

集落機能の強化と町行政との協働の推進のための政策提言書

2014年6月17日

飯綱町議会

飯綱町には50集落がある。住宅団地として発足した福井団地や扇平団地を除いて、多くの集落は、農業集落として形成され今日に至っている。集落運営に必要な様々な機能を充実させるとともにそれぞれ独自の歴史と文化を培ってきている。

集落は、住民の社会生活の基礎単位であり、さらに住民自治及び町行政の単位としても重要な役割を担っている。

少子高齢化の進行で人口減少社会が到来し、地域社会は大きな変容を見せている。飯綱町において、新しい地方自治、住民自治をすすめるためにも、集落問題の解決は重要な課題である。

この間町行政は、企画財政課を中心に集落アンケートや集落懇話会などに取り組み、地域の現状把握に努め、将来の方向性等を探る努力をしてきた。その成果もこの提言書を作成するうえで参考になった。

1. 集落の現状と町民の生活維持への不安

飯綱町の集落が現在抱えている問題状況は、個々の集落に独自の問題もあるが、多くは共通したものと言える。詳しくは、企画財政課が平成26年3月に発表した「集落懇話会からみる地域の現状と今後の方向性について（報告書）」に示されている。住民の率直な不安・要望・提案等が述べられている。

(1) 集落が現在抱えている共通する問題点は以下のとおりである

- ・過疎化の進行（少子高齢化などによる人口の減少：32地区）
- ・有害鳥獣被害の増加（17地区）
- ・農地や山林の荒廃（15地区）
- ・地域活動における担い手、人材不足（15地区）
- ・自治会役員のなり手不足（13地区）
- ・祭りや伝統行事など伝統文化の継承（12地区）
- ・商店の減少（6地区）
- ・買い物弱者対策（4地区）
- ・交通弱者対策や公共交通機関の維持（7地区）
- ・高齢者世帯（独居老人）の見守り（8地区）
- ・道路、水路等の維持管理の共同作業（5地区）
- ・その他 除雪、空き家の増加、安全・防犯・防災、老老介護
結婚・子育て、地域のコミュニケーション不足

(2) 人、土地、集落機能という視点から見えてくる本質的な問題

① 集落人口の減少

人口の自然減と社会減が同時に進行しており、集落の小規模化が進み、若者の流出と高齢化の進行は、集落の活力をも低下させている。

② 農林地の荒廃

農林業の担い手不足の結果、「耕作放棄」「農地潰廃」「林地荒廃」が進み、農林地の管理主体不足が顕在化してきている。新規農業参入者も生まれているが、十分カバーするには難しい現状がある。

③ 集落機能の脆弱化

人や土地をめぐる問題は、視覚的に確認できる。しかし、むら（集落）の機能の低下は忍び寄るように進行している。区や組の役員のなり手不足、集落内の組織や団体の役員不足等が起きている。これはまた、男性世帯主を中心とした伝統的な集落運営がひとつの「壁」にぶつかっている、とも言えるのではないか。

④ 誇りのそう失

さらに我々が危惧することは、集落機能の脆弱化が進む中で、集落の人々がそこに住み続ける意味や誇りを失い、集落維持の意欲や主体性を弱めてしまう、いわば「誇りのそう失」現象が広がることである。

(3) 喫緊の行政課題となっている集落対策の強化

飯綱町の人口動態推移の過去との比較や将来見通し等の資料からも、「0～14歳」人口の急減、「65歳以上の独居世帯」「75歳以上のみの世帯」の増加等が明らかである。最近はまだ、「20～30代」女性の人口変化率試算が発表になった。飯綱町では2010年比で2040年には994人から439人と55.8%の急減になっている。集落の機能低下のみならず、その存在自体が問われ、自治体運営までもが難しくなることが予想される。

人口減少、集落機能の低下をめぐる諸問題は社会状況の大きな転換現象であり、今や全国の自治体が直面する重大な行政問題ともなっている。我が飯綱町もしかりである。

しかし、今日の時点で、行政・議会・住民が現状と問題点をリアルに認識し、将来に起こりうる事態への想像力を働かせつつ、適切な対策を総合的に講じていくなれば、集落の新しい未来を開くことは可能であると議会は考えている。

そのためには、なによりも集落住民の皆さんの主体性の発揮が基本となる。歴史的に培われてきた集落運営のよさを今後も生かすとともに大胆な改善も必要となる。同時に、町行政がそれを積極的に支援していくことが重要である。そして、集落と行政との新たな協働関係を構築していくことが求められる。

2. 集落自身の努力、行政の支援、協働の推進

人口減少、少子高齢化が進む中で、「縮小社会」を前提に、住民の住み続けたいとの意向を尊重し、地域の「絆」の再生と共に暮らしの安定、安心を確保することは、町行政の責任である。また、それぞれの集落の実状は様々であり、集落自らが対策を明らかにし実践していくこと、つまり主体性の発揮が何よりも重要である。さらに基本的姿勢として、多様な主体の連携、集落外の力の活用、取り組むための柔軟な枠組みなどが重要となる。

(1) 集落の住民自身が機能強化に取り組むための課題と方策

- ① これまでの伝統的な集落運営を改善し、発想の転換を図る。
 - ・ 男性世帯主中心の集落運営を改善する。特に区・組の様々な組織に女性を積極的に登用するなど、女性の感性と知恵、生活体験等を集落運営に生かすことは新たな変化を生むことにつながる。
 - ・ 地域の決めごとの場合、夫婦単位、家族単位で集まって方向を決めることも一案である。男社会の世帯主だけの意向で決めない。
 - ・ 次世代にバトンをつなぐために、集落に生活している若者、I・Uターン者たちの発想や提案を尊重するなど、その実力を発揮できるようにする。
- ② 「65歳以上は高齢者」という固定的観念を再検討する。実際、どの集落でも60代～70代の人々は農業経営の重要な担い手となっている。また、区・組織・団体などの役職も担っており、文字通り、集落運営の中心部隊である。生産年齢人口でもある。発想の転換が必要になっている。
 - ・ 65歳以上の人口比率で限界集落を捉えるのは、現実を直視しておらず無理がある。人生90年時代、70歳代は働き盛りで地域の主役である。80歳代でも農業の基幹的従事者になっている。
- ③ 集落にふさわしい農業経営の新しい方策を検討し、実践する。
 - (例えば、集落営農、「ゆるやかな共同」、機械の共同利用、新たな担い手の参入の促進、放棄地の共同管理と活用など)
- ④ 集落外にいる出身者(地域外の人々)を準集落構成員と位置付け、その力を集落機能の強化に活用する方策を検討し実践する。(例えば、20～30Kmの近隣市町村に住む息子、娘、兄弟、いとか等の人たちとの連携など)
- ⑤ 集落の人々による共同の力を発揮して、多様な取り組みにより生計維持を計る努力をする。
 - (例えば、農家民宿、小さな直売所の開設など)
- ⑥ 集落自身が人材育成に努める。
- ⑦ 農業経営者の高齢化、担い手の不在により、不耕作化する優良農地を「農地集積バンク」機構を通じ、借り手さがしなどに協力する。

(2) 行政の役割と取り組むべき課題等

- ① 集落の自然環境は公益的機能を有しているため、その保全と集落内の道水路等公益的機能の維持を図る。
- ② 各集落の実情に応じた生活環境整備を図る。
- ③ 町の基幹産業である農業を中心とした産業の発展を図ることと合わせ、遊休荒廃地対策を進める。
- ④ 現状では集落維持の中心は高齢者であるため、高齢者が住み慣れた集落で安心して暮らすことを支援する。集落が活性化し、増え続ける社会保障費の抑制にもつながるため、高齢者が生き生き暮らせる施策の推進を図る。
- ⑤ 集落機能の維持のためにも空き家対策も含め、定住促進を図る。
- ⑥ すでに集落維持が困難になりつつある小さな集落は、課題ごとに近隣集落との連携を進める。
(例、「〇〇〇集落連携協定」)
- ⑦ 集落振興は、一義的には住民が自主的・主体的に取り組むを行うことが重要である。その取り組みに対し人的・財政的支援を積極的に行う。
- ⑧ 集落問題にワンストップで対応する窓口となる「集落支援室」(仮称)を設置し、支援体制を確立する。その下に職員の地域担当制を機能させる。地域の課題を住民とともに研究調査し、「集落活性化計画」(仮称)を作成し実行する。

なお、以上の課題は、各集落の実状に応じて行う。常に住民と行政との協働の理念のもとで進めることが重要である。

この政策提言書は議会が設置した政策サポーター制度により、8名の住民の方々にも参加いただき、いわば住民と議会の協働作業として、学び合いと自由な意見交換を重ねた成果として結実したものである。町行政におかれては、この提言書を積極的に受けとめていただき、一日も早く実践されることを切望している。

また、議会は、「集落機能の強化と行政との協働」を町行政の今後の重要課題として、その取り組みを持続的、系統的なものとするために、「飯綱町集落振興支援基本条例(仮称)」を議会提案の条例として制定したい、と考えている。