

限界集落対策に関わる市町村の重点施策と条例制定の可能性

— 全国水源の里連絡協議会の加盟市町村を対象とした調査をもとに —

中西真由美 星野 敏 橋本 禅 九鬼康彰

京都大学大学院農学研究科, 〒606-8502 京都市左京区北白川追分町

要 旨

65歳以上人口が半数を超え、かつ社会的共同生活の維持が困難な限界集落が全国で増加している。本研究では、市町村による限界集落対策の推進に資するため、限界集落の課題共有と対策の推進を目的に設立された全国水源の里連絡協議会に加盟する市町村を対象に行政担当者の問題意識を調査し、限界集落を対象とする条例制定の可能性を考察した。その結果、回答市町村の多くは雇用や獣害等の問題が深刻で今後はソフト面の施策に重点が推移すること、また過半数は重点的に施策を講じるべき集落等の選定とそこでの施策展開を有効な策と考えているものの、議員や対象外の住民の不満等を考慮すると条例制定に消極的であることが分かった。加盟市町村は市町村が集まることで情報共有や国等への働きかけの強化を期待しており、対策の推進には国や都道府県の支援を通じて国民的合意の醸成が必要であると考えられる。

キーワード：限界集落、市町村、問題意識、重点施策、条例制定、全国水源の里連絡協議会

1. はじめに

条件不利地域が抱える問題を緩和、解決するべく、1953年の離島振興法、1965年の山村振興法の制定を皮切りに、関係自治体や関係省庁等の働きによって様々な対策がとられてきた。しかしながら、過疎地域では全国に先駆けて高齢化が進行してきている。この状況について大野(1991)は、65歳以上人口が半数を超え、かつ社会的共同生活の維持が困難である集落を限界集落と定義し、山間集落が崩壊の危機にさらされていることを指摘した。市町村レベルでは、こうした集落の実態調査や集落再編のあり方に関する研究が多く見られる(例えば、三田地, 2008; 福与, 2007)。都道府県レベルでも、集落支援を目的とした施策が報告されている(大村ら, 2000; 宮崎県県民政策部中山間・地域政策課, 2010)。また、笠松(2005)は、集落対策の必要性の議論や対策の確立が不十分であると述べ、集落活動が衰退し無住化する過程で集落機能が停止する臨界点が存在し、段階に応じた対策の視点が重要だと指摘している。しかし、これらの先行研究は一部の自治体の先行事例や対策の方向性を示しているが、市町村における今後の具体的な対策のあり方を検討するものではない。

国レベルでは、2009年に過疎地域自立促進特別措置法が期限切れとなることを受け、新たな過疎対策の議論が行われてきた(総務省自治行政局過疎対策室, 2009)。そうした状況の中、新たな過疎法に機能維持や存続が危ぶまれる集落の対策を盛り込もうという機運があり、各地方からの要請、関連組織での議論、提言も活発に行われてきた(全

国過疎地域自立促進連盟, 2009)。また、国土交通省と総務省は2006年に過疎自治体を対象とした調査を実施し、過疎地域等の集落の変容や取り組みの把握を試みている(国土交通省, 2008)。そうした動きを受け、国による限界集落対策として小規模・高齢化集落支援モデル事業や集落支援員制度が2008年に創設された。

そうした中、市町村による独自の限界集落対策として近年注目されているのが、2007年3月に制定された京都府綾部市の綾部市水源の里条例(以下、水源の里条例)である。綾部市は、市街地では企業誘致と宅地分譲により人口減少対策が取られているが、市街地から離れた農村部では過疎高齢化が進行している。そこで条例では「上流は下流を思い、下流は上流に感謝する」という理念のもと、上流域に位置する市役所から遠い小規模・高齢化集落を水源の里と名付け、重点的に振興を図ることを目的としている。従来の振興策は地域偏重を避け全体のバランスを重視して実施されてきたが、水源の里条例はその周辺部で増加する限界集落に対して施策を重点化する、今までにない新しいスタイルの政策手段である。さらに同年11月に全国水源の里連絡協議会(以下、全国協議会)が設置された。加盟市町村は後述する全国協議会の趣旨に賛同、あるいは綾部市と同様の取り組みによる集落対策を目指す市町村と考えられる。実際に全国協議会に加盟する宮崎県日之影町や徳島県美馬市、滋賀県米原市は、水源の里条例に類似の自主条例を制定し、独自の集落対策に乗り出している。

このような市町村による独自の限界集落対策は一部で見られるが、市町村の財政難が続く中、同様の取り組みが全

国でどの程度可能だろうか。具体的には、①困窮する集落の事情を知る市町村の行政担当者は、どのような対策を今後の重点施策と考え、②それらの対策を条例制定により支援することはどの程度可能だと考えているだろうか。また、③市町村による対策を促進するため、国や都道府県、全国協議会にはどのような支援や役割が求められているだろうか。これらの疑問は、今後の市町村による独自の限界集落対策のあり方、あるいはそのような取り組みに対する国や都道府県による制度的支援のあり方を考える上で非常に有用であるが、そうした視点に立った研究はない。このような問題認識に立ち、本研究では、全国協議会の加盟市町村を対象に、これらの事項について明らかにすることを目的とする。

2. 研究の概要

2.1 調査方法

本研究ではまず、水源の里条例と全国協議会の概要を明らかにするため、全国協議会の事務局を兼ねる綾部市水源の里振興課の担当課長および地域振興担当長に対して、2008年12月～2009年1月にヒアリング調査を実施した。ついで、加盟市町村の問題意識と限界集落を対象とする条例制定の可能性を明らかにするため、全国協議会に加盟する166市町村の担当職員を対象に、アンケート調査を郵送調査法にて実施した (Table 1)。調査票は、全国協議会事務局に依頼して2009年1月に電子メールにて配布し、同年3月までに対象とした38都道府県のうち36都道府県の150市町村から回答を得た (回収率90.4%)。

2.2 綾部市水源の里条例の概要

綾部市では水源の里条例に基づき、市内195集落のうち、水源地域に位置し、市役所からの距離、高齢者比率、世帯数の要件に該当し、かつ主体的に創意工夫して行政とともに地域振興を推進する意向をもつ5つの集落を水源の里に指定している。これらの集落の振興事業は、市内にある他の33限界集落のモデル事業となることが期待されている。条例では、水源の里集落相互の連絡調整および意見交換を目的とする水源の里連絡協議会の設置や、振興事業の資金となる綾部市水源の里基金の設置も規定している。市は担当窓口を新設するとともに、条例の時限である5年間の基金として総額4千万円を用意したほか、ふるさと納税の用途の一つに本事業を挙げ、定住の補助制度や地域産業の開発・育成、都市との交流促進を図っている (西川, 2007)。

2.3 全国水源の里連絡協議会の概要

全国協議会は1) 水源の里の課題を国民運動として展開し、2) 国等に政策の展開や支援を呼びかけ、3) 全国の水源の里の活性化を図ることを目的に、綾部市の四方八洲男市長 (当時) を始めとする全国の27市町村長が発起人となって2007年11月31日に設立された。加盟市町村の数は、

設立当初の146市町村から本調査時点で166市町村に増加している。全国協議会の活動は、全国水源の里シンポジウムの協賛、情報誌『水の源』の発行、ホームページの運用、水源の里フォトコンテストの実施、新たな過疎対策の検討委員会による過疎法改正への政策提言、全国水源の里基金の創設等である (全国水源の里連絡協議会, 2008)。

3. 調査結果

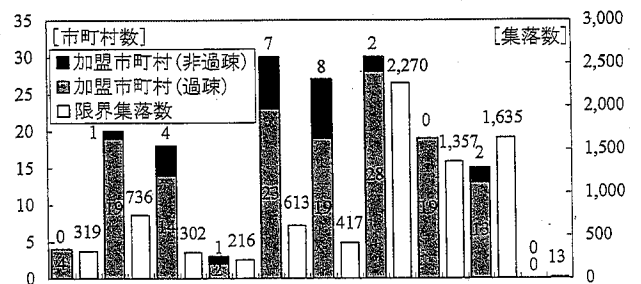
3.1 加盟市町村の特徴と問題意識

3.1.1 加盟市町村の特徴

加盟市町村の約85%が過疎地域市町村である。圏域別の限界集落の分布と加盟数との間には、明確な相関は見られなかった (Fig.1)。都道府県別に見ると、島根 (19, 78%)、岐阜 (14, 82%)、山梨 (10, 78%)・京都 (10, 74%)、福島 (8, 71%)・徳島 (8, 75%)、長野 (7, 78%)・和歌山 (7, 77%)・高知 (7, 84%) と、加盟数の多い府県は森林率が高い傾向にある (括弧内数値は、順に加盟市町村数、森林率 (林野庁, 2007))。

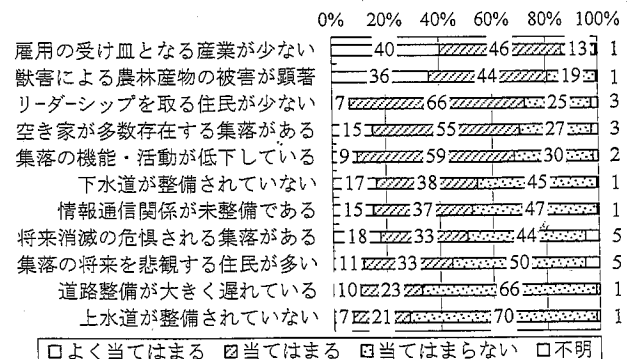
Table 1 アンケート項目
Questionnaire items

①市町村の重点施策等	市町村の抱える問題、限界集落の重点施策、今後の限界集落対策
②集落対象の条例制定の可能性	条例制定に対する評価と予定、対象集落の要件・条例の工夫
③国や都道府県、全国協議会への期待	全国協議会への加盟理由、国等に提言したい政策



北海道 東北 首都 北陸 中部 近畿 中国 四国 九州 沖縄
*市町村数は全国協議会(2008)、集落数は国土交通省(2008)を参照
*加盟市町村の圏域は、国土形成計画の分類に基づく

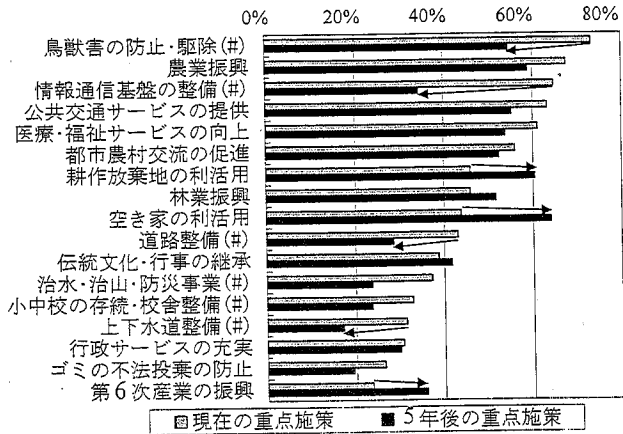
Fig.1 加盟市町村と限界集落の圏域別分布
Distribution of member municipalities and Marginal Hamlets by areas



*全回答市町村に占める当該問題の3段階評価の選択市町村数の割合
Fig.2 加盟市町村の抱える問題 (n=150)
Problems of member municipalities

3.1.2 加盟市町村が抱える問題の地域性

アンケート調査の結果、加盟市町村が全体として抱える問題は、全国的におおむね、乏しい雇用機会、獣害、集落を支える人的資源の欠乏、空き家の増加、集落の自治機能の低下の5項目に集中し、情報通信関係は下水道と同程度の水準だった (Fig.2)。圏域別には、獣害が北海道・東北圏



* 全回答市町村に占める当該施策の選択市町村数の割合
* 矢印は4位以上順位が上下した項目、(#)印はハードに関する項目

Fig.3 限界集落への重点施策の推移 (n=150)
Change in prioritized policies in Marginal Hamlets

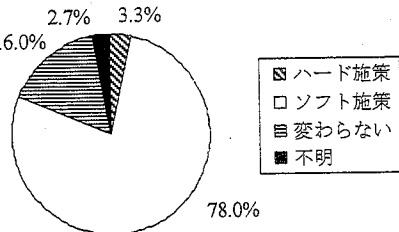


Fig.4 今後の限界集落対策について (n=150)
Future measures of Marginal Hamlets

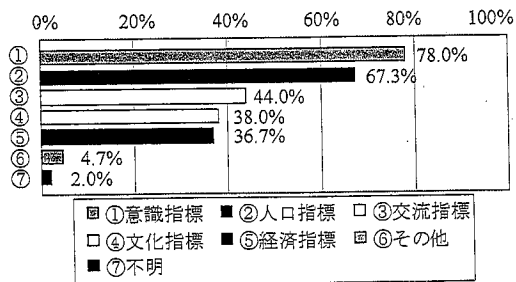
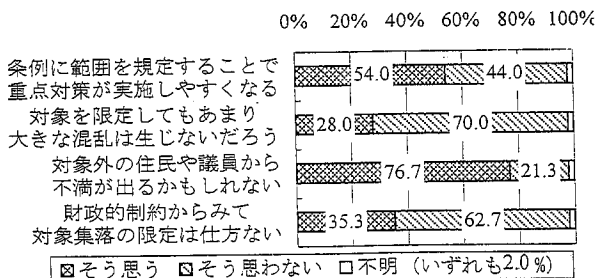


Fig.5 限界集落対策の評価指標について (n=150)
Evaluation index to measures of Marginal Hamlets



* 全回答市町村に占める条例評価の選択市町村数の割合
Fig.6 集落対象の条例制定に対する評価 (n=150)
Assessment of establishing community-targeted ordinance

を除く多くの地域で認識されていた。消滅が危惧される集落や上水道の未整備は四国・近畿圏において顕著であり、首都・中部圏とは対照的であった。通信情報関係と上水道は四国圏内の市町村で「当てはまらない」と「よく当てはまる」の回答が多く、整備状況に差が見られた。

3.1.3 加盟市町村による限界集落の重点施策

このような問題認識の中で、行政担当者が重視する限界集落への支援策は多様であった。Fig.3に、重点施策 (複数回答) の選択率を棒グラフで示す。現在の重点施策の選択率は、「鳥獣害対策」、「農業振興」、「情報通信基盤の整備」、「公共交通サービスの提供」、「医療・福祉サービスの向上」が60%超と高い。一方、5年後の重点施策の選択率は概して低下する項目が多い。5年後にはある程度の効果が見込まれる、あるいは現在以上に施策を重点化することは困難であるという市町村の判断が伺える。

特に選択率が顕著に減少した項目は、順に「情報通信基盤の整備 (-30%)」、「鳥獣害対策 (-18%)」、「上下水道の整備 (-14%)」、「道路整備 (-14%)」、「治水・治山・防災事業 (-14%)」であった。「情報通信基盤の整備」は、政府の支援のもと、民間事業者の事業展開が困難な地域で情報格差 (デジタルディバイド) の解消が図られており、5年後には縮小が予想されるためであると考えられる。これらはいずれもハード施策に関する項目である点が特徴的である。逆に選択率が増加した項目は、順に「空き家の利活用 (+20%)」、「耕作放棄地の利活用 (+14%)」、「第6次産業の振興 (+12%)」であった。また、現在の重点水準を維持していた項目は、「林業振興」、「伝統文化・行事の継承」、「行政サービスの充実」、「都市農村交流の促進」であった。これらはいずれも基盤や施設の整備を伴わないという意味でソフト施策に関わる項目と言える。この傾向は、「今後の市町村による限界集落対策は、従来と比較してハード施策とソフト施策のいずれをより重視する必要があると思いますか」という質問の結果にも端的に表われていた (Fig.4)。

限界集落対策の成果を評価する適当な指標は、「意識指標」と「人口指標」が高い (Fig.5)。例えば緩部市では、視察や事業を通じて悲観的だった地域住民から前向きな意見が出たり、住宅整備補助金や定住支援給付金の交付、定住促進住宅の整備によって世帯数が増加したりする等の成果を出している。次いで、「交流指標」、「文化指標」、「経済指標」の順に高く、その他の指標として集落の活力や共助指標等の社会的な側面に着目した回答もあった。

3.2 加盟市町村における条例制定の可能性

3.2.1 限界集落を対象とする条例制定に対する評価

Fig.6に示すように、54.0%の市町村が「条例に範囲が規定されているので重点対策が実施しやすい」と回答したことから、施策の対象集落を規定する条例の利点を評価していることが分かる。しかし、実際にそのような条例を制定する場合には、対象外の住民や議員からの不満や大きな混乱が生じるだろうという懸念が大きい (76.7%)。不満も混

乱も生じないだろうと回答した市町村は全体の13.3%しかない。また、62.7%の市町村は、対象を限定しなければならぬほどに市町村の財政的制約が厳しいわけではない。その結果、90%以上の市町村が限界集落を対象にした条例を制定する予定は現在ないと回答した (Fig.7)。それに対して、条例をすでに制定した市町村、策定中・検討中の市町村は、わずか11市町村 (7.3%) であった。

3.2.2 対象とする限界集落と条例制定の狙い

それらの11市町村のうち、対象集落の要件については7市町村、条例での工夫については4市町村が Table 2 及び Table 3 のように回答した。まず、対象集落の要件では、7市町村全てが高齢化率を挙げていた。高齢化の進行が集落の自治機能を低下させ、行政による支援が必要であるという共通の認識が伺える。一方、その他の項目では違いが見られた。条例の対象集落数の多い市町村 (Mm市, Mb市) は住民組織に「集落より大きな新組織」を、少ない市町村

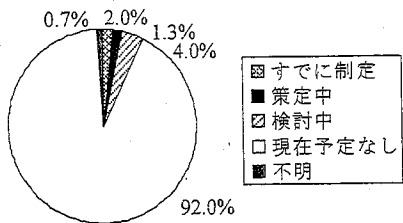


Fig.7 集落対象の条例制定の予定
Willingness to establish community-targeted ordinance

Table 2 条例による対象集落の要件
Requirement of the targeted communities

	対象集落の定義	条例		
		A	B	B**
綾部市	高齢化率60%以上, 20世帯未満, 市役所から25km以上	1	5	1
H町	役場からおおむね10km, 高齢化おおむね50%, 世帯数おおむね10世帯未満	1	20	2
Mm市	人口又は世帯数が減少しており, 高齢化により集落自体を維持存続できない恐れがある	1	74	1
Mb市	2以上の集落が連携し, 集落の高齢化率の平均がおおむね40%	2	103	1
T市	集落人口のおおむね過半数を65歳以上の高齢者が占める集落	2	18	1,2
Y町	町の中心部から遠隔の地において社会資本整備が不備, かつ高齢化が顕著で小規模集落であり (5±2戸), 近い将来に消滅の可能性がある	3	226	3
Mn市	地理的条件や高齢化率, 地域活動を総合的に判断する	3	85	1

Aは「対象集落の数」, Bは「住民側の施策の受け皿組織」
* 1は「既に制定」, 2は「策定に向けて準備中」, 3は「検討中」
** 1は「集落より大きな組織」, 2は「既存の集落組織」, 3は「分からない」ただし、綾部市は5集落で水源の里連絡協議会を設置したが、実際の施策は集落単位で実施されている。

Table 3 条例で工夫した, あるいは工夫したい点
Ingenious idea in each municipalities

Mm市	自治会機能の低下や過疎化対策として, 自治会の連合化・活動の共同を促すためのモデル事業補助金制度を実施。
Mb市	過疎・高齢化が進行し地域の活力が低下し集落の維持に支障をきたす集落を支え合うことを基本理念として市民が共有。2以上の集落による市民自治組織を結成する集落を対象地域として指定し重点的モデル施策の展開を目指す。
T市	極度に過疎高齢化が進んだ地域は都市との交流や伝統文化を復活させる力がない。よって、今住んでいる地域住民の生活の維持・向上に努めたい。
Y町	農林業による自給的な生活を基本としつつ余剰農林産物を換金して世帯が維持できる仕組みがない限り中山間地域の集落は10~20年以内に消滅すると思われる。これらの課題に少しずつでも対応していける施策の展開が必要。

(T市, H町) は「既存の集落組織」を選択した (Table 2)。次に、条例の工夫では、集落機能や住民生活の維持のため、条例を集落の維持や複数集落の連合化のモデル事業を実施する根拠と位置づける, 各市町村の狙いが読み取られる (Table 3)。なお、Y町は集落の維持に向けた支援施策を早期に展開する必要があると回答した。

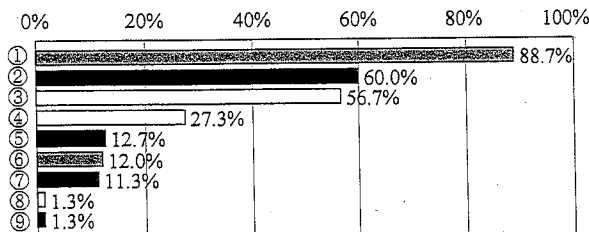
3.3 全国協議会への期待と国・都道府県への期待

3.3.1 全国協議会への加盟理由

多くの市町村が加盟理由として、課題の共通性や情報交流, 政府への働きかけを挙げた (Fig.8)。同様の問題意識を持つ市町村が寄り集まることで組織力が強まり、情報収集や政府への働きかけ, 国民運動の展開が有利なることを期待していると考えられる。このことは、ごく一部ではあるが他の自治体の強い意向を受けて加盟した市町村があることから推測される。

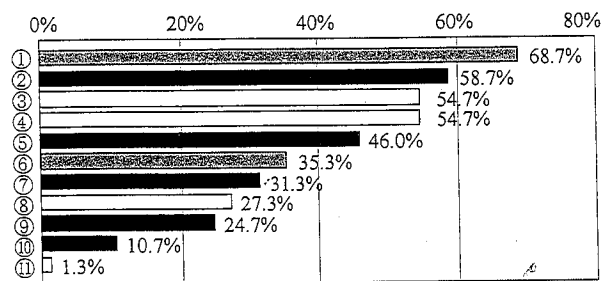
3.3.2 国や都道府県に提言したい政策

国や都道府県に提言したい政策は、「過疎法への集落対策の盛り込み」, 「定住対策」, 「農林業振興」, 「特定地域への補助強化」と続き、「情報通信基盤整備」と「道路整備」が30%強, 環境行政の財源となる「環境税」の導入や「水源の里モデル事業」の実施が約25%であった (Fig.9)。



- ①抱える課題が共通しているから
- ②市町村間で情報交流を図りたいから
- ③集まることで政府に声が届きやすくなるから
- ④国民運動として広げていきたいから
- ⑤全国協議会のリーダーシップに期待するから
- ⑥議題を話し合う場が欲しかったから
- ⑦条例の理念に強く同意するから
- ⑧その他
- ⑨不明

Fig.8 全国協議会への加盟理由 (複数回答, n=150)
Reasons to accede to national council



- ①過疎法へ集落対策の盛り込み
- ②定住対策の支援・連携
- ③農業振興
- ④林業振興
- ⑤特定地域への補助強化
- ⑥情報通信関係の整備
- ⑦道路整備
- ⑧環境税の導入
- ⑨水源の里モデル事業
- ⑩住民本位の施策
- ⑪不明

Fig.9 国や都道府県に提言したい政策 (複数回答, n=150)
Policy recommendations to national and prefectural governments

4. 考察

4.1 加盟市町村の特徴と問題意識

加盟市町村の多くは過疎地域や限界集落を抱えている。一方で、加盟市町村の約15%は過疎地域の指定を受けておらず、綾部市も非過疎地域市町村である。また、市町村の抱える問題は地域による違いが見られた。重点施策の選択率は、各種産業の振興や公共交通、医療・福祉等サービスの提供が依然として高く、現状の鳥獣害対策や情報通信基盤整備等のハード施策から、5年後は空き家や耕作放棄地の利活用、都市農村交流の促進等のソフト施策に推移していた。問題意識の高い項目は、過疎自治体で課題となっている各種産業の振興や交通の整備、情報通信体系の整備・高度化、医療の確保、交流・定住の促進等と重なるものが多い。これらは都道府県が重点施策とする、あるいは国の重点的な支援が求められる分野で、広域的に取り組むべき課題であると、報告書で指摘されている（総務省自治行政局過疎対策室、2007）。そのため、自主条例の制定によって市町村ごとに重点化したい集落と施策を規定する、あるいは国や都道府県がソフト施策や広域的課題に対して重点的な支援を実施することが、限界集落対策を推進する上で重要であると考えられる。

4.2 加盟市町村における条例制定の可能性

市町村による限界集落を対象とする自主条例の制定は、施策の対象とする集落を規定する上で有効である。条例制定に意欲的な市町村では、各市町村の状況（対象としたい集落数が少ないか、多いか）や狙い（単一集落での維持か、複数集落での連合・統合か）に合わせて、高齢化率等の要件で対象集落を限定し、集落機能の低下した集落に施策を重点化するつもりであることが分かった。また、議会の承認を経て制定される条例は、特定集落への施策の重点化に対して要綱等の規定より強い法的根拠を持たせることができる。例えば綾部市は、条例を根拠に対象集落に積極的に国や府の事業を導入していた。

しかし、ほとんどの市町村が限界集落に施策を重点化させる自主条例の導入には消極的であった。これは厳密には、条例制定の有効性を認めない市町村と、有効性を認めつつも条例の導入に消極的な市町村に分けられる。

まず、条例の規定による集落への重点施策の実施しやすさを評価していない理由として、次のような2つの点が考えられる。第1に、財政的制約を感じていない市町村（約60%）の過半数は有効性を認めておらず、財政支出を抑えて重点投資を行なう必要性が低いことが一つの要因であると考えられる。逆に、財政的制約を感じている市町村の約74%は有効性を認めている。第2に、仮に条例を制定したとしても、条例に基づいた施策がうまくいくかどうかは不確実であるために、条例制定にまで踏み切れない市町村もあるだろう。こうした市町村は、住民本位の施策の実施や補助事業の要件緩和等、国や都道府県に事業のハードルを

下げることを期待する声が多かった。また、全国協議会を通じて他の市町村の動向を参照したい市町村も多く、周囲の状況によっては条例を制定する可能性がある。

次に、条例による施策の重点化の効果を評価していたにも関わらず条例の導入に消極的な理由として、次のような2つの問題を指摘できる。第1に、これまで市町村による施策は、「いずれの地区も平等に取り扱う」ことを前提に展開されることが多かった。行政担当者は全ての地区を平等に扱うことで、住民から「不公平だ」という批判が出てこないように苦心してきた。一方、水源の里条例は行政による施策の重点化にお墨付きを与えるものであり、従来の考え方と対照的である。人口の少ない特定地域への支援の限定は、たとえそれが水源地域の保全に資するものとしても、市街地に住む住民の多くにはその意義が理解されない可能性がある。条例を議会で承認する議員は世論を代表する立場にあるため、個人的には条例の意義を理解できたとしても、こうした世論の状況を考えると条例制定に容易に賛成できない。条例制定の難しさについての回答は、行政担当者によるこのような状況を反映したものと考えられる。第2は、条例に規定される、施策の対象集落を選定する際の基準の設定における困難さであり、第1の問題とも密接に関係している。限られた財源で施策を効果的に展開するには、対象とする集落を絞り込む必要がある。しかし、絞り込みが強すぎると、対象から外れた地域の住民の不公平感が強まり、条例への支持も得られにくくなる。このような困難に対処するためには、限界集落に施策を重点化することに対する国民的合意の醸成や、国や都道府県からの支援が必要になると考えられる。この点について、全国協議会は市町村による条例制定の促進を目的にしているが、水源の里の課題を国民運動として展開し、国や都道府県に政策の展開や支援を呼びかけることで、間接的に条例制定を後押ししていると見ることができる。

4.3 全国協議会への期待と国・都道府県への期待

ほとんどの加盟市町村に自主条例の制定による限界集落対策の意向がないことを考慮すると、全国協議会に加盟した理由は、共通する課題を抱える市町村の間での情報交流と、国や都道府県に市町村の要望を働きかける組織力への期待、の2点に集約される。

第1に、加盟市町村から限界集落の現状や取り組み、関連する施策の動向等の情報が集まる全国協議会は、共通する課題を抱える市町村の担当職員にとって、限界集落対策を推進する際や条例の採用を判断する際の重要な参照先になると考えられる。また、全国協議会への加盟、シンポジウムやメディアを介した情報は、市町村の議員や住民に対して限界集落の問題を考えるきっかけを与えるだろう。

第2に、全国協議会から国や都道府県への働きかけは、市町村が限界集落に対する重点施策を実施しやすい環境づくりを期待したものである。市町村による自主条例の制定等の限界集落対策を促進するためには、世論の後押しやよ

り上位の行政機関の支援が必要である。そのため、国や都道府県は限界集落対策の必要性や意義を説明する情報を発信し、市町村独自では実施しにくい集落対策を財政的・政策的に支援することで、限界集落に施策を重点化することに対して下流の都市住民の理解浸透と世論の形成に努めることが必要だと考えられる。

今後、これらの取り組みによって水源の里の理念が世論に浸透していけば、市町村による条例制定に向けた動きが増え、限界集落に関する国や都道府県の対応も進むだろう。それに伴って、全国協議会に期待される役割や加盟する市町村数も大きく変化する可能性がある。

5. おわりに

本研究では、限界集落対策に関心を持つと考えられる全国協議会の加盟市町村を対象に、①行政担当者の問題意識を明らかにした上で、②市町村独自の限界集落対策として条例制定の可能性と、③そのような取り組みに対する国や都道府県による制度的支援のあり方を考察することを目的とした。その結果、以下の知見が得られた。

①限界集落対策に関心を持っている市町村は過疎地域市町村に多いことが分かった。また、行政担当者の問題意識は全国的にハードからソフトな問題に移行しており、過疎対策における重点分野や広域的課題と重なるものが多いが、地域的な違いも見られた。そのため、過疎法に集落対策を盛り込むほかに、市町村による限界集落を対象とする条例制定も一つの有効な政策手段であると考えられる。実際に過半数の市町村は対象集落を規定することで重点施策が実施しやすくなると評価し、一部は各市町村の状況や狙いを反映した対象集落の限定を考えていた。しかしながら、②条例の導入に消極的な市町村にはそれぞれ考察で述べたように、財政的に重点化の必要性が低い、重点施策の効果が技術的にまだ不確実である、住民や議員の反発から議会の承認が得られない、対象集落の絞り込みが困難であるという理由があり、現在は制定に向けた動きが乏しい。そうした状況を踏まえ、③多くの加盟市町村は、共通する課題を抱える市町村が寄り集まることで情報交流を図るとともに、その組織力を背景に国や都道府県、世論に働きかけ、条例制定等の限界集落対策を間接的に推進していくことを期待していることが明らかになった。つまり、全国協議会には、加盟市町村から集まった声をもとに国や都道府県に政策提言をしていくことが期待される。一方、国や都道府県には、過疎法への集落対策の規定や条例制定等によって限界集落に施策を重点化する必要性について下流の都市住民に理解を求めていくことが期待される。

謝辞：本研究を進めるにあたって、綾部市水源の里振興課および全国水源の里連絡協議会の皆様からは、多大なるご支援とご協力をいただきました。この場を借りて厚くお礼申し上げます。

引用文献

- 福与徳文 (2007)：過疎地域におけるコミュニティ再編に関する理論的考察，農業経済研究，別冊，日本農業経済学会論文集 2007，113-120。
- 笠松浩樹 (2005)：中山間地域における限界集落の実態，季刊中国総研，32，21-26。
- 国土交通省 (2008)：過疎地域等の集落に関する調査・研究会，http://www.mlit.go.jp/kokudokeikaku/kokudokeikaku_tk3_000010.html (確認日：2009/05/25)。
- 三田地みさと (2008)：西予市における「限界集落」の現状と今後の展望，ECPR，23，14-20。
- 宮崎県県民政策部中山間・地域政策課 (2010)：元気な集落づくりに取り組む「いきいき集落」，<http://www.pref.miyazaki.lg.jp/contents/org/kenmin/chiiiki/genki/index.html> (確認日：2010/06/25)。
- 西川卓男 (2007)：先進・ユニーク条例 綾部市水源の里条例，自治体法務研究，9，57-63。
- 大村栄一，斉藤美穂，蟹江好弘 (2000)：集落支援に関する都道府県条例に関する考察2：都道府県へのアンケート追跡調査結果，足利工業大学研究集録，31，107-112。
- 大野 晃 (1991)：山村の高齢化と限界集落 一高知山村の実態を中心に，経済，327，55-71。
- 林野庁 (2007)：都道府県別森林率・人工林率，http://www.rinya.maff.go.jp/j/keikaku/genkyou/sinrin_ritu.html (確認日：2009/05/25)。
- 総務省自治行政局過疎対策室 (2007)：過疎対策の評価と今後の振興方策のあり方に関する調査報告書，総務省自治行政局過疎対策室，124-136,176-181。
- 総務省自治行政局過疎対策室 (2009)：新たな過疎対策について，http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm (確認日：2009/05/25)。
- 全国過疎地域自立促進連盟 (2009)：新たな過疎対策法の制定に向けた動き，<http://www.kaso-net.or.jp/kaso-houritu.htm> (確認日：2009/05/25)。
- 全国水源の里連絡協議会 (2008)：全国水源の里連絡協議会第2期総会，全国水源の里連絡協議会事務局，2-14。

[2010. 2. 9. 受稿，2010. 8. 11. 閲読了]

[この研究論文に対する公開の質疑あるいは討議(4,000字以内、農業農村工学会論文集編集委員会あて)は、2011年4月24日まで受け付けます。]

Municipalities' Priority Problems and Prospect of Establishing Ordinance to Measures for Marginal Hamlets

— Based on a survey of National Liaison Council of 'Suigen no Sato' —

NAKANISHI Mayumi, HOSHINO Satoshi, HASHIMOTO Shizuka and KUKI Yasuaki

Graduate School of Agriculture, Kyoto University, Kitashirakawa, Oiwake-cho, Sakyo-ku, Kyoto 606-8502, JAPAN

Abstract

The problems of Marginal Hamlets are getting worse, in which more than half of the population is over 65 and community-based life is difficult. To contribute to effective policy making, we conducted a questionnaire survey to members of the National Liaison Council of 'Suigen no Sato' constituted to share information about problems and effective counter measures for marginal hamlets. Our study clarified that first, most of respondents had common problems such as lack of job-opportunities and animal damage on farm, and second, though most of respondents recognized the effectiveness of selecting target communities in policy implementations, it is difficult for municipal governments to establish such ordinance provided that councilors and those who were not living in areas of policy target wouldn't agree with it. Finally, we pointed out the roles of national and prefectural governments to help municipal governments effectively cope with such entangled situations.

Key words : *Marginal hamlet, Municipality, Awareness, Prioritized policy, Establishing ordinance, National Liaison Council of 'Suigen no Sato'*