

## 過疎高齢化地域における地域づくり政策に関する研究 － 山口県、高知県、京都府の自治体を素材にして－

水谷利亮\*、吉津直樹\*\*

### はじめに

山口県は、高齢化率が27.2%（2010（平成22）年度現在）と、全国でも最も高い府県の1つで、県内自治体においては、過疎高齢化地域における地域づくりをどのような考え方で、どのように支援するのかが重要な課題の1つとなっている。本研究では、山口県内自治体や他府県における「限界集落」を含む過疎高齢化地域の地域づくり政策の現状を比較分析して、今後の批判的検討のための予備的な作業を行う。

山口県では、2011年度から、山口県立大学附属地域共生センター内に「やまぐち中山間地域づくりサポートセンター」を設置し、京都府の取り組みなどを参考にしながら「中山間地域元気創出若者活動支援事業」などをスタートさせて過疎高齢化地域・限界集落問題に新たな手法を取り入れて取り組んでいる。下関市においては、高齢化率が市全体で約28%であるのに対して豊田地域は約36%、豊北地域は約42%と高いことにみられるように、合併によって典型的な過疎化・高齢化した地域の政策課題を取り込んだが、旧町村や過疎集落の方からみれば、関連する課題が見えにくくなってきているといった見方がある。

この研究では、山口県や下関市をはじめとした過疎高齢化地域の地域づくりのあり方や農山漁村地域における維持可能な社会の形成・促進に関していくらかの視点を提供したいと考えている。以下では、Ⅰにおいて、山口県内の基礎的自治体である阿武町と長門市における過疎高齢化地域の地域づくり事業に関する取り組みを整理・分析する（吉津直樹、担当）。Ⅱにおいて、山口県と高知県、京都府による過疎高齢化地域の地域づくり支援の取り組みを整理・分析することにする（水谷利亮、担当）。

### Ⅰ. 過疎地域の地域づくり－阿武町と長門市俵山地区の事例から－

（吉津 直樹）

本稿は筆者が数年にわたって足しげく現地に出向き、地域の人たちと交流を重ねながら考えてきた地域を事例にして、過疎地域の地域づくりについてまとめたものである。

本稿でとりあげる地域は、阿武町と長門市俵山地区である。「平成の大合併」も一段落したが、県当局が積極的に再編成を促した山口県では自治体数が56から19へと大きく減少した。阿武町は萩市に隣接しているが合併せずに単独町制を敷いているため町域は萩市に取り囲まれるような状況となっている。俵山地区は「平成の大合併」以前から長門市内である（図1）。

\*下関市立大学 \*\*下関市立大学名誉教授

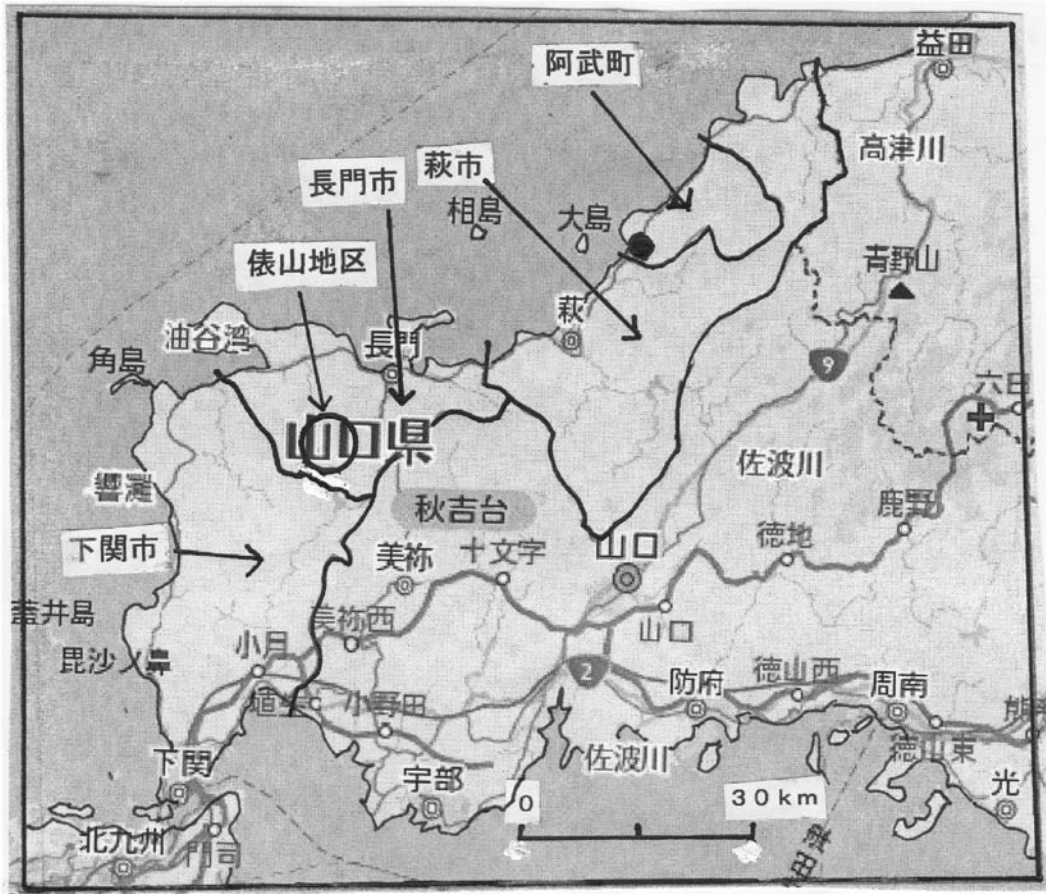


図1 概観図

(資料) 地図データc2012Google. SKM&C. ZENRIN. tele Atlasをもとに作成。

この両地域は、都市農村交流事業に積極的に取り組んでいる地域であり、地域に元気がみられる。以下、両地域の地域づくりについて都市農村交流事業を中心に述べてみよう。

### 1. 阿武町の地域づくり

阿武町は山口県北部の日本海側に位置している。周辺の都市の市街地への交通アクセスをみると、人口が最も集積している阿武町の役場付近（奈古、図1中の黒丸付近）から萩市（5.4万人、2010年国調）の中心まで車で15分、島根県益田市（5.0万人、2010年国調）の中心まで同じく50分、県庁のある山口市（19.7万人、2010年国調）の中心まで同じく65分の位置にある。

現在の阿武町は1955（昭和30）年に奈古町、福賀村、宇田郷村の1町2村が合併して成立した。すでにふれたように「平成の大合併」時には阿武町は萩市と合併しなかった。山口県北部では萩市を中心として旧阿武郡を構成していた8自治体<sup>1)</sup>が合併する動きを見せていたが、阿武町だけが合併しなかった。面積は116.07km<sup>2</sup>、人口が3,743人の過疎地域である。人口の推移をみると、1960（昭和35）年は10,010人であったことから50年間に6,276

人の減少、その減少率は62.7%であり、ほぼ1/3近くまで減少したことになる。

財政力指数は0.18、就業者比率は第一次産業が30.3%、第二次産業が23.5%、第三次産業が46.2%であり、相対的には第一次産業比率が高い。第二次、第三次産業比率が高いといっても阿武町内に事業所がそれほどあるわけではなく、萩市にある事業所への通勤者が多いため比率が高くなっている。阿武町で有名なのは、農畜産物のすいか、キウイフルーツ、無角和牛などである。すいかは山口県では長門市日置、萩市相島、阿武町が有名でこの3地区で山口県全生産量の半分を占めている。キウイフルーツは県内でも早くから栽培され名をなしていたが輸入品の増加や他産地での栽培の増加もあって今では珍しい存在ではない。無角和牛は山口県でしか飼育されていないものであるが阿武町では200頭とまだ数が少なくこれからという段階である。沿岸部では漁業もあるが、他にはさしたる産業もなく、買物や医療の大部分は隣接する萩市に依存する<sup>2)</sup> 小規模な自治体である。

阿武町はまちづくりの指針として交流・定住人口の拡大を柱に据え、農林水産物と関連産業の連携、グリーン・ツーリズム<sup>3)</sup>、二地域居住、六次産業の創出に力を入れている<sup>4) 5)</sup>。

阿武町は道の駅の全国最初の社会実験地であり、道の駅登録第1号の地として有名である<sup>6)</sup>。阿武町が道の駅の先駆的存在となったのは、道の駅の発想者が近隣の阿東町在住者であったことや当町が早くからグリーン・ツーリズム活動を行っていたという事情がある。この道の駅には農産物、漁獲物の直売所のほかにレストラン、温泉、プール、交流ステーションも併設されており、当初は珍しいこともあって活況を呈していた。道の駅のできる前の1990（平成2）年の阿武町の観光客の入込客数は1.5万人であったが、1993（平成5）年10月に道の駅ができたことから急増し、1995（平成7）年には41.2万人を記録した。なんと27.6倍の増加である。この数字も道の駅の直売所のレジの売上をベースに推計したものであり、実際の入込観光客数はもっと多いものと思われる。しかし、最近では道の駅が増えたこと、特に道の駅「阿武町」から距離にして10数キロの地点（萩市内の郊外）に今では中国地方で最高の売上高を誇る道の駅「シーマート」ができた（2001年4月開駅）ことから、競合し停滞を余儀なくされている。それでも現在の入込客数は20～25万人はある。売上高は過去最高が3億円ぐらいであったが2010年度は2億円程度となっている。

阿武町でのグリーン・ツーリズム活動は山口県が力を入れる以前から活発に行われていたが、2004（平成16）年にグリーン・ツーリズム推進モデル地域（3地域<sup>7)</sup>の一つ）に指定されたことからさらに活発化した。表1が指定を契機に各グループの連携が図られ組織化された阿武地域グリーン・ツーリズム推進協議会とそれに加わる各組織の一覧である。小さい町ながらなんと16ものグループが活動している（あとの5つは行政関係）。

阿武町のグリーン・ツーリズムは地域のリーダー、大学関係者、行政関係者が連携しながら行われている。同地域は近年、大学の研究者も注目しており、国際的な広がりを持っている。すなわち、山口大学の研究者から持ちかけられた2006（平成18）年の国際開発学会のイクスカーションの引き受け、同じく2007（平成19）年からのJICAの研修受け入れ、山口県立大学の研究者から持ちかけられた2008（平成20）年のCIEF国際ボランティ

ア活動の受け入れなどである。2007(平成19)年度のJICAの研修の例をあげてみよう。同年度に計3回阿武町で行われているが、第1回は「女性能力向上コース」がテーマで6月18～20日に11か国15人、第2回は「女性能力向上コース」がテーマで9月20～22日に10か国11人、第3回は「持続的農村開発コース」がテーマで11月28～12月1日に9か国9人が来町している。また、山口県立大学は「地域共生演習」という授業の場としてもかかわっている。

表1 阿武地域グリーン・ツーリズム推進協議会の組織構成

1	阿武町林業振興会	12	そうか！村塾
2	福賀木目会	13	奈古連合船団
3	(農) うもれ木の郷	14	郷川を語る仲間たち
4	(農) うもれ木の郷四つ葉サークル	15	若草窯
5	(農) 福の里	16	やまぐち元気発信隊
6	阿武町生活改善実行グループ連絡協議会	17	山口県地域振興部中山間地域づくり推進室
7	舩(もやい)ネットワーク	18	萩県民局 萩農林事務所企画振興室農業部
8	阿武町農村青年協議会	19	山口大学エクステンションセンター
9	G Tとふるさとづくりを目指す会	20	阿武町
10	(有) あったか村	21	道の駅「阿武町」むらまち交流ステーション
11	里山フォーラムのんたの会		

(資料) 阿武地域グリーン・ツーリズム推進協議会平成21年度総会資料。

(注) (農) は農事組合法人をさす。

グリーン・ツーリズム活動に関連して実施されていると言ってもよいのが「空き家バンク制度」による移住者の受け入れである。この制度を利用した移住については阿武町は山口県下でも萩市と並んで成果を挙げている自治体である。2006(平成18)年度から6年間で41世帯106人が全国各地から阿武町に移住してきている(表2)。このような移住もあつてか、近年人口の社会増がみられる年度もでてきていることが注目される(表3)。

これらのグリーン・ツーリズム活動の核になっているのが強力な2人のリーダーの存在である。この2人は山口県のグリーン・ツーリズムの先駆者でもあるが、以前から強力な魅力をもって全国から若者を中心とした遠来客を同地域に引きつけていた。それに対し、町役場はこのリーダーを中心とした活動を積極的にバックアップする体制を組んでいるのである。すでに述べたとおり阿武町はこれといった産業がないのであるが、「豊かな自然」とそれをバックにした「新鮮なおいしい食べ物」、さらに「魅力的な人」という資源を有しており、町が「人」(2人のリーダーを中心として動く町民)をバックアップし、外の「知識」(山口大学、山口県立大学などの研究者、学生)を活用し、県の支援をうまく活用して地域の資源を相互に結び付けることによって好循環を生み出している。

表2 阿武町の契約済み者の住所地（2011年）（世帯）

地方	都道府県別内訳
北海道	0
東北	1（岩手）
関東	8（東京2、神奈川4、埼玉1、茨城1）
中部	3（静岡2、愛知1）
近畿	9（大阪3、京都1、兵庫2、三重1、奈良1、和歌山1）
中国	14（山口県内11：萩3、山口2、美祢1、下松1、山陽小野田1、宇部2、下関1）（山口県外3：岡山2、広島1）
四国	0
九州	4（福岡2、長崎1、熊本1）
沖縄	1
海外	1（ソウル）

（資料）「阿武町移住者リスト」阿武町役総務課資料。

表3 阿武町の人口の推移（人）

	人口	自然増	転入	転出	社会増
2000年度	4,555	-41	146	148	-2
2001年度	4,450	-77	116	182	-66
2002年度	4,326	-45	100	151	-51
2003年度	4,216	-71	126	190	-64
2004年度	4,080	-49	125	170	-45
2005年度	4,101	-77	127	121	6
2006年度	3,970	-62	71	149	-78
2007年度	3,890	-55	90	121	-31
2008年度	3,805	-71	98	104	-6
2009年度	3,734	-62	117	87	30
2010年度	3,743	-67	123	123	0

（資料）山口県人口移動統計。

これまでグリーン・ツーリズムについて述べてきたが、ほかにも阿武町には全国的にも知られたイベントがある。それはジャズフェスティバルである。リーダー2人のうちの1人は昔からの熱烈なジャズファンであり、その趣味が高じて阿武町のジャズ仲間と一緒に海外や全国の著名なジャズ楽団に来てもらい毎年コンサートを開催している。2011

年はニューヨークから演奏者に来てもらい、500人収容のホールで8,000円の料金で行なわれた。いつも聴衆は全国にわたるらしい。公演のあとは演奏者と町民が交流会を行っており、演奏者からも高い評価を得ているそうである。

グリーン・ツーリズム活動をはじめ、これらの活動には全戸に有線放送がありほとんどの町民が互いに顔見知りであるという小規模であるからこそその町民の一体感と信頼関係が背景にあり、町と町民が共同作業を日常的に行う体制があるからこそ町財政の負担が軽減され、外見上貧しい財政に見える町の運営が可能となっているのである。すなわち「社会関係資本」<sup>8)</sup>の充実こそが同町の地域活性化の源泉となっているのである。現段階では経済効果の面から言うと、それほど大きいものとは言えない。しかし、地域全体に開放的な空気が広がり、新たな活動を行うに当たっての抵抗感がなくスムーズに取り組める雰囲気が生じてきつつある。今後の同地域の課題は、2人のリーダーに続く活動集団がどれほど広がっていくか、産業化されるかにあると思われる。

## 2. 長門市俵山地区の地域づくり<sup>9)</sup>

長門市は山口県の日本海側にあつて東は萩市、南は美祢市、西と南は下関市と接している。俵山の中心・湯町から長門市の中心部まで車で20～30分、下関市の市街地からは1時間10～30分ぐらいかかる。

1954（昭和29）年に大津郡深川町、仙崎町、通村、俵山村が合併して長門市となったが、2005（平成17）年3月に旧長門市と大津郡日置町、三隅町、油谷町が合併し新しい長門市になった。長門市俵山地区は瀬戸内海に流れ、下関の水がめでもある木屋川の上流部にあり木屋川流域に属している。流域の地域は俵山地区以外は下関市に所属している。俵山地区は距離的に長門市街地に近く、生活行動面で長門市街地との関係が深いため長門市に属しているのである。

俵山は一説には1200年の歴史を持つ古くからの温泉地として有名であり、湯治場として名が知られていた。しかし、1975（昭和50）年の約29万人をピークに来客数は次第に減少し2003（平成15）年には約22万人まで減少した。しかし、2005（平成17）年1月に新しい温泉施設「白猿の湯」ができたこともあつて2005（平成17）年には25万人を越えた。

俵山地区は温泉街のある湯町を中心として四方に伸びる浴（谷筋）<sup>えき</sup>沿いに集落を形成しており、合わせて10集落ある。山間部の世帯の多くは耕地面積は狭いが、長門市街地へ通勤可能な位置にあるため、水稲を中心とする兼業農家となっている。数は少ないが主業農家もあり、畜産や花卉、果樹栽培などを行っている。2005年農業センサスによれば、総農家数（販売農家）は193戸、内訳は主業農家が27戸（14.0%）、準主業農家が55戸（28.5%）、副業的農家が111戸（57.5%）となっている。俵山地区の人口は多いときは約3,000人もあつたが、湯治客の減少や少子高齢化によって現在は約1,300人にまで減少している<sup>10)</sup>。

同地区がグリーン・ツーリズムに取り組むきっかけとなつたのは、2003（平成15）年度に県の日置農林事務所（現長門農林事務所）と一緒にあつて行つた「グリーン・ツーリズム

ム地域資源点検ワークショップin俵山」であった<sup>11)</sup>。このとき初めてグリーン・ツーリズムという言葉聞いた住民も多かったという。この地域資源点検・活用検討会には、俵山地区発展促進協議会、女性林業グループどんぐり、長門市俵山公民館、俵山公民館運営協議会、長門市役所俵山出張所、長門市農林課、J A長門大津俵山支所、西部森林組合長門支所など多様な組織が加わっていた。そして「グリーン・ツーリズム地域資源点検ワークショップin俵山」には検討会メンバー以外の人々もあわせて総勢29名（俵山地区内14名、俵山地区外15名）の参加があった。参加者は農業資源、景観、史跡などの資源点検を行い、後に点検の結果をマップにしている。これらの作業によって、俵山の自然・人・もの・文化すべてがグリーン・ツーリズムの資源になると確認され、この貴重な資源と温泉を活用し、地域活性化につなげようとグリーン・ツーリズムの活動が検討されることとなった。関係者によれば、この資源点検活動が後に大いに役立ったという。

このイベントに続いて俵山地区が行い役立ったのが国土交通省地域アドバイザーの派遣受け入れであった。俵山地区は2004（平成16）年2月に国土交通省地域アドバイザー派遣制度<sup>12)</sup>に応募し、全国20か所の派遣地のひとつに選ばれた。この事業は俵山発展促進協議会の青年部が中心となって引き受け、2004（平成16）年度内に3回行われた。俵山地区担当のアドバイザーは、宮口侗廸氏（早稲田大学教育学部教授）、黍島久好氏（愛知県豊根村若者総合センター所長）、遠藤聡氏（(株)国土開発センター富山支所副理事）の3名で、その派遣テーマは「地域資源と温泉を活かしたグリーン・ツーリズムの取り組み」であった。

阿武町と同じく長門市も2004（平成16）年に県のグリーン・ツーリズム推進モデル地域に指定された。これを契機に「俵山地区グリーン・ツーリズム推進協議会」が結成された。そのメンバーは、俵山地区の発展促進を目的として1972（昭和47）年に設立された俵山地区発展促進協議会青年部を母体として、山口県地域振興部、山口県萩県民局、山口県長門農林事務所、長門市農林課、俵山発展促進協議会本会、俵山公民館、俵山温泉、J A長門大津などからなっている。「俵山地区グリーン・ツーリズム推進協議会」は地域振興アドバイザーからももらった意見も踏まえた上で、青年部を核として資源開発隊、情報提供・収集隊、人的交流実践隊の3つに分け、取り組みを実践することとした。当時、青年部メンバーは20代から40代で構成され、各隊10名程度で活動していた。メンバーの職業は長門市職員、農業協同組合職員、教員、旅館従業員、農業者、その他自営業者など様々であった。

この推進協議会は以下に記す通り数多くの先進地視察も行っている。2004（平成16）年7月の大分県大山町の農家レストラン「木の花ガルテン」視察、10月の福岡県立花町の農家レストラン「大道谷の里」視察をはじめとして、2005（平成17）年6月の広島県安芸高田市川根地区視察、2007（平成19）年1月の熊本県人吉市「ひまわり亭」視察、同年11月鹿児島県薩摩川内市視察、2008（平成20）年11月の宮崎県綾町視察、2009（平成21）年7月の山口県阿武町視察、2010（平成22）年2月の長崎県松浦町視察などである。もちろん様々なセミナーへも積極的に参加している。

俵山地区のグリーン・ツーリズム活動にとって極めて大きな刺激となったのが、地域づくりインターン事業の受け入れであった。地域づくりインターン事業とは、三大都市圏の学生や社会人を地方圏に派遣し、地域の体験プログラム（地域づくり活動、産業体験、地域住民との交流など）に参加してもらい、地方のよさを知ってもらうとともに、フレッシュな観点を地域活性化に役立てることを目的に国土交通省が地方の市町村と連携して行う事業である<sup>13)</sup>。地域アドバイザーの助言を受けて応募したところ採用され、俵山地区は2005（平成17）年度と2006（平成18）年度に実施した。なお、俵山地区は国、県の補助金が切れた2007（平成19）年度、2008（平成20）年度、2010（平成22）年度、2011（平成23）年度も地区住民の力で同事業を行っている<sup>14)</sup>。国の補助金の交付を受けて行われた3回にわたるインターン事業に参加した若者は表4の通りである。表5は2005（平成17）年度の地域づくりインターン事業の体験メニューである。

表4 地域づくりインターン生名簿

年度	氏名	出身県	所属大学	学年	学部	学科
2005年度 7/29～8/18	A(男)	神奈川県	早稲田大学	3年	教育学部	社会科学科
	B(女)	東京都	法政大学	3年	法学部	政治学科
	C(男)	山口県	中央大学	院1年	公共政策研究科	
	D(女)	愛知県	山口大学	4年	農学部	
2006年度 8/7～8/25	A(女)	神奈川県	国際基督教大学	4年	教養学部	社会科学科
	B(女)	東京都	法政大学	4年	現代福祉学部	現代福祉学科
	C(男)	東京都	日本大学	3年	理工学部	建築学科
	D(女)	中国山東省	下関市立大学	院1年	経済学研究科	
2007年度 8/3～8/20	A(男)	愛知県	愛知大学	3年	経済学部	経済学科
	B(男)	和歌山県	立命館大学	3年	産業社会学部	社会学科
	C(女)	東京都	東京女子大学	3年	文理学部	文学科
	D(女)	鳥取県	上智大学	3年	社会学部	新聞学科

（資料）「俵山地区の地域づくりインターン事業の受け入れレポート」。

（注）2005年度のDと2006年度のDの2名は特別参加である。

私が見る限り、俵山地区は今や山口県内のみならず全国的にみてもグリーン・ツーリズム活動において注目される地域といっても過言ではない。これまでの俵山地区の活動でどのようなことがいえるかを指摘しておこう。



表5 2005年度の地域づくりインターン事業の体験メニュー

期日	活動内容
2005年7月29日	到着 市長表敬訪問、歓迎会
7月30日	「やまぐちグリーン・ツーリズムシンポジウム2005年」参加 綱引き同好会参加
7月31日	農業体験、川魚釣り体験
8月1日	終日フリー（秋芳洞、青海島観光）
8月2日	公民館どうげん講座参加、七重河川プール監視
8月3日	農業体験（菊栽培、自然薯栽培）、道の駅見学
8月4日	農業体験（炭窯作り、牧草集め）、綱引き同好会参加
8月5日	公民館いきがい大学参加、彫っちゃテレビ見学・取材
8月6日	農業集落点検（上、下安田）、綱引き同好会参加
8月7日	農業集落点検（上、下安田）
8月8日	集落点検まとめ、集落点検報告会
8月9日	終日フリー（松陰神社、角島観光）
8月10日	農業体験（しゃくなげ園草刈）、FM、AQUA 出演
8月11日	農業体験（鳥獣駆除体験、トラクター体験）
8月12日	温泉街点検、点検報告
8月13日	農業体験（朝市手伝い、こんにゃく作り）
8月14日	終日フリー（大分県湯布院観光）
8月15日	温泉街点検報告、俵山温泉納涼祭り参加
8月16日	農業体験（果樹園手伝い、そば植え、トラクター体験）
8月17日	備長炭グッズ製作、インターン報告会、送別会
8月18日	出発、送迎

（資料）表4に同じ。

第1に、俵山地区では上政、安田、黒川などで10年以上前から独自の農業体験などを実施していた。それを個々の地区だけでなく俵山全体として活性化しようと俵山地区発展促進協議会の青年部が動き出したことは重要である。

第2に、地域資源の確認作業（グリーン・ツーリズム地域資源点検ワークショップin俵山）を行って、地域の人が多様な地域資源（物、生物、人など）の存在を再確認するとともに新たな資源に気付き、そのときの作業の結果（マップなど）が後に活かされたことが大きい。筆者自身もコンニャクづくりを見ていて、いかに「水」が重要かに気付かされた。豆腐でもまったく同様であろう。水は「食」に関わる最大の資源である。きれいな「水」と「空気」が存在する山間部はそれだけで都市にない魅力を持つといえるだろう。

第3に、外からの新しい刺激を積極的に取り込んだことが大きい。これにはいくつかある。農業体験での都市住民との接触（モニター調査他）、専門家のアドバイス（国土交通省アドバイザー派遣制度）、大都市の大学生の意見（地域づくりインター事業）、各地先進地視察、近隣都市の大学生（下関市立大学の学生）の意見などである。俵山地区の人たちはまず都市住民の来訪によって都市住民が何を求めているかに気づかされたが、中でも大きなインパクトを与えたのが大都市の大学生の受け入れ（地域づくりインターン派遣事業）であった。地域に強い関心を持っている学生が2～3週間滞在し意見交換するだけに意義は大きい。俵山では2005～2006年度の国からの補助事業が終わった後も、地元民の負担で継続しているのはそれだけ意義を感じているからであろう。また地域振興アドバイザーのアドバイスを次々と実践に移していった青年部のエネルギーには目を見張るものがある。すでに触れたように地域振興アドバイザー自身もその積極性に驚いたほどであった。

第4に、地域活性化手法として地域資源の複合化をめざしたことはオーソドックスな手法として評価される。山間部は規模拡大による農産物の効率的生産は難しい。しかし、俵山には小規模ながら手作りの味、美味しい水と空気、美味しい味を作り出す寒暖の差、温かい人・コミュニティが存在する。これらの地域資源を俵山という「場」で地元の人々が関わって産業化しようとしている。まさに地域の原料、地域の人材、地域の資本を使った産業＝地場産業そのものなのである。これからの中山間地域の活性化の手法としては地域資源の複合化がますます注目されるであろう。

第5は、俵山の場合、各種行政が絡み合って有効に結集されたことが大きい。まず県の長門農林事務所が俵山地区に資源点検を呼びかけそれに俵山地区の青年部が呼応し、グリーン・ツーリズムで地域づくりを行おうと立ち上がった。おりしも長門市も第六次産業推進室を設けていたように<sup>15)</sup>、意識的に地域産業複合化の推進に努めていたことから追い風となった。まず、国土交通省の地域振興アドバイザー派遣制度の派遣地区指定、県のグリーン・ツーリズム推進モデル地域指定、国土交通省の地域づくりインターン事業指定、国の3省共同プロジェクト「子ども農山漁村交流プロジェクト」受け入れモデル地域（体制整備型受け入れモデル地域）指定、また最近では県（長門農林事務所）は「農山漁村ルーラルビジネス推進事業」の一つとして俵山地区の各種生産組織の連携によるビジネス拡大を支援しようとしている。このように各種の行政のプロジェクトを能動的に活かしているところに俵山の特徴がある。

第6は、なんといっても地域づくりに危機感を持ち、積極的に取り組む現役世代の比較的若い人材が多数存在し、住民間に日常的な友好関係があるからこそベテランとうまく連携しあって事業が進んだことである。積極的に取り組んだ人達の主力は俵山地区発展促進協議会青年部であり、公務員、教員、市会議員、団体職員、農業を含む自営業者と多彩である。俵山ではいわゆる「社会関係資本」が充実しているのである。このような人材が多数いるのは長門市中心部からでも車で20分程度という位置にあることが大きい。容易に通勤ができるため比較的若い人材が地元に住んでいるのである。都市的な職場がないと若

い人材が流出し高齢者しかいなくなってしまう活気が失われる。

俵山地区の活動を総括するならば次のように言えるのではなかろうか。地区内各地でのグリーン・ツーリズムの芽の存在、「衰退しつつある地域をなんとかしなければ」という地元民の危機感の存在、それを打開しようとする積極的な人材の存在、比較的狭い地域ならではの地区民の一体感、外からの新しい刺激（都会の大学生、周辺都市住民、専門家）の取り込み、専門的知識（学識経験者ほかの専門家）の取り入れ、地域にある資源を組み合わせ活性化しようとする地域産業複合化の手法、各種行政（国、県、市）との連携がうまくかみあってプラスの方向に動き出し、さらに加速がかかろうとしている段階といてよい。

最後に俵山のグリーン・ツーリズムによる地域活性化の現時点の意義と今後の課題を指摘しておこう。第1に、俵山がこれまで行ってきた事業から得た財産は現時点では「地域社会の開放化」であろう。俵山の人々は元気になった。経済的メリットの萌芽は見られるがまだそれほどでもない。むしろ意識の面で地域社会が開放的になってきた意義が大きい。一般的に農山村社会は閉鎖的といわれるが、俵山に関しては実に開放的になった。この社会の開放性が将来の展望につながると思う。

第2に、2009（平成21）年5月のNPO法人「ゆうゆうグリーン俵山」のスタート、2010（平成22）年4月の「里山ステーション俵山」のオープンはエポック的な意義を持っていることである。俵山のグリーン・ツーリズムによる地域活性化の動きが本格化した2005（平成17）年からまだ7年に過ぎない。まだ事業規模が小さいためスタッフも少数であるが、今後事業の拡大に伴ってスタッフの充実は必須となろう。地元の人材の活用とともに全国から人材を募ることも必要になってくるだろう。この2つの組織および拠点をいかに活かしていくかが注目される。

第3に、グリーン・ツーリズムを産業化ないし活性化していくためには、事業範囲の拡大と他地区との広域的な連携が不可欠になってくるのではなかろうか。俵山地区では2011（平成23）年に補助金を活用してマイクロバスを購入し、地区民への弁当配達や高齢者の交通の足など広範囲に活用をし始めている。当初の限られていたグリーン・ツーリズム活動が地区民の福祉にまで広がってきた意義は極めて大きい。このような活動の組み合わせとともに事業拡大には広域的連携も重要である。年間2万人の修学旅行を引き受ける長崎県松浦市では松浦市内の10地区を上回る地域と連携して事業をこなしている。俵山地区の場合は農山村であるので、バラエティをつけるためにも青海島地区とも連携して海と山を組み合わせたプランも考えられる。兵庫県香美町にある尼崎市の「自然の家」、大都市周辺自治体が遠隔地の農山村と協定を組んで継続的な交流を行っているなど参考になる事例は多い。俵山において農家民宿を一般化するとともに、集団で宿泊できる施設があってもよいし、あるいは温泉街の旅館の有効利用も考えられてもよいであろう。

第4に、これまで行ってきたように今後も継続して外の刺激を受け続けることは重要である。特に専門家や若い大学生とのコンタクト、行政との連携を継続していくことが重要

である。

第5に、将来を見据えた戦略を考えておくことも必要である。現在日本では長期休暇が得られずグリーン・ツーリズムも日帰りか1泊程度となっている。しかし、近いうちに長期休暇が義務づけられるであろう。そうすれば、長期滞在もでてくる。そのためには、地域の質の向上、すなわちサイクリングロードの整備や景観整備、「おもてなしのこころ」など、滞在したくなるような環境整備が必要になってくるであろう。

### 3. 2 地域の事例から

事例に挙げた阿武町と長門市俵山地区の地域づくり活動には共通点が多い。以下6点を指摘しておこう。

第1に、両地域とも資源再点検を丹念に行っていることである。この資源再点検のきっかけは山口県農林部の出先機関である各農林事務所が声をかけたことにある。グリーン・ツーリズムを活発化させようという意図をもって県職員がノウハウを学び地域で実践しているのである。地元の人たちも農林事務所の職員たちとこの共同作業をすることで個人で気づかなかった資源の確認と発掘につながっている。この資源再点検の作業はずいぶん広範囲のものまで対象としているのが特徴である。これによって得られた情報は後々まで有効に使われている。

第2に、強力なリーダーとその周囲に意を同じくする多くの仲間がいることである。阿武町のリーダーは農林漁業を主業としながら民宿を経営している。民宿だけでは到底成り立たないのである。いずれも広い視野を持っており、来る人々に感銘を与えるほどの話家でもある。俵山地区の場合、俵山のリーダーたちは農業をやりながら市役所や会社に勤めるなど、あるいは市会議員の職についているなど多様なメンバーが集合している。公的な職務に従事しているだけに社会的意識が高く広い視野を持っている。

第3に、両地域とも自分たちの地域に誇りを持っていることである。阿武町の2人のリーダーは自らの地域に対し「日本中でこんなに素晴らしいところがあるか」と、強烈といってよいほどの誇りを持っている。俵山のリーダーは「中山間地域で一番怖いのは地域への誇りがなくなることだ」と話していた。やはり、自らの故郷を誇りに思う気持ちがないかぎり地域を元気にしようという力は湧いてこないだろう。

第4に、両地域とも「外」の刺激を積極的に取り込んでいることである。それらは家族を中心とするイベント参加者、大学生、研究者など多様な種類の人々である。阿武町では10数か国に及ぶ外国人研修生と接触しているし、俵山地区はすでにふれた通り大都市圏の学生を2～3週間にわたり滞在してもらい彼らの新鮮な意見を上手に取り込んでいる。

第5に、活動の場（拠点）があることである。阿武町の場合、道の駅に併設して地域交流ステーションが置かれ拠点となっている。俵山地区は長らく公会堂や公民館が活動の場であったが、最近、里山ステーションが作られ活動の拠点として要の役割を果たすようになった。これら2地域だけでなく、多くの地域で小中学校の廃校をきっかけにその再利用

の検討の過程を経て廃校舎が活動の拠点となっている。

最後に、両地域とも互いに顔を知っている地域範囲で活動が行われている。これらの人たちは日ごろから友好関係があり一体感をもって地域を愛し、地域を考えている。そしてその知り合う範囲の中には役所の人々も入っており、住民と行政の関係がよそよそしくないのが共通している。すなわちいろいろな側面で「社会関係資本」が充実している地域なのである。都市部であったらこのような地域単位での地域づくりは容易ではないだろう。

両地域とも、地域づくり活動を通して地域の人々が誇りを持ち開放的な地域社会になったことは間違いない。すなわち精神的活性化は得ていると言えるが、経済的活性化はまだ緒についたばかりでこれからの課題でもあろう。

## II. 府県による過疎高齢化地域の地域づくり政策－京都府、高知県、山口県を素材にして－

(水谷 利亮)

総務省では、過疎高齢化地域などの地域づくり支援事業として、これまでのいわゆる公共事業中心のハード事業だけではなく、ソフト事業・人に対する支援として、「地域おこし協力隊」や「集落支援員」など地域が外部人材を活用するための費用に対して予算措置を近年はじめた<sup>16)</sup>。地域にとっては、民間の外部人材の活用はもちろん不可欠であるが、市町村合併以降は府県職員による専門的・人的支援はこれまで以上に必要になってきていると思われる。

この章では、府県による過疎高齢化地域・限界集落などに対する地域づくり支援政策のあり方を、主として府県の地域づくり支援体制と府県職員のサポートのあり方に関して山口県と高知県や京都府の3府県の事例を素材にして整理・分析することにする。

### 1. 山口県の地域づくり政策－中山間地域づくり対策

山口県における過疎高齢化地域に対する地域づくり政策は、『山口県中山間地域づくりビジョン』（2006年3月、策定）と、「山口県中山間地域振興条例」（2006年7月11日、山口県条例第51号）に基づいて「中山間地域づくり対策」として行われている<sup>17)</sup>。山口県の中山間地域は、地域住民の生活の場であり、国土の保全・自然環境の保全・食料の安定供給・県民と自然との豊かな触れ合いの場としての機能などの多面的機能を有する県民共通の財産であるが、人口の著しい減少・少子高齢化の急速な進展により農林水産業等の経済活動が停滞し集落の機能が大幅に低下して危機的な状況にあるという。「平成の大合併」の進展に伴い行政区域が広域化することによって中山間地域を取り巻く環境は大きく変化してきているという認識のもとで、現在及び将来の県民の豊かな生活の確保に寄与することを目的として「山口県中山間地域振興条例」が制定された（同条例、前文、および第1条）。県は中山間地域の振興に関する施策を総合的かつ計画的に策定・実施する責務があり、

その施策の策定・実施においては、市町との連携に努め、県民は中山間地域のもつ多面的機能について理解を深めるとともに県が実施する中山間地域の振興に関する施策に協力する責務を有することが求められている（同条例、第3、4、6条）。

なお、ここでいう「中山間地域」とは、離島振興法や山村振興法、半島振興法、特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律、過疎地域自立促進特別措置法により指定された区域、さらにこれらに準ずる区域のことをいう。

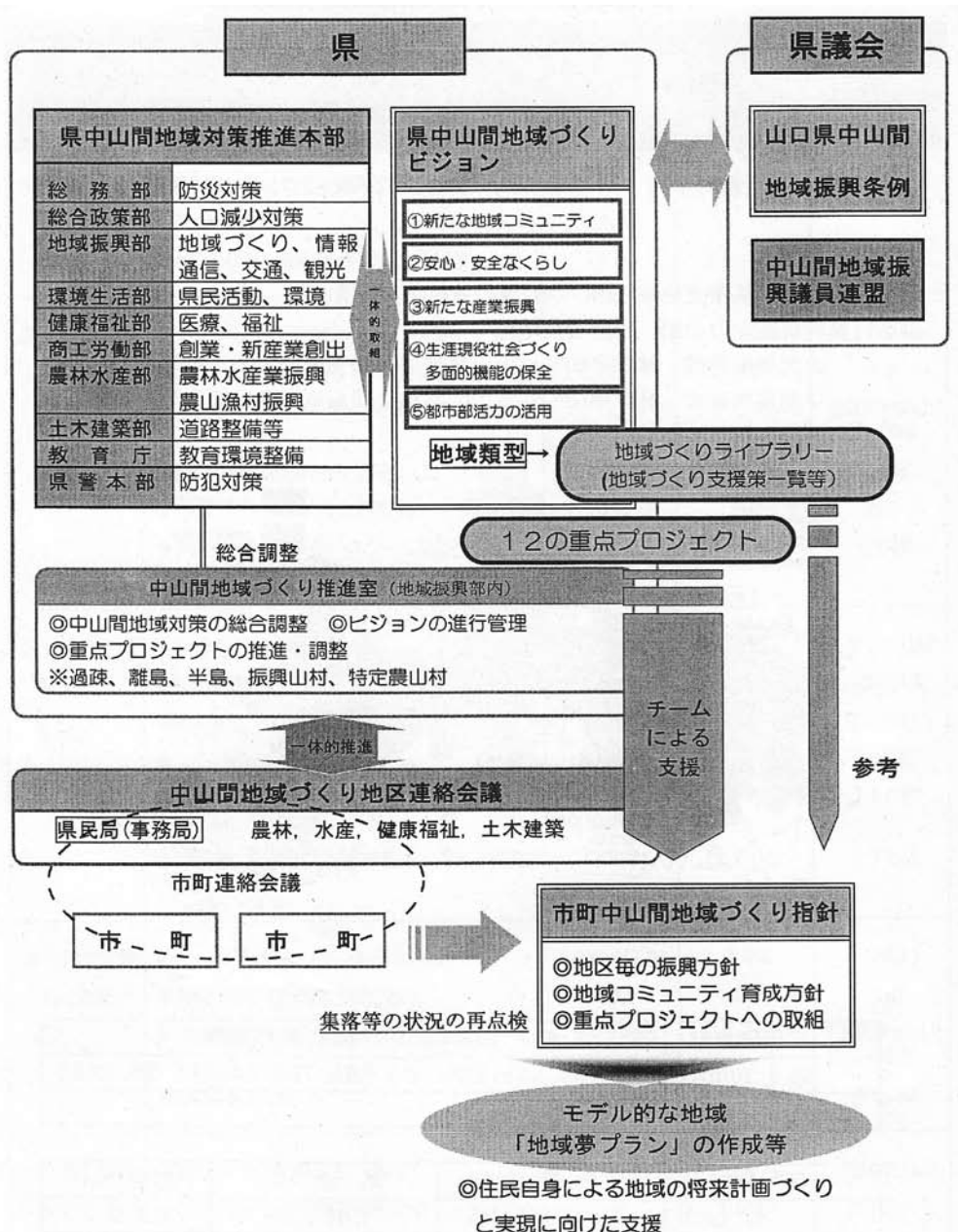


図2 山口県の推進体制（出所：山口県地域振興部中山間地域づくり推進室の資料）

(1) 推進体制

政策の推進体制としては（図2、参照）、県本庁では、部局横断的な推進体制をとるために県中山間地域対策推進本部を設置するとともに、中山間地域等の振興に係る施策の企画と総合調整を行うために地域振興部に中山間地域づくり推進室が設置されている。

中山間地域づくり推進室の職員は、県内の6県民局圏域（萩県民局は2カ所）と山口・防府地域の8つの地域ごとに主任と副主任の2名ずつが「地区担当」として位置づけられている。地域における連絡組織として各地域には、事務局となっている県民局を中心にし、農林・水産・健康福祉・土木建築などの県出先機関・職員からなる「中山間地域づくり地区連絡会議」があり、中山間地域づくり推進室の地区担当と連携してチームによる支援を行っている。中山間地域づくり地区連絡会議と市町との「市町連絡会議」を設置して、一体的政策の推進を行おうとしている。県民局などの県出先機関の職員は、職務分担の一つの職務として、市町中山間地域づくり指針と地域の夢プランの策定・実施などを支援している。

(2) 地域づくりの主要事業

中山間地域づくり推進室の主要な3つの事業を簡単にみておこう<sup>18)</sup>。

まず、①中山間地域元気創出若者活動支援事業（図3、参照）である。中山間地域にお

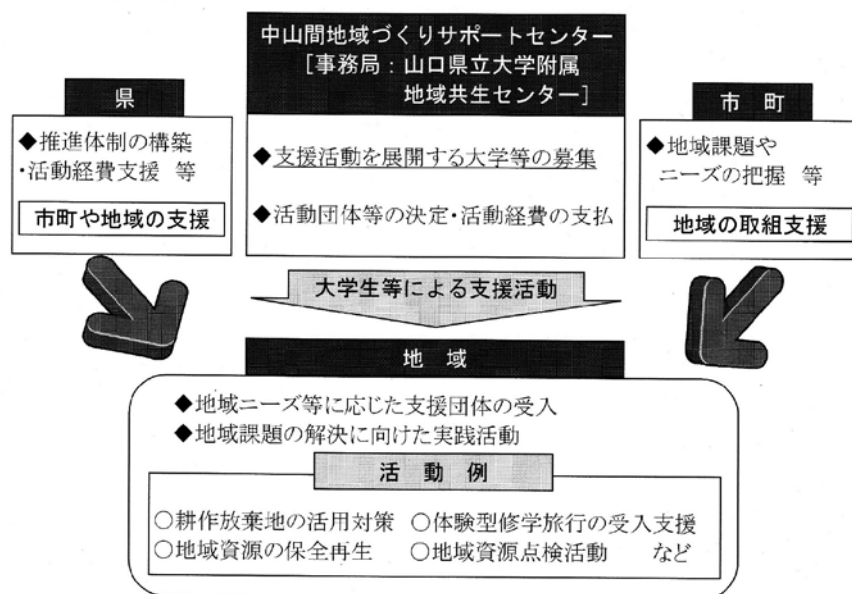


図3 中山間地域元気創出若者活動支援事業のイメージ図  
（出所：山口県の資料）

ける多様な課題や地域ニーズに対応するため、大学生等の外部人材による自発的な地域づくり活動を支援するものである。また、中山間地域の課題解決を支援する活動提案を大学等から募集・採択することや、大学等との連携・調整、支援活動の募集、採択、支援サイトによる活動のPRを行うために「中山間地域づくりサポートセ

ンター」の事務局を山口県立大学附属地域共生センター内に設置し運営している。②中山間地域重点プロジェクト推進事業は、「山口県中山間地域づくりビジョン」に基づく中山間地域づくりを総合的に進めるため、個性と活力ある地域づくりに意欲的に取り組む市町や団体、法人による交流基盤の整備を重点的に支援するものである。③地域の「夢プラン」づくり支援事業は、「手づくり自治区」等が地域活性化に向けて自主的に取り組む将来計画・

「夢プラン」の策定を支援する事業である。「手づくり自治区」とは、中山間地域の小規模・高齢化集落等が既存の集落の枠組みを超えて広域的に支え合うために新たに組織化されたコミュニティ組織のことである。

山口県の中山間地域の地域づくり事業では、集落や地区の地域づくり計画である夢プランを策定・実施するといった計画行政や、山口県立大学附属地域共生センターに「中山間地域づくりサポートセンター」の事務局を設置して県内の大学生を地域づくりの担い手として活用するなど、大学との連携を重視しているようだ。

## 2. 高知県の過疎集落対策

次に、高知県における過疎高齢化地域の地域づくりのあり方を簡単にみてみよう<sup>19)</sup>。

高知県では、関係部局が連携して実効ある中山間地域対策を推進するために高知県中山間総合対策本部を設置し、中山間地域の実態把握や調査研究と中山間地域対策に関連する重要事項の検討・推進を行っている<sup>20)</sup>。本部長は、2012（平成24）年4月からは、副知事から知事に変更された。本部運営のポイントの1つは、対策本部内にテーマ・重点事業ごとの「推進チーム」を設置し、庁内関係課や市町村、地域の住民・団体とともに課題の解決に向けた支援策の検討と実施を行っている。また、2012年度から、産業振興推進部地域づくり支援課から中山間地域政策に関する所管を切り離して、同部内に新たに中山間地域対策課が設置された。

中山間対策の目指す方向は、「中山間地域でだれもが一定の収入を得ながら、安心して暮らし続けることができる仕組みづくり」であり、「生活を守る」と「産業をつくる」の2つを政策の柱にしている。「生活を守る」に関しては、移動手段の確保と生活物資の確保、「命の水（生活用水）」の確保といった課題などに対して、現場で地域支援企画員の裁量・能力に基づいて国や県の既存の事業を活用するなどして、これまで一定程度は取り組んできた。2011年度に県内全域で行った集落实態調査によって、中山間地域の厳しさが一層深刻になってきている実態が全県的かつ詳細に明らかになった<sup>21)</sup>。このような課題に正面から向き合い10年後を見据えた新たな視点を持って中山間地域の再生を目指した緊急の対策を講じるために、2012年度から中山間地域対策の抜本的強化を行っている<sup>22)</sup>。

### (1) 地域支援企画員

高知県では、地域づくりにおける地域・現場では、県職員である「地域支援企画員」が、土木や農業といった部門ごとに配置された県の出先機関に属さないで、縦割りの組織に縛られず、職員の自由な発想で自主的に活動しながら、住民活動のサポートや情報提供、人と人とのつなぎ役や地域と市町村や県とのパイプ役、産業振興計画の地域アクションプランに盛り込んだ個々の取り組みの支援などを行っている<sup>23)</sup>。2003（平成15）年度から県内の広域市町村圏を中心とした7ブロックに7名の地域支援企画員（総括）が配置され、2009年度からは産業振興計画を推進するために組織の見直しが行われ、各ブロックに配属された地域産業振興監のもとに地域支援企画員（総括）が2名ずつと複数の地域支援企画





集落活動センターは、人口減少と高齢化により衰退する集落の維持・再生に向けて集落が互いに連携しながらコミュニティ活動のサポートや福祉・生活面でのサービス提供と特産品づくりなどの経済活動を効果的に組み合わせるための仕組みづくりであり、その拠点である（図4、参照）。集落活動センターの整備の目標値は、4年間で30ヶ所くらい、そして10年間で100ヶ所程度としている。

集落活動センターの運営主体は、地域住民等が主体となって運営する組織（自治組織、NPO団体、商工会、社会福祉協議会等の地域団体、民間企業など）である<sup>25)</sup>。センターは、周辺集落の中心地に設置し、住民の心の拠り所になるとともに、中心集落と末端集落の中継地点として、中心集落への人・モノの流れを生む機能を担い、住民の集いの場であり、地域における住民活動の拠点（事務局的な調整機能）、市町村の中心部や末端集落との連結点、交通・福祉・防災等の機能の拠点となることをめざしている。多岐にわたる集落活動センターの活動は、地域の実情に応じてメニューを組み合わせる「オーダーメイド方式」を取り、市町村が臨時雇用する「高知ふるさと応援隊」がその推進役を担うことになっている<sup>26)</sup>。

この集落活動センターが効果的に機能するためには、県の支援が重要であるが、センターに対する県の支援は3年間の限定としている。具体的な県の支援体制としては、本庁に中山間総合対策本部の集落活動センター推進チームが設置され、7地域ブロックごとの支援チーム（中山間地域対策課課長補佐、地域支援企画員総括、必要に応じて関係課の課長補佐および関係する分野の出先機関の職員）と、集落活動センターごとに1チーム10人前後の態勢できめ細かくサポートする支援チーム（中山間地域対策課担当者、地域支援企画員、関係課の担当者、関係分野の出先機関担当者）がある。そして、地域での一義的な目配りは、地域支援企画員が担当することになっている。

### 3. 京都府－共に育む「命の里」事業

次は、過疎化・高齢化した地域の地域づくりにおいて、先進的な取り組みを行っていると考えられる京都府の「命の里」事業についてみておこう<sup>27)</sup>。京都府は、安全な食料生産に加えて、おいしい水や空気の供給、美しい景観や伝統文化の保全、森林や田畑による自然災害の防止など京都府民の生活を支える農山村地域を「命の里」と位置づけている。「命の里」事業は、2012（平成24）年度から新たな段階・セカンドステージに入っており、「命の里」新展開事業として、後にみる「命の里ビジネス」創生事業と里の地域見守り事業を新たに始めるようだ。

京都府の地域づくり事業には、中山間地域等の集落を民宿村やグルメ村など特色ある「京都村」として再生するために支援員が集落に出向いて村おこしを直接支援するなど旧村等の一般地域のモデル拠点づくりを進めて集落の発展をめざす「京都村」づくり事業と、過疎地域の再生モデルづくりを進めて集落の再生・自立をめざす「命の里」事業の2つがある（図5、参照）。なお、ここでは後者の「命の里」事業が分析の対象となる（図6、参照）。

(1) 「里力再生アクションプラン」

京都府では、当面する府政の重要課題に幅広い意見を取り入れながら的確に対応し、政策決定過程の透明化を図る仕組みづくりを行い、政策策定・実行・評価・見直しのPDCAサイクルを確立するために、アクションプランづくりを進めている。その内容は、次年度の予算に反映されることになっている。

(参考)

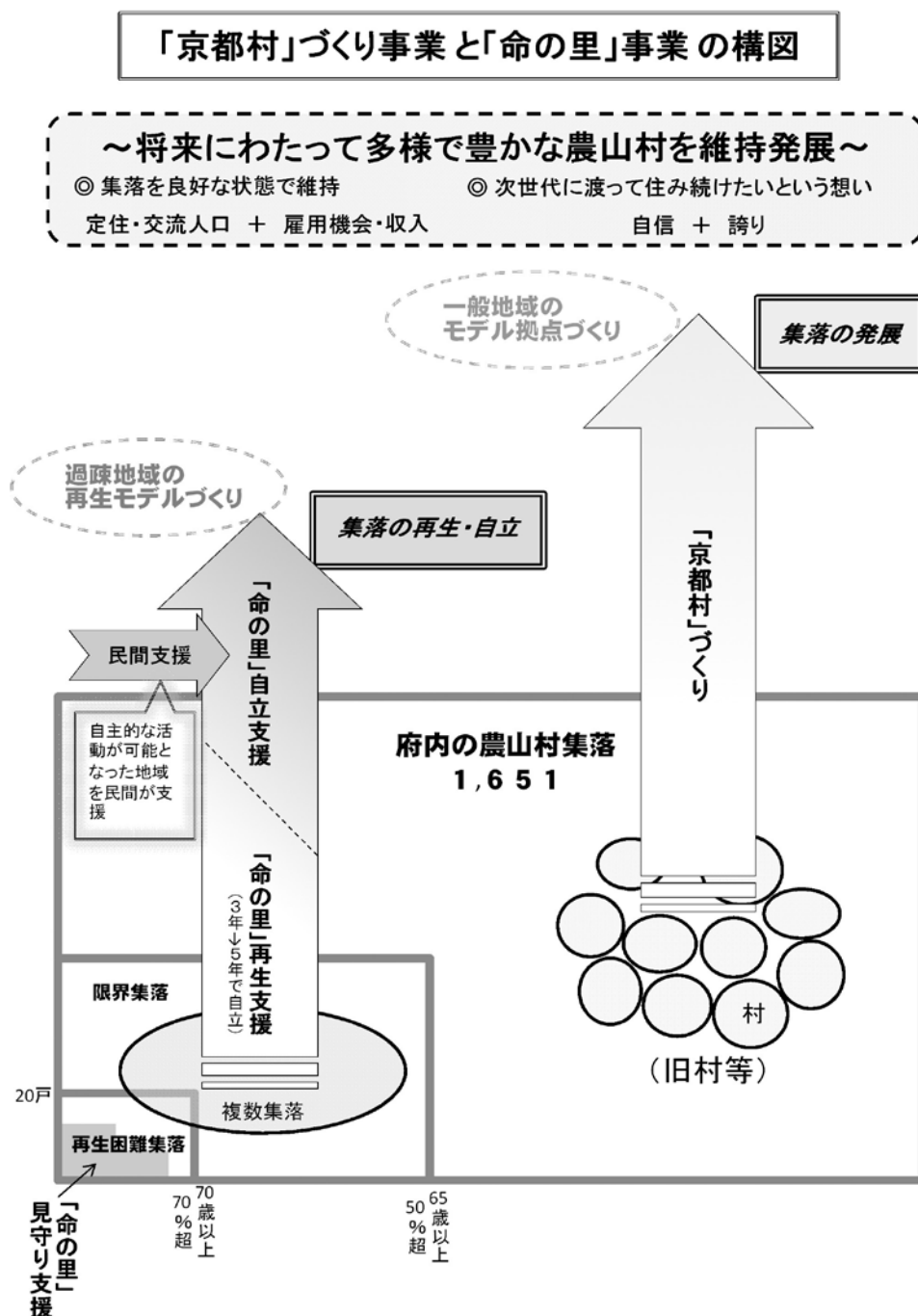


図5 「京都村」づくり事業と「命の里」事業の構図(出所：京都府農村振興課の資料)

# 共に育む「命の里」

## 目的

食料・水・空気など府民生活を支える「命の里」の農山村地域が、過疎化・高齢化で存続の危機にあるため、地域の抱える多様な課題を解決する総合的な施策により地域の再生と持続的発展を支援します。

## 課題

- 【人・組織】 地域の再生を担う人材や組織が不足しています。
- 【仕事・所得】 仕事が少なく、地域で暮らすための所得の確保が困難です。
- 【生活環境】 生活交通の不足や独居高齢者の孤立、学校の統廃合、情報基盤の整備不足等、地域の生活環境に様々な課題があります。

## 総合的な施策展開により、地域の再生と持続的発展を支援



図6 命の里事業のイメージ (出所：京都府農林水産部農村振興課の資料)

現地調査やアンケート調査等を通じて把握した結果、「命の里」では、急速な過疎化・高齢化で地域の担い手などの人材が不足し、人や集落のつながりや絆が弱まり、農林漁業など地場産業の衰退や雇用・就業機会の減少や、鳥獣被害の激増、農林地の荒廃等の問題

が深刻化しているところがあり、医療や福祉・教育・公共交通等の生活環境面の悪化や道路・水道・情報通信基盤等の整備不足など生活の基礎的条件に関わる様々な課題を抱えていることが明らかになった。京都府内の全農村集落1,703のうち、過疎化・高齢化の進んだ集落（65歳が5割を超える集落）は141集落あり、それらの中には、地域活動を支える担い手の不足により農道・水路の管理や祭など地域の共同活動や冠婚葬祭をはじめ田役・道役など社会共同生活の維持が難しくなっている集落もあることが認識されている。

そこで京都府では、2009（平成21）年12月に「里力再生アクションプラン（21年度改定版）」を策定して、「命の里」である農山村地域の将来にわたる維持と持続的発展を図るため、地域の多様な課題を総合的に解決する「共に育む『命の里』事業」を進めている。2009（平成21）年度から概ね5カ年程度の集中的な支援を通じて、府内50地域の農山村地域の再生と持続的発展をめざすことにしている。

## (2) 「命の里」事業

「命の里」に対する具体的な支援メニューとしては、まず、生活環境や農業生産基盤の整備・改良、農業用機械の導入などハード面の支援を行う「里の基礎づくり事業」がある。これには、「里の基盤整備事業」（生活環境基盤、農業生産基盤、営農基盤の3種類）と、地域が自ら設計・運営する生活交通や移住促進事業など多様な地域課題を解決する事業の実践展開を支援する「里の地域活力再生事業」がある。もう一つは、ソフト事業である「里の人づくり事業」で、旧村等の複数集落による連携組織の設立・活動を支援し過疎化・高齢化集落を含む農村地域を総合的に再生することをめざす「里力再生事業」と、過疎化・高齢化集落と大学や企業、NPO等の地域外協力者が一体となって設立する「ふるさと共援組織」の再生計画の策定と実施を含む活動を支援し集落を再生することをめざす「ふるさと共援活動支援事業（継続分）」、そして「人材支援事業」がある。「人材支援事業」には、①府職員・「里の仕事人」を連携組織に配置して組織運営や地域コーディネートを支援するものと、②民間人材・「里の仕掛人」を地域連携組織に配置し地域ビジネスの創設等を支援するとともに地域の将来を担う人材を育成するもの、③次期リーダー候補の発掘や企業やNPO・行政等多様な主体が連携して行う地域人材育成センターの運営がある。

ただ、この「命の里」事業では、ハードとソフトがまったく別物ではなく、旧来型のハコモノなどハード中心の支援から、「里の仕事人」などが地域で役割を担うことによる「ソフト・ハード一体型」の支援への転換をめざしている。

## (3) 「里の仕事人」

「里の仕事人」は、過疎化・高齢化の進んだ農村集落が旧村や小学校区など地域のつながりをベースに積極的な連携を深めることによって地域を再生することを目的として、全国で初めて過疎化・高齢化の進む農村地域に配置された。「里の仕事人」は、府民の「命の里」である同地域の再生に取り組む住民組織と一緒にあって、定住環境の整備、雇用・所得機会の創出、定住人口の確保など、地域主体の多様な課題解決の取り組みを実施している。具体的には、地域課題を直接的に把握すること（ワンストップ）、課題を総合的に

検討し解決案を提示すること（広域振興局に縦割りの弊害を排除した組織横断チームを設置）、地域と共に解決策を考え実践することなどである。京都府は市町村と連携しながら、2009（平成21）年度から5年間に50地区を目標に事業を進めている。2012年4月現在で、14名の「里の仕事人」が、専任で、総合出先機関である広域振興局などに配置されている。

(4) 共に育む「命の里」新展開事業費

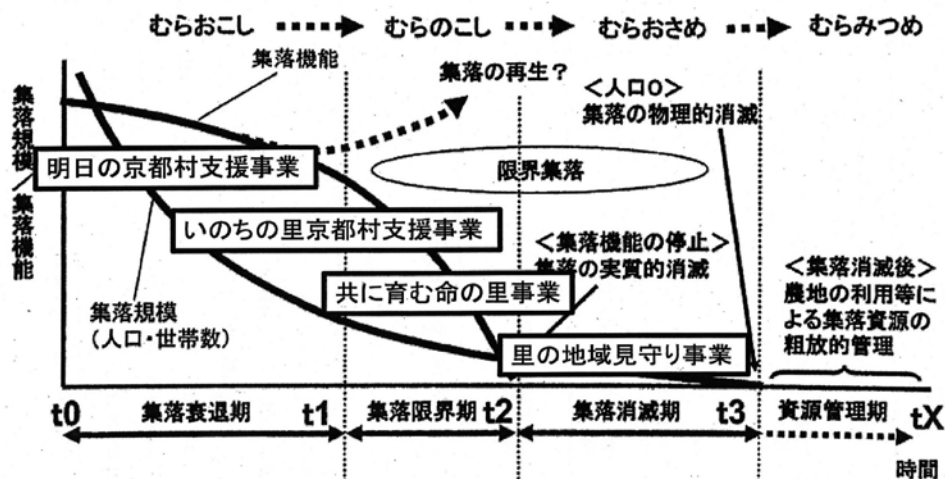
2012年度から「命の里」事業はセカンドステージに入り、関連する2つぐらいの「命の里」新展開事業を実施する予定である。

①「命の里ビジネス」創生事業

この事業は、i) 農山村の再生に貢献する商品やサービスに付加・貼付する「命の里マーク」の商標登録やウェブサイト「いのちの里・京都村」の開設により「命の里」をブランド化して農山村と都市を繋ぐビジネスを推進し、ii) 命の里マークの普及等の企画調整などを担う中間支援組織「NPO法人いのちの里京都村」を設立して、iii) 農山村におけるビジネス化等を支援する「命の里応援基金」（仮称）を設置して、企業や農山村の商品やサービスの価値を向上させるとともに、企業や府民からの寄附や支援活動による地域再生活動の持続と行政支援からの自立を促進するものである。

②里の地域見守り事業

極度の過疎化・高齢化により集落住民の自助・共助による生活維持や、集落の持続的存続そのものが困難であることが明確な集落に対して、住民の暮らしを守るための多様な活動と集落再構築に対する支援などを実施するものである。



作野広和 (2010) 『「限界集落」の捉え方と「むらおさめ」に関する覚え書き』  
島根地理学会誌 第44巻より抜粋、筆者加工

図7 集落人口と機能の関係（出所：京都府農林水産部農村振興課の資料）

ここで、極度の過疎化・高齢化集落とは、里の人づくり事業に取り組んでいない構成戸数20戸以下・70歳以上の人口が70%を超える農山村集落で、この事業に取り組むことについて合意が得られる集落のことである。具体的な事業内容としては、i) 広域振興局単位で、行政、社会福祉協議会、商工会、NPO、生協等が地域課題に協働して対応するプラッ

トホームとして、支援体制や地域ケアプランを検討・策定する「里の絆づくり支援会議」を設置すること、ii) 生活維持や集落再構築のためにかかる経費に対する支援である「里の絆づくり活動支援事業」がある。

この事業は、社会学で議論されている限界集落を越えて消滅しつつある集落の「村納め」を視野に入れているようで、再生困難であっても、今そこで暮らす住民を支援しようとする先駆的な事業であると思われる（図7、参照）。

#### 4. 若干の考察－3府県を比較して

それでは、山口県と高知県、京都府における過疎高齢化地域の地域づくり政策のあり方について若干の考察をしてみよう。

まず、過疎高齢化地域の地域づくりの対象となる地域・集落の範囲をみってみる。山口県では、集落の規模や高齢化率の限定はとくになく、広く中山間地域ということであった。高知県も過疎集落ということで、同様であった。京都府は、「命の里」ということで、一般集落、「限界集落」、再生困難集落といった範疇ごとにそれぞれの事業を設けていた。

府県政策の実施計画のあり方は、山口県では、中山間地域づくりビジョンと市町中山間地域づくり指針を策定して、それらに基づいて事業を実施していた。高知県は、明確な計画という形では策定していないようであり、施策体系のなかに事業を位置づけながら取り組んでいたように思われる。京都府は、アクションプラン方式により、「里力再生アクションプラン（21年度改定版）」に基づいて事業を実施していた。

政策の推進体制と現場職員の職務配置のあり方は、山口県では、本庁に中山間地域対策推進本部と、中山間地域の地域づくりを主に所管する部局として中山間地域づくり推進室を設置し、地域には中山間地域づくり地区連絡会議を設置していた。地域では、直接住民を支援する地区連絡会議の職員が出先機関職員として行う職務の一環として地域づくりを担当しており、夢プランを策定・実施する地域のコミュニティ組織として「手づくり自治区」等を位置づけていた。高知県では、本庁に中山間総合対策本部とその「推進チーム」を設置して、2012年度からは、地域づくり支援課から切り離れた、中山間地域の地域づくりを専門に担当する部局である中山間地域対策課が設置された。地域では、本庁地域づくり支援課所属で産業振興政策も兼務で担当するが、専任の現場職員である地域支援企画員を配置していた。2012年度からは、新たに運営主体となる地域の受け皿として集落活動センターを設置することにしている。京都府では、本庁の農林水産部農村振興課が所管課であり、地域には、広域振興局などの職員として「里の仕事人」が専任で配置され、「里の仕事人」が広域振興局において縦割りの弊害を排除した組織横断チームを作っていた。地域のコミュニティ組織として「ふるさと共援組織」や地域連携組織を位置づけていた。

地域・集落の計画づくりのあり方としては、山口県では、夢プランを策定していた。高知県では、地域計画としては明示されていなかったように思う。京都府は、「ふるさと共援組織」では再生計画を策定し、地域連携組織でも地区計画づくりを行っていた。

地域づくり事業に対する地域団体などの参加に関しては、山口県では、NPO等だけでなく大学・大学生等を積極的に活用していた。高知県では、NPO等が前提として位置づけられていた。京都府では、NPO等だけでなく大学や企業を積極的に位置づけていた。

以上のことから、府県の過疎高齢化地域の地域づくり政策においては、次のようなことがとりあえず指摘できるように思う。まず、市町村だけでなく広域自治体である府県の機能・役割が重要になってきている。そこでは、府県本庁における政策の計画づくりだけでなく、現場・集落やコミュニティレベルにおける地域づくり計画の策定と実施が求められている。その際に、地域・現場でコミュニティ組織等の活動を支援する府県職員には、地域づくりに関する専門的な能力と、対話・説明能力や「対市民規律の自覚」のエートスをもつ「対話型職員」<sup>28)</sup>であることが求められている。そのような現場の府県職員には、兼務や兼職よりも専任の配置が必要になってきているのではなかろうか。

#### 注

- 1) 旧阿武郡は、阿武町、川上村、田万川町、むつみ村、須佐町、旭村、福栄村、阿東町の8町村であるが、交通上のアクセスから阿東町の生活圏は山口市である。したがって、阿東町は広域市町村圏も山口市の広域市町村圏に入っており、山口県が示した合併モデルも旧阿武郡のうち阿東町だけは山口市の圏域に入っている。
- 2) 『平成19年山口県購買行動調査』によれば、阿武町の萩市への購買依存比率は飲食料品が32.7%、衣類が60.8%、身の回り品60.3%、医薬・化粧品が50.0%となっている。また、阿武町には総合病院はない。
- 3) 以下、本稿では都市農村交流事業をグリーン・ツーリズム事業と表現することとする。
- 4) 山口県阿武町『元気!あぶ町!5001プラン』。
- 5) 阿武町『阿武町中山間地域づくり指針』2008年3月策定。
- 6) 道の駅については、1991(平成3)年10月から1992(平成4)年4月まで山口県(阿武町と田万川町)、次いで岐阜県、栃木県で社会実験が行われた。その後、1993(平成5)年4月に第1回登録がなされた。第1回登録は103カ所である。道の駅総数は2011年(平成23)年8月時点で977カ所となっている。
- 7) 3地域とは阿武町、長門市、周防大島町であり3年間にわたって県より補助金が交付される。
- 8) ロバート・パットナムは社会資本を「調整された行動を促すことによって社会の効率性efficiencyを高めることのできる信頼、規範、ネットワークといった社会組織の諸特徴」と定義づけている。(原文は河田潤一訳『哲学する民主主義』206-27ページ、本稿では、山崎克明、道盛誠一「関門地域研究と“ソーシャル・キャピタル”」、『関門地域研究』Vol.15、2006年、2ページを参考)
- 9) 俵山地区については、拙稿「都市農村交流と地域活性化(I)～長門市俵山地区の事例～」、『自治研やまぐち』No.74、2011年2月号を参考にした。



- 10) 同上、12ページ。
- 11) 俵山グリーン・ツーリズム資源点検・活用検討会「俵山グリーン・ツーリズムを目指して」(グリーン・ツーリズム連携パターン提言書) 2004(平成16)年3月。
- 12) この事業は、地域住民による主体的な地域づくり活動の促進、外部からの刺激による地域資源の再認識などにより、合併関係市町村をはじめとする地域の活性化を図ることを狙いとした事業であり2000年度に始まった。地域住民による主体的な地域づくり活動を推進するにあたり、様々な課題に直面している地域にアドバイザーを派遣し、所要の助言などを行うものである。派遣は年3回である。
- 13) 都市・地域整備局地方整備課  
「地域づくりインターンのページ (<http://www.ujiturn.net/intern>)」。
- 14) 2009年度は長門市街地と俵山を結ぶ県道4号線が7月の水害で不通となったため取りやめている。なお、2012年度も実施することになっている。
- 15) 長門市には一時、第六次産業室が設けられたが、わかりにくいということで同室はなくなり現在、その業務は企画政策課の中で行われている。
- 16) 総務省ホームページ ([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000160889.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000160889.pdf))、「地域おこし協力隊・復興支援員・集落支援員・外部専門家」。
- 17) 以下では、山口県『山口県中山間地域づくりビジョン』(2006年3月)、「山口県中山間地域振興条例」、山口県地域振興部中山間地域づくり推進室の資料、および、中山間地域づくり推進室に対するヒアリング調査(2012年2月12日)の内容による。
- 18) 山口県の財政関係資料による。
- 19) 以下では、高知県産業振興推進部地域づくり支援課や中山間地域対策課の資料、および高知県産業振興推進部計画推進課と中山間地域対策課に対して行ったヒアリング調査(2012年4月20日)などの内容による。
- 20) 高知県「高知県中山間総合対策本部設置規程」。
- 21) 高知県「平成23年度高知県集落調査」。
- 22) 平成24年2月の高知県議会定例会での知事提案説明(2012年2月21日)、<https://www.pref.kochi.lg.jp/chiji/gikai-h24-02.html#77>。
- 23) 高知県地域づくり支援課の資料。
- 24) 高知県中山間地域対策課「集落活動センターの概要について」(2012年4月18日)。
- 25) 高知県中山間地域対策課「集落活動センターの仕組み」。
- 26) 「集落活動センター始動へ」『高知新聞』、2012年4月17日。
- 27) 以下の京都府の内容については、京都府ホームページ「共に育む『命の里』事業とは」(<http://www.pref.kyoto.jp/inochinosato/1257139245010.html>)、京都府農林水産部農村振興課の資料、によっている。
- 28) 西尾隆「行政のアカウントビリティとその内在化：「応答的政府」への途」『年報行政研究33』、1998年、74ページ。