

# 北海道農業における 担い手確保問題と 集落機能について

当研究所では平成二五年度から集落問題の専門家による研究班会議を設けて農村集落問題の調査研究を進めており、昨年三月には中間報告書を取りまとめました。

二八年度も同じメンバーで「北海道農業における担い手確保問題と集落機能について」の調査研究に取組みました。

その研究内容の概要について四回に分けて紹介しています。

今回は最終回です。研究班の座長である北大の柳村俊介教授に北海道農業の実態に即した集落対策のあり方について解説いただきます。

## 北海道における

## 集落対策の課題

北海道大学 大学院農学研究院

教授 柳村 俊介

### 一 集落対策の登場とその拡充

本論のテーマである「集落対策」は主に総務省が使用している行政用語である。集落対策はどのように政策課題として浮上り、現在、いかなる位置付けを与えられているのだろうか。

集落対策が最初に登場するのは、総務省に設置されている過疎問題懇談会が二〇〇八年四月に出した「過疎地域等の集落対策についての提言―集落の価値を見直す―」である。一九七〇年に制定された過疎地域対策緊急措置法の後、一〇年毎に過疎

対策立法が制定され、過疎地域市町村を対象とする過疎対策が講じられてきた。集落対策はこの過疎対策に関する検討のなかで登場したのである。

二〇〇八年の提言は集落を対象とする対策の必要性を強調するものである。過疎地域が抱える問題が深刻化する中で「集落の価値について改めて見直す必要がある」とし、「時代に対応した集落のあり方に近づくためには、まず集落の住民が集落の問題を自らの課題としてとらえ、市町村がこれに十分な目配りをした上で施策を実施していくことが重要である」との考えに立っていた。ごく当然のことのように感じられるが、提言が「地域によっては市町村行政の集落への目配りが十分に行われていないのではないかという懸念」を表明していることからすると、市町村をテコ入れしつつ、集落レベルでの対策の積み上げを通じて過疎対策を強化するねらいが込められていたと見られる。提言の具体的内容は、①集落支援員の設置、②集落点検の実施、③集落のあり方についての話し合いの促進、④地域の実情に応じた集落の維持・活性化対策であり、総務省は市町村への周知と助言等の支援を行うよう同年八月に都道府県に通知している。

この集落対策に厚みが加えられていく。まず、翌二〇〇九年度から地域おこし協力隊の事業を開始し、集落支援員による内

部のサポート人材に加えて外部人材を投入する道を開いた。推進要綱で「生活の質や豊かさへの志向の高まりを背景として、豊かな自然環境や歴史、文化等に恵まれた地域で生活することや地域社会へ貢献することについて・・・都市住民のニーズが高まっている」と記しているように、田園回帰の流れを踏まえた対策として打ち出された。

さらに、過疎地域等自立活性化推進事業および過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業といったソフト事業が開始された。改正過疎地域自立促進特別措置法が二〇一〇年に施行されたのを受け、過疎対策事業債の対象を拡充し、ソフト事業の強化をはかることにした。前者の過疎地域等自立活性化推進事業は産業振興（スモールビジネス振興）、生活の安心・安全確保対策、集落の維持・活性化対策、移住・交流・若者の定住促進対策、地域文化伝承対策、環境貢献施策の推進等を内容とするもので、二〇一〇年から開始された。後者の過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業は二〇一五年から開始されたもので、基幹集落を中心に複数集落のまとまりを形成し活性化をはかる「小さな拠点づくり」のための対策として位置付けられている。

以上は総務省が取り組んでいる集落対策の流れだが、共通の問題意識に立脚し、密接に関連する政策が他の省庁でも取り組

まれている。例えば、小さな拠点形成について見ると、国土交通省は二〇〇八年の国土形成計画（全国計画）で「維持・存続が危ぶまれている集落が存在している」と認識し、研究会や検討会を通じて小さな拠点づくりに関する検討を重ねた。二〇一三年三月には「小さな拠点」づくりガイドブックを作成、二〇一五年八月の第二次国土形成計画（全国計画）では対流促進型国土の形成を基本コンセプトとし、その中に「集落地域における小さな拠点の形成」の課題を位置付けた。

農林水産省も二〇〇七年度から農地・水・環境保全向上対策等の地域政策を政策の柱に据えたが、二〇一五年度に農村集落活性化事業を実施する等、小さな拠点の形成を目指す対策を講じている。

そしてこれらを強力にバックアップしているのが第二次安倍政権の掲げる地方創生である。国は二〇一四年一二月に「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定し、地方自治体にも「地方版総合戦略」等の策定を求めた。国の総合戦略では、二〇二〇年までに達成すべきKPI（重要業績評価指標）として小さな拠点を一、〇〇〇箇所、地域運営組織を三、〇〇〇団体形成することとしている。地域運営組織は「地域住民自らが生活サービスの提供やコミュニティビジネスの事業主体となり得る地域住民主体の組

織」<sup>注1)</sup>と定義されているもので、二〇一六年三月に公表された報告書では全国四九四市町村において一、六八〇団体が小学校区等の範囲で設置されているとの調査結果が紹介されている<sup>注2)</sup>。

このように、集落対策は、サポート人材の投入による集落点検等の取り組みの支援から始まり、一〇年足らずの短期間においてスマートフォンビジネス振興、小さな拠点形成、地域運営組織によるコミュニティビジネス展開を進める諸政策によって拡充され、現在は複数の省庁にまたがる重要政策課題としての位置付けを与えられるに至った。

## 二 北海道における集落対策

国の動きと並行して北海道でも集落対策についての検討や取り組みが進められてきた。二〇〇八年に過疎地域を考える懇話会を設置するとともに、集落の概況把握に向けた過疎地域・高齢化集落状況調査や集落支援員活用モデル事業を実施している。翌二〇〇九年には市町村との意見交換、さらに北海道市町村振興協会による過疎・高齢化問題集落への対応策に関する調査研究報告書のとりまとめがなされた。また、二〇一〇～二〇一二年にかけて北海道集落対策促進会議を設置し、集落実態調査を実施

しながら集落問題の検討を行った。それらを踏まえ二〇一三年三月に「北海道における集落対策の方向性」をまとめ、これが現在に至る集落対策の基本方針となっている。

この文書では、取り組みの基本的な考え方として①集落対策の必要性など危機意識の共有、②地域特性や課題に応じた対策、③多様な主体による役割分担の三点を掲げ、これらを通じて地域の主体性に基づく集落対策を確立することを謳った。その上で、二〇

一三〜一四年度を集中対策期間、二〇一五〜一七年度を対策定着期間とし、集中対策期間に三箇所モデル地区を設定、施策の実施とその検証を行うことにした（集落総合対策モデル事業）。また、集落問題研究会の設置、集落問題地域フォーラムの開催、集落地域リーダー養成講座の開催等を内容とする集落総合支援事業、デマンド交通導入・巡回販売買物支援・空き

表 北海道における集落対策の取り組み（2013～2016年度）

基本的な考え方	取り組みの内容
①集落対策の必要性など危機意識の共有	集落問題地域フォーラム（2013） ガンバル集落サポート事業（2014） 北海道元気なふるさとづくり交流大会（2014～）
②地域特性や課題に応じた対策	リーダー育成（2013～） 「ガンバル集落」人づくり事業（2014） 集落総合対策モデル事業（2013～14） 集落維持活性化支援事業（2015） 「ガンバル」集落元気創造事業（2014） 集落生活支援複合サービス推進事業（2015） 都市人材誘致育成推進事業（2015） いなか暮らし応援プログラム推進事業（2015） 集落問題研究会の開催（2013～）
③多様な主体による役割分担 （横断的なサポート体制の確立）	集落支援人材ネットワークの構築（2013） 集「案」づくりサロン（2014～）

資料：北海道総合政策部地域創生局地域政策課作成の資料による。

家・空き店舗活用等の取り組みを支援する集落維持・活性化促進事業を実施する方針を掲げていた。

二〇一三〜一六年に実際に行われた主な対策は表に示すとおりだが、ここに記載された以外にも「北海道集落対策ハンドブック―集落の明日の暮らしを考えるヒント―」の公刊（二〇一四年三月）等の取り組みがなされている。

### 三．集落再生のモデルを想定することの難しさ

上記の中で北海道が大きな力を注いだのが集落総合対策モデル事業とそれを継続した集落維持活性化支援事業である。公募で採択された三箇所を基幹産業別モデル（占冠町）、高齢化別モデル（幌加内町）、再編統合別モデル（深川市）として位置付け、集落対策を集中的に実施するという実験的な取り組みを行った。ただし集落対策を進めていく上でこの三つが集落再生に向けたモデルになるということを想定したものはなさそうだ。モデルの名称は各地区の取り組みの特徴を表現したものと見られる。

通常であれば、集落再生のモデルを想定し、それに近づけるように集落対策を実施するというアプローチをとるであろう。しかし、集落再生のモデルを想定することは容易ではない。こ

のことについて少し踏み込んで述べてみたい。

本誌第一〇四号で論じように、北海道の農村集落は都府県にはない際立った特質をもつ<sup>(注1)</sup>。第一は散居制という空間的な特質である。第二は農業経営者を中心とする農事組合型の集落であり、組織的な特質をなす。このような北海道特有の農村集落は農業開発を進めるにはたいへん都合だったが、過疎化が進むと、集落を維持するための種々の「コスト」が高むことや現役の農業経営者の負担が過大になるといった問題を抱えるようになる。農業開発が一段落し、成熟した定住社会を構築すべき時に、従来型の集落を維持してきた条件が崩れつつある。

では、これまでの散居制や農事組合型の組織という農村集落の根幹を転換し、成熟した定住社会への脱皮を急げば良いではないかと多くの人々が考えるであろう。具体的には、散居制から密居制（集住）への転換、そして農業経営者中心の農事組合型集落から全住民による「コミュニティ」への転換が課題となる。だが、前稿で詳しく述べたように、これらは「言うは易し」の難題であり、多くの困難が立ちふさがる。従来型集落の特質を逆転させて新たな集落の像を描くことは可能だが、それを実現するためのプロセスを描くことができないのである。

このように、集落再生のモデルを想定することの難しさは実現プロセスをいかに描くという点にある。いったん出来上がっ

た農村集落の根幹を変えるには長い時間と粘り強い取り組みが必要になるのである。

#### 四 「公助を前提としない共助」システムの構築

北海道における集落再生は住民の主體的取り組みを基本とするものにならざるをえないと考えられるが、このことについても北海道の農村集落は府県とは際立った違いを見せる。それは農村集落の自治的性格についてである。

先に述べた集落支援員による集落点検、複数の集落にまたがる集落ネットワーク圏II小さな拠点の形成、地域運営組織の設置といった一連の集落対策は、共助社会の再構築を目指すものである。政策が向かう方向は、住民が自ら問題を解決する自治的な「コミュニティ」の形成であることは疑いない。

国の対策のいくつかについて北海道の実績を見てみよう。

二〇一六年度に集落支援員を配置した自治体は全国で二八一（四府県二七七市町村）、人数は専任一、一五八名、兼任三、二七六名であった。都道府県別の詳細は専任支援員についてだけ示されている。全国では二三〇自治体だが、北海道では一六市町（三四名）である。自治体数で全国の七%、支援員数で三%のシェアになる。他方、同じ年度に地域おこし協力隊員を配

置した自治体の数は全国で八八六（二一道府県八七五市町村）、隊員数は三、九七八名である。北海道は二二七市町村と道に五四〇名が配置され、自治体数・隊員数ともに全国の一四％のシェアを占めた。集落支援員よりも地域おこし協力隊の投入に熱心な自治体が多いが、北海道ではその傾向が顕著に現れている。

先に挙げた総務省の地域運営組織に関する調査報告書によると、北海道では三九市町村に七八組織がある。地域運営組織がある市町村の割合は全国平均三二％に対し、北海道は二二％にとどまる。また、同じ時期に総務省が公表した調査報告書<sup>〔注1〕</sup>によると、集落ネットワーク圏が全国七九七市町村中一三六市町村において九六九確認された。北海道では一四九市町村中市町村で、ネットワーク圏数も三にとどまった。

これらの調査結果から受け取ることができるのは、自治的なコミュニティ形成を目指す国の対策に対し北海道では積極的な対応が容易ではなさそうだという印象である。

もともと「自治村落」の長い伝統をもつ府県の農村集落<sup>〔注2〕</sup>に対し、北海道の農村集落は行政や農協等の農業団体との関係が強い。行政サービスや農業事業を効率よく利用できるように農村社会が形成され、その主要な要素として農村集落が存在してきた。つまり「公助を前提とした共助」のシステムとして農村集

落が形成されており、集落は「窓口組織」としての機能を果たしてきた。これは必ずしも弱点であるとは言えず、農家や住民の出入りが激しく戸数規模が零細化しても、集落を維持することが可能になるといったメリットもあった。

しかし、「公助を前提とした共助」のシステムを維持することが困難になるにつれ、「公助を前提としない共助」のシステムへと移行することが求められている。共助を基本とする自治的な集落を形成し主体的に問題を解決する力を向上させることによって、散居制や農事組合型の集落の根幹を変えていく取り組みにつながるものが期待される。北海道の農村社会が直面しているのはこのような難題である。

注1 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議「地域の課題解決を目指す地域運営組織―その量的拡大と質的向上に向けて―（最終報告）」、二〇一六年、四頁。

注2 総務省地域力創造グループ地域振興室「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」、二〇一六年三月。

注3 柳村俊介「北海道における農村集落問題の特質」、「地域と農業」、第一〇四号、三〇～三五頁、二〇一七年を参照。

注4 総務省地域力創造グループ過疎対策室「集落ネットワーク圏を担う人材の確保とつながりの構築に関する調査報告書」、二〇一

六年三月。