

## 集落移転を巡る歴史から、 柏崎市の今後の小規模集落への対策を探る ～守りの取組から、活性化の希望を見出す～

新潟県柏崎市総合企画部企画政策課 田邊靖典



### 序章 はじめに

本レポートでは、私の故郷「居谷集落」を対象として、集落移転を巡る歴史から柏崎市における今後の小規模集落対策の可能性について検討する。しかし、ここでなぜ居谷集落を対象として検討するかについては次の2つの理由があり、この両者を意識しながら考えてみたい。

第1には、集落移転は過疎対策としては最終手段であり、住民の意思が十分に尊重される必要があるという点である。

柏崎市においては既に小規模集落が顕在化しつつあり、さらに、今後、長期に渡ると予測されている人口減少により、過疎化の拡大と集落の小規模化が懸念され、これらへの対応策の検討が必要となる。検討にあたっては、生活インフラや公共交通、医療施設などの維持のほか、住民を利便性の高い地域へ移転させる集落移転などが検討の視野に入ってくるのが予想される。柏崎市内における集落移転に関する唯一の事例としては、昭和46、47年度に旧高柳町が4集落を対象として進めた事例が挙げられる。さらに、集落移転の働き掛けを受けながら、住民の意思によって現在も集落として存続しているのは「居谷集落」だけである点を考慮すれば、いわゆる課題先進地域と捉えることができるのではないだろうか。つまり、居谷集落の現在に至るまでの経過と現状について認識を深めながら、小規模集落への対策について検証を行うことは、住民にとって身近な地域を取り上げることで現実味を持たせる効果が期待でき、今後の柏崎市における過疎対策を検討するうえで有効ではないかと考えるからである。

第2に、自分の故郷を失うことへの寂しさや不安、そして危機感が生じているという点が挙げられる。誰もが生まれ育った故郷を有し、そこには様々な思い出や思い入れがあるように、私にとってもかけがえのない思いが多く詰まった故郷が居谷集落である。しかしながら、現在では、著しく減少した人口と高齢化の進行により集落ぐるみによる内発的な活動も皆無となっている。本レポートの作成にあたって、改めて住民の話に耳を傾けることを通じて、こうして住民の話に耳を傾け、そして生活を見守る活動の中から集落が生き残ることができる取組を模索することができないだろうかという思いに至ったことも1つの理由に挙げられる。

このことから、①旧高柳町の地域づくりの歴史を振り返り、②この歴史の中における居谷集落の歩みと現状から「人・土地・ムラの空洞化」の状況と、その深層にある「誇りの空洞化」について検証を行い、③小規模集落への今後の対策について考えることとしたい。なお、検証にあたっては住民の聞き取りを踏まえつつも、高齢や健康上の理由などから必ずしも聞き取りだけでは十分でない点もあることから、関係資料や住民の手記、筆者の記

憶によって内容に補足しながら作成するものとする。

## 第1章 高柳町地域の概要

### 1 高柳町地域の自然と社会経済、人口

#### (1) 自然

平成 17 年の編入により柏崎市の最南端に位置し、東西に 11.2 km、南北に 9.8 km の広がりを持ち、総面積は 66.78 km<sup>2</sup> の農山村地域である。北部に黒姫山、東部に八石山系の山々を仰ぎ、地域全体の 75% が急傾斜地で、起伏に富んだ山間地形を日本海に注ぐ二級河川の鯖石川が縦貫し、その支流沿いに大小 19 の集落が散在している。気候は典型的な日本海側気候に属し、降雪は概ね 12 月下旬に初雪を迎え、消雪は 4 月中旬と根雪期間が長く、56 豪雪、59 豪雪など想像を絶する未曾有の積雪を記録した豪雪に見舞われるなど新潟県内でも有数の豪雪地帯である。

資料 1 柏崎市の位置図



昭和 30 年に石黒村を編入、同年 11 月の町制施行を経て高柳町となり、その翌年には東頸城郡松代町倉下地区を編入した。町制施行当時は 21 集落あったが、昭和 46、47 年の集落再編成により中後、後谷、白倉の 3 集落を廃し、町制施行 30 年の節目となった昭和 60 年に東頸城郡松代町田代地区を編入し現在に至る。

#### (2) 社会経済

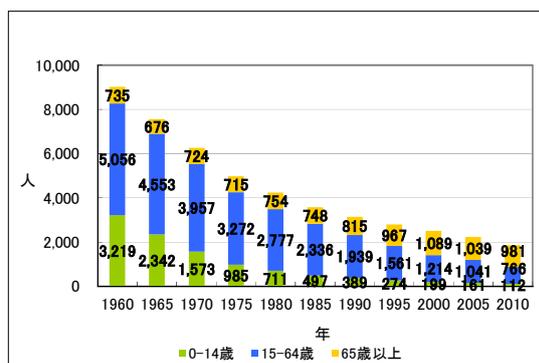
道路交通網は、幹線道路である国道 252 号、353 号、主要地方道 2 路線、一般県道 5 路線を中心に道路網が形成されているが、山間地のため主要幹線以外の道路は地形的な制約から急カーブ、幅員狭小箇所が多く、本格的な改良が難しい状況にある。国道 2 路線は、市街地や隣接市を結ぶ主要路線となっており、特に国道 252 号は、北陸・関越両自動車道へのルートとして交通量が増加している。公共輸送機関は路線バスが唯一の手段であり、自家用車の普及や人口減少から利用は減少傾向にある。

産業は稲作を主体とした農業が中心であるが、耕地は傾斜地形の制約を受け分散した所有形態のため農家は小規模経営が多く、兼業農家が大半を占めている。

#### (3) 人口

平成 22 年国勢調査では 1,859 人と、昭和 35 年の 9,010 人と比較して 79.4% 減少しており、今後もこの減少傾向は続くと予測される。人口構成では、35.7% を占めていた年少人口 (0~14 歳) は、平成 22 年では僅か 6% に、また、生産年齢人口 (15~64 歳) も 56.1% から 41.2% まで減少している。その一方で老年人口 (65 歳~) は 8.2% から 52.8% となっており、こうした人口減少と

資料 2 人口の推移 (各年国勢調査)



少子高齢化の急速な進行が、地域活力を衰退させる大きな要因となっている。

## 2 高柳町地域の地域づくり

### (1) 行政主導による過疎対策

旧高柳町では、昭和 45 年に過疎地域の指定を受け、同年に策定した高柳町過疎地域振興計画(昭和 45～49 年)に基づき、行政主導により生活環境施設の整備や住民福祉の向上、産業振興施策を進めるとともに、3 集落の集落移転などの施策を進めてきた。

特に、3 集落の集落移転については、その後の豪雪対策などによる行財政への一定の効果があったとされたものの、町内に留まった住民はごく僅かであり、さらにこうした一連の動きの中で、住民の町外転出の機運にも拍車をかけ過疎を助長したと言われている。

### (2) 協働による地域づくりへの転換

その後も、様々な施策を講じてきたものの過疎化には歯止めがかからず、人口は徐々に減少し地域の活力の衰退が危惧されていた。

しかし、昭和 60 年に実施された国勢調査の結果では、旧高柳町の人口減少率が 17%と県内ワーストワンを記録したことをきっかけに「このままでは町がなくなる。」という地域存続の危機感が生まれた。このことをきっかけに町の若者の中に自分達の地域のことは自分達で考えようという動きが広まり、周囲の反対や戸惑いの声がある中、初めての取組であった、昭和 60 年の西武百貨店の物産展「日本の 101 村展」に参加したことで、住民の地域が持つ価値に気付くきっかけとなった。

そして、当時の町長の「金は出しても、口は出さな。」という決断の下、昭和 62 年に若手住民 30 名と若手役場職員 11 名に助言者 8 名を加えた「高柳町ふるさと開発協議会」が創設された。この協議会には「都市との交流」などの 5 つの部会が設けられ 2 年間に渡り延べ約 200 回に及ぶ議論が重ねられ、農村滞在型の交流観光で地域活性化を図ろうとする「住んでよし、訪れてよしの高柳づくり構想（じよんのびの里づくり構想）」を策定した。（「じよんのび」とは、ゆったりのんびりとし、芯から心地よい状態を指すお国言葉。）

この策定段階での議論の中心は役場職員ではなく、あくまで住民でありこうした議論を通じて住民の中に地域づくりの機運が醸成され、その結果、現在も続く「狐の夜祭り」など住民主導による地域資源を活かした新たな取組が生まれた。

さらに、「訪れてよし」の取組として、交流観光の拠点となる「じよんのび村」や「県立こども自然王国」、サテライト施設である「荻ノ島かやぶきの里」、「門出かやぶきの里」などの整備を進めたことで、観光入込客数は以前と比べて 9 倍の 27 万人に達し、経済波及効果は年間 9 億円とも言われるまでとなった。

そして、これらの取組は全国でも有名となり、「全国農村アメニティコンクール最優秀賞（平成 4 年度、国土庁）」や「過疎地域自立活性化優良事例表彰総務大臣賞（平成 16 年度、総務省）」など数々の賞を受賞するまでとなる。

### (3) 地域づくりに対する温度差の顕在化

こうした一連の取組の中、平成 6 年度から 3 年間にわたり、生活向上を目指し「住んでよし」の取組として町内を 13 地区に分けた集落ごとの「地区振興ビジョン」の策定を進め、

翌年度から地区振興ビジョンの実現に向けて集落活動の個性化に向けた取組が進められてきた。なかでも「荻ノ島集落」では、貧しさの象徴とされてきた茅葺き民家の立ち並ぶ風景を、住民の抵抗がある中で外部に強く発信し、都市部の住民の農村志向を掻き立てながら都市住民との交流など地域の活性化に結び付けることに成功している。

その一方で、居谷集落を含む7集落で構成する石黒地区では、旧石黒村として、昭和30年の合併後も個々の集落として存在しつつも1つの共同体としても存在していたことから、前述の「地区振興ビジョン」の策定も石黒地区として検討を進められてきた。この検討の中では個別の集落に言及する内容は盛り込まれず、地区全体に渡る取組について検討が行われたこと、また、物理的にも中心部から離れていたこともあり、全町挙げての交流観光の取組に対する意識は希薄で、加えて、既に集落に顕在化していた過疎化と高齢化によって新しい地域づくりに向けた内発力を生み出すには厳しい環境に置かれていた。

こうして20年以上にわたって進められてきた地域づくりによって、現在も緩やかな過疎化は進行しているものの、住民の地域づくりに対する意欲が培われ、地域に対する誇りを取り戻すことに結びついた一方で、地域づくりに対する温度差が顕在化したこともうかがえる。

## 第2章 居谷集落の現状と空洞化の状況

ここまで、旧高柳町が進めてきた地域づくりの歴史について触れてきたところであるが、住民との協働による地域づくりへと地域経営の方針を転換したことで、住民主導による取組が展開されてきたことがわかる。これらの取組からも住民の地域への誇りは、過疎対策を講ずるうえでは欠かすことのできない要素であるといえる。

ここでは、居谷集落が置かれている環境と歩み、そして現状について「人・土地・ムラの空洞化」として整理を行いながら、小規模集落への対策の前提となる「誇り」の空洞化の状況について検証を行うこととする。

### 1 集落の概要

#### (1) 自然

柏崎市と十日町市との市境に接する旧高柳町の最南部に位置し、東西は長く南北に短い、山々に囲まれた沢地に集落が形成されており隣接する集落までは約2.5km、車で10分程の距離にある。冬期は12月中旬から降雪に見舞われ、5月上旬まで根雪期間が及ぶ。最大積雪は概ね平均して3m50cm程度であり、高柳町内でも有数の豪雪地帯である。

#### (2) 社会経済・生活

基幹産業は稲作を中心とした農業であるものの、集落一帯が傾斜地のため、古くから耕地に適した場所を求めて新田開発が進められてきたものの、限られた耕地面積である。ま

写真1 居谷集落（平成23年、柏崎市撮影）



た、地すべりを引き起こしやすい土質であったため、度々、耕地に甚大な被害を及ぼすとともに、農作業の効率化を図るための基盤整備も困難が伴い不整形の水田が多い。

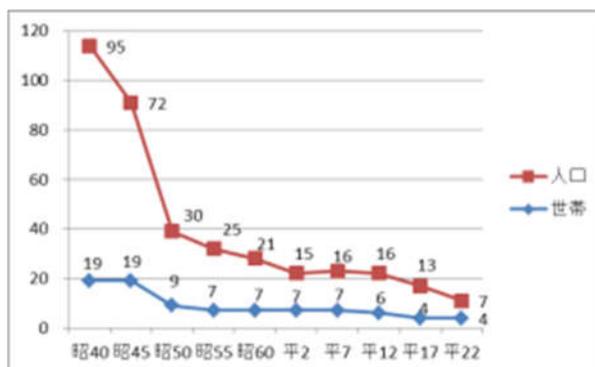
集落と外部を結ぶ唯一の道路は国道 353 号線のみで、冬季間も除雪によって無雪化が図られている。

生活用水は、高柳町地域では唯一、上水道が整備されていない集落であり現在も山水によって各世帯で確保してきている。そのため、降水量が少ない夏には度々、生活用水の確保に支障をきたすこともある。

### (3) 世帯・人口

明確な記録が残されていないが、昭和 20 年の太平洋戦争の終結によって戦地から帰還する者が多くいたとされ、この時期に居谷集落を含む村全体の人口はピークを迎えていた。記録が残されている昭和 30 年の居谷集落の人口は 18 世帯 112 人の規模となっており、これにほぼ匹敵する世帯・人口規模を誇っていたものと推察される。しかしながら、同時期からの高度経済成長のなかで、若者を中心とした人口の都市部への流出がはじまり、昭和 45 年には 19 世帯 72 人まで減少し、昭和 50 年にかけては、それまで減少していなかった世帯の減少を伴う大規模な人口流出が発生する。以降、平成 12 年までの長年に渡り 6 から 9 世帯、人口 20 人前後の時代が続き、平成 22 年では 4 世帯 7 人（男性 2 名、女性 5 名）となっており、高齢化率は 71%にまで達している。

資料 3 人口の推移（各年住民基本台帳人口）



## 2 これまでの集落の歩み

### (1) 集落の起源

明確な記録はないものの旧松之山町（現十日町市）に残る民話に、村を追われた大旦那が下僕と女中を引き連れて住む場所を探していたところ、辿り着いた場所が、現在の居谷集落の場所とされている。この大旦那は、耕地を開墾しながら農業に励み、生活にゆとりが生まれた頃、下僕と女中と一緒にし、分家として出したと言われている。その後も、さらに耕地の開墾をしながら、分家を繰り返し、やがて 18 軒の居谷集落となった。

しかし、厳しい地形の中で限りある耕地のため、このまま戸数が増加すると 1 軒当たりの耕地が少なくなり、共倒れになることを恐れ集落の重立（おもだち）と言われた集落の役員が集まり、20 軒以上増やさないことを取り決め、以後、この取り決めを守ることで居谷集落を維持してきたとされている。

### (2) 災害復旧、公共事業がもたらした活況

昭和 20 年、昭和 40 年の大規模な地すべりによって集落は度々、被害に見舞われていたことから昭和 42 年に全域を地すべり防止区域に指定されている。その後も昭和 44 年、49 年と地すべりが発生し、これら一連の地すべり防止のための工事は 25 年という長期に渡っ

て実施された。

これらの一連の工事は、零細農業により限られた収入しかなかった多くの住民にとって、集落に居ながら安定した収入の道の確保に繋がり、さらに、国道 353 号の改修も相まって集落はにわかに活況を呈していたと言われている。

### (3) 集落移転計画が引き起こした大きな人口流失 ～人の空洞化～

昭和 45 年に旧高柳町は高柳町過疎地域振興計画を策定する。さらに翌年 3 月には集落移転を盛り込んだ同計画を策定したところであり、その内容は次のとおりである。

---

## 現況と問題点

高柳町は毎年 3m 余りの積雪を記録する山間豪雪地域で、大小合わせて 21 の集落が散在している。特に中後・後谷・白倉はいずれも急激な人口減少により 20 世帯 100 人未満の小規模集落としての機能維持が困難となりつつあり、立地条件も悪く、集落間の有機的連携も阻害されており、特に冬期間における交通及び医療の確保は深刻化している。

したがって、共同体活動を営むことは不可能となった集落、あるいは文化的生活の享受という点から看過しがたい状況にある。小集落又は、なだれ等自然災害の危険性を有する集落を社会経済の発展に即応する広域的な生活圏に住民の意思を尊重しつつ集落移転する必要がある。

集落移転の対象となる小集落は次のとおりであるが、これらの小集落はいずれも冬期間 5m から 7m の積雪のため陸の孤島となる場所である。

### 1 集落移転対象集落

集落名	対 象 戸 数	人 員	移 転 先			備 考
			町 内	柏 崎 広域圏	県 外	
中 後	13	29	2	7	4	46 年度移転計画
後 谷	9	41	8	0	1	〃
白 倉	11	48	5	3	3	47 年度
計	33	118	15	10	8	

### 2 基本方針

- (1) 住民の意思を尊重する
- (2) 原則として集落全戸、移転先は高柳町か柏崎広域圏内
- (3) 集落の移転における事業は町内移転を優先する

### 3 事業の実施

- (1) 集落移転期間は原則として 1 集落 2 か年以内
- (2) 住宅建設は原則として、個人建設とするが要すれば町内又は柏崎広域圏内は考慮する

(高柳町過疎地域振興計画 (昭和 45 年策定) から抜粋)

---

この計画に基づき、昭和 46 年、47 年と集落移転が進められたところであるが、白倉集落にあっては昭和 40 年に策定した「白倉総合整備計画」に基づく町道拡幅工事が、また、中後集落にあっては車道整備が完了したばかりと、この時期に行われた集落移転がいかに住民の誰もが予期せぬものであったことがうかがえるが、集落移転に応じた集落住民が抱いていたであろう衝撃と動揺を今に伝える記録はない。

一方で、この計画の基本方針には当初「居谷集落については将来構想として、集落の移転を図るものとする。」と盛り込まれていたことから、昭和 46 年、この基本方針に基づき居谷集落に対して行政からの集落移転の働きかけが行われた。その時の住民の衝撃と動揺が現在も居谷集落に在住の田辺雄司氏の次の手記からうかがうことができる。

(前文略)

それは、忘れもしない昭和 46 年のことでした。私は当時、農協の農事委員として農業一般の問題等について 1 か月 1 回会合に参加していましたが。その日 7 月 7 日は、農事委員の慰安旅行で戸隠方面へ泊旅行に行っていました。2 日目の昼、戸隠神社にお参りして戸隠名物のソバを食べていたときに時に私の隣の席にいた後谷の農事委員だったと思いますが「今日あたり、町長と総務課長が居谷に行って過疎の話をして

写真 2 手記を書かれた田辺雄司氏



いるのだ」と突然言い出しました。私はいきなり何のことだろうと「過疎の話とは何だ」とたずねたところ、高柳町の 20 軒以下の部落は、町の方針でどこかへ出て行くか、岡野町の 1 棟 2 戸建て住宅に住んで通勤農業をするかという方針に決まったのだとの返事でした。

私は、大変驚いてしまい、全く何でこんな時に、戸隠神社に参ったばかりなのに、何と悪い知らせなのかと思いついてもいられない気持ちになりました。そして、一刻も早く帰らないと部落は大変な騒ぎになっていることだろうと心臓が止まるような思いで高柳農協まで帰ってきました。他の委員達はハバキぬぎに一杯飲もうなどと話していましたが、私はそれどころではなく、すぐにタクシーで急いで帰りました。

案の定、分校で話し合いが行われた後で蜂の巣をつついたような騒ぎになっていました。皆が口々に、こんな時に何処へ行っていたと私に言いましたが、話の内容を区長から聞いて本当に驚いてしまいました。

区長の話では、国の方針で人口の激減地、過密地があるので、これを平均にするために作られた法律（過疎地域対策緊急措置法）で、指定町になったので、その事業の一環として集落移転をするとのことでした。指定されたのは高柳町と鳥取県か島根県か忘れましたが確か榎谷村とかいう村が選ばれたとのことでした。

私は、この話を聞いて、こんな無体な話があつていいものかと、はらわたが煮えくりかえるような怒りとともに、本当に悲しい、切ないという気持ちになりました。（このときの気持ちは生涯決して忘れることはないと思います）

町で、この時すでに、昭和46年から順次4集落を集団移転させる計画を条例に記していました。つまり、この年の3月には議決されていたのでした。

(中略)

そして、私たちの居谷集落も49年に集団移転するとされていましたが私たちは承知しなかったため、役場から呼び出され区長の私が行き総務課長に会いました。総務課長は、いかにも私たちが離村しないのが悪いことであるような口ぶりで、第2期対策が昭和55年までだからそれまでに離村するかしないか、文書に名前と実印をつけて提出するようと言いました。私は部落に帰って全員の離村拒否の署名と捺印をもらって役場に提出しました。

しかし、50年をすぎる頃から居谷でも今年一戸、翌年また一戸と櫛の歯が欠けるように減少はしていましたが、土木工事も夏冬を通じてあり、まだまだにぎやかでした。その後7戸となりましたが7戸の年月は長く続きました。

(中略)

私は、今でも、当時、20戸以下の集団移転の話が、前もって何の話もなく、ある日突然村人を集めて爆弾発言のように伝えたのか理解できないでいます。本当に寝耳に水とはこういうことでしょう。

このようなやり方で20戸以下の集落を無理矢理といってもよいやり方で離村させたことが、他の集落にも、どうせ出るなら少しでも若いうちに出ようという気運を高めたことも確かだと思います。

(田辺雄司氏手記より抜粋)

---

「住民の意思を尊重する」を基本方針の1つに掲げ進められてきた集落移転であったが、田辺雄司氏が指摘しているように、前触れもなく強力な行政主導によって集落移転が推し進められていたことがこの手記から知ることができる。幸い集落移転を免れることができたものの、こうした集落移転を巡る動きは、住民の離村を助長することとなり昭和50年にかけて、短期間の中で著しい過疎化を引き起こし、急激な「人の空洞化」を生じさせた。

#### (4) 集落の現状 ～土地・ムラの空洞化～

集落と密接に関わる農業生産活動については、過疎化によって耕作者が減少したことで住民一人当たりが担う耕地が増加し、その一方で高齢化の進行とともに条件が不利な耕地から耕作放棄が始まる。このことで一層、山に人の手が加わる機会が減少し軟弱な土地という条件も加わり、多発する地滑りや土砂崩れによって自然環境の荒廃が進行する「土地の空洞化」が進む。

また、集落総出によって営まれてきた共同活動について、以下のとおり住民からの聞き取りにより整理してみた。

#### 昭和50年までの集落の1年の共同活動

- 1月 共同年賀、神社の道付け、雪堀（小正月に備えて）
- 4月 分校のボイ（薪）切り
- 7月 茅場なぎ
- 8月 墓地の草刈、道普請、神社清掃

- 9月 農道の道普請、水路の泥上げ
- 11月 茅刈り
- 12月 神社の道付け、雪堀（2年参りに備えて）
- この他 住宅建築に必要な木の伐り出し  
寄り合い（月1回程度）

昭和50年以降、共同活動は綻びを繕いながらも一定の間継続されてきたものの、平成に入ってから急激に衰退していく。まず、克雪対策の一環として、茅葺きからトタン屋根への葺き替えが昭和50年までに進んだことにより7月の茅場なぎ、11月の茅刈り作業が消滅する。続いて、急激な過疎によって集落総出で行われきた9月の秋作業の農道の道普請と水路の泥上げが、個々の管理へと変わる。これは、現在も耕作者によって継続している。

次に、石黒小学校居谷分校が昭和56年に閉校したことに伴い、ボイ（薪）切りも行われなくなる。（ただし、個々の家庭で必要とされた薪の確保はその後もしばらくは続く。）

平成の時代に入ってから、集落全体の高齢化が進み、平成10年前後に1月、8月、12月の神社の管理は区長が行うようになり、8月の墓地の草刈り、道普請は個々の作業へと変わる。そして、月に1回行われてきた寄り合いは、必要最低限の回数となり最終的には共同年賀も含めて消滅したことで、現在では依然のような集落総出による共同活動の全てが消滅あるいは関係者の個々の作業へと変遷し「ムラの空洞化」を引き起こしたことがうかがえる。

#### (5) 住民の寄り合う場所の喪失

旧高柳町では、全ての集落の集会所を行政が建設し、管理を集落に委託する手法で整備を進めてきた。修繕が必要となれば行政が修繕し、通常の維持管理は集落が担いながら、各集落が寄り合いや行事などで利用してきた。居谷集落でも、昭和56年の石黒小学校居谷分校が集会所を兼ねていたことから、閉校後も集会所として利用してきた。

しかし、平成17年の柏崎市への編入に伴う合併協議の中で、集会施設は合併10年までに必要な改修を行った上で、集落（町内会）へ譲渡する方針が示されたことから、平成25年度に集落の意向を踏まえ譲渡が進められた。この中で、居谷集落では3世帯と小規模であることに加えて高齢化が著しいことから将来的に維持管理が困難であると判断し、唯一、譲渡を断念するに至ったこの出来事は、居谷集落の「ムラの空洞化」を象徴する出来事ではないだろうか。

### 3 誇りの空洞化の検証

小田切徳美氏は「実践まちづくり読本」の中で、限界集落への対応策を考える場合、集落の限界化には初期、中期、末期のステージがあり、それに対応した対策を講じるために、集落が限界化するプロセスを明らかにする必要があるとしている。そこで、これまでの居谷集落の歩みと現状を「集落限界化のプロセス」の模式図に落とし込み居谷集落がどのように「人・土地・ムラの空洞化」の推移を辿ってきたかについて検証を行った。昭和40年代から続いていた緩やかな過疎は、集落移転計画を契機として急激に進行し「人の空洞

化」が生じる。その一方で、茅場の管理やボイ（薪）切りなどは、社会的要因により消滅したものの、道普請や神社管理などの集落活動や農業生産活動は綻びを補いながら維持されてきた。しかし、住民の多くが60から70代を迎えた平成7年度以降は高齢化による身体的な負担などから、急激に衰退をはじめ条件が不利な耕地から耕作放棄がはじまり「土地の空洞化」が生まれ、集落機能の臨界点を迎える。さらに、柏崎市への編入を間近に控えた頃には集落活動は消滅し、神社管理など最低限の集落活動は個々の住民の活動へと変遷し「ムラの空洞化」を引き起こし、既に限界化末期を迎えていることがわかる。

さらに、同氏は同書の中で、「人・土地・ムラの空洞化」の深層には、住民がそこに住み続ける意味や誇りを喪失しつつある「誇りの空洞化」の進行を指摘している。そこで、筆者は住民に対する聞き取りの中で「なぜ、ここに住み続けているのか。」について質問を投げかけてみたところ、買い物や通院などに対する不便さを口にする一方で、「生まれた場所から離れたくない。」「厳しい自然環境の中で耐え忍ぶしかない。」「離れたくないに理由はない。」と言った今後も集落で暮らし続けていくことへの強い意志と希望を感じ取るとともに、「できることなら誰か若い人でも来てくれると集落がまた続いていくことができる。」といった、今後も集落の存続を望んでいることもわかった。

これらのことから、集落は「人・土地・ムラの空洞化」によって限界化末期にあるものの、住民の集落への誇りは失われていないことがうかがえる。

過疎化の拡大が見込まれる中、集落移転や集落再編成といった取組は住民に不安を生じさせ、かえって過疎を助長させるリスクをはらむことから、今後はこうした小規模集落の誇りの空洞化を抑制しながら、住民が終の棲家としていつまでも安心して暮らし続けることができる対策を講じるなど、小規模集落に対して寄り添う施策の展開が柏崎市においても必要ではないだろうか。

### 第3章 小規模集落への対策を探る ～柏崎市地域活性化支援員制度から～

本章では、小規模集落への外部人材（外発力）による見守りなどの生活支援を主体とした小規模集落への対策のあり方について、平成24年度から柏崎市が取り組んでいる「柏崎市地域活性化支援員制度」を事例に挙げ、現状と課題を整理しながら検討してみたい。

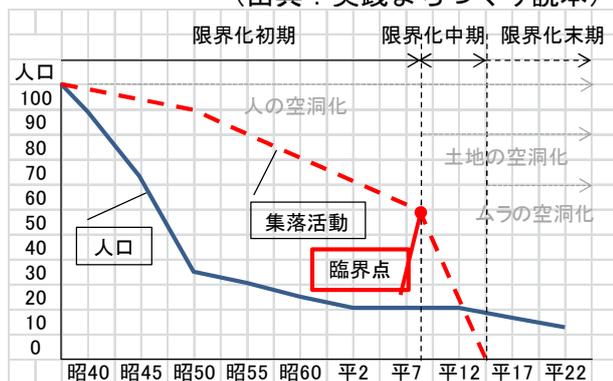
#### 1 柏崎市地域活性化支援員制度の概要

「柏崎市地域活性化支援員制度」とは、総務省の「地域おこし協力隊」の柏崎市版の制度として、過疎化や高齢化によって内発力の低下が進む集落が外部人材との連携によって、集落の活性化を図ることを目的に平成24年度にスタートした。

受入れにあたっては、受け入れる集落と受け入れられる方の両者が事前に顔を合わせ、

#### 資料4 居谷集落の限界化プロセス

(出典：実践まちづくり読本)



現地での体験・交流を通じた相互に理解を深める機会を経て、面接によって選考・決定というプロセスを経て受入れを行っている。

なお、受入れを希望する集落に求められる条件として次の6点を挙げ、現在、条件が整った2集落で1名ずつが活動を行っている。

- |                   |                  |
|-------------------|------------------|
| ①集落の受入れニーズの明確化    | ④支援員の住居の確保       |
| ②受入れについての集落内の合意形成 | ⑤支援員採用に係る面談への協力  |
| ③支援員をサポートする人材の確保  | ⑥支援員への事務スペース等の提供 |

## 2 現状と課題

### (1) 求められる集落側のニーズ（集落の活性化の方策）と負担

柏崎市では、集落側のニーズについて検討を促し、多くの集落では必要性を理解し、受入れを希望したが主に生活支援を望む集落が多く、集落側のニーズを明確に打ち出せず、受入れ集落の拡大が困難な状況にある。

また、支援員の受入れ集落が拡大しない原因の1つとして、支援員の受入れにあたっての住宅や執務場所の確保が大きな負担となっている可能性も否定できない。こうした条件が、思いを持ち続けている集落にとって高いハードルとなり、生活支援などの集落維持活動の中から活性化のチャンスが生まれる可能性を行政が摘み取ってしまうことに繋がるのではないだろうか。

この制度の対象が、外部人材との連携によって集落の活性化を図ろうとしている、過疎化や高齢化によって内発力が低下している集落であることを行政は改めて再認識し、集落側に寄り添い負担を取り除くことを考えていかなければならないのではないだろうか。

### (2) 支援体制の充実

支援員は縁もゆかりもない集落という極めて小さな社会の中で仕事と生活をする事となる。農村集落では緊密な住民関係がある一方で、人によっては干渉と受け取られてしまう場合もあるなど支援員と集落の間には予期せぬ問題が発生することも想定される。

また、行政には支援員の活動に対して適切に助言を行うなど集落と支援員のコーディネート機能が求められ、柏崎市では活動経費の予算措置と併せて、コーディネート機能を行政が担っているところであるものの、到底、他の業務の合間に処理できる業務ではないうえに、地域の実情に熟知していること、地域づくりに対するノウハウなど職員の資質に左右されるなどの行政側の体制などから、支援員の勤怠管理や定期的な活動日報による活動報告に留まっている。

支援員制度を着実に成果に結びつけていくには行政と支援員との信頼関係は欠かせないところであり、支援員が安心して能力を発揮することができる支援体制の充実が求められる。

## 3 小規模集落の誇りの空洞化を抑制するために ～支援員制度の今後の方向性～

地域活性化支援員制度に対するニーズ、さらには農作業補助や冬期など高齢者世帯の見守りや雪対策などの生活支援に対するニーズが高いことは明確であり、生活支援を目的と

した支援員の受入れ拡大を行うことが、柏崎市にとって小規模集落に寄り添う行政のあり方を示す画期的な一歩だと確信するところである。

その際には、闇雲に拡大するのではなく、集落の内発力の程度を人口や高齢化のほか集落機能の状況などを総合的な見地から判断するなど、集落を段階ごとに分けて判断することが肝要である。

また、支援員が集落で生活し仕事を行うとなると、住民と四六時中、接することとなり生活と仕事の境目が曖昧になるなど、支援員の勤務環境など処遇にも影響を及ぼす恐れが考えられる、または居谷集落のように上下水道が整備されていないなど生活環境水準が遅れているなどのことから、支援員の住宅や執務場所の確保については、行政が公営住宅や学校の統廃合によって使用されなくなった教職員住宅などの活用も視野に入れながら、支援員が集落に通うといった仕組みを実現することで、支援員の精神的負担と集落の精神的・労務的・経済的な負担軽減を図りながら集落の活性化あるいは生活支援の活動が継続的なものとし、小規模集落の誇りの空洞化の抑制を図ることができる取組に繋がるのではないだろうか。ただし、支援員に集落目線を求める集落もあるだろうから、支援員の住宅、執務の場所については集落の意向を尊重することが求められる点を指摘しておきたい。

さらに、支援員が安心して能力を発揮するには行政と集落と支援員の三者の連携が欠かせないところであり、この三者を繋ぐには現在の行政体制を強化する方法とコーディネート機能を主に担う中間支援的組織を設ける方法が考えられる。

前者については、定期的な職員の人事異動や行政改革、定員適正化計画等によって職員数の削減が求められている点などから強化することは極めて厳しく、そういった意味では中間支援的組織を設ける方法が現実的であろう。

行政から中間支援的組織に対する三者のコーディネートと支援員のフォローを委ねることによって三者の情報共有が可能となり、さらに三者が有機的に結び付き負担軽減と支援員の活動の安定化に繋がるのではないだろうか。

#### 4 その先の課題 ～定住・定着に結び付けていくための出口戦略～

総務省の地域おこし協力隊は、地域おこし活動の支援や農林漁業の応援、住民の生活支援など「地域協力活動」に従事してもらい、あわせてその定住・定着を図りながら、地域の活性化に貢献することを目的としており、定住・定着には任期終了後の「仕事(収入源)」は欠かすことができない。

現在のところ、任期終了後の定住・定着は支援員の判断に委ねられており、定住・定着を希望する場合には、任期中自ら仕事探しをしなければならない。仕事探しにあたっては集落の活性化と資源を経済に結びつけることができる支援員の創造性やノウハウも求められる一方で、定住・定着を推進する自治体として中間支援的組織の協力を得て、こうした支援員の仕事探し、あるいは集落活性化や生活支援の取組の中で生まれる起業意向を踏まえ、実現に向けた助成制度の斡旋やノウハウの伝授、関係部署への繋ぎなど積極的に支援することが求められる。

昨今では、地域おこし協力隊制度は買い手市場と言われていることから、受入れ後の出

口戦略を明確に持つことが有能な外部人材の受入れに繋がり、誇りの空洞化の抑制に結び付く小規模集落の活性化に繋がるのではないだろうか。

#### 終章 おわりに

昭和 61 年、小学 5 年生の夏休みに横浜市から父の故郷「居谷集落」に生活の拠点を移し、その時に受けた衝撃が今も記憶に残る。

ただ、それまでの快適で便利な環境の中での生活から一転して、自然豊かだが真逆の生活環境に置かれたものの、むしろ楽しんでいた思い出の方が多いと感じる。集落には子供は私 1 人であったが、近所のおじいさんやおばあさんが友達で、しばしば家に呼ばれてお茶飲み話に付き合い、時に山菜やキノコ採りに連れて行かれ、時に田植えや稲刈りの手伝いに駆り出されるなど、今にして思えば貴重な体験を積むことができた。こうした経験が今の自分を育ててくれたと思うと、居谷集落と今も暮らす人たちには感謝の念が堪えない。

それだけに、山奥にひっそりと佇む集落の姿、高齢によって体調を崩され方々の姿を見ていると一抹の寂しさを感じ得ない。

世間の書店で、地域の活性化、先進的取組といった言葉が躍る書籍をよく見かけては腹立たしさを感じた。なぜなら、居谷集落のような小規模集落に焦点を当てた書籍を目にするのは皆無であり、そのことで小規模集落が切り捨てられているのではないか、集落を守る(誇りの空洞化を抑制する)活動の中から、活性化のチャンスが生まれる可能性を自分(行政)が摘み取ってしまうのではないか。

そのような思いから、本レポートではあえて自分のふるさとを事例としながら小規模集落の活性化の道を探ることとした。

一方で、平成 25 年 11 月に集落を離れていた父が定年を機に、再び居谷集落で暮らし始め、住民のお年寄り達は「これでしばらくは集落が続いていく。」ととても喜んでいる。

私も、幸い同じ高柳町地域に今も暮らしている。

外部人材に居谷集落を託す前に、居谷集落を故郷としている私自身が、住民の人達の声に耳を傾きかけ集落の文化や生活を記録し次世代につなげていく、あるいは集落周りの環境整備といった活動を通じて集落の誇りを守っていくといった身近にいる出身者としての自らが行動することが必要であると改めて感じた。

#### －参考資料－

- ・ 柏崎市過疎地域自立促進計画（平成 22 年度～平成 27 年度）
- ・ 柏崎市統計年鑑（平成 24 年度版）
- ・ 高柳町史 本文編
- ・ 実践まちづくり読本 自立の心・協働の仕掛け（平成 20 年、株式会社公職研）
- ・ 新潟県高柳町集落整備計画概要
- ・ 石黒の昔の暮らしホームページ