

平成30年度 第3回過疎問題懇談会

過疎地域の実態と 解決すべき課題

～集落対策・地域運営組織・学校魅力化を中心に～

作野 広和
(島根大学教育学部)

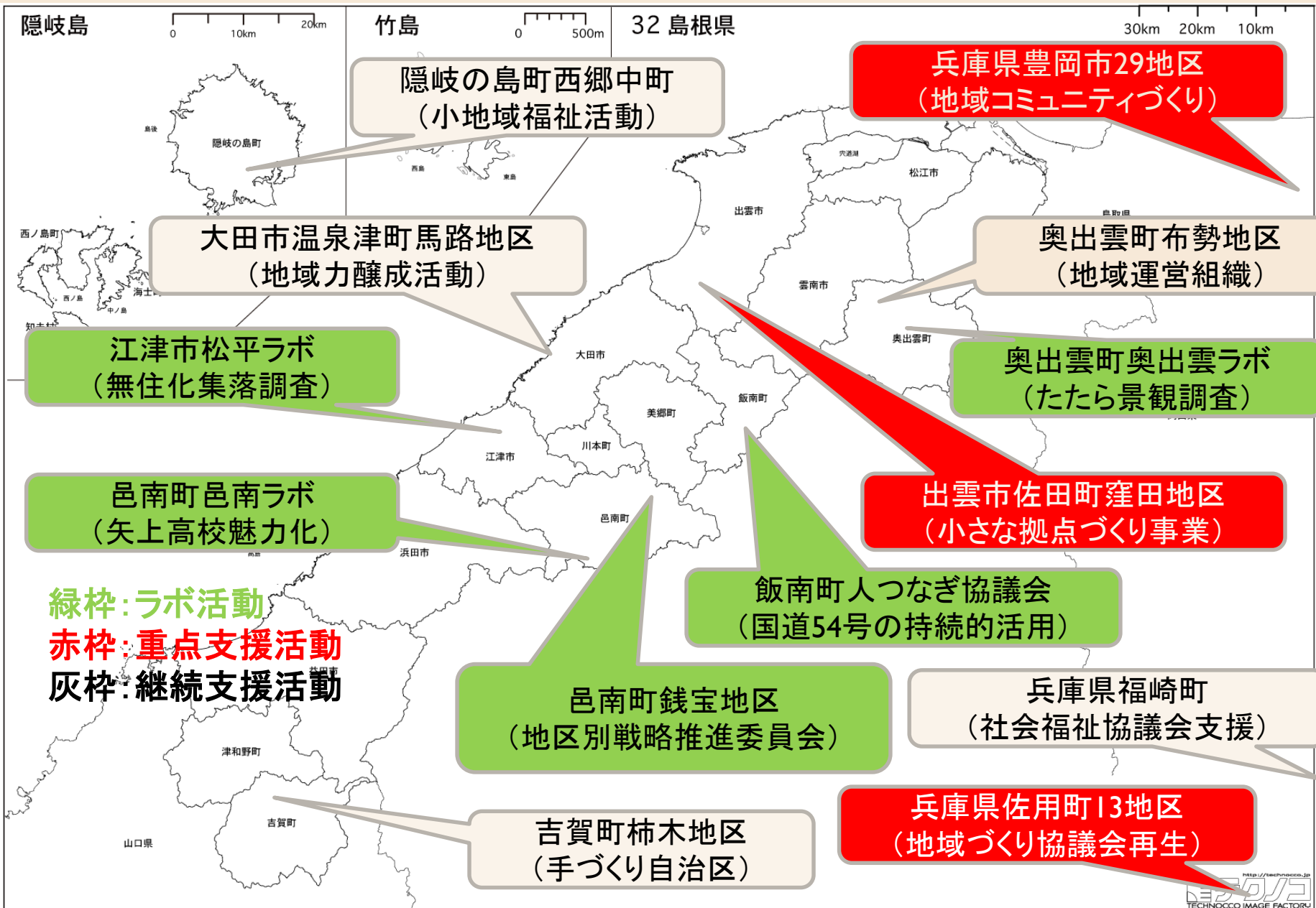
謝辞

この度は、貴重な機会を与えて頂き、心から御礼申し上げます。

プレゼンテーションの内容

- I はじめに
- II 集落の実態と課題
- III 小さな拠点づくりと地域運営組織
- IV 過疎対策における学校魅力化の考え方
- V おわりに

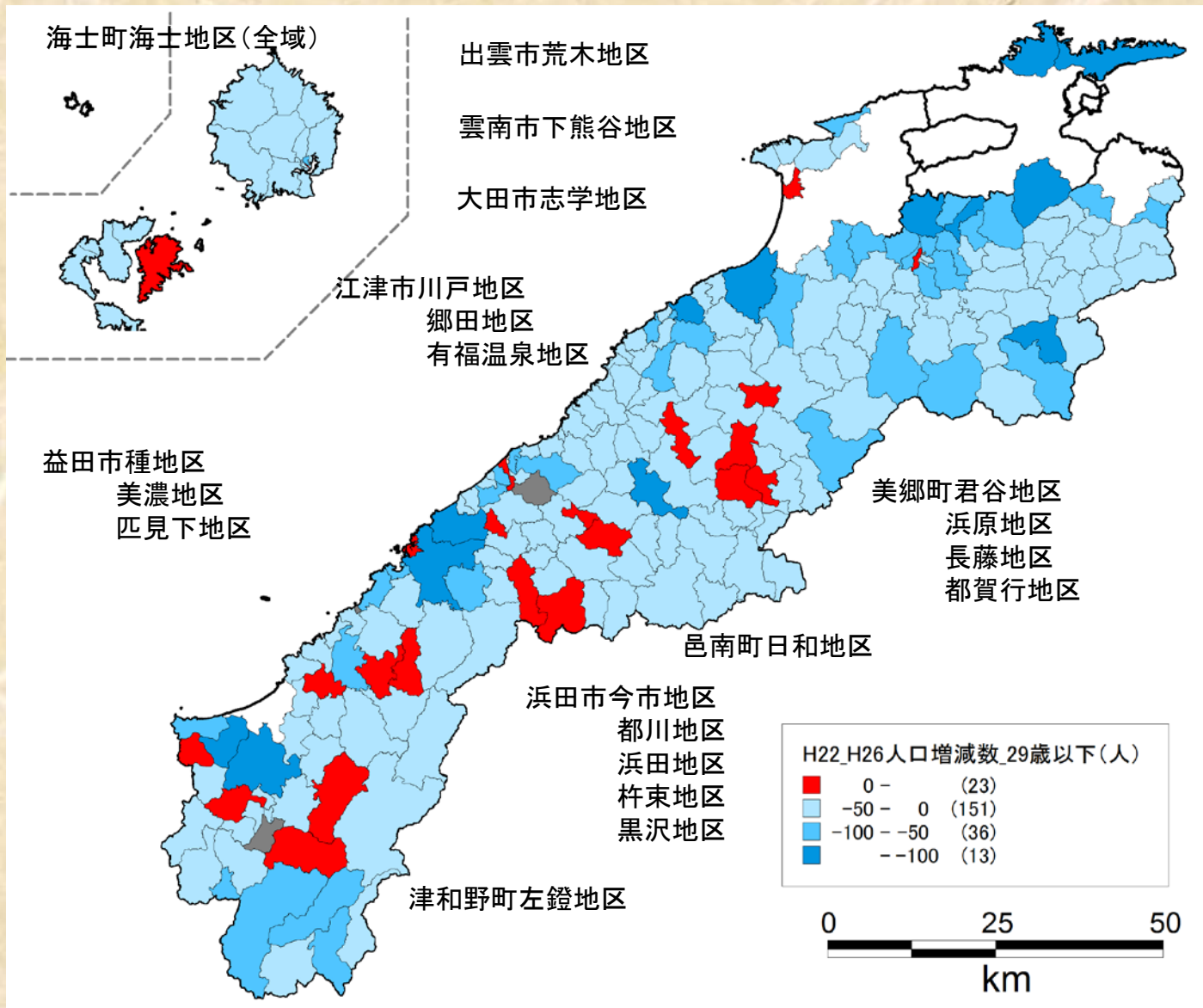
2018年度 地域づくり支援活動地区



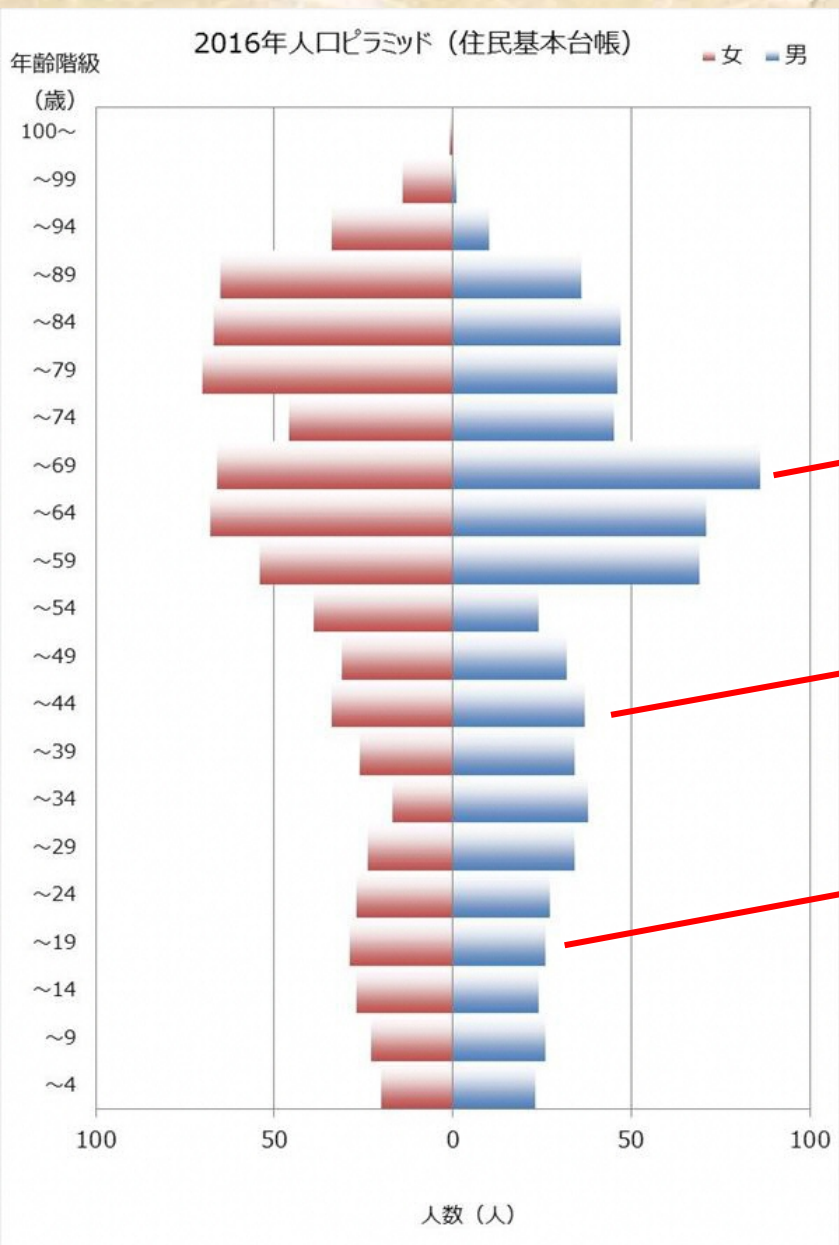
島根県飯南町における地域づくり活動



「田園回帰」の追い風と現実



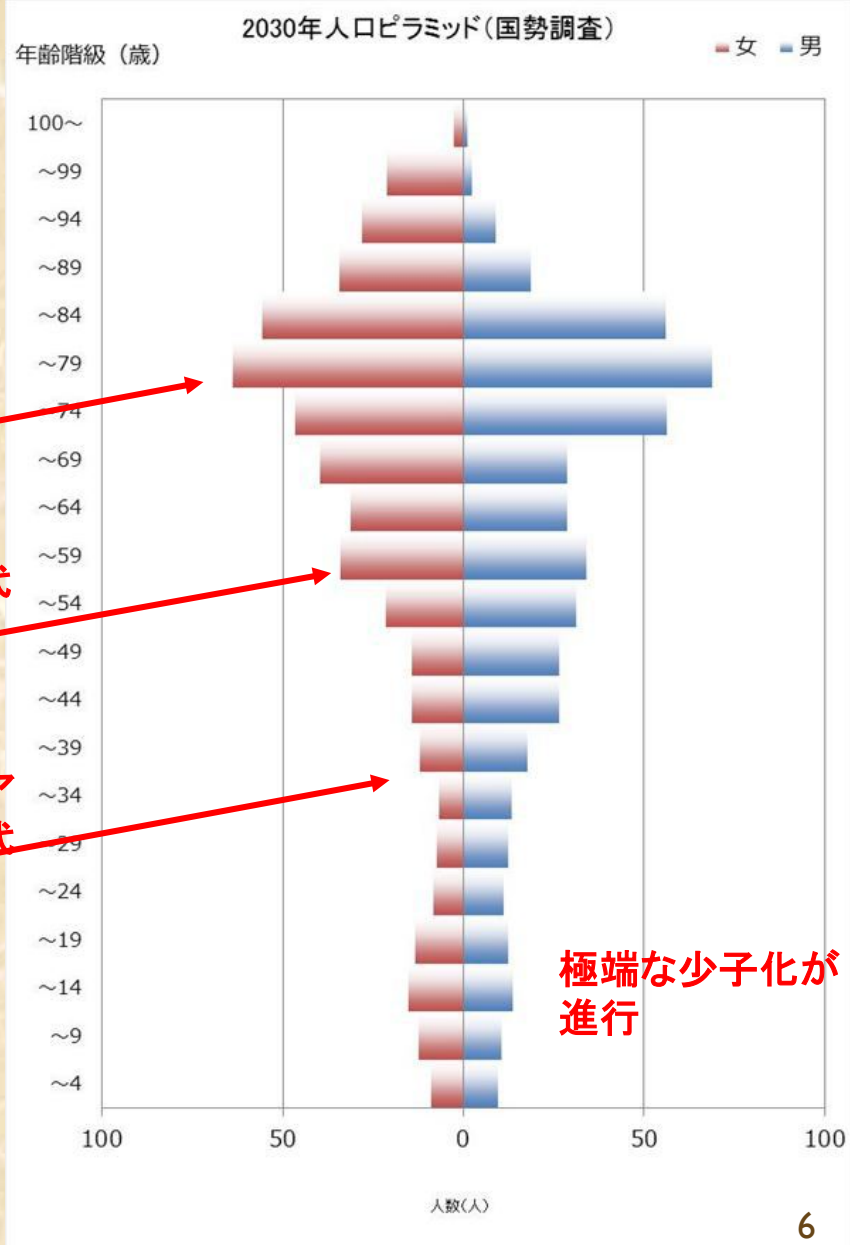
島根県出雲市佐田町窪田地区の人口ピラミッド



団塊の世代

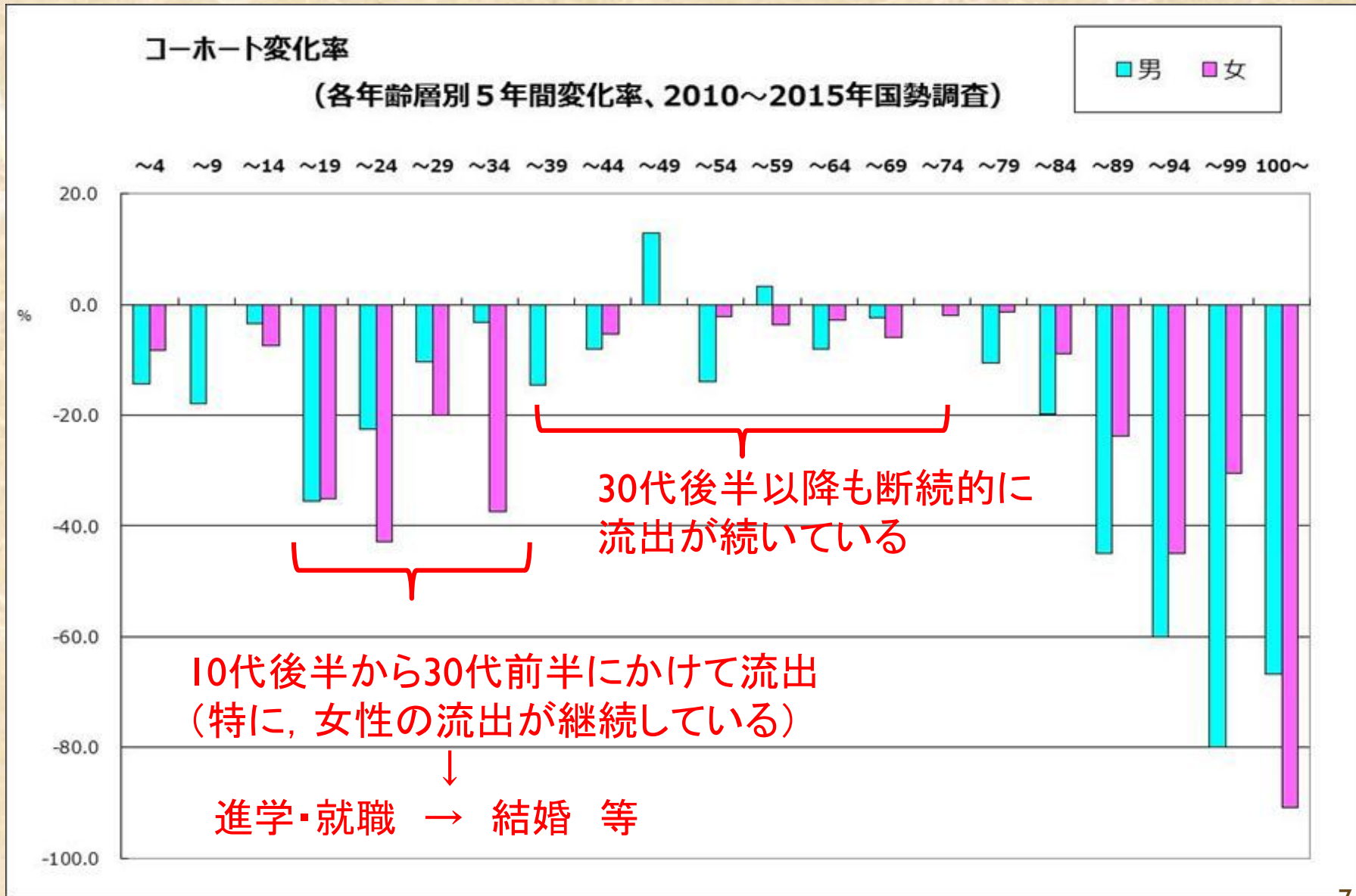
団塊
ジュニア世代

団塊ジュニア
ジュニア世代

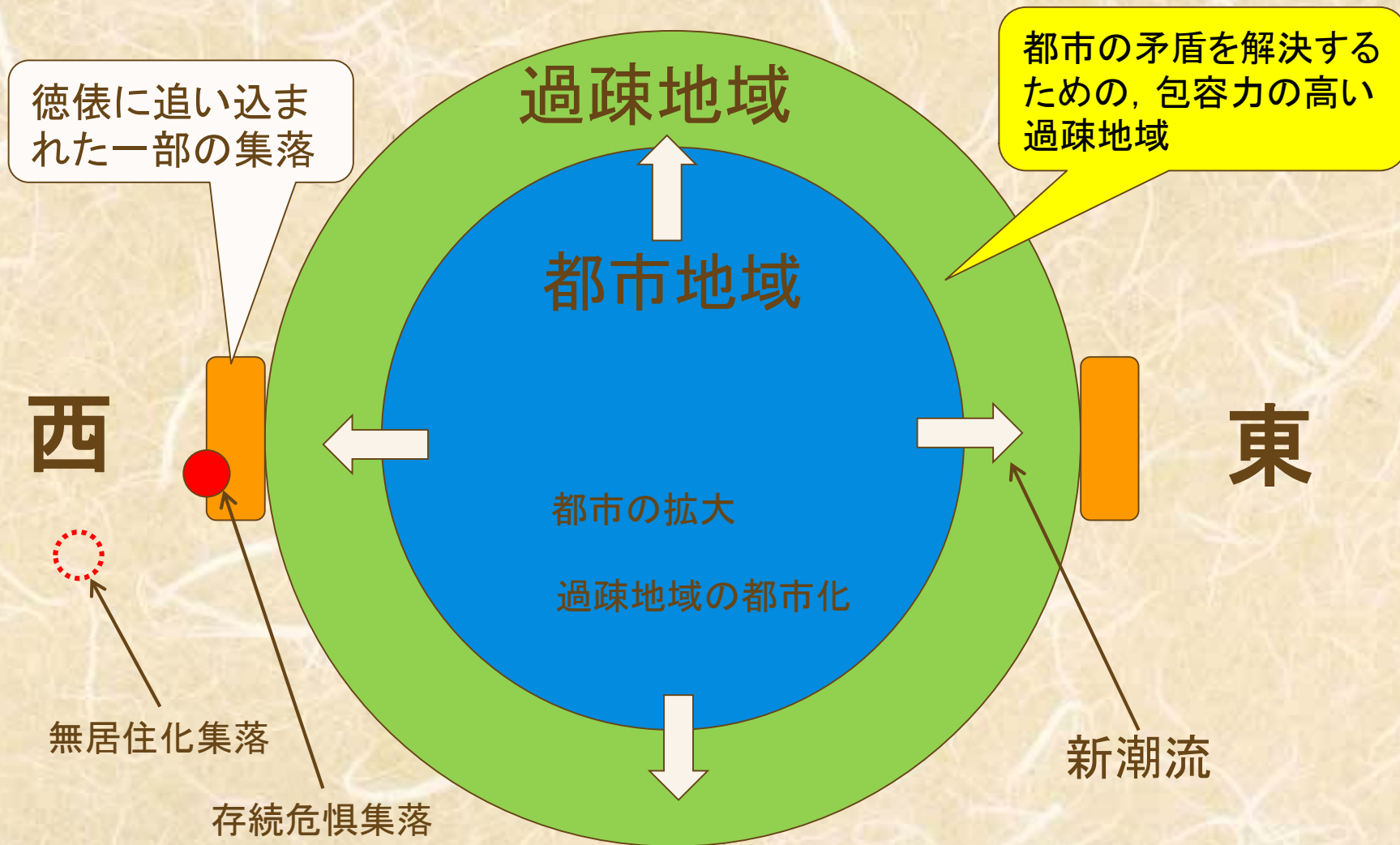


極端な少子化が
進行

出雲市佐田町窪田地区の年齢階級別人口変化率

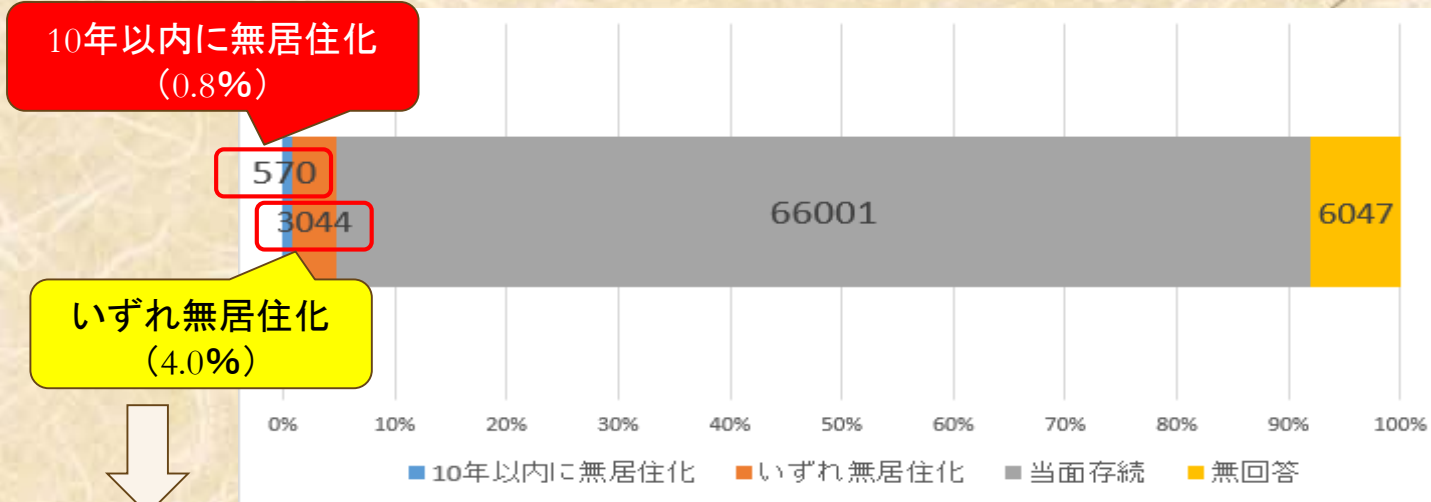


都市地域から求められる過疎地域



多様な集落の実態

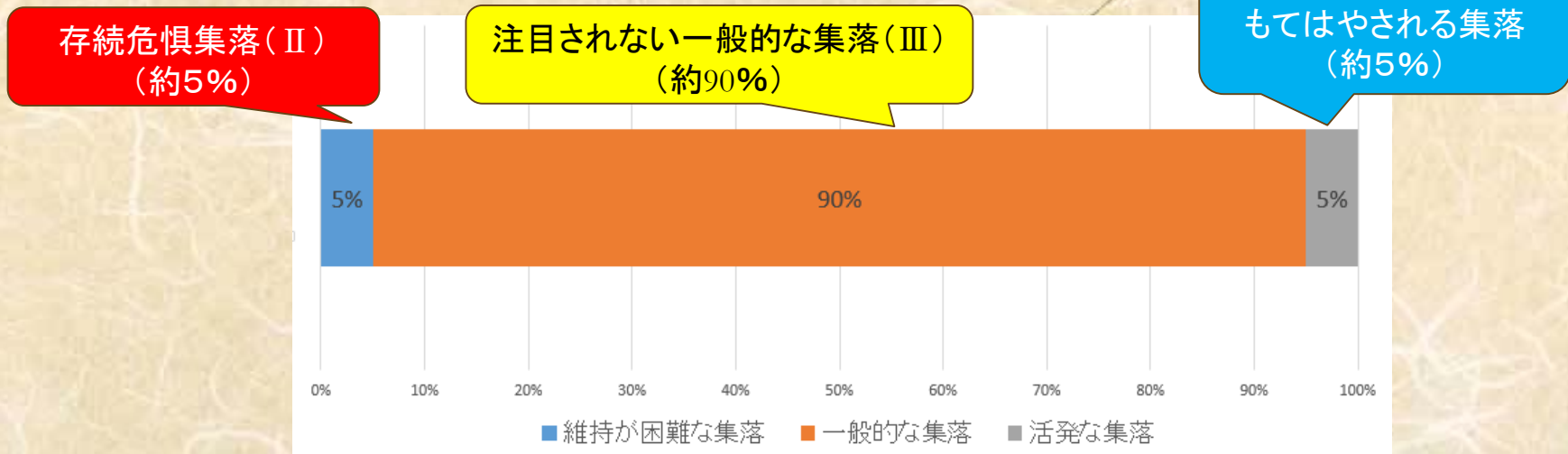
■無居住化の可能性のある集落(全国75,662集落)



約5%の存続危惧集落への対策が必要

(「過疎地域等条件不利地域における集落の現状把握調査の概要」
2016年9月, 総務省・国土交通省発表より作成)

■集落が置かれた状況(模式図)



約90%の一般的な集落に対する処方箋が必要

(報告者作成, 集落の割合に根拠はない)

橋詰(2015)による分析結果

■分析結果

- ・集落の小規模・高齢化が加速化
- ・集落機能(共同機能)の低下:
 - ・総戸数4戸以下, 人口9人以下, 高齢化率50%以上が遷急点
- ・これまで消滅した集落は少数(35集落)だが, 今後は急増することは確実
- ・**存続危惧集落**(人口9人以下, かつ, 高齢化率50%以上)

2010年: 約3,000



2050年: 約13,000(山間農業地域の4分の1強の集落)

- ・**存続危惧集落**が保有する農地面積

2010年: 約3.5万ha



2050年: 約26.7万ha

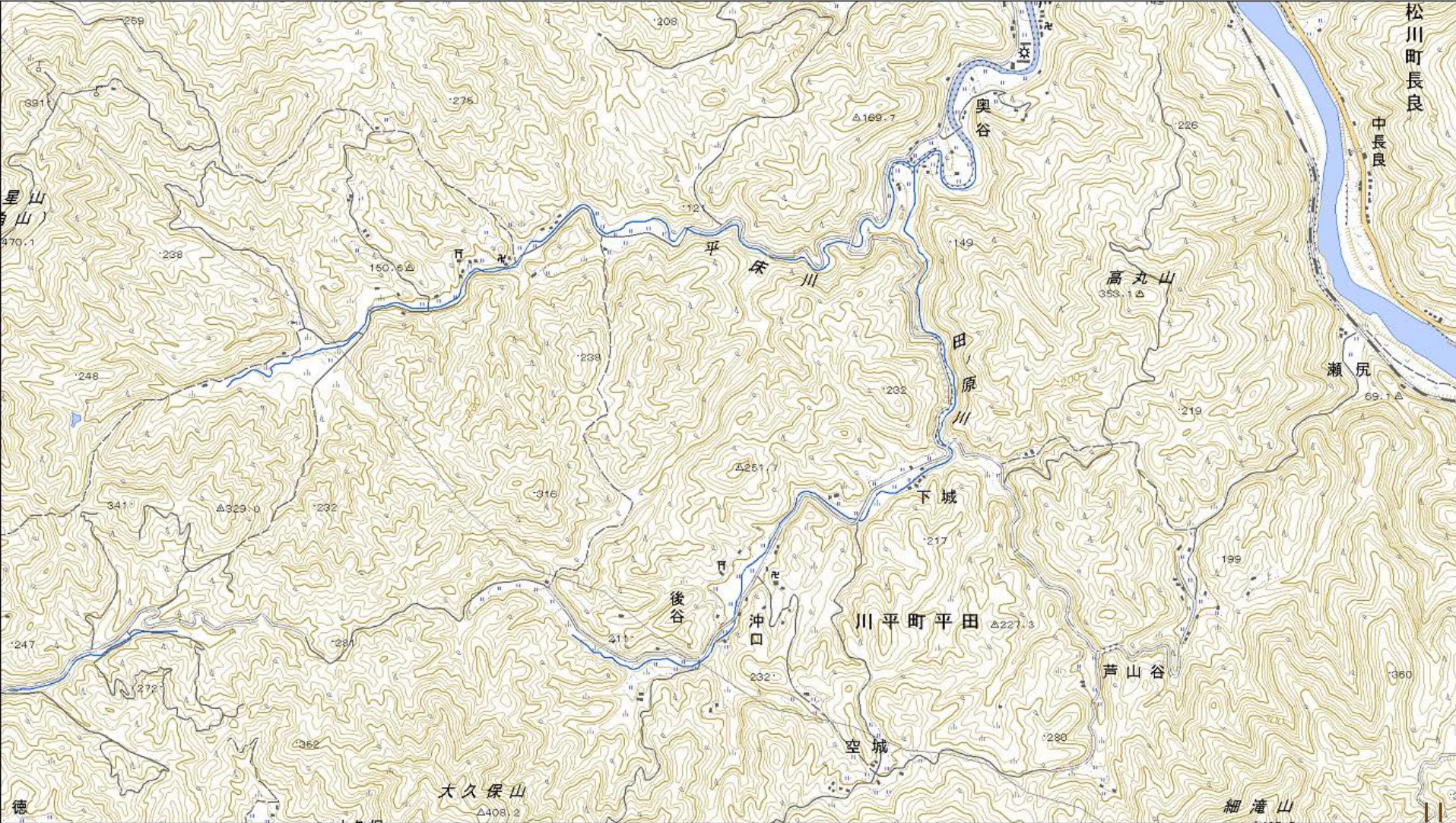
橋詰 登(2015)「農業集落の小規模・高齢化と脆弱化する集落機能－農業集落の動態統計分析と将来推計から－」
『農業問題研究』第47巻第1号, pp.14-24

「限界集落」と表現されなくても「集落の限界化」は継続 ¹⁰

江津市松平地区川平町の集落分布

N 34:59:34.5 E 132:14:15.4

N 34:59:34.5 E 132:18:06.3



N 34:57:47.4 E 132:14:15.4

800m

N 34:57:47.4 E 132:18:06.3

(地理院地図より転載)

江津市川平町第1～第5自治会

■2010年人口

自治会	世帯数	総数	29歳以下	30～64歳	65～74歳	75歳以上	高齢化率
第1自治会	38	79	18	29	10	22	40.5%
第2自治会	64	117	18	43	23	33	47.9%
第3自治会	8	10	0	3	0	7	70.0%
第4自治会	9	14	1	3	3	7	71.5%
第5自治会	11	16	0	4	4	8	75.0%
合計		220	37	82	40	77	53.2%
割合		100%	16.8%	37.2%	18.2%	35.0%	

大字南川上：第1自治会：鍛冶屋谷，片山，鉦，赤栗
 第2自治会：田の原，矢ヶ谷，中山，奥谷
 大字平田：第3自治会：空城，芦山谷
 第4自治会：沖口，下城
 第5自治会：平床

(注：世帯数・世帯員数は自治体加入者数であって，実際の居住者はさらに少ない)₁₂
 (2010年現地調査による)

江津市川平町第1～第5自治会

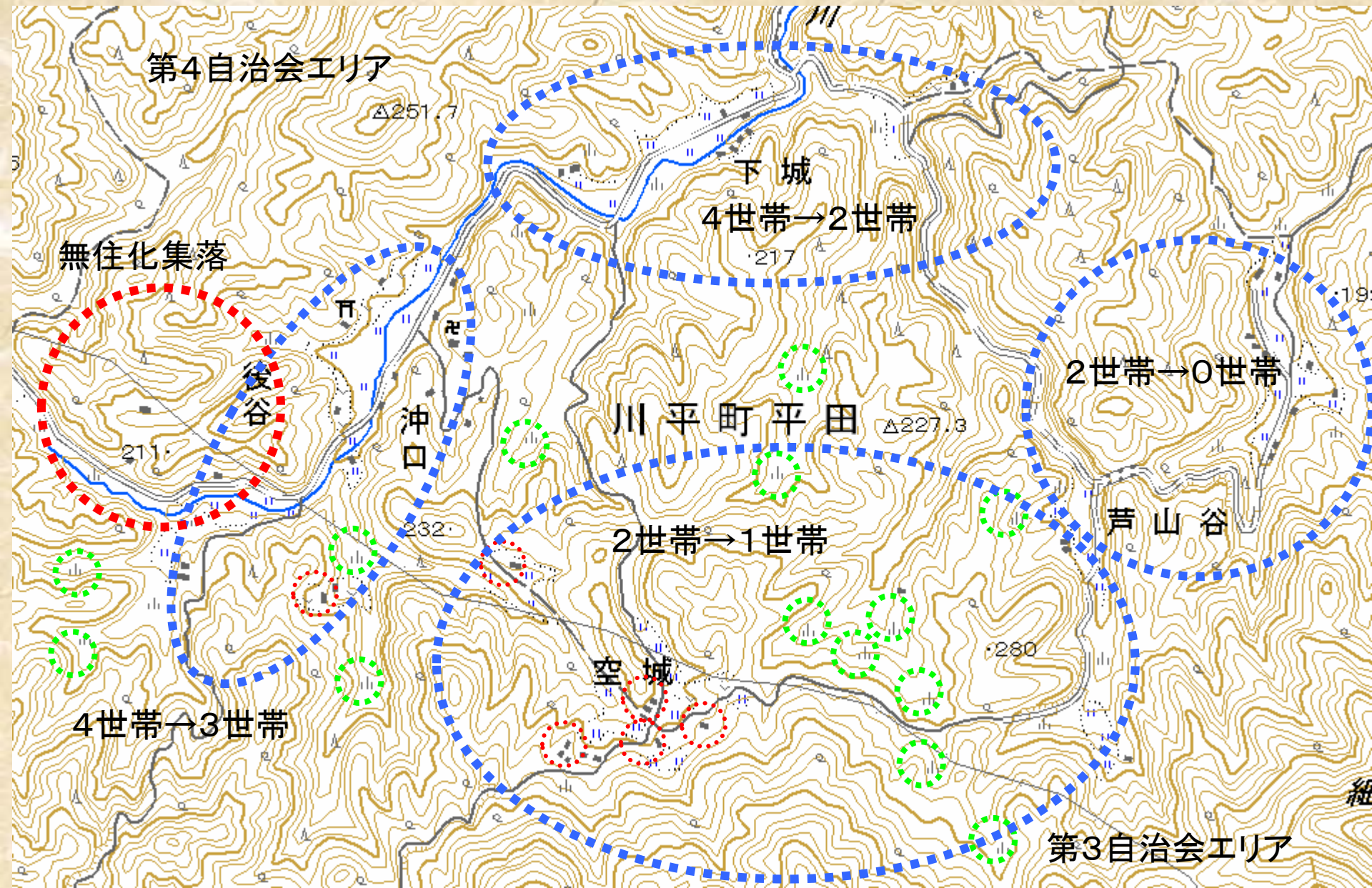
■2015年人口

	世帯数	総数	29歳以下	30～64歳	65～74歳	75歳以上	高齢化率
第1自治会	37	70	9	25	14	22	51.4%
第2自治会	58	98	10	33	22	33	56.1%
第3自治会	7	8	0	1	2	5	87.5%
第4自治会	8	11	1	3	2	5	63.6%
第5自治会	8	12	0	3	4	5	75.0%
合計		199	20	65	44	77	60.8%
割合		100%	10.1%	32.7%	22.1%	35.2%	

大字南川上：第1自治会：鍛冶屋谷，片山，鉦，赤栗
第2自治会：田の原，矢ヶ谷，中山，奥谷
大字平田：第3自治会：空城，芦山谷
第4自治会：沖口，下城
第5自治会：平床

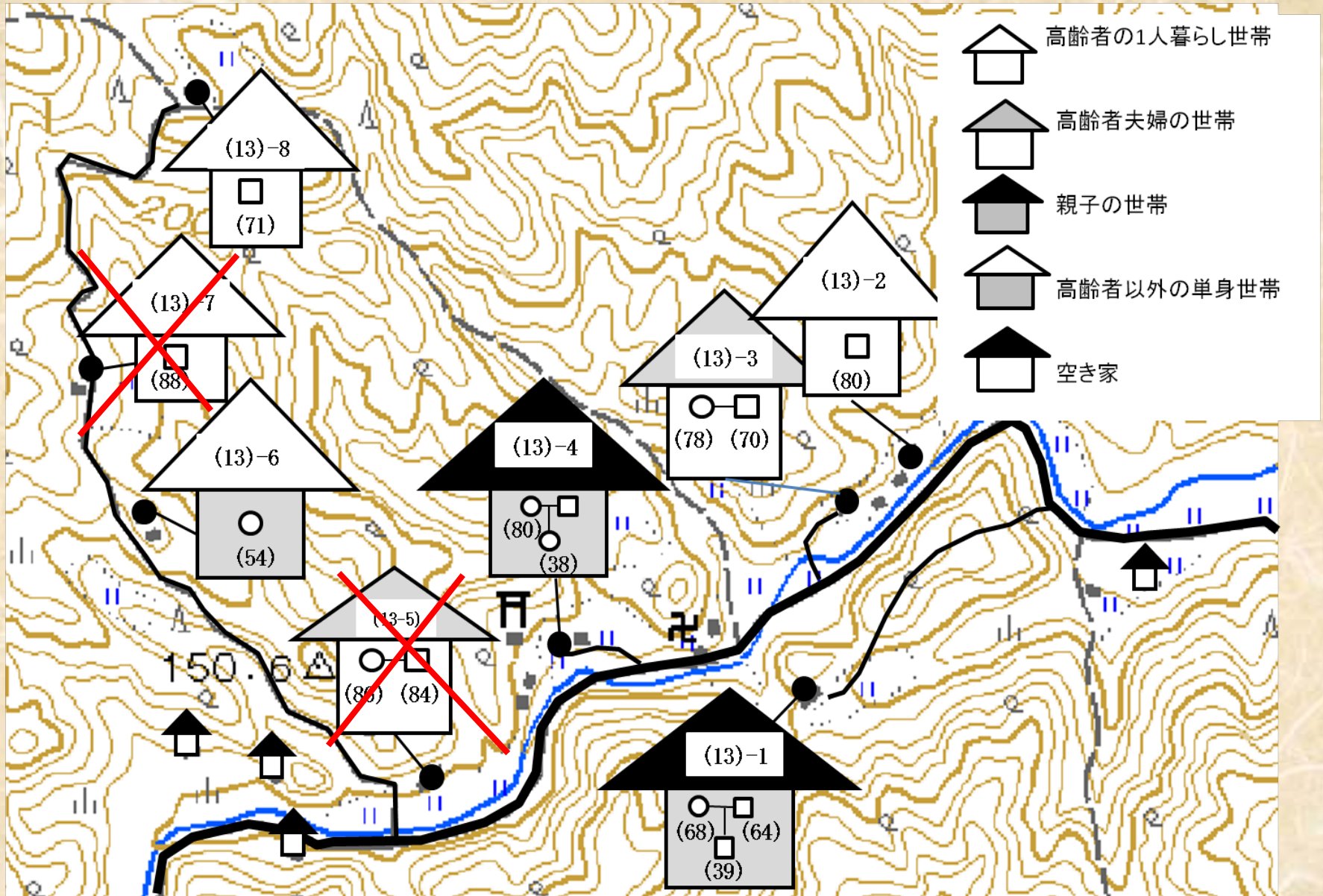
(注：世帯数・世帯員数は自治体加入者数であって，実際の居住者はさらに少ない)₁₃
(2015年現地調査による)

島根県江津市における存続危惧集落



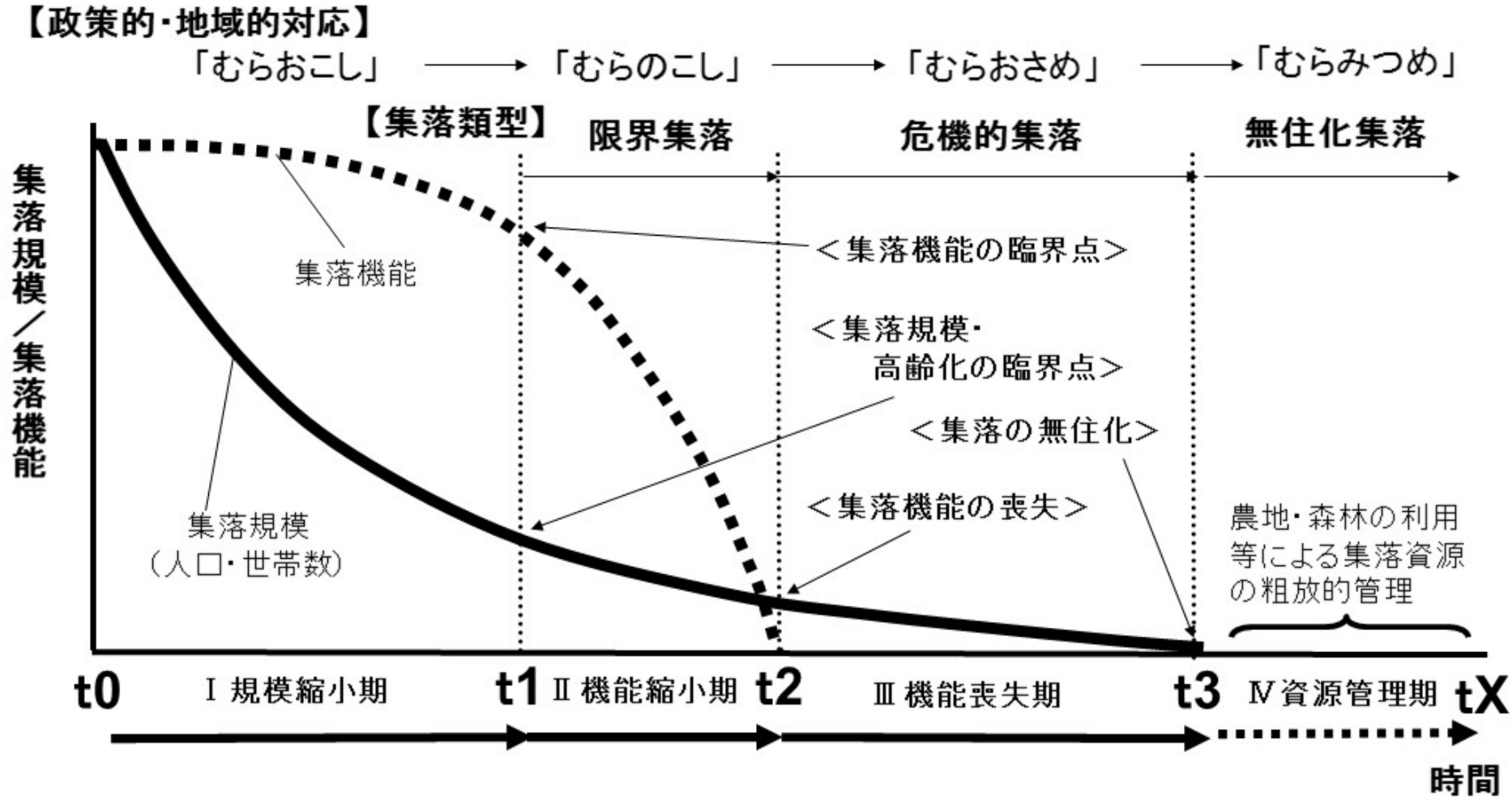
(2017年現地調査による)

第5自治会の世帯構成



(2012年荒木千夏との共同調査による)¹⁵

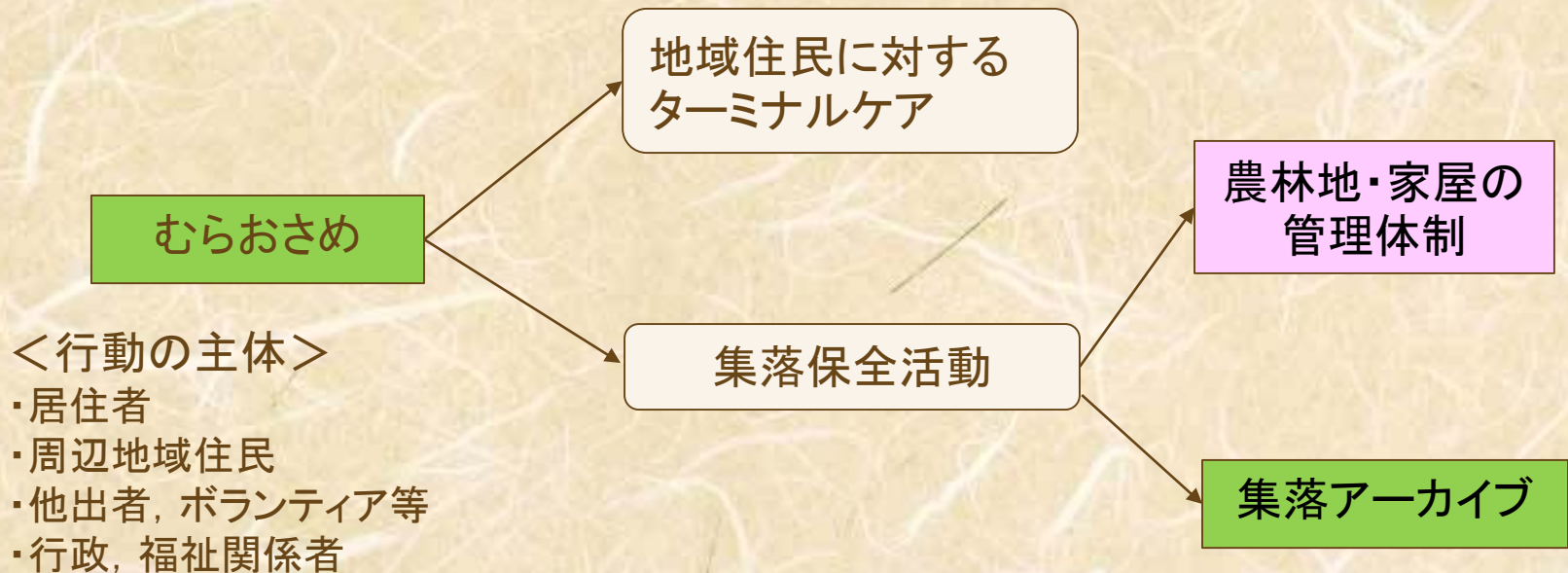
集落の小規模・高齢化及び無居住化のプロセス



「むらおさめ」の概念

■「むらおさめ」とは

「集落の小規模・高齢化により、集落機能が著しく低下ないしは消失し、当該集落の無居住化が確実視される状況において、行政機関や域外住民が積極的に関わりを持ち、居住者のQOL(生活の質)を維持するとともに、無居住化までに実施すべき集落保全活動を積極的に行っていく主体的行動」



地域住民が積極的に集落を「たたむ」ことは志向しない 17

「住んでよし」・「訪れてよし」・「帰ってよし」 の地域づくり



「守り」

「ありのままの
暮らし」
を継続させる工夫

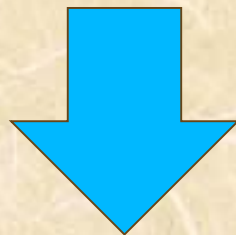
「住み続けたい」
地域づくり

「攻め」

+α
地域ならではの工夫

「元気のある」
地域づくり

地域の魅力



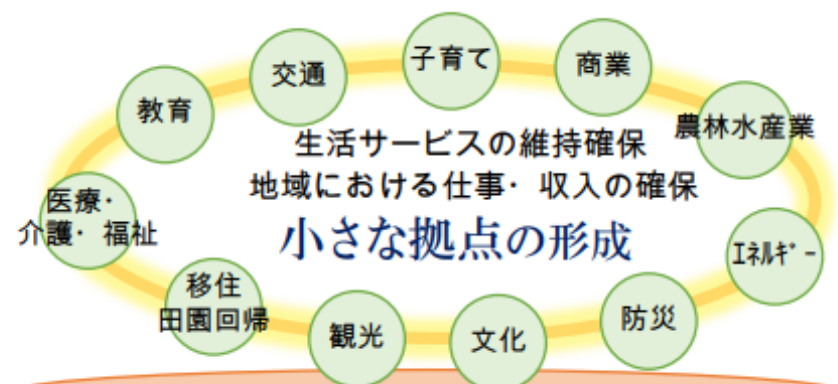
所属感

地域に有益な人の集積

期待感

「小さな拠点」及び「地域運営組織」の形成推進（内閣府資料より転載）

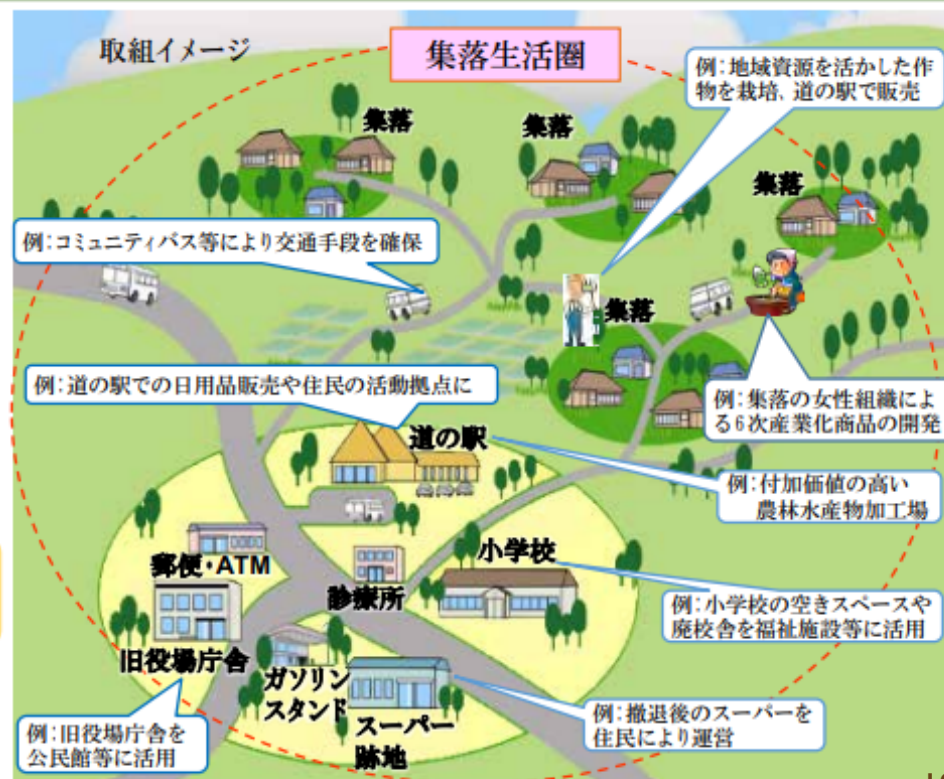
- 中山間地域等において、将来にわたって地域住民が暮らし続けることができるよう、必要な生活サービスの維持・確保や地域における仕事・収入を確保し、将来にわたって継続できるような「**小さな拠点**」の形成（集落生活圏を維持するための生活サービス機能の集約・確保と集落生活圏内外との交通ネットワーク化）が必要。
- あわせて、地域住民自らによる主体的な地域の将来プランの策定とともに、地域課題の解決に向けた多機能型の取組を持続的に行うための組織（**地域運営組織**）の形成が必要。
- 2020年までに小さな拠点を全国で1,000箇所（2017年5月：908箇所）、地域運営組織を全国で5,000団体（2016年10月：3,071団体）形成する。



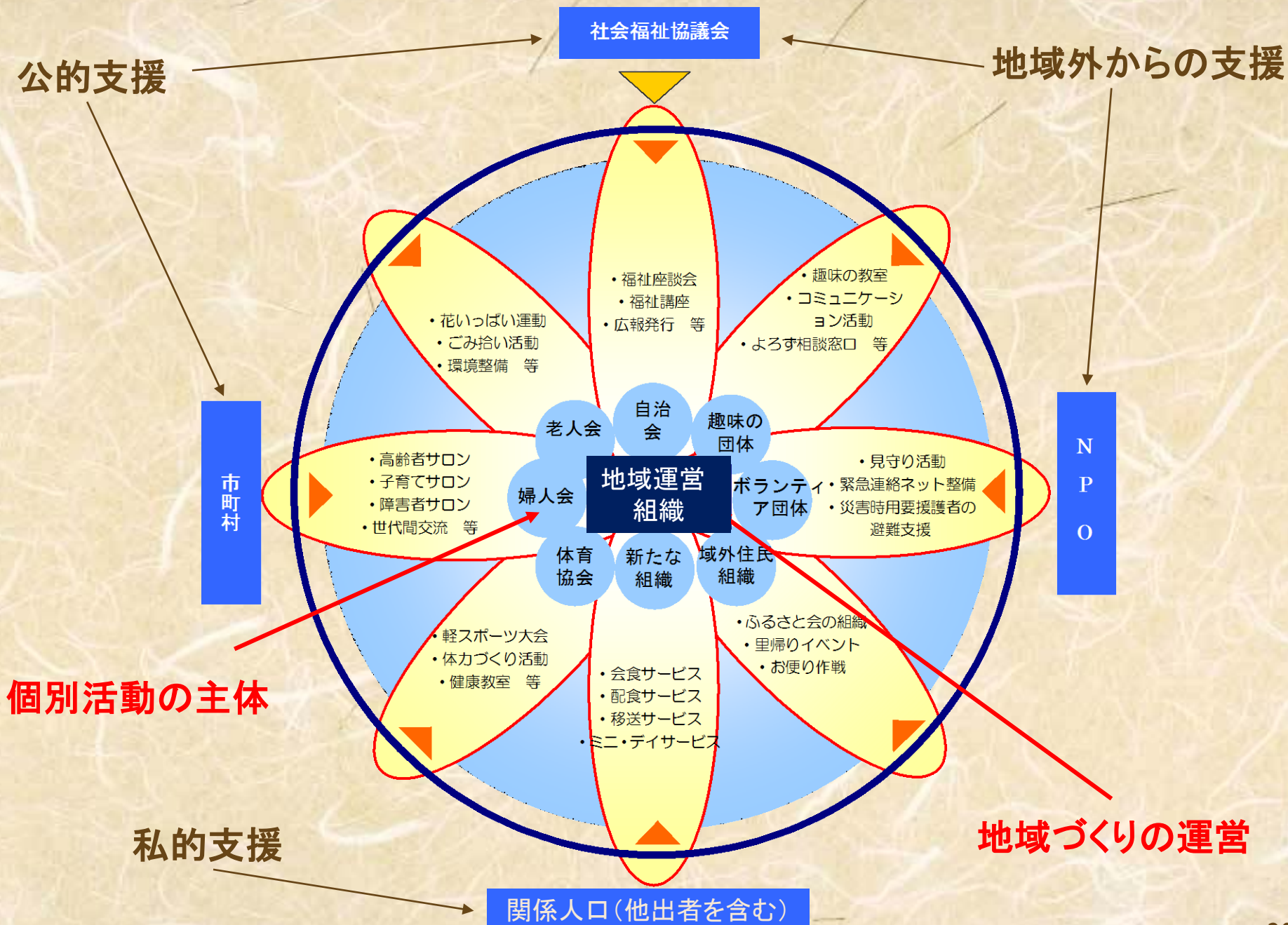
住民主体の地域課題の解決に向けた地域運営組織の形成

人材の育成・確保、資金の確保、事業実施ノウハウの取得、法人化の促進等

優良事例の横展開、人材・情報交流のためのプラットフォームづくり



➡ 中山間地域をはじめとして、暮らし続けられる地域の維持



地域運営組織と多様な主体の関わり

地域運営組織に求められる多様な主体

<自治会・町内会>

- ・階層型組織
- ・上意下達
- ・強い結合
- ・機動性に欠く対応
- ・域外参入困難

<地域運営組織>

- ・ネットワーク型組織
- ・合意形成
- ・緩やかな結合
- ・柔軟に対応
- ・域外参入可能

多様な主体の参画

地域住民



多様な主体の参画



自治会・町内会と地域運営組織の違い

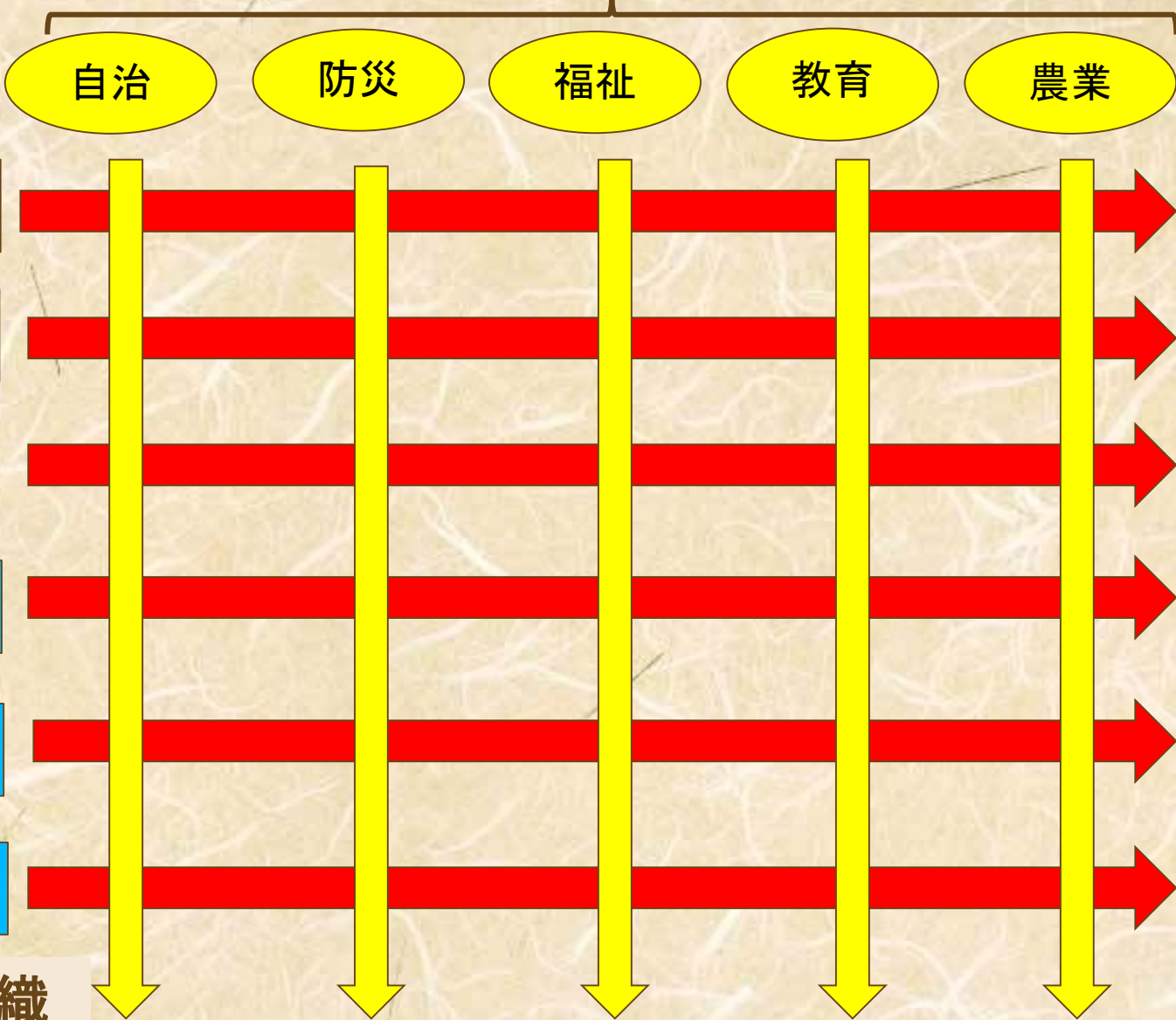
	自治会・町内会 (家連合)	地域運営組織 (人のつながり)
範囲	狭域(自治会・町内等)	広域(地区＝公民館・小学校区)
住民参画方法	世帯単位 (1戸1票制)	世帯・組織・個人 (1人1票制)
運営方法	総会制・満場一致	部会制・合意形成
運営費	会費中心	事業費＋会費
得意技	「守り」	「攻め」
コミュニケーション	対面・電話	メール・SNS

【地域運営組織】ブリッジング型ソーシャルキャピタル

【自治会・町内会】

ボンディング型ソーシャルキャピタル

- 自治会・町内会
- 自治会・町内会
- 自治会・町内会
- 自治会・町内会
- 自治会・町内会
- 自治会・町内会



住民による地縁組織

タテ糸とヨコ糸により地域の力を強化

兵庫県佐用町長谷地域づくり協議会



地域づくり協議会(地域運営組織)



「ゴトンボの会」(任意・実行組織)

※ポイントは地域住民が主体

貸し農園付き



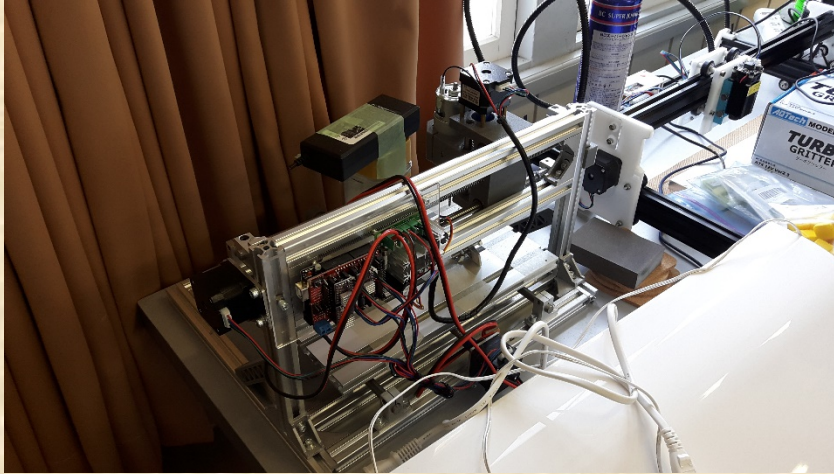
兵庫県佐用町長谷地域づくり協議会

ファブラボ (fabrication laboratory) による人つなぎ

「ほぼあらゆるもの」つくる場

→ 個人が自らの必要性や欲求に応じて、自分たち自身で作り出せるような
社会ビジョンを構築

元大手企業退職者がファシリテーション



川本町・邑智町の学校統廃合過程

	昭和46年	昭和49年	昭和50年	昭和51年	昭和52年	昭和53年	昭和54年	昭和55年	昭和56年	昭和57年	昭和58年	昭和59年	昭和60年	昭和61年	昭和62年	昭和63年	平成元年	平成2年	平成3年	平成4年	平成5年	平成6年	平成7年	平成8年	平成9年	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年	平成18年	平成19年	平成20年	平成21年	平成22年	平成23年	平成24年	平成25年	平成26年	平成27年						
学校名	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15						
川本小学校	384																																										139			136			
川本西小学校	101																																										36	統合					
三原小学校	108																																									11	統合						
吾郷小学校	93																																																
浜原小学校	102																							52																									
浜原小学校信喜分校	11																						13	統合																									
沢谷小学校	90																																																
粕淵小学校	170																																																
小松地小学校	31																																																
君谷小学校	61																																																
邑智小学校																																																191	
都賀行小学校	60																																																
都賀小学校	132																																																
宮内小学校	35																																																
大和小学校																																																62	
口羽小学校	127																																															31	
阿須那小学校	120	115																																														30	
阿須那小学校戸内分校	13	統合																																															
高原小学校	149																																															38	
瑞穂小学校	249																																																131
瑞穂小学校久木分校	14																																																
市木小学校	31																																															23	
矢上小学校	191																																															150	144
日和小学校	56																																															9	統合
日貫小学校	62																																																15
石見東小学校	194																																																75

学校統廃合をめぐる環境が変化

<以前の状況>

- ・行政が教育環境を維持するために、先回りして再編・統合を進めてきた

学校再編計画：出雲市，大田市，雲南市→ 存続できる学校が統合される
住民の反応：統合賛成⇔統合反対で揺れる

<近年の状況>

- ・地域の縮小等により，保護者・地域からの要望で，学校の再編・統合の機運が高まり，行政は困惑気味

例：益田市（原則として小学校は存続，中学校は再編を検討中）

邑南町（原則として全ての小学校を存続させる方針）

海士町（統合しないよう小規模校の校舎を建て替え）

「学びの場」としてふさわしい過疎地域

従来型

工業化・中央集権化・標準化
大量生産大量消費

社会

情報化・国際化・多様化
多文化共生・持続可能性

指示を受け早く正確に
唯一解を出す力 知識量

資質 能力

主体性・協働性・創造性
課題発見解決力

試験・受験合格に向けた
外発的な学習動機

動機

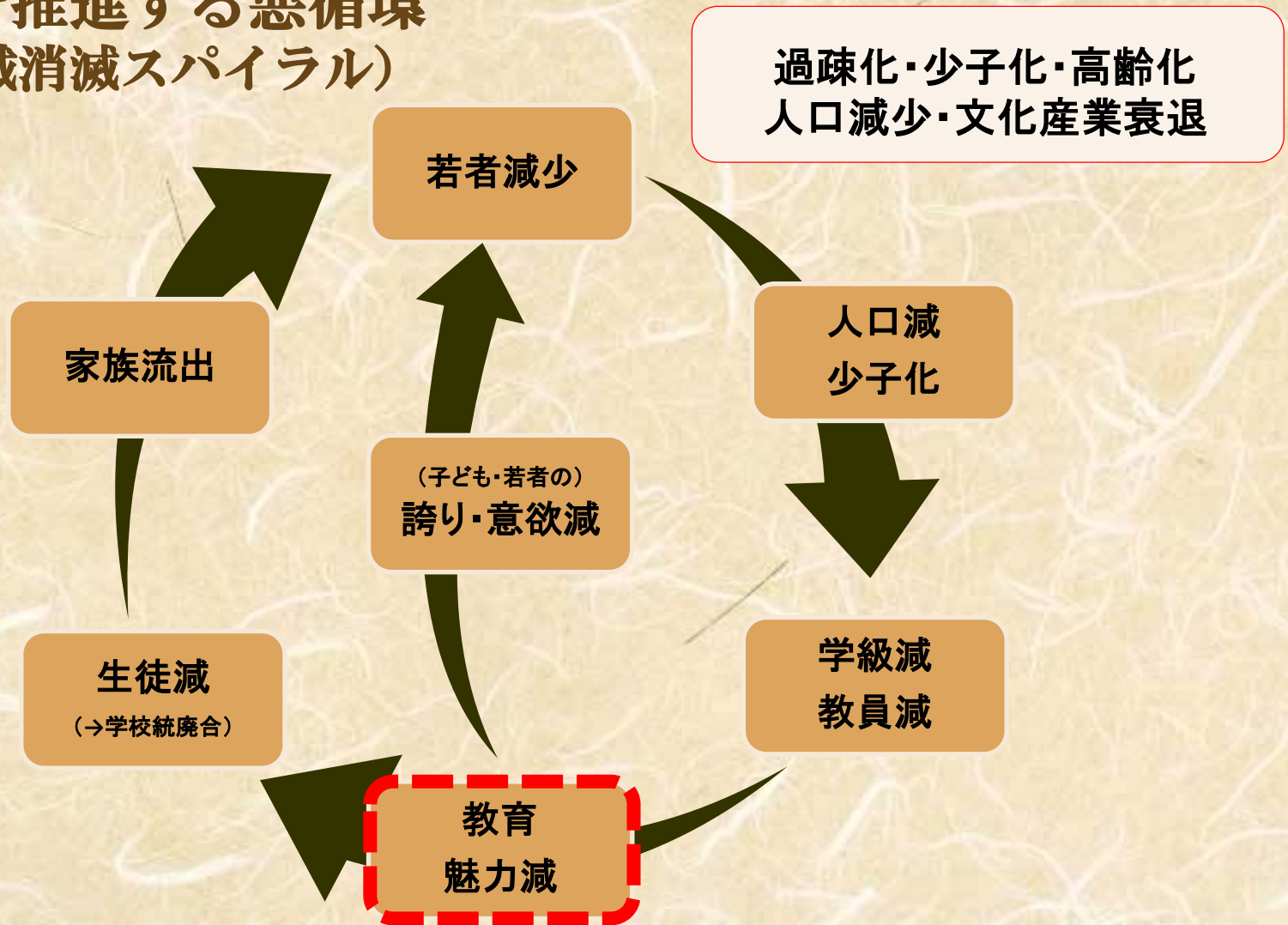
自己実現・社会に向けた
内発的な学習動機

教室・学校に
閉ざされた教育

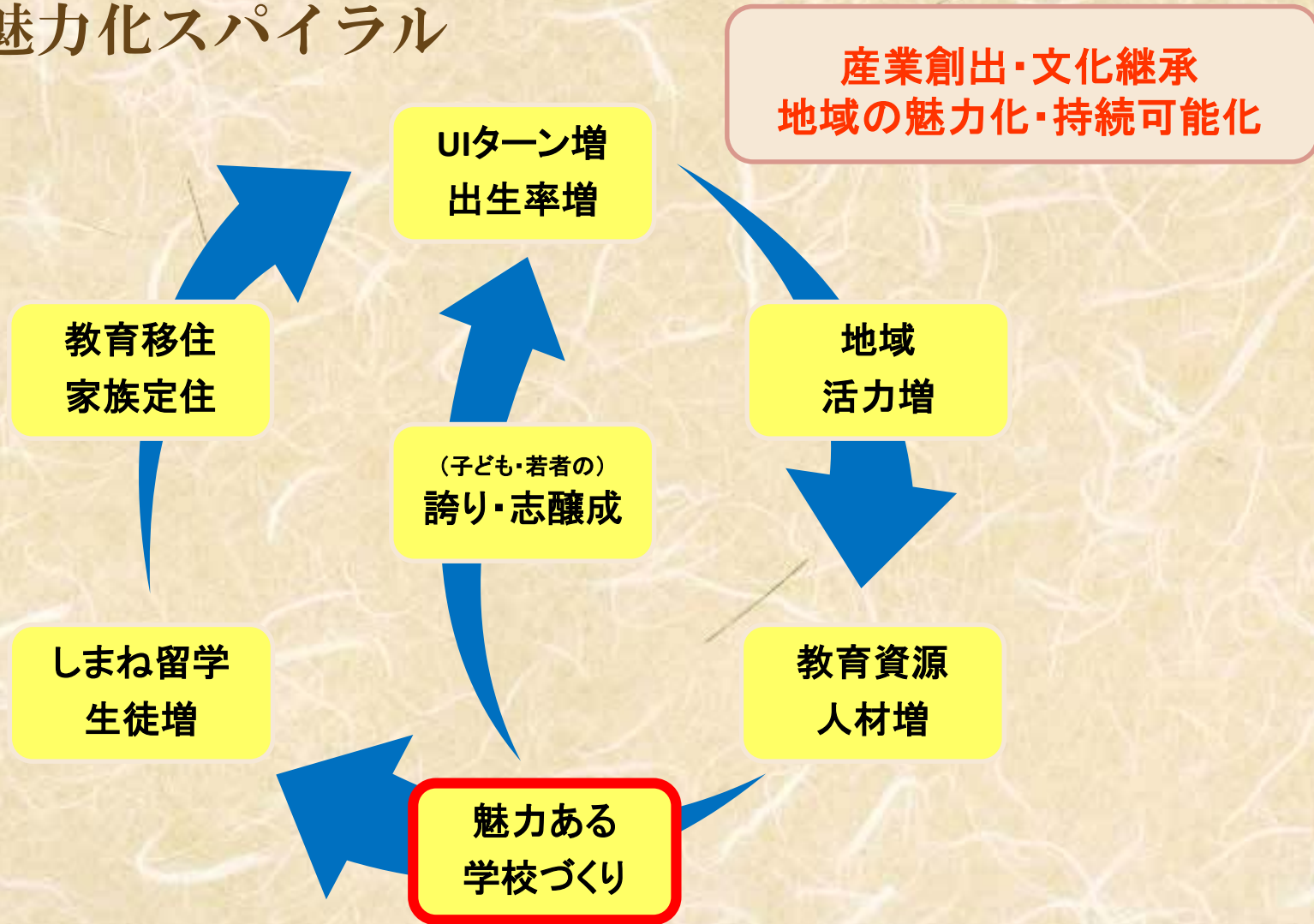
教育

地域・社会に
開かれた教育

人口減少を推進する悪循環 (学校・地域消滅スパイラル)



地域教育魅力化スパイラル



過疎地域にある小規模校の特色を生かした魅力ある学校づくり ③

教育移住・
関係人口の増加

地域の未来をつくる
人材づくり

地域の
持続可能性

地域総がかりでの魅力ある学校づくり

関係人口
UJターン

卒業生

高校

地域

小・中学校

地域

幼・保

With

地域と共に
未来を描く・結ぶ

For

地域のために
行動・貢献

About

地域について
知る・伝える

In

地域の中で
体験する・浸る

Iターン
留学

人口減少、過疎化が進む地域において、学校の存続や、地域と連携し地域資源を活用した学校づくりは、地域の活性化や地元で根差した人材の育成に寄与する。

このためには、過疎地域にある学校に対して、小規模校の良さや地域資源を生かした特色ある学校づくりの取組への支援が必要となる。

■小学校・中学校の魅力化に必要な措置

- 地域資源を活用し地域をフィールドにした「ふるさと学習」の実施経費（移動経費等）
- 校種間や近隣の学校と連携した授業や体育祭等の実施経費（ICT環境の整備や移動経費等）
- 魅力的な生活環境や教育環境が体験できる、親子での教育留学を推進する経費
（滞在費の軽減や仕事の斡旋等による生活のフォロー）
- 学校に図書館や公民館等の機能を集約し、学校を地域コミュニティの拠点とする経費
（施設整備費やコーディネーター配置経費）

過疎地域にある小規模校の特色を生かした魅力ある学校づくり ⑤

■高等学校の魅力化に必要な措置

- 高等学校と地元関係者で構築する地域コンソーシアムの運営及び活動費
- 県外生の受入環境整備(寄宿舍整備等)及び県外生徒募集等の活動費
- 地域に開かれた学校づくりを推進する高校魅力化コーディネーター(常勤)の配置経費
 - * 高校と地域の協働体制の構築、地域に開かれたカリキュラムの推進、地域での学習環境・学習機会の整備 等
- 地域が主体となって実施する学習支援環境の整備費(ICT環境整備や備品購入等)
- 地域と連携した学校運営・カリキュラムの充実を担当する教職員の加配
 - * 離島地域の高校には、改正離島振興法により教職員の加配措置あり

■小・中・高等学校の魅力化に必要な措置

- 小学校、中学校、高校間の連携と、一体的・系統的な取組を推進するプロデューサーの配置経費
- 小学校、中学校、高校の12年間を見通した教育活動の実施(小中高一貫校等)に関する過疎地域での特例的な制度の検討

全国地域教育シンポジウム
 全国コーディネーターサミット
 「地域・教育を
 共に学び
 共に創る」

11/4
 [Sun.]
 10:00-16:00

メイン会場

島根大学 松江キャンパス
 大学会館 3F 大集会室



1部 共学：社会に開かれた教育の“いま”を問い直す

2部 共創：社会に開かれた教育の“未来”を共に創る

3部 全国初！コーディネーター育成プログラムの成果と展開

【参加推奨者】

「地域・教育の未来」「学校と地域をつなぐ
 コーディネーター（採用・育成・学び・役割・機能・在り方など）」「教育魅力化」
 などに興味関心のある教員・行政職員・
 教育／地域コーディネーター・塾講師・
 企業人・NPO関係者・大学関係者など

地域・教育コーディネーター
 育成プログラム説明会

— 教育再開発と地域活性化のノウハウを
 離島・中山間地域フィールドで学ぶ —

オンライン説明会

11月11日（日）19:00～20:00



申込フォーム：<https://www.leaf.shimane-u.ac.jp/enquete/no/fmf-online2018>

申込締切
 オンライン説明会
 11/7（水）
 12時まで

11月18日（日）19:00～20:00



申込フォーム：<https://www.leaf.shimane-u.ac.jp/enquete/no/fmf-online2018>

申込締切
 オンライン説明会
 11/14（水）
 12時まで

【お問い合わせ】

島根大学教育・学生支援機構 教育推進センター内
 地域教育魅力化センター
 島根県松江市西川津町1060
 TEL：0852-32-9775
 Webサイト：<http://cerd.shimane-u.ac.jp/fmf/>

島根大学地域課題学習動画「そもそも」



アクティブ・ラーニングの広がりとともに、地域課題研究など、プロジェクト型で取り組むなどの新しい学び方をする機会が増えてきました。

その道りでは、「アイデアが出てこない!」「うまくいかない!」そんな『つまづき』がたくさん待っています。そんなとき、『つまづき』を何事もなかったかのようにやり過ごすのではなく、しっかりと・盛大につまづいて、成功・成長のための経験値を得ていくことが大切。「そもそも」は、そんなつまづきを応援する動画コンテンツです。



そもそもの地域とは何か?

地域をテーマにした課題研究をなぜ? 地域感があることも地域固有の? 地域限定的か? によって意味があるの? そんな、地域課題研究のはじめに会うもやもやに、お答えします。(約6分)