

集落支援員制度の人材確保・研修における改善点について
—福島県 N 町の事例を参考に—

目次

1. はじめに
2. 集落の人口減少の状況及び想定される問題
 - 2-1. 統計調査
 - 2-2. 集落機能の低下とそれに伴う問題
3. 集落支援員制度の概要
4. 集落支援員の事例—福島県 N 町—
 - 4-1. 地域の状況について
 - 4-2. 集落支援員の活動
 - 4-3. 新任当時の状況及び集落支援員の人材確保や研修に関する意見
5. 集落支援員制度の改善案
 - 5-1. 人材確保に関する改善案
 - 5-2. 支援員の役割及び資質の養成に関する改善案
6. まとめ

1. はじめに

現在の人口減少社会において、過疎地域の集落の消滅（無人化）は避けて通れない課題である。また、集落が実際に消滅に至る際には集落機能の低下・喪失が先行する（笠松 2005）ため、消滅の危機にある集落では集落の無人化に備えると同時に、集落住民の生活の質を維持することが地方自治体にとって大きな課題となる。集落支援員制度は、このような集落に対して自治体が適切に行政サービスを提供するために有効な制度である。一方で、集落支援員制度の抱える問題として、各集落支援員の役割は任命の際に各自治体が定める仕組みとなっているために、制度として明確な役割が設定されていないことや、人材確保が困難であることが挙げられる。本稿では、福島県西会津町の事例を参考として特に消滅の可能性がある集落において集落支援員が果たす役割について着目しつつ、集落支援員の役割の設定・研修・人材確保の面から改善案について検討する。

本稿では上記の検討のために、まずは過疎地域の集落の人口減少について統計をもとに概観したのちに集落機能が低下した集落の住民が直面しうる問題について整理し

(第2章)、その後集落対策における自治体のサポート人材としての集落支援員制度について、制度の概要や実績を概観する(第3章)。さらに実際の集落支援員の活動について福島県西会津町の支援員へインタビューした内容を整理・検討し(第4章)、以上の情報をもとに、集落支援員制度の改善案について考察する(第5章)。

2. 集落の人口減少の状況及び想定される問題

2-1. 統計調査

はじめに過疎地域等における集落の人口減少や高齢化の現状、そのために生じている問題について、総務省等による統計調査をもとに整理する。総務省と国土交通省では、平成18年度以降、おおよそ4~5年ほどの周期で「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査」を実施し、過疎地域等の集落を取り巻く状況について調査が行われている¹。この調査において「過疎地域」とは「過疎地域自立促進特別措置法」で定義されている過疎地域²を指し、その他にも山村振興法や離島振興法等の法律で指定された地域を対象とした調査が同時に行われているが、本稿では特に過疎地域を対象とした調査のみについて扱う。以下に最新の調査(令和2年度調査)の結果を抜粋して紹介する。

過疎地域における集落数は6万3,237集落、集落人口は1,035万7,584人、過疎地域の1集落当たりの平均人口は約164人である。前回調査(平成27年度調査)からの変化に関して、比較可能な集落について、0.6%(349集落)の減少、集落人口では6.9%(72万5,590人)の減少が見られる。集落の平均人口も減少しており、集落の小規模化が進んでいる。本調査での集落は、市町村行政において扱う行政区の基本単位を指すため、集落数の減少には集落再編の結果住民が移動せずに減少した集落が多く含まれるが、消滅(無人化)した集落(以下、消滅した集落と表記)も139集落の減少となっている。次に、高齢化の進行に関する確認する。全集落のうち、住民の半数以上が65歳以上の高齢者である集落の割合は32.2%であり、前回調査時の22.1%から約10ポイント増加している。また、本調査は各自治体への調査票の配布という形で情報を集めており、集落機能の維持状況及び集落の消滅可能性についての住民もしくは自治体職員の見解からの回答も集められている。この項目を参照すると、集落機能の維持が困難であると回答された集落は全体の4.1%(2,618集落)であるほか、今後10年以内に消滅する可能性がある集落は0.7%(454集落)、いずれ消滅する集落は4.3%(2,744集落)である。本調査はこれらの特徴をもつ集落に多く見られる特徴として、人口・世帯数が小規模であること、高齢化率が高いこと、基礎集落³であるこ

¹ 平成18年度以降、22年度、27年度、令和2年度に実施されている。

² 過疎地域自立促進特別措置法(平成12年法律第15号)第2条に規定される。

³ 集落は基礎集落・基幹集落・中心集落の3種に分類される。基礎集落は地域社会を構成する最も基礎的かつ原单位的な集落を指す。

と、山間地に所在すること、本庁までの距離が20キロメートル以上であること、地形的に末端にあることを指摘している。また、前回調査時に「10年以内に消滅する可能性がある」と回答した集落は508集落であったが、本調査までの4年間で実際に消滅した集落は47集落(9.3%)である。⁴

2-2. 集落機能の低下とそれに伴う問題

ここで、集落機能についても確認する。集落機能とは、集落の中で基本的に住民による、住民の生活の質の維持・向上を図る機能であり、生活扶助機能・生活補完機能・資源管理機能の3つからなる。総務省は集落機能について、「集落は、地域住民同士が相互に扶助しあいながら生活の維持・向上を図る生活扶助機能(例:冠婚葬祭など)、農林漁業等の地域の生産活動の維持・向上を図る生活補完機能(例:草刈り、道普請など)、農林地や地域固有の資源、文化等の地域資源を維持・管理する資源管理機能を果たしている」と説明している⁵。これらの特徴から、集落機能は住民の生活の質に深く結びついたものであり、しばしば政策や研究において指標として扱われる。

次に、集落機能が低下した集落が直面しうる問題について、上述の令和2年度調査及び先行研究をもとに整理する。令和2年度調査では、集落での問題の発生状況について、「多くの集落で発生している問題・現象のうち、特に深刻な問題となっているもの(3つまで回答)」という設問に対する回答の集計は、割合の多い順に「空き家の増加」、「耕作放棄地の増大」、「働き口の減少」となっている。また、「多くの集落で発生している問題や減少(複数回答)」という設問では、「道路・農道・橋梁の維持が困難」(34.2%)や「伝統的祭事の衰退」(46.7%)、「運動会や収穫祭など集落・地区で行ってきた行事の減少」(43.0%)など、集落機能に関わる項目でも問題視されている項目が多いことが見受けられる⁶。

先行研究に関して、笠松浩樹は島根県中山間地域の世帯数10戸未満かつ高齢化率50%以上の13集落を対象とした調査研究を実施し、これらの集落の具体的な実態について、葬儀の簡素化や農業の衰退、家屋や農林地の放置などを挙げている(笠松2006, pp.93-96)。その上で笠松は、集落消滅のモデルとして以下の図1を提示し、以下のように説明している。

⁴ この段落の情報は、総務省地域力創造グループ過疎対策室(2020)「過疎地域における集落の状況に関する現況把握調査最終報告(概要版)」による。

⁵ 総務省自治行政局過疎対策室(2008)「集落関係資料」,平成19年度第5回過疎問題懇談会配布資料, https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/pdf/kasokon19_05_02_s3.pdf, 2022年1月31日最終閲覧

⁶ 総務省地域力創造グループ過疎対策室(2020)「過疎地域における集落の状況に関する現況把握調査最終報告」第3章 pp3-7

集落活動は世帯や人口の減少に伴って衰退していく。その過程では、生活に直結しないものや自発性が強く求められるものから衰退していくと考えられる（図1の①）。（中略）ある活動に必要な役の数より世帯や人口が少なくなれば、その活動は加速度的に衰退する（図1の②）。（中略）全ての活動が停止してしまった時、集落という社会（あるいは組織）としての機能は既に存在していない。（図1の③）（中略）ただし、活動が停止しても、数人の在住者が存在する（図1の④）。彼らは高齢であり、子供世代やIターン者などの移住がなければ、無住化することが明白であると言わざるを得ない。（笠松 2006, pp.96-97）

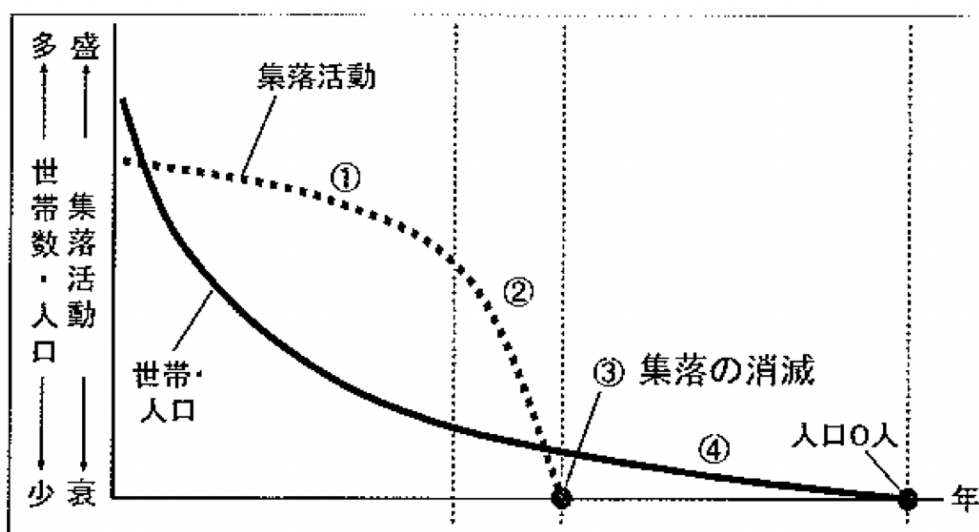


図1 集落消滅のモデル図

7

笠松は以上のように、集落機能が低下した集落では集落機能が維持できなくなった後も住み続ける住民が存在し、集落の無住化、すなわち自然減による消滅を待つのみになってしまうことを指摘している。

消滅の可能性がある集落に関する取り組みを示した研究として、限界集落の秩序ある撤退の必要性を訴えた作野広和の研究が挙げられる。作野は、笠松の示した図1の④に当たる期間を集落消滅期と呼び、これらの集落には集落の活性化を図っても効果は期待できず、むしろ住民の「尊厳ある暮らし」を保障するという考え方が重要であるとしている。また、このような住民の生活の質の保障の他に集落住民の生活及び集落の歴史や伝統の記録を通じて後世に集落の存在を残す、「看取る」行為の重要性についても訴えている。これらの集落消滅期における秩序ある撤退の取り組みを総称し

⁷ 図は笠松(2006)内の図を引用

て「むらおさめ」と呼び、「むらおこし」と対置される概念として提示している（作野 2006, pp.277-279）。作野は、「むらおさめ」が想定する要素として、「集落の居住者が最後まで尊厳ある暮らしを維持する『集落ターミナルケア』、集落の土地や建物の所有者を明確にし、無住化後のあり方を検討する『集落commons』、集落の歴史・文化を記録保存する『集落アーカイブ』など」を示している（作野 2014, pp.21）。また、集落の生活の記録を残すという観点では、将来起こりうる集落の消滅を前に漠然とした不安を抱く住民に寄り添う取り組みとしてエンディングノートや家史の作成を行う NPO 法人も存在する⁸。

以上から、集落機能が低下し、消滅の可能性がある集落が直面しうるのは、住民の安心及び生活の質の確保と文化・土地・資源等の保全に大きく二分でき、前者に関しては生活水準の保証と前述の NPO 法人による記録の作成、後者に関しては土地所有者の確認と伝統文化等資料のアーカイブなどの対応が想定される。市町村がこれらの課題に対して施策を実施する際には、集落の事情に精通した上で配慮しながら実施することが有効であるとされており、そのためのサポート人材として集落支援員が設置されている。

3. 集落支援員制度の概要

この章では、集落支援員制度の概要について確認する。集落支援員は総務省通知⁹を通じて、地方自治法上の規定¹⁰に基づく技術的助言として、集落対策の推進の一環として設置された。総務省は、集落支援員制度の背景と目的として以下のように示している¹¹。

過疎地域等に所在する集落の多くにおいては、人口減少や高齢化の進展に伴い、生活扶助機能の低下、身近な生活交通手段の不足、空き家の増加、森林の荒廃、耕作放棄地の増加などの重大な問題となっており、維持困難な集落が増加している。／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と考えられることから、総務省においては、平成 20 年度から、地域の実情に精通し、集落対策の推進に対し

⁸ NPO 法人ムラツムギ。活動内容については以下の記事を参照。

田中佑典（2019）「【限界集落】ふるさとの消滅は何を意味するのか」, NEWSPICKS, 2019 年 6 月 22 日記事, 2022 年 1 月 31 日最終閲覧, <https://newspicks.com/news/3950529/body/>

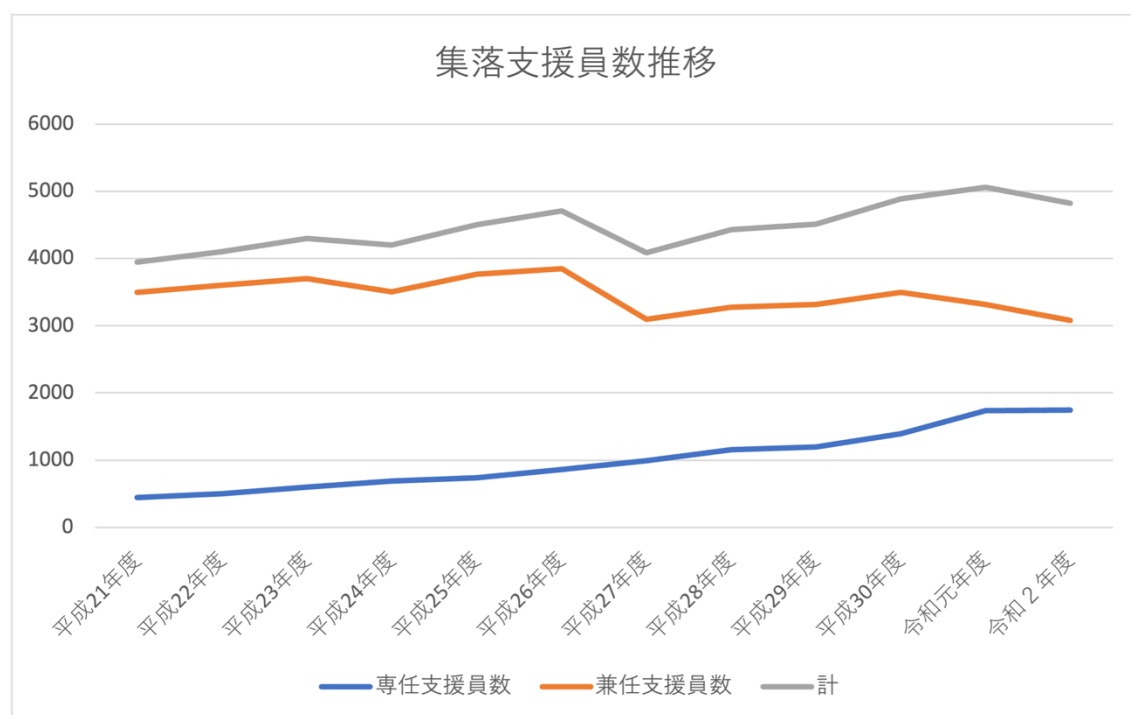
⁹ 総務省通知平成 20 年 8 月 1 日総行過第 95 号「過疎地域等における集落対策の推進について（通知）」

¹⁰ 地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 245 条の 4 第 1 項

¹¹ 総務省地域力創造グループ地域自立応援課（2016）「過疎地域等の自立促進に向けた集落支援員の活動実態に関する調査研究事業 報告書」 pp.1

てノウハウ・知見を有した人材が、地方自治体から委嘱を受けて、人口減少・高齢化が進みつつある集落への目配りを行う「集落支援員」制度を推進しているところであり、(後略)

集落対策とは、集落点検の実施・集落のあり方に関する話し合いの促進・地域の実情に応じた集落の維持及び活性化対策からなり、集落支援員は総合的にこれらの業務にあたり自治体を補助する人材として設置される¹²。次に、集落支援員の人数に関して、令和2年度時点で全国に4,824人(専任1,746人 兼任3,078人)の集落支援員がいる。年ごとの人数の推移を以下の図に示した。専任支援員は着実に増加してきている一方で、兼任支援員は年ごとの増減はあるものの全体では減少傾向にあり、全体の傾向としては僅かに増加傾向にあるといえる¹³。また、専任支援員と兼任支援員は、兼務する業務の有無、週あたりの活動に従事する時間、特別交付税による総務省からの財源手当の上限によって区別される。自治会長等との兼務で業務にあたり、特に1週間あたりの活動に従事する時間が15時間30分以上であることを委嘱時に規定しなかった場合には兼任支援員として扱われ、一人当たりの財源手当の上限が専任支援員の場合と比べて低く設定されている¹⁴。



¹² 総務省(2021)「過疎地域等における集落対策の推進要綱」

¹³ 数値は総務省「集落支援員」のページ

(https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/bunken_kaikaku/02gyosei08_03000070.html)を参照、図は筆者作成

¹⁴ 12の別添資料「過疎地域における集落対策推進に向けた財政措置について」による。

集落支援員の設置に関して、市町村と総務省の役割は次のようになっている。市町村は「集落支援員を活用して集落の実態把握を行う場合には、集落支援員の果たすべき役割、職務内容等を明確化して委嘱」し、「集落支援員から市町村への報告手段」等を定め、「十分に連携を図り、集落支援員からの報告を参考にしつつ、課題に対応する施策の方向性を検討する」とされている¹⁵。また、総務省は、地方自治体に対して支援員一人当たり 430 万円（兼任の場合一人当たり 40 万円）を上限として財源手当（特別交付税措置）を地方自治体に対して行う¹⁶ほか、情報提供等による支援を実施するとされている。過疎問題懇親会の平成 29 年度の提言¹⁷では、それぞれのアクターの役割に関して、市町村は「地域の実情把握を行い、地域の将来像を示す」、集落支援員は「住民の当事者意識を顕在化させる」、都道府県は「地域を見つめ、現場と政策をコーディネートする」、国は「省庁横断での実効的な過疎対策の検討」と簡潔に表している。また、集落支援員は、集落点検や話し合いを通じ必要と認められる施策に関して幅広く役割を果たす¹⁸という特徴がある。実際に、集落支援員を対象としたアンケートにおける主な活動内容についての設問では、「集落と行政との連携等（要望の取りまとめ等）」や「集落が抱える問題の点検・整理」をはじめ、実に 25 種類にわたって選択肢が用意されており¹⁹、集落支援員が担当しうる役割の幅広さが窺える。

第 2 章で扱った令和 2 年度調査を参照すると、集落支援員及び地域おこし協力隊などのサポート人材が活動している集落の割合について、過疎地域の集落の 34.8%では何らかのサポート人材が活動している。集落支援員が活動している集落は過疎地域の集落の 20.3%である。サポート人材が活動している集落の割合は、山間地、役場（本庁）までの距離が 20 キロメートル以上の遠隔地、住民が 10 人未満、10 世帯未満、高齢者割合 75%以上等の特徴を持つ集落で特に高い割合となっている²⁰。

続いて、集落支援員を対象としたアンケートをもとに、支援員本人の状況について確認する。専任・兼任ともに年齢では 60 代が最も多く、男女比では男性の方が多。専任支援員の男女比は男性 55.7%、女性 43.2%（兼任は男性 82.0%、女性 11.5%）と比較的女性の支援員も多くなっている。また、集落支援員はその 9 割以上がそれまで暮らしていた自治体で採用されている。専任支援員の移植前の職業は会社員や公務員、嘱託・臨時的任用職員が多くを占め、兼任支援員の兼務の状況は地縁団

¹⁵ 12 と同じ。

¹⁶ 14 と同じ。

¹⁷ 過疎問題懇談会（2017）「過疎地域等における集落対策のあり方についての提言～多彩な豊かさに満ちた集落の暮らしを創り支えるために～」，pp.4-7

¹⁸ 総務省地域力創造グループ過疎対策室「集落支援員について」，https://www.soumu.go.jp/main_content/000463170.pdf，2022 年 1 月 31 日最終閲覧

¹⁹ 11 と同じ。pp.12

²⁰ 6 と同じ。第 2 章 pp.77-80

体の長及び地域役員で過半数を占める。1週間当たりの平均活動時間の状況及び月額
の報酬の状況に関して、専任支援員では1週間当たり30時間以上40時間未満が最も
多く(45.9%)、月額の報酬は10万円以上20万円未満が最も多い(59.1%)一方で、
兼任支援員では1週間当たり1時間以上5時間未満が最も多く(54.9%)、月額の報酬
は5,000円未満が最も多い(35.4%)。同じアンケートの自治体を対象とした質問項目
では、行政への報告方法として「定期的な活動報告書(日報、週報、月報)の提出」
が40.1%と最も多く、総務省の推進要綱で望ましいとされている「支援員同士が一堂
に会する報告会の開催」は16.9%の自治体のみでしか行われていないなど、定期的な
打ち合わせなどの自治体と支援員の間での連携には不十分な点も見受けられる²¹。

最後に、集落支援員制度についてこれまでの調査で示されている課題についても整
理する。令和2年度調査では、集落支援員制度の導入等における課題や国等に対する
要望についても自由記述で回答を集めており、人材の確保が困難であること、兼任の
報酬が低いこと、優良事例提供の要望、都道府県が当制度に関わる場合の役割の明確
化等の回答がある。人材確保に関しては、単純に公募しても集まらないという成り手
の不足の場合に加えて、兼業に関する規定及び兼任の報酬が低いこととも関連した、
適任者がいても本人が農林漁業等に従事しているために人材確保が難しい場合が挙げ
られている²²。また、前段落で触れたアンケートでは、「今後のあり方の検討」とし
て、集落支援員を対象とした調査から、定期的な打ち合わせの必要性、他の集落との
連携における日常的な活動への発展、研修会や交流会といった情報を得る機会の必要
性、支援員の活動内容の個別把握の必要性について指摘している。自治体担当者向け
調査からは、後継者やより資質を持った集落支援員の育成、集落支援員の育成のため
の研修の機会の創出などの必要性について指摘している²³。

以上の制度の概要及び調査を振り返ると、集落支援員制度の代表的な課題について
以下のように考えられる。集落支援員制度の代表的な課題は大きく分けて、人材確保
に関する課題と支援員の役割及び資質の養成に関する課題の二つである。人材確保に
関する課題に関して、兼任支援員の報酬が低いことが挙げられる。このことは兼任支
援員の人数の緩やかな減少傾向と関連していると考えられるほか、調査では効果的な
活動時間に見合う十分な報酬でないことが指摘されている²⁴。支援員の役割及び資質
の養成に関する課題として、前述のアンケートでは「最初は、何から手を付ければい
いか分からなかった」が3割、「取り組むべき課題が明確でない」が2割といった意

²¹ この段落の情報は全て、総務省地域力創造グループ過疎対策室(2020)「令和元年度集
落支援員に関するデータ分析」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000679711.pdf)
による。

²² 6と同じ。第3章 pp.29

²³ 11と同じ。pp.64-66

²⁴ 6と同じ。第3章 pp.29

見がある²⁵など、研修の実施体制が現状では不十分であることや支援員と市町村間の連携が不十分である可能性が挙げられる。

4. 集落支援員の事例—福島県 N 町—

本稿では集落支援員の活動等の状況について、福島県 N 町で現役の集落支援員を務めている方 1 名にインタビューを実施した。以下にその内容を整理する。

インタビューを受けていただいたのは、福島県 N 町において専任で集落支援員を務める I さんである。I さんは現在 68 歳で平成 24 年から集落支援員として活動しており、およそ 10 年にわたって活動を続けている。集落支援員を委嘱される前は地元民間企業に勤めていた。

4-1. 地域の状況について

N 町は福島県西部の中山間地域に位置する町で特別豪雪地帯に位置する。高齢化率は街全体で 50% を超える。5 つの地区からなり、I さんが主に活動する O 地区には 22 集落が存在し、高齢化率は 62% である。中には高齢化率が 100% の集落も存在し、高齢化率が 80% 以上の集落は全体の 4 割程度である。サポート人材として、集落支援員は I さん 1 人であるが、常に 15 人程度の地域おこし協力隊が滞在している。町内のインフラについて、一般的な上水道の普及率はおおよそ 9 割であり、残りは住宅近くの河川を水源とする簡易水道や湧水の活用が見られる。また、下水道に関して、下水管を処理施設まで設置することが困難な場合には公費で家ごとの合併浄化槽を設置し、町部との均衡を図るため、一律の下水料金を維持費として支払うようになっている。ガスはプロパンガスのボンベが普及しており、地域の農協が販売元として各家庭への配達を請け負っている。電気は山間部の集落まで電線が 100% 引かれているほか、電話の固定回線に関しては、集落によっては廃止して全て携帯電話に移行した例も存在する。地域特有の生活上の事情として、冬期の除雪が挙げられる。各集落に除雪車を運転できる住民がいる場合にはその住民へ除雪業務を委嘱して対応し、そのような住民がいない、もしくは高齢化等の理由で従事できなくなった場合には町が委託した地元業者により除雪が行われる。町による除雪は、除雪範囲が町道に限られること、役場（O 地区支所）から遠い集落では除雪車の到着が遅くなってしまうことなどから、集落住民による除雪と比べると、住民の利便性の面で劣るといった特徴がある。また、生活用品の購入に関しては、移動販売車が地元業者により運営されており、生鮮食品や日用品を週に 1～2 回各集落を巡回している。このように、末端部の集落まで可能な限り町部と変わらない行政サービス、インフラの状況が確保されるような仕組みとなっているが、除雪など一部では困難を抱えているといえる。

²⁵ 11 と同じ。pp.64

また、O地区は集落の実質的な消滅も経験している。Y集落は町の中心地から12キロメートルほど離れた場所に位置する集落であり、現在は元住民が夏のみ居住して農作業等に従事し、冬は無人となる。この集落では除雪を担当していた住民が健康上の理由で除雪が担当できなくなった際に住民内の話し合いにより冬期の集落の解散及び夏期に住民が戻ってくることに決定した。決定時7世帯あった集落の世帯のうち、3人のみ住民票を残し、他の住民は別自治体の子供世代等を頼って住民票も移す形で解散しており、現在では高齢化が進んだこともあり、住民票を残したうちの1人とその他の元住民2人の計3人が夏に集落で生活をしている。この集落では住民の滞在時のみ電力を提供するほか、月に1度のごみ収集が行われる。これらの調整に関して、自治体職員が完全にニーズを把握することは難しく、Iさんが集落支援員として住民との間に立つことで円滑化を図っている。このような、冬に集落を無人化し夏の間は集落に滞在するモデルは、集落機能が低下した集落にとっての好事例であると考えられるが、Y集落では住民の自主的な決定により実現したものであり、行政や支援員の側から持ちかけることは必ずしも有効でなく、冬に十分な除雪がなされないと積雪により家屋が痛む恐れもあることから冬に家を離れることに抵抗感のある住民も多く、ある程度限定的な事例であると言えるだろう。

4-2. 集落支援員の活動

Iさんは専任の集落支援員として週5日フルタイムで勤務している。主な活動としては各集落の巡回と高齢者の見守り、住民の行政上の書類申請等の手伝い、地域づくり及び地域おこしに関する相談及び提案などがあり、多岐にわたる。行政との間では毎日の日報作成が定められている以外は特に制約はなく、Iさん自身の裁量で幅広く活動している。行政との連携という観点では、例えば巡回・高齢者の見守りの結果健康に不調を抱える住民がいた場合には支援員から自治体の保健師に連絡をとるなどの連携体制のほか、上述のY集落のように集落への行政サービスの調整の仲介の役割も担っている。また、Iさんは巡回や見守りを通じて集落に馴染むことの重要性を強調しており、住民の家を訪問した際にお茶を飲み世間話をするといったコミュニケーションも重視していた。

水路の清掃などの集落の共同作業に関して、高齢化等の理由で共同作業ができなくなった集落に対して、交流のある福島県の大学生をボランティアとして招くほか、地域おこし協力隊が新しく4月に着任した際には4月の共同作業へ参加させることで新任者が地域に馴染むよう図るなど、集落機能の維持及び必要な人材のコーディネーターとしての役割も果たしている。

その他の活動として、高齢化率が60%程度とそれほど高くない集落に関しては地域おこしのための助言・提案も実施している。この場合の地域おこしとは、転入者の獲得など、集落の再生や創生を主眼としたものではなく、現在住んでいる住民の生きが

いとなり、幸福につながるような催しを目指すものである。また、支援員や行政が押し付け、主導してやるような形は好ましくなく、あくまで支援員は提案や実施の際の補助に徹し、住民が主体となることが重要である。これまでにIさんはいくつかの地域の催しや祭事の企画に携わってきており、山に咲くカタクリの鑑賞会や50年間途絶えていた祭礼の復刻、地区に点在する観音堂の観光資源としてのアピール及びツアーの開催などを実現している。これらの施策はそれぞれの集落住民により自発的に継続されており、Iさんへの地域住民の反応からも、観光客などの訪問者とコミュニケーションを通じて幸福や生きがいの観点からも良い影響があったことが窺える。

4-3. 新任当時の状況及び集落支援員の人材確保や研修に関する意見

Iさんが10年前に集落支援員の委嘱を受けた際も、現在と同様に自治体や国による具体的なノウハウは特に示されず、手探りで始めるような状態であった。Iさん自身がO地区の出身であり、地域に初めからある程度馴染みがあった点は支援員としての活動を始めるにあたってプラスに作用した。活動内容について、当初は高齢化率が80%を超えていた4集落を重点集落と定め活動を始めたものの、すぐに他の集落も高齢化率が上昇し80%以上の集落が増加したために重点集落を特に定めることなく基本的に全集落を巡回する現在の形式へと移行していった。

人材の確保について、Iさんは退職後の役場職員が適任であると指摘している。また、理由として、役場職員は普段の業務を通じて地域に既にある程度馴染んでいることや、地域の課題についての知見を有していることを挙げている。一方で、現在退職年齢が一般的に高齢化し、60代や70代の人でも退職せずに働いている傾向があることについて、リタイア後の仕事としての専任集落支援員では活動できる期間が短いのではないかという点についても指摘しており、兼任の支援員の活動の仕方に関心があるとのことだった。また、Iさん自身は現在後任者の育成のようなことはしておらず、地域おこし協力隊の集落支援担当の隊員らと協力して活動している。

研修制度に関して、現在実施されている集落支援員を対象とした全国規模の研修は地域おこし協力隊と合同のものであり、集落対策一般についての研修であるため、集落支援員のために必要な知見が身につくかに関しては必ずしも満足できるものではない可能性を指摘していた。

5. 集落支援員制度の改善案

本章ではここまでの集落支援員の制度概要及び実際の事例を通じて、制度の改善案について検討する。3章で確認したように、集落支援員制度の課題として、人材確保に関する課題と支援員の役割及び資質の養成に関する課題の二つを本稿では取り上げた。

5-1. 人材確保に関する改善案

人材確保に関して、兼任支援員の待遇の低さと専任支援員の副業禁止規定の厳しさが障害として調査などから指摘されていることは3章末尾で確認した通りである。特に兼任支援員の待遇について着目すると、総務省の財源措置は年40万円となっており、報酬の月額が5,000円未満が最多であること、週あたりの活動時間でも1時間以上5時間未満が最多であることなどから、ボランティア的な側面が強い活動として捉えられていることが考えられる。また、兼任の支援員の兼務状況は地縁団体の長及び地域役員が半数以上であり、最も多い年代は60代であることから、活動の時間的余力は週1～5時間よりも多く有していると考えられる。このような、活動の余力に比して実際の活動状況が少ない状況には改善の余地があるほか、ボランティアとしての側面が強いことで、地域の集落対策に必要な知見等を有していても、集落問題に強い関心がなければ支援員になりたがらないなどの弊害が存在する可能性がある。ここで、専任支援員に対する財源措置に着目すると、年額の上限は430万円となっている。一方で、専任支援員が受け取っている報酬の月額は10万～20万円が最も多い割合であり、財源措置の上限との間にギャップがあるといえる。特別交付税措置で配布される関係上、高い財源措置額の上限を設定することで自治体が集落支援員を設置する誘因となっているなどの支援員の報酬以外の効果が想定されるが、兼任支援員への財源措置の上限を高くすることでも同様の効果が期待できる。したがって、専任支援員への手当の上限を減額し、兼任支援員の手当及び支援員本人への報酬を増額することが人材確保における課題を解決する方法の一つである²⁶。

もう一つの人材確保に関する改善案として、Iさんが提案した、退職後の役場職員を対象とした勧誘が挙げられる。委嘱前の職業が公務員である専任の集落支援員の人数（令和元年度）は全体1,772人に対して278人（15.7%）²⁷と決して多いとは言えず、積極的に働きかける余地があるものと考えられる。役場の職員が退職する段階で勧誘を行うことは、公募よりも確実性が高いことや、職場や協力して活動にあたる職員が本人にとって馴染みがあることから、有効な方法であると考えられる。

5-2. 支援員の役割及び資質の養成に関する改善案

集落支援員の役割及び資質の養成に関して、3章及び4章の内容から、新任の支援員は何をすればいいか手探りで進めなければならないこと及び、集落支援員を対象とした研修の整備が不十分であることが問題点として挙げられる。

新任の支援員のサポートに関しては、自治体による委嘱時からしばらくの間の連携強化が対策として考えられる。現在総務省は「過疎地域等における集落対策の推進要

²⁶ 数値は3章にて既出。

²⁷ 21と同じ。pp.5

綱」等を通じて集落対策について紹介しているほか、「集落点検チェックシート」²⁸を作成している。しかし、総務省による要綱はマニュアル的性格の薄いものであることや、「集落点検チェックシート」は地域の実情に応じて内容を調整した上で使うよう定めるなど、総論的な説明に徹しているように見える。これは、集落支援員が地域の事情に精通したプロフェッショナルとしての役割を期待されていることから、全国で一律のマニュアルを定めるのが難しいという点が理由として考えられる。したがって、新任の集落支援員に対しては、自治体が委嘱する際にある程度地域の実情や活動の例について提示することが、新任者が役割を把握するために有効である。総務省に求められる役割としては、自治体を対象とした、集落支援員の委嘱の際に共有されることが望ましい情報等について定めた通知を出すなどの手段を通じて、新任者研修の役割を自治体が果たせるようサポートすることが挙げられる。

集落支援員を対象とした研修に関して、現在、そのような研修は地域おこし協力隊と合同で行われている（令和3年度は中止）²⁹。地域おこし協力隊の主な年齢層は20～30歳代に対し集落支援員の主な年齢層は60歳代であることや、地域おこし協力隊は集落支援員と比較して地域ブランドや地場製品の開発・販売・PRを含む地域おこしの支援等地域おこしにより近いことなど、活動の特徴が異なる制度である³⁰。これらの制度を、地域サポート人材であるとして合同で研修を行うことで、集落支援員に求められる内容を網羅することは困難であり、集落支援員のみを対象とした初任者を対象とした全国規模の研修を新たに設置することの意義はあるものと考えられる。また、そのような場を通じて優良事例を広く共有することも、集落支援員の資質の養成に寄与すると想定される。

6. まとめ

本稿で私は、過疎地域において集落機能が低下する集落の現況及び直面する問題に関して整理した上で、それらの問題に対処する取り組みの一つとして集落支援員について触れ、制度の概観や課題について確認した。続いて、実際の集落支援員の事例として福島県N町の支援員の方へのインタビューをまとめ、以上を踏まえての集落支援員制度について、人材確保・支援員の役割及び資質の養成といった観点から改善案を提示した。

しかし、本稿では集落支援制度について隅々まで検討できていないという課題があ

²⁸ 総務省「「集落点検チェックシート」について」

https://www.soumu.go.jp/main_content/000679713.pdf

²⁹ 以下にリーフレットのURLを添付する。

https://www.jamp.gr.jp/wp-content/uploads/2021/01/leaflet21.05.19_2129013.pdf

³⁰ 地域おこし協力隊に関する情報について、総務省「地域おこし協力隊の概要」

(https://www.soumu.go.jp/main_content/000745995.pdf)を参照。

る。まずはより多くの人にインタビューする必要性が挙げられる。今回インタビューに応じてくださったIさんは経験豊富な専任の支援員であり、そうではない支援員、例えば兼任の支援員や活動歴の短い支援員にも調査を行うことで、より制度の改善点について考察を深めることができるだろう。加えて、集落支援員制度について、既出の改善案や論考について十分検討できていないことも課題として挙げられる。これらの考察や調査の不足については今後の課題としたい。

参考文献

- 笠松浩樹（2006）「中山間地域における限界集落の実態」『島根県中山間地域研究センター研究報告（2）』, pp93-97
- 作野広和（2006）「中山間地域における地域問題と集落の対応」『経済地理学年報』52巻（2006）第4号, pp.264-282
- 作野広和（2015）「中山間地域における集落の小規模・高齢化と無住化—中国地方の実態を中心に—」『2015年人文地理学会大会』, pp.18-21