

2017년도 교육훈련 보고서

농촌농업연구부 조영재

목 차

1. 교육훈련 개요	/ 01
2. 연구의 배경 및 목적	/ 02
3. 최근 일본의 한계집락 관련 논의	/ 03
4. 한계집락 관련정책 추진 동향	/ 09
5. 시사점 및 과제	/ 40
4. 결 론	/ 44
참고문헌	/ 46
※ 부록1 : 한계집락 관련 문헌고찰 (일본어)	/ 48
※ 부록2 : 한계집락 실태조사 사례고찰 (일본어)	/ 66

1. 교육훈련 개요

1) 훈련자

- 소속 : 농촌농업연구부
- 직급 : 연구위원
- 성명 : 조영재

2) 훈련사항

- 훈련기관 : 일본 홋카이도(北海道)대학대학원 농학연구원 (외국인연구원)
- 훈련구분 : 국외교육훈련
- 훈련분야 : 농촌계획
- 훈련과정 : 일본의 한계집락 관련 논의 및 정책 연구
- 훈련기간 : 2017년 1월 ~ 12월
- 훈련기관 증명서

	<i>Research Faculty of Agriculture Hokkaido University</i>
KITA 9, NISHI 9, KITA-KU, SAPPORO 060-8568, JAPAN	
北海道大学大学院農学研究院外国人研究員受入期間等証明書 CERTIFICATE	
氏名 : 曹 泳在 Name : Cho Youngjae	
生年月日 : 1975年1月6日 Date of birth : January 6, 1975	
国籍 : 大韓民国 Nationality : Republic of Korea	
研究期間 : 2017年1月1日 ~ 2017年12月31日 Research Period : From January 1, 2017 to December 31, 2017	
身分 : 北海道大学大学院農学研究院外国人研究員 Status : Hokkaido University Graduate school of Agriculture Foreign researcher	
受入場所 : 農業経済学分野 Acceptance place : Research Group of Agricultural Economics	
受入教員 : 教授 坂下 明彦 Host : Professor Akihiko SAKASHITA	
研究内容 : 日本と韓国における農村地域の過疎化・高齢化についての政策比較	
給与の支給 : 無し Payment of salary : None	
上記のとおり相違ないことを証明する。 This is to certify that the above mentioned fact is true and correct. 2017年11月13日	
北海道大学大学院農学研究院院長 教授 横田 稔 Prof. Dr. Atsushi YOKOTA Dean, Research Faculty of Agriculture, Hokkaido University	

2. 연구 배경 및 목적

1) 연구제목

- 한계마을정책 개발을 위한 최근 일본의 한계집락 관련 논의 및 정책동향 연구

2) 연구 배경 및 목적

- 일본의 농촌지역에 있어 과소화·고령화 현상은 우리나라와 마찬가지로 전후(戰後) 고도경제성장기의 전개와 함께 소득, 일자리, 복지 및 교육 등의 영역에서 도시와 농촌의 격차가 확대되고, 이에 따라 농촌마을 구성의 기본단위라 할 수 있는 세대원의 유출과 고령 세대화가 진행되어온 결과이다.
- 일본의 경우, 이러한 과소화·고령화 현상에 대한 관심의 결과로 1990년대 ‘한계 집락(限界集落)’이라는 용어의 등장과 함께 이와 관련된 다양한 논의(일명 ‘한계 집락론’)가 진행되어 왔으며, 또한 2000년대 중반 이후에는 지역과 마을의 소멸로 연결될 수 있다는 조사 및 전망 결과(일명 ‘지방소멸론’)가 발표됨에 따라 국가적·사회적 위기감이 팽배해지고 국가차원에서 과소문제 해결을 위한 노력이 진행되게 되었다.
- 그러나 우리나라의 경우도 이미 과소화·고령화의 문제는 인지하고 있는 것은 사실이나, 일본의 ‘한계집락론’과 같은 다양한 논의가 이루어지지 못하고 있는 실정이며, 국가적인 위기감의 형성을 바탕으로 하는 국가차원의 노력이 아직 구체적으로 진행되지 못하고 있는 것 또한 사실이다. 특히, 무엇보다 일본의 과소화·고령화의 추세와 실태를 그대로 답습하는 형태를 보이고 있는 우리나라에 있어, 일본의 과소화 실태에 따른 논의와 대응 노력 등을 파악하고 고찰하는 것은 매우 중요한 의의가 있다고 할 수 있다.
- 이에 따라 본 연구에서는 농촌지역 공동화에 대응한 ‘한계마을정책’ 개발을 위한 기초연구로, 최근 일본의 한계집락 관련 논의와 관련 정책의 추진 동향을 살펴보고, 이를 바탕으로 우리나라의 실정에 비춰 주목할 만한 시사점과 향후 과제를 도출하고자 하였다. 그리고 이를 기초로 본 연구에서는 ‘(가칭)한계마을정책’의 기본틀을 제안하고자 하였다.

3. 최근 일본의 한계집락 관련 논의

1) ‘한계집락론’의 ‘재생’과 ‘재편’의 관점

- ‘한계집락(限界集落)’이라는 용어는 오노아키라(大野晃)가 1990년 전후에 최초로 제기한 개념으로, 이는 이후 ‘한계집락론(限界集落論)’ 등장的重要한 계기가 되었다. 오노아키라(大野晃)는 ‘65세 이상의 고령자가 마을인구의 절반을 넘어 관혼상제를 시작으로 농업활동, 마을관리 등 사회적 공동생활의 유지가 곤란한 상태에 놓인 마을’을 ‘한계집락’으로 정의하였으며(大野晃, 2005), 또한 그는 마을을 한계화 정도에 따라 ‘존속집락’, ‘준한계집락’, ‘한계집락’, ‘소멸집락’으로 구분하였다(大野晃, 2008).

표 1. 한계화 정도에 따른 마을의 분류 (大野晃, 2008 / 조영재, 2015)

	Criterion	Status	세대구성
존속마을	55세 미만 인구의 비율이 50% 이상	후계자가 확보되어 있고, 공동체의 기능을 차세대에 계승시키는 마을	젊은 부부세대 취학아동세대 후계자 확보세대
준한계마을	55세 이상 인구의 비율이 50% 이상	현재는 공동체의 기능을 유지하고 있지만, 후계자 확보가 어렵고, 한계마을이 될 것으로 예상되는 마을	부부만의 세대 준노인부부세대
한계마을	65세 이상 인구의 비율이 50% 이상	고령화가 진해오디는 공동체의 기능 유지가 한계에 달한 상태	노인부부세대 독거노인세대
소멸마을	인구, 세대수 없음	완전히 무거주지가 되어, 마을이 소멸된 상태	

- 이후, 오타키리도쿠미(小田切徳美, 2009)는 마을의 ‘한계화’의 프로세스를 ‘사람의 공동화(人の共同化)’와 ‘마을의 공동화(ムラの共同化)’를 거쳐 결국 ‘한계집락화(限界集落化)’ 및 소멸에 이르는 것으로 제시하였다. 그림 1은 오타키리도쿠미(Odagiri, 2009)가 카사마츠히로키(Kasamatsu, 2005)가 제시한 도식화를 바탕으로 수정·재정리한 ‘집락한계화의 프로세스’ 도식화로, ‘a’는 ‘사람의 공동화’가 시작되는 시기로 인구수가 급감하나 집락의 기능은 어느 정도 유지되는 시기이고, ‘b’는 ‘마을의 공동화’가 시작되는 시기로 집락의 기능이 약화되는 시기이다. 그리고 ‘c’는 ‘한계집락화’의 시기로 집락의 기능이 급속하게 약화되어 결국 집락기능의 소멸과 무주화가 진행되는 시기로 정의하였다. 특히, 오타기리

도쿠미는 오노아키라가 제시한 한계집락의 외형적인 지표(인구, 고령화율)에 대해 실제의 집락의 실태와는 괴리감이 있음을 지적하였고, 또한 집락기능 저하의 '임계점'에 이르기 전에 최대한의 노력(정책 등)을 기울여야 함을 주장하고 있다.

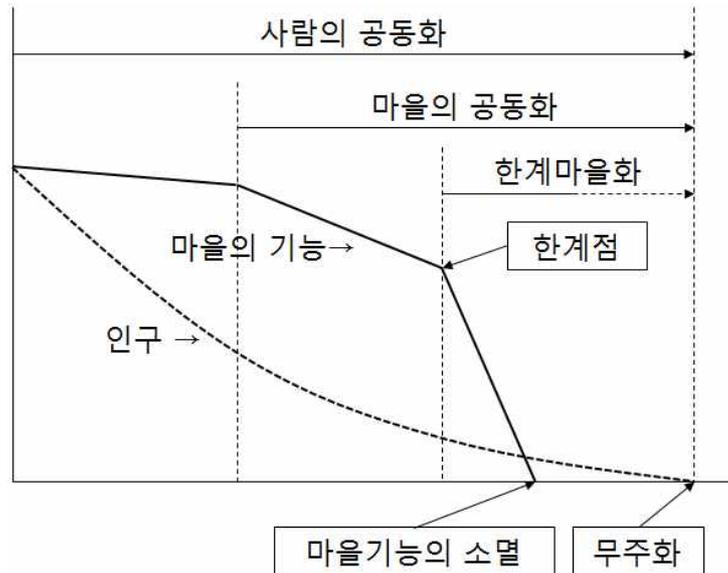


그림 1. 마을 한계화의 프로세스 (小田切徳美, 2009)

- 이러한 한계집락 관련 논의는 2000년대 중반에 들어 활발히 진행되고 있으며, 주로 '재생'과 '재편'의 두 가지 관점에서 논의가 진행되고 있다. 선행연구에서 조영재 등(2015)은 일본의 한계집락 관련 논의를 '재생', '재편', '소멸'의 세 가지 관점으로 구분한바 있으나, '소멸'의 관점은 결국 '재편'의 관점에 포함되는 하나의 개념으로 이해될 수 있어, 본 연구에서는 '재생'과 '재편'의 두 가지 관점으로 관련 논의를 구분하였다.
- 우선, '재생'의 관점은 근대 농촌마을의 쇠퇴와 함께 과거부터 꾸준히 제기되고 있는 전통적인 농촌계획의 관점이라 할 수 있다. 관련하여 오모리켄이치(大森けんいち, 2005)는 '집락의 소멸은 곧 화폐가치로 환산될 수 없는 소중한 전통과 고향의 소멸을 의미'하며 집락재생의 필요성을 강조하고 있으며, 타카노카즈요시(高野和良, 2005)는 집락의 유지를 위해 '중간집단의 재구축에 의한 사회연대의 재생이 필요함'을 제안하였다. 오타키리도쿠미(小田切徳美, 2009)는 '한계집락화 억제'를 위한 정책이 필요함을 주장함과 동시에 '내발적 발전에 의한 지역 진흥' 등의 농산촌 재생의 몇 가지 방법을 제안한바 있다. 오노아키라(大野晃, 2015) 역시 '준한계집락의 단계에서 존속집락으로의 재생이 무엇보다 중요하다'

고 역설하고 관련된 한계집락정책을 제안하였다.

- 특히, 이러한 ‘재생’의 개념은 흔히 ‘진흥’의 개념과 혼재되어 사용되곤 하는데, ‘재생’은 과소화·고령화가 진행되는 한계집락을 대상으로 하고 있다는 측면에서 비한계집락(非限界集落)을 대상으로 하는 ‘진흥’의 개념과 구별된다고 할 수 있다. 이와 관련하여 후쿠요나루후미(福与徳文, 2011)는 “집락이 원래부터 보유하고 있는 기능의 수준을 제로(zero)라 하면 제로로부터 마이너스(-)가 된 집락기능을 다시 제로로 되돌리는 것은 ‘집락기능의 재생’인 반면, 집락기능을 현재의 수준(제로)에서 보다 향상(+시키는 것은 ‘지역진흥’이다”라고 그 개념을 명확히 하고 있다. 또한, ‘재생’의 개념은 해당 한계집락이 보유하고 있는 주민커뮤니티와 공간 등을 대상으로 하고, 그 원래의 기능이나 형태를 그대로 유지 또는 향상시키려 한다는 측면에서 ‘재편’의 개념과도 구별된다.
- 한편, ‘재편’의 관점은 기존의 ‘재생’의 관점이 갖는 한계를 극복하기 위한 새로운 대안으로 비교적 최근에 제기되고 있다. 물론, 후쿠요나루후미(福与徳文, 2005)는 저하된 집락기능 재생 방법의 하나로 집락재편을 언급하기도 하였다. 그러나 모리타히데노리(守田秀則, 2008)는 ‘집락의 독자적인 재생은 어려운 실정이며, 많은 집락에서 기능을 보완하는 방향의 재편이 필요함’을 주장하면서 ‘재생’과 ‘재편’의 관점을 구별 하였으며, 재편의 방법으로 ‘행정적 재편’, ‘기능적 재편’, ‘공간적 재편’을 제시하였다¹⁾. 또한, 농촌개발기획위원회(農村開發企画委員會, 2003)도 새로운 개념의 농촌재편의 필요성을 기 제기한바 있고, 주거이전과 기존 조직의 존속 여부에 따른 집락재편의 유형을 제시하였다. 이와 함께 2007년 보고서(農村開發企画委員會^b, 2007)에서는 집락한계화 억제전략과 함께 한계화 집락의 철퇴(撤退)전략(소멸전략)을 최초로 언급하기도 하였다. 이후, 후쿠요나루후미(福与徳文, 2011)는 2003년 농촌개발기획위원회가 제시한 집락재편의 유형을 바탕으로 복수집락의 연계 여부, 기존 조직의 존속여부, 주거의 이전 여부 등에 따라 ‘이전형 재편’, ‘단독형 재편’, ‘통합형 재편’, ‘연합형 재편’ 등 집락재편의 유형을 새롭게 재정리 하였다(그림 2).

1) ‘행정적 재편’이란 인근 집락끼리 통합·합병이나 중심집락으로 기초집락의 흡수, 전체적인 행정구의 개편·변경 등 시정촌 행정구역의 재편을 의미하고, ‘기능적 재편’은 초등학교 통학군 등으로 복수의 집락이 새로운 광역적 조직을 형성하고 집락기능을 분담하거나 복수의 집락에서 자치회를 통합하는 등의 재편을 의미하며, 그리고 ‘공간적 재편(이전)’은 댐 건설 등 공공공사에 의한 집단이전 등 집락의 공간적 이전을 의미함(国土交通省·総務省, 2016)

표 2. 마을재편의 유형(福与徳文, 2011)

		복수 집락의 연계		
		Yes		No
		기존 조직을 남기는가?		
		Yes	No	
주거의 이전 여부	No	연합형	통합형	단독형
	Yes	이전형		

- 이러한 ‘재편’의 관점은 해당 한계집락이 보유하고 있는 주민커뮤니티와 공간뿐만 아니라 외부의 복수의 커뮤니티나 공간 등을 아울러 그 기능이나 형태를 새롭게 변화시킨다는 측면에서 ‘재생’의 관점과 구별되며, 최근 일본에서 이슈가 되고 있는 ‘(농촌)집락커뮤니티 재편’의 사례도 ‘재편’의 한 유형(기능적 재편)이라 할 수 있다.

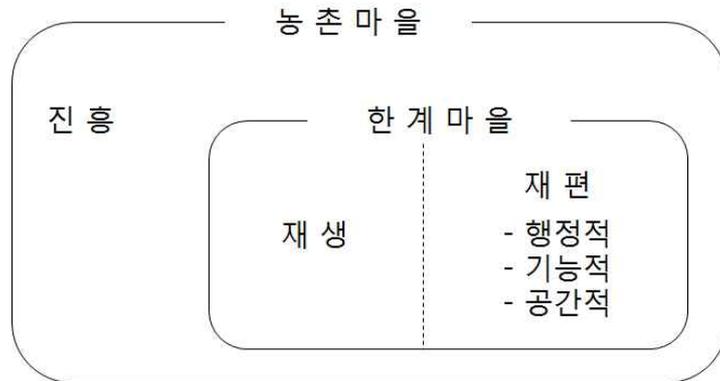


그림 3. 농촌마을 진흥, 재생, 재편의 개념

2) ‘철퇴(撤退)의 농촌계획론’의 등장

- 최근, 한계집락과 관련된 논의에 있어, 새롭게 제기된 ‘재편’의 관점이 과거부터 제기되어온 ‘재생’의 관점의 학자들로부터 비판을 받고 있는 실정이며, 특히 2010년 기존 농촌개발기획위원회가 언급한 ‘한계화 집락 철퇴전략’을 바탕으로 보다 구체적으로 정립된 ‘철퇴(撤退)의 농촌계획론’이 등장하면서 학계에 더 큰 파장을 불러일으키고 있다.
- ‘철퇴의 농촌계획론’(이하 철퇴론)은 하야시나오키(林直樹, 2010) 등이 주장한 ‘한계집락 재편’의 논리로, 이들은 ‘대다수의 과소집락이 아무것도 하지 않은 채 그대로 소멸될 가능성이 높다’고 주장하면서 ‘미래를 위한 선택적인 철퇴(撤退)’

의 방법으로 ‘철퇴론’을 제안하였다. 특히, 아무것도 하지 않은 채 그대로 소멸시키는 ‘소극적인 철퇴’보다 집락의 이전 등의 의한 ‘적극적인 철퇴’가 필요함을 강하게 주장하였다. 이러한 ‘철퇴론’의 주장을 뒷받침하는 가장 큰 논리로는 첫째, ‘행정투자의 효율성’이다. 인구감소사회의 도래와 더불어 행정예산이 감소하고 있는 열악한 상황에 행정투자의 효율성 측면을 고려하지 않을 수 없다는 것이다. 둘째, ‘삶의 합리성’으로, 집락주민의 입장에서는 거주지를 인근 중심지 등으로 이전하게 되면 보다 나은 삶을 영위할 수 있다는 것이다. 단, ‘철퇴론’은 두 가지의 전체조건을 제시하고 있는데, 첫째는 ‘집락이전’은 반드시 주민의 자주적인 의사결정을 바탕으로 ‘집락단위로 이전’함을 전제로 하여 기존 커뮤니티의 소실을 최소화한다는 것과, 둘째는 조건이 매우 열악한 집락만이 그 대상이 된다는 것이다.

- 한편, ‘철퇴론’이 제기됨에 따라 ‘재생’의 논리를 주장하는 학자들 사이에 ‘철퇴론’은 뜨거운 논쟁의 이슈가 되었고, 이 후 ‘철퇴론’의 문제점과 반박의 논리를 제시하기 시작하였다. 야마시타유스케(山下祐介, 2012)는 2007년 일본정부의 국세조사(国土交通省.総務省, 2007)에서 적어도 191개 집락이 과거 7년간 소멸하였다는 발표에 대해, “이를 자세히 살펴보면 댐건설을 통한 이동, 재해로 인한 이동, 행정에 의한 집락재편 등 인위적인 작용에 의한 소멸이 대부분으로 과소화로 인한 소멸은 포함되어 있지 않았다.”면서, “집락은 그렇게 간단히 소멸되지 않는다.”고 주장하였다. 이와 함께 그는 ‘한계집락론’에서 이제까지 상정되어왔던 ‘고령화 → 한계화 → 소멸’이라고 하는 시나리오가 현실과 괴리감이 있음을 지적하고 근본적인 검토가 필요함을 주장하고 있다. 또한, 야마시타유스케는 한계집락을 효율성의 잣대로 평가하는 것은 “누구에 있어서의 효율성이며, ‘안심.안전.안정의 가치’를 ‘효율성의 가치’에 비교할 수 있을지” 의문을 제기하면서 ‘철퇴론’의 문제점에 대해 역설하였다.
- 아키히모토키(秋津元輝, 2013)는 ‘행정투자의 효율성을 중시하는 도시거점의 대중매체와 이의 영향을 받은 도시민과 행정이 철퇴론의 내용과 과소화의 실정을 충분히 검토하지 않은 채 거주지 재편을 논의하고 있다’고 비판하면서 ‘철퇴하지 않는 농촌을 지지하는 논리’를 내세웠다. 즉, ‘철퇴론’의 논리인 ‘행정투자의 효율성’에 대해서는 행정예산의 부족문제는 결국 행정의 정책 실패로부터 야기된 결과로, 이는 정책의 개선이나 혹은 공적자금 이외의 자금을 마련하는 등의 방법으로 해결해야 한다고 주장하였다. ‘삶의 합리성’에 대해서는 마을에 거주하고 있는 주민들이 이농.이촌 현상에도 불구하고 현재까지 삶을 지속하고 있는

이유는 ‘삶의 합리성’보다는 그 곳에서의 삶을 중요하게 여기는 ‘삶의 철학적’이 있기 때문임을 강조하였다. 마지막으로 ‘집단적 이전’에 대해서는 이는 그나마 여력이 남아있는 집락에서 생각할 수 방법이지만 ‘삶의 철학적’의 측면에서 볼 때 과연 여력이 있는 마을이 집단이전을 결정할 것인가에 대한 현실적인 의문을 들어 반론을 제기하고 있다.

- 그리고 오타키리도쿠미(小田切徳美, 2014)는 후술한 ‘지방소멸론’을 반박하면서 ‘농산촌은 소멸하지 않음’을 주장하고 있다. 그는 집락의 현장조사를 바탕으로 농산촌의 ‘사람.토지.마을의 공동화’는 부정하지 않지만 실제 농산촌은 소멸하지 않으며, 특히, 농산촌의 집락은 미래를 향해 존속하려고 하는 힘이 강하게 움직이고 있다고 하는 소위 ‘집락의 강인성(強靱性)’을 주장하면서, ‘철퇴론’에서 제기하고 있는 집락의 소멸을 부인하는 논리를 전개하고 있다.
- 이렇듯 최근 일본에서 ‘한계집락’을 둘러싼 ‘재생’과 ‘재편’의 논의는 2000년대 이후 비교적 활발히 진행되어 왔고, 특히 ‘철퇴론’이 제기되면서 더욱 뜨거운 논쟁의 이슈가 되고 있으며, 당분간 이러한 논쟁은 계속 진행될 것으로 보인다.

4. 한계집락 관련정책 추진 동향

1) 한계집락 관련정책 추진 배경

- 일본에 있어 ‘한계집락’이라는 용어는 앞서 설명한바와 같이 1990년대에 제기되면서 당시 그 중요성에 대한 공감대는 형성되었으나, 과소문제를 해결하고자 하는 특별한 움직임이 없었다. 그러던 중, 2000년대 중반에 들어서야 ‘한계집락론’이 비로소 다시 주목을 받게 되었고, 특히 정치적으로도 큰 이슈가 되고 있는데, 이는 크게 다음의 두 가지 이유를 들 수 있다.
- 첫째는, 과소·고령화의 진전에 따른 지방과 집락의 실제 소멸에 대한 위기의식의 고조이다. 즉, 기존에 막연하게만 생각되었던 과소화에 대한 문제의식이 현장조사와 분석을 통해 지방과 집락이 실제 소멸될 수 있다는 위기의식으로 팽배해진 것이다. 농촌개발기획위원회의 2005년 농촌집락 조사결과(農村開發企画委員会, 2006)에 따르면 조사대상 시정촌의 57,016개 집락 중 향후 10년 이내에 소멸될 것으로 예측되는 집락이 218개 집락(0.4%)으로 발표되었다. 또한, 국토교통성의 2006년 조사결과(国土交通省.総務省, 2007)에서는 2000년에 파악한 48,689개 집락 중 191개 집락(0.4%)이 기 소멸된 것으로 보고되었으며, 이후, 2010년 수행한 조사결과(国土交通省.総務省, 2011)에서도 과소지역 64,954개 집락 중 향후 10년 이내에 소멸가능성이 있는 집락이 454개 집락(0.7%), 언젠가는 소멸될 것으로 인정되는 집락이 2,342개 집락(3.6%)으로 발표되어 집락소멸에 대한 위기의식을 불러일으키기 시작하였다.
- 그러나 무엇보다 일본에서 가장 큰 위기의식을 야기한 계기가 되었던 것은 2014년에 발표된 일명 ‘마스다보고서(増田レポート)’이다. 본 보고서(増田寛也, 2014)에서는 향후 일본이 급격한 인구감소로 인하여 2040년까지 전체의 49.8%에 해당하는 896개 지자체(시구정촌)가 소멸가능성이 있고, 이 중 전체의 29.1%에 해당하는 523개 지자체는 이대로 가면 소멸가능성이 매우 높은 것으로 전망하는 소위 ‘지방소멸론’을 제기하였다. 이는 ‘마스다쇼크’라 불릴 정도로 일본사회에 큰 충격과 지방소멸에 대한 위기의식을 불러일으켰고, 이를 기초로 하여 일본의 아베정부는 ‘마을·사람·일자리 창생본부(まち.ひと.しごと創生本部)’를 설치하고 인구감소시대의 일본창생을 도모하기 위한 ‘지방창생전략’을 추진하게 된다.
- 둘째, ‘한계집락론’의 이슈화는 한편 지방소멸의 위기의식 이외의 정치적·행정적

목적이 반영된 것도 사실이다. 2007년 일본 참의원의원선거 당시 민주당이 농촌지역에서 약진하고 있었고, 집권여당이었던 자민당으로서는 농촌으로부터 지지를 획득할만한 대책이 필요하였던 상황이었다. 이에 자민당은 2000년에 시작한 ‘삼위일체개혁(三位一体改革)²⁾’의 결과인 ‘지역간 격차문제’를 주목하여, 이의 상징인 ‘한계집락의 문제’를 선거공약의 이슈로 부각시켰다(山下祐介, 2012, 佐藤信, 2012). 물론, 선거의 결과는 자민당의 참패로 끝이 나고, 이로 인해 역사적인 정권교체가 이어졌지만, 이 후 2010년 참의원의원선거에서 민주당이 참패하고 다시 자민당으로 정권이 교체되어 현재에 이르기까지 ‘한계집락론’은 정치적으로 큰 이슈가 되어 왔다.

- 또 하나의 ‘행정적’ 목적과 관련된 이유로는 2010년 과소법 연장을 둘러싼 행정기관의 물밑작업을 들 수 있다. 일본의 과소법³⁾은 한시법으로 2010년 새로운 개정의 시기를 앞두고 있었을 때, 당시 상황이 지방으로의 재원이양 원칙이 강하여 과소법이 없어질 것으로 예상되고 있었다. 그러나 행.재정개혁으로 정부의 예산이 삭감되고 성청(省庁)간 예산 확보가 치열했던 상황에서 담당 성청은 과소법의 존속이 절실하였고, 이를 위해 물밑작업을 진행하게 된다. 즉, ‘한계집락’의 논의를 중심으로 정부의 정보수집, 간담회 등의 연구회 개최와 실태조사 등의 다양한 노력이 진행되었으며, 이를 통해 결국 과소법 개정을 통한 6년 연장이 결정되고 2010년 4월 1일부터 시행되게 된다. 또한, 이는 원래 국토청 담당이었던 과소문제가 성청 재편으로 국토교통성과 총무성이라는 거대 성청의 담당으로 전환되는 중요한 계기가 되었다.(山下祐介, 2012)

2) 한계집락 관련정책 추진 현황

2) 삼위일체개혁(三位一体改革)은 2001년 출범한 일본 고이즈미(小泉)내각의 국가와 지방공공단체에 관한 행재정시스템의 3대 개혁으로 ‘국고보조부담금 폐지·축소’, ‘세재원의 이양’, ‘지방교부세의 일체적인 개편’을 의미함

3) 일본의 과소법은 1970년 ‘과소지역대책긴급조치법’이 제정된 이래 1980년 ‘과소지역진흥특별조치법’, 1990년 ‘과소지역활성화특별조치법’, 2000년 ‘과소지역자립촉진특별조치법’이 시행되어 왔고, 2010년과 2017년 과소법 개정을 통해 현재까지 시행되고 있음

□ 내각부 : 지방창생정책(www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei)

1) 지역재생제도

- 지역재생제도는 지역경제 활성화, 지역의 고용기회 창출, 기타 지역의 활력재생을 종합적·효과적으로 추진하기 위한 지역의 자율적인 대책을 국가가 지원하는 제도임
- 지방의 공공단체는 지역재생계획을 작성하고 내각총리대신의 인정을 받음으로 인해 해당지역재생계획에 기재된 사업을 추진하기 위한 재정, 금융 등의 지원조치를 활용할 수 있음
- ‘지방재생법’에 기초한 관련시책
 - 지방창생추진교부금
 - 지방창생응원세제(기업관 후루사토 납세)
 - 지역재생지원이자보급금
 - 기업의 지방거점 강화 촉진에 관한 세제특례 등
 - ‘작은 거점(콤팩트 빌리지)’ 형성에 관한 특례
 - ‘생애활약마을’ 형성에 관한 특례
 - 농지전용 등의 허가 특례
 - 보조대상시설의 전용절차의 일원화·신속화 특례(기타 : 특정정책과제의 해결에 도움이 되는 사업의 지원조치)
- 그 외의 관련시책
 - 실천형 지역고용창조사업(후생노동성)
 - 농산어촌진흥교부금(농림수산성)
 - 지역공공교통확보유지개선사업(국토교통성)

2) 작은거점·지역운영조직의 추진

- ‘작은거점’ 만들기란, 중산간지역 등의 집락생활권(복수의 집락을 포함한 생활권)에 있어서 안정된 삶과 필요한 생활서비스를 지속적으로 누릴 수 있는 환경을 유지해 가기 위해 지역주민이 지자체나 사업자, 각종 단체 등과 협력 및 역할분담을 통하여 각종 생활지원기능을 집약·확보하거나 지역의 자원을 활용하여 일자리와 소득을 확보하는 정책임
- ‘작은 거점’ 만들기를 위한 지역주민의 활동 단계
 - ① 지역주민에 의한 집락생활권의 미래비전(지역디자인)의 책정
 - ② 지역주민의 주체가 되는 지속적인 대응체제(지역운영조직)의 형성

③ 일상생활에 필요한 기능과 서비스의 집약, 주변집락과의 교통네트워크 확보,

- 생활서비스의 유형 : 쇼핑서비스, 복지서비스, 케어서비스, 교통서비스 등

④ 지역의 다기능형 커뮤니티비즈니스의 진흥, 지역경제의 원활한 순환 촉진

- 산업만들기 : 농산물 등 생산판매(지역고유의 농작물, 목재·임산물 등), 특산품 생산 및 판매(농림수산물의 가공, 전통음식의 계승), 교류활동(숙박관광 교류, 자연체험, 각종 이벤트), 점포운영(농가레스토랑, 일용품 판매점)

- 기타 수입원의 확보 : 자연에너지의 활용(태양광발전, 소수력발전, 바이오메스), 행정으로부터의 업무위탁(도로·하천 등의 관리, 아웃소싱), 복지서비스사업(개호서비스, 이동판매, 택배서비스 등) 등

○ '작은 거점' 만들기를 지지하는 지역주민의 삶의 거점 형성

① 지역의 상황에 맞게 다양한 주민이 모이고 활동할 수 있는 거점의 형성

- 거점의 유형 : 도로변 휴게소(미찌노에끼) 연계 정비, 유휴 공공시설의 활용, 빈집이나 폐점포의 활용 등

② 지속적인 운영을 위한 다양한 기능의 집약화·복합화 추진

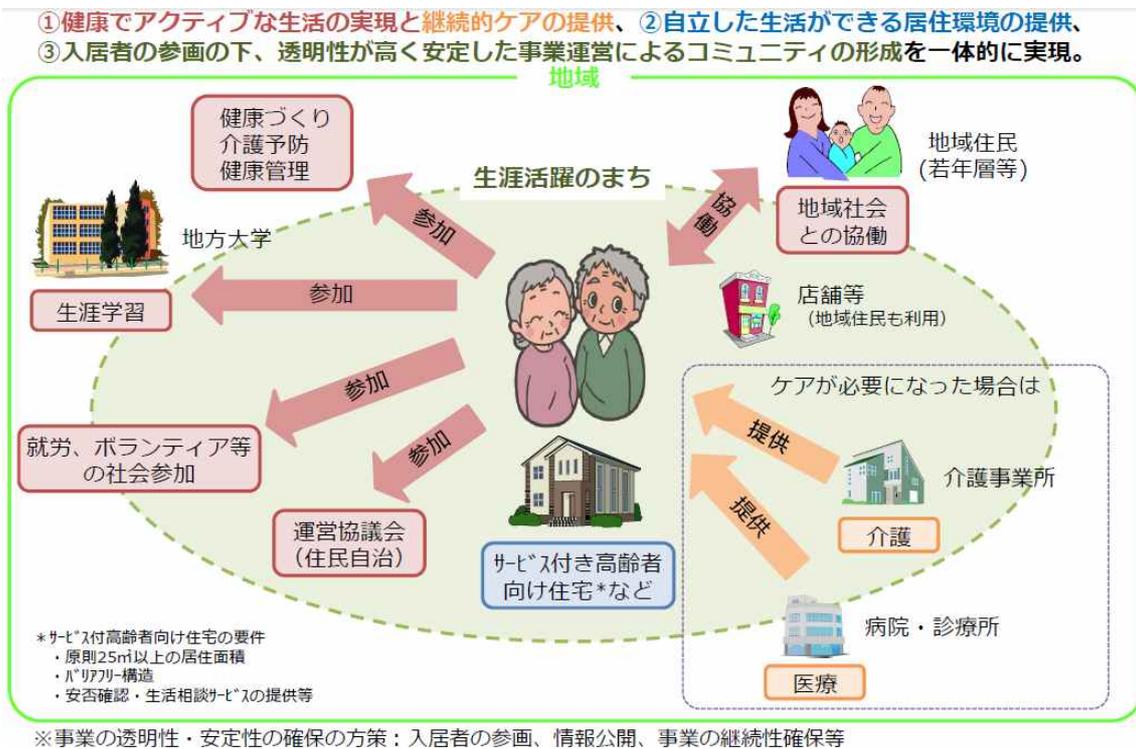
- 개인 및 각 집락에서의 생활서비스를 유지하는 것뿐만 아니라 복수의 집락의 연계 및 역할분담을 통하여 각종 생활서비스 기능의 집약화를 도모

- 지역재생계획을 책정하면 지방창생추진교부금 등의 재정적 지원과 '시설정비에 관한 개발허가', '농지전용허가' 등 특례조치 등의 법률적인 지원을 받을 수 있음



3) 생애활약마을의 형성

- ‘생애활약마을’ 구상은 동경권을 시작으로 하는 지역의 중고령자가 희망에 따라 지방으로 이주하여 다양한 지역주민과 교류하면서 건강하고 활동적인 생활을 보내고, 필요에 따라서는 의료 및 개호서비스를 받을 수 있도록 하는 정책임
- 이는 ① 중고령자의 희망 실현, ② 지방으로의 인구 이동, ③ 동경권의 고령화 문제 대응 등의 3가지 의의가 있음



4) 에리아마네지멘토(area management) 활동의 추진

- 에리아마네지멘토는 특정의 지역(area)을 단위로 민간이 주체가 되어 마을만들기나 지역경영(management)을 적극적으로 추진하는 정책임
- 현재, 민간주도의 마을만들기, 민관협동형 마을만들기 등의 형태로 대도시의 도심부, 지방도시의 상업지역, 교외의 주택지 등 전국 각지에서 추진되고 있음
- 에리아마네지멘토 단체의 조직형태는 임의조직으로서의 마을만들기 협의회, NPO 법인, 일반사단법인, 주식회사 등 다양함. 이중 법인형태를 갖지 않는 단체(임의조직)가 가장 많고, 법인형태로는 NPO 법인 또는 주식회사가 대부분임

② 총무성 : 지역력의 창생·지방의 재생(www.soumu.go.jp)

1) 지역경제 선순환 추진 프로젝트

○ 지역경제 선순환 추진 프로젝트는 지방에 ‘일자리’를 만들고, ‘일자리’가 ‘사람’을 불러들이고, 다시 ‘사람’이 ‘일자리’를 만드는 선순환적인 지역경제를 확립하기 위해 지자체가 엔진이 되어 지역의 총력을 기울여 지역의 유효수요를 발굴하고 소득과 고용을 창출함으로써 지방의 CDP를 향상시키는 정책임

① 도전 후루사토 워크

- 청년 등이 일정기간 지역에서 일하면서 지역의 삶을 배우는 ‘후루사토 워킹 홀리데이’나, 지역의 특성을 활용하여 위성사무소(satellite office)를 유치하는 ‘시범위성사무소’ 등의 다양한 시책을 추진함으로써 지역으로의 ‘사람·정보’의 흐름을 창출함

② 로컬 10,000프로젝트

- 산학금관(産學金官)의 연계를 통하여 지역의 자원과 자금을 활용하고 고용 흡수력이 높은 지역밀착형 기업의 설립을 지원

③ 분산형 에너지인프라 프로젝트

- 지방공공단체를 중심으로 수요가정, 지역에너지회사 및 금융기관 등 지역의 총력을 기울여 바이오메스, 폐기물 등의 지역자원을 활용한 지역에너지사업을 추진할 수 있는 마스터플랜 책정을 지원

④ 지자체 인프라의 민간개방(지역경제 글로벌 순환창조사업)

- 일본무역진흥기구(JETRO) 등과의 연계를 통하여 ‘지역경제 글로벌 순환창조 포털사이트’를 활용하여 매력 있는 지역상품의 해외판로를 개척하거나 투자를 촉진

2) 정주자립권구상

○ 중심시와 인접 시정촌이 상호 역할을 분담하고 연계·협력을 통하여 권역 전체가 필요한 생활기능 등을 확보하는 ‘정주자립권구상’을 추진함으로써, 지방의 안정적인 정주기반을 형성



○ 圏域に 요구되는 역할

- ① 생활기능의 강화 : 공휴일 야간진료소의 운영, 질병 아동의 보육, 소비생활법 을상담, 향토산업의 육성 등
- ② 연계 네트워크의 강화 : 디맨드(demand) 버스의 운영, 체재형·체험형 관광 및 그린투어리즘의 추진, 생활도로 정비 등
- ③ 圏域 관리능력의 강화 : 합동연수 및 직원 인사교류, 외부전문가의 초빙 등

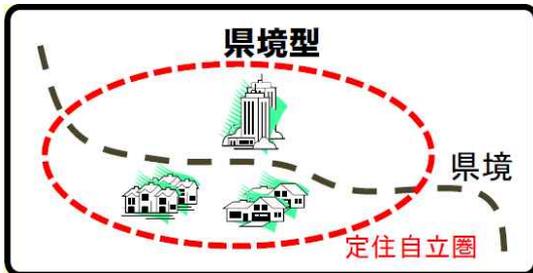
○ 圏域형성의 절차



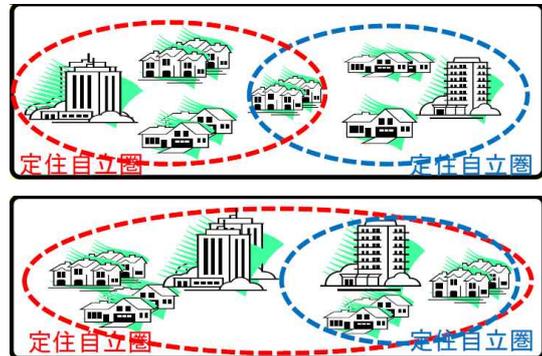
○ 권역형성의 유형

- ① 현경형(県境型) : 현(県)의 경계를 초월하여 형성된 정주자립권
 - 주민의 생활실태에 맞게 현의 행정경계를 초월한 시정촌 간의 권역형성
 - ※ 어떠한 권역이라도 현의 경계를 초월하는 지역주민의 이동(통근, 통학 등)이 존재
- ② 권역중복형(圏域重複型) : 타 권역과 중복된 정주자립권
 - 복수의 중심시와 연계하는 인근 시정촌
 - 또는, 대규모 시의 권역이 타 권역을 포함하여 권역 형성
- ③ 합병일시형(合併一市型) : 광역적인 합병을 추진한 합병시의 정주자립권
 - 중심시 중 광역적인 합병을 추진한 합병시에 있어 최대 인구를 갖는 기존 시의 주야간 인구비율이 1 이상인 경우(합병후 10년 미만에 한정)는 해당 합병시에서 정주자립권을 형성할 수 있음
 - 이 경우, 정주자립권형성협정 대신 최대인구를 갖는 기존 시를 중심지역, 다른 기존 시정촌을 인접지역으로 하는 ‘정주자립권형성방침’을 의회의 의결을 거쳐 책정할 수 있음
- ④ 복안형(複眼型) : 2개 시를 중심시로 하는 정주자립권
 - 인접하는 2개의 시(각각 주야간 인구비율 요건 및 지역요건을 만족하는 경우)의 인구의 합이 4만 명을 초과하는 경우, 2개 시를 합쳐 1개의 중심시로 인정할 수 있음
 - 이 경우, 모든 행위와 절차는 2개 시가 공동으로 추진함. 예로 중심시 선언이나 인접 시정촌과의 정주자립권형성협정의 체결 등을 2개 시가 공동으로 추진

① 현경형(県境型)



② 권역중복형(圏域重複型)



③ 합병일시형(合併一市型)



④ 복안형(複眼型)



3) 과소대책

- 과소지역에 있어서 쇼와 45년 이후 4차에 걸쳐 의원입법으로 제정된 과소대책 입법을 기반으로 다양한 대책이 간구되어 옴
- 현행 ‘과소지역자립촉진특별조치법’은 인구의 현저한 감소와 함께 지역사회의 활력이 저하되고 생산기능 및 생활환경의 정비 등이 타 지역에 비해 저하되고 있는 지역에 대해 종합적 및 계획적인 대책을 실시하기 위해 필요한 특별조치를 강구함으로써 이들 지역의 자립촉진을 도모하고 주민복지의 향상, 고용의 증대, 지역격차의 해소 및 아름답고 품격있는 국토의 형성에 기여하는 것을 목적으로 하고 있음

○ 과소대책 관련 소프트사업

: 개정과소법에서는 과소지역의 시정촌이 창의적인 대책마련에 필요한 소프트 사업을 과소대책사업책에서 지원할 수 있도록 함

① 지역의료의 확보

- 의사·간호사의 확보를 위한 학자금대여사업
- 의사확보사업(진료소 개설비용보조, 전문의 초청 등)
- ICT를 활용한 원격의료
- 통원지원(환자운송차의 운행 등)

② 생활교통의 확보

- 커뮤니티 버스, 디맨드(demand)택시 등의 운영
- 버스노선 유지를 위한 민간버스사업자의 보조
- 시민의 수요와 생활실태에 맞는 지역공공교통시스템 계획의 책정

③ 집락의 유지 및 활성화

- 집락 점검이나 집락 과제에 대한 논의 추진
- 집락지원원의 설치 및 지구담당직원과 지역주민의 협동
- 이주·교류사업(인터넷광고 및 빈집 상담 등)

④ 산업의 진흥

- 농업 후계자 및 인재양성 대책
- 향토특산품의 브랜드화 및 6차산업화
- 기업유치 및 고용대책(커뮤니티비즈니스 등)

⑤ 기타

- 고령자지원(배식서비스, 통보시스템), 보육지원, 교육진흥, 삼림대책, 조수피해대책, 전통문화진흥 등

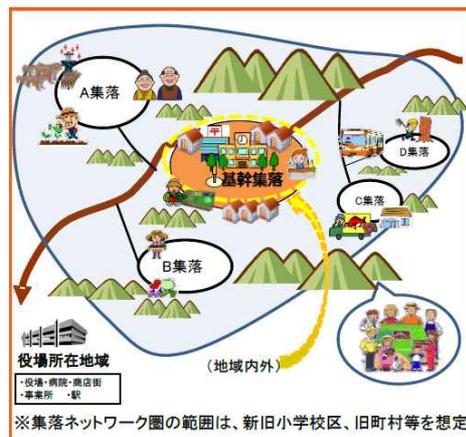
○ 과소지역 등 자립활성화 추진 사업

- 과소지역 시정촌 등을 대상으로 과소지역 산업진흥, 생활의 안전·안심 확보 대책이나 정주촉진 대책 등 다양한 대응책을 지원하는 사업임
- 구체적으로는 산업진흥(작은 비즈니스(small business)의 진흥), 생활의 안전·안심 확보대책, 집락의 유지·활성화 대책, 이주·교류·청년층 정주촉진 대책, 지역문화계승대책, 환경공헌시책의 추진 등의 소프트사업을 대상으로 하고 채택된 사업에는 1개 사업당 최대 1,000만 엔을 교부함

○ 과소지역 등 집락네트워크권 형성지원사업

(마찌·히토·시고토 창생종합전략 : ‘작은 거점’의 형성 관련사업)

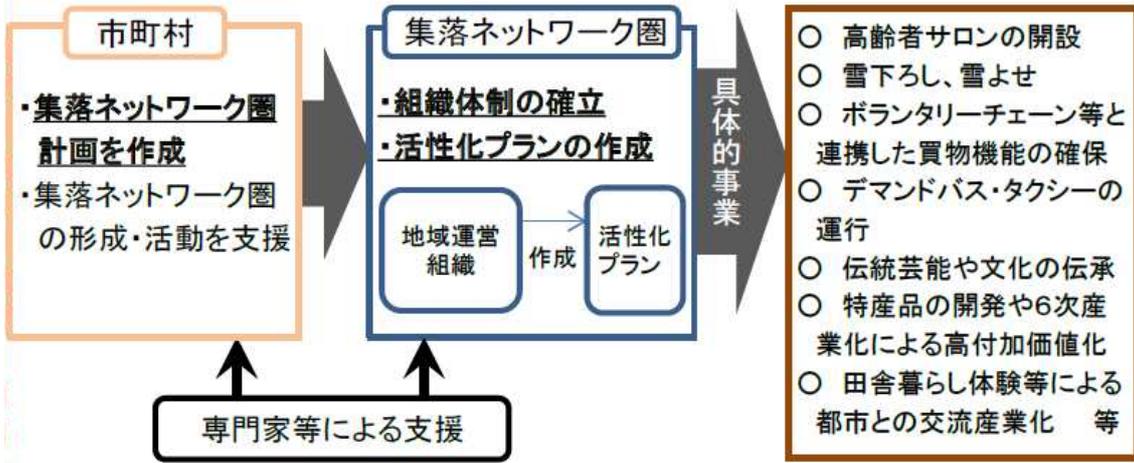
- 집락의 유지 및 활성화를 위해 거점집락을 중심으로 주변 복수의 집락을 하나로 통합하는 ‘집락네트워크권’(작은거점)에 있어서 주민의 삶을 지지하는 생활지원시스템의 구축이나 일자리를 계승·창출하는 활동을 지원함



- 시책의 개요

- ① 사업주체 : 집락네트워크권을 지탱하는 중심적인 조직(지역운영조직)
※ 교부금은 시정촌이 신청
- ② 교부액 : 1개 사업당 2,000만 엔 이내
- ③ 2016년도 예산액 : 400,000천 엔

- ④ 대상사업 : 집락네트워크권 형성에 관한 대책 및 활성화 계획에 기초한 사업



4) 지역오코시협력대(地域おこし協力隊)

- 도시지역에서 과소지역 등 조건불리지역으로 주민등록을 이전하고 생활의 거점을 옮긴 사람을 지방공공단체가 ‘지역오코시협력대원’으로 위탁함. 대원은 일정기간 지역에 거주하면서 지역 브랜드나 지역특산품 개발 및 판매, PR 등 지역 재생을 지원하거나 농림수산업, 주민 생활지원 등에 종사하면서 ‘지역협력활동’을 수행하고, 그 지역으로의 정주 및 정착을 도모하는 정책임

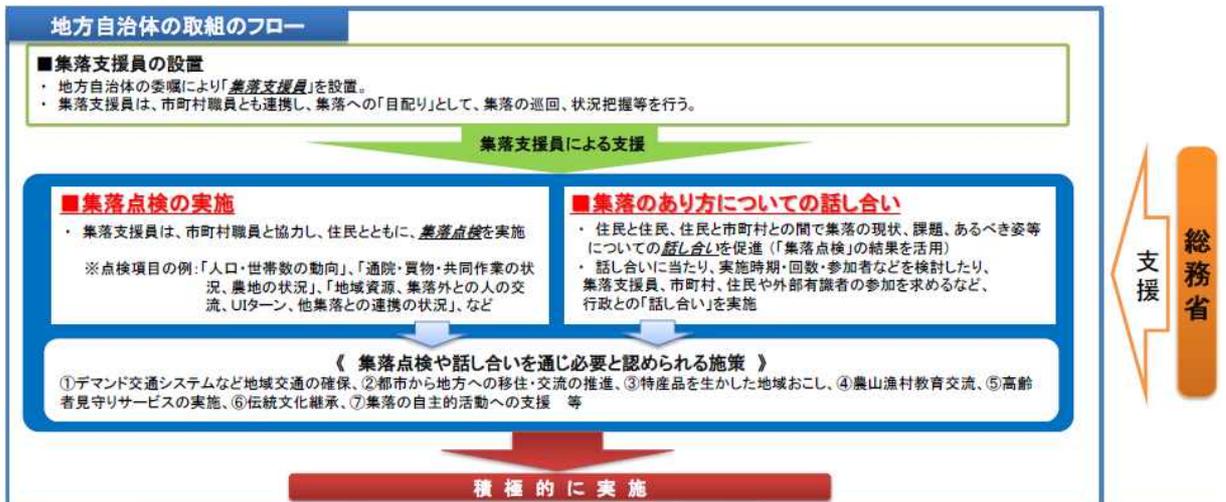
※ 2006년 현재 대원수 3,978명, 실시 지자체수 886단체

- 활동기간 : 1년 이상 3년 이하
- 지역오코시협력대의 활동
 - 지역재생의 지원(지역행사나 이벤트의 지원, 전통예능이나 축제의 복원, 지역 브랜드나 지역특산품의 개발 및 판매, 프로모션, 빈점포 활용 등 상점가활성화, 도시와의 교류사업·교육교류사업의 지원, 이주자 수용 촉진, 지역언론 등을 활용한 정보발신 등)
 - 농림수산업종사(농작업 지원, 경작포기지 재생, 축산업 지원 등)
 - 수원보전 및 감시활동(지원지의 정비 및 청소활동 등)
 - 환경보전활동(불법투기 감시, 도로의 청소 등)
 - 주민의 생활지원(돌봄서비스, 병원통원 및 장보기 도우미 등)
 - 기타(건강관리지원, 야생조수의 보호관리, 유형민속자료 보존, 결혼이벤트 개최 등)
- 총무성의 지원

- 지역오코시협력대 추진 지자체에 대해 다음과 같은 경비를 특별교부세에 의해 재정지원
 - ① 지역오코시협력대원의 활동에 필요한 경비 : 대원 1인당 최대 400만 엔 (보상비 등 200만 엔, 기타 경비(활동여비, 작업도구 등의 소모품비, 관계자 간의 조정 등에 필요한 사무적인 경비, 정주촉진을 위한 연수 등의 경비 등) 200만 엔)
 - ※ 2005년도부터 대원의 능력과 지리적 조건 등을 고려하여 최대 250만 엔까지 지급 가능하도록 탄력적 운영(단, 대원 1인당 400만 엔의 상한은 변경 없음)
 - ② 지역오코시협력대 등의 창업에 필요한 경비 : 최종 연차 또는 임기 최종 익년에 창업하는 자 1인당 최대 100만 엔
 - ③ 지역오코시협력대원의 모집 등에 필요한 경비 : 1단체 당 최대 200만 엔
- 도도부현이 실시하는 지역오코시협력대 등을 대상으로 하는 연수 등에 필요한 경비에 대해 보통교부세에 의한 재정지원(2006년부터)

5) 집락지원원(集落支援員)

- 지역의 실정을 잘 알고 집락대책의 추진에 관하여 노하우 및 지식을 보유하고 있는 인재가 지방자치단체로부터 위탁을 받아 시정촌 직원과 연계하여 집락의 순회, 상황파악 등을 실시
 - ※ 2006년도 전임 '집락지원원'의 수 : 1,158명
 - ※ 자치회장 등과 겸임하고 있는 집락지원원의 수 : 3,276명
- 지방자치단체 ⇒ 집락지원원을 설치하고 집락지원원과 협력하여 집락대책을 추진
- 총무성 ⇒ 지방자치단체에 대해 재정조치(지원원 1인 당 350만 엔(타 사무와 겸임하는 경우 1인 당 40만 엔)을 상한으로 특별교부세 조치), 정보제공 등을 실시
 - ※ 특별교부세의 대상경비 : 집락지원원의 설치에 필요한 경비, 집락점검에 필요한 경비, 집락에서의 토론·회의에 필요한 경비
 - ※ 이 대책은 과소지역에 소재하고 있는 집락이나 고령자 비율이 일정 이상의 집락 등 특정의 집락에 한정하고 있지 않음
- 지방자치단체의 대응 흐름



6) 부흥지원원(復興支援員)

- 목적 : 재해 피해자 보호 및 케어, 지역부흥 활동의 지원 등 ‘부흥을 위한 지역 협력활동’을 통하여 커뮤니티 재구축을 도모
- 실시주체 : 재해 지방자치단체
 - ※ 동일본 재특법에서 정하는 ‘특정재난지방자치단체’ 또는 ‘특정재해지구’를 지구로 하는 시정촌(9현, 227시정촌)
- 설치근거 등 : 재해 지방자치단체가 정하는 부흥계획이나 이에 근거한 요건 등에 근거한 재해지역 내외의 인재를 위탁
- 기간 : 1년 이상
- 총무성의 지원
 - 부흥지원원을 설치하는 지방자치단체에 대해 진재(震災)부흥특별교부세에 의한 재정조치(2011년부터) ⇒ 지원원 1인 당 보수 등(지역의 실정에 따라 지방자치단체가 정하는 금액) + 활동비(필요액)을 조치
 - ※ 지역오코시협력대의 보수 등 최대 2,000천 엔을 상한으로 하는 특별교부세조치
 - 기타 지역오코시협력대 등의 노하우를 활용하여 인재 모집이나 연수, 관리, 정보제공 등의 측면에서 지방공공단체를 서포터
- 지원원수 : 492명(2015년도 기준), 25단체(3현, 22시정촌)

7) 인재력 활성화 프로그램

- ‘인재력 활성화 프로그램’에서는 지역활성화를 위한 인재육성의 대책을 추진하는데 목표가 되는 방향성과 대응책에 관하여 ① 고객의 인재력의 육성 및 강화,

② 인재력의 상호교류와 네트워크 강화, ③ 인재력을 보완하기 위한 외부인재활용에 대한 지원 등 3대 축을 설정하고 있음

	① 개개 인재력의 육성 및 강화	② 인재력의 상호교류와 네트워크 강화	③ 인재력을 보완하기 위한 지원
중점사항	<ul style="list-style-type: none"> ○ 책상 앞에서의 공부뿐만 아니라 인턴십 등의 현장에서의 활동경험 축적 ○ 지역마다의 프로그램의 정보를 수집·정리하고 일관성을 확보하여 제공 ○ 삶의 현장에 맞는 인재력 활성화 메뉴를 제공 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역내 연계-네트워크과 지역을 뛰어넘는 상호교류-네트워크의 강화 ○ ‘얼굴이 보이는 관계’를 구축하고 필요한 때에 유연하게 연계함 ○ 지역을 넘는 경우에는 ICT의 적극적인 활용 필요 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 외지출신의 사람을 적극적으로 활용 ○ 외부인재를 영입하기 전의 준비와 영입후의 세심한 케어 ○ 외부로부터 축적한 노하우의 계승자 육성
사례	<ul style="list-style-type: none"> ○ 어린이 농산어촌교류 프로그램 ○ 지역 실천활동에 관한 대학교원 네트워크 ○ 지역경영숙(塾), 지역력 창조 세미나, 연속강좌 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 인재교류 광장 ○ 지역력 창조 데이터 뱅크 ○ 이주교류추진기구(JOIN) 등 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 지역오코시협력단 ○ 집락지원원 ○ 부흥지원원 ○ 외부전문가(자문가) 초빙 ○ 지역서포터 네트워크 전국협의회 등

③ 국토교통성 : 마치·히토·시고토의 창생(www.mlit.go.jp)

1) 마치·히토·시고토(마을·사람·일자리)의 창생 대책

- 인구감소 하에서도 생활서비스를 효율적으로 제공하기 위한 거점기능을 콤팩트화 하고 중산간지역 등에서는 작은 거점의 형성을 추진함과 동시에 거점도시의 기능 유지에 필요한 약 30만 명의 권역인구 확보를 위한 네트워크화를 도모
- 지역의 고용창출과 풍요로운 생활환경을 창출하기 위하여 관광 진흥이나 지역 자원을 활용한 개성 있는 지역만들기를 추진하면서 광역관광권역을 형성하거나 도시간 네트워크 형성 등에 의해 해외나 대도시를 포함한 타 권역과의 연계강화, 교류인구 및 물류의 증대를 도모

○ 기본전략

① 콤팩트·플러스·네트워크의 실현

: 인구감소가 진행되고 있는 지역에 있어서

- 생활서비스를 효율적으로 제공하기 위한 거점기능의 ‘콤팩트화’
- 지역의 공공교통망 재구축과 거점 도시기능 유지에 필요한 권역인구의 확보를 도모하는 ‘네트워크화’

② 관광진흥, 지역비즈니스·고용창출에 따른 활력 있는 지역의 형성

: 지역을 지탱하는 산업·고용을 창출하기 위해서는 관광자원의 잠재력을 활용하여 교류인구·소비의 확대나 비즈니스 창출 대책이 필요

③ 육아·고령화에 대응한 풍요로운 생활환경의 창출

: 산업·고용을 지속적으로 유지하기 위해서는 젊은 세대가 아이를 낳아 기르기 좋은 거주환경이 만들어지고 다세대가 풍요로운 삶을 살 수 있는 ‘마을’ 만들기가 필요

④ 지역을 지탱하는 산업인력의 확보 및 육성 등

: 지역경제·사회가 자율적으로 기능을 수행하기 위해서는 기술·지식습득 등 후계자의 확보 및 육성과 여성 활약촉진이 필요

2) 작은 거점 만들기

- ‘작은 거점 만들기’는 초등학교 통학구역 등 복수의 집락이 모인 기초적인 생활권 중에서 분산되어 있는 다양한 생활서비스나 지역활동 등을 연결하여 사람이나 물자, 서비스의 순환을 도모함으로써 생활을 지탱하는 새로운 지역운영의 대책을 만들려고 하는 정책임

- 이 ‘작은 거점’과 주변 집락을 커뮤니티버스 등의 이동수단으로 연결함으로써 이동이 불편한 고령자 등도 안심하고 살아갈 수 있는 생활권, 즉 ‘후루사토 집락생활권’이 형성됨
- 또한, 집락지역뿐만 아니라 도시권도 포함하여 각각의 실정에 맞게 만들어진 다양한 규모의 거점이 복합적·중층적인 네트워크를 형성하는 것으로 각각의 특성을 활용하고 상호의 기능을 보완하며 지역에서의 삶을 종합적으로 지탱할 수 있는 대책을 수립할 수 있음



※ 「小さな拠点」は  で囲んだエリア、「ふるさと集落生活圏」は  のエリアです。

- 작은 거점 만들기의 수순과 단계
 - ① 다양한 주체로 검토체제를 만들
 - 지역에는 어떤 조직이나 인재, 기능이 있는 가 조사하고 ‘지역관계도’를 만들
 - ‘지역관계도’에 있는 다양한 지역사회의 구성주체와 협의하여 ‘작은 거점’ 만들기를 추진하기 위한 검토조직을 만들
 - 행정직원도 검토체제에 참가하여 지역에서의 노력을 다양한 측면에서 지원함
 - ② 지역의 현상이나 주민의 수요·공급 등을 파악함
 - 지역에서의 생활을 지탱하는 생활서비스의 현상이나 향후의 전망, 혹은 지역에서의 삶을 지속하는데 필요한 주민의 수요 등을 파악함

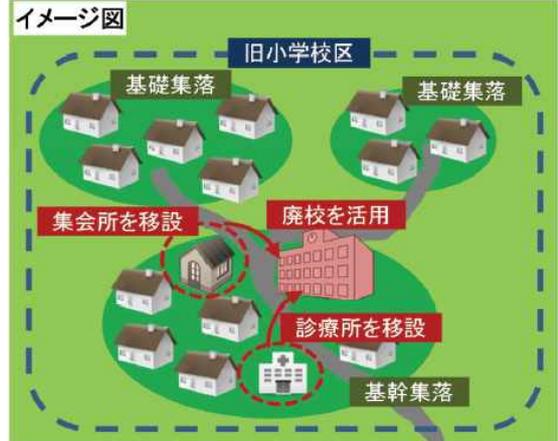
- 지역점검 활동이나 워크숍 등을 통하여 지역의 현상이나 과제, 지역의 매력이나 자원, 주민 스스로 제공 가능한 활동(공급) 등을 파악함
- 지역의 장래를 어떻게 할 것인가, 스스로 가능한 것이 무엇인가 등을 논의하고 '작은 거점' 만들기를 위한 지역주민 모두의 주체성을 높임
- ③ '작은 거점' 만들기 계획을 검토함
 - '작은 거점'에 필요한 기능이나 서비스를 검토함
 - '작은 거점'을 만들면 생활이 어떻게 바뀌고 지역은 어떻게 바뀌는 가 등 장래 지역의 미래상을 구상하고 계획을 정리함
- ④ '작은 거점'을 운영하는 체제를 만들
 - 지역의 주민들이나 다양한 조직·단체·행정이 '작은 거점'에서의 서비스·활동을 수행할 사람이나 역할분담에 관하여 논의함
 - '작은 거점'을 운영하는 스텝은 지역 내뿐만 아니라 지역 외로도 범위를 넓혀 인재를 확보함
- ⑤ '작은 거점'에서의 활동을 시작함
 - '작은 거점'의 활동을 시작함
 - 우선, 주민수요가 높았던 서비스나 바로 실행으로 옮길 수 있는 활동부터 시작해감. 필요에 따라서는 행정의 지원이나 민간단체의 조성금 등을 활용하여 유휴시설을 개보수하는 등 활동의 핵이 되는 장소를 마련하고 선진사례를 벤치마킹하거나 시행착오를 거치면서 단계적으로 대응을 확대해감
- ⑥ '작은 거점'의 노력을 지속·발전시킴
 - 판매나 숙박 등 수익이 기대되는 사업을 시작하거나 지역 내에서의 다양한 '작은' 일자리를 창출하여 고용을 확보하는 등 '작은 거점'이 지속적으로 운영될 수 있도록 체계를 구축함
 - 행정에서도 지역의 상황에 대응한 활동을 도모하는 데 필요한 경비의 보조나 시설의 관리위탁, 사업위탁 등을 통하여 '작은 거점'에서의 노력을 지원함

○ '작은 거점' 만들기의 유형

1. 철거한 슈퍼를 지문출자로 재생시킨 ‘작은 거점’ 만들기



2. 폐교를 활용하여 초등학교 통학구역의 집락을 지원하는 ‘작은 거점’ 만들기



3. NPO 등에 의해 유휴시설을 활용거점으로 한 ‘작은 거점’ 만들기



4. 지역 내외로부터 사람이 모이는 교류거점형 ‘작은 거점’ 만들기



3) ‘작은 거점’을 핵으로 한 ‘후루사토 집락생활권’ 형성 추진사업

○ 인구감소나 고령화가 진행·가속되고 있는 지방의 조건불리지역에 있어서 거점집락에 삶의 질을 향상시킬 수 있는 생활서비스나 지역활동의 장을 제공하는 ‘작은 거점’의 형성을 위해 시정촌 등이 추진하고 생활권의 미래상, 전체구상의 검토뿐만 아니라 필요한 기존의 공공시설을 활용한 시설개보수 등에 소요되는 금액을 보조함으로써 지방의 집락 활성화를 도모하는 것을 목적으로 함

○ 계획수립 및 사회적 실험

： ‘작은 거점’을 포함하는 생활권의 미래상을 검토, 전체구상의 검토·책정뿐만

아니라 구체화를 위한 사회적 실험과 적용에 필요한 경비를 지원함(상한 300만 엔/년, 2년간을 한도)

① 계획의 내용

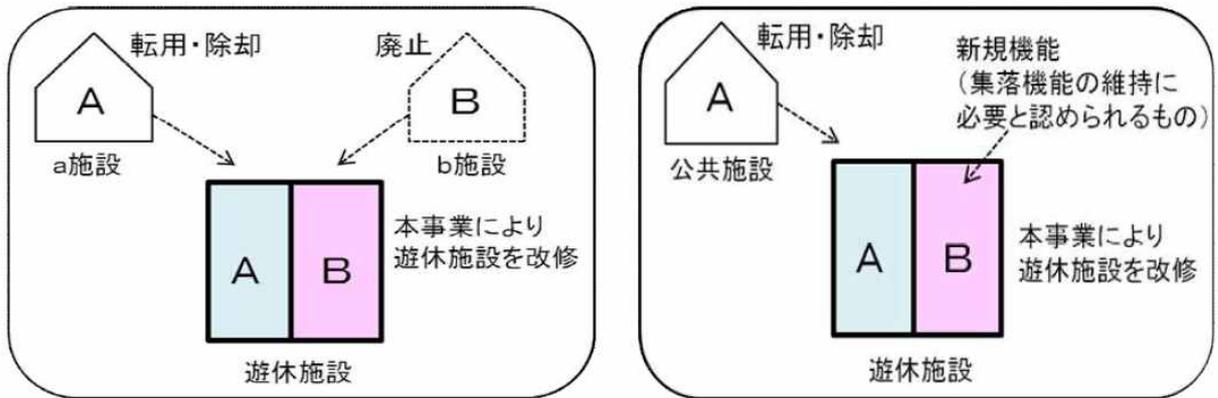
- 지역의 점검, 주민의 수요 파악
 - 필요한 생활서비스를 분야별, 구역별로 정리
 - 각종시설·서비스의 집락간 역할분담 조정
 - 필요한 시설의 정비계획, 시설의 활용, 각종 활동계획의 검토
 - 주변 집락과의 접근수단 확보 등 네트워크 형성
 - ‘작은 거점’ 만들기를 위한 체제정비, 과제의 파악 및 대책
 - 운영체제의 검토, 주민조직이나 지역단체의 협력체제의 정비, 합의형성 등
- ※ 보조대상경비 : 설문조사, 합의형성(회의, 워크숍 등의 경비), 전문가 자문비, 보고서 정리 등에 소요되는 비용

② 사회적 실험

- 교통 등 네트워크의 구축, 집락 편의점 운영, 집락기능을 유지하기 위한 다원적인 대책 등에 관하여 행정과 집락이 연계하여 지역의 실정에 따라 추진하는 실험 및 검증작업을 지원함
- ※ 보조대상경비
- 합의형성, 전문가 활용, 보고서 정리 등에 소요되는 비용
 - 사회적 실험에 소요되는 비용(광열비, 난방비, 임대료 등)
 - 법인화 등 자립적·지속적인 사업전개에 필요한 지원
- ※ 사업 추진 후는 수입 등을 계산하여 보조금을 정산

○ 시설의 재편 및 집약

- : 공익서비스기능을 유지·확보하기 위해 폐교사 등의 유휴시설을 활용한 기존 공공시설의 재편 및 집약에 필요한 개보수비, 철거비 등을 보조함(보조율 1/2 이내)
- 사업의 구성
 - ① 기존 공공시설의 재편 및 집약을 도모하는 사업
 - ② 집락기능의 유지에 필요하다고 인정되어지는 시설정비(신규기능의 정비)를 ①의 사업과 함께 실시



※ 新規機能：‘후루사토 집락생활권’에 있어서 소실되거나 소실 가능성이 있는 기능 중 해당 생활권의 유지 및 재생에 필요한 기능으로, 이러한 기능을 보유하는 시설의 정비와 지원

- ・ 집락 편의점(민간점포의 폐점 대응)
- ・ 방과후 학교(지역을 지키는 기능 상실 대응)
- ・ NPO 거점사무소(커뮤니티의 붕괴 대응)
- ・ 문화활동 계승공간(축제의 쇠퇴 대응)
- ・ 다방·카페 공간, 커뮤니티버스 대합실(집락간 교류기능의 감소 대응)

② 기존 공공시설의 재편 및 집락①의 시설)에 따라 폐지되는 시설의 철거 (폐지되는 공공시설의 부지를 주차장, 버스정류장, 적설 처리장 등의 집락의 유지 및 재편에 필요한 용도로 변경하는데 필요한 비용 포함)



4] 농림수산성(www.maff.go.jp)

1) 농산어촌진흥교부금(농산어촌 활성화 정비 대책)

○ 농산어촌이 갖는 풍요로운 자연이나 먹거리를 활용한 도시와 농촌의 공생·교류 등을 추진하는 대책, 농촌복지 연계추진 대책, 지역자원을 활용한 소득 향상이나 고용 촉진 대책, 농산어촌의 정주촉진을 위한 대책 등을 종합적으로 지원하고 농산어촌의 활성화를 도모

① 도시농촌 공생·교류 및 지역 활성화 대책

- 농산어촌이 갖는 풍요로운 자연과 먹거리를 관광, 교육, 복지 등에 활용하는 지역의 활동계획 수립, 지역자원을 활용하여 지역의 자립과 발전을 도모하기 위한 실천 활동, 의욕 있는 도시의 젊은 층 등 지역 외의 인재를 장기적으로 유인하기 위한 대책, 지역을 초월하는 인재의 활용 및 우수사례의 정보 교류, 기타 지역자원을 활용한 대책 등을 지원

② 산촌 활성화 대책(산촌활성화지원교부금)

- 특색 있는 풍요로운 지역자원을 보유하고 있는 산촌의 고용 증대를 위해 땃감(숲 등), 산채 등 산촌지역 자원이 갖는 잠재력을 재평가하고 활용하는 대책을 지원

③ 농산어촌 활성화 정비 대책

- 도도부현 또는 시정촌이 작성하는 농산어촌 정주 및 농산어촌과 도시 지역간 교류 촉진을 위한 계획의 실현을 위한 농산물가공·판매시설, 지역간 교류거점 정비 등을 지원

④ 농박추진대책

- '농박'을 지속적인 관광 비즈니스로 추진하고, 농산어촌의 소득 향상이나 고용의 증대를 도모하기 위한 자립적으로 활동 가능한 체제의 구축, 지역자원을 관광 콘텐츠로 개발, 민가 고택 등을 활용한 체재시설이나 농림어업 체험시설 등의 정비를 지원

2) 도시농촌공생·교류 및 지역활성화 대책

○ 농산어촌이 갖는 풍요로운 자연과 먹거리를 관광, 교육, 복지 등에 활용하는 지역의 활동계획 수립, 지역자원을 활용하여 지역의 자립과 발전을 도모하기 위한 실천 활동, 의욕 있는 도시의 젊은 층 등 지역 외의 인재를 장기적으로 유인하기 위한 대책, 지역을 초월하는 인재의 활용 및 우수사례의 정보 교류, 기타 지

역자원을 활용한 대책 등을 지원

① 지역자원 활용대책

- 전문가를 활용한 워크숍 등을 개최하고 지역의 활용계획을 작성
- 중산간지역 또는 평야 농업지역을 중심으로 ‘먹거리’를 활용한 그린투어리즘, 폭넓은 세대를 대상으로 한 농산어촌이 보유한 지역자원을 활용한 체험학습, ‘농(農)’을 활용한 건강치유, 농림수산물의 지역내 판매·소비 및 순환뿐만 아니라 농산어촌이 갖는 풍요로운 자연과 ‘먹거리’의 관광, 교육, 복지 등에 활용하여 도시와 농촌의 교류 및 지역의 활성화에 이바지할 수 있는 지역 활동을 지원
- 보조율 : 정액(1지구당 상한 800만 엔), 중산간지역 등의 소규모·고령화 집락을 포함한 지구에 대해서는 1지구당 상한 900만 엔
- 사업실시주체 : 지역협의회

② 인재활용대책(지역자원 활용대책과 연계하여 추진)

- 도시와 농산어촌의 교류 및 지역 활성화를 도모하는 지역활동의 추진을 위해 의욕 있는 도시의 젊은 층 등의 지역외 인재를 장기적으로 유인하기 위한 대책을 지원
- 보조율 : 정액(1지구당 250만 엔)

③ 광역네트워크 추진대책

- 도시와 농산어촌의 공생·교류를 광역적으로 추진하기 위해 전국 및 도도부현 단위에서 사람과 정보의 네트워크를 구축하고 관계 성칭의 연계하여 도시와 농산어촌의 수요 연결, 전문가 등의 파견, 정보의 교류 등을 추진하는 대책을 지원
- 사업실시주체 : 도도부현, 민간단체 등

3) 농박추진대책(농박을 중심으로 한 도시와 농산어촌의 공생·교류)

- 일본을 찾는 외국인 여행자를 포함한 농산어촌으로의 여행자가 큰 폭으로 증가하고 있음에 따라 일본 전통의 생활체험이나 농산어촌지역의 사람들과의 교류를 즐길 수 있는 체재형 ‘농박’을 지속적인 관광 비즈니스로 추진하는 ‘농박추진대책’을 창설

① 농박을 추진하기 위한 체제구축, 관광 콘텐츠의 개발

- ‘농박’을 관광 비즈니스로 하여 자립적으로 활동 가능한 체제를 구축

- 전통요리 등의 ‘먹거리’나 아름다운 경관 등의 지역자원을 관광 콘텐츠로 개발
- 외국인의 일본 여행에 대응한 Wi-Fi 환경의 구축이나 다언어 표지판 설치
- ② 농박을 추진하기 위해 필요한 시설정비
 - 민가 고택 등을 활용한 체재시설이나 농림어업 체험시설 등의 정비
 - 농산어촌으로의 집객력 등을 높이기 위한 농산물 판매시설 등의 정비

4) 농산어촌활성화프로젝트 지원 교부금

○ 농산어촌에 있어서 정주 및 두 지역 거주, 도시와의 지역간 교류촉진에 의해 농산어촌의 활성화를 도모하기 위한 ‘농산어촌 활성화를 위한 정주 및 지역간 교류 촉진에 관한 법률’이 제정됨. 이에 따라 도도부현 또는 시정촌이 창의노력을 살려 지역주민의 합의형성을 바탕으로 작성되는 활성화 계획에 기초한 대책을 종합적이고 구체적으로 지원하기 위해 ‘농산어촌활성화프로젝트 지원교부금’을 교부함

- ① 생산기반 및 시설의 정비 : 기반정비, 생산기계시설, 처리가공 및 집·출하 저장시설, 신규취농자 등 기술습득 관리시설
- ② 생활환경시설의 정비 : 간이 급배수시설, 방재안전시설, 농산어촌정주촉진시설
- ③ 지역간 교류거점의 정비 : 지역자원 활용 종합교류촉진시설, 농림어업·농산어촌 체험시설, 자연환경 등 활용 교류학습시설
- ④ 기타 농림수산성이 정한 사업 : 유희농지 활용지원, 지역자원 활용 창업지원 시설, 지역자원순환 활용시설, 지역주민활동 지원촉진 시설, 토지이용조정, 농지 등 보완·보전정비, 경관·생태계 보전정비, 신 용도 미곡생산제조 연계 지원
- ⑤ ①부터 ④의 사업과 연계하여 추진되는 사업 : 창의노력발휘사업(創意工夫發揮事業), 농산어촌활성화 시설정비 부대사업

5) 농산어촌지역정비교부금(농촌집락기반재편·정비사업, 중산간지역 종합정비사업)

- 농업의 생산조건 등이 불리한 중산간지역에 있어 농업생산기반과 농촌생활환경 기반을 종합적으로 정비함으로써 중산간지역의 활성화를 도모
- 보조율 : 55/100

- 실시주체 : 도도부현, 시정촌

6) 지방창생의 심화를 위한 신형교부금(지방창생추진교부금)

○ 지원분야

① 농림수산물을 시작으로 하는 지역자원 브랜드화

- 농림수산물을 핵으로 관광이나 교육, 환경 등의 다양한 분야의 관계자와 연계하면서 지역특산품의 전략적인 판로개척·확대나 관광지 개발 등의 지역자원의 브랜드화 추진을 지원

② 주민을 주체로 한 매력 있는 농산어촌 만들기(작은 거점 만들기)

- 복수지역에 이르는 다양한 관계자의 협동·조직화에 의한 생활서비스의 확보·제공이나 지역의 미래를 책임질 인재의 육성·확보를 위한 대책을 지원

○ 지원경비 예 : 사업추체조성 경비, 계획입안 경비, 인재 연결 경비, 실험 및 실증 경비, 광고 및 PR 경비, 시장조사 경비 등

○ 보조율 : 1/2

○ 실시주체 : 도도부현, 시정촌

※ 본 교부금은 내각부 지방창생추진실에서 창설되었고, 사업의 신청은 대상사업이 지방자치단체가 책정한 지방종합전략에 포함되어 있어야 함

7) 일본형 직접지불제도

① 다면적기능지불

- 수로의 토사제거나 농도의 노면유지 등 공동활동을 지원(농지유지지불)
- 경관형성 등 지역자원의 질적 향상을 도모하는 공동활동, 수로나 농도 등의 보수나 갱신 등 수명연장을 위한 활동을 지원(자원향상지불)
- 보조율 : 정액(도부현의 논(농지유지지불) : 3,000엔/10a, (지역자원의 질적 향상을 위한 공동활동) : 2,400엔/10a, (시설의 수명연장을 위한 활동) : 4,400엔/10a 등)
- 실시주체 : 농업자 등이 조직한 단체(이하 동일)

② 중산간지역등직접지불

- 중산간지역 등의 조건불리지역(경사지 등)과 평야지의 생산비용 차를 지원
- (가산조치) 복수집락간의 연계활동의 지원, 초급경사지의 농용지 지원
- 보조율 : 정액(논(급경사) : 21,000엔/10a, 밭(급경사) : 11,500엔/10a)

③ 환경보전형농업직접지불

- 화학비료·화학합성농약의 50% 저감대책과 녹비의 작부, 퇴비의 사용, 유기농업 등의 영농활동을 지원
- 보조율 : 정액(녹비의 작부 : 8,000엔/10a)

8) 신규취농제도

- 농업 차세대 인재 투자사업(준비형)
 - 취농전의 연수를 후원하는 자금(연간 150만 엔, 2년 이내)을 교부
- 청년 등 취농계획제도
 - 새롭게 농업영농을 개시하는 청년 등의 취농계획을 시정촌이 인정하는 제도
 - 농업 차세대 인재 투자사업(경영개시형)이나 무이자 자금제도 외에 신규취농자가 경영체 육성지원사업 등을 활용하기 위해서는 인정신규취농자로 인정받아야 함
- 농업 차세대 인재투자사업(경영개시형)
 - 취농 직후 경영확립을 지원하는 자금(연간 최대 150만 엔, 5년 이내)을 교부
 - 전년의 소득에 따라 교부액이 변동
- 신규취농자를 위한 무이자 자금제도(청년 등 취농자금)
 - 취농에 필요한 기계, 시설의 취득 등을 위한 자금을 무이자로 융자
- 경영체 육성지원사업
 - 농업기계나 시설 등의 구입비를 보조
- 경영소득안정대책
 - 2015년부터 계타대책(발작물직접지불교부금)·나라시대책(벼발작물수입감소완화대책)의 교부대상자에 인정신규취농자를 포함
- 농업경영기반강화준비금
 - 2015년부터 농업경영기반강화준비금의 대상에 인정신규취농자(개인)을 포함
- 농업경영계승사업
 - 후계자가 없는 우량한 농업경영을 신규취농희망자에게 계승하는 것을 지원
- 농업고용사업
 - 법인 등이 새롭게 청년을 고용하여 실시하는 연수 등을 지원(년간 최대 120만 엔, 최장 2년간)
 - 장래 독립된 법인설립을 목표로 하는 자의 연수 지원(최장 4년간, 연간 최대 120만 엔(3,4년차는 60만 엔))
- 농업교육기관의 지원(신규취농·경영계승종합지원사업)
 - 우수한 경영력, 지역리더로서의 역량 등을 양성하는 고도의 농업경영자교육

기관 등을 지원

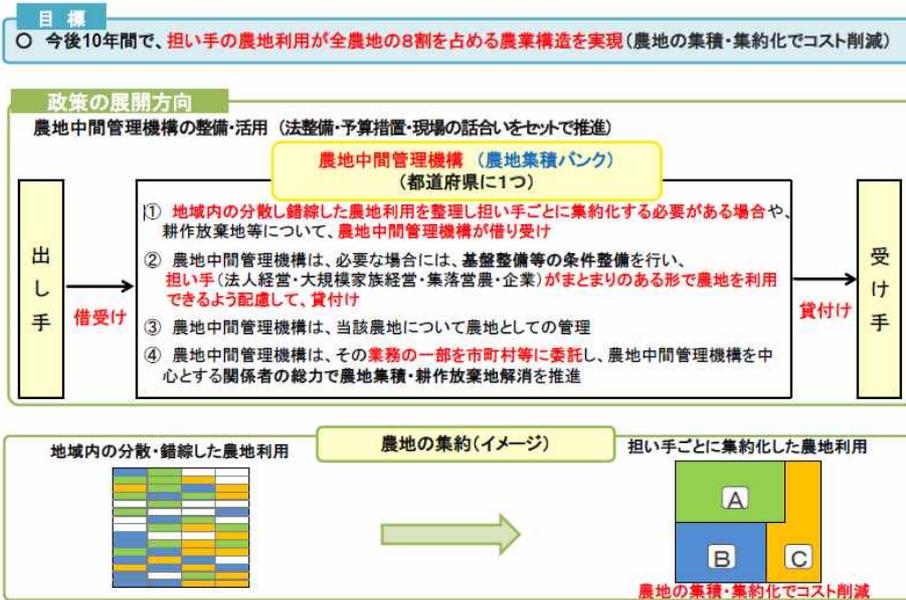
○ 농업경영력이나 지도력 강화를 위한 각종 연수

- 농업을 배우기 위한 학교나 농업경영력 강화를 위한 연수를 소개

	就農準備 (高校卒業後を支援)	就農開始		経営確立
		法人正職員としての就農	独立・自営就農	
所得の確保	農業次世代人材投資事業(準備型) 研修期間中、年間150万円を最長2年間交付	法人側に対する農の雇用事業 農業法人に就職した青年に対する研修経費として年間最大120万円を最長2年間助成 雇用の法人独立に向けた研修経費として年間最大120万円を最長4年間助成(3年目以降は最大60万円)	農業次世代人材投資事業(経営開始型) 45歳未満で独立して自営する認定新規就農者に対して、年間最大150万円を最長5年間交付	農業法人等の次世代経営者の育成(農の雇用事業) 法人等の職員を次世代経営者として育成するための派遣研修経費として、月最大10万円を最長2年間助成
技術・経営力の習得	農業経営者育成教育のレベルアップ 就農希望者等に、高度な農業経営者教育を行う機関等に対して支援			農業経営塾の創出
就農定着に向けた諸課題の解決	・若者の就農意欲喚起の取組 ・就農相談会	・新規就農者間の交流会 ・サポート体制の強化		
機械・施設の導入			青年等就農資金(無利子)	スーパーL資金 経営体育成支援事業

9) 농지중간관리기구제도

- 목표 : 향후 10년간 농업후계자의 농지이용이 전체 농지의 80%를 점유하도록 농업구조를 개편(농지의 집적·집약화로 비용 절감)
- 농지중간관리기구(농지집적뱅크, 도도부현에 1개소씩 설치)의 역할
 - 지역 내에서 분산되어 뒤섞여 있는 농지이용을 정리하여 집약화 할 필요가 있는 경우나 경작포기지 등을 농지중간관리기구가 임대함
 - 필요한 경우에는 기반정비 등의 정비를 실시하고 농업후계자(법인경영·대규모 가족경영·집락경영·기업)가 정리된 형태의 농지를 이용할 수 있도록 배려하고 대여해 줌
 - 해당 농지는 농지로 관리
 - 업무의 일부를 시정촌 등에 위탁하고, 농지중간관리기구를 중심으로 하는 관계자의 협력에 의해 농지집적 및 경작포기지 관리를 추진



3) 한계집락 관련정책 추진 동향

- 최근 일본에서는 한계집락 관련 다양한 정책이 활발히 추진되고 있으며, 본 연구에서는 기존에 지속적으로 추진되어 온 지역 및 집락의 ‘진흥’과 관련된 정책 보다는 가능한 최근 새롭게 시도되고 있는 ‘재생’과 ‘재편’의 정책을 중심으로 정책 동향을 정리하고, 그에 따른 구체적인 정책 현황을 살펴보았다.
- 특히, 정책 현황조사는 ‘한계집락’과 관련된 정책이라는 측면에서 최근 ‘지방창생전략’을 주도하고 있는 내각부와, 이와 함께 과소문제를 주도적으로 담당하고 있는 총무성과 국토교통성, 그리고 농촌과 직접적 관련이 있는 농림수산성 등 4개 부성(府省)을 중심으로 하였다.
- 최근 일본의 한계집락 관련정책의 동향을 살펴보면, **첫째, 인구감소의 문제가 본격적으로 일본정부의 주요 정책대상으로 자리매김 되고 있음을 알 수 있다.** 즉, 일본정부(내각부)는 앞서 설명한 ‘마스다보고서’를 기초로 하여 ‘마을.사람.일자리창생법’을 제정하고 이를 근거로 2014년 9월 ‘마을.사람.일자리창생본부(이하 창생본부)’를 설치함으로써 일본의 인구감소와 초고령화 문제를 해결하고자 하는 움직임이 본격적으로 시작되었다.
- 이후, 창생본부는 2014년 12월 ‘마을.사람.일자리 창생 장기비전 및 종합전략(이하 지방창생전략)’을 발표하여 국가는 2060년 1억 명 정도의 인구를 확보하는 비전을 바탕으로 하는 종합전략을 제시하고, 지방은 각 지역의 인구동향과 미래

인구 추계를 바탕으로 하는 지방판중합전략을 제시하도록 하고 있다.

- 종합전략에서 집락의 재생·재편과 관련된 시책으로는 ‘작은 거점(다세대 교류 및 다기능형)의 형성지원’, ‘정주자립권 형성 촉진’ 등이 제시되었으며, 현재 ‘작은 거점 만들기’는 국토교통성이 ‘정주자립권 형성’은 총무성이 주도적인 역할을 담당하고 있다. 이후, 지방창생전략은 2016년 개정을 거쳐 2017년 ‘마을·사람·일자리 창생 기본방침’을 발표하는데, 이는 ‘로컬 아베노믹스 추진의 촉진’, ‘동경 일극집중의 시정’, ‘동경권의 의료·개호문제, 출산을 감소 문제의 대응’, ‘지방창생 심화정책의 추진(정책 패키지)’ 등을 주요 골자로 하고 있다.
- 한편, 이러한 지방창생전략과 관련하여 지방이 자립적으로 전략을 수립하고 추진할 수 있도록 중앙정부는 지역경제분석시스템 개발·제공을 통한 ‘정보지원’, 지방창생 인재를 육성하고 전문가 파견 등을 지원하는 ‘인재지원’, 지방창생교부금 등의 ‘재정지원’의 체계를 갖추고 있다.
- 둘째, 과소문제가 거대성청의 담당으로 재편될 정도로 그 중요성이 확대되고 있다. 특히, 과소문제는 총무성이 가장 주도적인 역할을 담당하고 있는데, 총무성은 ‘과소지역자립촉진특별조치법’에 근거한 과소대책으로 ‘과소대책에 관한 소프트웨어사업’, ‘과소지역 자립활성화 추진사업’, ‘과소지역 집락네트워크권 형성 지원사업’ 등을 추진하고 있다.
- ‘과소대책에 관한 소프트웨어사업’은 과소지역 시정촌이 지역의료의 확보, 생활교통의 확보, 집락 유지 및 활성화, 산업의 진흥 등에 필요한 소프트웨어 사업을 지원하고, ‘과소지역 자립활성화 추진사업’은 역시 과소지역 시정촌을 대상으로 산업진흥, 생활의 안심·안전 확보대책이나 정주촉진 대책 등 긴급을 요하는 소프트웨어 사업에 대해 사업당 최대 1,000만 엔까지 교부한다.
- ‘과소지역 집락네트워크권 형성 지원사업’은 지방창생전략의 ‘작은 거점의 형성’과 관련된 사업으로 거점집락을 중심으로 주변의 복수의 집락이 묶여진 ‘집락네트워크권(작은 거점)’에 있어 주민 생활지원시스템의 구축이나 농업 후계자 육성 등을 지원하며, 사업당 최대 2,000만 엔까지 교부한다.
- 셋째, 다양한 집락재생의 노력이 지속적으로 추진되고 있다. 우선, 내각부는 ‘지역재생법’에 근거한 ‘지역재생제도’를 운영 중에 있다. 지방공공단체는 지역재생계획을 작성하여 내각총리대신의 인정을 받게 되면 해당 지역재생계획에 포함된 사업추진을 위한 재정, 금융 등의 지원을 받을 수 있으며, 내각부뿐만 아니

라 국토교통성, 후생노동성, 농림수산업성 등이 연계하여 관련시책을 추진하고 있다.

- 농림수산업성은 ‘농산어촌 활성화 정비대책(농산어촌진흥교부금)’을 통하여 농촌복지, 소득향상 및 고용촉진, 정주촉진 등 농산어촌의 활성화를 도모하고 있고, ‘도시농촌 공생·교류 및 지역활성화대책’을 통하여 지역자원 및 인재활용 대책, 광역네트워크 추진대책 등을 추진하고 있다. 또한, 농림수산업성은 최근 일본을 찾는 외국인 여행자를 포함한 농산어촌으로의 여행자가 큰 폭으로 증가하고 있음에 따라 일본 전통의 생활체험이나 농산어촌지역의 사람들과의 교류를 즐길 수 있는 체재형 ‘농박’을 지속적인 관광 비즈니스로 추진하는 ‘농박추진대책’을 새롭게 창설 추진하고 있다.
- 이외 농림수산업성의 ‘직접지불제도’ 또한 농촌집락의 유지·활성화 시키고자 하는 집락재생의 사례라 할 수 있는데, 직접지불제도는 중산간지역 등의 조건불리지역에 대한 직접지불과 함께 친환경농업 등을 장려하기 위한 환경보전형농업직접지불, 농지유지나 경관형성 활동 등을 지원하는 다면적기능지불이 운영되고 있다.
- 넷째, 집락재편의 차원에서 주변지역과의 연계·협력을 바탕으로 자립된 정주공간을 새롭게 창출하고자 하는 노력이 진행되고 있다. 총무성은 중심시의 도시기능과 인근 시정촌의 농림수산업, 자연환경, 역사, 문화 등을 활용하고 상호 역할분담과 연계·협력에 의해 지역주민의 삶의 질을 유지하고 권역 전체에 필요한 생활기능을 확보하는 ‘정주자립권구상’을 추진하고 있다.
- 권역형성의 수순으로는 첫째, 인구 5만 명 이상, 주야간 인구비율이 1 이상의 거점지역이 주변 시정촌의 연계를 바탕으로 ‘중심시’를 선언하고, 둘째, 경제, 사회, 문화, 주민생활 등에 밀접한 관계가 있는 인접한 시정촌과의 ‘정주자립권형성협정’을 통해 ‘정주자립권’을 형성을 도모하고, 셋째, 정주자립권의 미래상과 협정을 바탕으로 향후 나아갈 구체적인 방향을 담은 ‘정주자립권 공생비전’을 선포하게 된다.
- 한편, 국토교통성은 인구감소가 진행되는 지역에 있어서 ‘콤팩트화’ 및 ‘네트워크화’를 기본전략으로 ‘작은 거점 만들기’를 핵심시책으로 추진하고 있다. ‘작은 거점 만들기’는 초등학교 통학구역 등 복수의 집락이 모인 기초적인 생활권 중에서 분산되어 있는 다양한 생활서비스나 지역활동 등을 연결하여 사람이나 물자, 서비스의 순환을 도모함으로써 생활을 지탱하는 새로운 지역운영의 대책을

만들려고 하는 일종의 집락재편정책이다.

- 이 ‘작은 거점’과 주변 집락을 커뮤니티버스 등의 이동수단으로 연결함으로써 이동이 불편한 고령자 등도 안심하고 살아갈 수 있는 생활권, 즉 ‘후루사토(ふるさと)집락생활권’이 형성되고, 집락지역뿐만 아니라 도시권도 포함하여 각각의 실정에 맞게 만들어진 다양한 규모의 거점이 복합적·중층적인 네트워크를 형성하는 것으로 각각의 특성을 활용하고 상호의 기능을 보완하며 지역에서의 삶을 종합적으로 지탱할 수 있는 대책을 수립할 수 있도록 하고 있다.
- ‘작은 거점 만들기’는 국토교통성뿐만 아니라, 내각부, 총무성, 문부과학성, 경제산업성, 후생노동성, 농림수산성, 환경성 등의 부성이 연계하여 관련시책을 추진하고 있는 대규모 정책이라 할 수 있다. 이와 유사하게 농림수산성은 집락의 네트워크화 등을 통해 농촌지역의 유지·활성화를 목표로 ‘농촌집락활성화지원사업’을 최근 새롭게 추진하고 있다.
- 다섯째, 지역의 커뮤니티 유지·활성화를 위한 인구유치 및 인적자원에 대한 지원이 확대되고 있다. 내각부는 동경권을 중심으로 중고령자가 희망에 따라 지방으로 이주하고 필요한 의료·개호 서비스를 받을 수 있도록 지역만들기를 추진하여 지역주민과 교류하면서 건강하고 활력 있는 생활을 보내도록 하는 도시민 이주정책인 ‘생애활약 마을의 형성’을 지원하고 있으며, 또한 마을만들기협의회, NPO 법인 등의 민간이 주체가 되어 마을만들기나 지역경영을 주도할 수 있도록 지원하는 ‘지역 매니지먼트 활동’을 지원하고 있다.
- 총무성 역시 과소지역의 커뮤니티 활성화, 인구유치 등을 목적으로 ‘지역오코시협력대(地域おこし協力隊)’, ‘집락지원원(集落支援員)’의 운영을 지원하고 있다. ‘지역오코시협력대’는 도시지역에서 과소지역으로 이주한 사람을 대상으로 지자체가 ‘지역오코시협력대원’으로 임명하고 일정기간동안 지역재생을 지원하거나 지역협력활동을 수행하고, 그 지역으로의 정주 및 정착을 도모하는 정책으로, 대원 1인당 연 최대 400만 엔까지 지원하고, 대원이 창업할 경우 최대 100만 엔까지 지원하고 있다.
- ‘집락지원원’은 지역의 실정을 잘 알고 집락대책의 추진에 관하여 노하우 및 지식을 보유하고 있는 인재가 지방자치단체로부터 위탁을 받아 시정촌 직원과 연계하여 집락을 관리하고 다양한 논의의 촉진을 도모하도록 하는 정책으로, 지원원 1인당 연 최대 340만 엔(타 사무와 겸임하는 경우 40만 엔)까지 지원하고 있다.

- 이외 총무성은 인적자원의 육성 및 강화, 인적자원의 상호교류와 네트워크 강화, 인적자원을 보완하기 위한 지원을 목적으로 ‘인재력(人才力)활성화프로그램’을 운영하고 있으며, 농림수산성은 ‘신규취농제도(新規就農制度)’운영을 통해 농업후계자의 확보, 경영체 육성 등을 지원하고 있다.
- 여섯째, 공간적 재편은 적극적인 이주정책보다는 주로 시설정비 및 리모델링, 공간 및 시설의 집약화 등의 소극적인 공간재편정책을 중심으로 이루어지고 있다. 국토교통성의 ‘작은 거점’을 핵으로 하고 있는 ‘후루사토집락생활권’형성추진사업에서는 공공서비스기능을 유지·확보하기 위해 폐교 등의 유휴시설을 활용한 기존 공공시설의 재편·집약에 필요한 비용을 지원하고 있다.
- 또한, 농림수산성은 ‘농산어촌활성화프로젝트지원교부금’과 ‘농산어촌지역정비교부금(농촌집락기반재생·재편사업, 중산간지역종합정비사업)’ 등을 통하여 농업생산기반 및 시설의 정비, 생활환경시설의 정비 등을 지속적으로 추진하고 있으며, ‘농지중간관리기구제도’를 통하여 농지의 집적·집약화 및 농업후계자의 농지의 효율적 이용촉진 등을 도모하고 있다.
- 특히, 집락재편에 관한 정책의 경우, 1960년대 처음 등장하였을 때에는 ‘생활의 편리성등을 추구하기 위한 집락주민의 계획적·집단적 이전(거주지의 계획적인 이동 = 집락재편)’과 관련된 정책이 주로 추진(農村開發企画委員会a, 2007)되었으나, 최근에는 거주지를 이동하지 않고 집락의 합병·통합을 시도하는 소위 ‘(농촌)집락커뮤니티재편정책’이 중심이 되어 추진되고 있음을 알 수 있다.

5. 시사점 및 과제

1) 한계집락 관련정책 추진 배경

- 본 연구에서는 최근 일본의 한계집락 관련 논의와 관련 정책 추진 동향을 살펴 보았고, 이를 바탕으로 우리나라의 실정에 비춰 주목할 만한 시사점과 향후 과제를 정리하면 다음과 같다.
- **첫째, 한계마을 및 마을 소멸 등에 대한 관심과 양성화된 논의, 그리고 사회적 공감대 형성과 확산이 필요하다.** 일본의 경우, 1990년대 ‘한계집락’이라는 용어의 등장과 함께 한계집락과 마을 소멸에 관련된 다양한 논의가 진행되어 왔던 것에 비해 우리나라의 경우, 아직까지도 마을 소멸을 공공연하게 드러내 이야기하는 것조차도 꺼려하는 사회적 분위기 등으로 인해 이슈화 되지 못했던 것이 사실이다.
- 물론, 일본의 경우도 한계마을에 대한 논의와 노력이 성숙되고 정착된 단계라기 보다는 아직은 다양한 가능성에 대해 논의하고 시도해보는 과도기적인 단계라 할 수 있지만, 이는 아직까지 사회적 관심조차 불러일으키지 못한 우리나라에 시사하는 바가 크다.
- 또한, 한계마을과 관련된 논의는 무엇보다 사회적 공감대 형성과 확산이 필요한데, 가령 ‘마을의 소멸’을 어떻게 바라볼 것인가가 문제제기의 좋은 예라 할 수 있다. 즉, 앞서 일본의 재생·재편의 관점에 대한 논의에서도 일부 언급되었지만, 마을의 소멸을 ‘국가적·사회적 위기와 손실로 여겨 어떠한 노력과 투자를 기울여서라도 마을이 소멸되지 않도록 할 것인가’, 아니면 ‘어차피 소멸될 마을이라면 더 이상의 노력과 투자는 낭비이며 자연스럽게 소멸되도록 할 것인가’ 등의 논의는 사안의 옳고 그름의 차원을 떠나 국가적·사회적 합의가 필요한 사항이며, 문제점과 필요성 등에 대한 공감대 형성과 확산이 무엇보다 중요하다고 할 수 있다.
- **둘째, 인구감소 시대에 대비한 지역 및 마을 단위의 인구 및 마을 기능 등의 변화에 대한 지속적인 현장조사와 관리가 필요하다.** 농촌마을을 계획할 경우 기본적으로 의사결정에 필요한 인구변화, 마을의 유·무형 자원, 경제, 커뮤니티 실태 등의 다양한 기초자료가 요구되지만, 우리나라의 경우 아직까지 마을단위 데이터가 매우 빈약한 것이 사실이다.

- 일본의 경우, 정기적인 센서스 조사와 함께 2000년대 들어서는 농촌집락 및 과소집락에 대한 집락단위 조사를 지속적으로 실시하고 있으며, 이를 통하여 집락의 실태, 집락기능의 변화, 소멸여부 및 소멸가능성 등에 대한 분석과 전망을 지속적으로 발표하고 있다. 또한, 이러한 조사와 분석결과는 일본 내에서 한계집락 및 집락 소멸 등에 대한 위기감 형성과 사회적 관심을 증대시키는 계기가 되었고, 또한 다양한 논의와 정책적 시도에 대한 기초자료가 되고 있다는 데에 큰 의의를 찾을 수 있다.
- 이는 우리나라에서 한계마을에 대한 공감대 형성 및 관련 정책의 추진에 앞서 반드시 선행되어야 할 것이며, 특히 시계열적으로 변화하는 모든 농촌마을을 지속적으로 모니터링하고 관리할 수 있는 시스템의 마련이 요구된다.
- 셋째, 과소문제에 대한 중요성 확대와 함께 상대적으로 소외된 ‘한계마을’을 공공정책 대상으로 자리매김 할 필요가 있다. 우리나라에서 한계마을은 일반마을에 비해 다양한 측면에서 소외된 것이 사실이며, 정책적으로도 농어촌지역개발사업 등에 있어 공모사업에 의해 역량이 우수한 마을을 선정하는 경쟁방식을 채택함으로 인해 상대적으로 역량이 부족한 한계마을은 더욱더 소외될 수밖에 없는 악순환이 반복되고 있다.
- 또한, 한계마을의 문제가 정책대상으로 적극적으로 다루어지지 못하는 또 다른 이유로는 한계마을 관련 정책은 중앙정부의 최고 의사결정자나 지방자치단체장의 임기 내에 소기의 성과를 거두기가 어렵다는 측면에서 외면되고 있다는 것이고, 또한, 한계마을과 관련된 실제 거주주민이나 직접적인 이해당사자가 일반마을에 비해 수적으로 소수에 불과하여 다수의 의견을 우선 반영하는 우리나라의 정책 의사결정 구조에서 한계마을은 정책적으로 소외될 수밖에 없는 한계를 지니고 있다는 점을 들 수 있다.
- 즉, 최근 일본에서 인구감소 문제가 본격적으로 일본정부의 주요 정책대상이 되고, 과소문제가 거대성청의 담당으로 재편될 정도로 그 중요성이 확대되고 있다는 점을 주목하여, 우리나라에서도 한계마을의 문제와 심각성이 마을이나 지역의 차원을 넘어 국가차원에서 중요한 이슈로 다루어지고, 한계마을이 공공정책의 영역에서 일반마을과 구별되는 정책대상으로 당당하게 자리매김 될 필요가 있다.
- 넷째, 재생과 함께 재편의 관점에 대한 검토와 심도 깊은 고찰이 요구된다. 앞

서 언급한 바와 같이 농촌마을 재생의 논의와 노력은 일본뿐만 아니라 우리나라에서도 근대 경제성장기 이후 지속적으로 이루어져 왔다. 농업 등 1차산업 중심의 경제구조가 도시화·산업화를 거쳐 2·3차산업 중심으로 전환됨에 따라 농촌지역에서는 이농과 탈농 현상과 함께 쇠퇴의 길을 걷게 되었고, 이를 저지하고 농촌을 다시 활성화시키기 위한 재생의 노력이 지속적으로 이루어져 왔다.

- 그러나 그럼에도 불구하고 농촌은 계속 쇠퇴되어 가는 현실에 직면하고 있고, 이제 기존의 재생의 관점에 대한 한계와 문제점을 검토하고 마을재편과 같은 새로운 방식의 접근에 대한 심도 깊은 고찰과 노력이 필요한 때가 아닌 가 사료된다. 즉, 일본의 사례와 같이 단순히 마을의 범위를 넘어서 지역사회에서 한 계마을을 바라보고 행정적으로나 기능적·공간적으로 마을을 재편하는 방법 등에 대한 검토와 연구가 필요하다.
- 물론, 이는 농촌마을의 재생이 더 이상 실효성이 없다는 의미라기보다는, 농촌 및 마을 계획의 다양한 수법 중 마을의 특성과 실태에 따라 재생 가능한 마을은 ‘재생’을, 재생이 불가능하다고 판단되는 마을은 ‘재편’을 적용하는 등 선택지를 다양화하여 접근할 필요가 있다는 것을 의미한다.
- 다섯째, 대규모 개발과 하드웨어(H/W)사업 보다는 인구유치, 인적자원 육성·지원 등의 소프트웨어(S/W)사업이 확충되고, 특히, 농촌마을의 재생·재편정책은 결국 ‘주민커뮤니티 활성화’를 지향하고 있음에 주목할 필요가 있다.
- 우리나라에서도 소프트웨어사업에 대한 중요성은 이미 일반적으로 인지되고 있는 상황이지만, 일본이 과거 집단적 거주지 이전 등의 대규모 개발에 의한 집락 재편을 추진해 오다가 최근에는 거주지 이전이 없는 집락커뮤니티재편으로 전환한 사례나 중앙정부가 직접 전문가 풀(pool) 관리 및 파견, 인적자원의 유치 및 육성을 지원·관리하는 등의 소프트웨어사업을 확충하고 있는 사례를 보다 자세히 들여다 볼 필요가 있다.
- 이는 곧 대규모 개발과 하드웨어사업만으로는 침체되는 농촌마을을 근본적으로 활성화시키기 어렵고, 결국 관련된 소프트웨어사업 등을 통한 마을 내·외부의 인적자원 유치 및 육성 등의 주민커뮤니티 활성화의 노력이 선행되어야 한다는 경험에서 비롯된 결과라 할 수 있다. 다시 말해, 농촌 지역 및 마을과 관련된 재생·재편의 정책과 사업은 궁극적으로 ‘주민커뮤니티 활성화’를 염두에 두어야 함을 시사하고 있다.

- 마지막으로, ‘철퇴의 농촌계획론’에 대한 학술적 논의의 확대와 함께 ‘공간적 재편’의 적용 가능성에 대한 고찰이 요구된다. 최근 일본에서 제기된 ‘철퇴의 농촌계획론’은 마을 소멸에 따른 주민들의 공간적 이전, 즉, 공간적 재편을 주장하고 있고, 이는 일본의 많은 학자들이 비판하고 있는 것처럼 근본적인 문제점을 내포하고 있는 것은 사실이다.
- 그러나 철퇴론에서 “반드시 주민들의 합의형성이 바탕이 되어야 하고, 조건이 매우 열악한 마을만이 그 대상이 된다.”는 전제조건을 제시하고 있다는 점에서 농촌계획수법의 다양한 선택지의 하나로 검토될 필요성이 있는 것으로 판단된다. 실제, 조영재 등(2014)의 연구에서 농촌마을의 조사대상 주민의 40%가 ‘공간적 이전의 방법과 조건에 따라 이전에 동의’한다는 응답을 보여 ‘공간적 재편’의 적용 가능성을 확인한바 있다.
- 물론, 앞 단락에서 언급한 것처럼 우리나라보다 앞서 시행착오를 거친 일본의 경우 공간적 재편에서 커뮤니티재편으로 방향을 전환했던 사례를 비춰볼 때, ‘공간적 재편’은 반드시 학술적 논의와 연구가 선행되어야 할 것이며, 실제 적용 가능성에 대한 농촌현장에서의 검증과 충분한 고찰이 우선적으로 요구된다고 할 수 있다.

6. 결 론

1) 한계집락 관련정책 추진 배경

- 본 연구는 ‘한계마을정책’ 개발을 위한 기초연구로 최근 일본의 한계집락 관련 논의와 관련 정책 추진 동향을 살펴보고, 이를 바탕으로 우리나라의 실정에 비춰 주목할 만한 시사점과 향후 과제를 정리하였다. 이상의 연구를 기초로, 본 연구에서는 ‘(가칭)한계마을정책’의 기본 틀을 다음과 같이 제언하고자 한다.
- 우선, ‘한계마을정책’의 도입에 앞서 한계마을 및 마을 소멸에 대한 사회적 관심과 합의·공감대 형성의 지속적인 노력이 필요하며, 정책대상의 명확화를 위한 한계마을의 개념과 기준, 판단지표에 대한 연구가 선행되어야 할 것이다. 또한, 정책의사결정을 위한 기초자료로 정기적으로 전체 농촌마을에 대한 실태조사와 시계열 분석(인구전망 등)을 실시함과 동시에 농촌마을의 공동화와 한계화의 진행 상황을 지속적으로 모니터링하고 관리할 필요가 있다.
- 이를 바탕으로 농촌마을을 한계화의 정도에 따라 ‘존속마을’, ‘준한계마을’, ‘한계마을’로 구분하고 ‘존속마을(일부 ‘준한계마을’ 포함)’은 ‘농촌마을정책’으로, ‘준한계마을’과 ‘한계마을’은 ‘한계마을정책’으로 각각 차별화된 정책을 추진하도록 한다. 특히, 이제까지 정책적 관심영역이 ‘일반마을’과 일부 ‘준한계마을’이었다면, 앞으로는 ‘한계마을정책’을 통하여 상대적으로 소외되었던 ‘한계마을’을 정책적 관심영역으로 끌어올리도록 하고, ‘준한계마을’에서 ‘한계마을’로의 진행을 막는 것을 ‘한계마을정책’의 핵심타깃으로 한다.(조영재, 2014)
- 이에 따라, ‘존속마을’은 ‘진흥정책’을 중심으로 중심거점기능 강화 정책, 경제개발사업 등을 추진하고, ‘준한계마을’은 ‘재생정책’을 중심으로 위기의식에 대한 공감대 확산, 인구유치 및 인력육성, 공동체 활성화, 정주여건 개선 및 경제기반 확충 등의 농어촌지역개발사업을 집중 추진하도록 한다.
- 또한, ‘한계마을’의 경우는 재생이 가능하다고 판단되는 마을에 대해서는 주민역량강화 등을 통해 ‘재생정책’을 추진하되, 재생이 불가능하다고 판단되는 마을에 대해서는 마을의 실태, 주민의견 등을 충분히 고려하여 행정적·기능적·공간적 재편 중 마을에 최적인 ‘재편정책’을 발굴하여 추진하도록 한다.
- 그러나 이러한 재생·재편의 노력에도 불구하고 한계마을의 소멸을 막는 것이 불가능하다고 판단되는 경우에는 ‘소멸정책’을 검토하되, 이는 무엇보다 전 국민

적인 합의가 반드시 선행되어야 할 것으로 사료된다.

- 이상의 '한계마을정책'에 관련된 기본구상을 정리하면 Figure 7과 같다. 한편, 한계마을의 개념과 기준, 판단지표, 그리고 구체적인 한계마을정책의 내용에 대해서는 향후 연구과제로 진행하고자 한다.

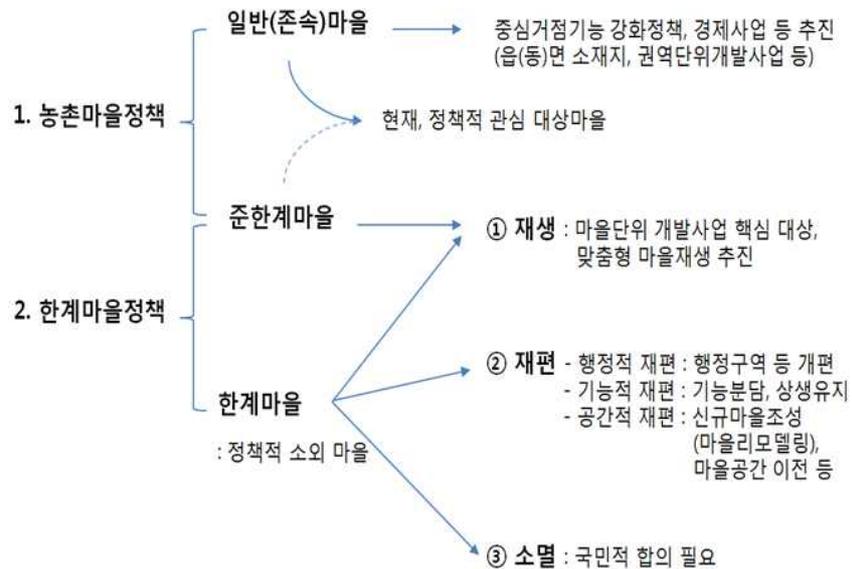


그림 4. 한계마을정책의 기본틀 (조영재, 2014)

참고문헌

1. 조영재 외, 2013, 과소화·고령화에 대응한 ‘한계마을정책’ 도입을 위한 기초연구, 충남연구원 전략연구 2013-07.
2. 조영재 외, 2014, 농촌마을 과소화·고령화에 대응한 마을재편 방안 연구, 충남연구원 전략연구 2014-07.
3. 조영재 외, 2015, 농촌마을의 공동화와 과소·고령화 현상의 관련성 연구 - 충남 금산군을 중심으로, 농촌계획, vol.24, no.4, pp.85-94
4. 秋津元輝、2013、「撤退」しない農村を支える論理、農業と経済、第79巻1号、pp.36-45.
5. 大西隆 外、2011、これで納得！集落再生 - 「限界集落」のゆくえ、ぎょうせい.
6. 大野晃、2005、限界集落 - その実体が問いかけるもの、農業と経済、第71巻3号、pp.5-13.
7. 大野晃、2008、限界集落と地域再生、北海道新聞社.
8. 大野晃、2015、山・川・海の流域社会学 - 「山」の荒廃問題から「流域」の環境保全へ、文理閣.
9. 小田切徳美、2009、農山村再生 - 「限界集落」をこえて、岩波書店.
10. 小田切徳美、2011、農山村再生の実践、農文協.
11. 小田切徳美、2014、農山村は消滅しない、岩波新書
12. 大森けんいち、2005、集落消滅の社会的損失、農業と経済、第71巻3号、pp.25-34.
13. 笠松浩樹、2005、中山間地域における限界集落の実態、季刊中国総研、3号
14. 国土交通省・総務省、2007、平成18年度国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査.
15. 国土交通省・総務省、2011、過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査.
16. 国土交通省・総務省、2016、過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査報告書.
17. 佐藤信、2012、「限界集落」論と北海道の農村社会、開発論集(89)、pp.65-76.
18. 高野和良、2005、「限界集落」過疎地域の生活と国土資源の持続性 - 極小化する家族と農山村高齢化の現状、農業と経済、第71巻3号、pp.14-24.
19. 農村開発委員会、2003、平成14年農村集落組織づくり支援検討調査報告書.
20. 農村開発委員会、2006、平成17年度限界集落における集落機能の実態に関する調査報告書.

21. 農村開発委員会^a、2007、小規模・高齢化集落の存続、農村工学研究、財団法人農林統計協会.
22. 農村開発委員会^b、2007、平成18年度限界集落における集落機能の実態に関する調査報告書.
23. 林直樹 外、2010、撤退の農村計画 - 過疎地域からはじまる戦略的再編、学芸出版社.
24. 福与徳文、2005、集落の再編戸数と葬式の出役人数 - 過疎地域における集落再編を計画する視点の一つとして、農業と経済、第71巻3号、pp.68-74.
25. 福与徳文、2011、地域社会の機能と再生 - 農村社会計画論、日本経済評論社.
26. 増田寛也、2014、地方消滅、中公新書
27. 守田秀則、2008、条件不利地域における集落再編の課題と方策、農村計画学会日韓セミナー、2008年11月.
28. 山下祐介、2012、限界集落の真実 - 過疎の村は消えるか？、ちくま新書

※ 부록1 : 한계집락 관련 문헌고찰 (일본어)

<小田切 徳美, 2009, 農山村再生 「限界集落」をこえて, 岩波書店>

p. 3~6

○ 中山間地域で進む三つの空洞化

- ① 人の空洞化—社会減少から自然減少へ
- ② 土地の空洞化—農林地の荒廃
- ③ むらの空洞化—集落機能の脆弱化

p. 7

○ 深層で進む「誇りの空洞化」

— 深層では、より本質的な空洞化が進んでいるからである。それは、地域住民がそこに住み続ける意味や誇りを見失いつつあること、つまり「誇りの空洞化」である。

p. 19

○ 第二次コミュニティ政策ブーム

- 農林水産省は、二〇〇六年一二月に「農村におけるソーシャル・キャピタル研究会」を組織し、農村コミュニティにかかわる社会関係資本に関する検討を行った。
- 総務省は、ほぼ同時期(〇七年二月)「コミュニティ研究会」を作り、都市を含めた幅広いコミュニティのありかたを議論した。
- そして、その延長戦上に、総務省の〇八年の組織再編で「コミュニティ・交流推進室」が設置されている。

p. 19

○ 第一次と第二次コミュニティ政策ブームの差異

- 第一に、七〇年前後の第一次ブーム期にはもっぱら都市のコミュニティが問題とされていた。しかし、今回は、それと同時に、いわゆる「限界集落」問題に想像される農山村のコミュニティも含めて問題とされている。
- 第二に、第一次ブームの際には、住民の地域活動エネルギーの高揚期における議論であったと言えよう。しかし、今回議論されているのは、都市と農村を問わず、そうしたエネルギーの低迷期における新しいコミュニティのあり方である。

p. 25~27

○ 新しい農村コミュニティの性格

- 第一は、活動内容の総合性である。
- 第二は、この組織が自治組織であると同時に、経済活動を行う組織であるという二面性を持っている点である。
- 第三は、こうした組織が、農村の従来からの地縁組織である集落との間で補完関係を保っている点である。

p. 31~35

○ 新しい産業構築のポイント—四つの経済

- 地域資源保全型経済—新たな産業のベース
- 第六次産業型経済—新たな産業の分野
- 交流産業型経済—新たな産業の展開
- 小さな経済—新たな産業の規模

p. 48~49

○ 集落「限界化」のプロセス

① 人の空洞化

- 初期の段階では人口の急減が進行する。しかし、この時点では、まだ集落機能の停滞はさほど目立たない。
- 世帯数や人口の減少に対応して、集落の役職の統合や廃止、あるいは寄合の開催回数を減らすという変化は起こるものの、集落の祭り、ゴミ収集対応などの生活上の集落活動は、何とか維持される。

② むらの空洞化

- その後、人口減少は、社会減少よりも自然減少が中心となり、そのスピードはやや低下する。しかし、他方で集落機能の変化は誰の目から見ても明らかとなる。
- 顕著に後退するのは農業生産関連の組織的活動である。生産調整をめぐる寄合などはこの段階ではほとんど見られなくなる。
- それでも祭り、道普請の生活面での活動は、ギリギリの状態ながらも継続される。

③ 「限界集落」化

- さらに、地域に残る高齢者の死亡や転出への「呼び寄せ」により、人口の減少は進む。そして、ある段階になると、集落機能の急激かつ全面的な脆弱化が急速に発生する。

－ ここでは、ゴミ収集対応などの生活に直結する集落機能さえも後退が見られる。集落の「限界化」はここから始まる。

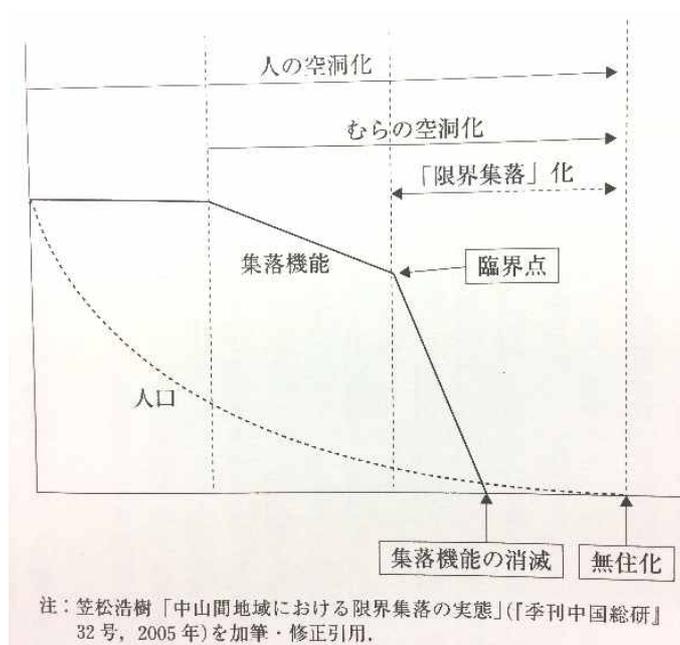
－ この段階になると、住民の諦観（諦め感）が地域の中に急速に広がっていく。それは、「ここではもうなにをしてもダメだ」という住民意識の一般化であり、そのために行政による支援も、集落内に手がかりがなく後退せざるを得ないことがしばしば発生する。

③-1 集落機能の消滅と無住化

－ そして、さらに「限界化」が進むと、集落内には、高齢者ばかりが数名程度となる。集落の寄合は行われず、すべての共同活動が停止する。集落機能の消滅である。

－ ただし、こうして集落機能が完全に停止しても、人口がただちに「消滅」することにはならない。少数の高齢者が「終の住処」として、集落内に住み続けるケースはしばしば見られる。

－ また、転出した高齢者が、夏場には集落に残る住宅に戻り、そこで過ごす行動も各地で確認される。



<林 直樹, 2010, 撤退の農村計画～過疎地域からはじまる戦略的再編, 学芸出版社>

p. 19～21

○ 過疎集落の公共交通の3つの方向性

－ 方向性1：スクールバスなどに一般住民も：高齢者の通院などと合わないこともあ

る。

- － 方向性2：予約型の運行：少ない車両で広い面積をカバーでき、従来の路線バスより低コストで運行できる方法
- － 方向性3：一般の住民がマイカーを使って送迎：最終手段として導入されることが多い。
- － タクシー利用券によるサポート：村営バスの並みの値段でタクシーを利用。村はタクシーとの差額補助

p. 30～31

○ 集落の「消滅が危惧される」とは

- － 藤沢は、豪雪地帯の集落存続のためには、5～6戸以上が必要、と述べている。つまり総戸数4戸以下では消滅してしまうおそれがある。
- － 橋詰は、中山間地域においては農業生産や生活などの集落機能を維持するために必要な農家数の分岐水準は、5戸程度であり、農家4戸以下では集落機能が維持できない、と述べている。
- － 大野は、65歳以上人口が集落の半数を超えている集落(限界集落)の行先は集落の消滅、と指摘している。
- － 筆者は「25～30歳女性人口理論値が0.5未満の集落を『出生消滅危惧集落』」と定義している。

p. 52～53

○ 「消極的な撤退」とは

p. 55～56

○ 目に見えにくいサーバスの維持も難しくなる

- － 何の規制や誘導もなく、なりゆきにまかせた場合、一帯が完全に無人化するまで、非常に長い数年がかかる。特に道路などは、どれだけ利用が少なくても撤収はできない。
- － 国全体の人口が半分になったときに、道路がそのままであれば、一人あたりの維持費は2倍(近く)になってしまう。

p. 63

○ 空き家の活用が進まない主な要因

① 空き家の所有者自身による盆正月、法事、家族の帰省時における利用、② 仏壇・位牌の安置、家具の保管により、持家の貸し出しに消極的、③ 空き家の老朽化の進行と設備更新の必要性から貸し出し可能な状態にするのは高額な改修費用が必要、④ 所有者と入居者の信頼関係の構築というようなことが指摘されている。

p. 78

○ 積極的な撤退の時間・空間スケール

- － 「すべての過疎集落を維持すべき」「衰退はありえない」にも賛同できない。このような考え方は、大多数の過疎集落に「何もせず、このまま消滅をせるべき」と同じような結果をもたらす可能背が高い。
- － 「積極的な撤退」の時間スケールは最低でも30年～50年。空間スケールは最低でもひとつの市町村である。
- － 「積極的な撤退」は過疎集落から考える国土利用再編の戦力といいかえてもよい。

○ このまま衰退（消極的な撤退）と「集落移転」のちがいを

- － 「集落移転は高齢者の心を無視した最悪の選択肢である」という意見もあろうが、現状を考えると決して最悪ではない。

	このまま衰退（消極的な撤退）	集落移転
生活全般	これからも、ゆっくりと不便になるが、急激な変化はない。	変化する。病院や商店が近くなる。まわりには田畑もあるので、農村的な生活もある程度維持できる。
病気がちの高齢者	都市部の息子・娘の家や施設へ。都市的な生活を強要されることもある。	移転先で生活を継続できる。
地縁・共同体	消滅する。	場所はちがうが維持される。
寄る辺のない高齢者	置き去りにされる。	集落のみんなといっしょに生活できる。
車いす・電動カート	移動できる範囲は限定的。	広い範囲を移動できる。
他の集落からの支援	難しい。過疎集落の隣もまた過疎集落。	可能。
出て行った若い世帯	学校や病院（小児科）がないため、戻ることはむずかしい。	戻ることができる。
跡地の家屋	無残な廃屋が残る。周辺のゴミ投棄が増える危険性がある。	移動時に撤去することもできる。一帯を進入禁止にすれば、ゴミ投棄を防止できる。
地方の財政	拡散したインフラを維持しなければならない。最悪の場合、半ば強制的な移住につながる。	インフラの管理などを簡素に。長期的には財政に余裕。医療サービスなどを手厚くすることも可能。

p. 87~88

○ コミュニティ転居

－ 地縁による安心感を維持したまま新たな土地へまとまって転居する方法を「コミュニティ転居」と呼ぶことにする。「コミュニティ転居」は、「集落移転」の一形態である。

－ 「コミュニティ転居」の利点は、地縁による安心感を維持したまま新しい生活をスタートさせることができるという点である。

－ 一般的には転居先で、一人の新しい居住者のために行政などがコミュニティ醸成プログラムを実施するという事はほとんどない。その結果、集落から出てきた高齢者などは孤独死に至るもで孤独感を味わい続けることになる危険性がある。

p. 92~95

○ 集落移転事業の課題

－ 移転費用の個人負担をなるべく少なくする

－ 合意形成を支援する

－ 集落跡地を額実に管理する

－ 高齢者が生活しやすい住環境を整備する

－ 徐々に移転

p. 102

○ 平成の集落移転から学ぶ

－ 集落移転を成功させるための秘訣は、「今はさておき、みんないつかは住むことができなくなる。それならバラバラになる前に、一気に引っ越そう」という思考を全員で共有することではないか。

p. 104~109

○ 集落移転（コミュニティ転居）のメリット

－ 通院や買い物などが便利に

－ 集落移転から地縁・生活慣習も維持できる

－ 移転後も農作業が可能

－ 福祉サービスの一層の充実も可能

－ 移動する楽しみが増える・維持できる

－ 住民共同活動で支援を受けることも

- 息子・娘や孫と一緒に暮らすでも

p. 104

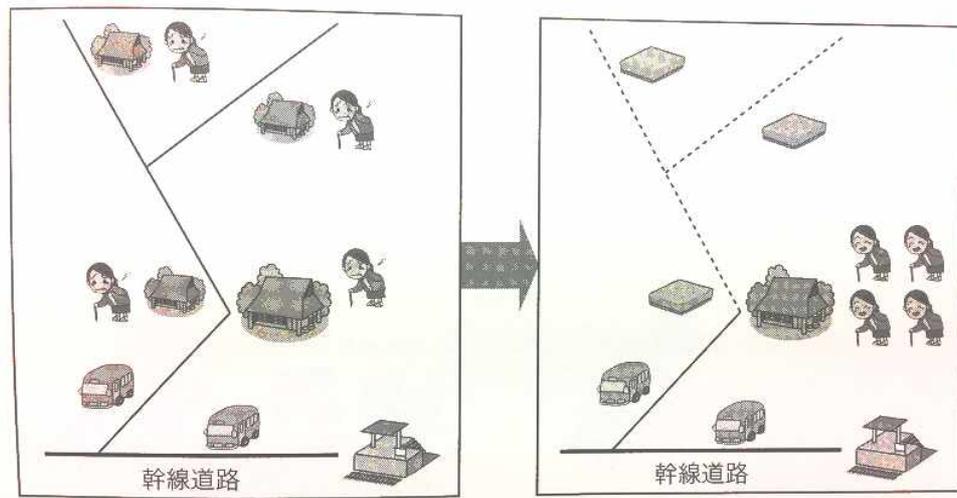
○ 「積極的な撤退」の選択肢

- 「積極的な撤退」では選択肢のひとつとして地方小都市への集落移転（コミュニティ転居）を考える。ただし「地方小都市」をいっても、できれば「鉄道によって中規模以上の都市とつながっている地方小都市」が望ましい。

p. 115～116

○ 集落内の移転

- 「集落内の移転」とは、集落のなかで最も立地がよいところ、たとえば幹線道路に近いところに全員が集まることである。
- 集落移転のメリットのすべてを享受することはできない。
- 「地縁・生活習慣の維持」「福祉サービスの一層の充実」などに限られる。しかし何より、「集落内の移転」は手軽である。
- 「集落内の移転」に近いものとして、北海道旭川市西神楽地域の冬期集住をあげることができる



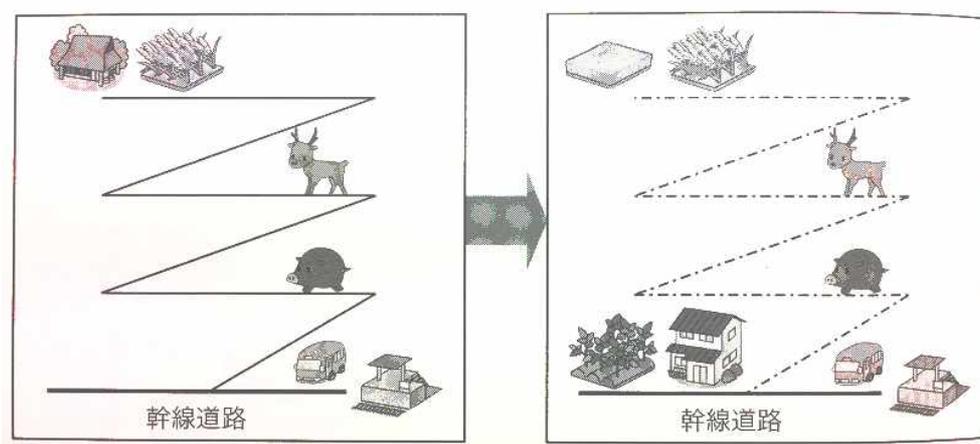
p. 116～117

○ 幹線道路への移転

- 「幹線道路への移転」とは、最寄りの幹線道路のどこかに移転することである。
- この場合のメリットは、「集落内の移転」よりも、はるかに大きい。さすがに歩い

て通院などは不可能であろうが、集落移転のメリットの大半を享受することができる。

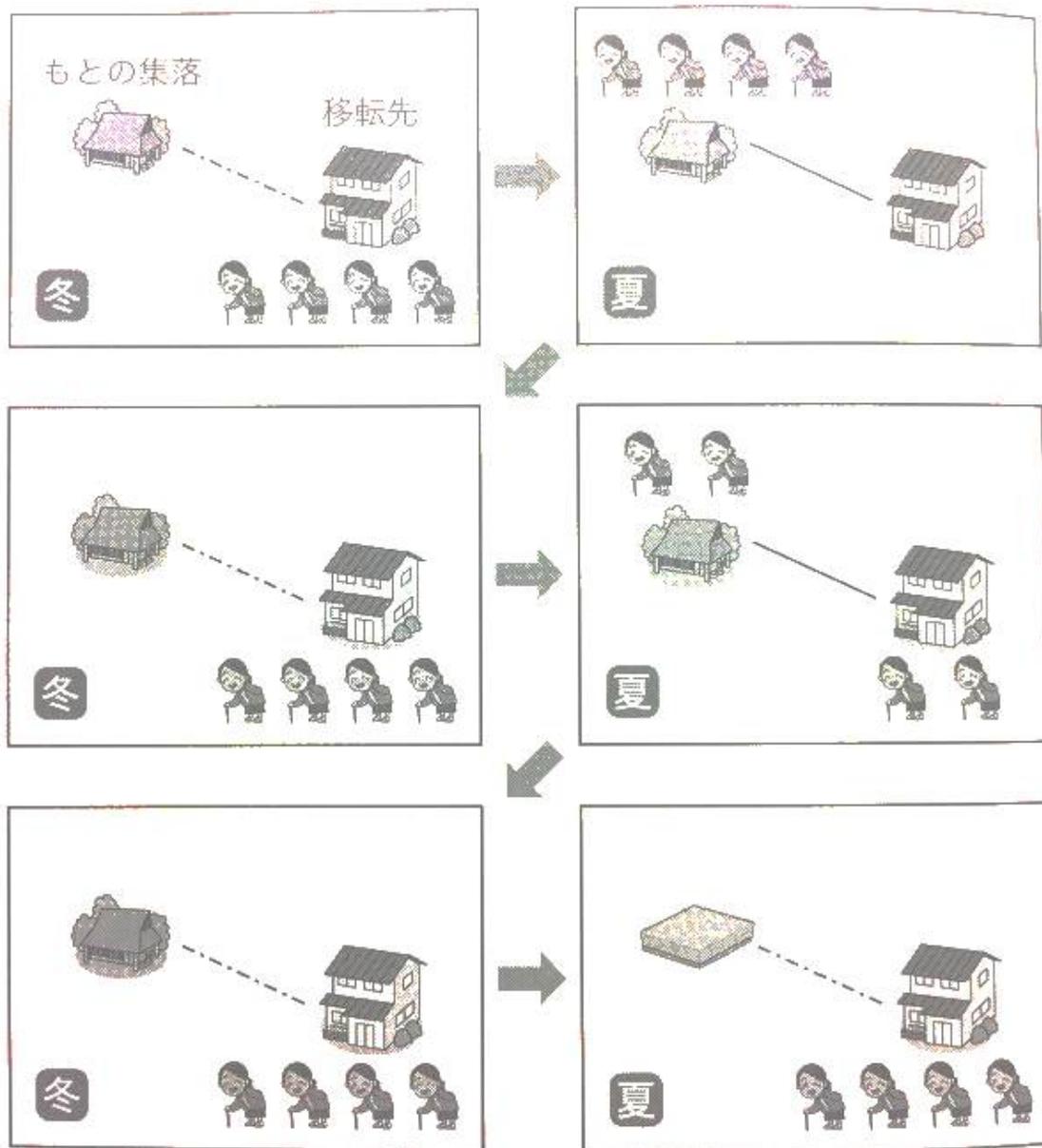
- － 高齢者が大多数を占める過疎集落の場合、跡地（農地など）の管理は集落外の農業生産組織などにまかせた方がよい。
- － 跡地の管理に対して、「それではインフラの撤収ができない」という財政面からの批判もある。



p. 117~119

○ 冬期移住を経由しての集落移転

- － 雪がつもる時期だけ、平場などに集まって住み、移転先に慣れた人から完全に(冬期以外も)移住することである。
- － 「さしあつた移転しないことを選んだ人」から「当地の過疎を促進して、集落を崩壊に導いた」と評価される危険性もある。個々の住民の理解と納得が不十分なまま、「冬期移住を経由しての集落移転」に踏みきることは絶対に避けるべきである。



p. 120

○ 「種火集落」とは

— 「積極的な撤退」では、少数の過疎集落については、不利を承知で、現在の場所にとどまってもらい、山あいの文化(や二次的自然)を守ってもら(育ててもら)ことを考える。むしろ一定の支援が不可欠である。この集落のことを「種火集落」と呼んでいる。

p. 135~140

○ 耕作放棄地へ放牧が導入さえる期待効果

- 労力の削減
- 畜産農家の経費の削減
- 放牧牛の健康増進効果と生産意欲の回復
- 獣害対策
- 地域の活性化
- 食料自給率の向上
- 国土保全
- 植物多様性

p. 170~171

○ 集落診断士の役割

- 集落の健康診断

① 集落住民とともに集落の現状を把握して、ハザードマップや集落カルテを作成する。

② シミュレートによって、何も手を打ったなかった場合の集落の将来を明らかにする。

③ むらづくりワークショップを開催して、集落の将来について住民と話し合う。

- 体制の構築

① 集落にリーダーがない場合、集落に住む人のなかからリーダーを見つけて、育成する。集落診断士が集落のリーダーになることはない。

② 都市部に住む若手を育成して、「集落サポーター」として集落へ派遣する。

③ 派遣した集落サポーターを支援する。

④ 地域づくり協議会の設立や遠隔地の複数集落をネットワークさせて、集落運営の新たな枠組を構築する。

- 支援策などの実践

① 集落独自の自然環境をいかした環境学習プログラムを開発する。

② 福祉タクシーや地域SNS（コミュニティ型のWebサイト）の検討、インターネット注文の代行、コミュニティビジネスの創出などにより、集落の生活全般をサポートする。

③ 必要に応じて集落移転や集落の尊厳ある最期をサポートしたり、文化芸能のアーカイブ化を進めたりする。

④ 集落が移転や尊厳ある最期に進むことを決めた場合には、最後の一人までが基本

的な生活を維持できるようなプロセスを構築する。

- ⑤ 集落の適正な環境管理を推進して、下流域も含めた国土保全に寄与する。

p. 171

○ 集落サポーターの役割

- － 集落サポーターは、大卒新卒程度の年齢と経験で、農業に携わりながら集落の運営や生活をサポートしていくことができるような若手人材をイメージしている。
- － 集落サポーターは、集落密着型であり、1人で1～2集落を担当する。

〈福与 徳文, 2011, 地域社会の機能と再生～農村社会計画論, 日本経済評論社〉

p. 8

○ 農村の地域社会の機能

- － 資源管理機能： 地域住民の協働作業によって農業水路の泥あげをしたり、法面の草刈りをしたり、里山林の下草刈りをしたり、集落道の補修工事をしたり、地域社会の領域内にある様々な資源を管理する機能
- － 地域振興機能： 都市農村交流、農産物加工販売など、地域の活性化をはかる機能
- － 自治機能： 地域住民が寄り集まり話し合うこちによって、地域自治相識の活動方針や行事の段取りなどを自律的に決定し、運営していく機能
- － 生活互助機能： 葬儀など冠婚葬祭に関わる行事を執行したり、独居老人宅を見回ったりするなどして地域社会に生活する弱者を援助したりする機能
- － 価値・文化維持機能： 言い伝えや祭りなどを伝承し、地域固有の価値やアイデンティティーを維持する機能
- － 災害対応機能： 地震や水害などの自然災害時に住民の安全を確認したり、安全な地域に誘導したりする機能

p. 31

○ 北海道標茶町の集落再編のパターン

- － 標茶町の集落再編は、いくつかの小規模集落(部落会)を統合して新たな集落(地域振興会)に再編成することを基本としているが、集落(部落会)のまとめ方には、おおよそ次の三つのパターンがある。

- ① 河川や谷筋といった地形条件によってまとめる。

- ② 戦前入植か戦後入植かといった開拓時期によってまとめる。
- ③ 学校区単位にまとめる。

p. 62~63

○ 再編の原因と目的

- － 集落機能が低下したために自治組織を再編成するのであるから、再編原因は集落機能が低下したことであり、再編目的は集落機能の回復・再生である。
- － 北海道は府県とは異なり、農業生産者の地域組織である農事実行組合がベースとなって集落自治組織となった「農事組合型」の集落が多いという特徴がある。そこでは、新しい農業生産システムに適合するために集落を再編することが多い。
- － 過疎地域における集落再編の目的としては、①集落機能の再生、②地域振興、③市町村の行政改革、④新農業生産システムへの適合が挙げられる。

p. 63

○ 「集落機能の再生」と「地域振興」の違いは

- － 集落がもともと保持していた機能の水準をゼロとすると、「ゼロからマイナスになった集落機能を再びゼロへ戻す」のが「集落機能の再生」で、「集落機能を現在の水準(ゼロ)からさらに向上(プラス)させる」のが「地域振興」である。

p. 64

○ 集落再編の定義と分類（農村開発企画委員会）

- － 集落再編を「小規模集落等の自治的活動の回復・維持等の観点から自治的活動に係る諸組織を再編し、地域の自治的活動の主たる(質実的)単位圏域を、集落、行政区等の従来の行政上の最末端の単位圏域からより広い領域の圏域に移行させること」と定義している。
- － その上で、旧集落の自治機能を残すか否かで「統合型再編(旧集落の自治機能は消滅する/著しくよわくなる)」、「連合型再編(旧集落の自治機能はそのまま継続)」に分類している。

p. 64

○ 集落再編の三つの分類軸

- － 住居の移転を伴うか。
- － 複数集落が連携しているか。

－ 旧集落自治組織の機能を残すか。

		複数集落の連携		
		Yes		No
		旧組織を残すか		
		Yes	No	
住居の 移転	No	連合型	統合型	単独型
	Yes	移転型		

p. 65～67

○ 集落再編類型

① 移転型再編

－ 住民がその土地に居住し続けながら自治組織を再編することが不可能と判断した場合に採られる再編方式である。

② 単独型再編

－ 集落自治組織の再編成にあたって複数集落が連携する必要がない場合である。

③ 統合型再編

－ 旧集落の自治機能を残さない統合型再編が行われるのは、再編集集落を運営していく上で、旧集落の機能(及びそれに対応した構造)に期待できないか、旧集落の機能を停止させた方が良い場合である。

④ 連合型再編

－ 旧集落の自治機能を残して再編するのは、旧集落の機能がそれほど低下しておらず、再編集集落でも旧集落の機能が必要であるからにほかならない。

－ このような再編は、集落機能が限界化する前の段階で、そうならないために地域振興を図ろうとする再編に多いと考える。

p. 68～69

○ 領域の再編

－ 第一社会地区は隣組、小字、班に相当し、第二社会地区は、ムラ、村落、部落、大字、そして本書の「集落」に相当し、第三社会地区は旧村や学区に相当する。(鈴木榮太郎、1968、日本農村社会学原理)

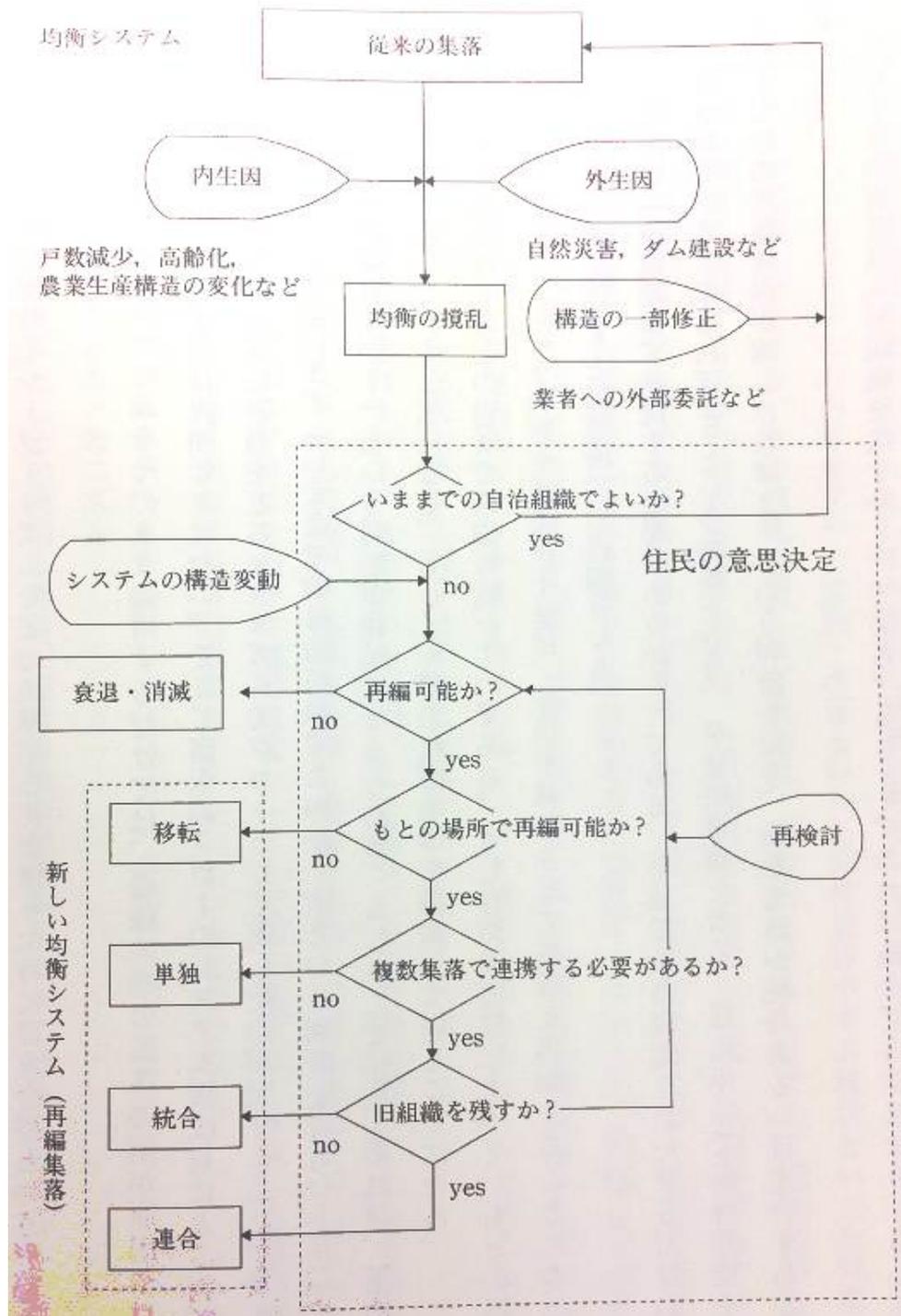
－ そして江戸時代の藩制村で、精神(規範的社会生活原理)による社会的統一性があり、独立性も高い第二社会地区を「自然村」と呼び、明治以降の町村で、官製の集団などが累積している第三社会地区を「行政村」と呼んだ。

－ 再編前の集落とは、第二社会地区(自然村)で、(移転型、単独型を除けば)再編

後の集落は第三社会地区（行政村）の領域にまとめられる。

p. 74

○ 集落再編のメカニズム



p. 76

○ 何戸に再編すればよいか

－統合型の再編では三〇～五〇戸ぐらいに再編されるが、連合型の再編では一〇〇戸以上に再編される傾向にあることがわかる。

<大野晃, 2015, 山・川・海の流域社会学 ～「山」の荒廃問題から「流域」の環境保全へ, 文理閣>

p. 40

○ 存続集落の定義

－ 55歳未満人口が集落人口の半数以上を占め、生産基盤の整備強化をはかりあとつぎを確保し、集落の社会的共同生活にもとづく自治機能を維持存続させている集落

p. 40～41

○ 限界集落の定義（定規）

－ ①人口、世帯数の激減によって集落規模が縮小し、65歳以上の高齢人口が集落構成員の半数をこえ、②世帯類型にみるあとつぎ確報世帯がほとんどなく、準老人世帯から老人世帯へと比重が移るなかで集落が独居老人世帯の滞留する場となり、③社会的共同生活を基礎とした集落の自治機能の喪失により構成員の相互交流が乏しくなり、各自の生活が私的に閉された「タコツボ」的生活に陥り、④以上の①②③のそれぞれの結果の総体として、集落構成員の社会的生活の維持が困難な状態となり、人間が社会生活を営む限界状況におかれているところの集落、これを限界集落という。

p. 41

○ 準限界集落の定義

－ 集落の自治機能は維持されているものの、55歳以上の人口が集落構成員の半数をこえる集落を「準限界集落」と呼んでおく。この集落は、現状のまま何の手だてもしないで放置しておけば限界集落へ移行する可能性を有しておる。しかし、何らかの手だてをすれば存続集落へ再生していく可能性もある。

p. 41～43

○ 山村社会の高齢化対策

－ 第一、山村福祉の充実： ホームヘルパーの増員による訪問回数増加をはじめと

する社会サービスの充実は山村住民の切実な要求である。これからの老人ホームは収容施設的なものではなく、社会的、文化的な生活が送れるような社会的やさしさを配慮した施設が今後必要となってくる。

－ 第二、老人に対する社会教育の必要： 山村の集落を拠点とした社会教育の実践の場をつくる必要がある。老人の「タコツボ」的生活からの脱皮をはかり、社会参加への意欲を高めるような活動を実践する。

－ 第三、山村自治の建設： 存続集落、準限界集落、限界集落がそれぞれ各市町村にどのくらいあるかを山村地域を重点に全県的に把握することが必要である。その上で存続集落、準限界集落、限界集落のそれぞれに対して具体的対応策を講じていくことが重要である。存続集落や準限界集落がまだ保持している集落の自治機能を基盤に、新たな社会的共同生活にもとづく山村自治を建設しうるような具体策が問われなければならない。

p. 258

○ 限界自治体は

－ 自治体の基礎的社会組織である集落が限界集落化すれば、やがて自治体は65歳以上の高齢者が自治体の人口の半数を超え、“年金産業”が主となり、自主財源の減少と高齢者医療・介護と老人福祉関連の支出増で財政維持が困難な状態に陥る。こうした自治体を『限界自治体』とよんでいる。

p. 258

○ 集落状態分析による自治体診断の指標(単位：%)

自治体の診断レベル \ 集落状態	存続集落	準限界集落	限界集落	備考
I期	90	10	0	存続集落が大半で自治体を支えている集落が安定状態
II期	48	48	4	存続集落から準限界集落への移行期
III期	10	50	40	準限界集落から限界集落への移行期
IV期	4	26	70	限界集落に滞留したいる状態

p. 268

○ 政策提案型地域づくり

- 集落を単位として住民の人たちが、自分たちの集落が今どういう問題をかかえているのか、まず問題をみんなで持ち寄って話し合い、そのなかから主要な課題、問題をピックアップしていく。そして、それぞれの課題について、自分たちでその解決策をどうしたらよいか考える。
- 自分たちの地域を自分たちの手で再生していく、これを出発点にするというのが「政策提案型地域づくり」と呼ぶ。

p. 269

○ 政策提案型地域づくり～自分たちの地域を自分たちの手で～

* 自立と連帯による住民自治の展開過程 ⇒

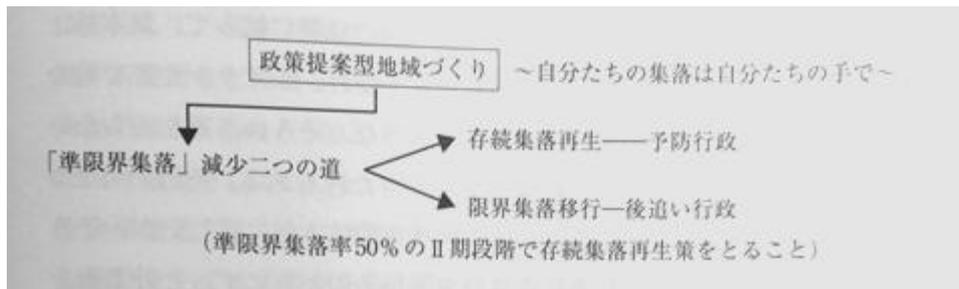
- 出発点：家族で「自分たちの将来(あかつぎの問題を含め)・集落・地域の今後」を話し合う。
- 第1段階：集落内の世帯間の交流による課題整理と政策づくり
 - ① 集落内の当面する課題・問題点を話し合う
 - ② 課題の整理と解決策を考える
 - ③ 課題の解決策を集落・自治体・県・国の各レベルごとに整理しまとめる
 - ④ 行政を交えて集落内で政策発表会を行う
 - ⑤ 反省会：点から面への拡がりをどうするか
- 第2段階：自治体内の集落間交流による政策発表会
 - ① 各集落が抱えている課題・問題への具体的対応策の発表会
 - ② 他集落との共通点、相違点を相互に認識し交流を深める。点から面への展開の第一歩
 - ③ 住民の発表会に行政が積極的に参加し課題解決の共通認識を深める。
- 第3段階：ブロック内の周辺自治体間交流による政策発表会
 - ① 自治体を代表する集落間の政策発表と交流会
 - ② 発表会の広域化に伴う課題の多様化に対する分科会方式の検討。各自治体行政の参加
- 第4段階：県内各ブロック間の政策発表会と交流
 - ① 課題ごとの政策発表会とその取りまとめ＝分科会
 - ② 課題ごとの取りまとめを全体会で報告＝全体会
 - ③ 集落住民・市町村職員・県職員の参加で共通認識を深める機会にする
 - ④ 県内各ブロック間の政策提言をまとめ県へ提出＝住民主体の政策提起

⇒ 地方の草の根からの政策提起が国政を動かす時代

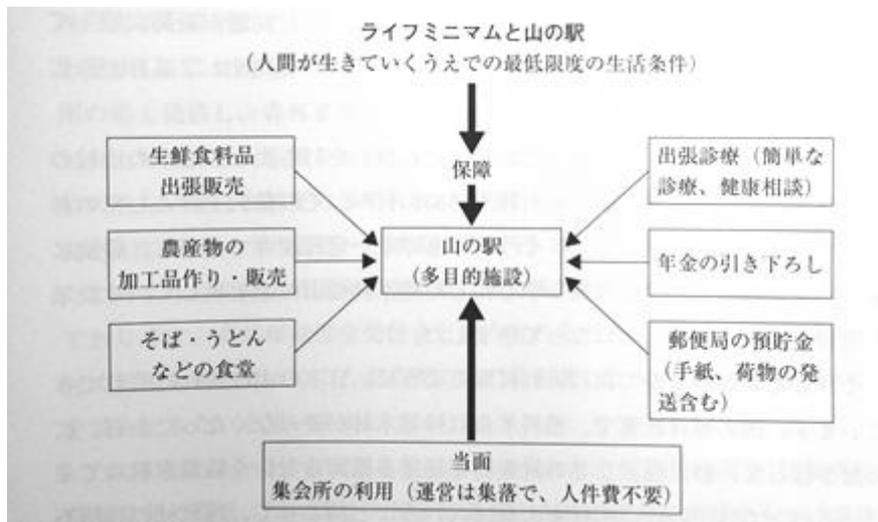
p. 279

○ 集落再生の2つの対策

－ 準限界集落対策



－ 限界集落対策



p. 284

○ 「地域再生」スクールの学習体系～担い手育成教育の理念と実践～

※ 부록2 : 한계집락 실태조사 사례고찰 (일본어)

〈農村開発企画委員会, 2006, 平成17年度限界集落における集落機能の実態に関する調査報告書〉

○ 目的

- 限界集落等における集落機能や地域資源管理の実態、地方自治体における限界集落への対応、集落の衰退・消滅が地域資源保全に及ぼす影響等について把握し、
- 限界集落への対応のあり方や集落機能の維持・再生方策、限界集落や消滅集落における地域資源管理の方策について検討する

○ 方法および内容

① センサスデータの分析

- 農林業センサスのデータ分析により、全国的にみた小規模集落の動向や集落活動の実態について把握する
- 使用したデータ : ①2000年世界農林業センサス農業集落カードより総農家数が10戸以下の農業集落(秘匿集落を含む)、②2005年農林業センサス農山村地域調査(農業集落調査)など
- 集落の規模や立地、集落活動等の現状、それらの関連、経年変化などを分析

② 自治体への配票調査

- 全国の市町村における限界集落および消滅集落の存在状況と、各自治体の問題意識や対策の現状を把握することを目的に、調査票の郵送による配票調査を実施
- 調査対象: 限界集落および消滅集落が存在すると想定される中山間地域を有する市町村とし、2000年農林業センサスにおける農業地域類型をもとに1,363市町村を抽出、各市町村の農業・農村振興担当部局あてに調査票を配布
- 調査内容
 - a. 市町村の集落の概況
総集落数、世帯数・高齢化率別集落数
 - b. 今後10年以内に消滅が予想される集落について
集落数、集落名称、消滅が予想される理由、世帯数・高齢化率、住民の主たる生業、農業類型、標高、市町村役場までの距離、共同作業・祭事・寄合いの実施状況、

農林地の管理状況、管理機能低下による農林地の被害・支障

c. 平成元年以降に消滅した集落について

集落名、消滅年次、消滅した理由、標高、市町村役場までの距離、農林地の管理状況、集落消滅後の農林地の被害・支障

d. 集落の存続や定住の継続に対する支援施策について

支援施策の実施状況、市町村合併が支援施策の実施に及ぼす影響（自由記述）

③ 限界集落等の事例調査

－ 限界集落等における集落機能の現状や変化、それへの行政の対応の状況等を具体的に把握する

－ 調査対象： ①水田集落（耕地の概ね7割以上が水田である集落）、②ある程度戸数のある集落（農家間のつながりが密である集落）、③高齢化している集落、④コミュニティ対策等に関心のある集落、を基本的な条件に抽出をすすめ、島根県出雲市の旧佐田町および山口県那珂郡錦町から対象地区を選定

－ 調査内容： 当該集落の代表者および一般住民、自治体の担当者を対象に、集落機能（農林地・共用施設等の管理、集落運営、生活互助など）の現状、そこに至る過程（機能衰退の順序、欠落をどう補完してきたか）、今後の意向（集落維持の見通し、必要な公的支援）などに関する聞き取り調査を行う。

－ 加えて既に消滅した集落の現状（住居、農林地、共同施設等の管理状況など）についても踏査

○ 主な結果

－ 調査対象市町村の総集落57,016のうち、今後10年以内に消滅が予想されるのは218集落、また平成に入ってから無住化した集落は68を数えた。

－ 祭事や寄り合いといった社会的活動の停滞・衰退がみられた一方、集落における共同作業や農林地の管理については辛うじて住民で実施できていることも明らかになった。

－ 住む人々の目に見えないつながり、共存意識といったものが、集落機能の存続には重要な要素として影響しており、単に戸数や高齢化率といった客観的指標ではあらわせない一面も、優良事例からはみることができた。

－ 自治体の対応については、定住促進にむけて、古くは集落の集団移転の推進や企業誘致活動に始まり、農業への新規参入の促進や空き家バンク制度、また子育て世代へ

の保育料補助などが打ち出されてきた経緯も事例からはみることができたが、反面、「住民自身が集落維持の意識や衰退の実感に欠けている現状では支援のしようもない」という担当者のジレンマも聞き取ることができた。

－ 集落存続のための施策として自治体からあげられた内容をみると、巡回バスの運行や給食サービスなど、主に高齢者向けの生活サービスが中心となっていた。

－ 集落の衰退によって、集落の農林地やそれ以外の資源を含めて維持管理を担う人材の枯渇が起きることが最も大きな問題のひとつであり、それによって地域資源が荒廃し、人が住みにくい環境が生まれ、さらに衰退が進むという悪循環が起こっていた。

〈農村開発企画委員会，2007，平成18年度限界集落における集落機能の実態に関する調査報告書〉

○ 目的

- － 限界集落等における集落活動の実態や地域資源の管理状況を把握する
- － 集落の衰退・消滅が与える影響等について調査分析し、限界集落や消滅集落における地域資源管理の方向等について検討する

○ 方法および内容

① 集落の衰退や消滅に関する意向調査（配票調査）

- － 限界集落（消滅予想集落）もしくは消滅集落が存在すると回答した市町村を対象とし、集落が衰退・消滅した経緯や要因、集落の衰退・消滅が住民へ与える影響などについて、関係住民の意識を把握するための配票調査を実施
- － 当該市町村における①限界集落の代表者、②限界集落の後継者世代、③消滅集落の周辺集落代表者、を対象とする3種類の調査票を用意し、それぞれの立場から集落の衰退・消滅に関する意向等を把握

② 集落の衰退や消滅に関する実態調査（事例調査）

- － 調査対象は、東北地方から秋田県北秋田市の旧阿仁町、九州地方から宮崎県の諸塚村
- － 調査は面接による聞き取りの形式をとり、当該集落の代表者および自治体の担当者等を対象に、集落機能（農林地・共用施設等の管理、集落運営、生活互助など）の現

状、そこに至る過程（機能衰退の順序、欠落をどう補完してきたか）、今後の意向（集落維持の見通し、必要な公的支援）などを把握

○ 主な結果

- － 戸数（人口）の減少と高齢化を主な要因として、農作業の手間がえや山林の管理、運動会などのレクリエーション、集落内での葬儀といった活動が衰退し消滅していった。
- － 住民の共同作業に対する意識をみたところ、道路や用水路の清掃、神社や集会所の管理といった活動の重要度が軒並み高かった。また、巡回バスや巡回医療のサービスといった支援策への重要度も全体で高かった。
- － 消滅に至った要因としては、交通、医療、教育といった面の利便性の低さがあげられている。また、集落が消滅したことは、周辺集落に、土砂災害や鳥獣害の危険、将来への心理的不安、といった影響を与えていることも明らかとなった。
- － 限界集落の10年後の戸数の想定では、現在の世帯のすべてが80歳以上のみになるという集落が全体の25%、また全戸が無住化するという集落も全体の20%の割合で予想されている。
- － 住み続けたい理由としては、土地への愛着や家や土地を守るという使命感、集落の人々への愛着があげられていた。一方、数は少ないが、将来的に集落から出て行くと答えたケースでは、代表者層では、地域外での他出家族との同居、後継者層では、交通利便性の悪さや農林業の条件不利、などがその理由としてあげられた。

○ 限界化へ向かう集落支援の基本原則と基礎的手法

① 基本原則

- － 集落機能低下の「臨界点」までに対応することが基本
- － 単一の指標で「限界集落」と安易に決めつけてはいけない
- － 集落住民には集落への著しく強い安着がある

② 基本的手法（その1）－住民自身による意思決定

- － 集落が何らかの再編を遂げるにしても、外的条件によって一義的に決定されたり、行政機関の主導によって行われたりするべきものではない。集落の構成員が自らの意思で、自らの進むべき方向を決めることを実現するためのサポートが必要になる。

③ 基本的手法（その2）－外部コーディネータによる支援

－ 集落再編など、集落機能の回復・増進対策を進めていくためには、自己組織化機能すら失った地域を外部からコーディネートする主体の存在が必要となる。

－ コーディネータとして最も期待されるのは、日常的に住民と接することが可能な、市町村職員、JA職員、森林組合職員、水土里ネット職員、NPO会員である。

○ 集落限界化の抑制戦略

① 生活機能の日常的な維持・強化は基本的課題

② 活動範囲の広域化と仕組みの革新

－ 広域の地域（小学校区や大字など）設定を行い、その中で様々なグループや世代、地域外の人材が参加するネットワークを構築し、「1人1票制」による課題解決にあたるのが有効である。

③ 土地資源や私有財産に関する所有権の明確化

④ 地域資源管理の省力化－粗放的空間管理への模索

⑤ 住民に諦観させない対応

⑥ 農業上の機能後退に対応した対策

－ 中山間地域等直接支払制度や農地・水・環境保全向上対策はそうした機能低下に対して、直接に対応する事業である。

<国土交通省・総務省， 2007，平成18年度国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査> － 「過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査」

○ 目的

－ 国土形成計画（全国計画）の策定に当たり、中山間地域等の集落の厳しい状況とこれに対する対策がひとつのテーマとなる見通しであることから、このような集落の実態を把握する。

○ 対象

－ 平成18年4月時点における過疎地域市町村における集落

－ 市町村合併等により、前回調査における集落の現時点における実態を把握するため、前回調査の対象地域の中で今回の調査時点では過疎地域でない地域の集落についても、併せて調査

○ 調査方法

- － 市町村に対するアンケート調査を実施（回収率100%）

○ 内容及び主な結果

① 過疎地域等における集落数

- － 北陸・中部・近畿・中国・四国では山間地の集落が多く、その他の地域では平地の集落が多い。

② 人口規模別集落数・世帯規模別集落数

- － 中国・四国には人口規模・世帯規模が小さな集落が多い。世帯規模については、北海道・首都圏・中部などで、規模にばらつきがみられる。

③ 集落の高齢者割合

- － 高齢者割合が高い集落は中国・四国に多い。北海道・東北では少ないが、高齢化は急速に進んでいる。

④ 過疎地域等における集落の規模

- － 1集落当たりの平均人口・平均世帯数は北海道・沖縄・東北・近畿で多く、中国・四国で少ない。北陸・四国で1集落当たり人口が減少傾向にある。

⑤ 圏域別にみた集落の役場までの距離

- － 中部圏・中国圏・近畿圏・北陸圏では市町村役場までの距離が20km以上である集落の占める割合が高い。また前回調査と比較して役場から20km以上離れている集落の割合が急増している。

⑥ 集落規模別及び高齢者割合別にみた集落の特性

- － 小規模集落及び高齢者割合が50%以上の集落ほど本庁までの距離が遠く、中山間地及び地形的に末端である傾向が強い。

⑦ 集落機能の維持状況

- － 中部・四国で集落機能の維持状況の低下傾向が見られる。また、小規模集落や条件の厳しい集落で維持状況の低下が顕著に見られる。

⑧ 消滅の可能性のある集落の現状

- － 今後消滅の可能性のある集落は中部・近畿・中国・四国をはじめとして各圏域に存在。消滅の可能性のある集落は、集落規模が小さく高齢化が進み、山間地に多く存在している。

⑨ 前回調査時に消滅が予想された集落の現況と集落の消滅要因

- － 前回調査から7年を経過した時点で、当時「10年以内消滅」とされた集落のうち実

際に消滅したのは15%であり、予想よりも消滅していない。一方「10年以降消滅」集落のうち2.5%、「存続」集落のうち88が既に消滅している。

－ 集落の消滅要因としては自然消滅が多い。また自市町村内に転居した消滅集落が約3分の1を占めるが、各地に分散転居した例も23.0%（44集落）みられる。

⑩ 消滅集落跡地の主な地域資源の管理状況

－ 前回調査「過疎地域等における集落再編成の新たなあり方に関する調査」（平成12年3月）で把握された48,689集落のうち、本調査までに191集落が消滅。

－ この消滅した集落の跡地についてみると、住宅や森林・林地、農地・田畑については、40%程度の消滅集落において元住民が管理しているが、放置されている集落も多くみられる。

－ これに対して、河川・湖沼・ため池や集落道路・農道等、用排水路等については行政が管理している割合が多くなっている。また、集会所・小学校等や神社・仏閣等については半数以上が放置されている。

⑪ 消滅した集落の跡地管理の状況

－ 前回調査「過疎地域等における集落再編成の新たなあり方に関する調査」（平成12年3月）で把握された48,689集落のうち、本調査までに191集落が消滅したが、この過半で跡地管理が十分に行われず、荒廃がみられる。

⑫ 集落での問題の発生状況

－ 過疎地域等の集落で発生している問題や現象について全国的な傾向を見ると、6割を超える市町村で耕作放棄地の増大が指摘されているほか、空き家の増加、森林の荒廃、ごみの不法投棄の増加、獣害・病虫害等の発生なども高い割合となっている。

⑬ 集落機能の維持が困難となっている集落等に対する対策

－ 集落機能の維持が困難となっている集落等に対する市町村の集落対策事業の内容について分野ごとにみると、生活基盤の維持や住民生活に対する支援に係る施策が多くみられる。

⑭ 集落機能の維持・保全に関する取組と集落対策上の課題

－ 集落機能の維持・保全のために、各集落独自に取り組んでいる事例としては、景観保全対策や地域文化の保全対策が多い。

－ また、集落対策上の課題としては、農地・森林の荒廃による資源保全機能の低下などを指摘する声が多い。

⑮ 今後の集落機能の維持・再編成の見通し

－ 今後10年間で集落再編の見通しについて、何らかの集落機能の維持方策を予定している市町村は22.6%であり、その半数以上が行政的再編を予定している。

<国土交通省，2008， 人口減少・高齢化の進んだ集落等を対象とした「日常生活に関するアンケート調査」>

○ 調査の概要

- 調査対象：65歳以上の高齢者が人口の50%以上の集落を含む 地区に居住する世帯主（全国から20地区選定）
- 調査期間：平成20年8月～9月
- 調査方法：各自治体・町会を通じた直接配布・回収（一部郵送）
- 対象世帯数：2,642世帯
- 回答世帯数：1,849世帯
- 有効回答率：70.0%

○ 内容及び主な結果

① 世帯構成

- 高齢者のみ世帯が半数以上。子どもが遠方に住んでいる世帯も6割以上。

② 世帯主の職業

- 世帯主の約6割が年金受給者。

③ 家計の状況

- 約半数の世帯で収入の第一位は公的年金。

④ 生活の状況

- 社会活動や家族等との会話の時間が比較的長い。
- 一人暮らし女性の8割以上は車の運転をしない。
- インターネットの高齢者世帯への普及は低い。
- 車やバイクが移動手段の大宗を占める。公共交通の利用度は低い。

⑤ 生活する上で困っていること・不安なこと

- 困っていること・不安のトップは医療関係。次いで、買い物、獣害、雇用。

⑥ 日常生活が不自由になったときに必要なサービス

- いざというときに必要なサービスのトップは定期的な安否確認。

⑦ 今後の居住意向について

- 「将来も住み続けたい」が約9割。しかし、15～29歳の若年世帯主では約4割が移転を希望。

- 別の地域に移りたい理由は、病院の立地や移動手段への不安。

<国土交通省・総務省， 2011， 過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査 >

○ 目的

- 前回調査のフォローアップ及び集落対策の状況など、集落の現況に関する最新の情報を把握し、集落の今後のあり方に関する検討に資することを目的として実施したものである。

○ 調査の対象

- 前回調査時の過疎地域市町村と現在の過疎地域市町村、並びに「過疎地域活性化特別措置法」に基づく過疎地域市町村、のいずれも調査対象とした。

○ 内容及び主な結果

① 集落の人口・世帯数，地域区分，集落類型等

- 過疎地域等にある64,954 集落の約1 割は世帯数10 世帯未満の小規模集落である。また集落人口に占める高齢者割合（65 歳以上人口が占める割合）が50%以上の集落は全体の15.5%（10,091 集落）にのぼり、そのうち575 集落（0.9%）では高齢者割合が100%、すなわち集落住民全員が65 歳以上の高齢者である。
- 世帯数10 世帯未満の集落の割合をみると、役場（本庁）までの距離が20km 以上離れている集落では約15%、山間地の集落では約2 割を占めている。

② 集落機能の維持状況

- 全体では84.0%（54,534 集落）の集落では機能が良好に維持されているが、約15%の集落では機能が低下もしくは維持が困難になっている。

③ 集落の今後の動向

- 過疎地域等における集落の中で、今後10 年以内に消滅の可能性がある集落は454 集落（0.7%）、いずれ消滅する可能性があると思われる集落は2,342 集落（3.6%）である。

④ 前回調査時の集落特性の経年変化

- － 集落人口は5.7%減少し、集落世帯数は0.3%減少している。
- － 人口規模別集落数は、前回調査時には25 人未満の小規模集落が9.1%を占めていたが、今回調査ではその比率は11.0%と拡大しており、世帯規模別集落数についても同様に、前回調査時には20 世帯未満の集落が27.4%であったが、今回調査ではその比率は28.5%と拡大している。
- － また、高齢者割合が50%以上の集落が占める割合は、前回調査時は12.3%であったが、今回は16.2%に拡大している。
- － 10 年以内に消滅するとみられる集落の割合は、前回調査の361 集落（0.6%）から439 集落（0.7%）に増加している。

⑤ 前回調査時に消滅が予測されていた集落の現在の状況

- － 前回調査時に「10 年以内に消滅の可能性がある」とされていた423 集落のうち実際に消滅したのは35 集落（8.3%）である。

⑥ 前回調査から現在までに消滅した集落数とその特性

- － 前回調査集落のうち現在までに消滅した集落は93 集落であり、このうち26.9%（25 集落）は前回調査時には消滅が予測されていなかった集落である。
- － 消滅理由で最も多いのは自然消滅が71.0%（66 集落）である。
- － 消滅した集落の住民の主な転居先をみると、36.6%（34 集落）は自市町村内に転居しているが、他市町村に転居した集落も17 集落（18.3%）みられる。

⑦ 消滅集落の跡地（地域資源）の管理状況

- － 伝統的祭事・伝統芸能等や神社・仏閣等では過半の消滅集落、住宅や農地・田畑、森林・林地については4 割以上において「元住民が管理」しているが、「放置」されている集落も多くみられる。
- － 消滅した集落の跡地管理状況をみると、消滅した93 集落のうち64.5%（60 集落）において地域資源がやや荒廃あるいは荒廃している状況であった。

<国土交通省・総務省， 2016， 平成27年度過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査>

1) 集落の現状把握

○ 目的

－ 現在の過疎地域をはじめとする条件不利地域における集落の状況を把握するとともに、「小さな拠点」づくりの取組や「田園回帰」の実態等を把握し、対流促進型国土を重層的に支える「個性ある地方の創生」に向けた集落対策のあり方や今後の施策の方向性について検討することを目的として、全国の過疎地域市町村等に対してアンケート調査を実施した。

○ 調査の対象

－ 過疎地域を有する市町村、及び平成27年4月1日時点における以下の関係各法により指定される地域を含む全市町村
－ 調査対象市町村は1,042市町村であり、このうち795市町村は過疎地域市町村、247市町村は非過疎地域市町村である。

○ 調査の項目

① 集落の属性

－ 集落名、集落ごとの地域振興諸法の地域指定状況、津波被災地にある集落

② 集落構成の変遷と現在の居住状況

－ H27時点での集落の状況、H22.4以降の集落の行政的再編の有無

③ 集落の人口・世帯数と近年の転入状況

－ H27住民基本台帳(H27.4.30.時点)人口・世帯数

－ 当該集落における平成22年以降の転入者の有無

－ 上記転入世帯のうち高校生までの子どもがいる世帯の有無

④ 集落類型や地域特性

－ 集落類型、役場（本庁/支所）までの距離（km）、地域区分、地形的に末端にある集落

⑤ 各集落における生活サービス機能の立地状況

－ 病院・診療所、商店・スーパー、ガソリンスタンド、(簡易)郵便局、老人デイサービスセンター、駅・バス停、小学校、幼稚園・保育所等

⑥ サポート人材が活動する集落の状況

- 集落支援員、地域おこし協力隊等、その他
- ⑦ 集落機能の維持状況
 - 資源管理機能・生産補完機能・生活扶助機能の維持状況、集落機能の維持状況
- ⑧ 集落の存続に対する見通し
 - 今後の消滅の可能性、今後の人口動向
- ⑨ 集落ネットワーク圏の形成状況
 - 生活圏を形成している集落、各生活圏の中心集落、各生活圏の範囲、集落ネットワーク圏における地域運営組織の設立状況
- ⑩ 集落機能の再編成
 - 集落機能の維持・再編成の見通し
- ⑪ 消滅した集落の状況
 - H22.4 以降に消滅（無人化）した集落の消滅理由
 - H22.4 以降に消滅した集落の住民の移転先
 - H22.4 以降に消滅した集落の消滅時期
 - H22.4 以降に消滅した集落にある主な資源の管理方法
 - 消滅集落跡地の資源管理の状況

2) 集落対策等に関する調査

○ 目的

- 過疎地域市町村等における集落対策の実施状況や、「小さな拠点」づくりに向けた取組の進捗状況等を把握するため、全国の過疎地域市町村等及び都道府県に対してアンケート調査を実施

○ 調査の対象

- 市町村調査の対象は、集落現況調査の対象区域を有する全ての過疎地域市町村等（1,042 市町村）
- 都道府県調査の対象は、市町村調査の対象市町村を含む全ての都道府県（47 団体）

○ 市町村の調査項目

- ① 集落での問題の発生状況
 - 多くの集落で発生している問題・現象、そのうち特に深刻な問題・現象
- ② 市町村の集落対策に係る体制

－ 集落対策の実施体制（専任職員の人数）、地域担当職員制度の有無（人数）、外部サポート人材の活用状況、外部サポート人材に期待する活動

③ 集落地域の現状把握・課題認識

－ 集落の現状把握のための調査の実施状況、集落機能の維持・保全に係る施策例、NPO や地域住民等が主体の取組事例、今後の集落機能の再編成等の見通し

④ 集落ネットワーク圏について

－ 集落ネットワーク圏の設定状況

⑤ 「小さな拠点」づくりについて

－ 「小さな拠点」づくりの取組状況、「小さな拠点」づくりの取組事例、都市との連携・協力に関する取組事例、「小さな拠点」づくりに対する支援、「小さな拠点」づくりを通じた地域の変化、「小さな拠点」づくりの取組で生じた問題

⑥ 近年の移住・UIJ ターンの動向等

－ 近年の転入者数・転入世帯数、市町村による移住・UIJ ターン推進施策、特徴的な移住者の事例、集落対策上の課題、国に期待する集落対策

○ 都道府県の調査項目

① 都道府県の集落対策に係る体制

－ 集落対策の実施体制（専任職員の人数）、外部サポート人材の活用状況、外部サポート人材に期待する活動

② 集落地域の現状把握・課題認識

－ 集落の現状把握のための調査の実施状況、都道府県主体の集落支援事業、市町村事業への補助等を通じた支援、NPO や住民団体等を通じた支援

③ 「小さな拠点」づくりについて

－ 「小さな拠点」づくりに取り組む集落等への支援、「小さな拠点」づくりに取り組む市町村への支援

④ 「田園回帰」の実態について

－ 都道府県による移住・UIJ ターン推進施策、特徴的な移住者の事例、集落の維持・活性化に向けた都道府県の役割、国に期待する集落対策

○ 主な結果

① 過疎地域等条件不利地域に存在する集落

－ 75,662集落（1,028市町村）（＝「対象集落」）で、638万世帯・1,538万人が居住

② 前回調査（平成22年）から追跡可能な64,805集落の存続状況

- 無居住化（通年で居住者が存在しない状態をいう）集落174集落（0.3%）⇒そのうち27集落は東日本大震災による津波被災地の集落
- ③ 前回調査と比較可能な64,130集落の人口増減
 - 人口が減少した集落52,058集落（81.2%）、人口が増加した集落8,649集落（13.5%）
- ④ 集落への転入状況(対象集落75,662集落)
 - 平成22年4月以降に転入者があった集落30,287集落（40.0%）
⇒転入状況が「わからない」集落（39,007集落）を除くと82.6%
 - 子育て世帯が転入した集落18,875集落（24.9%）
- ⑤ 存続・無居住化の予測(対象集落75,662集落)
 - 市町村が「当面存続する」と予測した集落66,001集落（87.2%）
 - 市町村が「無居住化する可能性がある」と予測した集落3,614集落（4.8%）
⇒そのうち、「今後10年以内に無居住化する可能性がある」と予測された集落570集落（0.8%）
- ⑥ 各集落の集落機能の維持状況
 - 良好に維持されている60,643（80.1%）
 - 機能低下10,318（13.6%）
 - 維持困難3,015（2.2%）
- ⑦ 多くの集落で発生している問題や現象(複数回答を得たうち、過半数が回答したもの)
 - 空き家の増加 82.9%、商店・スーパー等の閉鎖 64.0%
 - 耕作放棄地の増大 71.6%、住宅の荒廃（老朽家屋の増加）62.3%
 - 働き口の減少 68.6%、獣害・病虫害の発生 61.9%
 - 商店・スーパー等の閉鎖 64.0%、公共交通の利便性低下 51.3%

<北海道, 2016, 平成27年度北海道集落実態調査>

○ 目的

- 集落対策について、主体的な取組を進めようとする市町村に対し、効果的・効率的な対策を展開していけるよう、市町村における集落対策に対する取組姿勢や取組状況を把握するとともに、集落の生活関連施設の状況について調査する。

○ 調査期間・調査対象

- 調査期間：平成27年10月～11月
- 調査対象市町村数：179市町村（全市町村から回答）
- 市町村から回答があった集落数：3,777集落（前回H25調査：3,747集落）

○ 主な調査項目および結果

① 集落の人口と高齢化率について

- 人口100人未満の集落数は2,130集落（56.4%）（H25：2,066集落、55.1%）
- 高齢化率が50%を超える集落数は770集落（20.4%）（H25：603集落、16.1%）

② 市町村における集落対策の状況について

- 市町村における集落対策の実施状況118市町村（66.7%）（H25：85市町村、48.0%）
- 生活交通 21.7%、高齢者支援 20.7%、担い手対策 11.1%、移住・定住対策 10.6%など

③ 今後の集落対策について

- 移住・定住対策（18.2%）：地域おこし協力隊員などの定住支援、移住・定住施策の充実強化
- 生活交通（17.7%）：乗合タクシーの導入、新たな公共交通の調査検討、デマンド交通の導入
- 空き家対策（17.7%）：廃屋撤去への助成、空き家等の有効活用、空き家バンク等の開設
- 担い手対策（14.3%）：新規就業支援、後継者や担い手の育成、結婚対策、融資補助制度強化

④ 集落対策に係る制度利用の状況などについて

- 地域おこし協力隊：100市町村（56.5%）（H25：58市町村、32.8%）
- 集落支援員：17市町村（9.6%）（H25：12市町村、6.8%）
- 地域担当職員制度：58市町村（32.8%）（H25：58市町村、32.8%）

⑤ 集落における生活関連施設の状況について

- 金融機関：あり 19.2%（H25：19.3%）
- 薬局：あり 4.4%（H25：4.9%）
- ガソリンスタンド：あり 10.7%（H25：11.0%）
- 商店：あり 19.6%

<北海道, 2016, 平成28年度 北海道集落实態調査 (平成27年度追加調査) >

○ 目的

- － 「北海道における集落対策の方向性」に基づく集落対策の市町村への定着状況及び市町村における課題等を把握するため、平成27年度調査の追加調査を実施する。

○ 調査期間・調査対象

- － 調査期間：平成28年5月～6月
- － 調査対象市町村数：177市町村平成27年度北海道集落实態調査において、「集落がある」と回答した市町村)

○ 主な調査項目および 結果

① 集落対策の取組状況について

- － 「集落対策に取り組んでいない」と回答した理由
：集落が中心市街地に近く、対策の必要な事案が生じていない、既に各地域内の拠点ごとに住民コミュニティが形成されている
- － 生活関連サービスの改善に対する要望の内容
：携帯電話不感地区、ICT サービスエリアの整備、地域交通、買い物対策、空き家対策、高齢者支援、地域コミュニティの活性化、除排雪対策、担い手対策 等、
- － 小規模な集落に対する現在の対応状況及び今後の対応方針
：地域担当職員制度、地域おこし協力隊を導入している、今のところ緊急を要する対応は必要ないなど

② 集落支援員、地域おこし協力隊（集落対策に導入している場合に限る）の導入について

- － 外部人材を活用する国の制度を集落対策に活用していない理由
：現在、導入を検討中、受け入れ体制が整備できていない、必要性は感じているが、他の課題を優先に導入しているなど
- － 導入にあたりの課題

：募集方法、採用基準の明確化、関係団体との調整、求める人物像の応募が無い、人づてによる採用しか出来てないため、今後の継続性が不安など

－ 導入後の課題

：採用者の人格、能力を書類選考と面接だけでは把握しきれない、任期満了後の定住確保、自治体と隊員の考え方の相違など

③ 集落にある施設について

－ 民間事業者に対しての期待する役割

：高齢者、障がい者などの見守り支援、買い物支援、住民票発行など行政サービスの付加、高齢者サロンの開設、地域のマンパワーなど

－ 実際に取り組んでいる内容

：住民票発行など行政サービスの付加、近隣事業所（郵便局、新聞販売店、ガソリンスタンド、商店など）との協力による、見守り支援、買い物支援など

－ 取り組みに至っていない主な理由

：民間企業との調整不足、協議の場が構築されていない、経費的問題（サービス委託に係る手数料が高価である）、現状が把握しきれない、今後検討していくなど