

鳥取県山間集落の現状と今後の展望

—令和3年鳥取県山間集落实態調査委託事業報告書—

鳥取大学地域学部

教授 多田憲一郎

第1章 はじめに

(1) 本報告書の分析視角

中山間地域は国土面積の73%を占める。その広大な面積は、近年、災害が多発する日本において国土保全の観点から無視することのできない地域と位置づけられる。また、日本の耕地面積の40.2%および農業生産額の35%、林野面積の87.1%を占める中山間地域は、今後の日本の大きな課題である農業問題やエネルギー問題においても重要な鍵を握る地域である（農林水産省「2010年世界農林業センサス」）。

このような中山間地域は、1960年代の高度経済成長期に「過疎問題」が発生して注目を集めた。「過疎」は、高度経済成長が生み出した現象である。国はこれまで「過疎法」などを制定して様々な施策を打ち出したが、中山間地域の状況はますます深刻化している。中山間地域は、極めて「多様」な地域特性を有している。中山間地域政策において重要なのは、地方自治体や地域住民自らが地域の実情に即した施策を立案・実行し、国はそれを財政面などで支援していく枠組みである。この「地域自律」を軸とする地域振興政策は、それぞれの地域特性に適合した特産品の開発などの産業を興し、地域内の経済循環を促し、地域に適した福祉システムの構築を実現する。

本報告書は、このような分析視角から、2021年5月に実施された鳥取県の113集落（1990年の調査開始時は111集落、2016年調査から2集落追加して113集落）に対する山間集落実態調査（1776世帯の世帯調査票（回収率75%）および113集落の集落点検調査票（回収率100%））の集計結果に基づき、山間集落の現状を分析して、今後の山間集落対策のあり方を提言するものである。

(2) 鳥取県山間集落実態調査の概要

鳥取県の山間集落実態調査は、1990年から鳥取県内の山間地域の中でも最奥の同一集落を対象として、ほぼ5年単位で実施されている。したがって、このたびの山間集落実態調査は、第1回調査から数えて7回目の調査となる。本調査は、鳥取県の中山間地域の振興政策の立案における基礎資料として位置づけられている。

1990年の第1回調査は、鳥取県の農業改良普及所の職員が集落の現状を知るため、自ら「現場」に入り、集落の住民から直接聞き取ることから始まった。2006年からは企画課が担当して、鳥取県内の市町村の協力を得ながら、集落内の世帯のアンケート調査を実施するという現在のスタイルとなった。集落の現場を知りたいという農業改良普及員の熱い想いから始まり、約30年続いてきたものである。

そして、30年定点観測調査ができたというこの事実において、もうひとつ重要なことは、

この 111 集落が「山間地域の最奥の集落」であるにもかかわらず、どれひとつ消滅しなかった点である。

(3) 本報告書の構成

本報告書は、山間集落を維持するためにどのような政策が必要であるのか、という問題意識をベースにして分析を行う。

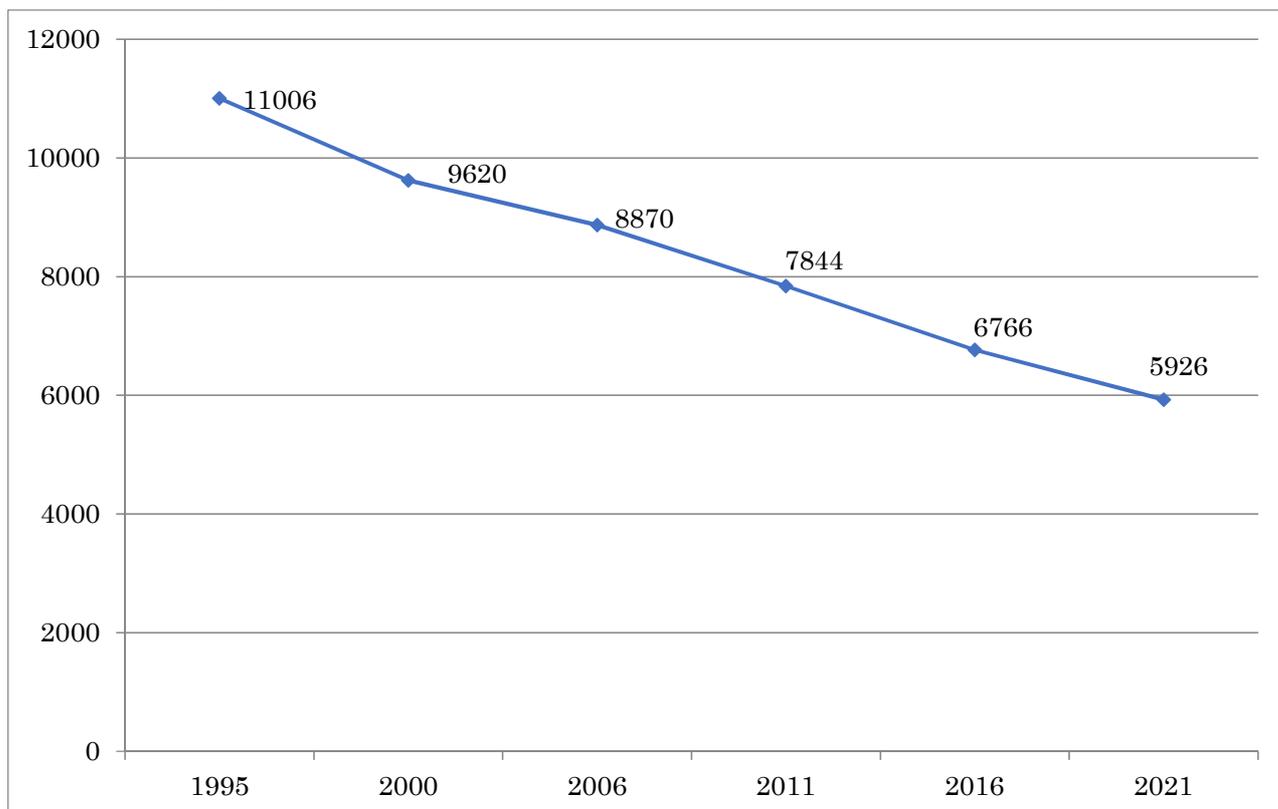
本報告書の構成は、次の通りである。第 2 章では、調査集落全体の状況（人口減少、世帯数減少、高齢化など）を概観して、集落を構成する「世帯」の重要性を浮き彫りにする。第 3 章において、「世帯」を基準として調査集落全体から世帯数を維持又は世帯数が増加している集落を抽出して、その特性を分析する。第 4 章では、第 3 章の分析を基礎として、山間集落の維持という課題に対して、有効な山間集落対策の方向性を提言する。

第2章 鳥取県山間集落の全体状況

(1) 調査集落全体の人口減少の推移

まず、鳥取県の山間集落の人口減少の全体状況を確認する。調査集落全体の人口は、過去25年間（調査集落全体の人口等のデータが比較できる1995年以降の約25年間）において減少を続けている。この期間における調査集落全体の人口減少率は、-46.2%である。

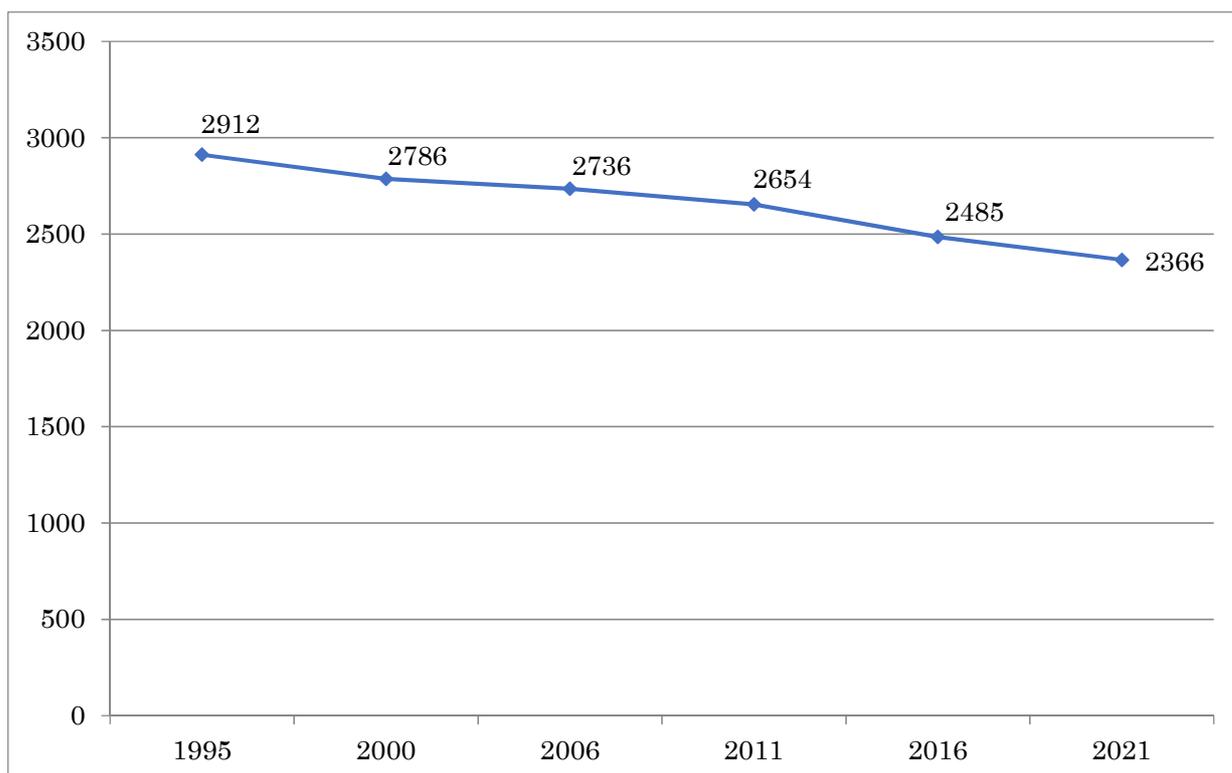
図表1 調査集落全体の人口の推移



(2) 調査集落全体の世帯数の減少の推移

次に、鳥取県の山間集落の世帯減少の全体状況を確認する。調査集落全体の世帯数は、過去25年間に於いて減少を続けている。この期間における調査集落全体の世帯数の減少率は、-20.4%である。

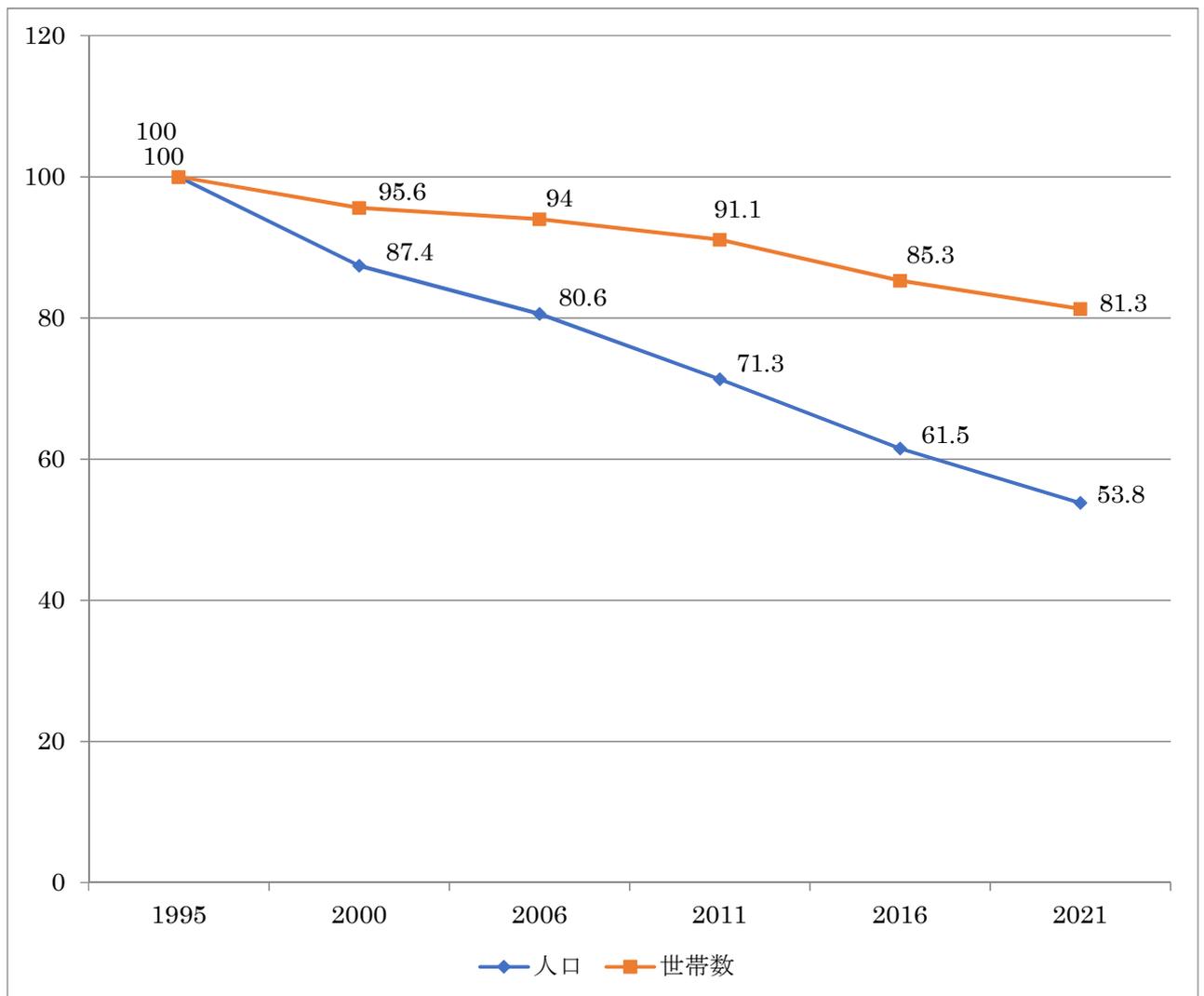
図表2 調査集落全体の世帯数の推移



(3) 調査集落全体の人口減少と世帯数の減少の比較

前述した過去 25 年間における調査集落全体の人口減少と世帯数の減少について、1995 年を基準として、その推移を比較した。人口減少と比較して、世帯数の減少は、相対的に緩やかなものであることがわかる。

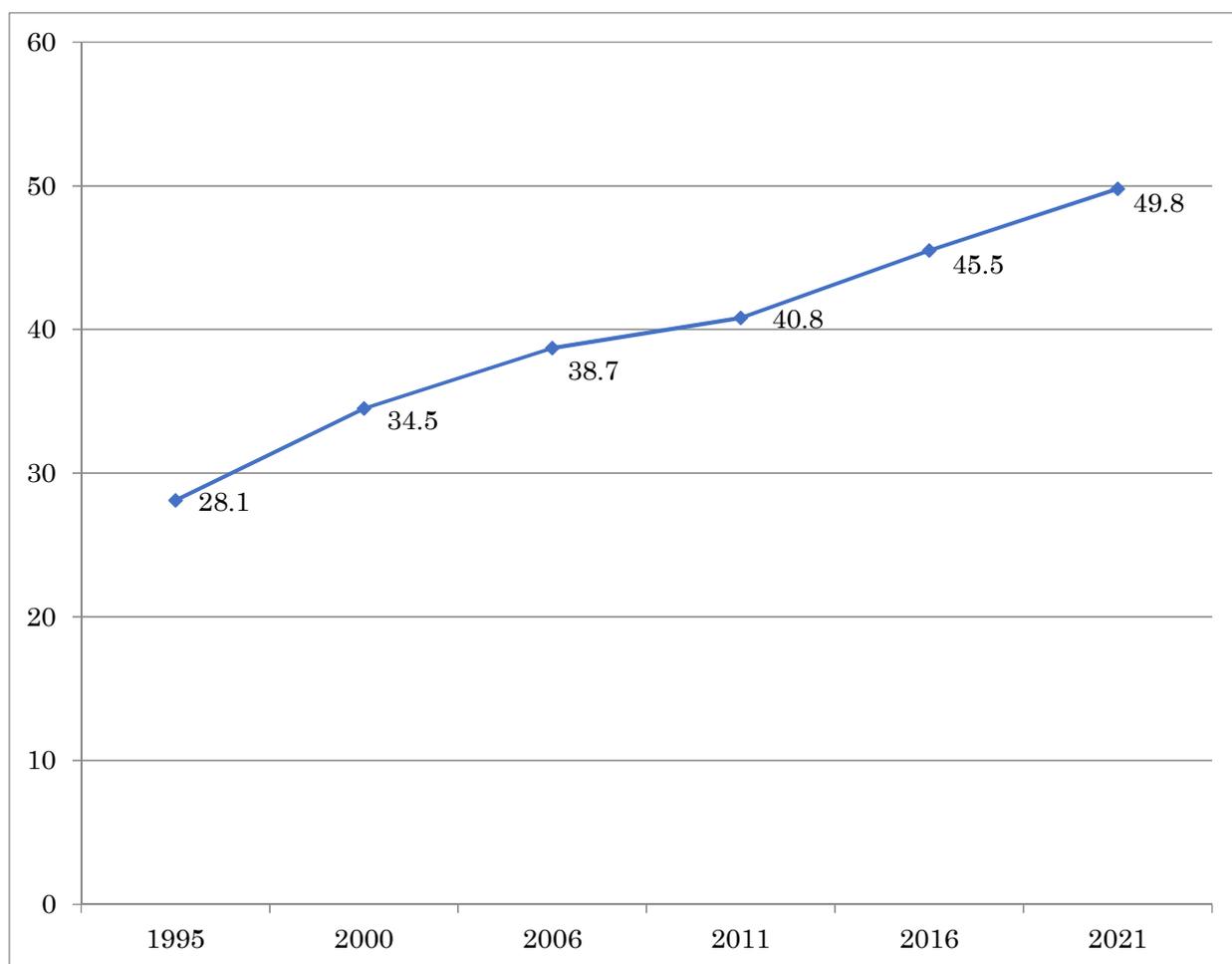
図表 3 調査集落全体の人口減少と世帯数減少の推移の比較



(4) 調査集落全体の高齢化率の推移

最後に、鳥取県の山間集落の高齢化率の推移について、全体状況を確認する。調査集落全体の高齢化率は、調査期間において増加を続けている。2021年の調査集落全体の高齢化率は、49.8%である。過去25年間に於いて、調査集落全体の高齢化率は、21.7ポイントも増加した。

図表4 調査集落全体の高齢化率の推移



(5) 個別の具体的な集落の動向

これまで、調査集落全体の現状を確認してきた。ここで、確認されたのは、人口減少や世帯数の減少が進み、調査集落全体の規模が縮小していくプロセスである。また、高齢化率が急増していくプロセスも確認された。鳥取県の山間集落は、急速に人口減少や高齢化が進んでいることが確認された。

しかし、ここで注目されるのは、調査集落の中の「個別の具体的な集落単位」の動向である。調査集落全体の急速な人口減少や高齢化の現状が確認されたとしても、すべての集落が同じペースで人口が減少し、高齢化率が増加しているわけではない。本調査の世帯調査票や集落点検調査票において、集落単位で詳細に分析すると、「個別の具体的な集落単位」によりその動向が大きく異なることが浮き彫りとなった。

過去 25 年間に於いて、本調査で定点観測している 111 集落の中には、人口減少率が高く、同時に世帯数の減少率も高い集落がある一方で、世帯数が維持又は増加している集落があるなど、傾向の違うものが含まれている。

(6) 「世帯」に注目した集落分析のアプローチ

前述したように、調査集落全体の分析では、人口減少と世帯数の減少の動きは、かなり異なる。しかし、「個別の具体的な集落単位」に目を転じると、急激な人口減少は、世帯数の減少と関連しており、急激な人口減少の動向を規定しているのは、世帯の動向である。

本報告では、このような問題意識から、集落の人口減少について「世帯」に着目して分析を行う。

分析に当たっては、調査集落全体の中で「過去 25 年間で集落内の世帯数が維持または増加している集落」を「世帯維持型集落」と呼び、第 3 章では、世帯の動向を軸とし、調査集落全体と抽出した「世帯維持型集落」について、現状を比較分析していく。

第3章 「世帯」に着目した集落分析

(1) 「世帯維持型集落」の概要

鳥取県は、過去30年間、ほぼ5年単位で111集落について定点観測を続けてきた。前述した通り、調査集落全体では、一貫して人口は減少し、高齢化率も増加してきた。しかし、「個別の具体的な集落」に目を転じると、その様相は異なってくる。すなわち、人口減少率や高齢化率などの集落の状況を評価する重要な指標は、「個別の具体的な集落単位」によりかなり異なる。特に、集落単位の人口減少の程度については、集落間で大きな格差があった。その背景について、詳細な分析をした結果、集落の人口減少を規定するのは、集落における「世帯」の状況であることが浮き彫りとなった。

第2章で説明した通り、急激な人口減少が発生している集落は、世帯数も急激に減少している。一方で、「過去25年間で当初の世帯数を維持している集落または増加している集落」があり、これらの集落を「世帯維持型集落」と呼び、これらの集落の概要について、図表5の通り、調査集落全体の状況と比較してその特徴を確認しておく。まず、世帯増減率であるが、この指標を軸に集落を抽出しているため、当然のことであるが、調査集落全体の平均が-20.4%であるのに対して、「世帯維持型集落」は減少しておらず、逆に14.8%増加している。次に、人口減少率であるが、調査集落全体の平均が-46.2%であるのに対して、「世帯維持型集落」は約16ポイント低い。高齢化率についても、調査集落全体の平均が54.3%であるのに対して、「世帯維持型集落」は約10ポイント低い。

図表5 「世帯維持型集落」の概要

	世帯増減率平均(%)	人口減少率平均(%)	高齢化率平均(%) (2021)
世帯維持型集落(24)	14.8	-30.7	44.9
調査集落全体(113)	-20.4	-46.2	54.3

世帯維持型集落の構成集落名 (24)

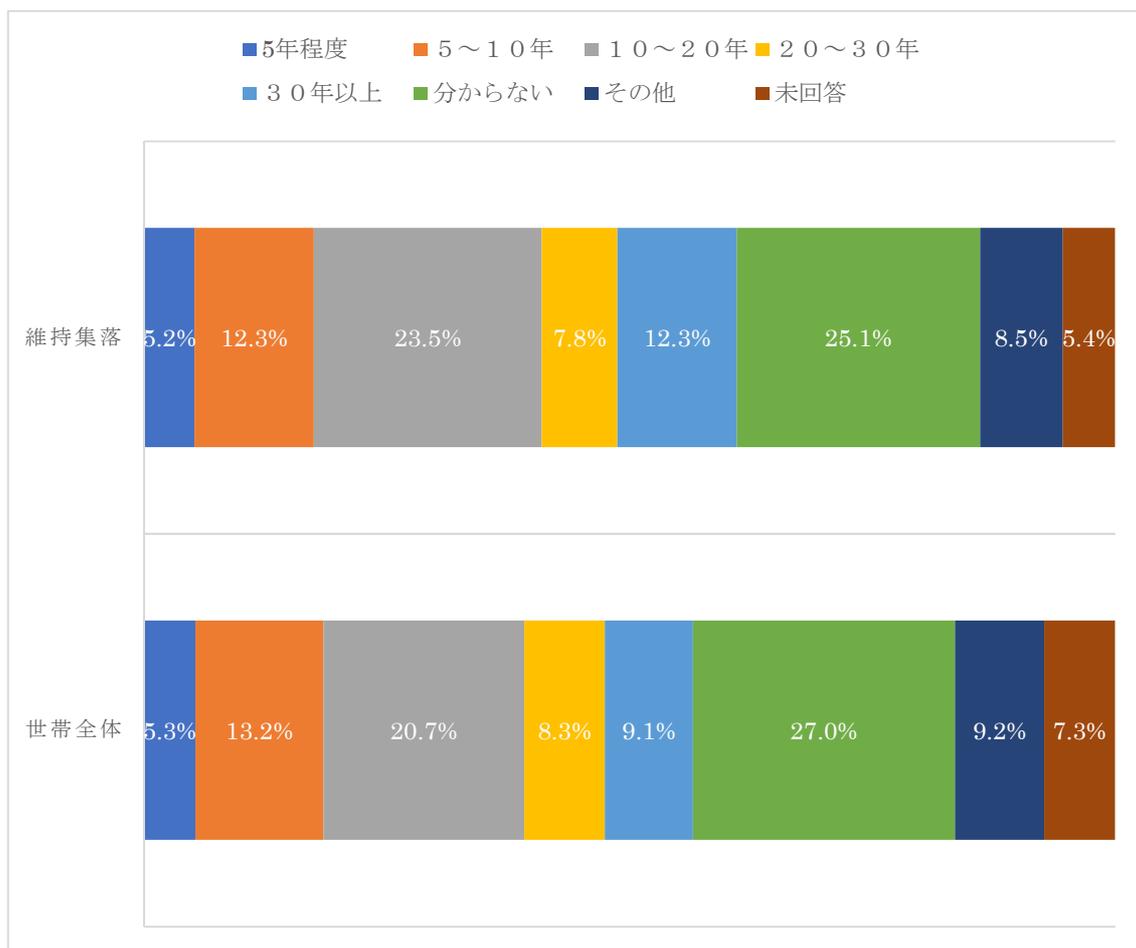
鳥取市岩坪、鳥取市高路、鳥取市絹見、鳥取市柝原、八頭町落岩、八頭町志子部、智頭町新田、智頭町波多、智頭町宇波、倉吉市広瀬、倉吉市小泉、湯梨浜町埴見、琴浦町赤松、琴浦町大父木地、南部町笹畑、南部町与一谷、南部町馬佐良、南部町池野、南部町上野、伯耆町真野、伯耆町大滝、大山町明間、大山町一の谷、日野町別所

(2) 「世帯維持型集落」の定住意欲

このたびの世帯アンケート調査において、まず注目されたのは、「あなたはこの集落に今後どれくらい住み続けると思いますか。」という設問に関する回答である。図表 6 の通り、「わからない」という回答(27.0%)を除き、具体的に住み続けるとする年数を確認すると、「1776 世帯全体 (以下「世帯全体」と呼ぶ)」の 20.7%が「10 年から 20 年」であった。「世帯維持型集落」の世帯においては、さらにその比率が高くなり (23.5%)、世帯全体を約 3 ポイント上回る。

「世帯維持型集落」は、これまでも世帯数を維持してきたが、今後の集落への定住意欲についても、他の集落の世帯と比べて、強い定住意欲を持っている世帯が多いと言える。このような「世帯維持型集落」の世帯の背景には、何があるのか、このたびのアンケート調査から、その要因を浮き彫りにしたい。

図表 6 あなたはこの集落に今後どれくらい住み続けると思うか

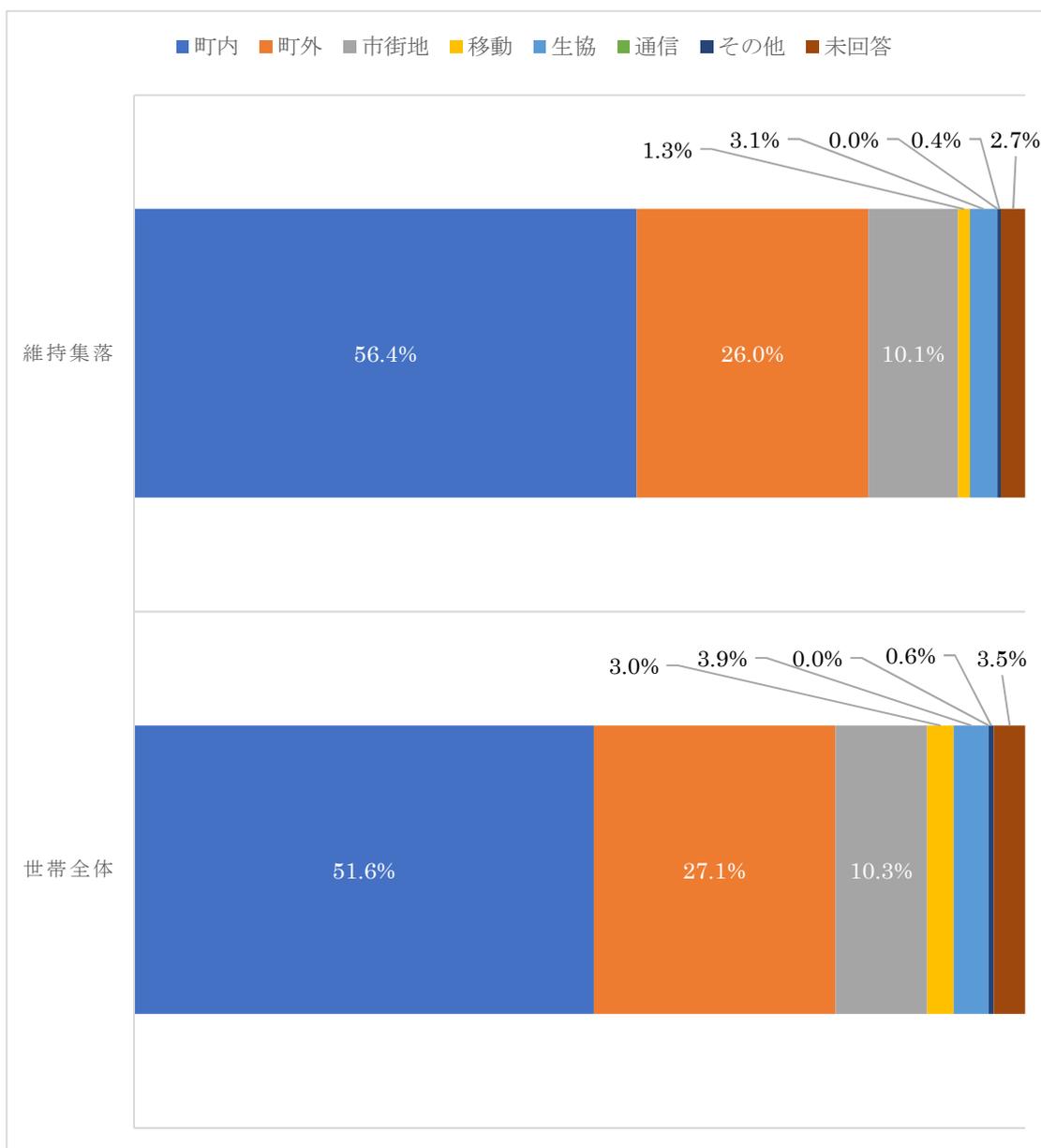


(3) 「世帯」の動向の規定要因

①集落の生活環境について

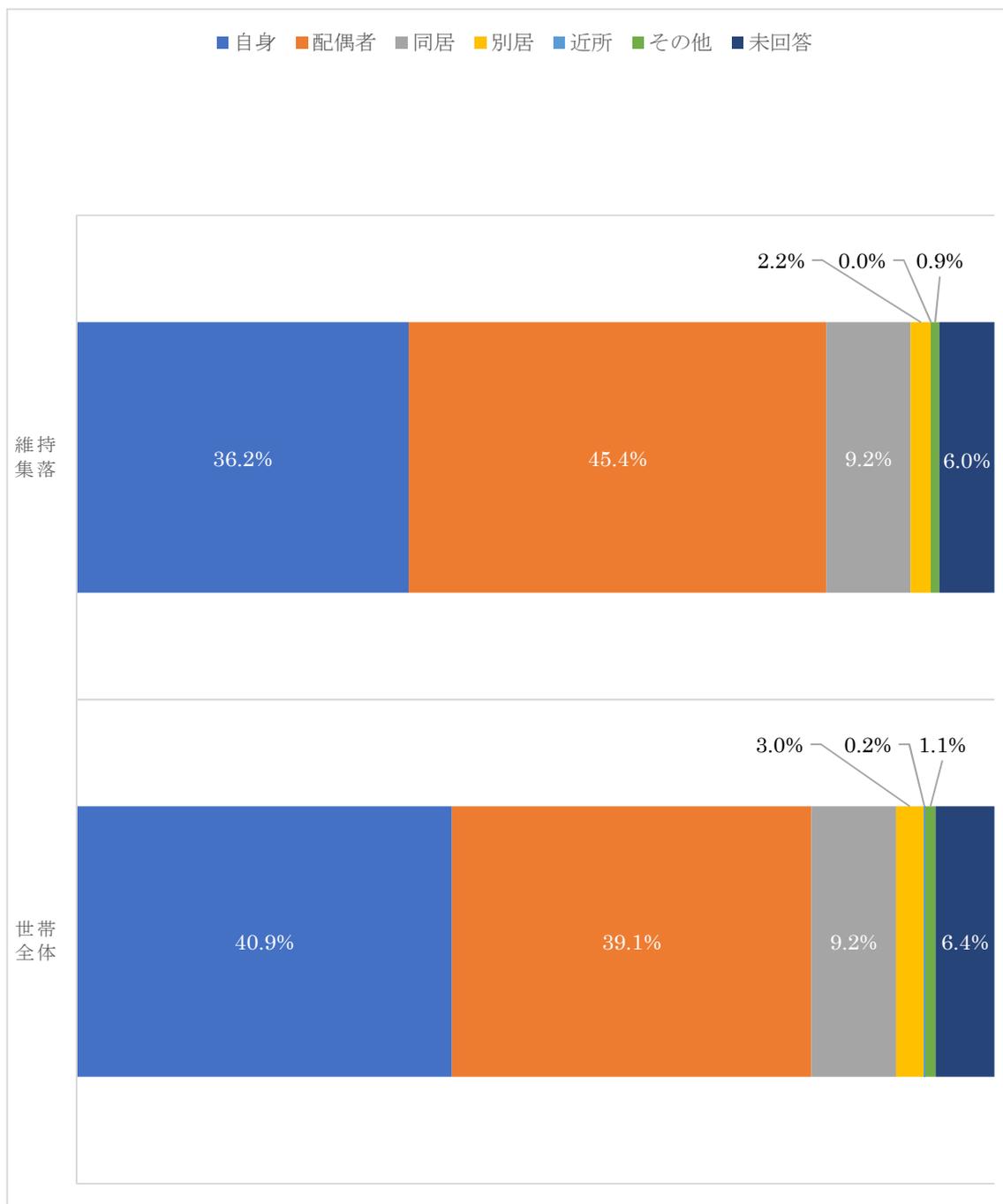
まず、注目されたのは、集落の日常生活の環境、特に、「買い物」をめぐるそれである。図表7を見ると、「世帯維持型集落」は、地域内の店舗で購入している世帯比率(56.4%)が、かなり高い。世帯全体(51.6%)より約5ポイントも高い。「世帯維持型集落」の世帯は、世帯全体と比べて「買い物をする生活環境」に恵まれていると言える。

図表7 日常の食料品・日用品の1番多い買い物の方法



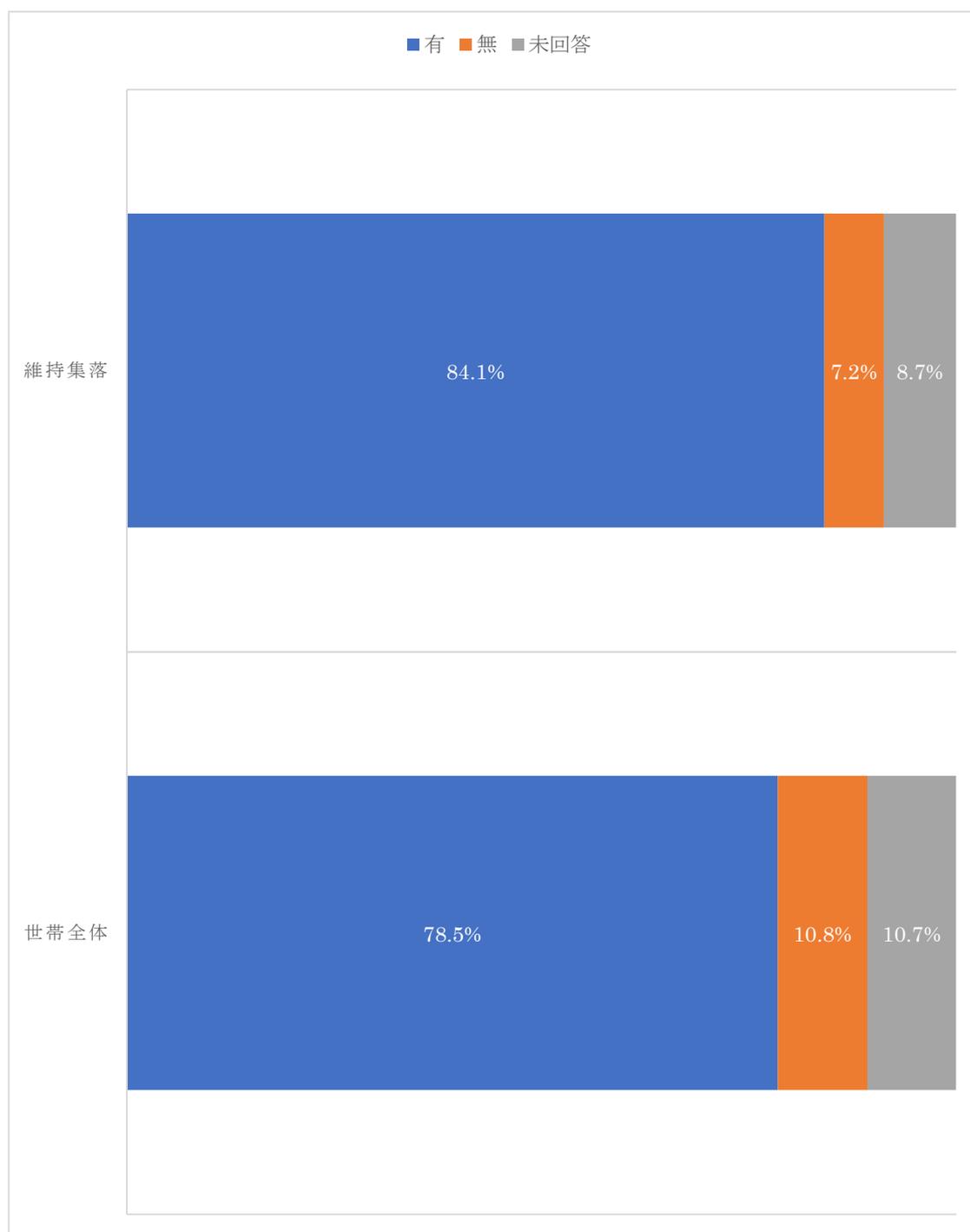
日常の食料品・日用品の調達者においても、「世帯維持型集落」では、同居家族で購入している世帯が多く、図表8の通り、世帯主、配偶者、同居家族を合わせると、90.8%となり世帯全体(89.2%)を上回る。日常生活における「世帯の自立性」が高いと言える。

図表8 日常の食料品・日用品は主に誰が調達しているか



日常の食料品・日用品の調達においては、「クルマ」は必需品である。図表9で、運転免許の保有状況を確認すると、ここでも「世帯維持型集落」の世帯の運転免許保有比率(84.1%)は、世帯全体のそれ(78.5%)を5.6ポイント上回る。

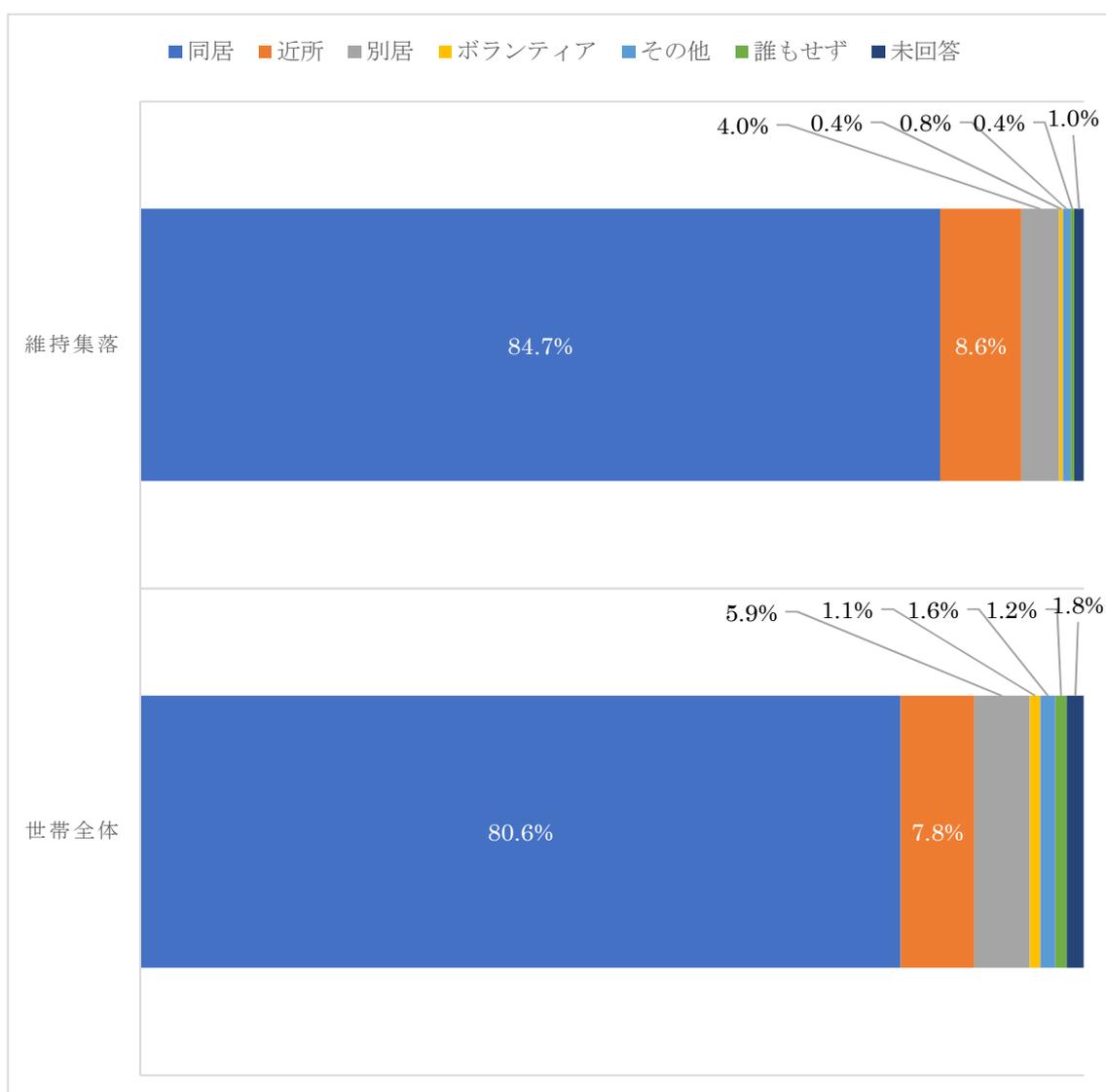
図表9 あなたは運転免許を保有しているか



また、山間集落において生活条件の大きな困難が「積雪」である。そのため「自宅の雪かき」は、生活をする上で必要不可欠な作業である。世帯アンケート調査を確認すると、図表10の通り、世帯全体では、同居家族が80.6%と最も高いが、「世帯維持型集落」では、その比率が84.7%とそれよりも4.1ポイントも高い。

以上、「世帯維持型集落」の世帯の状況を見ると、日常の食料品・日用品の調達や自宅の雪かきなど、日常生活を営む上での必要不可欠な作業を自力で実施することができる世帯が比較的多いことが確認された。「世帯維持型集落」は、日常生活を実現する上での「世帯の自立性」の程度が、他の集落と比較して、相対的に高いと言える。

図表10 自宅の雪かきは主に誰がしているか

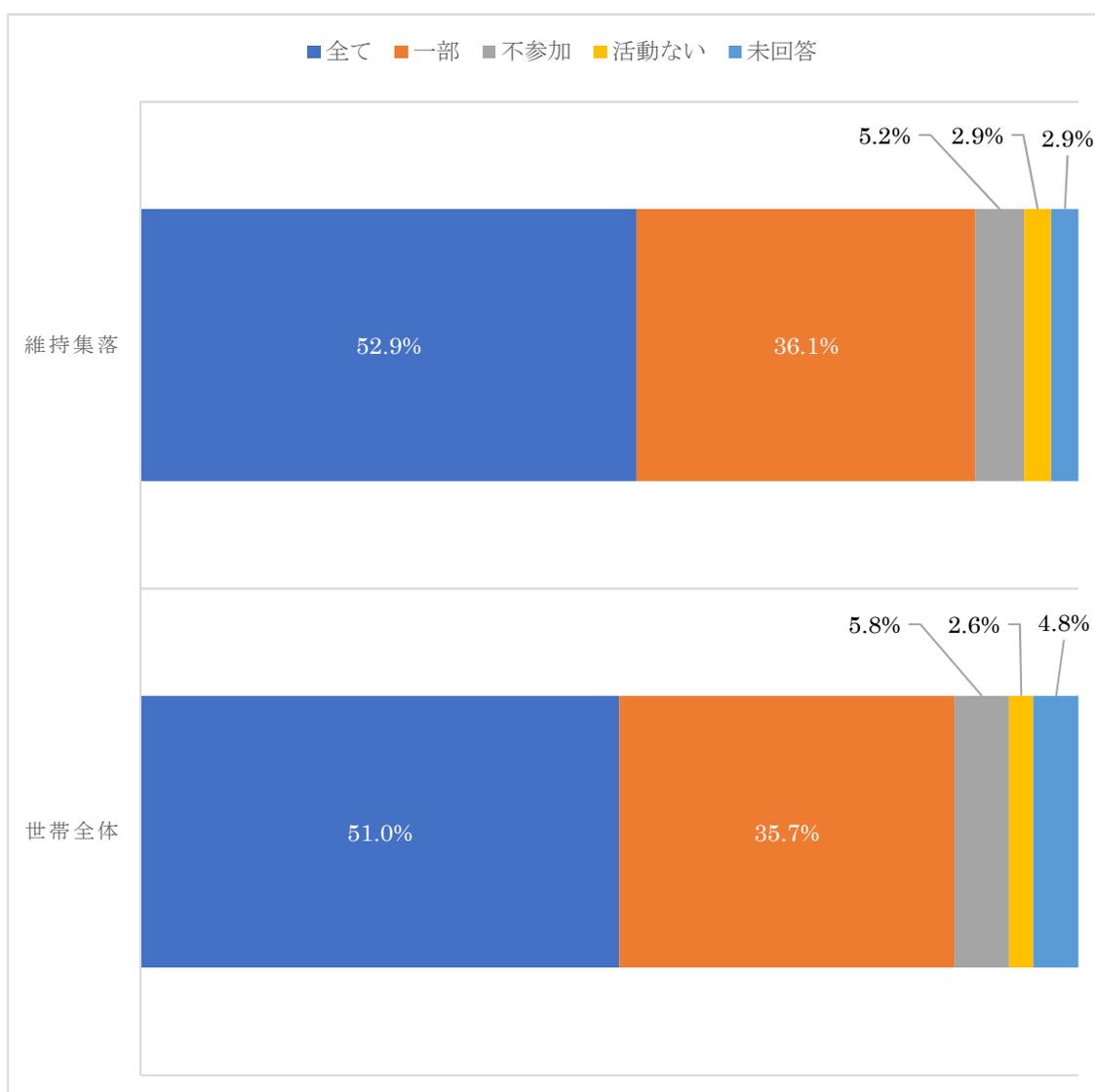


②「人とのつながり」の状況について

「世帯維持型集落」の世帯の特徴について、次に注目されるのが、集落内の世帯の人々の「人とのつながり」の強さである。

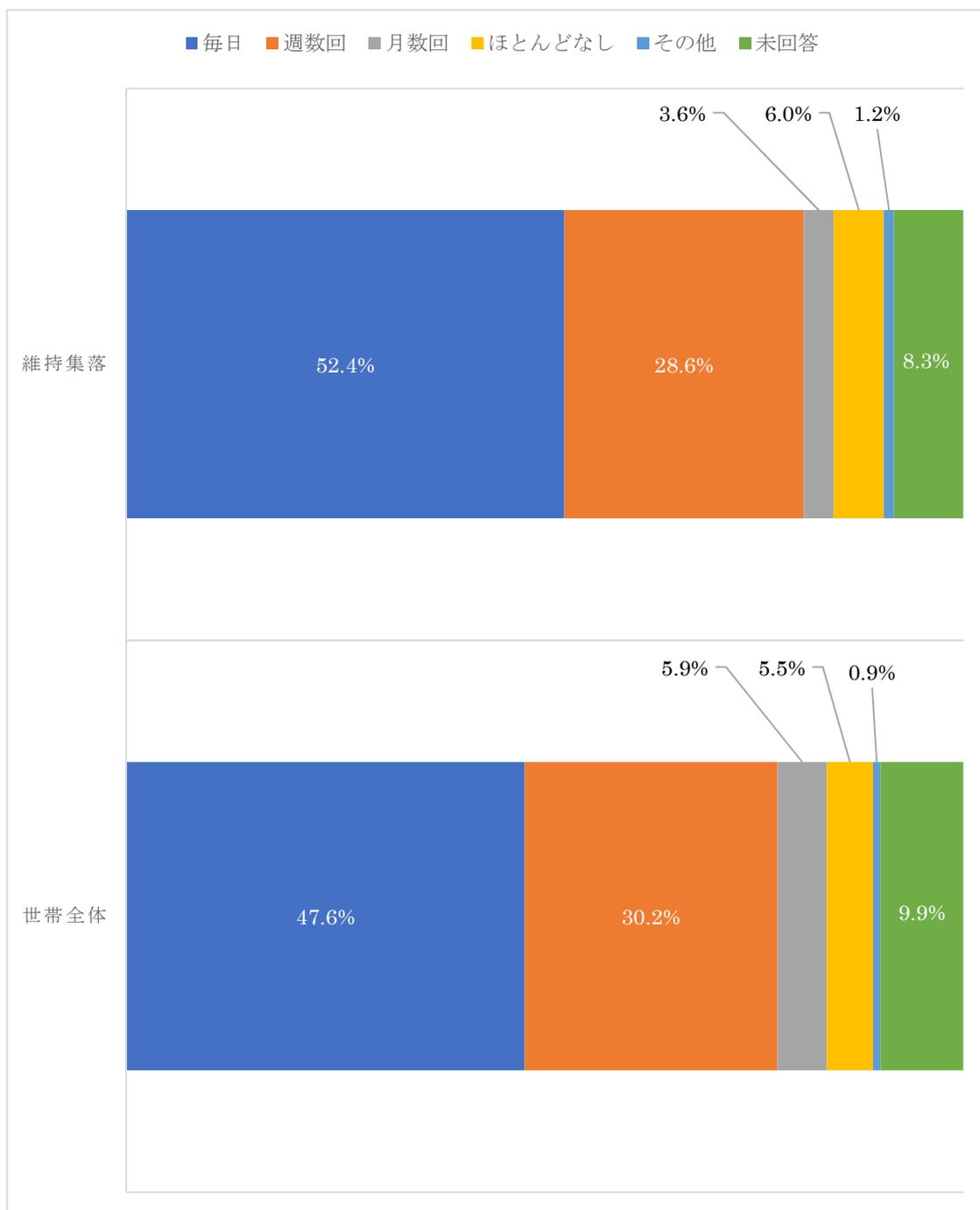
「人とのつながり」は、例えば、「集落での地域活動（例：環境美化活動、健康サロン、レクリエーションなど）に、家族のどなたかが参加していますか。」という設問で、確認できる。図表 11 の通り、「全ての地域活動に家族の誰かが参加している」または「一部の地域活動に家族の誰かが参加している」という世帯の比率は、「世帯維持型集落」において 89.0% となる。それは、世帯全体のそれ（86.7%）を 2.3 ポイント上回る。

図表 11 集落での地域活動に、家族のどなたかが参加しているか



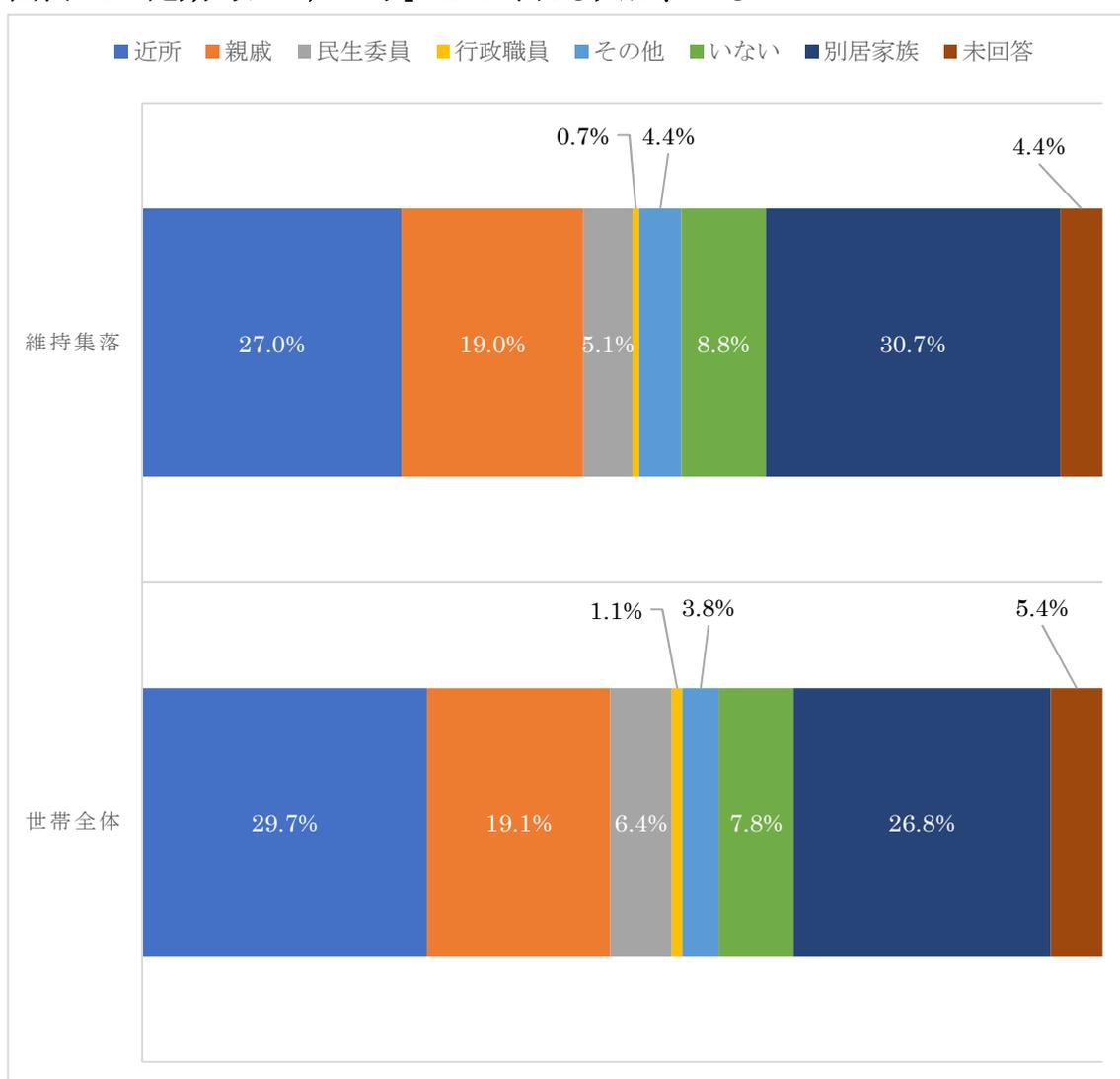
「誰かと話す機会はどのくらいですか。」という一人暮らしの方への設問の回答も興味深い。図表 12 の通り、「毎日」と回答した世帯の比率が、世帯全体では 47.6%に対して、「世帯維持型集落」では 52.4%となり、4.8 ポイント上回る。

図表 12 誰かと話す機会はどのくらいあるか（一人暮らしの方へ）



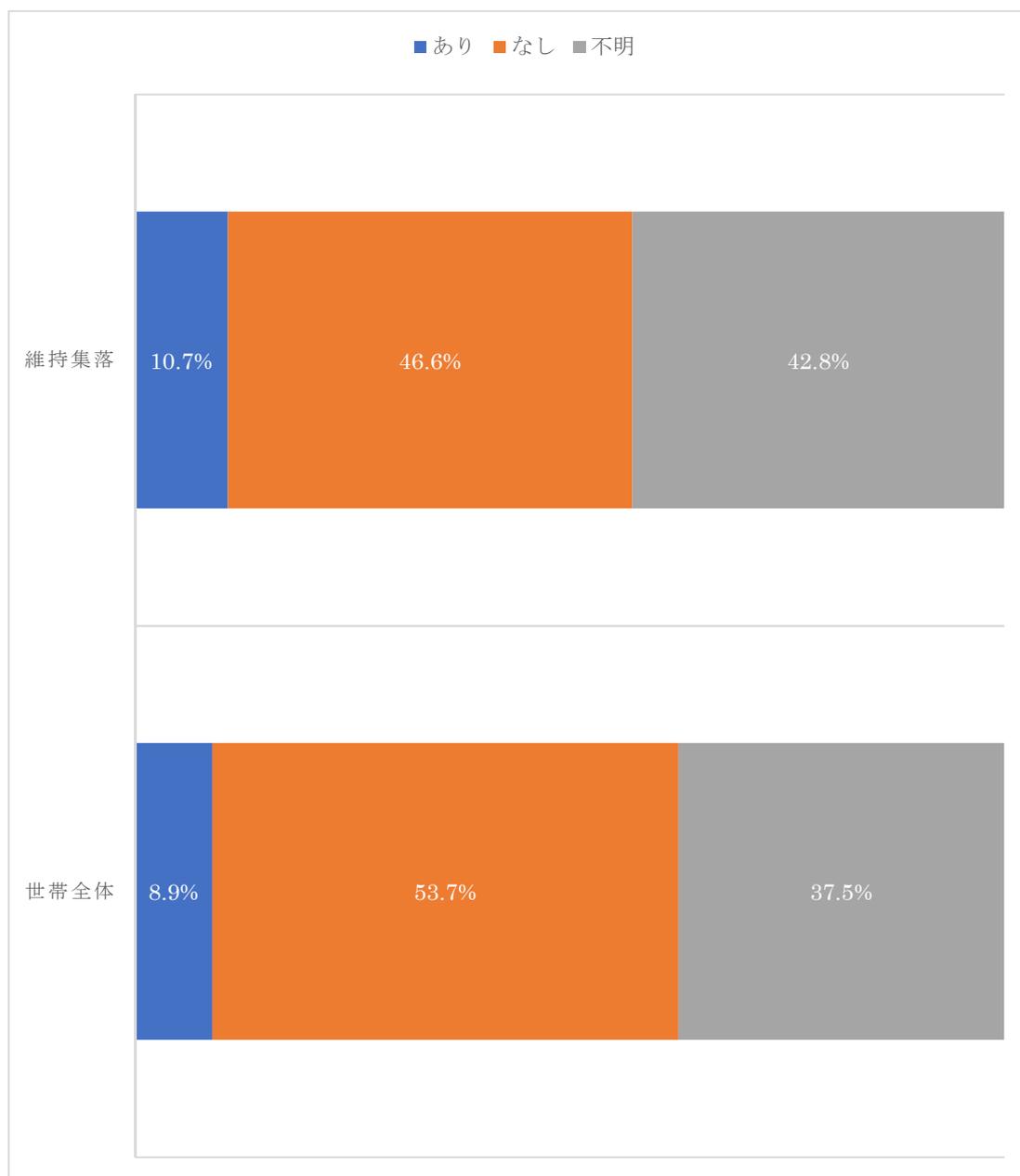
「人とのつながり」は、「集落内」における「人とのつながりだけではない。「定期的に自宅を訪問したり、電話連絡など『声かけ』をしてくれたりする方はいますか。」という設問では、「集落外」の「人たちとのつながり」が確認できる。図表 13 の通り、世帯全体で見ると「離れて暮らす家族・親戚」が定期的な「声かけ」をしてくれる世帯の比率が 26.8%もあり、「近所の人」(29.7%)とほぼ同じ比率である。「世帯維持型集落」においては、「離れて暮らす家族・親戚」が定期的な「声かけ」をしてくれる世帯の比率は 30.7%であり、同集落内の「近所の人」(27.0%)より比率が高くなる。また、世帯全体のそれと比べると 3.9 ポイント上回る。「世帯維持型集落」の世帯は、世帯全体と比較して「集落外」の「人とのつながり」も強いことがわかる。

図表 13 定期的に「声かけ」してくれる人は、いるか



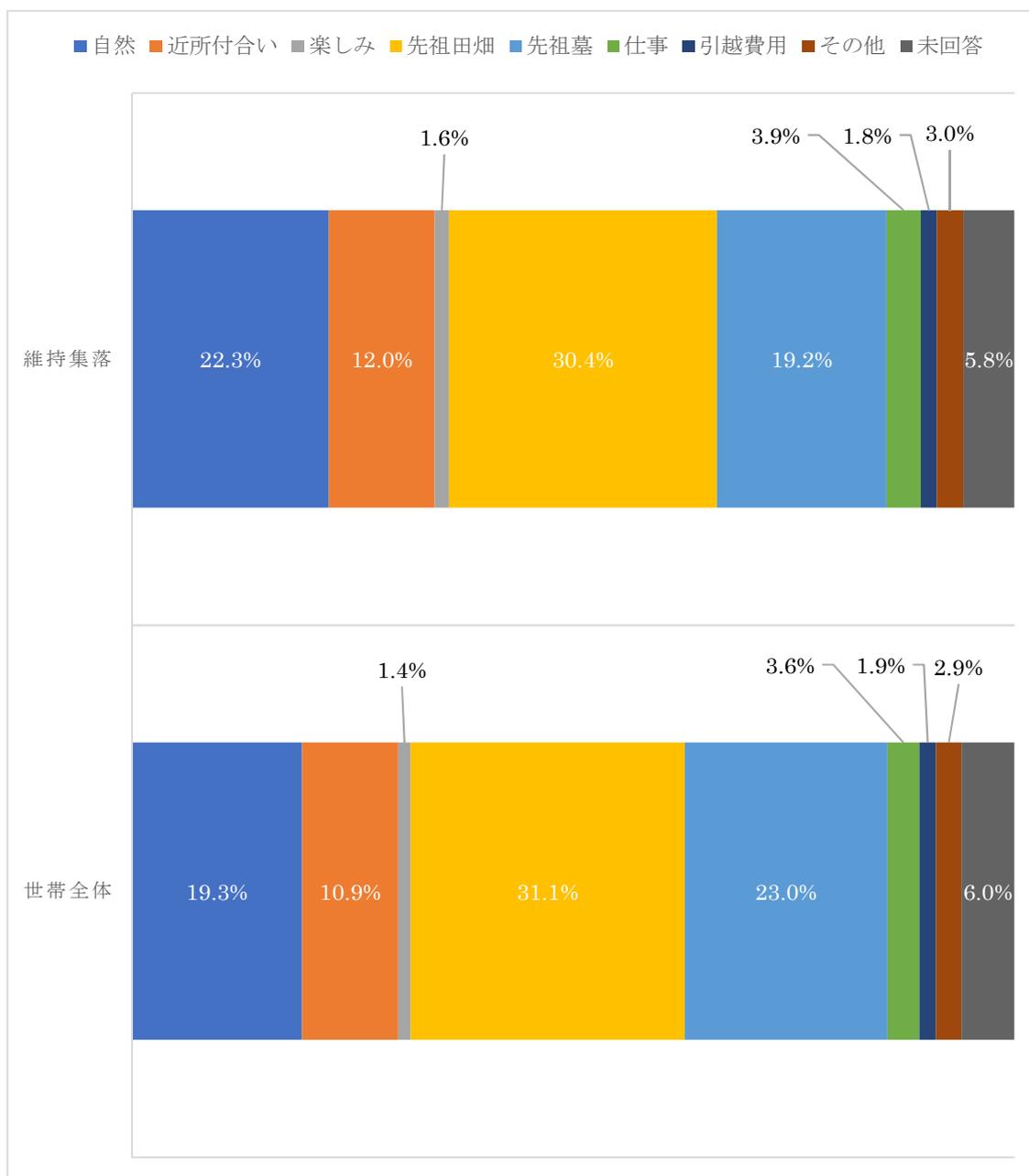
この「集落外」の「人たちとのつながり」については、集落の「維持可能性」にも影響を与える。「お子さんやお孫さんのうちの誰か、将来、自宅または集落内に帰ってくる予定がありますか。」という設問に対して、図表 14 の通り、世帯全体で見ると「帰ってくる予定あり」とする世帯の比率は 8.9%ある。「世帯維持型集落」においては、その比率が 10.7%あり、1.8 ポイント高い。

図表 14 子や孫が将来、集落に帰る予定はあるか



本節では、「人とのつながり」を確認してきたが、「人とのつながり」は、定住意欲にも大きな影響を与えている。「住み続けたい、その主な理由を2つ選んでください。」という設問に対して、図表 15 の通り、世帯全体では「先祖から受け継いだ田畑・山林がある」(31.1%)、「先祖の墓がある」(23.0%)という理由が多かったが、注目されるのは、「となり近所のつきあいがある」が 10.9%あったことであり、この回答は、「世帯維持型集落」でさらに多く(12.0%)、世帯全体より 1.1 ポイント高い。

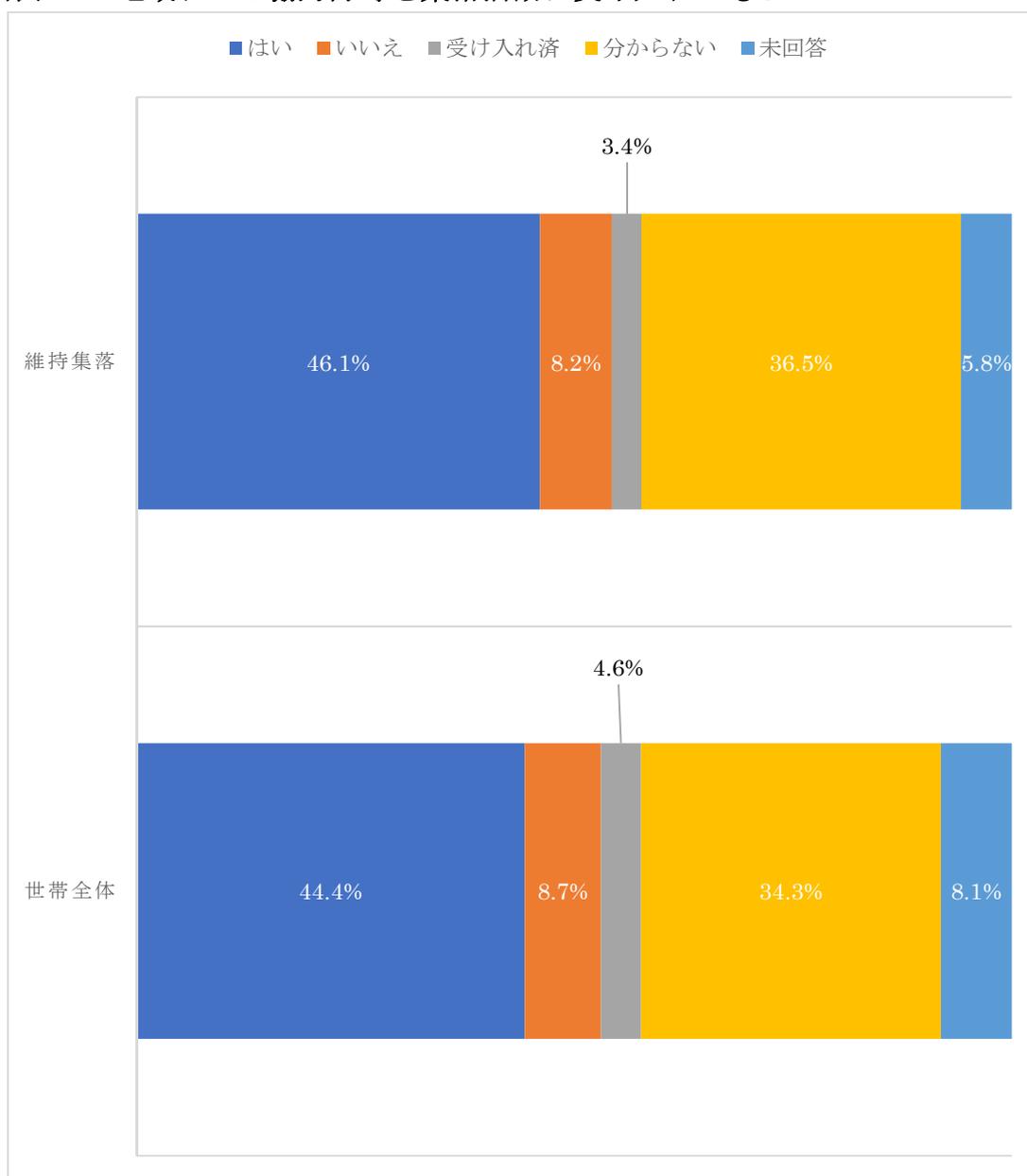
図表 15 集落に住み続けたい理由



このような「人とのつながり」が強い「世帯維持型集落」の動向は、集落振興の政策面にも新たな展開の可能性を引き出す。「あなたは『地域おこし協力隊・集落支援員』を集落の活動に受け入れてもよいと思いますか。」という設問に対して、図表 16 の通り、「世帯維持型集落」の世帯は、「受け入れたい」の世帯比率が 46.1%であった。これは、世帯全体の 44.4%を 1.7 ポイント上回る。

集落外との「人とのつながり」も含めた「人とのつながり」の強化が、集落内に世帯を定着させ、集落の維持可能性を高める大きな要因と言える。

図表 16 地域おこし協力隊等を集落活動に受け入れてもよいか



第4章 提言（「集落単位」を軸とした山間集落の振興政策）

（1）「集落単位」を基本とする政策の重要性

鳥取県は、過去30年間、ほぼ5年単位で111集落について定点観測を続けてきた。そして、前述した通り、調査集落全体の人口等のデータが比較できる1995年以降の過去約25年間において、111集落全体としては、一貫して人口は減少し、高齢化率も増加してきた。しかし、「個別の具体的な集落」に目を転じると、その様相はかなり異なってくる。すなわち、人口減少率や高齢化率などの集落の状況を評価する重要な指標は、「個別の具体的な集落単位」により異なる。このことは、本調査における1776世帯調査票（回収率75%）や113集落点検調査票（回収率100%）から浮き彫りとなった。中山間地域政策の基本単位は「集落」である。それは、山間集落が様々な多様性を有する個性豊かな「集落」であるからである。この「集落」の特性を無視して、マクロ的に画一的な中山間地域政策を打ち出しても、「集落」維持には有効な政策とならない。

（2）「集落」の土台は「世帯」

中山間地域政策の基本単位が「集落」であるとしても、問題は、どのようにすれば「集落」は維持されるのか、という点である。本報告書では、その点についても、有効な視点を打ち出すことができた。それは、本報告書において、「集落」の分析の基本視点に、「世帯」を位置づけたことである。「集落」の土台は、「世帯」である。ひとつひとつの「世帯」が集まり、「集落」が形成される。「世帯」を構成する家族の一部が集落外に流出しても、集落に「世帯」が残れば、「集落」維持の手がかりは残される。「世帯」は「集落」の生命線なのである。このことは、本調査において、集落の急激な人口減少を規定したのが集落における「世帯」の動向であったことでも明らかである。

この点について、島根大学名誉教授の安達生恒氏は次のように述べている。

「私は農村人口の流出とともに農家戸数の減少、つまり挙家離村の多発を過疎化への重要なきっかけとみる。（中略）…戸数過疎の市民権を主張したいのである。その理由は次のごとくである。周知のように、昭和30年以来の農村人口の急減は学卒者を中心とした若年労働力の流出という形でおこなわれている。しかもそれは止まるところを知らない勢いで加速されつつある。したがって、この情勢が続けば農村の人口再生産力は零に近づき、老人層の死亡あるいは息子の流出先への転居という形で、農村戸数の減少がある時期に急増するであろう。そういう意味では、人口流出は当然戸数減少を発生せしめるわけだから、ことさらに“戸数過疎”を主張する根拠はないといえるかもしれないが、しかしながら、ことがそのように運ばれるためにはある時期をまたなければならない。ある時期とは世代交替期の

ことであり、それは常識に従えばおよそ30年と目されるであろう。(中略)…ところが現実には挙家離村が多発しているのは、学卒若年労働力の流出とともに、世代交替をまたないで中年層の経営主の農外転出=流出が同時並行的におきているためである。実態調査をしてみると、冬場の長期出稼が続き、それが縁となって出稼先との関係が密になる一方、出稼者の転業意志が確定し、挙家離村におよぶという例が非常に多い」。安達教授は島根県弥栄村安城地区の調査などの結果、このような結論を出した。

世帯流出(あるいは世帯消滅)と人口流出は明確に区別されなければならない。人口流出の結果としての世帯流出(世帯消滅)ではなく、世帯流出(世帯消滅)は独自の人口減少形態なのである。そして、世帯流出(世帯消滅)という点で、もうひとつ重要なことは、世帯流出(世帯消滅)は、その土地と完全に縁を切ることを意味する。したがって、離村者にとっても、残された者にとっても、心理的なインパクトは強いことである。

(3) 「世帯」を維持する方法

「集落」を維持するためには、「集落」の中に「世帯」を維持することが重要であることが明白となった。問題は、「世帯」をどのようにすれば維持できるのかという点である。

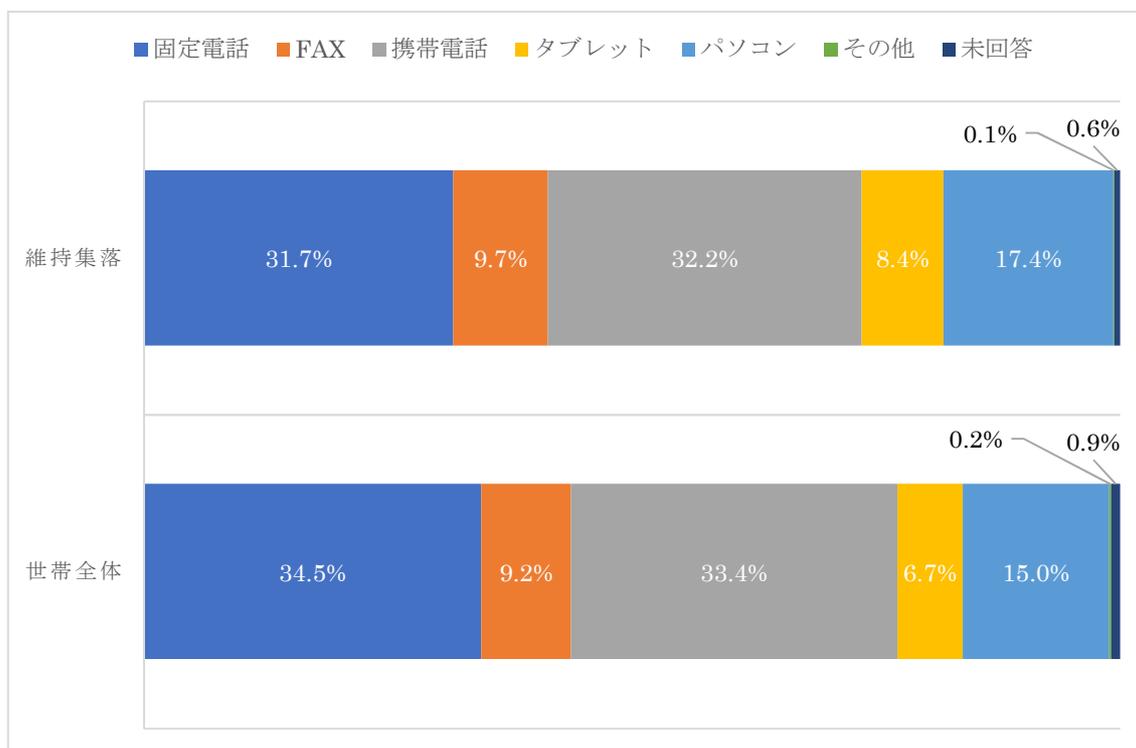
本調査では、その点について「世帯維持型集落」と「世帯全体」の比較分析を試みた。その結果、浮き彫りとなったことは、「世帯維持型集落」が本調査では、「集落での地域活動(例:環境美化事業、健康サロン、レクリエーションなど)にどなたか参加していますか」という設問で「人とのつながり」が確認できるが、世帯を維持していた基盤には「人とのつながり」があったことである。それはこの「人とのつながり」は、近所などの集落内の「人とのつながり」だけではない。集落外の「人とのつながり」も非常に重要なつながりであった。「世帯」を維持するためには、集落内外の「人とのつながり」を強化する政策が重要である。特に、人口減少問題に直面する集落においては、集落外の「人とのつながり」確保が喫緊の課題となる。

その意味では、現在、集落外の「人とのつながり」強化に大変有効な基盤が整えられつつある。ひとつは、「地域おこし協力隊」や「集落支援員」などの制度である。世帯アンケートにおいても、「地域おこし協力隊」や「集落支援員」などの制度に対する知名度も前回の調査より上昇していた。そして、今回の世帯アンケート調査において何よりも注目されたのが、「世帯維持型集落」に住む世帯が、積極的に「地域おこし協力隊」や「集落支援員」などの集落外の「よそ者」を集落内に受け入れたいという意向が世帯全体と比較して多かった点である。

また、ハード面における集落を取り巻く環境としては、インターネットの普及も見逃せない。このたびの世帯アンケート調査においても、図表17の通り、インターネットに接続する多様な選択肢があり、集落外の人たちとの日常的なつながりを実現できる環境が構築されつつあることがわかった。このような集落外の「人とのつながり」を強める「地域おこし

協力隊」や「集落支援員」制度などの積極的活用、また、「インターネット」などの環境整備は、集落維持に必要不可欠な政策と言える。

図表 17 自宅で使用している通信機器は何か



(4) 「集落」のネットワーク化

本調査では、人口減少に直面する集落に対して、集落外の「人とのつながり」を強化する政策は、集落内の世帯を維持する上で大きな意味を持つことが明白となった。その「人とのつながり」を強化する政策を実現するための重要な戦略のひとつが、山間地域の基礎的単位である「集落」の「ネットワーク化」である。それは、集落単位のニーズを掘り起こし、それを整理し、当該集落を含む「生活圏」単位の住民ニーズとして発信し、実現させる組織である。

人口流出現象は、同一生活圏においても集落単位で発生状況がかなり異なる。このような状況においては、ネットワーク化することにより、相対的に地域基盤の強い集落が弱い基盤の集落を支えて個々の「集落」を維持する。集落を基本単位とする中山間地域において、人口減少に対抗する有効な自治組織形態と言える。このようなネットワーク化のベースとなる地域単位として「昭和旧村」は有力な単位と言える。「昭和旧村」を特徴づけるのは、小学校という公共財である。小学校は集落単位での管理運営は困難な社会資本であり、「昭和旧村」という地域単位により設立可能な公共財である。子供が通学できる地理的限界を設定することにより、集落の外に広がる一定のまとまりをもつ圏域を実質化させた。小学校は学

校教育だけでなく、地域住民の社会教育の単位としても機能した。また、婦人会、青年会、老人会などの組織も学校のつながりからできたものも多く、地域住民に交流の機会を与え、旧村レベルの住民自治の実効性を高めた。「昭和旧村」は、1953年の「町村合併促進法」に基づく全国規模で実施された「昭和の大合併」により行政組織としては消滅した。さらに、「平成の大合併」により合併自治体内の存在感は、一層希薄となった。しかし、市町村合併が積み重なり、「行政領域」の面積が広くなるにつれて、地域住民の「生活領域」は逆に、くっきりと姿を表し、「昭和旧村」の地域単位の意義は重要性を増している。

中山間地域における1960年代の過疎化は、高度経済成長政策の影響が大きかった。しかし、経済成長の鈍化した1970年代に入ると、1950年代の「昭和の大合併」の影響が直接、中山間地域の過疎化に大きな影響を及ぼすようになる。その要因は、過疎現象が中山間地域の各集落ごとに発生するが、各集落は「昭和旧村」の枠組みがなくなることで「むき出し」のまま過疎化と対峙せざるを得ないからである。新たに誕生した昭和の合併自治体とのつながりは周辺部の集落ほど弱く、周辺部の集落から過疎化により、その基盤は弱体化していく。このような現状を考えると過疎対策は、「集落」を基礎とした一定のまとまりを持つ圏域である「昭和旧村」単位で実施していくことが合理的である。つまり、中山間地域政策が効果を持つためには、「昭和旧村単位での住民自治組織」を基本単位として主体形成を行うことが重要となる。今後の中山間地域の地域づくりにおいて重要な地域主体は、集落をベースに置いた「重層的ネットワーク」である。特に、人口の減少や高齢化に悩まされる中山間地域においては、地域の管理主体としての「集落」と「ネットワーク」の在り方は極めて重要である。

中山間地域の振興が行政施策に規定される側面が強いこと、高齢化などに伴う住民ニーズの発信の弱体化や集落単位の地域間格差の拡大が今後進むこと等を考えると、「集落のネットワーク化」は今後の中山間地域政策の枠組みを検討する上で、ひとつの手掛りを与えるものと言える。

このような「ネットワーク」論は、中山間地域研究者において近年、強力に主張されている。例えば、明治大学教授の小田切徳美氏は、中山間地域の新しいコミュニティ（農村地域自治組織）の構築の重要性を強調する。ここでは、「ムラの空洞化」など集落機能の衰退が顕著になる中で、集落を包含する新しい地域単位の住民組織が目立っており、このような組織が、防災、地域行事（イベント、祭り）、地域福祉活動、経済活動（コミュニティ・ビジネス）等の総合的な活動を段階的に実現しているとして、集落とこのような「手づくり自治区」の2層の仕組みが中山間地域のコミュニティ構造には必要であると主張する。このような認識は、前述した「地域おこし協力隊」や「集落支援員」制度として結実して、現在、全国的な展開を始めている。このような「人とのつながり」強化政策が、山間集落の現場で、新たな集落維持の仕組みとして期待される。