

# 過疎集落研究会報告書

平成 21 年 4 月  
国土交通省国土計画局

## 目 次

### はじめに

#### I 過疎集落の現状

- 1 過疎集落の概況 1
- 2 過疎集落住民の生活実態 3
- 3 過疎集落の施設整備状況 8
- 4 過疎集落のある市町村の財政状況 9
- 5 過疎集落のある市町村の合併の進展状況 10

#### II 過疎集落の抱える課題と取組みの基本的考え方

- 1 過疎集落を巡るこれまでの施策 11
- 2 過疎集落の抱える課題 11
- 3 取組みの基本的考え方 13

#### III 基礎的な生活サービスの確保

- 1 持続可能なサービスの提供 15
- 2 新たなサービス提供単位の考え方 16
- 3 サービス提供の担い手の機能分担と育成 18
- 4 実態把握の必要性 18

#### IV 生活基盤としての農林業等の維持

- 1 持続的な農林業等の必要性 20
- 2 管理放棄地の問題 20

#### V 地域の活性化に向けた取組み～新しい産業の創出

- 1 地域資源を活用した産業創出 22
- 2 林業ビジネスの可能性 24
- 3 グリーンツーリズムの展開 26
- 4 エネルギー負荷・環境負荷軽減の推進 26

#### VI 取組みの具体化に向けて

- 1 取組みの主体 27
- 2 取組み支援のあり方について 29

### おわりに

委員名簿	31
検討経緯	32
参考資料 研究会における委員からの意見	33

## はじめに

我が国においては、歴史的に地縁的な集落が形成されており、従来から、住民の生活、生産活動はこの集落を基礎的な単位として営まれるとともに、こうした集落を単位とした活動を通じて、国土の保全や自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等の多面的機能が確保されてきた。

しかしながら、過疎地域のなかでも中山間地域等の条件不利の度合いが高い過疎集落では、人口減少、高齢化の進行が特に著しく、活力が低下し、集落としての機能の維持が困難になった集落が相当数出現している。

今後、我が国全体でも人口減少と高齢化が一層進行することが見込まれていることから、こうした集落機能の維持が困難になる集落が増加し、その所在地も山間地から中間地、平地へと広がる可能性がある。その結果として、こうした地域の住民の恒常的な生活の維持が困難になるおそれが高まるとともに、森林・農地等の資源が適切に管理・活用されない土地が拡大する懸念がある。

本研究会は、このような状況を踏まえ、過疎集落において住民生活の安定のために講ずべき施策について、また中期的な視点から、地域の資源を有効活用した活力の創出のための施策等について検討を進めてきた。

本研究会においては、6回にわたって会議を開催し、これまで国が行ってきた各種調査や昨年国土交通省が行った過疎集落についての「日常生活に関するアンケート調査」及び全国20地区の集落を訪問した現地調査の成果などを活用し、また、各委員によるプレゼンテーションをもとに、多角的な検討を行ってきた。引き続き検討すべき課題も少なくないが、ここに過疎集落の課題の解決に向けた施策の方向性についての提言をとりまとめ、報告書とするものである。

## I 過疎集落の現状

本研究会の開催に先立って、国土交通省においては、総務省とともに、全国の過疎集落を対象として市町村が回答する「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」を行った。そして、人口減少と高齢化の著しく進んだ過疎集落住民の暮らしの実態を把握するために、過疎地域の中山間地域で、65歳以上の高齢者比率50%を超える集落と近隣集落とを一地区として、全国で20の地区に職員を派遣し、住民の暮らしぶりについて直接聞き取りを行うとともに、当該地区の世帯主に対して「日常生活に関するアンケート調査（平成20年12月）」を実施した。こうした調査の結果などから把握した過疎集落の現状は以下のとおりである。

### 1 過疎集落の概況

「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」（国土交通省・総務省）（以下「平成18年度調査」という。）によれば、全国の過疎地域に存する集落である過疎集落約62,000のうち、集落機能の低下又は機能維持が困難である集落は約9,000、高齢者割合が50%以上の集落は約8,000、今後10年以内に消滅又はいずれ消滅の可能性のある集落は約2,600となっている（図表 I-1-1、I-1-2）。

図表 I-1-1 高齢者割合別・集落機能の維持状況別 集落数

	集落機能の維持の状況別集落数				計
	良好	機能低下	機能維持困難	無回答	
高齢者割合 50%以上	4,601 (58.4%)	1,742 (22.1%)	1,514 (19.2%)	21 (0.3%)	7,878 (100.0%)
高齢者割合 50%未満	46,859 (89.9%)	3,917 (7.5%)	1,229 (2.4%)	99 (0.2%)	52,104 (100.0%)
不明	1,821 (79.5%)	283 (12.4%)	174 (7.6%)	13 (0.6%)	2,291 (100.0%)
全体	53,281 (85.6%)	5,942 (9.5%)	2,917 (4.7%)	133 (0.2%)	62,273 (100.0%)

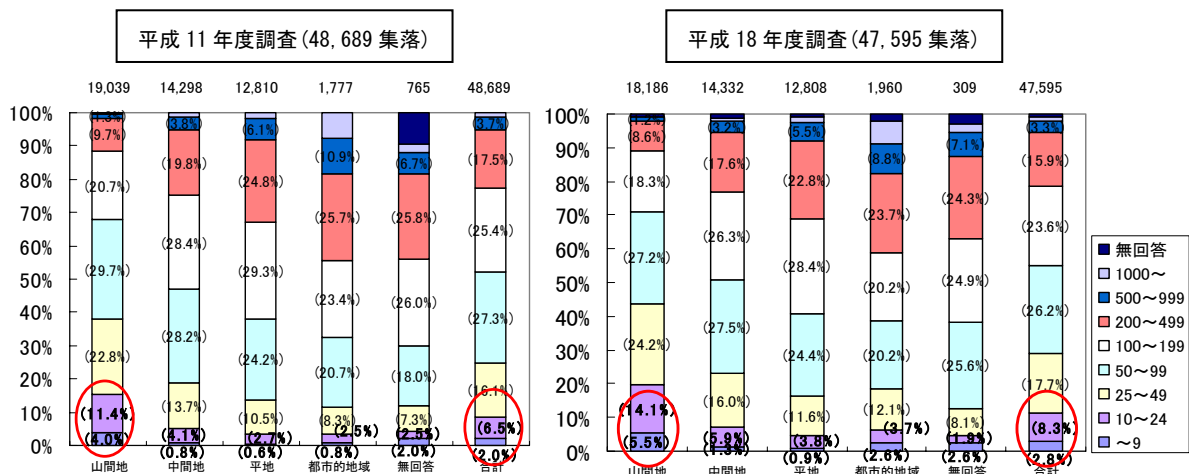
(注)「平成18年度国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査報告書(平成19年3月国土交通省)」

図表 I-1-2 高齢者割合別・消滅の可能性がある集落数

	今後の消滅の可能性別集落数				計
	10年以内に消滅	いずれ消滅	存続	無回答	
高齢者割合 50%以上	306 (3.9%)	1,285 (16.3%)	5,453 (69.2%)	834 (10.6%)	7,878 (100.0%)
高齢者割合 50%未満	89 (0.2%)	806 (1.5%)	45,680 (87.7%)	5,529 (10.6%)	52,104 (100.0%)
不明	28 (1.2%)	129 (5.6%)	1,251 (54.6%)	883 (38.5%)	2,291 (100.0%)
全体	423 (0.7%)	2,220 (3.6%)	52,384 (84.1%)	7,246 (11.6%)	62,273 (100.0%)

(注)「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報告書(平成19年3月 国土交通省)」

集落の規模について、本調査と「平成11年度 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(国土庁)」(以下「平成11年度調査」という。)との経年変化をみると、特に、山間地集落において、小規模化が著しく、25人未満の小規模集落割合は15.4%から19.6%に拡大している(図表 I-1-3)。



図表 I-1-3 山間地等の地域区分ごとの集落規模の経年変化

(注1)「平成11年度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(国土庁)」、「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報告書(平成19年3月 国土交通省)」

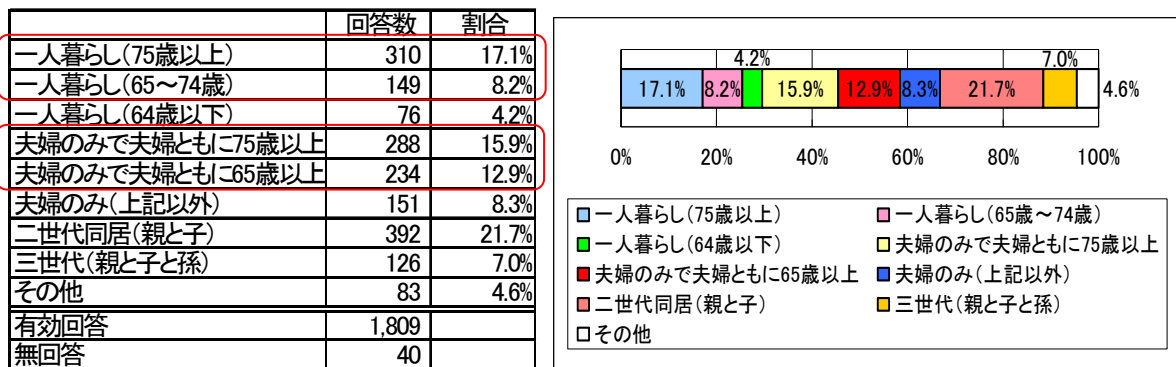
(注2)平成11年度調査対象地域の平成18年度調査時点における経年変化を表したものであるが、市町村によっては、合併等により平成11年度調査時の集落の括り方では回答が不可能であるため、新たに集落の括り方を変えて回答したり、平成11年度調査時点の回答漏れを追加回答したりしたところがあったため、平成18年度調査時点の総集落数は平成11年度調査の総集落数(48,689集落)とは一致しない。

(注3)両調査の集落人口の調査時点は、平成11年度調査が平成9年3月31日、平成18年度調査が平成18年4月30日。

## 2 過疎集落住民の生活実態

「日常生活に関するアンケート調査（平成20年12月）」（国土交通省）を実施した前述の地区（20地区）の世帯構成をみると、一人暮らしの65歳以上の高齢者単独世帯と夫婦二人だけの世帯で夫婦ともに65歳以上の高齢者世帯が、全世帯の半数以上を占めるなど、対象地区全域で高齢化が著しく進行している（図表 I-2-1）。

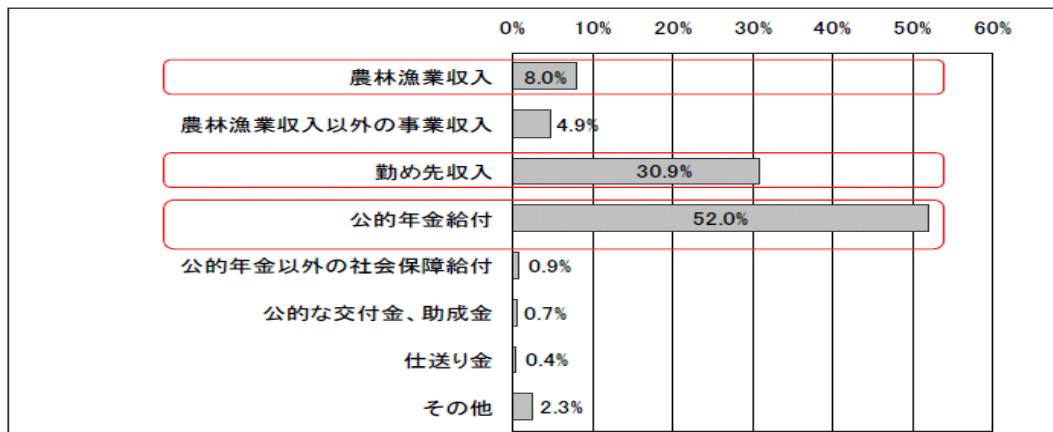
このため、世帯全体のうち一番多い収入は「公的年金」であるとする世帯が全世帯の半分程度となり、「農林漁業収入」が一番多いとする世帯は一割に満たない（図表 I-2-2）。



図表 I-2-1 調査対象地区(全国20地区)における世帯構成

(注1)「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」(平成20年度 国土交通省)

(注2)調査は、65歳以上の高齢者人口が50%以上の集落を含む一定の地区を全国から20地区選定し、各地区在住の世帯主を対象にしたアンケート調査を行った。



図表 I-2-2 調査対象地区(全国20地区)における世帯収入の第1位収入

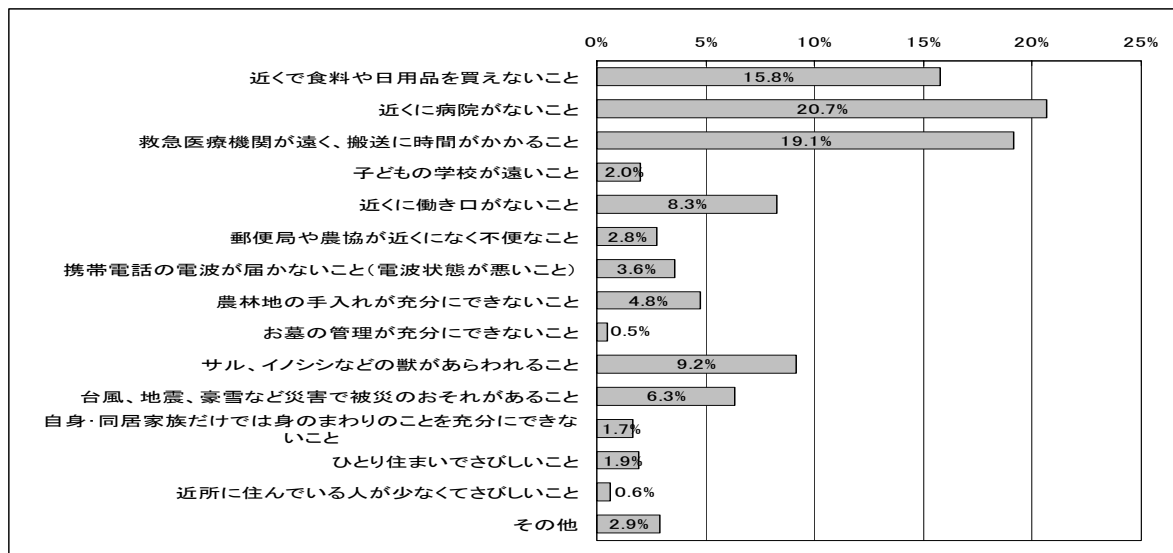
(注1)「人口減少・高齢化の進んだ集落等を対象とした日常生活に関するアンケート調査」(平成20年度 国土交通省)

(注2)数値は、調査世帯全数に対するそれぞれの収入項目を第1位に挙げた世帯の割合

住民が生活する上で困っていること・不安なことについては、「近くに病院がないこと」、「救急医療機関が遠く、搬送に時間がかかること」、

「近くで食料や日用品を買えないこと」など医療を中心に生活に必要な基礎的サービスに関することを挙げる者が多い。

また、次いで、「サル、イノシシなどの獣があらわれること」、「近くに働き口がないこと」といった経済活動に関することであるとする者が多かった(図表 I-2-3)。



図表 I-2-3 生活する上で一番困っていること・不安なこと

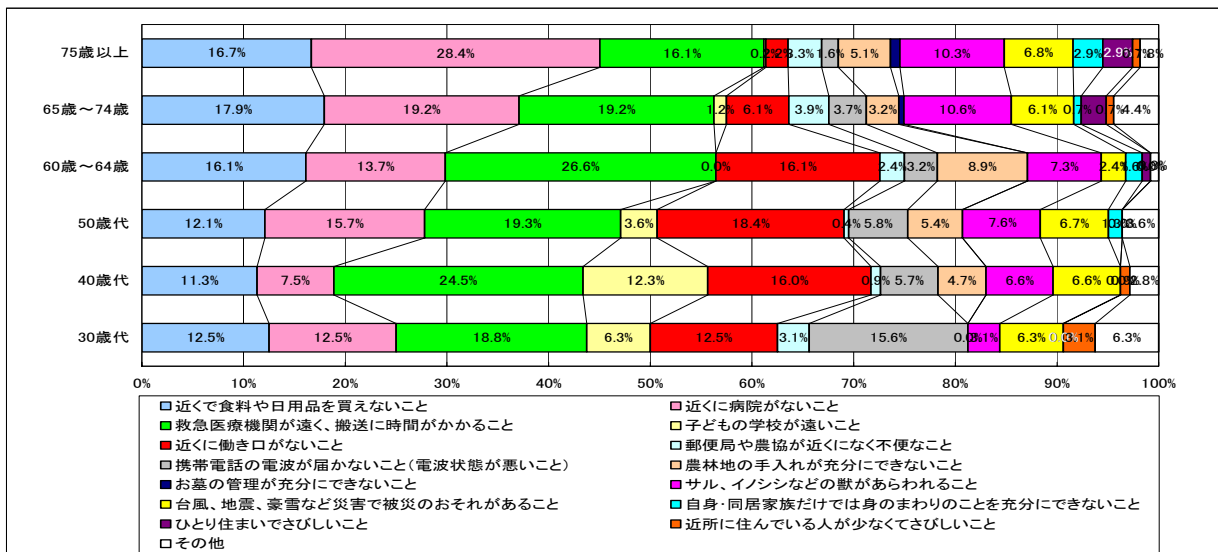
(注1)「人口減少・高齢化の進んだ集落等を対象とした日常生活に関するアンケート調査」  
(平成20年度 国土交通省)

(注2)数値は、調査世帯全数に対するそれぞれの項目を一番困っていること等に挙げた世帯主の割合

これを年代別にみると、世帯主が高齢になるほど、「近くで食料や日用品を買えないこと」、「近くに病院がないこと」、「サル、イノシシなどの獣があらわれること」を最も困っていることとして多く挙げている。

世帯主が30～64歳の世帯では、他の世帯に比べて「近くに働き口がないこと」を挙げる世帯主が多く、現役世代が居住を継続するためには雇用の確保が必要であると考えられる。

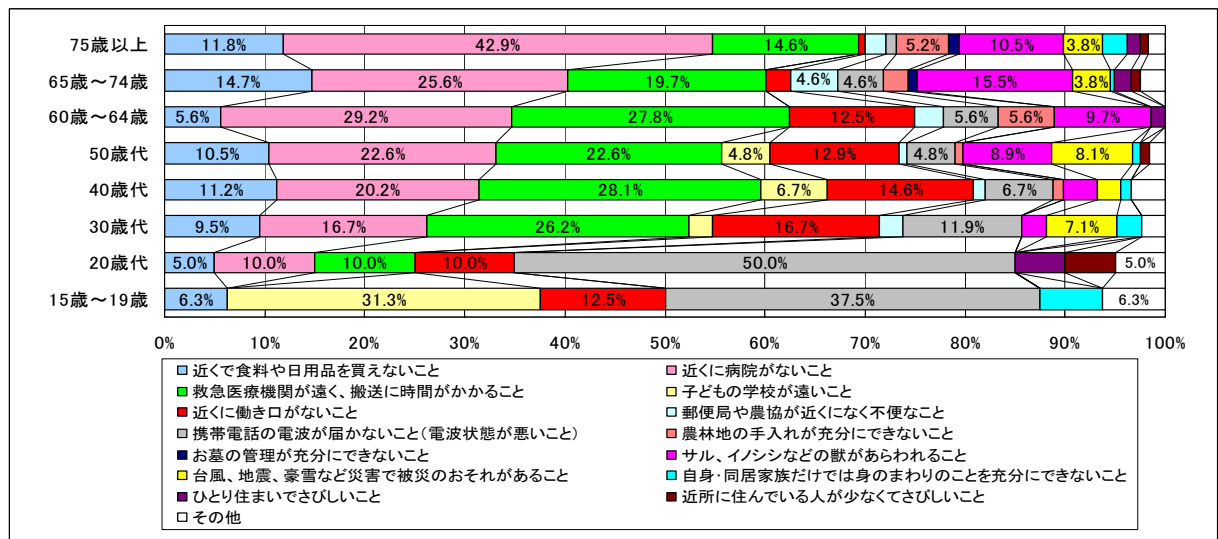
また、30代の世帯主は、「携帯電話の電波が届かないこと(電波の状態が悪いこと)」を最も困っていることとしてあげる世帯主の割合が比較的大きいことが特徴的である(図表 I-2-4)。



図表 I-2-4 世帯主の年齢別でみた生活上で一番困っていること・不安なこと

(注)「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」(平成 20 年度 国土交通省)

また、同じ質問を世帯主以外の個人に対して行ったアンケート<sup>1</sup>の結果をみてみると、住民の年齢別にみても世帯主集計と同様の傾向がみられる。また、15～19 歳、20 歳代の者で、「携帯電話の電波が届かないこと」を挙げる者が多い(図表 I-2-5)。



図表 I-2-5 世帯主以外の在住者の年齢別でみた生活上で一番困っていること・不安なこと

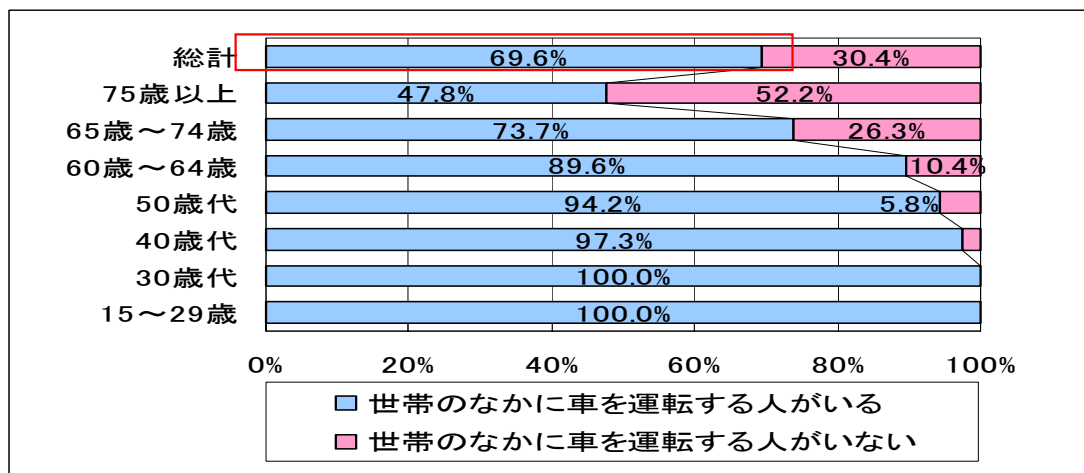
(注)「人口減少・高齢化の進んだ集落等を対象とした日常生活に関するアンケート調査」

(平成 20 年度 国土交通省)

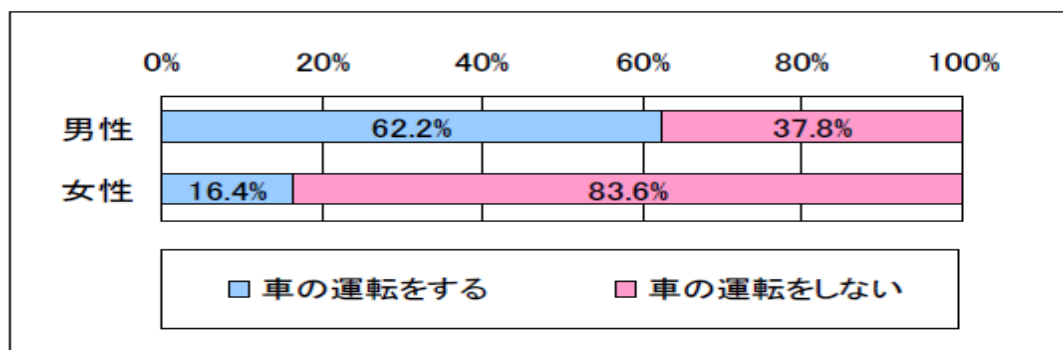
<sup>1</sup>世帯主を対象としたアンケート調査を補完するため、20地区のうち8地区において、別途、世帯主以外の15歳以上の住民を対象とするアンケート調査を実施。対象者数は964人、回答者数は494人。



都市部と比較して、公共交通網の密度の低い過疎集落においては、一般に自家用車の利用頻度が高い。このアンケート調査においても、世帯のなかに車の運転をする人がいる世帯が約7割を占めるという結果を得た。しかし、世帯主が高齢になるほどその割合は減少する傾向にあり、特に、女性の一人暮らしの世帯主については車を運転する者の割合は顕著に低くなっている(図表 I-2-6、図表 I-2-7)。



図表 I-2-6 世帯主年齢別の運転者のいる割合



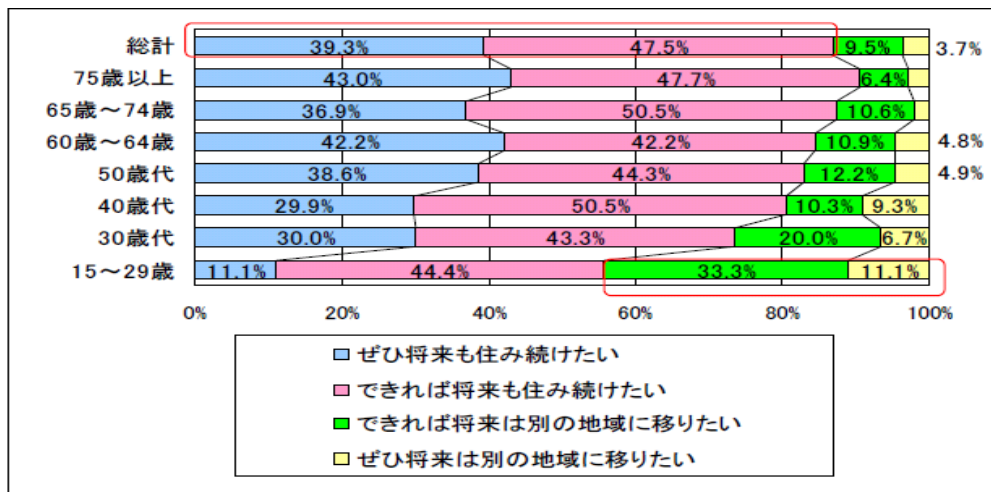
図表 I-2-7 一人暮らし世帯で運転をする割合

(注) 図表 I-2-6、図表 I-2-7 とも「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」(平成 20 年度 国土交通省)

なお、このアンケート調査結果からは、特に高齢世帯主が生活に不便さや不安をかかえている様子が浮き彫りになった。一方、住民に対する直接の聞き取り調査からは、過疎集落での高齢者の暮らしぶりが必ずしも不便で寂しいだけではなく、そこで生活することの喜び、誇りを感じ、

また、幸福感をもっている様子もうかがわれた。農作物の生産、きのこや山菜の採取、川魚釣りといった生活の糧を得るための日々の営みや、平時には農作業を協働し、災害時には安否を気遣い支えあうような人間関係の存在が、高齢者にとってそこに暮らすことの喜び、誇り、そして安心の裏づけとなっている面もあるように思われる。

将来の居留意向については、「将来も住み続けたい」とする回答が全世帯主の約9割となっている。世帯主の年代別にみると、一般に生活様式や居住地の変更が難しいといわれている高齢者に限らず、30歳代や40歳代の壮年層の世帯主についても8割近くが定住意向をもっている。生活利便性が高くなく、農業生産の条件が不利であっても、都市とは異なる魅力のあるその地に暮らし続けたいという希望と意欲をもつ人が多いと思われる(図表 I-2-8)。

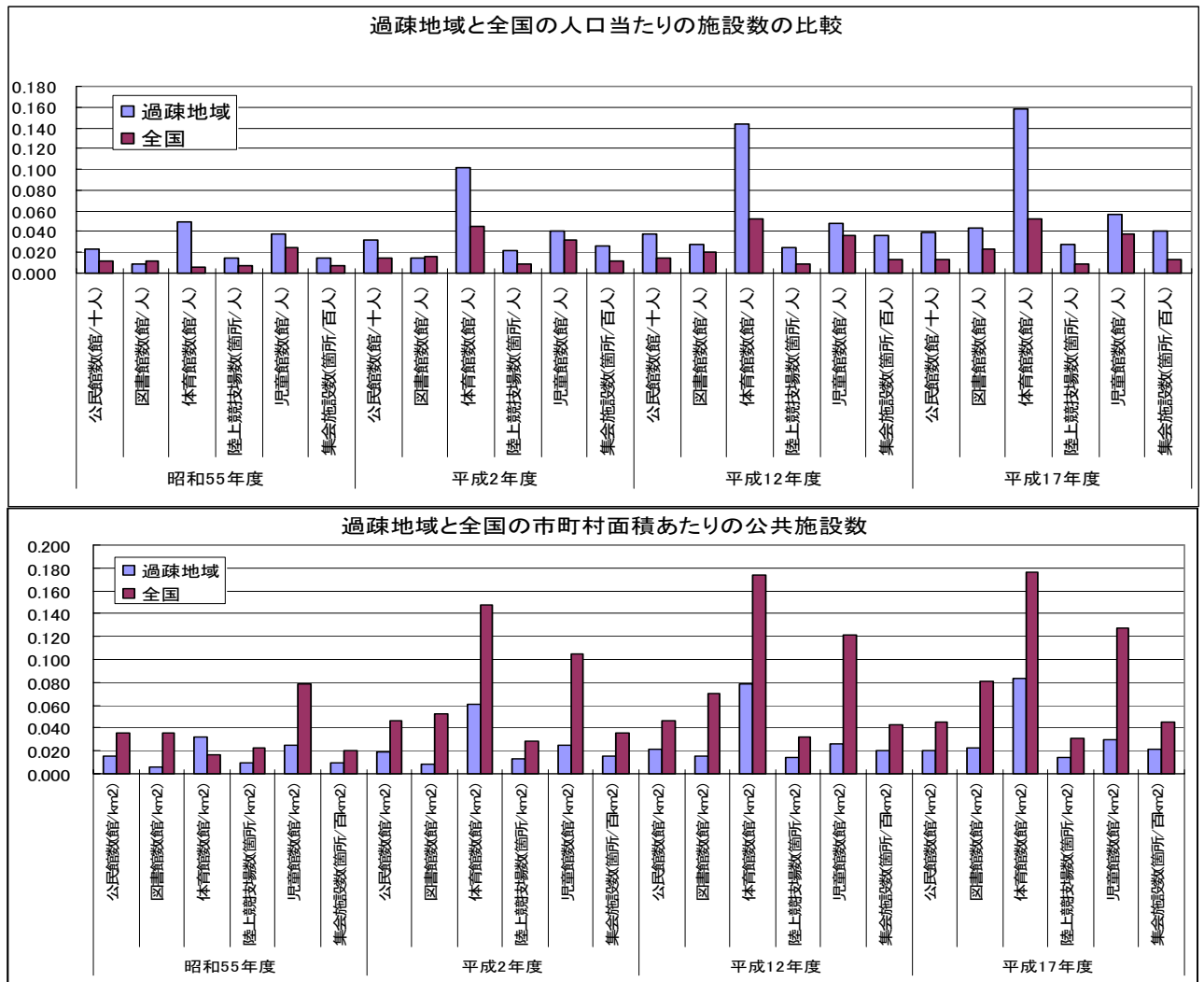


図表 I-2-8 世帯主の年齢別今後の居留意向

(注)「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」  
(平成 20 年度 国土交通省)

### 3 過疎集落の施設整備状況

過疎集落の生活に関連する公共施設整備状況についてみる。過疎集落のある市町村の公共施設整備状況について全国の状況と比較すると、教育施設やスポーツ、コミュニティ施設等の施設数は、面積あたりでは全国平均を下回っているものの、人口当たりで見ると、ほとんどの施設で全国平均を上回っている(図表 I-3)。



図表 I-3 過疎地域と全国の市町村あたりの公共施設数の比較  
(上図：人口当たり、下図：面積当たり)

(注1)「平成19年度版過疎対策の現況」(総務省)より国土交通省国土計画局作成

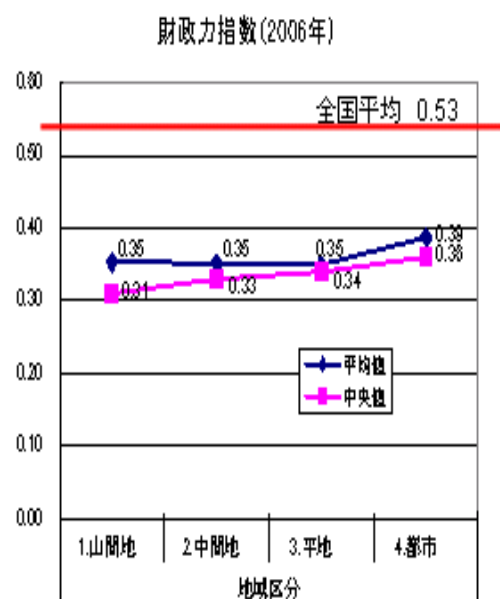
平成17年度については、一部過疎地域のうちデータを取得できない275区域について過疎地域からのぞいている。

(注2)平成20年4月1日現在、過疎地域人口割合は全国の8.4%にしか過ぎないが、面積では54.1%と国土の半分以上を占める状況となっている(「平成19年度版過疎対策の現況」(総務省))。

#### 4 過疎集落のある市町村の財政状況

平成 18 年度調査の対象となった過疎集落の所在する市町村（以下、「過疎関係市町村」という。）について、財政力の状況をみてみると、全体として過疎関係市町村の財政力は全国と比較して低い。特に、中山間地の過疎集落を抱える市町村の場合、財政力が低い傾向にある（図表 I-4-1）。

財政力指数	地域区分						合計
	1.山間地	2.中間地	3.平地	4.都市	計(1-4)	未記入	
0.00 - 0.10	26	9	1	0	36	0	36
0.10 - 0.20	3,163	1,674	1,230	99	6,166	163	6,329
0.20 - 0.30	6,275	5,927	5,657	891	18,750	87	18,837
0.30 - 0.40	4,938	5,435	7,127	1,910	19,410	55	19,465
0.40 - 0.50	2,683	2,427	2,606	1,044	8,760	2	8,762
0.50 - 0.60	1,283	1,368	1,591	771	5,013	0	5,013
0.60 - 0.70	706	548	336	222	1,812	39	1,851
0.70 - 0.80	544	337	172	1	1,054	9	1,063
0.80 - 0.90	326	110	71	0	507	0	507
0.90 - 1.00	0	0	0	0	0	0	0
1.00 - 1.10	33	35	22	0	90	0	90
1.10 - 1.20	0	0	0	0	0	0	0
1.20 - 1.30	0	0	0	0	0	0	0
1.30 - 1.40	0	0	0	0	0	0	0
1.40 - 1.50	1	4	0	0	5	0	5
1.50 -	158	43	0	0	202	0	202
小計	20,137	17,917	19,813	4,938	61,805	355	62,160
不明	44	24	45	0	113	0	113
合計	20,181	17,941	19,858	4,938	61,918	355	62,273



図表 I-4-1 過疎関係市町村の財政力

(左図：財政力指数別集落数、右図：地域区分別財政力指数)

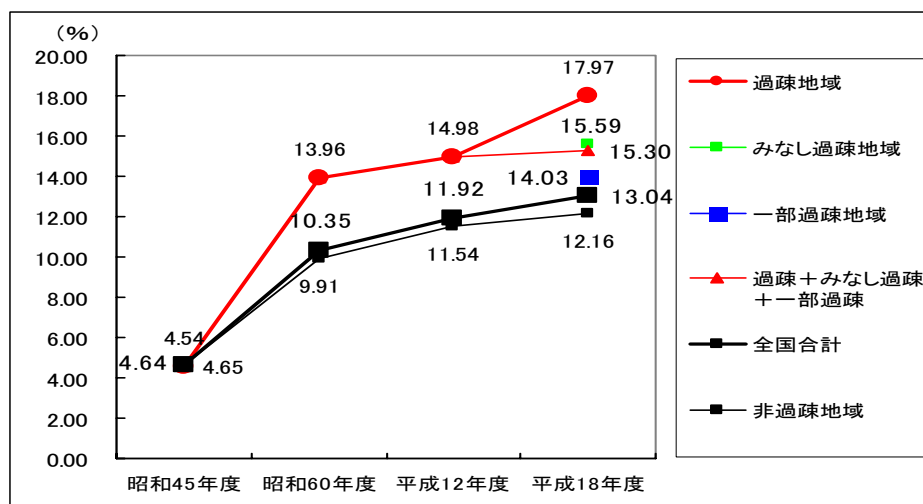
(注 1) 「地方財政状況調査」(総務省)の平成 18 年度財政力指数を用い、「平成 18 年度国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査(平成 18 年 国土交通省)」から推計(国土交通省国土計画局作成)

(注 2) 赤丸囲みは、各地域区分で最も集落数が多いもの。

(注 3) 青囲みは、北海道電力泊原子力発電所のある北海道泊村、オレンジ囲みはトヨタ自動車株式会社の本社がある愛知県豊田市。

(注 4) 地域区分は「農林統計に用いる地域区分」(農林水産省)による。

また、歳出総額に占める公債費の割合をみると、過疎地域、非過疎地域ともに上昇しているが、特に過疎地域においては、公債費比率が高くなっており、財政運営に相対的に余裕がない状況にあることがうかがわれる(図表 I-4-2)。



図表 I-4-2 公債費の対歳出総額比率の推移  
(注)「地方財政調査」(総務省)から国土交通省国土計画局作成

## 5 過疎集落のある市町村の合併の進展状況

過疎関係市町村数は、平成の大合併が本格化する前の1,210市町村(H14.4.1時点)から732市町村(H20.4.1時点)に減少している。また、現在の過疎地域(H18.3.31時点)を昭和の大合併前(昭和27年時点)の市町村の区域に換算してみると、3,467市町村となり、現在の1市町村あたりの人口規模や面積が相対的に大きく、市町村単位での集落への「目配り」が難しくなっている可能性がある(図表 I-4-3)。

図表 I-4-3 過疎集落のある市町村の合併進展状況

	市町村数	1市町村あたり人口(人)	1市町村あたり面積(Km <sup>2</sup> )
過疎関係市町村 (平成20年4月1日)	732	40,306	338
過疎地域市町村 (平成14年4月1日)	1,210	8,872	169
過疎地域市町村 (昭和27年←平成18年3月31日)	3,467	3,096	59

(注1)「平成19年度版 過疎対策の現況」(総務省)から国土交通省国土計画局作成

(注2)人口及び面積はすべて平成17年国勢調査による(平成17年国勢調査で面積のデータが取得できない区域は平成12年国勢調査による)

(注3)昭和27年の市町村数は「行政界変遷データベース(表データ)」(筑波大学空間情報科学分野/行政界変遷図データベース研究会 [http://giswin.geo.tsukuba.ac.jp/teacher/murayama/data\\_map.html](http://giswin.geo.tsukuba.ac.jp/teacher/murayama/data_map.html))を用い、平成18年3月31日を基準とした市町村コード体系等を基に推計(国土交通省国土計画局)

## II 過疎集落の抱える課題と取組みの基本的考え方

### 1 過疎集落を巡るこれまでの施策

過疎集落を巡っては、これまでも様々な施策が講じられているが、その中心になっているのは、昭和45年に制定された過疎地域対策緊急措置法である。同法は、人口の過度の減少を是正するとともに、地域社会の基盤の強化、住民福祉の向上さらには地域格差の是正に寄与することを目的とするものであり、現在までの間、10年ごとに新法が制定され、過疎対策が継続的に実施されてきた。

この法律に基づく過疎対策は、社会経済情勢の変化に応じて、内容の変更、拡充が行われているが、その基本は、起債充当率100%、その元利償還金の70%を交付税措置するという国の高率な支援のある過疎債の発行による生活基盤と生産基盤の整備である。これにより、過疎市町村の公共施設の整備率は、全国水準にキャッチアップしつつあり、住民の生活環境と経済活力の向上に貢献してきたと考えられる。

この他にも、既存施設の再編整備、地域公共交通の活性化・再生、農業生産における条件不利格差是正(中山間地域等直接支払制度)、へき地保健医療対策、公立学校施設整備、へき地学校等の教育条件改善等に対し、国の補助または補助割合のかさ上げなどが講じられている。

### 2 過疎集落の抱える課題

過疎集落を巡っては様々な施策が講じられてきたが、アンケート調査等をもつても過疎集落の状況をみると、なお多くの課題を抱えている。

#### (1) 医療をはじめとする基礎的な生活サービスを受けることが困難になっていること

従来から集落の生活サービスはそれぞれの集落内だけでなく、中心集落を中心とした圏域の中で提供されてきたが、地域全体の人口減少、高齢化が進行するなかで、そうしたサービスの確保が困難になっている。

具体的には、

- ①公的な機関の再編によりサービスを提供する機関と集落の間の距

離が大きくなり、利用が難しくなっている。また、中心的な集落内におけるサービスの提供機関の立地も分散しており、高齢者の利用に支障がある場合も少なくない。

②人口の減少により、公共交通機関の維持が困難になる一方で、高齢化の進行により自家用車の運転のできない世帯が増加している。こうした世帯では基礎的なサービスを受けることが極めて難しくなっている。

③集落のコミュニティにおいて行われてきた簡易な水道等の施設維持が人口減少によるコミュニティの衰退により困難となっている。

## (2) 集落の生活基盤となっている農林業等の維持が困難となっていること

過疎地域の集落は、年金生活の高齢者が多数を占める状況になっているが、その生活の基盤としているのは多くの場合、農林業等である。しかしながら、元来、中山間地域の農業は生産性が低く、競争力に乏しい上、林業についても、木材貿易の先行きの不透明さなどを背景に、合板メーカー等において原材料を外材から国産材にシフトする明るい面があるものの、依然として厳しい状況にある。

①人口流出により山林・農地の多くで不在地主化が進行し、山林、農地が荒れていくとともに、集落居住者の所有地にも悪影響を及ぼしている例が少なくない。

②耕作放棄地が拡大する中で、鳥獣が里まで降りてくる現象が拡大し、鳥獣被害が拡大するばかりか、農業を維持することさえ、難しくなっている例がある。

③森林の管理が十分に実施されないことにより、水源涵養や里山の生物多様性の確保など公益的機能の低下が懸念される。

## (3) 地域の活性化、自立に向けた取組みが必ずしも成果をあげているとは限らないこと

過疎集落を含む地域の活性化・自立に向けた取組みは、全国各地において行政のリードで、地域住民主体で、あるいは地域住民とNPOの連携により行われているが、成功例も少なくないものの、十分な成果をあげているとは言い難いものも多い。

①一般に、地域の活性化、地域づくりの取組みの担い手が不足している。地域づくりの方向性が明らかにならないまま、住民の地域づくりへのやる気が喪失している例もある。

②地域活性化、地域づくりの取組みがスタートしても、定着化するに至らない例、事業化しても市場ベースにのらない例など住民の活力の向上には寄与したものの、所期の目的が達成されていない例も少なくない。

#### (4) 過疎集落を含む地方自治体の財政制約が大きくなり、新たな取組みを行う余力が少なくなっていること

過疎集落を含む過疎関係市町村では、人口減少、高齢化が全域で進行しており、税収不足の一方で経常支出が増大し、地域づくりのための施策を講じるための財源が乏しくなっている。

### 3 取組みの基本的考え方

このような過疎集落の抱える課題に対応していくために、次のような基本的考え方をもって取り組む必要がある。

①我が国の総人口が減少局面に入っている中で、過疎集落を含む地域において人口増加を目指して地域の活力を向上させようとする取組みは、その実現が極めて困難であること。

②過疎集落の居住者の大半が、今後とも過疎集落に居住し続けることを希望しており、そこに暮らす人々の生活の安定を確保することを第一の課題とすべきこと。

③このため、新規投資にこだわることなく、既存施設の効果的な利活



用と、維持更新・運営の持続可能性に力点を置くこととし、特に、手軽に利用できる移動手段の確保、医療のプライマリーケアの充実、対面でのコミュニケーション機会の充実を図ることが必要であること。

④地域の基盤となる農林業等の維持を図るとともに、地域を支える内発型の産業の起業を促進することが必要であること。

この場合、地域由来の生産資源を複数種類の財・サービス生産に共有活用することによって、生産コストの縮減を図る、いわば「範囲の経済性」の発揮を図るべきこと。

⑤地域の活性化の取組みについては、地域住民を元気づける取組みから市場ベースにのる産業の育成まで目的を明確化して進めること。

特に、取組みを担う人材の育成に力点を置くべきこと。

⑥生活サービスの確保や地域活性化にあたっては、取組みの実施にふさわしい地区の単位を設定し、効果的に取り組むことが必要であること。

⑦合併市町村等においては、過疎集落の住民の意向を汲み上げるため、住民の一体感が確保できる地区単位での住民自治の活性化を図り、地域づくりに取り組むことが必要であること。

⑧財政制約に十分に配慮し、より効果的な取組みが必要であること。特に、優先順位を明確にし、施策の取捨選択を行う必要があること。

### Ⅲ 基礎的な生活サービスの確保

現在の過疎集落においても、かつては集落を基本単位として集落内での相互扶助機能の発揮や、中心的な集落と複数の基礎集落のまとまりのなかで、日常的な生活に必要な基礎的サービスや生産活動の維持、展開が図られてきた。

そのための基盤として、これまで公共施設の整備等に注力されてきた。こうした基盤整備は地域に活力をもたらした面もあるが、これからは施設の選択的更新、過疎集落住民に対して必要なサービスを如何に供給するか、そのための障害を如何に取り除くかという観点からの施策が、より重要なものとなってきている。

#### 1 持続可能なサービスの提供

過疎地域においては、今後、一層の高齢化の進行と世帯数の絶対数の減少が見込まれ、日常的な医療、福祉、買い物、地域交通等の基礎的な生活サービスの提供が困難になる地域が増加することが懸念される。

過疎集落の住民生活の安定を図るためには、拠点となる集落を中心とした周辺集落とのネットワークで基礎的な生活サービスを提供する仕組みに再編することが求められている。

具体的には、

- ①日常的な医療、福祉、買い物、地域交通等の生活に必要な基礎的サービスを提供する、小さな拠点を整備すること
- ②運転免許を保持していない者や高齢者が気軽に利用できる移動手段を設けること
- ③こうした小さな拠点の整備を補完する形で、移動販売など戸別のサービスを維持すること

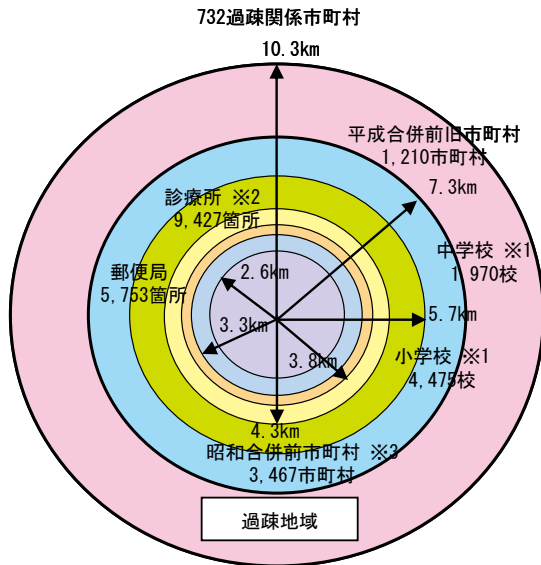
が必要と考えられる。こうした取組みにより、基礎的な生活サービスを持続可能なものとするとともに、各戸と拠点との間の心の通ったコミュニケーションを確保し、住民の安心感や満足感を確保できると考えられる。なお、利用したい施設が数百メートル離れているだけで高齢者の利便性は大きく損なわれ、高齢化の進む過疎地域では施設の集約化が強く求められていることについて留意が必要である。

また、これまでの過疎対策の結果、蓄積されている公共施設ストックについては、将来の地域の展望を踏まえて有効に活用するべきであり、必要なものを選択的に維持・更新、複合施設化することによって、新規の投資コスト、既存施設の維持管理・運営コストを縮減できると考えられる。

なお、教育については、欧米のようにスクールバスの活用により通学範囲を拡げる一方、都市に頼らざるを得ない高等教育については通学や下宿にかかる費用負担への配慮を検討すべきである。

## 2 新たなサービス提供単位の考え方

集落の住民が最も重要視している医療を支える診療所についてみると、その経営を成り立たせるには少なくとも2,000人規模の診療圏が必要であるとの指摘がある。基礎的な生活サービスの提供が経営として成立するためにはその提供範囲には一定以上の人口規模が必要である一方で、住民が身近さと一体感を実感でき、住民が相互扶助の意欲を喚起できるという点からは、地域単位は小さい方が望ましい。財政・経営面と住民満足度の両面から、両者の折り合う最適と考えられる単位を見出す必要がある。事例や現場の感覚から判断するに、この最適範囲は、一般には現状の中心的な集落の機能提供範囲よりも広域で、かつ基礎的自治体の区域よりも狭い範囲になると考えられる。例えば、昭和の市町村合併前の旧村単位あるいは中学校区くらいの範囲が想定される。ただし、中学校も統廃合が進んでいるなど、地域の状況に応じて最適な範囲を判断する必要がある。



	数(A)	過疎関係市町村人口(B)※4	1当たりの人口数(B)/(A)
関係市町村 (H20. 4. 1)	732	29,503,955	40,305.9

	数(A)	過疎地域人口(B)※4	1当たりの人口数(B)/(A)
平成合併前旧市町村 (H14. 4. 1)	1,210	10,734,718	8,871.7
昭和合併前旧市町村 (S27) ※3	3,467		3,096.3
小学校 (H17年度) ※1	4,475		2,398.8
中学校 (H17年度) ※1	1,970		5,449.1
郵便局 (H18年) ※5	5,753		1,865.9
診療所 (H17年度) ※2	9,427		1,138.7

図表Ⅲ-2 過疎地域の学校区等ごとの距離(模式図<sup>(注)</sup>)及び人口規模(右表<sup>(注)</sup>)

(注) 「平成17年国勢調査(平成17年国勢調査で面積のデータが取得できない区域は平成12年国勢調査)」(総務省)の人口、面積から国土交通省国土計画局が作成。

模式図における距離表示は地区単位、施設あたりの平均面積を円形にした場合の半径の値である。

(注1) 小、中学校数(※1:分校込み)は「公共施設状況調」(総務省)(一部過疎地域のうち275の旧市町村ではデータを取得できないためカウントされていない)。

(注2) 診療所数(※2:常設のみ)は出典及び括弧書き記載は注1と同じ。

(注3) 旧市町村数(※3)は「行政界変遷データベース(表データ)」(筑波大学空間情報科学分野/行政界変遷図データベース研究会[http://giswin.geo.tsukuba.ac.jp/teacher/murayama/data\\_map.html](http://giswin.geo.tsukuba.ac.jp/teacher/murayama/data_map.html))を用い、平成18年3月31日を基準とした市町村コード体系等を基に推計(国土交通省国土計画局)

(注4) 過疎関係市町村人口・面積(※4)については、一部過疎地域に指定されている市町村の過疎地域以外を含む。

過疎地域人口・面積(※4)については、一部過疎地域に指定されている市町村の過疎地域以外を除く。

(注5) 郵便局数(※5)は地図情報による。

たとえば、広島県との県境に位置する、人口規模3,080人、面積約76km<sup>2</sup>の岡山県新見市旧哲西町では、地域医療の確保を望む住民意見を反映して、内科・歯科診療所を、保健福祉センター、図書館、生涯学習センターなどの公共施設と道の駅との合築で整備した。この施設内の内科診療所は年間延べ利用者数は1万人を超え、健全経営を保っている。施設の複合化は集客効果を発揮し、施設全体の利用者数を増加させており、NPO法人の福祉有償移送サービスは自家用車による移動のままならない者のアクセサビリティの改善に貢献している。NPO法人が図書館の指定管理者となり、住民ボランティアの協力を得るなどの住民参加型の管理・運営を行うことによって、複合施設全体の管理・運営コストの縮減と利便性の向上に成功しているようである。

### 3 サービス提供の担い手の機能分担と育成

サービス提供の担い手については、従来の機能分担関係にとらわれず、基礎的自治体、各種組合、NPO、民間企業、自治会、地域住民、自然学校など地域資源を活用しようとする者など地域関係者がそれぞれの能力を客観的に評価した上で、分担することが望まれる。

拠点施設の運営、個別サービスの提供コストを縮減し、またはサービス水準を高めるために、担い手となる団体、個人が多数の機能を分担する工夫も必要であろう。

特に、地域に密着した、住民に慣れ親しんだ既存組織（郵便局、農協、地元商店）には、地域福祉をはじめとする多様なサービス提供や行政の窓口業務、運送、廃棄物の収集等、地域の「公共的な」サービス提供の担い手となることが期待される。

このような施策を実現するためには、現場の行政や地域において、総合的かつ戦略的な視点から企画立案、調整等を行い得る人材の配置をあわせて考えるべきであり、人材の確保・育成を推進し、担い手として確立させる必要がある。

地域マネジメントのリーダーの負担が大きいこと、また、リーダーが地域外部の者である場合には、地域内の受け手が必要であることを考えれば、地域外と連携・調整できる、リーダーを補佐できる地元の人材の確保も必要である。

過疎地域での取組みに関心をもつ者が増えているとの指摘があるが、価値観の変化に頼るだけでなく、過疎地域における活動について、大学のカリキュラムへの取り込みや本人のキャリアアップとして認識される仕組みも必要であろう。また、地域は、どのような人材を求めるのか、どのような条件で受け入れるのか等の詳細を明らかにするよう努める。その上で、そうした情報が、そうした情報を求める人材に届くよう適切に発信される必要がある。このマッチング機能を強化するために、活動したい者と地域とを仲介する専門的な組織の育成が求められる。

#### 4 実態把握の必要性

新たな仕組みの検討にあたっては、まずは、地域の人口構成や基礎的自治体の財政力等の地域に関する基礎的な条件を客観的に把握し、将来を見通す必要がある。現在、社会・経済統計、地域統計については、市町村合併の影響もあり、国や地方公共団体がそれぞれにHP、統計データ集などで公表しているものの、市町村単位よりも詳細なデータを得ること、特定地域の各種データを横断的に収集すること、地域間でデータを比較すること、特定地域のデータを時系列的に収集することなどが、いずれも困難になりはじめている。詳細な地域統計とマクロ次元の社会・経済統計体系を同一体系として、近隣区次元、市町村次元、さらには全国次元までの各地域単位までを一体的・連続的に取り扱い、かつ、各種の社会・経済統計、地域統計を横断的に収集、活用できる利用者本位のシステム設計が望まれる。

## IV 生活基盤としての農林業等の維持

### 1 持続的な農林業等の必要性

過疎集落での居住を継続するためには、生計を維持できる一定水準の収入の確保が不可欠である。過疎地域の中でも、条件不利地域である中山間地域等においては、圃場の拡大による農業生産性の向上は困難な地区が多く、こうした地区では多職の複合経営、「半農半X」とよばれる働き方が所得確保の基本モデルとなると考えられる。

各人のライフステージや新規移転してきた者であるかどうか（Iターン者か、専門的な農林業労働者か、年金世代か等）により、生活維持に必要な収入額、農業・林業やそれ以外の業からの所得に占める割合は変わってくるものの、いずれの場合でも生活の基盤として持続可能な農林業等の実現を図る必要がある。

なお、林業については、山林そのものが最大の地域資源であり、新たなビジネスの創出の可能性もあると考えられることから、次章においてふれることとする。

### 2 管理放棄地の問題

農林業の前提となる農林地等においては、担い手の減少、経済資源としての魅力の低下などから農林地が管理放棄されて荒廃している状況がみられる。さらに、不在地主化が急速に進んでおり、所有者不明の農林地や原野も増加していると考えられる。特に共有地については関係者が多く、利用する際に多大な調整・手続きコストが発生するなど深刻な問題となっている。

また、管理放棄された近隣農林地が現居住者の生産活動にもたらす獣害・病虫害の拡大をいかに抑止するかについても課題である。獣害は中山間地域の過疎集落の多くの住民にとって、日々の悩み事であり、営農意欲を減退させている過疎集落も少なくないとされている。このように、管理放棄地が周辺土地利用に悪影響を及ぼしている場合、その抑制を目的とした当該管理放棄地の管理行為を、周辺土地利用者が簡便な手続きで行える仕組みづくりの検討が必要である。

全国的にボランティアな農林地の管理の取組みが進展しており、こうした取組みを一層拡大させる必要があると考えられるものの、この取組みを進めることによって、どの程度の規模の農林地をどの程度の水準で維持できるのかの見通しは明らかではない。もし、市場的な方法とボランティアな方法とをあわせても、全国の中山間地域のすべての農林地の利活用を将来的に持続しようとするのは現実的な対応ではないならば、マクロ的には、将来的に生産資源としての利用が可能なもの、災害発生防除、水源涵養など市場では評価されない機能の維持を目的とした管理を要するもの、必要最低限の管理を行ったうえで自然の推移に委ねるものとの適切に精査分類し、よりの確な措置を講ずる必要があるだろう。

農林地等を将来的に適正かつ効率的に利用・管理していくため、土地の権原をもつ者が適正かつ効率的に利用する責務を果たすよういかにして経済的に動機付けるか、所有に拘ることなく、土地を適正に利用管理する意欲と能力のある者にいかにゆだねるかが課題であり、そのための施策体系の構築が必要である。



## V 地域の活性化に向けた取組み～新しい産業の創出

過疎集落においては、地域のオリジナリティで付加価値をつけた財サービスの地域外への提供などによって、収入を増加し、地域を活性化する取組みに挑戦する事例も少なくない。

過疎集落における自然や空間はそこにあるだけでは、集落外部の者、とりわけ都市住民にとっての魅力とはなりにくい。地域の意志と外部の者が共有する価値として共感されることで、持続や発展の可能性が生まれることを認識する必要があるのではないかと考えられる。

なお、こうした地域活性化の取組みについては、地域住民の参加を促し、いわば、地域を元気づける段階、持続的な活動として定着する段階、外部の市場に受け入れられ採算ベースにのる段階などいくつかのステージがある。そもそも取組みの目的を「地域を元気づける」ことにおくのか、「市場ベースにのること」におくのかを明確にしておくことが重要であると思われる。

### 1 地域資源を活用した産業創出

過疎集落における地域資源を活用した産業創出としていわゆる第六次産業化の取組みが各地で展開されている。第六次産業とは、農林産物を第一次産業の産品として出荷するにとどまらず、それらの産品を加工、製造販売などを手掛け、さらに農家民泊や観光農園などの第三次産業とも組み合わせる総合産業を示している。

地域資源を最大限に活かし、それに関連する付加価値をできるだけ地域内で創出しようとするもので、収入の増加など一定の成果をあげている事例が多数みられる。こうした産業分野の育成について検討を深め、情報を発信・共有することが求められている。

#### (1) 地域の実情に応じたビジネス環境の整備

地域産業は、地域固有の資源を活用し、他の地域と差別化を図ることにより付加価値を上乗せするものであることから、ビジネスとして成立させるためには、消費者の視点を踏まえたマーケティングの役割が大きい。一方、地域産業の担い手は、地域の住民団体やNPO、農林

業の生産活動を中心にしてきた人などが多く、マーケティングに関する知識や技術などが乏しい面がある。したがって、外部の専門家の活用などを図り、マーケティングの自前化、地域ぐるみのライフスタイルの提案、地域ファン（見込み顧客）の確保とコミュニケーションなどにより、マーケティング機能を構築すべきである。また、この際、地域の活動内容に適した専門家を紹介する中間支援組織の役割や、地域における中間支援組織の設立支援、活動促進についても検討を深めることが必要である。

## （２）地域資源の発掘とビジネス立ち上げ支援

地域を守っていくためには、外部の事業の誘導を待つのではなく、自らの地域が特徴あると思えるようなものを内発的に作り出していくことが重要である。そのため結果として失敗もありうべしという、モデル的な、いわば研究開発、社会実験のような取組みにも支援が必要である。例えば、活動の立ち上げに当たっての初期投資のリスクを分散する仕組みを検討すべきである。

ビジネス立ち上げ期のリスク分散の仕組みとしては、兼業による担い手確保が一つの手法として期待できる。例えば、農山漁村のエコツーリズムについては、住民がボランティアなどでガイドを始めてみるという事例が見られる。当初の段階では、ガイド専業ということはまずありえないので、半農業、半林業、半会社員等の形態で地元住民自らが実施することで、リスクを抑えつつ、規模を拡大することが期待される。

また、やる気と能力のある人材の発掘と育成や廃校などの遊休資産を活用したインキュベーション（挑戦機会の提供）など、人材育成機能を構築することも重要である。

さらに、地域産業は、外部からはその内容が見えにくく、消費者にとって不安が大きいと考えられる。現在成功している事例の中には、生産者の地道な努力などによりリピーターを確保しているものもあるが、より根本的に消費者の不安を解消し、消費者の裾野を広げるためには、第三者による品質保証制度などを検討することが必要である。

例えば、エコツーリズムについては、ヒト、団体、プログラム、地域の4つのレベルで、品質を保証するための認証制度などが考えられる。

### (3) 活動を継続させるための体制の構築

地域産業は、立ち上げから成果が出るまで、長い時間がかかることが多い。活動を継続させるためには、人材の育成、地域資源の管理、資金の確保など、取り組むべき課題は多い。

例えば、資源管理については、地域資源を単に生活の一部として扱うだけでなく、経営資源として適正に管理することが必要であり、山林などの地域資源を束ねる機能を構築し、作業の集団化から経営の集団化へと発展させる必要がある。また、資金を確保するためには、民間から積極的に資金調達するなど、地域アセットマネジメントを最適化する視点が必要である。

## 2 林業ビジネスの可能性

過疎集落のなかでも中山間地域にある集落においては、山林を所有する住民が多い。エネルギー革命や、外材と代替材の普及以降、林業は低迷し続けているが、豊富に蓄積された森林資源を活用したビジネス展開の可能性に対する期待は大きい。

林業が地域の生活基盤としての役割も担っており、この場合より実態に即した取組みとして、例えば建設機械と林業機械との機械のサイズや機能の違いと作業員の教育訓練といった課題に対して対策を講じることによって、建設業者の林業進出も可能ではないかとの指摘がある。

また、専門家ではない一般の者でも、複業の一環としての「軽い林業」を実現するための林業労働を行う条件整備として、例えばペレット工場の設置など多品種少量生産を行うための設備投資が必要との指摘がある。

### (1) 林業と森林管理の関係

我が国の森林管理においては、林業経営の観点からの生産性の向上と適切な森林管理の観点からの公益的機能の発揮という二兎を追う必要

がある。林業が生業として成立することにより、森林の持つ公益的機能が向上し、山村の活性化にもつながる面もあると考えられる。

その一方で、生産性追求と公益的機能向上を区別した土地の計画的利用が必要である。例えば、立木成長力、道路整備の難易度など地位・地利の面で条件が不利なために林業経営を継続することが困難な人工林には、生態系の多様性を回復させる観点から新たな管理を導入するなどして、メリハリのある森林ゾーニングにより、林業経営が可能な区域を明確化することも重要であるとされる。

## (2) 地域における林業経営の可能性

林業については、近くの木で家を造る運動のような地産地消の製材品利用と集成材・合板の部門とは、区別して議論する必要がある。集成材・合板への利用については、合理化によるコスト削減を徹底することが求められる。一方、地産地消の製材品利用については、地域の林業、環境、生活の観点からマーケティングをしっかりと行い、こだわりを持って木を育て、地域のユーザーに高くても買ってもらえるような努力が必要である。木工と住宅製材の組み合わせなど現地におけるライフスタイルを含めて提案していく必要がある。

林業の収益性を向上させるため、経営にあたってのコンサルタント機能の充実、地域外からの資金導入など（森林ファンド等）の仕組みが必要であると考えられる。また、小規模であれ内外からの信頼を得る手法としては、国内・国際認証の取得なども有効である。

## (3) 林業の経営環境整備

森林施業や山林所有の集約化による効率的な森林経営の実現のため、

- ・境界の明確化（公図混乱地域は、隣接者の特定も難しい）
- ・森林データの整備と公開（植栽樹種、樹齢、面積、蓄積）

など、森林評価に必要な基礎情報の一層の精度向上が望まれる。

森林データの整備と公表にあたっては、個人情報保護に適切に配慮しなければならないため、公的機関が整備するべきであるとする意見がある。

また、林業就業者の高齢化により、今後は、植林や保育関係の労働力の維持が困難であり、路網整備等により労働の軽減、労働条件の改善、林業事業体の経営基盤の強化を図るなど、林業労働力の確保と育成に努める必要がある。

### 3 グリーンツーリズムの展開

過疎地域においては、観光による地域活性化への期待が大きいですが、とりわけ、農山村での滞在体験そのものを取り扱うグリーンツーリズムについては、第六次産業の一環としても多くの地域での取組みが可能であると考えられる。こうした取組みは、過疎集落住民の収入確保の手法であると同時に、日常的でありふれたものであったものの価値を見出すきっかけになる取組みであり、その展開が期待されている分野である。

一方、ツーリズムの成否は他の事業分野と同様、人材の育成から地域資源の活用、マネジメントなど多くの要素にかかっており、市場ベースにのるためには様々な条件のクリアが必要である。

### 4 エネルギー負荷・環境負荷軽減の推進

中山間地で豊富な森林資源を活用することで、バイオマスエネルギーの利用を推進し、CO<sub>2</sub>の排出削減を実現することができる。森林を適正管理することにより、成長量を高めてCO<sub>2</sub>吸収効果を増進できるのではないかと考えられる。

また、森林等の既存の地域資源と最新技術とを組み合わせることで、地域に必要なエネルギー供給を確保し、再生可能エネルギーの生産・消費の最先端モデル地域の成立可能性が考えられるのではないかとの指摘がある。

このような取組みのインセンティブとしては、温室効果ガスの排出量削減のためのカーボン・オフセットの推進が考えられる。確実な排出削減・吸収があること等の一定の基準を満たしていることを確保するオフセット・クレジット（J-V E R）制度等を活用して、化石燃料から未利用林地残材へのボイラー燃料代替や森林管理等を推進することが重要である。

## VI 取組みの具体化に向けて

過疎集落を巡っては、行政コストがかかりすぎるため移転集約させるべきだといった指摘もあるが、過疎集落において居住を維持するコストと都市部に移転した場合のコストとを比較することは困難である。アンケート調査から明らかなどおり、過疎集落の居住者の大半が現居住地に住み続けることを希望していることから、こうした移転論は現実性に乏しい。そもそも大都市であろうと地方であろうと、現にその地に居住している人々に対し、行政コストの視点のみから居住地の移転を論ずることは適切かどうか疑問がある。

### 1 取組みの主体

#### (1) 基礎的自治体

過疎集落の基礎的自治体には、一定の財政規律のもとで、住民のニーズを的確に反映した行政サービスを効果的かつ効率的に提供する行財政運営を行うことが求められている。従って、過疎集落に関する施策・取組みはまず、基礎的自治体が講ずべきものである。

基礎的自治体は、地域の現状把握を行い、住民の意向を確認し、将来を見通し、住民とともに将来のあるべき地域像を描き、設計し、事業を実施していくという新しいが本来的な仕事に果敢に取り組むことが期待されている。

一方、こうした取組みを行うには、相応の企画立案・調整が必要となる。基礎的自治体は、必要に応じてこれをサポートする外部の専門家などの知見を取り入れる等により、企画立案・調整力を高める必要があるが、多くの自治体は人的にも制約が大きく、NPOなど外部の力を借りることは不可欠であると考えられる。

#### (2) 都道府県

都道府県においては、広域地方行政の担い手として、過疎集落の属する基礎的自治体の行政域を超える取組み課題を中心に企画立案・調整することが求められる。たとえば、高次の医療・福祉、高等教育、地域ブランドの確立などの面での取組みが期待されている。

また、基礎的自治体の行政体制において不足しがちな専門的知識の提供やそうした知見を有する人材の育成に対する協力を一層積極的に行っていくことが望まれる。

### (3) 国

国においては、過疎集落の現場の実態、関係方面からの意見、各種統計データをよく調査し、過疎集落を巡る課題の背景となっている事実をしっかりと把握する必要がある。それらを踏まえ、その課題を解決するための制度設計を行うこと、過疎集落の持続可能な地域づくりの方針を示し、地方公共団体や関係者がそれを実施するために必要となる支援と調整を行うことが要請されている。とりわけ、過疎集落における基礎的な生活サービスの維持のための制度の構築は極めて重要な課題であると考えられる。

また、全国的なレベルで過疎集落における先進的な取り組みばかりでなく、必ずしも成功したとは言えない事例も含め必要な情報を収集し共有化することが望まれる。地方公共団体、地域住民、地域の各種団体、NPO、ボランティアなど取り組みを始めようとする者や、取り組みを行っている者が互いに学びあう機会を増やすことにより、全国の過疎集落の地域づくりを行う者を支え、生活の安定施策や地域活性化の技量のレベルアップを図ることが求められている。

### (4) 住民、NPO、企業など「新たな公」

地域住民、NPO、企業などの多様な民間主体が地域の担い手として、地域の住民の生活を支え、地域活力を維持する機能を果たしていく「新たな公」の考え方が広がってきている。その活動自身を通じた社会貢献が参加者の自己実現につながるとともに、社会的サービスの充実、地域の活性化、行財政負担の軽減効果が期待できるなど、その意義は大きい。

特に、過疎地域の基礎的自治体は財政の制約が大きいことに加え、人的にも対応の難しいことが少なくなく、行政の補完という以上に主体的な地域づくりの担い手として住民、NPO、企業などの多様な主体の参加が望まれる。

## 2 取組み支援のあり方について

過疎集落を巡る生活の安定、地域の活性化に対する取組みに対する支援については、①施設の新設から既存施設の維持・管理及び運営に対する支援に重点を移すこと、②施設整備事業に、その施設の提供にかかる人材確保措置も併せ行うなど支援の総合化を図ること、③地域の条件に応じた取組みが行えるよう、自治体の裁量が大きくなるような支援方法をとることが重要であると考えられる。

この場合、試行的な取組み、実験的な施策など前例にとらわれない、必ずしも成果が明確でない取組みに対しても支援が行えるような仕組みが必要であると指摘されている。

また、過疎集落の経済社会状況は都市部のものとは相当に異なるため、地域の実情に即した柔軟な制度・ルールなどが必要ではないかとの指摘もある。たとえば、エコ・ツーリズムの関係では、農家に民泊する場合の輸送、消防設備等のない旅館への宿泊、農地等の貸与、自家製の酒の提供などについて既存の規制制度の見直しが必要との指摘もある。さらに、不在地主の問題など居住者の生活の安定を守るためのより簡便な解決方策の検討なども必要であると考えられる。

さらに、様々な仕組みを活用するためには、一定の企画立案・調整力が現場の行政や地域に求められることから、人材の確保・育成も同時に重要である。このため、地域づくりの要となる団体、ボランティアの活動の立ち上げや維持のためのコスト低減手法や地域のリーダーやマネージャーの戦略的かつ計画的な育成方策について一層の検討が必要である。



## おわりに

我が国社会は、急速な高齢化を伴いながら、人口減少局面に入った。また、世界的には食料、水、資源・エネルギー、環境など各分野で成長の制約を強く意識され、現在の我々は時代の転換点に立っていると指摘されている。過疎集落は高齢化を先行的に経験している地域であり、そこでの取り組みは、今後急速に高齢化が進む大都市部の団地などでの高齢者の暮らしやすいまちづくりを進める上で、一つのモデルとなりうるものである。また、資源・エネルギーの自給自足の可能性を有し、また、地球温暖化ガスの吸収源である森林を多く擁する過疎集落の脱温暖化・環境共生型ライフスタイルの実践やその可能性は、再評価されるべきであると考えられる。

本研究会では過疎集落の生活の安定のための施策について検討を進めてきたが、今後は、さらに、過疎集落の果たす国土管理機能の評価、過疎集落と一体となって広域的な生活圏を形成する地方中小都市の整備など多面的な検討が必要であり、そうした様々な課題に対し、国・地方一体となって取り組みを進めることを期待したい。

## 過疎集落研究会 委員名簿

(敬称略 50音順)

座長代理	おかざき 岡崎	まさゆき 昌之	法政大学現代福祉学部教授
座長	おだぎり 小田切	とくみ 徳美	明治大学農学部教授
	てらざわ 寺澤	けんじ 健治	住友林業株式会社山林部グループマネジャー
	ひろせ 広瀬	としみち 敏通	NPO法人日本エコツーリズムセンター代表理事
	ふかい 深井	まさし 正	NPOきらめき広場事務局理事
	ふじやま 藤山	こう 浩	島根県中山間地域研究センター科長
	まえだ 前田	かずひこ 和彦	高知県地域づくり支援課中山間地域対策担当チーフ
	まき 牧	だいすけ 大介	株式会社トビムシ 取締役
	やまもと 山本	しんじ 信次	岩手大学農学部附属寒冷フィールドサイエンス教育 研究センター准教授

## 過疎集落研究会 検討経緯

(第1回) 平成20年12月5日 (金)

### 議 事

- 1 委員の紹介
- 2 研究会設立の趣旨について
- 3 過疎地域における集落の現状と課題について

(第2回) 平成21年1月26日 (月)

### 議 事

- 1 過疎集落における生活安定策等について
  - ① 深井委員
  - ② 前田委員
- 2 論点について

(第3回) 平成21年2月18日 (水)

### 議 事

- 林業の維持・継続、経済発展の可能性等について
- ① 寺澤委員発表
  - ② 牧委員発表
  - ③ 山本委員発表

(第4回) 平成21年3月5日 (木)

### 議 事

- 第六次産業化やエコツーリズム等による経済発展の可能性等について
- ① 藤山委員発表
  - ② 廣瀬委員発表
  - ③ 岡崎委員発表

(第5回) 平成21年3月26日 (木)

### 議 事

- 研究会のとりまとめについて

(第6回) 平成21年4月17日 (金)

### 議 事

- 研究会報告書(案)について

## 研究会における委員からの主な意見

### 1. 過疎集落の再生・活性化の必要性は何か。また、国が関与すべき理由は何か。

(必要性について)

- 過疎集落を含む日本のムラは自然から必要なものを持続可能な形で取り出してくる「知的財産の宝庫」。自然はなくなならないが、ムラがなくなれば知的財産は消失してしまう。この知的財産は身体的技法を伴う「技」であるため、文字や映像の情報が残るだけでは不十分である。
- 国土環境管理・ソーシャルキャピタルの保全や島嶼・離島については国境管理等の国土管理の観点から過疎集落の存続が必要ではないか。
- 伝統文化等の伝承保全、若者世代の新居住空間の創出、環境教育の観点から過疎集落の存続が必要ではないか。
- 過疎の問題は、過密の問題をどのように解決するかということと全く重なってくる。双方をうまく政策的につなぎ合わせて、人の流動も併せて行っていくことが必要。過疎集落と都市とをつなぐ取組が重要ではないか。
- 財政のトランスファーについて国民の合意を得るには、過疎集落の衰退指標だけではなく、役立っているという指標を示す必要があるのではないか。
- 過疎集落は困っているから助けてあげるということではなく、中山間地域がつぶれてしまったらどのような不利益が全国でおこってしまうのかということをきちんと説明すべき。
- 従来の過疎・中山間地域対策の都市との格差是正という都市軸のタテの考え方ではなく、都市との違いを活用した田園軸（ヨコ）を考え、集落から食料長期供給、二地域居住、自然体験、災害疎開などの分野で都市と協働することで、田園・都市軸の複合化で新たに国土の奥行きを創出するべきではないか。その際、医療、教育、情報といった不可欠な格差是正は行うべきである。
- ニュータウンの衰退の問題など、都市も「限界化」しており、ますます農村地域の限界化への対策を急がなくてはいけない。
- 輸出主体型の経済が限界を迎えている今こそ、地域の活性化により内需の拡大やヒト・カネの流動化を推進する必要があるのではないか。

(国の関与の理由について)

- 過疎の問題を今一度考え、個人が好きなライフスタイルを選択できるように保証するのは、ナショナルミニマム（国が国民に対して保障する最低限の生活水準）として国の責任ではないか。
- ナショナルミニマムを確保するのが、国の責務である。
  - ・ 都市部と過疎地域の生活における格差を是正する必要がある。
  - ・ 過疎地域に人がいる限り、最低限の生活を維持・保障する必要がある。
- 過疎地域は、「水や食料の供給」、「洪水などの自然災害の防止」、「森林によ

る地球温暖化防止」などの重要な役割を担うとともに、過疎地域には、豊かな自然や文化、歴史などが多く残され、こうした資源は、後世に引き継いでいかなければならない。

・都市部の人々を含め、国民全体が恩恵を受けている国民共有のものであり、引き続き地域に住み続け、守っていかなければならない。

- 都市から過疎地域への財政のトランスファーについては、最終的には政治が決めることであり、国民の合意を如何に結びつけるかというプロセスが重要である。スイスでも、山間地域における直接所得補償等の政策について当初は反対が多かったが、国土保全機能やツーリズムが大きな貢献をしていることを伝え、国民の合意を得たと聞いている。

## 国、県、市町村の関与のあり方は、どうあるべきか。

(役割分担)

- 県の行政職員は地域の実態を実は知らないということがある。国だけではなく、県や市町村も、行政がどこまで関与するのかというのは課題である。
- ナショナルミニマムの確保に向け生活環境を改善し、地域の自立に向けて住民の主体的、自主的な活動を推進するため、国（ナショナルミニマムの確保）だけの責任で進めるのではなく、都道府県（国と基礎自治体間のパイプ役）、市町村（地域住民の主体的、自主的な活動の推進）地域住民（地域づくりの主役）、民間（NPO、大学、企業 住民への支援・連携）すべての関わりが必要。

(関与のスタンス)

- コンパクトシティの論理は、ともすれば、「非効率」な集落を切り捨てということにもなりかねない。都市部は重要であるが、周辺地域との関係をきちんと考えないといけない。
- 国民の中でも生活レベルや、幸福観にはギャップがあることを認識する必要。
- 過疎の集落の居住者の割合は非常に小さく、圧倒的な少数派。自らが住む地域を自らつくっていけるなど、都市の高齢者より幸せと思うこともある。集落のプラス面を改めて考える必要がある。
- 国から地方自治体への予算移転が進んだが、中心から周辺への予算再分配はなされておらず、中心から周辺への再分配を前提に施策を展開するべき。
- 全国一律でなければならない基本施策は別として、具体的な過疎地域振興施策は、財源と共に地方にゆだねてはどうか（地方分権の推進）。さらに、都道府県から市町村への分権を進める必要がある。（現場のことは可能な限り現場に近いところで担う。）そして、地域づくりにとって最も必要なことは、市町村から市民や市民団体に分権を進めること。（ハードインフラの整備は別として）
- 過疎地域（集落）を全国一律の基準で捉えるには無理があり、高齢年少人口率や生産年齢人口率等から消滅可能性や維持可能性に相違を認識した上で、過疎地域（集落）維持のための施策なのか、振興（再生を含む）のための施策なのかを明確にして考えるべき。

- 集落の生活は、昔は普通だった生活。「問題」だから「解決」するのではなく、「取り戻すべき」という視点が重要ではないか。

(支援の方法)

- 支援策は、従来型のメニュー方式からの卒業し、地域住民による自己立案・自己選択・自己決定を最大限尊重する方式への転換を図るべき。
- 国全体の人口減少の中で、地域振興で人口を増やすとか、人口を維持することに関する施策は、むしろ無理な競争をさせてしまうのではないか。視点を少し変えていかなくてはならないのではないか。その地域に一番適当な人口、これが、計算式で示せるようなものを出してほしい。

## 2. 施策の対象範囲をどう考えるか。

対象とする過疎集落はどのような地域にある集落とするか。

また、施策によっては対象とする地域の範囲を広げることが必要なのではないか。

(新たな単位の必要性)

- 集落単位で自助努力を促すのは無理があるので、ネットワークに基づいた新たな地域単位が必要。
- 過疎の問題は多岐の分野にわたり、数多くの施策が講じられているが、どこかで束ねないといけない。また、その束ねた施策を活用する受け皿として、分野を横断したマネジメントができる新しい地域が必要。
- 統合前の小学校区や大字等の範囲で、集落を越えた新しい基礎的な地域コミュニティを創生すべきである。複数の集落、行政、NPO等を結ぶ、地域における新たな結節機能の導入が必要である。
- 集落機能は一の集落で自己完結するものではなく、そもそも色々なネットワークが形成されており、最も密度が高い所が集落というまとまりになっていると考えるべき。維持しなければいけない機能とその機能を担える方策を再検討する必要。

(新たな単位の範囲)

- 昭和の大合併後の市町村単位でも住民自治を行うには大きすぎ、明治の大合併後くらいの大きさが適当ではないか。また、地域の単位規模を決める際には人口規模ではなく、移動時間等を基準とするべきではないか。
- 基礎集落(地域)とは、日常的に顔を合わせられる範囲。基幹集落(地域)は、話したことはなくても見たことがあるという程度で、中学校区くらいではないか。合併を否定するわけではないが、今は昔と違い、基礎自治体=住民自治の基本単位ということではないのだろう。
- 適正なコミュニティの規模は、地域によっても異なると思われるが、概ね明治の大合併時の規模(概ね小学校区、基本的に歩いて移動ができる)ではないか。
- 移動時間20分が日常生活上1回の移動時間としては感覚的に限度ではないか。

### 3. 過疎集落の生活の安定のために当面講ずべき施策について

#### ① 過疎集落の主たる産業である農林業の維持・継続のためにはどのような施策を講ずべきか。また、人口流出に伴い荒廃し、所有者が不明確となった農林地をどのように扱うか。

(農林業の維持・継続)

- 獣害については、その深刻さについて地域住民と都市住民の間にギャップがある。お互いのライフスタイルを認め合う建設的な議論が必要。
- 農林地等について、国全体で保全していく必要性について議論すべき。
- 元来、農林業に加えて臨時の現金収入で生計をたてていた地域である、過疎地域での多職の複合経営は必然ではないか。
- 根本的には、働く場の確保による地域内総生産の増大であり、農林漁業による生計維持可能な基盤づくり。(ワークシェアリングの概念も必要か。)
- 食料安全保障の視点からの農林漁業維持策(所得補償施策を含む)  
※規模拡大のみによる効率化は、結果として人口減少をもたらす恐れがある。生産コスト中の労働コストを下げるために規模拡大が必要かもしれないが、それによって余剰になる労働力の行き先が課題となる。
- 農林家経営のあり方については、半農半Xという基本へ回帰すべき。ただし、ライフステージや新規参入かどうか(Iターンや専門的な農林業労働者か、年金世代か)により、どの収入が大きくなるかは違ってくる。
- 生活基盤としてのムラの強化と周囲の自然との関係性の回復を基礎として部分的に効率的な農林業生産が入るという形式ではないか。
- アメリカですら農業を自由競争とはしておらず、EUの条件不利地域政策・共通農業政策などのように、農業・林業の公益的機能に配慮した公的支出が必要である。環境保全や農村社会への配慮を条件に所得保障すべき。
- 広域合併などにより不在村の実態が見えづらくなっているため情報の整備も早急に行わなければならない。

(土地の所有形態)

- 国土の不在地主化が急速に進んでおり、所有権・利用権を調整し、土地資源の総農有化(コモンズ的利用)を普及・一般化するため、「土地資源管理機構」による信託経営が必要ではないか。
- 所有権の問題が不在化・空洞化、担い手不足で家単位での利用管理が困難、多様な山や水源を共有で使うことが望ましいが家単位では難しいなどといった状況を踏まえて、森林について社会的所有という考えをとりいれるべきではないか。

#### ② 過疎集落における生活の維持のために必要なサービスをどのように確保するか。自治体の中心部、基幹集落、基礎集落等との役割分担をどう考えるか。また、生活関連サービスへのアクセスの確保、サービス機能の集約化をどのように進めるか。施設の集約化と移動手段の改善とをいかに一体的に進めるか。

(拠点整備)

- 末端集落に通ずる道路が複数整備され、施設集約が成功した背景としては、
  - ・ 居住区域の中心になる位置が設定できたこと
  - ・ 末端集落に通ずる道路が複数整備されていたこと
  - ・ 旧哲西町住民の一体感（運命共同体意識）があったこと
- ネットワークや拠点整備については移動手段とセットで考えるべき
- 補助金による施設整備の場合、施設の所管が複数の省庁にまたがり、補助金手続（特に、共用部分にかかる関係部署ごとの按分調整）が煩瑣であること、各施設の補助率の相違、並びに補助残への起債対応の可否などの不便さがある。過疎地域に対する国の支援方法は、各省の補助金分を合算して自治体が自由に使える交付税に加算して配分して地方の判断にまかせ、一方、多額の投資を要するハード事業については過疎債等を充実して全て起債によることとしたらどうか？

(支援対象分野、支援方法)

- 集落で楽しんで生活するためには、公共交通機関の整備が必要。教育と医療と公共交通があれば、若者も高齢者も居住が可能。
- 地域の移動手段の整備は重要で、工夫できるのではないかと思うが、地域だけでは不可能。最終手段として、集落移転という手段もあるかもしれないが、現実的ではない。
- 移動手段の確保と医療環境の整備が喫緊の課題
- 過疎地域における人々の移動手段は極度に制約されていく状況にある。（公共交通分野は、都市と過疎地の格差の中で最大の格差。移動手段の確保は、過疎地における生存権を保障する大きな要素）
- 医療環境の整備
  - ・ 基幹集落（地域）が第1次医療サービス機能を分担
  - ・ 自治体もしくは定住圏構想中心地が第2次医療サービスを分担
  - ・ 大中都市圏が第3次医療サービスを分担
- 移動販売、移動サービス等の効率的、効果的なサービス提供の仕組みについては、効率性や採算性の観点からより広域的な取り組み（市町村単位、或いは広域行政単位）や、ノウハウ、資金、マンパワーの観点からNPOや企業等の民間活力の導入による仕組みが必要であり、広域市町村、民間・NPO、地域住民の大同団結による運営組織の構築が不可欠である。
- 移動販売、移動手段の確保など、中山間地域の過疎集落等の生活を維持していくため取り組みに対する、ハード支援や規制の緩和
- 生活基盤、情報通信、医療基盤など、緊急かつ広範囲で取り組まなければならない施策に対する交付金制度の創設



③ 過疎集落に対するサービスの担い手をどのように構成するか。行政、コミュニティ組織、NPO等の新たな公などが相互に連携しながらサービスを提供していく仕組みをどのように作っていくか。マネジメントの人材をどのように確保するか。JAや郵便局など既存の組織をいかに活用していくか。

- NPO等は行政の下請けにならない、対等な関係を保つことが重要  
(人材育成)
- 地域の活力ある者をいかにサポートしていくか、いかに産業を育成するかが課題。
- 施策の実現のためには、マネジメントの人材とセット考えるべきである。
- 事業とかビジネスという、プロデューサー的な役回りを行う、地域マネジメントのマネージャーがいることで、地域でできることがまだまだたくさんあるのではないか。
- 地域活動は、第一線をリタイヤした層が軸になって担い、若者は働いて地域に財をもたらす。(短期的地域維持計画) 地域資源を活かしたビジネス(コミュニティービジネスを含む)の創出。(短・中期的計画) その上で、若者が住み続けることができる地域づくり(中期的計画) 人口が減少しても持続できる地域の創造(長期的計画)
- 地域のウチと地域のソトを繋ぐことができるヒトをいかに配置、展開できるかが重要だろう。過疎集落を支援するマンパワーについて大学もコミットしていかなければならないと思う。
- 昨今の若者には、所有欲より存在欲が旺盛になってきているのではないか。海外はこうした現象が前倒しで起きているのではないか。価値観の違いの問題とするのではなく、過疎地域における活動について、大学のカリキュラムへのとりこみや、本人のキャリアアップとして認識される仕組みが必要ではないか。ネットワークの形成のため、地元住民と外からの者をつなぐ地元の者の存在が重要である。

④ 高等教育など都市部に頼らざるをえないが故に、集落居住者にとって負担の大きいサービスを受けやすくする仕組みはあるか。

- 子育てに要する教育費のうち通学に要する部分の支援策が講じられないか。

⑤ エネルギー負荷・環境負荷をいかに軽減するか。

- 集落は、移動手段や暖房設備に関連して、石油依存度が最も高い。むしろだからこそ、トータルの効率性を踏まえ、先端地域として、エネルギーや環境などについて先進的な次世代モデルを構築できないか。
- 人口が中山間地域に還流することにより、CO<sub>2</sub>を大幅に削減できるのではないか。
- 中山間地域においても食料(米)の余剰生産力や、豊富な6~8齢級の林など、扶養可能人口は多い。また、CO<sub>2</sub>を固定しているこれらの林を伐採することで、CO<sub>2</sub>削減にも寄与。
- 耕作放棄地や竹林を適正管理することにより、成長量を高めてCO<sub>2</sub>吸収効果を

増進できるのではないか。竹はチップ化・パウダー化することにより、苗床や家畜飼料・敷料として活用できる。

- 地域の民政・必要エネルギーは、技術を使い、太陽光、風力、バイオマスを活用した発電を導入してはどうか。農業用水と砂防ダムを活用して地元で水力発電ができないか

### ⑥ 都市とは異なる生活様式や生活の安定を図る上で、見直すべき既存制度、新たに講ずべき助成・誘導措置等はあるか。

- 新たな事業を展開する前の研究開発費を支援することはできないか。
- 公共交通手段が限られた地域に、地域密着型多機能移動サービスの創設を検討すべき（スクールバス、病院・施設の送迎車、路線バスや乗り合いタクシー、福祉有償運送、過疎地有償運送などの分野別の壁を取り払った輸送体系）
- 水道法の基準や水道事業（簡易水道等施設整備費国庫補助金）とは切り離し、地域の高齢者の生活を守るといった視点で、それぞれの地域の実情にあった、「個人や集落で管理する簡易な水道施設の整備」に対する助成制度の創設が必要。
- 集落や自治会等法人格を有しない団体などの有償運送が認められておらず、また、農協、商工会等地域の団体やNPO法人が実施する場合の運営協議会の同意が必要であり、規制緩和（道路運送法の改正）すべきではないか。有償ボランティアサービスの活動（車両購入、運営費用など）への支援制度の充実
- 中山間地域では、訪問に多くの時間を要し採算が合わないため、特に通所系、訪問系のサービスへの事業者参入が進んでおらず、市町村社会福祉協議会が赤字を出しながら介護サービスを提供している実態にあることから、中山間地域の市町村社会福祉協議会等が介護事業を継続できるよう、
  - ・ へき地診療所に対する赤字補填補助と同様の補助制度を創設
  - ・ 介護報酬の特別地域加算を大幅に引き上げるとともに、利用者の負担が増加しないよう、当該加算にかかる費用は全額公費負担とする
- 過疎集落では、人口減少や高齢化により、共同作業や冠婚葬祭などのコミュニティ活動が維持できず、市町村合併や財政状況の悪化により、行政が、これまでと同等の住民サービスが提供できないことから、組織づくりや仕組みづくりに対するハード、ソフト両面からの支援制度及び外部の人材導入や人材育成など「人」のに関する経費への支援制度の創設。「新たな公」として、自治組織等が行政サービスの補完（業務委託等）を行えるような特例措置の創設。
- ソフト事業の取り組みを補完する道路基盤づくり
  - ・ 地域再生基盤強化交付金（道整備交付金）の市町村道メニューの追加（移動販売、移動サービス、集落連携、自治組織運営などの仕組みづくりを支える基盤整備）
  - ・ 地域再生基盤強化交付金（道整備交付金）の県道版の創設
  - ・ 地域の実情にあった道路規格（過疎地区用の創設）：道路幅員 W = 4.0 m 以下の車道
- 情報基盤整備について、中山間地域では、採算面から民間による整備が進まない。市町村主導で整備せざるを得ないが、こういった中山間地域の自治体は財政基盤

が脆弱であり、更に財政を圧迫することになることから、

- ・ 市町村の負担軽減のため、補助事業の補助率の拡大
- ・ 運営経費について、特別交付税に算入するなど、必要な財政措置
- 砂防関連事業の採択基準の緩和
  - ・ 急傾斜地崩壊対策事業の採択基準のうち、対象戸数の引き下げ
  - ・ 急傾斜地崩壊対策事業の高齢者（＝災害時要援護者）に対する受益者負担金の減免措置
- 土砂災害防止法に基づく土砂災害警戒区域等の指定を早急に行うため、基礎調査費の補助事業の継続、補助率の引き下げ、裏負担への起債充当。
- 国職員を市町村などへ長期派遣ができる制度の設立（人材育成研修も兼ねる）
- 中山間 JICA（青年郷づくり協力隊）を創設・養成し、全国の中山間地域の郷に配置してはどうか。
- 人材育成の観点から、若者の過疎地域における活動について、大学のカリキュラムへのとりこみや、本人のキャリアアップとして認識される仕組みが必要ではないか。

#### 4. 中期的な視点に立って過疎集落を含む中山間地等の経済発展の可能性について

- 地域の経済発展の可能性には、①拠点となる場所・施設・組織 ②人材を支えるしくみ ③お金が回るしくみ が必要ではないか。
- ① **地域の生産物等を活用した新たな6次産業等の創出のためには、どのような施策が必要か。どのようなビジネスモデルが創出できるか。**
- 過疎の問題について、企業のCSRは重要であるし、期待されることも多いが、特に不況では企業のCSRは限定的にならざるをえないため、本質的にはビジネスが過疎集落と関われる仕組みが必要ではないか。
- 地域を守っていくためには、外からいろんな仕事を持ってくるのは難しく、内発の、そこで特徴あると思えるようなものを作り出していくことが重要。そのため結果として失敗することもありうべしという研究開発にも支援を行うべきではないか。
- 山林などの地域資産を束ねる機能を構築し、作業の集団化から経営の集団化へと発展させるべき。
- 民間から積極的に資金調達し、地域アセットマネジメントを最適化すべき
- マーケティングの自前化と統合、地域ぐるみでライフスタイルを提案、地域ファン（見込み顧客）の確保とコミュニケーションなどにより、マーケティング機能を構築するべき。
- やる気と能力のある人材の発掘と育生や廃校などの遊休資産を活用したインキュベーション（挑戦機会の提供）など、人事機能を構築するべき。

**② 地域産品のブランド化による活性化の可能性と限界をどのように考えるか。また、ブランドビジネスの成功にはどのようなことが必要か。**

- 地域特産品だけではなく、景観、文化なども含めて地域個性形成としての地域ブランドが重要ではないか。（「ユズを売る前にムラを売れ」という馬路村）
- 村並保存のため、河川の法面緑化について近自然工法河川管理が導入され始めているが、効率性の観点から他の地域の植物を植えてしまっている場合もあり、地域の植生分析を行った上で、地元の植物を使うべき。
- 海外で高い学歴や専門能力をもった者が中山間地域への移住や定住が進んでいる背景には、海外における都市環境の質が低かったことや、そもそも上流階級の意識の違いがあるのではないか。

**③ エコツアーなど新たな観光ビジネスの展開には何が必要か。**

- 事業者の担当者に若年層が多いため、中高年向けのプログラムの開発が遅れている。
- プロの自然学校とアマの自然学校は両方があってよく、それぞれが役割を分け合うことでより多くの者が自然学校に参加できるのではないか。
- 交流人口を増加させることで、定住人口の増加や地域経済への波及効果が期待できるのではないか。
- エコツーリズムは、諸外国では自然観光であるが、日本では地域づくりのことである。エコツーリズムにより、来訪者の存在が地域への誇りを生み、子どもの教育に役に立つ。プログラムにより、新たな生きがいを創出して人づくりや人材発掘につながる。都市交流・地場産業の増加により地域の活性化に資する。
- 農村漁村においては、住民がまずガイドを始めてみてはどうか。当初、ガイド専業はまずありえず、半農業、半林業、半会社員等の形態で地元住民自らが実施できるのではないか。
- 大手の事業者には特に支援等は必要ないという声もあるが、中々市場に出て行けない団体には支援が必要。規制については、駅からフィールドまでの送迎しようとする道路運送法、食事には食品衛生法、茅葺きの家には消防法、どぶろく醸造には酒税法、夜間や早朝労働には労働基準法など、障害となっている場合がある。
- 大学と連携はしているが、自分たちで仕組みをつくらないといけないと考える若者も増えてきているのではないか。
- 冬場は、確かにエコツーリズムの客は減るが、プログラムの工夫次第で客は呼び込むことが可能であるし、人材育成の観点からは重要な時期。
- エコツーリズムの事業者はIターンが多かったが、地元の住民自らがやることも多くなっている。優秀な人材が増加してきているように思うが、これらの者をどうやって育成・評価していくかが重要である。
- ヒト、団体、プログラム、地域の4つの質について認証することが考えられる。プログラムについては評価が比較的容易だが、残りの3つについては難しく、まずは技能や知識といった客観的な基準で検討している。

**④ 国産材と外国産材の価格差の縮小による林業ビジネスの可能性をどのように考えるべきか。**

- 山林の集約化・流動化による効率的な森林経営の実現のため、
  - ・ 境界の明確化（公図混乱地域は、隣接者の特定も難しい）
  - ・ 森林データの整備と公開（植栽樹種、林齢、面積、蓄積など、森林評価に必要な基礎情報の精度向上が望まれる。
- 植林や保育関係の労働力の維持が困難であり、道路整備等により労働強度の軽減を図るなど、林業労働力の確保と育生に努めるべき。

**⑤ 地域の林業の振興のために過疎地域ではどのような施策が必要か。また、住宅産業など川下の対策としてどのようなことが必要か。**

- 林業については、近くの木で家を造る運動のような地産地消の製材品利用と最近とみに利用が拡大している集成材・合板の部門とは、区別して議論する必要がある。
- 林業振興といっても、林業労働をして得る所得と、木材を販売して得る所得とは全く別問題である。
- 間伐は機械化が進み、若年労働者層もいるが、植林や下刈りといった作業は高齢者に依存している実態があり、皆伐や保育作業の人手の確保に将来不安がある。
- 不在地主の増加については懸念もあるようだが、力のある林業経営主体に経営部分を任せて、森林の所有者は必ずしも居住する必要はないと考える。
- 立木成長力、道路整備の難易度等を基準にしたメリハリのある森林ゾーニングにより、林業経営が可能な区域を明確化するべき。
- 生産目標に合わせた自社で育苗した造林苗木に対する補助、植林から伐採までのコストダウンを促進する助成など、森林経営体の創意工夫を促す助成制度への転換を図ってはどうか。
- 国有林・公有林の枠にとらわれない地域として、最善の路網整備や森林施行の集約化を図ってはどうか。
- 林業が生業として成立することにより、森林のもつ公益的機能が向上し、山村の活性化にもつながるのではないか。
- 森林情報の一元化と土地利用計画の整備が必要であり、個人情報収集と所有権の制限を伴いかねない以上、公的機関が整備するべき。
- 林業計画の策定、コンサルタント機能など、収益性を向上させる仕組みが必要。（長期施業委託、森林経営ファンド等）
- 実際の作業部隊として、森林組合、林業事業主体、土木事業者の参入が考えられる。
- 大手住宅メーカーを川下とする大規模生産・製材についてのマーケティングは経済合理性をめぐり自然と推進されるが、木材の地産地消、地場の大工・工務店等についてのマーケティングについては、地域の林業・環境・生活のあり方を考える上は目配りが必要。

- 住宅瑕疵担保履行法の仕組みについて、保証金の供託は大手に有利であるとともに、保険の適用条件は、人口乾燥やエンジニアリングウッドが基準となっており、伝統的な家造りの復活には障害になりうるので弾力的な仕組みとすべき。
- 生産性の追求と公益的機能の発揮の区分した土地の計画的利用が必要ではないか。
- 専門家ではない一般の者でもできる「軽い」林業を実現するための林業労働の条件整備が重要ではないか。
- 「軽い」林業は、ペレット工場など軽い林業を受け止めてくれる設備があるところでないとうまくいっていかない。
- 建設業が林業の分野で一緒に事業ができないか。
- 課題は、保有機械のサイズや機能の適応性、作業員の教育訓練が足りない場合がある。ここをしっかりとすることで建設業者の林業進出は可能ではないか。
- 建設業者の林業進出については、建設業者の傾斜地での作業に対する適応力や造林や下刈りといった作業への進出意向があるかどうかを課題ではないか。
- 所有権の問題が不在化・空洞化、担い手不足で家単位での利用管理が困難、多様な山や水源を共有で使うことが望ましいが家単位では難しいなどといった状況を踏まえて、森林について社会的所有という考えをとり入れるべきではないか。国土計画上の基本単位として森林や農地を管理するまとまりをつくっていくことが集落にとって必要。また、森林情報等のGISを整備すべきではないか。
- 薪炭林を活かすため、薪炭林としての位置づけをはっきりとさせ20~30年で伐採すること、薪炭林とセットで工場などの設備投資を行っていくことが必要。
- 現地におけるライフスタイルを含めて提案していかなければならない。その後にビジネスモデルがついてくる。木工と住宅製材などを合わせて、どう地域に構築していくかによって良くなるのではないか。
- 山林については、社会的所有という考え方でどこがどのように所有していくのが非常に大切。たとえば1つの財産区という形で所有がまとまると境界の確定の問題も解決する。自治体の国土調査を山林部から行うという形にできないか。
- 自治体が長期間預かってくれるのであれば喜んで預けますという森林所有者が相当でてきている。一方で比較的山林の面積がかたまっている所有者は今でも一生懸命にやっている。そういう方は家業としての林業が収入の一部を支えるものとなっている。
- 都市部の自治体に山林を所有してもらおうということも可能である、山林を用材としてだけではなく、特に都市部からのくつろぎの場としての森林のニーズも見直すべきではないか。
- 林地の近くで小規模で林業経営を行っている経営主体からは、都市部までマーケティングをすることも必要ではないか。
- 大規模化し木材生産を効率的に行う均質大量生産の分野と、多品種少量生産などの分野も同時にのばしていかなければ、流れに乗れないところが出てきてしまう。
- まとめると、以下のとおりではないか。
  - ・ 資金の問題：資金が山村森林に投入される仕組みをつくること
  - ・ 経営の問題：企業的な観点からの複業化（林業と建設業）やライフスタイルの

視点からの複業化（農家林家）との両方を考える必要がある。また、マーケティングの基盤をつくっていく。

- ソフトなインフラ整備：地籍調査を推進する必要がある。

過疎集落研究会報告書〈概要〉

**I 過疎集落の現状**

- ・過疎集落約62,000のうち、今後10年以内に消滅又はいずれ消滅の可能性のある集落数は約2,600。
- ・住民が生活する上で最も困っていること・不安なこととして、「近くに病院がないこと」、「救急医療機関が遠く、搬送に時間がかかること」、「近くで食料や日用品を買えないこと」など生活に必要な基礎的サービスに関することを挙げるものが多く、住民の9割が定住意向をもっている。
- ・過疎集落の一人当たり公共施設整備水準はほとんどの施設で全国平均を上回っている。
- ・過疎集落のある市町村は非過疎地域に比べて財政力が低く、歳出に占める公債費比率は高い。
- ・過疎集落のある市町村では合併が進み、一市町村あたりの人口規模や面積が拡大している。

**II 過疎集落の抱える課題と取組みの基本的考え方**

**1 過疎集落を巡るこれまでの施策**

- ・昭和45年の過疎地域対策緊急措置法の制定以来、10年ごとに新法が制定され、過疎対策は継続的に実施。
- ・この他、公共施設整備、地域交通、農業、保健医療など各種の国の補助又は補助割合のかさ上げ。

**2 過疎集落の抱える課題**

- ・医療をはじめとする基礎的な生活サービスを受けることが困難になっている。



- ・生活基盤となっている農林業等の維持が困難となっている。
- ・地域の活性化、自立に向けた取組みが必ずしも成果をあげているとは限らない。
- ・地方自治体の財政制約が大きくなり、新たな取組みを行う余力が少なくなっている。

### 3 取組みの基本的考え方

- ・人口増加を目指して地域活力を向上させようとする取組みは、その実現が極めて困難。
- ・現居住者の生活の安定確保が第一。
- ・既存施設の効果的な利活用と維持更新・運営の持続可能性に力点。
- ・手軽に利用できる移動手段の確保、医療のプライマリーケアの充実、対面でのコミュニケーション機会の充実。
- ・農林業等の維持と内発型産業の起業促進。
- ・地域活性化の取組みの目的を明確化。（「元気づける取組み」か「市場ベース」にのる産業の育成か）
- ・生活サービスの確保や地域活性化の取組みにふさわしい地区単位を設定。
- ・住民の一体感が確保できる地区単位での住民自治の活性化。
- ・財政制約に十分に配慮し、優先順位を明確にして、施策の取捨選択。

## Ⅲ 基礎的な生活サービスの確保

### 1 持続可能なサービス提供

- ・日常的な医療、福祉、買い物、地域交通等の生活に必要な基礎的サービスを提供する小さな拠点の整備。
- ・運転免許を保持していない者や高齢者が気軽に利用できる移動手段の確保。
- ・移動販売など戸別サービスの維持。

## 2 新たなサービス提供単位の考え方

- ・ 財政・経営面と住民満足度の両面から、両者の折り合う最適と考えられる単位を見いだすことが必要。例えば、昭和の市町村合併前の旧村単位あるいは中学校区くらいの範囲を想定。

## 3 サービス提供の担い手の機能分担と育成

- ・ サービス提供は基礎的自治体、各種組合、NPO、民間企業、自治会、地域住民、自然学校など地域資源を活用しようとする者など地域関係者がそれぞれの能力を客観評価し、分担。
- ・ 既存組織（郵便局、農協、地元商店）には、多様なサービス提供、地域の「公共的な」サービス提供の担い手になることに期待。
- ・ 総合的かつ戦略的な視点から企画立案、調整等を行い得る人材の配置が必要。
- ・ 過疎地域における活動の大学のカリキュラムへの取り込みや本人のキャリアアップとして認識される仕組みも必要。

## 4 実態把握の必要性

# IV 生活基盤としての農林業等の維持

## 1 持続的な農林業等の必要性

- ・ 条件不利地域である中山間地域等では、多職の複合経営、「半農半X」という働き方が所得確保の基本モデル。

## 2 管理放棄地の問題

- ・ 管理放棄地が周辺土地利用に悪影響を及ぼしている場合に、周辺土地利用者がその管理放棄地の管理行為を簡便な手続きで行える仕組みづくりの検討が必要。
- ・ 農林地を将来的に生産資源として利用可能なもの、災害発生防除など市場では評価されない機能の維持を目的とする管理を要するもの、必要最低限の管理を行ったうえで自然の推移に委ねるものにと精査分類する検討が必要。

- ・農林地等を所有に拘ることなく、土地を適正に利用管理する意欲と能力のある者にゆだねるための施策体系の構築が必要。

## V 地域の活性化に向けた取組み～新しい産業の創出

### 1 地域資源を活用した産業創出

- ・マーケティングの自前化、地域ぐるみのライフスタイルの提案、地域ファン（見込み顧客）の確保とコミュニケーションなどが効果的。外部専門家を紹介する中間支援組織の設立支援、活動促進について検討が必要。
- ・試行的、実験的な取組みへの支援が必要。人材育成機能の構築が重要。
- ・作業の集団化から経営の集団化への発展が必要。民間からの資金調達  
の工夫が必要。

### 2 林業ビジネスの可能性

- ・林業経営が可能な区域の明確化が重要。
- ・収益性を向上させるため、経営コンサルタント機能の充実、地域外からの資金導入など（森林ファンド等）の仕組みが必要。
- ・信頼を得る手法として、国内・国際認証の取得なども有効。
- ・森林評価に必要な基礎情報の一層の制度向上を望む。

### 3 グリーンツーリズムの展開

### 4 エネルギーの負荷・環境負荷減の推進

## VI 取組みの具体化に向けて

### 1 取組みの主体

- ・過疎集落に関する施策、取組みは、まず、基礎的自治体が講ずべきもの。
- ・基礎的自治体は地域の現状把握を行い、住民の意向を確認したうえで地域像を描き、設計し、事業を実施。

- ・ 都道府県は、広域地方行政の担い手として、高次の医療・福祉、高等教育、地域ブランドの確立などの面での取組みと人材育成に対して一層積極的に協力。
- ・ 国は、課題解決のための制度設計、過疎集落の持続可能な地域づくりの方針提示、地方公共団体等がそれを実施するために必要な支援と調整を行うことが必要。とりわけ、基礎的な生活サービスの維持のための制度の構築はきわめて重要な課題。
- ・ 住民、NPO、企業等の「新たな公」は、行政の補完という以上に主体的な地域づくりの担い手となり得る。

## 2 取組み支援のあり方について

- ・ 過疎集落を巡る生活の安定、地域の活性化に対する取組みに対する支援については、
  - ① 施設の新設から既存施設の維持・管理及び運営に対する支援に重点を移すこと
  - ② 施設整備事業に、その施設のサービス提供にかかる人材確保措置も併せ行うなど支援の総合化を図ること
  - ③ 地域の条件に応じた取組みが行えるよう、自治体の裁量が大きくなるような支援方法をとること
 が重要。
- ・ 試行的な取組み、実験的な施策など前例にとらわれない、必ずしも成果が明確でない取組みに対しても支援が行えるような仕組みが必要。
- ・ 地域の実情に即した柔軟な制度・ルールなどが必要で、既存の規制制度の見直しが必要との指摘。
- ・ 地域づくりの要となる団体、ボランティアの活動の立ち上げや維持のためのコスト低減手法や、地域のリーダーやマネージャーの戦略的かつ計画的な育成方策について、一層の検討が必要。