

これまでの論点整理等

1. 基礎的な生活サービスの確保

【委員会で提示した論点】

1. 生活サービス提供施設の集約化

- ・住民の利便に供するための基礎的な生活サービス拠点施設は、どのような条件の地区に必要か。立地条件はどのようなものか。
- ・基礎的な生活サービス拠点施設を設ける場合、ここで、どのようなサービスの提供が望まれるか。そのために、拠点施設にどのような機能、人材、施設を置くべきであるか。
- ・拠点施設の維持・運営にかかる財政負担と民間施設の経営の観点からみて、どの程度のサービス提供人口規模、面積規模が必要か。また住民にとって許容できる時間距離はどれくらいか。
- ・拠点施設の維持・運営にどのような地域関係者にどのような内容の参加を求めるか。
- ・どのサービス提供機関にどのような兼業サービス提供、連携的なサービス提供が望まれるか。兼業・連携を促進するための施策は何か。

2. 移動手段の確保

- ・移動手段の確保策として、どのような主体による、どのようなサービス、貢献が期待されるか。またそれを可能にさせるスキームはどのようなものか。
- ・スクールバス等の住民利用の成立条件は何か、これを促進するにはどうしたらよいか。その制度的弊害の検討。
- ・シニアカーは、どのような利活用の可能性があるか。

3. その他

- ・移動販売の現状とその維持継続のために必要な施策は何か。
- ・届ける民間サービスとしては、食品・日用品を届けるほかに、何を届けることが望まれるか。
- ・住民の暮らしの安心・安定を図るという観点からみて、上記の他に支援するべきものは何か。

(これまでの主な意見等を踏まえた議論の方向)

- ・人口減少・高齢化の著しい集落で必要な基礎的な生活サービスとしては、診療所、食料品・日用品の販売店、金融機関（ATM）等ではないか。
- ・特に高齢者の多い地域であることから、基礎的な生活サービスとして診療所は最も重要ではないか。診療所については、予防・健康増進などを含めたプライマリ・ケアを重視すべきではないか。大学の医学教育のあり方についても、従来の専門科医療中心ではなく、プライマリ・ケアの視点をもった医師養成も重視することが必要ではないか。ICTを活用した方策も考えられないか。
- ・自家用車の運転ができない高齢者も多いことから、各戸から拠点への移動手段を確保しつつ、これら拠点施設間は徒歩で用事が済ませられるように、拠点を構成する各施設は集約化して立地することが重要ではないか。
- ・これらサービス提供施設を集約化した拠点を中心とした公共交通網の再編等

を自家用有償旅客運送の導入も視野に入れて検討すべきではないか。その際、集落の面的広がり、需要等の地域の実情に応じて、デマンド型か定時路線型か、路線バスか乗合タクシーか自家用有償旅客運送か、などを適切に選択することが必要ではないか。

- 交通システムについては運営費を抑制することが求められ、例えば、スクールバス等と併せて検討する、デマンド型乗合タクシーで予約がない便では運行費用を減額するかわりに通常のタクシー営業を認める、デマンド型交通システムを導入する場合でも高価なデマンドシステムを導入せずに身の丈にあったシステムで運用する、などの工夫が必要ではないか。さらには、無償運送の可能性も追求すべきではないか。
- 拠点の集約化が困難であれば、シニアカーの活用も検討できないか。
- サービス提供の範囲については、診療所の経営が成り立つ規模やプライマリ・ケアとして医師の診療体制が対応可能な規模等を勘案すると人口 2,000 人～5,000 人規模になると言われており、これも参考として中学校区や昭和の合併前市町村域など、地域の実情に応じた範囲を設定すべきではないか。
- これらの取組は、初期の構想段階から住民が参加して、施設や交通の運営にも積極的に関与することが必要ではないか。

2. 人材の活動環境の整備

【委員会で提示した論点】

- ・ 外部人材に期待する役割、意欲ある者への教育の内容、教育のしくみ、外部人材と地元の人材ニーズとのマッチングのしくみ、地域づくりに対する外部からのアドバイス提供のしくみにおいて、どの主体のどのような活動の強化が必要で、そのために国はどのような施策を行うべきか。
- ・ 地域づくりの NPO 法人、ボランティアの認証制度を設ける場合、その認証の資格種類、その要件はどのようなものか。
- ・ 集落における課題解決に向けた様々な取組の中で、「新たな公」が大きな役割を果たすと思われるテーマは何か。その活動環境の整備のためにどのような支援を行うべきか。

(これまでの主な意見等を踏まえた議論の方向)

- ・ 集落での課題に対応するための事業を牽引するリーダーが地域内には不可欠であるほか、事業全体のプロセスを構想し、現場で地元の人と一緒に事業推進をサポートする、プロデューサーやマネジャーといった外部人材が必要ではないか。さらには、各分野の専門家としてプロデューサーやマネジャーと連携して現場をサポートするアドバイザーが必要ではないか。
- ・ 地元のリーダーは必ずしもカリスマ的ではなくても、地域に暮らす生活者で地域のために貢献しようとする意欲のある人であればよいのではないか。外部から、プロデューサー・マネジャーがサポートすることでこのような普通の人がリーダーになれるようなスキームを構築することが重要ではないか。
- ・ プロデューサー・マネジャーを体系的に育成する仕組みを構築することで、効率的に、地元リーダーの発掘と地元リーダーを中心とする事業の推進が可能となることから、国としては喫緊の課題として外部人材としてのプロデューサー・マネジャーの育成に注力することが必要ではないか。
- ・ プロデューサー・マネジャーは、豊富な経験と高度な知識を必要とするにもかかわらず、現状では、収入も低く、ボランティア的な活動とみられることも多いため、プロデューサー・マネジャーを職業として生活していけるように、また、質の維持の観点からも、一定程度の安定的な収入を保証することが重要ではないか。そのためには、資格・認証制度の構築やそれによるキャリアスコープを示すこと、また、プロデューサー・マネジャーが「中間支援組織」に所属して活動するなど安定的に活動できる仕組みが必要ではないか。
- ・ 地域で様々な取組を始めようとしても、ノウハウが不足していたり、煩雑な各種手続き等がわからないなどの問題に直面することも多い。カリスマ的リーダーの存在が、そのような課題をカバーすることも多いが、システムとして対処するためには、特に、事業の立ち上げ期に「中間支援組織」による支援が必

要ではないか。

(「中間支援組織」について)

- 「中間支援組織」は、どのような範囲で活動すべきか。
 - ✓ 「中間支援組織」は、地域の実情を理解できるエリアを対象とするとともに、一定のノウハウを習得できる多様な経験が可能な広域のエリアを対象とすることが必要ではないか。
- 「中間支援組織」には、どのような活動を期待するか。
 - ✓ 地域の取組主体からの依頼に基づき、自ら雇用するプロデューサー・マネジャーを派遣して、現場の取組を支援
 - ✓ 現行制度の解説、煩雑な手続きの代行等
 - ✓ 研修会・交流会の開催
 - ✓ アドバイザーの紹介・コーディネート 等
- 「中間支援組織」の組織経営の安定化のために必要なことは何か。
 - ✓ 質の高いプロデューサー・マネジャーを確保するためには、一定程度の収入が安定的に確保できる仕組みが必要ではないか。プロデューサー・マネジャーの資格制度を創設し、中間支援組織が有資格者を継続的に雇用できる環境整備が必要ではないか。
 - ✓ 中間支援組織の経営を安定させるためには、プロデューサー・マネジャーの派遣による事業成功報酬、研修会・交流会の参加費、アドバイザーのコーディネート料など、事業によって地域の取組主体から得られる収入を安定させることが重要ではないか。
 - ✓ 地域の取組主体がこれらの費用を中間支援組織に対して支払いできるよう、地域の取組主体の経営基盤強化を図るとともに、地域の取組主体への補助金について補助対象項目に中間支援組織の支援に対する支出経費を含むなど、地域の取組主体の支援のあり方も検討が必要ではないか。
 - ✓ 特に資格を有するプロデューサー・マネジャーを雇用する中間支援組織に対する公的支援や、当該組織の信頼性向上のための中間支援組織に対する認証制度も検討する必要があるのではないか。

3. 集落の活性化に資する地域間交流の促進

【委員会で提示した論点】

- ・六次産業化、農商工連携を支援するための都市との地域間交流の展開のあり方はどうあるべきか。
- ・公共施設の維持・管理や森林・農地管理などに、企業のアダプト制度を導入する場合、地域は企業に対してどのようなインセンティブを与えると、この制度を導入・定着できるか。また、国はどのような支援をするべきであるか。
- ・都市住民との交流を伴う経済活動として、疎開保険商品の開発、集落体験ツアーの企業福利厚生メニュー化などの取り組みが見受けられる。都市住民と集落住民の双方の経済的欲求が充足できる新たな経済活動として、どのような取り組みが行われているか、又は、どのようなものが考えられうるか。またその促進のために、国はどのような施策を行うべきか。
- ・前例のない内容の小規模な事業の立ち上げ・事業継続には、どのような内容の支援が求められているか。

(これまでの主な意見等を踏まえた議論の方向)

- ・人口減少・高齢化の著しい集落は、中山間地域等の農業生産において条件の不利な地域であることが多く、同一規格のものを大量生産する大手の流通システムの要求とは一線を画して、少量で高品質なブランドを確立することが必要ではないか。
- ・そのため、自ら、マーケティング、販路開拓、情報発信等を行うことが不可欠であるが、地元に必要なノウハウを有していない場合が多く、外部からの支援も必要ではないか。
- ・都市側から地域への交流には、「産品購入」、「寄付」、「ボランティア活動に参加」、「地域経営に参加」、「地域に居住」（二地域居住、Iターン・Jターン）という支援のステップがあり、このステップを明示することにより、どの段階かを認識しつつ交流することが次の展開につながるのではないか。
- ・公共施設の維持管理、農地・森林の管理等の様々な分野で、また、CSR活動や社員の福利厚生の一環、CSRの要素を含みつつ本業のビジネスにも還元しうる活動等の様々な機会をとらえて、多様な形態で企業の参加を促すことが必要ではないか。
- ・また、都市の商店街の空き店舗対策としてのアンテナショップ、震災時の疎開先としての交流など、都市側のニーズに基づく交流の芽を育てていくことも重要ではないか。

4. 管理放棄地に対する取組

【委員会で提示した論点】

- ・所有者不明の土地は、どのような条件の土地に多く、どれほど拡大しているか。それによる周辺土地への外部不経済はどのようなものか。
- ・ここ5年間、又は10年間で、相続されるであろうと見込まれる土地は、どの程度の面積か。相続に伴う移転登記を促進するにはどうしたらよいか。
- ・土地の適正な管理を行い難い相続人から、国、地方公共団体、森林組合などへの管理権限の移譲や土地の寄付を促進するべきか。その場合、どのような施策で促進できるか。
- ・課税台帳情報などを所有者不明の土地の適正な取り扱いに活かすにはどうしたらよいか。
- ・管理放棄地の周辺土地に及ぼす外部不経済を、簡便な手続きで周辺土地に権原をもつ者が除去できるしくみとしては、どのようなものが考えられうるか。

(これまでの主な意見等を踏まえた議論の方向)

- ・農地の耕作放棄地は、かつて農地であったがすでに原野化して管理放棄された土地があるので、公表されている統計以上に実態は多いことや、森林では目指すべき森林の目標林型が定まっていなかったために何をもって管理放棄とするかという定義が不明確であることなど、管理放棄地の実態が把握されておらず、さらに、管理放棄地の問題への対処の責任の所在が曖昧な部分があることが問題ではないか。
- ・農地については、企業の参入を含め営農意欲のある者への貸借によって耕作の継続を進めるなど、重層的な担い手の確保を目指すべきではないか。その際、Iターン者等を含む営農意欲のある者と農地所有者間の農地の貸借を斡旋する第三者の存在など、地域の関係者の調整が円滑に行える仕組みが重要ではないか。
- ・施業意欲の低下した森林所有者に対しては、森林組合等への長期委託による施業の集約化を推進すべきではないか。
- ・所有者不明の管理放棄地のほか、所有者不在の土地や後継者不在の高齢者所有地といった、将来、所有者不明の管理放棄地となる懸念のある土地もあり、これらの土地については、境界が認知できない、あるいは、数年後には境界の認知ができなくなるといった事態が懸念されており、緊急に措置すべきではないか。

5. 集落課題解決に向けた現行制度の課題

【委員会で提示した論点】

- ・住民の暮らしの安心・安定を図るという観点からみて、現行の国の支援制度では、不足している分野、内容は何か。特に、公共施設の維持・管理、運営費負担のなかで、国の支援が不十分なものは何か。その不足しているものを補うために、どれほどの額が必要なのか。
- ・住民の暮らしの安心・安定を図るという観点からみて、現行の国の支援制度間で、連携が不足しているものはあるか。
- ・また、住民の暮らしの安心・安定を図るという観点からみて、地域の実情に即していないと考えられる制度・ルールは何か。
- ・その他に、住民の暮らしの安心・安定と地域経済の活性化のために、どのような施策が必要か。

- ・各種法令の規定や各種基準など現行制度が地域の取組を進める上で支障となっていることは何か。
- ・制度の運用や慣習によることが、地域の取組を進める上で支障となっている例はあるか。
- ・制度の内容が正しく伝わっていない、手続きが煩雑なため途中で断念したなど、制度そのものの問題というよりも、複雑な制度のわかりやすい説明や申請書類の作成等の手続きを支援することなどによって解決できる問題もあるのではないか。

6. これまでの議論を踏まえた新たな論点

- ・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。その上で、市町村は、各集落と顔の見える関係を築いて目配せをしながら、きめ細かな支援をすることで、様々な課題に取り組んできた。
- ・しかし、急激な人口減少・高齢化が進展する中で、かつて集落の有していた相互扶助の機能が失われつつあるだけでなく、中心的な集落と複数の基礎集落という従来のまとまりの範囲でも、人口減少によって成立が困難となった民間の基礎的な生活サービスの撤退が相次ぐ状況となっている。一方、市町村は、合併による規模の拡大等で、縁辺部に位置するこのような地域に対して目が行き届きにくくなっている。
- ・本委員会では、基礎的な生活サービス提供の範囲として、生活サービスの提供が経営として成立する規模とする必要がある一方、住民が身近さと一体感を実感でき、住民の相互扶助の意欲を喚起できる単位とすることが必要であることから、基礎的サービスの中で最も重要と考えられる診療所の経営が成り立つ規模等から言われている、人口2,000人～5,000人規模を参考として中学校区や昭和の合併前市町村の範囲ではないかと議論している。これは、従来からのまとまりである集落等と、合併により広域化した市町村域の中間に位置づけられる規模であるが、この範囲の地域を運営する主体というのは存在しないのが実情である。

<p>・基礎的な生活サービスを提供する範囲として、従来からのまとまりである集落等と、合併により広域化した市町村域の中間に位置づけられる、人口2,000人～5,000人規模を参考とする範囲で、地域を運営する主体は必要か。</p>

(参考) 地域の運営主体のイメージに関する論点

- ・市町村合併により縁辺部となって行政の目が届きにくくなった地域では、住民が主体となった自治的な活動を中心として、役場へのつなぎと、自ら地域活動を企画し、実践する地域の運営主体が必要か。
- ・集落で必要とされる公益的な性格の強い基礎的生活サービスを提供することを目的とした地域の運営主体を住民参加の議論を通じて設立すべきではないか。

(公益的な性格の強い基礎的生活サービスの例)

- ✓ 基礎的な生活サービス拠点施設の運営 (診療所・金融機関等への店舗スペースの貸

し出し。場合によっては、食料品・日用品店舗の直接経営、郵便業務の受託等。)

- ✓ 交通システムの運営（例えば、過疎地有償運送の運営主体等）
- ✓ 入会地・水路等の共同施設や管理放棄地等の不動産・施設の適正な管理・斡旋 等

(地域の運営主体となる組織が必要であるとした場合、その組織のあり方について)

・ 組織の運営費を捻出するための収益事業を併せて実施することが必要ではないか。公益的な性格の強い基礎的生活サービスの提供と、ビジネス性の強い収益事業を両方とも効果的に実施するために必要な組織のあり方は何か。

- ✓ 地域の運営主体は、地域住民のほか、自治会、NPO、農協等の地域の関係者や、地域外の協力者で構成する必要があるのではないか。必要に応じて専従スタッフを雇用することも必要ではないか。
- ✓ 地域の運営主体が地域で円滑に活動できるよう、公益的な基礎的生活サービスを実施するにあたっての特例措置を検討する必要があるか。さらに、公益的なサービスを担う組織であることを前提として、収益事業を有利に展開するための特例措置も検討する必要があるか。
- ✓ また、特例措置の適用に値する公益的な活動をしていることを認証する制度の創設が必要ではないか。
- ✓ これらの活動を行う組織として適切な組織形態は何か。法人格を有する必要があるか。認可地縁団体、NPO、協同組合、株式会社等の既存組織形態との関係からみて、どのような組織形態が望ましいか。