

集落課題検討委員会中間とりまとめ

平成 22 年 1 月 29 日

国土審議会政策部会

集落課題検討委員会

目 次

| | |
|---------------------|----|
| 1. 集落課題の背景と基本的な取組方針 | 1 |
| 2. 基礎的な生活サービスの確保 | 3 |
| 3. 多業による生計の維持 | 8 |
| 4. 管理放棄地への適切な対応 | 10 |
| 5. 施策実現のための人材と資金の確保 | 13 |
| (1) 人材の活動環境の整備 | 13 |
| (2) 資金の確保 | 15 |
| まとめ | 18 |
| 集落課題検討委員会 委員名簿 | 19 |
| 集落課題検討委員会 検討経緯 | 20 |

本委員会（委員長：奥野信宏 中京大学総合政策学部教授）は、過疎集落の機能維持・経済基盤の再構築等のために講ずべき施策のあり方を調査審議するため、国土審議会政策部会の下に、平成21年5月に設置され、これまで6回にわたり調査審議を行ってきた。今般、これまでの議論の結果を中間的にとりまとめたものである。

1. 集落課題の背景と基本的な取組方針

中山間地域など生活や生産等の面で条件が不利な地域では、人口減少、高齢化の進展が著しく、維持・存続が危ぶまれる集落が存在している。平成18年度に国土交通省・総務省が実施した「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」によると、全国の過疎地域等に存する集落約62,000のうち、高齢者割合が50%以上の集落は約8,000、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、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1-1、1-2）。

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

図表1-2 消滅の可能性のある集落数

| 今後の消滅の可能性別集落数 | | | | |
|---------------|--------|---------|---------|----------|
| 10年以内に消滅 | いずれ消滅 | 存続 | 無回答 | 計 |
| 423 | 2,220 | 52,384 | 7,246 | 62,273 |
| (0.7%) | (3.6%) | (84.1%) | (11.6%) | (100.0%) |

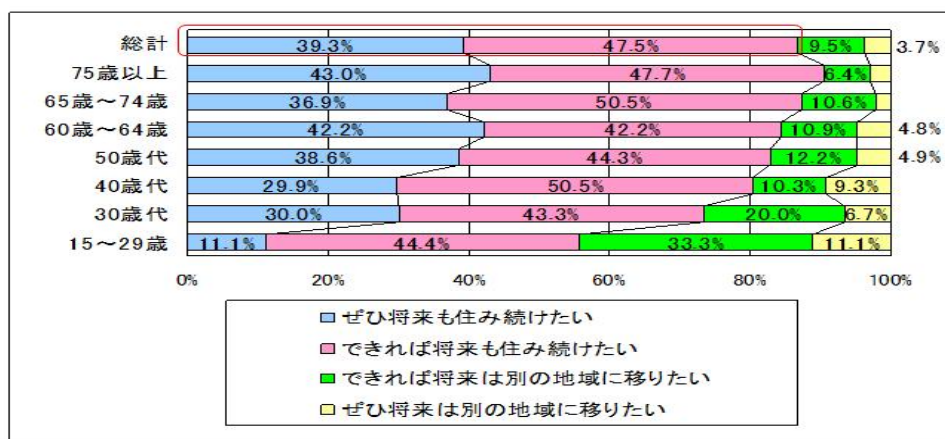
「平成18年度国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査報告書」（平成19年3月 国土交通省）

人口減少、高齢化の進展が著しい集落（以下、単に「集落」という。）では、住民の買い物、地域交通、医療・福祉等の日常的な生活サービスの確保や、水路の維持等の生産機能、冠婚葬祭等の生活の相互扶助機能等の維持が困難となるところが増加している。また、地域の伝統文化の喪失、農用地や森林の荒廃、災害への対応力の低下など様々な問題も発生している。

一方で、国土交通省が平成 20 年度に集落の住民に対して実施した「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」（以下、「日常生活に関するアンケート調査」という。）によると、全体の 90% 近くの世帯主が将来的に集落に住み続けたいという意向を持っており、高齢になるほどこの傾向が強いが、30 歳代、40 歳代の世代においても、将来的に住み続けたいとの意向が多く占めている（図表 1-3）。

図表 1-3 世帯主の年齢別今後の居住意向

「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) 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。

本委員会では、こうした住民の居住継続の意向を踏まえ、集落で現に住んでいる人の暮らしの安定・安心の確保を緊急的課題と捉え、取り組むべき施策の方向性を検討し、とりまとめた。

その際、次の3点を集落課題への取組に対する基本的姿勢とした。

- ①行政の力だけに頼るのではなく、地域に関わる多様な主体が連携すること
- ②地域内の関係者だけで取り組むのではなく、地域外の力も活用すること
- ③市町村や集落等の既存の枠組みにとらわれない、柔軟な発想の下で行うこと

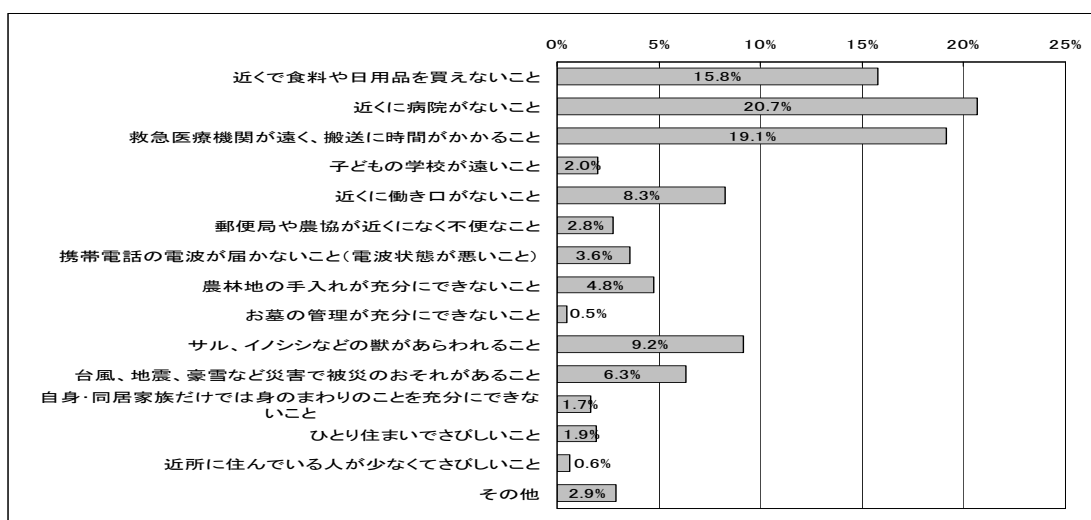
2. 基礎的な生活サービスの確保

(現状の認識・課題)

集落では、人口減少等によって診療所、商店等の撤退が進行している状況にある。「日常生活に関するアンケート調査」によると、医療や食料品・日用品の買い物といった基礎的な生活サービスにかかわることについて、困っている、あるいは不安に思うといった住民が多い（図表2-1）。

図表2-1 生活する上で一番困っていること・不安なこと

「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）

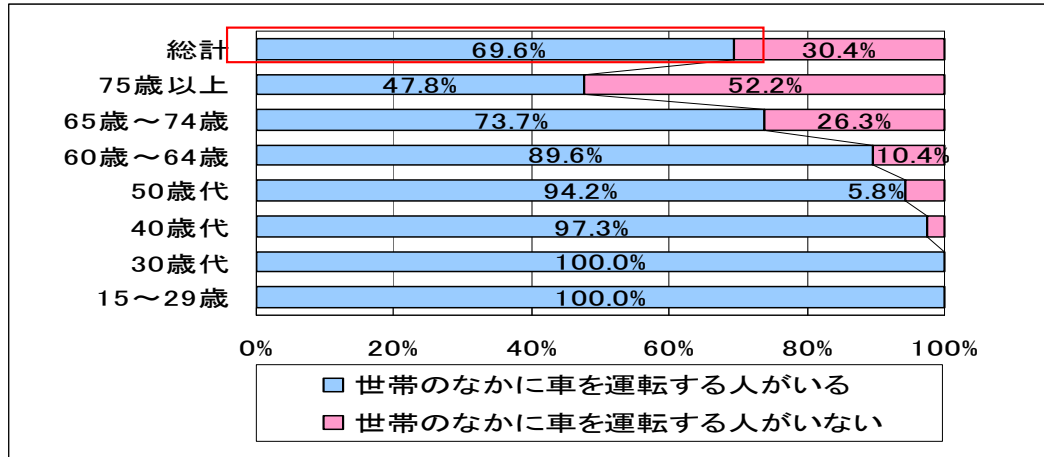


注) 数値は、調査世帯全数に対するそれぞれの項目を一番困っていること等に挙げた世帯主の割合。

さらに、同調査では、世帯主が高齢になるほど自動車を運転する人の割合は減少し、移動手段の選択肢が減少していくものと考えられる。特に一人暮らしの女性では、車を運転する人の割合が極端に低くなっており、自動車を運転すること以外の移動手段の確保が重要な課題となっている（図表2-2、2-3）。

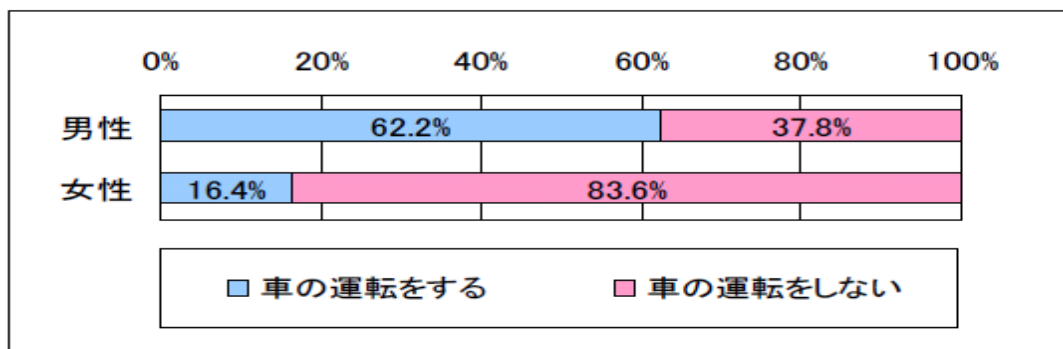
図表 2-2 世帯主年齢別の運転者のいる割合

「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)



図表 2-3 一人暮らし世帯で運転をする割合

「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、かつては集落を基本単位とする生活の相互扶助機能の発揮等により、基礎的な生活サービスが維持・確保されてきたが、高齢化等により、集落の機能は低下してきている。一方で、財政制約や市町村合併による広域化によって、集落に対する市町村行政の目が届きにくくなっている面もある。

(施策の方向性)

基礎的な生活サービスの確保方策については、住民自らが構想段階から実践に至るまで、相互扶助的な考え方も取り入れながら、主体的にかかわることが重要である。この際には、ITの積極的な活用を考慮すべきである。

基礎的な生活サービスを集落住民に効果的に提供するためには、医療、食料

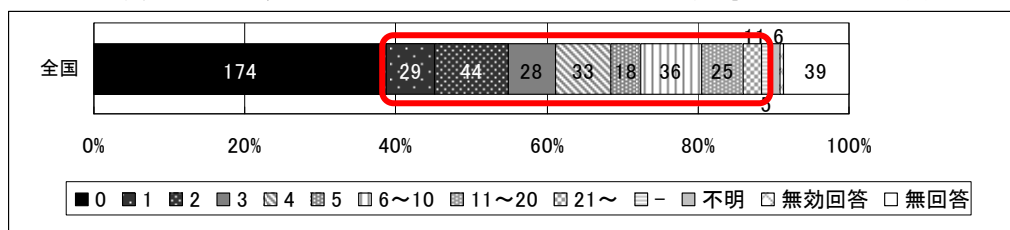
品・日用品の販売、金融等の複数の生活サービスの提供機能を集約した「小さな拠点」を整備するとともに、それへのアクセス手段を確保することが有効である。

平成21年7月に過疎地域の市町村を対象に国土交通省が実施したアンケート調査によると、約半数の市町村で、基礎的な生活サービスの提供に係る施策として、「小さな拠点」を整備し、当該拠点と集落間を結ぶ移動手段を確保することが望ましいと考えている（図表2-4）。

図表2-4

「小さな拠点」の整備と、集落との間を結ぶ移動手段の確保が望ましいと考える地区数

「過疎集落における暮らし安定のための施策パッケージに関する調査」（平成21年7月、国土交通省）



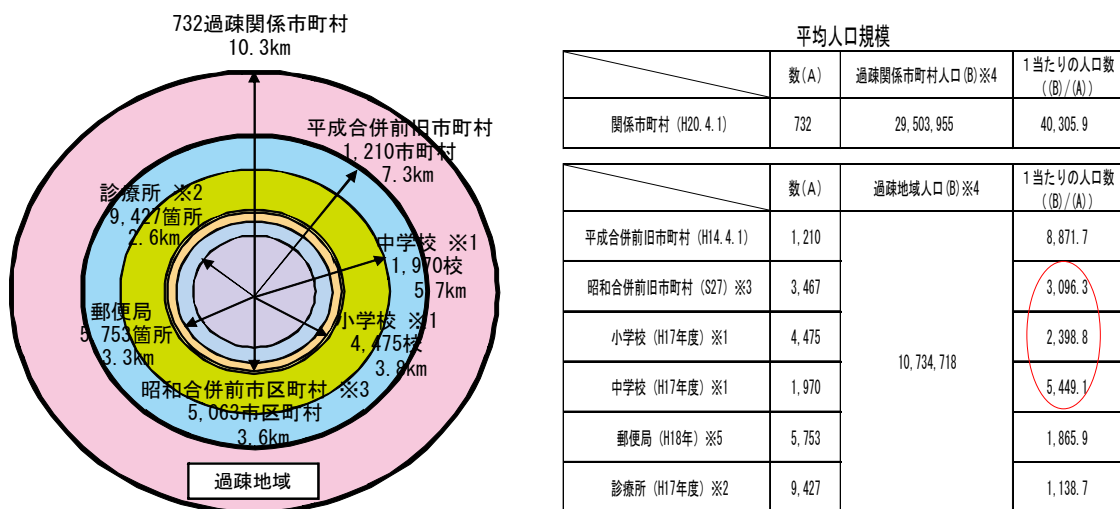
注) 過疎地域自立促進特別措置法の過疎地域の市町村に対して電子メールにより行ったアンケート調査。数値は、望ましいと回答した地区数ごとの市町村数。

「小さな拠点」に必要な施設としては、診療所や介護施設、食料品・日用品等を扱う商店、年金をはじめ生活に必要な現金を引き出すための金融機関のほか、集会所、図書館、郵便局、子育て支援施設、一次産品等の加工施設・直売所、カフェ等の多様な施設が考えられる。これらの施設は、車が運転できない高齢者等であっても一度に用事を済ませられるように、徒歩で移動できる範囲内に集約して立地することが望ましい。

このように様々な施設が集約して立地する「小さな拠点」は、人々が直接出会い、交流する機会を提供する場としても機能し、地域の「絆」を再構築するという役割も期待できる。

「小さな拠点」によって基礎的な生活サービスが提供される空間的広がり、地域の実情に応じて考えられるべきであるが、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範囲であることが必要である（例えば、診療所の経営が成り立つなどの人口規模は2,000~5,000人（中学校区や昭和の合併前市町村域程度）と言われており、こうした範囲も一つの目安。）（図表2-5）。

図表 2-5 過疎地域の学区区等ごとの距離（模式図）及び人口規模（右表）



- 注1) 「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2) 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3) 診療所数(※2：常設のみ)は出典及び括弧書き記載は注2と同じ。
- 注4) 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）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5) 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6) 郵便局数(※5)は地図情報による。

集落が衰退する一方で、合併の進展で市町村領域が広域化する中で、既存の集落と市町村の間の領域で、このような取組が必要となる場合が多いと考えられ、こうした拮がりの中で取組を進める運営主体や機能をどう確立していくかが重要な課題となっている（図表2-6、2-7）。いずれにしても、「小さな拠点」とそこへのアクセス手段の確保は、自治会のほか、NPO、農業協同組合、生活協同組合、交通事業者、市町村等の多様な主体の参画により実現され得るものと考えられ、それら多様な主体の相互の連携が図られるよう、合意形成を行うための場の設定が重要である。

（施策推進にあたって検討を深めるべき論点）

- ・ 合意形成の場の設定に向けた環境整備
 - ✓ 合意形成の場の設定のきっかけとなる、ワークショップの開催や、その議論を通じた計画・構想等の策定に係る経費に対する支援の検討
- ・ 多様な主体による合意に実効性を持たせるための仕組み
 - ✓ 合意結果に対して実効性を持たせるための支援の検討

図表 2-6 地域運営を担う組織の例①

(特)NPOきらめき広場 (岡山県新見市(旧哲西町))

哲西地区: 3,056人
(H17.10国勢調査)

旧哲西町では、全戸から公共施設に対するニーズを把握した上で、様々な施設を集めた総合施設「きらめき広場・哲西」を旧町中心部に建設した。
市町村合併と並行して設立した(特)NPOきらめき広場では、施設内の図書館を指定管理者として管理するとともに、福祉有償運送等の生活サービス事業を展開している。

■「きらめき広場・哲西」の概要

○施設

- ・庁舎、診療所(内科、歯科)、図書館、保健福祉センター、文化ホールを一体化した総合施設
- ・隣接地の道の駅があり、農産加工・体験・販売施設、文化伝習館、郷土料理レストランなどが整備されている。

○運営

- ・施設全体は、市の支局が運営
- ・図書館だけは、NPOが指定管理者となり運営

○交通

- ・町内運行のバス全便が経由するように改変



■(特)NPOきらめき広場の主な活動(図書館の指定管理者以外)

- 福祉有償運送事業
- 情報発信(ホームページ、地域情報誌)、地域づくりセミナー
- 市民活動団体支援(各種事務局の受託、協働事業)
- 人づくり・まちづくり事業(講演会、集落実態調査)
- 子育て支援事業(子育てサロン、病後児一時預かり)
- 環境保全事業(自然環境保全ボランティア育成、清掃活動)
- 都市・農村交流事業(空き家調査、エコリズム研究)
- 地域安全確保/パトロール活動

図書館

施設内案内板

診療所

関係者ヒアリングより国土交通省国土計画局作成

図表 2-7 地域運営を担う組織の例②

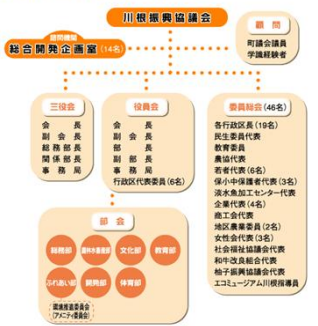
川根振興協議会(広島県安芸高田市)

川根地区: 617人
(H18.4.1)

地域全戸が加入する川根振興協議会を立ち上げ、住民生活サービス拠点「タウンセンター」や交流拠点施設「川根エコミュージアム」の運営を中心に、住民による地域づくり活動を展開している。
「タウンセンター」には、協議会の他、JA撤退後の小売店「万屋」とガソリンスタンド「油屋」、加工・販売施設「百姓・ゆず屋」、農協簡易金融店舗「銭屋」の4施設が立地・運営されている。

■組織化の経緯・概要

昭和47年2月に結成した「川根振興協議会」が、7月の大洪水時に災害復旧活動を展開し、それを機に、旧川根村の全戸(264世帯)と区域内全団体を構成員として組織化。



■川根振興協議会に関する主な組織等の概要

- 1) 川根タウンセンター
自治体が土地建物を買い受け、協議会に無償貸与
○川根振興協議会
任意団体(認可地縁団体等の法人格はない。)
○加工・販売施設「百姓・ゆず屋」
任意団体「ゆず振興協議会」が運営。
○万屋と油屋
JAの撤退後、1戸1,000円の出資に260戸の全戸が応じるなどして、一時、協議会が地区内の建設会社に経営を委託していたが、現在は任意団体「万屋・油屋運営協会」が運営。
○農協簡易金融店舗
農協が運営している。
- 2) 宿泊研修施設「エコミュージアム川根」
協議会が母体である「エコミュージアム川根運営協会」が運営。こちらも法人格のない任意団体。H17からは、法人格のない住民自治団体として指定管理者となり、運営を市から委託。

関係者ヒアリング、「立ち上がる農山漁村」ホームページ及び県・市ホームページより国土交通省国土計画局作成

3. 多業による生計の維持

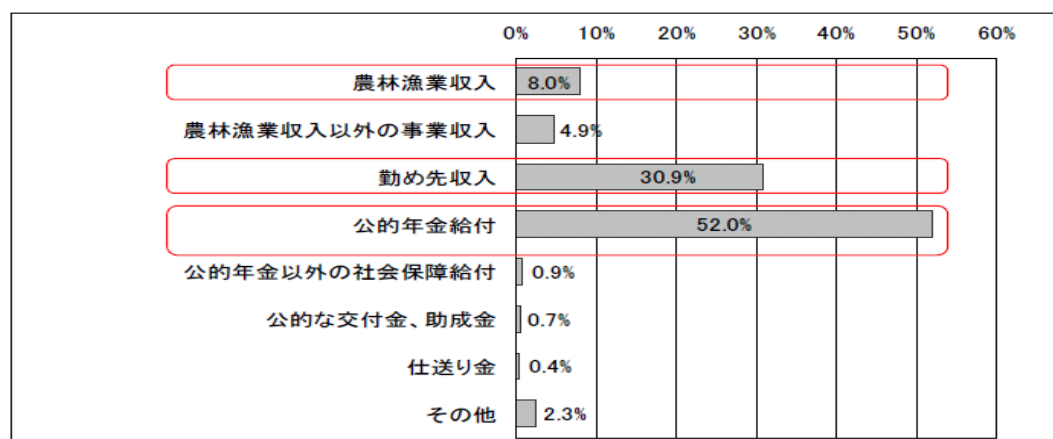
(現状の認識・課題)

集落の多くは、中山間地域等の農業生産の条件が不利な地域にあり、大規模経営による収益確保が困難であるなど、スケールメリットを追求する「規模の経済性」は成立し難い状況にある。

「日常生活に関するアンケート調査」によると、高齢化が進展する集落において、世帯の主たる収入としては、公的年金を挙げる世帯が多く、農林漁業収入を主たる収入とする世帯の割合は、勤め先収入を主たる収入とする世帯の割合よりも少ない(図表3-1)。そのような状況の中で、工場の海外進出等に伴う農山漁村からの企業の撤退や、公共事業の減少等を受け、地域の就業機会が減少している。同調査によると、困っていることとして、近くに働き口がないことを挙げる住民も多い(図表2-1参照)。暮らしの安定・安心を確保するため、少額の追加的収入を求めて新たな事業に取り組もうとする場合に、事業に関する情報の不足や煩雑な手続き等が障害となることも指摘されている。

図表3-1 世帯収入第1位の収入

「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) 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

(施策の方向性)

収入の基礎となる農林漁業収入や年金に加えて、少額であっても収入を追加することで、生計の維持を図っていくという観点から、共有する資源を有効に利用する「範囲の経済性」が発揮できる「多業」や「半農半X」という就業形態で事業を展開することが必要である。

多業の展開に当たっては、地域独自の資源を活かして、少量でも、物語性のある高品質な独自のブランドの確立等が必要であり、生産だけでなく、マーケティング、ITを活用した販路開拓や情報発信等が重要である。さらに、高速道路の活用等により都市との交流の活発化を図るなど人を地域に呼び込む取組も重要となる。

(施策推進にあたって検討を深めるべき論点)

- ・多業による新たな取り組みを促進する環境整備
 - ✓ 情報不足、手続きの煩雑さ等に対処するため、ワンストップサービスによる情報提供や相談窓口の仕組みの検討
 - ✓ 専業による事業展開を前提としている現行制度に対する弾力的対応の検討

4. 管理放棄地への適切な対応

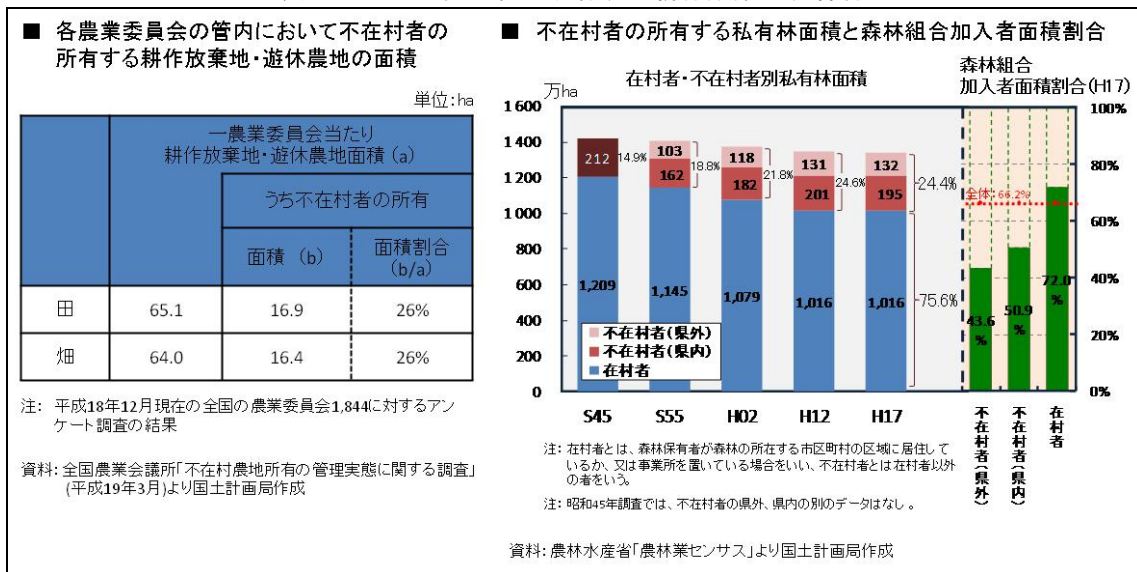
(現状の認識・課題)

耕作放棄地や手入れの行き届かない森林によって、周辺営農環境の低下、風景・景観の悪化など外部不経済が発生している。また、鳥獣被害の原因となっているとの指摘もあり、生産、生活の両面で支障となっている。

しかし、すでに原野化されてしまった、かつての農地は、耕作放棄地としてとらえられていないことや、森林では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、管理放棄地の実態把握が不十分である。さらに、管理放棄地の問題への対応について責任の所在が曖昧となっている。

また、現時点で所有者が不明な管理放棄地に加え、地域内に所有者が不在の土地や後継者が不在の土地など、将来、所有者不明の管理放棄地となる懸念のある土地が存在している（図表4-1）。これに伴い、現時点で既に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の発生が懸念されているところである。

図表4-1 不在村者が所有する耕作放棄地、森林



(施策の方向性)

農地は、いったん耕作を放棄すると、用水路に泥が堆積したり、農地に雑木が生い茂るなどにより農業を行うことが困難となるため、耕作放棄地の拡大防止を図ることが重要である。そのため、認定農業者¹への農地の集積の促進に加

¹ 農業経営基盤強化促進法に基づいて作成した農業経営改善計画が市町村より認定された農業者

え、二地域居住者やU J I ターン者の就農促進、地域と共存しながら営農したいという企業の参入など、既存の担い手との協働による重層的な担い手の確保が必要である。

また、集落内の農地や集落に近い里山については、管理放棄されると、集落に残る住民の生活に特に影響が大きいことから、地域による共同管理、共有、認可地縁団体²による所有など多様な管理手法の導入の検討が必要である。

さらに、適切な管理の前提となる、土地の境界明確化作業をいかに早く進めるかが重要な課題であり、国家的課題として取り組むといった視点も必要である。

(施策推進にあたって検討を深めるべき論点)

- ・ 担い手確保のための円滑な調整の仕組み
 - ✓ 営農希望者や、農地の管理を他者に委ねたいと考えている所有者の相談にのるとともに、両者を紹介する仕組みの検討 (図表 4-2)
- ・ 管理放棄地による外部不経済を抑制する特別な仕組み
 - ✓ 土地所有者の同意を得ずとも適切な管理が実施できる仕組みの検討 (図表 4-3)

図表 4-2 担い手のいない農地の利用調整組織の例

農地利用調整組織 愛称:「田互作」(新潟県糸魚川市根知地区)

過疎化・高齢化が進行している根知地区を活性化するため、住民総参加で策定した根知地区振興計画(プロジェクトZ)の活動の一環として、地区内7つの集落で農業を続けられなくなった人と、さらに農業を拡大しようとする人との仲人役をする機関として自主的な農地利用調整組織(愛称「田互作(たごさく)」)を平成17年11月に設立し、地域内の耕作放棄地の拡大を防止している。

■根知農地利用調整委員会(愛称:「田互作」)の概要

◇事業概要

- ・耕作ができなくなったり、耕作や作業の委託をした人、売りたい人などの相談を聞いて、引き受けてくれる人や団体を探す。
- ・貸し手の一任を受けて、小作料等の交渉や決定を行う。(小作料は場所・形状・日照・用水などの条件を勘案して決定。)
- ・決定された内容に基づき、申請書の記入や農業委員会への手続きを貸し手に代わって行う。

◇手続き

- ・農協へ申し込むと、委員会の役員で協議して内容を検討し決定。
- ・決定内容を、農協に連絡し、農協から農業委員会に申請。農業委員会の決定内容を農協から委員会に報告。

◇役員

- ・7名、任期2年。
- ・役員は、各種団体からでている17名の構成員で協議して決める。

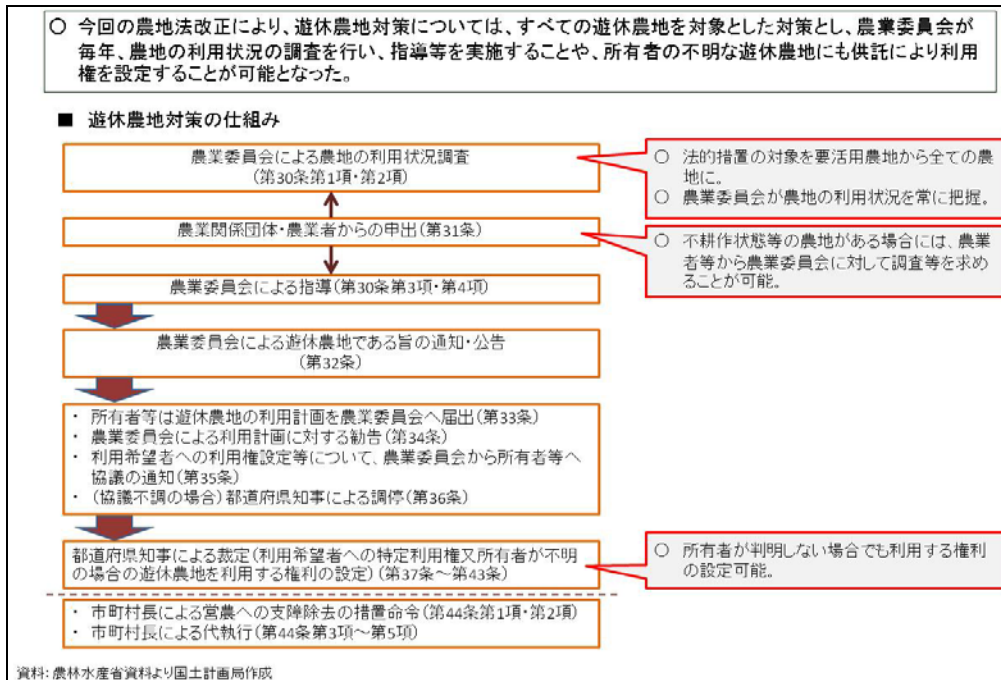


2005.02.23

出展:農林水産省北陸農政局HP「中山間地域等直接支払制度を活用した取組事例」、いぎいきe-根知村(根知恵の会)HPより国土交通省作成

² 市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁に基づいて形成された団体のうち、地方自治法に基づき、地域的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたもの

図表 4-3 所有者が判明しない遊休農地に対する利用権の設定の仕組み
(農地法の改正(平成21年6月))



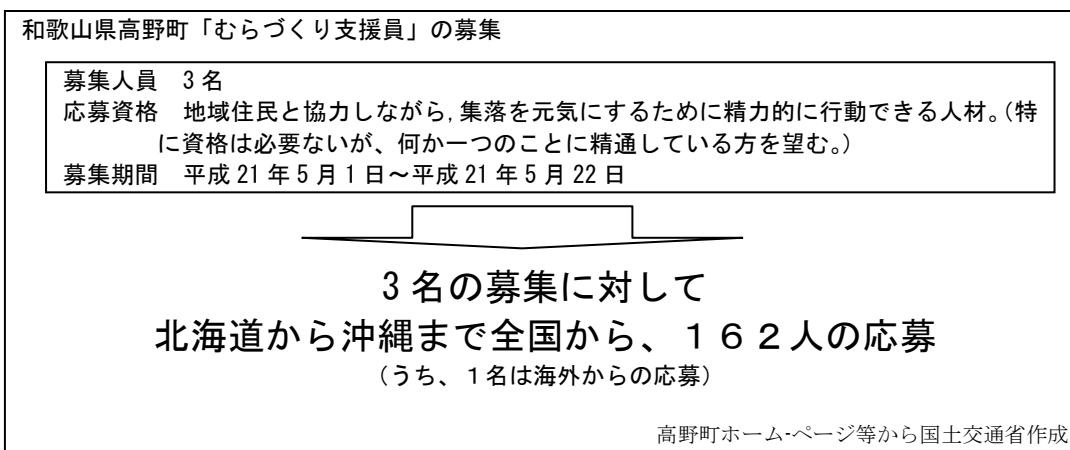
5. 施策実現のための人材と資金の確保

(現状の認識・課題)

これまでに示してきた暮らしの安定・安心の確保のための施策を実現するためには、各種事業を企画し、実践する人材と、事業実施に必要な資金の確保が重要である。

しかし、人口減少、高齢化により集落での活動の担い手となる人材は不足している。一方で、都市側で地域の取組に貢献したいという意識は高まっている(図表5-1)。最近、NPO等の地域活動を実践する団体で、収入よりも生き甲斐のために自己実現を図ろうという気概を持って、大学卒等の高学歴の若者が働いているのが見受けられる。若者の参加は、高齢者が多い地域に対して大きな刺激を与え、住民の地域活動への参加増や活動の幅の拡大につながっている。

図表5-1 地域の取組への貢献意識(高野町の事例)



また、公的な財政支援としてはソフト事業に対する支援策の充実が求められる一方で、国や地方公共団体の財政状況の悪化から補助金等に過度な期待はできない状況となっている。さらには、地域で活動するNPO等の各主体は、取組の立ち上げに要する資金確保が困難な状況にある。

(1) 人材の活動環境の整備

(施策の方向性)

様々な課題に対応するための事業を牽引するリーダーは地元人材から発掘、確保することが基本であり、その存否が地域での取組の成否の鍵となる部分が

大きい。さらに、地域での取組にかかわる多くの主体の対立する利害を調整するコーディネーターの役割も重要となる。これらの人材について、卓越した能力を持つカリスマ的な人材の出現を待つのではなく、意欲のある普通の人リーダーやコーディネーターとなって活躍できる仕組みが必要である。

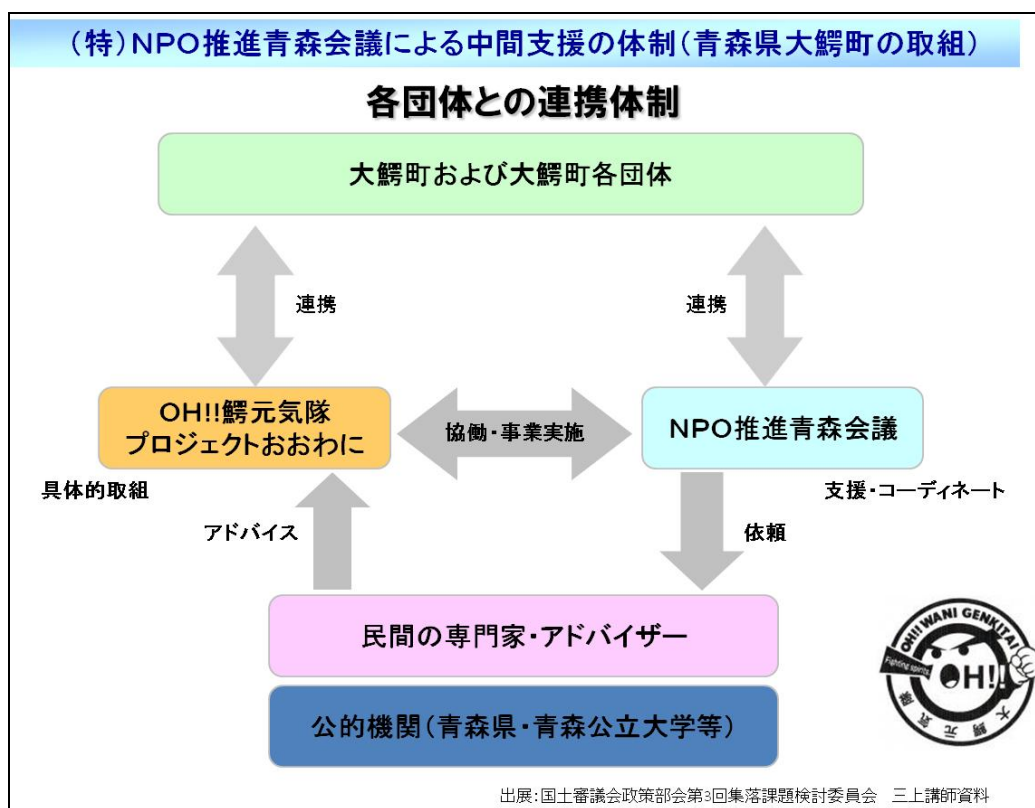
そのため、外部から地元の取組をサポートする体制として、豊富な経験等から事業全体のプロセスを立案・構想する能力を有し、地元の人に助言しながら一緒になって事業推進を担うプロデューサー等と呼ばれる外部人材や、専門知識を使って取組の一部をサポートするアドバイザーが必要である。

さらに、地域のニーズと、こうした外部人材をマッチングさせる役割として地域づくりを支援する中間支援組織を活用することが重要である（図表5-2）。

（施策推進にあたって検討を深めるべき論点）

- ・ 地元ニーズに対応してプロデューサー等が十分なサポートを実施できる環境整備が重要であり、そのためのプロデューサー等の育成・強化の多面的な方策
 - ✓ 集落における地域活動の中からプロデューサー等が育つキャリアステップの確立
 - ✓ 豊富な経験と高度な知識を有するプロデューサー等がそれに見合った一定程度の安定的な収入を獲得するための工夫
 - ✓ 第一線を退いた人がプロデューサー等として活躍できる環境整備
 - ✓ 若者の地域活動への参加に対する門戸拡大と育成を図るための地方大学等との連携
- ・ 地域の各主体がプロデューサー等や中間支援組織の支援を受けやすくするための環境整備
 - ✓ プロデューサー等や中間支援組織の実績や能力に関する情報の提供方法等の検討

図表 5 - 2 中間支援組織による支援の例



(2) 資金の確保

(施策の方向性)

ハード整備を中心に進められてきた国や地方公共団体の支援について、これからはソフト施策に対する財政支援の充実が必要なものとなる。

また、CSR³の精神を地域に向けて発揮させることや、地域出身者、地域在住者などの個人の持つ地域貢献意識を顕在化させることを通じて、民間資金の確保を行う、いわば「『志』ある投資」を促すことが必要である。このため、寄付を促進する仕組みのほか、コミュニティファンド⁴、NPOバンク⁵、マイクロファイナンス⁶など民間の資金供給に向けた様々な工夫が必要である。

³ 企業の社会的責任。Corporate Social Responsibility

⁴ NPOやコミュニティビジネス事業者を支援するため、NPOなどが別組織で配当が付く出資や寄付を募り、その資金を元手に社会貢献事業に小規模な融資を行う仕組み

⁵ 市民が自発的に出資した資金により、地域社会や福祉、環境保全のための活動を行うNPOや個人などに融資する事を目的に設立された市民の非営利バンク

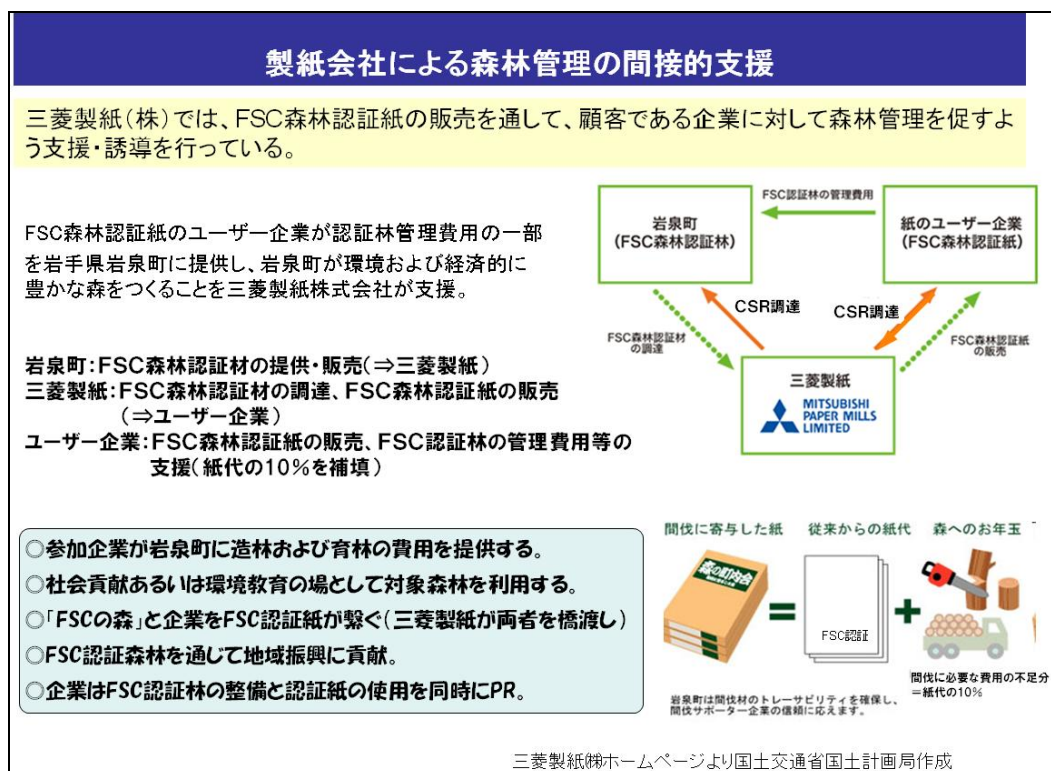
⁶ 貸付先のグループ化とその相互連帯保証により返済率を担保することで、極小規模の金融サービスを提供する仕組み

CSR活動のほか、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、地域で生産する再生可能エネルギーを都市内の事業所が購入するなど都市との連携による環境を軸にしたビジネスの展開など、多様な形態で企業の参画を促進していく必要がある（図表5-3）。

（施策推進にあたって検討を深めるべき論点）

- ・ 民間からの投資・寄付を促す環境整備
 - ✓ 『志』ある投資」の考え方も取り入れた新たな商品の開発等（例えば、人との有機的な繋がりをもとに価格を上乗せした棚田米の販売）に関する情報提供（図表5-4）
- ・ 民間からの投資・寄付や企業の参画を促進するための制度的手当について検討

図表5-3 企業の参画の例



図表5-4 「『志』ある投資」を呼び込んだ地域の取組例



まとめ

近年、国土における社会活動の最も基本的な単位であるコミュニティの機能が衰退している。特に、集落では、急激な人口減少、高齢化の進展により、それが顕著であり、地域の「絆」を再生し、住民の暮らしを守ることが最優先課題である。本中間とりまとめでは、現在、直面する集落の課題に対応し、どのように集落の暮らしの安定・安心を確保していくのか、という観点から、施策の方向性と検討を深めるべき論点を整理した。

「施策推進にあたって検討を深めるべき論点」については、今後、地域での議論の進展とともに、関係府省が連携して具体的な施策につなげるための検討が進められることを期待するものである。これから 5 年程度のうちに、いわゆる「団塊の世代」が全員 65 歳以上となり、さらに、これまで集落を支えてきた昭和一桁生まれの人たちが全員 80 歳代となるという状況も踏まえると、これらの論点については緊急に、検討を進め実行に移していかなければならない。

その際、集落課題に対する処方箋は一律ではなく、それぞれの地域の実情に応じて異なるため、「地域主権」の下、地域自らが対策を定めて実践していくことが重要である。国に対しては、緊急的な対応を必要とする地域に対する支援とともに、人口減少・高齢化という今後我が国全体が抱える課題に対する先行的な地域での実験的な取組という側面から主導的な役割を期待する。

一方で、集落の置かれている状況は様々であり、取り組むべき課題も多岐にわたる。例えば、より積極的に若い世代の転入を目指して世代交代を図り、集落の活性化を推進することが重要課題である集落もあり、これについては農商工連携の取組なども含め、別途、検討が深められることを期待する。さらには、集落の存する中山間地域は、小水力発電、木質バイオマス等の自然エネルギーを豊富に利用できるという地理的・自然的特性を有しているため、低炭素社会では、条件の不利な地域から有利な地域へと転換する可能性があることを踏まえ、新たな戦略を検討することも考えられる。

逆に、新たな若い世代の転入は望めず、高齢化がさらに進展し、消滅を逃れられない現実を踏まえ、集落住民が有している技能やかつての暮らしの記録等の保存、無居住地域における国土管理のあり方、地域住民による十分な話し合いの下での計画的撤退などが重要課題となる集落もある。こうした集落を巡る課題についても、今後、別途、検討していくことが必要である。

集落課題検討委員会委員名簿

(敬称略 50音順)

平成21年12月21日現在

| | |
|---------|--------------------------------------|
| 井上 和男 | 帝京大学医学部教授 |
| 岡崎 昌之 | 法政大学現代福祉学部教授 |
| ◎ 奥野 信宏 | 中京大学総合政策学部教授 |
| ○ 小田切徳美 | 明治大学農学部教授 |
| 辻 琢也 | 一橋大学大学院法学研究科教授 |
| 広瀬 敏通 | NPO法人日本エコツアーリズムセンター代表理事 |
| 深井 正 | NPO法人NPOきらめき広場事務局担当理事 |
| 藤山 浩 | 島根県中山間地域研究センター科長 |
| 牧 大介 | (株)トビムシ取締役 |
| 山崎 朗 | 中央大学経済学部教授 |
| 山本 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 |

※◎は委員長、○は委員長代理。

集落課題検討委員会 検討経緯

【第1回】 平成21年5月26日(火)

議 事

1. 過疎集落研究会における検討について
2. 委員会での当面の検討内容について

【第2回】 平成21年7月1日(水)

議 事

基礎的な生活サービスの確保に関する課題について

【第3回】 平成21年9月25日(金)

議 事

人材の活動環境の整備、地域間交流の促進に関する課題について

【第4回】 平成21年11月5日(木)

議 事

管理放棄地に関する課題について

【第5回】 平成21年11月18日(水)

議 事

1. 制度の課題について
2. 論点の整理について

【第6回】 平成21年12月21日(月)

議 事

集落課題検討委員会中間とりまとめ(案)について