

「新たな担い手等による今後の水源地域振興のあり方に関する検討会」 報告 骨子案

＜構成＞

赤: 第1回検討会での指摘より
緑: 水源地自治体アンケートより

1. 本報告書が目指すもの
2. 水源地域の現状と課題
3. 水源地域振興の方向性
 - (1) 水源地域(上流域)へのアプローチ
 - (2) 受益地域(下流域)へのアプローチ
4. 課題解決に向けた取組案

1. 本報告書が目指すもの

(検討会開催趣旨より)

・これまでの水源地域振興は、ダムの建設によって基礎条件が著しく変化することとなる地域における住民の生活再建や地域振興を主な目的として土地改良や道路整備、公民館整備などハード整備を中心に実施されてきた。

・健全な水循環の維持・回復のためには、水源地域を活性化し将来にわたって存続させていく必要があるが、人口減少、少子・高齢化、産業の衰退等の課題を抱え、水源地域の地域住民や地方公共団体が自らの力のみで地域振興を継続していくことが困難な状況となっているばかりか、存続自体も困難になりつつある地域も見られることから、ハードでの対策のみでは限界がある。

・一方、企業やNPOなど地域内外の多様な主体が社会貢献等の観点から水源地域振興に取り組む事例が増えてきている。

・本報告書は、こうした先進的な事例も参考として、今後のソフト施策を中心とした水源地域振興のあり方、特に新たな担い手の積極的な導入・育成等について、検討結果を整理して今後の方針を示すもの。

1. 本報告書が目指すもの

◆水源地域とは何か？

(狭義)

ダム又は湖沼水位調節施設の建設によりその基礎条件が著しく変化する地域
(水源地域対策特別措置法上の定義)

(広義)

河川の上流域に位置し、流域全体の水源となっている地域

◆なぜ水源地域振興が必要なのか？(一般の地域振興と何が違うのか)

(狭義の意味から)

ダム建設に伴い住戸の水没やそれに伴う移転等、地域に不利益を与えて来たことに対する公的な責務。

(広義の意味から)

健全な水循環の維持・回復のため、その出発点である水源地の持つ機能(水源涵養機能、利水、治水等)を守ることは、単にその地域の責務ではなく、流域全体の責務。

2. 水源地域の現状と課題

・水源地域は中山間地域、過疎地域として多くの課題。

- 過疎化、人口減少、少子高齢化
- 担い手の不足、地元民の消極性
- 社会インフラの老朽化、自治体財政
- 産業の衰退
- 林業の衰退、水源林保全の困難性

・一方で、同様の地域でも、その特色(強み)を活かした取組により活性化に成功している地域も多数。

→特に水源地域には、流域全体のために森林(水源林)を守って来た、あるいはダム建設を受け入れたという自負があり、単に助けられる存在ではなく、下流域からも頼られる存在であるべき。

→下流(都市部)の課題解決の場に。

→それによって、地域の誇りが生まれ、地域づくりの原動力に。

・そのためには、地域振興や地域連携を担う組織作り、人作りが必要であり、人作りのためには、(地域内に加えて)地域外からの担い手も必要。

2. 水源地域の現状と課題

- ・我が国では、2008年をピークに人口減少局面に入り、2065年には約9千万人になると推定される人口減少社会。
- ・特に水源地域はその多くが中山間地域に位置するため、その影響が顕著であり、過疎化、高齢化が進行している。
- ・人口減少の著しい地方部では地域が維持できなくなり、集落機能の低下や集落そのものの消滅につながる可能性がある。
- ・集落機能の低下により、水の文化や地域資源の次世代への継承が困難に。
- ・山林など土地所有者が不明となり、管理が不十分に。

2. 水源地域の現状と課題

- ・特に深刻なのが、地域振興を担うことのできる「担い手」の不足である。地域産業の衰退に起因する人口流出等により人口減少、高齢化が加速しており、生産年齢人口に相当する若年層～中年層の減少が顕著。
- ・水源地域自治体アンケートでも、「生産年齢人口(働き手)が少ない」(48.0%)、「地域振興を主導とする個人・団体がいない」(41.7%)が課題として指摘されている。
- ・また、同アンケートによれば、4割弱の自治体が、住民の地域活性化意識が低いものと認識しており、地域社会が高齢化するなか、自発的な地域振興の取組が生まれにくくなっているものと考えられる。
- ・中間セクター(農家と市場の結び役等)の不足

2. 水源地域の現状と課題

○社会インフラの老朽化、自治体財政

- ・上下水道、道路、公共施設等の老朽化と、財政難による更新の困難性
- ・水源地の手入れが不十分なため、土壌流出等によるダムの水質悪化が懸念

○産業の衰退

- ・かつて地域を支えていた産業が産業構造の転換等により衰退（鉱業など）
- ・高齢化、人口減少等に伴う労働力減少により衰退（農業など）
- ・耕作放棄地も同様に増加傾向にあり、地域の衰退を加速。
（獣害対策の困難さ）
- ・高コスト構造、国内外からの安い商品の流入等により衰退（林業など）
- ・農林畜産業はその地域の身の丈にあった生産量が重要（里山文化）
- ・地域の身の丈にあった林業施設（製材所、製材機）の導入
- ・一時的な需要増に対応するため拡大した産業が、その後の需要減により衰退（建設業など）

2. 水源地域の現状と課題

○水源林保全の困難性

- ・森林所有者の4分の1が不在村者であり、森林に関心がない所有者は、相続をしても登記をしないことなどから、誰が所有しているのか、どこが境界なのかわからず放置される森林が増加。
- ・消滅した集落における森林・林地の管理状況は、59%が元住民、行政機関等が管理しているものの、残りの集落では放置。
- ・水源地は観光資源としてのポテンシャルが大きいですが、土壌流出対策など森林の保全がしっかり出来ていないと観光客を呼び込めない。
- ・日本の山は急峻であり、林業、森林保全のためには道づくりが必要。

3. 水源地域振興の方向性

(1) 水源地域(上流域)へのアプローチ

水源地域の課題とその解決方策は、地域特性により様々だが、各地域に概ね共通するものとして以下が挙げられる。

○所得・雇用の確保

- ・都市部に対して出生率の比較的高い中、働く世代の社会減抑制
- ・多種多様な産業を活用した高付加価値化
- ・生産性の向上

○地域の魅力向上

- ・観光客や宿泊客の誘致
- ・流域に分布している自然、既存施設の活用
- ・水源林の保全、環境教育の場
- ・子育て世代に対応した環境づくり

○生活機能・集落機能の確保

- ・医療・商業・教育施設等の維持、水源地域と都市間のアクセス性の確保・向上
- ・公共交通機関の維持、地域住民のニーズに合わせた利便性の確保・向上
- ・要介護者に対応した環境づくり

→その地域が「何を目指すのか？」(経済活性化、人口増、自然環境保全、文化保護・継承等)によってもアプローチは異なることに留意。

3. 水源地域振興の方向性

・水源地域振興へのアプローチは様々あるが、まず地域振興を担う「担い手」の存在が不可欠。

→地域内の担い手に加え、地域外からの新たな担い手の呼び込みについても検討が必要。

・自治体アンケートの結果によれば、「担い手が多い」と答えた自治体では、その要因として「地域に魅力がある」「地元出身者や関係者が戻る」を挙げている一方、「担い手が少ない」と答えた自治体では、その要因として「生活環境が悪い」、「良好な住環境がない」を挙げている。

・このことから、担い手を呼び込むための住環境、生活環境の整備よりも、地元出身者・関係者が地域に戻ってきたくなるような地域の魅力を高めること、あるいはそれを広く発信することが重要とも考えられる。

・移住、定住ではない数ヶ月、1年程度住んでみる仮住システムも有効(=地域おこし協力隊、関係人口)

KEY WORD 「関係人口」

移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもない、地域や地域の人々と多様に関わる人々

3. 水源地域振興の方向性

・また、水源地域振興や水源地との流域連携を実現するためには、担い手の存在に加えて、それらを担う組織が必要。

・まず、自治体内に水源地域振興、流域連携・地域連携を所管する専門の部署があることが望ましい。上流域の水源地域を有する自治体はもとより、下流自治体等、水源地域を持たない自治体においてはその意識が希薄であると考えられるため、まず専門の部署を置くことが第一歩となる。

ex.小菅村の「源流振興課」、世田谷区の「区民健康村・ふるさと交流課」

・また、当該自治体のみならず、自治体間連携や行政以外の組織等との連携のための連携組織(協議会等)を立ち上げることによって連携が促進されるものと考えられる。

(参考)流域水循環協議会の設立(「流域マネジメントの手引き」(平成30年7月内閣官房水循環政策本部事務局))

3. 水源地域振興の方向性

「地域の魅力」を考える上でのヒント

・地域文化への共感 vs 新しい文化の受け入れ

元々地域に備わっている地域文化に共感してもらうことも大事だが、一方で地域外から来る新たな「担い手」が生み出す新しい文化を受け入れることも大事。

・外部の人の目から見た魅力の発見 vs 地域の人々による魅力の再発見
地域では当たり前と見なされていたことが、外部の目からは新鮮であり、価値あるものと感じることも。一方で、そうした外部の目を借りつつも、自分たちの地域の持つ魅力を改めて発見し、認識することも必要。

・タテ割りになった産業を地域の中で一つに括ることによる魅力の発掘

・水源地域としての誇りを持ち、それを利用したPR

3. 水源地域振興の方向性

- ・新たな担い手として期待される企業、NPOの存在
→単にCSRや社会貢献として地域振興を担うのではなく、「担い手」にとってもメリットのある形で。

(事例)サントリー

新たな担い手を呼び込むためには、

- 地域の魅力発信
- 地域と担い手となりうる団体のマッチング
- 担い手となりうる団体への提案と、橋渡しを行う「結び役」の存在
- 環境整備

KEY WORD 「SDGs」

「持続可能な開発のための2030アジェンダ」にて記載された2016年から2030年までの国際目標

3. 水源地域振興の方向性

(参考)水源地域振興に活用可能な制度等

◆財政的支援

- ・地方創生推進交付金
- ・森林環境譲与税
- ・SDGs未来都市・自治体SDGsモデル事業
- ・水源地域対策特別措置法に基づく事業、水源地域対策基金
- ・ふるさと納税、企業版ふるさと納税

◆人的支援

- ・地域おこし協力隊
- ・地方創生アドバイザー

◆その他ソフト事業

- ・ダムツーリズム
- ・観光振興(インバウンド対応)

3. 水源地域振興の方向性

(2) 受益地域(下流域)へのアプローチ

下流域の課題

- ・教育 自然や一次産業とふれあう時間の欠如
- ・福祉
- ・環境
- ・防災 水源地の保全、避難場所の確保
- ・雇用、労働環境
- ・コミュニティ 上下流交流を通じてのつながり
- ・都市のストレス 森林セラピー 等

→水源地域を課題解決の場に

ex. 世田谷区の小学生に対する自然教育の機会(川場村)

源流大学(小菅村)

名古屋市(木曾川下流)から研修(木祖村)

水源地域を意識していない下流の住民に対するPRの必要性

4. 課題解決に向けた取組案

特定の地域を対象とした水源地域振興や上下流交流を軸とする地域間連携について、実際の地域での取組のスタートアップや既に進められている取組の推進を、国(国土交通省水資源部)が有識者等の協力のもと支援し、モデル的に事例形成を行ってはどうか。

(取組イメージ:新たな担い手の活用による水源地域振興・流域連携モデル(仮称))

・水源地域自治体では、地域の課題抽出、地域の魅力の掘り起こしや、今後の地域振興の方向性とそのための組織作り、人作りや企業・NPO等との連携等に関する議論を実施し、それらに基づいて地域振興のためのビジョン(短期、長期)を作成。

・下流自治体では、下流地域の課題を解決するための水源地域活用について検討。

・水源地域と下流地域をつなぐ組織体(協議会、ネットワーク等)を設立(=組織作り)。

・上下流交流事業その他の連携事業を実施。またこうした事業を実施・支援する企業・NPO等新たな担い手の発掘・導入。

・並行して、これらのプロセスを企画・運営できる人材の発掘・育成(=人作り)。

・国はこうした議論に参加するほか、関係府省庁の施策メニューの活用やアドバイザー派遣等を通じ支援。

4. 課題解決に向けた取組案

水源地域振興及びそのための流域連携について、短期・長期の視点から推進

① 短期の視点

・短期的なテーマを抽出(例えば、観光、教育、産業の3テーマ)し、速やかに実行可能なメニューとして更に具体的施策としてとりまとめる。

◆なぜ「観光」「教育」「産業」の3分野なのか？

「観光」・・・関係人口、交流人口の拡大により短期的に実現可能な地域振興施策としてのポテンシャル。特にインバウンドは近年の成長分野。

「教育」・・・教育を通じて関係地域(下流域その他社会的・文化的つながりのある地域)の住民(特に若年層)に地域の魅力を知ってもらうことで、交流の出発点、息の長い交流の素地となる。

「産業」・・・地域を存続させるための重要な柱として。

(事例)名寄

KEY WORD 「ダムツーリズム」

ダムとその周辺地域の環境を活用し、地域と連携してダムの観光資源としての活用

4. 課題解決に向けた取組案

② 長期の視点

・水源地域の自治体を中心とする長期的ビジョン(グランドデザイン)を策定
(自治体の総合計画、「水源地域ビジョン」など、既存の計画・ビジョン等との整理が必要)

・例えば以下のようなテーマについて、議論の上まとめる。

○所得・雇用の確保 例えは組織的な産業体制の推進、6次産業化、ブランド向上

○地域の魅力向上 例えは広域観光(インバウンド観光も含む)、移住・定住の促進

○生活機能・集落機能の確保 例えは地域医療の拡充と人材確保、地域住民の交流

・流域全体を見据え、下流域やそれ以外の社会的・文化的なつながりのある地域との連携・交流を軸に。

・グランドデザイン策定に当たっては、国等が支援(アドバイザー派遣等)

KEY WORD 「流域マネジメント」

森林、河川、農地、都市、湖沼、沿岸域等において、人の営みと水量、水質、水と関わる自然環境を良好な状態に保つ、又は改善するため、様々な取組を通じ、流域において関係する行政などの公的機関、事業者、団体、住民等がそれぞれ連携して活動すること

→流域は一つであるという概念をもった国土管理が重要。

4. 課題解決に向けた取組案

組織作り、人作り(企業、NPO等新たな担い手の導入を含む)

<組織作り>

- ・組織(自治体)内組織・・・地域振興、地域連携を主導する部署の創設
- ・組織間連携の組織・・・協議会等(例:流域水循環協議会)

<人作り>

- ・地域振興、地域連携を実際に企画・実行できる人材の発掘・育成(地域内の人材、地域外からの人材)
ex.地域おこし協力隊

○企業

- ・地域内企業の積極的な関与の促進
- ・地域外の企業の地域への導入(企業立地、連携事業実施等):特に水関連企業による水源林保全など本業やCSRの観点から親和性の高い企業へのアプローチ
- ・地域と企業のマッチング

○NPO

- ・地域内のNPOの育成(観光、教育、福祉等様々な観点からの活動)
- ・地域外のNPOの水源地域への関わり

4. 課題解決に向けた取組案

地域間連携の効果

- ・地域内で閉じた状態の産業よりも、地域間連携により産業を大きな力に。
ex ブランド力(発信力)、連携による六次産業化、**農作業のワークシェアリング**
- ・特定地域同士が結びつくことによる補完関係
ex 水源地域(上流域)は農産物や観光資源を提供、都市地域(下流域)は人材や市場を提供。
- ・流域全体の防災体制
水源林保全による予防効果
発災時の相互応援(物資供給、被災者の受け入れ等)

4. 課題解決に向けた取組案

モデル的实施を通じて得た知見をもとに、組織作り・人作り等による水源地域振興・流域連携のプロセスを整理して普及することにより、他の地域での取組を促進してはどうか。

また、他の地域への普及に際しては、モデル的实施を行った地域の担当者にもご協力いただき、プロセス等についてアドバイスいただくこととし、このため先行事例をもとにプロセス等を整理したものを国が作成する。(バトンリレープロシージャ)

・地域振興、地域連携の具体的手法は地域の実情により大きく異なるものであるため、全国一律の施策展開ではなく、地域の特色を活かしてどのように進めればよいか、プロセス(特に組織作り、人作り(新たな担い手の導入を含む))に着目して整理。
 ※地域の特色(魅力)は様々であり、どのような地域を作っていくべきかは地域の中で議論し、地域作りを行っていく必要があるが、そのために必要な組織と人の育成は共通の課題。

・各地域において水源地域振興、流域連携が図れるよう、特に新たな担い手の導入を含む組織作り、人作りを全国的に展開。

下流自治体に対しては、水源地域との交流・連携の実施を推奨

→水源地域を支援するためではなく、下流の課題解決のため。

→特に上下流の連携を意識していない下流自治体に対しては、まずは水源地域振興を担当する部署の創設を推奨

水源地域振興の今後の方向性 (イメージ)

