

国土審議会政策部会第1回集落課題検討委員会

平成21年5月26日

【川上総合計画課長】 それでは定刻となりましたので、ただいまから国土審議会政策部会第1回の集落課題検討委員会を開催させていただきます。

私は、国土計画局総合計画課長の川上でございます。よろしくお願いいたします。

本日は、お忙しい中ご出席いただきまして、まことにありがとうございます。議事に入りますまで、暫時私が司会を務めさせていただきたいと思っておりますので、よろしくお願いいたします。

まず、お手元の資料の確認をさせていただきます。初めに「座席票」、そして「議事次第」とございまして、資料1に「委員名簿」、資料2に「部会の設置等について」、資料3に「集落課題検討委員会設置要綱」、資料4に「集落の課題について」、資料5に「過疎集落研究会報告書」、資料6に「過疎集落研究会報告書〈概要〉」、資料7に「政策部会における意見について」、資料8に「委員会での当面の検討内容について」、最後に参考資料の1から3をおつけしております。このほか、メインテーブルの方々には国土形成計画（全国計画）の冊子を配付しております。

以上の資料に不備がございましたら、事務局までお知らせをください。

本委員会は、5月15日に開催されました第1回の国土審議会政策部会において設置が決定されたものでございまして、お手元の資料3に「集落課題検討委員会設置要綱」がございしますが、その2にありますように、委員会は、高齢化が進む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について調査審議し、その結果を政策部会に報告していただくということを任務としておりますので、どうぞよろしくお願い申し上げます。

次に、本日の会議の公開につきまして申し述べさせていただきます。資料3の「集落課題検討委員会設置要綱」の5の規定によりまして、会議、議事録ともに原則公開することといたしまして、本日の会議も一般の方々に傍聴いただいております。この点につきまして、あらかじめご了承くださいませようお願い申し上げます。

それでは、会議に先立ちまして、初めに国土計画局長の川本よりごあいさつを申し上げます。

【川本国土計画局長】 国土計画局長の川本でございます。会議の開催に当たりまして、一言ごあいさつを申し上げます。

委員の皆様には、平素から私どもの行政の推進に格段のご支援、ご協力をいただいておりますこと、まず初めに御礼を申し上げたいと思います。

また、このたびの委員会の設置に当たりまして、大変お忙しい中、委員をお引き受けいただき、本日はご出席をいただきまして、重ねて御礼を申し上げたいと思います。

この過疎集落の問題につきましては、昨年7月に国土形成計画の全国計画が閣議決定される前にいろいろなご議論をしておりますときに、奥野委員長もきょうはお見えでございますけれども、国土審議会からこういう国土形成計画にすべきであるという報告をいただく際に、条件の厳しい地域の施策の展開について十分配慮すべきであるということを言われました。これを受ける形で、私どもどういった形で過疎地の振興、過疎地というものを扱っていくのかということについて議論を始めたわけでございます。

これに沿いまして、昨年の夏には、いわゆる限界集落を20集落ほど選びまして、私どもの局の職員が手分けをして現地を歩いてみるという調査も行いました。その上で、昨年の秋からは、今日はそのときの先生方にもご参加をいただいておりますが、過疎集落の問題の研究会を設置いたしまして、研究会で施策の基本的な方向、あり方といった点につきまして、いろいろ議論を積み重ねてきたわけでございます。

その上で、先ほど司会のほうからも報告がございましたように、今般は国土審議会の中に設けられました部会の中に委員会という形で、国の正式の機関という形でこの問題を検討する機関をつくらせていただいたという経過でございます。

私どもの思いを簡単に申し上げさせていただきますと、この過疎の集落の問題というのは、いろいろな場でいろいろなところで、これまでも議論をされてきたわけでありましたが、そのときに基本的に何とかしなければいけないではないかとか、それから振興しなければいけないではないかという、ちょっと悪い言い方をしますと、フレーズ、かけ声というものはありませんけれども、具体的にどこまでやるのか、どうやるのかという点までの突っ込みという点につきましては、若干物足りなかつた点も多いのではないかと感じております。

これまで行ってきました研究会におきましても、私ども過疎集落において、いかに生活のレベルを確保するのかという点、それから、いかに経済基盤の強化を図るのかという点、この2つの点につきまして具体的に何ができるのか、どこまでやれるのかという議論を進めてきたわけでございます。さらに、今後はこの検討委員会において、やるとしたときに

どの程度お金がかかるのだろうか、やり切れるのだろうか、施策化できるのだろうかといった点まで掘り下げた議論をぜひお願いをいたしたいと思っております。

既存の制度のあり方などについても踏み込んでいただきまして、実際に施策にそのままできるかどうかは別にしても、かくあるべしと、このように変えるべきだということについて、ぜひご提言をちょうだいできればと思っております。

大変幅の広いテーマで、難しい問題も非常に多くございますが、ぜひ成果の上がるようなご議論をお願いいたしまして、冒頭のごあいさつとさせていただきます。よろしく願いいたします。

【川上総合計画課長】　　続きまして、本日は、第1回目の会合でございますので、委員の方々をご着席の順にご紹介させていただきます。

まず、井上和男委員でございます。

岡崎昌之委員でございます。

辻塚也委員でございます。

奥野信宏委員でございます。

小田切徳美委員でございます。

広瀬敏通委員でございます。

深井正委員でございます。

藤山浩委員でございます。

また、本日はご欠席でございますが、牧大介委員、山崎朗委員、山本信次委員がご就任されております。

なお、本日は本委員会の定足数を満たしておりますので、念のため申し添えさせていただきます。

次に、委員長の指名でございますが、委員長には資料2の2枚目、別紙1にございます政策部会設置要綱の5に基づきまして、政策部会長より奥野委員が委員長の指名を受けておられます。奥野委員長、よろしく願いいたします。

それでは、早速でございますが、以降の議事進行は委員長にお願いしたいと存じます。よろしく願いいたします。

【奥野委員長】　　奥野でございます。先ほど局長からお話ございましたように、地域のあり方というのは、今度の国土形成計画の中でも最も大事なテーマの一つであると認識しております。委員の皆さんのお知恵でよい議論ができればと願っておりますので、どう

ぞよろしくお願い申し上げます。

続きまして、政策部会設置要綱7の規定に基づきまして、あらかじめ委員長代理を指名することになっております。まことに恐縮でございますけれども、小田切委員にお願いしたいと思いますが、よろしいでしょうか。

【小田切委員長代理】 どうぞよろしく願いいたします。

【奥野委員長】 それでは、よろしく願いいたします。

それでは、本日の議事に入らせていただきます。お手元の議事次第にございますように、本日の議題は（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の2つであります。

事務局のほうから一括して説明していただきますが、途中、過疎集落研究会の座長を務めていただきました小田切委員長代理のほうからも補足的な説明をいただければと思っております。それでは、お願いいたします。

【川上総合計画課長】 それでは、最初の過疎集落研究会の報告について、ご説明申し上げます。

まず、資料5をごらんいただきたいのですが、この冊子が過疎集落研究会報告書でございます。31ページをごらんいただきたいと思いますが、ここにあります9名の方々を委員として、また、小田切徳美教授を座長といたしまして検討されたものでございます。

32ページに経緯がございますが、先ほどございましたように、昨年12月から今年の4月まで、6回にわたりまして検討されたものでございまして、私ども20地区訪問いたしました実例の話、あるいはそれに伴いまして行ったアンケートのお話、あるいはいろいろな資料をご提示いたしまして、また各委員のそれぞれのお立場からのプレゼンテーションなど、多角的な検討を経て、報告書としてまとめたものでございます。

それでは、この報告のご説明に先立ちまして、資料4に基づきまして、集落の課題がどのような状況にあるのかという前提の話をさせていただきたいと思っております。繰り返しますが、これは全国20地区の集落訪問の結果、あるいはアンケート調査の結果などをもとにしてまとめたものでございます。

1ページをごらんいただきたいと思っております。まず、現在の過疎集落の概況でございます。過疎地域において、約6万2,000の集落がございます。それを地域区分で見ますと、左側の円グラフにありますように、山間地、中間地、それぞれ32%、29%でございまして

て、山間地と中間地の部分で6割以上占めているという状況でございます。

また、右側の上を見ていただきたいのですが、このうち65歳以上の高齢者がその集落の半数以上を占めるような集落、いわゆる巷間言われております限界集落につきましては、ここでは7,878集落となっておりますが、約8,000集落でございます。

また、下の表を見ていただきたいのですが、そのうち10年以内に消滅、いずれは消滅する可能性があるという集落が2,600に及んでいるという状況でございます。

2ページ目をごらんいただきたいと思います。

このような集落に関しまして、私ども11年度に調査、それから18年度に調査をしているのですが、それぞれの集落の構成員と申しますか、集落の規模がどのぐらい、構成人員がどのぐらいになっているかというものをみたものであります。例えば25人未満の集落、そういう小規模集落は11年度調査、18年度調査を比べますと、全体で8.5%から11.1%に拡大をしております、かつ山間地に存する小規模集落についても、小規模集落の割合が増加をしていると。今現在2割ぐらいが25人未満の小規模集落になっているという状況でございます。

3ページをごらんいただきたいと思いますが、そういう集落について、どういう課題があるかというところを市町村の担当者が見たものが左側のグラフでございます。そういうところで多く発生している問題や現象といたしまして、一番多くは耕作放棄地が増大をしているというもの、それから空き家が増加している、あるいは獣害・病虫害が発生をしている、森林の荒廃が見られる、ごみの不法投棄が多いということが課題として挙げられております。

また、右側ですが、実際に集落で生活している方々にとって困っていること、不安なことにつきましては、近くに病院がないこと、あるいは救急医療機関が遠くて搬送に時間がかかる、あるいは日用品が買えないことを挙げていらっしゃいます。

次の4ページをごらんいただきたいのですが、このような不安などについて、年齢別に見たものでございますが、多いのは、今申し上げた近くで日用品が買えないとか、病院がない、あるいは救急医療機関が遠いという、グラフで言いますと水色、ピンク色、緑色で示したところでございますが、上のほうへ行くにしたがって、つまり世帯主が高齢化するにしたがって、困っていることでその3つを挙げている割合が多くなっております。

一方で、30代から60代の労働年齢人口に相当する人たちにおいて見られるのは、赤いところではありますが、近くに働き口がないことというのが不安に考えていることが多い

事項でございます。

5ページをごらんいただきたいのですが、移動の手段との関係でございますが、世帯主年齢が高齢化するにいたしまして、世帯の中で運転をする人の割合が少ないという形になっております。高齢になるほど運転する割合が少ないのでございますが、右側にありますように、それがひとり暮らしの世帯になりますと極端にあらわれておまして、特に女性のひとり暮らしの場合は、車を運転する割合が16.4%と低くなっておまして、移動手段の確保が大きな問題になっていると考えるわけであります。

6ページをごらんいただきたいと思いますが、現在ではそういう集落に住んでいらっしゃる方々が、今後についてどういう希望を持っているかということを見たものでございますが、左側にありますように「ぜひ将来も住み続けたい」「できれば将来も住み続けたい」という居住を継続していきたいという希望が約9割でございます。そういう9割の方々が今後も集落地域に居住したいということでございますが、やはり動きたいと言っている人たちに、どういう理由かということを見たのが右側でございますが、動きたい人たちの理由といたしましては、近くに病院がなくて不便だと、あるいは運転できる人がいなくなる、あるいは日用品が買えないということで、先ほどの不安として挙げた理由とほぼ一致しているわけでございます。

7ページをごらんいただきたいのでございますが、過疎地域におきましては、昭和45年の過疎法の手当が始まりまして、インフラの整備が十分進んできているわけでございます。そういう意味では、過疎地域も全国の平均と比べまして市長村道の改良率とか上水道の普及率を見ますと、非過疎地域とほとんど同じような形で伸びてきておまして、十分ハードの整備としては進んでいるということが見てとれるかと思えます。

一方、8ページでございますが、それに伴いまして、過疎関係の市町村の財政状況が逼迫しておまして、非過疎地域、あるいは全国計の平均と比べましても1人当たりの歳出額が多うございます。また、公債費の対歳出比に占める割合も全国平均、あるいは非過疎地域に比べて多くなっているということで、市町村の財政運営に大きく負担になっているということもございます。

9ページでございますが、これについては後段の報告の内容にかかわることでございますが、過疎集落の日常的な医療、福祉、買い物、地域交通のそういう基礎的な生活サービスの提供を考えるに当たって、どのぐらいの単位が適当かというものの一つのヒントとして挙げたものでございます。

診療所などにつきましては、2,000人程度の規模があれば成り立つというお話がございますが、それになぞらえますと、小学校区、中学校区、あるいは昭和の合併前の旧市町村の単位、大体人口にいたしまして2,000人から5,000人程度の単位を一つのサービス提供の範囲として考えるということが言えるのではないかと考えてございます。

以上が、まず前段のご説明でございますが、過疎集落研究会の報告についてご説明をしたいと思います。

資料6をごらんいただきたいと思いますが、資料6は資料5の報告の内容を簡便にしたものでございます。

まず、過疎集落の現状につきましては、ただいまご説明したような前提条件を把握しております。過疎集落が我が国で歴史的に地縁的な集落を形成してまいりまして、生産、あるいは生活の基礎的な単位としてきたわけでございます。一方で、国土保全や自然環境保全、景観の維持、文化の伝承という多角的な機能を担ってきたわけでございますけれども、人口減少、高齢化の中で活力が低下し、住民の生活の維持ができなくなるという状況、あるいは森林農地という資源を適切に管理、活用されないという事態が起きているということがございます。

そういう中で、過疎集落が抱える課題、左側の下でございましてけれども、まず第一に、医療を初めとします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ということが挙げられるかと思っております。市町村合併などが進みまして、ある意味では集落の問題が市町村の中では小さな問題になりつつあるということ、あるいはその過疎の中の、さらに過疎化が進んでいる集落に関しては、サービスにアクセスするのに距離が遠いとか、そういう施設が分散をしているということが問題になっている。そういう中で、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という課題が生じているということでございます。

2番目に、生活基盤となっている農林業の維持が困難になっているということでございます。過疎集落に関しましては、先ほど見ましたように中山間地域が多いわけでございますが、こういった場所での農業に関しましては、元来、生産性が低くて、競争力が乏しいという状況になっているということでございます。そういう中で、農業、林業、それぞれが生活基盤として重要なわけですが、その維持が困難になっている状況がございまして。

それから、3番目でございますが、現在その地域の活性化、自立に向けたいろいろな取り組みがございまして。また、そういう中でいわゆる成功事例、広く喧伝されている事例もございまして、多くの地域において担い手の不足や、そういう試みが定着に至らない、

あるいは市場ベースに乗らないという例から、必ずしも全部が成果を上げているとは限らないということが課題としてあるわけでございます。

その下でございますが、また地方自治体については財政制約が大きくなりまして、新たな取り組みを行う余力が少なくなっているということが課題ではないかと。税込不足が進む一方で、経常支出が増大をするという形で余力が少なくなっているという課題があるということでございます。

右側にいきまして、この研究会としての取り組みの基本的な考え方を列記したものでございます。こういう集落の問題を解決するに当たりまして、人口増加を目指して地域の活力を向上させる取り組みというのは、やはり実現が困難であることを、まず理解すべきであろうと。日本全体の人口が減る中で、過疎地域のみ人口増加をするという考えに至ることは難しいのではないかと認識がまず必要だと。

2番目といたしまして、現に今住んでいらっしゃる居住者の方の生活の安定確保というのが第一であろうということでございます。

3番目といたしましては、既存施設の効果的な利活用、維持更新、運営の維持可能性に力点を置くべきであると。施設の新設などを第一に考えるべきではないということでございます。

4番目といたしましては、手軽に利用できるような移動手段の確保が必要ということですが。まずは、医療など重要なサービスへのアクセスということで移動手段の確保。それから、医療ではプライマリーケアの充実、それから対面でのコミュニケーション機会の充実が重要ではないかということでございます。

5番目といたしましては、農林業との維持、内発型産業の起業を促進するという考え方。

また、地域活性化の取り組みに当たりましては、それが元気づける取り組みなのか、市場ベースにのる産業の育成なのかという目的を明確化して、活性化、地域の集落問題について取り組むべきではないかということでございます。

また、生活サービスの確保、地域活性化の取り組みにふさわしい地区の単位というものを設定していくと。その地区の単位といたしましては、住民の一体感を確保できるのにふさわしい、そういう単位での住民自治の活性化を考えていくという基本的な考え方でございます。

また、一方で財政制約がございますので、そういうものを十分に配慮して、優先順位を明確にした施策の取捨選択ということで、あれもこれもではなく、あれかこれかという施

策の取捨選択が重要だということでございます。

2 ページ目をごらんいただきたいと思いますが、そのための施策といたしまして、まず短期的に行わなければいけないこと、それから中期的な観点から行うべきことということで分けて議論をいたしております。

まず、短期的に行う必要があるものとしては、基礎的な生活サービスの確保ということといたしまして、高齢化が進み世帯数が減少する中で、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なサービスを提供する小さな拠点の整備ということを考える。あるいは、運転免許を保持してない高齢者が気楽に利用できるような移動手段の確保、あるいは移動販売などの戸別サービスの維持という、こうした取り組みで基礎的なサービスを持続可能にしていくと。それを住民の安心感や満足感へつなげていく必要があるのではないかとということで、そのために小さな拠点、施設の集約化、サービスの集約化ということを考える必要があるのではないかとということが1つ目でございます。

それから、2 番目といたしましては、そのサービスの単位、新たなサービス提供単位を考えることが必要な中で、この研究会の中では昭和の市町村合併前の旧村単位、あるいは中学校区ぐらいの範囲を想定してはどうかということとでございます。例えば、診療圏が2,000人規模必要、あるいは2,000人規模から成り立つというふうに考えていった場合、それと一定規模の人口の確保と身近さを確保するという観点から、どういう単位が必要なのかということが考えられるわけでございます。

例えば、研究会の中では岡山県新見市の旧哲西町の事例などが取り上げられてございまして、哲西町において、施設、サービスを集約化した「きらめき広場・哲西」の事例がございます。この旧哲西町は3,000人ほどの人口でございますけれども、その中に内科、歯科の診療所、それから保健福祉センター、あるいは図書館、生涯学習センターなどが併設されている施設を道の駅と合築したという試みがございまして、そこの中で年間1万人の診療所の受診者がいるということをご報告受けております。例えば、そういう先進事例も参考にして、そういう地区のどういうサービス単位が適切かということを考えていったらどうかということとでございます。

また、そのサービスの提供に当たりましては、基礎的な自治体はもちろんでございますが、各種の組合でありますとかNPOなど、地域関係者がそれぞれ能力を客観評価して分担をしていくと、そういうことが必要なのではないかとでございます。

施設の運営、サービスの提供、コスト縮減、それぞれの持ち場、得意分野で、

サービス水準を高めていくという、そういう分担をしていくという工夫が必要ではないかということでございます。

また、次に地域になれ親しんだ、いわゆる既存組織の郵便局でありますとか、農協でありますとか、地元の商店に、多様なサービスの提供を担ってもらうことを期待するということでございます。これは今、制度上の問題など、どういうことをクリアすれば郵便局、農協、あるいは地元商店が公共的なサービスの提供の担い手になるかということが課題となってあるわけでございます。

このような基礎的な生活サービスの確保の問題とあわせまして、右側の上でございますけれども、何といたしても集落での生活基盤には農林業の維持ということが重要な視点でございます。先ほど申し上げましたように、必ずしも生産性が高くない、こういう地域におきましても、農林業が生活基盤の維持の手段として重要なわけでございますが、そのためには生計を維持できるような一定の水準の収入確保が不可欠でございます。そのために多職、農林業以外の職も含めた多職の複合経営、あるいは「半農半X」という働き方が、こういう集落における所得確保の基本モデルではないかということでございます。

それから、そういう集落の農林業を営んでいる人たちに弊害となっている部分がございます。それは管理放棄地など、その周辺の人たちに悪影響を及ぼしている場合に、周辺の土地利用者が管理行為を簡単な手続で行えるような仕組みづくりの検討ができないかということでございます。現実に管理放棄地がございますと、獣害の被害、あるいは病虫害の発生など、周辺に影響がありますし、そのことが周辺の営農意欲を低下させるというマイナス面もございますので、こういう問題の解決が必要だということでございます。

次は、その下が中期的な観点から考えていく地域の活性化に向けた取り組みでございます。そういう意味で、新しい産業の創出ということを考えていくべきではないかということでございます。

1つ目は、地域資源を活用した産業創出には、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などが効果的だということを報告書で述べております。例えば、農林業だけではなくて農商工連携をするような産業化、例えば六次産業化の取り組みということが重要なわけでございます。これは農林業を基本としつつ加工、製造、販売、さらには農家民宿でありますとか観光農園という、一次産業、二次産業、三次産業を複合化したような取り組みが六次産業として大事なわけでありましたが、そういうものが実際に市場にどういうふうを受け入れられるかということマーケティングすることも重要でございます。

す。そういう意味では、外部専門家の活用によるマーケティングの自前化ということが必要なのではないかということでございまして、専門家を紹介するような、そういう中間支援組織を育成する、あるいはそういう組織を設立することを支援するということで、地域資源を活用した産業の創出をアシストできないかということでございます。

また、林業ビジネスについては、林業経営が可能な区域の明確化、収益性を向上させる仕組みが必要だという議論がなされております。これは同じ林地につきましても生産性を追求していくのか、あるいは林地を公益機能の維持のためのゾーンとして考えていくのかというめり張りのきいたゾーニングが重要ではないかということ、この中で述べているわけでございます。

現実に、エネルギー革命や外材と代替材が普及して以降、林業が低迷をしているわけでございますけれども、現在、豊富に蓄積された森林資源を活用していくということで、ビジネスチャンスでもあるわけでございます。そういう中で林業をどうしていくかということを考えていく。そういう期待がされるわけでございます。また、専門家でないような一般の人でもできる、この中では「軽い林業」という提案をされておりますが、そういうものの取り組みも重要ではないかということが述べられております。

それ以外に、グリーンツーリズムの展開、エネルギーの負荷、あるいは環境負荷を削減することの推進を述べております。

六次産業の一環としても観光による地域活性化が期待されるわけでありますが、そういった中でグリーンツーリズムに対する期待が高まり、また成長の可能性のある分野でございます。

あるいは、CO₂の排出削減などは重要な国家的なテーマになっておりますが、その中で集落が担うエネルギー負荷、あるいは環境負荷軽減の推進ということが重要ではないかと言われているわけでございます。

以上の短期的、中期的な取り組みの視点を踏まえまして、今後、取組の具体化に向けてということで、一番下でございます。

施設の新設ということではなくて、既存施設の維持・管理支援の重点化ということが必要ではないか。あるいは、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あわせて行うということで、ハードの整備だけではなくてソフトの人の育成などもあわせて行う支援の総合化が重要ではないか。

それから、地域の条件に応じた取り組みが行えるよう、地方自治体の裁量が大きくなる

ような支援方法を考えていくべきではないか。

あるいは、試行的な取り組み、いろいろなトライアルによる起業促進などに対する支援、あるいは地域の実情に応じた柔軟な制度、ルール、場合によっては一国二制度のような制度の適用なども考える必要があるのではないかとということで、本報告書ではそういう今後の具体化に向けての課題として取り組んでいくという締めで終わっております。

以上でございます。

【奥野委員長】 ありがとうございます。小田切先生が、この研究会の座長を務めておりますので、補足的なご発言をお願いできませんか。

【小田切委員長代理】 ただいまの川上課長のご説明で、必要にして十分なお説明をいただいたと思います。むしろ、私、座長というよりも一委員として、この報告書をこういうふうを読むという、そんなお話をさせていただければと思います。あるいは、そのために、この報告書の到達点を超えているような説明があるかと思いますが、その点はお許しいただきたいと思います。

まず、形式的な特徴といましようか、全体的な特徴ということで指摘させていただきたいのですが、先ほど局長からも課長からもご説明がありましたように、事務局が20カ所にわたる、いわゆる限界集落を歩いて調査して、そのことが全体的な認識となっているというところは、報告書全体の大きな特徴となっていると思います。いわば皮膚感覚で実態を把握して、そして問題提起しているということですが、ともすれば、この問題はいささか観念的な議論になりやすい。全部守るのか、全部撤退かという、そういう議論になりやすいところですが、現実はそのではなく、一部が流出して、そして一部はそこで頑張っている。そうあれば、そこに残られている方がどういうふうな生活課題を抱えているのか、そこから出発するべきだろうと思います。その実態調査が、まずこの報告書の出発点にあり、観念的な議論をできるだけ排している、そんなふうに私は理解しております。

その上で内容的な特徴ですが、4点にまとめさせていただきました。1つは、議論のフィールド、枠組みでございますが、基礎的な生活、生活基盤としての農林業、そして六次産業も含めた産業、この3つのフィールドで議論しております。こういう3つのフィールドを設定することも従来はなかなかなかったのであろうと思います。産業は産業、生活は生活、あるいは中間の基盤としての農林業、それをそれぞれ特出しにして強調したものが多かったのに対して、このバランスをとろうという努力もさせていただきました。

それから、2番目は、特に生活サービスにかかわる問題ということですが、従来、福祉、

教育の論点は、問題提起はされていたのだらうと思いますが、今回、基礎的な商品の買い物ということ、議論の範疇に入れたことが大変大きな前進だらうと思っております。最近では、買い物難民という言葉が一般流通するようになり始めておりますが、従来この分野はなかなか議論の対象とならなかったのかなと思っております。

そして、出てきた結論が「小さな拠点」というキーワードでございます。この報告書の非常に大きなキーワードとご理解いただきたいと思いますが、これは私のまさに自己流の解釈ですが、この「小さな」という意味が多義的に使われていると思っております。それは、おそらく3つにまとめられると思いますが、1つは地理的な拠点としての小さいという意味であります。どういう範囲にその拠点をつくるのか。それは小さな昭和合併の旧村とか、あるいは中学校区という、そういう範囲ということで「小さな」という言葉を使っていると思っております。

それから、2つ目は施設的な拠点という意味で「小さな」というものをつくっております。これは、むしろ何を利用してつくるのかということで言えば、公共施設のストックを使ってつくる。つまり低額で小さなコストでつくるんだという、そういうことが意識されていると思っております。

そして、3番目は、機能的な拠点としての小ささでございます。これは言ってみれば最小限の機能として、医療、福祉、買い物、地域交通、これをミニマム水準として維持する拠点が必要なんだということで「小さな」という意味を使っているのだらうと思っております。

これは私なりの解釈でございますが、いずれにしても「小さな拠点」というものがキーワードであって、その背景にはそれなりの意味があるということ。単にサイズだけ指しているものではないという、そんなふうにご理解いただきたいと思っております。

それから、3番目は産業面でございますが、これは地域の総合産業ということ意識しております。六次産業というふうに言われたり、国土審議会でも地域総合産業という言い方をされておりますが、この報告書の中では、特にエコツーリズムと林業ビジネスということ強調しております。これはもちろん、この面の専門家がそれぞれ複数いたということもございまして、おそらく報告書としては、この2つの領域に大きな可能性や現実が存在していることを指しているのだらうと思っております。そういう意味では産業振興の一種のプライオリティーをもこういう構成によって示しているのご理解いただいてもよろしいのではないかと思います。

そして、4番目でございますが、最後の残された課題でございます。これはいろんなこ

とが書かれておりますが、これも私の解釈で言えば、いずれも都市との連携の問題が大きな論点として残されたと思っております。国土審議会の政策部会でも同じことを発言させていただきましたが、1つは、都市と農村が相互に学ぶという意味での連携であります。もちろん都市から農村は多くのことを学び続けています。逆に学び過ぎたという点もあるわけですが、そうではなく、今後は農村地域が人口減少の先発地域として、そこで流した汗が、あるいは工夫が、それが都市に何らかのモデルとしてディプレーできるような、そういう仕組みと実態をつくっていくことが必要だろうと思っております。

2つ目の連携については、これは都市と農村の実態的連携でございます。いわゆる限界集落だけを残そうといたしても現実には全く無理でございます、そういう可能性はほとんどないのだろうと思っております。むしろ階層的な地域構造、つまり中心的な集落、中心的な旧村、そして中心的な中小都市、それぞれの連携の中で、それぞれの地域が残っていくという考え方、これをどういうふうに詰めていくのか。つまり一次生活圏、二次生活圏、三次生活圏、それぞれの連携をどのように青写真を書いていくのかということとは残念ながら、この報告書の中では全面的に展開できておりません。そんな課題が残っているのではないかと、そんなふうに思います。

以上でございます。

【奥野委員長】 どうもありがとうございました。

意見交換は後にさせていただきます、それでは第2の議題であります、当面の検討内容について、川上さんからお願いします。

【川上総合計画課長】 それでは、委員会での当面の検討内容をご説明させていただきますが、それに先立ちまして、資料7をごらんいただきたいのでございますが、5月15日に開催されました国土審議会政策部会において、集落関係の意見も出たわけでございます。そのご紹介をまずさせていただきたいと思っております。

大きくカテゴリーを区分しておりますが、まず1つ目は、小田切委員からありました都市と農村の連携の必要性でございます。やはり広域ブロックの戦略も重要なのでございますが、一方、耕作放棄地を対象とした取組みが重要であるという指摘でございます。その中で、都市と農村との関係で地域を活性化することが重要ではないかということをおっしゃっております。また、別の委員からも同じように農山村と都市を一体化することが必要であり、農山村と都市、お互いの価値を認知、評価するシステムが必要であると。

また、農村には豊かな自然などの強みがあると。そういう都市と農村がセットになって

お互いをサポートし合う必要があるのではないかと。

あるいは、まさに小田切委員からありました中山間地域の問題については、地方の中小都市と一体となった圏域としてとらえることが重要であるということ。

また、この問題というのは、将来的にコミュニティーの崩壊は都市についても起こってくる可能性がある中で、将来の教訓になるのではないかとのお話がありました。

2つ目は、山間地と中間地の別でありますとか、年齢別、男女別といった細かな対応が必要であるということで、集落問題も一様ではないということで、それぞれの条件別に分けた対応が考えられるべきではないかということです。まず1番目には山間地と中間地は一緒にして語ることが多いわけですが、やはり山間地では森林の面積が非常に大きいという意味で中間地と違うんだと。そういうところの課題の違いをよく考えて検討していくべきであるというご意見。

また、同じように高齢者だけではなくて、若い人の問題と高齢者の問題は違うとか、男性の問題と女性の問題は違うんだという意味で、年代別に男女別に意見を集約していくことで議論すべきではないかというご意見。

あるいは、そういう集落問題は離島にもあるというようなご意見もありました。

それから、3つ目は医療の課題でございますが、医療そのものというよりは、例えば広域的な医療対策としてはドクターヘリの活用も視野に入れるべきではないかとか、あるいは地域医療の問題について、情報ネットワークの活用ということを考えるべきではないかというご意見がありました。

それから、人的資源の課題としては、問題点として挙げられておりますが、市町村合併で過疎地域の疎外感が増幅していると。特に農山村を支えてきた昭和一桁世代が後期高齢者に差しかかっているという意味で、農山村の人材が枯渇化しているという課題があるということでございます。

また、若者はコミュニティーの参加経験が不足していると。そのためにも、そういう機会をつくって人材を育てていくべきではないかというご意見がありました。

また、移動手段の確保の重要性を再認識したというご意見がございます。

さらに、集落の地域資源の活用というテーマに関しまして、ある委員からは観光というものを重視すべきではないかというご意見、またそれに伴いまして、管理放棄地の話を先ほど申し上げましたが、例えば放棄された観光施設などを処理していく方法なども考えていく必要があるのではないかとのご意見がありました。

また、地域資源として地域の文化財を活用することが重要であるというお話。

過疎地域については、農産物の自給率向上に寄与する地域として期待できるという意味で、中核農家の育成を支援するようなことを考えてはどうかというご意見、さらに、再生可能なエネルギーの供給地としても、集落は期待できるのではないかとのご意見がございました。

日本国内の話だけではなくて、諸外国では過疎地におけるスタンダード、生活水準をどう考えているのかということもよく比べて問題を議論してみてもどうかというご意見がありました。

また、少し変わった視点からのご意見ですが、旧弊の除去の必要性和書いてありますが、現実にそういう集落においては古い組織、あるいは年功序列の体制というのがあって、それが若者の地域への活動を阻害している面があるのではないかと、そういうご意見がございました。

以上が15日に開催されました政策部会での集落関係についてのご意見の概要でございます。

続いて、資料8をごらんいただきたいと思いますが、これから当委員会におきまして検討していくべき内容についての案でございます。大きく4つにカテゴライズしております。

まず、1つ目は「基礎的な生活サービスの確保に関する課題について」というテーマを検討してはどうかということでございます。

まず1でございますが、生活サービス提供施設の集約化というのが前研究会からの1つのテーマになっておるわけでございますが、この問題について、さらに以下のような観点で検討していったらどうかということでございます。

まず1つ目は、住民の利便に供するための基礎的なサービス拠点の施設は、どういう条件の地区に必要なのかということ、どこでもかしこでも必要だということではないと思いますので、どのようなときに、そういうものの集約化を考えていったらどうか。また、立地条件はどのようなものかというもの。

それから、基礎的な生活サービス拠点を設ける場合に、どういうサービスを提供していくのか。また、そのためには、その拠点施設にどのような機能、人材、施設を置くべきであるのかというテーマでございます。

さらに、この施設の維持運営にかかる財政負担と、そこに進出してくる民間施設の経営という観点から見て、サービス提供の人口規模、あるいは面積規模はどのぐらいが適当な

のか。また、住民にとってのサービスへのアクセスの時間距離としてはどのぐらいが適当なのかという問題。

それから、拠点施設の維持・運営にどのような地域関係者にどう参加してもらうのか。これは、こういう地域の運営は一様ではございません。いろんな多様な主体の参画が必要かと思いますが、どういう人たちにそれを求めていくのかという問題があります。

また、どのサービス提供機関にどのような兼業サービスの提供、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と書いております。例えば地域になれ親しんだ郵便局でありますとか農協でありますとか、地元商店がそういうサービスを提供する、また、兼業のサービスとして提供するための条件としてどういうものがあるかということがございます。このような内容について検討していくというのが一つでございます。

また、こういうサービスへのアクセスの観点から、移動手段の確保を2番目に挙げてございます。

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、貢献が期待されるのかと。また、それを可能にさせるスキームというのがどういうものかということがございます。これにつきましては、現在どういう移動手段が現行の集落の中で営まれているかという現状の把握を十分した上で、またその中で今後どうしていくべきかということをご議論いただければと考えております。

また、スクールバスなど、スクールバスに限りませんが、そういうものが他の目的に利用されるための条件としては何かということがございます。こういうことを促進するためにはどうしたらよいのか、あるいは制度的な弊害の検討。例えば自家用車の有償運送などを阻んでいるもの、どのようにすればそれがうまくいくのかということも課題になるかと思えます。

また、前研究会において、新たな移動手段の可能性ということもございました。例えばシニアカーなど、どのような利活用の可能性があるかということもテーマになるのではないかと思います。

その他、生活サービスの確保の課題に関しまして、移動販売の現状とその継続のための施策はどういうのがあるか。

それから、そういう民間サービスといたしまして、食品、日用品のほかにもどういうサービスが望まれるか。必ずしも物だけではなくて、いろいろなサービス、人なのかもしれま

せんが、どういうことが考えられるかということが課題になるのではないか。

その他、住民の暮らしの安心・安定の観点から見て、支援すべきものは何かというものが大きく1つ目のテーマでございます。

大きく2つ目のテーマといたしましては、「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」ということでまとめさせていただきました。

1つ目の人材の活動環境に関する課題といたしましては、外部人材に期待する役割、それから意欲ある者への教育内容、教育の仕組み、外部人材と地元人材のニーズのマッチングの仕組み、それから地域づくりに対する外部からのアドバイス提供の仕組み、どの主体のどのような活動の強化が必要か。そのために国はどのような支援、施策を行うべきかということでございます。人材の育成については課題であるということが述べられておりますが、そういう中でどういう条件整備をしていったらいいかということがテーマかと思えます。

また、地域づくりのNPO法人でありますとかボランティアの認証制度を設ける場合に、その認証の資格、種類、その要件はどのようなものかと。これも前研究会の中で、そういうアイデアが出されたわけでありましたが、それを具体化するための施策として、どういうことが考えられるかということがテーマになるかと思えます。

また、集落における課題解決に向けたさまざまな取り組みの中で、いわゆる「新たな公」が大きな役割を果たすということではありますが、その「新たな公」に期待するテーマはどのようなことか。その活動環境の整備のための支援はどのように行うべきかということが人材の活動環境に関する課題としてあります。

それから、2番目に集落の活性化に資する地域間交流に関する課題ということでございます。

六次産業化、あるいは農商工連携という重要なテーマでございますが、これ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ということで、現在、我々はその集落の課題にフォーカスをしていますが、実際にはその周辺の都市、中小都市、あるいはもっと大きな都市圏との交流の関係を考えていかないと、六次産業化等々がうまくいくわけではございませんので、その交流をどう考えていくかという問題。

それから、次といたしまして、公共施設の維持管理、あるいは森林・農地管理など、企業のアダプト制度の導入をしようとする場合に、地域は企業に対してどういうインセンティブを与えると、この制度が定着するのかと。国はどのような支援をすべきかということ

で、企業側から見ればCSRの一環として、こういう活動が考えられるわけではありますが、それらを促進するための施策をどう考えていくかということが課題ではないかということでございます。

また、都市住民との交流を伴う経済活動といたしましては、疎開保険商品の開発、これは早稲田の商店会などで取り組まれておりますが、あるいは集落体験のツアーを企業の福利厚生メニューにするという形の取り組みが現に見られているわけでございます。こういう問題で、都市住民と集落住民双方の経済的欲求を充足するような新たな経済活動として、双方にメリットがある、そういう経済活動としてどういう取り組みが行われて、またどのようなものが将来的に考えられるのか、その促進のための施策としてどういうことが考えられるかということでございます。

また、試行的な取り組み、試行錯誤を伴うようなベンチャー的な前例のない内容の小規模な事業の立ち上げも重要だという議論がございましたが、そのための立ち上げ、事業の継続にはどのような支援が求められているかということでございます。

次のページでございますが、大きく3番目のテーマでございますが、「現行制度の課題について」ということでございます。いろいろな施策はそれぞれの目的に照らして合理的に設定されているわけでございますが、実際に集落という切り口で見た場合には、それが縦割りに見えるような場合がございます。そういう問題をどのように打破していくかということでございます。

住民の暮らしの安心・安定を図るという観点から、現行の国の支援制度では不足している分野、内容はどういうことがあるかと。特に、施設の拠点化ということを考えますと、公共施設の維持管理、運営費負担の中で国の支援が不十分なものは何なのか。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かという数量的な把握をしていく課題があるだろうということでございます。

また、住民の暮らしの安心・安定を図る観点から、現行の国の支援制度間で連携が不足しているものがあるかということで、いわゆる縦割りの弊害が出ている面はどのようところに如実にあるのかという問題、またそれを克服するための課題について、検討することでございます。

また、住民の暮らしの安心・安定を図る観点から見て、地域の実情に即していないと考えられる制度、ルールというのは何かということございまして、あまねく日本全国に適応される制度が、集落においては必ずしもうまくいかないものになっているというものが

あるのではないか。そういう意味では、一国二制度的なものをどういうことを考えていったらいいかということが課題でございます。

その他、住民の暮らしの安心・安定と経済活性化のために、どのような施策が必要かということございまして、現状の課題と将来の改善点という観点からの検討をしていったらどうかということでございます。

4番目が、「管理放棄地に関する課題について」でございます。

所有者不明の土地はどのような条件の土地に多くて、どれほど拡大しているかと。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ということで、事実関係の把握がまず第一だと思っております、事務局としては情報の収集をした上で、これらの課題解決のためのご議論をいただきたいと思っております。

それから、ここ5年間、また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で、その相続に伴う移転登記を促進するための施策でございまして、現在、農山村を支えている、いわゆる昭和一桁世代が後期高齢者に差しかかっているということを考えますと、やはりここ5年、10年というのは、こういう問題が顕在化していくと。より大きな問題になっていくというおそれがあるわけございまして、こういうところの相続に伴う移転登記などを促進するというのは、管理放棄地を減らすための重要な施策でございまして、そのための方策を考えていくというものでございます。

次でございますが、土地の適正な管理を行いたいがたい相続人から、国とか地方公共団体、あるいは森林組合などへの管理権限の移譲とか、土地の寄付を促進するべきなのかどうか。その場合はどのような施策で促進できるのかということでございます。

課税台帳というのが現在あるわけでございますが、それが実際に不備なく整備されているのか。あるいは、その課税台帳の情報と所有者不明の土地の適正な取り扱いに課税台帳情報を生かすための方策として、どういうことが考えられるか。

最後でございますが、管理放棄地が周辺土地に及ぼす外部不経済を、簡便な手続で周辺土地に権原を持つ者が除去できる仕組みとしては、どのようなものが考えられるか。実際、管理者が明らかでない土地の不都合を周辺の住民が正すことができるための簡単な手続はないものかということがテーマであると。

以上、大きくは4つのテーマを検討内容といたしまして、この委員会で検討していったらどうかというご提案でございます。

【奥野委員長】 ありがとうございます。

それでは、意見交換に入りたいと思いますが、きょうは1回目でございますので、特にテーマを絞っているわけではございません。フリーにご発言をいただければと思います。この研究会にご出席になっておられた委員の方々も多いわけでございますが、我々、共通の理解を持って議論に臨むということも大事でございますので、そのときの思い、ご発言なども、またおっしゃっていただければと思っております。

きょうは先生方、大変お忙しくて、大体2時半をめどに議論を進めてまいりたいと思います。1回目ですから、一当たりご意見をいただいたほうがいいですね。こういうときには大体あいうえお順なんですけど、逆からいきましょうか。藤山さんから回っていくので、いいですか。では、藤山委員、お願いします。

【藤山委員】 それでは先頭バッターということでお話しします。

きょうは時代認識について、検討の方向性ということで申し上げたいと思います。まず時代認識において、この検討をどれぐらいのタイムスパンで進めるのかというのは非常に重要です。小田切先生も言われていますが、私は2015年というのは非常に重要なターニングポイントになる年だと常々思っています。

2015年は、4つの意味でターニングポイントになるなと思っています。1番目は、2015年に国全体でも団塊世代が全員高齢者になります。1947年から1949年生まれの方が65才以上になり、本格的な高齢社会を迎えます。

2番目は、1番目とも連動するのですが、私のシミュレーションでは、都市の団地が中山間の町村の高齢化率を上回るところがどんどん出てくるというのが2015年です。

3番目は、昭和一桁世代が、これが中山間地の主力世代であり、一番人口が多いのですが、この方々が全員80代になられます。これと連動して集落が、次第に消滅するケースも出てくることもあるわけです。ちなみに、昭和一桁世代が島根県中山間地域の場合は19万人のうち3万人いらっしゃいます。これが全員80代になると2万人、3分の2になります。これは中山間地域からの財産流出、資産流出というのが本格化するということでもあります。

4番目は、これは非常に強調しておきたいと思うのですが、ピークオイルの到来です。石油文明の限界が、もう来たという人もいますし、はっきりとこの4～5年で来るかもしれない。こういう一種の文明的な転換点にもなり得るということが2015年ではないかと思えます。

ですから、こういった時代の転換点に向けて、どういうふうに地域の資源や知恵の棚卸

しができるのかというのが、時代の課題でございます。

そういうのを受けて、一つだけ方向性でご提案しておきたいのが、中山間地域は今まではどちらかという困っているから助けくれという政策展開だったのですが、それでは、先ほどのような時代状況からしてももたないだろうと思います。これからは条件不利性ではなくて条件優位性を同時に考えていく必要が、方向性としては必要です。これに関連して3つあります。1番目は加工貿易都市集中型のモデルの限界です。日本の国は、昨年度から貿易赤字でございます。ですから、加工貿易の余剰をバックに都市から助けくれというのは非常に難しくなっています。

2番目は、これと連動して条件優位性というのは、こういう都市の不安にもこたえる資源やエネルギー一面での創出を図るべきです。その上での共生関係が非常に重要です。

3番目は、これと連動して、もう一度国土設計というか、国土計画に対応する集落等の身近な地域も含む、一種の郷土計画、郷土設計、こういうものが要るのではないかと考えます。その風土の力を、今までは石油文明の力で砂防ダムとか用水路という形で塗り固めてきたのですが、それをもう一度、小型水力とか、あるいは風力とか、そういう自然の底力を生かす形で、もう一回設計し直す、つくり直す、こういうことが先ほどの条件優位性の創出というものにかかわるのではないかと考えています。

あとは、これを支える、私は政策5点セットと呼んでいるのですが、人材、組織、制度、手法、財源をどういうふうにセットで考えていくかということになるのではないかと思います。

ですから、先ほどの条件優位性というのを、論点として非常に全体にかかわることなのですが、そういったところを今申し上げた時代背景をもとに軸として設定できないかということを考えてところです。

以上です。

【奥野委員長】 ありがとうございます。

それでは、深井委員、お願いします。

【深井委員】 現実に、生活に困ってきた人々がたくさん顕在化をしてきたと。そういう中で、そこに住み続けたい人がいる限り、その住み続けたい人をどうやって支えていくかという論点で議論するというのは、とても大切だと思うのですけれども、それだけでは先がどうしても切れてしまう時期が来るのではないかという心配をしております。

当面、こういった条件不利地域に住んでいる人々の生活を支えるという作業が必要なの

と同時に、若い人たちがそこで生活し続けることができる、そういう経済的な基盤、これに視点をしっかり置く必要があるのではないかと考えております。

それから、先ほどもご紹介いただきましたが、私は岡山県新見市哲西町の「きらめき広場・哲西」という複合施設のあるところに住んでいるわけでありましてけれども、そういった地域、一つの先行事例というとらえ方をさせていただいたわけですが、日本全国すべてがそれで解決できるものではないだろう。といいますのが、地域によってそれぞれ違いがあるわけです。全国一律で同じやり方ということが、これからは通用しなくなる時代に私は入ってきていると思います。そういう意味で、いろいろなパターンを考えながら、これからの国土計画というのはつくっていく必要があるのではないかとということが第2点であります。その点については、例えば農業を見たときに、大規模農業が展開できる地域と、私は中国地方ですけれども、中国地方のように全国で一番零細な農業形態という地域の農業のあり方というものについては、おのずから違いがあるわけですし、その違いを認め合った上で次の手段を考えていくということがとても必要な気がしております。

それから、もう1点、私どもの地域で実際に声として出ていることですが、ここではナンバーIVですか、管理放棄地に関する課題として出ておりますけれども、従前、入会制度という制度がございました。これはその地域のコミュニティーを支える基盤でもあったわけです。ところが、それが個人所有にきっちり変わってしまったわけです。それが一定の個人所有に変わった成果は我々享受してきたのだらうと思うのですが、今になって考えると、もう一回そういう制度が出てくる可能性があるのではないかとこのことを最近強く感じております。特に、農村地帯においては、今言いましたように、その土地と人、そしてそこに存在するコミュニティーが一体なのです。それぞれが別々ではないという、その認識はどうしても必要なのではないかとこのことを、これまでの話の中で感じております。

それから、私どもの地域はプライマリーケアに重点を置いた地域医療を中心にしたまちづくりをやってきましたけれども、先ほどもちょっと指摘がありましたように2,000人規模だと診療所が何とかやれるという規模なのでしょうけれども、1つの区域を考えると、医療を中心とした地域づくりというのは非常に大きな力になるのです。そういう側面をこの会議で少し突っ込んで議論をしていただければありがたいという思いをしております。

少しまとまりのない話ですけど、これまで感じたことについてお話をさせていただきます

した。

【奥野委員長】 ありがとうございます。

それでは、広瀬委員、お願いします。

【広瀬委員】 きょうは1回目ということで、大ざっぱな話をいたしますけれども、過疎集落の問題は、一つは物理的な課題としてさまざま、きょう挙げられたような点があるわけですが、これに対しては短期的な対症療法として、きょうここに挙げられたようなさまざまな施策が必要であるということが挙げられています。

私は、もう一つ、対症療法的なものに加えて根本療法的な取り組みが必要ではないか。それは、つまり今の日本の社会が極めてつながり感が薄くなっていると。それがいろいろな分野で、こうした問題を引き起こしてきているのではないかと考えているわけです。

そのために、つながり感、あるいはコミュニケーションを機能させるような社会をどう構築していったらいいのかという大きな哲学的な視点をしっかりと置いた取り組みが今後必要ではないかと思うわけです。それは具体的には交流活動ですとか、それから私も全国の過疎集落を歩き回っている中で非常に痛感するのが、都市の人たちがその集落の人たちに対して個人的に顔見知りになるとか、あるいは折々はがきで便りをよこすとか、そうした都市の人たちのまなざしのようなものがあることが田舎に暮らす人たちの非常に大きい誇りを維持できる、つまりモチベーションを持たせてくれる。そういう意味で、いろいろな施策は重要なのですけれども、それだけでは肝心の心の空洞の部分は満たされないおそれがあるということで、こうした点をしっかりつくっていく必要があるだろう。

それから、もう一つは、今、深井委員がおっしゃったように、全国一律の制度でくくるというのは、もう不可能だろう、無理だろうと感じています。そのために、やはり他軸的な施策をつくっていく。先ほど、課長が一国二制度という言葉もおっしゃいましたけれども、まさにそうしたことを恐れずにどんどん進めていかないと、日本の国の極めて多岐に渡る社会のつくり方が出てきている現在では、やはりそれに相応したような仕組みが必要になるだろう。

それから、3つ目には、先ほど昭和一桁世代の方々が、この5年、10年でバトンタッチしていく時代に入ってくると。次に、当たり前前考えると団塊世代の人たちがバトンタッチされる側に入るのかと思うのですが、実はこれは順当に集落が機能している場合にはそうだと思うのですけれども、そうではない状況が多く見られるわけです。そうすると、別の形で集落を担う新しい世代の育成を意図的に考えていかなければいけないのではない

か。これはバーチャルな人間関係、あるいはバーチャルな形で社会を見ている世代の人たちに対しても適応できる考えだろうと。リアリティーのある暮らし、集落というものを担う新しい世代をどうやってつくっていくのかということ、ここでしっかり議論をしていければと思います。

それから、4つ目には、幾度も申しましたが、今我々が、例えばいろいろな制度、法律、省令、それらは我々のこれまでの社会に適応したものだのですが、これからの社会ではもう適応できなくなっているものがいっぱいあると。そういうものについては、法律一つ変えるのも大変なのですが、やはり細かに今の社会に適応したような法律や制度をどんどんつくって動きやすいような仕組みをつくっていくことによって、例えばいろいろなグリーンツーリズムやエコツーリズム、あるいは地域での都市交流などが、促進できる可能性を大きく広げてくれるだろうと思います。

以上です。

【奥野委員長】 ありがとうございます。

井上先生が途中退席されるということでございますので、ここでご発言をお願いできますでしょうか。

【井上委員】 私は、現在は大学の教員をしておりますが、実は自治医科大学の出身でありまして、高知県の山村で実際に15年ほど4か所の診療所を勤務した経験がございます。そこで言えることは、先ほどもありましたけど、自分がやってきた仕事を振り返ってみるにつけ、日常疾患の80%から90%に対応できるプライマリーケアと、それからこれまではあまり区別がはっきりしてなかったですけども、報告書にありましたように、例えばヘリを使った救急というシステムを、これからはっきり分けていくことが必要ではないかと思っております。救急のほうは必要という面はありまして、ある程度の人口を対象にしなければなかなか難しい面がありますので、そう思います。

そういうことで、実は2,000人、あるいは4,000人、記録によれば、そこまでの単位ではプライマリーケアの医師が一番きちっと機能するというのは世界的な研究で全部されていることです。むしろ私が思いますのは、これまで実は日本では家庭医とかプライマリーケアの医師の教育、養成というのが少なかったのですけども、これからは社会の仕組みの変化における要請として、そういう医師が必要になってくるという声を上げることも、また一つ大事なことではないかと私は思います。

私の分野は、医療、保健、福祉、それから介護もこれから入ってくると思うのですが、

実は6年前から大都市東京の住民になりましたけども、田舎と言われているところに、とてもいい面がある。例えば、認知症になった方というのは、都市ですと、下手をすると家の中にしかいられなくて閉じこもりになりますが、同じような状態の方を見ていたら、自分の勤務した市町村ですと、家の周りに畑があって、生まれ育ったときからの記憶の中で生きていける。そうすると、生活もできているし、畑に行って耕すこともしている。同じように見える方が、都市では閉じこもりになって抑制されて公的なサービスを受けなければいけない、お金がかかるという面から言うと、そういう意味での田舎というか、よさは非常にあって、これから高齢者の生活を考えていく場合に、それはとても重要な視点ではないかと思っております。

そういうことを、実際、私もこの5月から地域医療という新しい講座の教員になりまして、学生の教育、プライマリーケアの教育をやっていこうと思うのが新しく大学に赴任した理由ですけれども、今回参加させていただいて、そういう自分の思いをここで話すことができ、とても光栄に思っております。

以上です。

【奥野委員長】 ありがとうございます。

では、小田切先生は、また後でご発言いただいて、辻委員、お願いします。

【辻委員】 辻と申します。よろしくお願いします。

私は、前回の報告書のときには研究会のメンバーではありませんでしたので、この研究会報告書を今回見せていただいて、感想なり質問なりを提示しながら、自分の考え方を示してみたいと思います。

大きな考え方として、小さな拠点をつくって、そこにてこ入れしていくというのは私も賛成。これをぜひ具体化、実現化していく方向で、今回も議論ができればと思っております。

そうした中で、私がやっぱり一番ポイントになるというのは、「小さな」と言っていますが、これはまさに今度の検討課題のいの一に載っておりますが、いわゆる区と区といいますが町内会といいますが、その範囲に比べますとかなり大きめに載っているのですが、しかし逆に小学校区、中学校区で大体3,000から5,000と。一応現状値では5,000で中学校ということになってはいますが、昭和の合併のころも実は中学校は8,000必要だと言っていたと。今ですと、新たに中学校をつくっていくと、1町村1中学校ぐらいに集約をしていくという流れが一本あるとすると、ここで想定しているよりもか

なり人口規模の多そうなものがある。

一方で、商業機能を考えてみますと、いわゆるコンビニのイメージで考えますと、コンビニは3,000とか5,000ぐらいの村では厳しくて、1万人とか1万5,000人ぐらいの商圈の規模に設定されるような気がする。沖縄に行きますと、昔から集落でやっているような生協みたいなどころ、ここが今でも残っておりますけど、時代の趨勢としては沖縄でも維持するのがだんだん難しくなっている。今後そういうところが新たに出てくる可能性もあると思いますけど、大きな趨勢で言うと、もう少し大きい範囲で小さな拠点をくくらないと、なかなか民間ベースで維持するのが難しいのではないかというのが率直な感想です。この点に関して、前回、研究会のときはどのような議論がされたのかを教えてくださいたいというのが1点です。

2番目が、この範囲の問題とかかわるのですが、結局今までは集落単位で結構小さい施設はつくってきたのです。ですから、基本的な考え方として、施設はもうつくらないで維持管理していくというのは発想としてはいいのですが、ただ、もう少し大きくくくるとなると、もうちょっと新たに集約して施設をつくるなり、それから今まで各集落ごとに点在していたものを1カ所に集めるなりと、小さな今までの集落の機能を維持するのと逆の方向も場合によっては出てくる可能性もある。これはまさに、さっき言った範囲をどこでくくるといふことによるのです。そういう場合の、ある程度集約をしていくというイメージと、それから既存の施設を維持管理していくイメージ、このところで一般的な回答があるのか、地域ごとにかなり多様なのか、そのところをこれからもしっかり議論していきたいですし、前回の研究会でどうだったかなというイメージをお伺いしたいということです。

あわせて、この拠点はくくり方をうまくすれば、ある程度やっていけるのではないかと考えているのですが、私が考えていて、なかなか思いつかないのが、いわゆる公共交通手段です。自家用車にかわる交通手段の確保ということで、これはデマンドタクシーをやったり、各団体いろいろ努力されてはいるのですが、なかなか芳しい結果がうまく出てこない。それこそアメリカなんかを見ても、結局この交通手段が確保できないので、基本的な田舎の方には体力のある車の運転のできる人が住んでいて、お年寄りになると町のほうにおりてくるという形で報道している。この交通手段をどうやって確保するか、車がなくても快適な環境を提供できるかどうかと、この仕組みづくりが私は重要だと思ひまして、具体的に前研究会でどんな話があったのかということをお伺いしたいということ

です。

あわせて、もう一つだけ、これは国土交通省の話と離れるかもしれませんが、医療の話が重要になると。やっぱり医療、福祉。特に介護保険なんかで現金給付とかをどこまで認めていけばいいのかという問題、それから介護保険や国保の範囲を、どのあたりの圏域で設計するのが最適なのかというのが、実生活上はかなりの影響を与えるのではないかと考えています。

以上です。

【奥野委員長】 川上さん、小さな拠点と、これは小田切先生からもちょっと話に出てまいりましたが、広域的な生活圏についての議論の紹介をお願いします。

【川上総合計画課長】 ただいま御質問いただいた、過去の研究会でどういう議論があったかということです。小さな拠点の議論は、先ほどご紹介いたしましたように、旧哲西町のきらめき広場が一つのヒントになっているのは事実でございます。旧哲西町の場合は、1万人ぐらいの集客があつて、医療施設に関してみても黒字化しているという、そういう優良事例を参考にしております。

前回の研究会での議論においては、どちらかという则需要者側からの観点からこの拠点の話へのアプローチがあったと記憶しております。そういう意味では、今後この委員会で小さな拠点づくりの話については、供給サイドとしてどういう形で成立が可能なのかということは、まさに課題でございまして、数的なデータに基づいた議論をこれからやっていく必要があると感じております。

【奥野委員長】 では、岡崎先生、お願いします。

【岡崎委員】 私は、前回の集落研究会にも委員として参加させていただいておりました。とりあえず冒頭の会ですので、3点だけに絞って申し上げます。

1点目は、集落というものを、どういうレベルで存続させるかということです。ここ数年間、特に東北地方、それから九州北部等の集落を回って現場を見てきています。その中では、5年ほど前に無住化した集落といった現場にも、何度か足を踏み入れています。

こうした集落に暮らす人たちの一番大きい不安というのは、自分たちが社会から取り残されているのではないかということです。精神的にはかなり切羽詰まった状態に置かれていて、先ほどご意見もありましたが“都市のまなざし”といったもので辛うじて支えられているというのが実態です。

そういう厳しい状況におかれている集落を、例えば一次生活圏、二次生活圏といった形

で機械的に集約してしまうといったことは極力避けなければならないと考えています。現地を歩いてみると、本当に厳しい集落は、既に無くなっているというのが現状ではないかと思います。現在、辛うじて踏みとどまっている人たち、そして先ほどの統計でも90%以上が、やはりここに死ぬまで住みたいと思っている、そういう人たちが居住しているところを大切に、そういう視点からの議論が国土計画としては必要です。

もしそれを外したら、過疎地というものは一気に無住化するという非常に厳しい状況に追い込まれるのではないかと考えております。

2点目は、各地を回ってみますと、特に北海道とか東北で見られるのは、かなり専門的な技術的に高いものを持った農業者が、過疎地の集落を拠点にして、周辺の農業者を糾合しながら新しい形態で集落を率いている例に時々出くわすのです。

北海道ですと、帯広畜産大のOBの人たちで、これも大学院等を出て、きちんとした技術を持った人たちがホテルやレストランとうまく連携しながら、羊を飼って肉や毛で生計を立てていたり、チーズ等の乳製品でかなり付加価値の高いものを生産している。しかも周辺の農家のグループの中核になっている。あるいは東北でも、東京農大の大学院を出た有機農業の専門家が、集落の中で7、8戸の農家を率いて、集落全体でユニークな集落農業経営をし、都市と組んで農産物販売を展開している。

今こういう新しい農林業の先端部分が見え始めている。こういう人たちを中核にしたいきいきとした集落運営に対する支援モデルといったものを設定できないか、という感じをもっております。

3点目は支援とか外部人材の問題です。和歌山県高野町で、落支援員を3名募集したところ、先週末の締切で160人応募があったそうです。都市部の人たち、あるいはいろいろな経験を持った人たちが、うまく要件さえ合えば、農山村を支援したいという思いはかなり広がっているのです。

ただ、集落の支援とか援助というのは、実は非常にデリケートな問題で、よくない状況があるところから始まるのが支援とか援助という問題で、その状態が解決されれば、受け入れた主体は、主体できちんとその後を責任を持ってやりとおす、というのが本来の支援とか援助という仕組みです。地域というのは様々なものを多様に抱えておりますので、この支援とか援助という話は本来は難しいのです。

都市のほうにも、支援をしたいという思いがある。これをどううまくマッチングさせていくかという制度設計はこれから構築しなければならないでしょう。これは私ども大学に

いる人間にも非常に大きな責任があると思うのですが、そういう多様なニーズを抱えている課題を持った集落に、きちんとした専門的な知識を持った支援とか外部人材をどうマッチングさせていくか、これもきちんとフレームをつくっていかねばいけないと思っております。

たしか1990年頃ですが、元国土庁のときに始めた地域振興アドバイザー制度というのがあり、現在は国土交通省に引き継がれています。元所属していた財団で、国土庁と一緒に制度設計して立ち上げたのですが、地元の支援ニーズを把握し確定するのが、なかなか困難であったのと、やはり国土庁、国交省が介在してくれていたことが、制度としても継続性が担保できたということに繋がっていると思います。

こうした地域支援の仕組みを、地元集落、地方自治体、国、そして大学やNPO等とどういう連携をとっていくか、今後検討していく必要があると思います。

【奥野委員長】 それでは、小田切先生、お願いできますか。

【小田切委員長代理】 私、委員長代理という大役を仰せつかったということもありまして、特に自分の役割は自分の発言で時間調整をすることだろうと思っております。そういうことがありますので、一つだけ、議論の進め方といいたいまいしょうか、あるいは、この委員会の設置の意義といいたいまいしょうか、少し恐れ多い話ですが、申し上げたいと思います。

先ほど、藤山委員がおっしゃったように、2015年というのが非常に大きなポイントになると思います。私自身は制度的な2010年問題ということで、市町村合併特例法とか、新しい過疎法とか、あるいは中山間地域等直接支払制度、これはいずれも来年の3月で更新期を迎える。これが大きなポイントだということを申し上げておりますが、いずれの審議にも加わっておりますが、おそらく農山村にとって、そう悪くない方向で決着がつくのではないかと予想しております。と申しましても予断は許せません。もしこれをクリアすると、次の実態的な問題は、やはり2015年と私自身も思っておりました。

そういう点で言えば、ありていに言えば、あまり時間がないと思っております。そのため、ある種のメッセージ性が強い議論を私たちはする必要があるのだろうと思います。先ほど広瀬委員からもございましたように、外部の方々に見つめられている、見守られている、それだけで地域は元気になるんだ。これは長野県阿智村の岡庭村長さんのお言葉ですが、そういう実態は確実に存在して、多分そういうことの実践が先ほど岡崎先生からおっしゃっていただいた集落支援員の制度化ということに結びついたのであると思います。そうであれば、我々のこの委員会が過疎地域集落の問題をめぐって、非常に強い検討をして

いるという、そういうメッセージを外に向けて打ち出すべきですし、そのための一つの手段が議論に決着がついたもの、あるいはつきそうなものについては、次から次へと政策化、制度化するという事だろうと思います。

そういう意味で、この委員会が終わる時点を持たずに、議論としてある程度決着がついたもの、あるいはほかの委員会で検討して、そしてある程度成案を得ているようなものについて、この委員会を通じて制度化していく、そういうことが考えられるのではないかと思います。

例えば、国土交通省で言えば、あらたな結研究会が、やはり農山村を中心地にして、そのコミュニティーのあり方について検討していただきました。藤山委員も、私も参加させていただきましたが、そこではコミュニティーのあり方、その内部の仕組み、そして法人化が必要だという議論までさせていただいております。そうであれば、その委員会の成果をこの委員会で引き取った形で、先ほどの範囲などとあわせて、それを制度化していく、政策化していくということを考えてもよろしいのではないかと思います。

いずれにしても、具体的な成果ができたものから出していく、そのことがおそらく過疎地域の方々への、そして国民へのメッセージにつながるのではないかと。今まであまりやられてない方式かもしれませんが、そんなことも含めてご検討いただきたいと思います。

【奥野委員長】 どうもありがとうございます。私も二、三分お時間をいただきます。

この過疎集落研究会、それから先ほど川上課長から説明がございました検討内容、それから皆様のご発言に大変共感を覚えています。大事なことは、地域の人々がそこで生きているという実感を持って安心して暮らせる、そういう地域をつくることだと思いますし、やっぱり地域、あるいは集落の住民を大事にするということ、これが基本的に一番大事なことです。

そういう意味で、小さな拠点が具体的な策として提案されておりますが、先ほど岡崎委員から、あまり集約化、集約化すると壊れるという話がありましたけれども、私もそのとおりだと思います。そういう意味で、それを大事にしながら小さな拠点という生活の場をつくっていくというのはいいアイデアだなと思っています。もっとも、私も消滅する集落があるというのは、これはしょうがないです。それを何がなんでも全部守れということでは決してありません。小さな拠点ということで地域を守っていくということは、これはいいアイデアだなと思っています。

話を最初に聞いたときから考えていたのでありますが、皆さんご発言なさっていらっし

やいます。一つは、広域生活圏との関係をどうするのだろう。これは前にも計画部会との関係で議論したことがあるのですが、差し当たり小学校は小さな拠点で何とかなる。高校は広域生活圏の中で考えなければならないし、それからお医者さんもちろんいらっしゃるわけですが、大きな病気をしたときには、これは広域生活圏の中で入院するのですけれども、退院して大きな病院に月に1回とか2回とか通わなければいけなくなったとき、そのときには小さな拠点と広域生活圏との関係は大変大事になってくる。

ちょっと考えたけど、いろいろな具体的なことがたくさん出てまいりまして、広域生活圏との環境をどうするか。これはさっき二次生活圏とおっしゃいましたか。呼び方はいろいろとあると思いますが、その辺のところは最初に気になりました。

それから、2つ目として、「きらめき広場・哲西」であります。道の駅が、私は大ヒットだと思うのですが、各地域、各地域で、大変重要な役割をしています。私はそんなにたくさん行っているわけではないのですが、あると寄っていろいろ話を聞いているのでありますけれども、さっき深井委員から発言がございましたけれども、いろんな地域でいろんな役割をしていて、深井さんのところみたいに総合的な拠点になっているというところまではいってなくても、やっぱりいろいろな意味で生きがいになっている、こういうのは全国にたくさんございます。だから、その辺のところを、これも深井委員から発言がございましたけれども、地域の特性などを背景に、幾つか類型化してみるのかなということを思っております。

それから、小さな拠点の「小さな」なんだけど、地方の人に、「あんた、ここは小さな拠点だよ」というのは、余計なお世話だと言われるのではないか。そんなことを言いながら、前の自立地域社会専門委員会のときにも、小さな資金循環という言葉を使いましたが、あれは地域のお金を地域でどうするかを考えようということだったのです。きらめき広場とか、そういった名前をうまくお考えになる。

それから、これは本当に個人的なことですが、川上課長から検討内容等々をお聞きしておりまして、私も耕作放棄地やら管理放棄した山やら管理放棄した家を、藤山さんのセンターに近い、ここから言えば近いところや、京都の山奥などを持っておりまして、人ごとではないのであります。私のことはともかくとして、そういった状況にございますけれども、ちゃんと議論してまいりたいと思いますので、よろしく願い申し上げます。

川本局長、先ほど小田切委員のほうから、議論の途中でもやるべきことは積極的に考えていただけないかというお話がございましたが、それも含めて最後にご感想でもありまし

たら、お願いします。

【川本国土計画局長】 どうもありがとうございます。今、小田切委員のほうからお話がありました。できるだけ逐次政策化してほしいというお話については、そのとおりだと思っております。委員会、この時期に始めまして、概算要求の時期も8月ということで迫ってきておりました、中でも、ある程度議論を踏まえてヒントをいただいたものを要求するということにしたいと思っております、来年、過疎法の改正も控えておりました、各省それぞれ知恵を出して、どう取り組むかということについて具体化していく時期になっておりますので、それはしっかりやらせていただきたいと思っております。

それから、もう1点、国土交通省の範囲であるのか、ないかという議論がちょっとあったように思いますが、国土計画局はもともと旧国土庁の局でございまして、各省を横切りにするという仕事をやっております、この委員会でもぜひ国土交通省の所管というものにこだわらずにいろいろご議論をいただければと思っております。

とりわけ、この委員会では、研究会でまだ手のつかなかった部分、医療の問題、これは井上委員から提出されました。かなり研究会で大きな議論になったにもかかわらず、きちんとしたところまで入りませんでした。その議論をぜひ詰めていただきたいということが1点です。

それから、もう1点、今お話のございました、具体的に事例を見て、類型化してみると委員長からありましたけど、できるだけ事例を整理して行って、うまくいっている例、いけない例を仕分けして、どうすればうまくいくのかという答えをできるだけ見つけ出していくということにしていきたいと思っております。私は国の立場でいきますと、どうしても総合的に全体制度を見るとなりがちでありますけども、実際には答えは現場現場でそれぞれ違うわけですから、その答えを見つめながら、それを総合化するというやり方でもいいのかなと思っております。

最後に、小さな拠点の話については1点だけ補足をさせていただきたいと思っております。事務方が説明をいたしませんでしたけども、この議論をするときのスタートラインで、それぞれの集落の方々がいろいろな施設を利用される場合、基幹集落なり、村の中心的施設を利用される場合に、ある程度集約をされてない、100メートル、200メートル離れていても非常に利用に負担になる。離れていれば、その分、また足で結ばなければいけないという交通の問題が生じる。その利便性を考えても、できるだけ使える施設は集約化していくほうがいいだろう。これは冒頭、特に藤山委員から、都市部でのこれからのモデルに

もなるのではないかというお話もあったように思いますが、そのとおりでありまして、地方都市、それから大都市でも、そういった考え方は多分必要になりますので、そのモデルということでも議論として非常に大事なのではないかと考えております。

いずれにしても、繰り返しになりますが、冒頭、ごあいさつで申し上げましたように、抽象的に大事だよとか、いろいろやらなければいけないという議論以上に、全部をやるわけではないですが、これをやる、というものをぜひ私ども具体化したいと考えております。よろしく願いいたしたいと思っております。

【奥野委員長】 ありがとうございました。

それでは、まだご意見はあろうかと思いますが、次回からがテーマについての議論でございますので、そこでしていただくことにして、きょうの議題はこれで終了したいと思います。ありがとうございました。

【川上総合計画課長】 どうもありがとうございました。本日お配りいたしました資料につきましては、お席にそのまま置いていただければ、後ほど事務局からお送りさせていただきます。本日はどうもありがとうございました。

— 了 —