

中国圏における分散型の地域構造に対応した分野横断的な 地域運営システム実証調査【総括編】

1. 目的・背景

中国圏の中山間地域は、人口減少と高齢化の進展により地域の活力が低下し、持続的な地域運営が困難になっている。一方、中国圏は全体に、いずれの地域からも中小都市まで比較的アクセスしやすい「分散型の地域構造」を有している。その特徴を活かし、中小都市と周辺地域との連携や、分野横断的な連携の観点により、農林水産業や、地域において雇用等波及効果の大きい民間主体によるビジネス、基礎的な生活サービス機能の確保などを、複合的に取り組むことによる効果を明らかにするため、本件『分散型の地域構造に対応した分野横断的な地域運営システムの実証調査』を行い、新しい地域運営システムの構築を企図したものである。

あわせて、地域における各種活動のボトルネックとなる空き家・原野等の所有と管理の調整に関する方策の検討も行い、試行を通じた解決策の提示を目指した。

なお、本件にあつては、以下に掲げる4調査の連携のもとに、中国圏における中山間地域の今後の地域運営のあり方を検討したものである。

- ・「地域産業の担い手創出のための方策調査」…以下、「経産局調査」という。
- ・「農林水産業再生・強化に関する調査」…以下、「農政局調査」という。
- ・「生活サービス機能の確保に関する調査」…以下、「整備局調査（生活サービス調査）」という。
- ・「空き家、原野、農地等の所有と管理に関する実態調査」
…以下、「整備局調査（空家原野調査）」という

2. 中国圏における中山間地域の現状・課題

4調査から中国圏における中山間地域共通の現状・課題として次のようなことが挙げられる。

(1) 小規模・高齢化集落の増加

- 全国と比較して、中国圏では1集落当りの人口、世帯数が小さいとともに、高齢者数（65歳以上）割合が高い集落が多く分布している。
- これら小規模・高齢化集落は、鳥取、島根、岡山、広島及び山口県東部の山間部をはじめ圏域内各所に多く分布しており、また、旧市町村の境界といった中心部より離れた地域で顕著に見られる。
- 小規模・高齢化集落では、基幹産業である農林業等の担い手の減少や脆弱化、さらには、個別集落単位では、共同作業や集落の文化・伝統継承などに対応できない状況になってきている。

(2) 所得格差、就業機会の減少

- 基幹産業である農業にあっては、傾斜地が多いなど、条件が不利なことにより、生産性・農業所得が低い状況が見られる。
- 中山間地域にあっては、都市部との所得格差や就業機会が少ないことから、労働力人口の割合が低く、特に、山地部では量は少ないものの、子育て世代、大学生世代、若者世代を中心に流出が多くみられる。
- 一方で、農林水産業関係以外への就業先が少なく、多様な技術、ノウハウ等を有する人材等の不足も見られる。また、中山間地域の資源や産業特性を活かし、事業創出を支援・促進する仕組み、活動が十分でない。

(3) 生活サービス機能、公共基盤の低下

- 車を中心とした生活スタイル、生活サービス機能を有する中小都市までのアクセス性から、基礎的な生活サービス機能の低下（医療や福祉、教育、商業・金融、JA等の統廃合や店舗の撤退など）が見られる。
- また、中小都市を中心に、厳しい行財政環境による公共交通サービスの低下が見られる。また、末端の集落にあっては、生活サービス機能の低下にもかかわらず、道路基盤が未整備な地域が依然として存在し、例えば、緊急車両通行などに支障が生じている状況が見られる。

3. 中国圏における中山間地域の先進的取組等

2. のような極めて厳しい環境にある中国圏の中山間地域ではあるが、集落の維持・強化、農林水産業の再生・強化、また、人材の確保や育成、更には、土地資源管理に成功している多くの事例が見られる。これら、先進的な取組等から得られる知見を整理すると、次のようなことが挙げられる。

(1) 取組を先導する「リーダー」が存在する地域では、効果的な地域運営が実施されている。

- 農林水産業の再生・強化において、取組を先導する「リーダー」の存在は大きく、その地域づくり活動の牽引に対する「住民」の理解や協力、さらに取組の実働を支える「サポーター」の存在によって、各取組が効果的に動いている。（農政局調査）
- 農林水産業が主体の中山間地域にあって、地域産業の担い手創出を行う上で、中山間地域にはない多くの経験や知識、技術を有し、また、地域への強い思いを持つU・Iターナー者の活躍が顕著に見られる。（経産局調査）

(2) 生産（経済活動）の場の持続的な創出

- 農林水産業の再生・強化や集落活動の維持継続の取組を行っている地域では、農業の持続的な経営や地域を支える経済活動の創出に貢献している。（農政局調査）

例：生産性の低い中山間地域にあっても、「食の安全・安心」「健康志向」「高品質」といった付加価値、農商工連携や地域資源を活用した新商品、新サービスの開発、生産・加工・流通・サービスを一貫して行う6次産業化などによって、経済的な成功を収めているとともに、集落における継続的な活動資金の獲得にも繋がっている。

(3) 地域による生産の場と生活の場との一体的運営

- 市町村合併による行政サービスの集約・効率化や、JAや病院機能の統廃合が見られる中、中山間地域で展開されるあらゆる機能（生活、防災、医療・福祉、交通）などを集約して、サービスの維持・確保を図っている地域が見られる。（農政局調査、整備局調査（生活サービス調査））
- 市町村合併などの地域社会の大幅な変化に伴い、行政依存から官民連携や住民主導による地域運営により、生産の場と生活の場の確保とが一体的に行われている地域が見られる。（整備局調査（生活サービス調査） 農政局調査）

(4) 土地所有から「新たな公」による適切な管理への意識変化

- 家屋や農地、山林などの土地資源の所有と管理に関する所有者の意識変化が見られる。かつては、不在地主の土地であっても、「例え荒れても人に貸したくない」と考えている所有者が多いと思われていたが、信頼できる組織がいれば、賃借や売買に応じて良いという意向を有する所有者も見られつつある。（整備局調査（空家原野調査））
- 不在地主を中心に、所有者による所有・管理から、地域に密着して機動性を持ったNPOなどの組織や人に、利用・管理を依頼し、土地資源の有効活用と、災害の防止や被害解消といった国土保全、また、生産活動を行うといった、「新たな公」による適切な管理に応じる所有者意識の変化が見られる。（整備局調査（空家原野調査））

4. 中国圏における中山間地域の今後の地域運営に向けた基本的な考え方

2. 中国圏の中山間地域の現状・課題、3. 中国圏における中山間地域の先進的取組等から得られる知見を踏まえ、中山間地域の今後の地域運営のあり方として、以下のような基本的な考え方を整理する。

(1) 複数の集落を包含した結節拠点を中心とした地域運営

- 集落機能の維持を図る上では生活面での安心・安全の維持・確保が基本となる。また、中山間地域の農林水産業の再生・強化は、多くの場合、地域または集落の維持・活性化のもとに成り立っている。しかし、生活の安心・安全の維持・確保を、集落単位で全てまかなうことは、機能面、財政面、人材面全てにおいて厳しい状況が見られる。したがって、複数の集落を包含した単位を考え、拠点と機能集約により、生活利便性の確保を図っていくことが求められる。（整備局調査（生活サービス調査） 農政局調査）

- 中山間地域の資源である土地の所有・管理を見ると、土地所有者の意識が、「所有」から「管理」に変わってきており、このため、管理の面でも、所有者への信頼性、活動への機動性、地域住民との調整、また、専門性を持った結節機能が求められている。(整備局調査(空家原野調査))
- 過疎化、高齢化の進展によって、集落内の住民のコミュニケーション不足が急速に進み、このことが集落の弱体化の要因となっている。コミュニケーション不足は、地域活動を行う「きっかけ」を見出す機会を失うことになるため、日常的に住民が集う生活拠点を設け、住民が様々に話し合える機会を増やすことが重要である。(農政局調査)
- また、生活サービスの提供にあっても、個人宅への移動・宅配型のサービス提供は、費用面、効率面で維持・存続が困難である。したがって、基幹となる場所や、集落内であっても拠点性を有する場所でのサービス提供が求められるが、これら拠点性を有する場所は、集落住民のコミュニケーションの場所としての活用も期待できる。(整備局調査(生活サービス調査))

(2) 経済活動の場、雇用の場の創出

- 地域運営を図っていくためには、地域運営を担う人材の確保が必要となり、そのためには、地元の雇用の場の創出が必須となる。そのために地域内の「仕事」を雇用・所得に転換する方策として、安定収入とならないが、働き手を求める職場を複数兼務する「多就業」化や、農林水産業との「兼業」化、また、生活面での多様なニーズをまるごと提供することによって職を生み出す「まるごとサービス」化などの新たな発想による経済活動の場、雇用の場の創出が求められる。(整備局調査(生活サービス調査)、農政局調査)
- また、これら「仕事」を雇用・所得に転換し、「業」として継続していく上では、サービスを楽しむ地域住民等による多少の価格負担が必要となってくる。(整備局調査(生活サービス調査))

(3) 地域運営のための人材確保

- 中山間地域にあっては、過疎化、高齢化に伴い、担い手不足・後継者不足が見られ、集落機能や生活サービスの維持・確保、また、農林水産業の再生・強化、地域産業の創出、更には土地資源管理といった、各分野全てにおいて問題となっている。(4調査)
- 生活サービスの確保にあっては、個人・家族、近隣に住む血縁者、及び集落住民の協力・支援で行なってきたが、昨今、これらによる対応が困難化しており、個人や集落単位でなく、複数の集落が連携して地域運営を行っていくことが必要となる。(整備局調査(生活サービス調査))
- 農林水産業の再生・強化や、地域産業の創出・育成面で、「リーダー」や地域住民を含めた「地域づくりの担い手」の存在が重要な視点となっている。また、「リーダー」や「地域づくりの担い手」にあっては、「地域を守りたい」「地域をよくしたい」といった、地域への帰属意識、地域と関連性を有した思いが強く、「リーダー」の資質を地域や集落と切り離し

て考えることはできず、これら思いを持った人材を確保・育成していくことが求められる。
(経産局調査、農政局調査)

- 地域産業の活性化を図る上での人材として、都市住民やU I ターン者などの外部人材が担っている事例も多く見られる。また、生活サービスの確保に向けた地域運営を進めていく上では、住民参加型N P Oなどの地域で運営を行っていく組織形態が望まれるが、地域に新しい風を吹き込むため、担い手不足の現状から、都市住民やU I ターン者などの外部人材を受け入れる土壌づくりもあわせて求められる。(経産局調査、整備局調査 (生活サービス調査))

(4) 継続的な地域運営

- 継続的な地域運営、農林水産業の再生・強化といった持続的な取組を進めるためには、「活動資金」の確保が重要となり、活動資金を確保するためのアイデア出しが必要となる。(農政局調査)
- 高齢者、車を運転・所有しない集落住民を中心に、生活面の様々なサービスに対するニーズが高まっている。また、これらサービスに対して、対価を支払ってでも提供を受けたいと考える住民も多く、「対価」を得ることにより、活動資金の一部として、活動の継続を図っていくことが期待される。(整備局調査 (生活サービス調査))
- 活動資金確保を図る上では、経済的活動に加え、地域が一括して地域運営、地域活性化のための事業メニューを活用していくことは、特に立上げ段階、活動の初期段階において極めて有効である。(農政局調査、整備局調査 (生活サービス調査))
- 「人が育ち、つながる仕組みづくり」を整備し、効率的な運用を図る必要がある。(経産局調査)
- また、帰属する地域の道路や施設管理などを行政から委託事業として受けることは、地域運営資金の獲得、地域人材の雇用 (仕事) 確保面のみならず、地域への帰属意識、地域への愛着の向上にも寄与するものと考えられる。(整備局調査 (生活サービス調査)、農政局調査)

(1) ~ (4) の基本的な考え方を踏まえ、中山間地域の今後の地域運営のあり方として、以下のことが必要となる。

集落単位では確保、担うことが困難な機能も担うことができる複数の集落を包含した拠点を有する地域運営システムの構築
生活面での安心・安全の維持・確保、及び地域雇用の創出、あるいは小さな経済活動や活動資金を生み出すシステムの構築
地域に帰属する多様な担い手による地域運営と人材確保、人材育成システムの構築

5. 中山間地域の今後の地域運営の実現に向けて解消すべき課題

4. では、中山間地域の今後の地域運営に向けた基本的な考え方を整理したが、その実現に向けては、次のような課題が挙げられる。

(1) 生活サービスの維持、農林業再生強化のためのネットワーク強化の必要性

- 本来ならば、地域運営を行うことが望ましいと考える一定の圏域（基礎生活圏）に、集落住民の日常生活を営むためのあらゆるサービス（購買、金融、医療、福祉、行政、生産維持）があることが望ましいが、市町村合併による行政サービスの効率化、農協の統廃合、金融や商店などの効果的・効率的運営、経済市場を中心とした考え方における非効率部門、非採算店舗の撤退などから、すべての機能を基礎生活圏に揃えることは困難である。そのため、病院と診療所の連携といった中心都市との生活面での連携や、農作物等の効率のより流通販売システムの構築が求められる。（農政局調査）

(2) 多様なネットワークの構築、人材確保・人材育成の場の必要性

- 農林水産業が主体の中山間地域にあって、地域資源活用型の複合型の産業振興や新たな地域産業の創出、また、農林水産業の高付加価値化などを図っていくためには、外部人材、異業種、大学やNPO等といった、人的ネットワークを構築していくことが求められるが、現状においては、これら人的ネットワークは、リーダー等による個人的なつながりに頼っている状況にあり、人脈を広げるような機会、ビジネス・マッチングの機会が少ない。（経産局調査）
- 地域産業の担い手創出調査における成功事例からも、UIターン者などの、外部人材の有効性は見られるが、地縁重視という地域性による人材受入れの阻害があることも否めない。また、人材育成、確保の場が少なく、中山間地域にあって、新たな人材を投入、育成を行っていくための市町村等によるコーディネート、支援が求められる。（経産局調査）

(3) 情報共有・情報窓口の必要性

- 都市部との情報格差が見られる中山間地域にあって、とりわけ、あらゆる情報を結びつけ、共有する場が必要である。（整備局調査（空家原野調査））

(4) 中山間地域の将来性に関する意識醸成

- 中山間地域にあっては、食料供給の場としてのポテンシャル、バイオマスや小型水力等の新エネルギーの供給基地としてのポテンシャル、都市との共生・都市部の人材の受入れ場所としてのポテンシャルなど、様々なポテンシャルを有している。また、中山間地域における地域づくりの担い手育成にあっては、地域への思い、地域への愛着、誇りを醸成して

いくことが求められる。したがって、農林水産業に対する就業イメージなどの改善を含めて、地域住民及び都市住民の共有意識の醸成などが求められる。(整備局調査(生活サービス調査)、農政局調査)

(5) 個別集落への支援

- 生活サービスの維持、農林水産業の再生、また地域人材の確保、及び情報の共有・管理を図っていくためには、生活圏域における拠点性が必要となる。一方で、車中心の社会にあって、将来的に車が利用できなくなった場合の、生活・生業維持を図っていくためには、各戸、各集落への移動型、配達型のサービス提供もあわせて求められる。(整備局調査(生活サービス調査))

6. 中国圏の中山間地域における地域運営のあり方

4. の中山間地域の今後の地域運営に向けた基本的な考え方と、5. の中山間地域の今後の地域運営の実現に向けて解消すべき課題を踏まえ、中国圏の中山間地域における地域運営のあり方として、以下を提案する。

(1) 地域運営の最も身近な拠点となる『郷』の概念

- 4. の中山間地域の今後の地域運営に向けた基本的な考え方にも示したように、集落機能の維持や生活サービス機能の確保、土地の所有・管理、更には農林水産業や新たな生産・経済活動を担っていくためには、集落単位での対応が困難化しており、複数の集落を包含した単位での地域運営が求められ、これら新たな地域運営単位として『郷』を設ける。
- 『郷』の概念としては、以下のような考えに基づく圏域を示す。

- ・ 徒歩圏、現状のコミュニティ圏といった基礎的な生活圏域
- ・ 集落単位では確保、担うことができない機能を担うことができる圏域。
- ・ 質的・量的にまとまった機能集約、担い手確保が可能な圏域。
- ・ 集落単位などの決め細やかなサービスにも対応可能な圏域

上記の圏域を担う圏域として、以下の圏域を設定する。

生活形態、地理的条件等を踏まえた上で、規模として概ね小学校区(人口規模 1,000 人から 2,000 人程度)を中心とした圏域^(注1)

(注1)平成 19 年度「中国圏広域連携データ調査(中国地方整備局、島根県中山間地域研究センター)による中国地方 8 自治体 192 小学校区についての各種拠点配置に関わる分析によれば、人口 1,000 人を下回る場合、小学校・医療機関・商店(スーパー以上)の 3 種類の生活拠点がすべて揃っているエリアは皆無となっている。

- 『郷』を中心とした地域運営を効果的に実施するためには、以下の3つの機能を担っていくことが求められる。

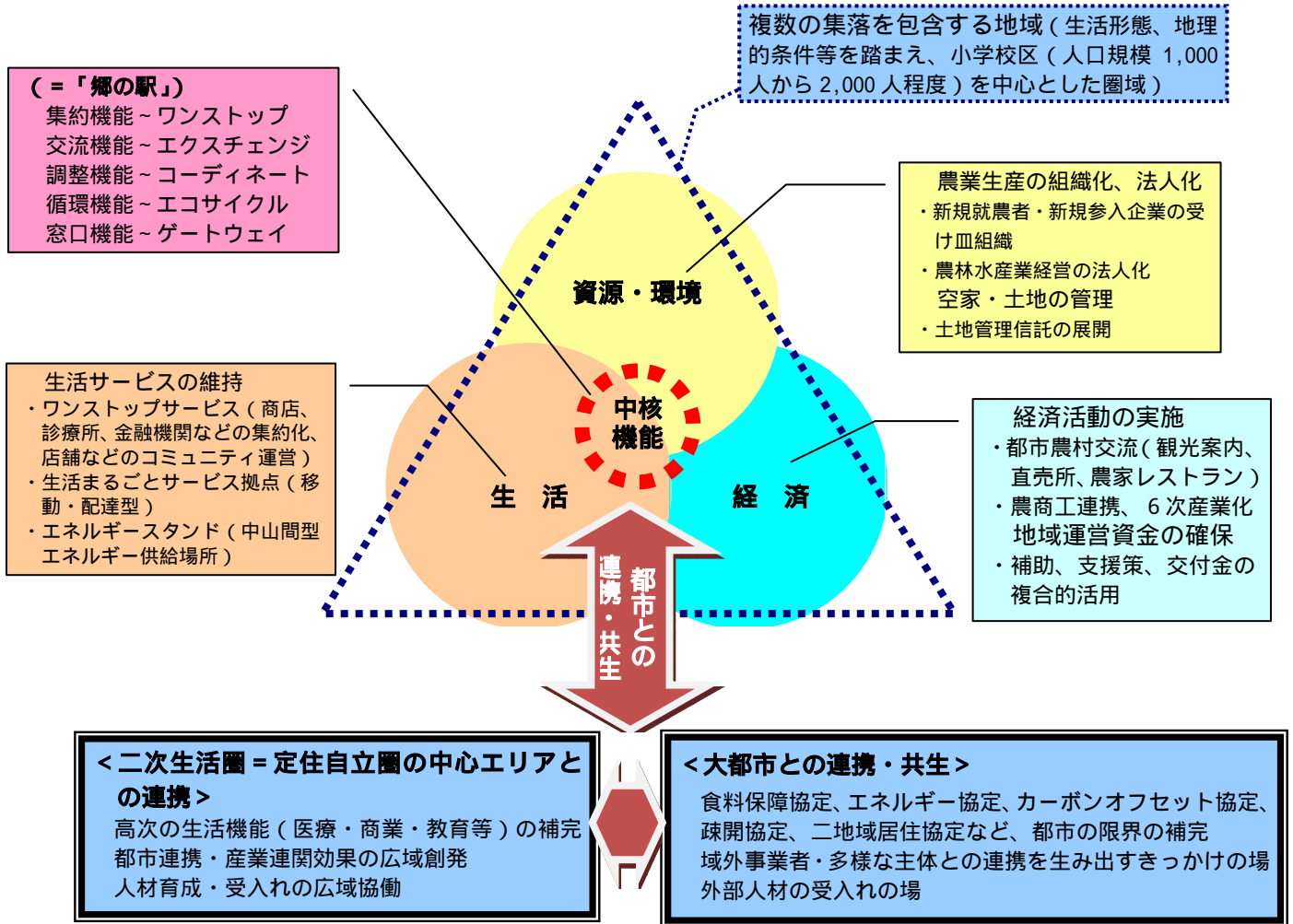
機能	具体的な内容
生活（生活サービス面）	生活サービスの維持 ・ワンストップサービス（商店、診療所、金融機関等の集約化、店舗等の自主運営） ・生活まるごとサービス拠点（移動・配達型） ・エネルギースタンド（中山間型エネルギー供給場所）
経済（産業・資金循環面）	経済活動の実施 ・都市農村交流（観光案内、直売所、農家レストラン等） ・農商工連携、6次産業化 地域運営資金の確保 ・補助、支援策、交付金の集約的・複合的活用 ・行政等の委託事業の実施
資源・環境（資源活用、土地の所有・管理面）	組織化、法人化 ・新規就農者・新規参入企業の受け皿組織 ・農林水産業経営の法人化 空家・土地の管理 ・土地管理信託の展開

- 更には、概ね小学校区（人口規模1,000人から2,000人程度）を中心とした圏域（＝『郷』）で、3つの機能の維持・再生強化していくためには、複数の集落を包含した結節拠点が必要となる。この結節拠点を『郷の駅』^{（注2）}として設置し、以下の機能を果たしていくことが求められる。

（注2）『郷の駅』は、今後の持続可能な地域社会を中山間地域で具体化する上で、地域の住民と風土の底力を結集し、都市との共生を図るために欠かせない社会インフラとして期待される。また、海外の分散的居住地域においては、古くから教会や公会堂を中心に、お互い離れて暮らす地域住民を自然に結びつける交流の場として、コミュニティの中心広場が形成されてきた。

機能	具体的な内容
中核機能	集約機能～ワンストップ 縦割り・細切れの拠点・機能を複合化し、効率的にサービス提供 交流機能～エクスチェンジ 人・モノ・情報の出会いを促進し、コミュニティをつなぐ求心力を発揮 調整機能～コーディネート 自治、産業連関、資源管理を横断した事務や会計に関わる調整を促進 循環機能～エコサイクル 地域内でエネルギーや廃棄物等を循環利用する機能を創出 窓口機能～ゲートウェイ 都市や二次生活圏中心部との連携・共生を進める総合窓口を顕在化

『郷』と『郷の駅』の機能概念図



(2) 『郷の駅』による地域運営と「二次拠点」との連携システム

- 『郷』による圏域設定と、『郷の駅』を中心とする運営を、地域運営の基礎単位として設定するが、以下のように、これら地域運営システムを保管する役割が求められる。

医療機関、商業集積を有する中小都市とのネットワーク強化

- ・人口規模概ね 1,000 人から 2,000 人を中心とする『郷』の圏域内にあつては、とりわけ、医療施設や商業集積を有しない、または、機能が低下した地域が多く見られ、今後、『郷』の圏域内だけでは、これら施設の立地や集積を十分に図っていくことは難しい。
- ・医療施設や商業集積を有する中小都市とのアクセス性を踏まえ、これら中小都市を二次的な生活圏として、ハード・ソフト両面でのネットワークの強化を図っていくことが望ましい。

都市との連携に向けての広域窓口機能

- ・『郷』を基礎単位とした地域運営を担っていく中で、各『郷』が、都市住民との交流の受け皿を設けていくことは重要である。一方で、都市住民側としては、中山間地域の農村側の窓口が『郷』単位である場合、窓口が多すぎることは、情報の混乱を招くおそれがある。また、連携窓口を有することができる『郷』と人材不足等の面から有することが困難な『郷』が存在することや、とくに立ち上げ期においては、連携窓口機能を有することが困難なことが想定される。
- ・したがって、地域の実情を把握できる二次的な生活圏域の拠点に、都市農村交流やU & I ターンの広域窓口を設け、各『郷』との連携を図っていく機能を有することが望ましい。

外部人材の受入れ窓口、及び人材育成における広域連携

- ・人材育成、人脈を広げる場として、中山間地域と都市部との間を仲介する中間支援、また、産業間、企業間、人材確保・育成、雇用・定住を統合的に支援する地域産業支援プラットフォームを構築することが必要で、その主体はより広域の市町村が中心となって進める必要があるとの考察し結論が得られている。(経産局調査)
- ・『郷』にあつては、雇用の確保を含めた新産業の育成や、地域運営を担う人材の育成を図っていくことが求められるが、『郷』を単位だけでは、新産業・人材を育成することは困難であるため、中小都市が補完する必要がある。

生活圏域に関する捉え方の差異

- ・地域帰属意識、産業、農業、流通等により圏域の捉え方は異なる。
- ・『郷』を中心とした圏域は、ある程度のマンパワーを結集できる単位、コミュニティとしての帰属意識、共有意識が維持できる範囲、及び経済活動、集落生活サービス維持を図る上で効果的・効率的な範囲と捉えることが必要と考えられる。

