

2019 年とりまとめ

～ 新たなコミュニティの創造を通じた
新しい内発的発展が支える地域づくり ～

令和元年 5 月

国土審議会計画推進部会

住み続けられる国土専門委員会

目次

1. はじめに	1
1-1. テーマ設定の背景（本とりまとめのねらい）	1
(1) 第二次国土形成計画（全国計画）における記述	2
(2) 関連する過去の有識者会議報告等	3
(3) 田園回帰の動き	5
1-2. 今年度の審議事項	6
2. 新たなコミュニティの創造	8
2-1. コミュニティに関する現状・課題	8
(1) コミュニティとは	8
(2) コミュニティ形成の意義について	9
(3) コミュニティをめぐる構造について	10
(4) コミュニティの変遷について	10
2-2. コミュニティに関する今後の方向性	12
(1) 新たなコミュニティの創造に向けた3つの要素について	12
(2) 段階的な新たなコミュニティの創造について	15
3. 新しい内発的発展が支える地域づくり	16
3-1. 新しい内発的発展が支える地域づくりに関する現状・課題	16
(1) 地域の内発的発展について	16
(2) 新しい内発的発展（地域先導型）について	17
(3) 新しい内発的発展（外部アクター主導型）について	20
3-2. 新しい内発的発展に関する今後の方向性	24
(1) 地域の経済・社会的な活動の担い手の確保	24
(2) 「攻め」（価値創造）と「守り」（生活維持・向上）の車の両輪による地域づくり ..	33
(3) 内発的発展に向けた地域のプロセスデザイン	34
(4) 内発的発展を支える人材育成	43
(5) 多様な地域における場の重要性とネットワークのあり方	48
4. まとめ	51
4-1. 今後の施策展開の方向性	51
4-2. 今後の課題	51

1. はじめに

1-1. テーマ設定の背景（本とりまとめのねらい）

平成 20(2008)年 7 月に策定された国土形成計画では、「新たな公」による地域づくりを提唱し、行政だけでなく多様な民間主体を地域づくりの担い手として位置付け、これらの主体が従来の公の領域に加え、公共的価値を含む私の領域や、公と私の中間的な領域で協働する取組を推進することとした。この取組は、その後更に深化、多様化しており、「共助社会づくり」が進展してきている。

一方、本格的な人口減少時代を迎え、地域社会における課題解決のための担い手の不足、コミュニティの弱体化等の問題が顕在化している地域も存在する。多様化、複雑化する地域社会の諸課題に対する処方箋は地域の特性に応じて様々であり、行政中心の取組だけでなく、地域住民、企業等、様々な地域社会の担い手が主体的に参画し、ともに課題を解決する共助社会づくりを更に進める必要がある。共助の精神は、コミュニティの力を向上させ、地域社会が抱える諸課題の解決に向けた大きな原動力となることが期待される。

また、このような取組を通じて、住民一人一人が、地域における課題を認識するとともに、地域における地域資源を見つめ直し、時間をかけてそれを磨き上げていくことにより、多様性を持った魅力的な地域社会が形成され、対流が促進されることが期待される¹。

このような中、平成 27(2015)年 8 月に策定された第二次国土形成計画の推進に向け、国土審議会計画推進部会「住み続けられる国土専門委員会」では、「ローカルに輝き、グローバルに羽ばたく国土」において、人口減少地域の住民の生活を守り、「住み続けられる国土」を維持することが重要であるとされたことを踏まえ、地域自らの魅力を磨き上げ、地方創生を実現し、住民の生活を守るとともに成長や活力を取り戻すことにより、持続可能な地域づくりを進めるための施策について、3 ヶ年に渡って調査・検討を実施してきた。

具体的には、平成 28(2016)年度（初年度）には、農山漁村の生活圏に着目し、地域構造の現状把握に努める中、従来の圏域構造が融解しているとの共通認識を得た。また、平成 29(2017)年度（中間年度）には、従来の圏域構造に変化がある中、大都市と地方とを新たにつなぐ存在として、移住、二地域居住、関係人口など新たな人の流れについて着目し、調査・検討を進めた。

平成 30(2018)年度（最終年度）は、これまでの調査・検討結果を踏まえ、地域の定住者だけでなく、各地域に様々な関心をもち多様に関わる人々との協働による、コミュニティの創造を通じた内発的な地域づくりの推進に向けた調査・検討を行った。

本 2019 年とりまとめについては、本章を含め全 4 章で構成されており、第 2 章では、地域の内発的発展を支える地域づくりにおいて、社会の基礎的インフラとしての新たなコミュニティの創造に向けた検討として、コミュニティ形成の意義やコミュニティ形成のあり方に加え、地域事例を交えながらコミュニティに関する今後の方向性

¹ 平成 27 年 8 月 14 日閣議決定 第二次国土形成計画（全国計画）P159

について整理した。

第3章では、各地域が自主性・主体性を最大限発揮しながら、地域づくりに取り組むことが求められる中、我が国の地域の内発的発展についての歴史的変遷等を振り返りながら、近年、各地域でみられる「新しい内発的発展」に焦点をあて分類・整理した。その上で、「新しい内発的発展」において特に課題となる(1)地域の経済・社会的な活動の担い手の確保、(2)「攻め」(価値創造)と「守り」(生活維持・向上)の車の両輪による地域づくり、(3)内発的発展に向けた地域のプロセスデザイン、(4)内発的発展を支える人材育成、(5)多様な地域における場の重要性とネットワークのあり方について、各地域でも参考となるよう地域事例などを交えつつ、できる限り概念整理を試みた。

最後に、第4章では、過年度の議論を発展させ、今年度の検討を通じて得られた知見を踏まえ、今後、取り組むべき施策の方向性や検討すべき課題等について整理した。

(1) 第二次国土形成計画(全国計画)における記述²

本項では、第二次国土形成計画(全国計画)の第2部第9章「多様な主体による共助社会づくりの実現に向けた基本的な施策」において、特に本年度の議論との関係性が深いと思われる記述について、今後、議論を深めていくため以下のとおり該当箇所を参考に示した。

国土形成計画(全国計画) 第2部 分野別施策の基本的方向

第9章 多様な主体による共助社会づくりの実現に向けた基本的な施策

第1節 地域を支える担い手の育成と共助社会づくり

(1) 地域を支える担い手の育成・確保

- ・ 地域社会における課題解決のため、地域を支える担い手をいかに育成・確保するかが重要である。互いに支え合い、多様な主体による有機的な結び付きを構築し、ともに課題を解決していくという共助の精神の下、担い手の最も基本的な単位である個人が、地域社会に対して積極的なかかわりを持つことが求められる。
- ・ 地域に住む一人一人の住民自身が、地域における学習や対話を通じて、地域社会に存在する多種多様な課題の存在を認識するとともに、自身が地域社会を支え、また地域社会から恩恵を受けているという、社会の構成員としての当事者意識を持つことが必要
- ・ 地域内外の多様な人材を地域づくりに活用するため、地域の出身者、近隣に住む家族等地域にかかわりを持つ人々のほか、地域おこし協力隊等外部人材の活用を図る。外部人材の活用は、地域に存在する資源についての新たな気づきを生み出すなどの効果も期待
- ・ 二地域居住、二地域生活・就労等を進め、地域の産業を継承する人材、小さな拠点で提供するサービス等の運営を担うことのできる人材、専門知識を活かして地域の課題に取り組むプロボノ人材等の確保

² 平成27年8月14日閣議決定 第二次国土形成計画(全国計画) P160～162

国土形成計画(全国計画) 第2部 分野別施策の基本的方向
第9章 多様な主体による共助社会づくりの実現に向けた基本的な施策
第1節 地域を支える担い手の育成と共助社会づくり
(2) 参加主体の拡大と多様な主体の活動環境の整備

- ・ 共助社会づくりに当たっては、ボランティア活動だけでなく、NPO、企業、金融機関、教育機関等多様な主体の参画を進め、その活動環境を整える必要
- ・ 従来から地域に存在する自治会等の地縁型コミュニティは、都市においては衰退し、農山漁村においてはその活動が停滞しているものもみられるが、地域の実情に応じ、その再生、活性化を図り、新たなコミュニティづくりに取り組む。
- ・ 近年、地域と大学や専門学校が連携して地域活動に取り組む事例が増加している。大学等が、社会に貢献する人材の育成や、地域の連携拠点としての機能を果たし、また、大学等や大学生と地域のかかわりが継続的な活動につながるよう、その取組を促進
- ・ 女性、若者、高齢者、障害者等多様な人材について、NPO等の活動を通じて、地域づくりの担い手としての参画を進める。
- ・ 行政は、地域づくりに参画する様々な主体を、単に不足する担い手を代替するものとしてとらえるのではなく、お互いの持つ特性を活かす形で協働し、いわばWIN-WINの関係を構築することが極めて重要

国土形成計画(全国計画) 第2部 分野別施策の基本的方向
第9章 多様な主体による共助社会づくりの実現に向けた基本的な施策
第2節 多様な民間主体の発意・活動を重視した地域づくり
(3) 地域の内発的発展と行政の役割

- ・ 地域づくりに当たっては、外部から画一的な取組を押しつけることなく、たとえ時間がかかっても、地域住民等が合意形成に向けて話し合いを繰り返し、自らの意思で立ち上がるというプロセスが重要である。
- ・ 一人一人が当事者意識を持ち、地域の産業、技術、人材等の資源を活用しながら、地域の実情に応じた内発的な発展を実現させることが期待される。
- ・ 市町村は、地域住民のニーズを的確に把握し、多様な主体と協働して地域づくりを行う。都道府県は、市町村と連携するとともに、市町村の圏域を超える広域的な見地からの業務を行う。国は、都道府県及び市町村と連携しながら、地域の個性を重視した必要な支援を行うとともに、広域的な見地からの交通・情報ネットワークの確保等の対応を進める。
- ・ 人口減少や高齢化が著しく、維持、存続が危ぶまれる集落においては、小さな拠点づくり等の取組が進められているところであるが、国は引き続きその実情を把握するとともに、この取組を支える人材の確保方策、組織のあり方等について検討する。さらに、地理的、自然的、社会的条件の厳しい地域については、当該地域の主体的な取組を尊重した上で、その実情に応じた支援を行う。

(2) 関連する過去の有識者会議報告等

本項では、今回の議論とも関係が深い、過去の有識者会議等における小さな拠点・地域運営組織に関する報告書等を一覧として整理した。

○ 小さな拠点・地域運営組織に関する有識者会議報告書

内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局

名称	内容	時期
地域の課題解決を目指す地域運営組織—その量的拡大と質的向上に向けて—最終報告	地域の課題解決のための持続的な取組体制の確立に向けて、その課題及び論点を整理し、その解決方策を検討したもの	H28.12

総務省

名称	内容	時期
RMO(地域運営組織)による総合生活支援サービスに関する調査研究事業報告書	地域運営組織が展開する総合生活支援サービスについて検討するもの	H26.3
地域における生活支援サービス提供の調査研究事業報告書	地域運営組織の取組をモデル事業として調査し、事業の立ち上げ方や運営方法について分析を行い、持続可能な課題解決モデルを提案するもの	H27.3
暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書(H26-27)	地域運営組織について、先進事例を体系的に整理・提供するとともに、外部人材の有効活用や組織・人材・拠点の一体的な取組等に向けた環境整備など、同組織の健全かつ持続的な活動を確保するための方策について検討したもの	H28.3
地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書(H28-29)	地域運営組織の形成及び持続的な運営に資する「研修用テキスト」の作成(H28)、ならびに研究会委員を地域運営組織の形成を目指す地域に派遣し、地域運営組織の形成に係る課題等について検討(H29)	H30.3
「田園回帰」に関する調査研究報告書(H28-29)	国勢調査の詳細分析や移住者に対するアンケート調査等により、過疎地域への移住の実態やその要因について分析	H30.3
これからの移住・交流施策のあり方に関する検討会	これまでの移住・交流施策の成果と課題を検証し、今後のあり方を検討	H30.1

農林水産省

名称	内容	時期
活力ある農山漁村づくり検討会報告書	活力ある農山漁村づくりに向けたビジョンやその実現のための施策について、幅広い視点から検討	H27.3

国土交通省

名称	内容	時期
今後の共助による地域づくりのあり方検討会とりまとめ	共助による地域づくりを一層強力に推進していくために、国や地方公共団体、NPO、企業、地域金融機関、大学等の多様な主体が展開していくべき取組・施策の方向性について議論	H30.3

○ 小さな拠点・地域運営組織に関する手引き等

内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局・内閣府地方創生推進事務局

名称	内容	時期
住み慣れた地域で暮らし続けるために～地域生活を支える「小さな拠点」づくりの手引き～	「小さな拠点」づくりの考え方や進め方、「小さな拠点」づくりを進めるにあたっての効果的な方法などを、全国各地で進められている事例を参考にして説明したもの	H28.3
行政職員による小さな拠点・地域運営組織の形成に向けた研修の進め方の手引き	自治体職員が中心となって地域住民に普及啓発を図る際に必要となる基本的な姿勢や浸透を図るためのテクニックなどについてとりまとめたもの	H29.10
地域の課題解決を目指す地域運営組織の法人化～進め方と事例～	地域運営組織の法人化について、その必要性と、具体的な種類ごとの法人格の取得までの手続ならびに運用方法の工夫など、法人化に向けた進め方と事例について整理	H29.12 (H30.6改訂)
地方創生 小さな拠点税制活用本	「小さな拠点税制」について、制度の概要、関係するマニュアルやQ&A集などを整理	H30.6

総務省

名称	内容	時期
集落ネットワーク圏の形成に向けた地域運営組織の取組マニュアル	先行的に取組が展開されている集落ネットワーク圏を中心に、当該圏域の形成プロセスをはじめ、運営主体や活動人材の発掘・育成との関わり等について調査分析した成果をとりまとめたもの	H28.3

農林水産省

名称	内容	時期
人口減少社会における農村整備の手引き	人口減少社会における農村整備を戦略的に進めるため、移住・定住対策により「人を呼び込む」、その目標を踏まえて、「産業」と「暮らしの基盤」を作る、これらと相乗効果を発揮する「地域で考え、地域を支える」組織の育成等について、その考え方や留意点を説明	H27.10

国土交通省

名称	内容	時期
集落地域の大きな安心と希望をつなぐ「小さな拠点」づくりガイドブック	「小さな拠点」づくりを通じた持続可能な集落地域づくりを考えるガイドブックとして、「小さな拠点」の考え方や具体的な取組手法を紹介したもの	H25.3
【実践編】「小さな拠点」づくりガイドブック	小さな拠点」づくりのノウハウの蓄積と普及を目的としたモニター調査により得られたノウハウなどをとりまとめたもの	H27.3

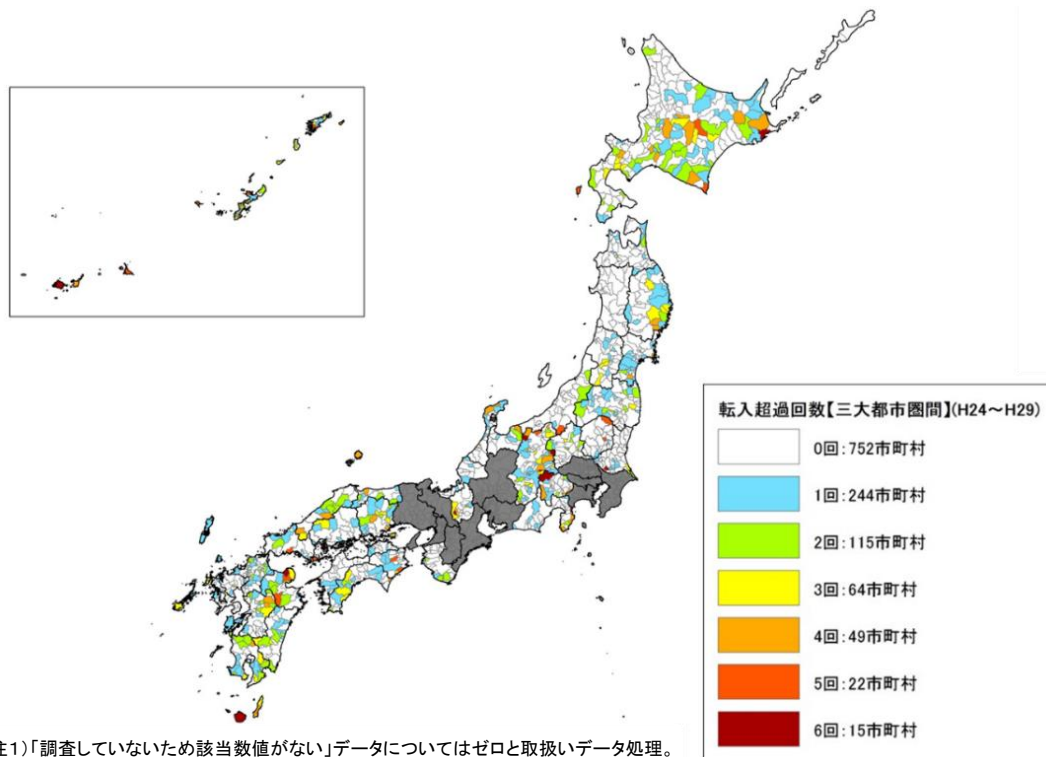
(3) 田園回帰の動き

社会の成熟化に伴い働き方や生き方について国民の価値観が多様化する中、これらの動きと歩調をあわせ田園回帰の動きが近年、広がりをみせている。

ここでは、東京圏、名古屋圏、大阪圏の三大都市圏³からそれ以外の市町村への社会移動状況について、「住民基本台帳人口移動報告（総務省）」をもとに、田園回帰の動きを探った。

同報告をもとに算出される単年毎の各市町村の社会増減数については、その時々地域における個別事情により振れ幅が大きいことが指摘されている。このため、移動前後における地域属性に関するデータがある平成 24(2012)年以降、最大 6 年分の社会移動状況に着目し、転入超過について回数別に整理し、田園回帰の動きを視覚的に捉えることを試みた。なお、本分析については、各市町村と三大都市圏の都府県間毎の転入者、転出者数のデータを基に整理していることから、一部データが存在しないものがあり、各市町村において社会増が生じていてもその状況が浮かび上がってこない場合が相当程度あることに留意する必要がある。

しかしながら、これらの状況を考慮しても三大都市圏からそれ以外の市町村への人の流れは、特定の地域に限られたものではなく、北海道から沖縄まで全国的な広がりがあることが伺え、特に、山間部や離島などにおいて、その動きは顕著であった。



(注1)「調査していないため該当数値がない」データについてはゼロと取扱いデータ処理。

(注2)凡例の転入超過回数別の市町村数は三大都市圏を除く。

(出典)総務省「住民基本台帳人口移動報告(H24～H29)」

図 1-1 三大都市圏からの転入超過回数（平成 24 年～平成 29 年）

³ 三大都市圏とは、東京圏（埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県）、名古屋圏（岐阜県・愛知県・三重県）、大阪圏（京都府・大阪府・兵庫県・奈良県）。

地方区分	都道府県名	市町村名(計86市町村)												
北海道 13市町村(7%)	北海道	芦別市	奥尻町	倶知安町	長沼町	東川町	安平町	浦河町	えりも町	上士幌町	新得町	浜中町	弟子屈町	別海町
東北圏 5市町村(2%)	岩手県	陸前高田市	住田町											
	宮城県	角田市	女川町											
	新潟県	湯沢町												
首都圏 8市町村(6%) (東京圏除く)	茨城県	守谷市	つくばみらい市											
	栃木県	高根沢町	那須町											
	山梨県	北杜市	早川町	道志村	山中湖村									
北陸圏 2市町村(4%)	富山県	朝日町												
	石川県	輪島市												
中部圏 14市町村(13%) (名古屋圏除く)	長野県	茅野市	佐久市	軽井沢町	御代田町	原村	売木村	白馬村	小谷村	野沢温泉村	信濃町			
	静岡県	熱海市	伊東市	東伊豆町	南伊豆町									
近畿圏 2市町村(4%) (大阪圏除く)	滋賀県	草津市	守山市											
中国圏 11市町村(10%)	鳥取県	大山町												
	島根県	邑南町	津和野町	海士町	隠岐の島町									
	岡山県	瀬戸内市	吉備中央町											
	広島県	江田島市	大崎上島町											
	山口県	防府市	周防大島町											
四国圏 5市町村(5%)	徳島県	神山町	美波町											
	香川県	直島町	琴平町											
	高知県	東洋町												
九州圏 15市町村(6%)	福岡県	福津市	芦屋町											
	佐賀県	上峰町												
	熊本県	阿蘇市	南阿蘇村											
	大分県	竹田市	豊後高田市	杵築市										
	鹿児島県	湧水町	中種子町	南種子町	屋久島町	瀬戸内町	喜界町	与論町						
沖縄県 11市町村(27%)	沖縄県	石垣市	宮古島市	南城市	今帰仁村	本部町	恩納村	読谷村	北谷町	与那原町	久米島町	竹富町		

※赤字転入超過6回

※(%)は各地方区分内の全市町村数に占める三大都市圏からの転入超過4回以上市町村の割合

表 1-1 三大都市圏からの転入超過 4 回以上の市町村一覧（平成 24 年～29 年）

大局的には、依然、大都市への人口集中が進んでいるものの、今回の分析結果からは、地方創生の現場における各地域の取組の成果が、統計情報において顕在化しつつあるものと考えられる。

1-2. 今年度の審議事項

平成 30(2018)年度は、これまでの調査・検討を踏まえつつ、内発的な地域づくりを推進する施策について検討するため、新たなコミュニティの創造を通じた新しい内発的発展が支える地域づくりをテーマに審議を進めた。

○審議事項について

- ①新たなコミュニティの創造
- ②新しい内発的発展が支える地域づくり

上記の 2 つのテーマを設定した背景として、若者の流出や高齢化等によるコミュニティ構成員の減少等により、地域コミュニティの弱体化等の問題が顕在化していることが挙げられる。その課題に対応するため、地域の実情に応じて地域外の人々も巻き込みながら、人と人のつながりを組み直すことを通じて新たなコミュニティを創造することによって、地域の担い手を確保することができる。また、新たなコミュニティに属する外部人材が地域に関わることにより、地域資源について新たな気づきを得る

ことにより、内発的発展を成し遂げ、住み続けられる国土を実現することを目指すものである。

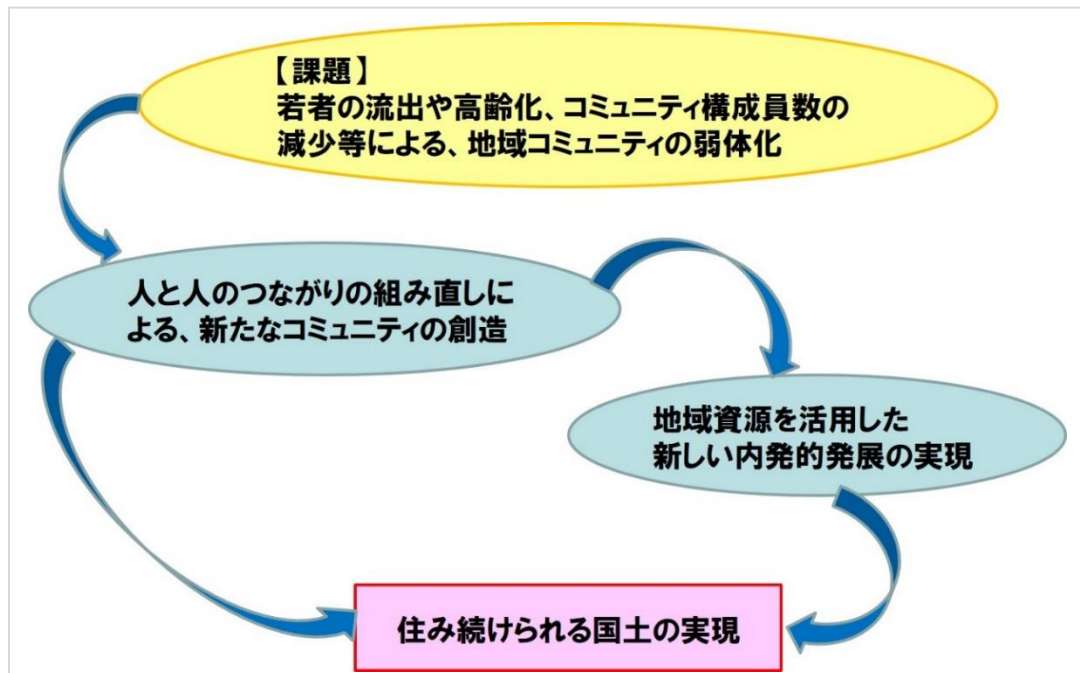


図 1-2 「住み続けられる国土」と審議事項のテーマの関係

2. 新たなコミュニティの創造

2-1. コミュニティに関する現状・課題

コミュニティについては、主に社会学分野で中心的な概念の一つである。国の審議会等においても 1960 年代末に行われた国民生活審議会での検討以降、各省庁等において様々な観点から議論がなされており、その定義は目的に応じて様々なものとなっており、コミュニティの意味するところは極めて広い。

このような中、本専門委員会で取り上げたコミュニティについては、今回のテーマである内発的発展が支える地域づくりの基礎的要素の一つとしてコミュニティであり、地域コミュニティを中心に、近年、台頭しつつある共通の価値観に基づくテーマコミュニティについて議論を展開した。

(1) コミュニティとは

「コミュニティを問いなおす」⁴によると、『コミュニティ』とは、人間がそれに対して何らかの帰属意識をもち、かつ、その構成メンバーの間に一定の連帯ないし相互扶助（支え合い）の意識が働いているような集団」と定義されている。また、コミュニティという言葉ないし概念についての理解や定義は多様であるが、大きく 3 つの視点でコミュニティを区別していくことが重要であると指摘している。

具体的には、一つ目の分類として、「生産コミュニティ」と「生活コミュニティ」の対比について触れている。稲作等を中心とする農村における地域コミュニティは、生産コミュニティと生活コミュニティがほぼ一致した状態であったが、高度成長期を中心とする急速な都市化・産業化の時代において、両者は急速に分離し、生産コミュニティとして会社が圧倒的な位置を占めるようになったとの整理がされている。（図 2-1）

二つ目は、「農村型コミュニティ」と「都市型コミュニティ」の対比による分類である。農村型コミュニティは、共同体に一体化する個人として、情緒的ないし非言語的なつながりをベースに、一定の同質性を前提とするコミュニティである。一方、都市型コミュニティは、独立した個人と個人がつながり、共通の規範やルールに基づくもので、言語による比重が大きく、個人間の一定の異質性を前提とするコミュニティである。

三つ目の分類は、本専門委員会において中心的な議題として検討を進めた「地域コミュニティ」と「テーマコミュニティ」による分類である。本専門委員会では、地域コミュニティを「地縁等に基づくコミュニティ」として、また、テーマコミュニティについては、「共通の価値観に基づくコミュニティ」として整理し議論を進めた。

従来、地域内における自助・共助による地域活動は、町内会や自治会などに代表される伝統的な地縁型等による地域コミュニティが地域活動の中心であったが、近年、共通の価値観に共鳴した人々が SNS 等の活用により、つながり、形成されるテーマコミュニティが台頭し、加速化している。このため、これらのコミュニティの関係性についても議論を進める必要がある。

⁴ 参考文献) 広井良典著「コミュニティを問いなおす ― つながり・都市・日本社会の未来」筑摩書房 2009

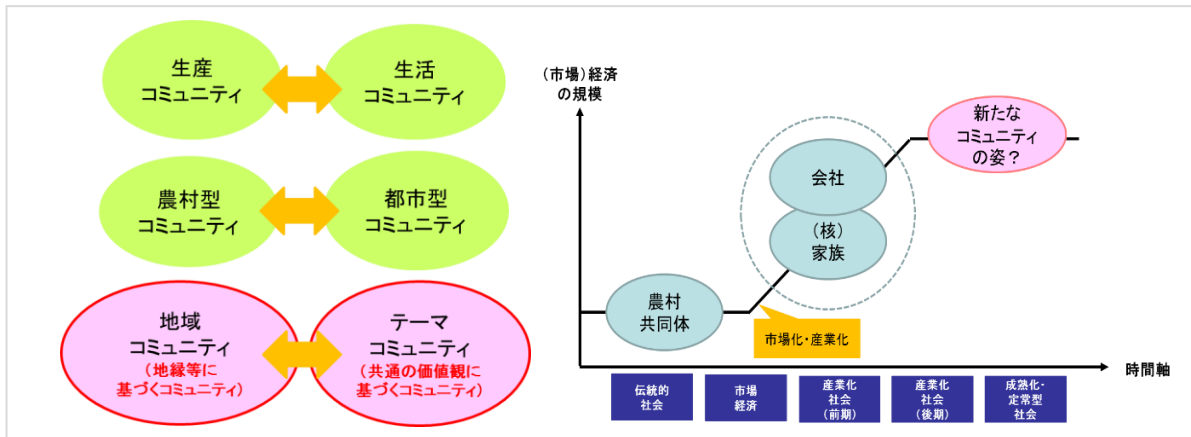


図 2-1 経済システムの進展とコミュニティの変化

(2) コミュニティ形成の意義について

内発的発展による地域づくりを考える上で、コミュニティは基礎となる単位である。

コミュニティ形成については、地域への誇りと愛着の醸成、災害対応力の向上、参加者の自己実現、生活の質の向上、地域経済の活性化、環境問題への対応、新たな雇用の創出（起業・継業）、介護・医療を含めたコストの軽減等、個人にとっても地域にとっても多様な意義や価値を有するだけでなく、私的な利益にとどまらない公共的価値が創出される点についても、近年、特に注目されている。

今後、新たなコミュニティの創造を進めていくに当たっては、コミュニティ形成の意義についても改めて考えていく必要がある。

ここでは、具体的な事例として、旧町名の復活による地域への誇りと愛着の醸成を果たした石川県金沢市のほか、地域コミュニティを核とした災害対応力を向上させている岡山県総社市下原地区の事例を紹介したい。（図 2-2）

<p style="text-align: center;">旧町名の復活による 「地域への誇りと愛着の醸成」 (石川県金沢市)</p> <p>国や地方公共団体の行政の合理化を図る目的で、昭和37年5月に施行された「住居表示に関する法律」により地方行政の効率化等が図られる一方で、歴史を反映した長年親しまれた多くの町名が統合や廃止により失われている。</p> <p>このような中、地域への誇りと愛着を育み、地域における住民相互の連携を醸成し、住民による町づくりを旧町名の復活を通じて行う動きが全国的に拡がりを見せている。</p> <p>平成16年、金沢市では、旧町名復活推進に関する条例が施行され、旧町名復活に向けた話し合いを進める中で、地域住民の町に対する愛着が増し、美しいまちづくりなどに向け、地域内交流が活発化している。</p>	<p style="text-align: center;">地域コミュニティを核とした 「災害対応力の向上」 (岡山県総社市下原地区)</p> <p>近年の地震や洪水などの大規模災害においても、避難所の設置運営や復旧・復興のまちづくりなど地域コミュニティの役割は重要性を増している。</p> <p>少子高齢化、地縁的なつながりの希薄化の流れを受け、地域の災害対応能力の弱体化が懸念される中においても地域住民の互助・共助により被害の軽減に向けた取組が全国的にみられる。</p> <p>平成30年、岡山県総社市では、大規模な浸水被害を受ける中、地域の「自主防災組織」による地区住民への呼びかけにより被害を大幅に軽減させている。</p> <p>当地区では、豪雨災害が起きる前から、定期的な避難訓練などを行っており、地域における普段からの活動が被害軽減に役立ったものと考えられる。</p>
--	--

図 2-2 コミュニティ形成の意義

(3) コミュニティをめぐる構造について

コミュニティには、内と外が存在し、閉じていることにより、そこに集う人々に安心感を与えている。一方で、コミュニティは完全に閉じてはおらずコミュニティの中心は外とつながっている。(図 2-3)

「コミュニティを問いなおす(広井良典著)」では、コミュニティの中心は、地域における拠点的な意味を持ち、人々が集まりそこで様々なコミュニケーションや交流が生まれるような場所と定義している。

これらのコミュニティ内外の構造は、誰も一人勝ちせず共生する珊瑚礁と大洋との関係と類似しており、珊瑚礁内部では小さな生態系が多様な生物を育てている一方で、外部である大洋ともつながり、相互に多重な循環が行われている。

今後、地域の内発的発展の基本となるコミュニティを形成するに当たり、安全と安心を確保することは、構造として重要なものであり、共生社会において人々が生きていくための基本ユニットとして不可欠なものになると考えられる。

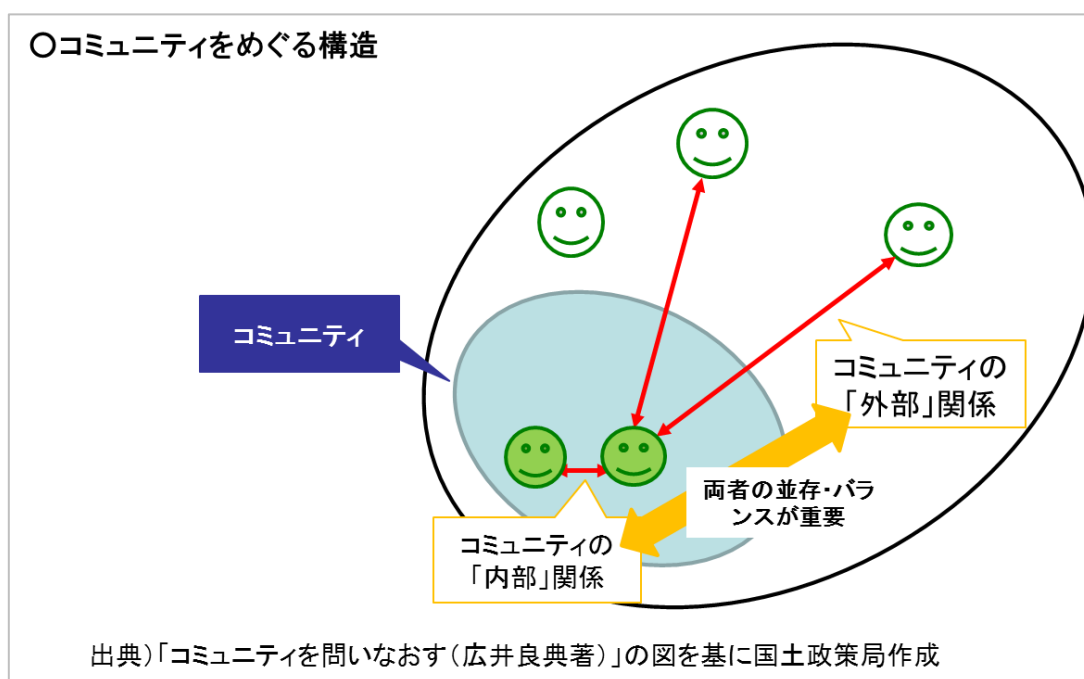


図 2-3 コミュニティをめぐる構造

(4) コミュニティの変遷について

従来、自助・共助による地域活動は、地縁型住民組織である自治会・町内会のほか、階層型住民組織である婦人会、老人会、青年団などが主な担い手であった。(図 2-4)

近年、人口減少・高齢化、市町村合併などの変化を受け、衰退に向かう地域コミュニティが存在する一方で、従来型の地縁型組織の中にも、活動地域の広域化や活動内容の深化を図る組織が出現している。

また、各地域には、共通の価値観に基づき活動する NPO や民間企業等の多様な主体があり、これらの主体による地域を支える人づくり、共助社会を担う動きがある。

特に、近年の大きな動きとしては、リアル空間である「場」と連動した SNS などのバーチャル空間におけるコミュニティが広がりを見せており、関係人口を含め定住せずとも地域と様々な関わりを持つ人々が増加している。(図 2-5)

- 地縁等に基づくコミュニティ（地縁型組織、階層型組織など）
- 共通の価値観に基づくコミュニティ（まちづくり組織など）
- バーチャル空間におけるコミュニティ（SNS など）

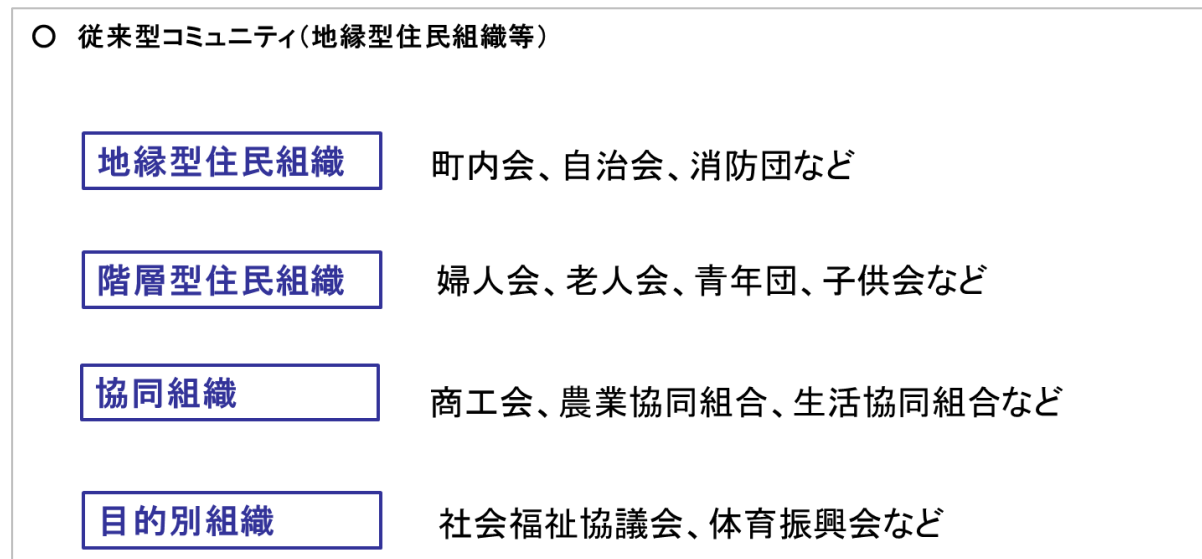


図 2-4 地縁等に基づくコミュニティ（地域コミュニティ）

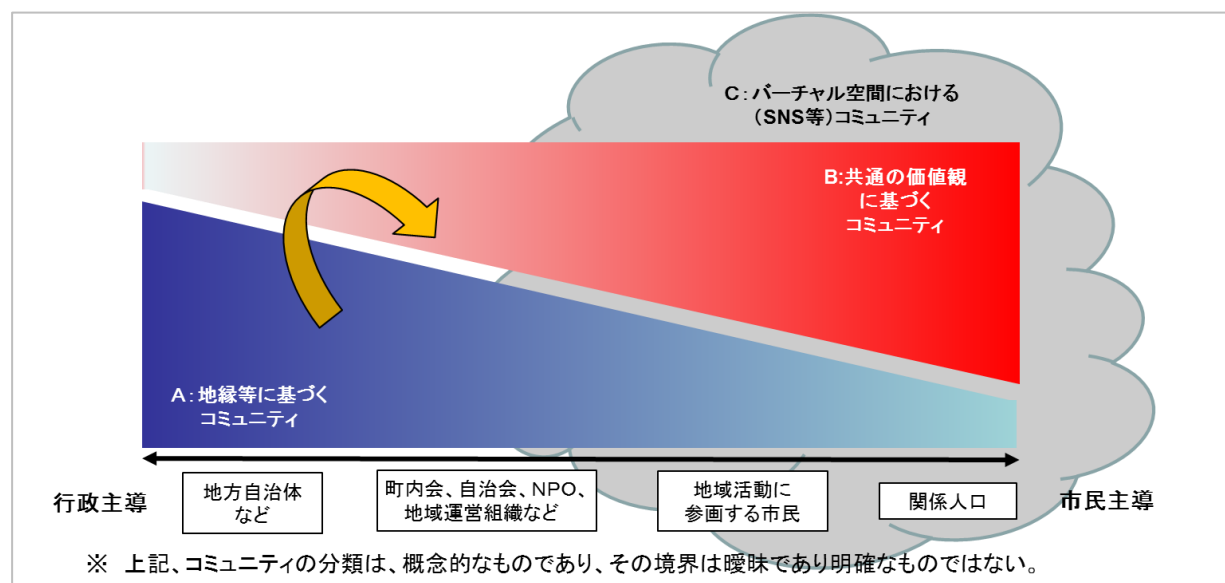


図 2-5 共通の価値観に基づくコミュニティ（テーマコミュニティ）

2-2. コミュニティに関する今後の方向性

(1) 新たなコミュニティの創造に向けた3つの要素について

新たなコミュニティを創造し、地域を魅力あるものにしていくためには、人々のつながりをサポートする「人」、人々が気軽に集まれる「場」、さらには、人々を継続的につなげる「仕組み」の3つの要素を意識していくことが重要である。(図2-6)

一つ目の人々のつながりをサポートする「人」は、地方創生の現場で度々話題となる地域のキーマン的な存在のみならず、コミュニティ内外やコミュニティ内の人々をゆるやかにつなぎ活動を自然と促す、つながりサポート人材やコミュニティデザイナーといった人々が挙げられる。さらには、コミュニティは、必ずしも一対一の対応関係のみで成立しているのではなく、ある時は他者に寄り添い支援する役割を果たすコミュニティ参加者が、ある時は支援を受ける対象になることもあり、コミュニティを構成する参加者全員が少なからず、人々のつながりをサポートする役割を担っているものと考えられる。

二つ目の「場」は、「誰でも」、「自由に」使える空間であることが重要である。また、これらの「場」は、必ずしも特別な空間である必要はなく、様々な空間が「場」の候補になりえ、広義には、「場」と連動したSNSなどのバーチャル空間もここで言う「場」に含まれるものと考えられる。

最後の「仕組み」は、人を集める頻度を高める、人同士をつなぐ頻度を高める、自主的な参加意識を高めるなど、コミュニティを創造する可能性を高めるものであり、「場」や「人」を通じて多様な人々と関わり合うことで、さらにコミュニティ創造の可能性を高め、人々を継続的につなげることを目指している。

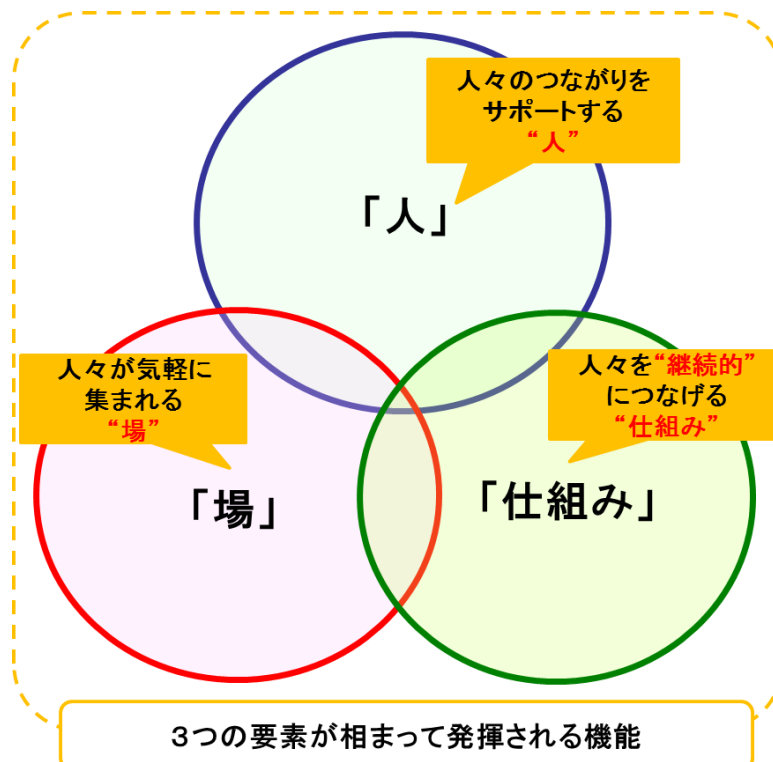


図 2-6 コミュニティの創造に向けた3つの要素

近年、棚田が持つ多面的な機能が再評価されているが、それらの維持や保全を図ることを目的に、棚田を所有する地元農家と行政やNPO等が連携し、都市住民と協働して行う田植え、稲刈りなどの農作業を通じて、都市住民との交流や地域活性化を図る取組が各地域でみられる。

ここでは、棚田におけるこれらの活動を通じて、新たなコミュニティを創造する取組をケーススタディとして、先に挙げた「人」、「場」、「仕組み」の3つの要素について具体的に考えてみたい。

ここでの「人」は、一義的には、地元農家であり、これら人々をコーディネートする自治体等の普及指導員、行政職員やNPOなどの人々が挙げられる。また、これらの取組に参加する人々も地域内外において多様に関わり合い多角的につながっていることから、「人」に含まれるものと考えられる。

次の「場」は、ハードとしての棚田である。最後の「仕組み」は、田植えや稲刈りに加え、地域で特に課題となっている草刈りといった農作業、さらには、これらと連動した地域内外で行われる参加者間の交流会などが挙げられ、これらの取組は、時間をかけながら、人々をゆるやかにつないでいる。

また、「場」を舞台に行われる活動によって、物語性をもった農産物が生産されることに加え、良好な空間や景観により癒しなどがもたらされているほか、これらの活動をきっかけとして、地域の伝統的な祭りが復活するなど副次的な効果が期待できる。

このようなことから、「人」、「場」、「仕組み」は個別に存在しているわけではなく一体不可分なものであり、それぞれを分離することは難しいといえる。

以下では、本専門委員会において、事例として取り上げた新たなコミュニティの創造に関連する各地の取組を「人」、「場」、「仕組み」の3つの要素から再整理した。

(図 2-7(1))

3つの要素が相まって様々な機能が発揮され、人々に対し“楽しい、癒やされる、興味を惹く、知識が得られる、貴重な体験ができる、多様な人々に出会える、自己実現”など、多様な効用をもたらし、人々を惹きつけているのではないかとの認識が示された。(図 2-7(2))

	①喫茶ランドリー 東京都墨田区	②輪島カプーレ 石川県輪島市	③スパルタキャンプ 岩手県八幡平市	④NCL 岩手県遠野市ほか
	老若男女が同じ空間を気軽に利用できる喫茶店とランドリーが融合した地域密着型の居場所。	空き家や空き地を利用して子供から高齢者、障害者、国籍等に関わらず暮らせるまちを形成。	地域で仕事を創るプレーヤーを育てるための人材育成事業。	共通の価値観をベースにしたメンバーの集合体。(発酵プロジェクト、里山経済プロジェクトなど)
「人」	<ul style="list-style-type: none"> ・会社員 ・子育て世代(子ども含む) ・学生 など 	<ul style="list-style-type: none"> ・近隣住民(高齢者、障害者、学生、児童、幼児) ・外国人、旅行者 など 	<ul style="list-style-type: none"> ・自治体職員(コーディネーター) ・起業家予備軍 ・IT技術者 	<ul style="list-style-type: none"> ・コーディネーター ・起業家予備軍(地域おこし協力隊員) など
「場」	<ul style="list-style-type: none"> ・カフェ ・コインランドリー ・地域密着型の居場所 	<ul style="list-style-type: none"> ・温泉、食堂、駄菓子屋 ・子育て支援施設 ・フィットネス ・サービス付き高齢者住宅 	<ul style="list-style-type: none"> ・コワーキングスペース(旧議会施設を再利用) ・サテライトオフィス 	<ul style="list-style-type: none"> ・サテライトオフィス ・空き家、廃校のリノベーション施設など
「仕組み」	<ul style="list-style-type: none"> ・空間のレンタル ・まちな家事室を併設 ・講演会などのイベント ・気軽に何度も立ち寄れる施設や機能の配置 	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者や障害者の介護の場、雇用の場として利用(ごちゃまぜの空間を形成) ・気軽に何度も立ち寄れる施設や機能の配置 ・収益性の高い事業との組み合わせによる継続性の確保 	<ul style="list-style-type: none"> ・プログラミングに特化した技術指導 ・短集集中で参加者が切磋琢磨できる環境 ・コース終了後も成長を競い合う 	<ul style="list-style-type: none"> ・共通のビジョンを明確化 ・起業家育成のための専任コーディネーター ・ローカルベンチャースクール制度 ・地域おこし協力隊制度の活用

図 2-7(1) 3つの要素(人、場、仕組み)の具体事例

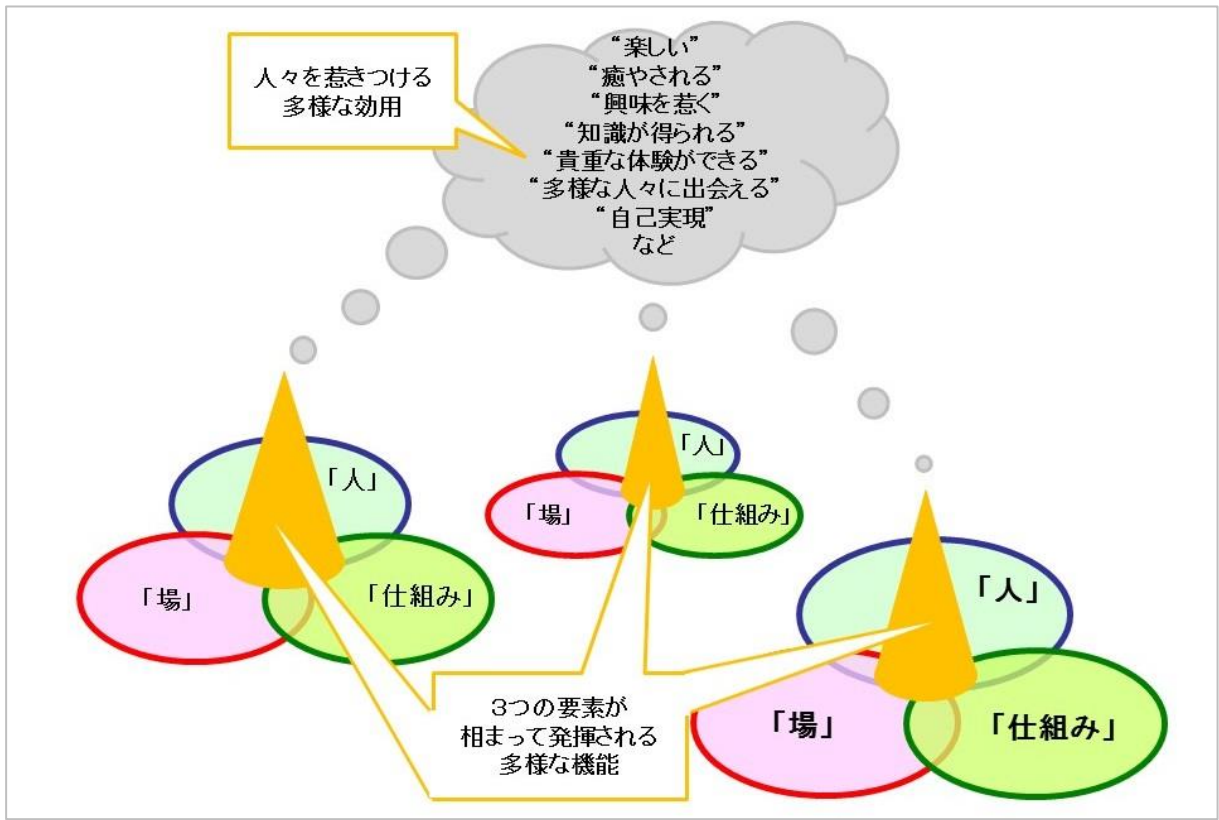


図 2-7(2) 人々を惹きつける多様な効用(イメージ図)

(2) 段階的な新たなコミュニティの創造について

今後、地縁等に基づくコミュニティは、都市部や農村部にかかわらず、そのまま放置すると衰退に向かうことは避けられない状況にある。このため、近年、台頭する共通の価値観に基づき活動するテーマコミュニティの役割がさらに重要になっていくことが予想される。

しかし、テーマコミュニティは、それぞれ独自に活動することも多く、地域コミュニティとの接点も少なく両者が十分に連携していないとの指摘がある。

また、これまでは、既に存在するコミュニティに参加することが基本であったが、今後はバーチャル空間を含めコミュニティを新たに創っていくことや個人が複数のコミュニティに所属する動きも一般化することが予想される。

よって、地域コミュニティとテーマコミュニティをコーディネートする役割を担う組織や人材の育成が求められるとともに、地域内外や地域内の人々の交流を促す地域の縁側のような機能を果たす場となるような生活、文化、産業、観光交流等に関する小さな社会・経済の芽を育むコミュニティ創造拠点（場）の整備や仕組みをつくることにより、人や組織同士が会うためのコストをできる限り下げ、出会いの機会を最大化し、プロセス（時間軸）の観点を踏まえつつ、段階的にコミュニティを創造していくことが個人、地域双方に求められている。（図 2-8）

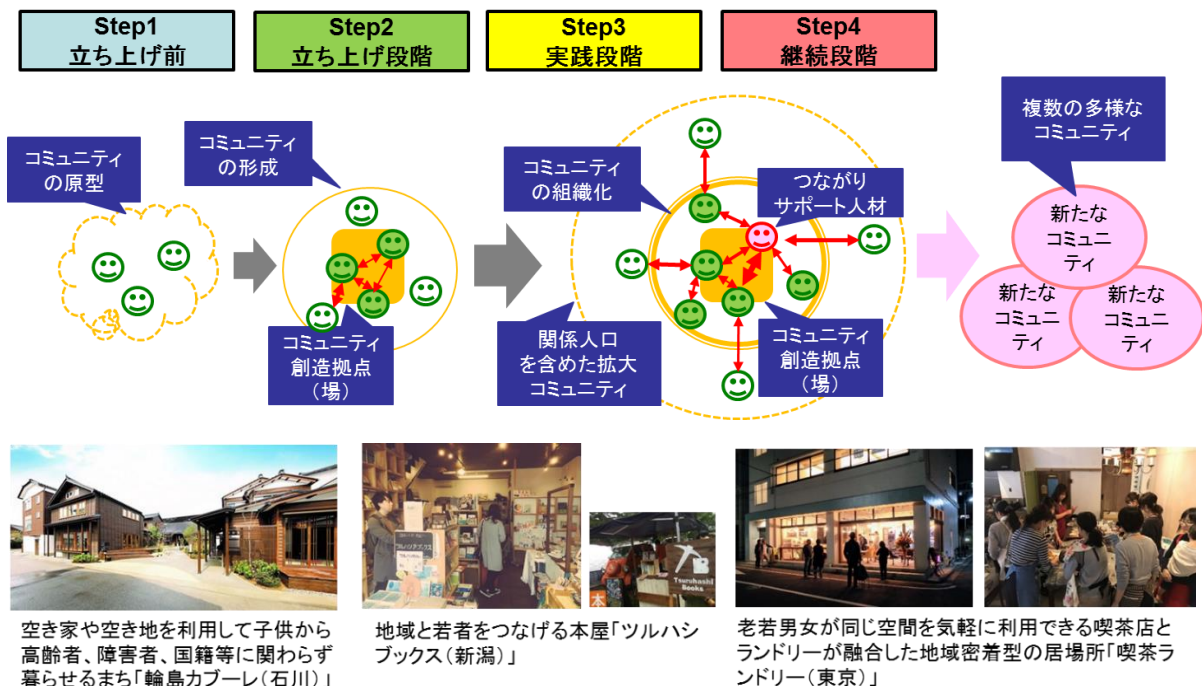


図 2-8 段階的な新たなコミュニティの創造

3. 新しい内発的発展が支える地域づくり

3-1. 新しい内発的発展が支える地域づくりに関する現状・課題

(1) 地域の内発的発展について⁵

「内発的農村発展論 ―理論と実践― (小田切徳美・橋口卓也編著)」では、農村をめぐる将来ビジョンの論理を形式的に区分し、① 農村たたみ論、② 外来型発展論、③ (一般型) 内発的発展論、④ 新しい内発的発展論として整理されている。

ここでは、新しい内発的発展論に至る我が国における議論の変遷について、それぞれの議論の岐路となる図 3-1 の A~C で分岐される各論について触れていきたい。

はじめに、国内農業や農村を否定する古くから存在する議論の延長として、2000 年代以降に議論された、より積極的に農村居住を否定する議論であり、あたかも、日本の国土を端からたたむことを推進するものであることから、同書では、「農村たたみ論」と表現されている。

次に、地域内の主要産業である農林水産業等の成長によるものではなく、外部からの経済的活性化に依存し、発展を期待する形態であり、重化学工業とその関連産業の発展による拠点開発やホテル、ゴルフ場、スキー場などの誘致によるリゾート開発に代表される「外来型発展論」である。

最後は、地域住民の主体的な取組を強調する従来型の「(一般型) 内発的発展」のほか、地域の主体性を前提としつつも、外部アクターとの連携を強調する「新しい内発的発展」である。ただし、我が国の農村における内発的発展は、必ずしも閉ざされたものではなく、むしろ外と開かれた交流が地域の内発性を強めている点については忘れてはならない。

本専門委員会では、これらの各論の中でも特に新しい内発的発展についての議論が展開され、新しい内発的発展の形として、外部アクターとの連携を強調しつつも地域が先導的に活動する「地域先導型」と、地域との連携を図りつつも外部アクターが先導的に活動する「外部アクター先導型」に大きく取組を分類した。

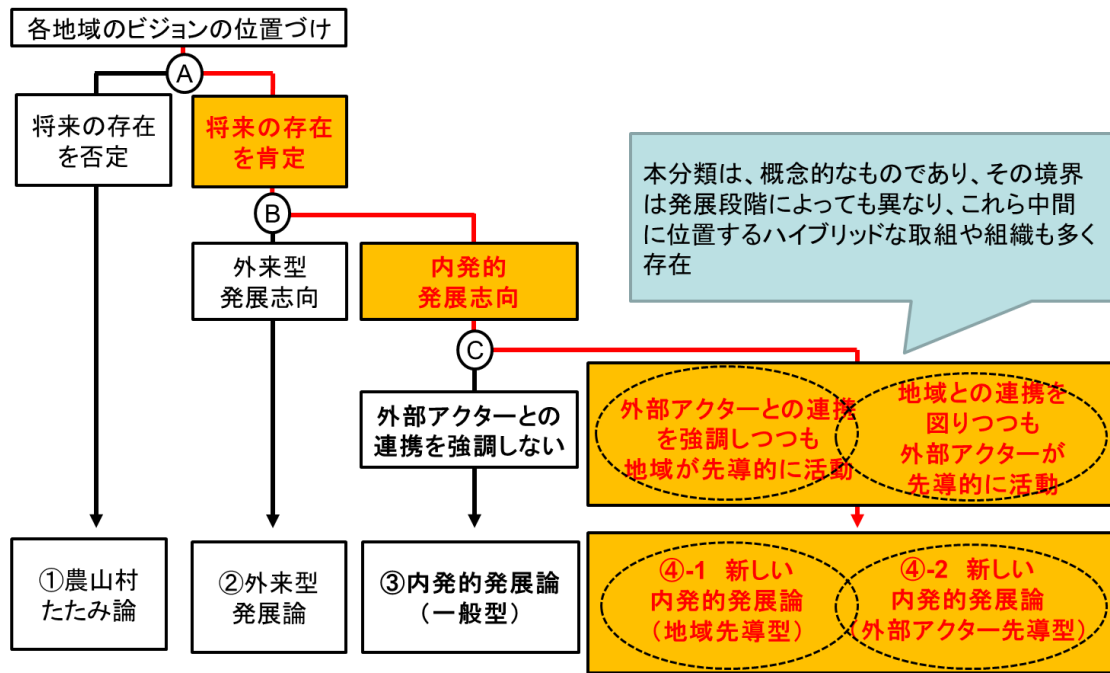
しかしながら、これらの分類はあくまでも概念的なものであり、活動の発展段階や各地の状況によって、これらの中間に位置するようなハイブリッドな取組や組織も多くあり、その境界は曖昧なものであるとの指摘がなされた。

ここでは、これらの点を踏まえ、具体事例を交えながら、新しい内発的発展の 2 つの形態である地域先導型、外部アクター先導型について理解を深めていきたい。

地域先導型の事例としては、岡山県西粟倉村の百年の森林構想についてのほか、高知県及び同県内市町村における集落活動センターに関する取組について紹介する。

また、外部アクター主導型の事例としては、特定地域の特定課題に終始することなく、全国共通の基本プラットフォームを各地域にカスタマイズしながら全国展開を図る社会福祉法人佛子園により石川県輪島市で展開されている輪島 KABULET (カブーレ) ほかについて、続いて一般社団法人 Next Commons Lab (ネクスト コモンズ ラボ) により岩手県遠野市ほかで展開されている取組について紹介する。

⁵ 参考文献) 小田切徳美・橋口卓也編著「内発的農村発展論―理論と実践―」農林統計出版 2018



出典:「内発的農村発展論 ー理論と実践ー 小田切・橋口編著(2018) (農林統計出版)」の図をもとに国土政策局作成

図 3-1 地域の内発的発展について

(2) 新しい内発的発展（地域先導型）について

① 岡山県西粟倉村「百年の森林構想」⁶

近年、地方創生の取組が進展する中、移住者の増加を実現している地方公共団体がある。そこでは、行政機関をはじめ、地域金融機関や民間企業等による地場産業の振興や子育て支援、受入れサポートなど、移住や地域との関わり等を希望する人々にもわかりやすい地域の将来像等を掲げ、それに呼応した担い手が集まるという好循環を生みだしている。

事例として、選択と集中により、世代を超えて森林を守り育てる取組を実施する岡山県西粟倉村を紹介する。(図 3-2)

同村では、村の 95%を占める森林（うちスギ、ヒノキ等の人工林は 85%）があり、通常は 50 年程度で伐採される樹木を更に 50 年間村ぐるみで森林管理を行い、上質な木材を提供することによる販売収入の増加や生物の多様性の確保につながる「百年の森林構想」を実施している。

具体的な取組としては、「西粟倉村長期施業管理に関する契約」を森林所有者、西粟倉村、森林組合の 3 者で締結し、施業にかかる費用を全て西粟倉村が負担することで、施策収益金を森林所有者に還元しており、残りを百年の森林創造事業の財源として村が活用している。

⁶ 参考文献) 牧大介著「ローカルベンチャー：地域にはビジネスの可能性があふれている」木楽舎 2018

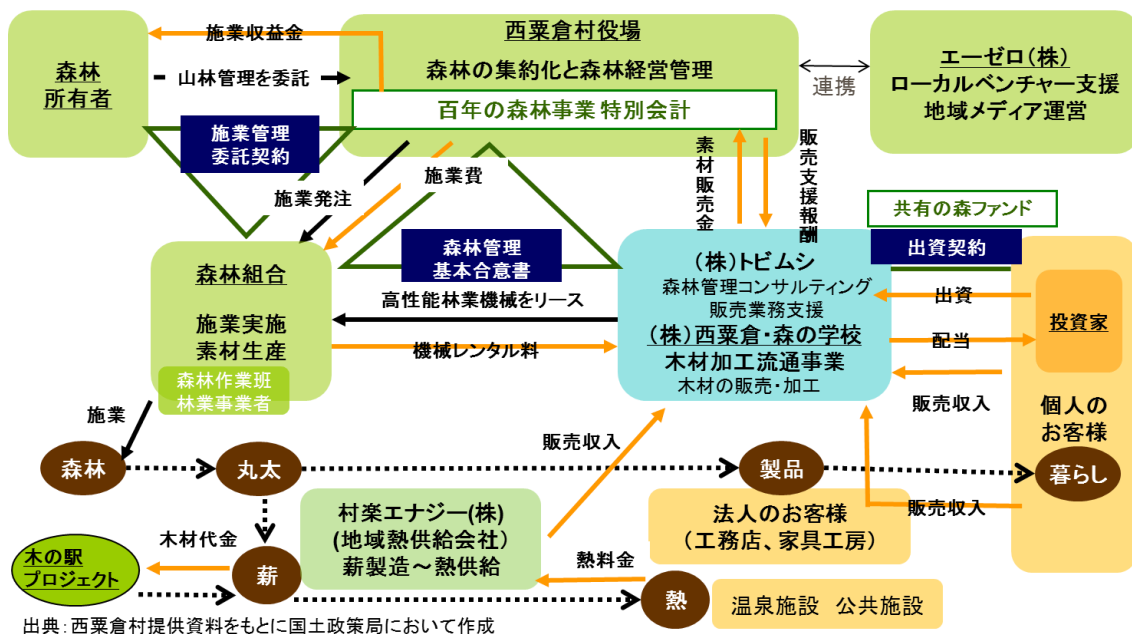


図 3-2 岡山県西粟倉村「百年の森林構想」

このように村が「百年の森林構想」に取り組む中で、この百年の森林構想に共感して移住した若者が、家具や内装材のデザインから制作・販売まで行うローカルベンチャー（(株)西粟倉・森の学校）等を次々に起業するなど、地域に魅力的な雇用の受け皿が生まれている。

これからの10年間で、年間5件程度の起業や新規事業を生み出すことができれば、20年後には、それらを核として、人々がつながりながら存在することができると考えられる。同村では、この構想の実現に向けて、役場を中心に奮闘している。

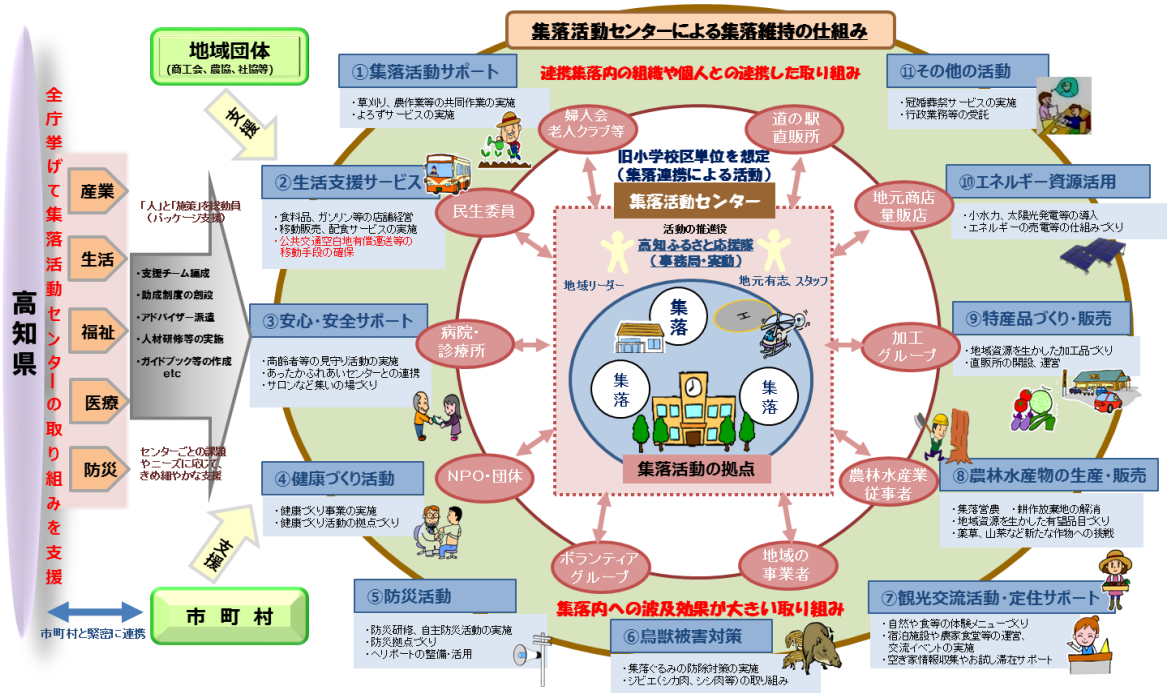
② 高知県「集落活動センター」

集落活動センターとは、地域住民が主体となり、旧小学校や集会所等を拠点として、近隣の集落との連携を図りつつ、地域外の人材等を活用しながら、生活、福祉、産業、防災などの活動について、地域の課題やニーズに応じて地域ぐるみで総合的な取組を行う仕組みである。（図 3-3）

この取組は、高知県が推進役となり、地域住民が主体的に集落維持活動のプロセスを描き、それに基づく自発的な活動により、団体や住民が循環的かつ重層的につながるものである。

高知県では、施設整備等のハード事業（初期投資）、センターの活動に従事する者の人件費及び活動費のソフト事業に係る支援を行っている。人的支援としては、地域おこし協力隊や地域支援企画員（地域づくり支援のために地域に派遣される県職員）がこの仕組みに関わっている。また、定期的に集落に係る定量的把握を実施していることや、集落の実態をそれぞれの関係者や機関で共有化していることも重要である。さらに、集落活動センター推進アドバイザーという専門家や実践者が地域

でアドバイスをを行う仕組みも整備されている。加えて、すべての集落活動センターで組織する集落活動センター連絡協議会において、組織の法人化、クラウドファンディングの方法、ホームページの作り方などの学び合いや事例紹介を行うなど、ネットワークを構築し、地域同士の連携を強化することで、それぞれの活動の充実につなげている。このようなことから、人的サポート面を含めて、複数の対応が準備されている。こうした行政等からの的確なサポートが、地域運営組織の設立や持続的運営に大きな役割を果たしている。



出典：高知県提供資料をもとに国土政策局作成

図 3-3 高知県「集落活動センター」

具体的な集落活動センターの取組の事例を紹介する。

高知県^{ゆすはら}梶原町「四万川」では、地域住民の暮らしを守るため、エネルギー供給過疎地とならないよう、給油所の改修・運営を行っているほか、「初瀬」では、韓国との交流から行われているキムチ作りや、韓国風レストランの開設等の活動を発展的につなげ、「知る人ぞ知る癒やしの隠れ家」構想を打ち出し、韓国にこだわりをもったチムジルバンレストランを建設し、運営を行っている。このように、梶原町の集落活動センターでは、仕組みづくりを主体とした取組が展開されている。

県内のその他の地域においても、集落ごとにそれぞれの文化や歴史を活かし、地域支援企画員や地域おこし協力隊等の人材を活用しながら、地域運営活動を住民主体で行っている。また、集落がそれぞれ個別で活動するのではなく、集落と集落がつながり、お互いがそれぞれの個性（価値）を活かしながら、人と人（もの）を循環させている。一方で、それぞれの集落で生産・加工した特産品の販売や、飲食店等の運営が充実しており、地域内の活動に係る運営資金の確保を可能としている。

このように、集落活動センターを核とした集落維持の仕組みづくりが構築されており、地域が先導して循環的かつ重層的につながる取組が行われている。

なお、平成30(2018)年4月1日時点での「集落活動センター」数は46カ所あり、今後も集落活動センターの開所を継続し、県域でのネットワーク化を目指して高知県内全域をカバーする予定である。

(3) 新しい内発的発展（外部アクター主導型）について

① 石川県輪島市「輪島 KABULET（カブーレ）」ほか（社会福祉法人佛子園）⁷

縮小する地方都市の再生を目指し、過疎や高齢化に負けない新しいまちづくりとして、輪島市が実施する「漆の里・生涯活躍のまちづくりプロジェクト」の一環であり、社会福祉法人佛子園が運営する複合型地域共生施設「輪島カブーレ」の取組を紹介したい。（図3-4(1), (2)）

平成30(2018)年4月に運営を開始した輪島カブーレは、これまで佛子園により実施されてきた石川県金沢市におけるシェア金沢などの「ごちゃまぜ」のコンセプトをさらに進化させ、街全体に規模を拡大した取組である。

本プロジェクトでは、効果を市民全体に波及させるため、空き家や空き地を利活用し、地域に暮らす子どもから高齢者の多世代の人々と障害者らが「ごちゃまぜ」になって共生できるまちづくりを目指している。

輪島カブーレは、温泉施設を中心に、レストランのほか、地域住民の会合・交流の場となる住民自治室を備える拠点施設に加え、隣接地には、高齢者デイサービスセンターを併設している。さらに、公道をはさんで健康増進施設としてのウェルネス施設、カフェ、リラクゼーション施設を備えた子育て支援施設が点在している。これらの施設のほか、拠点施設を中心に数百メートル以内には、サービス付き高齢者向け住宅や女性障害者向けグループホームなどがあり、多様な施設を兼ね備えた地域共生施設である。

これらの施設群は、地元客だけではなく観光客にも多く利用されており、国の内外を問わず観光客にとっての地方体験の交流施設としての役割も有している。このことから同施設は、社会福祉施設を基盤としながらも、交流人口や関係人口の拡大につながる貢献を地域に対し果たしており、今では地域交流拠点として無くてはならない存在となっている。今後、同市内には、関連施設として、インバウンドも見込んだゲストハウスの整備が進められており、拠点施設等との相乗効果が期待されている。

特筆すべきは、これらの施設の管理を担う人材として、開発途上国において2年間の活動を終えて帰国する青年海外協力隊員が多数携わっていることが挙げられる。佛子園は、青年海外協力協会（JOCA）と包括連携協定を結んでおり、今後、輪島カブーレにおける複合型地域共生の取組を参考として、全国共通プラットフォーム

⁷ 参考文献) 竹本鉄雄著、雄谷良成監修「ソーシャルイノベーション：社会福祉法人佛子園が『ごちゃまぜ』で挑む地方創生！」ダイヤモンド社2018

ムを構築し、青年海外協力隊の帰国隊員を参画させる取組を全国で行われる地域創生のまちづくりに展開していくことを予定している。



出典: 第 11 回住み続けられる国土専門委員会 社会福祉法人佛子園 発表資料より

図 3-4(1) 「輪島カブーレ」ほか (社会福祉法人 佛子園)



図 3-4(2) 「輪島カブーレ」ほか (社会福祉法人 佛子園)

② 岩手県遠野市ほか（一般社団法人 Next Commons Lab）

共通の価値観をベースにメンバーが集まる組織として、全国で取組を展開している、Next Commons Lab（平成 27(2015)年～、ネクスト コモンズ ラボ、以下 NCL）について紹介する。（図 3-5(1), (2)）

中央集権的な国家、資本主義社会といった社会構造の土台となっている、コンピューターで言うオペレーティングシステム（OS）に対してアプローチし続けることに、あまり意味はないのではないかとの思いから、社会を変えるのではなく、従来の社会基盤の上に新たなレイヤーを作ろうという考え方をもとに立ち上がった一般社団法人である。国家と資本主義社会を否定するものではなく、新たなレイヤーを含めた 3 つのレイヤーが同時並行で進んでいく社会を、彼らの中で「ポスト資本主義社会」と呼んでいる。

NCL では、地域課題に対する個別のアプローチではなく、次の世代がもっと自由に生きていくために、どのような中間共同体や新しい共同体像をつくっていかばいいかということを探索しており、主に 3 つの機能を有している。

まず、インキュベーション機能として、地域おこし協力隊の制度を起業家支援に特化する形で活用している。

二つ目にコミュニケーション機能として、「どこか」ではなく、そこに行ったら、誰とどんな未来をつくれるのか（＝「何が」できるのか）を知りたい起業家等に対して、その地域にどのような地域資源、課題、プレーヤーがいるかを NCL がリサーチし、組み合わせたときにどのようなプロジェクトができるか、どのような企業がパートナーシップで入ることができるかを可視化して示している。これらに共感、興味を持った起業家が事業計画を立ててエントリーするという募集方法を取っている。

三つ目にインフラ機能として、全国にある廃校、空き家を活用した拠点整備を行っている。NCL がリノベーションした廃校や空き家をネットワークでつなぎ合わせ、どこに行っても滞在でき、どこに行っても現場のコーディネーターを介して地域の資源にアクセスできるプラットフォームをつくっている。

例えば、第一号の岩手県遠野市では、ビールの原材料であるホップの生産量日本一を誇るが後継者不足に悩まされていた。NCL は、国産のホップが少なくなるとユニークなビールが作れなくなるのではないかという悩みを抱えた企業と当該地域を結びつけ、プレーヤーの募集をかけた。これに応募した青年らがまちの中に点在する空き店舗等をリノベーションし、まちの中にブルワリーラボという新しいクラフトビールの研究開発をする拠点をつくり、醸造家を育成するとともに、マイクロブルワリーを地域内に点在させていくプロジェクトを立ち上げた。

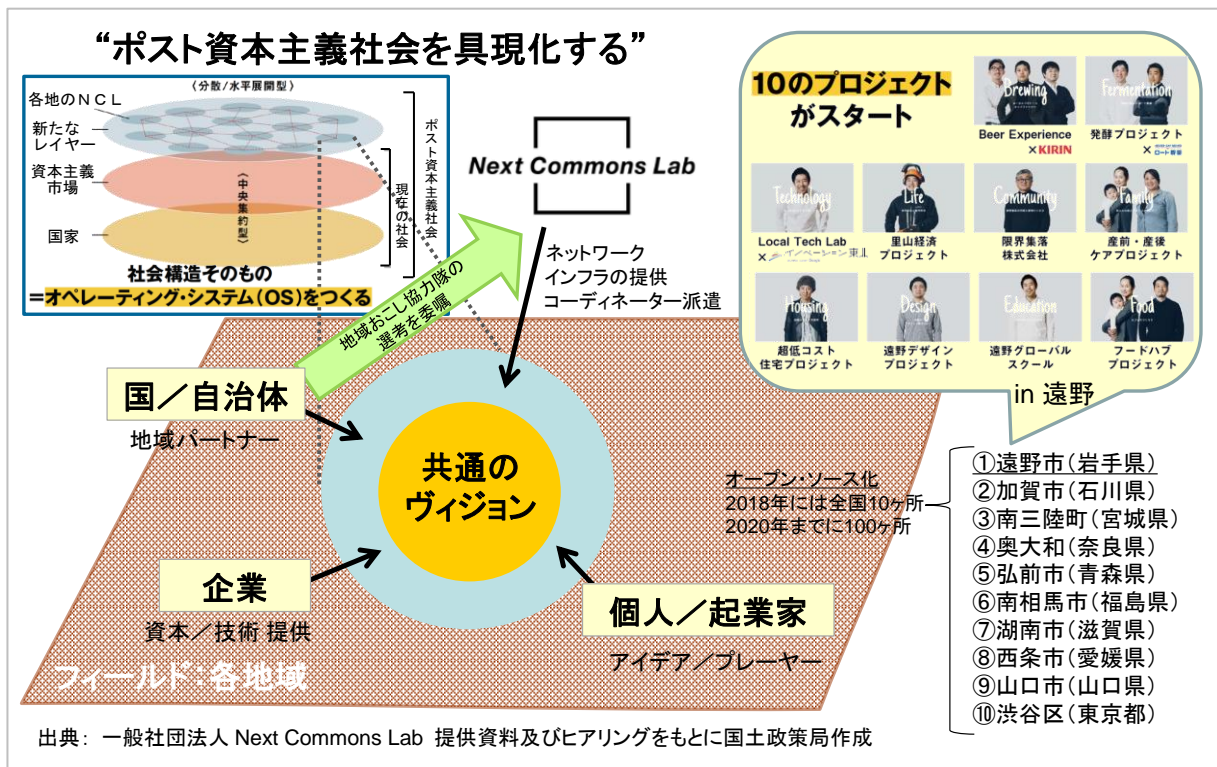


図 3-5(1) 岩手県遠野市ほか（一般社団法人 Next Commons Lab）

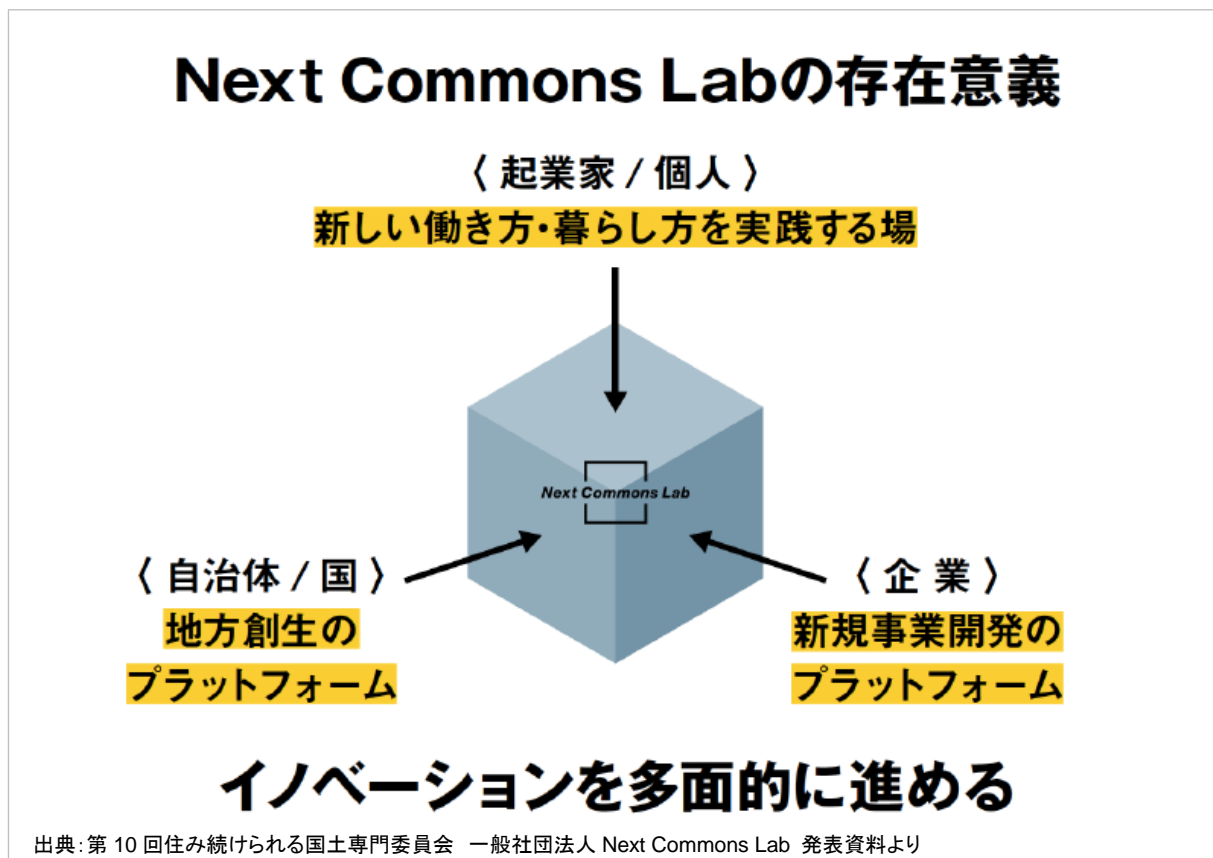


図 3-5(2) 岩手県遠野市ほか（一般社団法人 Next Commons Lab）

全国8カ所9自治体で行っている取組は、地方創生のプラットフォームとしての「自治体」、地元の中小企業や外部から参画する大手企業などの「企業」、中核となる「起業家（個人）」の3つのステークホルダーと関わって進めており、起業家（個人）を1つのエリアに最低10名、集団移住させるスキームを作っている。10名の起業家のほかに、コーディネーターを必ず3名常駐させ、起業家への支援や、地域と自治体との間に立ち、起業家が地域資源を活かして事業をつくっていくためのよりよい環境づくりを支援する機能もNCLは担っている。

これらの共通のプラットフォームを、遠野をはじめ平成30(2018)年に全国10箇所で開催し、2020年には100箇所に増やしていくことを目標としている。

全く異なるバックグラウンド、ましてや遠野に1回も来たこともない、遠野というまちも知らなかったという人たちが、ビジョンに共感して全国各地から集まってくる、地域との連携を図りつつも外部アクターが主導していく新たな内発的発展の事例と言える。

3-2. 新しい内発的発展に関する今後の方向性

(1) 地域の経済・社会的な活動の担い手の確保

地域の経済・社会的な活動の担い手の確保に向けた施策・取組を検討するに当たって、ここでは大きく3つのアプローチにより分類・整理した。(図3-6)

一つ目は、地域に様々な関心をもち、様々な角度から関わる人々を増やしていくアプローチである。社会の成熟化に伴い、働き方や生き方について国民の価値観が多様化する中、近年、居住地のみならず居住地以外の地域へ関心や関与を深める「関係人口」⁸と呼ばれる人々が、とりわけ若い世代に増えている。本項では、これらの「関係人口」を含め、地域活動への参加・参画を促すことにより、地域の活動人口比率を高める方策について検討した。

二つ目は、時間の使い方・価値観の変化に対応したアプローチであり、いわば個人の時間の使い方をアップデートする考え方である。

最後は、行政機関が各方面の調整を行う体制から、近年、様々な地域で既に進展しつつある行政機関とNPOや企業など多様な組織が相互に連携する適切な役割分担を促進するアプローチである。

これらの3つの分類によるアプローチは、必ずしも地域の担い手を一方的に限定することを推奨するものではなく、支援を受ける地域住民や関係人口が、時には他者に寄り添い支援する多様な関係性を意識したものである。

また、これらの関係性は、必ずしも一対一の対応関係に縛られるのではなく、個人や組織が自発的に活動しながら多角的につながる関係であり、これまでの個人と地域の関係をアップデートする考え方を示したものである。

⁸ 参考文献)

指出一正著「ぼくらは地方で幸せを見つける ソトコト流ローカル再生論」ポプラ社2016

田中輝美著「関係人口をつくる 定住でも交流でもないローカルイノベーション」木楽社2017

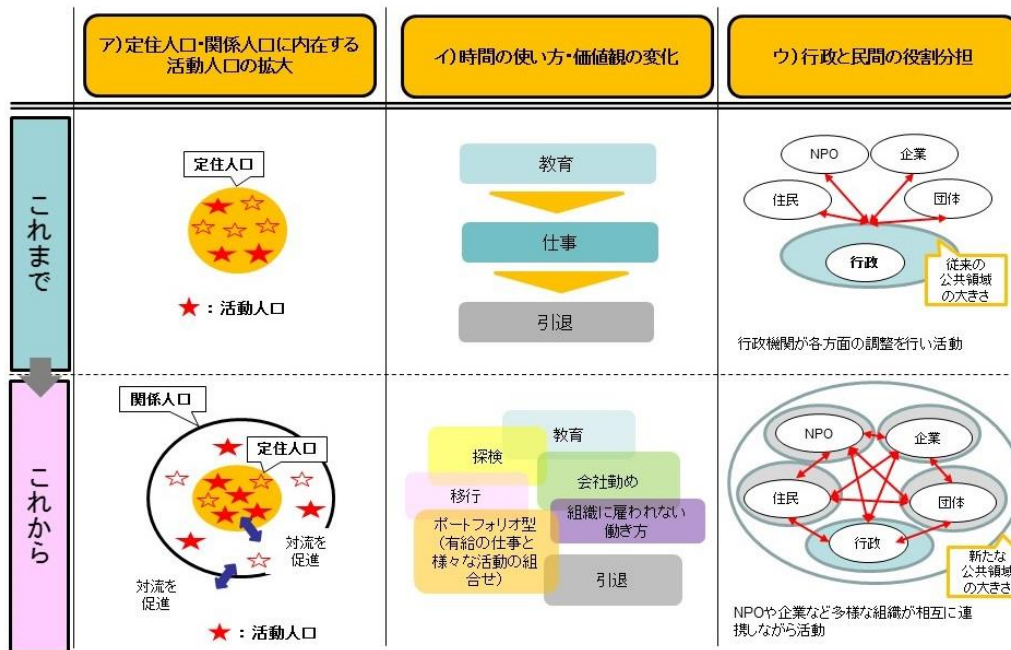


図 3-6 地域の担い手確保に向けた展開方向

ア) 定住人口・関係人口に内在する活動人口

本格的な少子高齢化、人口減少社会を迎える中、特に人口減少が喫緊の課題となっている地域では、地域の社会・経済的活力の低下が懸念されている。

ここでは、当該地域に居住している「定住人口」、居住地以外の地域へ多様な関心を寄せ、多様に関わる「関係人口」、さらには、これらの定住人口及び関係人口に内在し、経済活動とは異なる価値基準を含め何らかの形で、地域の社会・経済活動に継続的に関わる「活動人口」について焦点をあて、地域の活力維持（活動人口比率の向上）に向けた地域の将来像を模式化した。（図 3-7）

現在、地域社会における課題解決のため、様々な主体により地域を支える担い手の育成が行われ、その成果が現れている地域がある。一方で、地域活動への参加は、関心があっても時間的な制約等もあり、行政機関やNPO等の主体と連携した一部住民に留まっているのではないかと指摘もある。（現状）

今後、これらの状況をそのまま放置すると都市部、農村部にかかわらず地域の活力は衰退し、いずれは定住人口の減少に伴って、地域の活動人口比率も減少していくことが予想される。（将来像 1：懸念される地域の姿）

一方で、地域の定住人口は減少傾向にあっても、積極的に地域内外との交流を活発化させるなど、地域の人々があるべき地域の姿像を描き行動することで、定住人口及び関係人口に内在する活動人口の比率を高め、地域活力を維持していく将来を展望した。（将来像 2：あるべき地域の姿）

今後、各地域は、都市と農村の対流を促進しつつ、「人」、「経済」、「自然」、「暮らし」の本来の関係を取り戻すべく、時間をかけ地域社会の再構築を通じて、循環型の持続可能な社会を創り上げていくことが求められている。

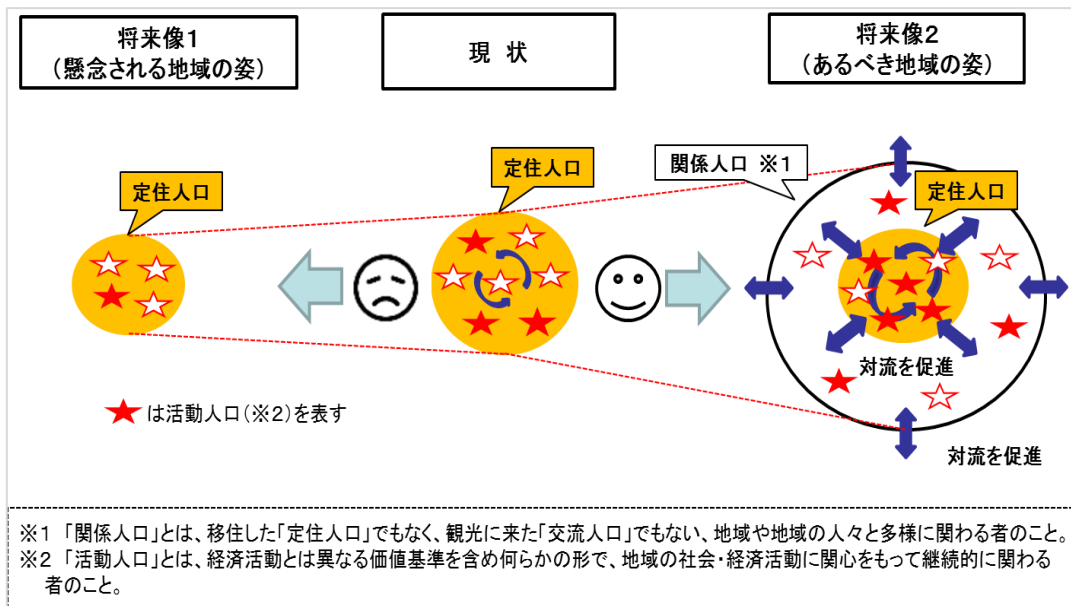


図 3-7 定住人口・関係人口に内在する活動人口

イ) 時間の使い方・価値観の変化への対応

人生 100 年時代を見据え、生涯にわたる学習、スポーツや文化芸術活動、地域コミュニティ活動などに積極的に関わることは個人の人生をより充実したものとするだけでなく、地域社会を豊かにすることにつながるものである。

「人生 100 年時代構想会議 中間報告 平成 29 年 12 月」においても、我が国は健康寿命が世界一の長寿社会を迎える中、今後、人々は「教育・仕事・老後」という 3 ステージの単線型の人生ではなく、マルチステージ型の人生を送る変化が訪れるとの指摘がされている (図 3-8)。

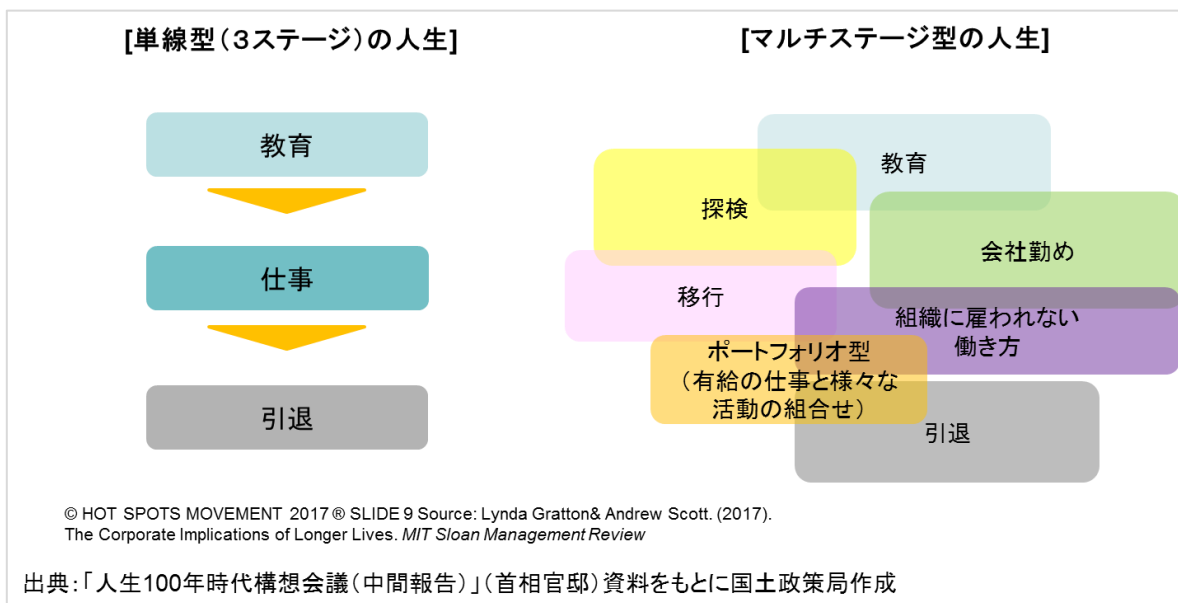


図 3-8 単線型人生からマルチステージ型人生へ

他方、時間の使い方や価値観の変化に焦点をあて、一般的なサラリーマンの時間の使い方について見ていくと、定年までに10万時間を労働活動に費やす一方で、睡眠時間を除いた趣味・地域活動等に費やす時間も10万時間ある。さらに、これらのほか、定年後を見据えると現役時代同様10万時間の非就労時間あり、これらの合計は20万時間にもおよぶ膨大な時間である。今後、これらの時間を豊かなものとするためにも、世代や性別等を問わず、自らのペースで取り組んでいける地域活動や地域における居場所等の構築が個人、地域の双方に求められていると言える。(図3-9)。⁹

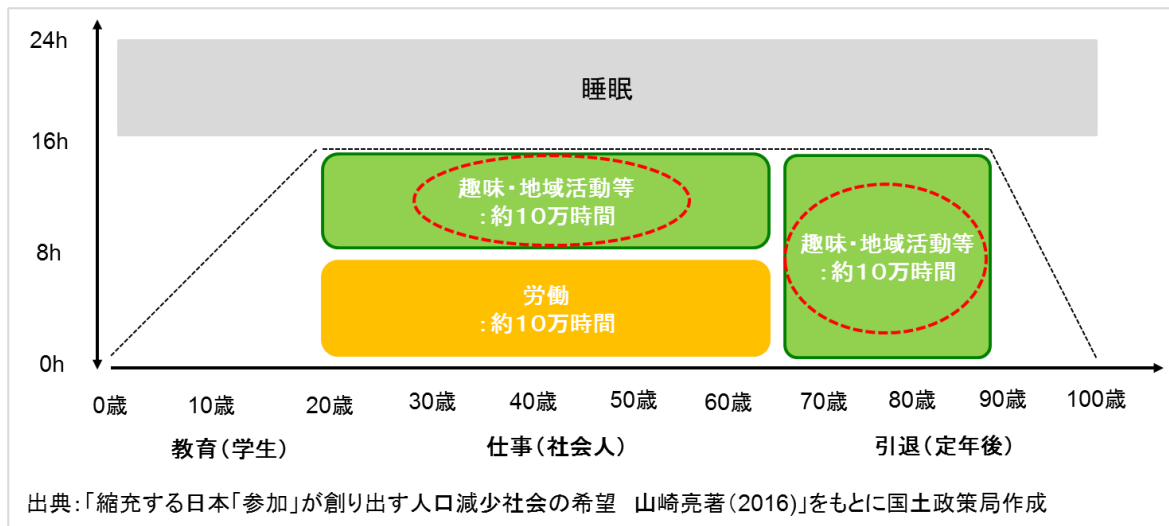


図 3-9 時間の使い方と価値観の変化

本専門委員会の2018年とりまとめにおいても言及しているが、従来、重視されてきた仕事や産業づくりといった視点は、引き続き重要な要素であるものの、今後はこれらに加えて地域の人々や取組への共感や信頼といった個人が感じる内面的な価値、さらには地域社会全体の利益につながるような社会的な価値の充実に自らがどのように貢献ができるかを重視する等、個人が求める価値観が変化している。

一方で、若い世代が地域づくりに参加する余地(関わりしろ)があるのか、関わる価値があるのかなど、地域は自らを顧みるとともに、「競争」から「共生」へ転換する必要がある。

例えば、大阪府営泉佐野丘陵緑地では、ボランティア団体「パーククラブ」をはじめ、府民と大阪府が計画づくりの段階から参画し、利用者が使いながらつくることをコンセプトとする公園づくりの取組が進められている(図3-10)。

この新しい公園づくりには、賛同した企業グループ「大輪会」(関西の企業53社)のほか、市民、学識者、行政が一体となって、府民のニーズや時代の要請にあわせた様々な取組が行われている。¹⁰

⁹ 参考文献) 山崎亮著「縮充する日本:『参加』が創り出す人口減少社会の希望」PHP 研究所 2016

¹⁰ 参考文献) 山崎亮著「コミュニティデザイン 人がつながるしくみをつくる」学芸出版社 2011



図 3-10 地域コミュニティ活動への参加・参画（大阪府営泉佐野丘陵緑地）

一方で、働き方や生き方について国民の価値観が多様化する中、ICT（情報通信技術）の活用によって、様々なライフスタイルを実現する事例が各地域で現れている。

ここでは、クラウドソーシングという「新しい働き方」の仕組みとそれを実践する「人」を活用しているランサーズ株式会社と地方自治体が連携した取組について紹介したい。

本プログラムは、地方自治体や地域の事業者が、ランサーズ株式会社と連携して、クラウドソーシングを通じた仕事機会の創出や、仕組みづくりを通じて地域に自走するコミュニティを形成する取組である。山梨県小菅村、鹿児島県奄美市など各地域の課題や展望に即した取組が進められ、現在、全国 23 自治体に広がっている。（図 3-11）

次に紹介する取組は、「大都市から遠方に位置する」「IT 人材が不足している」など地方自治体の多くが抱える課題について起業家を養成することにより克服し、県内のみならず全国、海外からも希望者が殺到（当初、定員割れしていた取組であったが、現在の希望倍率は 20 倍以上に達している。）している人材育成事業である。

同取組を実施する岩手県八幡平市では、平成 27 年(2015)年より地域で仕事を創るプレーヤーを育てるため人材育成事業「起業志民プロジェクト」スパルタキャンプをスタートした。このプロジェクトの特徴は、IT の中でも、現場のエンジニアが実際の開発で必要になるプログラミング技術について、全く知識を持っていない者を対象として、週末開催の 4 週間のわずか 8 日間で、アプリなどのプロダクトを開発できるレベルまで引き上げるとい、プロジェクト名のおりスパルタながらも温かく参加者と併走し、様々なサポートを行うものである。（図 3-12(1), (2)）

また、当該自治体職員の創意工夫により、ICT（情報通信技術）を最大限活用しながらも、同市が地域の遊休資産を活用して、5年間無料のシェアオフィスを提供することで、スパルタキャンプ実践中のみならず、キャンプ終了後も仲間と刺激しあう関係を維持している。事業計画から資金調達まで直接支援することで継続的に起業家を創出するだけでなく、スパルタキャンプで育った人材が、後進を育成する指導者となりサポートする流れをつくることにより、志ある人々が世界中から集う連鎖が生じており、同取組の発展が期待される。

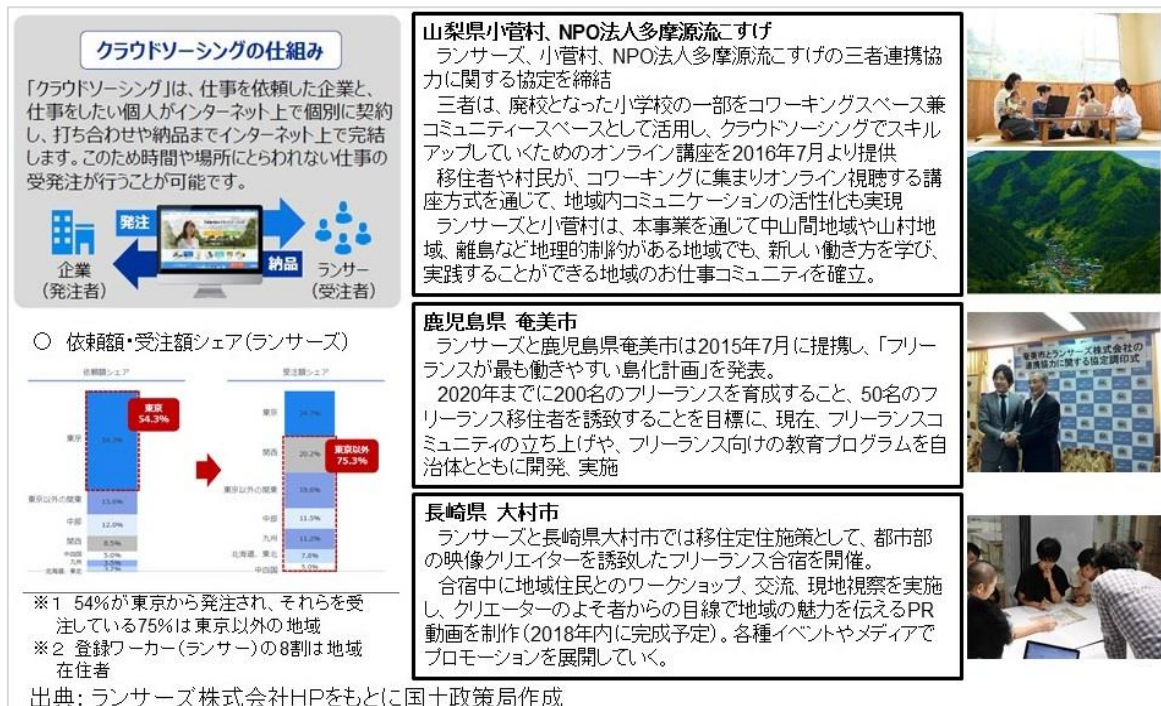


図 3-11 働き方の変化等に対応した地域活性化策（山梨県小菅村ほか）

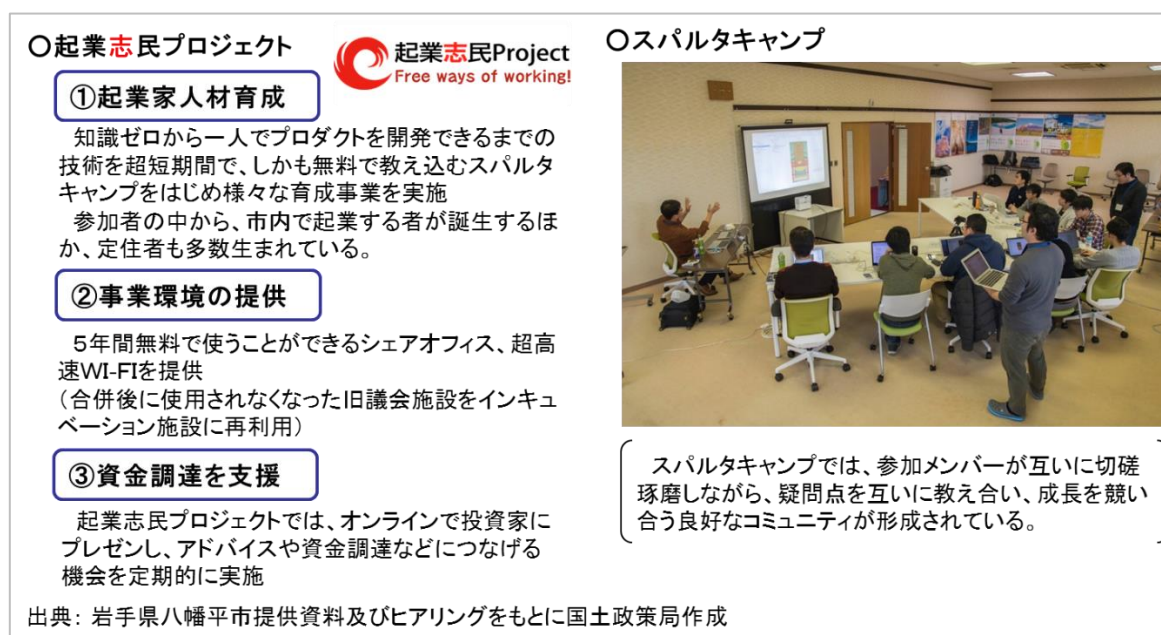


図 3-12(1) 働き方の変化等に対応した地域活性化策（岩手県八幡平市）



出典：岩手県八幡平市提供資料
 図 3-12(2) 働き方の変化等に対応した地域活性化策（岩手県八幡平市）

ウ) 行政と民間の適切な役割分担

これまで主に行政により提供されてきた公共サービスについて、その提供主体となり得る意欲と能力を備えた様々な主体（地域金融機関やNPO、民間企業、地域運営組織等）が登場している。

「新しい公共空間」は、行政、住民、企業等の多様な主体の参加、活動により形成される。そこでは「行政」と「民間」のやり取りは双方向となり、行政の透明性、説明責任が求められる。

取組における主体は、適切な役割分担に基づいて協働していく必要がある。その際、住民活動の基盤となる地域運営組織を行政の下請けと捉えるのではなく、ともに地域づくりに取り組んでいくパートナーとして位置づけ、地域運営組織の取組を人材面・資金面など多面的かつ密接に連携するとともに、行政は、地域運営組織等を支援することが重要である。

これらの取組は、地方公共団体や地域住民だけでなく、地域の内外の多様な組織と連携・協働することを通じて、さらに関係性を深め、より効果的なものになっていくと思われる。（図 3-13, 14）

これらの行政や民間の適切な役割分担については全国共通ではなく、地域の事情に応じて行われるものであり、先進事例の一つとして、行政と民間企業、NPO等との連携により成果を挙げている取組について紹介したい。

三重銀行グループでは、創業・新事業展開の支援のため「みえぎんビジネスコンテスト」を開催している。その中で、地域事業者が準グランプリを獲得したことを契機に、(株)三重銀総研は、1年間の無料コンサルティングを実施し、「三重県国産ごま産

地化プロジェクト」が始動した経緯がある。金融機関がもつネットワークを活かし、銀行が県、事業者とも連携しながら栽培事業者等を開拓している。(図 3-15)

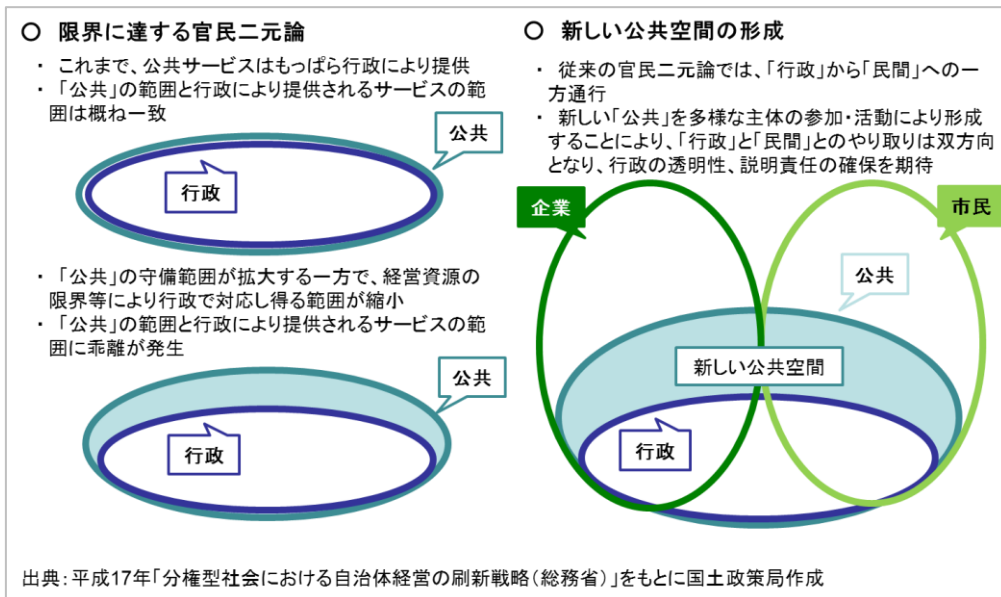


図 3-13 官民二元論と新しい公共空間

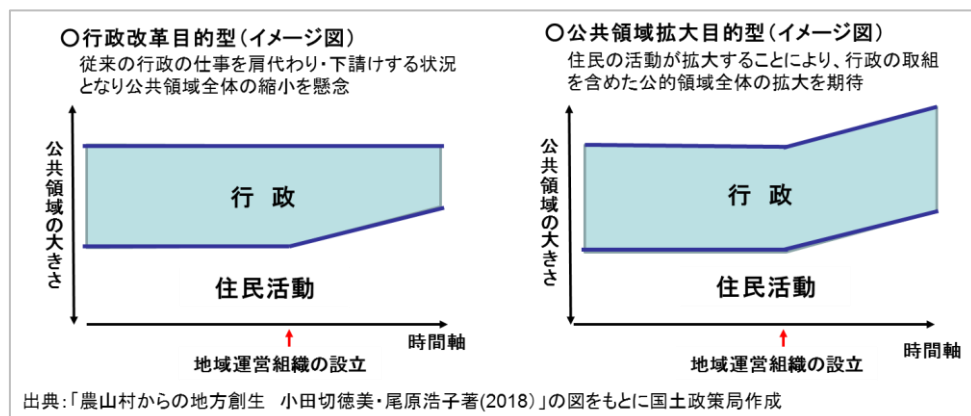


図 3-14 行政の役割と地域における多様な組織との連携

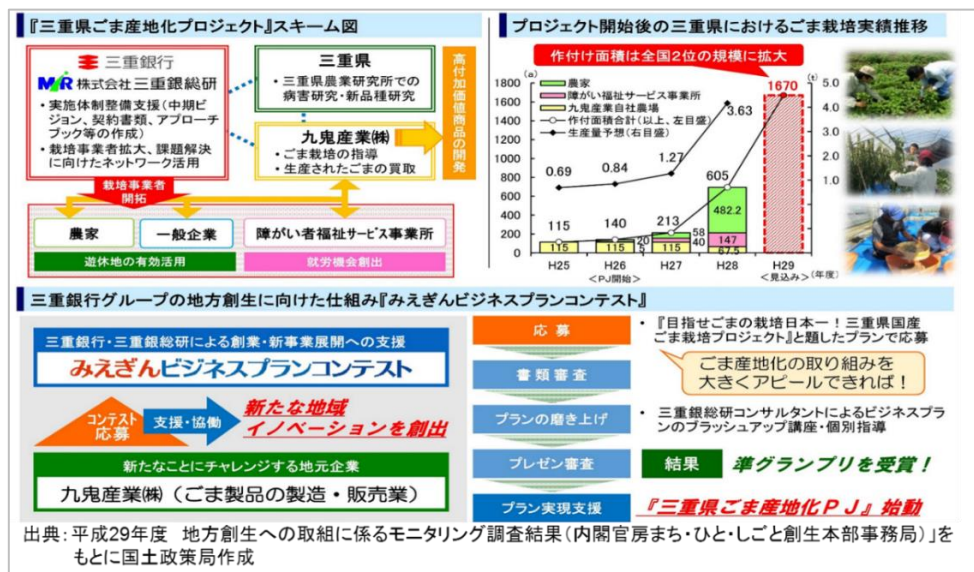


図 3-15 行政の役割と地域における多様な組織との連携

次に、紹介する京都移住計画¹¹は、これまで地方自治体により取り組まれることが多かった移住に関する分野に対し、「自分は生きたい場所で生きているのか？」という素朴な問いかけに共鳴したそれぞれ専門性を持ったメンバーが、プロジェクト的に関わる任意団体として生まれた。京都移住計画は、近年、京都の企業や行政との連携を深める中で、一部を会社の事業やメンバーの個人事業として活動が継続化できるよう工夫し、「居場所（コミュニティ）づくりのお手伝い」「地元密着ならではの求人情報をお届け」「暮らしを楽しむ・こだわりの物件を紹介」などを通じて、いつかは京都に住みたいという人々の想いを具現化する手伝いをしている。

平成 23 (2011) 年、京都からはじまった移住計画は、そのコンセプトに共感した人々が集まり全国 21 地域に広がっている。さらに、これらの移住計画がネットワークした「みんなの移住計画」という取組が誕生しており、人と人、人や地域を、ゆるやかにつなぐ取組が進展している。(図 3-16)

「居」 —居場所(コミュニティ)づくりのお手伝い—

移り住むことを考えている人、移り住んだ人同士がつながる場(京都移住茶論)を開催。移り住むことを一人で考えるよりも、仲間と共に思い描き、一歩進むきっかけを届ける。興味や関心の合うコミュニティへつなぐ。





「職」 —地元密着ならではの求人情報をお届け—

どういった想いで仕事をしているのか、どんな仲間を求めているのかを届ける。良いことばかりでなく、大変なこと厳しいことも含めて、等身大の会社を知ってもらう。





「住」 —暮らしを楽しむ・こだわりの物件を紹介—

単なる間取りや家賃・築年数という数字で見える情報だけでなく、その建物がもつ歴史や物語、周りの土地の匂いや空気感といった見えないものも届ける。大勢の人に届けるのではなく、あなたにこそという人に届くことを大事にしている。



出典: 京都移住計画HPをもとに国土政策局作成

図 3-16 行政の役割と地域における多様な組織との連携

我が国の中小企業は、平成 26 (2014) 年時点で約 381 万社と企業数全体の 99.7% を占め、従業員数は約 3,361 万人と雇用全体の 7 割を創出しており、地域経済・社会を支える存在として、また雇用の受け皿として極めて重要な役割を担っている。¹²

その一方で、経営者代替率は長期にわたって下落傾向にあり、昭和 50 年代に平均 5%であったものが、足下約 10 年間の平均では 3.5%に低下しており、経営者の高齢化が進んだことで、全国の経営者の平均年齢は 59 歳 9 ヶ月と過去最高水準に達している。このような状況を踏まえると、多様な担い手による円滑な事業承継に向けた対応が、地域の経済・社会の維持において喫緊の課題である。

¹¹ 参考文献) 田村篤史著『京都移住計画』コトコト 2014

¹² 参考文献) 中小企業庁 2018 年版 中小企業白書 人手不足を乗り越える力 生産性向上のカギ 中小企業庁 事業承継ガイドライン 平成 28 年 12 月

農山漁村地域では、生活と一体化した個人事業である集落の商店や小規模スーパーのほか、農林水産業や伝統産業などの小規模事業者が多く、これらの維持・継承は、地域資源や生活の維持に直結するだけでなく、移住者等の外部人材の視点から地域資源を見直し、有効に活用する機会ともなる。

例えば、和歌山県では、2017年度「わかやま移住者継業支援事業」として制度化し、移住者に地域の生業（なりわい）を引継ぎつつ、移住者の新たな気づきを活かした地域の再活性化に取り組んでおり、これら取組の他地域への広がりや更なる発展が期待される。¹³

また、地域を守るとともに生活を営み続けるためには、これまで地域で培われてきた地域固有の生活技術、知恵、経験などを後生に伝え、受け継がれていくような取組を行政や民間が実行する必要がある。

(2) 「攻め」(価値創造)と「守り」(生活維持・向上)の車の両輪による地域づくり

地域づくりを進めるに当たっては、車の両輪としての「攻め」(価値創造)と「守り」(生活維持・向上)の取組のバランスが重要である。(図 3-17)

取組を行うに当たっては、必ずしも単独の組織で行う必要はなく、地方自治体等の行政機関のほか、町内会・自治会等の地縁型組織、中間支援組織として活躍するNPOや地域運営組織のほか、集落支援員や地域おこし協力隊、活動人口である地域住民と全体としてバランスを取りつつ、連携を図る必要がある。

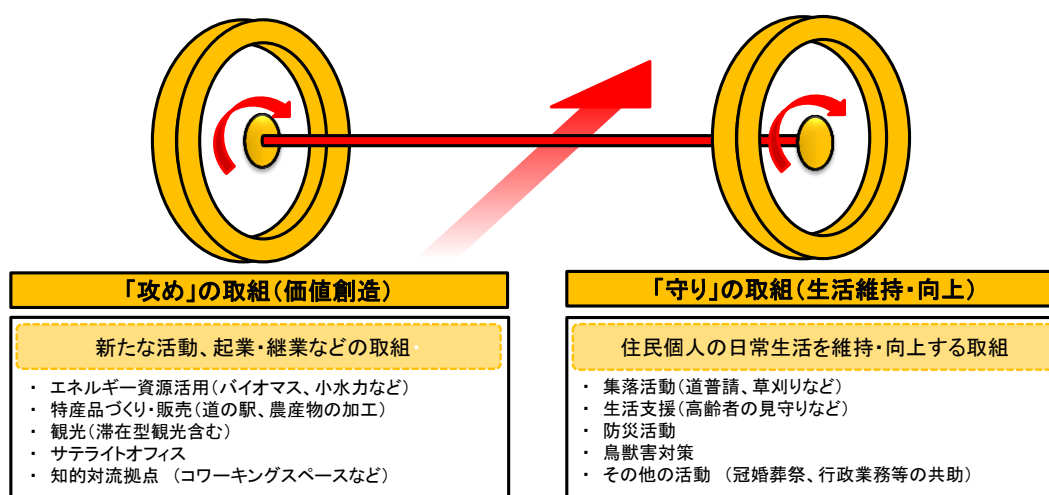
参考となる取組として、本専門委員会の2018年とりまとめP32-33で取り上げた「にいがたイナカレッジ」が挙げられる。これは、短期、長期のインターンシップなどの地域を実際に体験するプログラムを行いながら地域の内外をつなぐ取組であり、地方自治体、集落組織、集落支援員、地域おこし協力隊などと連携しつつ、攻めの取組としての特産品づくりや販売、観光などの価値創造の取組が、守りの取組としての高齢者の見守りや道普請、草刈りなどの生活維持・向上の取組が地域全体で行われている。

また、本報告書第3章1(2)②において取り上げた高知県「集落活動センター」においても、生活、福祉、産業、防災などの活動について、それぞれの地域の課題やニーズに応じて幅広い活動が行われている。

このように、地域の内発的発展を推進していくためには、「攻め」(価値創造)の取組からのアプローチ及び「守り」(生活維持・向上)の取組からのアプローチのどちらかに極端に偏るのではなく、地域全体としてのバランスやその積み上げを勘案しながら実施していく必要があると考えられる。なお、これらの取組は必ずしもはじめから全体バランスを意識する必要はなく、地域や地域活動の発展段階に応じて、行政の時間軸や地域の時間軸を意識しながら、小さな成功体験を段階的に積み上げながら地域づくりを行っていくことが結果的に地域の将来の恵みにつながっていくものと考え

¹³ 参考文献) 高和雄著、筒井一伸監修「イナカをツクル わくわくを見つけるヒント」コモンズ2018

られる。



参考:「地域サポート人材による農山村再生(関司直也著)」のほか、高知県「集落活動センター」、「にいがたイナカレッジ」等の活動をもとに国土政策局作成

図 3-17 内発的発展を推進するための車の両輪

(3) 内発的発展に向けた地域のプロセスデザイン

課題解決のための取組や内発的発展に向けた取組は、いずれも大変時間を要するものである。これまで、多くの地方創生の現場では、これらの活動に取り組む時間は一律にコストと認識されていた。今後は、取組に対し時間をかけることは、むしろ時間を投資するという発想の転換が必要になってくると考えられる。

地域における課題解決や内発的発展に向けた取組については、時間を費やせば費やすほど、問題解決の広がりや深さが前進していくものと捉えれば、コストを投資に読みかえることができる。このような考えを地域が共有し、推進するためには、段階的にプロセスデザインを描くことが重要である。

地域によっては、よそ者が地域に入り込み、新しいプロジェクトを始めることに強い反発があることも想定される。また、地域の発展プロセスも一本調子で進展していただくだけでなく、地域活動の立ち止まりの期間も想定していく必要がある。これらの過程を含めて、地域の活動に時間をかけること自体が、結果的に地域の将来の恵みにつながっていくものと考えられる。

本項では、これらのプロセスデザインに関する基本的考え方を踏まえ、本報告書第3章1(1)において議論を展開した従来型の(一般型)内発的発展と新しい内発的発展の関係に加え、関係人口、定住人口の関係について、段階的な地域づくりをプロセスデザイン概念図として「見える化」を試みた。

① 段階的な地域のプロセスデザイン

はじめに、段階的な地域づくり(プロセスデザイン概念図)の横軸には時間を、縦軸には定住人口(①~③-2)と関係人口(④)それぞれの関係を整理した。(図3-18)

具体的には、縦軸については、近年、地域に多様な関心を持ち、多様に関わる関係

人口に加え、従来、単一の存在と捉えられることが多かった定住人口についても第3章2(1)で議論を展開した活動人口の考え方を踏まえ細分化し整理した。

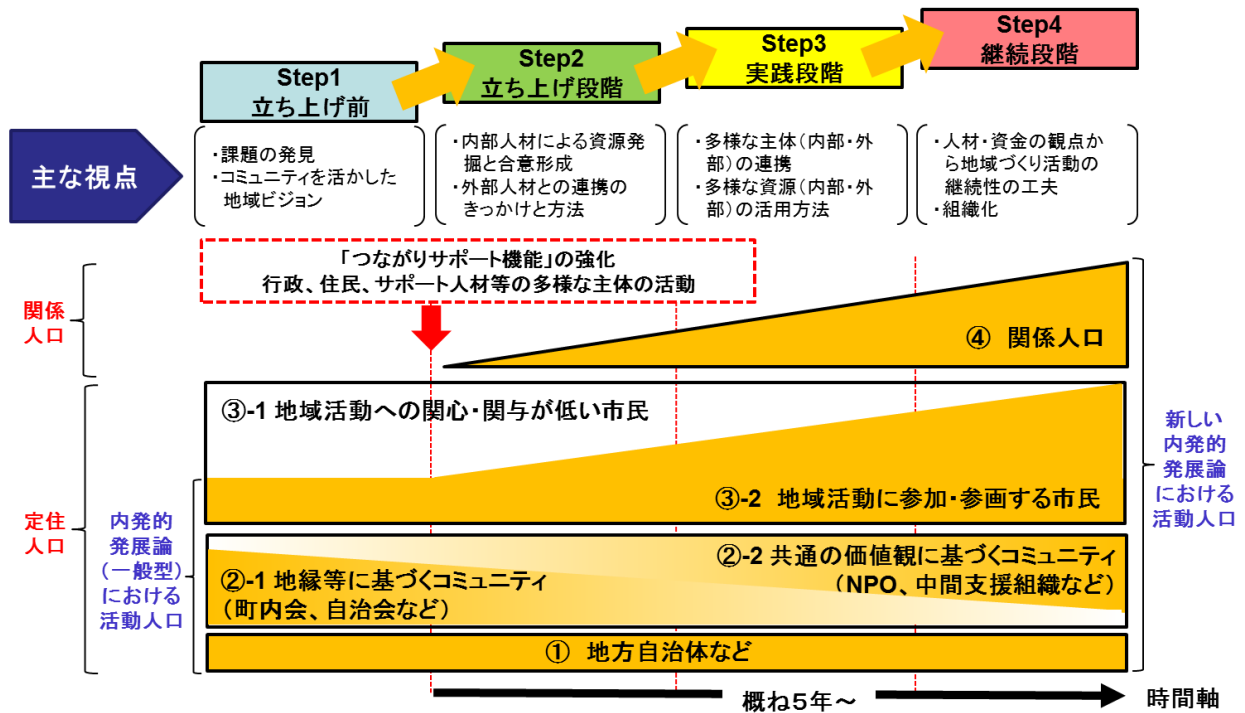


図 3-18 段階的な地域づくり（プロセスデザイン概念図）

一つ目の分類は、地方自治体などの行政機関やその構成員（①）、二つ目の分類は、第2章1(4)での本専門委員会での議論を踏まえ、町内会、自治会等の地縁等に基づくコミュニティ（②-1）のほか、NPO、中間支援組織など共通の価値観に基づくコミュニティ（②-2）や、②-1及び②-2の構成員、さらには、地域活動への関心・関与が低い市民（③-2）と①及び②の組織とも連携しながら地域活動に参加・参画する市民（③-1）に分解した。なお、②-1及び②-2、③-1及び③-2の分類は、あくまでも概念的なものであり、その境界は曖昧なものとなっており、明確なものではなくハイブリッドな存在も多数存在する。一方、横軸の時間軸については、段階的な地域づくりに向けたステップとして、地域活動の「立ち上げ前」、「立ち上げ段階」、「実践段階」、「継続段階」の4つの段階に分けて整理した。ここでは、地域は常に変化し続けていることを意識しつつ、この4つの段階を一步一步進んでいくことで、あたかも人が多様な経験を積んで成長していくように地域や地域活動が発展していく大きな流れを示した。

本プロセスデザイン概念図に示したように、地域や地域活動は、必ずしもはじめから市民全体や外部アクターを巻き込む必要はなく、地域や地域活動の発展段階に応じて、専門知識や技術をもった外部アクターを含め、専門家や地域活動に関心のある関係人口、市民が必要に応じて関わっていけば良い。

また、地域や地域活動に関わる個人や組織の中には、「0（ゼロ）」から「1（イチ）」

を生み出す経験や知見が豊富な人々や組織のほか、地域の人々の想いが具現化された小さな種とも言える「1（イチ）」の取組をプロジェクトが軌道に乗るまで、根気よく育てることに長けている人々や組織など様々である。

このため、これらの個人や組織の経験や知見を取組の発展段階等に応じて、適切に活用していくことが重要である。なお、先のプロセスデザイン概念図では地域活動に参加・参画する市民や関係人口が一定の割合で増加するような表現をしているが、地域活動は時として停滞期もあり、これら時期や過程を乗り越えていくことも地域の発展や地域活動の活性化には不可欠なものである。プロジェクトの形骸化や参加者が活動に疲弊することを防ぐためにも、行政の時間軸と地域の時間軸を意識することや、小さな成功体験を段階的に積み上げていくことも重要である。

一方で、プロジェクトに一定の区切りや終期を設けることにより、一旦、立ち止まって地域の方向性を考えることが重要である。これまで培った経験や知見を活かし、別のアプローチの模索することにより、新たなプロジェクトや他地域で新たなプレーヤーとして活躍する人々が誕生していくことは、マス・ローカリズム（地域間の学び合い）や広域連携、人材育成の考え方に通じるものであり、地域にとっても見逃せない効果がある。

このためには、地域の課題を客観的立場から見守り併走できるパートナーやトレーナーとなる人々、組織の育成・立ち上げ、拠点の整備が必要になり、これらに必要な初期投資（イニシャルコスト）のみならず、プロジェクトの運営、拠点の維持管理に必要な運転資金（ランニングコスト）の確保が重要となる。

近年、従来の公的補助金だけでなく、ふるさと納税（寄付）やクラウドファンディング（ガバメントクラウドファンディングを含む。）のほか、CSA（地域支援型農業）に代表される産地にこだわったエシカル消費などを通じて、地域や地域の人々を資金面で支援する既存の経済圏を補完又は代替する「小さな経済圏」が構築されつつある。

また、内閣官房情報通信技術（IT）総合戦略室（シェアリングエコノミー促進室）のHPにおいても「シェアリングエコノミー¹⁴はITの普及・高度化に伴い、空き部屋、会議室、駐車スペースや衣服のシェア、家事代行、育児代行、イラスト作成のマッチングなど多様な分野で登場しつつあり、一億総活躍社会の実現や地方創生の実現など、超少子高齢化社会を迎える我が国の諸課題の解決に資する可能性があります。」とされており、これら動きが様々な分野に広がることが予想される。

今後は、これらの「シェア」を軸とした多様なサービスを地域課題の解決などに有効に活用する視点が求められている。また、これらサービス提供だけに囚われるのではなく、シェアリングエコノミー（共有経済）の考え方や概念は、「人と人」、「人と地域」が、共感や信頼といった目に見えない新たな価値に基づき、つながっていくという“新たなコミュニティ”の創造などの考え方にも通じるものである。

これら技術革新に伴う新たな動きを的確に捉え、「シェアリングエコノミー（共有

¹⁴ 個人等が保有する活用可能な資産等（スキルや時間等の無形のものを含む。）を、インターネット上のマッチングプラットフォームを介して他の個人等も利用可能とする経済活性化活動。

経済)」、「小さな経済圏」等が地域づくりに与える影響を整理する必要がある。

○岡山県美作市上山地区におけるプロセスデザイン

例として、岡山県美作市上山地区¹⁵における地域サポート人材が関わる「攻め」や「守り」の取組を通じた地域の内発的発展に向けたプロセスデザインについて、具体事例を交えながら見ていきたい。(図 3-19(1), (2))

岡山県美作市は、旧勝田町、旧大原町、旧美作町、旧作東町、旧英田町、旧東栗倉村の6町村が合併し、平成17(2005)年に誕生した。上山地区は、美作市南部(旧英田町)の大芦高原に位置する、人口約150人の地区である。

平成19(2007)年、定年退職後に大阪から上山地区に移住した元商社マンが、棚田の水路掃除の応援に息子と呼んだことがきっかけとなり、大阪と上山地区とを行き来する人口が少しずつ増え、英田上山棚田団としての活動が始まった。平成23(2011)年にはNPO法人化し、その後、現地に移って活動を始めたグループが一般社団法人上山集楽を設立するなど、複数の団体や個人、隊員らが支えあって活動を行っている。

ここでの地域サポート人材は、地域おこし協力隊である。棚田団として活動していた男性をはじめとした3名が平成22(2010)年に地域おこし協力隊として採用された。

「攻め」の活動としては、上山地区での最初の取組となる棚田再生が挙げられる。かつて上山地区には8,300枚の水田があるとされていたが、山間のこの地域の棚田は、人口減少・高齢化により管理が行き届かなくなり、耕作放棄地と化していた。大阪から来た棚田団はこの耕作放棄地の草刈りを行っていたが、その後、3枚の棚田を借り受け棚田米の栽培を始め、貸与を受ける棚田の面積を年々増やし、農業生産法人の立ち上げにつながっている。

「守り」の活動としては、上山地区で活動する孫世代の若者たちが高齢者の日常生活の困りごとを支援する「みんなの孫プロジェクト」が挙げられる。支援を行うに当たっては、支援側と高齢者のお茶タイムの開催を前提としており、高齢者の話したいというニーズに応えるとともに、おじいちゃん・おばあちゃんと孫のような関係づくりを行うことで、細かなニーズへの対応を可能にしている。このほかにも、夏祭りの復活や獅子舞踊り、消防団への入団など、ソーシャル・キャピタルの再構築を通してコミュニティの再生を目指している。

これら双方に関係する取組としては、竹藪に埋もれていた古民家を棚田団が再生させ、拠点ともなっている「いちよう庵」を地域の交流スペースとして開放していることが挙げられる。地域内外の人を問わず交流の場としても利用され、日曜・月曜・祝日には地域おこし協力隊OBがカフェを運営している。これに加え、特筆すべきは、「田んぼそのもの」が、地域サポート人材と地域の間をつなぐコミュニティ創造拠

¹⁵ 参考文献)

英田上山棚田団出版プロジェクトチーム著「上山集楽物語：限界集落を超えて一」吉備人出版2013
関司直也著・小田切徳美監修「地域サポート人材による農山村再生」JC総研ブックレットNo.3、
筑波書房2014

点（場）として、有用な役割を果たしていることである。草刈りや田植えの作業をしながら地域の人とコミュニケーションを取り、顔の見える関係となることで、課題や危機意識の共有、更なる信頼関係の構築につながっている。地域内の人間をつなぐことで、価値創造の取組（借り受ける田んぼの増加）や生活維持・向上の取組（若者に頼みやすい関係づくり）へもつながっていく、バランスの取れた事例である。

NPO法人英田上山棚田団

「外から」

2007年、大阪からやってきた有志たちが耕作放棄地の再生に取り組みはじめたことをきっかけに立ち上がったNPO法人。


- ・棚田再生・用水路の保守整備維持
(稲作作業は、種籾の育成、田植え、稲刈り、脱穀、精米まで行う)
- ・地域文化の継承
(夏祭りや獅子舞踊りの復活)
- ・農山漁村交流
(拠点施設である「いちよう庵」の改修・運営)
(「個人・企業」と農村との接点づくり)

NPO法人みんなの集落研究所

中山間地域をはじめとした岡山県内の地域・集落の維持と発展を目指して、調査研究及び提言、マッチング、コンサルティング、人材育成を行う2013年設立のNPO法人。
「岡山の集落による集落のためのシンクタンク」

上山集楽みんなのモビリティプロジェクト

2016年、一財トヨタ・モビリティ基金によるサポートを受けて始まったプロジェクト。交通困難者の課題解消と継続して集落に居住するための地域包括ケアについて検討し、持続可能な地域を目指す。超小型EVを導入し、日常生活や観光での利用可能性を調査。最新技術を駆使した農作業の効率化にも取り組む。また、アンケート調査や集いの場づくりをもとに住民相互の助け合いの会を設立。中山間地域における新たなモビリティシステムを構築する事業を展開。
ビジョン:「100歳を過ぎても暮らし続けられるヘルスケア・エンターテイメント集楽」



一般社団法人上山集楽

「地元の方と一緒に」

棚田団の中から上山に移って活動を始めたグループが地元の人と一緒に結成。

- ・上山集楽Magazine、HPIによる情報発信
- ・空き家対策、キャンプ場の指定管理を受託。

みんなの孫プロジェクト

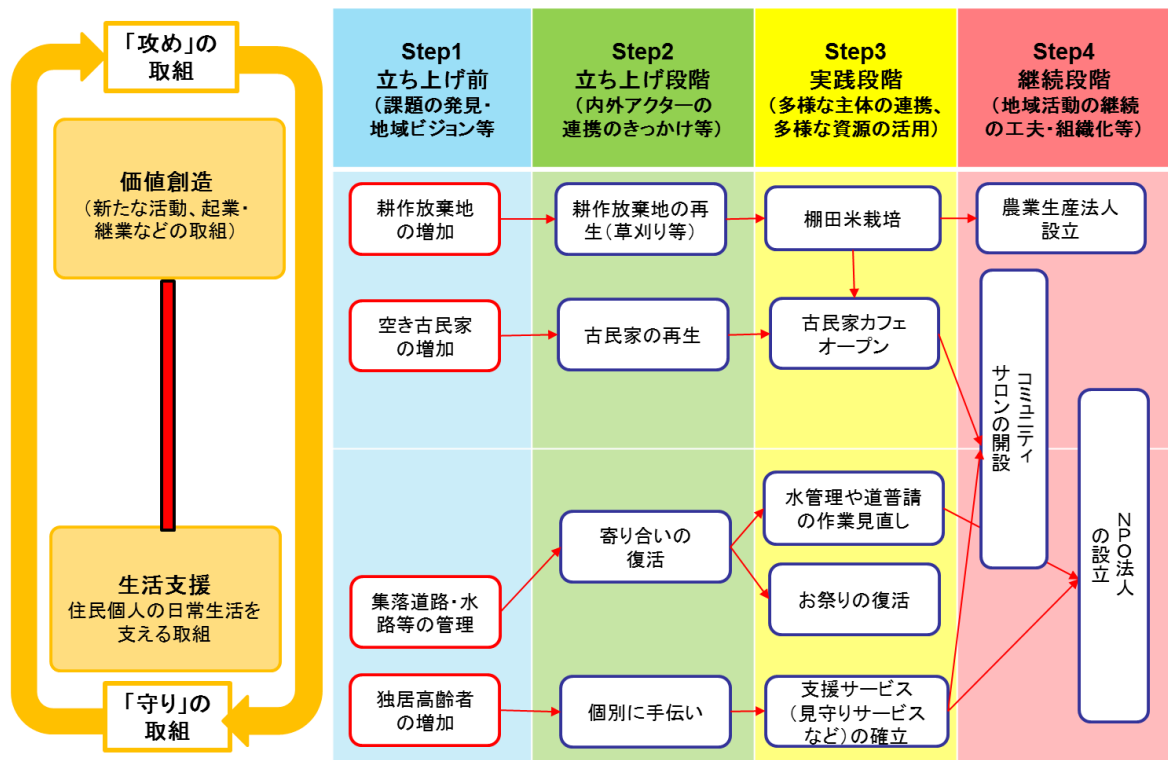
全国様々な地域からやってきた、職業も得意分野もバラバラの「孫世代」の若者たちが、上山地区の高齢者のみなさんの日常生活の困りごとを支援する取組。



- ・草刈り
- ・買い物支援
- ・屋根補修
- ・墓掃除

高齢者の「話したい」というニーズ → 一緒にお茶をしたりご飯を食べる → 「おじいちゃん・おばあちゃんと孫」のような関係づくり → 細かなニーズにも対応できる

図 3-19(1) 岡山県美作市上山地区における活動事例



参考: 岡山県美作市提供資料及びヒアリング等をもとに国土政策局作成

図 3-19(2) 地域におけるプロセスデザイン（岡山県美作市上山地区）

② コミュニティを活かした地域の将来ビジョン

人にはそれぞれ個性があるように、各地域にも個性があり、地域やその活動の状況は様々である。ある一面では、同じように見えても、別の角度から見ると地域や活動の姿は全く違って見える。(図 3-20)

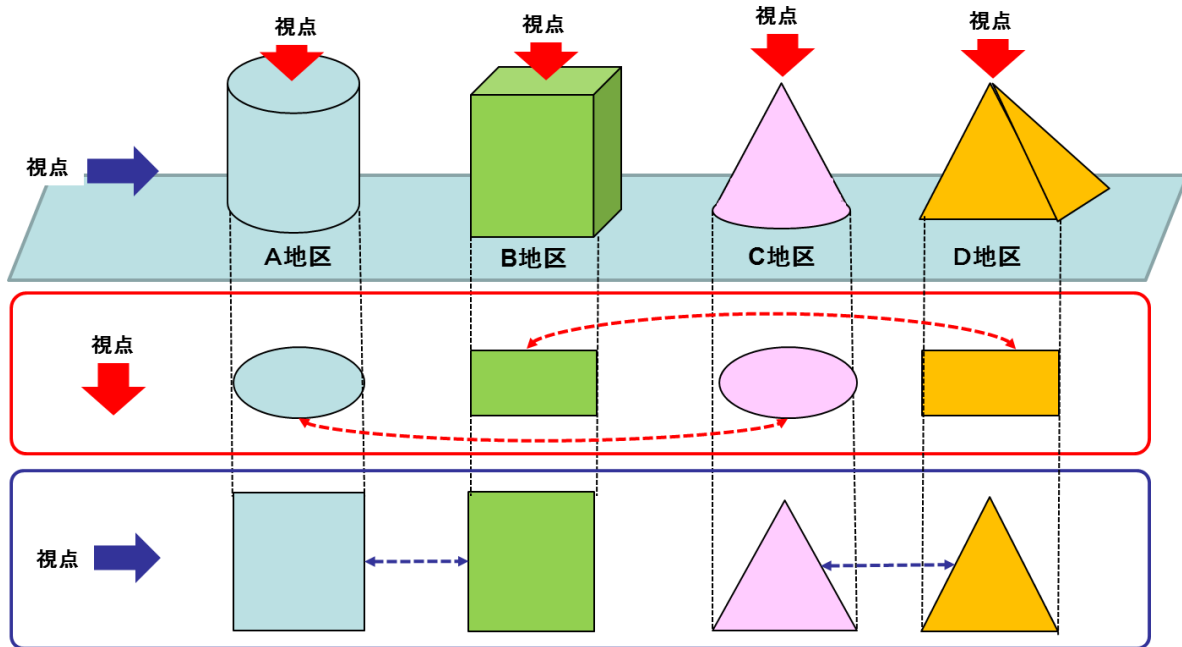


図 3-20 地域・活動の姿 (イメージ図)

段階的な地域づくりにおいては、地域課題や地域ニーズを丁寧に集約し、地域の実情を把握した上で、地域の人々が自ら将来像(地域のあるべき姿)を描き、地域の人々と共有し、言語化していくプロセスが重要である。その際、参考となる地区事例を単純にコピーすることは適切ではなく、その地域の取組がなぜ成立しているのか、どのような歴史的経緯があるのかなどに着目しつつ、適応する各地域の条件や発展段階にも留意しながら地域づくりを進めていくことが、成果を得るまで時間がかかるものであるものの、重要な視点である。

地域の将来像の策定に当たっては、各地域の特徴や規模、組織形態に加え、各地域活動の発展段階等を踏まえ、各地域や各段階にあった方法を選択することが重要である。ここでは、地域ビジョンについて大きく3つに分類し、それぞれの方法を提示し、その利点や課題を探った。(図 3-21)

一つは、地域での活動等が具体的で、比較的数値化になじむ分野においては、目標を数値で明確に定める方法である。**(目標設定型)**

一方で、数値化のみにこだわらず地域ビジョンとして、地域の進むべき方向性や世界観を示し、活動を進める方法である。**(ビジョン型)**

さらには、日々新しいことが起こる地域づくりの現場においては、特に活動の方向性は明確にせず地域の実情にあわせ、まず始めてみて、小さな目標や活動を進めながら地域全体の方向性を探っていく方法である。**(展開型)**

	目標設定型	展開型	ビジョン型
	地域課題の解決など目標が明確な場合に数値目標等を設定して地域活動を進展させる。	地域の実情にあわせて、地域課題や地域で実施したい事を実施し方向性を探りながら地域活動を進展させる。	地域の方向性や目指す世界観を大まかに示し、地域課題や地域活動を進展させる。
利点	<ul style="list-style-type: none"> ・実施内容が具体的で明確な場合に有効 ・数値化や予測がしやすい分野に有効 ・PDCAサイクルと相性が良い 	<ul style="list-style-type: none"> ・目標設定が明確でない場合にも活動を進めることが可能 ・数値化が難しい価値観などを展開する場合には有効 ・想定を範囲を超えた展開の可能性はある。 	<ul style="list-style-type: none"> ・価値観の共有が可能 ・活動を進めながら明確な方向をさぐることが可能
課題	<ul style="list-style-type: none"> ・臨機応変な対応には数値目標の変更など時間がかかる。 ・想定していない不測の事態への対応が難しい。 ・課題解決には向いているが、課題が明確でなく新しい場合には、注意が必要。 	<ul style="list-style-type: none"> ・数値目標などの設定が不明確となるため、活動の進捗など共有する基準設定が困難 ・臨機応変である反面、方向性が定まらない可能性 ・大きな組織では適応が難しい。 ・なりゆきとなりがち。 ・再現性に乏しい。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ビジョンが大きい場合には、短期的には迷走しがち。 ・目標設定型との併用が有効 ・ビジョン以上には活動に拡がりがおきないことから、ビジョンの設定には注意が必要

図 3-21 地域の実情に応じた将来像の策定

なお、これらの分類は必ずしも一つに絞ることが適切ではなく、分類した3つの型の利点や課題を意識しながら、地域のプロジェクトや地域の個性にあわせて複数選択することも一つの方法である。

また、地域の将来像の策定にあたっては、規模・範囲や時間軸の視点を意識することも重要である。

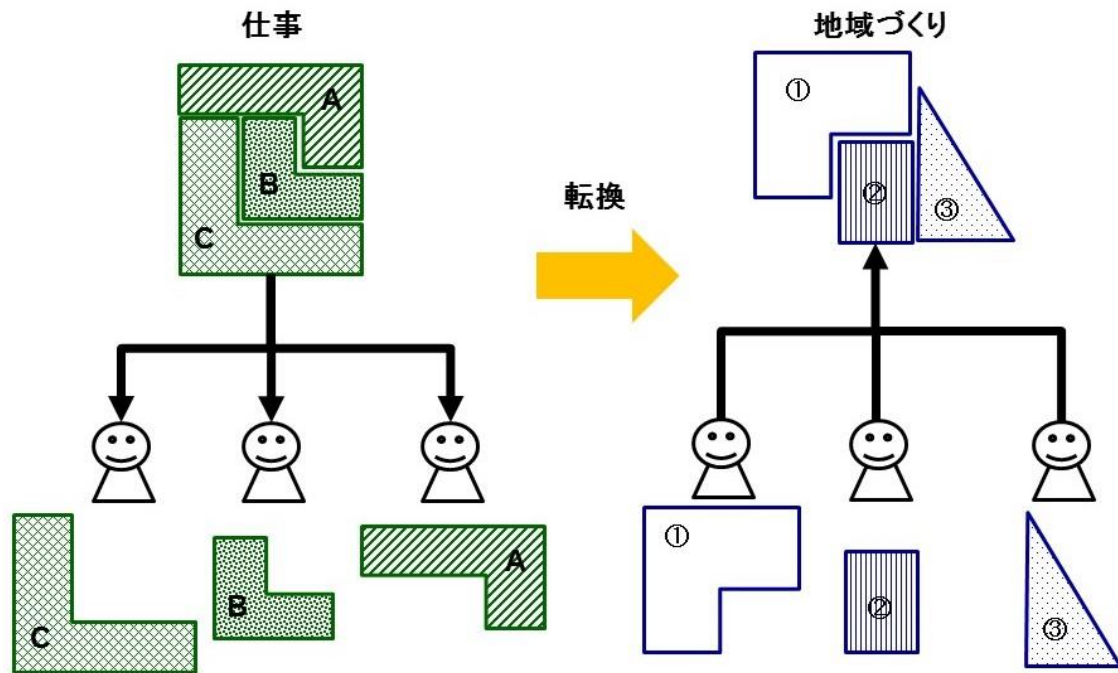
規模・範囲の視点からは、地域に身近な課題について「集落単位でできること」、集落単位では対応が難しい広域的な課題について「市町村等の行政単位でできること」など、それぞれ規模・範囲を意識することが重要である。一方で、将来像の実現に向け「個人としてできること」「少人数でできること」など地域の将来像をより身近に自分事（じぶんごと）として捉えられるような工夫が各地域には求められている。

本専門委員会の3ヶ年の共通テーマである「住み続けられる国土」とは、人々が世代を超えて、持続可能な暮らしを継いでいくことを可能にする国土である。その点を踏まえると、時間軸の視点については、現役世代のみならず、子や孫の世代を含めた長期的視点が不可欠であり、各地域にあった等身大の将来像を地域の人々自らが時間をかけて描き、実現に向けた取組を着実に進めていくことが重要である。

なお、従来、将来像の実現にあたっては、整った地域の将来像が先にあり、それらを複数の仕事に分割し、それぞれ人や組織にアウトソーシングするような発想で、地域づくりが行われてきた側面が一部にある。地域の将来像を自分事として捉えられるよう、地域の将来像を描く段階から多様な人や組織の個性を活かし、また、それらを組み直すことにより、全体として多少いびつで整っていない面があったとしても、それらを許容することが地域の個性を際立たせ、自分達の地域という意識の醸成にもつながるものと考えられる。（図 3-22）

ここでは、集落、地方自治体の規模・範囲において、時間軸やコミュニティを意識し策定されている、山口市阿東地福地区における「地福ほほえみの郷構想」及び島根

県海士町における「第四次海士町総合振興計画『島の幸福論』」の2つの地域の将来ビジョンをそれぞれ紹介したい。



参考:「住み続けられる国土専門委員会(第13回)」ゲストスピーカーstudio-L代表 山崎亮氏のプレゼンテーション資料をもとに国土政策局作成

図 3-22 人・組織と地域づくりの関係について

○山口市阿東地福地区における将来ビジョン（集落単位）

山口市は平成の大合併により、平成 17(2005)年に 1 市 4 町（旧山口市、旧小郡町、旧秋穂町、旧阿知須町、旧徳地町）が合併、平成 22(2010)年には旧阿東町を編入し、現在の山口市となった。

山口市への編入合併直後の平成 22(2010)年 2 月、阿東地福地区の中心部にあった地区内唯一のスーパーが撤退したことに危機感を覚えた地元住民が、地区内の有志とともに運営協議会を立ち上げ、平成 26(2014)年に NPO 法人化した。少子高齢化が進む中、生まれ育ったこの地域に誇りと責任を持ち、次の世代を担う子どもたちにつないでいくべく、「地福ほほえみの郷構想」という地区全体のビジョンを掲げ、地域づくりに取り組んでいる。

スーパーの跡地を、地域の交流拠点ほほえみの郷トイトイとして再整備した。交流拠点には、ミニスーパーの機能を持たせ、惣菜加工グループ「トイトイ工房」による地元女性の活躍の場を確保しているほか、移動販売車により移動手段を持たない高齢者の買物支援や見守りに行うことに加え、最近では、交流拠点のコミュニティスペースを活用した介護予防事業や地域食堂など、様々な事業を展開している。地域の未来に向けた方向性を明記したビジョンを掲げ、共有することで、個々の事業も有機的に結びつき、地区内で活躍する個々人の力強い原動力となっている。（図 3-23）

さと 地福ほほえみの郷構想 **ToiToi**

「地域の絆でつくる、笑顔あふれる安心の故郷づくり」

地域のよりどころとなる拠点を整備し、3年先5年先10年先…の将来にわたって、地福が安心して生活でき、誇れる地域づくりを目標とする。

高齢者の方々が抱える不安も、団塊の世代の方々が抱える不安も、子育て世代が抱える不安も、ともに地域で共有し知恵を出し支えあいながら、協働により解決していくことで、笑顔で安心して暮らせる地域づくりを目指す。

「地福のトイトイ」とは…

子どもたちが大人から教わって糞馬を作り、毎年1月14日の夜、その糞馬を持参して家々を訪ねる、希少な小正月の伝統行事。

平成24(2012)年、国の重要無形民俗文化財に指定されている。

出典：特定非営利法人ほほえみの郷トイトイ提供資料及びHP (<http://jifuku-toitoy.com/>) をもとに国土政策局作成

地福ほほえみの郷構想に基づき、地域に住む一人一人が自分の住む地域(故郷)の将来に責任を持ち、あるべき未来を思い描きながら、自発的かつ主体的に地域づくり(地域経営)に取り組み、地域に誇りと安心を取り戻すことで、地域に笑顔があふれ、笑顔で心がつながる幸せいっぱい故郷づくりに取り組んでいる。



図 3-23 山口市阿東地福地区における将来ビジョン

○島根県海士町における将来ビジョン (地方自治体単位)

島根県海士町では、新たな時代の流れや町が抱える課題に対応した持続可能な島の実現を目指している。住民の意見を結晶化するため、計画の策定段階から住民が参画し、運用においても住民が主体的に関わることができる仕組みを検討した。

海士町で生活する一人ひとりが「海士町に住んでよかった」、「海士町に住み続けたい」と実感できるまちづくりに向け、その基本姿勢と具体的な行動計画を示すものとして、第四次海士町総合振興計画「島の幸福論」としてまとめている。(図 3-24)



出典：島根県海士町HPをもとに国土政策局作成

4つの視点	理念
ひと	<p>心が満たされる島(人の力)</p> <p>「ひと」の視点の理念は「心が満たされる島」です。『人』づくりを大切に、食欲すぎることや倦怠すぎること避けて、今あるものの中に幸福を見出すことができる人を一人でも増やすことが重要です。交流によって人間力が育まれ、海士町で生活する一人ひとりの心の満足度が高くなる島を目指します。</p>
産業	<p>手づくりのある島(地の力)</p> <p>「産業」の視点の理念は「手づくりのある島」です。『地』のものを大切に、海士に必要なものは海士でつくり、資源が循環するものづくりを推進することが重要です。地元で培われてきた技や知恵を活かし、新しい考えも取り入れることで、島の内側だけでなく外側にも作り手の顔が見える島を目指します。</p>
暮らし	<p>幸せを実感できる島(緑の力)</p> <p>「暮らし」の視点の理念は「幸せを実感できる島」です。人と人との『緑』を大切に、誰もが助け合って生きていくことが重要です。新たな人との出会いも大切にしながら、海士町で生活する一人ひとりが幸せな人生だと感じることが出来る島を目指します。</p>
環境	<p>美しい風景を残す島(環の力)</p> <p>「環境」の視点の理念は「美しい風景を残す島」です。自然や生活における『環』を大切に、住民一人ひとりが自然を守り、日常生活を見直しながら環境づくりに取り組んでいくことが重要です。自然環境と生活環境が調和した美しい風景が継承されていく島を目指します。</p>

図 3-24 島根県海士町における将来ビジョン

(4) 内発的発展を支える人材育成

地域における内発的発展に向けて、地域を支える担い手をいかに育成・確保するかが重要である。そのためには、内部人材と外部人材のいずれについても育成システムを構築することが必要であることから、そのための方策について、①NPO 法人等における人材育成、②大学における人材育成、③自らの地域学習などによる若年期からの長期的な人材育成の観点から整理した。

① NPO 法人等における人材育成

NPO 法人等においては、OJT などにより内部人材が育成されている。例えば、山形県川西町吉島地区の全世帯が加入する NPO 法人きらりよしじまネットワークでは、担い手の育成がシステム化されており、19 の自治公民館から若者を推薦してもらい、キャリアアッププランを提示しながら地域指導者を育成するプログラムが構築されている。

NPO 法人には内部人材や外部人材の育成だけでなく、マス・ローカリズムの観点から地域間の学び合いの場としての役割も期待される。一例を紹介すると、NPO 法人 ETIC と岡山県西栗倉村の呼びかけに賛同した 8 自治体により平成 28(2016)年 9 月にスタートしたローカルベンチャー推進協議会（現在は 11 自治体）は、地域の新たな経済を生み出す新規事業の輩出・育成を目指して、自治体同士や民間団体が連携し、全国からローカルベンチャーの担い手を呼び込み、事業成長を支援している。

また、マス・ローカリズム（地域間の学び合い）の例として、本報告書第 3 章 1(2)②で紹介した高知県が進めている集落活動センターの取組が挙げられる。県内各地で展開している集落活動センターの立ち上げや運営に対して、高知県が資金、人材、情報などの支援を行っており、各センターにおいて取組に参画している地域住民や市町村職員等を対象に事例発表や意見交換等を行う研修会や交流会を開催している。（図 3-25）

地域づくりにおける外部人材として、地域おこし協力隊に対する期待が大きいことから、その人材確保や育成を図るために、制度説明会等を開催し広く制度の周知を行うとともに、隊員・地方公共団体双方への研修を充実させている。（図 3-26）

以上のように、地域おこし協力隊などの外部人材（地域サポート人材）が外部アクターとして地域と連携することで内発的発展につなげることが重要である一方で、地域内の人材についても学び合いの場やプロセスデザインの中など様々な形で育成システムに組み込んでいくことも求められる。

1 資金面での支援

活動拠点の整備や取り組みの仕組みづくりなどを支援

- 集落活動センター推進事業費補助金**
 - ・活動拠点となる施設の整備や改修、地域のニーズや課題に対応するための仕組みづくりに必要な経費等を市町村を通じて、補助します。
 - ・地域おこし協力隊等が集落活動センターの運営に従事する場合には、導入に係る経費を市町村に補助します。
 - ・集落活動センターが経済活動を行う場合に、県が必要と認めた経費を市町村を通じて補助します。
- 集落の活力づくり支援事業費補助金**
 - ・集落活動センターの取り組み等につなげていくため、住民が主体的に取り組む事業に対して補助します。

3 研修会等の開催

学び合いの場、交流の場を通じて人材を育成

集落活動センターに取り組んでいる、あるいは取り組もうとしている地域の住民の皆さまや市町村職員等を対象に県内外の事例発表や意見交換等を行う研修会や交流会を開催しています。



2 アドバイザーの派遣

専門家や実践者が現場でアドバイス

- 集落活動センター推進アドバイザー制度**
 - ・集落活動センターの立ち上げや運営等について、県のアドバイザーや実際に取り組んでいる地域の方々が皆さまの地域に向き、取り組みについての助言や事例紹介等を行います。



4 支援チームによる支援

市町村と共に全庁あげて継続的にサポート

県地域支援企画員や農業振興センター、福祉保健所等と市町村が連携し、集落活動センター活動に取り組む皆さまをサポートします。

5 情報提供による支援

様々な機会・場所で取り組みをPR

県が持っているチャンネルを最大限に使って、集落活動センターでの取り組みや特産品のPRを行います。



出典：高知県提供資料をもとに国土政策局作成

図 3-25 広域行政が支援する各集落間の学び合い（高知県集落活動センター）

制度周知・隊員募集	隊員活動期間中	任期後
<p>■「地域おこし協力隊全国サミット」の開催</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域おこし協力隊と地方公共団体関係者のほか広く一般の方の参加も得て「地域おこし協力隊全国サミット」を開催し、事例報告やPR等により広く制度を周知するとともに、隊員同士の学び、交流の場を提供。 ・平成30年度は、地域おこし協力隊制度創設から10年目を迎えることから、協力隊のなり手の更なる掘り起こしや情報発信、人的資源である協力隊OB・OGのネットワーク化を目的として開催。 	<p>■「初任者研修会」、「ステップアップ研修会」及び「地方公共団体職員向け研修会」の開催</p> <ul style="list-style-type: none"> ・初任隊員向けの「初任者研修会」や2～3年目の隊員が、より効果的な活動へのステップアップを図るための研修会など、それぞれの段階に応じた研修を実施。 また、地方公共団体職員向け研修会も開催。 <p>■「起業・事業化に向けた研修会」の開催</p> <ul style="list-style-type: none"> ・年間を通じて起業を目指す隊員が起業・事業化に向けた知識、ノウハウを身につけ、ビジネスプランを作成する研修を実施。 <p>■地域おこし協力隊「ビジネスアワード事業」の実施</p> <ul style="list-style-type: none"> ・現役隊員、OBから広く提案を募集し、隊員の創意工夫によるビジネスプランの磨き上げを実施。 優れたビジネスプランについては、現地において専門家によるサポートを強化。 	<p style="background-color: #f4a460; color: white; padding: 5px;">起業・定住</p> <p style="background-color: #f4a460; color: white; padding: 5px;">地域への 人材還流を 推進！</p>
<p>■「制度説明会」の開催</p> <ul style="list-style-type: none"> ・3大都市圏をはじめとする都市地域において制度を発信するとともに隊員の人材を掘りおこしを図るため、「制度説明会」を開催。 <p><small>※このほか、地域おこし協力隊制度を幅広く発展するため3大都市圏における広報を実施</small></p>	<p>■「地域おこし協力隊サポートデスク」による相談体制の確保</p> <ul style="list-style-type: none"> ・各地域における受入・サポート体制の整備と併せて、隊員や地方公共団体からの相談に一元的に対応できるよう「地域おこし協力隊サポートデスク」において 隊員や地方公共団体担当者に対して効果的なアドバイスを提供。 	

出典：総務省提供資料より

図 3-26 地域おこし協力隊制度を通じた地域サポート人材の育成

② 大学における人材育成

大学における人材育成の取組としては、国立大学だけでなく公立大学、私立大学にも地域サポート人材の育成の取組が広がっており、地域性を活かした特色ある学部、地域に貢献する学部が創設される事例が特に地方部において広がっている。

例えば、東北芸術工科大学デザイン工学部コミュニティデザイン学科は、地域にある課題を地域の人たち自身が発見し、それを自分たちの手で解決していけるようサポートすることがコミュニティデザイナーの仕事と位置づけ、実践的な教育として、学生が実際に地域の方々の相談に乗ったり、アイデアを共に考えたりするフィールドワークに積極的に取り組むことで、主役となる地域の人に活力を与えつつ、地域の課題解決へと導ける人材として成長している。

また、高知大学地域協働学部は、地域力を学生の学びと成長に活かし、学生力を地域の再生と発展に活かす教育研究を推進するために、「地域活性化の中核的拠点」として、平成 27(2015)年度に設立された全国初の学部であり、高知県全域を中心的な教育研究フィールドとし、地域との「協働」というアプローチによって、地域とともに課題解決を図ることを通じて、地域協働マネジメント力の育成を目指している。

このほか、大学と地域の連携による人材育成の例として、慶應義塾大学と鹿児島県屋久島町口永良部島合同プロジェクトの一つである大学生主催による島民の学生達を対象とした寺小屋の開講（地域側取組）や、島民中学生などの都市部への短期滞在体験（都市側取組）などが挙げられる。（図 3-27）

このように、地域づくりを主眼においた大学教育が全国的に広がり、地域との連携によるプロジェクトを通じて地域振興と人材育成が同時に進められることで、地域と大学の双方に有益な関係性を築いていくことが期待される。

◆都市側における取組事例	◆地域側(屋久島町)における取組事例
<ul style="list-style-type: none"> 大学の研究発表会に島民(中学生を含む)も参加し、島のビジョンについてトークセッション等を実施 島民中学生の東京短期滞在体験も実施 	<ul style="list-style-type: none"> 大学生が教師となり、夏休みの宿題などのサポートを行う寺小屋を開講 大学と高校との連携により、島民を講師として島の日常生活(漁業)を体験
 <p>取組事例：研究発表会への島民参加</p>	 <p>取組事例：寺小屋</p>  <p>取組事例：島の日常生活(漁業)の体験</p>

出典：鹿児島県HP「NPO共生・協働・かごしま推進事業(H25)」、慶應義塾大学生からの提供資料をもとに作成

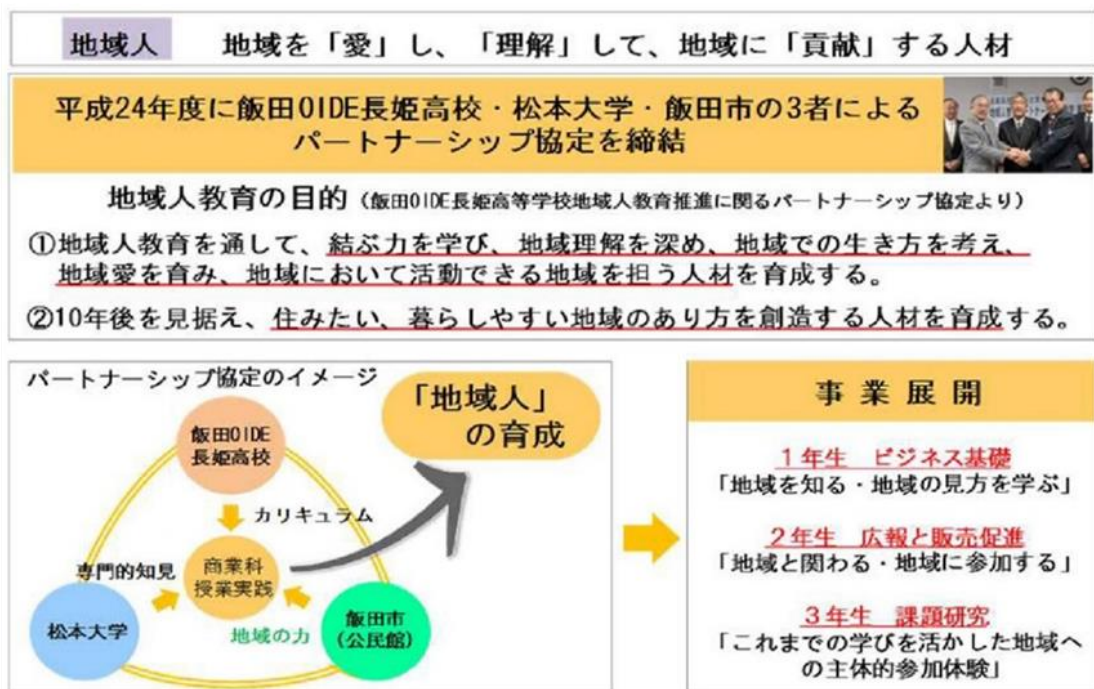
図 3-27 大学と地域の連携による人材育成

③ 自らの地域学習などによる若年期からの長期的な人材育成

高等学校は、地域人材の育成において極めて重要な役割を担っており、この段階で地域の産業や文化等への理解を深めることが、その後の地元定着やUターン等に資すると考えられる。文部科学省では、高等学校が市町村、大学、産業界等と協働し、地域課題解決等を通じた探究的な学びを実現する取組を推進している。その一例として、長野県飯田OIDE長姫高等学校と飯田市（公民館）と松本大学の三者がパートナーシップ協定を締結し、高校生が地域課題を主体的に考える「地域人教育」を実施していることが挙げられる。（図3-28）

高等学校だけでなく、義務教育の段階から地方を知るという観点では、農山漁村における農林漁業体験・宿泊体験を推進する「子ども農山漁村交流プロジェクト」も人材育成の1つと考えられる。これは文部科学省、総務省、農林水産省、環境省が連携して、子どもたちの学ぶ意欲や自立心、思いやりの心、規範意識などを育み、力強い成長を支える教育活動として、小学校における農山漁村での長期宿泊体験活動を推進するもので、当プログラムを通じて、多感な学童期に地域に関わる機会を得ることで、長期的には、地域課題を主体的に考え、地域を理解するきっかけとなることが期待される。（図3-29）

その先進的な取組として、東京都世田谷区と群馬県川場村は昭和56(1981)年に縁組協定を締結して以来、世田谷区は小学校5年生を対象に2泊3日の移動教室を川場村で実施するだけでなく、親子で交流できるプログラムを実施するなど、多世代でのふるさとづくりを進めていることが挙げられる。（図3-30）



出典：文部科学省HP「地域との協働による高等学校教育改革の推進」より

図3-28 高等学校による地域サポート人材の育成の例



出典:「農山漁村における農林漁業体験・宿泊体験の推進」平成31年度予算概算要求の概要資料をもとに国土政策局作成

図 3-29 「子ども農山漁村交流プロジェクト」を通じた長期的な人材育成

① 世田谷区における川場移動教室の実施

・世田谷区では、自然に親しむ機会の少なくなった児童が、川場村の自然や文化に触れ豊かな人間性を培うことを目的として、区立小学校5年生を対象に、川場村で2泊3日の移動教室を実施。
(毎年約6千人の児童が参加、のべ参加児童 約17万人) ※昭和61年度から平成28年度まで

② 区民と村民の交流の拠点整備及び交流事業

・児童の参加をきっかけに親子で交流できるよう、区民と村民の交流の拠点となる宿泊施設として「ふじやまビレッジ」「なかのビレッジ」を整備するとともに、「里山体験教室」や「農業技術教室」といった様々な交流事業を行っている。
(利用者数 約6,500人、交流事業実績 参加者数 約2,500名) ※平成28年度

●道の駅「川場田園プラザ」における対流・循環

・さらに世田谷区民と川場村村民の出会いの場となるフェスティバルマーケットとして、道の駅「川場田園プラザ」を設置。
なお、「関東好きな道の駅5年連続第1位(平成16～20年)」「家族で一日楽しめる道の駅東日本第1位(平成23年)」に選ばれるなど、交流拠点として大きな役割を果たしている。
(ファーマーズマーケット売上 約10億円、施設内入場者数 約180万人、雇用の確保 120名、農産物提供者 420人) ※平成28年度

出典:「第3回首都圏広域地方計画改定に関する有識者懇談会」(平成27年5月、国土交通省)資料及び関係自治体へヒアリングをもとに国土政策局作成

図 3-30 大都市と地方との対流促進による学び合い

このように、小学校から高等学校に至るまで地域への学びに関する学校教育に継続的に取り組むことにより、地域への理解と愛着心を高め、将来の担い手の育成や

持続的な地域活動やUIJ ターンのきっかけとなるような取組が全国的に展開されることが必要である。

(5) 多様な地域における場の重要性とネットワークのあり方

内発的発展を支える基盤となる対流の場としての物理的な拠点、空間の存在が重要であり、あわせて人・モノの円滑な移動を支えるネットワークの確保も必要である。

対流の場として拠点、空間の必要性は、農山漁村のみならず地方中小都市において空洞化が進む中心市街地、大都市圏郊外部の高齢化が進む住宅地など都市部においても同様に重視されるべきものであり、その形成に当たっては地域特性に応じた場づくりに取り組む必要がある。

地方中小都市の例としては、本報告書第 3 章 1(3)①で取り上げた輪島カブーレが挙げられる。

また、大都市圏郊外部の一例として、埼玉県川口市の芝園団地では、高齢化の課題に加えて、外国人居住者が増加するにつれ、生活習慣の違いに伴う騒音などの問題が顕在化し、居住環境及び団地イメージの悪化が課題となっていた。

このような中、当該地域にこれまで縁のなかった学生グループが「芝園かけはしプロジェクト」を立ち上げ、高齢者が気軽に集える場として「芝園サロン」を、異なる文化背景を持つ住民同士の交流の場として「多文化交流クラブ」を開設。また、これらの場であつながつた住民と学生が協力し、団地での生活習慣やマナーを分かりやすくまとめた小冊子「芝園ガイド」を作成・配布したことで、団地の美化向上、居住環境の改善及びコミュニティの活性化などの効果がでてきている。(図 3-31)



図 3-31 大都市圏郊外部の事例（埼玉県川口市芝園団地）

交通（人流）ネットワークの観点では、人口密度が低い地域においては、公共交通の維持が課題となっているが、その将来の見込みについては近年研究が進んでいる自

自動運転に係る技術開発の展開度合いにより様々なシナリオが考えられる。例えば、公共交通への自動運転車の導入により運行頻度の向上が図られることにより、自動車利用から公共交通利用への転換が促進され、公共交通利用者数が増加するとともに、利用者間のコミュニケーションが一層進むことが期待される。一方、個別移動における自動運転車の普及により移動利便性が向上すると、外出頻度が高まるものの公共交通の必要性が低下し自動車依存が進展するおそれがある。また、自動運転技術の進展により、個人所有からシェアリングへの移行が進むシナリオが実現した場合、公共交通の役割をシェアリングが代替する可能性がある。いずれにしても自動運転における近未来の見通しについては技術開発の進展度合いによって様々な状況が想定されることに留意する必要がある。

物流ネットワークの観点では、物販系分野における電子商取引（EC）の割合が増加しており、直近の平成 29(2017)年における EC 化率が 5.79%とまだ高い水準ではないものの¹⁶、今後、EC 市場がますます広がっていくことが考えられることから、地域においても外部からモノを調達すると地域の稼ぎが域外流出することが懸念される。よって、付加価値の高いモノを域外に販売することで外部から収入を得る観点をより意識することが重要である。（図 3-32）

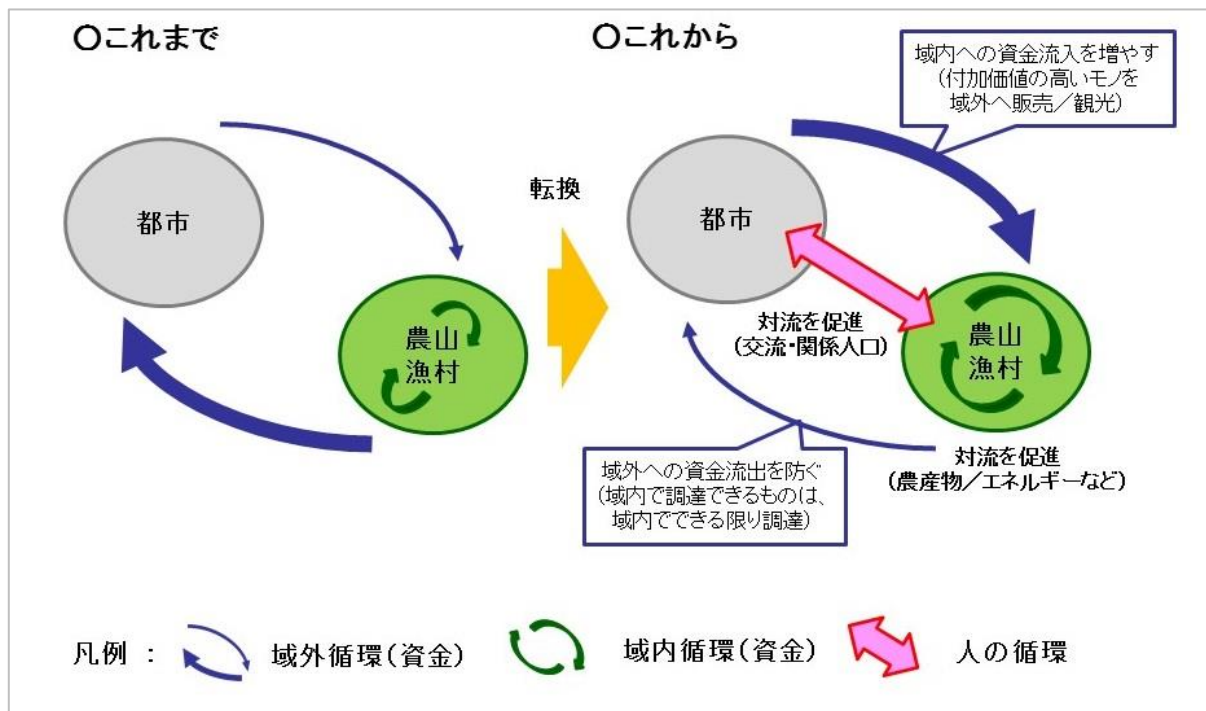


図 3-32 地域内外の経済・エネルギー循環

¹⁶ 経済産業省 平成 29 年度我が国におけるデータ駆動型社会に係る基盤整備（電子商取引に関する市場調査）

経済、エネルギーの観点から地域内循環を考えた場合、現・旧小学校区などで構成される一次圏域において「小さな拠点」をハブにして、各世帯・集落に少量多品種の複合輸送でつなぎ、域内で可能な限り食料やエネルギーを賄う仕組みを構築することが望ましい。農山漁村に点在する「小さな拠点」と域外のハブとしての役割が期待される地方都市・広域拠点を結ぶ二次圏域内では、「規模の経済」を活かした多重的なネットワークが構築される。(図 3-33)

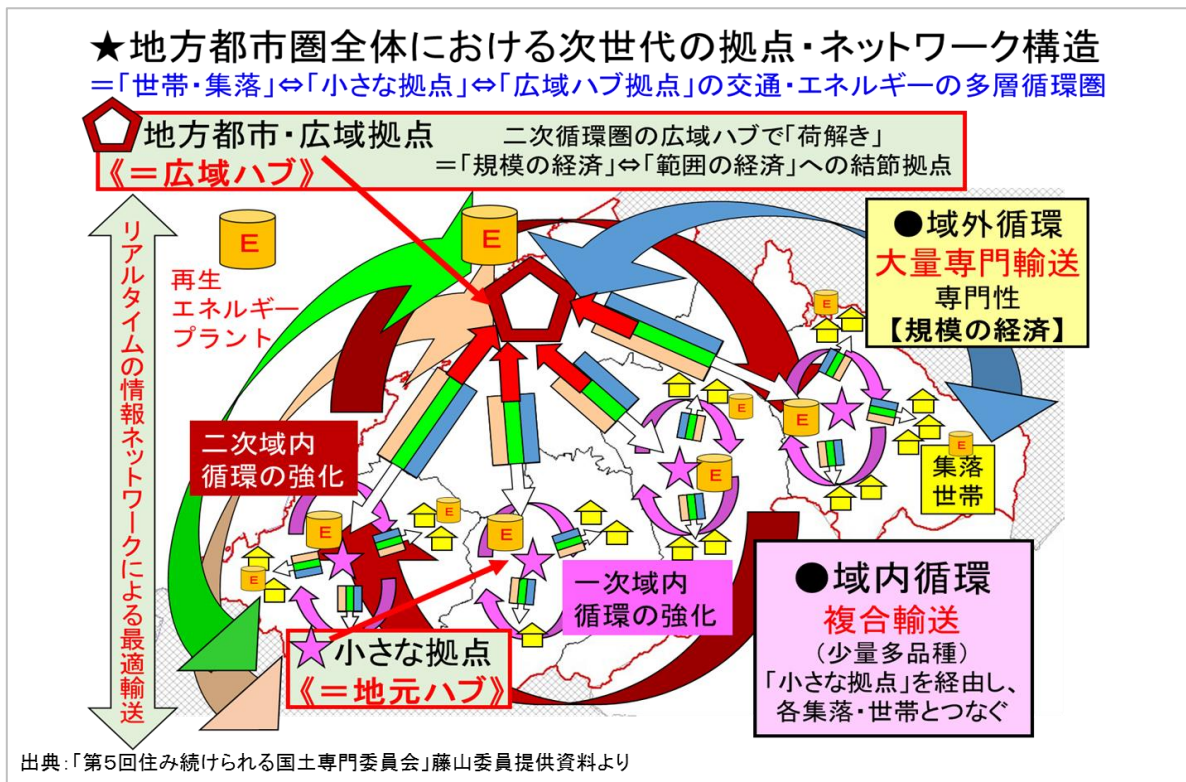


図 3-33 地方都市圏における多重的なネットワーク

4. まとめ

4-1. 今後の施策展開の方向性

本専門委員会では、平成 30 年度は、多層の対流を促進することにより、地域の定住人口のほか、地域に多様に関わる関係人口や地域の活動人口を増加させるための方策を検討する中で、新たなコミュニティの創造、内発的発展を支える地域づくりの視点から議論を進めてきた。

その結果、SNS の普及など様々な技術革新の活用により、新たな価値観に共鳴した人々がつながることを通じて「新たなコミュニティ」が創造されることで、定住人口や関係人口に内在する活動人口の拡大につながり、①地域づくりの担い手が確保されること、②地域の主体性を前提とした外部アクターとの連携を強調する新しい内発的発展による地域づくりが展開されることに加え、③段階的なプロセスデザインが内発的発展による地域づくりを深化させること、④広域的な波及にはマス・ローカリズム（地域間の学び合い）の展開が必要であることについて共通認識が得られた。

「住み続けられる国土」を実現するためには、地域だけで取り組む従来の内発的発展だけではなく、地域の主体性を前提としつつ、外部アクターと適切に連携する「新しい内発的発展」による地域づくりを進めていかなければならない。そのためには、新たなコミュニティの創造を通じた関係人口の拡大及び深化を図り、活動人口を増加させ、ヒト・モノ・カネ・情報がつながる「対流」を促進することが求められ、新たなコミュニティの創造に向けて、「人」、「場」、「仕組み」の要素を一体的に取り組むことが重要である。「対流」が起きれば、地域の担い手の確保につながり、「攻め」の取組である価値創造、「守り」の取組である生活維持・向上を両輪で行うことができる。この両輪の取組をプロセスデザインに基づき、バランス良く実施することで、新しい内発的発展を実現することができる。

4-2. 今後の課題

平成 30 年度における議論は、社会の変化に対応した新たな形の人と人のつながりが生まれ、そのつながりを活かして地域づくりに取り組まれていることを背景に、新たなコミュニティの創造と新しい内発的発展を支える地域づくりを効果的に推進するための方策に焦点を絞ったものであった。

今後、国全体として取り組むべき視点など、新たなコミュニティの創造と新しい内発的発展に関して検討すべき課題を以下のとおり整理した。

①「小さな経済圏」の構築

新しい内発的発展による地域づくりでの資金調達形態としては、従来の地域金融や補助金の枠組みだけでなく、ふるさと納税（寄付）やクラウドファンディング、社会的インパクト投資など新たな動きが見られるほか、CSA（地域支援型農業）などを通じて、地域や地域の人々を支援する既存の経済圏を補完又は代替する「小さな経済圏」が構築されつつある。引き続き、このような新たな資金調達スキームが地域づくりに

与える影響を整理し、必要な環境整備に取り組んでいく必要がある。

③ シェアリングエコノミー（共有経済）の活用とライフスタイルのマルチ化

シェアリングエコノミーの急激な発展の背景には、ITの普及・高度化とともに、個人の価値観が多様化していることがあり、これは今後、人々の住まい、移動手段、モノ（所有）、働き方、お金に対する意識など、多岐にわたり影響を及ぼす可能性がある。

例えば、居住の観点では、二地域居住だけでなく多地域居住へと住まい方に広がりを見せており、外部人材が各地を転々としながら活動する形態が増えているなど、新たなビジネスの展開が見受けられる。このようなライフスタイルの多様化を見据えた今後の社会のあり方や対処すべき課題、対応策の検討が求められる。

併せて、シェアリングエコノミーについて、それが有する機能及び「対流」の促進に及ぼす影響を長期的な視点で明らかにした上で、拡大していくことのメリットとデメリットを整理し、従来から農村社会が有していたシェアリングエコノミーの機能を踏まえ、デメリットを抑制しつつ、メリットを最大限に活用するための方策を検討する必要がある。