

## 2. 中山間地域の現況把握及び価値の分析

### 2.1. 中山間地域の定義

本調査を進める前提条件として、本調査が取り扱う中心的なテーマである「中山間地域」について、定義をする必要がある。中山間地域の定義は、法律上の定義と農林統計上の定義に大別される。

#### 2.1.1. 法律上の定義

特定農山村法、山村振興法、過疎地域活性化特別措置法による定義は以下の通りである。この他に、半島振興法、離島振興法により定義される。これらの法律は、いずれも自然条件や地理的条件が不利な地域に対して、地域振興や活性化を促進することを目的とした法律により定義されたものである。

##### (1) 特定農山村法による「特定農山村地域」

①から③のいずれかに該当するか、④に該当する地域は、特定農山村地域と定義される。

- ① 勾配 1/20 以上の田面積が全田面積の 50%以上、但し全田面積が全耕地面積の 33%以上
- ② 勾配 15 度以上の畑面積が全畑面積の 50%以上、但し全畑面積が全耕地面積の 33%以上
- ③ 林野率 75%以上
- ④ 15 歳以上人口に対する農林業従事者数の割合が 10%以上、又は総土地面積に対する農林地割合 81%以上

##### (2) 山村振興法による「振興山村」

①及び②に該当する地域は、振興山村と定義される。

- ① 林野率 75%以上
- ② 人口密度 1.16 未満/ha

##### (3) 過疎地域活性化特別措置法による「過疎地域」

①から③のいずれかに該当するか、④に該当する地域は過疎地域と定義される。

- ① 人口減少率 25%以上
- ② 人口減少率 20%以上で 65 歳以上人口比率 16%以上
- ③ 人口減少率 20%以上で 15 歳以上 30 歳未満人口比率 16%以下
- ④ 財政力指数 0.44 以下

#### 2.1.2. 農林統計上の定義

都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域の 4 地域に分類される中で、中間農業地域及び山間農業地域に該当する地域を「中山間地域」と定義することが出来る。

##### ① 都市的地域

人口密度が 500 人/k m<sup>2</sup>以上、DID 面積が可住地 5%以上を占める等都市的な集積が進んでい

る市町村

② 平地農業地域

耕地率 20%以上、林野率が 50%未満又は 50%以上であるが平坦な耕地が中心の市町村

③ 中間農業地域

平地農業地域と山間農業地域との中間的な地域であり、林野率は主に 50%～80%で、耕地は傾斜地が多い市町村

④ 山間農業地域

林野率が 80%以上、耕地率が 10%未満の市町村

この基準指標を、本調査のモデル地域である長岡市、鳥取市、美瑛町に当てはめた場合、表 2.1 に示すとおり、長岡市の旧山古志村と美瑛町は中間農業地域、鳥取市の旧佐治村は山間農業地域に該当する。

表 2.1 農林統計の基準指標から見た本調査のモデル地域の定義

中山間地域分類	地域名	林野率	耕地率	水田率
中間農業地域		50～80	20未満	
	新潟県山古志村(長岡市)	60.8	7.3	84.9
	北海道美瑛町	54.4	18.6	18.2
	新潟県安塚町(上越市)	64.6	11.6	94.6
	山形県金山町	78.2	10.6	90.6
	熊本県小国町	78.2	13.2	10.8
山間農業地域		80以上	10未満	
	鳥取県佐治村(鳥取市)	88	4.5	45.4
	鳥取県船岡町	83.3	8.2	87.3
	鳥取県智頭町	92.7	2.5	92.9
	岐阜県郡上市	90	3.1	73.5
	岩手県遠野市	82.8	8.9	54.6

## 2.2. これまでの中山間地域の価値のとらえ方

### 2.2.1. 従来の中山間地域の役割と機能

これまで、様々な視点から中山間地域の価値について調査研究がなされ、多くの指摘がなされてきた。ここでは、その主な内容について整理を行う。

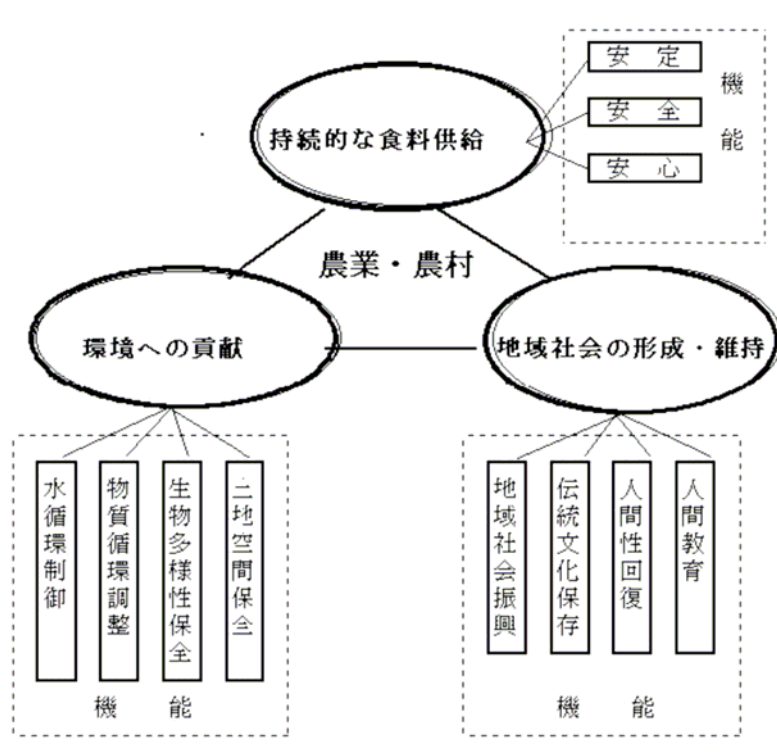
#### (1) 日本学術会議による答申

平成 13 年 11 月の日本学術会議による「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について(答申)」によると、農業及び森林の多面的機能は表 2.2の通りとされている。また、図 2.1に示すとおり、農業・農村は、持続的な食料供給、環境への貢献、地域社会の形成・維持の3つの重要な役割を担っているとされている。

表 2.2 農業・森林の多面的機能

農業の多面的機能	森林の多面的機能
1 持続的食料供給が国民に与える将来に対する安心 2 農業的土地利用が物質循環系を補完することによる環境への貢献 1) 農業による物質循環系の形成 (1) 水循環の制御による地域社会への貢献 洪水防止 土砂崩壊防止 土壌侵食（流出）防止 河川流況の安定 地下水涵養 (2) 環境への負荷の除去・緩和 水質浄化 有機性廃棄物分解 大気調節（大気浄化 気候緩和など） 資源の過剰な集積・収奪防止 2) 二次的（人工の）自然の形成・維持 (1) 新たな生態系としての生物多様性の保全等 生物生態系保全 遺伝資源保全 野生動物保護 (2) 土地空間の保全 優良農地の動態保全 みどり空間の提供 日本の原風景の保全 人工的自然景観の 形成 3 生産・生活空間の一体性と地域社会の形成・維持 1) 地域社会・文化の形成・維持 (1) 地域社会の振興 (2) 伝統文化の保存 2) 都市的緊張の緩和 (1) 人間性の回復（うち保健休養・やすらぎ） (2) 体験学習と教育	1 生物多様性保全 遺伝子保全 生物種保全 生態系保全 2 地球環境保全 地球温暖化の緩和（二酸化炭素吸収 化石燃料代替工 エネルギー） 地球の気候の安定 3 土砂災害防止/土壌保全 表面侵食防止 表層崩壊防止 その他土砂災害防止 雪崩防止 防風 防雪 4 水源涵養 洪水緩和 水資源貯留 水量調節 水質浄化 5 快適環境形成 気候緩和 大気浄化 快適生活環境形成（騒音防止 アメニティー） 6 保健・レクリエーション 療養 保養（休養 散策 森林浴） 行楽 スポーツ 7 文化 景観・風致 学習・教育（生産体験・労働体験の場 自然認識・自然 とのふれあいの場） 芸術 宗教・祭礼 伝統文化 地域の多様性維持 8 物質生産 木材 食料 工業原料 工芸材料

出典：「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）」、日本学術会議



出典：「地球環境・人間生活にかかわる農業及び森林の多面的な機能の評価について（答申）」、日本学術会議

図 2.1 農業の多面的な役割と多様な機能

## (2) 山古志復興プラン（長岡市）

学術的な視点に基づく中山間地域の価値に対して、本調査のモデル地域の一つである長岡市の「山古志復興プラン」では、より地元住民に近い視点から以下の4つの役割が指摘されている。

- ① 豊かな自然に育まれた安全・安心な農産物を提供する役割
- ② 下流域の住民の安全な暮らしを守る災害防止の役割
- ③ 都市住民への安らぎや学習の場提供の役割
- ④ 人の絆を重視したむら社会としての自治モデルを提供する役割

### 2.3. 中山間地域のまちづくり関連施策・制度の整理

中山間地域に対する国による支援状況を把握するために、現在、各省庁が実施している施策・制度の観点からみた中山間地域まちづくりに関連する内容を抽出し、整理する。

国土計画（国土交通省）、食料・農業・農村基本法（農林水産省）では、中山間地域がもつ自然の多面的な価値を評価し、安全・安心な食料を供給するための場として重要であるとともに、都市や農村を含む地域連携を推進することにより、豊かな国土形成を推進することが示されている。また、過疎地域対策（総務省）では、中山間地域の自立促進に向けた多様な施策が講じられてきた。

こうした各省庁の中山間地域に対する施策は、前述の中山間地域がもつ価値や役割を十分認識した上で、それらを維持し、将来にわたって継承していくためとして捉えることが出来る。

しかしながら、各省庁レベルでの取り組みにもかかわらず、中山間地域の過疎化・高齢化が進み、集落としての機能の維持が困難となりつつあることが現状である。

### 2.3.1. (参考) 国土計画 (国土交通省)

#### (1) 第5次の全国総合開発計画「21世紀の国土のグランドデザイン」(平成10年3月)

##### 1) 基本的課題

- ① 自立の促進と誇りの持てる地域の創造
- ② 国土の安全と暮らしの安心の確保
- ③ 恵み豊かな自然の享受と継承
- ④ 活力ある経済社会の構築
- ⑤ 世界に開かれた国土の形成

##### 2) 4つの戦略

###### ① 多自然居住地域の創造

中小都市や中山間地域等を含む農山漁村等の豊かな自然に恵まれた地域を21世紀の国土のフロンティアとして位置付けて地域連携を進め、都市的サービスとゆとりある居住環境を併せて享受出来る自立的圏域を創造

###### ② 大都市のリノベーション

過密に伴う諸問題を抱える大都市において、豊かな生活空間を再生するとともに、経済活力の維持に積極的に貢献するため、大都市空間を修復、更新し、有効に活用

###### ③ 地域連携軸の展開

地域の自立を促進し、活力ある地域社会を形成するため、異なる資質を有する市町村等の地域が、都道府県境を越えて広域にわたる連携をすることにより、軸状の連なりからなるまとまりを形成し、全国土に展開

###### ④ 広域国際交流圏の形成

全国各地域が世界に広く開かれ、独自性のある国際的役割を担い、東京等の大都市に依存しない自立的な国際交流活動を可能とする地域的まとまりを国土に複数形成

#### (2) 国土形成計画 (平成17年12月施行)

##### 1) 国土形成計画の概要

「国土形成計画」とは、国土の利用、整備及び保全(以下「国土の形成」という。)を推進するための総合的かつ基本的な計画で、次に掲げる事項に関するものをいう。

- ① 土地、水その他の国土資源の利用及び保全
- ② 海域の利用及び保全(排他的経済水域及び大陸棚に関する事項を含む。)
- ③ 震災、水害、風害その他の災害の防除及び軽減
- ④ 都市及び農山漁村の規模及び配置の調整並びに整備
- ⑤ 産業の適正な立地
- ⑥ 交通施設、情報通信施設、科学技術に係る研究施設その他の重要な公共的施設の利用、整備及び保全
- ⑦ 文化、厚生及び観光に関する資源の保護並びに施設の利用及び整備
- ⑧ 国土における良好な環境の創出その他の環境の保全及び良好な景観の形成

## 2) 国土形成計画の基本理念

人口及び産業の動向その他の社会経済構造の変化に的確に対応し、

- ① 特性に応じて自立的に発展する地域社会
- ② 国際競争力の強化及び科学技術の振興等による活力ある経済社会
- ③ 安全が確保された国民生活
- ④ 地球環境の保全にも寄与する豊かな環境

の基盤となる国土を実現するよう、我が国の国土に関する諸条件を維持向上させる国土の形成に関する施策を、国内外の連携の確保に配慮しつつ、適切に定めること。

地方公共団体の主体的な取り組みを尊重しつつ、全国的な規模で又は全国的な視点に立って行わなければならない施策の実施その他の国が本来果たすべき役割を踏まえ、国の責務が全うされること。

### 2.3.2. (参考) 食料・農業・農村基本法（農林水産省）

#### (1) 基本理念

##### 1) 食料の安定供給の確保

- ① 食料は、人間の生命の維持に欠くことができないものであり、かつ、健康で充実した生活の基礎として重要なものであることにかんがみ、将来にわたって、良質な食料が合理的な価格で安定的に供給されなければならない。
- ② 国民に対する食料の安定的な供給については、世界の食料の需給及び貿易が不安定な要素を有していることにかんがみ、国内の農業生産の増大を図ることを基本とし、これと輸入及び備蓄とを適切に組み合わせて行われなければならない。
- ③ 食料の供給は、農業の生産性の向上を促進しつつ、農業と食品産業の健全な発展を総合的に図ることを通じ、高度化し、かつ、多様化する国民の需要に即して行われなければならない。
- ④ 国民が最低限度必要とする食料は、凶作、輸入の途絶等の不測の要因により国内における需給が相当の期間著しくひっ迫し、又はひっ迫するおそれがある場合においても、国民生活の安定及び国民経済の円滑な運営に著しい支障を生じないように、供給の確保が図られなければならない。

##### 2) 多面的機能の発揮

国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等農村で農業生産活動が行われることにより生ずる食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能（以下「多面的機能」という。）については、国民生活及び国民経済の安定に果たす役割にかんがみ、将来にわたって、適切かつ十分に発揮されなければならない。

##### 3) 農業の持続的な発展

農業については、その有する食料その他の農産物の供給の機能及び多面的機能の重要性にかんがみ、必要な農地、農業用水その他の農業資源及び農業の担い手が確保され、地域の特性に応じてこれらが効率的に組み合わせられた望ましい農業構造が確立されるとともに、農業の自然循環機能（農

業生産活動が自然界における生物を介在する物質の循環に依存し、かつ、これを促進する機能をいう。以下同じ。)が維持増進されることにより、その持続的な発展が図られなければならない。

#### 4) 農村の振興

農村については、農業者を含めた地域住民の生活の場で農業が営まれていることにより、農業の持続的な発展の基盤たる役割を果たしていることにかんがみ、農業の有する食料その他の農産物の供給の機能及び多面的機能が適切かつ十分に発揮されるよう、農業の生産条件の整備及び生活環境の整備その他の福祉の向上により、その振興が図られなければならない。

### 2.3.3. (参考) 過疎地域対策 (総務省)

#### (1) 過疎地域自立促進特別措置法における過疎地域自立促進のための対策の目標

- ① 産業基盤の整備、農林漁業経営の近代化、中小企業の育成、企業の導入及び起業の促進、観光の開発等により、産業を振興し、安定的な雇用を増大すること
- ② 交通施設、通信施設等の整備を図ること等により交通通信連絡を確保するとともに、過疎地域における情報化を図り、及び地域間交流を促進すること
- ③ 生活環境の整備、高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進、医療の確保並びに教育の振興を図ることにより、住民生活の安定と福祉の向上を図ること
- ④ 美しい景観の整備、地域文化の振興を図ることにより、個性豊かな地域社会を形成すること
- ⑤ 基幹集落の整備、適正規模集落の育成を図ることにより、地域社会の再編成を促進すること

## 2.4. 本調査における中山間地域のとらえ方

本調査では、日本学術会議に代表される中山間地域のとらえ方を踏まえつつ、さらに現代社会の潮流や様々な問題などを考慮し、現代社会、特に都市住民にとって中山間地域との結びつきをもつことの価値や意義について検討する。そしてその中から、新たな中山間地域のとらえ方を導き出すことを試みる。

### 2.4.1. 「自然の営み」と「人の営み」が共存・共生する場所

一般に国土とは、都市地域、田園地域、中山間地域、森林地域の4つの場所の組み合わせにより成り立っていると捉えることが可能である。都市地域とは、人・モノ・金・情報が集まり、市場が形成され、多様な経済活動が営まれている場所である。その周辺に位置する田園地域は、1次産業を中心とする農業生産活動の中心地であり、それに伴う食品加工などが行われている。さらに都市地域から離れると、より地理的条件や自然条件が厳しい中山間地域となり、そこで住民が自然の恩恵を享受し、時には自然と闘いながら、地域特有の伝統文化（生業・暮らし・景観）を醸成・継承してきた場所である。さらに中山間地域とは、その奥に位置する森林地域が有する生命資産（森林・水系・生態系）を田園地域・都市地域につなげ、生産活動・経済活動の成果を森林地域につなぐ重要な役割を担っていると言える。

中山間地域は、「条件不利地域」という言葉に象徴されるとおり、都市地域などと比較すると経済的なデメリットが大きい地域であることは確かである。しかしながら、日本の「世界に稀な多様な生態系の存在」を守っているのは中山間地域であり、それによって下流域に位置する田園地域や都市地域や生活者は、大きな恩恵を受けていることも確かである。したがって、森林地域がもつ自然の価値と都市地域がもつ経済的な価値を相互に循環することにより、新たな国土のあり方を模索して相互補完の関係を構築し、国土全体として発展を図っていくことが望ましい。このような国土のあり方の中で、中山間地域とは、自然の循環、経済の循環を生み出すための重要な拠点として位置づけることが可能である。それと同時に、これまでの「条件不利」というネガティブなイメージや消極的な位置づけを払拭し、よりポジティブかつ積極的に中山間地域を定義づけ、アピールしていくことが極めて重要と言える。

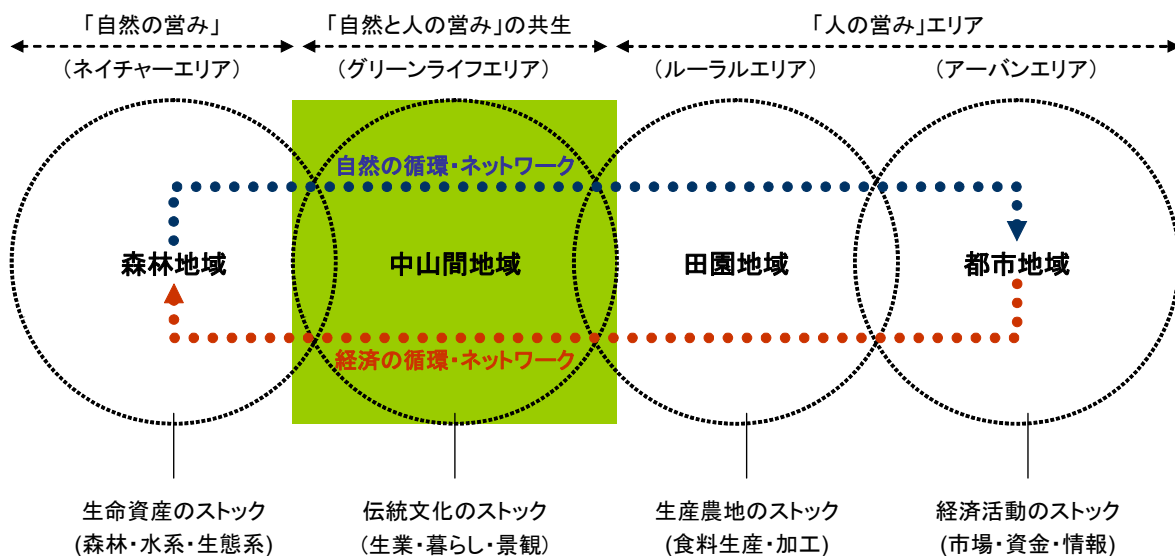


図 2.2 4つの地域のつながりにおける中山間地域の位置づけ

### 2.4.2. 市町村合併後による中山間地域の新たな定義

中山間地域を行政区の単位として捉えた場合、従来は「森林地域」と「中山間地域」が一つの町や村という行政区であり、中山間地域の問題はそれ自体が町や村の問題であった。

しかしながら、平成の市町村合併に伴い、多くの自治体では、これまでの「森林地域」＋「中山間地域」＝行政区域ではなく、「都市地域」から「森林地域」までを含む多様な空間により構成される行政区域へと拡大しつつある。「中山間地域」とは、もはや行政区域として捉えるのではなく、行政区域を構成する一つのエリア＝“場所”として捉えるべきである。それと同時に、中山間地域問題とは、必ずしもそれを含む行政区域の中心的な問題ではなく、それを構成する1エリアの問題として、他のエリアの問題とバランスを図りつつ取り組むことが必要となる。つまり、中山間地域の問題とは、同じ行政区域である都市地域に暮らす住民の問題でもある。

しかしながら、前述の通り中山間地域がもつ多様な機能や価値については明らかになっているものの、それが中山間地域の衰退を食い止めるだけの決定的な影響力を持っていないのが現状である。言い換えれば、従来の中山間地域がもつ多様な価値は、中山間地域の住民、都市地域の住民の両方にとって、それを積極的に守り育てるための新たな行動を喚起する程の影響力を持ち得ていなかったと考えられる。

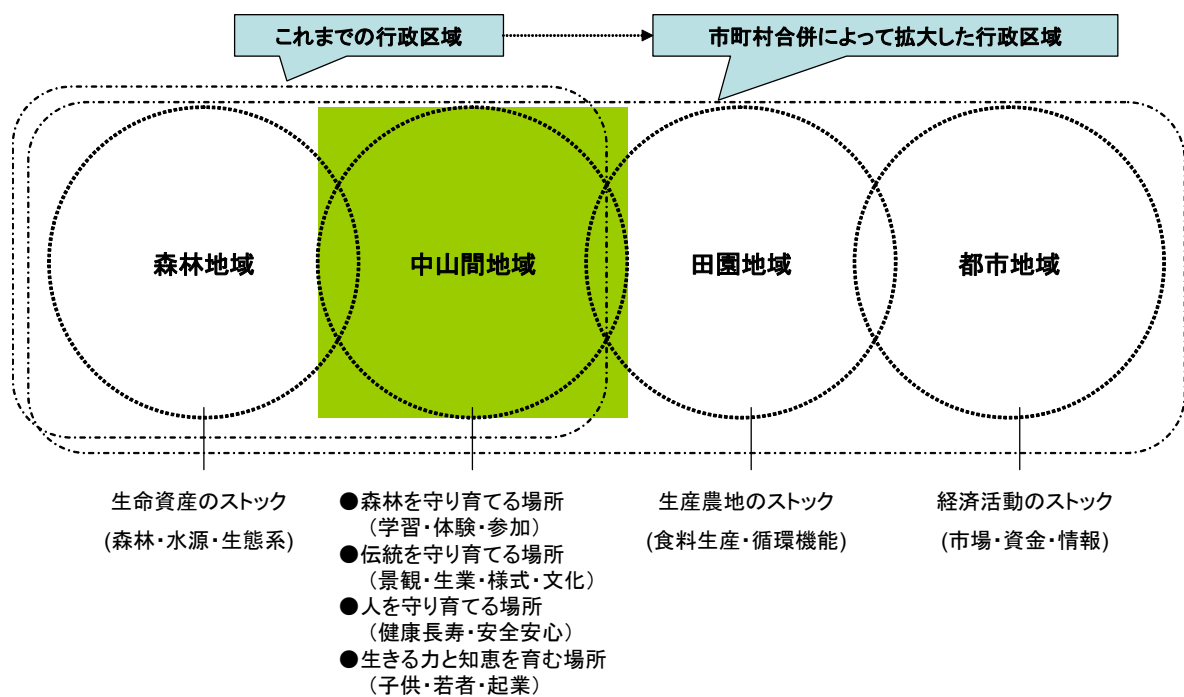


図 2.3 市町村合併による行政区域の拡大

### 2.4.3. 今日における中山間地域がもつ社会的価値

図 2.4に示す通り、現在の中山間地域は、従来型の農林業の衰退に端を発した、人口減少、集落機能維持の困難という負の連鎖に陥っていると言える。特に女性の定着が困難を極めていた状況でみると、従来の環境や農業を中心とした価値の評価だけではなく、もっと根本的な社会的存在価値を位置づける必要があると考えられる。

それは前述の通り、中山間地域は、世界的に稀な多様な生態系を育む森林や土壌、水と森林、田

園、都市全体をコントロールする要所に位置し、すなわちこれはゲートキーパー（門番、管理人）的場所に位置しているということである。具体的には、中山間地域には森林・水系・生態系を保全、自然の循環機能・ネットワークを回復するための活動拠点という役割が生まれ、それによって安全・安心な食料生産力・自給力の維持、健康長寿の暮らしや心の豊かさの回復を支えるための場所、次世代の社会と関わる力、多様なライフスタイル、多様な生命等に関連した起業家精神を育てる場所といった役割が果たせることになる。また、従来の農林業を基盤とした生活様式などからの経済活動も集落が衰退しない限り価値をもつ。

一方、現代社会の潮流やその中での様々な問題が、中山間地域がもつ可能性を引き出し、影響を及ぼす可能性があると考えられる。

#### (1) 高齢化・人口減少社会

「2007年問題」といわれる団塊の世代の定年により、彼らの新たな生き方の模索がはじまっている。その中の一つの流れとして、グリーンライフ等の、自然と触れ合いながら暮らすことを望む傾向が見られる。

#### (2) ニート問題

将来への夢や希望を失い、生きがいや生きる力が欠如した若者に対して、生きる力、人間力を育む機会を設けることが重要である。例えば、中山間地域における農業体験などを通して、働くことの意義や収穫などによる達成感を味わうことにより、生きる力を取り戻すことが期待される。

#### (3) 「量」から「質」を求める時代

これまでの大量生産・大量消費の時代は終わり、少量で高品質なものに対するニーズの増加や、ニッチ市場の拡大など、一人一人の個性を活かした暮らしを支える市場が拡大しつつある。中山間地域についても、場所がもつ価値や顔の見える関係による安全・安心な食物の提供など、「質」を求める消費者のニーズを満たす市場を形成することが期待される。

#### (4) コミュニティの崩壊、生活の脆弱さ

「勝ち組」「負け組」に象徴されるように、今日の社会は所得面での大きな格差を生み出し、「負け組」は、都市生活の中で大きな経済的負担を強いられることになる。また、従来の地域コミュニティの崩壊が、都市部の住宅地などで社会問題の増加や犯罪の増加を招くなど、都市生活の安全・安心が危ぶまれている。中山間地域は、こうした都市生活の危機からのセーフティネットとして機能することが期待される。

#### (5) スローライフ、多様な生活スタイルの広がり

個人の価値観の多様化やそれに伴う生活スタイルの多様化に伴い、都市から離れ自然の中で生活したいというニーズや、都市と農村の二地域居住に対する関心の高まりなどがみられる。こうした生活スタイルを志向する人々にとって、中山間地域は大きな魅力をもつ場所といえる。

#### (6) 環境問題への関心の高まり

1992年の地球サミット以来、我が国においても環境問題に対する国民の関心は高まり、自然環境

などの重要性に対する認識も深まりつつあると言える。多様な生態系を有する森林や中山間地域の保全についても、多くの国民が関心を示している。

### (7) 交通網・情報通信ネットワークの整備によるフラット化の進展

近年の交通網の整備により、中山間地域はもはや「僻地」ではなく、都市地域から比較的容易にアクセス可能な場所となった。また、情報通信ネットワークの発達により、中山間地域の情報や自然の様子などを容易に手に入れることが出来る時代となり、情報ネットワークを介した中山間地域の住民と都市住民の交流も容易に行うことが出来る。

このような発展が、よりポジティブ、かつ積極的な中山間地域のイメージづくりへと大きく貢献することが期待される。

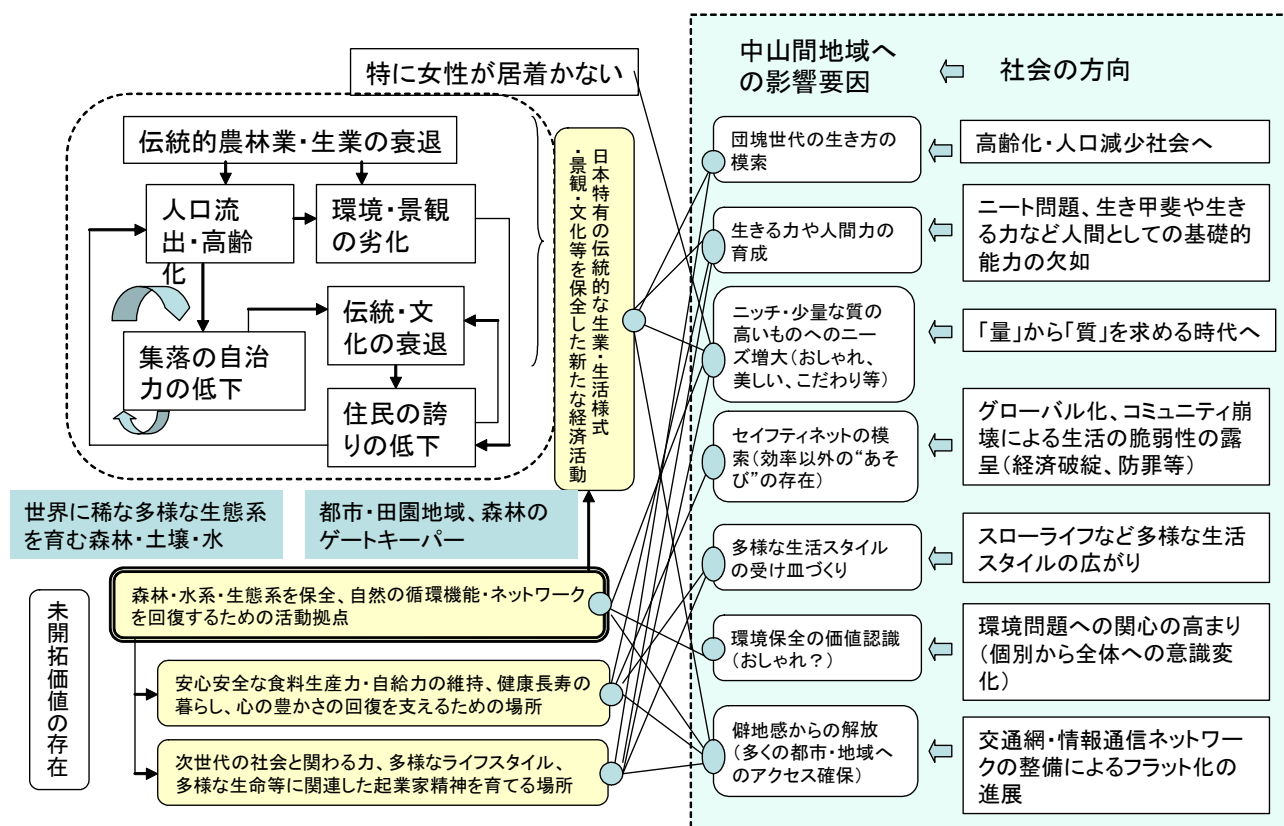


図 2.4 中山間地域の価値と社会的ニーズ・インフラ環境の方向

こうした今日における新たな中山間地域のとらえ方を踏まえ、都市地域から森林地域までの多様な国土の中で、中山間地域という場所を以下の4つの視点から定義することが出来ると思う。

- ① 森林・水系・生態系を保全し、自然の循環機能・ネットワークを回復するための活動拠点（学習・研修・実践等）

我が国の豊かな自然を保全し、自然がもつ多様な機能を維持することにより、国土の安全・安心を確保するためには、そのゲートキーパーとしての中山間地域住民の暮らしが維持されなければならない。さらに都市住民が、中山間地域や森林地域における学習活動などを通して、地域の

自然が都市地域の暮らしに様々な恩恵をもたらしていることを理解することが出来る場所として定義される。

- ② 安全・安心な食料生産力・自給力の維持、健康長寿の暮らし、心の豊かさの回復を支える場所（交流・滞在・移住等）

安全・安心な食料への関心の高まりの中で、中山間地域における自然と共生した農業は、社会のニーズにこたえるものと考えられる。さらに、健康志向や生活の安全を考える上で、伝統的な食文化や地縁や血縁などの絆を大切にした集落での生活は、都市住民にとって豊かさの実感出来る場所として、新鮮なもの、新しいものとして受け入れられる。

- ③ 次世代（子供、若者）の社会と関わる力、多様なライフスタイル、起業家精神を育てる場所（教育・体験・実践等）

自然の中での暮らしや、農山村集落での地縁・血縁の強い社会での生活を通して、生きる力、社会と関わる力を養うための場所として定義することが重要である。また、スローライフに代表される新たなライフスタイルを志向する上で、中山間地域は最もそれに適した場所の一つと言える。この意味において、20世紀の経済原理に基づいた場合の「条件不利地域」である中山間地域は、21世紀で多様なライフスタイルを求める個人にとって、ゆっくりとした時間の流れ方が残る最適な場所と定義される。

- ④ 日本特有の伝統的な生業・生活様式・景観・文化等を保全・活用した新しい経済活動の創出（ツーリズム等）

今日の社会において、中山間地域がもつ多様な価値が再評価されることにより、そこに新たな経済活動が生まれ、それにより中山間地域と都市地域の経済の循環が構築される。

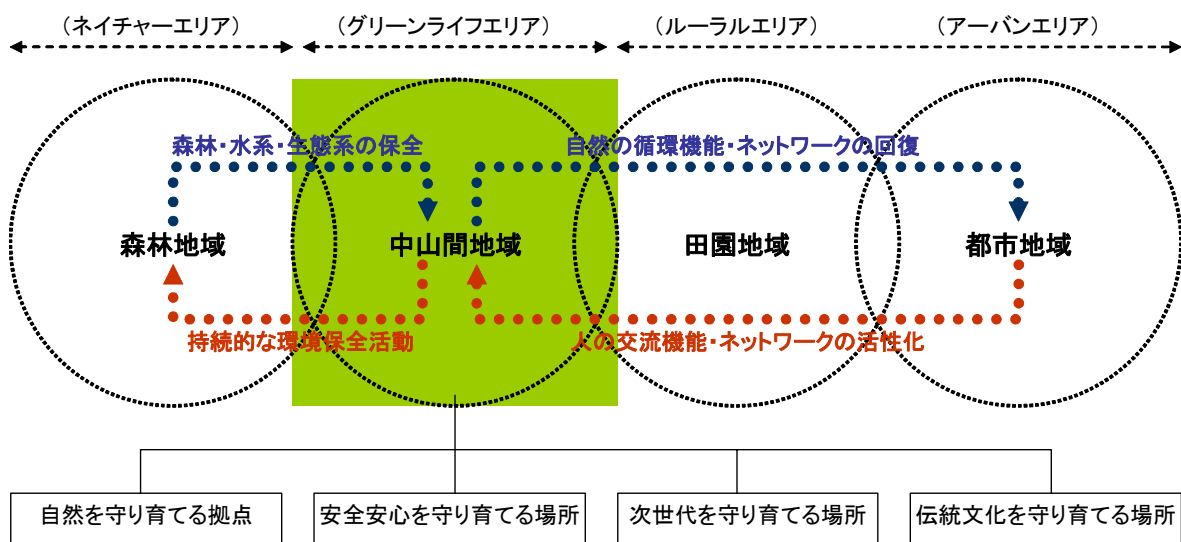


図 2.5 中山間地域の価値と社会的ニーズ・インフラ環境の方向

## 2.5. 人口減少社会を迎えた中山間地域の将来

現在の我が国の中山間地域を取り巻く状況に対し、将来にわたり大きな影響を及ぼす大きな現象として、少子高齢化に伴う人口減少社会の到来がある。国立社会保障・人口問題研究所の将来推計によると、2030年の日本の人口は1億1,330万人と推計され、現在よりも約1割減少するとみられている。さらに高齢化率については、現在の17%から30%へと約1.8倍に増加すると推計されている。こうした結果からも解る通り、既に過疎化・高齢化が進行する中山間地域は、この全国レベルの傾向よりさらに急速な過疎化・高齢化を招き、存立が危ぶまれる集落が数多く発生すると推測される。このことは、前述の通り中山間地域の価値やそれに隣接する森林地域の自然を守り育てる基盤が失われることを意味する。

さらに、この人口減少社会の到来は、中山間地域だけではなく、地方都市圏の経済にも大きな影響を及ぼすことが懸念される。図2.7に示すとおり、人口減少・少子高齢化は生産年齢人口の減少(①)を招き、それが地域外市場産業の担い手の減少(②)をもたらすことにより、域外市場産業の十分な成長が見込めなくなる。このことが、地域内での消費の減少を招き、その結果、域内市場産業も厳しい状況(③)となる。さらに、地域内における経済活動が滞ることは、税収入りにマイナスに働くとともに、高齢化の進展による公共サービスの需要増大、住民の居住密度の低下等による公共サービス提供のコスト増(④)が起こり、十分な公共サービス・インフラの提供が困難となる。

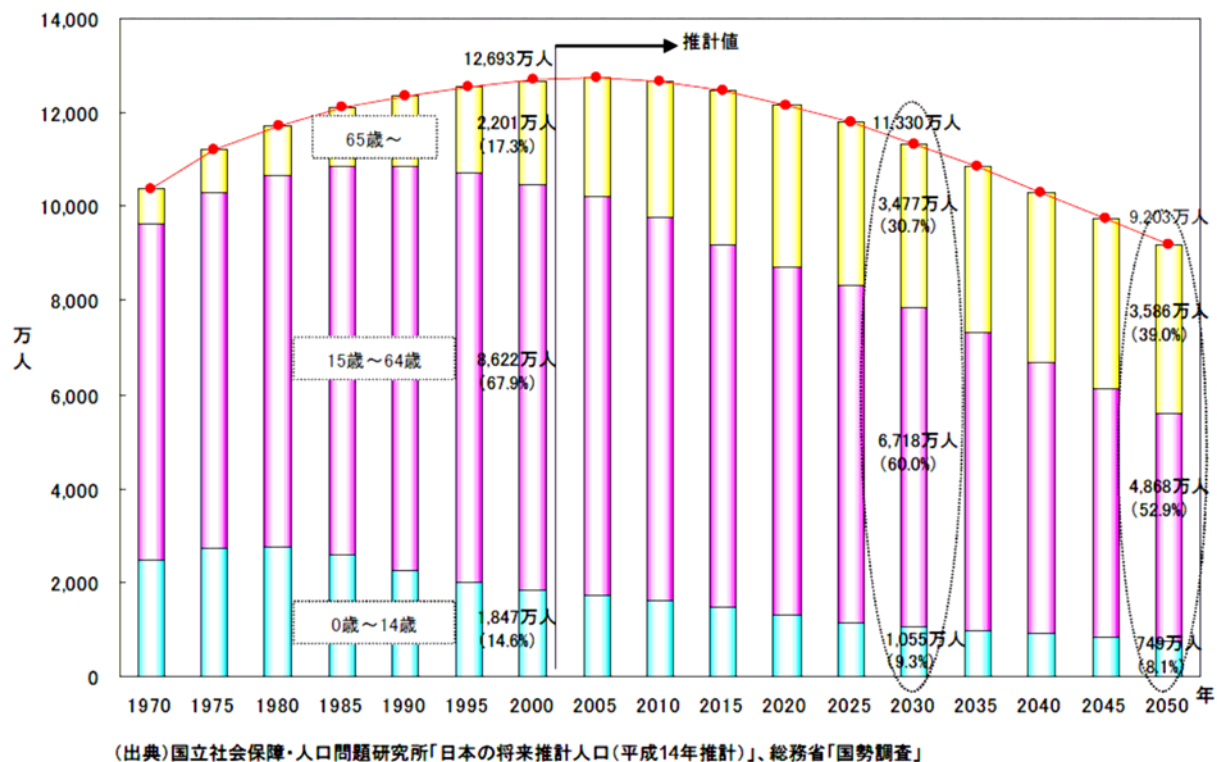
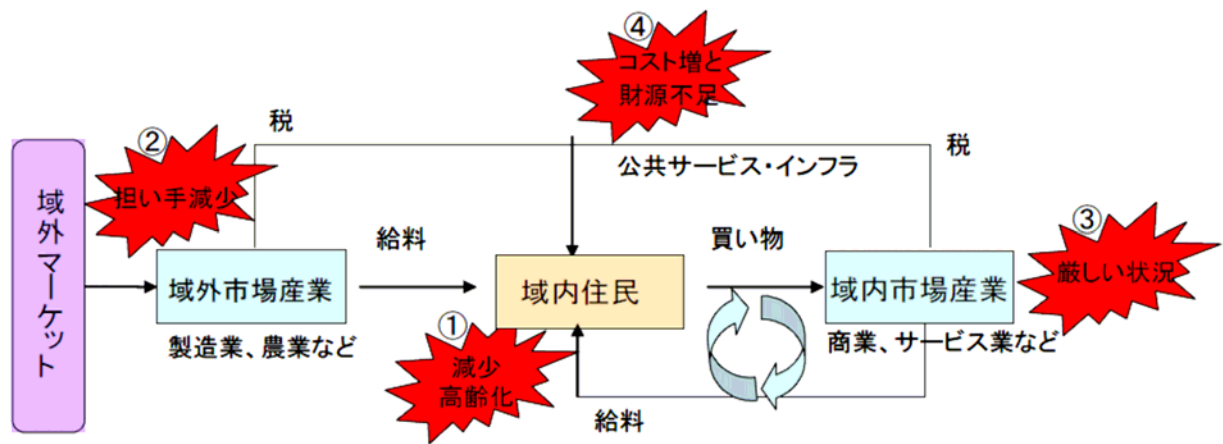


図 2.6 年齢別人口・高齢化率の推移



出典：「人口減少化における地域経営について（地域経済研究会報告書）」、経済産業省

図 2.7 地域経済の成り立ちと直面する課題

さらに、人口減や域内総生産の減少は、都市雇用圏が小さくなるにつれて、大きな割合で影響を及ぼすと推測されている。したがって、中山間地域の過疎化・高齢化のみならず、今後連携が期待される周辺の都市地域を含む地域全体が厳しい経営状況を迎えることになるとみられる。

これらの推測は、大きく 2 つの課題を提示すると考えられる。一つは、中山間地域を含む地域、特に広域化した行政区域内でどのように地域経営を行っていくか、もう一つは、人口や域内総生産が集中する首都圏と中山間地域との連携をどのように構築することが出来るかである。前者については、前述の通り市町村合併に伴う新たな行政区単位において、森林地域から都市地域まで一体的な地域経営を推進することが求められるものの、その基盤となる地域経済が将来にわたり厳しい見通しであることは、今後の中山間地域政策についても大きな影響を及ぼすことになると考えられる。また後者については、今後の中山間地域の存立を考える上で、基盤となる周辺の都市地域との連携を推進するとともに、首都圏の住民や企業などとの連携を促進することも重要である。さらに、中山間地域のみならず、地方都市においても人口増加を見込むことは難しい中で、人口減少を前提とした上で、それを踏まえてどのような地域経営やまちづくりを推進するかを検討することが重要である。

表 2.3 2000 年から 2030 年における人口・経済規模の伸び率

	人口	域内総生産	域内総生産		生産額	
			就業者一人当たり	人口一人当たり	域外市場産業	域内市場産業
東京都市雇用圏	+0.8%	+10.7%	+29.0%	+9.9%	+12.2%	+10.2%
政令指定都市の都市雇用圏	▲6.6%	+6.9%	+28.6%	+14.4%	+11.9%	+5.1%
県庁所在地の都市雇用圏(政令指定都市以外)	▲14.3%	▲3.2%	+23.8%	+12.9%	+0.6%	▲4.7%
10万人以上の都市雇用圏(県庁所在地以外)	▲16.2%	▲6.4%	+22.5%	+11.6%	▲6.6%	▲6.3%
10万人未満の都市雇用圏	▲24.6%	▲15.1%	+22.0%	+12.5%	▲14.8%	▲15.3%
都市雇用圏合計	▲9.2%	+2.6%	+27.3%	+13.0%	+3.6%	+2.2%

出典：「人口減少化における地域経営について（地域経済研究会報告書）」、経済産業省

## 2.6. 問題提起：国土施策からみた中山間地域の課題

以上の新たな中山間地域のとらえ方を踏まえ、改めて国土施策の視点から今後の中山間地域の発展に向けた課題を整理する。

### (1) 自然と経済の循環ネットワークの構築

多くの中山間地域は存立の危機にあり（農林業の衰退、人口の流出・高齢化、環境・景観の劣化、集落の自治力の低下、住民のあきらめ感など）、現在の高齢世代がリタイアする時期に多くの集落が維持できなくなる可能性がある。森林地域、田園地域、都市地域でも、それぞれ地域経営上の問題を抱えているが、各地域が連携して解決を図る取り組みが弱く、中山間地域の空洞化により自然と経済の循環ネットワークが分断され、以下の各地域の各々の問題が先鋭化する可能性がある。

- ① 都市地域：安全・安心の低下
- ② 田園地域：食料自給力の低下
- ③ 中山間地域：集落機能の衰退化
- ④ 森林地域：森林環境の荒廃

こうした中で、中山間地域の価値を維持発展させるためには、それとつながっている森林、田園、都市が抱える問題を各自が自らの中で解決しようとするのではなく、多様な主体との連携を推進することが必要である。また、中山間地域の価値を共有してもらうためには、価値を共有する仲間と連携することが必要である。しかしながら、こうした連携は行政組織として対応することは難しいことから、より柔軟かつ多様な主体が参加出来るような取り組みが必要である。

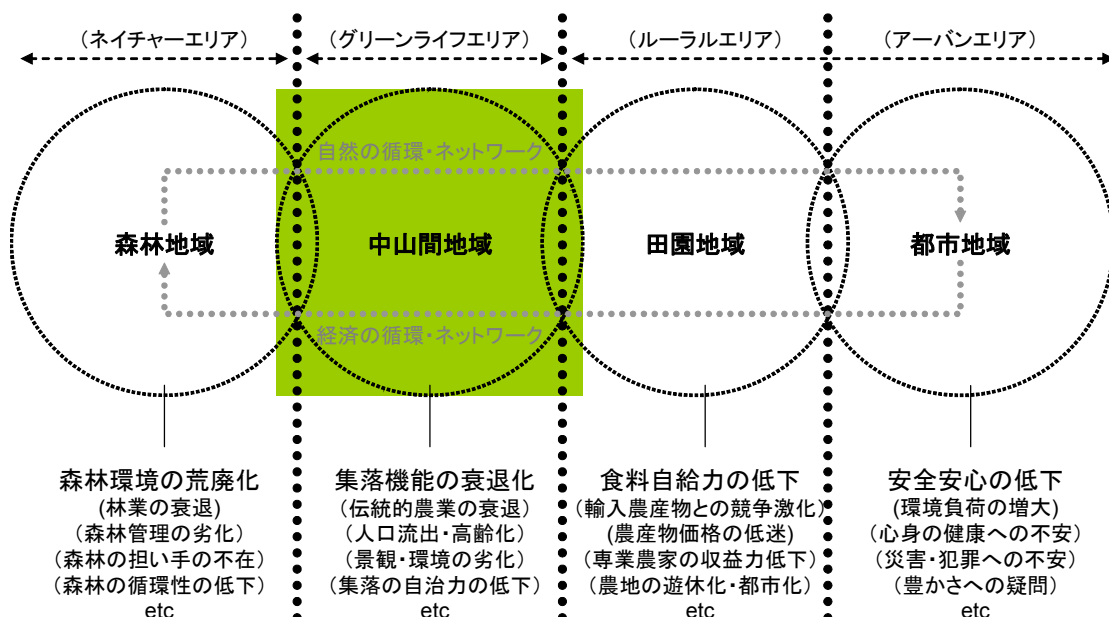


図 2.8 自然の経済の循環ネットワークの分断と各地域の問題の先鋭化

## (2) 多様な主体の連携による地域経営

地域毎に分断された自然と経済の循環・ネットワークを再生し、各地域が抱える問題を解決するためには、地域間の連携・協調による地域経営政策の展開が不可欠であり、各地域の多様な主体が横断的に参加し、相互に情報を交換・共有しながら、新たなまちづくりの取り組みを生み出していくための場や機会が必要である。本調査では、こうした場や機会を「プラットフォーム」と名付けることとする。

さらに、この多様な主体の連携のための「プラットフォーム」を基盤としつつ、中山間地域の新たな役割と価値を創出し、持続可能な地域経営のための事業を推進する組織を形成することが必要である。こうした組織を、本調査では「プラットフォーム組織」と名付ける。

多様な主体の連携による地域経営が出来るためには、多様な主体が横断的に参加出来るプラットフォームの構築が必要である。そして、また、そうした価値を地域として掘り起こし、継続的に地域の発展に寄与させるためには、中山間地域というエリアで実施される事業全体をマネジメントするプラットフォーム組織がなければならない。

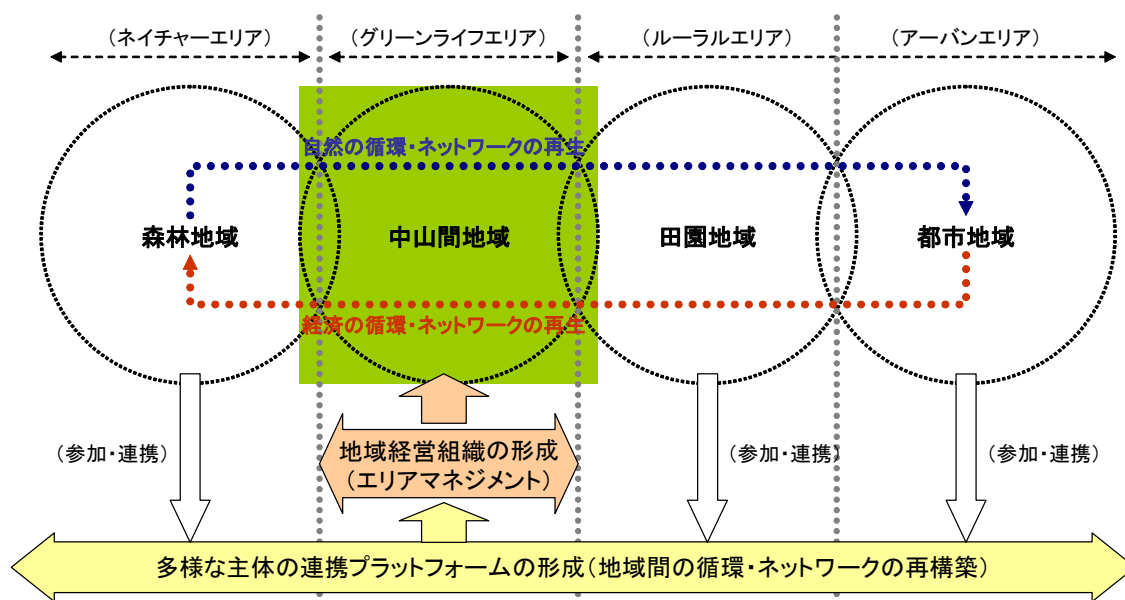


図 2.9 中山間地域の新たな経営手法の必要性

## 2.7. モデル地域の概要と課題との関係

前述の通り、本調査における中山間地域のとらえ方と課題が明確となったが、モデル地域となる長岡市の概要と本調査における位置づけを整理する。

### (1) 概要

長岡市は、新潟県の中越地域に位置し、中央を南北に信濃川が貫流している。信濃川を軸として形成されてきた長岡市は、季節の移り変わりが鮮やかで、美しく豊かな自然風土に恵まれている。その気候は、夏は高温多湿である一方、冬は季節風が強く、降雪があるという日本海側特有の傾向がみられる。

平成 16 年 10 月 23 日に発生した新潟県中越地震（以下、中越地震）では、多くの家屋が全半壊したり、電気・水道が使用不可能となるなど、市全域が大きな被害を受けた。また、山古志地域を含む中山間地域においても、山崩れや道路が寸断されるなどライフラインが完全にストップする壊滅的な打撃を受けた。

震災後、旧山古志村では平成 17 年 3 月に「山古志復興プラン」を策定し、国などの支援を受けながら、平成 19 年 10 月を目処にインフラ等の復旧作業を推進してきた。また平成 17 年 4 月には、長岡市、山古志村を含む 6 市町村による市町村合併により新たな長岡市が誕生した。新市では、「山古志復興プラン」の内容を継承する形で、平成 17 年 8 月には長岡市全域を対象とした「長岡復興計画」が策定され、さらには、震災により甚大な被害を受けた中山間地域集落を移転・再生するための「集落再生計画」を策定している。

平成 18 年 1 月には、さらに 5 市町村の合併により現在の長岡市が誕生している。

### (2) 地域の課題

中越地震の被害と合併による行政区域の拡大という 2 つの大きな変化を体験した長岡市にとって、被災した中山間地域を新市の施策の中でどのように位置づけながら復興事業を推進していくことにより一体的な地域へと発展していくかが、大きな課題となっている。

こうした市の課題を踏まえ、本調査では「長岡地域研究会」及び「世話人会」を設置し、以下の課題について取り組むこととした。

#### ① 山古志地域における「山の暮らし」の理念・ガイドラインの共有

被災後の山古志地域の現状を把握し、「復興」の視点からみた現状の課題を踏まえ、山古志地域における「山の暮らし」の理念と、それに基づく事業促進のためのガイドラインを検討する。

#### ② 多様な主体の連携による事業の展開方策の検討

「山の暮らし」の理念やガイドラインに基づいた事業促進のためのプラットフォームのあり方と、事業の展開方策を検討する。

#### ③ 多様な主体の参画・連携による事業案の検討

地域内外の多様な主体の参画による、地域資源を活用した事業案を検討する。