

平成17年度国土施策創発調査

被災地域における多様な主体の連携による
中山間地域まちづくり推進調査報告書

集成版

平成18年3月

国土交通省北陸地方整備局

農林水産省北陸農政局

はじめに

新潟県中越地方は、平成 16 年 10 月 23 日に発生した新潟県中越地震により、中山間地域を中心として大きな被害を受けた。震災から 1 年が経過し、災害復旧から復興へと移行する段階を迎え、被災地域の再生が喫緊の重要な課題となっている。他方、全国の中山間地域においては、人口の流出や少子高齢化の進展、農林業の衰退等により将来の存立が危ぶまれる集落が増えつつあり、その再生や地域活性化に向けた取り組みの展開が急務となっている。

本調査はこうした背景の基に、国土交通省と農林水産省による「平成 17 年度国土施策創発調査」として実施したものであり、調査の目的は、震災により大きな被害を受けた旧山古志村（現長岡市）や長岡市太田地区などをはじめとする、全国の中山間地域の復興や再生を図るため、民間や NPO など多様な活動主体の参加と連携を活かした効果的かつ具体的な再生方策の立案を行うことである。

調査の実施に際しては、全国的な幅広い視野に立った成果を得るために別記の検討委員会を設置し、議論を重ねてきた。また、長岡市を対象とした調査と並行し、中山間地域を有する鳥取県鳥取市、北海道美瑛町とも連携を図りつつ調査を進めた。具体的には、上記 3 市町における地域研究会による検討の他、国内外の先進的な取り組み事例などの収集・分析を行い、さらには都市住民と民間企業への意向調査や需要調査などを通して、わが国の中山間地域のまちづくりにおいて有効かつ新たな復興モデルの構築を行った。

この報告書は、「集成版」として本編報告書とは別に作成したものであり、国土交通省と農林水産省において取りまとめたそれぞれの調査の要約編と当調査全体の総括編とを合冊掲載したものである。

最後になるが、調査の推進にあたりご協力を頂いた関係各位に厚く感謝の意を表する次第である。また、本調査の成果が、今後の中山間地域の復興や再生を効果的に進める基礎として少しでも貢献していくことを期待するものである。

平成 18 年 3 月

平成 17 年度国土施策創発調査

被災地域における多様な主体の連携による

中山間地域まちづくり推進調査

〔集成版〕

— 目次 —

総括編	・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	1
国土交通省調査、要約編	・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	11
農林水産省調査、要約編	・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・	34

総括編

1. 調査の枠組み

1.1. 本調査の目的

(1) 背景

平成 16 年新潟県中越地震は、旧山古志村（現長岡市）をはじめとする中山間地域に甚大な被害を及ぼした。被災から 1 年を経過し、災害復旧から地域の復興に向けて、地域住民、行政、企業やその他の支援団体などと連携しながら、被災地域の再生方策を具体化することが求められている。

一方、中山間地域施策は、これまでの行政主導の地域振興から民間セクターを含む多様な主体の連携によるまちづくりを展開していくことが重要となり、それと同時に連携による事業を推進するための新たな枠組みの構築が求められる。

したがって、本被災地域における多様な主体の連携による復興の取り組みが、今後の我が国の中山間地域まちづくりのパイロットモデルとなることが期待される。

(2) 調査の目的

本調査は、民間セクターの活用など多様な主体の参画による中山間地域の活性化を図るため、中山間地域に対する国民のニーズ等のマーケティングに基づき、民間ベースで展開可能なビジネスモデルを検討するとともに、多様な主体の参画を継続的にもたらす体制の構築を図ることにより、今後の我が国の中山間地域のまちづくりの展開及び都市の農山漁村の共生・対流に資することを目的とする。

(3) 調査対象地域

新潟県長岡市、鳥取県鳥取市、北海道美瑛町

(4) 検討方針

長岡市における中山間地域の震災からの復興に向けた取り組み方策の検討と合わせて、鳥取市や美瑛町での地域活性化方策の検討や、国内外の先進的な取り組み事例などの収集・分析、さらには都市住民・民間企業へのニーズ調査などを通して、我が国の新たな中山間地域まちづくりのための有効なモデルの構築へと展開する。

1.2. 調査実施体制

(1) 調査実施主体

国土交通省北陸地方整備局企画部広域計画課、都市・地域整備局地方整備課、総合政策局国土環境・調整課事業総括調整官室、農林水産省農村振興局農村政策課、農林水産省北陸農政局、長岡市（発案者）

(2) 調査参加主体

総務省自治行政局地域振興課、新潟県（幹事県）、鳥取市、北海道美瑛町等

2. 調査の総括

2.1. 中山間地域の新たな価値観の確立

(1) 国土政策における中山間地域の位置づけの明確化

中山間地域は、「自然の営み」と「人の営み」が共生し、自然の循環ネットワークと経済の循環ネットワークを結び合わせながら、「自然を守り育てる場所」、「安全安心を守り育てる場所」、「次世代を守り育てる場所」、「伝統文化を守り育てる場所」としての役割を發揮する地域（グリーンライフエリア）である。

このような中山間地域が有する公益的役割・価値を再評価し、今後の国土政策において、持続可能な国土と安全安心な社会を形成する上での重要な国土資産として、中山間地域の位置づけを明確にすることが必要である。

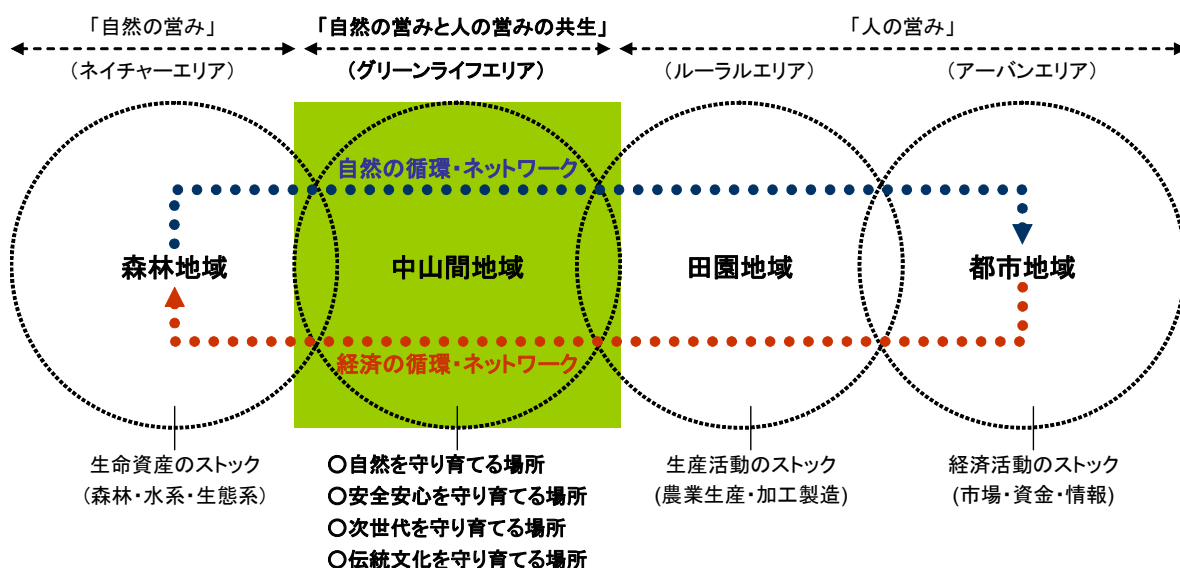


図 2.1 中山間地域の新たな価値観の確立

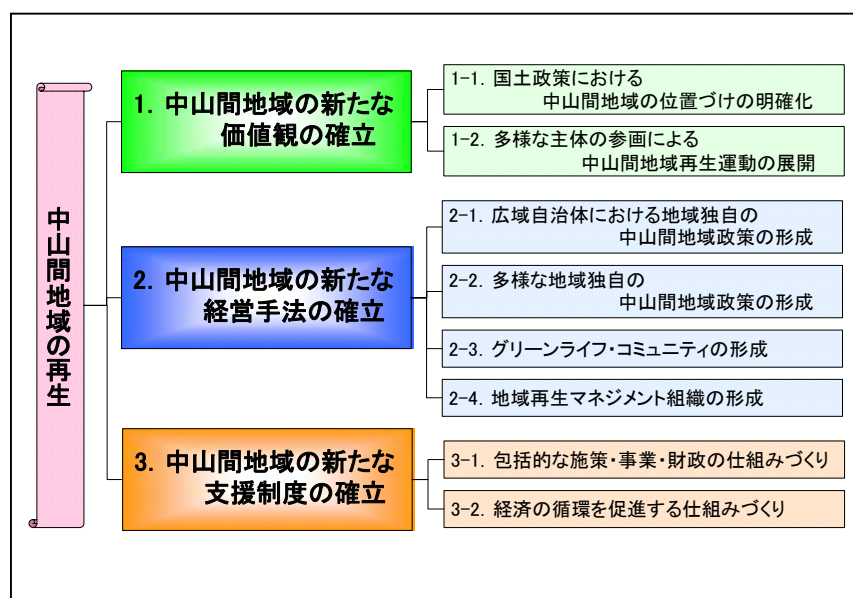


図 2.2 調査の総括（中山間地域の再生に向けた方策の一覧）

(2) 多様な主体の参画による中山間地域再生運動の展開

多くの中山間地域は、農林業の衰退や人口の流出・高齢化等により集落機能が空洞化し、既存の担い手だけでは地域の自然環境や伝統的景観、文化を維持・保全することが困難な状況にあり、まちづくりの新たな担い手の存在が不可欠である。

そのためには、中山間地域の新たな価値観を広くアピールし、「グリーンライフ」に共感する都市住民、NPO、企業、団体、大学などの多様な主体が中山間地域のまちづくりに参画するムーブメントを起こす仕掛け（ソーシャル・マーケティング）が必要である。

具体的には、本調査の実施主体が中心となり、全国の農山村地域や都市の多様な主体に参加を呼びかけ、中山間地域再生をめざすまちづくり運動（グリーンライフ・フォーラム）を立ち上げ、多様な主体が連携して広報活動、交流活動、実践活動などを持続的に展開し、中山間地域のまちづくりの担い手となる人材や組織のネットワーク構築に取り組むべきである。

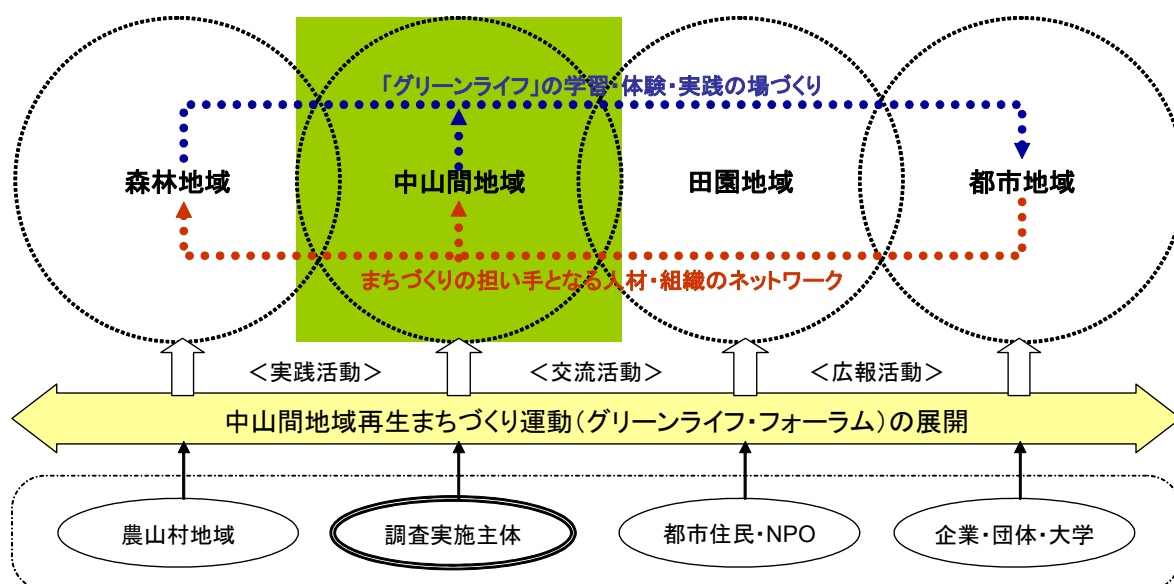


図 2.3 多様な主体の参画による中山間地域再生運動の展開

2.2. 中山間地域の新たな経営手法の確立

(1) 広域自治体における地域独自の中山間地域政策の形成

従来の中山間地域は、小規模な農山村自治体として運営されている場合が多かったが、本調査のモデル地域である長岡市や鳥取市のように、平成の大合併により、複数の中山間地域が中核都市と合併し、都市地域～田園地域～中山間地域～森林地域を包含した広域自治体が形成されている。

従来の枠組みでは、「都市地域」・「田園地域」・「中山間地域」・「森林地域」に関わる政策や事業は、各々の地域を対象とする法制度に基づき、各々の地域課題に応じて個々に推進されており、例えば、都市地域と中山間地域を一体的に取り扱う政策や事業はほとんど存在せず、相互の連携や関係は希薄であった。

新しい広域自治体は、このような従来の枠組みを越えて、都市地域～田園地域～中山間地域～森林地域の多様な地域資源や資産を共有化し、多様な地域住民や団体の交流・連携を深め、地域別・省庁別に分断された政策や事業の総合化・連携化を図り、地域独自の中山間地域政策を形成し、展開していくことが重要である。

さらに、今後の市町村合併により広域自治体が形成されていく中で、連携を図りつつ地域別・省庁別に分断された政策や事業の総合化・連携化を推進するために、全国の広域自治体が参加する「(仮称)広域自治体における中山間地域政策協議会」を設立し、地域独自の中山間地域政策を展開するための制度改革を推進することが重要である。

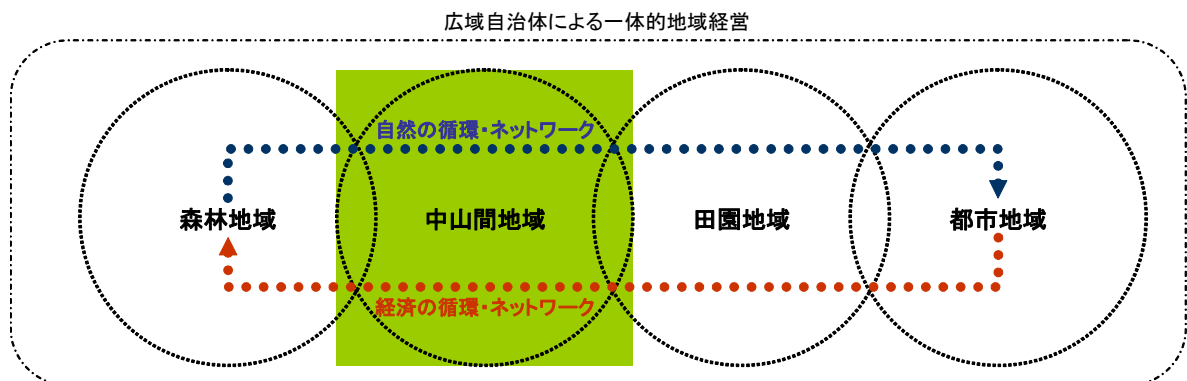


図 2.4 中山間地域の新たな経営手法の確立

(2) 多様な地域独自の中山間地域政策の形成

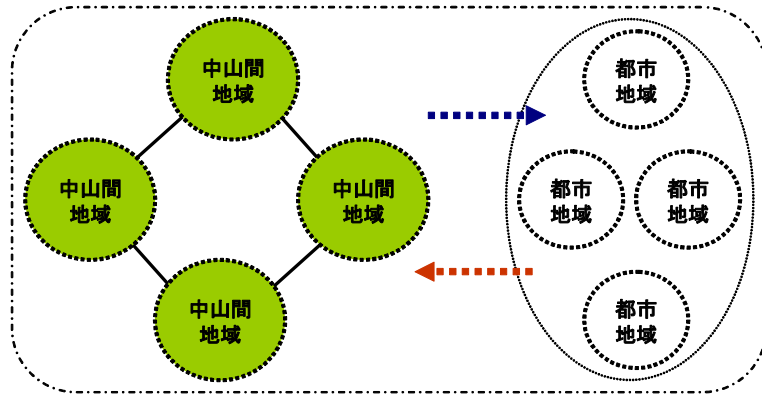
従来の中山間地域政策は、国の法制度や政策に基づく全国一律の施策や事業が中心であったが、今後は自治体がイニシアチブを発揮して、独自の中山間地域政策や経営手法を構築・展開し、特色あるまちづくりを競い合う時代である。

本調査のモデル地域である美瑛町では、「日本で最も美しい村」というテーマで全国の小さな農山村自治体が連合を形成し、まちづくりの理念に共感する民間企業等の支援を獲得しつつ、地域ブランド戦略を共同で展開し、新しい地域経営スタイルを確立しようとするユニークな取り組みが見られる。

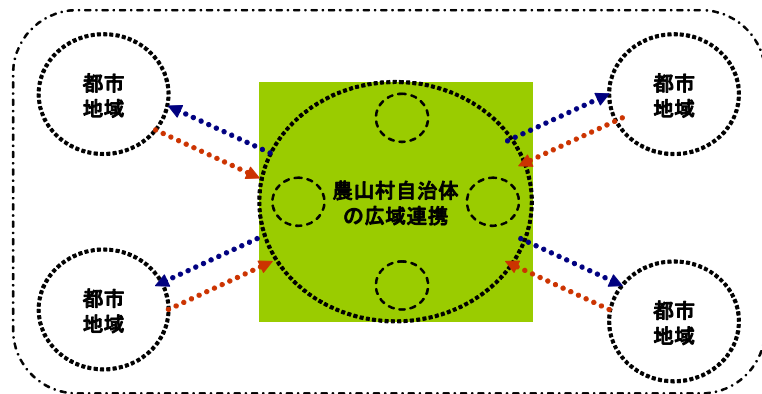
事例調査を行った阿蘇地域では、阿蘇周辺の農山村自治体が共同でプラットフォーム組織（阿蘇地域振興デザインセンター）を形成し、阿蘇地域の多様な主体の活動を支援・推進しつつ、徹底した広報・プロモーションを展開し、都市住民・企業・団体等との連携ネットワークを活発化する取り組みを行っている。

「いろどり」で知られる徳島県上勝町では、都市の妻物需要をターゲットとし、地域の資源を活用したローカルビジネスを起こし、地域の雇用創出、所得向上、介護予防などの面で大きな成果をあげている。

「日本で最も美しい村」連合による地域ブランド戦略（美瑛町）



農山村自治体の広域連携による地域振興戦略（阿蘇地域）



地域資源を活用した地域起業戦略（上勝町）

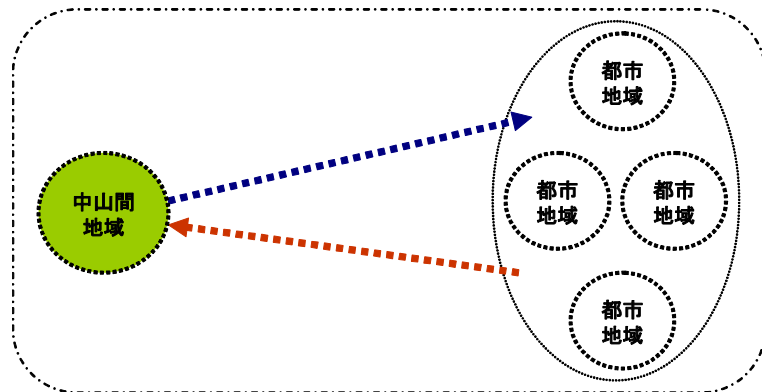


図 2.5 多様な地域独自の中山間地域政策の形成

(3) グリーンライフ・コミュニティの形成

多くの中山間地域は人口流出・高齢化が進み、既存の住民だけでは集落機能を維持することは困難であり、「グリーンライフ」の実践を望む都市住民（ライフスタイル・ムーバー）を積極的に誘導し、持続可能な新しい集落を形成することが必要である。

この場合、新しい集落は、Uターンや移住者に加え、二地域居住、週末居住、長期滞在、ふるさと会、サポーターズクラブなどの多様な関わり方を含め、「地元住民＋移住住民＋交流住民」によって構成される新たなコミュニティ像を展望する。

このように多様な主体が参加する新しい集落（グリーンライフ・コミュニティ）を形成する上で、地域の風土、歴史、伝統、文化、生活様式などを共に学び、価値観を共有する取り組み（ラーニング・プロセス）が重要であり、そのようなプロセスを支援する仕組みが必要である。

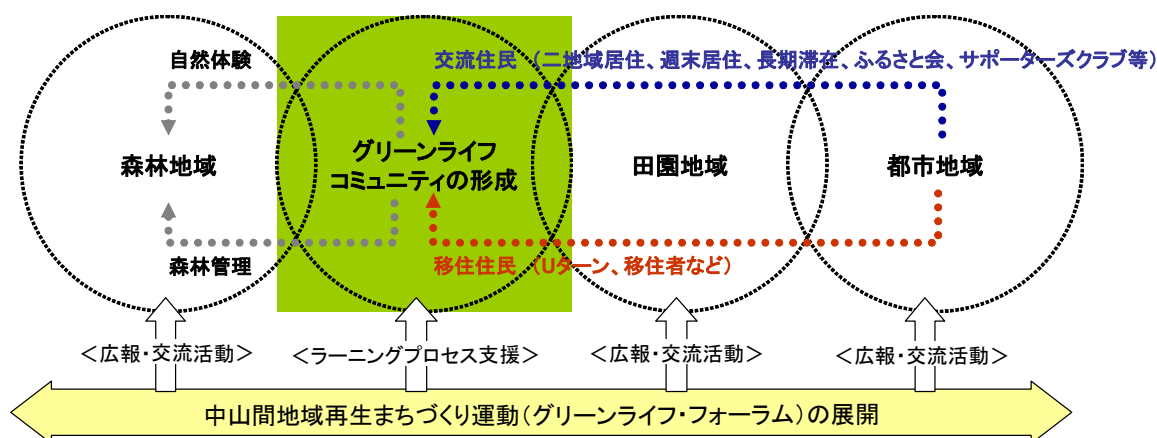


図 2.6 グリーンライフ・コミュニティの形成

(4) 地域再生マネジメント組織の形成

中山間地域のまちづくりを持続的に推進していくためには、多様な主体の参画と連携ネットワークを促進し、住民、企業、団体、行政等の中間組織として、地域再生事業やまちづくり活動をプロデュースする「エリアマネジメント組織」の形成が求められる。

この「エリアマネジメント組織」は、自らが事業を行うのではなく、多様な主体が行う事業や活動を創出し、それらの実践・展開を支援するプラットフォーム機能を発揮する。

具体的には、地域再生事業やまちづくり活動の展開に必要なソフトウェア（情報・知恵・技術・人材・組織・政策・資金など）のネットワークを構築し、プロジェクトの性質に応じて適切なソフトウェアをパッケージで提供することが基本的な機能である。

また、プラットフォーム機能を発揮する基盤として、地域の広報・プロモーションを戦略的に仕掛け、多様な主体のコミットメントを拡大し、ネットワークの実効性を高めるための活動（ソーシャル・マーケティング）を展開することも重要な機能である。

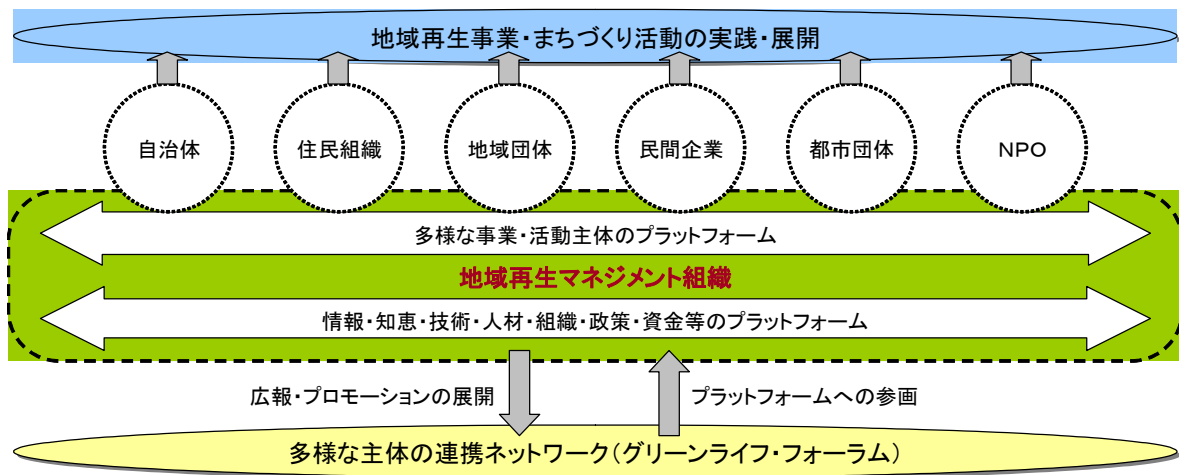


図 2.7 地域再生マネジメント組織の形成

2.3. 中山間地域の新たな支援制度の確立

(1) 包括的な施策・事業・財政の仕組みづくり

今後の国土政策における中山間地域の位置づけ・重要性を踏まえた国の取り組みとして、各地域が主体的に取り組む中山間地域のまちづくりを包括的に支援する施策・事業・財政の仕組みづくりが必要である。

具体的には、中山間地域などの条件不利地域に関わる諸制度や政策を一元化し、自治体の発案に基づき各省庁の個別施策・事業・財源をパッケージ化する仕組み（仮称・中山間地域包括交付金制度など）の創設を検討していくことが望まれる。

また、都市と農山村の交流・連携による新しいコミュニティの形成、多様な主体の事業・活動をプロデュースする地域再生マネジメント組織の形成、エリアマネジメントを担う人材の養成・派遣など、中山間地域の経営力を高めるためのソフト面の支援施策が求められる。

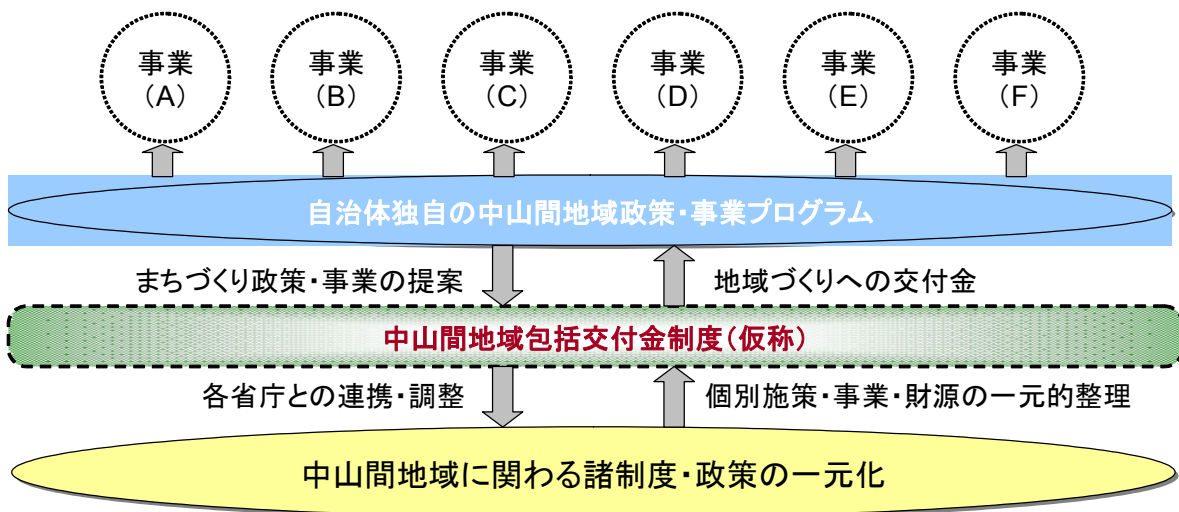


図 2.8 中山間地域の新たな支援制度の確立

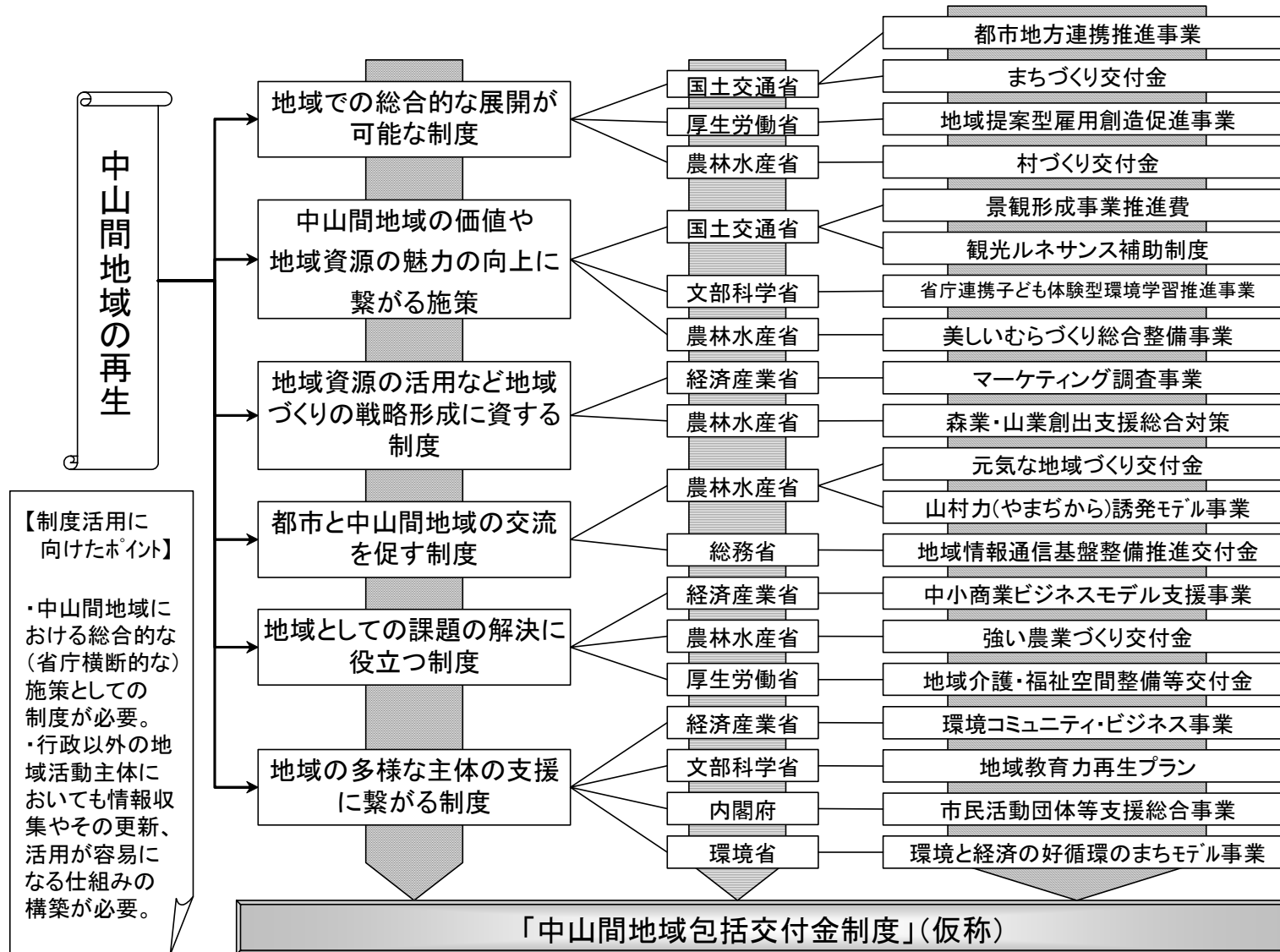


図 2.9 中山間地域の再生に向けて活用可能な制度

(2) 経済の循環を促進する仕組みづくり

中山間地域の公益的役割・価値を維持・発揮していく上で、都市と農山村の連携、多様な主体の連携を基盤として、中山間地域のまちづくりを支える多様な財源を創出することが必要である。

例えば、森林保全・水源涵養・生態系保護などの財源を確保するための「法定外目的税」や「トラスト」の導入、中山間地域再生を支援する民間企業等の寄付金の非課税措置の拡大など、税制面での取り組みが考えられる。

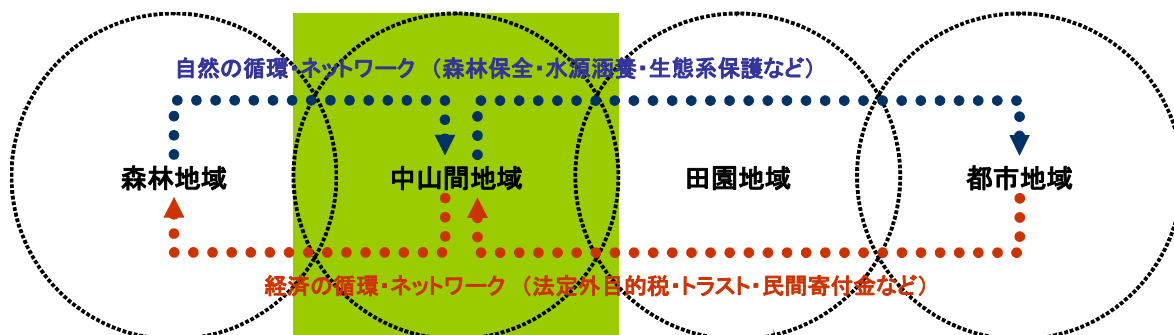


図 2.10 経済の循環を促進する仕組みづくり

国土交通省調査

要約編

1. 調査の枠組み

1.1. 本調査の目的

(1) 背景

平成 16 年新潟県中越地震は、旧山古志村（現長岡市）をはじめとする中山間地域に甚大な被害を及ぼした。被災から 1 年を経過し、災害復旧から地域の復興に向けて、地域住民、行政、企業やその他の支援団体などと連携しながら、被災地域の再生方策を具体化することが求められている。

一方、中山間地域施策は、これまでの行政主導の地域振興から民間セクターを含む多様な主体の連携によるまちづくりを展開していくことが重要となり、それと同時に連携による事業を推進するための新たな枠組みの構築が求められる。

したがって、本被災地域における多様な主体の連携による復興の取り組みが、今後の我が国の中山間地域まちづくりのパイロットモデルとなることが期待される。

(2) 調査の目的

本調査は、民間セクターの活用など多様な主体の参画による中山間地域の活性化を図るため、中山間地域に対する国民のニーズ等のマーケティングに基づき、民間ベースで展開可能なビジネスモデルを検討するとともに、多様な主体の参画を継続的にもたらす体制の構築を図ることにより、今後の我が国の中山間地域のまちづくりの展開及び都市と農山漁村の共生・対流に資することを目的とする。

(3) 調査対象地域

新潟県長岡市、鳥取県鳥取市、北海道美瑛町

(4) 検討方針

長岡市における中山間地域の震災からの復興に向けた取り組み方策の検討と合わせて、鳥取市や美瑛町での地域活性化方策の検討や、国内外の先進的な取り組み事例などの収集・分析、さらには都市住民・民間企業へのニーズ調査などを通して、我が国の新たな中山間地域まちづくりのための有効なモデルの構築へと展開する。

1.2. 調査実施体制

(1) 調査実施主体

国土交通省北陸地方整備局企画部広域計画課、都市・地域整備局地方整備課、総合政策局国土環境・調整課事業総括調整官室、農林水産省農村振興局農村政策課、農林水産省北陸農政局、長岡市（発案者）

(2) 調査参加主体

総務省自治行政局地域振興課、新潟県（幹事県）、鳥取市、北海道美瑛町等

2. 中山間地域の現況把握及び価値の分析

2.1. 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。

2.1.1. 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。

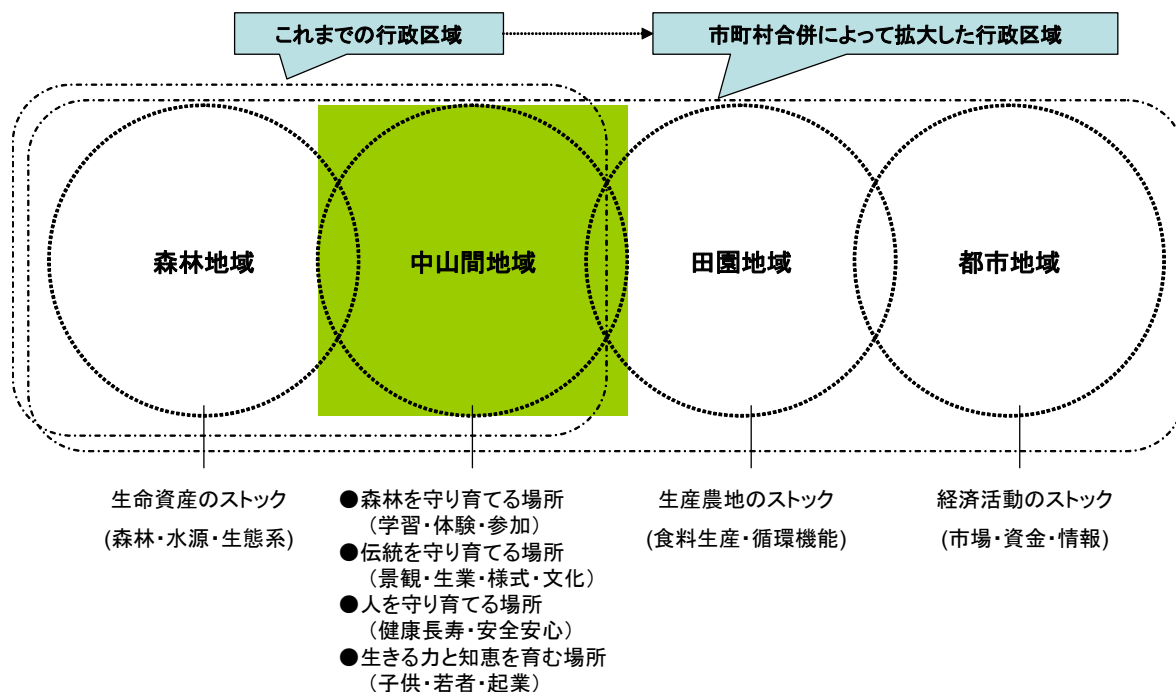


図 2.1 市町村合併による行政区域の拡大

2.1.2. 今日における中山間地域がもつ社会的価値

図 2.2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る状況でみると、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の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。

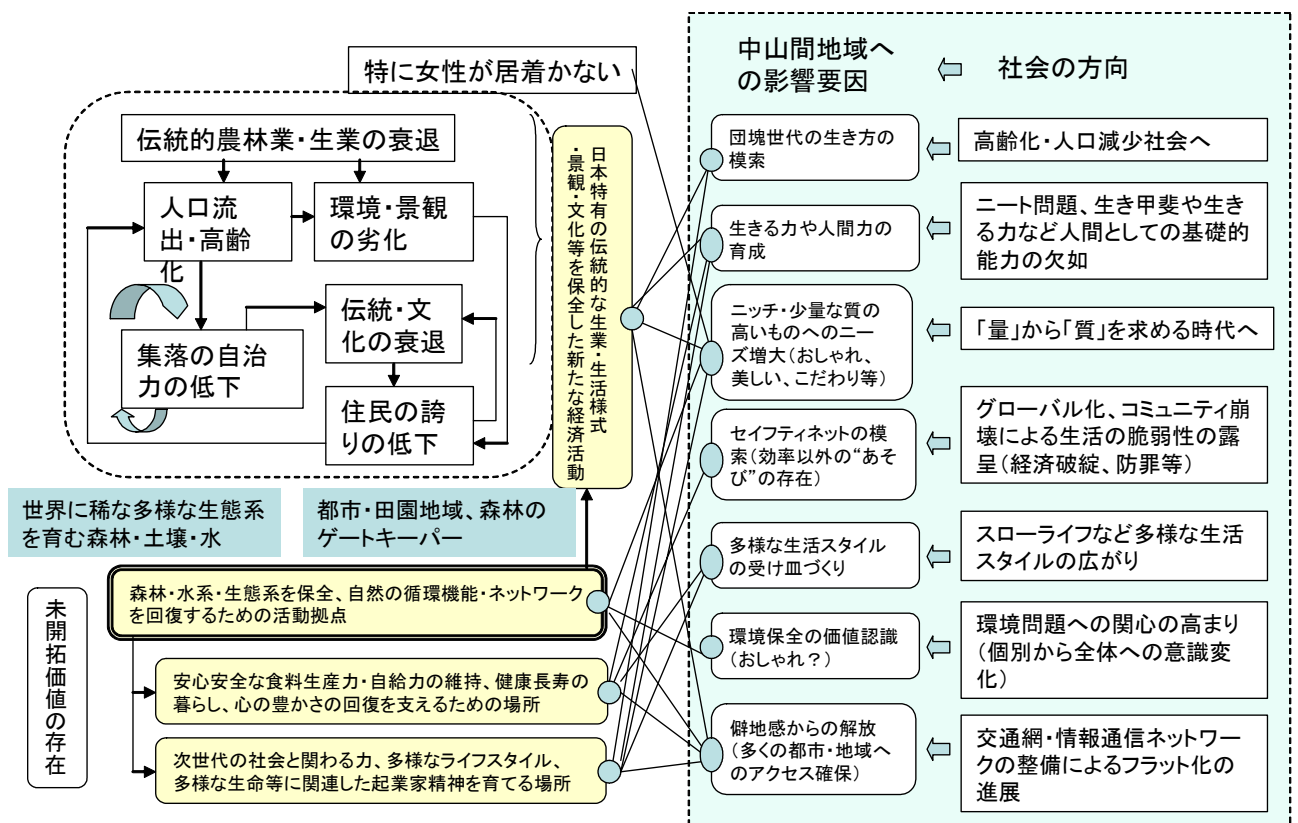


図 2.2 中山間地域の価値と社会的ニーズ・インフラ環境の方向

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考える。

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。

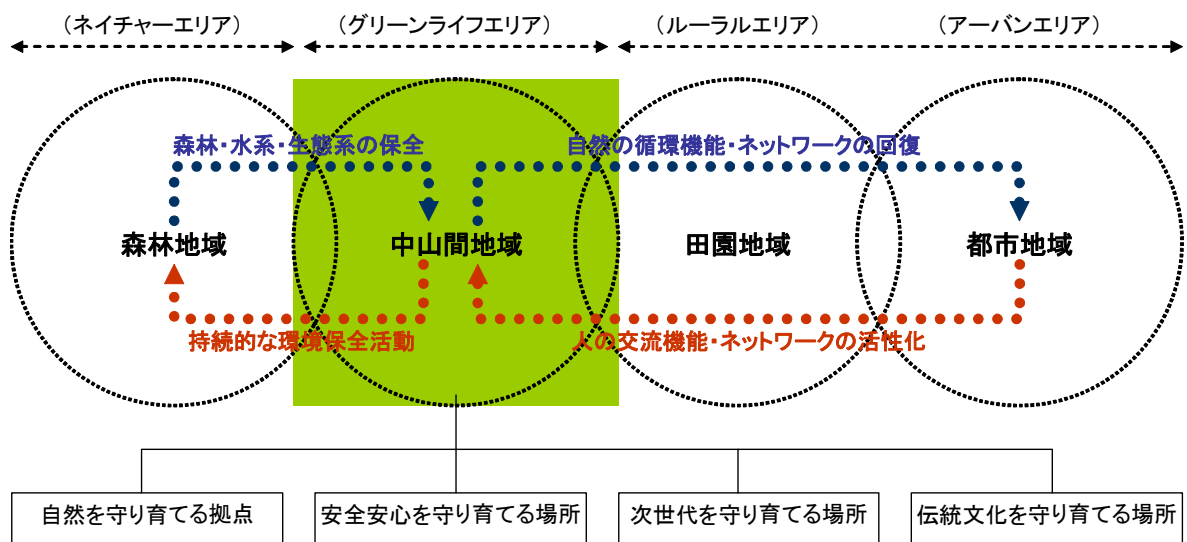


図 2.3 中山間地域の価値と社会的ニーズ・インフラ環境の方向

2.2. 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。

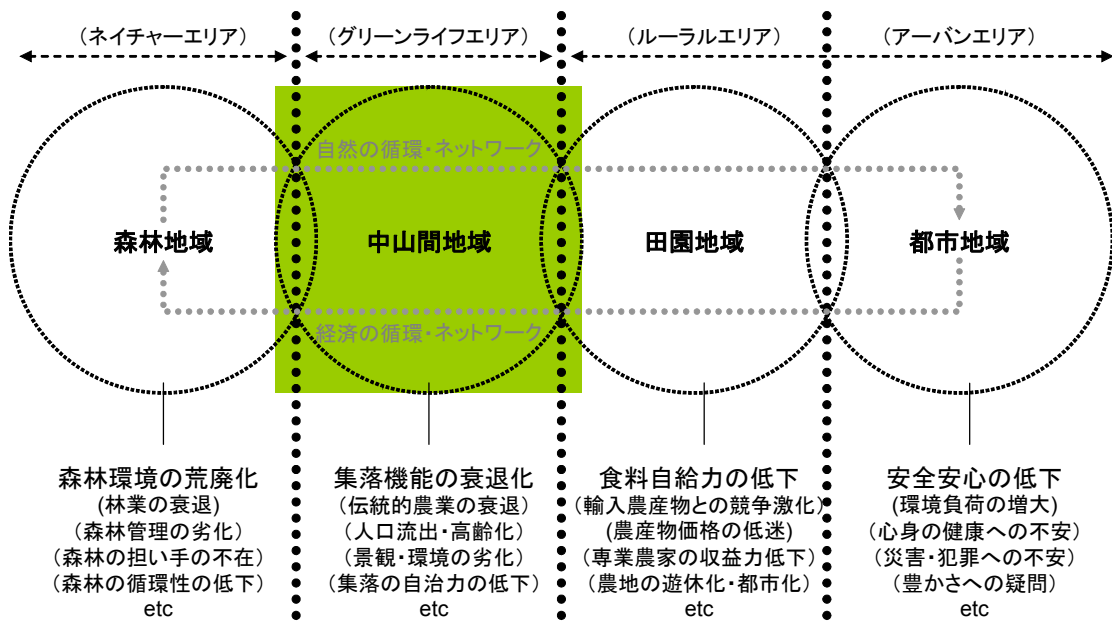


図 2.4 自然の経済の循環ネットワークの分断と各地域の問題の先鋭化

(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。

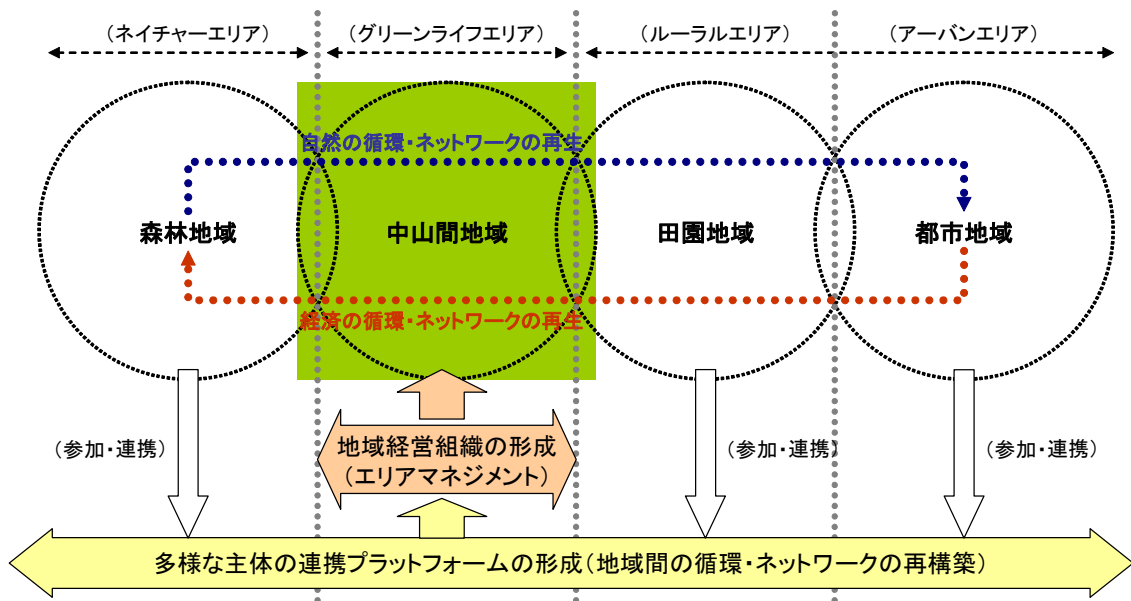


図 2.5 中山間地域の新たな経営手法の必要性

3. 中山間地域に対する都市住民ニーズ等のマーケティング分析

本調査で実施した都市住民を対象とした中山間地域に対するアンケート調査結果を中心に、都市住民の中山間地域に対するニーズを分析する。その結果、都市住民の中山間地域に対するニーズについて、以下の通りまとめることが出来る。

(1) 総括

- ・ 都市住民の大半は、農山村地域を大切であるという意識が非常に高く、特に自然、環境、景観、安全・安心な食料生産、伝統文化などがキーワードとなる。
- ・ 農山村地域に対する関心が高いにもかかわらず、都市住民と農山村との結びつきは必ずしも強くはないことから、農山村を大切と思う意識と実際に訪れたり商品等を購入したりするといった実際の行動には大きな乖離がみられる。
- ・ 今後、農山村との結びつきを強めていきたいという都市住民の潜在的需要は大きく、具体的な目的や結びつき方も、保養・レクリエーションだけにとどまらず、別荘での生活や二地域居住、学習活動、社会貢献・ボランティア活動など、それぞれ数は多くないものの多様な活動に対する潜在的需要がある。
- ・ 今後、都市住民と農山村との結びつきを強めていくためには、インターネットを中心とした情報入手、安価な宿泊先、日帰り圏での活動の場、公共交通機関の確保などが課題となる。

(2) 年齢別の傾向からみた今後の課題

今後の農山村地域との結びつきについて、年代別のニーズに対応した都市住民との結びつきを強めるための課題は以下の通り整理することが出来る。

① 10～20代

体験・学習活動やボランティア活動など多様な結びつきについてのニーズがみられるものの、自ら活動の場や機会を見つけるのではなく、受け皿などによる既存プログラムなどを提供してほしいというニーズが強いと考えられる。特に10代は、交通手段についても公共交通機関への依存度が高いと考えられることから、農山村地域までの交通手段の確保が重要となる。

② 30代

子育て世代として、子供の農業体験や学習活動などを目的に農山村地域を訪れるニーズが高く、そのためには訪問場所が日帰りで参加出来るくらい近くにあり、また活動の受け皿がしっかりとしており、子供が安心して参加出来るようなプログラムであることが重要である。

③ 40代以上

農業生産活動や別荘・二地域居住、自然保護活動など、自らの趣味や関心、ライフスタイルの実現などを目的とした活動に対するニーズが高く、特に50代以上では安価な宿泊先と住民との交流の場や機会に対するニーズが高いことから、農家民宿や古民家などを活用した宿泊施設など、農山村での生活の体験を通して、都市住民と地元住民の結びつきを強めていくような仕掛けが必要である。

4. 多様な主体の連携を促進する事業形態の検討

長岡市と鳥取市における地域研究会での検討結果から、今後の広域連携タイプにおける多様な主体の連携を促進する事業形態のあり方について、以下の通りまとめる。

4.1.1. 地域研究会のまとめ

(1) 地元住民の誇りの醸成と地域の自立の促進

広域連携タイプに限らずすべての中山間地域に共通のことであるが、中山間地域まちづくりの第一歩として、疲弊した集落と地元住民が中山間地域のまちづくりに向けて立ち上がるためには、その源となる山に暮らすことの誇りを醸成することが不可欠である。多くの中山間地域は人口流出・高齢化が進み、既存の住民だけでは集落機能を維持することは困難である。今回の地域研究会を通して、中山間地域で暮らす住民の多くは、山で暮らすことについての誇りや価値を失いつつあることが明らかとなった。それに対して、都市住民の方がむしろ山で暮らすことに価値やあこがれを見いだしていることも事実である。

地元住民にとって「山の暮らし」とは、都市住民が考えるほど楽しいものでもなければ便利なものでもない。しかし、都市住民が中山間地域の暮らしに関心を示していることは、中山間地域に暮らす住民にとって自らの誇りを取り戻すための大きなきっかけとなっていることも事実である。特に、震災により仮設住宅で暮らすことを余儀なくされた住民の中には、集落を離れてはじめて山で暮らすことの意義や価値を認識することが出来たといった意見があった。こうした地元住民の想いを、今後の地域づくりにつなげていくことが極めて重要である。

(2) 多様な「住民」の連携ネットワークによるまちづくりの推進

これからの中山間地域のまちづくりには、地元住民の他に、「グリーンライフ（*1）」の実践を望む都市住民（ライフスタイル・ムーバー）を積極的に誘導し、新しい集落を形成することが必要である。例えば、同一自治体の都市地域に暮らす住民は、中山間地域に通いながら取り組みを行う「交流住民」となることも考えられる。特に長岡地域では、被災をきっかけに中山間地域から都市部への移住を考えざるを得ない住民も少なくない。こうした住民でも、都市地域に暮らしながら中山間地域の田畑を守ったり、地元住民との交流を続けていけるような関係づくりを支援することも重要である。平成の市町村合併により、中山間地域から都市地域まで一体的な自治体となったことで、都市住民と地元住民との結びつきを深めていくための施策も一つの自治体によって可能となることから、このメリットを活かした施策を推進することも重要である。

さらには、IJUターンや移住者に加え、二地域居住、週末居住、長期滞在、ふるさと会、サポートズクラブなど、首都圏などの都市住民との多様な関わり方を推進することも重要である。

このように、地元住民だけではなく、同一自治体内や他の都市からの交流住民や移住住民を加えた多様な住民の連携ネットワークにより、まちづくりを推進することが求められる。

(*1)：グリーンライフ＝「自然の営み」と「人の営み」が共存・共生する暮らし方

(3) 「点」から「面」に向けた住民主導の取り組み展開

中山間地域には数多くの資源があり、それらは長岡市山古志地域の棚田や錦鯉、闘牛、鳥取市佐治地域の五資など山の暮らしの中で培われてきた伝統や文化である。それらは、今日多くの人々を

引きつける魅力を持っている。長岡市では、震災によりこうした資源のいくつかは大きな被害を受け、ゼロに近い状況から山の暮らしの再生を推進しなければならない。こうした状況においても、地元住民が地域の伝統や文化を受け継ぎ、後世に残していくために、一つ一つの資源を守り育てる取り組みを進めることが重要である。

鳥取市の場合、既に「五資」という地域資源があり、地元住民が中心となり様々な取り組みが行われてきた。しかしながら、それらの価値は未だ開発途上であり、今後住民主導の取り組みに外部の知恵やノウハウを活かしつつ発展していくことが求められる。その一つの方向性として、地域研究会で指摘されたように、これまでの「五資」という縦軸を横軸として連携することが考えられる。

したがって、まずは、「点」としての住民主導の取り組みを推進し、小さな成功体験を重ねながら多様な取り組みを連携することにより「線」をつくり、それらを「面」へと拡大していくためのプロセスを支援することが重要である。

(4) 基盤づくりとしての行政主導の取り組み

中山間地域まちづくりは、住民主導の活動だけではなく、多様な主体による事業展開が重要である。一般に公共事業と呼ばれる行政主導の取り組みは、かつて中山間地域まちづくりの中心を担ってきた。しかしながら、今日の中山間地域まちづくりで行政に一番求められることは、まちづくりを推進するための基盤づくりと考えられる。ハード面では、被災地域の復旧に象徴される住宅、道路、棚田などの生活・産業基盤の整備であり、情報インフラの整備である。また、ソフト面については、住民主導の多様な取り組みを支援するための仕組みであったり、地域の資源に関する情報の一元化や、地元住民や都市住民などとの交流の場や機会を設けることなどであると考えられる。こうした取り組みは、短期的に経済的効果を発揮するものではないが、中長期的には多様な主体との連携による住民の自立を促進することにつながることを期待される。

(5) まちづくりのプロセスを重視するラーニング・コミュニティ

多様な主体が参加する新しい集落（グリーンライフ・コミュニティ）を形成する上で、交流住民や移住住民は中山間地域の風土、歴史、伝統、文化、生活様式などを共に学び、価値観を共有することが重要である。また地元住民も、新たな取り組みを行う上で外部のもつ知恵やノウハウを吸収しながら発展していくことが求められる。このように、多様な主体がもつ「知」を相互に学びながら多様な活動を推進していくための過程をラーニング・プロセスと呼び、このプロセスを支援する仕組みを構築することも重要である。

4.1.2. 多様な主体の連携ネットワークを促進するプラットフォームの必要性

これまでの広域自治体における多様な主体の連携による事業展開を促進するためには、多様な主体の連携の促進や取り組みの立ち上げ支援、さらには異なる事業間の連携を促進し新たな事業へと発展していくための支援などが必要となる。また本章で紹介した他の連携タイプの取り組み事例でも、行政、NPO 法人、財団法人など組織形態は様々であるが、多様な主体の連携を促進し中山間地域において様々な事業展開を支援するためのプラットフォームやそれを推進するためのプラットフォーム組織が設けられている事例がみられる。こうした仕組みを構築することが、新たな中山間地域まちづくりを推進する上で重要と考えられる。

5. 民間など多様な主体の参画によるまちづくり展開のプログラム化

5.1. 新たなまちづくり展開プログラムの必要性

「理念先行型」、「住民主導型」に替わる新たなプロジェクト推進方法の事例として、本調査ではドイツのIBA エムシャールパークの事例を参考としながら検討を行う。

(1) IBA エムシャールパークの背景と目的

ドイツのルール工業地帯の中央部に位置するエムシャールは石炭や鉄の鉱床であったことから、19世紀の産業発展に伴う石炭需要の増加により、工業地帯として急速な発展と繁栄を遂げた。第二次大戦を境に、エネルギー源が石炭から石油に転換することを受けて、エムシャールは炭坑・工場の閉鎖などが続き、地域は衰退の一途を辿ってきた。さらに、これまでの産業発展の影響により、近くを流れるエムシャール川をはじめ、大気汚染や土壌汚染など、地域の環境破壊が最も進んでいた地域となってしまった。

1989年、産業用地の放棄、土地・水環境の汚染、高い失業率など深刻な問題を抱えるこの地域に対して、NRW州はEU構造基金の支援を受けて、地域の問題克服に向けたプログラムを推進することとなった。この行政主導による基本戦略を地域に浸透させながら、地域の自主的な取り組みを支援していくための組織として、NRW州の100%出資による10年間の期間限定のIBA エムシャールパーク公社が設立された。

(2) 事業の概要

事業の主たる目的は、エムシャール地域をとりまく悪条件を克服するために国際建築展IBAを開催することであり、それを通して古い産業施設を改善し、自然環境を回復することにより、この地域を経済発展の新しい立地場所として再生させるとともに、職住接近環境の価値を高めることを目標とした。国際建築展IBAの基本戦略は以下の通りである。

- ・ 土地のリサイクル利用（産業遊休地の再利用）推進による都市的土地利用拡大の抑止
- ・ 補修、改善、用途転換による建物や生産施設の耐用年数の向上／エコロジカルな建設理論による新築
- ・ エコロジカルな製品やエコロジカルな製造法に向けた、地域的な生産構造の転換

具体的には以下の7つのテーマが設定され、各テーマに具体的なプロジェクトが含まれている。

- ① エムシャール景観パーク
- ② エムシャール水系システムのエコロジカルな改善
- ③ 自然体験の場としての運河
- ④ 歴史の証人としての産業記念文化財
- ⑤ パークの中で働く
- ⑥ 住宅の新設・既存住宅の近代化
- ⑦ 社会的文化的活動のための新しい可能性の提供

プロジェクトは、設計コンペ、事業コンペ、国際ワークショップなどの公募によって進められ、公社はこうしたプロジェクトの掘り起こしのための広報活動や提案内容の選別、さらにはコンセプト段階から実施までの間、プロジェクトのクオリティ向上のコントロール（QC）を行う役割を担っている。したがって、公社自体は事業を実施するための組織ではなく、あくまでも多様な主体による事業をマネジメントすることを通して、地域の問題解決を図るための組織であると捉えることが出来る。

(3) 「マネジメント型」プロジェクト推進と事業のガイドライン

我が国における従来の「計画主導型」や「住民主導型」の開発手法と比較して、エムシャーでの取り組みは「マネジメント型」と呼ぶことが出来る。この「マネジメント型」では、事業全体の理念や戦略は行政主導により立案されるが、個別のプロジェクトについては多様な主体の発意により行われる。ただし、各事業主体にプロジェクトを任せるのではなく、その方向性と地域が目指すべき理念との整合性を図るとともに、目標達成に寄与するように事業の質をコントロールしている。それにより、各事業主体の提案を尊重しつつ、全体として地域が目指すべき目標に向けて導いていくことが可能となる。

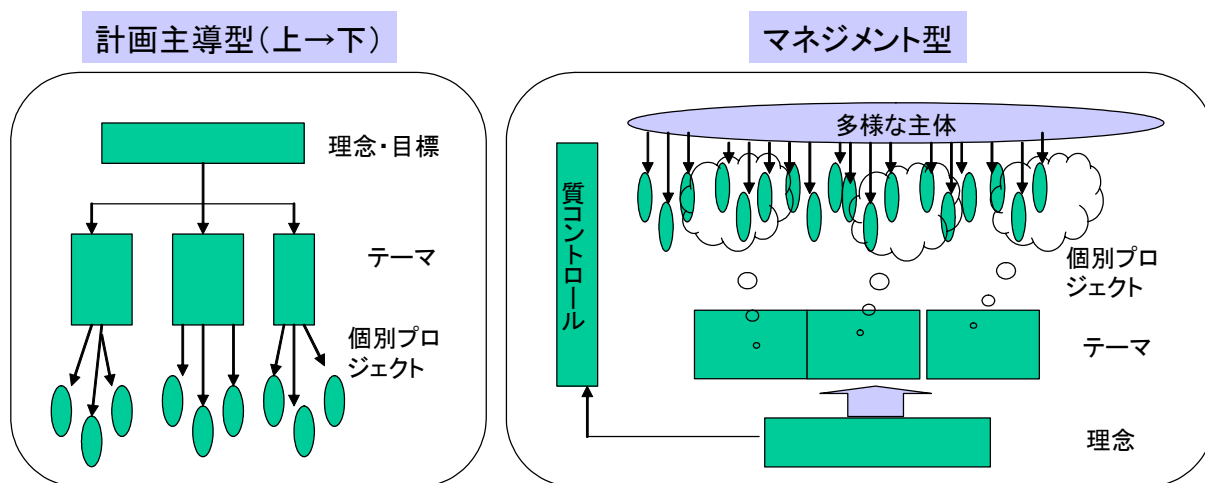


図 5.1 従来の「計画主導型」とエムシャーの「マネジメント型」の比較

公社では事業の質をコントロールする上でのガイドラインとなる、以下の5つの原則を設けている。

- ① IBAに参加する活動は自由参加、自由意思による参加
- ② 革新的な個人・小企業をなるべく奨励する
- ③ プロジェクトの担い手への自由競争の導入
- ④ 失業問題に対して効果のあること、エコロジー的な価値の追求
- ⑤ 文化的美的次元、芸術的視点（ありきたりで内容が何も訴えるものがない、美しくない、醜いプロジェクトはあってはならない）

5.2. 地域の状況に応じたプラットフォームのイメージ

以上のプラットフォーム組織に関する検討を踏まえ、長岡市並びに鳥取市におけるプラットフォーム及びそれを運営する組織のイメージを以下にまとめる。

5.2.1. 長岡市の事例

(1) プラットフォーム

IBA エムシャープパーク公社と同様に、まちづくり推進組織の事業内容を、多様な主体が実施する事業に関する助言・支援による事業の高付加価値化と、広報・情報発信による地域ブランド戦略、ソーシャル・マーケティング戦略の推進としている。その他に、震災の被害からの復旧を復興へと円滑につなげていくためには、被災者である地元住民に対する相談窓口を設置しながら、地域資源に関する情報を収集・蓄積するとともに、それらを活用した住民主導による多様な取り組みを推進していくことが特に重要と考えられる。

さらにまちづくり推進組織は、地元住民と企業、NPO、大学等や行政が連携・協働しながら「山の暮らし」の再生に向けた事業を推進していくために、地域研究会や交流の場・情報共有の場などのプラットフォームを設けることが考えられる。

この組織の活動が、長岡地域の「山の暮らし」の再生だけではなく、我が国全体の中山間地域の価値を守り育てていこうという、より大きな理念や目標を掲げ、全国、さらには海外に向けたアピールを高めていくことにより、地域やその取り組みの付加価値を高め、ブランドを構築していくことを目指す。そのための手段として、全国の中山間地域の研究者や専門家、各分野の有識者などによって構成される「山古志等中山間地域の再生を支援するフォーラム」を設立し、本組織と連携を図りながら戦略的な情報発信を行っていくことを目指す。

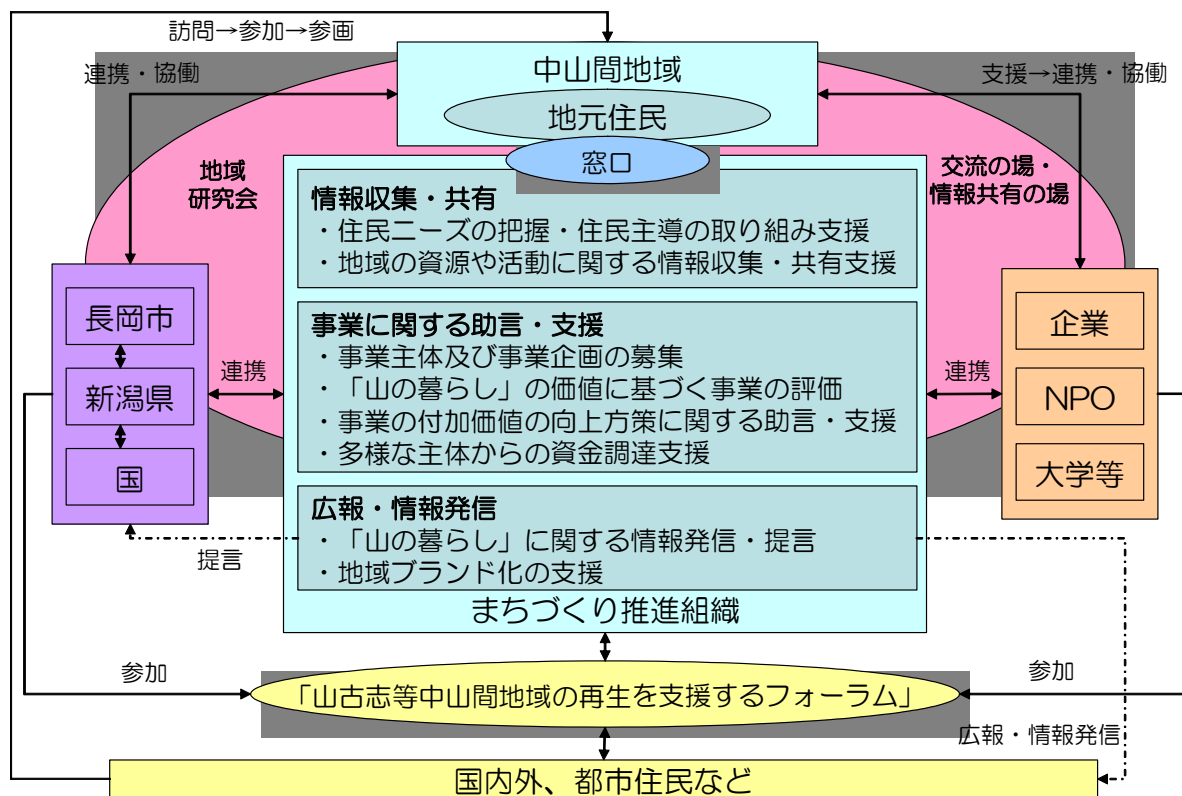


図 5.2 長岡市におけるプラットフォームのイメージ

(2) プラットフォーム組織体制

以上のプラットフォーム及びその事業を運営するために想定される組織体制のイメージを図 5.3 にまとめる。組織に求められる人材で述べたとおり、プラットフォーム組織には多様な知識やノウハウをもつ人材が必要となる。長岡市におけるまちづくり推進組織(プラットフォーム組織)では、プラットフォームが担う機能を反映し、総括マネージャーの下に以下の3つの担当を設置することが考えられる。

① 地域担当

住民ニーズの把握や住民が新たな取り組みを行う際の相談や助言を行う。また、本組織が掲げる理念や中山間地域の価値などを、住民にわかりやすく伝える。

② 行政担当

長岡市の中山間地域政策との連携を図るとともに、多様な主体が事業を行う上で必要となる資金について、国や自治体などから支援を受けるためのアドバイスなどを行う。

③ 広報・情報発信担当

中山間地域の価値を掲げ、本地域での事業に関する情報発信を一元的に行う。また、民間企業のCSRなど、社会貢献活動に関する情報を収集し、本地域内での事業に対する支援や協働に向けた働きかけを行う。

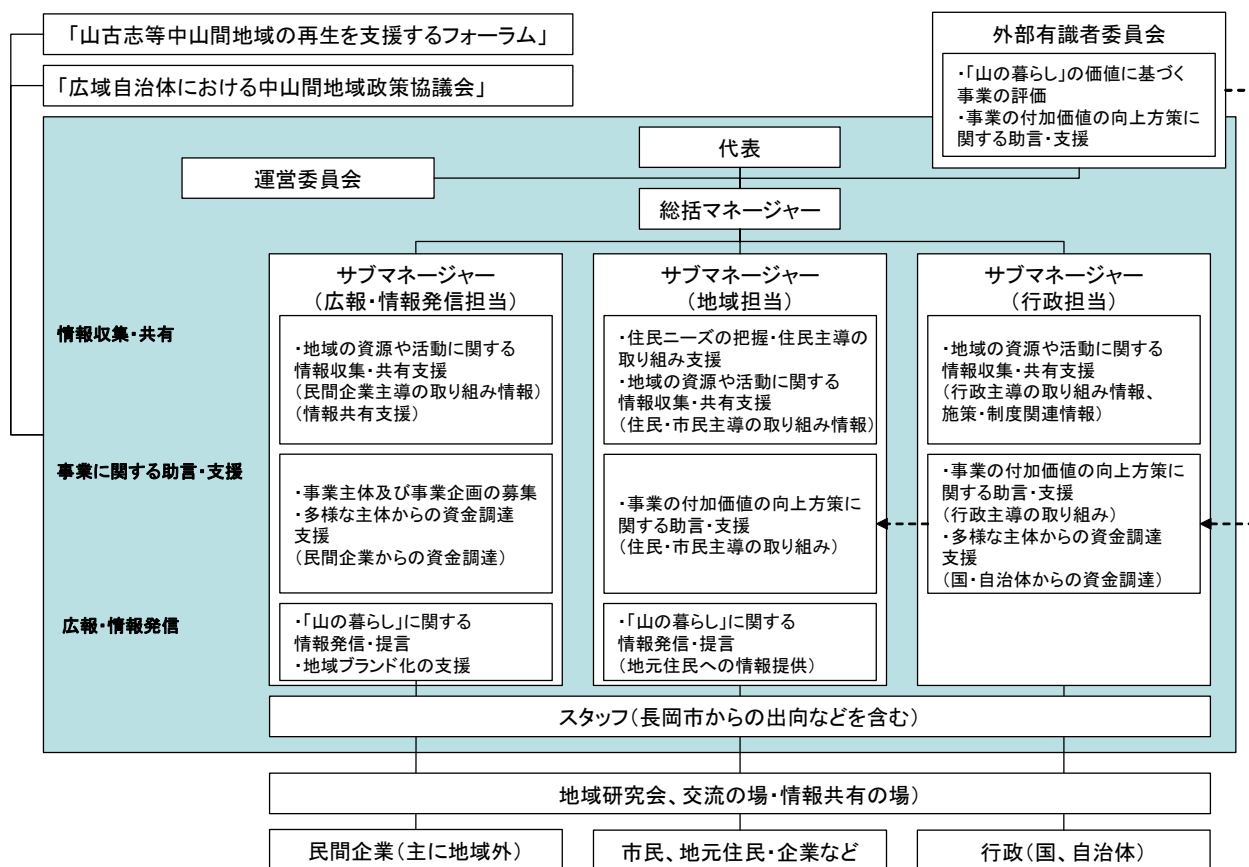


図 5.3 長岡市におけるプラットフォーム組織体制のイメージ

なお、各事業の評価や助言などについては、本組織内で人材を確保するのではなく、外部有識者委員会などを設置し、その中での議論の結果を踏まえて各事業主体に助言などを行うことが望ましい。その他に、具体的な業務を行う際には、地元企業や市民団体などと連携を図りながら実施することが考えられる。

5.2.2. 鳥取市の事例

(1) プラットフォーム（まちづくり推進母体）

豊富に存在する地域資源をまとめ、佐治内外の多様な主体が参画出来るまちづくり推進母体の役割・機能は、大きく2つある。ひとつは、地域情報を発信／共有するための「広報・宣伝」、ふたつめは地域住民・外部の多様な主体・行政の「調整」である。

これまで同地域は、「五資の里」として地域づくりを実施してきており、各地域資源のグループ単位では精力的に活動が展開され外部からの高い評価も受けてきていたが（テーマ・コミュニティの充実）、各活動が「地域力」の向上に必ずしも寄与していなかった（エリア・コミュニティの空洞化）。つまり、テーマ・コミュニティとエリア・コミュニティが有機的に結合していなかったため、各活動が地域力の向上に与える影響が限定され、地域資源の融合がなされていなかった。もちろんグループ別の活動が引き続き展開される事が重要であるが、それに加えて豊富な地域資源が融合し協働することが重要である。また、2004年11月の合併により、地域づくりの中心的な役割を担ってきた行政組織の役割が変わり、住民を中心とした地域の自立・住民発意による地域づくりを推進していくことが重要な課題となっている。さらに、少子高齢社会の進展により地域住民だけでは人数的にも、活動展開や各種専門知識などの面においても限界があるため、地域外部の多様な主体との連携・協働が必要となっている。

そのため、①住民が主体的にかかわり、②豊富な地域資源を融合し、③地域内外の連携を促し、④地域情報を共有し発信しつづける「場」としてのまちづくり推進母体の構築が必要である。

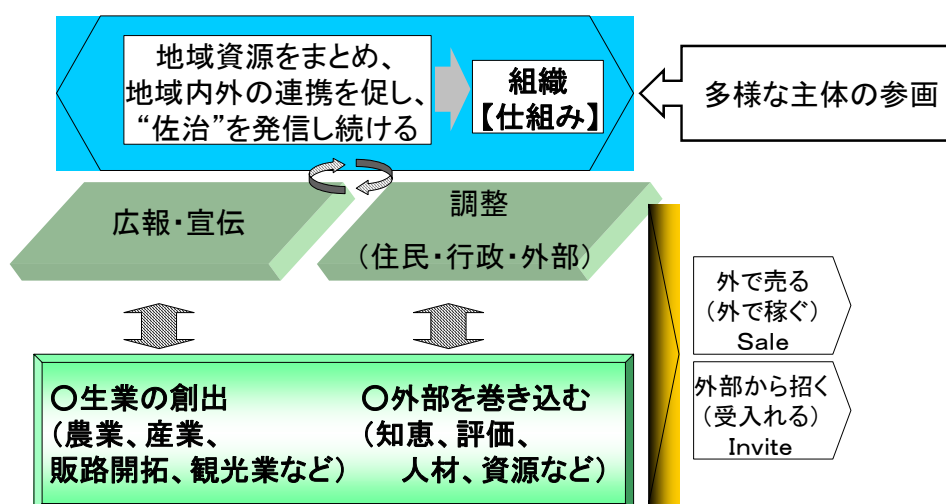


図 5.4 佐治のまちづくり推進母体の役割・機能

(2) プラットフォーム組織の体制

上述の役割・機能を担うまちづくり推進母体の具体的な組織形態や担い手については積み残された課題である。しかし、同地域には以前より活動を続けている第3セクター（株式会社さじ21）があり、これも地域資源であるため、さじ21に新たな推進母体としての機能（組織機構）を設ける事で、新しい展開を図ることを検討する。あるいは、新たにNPO等の組織を設立することも考えられる。そこで、まちづくり推進母体の組織、人材、資金などを引き続き検討する『場』となるまちづくり推進母体準備会を設置し（推進母体の中核機関）、その下で実験事業（パイロット事業）を企画し住民をまとめ事業展開することを通じて、事業展開をバックアップするために必要な要素を抽出しながら、まちづくり推進母体の設立を目指す。

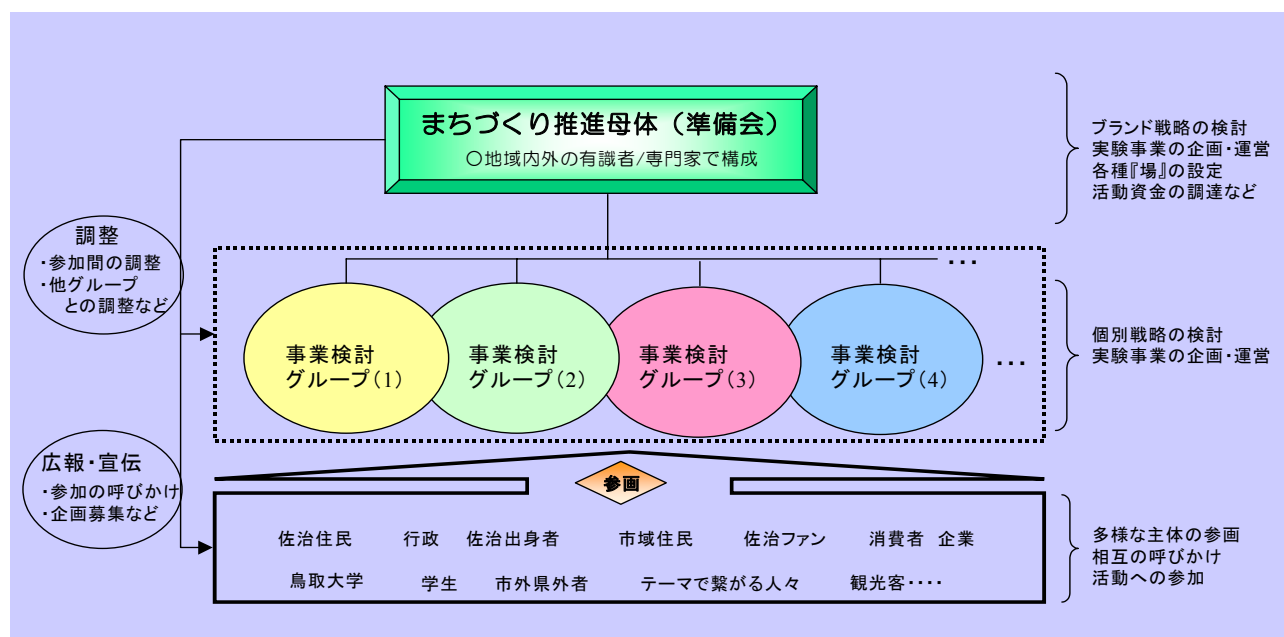


図 5.5 鳥取市佐治におけるまちづくり推進母体の体制イメージ

5.3. 中山間地域における新たな包括的まちづくり支援制度の必要性

(1) 既存制度からみた中山間地域まちづくり展開のあり方

現在、国の施策は、三位一体改革の進行や地域再生への取り組みにより、補助金から交付金への切り替えや制度の統合が進められつつある。なかでも農林水産省の交付金の多くに見られるように、補助金からの交付金化にあわせて、広く公平に補助金を配分するという従来の考え方から、熱意や創意工夫がある地域に施策を重点展開するという考え方に立った制度が増える傾向が強くなっている。また、今のところは一部の動向ではあるが、制度の対象範囲を広げる動きや、省庁間で施策の重なる部分が見られたり、さらに省庁間の連携による施策も出てきている。このため、地域において制度の導入を検討する際には、従来の管轄省庁の施策のみに捕らわれるのではなく、異なる視野から自分達の取り組みを鳥瞰し、適合する制度を見出していくことも有効となる。

このため、中山間地域を含む地方自治体や地域づくり活動に取り組む民間団体や企業にあっては、これらの制度改変の動きに日頃からアンテナを張りつつ注視し、変革に適切に対応する能力を備えることが求められる。

(2) 既存制度における課題

各省庁における施策のうちで中山間地域において適用可能な制度は、中山間地域という地域の特性や社会構造を総合的に踏まえた上で制度設計が行われているものは残念ながら少ない。また、前述のように補助金から交付金への切り替えや施策の統合という流れにより制度の見直しも進められつつあるが、近年の高齢社会や過疎化、耕作放棄地の急増等の進展に対し、既存制度の中にはこれら問題の緊急性が高くない時期の考え方によるものも残されている。

したがって今後の中山間地域の維持に向けては、医療、教育、文化等を含むトータルの地域政策として、体系的な施策を確立することが重要である。また、従来は「条件不利地域政策」というマイナスの観点からの施策だった考え方を改め、中山間地域が有する価値や魅力、可能性を生かしていくような施策を組み立てていくことが求められる。

(3) 施策や制度の適切な活用戦略の組立てとプログラム化の必要性

今後の国土政策における中山間地域の位置づけやその重要性を踏まえた国の取り組みとしては、各地域が主体的に取り組む中山間地域のまちづくりを包括的に支援する施策・事業・財政の仕組みづくりが必要である。

例えば、事例調査において紹介した都岐沙羅パートナーズセンターからの指摘にあるように、コミュニティビジネスのような分野横断的な起業を行う場合に対応してくれる行政の窓口や体制が十分ではないという課題がある。中山間地域などに関わる諸制度や政策を一元化し、自治体の発案に基づき各省庁の個別施策・事業・財源をパッケージ化する仕組み（(仮称)中山間地域包括交付金制度など）の創設を検討していくことが望まれる。

また、今後は行政以外の地域活動主体の役割が重要になってくるが、それらの行政以外の主体においても地域づくりに関する制度面の情報収集能力を備えることが必要であると同時に、行政の側でも情報収集や活用、さらには制度の改変・更新状況について、外部からの把握が容易になるような仕組みを構築していくことが望まれる。

(4) 中間支援組織としてのまちづくり支援組織の必要性

多様な主体やその連携によるまちづくりを展開しながら地域全体として価値を高めていくためには、個々の事業の利害から独立したまちづくりを支援するための中間組織が必要となる。この組織は、まちづくりの事業を行うことを目的とするのではなく、多様な活動に対して助言や支援を行うことを通じて、地域全体としての価値を高めていくことを目的とする。

しかしながら、この支援組織が必ずしも地域内のすべての事業内容に関与出来るとは限らない。組織が掲げる地域の価値を共有しない事業が多くなれば、それだけ地域全体としての価値が損なわれることが懸念される。したがって、支援組織が出来るだけ多くの事業に対して助言などを行うことが出来るように、事業主体に対するインセンティブを設け、事業主体にとっても支援組織やそれが関係する他の事業との連携を図ることによりメリットがもたらされるような仕組みづくり（例えば、資金調達支援、専門的なアドバイスなど）が重要である。

(5) 段階的なまちづくり展開の必要性

こうした仕組みづくりを行ったとしても、中山間地域におけるまちづくりを急速に推進することは難しいと考えられる。その理由は、事業が地域の自然やそれと共生した暮らし方などの地域資源を持続的に活用することを前提としているため、地域の急速な変化はそれらに影響を及ぼしたり、それを守り育ててきた地元住民の生活自体を大きく変化させ、ひいては地域の価値の低下をもたらすことが懸念される。また、地元住民の十分な理解がないままに都市住民の価値観に基づいて事業を進めることにより、新たな地域内の対立などを招くことが懸念される。世田谷区の事例にみられるように、中山間地域まちづくりでは、地元住民と都市住民との価値観や目的は異なっても、地域を守り育てていくことに対する相互理解が醸成されることが重要である。そのためには、相互の交流を深めていきながら一緒に活動を築き上げていくための一定の期間が必要と考えられる。

この期間は、地域の状況や地元住民の意識、またそこを訪れる都市住民などの意識やニーズなどにより異なることが想定される。しかし、ターゲットを絞った戦略的な情報戦略を行うことにより、地域と価値観を共有することが出来る都市住民や企業などとの連携を促進することにより、まちづくり展開にかかる期間の短縮が可能と考えられる。

6. 調査の総括

6.1. 中山間地域の新たな価値観の確立

(1) 国土政策における中山間地域の位置づけの明確化

中山間地域における新たなまちづくりを推進するためには、その源となる中山間地域に対する価値観をもつことが重要である。国土政策の視点からは、これまで中山間地域の多目的機能に基づく価値の理解がなされてきたと考えられるが、それに加えて、今日の社会や個人の価値観やライフスタイルの変化などを踏まえて、国民の視点に立った中山間地域に対する新たな価値観を確立することが重要と考えられる。

中山間地域は、「自然の営み」と「人の営み」が共生し、自然の循環ネットワークと経済の循環ネットワークを結び合わせながら、「自然を守り育てる場所」、「安全・安心を守り育てる場所」、「次世代を守り育てる場所」、「伝統文化を守り育てる場所」としての役割を發揮する地域（グリーンライフエリア）である。

このような中山間地域が有する公益的役割・価値を再評価し、今後の国土政策において、持続可能な国土と安全・安心な社会を形成する上での重要な国土資産として、中山間地域の位置づけを明確にすることが必要である。

(2) 多様な主体の参画による中山間地域再生運動の展開

中山間地域への新たな価値観を確立すると同時に、今日の中山間地域が直面する状況を的確に把握し、それへの対応策とこうした価値観に基づく新たな運動を結びつけていくことが必要である。

今日における多くの中山間地域は、農林業の衰退や人口の流出・高齢化等により集落機能が空洞化し、既存の担い手だけでは地域の自然環境や伝統的景観、文化を維持・保全することが困難な状況にあり、まちづくりの新たな担い手が不可欠である。

そのためには、中山間地域の新たな価値観を広くアピールし、「グリーンライフ」に共感する都市住民、NPO、企業、団体、大学などの多様な主体が中山間地域のまちづくりに参画することに向けた運動を起こすための仕掛け（ソーシャル・マーケティング）が必要である。

具体的には、本調査の実施主体が中心となり、全国の農山村地域や都市の多様な主体に参加を呼びかけ、中山間地域再生をめざすまちづくり運動（グリーンライフ・フォーラム）を立ち上げ、多様な主体が連携して広報活動、交流活動、実践活動などを持続的に展開し、中山間地域のまちづくりの担い手となる人材や組織のネットワーク構築に取り組むことを目指す。

6.2. 中山間地域の新たな経営手法の確立

(1) 広域自治体における地域独自の中山間地域政策の形成

従来の中山間地域は、小規模な農山村自治体として運営されている場合が多かったが、本調査のモデル地域である長岡市や鳥取市のように、平成の大合併により、複数の中山間地域が中核都市と合併し、都市地域～田園地域～中山間地域～森林地域を包含した広域自治体が形成されている。

従来の枠組みでは、「都市地域」・「田園地域」・「中山間地域」・「森林地域」に関わる政策や事業は、各々の地域を対象とする法制度に基づき、各々の地域課題に応じて個々に推進されており、例えば、都市地域と中山間地域を一体的に取り扱う政策や事業はほとんど存在せず、相互の連携や関係は希

薄であった。

新しい広域自治体は、このような従来の枠組みを越えて、都市地域～田園地域～中山間地域～森林地域の多様な地域資源や資産を共有化し、多様な地域住民や団体の交流・連携を深め、地域別・省庁別に分断された政策や事業の総合化・連携化を図り、地域独自の中山間地域政策を形成し、展開していくことが重要である。

さらに、今後の市町村合併により広域自治体が形成されていく中で、連携を図りつつ地域別・省庁別に分断された政策や事業の総合化・連携化を推進するために、全国の広域自治体が参加する「(仮称)広域自治体における中山間地域政策協議会」を設立し、地域独自の中山間地域政策を展開するための制度改革を推進することが重要である。

(2) 多様な地域独自の中山間地域政策の形成

従来の中山間地域政策は、国の法制度や政策に基づく全国一律の施策や事業が中心であったが、今後は自治体がイニシアチブを発揮して、独自の中山間地域政策や経営手法を構築・展開し、特色あるまちづくりを競い合う時代である。

本調査のモデル地域である美瑛町では、「日本で最も美しい村」というテーマで全国の小さな農山村自治体が連合を形成し、まちづくりの理念に共感する民間企業等の支援を獲得しながら、地域ブランド戦略を共同で展開し、新しい地域経営スタイルを確立しようとするユニークな取り組みが見られる。

事例調査を行った阿蘇地域では、阿蘇周辺の農山村自治体が共同でプラットフォーム組織(阿蘇地域振興デザインセンター)を形成し、阿蘇地域の多様な主体の活動を支援・推進しながら、徹底した広報・プロモーションを展開し、都市住民・企業・団体等との連携ネットワークを活発化する取り組みを行っている。

「いろいろ」で知られる徳島県上勝町では、都市の妻物需要をターゲットとし、地域の資源を活用したローカルビジネスを起こし、地域の雇用創出、所得向上、介護予防などの面で大きな成果をあげている。

こうした取り組みの展開は、それぞれの地域がもつ資源や課題、まちづくりを推進するためのアイデアや、ターゲットとすべき市場のとらえ方によって大きく異なる。その中で各地域をどのように捉え、どのように位置づけるかによって、まちづくりの目指すべき方向性はいくつも存在すると考えられる。したがって、これからの中山間地域の政策は、他の地域での成功例をそのまま自らの地域に当てはめるのではなく、それらを参考としながら、自ら地域と向き合いながら、多様な主体と議論や検討を重ねることにより、自らの地域の目指すべき方向性を切り開いていくことが重要である。

(3) グリーンライフ・コミュニティの形成

多くの中山間地域は人口流出・高齢化が進み、既存の住民だけでは集落機能を維持することは困難であることは吉良かである。このような状況において、地元住民に加え、例えば「グリーンライフ」の実践を望む都市住民を対象として、中山間地域への移住を積極的に誘導することにより、持続可能な新しい集落を形成することが必要である。

さらに、この新しい集落では、I・J・Uターンなどの移住者に加え、都市地域と中山間地域の二地域居住、週末居住、長期滞在、ふるさと会、サポーターズクラブなどの多様な関わり方を含め、「地元住民＋移住住民＋交流住民」によって構成される新たなコミュニティの姿をめざすことが考えられる。

このように、多様な価値観や目的をもつ多様な主体が参加する新しい集落（グリーンライフ・コミュニティ）を形成するためには、従来の長い時間をかけて地域の文化や慣習、価値規範などが形成されてきた従来のコミュニティ形成の仕組みに依存するだけでは不十分と考えられる。新たに参加する主体が、地域の風土、歴史、伝統、文化、生活様式などを学び、地域に対する価値観を共有する取り組み（ラーニング・プロセス）を構築することが重要であり、そのためには取り組みを支援するための仕組みが必要である。

(4) 地域再生マネジメント組織の形成

中山間地域のまちづくりを持続的に推進していくためには、中山間地域のエリアを対象として、その中で多様な主体の参画と連携ネットワークを促進し、住民、企業、団体、行政等のプラットフォーム組織として、地域再生事業やまちづくり活動を推進するための「地域再生マネジメント組織」の形成が求められる。

この「地域再生マネジメント組織」は、自らが事業を行うのではなく、多様な主体が行う事業や活動を創出し、それらの実践・展開を支援するプラットフォーム機能を発揮する。

その基本的な機能として、地域再生事業やまちづくり活動の展開に必要なソフトウェア（情報・知恵・技術・人材・組織・政策・資金など）収集・蓄積し、それらのネットワークを構築するとともに、適切なソフトウェアを組み合わせることにより、事業の性質に応じた支援を提供することが想定される。また、地域全体の広報・プロモーションを展開し、多様な主体の理解を醸成することにより、全国規模での多様な主体の連携ネットワークであるグリーンライフ・フォーラムを拡大するとともに、多様な主体が地域のプラットフォームに参画し、多様な事業の支援や協働を促進していくことが求められる。

6.3. 中山間地域の新たな支援制度の確立

(1) 包括的な施策・事業・財政の仕組みづくり

今後の国土政策における中山間地域の位置づけ・重要性を踏まえた国の取り組みとして、各地域が主体的に取り組む中山間地域のまちづくりを包括的に支援する施策・事業・財政の仕組みづくりが必要である。

具体的には、中山間地域などの条件不利地域に関わる諸制度や政策を一元化し、自治体の発案に基づき各省庁の個別施策・事業・財源をパッケージ化する仕組み（（仮称）中山間地域包括交付金制度など）の創設を検討していくことが望まれる。

また、都市と農山村の交流・連携による新しいコミュニティの形成、多様な主体の事業・活動を

プロデュースする地域再生マネジメント組織の形成、エリアマネジメントを担う人材の養成・派遣など、中山間地域の経営力を高めるためのソフト面の支援施策が求められる。

(2) 経済の循環を促進する仕組みづくり

中山間地域の公益的役割・価値を維持・発揮していく上で、都市と農山村の連携、多様な主体の連携を基盤として、中山間地域のまちづくりを支える多様な財源を創出することが必要である。

例えば、森林保全・水源涵養・生態系保護などの財源を確保するための「法定外目的税」や「トラスト」の導入、中山間地域再生を支援する民間企業等の寄付金の非課税措置の拡大など、税制面での取り組みが考えられる。

法定外目的税は、岐阜県の乗鞍環境保全税のように、自家用車での来訪者を対象に課税し、それを乗鞍地域の環境保全にかかる様々な施策を行うために充てる例などがみられる。条例の設置には、課税の目的とその必要性を明確にし、県民や課税対象となる来訪者に対して、その必要性を理解してもらうことが重要である。こうした活動は、環境保全のための財源確保だけではなく、乗鞍の自然の価値に対する理解や、環境が悪化しつつある現状とそれを守り育てることの重要性をアピールすることが必要である。これからの中山間地域まちづくりにおいても、それを推進していくための基盤となる「地域再生マネジメント組織」を設立・運営していくための財源が必要である。その際に、組織の重要な機能の一つである広報・プロモーション活動を通して法定外目的税に対する理解と協力を呼びかけていくとともに、その税収の一部を同組織の財源として活用しながら、まちづくりを持続的に推進していくことなども検討することが必要である。

農林水産省調査

要約編

1. 調査の枠組み

1.1. 本調査の目的

(1) 背景

平成 16 年新潟県中越地震は、旧山古志村（現長岡市）をはじめとする中山間地域に甚大な被害を及ぼした。被災から 1 年を経過し、災害復旧から地域の復興に向けて、地域住民、行政、企業やその他の支援団体などと連携しながら、被災地域の再生方策を具体化することが求められている。

一方、中山間地域施策は、これまでの行政主導の地域振興から民間セクターを含む多様な主体の連携によるまちづくりを展開していくことが重要となり、それと同時に連携による事業を推進するための新たな枠組みの構築が求められる。

したがって、本被災地域における多様な主体の連携による復興の取り組みが、今後の我が国の中山間地域まちづくりのパイロットモデルとなることが期待される。

(2) 調査の目的

本調査は、民間セクターの活用など多様な主体の参画による中山間地域の活性化を図るため、中山間地域に対する国民のニーズ等のマーケティングに基づき、民間ベースで展開可能なビジネスモデルを検討するとともに、多様な主体の参画を継続的にもたらす体制の構築を図ることにより、今後の我が国の中山間地域のまちづくりの展開及び都市と農山漁村の共生・対流に資することを目的とする。

(3) 調査対象地域

新潟県長岡市

(4) 検討方針

長岡市における中山間地域の震災からの復興に向けた取り組み方策の検討と合わせて、国内外の先進的な取り組み事例などの収集・分析、さらには都市住民・民間企業へのニーズ調査などを通して、我が国の新たな中山間地域まちづくりのための有効なモデルの構築へと展開する。

1.2. 調査実施体制

(1) 調査実施主体

国土交通省北陸地方整備局企画部広域計画課、都市・地域整備局地方整備課、総合政策局国土環境・調整課事業総括調整官室、農林水産省農村振興局農村政策課、農林水産省北陸農政局、長岡市（発案者）

(2) 調査参加主体

総務省自治行政局地域振興課、新潟県（幹事県）、鳥取市、北海道美瑛町等

2. 中山間地域の現況把握及び価値の分析

2.1. 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。

2.1.1. 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。

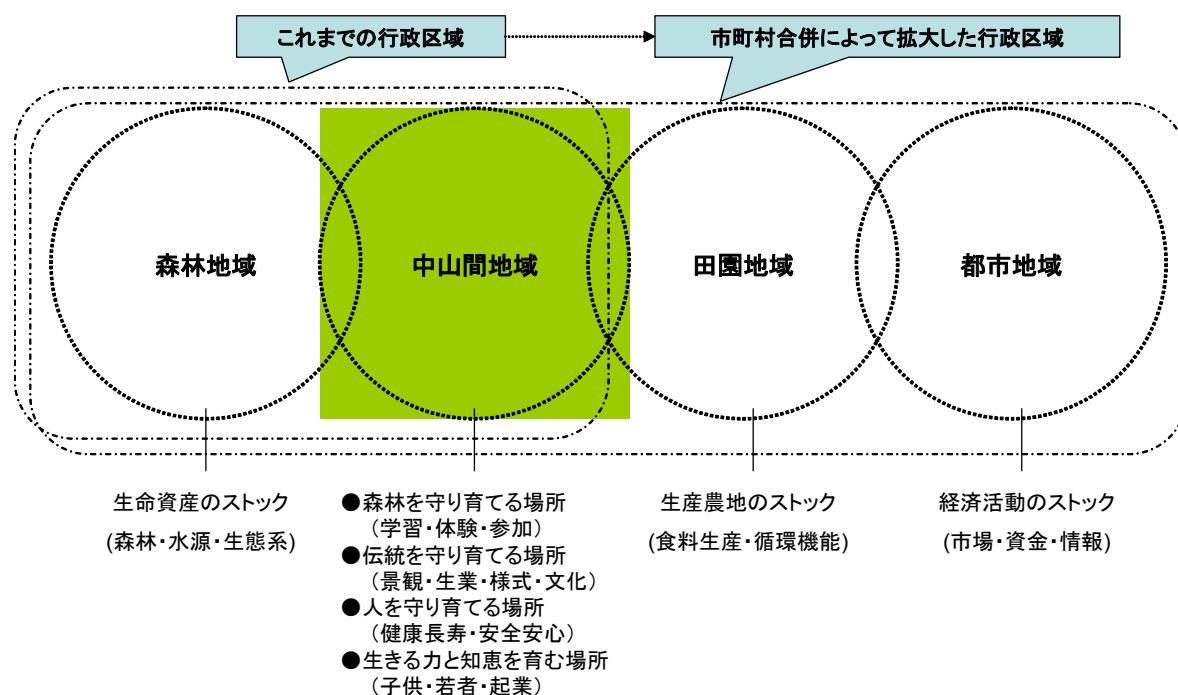


図 2.1 市町村合併による行政区域の拡大

2.1.2. 今日における中山間地域がもつ社会的価値

図 2.2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の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。

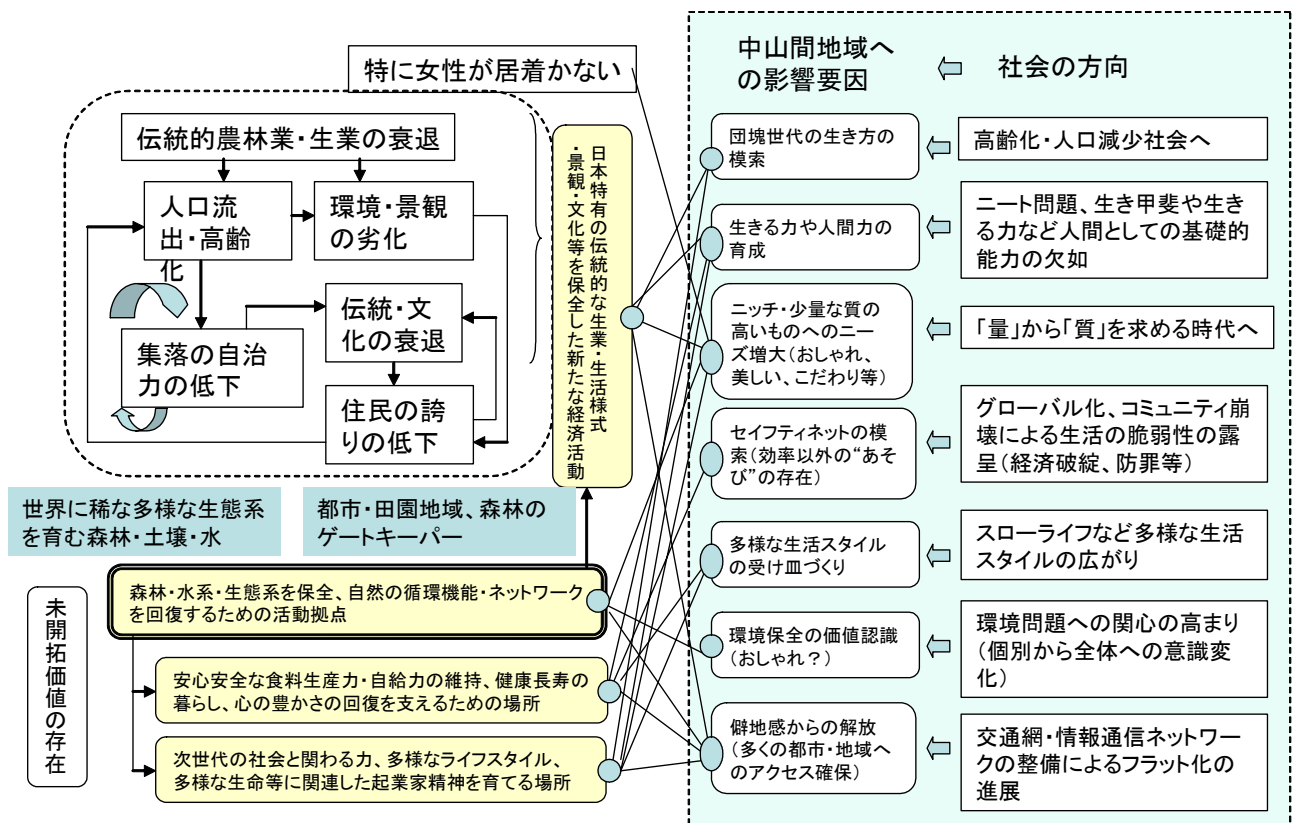


図 2.2 中山間地域の価値と社会的ニーズ・インフラ環境の方向

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考える。

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。

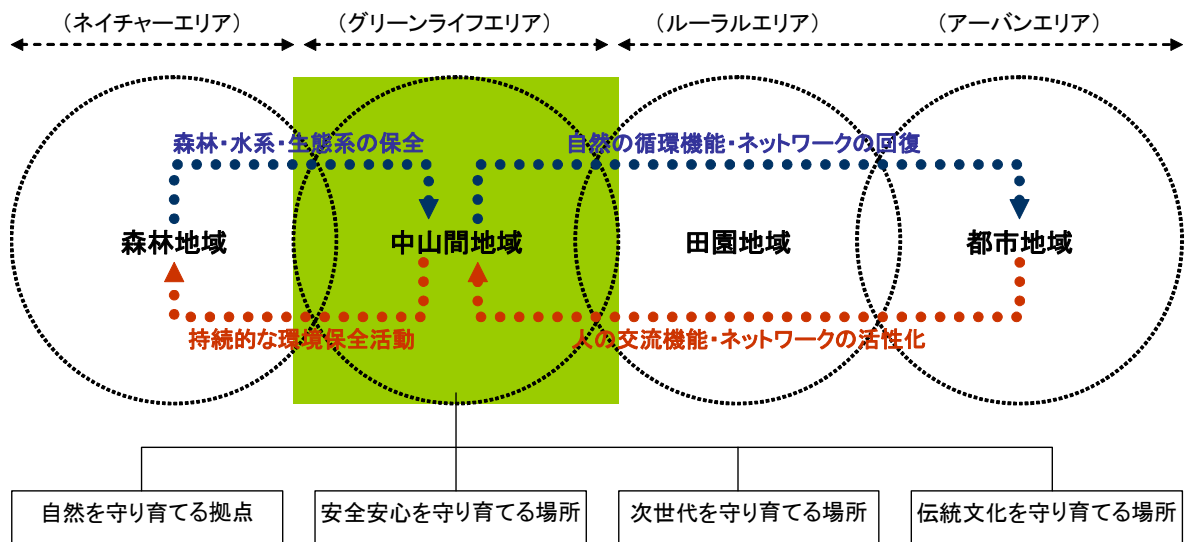


図 2.3 中山間地域の価値と社会的ニーズ・インフラ環境の方向

2.2. 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。

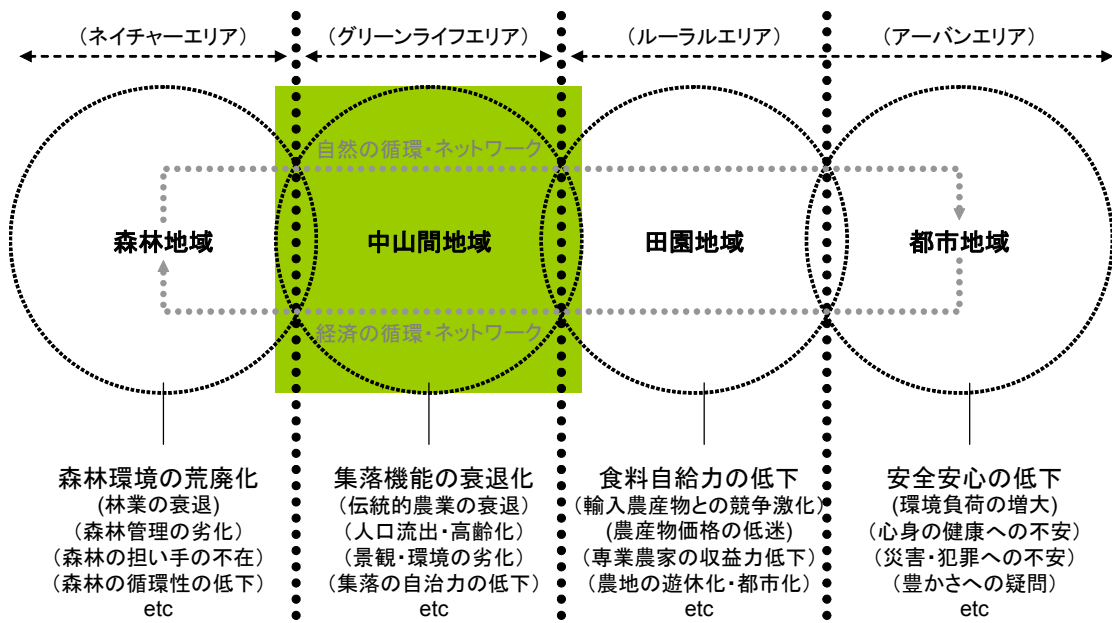


図 2.4 自然の経済の循環ネットワークの分断と各地域の問題の先鋭化

3. 中山間地域に対する都市住民ニーズ等のマーケティング分析

3.1. 中山間地域に対する都市住民のニーズ分析（都市住民アンケート調査結果）

ここでは、本調査で実施した都市住民を対象とした中山間地域に対するアンケート調査を中心に、都市住民の中山間地域に対するニーズを分析する。その結果、都市住民の中山間地域に対するニーズについて、以下の通りまとめることが出来る。

(1) 総括

- ・ 都市住民の大半は、農山村地域を大切であるという意識が非常に高く、特に自然、環境、景観、安全・安心な食料生産、伝統文化などがキーワードとなる。
- ・ 農山村地域に対する関心が高いにもかかわらず、都市住民と農山村との結びつきは必ずしも強くはないことから、農山村を大切と思う意識と実際に訪れたり商品等を購入したりするといった実際の行動には大きな乖離がみられる。
- ・ 今後、農山村との結びつきを強めていきたいという都市住民の潜在的需要は大きく、具体的な目的や結びつき方も、保養・レクリエーションだけにとどまらず、別荘での生活や二地域居住、学習活動、社会貢献・ボランティア活動など、それぞれ数は多くないものの多様な活動に対する潜在的需要がある。
- ・ 今後、都市住民と農山村との結びつきを強めていくためには、インターネットを中心とした情報入手、安価な宿泊先、日帰り圏での活動の場、公共交通機関の確保などが課題となる。

(2) 年齢別の傾向からみた今後の課題

今後の農山村地域との結びつきについて、年代別のニーズに対応した都市住民との結びつきを強めるための課題は以下の通り整理することが出来る。

① 10～20代

体験・学習活動やボランティア活動など多様な結びつきについてのニーズがみられるものの、自ら活動の場や機会を見つけるのではなく、受け皿などによる既存プログラムなどを提供してほしいというニーズが強いと考えられる。特に10代は、交通手段についても公共交通機関への依存度が高いと考えられることから、農山村地域までの交通手段の確保が重要となる。

② 30代

子育て世代として、子供の農業体験や学習活動などを目的に農山村地域を訪れるニーズが高く、そのためには訪問場所が日帰りで参加出来るくらい近くにあり、また活動の受け皿がしっかりとしており、子供が安心して参加出来るようなプログラムであることが重要である。

③ 40代以上

農業生産活動や別荘・二地域居住、自然保護活動など、自らの趣味や関心、ライフスタイルの実現などを目的とした活動に対するニーズが高く、特に50代以上では安価な宿泊先と住民との交流の場や機会に対するニーズが高いことから、農家民宿や古民家などを活用した宿泊施設など、農山村での生活の体験を通して、都市住民と地元住民の結びつきを強めていくような仕掛けが必

要である。

3.2. 中山間地域に対する民間企業等の支援意向分析

中山間地域まちづくりを推進する上で連携を強めることが期待される主体として、民間企業が挙げられる。全国規模での企業の CSR 活動からみた中山間地域での社会貢献活動の状況や、地元事業者の中山間地域との結びつきに関するアンケート結果から、今後の事業者の中山間地域との結びつきに関する展望について、以下の通りまとめることが出来る。

(1) 総括

- ・ 全国規模では、企業の社会貢献活動に対する動向は、積極派と消極派に 2 分され、それぞれ前年度比で社会貢献活動支出額が 10%増加または減少している企業がそれぞれ 3 割である。
- ・ 社会貢献活動の分野としては、芸術・文化、学術・研究、環境、教育・学習など、広くステークホルダーに対して訴求力を持つ分野が中心とみられ、伝統文化の保存などの活動はわずかである。
- ・ 地元事業者の中山間地域との結びつきは、社会貢献活動よりも地元住民や来訪者を対象としたサービスの提供や住民の雇用など、事業を通じた関係が強く見受けられ、今後とも関係を強化していく意向が 6 割となっている。

(2) 全国・地域別の中山間地域に対する支援意向

① 全国企業

中山間地域に関連する社会貢献活動についても、植林や森づくり、自然観察などの自然保護・環境保全や環境学習活動など社会的に関心の高い活動やステークホルダーの利害が関係する分野が中心であり、中山間地域で深刻化する過疎化・高齢化による地域の衰退や集落の崩壊などに言及した活動はみられない。

② 地元事業者

社会貢献活動は、地域社会の行事などイベント支援が中心であり、その他の活動はわずかである。また、地元事業者の経済的な問題や組織規模や体制などの理由から、中山間地域に限らず社会貢献活動を行うことが困難な地元事業者が多く、これらの事業者については事業を中心とした関係構築の可能性を検討することが課題となる。

社会貢献活動を行う事業者は限定されるものの、今後多様な分野での活動を行う意向を示していることから、新たな取り組みを通じた地元事業者との連携構築が期待される。社会貢献活動に対して期待されることとして、活動の成果とともに、関連情報の入手しやすさや仲介する組織の必要性などが挙げられている。したがって、地域内に多様な活動に関する情報提供や事業者が活動を支援する際の仲介などを行う仕組みを設けることが期待される。

3.3. 中山間地域まちづくりのマーケティング戦略の検討

以上の調査結果から、都市住民の農山村地域のニーズに対する問題点と民間企業等の社会貢献活動に対する問題点を整理する。その上で、今後の中山間地域まちづくりを推進するためのマーケティング戦略を検討する。

3.3.1. マーケティングの視点からみた中山間地域まちづくりの問題点と今後の課題

(1) 都市住民の意識と行動のギャップ

都市住民の多くは、中山間地域の大切さについて認識しているものの、その意識が中山間地域を訪れたり、支援したりするなどの具体的な行動に至っていないと考えられる。その理由として、都市住民の中山間地域に対する想いが具体的な行動を喚起するほど強くないか、もしくは具体的な行動に対する意志はあるもの、阻害要因などにより行動に移すまでに至っていないものと推測される。前者の場合、都市住民の農山村に対する価値観と行動にギャップが生じていると考えられることから、そのギャップを埋めるための仕掛けが必要となる。また後者については、アンケートで明らかとなった今後の農山村との結びつきを強める上での条件を満たすことにより、都市住民の潜在的な需要を顕在化することが可能となると考えられる。

(2) 企業の認識と都市住民に意識とのギャップ

今日の企業の CSR 戦略では、企業の社会的責任として、広くステークホルダーに対して訴求力があり、かつ企業イメージの向上につながる社会貢献活動を選択し実施する傾向があるとみられる。中山間地域に対する支援については、都市住民の大半がその大切さを認識しているにもかかわらず、企業の具体的な活動として十分に展開されていないと考えられる。その理由として、企業が中山間地域の価値を過小評価しているか、もしくはそれを支援することが企業イメージの向上に結びつきにくいと判断していると推測される。これまでの中山間地域の多面的機能などについての議論は十分に行われてきており、国などを中心にその重要性に関する広報活動が行われている。しかしながらその活動は、中山間地域の価値を評価し、それを守り育てていくことに対する相互理解の促進に十分寄与していないと考えられる。

3.3.2. 中山間地域まちづくりのマーケティング戦略：ソーシャル・マーケティング

以上のマーケティングの視点から見た都市住民と企業の2つのギャップを解消するための戦略として、多様な主体が中山間地域のまちづくりに積極的に参画する機運を醸成するための仕掛け＝ソーシャル・マーケティングが求められる。ソーシャル・マーケティングとは、企業などが利益を目的として消費者の購買活動を促すためのものではなく、個人や社会全体の利益のために行動を変革させることを目的とした活動であると定義される。

本調査における戦略として当てはめた場合、企業が都市住民の中山間地域に対する認識や潜在的なニーズを把握し、都市住民のニーズと中山間地域を含む社会のニーズを充足することにより、社会全体としての利益を向上させる仕組みを構築することであると考えることが出来る。具体的には、企業が、ステークホルダーとしての都市住民が農山村を大切に考えていることを認識することにより、中山間地域に対する社会貢献活動への動機付けを行う。こうして生まれた企業による中山間地域の価値を守り育てる活動により、都市住民が農山村を訪れる機会を創出し、その実体験を通して都市住民が中山間地域に対する価値観を強化することで、都市住民と地元住民との相互理解につな

がる。さらにこの相互理解の醸成が、企業の新たな社会貢献活動を導き出すきっかけとなり、それらが循環しながら強化されていくプロセスを構築することであると言える。

そのためには、都市住民、企業、中山間地域と地元住民のそれぞれに対して以下の情報提供を行うことにより、ソーシャル・マーケティングの一連のプロセスの構築を支援するとともに、それを円滑に循環していくことが重要である。

(1) 企業に対する情報提供

都市住民の中山間地域に対する価値観の認識による中山間地域での社会貢献活動への動機付けのために、都市住民の中山間地域に対する価値観の動向に関する情報提供が必要となる。さらに、企業による具体的な支援方策の検討や地域での活動を評価するために、中山間地域の状況や求められる支援内容に関する情報提供が必要となる。

(2) 中山間地域に対する情報提供

都市住民の訪問や移住などによる中山間地域の活性化を促進するために、中山間地域での事業を企画立案する上で必要となる都市住民にニーズや関心に関する情報提供が必要となる。

(3) 都市住民に対する情報提供

中山間地域の実体験を通じた都市住民の中山間地域に対する価値観を強化するために、中山間地域での多様な体験活動プログラムに関する情報提供が必要となる。

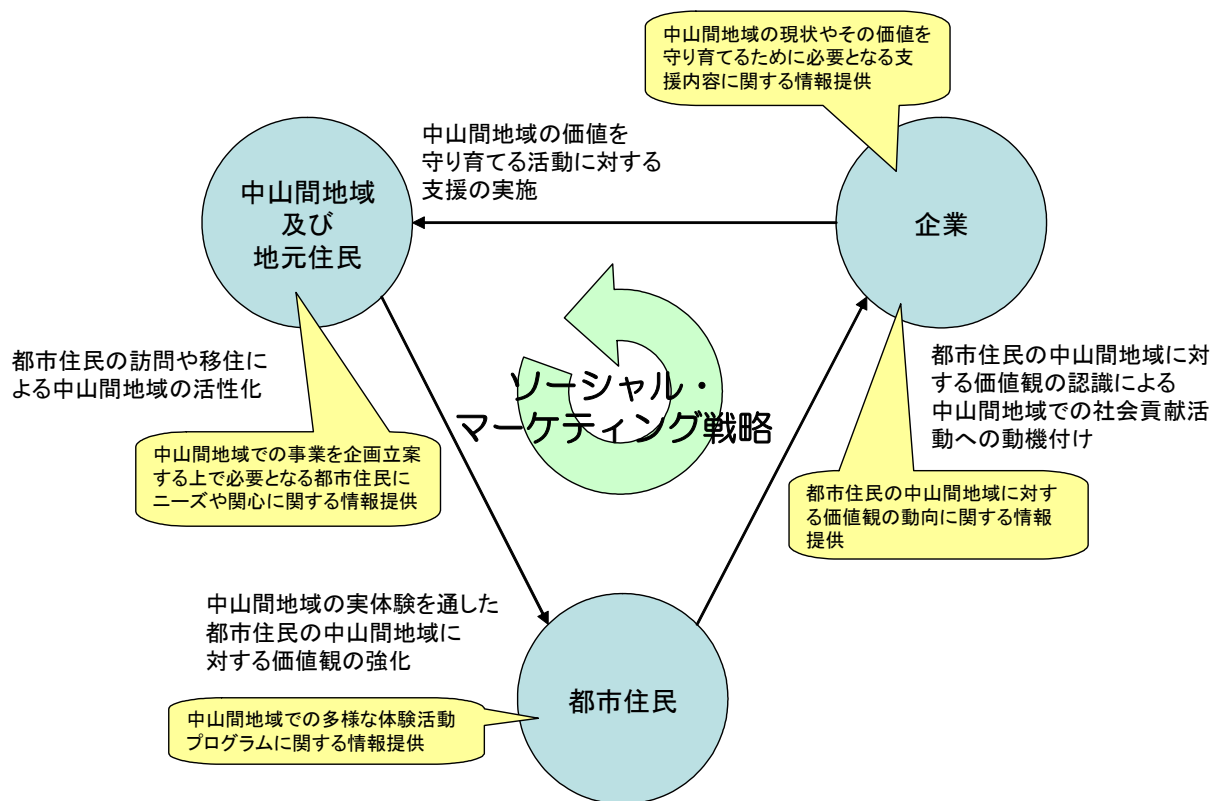


図 3.1 中山間地域まちづくりのマーケティング戦略（案）

4. 多様な主体の連携を促進する事業形態の検討

4.1. 広域連携タイプにおける多様な主体の連携を促進する事業形態のあり方

4.1.1. 地域研究会のまとめ

長岡市における地域研究会での検討結果から、今後の広域連携タイプにおける多様な主体の連携を促進する事業形態のあり方について、以下の通りまとめる。

(1) 地元住民の誇りの醸成と地域の自立の促進

広域連携タイプに限らずすべての中山間地域に共通のことであるが、中山間地域まちづくりの第一歩として、疲弊した集落と地元住民が中山間地域のまちづくりに向けて立ち上がるためには、その源となる山に暮らすことの誇りを醸成することが不可欠である。多くの中山間地域は人口流出・高齢化が進み、既存の住民だけでは集落機能を維持することは困難である。今回の地域研究会を通して、中山間地域で暮らす住民の多くは、山で暮らすことについての誇りや価値を失いつつあることが明らかとなった。それに対して、都市住民の方がむしろ山で暮らすことに価値やあこがれを見いだしていることも事実である。

地元住民にとって「山の暮らし」とは、都市住民が考えるほど楽しいものでもなければ便利なものでもない。しかし、都市住民が中山間地域の暮らしに関心を示していることは、中山間地域に暮らす住民にとって自らの誇りを取り戻すための大きなきっかけとなっていることも事実である。特に、震災により仮設住宅で暮らすことを余儀なくされた住民の中には、集落を離れてはじめて山で暮らすことの意義や価値を認識することが出来たといった意見があった。こうした地元住民の想いを、今後の地域づくりにつなげていくことが極めて重要である。

(2) 多様な「住民」の連携ネットワークによるまちづくりの推進

これからの中山間地域のまちづくりには、地元住民の他に、「グリーンライフ(*1)」の実践を望む都市住民(ライフスタイル・ムーバー)を積極的に誘導し、新しい集落を形成することが必要である。例えば、同一自治体の都市地域に暮らす住民は、中山間地域に通いながら取り組みを行う「交流住民」となることも考えられる。特に長岡地域では、被災をきっかけに中山間地域から都市部への移住を考えざるを得ない住民も少なくない。こうした住民でも、都市地域に暮らしながら中山間地域の田畑を守ったり、地元住民との交流を続けていけるような関係づくりを支援することも重要である。平成の市町村合併により、中山間地域から都市地域まで一体的な自治体となったことで、都市住民と地元住民との結びつきを深めていくための施策も一つの自治体によって可能となることから、このメリットを活かした施策を推進することも重要である。

さらには、IJU ターンや移住者に加え、二地域居住、週末居住、長期滞在、ふるさと会、サポーターズクラブなど、首都圏などの都市住民との多様な関わり方を推進することも重要である。

このように、地元住民だけではなく、同一自治体内や他の都市からの交流住民や移住住民を加えた多様な住民の連携ネットワークにより、まちづくりを推進することが求められる。

(*1)：グリーンライフ＝「自然の営み」と「人の営み」が共存・共生する暮らし方

(3) 「点」から「面」に向けた住民主導の取り組み展開

中山間地域には数多くの資源があり、それらは長岡市山古志地域の棚田や錦鯉、闘牛など山の暮らしの中で培われてきた伝統や文化である。それらは、今日多くの人々を引きつける魅力を持っている。長岡市では、震災によりこうした資源のいくつかは大きな被害を受け、ゼロに近い状況から山の暮らしの再生を推進しなければならない。こうした状況においても、地元住民が地域の伝統や文化を受け継ぎ、後世に残していくために、一つ一つの資源を守り育てる取り組みを進めることが重要である。

したがって、まずは、「点」としての住民主導の取り組みを推進し、小さな成功体験を重ねながら多様な取り組みを連携することにより「線」をつくり、それらを「面」へと拡大していくためのプロセスを支援することが重要である。

(4) 基盤づくりとしての行政主導の取り組み

中山間地域まちづくりは、住民主導の活動だけではなく、多様な主体による事業展開が重要である。一般に公共事業と呼ばれる行政主導の取り組みは、かつて中山間地域まちづくりの中心を担ってきた。しかしながら、今日の中山間地域まちづくりで行政に一番求められることは、まちづくりを推進するための基盤づくりと考えられる。ハード面では、被災地域の復旧に象徴される住宅、道路、棚田などの生活・産業基盤の整備であり、情報インフラの整備である。また、ソフト面については、住民主導の多様な取り組みを支援するための仕組みであったり、地域の資源に関する情報の一元化や、地元住民や都市住民などとの交流の場や機会を設けることなどであると考えられる。こうした取り組みは、短期的に経済的効果を発揮するものではないが、中長期的には多様な主体との連携による住民の自立を促進することにつながることを期待される。

(5) まちづくりのプロセスを重視するラーニング・コミュニティ

多様な主体が参加する新しい集落（グリーンライフ・コミュニティ）を形成する上で、交流住民や移住住民は中山間地域の風土、歴史、伝統、文化、生活様式などを共に学び、価値観を共有することが重要である。また地元住民も、新たな取り組みを行う上で外部のもつ知恵やノウハウを吸収しながら発展していくことが求められる。このように、多様な主体がもつ「知」を相互に学びながら多様な活動を推進していくための過程をラーニング・プロセスと呼び、このプロセスを支援する仕組みを構築することも重要である。

4.1.2. 多様な主体の連携ネットワークを促進するプラットフォームの必要性

これまでの広域自治体における多様な主体の連携による事業展開を促進するためには、多様な主体の連携の促進や取り組みの立ち上げ支援、さらには異なる事業間の連携を促進し新たな事業へと発展していくための支援などが必要となる。また本章で紹介した他の連携タイプの取り組み事例でも、行政、NPO 法人、財団法人など組織形態は様々であるが、多様な主体の連携を促進し中山間地域において様々な事業展開を支援するためのプラットフォームやそれを推進するためのプラットフォーム組織が設けられている事例がみられる。こうした仕組みを構築することが、新たな中山間地域まちづくりを推進する上で重要と考えられる。

5. 民間など多様な主体の参画によるまちづくり展開のプログラム化

5.1. 新たなまちづくり展開プログラムの必要性

「理念先行型」、「住民主導型」に替わる新たなプロジェクト推進方法の事例として、本調査ではドイツのIBA エムシャールパークの事例を参考としながら検討を行う。

(1) IBA エムシャールパークの背景と目的

ドイツのルール工業地帯の中央部に位置するエムシャールは石炭や鉄の鉱床であったことから、19世紀の産業発展に伴う石炭需要の増加により、工業地帯として急速な発展と繁栄を遂げた。第二次大戦を境に、エネルギー源が石炭から石油に転換することを受けて、エムシャールは炭坑・工場の閉鎖などが続き、地域は衰退の一途を辿ってきた。さらに、これまでの産業発展の影響により、近くを流れるエムシャール川をはじめ、大気汚染や土壌汚染など、地域の環境破壊が最も進んでいた地域となってしまった。

1989年、産業用地の放棄、土地・水環境の汚染、高い失業率など深刻な問題を抱えるこの地域に対して、NRW州はEU構造基金の支援を受けて、地域の問題克服に向けたプログラムを推進することとなった。この行政主導による基本戦略を地域に浸透させながら、地域の自主的な取り組みを支援していくための組織として、NRW州の100%出資による10年間の期間限定のIBA エムシャールパーク公社が設立された。

(2) 事業の概要

事業の主たる目的は、エムシャール地域をとりまく悪条件を克服するために国際建築展IBAを開催することであり、それを通して古い産業施設を改善し、自然環境を回復することにより、この地域を経済発展の新しい立地場所として再生させるとともに、職住接近環境の価値を高めることを目標とした。国際建築展IBAの基本戦略は以下の通りである。

- ・ 土地のリサイクル利用（産業遊休地の再利用）推進による都市的土地利用拡大の抑止
- ・ 補修、改善、用途転換による建物や生産施設の耐用年数の向上／エコロジカルな建設理論による新築
- ・ エコロジカルな製品やエコロジカルな製造法に向けた、地域的な生産構造の転換

具体的には以下の7つのテーマが設定され、各テーマに具体的なプロジェクトが含まれている。

- ① エムシャール景観パーク
- ② エムシャール水系システムのエコロジカルな改善
- ③ 自然体験の場としての運河
- ④ 歴史の証人としての産業記念文化財
- ⑤ パークの中で働く
- ⑥ 住宅の新設・既存住宅の近代化
- ⑦ 社会的文化的活動のための新しい可能性の提供

プロジェクトは、設計コンペ、事業コンペ、国際ワークショップなどの公募によって進められ、公社はこうしたプロジェクトの掘り起こしのための広報活動や提案内容の選別、さらにはコンセプト段階から実施までの間、プロジェクトのクオリティ向上のコントロール（QC）を行う役割を担っている。したがって、公社自体は事業を実施するための組織ではなく、あくまでも多様な主体による事業をマネジメントすることを通して、地域の問題解決を図るための組織であると捉えることが出来る。

(3) 「マネジメント型」プロジェクト推進と事業のガイドライン

我が国における従来の「計画主導型」や「住民主導型」の開発手法と比較して、エムシャーでの取り組みは「マネジメント型」と呼ぶことが出来る。この「マネジメント型」では、事業全体の理念や戦略は行政主導により立案されるが、個別のプロジェクトについては多様な主体の発意により行われる。ただし、各事業主体にプロジェクトを任せるのではなく、その方向性と地域が目指すべき理念との整合性を図るとともに、目標達成に寄与するように事業の質をコントロールしている。それにより、各事業主体の提案を尊重しつつ、全体として地域が目指すべき目標に向けて導いていくことが可能となる。

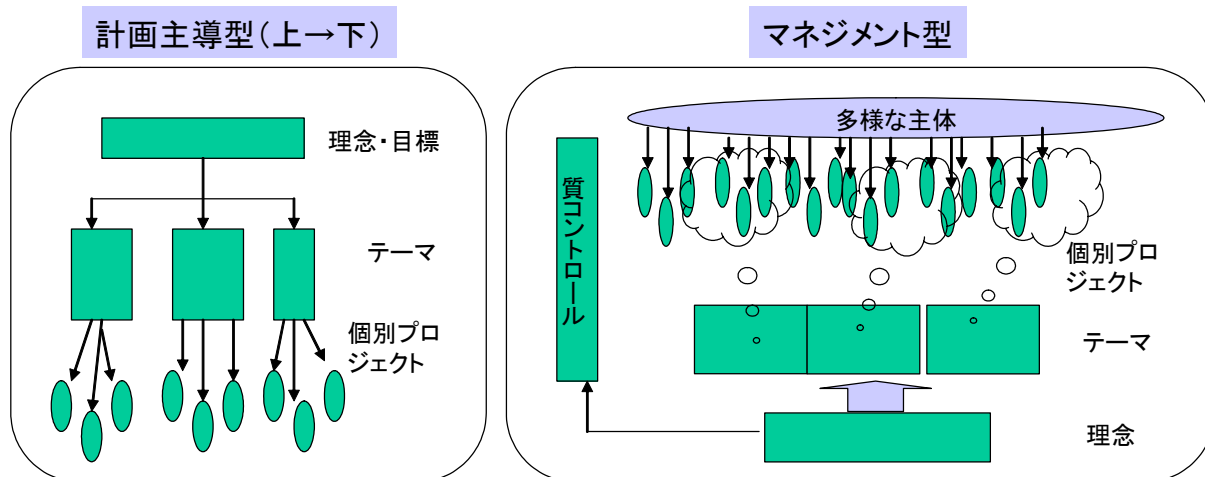


図 5.1 従来の「計画主導型」とエムシャーの「マネジメント型」の比較

公社では事業の質をコントロールする上でのガイドラインとなる、以下の5つの原則を設けている。

- ① IBAに参加する活動は自由参加、自由意思による参加
- ② 革新的な個人・小企業をなるべく奨励する
- ③ プロジェクトの担い手への自由競争の導入
- ④ 失業問題に対して効果のあること、エコロジ的な価値の追求
- ⑤ 文化的美的次元、芸術的視点（ありきたりで内容が何も訴えるものがない、美しくない、醜いプロジェクトはあってはならない）

5.2. 多様な主体の参画促進のためのプラットフォーム組織の検討

以上のプラットフォーム組織に関する検討を踏まえ、長岡市におけるプラットフォーム及びそれを運営する組織のイメージを以下にまとめる。

(1) プラットフォーム

IBA エムシャーパーク公社と同様に、まちづくり推進組織の事業内容を、多様な主体が実施する事業に関する助言・支援による事業の高付加価値化と、広報・情報発信による地域ブランド戦略、ソーシャル・マーケティング戦略の推進としている。その他に、震災の被害からの復旧を復興へと円滑につなげていくためには、被災者である地元住民に対する相談窓口を設置しながら、地域資源に関する情報を収集・蓄積するとともに、それらを活用した住民主導による多様な取り組みを推進していくことが特に重要と考えられる。

さらにまちづくり推進組織は、地元住民と企業、NPO、大学等や行政が連携・協働しながら「山の暮らし」の再生に向けた事業を推進していくために、地域研究会や交流の場・情報共有の場などのプラットフォームを設けることが考えられる。

この組織の活動が、長岡地域の「山の暮らし」の再生だけではなく、我が国全体の中山間地域の価値を守り育てていこうという、より大きな理念や目標を掲げ、全国、さらには海外に向けたアピールを高めていくことにより、地域やその取り組みの付加価値を高め、ブランドを構築していくことを目指す。そのための手段として、全国の中山間地域の研究者や専門家、各分野の有識者などによって構成される「山古志等中山間地域の再生を支援するフォーラム」を設立し、本組織と連携を図りながら戦略的な情報発信を行っていくことを目指す。

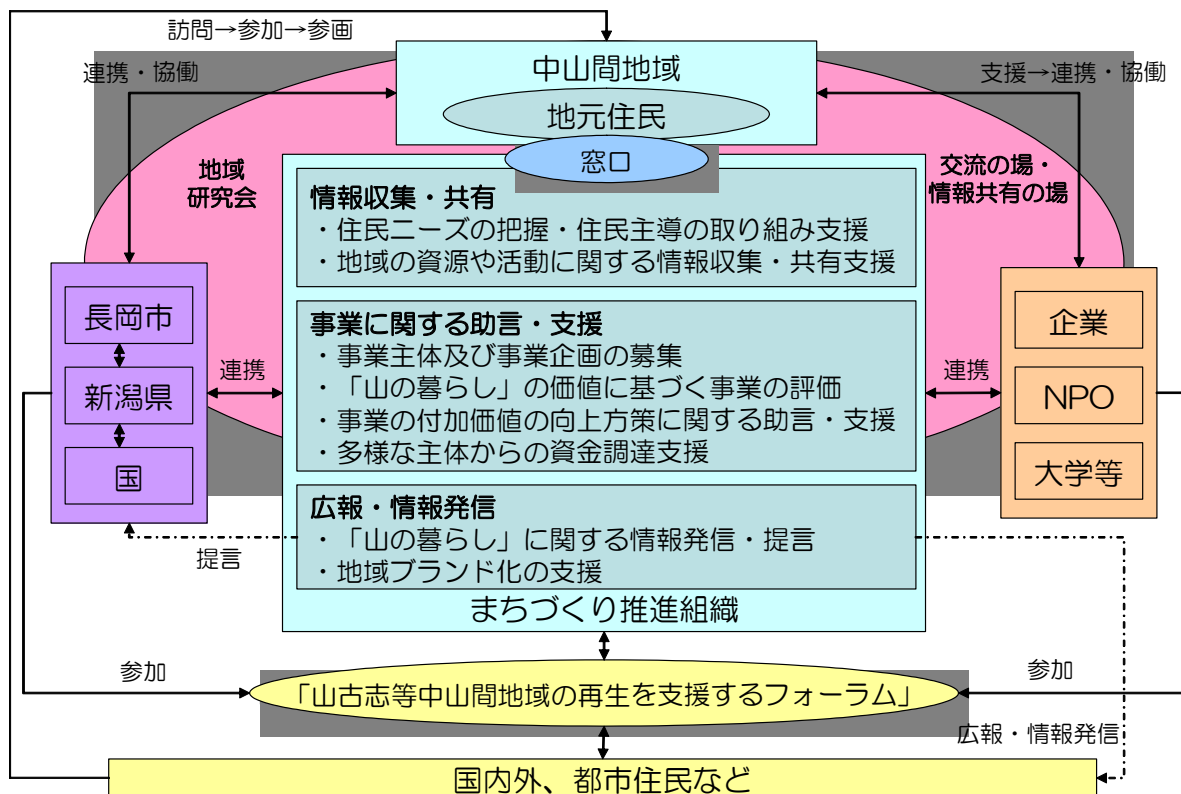


図 5.2 長岡市におけるプラットフォームのイメージ

(2) プラットフォーム組織体制

以上のプラットフォーム及びその事業を運営するために想定される組織体制のイメージを図 5.3 にまとめる。組織に求められる人材で述べたとおり、プラットフォーム組織には多様な知識やノウハウをもつ人材が必要となる。長岡市におけるまちづくり推進組織(プラットフォーム組織)では、プラットフォームが担う機能を反映し、総括マネージャーの下に以下の3つの担当を設置することが考えられる。

① 地域担当

住民ニーズの把握や住民が新たな取り組みを行う際の相談や助言を行う。また、本組織が掲げる理念や中山間地域の価値などを、住民にわかりやすく伝える。

② 行政担当

長岡市の中山間地域政策との連携を図るとともに、多様な主体が事業を行う上で必要となる資金について、国や自治体などから支援を受けるためのアドバイスなどを行う。

③ 広報・情報発信担当

中山間地域の価値を掲げ、本地域での事業に関する情報発信を一元的に行う。また、民間企業のCSRなど、社会貢献活動に関する情報を収集し、本地域内での事業に対する支援や協働に向けた働きかけを行う。

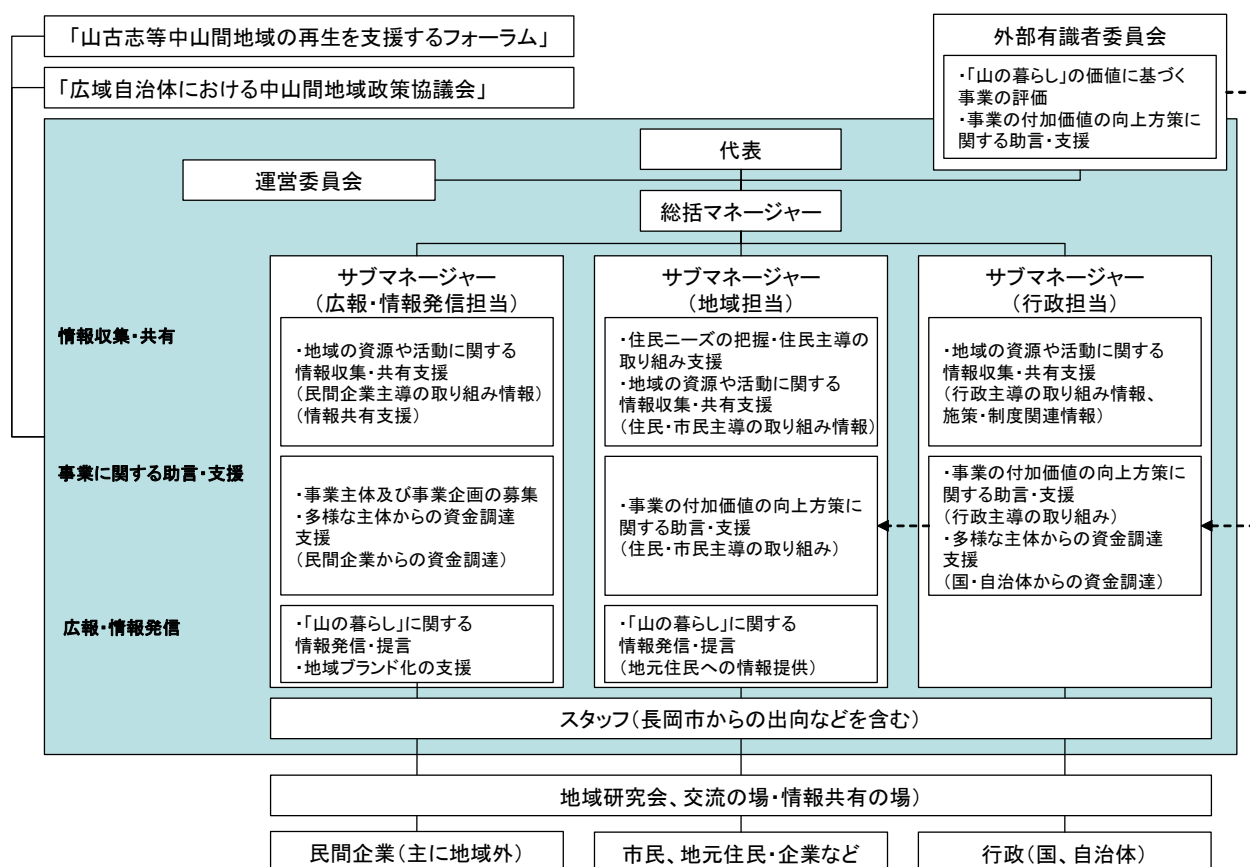


図 5.3 長岡市におけるプラットフォーム組織体制のイメージ

なお、各事業の評価や助言などについては、本組織内で人材を確保するのではなく、外部有識者委員会などを設置し、その中での議論の結果を踏まえて各事業主体に助言などを行うことが望ましい。その他に、具体的な業務を行う際には、地元企業や市民団体などと連携を図りながら実施することが考えられる。

5.3. 中山間地域における新たな包括的まちづくり支援制度の必要性

(1) 既存制度からみた中山間地域まちづくり展開のあり方

現在、国の施策は、三位一体改革の進行や地域再生への取り組みにより、補助金から交付金への切り替えや制度の統合が進められつつある。なかでも農林水産省の交付金の多くに見られるように、補助金からの交付金化にあわせて、広く公平に補助金を配分するという従来の考え方から、熱意や創意工夫がある地域に施策を重点展開するという考え方に立った制度が増える傾向が強くなっている。また、今のところは一部の動向ではあるが、制度の対象範囲を広げる動きや、省庁間で施策の重なる部分が見られたり、さらに省庁間の連携による施策も出てきている。このため、地域において制度の導入を検討する際には、従来の管轄省庁の施策のみに捕らわれるのではなく、異なる視野から自分達の取り組みを鳥瞰し、適合する制度を見出していくことも有効となる。

このため、中山間地域を含む地方自治体や地域づくり活動に取り組む民間団体や企業にあっては、これらの制度改変の動きに日頃からアンテナを張りつつ注視し、変革に適切に対応する能力を備えることが求められる。

(2) 既存制度における課題

各省庁における施策のうちで中山間地域において適用可能な制度は、中山間地域という地域の特性や社会構造を総合的に踏まえた上で制度設計が行われているものは残念ながら少ない。また、前述のように補助金から交付金への切り替えや施策の統合という流れにより制度の見直しも進められつつあるが、近年の高齢社会や過疎化、耕作放棄地の急増等の進展に対し、既存制度の中にはこれら問題の緊急性が高くない時期の考え方によるものも残されている。

したがって今後の中山間地域の維持に向けては、医療、教育、文化等を含むトータルの地域政策として、体系的な施策を確立することが重要である。また、従来は「条件不利地域政策」というマイナスの観点からの施策だった考え方を改め、中山間地域が有する価値や魅力、可能性を生かしていくような施策を組み立てていくことが求められる。

(3) 施策や制度の適切な活用戦略の組立てとプログラム化の必要性

今後の国土政策における中山間地域の位置づけやその重要性を踏まえた国の取り組みとしては、各地域が主体的に取り組む中山間地域のまちづくりを包括的に支援する施策・事業・財政の仕組みづくりが必要である。

例えば、事例調査において紹介した都岐沙羅パートナーズセンターからの指摘にあるように、コミュニティビジネスのような分野横断的な起業を行う場合に対応してくれる行政の窓口や体制が十分ではないという課題がある。中山間地域などに関わる諸制度や政策を一元化し、自治体の発案に基づき各省庁の個別施策・事業・財源をパッケージ化する仕組み（(仮称)中山間地域包括交付金制度など）の創設を検討していくことが望まれる。

また、今後は行政以外の地域活動主体の役割が重要になってくるが、それらの行政以外の主体においても地域づくりに関する制度面の情報収集能力を備えることが必要であると同時に、行政の側でも情報収集や活用、さらには制度の改変・更新状況について、外部からの把握が容易になるような仕組みを構築していくことが望まれる。

5.4. まちづくり展開のロードマップの検討（案）

IBA エムシャーパーク公社と同様に、10年間という期間を限定して震災の復旧から復興を推進すると仮定した場合、長岡地域におけるまちづくりは、以下の3つのフェーズによって推進することが可能と考えられる。

(1) フェーズ1：災害復旧・地域資源の発掘～事業の立ち上げ

地元住民が集落において生計を立てることを可能とするためには、生活や生業を維持するために必要となるインフラを整備することが必要となる。具体的には、道路や電気・水道、通信網に加え、地元住民の生業の基盤となる棚田などのハードとしての社会基盤の整備を進めるとともに、中山間地域の資源に関する情報を収集・共有したり、地元住民のニーズを把握し新たな取り組みに向けた支援を行ったり、また多様な主体との交流の場を設けたりするなど、新たなまちづくりに向けたネットワークを構築する、ソフト面での基盤整備を行うことも重要である。こうした基盤整備は、主に行政が主導となり、NPOなどの市民団体などと連携を図りながら実施することが期待される。

また、被災した住民にとっては、将来の夢ではなく、今出来ることに取り組みながら収入を得ていくことが重要である。そのためにも、規模は小さくても新たな取り組みを確実に進めていくことにより「成功体験」を積み重ね、住民の自信と誇りを取り戻していく過程が必要である。

さらに、中山間地域まちづくりを加速するためには、多様な主体の参画による事業展開を促進することが重要である。そのためにも、より多くの多様な主体に対して本地域における新たな取り組みの動機付けとなる情報発信を行うための戦略を立案することが重要である。

(2) フェーズ2：多様な主体の連携構築～資金調達による事業の拡大

震災からの復旧事業が概ね完了し、本格的な復興事業を推進する段階において、これまで小規模ながら確実に実績を上げてきた住民主導の多様な活動をベースとしながら、事業を拡大することが考えられる。この場合、拡大する事業規模は、地域資源を持続的に活用することが可能な範囲であることが重要である。

また、行政が中心となる事業についても、基盤整備から既存の施設を活用した事業展開や新たな拠点施設の整備など、住民サービスの向上や交流人口の増加を目的とした内容へとシフトすると考えられる。これらの事業も、行政が直営で企画立案を行い実施するのではなく、民間のノウハウや資金を最大限に活用することを目指して、新たな事業者を募るための国際コンペを開催することが考えられる。また、コンペなどへの数多くの参加者やより優れた提案を期待するためにも、フェーズ1で検討した情報発信の戦略に基づいて、本地域の持つ価値や地域づくりの目指すべき方向性を戦略的にアピールすることにより、地域ブランドを形成することが重要である。

これらの新規事業に対する助言や支援などと並行して、本地域内で進められる多様な主体による数多くの事業についても、事業のガイドラインに基づいて評価や認定、助言などを行うことにより、

地域全体としての質を維持することも重要である。

(3) フェーズ3：持続可能な事業の仕組みの確立と地域ブランドの確立

フェーズ2で計画された事業が実施に移され、本地域が掲げてきた中山間地域の理念や価値を守り育てる活動として具体的に示されることにより、社会の本地域の活動に対する信頼を築くことにつながることを期待される。さらに、それが地域ブランドの確立につながると考えられ、それが中山間地域の価値に対する社会的認知を高めることに大きく貢献すると考えられる。

また、地域内の活動についても、地元住民を含む多様な主体が、事業の企画立案から実施までの一連の流れを経験し、それに基づき自立して事業を推進するノウハウを身につけることが期待される。それによって、地域内に多様な取り組みを推進するためのノウハウをもつ人材が蓄積されていく。

5.5. まとめ

以上の通り、主に長岡地域研究会による多様な主体の連携によるまちづくり展開のプログラム化の検討結果を踏まえ、今後の中山間地域まちづくり展開のあり方について以下の通りまとめる。

(1) 中山間地域の価値に基づいたまちづくりの必要性

言うまでもなく、中山間地域における新たなまちづくりのシーズは地域の中に存在している。それを見出し、その中に価値を認めながら、守り育てていくことが重要である。地域の価値とは、その場所において長い年月をかけて生まれ育ってきたものであり、今日中山間地域の価値として再評価されつつあるスローな暮らし方やその価値観、生業などを通じた生きる力の醸成など、その場所で過ごすことによりはじめて実感することが出来るものであり、場所と切り離すことは極めて難しい。したがって、今後の戦略として、この価値観を再評価すること、さらにその価値を活かしたまちづくりを推進するためには、こうした価値に基づいた多様な取り組みを推進することが極めて重要である。

(2) 新たな視点や価値観を持ち込むことの必要性

中山間地域内での取り組みのすべてが、中山間地域の新たな価値観を意識したものや、それを持続的に守り育てていこうとするものとは限らないことも事実である。事業を実施する際に、市場原理を過度に意識することにより、中山間地域がもつ価値やスローな空間や時間の流れが失われている事例もみられる。また、地域内で新たな取り組みを行おうとする動きに対して、従来の横並びの村社会の慣習がそれを阻害する力として働くことがあることも事実である。

このように、中山間地域での新たな取り組みを推進する上での数多くの阻害要因を克服し、都市住民を中心とした社会の新たなニーズと中山間地域の持つシーズをマッチングさせていくためには、従来の住民のみによる活動からのブレイクスルー（難関や障害などを突破すること）が必要となる。例えば、都市住民や来訪者の新たな視点や価値観、企業や専門家などの多様な主体との交流などが、地域における新たな取り組みのきっかけとなることを期待される。

さらに、本調査で検討した中山間地域の新たな価値観に対する地元住民の理解を促していくことが重要である。

(3) 「マネジメント型」まちづくりの必要性

前述の通り、中山間地域まちづくりは、その地域内にある資源を活用していくことが重要であると同時に、その価値を発見し、新たな取り組みへと展開していくための視点や価値観と行動力が求められる。従来の「住民主導型」では、様々な地域の阻害要因を打破しながら新たな取り組みを行っていくことは困難であり、また「計画主導型」では、地域資源を最大限に活用しながら、都市住民などのニーズを踏まえながら柔軟に事業を展開していくことが難しい。こうした中で、IBA エムシャープパークの事例にみられるように、「マネジメント型」のまちづくりを推進することで、住民主導の取り組みを支援しながら、それらを地域の価値を守り育てていく方向へと助言・支援していくことが可能となる。それにより、個々の取り組みの質を高めるとともに、全体としての地域の付加価値を高め地域としてのブランドの確立に貢献することが期待される。

(4) 中間支援組織としてのまちづくり支援組織の必要性

多様な主体やその連携によるまちづくりを展開しながら地域全体として価値を高めていくためには、個々の事業の利害から独立したまちづくりを支援するための中間組織が必要となる。この組織は、まちづくりの事業を行うことを目的とするのではなく、多様な活動に対して助言や支援を行うことを通じて、地域全体としての価値を高めていくことを目的とする。

しかしながら、この支援組織が必ずしも地域内のすべての事業内容に関与出来るとは限らない。組織が掲げる地域の価値を共有しない事業が多くなれば、それだけ地域全体としての価値が損なわれることが懸念される。したがって、支援組織が出来るだけ多くの事業に対して助言などを行うことが出来るように、事業主体に対するインセンティブを設け、事業主体にとっても支援組織やそれが関係する他の事業との連携を図ることによりメリットがもたらされるような仕組みづくり（例えば、資金調達支援、専門的なアドバイスなど）が重要である。

(5) 段階的なまちづくり展開の必要性

こうした仕組みづくりを行ったとしても、中山間地域におけるまちづくりを急速に推進することは難しいと考えられる。その理由は、事業が地域の自然やそれと共生した暮らし方などの地域資源を持続的に活用することを前提としているため、地域の急速な変化はそれらに影響を及ぼしたり、それを守り育ててきた地元住民の生活自体を大きく変化させ、ひいては地域の価値の低下をもたらすことが懸念される。また、地元住民の十分な理解がないままに都市住民の価値観に基づいて事業を進めることにより、新たな地域内の対立などを招くことが懸念される。世田谷区の事例にみられるように、中山間地域まちづくりでは、地元住民と都市住民との価値観や目的は異なっても、地域を守り育てていくことに対する相互理解が醸成されることが重要である。そのためには、相互の交流を深めていきながら一緒に活動を築き上げていくための一定の期間が必要と考えられる。

この期間は、地域の状況や地元住民の意識、またそこを訪れる都市住民などの意識やニーズなどにより異なることが想定される。しかし、ターゲットを絞った戦略的な情報戦略を行うことにより、地域と価値観を共有することが出来る都市住民や企業などとの連携を促進することにより、まちづくり展開にかかる期間を短縮することが可能と考えられる。

6. 調査の総括

これまでの調査結果を踏まえた総括を、以下の通りまとめる。

6.1. 中山間地域の新たな価値観の確立

(1) 国土政策における中山間地域の位置づけの明確化

中山間地域における新たなまちづくりを推進するためには、その源となる中山間地域に対する価値観をもつことが重要である。国土政策の視点からは、これまで中山間地域の多目的機能に基づく価値の理解がなされてきたと考えられるが、それに加えて、今日の社会や個人の価値観やライフスタイルの変化などを踏まえて、国民の視点に立った中山間地域に対する新たな価値観を確立することが重要と考えられる。

中山間地域は、「自然の営み」と「人の営み」が共生し、自然の循環ネットワークと経済の循環ネットワークを結び合わせながら、「自然を守り育てる場所」、「安全・安心を守り育てる場所」、「次世代を守り育てる場所」、「伝統文化を守り育てる場所」としての役割を發揮する地域（グリーンライフエリア）である。

このような中山間地域が有する公益的役割・価値を再評価し、今後の国土政策において、持続可能な国土と安全・安心な社会を形成する上での重要な国土資産として、中山間地域の位置づけを明確にすることが必要である。

(2) 多様な主体の参画による中山間地域再生運動の展開

中山間地域への新たな価値観を確立すると同時に、今日の中山間地域が直面する状況を的確に把握し、それへの対応策とこうした価値観に基づく新たな運動を結びつけていくことが必要である。

今日における多くの中山間地域は、農林業の衰退や人口の流出・高齢化等により集落機能が空洞化し、既存の担い手だけでは地域の自然環境や伝統的景観、文化を維持・保全することが困難な状況にあり、まちづくりの新たな担い手が不可欠である。

そのためには、中山間地域の新たな価値観を広くアピールし、「グリーンライフ」に共感する都市住民、NPO、企業、団体、大学などの多様な主体が中山間地域のまちづくりに参画することに向けた運動を起こすための仕掛け（ソーシャル・マーケティング）が必要である。

具体的には、本調査の実施主体が中心となり、全国の農山村地域や都市の多様な主体に参加を呼びかけ、中山間地域再生をめざすまちづくり運動（グリーンライフ・フォーラム）を立ち上げ、多様な主体が連携して広報活動、交流活動、実践活動などを持続的に展開し、中山間地域のまちづくりの担い手となる人材や組織のネットワーク構築に取り組むことを目指す。

6.2. 中山間地域の新たな経営手法の確立

(1) 広域自治体における地域独自の中山間地域政策の形成

従来の中山間地域は、小規模な農山村自治体として運営されている場合が多かったが、本調査のモデル地域である長岡市のように、平成の大合併により、複数の中山間地域が中核都市と合併し、都市地域～田園地域～中山間地域～森林地域を包含した広域自治体が形成されている。

従来の枠組みでは、「都市地域」・「田園地域」・「中山間地域」・「森林地域」に関わる政策や事業は、各々の地域を対象とする法制度に基づき、各々の地域課題に応じて個々に推進されており、例えば、都市地域と中山間地域を一体的に取り扱う政策や事業はほとんど存在せず、相互の連携や関係は希薄であった。

新しい広域自治体は、このような従来の枠組みを越えて、都市地域～田園地域～中山間地域～森林地域の多様な地域資源や資産を共有化し、多様な地域住民や団体の交流・連携を深め、地域別・省庁別に分断された政策や事業の総合化・連携化を図り、地域独自の中山間地域政策を形成し、展開していくことが重要である。

さらに、今後の市町村合併により広域自治体が形成されていく中で、連携を図りつつ地域別・省庁別に分断された政策や事業の総合化・連携化を推進するために、全国の広域自治体が参加する（仮称）広域自治体における中山間地域政策協議会を設立し、地域独自の中山間地域政策を展開するための制度改革を推進することが重要である。

(2) グリーンライフ・コミュニティの形成

多くの中山間地域は人口流出・高齢化が進み、既存の住民だけでは集落機能を維持することは困難であることは吉良かである。このような状況において、地元住民に加え、例えば「グリーンライフ」の実践を望む都市住民を対象として、中山間地域への移住を積極的に誘導することにより、持続可能な新しい集落を形成することが必要である。

さらに、この新しい集落では、I・J・Uターンなどの移住者に加え、都市地域と中山間地域の二地域居住、週末居住、長期滞在、ふるさと会、サポーターズクラブなどの多様な関わり方を含め、「地元住民＋移住住民＋交流住民」によって構成される新たなコミュニティの姿をめざすことが考えられる。

このように、多様な価値観や目的をもつ多様な主体が参加する新しい集落（グリーンライフ・コミュニティ）を形成するためには、従来の長い時間をかけて地域の文化や慣習、価値規範などが形成されてきた従来のコミュニティ形成の仕組みに依存するだけでは不十分と考えられる。新たに参加する主体が、地域の風土、歴史、伝統、文化、生活様式などを学び、地域に対する価値観を共有する取り組み（ラーニング・プロセス）を構築することが重要であり、そのためには取り組みを支援するための仕組みが必要である。

(3) 地域再生マネジメント組織の形成

中山間地域のまちづくりを持続的に推進していくためには、中山間地域のエリアを対象として、その中での多様な主体の参画と連携ネットワークを促進し、住民、企業、団体、行政等のプラットフォーム組織として、地域再生事業やまちづくり活動を推進するための「地域再生マネジメント組織」の形成が求められる。

この「地域再生マネジメント組織」は、自らが事業を行うのではなく、多様な主体が行う事業や活動を創出し、それらの実践・展開を支援するプラットフォーム機能を発揮する。

その基本的な機能として、地域再生事業やまちづくり活動の展開に必要なソフトウェア（情報・知恵・技術・人材・組織・政策・資金など）収集・蓄積し、それらのネットワークを構築するとともに、適切なソフトウェアを組み合わせることにより、事業の性質に応じた支援を提供することが想定される。また、地域全体の広報・プロモーションを展開し、多様な主体の理解を醸成すること

により、全国規模での多様な主体の連携ネットワークであるグリーンライフ・フォーラムを拡大するとともに、多様な主体が地域のプラットフォームに参画し、多様な事業の支援や協働を促進していくことが求められる。

6.3. 中山間地域の新たな支援制度の確立

(1) 包括的な施策・事業・財政の仕組みづくり

今後の国土政策における中山間地域の位置づけ・重要性を踏まえた国の取り組みとして、各地域が主体的に取り組む中山間地域のまちづくりを包括的に支援する施策・事業・財政の仕組みづくりが必要である。

具体的には、中山間地域などの条件不利地域に関わる諸制度や政策を一元化し、自治体の発案に基づき各省庁の個別施策・事業・財源をパッケージ化する仕組み（(仮称)中山間地域包括交付金制度など）の創設を検討していくことが望まれる。

また、都市と農山村の交流・連携による新しいコミュニティの形成、多様な主体の事業・活動をプロデュースする地域再生マネジメント組織の形成、エリアマネジメントを担う人材の養成・派遣など、中山間地域の経営力を高めるためのソフト面の支援施策が求められる。

(2) 経済の循環を促進する仕組みづくり

中山間地域の公益的役割・価値を維持・発揮していく上で、都市と農山村の連携、多様な主体の連携を基盤として、中山間地域のまちづくりを支える多様な財源を創出することが必要である。

例えば、森林保全・水源涵養・生態系保護などの財源を確保するための「法定外目的税」や「トラスト」の導入、中山間地域再生を支援する民間企業等の寄付金の非課税措置の拡大など、税制面での取り組みが考えられる。

法定外目的税は、岐阜県の乗鞍環境保全税のように、自家用車での来訪者を対象に課税し、それを乗鞍地域の環境保全にかかる様々な施策を行うために充てる例などがみられる。条例の設置には、課税の目的とその必要性を明確にし、県民や課税対象となる来訪者に対して、その必要性を理解してもらうことが重要である。こうした活動は、環境保全のための財源確保だけでなく、乗鞍の自然の価値に対する理解や、環境が悪化しつつある現状とそれを守り育てることの重要性をアピールすることが必要である。これからの中山間地域まちづくりにおいても、それを推進していくための基盤となる「地域再生マネジメント組織」を設立・運営していくための財源が必要である。その際に、組織の重要な機能の一つである広報・プロモーション活動を通して法定外目的税に対する理解と協力を呼びかけていくとともに、その税収の一部を同組織の財源として活用しながら、まちづくりを持続的に推進していくことなども検討することが必要である。