

自立地域社会の形成に向けて

(これまでの検討の整理)(案)

(平成18年6月6日 第8回自立地域社会専門委員会提出資料)

多様な地域の維持・活性化の意義

P2

- ・ 地域の状況
- ・ 地域独自の魅力を活かした地域の形成
- ・ 個人の満足を実現する場としての多様な地域
- ・ 地域間の新たな互恵関係へのコンセンサス
- ・ 自立と連携による持続可能な地域の創造

「新たな公」の考え方を基軸とする地域経営システムへの転換

P4

- ・ 地域における「新たな公」の形成とそれを基軸とする地域経営システムへの転換
- ・ 「新たな公」の多面的な意義
- ・ 地縁型の地域コミュニティやNPO等多様な住民組織への期待
- ・ 行政の役割
- ・ 中間的な支援組織
- ・ 行政が提供すべき基礎的・広域的な社会的諸サービス

地域資源を活用した地域の維持・活性化に関する今後の施策の方向性

P7

- ・ 地域の自助努力、民間の発意・活動を重視した地域活性化
- ・ 地域資源の発掘、再評価、磨きによる地域力の強化 P9
- ・ 外部の専門的人材の活用、地域の緩やかな組織化等を通じた多様な担い手の確保
- ・ 地域活性化における行政の役割 P11
- ・ 地域間の連携
- ・ ICTの積極的活用と条件整備
- ・ 国等の役割の在り方 P13
- ・ 地域活性化のための資金の確保等 P16

集落の将来像の構築

P21

- ・ 歴史的・文化的基盤としての集落
- ・ 集落を取り巻く社会構造の変化と集落生活の現状
- ・ 集落の今後の在り方と支援の方向性
- ・ 国土保全の観点からの集落の資源管理

多様な地域の維持・活性化の意義

(地域の状況)

- ・人口減少、少子・高齢化、財政制約の強まり、産業構造の変化等を背景として、地方中小都市や離島、中山間地域等においては、就業機会や社会的諸サービスの継続的な提供の確保等が厳しい状況にさらされている。また、地域社会が崩壊し、暮らしを支えてきたコミュニティ活動の維持が困難になった地域も生じている。
- ・これらの地域は、安全・安心な国土の形成、文化の多様性維持、美しい景観の継承・保全、環境との共生、海洋を含む領域等の保全・管理、農林水産物の生産など、大都市では果たすことのできない様々な役割を担っていく必要があるが、数世代にわたって続いた大都市圏への人口供給の結果人口の再生産力が低下し、これらの機能を果たすことが困難になりつつある。
- ・国土を支えてきた地域が、今後求められる役割を適切に果たし、その地域に住まう人々が生きがいを持って働き、豊かに生活していけるためには、各地域の将来的な持続が確保され、それぞれの独自の魅力を活かした成熟社会にふさわしい多様な地域づくりが行われる必要がある。

(地域独自の魅力を活かした地域の形成)

- ・地域がおかれている厳しい状況の中、地域の担い手の自助努力、主体的・総力的な取組により、地域における就業機会や社会的諸サービスの維持を確保することが求められる。
- ・工業社会下においてモノの充足、所得の向上、インフラ整備が相当程度実現され、我が国社会は知識社会・成熟社会へと変化を遂げている。国民の価値観やライフスタイルはますます多様化し、地域を測るモノサシも、所得などの経済的側面は相対化し、趣味や社会参加など潜在能力の発揮を通じた自己実現、生き甲斐の実感、或いは誇りと愛着の持てる地域社会と居住空間といった、総合的なQOL（クオリティ・オブ・ライフ）の高さや、個人にとっての満足度（充足感）の高さへと移っていく。
- ・今後の地域づくりでは、地方分権、三位一体改革等の地方行財政改革の進展による地域の自己決定権の拡大と行財政基盤の充実も契機としつつ、地域独自の魅力を活かして、住むことに誇りと愛着を感じられ、また、訪れて充実感を得ることができる、個人にとっての満足度の高い地域の形成を推進し、住民の定着と外部の応援団の獲得を図ることにより、地域社会の再生と地域の将来的な持続を確保する必要がある。このため、企業への就労、NPO活動やボランティア、コミュニティ活動への参加など、社会参加度や社会とのつながり（絆、縁）の強さの向上を重視することが求められる。

(個人の満足を実現する場としての多様な地域)

- ・個人の側からみれば、満足度に対する評価軸の多様化に対応し、個々の人にとって満足度の高い地域を選択できるために、それぞれに固有の文化・伝統、自然環境・居住環境等を有する特色ある地域が、国土の上に多様に展開されていることが必要。
- ・個人が、その能力を高め、創造力を発揮する上で、異質なものととの接触や異質な人との交流が重要。国土の上に多様な地域が存在することで、異質なもの、人との出会いの機会が高まり、個人の可能性が増大する。
- ・中小都市や農山漁村等の豊かな自然に恵まれた地域の生活・生産活動と、利便性と機能性に優れた都市の生活・産業活動とは、互いに対極にあるものとして、双方の住民にとって必要不可欠なものとなり、特に、風土性豊かな特色ある地域は、その価値を相対的に高めていく。

(地域間の新たな互惠関係へのコンセンサス)

- ・国土構造の側からみれば、都市、地方を通じた社会経済・国民生活は、各地域が、それぞれに特色のある人の育成、知と財の生産、国土保全、資源供給、自然環境、海洋を含む領域等の保全・管理機能等の様々な機能を各々担いつつ、相互依存的に補完、連携することで支えられている。
- ・このような各地域が果たしている国土全体への貢献、地域間の共生とも言うべき考え方についての国民的コンセンサスを形成する。都市と地方がそれぞれの特性を活かしながら、ないところを相互に評価し、補い合っ重層的に国土を形成するという地域間の互惠関係を、国土構造的背景の変化を踏まえて再構築し、地域間の対等な協力関係を確立する。

(自立と連携による持続可能な地域の創造)

- ・地域の担い手(個人、NPO、企業、自治体等)と他地域の担い手との間の多様なつながりにより地域間の対等な協力関係に基づく連携と交流が生まれ、個々の地域の創造性を高めていく。このようにしてつながった多様な個々の地域相互が文化、経済、社会等様々な側面から重層的に連携した奥行き深い圏域を形成することにより、持続可能で自立的な地域を創造する。
- ・地域・広域・全国など様々なレベルで、自立的な地域間の重層的な連携関係の構築を推進し、人・モノ・資金・知恵・情報の双方向的な循環を形成する。
- ・都市より早く人口減少に直面した、大きな都市的集積から離れた中小都市や農山漁村等の豊かな自然に恵まれた地域は、国土のフロンティアとして人口減少社会に対応した社会システムの構築に挑戦する(多自然居住地域の創造)

「新たな公」の考え方を基軸とする地域経営システムへの転換

(地域における「新たな公」の形成とそれを基軸とする地域経営システムへの転換)

- ・国土全体に対する想像力や地域間のつながりを認識する感性を持つためには、自らが属する地域について十分な認識を持つことが不可欠である。社会構造の成熟化・高齢化に伴い、企業社会から地域社会へ国民生活の重心が移りつつあり、都市と地方との新たな互恵関係の関係を構築するための好機が訪れようとしている。
- ・これから地域における消費や地域活動の中心となる成熟した消費者とその子世代は、画一的なサービスや活動には満足できず、自分だけのこだわりや消費や参加の過程に自分だけの物語づくり等の新たな付加価値による暮らしの満足を求めている。このような変化に呼応して、高齢者福祉、子育て、職業能力の開発、防犯・防災対策、地域の居住環境整備など従来は行政や一部の民間企業だけが対応してきた地域社会における様々な問題の改善に、住民やサービスの受益者側の民間企業等が自らの手で取り組み、生活の質(QOL)の向上を目指す動きが活発化している。この動きを一層促進し、「新たな公」の考え方を基軸とする地域経営システムへの転換を図る。

(「新たな公」の多面的な意義)

- ・住民等の生活者自身が地域社会の問題改善に取り組む活動は、画一的な行政サービスや企業のサービスの受益者の立場では得られなかったニーズの充足をもたらす。
- ・また、その活動への取り組み自体が参加者の自己実現をもたらすとともに、活動が顔の見える範囲の地域コミュニティを中心に行われれば、地域と地域の人に対する信頼と誇りと愛着を育み(ソーシャル・キャピタル(地域社会における人々の絆)の形成)、住民個々人の暮らしの満足度を向上させる。
- ・これらの活動が発展することにより、多様なコミュニティ・ビジネスの創出等による地域雇用の創出と地域経済の活性化への波及や、再チャレンジを目指す人々への機会の提供も期待される。さらに、地域の行財政への負担軽減の効果も期待されるなど多面的な意義を持つ。
- ・これらの効果は、相乗的、循環的に作用して、失われてきた地域の人と社会への信頼と連帯意識を再生・強化し、暮らしの満足感と地域の総合的な力(地域力)を高め、個性に溢れた魅力ある自立的な地域社会の形成を促す。

(地縁型の地域コミュニティやNPO等多様な住民組織への期待)

- ・「新たな公」の考え方を基軸とする地域経営システムへの転換を実現するためには、ともすれば行政依存の体質になりがちな住民セクターが担い手としての自覚と能力を身につけることが重要。そのためには、地域社会の問題解決に自ら取り組むこ

とが、自らの満足度を高めることを再認識し、地域社会への主体的参加の場が不可欠。

- ・地縁型の地域コミュニティ（自治会、商店会、伝統的自治組織等）や、NPO等の新たな目的型の団体が地域社会への主体的参加の場として重要な役割を担う。これらの多様な住民組織が相互補完的・複層的に活性化することが必要。
- ・地方都市や農山漁村では、歴史的に形成されてきた多様な地縁型の地域コミュニティが存在し、現在も重要な役割を果たしている場合が多い。これらのコミュニティについては、地域人口の減少や高齢化により活動の停滞が指摘されるなど課題も多いが、市町村合併による自治体の行財政基盤の充実や地域自治区等の新たな制度の整備も進められる中、もっとも身近なコミュニティとして、今後も重要な役割を担うことが期待される。今後も、必要に応じて地域力の点検活動の推進等活動の新たな展開やコミュニティの再編等に取り組むことにより、活動の活性化を図ることが求められる。
- ・一方、NPO等は都市部を中心に急速に成長しているが、地方部でも重要な担い手組織となることが期待される。特に、今後団塊の世代の地域社会への回帰が始まるなど、企業の一線を退いた高齢者や自己実現を求める女性などが活動する場として、その目的や取り組み方（参加頻度など）に関して柔軟で、多様性を許容する組織となりうることから、今後一層重要な役割を担うことが期待される。また、これらの団体の中には社会的弱者等のために活動している団体も多く、地域において真に必要なとされているニーズを掘り起こし、手をさしのべることも期待される。

（行政の役割）

- ・以上のような住民組織と、地域における民間企業、それに行政も加えた地域の様々な主体が、それぞれに固有の問題意識と問題解決の方法論を持ちつつ、目的を相互に共有して緩やかに連携しながら活動を継続することを促し、行政事務の執行を外部的なことにとどまらない、担い手の主体的な意思による「公」を基軸とする地域経営システムの構築を図る。
- ・行政においては、透明性を確保するための地域における情報の公開と共有の率先、担い手相互間の信頼感や規範の醸成、これらを支援するICTの利用環境の整備等に取り組む、地域経営システムが円滑に機能するための基盤を整える必要がある。また、担い手間の協働を促し、調整するプロデューサーや中間的な支援組織を育成し、支えることもケースに応じて行う必要がある。
- ・さらに、個人と地域社会の関わりを促進し、地域の人と社会への信頼と連帯意識を基盤とする社会・経済システムへの転換を図るため、住民組織への参加に対する国民意識の醸成、多様な世代の参加を容易にするための休暇制度や住民等による資金面での支援を促す仕組みの充実等住民組織の活動を円滑化したり多様な住まい方や働き方を可能としたりする方向での仕組みの充実を図る。

(中間的な支援組織)

- ・ 中間的な支援組織の役割は、以下のような事項が考えられる。

住民組織、企業、行政のいずれからも独立しながら、存立の基盤や問題意識から活動の方法までそれぞれに全く異なる多様な民間主体等の活動を一定の目的に向かって総合化すること

主体間のコミュニケーションを円滑にし、相互理解を促すこと

各主体の多様な活動を支援するための技術的な支援や、資金調達の支援などを行うこと

中間的な支援組織の形態としては、住民組織と企業、行政がそれぞれ対等の立場で参画した共同組織（パートナーシップ）を形成したり、大学等の専門家を活用したりするなど、地域ごとの実情に応じた選択を行う必要がある。また、中間的な支援組織が取り扱う地域の問題は、行政組織の枠を越えて多岐の分野にわたることから、行政組織における支援・連携のあり方について検討を進める。

(行政が提供すべき基礎的・広域的な社会的諸サービス)

- ・ なお、へき地・離島における医療、教育等の生命・財産に係る基礎的サービスの提供、広域的対応が求められる専門・高次医療サービスの提供等については、公共セクターにおいて確保する必要があることから、ICT等新技術の積極的活用や、サービス供給圏域を勘案した社会資本の整備・活用等の視点から、これらのサービスの持続的な提供のあり方の検討を進める。

地域資源を活用した地域の維持・活性化に関する 今後の施策の方向性

これまでの地域活性化事例の分析を踏まえると、

- 外部人材の多面的な機能の活用
- 地域資源の発掘・再評価・磨き
- 地域内外の民間主体の緩やかな組織化を通じた活動の展開
- 活動の中心である民間主体のサポート役としての行政機能の発揮
- 必要な資金の確保

などの共通点が見出される。

これらのポイントに着眼して、地域の維持・活性化を進める。

1. 地域の自助努力、民間の発意・活動を重視した地域活性化

(地域の自助努力の重要性)

- ・ 今後、地方部では、都市部以上に人口減少、高齢化が進展し、産業構造も変化する中で、地域の活力が低下し、地域が将来展望を失うことにより、人の流れや経済の動きを遠ざけ、就業機会や社会的サービスの継続的な提供の確保が困難となり、活力の一層の衰退という悪循環につながる懸念される。
- ・ このような悪循環を回避するためには、自らの地域に愛着と誇りを持ち、生活の場としての維持・充実に努めながら、各地域が持つ地域資源を活かし、他の地域と差別化された固有の価値、魅力を持つことが必要である。この地域の潜在力・優位性を外部に発信し、認知・評価を受けることで、国土を支える担い手の一員であることを示していくことが求められる。
- ・ 地方分権、三位一体改革等の地方行財政改革の進展、所得等の経済的側面だけでない領域への関心の拡大といった価値観の変化などを背景に、地域の自己決定権と地域再評価の可能性は拡大しつつある。
- ・ この機に、各地域が主体的で総力戦的な取組を行い、自らの知恵と工夫により将来展望を切り開いていくことが必要であり、こうした認識・気概と自助努力は、行政主体だけではなく、民

・ 地域活力の衰退の悪循環の懸念

・ 他の地域と差別化された固有の価値、魅力

・ 地域の自己決定権、地域再評価の可能性の拡大

・ 地域の主体的・総力戦的な取組

間主体を中心とした地域の担い手一人一人に求められる。

- ・自らの努力を怠る地域は、埋没し顧みられなくなり、活性化、維持が困難な状況に陥っていくという危機感を持つことが必要である。他方、自ら考え、具体的な取組を行うなど努力する地域には、自力のみでは解決できない事柄について必要な支援を行っていくことが求められる。

(民間主体を担い手とした地域活性化)

- ・地域活性化の取組は、従来は、行政の地域指定による地方への機能分散、画一的な施設整備の支援に依存しがちであったとの指摘もある。今後は、民間主体を担い手として、その発意・活動を中心とした地域活性化を進め、多様な地域社会を形成する観点からの国等の施策を使いこなしていくことが必要である。
- ・地域活性化に当たり、既存の民間の担い手としては、例えば
 - 高齢者・女性を含む地域住民、コミュニティ
 - 農林漁家・商工サービス自営業者、その組合組織
 - 地域の企業

などが考えられる。今後、各地域で、これらの既存の民間主体それぞれが地域活性化の担い手として、主体的な役割を果たしていくことが求められる。

- ・特に、今後、全国的に人口減少と高齢化が進展することを考えると、高齢者や女性のようにこれまで消費者・サービスの需要者としてとらえられがちであった主体を、生産側の活動主体として巻き込み、生きがいを感じながら活動できる状況を作り出していくことが必要である。
- ・この観点からも、退職者・高齢者や女性に適した柔軟な参加形態が可能なNPOやボランティア・コミュニティ活動の主体など、多様な民間主体を地域活性化の新たな担い手として位置付ける。
- ・こうして個人の地域社会への多様な関わりの機会を創出・維持し、担い手としての満足度の向上を図る。このような多様な社会参加の取組の中から、地域レベルの様々な課題の解決を目指すスモールビジネス・コミュニティビジネスの形成を促進し、地域活性化につなげる。
- ・高齢者を含めた個人が、地域社会への関わりを持ち、活動主体として活発に活動することができるよう、地域の設計は、基本

- ・自ら考え努力する地域への必要な支援

- ・画一的でない、民間主体を担い手とする地域活性化への転換

- ・高齢者や女性について、消費者・サービスの需要者から、生産側の活動主体としての巻き込みへ

- ・NPOなど多様な民間主体を地域活性化の新たな担い手として位置付け

- ・個人の地域社会への関わりの機会の創出・維持

- ・担い手としての満足度向上

- ・地域レベルの課題の解決を目指すコミュニティビジネスの形成

的にユニバーサルデザインの考え方に基づいて行う。年齢や性別などにかかわらず多様な人々の意見を取り入れ、高齢者・女性・子ども・旅行者をはじめ、若い人にとっても、家族で訪れ、暮らすことを楽しいと思える地域社会の形成を促進する。

・ユニバーサルデザインの考え方に基づいた地域の設計

(地域で一層進行する高齢化への対応)

- ・今後、各地域で一層の進行が見込まれる少子高齢化により、医療・介護などのサービス需要が増大し、市町村財政の圧迫等の問題が生じると予想される。高齢者の活力を維持するためには、地域社会への多様な関わりの機会の創出・維持に加えて、地域社会とのつながり(絆・縁)を強め、安全・安心の確保のため、地域ぐるみでケアを行うシステムの構築が必要である。
- ・なお、地域の維持・活性化のための前提として、長寿社会化が進展する中、現在の医療・福祉等の基礎的システムがサステイナブルであることが求められる。

・地域社会とのつながり(絆・縁)の強化
・地域ぐるみでケアを行うシステムの構築

2. 地域資源の発掘、再評価、磨きによる地域力の強化

(地域資源の活用と高付加価値化等)

- ・地域力の構成要素として環境資本・文化資本等にも着目し、外部からの客観的視点の導入を図りつつ、農林水産資源・環境資源・文化資源・観光資源などの競争力の高い資源を発掘し、再評価し、磨き、活用する。
- ・その活用にあたっては、地域の公設試験研究所、大学、企業などとの具体的な連携による外部からの技術・ノウハウの導入等を通じて、様々なレベルのイノベーションを促進する。
- ・1次産業の2次産業・3次産業との複合化(6次産業化)等により、地域資源の高付加価値化、ブランド化、他地域との差異化を進める。
- ・地域の高齢者等が生きがいを持てる環境資源を活用した自然学校の整備、文化資源を活用したミュージアム空間の整備、既存産業を活かした産業観光施設の整備、離島における予防医療と観光産業の連携を活かしたアイランドセラピーの推進など、複数資源・複数産業の組み合わせによる取組を進める。

・地域力の構成要素として、環境資本・文化資本への着目
・地域資源の発掘・再評価・磨き・活用
・地域の公設試験研究所、大学、企業との連携による外部からの技術・ノウハウの導入等を通じたイノベーション
・6次産業化等による地域資源の高付加価値化、ブランド化、他地域との差異化
・複数資源・複数産業の組み合わせ

(様々なレベルの循環の形成)

- ・地域資源を活用した地域力の強化にあたっては、

- 地域通貨や地産地消方式などを活用した、顔の見える地域レベルの小さな循環
- 都市と農村を含むより広域レベルでの循環
- 全国レベルの循環
- 海外への展開

(海外市場の創出、地域への海外からの投資の促進)

など、地域が持つ資源の特性等に応じて、戦略的なマーケティング等により、人・モノ・資金・知恵・情報の様々な循環形態を形成する。

3. 外部の専門的人材の活用、地域の緩やかな組織化等を通じた多様な担い手の確保

(外部の専門的人材の活用と多面的役割)

- ・ 地域外部の専門的人材は、地域内にない経験・知見・ノウハウの提供、外部の視点での地域資源の相対的評価、ファシリテーター(世話役)機能、地域内の主体間の触媒機能など多面的な役割を果たしうる存在である。
- ・ 特に、現在退職期を迎えている団塊の世代は、様々な専門的知識、高い社会貢献意識、さらには金融資産の蓄積を有している。今後、都市部で経験を積んだ団塊の世代をはじめとする地域外部の専門的人材が、地域間の継続的な往復、定住等を通じて行う地域での活動を促し、生産・消費両面での地域の活性化への貢献とともに、個人の満足度の向上を目指す。

(資本・資源としての「人材」の専門的能力の地域での活用)

- ・ このような観点から、従来の施策でとられてきた生産手段等の誘致ではなく、資本・資源としての「人材」の専門的能力を地域で活用することを目指し(人材の地方交付・国土への再配置)以下のような外部の人材・スキルの誘導、人材側の地域の選択のための仕組みの構築を図る。
 - 地域での専門的人材活用を目的とした、地域についてのわかりやすく具体的な情報提供を含めた、総合的な情報プラットフォームなど広域的な労働市場を充実させる仲介機能の整備を推進する。
 - 空き家情報の提供システムなどによる既存住宅の流動化、地域での住居費用の確保のための都市部住宅のリバ

- ・ 地域レベル、より広域レベル、全国レベル、海外展開など、様々なレベルの循環の形成

- ・ 外部の専門的人材の能力の多面的な活用

- ・ 団塊の世代の生産・消費両面の役割

- ・ 生産手段の誘致から、専門的能力を有する人材の地域での活用へ(人材の地方交付・国土への再配置)

- ・ 外部の人材・スキル誘導、人材側の地域の選択のための総合的な仕組みの構築

ー スモーゲージの適用、地域におけるICT環境の整備など、地域に滞在する外部人材の生活環境の確保を図る。

(地域の担い手等の緩やかな組織化)

- ・ セミナー・ワークショップ・シンポジウムの開催や、地元オールスター的協議組織の編成などを通じて、地域経済において主要な役割を果たす業種横断的な企業群、NPOなどの新たな担い手、地域住民、地域のリーダー的人材等を中心とし、必要に応じて外部の人材も含め、担い手等の緩やかな組織化を進める。これらの取組により、地域レベルの問題意識の共有化を進めるとともに、地域内の多様な主体が交わることによるイノベーションの促進を図る。
- ・ 調整機能・先導機能・地元代表機能を発揮する地域リーダー、ファシリテーター等の地域内の人材育成に向けた地域ぐるみの教育環境を形成する。
- ・ 地域における組織的な活性化活動を進めるため、企業、NPO法人だけでなく、活動形態等に応じて、LLP(有限責任事業組合)・LLC(有限責任会社)など多様な組織制度を活用する。さらに、公共公益施設の管理など地域の組織的な維持・活性化活動の担い手の支援施策の整備強化についても検討する。

- ・ 地元オールスター的協議組織の編成等を通じた、地域の民間主体の緩やかな組織化
- ・ 問題意識の共有化とイノベーションの促進

- ・ 地域活性化活動の多様な担い手制度の活用・担い手支援

4. 地域活性化における行政の役割

(行政の役割)

- ・ 行政の役割は、民間の発意・ビジネスマインドを地域レベルで巧みに誘導、サポートすること(プロデューサー機能)に切り替わっていく。民間の創意工夫を支援、促進するソフト施策を中心に、必要に応じて具体的な民間活動のための基盤整備等の環境形成を行い、政策の指標として就業・社会参加機会の確保の視点を重視する。
- ・ 具体的には、意欲・アイデア、ビジネスマインドを持った民間主体に対し、その取組の内容と発展段階に応じて、人材・資金のマッチング、リスク負担、担い手育成、地域内の空き店舗・廃校舎等既存の公共施設などの活動場所の提供、認定・表彰などの権威づけ、ICTを活用したマーケティング、広報活動などの支援を行う。また、地域住民の意見反映、行政と住民の連携強化を図るため、地域自治区の積極的活用を図る。

- ・ 民間の発意・ビジネスマインドの誘導・サポート役への行政機能の転換(プロデューサー機能)
- ・ 政策の指標として就業・社会参加機会の確保の視点の重視

- ・ 地域内の空き店舗・廃校舎等既存の施設の活用

- ・現在公共主体が実施しているサービスについても、事務の棚下ろし（評価・見直し）作業を行い、P F I・指定管理者制度の活用等により、サービスの充実・地域住民の社会参加機会の確保を図り、併せて行政コストの削減等にも資することを目指す。

5 . 地域間の連携

(自立的な地域の機能補完的・戦略的な連携)

- ・地域間の連携は、各地域が多様な個性、伝統や文化を含む地域資源への自覚、誇りを持つという意味で自立することが前提となる。各地域が他の地域と差別化された独自の価値と魅力を持つことで、地域相互間での人・モノ・資金・情報・知恵の移動・交流のニーズが生じ、活性化するとともに、戦略的な他の地域との連携も可能となる。
- ・このような地域相互間での機能補完的、戦略的な連携を図る際には、民間主体を担い手とした地域活性化を進める観点から、行政境界にとらわれることなく、地域間のマッチングの場づくりなどを通じた具体的な連携が必要である。
- ・連携した個々の地域により構成される広域的な圏域が、深み、奥行きのある多様な選択肢や機会が提供されたものとなることを通じて、国土全体の価値と魅力の増大につなげていく。

(人・モノ・資金・知恵・情報が地域間を移動する国土の形成)

- ・地域の個性や魅力、それらを活かした地域づくりの取組を外部に発信し認知・評価を受けるため、I C Tを活用して、広域レベル・全国レベルでの情報発信・交流・ネットワーク形成を積極的に行う。また、海外の地域への情報発信・交流・投資の呼び込みなど、地域による直接の国際的な連携を進める。
- ・I C Tを積極的に活用して、地域の個人レベルの外部とのつながりを形成する。地域への定期的な訪問や商品の購買を通じてつながりを保つ恒常的な外部サポーターを確保し、これにより、活発な人・モノ・資金・知恵・情報の流れの形成や、地域内にはない経験・知見の導入を図る。
- ・Web-GIS による参加型マップシステムを活用した書込型の地域活性化サイトなどにより、I C Tを通じて外部からのノウハウ・経験・サポートが地域に集まる仕組みの構築などの取組を推進する。

・他の地域と差別化された、独自の価値と魅力を持った自立的な地域による、機能補完的・戦略的な連携

・行政境界にとらわれない連携

・I C Tを積極的に活用した外部への情報発信・ネットワーク形成

・地域の個人レベルの外部とのつながり、外部サポーターの確保

- ・これらの取組を通じて、人・モノ・資金・知恵・情報が地域間を移動する国土を形成する。
- ・その基盤として不可欠な、地域戦略を支える具体的な交通・ICTサービスを、広域的な視点から、各種事業の選択的・集中的な実施により確保する。
- ・地域間の移動・交流に関わるサービスを楽しむためには、地域の担い手が自らのニーズを自覚して、画一的でなく真に必要な移動・交流サービスを実現していく視点が重要である。既存ストックの活用、施設整備に当たってのローカル・ルールの採用など、地域の主体的な選択による必要な交通サービスを実現していく。

6. ICTの積極的活用と条件整備

(ICTの活用等によるコミュニティ、ソーシャルキャピタルの再生・強化)

- ・ICTを積極的に活用することにより、地域のコミュニティ、ソーシャルキャピタルの再生・強化を図る。
- ・地域ならではの顔の見える関係も活かし、ICTを併用しつつより人間らしい暖かい関係性を構築できるよう、デジタルとアナログを融合し、ICT技術を活用しながら、多様な人々がそれぞれの役割を果たせる地域のコミュニティ、ソーシャルキャピタルの再生・強化を図る。

(ICTインフラの確保、ICTリテラシーの向上)

- ・携帯電話の不感地域・ブロードバンド未提供地域の解消などICTサービスの提供を行う。地域活性化に役割を果たすべき地域企業の経営者・従業員、地方公務員をはじめとして、女性や高齢者を含めたすべての地域住民の更なるICTリテラシーの向上に向けた取組を推進する。

7. 国等の役割の在り方

- ・このように、地域の維持・活性化は、地域社会の自己決定権の拡充、多様な個性の尊重という地方分権の理念を踏まえ、知恵と工夫を競い合い、潜在力を開花させようとする、地域の主体的で即地的な取組が一義的には求められる。
- ・このため、国などの広域的な行政主体の役割は、画一的な支

- ・人・モノ・資金・知恵・情報が地域間を動き回る国土の形成

- ・地域戦略を支える交通・ICTサービスの選択的・集中的提供

- ・地域の主体的な選択による必要な交通サービスの実現

- ・ICTの活用によるコミュニティ・ソーシャルキャピタルの強化・再生・活性化

- ・ICTサービス、ICTリテラシーの向上

- ・画一的な支援から、新たな地域社会像の形成に向けた誘導・支援、地域の知恵と工夫により地域戦略の独自性を高める競争の環境整備へ

援から、新たな地域社会像の形成に向けた誘導・支援、地域の知恵と工夫により地域戦略の独自性を高める競争の環境整備へと切り替え、地域が自ら選択した目指すべき地域像を実現するため、地域の特性を活かして、持てる潜在力を十分に発揮できるような素地を形成することが求められる。例えば、新たな地域社会像の形成の支援については、

- 新たな地域社会像の構築に向けた先導的なモデルの提示・支援
- 「新たな公」の領域への支援（公益を実現するNPOへの支援など）
- 高齢者、身体障害者を含めた全ての住民にとっての社会参加の機会均等を確保する観点からの地域構造の形成（ユニバーサルデザインの考え方に基づく公共交通の維持・整備、ICTサービスの提供など）
- 全国的な見地からの地域活動の担い手育成の支援（青少年自然学校の教育者の育成、高齢者ICT研修、ファシリテーター養成、サポーター形成・活用など）

地域間の知恵と工夫の競争の環境整備については、

- 地域の主体的な取組を促す視点からの規制の見直し
- 地域の主体的な取組に係る情報（先進事例、人材情報等）集積と発信
- 意欲のある地域の活力維持に向けた取組へのインセンティブの付与

などについて、国等の一定の役割が求められる。

- ・地域が知恵と工夫の競争に参入していくためには、現状における地域力の相違を考慮すると、機会の均等の確保の観点から、国等として自立に向けた後押しをしていくという視点も必要である。
- ・地域へのサポーターの往復など地域の価値と魅力に裏打ちされた具体的な人・モノ・資金・知恵・情報の移動や、観光地としての連携など戦略的な地域間連携が行われるうえで、交通・情報サービスが、コスト面を含めてボトルネックとなることは避けなければならない。このため、具体的な移動・交流ニーズが見込める地域間、広域的な交通・情報サービスの確保なども国等の役割として求められる。

・ユニバーサルデザインの考え方に基づく公共交通の維持・整備等

・地域の主体的な取組に係る情報の集積と発信

・具体的な移動・交流ニーズが見込める地域間、広域的な交通・情報サービスの確保

- ・ 離島、半島、豪雪地帯等の地理的・自然的条件等に係る不利性に起因した、生活サービス水準等の地域差が依然存在しており、国民が享受すべき基本的な生活環境や、地域の維持・発展に必要な産業基盤の確保の観点から、医療・福祉、教育、交通、通信等の生活・産業の基礎条件等の不備の是正については、引き続き国として一定の責任を果たすべきと考えられる。このため、国による地域差の是正については、国民的なコンセンサスの確保に努めつつ行っていく必要がある。
- ・ このような地域においては、安全・安心な国土の形成、文化の多様性維持、美しい景観の継承・保全、環境との共生、農林水産物の生産機能、海洋を含む領域等の保全・管理等の全国的役割を適切に評価した上で、各地域の特性を活かした取組を推進すべきである。
- ・ さらに、経済成長と社会インフラの向上により地域差の意味合い・質が従来と異なってきていることや、国・地方公共団体・民間組織・住民等の役割分担を踏まえつつ、支援メニューもこれらの観点から見直し・検討を行っていくことが必要である。
- ・ 上記のような施策の検討に当たっては、国・地方を通じた財政制約の深刻化、市町村合併の進展・三位一体改革等の地方行財政の改革等の環境変化やこれまでの施策実施の評価も考慮しつつ、支援内容については、地域における実相を正確にとらえ、個々の施策ごとに、地域の真のニーズに沿った、実効性があり、実感を伴う支援メニューが措置されているか、地域の自立のためにどのような支援ができるか、という視点からの検討が必要である。

・ 国民的コンセンサスに基づく、地理的・自然的条件等の不利性による生活・産業の基礎的条件的不備の是正

・ 「地域差」の変化や国・地方・民間組織・住民等の役割分担を踏まえた支援メニュー

・ 地域ニーズに沿った、実効性ある、実感を伴う支援メニュー

8 . 地域活性化のための資金の確保等

(1) 現状認識と対応の基本的考え方

(地方における資金循環の現状)

- ・ 個人金融資産は全国に約 1 5 0 0 兆円あるとされ、うち個人預金（国内銀行）についてみると全国の約 3 4 2 兆円のうち地方圏のシェアは約 4 割と、地域活性化に向けた原資は各地域に十分に存在。
- ・ 地方銀行等の地域預貸率をみると、近年、全国を通じて経年的に低下傾向。とりわけ地方圏では、5 0 ~ 6 0 % 台と極めて低い水準。
- ・ 地方部においては、そもそもビジネスチャンスの乏しさから、資金需要自体が少ないとの指摘もあるが、地域活性化の担い手である企業などの民間主体（借り手側）からは、資金調達の困難が指摘。特に、中小企業、N P O などが資金調達の困難を訴えるケースはしばしば。

(地方における「実感を伴う小さな資金循環」の形成)

- ・ 地域の資金は、当該地域での投資にこだわらず有効に活用されることが大事という考え方もあり、地域活性化に要する資金は多様なチャンネルから調達していくことが必要。
- ・ その中で、地方における資金循環の現状をみると、自立的な地域社会の形成に向けて、潜在的な地域貢献への個人の志を顕在化させ、地域の資金が出し手の実感を伴いつつ地域に再投資されるパターンを形成するなど、資金の「小さな循環」の促進を一つの重要な視点として位置づけ。
- ・ 地域における資金需要には、中堅企業の設備投資資金や技術開発資金、中小企業、コミュニティビジネス、N P O などの立ち上がり資金や運営資金など多様なパターンがあり、地域内外の資金を円滑に調達し、循環させるためのきめ細かな対応、工夫が必要。

(地域市場金融の円滑化)

- ・ 市場的な資金確保に関しては、出融資に係る企業情報の非対称性など、貸し手、借り手双方の側の問題が存在。具体的には、中小企業、N P O 等のスタートアップにおける出融資の判断に際しては、貸し手側からみると、借り手の事業遂行・返済能力、

・ 資金の「小さな循環」の促進

個別事業の事業性等が明らかでなくリスク負担に消極的。他方、借り手側からみると、審査に要する情報提示に習熟していない場合が一般的。地方銀行等については、これまでの不動産等の保有資産担保中心の融資慣習や、知的財産権担保をはじめ新たな金融手法に取組む機会の乏しさ等から、ベンチャー的な資金ニーズへの審査体制が十分でないとの指摘。

- ・このような状況に対応して、特に、地域金融の現場の貸し手側の審査能力(目利き力)の補完、経営支援能力の強化等が必要。

・地域金融の現場の貸し手側の目利き力、経営支援能力の強化

(「新たな公」の考え方に基づく企業力、個人資産の活用)

- ・近年、企業が財務面だけでなく、地域社会、環境面の貢献等の非財務面からも評価され、格付けされるなど、企業を取り巻く環境が変化。企業の中にはCSRを自社のイメージを向上させ、消費者の自社製品に対する選択を高める行動として積極的に位置づける等、新たな動きが広がっている。このような純粋な市場原理に基づく資金循環以外のCSRの考え方に基づく企業力の活用や、地域貢献に自らコミットする「志」を持つ個人の資金の活用の事例を踏まえ、「新たな公」の考え方に基づく投資行動の顕在化、民間資金の誘導・循環を形成していくための気運醸成、枠組みの形成が必要。
- ・この観点から、行政には、税制の活用、リスクの一部負担、事業の公益性の認定、など仕組み方に応じて、さまざまな役割、機能の発揮が期待。

(2) 民間市場での資金確保における取組の方向

(中小企業、NPO等の事業資金等の確保)

中小企業、NPO等の事業展開等の要する資金について、特に、以下のポイントから、具体的な取組み、検討を推進。

- ・貸し手、借り手間の情報の非対称性が原因で収益性等が潜在する事業にも円滑に資金が向かわない、という問題を解消するため、コミュニティの相互保証性を活かした借り手側の信用力の強化と貸し手側の情報収集コストの低減を図る、リレーションシップ・バンキング、コミュニティ・クレジット手法の活用等による地域密着型金融を引き続き促進。(地域の金融機関と地域企業等とのリスク共同管理、コスト共同負担の考え方の促進)

・リレーションシップ・バンキング、コミュニティ・クレジット手法の活用等による地域密着型金融

- ・地域の金融機関の審査能力を補完し、リスクの集中的管理を図るため、審査等に際して、審査や経営支援のノウハウ・経験を有する既存金融機関や都市部等の専門的人材のインターメディアート機能ほかのテクニカル・アシスタンス機能の積極的な活用を検討。これらの取組により、地域金融における「目利き力」を強化。
- ・地域の金融機関の地域貢献情報を公表するなど、地域金融機関の地域貢献への姿勢転換を促進。例えば、観光、地域ブランド産業などの地場産業の育成・支援の取組み姿勢を一層促進。
- ・地域の産学連携による地域資源、地域技術力を活用した事業への出資等を行う地域金融機関等による地域ファンド形成の取組みを一層促進。
- ・エンジェル税制、拡大縁故投資方式の活用により、個人投資家の資金を円滑に中小企業に誘導する機能を持つ未上場企業向け証券市場であるグリーンシート市場の育成など、中小企業の資金確保を多様化する枠組みの整備、充実を促進。

(中小企業の運転資金等の確保)

- ・なお、中小企業の運転資金等については、売掛債権の流動化など動産・債権譲渡担保融資の促進、そのためのインフラともなりうる電子債権構想の検討等を推進。その他、中堅企業等の技術開発資金の確保など、地域で必要とされる資金確保、循環について、ニーズを踏まえ、きめ細かい対応を引き続き推進。

(3)「新たな公」の考え方に基づく「志」がある企業、個人の力の活用等

(企業力の地域活性化への活用)

- ・普及しつつあるCSR(企業の社会的責任)の考え方を背景にして、地域に対する企業の関わり・責任(コミットメント)の考え方の一層の浸透を図るとともに、国、地方各々の税制上の工夫の検討等により、企業力の地域活性化への活用を促進。
- ・例えば、法人住民税の一部(超過課税分)をコミュニティ活動等に充当するなどの一部自治体における取組みなど、地域での工夫を一層促進。
- ・また、マッチングギフト・ボランティアチケットなど企業と従業員が共同で地域に貢献する仕組みや、ボランティア休暇制度

・テクニカル・アシスタンス機能の活用

・地域金融機関の地域貢献への姿勢転換

・地域ファンドの形成

・中小企業の資金確保を多様化する枠組みの整備・充実

・動産・債権譲渡担保融資
・電子債権

・CSRの考え方に基づく企業力の地域活性化への活用

など企業の従業員がコミュニティに参加する機会を確保するための制度の普及を推進する。

(「志」を持つ個人による地域貢献型の資産活用)

- ・潜在的には高いと考えられる地域出身者、地域在住者などの個人が持つ地域貢献への「志」を顕在化させ、こうした「志」ある個人資金の地域貢献型の事業や担い手への投資等に関して、気運醸成、税制などにより環境を整備。
- ・ミニ公募債の取り組みは、「志」ある地域住民の資金を地域貢献事業に誘導する工夫として普及しつつあり、引き続き必要な事業への的確な活用を促進。

・「志」ある個人資金の地域貢献型投資等

(市場における資金循環を誘導する行政の呼び水機能の発揮等)

- ・市場における資金調達を補完するため、「志」ある資金を誘導し、地域貢献の取組みに資金供給を行うためのファンド組成の支援策等の拡充を検討。

・地域貢献型のファンド組成の促進

例．地域住民、企業、自治体の出えんによる公益信託型のまちづくりファンドの組成（一部自治体で実施中）などの取組みを促進。さらに、公的機関がまちづくりファンドへの上積み助成を行う仕組みの拡充等を検討。

例．民間主体が募るファンドの運用の一部を地域貢献事業に充当することで、個人投資家の地域貢献意識の誘導・充足、ファンド全体の収益性確保等を両立させる仕組みを検討。

- ・広がりつつあるNPOバンク、コミュニティファンド等の形成を促進するため、それらへの出資、寄付を誘導・促進するための税制上の工夫等を検討。
- ・外部性、公益性を有するが低リターンでそのままでは実現が困難な事業について、行政が収益性、公益性を踏まえた事業評価の結果に応じて適切なリスクを負担することによって、市場資金や「志」ある資金投資を誘導することにより、当該事業を実現させる仕組みについて検討を推進。（社会的責任投資の考え方の導入）

・行政の呼び水機能による「志」ある資金投資の誘導

(4) 金融ビジネス自体による地域活性化

以下のポイントに着目して、金融ビジネス自体を地域活性化に活用する視点から、検討を推進。

- ・金融ビジネスは、ICTインフラの整備等の必要条件が満たされれば、専門的人材による地方部での展開が比較的容易とも考えられるフットルースな業態。
- ・地方部においても、富裕層、高齢層などの間に金融資産の蓄積が進んでいることから、地域での金融ビジネスのターゲットは存在。

集落の将来像の構築

歴史的・文化的基盤としての集落

- ・ 集落は、生産や生活の両面にわたる様々な共同作業や相互扶助機能を通じて、暮らしの支えあいの基盤となるのみならず、地域資源の管理、農林漁業の地域経営、歴史・文化の保存、自然環境・国土の保全などの多くの機能を担ってきており、地域の風土に根ざした我が国の歴史的・文化的基盤である。

集落を取り巻く社会構造の変化と集落生活の現状

(維持・存続が危ぶまれる集落)

- ・ 我が国経済の発展・成長期には、生活水準、教育水準の向上や産業構造の高度化に伴って、集落における都市への人口流出が進行した。過疎問題が深刻となったことを受けて、これまでに様々な対策が国の支援のもとに講じられてきたが、依然として多くの集落で人口の減少が続いている。
- ・ このような状況の中、その歴史的・文化的基盤等を活かして活性化を実現する集落も一部にはある。しかし、多くの集落では人口の減少・高齢化が著しく、地域の後継者・担い手の不足、地域活動の停滞等により、地域コミュニティの基礎単位として、その維持・存続が危ぶまれている。
- ・ このような維持・存続が脅かされている集落では、高齢者をはじめとする住民の日常生活への影響（交通、医療・福祉、買物、生きがいの喪失など）が生じているとともに、ソーシャルキャピタルの弱体化により共同作業（用水路の管理、道普請など）や生活の相互扶助（冠婚葬祭など）が困難となり、地域の生活文化や集落生活の知恵の喪失、農用地や山林の荒廃、自然災害の発生危険度の増大、地域景観の喪失など、地域への様々な問題が発生している。

(「周辺地化」への懸念)

- ・ 全国的に人口が減少に転じつつある中で、市町村合併の進展により、広域的な視点による行政やサービスの高度化・多様化など市町村の能力の強化が進む一方で、地形的に末端にあるなど基礎的条件の厳しい集落の中には、住民ニーズが行政に反映されにくくなるなど「周辺地化」が起きている懸念もあり、その影響については注視が必要である。

集落の今後の在り方と支援の方向性

(集落の今後の在り方に関する基本的な考え方)

- ・ 今後の集落については、集落がこれまで果たしてきた役割や機能に鑑み、都市部との新たな互惠関係を構築するとともに、全ての地域住民が地域社会とのつながり（絆・縁）を維持できるよう、行政が継続的に「目」を配りつつ、集落の状況に応じて、改めて、将来に向けた集落の在り方、公共的な投資・土地利用の在り方を考えていくとともに、必要な支援を行うことが求められる。その際、行政が必要な情報の提供と住民との十分な意思疎通を行いつつ、住民の発意・意向に基づき、住民相互及び住民と行政との間で暮らしの将来像についての合意形成を図っていくことが重要である。
- ・ このような合意のもとで、生活文化・集落生活の知恵の伝承・活用に向けた取組など住民の自立的・主体的な活性化活動への啓発・支援を行うとともに、ITを積極的に活用した医療・福祉サービス等、災害時の防災体制、ダイヤモンドバス、生活物資等を届けるサービスなど、地域の住民の需要に応じた社会的サービスを提供し、生活水準を確保する等の暮らしの支援と生きがいの創出を中心とした対策を図ることが必要である。特に、中心・基幹集落については、基礎集落を支援する拠点としての機能を有することから、医療・福祉、商業、防災機能を強化するための取組が必要である。

(集落機能の補完・連携)

- ・ 集落機能の維持が危ぶまれる集落については、これまでも基礎集落間の連携による機能維持への取組が図られてきたが、特に人口減少が著しく条件の厳しい基礎集落同士の取組だけでは限界もある。このため、今後は必要に応じて、集落機能の補完・連携のための仕組みや体制を構築し、住民に対し必要な社会的サービスを維持することが必要である。
- ・ 具体的な対応のあり方としては、例えば、中心・基幹集落の拠点としての機能の強化・活用による基礎集落機能の補完・支援、低下した基礎集落機能の一部を集約的に担う、中心・基幹集落も含めた新たな地域組織の整備、行政的再編による中心・基幹集落への集落機能の統合・吸収などの態様が考えられる。厳しい状況にある集落の将来像形成に向けて、各地域ごとの集落の状況・構造を踏まえつつ、各態様ごとの先進的な成功事例の収集と分析を行うことが必要である。また、地域資源の管理、生活扶助等の集落機能の特に無秩序な低下を防止するための対応について検討を始めることが必要である。

(防災上特に危険性の高い集落への対策)

- ・ 防災上危険であるにもかかわらず防災事業の進捗には相当の時間を要することなどにより、住民が自主的な判断により集落の移転を選択する場合もありうる。このような場合には、高齢者が過半を占める場合が多いと

いう住民構成に十分配慮した上で、住民の移転先地の居住地形成、移転後の生活・再建対策等について入念な支援が求められる。

- ・ 豪雪地帯の集落については、住宅の克雪化など雪に強い集落の形成、雪処理の担い手の確保と活動環境の整備などの取組が求められる。また、将来に向けた様々な住まい方について検討を進めることが重要である（平成18年5月25日「豪雪地帯における安全安心な地域づくりに関する懇談会」提言）。

国土保全の観点からの集落の資源管理等

- ・ 人口減少・高齢化による集落機能の低下や無住化、不動産などの集落外居住者への相続、防災等の観点からの移転などにより、集落内で家屋・宅地・農用地・山林等の資源管理水準が著しく低下したり、あるいは所有者・管理者が近隣に不在の資源が発生するなどの事態が生じることとなる。このような集落の資源については、国土保全等の観点から適切な管理者を確保したり、価値を再評価して新たな活動の場としたりするなど、管理・活用のための一定の工夫・仕組みの構築を検討することが求められる。

（注）

基礎集落：地域社会を構成する最も基礎的かつ原单位的な集落

基幹集落：基礎集落の分布の中にあって比較的規模が大きく、集落間の要となる集落

中心集落：地域の中心的な集落であり、役場等の行政機関や事業所等の集積する集落