

新たな結の考え方

1. 背景

(1) 地方の農山漁村地域を維持する意義

地方の農山漁村地域は国土政策上重要な機能を果たしており、今後とも継続的に地域を維持していくことが必要。

【地方の農山漁村地域の国土政策上の機能】

ア) 歴史的財産である農山漁村の景観、文化等の保全

長い歴史の中で培われてきた美しい農山漁村景観、独自の伝統文化・産業・風俗等は、日本人のアイデンティティ形成、日本の個性と魅力の表現などに不可欠な、国民共有の財産。単なる郷愁ではなく、将来の市場性の向上可能性を踏まえた資源の保全、文化の多様性の保持。

イ) ライフスタイルにおける国民の選択肢の確保

長寿化・核家族化、健康志向・自然志向の高まり、物質的充足から精神的充足への欲求のシフト、高速交通・通信網の発達等を背景とする、ライフステージの一部において田舎でゆったり暮らすライフスタイルや、週末や長期休暇等における農山漁村地域滞在など、現在及び将来の国民ニーズに応える。

ウ) 水害・土砂災害の防止

上流域における田畑・森林は、雨水等の流出抑制機能により、下流域の水害・土砂災害の抑制に貢献。

エ) 食料生産機能の維持、林産資源の保全

中国の経済発展等により世界の食糧・資源・エネルギー需給が逼迫しつつある中で、農地や林産資源を戦略的に保全。

オ) 排他的経済水域の維持（国境離島）

日本の広大な排他的経済水域は国境離島によって確保されており、国境離島を日本固有の領土として確実に維持するためには、日本国民の継続的居住が効果的。

カ) その他

農地・森林の適切な維持管理を通じた水源の涵養、二酸化炭素の吸収。

水や電気の供給、廃棄物の処理等を通じて都市部の社会経済活動を支えている。

人口減少時代の先駆的地域としてモデルとなる。

「生涯現役の地域」「自然と付き合うワザを備えた地域」「環境にやさしい産業でわが国を支える地域」など、積極的意義を有する。

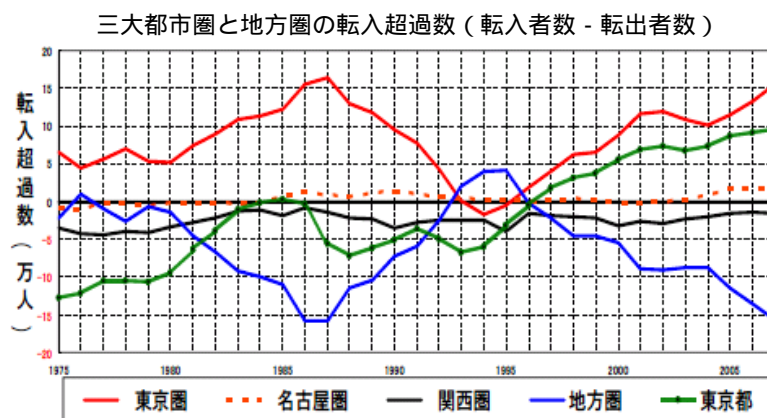
(2) 迫り来る地域崩壊の危機

農山漁村地域では、今後の人口減少・高齢化の加速に伴い、コミュニティの崩壊、生活機能の縮小、防災力の低下などが集落を超えて地域全体に及び、地域の維持が困難となるおそれ。

これを抑止するためには、若者・子育て世代の定住促進、二地域居住や交流人口の誘致などにおいて従来の枠を超えた取組みが必要。

人口減少の状況

近年、人口の東京圏への一極集中傾向が拡大（下図）。1995年～2005年の10年間で大都市圏の人口が4.1%増なのに対し地方圏市部は0.0%減、地方圏町村部は3.2%減。

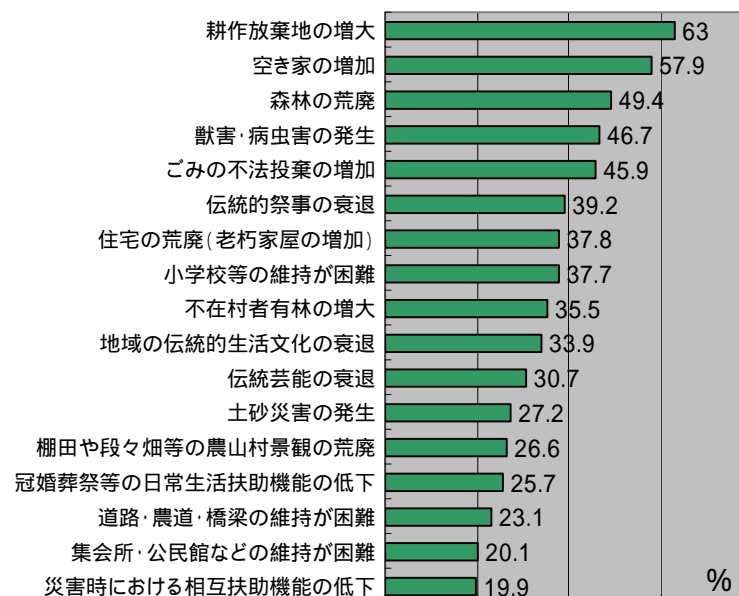


総務省「住民基本台帳人口移動報告」から国土計画局作成

集落の荒廃、集落機能の低下

「H18 国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査」（国土交通省国土計画局）における過疎地域の市町村アンケートによれば、集落の生活環境の悪化や集落機能の低下が顕在化し（下図）、2,917集落で集落機能の維持が困難と回答。

集落でそれぞれの問題が発生していると回答した市町村の割合（過疎市町村のうち）



国土交通省国土計画局「H18 国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査報告書」より都市・地域整備局作成

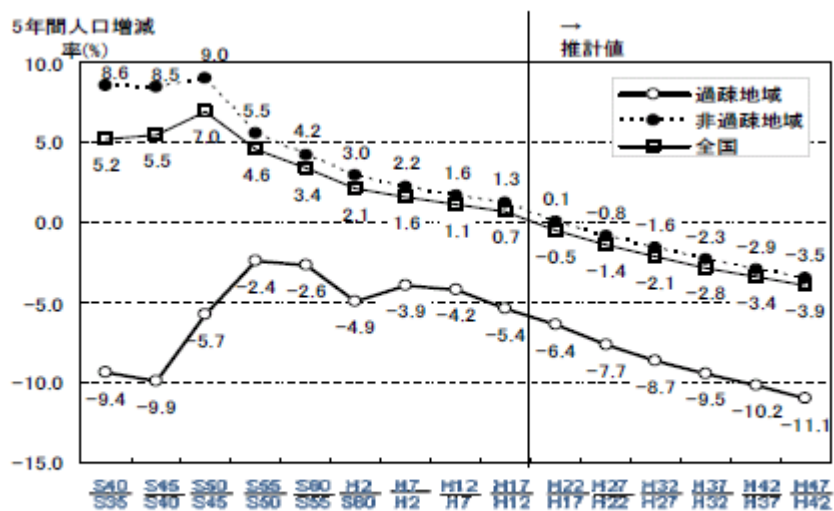
人口減少の加速化

国立社会保障・人口問題研究所による 2055 年までの全国推計及び 2035 年までの都道府県別推計によれば、地方の大幅な人口減少が予測されている。

	2005 年	2035 年	2055 年
全国の人口(中位推計)	12,777 万人	11,068 (-13.4%)	8,993 (-29.6%)
年少人口(～14)	1,759 万人	1,051 (-40.2%)	752 (-57.3%)
生産年齢人口	8,442 万人	6,292 (-25.5%)	4,595 (-45.6%)
老年人口(65～)	2,576 万人	3,725 (+44.6%)	3,646 (+41.5%)
秋田県(人口減少率最大)	115 万人	78 (-31.7%)	
年少人口(～14)	14 万人	7 (-52.4%)	
生産年齢人口	70 万人	39 (-43.3%)	
老年人口(65～)	31 万人	32 (+4.2%)	
東京都(人口減少率 46 位)	1,258 万人	1,270 (+0.9%)	
年少人口(～14)	144 万人	101 (-29.9%)	
生産年齢人口	881 万人	779 (-11.6%)	
老年人口(65～)	233 万人	390 (+67.5%)	

全国の人口の高位推計は、2035 年に 11,464 万人(-10.3%)、2055 年に 9,778 万人(-23.4%)。
人口減少率 10 位までは順に秋田、和歌山、青森、山口、島根、高知、岩手、長崎、山形、愛媛(-23.2%)。

全国、過疎地域、非過疎地域の 5 年間人口増減率の推移
(上記人口推計をベースとした総務省過疎対策室の試算)



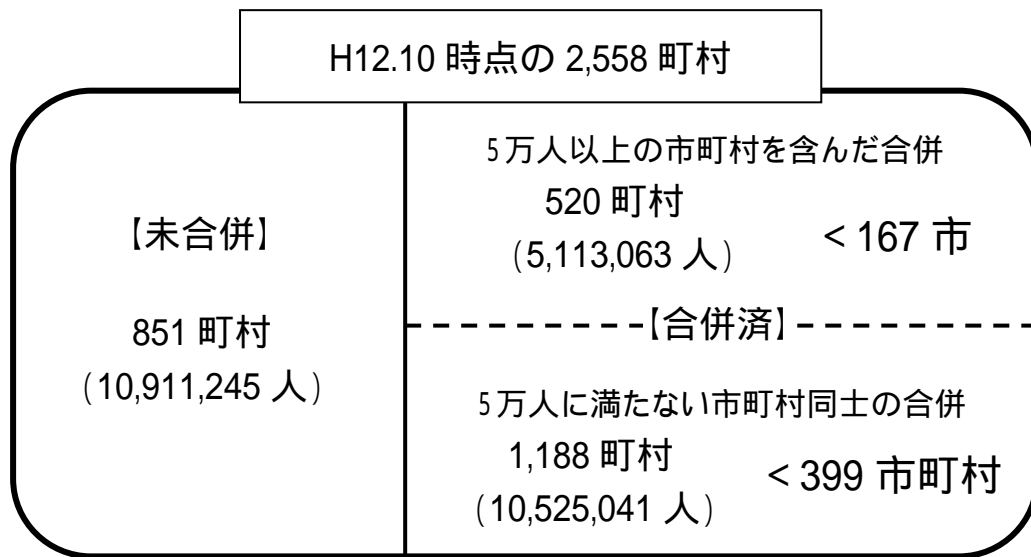
※備考 ①過疎地域は平成 19 年 4 月 1 日時点。
②平成 17 年までの人口は国勢調査による。
③全国人口の推計値は「日本の将来推計人口(平成 18 年 12 月推計)」(国立社会保障・人口問題研究所)の中位推計による。
④非過疎地域の推計値は、全国の推計値から過疎地域の推計値(総務省過疎対策室試算)を引いて算出した。

総務省「過疎問題懇談会」資料より転載

(3) 市町村合併の進展

市町村合併は、旧市町村間の連携と役割分担により、旧市町村あるいはその中のそれぞれの地域が独自の魅力を先鋭化することにより生存の道を見出すチャンスと捉えることができるが、農山漁村地域に密着した行政が後退するおそれ。

旧町村の合併状況



上九一色村は分村合併したため、図中では、重複カウントされている。

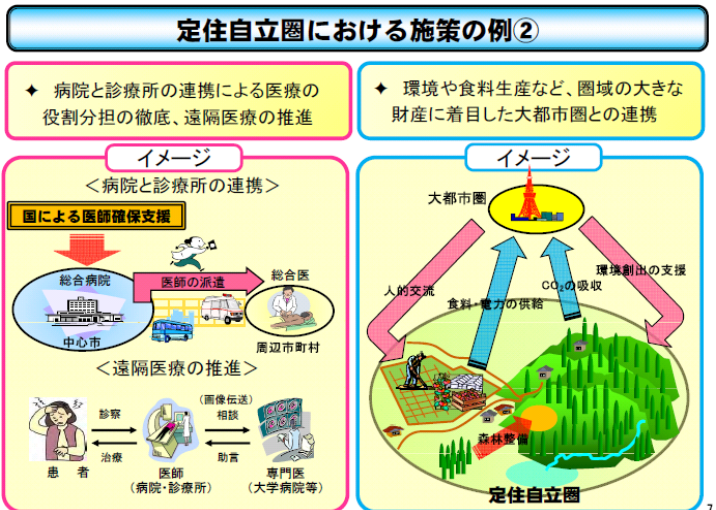
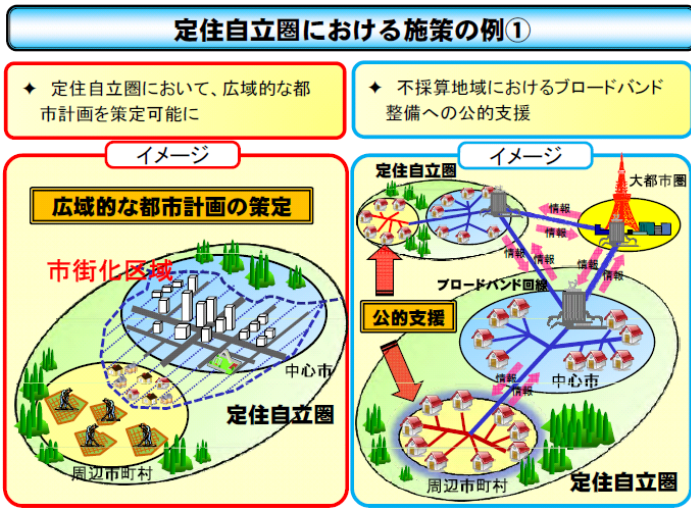
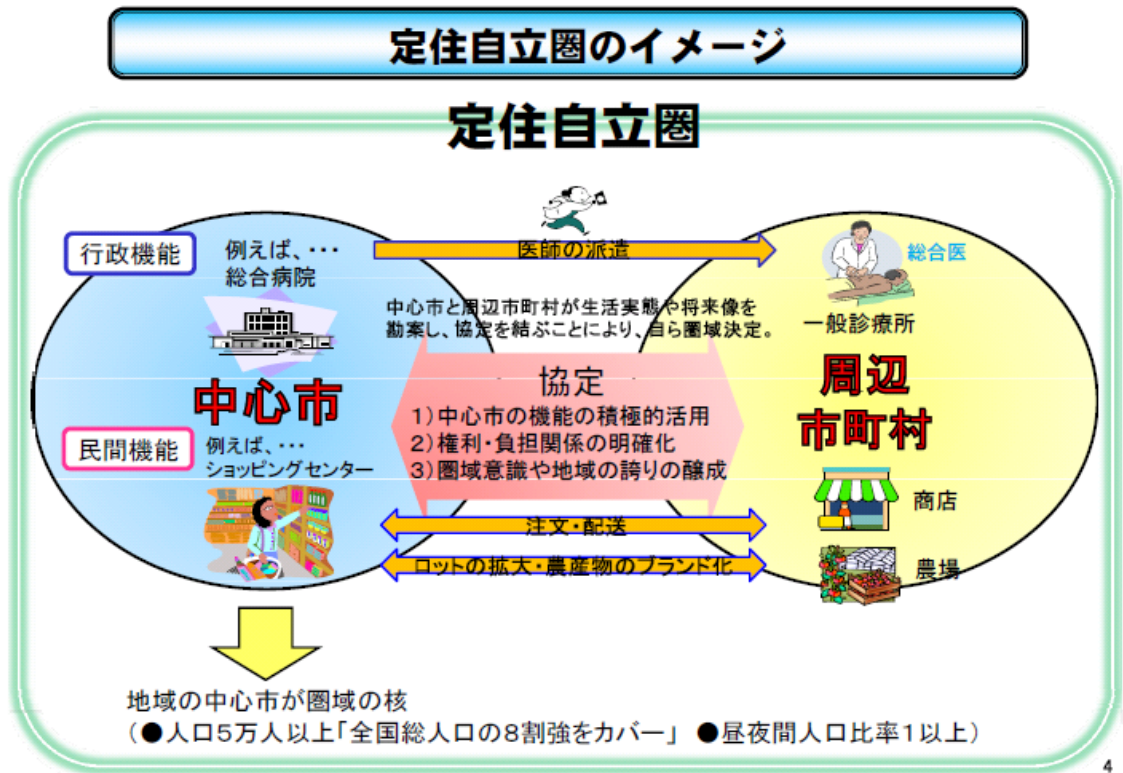
合併の有無別の旧市町村の人口動態

	H12.10.1以降H20.4.1までに合併なし					H12.10.1以降H20.4.1までに合併あり				
	割合	H12人口	H17人口	増加率	割合	H12人口	H17人口	増加率		
市	371	30.4%	56,147,783	57,078,420	1.66%	300	14.9%	35,582,818	35,650,572	0.19%
町	662	54.2%	10,027,911	9,962,895	-0.65%	1,329	66.2%	14,588,813	14,215,144	-2.56%
村	189	15.5%	955,758	948,350	-0.78%	378	18.8%	1,488,072	1,422,960	-4.38%
町村計	851	69.6%	10,983,669	10,911,245	-0.66%	1,707	85.1%	16,076,885	15,638,104	-2.73%
合計	1,222	100.0%	67,131,452	67,989,665	1.28%	2,007	100.0%	51,659,703	51,288,676	-0.72%

段階合併は考慮しない。H11.4 合併の篠山市は含まない。

(4) 定住自立圏構想 (H20.5 総務省「定住自立圏構想研究会」)

定住自立圏構想は、広域の生活圏を中心都市が一体的にマネジメントする施策であるが、この枠組みを農山漁村地域の維持に資するものとするためには、都市の公益サービス機能とのネットワーク化による地域の基礎的な生活拠点の維持、多自然、スローライフ等の地域固有の魅力の先鋭化・商品化、圏域全体での製品のブランド化や観光客誘致などにおける、農山漁村地域側の地域づくり、担い手づくりが大きな課題。



(5) 先行する調査報告等における新たな地域経営に関する記述

先行する調査報告等においては、行政、地域住民、NPO、企業、営農団体、中間支援組織、都市住民など様々な主体が協働して農山漁村地域の地域経営を行うものとされ、その一環として地域コミュニティの再編・再生の必要性が記述されている。

【 参考資料 1 】

ア) 地方再生戦略 (H19.11 地域活性化統合本部)

「農山漁村集落の地域コミュニティの再生等を図り、地域の活性化を進めるには、何といたっても人が重要であり、地域の農業者だけでなく、一般住民や外部の専門家等も含む「新たなネットワークの形成」が重要である。このことを踏まえ、地域の担い手ネットワーク(ソーシャル・キャピタル)の充実やコミュニティ・リーダーの育成に取り組む中で、高齢者を見守るネットワークづくりや次世代を担う人材を地域が育成していきける環境づくりを進める。」

「従来の集落の単位では対応しきれなくなった生活サービスの維持が図れるよう、複数集落やNPO等の各種団体が構成される新たな地域コミュニティ組織の在り方や、予防重視の保健指導、移動診療、介護、買物代行等の日常生活サービスをワンストップで提供する拠点の整備に対する協力の在り方について検討する。」

イ) 国土形成計画(全国計画)案

「今後の地域のあり方を考える上では、自治会のほか、小学校区等を単位とするPTA、地域の商店主で構成する商店会等、住んでいる土地に基づく縁故を前提とした従来からの地縁型のコミュニティが再び必要とされており、これら地縁型のコミュニティに加え、特に都市において成長しているNPO、大学等の教育機関、地域内外の個人等多様な人々と、企業、それらに行政も含めた様々な主体が、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す。」

「従来、主として行政が担ってきた公に対して、担い手となる主体を拡充し、これら多様な主体の協働によって、サービス内容の充実を図る、いわば「新たな公」を基軸とする地域経営システムや地域課題の解決システムの構築を目指す。」

ウ) H19 維持存続が危ぶまれる集落の新たな地域運営と資源活用に関する方策検討調査報告書 (H20.3 国土交通省国土計画局)

< 新たな地域運営の方向性 >

- 1) 地域づくりは地域住民が主体で行うべきであり、そのためには、住民による地域の現状認識、今後の地域づくりの方向性を地域で議論することが必要。
- 2) 地域づくりに関する新しい組織を立ち上げるなど地域の仕組みを変えることが必要。(地域づくりに成功した地域は、新しい仕組みを有している。)特に維持存続が危ぶまれる集落については、単独の集落ではなく、ある程度広い範囲を地域づくりの単位として捉え、新たな仕組みを検討する必要がある。(例えば、小学校区や旧村単位等)
- 3) NPO、大学、企業なども含め、外部人材を地域づくりに参加させることが必要。(加えて、外部人材と地域住民をつなぐ人も重要。)

エ) コミュニティ研究会中間とりまとめ (H19.6 総務省「コミュニティ研究会」)

住民を地域コミュニティ活動にいざなう推進力は、内発的な地域コミュニティ活動への参加意欲のようなもの。適切な動機付け、制度構築等を用意することにより、それがスムーズに引き出され、発現してくるのではないかと。

各種団体が連携する場を、「プラットフォーム」として構築・整備することが考えられる。地域コミュニティ活動のプラットフォームには、地域コミュニティの現状、環境、歴史に応じた多様な形態。地方自治法上の地域自治区制度については、法律に基づき設置される地域協議会が合意形成の場として明確になる

という点で、メリット。一方、地方自治法上の地域自治区は、使いにくいという指摘。

集落を維持しようとする場合、集落機能が急激に低下する前に、集落を越えた広域コミュニティの構築等の対策を講じることが必要。

国においては、地域住民が地域コミュニティ活動を行いやすく、また参加しやすくなるような環境整備のための法的枠組みのあり方等についても検討してもよい時期。

オ) 時代に対応した新たな過疎対策に向けて (これまでの議論の中間的整理)

(H20.5 総務省「過疎問題懇談会」)

「市町村が地域コミュニティ、NPO、企業など多様な主体の力を組み合わせ、連携しながら、特有の自然、景観、産品などの地域資源を生かした産業化の取組み、田畑や山林、有形・無形の地域文化、伝統芸能を守る活動、集落の維持・活性化を図るための取組などを行っていくことへの支援が求められる。」

カ) 農村のソーシャル・キャピタル～豊かな人間関係の維持・再生に向けて～

(農林水産省「農村におけるソーシャル・キャピタル研究会」H19.6)

「施策が必要な対象を「農村、あるいは農村と都市の複数の主体が、農村の活性化のための目標を共有し、自ら考え、力を合わせて活動したり、自治・合意形成などを図る能力または機能」と考え、「農村協働力」と呼ぶことも可能と思われる。」

「多種多様な農村におけるソーシャル・キャピタルを評価し、農村を取り巻く新たな状況変化に対応して、従来からの農村住民と新たな定住者がともに定着するために必要な新しいソーシャル・キャピタルを醸成する取組が重要である。今後の農業・農村振興政策においてそのような取組を支援していくためには、ソーシャル・キャピタルに関わる一層の検討や議論が必要であり、より具体的な評価・分析を通じて我が国の農村におけるソーシャル・キャピタル概念の深化と政策適用性を検討する。」

キ) 「農村振興政策推進の基本方向」中間とりまとめ～集落間連携・都市との協働による自然との共生空間の構築～ (H19.12 農林水産省「農村振興政策推進の基本方向」研究会)

「従来の地縁による集落のまとまりの範囲を見直し、複数の集落で機能・役割を分担することによって、従来の集落の機能も活かしつつ、生産活動の相互補完機能や生活の相互扶助機能の維持、伝統文化の保存などに加えて、市町村と連携した住民サービスやコミュニティ・ビジネスへの取組など、集落の新たな可能性を探ることが重要になる。」

「各地域における生活向上のための優先順位は地域住民自らが決定することが求められ、その意志決定過程において女性や若年層をはじめ、あらゆる住民の参画・協働が重要となる。そのためには、従来の排他的な側面がある農村の社会的組織としての特徴を見直し、農村内部及び外部との協働を促進するために必要な農村のソーシャル・キャピタル(共通の規範、価値観、理解を伴うネットワーク)再生の気運を醸成することが必要である。」

ク) 中山間地域政策に必要とされる方向 (研究中間総括)

(H20.3 中国地方中山間地域振興協議会)

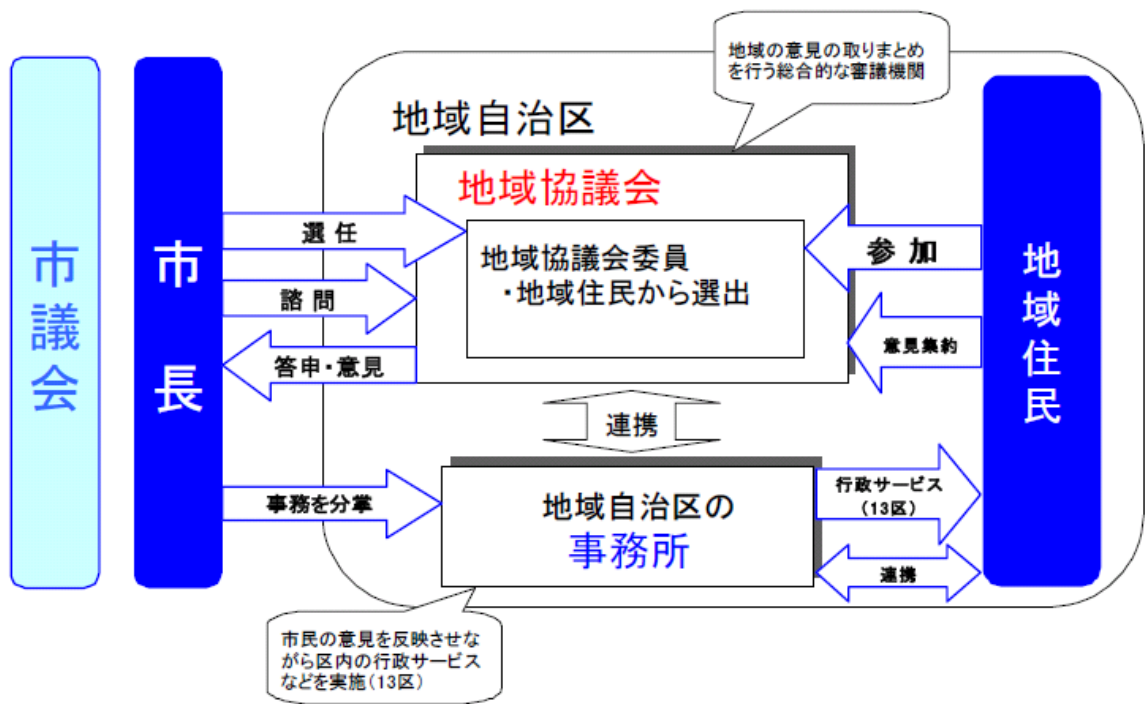
「小規模・高齢化が急速に進んでいる集落と市町村合併した自治体の現状に対応して、小学校区や旧町村程度の基礎的な生活圈ごとに、集落単位を超えた新たな基礎的な地域コミュニティを創生することが望まれる。この新たな地域コミュニティは、住民自治を基盤とし、行政や住民団体、企業、営農組織、NPO法人等の多様な主体と協働して、分野を横断した総合的な活動を、地域内外を結び展開する。」

(6) 新たな地域自治の取組みの活発化

平成 18 年 7 月現在、地域自治区（一般制度）が 15 市町村で、地域自治区（特例制度）が 38 市町村で、合併特例区が 6 市町村で、地域審議会が 216 市町村で運用されている。また、合併などを契機として、小学校区等を単位とする独自の地域自治の取組みを展開している市町村も多い。これらの新たな地域自治の取組みは、今後、住民主体の地域経営へと発展していく素地、基盤であると考えられる。

【 参考資料 2 】

地域自治区のイメージ（上越市の市民説明会資料より転載）



2. 本研究会の目的

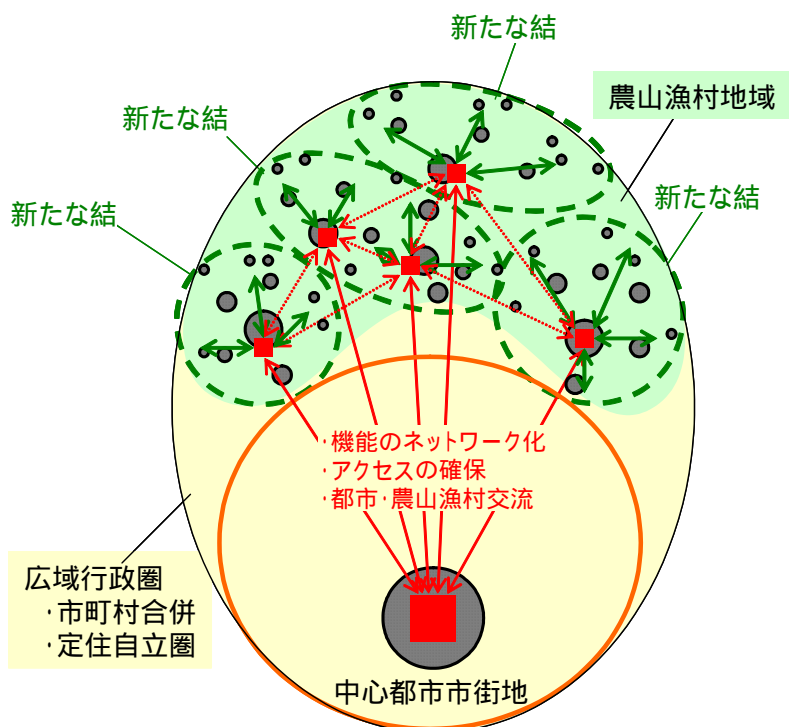
(1) 「新たな結」の定義

地方の農山漁村地域の継続的な維持のためには、従来の行政主導・住民参加に留まらず、地域住民の協議・活動組織を核とした行政、NPO、企業、営農団体など多様な主体の協働による地域経営が必要である。本研究会では、このような地域経営を「新たな結」と称する。

「地域経営」とは、地域全体が共有する様々な課題について、地域全体の合意に基づき、継続的・発展的な戦略性の下で、総合的な対策を実施すること。

(2) 対象とする地域

本研究会でイメージする対象地域は、主として今後人口減少・地域活力の低下が進行し地域の維持が困難になることが危惧される地方の農山漁村地域とする。特に、地域に密着した行政が後退するおそれのある、合併市町村の周辺地域となった農山漁村地域をイメージする。



(3) 本研究会の目的

多くの地域に適用できる「新たな結」のあり方(新たな結を支える組織のあり方、その形成手法、新たな結としての活動のあり方など)を明らかにする。

新たな結を支える組織を公的に認知し、その組織や活動に対して公的支援を行う仕組みを提案する。

3. 新たな結のイメージ

(1) 新たな結の役割

新たな結の取組みは大きく「攻め」と「守り」の2つに分類できるものと考えられる。

攻めの取組み：主として地域外の住民や団体などをターゲットとして、「地域に住む」「地域を訪れる」「地域の産品を買う」などの魅力を向上させるための、地域独自の個性を先鋭化する取組み、住環境やもてなし、産品などの品質を高める取組み、それらの情報を外部に発信する取組みなど

守りの取組み：高齢者等の安全・安心の確保、生活環境の維持など、地域住民の健康で文化的な生活を守るための取組み

地域の継続的な維持のためには、都市の住民を新たに地域に住ませたり、これまで以上に地域の産物を買わせたりといった対外的な取組みが必要であること、また「守り」と比較して行政の関与が後退しがちな分野であることから、「攻め」の取組みが新たな結の中心的な役割になるものと考えられる。

一方「守り」については行政が最後まで責任を有する部分と考えられるが、民間のバスの撤退に対応した足の確保など、これまでになかった新たな課題が生じる中で、新たな結による行政の補完が必要となる。この場合、行政からの受託などの形で業務を代替することにより地域の雇用を確保するなど、「攻め」の側面を併せ持つ形で取組みを実施することが望ましい。

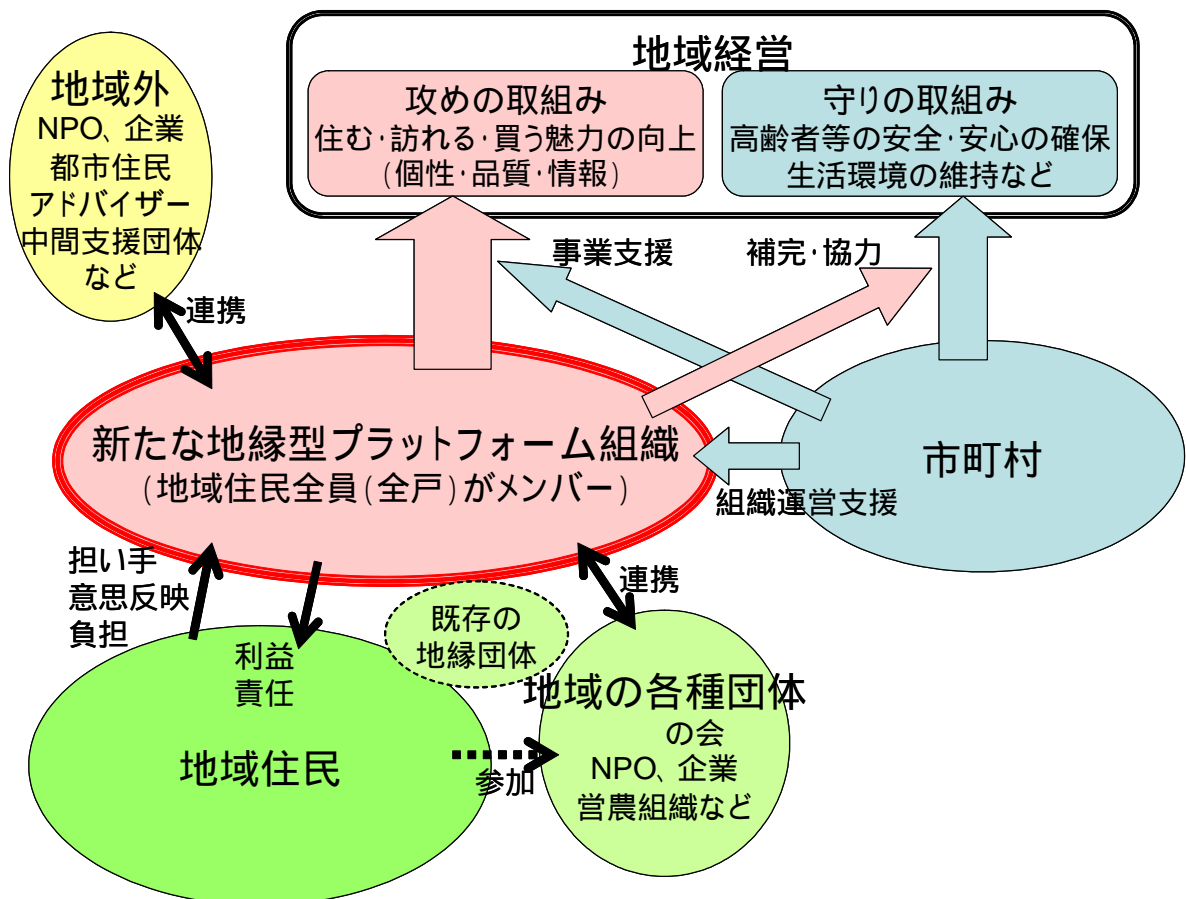
(2) 新たな結の核となる組織

新たな結は地域住民の協議・活動組織を核として、行政、NPO、企業、営農団体、外部の支援組織など多様な主体により支えられるものと考えられる。

この場合、新たな結の核となる地域住民の協議・活動組織は、住民の合意形成、住民負担の仕組みの運営、地域を代表する組織としての行政との密接な連携、様々な主体間相互の意思の疎通と反映、一元的窓口機能など、新たな結のプラットフォームとしての機能を果たすものと考えられる。

当該組織のあり方、すなわち住民参加の形、意思決定の方法、会費の設定、自治会等既存の地縁型組織や各種団体との関係、地域自治区・地域協議会との関係、法人化の形(NPO、公益法人等)などについては、地域事情に応じて様々な形があり得るものであり、一義的に規定できるものではないと考えられるが、公との連携、公的支援の立場からは地域代表性を有する組織と認知できることが望ましいことから、住民全員(全戸)が主体的に参加する地縁的組織を標準的なものとする。

< 新たな結の概念図 >



参考：法人化の制度について

法人の種類	概要・特徴	税制	事例、組織数等	創設時期	法律
NPO 法人	<ul style="list-style-type: none"> ・特定非営利活動（17 分野）を行うことを主たる目的とする ・社員は 10 人以上 	収益事業の利益に法人税課税	34,487 団体(平成 20 年 4 月 30 日現在)	平成 10 年	特定非営利活動促進法
認定 NPO 法人	<ul style="list-style-type: none"> ・NPO 法人のうち国税庁の認定を受けた法人 	みなし寄附金制度適用	87 団体(平成 20 年 6 月 1 日現在)	平成 13 年	租税特別措置法
一般社団法人	<ul style="list-style-type: none"> ・会費により総会の決定に基づいて自立的に運営 ・登記のみで設立 	収益事業の利益に法人税課税	社団法人：12,572 団体（平成 18 年 10 月 1 日現在）	平成 20 年中予定（社団法人自体は民法に基づき明治 29 年）	一般社団法人及び一般財団法人に関する法律
公益社団法人	<ul style="list-style-type: none"> ・公益目的事業を行うことを主たる目的としている ・内閣総理大臣又は都道府県知事の認定 	収益事業の利益に法人税課税 みなし寄付金制度適用			公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律
一般財団法人	<ul style="list-style-type: none"> ・社員は存在しない ・基本財産の運用益をもって、設立者が定めた寄付行為によって他律的に運営 ・登記のみで設立 	収益事業の利益に法人税課税	財団法人：12,321 団体（平成 18 年 10 月 1 日現在）	平成 20 年中予定（財団法人自体は民法に基づき明治 29 年）	一般社団法人及び一般財団法人に関する法律
公益財団法人	<ul style="list-style-type: none"> ・公益目的事業を行うことを主たる目的としている ・内閣総理大臣又は都道府県知事の認定 	収益事業の利益に法人税課税 みなし寄付金制度適用			公益社団法人及び公益財団法人の認定等に関する法律
認可地縁団体	<ul style="list-style-type: none"> ・一定区域に住所がある者の地縁に基づいて形成された団体（自治会等） ・その区域に住む人すべてが加入可能 ・自治会名義で土地、集会施設等の不動産等を所有できる ・住民の任意組織であり公法人、行政組織ではない 	公益法人とみなされ収益事業の利益に法人税課税	22,050 団体(平成 14 年 11 月 1 日現在) (地縁による団体総数 296,770 団体の 7.4%)	平成 3 年	地方自治法
農事組合法人	<ul style="list-style-type: none"> ・共同利用施設（農機具の共同所有、共同防除等）の設置及び農業の経営とそれに附帯する事業を実施 ・農業者に限定 	農業生産法人である農事組合法人は事業税は非課税	2,610 法人（平成 17 年農林業センサス）	昭和 37 年	農業協同組合法
LLP（有限責任事業組合）、LLC（合同会社）	<ul style="list-style-type: none"> ・有限責任 ・利益配分を自由に設定 ・LLP、LLC の出資者が構成員 ・まちづくり(コミュニティビジネス)や集落営農への活用 ・意思決定は原則全員一致 	LLP：出資者課税 LLC：法人課税	家守カフェ有限責任事業組合（富山県氷見市）等	平成 17 年	有限責任事業組合契約に関する法律、会社法

みなし寄附金制度：収益事業に属する資産のうちから自らの公益目的事業のために支出した金額は、その収益事業に係る寄附金の額とみなす制度。なお、寄附金の損金算入限度額は、所得の金額の 100 分の 50 相当額、みなし寄附金の金額のうち公益目的事業のために充当し又は充当することが確実に認められるもの、のいずれが多い金額である。

（参考資料）総務省「公益法人白書」、内閣府 NPO ホームページ、農林水産省農事組合法人ホームページ、農林水産省「LLP・LLC 制度の集落営農への活用」、総務省「地縁による団体の認可事務の状況等に関する調査」、行政改革推進本部事務局「公益法人制度改革の概要」、財務省「平成 20 年度税制改正の要綱」

(3) 新たな結の規模

地域特性の同一性、既存団体の単位、担い手やリーダーの確保可能性、精神的一体性、事業ロットの確保などの観点から、小学校区～旧町村程度の規模を想定する。

旧町村の人口規模

旧村では人口3,000人程度、旧町では人口9,000人程度のイメージ。昭和の合併前の町村単位でもよい。

平成の合併前の町村人口の平均値と中央値

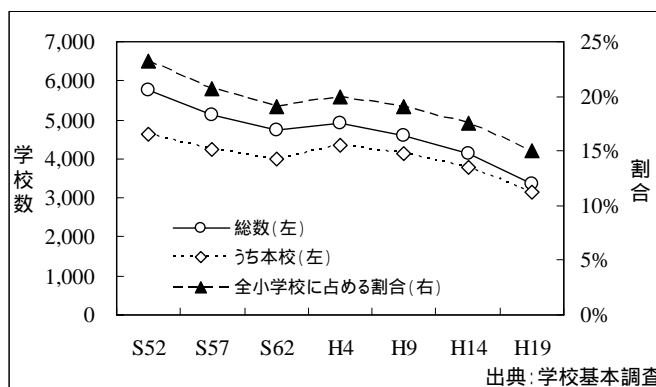
	H12.10時点の町村	H12人口 (平均値)	H12人口 (中央値)	H17人口 (平均値)	H17人口 (中央値)
未合併町村	662町	15,147.9	12,120.0	15,049.7	11,659.0
	189村	5,056.9	3,347.0	5,017.7	3,204.0
5万人以上の市町村を含んだ合併	394町	11,941.6	9,721.5	11,691.3	9,421.5
	126村	4,203.4	3,231.5	4,021.5	3,172.0
5万人に満たない市町村同士の合併	935町	10,571.0	8,554.0	10,276.8	8,231.0
	253村	3,788.3	2,911.0	3,621.6	2,677.0

小学校区の人口規模

小学校区の人口規模は地域によって大きな幅があるので、ここでは人口数百人～数千人程度とイメージする。

なお、過去10年間でへき地等指定学校を中心に約1,700校の小学校が廃校となっており、今後も小学校の統廃合が進むと想定されるが、これは地域コミュニティの団結強化又は広域化、廃校舎の活用などの点で、新たな結の契機とも考えられる。

へき地等指定小学校数の推移



へき地等指定学校：教職員のへき地手当の算定や条件不利地の教育環境改善に対する補助の対象として、各公立学校を対象に指定。諸施設までの距離や交通機関の運行本数、長距離通学者の割合などを点数化し、その合計に応じて「へき地(5～1級)」「準へき地」「特別地」に分類される。公立小学校22,420校中15.0%にあたる3,367校が指定(平成19年)。地方ではその割合が高く、都道府県別では北海道51%、鹿児島県49%、高知県43%がベスト3である。また、1校あたり児童数は52名であるが、これは公立小学校の平均313名の1/6にあたる。