

## 過疎集落研究会報告書（たたき台）

## 目次

はじめに

委員名簿

I 過疎集落の現状

II 生活維持サービスの確保

III 農林業等の維持・継続

IV 新たな経済発展の可能性

V 行政の役割・国の役割

検討経緯

参考資料（論点に関するこれまでの委員からの意見）

## はじめに

我が国の過疎地域においては、歴史的に地縁的な集落が形成されており、これまでは、住民の生活、生産活動はこの集落を基礎的な単位として展開されてきた。あわせて、こうした集落を単位とした活動を通じて、国土の保全や自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等の多面的機能が確保されてきた。

しかしながら、過疎地域のなかでも中山間地域等の条件不利の度合いが高い過疎集落では、人口減少、高齢化の進行が特に著しく、集落の活力が減少し、小規模化し、集落としての機能の維持が困難になった集落が相当数出現している。

また今後も、我が国全体で人口減少、高齢化が一層進行することが見通されていることから、こうした集落が増加し、その所在地も山間地から中間地、平地へと広がる可能性がある。その結果として、こうした地域の住民の恒常的な生活の維持が脅かされるおそれが高まるとともに、森林・農地等の資源が適切に管理・活用されない土地が拡大する懸念がある。

集落の維持・存続については、一義的には個々の集落に対する住民の希望と判断が重要であるが、このような全国的な状況を踏まえ、国としても、住民生活の安定のために講ずべき施策について、また中期的な視点から、

こうした集落を含む中山間地域等の資源の有効活用、ひいては持続可能な地域経済を実現するための新しいビジネスモデルの創出について検討し、地方自治体とともに対応していく必要がある。

そこで、本研究会を国土交通省に設置し、これら検討課題について多面的な議論を展開し、政策的な提言を得ることとした。

本報告書は、6回にわたって開催した研究会における委員のプレゼンテーションと自由討議における議論及び事務局調べから把握した過疎集落の課題の解決に向けた施策の方向性についての提言と、引き続き検討すべき事項についてとりまとめたものである。

## I 過疎集落の現状

本研究会の設置の準備として、国土交通省においては、全国20地区の高齢者比率50%を超える集落を含んだ、主に中山間地域の過疎地域に職員を派遣し、住民の暮らしぶりについて直接聞き取りを行うとともに、当該地区の世帯主に対して「日常生活に関するアンケート調査（平成20年12月）」を実施した。こうした調査の結果などから把握した過疎集落の現状は以下のとおりである。

### 1 過疎地域等の集落の概況

「平成18年度 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・総務省）（以下「平成18年度調査」という。）によれば、全国の過疎地域に存する集落である過疎集落約62,000のうち、集落機能の低下又は機能維持が困難である集落は約9,000、高齢者割合が50%以上の集落は約8,000、今後10年以内に消滅又はいずれ消滅の可能性のある集落は約2,600となっている。

	集落機能の維持の状況別集落数				計
	良好	機能低下	機能維持困難	無回答	
高齢者割合 50%以上	4,601 (58.4%)	1,742 (22.1%)	1,514 (19.2%)	21 (0.3%)	7,878 (100.0%)
高齢者割合 50%未満	46,859 (89.9%)	3,917 (7.5%)	1,229 (2.4%)	99 (0.2%)	52,104 (100.0%)
不明	1,821 (79.5%)	283 (12.4%)	174 (7.6%)	13 (0.6%)	2,291 (100.0%)
全体	53,281 (85.6%)	5,942 (9.5%)	2,917 (4.7%)	133 (0.2%)	62,273 (100.0%)

	今後の消滅の可能性別集落数				計
	10年以内に 消滅	いずれ消滅	存続	無回答	
高齢者割合 50%以上	306 (3.9%)	1,285 (16.3%)	5,453 (69.2%)	834 (10.6%)	7,878 (100.0%)
高齢者割合 50%未満	89 (0.2%)	806 (1.5%)	45,680 (87.7%)	5,529 (10.6%)	52,104 (100.0%)
不明	28 (1.2%)	129 (5.6%)	1,251 (54.6%)	883 (38.5%)	2,291 (100.0%)
全体	423 (0.7%)	2,220 (3.6%)	52,384 (84.1%)	7,246 (11.6%)	62,273 (100.0%)

平成18年度 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

集落の規模について、本調査と平成11年度「過疎地域等における集落再編成の新たなあり方に関する調査（国土庁）」との経年変化をみ

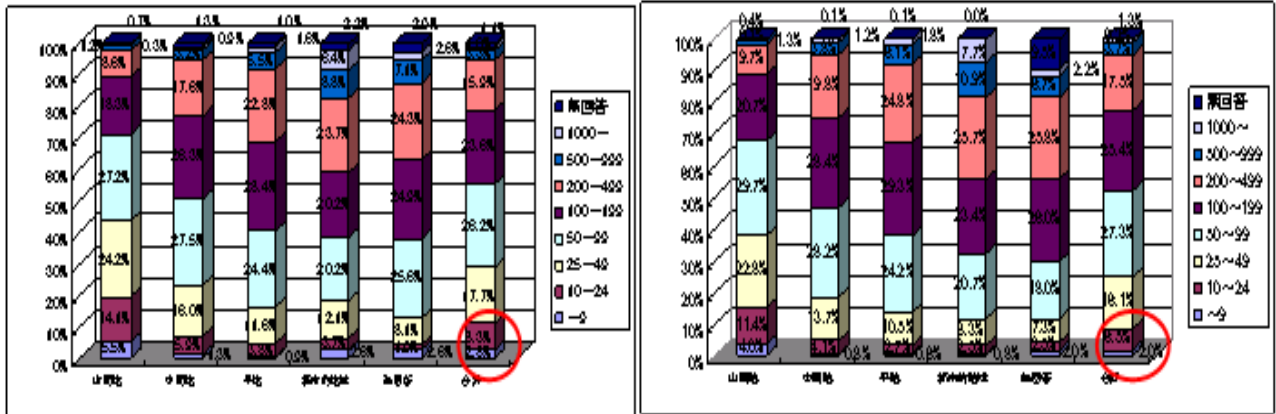
てみると、特に、山間地集落において、小規模化が著しく、25人未満の小規模集落割合や消滅するとみられる集落の合計割合は15.4%から19.6%に拡大している。

H18調査 総集落数47,595

H11調査 総集落数48,689

18,186 14,332 12,808 1,960 309

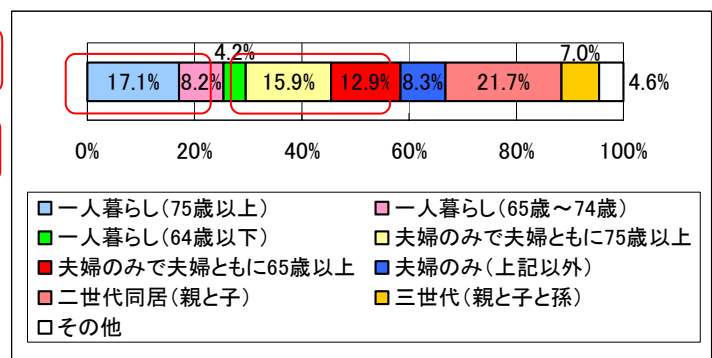
集落数 19,039 14,298 12,810 1,777 765



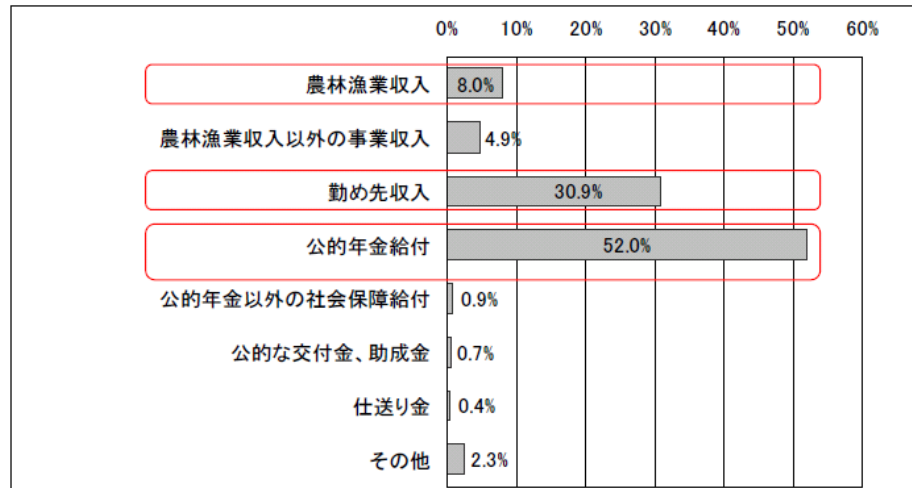
## 2 住民の生活実態

「日常生活に関するアンケート調査（平成20年12月）」を実施した地区の世帯構成をみると、一人暮らしの65歳以上の高齢者単独世帯と夫婦二人だけの世帯で夫婦ともに65歳以上の高齢者世帯が、全世帯の半数以上を占めるほど、高齢化が進行していた。

	回答数	割合
一人暮らし(75歳以上)	310	17.1%
一人暮らし(65～74歳)	149	8.2%
一人暮らし(64歳以下)	76	4.2%
夫婦のみで夫婦ともに75歳以上	288	15.9%
夫婦のみで夫婦ともに65歳以上	234	12.9%
夫婦のみ(上記以外)	151	8.3%
二世帯同居(親と子)	392	21.7%
三世帯(親と子と孫)	126	7.0%
その他	83	4.6%
有効回答	1,809	
無回答	40	

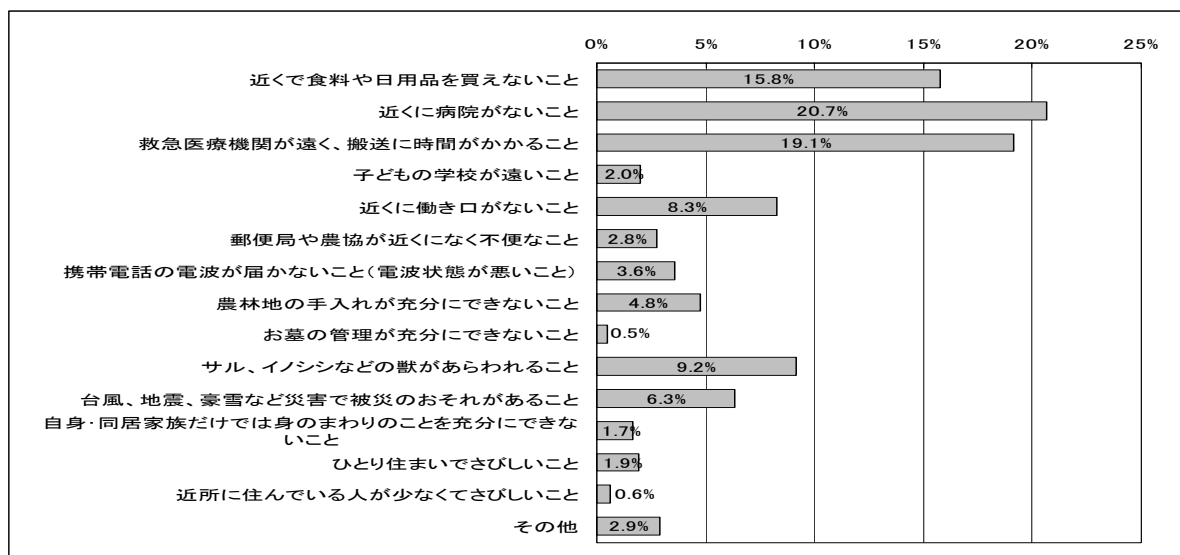


このため、世帯全体のうち一番多い収入は「公的年金」であるとする世帯が全世帯の半分程度となり、「農林水産業収入」である世帯は一割に満たなかった。



住民が生活する上で困っていること・不安なことについては、「近くに病院がないこと」、「救急医療機関が遠く搬送に時間がかかること」、「近くで食料や日用品が買えないこと」といった生活関連サービスにかかることを一番困っていること・不安なこととする者が多く、いずれも移動手段の確保と密接な関係がある。

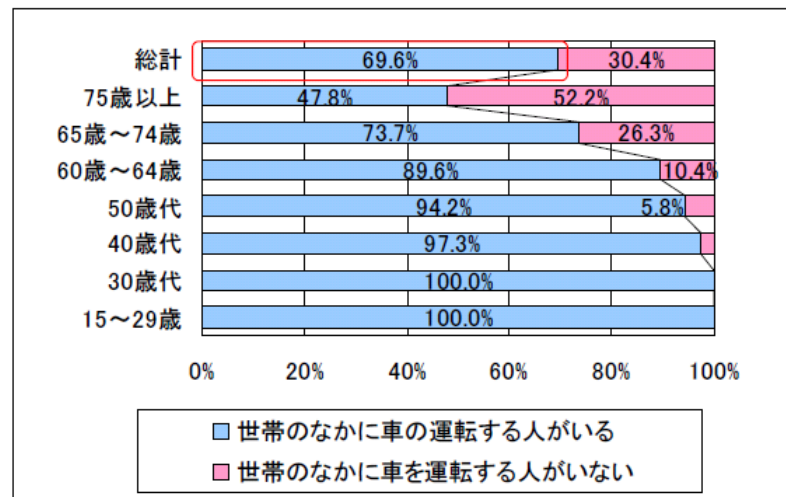
また、次いで、「サル、イノシシなどの獣があらわれること」、「近くに働き口がないこと」といった経済活動に関することであるとする者が多かった。



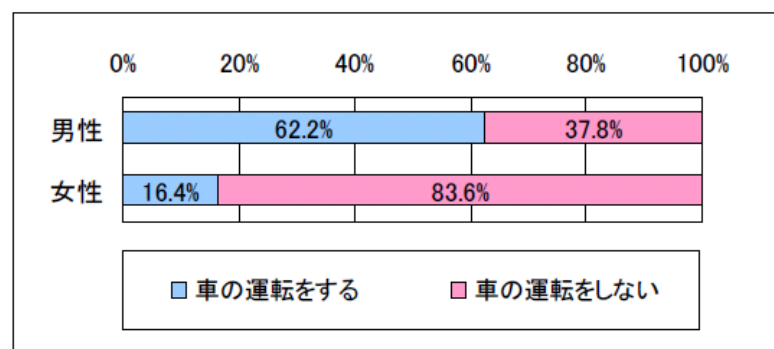
都市部と比較して、一般に公共交通網の密度の低い過疎集落においては、自家用車の利用頻度が高いであろうと想定される。このアンケート調査においても、世帯のなかに車の運転をする人がいる世帯が約7割を占めるという結果を得た。しかしながら、世帯主が高齢になるほどその

割合は減少する傾向にあって、特に、女性の一人暮らしの世帯主については車を運転する者の割合は顕著に低くなっている。

「世帯の中に車の運転をする人がいる」（世帯主年齢別）

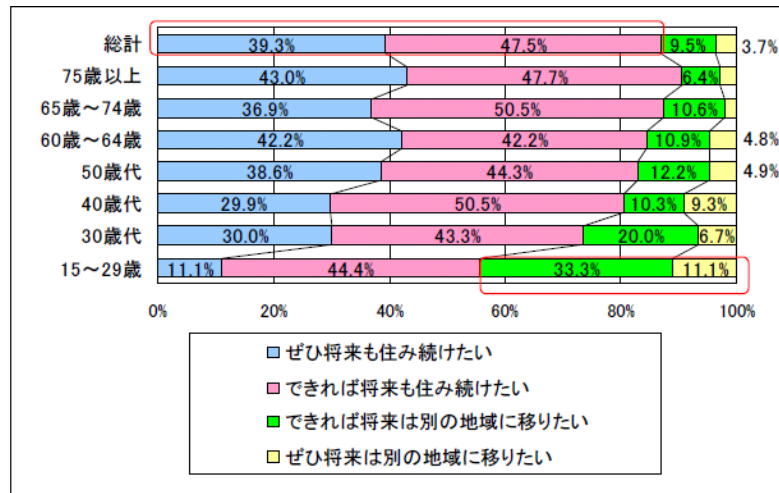


一人暮らし世帯主の車の運転状況（男女別）



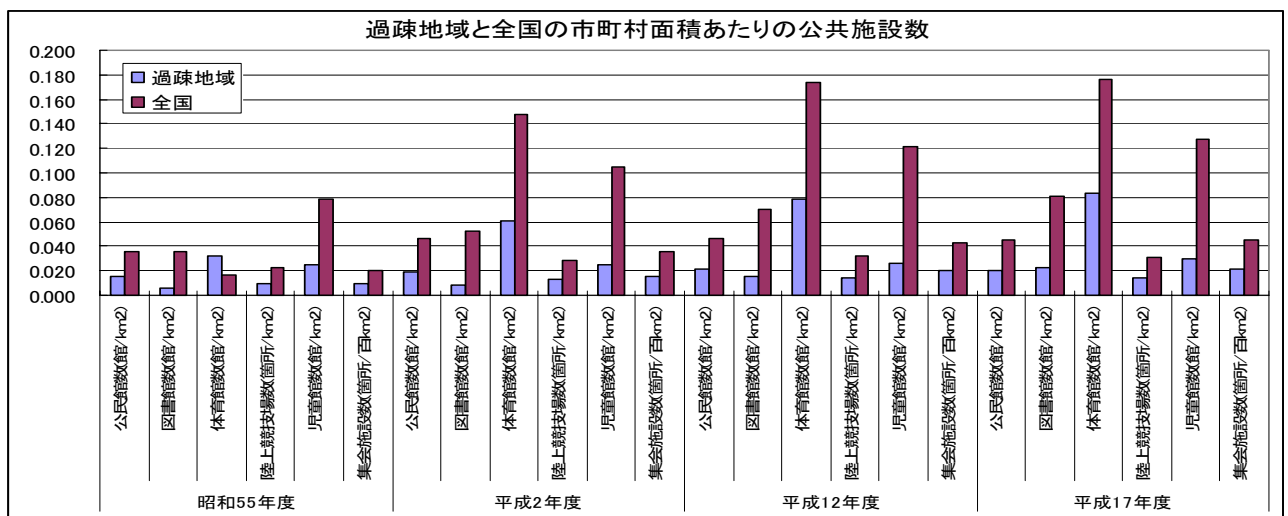
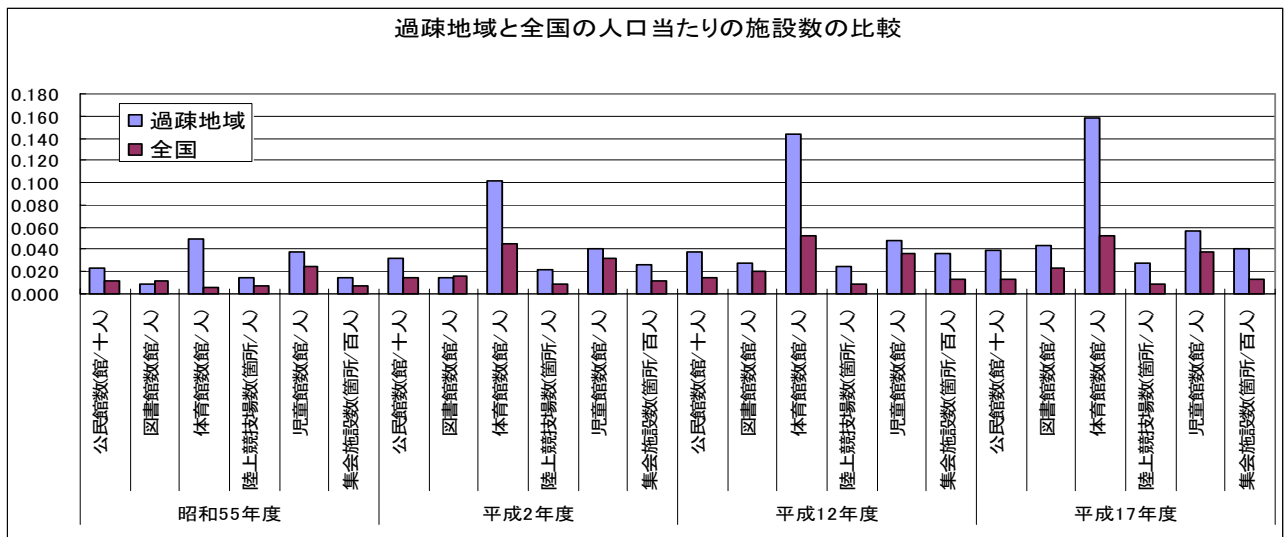
このアンケート調査結果からは、特に高齢世帯主の利便の点から生活環境の厳しさがうかがわれたが、一方で、住民に対する直接の聞き取り調査からは、過疎集落での高齢者の暮らしぶりが必ずしも不便で寂しいだけではなく、そこで生活することの楽しみ、喜び、誇りを感じ、また幸福感をもっている様子もうかがわれた。農作物の生産、きのこや山菜の採取、川魚釣りといった生活の糧を得るための日々の営み、平時には農作業を協働し、災害時には安否を気遣い支えあうような人間関係の存在が、高齢者にとってそこに暮らすことの楽しみ、喜び、誇り、そして安心の裏づけとなっている面もあるように思われる。

将来の居留意向についてのアンケート調査結果では、「将来も住み続けたい」とする回答が約9割となっている。過疎集落の住民の大宗は移転を前提としない施策を求めている。



### 3 過疎地域の施設整備状況

教育施設やスポーツ、コミュニティ施設等の施設数は、面積あたりの箇所数では全国を下回っているが、人口当たりの箇所数では、ほとんどの施設で全国を大きく上回っている。



「過疎対策の現況」（総務省）より国土計画局作成

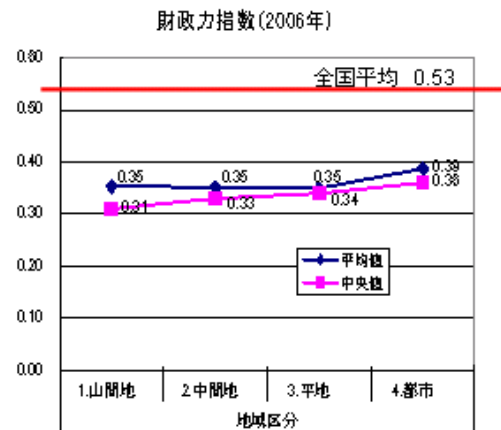
※平成 20 年 4 月 1 日現在、過疎地域関係市町村の総人口は全国の 8.4%にしか過ぎないが、面積では 54.1%と国土の半分以上を占める状況となっている。（「過疎対策の現況」（総務省）平成 19 年度版より）

#### 4 山間地や過疎関係市町村の財政状況

平成 18 年度調査の対象となった地域について、2006 年度の財政力指数を地域区分ごとにみても、山間地には、財政力指数が特に小さい（～0.3）集落の数も多く、山間地の中央値は他の地域に比べて小さい。

財政力指数分布(2006)

財政力指数	地域区分					未記入	合計
	1.山間地	2.中間地	3.平地	4.都市	計(1-4)		
0.00 - 0.10	26	9	1	0	36	0	36
0.10 - 0.20	3,163	1,674	1,230	99	6,166	169	6,329
0.20 - 0.30	6,275	5,927	5,657	991	18,750	87	18,837
0.30 - 0.40	4,938	5,435	7,127	1,910	19,410	55	19,465
0.40 - 0.50	2,693	2,427	2,606	1,044	8,770	2	8,772
0.50 - 0.60	1,283	1,368	1,591	771	5,013	0	5,013
0.60 - 0.70	706	548	336	222	1,812	39	1,851
0.70 - 0.80	544	337	172	1	1,054	9	1,063
0.80 - 0.90	326	110	71	0	507	0	507
0.90 - 1.00	0	0	0	0	0	0	0
1.00 - 1.10	33	35	22	0	90	0	90
1.10 - 1.20	0	0	0	0	0	0	0
1.20 - 1.30	0	0	0	0	0	0	0
1.30 - 1.40	0	0	0	0	0	0	0
1.40 - 1.50	1	4	0	0	5	0	5
1.50 -	158	43	0	0	202	0	202
小計	20,137	17,917	19,813	4,938	61,805	355	62,160
不明	44	24	45	0	113	0	113
合計	20,181	17,941	19,858	4,938	61,918	355	62,273



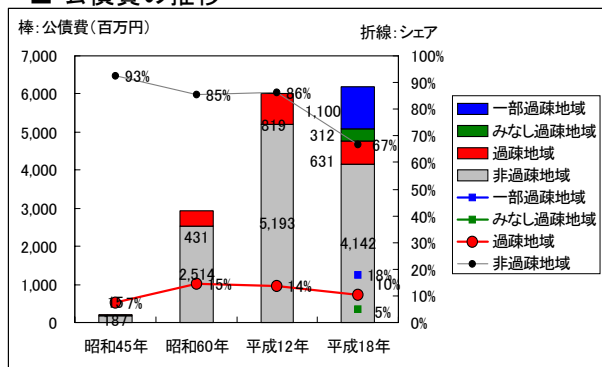
※各市町村の平成 18 年度財政力指数を用い、H18 調査から推計

※赤丸囲みは、各地域区分で最も集落数が多いもの。

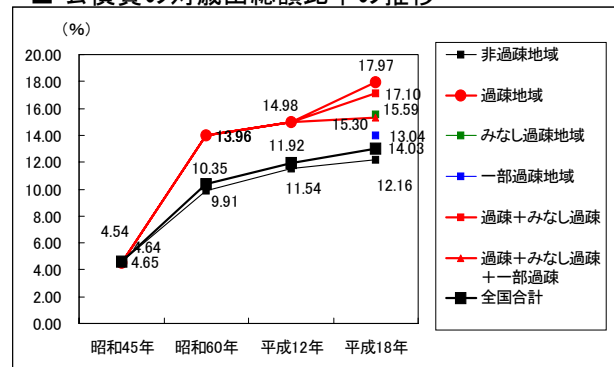
※青囲みは北海道泊村（泊原子力発電所有り）オレンジ囲みは愛知県豊田市（（株）トヨタ自動車本社有り）

また、過疎関係市町村の財政状況は、過去に発行した地方債が積み重なっており、公債費や民生費といった義務的経費の割合が増加するなど、財政運営に余裕がない状態にある。

#### ■ 公債費の推移



#### ■ 公債費の対歳出総額比率の推移



## 5 市町村合併の影響

過疎関係市町村数は、平成の大合併が本格化する前に比べ、1,210市町村（H14.4.1時点）から732市町村（H20.4.1時点）に減少している。また、現在の過疎地域（H18.3.31時点）を昭和の大合併前（昭和27年時点）の市町村の区域に換算してみると、5,063市町村となり、現在の1市町村あたりの人口規模や面積が相対的に大きく、市町村単位での集落への「目配り」が難しくなっている状況がうかがわれる。

	市町村数	1市町村あたり人口（人）※1	1市町村あたり面積(km <sup>2</sup> )※2
過疎関係市町村 (H20.4.1)	732	40,306	338
過疎地域市町村 (H14.4.1)	1,210	8,872	169
過疎地域市町村 (S27←H18)	5,063 ※2	2,120	40

「過疎対策の現況」（総務省）等により国土計画局作成

※1 人口及び面積はすべて平成17年国勢調査による。（平成17年国勢調査で面積のデータが取得できない区域は平成12年国勢調査による。）

※2 S27の市町村数はH18.3.31を基準とした市町村コード体系等を基に暫定推計（詳細検討中）。

## II 生活維持サービスの確保

現在の過疎集落においても、かつては集落を基本単位として集落内での相互扶助機能の発揮や、中心集落と複数の基礎集落のまとまりのなかで、日常的な生活維持サービスや生産活動の維持、展開が図られてきた。

人口減少・高齢化が今後、遍く全国的に常態化しようとする中で、これまでの過疎集落における対策は道路、上下水道等の公共施設の整備等に注力してきた面は否めない。これら施策は一定の成果をおさめてきたものの、これからは新規の施設整備を行うことよりも、これら施設の選択的更新、過疎集落住民に対して必要なサービスを如何に供給するか、そのための障害を如何に取り除くかという観点からの施策が、より重要なものとなってきている。

## 1 持続可能なサービス提供方法

国全体の人口減少が進むとともに、地方圏から都市圏への生産年齢人口の移動が進行する中で、特に中山間地域の過疎指定地域においては、一層の高齢化の進行、労働力人口と世帯数の絶対数の減少が見込まれ、日常的な医療、福祉、買い物、地域交通等の生活維持サービス提供の受け手と提供の担い手がともに減少するであろう。また、これまでと同じ速度で施設整備を推進することも困難である。よって従来どおりの仕組みでは、労働力と財政の両面から、これらの生活維持サービスの提供さえ困難になる地域が出現し、このような地域はさらに増加することが懸念される場所である。過疎集落の住民生活の安定を図るためには、従来の中心集落を中心に周辺集落とのネットワークでこれらの生活維持サービス提供の仕組みと、それを支える支援措置内容の転換が求められている。

具体的には、運転免許を取得していない者や高齢者が利用できる料金設定の移動手段も併せもった、日常的な医療、福祉、買い物、地域交通等の生活維持サービスを提供する、小さな拠点を整備し、これを中心に新たな地域ネットワークを形成することにより、これらの生活維持サービスを持続可能なかたちで確保できないであろうか。

この際、こうした小さな拠点の整備を補完する形で、移動販売など戸別のサービスを維持することによって、各戸と拠点との間の双方向の心の通ったコミュニケーションを確保し、住民の安心感や満足感を補完できる。

また、これまでの過疎対策の結果、蓄積されている公共施設ストックについては、将来の地域の展望を踏まえて有効に活用すべきであり、必要なものを選択的に維持・更新、複合施設化することによって、新規の投資コスト、既存施設の維持管理・運営コストを縮減できるであろう。

なお、教育については、高等教育などを都市部に頼らざるをえない面がある。最低限是正すべき格差として、高等学校への通学・下宿にかかる費用負担が過重であるが故に子供の能力開発が十分に行われない事態が生じないよう配慮が必要である。

## 2 新たなサービス提供単位の設定

集落の住民が最も重要視している診療所についてみると、その経営を成り立たせるには少なくとも 2,000 人規模の診療圏が必要であるとの指摘がある。生活維持サービスの提供が経営として成立するためにはその提供範囲には一定以上の人口規模が必要である一方で、住民が身近さと一体感を実感でき、住民が相互扶助の意欲を喚起できるという点からは、地域単位は小さい方が望ましい。財政・経営面と住民満足度の両面から、両者の折り合う最適と考えられる単位を見出す必要がある。事例や現場の感覚から判断するに、この最適範囲は、一般には現状の中心集落の機能提供範囲よりも広域で、かつ基礎的自治体の区域よりも狭い範囲になると考えられる。例えば、昭和の合併前の旧村単位あるいは中学校区くらいの範囲が想定される。

## 3 実態把握の必要性

新たな仕組みの検討にあたっては、まずは、地域の人口構成や基礎的自治体の財政力等の地域に関する基礎的な条件を客観的に把握し、将来を見通す必要がある。現在、社会・経済統計、地域統計については、市町村合併の影響もあり、国や地方公共団体がそれぞれにHP、統計データ集などで公表しているものの、市町村単位よりも詳細なデータを得ること、特定地域の各種データを横断的に収集すること、地域間でデータを比較すること、特定地域のデータを時系列的に収集することなどが、いずれも困難となっている。詳細な地域統計とマクロ次元の社会・経済統計体系を同一体系として、近隣次元、市町村次元、さらには全国次元までの各地域単位までを、一体的・連続的に取り扱い、かつ、各種の社会・経済統計、地域統計を横断的に収集、活用できる利用者本位のシステム設計が望まれる。

## 4 サービス提供の担い手の機能分担と育成

サービス提供の担い手については、従来の住民間・組織間の機能分担関係にとらわれず、基礎的自治体、各種組合、NPO、民間企業、自治会、地域住民など地域関係者がそれぞれの能力を客観的に評価した上で、機能分担を適切に再編することが望まれる。

この際、地域関係者が地域の現状と将来見通しを共有し、将来のあるべき地域像に関する合意形成を行うことが不可欠である。住民のニーズを的確にとらえたサービス提供は、サービス提供のコストパフォーマンスを高めるとともに、住民が自らの決定に従って一定程度労務・コストを負担することは、それ自体が、自律的な地域社会の構築に参画しているという、住民の満足度を高める効果であろう。

拠点施設の運営、個別サービスの提供コストを縮減し、またはサービス水準を高めるために、担い手となる団体、個人が多数の機能を分担する工夫も必要であろう。

特に、地域に密着した、住民に慣れ親しんだ既存組織（郵便局、農協、地元商店）には地域福祉をはじめとする多目的な地域の多様なサービス提供や、行政の窓口業務、運送、廃棄物の収集等、地域の「公共的な」サービス提供の担い手となることが期待される。

上記のような施策を実現するためには、現場の行政や地域において、総合的かつ戦略的な視点から企画立案、調整等を行い得る人材の配置をあわせて考えるべきであり、このような人材の確保・育成を推進し、職業として確立させる必要がある。

地域マネジメントのリーダーの負担が大きいこと、リーダーが地域外部の人間である場合もあることから、地域外と連携・調整できる、リーダーを補佐できる（地元の）人材の確保も必要である。

過疎地域での取組に関心をもつ者が増えているとの指摘があるが、価値観の変化に頼るだけではなく、過疎地域における活動について、大学のカリキュラムへのとりこみや、本人のキャリアアップとして認識される仕組みも必要であろう。

## 5 支援のあり方

施設の複合化、担い手の多機能分担化によるコスト縮減、サービスの満足度の向上を支援するには、省庁別の個別支援やハード・ソフトに分かれた支援措置から省庁横断的かつ、支援対象経費に施設運営費や人件費も含むなど、地域の裁量の大きい支援が必要であり、また、都市部とは異なる規制や基準が必要と思われる場合には、行政は積極的にその整備を検討するべきである。さらに、こうした仕組みを活用

するためには、一定の企画立案・調整力が現場の行政や地域に求められることから、人材の確保・育成も同時に行うべきである。

### Ⅲ 農林業等の維持・継続

生活維持サービスの提供を確保していくため、また持続可能な生活を可能とするためには、住民が一定の収入を得て生計を維持できることが前提となる。過疎地域の中山間地域等では、多職の複合経営、「半農半X」による所得の確保が基本モデルとなると考えられる。

各人のライフステージや新規移転してきた者であるかどうか（Iターン者か、専門的な農林業労働者か、年金世代か等）により、生活維持に必要な収入額、農業やそれ以外の業からの所得に占める割合は変わってくるものの、U J Iターン者や建設業など域内の他分野からの参入によって持続可能な農林業等の実現を図る必要がある。

地域内総生産の拡大、域内の生活維持サービス水準の向上に向けて、老若男女間で各人の能力に応じた適正な分業が必要である。

特に、外部資本により農林業の大規模化等の生産性向上を図る場合、域内住民の能力に応じた仕事を確保し、労働分配率を引き下げない工夫が必要である。

また、農林業の前提となる農林地等においては、担い手の減少、経済資源としての魅力の低下などから農林地が管理放棄されて荒廃している状況がみられる。さらに、不在地主化が急速に進んでおり、所有者不明の農林地も増加していると考えられる。こうした農林地等を将来的に適正に利用・管理していくために、土地を所有することから利用することへの転換を一層推進していく必要がある。

### Ⅳ 新たな経済発展の可能性

以上を踏まえ、住民の生活維持サービス提供の持続可能な新しいシステムを創ることができた地域については、その次の段階として、地域のオリジナリティで付加価値をつけた財サービスの地域外への提供によって、一人あたり収入を増やす取り組みにも挑戦する事例も出て

くることが望ましい。

過疎集落における自然や空間はそこにあるだけでは、集落外部の者、とりわけ都市住民にとっての魅力とはなりにくいが、地域の意志と外部の者が共有する価値として共感されることで、持続や発展の可能性が生まれることを認識する必要があるのではないかと考えられる。その発展の形態は多様で、一定のかたちで語れるものではない。本研究会では、専門家からそれぞれの専門分野における発展に向けての考え方を示していただいた。こうした意見を踏まえ、論点を以下に整理した。

なお、本研究会では、特産物や伝統文化、自然、景観などの地域資源を活用した地域ならではの産業を「地域産業」と位置づけて、地域産業や林業を中心とした経済発展の可能性について意見をいただいている。

## 1 地域資源を活用した産業創出・付加価値の創出

### (地域の実情に応じたビジネス環境の整備)

エコツーリズムなどの地域産業について、過疎地域は都市部とは相当実態が異なるため、基準についても現実に即した規制や基準が必要ではないか。様々な活動には各種の規制が伴うが、過疎集落の実態に即したとは言えない規制もあるという指摘がある。

また、地域産業は、地域固有の資源を活用し、他の地域と差別化を図ることにより付加価値をつけるものであることから、ビジネスとして成立させるためには、消費者の視点を踏まえたマーケティングの役割が大きい。一方、地域産業の担い手は、地域の住民団体やNPO、農林業の生産活動を中心にしてきた人などが多く、マーケティングに関する知識や技術などが乏しい面がある。したがって、外部の専門家の活用などを図り、マーケティングの自前化と統合、地域ぐるみのライフスタイルの提案、地域ファン（見込み顧客）の確保とコミュニケーションなどにより、マーケティング機能を構築すべきである。また、この際、地域の活動内容に適した専門家を紹介してくれるような中間支援組織の役割や、地域における中間支援組織の設立支援、活動

促進についても検討を深めることが必要である。

### (地域資源の発掘とビジネス立ち上げ支援)

地域を守っていくためには、外から仕事を持ってくるのは難しく、内発の、そこで特徴あると思えるようなものを作り出していくことが重要である。そのため結果として失敗することもありうべしという、モデル的な、いわば研究開発のような取組にも支援を行う仕組みが必要ではないか。例えば、活動の立ち上げにはちょっとしたハード整備も必要であるが、こうした初期投資のリスクを分散する仕組みが検討できないか。

また、やる気と能力のある人材の発掘と育成や廃校などの遊休資産を活用したインキュベーション（挑戦機会の提供）など、人材育成機能を構築するべきではないか。

また、ビジネス立ち上げ期のリスク分散の仕組みとしては、兼業による担い手確保が一つの手法として期待できる。例えば、農山漁村のエコツーリズムについては、住民がボランティアなどでガイドを始めるといふ事例が見られる。当初の段階では、ガイド専業ということはずまずありえないので、半農業、半林業、半会社員等の形態で地元住民自らが実施することで、リスクを押さえつつ、規模を拡大することができるのではないか。

さらに、地域産業は、外部からはその内容が見えにくく、消費者にとって不安が大きいと考えられる。現在成功している事例の中には、生産者の地道な努力などによりリピーターを確保しているものもあるが、より根本的に消費者の不安を解消し、消費者の裾野を広げるためには、第三者による品質保証制度などを検討することが必要ではないか。例えば、エコツーリズムについては、ヒト、団体、プログラム、地域の4つのレベルで、品質を保証するための認証制度などが考えられる。

### (活動を継続させるための管理・執行体制の構築)

地域産業は、立ち上げから成果が出るまで、長い時間がかかることが多い。活動を継続させるためには、人材の育成、地域資源の管

理、資金の確保など、取り組むべき課題は多い。

例えば、資源管理については、地域資源を単に生活の一部として扱うだけでなく、経営資源として適正に管理することが必要であり、山林などの地域資源を束ねる機能を構築し、作業の集団化から経営の集団化へと発展させる必要がある。また、資金を確保するためには、民間から積極的に資金調達するなど、地域アセットマネジメントを最適化する視点が必要ではないか。

## 2 林業ビジネスの可能性

我が国は、他の国と比べても、また、過去と比べても非常に高い森林率となっており、過疎集落の多くが保有する資源であることから、地域経済発展の可能性の要素として特に林業をとりあげ、議論を行った。

### (林業と森林管理の関係)

林業経営の観点からの生産性の向上と適切な森林管理の観点からの公益的機能の発揮という二兎を追うことが必要である。林業が生業として成立することにより、森林のもつ公益的機能が向上し、山村の活性化にもつながる面もあると考えられる。

生産性追求と公益的機能向上を区別した土地の計画的利用が必要である。例えば、立木成長力、道路整備の難易度等を基準にしたメリハリのある森林ゾーニングにより、林業経営が可能な区域を明確化すべきではないか。

### (地域における林業経営の改善)

林業については、近くの木で家を造る運動のような地産地消の製材品利用と集成材・合板の部門とは、区別して議論する必要がある。大規模林業については、合理化によるコスト削減を徹底することが求められる。一方、小規模林業については、地域の林業、環境、生活の観点からマーケティングをしっかりと行い、こだわりを持って木を育て、

地域のユーザーに高くても買ってもらえるような努力が必要である。木工と住宅製材の組み合わせなど現地におけるライフスタイルを含めて提案していく必要がある。

林業計画の策定、コンサルタント機能、地域外からの資金導入など、収益性を向上させる仕組みが必要（長期施業委託、森林経営ファンド等）である。また、小規模ながら内外からの信頼を得るためには、国際認証の取得なども有効ではないか。

専門家ではない一般の者でもできる「軽い林業」を実現するための林業労働の条件整備として、例えばペレット工場の設置など一定の設備投資が重要ではないか。

林業では、これまでも農業の閑期に林業を行う「農閑余技」など兼業で行う労働者層がいた。これからは、建設業と林業の複業なども有望ではないか。建設機械と林業機械との機械のサイズや機能の違いと作業員の教育訓練といった課題に対して対策を講じれば、建設業者の林業進出は可能ではないか。

### **(林業の経営環境整備)**

山林の集約化・流動化による効率的な森林経営の実現のため、

- ・境界の明確化（公凶混乱地域は、隣接者の特定も難しい）
- ・森林データの整備と公開（植栽樹種、樹齢、面積、蓄積）

など、森林評価に必要な基礎情報の精度向上が望まれる。

森林情報の一元化と土地利用計画の整備が必要であり、個人情報収集と所有権の制限を伴いかねない以上、公的機関が整備するべきであるとする意見がある。

これまで、森林組合が管理計画の作成から作業の請負までを担ってきたが、担い手の高齢化により、今後は、植林や保育関係の労働力の維持が困難であり、道路整備等により労働の軽減を図るなど、林業労働力の確保と育成に努めるべきではないか。

## **3 エネルギー負荷・環境負荷軽減の推進について**

中山間地で豊富な6～8齢級の森林資源などの既存の地域資源と地

域で必要なエネルギー供給についての最新技術とを組み合わせることで、再生可能エネルギーの生産・消費の最先端モデル地域の成立可能性が考えられるのではないか。

## V 行政の役割・国の役割

過疎集落は、農林漁業を生業としている地域が多く、元来第一次産業の大きなポテンシャルを有した地域である。一方、見方を変えれば食料安全保障面からみてわが国の貴重な地位を占める場であるといえる。さらにこれらの生業とともに生まれ、各地域独自に育まれてきた伝統文化、民俗という歴史資源は将来世代に継承されていく価値あるものが多い。

これら地域の人々が森林を手入れし、農用地等を生活の糧として維持していることが、同時に下流地域の人々の水源を涵養し、水害等災害を防除し、低炭素化、生物多様性という環境問題などに少なからぬ貢献をしている。これらの機能を維持・存続させ、また当該住民の福祉を守ることは、第一義的には基礎的自治体の役割である。しかし、この貢献と受益の関係は一基礎的自治体の範囲にとどまらず、国土全体における関係性でもあり、国には、この課題に積極的に関与していく意義があり、また過疎集落の人々に対しても国民として齊しく生活条件を整える責任がある。そして、人口減少・高齢化というわが国が抱える課題先行地域への対処は、過疎集落で会得した施策を、続いてその他の地域において生じ得る課題への処方箋を得ることでもある。

基礎的自治体としては、自ら、又は外部人材を活用して、地域の現状把握を行い、住民の意向を確認し、将来を見通し、住民とともに将来のあるべき地域像を描き、新しい地域社会構造を設計し、事業化するという新たな仕事に取り組む必要がある。

新しい地域社会構造の設計や事業化には、相応の企画立案・調整が必要となる。基礎的自治体は、必要に応じてこれをサポートする外部の専門家などの知見を取り入れる等により、企画立案・調整力を高める必要がある。一方、こうした取り組みが必要な地区を抱える基礎的自治体の財政状況をみると、外部知見の導入や企画立案・調整力向上

に関する財政的な余裕がない場合も多い。

したがって、基礎的自治体が新しい地域社会構造づくりに挑戦するためには、一定の期間、財政面と人的な面から国も支援する必要がある。

以上を踏まえ、過疎集落に対する施策について、今後さらに検討すべき事項として以下のものが考えられる。

## 1 施設整備重点から施設の維持管理・運営、サービス提供支援へ

- ① 拠点施設の整備や生活維持サービスに関連する事業については、人材の確保措置も併せて、パッケージで支援する仕組みを検討する。
- ② 移動手段の要である車両については、その取得・保有コストを低減する支援策を検討する。

## 2 地域の活性化を担う多様な人材の発掘・育成支援

- ① 将来の地域づくりの構想、事業計画の策定や合意形成に関する支援を検討する。
- ② 地域づくりの要となる民間団体の活動維持のためのコスト低減手法や活動しやすい組織の形態やその立ち上げ手法を検討する。
- ③ 地域のリーダーやマネージャーの属性、適正、要件等には様々な可能性があると考えられるが、職業としての確立が実現できるよう、戦略的かつ計画的な育成方策を検討する。

## 3 過疎集落の実態に即した柔軟な制度・ルールの適用

- ① 過疎集落での居住の可否を左右する運輸、医療等の分野において、それらの担い手の参入を促進する仕組みについて検討する。
- ② 農協や森林組合の統合、郵便局数の減少など、既存の組織の統合・撤退の影響を調査するとともに、地域内におけるサービス提供の効率的な役割分担について検討する。

- ③ 都市住民との交流産業について新規参入や既存の組織の自立を促進する仕組みについて検討する。

また、上記1～3の施策を推進していくため、その前提として以下の事項について検討・分析を行うことが考えられる。

- ① 過疎集落に関する社会・経済・地域に関する既存の統計等の活用方法も含め、集落や地域の実態を知る上で必要となるデータの整備や効果的な情報発信を行う。
- ② 生活維持サービスの提供について、国民的な合意を形成するため、とりわけ都市側の合意形成を図っていくために、どの程度の水準を求めると、どれくらいの費用がかかるのかといった具体的なコスト分析を行う。
- ③ 新しい地域単位について、具体事例への当てはめ等を行い、日常的な生活維持サービスの提供について、住民の満足度とサービス提供の効率性の観点から当該課題や検討に際して、適当な範囲を検討する。
- ④ 一般的な集落の生活における収入源のパターン（専業／複業の割合、複業に占める主業収入の割合等）はどのようなものか、生活に必要な追加的資金はどれくらいか、兼業ビジネスについて現状としてどの程度の収入が期待できるのかについて分析する。
- ⑤ 農林地等の利用や管理が推進されるよう、経済資源としての価値の分析や農林地等の資産の流動化のためのインセンティブの手法について分析する。
- ⑥ 地域活性化の事例について、汎用性の有無が判断できるよう、成功や失敗に至ったプロセスや活用した施策等、詳細な分析を行う。