

「人口減少社会における農村整備の手引き」

－ 魅力ある農村を未来に継承するために －

平成 27 年 10 月

人口減少社会に対応した農村整備研究会

我が国の総人口は、平成 20（2008）年をピークに減少に転じ、2050 年には、1 億人を割り込むと予測されています。農山村地域においても、条件の不利な中山間地域ほど、人口が大きく減少し、高齢化が進行すると予測されています。

これらに伴い、①日常生活に必要なサービスを受けることが難しくなること、②農村コミュニティの衰退により、農業生産や生活面の相互扶助や農地等の地域資源の維持管理が難しくなること、③働き口の減少など、地域の維持・存続への影響が危惧されます。

一方で、都市に住む若者を中心に、農業や農村への関心や、新たな生活スタイルを求めて農村に移住する動きや、定年退職を契機とした農村への定住志向がみられるなど、農業・農村の価値が国民に再認識されています。そして、都市と農村を人々が行き交う「田園回帰」ともいうべき動きが生まれつつあります。

農村地域では、昭和 47(1972)年から、高度経済成長に伴う都市と農村の格差拡大を背景に、農業の生産性を向上させる農業生産基盤の整備と、都市に比べて立ち後れた農村の生活環境の整備を総合的に行う農村整備が行われてきました。その後、自然・生態系の保全・再生、小水力発電や廃校活用などの地域資源を活かした整備、農村の有する多様な魅力や個性、創意工夫を活かした整備などが行われています。

農村地域は、農業の持続的な発展を基盤として、国民に安定的に食料を供給するとともに、国土の保全や水源のかん養などの多面的機能の発揮の場です。人口減少社会においても、こうした機能が十分に発揮され、農村地域に住む人々が、移住者も含めて、自分の生き方を農村という場で発揮することができるとともに、収入が確保され、安心して暮らすことができ、都市住民も魅力を感じるような農村づくりが求められます。

人口減少社会における新たな農村整備では、これまでの取組に加え、

- ①農業生産基盤の整備を契機とした農産物の直売や加工等を通じた多角化（6次産業化）や、地域内の経済循環の向上等による地域全体の所得と雇用の確保
 - ②農村の生活環境の整備では、日常生活を支えるサービスの撤退等に対応した拠点集落への機能集約と周辺集落とのネットワークの強化
- にまで、視野を広げて取り組む必要があります。加えて、
- ③計画の前提となる人口の減少による負の影響をできるだけ回避する移住・定住対策
 - ④地域住民自らが地域課題を解決する地域運営組織の育成
- などの施策との連携を図りつつ、戦略的かつ分野横断的に取り組み、魅力ある持続可能な農村を作り上げていく必要があります。

これらの取組は、対象とする分野が広範で、手法が確立されているとは言えませんが、地方自治体の農村整備担当者が、農村整備に戦略的に取り組めるよう、その考え方や取組手法を、全国の取組事例等を参考に、手引きとしてとりまとめました。この手引きが、人口減少や高齢化の課題を抱える地方自治体や農村地域の方々に示唆を与え、農村地域の再生の一助となることを期待します。

この手引きでは、「農山漁村を取り巻く現状と課題」を概括した上で、人口減少社会における農村整備を戦略的に進めるため、移住・定住対策により「人を呼び込む」、その目標を踏まえて、「産業」と「暮らしの基盤」を作る、これらと相乗効果を発揮する「地域で考え、地域を支える」組織の育成等について、その考え方や留意点を説明しています。

1. 農山漁村を取り巻く現状と課題	p.3
(1) 人口減少・高齢化の現状と予測	p.3
(2) 人口減少・高齢化に伴う課題	p.5
(3) 「田園回帰」の動き	p.6
(4) 食料・農業・農村をめぐる情勢	p.7
(5) 農山漁村における人口減少への国の動き	p.9
2. 人口減少社会における農村整備の考え方	p.11
(1) 農村整備の戦略	p.11
(2) 構想・プランの作成	p.14
3. 人を呼び込む ― 移住・定住対策	p.21
(1) 移住・定住対策の必要性	p.21
(2) 移住・定住対策の目標・ターゲット	p.24
(3) 移住・定住対策の取組	p.24
4. 産業の基盤を作る ― 農業生産基盤の整備と地域内経済循環の向上	p.26
(1) 人口減少にも対応した農業生産基盤の整備	p.26
(2) 地域内の経済循環を高め、雇用を創出するための条件整備	p.29
5. 暮らしの基盤を作る	
― 農村の日常生活を支える機能の集約とネットワークの強化	p.32
(1) 基本的な考え方	p.32
(2) 日常生活を支える機能の集約	p.33
(3) 拠点集落と周辺集落とのネットワークの強化（集約する機能の補完）	p.38
(4) 構想・プラン作成の留意点	p.40
6. 地域で考え、地域を支える ― 地域運営組織の育成と連携	p.43
(1) 地域課題の解決に向けた取組の必要性	p.43
(2) 地域運営組織の設立と活動	p.44
(3) 地域マネージャーの育成・配置	p.47
おわりに	p.48

取組事例

参考資料等

1. 農山漁村を取り巻く現状と課題

(1) 人口減少・高齢化の現状と予測

我が国では、平成 20（2008）年をピークに人口減少局面に入っています。今後、2050 年にはピーク時から 24%減少して1億人を割り込むまで減少すると推計されています。人口減少は、条件の不利な中山間地域ほど大きく、2010～2050 年の 40 年間で、山間農業地域で約7割、中間農業地域で約5割、平地農業地域で約4割の人口が減少すると予測されています（図 1-1）。

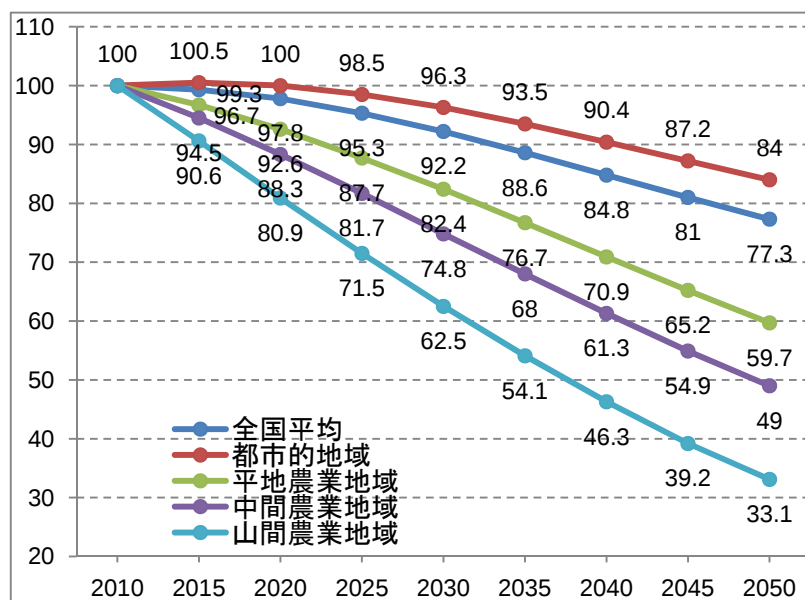
加えて、農村地域では、都市に先駆けて高齢化が進み、2050 年には、山間農業地域の高齢化率は52%、中間農業地域で44%、平地農業地域で40%を超えると推計されています（図 1-2）。

これに伴い、農業集落は、小規模化・高齢化が一層進行します。2050 年には、人口9人以下の「無人化危惧集落」が全集落の1割を超え、山間農業地域では3割になると見込まれます（図 1-3）。また、高齢化率が50%以上となる集落の割合も、2050 年で山間農業地域は4割、中間農業地域は2割を超えると予測されています。

2050 年までに「無人化危惧集落」になると見込まれる集落には、全国で約 31 万 ha、高齢化率が50%以上になると見込まれる集落には約 67 万 ha、この両方に該当する「存続危惧集落」には約 27 万 ha（農地総量の6%）の農地が存在しており、我が国の安定的な食料生産に支障を及ぼすことも懸念されています（図 1-4）。

図 1-1 農業地域類型別の人口(推計)

(指数：2010 年=100)



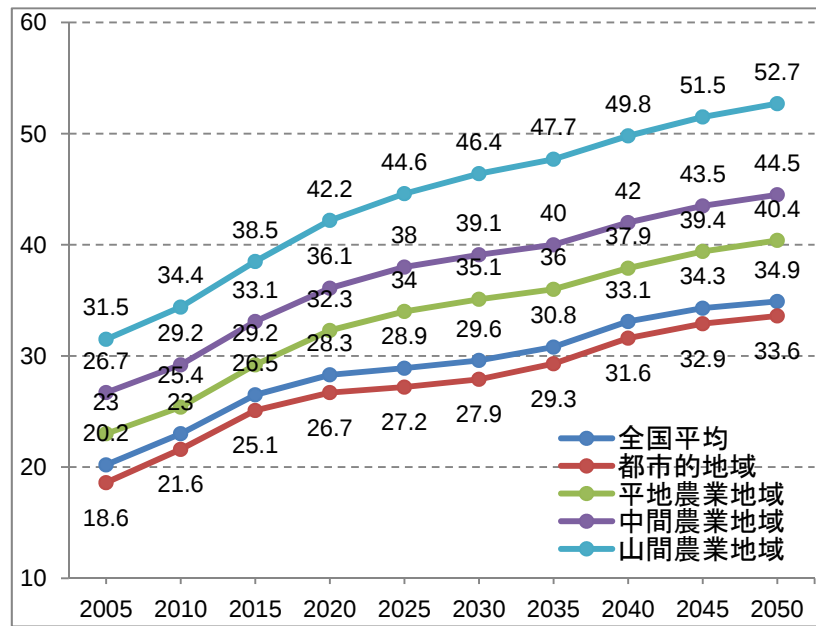
資料：国勢調査、農林水産政策研究所の推計

注1：市町村区分は、2000 年時点のデータを用いている。

2：農業地域類型は、2007 年4月1 日基準を用いている。

図1-2 農業地域類型別の高齢化率（推計）

高齢化率(%)

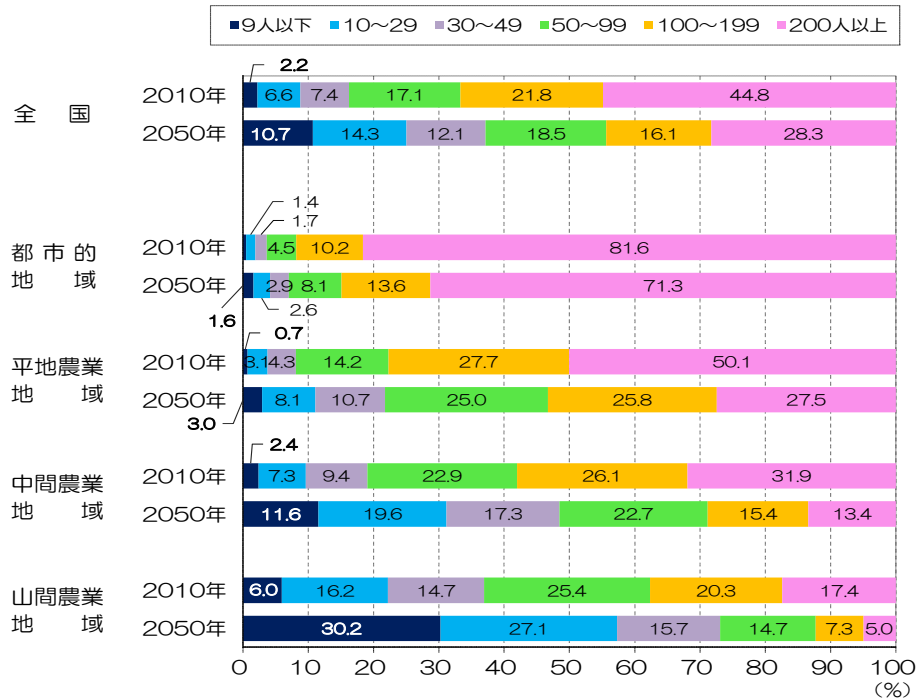


資料：国勢調査、農林水産政策研究所の推計

注1：市町村区分は、2000年時点のデータを用いている。

2：農業地域類型は、2007年4月1日基準を用いている。

図1-3 集落人口規模別の集落数構成

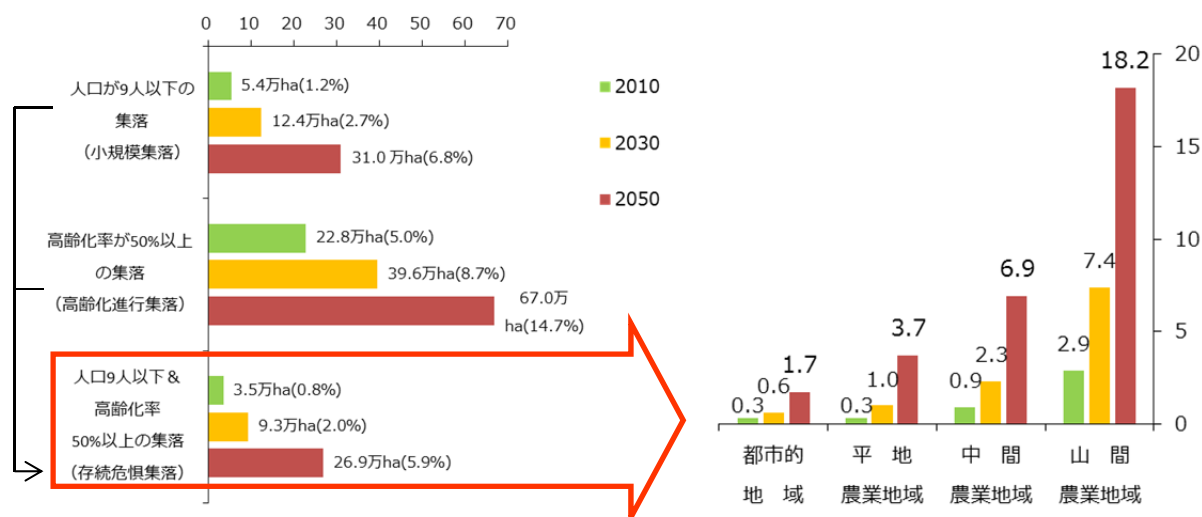


資料：農林水産政策研究所「食料・農業・政策審議会企画部会資料(H26.6.27)」

注：2050年の割合は、集落毎に実施したコーホート分析によって推計した集落人口に基づく。

なお、「9人以下」には、無人化した集落（集落人口0の集落）を含む。

図1-4 「存続危惧集落」等の農地面積及び面積シェアの推計（全国）



資料：農林水産政策研究所、橋詰 登「人口減少下における集落の小規模化・高齢化と集落機能」

注1. 2030年及び50年の農地面積は、集落ごとのコーホート分析によって

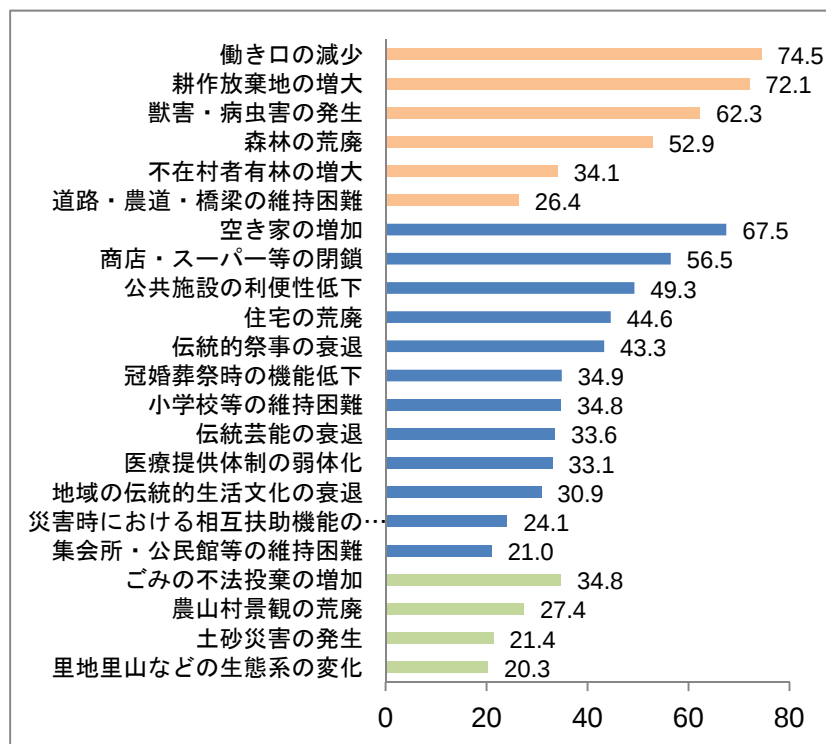
当該区分に該当すると予測された集落が有する2010年時点での耕地面積(属地)である。

2. () 内の数値は面積シェアを示す。

(2) 人口減少・高齢化に伴う課題

農村地域では、人口減少と高齢化に伴い、①商店等の撤退により、日常生活に必要なサービスを受けることが難しくなること、②農村コミュニティの衰退、③働き口の減少により、農業生産や生活面の相互扶助や農地等の地域資源の維持管理が難しくなるなど、地域の維持・存続への影響が危惧されています。（図1-5）。

図1-5 過疎集落における問題（複数回答）



資料：総務省「過疎地域等における集落の状況に関する現状把握調査」（平成23年3月）

注：過疎地域に関係する市町村に対するアンケート調査結果(801市町村から回答)

さらに、国内の食料消費市場の段階的な縮小や担い手不足などの問題の顕在化も懸念されています。

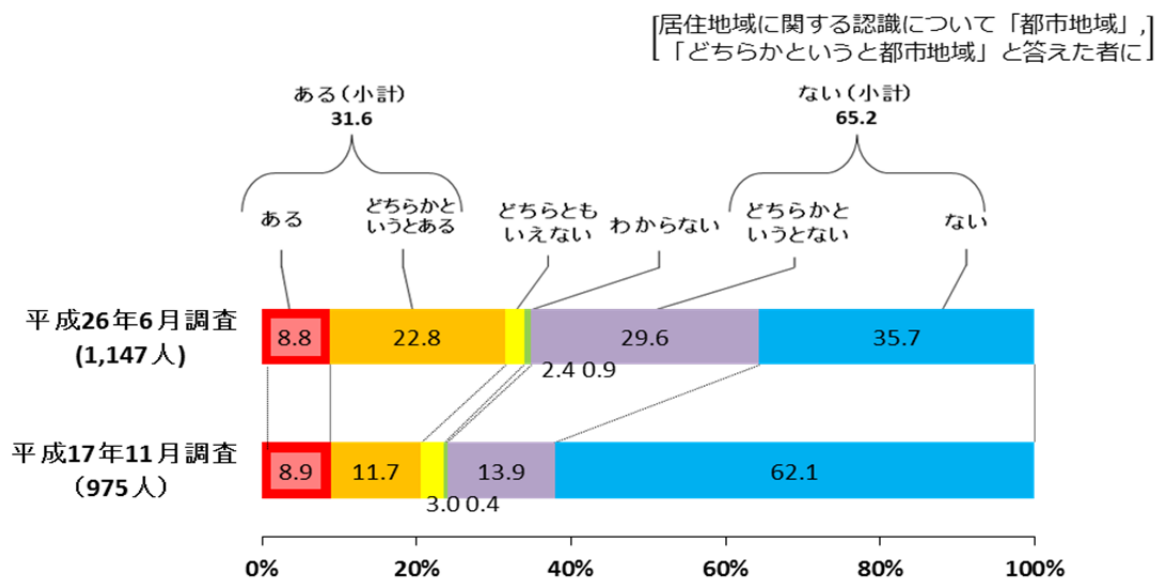
(3) 「田園回帰」の動き

農林水産省が都市住民を対象に行った農村に関する意識調査（平成 23（2011）年 2 月）によると、農村について「自然が多く安らぎが感じられる」、「子どもに自然をふれさせることができる」等の良いイメージを持っています。また、内閣府が行った調査によると、多くの都市住民が、農村を子育てに適している地域と考えています。

このような中、都市住民の農村への定住志向も増加しています。内閣府が平成 26（2014）年度に行った調査によると、都市住民の 3 割が農山漁村地域に定住してみたいと答えており、その割合は平成 17（2005）年度に比べて増加しています（図 1－6）。この調査結果から、特に 20 歳代男性の農山漁村に対する関心が高いことと、60 歳代以上男性については、定年退職後の居住地として UJ ターンを想定していることがうかがえます。

移住に関するセミナー、相談会等への参加者や電話等による問合せ数も増加傾向にあり、特に、東日本大震災以降、地方で暮らしたいと考えている都市住民が多くなっていると考えられます。このように、国民に農業・農村の価値が再認識され、都市と農村を人々が行き交う「田園回帰」ともいえるべき動きが生まれつつあります。

図 1－6 都市住民の農山漁村地域への定住願望の有無

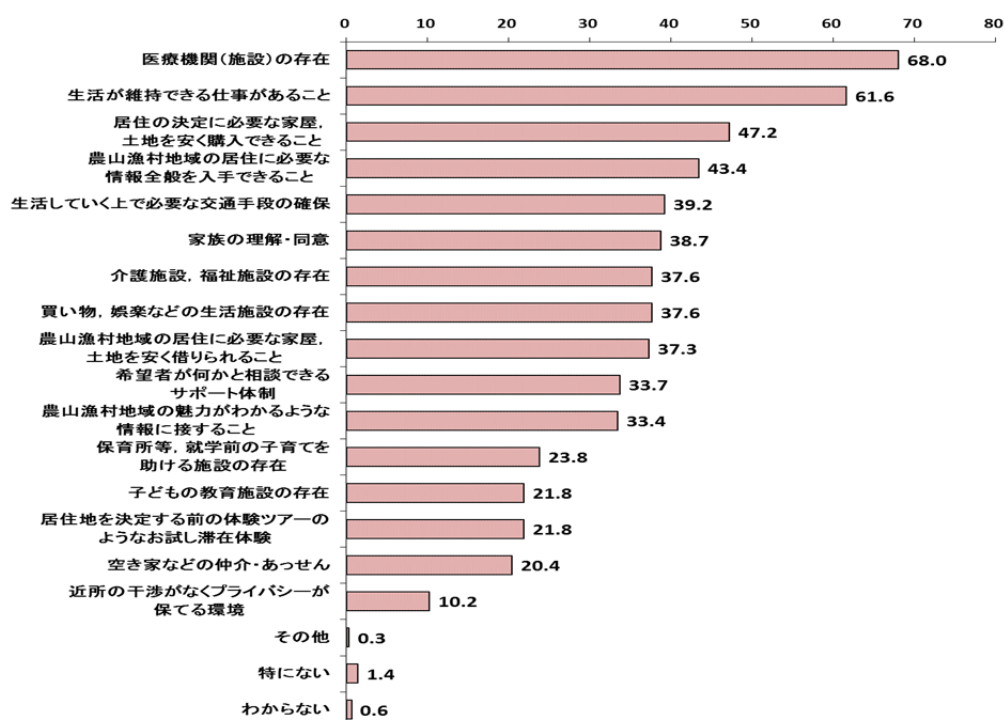


資料：内閣府「農山漁村に関する世論調査」（平成 26 年 8 月公表）

一方、農山漁村地域に移住する上で必要なこととして、①医療機関、介護・福祉施設、買い物などの生活関連施設があること、②仕事があること、③居住に必要な家屋・土地が安く購入できる又は借りられること、④居住地決定に必要な情報全般を入手で

きること、⑤必要な交通手段の確保等が挙げられており、移住・定住を促進する上で、生活環境の整備と住宅の確保、雇用創出、情報提供が課題になっています(図1-7)。

図1-7 農山漁村地域への定住願望実現のために必要なこと



資料：内閣府「農山漁村に関する世論調査」（平成26年8月公表）

(4) 食料・農業・農村をめぐる情勢

1) 農業労働力の見通し

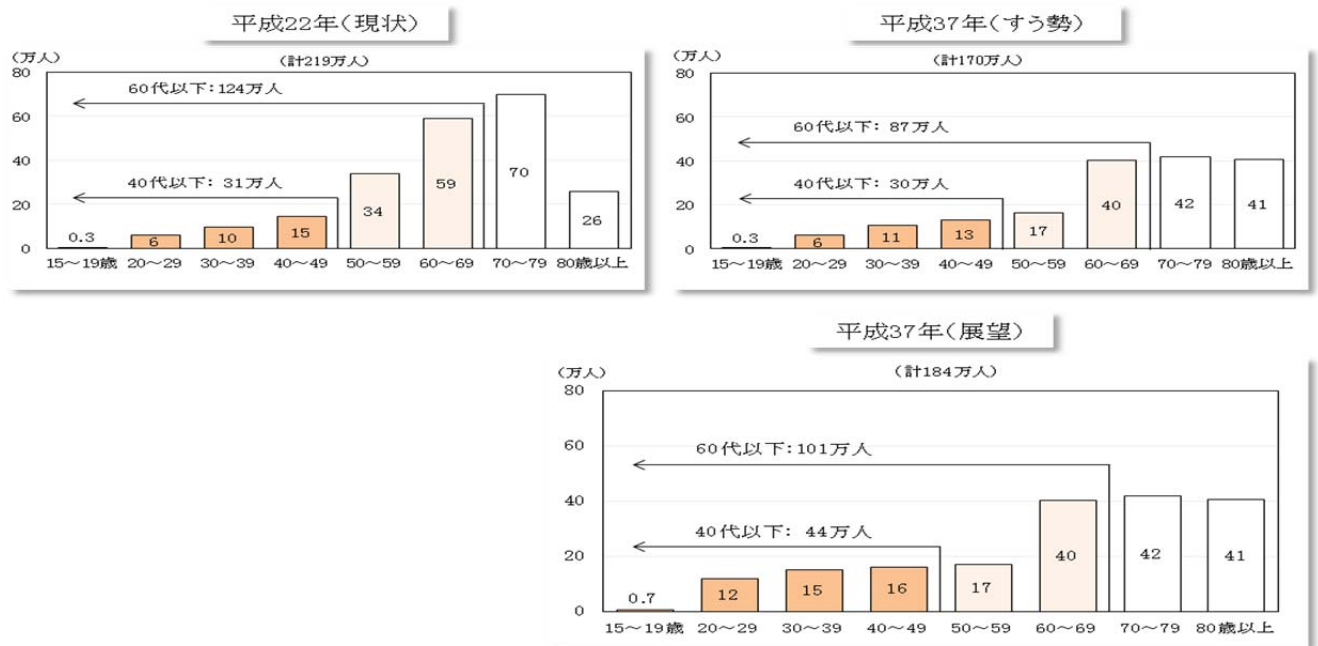
新たな「食料・農業・農村基本計画」の「農業構造の展望」において、「農業労働力の見通し」が示されています。農業就業者（基幹的農業従事者及び雇用者（常雇い））は、高齢化が進み、60歳以上が約7割、50歳未満が約1割という著しくアンバランスな年齢構成となっています。今後、高齢農業者のリタイアにより農業就業者が急速に減少していくことが見込まれます。農業就業者数は、これまでのすう勢を基にした試算において、平成22（2010）年度の219万人から、平成37（2025）年には170万人となると推計されています（15年間で約22%減少）。60代以下については、平成22（2010）年度の124万人から、平成37（2025）年には87万人（60代以下）となると推計されています（15年間で約30%減少）（図1-8）。

「農業労働力の見通し」の付録においては、現在と同程度の生産を維持するのに必要な農業就業者数として、①野菜、果樹等の土地利用型作物以外については、その多くが主業農家により営まれているので、現在と同程度の60万人、②土地利用型作物については、更に構造改革が進み、農業就業者一人当たり10ha程度で耕作すると仮定して、30万人、合わせて少なくとも90万人が必要と試算しています（図1-

9)。

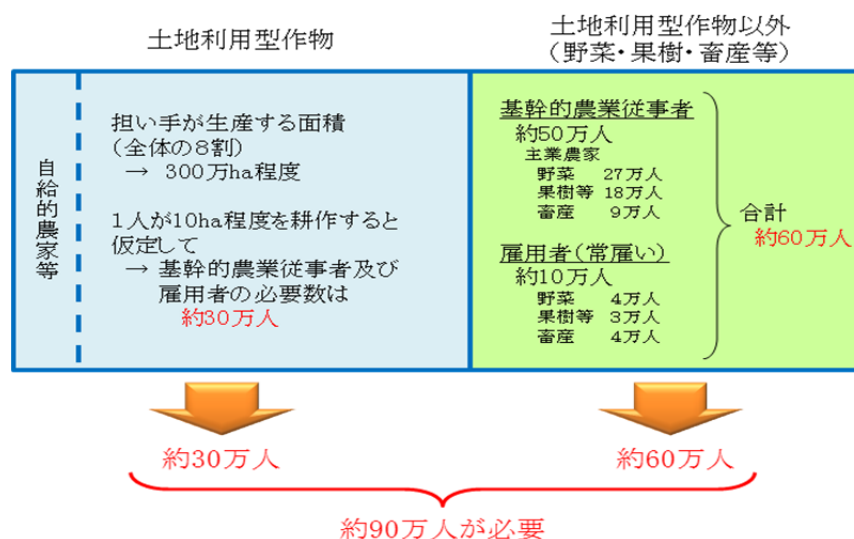
このため、平成37年の「展望」においては、農業の内外からの青年層の新規就農により、若い農業者が定着ベースで倍増することを前提とすれば、年齢構成のアンバランスが改善され、平成37年には60代以下で90万人以上を確保することが可能となるという見通しを示しています（図1-8）。

図1-8 農業就業者の見通し



資料：農林水産省「食料・農業・農村基本計画―農業構造の展望」（平成27年3月）

図1-9 農業就業者の必要数

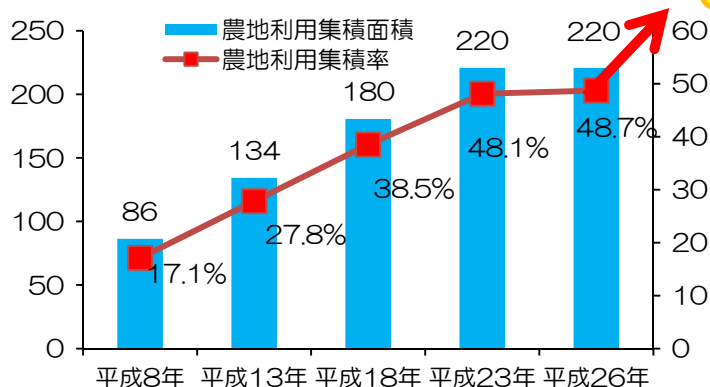


資料：農林水産省「食料・農業・農村基本計画―農業構造の展望（付録）」（平成27年3月）

2) 担い手への農地利用集積

担い手が農地を利用する面積は、過去 10 年間で全農地面積の3割から5割まで増加しています。農業の競争力を強化し、持続可能なものとするためには、農業の構造改革を加速化することが必要となっており、新たな「食料・農業・農村基本計画」では、望ましい農業構造の姿として、今後 10 年間（平成 37(2025)年まで）において、全農地面積の8割が担い手によって利用される農業構造の確立を目指すこととしています（図1-10）。

図1-10 担い手への農地利用面積の推移と目標



資料：農林水産省「平成 26 年度食料・農業・農村の動向」

(5) 農山漁村における人口減少への国の動き

1) 地方創生の動き

平成 26（2014）年 11 月に「まち・ひと・しごと創生法」が制定され、我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくため、施策を総合的かつ計画的に実施することとされました。

同年 12 月には、同法に基づき、今後5か年の目標や施策の基本的方向を示した「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（閣議決定）が策定され、政府一体となって、まち・ひと・しごと創生に関する施策を推進することとされました。都道府県及び市町村においても、地方版総合戦略の策定を平成 27 年度中に進めることとしています。

2) 「地域再生法」の改正

地方創生の実現を加速化させるため、活性化に取り組む地方自治体を国が一体的に支援する「地域再生法」が一部改正されました。

平成 26（2014）年 11 月の改正では、農林水産業の振興のために6次産業化に係る施設等を整備する場合の農地転用許可の特例等の措置が講じられました。

平成 27（2015）年6月の改正では、「小さな拠点」^(注)の形成を推進するため、

地域再生拠点の形成等の事業を定めた地域再生計画について、内閣総理大臣の認定を受けた市町村が、「地域再生土地利用計画」を作成することができることとし、当該計画に基づき、都道府県知事の同意を得た場合に、誘導施設の整備に関する農地転用・開発許可等の特例措置が講じられました。

また、地域における持続可能な公共交通網の形成及び物流の確保に資するため、当該事業を定めた地域再生計画が内閣総理大臣の認定を受けた場合に、自家用有償旅客運送者が少量の貨物の運送ができるようになりました。

(注)「小さな拠点」とは、小学校区など、複数の集落が集まる地域において、商店、診療所などの生活サービスや地域活動を、歩いて動ける範囲でつなぎ、各集落とコミュニティバスなどで結ぶ取組

3) 新たな「食料・農業・農村基本計画」

新たな「食料・農業・農村基本計画」（平成 27（2015）年 3 月閣議決定）では、農村の振興に関する施策として、

- ① 生活サービスの機能や、農産物の加工・販売施設など産業振興の機能を基幹集落へ集約した「小さな拠点」と、周辺集落のネットワーク化の形成を推進する、
- ② 多様な地域資源の積極的活用による雇用と所得の創出、
- ③ 多様な分野との連携による都市農村交流や農村への移住・定住等を「まち・ひと・しごと創生総合戦略」等を踏まえ、関係府省の連携の下、総合的に推進することとしています。

また、同計画に併せて策定された「魅力ある農山漁村づくりに向けて」（農山漁村活性化ビジョン）では、①農山漁村にしごとをつくる、②集落間の結び付きを強める、③都市住民とのつながりを強めるという 3 点を基本的な視点として、ビジョンがとりまとめられました。これにより、都市と農山漁村を人々が行き交う「田園回帰」の実現に向けた方策を推進するとともに、地域で取り組まれる実践活動を後押しすることとしています。

2. 人口減少社会における農村整備の考え方

(1) 農村整備の戦略

農村地域は、農業の持続的な発展を基盤として、国民に安定的に食料を供給するとともに、国土の保全や水源のかん養などの多面的機能の発揮の場です。人口減少社会においても、こうした機能が十分に発揮されるとともに、農村地域に住む人々が、移住者も含めて、自分の生き方を農村という場で発揮することができ、収入が確保されて、安心して暮らすことができ、都市住民も魅力を感じるような農村づくりに取り組む必要があります。このためには、移住・定住対策により、人を呼び込み、産業と暮らしの基盤を作るとともに、地域で考え、地域を支える組織・活動が必要になります(図2-1)。

図2-1 人口減少社会における農村整備の考え方



1) 人を呼び込む — 移住・定住対策

人口減少の最大の問題は、人口が下げ止まらないことです。この事態を回避するには、農村が培ってきた魅力ある暮らしや楽しさを具体的に示すとともに、この魅力を高め、人を呼び込む創意工夫にあふれた移住・定住対策に継続的に取り組むことが不可欠です。このためには、農村の生活や活動を支える単位となる複数の集落からなる地域(旧・現小学校区、旧市町村、大字などがある。以下、「集落生活圏」という。)ごとに、人口の維持・増加の具体的な目標を設定して、移住・定住対策に具体的かつ

継続的に取り組むことが必要です。このことにより、地域経済の衰退を防ぎ、地域を維持・存続させるとともに、急激な人口減少の影響を回避できます。

地域の人口を維持するには、子育て世代にどれだけ、ＵＩＪターンしてもらえるかが一つの力ギです。この世代の移住・定住に、地域の存続がかかっているとも言えます。この世代が、農村に魅力や価値を見出すことができ、住みたいと思ってもらうような農村にしていくことが重要です。その前提として、地域に働く場があって、生活や子育てしやすい環境が整っている必要があります。

農村の豊かな地域資源を活用して、グリーン・ツーリズムや子供の農業・農村体験に取り組むとともに、農産物直売所や農家レストラン等の整備などを通じて、都市農村交流の人口を増やしていく取組が、移住・定住者を増加させていくことにつながります。

2) 産業の基盤を作る ― 農業生産基盤の整備と地域内経済循環の向上

① 農業生産基盤の整備等を通じた所得と雇用の確保

農村地域の人口を維持し、移住・定住の目標を実現していくには、所得と雇用の確保が不可欠です。

農村地域の基幹産業である農業については、生産性の向上を図り、収益性の高い農業経営を実現し、所得と雇用を確保して、持続的発展を図っていくことが重要です。

土地利用型農業については、農地の集積を進め、生産性の向上を図るため、農業生産基盤の整備を進めるとともに、野菜や果樹などの労働集約型の作物の導入による複合化、農産物加工・直売所・農家レストランなど、最終消費者に向けた経営の多角化（6次産業化）や高付加価値化に取り組み、経営の厚みを増して、収益性の高い農業経営を実現し、地域の雇用を確保していく必要があります。

② 地域内の経済循環を高める

農村全体の所得の向上と雇用を確保するには、①域外から物やサービスを購入することにより、これまで域外に流出していた資金を、域内で生産し消費する地産地消の取組により、域内で資金を何度も循環させる地域内経済循環の取組を進める、②地域の基幹産業の生産性と付加価値を高め、地域の資源を活かした新たな価値の創出等により、域外から資金を獲得する取組を進める、③農産物直売所の整備や都市農村交流を進めることにより、地域外の人々に地場で消費をしてもらうことにより、農村地域の所得の向上と雇用を確保することが必要になります。

3) 暮らしの基盤を作る

― 農村の日常生活を支える機能の集約とネットワークの強化

農村地域では、人口減少に伴い、商店や診療所の撤退など、生活に必要なサービスを受けることが難しくなり、地域を維持していくことが困難になりつつあります。こうした状況に対して、地域の暮らしを守り、コミュニティを維持していく観点から、

農村の生活や活動を支える単位となる複数の集落からなる「集落生活圏」の範囲で、日常生活を支えるサービスや機能を拠点集落に集約^(注)して、ワンストップ化し、これらの機能を補完するため、周辺集落との交通・物流・情報のネットワークを強化することが考えられます。

(注)「集約」とは、それぞれの施設が受け持っている機能やサービスを、拠点施設に集めること。

4) 地域で考え、地域を支える ― 地域運営組織の育成と連携

農村地域では、人口減少に伴うコミュニティ機能の低下、市町村合併等による行政サービス提供機能の低下、市場の縮小による民間サービスの撤退などにより、暮らしを支える機能が低下しています。一方で、「買い物支援」、「高齢者の見守り」などの暮らしの支援、「庭先集荷」などの農業生産への支援、「耕作放棄地の解消」や「農業用排水路や集落道の管理」などの地域資源の保全活動などの取組が必要になっています。このため、住民自ら、地域の課題に取り組み、暮らしを支える活動を行う必要性が高まっていて、農村の生活や活動を支える単位となる複数の集落からなる「集落生活圏」の範囲で、地域運営組織を育成し、地方自治体と連携して地域の課題を解決することが求められています。

5) 留意点

これらの取組を進めるに当たっては、人口減少の見込みや取組の実現可能性など、不確定要素も多いことから、住民のニーズが高く、実行できることから取り組み、段階を追って取組を充実していくなど、順応的（アダプティブ）に対応していくことも考えられます。

(2) 構想・プランの作成

1) 戦略的な構想・プランの作成

人口減少や高齢化が進行するなか、今後、自らの農村をどのように整備していくかを考えるに当たっては、構想づくりの段階から、ワークショップやアンケート等を通じて、地域住民、農家、地元団体等の課題、要望や意向を把握した上で、十分な対話を行い、戦略的に構想・プランを取りまとめ、施策をパッケージで進めることが重要です。

取組が成功している地区は、各地区とも共通して、何度も会合を重ねるなど、十分な時間をかけて検討し、専門家のアドバイスを得ながら、住民のコンセンサスを作り上げています。このことにより、地域住民が、地域の思いを共有し、自ら関与する身近な課題として、主体性をもって継続的に取り組むことが可能となります。

構想・プランの作成に当たっては、都道府県及び市町村が作成する「地方版総合戦略」や市町村が作成する「総合計画」や「農村振興基本計画」^(注)等を踏まえつつ、地域の将来像（望ましい姿）を見据えて、目標や取組内容を明確にする必要があります。

(注)「農村振興基本計画」とは、農村の総合的な振興を図るため、農業生産基盤整備と生活環境の整備等を総合的に推進するための基本方針として、都道府県又は市町村が作成する基本計画。

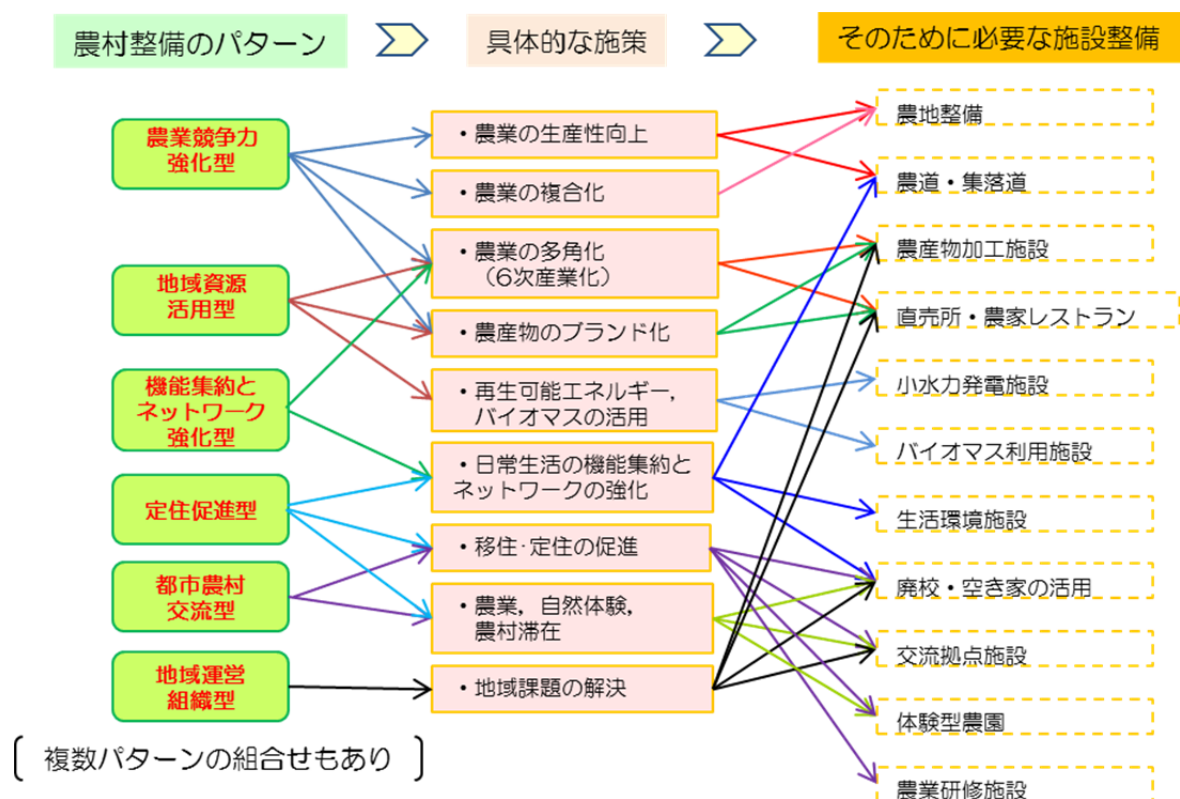
2) 農村整備のパターン

魅力ある農村をつくり、活性化している事例をみると、

- ・農業生産基盤の整備を通じて、生産性の高い農業を実現し、新規作物の導入による複合化、農業経営の多角化を行い、雇用の創出と所得の向上を図っている《農業競争力強化型》
- ・農産物直売所・加工所等の整備を通じた地域資源の高付加価値化や、再生可能エネルギーやバイオマスの活用等に取り組み、雇用の創出と所得の向上を図っている《地域資源活用型》
- ・日常生活に必要なサービスや機能を集約し、周辺集落との交通・物流・情報をつなぎ、地域住民の生活を支えるとともに、新たなコミュニティの形成や雇用の創出を図っている《機能集約とネットワーク強化型》
- ・農村地域への移住者受入れに積極的に取り組み、就農・就業・起業できる環境や、定住環境を整備することにより、移住・定住を促進している《定住促進型》
- ・農業を軸に、観光、教育、福祉等多様な分野と連携した取組等により、都市住民等呼び込んでいる《都市農村交流型》
- ・住民自ら、住民出資の会社を設立して公共・経済活動を行うなど、地域運営組織をつくって地域の課題解決に取り組んでいる《地域運営組織型》

などといったパターンにより成功している事例が多く見受けられます（図2-2）。

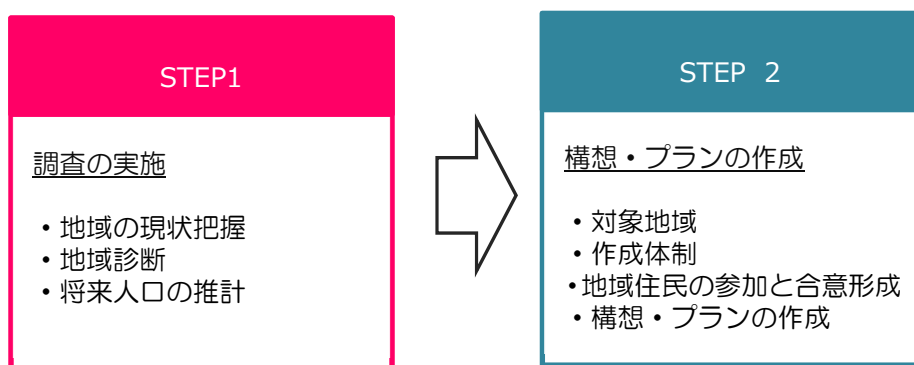
図2-2 農村整備のパターンと具体的な施策・施設整備のフロー（例）



3) 作成手順

構想・プランを作成する手順については、以下のフローが考えられますが、地域の状況に応じて、手順を考える必要があります（図2-3）。

図2-3 構想・プランを作成する手順



① STEP1 調査の実施

ア. 地域の現状把握

構想・プランの作成に先立ち、今後の課題抽出や目標設定の参考とするため、基礎的な事項（人口等）、農業や生活環境、都市農村交流、地域資源の利活用等について、地域の現状や特性を整理・把握します。

イ. 地域診断

地域診断では、地域の現状や地域住民の意向を把握した調査結果等を総合的に分析して、地域が直面している課題を抽出し、課題の改善方向を明らかにするとともに、課題を解決するために活用が期待される地域資源及びその活用方法について整理します。

地域の分析方法については、地域資源の現状など、地域を特徴づける様々な要因を「強み」と「弱み」に分類整理するとともに、地域外も含めた情勢・環境変化を「機会」、「脅威」として洗い出し、総合的に分析する「SWOT 分析」を行うことも有効です（図 2-4）。

図 2-4 SWOT 分析

	強 み	弱 み
内部環境	① <u>S</u> trength	② <u>W</u> eakness
外部環境	③ 機 会 <u>O</u> ppportunity	④ 脅 威 <u>T</u> hreat

- ①強み×機会→成長戦略
- ②弱み×機会→改善戦略
- ③強み×脅威→回避戦略
- ④弱み×脅威→改革戦略

※対象の外部環境や内部環境を強み（Strength）、弱み（Weakness）、機会（Oppportunity）、脅威（Threat）の4つのカテゴリーに分類して関係性を整理・分析し、地域振興のビジョンや戦略を導き出す手法。

ウ. 将来人口の推計

a) 将来人口推計の必要性

地方公共団体（都道府県、市町村）では、国の「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」及び「総合戦略」を勘案し、当該地方公共団体における人口の現状と将来の展望を提示する「地方人口ビジョン」とこれを踏まえた「地方版総合戦略」を平成 27（2015）年度中に策定することが求められています。

「地方人口ビジョン」は、都道府県及び市町村単位で策定されますが、定住対策に取り組み、地域の活性化を図るためには、農村整備の計画対象となる地域（農村の生活や活動を支える単位となる複数の集落からなる「集落生活圏」）においても、人口の動向分析、将来人口の推計を行うことが重要です。将来の人口、人口の維持に必要な定住者数、課題等を、地域で共有することが、構想・プラン作成のスタートとなります。

b) 人口変動の要因

人口は、「人口変動の三要素」と呼ばれる「出生」・「死亡」・「移動（転入・転出）」のみによって変動します。人口変動の三要素は、一般に、男女、年齢、配偶関係、職業、居住地域など、様々な属性（特性）の影響を受けることが多いといわれていますが、多くの属性について将来の変化を詳細に推計することは現実的でないため、一般には、男女・年齢別の人口を基礎として将来推計が行われます。将来人口推計は、「コーホート要因法」又は「コーホート変化率法」を用いることが一般的です。

■ コーホート（同時出生集団）要因法

コーホート要因法とは、基本的な属性である男女・年齢別のある年の人口を基準として、自然増減（出生と死亡）及び社会増減（転出入）という2つの人口変動要因について、(1)出生に関しては「子ども女性比」及び「0～4歳性比」、(2)死亡に関しては「生残率」、(3)移動に関しては「純移動率」の仮定値を設定し、それに基づいて将来人口を推計する手法。

用語の解説

子ども女性比：15～49歳女性人口に対する0～4歳人口の比

0～4歳性比：0～4歳の人口について、女性の数に対する男性の数の比を女性の数を100とした指標で表したもの

■ コーホート変化率法

コーホート変化率法とは、同じ年又は期間に生まれた各集団について、過去における実績人口の動勢から「変化率」を求め、それに基づき、将来人口を推計する手法。比較的近い将来の人口であり、近い過去に特殊な人口変動がなく、また推計対象となる近い将来にも、特殊な人口変動が予想されない場合には、比較的簡便なこの方法を用いることができる。

c) 人口動向分析

農村整備の対象地域において、過去から現在に至る人口の推移を把握し、その背景を分析することにより、講ずべき施策の検討材料を得ることができます。

d) 将来人口の推計・分析

将来人口を、現在と5年前の性別・年齢階級別（男女5歳刻み）人口のデータを用いて、以下の方法により推計することができます。将来人口の推計をもとに、人口が安定化する移住人口を逆算により推計し、「集落生活圏」ごとに、定住数値目標を設定して、取り組むべき施策を具体化していく必要があります。

■人口推計（コーホート要因法）の具体的方法

○ まず、(1)基準人口、(2)将来の子ども女性比、(3)将来の0～4歳性比、(4)将来の生残率、(5)将来の純移動率の仮定値を設定します。

※ 仮定値は、5年前から現在までのデータの変化に地域の実情等を考慮して設定します。

○ 次に、基準人口に、5年間の生残率の仮定値と純移動率の仮定値の和を乗じることにより、基準時点から5年後の5歳以上人口を算出します。

○ そして、推計された15～49歳女性人口に5年後の子ども女性比の仮定値及び0～4歳性比の仮定値を乗じることによって男女別0～4歳人口を算出します。

○ 以後、推計目標年次まで同じ計算を繰り返します。

【具体的なイメージ】

	2010年	2015年	2020年
0 — 4	X_1	Y_1	
5 — 9	X_2	X_{1+5}	
10 — 14	X_3	X_{2+5}	X_{1+10}
15 — 19	X_4	X_{3+5}	X_{2+10}
20 — 24	X_5	X_{4+5}	X_{3+10}
...	...	X_{5+5}	X_{4+10}

(注) 具体的な推計式等は以下の通りである。

(1) 男女5歳階級別に推計する。

(2) 例えば、平成22(2010)年に「0-4歳」は、平成27(2015)年に「5-9歳」の層に移行するが、5年間における人口変動は、「死亡」と「転入・転出」である。

$$X_{1+5} = X_1 \times \{(1 - \text{死亡率}) + (\text{転入率} - \text{転出率})\} = X_1 \times (\text{「生存率」} + \text{「純移動率」})$$

(3) 平成27年(2015)年の「0-4歳」は Y_1 は、「子ども女性比」「0-4歳性比」によって算出する。

参考：内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局「「地方人口ビジョン」及び「地方版総合戦略」の策定に向けた人口動向分析・将来人口推計について」（平成26年10月）

② STEP2 構想・プランの作成

ア. 構想・プランの対象地域

構想・プランの対象とする地域は、今後、農村の生活や活動を支える単位となる複数の集落からなる地域で、地域のコミュニティ活動がまとまりやすいエリアが考えられます。具体的には、旧・現小学校区や旧市町村などの「集落生活圏」などが想定されます。

イ. 構想・プランの作成体制

地域の課題を適切に捉えた構想・プランを作成するためには、対象とする地域や行政分野に応じた作成体制を構築する必要があります。農村整備は、複数の行政分野にまたがることから、基本的には、市町村の関係部署の職員に加え、地域住民など多様な主体の参画を得て、取り組むこととなります。

■体制づくりのポイント

多様な主体の参画を得た検討体制をつくるには、まずは、地域にどんな組織や人材、機能があるか、地域社会の構成を把握することが大切です。

例えば、地域を取り巻く組織や団体、人材を図に落とし、それぞれの活動と関わりなどを示した「地元関係図」を作成するといった手法があります。

次に、様々な地域社会の構成主体に声をかけて、構想・プランの検討体制を作っていく際は、日頃から地域運営に中心的な役割を果たしているメンバー（自治会役員等）だけでなく、できる限り、地域コミュニティを構成する様々な組織・団体、幅広い世代からメンバーを集めることが望ましいです。

ウ. 地域住民の参加と合意形成

地域で課題を共有した上で、どうしたら、移住・定住が進み、地域が活性化するのか、地域で徹底した話し合いを行います。構想・プランの作成段階から地域住民に参加してもらうことは、農村振興に向けた課題や、課題を解決する上で活用が期待される地域資源等を適切に把握するとともに、地域の住民が真に必要なとしている、住民満足度の高い、住民主体による農村整備につながり、必要不可欠な工程です。また、地域住民が整備された施設に愛着を持ち、管理運営に積極的に関与するといった効果も期待されます。

地域住民の意向把握と合意形成については、一般的に、アンケートやワークショップなどの手法により行われますが、地域の実情に応じて、創意工夫することが大切です。

⇒ プラン作成への住民参加と合意形成の事例

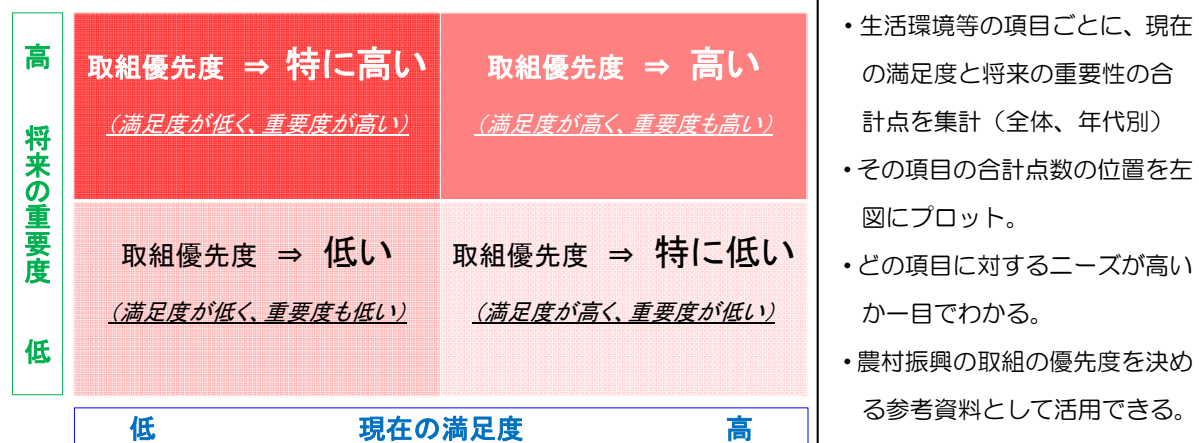
事例１：北海道沼田町、事例２：鳥取県日南町

a) 地域住民の幅広いニーズ・意見を把握する

地域住民の幅広いニーズや意見を把握し、地域の課題や期待される取組等を抽出するには、アンケート調査が有効です。次世代を担う子どもからお年寄りまで、幅広い世代の意見を聞くことが大切です。

アンケートの内容は、生活環境等の項目について、現状における「満足度」と、将来の町の望ましい姿をイメージした「重要度」を聞き取ることで、住民のニーズを踏まえた農村振興の取組の優先度を整理することができます（図２－５）。

図２－５ 取組の重要度と満足度の分類



また、必要に応じて、個別の生活環境等の項目について、さらに具体的なニーズを聞き取ります。農村振興に向けた課題や、課題を解決する上で活用が期待される地域資源や住民が思っている農村振興の方向性（農村の将来像）についても把握します。

アンケートの結果は、広報誌やホームページを利用し、住民にフィードバックすることが大切です。地域住民全体のニーズを共有し、農村振興について考えてもらうきっかけとワークショップの材料にもなります。

b) ワークショップの開催

ワークショップは、参加者（住民）同士が、地域の課題を顕在化し、課題に対する対応策の検討やプラン対象地域の振興に向けて話し合い、認識を共有し、住民と行政のまちづくりの共通目標を確認するために行います。

エ. 構想・プランの作成

a) 素案（たたき台）づくり

市町村の上位計画（「総合計画」、「地方版総合戦略」）との整合を図る形で、住民ニーズを踏まえた農村振興の目標、視点を定めます。農村振興の目標・視点に沿って、「整備構想」の素案（たたき台）を作成します。

（例）むらづくりの目標 「誇りの持てる、住み良い、和やかな郷づくり」

- むらづくりの視点
1. 定住対策の推進
 2. 農業振興・6次産業化の推進
 3. 集落機能の集約とネットワークの強化
 4. 地域運営組織の設立
 5. 都市農村交流の推進 など

b) 具体的施策の検討

地域の将来像、目標等を踏まえ、その目標実現に効果的かつ効率的と考えられる具体的施策を様々な選択肢の中から検討します。

具体的施策には、本手引きも参考に、施設等の整備（ハード対策）やソフト対策など、様々な施策の可能性の中から柔軟に検討し、適切な施策を選択または組み合わせます。

c) 目標等の対象期間

地域の将来像、テーマ、目標の対象期間については、「農村振興基本計画」では、将来像は20～30年程度先、具体的な達成目標やその実現のために必要な施策は概ね10年先としていますが、「地方版総合戦略」（5年）、市町村の「総合計画」等（一般に5年又は10年）との関係、整合性にも留意しつつ、地域の実情に応じて設定します。

3. 人を呼び込む ― 移住・定住対策

(1) 移住・定住対策の必要性

現在の人口推移のままでは、人口減少が、さらなる人口減少を招く「負のスパイラル」に陥ることになります。例えば、日常生活に必要な機能を拠点集落に集約して、住民の利便性を高めても、人口減少がさらに進めば、再度、集約が必要になると想定されます。

このため、農村の魅力ある暮らしを具体的に示して、この魅力を高め、人を呼び込む創意工夫をするとともに、後述の産業と暮らしの基盤を作る農村振興と、移住・定住対策により、人口減少を下げ止まらせることが重要になります。

現在のすう勢では、山間農業地域において、平成 22（2010）年に 1,000 人の集落は、2050 年には 325 人にまで減少すると推定されます。仮に、平成 26（2015）年から、毎年、人口の 1％に相当する 10 人（20 代前半の男女 2 名、30 代前半夫婦と 4 歳以下の子供 1 名の 2 組、60 代前半夫婦 2 名）が定住するとすれば、2050 年には、734 人となり、人口減少の抑制が一定程度可能となります（図 3－1）。小・中学生の生徒数も、現在の人口を維持することが可能になります（図 3－2、図 3－3）。

加えて、移住・定住の取組を早く始めるほど、人口の減少幅は小さくなり、高齢化率を維持できます。移住・定住の毎年の目標を、今後 10 年間に達成できるかどうか、今後の農村地域の発展や持続可能性に大きな影響を与えると想定されます（図 3－4）。

このため、移住・定住対策及び農村振興対策にスピード感を持って、継続的に取り組み、定住者を着実に増やし、急激な人口減少の影響を緩和することが重要です。

図 3－1 山間農業地域における将来人口シミュレーション（人口 1,000 人当たり）

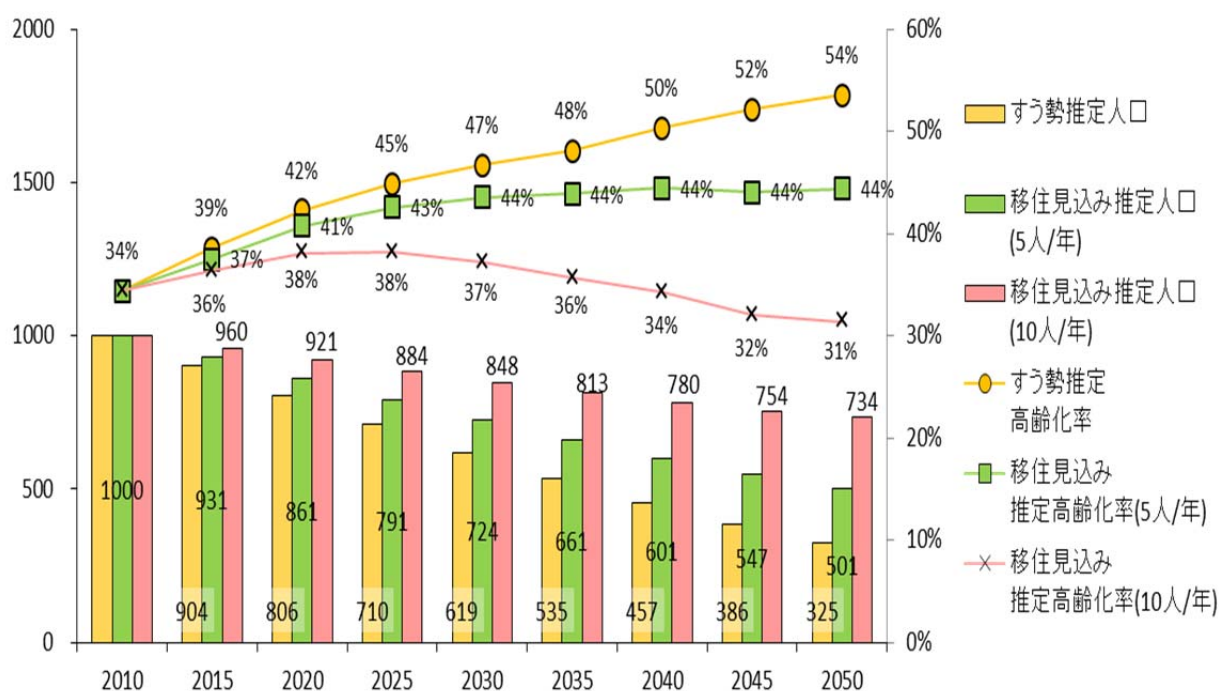


図3-2 山間農業地域における小学生の将来人口シミュレーション
(人口 1,000 人当たり)

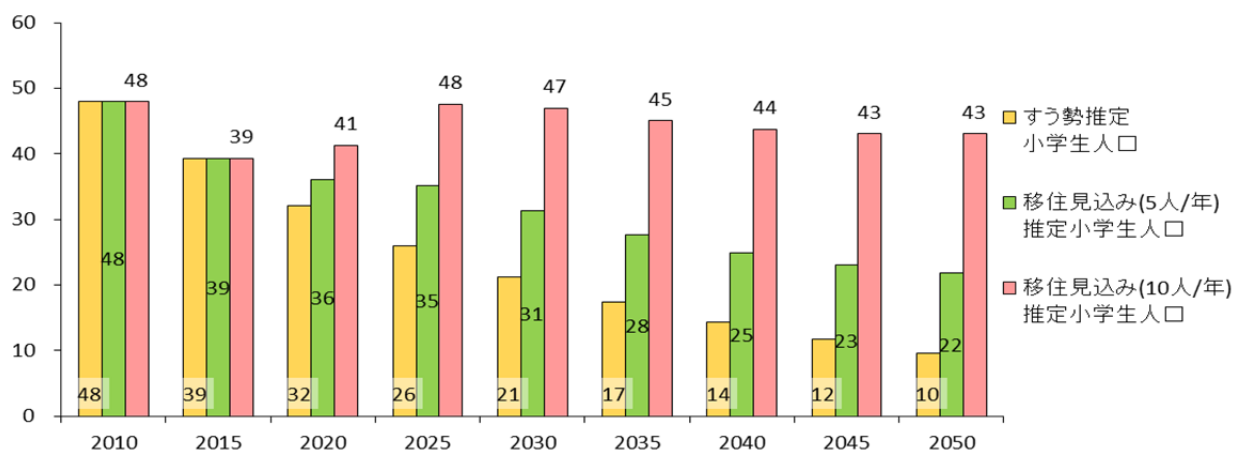


図3-3 山間農業地域における中学生の将来人口シミュレーション
(人口 1,000 人当たり)

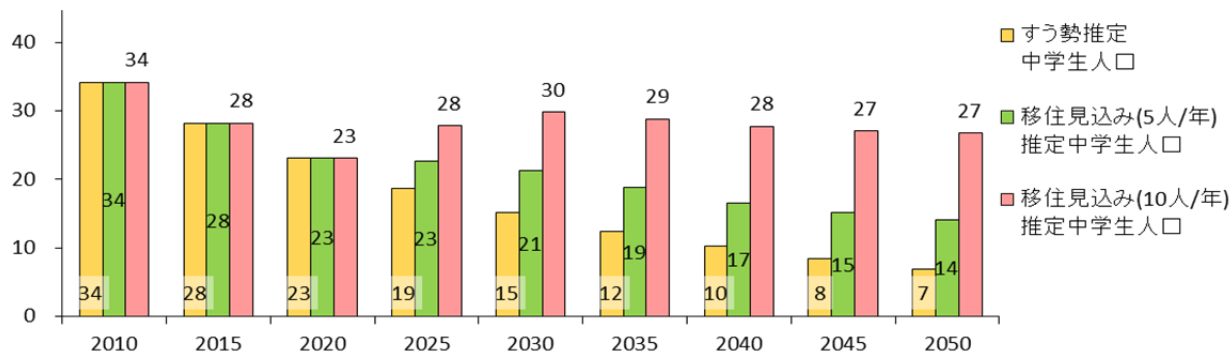
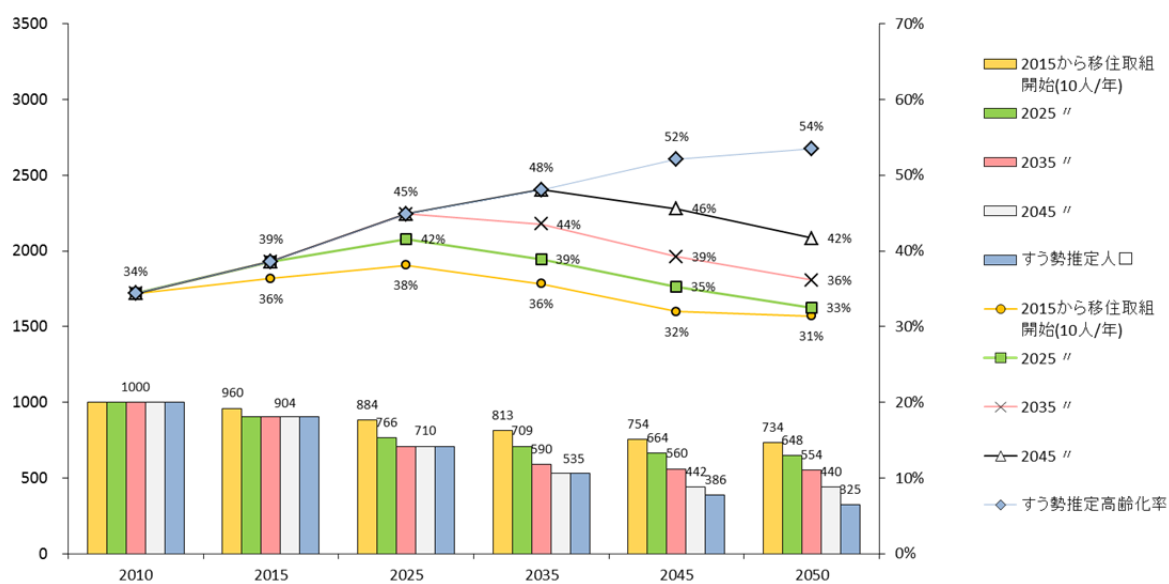


図3-4 山間農業地域における移住取組の開始時期の違いによる将来人口シミュレーション (人口 1,000 人当たり)



注：人口推計方法（図3-1～図3-5共通）

2005年及び2010年国勢調査から推計された山間農業地域の人口を、1,000人当たりについて、コーホート変化率法を用いて、①すう勢の場合、②移住者を毎年10人（20代前半の男女2名、30代前半夫婦と4歳以下の子供1名の2組、60代前半夫婦2名）見込む場合、③移住者を毎年5人（30代前半夫婦と4歳以下の子供1名、60代前半夫婦2名）見込む場合について、人口（男女別・年齢別）及び高齢化率を推計。0～4歳の人口推計には、2010年のこども女性比を用いた。小・中学生の人口は、年齢別の人口から案分した。

■毎年1%の人口の取戻しで地域人口が安定化！

島根県中山間地域研究センターでは、島根県中山間地域の全227エリアにおいて地区単位の現状推移による人口予測と安定化シナリオの算出を行っています。

具体的には、コーホート変化率法により、調査地区の現在と5年前の男女5歳刻み人口を入力することで自動的に今後の人口推移を計算するプログラムを開発し、現行の人口動態で推移した場合の人口を予測するとともに、どのような条件で人口が安定化するのかシミュレーションを行っています。

その結果、毎年、各年代（20代前半男女2名、30代前半子連れ夫婦3名、60代前半夫婦2名）でバランスよく、地域人口の1%に相当する人口が定住していけば、島根県の中山間地域全域において、長期的な地域人口の安定、高齢化率の低下、子供数の維持を実現できることが明らかになりました。

身近な一次生活圏単位において、地域住民が自ら確かめることができる数字で目標を設定することが、現場の主体性に基づく定住促進の実現につながります。

（参考）藤山浩「田園回帰を始動させる地方人口ビジョンと地方版総合戦略」2015年、農村計画学会誌34巻1号

（2）移住・定住対策の目標・ターゲット

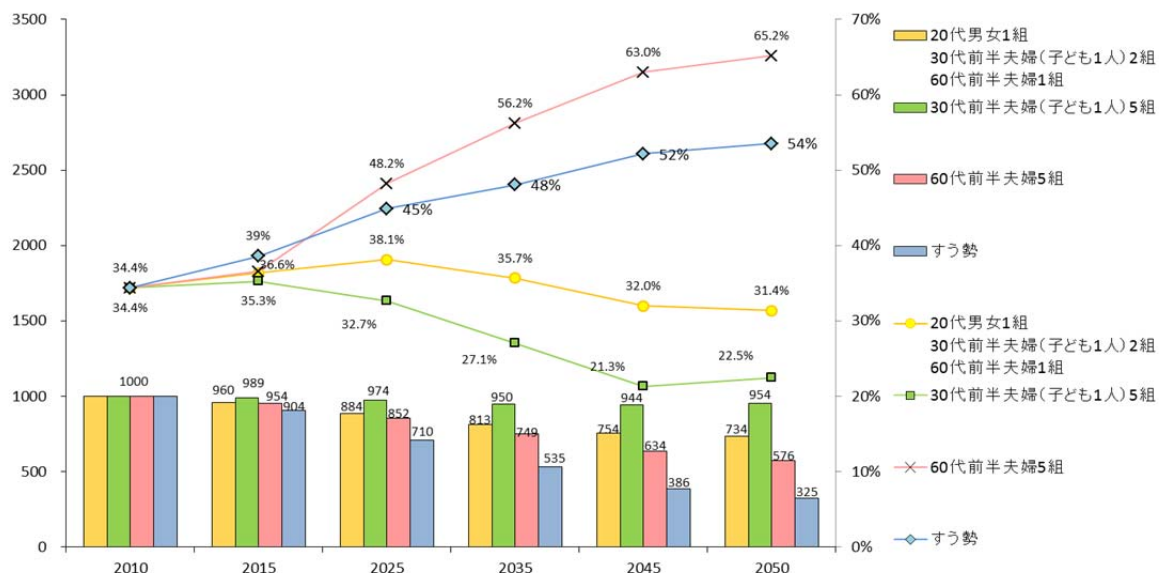
人口の維持・増加を図るためには、旧・現小学校区や旧市町村などの「集落生活圏」と共に、将来人口のシミュレーションを行い、人口の維持・増加の具体的な目標を設定して、行政と地域住民がタッグを組んで、移住・定住対策に取り組むことが重要です。

移住・定住対策のターゲットとしては、20歳前後の年代が、大学進学や就職に伴い、域外に流出していることを前提とすると、その後の子育て世代に、どれだけU・Iターンしてもらえるかが、人口を維持する上で、重要になります（図3-5）。この成否に、地域の存続がかかっているとも言えます。これらの世代が、農村に魅力や価値を見出すことができ、農村で暮らしていくことの楽しさを具体的に示すなど、住みたいと思ってもらえるような農村づくりをすることが大切で、その前提として、地域に働く場があって、生活や子育てしやすい環境が整っている必要があります。

若い世代の移住・定住に成功している島根県邑南町では、定住プロジェクトとして、「日本一の子育て村」を目指した子育て対策の充実、「徹底した移住者ケア」、地元でしか味わえない特産品や体験を「A級グルメ」として地域ブランド化する取組を行っています。新設した町営のイタリアンレストランを拠点に、料理長、ソムリエやパティシエ等の人材をU・Iターンにより誘致するとともに、食材づくりから料理までを一貫し

て行える人材を「耕すシェフ」として育成し、町内で起業・就職を目指す取組を進めています。

図3-5 山間農業地域における移住者年齢の違いによる
将来人口シミュレーション（人口1,000人当たり）



⇒ 移住・定住対策の取組事例

事例3：島根県邑南町

(3) 移住・定住対策の取組

農村地域では、人口減少や高齢化が進む中、農業をはじめとする地域産業の衰退を防ぎ、地域を維持・存続していくため、移住・定住対策が全国で取り組まれています。

既に、多くの転入者を獲得している地方自治体では、

- ①移住希望者への情報提供や移住フェアへの参加により、関心を持ってもらうとともに、移住・定住の相談に応じつつ、
 - ②現地に実際に来てもらって、地域を案内し、
 - ③田舎暮らし体験やお試し滞在等により地域生活への理解を深めて、慣れてもらい、
 - ④移住に向けて、空き家バンク制度による空き家のあっせんや、住宅改修、取得や入居への支援、仕事のあっせんや就職・就農支援を行い、
 - ⑤定住に向けて、子育て支援を行うなど、
- それぞれの段階に応じて、手厚い支援を行っています。

さらに、農村地域の魅力や価値、特色を最大限活用し、他の地域と差別化することで、移住希望者が移住先を決定する要因とすることができます。成功している地域では、移住後の生活環境やライフスタイルを全面に出して、PRしていると言われています。

定住支援の流れ

	STEP1 関心を持つ		STEP2 訪 問	STEP3 滞 在	STEP4 移 住		STEP5 定 住	
支援	情報提供	相 談	体 験	お 試 し 滞 在	住 宅 対 策	雇 用 対 策	地 域 へ の 適 応 対 策	子 育 て 対 策
取組	・ホーム ページ ・SNS ・移住 フェア	・定住支援 コーディネーター の配置 ・相談会	・地域 を案内 ・田舎 暮らし 体験	・お試し 滞在	・空き家バン ク制度、補助 ・住宅新築・購 入・改修補助、 利子補給	・就職支 援 (新規就 農研修、 助成)	・定住支援 コーディネーター等 による移住 者ケア	・結婚・出産・ 入学祝金 ・育児手当 ・医療費支援 ・通学費補助

■土地利用規制の緩和により、移住・定住者を増加させる取組（新潟県上越市）

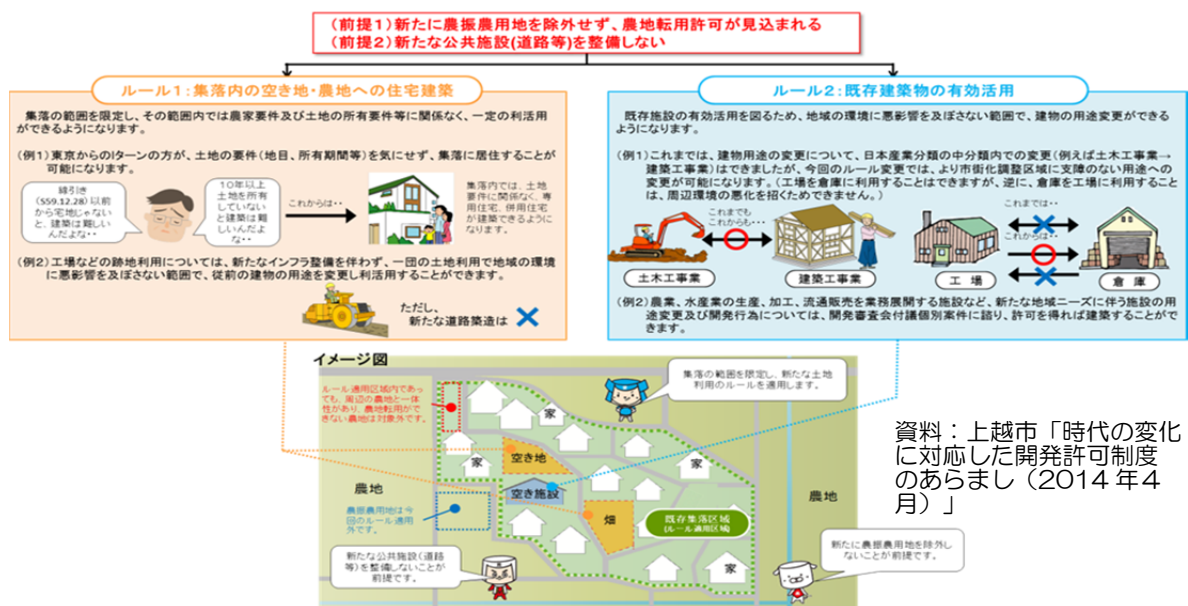
都市計画法による都市計画制度では、都市計画区域においては、市街化を計画的に進める「市街化区域」と、市街化を抑制し、優良な農地や田園・自然環境を守っていく「市街化調整区域」を定めることができます。

このため、「市街化調整区域」では、建築できる建築物の用途、規模等が制限されており、U・I・J ターン者が新たに住宅を建てにくく、移住・定住を阻害する要因になっているとの課題があります。

上越市では、良好な営農・自然環境は保持しつつ、人口減少、少子高齢化などの社会情勢の変化に対応するため、集落の機能等を維持する1つの方策として、平成 26（2014）年度から市街化調整区域における新たな土地利用ルールを導入しています。

具体的には、新たに農振農用地を除外せず、農地転用許可が見込まれるところで、かつ、新たな公共施設（道路等）を整備しないことを前提に、①集落内の空き地・農地への住宅建設、②既存建築物の用途変更による有効活用ができるようにしました。

平成 26 年度には、23 世帯が住宅建築の許可を受け、既存集落への移住・定住が進んでいます。



4. 産業の基盤を作る ― 農業生産基盤の整備と地域内経済循環の向上

(1) 人口減少にも対応した農業生産基盤の整備

1) 収益性の高い農業経営の前提となる農業生産基盤の整備

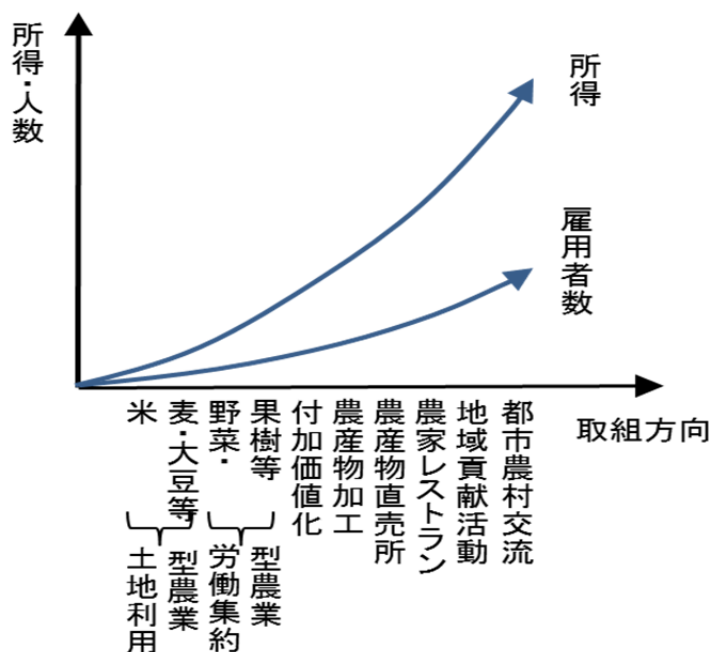
人口減少社会では、農業就業人口も、高齢農業者のリタイアに伴い、大きく減少すると予測されています。また、リタイアした高齢農業者の農地が、担い手に円滑に継承されなければ、耕作放棄地となることが懸念されます。

このような中、農業の持続的発展を図っていくためには、担い手に農地の集約を進め、農地と農業機械を効率的に利用して、生産性の向上を図るとともに、複合化や多角化に取り組み、収益性の高い農業経営を実現し、雇用を確保していくことが重要です。

このためには、農業生産を効率的に進め、生産性や収益確保の前提となるほ場整備等の農業生産基盤が整備される必要があります。畑作については、経営規模の拡大に対応して、限られた労働力で収益と品質を確保するため、播種や刈り取りなどの時期を自由に選択できる、自由度の高い営農が可能となる暗渠排水等の排水条件等の確保が必要になります。

また、収益の向上を図り、集落の雇用を生み出すためには、野菜・果樹など労働集約型の作物の導入による経営の複合化や、農産物加工（もち、味噌、菓子、漬け物、パン、豆腐等）、農産物直売所、農家レストラン、体験型農園など、最終消費者に向けた多角化を図り、経営の厚みを増すことが必要です。さらに、都市農村交流による農業体験学習や農家民泊に取り組むことにより、相乗効果を得ることができます。（図4-1）。

図4-1 所得と雇用を確保するための取組方向



これらの取組に当たっては、集落内の農家が、農業の一線を退いた後も、引き続き、農業に関わり、農業に関連した収入を得ることができるよう配慮するとともに、新規就農者を受け入れる条件を整備することで、集落人口の維持や農村地域の活性化を図ることができます。

また、経営規模が拡大した担い手に、水路の泥上げや農道の路面管理などの保全管理作業の集中が考えられることから、「多面的機能支払制度」や「中山間地域等直接支払制度」を活用し、地域資源の保全管理を地域共同で行うことにより、担い手の負担を軽減させることができます。

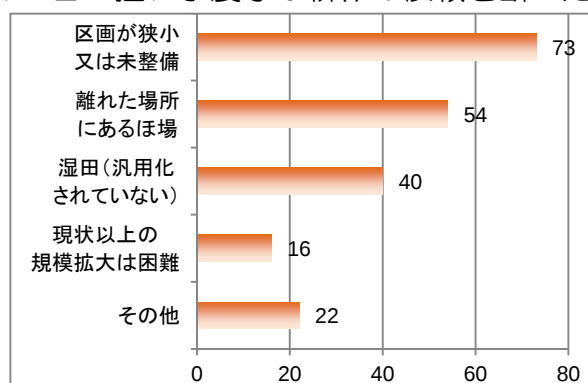
⇒ 所得・雇用の確保と地域内経済循環の向上の取組事例

事例5：農事組合法人「ファーム・おだ」（広島県東広島市）

2) 担い手への農地集積による耕作放棄地の発生抑制

担い手農家は、区画が狭小又は不整形な農地や汎用化されていない農地は、使い勝手がよくないために、経営上、受託することを敬遠されがちです（図4-2）。その一方で、今後、高齢農業者のリタイアの増加に伴い、委託を希望する農地が大きく増加すると想定されます。これらの農地を耕作放棄地としないためには、高齢農業者がリタイアした場合に、新規就農者を含む担い手や委託や資産継承が円滑にできるよう、農地を整備するとともに、農地受託の受け皿となる集落営農や認定農業者などの担い手を育てていく必要があります。

図4-2 担い手農家が耕作の依頼を断った理由



資料：農林水産省調べ

注：担い手農家を無作為に抽出し(36 府県、計 450 経営体)、そのうち農地所有者からの耕作の依頼を断ったことがあると回答した 206 経営体から聴取した結果(2010 年 11 月、重複回答)

3) 省力化への取組

農業就業者が減少し、高齢化が進行する中、農業生産性の向上や経営規模の拡大を図るには、農作業の省力化が、今後一層、重要になると考えられます。労働強度に対する認識は、高齢者ほど、また、女性ほど強くなることが知られています。

このため、中山間地域等のほ場条件の悪い農地でも、区画の長辺を等高線に沿ってゆるやかに湾曲させ、短辺の幅を一定とする等高線区画を採用することにより、農作

業を効率化することができます。この工法では、法面積の縮小に伴って草刈り面積を縮小させることができ、また、ほ場間の段差を小さくできることから、農作業の安全性も高めることができます。同様の考え方で、ほ場整備の長短辺比を、地形の傾斜に併せて、調整することにより、法面積とそれに伴う草刈り面積を小さくでき、省力化できます。また、法面に草刈りを容易にする幅の小段を設けることにより、草刈りを容易にできます。

また、経営面積が拡大した場合でも、水管理が容易となるよう、パイプライン化や自動給水栓の設置、地下水位を自在に調整できる地下かんがいシステムの導入などにより省力化を進めていくことが可能です。

等高線区画の採用により、営農や管理作業を省力化した例
【新潟県上越市宇津俣地区】（県営農地環境整備事業）



- 本地区は、山間丘陵地域に広がる一筆2～5aの小区画・不整形な湿田で、農道の幅員は狭く、農業機械を大型化できず、生産性向上の妨げとなっていた。
- このため、区画の長辺を、等高線に沿ってゆるやかに湾曲させ、短辺の幅を一定とする等高線区画を採用したほ場整備（一筆 15～20a を標準）を実施。
- 田植えの作業時間が2割削減できるなど、労働時間を縮減し、生産コストを低減。加えて、切盛の土工量を約3割減少、法面や進入路を最小限にでき、経済的な整備が可能となった。また、段差の解消により、農作業の安全性も高まった。

4）基盤整備の難しい農地への対応

地形条件等により基盤整備が困難で、農地の区画が狭小若しくは不整形、又は農道が整備されていないなど、担い手の受託が難しい農地もあります。これらの農地については、地域の特産品を活用した独自の加工品等による高付加価値化、有機農業や薬用作物による産地づくり、棚田オーナー制度などの都市農村交流による活用、景観に配慮した粗放的な農地利用や、鳥獣被害を防ぐための緩衝地帯としての畑地利用、生物多様性の維持を目的とした農地などとして、利用していくことも考えられます。また、そのような農地の利用を図っていくため、「中山間地域等直接支払制度」や「多面的機能支払制度」を活用して地域の共同活動を維持していくこともできます。

(2) 地域内の経済循環を高め、雇用を創出するための条件整備

1) 農村全体の所得の向上と雇用の創出

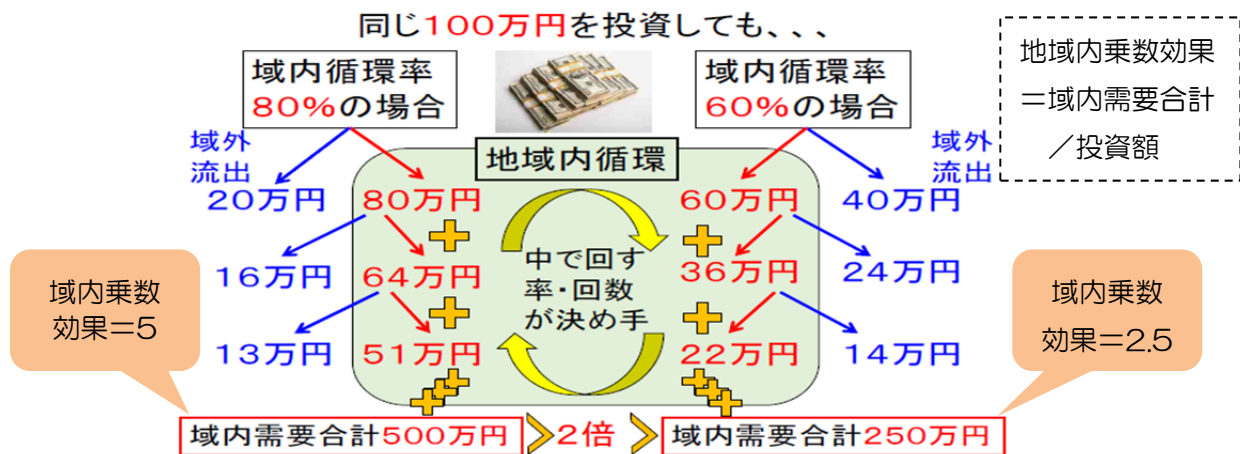
農村地域に人口を定着させるには、農村全体の所得の向上と雇用の確保が不可欠です。このため、①域外から物やサービスを購入することにより、これまで域外に流出していた資金を、域内で生産し消費する地産地消の取組を一層進めることにより、域内で何度も循環させる地域内経済循環の取組を進める、②地域の基幹産業の生産性と付加価値を高め、地域の資源を活かした新たな価値を創出することなどにより、域外から資金を獲得する取組を進める、③都市農村交流や農産物直売所の整備を進め、地域外の人々に地場で消費をしてもらうことが必要です。

2) 条件整備

① 地域内経済循環を高める

農村地域に豊富に存在する資源を最大限に活かして、農家レストランや農産物直売所、食品加工、学校給食の原材料の地場からの調達や、小水力発電等の再生可能エネルギーや木質・家畜排泄物・食品廃棄物等のバイオマス利用等により、地元の消費を地元の産業で賄い、地産地消を進めることにより、域内からの調達率を向上させることができます。これらの取組により、域内で多くの資金を循環させることが可能となり、地域経済の活性化が期待できます（図4-3）。

図4-3 「地域内乗数効果」と域内循環率との関係



(資料) 平成 26 年度全国知事会自主調査研究委託事業「人口減少対策における農山漁村地域のあり方について」

島根県中山間地域研究センター研究統括監 藤山浩

このため、農村資源を活用した新たな価値を創造する産業の起業や地域の課題解決や、ニーズに対応したソーシャル・ビジネスの立ち上げも含めて、域内でサービスを提供してくれる供給者の育成に努め、地域内からの調達率を高め、地域内で資金をうまく循環させる仕組みを作ることが重要になります。

⇒ 所得・雇用の確保と地域内経済循環の向上の取組事例

事例4：秋津野ガルテン（和歌山県田辺市）

事例5：手取川七ヶ用水土地改良区（石川県白山市ほか）

② 域外から資金を獲得する

域外から資金を獲得する取組は、農村地域の基幹産業である農林水産業及び関連産業が担う部分が大きいと考えられます。農業は、都市などの域外から資金を獲得する産業構造を有していますが、さらに、農業の生産性を高めるとともに、「食の安全・安心」や「健康志向」、「高品質」などの消費者ニーズを的確に捉え、生産だけでなく、加工、流通、サービスなどへの展開を図り、付加価値を高めることで、高収益性を確保していくことが重要となります。

加えて、農村に豊富に存在する地域資源を最大限に活かして、他地域に比べて得意な分野や強みを活かした地域内発型の取組を推進することにより、域外からの資金獲得力を強めることができます。また、農村地域で生産されているものの、これまで流通していない少量多品目の農産物や農産加工品等を、インターネット販売等の様々なチャンネルを通じて、流通に乗せていく取組も考えられます。

このため、農産物加工施設の整備を通じた高付加価値化や、農産物直売所の整備を通じた生産所得の増加や雇用創出を図るとともに、観光農園、農家レストランや農家民宿等の多様な取組と融合した事業展開に取り組むなど、地域資源を最大限活用することにより、農業を起点として新たな価値を創造する取り組みを進めることができます。

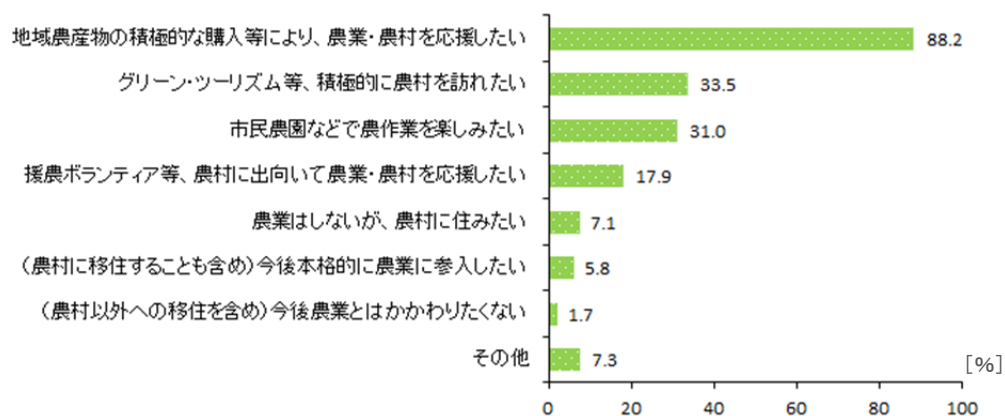
③ 地域外の人々に地場で消費してもらう

農業・農村は、その生産活動を通じ、生物多様性の保全、良好な景観の形成、文化の継承等、様々な役割を担っており、農村を訪れる都市住民にゆとりと安らぎをもたらしています。

一方、農林水産省が消費者を対象に、今後、農業・農村とどのように関わりたいか調査したところ、「地域農産物の積極的な購入等により、農業・農村を応援したい」が9割、次いで、「グリーン・ツーリズム等、積極的に農村を訪れたい」、「市民農園などで農作業を楽しみたい」が3割となっており、農業・農村に対する関心の高さがうかがえます（図4-4）。

このため、農村地域の豊かな地域資源を活かして、自然、文化、人々との交流を楽しむ滞在型余暇活動であるグリーン・ツーリズムや、子供の農業・農村体験に取り組み、農産物直売所や農家レストラン等の整備などを通じて、都市と農村の共生・対流を積極的に推進することにより、地域の活性化とコミュニティの再生を図り、農村における所得や雇用を増やすことが可能です。これらの取組を通じて、都市農村交流の人口を増やしていくことは、移住・定住者を増加させていくことにもつながります。

図4-4 今後の農業・農村への関わり方



資料:農林水産省「食料・農業・農村及び水産業・水産物に関する意識・意向調査結果」
(平成 26(2014)年 5 月公表)

注:消費者モニター987人を対象として実施(回収率 87.7%)

5. 暮らしの基盤を作る ―農村の日常生活を支える機能の集約とネットワークの強化

(1) 基本的な考え方

農村地域、とりわけ中山間地域では、人口減少に伴い、食料品や日用雑貨を扱う商店や診療所等が撤退し、日常生活に必要なサービスを受けることが難しくなりつつあります。また、高齢化も相まって、農村の生活を相互扶助により支えてきたコミュニティ機能が低下しつつあります。このため、日常生活に必要な各種サービスを、拠点集落に集約して、多機能化し、効率的に提供するとともに、この機能を補完するため、拠点施設と周辺集落との交通や物流等の手段を確保していく考え方が有効と考えられ、国としてこれらの取組を推進しています。また、拠点施設を設けることにより、地域住民の活動や交流が活発となり、新たなコミュニティが形成されるメリットも期待できます（図5－1）。

図5－1 機能集約とネットワークの強化の基本的な考え方



⇒ 農村の日常生活を支える機能の集約とネットワークの強化の取組事例

事例7：北海道下川町（一の橋地区）、事例8：秋田県由利本荘市（旧鳥海町笹子地区）、事例9：京都府南丹市（旧美山町平屋地区）、事例10：鳥取県日南町、事例11：岡山県新見市（旧哲西町）

(2) 日常生活を支える機能の集約

1) 機能を集約する範囲

日常生活を支えるサービスや産業活動の機能の集約を計画するに当たっては、初めに、機能を集約する範囲について検討する必要があります。

① 施設の立地状況等の把握

行政、教育、商業、農業などの現況施設の立地状況については、それぞれの分野毎に、各施設が受け持っている範囲（エリア）を明らかにし、これらの範囲がどのように重層的^(注1)に重なっているのかを確認します。併せて、施設の利用状況、老朽化の状況や管理上の課題、コミュニティの活動範囲を把握します。施設の立地状況や統廃合の計画については、市町村が作成している「公共施設等総合管理計画」^(注2)が参考となります（図5－2）。

農村地域における施設の立地状況の調査では、施設は、概ね、旧・現小学校区又は旧市町村に集積しています（図5－3）。中国地方の中山間地域の調査では、圏域の人口が、1,000人以上になると、施設の配置割合が高まる傾向にあり、この人口規模以上の範囲が、集約の一つの目安とも考えられます。

（注）1.「重層的」とは、それぞれの施設が受け持っている範囲（エリア）が、同じ範囲に重なり合っている状況。

2.「公共施設等総合管理計画」は、地方公共団体が所有する公共施設等について、長期的な視点から、更新・統廃合・長寿命化など、総合的かつ計画的な管理を推進するための計画で、地方公共団体が作成している。

図5－2 施設の利用範囲等の把握の流れ（例）

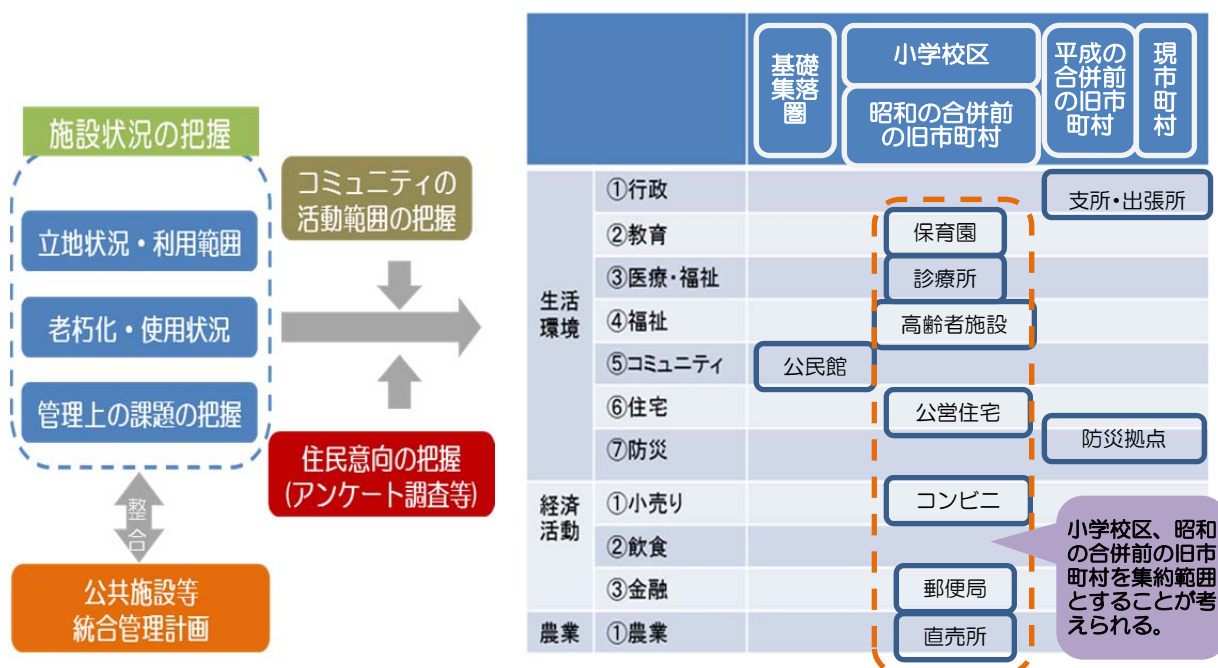


図5-3 農村における生活圏毎の機能・施設

		基礎 集落圏	旧小学校 区	小学校区		昭和の合 併前の旧 市町村	平成の合 併前の旧 市町村	現市町村
生 活 環 境	①行政		小学校単位での集約			旧市町村単位での集約		
			集落に残すべき機能			市町村の支所・出張所		
	②教育					幼稚園・保育園		
						図書館		
	③医療・保健					診療所		
						一般病院		
	④福祉					診療所		
経 済 活 動						高齢者福祉施設		
	⑤コミュニ ティ					公民館・集会所		
						自治組織		
	⑥住宅					公営住宅		
						公営住宅		
	⑦防災					防災拠点施設		
						防災拠点施設		
農 業 生 産	①小売り		集落に残すべき機能			スーパーマーケット		
						コンビニエンスストア		
						ガソリンスタンド		
	②飲食					地域の食堂		
						地域の食堂		
農 業 生 産	③金融					金融機関		
						郵便局		
						ATM		
						郵便局		
						ATM		
農 業 生 産	①農業		集落に残すべき機能			農産物直売所		
						農産物加工施設		
						ライスセンター		

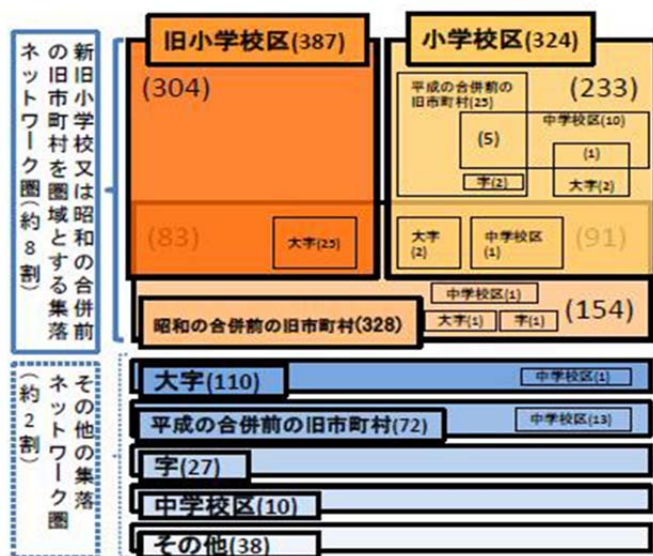
注1. 平地及び中間、山間農業地域の代表的な旧市町村（平成の合併前の389の旧市町村）に対して、施設等が受け持っている範囲をアンケートにより調査（福島県、東京都、神奈川県、大阪府は除く）。各施設の立地割合が15%を超える圏域を表示。

2. 旧・現小学校区と旧市町村の区域が重複している場合がある。

② コミュニティの活動範囲の把握

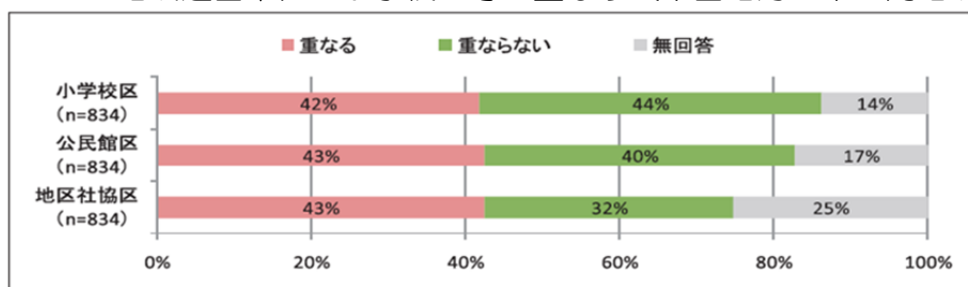
コミュニティの活動範囲については、総務省が過疎地域で行った地域運営組織の圏域（エリア）調査では、旧小学校区が約3割・小学校区が2割（旧市町村との重複除く）、昭和の合併前の旧市町村が約3割、大字が約1割となっています（図5－4）。中国地方知事会が行った中山間地域の圏域（エリア）調査では、地域運営組織の約4割が小学校区のエリアと重なっています（図5－5）。また、先行して集約に取り組んでいる5地区の事例では、集約エリアは、概ね昭和の合併前の旧村や、旧・現小学校区となっています（表5－1）。

図5－4 過疎地域の地域運営組織の圏域（集落ネットワーク圏）



資料：過疎問題懇談会「過疎地域等における今後の集落対策のあり方に関する中間とりまとめ」（平成26年7月）

図5－5 地域運営単位と小学校区等の重なり（中国地方・中山間地域）



資料：中国地方知事会「平成24年度中国地方知事会共同研究・共同事業 成果概要」

表5－1 先行して集約に取り組んでいる地区の集約エリアと人口

項目	北海道 下川町 一の橋地区	京都府 南丹市 美山町 平屋地区	秋田県 由利本荘市 鳥海町 笹子地区	岡山県 新見市 (旧哲西町)	鳥取県 日南町
対象エリア	旧小学校区	昭和の合併前の旧村 ＝小学校区＋ α	昭和の合併前の旧村 ＝旧小学校区	昭和の合併前の旧町 ＝2小学校区	町全体＝ 小学校区・中学校区
集約集落数	1集落	10集落	22集落	47集落	77集落
アクセス時間	30分圏	10分圏	30分圏	20分圏	40分圏
(人口)	(181人)	(855人)	(1,802人)	(2,835人)	(5,460人)
(面積)	(13,299ha)	(3,157ha)	(11,295ha)	(7,629ha)	(34,087ha)

資料：人口、戸数、高齢化率は、2010年（平成22年）国勢調査

注1. 集落数は、センサス集落の数

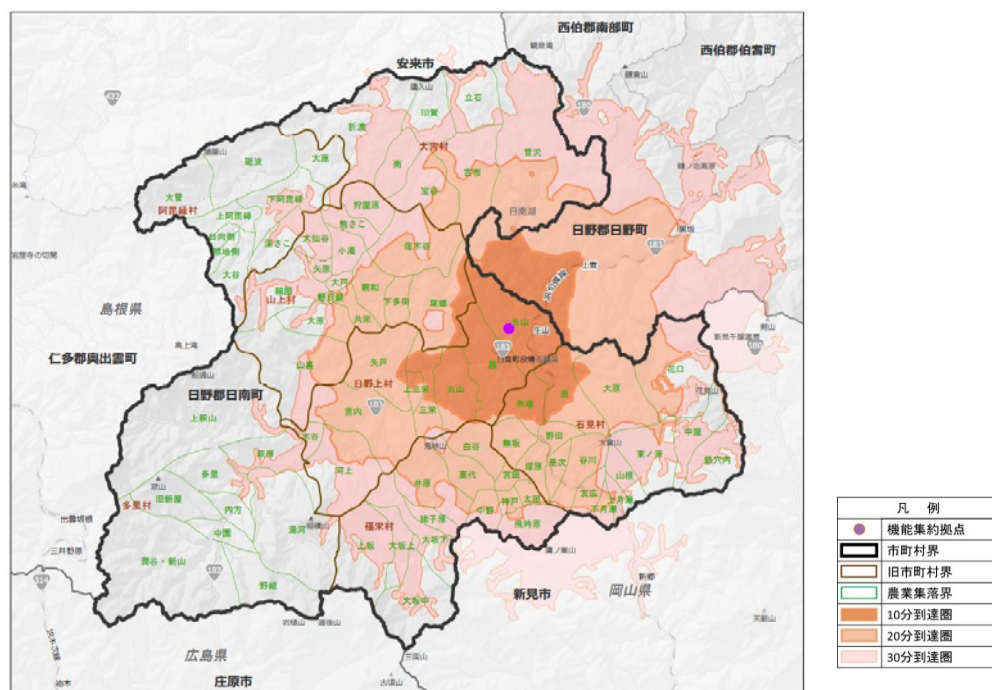
2. 北海道のセンサス集落は、昭和30年以降、実行組合の範囲を農業集落の範囲としていたが、農事組合の機能が低下傾向にあったため、1970年センサス調査以降、行政区の範囲を農業集落の区域として設定されており、内地の集落の考え方とは異なる。

③ 集約拠点までのアクセス時間

先行して集約に取り組んでいる5地区の事例では、周辺集落から集約拠点までのアクセス時間は、概ね10分から40分程度です。また、中国地方の中山間地域では、買い物や、かかりつけの病院への通院など、日常生活に必要な平均所要時間は、15分から30分程度との調査^(注)があります。このことから、拠点からのアクセス時間は、概ね10分から40分程度と想定されます（図5－6）。

（注）「生活サービス機能の確保に関する調査報告書」（平成21年3月、国土交通省中国地方整備局）

図5－6 鳥取県日南町の拠点施設からのアクセス時間



注：日南町の機能の集約範囲は、全町であり、拠点施設まで最大約40分でアクセスできる。

④ 農業生産活動と集約する範囲との関係

集落営農の平均規模（全国）は、2集落、約23ha（山間）～約41ha（平地）で、中山間地域等直接支払制度の1協定当たりの面積は約25haであることから、営農面から見た農村コミュニティのまとまりは、2集落程度と考えられます。

一方、土地利用型農業については、近年、収益を確保するため、経営規模が大規模化する傾向にあります。大規模な経営体や集落営農では、100haを越える経営規模もあり、将来的には、小学校区（10集落、約130ha（山間農業地域）～約410ha（平地農業地域））程度など、「集落生活圏」の範囲にまで広がることも考えられます（表5-2）。

表5-2 小学校区・昭和合併前の旧市町村の人口規模等

		小学校区			昭和の合併前の旧市町村		
		山間農業地域	中間農業地域	平地農業地域	山間農業地域	中間農業地域	平地農業地域
人口(人)		1,500	2,700	2,800	1,800	3,400	3,400
世帯数(世帯)		510	730	960	640	920	1,160
農業集落数		10.0	10.1	10.1	12.6	12.8	12.2
高齢化率(%)		38.5	33.1	29.2	38.5	33.1	29.2
農地面積(ha)		130	220	410	170	280	490
(参考) 集落 営農	組織当たり 集積面積 (平均、ha)	23	29	41	23	29	41
	構成する農業集 落数(平均)	2.0	2.0	1.8	2.0	2.0	1.8

資料：総務省「国勢調査」、農林水産省「2010年世界農林業センサス」・「平成26年度集落営農実態調査」
 注1：人口は、「国勢調査」・農林水産政策研究所の推計から、農業地域類型区分毎に集落当たりの人口に換算し、小学校区（H18、20,852）・旧市町村内（11,627）の平均農業集落数を乗じて算出

注2：高齢化率は、農林水産政策研究所の2015年推計

注3：農地面積は、「2010年世界農林業センサス農山村地域調査」における集落属地面積（都府県）から、集落当たりの農地面積を推計し、小学校区・旧市町村内の平均農業集落数を乗じて算出

⑤ 機能を集約する範囲（エリア設定）

以上から、機能を集約する範囲は、今後の人口動向等を踏まえつつ、①地勢的・経済的・歴史的・社会的に同質的であるなど、地域のコミュニティ活動がまとまりやすく、②それぞれの施設の利用範囲が重層的に重なっていて、③店舗等が経済的に立地可能な範囲であり、④周辺集落から拠点施設までのアクセス時間が住民の許容範囲（概ね10～40分程度）にある必要があります。これらを満たす「集落生活圏」として、昭和の合併前の旧市町村や、地域コミュニティ組織が形成されている小学校区、大字が考えられますが、前述の地域における調査結果や住民の意向（満足度）、地域の実情を考慮し、決定することになります。

なお、施設の利用範囲や立地は、あくまでも、現段階の状況のため、今後の人口の動向を踏まえながら、どのように機能を集約していくかについては、柔軟に考える必要があります。

2) 集約する機能

① 集約する機能と残す機能

日常生活を支えるサービス機能のうち、集約が考えられる機能は、公共サービスである行政の窓口機能、図書館などの文化機能、幼稚園や保育所などの教育・子育て機能、診療所や高齢者福祉施設などの医療・福祉機能、民間サービスである商店や食堂などの商業機能、郵便局やＡＴＭなどの金融機能、その他、農産物直売所や加工施設などの農業関連機能、公営住宅や民間住宅などの定住促進機能などが想定されます。これらの機能から、地域の必要性に応じて、集約して、多機能化していくことになります。

一方、集約単位で話し合う場となる公民館や集会場などの施設は、各集落のコミュニティ活動を支える場であり、各集落に残しておくことが望ましいと言えます。同様に、幼稚園や保育所は、若い世帯にとって、居住地に近いことの利便性が高いことに、留意する必要があります。

② 農業関連施設の併設

地域の農業資源を活かした農産物直売所や農産物加工施設、農家レストラン等の農業関連施設を併設することにより、地域内の経済循環や雇用を確保することができます。農産物直売所については、大規模な直売所ほど、販売効率が高く、経済効果や雇用の確保に有利なこと、中山間地域では、売り上げの５割程度が一般通行客・観光客が占めていて、立地が重要であることなどから、採算性を考慮しながら、集約する拠点も候補に考えながら、立地場所を選定する必要があります。

③ 定住促進施設の併設

公営住宅や民間住宅などの定住促進施設を拠点施設に併設すれば、拠点利用者の増加による相乗効果と人口の増による定住効果を併せて得ることができます。

(3) 拠点集落と周辺集落とのネットワークの強化（集約する機能の補完）

日常生活を支える機能を拠点集落に集約することに伴い、周辺集落の機能を補完するため、拠点施設と周辺集落との交通や物流等の手段を確保していく必要があります。

1) 交通

路線バスやコミュニティバスの発着場となっている中心集落に拠点を設けることで、周辺集落へのアクセスが容易となります。また、拠点施設の運営に連動して、ルートやダイヤを見直すことにより、利便性を向上させることが出来ます。また、物理的に集約できない施設は、移動販売や、交通ネットワークにつないで利活用を

図る方法も考えられます。

公共交通の空白地域においては、拠点施設と周辺集落との交通手段を確保するため、地域の状況に応じて、市町村が、バス車両等により、定時定路型の運行を有償で行う市町村運営有償運送や、NPO等が自家用自動車を使用して、デマンド型の過疎地有償運送などにより、交通ネットワークを確保することも想定されます（図5-7）。

図5-7 農村地域における公共交通の確保方策



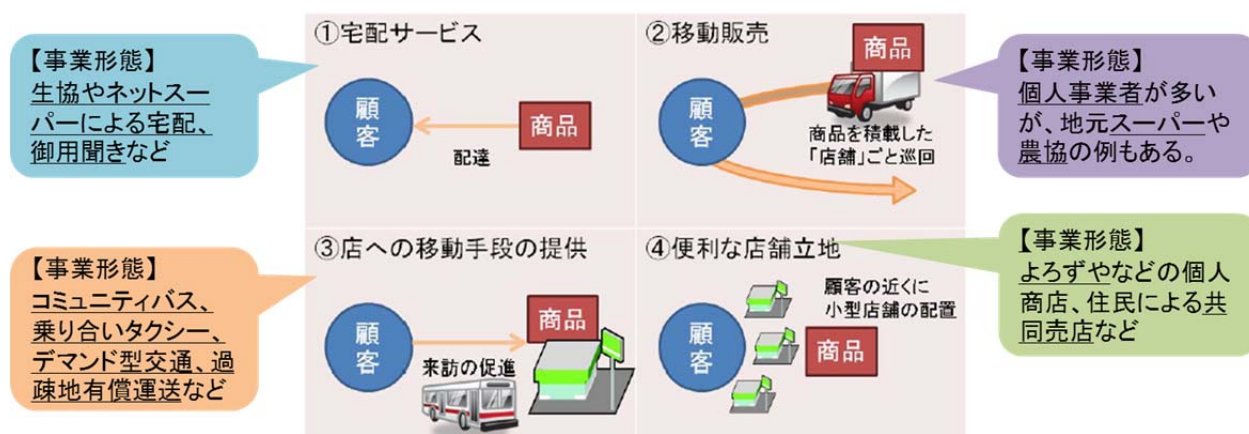
出典：国土交通省「自家用有償旅客運送の事務・権限の地方公共団体への移譲等のあり方に関する検討会」（平成25年10月）

2) 物流

人口減少下における農村地域の新たな物流の形態としては、①宅配サービス、②移動販売、③店への移動手段の提供、④便利な店舗立地の4つの形態が考えられます（図5-8）。いずれの形態も、人口減少の中で、採算性の確保が課題です。地域の実情に合わせた取組形態を選択しつつ、商品の共同配送による過疎地の個人商店へのサポートや、スーパーの移動販売に県が補助している事例から、事業間や官民連携等の取組が有効です。

地域再生法の一部改正により、地域再生計画の認可を受ければ、自家用有償輸送者が少量の貨物を運送できるようになりました。

図5-8 農村地域における新たな物流の形態



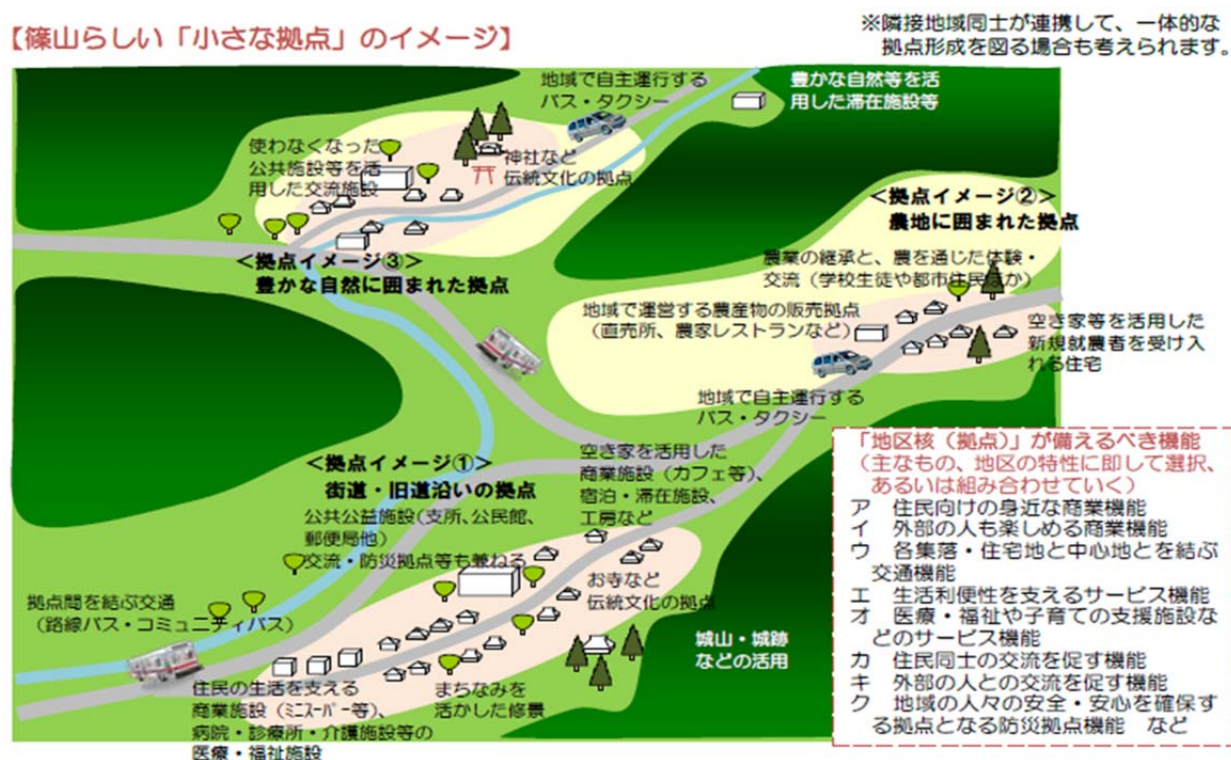
資料：経済産業省「地域生活インフラを支える流通のあり方研究会報告書」（平成22年5月）を基に作成

（４）構想・プラン作成の留意点

1) 農村の特性への配慮

日常生活を支える機能の集約に当たっては、農村の有する個性や良さが失われることのないよう、また、農村の魅力や価値をより一層引き出すことができるよう、農村地域の歴史、景観や自然など地域の個性や特徴を十分に考慮し、取り組む必要があります（図5-9）。

図5-9 篠山市都市計画マスタープラン



資料：篠山市「篠山市都市計画マスタープラン」（平成 26 年 7 月）

2) 計画的な土地利用

拠点集落に機能を集約するプランの作成に当たっては、生活機能や就業機会を確保するための施設の立地を誘導する区域と、農地として保全すべき区域を計画的にゾーニングするなど、土地利用計画を基に、施設を配置する必要があります。

集約拠点施設の用地を確保する方法としては、①廃校跡地などの空き地や遊休施設を利用する方法、②改正地域再生法に基づき、市町村が、地域再生計画に集約拠点の整備を位置づけ、内閣総理大臣の認定を受けた上で、地域再生土地利用計画を作成し、農地転用により用地を確保する方法、③ほ場整備による共同減歩や不換地等見合いなどにより、非農用地を創出する方法があります（図5－10）。

図5－10 集約拠点の土地の確保方法



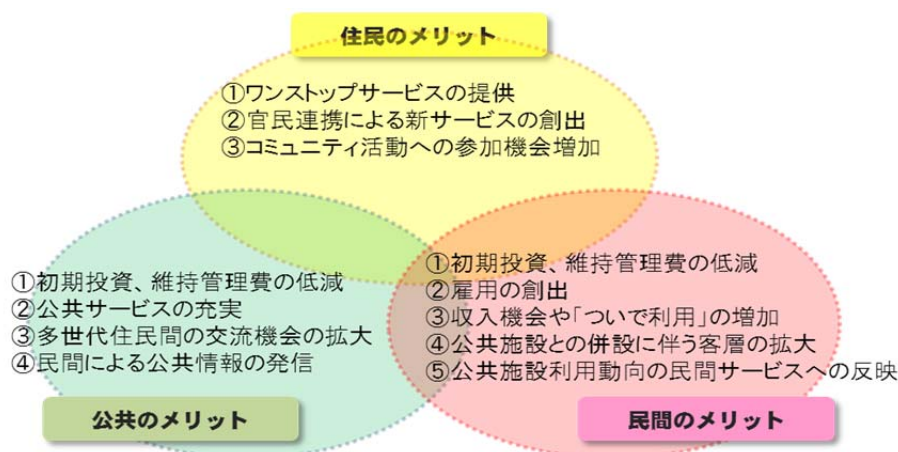
3) 既存施設の活用や合築等による施設計画

日常生活を支える機能の集約に当たっては、役場や廃校、旧公民館などの既存のインフラの有効活用や、他施設との合築や既存施設への併設も考えられます。

高度経済成長期に建設された施設は、更新時期を迎えつつあり、施設の移転・集約や建て替えの時期が一致し、圏域の重なりがある場合には、合築が可能となります。合築により、①建設費や維持管理費のコスト低減、②ワンストップサービスによる利便性の向上や利用者の増、③多世代の住民交流による新たなコミュニティの形成などの多くのメリットを発生させることができます（図5－11）。平成17年度のPFI法の改正や平成18年度の地方自治法の改正により、行政財産の貸付条

件が緩和され、民間事業者にも土地を貸し付けることが可能となるなど、官民合築が行いやすくなっています。さらに、農産物直売所、郵便局やガソリンスタンドなどの民間施設同士の合築や併設により多機能化し、これらの複数施設を少人数により共同運営することも考えられます。

図5-11 施設の合築による効果



資料：国土交通省「民間主体による公共施設と民間施設との合築等の整備推進方策検討調査」（平成24年12月）を基に作成

⇒ 旧校舎の活用事例

事例12：秋津野ガルテン（和歌山県田辺市）

4) 新たな集落圏の形成

日常生活を支える機能の集約が、周辺地域の衰退につながらないように、集約拠点を中心として、地域のイベントや地域活動の支援、情報の共有などの活動を行うことにより、新たな集落圏の一体感を醸成するとともに、新たな相互扶助機能が継続・再生されるような取組が必要と考えられます。

岡山県新見市旧哲西町では、施設の集約に併せて、NPO法人を設立し、集約した施設に事務局を置いて、地域情報誌の発行、市民団体活動の支援、子育てサロンの開設などの地域を支える活動に取り組み、新たな集落圏において、一体感が醸成されるよう取り組んでいます。

⇒ 農村の日常生活を支える機能の集約とネットワークの強化の取組事例

事例11：岡山県新見市（旧哲西町）

5) 機能の集約が難しい場合の対応

施設を1箇所に集約することが現実的でない場合には、①既存施設の使い勝手を向上させる、②交通ネットワークにつなげて、アクセスを向上させる、③廃校や空き店舗等を活用して部分的に集約を図る、④施設の更新時期に併せて、段階的に集約を図るなどの方法が考えられます。

6. 地域で考え、地域を支える ― 地域運営組織の育成と連携

(1) 地域課題の解決に向けた取組の必要性

農村地域では、これまで、集落を単位として、農業生産や生活面の相互扶助、地域資源の共同管理などを通じて農村コミュニティが形成されてきました。

一方、人口減少、高齢化等に伴い、集落のコミュニティ機能が低下するとともに、市町村合併等に伴う行政サービス提供機能の低下、市場の縮小による店舗や交通などの民間サービスの撤退などによって暮らしを支える機能が低下しています。加えて、高齢者のサポート、庭先集荷、耕作放棄地の解消など新たな需要が発生しています(図6-1、6-2)。

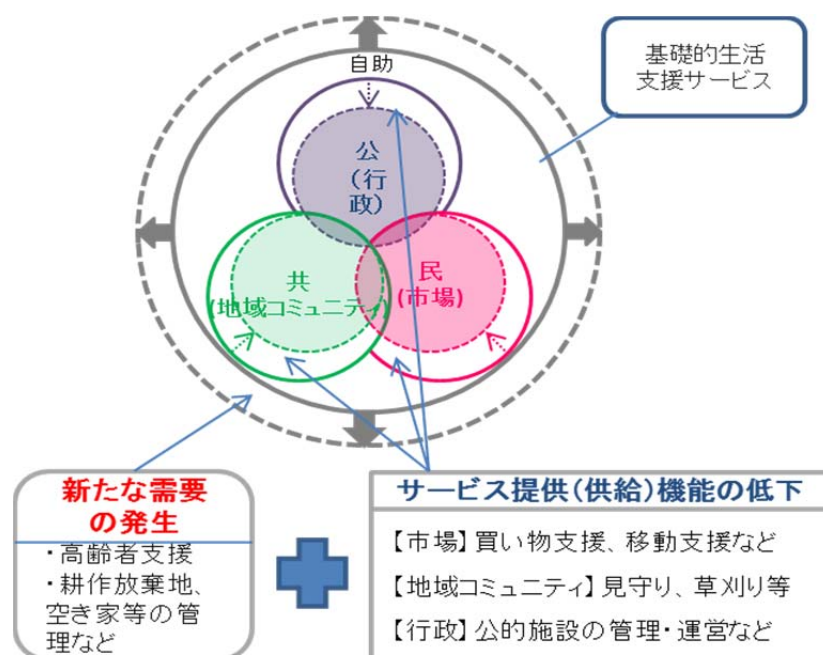
このような課題を抱えている農村地域では、地域で暮らす人々が中心となって、「買い物支援」、「高齢者の見守り」などの暮らしの支援、「庭先集荷」などの農業生産への支援、「耕作放棄地の解消」や「農業用排水路や集落道の管理」などの地域資源の保全活動などを、共助により取り組む動きが見られます。

このような中、前章までに取り上げた産業や暮らしの基盤づくりに加えて、地域自らが主体となって、地域の暮らしを支え、新たな課題に対応した活動を行う役割を担うことが、期待されています。

⇒ 地域運営組織の取組事例

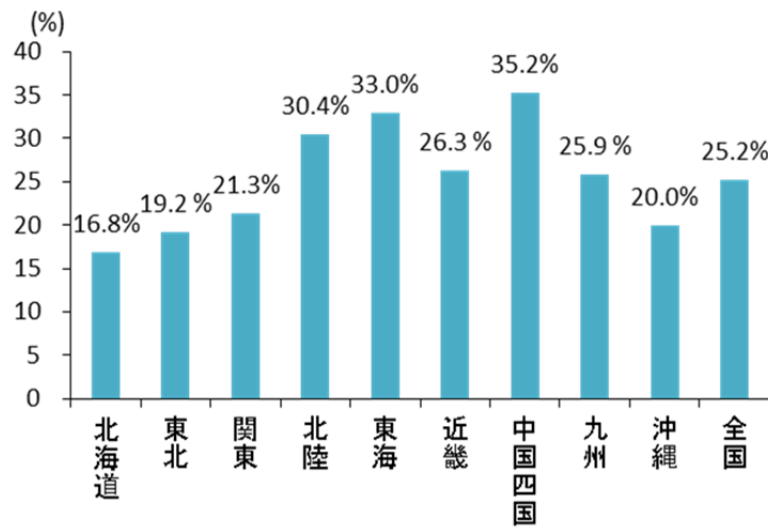
事例13：新潟県上越市、事例14：島根県雲南市、事例15：(株)吉田ふるさと村(島根県雲南市)、事例16：共和の郷・おだ(広島県東広島市)

図6-1 地域課題の解決に向けた取組の必要性



資料：総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」(H27年3月)をもとに作成

図6－2 暮らしを支える組織がある市町村の割合



資料：総務省・農林水産省「『暮らしを支える活動』に取り組む組織に関する実態把握アンケート調査」
(H26年3月)

(2) 地域運営組織の設立と活動

① 地域運営組織の設立

地域の人々が、過疎化や高齢化の進展による地域存続への危機感、小学校や診療所の統廃合等による地域サービスの低下の懸念等を契機として、自ら、地域の課題解決に向けた取組を持続的に実践する組織である地域運営組織を、立ち上げています。組織の立ち上げに当たっては、組織の役割について、地域住民間で十分な話し合いを行い、合意形成が図られています。

これらの組織には、従来の自治会や町内会などの自治組織を発展させた組織と、集落営農、農産物直売所等の農業生産活動やソーシャル・ビジネス等の事業を基盤として発展させた組織、中山間地域等直接支払制度や多面的機能支払制度などの活動組織があります(表6－1)。

② 地域運営組織の活動範囲と構成

地域運営組織は、今後、農村の生活や活動を支える単位となる複数の集落からなる地域(集落生活圏)で、小学校区、昭和の合併前の旧市町村、大字などの複数の集落群において、地域の多様なニーズに応じた活動が行われているため、自治会や女性の会、まちづくりグループ、営農組織など機能・目的毎に活動していた組織をまとめてつなげ、幅広い分野の活動に取り組んでいます。

③ 地域運営組織の活動内容

その活動内容は、「買い物支援」、「配食サービス」、「過疎地代行輸送」、「高齢者の見守り」などの暮らしの支援、「庭先集荷」などの農業生産への支援、「耕作放棄地の解消」や「農業用排水路や集落道の管理」などの地域資源の保全活動、「都市農村交流」など多岐に渡ります。

特に、集落営農などの農業生産や、農産物の加工・販売などの事業を中心とした組織では、それらの事業収入を活かして、都市農村交流、地域資源の保全活動、高齢者支援等まで活動の幅を広げ、雇用の確保にも繋げるなど、地域の課題を解決する役割を担っている例もあります。

さらに、島根県雲南市の（株）吉田ふるさと村のように、地域住民の出資等により、地域バスの運行や水道施設の管理受託など、地域が必要とするニーズや、農林水産物などの地域資源に着目して、地域課題の解決を「ビジネス」の手法で取り組むソーシャル・ビジネスが広がりつつあります。地域の人材やノウハウ、施設、資金を活用することにより、地域における創業や雇用の創出、働きがい、生きがいを生みだし、地域コミュニティの活性化に寄与するものと期待されています。

表6－1 地域運営組織の取組事例

	名称	組織形態	組織数	組織の範囲	主な活動
新潟県 上越市	農業振興会	任意団体 (農業活動 を基盤)	12	小学校区 (現・複数)	・日本型直接支払の事務手続き ・農事組合法人設立 ・庭先集荷サービス ・生活支援サービス
広島県 東広島市 小田地区	共和の郷・小田	認可地縁 団体(集 落営農と 一体)	1	旧小学校 校区	・情報誌の発行 ・日本型直接支払 ・農産物品評会 ・声かけ、見守り
島根県 雲南市	地域運営組織	任意団体 (自治組 織を基盤)	43	小学校区 (旧・現)等	・直売所、農家レストラン運営 ・見守り・助け合い活動 ・都市農村交流等
島根県 雲南市	(株)吉田ふるさと村	株式会社		旧村	・農産物の開発・製造・販売 ・水道事業(管理・工事) ・地域バス運転業務 ・観光事業

④ 地域運営組織の育成と地方自治体との連携

既に地域運営組織が存在している市町村の多くは、これらの組織に対して「自治体と対等な立場で地域課題を決定し実行していくパートナー」と位置づけ、活動資金の助成や活動拠点施設の提供、地域担当職員の配置などの支援を行っています(図6－3、図6－4)。これらの市町村は、地域運営組織について、「今後も地域の代表としての役割を担っていくことを期待」しており、積極的に組織を支援していこうと考えています(図6－5)。

このような動きから、地方自治体としても、地域運営組織を育成し、それらの組織と連携して地域課題の解決を進めることが有益と捉えていると考えられます。

図6-3 地域自治組織等の位置づけ

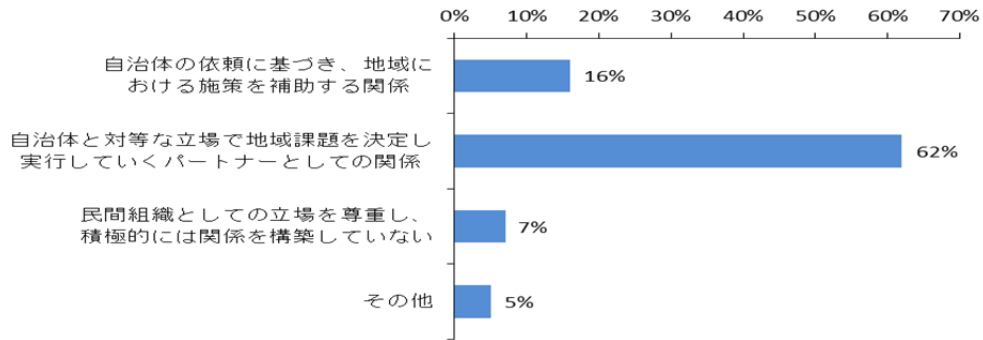


図6-4 地域運営組織（地域自治組織）への支援策

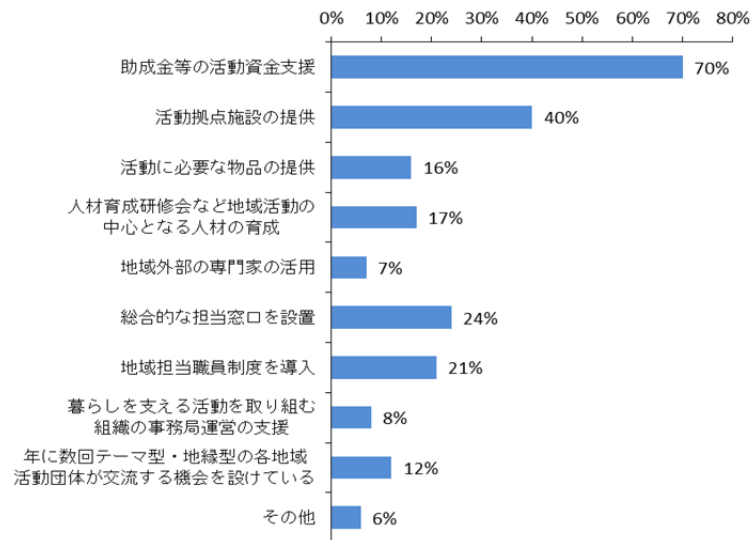
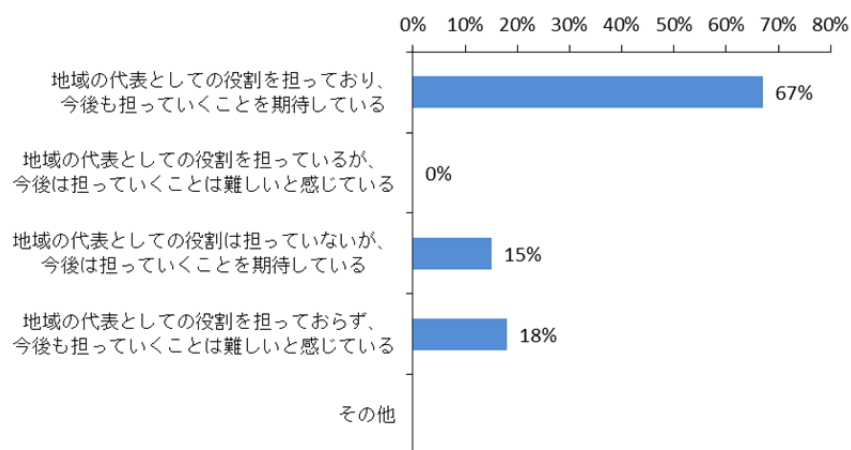


図6-5 地域運営組織と地域代表



（図6-3～5 共通）

資料：総務省「暮らしを支える地域運営組織に関する調査研究事業報告書」（H27年3月）

注：岩手県、宮城県、福島県を除く全市区町村へのアンケート調査（回答数 1,501 市区町村）

(3) 地域マネージャーの育成・配置

こうした組織の活動は、複数の集落からなる小学校区等の範囲で、多様な関係者が参加して分野横断的に行われています。このような活動を円滑に実施するために、地域の課題の洗い出しや話合いの場づくり、活動の企画・運営などを行う場合に調整を行い、活動をマネジメントする地域マネージャーを配置している例が見られます。島根県の例では、地域マネージャーは、地域内の人材のほか、地域外から公募によるなど、地域の実情に応じて選考されています（図6－6）。

なお、EUでは、農村振興の柱の施策として、平成4（1992）年から、農村地域に多様な所得獲得の手段を創出し、人口流出を防ぎ、地域を活性化させることを目的とするLEADER（Links between Action for the Development of the Rural Economy、略称はフランス語の頭文字）事業が行われています。同事業では、地域住民が考え、活動するボトムアップによる手法が採られています。ボトムアップ型のアプローチにおいて、多様な主体からなるパートナーシップがうまく機能し、組織内の連携をうまく発展させるためには、これまでの事業実施の経験から、住民と自治体若しくは他の地域等とを仲立ちし、コーディネータとしての機能を担う地域マネージャーの育成・配置が効果的であると考えられています。

図6－6 地域マネージャーの設置の例（島根県）

	募集	人数／地区	勤務形態
浜田市 (波佐・小国)	地域内 選考	2名	月12日
益田市	地区振興センターの職員が、 地域マネージャーに相当する役割を担っている		
雲南市	H20公募 H21選考	1名	常勤
邑南町	地域内 選考	1名	月10日
隠岐の島町	公募	1名	常勤

資料：島根県地域振興部地域政策課「中山間地域コミュニティ再生重点プロジェクト事業
－事業成果の中間報告」（2010年4月）

おわりに

人口減少社会は、農村の将来の姿を大きく変えるインパクトを有しています。

人口減少に適切に対処していくには、長期的な視点で、戦略的に取り組むことが重要です。人口の維持・増加に成功している地区では、地域の課題・要望を把握したうえで、専門家のアドバイスをもらいながら、十分な時間をかけて検討し、ワークショップ等を通じて、住民の合意形成を図り、将来のビジョンを明確にし、取り組んでいます。

人口減少の最大の問題は、人口が下げ止まらないことであり、負のスパイラルに陥らないためにも、移住・定住対策が重要になります。小学校区や旧市町村などの「小さな生活圏（集落生活圏）」ごとに、将来人口をシミュレーションして、移住・定住の目標を定め、スピード感を持って移住・定住対策に取り組むことがポイントになります。ヨーロッパの美しい農村が、都市住民を引きつけているように、日本の農村も、これまで培ってきた魅力ある暮らしや自然・伝統・文化などを基に、創意工夫をして、魅力ある農村を作りあげることが大切になってきます。

この移住・定住の目標を実現し、農村地域の人口を維持していくには、「所得と雇用の確保」が不可欠です。農村地域の基幹産業である農業については、農業生産基盤の整備等を通じて、生産性や収益を確保し、複合化、経営の多角化を進め、経営の厚みを増して、収益性の高い農業経営を実現していく必要があります。加えて、これまで域外から物やサービスを購入することにより、域外に流出していた資金を、地産地消により取り戻し、地域内の経済循環を高める取組が必要です。

また、暮らしの基盤を作るため、日常生活に必要な機能を確保する機能の集約とネットワークの強化を図っていくことが考えられます。さらに、地域住民が自ら考え、地域を支える地域運営組織の育成により、相乗効果が発揮できると考えます。

これらの取組を通じて、人口減少社会においても、農村地域に住み人が、自分の生き方を農村という場で発揮しつつ、収入が確保され、安心して暮らすことができ、都市住民が魅力を感じるような、持続可能な農村を作り上げていくことが求められています。