Best Value

Theme 2

これからの中山間地域振興

～地域力向上の視点から～

パブリックコンサルティング事業部　副主任研究員　**鴨志田　武史**

はじめに

「中山間地域」は、多様な自然環境、美しい農村風景、伝統ある地域文化が豊富に存在する地域であり、食料生産や国土保全など多様な面で重要な役割を果たしている。

しかし、中山間地域の多くでは人口の流出、高齢化による生活機能の低下や地域経済の衰退が進んでおり、「集落消滅」の危機感を抱いている地域も少なくない。

図表１に示すように、中山間地域は日本の総面積の約２／３を占めており、林野面積では約８割を占めている。農業算出額においても全国の約４割を占めており、我が国の食料生産や国土保全において重要な役割を有していることは、この数値からも明らかである。一方、中山間地域の人口は総人口の約１割強であり、高齢化率も全国平均を大きく上回っている。

図表１　中山間地域の基礎指標（2005年）

	全国	中山間地域	対全国比
総面積（千ha）	37,178	24,078	64.8%
耕地面積（千ha）	4,692	2,030	43.3%
林野面積（千ha）	24,861	19,857	79.9%
総人口（千人）	127,768	17,410	13.6%
高齢者人口比率（%）	20.1	27.3	
農業算出額（億円）	88,058	34,202	38.8%

資料）農林水産省「農業センサス」、「耕地及び作付面積統計」
国土地理院「全国都道府県市町村別面積調」
総務省「国勢調査」

このような中、近年は、スローフードやふるさと回帰など、地方農山村に対する都市住民の関心も高まりつつある。そして都市との多様な交流を通じて、新たな地域振興を模索する動きも数多くみられてきている。

本稿では、こうした中山間地域をとりまく情勢を踏まえながら、これからの中山間地域振興への方向性と課題について述べることとする。

中山間地域とは

ここで、改めて「中山間地域」とはどういった地域を指すのか、一般的に用いられる考え方（区分）を整理する。

■地域振興関連法によるもの

いわゆる地域振興８法（特定農山村法、山村振興法、過疎法、半島振興法、離島振興法、沖縄振興開発特別措置法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法）の指定地域を「中山間地域」の対象とするものである。農林水産省「中山間地域等直接支払制度」は、これらの指定地域を制度の対象地域[1]としている。

なお、中山間地域等直接支払制度は、食料農業農村基本法を根拠として実施されているものであるが、同法において「中山間地域等」は、「山間地及びその周辺の地域その他の地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利な地域」（第 35 条）とされている。また、都道府県レベルでの中山間地域関連条例なども、この地域振興関連法により対象地域を定義している例がみられる。

■農業地域類型によるもの

農林統計に用いられる「都市的地域」「平地農業地域」「中間農業地域」「山間農業地域」の４つの地域類型のうち、「中間」と「山間」の２つをあわせた地域を「中山間地域」とするものである。

旧市町村単位[2]で区分され、中山間地域についての統計データ等を利用する場合など幅広く用いられている。

（図表１の基礎指標は、この区分による数値である。）

1　同制度では、このほか、「都道府県知事によって指定された地域」も対象地域となる。なお、支払にあたっては、さらに対象農用地、対象行為、対象者等の条件・基準がある。

2　平成 19 年以前までは、旧市町村単位と現市町村単位の２通りで農業地域類型区分が設定されていたが、現在は旧市町村単位でのみ設定されている。

図表2　農業地域類型と基準指標（第一次分類）

地域類型	基準指標
都市的地域	・可住地に占めるDID面積が5%以上で、人口密度500人以上又はDID人口2万人以上の旧市区町村または市町村。 ・可住地に占める宅地等率が60%以上で、人口密度500人以上の旧市区町村または市町村。ただし林野率80%以上のものは除く。
平地農業地域	・ 耕地率20%以上かつ林野率50%未満の旧市区町村または市町村。ただし、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が90%以上のものを除く。 ・耕地率20%以上かつ林野率50%以上で、傾斜20分の1以上の田と傾斜8度以上の畑の合計面積の割合が10%未満の旧市区町村または市町村。
中間農業地域	・耕地率20%未満で、「都市的地域」及び「山間農業地域」以外の旧市区町村または市町村。 ・耕地率20%以上で、「都市的地域」及び「平地農業地域」以外の旧市区町村または市町村。
山間農業地域	・林野率80%以上かつ耕地率10%未満の旧市区町村または市町村。

① 決定順位：都市的地域→ 山間農業地域→ 平地農業地域・中間農業地域
② DID［人口集中地区］とは、人口密度約4,000人/k㎡以上の国勢調査基本単位区がいくつか隣接し、合わせて人口5,000人以上を有する地区をいう。
③ 傾斜は、1筆ごとの耕作面の傾斜ではなく、団地としての地形上の主傾斜をいう。

資料）農林水産省「農林水産関係用語集」

いずれにしても、「中山間地域」は、基本的に市町村区域あるいは旧市町村区域の単位で指定されている。中山間地域というと、山間の過疎集落のみを想起しがちだが、実際には、町場の集落や市街地も一部含まれているということになる。

これからの中山間地域振興の方向性

（１）国土形成計画における位置づけ

平成 20 年 7 月に閣議決定された国土形成計画（全国計画）では、中山間地域について「地域の自立的発展を可能とする新たなモデルが求められている」とした上で、その振興については、「地域の創意工夫による持続可能な地域経営の仕組みづくりが必要」としている。更にその参加主体として、「従来の地縁型のコミュニティを中心として、近隣集落、事業者、ＮＰＯ等の集落内外の多様な主体と連携を図りながら、新たな協働の仕組みを構築することを促すこととし、行政もこれを適切に支援する。」としている。

（２）自立的な地域経営に向けて

国土交通省、農林水産省をはじめ各省庁では、自立的、創意工夫による地域経営の仕組みづくりに向けて各種事業等を展開しているところであるが、特に中山間地域における既存の地縁型組織を中心とした場合、その組織が地域経営主体として新たな役割を担っていくにはまだまだ課題も多いのも現状である。

そのような中、地域住民が中心となって新たな地域経営の枠組みを構築し、動き出している例もみられてきている。

例えば、広島県三次市旧作木村の地元住民出資によるコミュニティビジネス企業「株式会社わかたの村」は、地域の魅力を広く都市に伝える「地域発信事業」と、その収益を原資として耕作放棄地の解消や高齢者の見守り等、地域コミュニティの「地域支援事業」を行っている。

「地域発信事業」は、地域自慢の自然環境、生活風習、田舎文化の魅力を形にして、広く外に向かって伝える事業である。現在、地元の米を使った地酒の製造・販売「わかたの酒販売事業」、田舎文化や農作業、農産加工品づくり等の体験メニューを提供する「わかたの村体験受入事業」、作木ブランド産品の開発・製造や旬の産品の組合せセットなどの企画・販売で、地域の生産者や加工品会社を応援する「特産品製造販売事業」、作木町のあらゆる情報を発信する「ＩＴサービス事業」の 4 つの事業を行っている。これらの事業は、三次市中心部や広島市、竹原市など県内の各都市を主なターゲットに行っている。

一方の「地域支援事業」は、「地域発信事業」の収益を原資として地域のコミュニティを支える事業である。現在、耕作放棄地や荒廃林地などを回復させる「農林業保全事業」、高齢化で農作業が困難になった農家の田植え、草刈、農薬散布、稲刈などの作業代行を行う「農作業受託事業」、町内団体等の事務や経理の代行を行う「事務委託事業」、地域拠点の維持管理の代行を行う「施設管理事業」、一人暮らしの高齢者の日常生活で様々な不便なことのお手伝いを行う「万屋（よろずや）事業」の 5 つの事業が行われている。「万屋事業」では、留守宅や墓地の管理代行、遠方に住む子ども世帯向けに高齢化した親の見守りを行う「みまもり隊」などを行っている。

この「わかたの村」は、地域コミュニティの支援を明確な目的・前提として各種事業に取り組んでおり、今後の自立的な地域経営体としてのひとつのモデルであるといえる。

中山間地域に求められる「地域力」

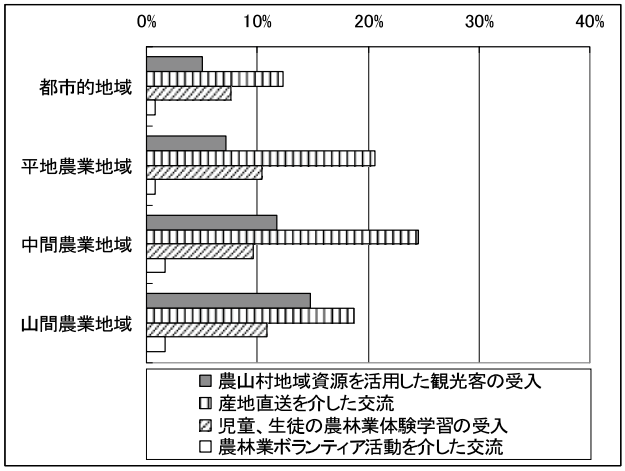
前述のように、今後の中山間地域では、地域の各種主体が自立的に地域経営を進めていくことが必要であり、そのために必要な能力・体力が「地域力」であるといえる。中山間地域では、「田舎力」「山村力」などの言葉を耳にするが、こうした「力」という言葉は、いずれも地域固有の資源や素材の存在や価値を改めて見いだし、それを活性化に向けたエネルギーとして活用していこうとする前向きなイメージを喚起させるものといえる。

さて、中山間地域振興の「地域力」として、本稿では「資源力」、「人材力」、「発信力」の３つの「力」に着目し、その課題について考察する。

（１）資源力

中山間地域には、豊かな自然環境や、魅力ある伝統文化が存在するなど、多様な価値ある「地域資源」が存在している。近年は都市農村交流のニーズも高まっており、こうした自然環境や伝統文化を活用した交流事業や産業振興も各地で展開されてきている。

図表3　地域資源を活用した交流事業に取り組む集落



【調査対象集落数】都市的地域：30,939、平地農業地域：36,226、
中間農業地域：45,974、山間農業地域：26,326

資料）農林水産省「2005 年農林業センサス」

しかし、一般的には「中山間地域＝自然と農業」といったイメージが強く、多くの中山間地域で類似の地域資源が過当競争を繰り広げている感があるのも事実である。

そのため、今後は、中山間地域においても、地域資源を科学的・客観的な視点も含めて見つめ直し、地域の「個性」いかに付与していくかがポイントであるといえる。例えば農産品も、「おいしい」「日本一」だけではなく、どのような成分があるからおいしいのか、その成分は地域のどのような自然環境によりはぐくまれるのか、といった背景をさぐることも必要である。本誌別稿の「ジオパーク」のような地質遺産から、土壌、産業遺産、植生、生態系、農産品、食文化、芸能・・・等、地域内の各種資源を繋ぐ「赤い糸」や「物語」を積極的・有機的に連携することが必要であり、既存の概念や枠組に捕らわれない柔軟なアイデアやきっかけをつかむことが期待されるところである。

これについて、例えば茨城県常陸太田市では、地域の特産である「常陸秋そば」について、その産地の土壌や生態系まで専門の研究者も交えて綿密に調査したところ、他にはない豊富な植生や生態系があることが明らかとなり、それを地域内で共有すべくテキスト化して公開している。このように、地域資源を客観的かつ詳細に明らかにすることは、地域住民にとっても地域への誇りを高める大きな一歩にもなる。

（２）人材力

中山間地域振興における「人材」とは、地域資源を創造・発見・保持・利用・発信する地域内外のプレーヤーであり、人口減少・高齢化が進展している中山間地域では、今後最も危惧される「力」である。

人材力の向上に向けては、都市部からの人材派遣や都市農村交流の受入等により、地域内の人材に外部から「刺激」「気づき」を与える取組などがみられてきており、一定の成果も見えつつある。都市住民と農村住民、若者と高齢者、サラリーマンと農家・・・など、対照的な人々同士の接触が、地域社会に大きな刺激をもたらすものと期待される。弊社が平成 20 年度から事務局を担っている「地域力創造アドバイザー事業」でも、外部からの専門的アドバイスやコーチング等により、地域内の人材に活躍の舞台が与えられ、少しずつ内発的な取組が動き始めた例もある。

しかし一方で、こうした交流事業の担い手や受皿すら確保できないという地域が多いのも事実である。特に、最近の市町村合併によって、地域内部の牽引役・調整役を担ってきた地元の役場職員がこれまでのように地域づくりにきめ細かく対応できなくなったという声も聴かれている。

今後、中山間地域における人材力の向上に向けては、都市農村交流の受入やアドバイザー等の招聘による外部からの「刺激」「気づき」の付与に加え、若者等が長期的に地域づくりに関わっていく人材育成の仕組みづくりも必

要である。最近では、地域づくりインターン（国土交通省）、田舎で働き隊（農林水産省）、地域づくり協力隊（総務省）など、若者を中心に中山間地域に直接人材を派遣し、地域住民と協働で地域づくりに取り組む制度が注目されている。こうした形で若者が地域に入ることは、地域の人々と共に考え、汗をかくという、本質的な部分での交流と相互理解が生まれるものであり、中山間地域振興に大きな効果が期待されるものである。

さらに、こうした動きを地域に根付いたものとするためには、地域の中で活動する人々が活躍できる仕組み、いわば「キャリアパス」的なものを、地域それぞれで創り上げることも有効であると考える。例えば、長野県飯田市のように、地域の公民館活動を通じて地元の担い手を育成する仕掛けなども考えられる。

（3）発信力

「発信」とは、多様な資源や人材を地域内外と共有・相互理解するための潤滑剤の役割を担うものである。特に、人口減少・高齢化が進む中山間地域においては、地域の多様な資源や魅力を適切に地域外に周知・理解させることが重要である。都市住民が中山間地域を訪れるという行動は、大規模観光地への旅行とは異なり、地域に求める条件やこだわりは多様である。

しかし、高齢化や人手不足が進む中山間地域の多くでは、情報発信の多くを公的機関に依存することとなり、ありきたりの外形的情報しか発信していない場合も多い。弊社が以前実施した調査でも、農山村が発する情報について、「詳細な情報がない」「事前に調べた情報が、実はとても古いものだった」等の声が聴かれている。

今後は、地域住民のリアリティの有る情報、具体的には、口コミ、掲示板、ブログ等を、様々な立場の人材が積極的に発信することが求められる。こうした個別の情報は、それ単体では大きな情報にならずとも、いくつか組み合わせることで大きな力となり、人々の意思決定に大きな影響をもたらすものと考えられる。

なお、情報発信力に関連して、「メディア活用力」が地域内の集団意識を高め、やる気を促す効果もあることも付け加えたい。地域住民にとって何気ない地域資源も、メディアに紹介・評価されることによって地域住民に自信と誇りを植え付けることもある。

おわりに

現在、中山間地域は、自立と創意工夫による地域づくりに向けた過渡期の段階であるといえる。

自立と創意工夫による地域づくりには、前述のような「地域力」を自ら適切に把握・認識し、活用していくことが必要であり、前述の「わかたの村」のような先進的な取組も見られてきているが、一方で、地域づくりの方向性すら見いだせない地域、前向きな一歩を踏み出せない地域も数多く存在している。

こうしたことから、これからの中山間地域振興に必要なことは、全体的な意識の底上げ、つまりできるだけ多くの地域を前向きな意識に変えることであるといえる。そしてそのためには、都市側の人材・組織も、中山間地域ぞれぞれの実情や課題を客観的に計測・分析・評価し、地域の実情に応じた取組への足がかりや気づきを与えるような「外の目」としての役割を果たすことも必要である。都市と農村の連携・協働は経済活動以外にも、こうした側面でも重要な役割を持っているといえる。

弊社としても、これまでの中山間地域振興に関する各種調査・研究の実績や、国土交通省「地域づくりインターン事業」、総務省「地域力創造アドバイザー事業」等の人材交流コーディネイトの経験を生かし、現場的感覚とロジカルかつ客観的な思考の両面から、中山間地域に向けた「外の目」としての役割も果たしていければと考えている。

＜参考資料＞

・国土交通省「国土形成計画（全国計画）」

・国土交通省「平成 19 年度都市農山漁村連携交流推進調査報告書」

・国土交通省「平成 20 年度都市農山漁村連携交流推進調査報告書」

・総務省「平成 20 年度地域人材力活性化事業調査報告書」