

# 中国地方中山間地域振興協議会



## 平成19年度共同研究・共同事業 成果概要

平成18年度の展開と平成19年度の方針  
新規参入と結節機能による人間関係創出  
地域内外主体の自発的参画をマネジメントする主体の確立  
「手づくり自治区」による地区の行動計画づくり  
空き家・土地所有権不在化の現状と空洞化防止手法の検討  
ツーリズムの持続可能な展開手法・今後の展開戦略  
平成19年度共同事業  
研究成果のまとめ（平成19年度）  
中山間地域政策に必要とされる方向（研究中間総括）  
平成20年度における研究・事業展開

2008.3

# 平成18年度の展開と平成19年度の方針

## ① 研究テーマ

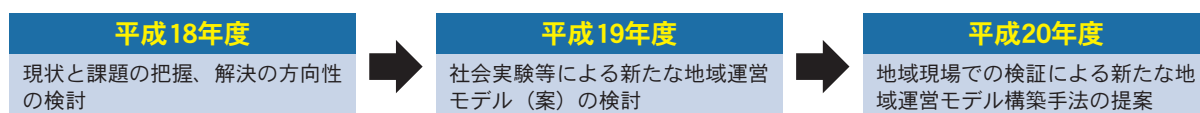
人口減少や高齢化が進行する中山間地域においては、小規模高齢化集落の出現や土地利用の空洞化などの問題が生じる一方、市町村合併後の新たな地域運営や、団塊の世代の退職期を迎えての定住促進施策の活発化など、新たな取組みも始動しています。

これらの状況を踏まえ、当協議会では、平成18年度から平成20年度における3か年の研究課題を次の3テーマとしています。

①中山間地域周辺部における小規模高齢化集落出現の現状把握と持続可能な地域運営の戦略・モデル構築

②空き家、農地、林地等の所有と管理に関わる課題集約と条件整備手法

③土地・地域資源を活用した新産業の構築手法



## ② 平成18年度の取組と成果の概要

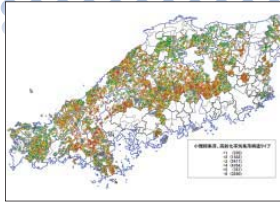
研究の初年度となる平成18年度においては、中山間地域集落の実態と課題を把握するため、中国5県の集落データ調査や現地調査を実施するとともに、「中山間地域から『持続可能な国のかたち』を考える全国シンポジウム」(平成18年8月10日～11日)を開催し、中山間地域の現状や対策の方向性などについて意見交換を行いました。また、共同研究者(明治大学 小田切徳美教授、島根大学 作野広和准教授)を交えた研究会議を3回開催し、研究成果を踏まえた中山間地域の振興方策や国土形成計画への提案について検討を行いました。

### (1) 実態と課題の把握(集落データ調査・集落現地調査)

区分	取組	調査結果の概要
集落データ調査	中国5県の中山間地域市町村の集落について、人口・高齢者人口・世帯数等のデータを調査しGIS分析	<ul style="list-style-type: none"> <li>■集落を、戸数10段階・高齢化率10段階に分類し、100区分・6タイプに集約</li> <li>■集落の機能低下が懸念される「戸数19世帯以下・高齢化率50%以上」の集落は14.5%</li> </ul>
集落現地調査	5県6市町の集落において、世帯・人口、産業、暮らし、土地利用の状況などについて、住民ヒヤリングなどを実施	<ul style="list-style-type: none"> <li>■集落の消滅発生への対応が急がれる「戸数9世帯以下・高齢化率70%以上」の集落は2.8%</li> <li>■19世帯以下の小規模集落の割合は49.5%(全国1位)、高齢化率50%以上集落の割合は18.6%(全国第2位)</li> </ul>

### (2) 中山間地域のあり方と振興策の検討(全国シンポジウム・研究会議)

項目	検討の概要
新たな定義・地域設定	中山間地域の条件優位性を積極的に評価し持続可能な国土運営への転換を担う新たな地域概念を設定するため、昭和の旧村による基本単位や人口密度による指定基準を検討
新たな地縁コミュニティ	地域運営の基本単位において、住民の考えを実践に結びつけるため、1人1票制、リーダー群、目的組織等との連携、住民間合意形成の支援組織を検討
土地利用の空洞化	土地利用の空洞化を防ぐため、土地棚卸しによる所有・管理状況の把握と将来予測、「土地管理機構」や「里山レンジャー」等の体制を検討
新たな産業連携	新規参入者を核にした新たな産業担い手の育成のため、交流・就業・定住の総合窓口、起業関係制度の簡素化を検討
都市との連携・共生	分散型居住地の交通需要の「束ね」、基礎・二次・三次生活圏の配置、都市との連携チャンネルの創設等を検討



集落データ調査



集落現地調査



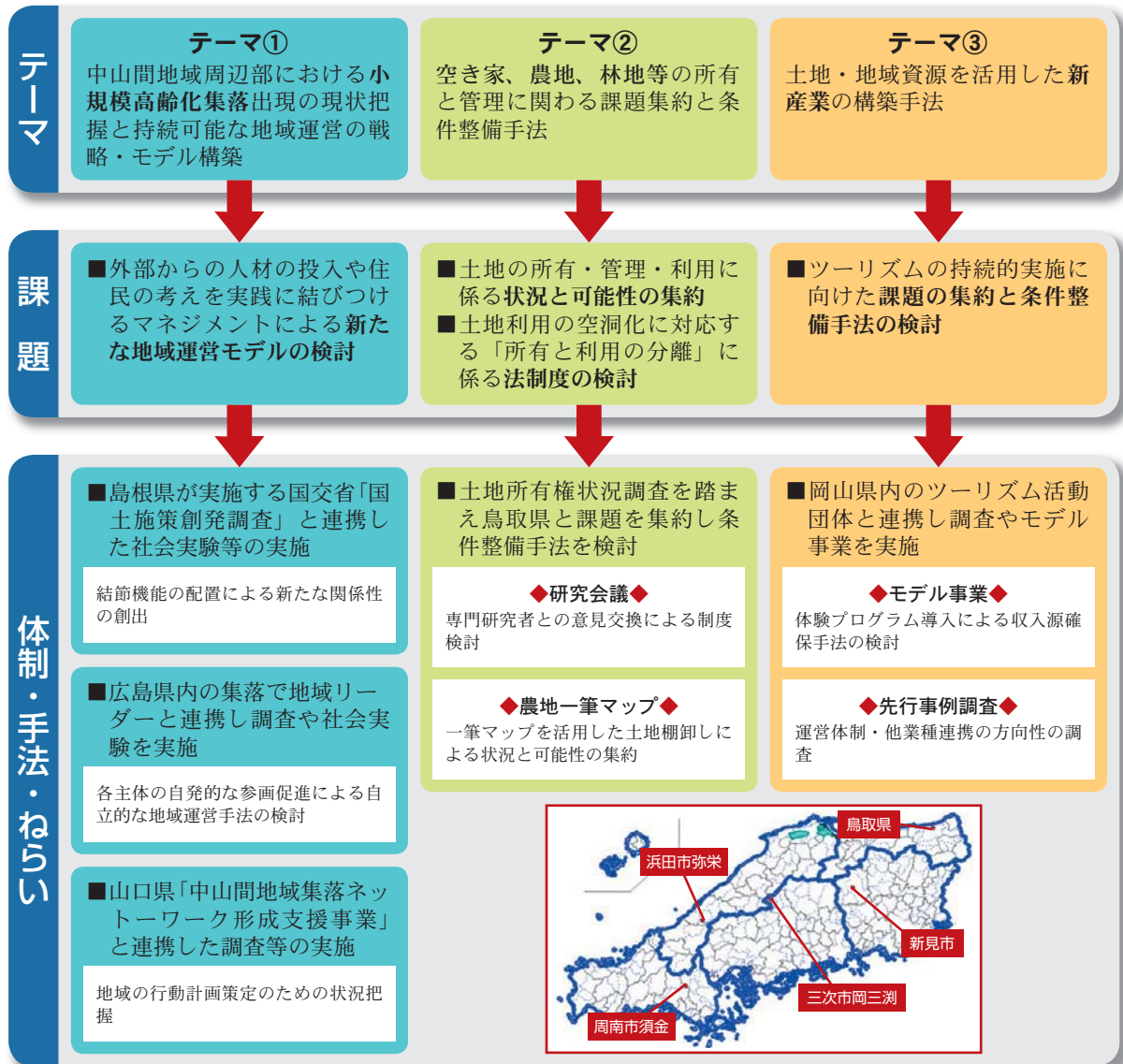
全国シンポ（基調講演）



全国シンポ（現状報告）

### ③ 平成19年度の展開

平成18年度における調査・研究の成果を踏まえ、平成19年度においては、テーマ第2年次として、次のとおり共同研究を展開していくこととしました。



#### \* 新しい地域類型の検討 \*

平成18年度における集落データ調査の成果を活用し、山口県をモデルに、今後の中山間地域対策を研究する上で不可欠な新しい地域類型のあり方を検討しました。

#### \* ポスト過疎法についての提案検討 \*

平成18年度における中山間地域のあり方や振興策の検討と、平成19年度の研究成果を踏まえて、ポスト過疎法についての提案を検討しました。



## 新規参入と結節機能による人間関係創出

小規模高齢化集落を含む基礎的な生活圏に対して、地域マネージャーと大学生を投入し、持続的な地域運営、資源活用、生活サポートを実践しました。その結果、固定化された人間関係を越えて新たなネットワークが生じ、生活の質の高まりや農林地管理が実現しました。これにより、ネットワークを紡ぎ出す地域マネジメント機能、地域内外の結節機能の重要性が確認できました。  
(モデル地域：島根県浜田市弥栄自治区)

※国土施策創発調査「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」(国土交通省)との連携実施

### ① 目的

小規模高齢化が進むと、日常生活の質の確保、農林地の資源管理、集落活動の維持などが困難になります。これまでも、このような機能維持は、集落、まちづくり団体、行政等がサービス提供を行ってききましたが、長らく同じところに住む住民同士では人間関係が固定化し、人や組織のネットワークの拡張に限界があります。

この度の社会実験では、既存の人材や組織とは別個に外部から人材を投入することで、新たな人間関係を築くことを目的としました。

### ② 体制・手法

浜田市弥栄自治区において、次の体制を構築して活動を展開しました。

- 里山セミナーハウス「弥栄らぼ」を立ち上げ、新たな結節機能としました。
- 「弥栄らぼ」に2名のスタッフが常駐し、住民との対話に基づき活動の運営を行いました。
- 島根県立大学の学生を「里山レンジャー」として導入し、作業支援を行いました。



「弥栄らぼ」は小学校跡を利用



2人のスタッフが常駐



学生による「里山レンジャー」

### ③ 実施内容

地域資源の把握と活用について考える資源調査と、資源を活かした取組みを実施しました。



資源調査の実施

(左上：空き家調査、右上：「食と農の歳時記」試食会)



13年休耕していた農地を耕して  
菜の花畑に転換（下田野原）



ものづくりワークショップで  
ドラム缶風呂とウッドデッキを作成

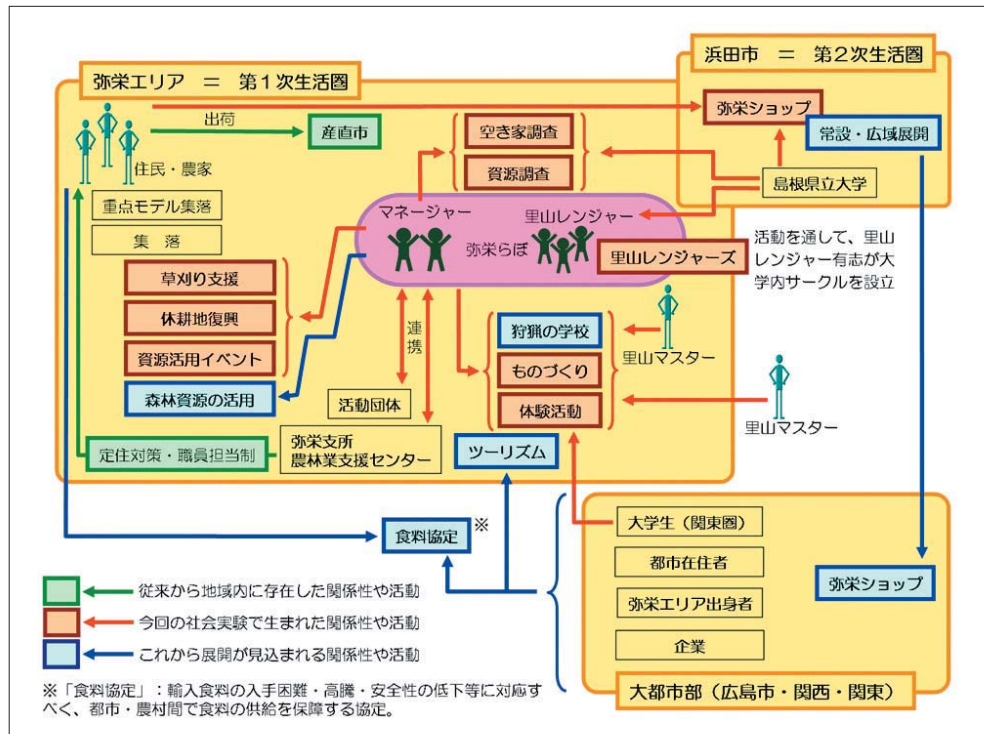


弥栄の農産物や加工品を  
「弥栄ショップ」で販売（総括フォーラム）

## 4 成果

結節機能が創出されたことで、ネットワークが近隣都市部や大都市圏にも広がりました。これを介して複数の分野や団体が連携し、従来の人間関係にはなかった人材や団体の新規参入があり、集落や住民の孤立性解消が進みました。

今後の展開へ向けては、結節機能の運営にかかる経費、人材（マネージャー）の確保を持続的に行うことが必要となります。



新規参入と結節機能創出による新たな関係性の構築

## 5 課題

次年度も、「弥栄らぼ」とサークル化された「里山レンジャー」の連携による活動を継続していきます。一過性のイベントに終わらず、農林地等の資源管理、資源供給を介した都市部との連携などを重視し、中山間地域の意義を発揮する段階を迎えています。

**地域内部では人材や発想に限界がある場合もあります。外部からの参入によって風を吹かせ、新しい可能性を見つけていくことが、小規模高齢化集落の存続にもつながります。**



# 地域内外主体の自発的参画をマネジメントする主体の確立

集落機能が低下した地域などにおいて、新しい持続可能な地域運営の仕組みをつくるためには、住民、他出者、外部人材の3主体が、高い目的意識を持って地域運営に参画することが不可欠です。そのため、平成19年度においては、地域リーダーや広島県と連携し、広島県北部の集落においてヒヤリング調査や社会実験などを実施することにより、各主体の生活設計において重要な意味を持つ活動の内容と関わり方を検討しました。その結果、継続的な財源支援がなくても継続できる地域運営の仕組みづくりの可能性が確認できました。(モデル地域:広島県三次市作木町岡三刈)

## ① 目的

新しい持続可能な地域運営の仕組みづくりのためには、①地域住民の自発的な参画、②他出者・外部人材の継続的・積極的な参画、③それらに伴う運営経費の縮減、が重要な要件となります。今年度の研究においては、それらの要件を満たすためには「住民生活に不可欠な行為を、他出者や外部人材の生活設計においても重要な意味を持つ行為として実施することが必要」との仮説を設定し、その検証を目的として社会実験などを行いました。

## ② 体制・手法

### (1) 対象地区

仮説の検証による成果の明確化を図るため、特に地理的条件が厳しく小規模化・高齢化が進行している集落を研究の対象地区とし、住民や自治組織に協力を依頼しました。

対象地区:岡三刈(広島県三次市作木町) \*H17国勢調査~17世帯・28人・高齢化率82.1%(ただし、H19年8月時点の常時居住者は22名)

### (2) 研究体制

調査・研究を円滑に進めるとともに、将来の現実的地域マネジメント体制の基盤づくりとするため、既存の広域的地域リーダーと、集落マネジメント担当者としての島根県中山間地域研究センター研究員が連携した研究体制としました。

## ③ 実施内容

### (1) 「住民の自発的な参画」を促進するための取組み

地域資源調査はGISマップ化  
(耕作放棄地)



#### ① 住民ヒヤリング調査(地域資源調査・生活実態調査)

住民の地域課題に対する意識や将来予測を取りまとめるため、各世帯を訪問して「昔話」を聞き取り、住民が集まって昔の様子を航空写真(A0版)に書き込むワークショップなどを実施しました。それにより実情の再認識を促し意見集約を図りました。

項目	実施状況
各種調査	各世帯ヒヤリング(6~8月)、文化・自然資源調査(7月)、移動実態調査(12月)
ワークショップ・会議	航空写真記入ワークショップ(6月)、今後の方針検討会議(2月)

#### ② 生活交通社会実験

住民の自発的な参画意識を醸成するため、最も重要な地域課題として抽出された生活交通確保対策について、可能な限り住民ニーズを満たした交通サービスを実験的に提供しました。それにより地域自らが地域課題を解決できる可能性への理解を促進しました。

実施目	実験の方法	実験による検証事項	参加者
第1回(11月13日)	・10人乗り借上車両に無償乗車	ニーズを満たす交通サービスの内容	13名
第2回(12月12日)	・自宅前まで送迎	交通サービスの多角的利用の可能性	14名
第3回(1月18日)	・拠点都市の用務先施設間も送迎	地域での自主的な事務処理の可能性	14名
第4回(2月25日)	・事後に自己負担意識等アンケート	車両・運転手の自主確保の可能性	11名

## (2)「地域外の人材の継続的・積極的な参画」を促進するための取組み

### ①他出者の関わり

他出者が、地域コミュニティとの関係を再構築し、地域課題の解決に向けた取組みに**可能な範囲で参画**するという持続可能な仕組みをつくるため、次の取組みを行い、他出者と情報や意見の交換を行いました。

項目	実施内容
他出者アンケート調査	他出者にアンケート用紙を郵送し18世帯28名から回答（7～8月） *回答率81.8%
帰省者との意見交換	農作業等のため帰省した他出者を訪問し意見交換（7、12月）
報告書の送付	集落での調査・研究状況に係る報告書を作成し、他出者に送付（8、11、1、3月）
企画会議の開催	調査・研究状況を踏まえ、他出者と今後の展開方針について協議（2月）

### ②外部人材の導入

外部人材の継続的・積極的な参画の仕組みづくりを行うため、**専門知識を有し農村の社会問題への意識が高い農学部大学生に研究協力の公募**を行い、3名の協力者と調査や企画会議を実施しました。（2、3月）

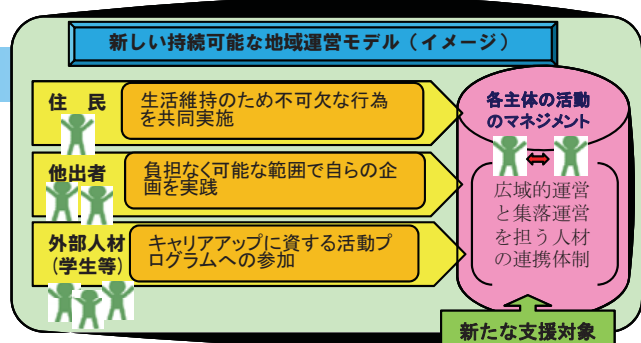


## ④ 成果

項目	目	成果（アンケート等の集約結果、社会実験の検証結果）
住民の自発的な参画を促進するための取組み	意見集約の手法	<ul style="list-style-type: none"> <li>■高齢化が進行した地域において世帯単位ではない個人単位の意見集約には、<b>昔話の聞き取りや航空写真への書き込み</b>など、<b>視覚的に過去から遡る手法</b>が有効</li> </ul>
	参画意識の醸成	<ul style="list-style-type: none"> <li>■地域課題の検討においては、広域的生活圏域や高次都市機能アクセスを前提とした住民生活の実態を踏まえ、<b>問題の重要度や解決の優先順位</b>を明確にすることが必要</li> <li>■<b>生活の維持に不可欠な課題解決が、地域自ら実現できる可能性を実感</b>できれば、住民の各種事業への自発的な参画を促進することが可能</li> <li>《第4回生活交通社会実験の結果》</li> <li>◇自己負担意識：2,500円/人 ◇地域内消費増加額：6,500円/人</li> <li>◇実験1回のサービスが、集落全世帯の平均移動時間合計（1か月）の55.2%を代替</li> <li>◇参加者全員がサービス内容に満足（楽しみや将来の安心感の提供も評価）</li> </ul>
地域外の人材の継続的・積極的な参画を促進するための取組み	他出者の参画	<ul style="list-style-type: none"> <li>■他出者の82.1%が広島県内に居住し、「<b>負担のない可能な範囲での継続的な関わり</b>」を83.3%が希望していることから、他出者意識の尊重により持続的な仕組みづくりが可能</li> <li>■定期的に帰省している<b>他出者の考えを企画化し実践していく仕組みづくり</b>により、他出者の新たな地域コミュニティとの関わり方を構築することが可能</li> </ul>
	外部人材の導入	<ul style="list-style-type: none"> <li>■学生や若年者にとっては、<b>地域での活動が自らのキャリアアップに資する</b>ことが強い動機づけになることから、その要件を満たす<b>活動プログラム</b>の確立により、機動力がある外部人材を少ない経費負担で確保することが可能</li> </ul>

## ⑤ 課題

新しい地域運営モデルの持続可能性を高めるため、平成20年度は、①**事業の広域化による効率化**、②**他出者や外部人材の自己実現につながる活動プログラムの検討**を行い、それらの取組みを**マネジメントする主体の確立**を進めていきます。



**住民、他出者、外部人材が、自らの生活設計にとって不可欠な活動に、負担の少ない方法で参画できる仕組みづくりを行うこと、そしてその仕組みのマネジメント主体を確立することが、新しい持続可能な地域運営モデル構築に向けての重要な課題になります。**

# 「手づくり自治区」による地区の行動計画づくり

周南市須金地区では、小学校区単位で生活や活動を支える体制づくりを目的に、コミュニティの基礎となる「地域の夢プラン」の作成、産直施設に生活支援機能を持たせた拠点づくりについて調査・検討を進めています。平成19年度は、ヒアリング調査やアンケート調査によって、地域概況と住民の意向の把握を行いました。  
(モデル地域：山口県周南市須金地区)

※「中山間地域集落ネットワーク形成支援事業」(山口県)との連携実施

## ① 目的

須金地区は、人口575人、高齢化率57.2%（平成18年4月末現在）。全16集落のうち小規模高齢化集落（世帯数19戸以下、高齢化率50%以上の集落）が9つ存在しています。さらに、JAの撤退による店舗閉鎖、バス減便によって生活利便性が低下しています。その一方で、平成19年8月に産直と地域拠点である「ふれあいプラザ須金」が建設されました。

人口減少と高齢化によって地域活動や生活機能が低下していることから、**コミュニティの再構築**が必要となっています。そこで、平成19～20年度に、地区の活動の指針となる「**地域の夢プラン**」の策定、住民生活や交流を進めるための**拠点施設の運営**について、多くの住民の理解を得ながら進めていくこととしました。



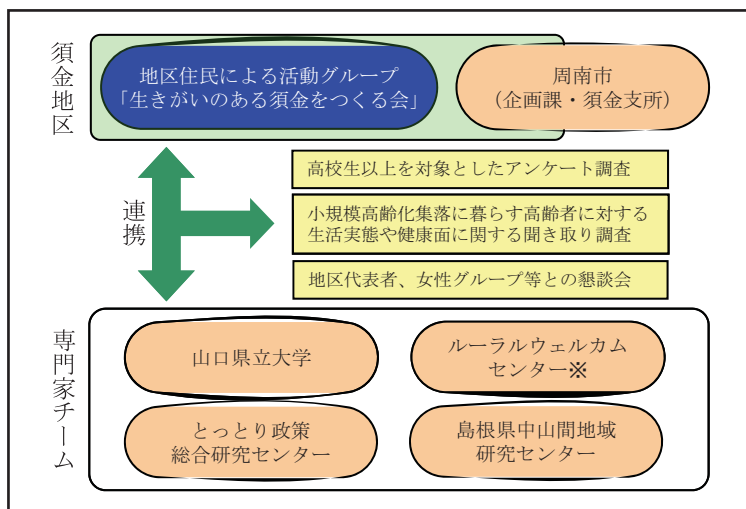
地区北部は地形が急峻であり、その山腹に家と集落が点在。



空き家の横に広がっている大規模な耕作放棄地。

## ② 体制・手法

地区の活動グループと外部組織との連携により、調査検討を進めました（下図）。



「ふれあいプラザ須金」では特産品とともに日用品や資材も販売。

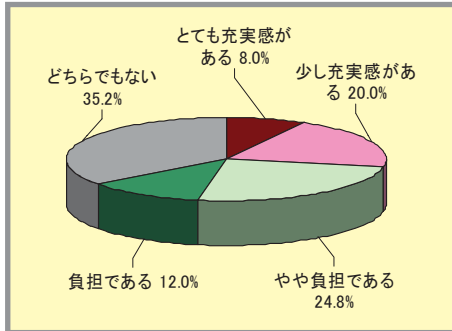
※「ルーラルウェルカムセンター」：都市生活者等との体験交流活動を促進し、地域活性化を図るために山口県によって設立された交流支援組織。



### ③ 実施内容

- 取り組んでみたいことがある。
- 女性グループがあっても良い。
- 地区の中で温度差がある。
- 高齢者の喜ぶ顔が見たい。
- 何とかしたいがあきらめつつある。
- 活動する者が限られ負担が大きい。
- 行事が多すぎる。

地区内の懇談会で出た主な意見



「生きがいのある須金をつくる会」の活動の充実感・負担感（アンケート）

#### 高齢者世帯16戸に対するヒアリング

- 子世代には時折に援助を頼む程度。
- 15世帯は年金だけで生活。
- 配食サービスは評価しても「希望する」との回答はない。
- 「体が思うように動かなくては、ここでは生活できない」との意識が日々の健康管理にも活かされている。

ヒアリング調査の結果概要  
(山口県立大学 田中マキ子他：2008)

懇談会では、女性の活躍の場づくりや高齢者支援など積極的な活動メニューも挙がりました。また、高齢者支援は自立を尊重しながら生活支援サービスを組み立て、経済循環の幅を広げる余地もあります。「生きがいのある須金をつくる会」の活動をより充実したものにするためにも、負担を軽減し、多様な活動を進める体制づくりが必要です。

### ④ 成果

平成19年度の取り組みによって、地域課題と住民の生活実感を把握することができました。この結果に基づき、今後へ向けて右記の点を整理しました。

#### ■「地域の夢プラン」の検討・作成

住民の意見に基づき、マスタープランである「地域の夢プラン」に多様な住民の意見を反映する。

#### ■「ふれあいプラザ須金」の運営

果物の販売に合わせて観光面も重視し、外の窓口としての役割を發揮する。

#### ■既存ネットワークとニーズの重視

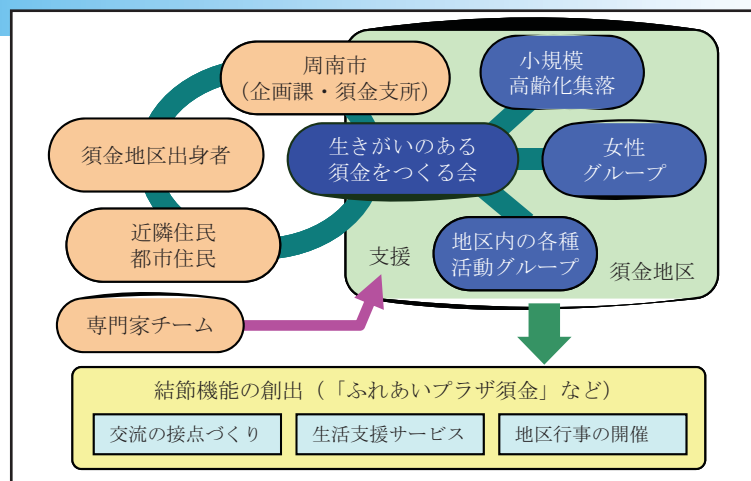
(山口県立大学「健康福祉コンビニ」構想)

既存のネットワークが拡大・成長し、他のネットワークとの連携や新しいネットワークとの融合を図り、生活支援サービスを充実する。

活動の重点事項

### ⑤ 課題

現在核となって活動を進めている「生きがいのある須金をつくる会」を中心に、地区内外の様々な組織や人材が結集していくことが必要です。人間関係の固定化、活動に携わる人材の固定化、特定の方への負担集中を打破するためにも、**地区内の他グループとの連携、女性や子どもが参画しやすいしくみづくり、出身者や都市住民への働きかけ**などが不可欠です。



須金地区での取り組みに期待される体制

**高齢者世帯の生活維持、小規模高齢化集落の存続といった内部補完的な課題に加えて、地区外の方との接点づくりも重要です。その結節機能となる組織や拠点づくりが不可欠です。**

# 空き家・土地所有権不在化の現状と空洞化防止手法の検討

中山間地域では他出・相続などにより家屋・土地所有権の不在化が進行しています。所有権が不在化することで、家屋や土地の利用が妨げられている事例が発生しています。中山間地域の活性化を図る上でこの問題を解決することが重要です。  
(検討会開催：鳥取県・事務局)

## ① 目的

中山間地域における家屋や土地の所有権空洞化対策として、①所有権の不在化状況の把握、②所有権に関する法制度の検討、③土地資源の管理（棚卸し）手法の構築が重要と考え、これらについて研究を行いました。

## ② 体制・手法

### (1) 所有権の不在化状況の把握

固定資産税納税義務者を実質的な所有者と位置づけ、匹見、弥栄、羽須美、飯南エリアについて各市町からデータ提供を受け中山間地域研究センターが集計

### (2) 所有権の空洞化防止に関わる法制度の検討会の開催

法制度の専門家を招き、鳥取県が中心となって検討会を開催

### (3) 「棚卸し」手法の検討

行政から提供を受けたデータを基に、住民、外部人材による現地調査を実施

## ③ 実施内容

### (1) 所有権の不在化状況の把握

平成の合併前の旧町村4エリアについて主要な地目毎に、居住地別の面積、筆（件）数、税額について集計しました。システムの関係で旧町村単位で出せない1町については合併後の町単位で、税額が全ては集計できない1旧町分については集計可能な分について集計しました。

### (2) 所有権の空洞化防止に関わる法制度の検討会の開催

山林（共有林）講師：島根県立大学 野村泰弘教授 7月2日

農地 講師：農林水産省「農地政策に関する有識者会議」座長 高木賢氏 10月26日

### (3) 「棚卸し」手法の検討

浜田市弥栄町において、浜田市から提供いただいたデータを基に農地一筆マップを作成し、農地管理者の将来予測を行いました。また、情報の精度向上を図るため、現地における詳細調査を行いました。

## ④ 成果

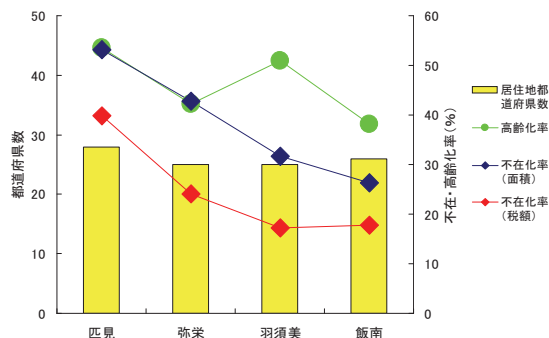
### (1) 所有権の不在化状況

面積における不在化率は、最も低い飯南で26.3%、最も高い匹見では53.1%となっています。一方、納税額の不在化率は約17~40%と、全エリアで面積に比べ低くなっています。

土地所有者の居住地分布は25~28都道府県にも広がっており、各エリアに共通して全国的な拡散が進んでいます。

匹見、弥栄のように不在化率高齢化率が同程度の地区がある一方、羽須美のように高齢化率が高いのに不在率が低い地区もあります。そのためさらなる調査を行い、他の指標も含めた検討を行う必要があります。

固定資産税納税義務者の居住地都道府県数、不在化率と該当エリアにおける高齢化率の関係



注) 固定資産税はH19年1月時、高齢化率はH17年国勢調査データより