

農山村活性化検討会

報 告 書

平成 16 年 2 月

農山村活性化検討会

目 次

	頁
はじめに -----	1
検討会の活動状況 -----	2
検討会からの提言 -----	5
ま と め -----	1 5
検討会委員名簿 -----	1 6
関係部課 -----	1 7
附属資料 -----	1 8

はじめに

本県は、東京圏に近接するという地理的優位性、また、豊かな自然や歴史的・文化的な遺産など、それぞれの地域特性を活用しながら地域づくりを進めてきた。

しかし、農山村地域、特に中山間地域では、人口の著しい減少が続き、急速な過疎化・高齢化の進行による農林業・農山村の担い手の減少をはじめ、耕作放棄農地や管理不十分の森林、有害野生鳥獣被害の増加等が顕著になってきている。

また、地形的な要因から生産コストの低減に困難性があるとともに、生活基盤が未整備の地域も多いことから、平地に比べ条件が不利であり、生産活動や多面的機能の維持はもとより、地域社会の存続さえ懸念されている。

このため、国においては、関係5法の該当地域を条件不利な中山間地域等としており、県では、さらに知事特認地域を指定し、これらの地域を対象に活性化に向けた取組を推進してきた。

こうした中、梶議長の諮問を受け、平成15年5月に農山村活性化検討会が設置された。

これまで中山間地域対策として、各種施策を総合的に実施してきたが、必ずしもこの地域が有する魅力ある地域資源を有効に活かすことが出来たものではなかった。

そこで、本検討会では、農山村地域の中でも特に条件の厳しい中山間地域の活性化方策について、「都市農山村交流による」視点と、平成12年度から実施している「中山間地域等直接支払制度」や「条例制定に向けた取組」を中心に、関係者との意見交換や現地調査など、積極的な調査・検討を行ってきたところである。

この報告書は、こうした本検討会の1年間の調査検討結果を取りまとめたものである。

検討会の活動状況

1 平成15年5月21日(水)

[第1回検討会 定例会中]

(1) 農山村活性化検討会が設置され、委員が選任された。

正副会長互選の結果、会長に阿久津憲二委員が、副会長に島田文男委員が選任された。

(2) 議長から「農山村地域の活性化方策」について諮問された。

2 平成15年6月3日(火)

[第2回検討会 閉会中]

(1) 委員席を決定した。

(2) 検討テーマについて協議を行い、中山間地域の活性化方策について重点に検討することとした。

(3) 年間活動計画を決定した。

3 平成15年6月26日(木)

[第3回検討会 定例会中]

「中山間地域の現状と中山間地域対策の取組状況(農務部)」について執行部から説明を受けて、質疑を行った。

4 平成15年8月4日(月)

[第4回検討会 閉会中]

「地域づくり施策の現状(企画部)」及び「中山間地域の現状と対策(林務部)」について執行部から説明を受けて、質疑を行った。

5 平成15年8月19日(火)～20日(水)

[第5回検討会 県外調査]

島根県議会

「島根県中山間地域活性化基本条例」及び議員発議条例の状況並びに「中山間地域活性化計画中間報告」の概要について説明を受け、意見交換を行った。

島根県中山間地域研究センター

センターの概要、機能、活動状況について説明を受けた後、施設を視察し、意見交換を行った。

6 平成15年9月5日(金)

[第6回検討会 県内現地調査]

- (1) 茂木町有機物リサイクルセンター「美土里館」を訪問し、施設の概要について説明を受け、施設を視察した。
- (2) 牧野ふるさと交流館を訪問し、ふるさとルネッサンス事業及び県営中山間地域総合整備事業の説明を受け、意見交換を行った。
- (3) 茂木町入郷地区を訪問し、棚田百選「石畑」及び中山間地域等直接支払制度の概要についての説明を受け、現地を調査した。
- (4) ふるさと林道「馬門河井線・七曲隧道」の概要説明を受け、現地を調査した。

7 平成15年10月2日(木)

[第7回検討会 定例会中]

中山間地域の振興対策について討議を行った。

8 平成15年11月28日(金)

栃木県中山間振興議員の会と栃木県中山間地域活性化推進協議会との意見交換会に、阿久津会長、島田副会長、菅谷・手塚・本多・星委員が、振興議員の会のメンバーとして、大島・鯉沼・井上・一木委員がオブザーバーとして参加した。

9 平成15年12月10日(水)

[第8回検討会 定例会中]

中山間地域の活性化について、これまでの論点に関する総括討議を行った。

10 平成16年1月30日(金)

[第9回検討会 閉会中]

報告書(案)について検討を行った。

提 言

1 都市農山村交流による活性化について

中山間地域は、過疎化・高齢化の進展等により、地域のコミュニティ機能が低下し、農地・森林や水の管理、地域の伝統文化の伝承等にも支障が生じており、さらに今後、市町村合併の進展により地域内格差の拡大も懸念されている。一方、近年「物の豊かさから心の豊かさ」を求める人々の意識の変化に伴い、都市にはない豊かな自然や美しい景観を持つ農山村が、ゆとり、やすらぎ、いやしの場として注目されてきている。

これまで、中山間地域対策については、都市部に比べて立ち遅れている生産基盤や道路、污水处理等の生活環境基盤を総合的に整備するなど、農林業の振興と農山村の定住条件の確保に重点を置いて、各種施策を進めてきたが、必ずしも地域資源を活かした個性ある整備が行われてきたとは言い難い状況にある。

このような中、地域の将来を自ら考え創っていこうとする、地域住民が主体となった地域づくり活動が各地で芽生え始めており、特に中山間地域は、豊かな自然、美しい景観、伝統文化、特産物など、魅力ある地域資源に恵まれていることから、これらの資源を再認識し活用することで、都市と農山村の交流を進めることが、地域の活性化につながると考えられる。また、農山村は多様な農林産物が生産される場であるとともに、きれいな水や空気などを生み出す場でもあり、地域住民はもとより都市住民の生活の源であるという認識を踏まえた、個性ある魅力的な中山間地域づくりに向けた施策の推進が望まれる。

これらを踏まえ、『都市農山村交流による活性化』を図るため、中山間地域の有する「豊かな地域資源の活用」し、「魅力あふれる農山村の構築」に向けた方策を中心に取りまとめた。

(1) 豊かな地域資源の活用

活力ある農林業の維持発展

中山間地域特有の自然条件を活かした施策の展開

中山間地域における基幹産業である農林業は、土砂の流出や洪水の防止、水資源の涵養等の国土保全や環境保全などの重要な機能も担っている。しかしながら、中山間地域は、農林業を取り巻く厳しい諸情勢や高齢化の進行、後継者不足等、多くの課題を抱えていることから、この地域特有の自然条件を積極的に活かした各種施策を推進していく必要がある。

担い手の育成確保

中山間地域の集落を維持していく上で、基幹産業である農林業の維持・発展が欠かせないが、そのためには、後継者（担い手）の育成を積極的に行っていかなければならない。

また、自然志向の高まりなどを背景に、Uターン・Jターン・Iターン者が増加する傾向が見られることから、新規就業者が技術を早期習得するための研修や定着を促進するための住宅の確保等の生活支援を含めた市町村の受け入れ体制の強化が必要であり、空き家などの活用も検討すべきである。

さらには、現行の農地法では農地の権利取得に際して、最低経営規模面積要件を設けており、特に耕地面積が少ない中山間地域では新たに農業を行うことが困難な場合も見受けられる。これについては昨年、構造改革特区の設定による農地法の特例の適用により、地域の実情に応じた下限面積の設定ができるようになったので、特区の活用も含め、検討が必要である。

地産地消の促進

近年、中山間地域の農林業の有する多面的機能に対する期待が高まるとともに、中山間地域で生産される地域特有の農林産物が、地元の直売所等で都市の消費者に人気となり、野菜等の生産や里山等を利用したキノコの生産が盛んになってきている。

また、森林の再生産可能な環境や人にやさしい木材が見直されており、木造住宅や間伐材等の内装材利用に向けた県産材の需要拡大が重要となっている。

これらの状況を踏まえ、中山間地域の基幹産業である農林業を振興していくため、中山間地域で生産される農林産物の地産地消をさらに促進していく必要がある。

野生鳥獣被害の防止対策

野生鳥獣による被害は、気象条件、生息環境の変化、過疎化、高齢化等による中山間地域の環境の変化により、近年深刻化してきており、中山間地域の農林業の振興を図る上で、鳥獣被害対策が重要となっている。

一方、自然環境の保全や野生鳥獣の保護に対する国民の関心が高まる中、人間の社会経済活動によって、生態系のバランスが崩れ、多くの生物が減少・絶滅の危機に直面している。中山間地域における生態系の保全についても、様々な生物の生息場所を保全することが重要である。

これらの現状を踏まえ、地域の実情に応じた防止対策と駆除対策、さらには野生鳥獣との共存関係確立に向けた対策等を総合的に推進し、農林業の振興と野生鳥獣保護との調整を図っていく必要がある。

豊かな自然を活かした地域活動の促進

地域住民主体の活動の継続的な展開

中山間地域には、そこにしかない魅力や個性がある。この魅力、個性を引き出し、より魅力ある空間を創造し、地域を活性化していくためには、地域の豊かな自然・歴史、伝統文化等を活かした住民主体の活動が継続的に展開されることが必要である。

地域リーダーの育成確保（女性・高齢者の活用）

そのためには、地域の活性化を担うリーダーや地域資源を活用した新たなビジネスにチャレンジする人材を育成する必要がある。特に中山間地域に若者を呼び戻すためには、地域住民が多方面にわた

って生き生きと活動していることも重要であることから、地域振興を目的とした女性グループ等の育成・発展を図っていく必要がある。

また、中山間地域の特色の一つとして、地域に愛着を持ち地域に詳しい高齢者が数多く生活しており、生きがいつくりの視点からも、知識や経験を活かした地域の歴史や風土の語り部として、生涯現役で活躍できる環境づくりも必要である。

地域資源を活かした産業等の育成

地域資源の潜在力の掘り起こし

中山間地域には自然、農林業、伝統文化、人材など都市部にはみられない貴重な特色ある地域資源が存在する。地域の特色に目を向けることによって、今まで省みられなかったものに新たな付加価値を見出し、それを商品化したり、伝統的な技能を現代的にアレンジするなど、地域資源が有する潜在力を掘り起こすという新たな発想による起業を支援し、雇用を創出することで、中山間地域を活性化していく必要がある。

今回の現地調査で訪れた「そばの里まぎの」と「牧野ふるさと交流館」は、住民の発意と意欲に対し行政が支援し、国庫補助事業と県単事業をうまく組み合わせ、地域資源を活用し地域活性化に成功した優良事例であり、今後、こうした地域資源を活用しながら、都市との交流施策を進めていく必要がある。

都市住民の理解と協力による地域産業の振興

農林業の持続的経営により発揮される農地や森林の多面的機能は都市部に住む人々に快適な生活環境を提供しており、農林業を持続していくための経費を都市と農山村で分かち合うといった認識を醸成していくことが重要である。

都市部に住む人々にこのような認識を持ってもらうためには、中山間地域で生産された農林産物を消費・使用することで、快適な生活環境が守られているという理解を促進しながら、地域産業の振興を積極的に支援していく必要がある。

(2) 魅力あふれる農山村の構築

都市住民との交流促進

自然体験、田舎暮らし体験における民間との連携

中山間地域の活性化のためには、中山間地域の魅力を発信することで、都市住民の理解と協力を促進し、定住促進を図るとともに、交流人口の増加を図っていく必要がある。

都市部の住民が中山間地域に求めるものは自然体験だけにとどまらず、農林業、伝統文化や伝統産業など、その土地の生活、労働を体験し、学んでいく田舎暮らし体験への要望も高まってきており、民間企業・団体との連携も視野に入れながら、多彩な発想により、こうした取組を推進していく必要がある。

また、将来を担う子どもたちに、農山村での環境教育や農林業体験活動を通じて、森林や農林業への理解を深め、「生きる」力を育てていくことが重要であり、中山間地域をフィールドとして活用したプログラムや地域体験活動等の情報を積極的に提供するとともに、農山村側の体験や宿泊施設の受入れ体制の整備を進める必要がある。

NPOなどによる協働の取組活動の推進（ボランティア活動）

都市と農山村の交流を継続的に推進していくためには、農山村におけるボランティア活動を推進し、定期的に都市住民が農山村を訪れ、地域住民と共に活動することにより、農山村の田舎暮らしの魅力等を再認識してもらうことも重要である。

近年、民間企業が社会貢献活動の一環として、様々なボランティア活動に取り組むようになってきており、特に森林ボランティア活動等に積極的に取り組もうという企業等を中山間地域で積極的に受け入れることは、都市と農山村の交流を促進するとともに豊かな森林、田畑等のもつ公益的機能の維持にもつながり、中山間地域の活性化に有効な手段の一つとなってくる可能性がある。

そこで、農林業体験等に関心を有する都市住民と地域の維持・活性化を企画する農林業者等、農山村の住民が、異なる立場を超えて

「協働」(コラボレーション)して、地域資源等の保全のための活動を行う取組が重要となってくる。

本県では、茂木町において都市住民を棚田オーナーとして迎え入れ、農作業を通じた交流による地域づくりに取り組む「都市農村交流型オーナー制度」や、河内町における地域住民・企業・行政の三者が協力して、環境改善活動を実践する「グラウンドワーク活動」といった協働の取組が行われている。

これらの活動は、柔軟性や機動性に富むNPO等によってコーディネートされている場合も多く、今後、こうした民間が中心となった活動に対し、行政等の関係機関による情報提供や支援体制の整備を進めていく必要がある。

また、都市の人々が長期休暇などを利用して農村に長期間滞在してじっくり腰を落ち着け、その土地の自然や生活、労働を体験しながら学んでいくといったことも注目されている。これまでは、都市からの移住者が農山村地域に都市生活そのままのライフスタイルを持ち込んだことにより、地域住民との間に様々なあつれきが生じたこともあったが、こうした中長期的な順化の方策に取り組むことは、都市住民と地域住民が相互に理解し合える機会としても必要である。

地域資源のネットワーク化

地域資源を活用できる生活環境の整備

中山間地域は、過疎化や高齢化がさらに進むことが予想され、これに歯止めをかけ、活性化させるためには、産業の振興とあわせて、地元の若者や農林業の新たな担い手としてのU・J・Iターン者が定住しうる生活環境の整備が必要である。

とりわけ、中山間地域における地域資源を活かした産業振興や都市と農村の交流による活性化を図る上で、様々な地域資源を結ぶ道路網の整備は極めて重要であり、生活に密着した道路や都市へのアクセス道路の整備を引き続き推進していく必要がある。

情報化の推進

また、中山間地域の地理的ハンディを克服する手段の一つである情報化の推進は、情報格差の是正、生活利便性の向上に大きく貢献するばかりでなく、地域資源を活用した新たな産業振興や都市と農村の交流にもつながる可能性を有している。

しかしながら、地理的に不利な条件などから民間主導での情報通信基盤の整備が進みにくいこと等に起因する情報格差（デジタルバイド）が生じていることも事実であり、IT化による高齢者福祉の充実や企業の地域参入が図られるように高度情報通信基盤を整備していく必要がある。

資源循環型社会モデルとしての農山村

今回、県内の現地調査で訪れた茂木町の有機物リサイクルセンター「美土里館」は、家畜ふん尿と一般家庭からの生ごみ、調整材としての籾殻、枯葉、間伐材などの未利用の森林資源を有効に活用して有機肥料を製造・販売しており、いわば「中山間型」の資源循環型社会の一つのモデルケースとなっている。

21世紀は環境の時代と言われている。石油や石炭などの化石資源を大量に消費し、大量の廃棄物を生み出した社会システムは、地球温暖化の深刻化、廃棄物や有害物質の増加といった様々な環境問題を引き起こしてきており、有限な資源やエネルギーを持続的に利用する循環型社会への転換が求められている。しかし、バイオマスとして活用すべき資源である家畜排せつ物、生ごみ、森林の間伐材などは、現時点では十分な利活用が図られていない。

中山間地域は、動植物から生まれた再生可能な有機質資源であるバイオマスのいわば「宝庫」である。これからの技術開発により、これらを堆肥やエネルギーに変えて再利用していく可能性がさらに拡大していくものと期待されており、中山間地域での取組を循環型社会のモデルとして推進していくことが重要である。

2 中山間地域等直接支払制度について

(1) 制度の内容

この制度は、平成12年度から中山間地域を対象に施行された我が国農政初の本格的な中山間地域政策であり、先行してきたEUの条件不利地域支払制度や国内のそれまでの農業・農村政策と比較して、いくつかの特徴を有している。それは、以下の4点に集約される。

集落重点主義：制度設計・運用上において、集落を強く意識している点

農家非選別主義：交付対象者の選別に対して否定的な点

予算の単年度主義の脱却：交付金の使い残しについて、県段階の基金や集落段階で、次年度に繰り越して活用できる点

地方裁量主義：地方自治体の裁量や主体的判断が制度的に重視されている点

とりわけ、集落重点主義にはEUの条件不利地域支払制度（個人補償）に対し「日本型」と表現される特徴であり、地方裁量主義は従来制度と比較した際の特徴となっている。

(2) 制度の活用事例（制度の成果）

本県の事例

茂木町入郷地区（棚田ボランティアによる都市農村交流の展開）

入郷地区は、平成11年7月に「棚田百選」に選ばれた事を契機に、耕作条件の不利な山間の棚田を守っていこうという動きが出てきた。さらに、多くの写真愛好家が訪れたり、全国的にも注目されてきたことから、棚田を地域資源の一つとして活用していこうという意識も生まれてきた。

こうした中、県内外の棚田ボランティアによる耕作放棄地の復旧や棚田オーナー制度の推進等を内容とする集落協定が締結され、都市農村交流による地域の活性化に取り組んでお

り、ここを中心に生産された酒米で作った日本酒「棚田の雫」が生産され、好評を得ている。また、今年度から「もてぎ棚田のお米」として、棚田米の販売も始められた。

全国の主な事例

岩手県宮守村宮守上流地区（一集落一農場に向けての取組）

この地区には20の団地があり、それぞれの団地毎に集落協定を締結する考えもあったが、各団地毎の代表者を中心に集落内での話し合いや対象農地の耕作者の合意形成を進め、地域全体で一つの協議会として交付金を有効に活用することになった。

平成14年度は77.9haで15,599千円全額を基本的には共同取組活動経費に充てており、対象農地のみを使用するのではなく、集落全員で“一集落一農場構想の実現”を目指して、平成6年に設立した「宮守川上流生産組合」が、ブロックローテーションによる集団転作に取り組んでいる。

（3）制度の評価と継続の必要性

現在、この制度も4年目を迎えているが、集落協定の共同取組活動によって、様々な地域づくり活動の芽生えが生まれてきている。この協定づくりの中から、これからの自分たち、自分たちの地域をどうしていこうかという方向性が見えてきつつあり、先が見えることによって明るさが出てきている。

しかし、中山間地域では、農家の減少や高齢化は依然として進行しており、耕作放棄地の拡大など地域活力の低下の懸念は大きい。

加えて、この制度が我が国初の取組であったことから、制度そのものが未だ定着途上であると言わざるを得ない。それが故に、微細な部分には問題点等も内包しており、この制度への取組自体が地域によって温度差があることも事実である。

しかしながら、中山間地域の農林業を振興していくためには、この制度を一層推進することで、地域の内発的発展の萌芽を育てて行くことが重要であり、現行制度の大枠を堅持し継続する必要がある。

3 条例制定に向けた取組について

中山間地域は、各種施策を展開しているにもかかわらず、過疎化に歯止めがかからず、都市部との格差が拡大しており、県政の重要課題として様々な検討を行った。その中で、県民の理解の下、積極的な施策展開を図る必要性から、条例制定について検討した。

全国的にみると、平成11年の3月に、全国に先駆けて島根県、その後を受け、平成15年3月に岡山県が議員提案による中山間地域の活性化に関する条例が制定・施行されている。また、岩手県一関市が同様に議員提案で平成12年に制定しており、現時点では全国で3つの事例にとどまっている。

今回、島根県の事例をつぶさに調査を実施したわけであるが、島根県の中山間地域が、面積で85%、林野面積では91%を占め、60市町村のうち4市町だけが中山間地域の指定がないという状況と本県を比較した場合、本県で中山間地域を対象とする県条例を制定することについて、県民のコンセンサスが容易に得られる状況にあるものとは判断できない。

一方で、近年のBSEや食品の不正表示問題等に代表される『食』の安全・安心をめぐる諸問題に適切に対処していくことが、県政の重要課題となっている。

こうした状況の中、『食』に対する消費者と生産者間の信頼関係を築いていくために、地域で生産された農産物を地域で消費するという、いわゆる「地産地消」を推進することも重要である。

このような現状を総合的に勘案すると、「中山間地域の活性化」に限定せずに、平場地域も含めた全県的な例えば「食と農」に関する条例を提案していくことが、本県の農林業・農山村の振興にとって重要であり、今後、さらなる検討を重ねる必要がある。

まとめ

中山間地域の振興については、これまで都市との格差是正を主な目的として、生活環境の整備や産業基盤の整備等が進められてきた。

しかし、依然として、人口の過疎化、高齢化が進行していることに加え、林業の採算性の悪化等による森林所有者の経営意欲の低下に伴う整備が不十分な森林が増加しているほか、耕作放棄農地の増大により、農地のみならず水路、農道等の多面的機能を担ってきた地域資源の管理の粗放化も懸念される状況となっている。

また、21世紀を迎え、これまでの物質的な豊かさや経済効率を優先する社会から、精神的な豊かさや限りある資源の持続的利用を重視したゆとりある社会の形成が求められ、人々の価値観がますます多様化する中で、中山間地域の有する豊かな自然、固有の文化、温もりのあるコミュニティ等は、都市住民にとって大きな魅力を持つものになると思われる。

このような状況に対応し、中山間地域等の活性化を図っていくためには、地域の基幹産業である農林業の振興、多面的機能の維持・発揮を図るための対策を地域の実情に応じて総合的に講じていくことが求められている。

本報告書は、豊かな地域資源の活用や新たなライフスタイルの場としての農山村の実現、中山間地域等直接支払制度の活用等についてまとめたものである。

今後、各委員の意見や報告書の提言が、地域づくりの議論の活発化を促し、県や市町村の施策に反映されることを望むものであり、課題解決に向けた施策の展開に当たっては、県議会としても「中山間地域に明日はないかも知れないが、明後日はある」ものと確信し、「見え始めた中山間地域の明るい未来」に積極的な支援・協力を惜しまないものである。

検討会委員名簿

会 長	阿久津 憲 二
副会長	島 田 文 男
委 員	一 木 弘 司
”	星 一 男
”	本 多 勝 美
”	手 塚 功 一
”	野 田 尚 吾
”	菅 谷 文 利
”	井 上 卓 行
”	鯉 沼 義 則
”	菅 沼 清
”	大 島 和 郎

関係部課

農務部	農村振興室
林務部	林業振興課

附 属 資 料

1 議長からの諮問書

農山村地域は、県土保全や環境保全機能などの公益的機能や豊かな自然、歴史的・文化的な遺産、ゆったりとした居住環境を有しています。

しかしながら、若年層の都市への流出等による人口減少や高齢化が進行しており、加えて、道路や污水处理施設などの基礎的生活基盤の整備が遅れているほか、教育、医療、福祉などの基礎的なサービス機能も都市と比べて低い水準にある。

こうした中、地域の主要な産業である農林業においては、担い手の減少と高齢化によって、耕作放棄地や管理不十分な森林が増加し、地域の活力と集落機能の低下はもとより、農業及び森林が有する多面的機能の発揮にも支障をきたすことが懸念される。

農山村は、食料の安定供給の確保および多面的機能の発揮を図る上で重要な役割を果たしていることを踏まえ、こうした役割が十分発揮できるよう、総合的な振興を図る観点から、本県の持つ多彩で優れた地域資源を活かし、豊かな自然環境の中で人が暮らし、訪れ、住民が「誇り」を持ち、「安心」して生活できる環境が確保され、働く場の確保など「安定」した生活を送ることができるような地域にしていく必要がある。

このため、農山村地域の活性化方策について、貴検討会の意見を求めるものである。

平成 1 5 年 5 月 2 1 日

栃木県議会議長 梶 克 之