

過疎地域における集落ネットワーク圏 (小さな拠点)の形成について



平成27年11月12日

総務省地域力創造グループ

過疎対策室

過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業

過疎集落等の現状と課題

- 過疎地域等においては、小規模化、高齢化により、**維持困難な集落が増加**
 - ・ 空き家の増加、商店の閉鎖、公共交通の利便性低下などの住民生活に関する問題
 - ・ 働き口の減少、耕作放棄地の増大などの産業基盤に関する問題
- **集落機能を引き続き維持するのみならず、中長期的に持続可能な集落とするための活性化策が課題**

集落ネットワーク圏の必要性

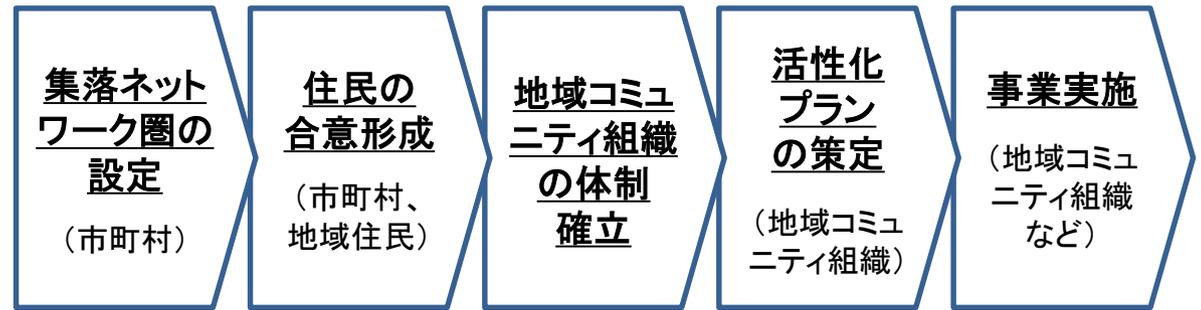
個々の集落では様々な課題の解決が困難なケースが増加

より広い範囲で、基幹集落を中心に複数集落をひとつのまとまりにして、集落を活性化する取組が必要

集落ネットワーク圏施策：2つの視点

- (1) 住民の「くらし」を支える
生活サポートシステムの構築
- (2) 住民の「なりわい」を継承・創出する
活動の育成

集落ネットワーク圏の形成に向けて



過疎地域等集落ネットワーク圏形成支援事業の概要

- | | |
|-------------------|--|
| (1) 事業主体 | 集落ネットワーク圏を支える中心的な組織
(地域コミュニティ組織) |
| (2) 交付額 | 1事業当たり 2,000万円以内 |
| (3) 平成28年度概算要求額内訳 | 900,000千円 |
| (4) 対象事業 | 集落ネットワーク圏の形成に係る取組及び
活性化プランに基づく活性化のための事業 |

<具体的事業の例>

- 高齢者サロンの開設
- 雪下ろし、雪よせ
- ボランタリーチェーン等と連携した買物機能の確保
- デマンドバス・タクシーの運行
- 伝統芸能や文化の伝承
- 特産品の開発や6次産業化による高付加価値化
- 田舎暮らし体験等による都市との交流産業化
- 等

新たな「圏域」づくり

連携中枢都市圏の形成

目指す方向性

- 地域において、指定都市や新中核市など相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携して、「連携中枢都市圏」を形成。

役割

- ① 圏域全体の経済成長のけん引
- ② 高次の都市機能の集積・強化
- ③ 圏域全体の生活関連機能サービスの向上

➡ **「一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点」を築く**

定住自立圏構想の推進

目指す方向性

- 中心市(人口5万人程度以上)と近隣市町村が連携し、地方圏における「定住の受け皿」を形成。

➡ **地方圏の人口流出を食い止める「ダム機能」の確保**

過疎集落等の維持・活性化

目指す方向性

- 持続可能な集落活性化のため、基幹集落中心に「集落ネットワーク圏」(小さな拠点)を形成。

➡ **「小さな拠点」の形成により「集落生活圏」を維持**

主な過疎対策

過疎対策事業債

ハード

資金面の支援

ソフト

市町村

○ 社会資本の整備

- ・ 産業振興施設
- ・ 交通通信施設
- ・ 厚生施設
- ・ 教育文化施設

○ 安全・安心な暮らしの確保

- ・ 地域医療の確保
- ・ 公共交通の確保
- ・ 産業の振興
- ・ 教育振興

集落ネットワーク圏

○ 生活支援機能の確保

- ・ 買物・通院支援
- ・ デマンド交通
- ・ 雪下ろし、雪よせ
- ・ 高齢者サロン

○ 「なりわい」の創出

- ・ 特産品づくり
- ・ 販売所の運営
- ・ 都市との交流

資金面の支援

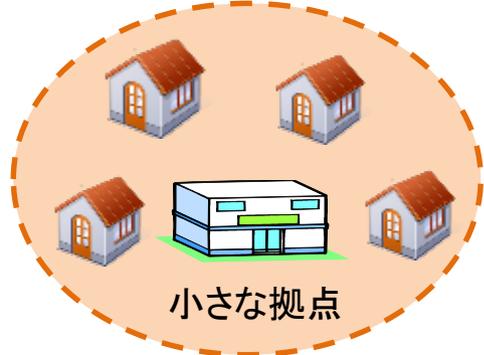
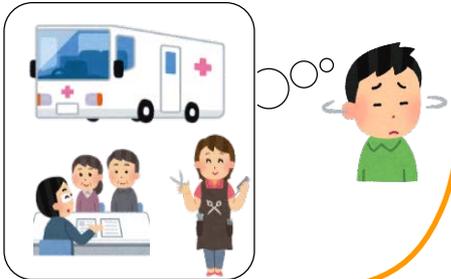
人材面の支援

地域おこし協力隊、集落支援員

集落ネットワーク圏形成支援事業

今後の課題

個々の小さな拠点では商圏が小さいため、サービスの収支が合わない。



小さな拠点



地域間の交流がなく、小さな拠点形成のノウハウがない。



小さな拠点

○巡回型サービスの創出に対する支援

個々の小さな拠点では商圏が小さく、成り立たないサービスがある。

個々の小さな拠点の集積を活かして、複数の小さな拠点を巡回する巡回型サービスを創出する。

○想定される巡回サービス

- ・巡回診療
- ・巡回相談（法律、税務等）
- ・巡回理美容サービス 等

○中間支援組織と連携した取組に対する支援

地域コミュニティ組織の立ち上げや運営に関するノウハウが共有されない。

中間支援組織にノウハウを蓄積し、現場での支援を強化することにより、小さな拠点の横展開を推進する。

集落の現状

	過疎関係市町村数	集落数	人口
全国	797	64,612	11,423,747
集落ネットワーク圏域(1,123圏域)	151	15,595	1,917,241

※ 1圏域当たりの平均集落数：約14

※ 今年度、集落調査（国土交通省・総務省）を実施予定

「地方創生関連事業（Ⅲ）」 （小さな拠点）

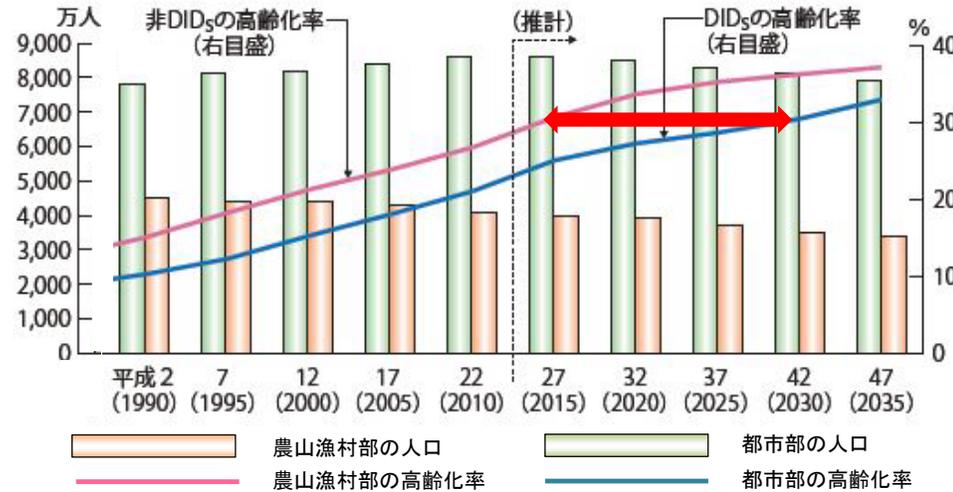
平成27年11月12日（木）

農林水産省

人口急減・超高齢化時代の到来(農山漁村の現状)

○ 農山漁村における高齢化・人口減少は、都市に先駆けて進行。小規模な農村集落が増加し、集落機能が低下。耕作放棄地も増加している状況。

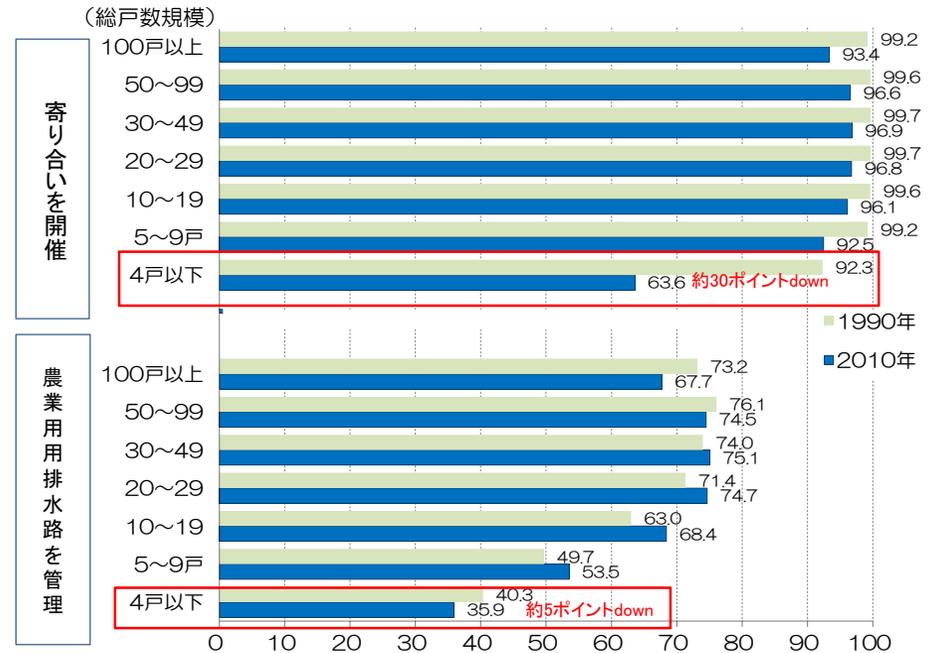
【農山漁村・都市部の人口と高齢化率】



資料：総務省「平成22年 国勢調査人口等基本集計」、国立社会保障・人口問題研究所「都道府県の将来人口推計(平成19年5月推計)」を基に農林水産省で推計。

注：ここでは、国勢調査における人口集中地区（DID）を都市、それ以外を農山漁村とした。なお、DIDとは、人口密度4,000人/km²以上の国勢調査の調査区が市町村内で隣接し、全体として人口5,000人以上の規模で構成される地区。

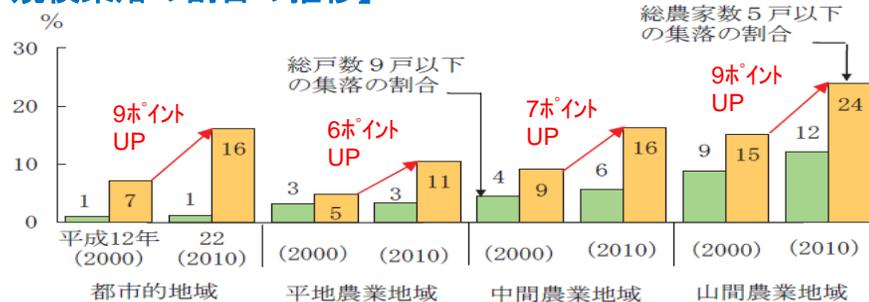
【総戸数規模別にみた集落活動の変化(1990年→2010年)】



資料：農林水産政策研究所

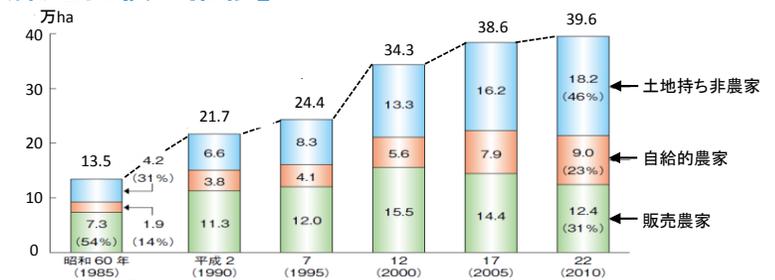
注：1990年、2000年、2010年全てで調査対象となった125,120集落の抽出集計による。

【小規模集落の割合の推移】



資料：農林水産省統計部「2000年、2010年世界農林業センサス」（組替集計）

【耕作放棄地面積の推移】



資料：農林水産省統計部「農林業センサス」

魅力ある農山漁村づくりに向けて(農林水産物等の地域資源の活用)

農山漁村にしごとをつくる

【「地域内経済循環」のネットワーク構築】

地域に埋もれた未利用資源を発掘し、域外に流出していた価値を域内に再投資



岡山県真庭市 真庭バイオマス産業都市のイメージ

【社会的企業(ソーシャル・ビジネス)の活躍】

地域資源の活用等により小さなビジネスを営みつつ、民間主体で地域の課題解決に取り組み、地域コミュニティを活性化



島根県雲南市 地元の農産物を加工

【女性の担い手・社会経験を積んだ者の活躍】

マーケティング・経理事務など農山漁村に不足する能力を補強し、地域経済の発展に寄与



京都府京丹後市 チャレンジつねよし百貨店

集落間の結び付きを強める

【拠点への機能集約とネットワーク化の強化】

診療所、福祉施設等の生活サービスの提供の拠点を基幹集落に集約し、周辺地域とネットワークでつないだ「拠点+ネットワーク」を形成



京都府南丹市美山町平屋地区 拠点+ネットワーク

【地域の暮らしを支える取組】

民間団体等が高齢化した農家のサポートや集落が担ってきたコミュニティ機能を補完



新潟県上越市櫛池地区 庭先集出荷

都市住民とのつながりを強める

【都市と農山漁村の結び付き】

一過性のブームに終わらない積極的な都市と農山漁村の交流



群馬県川場村 世田谷区との交流を促進

【多様なライフスタイルの選択肢の拡大】

地域の仕事や暮らしに関する情報を豊富に提供し、農山漁村への移住・定住や二地域居住、Uターンを促進



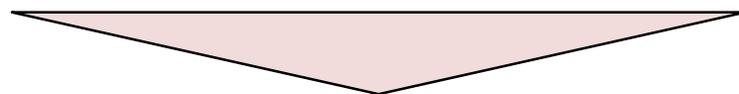
移住・定住等の促進イメージ

地域で取り組む実践活動の支援

- 地域で魅力ある農山漁村づくりに取り組む際には、下記の視点を大切にしつつ、地域全体で永続的な取組とすることが重要。

【ポイント1: 取組に向けた関係者間での機運の醸成】

- 集落の存続に対する危機感や地域が目指す姿について地域住民全体で認識を共有するとともに、住民の「当事者意識」を高めることが出発点。
- 意識の共有には、住民全体で話し合いを重ね、集落を維持していくための永続した取組を目指すようにする。



【ポイント2: 地域全体での所得をかさ上げし、持続的な取組とする】

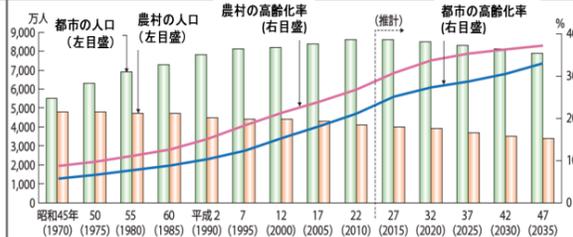
- 活動を永続的なものとするには、補助金に依存しない自立的な活動を目指すことが必要であり、地域に埋もれた未利用資源などを活用し、高付加価値化に取り組むことで地域全体での所得のかさ上げを図ることが重要。
- 地域外で生じていた付加価値を地域内で生み出したり、地域外に流出していたお金を地域内で循環させる。

- 農村地域においては、人口減少・高齢化が都市に先駆けて進行し、単独で農地や農業用施設を維持・管理することが困難な集落が増加。
- このため、集落機能の低下により農地の管理が難しくなっている地域において、地域全体の存続を図るための将来像の構想を策定するとともに、集落間の連携によって互いの労働力不足を補完するなど地域ぐるみの組織化を図る取組に対して支援することにより、農村集落の活性化を推進。

【農山漁村の現状】

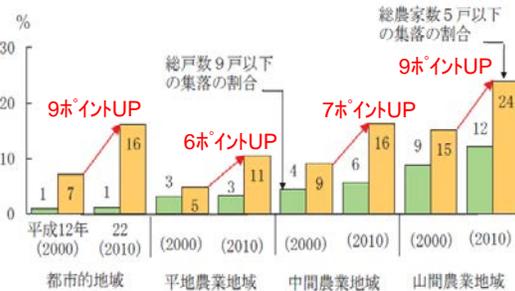
- ・ 高齢化や人口減少が都市に先駆けて進行。
- ・ 小規模集落が増加し、集落機能が低下。

【DIDs※・非DIDsの人口と高齢化率の推移と見通し】



※DID: Densely Inhabited District (人口集中地区)
資料: 食料・農業・農村白書

【小規模集落の割合の推移】



資料: 農林水産省「農林業センサス」

地域全体の存続を図るため集落機能の集約と周辺集落のネットワーク化を推進



このような地域の実現に向け、できるところから取組を進めていく

【農林水産省の支援策の概要】 1地区当たり上限1,000万円 (事業開始年度の翌年度以降は毎年度減額)

1. 住民が主体となった地域の将来ビジョン作成

- ・ 住民間の徹底した話し合いを行う。その際、必要に応じ、専門知識をもったアドバイザーがコーディネートするワークショップを開催。
- ・ 地域活性化のコーディネーターの育成や地域住民の意識改革を行うための先進地視察、セミナー参加等を実施。
- ・ 地域の将来像を構想するために必要なビジョンを作成。



2. 地域全体の維持・活性化を図るための体制構築

- ・ 農村地域において地域のインフラとして従来から機能してきた組織(集落営農組織等)を活用し、地域の維持・活性化に必要なサービス(農産物の庭先出荷、高齢農家に対する声かけや農業資材の購入サポート等)の提供が可能な体制を構築。



「小さな拠点」づくりに関する取組

平成27年11月12日

国土交通省 国土政策局 地方振興課

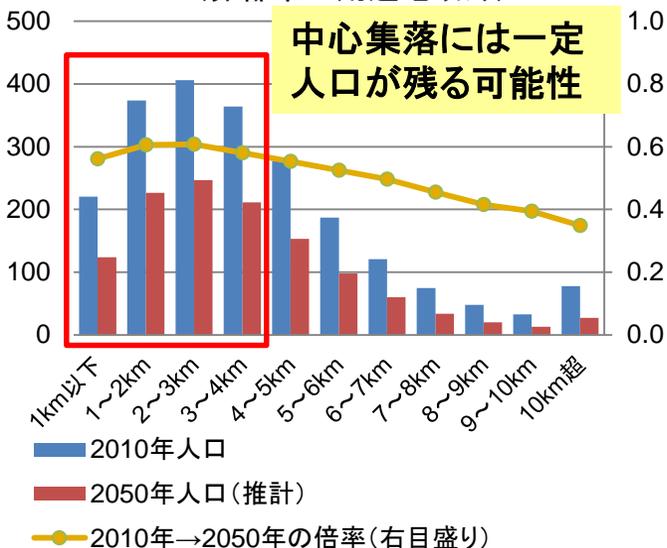
○全国を1km²毎の地点で見ると、人口が半分以下になる地点が現在の居住地の6割以上を占める。
 ○しかし、非都市地域でも旧役場、小学校の周辺の地域では集落が残れる可能性。
 ○そのためには、日常を支える機能を残せるか否かがポイント。

将来人口推計

	2010年 人口 (万人)	2050年 人口 (万人)	減少率	人口増減率別1kmメッシュ割合 (対居住メッシュ)				
				半減以下		0以上 50% 未満減	増加	
				うち非 居住化	うち50% 以上減			
全国	12,806	9,708	▲24%	63%	19%	44%	35%	2%

地域消滅のおそれ

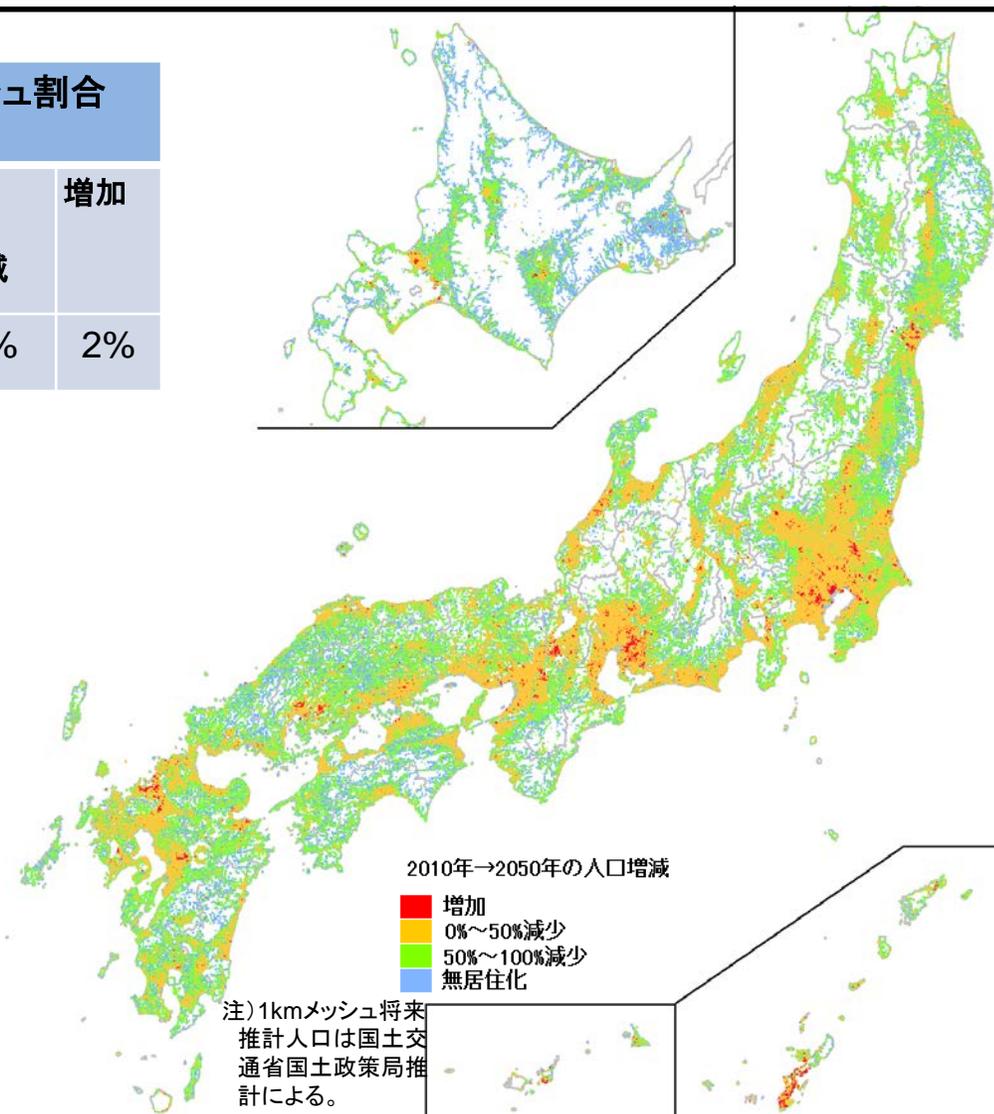
役場・支所からの距離別の人口推計
(非都市＝用途地域外)



中心集落には一定人口が残る可能性

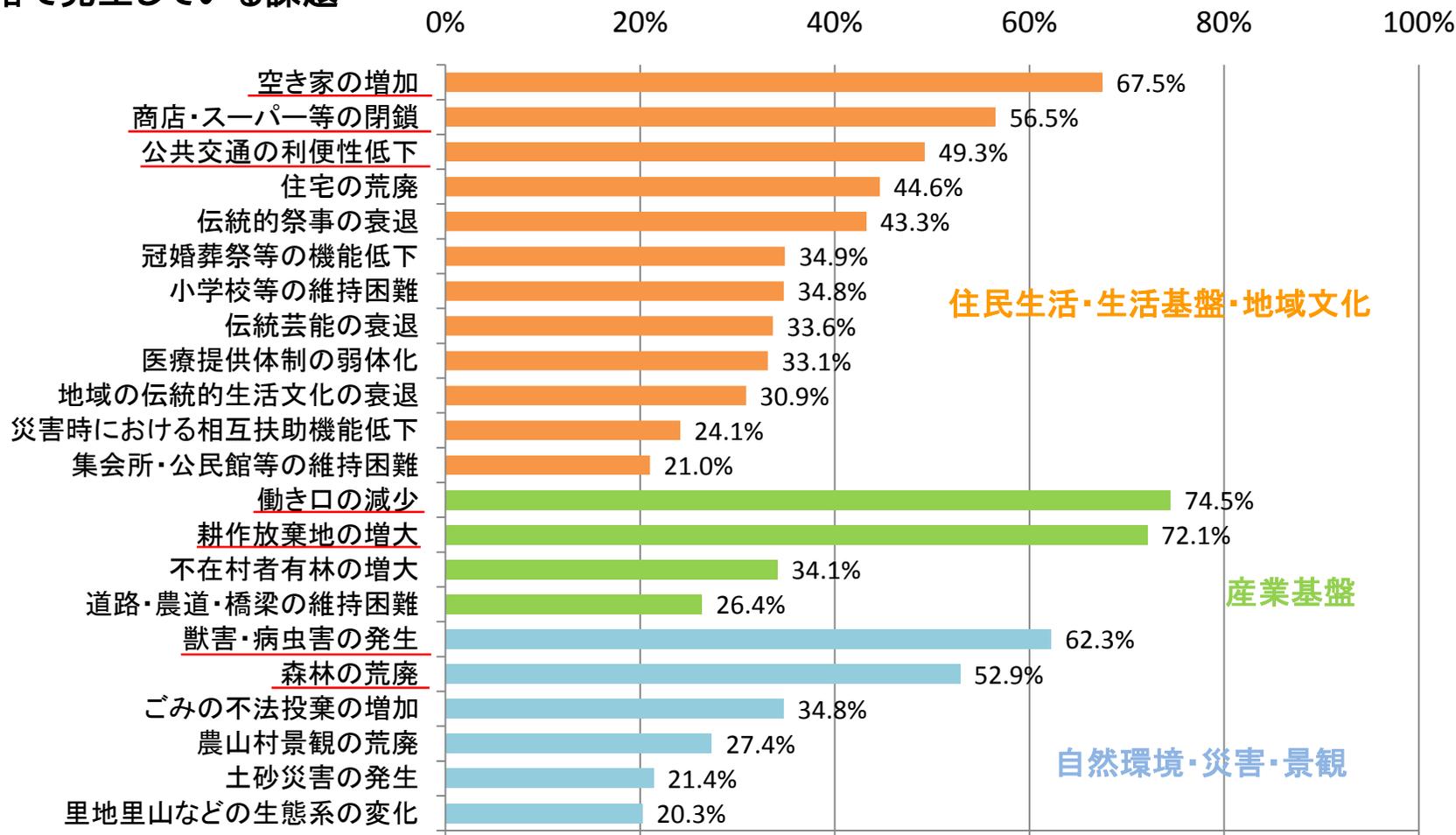
非都市内の役場・支所数 = 2894

注) 用途地域及び役場・支所データは、国土交通省国土政策局「国土数値情報」による。



○ 集落の小規模・高齢化が進むにつれ、集落での生活や生産活動、さらには、従来から行われてきたコミュニティの共同活動の継続が困難となってきている。

集落で発生している課題



資料:「過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査」(平成23年3月、総務省・国土交通省)をもとに作成

○取組の経緯

平成20年7月 国土形成計画(全国計画)

「地域によっては、人口減少、高齢化が著しく、維持・存続が危ぶまれる集落が存在している。」と初めて国土計画に位置付け

平成21年4月 国土交通省 過疎集落研究会報告書(座長:小田切徳美明治大学農学部教授)

「過疎集落の住民生活の安定を図るためには、(中略)具体的には、①日常的な医療、福祉、買い物、地域交通等の生活に必要な基礎的サービスを提供する、小さな拠点を整備すること」

平成22年1月 国土審議会政策部会集落課題検討委員会とりまとめ(委員長:奥野信宏中京大学総合政策学部教授)

「基礎的な生活サービスを集落住民に効果的に提供するためには、(中略)『小さな拠点』を整備するとともに、それへのアクセス手段を確保することが有効である。」「『小さな拠点』は、人々が直接出会い、交流する機会を提供する場としても機能し、地域の『絆』を再構築するという役割も期待できる。」

平成25年3月 「『小さな拠点』づくりガイドブック」の作成

平成25～26年 国の調査を通じた地域内の合意形成支援(モニター調査の実施(全国24地域))

平成26年7月 「国土のグランドデザイン2050」

「集落が散在する地域において、商店、診療所など日常生活に不可欠な施設や地域活動を行う場を、歩いて動ける範囲に集め、周辺地域とネットワークでつないだ「小さな拠点」を形成する。」

平成27年3月 「【実践編】『小さな拠点』づくりガイドブック」の作成

平成27年8月「国土形成計画(全国計画)」

「(略)小学校区等複数の集落を包含する地域において、生活サービス機能や地域活動の拠点を歩いて動ける範囲に集め利便性を高めるとともに、周辺集落とコミュニティバス等の交通ネットワークでつなぐ「小さな拠点」を形成し、必要な生活サービス機能等を維持する。」

○他省庁との連携

内閣府地方創生推進室、総務省、農林水産省とも連携して、「小さな拠点」に関する取組を推進している。

基幹となる集落に生活機能を集めた「小さな拠点」を核とし、周辺集落とのアクセス手段を確保した「ふるさと集落生活圏」の形成を推進し、集落の再生・活性化を図る。

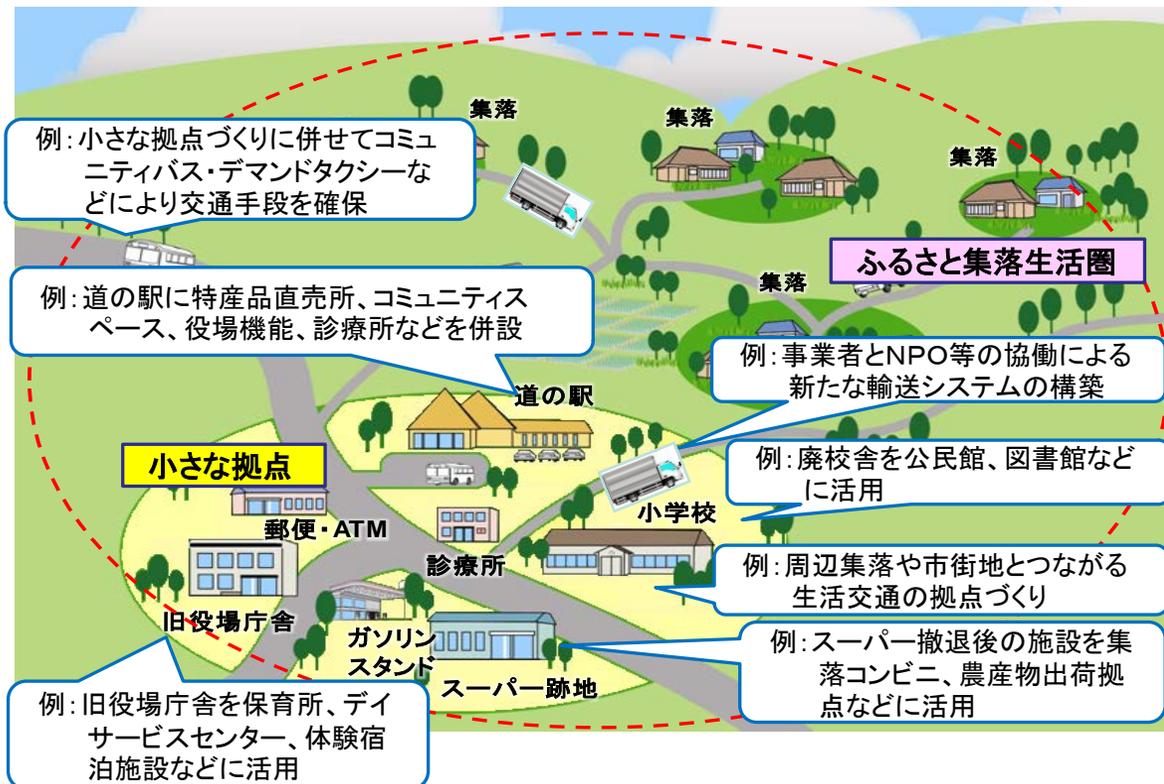
「小さな拠点」と「ふるさと集落生活圏」

小さな拠点：【下図の ○ のエリア】

小学校区など、複数の集落が集まる地域において、商店、診療所等の複数の生活サービスや地域活動の場を、歩いて動ける範囲に集めた、地域の拠点となる集落。

ふるさと集落生活圏：【下図の - - - で囲むエリア】

小さな拠点と周辺の集落とをコミュニティバスなどで結んだ圏域。
小さな拠点に人々が集い、交流する機会が広がることで、新しい集落地域の再生を図る。



実施内容

平成26年度まで実施していた国のモニター調査を廃止・再編するとともに、現行の集落活性化推進事業と統合し、一体的に支援。

「小さな拠点」を核とした 「ふるさと集落生活圏」形成推進事業

○プランづくり、社会実験

- ・定額補助(上限300万円/年、2年間を限度)
- ・プランづくりを通じた合意形成や、住民・市町村の連携による移動確保等の実証検証を支援。

○施設の再編・集約

- ・補助率1/2以内
- ・既存公共施設を活用した公共サービス施設の再編・集約に係る改修費、廃止施設の除却費を補助。(小さな拠点の形成に資する事業に限定して実施。)

※全て条件不利地域を対象

参考資料

まち・ひと・しごと創生本部事務局

地方創生の深化のための新型交付金の創設等について

平成 27 年 8 月 4 日
まち・ひと・しごと創生本部決定

地方創生は、平成 27 年度中に「地方版総合戦略」が策定され、平成 28 年度より具体的な事業を本格的に推進する段階に入ることとなる。

これを受けて、国の総合戦略に盛り込まれた政策パッケージをより一層拡充・強化し、国による多様な支援（情報支援、人的支援、財政支援）を講ずることにより、地方創生を深化させていく必要がある。

このため、「経済財政運営と改革の基本方針 2015」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）及び「まち・ひと・しごと創生基本方針 2015」（平成 27 年 6 月 30 日閣議決定）に基づき、以下の統一的な方針に沿って、「新型交付金」の創設等に取り組む。

1. 新型交付金の創設

（1）新型交付金は、従来の「縦割り」事業だけでは対応しきれない課題に取り組む地方を支援する観点から、地方公共団体による自主的・主体的な事業設計に合わせ、具体的な成果目標と PDCA サイクルの確立の下、官民協働や地域間連携の促進、地方創生の事業推進主体の形成、中核的人材の確保・育成等の観点で先駆性のある取組や、地方自らが既存事業の隘路を発見し打開する取組（政策間連携）、先駆的・優良事例の横展開を積極的に支援する。なお、公共事業関係費及び施設整備費のうち、地方創生に密接に関連するものについても対象とする。

（2）新型交付金に係る平成 28 年度予算の要求・要望は、地方からの要望等を踏まえ、予算額で 1,000 億円を超える規模（事業費で 2,000 億円を超える規模）のものとする。

その財源は、「平成 28 年度予算の概算要求に当たつての基本的な方針について」（平成 27 年 7 月 24 日閣議了解。以下「シーリング」という。）に基づき、以下の通り、関係府省が連携し、地方創生関連の事業に予算要求を重点化することで確保する。

- 一. 内閣府において、所管の地域再生戦略交付金及び地域再生基盤強化交付金を再編し、580 億円程度の要求及び要望を行う。
- 二. 平成 27 年度予算においてまち・ひと・しごと創生関連事業のための予算（以下「地方創生関連予算」という。）を計上している関係府省は、一般会計における地方創生関連予算以外の裁量的経費について合理化・効率化を行い、地方創生関連予算に重点化する中で、「新型交付金」のための要求及び要望を行う。具体的には、関係府省は、平成 28 年度における地方創生関連予算について、平成 27 年度の地方創生関連予算基礎額¹における関係府省の計上額に同じ、地方創生関連予算に重点化する中で、それぞれ次のように要求及び要望を行い、総額 500 億円程度を確保する。

¹ 一般会計における地方創生関連予算から、地域再生戦略交付金、地域再生基盤強化交付金、沖縄関係経費（沖縄一括交付金、北部振興事業、沖縄教育振興事業、駐留軍用地跡地利用の推進、沖縄科学技術大学院大学）、義務的経費（シーリングにおける取扱に準ずる。）を除いたもの。

① 地方創生関連予算について、地方創生関連予算基礎額に係る要求上限額²に、その9分の1に相当する額を加算した額以上の額を要求し、地方創生関連予算基礎額に係る要望上限額³に、その9分の1に相当する額を加算した額以上の額を要望。

② ①のうち、新型交付金として、要求に係る上記加算額以上の額を要求し、要望に係る上記加算額以上の額を要望⁴。

新型交付金に係る要求及び要望（上記一．及び二．②）は関係府省において行い、平成28年度予算編成プロセスを経て、総額を内閣府に計上する。

（3）政府における新型交付金の交付対象とする個別事業の選定・検証や先駆的・優良事例の提案等については、関係各省庁の参画を得ながら内閣府において対応する。

2. 地方創生関連補助金等の見直し

地方創生関連補助金等については、適切な KPI や PDCA サイクルの整備、手続のワンストップ化等による「縦割り」の弊害防止等の見直しを行う。このため、平成28年度予算の概算要求に当たり、下記についてまち・ひと・しごと創生本部事務局が関係府省と協力して進める。

① 「総合戦略」に掲げられた基本目標達成に向けて適切な KPI や PDCA サイクルを整備

② 類似の目標や目的を掲げる事業を可能な限りワンストップ化
これを進めるに当たっては、地方公共団体にとっての使い勝手を改善することが重要である。

なお、関係府省の個別事業については、行政事業レビューのプロセスにおいて自己点検及び外部有識者による点検・検証が行われる。地方創生関連補助金等の見直しは、このプロセスと連携し、まち・ひと・しごと創生本部事務局が行政改革推進本部事務局と協働する形で進める。

3. 地方創生予算全体の確保

国による財政支援として、平成26年度補正予算、平成27年度当初予算において、地方創生関連補助金等に加え、まち・ひと・しごと創生事業費による地方財政措置の充実、地域住民生活等緊急支援のための交付金（地方創生先行型）が措置されている。地方公共団体がそれぞれの「地方版総合戦略」に沿った施策を今後着実に実行できるよう、地方創生予算全体を安定的に確保することが必要である。

特に、新型交付金の創設に際しては、地方創生関連補助金等や地方財政措置との役割分担を明確にし、平成28年度予算に向けて、概算要求段階から関係府省が連携・協働することが重要である。

² 平成27年度の地方創生関連予算基礎額に100分の90を乗じた額。

³ 平成27年度の地方創生関連予算基礎額に係る要求上限額に100分の30を乗じた額。

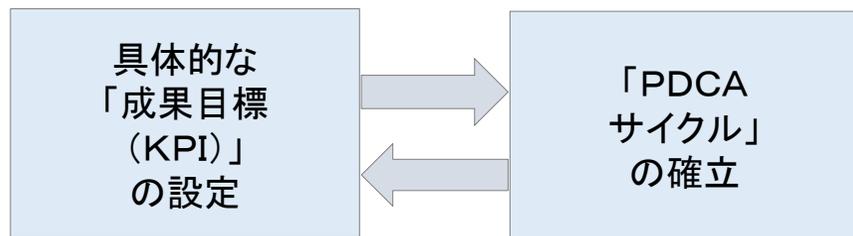
⁴ 関係府省のそれぞれの要求・要望に当たって、平成27年度予算における各関係府省の裁量的経費に対する割合が、0.7%以上の場合は、金額を調整することができる。

地方創生の深化のための新型交付金

28年度概算要求額 各府省合計 **1,080億円**【うち優先課題推進枠307億円】（新規）
（事業費ベース 2,160億円）

事業概要・目的

- 統一的な方針の下で関係府省が連携し、地方創生予算への重点化により財源確保を行い、28年度において新たな交付金を創設（「骨太の方針」「創生基本方針」）
- 地方創生の深化に向けた地方公共団体の自主的・主体的な取組を支援
- KPIの設定とPDCAサイクルを組み込み、従来の「縦割り」事業を超えた取組を支援

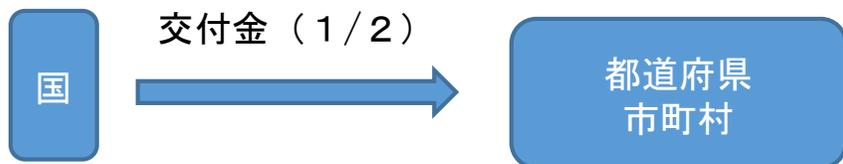


事業イメージ・具体例

【想定される支援対象】

- ① 先駆性のある取組
 - ・ 官民協働や地域間連携、地方創生の事業推進主体の形成、中核的人材の確保・育成
 - 例) ローカル・イノベーション、ローカルブランディング、日本版DMO、生涯活躍のまち（日本版CCRC）、小さな拠点 等
- ② 既存事業の隘路を発見し、打開する取組（政策間連携）
 - ・ 地方公共団体自身が既存事業の隘路を発見し、打開するために行う取組
- ③ 先駆的・優良事例の横展開
 - ・ 地方創生の深化のすそ野を広げる取組

資金の流れ



期待される効果

- 先駆的な取組等を後押しすることにより、地方における安定した雇用創出、地方への新しいひとの流れ、まちの活性化など地方創生の深化の実現に寄与

地方創生の深化のための新型交付金における先駆的な事業例

◆ローカルイノベーション

- ・明確な出口戦略の下、大学、研究機関、企業、金融機関等の連携を促進し、日本型イノベーション・エコシステムの形成や地域中核企業等への支援等を通じて地域の「稼ぐ力」を引き出す取組を行う。

◆サービス生産性の向上等

- ・地域におけるサービス産業の生産性の向上のため、地域金融機関、商工会議所等との連携強化を図る。また、事業者と支援人材とのマッチング等を行う。
- ・対内直接投資の拡大に資するよう、地域におけるビジネス環境の改善、新陳代謝や標準化の促進を図る。

◆生涯活躍のまち(日本版CCRC)/移住促進

- ・生涯活躍のまち(日本版CCRC)の創設により、高齢者の移住・住み替え支援、就労、生涯学習、社会参加の確保や地域コミュニティの形成に資する取組と併せて、地域への移住を促進する施策を総合的に行う。

◆「小さな拠点」等によるコミュニティビジネスの活性化

- ・「小さな拠点」等を核に、生活機能の確保に加え、都市部との交流による観光誘致や地域資源の活用によるコミュニティビジネスの活性化を図り、自立的な集落の実現を目指す。

◆ローカルブランディング/DMOを核とした観光振興

- ・地域の農林水産業・観光等の成長産業化に向けて、必要な人材・資金等を域外から呼び込むとともに、地域商社的な機能を有した新たな推進体制の形成等を通じ、販路の開拓に向けた環境整備を行う。
- ・広域観光戦略の実現に向け、多様な関係者の協働及び地域間連携を引き出し、日本版DMOを確立する。

◆地方創生推進人材の育成・確保

- ・今後、地域において、地方創生を担う様々なタイプの専門人材が求められることから、産学官等と連携した、地方創生に向けた取組の核となる人材の育成・確保を進める。

◆地域ぐるみの働き方改革

- ・出生率向上の取組の一環として、20～30代の子育て世代の雇用者等をターゲットとした長時間労働の見直しなど働き方改革に官民が協働して取り組む。

◆コンパクト化と公共交通ネットワークの形成等

- ・一定の地域に人と企業を集積する「密度の経済」を実現するため、都市のコンパクト化や公共交通網の再構築、公共インフラや既存ストックの有効なマネジメントなどに資する取組の連携の促進と、その戦略的な運営に取り組む。

※ 上記の事業例は現時点のものであり、今後、関係各府省庁の参画を得ながら、先駆的な事業例の具体化を進める。