

# 森林の多様な機能の持続的な発揮を図る観点からの 山村の活性化方策と集落整備に関する検討会報告

平成13年12月

森林の多様な機能の持続的な発揮を図る観点から  
の山村の活性化方策と集落整備に関する検討会

# 目 次

はじめに .....	1
山村振興の意義と必要性 .....	1
1 山村が担ってきた役割 .....	1
2 森林整備の現状と山村振興の必要性 .....	2
森林の適正な整備、管理を図るための課題 .....	3
1 森林管理に対する森林所有者等の役割と責任 .....	3
2 新たな就業機会の創出 .....	4
3 人口の減少・高齢化の著しい集落における対応 .....	4
(1) 低密度居住地域における地域資源の管理 .....	4
(2) 集落間の連携やリーダーの育成による集落機能の強化 .....	5
(3) 森林整備の担い手となることが期待される若者やUJIターン者 等の定住条件の整備 .....	5
(4) 都市との連携強化による集落活動の推進 .....	6
課題の解決に向けた取組の視点 .....	7
1 地域資源を活かした多様な産業の育成 .....	7
2 魅力あふれる山村社会の構築 .....	8
山村の活性化方策 .....	8
1 地域資源を活かした多様な産業の育成 .....	8
主要産業である農林業の振興 .....	8
森林に根ざした「 <sup>もり</sup> 森業」を核とする多様な活動の展開 .....	9
森林・山村の役割の認識の醸成を通じた産業振興 .....	10
ア 都市住民等の理解と協力による地域産業の振興 .....	10
イ 民間企業等による森林整備の環境貢献度の評価 .....	10
2 魅力あふれる山村社会の構築 .....	10
(1) 資源循環型社会モデルとしての山村 .....	10
(2) 新たなライフスタイル実現の場としての山村 .....	12
将来の山村を支える若者等の定住拠点集落の整備 .....	12

Iターン者等と地域住民との交流 .....	13
短期間を山村で生活する新たな準定住住民も参画した地域づくり の推進 .....	13
山村ボランティア活動の推進 .....	14
年齢や性別にかかわらず活躍できる地域づくり .....	14
(3) 自然と人との共生の場としての山村 .....	14
都市住民等の理解と協力による多様な森林の整備 .....	15
体験型ツーリズム、森林環境教育等の推進体制の整備 .....	15
医療・福祉産業との連携による森林空間の新たな活用 .....	16
都市住民との共生・対流の促進による地域活動の推進 .....	16
山村地域における情報ネットワーク化の推進 .....	17
 まとめ .....	 17
 (参考1) 検討会委員名簿 .....	 19
(参考2) 検討会の開催状況 .....	20

はじめに

山村地域は、我が国総面積の半分近くを占め、その大部分が森林であり、これまで林業や木材産業をはじめとする森林資源を活用した様々な産業が営まれ、森林の整備が進められるとともに、これらの産業を担う人々の生活の場として地域社会が維持されてきた。また、このような営みを通じて、林産物等の安定的供給はもとより、水資源のかん養、国土の保全、美しい自然景観の形成等の森林の多面的な機能が発揮され、安全で快適な国民生活の確保に重要な役割を果たしている。

しかしながら、高度経済成長期以降、一貫して若年層を中心とした人口の減少と高齢化の進行が続くとともに、外材輸入の増加や木材需要構造の変化等を背景に、主要な産業である林業において国産材需要の減少と採算性の悪化が進んだ。この結果、林業収入への依存度の低下等による森林所有者の林業生産活動意欲が減退したことなどから、管理や手入れの不十分な森林が増加するなど、これまで山村地域の森林が果たしてきた多面的な機能の発揮に支障が生じることが懸念されている。

このような状況を踏まえ、本検討会は、林野庁長官の私的検討会として平成13年4月から7回にわたり、新たな森林・林業政策の展開を踏まえつつ、森林の多様な機能の持続的な発揮を図る観点から将来的な山村の果たすべき役割や今後の山村の活性化方策について検討してきたものであり、この報告はその検討結果をとりまとめたものである。

## 山村振興の意義と必要性

### 1 山村が担ってきた役割

我が国総面積の47%を占め、その86%が森林に覆われている山村地域(振興山村)は、主として河川上流域の国土の保全、水資源のかん養、自然環境の保全等を図る上で重要な山岳地帯に位置し、我が国総人口の4%程度の少ない居住人口で広大な地域を支えてきた。

山村地域等には、森林所有者の7割、林業事業体の6割、林業従事者の8割が居住しており、これまでこれらの人々により林業や木材産業をはじめ森林資源を活用した様々な産業が営まれてきた。特に、燃料革命の起こる昭和30年代前半までは、山村は荒廃した国土を復旧し、重要な建築等資材である木材を供給するとともに、薪炭材生産を通じて一般家庭用燃料の供給源として国民の日常生活を支えてきた。

今日、このような状況は大きく変化したものの山村は、木材を始めとする林産物等の安定的な供給に寄与するとともに、健全な森林が維持管理されることにより洪水や渇水の緩和等の自然災害に強い安全な国土の形成、清浄な水や空気の提供、美しい自然景観の保全等都市にはない潤いと安らぎのある空間の提供、地域固有の伝統と文化の継承等様々な役割を果たしており、20世紀における我が国経

済社会の発展を様々な面で支えてきた。

## 2 森林整備の現状と山村振興の必要性

山村地域の振興については、昭和40年に制定された「山村振興法」に基づき、これまで35年にわたり、都市との格差是正を目的として、道路等の交通施設、通信施設、生活排水処理施設、教育関連施設等の生活環境の整備とともに、農道、林道の整備等農林業の産業基盤の整備や工業の導入等による就業機会の確保等各般の施策が講じられてきた。

しかしながら、振興山村地域の人口は依然として減少・高齢化（昭和40年から平成7年にかけて30%減少、平成7年の65歳以上の高齢者比率24%）が進んでいるほか、平成10年に旧国土庁の行った調査によると今後10年間で消滅の恐れのある過疎地域の集落数は0.9%となっており、うち山間地では1.8%とより高くなっている。

また、山村における主要産業である林業は、昭和55年をピークに木材価格が下落・低迷する中で林業生産活動が停滞しており、森林所有者の実感としては、「林業は採算が合わない」から近年では「林業では食べていけない」、「林業収入がない」と表現されるまでに厳しい状況が続いている。

平成9年に山林保有者を対象に行った林業生産活動に関するアンケート調査によれば、

過去5年間に保有山林を伐採した林家の割合は低く、所有山林面積が10ha未満層の林家では約1割、10～50ha層の林家で約3割、50ha以上層の林家で約4割程度となっており、計画的な伐採が進んでいない状況

伐採跡地への植林は、50ha以上層の林家の67%、10～50ha層の林家の59%が行っているが、10ha未満層の林家では19%と低い状況

人工林の立木を販売する際、調査対象となった13道県の森林組合のうち70%で、立木と併せて林地の引取りを要望する林家が存在

保有山林の境界の状況をみると、保有規模が大きな林家ほど境界の管理は適正に行われている一方、所有森林面積が10ha未満の小規模な不在村所有者の山林では50%が不明確

となっており、小規模・零細な森林所有者ほどその生産活動は低迷しているとともに、不在村者所有森林の増加に伴い、管理や手入れの不十分な森林が増加することが懸念される状況となっている。

このような山村や森林整備を巡る厳しい状況の反面、21世紀に入り、国民の価値観がますます多様化し、心の豊かさを大切にする基調の下、豊かな自然とのふれあいや自然との共生への関心が高まる中で、森林・山村に対する国民の期待は、こ

れまで果たしてきた役割に加え、森林環境教育や山村生活体験など様々な体験活動、さらには芸術、文化活動など創作活動の場としての利用、野生動植物の生息の場としての保全、地球温暖化防止の観点から森林の持つ二酸化炭素の吸収・固定機能等の適切な発揮など多様化しており、森林の整備とその活動拠点となる山村の振興を図ることは、新たな視点を加えて重要な課題となっている。

#### 森林の適正な整備、管理を図るための課題

今後の森林の適正な管理を進める上で、森林所有者、集落、山村地域に求められる諸条件や課題について列挙すると次のとおりである。

### 1 森林管理に対する森林所有者等の役割と責任

森林の管理は、これまで森林に近い山村集落に林業就業者や森林所有者等が居住し、日常的に森林と密接に関わる中で、森林の見回りや必要な手入れが行われ、山火事の防止や災害の早期発見等にも貢献してきた。

過去の集落の消滅に伴う森林整備への影響を調査した結果においても、消滅後の移転先が同一市町村内で、保有する森林の管理等に通うことが可能な場合にはあまり影響がなく、一方、森林所有者が市町村外に移転した場合には森林の管理や手入れが不十分になる傾向が強い。

また、今後とも山村に人が住まないと森林は守れないというのが現場の行政担当者や林業・森林管理の担い手を通じた実感であり、市町村が期待する林家等の果たすべき役割については、75%の市町村が林家が森林の管理（巡視等）を担うべきと考えており、保有山林について目の行き届く範囲内にこれを所有する林家等が定住することが望ましいと考えられる。

さらに、後継者のいる森林所有者といない森林所有者では、後継者のいる森林所有者の方が今後の森林の管理や整備について、森林所有者が行うべきと考えている。このほか、森林が所在する市町村内に居住する森林所有者よりも市町村外に居住する森林所有者（不在村森林所有者）の方が、保有する森林の境界が不明確な割合が著しく高くなっている。

このように森林の管理は、基本的には森林所有者等が担うべきであるという認識が一般的であり、自分の森林は自分の責任で守っていくことが何よりも重要と考えられるものの、林業経営を取り巻く厳しい状況の中で、このことを期待することは次第に難しくなっており、このため森林所有者等による一体的かつ計画的な森林施業が適切に行われるよう、その実施に必要な活動を推進することが必要と考えられる。

また、森林の適正な管理が行われないことが懸念される不在村森林所有者や森林施業に意欲的でない森林所有者等に代わって、意欲と能力ある者が森林の管理・経営や森林施業を実施することが必要となっている。このため、これらの行為について体制の整った林業事業体等が円滑に受委託できる仕組みを地域で確立することが重要となっている。

以上のように今後とも、森林所有者や林業就業者等が日常的に管理すべき森林へ通える地域に定住して、森林の適正な管理を担うことが必要であり、山村地域についてはこれらの者の定住を維持できる場として、生活環境の整備、所得の確保等その条件整備を図る必要がある。

## 2 新たな就業機会の創出

今後とも森林を適正に管理するためには、山村に森林所有者等が定住し、日常的に周辺の森林を見回れることが必要であるが、このような山村の定住人口を確保するためには、市町村に対するアンケート調査結果でも明らかなように、山村における就業機会を創出・確保することが最も重要な課題となっている。

都市への通勤が可能な地域は別として、一般に山村は都市との経済的なつながりが希薄なため、民間企業の誘致や事業展開が難しい環境にあり、かつて行われた低賃金に着目した山村への工場等の誘致が、必ずしも定着・発展し山村を支えるに至るまでにならなかったことに留意する必要がある。

したがって、今後、山村における新たな就業機会の創出に向けては、豊富な森林資源をはじめとする様々な地域資源を最大限に活かした産業を育成し、所得の確保を図ることが重要な課題となっている。

## 3 人口の減少・高齢化の著しい集落における対応

### (1) 低密度居住地域における地域資源の管理

山村地域社会の空洞化は、これまで三つの過程で進行してきていると分析できる。第一は、1960年代から1970年代前半に始まる「人の空洞化」であり、農家や林家の後継者の都市部への流出である。第二は、1980年代に戦後世代の世代交代の時期に次世代の担い手が不足した結果、耕作放棄地等が発生した「土地の空洞化」である。そして、第三に、最近における集落営農や集落運営さえも困難となる「地域社会の空洞化」である。

三つの空洞化は段階的に進行すると同時に、地域住民がそこに住む「誇り」の空洞化、いわゆる「心の過疎」現象の進行を伴っており、そのことが今後の山村振興を考える上で大きな問題となっている。

我が国の人口が2007年から減少基調に入ることが見込まれる中で、山村地域の人口の増加を期待することは難しく、さらに今後少ない人口で広大な面積の森林や地域資源をいかに保全していくのか、山村全体のあり方を踏まえつつ、森林資源の適正な管理及びその活用を図るための現実を直視した新たなシステムの構築を検討することが必要となっている。

## (2) 集落間の連携やリーダーの育成による集落機能の強化

集落機能の低下（地域社会の空洞化）への対応策の一つとして、集落同士の連携や交流促進により集落機能の維持・強化を図ることが重要と考えられる。すでに平成12年度から実施されている中山間地域直接支払制度の取組事例においては、集落の枠を越えて協定を締結する例も少なくなく、今後森林をはじめとする地域資源の管理においても、集落間の連携や広範な地域間の連携による取組が必要と考えられる。

また、山村振興を図る上で、生活や産業の様々な側面において地域の実情に応じた多様な取組が望まれている状況の下では、多様な役割を担う複数のリーダーの存在ということが極めて重要になってきている。かつては、ある程度の年輩の世代になれば、自らリーダーシップを発揮する人材が現れたが、過疎化でリーダーシップを発揮できる人材が出にくくなっており、今後は地域で意識的にリーダーが育つ環境をつくっていくことが必要となっている。

中山間地域直接支払制度など様々な取組を導入している集落の特徴をみると、比較的大規模な集落ほど新たな取組が導入される傾向にあり、逆に小規模な集落では導入されにくい傾向がある。これは、小規模な集落には多様な役割を担うリーダーが出にくいことが大きな要因と推定される。一方、戸数の多い集落ほど多様な役割を担う複数のリーダーが生まれやすいという傾向もみられることから、集落の再編等に当たっては、集落機能を有する区域当たりの戸数が一定の規模以上にまとまるよう考慮すべきである。

このほか、山村集落の活性化に向けては、地域主導という方向性は不可欠な視点であり、例えば集落や集落の広域連合に財源をプールし、提案型事業を行うことも重要と考えられる。

## (3) 森林整備の担い手となることが期待される若者やUJターン者等の定住条件の整備

UJターン者は、山村に対する強いプライドや思い入れを、従来から山村で暮らしている住民に遜色なく持っている人々が多く、また多くの山村におけ



る居住者の年齢構成に鑑みれば、今後、UJIターン者等の受入れの視点を交えて地域振興策の検討を進めることが不可欠な課題である。

さらに、山村が有する「地域の誇り」、「固有の資源」、「社会システム」等の中には、今後の地域社会の発展に役立つものと外部の視点も踏まえて見直すべきものなどがあり得るが、地域住民だけでは価値観の多様性に限界があり、誇るべき資源がありながら、これを活かすことができず、かつ、新たに取り組むべき課題も実施されない結果となる恐れもある。こういう意味で、他地域で生活してきたUJIターン者等が山村に定住することは、地域に新しい価値観を持ち込むことにもなり、地域の活性化を図る上で重要な意義を持つと考えられる。

近年、都市住民等の中にはUJIターンに対する関心が高くなっており、特にIターン希望者は、農業及び林業への転職を希望する者が多く、こうした希望者に対する技術研修の実施等山村への受入体制の充実を図ることが望まれている。

また、平成10年に旧国土庁が行った調査によると、UIターン希望者が生活したい地域は、Uターン希望者にとっては地方圏の都市部での生活を要望する傾向が強い一方、Iターン希望者にとっては比較的町村部を要望する傾向が強く、中には都市的な便利さよりも自給自足に近い田舎暮らしを求める者も多い。

このため、今後とも地域ニーズに応じた山村の生活環境の整備を進めるとともに、UJIターン者の定住条件の整備を進める場合には、こうした傾向を十分踏まえることが必要である。

#### (4) 都市との連携強化による集落活動の推進

山村の過疎問題については、人口がピークだったころと比較して過疎というのではなく、資源の現状と新たな管理システムの下での必要な人口規模等を考察し、さらには、近隣地域との社会経済的つながりを含め、過疎かどうかを判断することが重要であり、山村住民が「心の過疎」にならないことが必要である。

特に、山村は河川の上流域に位置し、森林の適正な保育・管理等を通じて、水資源のかん養、国土の保全など安全で快適な国民生活の確保に重要な役割を果たしており、山村の振興は山村住民だけの問題ではなく、下流の都市住民も含む国民全体の課題であることを認識することが重要である。

したがって、山村のあり方を山村の範囲だけで考えるのではなく、都市との共

生・対流という視点に立って検討すべきである。

なお、将来、集落の再編が不可避と予想される小規模な地形上の行き止まり集落や高齢者割合が過半を占める集落においても、居住者の集落への愛着は強く、これらの集落の担っている役割を鑑みれば、行政のみならず民間、NPO等が連携・協力して、集落住民の日常生活を支えていくことも必要と考えられる。この場合、地域内に限定した組織では自ずと限界があり、若者等が参加し行動力のある地域外のボランティアグループ等と市町村等との連携・強化を図ることが有効と考えられる。

#### 課題の解決に向けた取組の視点

今後の山村振興のあり方を考える場合、前述したように、地域資源を活用した就業機会の確保、山村住民の「心の過疎」問題への対応、自然との共生を求めるUJIターン者等の積極的な受入、山村と都市との共生関係の構築等について配慮することが重要であり、都市の模倣ではなく、山村自身の価値を認識した取組が必要と考えられる。このためには、従来のように山村住民だけの視点から地域振興を考えるのではなく、山村に魅力を感じる都市住民等の外部の人達との開放的な交流の中で多様な価値観を反映した地域振興を進めるべきである。その際、都市と同じようなまちづくりを推進するのではなく、それぞれの地域特性を活かし、山村固有の多様な資源の活用による地域振興、山村の魅力を最大限に引き出すための取組を考えるべきである。

具体的には、以下のような視点からの取組が必要と考えられる。

#### 1 地域資源を活かした多様な産業の育成

山村地域は、豊富な森林資源を有しているが、主要産業である農林業の低迷等から就業の場が限られたものとなっており、今後、若者やUJIターン者等を積極的に受け入れ、地域のコミュニティや経済の活性化を図るためには、新たな産業の育成等を通じて、就業機会の創設・確保を図ることが不可欠な課題となっている。

このためには、まず山村の持つ多様な資源を活用した新たな産業の育成、就業の場の創出を行政と地域住民さらには外部の関係者等が一体となって検討することが重要と考えられる。その際、林業と他産業との複合経営の確立なども含め、山<sup>やま</sup>や森林<sup>もり</sup>という地域資源を活かした多様な取組が必要と考えられる。併せて、地域産品等の産地直送体制の整備や全国的なネットワークの形成等に向けた取組も必要と考えられる。

また、情報ネットワーク化を推進し、都市との情報環境の共通化によりSOHO等の誘致を推進していくことも一つの手法と考えられる。

## 2 魅力あふれる山村社会の構築

山村は、都市にはない多くの魅力や可能性を秘めており、こうした山村固有の魅力を地域住民が自覚し、その特性を活かしながら都市との共生・対流の促進を図っていく必要がある。

特に、近年は豊かな自然を求める国民のニーズの高まりとともに、従来の経済効率優先の考え方からは見落とされがちであった山村地域の魅力が見直されつつある。

山村地域には、森林をはじめとする豊富かつ多様な自然資源に恵まれ、地域固有の文化を温存している地域も多く、失われつつある日本の原風景・ふるさとを再発見でき、自然の恵みを生活や産業に活かす技術や人間関係を重んじる温もりのあるコミュニティが維持されるなど様々な魅力や資源が存在している。

このような山村地域において多様な森林を整備することは、地域資源を一層多様なものとし、国土の保全、美しい景観の形成等にも資するとともに、森林の保健・文化・教育的利用を通じて都市住民等との交流が活発化するなど山村地域の活性化を図る上でも大きな意義を持つものと考えられる。このため、森林整備においてもこれまでのように木材生産を重視した森林整備を主体とするだけでなく、地域住民や都市住民の多様なニーズに応じた森林の整備を森林所有者等の理解と協力の下に計画的に推進することが重要となっている。

また、山村の活性化に当たっては、生活環境の整備とともに「山村が新しい時代の社会に提供できるものは何か？」との視点に立ち、地域資源を活かした多様な産業の育成と併せて、それぞれの地域の特色や魅力をより伸ばす方向での地域社会の整備に向けて、地域住民自らが取り組み、都市住民にとっても魅力ある空間、或いはこれからのモデルとなる地域社会を構築することが重要な課題となっている。

### 山村の活性化方策

#### 1 地域資源を活かした多様な産業の育成

##### 主要産業である農林業の振興

山村地域は、第二次、第三次産業の立地条件に恵まれない反面、土地や自然条件に恵まれた地域であり、農林業は今後とも基幹的産業として位置づけられる。山村の就業機会の確保に当たっては、第一に農林業の振興を図ることが重要である。

また、林業、木材産業の振興に当たっては、ほぼ40年ぶりに改正された森林・林業基本法を踏まえ、森林の有する多面的機能の発揮、林業の持続的かつ健全

な発展、林産物の供給及び利用の確保に向けた積極的な施策の展開が必要である。

### 森林に根ざした「<sup>もり</sup>森業」を核とする多様な活動の展開

山村の経済は、伝統的に森林等の地域資源を活かしながら季節に応じて、様々な職種に就きながら生活を維持する多就業の形態によって維持されていることが多い。

林業についても作業に季節性があり、農業に従事したり、土木建設労務等で働いたりすることも多く、山村の生活を支えているのは一つの業種ではなく、いわば「<sup>やま</sup>山業」とでも表現すべき多業種の複合形態であることが多い。この中で、山村においてはこれまで土木建設業への就業が大きな位置を占めていたが、今後は、公共事業等の計画的な推進に加え、より一層地域資源を活かした多様な就業形態を考えていくことが必要と考えられる。

このため、山村地域に豊富に存在する森林資源を活用した産業（「<sup>もり</sup>森業」）の育成を図ることが必要であるとともに、就業の安定的確保を図る観点から、例えば森林の整備とともに、しいたけ、山菜等の特用林産物をはじめ様々な地域特産物や林地を利用した花木等の栽培、農産物の生産・加工等を担う農林複合事業体など、山村の地域資源を幅広く活用した新しい「<sup>やま</sup>山業」を創造していくことも重要な課題の一つと考えられる。

また、「<sup>もり</sup>森業」の育成に当たっては、都市住民との交流等をサービスとして提供するのではなく、産業化させることも有効である。例えば、林家の持っている林業技術やノウハウなどの知識を都市住民等に有料で提供することも一つの方法と考えられ、森林等において様々な体験ができる山村体験産業の育成等を検討すべきである。特に近年は、一般市民の森林や環境問題への関心の高まりとともに、自ら森林の整備に参加しようとする森林ボランティアが急増しており、こうした森林ボランティア等の活動を促進するためには、森林、林業への理解を深めるとともに、その活動の条件整備等を進める必要がある。一方、山村の林家等がこのようなボランティアを受け入れて指導しながら活用しても、現状では指導に当たった者の賃金を勘案すればマイナスとなるような例も多い。このため、都市のボランティア等を対象とした林業技術等の研修体制の充実・強化を図りつつ、その際、指導者として参加する林家等の林業技術者や研修用のフィールド提供者等への報酬等を確保する方策を考えていく必要がある。

また、これらの地域産物の販路の確保、地域資源を活かした新たな産業の育成に当たっては、最終消費者である都市住民等への情報提供が不可欠であり、このため山村地域の情報通信基盤の整備、「<sup>もり</sup>森業」経営等へのパソコンの利用促進、

インターネットの活用等による都市部への情報発信等を積極的に推進する必要がある。

#### 森林・山村の役割の認識の醸成を通じた産業振興

##### ア 都市住民等の理解と協力による地域産業の振興

山村で営まれている農業や林業は国土保全を図る上で重要な役割を果たしており、その負担を都市・山村で分かち合うべきであることについて、下流の都市住民等の理解を深めることが重要である。都市住民等への普及啓発に当たっては、例えばF S C等の森林認証制度の普及を通じて、仮に割高であっても環境保全等への貢献という付加価値が明示された地域材の利用を推進することなども一つの手法として期待される。

また、森林が豊富に存在し森林の整備、管理を担っている山村は、二酸化炭素の排出源となる都市に対する吸収源として位置づけられるものであり、このことについて、都市・山村の両者が理解していくことが望まれる。

このような理念の山村と都市との共有の下に、山村の産業を成立させることが重要であり、例えば、地域材の振興に当たっては、地域関係者の努力により地域材の供給コストの低減やロットの拡大、流通の見直し等に取り組むことが不可欠であるとともに、地域で生産した木材製品を地域で利用する取組（地産地消）を広げながら、地域材を使用した住宅に対する都市の消費者の理解を得ていくこと等が必要である。このため、森林や製材工場等の見学会や森林での作業への参加等森林・地域材とのふれあい活動を推進することが有意義と考えられる。

##### イ 民間企業等による森林整備の環境貢献度の評価

山村の活性化を図るためには、山村以外からの民間資金の導入も必要であり、その前提として山村が都市部を含めた国民にどれだけ貢献しているか明確にすることが重要である。

具体的には、山村或いは環境を守る森林・林業の位置づけを明確にした上で、資金導入のインセンティブが働くよう、民間ビジネスが間伐材等の利用や森林づくり等に投資した場合の社会的貢献度を客観的に評価し、公表・普及するシステムを検討することが必要と考えられる。

## 2 魅力あふれる山村社会の構築

### (1) 資源循環型社会モデルとしての山村

狭い国土に多くの人々が生活し経済活動を繰り広げている我が国においては、資源をできるだけ有効に使用し、環境への負荷の少ない持続可能な循環型社会を構築することが重要な課題となっている。特に近年は、地球温暖化問題が深刻化しつつあり、再生可能なエネルギー資源である木質バイオマスや風力、水力等の自然エネルギーの利用を推進することができれば、地球レベルでの問題解決に大きな意義を持つ。

山村地域には、このような自然エネルギー資源が豊富に存在しており、これら資源を有効に活用し先進的な循環型社会モデルを呈示するとともに、山村で生産されるエネルギー等の都市への供給・販売等を通じ都市と山村の新たな共生関係を構築することは、今後の山村振興を図る上でも重要なことと考えられる。

この中で、最近、風力発電については、風車の大型化等による性能の向上や風力発電による電力の一定価格による電力購入の実施等から全国的に風力発電施設を設置し売電する例が増加している。また、小水力発電施設については、山村特有の急峻な地形を流れる渓流水の高低差を利用したクリーンで安定した出力を確保できる施設として、地域の農業用施設や公共施設等の補助的な電源やベース電源としての活用が期待されている。最近は、数KW～数十KW程度のマイクロ水力発電に関する技術開発も進みつつあるが、これらの施設はどうしても大規模な商業発電と比較すると発電コストが高くなること等の課題もあり、更なる技術改良やこうした取組の有効性について地元関係者への普及啓発等が必要と考えられる。

また、地球環境問題に対応するため、資源をできるだけ浪費しない生産活動や日常生活及び産業から排出される廃棄物、廃熱等を再利用するゼロエミッションの達成に向け地域を挙げての取組が求められており、山村地域においては、木くず、稲わら、家畜糞尿等の廃棄物を効果的に再利用するための取組が必要である。

このような中で、木質バイオマスエネルギーの利用は、既存のエネルギーと比べれば割高ではあるが、山村地域の未利用資源である伐採跡の林地残材、間伐材や製材工場等で発生する端材等の有効利用が図られること、木質バイオマス発電施設の管理や発電用資源の調達に必要な新たな雇用の創出等山村地域における就業機会の確保に結びつくことが期待されること、資源循環型社会の先進的なモデルとして山村の社会的な位置づけや地域住民に誇りをもたらすこと等多くのメリットが考えられ、今後、山村において地域住民の理解と協力を背景に具体的な取組が推進されていくことが期待される。

なお、木質バイオマスエネルギーの普及・定着に当たっては、モデル地域づくりを進めるとともに、既存のエネルギー利用との競争力の確保への配慮も必要と考えられる。

## (2) 新たなライフスタイル実現の場としての山村

国民の価値観が、多様化・高度化する中で、近年、山村の多様で豊かな自然、清浄な水や空気、伝統・文化等に憧れ、山村での田舎暮らしや森林づくり等への参加を指向する都市住民等の活動が活発化してきている。セカンド・ハウスを借りて週末等を山村で過ごしたり、本格的に農林業に取り組み田舎に住居を移したり、都市と山村の双方に拠点を持ち自由に行き来したり、その形態は様々であるが、これからさらに拡大する可能性が大きい。

今後の山村における森林の適正な管理や地域振興に当たっては、多様な価値観を有する都市住民等とのパートナーシップを確立することが重要であり、山村はこのような都市住民等の新たなライフスタイルを実現する場としての役割が期待されている。都市住民等とのパートナーシップの確立に向けては、都市住民等が、アイデアを提供する、資金を提供する、不定期に労働力を提供する、短期間、山村に準定住する中で労働力を提供する、最終的に山村に定住して長期にわたって労働力を提供する、等の様々な段階に応じた対応があり、このような様々な形態に応じた都市住民等の山村への受入体制の確立が必要となっている。

また、山村は都市とは違って行政と地域住民、集落が身近な関係にあり、地域の活性化等への取組においても、直接的な住民参加の可能性が高く、我が国における住民参加の地域づくりの先導的な役割も期待される。

取組方策の具体例を挙げれば、以下のとおりである。

### 将来の山村を支える若者等の定住拠点集落の整備

今後、人口の急激な減少や高齢化が進むと予想される山村の活性化を図るためには、地元の若者やUターン者等が山村に定住し、日常生活を営むことが不可欠である。このためには、ある程度利便性に優れ、周辺都市への通勤等も可能で、医療、教育水準も確保された中心集落及びその周辺に定住拠点を確保することが有効と考えられる。このため、自治体間の連携の下に将来の林業生産活動を担う若者やUターン者等の定住拠点となる住宅用地の造成・確保、取付道路、上下水道等のインフラ整備を重点的に推進する必要がある。また、貸付が可能な空き家等の情報を積極的に都市住民に提供する等の方策が考えられる。

また、集落のあり方そのものを検討することも必要となるが、集落再編の実施に当たっては、機械的に合併や再編を進めるのではなく、集落住民の意思を十分に尊重し、当該地域に適した方法を選択することが重要である。特に、居住地の移転を伴う再編の場合には、将来的な森林等の地域資源の管理のあり方等について、自治体と集落住民との間で十分に話し合うことが必要であり、可能な

限り森林所有者が自己山林に通える範囲に移転することが望ましく、困難な場合には森林の管理を地域の森林組合、事業者等へ確実に委託するようなシステムづくりや意識の醸成が必要と考えられる。

このほか、居住地の移転を伴わない集落機能の再編を行う場合には、集落同士の連携を深め、人口減少の著しい集落の孤立を防止することが重要であり、住民自治や地域資源の管理を共同で行い得る、例えば統合以前の小学校区のような一定のつながりのある広域的な区域全体で集落機能を確保していくこと、いわば集落の大括り化等を推進する必要がある。

なお、このような集落機能の再編に際しては、山村地域全体の中長期的な将来像を踏まえた計画的な取組が重要であり、都市との密接な連携（都市と山村との共生・対流）を図ることを念頭に都市と山村との間において「人、もの、情報」が循環する共通社会基盤（プラットフォーム）の整備を重点的に実施することも必要と考えられる。

#### Ｉターン者等と地域住民との交流

山村での生活に新たな生きがいを見出そうとするＩターン者等を山村地域全体で受け入れ、地域住民と一体となって森林管理等の地域づくりに参加する体制を築くためには、前述したような住宅等の受入条件の基盤整備に加え、Ｉターン者等が地域に溶け込み易くするための取組を強化することが必要である。

このため、地域住民の理解と協力の下に、新旧住民の相互交流を深めるための地域学習会、新住民参加型の地域活動等の取組を積極的に推進することが必要と考えられる。また、希望に応じて林地等の取得・利用を円滑に行えるような措置を講じたり、遊休農地の家庭菜園としての利用や必要な手入れが行われていない不在村者所有森林等を市町村等が斡旋するような取組により、地域との主体的な結びつきを強化し、新住民としての自覚と誇りを持つための対策も必要と考えられる。

#### 短期間を山村で生活する新たな準定住住民も参画した地域づくりの推進

山村において自然と共生した暮らしを求める都市住民等が、週末等短期間を一定の山村で生活（「準定住」）する動きが生じており、これを受け入れるための体制の整備を進めることは、山村の活性化を図る上で一つの有効な方策と考えられる。このため、週末等を山村で生活する「準定住住民」についても定住者と同様に従来からの地域住民との相互交流を深め、それらの者が地域づくりに参加する機会を提供することが必要である。



また、都市住民等が時々セカンドハウスの的に気軽に利用できる滞在施設等の条件整備を進め、地域へのリピーターを確保し、地域の応援団にしていくなどの取組についても考慮すべきである。

#### 山村ボランティア活動の推進

都市の若者等が山村に長期間にわたって滞在し、地域住民と一体となって森林整備や地域振興活動等に取り組むことは、単に森林整備や地域の活性化に結びつくだけでなく、将来的にもボランティア等がそのまま地域へ定住したり、都市部でインタープリターの活動するなど多くの可能性が期待される。

山村ボランティア活動等を円滑に推進するためには、山村地域の自治体と都市部で生活する若者等のボランティア参加希望者を結びつけるNPO等の民間組織等が重要な役割を果たすと考えられ、これら民間組織と自治体等との連携強化を図ることが必要である。また、ボランティア活動に参加する若者等の山村での滞在施設、活動拠点施設を確保することが必要であり、例えば、高齢者住宅等で季節的にしか利用されないものがあれば、これら既存施設の活用等も含め山村での受入体制の整備を図る必要がある。

#### 年齢や性別にかかわらず活躍できる地域づくり

過疎化、高齢化の著しい山村においては、高齢者や女性は地域を支える上で大変重要な役割を果たしており、今後の地域振興に当たっては、年齢や性別にかかわらず積極的に自分の能力を発揮し、生きがいをもって暮らせるよう、幅広い層を対象とする学習の場の確保や就業・起業機会の充実に向けた環境の整備が必要である。

また、山村で生まれ育った子供たちが、山村で営まれている森林作業や農作業を体験しないまま、高校進学等を機会に地元を離れ下宿生活を余儀なくされるため、家族ごと集落を離れたり、子弟がそのまま都市部に定住してしまうことがある。このような現実を踏まえ、次世代の担い手の定住確保に向けた措置として、例えば将来山村に戻り林業に従事することを条件とする林業・山村関係の育英制度などの検討も重要と考えられ、少なくとも、山村で生活している間に森林作業や農作業等を体験したり、その意義を学べる機会をつくることは、ふるさとである山村に親しみをもち、将来的には定住を促進する上で有意義と期待される。

### (3) 自然と人との共生の場としての山村

将来的な山村の価値と可能性を考察する際、少ない人口で広大な空間を管理・利用していること、水源地域として下流の都市住民等に対して重要な役割を果たしていること、原生的自然から里山林など二次的な自然まで一つの地域で多様な自然を持っていることは重要な要素であり、山村地域においては都市にはないこれらの要素を活用し、都市とは異なる発展を作り出すことが必要である。

山村は、経済効率優先の価値観から離れ広大な空間を活用でき、森林をはじめとする自然と共生できるという価値を有する。このことを認識して、地域住民や都市住民のニーズに応じた多様な森林を整備するとともに、これら豊かな自然環境を活かした多様な活動を展開する場として、或いは人間性を回復する場として山村がその役割を発揮するようにしていくことは、我が国の各地域がそれぞれ地域毎の特色を生かし、多元的な評価尺度と多様な選択肢を持った複線型社会として発展を進めていく上で重要な意義を持つと考えられる。

具体的な取組方策としては、次のとおりである。

#### 都市住民等の理解と協力による多様な森林の整備

前述したように、森林に対する国民の期待は時代の推移とともに多様化しており、より一層国民のニーズに応じた多様な森林を整備することが重要な課題となっている。このため、今後どのような森林を整備していくかについては、上流の森林関係者のみならず下流の都市住民等のニーズにも考慮しながら、都市と山村、上流と下流の住民が一体となって多様な森林の整備に向けての様々な取組を進めることが必要と考えられる。

このような中で、近年は人々の暮らしに不可欠な水の量的・質的な確保という点に着目した上流と下流の自治体等の連携による森林整備等の取組が全国各地で展開されつつある。今後とも、水源地域である山村の担っている役割について、下流の都市住民等の理解を深めるとともに、上流の山村においては下流の都市住民等を意識した水質浄化への取組が肝要である。このように今後とも、森林整備等に対する費用負担のあり方等も含めた上流と下流或いは都市と山村のより密接な関係の構築に努め、都市住民等の理解と協力による地域資源の管理を推進していくことが重要となっている。

#### 体験型ツーリズム、森林環境教育等の推進体制の整備

山村地域には、豊かな自然環境や伝統文化など都市にはない魅力や資源があり、都市住民の中にはこれらに対するニーズが高まってきている。このため、これらを活かしつつ、都市住民等との交流を促進することは、地域の活性化を

図る上で有効な手段となっている。

特に、未来を担う子供たちの「生きる力」を育むためには、子供たちが一定期間山村に滞在して、山村の豊かな自然や文化等に触れながら様々な森林体験活動や環境教育を推進することが重要な課題となっている。

このため、都市住民等との交流基盤の整備とともに、地域の自然や伝統・文化等を案内・指導するための人材の育成や高齢者の有する技術・経験等の積極的な活用、体験プログラムの開発、都市への情報提供等森林・山村体験型ツーリズム、森林環境教育等の受入体制の整備が必要である。

また、都市と山村の交流を継続的に推進する方法として、「ワーキングホリデー」のような取組が有効と考えられる。一般に、「ワーキングホリデー」への参加者は、「ボランティア」としての満足を得つつ、一方でお客様扱いされず「仕事」としての責任も期待できることにより、参加者及び受入林家とも満足度の高い交流が実現することが可能であり、山村にとっては、将来的な労働力の確保に結びつく可能性もあることに加え、都市住民との交流が深まる中で山村の良さや農林業に携わることの素晴らしさを地域住民が再認識でき、地域住民の心が活性化するなど多くの効果が期待できる。

#### 医療・福祉産業との連携による森林空間の新たな活用

近年、急速な高齢化の進展、国民の健康に対する関心の高まり、ストレス社会の進行等に伴い、自然や森林の持つ保健休養機能に対するニーズが高まっている。また、最近の森林浴の効果について測定した例では、血圧を下げる効果やストレスホルモンの分泌を抑制する効果があることなどが医学的に明らかにされている。

すでにドイツでは500万人の人々が自然の中に身を置き、自然の恵みを享受しながら自身の自然治癒力を引き出すクナイプ療法を受けており、我が国においても、こうした自然や森林の中での活動を通じて、人間自身の自然治癒力を高めていく医学療法の確立が期待される。

今後の山村資源の活用策の一つとして、こうした自然や森林の中での運動療法や森林浴等による自然治癒力を最大限活用する医療、福祉産業との連携方策を検討していく必要がある。

#### 都市住民との共生・対流の促進による地域活動の推進

山村の有する自然、文化、景観等の様々な資源は、往々にしてそこで生活している住民には見落とされがちな事柄である場合が多く、このような山村固有の

資源について、都市住民等外部の視点からその価値や利用方法を考えることが重要である。これまでのように山村を単純に都市に近づけようとするのではなく、都市にはない山村の魅力を最大限引き出し、都市住民にとっても魅力ある地域づくりを推進することが必要と考えられる。

このため、山村住民と都市住民さらには行政が同じ視点に立って、地域に根ざした景観づくりやむらづくりに取り組むことが重要であり、例えば、山村固有の自然、歴史・生活文化を地域全体で博物館に見立てたいわば「村まるごとミュージアム」と形容できるような取組が考えられる。

#### 山村地域における情報ネットワーク化の推進

情報通信分野における技術革新が進む中で、都市と山村の情報通信システム等の格差是正を図り、都市と同じ水準の情報アクセスを可能とすることは、今後の山村の社会経済のあり方においても大きな効果を及ぼし、山村への定住促進、就業機会の確保等の観点からも重要な課題である。特に、集落が広範囲に点在し、屋外での作業の多い山村においてこそ携帯電話ネットワークの充実、CATVの活用による遠隔診療等医療、福祉への応用が必要である。

このため、山村地域の情報ネットワーク化の整備を急ぐ必要がある。さらには、インターネットを活用した地域農林産物等の販売や地域資源の情報発信や豊かな森林環境の中での就業を可能とするサテライトオフィスや SOHO 等の受入体制の整備も推進していくべきである。

#### まとめ

山村の振興については、これまで都市との格差是正を目的として、生活環境の整備や産業基盤の整備等が進められてきたが、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、主要産業である林業の低迷等から手入れの不十分な森林の増加が懸念される状況となっている。

このような中で、森林の多様な機能を確保するためには、山村に森林所有者等が定住し、日常的に森林の管理を行い得る体制を整えることが重要と考えられ、山村で人々が暮らしていくための就業機会を確保することが必要となっている。このためには、森林をはじめとする山村固有の資源を再度見直し、これら資源を活かした新たな就業の場の創出を図るとともに、1年を通じた安定した事業量の確保に向けて多様な活動を担う複合事業体（「山業<sup>やま</sup>」）の育成等を図ることが重要となっている。

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が

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、山村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ったものになると思われる。

今後の山村振興を考える場合、都市住民との連携・強化を図ることは不可欠な課題であり、都市と山村の関係についても、価値観や生活条件の異なる地域間の対立軸として捉えるのではなく、都市住民と山村住民が対等の立場に立って相互のきずなを深め、共生・対流することにより、双方の住民にとって有益となる新たな関係を構築することが必要となっている。

このため、本検討会においては、今後の山村の活性化方策に向けて、「地域資源を活かした多様な産業の育成」、「資源循環型社会モデルとしての山村」、「新たなライフスタイルを実現する場としての山村」、「自然との共生の場としての山村」の観点から、今後必要となる取り組むべき課題等を提案したところであり、これらの課題について、都市と山村、市町村と地域住民等が一体となった具体的な取組に結びつくことを期待するものである。

(参考1)

森林の多様な機能の持続的な発揮を図る観点からの山村  
の活性化方策と集落整備に関する検討会委員名簿

氏 名	所 属
上 松 寛 茂	共同通信社メディア局編集部次長職
奥 田 裕 規	独立行政法人森林総合研究所研究交流室長
小 田 切 徳 美	東京大学大学院農学生命科学研究科助教授
田 島 信 太 郎	林業経営者（大分県中津江村）
田 端 光 美	元日本女子大学人間社会学部教授
中 越 武 義	高知県檮原町長
三 井 昭 二 （座長）	三重大学生物資源学部教授
三 井 嗣 郎	元全国山村振興連盟常務理事
吉 田 勝 男	宮崎県林務部次長

(五十音順、敬称略)

( 参考 2 )

## 森林の多様な機能の持続的な発揮を図る観点からの山村の 活性化方策と集落整備に関する検討会の開催状況

第 1 回検討会	平成 1 3 年 4 月 1 2 日 ( 木 ) 検討会の趣旨説明、森林、林業、山村の現状と問題点
第 2 回検討会	平成 1 3 年 5 月 1 8 日 ( 金 ) 山村の現状、将来展望についてのヒアリング
第 3 回検討会	平成 1 3 年 6 月 8 日 ( 金 ) 山村の現状、将来展望についてのヒアリング
第 4 回検討会	平成 1 3 年 7 月 1 0 日 ( 火 ) これまでの主な論点について
第 5 回検討会	平成 1 3 年 8 月 6 日 ( 月 ) 報告書 ( 素案 ) の検討
第 6 回検討会	平成 1 3 年 9 月 3 日 ( 月 ) 報告書 ( 素案 ) の検討
インターネット等による報告書素案に対する国民の意見募集 ( 平成 1 3 年 1 0 月 1 7 日 ~ 3 1 日 )	
第 7 回検討会	平成 1 3 年 1 2 月 3 日 ( 月 ) 最終報告書 ( 案 ) の検討・まとめ