

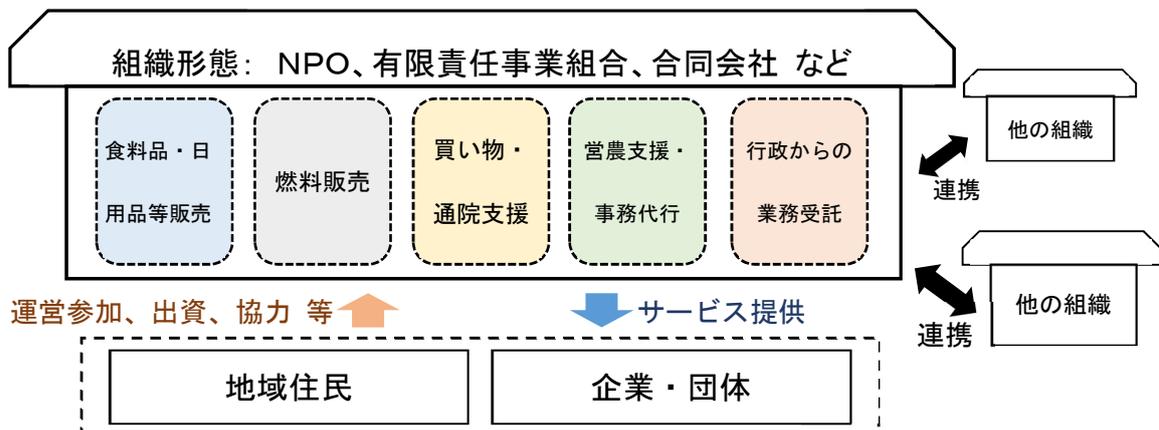
### 第3章 地域共創の視点

#### 1. 人口減少への適応

##### (1) コミュニティの維持と地域づくり活動の再生

- 過疎地域の課題は、インフラ整備や経済格差の是正から、住民の「心の荒廃」や「誇りの空洞化」に移ってきたとの指摘\*1がある。地域住民が「何もないし、住む価値がない」と諦めてしまう風潮を払拭し、さまざまな課題やトラブルに対しても、住民が協力して解決に取り組むコミュニティ本来の機能と、生活空間としての魅力を取り戻していく必要がある。
- 向こう数十年間にわたって人口減少が続くことを見据えると、高齢者などの生活弱者の不安の解消や、除草や除雪、防災活動といったコミュニティの生活環境を維持するために欠かせない公益性の高い活動の継続性が当面の大きな課題だと思われる。少ない人口を前提として、生活に必要な機能をどう確保するかという視点で住民が課題を共有した上で、機を逃さず、具体的な解決策を講じていく必要がある。
- 人口減少が進む中では行政組織も縮小化が進み、住民サービスの量や質をこれまでと同じように維持することは難しくなると思われる。そのため、サービス供給の主体としてのコミュニティ機能を想定し、その組織化と育成を進めていくことが求められる。集落を越えたより広い地域で、買い物、金融、医療、福祉サービス等の日常生活に必要な機能を確保し、住民がうまく利活用できるよう、コミュニティ組織を活動のハブとして、これを住民主体の活動や民間事業者などとの連携で支える仕組みを構築する〔図表 93〕。

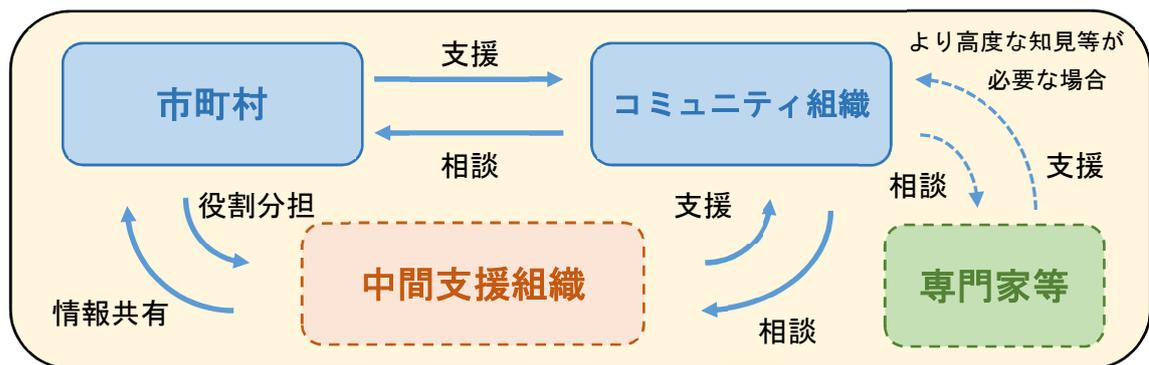
図表 93 多機能型コミュニティ組織のイメージ



出典：島根県しまね暮らし推進課作成

- コミュニティ組織が機能するためには、「組織の経営」、「組織が行う事業の運営」、「組織が行う事業への参加」など、さまざまな役割の人材が必要になる。日頃、コミュニティ活動に関わる機会の少ない若い世代やUIターン者を含め、多世代の住民とさまざまな団体が参画し、多様な連携で課題解決に取り組む「仕組み」を創り出していく必要がある。
- コミュニティ組織の活動が持続性を保つためには、組織の役員など一部の個人に負担が集中する状況が生じないように、地域内の関係主体が連携・分担して活動を進める体制とすることが望ましい。加えて、コミュニティ組織と市町村との間に位置し、客観的な目をもって助言・支援にあたる中間支援組織<sup>\*2</sup>や専門家等の存在も重要になる。こうした地域外の支援者から必要に応じて助言や支援が得られる環境を整えておく必要がある〔図表 94〕。

図表 94 コミュニティ組織と地域内の関係主体との連携・分担イメージ



出典：島根県しまね暮らし推進課作成

\*1 明治大学小田切徳美教授「ガバナンス (175) 1-4 2015年11月」ほか

\*2 住民と住民、住民と行政、行政と企業などの間で中立的な立場でそれぞれの活動を支援する組織。

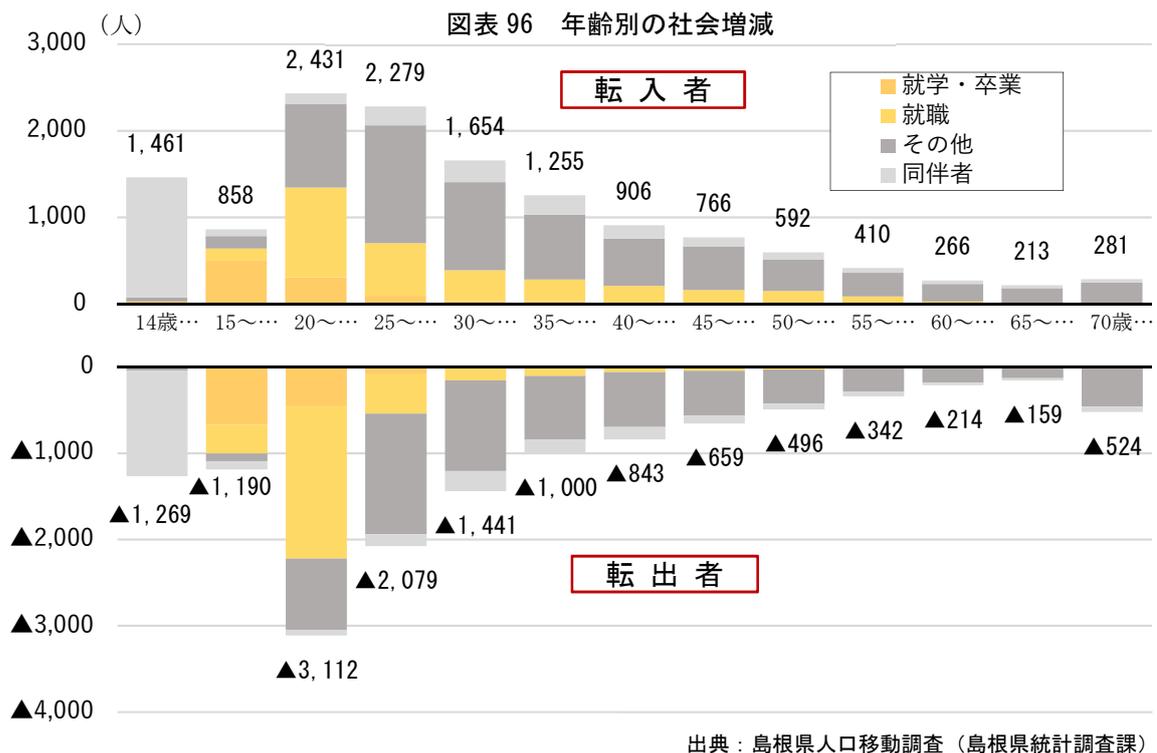
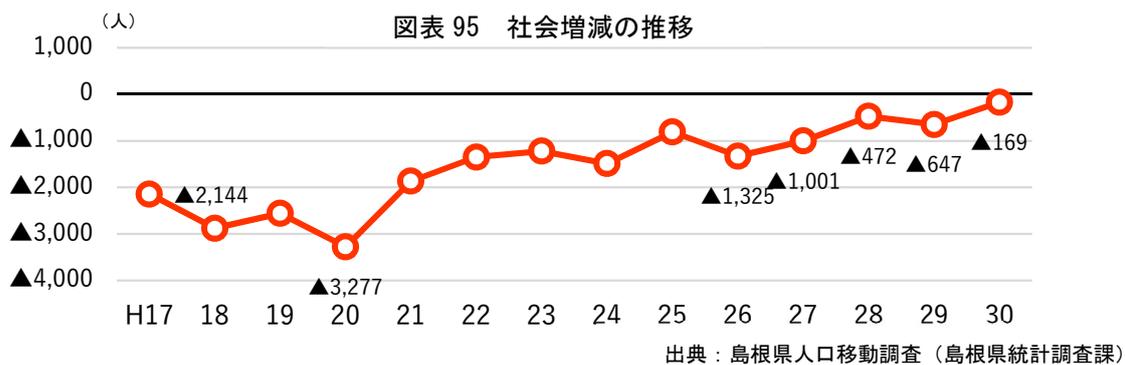
## 〔県内の事例〕

- ・地域運営組織がボランティアを募り、高齢者宅の草刈りや雪かき、小学校の空き教室等で放課後子ども教室を実施。【益田市】
- ・地域運営組織が役場支所の一角で日用品販売店を運営。【飯南町】
- ・独居高齢者等に栄養管理された弁当を配達し、健康状態等も確認。【邑南町】
- ・自治会が町から車両の無償貸与を受け、利用者宅と交流センターとの間で公共交通空白地有償運送を実施。【美郷町】
- ・地域運営組織が市町から車両の無償貸与を受け、利用者宅と地区内の最寄りのバス停又は交流センターとの間で自治会輸送を実施。【安来市、飯南町】

- ・地域自主組織が市から水道検針業務を受託し、毎月、全世帯を訪問しながら独居高齢者への声掛けや、コミュニティナースが健康診断を実施。【雲南市】
- ・地域内にあった唯一の商店が閉店したことを受け、無店舗地域解消のため、地域自主組織が旧小学校内に「はたマーケット」を開設。【雲南市】

## （２）移住・定住の推進と関係人口の拡大

○近年、島根県では転入より転出が1千人以上多い「社会減」の状況が続いてきたが、徐々に減少幅は小さくなり、平成30年は169人まで縮小している〔図表95〕。これは15～24歳の若い世代が進学や就職により転出することが主な要因と見られることから、県内での進学や就職をより一層促していくと同時に、県外に進学した学生のUターン就職をさらに進めていく必要がある〔図表96〕。



- 一方、若い年代を中心に田舎に住みたいとする層がさらに増えていくことで、地域住民の意識も大きく変わる可能性がある。人口は減少しても、農山漁村の自然豊かな環境の中で自立的な生活を求める人の割合は増えていく。のんびりした暮らしだけではなく、田舎に住みながらもやり甲斐のある仕事を求め、周囲と多様な人間関係を築きながら、生き甲斐を実感できる生活を求める人も増えていくと思われる。
- こうした人々の移住を促していくため、従来の空き家バンクや住宅紹介等に加え、地域主導の民間団体によるメンテナンスにまで踏み込んだ空き家活用の仕組みづくりや、子育て世代向けには、育児から就業までの包括的な支援、身近な働く場づくりなどを重点的に進めていく必要がある。コミュニティ組織には、移住してきた人が地域社会に溶け込み易く、戸惑いや不安を解消できる環境づくりとその支援者としての役割も求められる。
- 地域によっては、地域おこし協力隊員をはじめ、新しい地域づくりの姿を生み出し、地域の変化を引き出す多様な人材が入り始めている。また、都市部で生活しながらも、縁のある地域でコミュニティ活動に参加している人や、頻繁に行き来しながら、イベントなどに参加することで地域を支えようとする人など、様々な動きも出てきている。ソーシャルイノベーターとも言えるこれらの人材と多重的で複層的な深い関係性を形成し、継続的に地域に貢献できる環境を整えることが重要である。

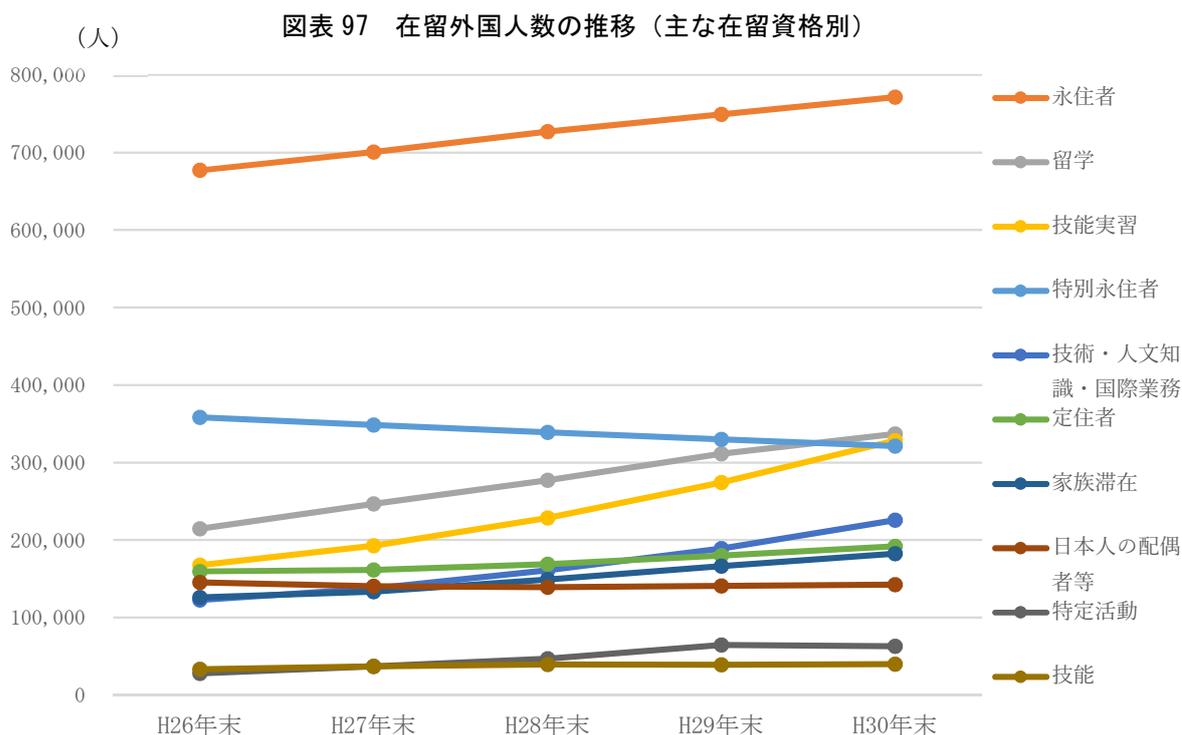
#### **【県内の事例】**

- ・不動産の売買、仲介や農作業の受託など自治会活動ではカバーできない事業の実働部隊として、住民出資によりLLC出羽（合同会社）を設立。平成28年には若手社員2名を地区外から採用するなど雇用も拡大。【邑南町】
- ・小中学校への学習支援員や学校図書館司書の配置など学習環境の充実、高校における授業外学習サポートや町内の事業所等と連携したキャリア教育のほか、保育料の無償化など子育て支援策を拡充。【邑南町】
- ・地域おこし協力隊の制度を活用し、町が管理する町有林等をフィールドとして、自伐型林業を実践する人材を募集。任期後は地域の山を含めた集約化を行い、自伐型林業の実践者としての自立を支援。【津和野町】
- ・廃線になったJR三江線の廃線跡を地域資源と捉え、地域住民と地域外の「鉄道ファン」とが互いに経験や知識を出し合い、集客拡大による経済活性化を目的として新たな「交流事業」を創出。【邑南町】

### (3) 外国人居住者に対応した多文化共生社会の実現

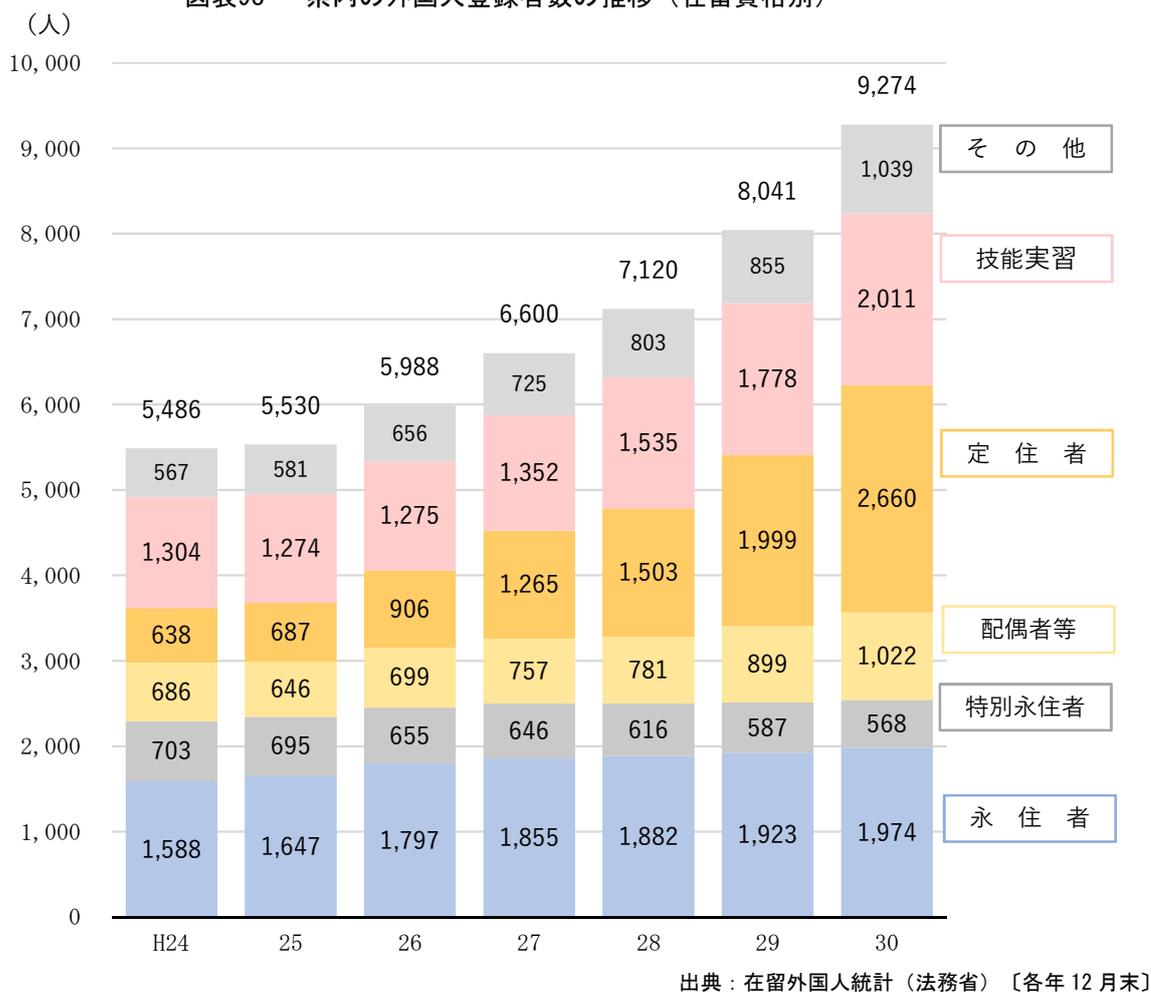
○国において新たな在留資格\*1が創設されたことで、今後も、県内に定住する外国人は増加すると思われる〔図表 97、98〕。地方においても在留資格を有する外国人について、地域社会を構成する一員として受け入れ、ともに安心して安全に暮らせる社会を作り出せるよう生活支援の充実が必要である。

○地域によっては、今後、増加する可能性のある外国人居住者の生活支援もコミュニティ活動に組み入れることを想定しておく必要がある。外国人が安心して安全に暮らすためには様々な課題が存在することから、行政、生活、医療、保健、福祉、防災情報等の多言語化や、住宅確保や困り事に関する相談体制の整備、多文化共生に取り組む団体への支援といった施策の充実も必要になる〔図表 99〕。

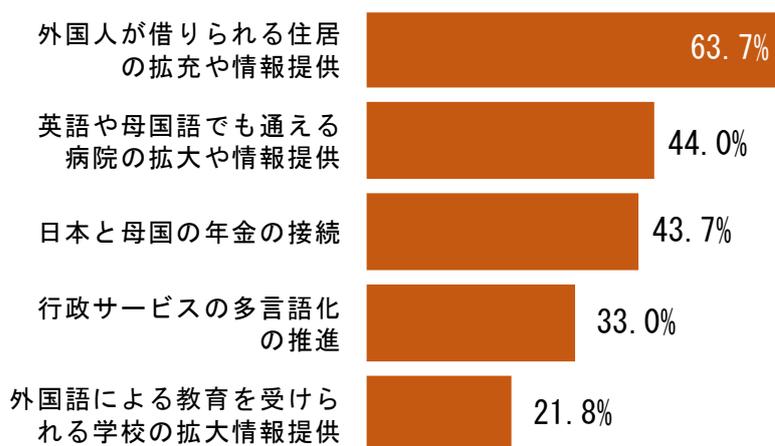


出典：在留外国人統計（法務省）〔各年 12 月末〕

図表98 県内の外国人登録者数の推移（在留資格別）



図表99 外国人が求める公的支援上位5位《複数回答》



出典：高度外国人材の受入れに関する政策評価書（総務省行政評価局）

○最近は、母国の雇用情勢や治安への不安から、よりよい生活環境を求めて家族帯同で来日するケースも増えており、定住志向は高くなってきている。さらに、在留期間が長くなれば、仕事や家族を巡る問題や心の悩みなども増えてくる。地域独特の生活習慣や文化に不慣れな外国人居住者を地域社会を構成する一員として支援しながら、コミュニティの「協働」への参画を促していく必要がある。

\*1 一定の専門性・技能を有し即戦力となる外国人材を受け入れるため、「出入国管理及び難民認定法」及び「法務省設置法」の一部を改正し、在留資格「特定技能」が創設された。

### 〔県内の事例〕

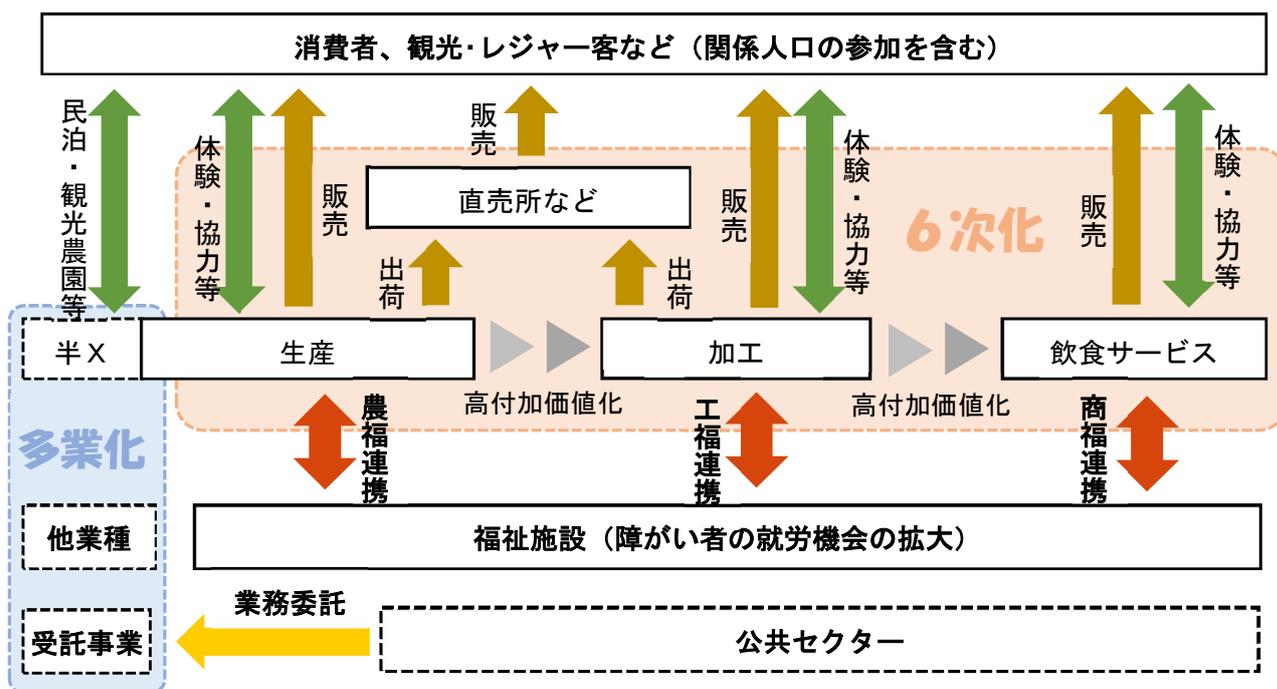
- ・輸出増加などで業績好調な立地企業を中心に外国人の就労者が急増しており、平成30年3月末の外国人数は4,908人で、市人口の約2.0%を占める。このうちブラジル人が3,522人で最も多く、4年間に2,034人増えている。他の市町村に先駆けて「多文化共生推進プラン」を策定しており、①外国人に使いやすい行政窓口の整備、②通訳を介した子育て支援、③外国人も参加しやすい防災訓練実施などに取り組むとしている。【出雲市】
- ・平成31年1月末で222人(18カ国)の外国籍住民があり、外国人住民の生活支援業務を「うんなんグローバルセンター」に業務委託している。主なサポートとして、①病院や学校への同行・通訳、②市役所での書類等の記入サポート、③ハローワークでの就職支援などがあり、中国語、英語、韓国語、タガログ語の4カ国語での対応が可能となっている。【雲南市】

## 2. 内発的発展による新たな地域づくり

### (1) 地域産業の振興

○過疎地域は、道路や電力・産業用水、交通アクセス、産業適地などの条件に恵まれず、大規模な企業誘致が難しい側面があるため、地域外からの企業進出に期待するだけではなく、農産物や水産物、森林資源などの生産性を高め、地域外に積極的に市場を開拓していく必要がある。6次化により商品価値を高め、食品産業やものづくり産業、観光産業にまで視野を広げ、魅力ある商品やサービスを開発し、規模は小さくても、地域外から“外貨”を獲得できるコミュニティ・ビジネスを創出する〔図表 100〕。

図表 100 コミュニティ・ビジネスのイメージ（農業を中心とした展開のイメージ）



出典：島根県しまね暮らし推進課作成

○ビジネスの母体となる事業体は、地域の状況に応じた商品の選択、効率的な生産、高度な加工による高付加価値化、独自の販売網の開拓、広報・宣伝活動の強化による広範な市場の開拓など様々な対応が必要になる。さらに、地域で必要とされる除草や水路管理、防犯・防災などの公益的な活動を引き受けるほか、地域内の人手不足に悩む企業や経営体等に人材を供給するといったサービスを事業として展開することも想定される。

○今後もさらに増加することが予想される訪日外国人観光客や在留外国人向けに、民

泊や農山村での生活体験など各地域の特徴を生かしたサービスを提供していく。沿岸部においては、漁業体験に加え、漁場機能回復を図るための投棄漁具や放置漁具の回収などの活動を、漁業関係者と協働して観光事業として取り組むといった事業も考えられる。

○コミュニティ・ビジネスは、地域の資源の掘り起こしと共に、地域住民のさまざまなニーズや課題に応え、地域から働き手を募り、地域の事業者と連携するなど、人の交流や経済の循環を促す役割も果たす。地域の“顔の見える関係”の中で、できることから始めるという点で事業リスクも比較的安く、個人や地域の潜在的な力を引き出し、高齢者や主婦、学生のほか、地域外の縁故者など新しい担い手の参画にも期待できる。さらに、地域を良く知る個人や人的ネットワークの働きにより、実情に応じたきめ細かな対応が可能になるなど、行政サービスを補完する機能としても期待できる。

○古民家や商店、廃校のほか、病院や工場、役場などの未利用施設をリノベーションし、ソーシャルビジネス\*1のほか、地域の商工業者の後継者の育成や、経営資源を受け継ぎながら新業態に転換する「創業型事業承継」などと組み合わせて支援し、移住者や起業家の受け皿として機能させる。

○地域の特性や優位性を活かせる産業分野であれば、企業の進出も期待できないわけではない。サテライトオフィス\*2やコワーキングスペース\*3など、多様な働き方に対応できる環境を整備し、一次産業だけに頼らないバランスのとれた雇用の受け皿を創り出す必要がある。地域にない業態や、ニーズの高いサービス業に絞って起業家を募り、あるいは、クリエイティブ人材などを誘致するなどし、若い世代にとって刺激的で、自身の価値観に合った働き方を実践できる場を整備していく。

\*1 まちづくりや生活弱者対策など事業領域は多岐にわたり、行政の助成金や寄付金だけに頼らず、事業性を重視して収益を上げながら継続的に課題解決に取り組む。

\*2 本社以外に設置する規模が小さなオフィス。市街地の中心部や都市部の郊外、地方の農山漁村などさまざまな形態がある。

\*3 レンタルオフィスと異なり、専用の個室空間はなく、共用型の空間をシェアしながら仕事をするスタイルのオフィス。

## 〔県内の事例〕

- ・地域産業の振興と雇用の場の創出を目的に、当時の吉田村などが出資して「株式会社吉田ふるさと村」を設立。特産品の開発及び製造・販売のほか、公共団体から市民バスの運行、簡易水道施設の管理業務の受託にあわせ、管工事業、水道工事業も手がける。近年は、温泉宿泊施設や飲食店の経営、道の駅の指定管理受託のほか、旅行業にも進出。【雲南市】
- ・一般社団法人海士町観光協会は、漁業やサービス業などの人手不足の解消を目的に人材派遣を開始。岩ガキ養殖(春)、ホテル(夏)、CASセンター(秋)、なまこ加工(冬)への派遣のほか、着地型旅行商品(商材)の開発、宿泊施設に派遣する料理人の育成(研修)も手がけ、田舎暮らしを志向する都会の若者の受け皿としても機能。【海士町】
- ・佐田町内の8つの営農組織が農作業の協業化や6次産業化に取り組むため、「未来サポートさだ」を設立。平成25年から法人化し、現在は株式会社。飼料用イネやソバを中心とした転作用作物の栽培、地元産野菜の集出荷、農産加工品の製造、都市住民の田舎暮らし体験ツアー受け入れなど多角的に事業を展開。【出雲市】
- ・住民出資の合同会社が交流拠点を運営。ソバを栽培・製麺し、金土日交流拠点での提供を実施。そのほか、高校寮生などへの弁当配食サービスを実施。【邑南町】
- ・地域運営組織が地元産野菜のドレッシングを開発して販売。パン製造用小麦も栽培し、菓子製造業の営業許可を取得後、パンの製造販売を開始予定。【安来市】
- ・自治会が、定住に向けた環境づくりのための空き家を改修。合同会社が住宅管理業務等を受託し、賃貸住宅経営を展開。【邑南町】
- ・UIターン者の幅広いニーズに対応するため、家庭菜園を楽しめる農地（1アール以上）付きの空き家を購入できるサービスを開始。【雲南市】
- ・創業に挑戦したい個人や団体、企業をまちぐるみで応援する取組みとして「ビジネスプラン・コンテスト」を開催。挑戦意欲のある若者やUIターン希望者を発掘、誘致することを目的とし、過去9回の開催で112件の応募があり、Iターン者による地ビール醸造所の開設など22件の起業につながっている。【江津市】

## (2) 将来を担う人材の育成

- 地域づくりの成功のカギは「人づくり」だと言われている。さまざまな活動や他者との関わりの中で経験や知恵が蓄積し、新たな人材が生まれ育つ仕組みが自立的に構築されていく。都会に比べて一人ひとりの存在価値が何倍にも感じられる過疎地域ならではの“強み”を生かし、若い世代が「そこに住む価値」を実感できることが重要になる。
- 公民館活動や地域間の交流活動を通じて多様な世代の参画を促し、地域を支える当事者としての意識を高めていく。さらに、県外在住の出郷者や、進学や転勤、縁故者の存在など何らかの形で各地域と関わりを持つ人々の中で、自らの意思でその関わりを深めたいと考える人を積極的に受け入れていく。
- 学校や学びの在り方に関しても、教職員だけによる学校経営から、スクールカウンセラーやスクールソーシャルワーカー、部活動指導員等の専門スタッフとの協働体制が重要と思われる。教員とは異なる知見を持つ各種団体や民間事業者をはじめとした様々な地域住民等と連携し、次世代を担う人材育成を着実に進めていく必要がある。
- 家庭教育を基本として、地域と学校がそれぞれの役割と責任を分担しつつ、地域全体で人材育成に取り組む体制づくりを目指す。子どもの世代から地元への愛着を高め、ふるさと教育<sup>\*1</sup>や県立高校と地元市町村等が連携した高校魅力化事業<sup>\*2</sup>など、島根ならではの魅力ある教育を、幼稚園・保育所等、小中学校、高校、特別支援学校を貫いて一体的・系統的に進めていく。そのためには、学校だけでなく社会全体で教育を支えていくコンソーシアムの運営や、県外生の受け入れ環境の整備、県外生徒募集等の推進、地域と連携した学校運営やカリキュラムの充実を担当する教職員や専門人材の配置・育成も併せて進める。また、過疎地域の小規模な高校では、生徒の希望する進路に進むために欠かせない科目選択を保障するために、未開設教科・科目の解消に向けた教員の加配も必要である。
- 小中学校では、地域をフィールドにしたふるさと教育や、地域の文化や産業への理解を深める学習を中心に、校種間や近隣の学校と連携した授業や体育祭等を実施しながら、ふるさとへの愛着や誇りを養うとともに、コミュニケーション力や豊かな人間性・社会性を身に付けさせていく。また、地域の課題に正対することで、ふる

さとへの貢献意欲を育む。

- 高等学校では、地域にさらに深く触れることが重要になる。「地域の現状を理解する」「多様な人々と交流や対話をする」「社会の縮図体験としての3年間を過ごす」という経験が、地域の実情や課題解決に対する意識を高め、子どもたち自身の人生と地域や社会の未来を切り拓くために必要となる「生きる力」を持った次の時代の担い手としての成長につながる。そのためには、「社会に開かれた教育課程」と「高校を核とした地域力創造」を実現し、持続的に循環させる必要があることから、学校と地域の協働体制（高校魅力化コンソーシアム）を構築していく。また、こうした取組をさらに促進させていくためには、地域社会が持つ教育資源と学校を結びつけ、生徒の多様な能力と探究心を引き出す役割を担う専任の人材（コーディネーター）の存在が重要になってくる。
- 高等学校を卒業した後は、大学をはじめとする高等教育機関への進学や就職により都市部へ転出する若者は少なくない。例えば、県内の高校生の大学や専修学校への進学率は、近年は高止まりの傾向にあり、県内の高校を卒業した後は、大学や専修学校等へ進学する生徒のおよそ7割\*3が県外へ転出していく〔図表 101〕。こうした人口流出を抑制することだけを考えるのではなく、学ぶ機会を求めて転出していった人材は「豊かな知識や能力、発想を備えた人材」と捉え、その中でも、「地元のために貢献したい」と考える人材と地域とが、積極的に関わりを持てる仕組みを作っていく必要がある。

図表 101 県外の大学等への進学の状況

(人)

高校卒業後の進学者の内訳	平成29年3月卒		平成30年3月卒		平成31年3月卒	
卒業者のうち大学等への進学者数	2,799		2,822		2,789	
うち県外の大学等への進学者数	2,259	80.7%	2,261	80.1%	2,288	82.0%
卒業者のうち専修学校等への進学者数	1,547		1,435		1,522	
うち県外の専修学校等への進学者数	782	50.5%	733	51.1%	796	52.3%
卒業者のうち大学や専修学校等への進学者数	4,346		4,257		4,311	
うち県外の大学や専修学校等への進学者数	3,041	70.0	2,994	70.3	3,084	71.5

出典：島根県教育指導課（公立高校分）、島根県総務課（私立高校分）の調査値

\*<sup>1</sup> 故郷に誇りを持ち心豊かでたくましい子どもを育むための地域の教育資源(ひと、もの、こと)を生かした教育活動。

\*<sup>2</sup> 生徒一人一人に、自らの人生と地域や社会の未来を切り拓くために必要となる「生きる力」を育むことを目指した地域社会との協働による魅力ある高校づくり。平成 23 年度に 5 校を対象に「離島・中山間地域の高校魅力化・活性化事業」を開始し、平成 24 年度から対象校を 8 校に拡大。平成 29 年度からは「教育魅力化推進事業」として市部の高校にまで対象を拡大。

\*<sup>3</sup> 大学や短大の場合は約 8 割、専修学校等の場合は約 5 割となっている。

## 〔県内の事例〕

- ・ 早い段階でのキャリア教育、まちづくりや商品開発等に関わる課題解決型学習、公立塾による学習支援等により県外からの生徒が増加し、高校の学級増や親子で移住するケースが見られる。【海士町】
- ・ 部活動の充実、地域と連携したキャリア教育等特色ある教育活動、町営塾による学習支援等に取り組み、町外からの入学者数が増加傾向にある。【飯南町】
- ・ 総合的な学習や部活動における課題解決型学習、町営英語塾による学習支援等に取り組み、生徒数の確保を図っている。【津和野町】
- ・ 持続的な地域づくり活動「地域やNPO等との協働による質の高い教育の実践」、「大学機関と連携し、実社会で求められる課題解決力を身につける授業カリキュラムの開発」、「多分野における課題解決型人材の誘致・育成や、地域課題とのマッチング、ビジネス展開支援を推進する中間支援組織の育成」、「起業支援や事業承継サポートを行う専門スタッフや、販路開拓、IT、デザイン等プロのアドバイザーによる伴走支援制度の構築」、「20～30代を中心とする子育て世代や、地域貢献を志す若者等のUIターン」などを推進している。【雲南市】

## ■むすび

---

現在の過疎地域自立促進特別措置法には、大都市圏との格差是正を中心とした従来の過疎対策の視点に加え、「多様で美しく風格ある国づくりへの寄与」、「国民が新しい生活様式を実現できる場」、「長寿高齢化社会の先駆け」など、過疎地域の価値や役割が明記されている。特別な支援が必要な条件不利地域として一括りにされてきた過疎地域は、そのあり方や、自治体や住民の考え方も問われてきたと言える。

近年、東京への人口の一極集中が進む一方で、人々の価値観はますます多様化してきた。成熟化する社会の中で、消費はモノよりもコトへと変化し、人々の中にも物質的な豊かさよりも心の豊かさを求める考え方が広がってきている。自らが役立てる場所を探し、地域社会への貢献を意識した働き方を求めて自由に移住する人々も増えており、“都市とは違う価値を持った空間”への期待は大きくなっている。

農林漁業に従事しながら自然の中で暮らすことを望む人、自分の趣味や嗜好に合った新たな生き方を求める人、さらに、ひとときの癒やしを求めて訪れる人々などを受け入れられる「現代版の農山漁村」の姿を具体的に描き出していく必要がある。

一方で、地球規模では人口増加が進み、新興国の経済発展とも相まって食料や資源・エネルギー問題もより深刻化している。激しい異常気象をもたらす地球温暖化が進み、限りある資源・エネルギーや食料をめぐる争奪戦や紛争も絶えることがない。世界的な食料・エネルギー危機への備えや、凶作や輸入の途絶、さらに、大規模災害時の食料・エネルギーの確保といった不測の事態に備えるため、将来にわたって食料やエネルギーの国内自給率を高めていくことも課題になっている。

これからの過疎地域は、こうしたグローバルな課題に対しても処方箋を示すことができ、また、誰もが生きがいや働きがいを持ち続け、自己実現ができる「共創地域」として存在感を発揮していくことが必要である。「ないものを求める」のではなく、「あるものを生かす」という発想と、様々なステークホルダーの「共創」が鍵になる。

そのためには、多様な価値観を受け入れた上で良好な人間関係を構築する力を備えた人材が必要であり、社会や企業にも、さまざまなチャレンジを受け入れる仕組みが備わっていることが求められる。大都市に留まる若い世代に対して、「帰ってこいと言う」のではなく、「帰ってこいと言える魅力ある地域を創ること」を目標に、地域の様々な力を組み合わせ、都市とは違う価値を持つ新たな地域づくりを進めていく。