

益田市中心山間地域将来ビジョン ～「縮充」の実現を目指して～

＜令和6年4月 26 日作成＞

令和 6 年3月

益田市中心山間地域将来ビジョン会議

はじめに

人口減少、少子高齢化、自然災害の頻発化と激甚化、あるいは情報通信技術の進歩などによって、益田市を取り巻く情勢も目まぐるしく変化しています。地域課題がますます多様化、複雑化する一方で、課題解決に向かう地域住民の減少は止まることなく、高齢化とともに地域に関わろうとする意欲も縮小傾向にあります。

このような状況であっても、いつまでも住み続けられるまちをつくっていくために必要なのは、まちを支える「ひと」の力です。益田市では、平成28年(2016年)3月に「益田市ひとづくり協働構想」を策定し、あらゆる分野の「ひとづくり」を市の施策の中心に据えて政策が展開されてきました。今後とも「ひとづくり」の重要性は変わらないものと考えています。

一方で、多くの「ひと」が所属意識を有しているのは「地域」です。ここでいう「地域」は、益田市、旧市町、地区、集落等、多くの階層を有しています。そして、それぞれの階層において、多くの人や組織などが結びつく地域コミュニティが形成されています。しかし、人口減少や高齢化が進展する現在、地域コミュニティに綻びがみられます。したがって、時代の変化に対応した「地域」のあり方を模索する必要があります。「益田市中心間地域将来ビジョン」は、これからの「ひと」と「地域」のあり方や関係性について明示するものであります。

本ビジョンの策定に当たっては、連合自治会、地域自治組織、関係組織等、様々な立場からご参加頂き、ご検討を頂きました。本ビジョンは本年度における検討をとりまとめたものです。今後は、審議会を立ち上げ、本ビジョンをたたき台として、益田市の政策として作り上げていくことが予定されています。

実施計画完成後の5年間において、益田市中心間地域を持続可能なものにしていく仕組み作りを確立していくことを期待しています。そのためには、市民一人ひとりが主役となり、それぞれの「地域」で活動することが誇りと思えるまちを築いていきたいと考えております。

おわりに、本ビジョン策定に当たりご尽力いただきました皆様をはじめ、ご協力いただきました全ての皆様に対しまして、心からお礼申し上げます。

益田市中心間地域将来ビジョン会議

議長 作野広和

目次

第1章 将来ビジョンの概要-----1

- 1 策定の目的
- 2 策定の体制
- 3 関連計画との整合性
- 4 将来ビジョンの性格
- 5 益田市中山間地域の範囲

第2章 中山間地域振興に必要な行政の覚悟と改革-----3

- 1 中山間地域振興の主体
- 2 行政の覚悟と縦割りによる弊害の打破
- 3 地域性に応じた地域区分
- 4 中山間地域振興の支援策と活動組織・活動拠点の整備
- 5 中山間地域戦略会議・地域自治組織連絡会議の設置

第3章 中山間地域が抱える特に重要な課題-----7

- 1 中山間地域全体に関する課題
- 2 自治会・地域自治組織・公民館の関係
- 3 「ひとづくり」と定住人口の維持
- 4 集落無住化への対応
- 5 中山間地域振興の新たな手法

第4章 中山間地域が目指す地域像-----11

- 1 目標
- 2 基本方針
- 3 基本戦略
- 4 実施期間

第5章 中山間地域振興の具体像-----15

- 1 基本戦略1 「ルーラル・ミニマム」の確保(生活機能・サービスの維持)
- 2 基本戦略2 「ウェルビーイング」の実現(地域共生社会の実現)
- 3 基本戦略3 「小さな拠点づくり」の推進(住民主体の地域づくりとひとづくり)
- 4 基本戦略4 「稼ぐ農業」と景観農業の共存(農林水産業の継続と景観維持)

第6章 今後検討が必要な事項-----17

- 1 各種計画・政策との整合性
- 2 市民による理解と参画
- 3 実行性の担保
- 4 進捗管理と計画の修正

資料 益田市中山間地域の現状

用語解説

第1章 将来ビジョンの概要

1 策定の目的

「益田市中山間地域将来ビジョン」(以下、「将来ビジョン」)は、益田市における中山間地域のあり方について、関係する住民や有識者が集まり、自由に議論した結果をまとめたものです。

益田市では、令和4年に益田市中山間地域振興基本条例(以下、「基本条例」)が策定されました。この条例に基づいて、益田市では中山間地域のあり方に関する市のビジョンや具体的な施策を示す(仮称)「益田市中山間地域振興基本計画」(以下、「基本計画」)を策定する予定です。将来ビジョンは、地域や関係諸団体の意見を反映することにより、基本計画を検討する上でのたたき台として役割を担います(図表1-1)。

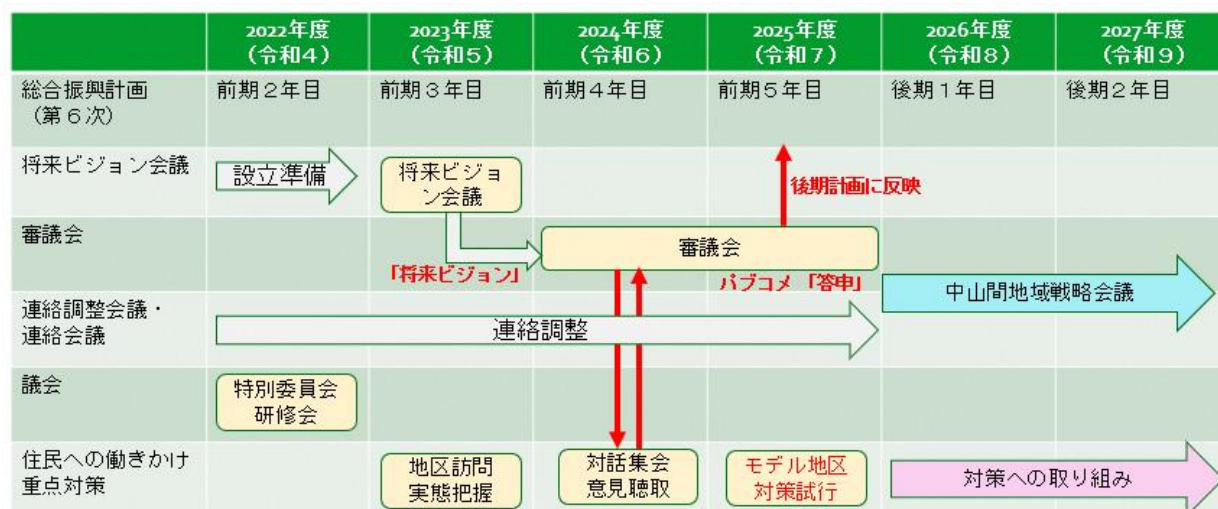
2 策定の体制

将来ビジョンは、地域振興アドバイザー、地域自治組織関係者、NPO関係者、まちづくりコーディネーター、地域おこし協力隊員、連合自治会長会関係者、中間支援組織関係者、商工団体関係者などから成る益田市中山間地域将来ビジョン会議(以下、「ビジョン会議」)において策定しました。ビジョン会議は令和5年度に5回の会議を開催するとともに、島根県大田市における現地視察も行いました。

3 関連計画との整合性

将来ビジョンは、「第6次益田市総合振興計画」、「益田市地域福祉計画」、「益田市都市計画マスタープラン(策定中)」、「地域計画(策定中)」など、益田市の中山間地域に関連する計画との整合性がとれるよう考慮しています。また、島根県では令和6年度に「島根県中山間地域振興計画」(以下、「県振興計画」)が策定される予定で、本ビジョンにおいても県振興計画の内容を念頭に置いて策定しています。

図表 1-1 「益田市中山間地域振興計画」策定スケジュール



4 将来ビジョンの性格

将来ビジョンは、既存の計画との整合性は担保しつつも、それらの焼き直しであってはいけません。将来ビジョンの性格として、以下の諸点を掲げます。

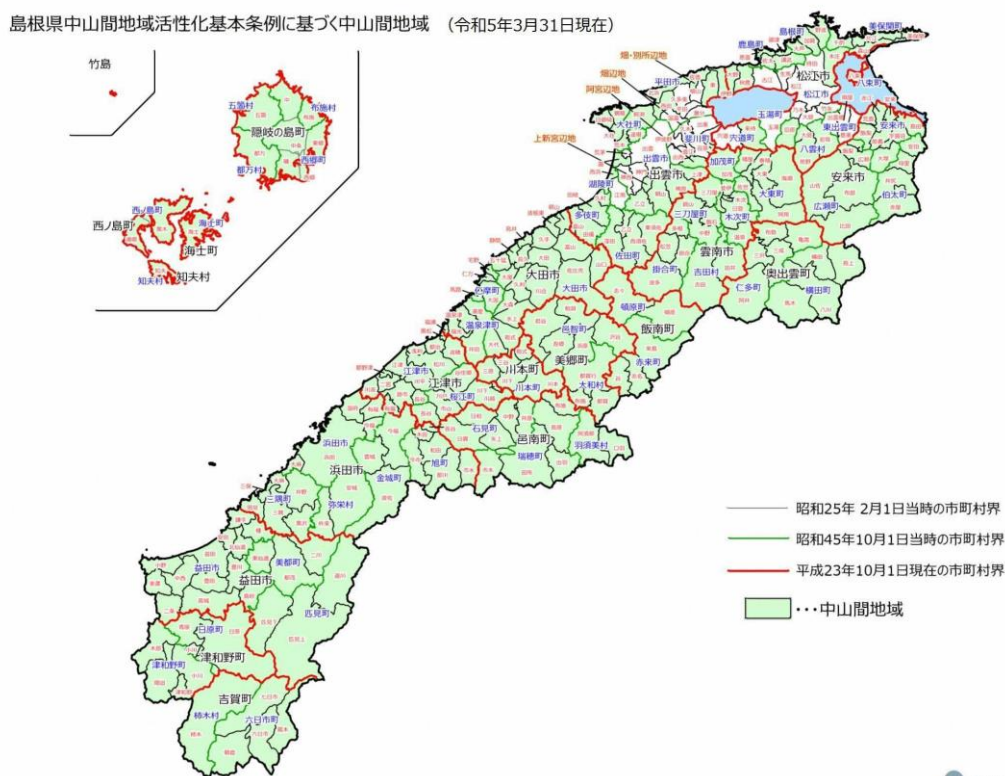
- 1) 補完性: 既存の計画には盛り込まれていない要素や視点に基づいた計画
- 2) 革新性: これまでとは異なる手法や対応を盛り込んだ計画
- 3) 多様性: 地域や地区の実態を反映できる計画

5 益田市中山間地域の範囲

益田市の基本条例第2条では、中山間地域を「山村振興法」で指定された振興山村、「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備促進に関する法律」で指定された特定農山村地域と、これらに準ずるものとして規則で定められた区域と定義されています。また、島根県では「島根県中山間地域活性化基本条例」に基づいて、過疎地域、特定農山村地域、辺地地域等のうち、1つでも該当する地域が中山間地域とされています。益田市は、「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」(以下、「過疎法」)に基づいて全域が過疎地域と指定されています。このため、益田市の中山間地域は、益田市全域が該当します(図表 1-2)。

益田市全域を対象として新たに基本計画を策定することに対しては違和感を覚えるかもしれません。本ビジョンは、「過疎法」を基本としつつも、益田市の中山間地域が抱える諸課題の解決や持続可能性に関する指針を提示します。

図表 1-2 島根県の中山間地域



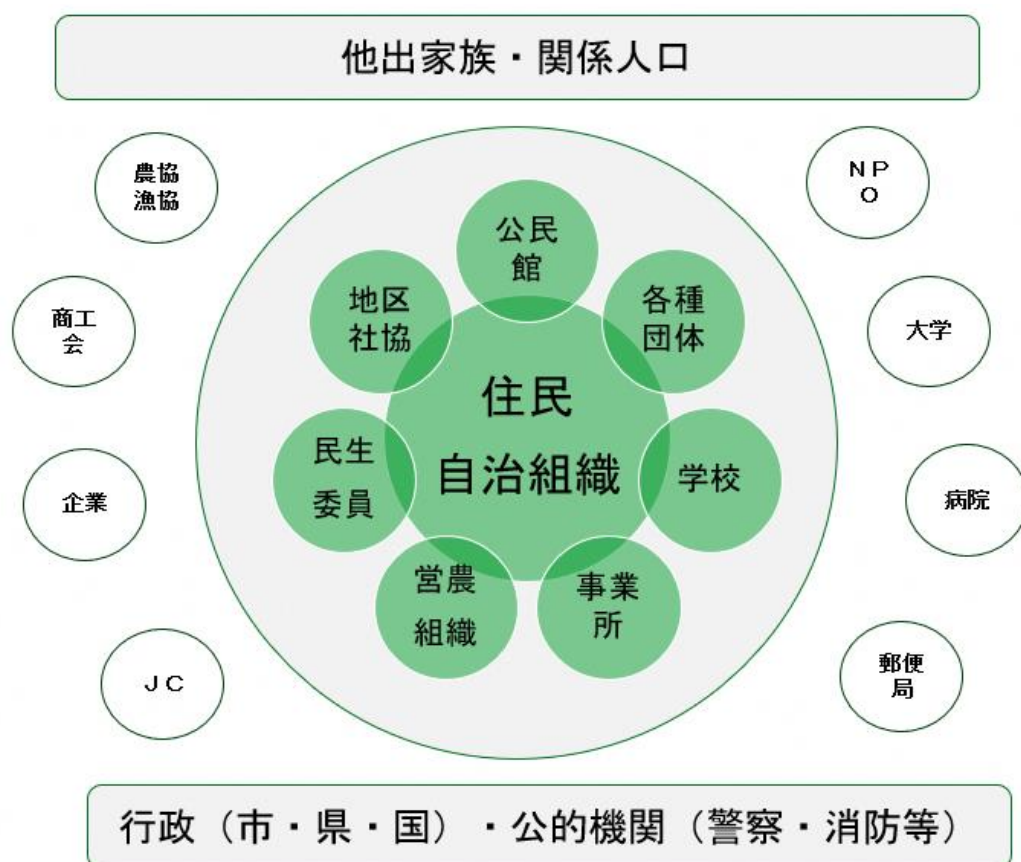
第2章 中山間地域振興に必要な行政の覚悟と改革

1 中山間地域振興の主体

基本条例において、中山間地域振興の主体は、市の責務と定められています。また、基本計画に定められる活動については、中山間地域に居住する住民が主役であることは言うまでもありません。そして、住民を束ねる自治会、地区単位で設立されている地域自治組織や地区内に所在する各種組織・団体が力を結集させる必要があります。

しかし、中山間地域振興を地域に居住する住民や地域に所在する組織・団体や事業所のみの力では限界があります。中山間地域に関わる多くの組織・団体、公的機関が存在しています。さらに、中山間地域出身で他地域に居住する他出家族、中山間地域に関わりを有する関係人口などによる参画が期待されます。このように、益田市における中山間地域振興は市の果たすべき責務を前提として、多様な主体が「みんなで」担う、「地域共創」の仕組みを構築していくことが求められます(図表 2-1)。

図表 2-1 中山間地域振興が担う主体と「地域共創」の仕組み



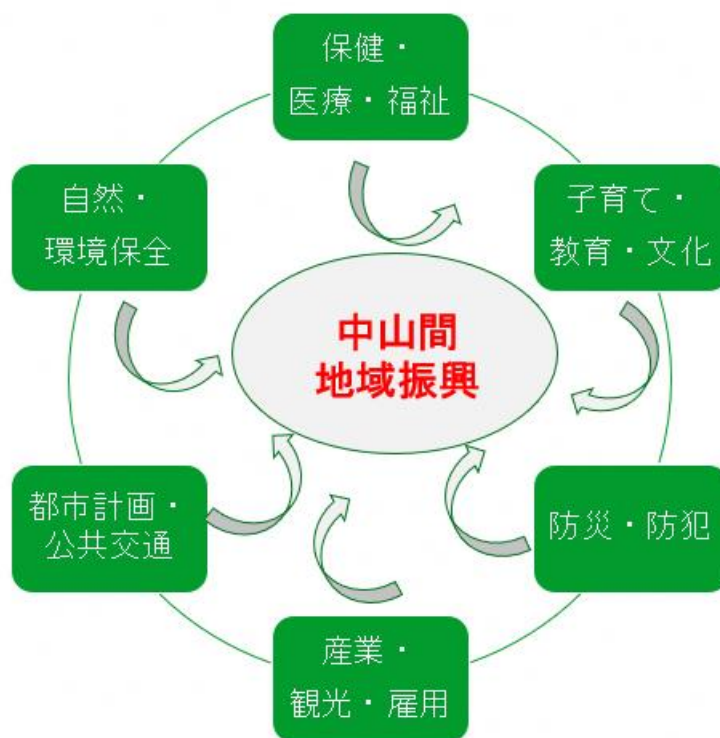
2 行政の覚悟と縦割りによる弊害の打破

基本計画には市の責務として、中山間地域の振興に関する施策を総合的かつ計画的に実施することが示されています。しかし、行政の施策は部署単位、系統単位で行われることが多く、地域に対して、「バラバラ」に降り注がれることが多くあります。また、国・県や、学校、警察、消防、郵便、JAなど、市以外の行政機関や公的機関などから発せられる施策や依頼事項も多くあります。

少なくとも市の内部においては、各部署が連携を強め、重複する政策や連絡事項を精査し、地域に対する依頼事項、相談事項を減らす努力が必要です(図表 2-2)。そのために、行政は中山間地域の政策に特化した、市長または副市長をトップとした中山間地域振興基本計画実施本部(以下、「実施本部」)を設置し、中山間地域振興を主導する必要があります。また、市における部署間の連携と、政策の調整などを行う中山間地域振興基本計画連絡調整会議(以下、「連絡調整会議」)を常設することが望まれます。

今後も、ますます厳しい状況に迫られる中山間地域の課題解決に向けて、行政の覚悟が問われると同時に、市の縦割りによる弊害を打破することが求められます。

図表 2-2 中山間地域振興に対する行政の仕組み



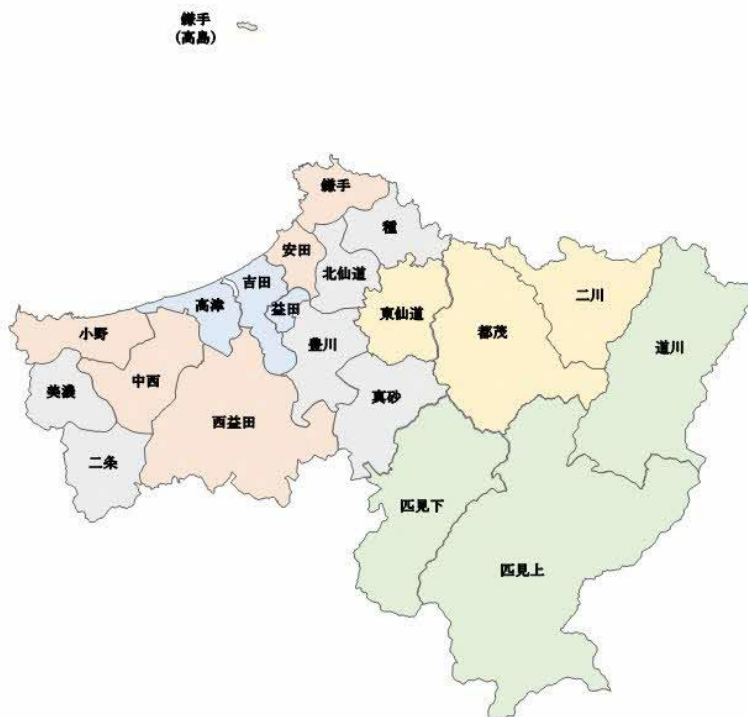
3 地域性に応じた地域区分

益田市の20の地区を、それぞれの地域性に応じて市街地地域、市街地隣接地域、中山間地域、美都地域、匹見地域の5つの地域に区分することが考えられます(図表2-3)。この地域区分は、他の各種計画の圏域等との関係も鑑みながら、それぞれの地域性に応じた中山間地域振興を行うための地域的まとまりとして捉えることができます(図表2-4)。

図表 2-3 益田市中山間地域の地域区分(案)

地域区分	地区
市街地地域	益田, 吉田, 高津
市街地隣接地域	安田, 鎌手, 西益田, 小野, 中西
中山間地域	種, 北仙道, 豊川, 真砂, 二条, 美濃
美都地域	東仙道, 都茂, 二川
匹見地域	匹見上, 匹見下, 道川

図表 2-4 益田市中山間地域の地域区分(案)



白地図配布元：島根県中山間地域研究センター

4 中山間地域振興の支援策と活動組織・活動拠点の整備

基本条例において、市は、住民や関連する事業者・団体に対して活動を支援することが定められています。市は、中山間地域振興を行うために必要な資金や情報を提供する必要があります。また、活動を行う主体と支援を行う主体が相互に結びつくために、人、組織、地域をつないでいく必要があります。そのためには、中間支援機能を強化する必要があります。

なお、中山間地域振興の活動は住民に限らず多様な主体の参画を前提とします。そのため、公民館や地域自治組織など当該地域の要望を最大限尊重した上で地域振興の窓口を定めることが求められます。

さらに、各地区における活動拠点である公民館の役割を明確にするとともに、活動を継続・発展させるために、適切な施設整備を行う必要があります。施設整備にあたっては、小学校をはじめとする、他の公共施設と併設するなど、柔軟な発想も求められます。

5 中山間地域戦略会議・地域自治組織連絡会議の設置

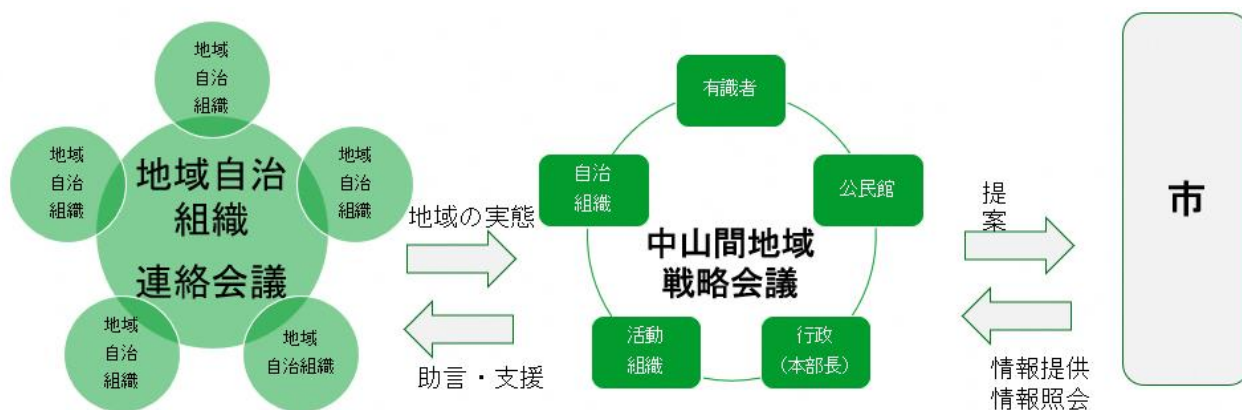
将来ビジョンの進捗管理、更新、他計画との整合性の確認等を行うために、常設の中山間地域戦略会議（以下、「戦略会議」）を設置します。

戦略会議は、自治組織、公民館、地域活動組織に関わる市民、有識者、行政責任者（中山間地域振興基本計画実施本部長）など少人数によって組織され、年間3～4回程度開催することが想定されます。戦略会議によって検討された内容は、益田市の全ての部局に伝え、政策に反映していきます。

また、地域の実態や住民の声を関係諸機関に伝えるために、地域自治組織の関係者が定期的に集まる地域自治組織連絡会議（以下、「連絡会議」）を設置します（図表 2-5）。

連絡会議で話し合われた地域の課題や提案内容は戦略会議に報告されます。戦略会議は、地域の実態や全国的な動向などを踏まえた上で、必要な対応をとることを市に求めます。このように、戦略会議は、地域と市との橋渡しをする役割を担います。

図表 2-5 中山間地域戦略会議・地域自治組織連絡会議の仕組み



第3章 中山間地域が抱える 特に重要な課題

1 中山間地域全体に関する課題

益田市の中山間地域は人口減少と高齢化を起因として、多くの解決すべき課題が存在しています。それらをまとめると、以下の4点に集約できます。

(1)生活機能・サービスの低下

自家用車を運転することができない住民にとっては、公共交通機関の減便や廃止が懸念されています。また、移動販売や燃料配達などが行われなくなると、暮らしを維持することが困難になります。また、住民が主体的に行っている草刈や除雪などは高齢化で徐々に困難になっていきます。さらに、行政が実施するインフラ整備や幹線道路の除雪も、財政難や人手不足などで、計画通り実施しにくい状況が生じつつあります。

(2)子育て・医療・福祉・教育環境の悪化

益田市の医療・福祉サービスは比較的充実していますが、今後は縮小することが懸念されています。同時に、高齢者を中心に医療機関や福祉施設への移動が困難になりつつあります。また、少子化により子育て世帯が点在し、相互のつながりが薄れています。さらに、学校の再編などにより長距離通学を余儀なくされたり、塾や習い事などのため、親の送迎が負担になったりしています。

(3)コミュニティの弱体化と地域づくり人材の不足

人口減少と高齢化は、地域コミュニティの弱体化を促し、住民自らの力で主体的な地域活動を行おうとする意欲が減退しています。個々の地域では、出身者のUターンや他地域からのIターンを促進する必要がありますが、住宅が不足するなどの問題が発生しています。

このような地域課題を住民自らが主体的に解決するために、益田市では全ての地区に地域自治組織が設立されています。しかし、自治会や公民館との役割分担が不明確であったり、活動主体が確保できなかったりするなどの問題が生じています。さらに、益田市では「ひとづくり」に力を入れています。地域づくりの担い手育成が十分に行えているとはいえません。

(4)農林水産業の低迷と耕作放棄地・鳥獣害の増加

中山間地域の農林水産業は、高齢者を中心に支えられています。そのため、引退や自然減などにより耕作者が不在となり、耕作放棄地が増加する傾向にあります。また、米を中心とした農産物価格の下落は、農家や営農組織などの営農意欲を減退させています。そのため、中山間地域等直接支払制度に基づく集落協定を結ばない集落が現れたりしています。このことは、集落の協同的活動や地域づくり活動の資金確保にも影響を及ぼしています。さらに、イノシシ、サル、シカなどをはじめとした鳥獣による耕作地への被害は深刻で、離農を加速化しています。

以下では、特に解決すべき課題について、個別に整理します。

2 自治会・地域自治組織・公民館の関係

益田市においては、地縁組織である集落を単位として自治会が組織されています。令和6年1月現在、251の自治会があります（自治会が組織されていない区域も含めた行政区数は257）。また、これらの自治会は地区を単位として連合自治会が組織され、地区の代表組織となっています。

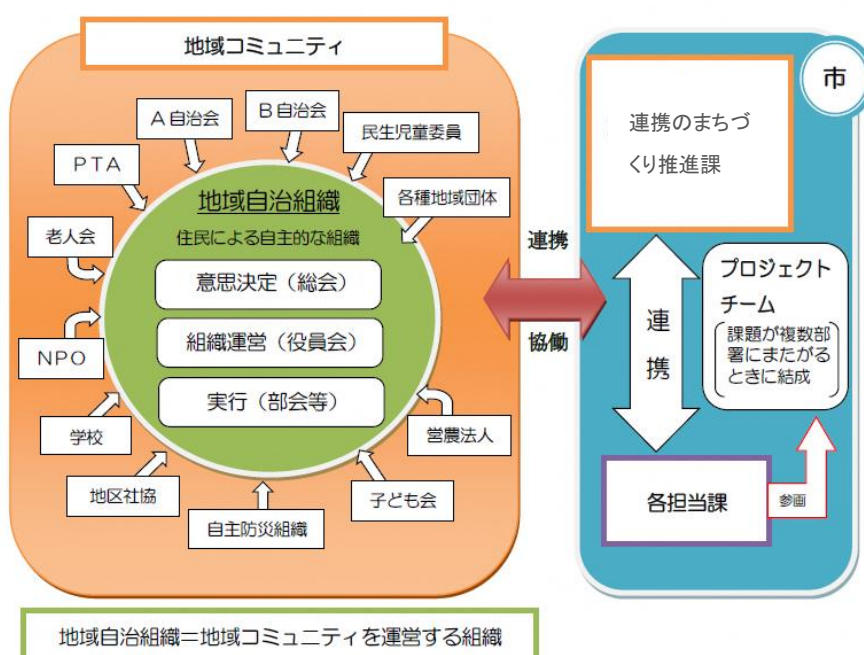
また、益田市では公民館の単位と同じ20地区において、地域自治組織が設立されています。平成26年度から順次設立されてきた地域自治組織を中心に、各地区の特色を活かした地域づくりが進められています。地域自治組織とは、地域住民一人ひとりが主体的に取り組む地域づくりの形であり、地域が抱える人口減少や少子高齢化といった課題に対して、世代や性別や立場を超えて話し合い、地域づくりを考える仕組みです。この仕組みは、国や県が進める「小さな拠点づくり」の考え方に基いています。

公民館は社会教育施設として、地域自治組織と同じ20地区に設置されています。益田市の公民館は、「ひとづくり」の拠点としてのみならず、様々な地域活動の拠点としての役割を担い、地域課題解決の主体となっています。

地縁組織である自治会（連合自治会）、地域運営組織である地域自治組織、社会教育施設である公民館のそれぞれは、目的を持って設置され、活発な活動が行われています。しかし、いずれも同じ地区にありながら、相互に連携がとれていなかったり、活動が重複したりして、課題を抱えている地区もあります（図表3-1）。

今後、市として自治会（連合自治会）、地域自治組織、公民館の役割と関係についてガイドラインを設けるとともに、各地区の状況に応じた組織関係を構築していく必要があります。そのためには、アドバイザー制度の構築や中間支援組織の育成を行い、アドバイザーや中間支援組織が積極的に関わり、地域住民とともに地域組織のあり方を再構築していく必要があります。

図表 3-1 自治会・地域自治組織・公民館と市との関係



3 「ひとづくり」と定住人口の維持

益田市は、平成 28 年に「益田市ひとづくり協働構想」が策定されており、「ひとが育つまち益田」の実現を目指しています。具体的には、「未来の益田市を支える担い手」、「しごとの担い手」、「地域づくりの担い手」を育成することを目指しています(図表 3-2)。市全体の取り組みにより、着実に成果があがっており、「ひとが育つまち益田フォーラム」には市内外から沢山人々が集まっています。また、地域活動に大人とともに子どもも参画するなど熱心な取り組みが行われている地区があります。一方で、地域づくりに多様な住民が関わる機運が低い地域もあります。さらに、「ひとづくり」においては公民館が重要な役割を果たしていますが、地区内における役割分担が不明確であるため、取り組みが行いにくい地区もあります。

さらに、地域においては草刈りをはじめとする生活環境を維持するために、一定の人口が維持される必要があります。多様な主体が参画し、それぞれの能力が発揮できるような「ひとづくり」の促進とともに、定住人口の確保も並行して行う必要があります。

図表 3-2 「益田市総合戦略」と「益田市ひとづくり協働構想」の関係



4 集落無住化への対応

中山間地域にある多数の集落は、過去から連綿と歴史が紡がれてきたかけがえのない存在です。全ての集落は、今後も維持すべきであると考えます。しかし、極端に過疎化と高齢化が進んだ集落は、最終的に居住者が消滅する可能性があります。このように無住化が危惧される集落に対し、どのような対応を行うべきかを検討する必要があります。

益田市では、高齢化率 50%以上かつ総戸数 19 戸以下の限界集落は 54 集落、全体の 21.5%に達しています。また、高齢化率 70%以上かつ総戸数 9 戸以下の危機的集落は 24 集落、全体の 9.6%存在しています(図表 3-3)。これらの集落の中には、活力があり、今後も維持される集落が多数存在していることはいまでもなく、「むらおこし」の必要があります。

一方で、既に実質的な集落機能を失いながらも少数の世帯で居住が継続している集落に対しては、市による直接的支援により集落での暮らしが担保される「むらのこし」の仕組みを検討する必要があります。また、将来的には集落移転、集落統合、集落機能的再編などについて市として

検討する必要があります。さらに、無住化が確実な集落に対しては、集落の伝統文化や史料などを収集するアーカイブ活動や、土地や家屋の所有権を明確にし、無住化後の対応を検討する必要があります。このように、どうしても無住化が避けられない集落に対して「まなざし」を注ぐとともに、無住化後の集落のあり方を事前に検討する考え方は、「むらおさめ」と呼ばれています。

図表 3-3 益田市における集落(自治会)の現状

令和6年 1月末日現在

地域名	行政区数	内集落数(自治会数)	内限界の集落(自治会)		総人口 (人)	65歳以上 人口 (人)	各地域高齢 化率 (%)		
				内危機的集落(自治会)					
(%)	(%)								
益田	188	185	12	2	41,132	15,695	38.3%		
			6.5%	1.1%					
美都	23	20	8	3	1,636	915	55.5%		
			40.0%	15.0%					
匹見	46	46	34	19	853	555	69.1%		
			73.9%	41.3%					
合計	257	251	54	24	43,621	17,165	39.6%		
			21.5%	9.6%					

※数値は毎月の住民基本台帳に基づく調査。

5 中山間地域振興の新たな手法

中山間地域では、基幹産業である農林水産業の振興が不可欠です。生産上の条件不利性を克服するためには、スマート農林水産業の導入、草刈り等の負担軽減のための自動草刈り機の導入、ICTを活用したスマート鳥獣対策などが求められます。このように、農林水産業を維持するためにはデジタル技術の活用が不可欠です。

このような、中山間地域におけるデジタル技術の活用は、農林水産業の振興に限りません。たとえば、交通・物流においてはMaaSの活用、自動運転による貨客混載バスの運行、ドローンによる物資の配送などが考えられます。また、農産物の需要に応じた生産物の集出荷や農泊における新たな需要開発など、地域資源活用にも役立ちます。さらに、高齢者の買物支援や見守りなど、くらしの課題解決にも役立つことが期待されています。この他、医療・福祉、教育・文化などの面においてもデジタル技術の活用により、人材不足を補うことが期待されます。

国は、「デジタル田園都市国家構想」を提唱しており、益田市も「デジ活」中山間地域として登録し、関係省庁による支援を受けながらデジタル技術を活用していく必要があります。

第4章 中山間地域が目指す地域像

1 目標

私たちは、中山間地域の資源が産み出す恩恵が市民共有の財産であることを相互に理解し合い、持続可能な中山間地域づくりを目指す必要があります。そのためには、行政と市民との協働によって中山間地域の振興に取り組む必要があります。

そのために、私たちは目指す地域象を共有し、その実現手段を考える「バックキャスティング」の発想（「ありたい姿・あるべき姿」を描いたうえで、そこから逆算して“いま何をすべきか”を考える思考法）で行動していく必要があります。

将来ビジョンでは、益田市中山間地域のありたい姿・あるべき姿として次のような目標を掲げます。

＜目標＞

「誰もが安心して住み続けられる中山間地域」

益田市の中山間地域は、中国山地を背に山地、林野、田畑が広がるとともに、清流高津川をはじめとする河川の豊かな水が日本海に流れ、恵まれた自然と美しい景観が広がっています。このような環境の中で、人々は地域を維持し、連綿と続く歴史と伝統、文化を育んできました。

益田市の中山間地域に求められることは、日本の原風景ともいえる美しい地域を今後も維持し、後世に伝えることだと考えます。そのためには、現在生活している人も、新たに移住してくる人も含め誰もが安心して住み続けられる地域であることが求められます。

2 基本方針

中山間地域では人口の著しい減少、少子高齢化の急速な進展に伴い、集落の小規模・高齢化による集落機能の低下や農林水産業等の経済活動の停滞など、中山間地域を取り巻く環境は大きく変化し、地域全体が脆弱になり、危機的な状況にあります。

私たちは、このような状況に歯止めを掛ける必要があり、これまでも果敢に努力してきました。しかし、状況は改善するどころか、むしろ悪化の一途をたどっています。このまま対症療法的な対応を続けることは困難であると考えます。

そこで、今後は自治体や地域の身の丈にあった対応を行う仕組みづくりが求められます。そのためのキーワードは「縮充」です。「縮充」とは、地域を持続させるために必要な最低限の人口を維持するとともに、人口が減っても豊かに暮らし続けられる仕組みづくりと定義します。益田市は、全国に先駆けて「縮充」の地域づくりを推進していくべきだと考えます。

あわせて、「大人世代」が将来の担い手となりうる「子ども世代」に対して、益田市の魅力を伝え、益田市の可能性を感じられるような中山間地域を構築していく必要があります。そして、益田市に住み続けようと思えるような環境づくり、仕組みづくりを行うために、以下の基本方針を策定しました。

＜基本方針＞

人口減少を前提とした「縮充」の地域づくり

A 人口減少への対応

B 人口減少の緩和

C 人口減少への挑戦

「縮充」の地域づくりを実現させるために、3つの具体的な方策が求められます。

A 人口減少への対応：人口が減っても豊かで幸せに暮らせる地域づくり

第1に、今後も人口減少が継続していくと思われるため、地域の仕組みを変革させる必要があります。具体的には、自治会などが担っている地域管理や地域福祉などの機能を見直し、地域の負担を軽減させる必要があります。この地域においては、「やりたいこと」を主軸に、「やれること」と「やるべきこと」を整理する必要があります。また、ICTの導入や、ドローンなど新しい技術を活用することも求められます。

B 人口減少の緩和：人口減少のカーブを少しでも抑える人口政策

第2に、人口減少を前提としたとしても、地域を維持するために最低限の人口を確保する必要があります。そのため、従来から行ってきた移住・定住政策は引き続き継続していく必要があります。また、子育て支援や良好な医療・教育環境の整備など、子どもを産み・育てやすい環境を維持する必要があります。

C 人口減少への挑戦：地域の魅力・元気を生み出す夢のある新しいチャレンジ

第3に、中山間地域の新たな可能性を模索し続ける必要があります。具体的には、恵まれた自然環境を活かしたビジネス、農林水産業の新規参入、特産物の開発など、産業づくりが考えられます。また、空き家や公共施設を活用したサテライトオフィスの設置など、地域住民のみならず、地域外の人々による関わりが期待されます。

3 基本戦略

益田市中山間地域の現状と課題を整理した上で、目標を実現させるための基本的な戦略を以下の4点に整理しました(図表 4-1, 図表 4-2)。

<基本戦略>

基本戦略1 「ルーラル・ミニマム」の確保

基本戦略2 「ウェルビーイング」の実現

基本戦略3 「小さな拠点づくり」の推進

基本戦略4 「稼ぐ農業」と景観農業の共存

■基本戦略1 「ルーラル・ミニマム」の確保(生活機能・サービスの維持)

中山間地域で生活していくために最低限必要な機能やサービスを維持する「ルーラル・ミニマム」の確保を目指します。

■基本戦略2 「ウェルビーイング」の実現(地域共生社会の実現)

中山間地域において、住民が肉体的、精神的、社会的に良好な状態を保ち、日々の暮らしを送ることで幸せが持続できる、地域共生社会の実現を目指します。

■基本戦略3 「小さな拠点づくり」の推進(住民主体の地域づくりとひとづくり)

国や島根県が力を入れている「小さな拠点づくり」を推進するとともに、地域自治組織による地域づくりと、公民館を中心としたひとづくりを一体的に行います。これまでの義務的な地域活動から住民の「生きがい」や「やりがい」を基本とした主体的な活動へと転換を図ります。

■基本戦略4 「稼ぐ農業」と景観農業の共存(農林水産業の継続と景観維持)

中山間地域の農業は、農家単位・集落単位で行われてきました。そのため、中山間地域の農業は生産性が低く、採算がとれない状況が常態化しました。今後も農家単位で「生きがい」や「やりがい」に力点を置いて農業を継続することで、美しい農村景観を維持していくことを目指します。一方で、生産性を重視した「稼ぐ農業」を展開することで、益田市が有する農地・山林、水資源を活かします。

4 実施期間

(1)準備期間

令和4(2022)年度

(2)検討期間

令和5(2023)～令和7(2025)年度

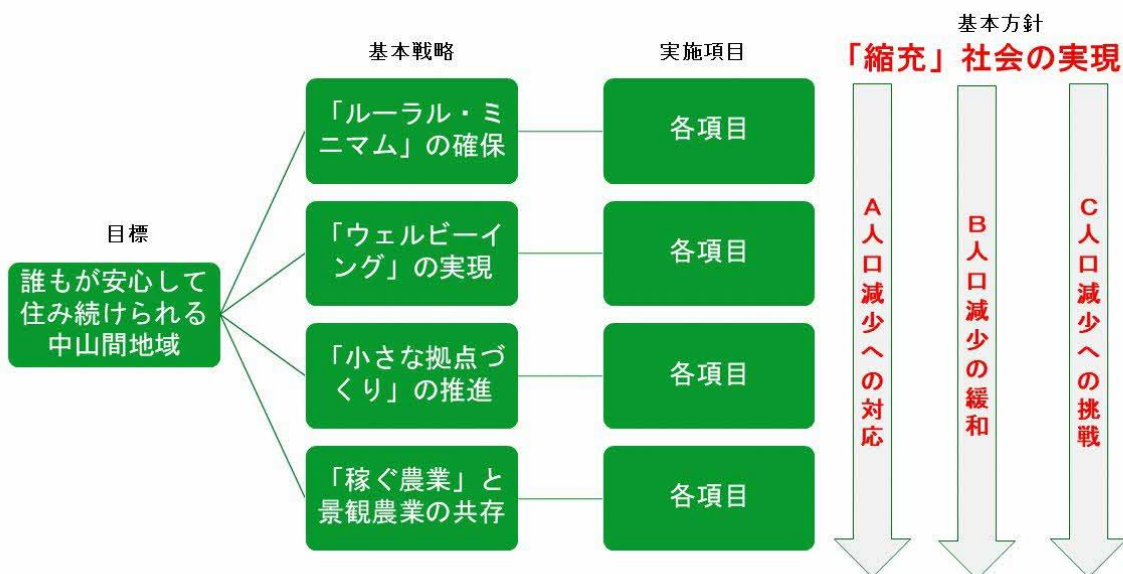
(3)実施期間

令和8(2026)～令和12(2030)年度

図表 4-1 益田市中山間地域将来ビジョンの全体構成



図表 4-2 益田市中山間地域将来ビジョンのスキーム



第5章 中山間地域振興の具体像

1 基本戦略1 「ルーラル・ミニマム」の確保(生活機能・サービスの維持)

- (1)公共交通
- (2)買い物支援・燃料
- (3)草刈・除雪
- (4)インフラ整備
- (5)空き家
- (6)防災

2 基本戦略2 「ウェルビーイング」の実現(地域共生社会の実現)

- (1)医療
- (2)福祉

3 基本戦略3 「小さな拠点づくり」の推進(住民主体の地域づくりとひとづくり)

- (1)教育環境
- (2)ひとづくり
- (3)地域自治組織
- (4)移住・定住

4 基本戦略4 「稼ぐ農業」と景観農業の共存(農林水産業の継続と景観維持)

- (1)有害鳥獣被害
- (2)遊休農地・耕作放棄地
- (3)農業の担い手
- (4)産業振興

図表 5-1 益田市中山間地域における課題と対策の方向性

ビジョン	基本戦略	項目	課題	現在の対策・方向性	総合振興計画基本目標
誰もが安心して住み続ける中山間地域	1 生活機能・サービスの維持	(1) 公共交通	①人口減少・高齢化社会への対応 ②社会状況や市民の特性に対応した移動手段の確保 ③利用者の減少と効率的な運行への対応 ④運転士不足への対応 ⑤まちづくりと運動した公共交通体系の対応 ⑥地域を含め、多様な主体等協働・連携した対応	○市民の日常生活やまちづくりを支える地域公共交通網の形成 ○利用しやすい地域公共交通サービスの提供 ○持続可能な地域公共交通の仕組みづくり	IV. ひと・もの・情報をつなぐネットワークが整備されたまち
		(2) 買い物支援・燃料	①商店がないことによる買い物困難者の増 ②ATMやガソリンスタンドがないことによる、生活機能不便	○既存システム（移動販売、ネット販売、送迎サービス）の活用	Ⅲ. 産業・観光振興による活力あるまち V. 安全で快適な環境で暮らせるまち
		(3) 草刈・除雪	①担い手不足 ②担い手への負担増 ③草刈りの燃料高騰	○受託可能団体の情報の収集と提供 ○委託単価の見直し	V. 安全で快適な環境で暮らせるまち
		(4) インフラ整備	①市道管理路線及び延長の増 ②施設の老朽化	○路線集約化の検討 ○管理を実施する上での評価基準策定の検討 ○道路利用者からの情報提供の効率化	IV. ひと・もの・情報をつなぐネットワークが整備されたまち
		(5) 空き家	①建物管理の必要性や空き家問題への理解不足 ②所有者不明	○空き家発生の抑制、適切な管理と土地建物の利活用、管理不全状態の解消、地域一体となった対策	VI. 人と人がつながり、支え合うまち
		(6) 防災	①危機管理体制の強化	○自主防災体制整備	VI. 人と人がつながり、支え合うまち
	2 地域共生社会の推進	(1) 医療	①持続的な医療の提供	○広域の医療機関の連携の強化を図り、医療体制の確保	I. 子育てにやさしく、誰もが健やかに暮らせるまち
		(2) 福祉	①生活課題への対応 ②複合的な課題を抱える世帯への支援	○重層的な支援体制の構築	
	3 住民主体の地域づくりと人づくり	(1) 教育環境	①学校教育と社会教育の往環	○地域ぐるみでの教育の推進 ○確かな学力の向上を目指した教育の推進 ○ライフキャリア教育の推進による生きる力の育成 ○社会教育の推進と活動拠点づくり	Ⅱ. ふるさとを想う心にあふれた人が育つまち VI. 人と人がつながり、支え合うまち
		(2) ひとづくり	①少子高齢化、人口減少に対応した持続可能な地域づくりの推進 ②新たな担い手の確保の推進	○地域自治組織を中心とした地域づくりの推進 ○小さな拠点づくりの推進 ○地域人材の育成	
		(3) 地域自治組織			
		(4) 移住・定住	①人口流出による過疎化や高齢化	○魅力の情報発信 ○関係人口の拡大 ○住まいへの支援	
	4 農林水産業の継続と景観維持	(1) 有害鳥獣被害	①持続的に発展する農業経営 ②農村環境の維持 ③有害鳥獣対策	○生産基盤を守るための研修会等の実施 ○地域ぐるみの防除の促進	Ⅲ. 産業・観光振興による活力あるまち
		(2) 遊休農地・耕作放棄地		○地域循環型農業の確立 ○担い手の確保・育成 ○農業生産性の向上 ○農村環境の維持・保全 ○担い手支援センターにおける新規就農者の掘り起こしや支援	
		(3) 農業の担い手	①特徴ある農林水産業の基盤強化		
		(4) 産業振興	①新規創業と事業承継の支援 ②地域産品を活かした産業の支援	○新規創業を創出するための仕組みづくり ○技術・能力の育成や起業支援	

第6章 今後検討が必要な事項

1 各種計画・政策との整合性

益田市においては、市の全域が中山間地域に指定されています。したがって、将来ビジョンに記載されている内容は、あらゆる計画や政策との整合性をはかる必要があります。将来ビジョンは、地域に関わる市民や組織関係者による「思い」を中心に記載しました。今後、振興計画に昇華させる際には、各種計画や政策と可能な限りすりあわせ、相互に齟齬がないよう留意する必要があります。

2 市民による理解と参画

振興計画の策定においては、できるだけ多くの市民が参画することが重要です。その際、年齢、性別、居住地、職業等、できるだけ多様な立場にある市民の声を反映させる必要があります。とりわけ、次代を担う子どもたちの声に耳を傾ける必要があると考えます。また、振興計画の策定に多くの市民が参画することにより、中山間地域振興に対する主体者意識を醸成することが期待されます。

3 実行性の担保

これから策定される振興計画は、「絵に描いた餅」になってはなりません。振興計画に記された内容をいかに実効性のあるものにしていくのか、行政と市民の本気度が問われます。実行性を担保していくためには、さらなる検討が必要だと思われます。

4 進捗管理と計画の修正

振興計画に記された内容を実現するために、不断の進捗管理が必要だと思われます。計画の進捗管理については、今後設置を求める中山間地域戦略会議によって担われることが期待されます。また、計画修正の必要が生じた場合には、同じく中山間地域戦略会議が発議・検討することが想定されます。

資料 益田市中山間地域の現状

1 地理的環境

益田市は、平成16年(2004年)11月に旧益田市、旧美都町、旧匹見町の1市2町が合併して形成されました。市の中心を南北に貫く一級河川高津川と二級河川益田川は下流域に益田平野を形成しています。日本海に接する益田平野には市街地が広がり、島根県西端の中心都市として商業施設や医療施設などが集積しています。

総面積は733.19km²で、島根県の総面積の約1割を占め非常に広大ですが、その大半は林野となっています。市の東部、西部、南部は山林が卓越し、小規模な谷に集落が点在しています。特に、美都地域や匹見地域は西中国山地に接しており、標高の高い位置にも小規模な集落が分布しています(図表資-1)。

図表資-1 益田市の位置と主要道路



(「益田市総合計画」より転載)

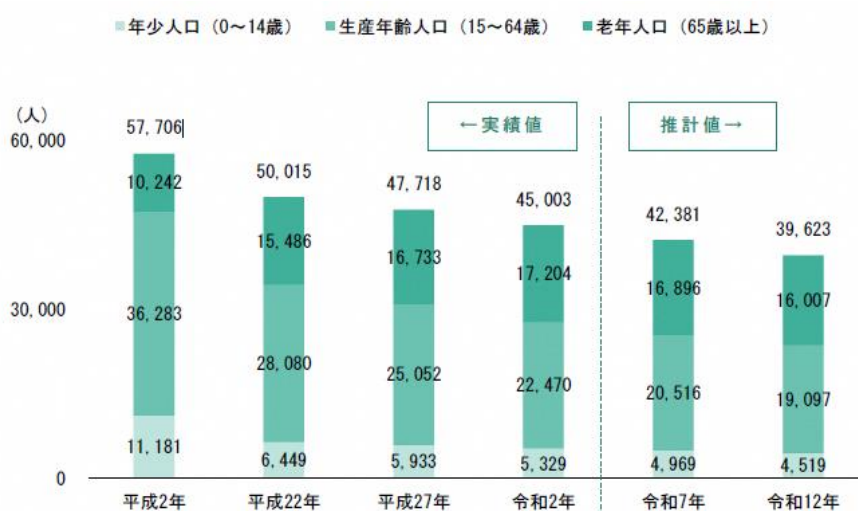
2 人口・世帯数・高齢化率の推移

国勢調査によれば、令和2年(2020年)現在の人口は45,003人、世帯数は18,805世帯です。過去からの人口推移をみると、昭和55年(1980年)から昭和60年(1985年)にかけては増加しているものの、それ以降は減少しています。

年齢3区分別にみると、年少人口(0～14歳)及び生産年齢人口(15～64歳)については、ほぼ一貫して減少傾向にあります。老年人口(65歳以上)については令和2年(2020年)まで増加し続けており、65歳以上の人口は39.0%を占めています。

なお、国立社会保障・人口問題研究所が発表した「日本の地域別将来推計人口(令和5年推計)」によりますと、益田市の人口は2030年に39,285人、2050年は28,780人にまで減少すると予想されています(図表資-2)。

図表資-2 益田市の人口(年齢3区分別人口の推移)



(実測値:国勢調査, 推計値:国立社会保障人口問題研究所「推計人口」)

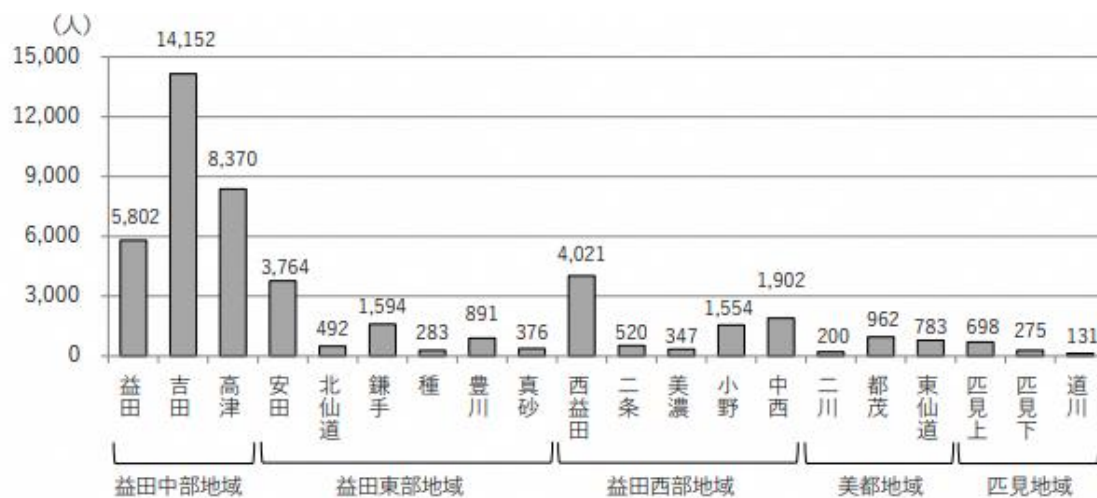
3 コミュニティ

益田市には、明治時代に設置された旧村(おおむね小学校区)を基本として20の地区が設定されています。原則として地区単位で公民館が設置されていますが、小学校は再編されて存在していない地区もあります。

また、各地区には多数の集落が分布していますが、集落の範囲をもって概ね自治会が組織されています。現在、益田市全体には251集落(益田地域185、美都地域20、匹見地域46)がありますが、集落によっては小規模・高齢化が進行し、限界集落や危機集落も存在しています(図表資-3)。

益田市では、人口減少や高齢化が継続し、集落機能の低下により、地域を取り巻く状況がさらに厳しくなっています。そこで、住民一人ひとりが主役となって魅力ある地域づくりを主体的に取り組む地域自治組織が地区単位で組織されています。

図表資-3 益田市の地区別人口



(益田市資料より転載)

4 子育て・教育・人づくり

益田市の合計特殊出生率は比較的高水準ですが、出生数は減少傾向にあります。その結果、児童・生徒数が減少傾向にあります。益田市においては、小規模であっても小学校を存続させる方針がたてられています。児童・生徒数の減少により学校が再編される可能性もあります。

益田市の人口減少の大きな要因の一つに、若者の進学や就職による人口流出が挙げられます。若者がUターン・Iターンし、定着したくなるような若者を増やし、産業・地域の担い手として育成していくことが求められています。益田市では、平成28年(2016年)に「益田市ひとづくり協働構想」を策定し、未来の担い手、しごとの担い手、地域づくりの担い手づくりを推進しています(図表資-4)。

図表資-4 益田市総合戦略とひとづくり協働構想の関係



(「益田市ひとづくり協働構想」より転載)

5 産業・文化・観光

益田市は果樹や畜産など第1次産業は比較的盛んですが、農業・漁業の就業者は半数以上が60歳以上で、その数も減少傾向にあります。一方で、年間商品販売額や製造品出荷額や横ばい傾向にあります。

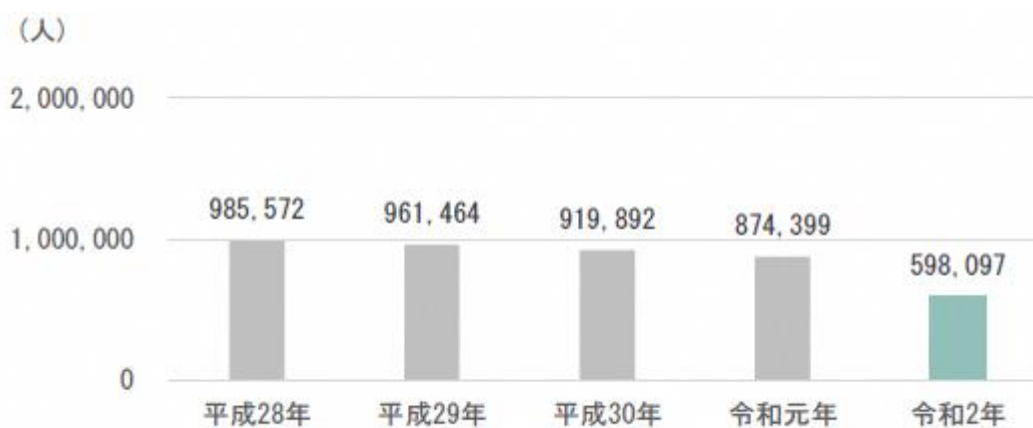
益田市には、柿本人麻呂、雪舟などの人物、城・館・港の遺跡や景観、寺院・庭園・絵画・仏像など中世を中心とした歴史文化遺産が数多く存在しています。2020年(令和2年)6月には中世の益田にまつわるストーリー「中世日本の傑作 益田を味わうー地方の時代に輝き再びー」が日本遺産に認定されています。

また益田市には、島根県芸術文化センター「グラントワ」をはじめ、博物館・資料館・図書館等の文化施設が12も存在しています。そのため、音楽・舞踊、美術、食文化等に関する市民活動が盛んです。なお、石見神楽社中は市内に20の団体が存在するほか、学校のクラブ活動として神楽に取り組む地域も存在しています。

益田市には、これらの歴史・文化遺産をはじめ、高津川や日本海など自然資源にも恵まれており、観光資源も多数存在しています。かつて年間100万人に迫る入り込み観光客数は、近年、新型コロナウイルス蔓延の影響もあり低迷しています(図表資-5)。

また、益田市は自転車によるまちづくりを標榜するなど、スポーツを通じた観光にも力を入れています。

図表資-5 益田市における主要観光地観光入込客数の推移



(「益田市総合計画」より転載)

6 交通・情報

益田市は、JR山陰本線が東西に、山口線が南北に通過しています。路線バスは石見交通株式会社が主要地域を結んでいます。また、益田と広島・大阪を結ぶ高速バスも走っています。この他、生活バス、過疎バス、福祉バスなどが小規模な集落を結んでいたりと、乗り合いタクシーが運行されたりするなど、住民の移動手段を確保しています。なお、民間のタクシー業者は4社が営業をしています(図表資-6)。

さらに、益田市には萩・石見空港が位置しており、東京(羽田)空港への定期便のほか、大阪(伊丹)空港にも季節限定で運行されています。

図表資-6 益田市の交通条件



(「益田市文化財保存活用計画」より転載)

7 生活環境・防災

益田市を貫流する高津川は「水質日本一」となるなど、水環境は恵まれています。一方で、汚水処理普及率は県内でも低い水準にあります。また、空き家数は増加傾向にあり、狭隘な道路も多く存在するため、解消に取り組む必要があります(図表資-7)。

益田市は自然災害が比較的小さいためか、自主防災組織率は43.4%と比較的低い状況にあります。益田市は高齢者も多いため、自主防災組織だけでなく地区防災計画や個別避難支援計画などを取り入れ、地域の実情にあった防災体制を構成する必要があります。

図表資-7 益田市における空き家数の変化



(住宅・土地統計調査をもとに益田市作成)

8 医療・福祉

益田市には3つの病院と49の一般診療所、25の歯科診療所があり、比較的多くの医療機関が存在しています。しかし、それらの多くは市街地に集中しており、周辺地域の住民は、自家用車や公共交通機関を利用して移動する必要があります。また、開業医は高齢化などにより減少傾向にあります。

高齢者福祉施設や障がい福祉サービス提供事業所は充実していますが、高齢者が多いため要支援・要介護認定者は今後増加していくと思われます。

なお、地域包括ケアシステムの構築を目的とするために、益田市・日常生活圏域・地区圏域・自治会の階層ごとに福祉活動やケア会議が設置されています(図表資-8)。

図表資-8 益田市における地域福祉のために設定された圏域



(益田市資料より転載)

用語解説

【アルファベット】

●AI

Artificial Intelligence（人工知能）。人工的な方法による学習，推論，判断等の知的な機能の実現及び人工的な方法により実現した当該機能の活用に関する技術。

●GIS

Geographic Information System（地理情報システム）。コンピュータ内に地理情報を取り込み，それを活用するシステムのこと。

●ICT

Information Communication Technology（情報伝達技術）。通信技術を活用したコミュニケーションを指す。情報処理だけではなく，インターネットのような通信技術を利用した産業やサービスの総称。

●PDCA サイクル

事業を立案・計画する，事業を実施する，事業の効果検証・評価する，事業を改善し反映させる。以上のような一連の流れで事業を市民のニーズに応える質の高いサービスにすること。

●SDGs

Sustainable Development Goals（持続可能な開発目標）。2015 年 9 月の国連サミットで加盟国の全会一致で採択された「持続可能な開発のための 2030 アジェンダ」に記載された，2030 年までに持続可能でよりよい世界を目指す国際目標。17 のゴール・169 のターゲットから構成されている。

【ア行】

●空き家バンク

中山間地域内にある空きの家所有者が「賃貸」又は「売買」したいという物件について，市が物件の所在地や間取りなどの情報を登録し，ホームページなどを通して移住希望者に物件の情報を提供し，マッチングを支援する制度のこと。

●インバウンド

外国人が日本に訪れる旅行のこと。

●エリアマネジメント

特定のエリアを単位に，民間が主体となって，まちづくりや地域経営（マネジメント）を積極的に行う取り組みのこと。

●オンデマンド交通

利用者が事前に予約することで，その都度，それに合わせて運行する地域の公共交通のこと。「デマンド交通」とも言われる。

【カ行】

●グリーン・ツーリズム

都市の人々が、ふるさとの安らぎを求めて農山漁村などの田舎を訪れ、その自然や文化に触れながら、農林業の体験や地元の人々との交流を通じて心身をリフレッシュしようとする滞在型の余暇活動のこと。

●耕作放棄地

高齢化・過疎化による人手不足で過去 1 年間耕作されることがなく、今後数年の間に再び耕作する意思のない農地・有休農地のこと。

●公民館

その地域の住民の教養の向上・健康の増進などを図るため、社会教育法に基づいて市町村が設置する施設。住民の自主的な社会教育活動の場として提供される。

●コミュニティ

人々が共同体意識を持って共同生活を営む一定の地域およびその人々の集団。地域社会。共同体のこと。

●コミュニティスクール

学校運営や学校の課題に対して、学校と保護者や地域住民がともに知恵を出し合い、協議し、一緒に協働しながら子ども達の豊かな成長を支え、「地域と共にある学校づくり」を進める仕組みのこと。

【サ行】

●水源かん養

森林の土壌が、雨水を貯留し、河川へ流れ込む水の量を平準化して洪水を防止する機能のこと。また、貯留された雨水が森林の土壌を通過する際、水質が浄化される機能も含まれる。

●集落営農

集落等地縁的にまとまりのある一定の地域内の農家が農業生産を共同して行う営農活動をいう。転作田の団地化、共同購入した機械の共同利用、担い手を中心となって取り組む生産から販売までの共同化等、地域の実情に応じてその形態や取組内容は多様である。

●スマート農業

ロボット技術や ICT（情報通信技術）を活用して、省力化・精密化や高品質生産の実現を推進する農業のこと。

【タ行】

●多面的機能

国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等の食料その他の農産物の供給の機能以外の多面にわたる機能のこと。

●多面的機能支払交付金

農地が持つ多面的機能を保全するための活動（水路掃除や草刈り等）に対して交付される交付金。

●地域運営組織（RMO）

Regional Management Organization。地域で暮らす人々が、自分たちの生活や暮らしを守るため、地域内のさまざまな課題の解決に向けた取り組みを持続的に行うために形成された組織のこと。「農村 RMO」と区別するため「一般 RMO」とも呼ばれる。

●地産地消

国内の地域で生産された農林水産物（食用に供されるものに限る。）を、その生産された地域内において消費する取組。食料自給率の向上に加え、直売所や加工の取組等を通じて、6次産業化にもつながるもの。

●中間支援組織

行政と地域の上に立ち、ネットワーク、コーディネート、政策提案、資金面の支援などの活動を通じて地域のさまざまな活動を支援する組織。農村RMOの形成推進の伴走者として期待されている。NPO、タウンマネジメント機関など第三セクター的なもの、自治体内部におかれるもの、また、社会福祉協議会が設置しているものなどがある。

●中山間地域

一般的には「平野部の周辺部から山間部に至る、まとまった平坦な耕地が少ない地域」とされている。ただし、中山間地域の指定範囲は、都道府県や市町村などによって独自に設定されている場合が多い。

●中山間地域等直接支払交付金

農業の生産条件が不利な地域における農業生産活動を継続するため、国及び地方自治体による支援を行う制度として、2000年度から実施している。

●デジタル田園都市国家構想

2021年に始動した構想。「デジタルによる地域活性化を進め、地方から国全体へ、ボトムアップの成長を実現」することを目的としている。

●デマンド型乗合タクシー

ドア・ツー・ドアの送迎を行うタクシーに準じた利便性と、乗合・低料金というバスに準じた特徴を兼ね備えた予約制の移動サービスのこと。

【ナ行】

●認定農業者

農業経営基盤強化促進法に基づく自治体が策定した基本構想に沿った農業経営改善計画を策定し認定を受けた農業者のこと。

●農業集落

市町村の区域の一部において、農作業や農業用水の利用を中心に、家と家とが地縁的、血縁的に結び付いた社会生活の基礎的な地域単位のこと。農業水利施設の維持管理、農機具等の利用、農産物の共同出荷等の農業生産面ばかりでなく、集落共同施設の利用、冠婚葬祭、その他生活面に及ぶ密接な結び付きの下、様々な慣習が形成されており、自治及び行政の単位としても機能している。

●農事組合法人

農産物の生産・加工・販売や農業経営などを共同で行うために設立される法人。

●農村RMO

農村RMOとは、農村地域のコミュニティ機能を維持、強化するための組織。地域運営組織（RMO）の中でも、「農用地の保全」や「地域資源の活用」、買い物や子育て支援等の「生活支援」も含めて、地域として持続的に取り組むことを目指した組織の形を「農村型地域運営組織（農村RMO）」と言う。主に、小学校区程度の複数の集落にわたる範囲の地域を対象に、多様な組織や関係者が連携して組織構成していく。

●農地中間管理機構

農地中間管理事業を推進するために全国に設置される組織。

- 農地中間管理事業

農地の有効活用と耕作放棄地の増加防止を図るため、平成 26 年度から全国的に実施されている事業。貸出可能な農地の情報を集約し、農地の借入希望者のマッチング及び仲介を行うことで、農地の貸し借りの円滑化に寄与している。

- 農商工連携

農林水産業者と商工業者がそれぞれの有する経営資源を互いに持ちより新商品・新サービスの開発等に取り組むこと。

- 農福連携

高齢者や障がい者等が農業分野で活躍することを通じ、自信や生きがいを持って社会参画を実現していく取り組みのこと。

【ハ行】

- 人・農地プラン

集落・地域において徹底的な話し合いを行い、集落・地域が抱える人と農地の問題を解決するための「未来の設計図」となるプラン。

- ふれあいサロン

高齢者が住み慣れた地域で日常的に集まり、地域ボランティアとともにゲームやレクリエーションを楽しむ集まりのこと。

【ラ行】

- 6次産業化

1次産業としての農林漁業と、2次産業としての製造業、3次産業としての小売業の事業との総合的かつ一体的な推進を図り、地域資源を活用した付加価値を生み出す取り組み。