

平成18年度国土施策創発調査

都市と農山漁村の新たな共生・対流
システムの構築に関する調査

都市と農山漁村の新たな共生・対流システムモデル 調査報告書

～空き家活用による農山村滞在と定住を促進するためのシステム構築事業～

平成19年3月

総務省自治行政局

島根県江津市

I. 要約編

1. 地区概要等

(1) はじめに

人口減少社会の到来は、過疎化や高齢化の進展する農山村部を多数抱える地方にとって、構成社会の急速な衰退と崩壊という、過去に例をみない状況を迎えている。

集落崩壊の進行は、基幹産業である農林水産業の衰退とともに、国土の管理と保全という農山村の機能を縮小し、もはや農山村が自力では支えきれない状況が迫りくる中、都市部との協調において共に担う社会システムづくりが急務となっている。

一方で、都市部においては、自然志向や農志向の高まりから、農山村への関心が向けられており、共生・対流社会の実現に向けた実効性ある取り組みが求められている。

そこで、本市では、農山村部の人口減少を背景として、急速な勢いで増え続けている「空き家」を、地域の遊休資産であるという視点でとらえ、都市部住民の移住や交流に円滑に活用できる仕組みを構築することで、都市と農山村の共生・対流のさらなる促進を試みていく。

この取り組みは、他方で、農山村の景観を損なう原因ともなっている放置空き家を解消していくという観点においても、大変意義のある取り組みとなるであろう。

(2) 実施地区の概要

ア 地勢

本市は、島根県の中央部に位置し、東に大田市、川本町、南に邑南町、西は浜田市に接している。江の川を中心として北は日本海に面し、南は中国山地の北斜面に位置し、総面積は 268.51 k m²で、島根県の総面積 6,707.32 k m²の 4.0%を占めている。

イ 人口

本市の人口は 27,774 人（平成 17 年国勢調査）で、島根県の総人口 742,135 人の 3.7%にあたる。また、平成 12 年から平成 17 年の間の人口減少数は 1,603 人で、県全体の減少数の 8.3%となっている。

人口減少に伴い、人口に占める高齢者の比率が高まり、平成 17 年の全人口に占める 65 歳以上の人口比率は 31.2%となっている。

就業人口は、県平均に比べ第二次産業の就業者比率が高く、第一次産業の就業者比率が低くなっている。

ウ 事業の背景

本市では、過疎化と高齢化の進行を背景に空き家が増え続け、放置され老朽化が進んだ空き家は、農山村の景観を損なうばかりか、除草作業等に周辺住民が苦慮するなど、集落の維持においても深刻な影響を及ぼすところとなっている。

一方で、農山村部では、空き家が I ターン者の手で快適な住居へと生まれ変わるケースがみられ、I ターン者を受け入れた集落では、地域住民が神楽などの伝統芸能や農山村に伝わる保存食づくりの術などに再び価値を見出すなど、農山村の暮らしに誇りと豊かさを

実感させている。

また、これらの農山村部では国の重要無形文化財に指定されている大元神楽などの伝統芸能体験や恵み豊かな一級河川江の川での川エビ獲り体験、さらに桑や大麦若葉などの健康食材の栽培から加工・販売までの農業の6次産業化体験研修など、都市住民に提供することのできる様々な体験交流事業が民主導で実践されている。

しかしながら、農山村部では宿泊施設が少なく、いずれも民営であるため宿泊料金が割高となり、こうした自然体験事業は主として日帰りのツアーとなっているのが現状である。

また、桑や大麦若葉などの農業体験研修は、受入れ期間が長期となるため、体験者の滞在に関し、受入れ企業が市営住宅や空き家の確保に奔走している状況がある。

今後、神楽体験や自然体験などの交流事業を活性し、グリーンツーリズム等の推進を図るためには、空き家等を活用した低料金での農山村滞在施設等を整備し、地域での受入れを促進しながら、体験者の満足度を上げていく工夫が必要である。

一方、農林業等の産業体験研修は、都市住民の定住実績が高く、市内では困難となっている農林業従事者の確保にもつながることから、産業体験者へ速やかに空き家等の住居を提供できる仕組みづくりが求められている。

また、これらの環境整備に伴い、定住や交流・滞在の相談窓口を開設し、一元的な支援を行うことが急務となってきている。

エ 課題の提起

以上のことから、次のような課題を提起し、本事業に取り組んでいく。

- ① 空き家の対策と活用を行政課題として位置付けるため、空き家の数や割合、所有者意識などの実態を把握する。
- ② 都市部住民の農山村滞在や移住に対する意識、また空き家活用にかかるニーズを把握する。
- ③ NPOと地域住民等が地域の空き家を農村滞在施設として運営することで、当該地域への滞在が安価にできる仕組みをつくる。
- ④ 交流事業を地域へ定着し、農山村集落の活性化や定住へと導くために、企業など相手方を特定した交流活動を行う。
- ⑤ 行政・NPO・不動産業者（建設業の兼業者含む）・地域住民のネットワーク化と役割分担で、農山村において流動化が図れない空き家の利活用を促進する仕組みをつくる。
- ⑥ 移住や交流・滞在を促進するための各種相談や情報提供の窓口の一元化を図る。

2. 調査概要

(1) 調査の目的

本調査の目的は、農山村部に増え続ける空き家を都市部住民の定住・交流・二地域居住等に円滑に活用できるシステムを構築することが、都市と農山村の共生・対流を促す仕組みとなり得るか検証するものである。

この共生・対流を促す動機づけとしては、とくに「家族単位での滞在費の軽減」に焦点を絞り込み、空き家活用による経費の軽減を主要課題とするため、本事業のタイトルを「空

き家活用による農山村滞在と定住を促進するためのシステム構築事業」とする。

また、二次的目的として、「発信した情報が上手く伝わりにくい。」という共生・対流の阻害要因に対応するため、都市部企業など相手方を絞り込んだ交流の効果、空き家の情報提供や空き家施設への受入れ仲介等のサービスの一元化が効果的な手法であるか、あわせて検証していくものとする。

(2) 調査の構成

ア 調査事業

この事業は、「空き家」に対する都市と農山村の双方向的な現状把握を行うことを目的に実施するものとする。

(ア) 空き家の現況と所有者の意向・実態調査（農山村側の現況）

- ・ 空き家数、空き家率、空き家の状態や分布など
- ・ 所有者の賃貸や売買の意向や空き家の発生要因など

(イ) 農山村居住における空き家利活用ニーズに関する調査（都市側のニーズ）

- ・ 農山村への移住等にかかるニーズや不安など
- ・ 移住等に際する空き家の利活用ニーズなど

イ モデル事業

この事業は、NPOが初期の設備投資を抑えることができる空き家活用型の農山村滞在施設を、都市部住民の農村体験等の目的で貸し出すというものである。

(法整理)

※ NPOが地域活性化の目的で空き家の転貸をすることが可能

- ・・・地域活性化のための空き家情報提供等推奨事業の島根県知事認定を取得

※ しまね田舎ツーリズム拠点施設への登録

- ・・・農山漁村余暇活動のための「体験」を伴う農山漁村民泊等を実施する場合には、「宿泊料」を受け取らず、「体験料」として料金を受け取ることができる。

(ア) 企業用の農山村滞在施設の運営

- ・ 相手方を特定した交流は、地域の受入れ促進につながるか。
- ・ 企業にとって利用しやすい施設のあり方（経費、利用促進のための態勢など）
- ・ NPOと地域住民が協働して施設を運営することにより、施設の維持・管理経費を軽減できるか。

(イ) 一般用の農村滞在施設の運営

- ・ 一般的な利用の場合に、適当な利用料金や求められる利用条件は何か？
- ・ NPOと地域住民が協働して施設を運営することにより、施設の維持・管理経費を軽減できるか。

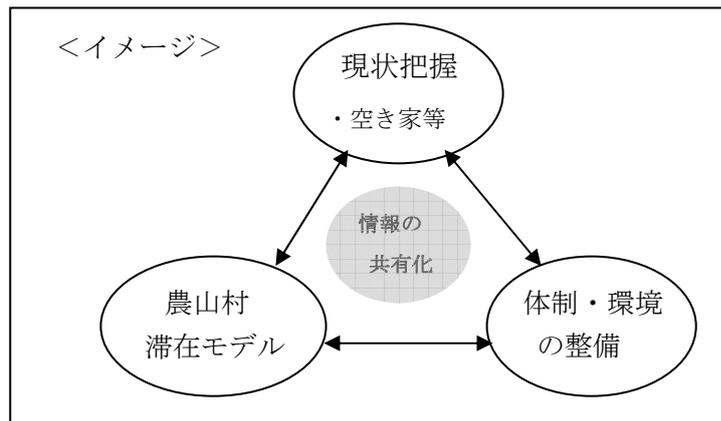
(ウ) 総合評価

- ・ 空き家活用型の農山村滞在施設の可能性と滞在費軽減の移住・交流促進効果

ウ 体制の整備

この事業は、江津市定住推進協議会「都市との共生推進部会」の設置により、農山村側の受入れ体制を整備することを目的とするものである。

- ・ 産、民、学、官の多様な主体の参画による推進組織を設置し、移住・交流支援ネットワークの構築を目指す。
- ・ NPO、宅建・建設業者、行政等の役割分担を明確にした空き家活用システムを構築する。
- ・ 移住・交流等の相談窓口の一元化を図る。



3. 調査結果・成果

(1) 調査事業（現状やニーズの把握）

ア 空き家の現況と所有者の意向・実態調査にかかる結果

(ア) 調査対象地域（総面積の約8割を占める地域）における調査家屋数4,079戸に対し、空き家数は774戸であり、空き家率は19.0%であった。

(イ) このうち、「そのまま居住が可能」が30.5%、「若干の修理で居住が可能」が28.3%であり、約6割近くの空き家が活用できる可能性がある。

(ウ) 所有者の意向調査について、住所が判明（106件）し、回答が得られたのは、わずか45件であったが、意向としては、このうち16.3%が売却希望、18.6%が貸し出しの意向を示した。しかしながら、「そのまま空き家として所有したい」とする意向についても39.5%と高い割合を示し、その理由としては、墓参り等で時々利用するためを理由にあげる者が多かった。

【今後の展開と課題】

- ① 空き家の所有者を含めた市民の空き家活用に対する意識を啓発する。
- ② 賃貸若しくは売買が可能な空き家の登録を進める。

イ 農山村居住における空き家利活用ニーズに関する調査

(ア) 「古民家を改修して農山村へ移住する」ことについて、「そういう生活をしてみたい」という回答者が19.2%、「関心がある」が49.1%と高い関心度を示した。

(イ) 古民家を取得して移住する場合の希望価格の平均は、売買なら 1367.3 万円、賃貸なら家賃月額 4.4 万円となったが、移住等にかかる懸念点として「医療機関についての不安」、「人間関係への不安」、「交通や買い物の不便さ」があげられている。

【今後の展開と課題】

- ①都市部住民との交流や定住、二地域居住等の促進にあたっては、空き家の利活用を積極的に推進していく。
- ②移住等を促進するにあたっては、生活環境に関する情報やケア体制、人間関係に対する不安感を払拭するための取組みが必要である。

(2) モデル事業（空き家活用型の農山村滞在施設の試行）

ア 企業用の農山村滞在施設の運営

(ア) 契約の形態：企業負担として基本料金が月額 25,000 円（高熱水費は企業負担）

*利用のつど利用者から 1 人 1 泊 2,000 円の体験料を徴収する。

(イ) 契約の期間：毎年 4 月 1 日から 10 月 31 日までとする。

*山菜採り、川エビとり、海水浴、収穫、夜神楽などが体験できる期間

(ウ) 施設の管理等：NPO は、利用者の調整、体験や地域情報の提供、及び施設の管理を行う。

地域住民は、施設の清掃と体験や伝統行事への受入れを行う。

(エ) 企業の取組み：利用促進のための独自プランの作成を予定している。

イ 一般用の農村滞在施設の運営

(ア) 利用料：1 人 1 泊 3,000 円（田舎暮らし体験料として）

(イ) 利用者：宿泊者及び日帰り利用者合計 53 人（田舎暮らし体験ツアー参加者ほか）

(ウ) 利用者アンケート：

- ・施設の印象が「よかった」が 28.3%で、「まあまあよかった」が 60.4%であったが、再度利用したいかという問いに対して「はい」が 37.7%で、「いいえ」が 32.1%、「どちらともいえない」が 30.2%であった。その理由として、「情報」や「体験メニュー」の充実が示唆されている。
- ・滞在費については、一泊素泊まりで「2,000 円～3,000 円」を希望する者が 41.5%と最も多かった。

ウ 総合評価

(ア) 滞在費用の軽減効果

本事業では、空き家を活用し、NPO と地域住民が協働で施設を管理することで、施設利用者の滞在費用を軽減することを試みた。その結果、企業は小経費で社員の休養促進型の施設を確保でき、これを機に、社員の福利厚生活動を充実したいという意向を示している。また、一般の利用者についても、体験事業等の情報提供により再度利用したいという希望が多かったことから、滞在費用の軽減は、都市と農山村の交流促進において、効果的な手法であると思われる。

ただし、残念ながら、今回の事業では、施設の運用期間が短かったこと、季節的に交流事業が少ない時期であったことから、費用の軽減効果が定性的な把握のみとなった。また、受入側の地域（NPO等）の空き家施設の運営にかかる経費や負担と利用料の収支について検証ができなかったため、今後の課題とする。

（イ）空き家活用型の農山村滞在施設の可能性

農山村滞在施設を低料金で利用に供するため、施設の整備などにかかる初期経費（本事業では2施設の合計が168万円、内1/2は島根県より助成）を抑制することのできる「空き家」を活用することは大変有効な手法である。また、今回の事業では、空き家の改修費用をできるだけ抑えるため、NPOのスタッフが柱や壁を塗装するなどの工夫を行った。こうした工夫と状態の良い空き家を見つけることができれば、空き家活用型の農山村滞在施設については、比較的手軽に取り組むことができ、汎用性も高いと思われる。

【今後の展開と課題】

- ① 企業の利用契約期間の4月から10月までの間に、社員の利用促進を図り、空き家施設の運営経費と利用料の収支について検証していく。
- ② 一般用施設の利用料は、現行の1人3,000円/泊（オプション体験につき料金を加算）で運営し、施設の運営経費と利用料の収支について検証していく。
- ③ 地域住民と企業の施設利用者の交流を促進するために、地域の達人や高齢者のスキルを活かした体験メニューを拡充し、情報提供の充実を図る。
- ④ 施設を農村滞在施設として運用する場合、現在は、しまね田舎ツーリズム拠点施設として位置づけ、滞在に際する利用料は、田舎暮らし体験料として体験とセットで受領する仕組みをとっている。これについて、短期借家制度の導入などの可能性を検討していく。

（3）体制の整備（移住・交流支援ネットワーク、空き家活用システムの構築）

（ア）市民、NPO、宅建・建設業者、行政がそれぞれの役割分担を明確にして移住・交流支援ネットワークが形成されたため、空き家等を活用した定住の促進が期待される。

（イ）移住にまで踏み切れないが田舎暮らしを体験してみたいという長・短期滞在希望者に対し、空き家を活用した滞在施設を提供できる仕組みを導入したため、都市部住民の定住・交流・二地域居住等のあらゆるニーズに対応できる環境が整った。

【今後の展開と課題】

- ① 移住・交流支援ネットワークを移住希望者や市民等に周知し、活動を促進する。
- ② 市が空き家調査により構築した空き家地図情報データベース（スタンドアロン）とNPOが管理する空き家データベースの情報がリンクされていないため、空き家地図情報管理システムとして一本化し、移住・交流支援ネットワークの各組織が活用しやすい環境をつくる必要がある。

4. 今後の方向性

(1) 今後の取組方向

本調査においては、都市と農山漁村の共生・対流を促進するためのツールとして「空き家の活用」に焦点を絞った取組を試みた。その結果、農山漁村側に「活用できる空き家」が多数あり、都市側にも「空き家を活用したい。」というニーズがあることがわかった。

さらに、「情報提供や体験メニュー等の充実」を条件としながら、滞在費用の軽減が都市と農山漁村の交流等を促進する可能性が高いことが実証された。

また、併せて受入れ側の体制として、移住・交流支援ネットワークづくりを行ったため、今後は、このネットワークの充実を図りながら、都市部住民の移住、交流、滞在等の多様なニーズに柔軟に対応していきたい。

空き家活用型の農山村滞在施設については、様々な経費の軽減と利用方法の可能性をみとめることができたが、NPOがこうした滞在施設を多数運営していくことが可能であるかどうかについては、本調査では検証されていないため、今後の課題とする。

(2) 次年度以降の方向性

ア 本調査では、市域の農山村部という限定地域での調査を行ったが、調査を進める中で、市街地においても空き家が多数発生していることがわかった。また空き家活用事業に取り組む過程で、中小企業等から空き家を社宅として活用したいというニーズが寄せられている。そこで、次年度は、市域の約2割の面積を占める市街地の空き家調査に取り組み、本調査により構築した空き家地図情報管理システムへ全市の空き家データを入力し、その活用を促進していきたい。

イ 空き家の活用には、NPOや宅建・建設業者、行政等の多数の組織が参画することとなるため、家屋の評価基準や活用の流れなどのマニュアル化に取り組むたい。

ウ 空き家の活用を促進するためには、都市部住民の田舎暮らしニーズとのリンクが必要となる。そこで、田舎暮らし希望の会員ネットワーク等への情報提供が可能となるよう情報発信等の広域連携を図りたい。

エ 本事業により、二地域居住の可能性を見出すことができたが、本事業では「滞在費用の軽減」という都市側の視点に立った取組みとなっている。一方で、農村側のメリットを重視するとき、次年度より以下の仕組みづくりを試みて、都市と農山村が真にwin-winとなる状況をつくり出したい。

●都市部住民の二地域居住による「期間滞在」と、企業参入の進む農業等において需用の高い「季節労務」をマッチングし、農山村部へ都市部の労働力を流入する仕組みをつくる。

5. 総括

本調査は、都市と農山村の共生・対流の促進を阻害している3つの要因の中から、「家族単位での滞在費が高い」という阻害要因の解消方策の検証について重点的に取り組んだ。

また、取組みのポイントとしては、「空き家の活用」という一貫したテーマに基づいて、①現況の把握、②モデル事業、③体制の整備という3つの方向からのアプローチを行った。

まず、①現況の把握においては、農山村部の5軒に1軒が空き家であるという実態が明らかになり、他方で、都市部住民の空き家活用に対する確固たるニーズがあることがわかった。

続いて、②モデル事業においては、空き家活用型の農山村滞在施設を運用することで、農山村への滞在費用の軽減を試みた結果、こうした施設が交流を促進するための効果的な方策の一つであることがわかった。

最後に、③体制の整備については、農山村側の受入れ体制を整備することを試み、産・民・官が連携する移住・交流支援ネットワークを形成した。

以上のことから、本調査では、都市と農山漁村の共生・対流を促す仕組みとして、「空き家」というツールを活用した結果、一定の成果がみとめられた。

また、調査を進める中で、農山村に増え続ける放置空き家を保全するという視点や、空き家を活用した人の移住や交流が地域コミュニティの維持・活性化につながる可能性も見出すことができた。

今後は、この「空き家」をツールとした農山村の保全や活性化という仕組みが、社会的な必然性において、社会システムの一つとして定着していくことを期待したい。

本調査においては、積み残した課題や新たな課題も提起されており、引き続き課題の解決に取り組むものとする。