

過疎対策の評価と今後の振興方策のあり方に関する調査報告書

～ 概 要 ～

I. 調査の趣旨及び目的

本調査は、自立促進法の失効まで残すところ約3年半となったこの機会に、これまでの過疎対策の成果について評価するとともに、今後の過疎地域の振興方策のあり方について検討することを目的として実施したものである。

II. 調査結果の概要

1. 過疎地域の現況（本編 第2章）

(1) 過疎地域の概況

現法の自立促進法の当初公示団体は1,171団体であり、その後追加公示や合併により、平成18年10月1日時点で、過疎関係市町村は739団体、全国の約4割を占めている。

過疎地域内での適用条文別の割合をみると、人口については2条1項市町村が約5割、33条1項市町村が約4割を占めているが、面積については2条1項市町村が約7割を占めている。

(2) 過疎対策のこれまでの歩み

緊急措置法以来自立促進法前期5年間までの35年間の過疎対策事業費は総額で75兆9,565億円となっている。また、過疎対策事業債については、緊急措置法から自立促進法前期5年間までの35年間で7兆754億円が充当された。

(3) 各種指標からみた過疎地域の現況

既往統計データ及び実態調査（第3章）で収集した合併市町村（H14.4.2以降）の区域毎のデータ等により、過疎対策の成果・効果等に関する定量的な分析を行った結果は以下のとおりである。

指 標	現 況
①産業の振興	○専業農家戸数はほぼ横ばいで推移、第一種・第二種兼業農家戸数は減少傾向 ○製造業は平成2年度以降事業所数・従業員数ともに減少し、製造品出荷額も平成7年度以降減少傾向 ○1商店あたりの年間販売額は全国平均の約4分の1で、小規模商店が中心
②道路・交通・通信基盤の整備	○市町村道の改良率、舗装率は着実に改善しているが、全国平均とは、なお、それぞれ5ポイント、9ポイント程度の差 ○高速道路ICまでの時間距離は短縮、しかし、過疎地域の約3割はなお都道府県庁まで2時間以上 ○ADSLのカバー率は全国よりも20ポイント低く、光ファイバやケーブルインターネットのカバー率は約10%以下
③生活環境の整備	○上水道普及率の全国との差は約9ポイントと縮小傾向 ○水洗化率の全国との差は依然30ポイント近い開き
④医療・福祉の向上	○人口1万人あたり医師数は、全国(20.1人)に対して、13.8人と差が見られ、特に小児科や産婦人科で全国との差が大きい ○過疎地域内の無医地区数は減少するも、全国の無医地区のうち過疎市町村の全国に占める割合は増加 ○特別養護老人ホームの整備状況(65歳以上人口1万人当たりの定員数)は、高齢化の進行等を背景に過疎地域の方が全国よりも高い水準
⑤教育・地域文化の振興	○保育所・幼稚園の施設充足率は169.4%(H14)と高い充足率 ○幼児教育経験者比率の全国との差は0.3ポイントとほぼ解消 ○1小中学校あたり児童数は全国の3分の1以下の規模にまで減少 ○高校進学率については、過疎地域と全国とでほとんど格差なし
⑥交流・定住の促進	○過去に実施された集落再編成、集落移転の6割以上が昭和45年から昭和54年にかけて実施、近年ではその件数は減少 ○移転を伴わない集落再編については、昭和55年以降の実施件数がこれまでの総実施件数(34件)の半数以上

2. 過疎対策の成果・効果等に関する実態調査（本編 第3章）

(1) 調査概要

これまでの過疎対策の具体的な取組内容や過疎地域の成果・効果等に関する定性的な実態を把握するため、平成18年10月1日時点の全過疎関係市町村（739市町村）及び関係都道府県（45都道府県）を対象にアンケート調査を実施した。（回収率100%）

(2) 調査結果

平成12年度から平成17年度にかけて特に重視して取り組んできた過疎対策は、都道府県・市町村とも「生活環境の整備」、「交通の整備」、「各種産業の振興」の3分野を上位に挙げているが、このうち「各種産業の振興」と「交通の整備」は、依然課題が残る分野として挙げられている。また、「情報通信体系の整備・高度化」が新たな課題として上位に挙げられている。

平成21年度までに最も重点的に取り組む事業分野としては、都道府県、市町村ともに「各種産業の振興」が最も重視されている。その他の分野では、「教育の振興」「保健及び福祉の向上」は市町村において継続的に取り組んでいく重点分野として位置づけられている。

過疎対策を推進する上で、国に重点的に支援を求める事業としては、市町村・都道府県ともに「交通の整備」や「情報通信体系の整備・高度化」への要望が高くなっている。その他の分野では、「医療の確保」「交流・定住の促進」は都道府県からの要望が高く、今後、広域的かつ重点的に取り組む上で、国の支援が求められている。

3. 過疎対策の成果・効果等に関する事例調査（本編 第4章）

過疎地域の類型ごとに典型的な市町村を抽出した上で、より詳細な過疎対策の成果・効果の要因や現在の課題、今後必要となる支援等を把握するため、事例調査（ヒアリング調査）を実施した。各事例の調査結果の概要は以下のとおりである。

市町村名	過疎対策の成果・効果のポイント
北海道鷹栖町 (緊急措置法より過疎) 法2条1項	<ul style="list-style-type: none"> 旭川市との近接性を活かした道路整備によるアクセス性の向上により、土地の価値・評価が高まり、工業団地の販売や宅地への転入などが促進された。 廃校を活用した地域住民主体の NPO 法人と社会福祉法人の活動の連携等により、地域コミュニティの維持や新たなコミュニティビジネスが生まれている。
岐阜県東白川村 (活性化法より過疎) 法2条1項	<ul style="list-style-type: none"> 簡易水道、CATV、携帯電話等の全村普及により、最も奥まった基幹集落への転入が見られるなど、集落コミュニティの維持等に効果を挙げている。 村内病院での医師不足への対応により、地方都市との連携強化によるサービスの充足が今後の重要な取組となっている。
熊本県小国町 (緊急措置法より過疎) 法2条1項	<ul style="list-style-type: none"> グリーンツーリズムの実践的ノウハウを学習するツーリズム大学の活動により、卒業生の小国町への転入や起業が図られるなどの効果が見られている。 基幹産業の畜産において、ジャージー牛の乳製品の加工品開発への取組により、地域の農産物に新たな付加価値を与え、雇用機会が生まれている。
山形県尾花沢市 (振興法より過疎) 法2条1項	<ul style="list-style-type: none"> 克雪対策(克雪住宅建設支援、防雪柵・流雪溝整備等)により、冬季の居住環境を改善し、市外への転出傾向の抑制に着実な成果が得られている。 银山温泉では、住民が主体となった景観づくりの活動の中で、地域資源や文化を活かして地域づくりに積極的に係わりようとする若い世代の育成が図られている。

4. 過疎対策の評価と今後の過疎地域振興のあり方の検討（本編 第5章）

（1）過疎地域を取り巻く背景

今後の過疎地域振興のあり方に影響を及ぼすと考えられる背景としては、①全国規模での人口減少と高齢化の進行、②市町村合併の進展、③地域産業（農林水産業・建設業）の疲弊、④都市と過疎地域（農山漁村）の共生の模索、⑤新たなステージにおける人口流動化の促進などの諸点が挙げられる。

（2）これまでの過疎対策の成果・効果と過疎地域に残された課題

自立促進法において掲げられた5つの過疎対策の目標に沿って、これまでの過疎対策の成果・効果とこれからの課題を整理すると、以下のとおりである。

①産業振興と安定的な雇用の増大

耕地当たり生産農業所得の全国との格差が縮小傾向にあるほか、民間・住民団体等が主体となった内発型産業が各地で展開され始めているものの、農林水産業における後継者不足や担い手の高齢化等の課題は依然として残っている。今後は、ツーリズム産業の複合化・高度化による付加価値の向上など、内発型産業の充実・強化とそのための支援が課題となる。

②交通・通信基盤の整備と地域間交流の促進

市町村道改良率・舗装率や、高速道路ICへの時間距離の改善等が図られているものの、地方中枢都市までのアクセス条件等の課題は依然として残っている。今後は、道路の維持管理対策とソフト面での公共交通の維持対策とともに、情報通信体系の整備に対する国による支援、また、UIターンや交流居住等の人口流動をふまえた交流産業の育成も課題となる。

③住民の生活の安定と福祉の向上

上水道の普及、高齢者福祉施設の整備、無医地区の減少等が進んでいるものの、生活排水関連施設の整備状況や医師不足の課題等は依然として残っている。今後は、下水処理施設の整備や医師の確保とともに、遠距離通学児童生徒の増加への対応、豊かな自然環境を活かした魅力ある学校教育への支援等も課題となる。

④個性豊かな地域社会の形成

自然資源や文化・生活資源を活用した都市部との交流事業が展開されるとともに、都市住民などの多様な主体による、自然環境の保全や美しい景観の整備が図られている。今後は、人口の減少や市町村の大規模化によって貴重な地域文化が消滅することのないような継承対策の実施や、地域の個性や特長ある優れた景観の保全に対する積極的な支援が課題となる。

⑤地域社会の再編成の促進

集落の再編成による人口流出の歯止めや地域コミュニティの活性化、また、合併後の新たな枠組みの中での住民参加による地域経営等が図られているものの、一部過疎地域（法33条2項）を有する市町村における合併に伴う小規模コミュニティの維持等の課題は依然として残っている。今後は、人口減少により維持困難になる集落が増加することが懸念される中、地域のあり方について住民自身の検討と決断を促すとともに、UIターン者や若年者などの住宅整備、国土の保全を損なわない土地利用秩序の再編や集落機能の維持に向けた計画的な集落再編の検討が課題となる。

(3) 今後の過疎地域の振興方策のあり方

1) これからの過疎地域振興の意義と理念

過疎地域振興において、都市的な価値観や市場経済原理に基づく考え方とは異なる視点に立ち、都市と比べれば非効率な面はあるものの、人と人とのつながりがあり温かく豊かな地域として過疎地域を再認識することは、今後の持続的な発展を考えていく上でも大きな意義があると考えられる。

その上で、国として過疎地域の振興を継続的に図ることの意義や理念としては、①都市との共生・互恵関係に基づきより少ない人口が活発に移動することによって国土を支える仕組みの構築、②農地や林地等の適切な保全・管理を通じた「美しく風格ある国土」と「一人ひとりの安全・安心」の確保、③市場経済原理が成り立たない部分でのナショナルミニマムの確保と真の自立に向けた地域の最適状態（ローカルオプティマム）の実現、という3つの観点が挙げられる。

2) 今後の過疎対策を検討する際の視点

今後の過疎対策を検討する際の視点を整理すると、以下の5点が挙げられる。

①「条件不利性の是正」と「地域の個性ある発展」の両面からの検討

・最低限のナショナルミニマムの確保に向けて過疎地域における条件不利性を是正し、必要な水準を確保するための「普遍性」と、主体的な地域づくりを遂げるための「個別性」の両面から過疎対策を検討し、講ずることが求められる。

②主体的かつきめ細かな地域づくりの一手法としての地域自治力の強化

・地域自治組織と市町村行政との協働体制等の仕組みを通じて、住民自治力を高めながらきめ細かな施策の展開により地域社会を維持していくことが重要である。

③Uターン者の参画促進などによる地域社会の担い手の確保

・今後は、人口は減少しても、その少ない人口が活発に交流し、多様な人と人とのネットワークが構築されることによって地域を活性化する仕組みづくりを目標とする必要がある。また、都市からの転入者を核とした地域振興も新たな意義があるといえる。

④地域経済の再構築と複合的な地域経営システムの開発

・既存の農地と民家、施設を活用した第6次産業の育成など地域経済の再構築を図ることが重要である。これらが有機的に結びつくことにより、現在よりもより少ない人口でもその流動が図られることにより空間が活用される可能性を追求すべきである。

⑤核となる地方都市との連携

・これからの過疎対策においては、過疎地域のみを対象とした対策ばかりでなく、核となる地方都市との連携という視点を併せて持つことが重要であり、過疎地域の発展とともに核となる地方都市の機能充実を図るという両面からの対策が必要である。

⑥過疎対策における市町村行政の役割

・今後の過疎対策における市町村行政の役割としては、各種過疎対策の事業主体という役割のみならず、地域コミュニティやNPO、企業など多様な主体の補完的・側面的支援を果たす役割についても重視していく必要がある。

3) これからの過疎対策の方向性を検討する際の論点整理

本調査で設置した調査研究会において、これからの過疎対策の方向性を検討する際の論点として、①過疎地域の要件、②過疎対策を講ずる主体、③過疎対策のあり方（地域の多様性への配慮、重点的な支援分野、支援方法、他の地域振興関連法との関係）等について、委員各位から様々な意見が示された。