

## 過疎対策の経緯・沿革

1. 過疎法関係年表 .....	1
2. 経済社会発展計画 .....	2
3. 経済審議会地域部会報告 .....	6
4. 過疎地域自立促進特別措置法と過去の過疎3法の概要 .....	9
5. 過疎地域自立促進特別措置法における過疎地域の指定要件.....	13
6. 平成11年6月過疎問題懇談会中間とりまとめ 「これからの過疎対策について」 .....	14
7. 平成16年6月過疎問題懇談会 「今後の過疎対策について～後期5カ年計画の推進に向けて～」 .....	32

## 過疎法関係年表

昭和42年 3月 経済社会発展計画 「過疎」という言葉を用いる  
 昭和42年10月 経済審議会地域部会報告  
 昭和44年 6月 過疎地域対策特別措置法案提出（議員提案）するも廃案  
 昭和44年11月 同法案再度提出するも解散により廃案

昭和45年 4月 **過疎地域対策緊急措置法**成立

※ 衆議院地方行政委員長提案。

5月 過疎地域市町村公示（総計776団体）

昭和46年 4月 過疎地域市町村追加公示（総計1,049団体）

昭和48年 3月                   "                   （総計1,048団体）

昭和51年 4月                   "                   （総計1,093団体）

昭和55年 3月 **過疎地域振興特別措置法**成立

※ 衆議院地方行政委員長提案。

4月 過疎地域市町村公示（総計1,119団体）

昭和56年 4月 過疎地域市町村追加公示（総計1,151団体）

昭和61年 4月                   "                   （総計1,158団体）

平成 2年 3月 **過疎地域活性化特別措置法**成立

※ 衆議院地方行政委員長提案。

4月 過疎地域市町村公示（総計1,143団体）

平成 3年 4月 過疎地域市町村追加公示（総計1,165団体）

平成 4年 4月                   "                   （総計1,199団体）

平成 8年 4月                   "                   （総計1,208団体）

平成 9年 4月                   "                   （総計1,231団体）

平成12年 3月 **過疎地域自立促進特別措置法**成立

※ 衆議院地方行政委員長提案

4月 過疎地域市町村公示（総計1,171団体）

平成14年 4月 過疎地域市町村追加公示（総計1,210団体）

～平成19年4月 合併に伴う過疎地域市町村公示

（平成19年4月1日現在 過疎関係市町村数 総計738団体）

## 経済社会発展計画に関する件

昭和42年3月13日閣議決定

政府は、別冊「経済社会発展計画」を昭和42年度から昭和46年度の期間における経済運営の指針とすることを決定する。

具体的な政策運営に当たっては、とくに物価の安定をはかり、景気の大変動を未然に防止するために格段の努力を払うとともに、つぎの点に留意しつつ、内外の経済および社会環境の変化に適切に対処し、とくに、民間部門の誘導に際しては、計画数値を弾力的態度で扱うこととする。

1. 国際収支の安定は、この計画に即して、わが国経済社会の均衡がとれ充実した発展を実現するための基本的要件であり、政府は国際収支の黒字基調を保持し、外貨準備の増大をはかるようつとめること。
2. それぞれの地域の特性に応じた地域開発を推進して、大都市への人口の過度の集中を防止するとともに、都市、農村を通じて、住みよい地域社会の建設をすすめるため、さらに、長期的全国的視点に立って均衡のとれた国土の総合的な開発を推進すること。
3. 公共投資に関する部門別長期計画の策定に当たっては、本計画を基準とするが、毎年度の予算および財政投融资計画編成は、そのときどきの部門別の必要性と、内外の経済の動向、財政事情等を十分勘案し、弾力的に行うこと。
4. 農林漁業については、構造政策の推進、食糧、飼料等の自給度、生産基盤の整備等の基本的問題について、長期的観点からさらに検討を深め、計画の弾力的運用につとめること。

中小企業、流通については、生産性の向上とその経済的環境の是正をはかるため、資金の円滑な供給をはじめとする諸施策の拡充につとめること。

5. 資本取引の自由化など全面的な国際化に即応して、産業体制の整備、自己資本の充実、技術開発力の強化、金融体制の整備等をすみやかにすすめるものとし、このため、法制の整備を含め必要な諸施策を本計画期間中に積極的に推進すること。
6. 社会保障については、この計画に示された基本的方向に沿い、長期的な計画を策定し、医療保障と所得保障その他の部門の間の均衡に十分留意しつつ、体系的な整備をはかること。

(以上全文)

# 経済社会発展計画

— 40年代への挑戦—

昭和42年3月13日

## 第1部 総説

### 第1章 計画の性格

### 第2章 計画の目的—40年代への挑戦—

#### 2. 40年代の展望

##### (3) 都市化のいっそうの進展

第三は、都市化のいっそうの進展である。30年代においては、若年層を中心として、人口の都市への集中が急速に進行し、住宅、生活環境施設などの不足や公害の増大がますます顕著になったうえに、生活水準の上昇や都市的生活様式の普及に伴って、国民の意識も向上したために、現在では、住宅、社会資本の整備、社会保障の充実などが国民の多くの切実な要求となって現れている。

40年代においては、生活水準、教育水準の向上や産業構造の高度化に伴って、人口の都市集中はいっそうの進展を見せるとともに、他方、農山漁村においては、人口流出が進行し、地域によっては地域社会の基礎的生活条件の確保にも支障をきたすような、いわゆる過疎現象が問題となろう。

同時に、今後は、モータリゼーションやマスコミュニケーションの発展を通じ、国民全体として都市的な生活様式への移行は、いっそう強まることが予想される。さらに、都市人口の年齢構成からみて労働力再生産の中心が都市に移行する傾向が強まり、都市問題は新しい局面を加えながら、ますます重要なものとなる。

(以上全文)

#### 3. 40年代の課題

##### (1)・(2) (略)

##### (3) 新しい地域社会の建設

つぎの課題は、いっそうの都市化の進展に即応した近代的な都市機能の整備を中心に、集積の利益を最大限に生かしながら、新しい地域社会を建設することである。工業化、都市化の進展は経済社会の構造変化をもたらしたが、とくにこれから国民の大多数が生活と働く場を求めようとする都市社会の変容には著しいものがあり、それに対応して都市機能の拡充をはかっていくことは極めて重要な課題となっている。30年代の都市機能の低下を回復するだけでも決して容易なことではないが、今後はさらに新しい都市建設のビジョンを確立し、それを計画的に実施することによって、快適な生活の場として、効率的な産業活動の舞台としての都市の建設がはからなければならない。

それと併行して、農村社会の変貌が一段と加速化されていくことは避けられないところであるが、国土の均衡ある発展をめざすために、農業の近代化を軸とする新しい農村の建設をすすめ、それぞれの地域の特性に応じた地域開発を推進する。このようにして、都市農村を通じ、限られた国土をより総合的かつ効率的に利用していくことが可能になる。

さらに地域社会の建設にあたっては、社会資本の整備をすすめると同時に、社会保障の充実、公害の防除、教育内容の向上、保健衛生の推進、社会福祉の増進など、

人間尊重の理念に基づく社会開発を推進し、国民の豊かな人間性と能力を発揮させ、経済社会のより高い発展をとげるためのエネルギーを涵養しなければならない。

これら40年代の課題にこたえ、各界の理解と協力のもとに、変貌する国際社会のなかにあつて日本経済の地位を確立し、国民がそれにふさわしい充実した生活を享受するための基礎条件をつくり上げ、均衡がとれ、充実した経済社会への発展をはかることが本計画の目的である。 (以上全文)

### 第3章 三大重点施策

#### 3. 社会開発の推進

社会開発の推進にあつては、まず第一に、大都市、地方都市、農村を通じて豊かな地域社会の建設が行われなければならない。40年代の都市化現象の進展を考慮すれば、単に従来の都市整備の立遅れを取りもどすというだけではなく、望ましい都市機能を発揮することができるような都市づくりのための社会資本投下を先行的に行う必要がある。とくに大都市周辺の未開発地を開発し、大規模な新住宅都市を建設するような構想について、本計画期間中にその具体化を積極的に推進する。他面地方中核都市は拡大された地域経済圏の中心としての機能を充実しなければならない使命をもっているので、これらの都市の整備を効率的に行う。さらに、新産業都市については、地方開発の拠点として長期的視野に立って、積極的にその育成をはかる。

一方農山漁村においては、食糧等の生産基地として、豊かな地域社会の建設をめざして、生産基盤を育成、強化するとともに、適正な生活水準を維持するため地域住民の生活基盤の充実に努める。その際、都市的な生活様式への要望にこたえて、近代的な地域社会の形成を可能にする方向で社会資本の整備をはかるとともに、生産物の都市市場への輸送を円滑にするため、道路等の整備に重点を置く。なお、兼業化の進展に対処するため、それぞれの地域の特性に応じ、雇用機会の増大と地域開発の観点から、地場産業の育成、企業の進出など多面的な開発に努める。また、人口流出の激しい地域においては、人口の希薄化と高齢化に伴い、いわゆる過疎現象が生じつつあるので、地域社会の基礎的生活条件の維持についても十分な配慮を行うとともに、地域発展の可能性を検討しつつ、これら地域における農地への植林、農地の採草・放牧地への転換、または観光開発など、適切な施策を講ずる。同時に、職業訓練、就業あっせん等によって適正な就業の場の確保をはかる。

以上のごとく、各地域の特性に応じた施策をすすめるとともに、交通通信施設の整備などによって大都市と地方都市、都市と農村との結びつきをより密接にし、国土の効率的利用に配意しつつ、均衡ある発展をはかる。 (以上全文)

### 第4章～第6章 (略)

## 第2部 目標達成のための重要政策

### 第1章・第2章（略）

### 第3章 社会開発の推進

#### 1. 地域社会の発展の方向

##### 3) 農山漁村

激しい都市への人口集中は、反面、人口減少地域である農山漁村の生活を大きく変貌させている。計画期間中においても、農山漁村から都市への人口移動はかなり大きいと予想されるが、本来、農山漁村地域は、繁栄する都市地域への食糧等の供給基地として富みかつ豊かになるとともに、それらの地域住民が適正な生活水準を保ちうることを目標としなければならない。滔々たる都市化の流れが広く農山漁村にもおよぶことを考慮すれば、農山村における生活は、生産の場と離れた場においても地域社会を形成しながら営まれるであろう。

したがって、それが満たされる方向で生活環境施設、社会福祉施設等の整備をはからなければならないが、とくに、今後の農山漁村は、その生産物を大量に消費する都市との有機的結合においてその存在と繁栄がはかられることに着目し、都市と結ぶ道路等の交通体系の整備を最重点にとり上げる。

なお、近年農業労働時間の短縮と雇用機会の拡大等によって、農山漁村における兼業は増大しており、このうち出稼ぎについては、多くの問題があるので農業生産力の確保、労働条件の改善、職業訓練の充実等の面からのみならず、社会生活、家庭生活の面からも生活指導、師弟教育等適切な社会福祉対策を行うとともに、地域の特性に応じて、雇用機会の増大と地域開発の観点から地場産業の育成、労働集約的産業の進出、観光産業の振興など多面的開発にあたる。

また、近年人口流出の激しい地域では、人口の希薄化と高齢化に伴い、たとえば医療活動、教育、防火等の地域社会の基礎的生活条件の維持に支障をきたすような、いわゆる過疎現象は、その進行に遅速の差はあるにせよ、僻地農山漁村にとどまらず、次第に広まる可能性がある。このような過疎地域は、農漁業にとっていわば限界的生産地であることが多く、単なる生産確保対策や地域住民の生活水準の低下防止のための社会保障的対策が行われたとしても、都市へ向かっての流出誘因の大きい40年代において、基本的にその発生を阻止しえないであろう。

したがって、その地域の発展の可能性を十分に検討し、林業、畜産、果樹、高冷地野菜栽培等農林業あるいは観光事業等に重点的に投資するとともに、地域社会生活の適正水準を確保するための集落の再編成を含む総合的社会開発を推進する。

（以上全文）

（以下略）

# 経済審議会地域部会報告

## 高密度経済社会への地域課題

昭和42年10月30日

### 第1部 総説

#### 1. 当面する地域問題

昭和30年代のわが国経済の世界にもなれな高度成長が、地域経済社会に与えた影響はきわめて大きなものであった。(略)その結果、さまざまな地域に数多くの地域問題が生じている。当面する問題を巨視的にとらえれば、地域格差問題、人口の急増する地域における過密問題、人口の急減する地域における**過疎**問題である。

(中略)

第3は過疎問題である。

都市への激しい人口移動は人口の減少地域にも種々の問題を提起している。人口減少地域における問題を「過密問題」に対する意味で「過疎問題」と呼び、「過疎」を人口減少のために一定の生活水準を維持することが困難になった状態、たとえば防災、教育、保健などの地域社会の基礎的条件の維持が困難になり、それとともに、資源の合理的利用が困難となって地域の生産機能が著しく低下することと理解すれば、人口減少の結果、人口密度が低下し、年齢構成の老齢化がすすみ、従来の生活パターンの維持が困難となりつつあると思われる。昭和40年には、人口の自然増加がマイナス、

すなわち死亡数が出生数を上回っている町村が約200町村、全国市町村の約6%にも及んでいることは注目すべきことである。

人口減少の著しい地域が農林漁業中心の地帯であることは過疎問題が農林漁業の問題と深い関係をもっていることを示している。したがって、このような状態が放置されるとすれば資源の有効利用が阻害され、農林漁業生産についてはもとより国民経済にとっても大きな問題となるであろう。

また、地域格差との関連においてとらえれば、過疎現象は、保健、教育などについての国民的標準の確保についての種々の障害をもたらしている。

過疎問題を生じている地域の社会資本存在量を人口および生産所得当りでみると、いずれも高い値を示してはいるが、これらの地域の人口密度が低く、施設の利用率が低いために、実質的なサービス水準を向上させようとして施設を多く設置すれば投資効率の低下を招き、また、単位サービス当りコストは高くなる。しかもこれらの地域の人口は今後いっそう減少すること、また、過疎現象は山間部から次第に平坦部農村にまで及ぶこともよそうされる。

これらの地域問題は、それぞれ個別的、糊塗的に解決すべきではなく、今後の経済社会の発展の方向に即して、総合的、かつ長期的視点にたって解決すべき問題である。そこで、今後のわが国の経済社会のいっそうの発展が、地域経済ないし地域社会にどのような条件変化を与えるかを次に考察する。(略)

#### 3. 地域発展の方向

(1) (略)

(2) 農山漁村地域

農山漁村地域は豊富な食糧などの供給基地として、都市との結合をいっそう強めていく。また、自然に恵まれた農山漁村地域は都市住民のレジャーの場としても結

びつきを深める。交通手段の発達、地方都市のもつアミューズメント、ショッピング、教育、文化、医療などの諸機能を広く農山漁村地域の住民に提供することを可能にし、機能分担を明確化していくであろう。

(略)

生活面からとらえれば、一部の都市近郊農村を除き人口は次第に減少していく。所得水準の上昇、教育の高度化、マス・コミュニケーションの発達に伴い、一般的に、都市的生活への志向が強まるであろう。現状においては種々の困難が多いが、平坦部地域においても、農業の生産基盤の整備などに伴い、集落を再編成する必要が生ずるであろう。

(略)

また、20年後の農山漁村は過渡的な現象として多くの老人をかかえた地域となり、高齢者に対する所得保障制度や社会福祉施策の充実が重要な課題となるであろう。

最後に、過疎地域の問題について述べてみよう。過疎問題の解決にあたっては、広域的な視点からの配慮が必要であるが、まずその地域の経済開発の可能性を総合的に究明し、地域に適した産業振興を図ることが必要である。(略) また、観光的価値の高い地域についても、開発を考慮すべきであろう。しかし、生活面からみれば、一般的には山間地での集落の維持は困難であろう。(略)

とくに問題となるのは、適応への過渡期における中高年齢層の職業転換や挙家移住である。一般的に、中高年齢層は就業機会も少なく、移住に対する心理的抵抗も強いので、単なる所得機会の提供や社会保障的施策にとどまることなく、精神生活を含めた総合的な福祉対策を講ずべきである。(略)

### 第3部 政府の役割

#### 1. 地域行財政のあり方

##### (1) 地域行財政需要の増大と変貌

(略)

農山漁村地域においても、第1次産業基盤投資の強化にとどまらず、生活様式の都市化に伴い生活環境施設の整備が要請される。さらに、過疎地域などにおいては集落の再編成等のための特殊な行政需要に対応していかなければならない。

つまり、今後長期にわたって地域行財政に対する需要は、全国的な規模で増大するとともにその内容の高度化を要求するであろう。

(略)

エ. 地域政策は、前述したように地域の経済開発とともに国民的標準の確保の要請に応えるものでなければならない。そのための具体的手段は、地域の特質と発展段階に応じて一律ではないとしても、少なくとも国民全部に一定のレベルの生活便益を確保するという点で、地域行財政水準の全国的均質化を要求する。各地域の財源不均等と行政サービス水準の均等化の要請は財源調整の必要性をますます増大する。

##### (2) 対応の姿勢

うえにみてきたように、地方行政需要水準の高度化および均質化、さらには経済・社会圏の拡大および人口の流動化の傾向を考えると、従来の地方自治概念からくる狭い観点にたった自己完結的な自治行政では経済社会の実態に対応できなくなってきた。



(略)

ウ．地域財源のあり方

地域住民の生活に直結した行政は地方自治によって律せられるべきものであるが、経済社会の高度化、流動化によって直結自体の内容がかなりあいまいになり、行政需要の大きな部分はその地方のみでは満足されず、近辺地域あるいは全国的な行政水準との相互依存が大きくなっている。ある意味では古くからある地方自治の考え方に変化をきたしているともいえる。自治財源に関しても、その地方の収入のみでそれぞれの行政をまかなうという考え方は可能でなくなるとともに、その妥当性にも問題が生じてきている。反面、財源はそのすべてをその地方に直結しないでも、地域住民の福祉向上に資する限り必ずしも地方自治の本質的要請に反するものではない。

一方、地方財政の活動分野が拡大するにつれて、国民経済、国家財政に及ぼす影響は増大し続けており、地方財政の規模と運用が国の財政政策、経済政策と調和することの要請はますます強くなる。

(略)

(ア)(イ) (略)

(ウ)地方債

地域開発には膨大な資金が必要とされるが、そのすべてを税金もしくは受益者負担でまかなおうとすると、現在の地域住民あるいは国民全般にかかる負担が過度となる。開発の効果が後世代にも及ぶことを考えると、その負担は世代間でも調整されてしかるべきである。また、地方財政の面から見ても、地域開発に要する経費は、消費的経費と異なり、将来の所得の増加を生みだし、税収入の増大となって、はね返ってくるものである。こうした観点から地域開発は地方債の活用に適した分野であるといえる。

(略)

このように、地方交付税、各種の国庫支出金、地方債の運用等は地域間財源調整の機能を果たしてきた。若干の問題点はかかえているとはいえ、これらがそれぞれ地方行政水準の平準化、あるいは地域開発政策遂行の財源面の裏付けとして果たしてきた役割は評価されるべきであり、各々の特質に応じた適切な運用により地方行政水準の全般的向上を図るべきものである。

3. 国民的標準の確保

ア．20年間の地域問題を国民生活の面からみた場合、問題対処の方策として、政府が主要な役割を果たさなければならないのは国民的標準の確保である。国民的標準の確保とは、抽象的には国民生活の諸側面における福祉を示す指標が与えられた場合、一定の下限をなす基準を設定し、これを下回る状況をなんらかの方法で解消させる施策であって、その基準があたうるかぎり高い水準において設定されるように努力が払われ、さらにその引き上げが、経済の成長の過程で不断に努力され、格差の是正が図られるという政策態度を意味するものである。

(略)

ウ．国民的標準の確保の問題をめぐって今後深刻化することがおそれられるのは、老人問題である。(略)

(以下略)

# 過疎地域自立促進特別措置法と過去の過疎3法の概要

法律名	過疎地域対策緊急措置法 (昭和45年 4月24日法律第31号)	過疎地域振興特別措置法 (昭和55年 3月31日法律第19号)	過疎地域活性化特別措置法 (平成 2年 3月31日法律第15号)	過疎地域自立促進特別措置法 (平成12年 3月31日法律第15号)
期 間	昭和45年度～昭和54年度	昭和55年度～平成元年度	平成 2年度～平成11年度	平成12年度～平成21年度
時代潮流 ・背景	<ul style="list-style-type: none"> <li>高度経済成長を背景とした農山漁村地域における急激な人口減少</li> <li>人口減少のために地域社会の基礎的條件の維持が困難になる「過疎現象」が社会問題としてクローズアップ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>人口減少率は鈍化傾向を示すも若年層を中心とした流出により高齢化が加速、相次ぐ鉱山廃坑等と併せて集落機能の低下などの集落問題が顕在化し始める</li> <li>長期かつ多数の人口流出により過疎地域では地域社会の機能が低下</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>人口流出の構造は挙家離村による全世代流出から若年層の都市部への流出へと変化</li> <li>地域社会の担い手の減少による活力の低下</li> <li>S62の4全総で「国土の均衡ある発展を目指した多極分散型国土の形成」が目標に掲げられ、地方の活性化の必要性が示される</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>人口減少要因の重心が社会減から自然減へ</li> <li>農林水産業の著しい停滞の反面、産業の多様化や特性・資源を活かした起業が萌芽</li> <li>経済社会のグローバル化や交通体系や情報通信手段の発達、地域間競争の本格化、価値観の多様化、地方分権等の時代潮流の変化</li> </ul>
過疎対策 の意義・ 必要性	<ul style="list-style-type: none"> <li>○生活環境におけるナショナル・ミニマムの確保</li> <li>○人口の過度の減少の防止</li> <li>○地域社会の崩壊と市町村財政の破綻の防止</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○依然として低位にある社会基盤の整備</li> <li>○過疎地域に居住する全ての住民が魅力と安らぎを感じつつ地域振興に取り組むことを支援するためには積極的な振興策が必要</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○地域社会・経済全体としての弱体化への対応の必要性</li> <li>○地方の自主性・自律性を尊重し、「地方が知恵を出し、その求めに応じ中央が支援する」対策の必要性</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○安全・安心な暮らしの確保</li> <li>○多様で美しく風格ある国づくりへの寄与</li> <li>○国民が新しい生活様式を実現できる場としての役割</li> <li>○長寿高齢社会の先駆けとしての役割</li> </ul>
法の 提案理由	<p>「…最近における人口の急激な減少により地域社会の基盤が変動し、生活水準及び生産機能の維持が困難となっている過疎地域について、人口の過度の減少を防止するとともに、地域社会の基盤を強化し、住民福祉の向上と地域格差の是正に寄与するため、緊急に、生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講じようとするものであります。」 (昭和45年4月7日衆議院地方行政委員会 古屋委員発言より抜粋)</p>	<p>「…過疎地域における公共施設等の整備水準を見ますと、他の地域と比較して依然低位にあり、住民の医療や雇用の確保など過疎地域に残されている課題は少なくありません。また、長期間にわたる人口の著しい流出の結果、過疎地域では地域社会の基盤が弱まり、その機能が低下するとともに、人口の急速な高齢化という新たな課題も生じております。したがって、今後はこのような課題に対処しながら、全ての住民が魅力と安らぎを感じつつふるさとづくりにいそしむことのできるような積極的な振興策を講ずる必要があります。」 (昭和55年3月21日衆議院地方行政委員会 塩谷委員長発言より抜粋)</p>	<p>「…過疎対策は着実にその成果を挙げつつあります。しかしながら、近年、東京一極集中が進む中で、全市町村の約3分の1、全国土面積の約半分を占める多くの過疎地域においては、人口の著しい減少に伴って地域の活力が低下していると言わざるを得ない現況にあります。このような状況に鑑み、国土の均衡ある発展を図る観点に立って（中略）全ての住民が魅力と安らぎを感じつつふるさとづくりにいそしむことのできるような積極的な活性化対策を講ずる必要があります。」 (平成2年3月27日衆議院地方行政委員会 島村委員長発言より抜粋)</p>	<p>「…これまでの間、過疎地域の公共施設等の整備は相当進んでまいりましたが、若年者の流出などによる人口減少と著しい高齢化など、引き続き厳しい状況が続いております。一方で、交流の拡大、情報通信の発達、価値観の多様化など地域を取り巻く環境の変化の中で、これからの過疎地域は、懐深い風格ある国土を形成するとともに、都市地域と相互に補完し合うことで、豊かな国民生活を実現するために重要な役割を担うことが期待されております。」 (平成12年3月23日衆議院地方行政委員会 斉藤委員長発言より抜粋)</p>
目 的 (法第1条)	<p><u>人口の急激な減少により地域社会の基盤が変動し、生活水準及び生産機能の維持が困難となっている地域</u>について、<u>緊急に生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずる。</u></p>	<p><u>人口が著しく減少したことにより地域社会の機能が低下し、生活水準及び生産機能が他の地域と比較して低位にある地域</u>について、<u>生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずる。</u></p>	<p><u>人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域と比較して低位にある地域</u>について、<u>総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずる。</u></p>	<p><u>人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域と比較して低位にある地域</u>について、<u>総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずる。</u></p>

法律名	過疎地域対策緊急措置法 (昭和45年 4月24日法律第31号)	過疎地域振興特別措置法 (昭和55年 3月31日法律第19号)	過疎地域活性化特別措置法 (平成 2年 3月31日法律第15号)	過疎地域自立促進特別措置法 (平成12年 3月31日法律第15号)
目的 (法第1条)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ <u>人口の過度の減少防止</u></li> <li>○ 地域社会の基盤を強化</li> <li>○ 住民福祉の向上</li> <li>○ 地域格差の是正</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 過疎地域の<u>振興</u></li> <li>○ 住民福祉の向上</li> <li>○ <u>雇用の増大</u></li> <li>○ 地域格差の是正</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 過疎地域の<u>活性化</u></li> <li>○ 住民福祉の向上</li> <li>○ 雇用の増大</li> <li>○ 地域格差の是正</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 過疎地域の<u>自立促進</u></li> <li>○ 住民福祉の向上</li> <li>○ 雇用の増大</li> <li>○ 地域格差の是正</li> <li>○ <u>美しく風格ある国土の形成</u></li> </ul>
法の特徴	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 過疎対策に関する総合的な立法である</li> <li>・ 過疎対策に対する緊急措置を目的</li> <li>・ 人口流出という動的な条件を基礎として対象地域を捉えるとしている</li> <li>・ 法律に定められた要件に該当すれば、自動的に過疎地域となる</li> <li>・ 市町村合併等の特定の場合を除き、法律の適用されている期間中、過疎団体指定は変更されない。</li> <li>・ 過疎対策の主体を市町村とし、その自主性をできる限り尊重</li> <li>・ 時限法である</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 過疎地域の現状に即し、①高齢者福祉の増進のための集会施設の建設補助、②産業振興に係る新たな施策、③医療の確保にむけた市町村事業への国・都道府県の配慮、④小規模小中学校における教育の充実にむけた国・都道府県の配慮、の点で地域の拡充強化を図っている</li> <li>・ 緊急措置法における過疎市町村で、本法により対象外となった市町村（いわゆる「卒業市町村」）について、道路の代行整備等に関する経過措置を講じる</li> <li>・ 過疎対策の主体を市町村とし、その自主性をできる限り尊重</li> <li>・ 時限法である</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 過疎地域の要件について、高齢者比率と若年者比率を採用</li> <li>・ ①地域の個性を活かして、地域の主体性と創意工夫を基軸とした地域づくり、②基礎的なハード整備に加えソフトを含む総合的な地域の発展を重視するとともに民間活力の活用も図ること、の2点を目標としている</li> <li>・ 過疎債の対象事業枠を拡充（地場産業を扱う第3セクターへの出資、高齢者福祉センターの整備など）</li> <li>・ 都道府県代行制度の拡充（過疎地域とその他の地域を連絡する基幹道路についても対象とし、広域的見地から配慮）</li> <li>・ その他の特別措置についても拡充</li> <li>・ いわゆる卒業市町村について道路の代行整備等に関する経過措置を講じる</li> <li>・ 時限法である</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 「起業の促進」「情報化及び地域間交流の促進」「美しい景観の整備と地域文化の振興等を図ることによる個性豊かな地域社会の形成」が新たに目標に規定された</li> <li>・ 過疎債の対象事業枠を拡充（介護老人保健施設の整備など）</li> <li>・ 税制上の特別措置の対象事業にソフトウェア業を追加</li> <li>・ 過疎地域市町村を含む合併の場合、合併後の新市町村が要件や省令基準に該当しない場合も旧過疎地域市町村の区域を過疎地域とみなす特別措置を適用</li> <li>・ いわゆる卒業市町村について①国庫補助率の嵩上げ、②都道府県代行整備事業、③過疎対策事業債について、経過措置を講じる</li> <li>・ 時限法である</li> </ul>

法律名	過疎地域対策緊急措置法 (昭和45年 4月24日法律第31号)	過疎地域振興特別措置法 (昭和55年 3月31日法律第19号)	過疎地域活性化特別措置法 (平成 2年 3月31日法律第15号)	過疎地域自立促進特別措置法 (平成12年 3月31日法律第15号)
過疎地域の要件 (人口要件かつ 財政力要件)	<p>人口要件</p> <p>昭和40年国勢調査人口の昭和35年国勢調査人口対比減少率0.1以上</p> <p>財政力要件</p> <p>●S41-S43財政力指数の平均値が0.4未満</p> <p>*新たな国勢調査結果により追加公示</p>	<p>人口要件</p> <p>昭和50年国勢調査人口の昭和35年国勢調査人口対比減少率0.2以上</p> <p>財政力要件</p> <p>●S51-53財政力指数の平均値が0.37以下</p> <p>●公営競技収益が10億円以下</p> <p>*新たな国勢調査結果により追加公示</p>	<p>人口要件 (以下のいずれかに該当)</p> <p>① 昭和60年国勢調査人口の昭和35年国勢調査人口対比減少率0.25以上</p> <p>② 人口減少率が0.20以上であって、昭和60年国勢調査人口における65歳以上人口の比率が0.16以上</p> <p>③ 人口減少率が0.20以上であって、昭和60年国勢調査人口における15歳以上30歳未満人口の比率が0.16以下</p> <p>財政力要件</p> <p>●S61-63財政力指数の平均値が0.44以下</p> <p>●公営競技収益が10億円以下</p> <p>*新たな国勢調査結果により追加公示</p>	<p>人口要件 (以下のいずれかに該当)</p> <p>(1)昭和35年からの人口減少率</p> <p>① 平成7年国勢調査人口の昭和35年国勢調査人口対比減少率0.30以上</p> <p>② 人口減少率が0.25以上で平成7年国勢調査人口における65歳以上人口の比率が0.24以上</p> <p>③ 人口減少率が0.25以上であって、平成7年国勢調査人口における15歳以上30歳未満人口の比率が0.15以下</p> <p>*ただし、①～③とも昭和45年から25年間で人口が10%以上増加している団体は除く。</p> <p>(2)昭和45年からの人口減少率</p> <p>平成7年国勢調査人口の昭和45年国勢調査人口対比減少率0.19以上</p> <p>財政力要件</p> <p>●H8-H10財政力指数の平均値が0.42以下</p> <p>●公営競技収益が13億円以下</p> <p>*平成12年国勢調査確定人口で追加公示</p>
公示 団体数	当初公示(S45. 5. 1) : 776市町村 最終 : 1,093市町村	当初公示(S55. 4. 1) : 1,119市町村 最終 : 1,157市町村	当初公示(H2. 4. 1) : 1,143市町村 最終 : 1,230市町村	当初公示(H12. 4. 1) : 1,171市町村 追加公示(H14. 4. 1) : 1,210市町村
特別措置等	<p>○国の負担または補助の割合の特例 (3分の2)</p> <p>①教育施設、②児童福祉施設、③消防施設 ④公立の小・中学校に勤務する教職員住宅</p> <p>○過疎対策事業債</p> <p>○基幹道路の都道府県代行</p> <p>○医療の確保 都道府県は無医地区に関し、診療所の設置等を行う</p>	<p>○国の負担または補助の割合の特例 (3分の2)</p> <p>①教育施設、②児童福祉施設、③消防施設 ④公立の小・中学校に勤務する教職員住宅</p> <p>○過疎対策事業債</p> <p>○基幹道路の都道府県代行</p> <p>○医療の確保</p> <p>○老人福祉の増進 (高齢者コミュニティセンター)</p>	<p>○国の負担または補助の割合の特例 (10分の5.5)</p> <p>①教育施設、②児童福祉施設、③消防施設 ④公立の小・中学校に勤務する教職員住宅</p> <p>○過疎対策事業債</p> <p>○基幹道路の都道府県代行</p> <p>○下水道事業の都道府県代行</p> <p>○医療の確保</p> <p>○高齢者福祉の増進</p>	<p>○国の負担または補助の割合の特例 (10分の5.5)</p> <p>①教育施設、②児童福祉施設、③消防施設 ④公立の小・中学校に勤務する教職員住宅</p> <p>○過疎対策事業債</p> <p>○基幹道路の都道府県代行</p> <p>○下水道事業の都道府県代行</p> <p>○医療の確保</p> <p>○高齢者福祉の増進</p>

法律名	過疎地域対策緊急措置法 (昭和45年 4月24日法律第31号)	過疎地域振興特別措置法 (昭和55年 3月31日法律第19号)	過疎地域活性化特別措置法 (平成 2年 3月31日法律第15号)	過疎地域自立促進特別措置法 (平成12年 3月31日法律第15号)
	○交通の確保（免許の許可・認可） ①一般乗合旅客自動車経営 ②自家用自動車を共同で有償経営  ○農地法等による処分についての配慮  ○国有林野の活用  ○住宅金融公庫からの資金の貸付  ○農林漁業金融公庫からの資金の貸付  ○税法上の特例措置	○交通の確保（免許の許可・認可）  ○農地法等による処分についての配慮  ○国有林野の活用  ○住宅金融公庫からの資金の貸付  ○中小企業に対する資金の確保  ○農林漁業金融公庫からの資金の貸付  ○税法上の特例措置	○交通の確保（免許の許可・認可）  ○農地法等による処分についての配慮  ○国有林野の活用  ○住宅金融公庫からの資金の貸付  ○中小企業に対する資金の確保  ○農林漁業金融公庫からの資金の貸付  ○税法上の特例措置	○交通の確保  ○通信体系の充実  ○小規模校における教育の充実  ○地域文化の振興  ○農地法等による処分についての配慮  ○国有林野の活用  ○住宅金融公庫からの資金の貸付  ○中小企業に対する資金の確保  ○農林漁業金融公庫からの資金の貸付  ○税法上の特例措置
<b>過疎対策 事業実績</b>	7兆9,018億円	1兆7,366.9億円	3兆6,328.6億円	2兆4,413億円（計画額） 1兆4,359.2億円（前期実績）

注) 下線部は拡充または新設部分である

# 過疎地域自立促進特別措置法における過疎地域の指定要件について

## 人口要件(いずれかに該当)

① S35年～H7年(35年間)の人口減少率 30%以上

○昭和35年を起点とした人口減少率「30%以上」の採用

- ・ 昭和35年は、過疎化現象が顕著となり始めた時点であり、過疎問題の原点となる年次。
- ・ 「30%」 昭和35年から平成7年までの35年間の人口減少団体の平均人口減少率31.38% (整数化)

② S35年～H7年(35年間)の人口減少率 25%以上  
かつ 高齢者比率(65歳以上) 24%以上

○人口減少率25%(5%緩和)

○高齢者比率「24%以上」

○若年者比率「15%以下」

- ・ 高齢化・若年者の流出により活力低下が深刻化している地域を考慮。
- ・ 「24%以上」 昭和35年から平成7年まで(35年間)人口減少団体の平成7年平均値24.11% (整数化)
- ・ 「15%以下」 昭和35年から平成7年まで(35年間)人口減少団体の平成7年平均値14.26% (整数化)

③ S35年～H7年(35年間)の人口減少率 25%以上  
かつ 若年者比率(15歳以上30歳未満) 15%以下

\* ①②③の場合、S45年～H7年の25年間で10%以上人口増加している団体は除く。

○25年間での人口増加10%以上の団体を除く

- ・ 長期的な人口減少傾向を要件とする結果、近年において人口増加傾向にある団体が含まれることとなる。相当の期間でみて人口が増加している団体を除外。

④ S45年～H7年(25年間)の人口減少率 19%以上

○昭和45年を起点とした人口減少率「19%以上」の採用

- ・ 35年間という長期での人口減少団体だけでなく、比較的近年に大きな人口減少を生じている団体も深刻な問題。
- ・ 「19%以上」 昭和45年から平成7年までの25年間の人口減少団体の平均人口減少率19.56% (整数化)

かつ

## 財政力要件

財政力指数(H8～H10の平均) 0.42 以下  
かつ  
公営競技収益 13億円以下

○財政力指数・公営競技収益

- ・ 「財政力指数0.42以下」 全市町村の3カ年平均値(平成8年～平成10年)0.4125
- ・ 「公営競技収益13億円以下」 地方財政法に基づき公営競技収益が「一定金額(控除額)」を超えた場合(13億円)に納付金を納付することとされていることを勘案

【追加公示】 H12年の国勢調査の確定人口に基づく追加公示。

- (1) 人口要件: 上記要件中、各対象年次を5年ずつずらして適用。
- (2) 財政力要件: 財政力指数(H10～H12の平均)を適用。

# 「これからの過疎対策について」（要旨）

平成11年6月25日  
過疎問題懇談会 中間取りまとめ

地方振興局長が主催する過疎問題懇談会では、平成10年5月以来約1年にわたり新しい過疎対策の在り方について議論を行ってきた。現行過疎法の期限切れまで10ヶ月足らずに迫ったこの時期において、新たな過疎対策の必要性とその基本的考え方についてのこれまでの議論を、中間的に取りまとめた。

## 1 時代潮流の変化と過疎地域の位置付け

グローバル化、地域間競争、交流やコミュニケーションの飛躍的拡大、規制緩和、地方分権、住民参加など、時代潮流の大きな変化は、過疎地域の役割や位置づけにも大きな変化をもたらし、変化への対応も迫るものとなっている。

### [豊かな自然環境と多様な地域・生活文化の継承・創出]

都市ばかりでなく、人口は少なくても豊かな自然や多様な生活文化をもつ地域社会を維持・発展させることは、我が国の風格ある美しい国土を創造する上で重要。

### [地域バランスの構築と新たな生活空間、自立的地域の創造]

生活条件に未だ大きな格差を残している過疎地域を、国民一般が21世紀にふさわしく、豊かな自然環境のもと広い空間の中でゆとりある多様な生活様式を実現できる場として整備することは、都市地域に居住する人々にとっても豊かな生活を実現するために必要。

また、情報化等社会資本整備の今後の進展の中で、経済的にも地域自立への挑戦をすべき。

### [長寿高齢社会の先駆けとしての地域づくり]

全国に約20年先駆けて高齢化している過疎地域では、福祉面で様々な先進的工夫を行い、高齢者が生きがいをもって自立的生活を営める配慮をするなど、高齢社会のパイロット・モデルとしての役割を期待されている。

## 2 これからの過疎地域の役割と過疎対策の意義

- ①安全・安心な暮らしの確保（国民生活のナショナルミニマムの確保）
- ②多様で美しく風格ある国づくりへの寄与
- ③国民が新しい生活様式を実現できる場としての役割
- ④長寿高齢社会の先駆けとしての役割

## 3 新たな過疎対策の基本方向

- ①美しく風格ある個性的な地域づくり
- ②都市との交流による新しい生活様式の実現の場としての環境整備
- ③多様な起業と人材育成による地域経済自立への挑戦
- ④地域間の連携と広域的対応の推進
- ⑤長寿高齢社会の先駆けとしての地域社会の整備





## 4 具体的施策の方向

- 産業振興
  - ・多様な業種について小規模ながら自立的な起業の推進
  - ・生活環境や教育環境の整備による企業立地の促進
  - ・情報関連産業の立地促進やテレワークの推進
- 交通体系の整備
  - ・広域的基幹道路の整備とネットワーク化
  - ・規制緩和を活かして身近な交通手段の確保
- 情報通信システム等の整備
  - ・地理的不利性克服のための情報化の推進
- 生活環境の整備
  - ・新しいライフスタイルにふさわしい、住宅、上下水道等の基盤整備
- 高齢者対策
  - ・豊富な経験と知識を生かした社会貢献の機会が得られるよう配慮
  - ・情報システムを利用した健康管理などきめ細かな施策の推進
- 保健・医療・福祉の確保
  - ・地理的条件の不利を克服する施設やアクセスの整備
- 地域文化と教育の振興
  - ・個性ある地域文化の継承や新たな創造
  - ・地域の実情に応じた教育機会の確保
- 集落機能の充実
  - ・集落の再編や集落機能の広域的再構築
- 都市地域住民との連携、交流
  - ・都市地域からの児童・生徒の受け入れ推進
  - ・相談窓口やワーキングホリデー等都市地域住民との連携、交流のための受け入れ態勢整備
- 過疎地域に関する情報の共有、提供
- 住民等多様な主体の参加
- 人材の養成、確保

## 5 支援施策の在り方

以下のような形の支援策として、具体的施策体系の構築を検討していくべき。

- ・各種支援制度の総合的体系
- ・市町村の主体的取組に都道府県が協力、国が支援
- ・広域的施策への配慮
- ・積極的、戦略的事業への重点的支援を志向
- ・先進的、モデル的取組の推進
- ・民間経済活動への支援も重視

# 「これからの過疎対策について」

(中間取りまとめ)

平成 1 1 年 6 月

過 疎 問 題 懇 談 会

はじめに

我が国の高度経済成長の過程で深刻化した過疎問題に対処するため、法律に基づく過疎対策が実施されるようになってから30年目を迎え、現行の過疎地域活性化特別措置法も平成12年3月末をもって失効する。同法が失効した後の、平成12年度以降の過疎対策の在り方について、関係各方面で真剣に検討が行われているところであるが、これまでの過疎対策の成果や、今後の我が国の社会・国土の中における過疎地域の役割、過疎対策の意義、施策の方向について幅広い観点から議論するため、国土庁地方振興局長によって過疎問題に関して学識経験を有する委員7名から成る過疎問題懇談会が開催され、平成10年5月以降12回にわたり議論を行ってきた。

以下は、あと10ヶ月足らずで現行法の期限切れを迎えるこの時期において、新たな過疎対策の必要性とその基本的考え方についてのこれまでの議論を、とりあえず現段階における整理として取りまとめたものである。もちろん、これから具体的な施策とするためにはさらに議論を尽くす必要があるものであり、本報告を基にさらに関係各方面でも検討が進められ、過疎地域の活性化のための措置が適切に講じられるよう切望する。

平成11年6月 国土庁 過疎問題懇談会  
座長 阿 部 統

# 目 次

## 時代潮流の変化と過疎地域の位置付け

[豊かな自然環境と多様な地域・生活文化の継承・創出] .....	1 頁
[地域バランスの構築と新たな生活空間・自立的地域の創造]	
[長寿高齢社会の先駆けとしての地域づくり] .....	2 頁

## 1 過疎地域の現況と課題

(1) 人口の動向 .....	3 頁
(2) 集落・広域圏など地域社会の動向	
(3) 産業、雇用の動向 .....	4 頁
(4) 公共施設等の状況	
(5) 個性ある地域づくりへの取組	
(6) 時代潮流の変化への対応 .....	5 頁

## 2 新たな過疎対策の基本的考え方

(1) これまでの過疎対策	
(2) これからの過疎地域の役割と過疎対策の意義 .....	6 頁
①安全・安心な暮らしの確保	
②多様で美しく風格ある国づくりへの寄与 .....	7 頁
③国民が新しい生活様式を実現できる場としての役割	
④長寿高齢社会の先駆けとしての役割	
(3) 施策の新たな方向	
①美しく風格ある個性的な地域づくり .....	8 頁
②都市との交流による新しい生活様式の実現の場としての環境整備	
③多様な起業と人材育成による地域経済自立への挑戦	
④地域間の連携と広域的対応の推進	
⑤長寿高齢社会の先駆けとしての地域社会の整備 .....	9 頁

## 3 具体的施策の分野別の方向

(1) 産業の振興	
(2) 交通体系の整備 .....	10 頁
(3) 情報通信システム等の整備	
(4) 生活環境の整備	
(5) 高齢者対策 .....	11 頁
(6) 保健・医療・福祉の確保	
(7) 地域文化と教育の振興	
(8) 集落機能の充実 .....	12 頁
(9) 都市地域住民との連携、交流	
(10) 過疎地域に関する情報の共有、提供	
(11) 住民等多様な主体の参加 .....	13 頁
(12) 人材の導入、養成	

## 4 支援施策の在り方

## 時代潮流の変化と過疎地域の位置付け

21世紀は「地球」と「人間」の時代と言われる。この新しい世紀を前にして世界の潮流は大きく変わりつつあるが、我が国の国民生活を取り巻く社会・経済環境も歴史的な変革期を迎えている。資源・エネルギー・環境の制約の下での経済成長の基調の変化、情報化の急速な進展を背景にした産業や金融のグローバル化、国内外の人的交流の拡大、家族の在り方の変容と世代間の生活意識の乖離、加速する人口の高齢化と地域人口の偏在傾向などである。

この中で国民の意識・価値観も変化し、物の豊かさよりも心の豊かさを充足しようとする、生活のゆとりとバランスを目指した行動が目立ってきている。自由時間の増大や生活時間の変化に伴い、生涯学習など「時間の充足」への欲求が高まる反面で、一人一人が「個」の実現を図りつつ他人との接触・交流を行う新たな絆を求めるようになってきている。

このような、とどめ難いすう勢に即して、過疎地域に対する政策の在り方も、従来の理念を超えた新たな視点と位置付けを必要としている。以下の3点はその中核をなすものとする。

### [豊かな自然環境と多様な地域・生活文化の継承・創出]

目前に迫った21世紀にふさわしい風格ある美しい日本の国土を創造するには、機能的で効率的な都市地域の発展ばかりでなく、人口は少なくても豊かな自然や多様な生活文化をもつ地域社会の風土を継承し、新しい時代におけるその意義・役割を積極的に評価していくことが極めて重要である。

これらの地域は伝統的に受け継いできた固有の文化を維持し保全する半面で、それぞれの地域に根ざした生活観に基づいて、情報化や価値観の多様化の時代に即した新しい文化や生活様式を創り上げていく努力と姿勢が求められる。

それはまた地球環境重視の時代において、単にその地域の住民にとどまらず、国民全体にとっても目に見えない国民資産の充実のために大きな価値を担うものである。

### [地域バランスの構築と新たな生活空間・自立的地域の創造]

地域間格差の是正、過疎地域の住民の生活基盤の整備充実に対する配慮は、今日でも重要な政策課題である。しかしそれとともに豊かで広い自然環境の中で真にゆとりある多様な生活を楽しみたいとの国民の希求はますます高まるであろうから、それを実現する場としての過疎地域への期待は大きい。

そのため、それらの地域の生活条件の整備は、単に過疎地域の住民のためばかりでなく、都市地域に居住する人々にとっても、新しいライフスタイルを確立する上で必要なことである。

その意味で、過疎地域を新たな生活空間として整え、国土利用の多様性とバランスを維持しつつ国民の健全で安定した社会を創造するよう、その実現に努めなければならない。それによって情報化等新しい社会資本の整備も進み、様々な産業も誘発されて地域経済の自立への可能性も高まる。今や地域自立への新たな挑戦をすべき時が来ている。

### 〔長寿高齢社会の先駆けとしての地域づくり〕

高齢化、少子化により社会の活力の低下が懸念されている中で、過疎地域は全国に約20年先駆けて高齢化していると言われるが、福祉面で様々な先進的な工夫をこらしたり、多くの高齢者が生きがいをもって自立的な生活を営み、社会的活動に参加している例も少なくない。これらの事例は来るべき全国的な長寿社会のパイロット・モデルとなることが期待される。

これまで、過疎地域の住民は多く散在居住し、選択できる職業も限られていたため、その潜在的な能力を十分に発揮する機会に恵まれないままとなりがちであった。これからは過疎地域の新しい役割に即して、若者から高齢者まで多彩な人々がその能力と経験を生かして活躍できる場と機会を豊富に創出する工夫を重ねることによって、多様な人材を培い確保することが重要である。それは地域の自立を実現するために不可欠であるばかりでなく、今後ますます貴重になるとと思われる我が国の人的資源の有効活用の観点からも極めて重要な意味をもつものである。

## 1 過疎地域の現況と課題

過疎地域の現況と直面する課題を見ると、次のような状況にある。

### (1) 人口の動向

過疎地域の人口減少はひと頃に比べると鈍化傾向が定着しているが、高齢者比率は全国に20年程度先行し、人口減少要因としても自然減が重みを増しつつある。また、高齢者のみから成る世帯の割合は他地域の約2倍であり、高齢者は中心集落よりむしろ周辺集落に多く、散在居住の状態にある。若者の流出はなお続いており、健全な地域社会としての維持に大きな陰を落としているが、そうした中でも、20代後半の世代で21世紀の過疎地域の担い手としてU、Iターンの動きが見られ、我が国の過疎地域が果たすべき役割・意義を支える明るい兆しとして期待される。

なお、14歳以下の年少者人口の比率は、全国とほぼ同水準にあり、現時点で少子化は過疎特有の問題とは言えない。

以上から、過疎地域に着目するときは、過去から現在までの人口流出の推移のみならず、地域社会や行政からのさまざまなサービスを必要とする高齢者、将来を担う若年層、さらには現に地域の中核として活躍している青壮年層の現在における実情を捉え、きめ細かい配慮と対策を考えることが必要である。

一方で、我が国の総人口自体が21世紀初頭には減少局面に入ることが確実とされ、人口減少・高齢化のすう勢は、過疎地域特有のものとは言えない課題となっており、過疎地域は来るべき全国的長寿高齢社会の在り方を先取りする先駆的モデルとしての役割も期待されている。

### (2) 集落・広域圏など地域社会の動向

過疎市町村内であっても、周辺部の集落では人口減少・高齢化が急激に進み存立の基盤が弱体化しているところがある半面で、中心集落はむしろ人口流入傾向が見られるところもあるなど、集落の消長の状況は一様ではない。衰退傾向にある地域では、将来的な地域社会の維持発展のために、集落そのものを再編成するか、集落の捉え方や機能を見直すことが必要になっている。

その一方で、市町村を超える広域的な圏域という視点で見るとき、地方中心都市等に近接し全体としては発展の方向が見える地域と、拠点性を発揮できる都市が近隣になく全体的にも活力の低下する傾向の地域があり、圏域間でのばらつきも大きくなっている。

現在、過疎地域においても、住民等の生活活動の範囲は広域にわたってきているので、今後の過疎地域の整備に当たっては、拠点となる都市等との関係においても連携や施策の整合性をもたせるなど広域的な視点が重要性を増している。

### (3) 産業、雇用の動向

かつての基幹的産業であった農林水産業の著しい衰退により、基盤である農地の荒廃も目立ってきている。一方で、地場の商店の経営力と競争力が落ち、閉店が相次ぐことにより地域から商業の機能が失われつつあるところも少なくない。

過疎地域の産業別就業構造を見ると、かつての第1次産業従事者が半数を占めていた状況は様変わりしており、現在では第1次が24%にとどまる反面、第2次、第3次産業の比重が高まって、構造として次第に産業の多様化により住民の生活が成り立つという実態が見られる。

最近では、国内産業の空洞化の影響を受けて企業立地が厳しい中にも、居住地域としての快適性を強調して立地自由度の高い業種の誘致を進めたり、有機農産物等を都市の消費者と直接取引することによって小規模ながら安定した市場を確保する努力をするなど、地域の特性や資源を生かして新しい活動を興す動きも見られるようになってきている。

### (4) 公共施設等の状況

過去30年間にわたる過疎対策の結果、道路等の基盤・施設整備は、全国との格差はなお残るものの相当程度の進展を見た。しかし、水道や水洗化率等生活の基礎的分野において未だ大きな格差を残しており、医療等の場面でも住民の不安は未だ大きいものがある。

各種公共施設の整備がかなり進み、道路などアクセス面の改善も見られる中で、駐車場の整備や施設の利用時間などの面でまだ工夫の余地が見られ、対応策として、広域的に分担・共同して整備・運営することによって利用の利便性向上を図るなど、ソフト面の重要性も高まっている。

また、若者を中心に、大規模店舗、コンビニエンスストアなどの民間商業施設さらには、娯楽・スポーツをはじめとする各種文化施設へのアプローチの良さが、生活条件として重要視されるようになってきており、これらへのアクセス面の向上の視点も今後の公共施設等の整備において欠かせない。

### (5) 個性ある地域づくりへの取組

主体的な地域づくりの取組が各地で見られるようになり、例えば雪、花、星空、演劇など地域に関わる自然・人文資源や固有の地場産業を見直し、それぞれは小さくとも個性をもった地域を創り上げて、全国や世界に向けて独自の情報発信を実現している事例も生まれ、ひと頃いわれた「心の過疎」、「意識の過疎」を克服している地域も少なくない。このような自主的・内発的な振興の努力は今後ますます重要となろう。



## (6) 時代潮流の変化への対応

経済社会のグローバル化の中で人・企業の流動化が進み、地域間でも本格的な競争の時代に入り、魅力ある地域づくりの成否が地域の将来を決める時代となっている。地域が選んだ施策の結果責任は地域自らが甘受すべきものであるという意識が浸透してきている。

国民個々人の意識・価値観の多様化により異質な生活文化への関心、自然環境やゆとりへの志向が高まってきており、高速交通体系や情報通信手段の発達とあいまって、仕事場所や居住地の制約が少なくなってきたことで、過疎地域に新たな居住者を迎える可能性も高まってきている。

このように、情報化やモータリゼーションが進行し、日常生活上も交流圏域が拡大すると、コミュニケーションの範囲も近隣から地球規模にまで拡大することが考えられるため、過疎地域も従来の閉ざされた社会から、より開かれたものへと変貌していくことは避けられない。

国と地方の関係を見直し、地域の実情に即した施策を地域で実行するよう知恵が求められて、地方分権とともに各種の規制緩和が進められる中、過疎地域の自治体であっても真に自立的な行政主体として政策立案ができる能力の強化が求められている。

地方分権の受け皿として自治体の体制を整備する必要は不可欠緊急の課題となっており、また、住民の求める各種行政サービスの主体としての広域行政の役割はますます重要なものとなっている。

一方で、これからの地域を創り上げるに当たっては、行政任せにするのではなく地域社会の本来の主体である住民や住民組織が積極的に参画することが欠くことのできない条件であり、このことは行政の在り方自体にも変化をもたらすことになる。

## 2 新たな過疎対策の基本的考え方

過疎地域に関する立法は、昭和45年から現在まで3回行われている。

### (1) これまでの過疎対策

[過疎地域対策緊急措置法（昭和45年）]

過疎問題は、我が国の高度経済成長に伴う都市への急激な人口移動により生じた大都市地域の過密問題と対をなすもので、人口が急激に減少したために一定の生活水準を維持することが困難になった地域社会の諸問題として捉えられたことに始まる。

当初の過疎対策は、こうした現に進みつつある激しい人口減少による地域社会の崩壊に対して、住民生活のナショナルミニマムを確保し、地域間の格差是正を緊急に図る諸施策を講じるものであった。

### [過疎地域振興特別措置法（昭和55年）]

その後、第2次産業から第3次産業へと産業構造が高度化する過程で、我が国経済全体は緩やかに成長を続け、技術進歩に伴う情報格差の是正が進みつつあるにもかかわらず、過疎地域においては基盤整備の遅れなど諸条件が不利であるために、市場主義経済発展の波に乗ることができず、多くの場合基幹産業としていた第1次産業の衰退とともに、率こそ小幅になったものの若者を中心にした人口流出が続いた。

このため、格差是正策としての性格を維持しつつ、高齢化対策などに重点を移しながら地域の振興を支援する施策を講じるものとして過疎対策が継続された。

### [過疎地域活性化特別措置法（平成2年）]

しかし、我が国経済社会が成熟する中で、各種基盤の整備の進展とはうらはらに過疎地域住民の誇りや意欲が減退し、「心の過疎」が問題となった。また、人口流出の結果として生じた著しい高齢化など地域社会の活力が失われた状態自体が問題となり、「新たな過疎問題」と捉えられるに至った。

こうした新たな過疎問題の克服をも念頭に、産業経済振興対策に重点を置いて、伝統文化や自然環境などの地域資源を有する過疎地域の潜在的可能性の具現化による地域の活性化を支援する施策が講じられることとなり、今日に至っている。

## (2) これからの過疎地域の役割と過疎対策の意義

大きく変化しつつある時代潮流の中で、ナショナルミニマムとしての「安全・安心な暮らしの確保」という従来の延長線上の考え方に加えて、「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としての役割」及び「長寿高齢社会の先駆けとしての役割」など、21世紀における全国的な視野に立った過疎地域の新しい価値・意義を認め、過疎地域がそれぞれの個性を発揮して自立することができるよう支援するという考え方が重要になってきている。

### ①安全・安心な暮らしの確保

道路、通信基盤、上水道や汚水処理、医療等生活の基礎的分野における格差は未だ解消されておらず、こうした施設等の整備は、社会資本整備の効率性確保を念頭に置きながらも、過疎地域における生活の基礎的条件として国民生活のナショナルミニマム確保のために引き続き強力に進める必要がある。

この点、特に高齢化した集落においては、集落再編等が必要になっているにもかかわらず長年住み慣れた住民の意識等から居住地移転が現実には見込めない実態もあり、単なる効率性だけで行政投資の判断をすることは適当でない面もある。

これらの施策は、従来からの定住者にとってはもちろんのこと、新たに居住を始める可能性のある人々が居住地として現実的に選択可能となるためにも必要なものであり、今後とも着実に整備を図っていく必要がある。

また、過疎地域で行われる治山、治水等国土保全対策事業は、その効果が広く下流域等に及ぶこと、地域に居住する住民の存在そのものが災害監視活動にもつながることから、国全体の広い地域にわたる安全な暮らしの確保という観点でも重要である。

## ②多様で美しく風格ある国づくりへの寄与

21世紀の成熟した社会づくりを目指して、我が国が美しく風格のある国土を創るためには、機能的・効率的な都市地域が整備されるとともに、過疎であっても豊かな自然や多様な文化をもつ地域が、それぞれの地域の生活観に根ざした地域社会として、個別としても総体としても、健全に維持され、さらに新しい文化などの価値を創出して、発展するための努力が重要である。さらに都市地域と過疎地域が機能的にも相互に補完し合い、交流を深めていくことが不可欠である。

とりわけ、自然環境保全整備の問題は、多くの過疎地域が国土の中で果たすべき極めて重要な役割に関わるものであることから、過疎対策としても、地域の美しい環境の保全や景観の維持・創生に努めることが重要である。こうした地域整備は、地域住民のみならず広く国民一般にもその恩恵が及ぶと考えられるので、必要に応じて都市地域とも連携しつつ、施策を推進することが求められる。

## ③国民が新しい生活様式を実現できる場としての役割

過疎地域を、新規定住・半定住・交流による居住者・滞在者の生活の場としても整備することは、都市地域住民を含む国民一般が生きがいや自己実現のための新しい生活様式を実現する場を提供することになり、21世紀のゆとりある国民生活の実現に寄与することになる。また、国土利用の面から見ても、多様な生活空間を確保しておくことになり、長い目で見て我が国の社会を将来にわたり安定させ、健全性を保つことになると考えられる。

その背景には、高度情報化や高速交通体系の整備の進展があり、過疎地域においても、雇用規模が適正であれば、付加価値の高い職種、事業が十分に立地・成立し得る環境が整いつつあり、今後の地域整備の展開によって、新しい生活空間として地域自立の可能性が高まることが期待される。

併せて、過疎地域のもつこのような「国民全体にとっての価値」に着目して支援策を講じるに当たっては、排他的な郷土愛に起因する、地域住民の閉ざされた社会における暗黙の了解によるやり方ではなく、交流・連携の時代にふさわしく、新しい住民の参加も促すようなわかりやすいルールによる地域社会の運営が求められることにもなる。

## ④長寿高齢社会の先駆けとしての役割

全国に先駆けて高齢化している過疎地域においては、福祉の面で様々な先進的な工夫が行われていたり、生きがいをもって元気に自立的な生活を営んでいる高齢者も多く見られる。これらの事例は、福祉サービスを必要とする高齢者が安心して日常生活を送る条件づくりや、若者の数が相対的に少ない地域社会であっても、高齢者がその潜在的な能力や経験を発揮して生きがいをもって地域社会を支えていける仕組みを作り上げていく上での貴重なモデルを提示している。これらの先駆的な試みや実際を参考にしながら、より充実した施策、支援を行っていくことは、今後の過疎対策にとっての大きな柱となる。

### (3) 施策の新たな方向

#### ①美しく風格ある個性的な地域づくり

今後は、自己責任原則、地域間競争を前提に、明確なコンセプトをもった、戦略的・重点的な施策の展開により、地域の個性化を推進する必要がある。

例えば、過疎地域の豊かな自然も、伝統的な町並みと同様に、意図的な努力を重ねなければ維持・保全することはできない。その意味で、人為的な景観の美しさの維持・創出とともに豊かな自然の意識的な維持も、過疎対策としてこれからの重要な施策の方向である。

#### ②都市との交流による新しい生活様式の実現の場としての環境整備

都市住民との交流の機会と場を確保するとともに、過疎地域住民の側で都市を十分活用できるようになることは人材育成等の面からも望ましいことである。

若者をはじめ新たな住民の参入を前提にし、生活環境基盤をはじめ社会資本整備の推進とともに、開かれた地域社会の構築が求められており、都市住民と過疎地域住民間、世代・性別間等のコミュニケーションの機会の拡大に資する施策は重要である。

#### ③多様な起業と人材育成による地域経済自立への挑戦

高度情報化や交通通信体系の整備を背景に、過疎地域においても個々には小規模であっても多種多様なアイデアをもとにした起業の可能性が高まりつつあり、こうした民間活動の積み重ねによって地域経済の自立を目指すことが重要である。そのためには、自立意識の強い多様な人材の育成や導入も不可欠であり、併せて地域間交流などの場や見聞を広める機会を設けたり、情報を集積して地域の特性や優位性を周知する努力を、日常的にも施策の上でも推進するようすべきである。

また、過疎地域への立地に際しては、市場情報の不足その他の懸念を抱えることも多いため、特に事業の立ち上がりにおけるこの側面への支援も重要である。

#### ④地域間の連携と広域的対応の推進

地域間競争の中で多様な住民の要求に応え、質の高い行政サービスを提供し、社会としても自立的な地域を目指していくためには、市町村の境界にとらわれない、住民の視点に立った広域的な発想で、関連する地域が相互に機能を補完し合って連携していくことが必要である。

過疎対策としての各種施策は、行政サービスの効率化の要請からも地域社会の実態にふさわしい広域的な実施が必要となる場面がますます多くなっている。地方分権の受け皿整備としての自主的な市町村合併も含めて、広域共同的な事業の実施に取り組むことが必要である。

### ⑤長寿高齢社会の先駆けとしての地域社会の整備

全国に先駆けた長寿高齢社会のモデル地域として、生産、居住その他住民の生活のあらゆる場面において、高齢者が自らの持つ経験と能力を発揮して生きがいある生活をおくることができるとともに、福祉サービスを必要とする場合には人材、施設基盤等ソフト、ハード両面にわたって一段の充実を図り、快適に過ごせる地域社会を実現することが大切である。

## 3 具体的施策の分野別の方向

### (1)産業の振興

過疎地域においては第1次産業の比率が低下し、多様な産業に従事することにより生活が営まれているのが今日の実態であるので、産業振興施策としても、特定の産業に偏らず多様な業種において、小規模であっても魅力的な職場、事業を創出することが重要である。

農林水産業の振興については、作目の高付加価値化やグリーンツーリズム等といった時代の要求に即した新たな展開を図るとともに、特に農業が産業としての継続性を維持するためには、「やる気があり、また、できる人」に事業が継承されるよう、都市地域からの新規就農者にも農地取得が円滑に進むよう支援するなどの配慮が必要である。また、企業については、単なる雇用、所得確保の場だけではなく創造的な活動の場でもあることから、過疎地域への立地を促す条件づくりが重要になる。一般に企業の立地場所の選択に当たっては各種の生産要素の優位な入手の可能性が意思決定における判断基準の要件とされるが、情報化の進展や交通条件の改善により、その制約は次第に薄れるようになって、今や事業主や従業員の快適な生活空間の確保や子弟の教育機会の場の充実が重要な条件となりつつある。このため、過疎地域といえども、これらの面での整備を図れば地域的弱点は十分に克服できる可能性が高まっている。

さらに、過疎地域の少数のしっかりした組織が異業種的な仕事を積極的に取り込み、業種間分業によるマネジメントの工夫と技術の蓄積によってコストを下げ、付加価値を高めて業績の向上を図るという複合経営の実現も十分可能になっており、関連業種相互の連携を推進していく努力が望まれる。

併せて、時間距離の制約から比較的自由な情報関連産業の立地促進やテレワークの推進も必要である。

一方、自然環境に対する意識が高まる中で、体験型・滞在型の家族向け観光・レクリエーション産業の振興を図ることや、環境の保全や改善に資する技術やシステムの開発を目的にした企業や研究施設の立地誘導もこれからの課題である。

さらに、先進的高齢社会のモデル的な保養施設整備から、介護サービス等の福祉産業、給食事業、生活必需品の宅配サービス業などを体系化し、地場産業全体を高齢社会対応型に構築することも一つの方向である。

## (2) 交通体系の整備

これまでの過疎対策において、地域内あるいは都市地域との交通確保、時間距離の短縮が、格差是正策の基本として重視されてきた結果、全国的に市町村道等の整備は着実に進んできた。今後は、各地域の整備の実態に即しながら、生活圏の拡大を踏まえた広域的な基幹道路の充実とネットワーク化に重点を置くべきである。

一方で、規制緩和に伴い、路線バス等参入退出規制の撤廃など市場原理の導入が図られており、これを機会に地域の実情に応じた最適な交通サービスシステムの再編を進める機会として捉えることも重要である。身近な交通手段の確保は、地域住民の生活にとって不可欠であり、特にモータリゼーションから取り残されている高齢者や児童・生徒等いわゆる交通弱者に対しては、ソフト面の工夫や乗合タクシーやミニシャトルバスなど多様な交通手段も含め地域の実情に即した交通確保策を工夫しなければいけない。

## (3) 情報通信システム等の整備

情報化の進展は、生活面でも産業面でも地理的不利性からくる時間距離の制約や非効率などの問題を克服する上での効果が大きく、むしろ都市地域よりも過疎地域でこそ大きな役割を果たす可能性があるともいえる。役場等行政機関の内部事務の情報化による住民サービスの向上はもちろんであるが、住民健康管理システムや介護支援システム等を充実して、散在して居住する住民に効率的にサービスを提供する体制の整備拡充を図ることが求められる。また、教育面での活用をはじめ、住民個々人のレベルでも都市や世界とのリアルタイムな情報交流を促進することになるCATVやパソコン通信等の情報通信施設の整備、普及を図ることが必要であり、特に若い世代にとって情報面で都市と同水準を確保することが生活条件として重要視されつつある。なお、住民に高齢者も多いことから使い勝手の工夫が特に必要であるほか、行政として通信コスト面を含め利用環境を整備することも支援の一つの方向である。

## (4) 生活環境の整備

都市との交流を進め、若者をはじめとする定住を促進するためには、新しいライフスタイルにふさわしい住宅整備や基礎的な生活環境の整備が不可欠である。特に下水道、合併処理浄化槽などの水洗化施設や簡易水道、上水道施設は他の地域と比較して大きな格差が残っている。これらは環境に対する負荷の軽減や保健衛生面における最低限のインフラであるので、集落規模や散在住居など地理的状況等に応じた適切な手法により早急な整備を図ることが不可欠である。

併せて、民間の生活関連施設としてショッピングセンターやコンビニエンスストアなども若者定住の促進においては重要な要素であり、施設整備の誘導策や既存施設へのアクセス整備が不可欠である。

また、生活必需品の購買や高齢者向け給食サービス提供などソフト面での生活環境の整備は、地域の実情に応じた様々な工夫により対応することが肝要である。

## (5) 高齢者対策

過疎地域には活動的な高齢者も多いことから、地域社会の貴重な人材として地域づくりや産業活動への参加を促し、豊富な経験と知識を生かして社会に貢献する機会が得られるよう一層配慮することが何より大切なことである。

また、健康管理に関する情報システムを利用したきめ細かな保健サービス、住宅の高齢者仕様への改造などの対応とともに、集落内の相互支援システム等の整備・充実を図り、健康で自立した生活を営めるようにすることを施策の基本とすべきである。

体力低下や疾病により介護や加療を必要とする高齢者については、過疎地域の特性に応じた規模・内容の医療施設や老人ホーム等福祉施設の整備とその効率的利用を図るほか、在宅介護サービスやこれを支える人材の確保対策等についてソフト面からハード面まで幅広く適切な支援を行う必要がある。

## (6) 保健・医療・福祉の確保

現在も、医療についての不便さや不安の大きい過疎地域は少なくない。特に眼科、耳鼻科等の専門診療科目は都市部に偏在している。過疎地域においては高齢者特有の疾病等に対応できる保健・診療施設の整備を促進するとともに、医師・保健婦（士）・看護婦（士）・理学療法士等人材の確保が必須の課題である。

また、診療施設自体の整備とともにアクセスの改善にも努め、広域的な観点で脳外科、循環器科等の高度な医療を確保できるよう効率的な整備に努めなければならない。

さらに、疾病、障害等様々な理由により福祉サービスを必要とする住民についても、過疎地域の条件不利性を克服し適切なサービスが提供されるよう人材、施設、財源等の基盤の整備が重要である。

## (7) 地域文化と教育の振興

各地域がそれぞれの個性をもち、それを子孫に伝えるのは、住民の誇りの根源であり、地域文化の発展や新たな創造は重要なことである。特に、地域特有の伝統文化、生活文化の振興は、高齢者の積極的参加を促し、子供達の郷土愛と生きがい、自信、誇りの創出につながるという意味でも推進することが必要である。

過疎地域の資源を生かした特色ある専修学校など、若者が多く在籍する高等教育機関の立地を進めることで地域のにぎわいを創出しようとする試みも見られる。

一方、過疎地域においては生活に必要な所得が得られたとしても、地元小中学校が統廃合により無くなる場合、家族としての居住は成り立ちにくくなることもある。そのため、地域の実情に応じて生涯学習機会の多様化など教育需要のニーズに応じる機能の維持を工夫するとともに、学校統合が行われる場合等には通学手段の確保に努めることが大切である。また、近年では小規模校のメリットに着目し、良好な子育て環境、世代間交流の拠点となるとして、積極的にその役割を評価する考え方も注目されている。

また、大学、専修学校等高等教育機関への進学率も全国的に高まっていることから、過疎地域からの通学が可能な場合はアクセスの整備に努めることが必要である。

## (8) 集落機能の充実

相互扶助等伝統的な集落機能の低下傾向に対応するため、集落自体の再編や、より広い範囲での集落機能の再構築を図るとともに、高齢化した住民により構成される地域社会が健全に維持されるよう行政による各種機能補完の充実も進める必要がある。

集落再編成の漸進的・円滑な推進を図るためには、例えば心情的、経済的に移転が進みにくい高齢者に配慮して、季節的、短期滞在を繰り返しながら次第に中心集落の集合住宅への定着を図るといった方法も有効なものと考えられる。

## (9) 都市地域住民との連携、交流

過疎地域を、国民全体が生きがい・自己実現のための新しい生活様式を実現する場として整備していくためには、都市地域住民との連携、交流を図ることが重要である。

過疎地域の住民とりわけ若い世代が都会に憧れ、都会の魅力を味わおうとするニーズをもつことは自然なことである。逆に、都市の住民は老若男女を問わず豊かな自然や落ち着いた生活に憧れることも少なからずあり、過疎地域も気軽に滞在・居住できるような魅力づくりと受け入れ態勢を整えることが肝心である。

また、大人ばかりでなく、都市地域の小学生等を一定期間過疎地域に受け入れ、良好な自然環境のもとで心身の健全性を回復するとともに、過疎地域の子供達にも多様な刺激を与えることを目的とする、いわゆる「山村留学」等の試みが行われており、成果をあげている地域も見られる。

都市地域住民を受け入れていく上で、相談窓口の設置やワーキングホリデー等、一時滞在による地域での生活を体験する仕組みの充実を図り、U、Iターン希望者にとって最初の情報案内をするような機能を県単位で整備することも一つの方向として考えられてよい。

また、定住、ないし定住に近い居住者を新たに地域内に受け入れていくことも多くなるので、それぞれの地域の事情に応じて新旧住民の相互理解が進み、地域づくりに寄与することとなるよう、定住促進団地の立地形態等のハード面の配慮とともに頻繁に交流機会を設ける等ソフト面の工夫を充実させることも有効である。

## (10) 過疎地域に関する情報の共有、提供

各地の過疎地域活性化の取組の事例など、過疎地域全体として役立つ手法の「工夫」、「知恵」、施設の有効活用法などの情報や手引きを共有できる仕組みを充実するとともに、過疎地域住民、都市住民が相互に情報を交換し、意識の変化を促すきっかけとなる交流機会や場をできるだけ豊富にするなどソフト施策がこれまで以上に大きな意味をもつことになる。



#### (11) 住民等多様な主体の参加

過疎地域は共通する問題を抱えている一方で、個々には多種多様な個性をもっており、地域を取り巻く諸条件もそれぞれ異なっていることから、地域の将来像やその具体化のための施策の在り方もそれぞれ独自の工夫と努力が必要になる。住民、企業、住民組織、NPOをはじめとして多様な主体が地域の将来を決める施策の選択や実施にまで積極的に参加することによって初めて地域の真の自立を達成することができるものである。

#### (12) 人材の導入、養成

地域が独自の地域資源を再発見し、巧みに活用して産業化したり、地域の魅力として育てて活性化につなげていくためには、企業家精神に富んだ意欲的な人材の存在が不可欠であり、そのような前向きで知恵のある人々を確保し、養成していく仕組みが必要である。

そのため、性別や年齢層を問わず広く地域で人材が活躍できる場をつくり、様々な経験を得られるよう、行政や地域社会の運営に当たって適切な配慮をすることが肝心である。

### 4 支援施策の在り方

以下のような方向でさらに検討を加えて、具体的施策体系を構築していくべきものとする。

これからの過疎対策は、市町村や都道府県が自主的に策定した計画に基づいて行う事業を支援する行政、財政、税制、金融その他の措置からなる総合的な制度の体系とすることが必要である。

支援の在り方としても、地域社会の将来に対して責任をもつ地域住民の自立的な発想を基にした市町村の主体的取組を第一義としてそれに都道府県が協力し、国が支援する方法が望ましい。

特に、住民の生活行動や企業の経済活動等の広がりから、市町村、都道府県の境界を超えた施策の連携や広域的取組の必要性が高まっていることにかんがみ、広域的施策についての誘導策も必要である。

また、地域の個性化・自立化へ向けた斬新な発想で、戦略的な思い切った施策に取り組む積極的な姿勢の地域に対し重点的な支援を行うことが望ましい。

さらに、先進的、モデル的な取組に対し支援することも、これまでにない新しい事業への取組を容易にし、その成果を他地域に情報として周知できることから、引き続き重要である。

なお、行政に対してのみならず、企業、個人等民間の経済活動等に対する支援施策の一層の充実が必要である。

# 「今後の過疎対策について～後期5カ年計画の推進に向けて～」 (要旨)

平成16年6月 過疎問題懇談会

大臣官房総括審議官が主催する過疎問題懇談会では、平成15年11月以来後期5カ年計画の推進に向けた過疎対策のあり方について計4回、議論を行ってきた。平成17年度から始まる後期過疎計画の策定期間において、自立促進に向け、重点的に取り組むべき事項を中心に議論を行ったものを取りまとめた。

## 1 過疎地域を取り巻く動向について

### (1) 少子高齢化の進行

- ・全国におけるフロントランナーとして先駆的モデルを示すことを期待

### (2) 国・地方を通じる財政状況の悪化

- ・脆弱な財政状況におけるより一層効果的かつ効率的な行財政運営

### (3) 地方分権と三位一体の改革

- ・自主・自立の地域社会を基盤とした地方分権型社会に対応した行政システムの構築
- ・三位一体の改革の推進に当たり過疎地域の切捨てがないよう適切な対応が必要
- ・過疎地域は国民の生活や経済の根元を支える国民共有の財産であることに留意

### (4) 市町村合併

- ・都市と農山漁村が共生する新しい基礎自治体を形成するという視点が重要
- ・新たな地域資源や文化的遺産が増えるという認識を基にした取り組みの推進
- ・地域に対する思いや良き伝統、培われてきた取り組みを生かしていく仕組みの構築

### (5) 新たな住民自治の動き

- ・コミュニティ組織やNPOなどとの連携や地域自治区・合併特例区制度の活用など、自己決定と自己責任の原則に則った住民自治のあり方の工夫が必要

### (6) 都市と農山漁村の共生・対流

- ・都市と農山漁村の住民がそれぞれの地域の魅力を分かち合い、相互に行き交うライフスタイルを広め、「人、もの、情報」の流れを活発にすることが重要

## 2 前期5カ年計画について

- ・事業費は、旧活性化法の後期5カ年計画の実績額に対し19%の減少。
- ・「教育の振興」、「地域文化の振興等」、「高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進」などで進捗の遅れ。

## 3 後期5カ年計画の推進に向けて

### (1) 過疎地域の自立促進

一定の財政支援は受けつつも、豊かな有形・無形の地域資源を活用し、地域の自立性を高めて、個性豊かな地域となっていくという、「自立」を目指した確かな歩みを進める計画づくりが重要。

### (2) 重点的取り組み

限られた財源の効率的な配分に留意し、住民自治の充実に関する方策や地域の経済力を高める方策、また、住民が主体となる「生きがいづくり」に対する支援方策など、施策の重点化を図るべき。特にソフト面の施策については、住民との協働や市町村間の連携、または既存施設の利活用など創意工夫により積極的に取り組むべき。

## 4 具体的施策の方向について

以下の諸点は、当懇談会が重点的に議論した項目である。

### (1) 産業の振興

- ・コミュニティビジネスなど内発型産業の育成
- ・農林水産業は、ツーリズムとの関連付けなど消費者ニーズに対応した取組の推進

### (2) 情報通信基盤の整備と活用

- ・CATVやインターネット等情報基盤の整備強化
- ・全方位でダイレクトな関係を作ることのできるシステムの戦力的かつ重点的な活用

### (3) 地域間交流の促進

- ・気軽に滞在、居住できるような魅力づくりや受入態勢整備
- ・都市住民のニーズの把握、リピーターや交流居住者の獲得

### (4) 少子化への対応

- ・山村・漁村留学や都市部の学校との体験交流
- ・団体での活動機会が十分に得られない子どもたちを対象とした方策の検討

### (5) 住民参加による地域経営

- ・「地区力点検(地域資源の再評価作業)」など主体的な取組
- ・地方自治法改正で創設された地域自治区・合併特例区制度の活用
- ・集落機能の再構築、行政による機能補完

### (6) 人材の育成

- ・広範な分野にわたる課題を調整できるコーディネーター的な人材の確保、育成
- ・退職期を迎える団塊の世代を活用する方策の検討

## 5 推進体制

### (1) 市町村における推進体制

- ・地域住民の自発的な発想を基にした多様な主体の参画による体制整備
- ・地域づくりを主な活動分野としているNPO等との連携

### (2) 都道府県の役割

- ・広域の圏域における戦力的かつ効果的な施策展開
- ・第三者的立場での人材面での支援など、独自の方策を展開することが有効

### (3) 国の役割

- ・調査研究や各地の事例の蓄積、必要な情報提供と助言のための態勢整備
- ・ソフト事業に対する支援のあり方についての検討

## 6 今後の過疎対策のあり方について

地方行政においては、「個性ある地方」の自立した発展と活性化促進が今後とも重要な課題であり、人口減社会への移行や市町村合併の進展などを念頭に置きつつ、現行過疎法のあとの問題について、早い段階から基本的な枠組みに関する検討が必要

- ・過疎地域は「他の地域に比較して低位にある地域」とされ、「過疎」の概念が相対化。  
→ 固定的なイメージの変化(「過疎」が必ずしもマイナスイメージを生む言葉でなくなる。)
- ・多様で豊かな地域特性と潜在力、可能性を有する地域であるという評価
- ・人口減少・高齢化・財政難など様々な課題が集約している地域という評価は大きく変わらない

# 「今後の過疎対策について」

～後期5カ年計画の推進に向けて～

平成16年6月

過疎問題懇談会

はじめに

わが国の高度経済成長とともに深刻化した「過疎問題」に対処するため、昭和 45 年に過疎地域対策緊急措置法が制定されて以降、その時々時代の要請や諸般の社会経済情勢に基づくニーズの推移を的確に踏まえ、昭和 55 年には過疎地域振興特別措置法、平成 2 年には過疎地域活性化特別措置法（以下「活性化法」という。）、平成 12 年には過疎地域自立促進特別措置法（以下「自立促進法」という。）が制定され、着実に過疎対策が講じられてきた。

この間、過疎地域市町村、関係都道府県そして国の三者が一体となって過疎対策を実施してきた結果、各種公共施設の整備は進んできたものの、半面で引き続き人口の減少と著しい高齢化、産業経済の停滞、生活基盤の整備格差など、過疎地域においては依然として課題が残されている。

一方、地域間交流の拡大、情報通信の発達、価値観の多様化等、大きく変化しつつある時代潮流の中で、過疎地域は、「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としての役割」、「長寿高齢社会における活力化のあり方の先駆け」など、21 世紀の我が国全体の中において新たな意義と役割を担うことが求められ、見直されている。

過疎対策は決して過疎地域の住民のためだけに行われるものではない。都市住民を含めすべての国民のために、「美しく風格ある生活空間」を守る国土対策の重要な一環であることを、改めて指摘しておきたい。

現在、自立促進法の下で前期 5 力年の事業が進められているところであるが、市町村合併の進展、財政状況の悪化など自治体の環境変化に伴って、過疎市町村を取り巻く状況は新たに切実な課題をはらむようになり、過疎対策の推進はそのような実態に対処するための計画的な対応を求められるようになった。このような中で、本年度は、全国の都道府県及び過疎市町村において平成 17 年度から平成 21 年度にかけて実施される後期過疎地域自立促進方針及び後期過疎地域自立促進計画を策定することとされている。

懇談会では、このような過疎地域が置かれている厳しい現状と課題を踏まえ、今後の過疎対策のあり方について、中長期的な展望も含め、幅広い観点から議論を重ねて来た。以下は、それらの議論をとりまとめ、論点と内容を概説したものである。過疎市町村はじめ関係各方面において、後期計画の策定等に際し参考にされるとともに、過疎地域の自立と活性化に向けた取り組みを進める上で一助となるならば幸いである。

## 1 過疎地域を取り巻く動向について

今後の過疎対策を検討するに当たっては、これまでの過疎対策の成果を踏まえるとともに、時代の要請や諸般の社会経済情勢に基づくニーズを的確に把握し、明確な方向性を持つことが必要である。

現在、自立促進法が制定されて中間点にさしかかってきたところであり、基本的な枠組みとしては自立促進法に基づいて事業を推進することとなるが、後期5カ年の計画を策定するに当たっては、過疎地域における行財政運営に大きな影響を及ぼすことになるとと思われる以下のような様々な動向に十分留意することが必要である。

### (1) 少子高齢化の進行

過疎地域の人口は、ひと頃に比べると減少幅が小さくなっているものの、依然として5カ年間で5%を超える減少が続いている。人口減少の要因を見ると、近年では、出生数の低下等により自然減が重みを増し、社会減と同水準になっており、今後も、過疎地域の人口は減少していくことが予想される。

過疎地域の年齢階層別人口構成（平成12年国勢調査）を全国と比較すると、0～14歳及び30～64歳人口の割合については大差はないが、15～29歳の若年者比率は13.5%と低く（全国は20.2%）、65歳以上の高齢者比率は29.2%と高い（全国は17.3%）。過疎地域の高齢化の進行は早く、全国平均との差も拡大しており、全国に20年以上先行した高齢社会となっている。

また、0～14歳人口については、比率では全国と大差がないとしても、人口の少ない過疎地域においては絶対数が少ないことが問題となっている。すなわち、過疎地域の子どもたちは、身近な環境に同年代の子どもが少ないために、教育環境や日常の諸活動において様々な制約を受けているのが現状である。少子高齢化の進行への対応は、我が国の行政全般に関わる大きな問題であるが、特に深刻な影響を受ける過疎地域においては、フロントランナーとして正面から取り組み、先駆的モデルを示すことが期待されている。

### (2) 国・地方を通じる財政状況の悪化

我が国の財政は、国・地方ともに巨額の債務残高を有するなど極めて厳しい状況である。地方においても毎年の財源不足は深刻であり、その借入金残高は平成16年度末で204兆円に達する見込みとなっている。

過疎市町村は、地方税をはじめとする自主財源が極めて乏しく、財政運営の多くを地方交付税や地方債に依存せざるを得ない脆弱な財政状況となってい

る。財政力指数で見ても、全国の市町村平均が 0.40 であるのに対し、過疎市町村の平均は 0.19 で、著しく低い状況である。

このような中で、地方財政全般にわたり歳出の抑制が求められており、より一層効果的かつ効率的な行財政運営を行うことが必要となっている。

### (3) 地方分権と三位一体の改革

「官から民へ」、「国から地方へ」の考え方の下、地方の権限と責任を大幅に拡大し、国と地方の明確な役割分担に基づいて自主・自立の地域社会を基盤とした地方分権型の新しい行政システムを構築することが求められている。

地方分権改革は、平成 12 年の「地方分権一括法」の施行を経て次なる段階を迎えており、地方税財政の問題が残された最重要課題の一つとなっている。

三位一体の改革は、税源移譲、地方交付税の見直し、国庫補助負担金の廃止・縮減等の改革を一体のものとして進めようとするものであるが、三位一体の改革を進めるに当たっては、過疎地域にはそもそも税源が少なく、財政力に大きな格差がある実情を踏まえ、国の財政再建のために過疎地域が切り捨てられることのないよう、適切に対応することが必要である。また、過疎地域は、国土を保全し、自然環境や水源・景観の保持、食料や木材の安定供給等の役割を担う地域であるとともに、価値観や生活様式の変化に応じ、ゆとりある居住環境や豊かな自然を併せて享受できる生活を実現する上での、多面的な機能を有しており、国民の生活や経済の根元を支える重要な国民共有の財産であるということに留意すべきである。

### (4) 市町村合併

現在進められている市町村合併は、「昭和の大合併」後の生活圈や経済圏の拡大等をはじめとする経済社会の変貌、著しい少子高齢化の進行等の状況を踏まえて、地方分権改革を推進し、それぞれの地域において包括的な役割を担うにふさわしい行財政基盤を有する基礎自治体を形成するために、市町村を再編成するものと位置づけられているが、過疎市町村においては、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全等の機能を維持するため、都市と農山漁村が共生する新しい基礎自治体を形成するという視点が重要になるものと思われる。

過疎市町村を含む市町村合併が行われる場合、合併によって市町村が過疎地域となるかどうかの問題となるが、自立促進法では、合併後の市町村の態様により、「合併後の市町村の全域が過疎地域となる場合」と、全域は過疎地域とならず「従来過疎市町村であった区域のみが過疎地域になる場合」が定められている。特に、後者の場合には、これまで過疎対策とかかわりのなかった大き

な市の一部が過疎地域となるケースも想定されることから、過疎地域が一つの概念で包含しきれなくなってきた。このように、合併によって新たに過疎地域を包含することとなる都市においては、過疎地域に維持されて来た人と人とのつながりを基盤とする住民自治の仕組みや、様々な伝統や生活の知恵に支えられて多様なライフスタイルを可能にしてきた風土や生活空間などを、新たな地域資源や文化的資産が増えるという認識のもとに、過疎対策に取り組むことが重要である。

いずれにしても、過疎市町村の合併に当たっては、過疎市町村に住む住民の地域に対する思いや良き伝統、さらにはこれまで培われてきた取り組みのあり方を生かしていく仕組みを考えることが必要であろう。

#### (5) 新たな住民自治の動き

近年、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を発揮する仕組みを構築する動きが各地に見られる。地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、このような地域において自己決定と自己責任の原則に則った住民自治が重視されなければならない。さまざまな方策を検討して、その実現・強化を図る必要がある。

また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではなく、住民自身や、コミュニティ組織、NPOその他民間セクターの活動とも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことが求められている。

このような中で、住民が自分たちで自分たちの地域を経営していくという視点に立って、住民自治の担い手となるNPO法人や、外部から住民自治を支援するNPO法人を設立する動きも出てきている。また、市町村内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働活動の推進などを目的とする組織として、地域自治区・合併特例区制度が今回の地方自治法の改正等で創設された。それぞれの地域の実情に合わせて、自らの手で住民自治のあり方を工夫し強めていくことが必要であろう。

#### (6) 都市と農山漁村の共生・対流

近年、自然、伝統文化、農作業等をそのまま生かしたグリーンツーリズムやエコツーリズムなどの取組が各地で行われ、関心が高まってきている。このような中で、さまざまな媒体において「田舎」が取り上げられて紹介され、その魅力が再評価されるようになって、これまでの過疎地域のイメージが変化してきている。

過疎対策室の平成13年度調査「過疎地域におけるマルチハビテーションに関



する調査」の中で実施した大都市住民に対するアンケート調査では、「平日は都会で休日は田舎で」という生活スタイルの希望が5割を超えており、豊かで広い自然環境の中で真にゆとりある多様な生活を楽しみたいという国民の願いはますます高まり、それを実現する場としての過疎地域への期待が大きいことを伺わせる。

こうした動きに則して、都市と農山漁村の住民がそれぞれの地域の魅力を分かち合い、相互に行き交うライフスタイルを広め、「人、もの、情報」の流れを活発にすることにより、我が国の経済社会全体の再生につなげるという観点から、都市と農山漁村の共生・対流を進めることが重要な課題とされている。

## 2 前期5カ年計画について

自立促進法に基づき現在進められている前期5カ年計画は、平成12年度から16年度までを計画期間としているが、この計画における事業費は、全体では16兆5,114億円となっており、旧活性化法の後期5カ年計画の実績額に対し19%の減少となっている。

分野別の計画額を旧活性化法の後期実績と比較すると、「産業の振興」、「交通通信体系の整備、情報化及び地域間交流の促進」、「生活環境の整備」が大きく減少している。一方、「高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進」、「教育の振興」、「地域文化の振興等」が若干ではあるが増加している。

平成14年度までの3年間の実績を見ると、計画は概ね順調に進捗しているものと思われるが、分野別に見ると「交通通信体系の整備、情報化及び地域間交流の促進」、「生活環境の整備」などの分野に比べて、「教育の振興」、「地域文化の振興等」、「高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進」などでは進捗の遅れがみられる。

## 3 後期5カ年計画の推進に向けて

### (1) 過疎地域の自立促進

活性化法では、法の目的として過疎地域の「活性化を図る」こととされていたが、現行の自立促進法では「自立促進を図る」こととされ、過疎地域の自立促進という観点が強く打ち出された。

過疎地域の自立とは、財政力に乏しく、自立的・自主的な地域づくりを実施

するための自主財源、一般財源が不足する中にありながら、国から教育、福祉、生産基盤・生活基盤整備等に必要な一定の財政支援は受けつつも、豊かな有形・無形の地域資源を活用し、住民福祉の安定と向上、地域経済の振興、地域文化の振興等を図り、地域の自立性を高めて、個性豊かな地域となっていくことである。

現行の自立促進法は、従来の法律と同様 10 年間の限時法であり、平成 21 年度末をもって失効する。後期 5 カ年においては、この法律の趣旨を踏まえ、「自立」を目指した確かな歩みを進める計画づくりが重要である。

## (2) 重点的取り組み

今回の懇談会における議論の参考として都道府県の過疎対策担当部局に調査を行ったところ、今後過疎地域において重点的に取り組むべき分野について、「コミュニティの維持」、「自治組織の育成」、「地域経営の視点による実践活動」など住民自治の充実に関する方策や、「産業の振興」、「雇用の場の確保」など地域の経済力を高める方策を挙げるところが多く、過疎地域の社会的・経済的自立が強く認識されていることが注目される。

また、これまでの過疎対策が重視してきたナショナルミニマムとしての「安全・安心な暮らしづくり」という考え方に加え、長寿高齢社会の先駆けとしての地域づくりを進めるため、住民が主体となる「生きがいくくり」をいかに支援するかという視点が重要になって来た。

後期 5 カ年計画の期間は、三位一体の改革や市町村合併の進展などに伴い、それぞれの市町村における過疎対策の前提となる状況に大きな変化が生じることも想定されるが、計画の推進に当たっては、前期 5 カ年計画の実績を踏まえ、逼迫した財政状況の中にあっても、限られた財源の効率的な配分に留意し、施策の重点化を図ることとすべきである。特にソフト面の施策については、住民との協働や市町村間の連携、または既存施設の利活用など創意工夫により積極的に取り組むことが求められる。

## 4 具体的施策の方向について

具体的施策の分野別の方向については、後期 5 カ年計画においても、基本的に当懇談会が平成 11 年 6 月にとりまとめた「これからの過疎対策について（中間とりまとめ）」に沿って展開されることが肝要である。

以下の諸点は、限られた時間の中で当懇談会が今回あらためて重点的に議論した項目であり、これらの事項にも留意し、施策立案の参考にしていただきたい

い。

### (1) 産業の振興

消費者ニーズが多様化し個性化が進み、多品種少量生産に移行している中であって、過疎地域に存在している、地場産業や一次産品、生活文化、自然環境等の様々な価値が再認識され、あるいは再発見されるチャンスを迎えている。

過疎地域が自立するためには、地域の中に新たに経済活動を作り出すという視点が重要であり、自然と付き合う中で身に付けられてきた技や経済的価値を有する地域資源等を活かし、さらに創意工夫を重ね、コミュニティビジネスなど内発型の産業を育成することが有効である。その際には、市場ニーズ把握、商品開発、販売促進、PR等についての専門的、実践的ノウハウを有する人材が必要不可欠であり、外部人材の導入についても検討する必要がある。

農林水産業を取り巻く状況はさらに厳しさを強めてきているが、農林水産業の振興は、過疎地域の持つ多様な機能を維持するとともに、地域の魅力を高める上で引き続き大変重要である。近年、スローフード、地産地消など「食」の安全性や文化的側面に対する人々の関心が高まってきており、ツーリズムと関連づけた複合的な農業経営など、消費者の動向に対応した取り組みも必要であろう。また、異業種からの参入による新たな担い手の確保など、複合的な取り組みによって活力を取り戻している事例もあり、このような動きも注目される。

### (2) 情報通信基盤の整備と活用

過疎地域における情報通信基盤の整備は、地理的不利性からくる時間距離の制約や非効率などの問題を克服し、日常生活はもとより、産業面、教育面、保健医療面など、さまざまな分野で変革をもたらし、新たな可能性を切り開く手段として期待されるところが大きい。

高度情報通信ネットワーク社会においては、すべての国民がインターネット等を容易にかつ主体的に利用し、個々の能力を創造的かつ最大限に発揮できる環境が実現されることが重要であり、国は、「e-Japan重点計画2003」に示されているように、地理的情報格差の是正を目ざし、都市地域に比べて情報通信基盤の整備が遅れている地域における地方公共団体等の公共ネットワーク等の整備を支援し、地域住民のインターネットアクセス環境の向上を促進することとしている。

過疎地域においては、CATVやインターネット等情報基盤の整備強化を進め、総合的生活関連情報の提供、収集の利便性の向上、コミュニティとしての連帯・連携意識の醸成、地域間交流の推進、産業情報を活用した地域産業の活

性化等に取り組むことがますます必要かつ重要になろう。

情報通信技術が日進月歩で高度化していく中で、全方位でダイレクトな関係を作ることでできるシステムをいかに活用し、過疎地域の自立につなげられるか、戦略的かつ重点的な取り組みが求められる。

### （３）地域間交流の促進

過疎地域において、都市をはじめとして、他の地域との交流を進めることは、経済的、社会的、文化的な側面で大きな効果をもたらすものであり、自立促進を図る上で、重要な施策となっている。

現在、多くの過疎地域では、人々が生きがい・自己実現を求めて新しい生活様式を充足する場として、気軽に滞在、居住できるような魅力づくりと受入態勢の整備が進められている。都市と農山漁村の共生・対流を進める中で、過疎地域に期待されているのは、癒しの空間としての生態系を含む良好な環境や美しい農山漁村の景観、さらにはスローライフといわれる地域の暮らしに育まれた生活の知恵を守り、引き継いでいくことである。今後、交流を持続させ一層拡大していくためには、このような都市住民のニーズを的確に把握し、多くのリピーターや交流居住者を獲得する努力が必要である。この場合、地域の魅力を高めるため、地域が有するさまざまな資源・財産をこれまでとは別の切り口から、例えば外来者の関心や評価の視点を加えて、その価値を見直すという作業も重要であろう。

### （４）少子化への対応

過疎地域においては、小中学校は、教育の場であると同時に、集落機能を維持するための重要な役割を担っている。児童数の減少による小中学校の統廃合が大きな問題となっているが、そうした実情に対応するために山村・漁村留学や都市部の学校との体験交流など、過疎地域の小規模校、少人数学級ならではの良さを生かし、過疎地域の学校の活気を育てる取り組みを進めることが重要である。この場合、地域再生の観点に立って、余裕教室を交流施設とするなど学校施設の有効活用を図ることなども併せて検討されるべきであろう。

また、身近な環境に同年代の子どもが少ない過疎地域の子どもたちは、必然的に団体での活動の機会を十分に得られない状況にある。このため、そのような子どもを対象として、スポーツ、芸術・文化など様々な分野で、近隣地域を含めて子ども同士に多様な交流機会を与えるための方策を検討することが必要であろう。

さらに、少数を前提にした学校教育のあり方についても、検討を深めていく

ことが求められる。

#### (5) 住民参加による地域経営

市町村合併が進展し、住民と行政との従来の関係が変化する中で、過疎市町村においては、これまで地域で守られてきた人と人との支え合う仕組みを生かして、住民参加による地域経営を進めることが求められている。

このためには、住民が住民自治の担い手としての当事者意識を持つことが重要であり、その第一歩として「地区力点検」（集落にある様々な地域資源の見直し、再評価の作業）を行うなど、住民が主体的に行動を起こすきっかけをつくる必要がある。そのうえで、市町村と地域住民が、行政区域内の集落の状況についての的確に把握するとともに、集落の課題等について主体的に話し合い、現状認識を共有する中で、今後のとるべき対策を見いだすことが重要である。また、それぞれの立場を超えて率直な話し合いをすることのできる「場」の確保も大切である。

住民参加による地域経営を進める手法として、住民が財産を保有し、各種施設を経営管理できるようにするため、地縁による団体やNPO法人などを設立する動きも見られているが、それとともに住民自治を強化する観点から、それぞれの地域の実情に合わせ、今回設けられた地域自治区、合併特例区制度の積極的な活用も含め、さまざまな手法を検討することが必要であろう。

一方、地形的に末端にあるなど基礎的条件の厳しい集落においては、住民の減少と高齢化のため、相互扶助等伝統的な集落機能の低下が顕著である。このような集落機能の低下傾向に対しては、中心集落、基礎的集落を含めた広い範囲での集落機能の再構築を図るとともに、行政による機能補完を図ることが必要である。

#### (6) 人材の育成

地域の自立のためには、各世代の住民が地域の運営に主体的に関わる参加の場と機会の充実を図り、地域を担うという意欲を高めていくことが必要である。

特に、過疎地域においては、少ない人数で、産業の振興をはじめ福祉、教育、地域間交流、集落機能の強化など広範な分野にわたるさまざまな課題に取り組まなければならないことから、これらの諸課題を上手に調整することのできるコーディネーター的な人材が不可欠であり、このような人々を確保し、育成していく仕組みが必要である。

また、人口の減少と少子高齢化の急速な進行により、国土を守るという視点も含め、過疎地域における地域の担い手の確保がますます困難になる中で、さ

まざまな分野で豊富な知識と経験を持つ団塊の世代が退職期を迎えようとしていることから、これらの人材を過疎地域に呼び込み、新たな活躍の場を提供することも検討されるべきであろう。

## 5 推進体制

### (1) 市町村における推進体制

過疎地域自立促進計画の立案、事業の実施に当たっては、地域社会の将来に責任を持つ地域住民の自発的な発想を基にし、多様な主体の参画を求めることが必要である。多様な主体の参画により、計画に盛り込まれた事業の内容に具体性と大きな波及効果を持たせることができる。

近年まちづくり、地域づくりを主な活動分野としているNPO等が増加しており、行政とそれらの組織が、それぞれの持ち味を生かして連携することも重要であろう。

### (2) 都道府県の役割

経済のグローバル化、産業構造の変化などを背景として、広域の圏域における戦略的かつ効果的な行政の展開の必要性が増大しており、過疎対策の実施に当たっても、このような観点から都道府県の役割が注目されている。

都道府県の財政も極めて厳しい状況ではあるが、過疎地域の持つ多様な機能を維持して郷土の風格を高めるという観点から、都道府県として、それぞれの地域特性を踏まえ、独自の方策を展開することは極めて有効である。この場合、第三者的立場で市町村における過疎対策を促進する人材面での支援も考慮されるべきであろう。

### (3) 国の役割

自立促進法に基づく支援措置をはじめ現在実施されている特別措置は、今後とも継続することが必要である。

また、過疎市町村及び関係都道府県における主体的な取り組みを支援する観点から、過疎地域の自立促進に資する方策の調査研究や各地の事例の蓄積に努め、必要な情報提供と助言のための態勢を整えることが求められる。

なお、過疎地域からの要望の強いソフト事業に対する支援のあり方について検討することが必要であろう。

## 6 今後の過疎対策のあり方について

過疎地域とは、昭和 45 年の過疎地域対策緊急措置法では、「最近における人口の急激な減少により地域社会の基盤が変動し、生活水準及び生産機能の維持が困難となっている地域」とされていたが、その後の人口減少の鈍化と生活環境整備の進展等を経て、現行の自立促進法では、「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域」とされており、「過疎」の概念が相対化することで、その固定的なイメージが変化してきている。

今日、「過疎」は必ずしもマイナスイメージを生む言葉ではなくなり、過疎地域は人口こそ全国の 6% にすぎないものの、国土の約半分の面積を占め、低密度の多自然居住地域として多様で豊かな地域特性と潜在力、可能性を有する地域であると評価されてきている。しかし、一方では、人口減少・高齢化・財政難など地方を取り巻く様々な課題が集約している地域であることも事実であり、当面、この状況が大きく変わることはないであろう。

地方行政においては、「個性ある地方」の自立した発展と活性化を促進することが今後とも重要な課題であり、現行過疎法のあとの問題については、国全体が人口減社会になることや市町村合併の進展など過疎地域を取り巻く動向や条件不利地域の振興のあり方等を念頭に置きつつ、事前に早い段階から基本的な枠組みに関する検討を進めることが必要である。