

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(平成19年3月総務省過疎対策室)
「第5章 過疎対策の評価と今後の過疎地域振興のあり方の検討」(p227～p243)要旨

5-1. 過疎地域を取り巻く背景

- ①全国規模での人口減少と高齢化の進行(H17は全国規模で出生数<死亡数、高齢化率16.8%(H12)→20.1%(H17))
- ②市町村合併の進展(全国:3229団体→1804団体、過疎関係市町村:1210団体→738団体)
- 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(団塊世代等のUターンの加速が期待、「田舎暮らし」「交流居住」「二地域居住」等の動き)

5-2. 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

成果・効果

- ①産業振興と安定的な雇用の増大
 - ・生産農業所得の全国との格差が縮小 [差8兆円(H2)→6兆円(H16)]
 - ・民間や住民団体等が主体となった内発型産業の展開
- ②交通・通信基盤の整備と地域間交流の促進
 - ・市町村道改良率の向上 [9.0%(S45)→48.0%(H14)]、
舗装率の向上 [2.7%(S45)→65.5%(H14)]
 - ・交流居住人口の増大
- ③住民の生活の安定と福祉の向上
 - ・上水道の普及 [普及率56.6%(S45)→88.3%(H14)]
 - ・無医地区の大幅減少 [無医地区数1168(S53)→621(H16)]
- ④個性豊かな地域社会の形成
 - ・資源を活かした都市部との交流
 - ・自然環境の保全、美しい景観の整備
- ⑤地域社会の再編成の促進
 - ・集落再編成による地域コミュニティの活性化
 - ・住宅整備による転入増 [H2～H17で約46,000戸整備]

課題(主なもの)

- ①産業振興と安定的な雇用の増大
 - ・農林水産業における担い手の確保、育成
 - ・外発的開発ばかりでなく、内発型産業の充実、強化を支援
- ②交通・通信基盤の整備と地域間交流の促進
 - ・ディマンドバスや乗合タクシー等の導入による交通の確保
 - ・ブロードバンドや携帯電話エリア等の情報通信体系の整備
- ③住民の生活の安定と福祉の向上
 - ・生活排水関連施設の整備
 - ・医師の確保(特に小児科、産婦人科)
- ④個性豊かな地域社会の形成
 - ・貴重な地域文化の継承対策
 - ・地域の个性的で特徴ある優れた景観の保全
- ⑤地域社会の再編成の促進
 - ・集落の維持・活性化
 - ・空き家の有効活用、住宅用地の確保

5-3. 今後の過疎地域の振興方策のあり方

これからの過疎地域振興の意義と理念

- ①都市との共生・互恵関係に基づく過疎地域振興
 - ・過疎地域は、水や食料の供給、洪水などの自然災害の防止、森林による地球温暖化防止の役割などを担っている
 - ・豊かな自然環境、多様な歴史・伝統文化が都市住民に安らぎの場を提供
 - ・都市と過疎地域の存立は互恵関係にあり、その共生が不可欠
- 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」
 - ・農地や林地等の適切な保全・管理を通じ、国土や地域の保全、自然環境・生態系の維持や固有の文化の継承
 - ・過疎地域における農業振興は、国民一人ひとりが安全安心な暮らしを営む上でも意義あり
- 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
 - ・過疎地域に人がいる限り、最低限の生活を維持・保障する必要。医療・教育の確保など市場経済原理で成り立たない部分の補完が必要
 - ・最低限のナショナルミニマムを確保しつつ、都市とは異なる持続的な発展を可能とするローカルオプティマムの実現を支援

(※) 農畜産物の生産(一次)だけでなく、食品加工(二次)、流通・販売等(三次)にも農業者が主体的かつ総合的に関わることで、第二次・三次産業事業者が得ていた付加価値を農業者が得ようとする取組。一次×二次×三次＝六次産業 (H18年度 食料・農業・農村白書)

今後の過疎対策を検討する際の視点

- 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条件不利性を是正に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のための「個別性」の両面から過疎対策を検討
- ②主体的かつきめ細やかな地域づくりの一手法としての地域自治力の強化
 - 地域自治組織の活用など住民の地域自治力を強化し、市町村行政との協働関係や協働体制を構築。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
- 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
 - 人口は減少しても、人と人が活発に交流し、多様なネットワークが構築されることによる地域活性化の仕組みづくりが必要。都市からの転入者を核とした地域振興の可能性
- 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
 - 過疎地域は市場経済原理が働きにくいいため、生産から流通までを農業者が行う「第6次産業(※)型経済」、グリーンツーリズムなどの「交流産業型経済」、地域資源の活用のみならず保全も重視する「地域資源保全型経済」、地域内で資金を循環させる「小さな経済」という4つの視点から地域経済を再構築することが重要
- ⑤核となる地方都市との連携
 - 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(特に医療、福祉、教育など)
- ⑥過疎対策における市町村行政の役割
 - 市町村は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を補完的、側面的に支援するという役割も重視

第5章 過疎対策の評価と今後の過疎地域振興のあり方の検討

5-1. 過疎地域を取り巻く背景

(1) 全国規模での人口減少と高齢化の進行

人口動態統計によると、2005（平成17）年は、出生数よりも死亡数が2万人強上回った。自然増加率（人口千対）は-0.2と、前年の+0.7を下回り、人口動態統計が現在の形式で調査を開始した1899（明治32）年以降、初めて人口の自然減となった。

国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、我が国の人口は、平成18年にピークを迎えた後、減少に転じると予想されていた。しかし、平成17年の国勢調査結果では、2005年10月1日現在の総人口は第二次世界大戦後初めて前年10月1日現在の推計人口を下回り、予想より早く我が国が「人口減少社会」に突入したことが明確となった。

過疎地域では、全国平均より約15～20年先行して人口減少・高齢化が進行している。住民基本台帳でみると、平成元年度には既に自然減に突入し、平成16年度時点の自然増加率（人口千対）は-5.5となっている。また、国勢調査人口の5年間増減率をみると、平成12年～平成17年は-5.4%と全国（+0.7%）より格段に低く、昭和50～昭和55年に匹敵する水準にまで低下している。さらに高齢化率をみると、平成17年国勢調査での全国の高齢化率は20.1%であるが、過疎地域では既に平成7年時点でこの水準に到達（23.1%）している。平成17年の過疎地域の高齢化率は28.7%であり、全国及び非過疎地域（19.2%）と10ポイント近い差が生じている。

また、国勢調査人口のコーホート分析によると、若年層の転出が著しかった過疎地域において、平成2年から平成12年にかけて一時20代後から30代の若年世代の転入超過傾向が見られ、特徴的な人口動向として注目されたが、平成12年から平成17年にかけては再び転出超過に転じている。

このような状況から、全国的に人口減少・少子高齢化が加速する中で、その進行は今後とも過疎地域においてより急速に先行することが予想される。

こうした人口減少・少子高齢化の進行は、地域社会の担い手不足や生産・消費両面での経済規模の縮小、自治体としての存立基盤維持の危機など、地方自治体に様々な分野で大きな影響を及ぼすことが想定される。

(2) 市町村合併の進展

「平成の大合併」により全国の市町村数は約3200団体から約1800団体へと大幅に減少した。

平成12年国勢調査時点で約1560団体あった人口1万人未満の自治体のうち約7割が合併しており、その大部分が過疎法を含む各種地域振興立法が対象とする「条件不利地域」であることからすれば、「平成の大合併」は条件不利地域自治体の再編という側面があったともいえる。

合併の進展により大規模市町村が多く誕生した結果、比較的人口規模の大きな地方都市と合併した過疎地域の市町村の多くは、市町村の中の一部が過疎地域とみなされる一部過疎地域（法33条2項）となり、新市の中で埋没しつつあることを指摘する声もある。

今後、過疎問題が広域化した市町村の中で内政化し、都道府県や国、さらには国民から過疎地域の実態が見えにくくなることにより、過疎問題に関する認識が希薄化するとの懸念がある。

(3) 地域産業（農林水産業・建設業）の疲弊

過疎地域の基幹的産業であった農林水産業の縮小に加え、昭和45年の緊急措置法以降、過疎対策事業としての各種基盤整備の推進により地域の雇用や経済を支えてきた建設業が公共投資の抑制によって後退したことにより、過疎地域を支える地域産業の構造が脆弱化しつつあり、改めて過疎地域の経済活性化のあり方、地域産業振興のあり方が問われている。

企業誘致・工場誘致といった外発的な地域開発政策により、都市部から地方へと工業化の集中はある程度分散されたが、地理的不利性を抱える過疎地域における地域産業の課題を克服するまでには至らなかった。

こうした地域産業構造の変化に対し、近年では、地域住民自らが主体的に地域産業の形成に取り組むことにより地域の発展を内側から目指す「内発的発展」の必要性・重要性が指摘され始めており、各地での試行錯誤によって、産業振興の手法が模索されているところである。

(4) 都市と過疎地域（農山漁村）の共生の模索

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推進しようとするものである。この改革により、地方自治体の財政運営は、自由度が増すと同時にスリム化も求められることとなり、地方の小規模自治体を中心にこれまでも増して簡素化と効率化が求められているところである。

こうした状況においても、官民の様々なレベルで都市と過疎地域（農山漁村）の共生を模索する動きも続いており、これからの過疎地域を支えていく上で無視できない潮流となりつつある。

(5) 新たなステージにおける人口流動化の促進

我が国全体が「人口減少社会」に突入した中で、人口構造の面からもいわゆる2007年問題を控えており、都市と農山漁村間の人口流動においても新たなステージを迎えようとしている。

すなわち、自然志向の高まりや多様なライフスタイルの実現への期待、地域貢献活動への参画意欲の高まりなどを受け、過疎地域においても、新たな地域社会の担い手として、団塊の世代を中心としたUIターンが加速することが期待されている。

また団塊の世代の人口流動は、下の世代の地方回帰の流れや地域における世代間交流の活発化などの契機となり、地域社会のあり方に大きな影響を及ぼす可能性がある。

数年前から「田舎暮らし」、「交流居住」、「二地域居住」等の動きが顕在化し始めたことにも見られるように、我が国の人口の総数は減少しつつも、その流動化が進んでいることから、こうした地域間交流の促進・活発化により、地域の魅力を損なうことなく、国土を支える仕組みをつくることが求められている。

5-2. 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

総じてみれば、これまでの過疎対策においては社会資本の整備に力が入られてきた結果、地域や分野によって差はあるものの、施設整備水準の面では全国的な平均水準にかなりの面で追いついてきたといえる。このことは過疎対策の大きな成果として評価できる。

一方、これからは、整備されたこれらの社会資本の維持や更新をどのように図っていくかという点や、それも含めたナショナルミニマムの確保をいかに図っていくかが課題となる。

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第2章及び第3章の調査結果等から整理すると、以下のとおりである。

(1) 産業振興と安定的な雇用の増大

自立促進法第3条（過疎地域自立促進のための対策の目標）

- 一 産業基盤の整備、農林漁業経営の近代化、中小企業の育成、企業の導入及び起業の促進、観光の開発等を図ることにより、産業を振興し、あわせて安定的な雇を増大すること

《これまでの過疎対策の成果・効果》

過疎地域では、これまで基幹産業である農林水産業に関連する基盤整備や高付加価値産品への転換等を進めてきた結果、耕地10a当たり生産農業所得の全国との差は近年では縮小傾向にある。また、近年の自然志向の高まりなどを受け、観光入込客数も増加している。

近年では、民間や住民団体等が主体となった新たな地域産業やコミュニティビジネス等の内発型産業が各地で展開され始めている。こうした取組の中には、地域住民のみならず、外部人材等を活かして新しい仕組みづくりに挑戦している例もあり、将来発展が期待される事例も少なくない。

《過疎地域に残された課題・新たな課題》

基盤整備や生産加工施設については過疎債を活用して整備が充実されてきたが、農林水産業の担い手の確保・育成は引き続き最も大きな課題となっている。

農林水産業を取り巻く環境は依然厳しく、後継者不足や担い手の高齢化が深刻化しており、アンケートからも、農林業の基盤整備等に取り組むものの農産物・木材の価格低迷や後継者不足等によりハード整備の十分な効果が現れない状況が多く指摘されている。また、工業団地や観光施設の整備についても、地理的条件の不利性から十分な成果がみられないところもある。

今後は、農林水産業と観光・レクリエーション等との有機的結合による第6次産業化など、ツーリズム産業の複合化・高度化により、付加価値の向上を図っていくことも課題である。

また、過疎地域を多く抱える道県では、新卒者の求人倍率・県内就職率は全国平均よりも低い傾向が続いており、必ずしも「安定的な雇用の増大」が図られたといえるまでには至っていない。このため、今後は、外発的開発に頼るばかりでなく、内発型産業の充実・強化とそのためへの支援が課題である。

さらに、短期的な観光地化や産業化、資源開発及びその利用により経済効果を急いだ結果、却って資源を劣化・陳腐化させてきた面も否めない。この点をふまえ、第6次産業の育成においては、全国画一的な産業化を急ぐのではなく、地域の個性や特長を伸ばすような対策が課題となる。

(2) 交通・通信基盤の整備と地域間交流の促進

自立促進法第3条（過疎地域自立促進のための対策の目標）

二 道路その他の交通施設、通信施設等の整備を図ること等により、過疎地域とその他の地域及び過疎地域内の交通通信連絡を確保するとともに、過疎地域における情報化を図り、及び地域間交流を促進すること

《これまでの過疎対策の成果・効果》

交通通信体系の整備については、前期計画期間における市町村事業実績の約4分の1、都道府県事業実績の半分以上を占めており、過疎対策事業の中心的な分野として取り組まれてきた。その結果、過疎地域における道路整備は着実に進捗しており、市町村道改良率は48.0%（全国53.4%）、同舗装率は65.5%（全国74.6%）と、全国との格差は確実に改善されている。

また、特に都道府県代行制度により基幹道路の整備を集中的に進めてきた結果、過疎関係市町村から高速道路ICへの時間距離などは全体ではかなりの改善を見ている。

こうしたハードとしての道路整備に加え、地方バス路線の維持や離島航路の確保など、住民の日常生活に必要な交通の安定的な確保を図るための行政措置も講じられてきた。廃止路線代替バス（過疎バス・コミュニティバスなど）の運行やスクールバスの一般住民の利用など、地域の実情に見合った既存事業の弾力的な運用により住民の生活を支える公共交通が維持されている例もみられる。

都市部と比べて大きく遅れていた情報通信基盤整備については、地理的格差の克服に向けた各種の事業が進められてきた結果、地域情報化が進み、新たな企業の進出や交流人口・定住人口の拡大につながっている例もみられる。

なお、自然志向や伝統回帰などの時代ニーズから、都市との交流は盛んになり、都市からの移住者や交流居住人口が増加している例もみられる。

《過疎地域に残された課題・新たな課題》

過疎地域において、全体では都市部へのアクセスは改善されているが、依然として高速道路ICまで2時間以上を要する市町村が約10%あり、都道府県庁まで2時間以上を要する市町村も約30%にのぼるなど、地方中枢都市までのアクセス条件が十分改善されていない市町村がなお残っている。

また、市町村道整備率は約50～60%にとどまっており、交通量は少なくとも通勤・医療など日常生活を支える基盤である市町村道等の整備・充実は、国の支援を要する分野として依然として市町村からの要望が高く、豪雪時・災害時の孤立防止の面からも今後の課題となっている。

道路整備は着実に進展しているが、財政制約下において、今後はそれらの維持管理対策と、ソフト面での公共交通の維持対策が重要であり、ディマンドバスや乗合タクシー等の導入による交通の確保が今後の検討課題である。

一方、情報化については、過疎地域でのADSLのカバー率は約65%と全国よりも未だ20ポイント低く、さらに光ファイバやケーブルインターネットに至っては約10%以下の地域でしか利用できないなど、都市部との格差が大きくなっている。また、携帯電話の通話状況も、都市部でのカバー率の向上に比べて過疎地域での整備は依然として遅れている。こうした過疎地域における情報通信体系の整備については、民間ベースでは不採算性の側面から整備が進まない現状があることから、過疎関係市町村からは、国全体の情報格差解消の観点から国による支援が必要とする声大きい。

さらに、地域間交流については、交流の触媒となる情報通信の格差解消に加えて、UIターンや交流居住など近年の人口流動をふまえた交流産業の育成が課題である。

(3) 住民の生活の安定と福祉の向上

自立促進法第3条（過疎地域自立促進のための対策の目標）

三 生活環境の整備、高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進、医療の確保並びに教育の振興を図ることにより、住民の生活の安定と福祉の向上を図ること

《これまでの過疎対策の成果・効果》

生活環境の整備としては、上水道・簡易水道の整備や下水処理施設等の整備、公営住宅の整備等を中心に対策が講じられてきた。その結果、平成14年度の過疎地域の上水道普及率は88.3%で全国との差も9ポイント程度と、格差は縮小している。

また、過疎地域では全国に先行して高齢化が進んでいることから、高齢者福祉施設等の整備が進められてきた。その結果、65歳以上人口1万人当たりの定員数でみた施設整備率は過疎地域の方が全国よりも高い水準となっている。

一方、医療についてみると、1万人あたり病床数は全国との差が徐々に縮まってきている。また、都道府県医師会の協力等による医師の派遣、巡回診療の実施、医科大学生への奨学金制度など、様々な医療確保対策が講じられてきた結果、過疎地域における無医地区数は大幅に減少している。

教育環境についてみると、幼児教育経験者比率も全国とほぼ同率となっていることから、幼児教育の面での格差はほぼ解消されているといえる。義務教育については、危険校舎面積比率は徐々に減少しているものの、依然として全国とは2倍程度の差がみられる。一方、高等学校等への進学率をみると、昭和45年度には約17ポイントあった全国との格差も近年では解消している。そのような中で各地では、小中学校の統合や小中一貫教育、学校選択制・小規模特認校制度の導入などによる特色ある教育の提供に向けた取組が展開されている。

《過疎地域に残された課題・新たな課題》

生活排水関連施設の整備状況には依然格差が残っており、平成15年度の過疎地域における水洗化率は59.2%と、全国（87.1%）と比べて非常に低い状態にある。特に下水道の整備については今後の課題として残されており、後期計画期間において重点的に取り組む分野として「生活環境の整備」（中でも下水処理施設等の整備）が上位に挙げられるなど、過疎関係市町村においてもなお残された課題として認識されている。

過疎地域における無医地区数は減少傾向にあるが、全国では過疎地域を上回るペースで減少しているため、全国の無医地区に占める過疎地域の割合は平成16年には約76%へと増加している。また、医師不足は依然として深刻であり、全国では人口1万人あたりの医師数が20.1人であるのに対して、過疎地域では13.8人と差が見られる。中でも小児科や産婦人科などの専門医の医師不足については特に深刻な問題となっており、アンケートからもこうした特定診療科の医師の確保が課題という声が多く寄せられている。関係都道府県からも、病院整備の遅れや医師不足により医師（専門医師）の地域偏在が深刻化している現状が多く指摘されており、医師の確保が課題となっている。

教育面では、少子化の影響は過疎地域において特に強く、学校規模については全国との差が広がる傾向が見られる。このような中で、学校の統廃合が進められているが、それに伴う遠距離通学児童生徒の増加（小・中・高とも）への対応が新たな課題となっている。

また、少子化が進む中では、規制緩和等により、過疎地域ならではの豊かな自然環境を活かした魅力ある学校教育を支援していくことも今後の検討課題である。

(4) 個性豊かな地域社会の形成

自立促進法第3条（過疎地域自立促進のための対策の目標）

四 美しい景観の整備、地域文化の振興等を図ることにより、個性豊かな地域社会を形成すること

《これまでの過疎対策の成果・効果》

過疎地域における豊かな自然資源や農林水産業等の生産活動と一体となった生活の中で育まれてきた独特の景観や地域文化は、次代に受け継ぐべき我が国全体での財産である。また、例えば、平成11年に農林水産省が認定した『日本の棚田百選』134地区のうち7割にあたる94地区は過疎地域であり、こうした過疎地域の有する豊かな自然環境や景観が良好に保全されることは、都市部では失われた自然景観やアメニティを提供し、都市住民に対しても安らぎや安心をもたらすという意義も有している。

こうした意義をふまえ、過疎地域では、個性豊かな自然資源や伝統文化などを活用した都市部との交流事業が多く展開されており、その結果（1）で前述のとおり、入込客数も増加している。

また、近年の自然志向や環境意識を受け、「農村ボランティア」や「棚田オーナー制度」による休耕田や棚田の維持管理など、地域住民のみならず、都市住民や民間団体、NPOなども含めた多様な主体によって、過疎地域等の自然環境の保全や美しい景観の整備などに取り組む例も各地で見られる。

過疎関係市町村においては、人口減少・高齢化が厳しい状況にあっても、地域の資源や文化・伝統、コミュニティの活力等を発揮して特色ある地域づくりを実践してきたところが多数ある。また、市町村合併を契機として、行政が担っていたイベントなどを住民主体で行う体制へと移行する傾向もみられ、行政と住民との新しい協働関係のもとで個性ある地域づくりを目指す動きも見え始めている。

過疎地域における情報インフラの整備の進展や交通アクセスの利便性の向上などにより、人々の行動や情報が拡大・広域化したことに伴って、過疎地域の有する地域資源や田園の魅力が再評価されるようになったことも、こうした個性ある地域づくりが結実してきた大きな要因である。

《過疎地域に残された課題・新たな課題》

過疎地域においても、地域内のみならず全国規模、あるいは世界規模でネットワークを築いている地域では、その個性を発揮し活性化を果たしているところもある。その一方で、これまで小規模ながら豊かな資源や地域文化を活かした特色ある地域づくりを展開してきた市町村が、市町村合併により広域化した新市の一部となることによって、これまで築いてきた個性ある交流活動の継続・維持が困難になることを危惧する声もある。人口の減少や市町村の大規模化とともに貴重な地域文化が消滅することのないよう、継承対策を講ずることが今後の課題となる。

また、（1）で前述のとおり、条件不利性により市場経済原理が働きにくい過疎地域にあって、観光地化を急ぐあまり、画一的なグリーンツーリズムの産業化を促進させ、未来へ引き継がねばならない自然・文化・歴史資源をかえって劣化させてしまうおそれも指摘されている。

今後は、景観保全対策への支援や修景事業への支援など、地域の个性的で特徴のある優れた景観の保全に対して積極的に支援していくことも課題である。

(5) 地域社会の再編成の促進

自立促進法第3条（過疎地域自立促進のための対策の目標）

五 基幹集落の整備及び適正規模集落の育成を図ることにより、地域社会の再編成を促進すること

《これまでの過疎対策の成果・効果》

過疎地域においては、農山漁村地域に特徴的な集落や町会などの地縁型社会を構成・維持する基本的なコミュニティ単位が残っており、生活の相互扶助的な機能や地域資源の管理機能など、地域社会を支えていく上で重要な自治機能の維持に大きく貢献してきた。しかし、特に山間地の集落を中心として集落の小規模化と高齢化が進んでおり、その機能は急速に低下しつつある。

このような集落機能の低下に対応するため、集落の再編成（移転及び再編）に取り組み、人口流出の歯止めや地域コミュニティの活性化などの効果が得られている地域もみられる。

また近年では、市町村合併を契機として、こうした集落等の地域自治組織の役割・機能を再評価し、合併後の新たな枠組みの中でその再編成・再構築を図り、住民参加による地域経営の実現を目指す市町村も少なくない。こうした取組は、合併により広域化した基礎自治体の中での過疎地域のいわゆる「周辺地化」という課題に対処するためのひとつの有効な方策として注目されている。

アンケートでは、約半数の市町村において地域住民や地域産業団体、集落・自治会・町会などが中心となった地域活性化の取組がみられ、住民主体の地域づくりの芽は確実に育っているといえる。また、それらの取組の約8割については何らかの形で行政による支援が行われている。

さらに過疎関係市町村では、UIターン者の転入促進や若年者の地元定着率の向上を図るため、定住促進のための住宅整備を推進しており、平成2年度から平成17年度までに約4万6千戸（区画）の宅地・住宅が整備されている。その成果もあり、国勢調査人口のコーホート分析では、平成12～17年の期間で5～9歳及び25～29歳が転入超過となった市町村が約6割、60代以上が転入超過となった市町村が5割以上となるなど、子連れ世帯やリタイヤ世代を中心とした転入傾向が見られている。

《過疎地域に残された課題・新たな課題》

アンケートでは、地域に残された課題として約15%の市町村が「集落の維持・整備・活性化」を挙げているが、特に33条2項市町村では25%と高く、市町村合併に伴う小規模コミュニティの維持が課題となっていることが浮き彫りとなった。合併の際に新たな地域自治組織を形成した市町村は多いが、新しい地域社会の構築を図る上で住民の学びが課題となっている地域もみられる。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、これまでの過疎対策の歩みや成果についても住民理解を図り、今後の地域のあり方について住民自身の検討と決断を促すことが課題である。

また、コーホート分析による世代別純移動率の傾向からも明確なとおり、団塊の世代をはじめとして過疎地域への潜在的居住ニーズは少なくないと考えられる。過疎地域でも、風情と趣のある居住空間を提供するため空き家の有効活用などに取り組む例も見られるが、土地（農地、山林）や家屋など私的財産に対する所有権が発生するために流動化が進まず、住宅用地の不足や空き家の取得が課題となっている現状が都道府県からも指摘されている。

過疎地域では、採算の面から民間賃貸住宅の整備が進んでいないが、一方で世帯分離が進んでいるという現状もあり、UIターン者や若年者などのための住宅整備は今後とも必要である。

なお、集落の消滅による人口空白地帯の発生は、資源管理や国土保全に大きな影響を与える問題である。国土の保全を損なわないような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を検討していくなど、将来を見通した集落整備は重要な課題である。

5-3. 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

緊急措置法以来のこれまでの過疎対策は、人口の急激な減少に伴い地域社会の維持に不利益が生じることを前提としたものであった。

過疎地域は、ある程度以上の規模の都市と比較して、生産性や就業条件等において現代的な生産システムが育ちにくい地域でもあり、そのことが都市の成長と表裏一体となって過疎地域においてさらなる人口減少を招いたという面があるにもかかわらず、単に人口減少に歯止めをかけることを目的とした過疎対策を展開してきたケースがあることも否めない。また、過疎地域は生活面において相対的に低位にある地域であるとの認識から、その格差解消に重きが置かれるようになり、その手段として社会基盤の整備を中心に対策が講じられてきた面もある。

しかし、都市生活が普遍化したうえ、我が国全体が人口減少社会に突入し、人口減少は過疎地域特有のものではなくなった現在にあつては、過疎地域についての基本認識として、人口減少を食い止めることや経済面での格差を是正することのみにこだわることなく、各種の既存ストックを有効活用しながら、豊かな自然環境や多様な価値観が重視される中で健康で人間的な多様なライフスタイルが実現できる場として再認識する必要がある。

すなわち、都市的な価値観や市場経済原理に基づく考え方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。

以上の基本認識に基づき、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を整理すると、大きく以下の3点が挙げられる。

①都市との共生・互恵関係に基づく過疎地域振興の意義

国土の保全はもとより、山林資源の管理や食料供給、洪水などの自然災害の抑止、多様なライフスタイルの実現、伝統的景観や我が国固有の歴史・文化の継承による精神的な安らぎや落ち着きなど、過疎地域が多くの公益的機能を有している点をふまえ、過疎地域の自然環境が良好に維持・管理されることが、都市部における安心・安全な暮らしをも支えているということを今一度再評価する必要がある。すなわち、農山漁村に象徴される過疎地域の衰退は、都市生活者の営みをも不安にし、国土の弱体化につながることをふまえれば、都市部の維持・発展のためにも過疎地域の振興は国家的課題であるといえる。

また、過疎地域は都市部で失われたアメニティを供給し、都市部は多様な製品やサービスを供給するなど、都市と過疎地域の存立は互恵関係にあり、我が国の発展のためにはその共生が不可欠である。このことをふまえた上で、過疎地域振興の国家的意義を捉えなおし、国民的理解を促していく必要がある。

そのためには、様々な主体による都市と過疎地域の共生に向けた取組に対して、国としても意識的に働きかけていくことが重要であり、「都市との共生」あるいは「都市との互恵関係の構築」が、これからの過疎地域振興の新たなテーマと考えられる。我が国全体が人口減少社会に突入した今日、総数としてはこれまでより少ない人口が地域間を活発に流動することにより国土を支える仕組みを構築していくことが求められており、この点からも、我が国ならではの都市と農山漁村の共生関係を構築し、過疎地域振興を図っていくことが重要である。

②「美しく風格ある国土」と「一人ひとりの安全・安心の確保」という観点からの過疎地域振興の意義

自立促進法では、過疎対策の目的として、新たに「美しく風格ある国土の形成に寄与する」ことが提唱された。自然に対して直接的に働きかけを行う農林業の長い営みを通じて、国土がかたちづくられてきた。

「美しく風格ある国土」を形成することは、人間の営みの中で形づくられてきた農地や林地等の適切な保全・管理を通じて、自然環境に対する適切な働きかけを維持し、国土や地域資源の保全、自然環境や生態系の維持や固有の文化の継承を図っていくことでもある。

過疎地域振興は市場経済原理のみでは実現せず、自然を扱う人のワザの育成や資源の発掘、高年齢層の活躍、地域社会としての価値等、さまざまなジャンルの力の総合的な結びつきによって初めて可能となるのであり、これこそが「美しく風格ある国土」の礎となる。

また、国内の食料自給率を向上させ、安全かつ安定した国土を築くことは、国民にとって精神的にも危機管理上も極めて重要である。過疎地域において農業が重要な産業であることをふまえると、過疎地域における農業振興は、国民一人ひとりが安全・安心な暮らしを営む上で最も基本的な対策であるともいえる。

③ナショナルミニマムの確保とローカルオプティマムの実現という観点からの過疎地域振興の意義

過疎地域に住まう人がいる限り、最低限の生活を維持・保障することは国の役割として大切である。すなわち、病院や教育の問題など、どうしても市場経済原理で成り立たない部分を補完するのが本来の国の役割であり、このようなナショナルミニマムの確保は、自立促進法の失効後もこれまでの過疎法と同様、国として過疎対策を講じていく上での基本的な理念となる。

また、「環境」という大きな視点から非都市的空間を望ましい状態で維持・再生産していくことは、国家的課題であり、国の責任でもある。そのための地域社会の存続には国家的支援が必要であり、過疎地域振興の大きな意義のひとつである。

これまでも様々な法律に基づきナショナルミニマムの確保に向けた対策が講じられてきた。このような対策がなければ、過疎地域の生活のみならず多様な伝統や歴史は継承されず、文化資源は消滅していたであろう。人と自然が精緻に調和することを基調に形成されてきた伝統的な農山漁村の景観や我が国固有の伝統文化を守り、次代に継承していくことは、今後とも国としての責務である。

他方で、地方分権の議論の中では、全国一律主義から地方の特性を反映させる仕組みへの転換の必要性が指摘される中で、いわゆるナショナルミニマム（国民的・国家的最低限度）からローカルオプティマム（地域最適状態）へと視点を転換していくべきとの声がある。確かに、地域がそれぞれの個性を発揮して自立できる地域社会を構築することは、自立促進法でも過疎対策の大きな目的として掲げられていることでもある。しかし、地理的不利性を抱える過疎地域において、市場経済が成り立つという意味での「自立」を達成することは容易ではなく、時間を要する到達目標であろう。本来、「地域社会の自立」とは、経済的な自立のみを意味するものではなく、たとえ様々な局面で多くの関係主体の力を借りながらであっても、地域の持続的発展において何が必要であり、どのような状態が最適かを自ら判断し、自己決定していける地域こそが「自立」に向かう地域であるとも言える。

このため、過疎地域においては、引き続き最低限のナショナルミニマムの確保を図りつつ、都市とは異なる持続的な発展を可能とするローカルオプティマムの実現を支援していくことが、活力ある地域社会の構築に向けて、国としての過疎地域振興の重要な意義である。

(2) 今後の過疎対策を検討する際の視点

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

緊急措置法以来今日まで、4次に亘る過疎立法に基づき過疎対策が展開されてきた結果、公共施設等の整備や生活環境の整備などについては一定の成果をみたが、地域や分野によっては依然格差が残っている部分もある。また、各地で胎動している地域づくり活動についても、試行錯誤の段階にあるものも多い。

これらをふまえると、これからの過疎対策においては、「条件不利性の是正」から「地域の個性ある発展」へと課題をシフトするのではなく、現実には、ふたつの課題が重層化して存在していると認識する必要がある。

すなわち、過疎対策においては、「条件不利性を是正しつつ、地域の個性ある発展を誘導する」というふたつの目標を同時に追う視点が必要である。

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ているのである。

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

市町村合併の進展等により、広域的な視点による行政やサービスの高度化・多様化など、基礎自治体としての市町村の権能の強化が進む一方で、比較的規模の大きい地方都市と合併した市町村については、広域化した新市の中でいわば「周辺地」化し、地域の実情や住民の声が反映されにくくなることを危惧する声もある。

こうした市町村の広域化に伴い、きめ細かい地域づくりを進めるためのひとつの手法として、地域自治組織の役割・機能を再評価し、その再編成（住民自身の手作りによる地域自治組織の形成）を図ることにより、住民の地域自治力を強化している例もある。

このような地域自治組織は、地縁的なコミュニティと併設、あるいは上位組織として設置、又は既存組織を包摂して新たに設置など、その形態は様々であるが、いずれにおいても市町村行政との協働関係や協働体制を前提として構築されるものであることから、今後はこのような仕組みも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。

参考事例

広島県安芸高田市

合併を契機に、住民自治・協働の取組として、全国的にも有名な旧高宮町の地域振興会によるまちづくり方式を市全域に拡大し、全体で 32 の地域振興組織(任意組織)を設置するとともに、各地域振興会組織の活動連携を図るため、旧町単位に 6 つの連合組織を設置している。

京都府美山町

「日本一の田舎づくり」を目標に掲げ、旧 5 村ごとに自治会や地区公民館などを統合して、「地域振興会」を設立した。サポート役に、課長級の町職員を 2 名常駐させ、諸証明の発行や行政相談などの行政機能も備えるとともに、地域に密着した幅広い分野を住民自らが担う組織として、「自らの地域は自らの手で」を合言葉に特色ある取組を展開している。

③UI 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

これまでは主として人口減少による地域の不利性を克服するための過疎対策が行われてきたが、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、都市からの転入者の中には、都市型生活の経験や感覚（センス）、ノウハウを豊富に蓄積した人材もおり、都市との共生を目指す過疎地域の振興において大きな役割を果たす可能性を秘めている。その意味では、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。

参考事例

北海道鷹栖町(第4章参照)

平成 17 年に宅地造成された「シンフォニータウン」には、隣接する旭川市からの転入者が多く、平均年齢も 34 歳と若いことから、町内会として全て自主財源で花を植えたり、地区のイベントを開催したりするなど、新しいコミュニティ活動を活発に展開している。

熊本県小国町(第 4 章参照)

「ツーリズム大学」の卒業生などを中心に、町内へ転入する人が現れており、こうした人の中には、町の中心街区において空き店舗を利用した新たな商業活動に取り組み始める人も見られる。このように、これまでのツーリズム大学での学びの中で実践的ノウハウを習得した人材の転入により、町内の商業活性化にも繋がりがつつある。

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

現在の過疎地域は、一時のような激しい人口減少は見られなくなったものの、全国に比して高齢化が早くから進んでいることを勘案すると、今後、更なる自然減の拡大により再び過疎地域の人口減少が顕著になる時期が訪れると予測される。

この間に、前述の②・③の視点から地域自治力の強化とUIターン者等の新住民の地域への参画を進めるとともに、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、現在より少ない人口でもその流動が図られることによって空間が活用される可能性を追求すべきである。

基本的に過疎地域は地理的な条件不利性などから市場経済原理が働きにくい地域であり、公共事業や行政主導による新規のサービス業等によって雇用を創出する過疎対策にも限界がある。このため、今後は、次の 4 つの視点から過疎地域の経済を強化・育成していく必要がある。

i) 第6次産業型経済

第一次産業の低迷が続く中、生産から加工・流通・販売までを農業者が主体的かつ総合的に行う第6次産業への展開が全国で本格化・成熟化している。

今後は、これを地域経営のシステムとして育成していくことが重要である。

参考事例

岐阜県東白川村(第4章参照)

「新世紀工房(第三セクター)」では、機械化営農システムの確立により村の8割の面積の水稲栽培を作業受託しているほか、ペットボトル茶の加工生産にも取り組み、道の駅等での販売が促進されている。

山形県小国町

JA 山形おきたま小国町支店女性部の有志が中心となって自家野菜や加工品の直売所を運営している。兼業農家や専業主婦など16名の会員が、駅前と町立病院で7~11月の間週2回「母ちゃん市場」を開設、新たな作付けや漬物などの加工品の開発にも取り組んでいる。

ii) 交流産業型経済

「グリーンツーリズム」は、農山村地域において自然や文化、人々との交流を楽しむ(長期)滞在型の余暇活動としてヨーロッパ諸国で普及・発展した交流産業である。また中国では近年、農家に泊まり、家庭料理や農村の景色を楽しむ「農家楽」というレジャー産業が発展しつつある。我が国でも、グリーンツーリズムやブルーツーリズム、エコツーリズム、街ツーリズムなど、多様な滞在型交流を通じたツーリズム産業が発展してきており、都市と農山漁村の交流産業はいまや世界的潮流である。

都市と農山漁村の交流は、農山漁村部にとって新たな所得形成の機会であるばかりでなく、都市・農山漁村双方の人的成長を促す機会でもあるため、今後とも推進していく必要がある。

参考事例

熊本県小国町(第4章参照)

「(財)学びやの里」で開校している九州ツーリズム大学では、小国町内のみならず、大分県由布市(湯布院町)・宇佐市(安心院町)や福岡県星野村等の九州各地の自然をフィールドとしながら、広域的な都市農村交流の人材育成が進められており、これまで1,000人以上の卒業生が生まれている。

岐阜県東白川村

「東白川村里山アカデミー」では、小学5~6年生を対象とした「森と遊び、森に学ぶ、自然が僕達の師匠 里山体験塾」を開催し、森林散策やキャンプ火おこし体験、星空観察、ツリークライミングなど、「東濃ひのき」の主産地の自然を活かしたグリーンツーリズムを進めている。

iii) 地域資源保全型経済

これまでの過疎対策においては、「地域資源の活用」に重点が置かれてきた。しかしその結果、全国で類似した観光産業が競合し、かえって資源を劣化させてきた面も否めない。

これからは、地域資源の「活用」のみならず、その「保全」を図ることも重視する必要がある。固有の地域資源を「保全」する中で、資源を磨き、その価値を高め、「活用」へと結びつけるという、地域資源保全型の経済を構築することも重要である。

参考事例

山形県尾花沢市(第4章参照)

「銀山温泉」では、全国的に開発指向が主流だった昭和 60 年代に、「銀山温泉家並保存条例」を制定し、温泉街の持つ古きよき風情や街並みの保全に取り組み始めた。こうした取組を通じて、地元を再評価し U ターンする若い世代が増え、旅館組合の幹部の世代交代も図られており、さらには、周辺の農家による朝市や、伝統踊り保存会による花笠踊りが披露されるなど温泉街の活性化に成功している。

新潟県山北町

山熊田集落では、地域伝統の織物であるしな織りや、郷土食の赤かぶ漬けなどを中心とした集落の生業を、訪れた人に触れてもらえる施設「さんぼく生業の里」を集落住民が立ち上げ、交流の受入窓口「さんぼく体験交流企業組合」も町内住民自ら設立した。年間 5~6 千人が訪れ、約 2000 万の売上がある。

iv) 小さな経済

過疎地域を多く抱える道県における賃金は、近年でも全国と約20%の格差がみられるが、実際に過疎地域の住民に対して行った一部の調査では、住民が必要とする追加所得は年間60万~120万円程度であり、意外と小さいという結果も得られている。

それを支える仕組みとして、例えばコミュニティビジネスなど地域密着型の小さな資金循環を育成することも有効である。企業誘致などの外発的開発に頼るのではなく、外部の人とのネットワークの構築に努め、その力を借りながら地域内で資金が循環する仕組みを創ることにより、小さな追加所得を形成する機会（小さな経済）を構築することが可能となる。

参考事例

山形県尾花沢市(第4章参照)

「花にこだわったまちづくり」として、全市的に沿道や公園への花の植栽による美化活動が行われており、その副次的効果として地域の花弁農家の育成が図られ、全ての苗は市内の農家から調達されている。

京都府京丹後市(旧大宮町)

旧大宮町の常吉地区では、地区内の JA 支所の廃止を受け、その機能を地域で代替するため、平成 9 年に、地域住民の出資により農業と暮らしの総合センター「(有)常吉村営百貨店」を設立した。生活物資や娯楽商品など約 3,000 品目の商品を扱うほか、地元で収穫された農産物・加工品の販売や、クリーニング業、高齢者への商品宅配サービスも行う。農作業の受委託も進めており、地域農業の維持発展にも貢献している。

宮城県大崎市(旧鳴子町)

平成 16 年春に地元住民によって「鳴子ツーリズム研究会」が結成され、鳴子ならではのツーリズムのあり方についての学びが進められてきた。その結果、農家と旅館の協働による「田植え湯治」や農家レストランの開業、「鳴子の米プロジェクト」など、地域内外の様々な主体とのネットワークの形成と連携・協働により、小さいながらも地域内での小さな資金循環が実現している。

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。

住民の生活圏域が広域化する中、地方都市には、商業の利便性、病院・学校等の公共施設や文化の集積性等があり、後背部の過疎地域の生活環境を高次かつ専門的に支えている。また、従来の国土計画においても、拠点性の高い地域開発によって周辺町村を支えてきた経緯がある。地方都市における一定の都市機能の発展が周辺地域への波及的な効果を生み出すことに鑑みれば、都市に集中した機能の再分配という意味で、核となる都市機能の充実とその支援が周辺の過疎地域の再生に繋がるという視点も重要である。

特に過疎地域の医療、福祉、教育などについては、最も近い都市との連携の充実を図る必要がある。また、地方都市における機能の集積性と過疎地域の恵まれた特色ある居住環境を調和させて地域づくりを行うという視点も必要である。

さらに、過疎地域を支える地方中小都市の役割を過疎対策の中でも適確に位置づけ、そうした地方都市の地域づくりあるいは圏域づくりを過疎地域から要請することも今後は重要である。

参考事例

北海道鷹栖町(第4章参照)

町内の診療所と保健福祉施設「サンホールはびねす」に加え、隣接する旭川市の厚生病院との3者の連携により、町の総合検診の記録等の健康データがコンピュータ管理されており、地域の医療・保健福祉体制の充実が図られている。

⑥過疎対策における市町村行政の役割

福祉や教育、生活環境整備など住民生活に密接に関係した分野の事務や、防災対策など安全・安心な暮らしを支える基本的な行政サービスを提供し、地域の一体的な振興を図っていくことは、基礎自治体としての市町村行政の役割である。

しかし、これからの過疎地域の振興には、地域自治組織（新しい地域コミュニティ）や農村（過疎地域）NPO、都市NPO、さらには企業など、多様な主体が関わっていくこととなる点をふまえれば、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を補完的・側面的に支援するという役割についても重視していく必要がある。

地域住民等の取組に対して側面的な支援を行っていく際には、中心部の声だけを住民の意志と捉えることのないよう、周辺地域に対して意識的に「目配り」をしていくことが重要であり、その意味では市町村職員にはいわば「地域アドバイザー」としての役割が求められている。

(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

これまでの4次の過疎法の検討段階と現在とでは過疎地域を取り巻く状況において、特に大きく2つの変化がある。

1つは、市町村合併の進展である。特に人口規模の小さい市町村の合併が進み、市町村数が大幅に減少したこと、また大規模合併により圏域の一部の区域のみが過疎地域とみなされる市町村（法33条2項）が増えたことが、これまでとは異なる大きな変化として挙げられる。

またもう1つは、我が国全体が人口減少社会に突入したことである。これまでの過疎法では、昭和35年から40年にかけて農山漁村地域における急激な人口減少が顕在化したことを受け、常に昭和35年時点を期首とした人口減少の程度をもって人口要件を組み立てていた。自立促進法では、これに加え、比較的短期間に人口減少が大きく生じた地域も同様の問題を抱えているとされ、初めて35年間・25年間という2期間の人口減少率が用いられた。しかし、我が国全体が人口減少社会に突入した現在においてもなお長期的な人口減少率から過疎を捉えることが妥当か否かは、さらに議論を要するテーマであり、今日的な人口動向をふまえ、改めて「過疎」という状態をどう定義すべきか、検討を深める必要がある。

こうした点をふまえ、自立促進法の失効をあと3年後に控え、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、調査研究会において委員より示された主な意見を整理すると、以下のとおりである。

①過疎地域の要件についての意見

行財政の効率性という点からみると、人口が低密度かつ分散して居住していることに伴う財政負担は大きい。人口の静止要件として人口密度に着目することもひとつの視点として意味がある。ただし、動態要件である従来の人口増減率とは地域の捉え方が異なるため、両者の関連を含めてさらに検討する必要がある。

産業構造の変化や税源の偏在、地域の持続性を考えると、財政力の低い地域に対する支援は必要であると考えられることから、財政力指数は引き続き重要な要件として検討していく必要がある。

また、人口要件とあわせて、立地条件などの地理的条件を表す指標から過疎地域を捉えていくことも考えられる。

さらに、地域内でのゾーニングなど、何らかの計画要件によって境界線を引いた上できめ細かな対策を講じていくことも重要な視点である。

一方で、都市との連携という観点からすれば、圏域としての指定など、地方都市も含めて過疎地域を少し広域的に捉える考え方も検討に値するであろう。

②過疎対策を講ずる主体についての意見

住民に最も身近な総合的な行政主体として、住民生活に密接に関係した分野の行政サービスを提供し、市町村としての全体的な振興を図っていくことは、基礎自治体である市町村の役割である。したがって、特に一次医療や福祉、教育など、住民生活を支える基本的な行政サービスについては、第一義的には過疎対策として市町村が主体的に講じていくべきであろう。

一方、市町村合併は、基礎自治体の自立と行財政基盤の充実強化を図るという意味において究極の地域振興策であるが、実際には、財政力の弱い小規模自治体同士が合併したり、あるいは比較的人口規模の大きな地方都市に小規模自治体が編入される形での合併もある。こうしたケースでは新市町村としての効率性を優先して地域振興が判断されることにより、旧過疎市町村の区域の弱体化

が進むことも懸念される。

こうした点をふまえると、今後は、基礎自治体としての行政が主体となった取組だけでなく、合併前の旧市町村レベルで様々な団体・組織が主体となって過疎対策を講じていくこともありえるだろう。

市町村が、合併前の旧市町村レベルでの取組も継続・発展的に過疎対策として推進していく際には、地域自治組織やNPOなどの多様な組織や団体が地域づくりに関わっていることをふまえ、各主体の主体的取組を促すような柔軟な支援対策の検討も必要である。

国と市町村の関係、市町村とその中の条件不利地域との関係をどう普遍化して国の対策として扱うか、という視点でさらに検討を深めていく必要がある。

③過疎対策のあり方(支援のあり方)についての意見

i) 地域の多様性への配慮

過疎地域といっても都市近郊地域から奥地山村・離島までその実情は多岐に亘る。

また、市町村合併により、同一市町村においても都市中心部から過疎集落まで併存している例もあり、地域差は著しい。

今後の過疎対策においては、このような過疎地域の多様性をマクロ、ミクロ双方の視点から評価し、それぞれの地域特性に合致した課題解決方法や過疎対策を検討していくことが重要である。

さらに、こうした過疎地域の多様性をふまえると、これからは様々な過疎対策を単一の市町村が講ずることを前提とするのではなく、過疎地域を支える地方都市の役割にも着目し、隣接・近接する地方都市との連携による圏域としての過疎対策を検討することも重要である。

ii) 重点的な支援分野

過疎地域における農業振興は国としての安全・安心の確保のためにも重要であるため、今後は農業所得の安定化対策の樹立や、小規模農家でも産業として成り立つような支援の展開が必要である。

また、ナショナルミニマムとして、一次医療・学校教育（特に義務教育）などの基本的な生活サポート機能は、当然確保されるべきものであるが、全国に比して速い速度で高齢化が進んでいることに鑑みると、生活を維持するためには既存の道路の維持管理と併せて、公共交通の確保は重要な支援分野であり、住民によるディマンドバスや乗合タクシーの運行に対する支援なども重点的に行っていく必要がある。

特に教育対策についてはこれからの過疎対策において最も重点的な分野のひとつである。近年、若い世代の地域間移動が活発化しつつあり、過疎地域を含む農山漁村と都市との交流居住の主体として着目すべき動きである。若い世代の過疎地域への流動を促進するためには、所得規模が小さい地域から大学に行く場合の奨学金制度を検討するなど、過疎地域に住んでも子どもの教育に影響を及ぼさないような対策が必要である。

また、住宅の供給は過疎地域への定住促進を図る上で重要な要素であることから、過疎地域における民間の住宅整備を促進したり、空き家などの既存ストックを有効活用するための仕組みづくりも必要である。

さらには、環境や景観など、過疎地域の特性を活かした教育から地域の継承者が育っていくという可能性もあることから、規制緩和も含めた柔軟な制度の見直しにより、過疎地域ならではの特色ある教育を推進していくことも重要であろう。

iii) 支援方法

これまでの過疎対策は社会基盤整備を中心に行われてきた。これは生活環境の整備水準における都市との格差是正という点において果たしてきた意義は大きい。その一方で、ハード整備中心であったこともまた事実である。これからの過疎対策では、地域を担う人材の育成を重視することが重要であり、今後は、市町村職員や住民の学びを促進するためのソフト施策や人材育成のための事業などに対しても何らかの措置を検討することも必要である。

また、集落対策の面からも、住民の学びや気づきは不可欠である。集落再編成はあくまでも住民主体で行われるべきであり、住民自治による合意形成を図るためのリーダー育成への支援なども今後ますます重要になると考えられる。そうした住民の合意形成が可能となれば、集落対策のひとつとして、集落移転の検討も必要となる可能性がある。

一方、非都市空間ならではの個性豊かな地域づくりを推進していく上では、規制緩和も有効な方策と考えられる。教育や医療の分野をはじめ、既存施設の有効利用など、過疎地域ならではの社会的サービスの実現や資金・人材の流動を促進・活発化させるため、財政措置や金融措置のほか、各種規制緩和措置の可能性についても検討する価値はある。

さらに、過疎地域において、保全地域としての設定や保全レンジャー（保安官）の配置、保全に対する税制上の優遇措置等を行うことにより、過疎対策に対する国民の関心を高め、過疎対策に対する理解と合意形成を図っていくことも重要である。併せて、住民の意識改革を喚起する意味においても、過疎地域の住民に対して、国としての過疎対策の趣旨や目指すべき方向性（将来像）がより明確に伝わるような支援のあり方について検討する必要がある。

iv) 他の地域振興関連法との関係

条件不利関連法を貫く横軸として、例えば「都市との共生」というテーマを掲げた、新たな骨太の法律の制定も、1つの方向性としては考えられる。

ただし、それぞれの法律の目的に照らして特徴づけられてきた地域と政策手法とを一元的に考えることが可能か、かつ有効であるかは、十分検討する必要がある。細かな国の関与をなくし、地域の主体的発展を助長させることができるなら、法律の統合も有効な手段であると考えられる。