

「時代に対応した新たな過疎対策について」

【提言骨子案】

目 次

前文	1 頁
1. 過疎地域を取り巻く環境の変化、現状	1 頁
(1) 厳しさを増す過疎地域の環境	
(2) 市町村合併の大幅な進展	
(3) ICT（情報通信技術）の発展とその影響	
(4) 都市から地方への移住・交流の可能性の拡大	
2. これまでの過疎対策の成果とその評価	3 頁
(1) これまでの過疎対策の経緯	
(2) これまでの過疎対策の成果とその評価、残された課題	
3. 時代に対応した新たな過疎対策の基本的考え方	5 頁
(1) 過疎地域が有する役割・意義	
(2) 新たな過疎対策の基本的な方向性	
4. 具体的施策の分野別の方向	7 頁
(1) 地域資源の積極的活用による地域経済の再構築（農林水産業等の産業の振興）	
(2) 住民生活や都市との交流・連携を支える交通体系づくり	
(3) ICT（情報通信技術）の発展に即した情報通信基盤の整備・利活用	
(4) 過疎地域ならではの住まい方を支える生活環境の整備	
(5) 医療・保健・福祉の確保	
(6) 教育の振興	
(7) 集落・コミュニティ対策の強化と多様な担い手の知恵や力を生かした地域社会の実現	
(8) 新しい地域像を創造していくための地域間交流の促進	
5. 過疎対策の取組み主体と支援のあり方等	10 頁
(1) 取組み主体	
(2) 支援のあり方	
(3) その他	

前文

1. 過疎地域を取り巻く環境の変化、現状 【「中間的整理」(H20.4) 時点更新など】

(1) 厳しさを増す過疎地域の環境

〔人口の動向〕

- 国勢調査をベースとした5年間人口増減率でみると、非過疎地域の人口が平成22年まで増加すると見込まれる一方、過疎地域の人口は自然減の増により、平成7年以降再び減少率が拡大傾向にある。

(参考) 過疎地域の5年間人口増減率の推移

-4.9	⇒	-3.9	⇒	-4.2	⇒	-5.4	⇒	-6.4
(H2/S60)		(H7/H2)		(H12/H7)		(H17/H12)		(H22/H17)

- また、高齢者比率も、過疎地域では平成17年時点で既に全国平均(19.2%)を10ポイント以上上回る30.2%となっており、今後も同程度の差のもとで、さらなる高齢化が進行すると見込まれている。

(参考) 過疎地域の高齢者比率の推移

30.2	⇒	32.4	⇒	35.9	⇒	39.2	⇒	41.4	⇒	42.8
(H17)		(H22)		(H27)		(H32)		(H37)		(H42)

- このように、過疎地域は、全国平均を上回って人口減少・高齢化が進行しており、引き続き、非常に厳しい状況に置かれている。

〔財政構造〕

- 平成18年度における過疎関係市町村の1団体当たりの決算額を見ると、過疎関係市町村は、歳入歳出とも全国市町村の約3割程度に過ぎず、財政規模は極めて小さい。

(参考) 過疎地域の決算の状況(平成18年度)

1団体当たりの決算額	歳入	9,685.6百万円	(※全国市町村 26,917.6百万円)
	歳出	9,488.5百万円	(※全国市町村 26,185.3百万円)

- また、過疎関係市町村は、歳入の多くを地方交付税や地方債に依存する財政構造となっており、歳入に占める地方税収比率は、平成18年度時点で、25.7%(過疎法第2条の過疎市町村は12.6%)と、非過疎市町村の41.8%、全国市町村の37.3%を大きく下回っている。
- 財政力指数の状況を見ると、平成18年度の財政力指数の全国市町村平均が0.53であるのに対し、過疎市町村の平均は0.25と著しく低い状況にある。

[集落の状況]

- 過疎地域等に所在する地形的・地理的条件等で厳しい状況に置かれている集落では、引き続く人口減少と著しい高齢化により、集落機能の維持・存続が危ぶまれる集落が増加し、生活扶助機能の低下、身近な「足」（生活交通）の不足、空き家の増加、森林の荒廃、耕作放棄地の増加など、生活の安心・安全に関わる問題が深刻化している。

(2) 市町村合併の大幅な進展

- いわゆる「平成の大合併」により、全国の市町村数は3, 232（平成11年3月31日現在）から、1, 776（平成21年5月5日現在）へと大幅に減少した。
- 過疎地域においても、合併は着実に進展しており、過疎関係市町村数は、1, 210（平成14年4月1日追加公示後）から730（平成21年4月1日現在）へと減少している。
- 過疎関係市町村の内訳を現行法の適用条文別にみると、平成21年5月5日現在で、全域が過疎地域の市町村（2条1項適用）は497市町村、全域を過疎地域市町村と見なすいわゆる「みなし過疎」市町村（33条1項適用）は72市町村、合併前の旧市町村のみを過疎地域とみなすいわゆる「一部過疎」市町村（33条2項適用）は161市町村となっている。

(3) ICT（情報通信技術）の発展とその影響

- ブロードバンド化によるインターネット環境の改善や携帯電話の普及など、ICT（情報通信技術）が発展し国民生活に幅広く浸透している。
- その一方で、過疎地域には、ブロードバンド環境の未整備地域や携帯電話の不感地域が、未だ多く残されている。
- また、2011年7月24日の地上デジタル放送への完全移行を控える中、地上デジタル放送を受信・視聴できる環境の未だ整っていない地域が、過疎地域に多く所在している。

(4) 都市から地方への移住・交流の可能性の拡大

- いわゆる団塊の世代の大量退職、若者も含めた「ゆとり」や「豊かさ」志向といった国民のライフスタイルの変化により、「都市から地方への移住・交流」の可能性が拡大しており、U・J・Iターンや二地域居住などの動きが顕在化している。
- 過疎地域において都市をはじめとする他地域との交流を進めることは、経済面での活性化や移住・交流者による地域づくりへの参画など、過疎地域の自立活性化を図る上で、大きな効果をもたらすものであり、施策としての重要性が増している。
- 特に、この機を捉えて、都市部の若者等を地域社会の新たな担い手として受け入れることができれば、過疎地域の維持・再生につながっていくと考えられる。

2. これまでの過疎対策の成果とその評価 【「中間的整理」(H20.4) 時点更新など】

(1) これまでの過疎対策の経緯

[過疎地域対策緊急措置法・過疎地域振興特別措置法・過疎地域活性化特別措置法]

- 昭和30年代以降、我が国の高度経済成長に伴い、農山漁村地域から都市地域に向けて若者を中心として急激な人口移動が起こり、人口の集中による都市の過密問題が発生する一方で、人口が過度に減少したために地域社会の基礎的生活条件の確保にも支障が生ずる、いわゆる過疎問題が発生した。
- こうした過疎問題に対応するため、昭和45年に「過疎地域対策緊急措置法」が制定され、人口の過度の減少防止と地域社会の基盤強化を図るための諸施策が緊急に講じられた。
- 昭和50年代以降、過疎地域における人口減少率は小幅となったものの、若者を中心として人口流出が引き続き、地域社会の機能に低下が見られた。このため昭和55年には、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「過疎地域振興特別措置法」が、さらに平成2年には、産業経済振興対策に重点を置いて、地域の活性化を支援する施策を講じる「過疎地域活性化特別措置法」がそれぞれ制定された。

[過疎地域自立促進特別措置法]

- その後、21世紀へ向けて時代潮流が大きく変化する中で、ナショナルミニマムとしての「安心・安全な暮らしの確保」という考え方に加えて、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・意義に着目する考え方が生まれた。
- そこで、平成12年には、過疎地域における安心・安全な住民生活の確保に加え、美しい景観の整備、地域文化の振興、多様な地域産業の振興など過疎地域の新たな課題への対処を盛り込みつつ、美しく風格ある国土の形成に寄与すべく、過疎地域がそれぞれの個性を発揮して自立した地域社会を構築するという崇高な理念を掲げ、そのための支援施策を講じる「過疎地域自立促進特別措置法」が制定された。

(2) これまでの過疎対策の成果とその評価、残された課題

- これまでの4次にわたる過疎立法に基づく過疎対策（過疎債、補助率のかさ上げ、税制上の優遇措置など、各種の支援措置の活用）等により、住民生活を下支えする交通基盤や情報通信基盤の整備、下水道等の生活環境の整備、医療・介護・福祉の確保、産業の振興等に一定の成果が挙げられている。
- また、民間や住民団体等が主体となったグリーンツーリズム等の新たな地域づくりの取り組みや、地域資源を活かしたスモールビジネスの展開など、自立の動きが芽生えている地域もある。
- しかし、住民生活の安心・安全の基盤となる公共施設（道路、情報基盤、生活排水等）の整備水準などについては、全国との差がなお存在。

- 引き続く人口減少と著しい高齢化に直面し、農林水産業や建設業など基幹産業の不振、雇用の場の不足、医師不足、生活交通の不足など、依然として多くの課題を抱え、自立にはほど遠いとの指摘もある。
- 特に、地理的・地形的条件の厳しい地域においては、集落機能の維持が困難な集落が発生し、生活扶助機能の低下や耕作放棄地の増加といった住民生活の安心・安全に関わる問題をもたらすなど、深刻な状況が生じている。
- あわせて、既述したように、市町村合併の大幅な進展、ＩＣＴ（情報通信技術）の進歩とその利活用の可能性の拡大、若年層を含めた都市から地方への移住・交流の可能性の拡大など、過疎地域を取り巻く環境も変化しており、こうした諸情勢への適切な対応が必要である。

※ 各分野毎の過疎対策の成果と評価、課題についての当懇談会の認識は別紙のとおり。

別紙

【「中間的整理」(H20.4) 時点更新など】

分野別の過疎対策の成果とその評価、残された課題について

- ① 産業振興と安定的な雇用の増大
- ② 交通基盤の整備・利活用
- ③ 情報通信基盤の整備・利活用
- ④ 住民の生活の安定と福祉の向上、教育の振興
- ⑤ 個性豊かな地域社会の形成
- ⑥ 都市から地方への移住・交流、過疎地域への定住促進
- ⑦ 集落の維持・活性化対策

3. 時代に対応した新たな過疎対策の基本的考え方

(1) 過疎地域が有する役割・意義

- 広大な国土の過半を占め、我が国の総人口の8.3%が居住している過疎地域は、次に示すような重要な役割を担っている。
 - ①国土の保全等（国民全体の安心・安全な生活への寄与）
 - 都市部や下流域も含めた自然災害の防止
 - 良好な水源の涵養機能
 - 安心・安全な食料の供給基地としての役割
 - 水力発電等によるエネルギーの提供
 - 二酸化炭素の吸収による地球温暖化の防止
 - 豊かな自然環境の維持・形成 等
 - ②都市部にはない過疎地域ならではの価値
 - 多様なライフスタイル実現の場、癒しや安らぎの場を求める都市住民のニーズに応える場
 - 過疎地域の豊かな自然環境や景観、独自の文化や歴史、生活様式等は、都市とは異なる価値を有する
 - 都市部では消えかかっている「人と人とのつながり」をいまだ残し、共同体・共同社会を体現する場
 - これらの存在が「多様で、美しく風格ある国土」の根幹をなす
 - ③今後の日本社会の先駆け
 - 多様な主体の協働・共同により新たな地域社会のしくみが生まれる場
 - 高齢社会の先駆けとしての役割を果たす場
- 過疎地域が有するこうした多面的・公益的な役割・意義を適切に認識し、積極的に位置づけ、その上で今後の新たな過疎対策を考えていくことが不可欠。

(2) 新たな過疎対策の基本的な方向性

- 過疎地域が有するこうした役割・意義を踏まえれば、今後は、過疎地域と都市部とが共生し、支え合う「共生・互恵関係」の維持・発展に資する対策を推進することが極めて重要。
- しかしながら、過疎地域は、引き続く人口減少と著しい高齢化に直面し、財政構造も脆弱な中、集落機能の維持・存続が危ぶまれる集落の増加、生活扶助機能の低下、生活交通の不足、空き家の増加、森林の荒廃、耕作放棄地の増加、といった課題を抱えている。
- 従って、過疎地域に対して適切な過疎対策を講じることができなければ、過疎地域を維持できず、ひいては都市部、そして我が国の存立にもかかわる。過疎地域が健全に維持されることが、過疎地域での生活だけでなく、都市をも含めた国民全体の安心・安全な生活に寄与することとなる。
- そこで引き続き、過疎地域の抱える課題に対処するための対策を強力に推進すべきであり、ソフト・ハードの両面から地域間格差の是正を図り、特に維持が困難な集落

において顕著となっている諸課題（生活交通の確保、情報通信基盤の整備、医療の確保など）に対し、生活に必要な最低限のサービスを維持する観点からの対策を確実に実施する必要がある。

- それと同時に、都市部にはない過疎地域ならではの価値を考えれば、地域間格差の是正や人口減少の抑止のみを目指すのではなく、人口減少や高齢化等が進んだ中であっても、各地域が個性を生かし、活力を再生し最大限発揮できるような対策を行っていくことが大切である。
- すなわち、「地域間格差の是正への対応」（基礎的な条件が不利であるが故の対策、ハンディキャップ是正）と、「地域の個性・資源を生かした再生・活性化への取り組み」（過疎地域が有する、都市とは異なる価値や資源を生かした取り組み）とを、両立させながら過疎対策を進めることが必要である。
- 将来にわたった見通しをしっかりと持ち、過疎地域を維持していくために今後10年間は最低でも通用する理念・考えのもとで、新しい過疎対策を進めていくべき。

4. 具体的施策の分野別の方向

(1) 地域資源の積極的活用による地域経済の再構築（農林水産業等の産業の振興）

過疎地域の農林水産業は、農林水産物の安定供給、下流域での災害防止、水源涵養など、様々な機能を担っている。また、第一次産業就業者比率は低下しているものの、農林水産業は引き続き過疎地域において重要な役割（所得を得るための手段である、暮らしを支える作物を生産する、農地や森林の適切な管理が国土保全に資する、等）を果たしている。

- このため、農林水産に係る基盤整備、農山漁村地域への企業立地促進などが引き続き求められる。
- その上でさらに、地域資源の活用・保全型産業（農商工連携、「6次産業」、グリーンツーリズムや移住などに関連する交流産業）への支援を行うなどにより、地域に息づくワザを活かした地域の活性化に繋げていくことが大切。
- また、豊富な森林資源を活用した環境産業、資源循環型産業への支援（バイオマスなど新エネルギー開発、リサイクル技術の開発）など、新たな産業の振興も積極的に行っていくべき。
- 民間や住民団体等が主体となって地域で展開するコミュニティビジネスへの支援や、地産地消の取り組み、地域産物を消費者に直送する取り組みなどへの支援も必要。
- 以上を通じて、雇用の「場」の確保、地域の担い手の確保を図る必要。

(2) 住民生活や都市との交流・連携を支える交通体系づくり

- 道路その他の交通基盤の整備水準の差はなお存在。引き続き、生活関連道路や産業支援道路といった必要な交通基盤整備に向けた的確な対応が求められる。
- 路線バスの廃止・縮小の進展、高齢化の進行により、身近な生活交通・輸送サービスの確保の必要性が増大しており、コミュニティバスやデマンドバスの導入、スクールバス・福祉バスの活用といった取り組みへの支援が必要。

(3) ICT（情報通信技術）の発展に即した情報通信基盤の整備・利活用

- 情報通信格差（デジタルディバイド）の是正に向け、光ファイバー、ケーブルテレビ、ADSL、衛星など、地域の特性に応じた情報通信基盤の整備を支援し、ブロードバンド化を促進することが不可欠。
- 携帯電話不感地域の解消に向けた基地局施設・伝送路施設の整備や、地上デジタル放送への完全移行に向けたデジタル難視聴解消対策なども着実に進めていくべき。
- その上で、情報通信基盤を多目的に利活用し、地域住民の安心・安全の向上や地域経済の活性化を図ることが重要。
- 例えば、医療・教育など公共サービスの確保（遠隔医療等）、高齢者の安否確認や生活情報伝達サービスの提供、場所にとらわれない就業や起業を可能とする取り組み（テレワーク等）、ICTを活用した特産品の販売、など。
- こうしたICTを使いこなすための人材育成も不可欠。

(4) 過疎地域ならではの住まい方を支える生活環境の整備

- 水道普及率や水洗化率については、引き続き過疎地域とそれ以外の地域での格差がなお存在。
- 過疎地域それぞれの地理的条件や住民ニーズを十分に踏まえ、画一的ではなく、その必要性や効率性に即した施設整備が必要。
- 空き家や廃校舎等の有効活用、消防・防災対策の推進などにより、住民生活の安心・安全の確保を図るべき。

(5) 医療・保健・福祉の確保

- 医師等医療従事者の需給不均衡が生じており、過疎地域における医療の確保に取り組むことが必要。
- 国、地方自治体による効果的な医師確保対策を推進するべき。
- 地域の中核的な病院等による過疎地域への支援、病院間・病院診療所間の協力体制の構築などネットワーク化の推進が重要。
- 過疎地域に所在する集落から病院へのアクセス確保が不可欠。
- 遠隔医療など新たなICTの積極的活用を図るべき。
- へき地保健医療計画に基づく無医地区対策を推進していくべき。(都道府県のへき地医療支援機構による広域的な連携や、診療施設設備の整備・更新への支援等。)
- 著しい高齢化の進展に対応し、高齢者の福祉の増進、高齢者関連施設整備への支援、介護サービスの基盤整備など、保健・福祉の確保・充実を進めていくべき。
- 少子化対策、子育て支援対策などの支援も必要。

(6) 教育の振興

- 児童生徒数が減少するなか、等しく就学できる環境を整備するため、地域の実情にあわせた小中学校の整備や統廃合への支援、スクールバス運行への支援等が必要。
- 過疎地域の将来を担う人材育成に向け、学校のみならず、過疎地域社会が全体として取り組まなければならない。
- 農山漁村教育交流の推進を図っていくべき。
- 次世代を担う子どもたちに小さいうちから過疎地域の実情やその魅力を教え、共生という視点を早くから育てていくことが必要。

(7) 集落・コミュニティ対策の強化と多様な担い手の知恵や力を生かした個性豊かな地域社会の実現

- 集落や地域コミュニティに今まで以上に光を当てていくべき。
- 集落住民自身が集落の問題を自らの課題としてとらえること、市町村が十分な目配りをしていくこと、住民と市町村の強力なパートナーシップを形成することが課題。
- そのためにも、集落支援員の活動促進など集落対策を推進していくべき。
- あわせて、集落を支える人材の育成、人材の確保を図っていくことが重要。
- 高齢者や子どもたちを地域で支え合える姿を作り上げられると良い。
- Iターン者やNPOなどの多様な主体の協働による地域社会の新しい運営システム

を形成すべき。

- 多様な担い手の知恵や力を活かしながら、過疎地域の優れた自然環境や景観を活用した特色ある地域形成や、地域特有の伝統や文化の継承に取り組んでいくことが必要。

(8) 新しい地域像を創造していくための地域間交流の促進

- 国民の価値観の変化、ライフスタイルの変化等に対応し、都市との移住・交流（U・J・Iターン対策、二地域居住、グリーンツーリズムなどの体験交流、教育交流等）を推進すべき。地方での生活を望む都市住民のニーズに応えるとともに、人口減少や高齢化等に悩む過疎地域の活性化に資するもの。
- 定住促進団地の整備や、保健・医療・福祉サービス・施設の充実といったハード面での取り組みとともに、空き家情報・不動産情報の提供など都市住民に対する情報発信や、官民連携による移住・交流の受け入れ・相談体制づくりなど、ソフト面にもわたった総合的な取り組みが不可欠。
- 地域おこし協力隊の取り組み支援などにより、過疎地域等に貢献したいとの意欲ある都市住民（若年層を含む）を積極的に誘致していくことが大切。

5. 過疎対策の取組み主体と支援のあり方等

(1) 取組み主体

- 過疎対策は、住民の生活全般に関わる総合的な地域対策。よって、国、都道府県、市町村、住民、NPOや関連団体など関係当事者すべてが、過疎対策にその責任を負っていると言える。各当事者が協働して、協議調整・議論、意見の提出といった相互作用を重ねつつ、取り組んでいくべき。
- その中でもとりわけ、従来の過疎法と同様、地域における総合的な行政主体であり、基礎的な自治体である市町村が主要な役割を担う必要があると考えるべき。
- その際、市町村には、地域コミュニティやNPO・企業・大学など、地域の内外の多様な主体の力を組合せ、連携させながら、地域経営を行っていく視点が求められる。
- これに対し、国及び都道府県が、それぞれの財源、人材、情報など多様なリソースを活用し、積極的な支援を行うことが望ましい。

(2) 支援のあり方

- 都市とは異なる発展・活性化が過疎地域において可能となるよう、行政面、財政面、税制面、金融面、人材面、情報面など、幅広い視点からの総合的支援が求められる。

[財政支援]

- 身近な生活交通の確保、情報通信基盤の整備と利活用の推進、医師不足対策、集落の維持・活性化対策、UJIターン対策などは、時代に対応した新たな課題。こうしたハード・ソフト両面にわたる新しい行政課題に対応しうる的確かつ充実した財政支援が必要。

[人材確保・育成、情報支援]

- また、こうした財政支援に加え、人材確保・人材育成への支援、情報支援（地域の創意工夫による成功事例・優良事例などの知恵を共有し、普遍化を進めていくための支援）などが必要。
- 外部人材をアドバイザーとして半年や1年といった長期にわたって地域に入れられる仕組み作りや、集落支援員の取り組みの更なる充実、市町村における地区担当職員制の導入など、人的資源を活用したきめ細かな地域支援の仕組みを構築していくべき。
- 市町村職員の能力アップに向けた支援も必要。

[ソフト対策]

- 各行政分野を通じて、時代の流れにあったいわゆるソフト対策を重視し、強力的に支援していくことが必要不可欠である。
 - 集落の維持・活性化
 - 生活交通の確保
 - 移住・交流の推進
 - 少子化・子育て対策の推進

(3) その他

[市町村合併の進展への対応]

- 合併した市町村の中には、人口減少率や高齢化の進展が特に著しい合併前旧市町村の区域を抱えたものも存在。(※政令指定都市や県庁所在都市、財政力の高い都市にも存在。)
- 新たな過疎対策においては、市町村合併に伴う影響について、地域指定に一定の配慮を行う必要があるのではないか。

[周辺地域との連携・広域的取り組み]

- 医療の確保、生活交通の確保、情報通信基盤の整備といった課題については、過疎地域とその周辺地域との間で事業連携や事業調整を図り、広域的に取り組むことが有効。
- 雇用の場、高度な医療の提供といった面で、中心的な都市は過疎地域を支える役割を果たす。従って、これらの都市の疲弊も指摘される中、過疎地域の活性化の対策とともに、これらの都市への対策も、別途着実に進めていくべき。

[その他]

- P

 ○ 都道府県も、一定の役割を果たすべきではないか。