

時代に対応した新たな過疎対策に向けて
(これまでの議論の中間的整理)
案

平成20年4月24日

過疎問題懇談会

目次

1 検討の経緯	2
2 過疎地域の現状、環境の変化について	3
(1) 過疎対策の経緯	3
(2) 過疎地域を取り巻く環境の変化、現状.....	5
3 過疎対策の成果と今後の課題について	9
(1) 産業振興と安定的な雇用の増大	9
(2) 交通基盤の整備・利活用について.....	13
(3) 情報通信基盤の整備・利活用について.....	14
(4) 住民の生活の安定と福祉の向上、教育の振興について.....	15
(5) 個性豊かな地域社会の形成について	18
(6) 都市から地方への移住・交流、過疎地域への定住促進について ...	19
(7) 集落の維持・活性化対策について.....	22
4 時代に対応した新たな過疎対策に向けた議論	24
(1) 今後の過疎地域・対策のあり方についての意見	24
(2) 過疎地域への支援のあり方等についての意見.....	25

1 検討の経緯

当懇談会は、平成22年3月末までを適用期限とする現行の過疎地域自立促進特別措置法に基づく対策の成果とその評価について及び時代に対応した新たな過疎対策のあり方について検討を進めてきた。その検討経過は次のとおりである。

平成19年度

第1回 平成19年9月21日

過疎地域の現状、過疎対策の今後のあり方等について意見交換

第2回 平成19年11月22日・23日

現地視察調査（長野県木曾町、清内路村）

（今後の過疎対策のあり方の検討に資するよう、過疎関係市町村の現状や、産業振興、デジタルディバイド対策、身近な「足」（生活交通）の確保対策、集落の現状等について幅広く把握するため、現地調査を行った。）

第3回 平成19年12月21日

過疎地域の現状、新たな過疎対策の論点等について意見交換

第4回 平成20年1月25日

自治体からのヒアリング・意見交換

（熊本県天草市長、茨城県大子町長、島根県地域振興部地域振興室長からヒアリングを行い、意見交換を行った。）

第5回 平成20年3月31日

これまでの議論の中間的整理、集落の現状等について意見交換

平成20年度

第1回 平成20年4月24日

これまでの議論の中間的整理、集落対策について意見交換

以上の経過を踏まえ、今回、これまでの懇談会における議論・主な意見について中間的に整理を行った。

懇談会としては、今後、時代に対応した新たな過疎対策のあり方や、過疎地域の自立・活性化に向けた諸課題について、さらに検討を深めていくこととしている。

2 過疎地域の現状、環境の変化について

(1) 過疎対策の経緯

① 過疎地域対策緊急措置法（昭和45年）

我が国の高度経済成長に伴い、都市地域に向けて若者を中心として大きな人口移動が起こり、人口の集中による過密問題が発生する一方で、住民の過度の減少により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。

当初の過疎法は、年率にして2%を超える著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、地域間の格差是正に資する措置を講ずることで、人口の過度の減少防止と地域社会の基盤強化を図るものであった。

② 過疎地域振興特別措置法（昭和55年）

昭和50年代に入り、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、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に比較して低位にあることが過疎地域の課題として捉えられ、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こととされた。

③ 過疎地域活性化特別措置法（平成2年）

我が国経済社会が成熟する中で、各種基盤の整備は進展したものの、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や若者の減少などにより地域社会の活力が失われた状態自体が問題として捉えられるに至った。

こうした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を講じることとされた。

④ 過疎地域自立促進特別措置法（平成12年）

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じた。

そこで、通信体系の充実や地域文化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發揮できるよう支援するための施策を講じることとされた。

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
目 的	<ul style="list-style-type: none"> ○ 人口の過度の減少防止 ○ 地域社会の基盤を強化 ○ 住民福祉の向上 ○ 地域格差の是正 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 過疎地域の振興 ○ 住民福祉の向上 ○ 雇用の増大 ○ 地域格差の是正 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 過疎地域の活性化 ○ 住民福祉の向上 ○ 雇用の増大 ○ 地域格差の是正 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 過疎地域の自立促進 ○ 住民福祉の向上 ○ 雇用の増大 ○ 地域格差の是正 ○ 美しく風格ある国土の形成
過 疎 地 域 の 要 件	<p>人口要件</p> <p>昭和35年～昭和40年（5年間） 人口減少率 10%以上</p> <p>人口要件 かつ 財政力要件</p> <p>財政力要件</p> <p>● S41-S43 財政力指数 0.4未満</p>	<p>人口要件</p> <p>昭和35年～昭和50年（15年間） 人口減少率 20%以上</p> <p>財政力要件</p> <p>● S51-53 財政力指数 0.37以下 ● 公営競技収益 10億円以下</p>	<p>人口要件（以下のいずれか）</p> <p>①昭和35年～昭和60年（25年間） 人口減少率 25%以上</p> <p>②昭和35年～昭和60年（25年間） 人口減少率 20%以上 かつ 昭和60年の高齢者（65歳以上） 比率 16%以上</p> <p>③昭和35年～昭和60年（25年間） 人口減少率 20%以上 かつ 昭和60年若年者（15歳以上30歳 未満）比率 16%以下</p> <p>財政力要件</p> <p>● S61-63 財政力指数 0.44以下 ● 公営競技収益 10億円以下</p>	<p>人口要件（以下のいずれか）</p> <p>①昭和35年～平成7年（35年間） 人口減少率 30%以上</p> <p>②昭和35年～平成7年（35年間） 人口減少率 25%以上 かつ 平成7年高齢者比率 24%以上</p> <p>③昭和35年～平成7年（35年間） 人口減少率 25%以上 かつ 平成7年若年者比率 15%以下</p> <p>④昭和45年～平成7年（25年間） 人口減少率 19%以上 (①～③は昭和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>財政力要件</p> <p>● H8-H10 財政力指数 0.42以下 ● 公営競技収益 13億円以下</p>
公 示 市 町 村 数	当初 (S45. 5. 1) : 7 7 6 最終 : 1, 0 9 3	当初 (S55. 4. 1) : 1, 1 1 9 最終 : 1, 1 5 7	当初 (H2. 4. 1) : 1, 1 4 3 最終 : 1, 2 3 0	当初 (H12. 4. 1) : 1, 1 7 1 追加 (H14. 4. 1) : 1, 2 1 0
				合併により平成20年4月1日現在 7 3 2

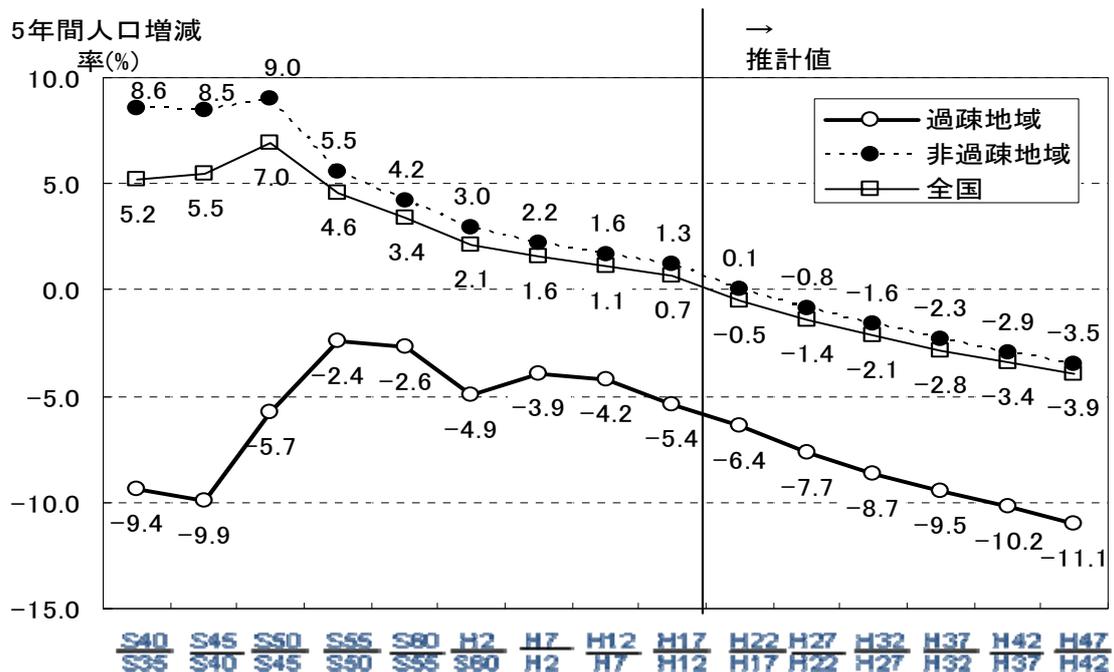
(2) 過疎地域を取り巻く環境の変化、現状

① 厳しさを増す過疎地域の環境

非過疎地域の人口は、国勢調査をベースとした5年間人口増減率でみると、平成22年まで増加が見込まれる一方、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り【図表1・2】、高齢者比率も全国平均を大きく上回って推移すると見込まれる【図表3】厳しい状況にある。過疎地域全体として、以前にも増して、低迷する農林水産業など基幹的な産業の振興、医師不足問題など地域医療の確保、生活のための身近な「足」（生活交通）の確保などの課題に直面している。

また、過疎地域等に所在する集落では、著しい人口減少や高齢化により維持が困難な集落¹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安心・安全に関わる問題が深刻化している。

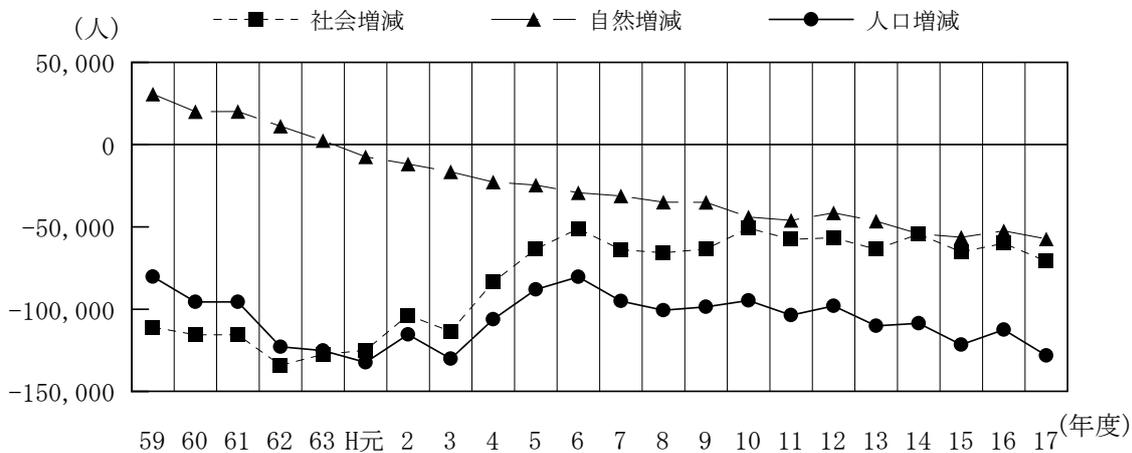
【図表1】全国、過疎地域、非過疎地域の5年間人口増減率の推移



※備考 ①過疎地域は平成19年4月1日時点。
 ②平成17年までの人口は国勢調査による。
 ③全国人口の推計値は「日本の将来推計人口（平成18年12月推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）の中位推計による。
 ④非過疎地域の推計値は、全国の推計値から過疎地域の推計値（総務省過疎対策室試算）を引いて算出した。

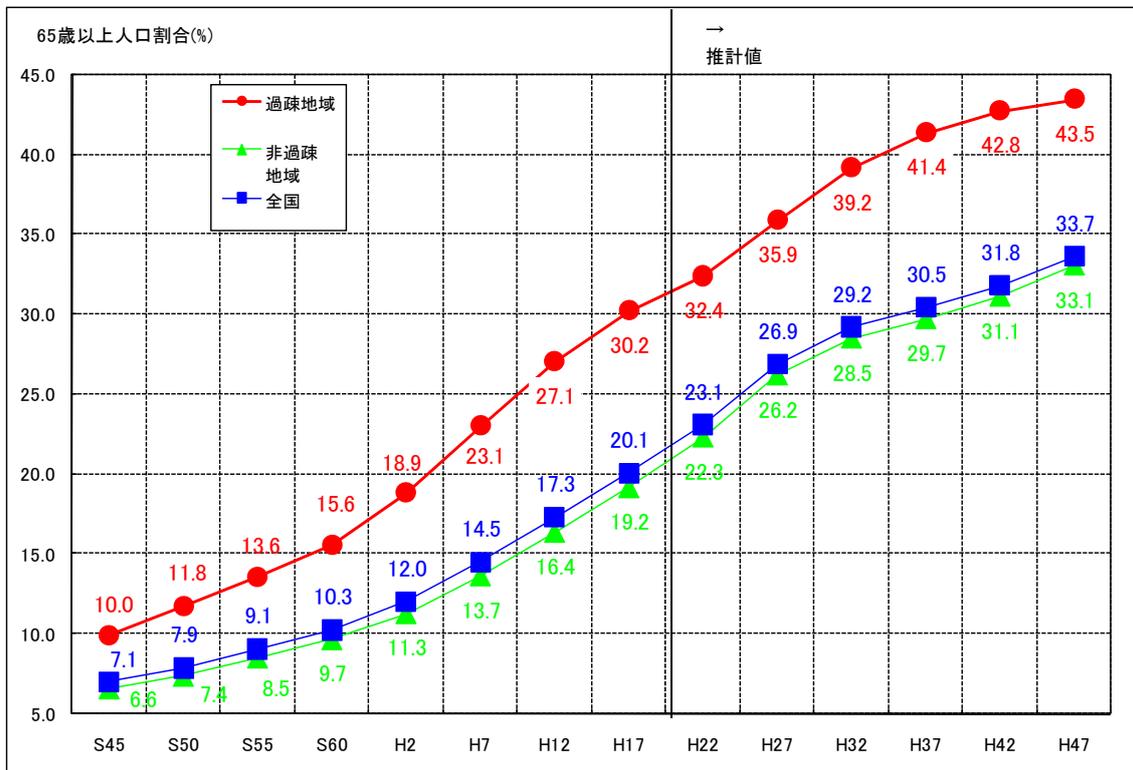
¹ 国土交通省と総務省が共同で行った調査(平成19年3月)では、高齢者比率が50%以上の集落は7,878、市町村の判断として今後消滅のおそれがあるとされる集落は2,643となっている。

【図表 2】 過疎地域における人口増減（社会増減と自然増減）の推移



※備考 ①総務省「住民基本台帳人口要覧」による。
 ②過疎地域は、平成 19 年 4 月 1 日時点。
 ③平成 15 年度、平成 16 年度及び平成 17 年度については、一部過疎地域に該当するためデータを取得できない区域がある。

【図表 3】 高齢者比率の推移



※備考 ①過疎地域は平成 19 年 4 月 1 日時点。
 ②平成 17 年までの人口は国勢調査による。
 ③全国の推計値は「日本の将来推計人口（平成 18 年 12 月推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）の中位推計による。
 ④非過疎地域の推計値は、全国の推計値から過疎地域の推計値（総務省過疎対策室試算）を引いて算出した。

② 市町村合併の進展

いわゆる「平成の大合併」は、「昭和の大合併」後の生活圏や経済圏の拡大等をはじめとする経済社会の変化、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備えた基礎自治体を形成するため取組みが進められ、3, 232（平成11年3月31日現在）の市町村は1, 788（平成20年4月1日現在）に再編された。

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732（平成20年4月1日現在）に減少している。

過疎関係市町村を含む市町村合併により、新市町村の全域を過疎とみなす「みなし過疎市町村」（73団体）、一部を過疎とみなす「一部過疎市町村」（159団体）が誕生しており、特に一部過疎市町村において、過疎地域の指定の単位と、市町村の単位が一致しないこととなっている。

合併を経験した過疎関係市町村においては、ハード整備・維持管理ほか過疎対策への新市町村一体となった取組み、新市町村内での地域間の格差への対応等に先進的に取り組む事例が見られる。今後、新市町村一体としての対策を講ずることにより、①旧過疎市町村固有の資源や先駆的取組みを新市町村全体で活用・展開する、②行財政基盤の充実を生かし新市町村内での格差是正など施策の展開を図る、など合併・広域化に伴うメリットと効果を最大限生かしていくことが課題となっている。

③ 情報通信技術の発展への対応

ブロードバンドや携帯電話など情報通信技術が発展し、国民生活へ浸透する一方で、過疎地域等の条件不利地域では、相対的にブロードバンド整備や携帯電話のエリア整備について民間が行うことが困難な状況となっている。

また、地上放送デジタル化²に対応して、過疎地域等の条件不利地域でも確実な対策を講じ、デジタル放送を受信・視聴できる環境を整える必要がある。

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、「ゆとり」や「豊かさ」志向への国民のライフスタイルの変化、UJIターンや二地域居住の普及等により、「都市から地方への移住・交流」の可能性が拡大している。

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、経済的、社会的、文化的側面で大きな効果をもたらすものであり、過疎地域の自立活性化を図る上で、施策としての重要性が増している。

² アナログ放送の停波・デジタル放送への全面移行の期限は平成23（2011）年7月24日までとされている。

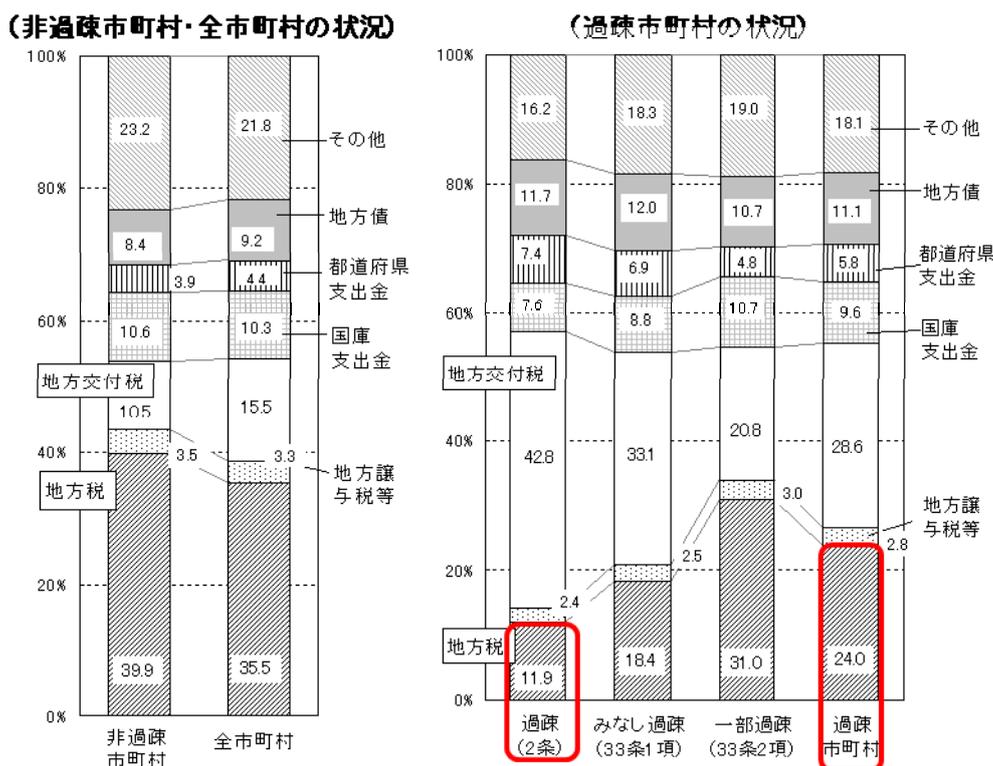
⑤ 自主財源に乏しい財政構造

過疎関係市町村は、地方税をはじめとする自主財源が極めて乏しく、歳入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。

歳入に占める地方税収比率は24.0%（過疎法第2条の過疎市町村は11.9%）であり、非過疎団体の39.9%を大きく下回っている【図表4】。

また、財政力指数は全国の市町村平均が0.48であるのに対し、過疎市町村の平均は0.24と著しく低い状況にある

【図表4 関係市町村の歳入構造（H17）】



※備考 ①総務省「平成17年度地方財政状況調査」による。
 ②過疎地域は、平成18年3月31日時点。（一部過疎市町村については、過疎とみなされる区域以外の区域も含め算出。）
 ③歳入割合は、該当する市町村の各決算額を加算し、歳入総額で除して算出。

⑥ 過疎対策による成果と残された差の存在

これまでの過疎対策の実施により、道路、上下水道等の公共施設の整備は一定程度進んだものと考えられる。しかしながら、全国との差はなお存在しており、引き続きこれに対する適切な対応が課題といえる（「3 過疎対策の成果と今後の課題についての議論」参照）。また、引き続き人口減少と著しい高齢化、雇用問題、医師不足、維持が困難な集落の問題など、依然として過疎地域には多くの課題が残されている。

3 過疎対策の成果と今後の課題について

これまでの過疎対策により、産業の振興、住民の生活の基盤となる交通通信施設等の整備、生活環境の整備等に一定の成果をあげてきた。

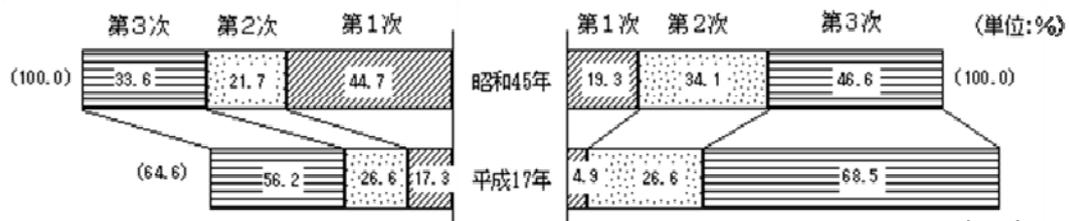
一方で、農林水産業や建設業など基幹的な産業の低迷、雇用の場の不足といった課題や、道路その他の交通基盤の整備・利活用、デマンドバスなどによる身近な「足」（生活交通）の確保、情報通信基盤の整備・利活用、水道・生活排水関連施設の整備などの課題が残されている。さらに、都市から地方への移住・交流の推進、集落の維持・活性化といった課題がある。

(1) 産業振興と安定的な雇用の増大

[現状]

過疎地域では、かつては第1次産業が中核的な産業であったが、昭和45年から平成17年までの35年間にその構成人口比率は大幅に減少し、第2次、第3次産業人口比率が約8割を占めることになった。過疎地域においては、人口の減少による就業人口の減とともに、大幅な第1次産業就業人口の減少が生じている【図表5】。

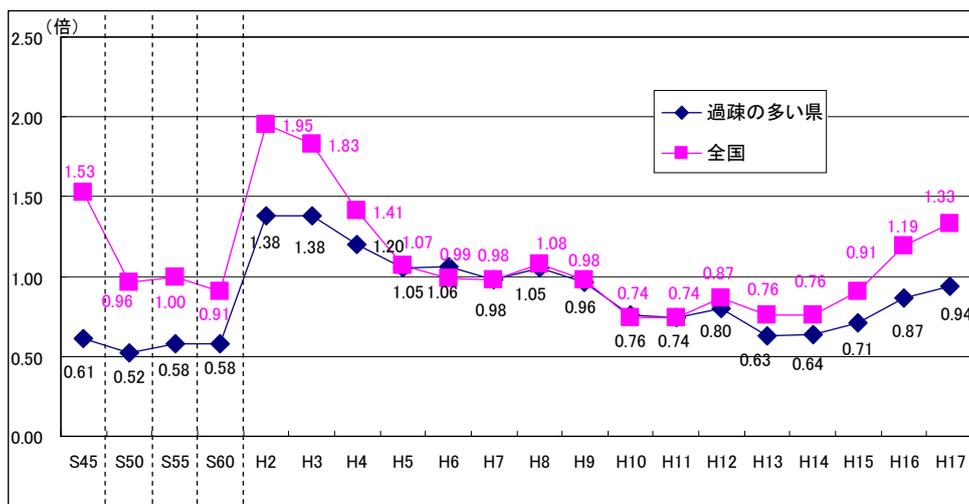
【図表5 産業別人口及び構成割合の変動の状況について】



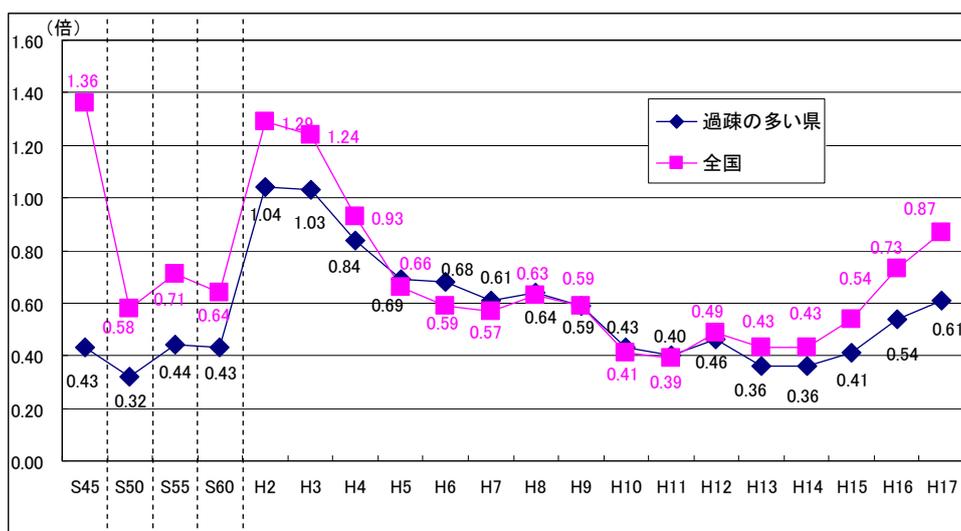
※備考 ①国勢調査による。
 ②()は昭和45年の就業人口を100としたときの指数。
 ③平成17年度については一部過疎地域に該当するためデータを取得できない地域がある。
 ④総数には分類不能産業を含まない。

雇用状況については、新規求人倍率、有効求人倍率ともに、平成2～3年をピークとした減少傾向から一転して近年は回復傾向にある。しかしながら、過疎の多い県においては、平成5年から11年にかけて他都府県との差がほとんどないところまで縮まったものの、平成13年以降再び差は拡大している。【図表6・7】

【図表6 新規求人倍率】



【図表7 有効求人倍率】



※備考

- ①厚生労働省「労働市場年報」による。
 ②新規学卒者及びパートタイムを除く。

$$\text{③新規求人倍率} = \frac{\text{新規求人数（期間中新たに受けた求人（採用予定人員））}}{\text{新規求職申込件数}}$$

$$\text{有効求人倍率} = \frac{\text{有効求人数（前期から繰越された有効求人数と当期の新規求人数）}}{\text{有効求職者数（就職未定の求職者）}}$$

- ④市町村単位の統計がないため、過疎関係市町村の比率が相対的に大きい県（以下「過疎の多い県」という。）を選び、その平均値を全国と比較した。

「過疎の多い県」としては、過疎関係市町村数、人口及び面積を基準に、地域バランスも勘案して、秋田県、山形県、山梨県、和歌山県、島根県、高知県、熊本県、大分県、宮崎県及び鹿児島県とした。

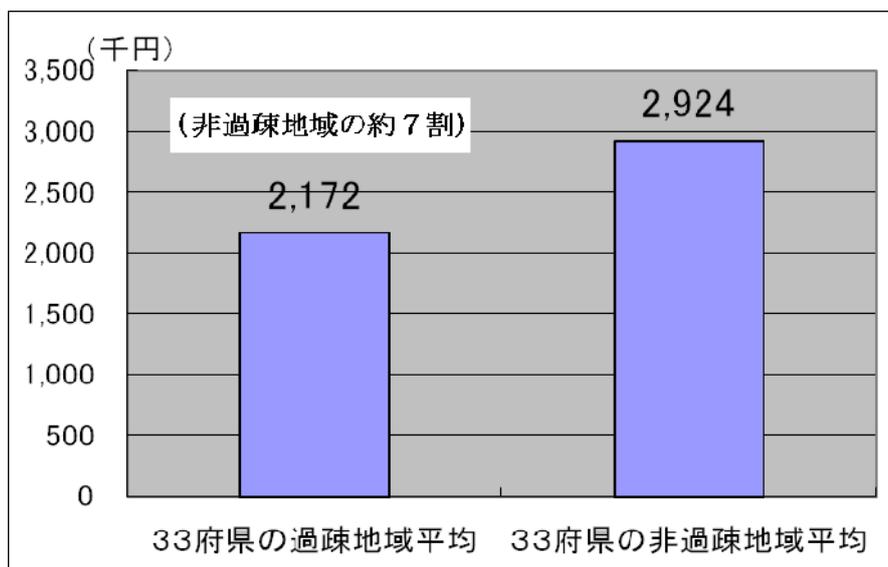
地域の経済力を示す人口1人当たり市町村民所得について、市町村ごとの市町村民所得が公表されている33府県について過疎地域と非過疎地域を比較すると、過疎地域は非過疎地域の約7割の水準にとどまっている【図表8】。

また、納税義務者一人当たり総所得金額も非過疎地域の約8割にとどまっている【図表9】。

【図表8 人口1人当たりの市町村民所得】

市町村民所得とは、当該市町村における生産活動により生み出された付加価値であり、いわゆる個人の賃金・俸給に代表される「雇用者報酬」のほか、「企業所得」（企業の営業余剰など）や「財産所得」（家計や政府の受取利子など）も含まれる。

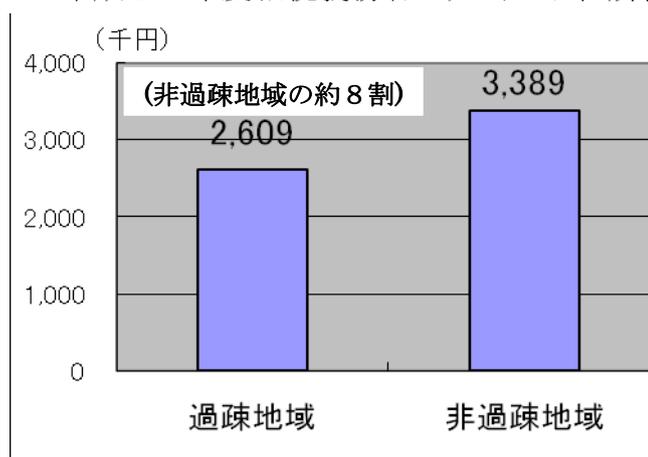
このため、「一人当たり市町村民所得」は、市町村全体としての経済規模や経済活動の状況を表す指標といえる。



※備考

- ①各都道府県の平成16年度市町村民所得及び平成17年国勢調査より算出。
- ②上記は、市町村別データが取得できなかった以下の都道府県のデータを除く33府県のデータから作成した。
北海道・千葉県・東京都・神奈川県・富山県・石川県・福井県・山梨県・長野県・大阪府・奈良県・岡山県・香川・高知県
- ③過疎地域は平成19年4月1日時点。
- ④過疎地域の一人当たり市町村民所得は、33条2項市町村については過疎とみなされている区域のデータで計算したものである。なお、過疎、非過疎とも、区域別のデータが取得できなかった市町村は除いて算出した。

【図表9 平成18年度納税義務者一人当たり総所得金額】

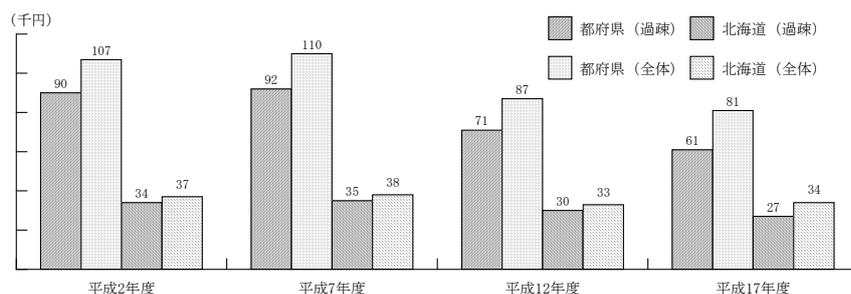


※備考

- ①総務省「市町村民税課税状況等の調」より算出。
- ②過疎地域は平成19年4月1日時点。
- ③過疎、非過疎とも区域別のデータが取得できなかった市町村は除いて算出した。

こうした中、これまで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が、耕地10a当たり生産農業所得は依然として差がある【図表10】。しかしながら、民間や住民団体等が主体となった内発型産業の展開・発展も一部地域にみられるなど、一定の成果もみられる。

【図表10 耕地10a当たり生産農業所得の状況】



※備考

- ①農林水産省「生産農業所得統計」及び「耕地及び作付面積統計」による。
- ②過疎地域は平成19年4月1日時点。
- ③平成17年度については、一部過疎地域に該当するためデータを取得できない区域がある。

過疎地域における工場立地件数をみると、平成8年と比べ減少し、その後一定の回復はみられるが、非過疎地域とは異なり、平成8年の水準までは回復していない。

【図表11 工業立地動向】

	非過疎地域		過疎地域	
	立地件数	平成8年を100とした場合の指数	立地件数	平成8年を100とした場合の指数
平成8年	1,345	—	203	—
平成12年	1,018	75.7	116	57.1
平成17年	1,395	103.7	149	73.4

※備考

- ①経済産業省「工場立地動向調査」(各年)による。
- ②過疎地域は、平成8年及び平成12年については各時点、平成17年については平成19年4月1日時点。

[主な課題]

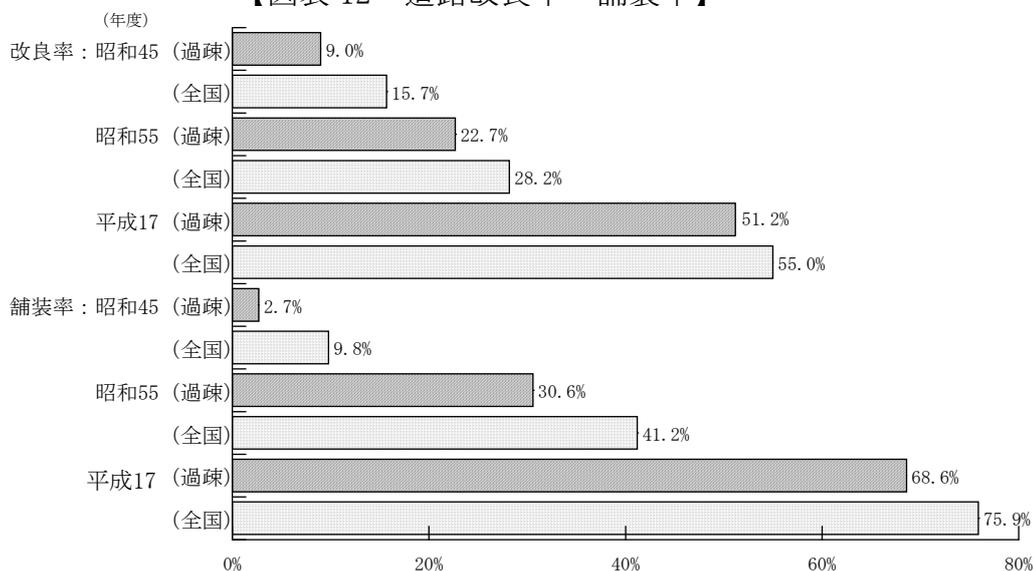
- 農林水産業、建設業など過疎地域における基幹的な産業の低迷、雇用の「場」の不足、所得面での非過疎地域との差の存在。
- 農林水産業等の地域産業の育成・振興への支援が引き続き必要であり、企業誘致、工場立地などへの支援に加え、いわゆる「6次産業³」、グリーンツーリズムや移住などに関連する交流産業、地域資源の活用・保全型産業などの充実が必要。
- 以上の支援を通じて、過疎地域における雇用の「場」の確保、地域の担い手の確保を図る必要。

(2) 交通基盤の整備・利活用について

[現状]

市町村道の整備水準は、これまでの過疎対策により着実な改善をみており、市町村道改良率は昭和45年の9.0%から平成17年度の51.2%へ、舗装率は2.7%から68.6%へと改善している【図表12】。しかし、全国平均と比べると依然差は残されている状況にある。

【図表12 道路改良率・舗装率】



※備考

①総務省「公共施設状況調」等による。

②平成17年度については、一部過疎地域に該当するためデータを取得できない区域がある。

また、人口減少、高齢化の進展、路線バスの採算性の悪化による路線の統廃合などにより、身近な「足」(生活交通)の不足感も高まっている現状にある。

³ 農畜産物の生産(1次)だけでなく、食品加工(2次)、流通・販売等(3次)にも農業者が主体的かつ総合的に関わることで、第2次・3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。1次×2次×3次=6次産業。

[主な課題]

- 道路その他の交通基盤の整備水準の差が存在し、生活関連道路や産業支援道路など必要な道路の整備が引き続き求められる。
- 人口減少、高齢化の進展に伴い、路線バス等の公共交通機関の採算性が悪化し、路線の廃止・縮小が進んでいる。地方バス路線の維持、地域の実情に応じたコミュニティバス、デマンドバスの導入などにより地域住民の身近な「足」（生活交通）を確保する取り組みへの支援が求められる。

(3) 情報通信基盤の整備・利活用について

[現状]

ブロードバンドや携帯電話など情報通信技術が発展し、国民生活へ浸透してきた。一方で、過疎地域等の条件不利地域では、相対的にブロードバンド整備や携帯電話のエリア整備が困難となっている。また、地上放送のデジタル化に対応して、過疎地域等の条件不利地域でも確実な対策を講じデジタル放送を受信・視聴できる環境を整えることが必要となっている。

【図表 13 携帯電話サービスの現状（エリア外人口）】

	平成17年度末	平成18年度末	平成20年度末(目標)
全 国	580万人(0.5%) ^{注1}	416万人(0.3%) ^{注1}	38.0万人以下
うち条件不利地域	52.3万人(1.7%) ^{注2}	39.6万人(1.2%) ^{注2}	32.3万人以下

※備考

①条件不利地域は過疎、辺地、離島、半島、山村、特定農山村、豪雪地帯である。

注1 総人口に対するエリア外人口の割合

注2 条件不利地域の人口に対する当該地域におけるエリア外人口の割合

[主な課題]

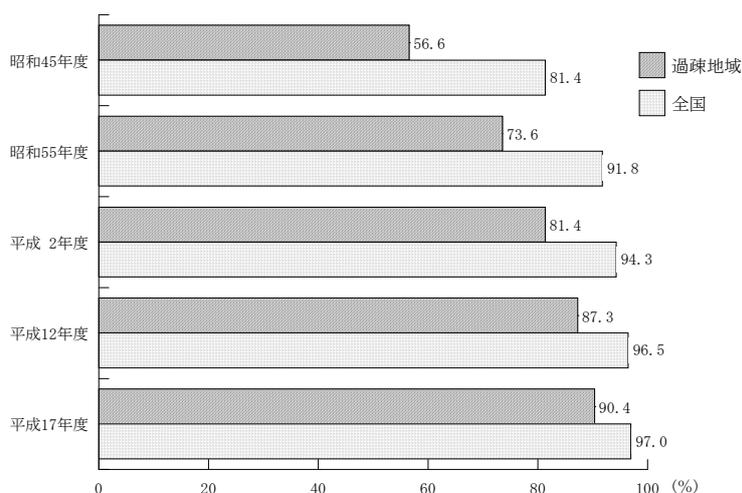
- ブロードバンドの整備、携帯電話の通話エリアの拡大等、情報通信基盤の整備・充実が求められるほか、情報通信技術の利活用の推進により、高齢者の安否確認や生活情報の伝達（「回覧板」の機能）といった日常生活サービスの維持・向上、地域産業の活性化を図ることが必要となっている。
- アナログ放送の停波・デジタル放送への全面移行の期限は平成23（2011）年7月24日までであり、着実な対応が必要である。

(4) 住民の生活の安定と福祉の向上、教育の振興について

[現状]

これまでの過疎対策により、水道、生活排水関連施設の整備が着実に進み【図表 14・15】、幼児教育経験者比率や高等学校等進学率の全国平均との差がおおむね解消される【図表 16】など、住民の生活の向上等に一定の成果があったものといえる。

【図表 14 水道普及率の推移】

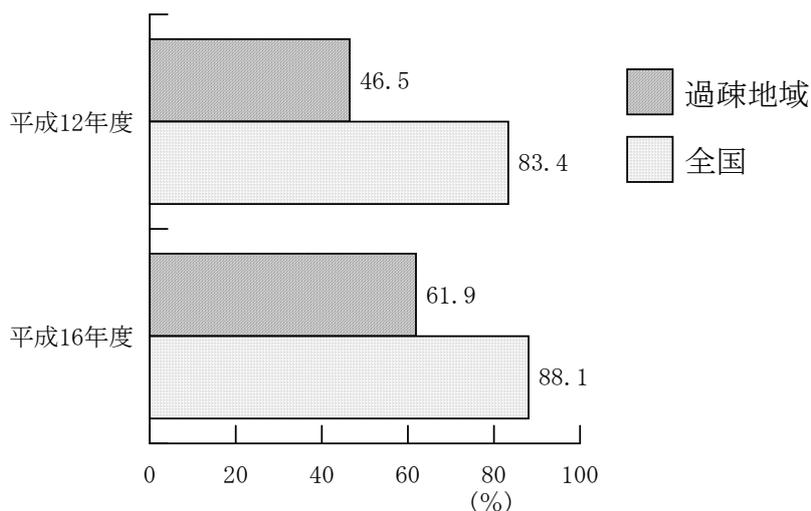


※備考

①総務省「公共施設状況調」等による。

②平成 17 年度については、一部過疎地域に該当するためデータを取得できない区域がある。

【図表 15 水洗化率の推移】



※備考

①環境省「一般廃棄物処理事業実態調査」による。

②平成 16 年度については、一部過疎地域に該当するためデータを取得できない区域がある。

【図表 16 幼児教育経験者比率・高等学校等進学率】

幼児教育経験者比率	昭和45年	全国	76.1
		過疎	57.4
	平成18年	全国	96.5
		過疎	97.1
高等学校等進学率	昭和55年	全国	94.2
		過疎	91.8
	平成18年	全国	97.7
		過疎	98.4

※備考

<幼児教育経験者比率>

- ①全国は、各年度の文部科学省「学校基本調査」(数値は各年度5月1日)及び前年度の厚生労働省「社会福祉施設等調査」による。
- ②過疎地域は総務省調べ。
- ③それぞれの数値は、次の算式による。なお、保育所にはへき地保育所を含む。

幼児教育経験者比率＝幼稚園就園率＋保育所在籍率

$$\text{幼稚園就園率} = \frac{\text{幼稚園修了者数}}{\text{小学校第1学年児童数}}$$

$$\text{保育所在籍率} = \frac{\text{前年度保育所在所児数(5歳/2+6歳)}}{\text{小学校第1学年児童数}}$$

<高等学校等進学率>

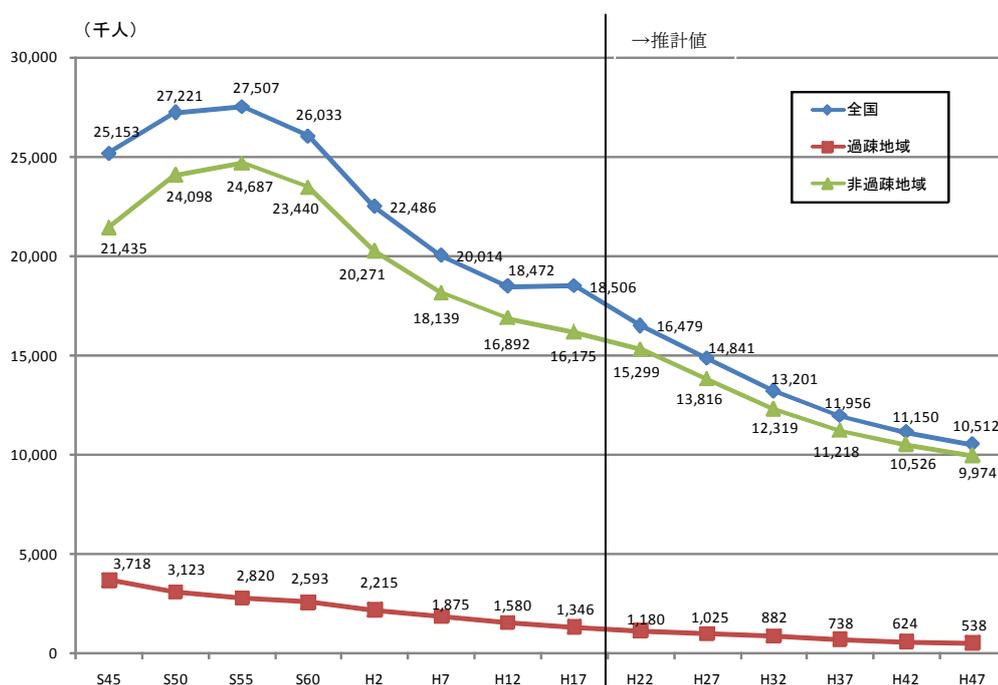
- ①各年度の文部科学省「学校基本調査」(数値は各年度5月1日)による。
- ②過疎地域は総務省調べ。

一方で、医師不足が過疎地域を含む全国的な課題となる中で、過疎地域においても、適切な医療が受けられ、安心して生活できる仕組みづくりを進めることが課題となっている。

さらに、教育については、今後の人口減少に伴い、過疎地域の0～14歳人口は今後約6割の大幅な減が見込まれ【図表 17】、児童生徒数が減少する中で小中学校の統合等により教育環境を維持するための適切な対応が求められている。また、「子ども農山漁村交流プロジェクト⁴」の立ち上げなど過疎地域と都市との間での若い世代の地域間交流が活発化しつつある。

⁴ 総務省、農林水産省、文部科学省の三省連携事業として、小学校における農山漁村での長期宿泊体験活動を推進することとしており、今後5年間で、①農山漁村における宿泊体験の受入体制の整備、②地域の活力をサポートするための全国推進協議会の整備等を進めることとしている。

【図表 17 0～14歳人口の推移について】



※備考

- ①過疎地域は平成 19 年 4 月 1 日時点。
- ②平成 17 年までの人口は国勢調査による。
- ③全国の推計値は「日本の将来推計人口（平成 18 年 12 月推計）」の中位推計による（国立社会保障・人口問題研究所）による。
- ④非過疎地域の推計値は、全国の推計値から過疎地域の推計値（総務省過疎対策室試算）を引いて算出した。

[主な課題]

- 暮らしに必要な水道、生活排水関連施設の整備への支援は引き続き求められる。
- 医師をはじめとする医療従事者の確保、巡回診療による無医地区での受診機会の確保、遠隔医療の整備等により、過疎地域における医療の確保・充実に努める必要がある。
- 児童生徒数の大幅減が見込まれる中、小中学校統合等による教育環境の維持が今後も課題である。また、通学手段の確保も課題である。
- 空き家や廃校舎等の地域ストックの有効利用、地方での受け入れ体制づくりなどにより、過疎地域としても教育交流の推進に取り組むことが課題である。

(5) 個性豊かな地域社会の形成について

[現状]

過疎地域では、個性豊かな自然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、入込観光客も緩やかながら近年増加の傾向にある。

【図表 18 入込観光客数】

	全 国		過疎地域	
	入込客数 (百万人)	平成12年を 100とした場 合の指数	入込客数 (百万人)	平成12年を 100とした場 合の指数
平成 12 年度	2,423	—	400	—
平成 13 年度	2,355	97.19	433	108.25
平成 14 年度	2,359	97.36	454	113.50
平成 15 年度	2,371	97.85	518	129.50
平成 16 年度	2,666	110.03	534	133.50

※備考

①全国は日本観光協会「全国観光動向」による。過疎地域は総務省調べ。

また、市町村、地域住民、NPOなど多様な主体の協働により、休耕田や棚田の維持管理、地域の文化・伝統を生かした地域づくりが実践されている例がある。

[主な課題]

- 地域の担い手不足が深刻化し、地域特有の伝統や生活文化の喪失のおそれがある。
- 農林業の低迷や、維持が困難な集落の増加に伴い、棚田や森林の保全が困難になり、過疎地域の個性的で特徴ある優れた自然環境・景観が損なわれるおそれがある。
- 自然減の増により平成7年以降再び人口減少の幅が拡大し、高齢化率も全国平均を大きく上回って推移するなど厳しい状況ではあるが、過疎地域の優れた自然環境や景観を活用しながら、特色ある地域の形成に取り組む必要がある。

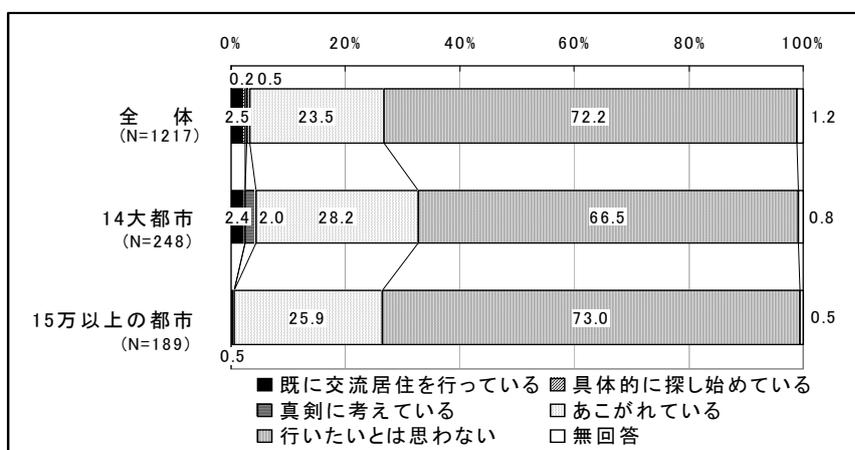
(6) 都市から地方への移住・交流、過疎地域への定住促進について

[現状]

いわゆる団塊の世代の大量退職、ゆとりや豊かさ志向への国民のライフスタイルの変化、UJIターンや二地域居住の普及等により、「都市から地方への移住・交流」の可能性が拡大している【図表19・20】。UJIターン者による地域活性化への寄与も期待され、都市から地方への移住・交流の推進はこの意味でも必要性が高まっている。

【図表19 交流居住に関する都市住民の意識】

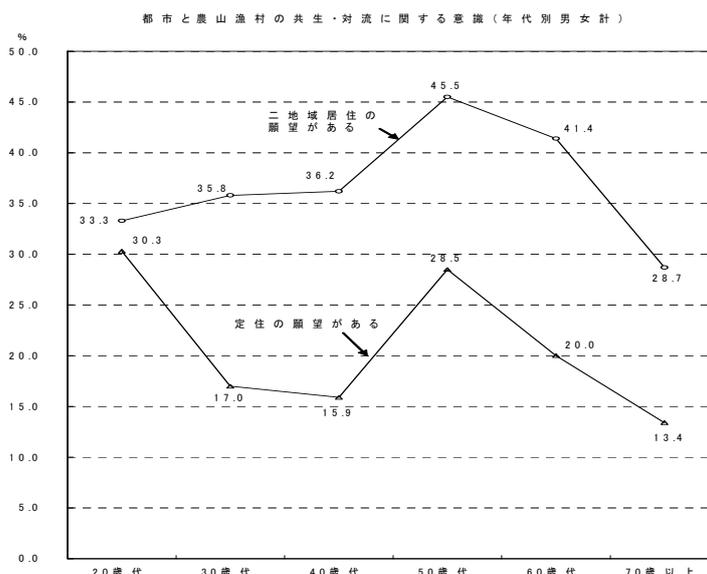
約3割の人が既に交流居住を行っている、又は行いたいと考えている。



※備考 ①総務省「過疎地域における交流居住にむけたニーズ分析に関する調査」（平成16年度）による。

【図表20 都市と農山漁村の共生対流に関する意識調査（年代別男女計）】

50代60代のみならず、20代でも関心が高い。



(注) 二地域居住、定住の願望は「都市地域」に居住しているとする者975人に聞いたもの。

※備考 ①内閣府政府広報室「都市と農山漁村の共生・対流に関する世論調査」（平成17年11月調査）による。

過疎関係市町村においては、過疎対策に係る支援措置を活用し、U J I ターンを希望する都市住民への空き家の紹介・マッチングの仕組みづくり、空き家など既存ストックを活用した二地域居住・U J I ターン者のための施設整備、県、市町村、地域住民、地元企業の協力による都市部への広報や都市住民の受入れのための連携体制づくりなど、積極的な取り組みも見られる。

北海道<北の大地への交流・定住促進事業>

団塊の世代の北海道への移住促進に向けて、平成17・18年度を集中的な取組期間とし、全国に先駆けて「北の大地への移住促進事業」を実施。その成果を踏まえ、平成19年度からはより幅広い世代を対象とした首都圏等へのプロモーションや道内の受入体制の整備などについて、道・市町村・民間企業が連携して取り組む。

- ① 市町村、団体、民間企業との連携 北海道移住促進協議会、「住んでみたい北海道」推進会議との連携によるオール北海道体制での推進
- ② 各市町村の取組 移住ワンストップ窓口の設置（111市町村）
一戸建住宅、旧職員住宅、マンション、ホテル等を活用した体験移住「ちょっと暮らし」の実施

○体験移住「ちょっと暮らし」の実績

- ・平成18年度（4月～3月）
→ 37市町村で209件、417人が参加 延べ滞在日数8,477日
- ・平成19年度（4月～12月）
→ 43市町村で244件、544人が参加 延べ滞在日数11,585日

○平成18年度の移住実績

- 41市町村で123件、273人が移住
- ※市町村移住ワンストップ窓口を通じてのカウント

島根県<ふるさと島根定住財団を活用した各種定住対策>

U J I ターン希望者に対する情報提供、住まい確保への支援、定住促進に向けた情報発信・総合相談などに取り組む。

- ① 県外在住者が県内受入れ先で1年間の産業体験（農林水産業、地場産業など）を行う場合、体験者、受け入れ企業の双方に滞在経費、指導費の一部を助成

○平成8年4月～20年2月の実績 体験終了者 1,113人
定住者 528人

- ② 自治体やNPO等が空き家を修繕し、U J I ターン者に提供する場合、修繕費用の一部を助成
- ③ 無料職業紹介、住宅の相談・斡旋、農業大学校による農業講座等、雇用・住居など生活全般にわたりきめ細かい相談・受入体制を整備

福島県金山町<移住対策>

役場に専門の UJI ターン受入れ窓口を設置。田舎暮らしを希望する人に対し、地域の案内に時間をかけ、生活環境などを十分理解してもらえよう対応。

- ① 広報宣伝・PR・都市住民との出会いの場づくり
 - ・都市部のイベントへの出展
 - ・総務省サイト「交流居住のススメ」の活用 等
- ② きめ細かな相談・サポートの実施
 - ・役場職員による相談受け
 - ・現地見学の実施（交通、教育、医療、福祉、自然、レジャーなど役場職員が案内）
 - ・物件案内、物件の譲渡交渉
 - ・移住準備のお手伝い（行政区長・ご近所挨拶など）
 - ・UJI ターン先駆者との面談、生活面でのアドバイス、集落行事の紹介など

- （○UJI ターン希望者の現地案内の状況 延べ25組47人（実人数16組34人）
○現地案内後、5組11人が移住、6組11人がIターン希望

島根県江津市<「空き家活用」による UJI ターン対策>

移住交流を進めるための受け皿として、既存ストックである「空き家」を有効活用。

- ① 空き家の数や現状を調査し、「空き家バンク」の仕組みにより情報を一元管理
- ② NPO や宅建・建設業者等と連携しながら情報提供し、UJI ターンやお試し暮らし等を希望する都市住民と空き家所有者とをマッチング

- （○一般からの問合せの状況
市役所への問合せ・・・1～2件／2週
NPOへの問合せ・・・80件／年
○平成18年度の実績 空き家の新規登録件数19件
→19件中、8件がIターン者とマッチング

また、UJI ターン者の転入促進や若年層の地元定着を図るため、住宅・団地整備の取組みがなされている【図表22】。

【図表22 過疎地域における定住促進のための宅地整備事業】

年度	12	13	14	15	16	17	18	計
団体数	273	288	286	238	168	141	92	1,486
戸数(区画数)	2,724	3,128	3,727	3,217	2,492	2,262	1,081	18,631

※備考

①総務省調べ。

②市町村の一部の区域が過疎地域とみなされる場合については、その区域の整備状況に基づく。

【図表 23 人口が増加した過疎関係市町村における人口増加要因】

(単位：団体、%)

項 目	H12～H17人口増加 市町村(25団体)
1 企業立地、企業誘致等による就業の場の拡大	1 (4.0)
2 第1次産業従事者の定着、増加	2 (8.0)
3 地元の創意工夫による独自の活性化施策による人口定住	2 (8.0)
4 宅地分譲、公営住宅建設等の住宅整備	5 (20.0)
5 生活環境整備の充実	1 (4.0)
6 自然環境等を求めている移住・UJターン	4 (16.0)
7 交通体系の整備等による近郊都市の通勤圏化、ベッドタウン化	2 (8.0)
8 病院、老人ホーム等の医療・厚生福祉施設の入院・入所者、職員	1 (4.0)
9 公共事業等工事関係者の一時的流入	3 (12.0)
10 その他	4 (16.0)

※備考

①総務省調べ。

②過疎地域自立促進特別措置法に基づく（平成19年4月1日現在 737団体(東京都三宅村を除く。))。
また、市町村の一部の区域が過疎地域とみなされている市町村については、その区域の人口に基づく。

[主な課題]

- 移住・交流による地域への経済波及効果、転入者の地域活性化への寄与の可能性に鑑み、空き家の活用や定住促進団地の整備、都市住民に対する情報発信、人材育成のための研修、官民連携による移住・交流に係る受け入れ体制づくりなど、ハード・ソフト両面にわたり、今後も自治体による積極的な取組み、国による支援を展開し、都市との交流人口の増、U J I ターン者の増を図ることが求められる。

(7) 集落の維持・活性化対策について

[現状]

過疎地域等に存在する集落では、人口減少と高齢化の進展に伴い、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安心・安全に関わる問題が生じており、今後もさらなる高齢化の進展により、これらの問題は一層深刻化するおそれがある。

[主な課題]

- 集落は、それぞれ多様な成り立ちに基づき、固有の歴史を背景とした存在である。そのため、それぞれの集落の実情に即した対策を講ずることが必要である。

- 集落対策に当たっては、集落住民がこうした集落の問題を自らの地域の課題としてとらえること、市町村がこれに対して十分な目配りをしていくことが重要であり、住民と市町村の強力なパートナーシップを形成して取り組むことが必要である。

- 身近な生活交通の維持確保、高齢者の見守りサービスの実施、伝統文化の継承、特産品を生かした地域おこし、地域資源を生かしたコミュニティ・ビジネスの振興、都市との教育交流、集落応援団、複数集落の連携体制づくりなど、各集落の実態に即した維持・活性化対策が求められる。

4 時代に対応した新たな過疎対策に向けた議論

(1) 今後の過疎地域・対策のあり方についての意見

① 国民全体の安心・安全な生活への寄与

○ 過疎地域は、全国の1割足らずの人口で、広大な国土の過半を支えている。過疎地域に多く存在する農地・森林の適切な維持・管理を通じ、下流域における土砂災害の防止、水源の涵養、安心・安全な食料の供給、二酸化炭素の吸収といった極めて重要な役割を果たしている。また、過疎地域をはじめとする地方は、水や電気の供給、廃棄物の処理等を通じて、都市部の社会経済活動を支えている。都市と過疎地域とは共生・互恵の関係にある。

○ 過疎地域が健全に維持されることは、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になる。

○ 過疎対策は、過疎地域と都市とがお互いに支え合う関係に基づき、過疎地域と都市との「共生」を図るための対策である、との位置付けができる。

○ 過疎地域において、そこに住みたいと思う住民が、安心・安全に暮らせる地域として健全に維持されることが今後とも求められる。これにより、過疎地域等の国土保全機能が十分に発揮されるようにし、都市との共生・互恵を実現するとともに、人口減少社会の先駆的地域として都市のモデルとなることが求められる。

② 多様な生活様式・地域文化が息づく場

○ 過疎地域の豊かな自然環境や景観、独自の文化や歴史は、都市部では失われた自然景観やアメニティを提供し、安らぎや安心をもたらす存在である。過疎地域は、自然環境や景観、固有の地域文化などにめぐまれた中での生活や教育を求める都市住民のニーズに応える場としての役割も果たしている。

○ 現行過疎法の制定時には、過疎地域が新しい生活様式の実現の場であること、美しく風格ある国土の形成に資することが理念として盛り込まれた。その後、自然との共生や都市だけでの生活の限界といった論議が

生じるとともに、スローライフ、ロハス⁵といった新しいライフスタイルも普及しており、過疎地域の積極的な役割に着目する必要性が生じている。

- 過疎地域については、単に自然的・地理的条件が不利な地域であるというだけではなく、「生涯現役の地域」、「自然とつきあう“わざ”を備えた地域」、「環境に優しい産業で我が国を支える地域」など、積極的な意義を有する地域であると考えることができる。

③ ナショナルミニマムの確保と、地域の自立的発展・活性化の促進

- 過疎地域の住民の安心・安全な生活を維持するための対策として、生活道路や身近な「足」(生活交通)の確保、情報通信基盤の整備・利活用、医療、福祉など、都市との格差を是正し、生活を維持・確保する(ナショナルミニマムの維持・確保)対策が不可欠である。また、それぞれの地域が特徴ある自然、風土、産品等を生かし、都市とは異なる自立的(自律的)な発展・活性化を図ることができるように支援し、地域の「最適状態」(ローカルオプティマム)の実現を図ることの「二兎を追う」「両立させる」ことが必要である。

- 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、人材・情報・財政等の面での支援が求められる。

(2) 過疎地域への支援のあり方等についての意見

① 過疎地域への支援のあり方

- 身近な「足」(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、U J I ターン対策などが過疎地域における新しい行政課題ととらえることができ、こうした行政課題に対応した財政支援が求められる。過疎対策事業債に例をとれば、市町村道の整備や上下水道の整備に一定の成果を挙げており、かつては観光、レクリエーション施設での活用も多く見られたが、近年はこれらへの適用は減少しており、ケーブルテレビや光ファイバー網の整備、携帯電話通話エリアの整備等の情報通信基盤の整備といった分野に活用されている。

- 従来の財政支援に加え、過疎地域における人材確保への支援や、行財

⁵ ロハス(LOHAS)とは「Lifestyles Of Health And Sustainability」の頭文字をつないだ造語であり、「健康と地球の持続可能性を志向するライフスタイル」のこと。

政運営上の情報・ノウハウの共有が図られるよう支援を図る、といったいわゆるソフト面での支援が求められる。また、各府省の横断的な支援が必要である。

- 例えば集落の維持・活性化に向けては、住民と住民、住民と市町村の話し合い・学び合いが必要であるが、外部からのアドバイザーが入ることによって新しい方向性が見えてくる場合がある。そういった意味で、今後の過疎対策においては、基盤整備等による格差是正とともに、人的支援が求められる。

○ 人的支援については、アドバイザーの派遣など外部の力を活用するほか、人と人との交流を質量の両面から深めながら、住民の学びを促し、地域人材を育成していく視点も求められる。

- 地域資源を活用した商品開発の成功事例など、過疎地域がこれまでに取り組んできた成果や知恵を過疎地域同士で共有化すること、優良事例の普遍化を図ることが求められる。

- 市町村が地域コミュニティ、NPO、企業など多様な主体の力を組み合わせ、連携しながら、特有の自然、景観、産品などの地域資源を生かした産業化の取組み、田畑や山林、有形・無形の地域文化、伝統芸能を守る活動、集落の維持・活性化を図るための取組などを行っていくことへの支援が求められる。

② 市町村合併の進展等を踏まえた過疎対策のあり方

- 合併前の旧市町村における先進的な取組みについて、合併後の新市町村全体に波及させる、広域化に伴うスケールメリットを生かして展開するなど、合併のメリットを最大限発揮する必要がある。

- 過疎市町村と非過疎市町村の合併があった地域では、社会資本の整備面での格差や、不公平感（過疎区域における非過疎区域に対する不公平感、非過疎区域における過疎区域に対する不公平感の双方）が存在しており、これらに的確に対応していくことが課題である。

- 人口減少や市町村合併の進展に伴い、有効活用しうる遊休施設が増加しており、都市住民の子弟の山村留学の拠点とする、UJIターン者の受け入れのために転用するなど、過疎地域の自立・活性化に向け有効に活用することが求められている。

- 過疎地域の指定の単位としては、引き続き市町村とすべきとの考え方のほか、現行過疎法で「一部過疎」の制度（第33条第2項）を設けていることから、市町村合併の進展を踏まえ、市町村の単位とは必ずしも一致する必要はないとの考え方もあり、引き続き検討が必要である。

③ 過疎地域と周辺地域との連携、広域的取り組み

- 雇用の場は地方の中心的な都市で、生活の場は従来から居住している過疎地域で、というように、広域的な役割分担・機能分担がなされている。こうした中、地方の中心的な都市も疲弊しており、過疎地域の自立・活性化の対策とともにこれらの都市への対策も別途求められている。

- 身近な「足」（生活交通）の確保、医療の確保、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重要である。（中学校の運営を隣接団体に委託し、教育環境の維持・充実を図る例も見られる。）

過疎問題懇談会名簿

平成20年4月24日

(座長)

宮口 侗 迪 早稲田大学教育・総合科学学術院教授

(構成員)

安藤 周 治 NPO法人ひろしまね理事長

飯盛 義 徳 慶應義塾大学総合政策学部准教授

小田切 徳 美 明治大学農学部教授

上 治 堂 司 高知県安芸郡馬路村長

菊池 恵 美 西日本新聞取締役編集局長

桑野 和 泉 由布院温泉観光協会会長

白石 真 澄 関西大学政策創造学部教授

沼尾 波 子 日本大学経済学部教授

本田 敏 秋 岩手県遠野市長

横道 清 孝 政策研究大学院大学教授

(五十音順)

過疎問題懇談会開催状況

<平成19年度>

第1回 平成19年9月21日

過疎地域の現状、過疎対策の今後のあり方等について意見交換

第2回 平成19年11月22日・23日

現地視察調査（長野県木曾町、清内路村）

（今後の過疎対策のあり方の検討に資するよう、過疎関係市町村の現状や、産業振興、デジタルディバイド対策、身近な「足」（生活交通）の確保対策、集落の現状等について幅広く把握するため、現地調査を行った。）

第3回 平成19年12月21日

過疎地域の現状、新たな過疎対策の論点等について意見交換

第4回 平成20年1月25日

自治体からのヒアリング・意見交換

（熊本県天草市長、茨城県大子町長、島根県地域振興部地域振興室長からヒアリングを行い、意見交換を行った。）

第5回 平成20年3月31日

これまでの議論の中間的整理、集落の現状等について意見交換

<平成20年度>

第1回 平成20年4月24日

「これまでの議論の中間的整理」のとりまとめ

集落対策について意見交換

(※) 別途、「過疎地域等における集落対策についての提言～集落の価値を見つめ直す～」をとりまとめた。