

「今後の過疎対策について」

～ 後期 5 年計画の推進に向けて～

平成 1 6 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 カ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いる。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る。

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。

過疎問題懇談会委員

(座長)

阿部 統 東京工業大学名誉教授

(委員)

安藤 周 治 中国・地域づくり交流会副会長

小田切 徳 美 東京大学大学院助教授

川島 正 英 地域活性化研究所代表

桑野 和 泉 由布院温泉観光協会専務理事

五代 利矢子 評論家

今野 修 平 元大阪産業大学教授

宮口 侗 廸 早稲田大学教育学部教授

役重 真喜子 岩手県東和町役場教育次長

矢野 学 新潟県安塚町長

(五十音順 敬称略)