

過疎地域自立促進特別措置法失効後の地域振興対策概要

～持続可能で自立した地域社会の実現～

令和2年(2020年)3月 山口県過疎地域対策等研究会

I 過疎地域の現状と課題

<本県における過疎関係市町の状況> (カッコ内は全県比。人口はH27国勢調査)

市町数:12団体(63.2%)、うち一部過疎6団体 人口:182千人(12.9%) 面積:3457.6km²(56.6%)

1 過疎対策の概要

■ これまでの過疎地域振興立法

〔経緯〕昭和45年度から、これまで4次の法制定

〔法趣旨〕条件不利地域(人口減少が進んだ地域)の格差の是正

〔指定要件〕人口減少率、財政力指数

〔主な支援〕過疎債を活用した基盤整備(ハード中心、H22からソフト活用)

2 過疎地域の現状

■ 生活環境基盤の整備には一定の成果、人口減少は拡大傾向

・道路舗装率 :79.0%(S60)→89.8%(H27)

・下水道普及率 :14.9%(H2)→79.3%(H27)

・人口減少率 :S35比 △56.6%

(5年減少率 :H17/H12 △6.7% H22/H17 △8.1% H27/H22 △9.4%)

3 過疎地域の課題

■ 加速化する過疎地域の人口減少

・高度経済成長期の急激な人口減少と比較すると減少率は鈍化

・しかし、一貫して減少傾向であり、近年、減少率は拡大

・人口減少は、今後、さらなる拡大が想定される

■ 深刻化する担い手不足

・人口減少に相まって、高齢化率の上昇、生産年齢人口の減少等により、担い手不足は深刻な状況

・産業振興においても若年者の流出等により活力が低下

・担い手不足により、生活関連サービスの維持確保が困難に

II 地域を取り巻く環境の変化

■ 田園回帰の潮流

・若い世代を中心に農山漁村へ移住しようとする田園回帰の潮流が高まっており、本県においても継続的な定住受入れが実現している事例が見られる

■ 革新的技術の利活用への期待

・地域社会を存続・発展させていくための手法として、IoT・ICTや5Gなどの革新的技術に対する期待が高まっている

■ 地域運営の機運の高まり

・やまぐち元気生活圏づくりが進む中、生活交通や買い物支援など、地域の課題を地域自らが解決するという機運が高まりつつある

Ⅲ 今後の過疎対策に向けて

1 過疎地域の意義・役割

日本全体が人口減少局面を迎える中、人口減少に伴う格差の是正という観点以外に、過疎地域の意義をとらえ直す必要性

※H12 現行法(自立促進法) 過疎地域対策 ⇒ 『美しく風格ある国土の形成に寄与』 することの明示

■ 新たな視点に立った過疎地域の意義・役割

国土保全、環境の維持・保全等に加え

⇒① 田園回帰の受け皿として

自然や伝統文化などの都市部にはない価値を有する多様なライフスタイルの実現の場

・移住、定住、さらには過疎地域と都市との関わりの構築にも期待 (例：都市圏(自治体・企業等)とのパートナーシップなど)

⇒② 持続可能な地域社会構築のモデルとして

国全体の課題となる人口減少・高齢化の先進地域として「持続可能な地域社会」の構築モデルを提示する役割

・少人数で生活関連サービス等の暮らしを支える地域社会モデル

・再生可能エネルギー資源(太陽光、水力、バイオマス等)を活用したエネルギーの自給 等

2 今後の地域対策の視点

〔現状及び課題認識〕

◇ これまでの過疎対策等により、基礎的な生活環境基盤の整備等、地域格差の是正については一定の成果

◇ 一方、こうした格差の元凶である人口減少には、いまだ歯止めがかかっておらず、地域における担い手不足が喫緊の課題

◇ 深刻化する担い手不足への危機感や田園回帰の高まりを受け、本県過疎市町においては、移住、定住施策を積極的に推進

◇ さらに、担い手不足に起因し、生活交通や買い物弱者のための移動販売等の生活関連サービスの維持・確保が大きな課題

〔今後の地域対策の視点〕

自立促進法の失効(令和3年3月)をにらみ、「いつまでも暮らし続けられる持続可能で自立した地域社会の実現」を基本理念とする地域振興法制に再構築を図り、条件不利地域の地域振興を強力に推進

- ◆ 集落の拠点施設等の基盤整備は引き続き必要であり、さらに、移住、定住対策や生活関連サービスの確保等、ソフト対策の拡充を図り、地域支援を強力に推進
- ◆ 特に、地域(地域運営組織)が行う、持続可能な地域社会の構築を目指す取組に対してインセンティブを付与
- ◆ 革新的技術の利活用に資する基盤整備については、国の主導により、過疎地域等の条件不利地域への早期導入を強力に推進
- ◆ 過疎地域等の条件不利地域の維持活性化に向けて、民間投資の促進を図るための税制特例の拡充

3 地域指定のあり方

[地域指定に関する課題認識]

過疎地域（自立促進法）

『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』

■条件不利地域の未指定

(1)指定地域以上に人口減少等が進行し、疲弊した地域の未指定

・過疎地域である地域以上に人口減少・高齢化が進行し、より厳しい状況に置かれた地域がある。

(2)指定地域に隣接し、地理的・環境的に同様に条件不利である地域の未指定

・平成の合併により市北部の旧楠町が一部過疎となっているが北部地域の半分以上が未指定。隣接する未指定地域は実質的には旧楠町と同様に厳しい状況であり、施策を遂行する上では北部地域一体となった取り組みを展開していく必要がある。

[地域指定のあり方に関する視点]

現行法上、人口減少に加え、財政力指数を要件として市町村単位で指定



過疎対策の趣旨と指定地域に齟齬
地域実態にそぐわない面も生ずる



市町村単位での指定を基本としつつ、加えて状況の厳しい地域については、市町村単位よりも狭い範囲での指定が必要

- ◇地域指定にあたっては、生活関連サービス、公共交通等の生活環境の整備が低位にある、真に公的支援が必要な地域を、地域住民に最も近い基礎自治体である市町村の求めに応じて指定するような柔軟な配慮が求められる。
- ◇過疎対策法による特別対策の目指すところの一つが、地域住民の生活の質の確保を視野に入れているのであれば、その対象とする区域を、住民の日常の生活圈など、市町村域より狭い区域とすることを検討する必要がある。

[市町村域より狭い範囲での地域指定について]

- <地域振興法例> ・昭和の合併前の市町村単位（山村振興法、特定農山村法）
- <技術的な課題> ・現市町村域との整合（例 旧串村：現在の山口市と周南市に分割）
・国勢調査での人口把握 等

〔地域指定要件についての考察〕

■ 現行市町村域よりも狭い指定範囲について

- ・ 地域の生活環境の整備等により住民の福祉の向上を図るという観点から、地域住民の日常の生活圏として捉えることのできる範囲を、全国一律に定型化して示す必要がある。



- ・ 全国的に定型化するという点から、昭和の合併前の市町村域を地域指定の範囲とする
- ・ 本県中山間地域指定(農林統計における地域区分)に用いている「昭和25年2月時点の市町村」を範囲とする

■ 指定要件(基準)について

- ・ 過疎対策法の基本的な考え方にに基づき、人口減少率を指定要件(基準)とする。
※平成7年以降の国勢調査で公表されている「小地域集計」を用いて、おおむね昭和の合併前の市町村域での人口増減変化が把握可能。直近国勢調査までの20年間の人口変化について調査・集計(県内過疎地域12市町で試算)。



- ・ 現行の過疎指定地域以外で、全国の過疎指定地域の人口減少率(-22.7%)を上回る地域が存在(20地域)
- ・ うち、3地域は人口減少率が50%を超えるなど、人口減少が著しい状況であり、緊急な対策が求められる

※人口減少率が50%を超える地域 岩国市旧川越村(-53.5%)、周南市旧須金村(-52.4%)、柳井市旧平郡村(-50.8%)



こうした過疎指定されていない人口減少地域は、過疎という概念が用いられ対策が講じられる前の昭和の合併時に、近隣の都市的地域と合併している地域が多く、昭和45年の特別措置法施行時以降、市町村域での人口統計データからは見えない、いわば「隠れた過疎」として、過疎対策法に基づく施策が講じられなかった地域であるといえる。

〔地域指定についての提言〕

- ◆ 現行の市町村単位による指定要件は、廃置分合があった場合の特例(一部過疎等)も含めて継続
- ◆ 上記による指定に加え、昭和の合併前(昭和25年2月時点)の市町村の範囲で、過疎地域以上に人口減少が著しい地域を特別過疎地域として、市町村の求めに応じて指定(特別過疎地域の創設)

I 研究会について

1 目的

過疎地域自立促進特別措置法(平成12年法律第15号)の適用期限(令和3年(2021年)3月末)後においても、引き続き、過疎地域の振興が図られるよう、県内過疎市町等を構成員とする研究会を設置し、地域の実情を踏まえた今後の過疎対策のあり方を検討する。

2 研究会概要

(1) 構成員

県、県過疎地域対策促進協議会及び自立促進法適用地域市町(12市町)の実務担当職員

(2) 活動内容

構成員による意見交換・検討等を進め、本年10月末を目途に中間的整理を行い、令和2年3月末に最終報告を取りまとめる

II 研究会での意見交換内容

第1回研究会(令和元年6月7日開催)

○過疎対策の現状及び課題について

[過疎地域の現状・課題]

- ・医療・福祉分野等の人材不足などにより、生活基盤水準の維持が困難に
- ・人口減少・高齢化により、地域コミュニティや集落の維持、交通手段など生活支援サービスの維持等に課題
- ・産業振興においても、若者流出や慢性的な人手不足により民間活力が低下している。

[課題解決のために必要と考えられる取組]

- ・地域資源(特色ある産業や自然環境等)を活用し、着実に移住・定住の促進に繋げていくための施策
- ・観光、商業、流通部門との複合化や起業家支援など、総合的な地場産業支援
- ・革新的技術に対する期待、技術を活用する上での5Gなど情報通信基盤の整備の必要性

第2回研究会(令和元年7月25日開催)

- 過疎地域への最新技術導入への障壁について
 - ・最新技術を導入するための情報通信網の整備・更新費用の捻出に課題あり
 - ・ICT技術に係る事業者・専門家の不足
- 市町間の連携・都道府県による補完について
 - ・買い物支援や生活交通等など、市町域を超えた生活圏の形成における市町間連携の必要あり
 - ・無医地域への医師・看護師の市町域をまたいだ派遣等の連携の仕組が必要
 - ・人口、予算の縮小が予想され、「フルセット型の町づくり」から他市町との連携による行政サービス維持へのシフトも検討すべき
 - ・都道府県に対しては、市町間連携における調整機能や専門性の高い事務代行制度の導入を期待する
- 過疎地域の意義・担うべき役割について
 - ・国土保全、環境の維持・保全、農林水産業など第1次産業の担い手
 - ・自然や伝統文化、歴史などの都市部にはない価値を有する多様なライフスタイルの実現の場
 - ・国全体の課題となる人口減少・高齢化問題の先進地域として「持続可能な社会づくり」モデルを提示する役割

第3回研究会(令和元年9月2日開催)

- 過疎地域における地域コミュニティの状況について
 - 《地域コミュニティ設定単位》
 - ・自治会単位、小・中学校区単位、旧村単位 等地域の実情に応じて設定
 - 《市町における地域コミュニティへのサポート内容》
 - ・自治会活動支援、夢プラン作成サポート(人的・財政的支援)
 - ・協議会への車両貸出し
 - ・地域おこし協力隊や集落支援員の配置による地域づくり支援 等
 - 《地域運営組織の立ち上げや運営に当たっての課題》
 - ・担い手不足解消のための交流人口の拡大や地域内外からの人材活用
 - ・活用資金の確保、多様かつ持続可能な活動に必要な法人格の取得
 - ・地域のニーズの的確な把握(既存の組織ではなぜ対応できないかという問題の把握)
- 地域指定について
 - ・過疎地域よりも人口減少率やインフラの普及等において厳しい地域があり、特に状況の厳しい地域を指定地域に追加する等の措置が必要

第4回研究会(令和2年1月29日開催)

○地域指定について

- ・地域指定の範囲は、現行の市町村域での指定単位を基本としつつ、特に疲弊が著しい地域を、例外的に市町村域より狭い範囲で指定する構成が望ましい
- ・「昭和の合併前の市町村」が小学校区とほぼ対応しており、市町域より狭い指定地域の範囲として妥当

《市町域より狭い地域指定についての課題》

- ・昭和の合併前市町村について、平成7年から平成27年の20年間の人口減少率は把握可能だが、平成7年より前については、把握不可能な場合がある

《その他静態要件の検討について》

- ・人口密度は地域差が大きく、指標とする方法についてさらに研究する必要がある

○集落対策の方向性について

- ・集落支援員は、求められるスキルが高い一方、報酬が低く待遇が十分ではない
- ・集落支援員のスキルアップを図る研修や情報交換を図る機会が必要

○地方公務員の副業について(意見聴取)

○特定地域づくり事業協同組合について(情報提供)