

これからの過疎地域活性化施策のあり方

平成6年5月
過疎問題懇談会

はじめに

我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、これまでおよそ四半世紀にわたって、過疎地域対策緊急措置法（昭和45年）、過疎地域振興特別措置法（昭和55年）、過疎地域活性化特別措置法（平成2年）の3つの法律のもとに、国、都道府県、市町村の三者が一体となって総合的、計画的な過疎対策事業を実施してきた。その結果、過疎地域においては、市町村道等の公共施設の整備は着々と進み、ひと頃の急激な人口減少も沈静化の傾向を示すなど、着実にその成果を挙げてきている。また、近年国民の価値観の変化や地域づくりへの地道な努力などにより、過疎地域の魅力が見直されつつある。しかしながら、依然人口減少は続いており、多くの過疎地域においては、高齢者が多く、若者が少ない等地域の活力が低下していると言わざるを得ない状況にある。さらに、依然として産業面での遅れや財政面でのせい弱さなどの課題も抱えている。

こうした中であって、本年度は、平成7年度から平成11年度にかけて実施される、後期過疎地域活性化方針及び後期過疎地域活性化計画が全国の都道府県及び過疎市町村において策定されるものとされている。

このため、今後の過疎地域の活性化に関する総合的かつ基本的な施策のあり方について、幅広い観点から議論を行うため、国土庁地方振興局長によって、過疎問題に関し学識経験を有する8名からなる過疎問題懇談会が開催されることとなった。

本懇談会においては、都道府県及び過疎市町村における今後の過疎地域活性化施策のあり方等について極めて熱心な議論が行われた。そこで、今回の懇談会の一つの議論の締めくくりとして、その内容を整理した次第であり、これからの過疎地域活性化施策のあり方を考えるうえでの一助となるならば幸いである。

1 過疎地域の現況と課題

現在、過疎地域市町村の人口（平成2年国勢調査）は我が国の総人口の6.5%であり、人口密度は45人/km²で全国の人口密度327人/km²と比較すると極めて低い。過疎地域市町村の数は1,199団体であり、全国市町村の約3分の1、国土面積の約半分を占めている。また、過疎地域市町村数の占める比率をみると、

北海道が著しく高く、九州、中国、四国、東北の順で続いており、今なおこれらの地域を中心に人口の減少や高齢化が急速に進んでいる。

こうした過疎地域においては、昭和45年以来、20年にわたって講じられてきた総合的、計画的な過疎対策の成果をふまえ、平成2年4月、10年間の時限

立法として新たに過疎地域活性化特別措置法が制定施行された。この法律に基づき平成2年度から平成6年度までの5カ月間に係る前期過疎地域活性化方針、前期市町村過疎地域活性化計画及び前期都道府県過疎地域活性化計画（以下「前期計画等」という。）が策定され、これに基づき新たな過疎対策事業が実施されている。

前期計画等の特徴は、地域活性化のための戦略的、重点的プロジェクトの実施及び支援、地域特性を生かした産業の振興及び雇用の拡大、広域的観点からの施策の展開などであり、前期5カ年計画に計画実施中の総投資額は14兆円で、これまでも増して積極的な施策が展開されている。

現在前期5カ年計画の最終年度を迎えており、今後の過疎対策については、過疎地域活性化特別措置法に基づき平成7年度から平成11年度までを計画期間とする後期方針及び後期計画を策定し、これに基づいて過疎対策を推進する必要があるが、後期方針及び後期計画の策定にあたっては、これまでの過疎対策の成果を踏まえつつ、最近における過疎地域を取り巻く次のような状況を十分に考慮に入れる必要がある。

(1) 人口

過疎地域の人口減少率は、昭和40年～45年の5年間の13.1%をピークとして、それ以降大幅な鈍化を示し、その後、昭和60年までの各5年間は、常に前5年間を下回る人口減少率を示していたが、過疎地域活性化特別措置法施行後確定した平成2年10月の国勢調査結果によれば、人口減少率は一転して前5年間を上回っている。また、多くの団体が引き続き人口は減少しており、10%以上の大幅な減少をしている団体が177団体と増加しているほか、昭和62年度以降は過疎地域全体として初めて自然減となるなど、過疎地域の人口動態は新たな局面を迎えている。

さらに、昭和60年から平成2年にかけての人口のすう勢を基礎とした過疎地域の将来人口推計によれば、平成2年から22年の間に27.8%の人口が減少すると見込まれるなど、今後とも、人口の減少、高齢化、若年人口の流出が続く可能性が指摘されている。

他方、人々の価値観・ライフスタイルの変化に伴い過疎地域が有する豊かな自然環境等を背景とした田園的魅力が見直されており、地域の主体的な取り

組みによる個性と魅力あふれる地域づくりなどの努力もあって、一部ではあるがUJターンなどの動きも見られる。

(2) 産業・雇用

多くの過疎地域において第1次産業はなお基幹産業であるが、生産額や従事者数のシェアは急速に低下しつつあるとともに、ガット・ウルグアイ・ラウンド合意の実施が予定されていることなどから今後とも厳しい環境にある。また、多くの地域で新たな産業の創出や構造の転換が進んでおらず、過疎地域における産業、雇用環境は依然として極めて厳しいといえる。

このような中であって、少数ではあるが野菜、果物、花きなどの施設農業や地域ぐるみの特産品の形成によって成功を納めている地域もあり、林業についても、地域産材の活用によるクラフト化や木炭による水質浄化用の製品開発、森林オーナー制度による地域間交流などのほか、森林・山村対策の充実などもあって、新たな取り組みがはじまっている。また、企業誘致、観光開発、公社を活用した地域産業の活性化などにより人口が増加した団体もでてい

る。過疎地域における企業の立地状況は、昭和63年以降件数が大幅に増加したが、その後やや頭打ちの傾向がみられる。バブル経済の崩壊や円高の急速な進行、過疎地域における若年労働力の不足など今後は企業誘致をめぐる環境は厳しくなるものと予想される。

農村景観の保全、地域文化の見直し、地域間交流の推進等、過疎地域の持つ豊かな地域資源や他に誇りうる魅力を最大限に活用するなどして観光・レクリエーション事業に取り組む市町村が急速に増加しており、それにしたがって入り込み観光客数も着実に増加している。

地域産業の活性化と雇用の場の創出を目的として、森林整備、流通、宿泊施設経営などの分野で第三セクターの設立が相次いでいるが、経営の安定という点で課題を抱えているところも少なくない。

(3) 公共施設、生活環境

道路網の整備によって、過疎地域市町村から地方中心都市等への時間距離（庁舎間の自家用自動車による所要時間）は次第に短縮されつつあるが、地方

中心都市への時間距離が30分以上の過疎地域市町村数が約6割と依然としてかなり多い。また、地方中枢・中核都市への時間距離が1時間以上の過疎地域市町村がほとんど（約8割）であって、交通体系の点から産業開発や都市機能の利用の面で大きな制約がみられる。

これまでの総合的な過疎対策の結果、公共施設の整備が着実に進んでいるが、特に近年関心が高まっている排水処理についてはなお都市部との間に大きな格差がある。

図書館の利用や文化、芸術活動に触れる機会及びその多様性の点では、過疎地域はなお不利な条件のもとにある。

（4）高齢化の進行

過疎地域においては、引き続く若年層を中心とした人口の減少等により高齢化が急速に進行している。人口のすう勢を基礎とした将来人口推計によっても、今後とも過疎地域の高齢化は進み平成22年（2010年）には高齢者比率が30%以上の団体が約67%に達するものと見込まれるなど、若年人口の大幅な減少と相まって高齢化への対応が緊急の課題となっている。

高齢者向けの小規模な福祉施設やデイサービスセンター等の高齢者福祉施設の設置が徐々に進んでおり、また、在宅福祉サービス（ホームヘルパー、ショートステイ及びデイサービス）の年間利用日数を見ると過疎地域は全国の状況をかなり上回っているが、なお全体の整備水準としては低い。

（5）集落再編及び定住促進

日常生活において重要な役割を果たしている集落レベルにおいては、集落人口、若年人口の急減、一人暮らしの高齢世帯及び高齢者のみの夫婦世界の割合が高くなることなどによって相互扶助機能など集落が果たしてきた生活の基礎的な機能の維持が困難になる事例が増加するものと予測される。

過疎地域のなかにおいては周辺部の集落ほど人口

の減少が見られる。一方、過疎地域においても、道路等生活環境が整備された基幹的な集落については住宅の新設が見られるところもあるなど過疎地域市町村の内部で集落の再編が進んでいる。

都市住民の間に地方生活の見直しの動きが見られ、過疎地域を新たに定住の場として選択する都市住民が出てきている。過疎地域市町村において若者の定住の促進やUJIターンの受入れのために、さまざまな助成制度が制定されている。また、多くの過疎市町村において、宅地の分譲や若者向け賃貸住宅の建設など定住促進住宅や団地への取り組みの活性化が見られる。

（6）その他

地域文化の発掘・継承、景観の保全形成、環境保護、地域おこしイベントなど住民の自発的な地域づくりへの参加が多く、過疎地域でみられるようになり、それらの地域では地域の活性化に大きな役割を果たすようになってきている。

イベントの実施、都市との提携、体験学習・レクリエーション施設、研修施設、滞在施設の整備などの交流人口の増加をめざしたさまざまな取り組みが多く、過疎地域によって行われるようになってきている。

環境衛生、防災、厚生福祉、教育など基礎的な行政サービスだけではなく、観光、人材育成、一次産業の振興など地域おこしの観点から広域行政に取り組もうとしている市町村が少しずつ出てきているが、さらに住民の社会生活行動の広域化、都市的行政サービスへの需要の高まり、情報化、地方中心都市等と周辺農山漁村の連携・交流の必要性などを踏まえて地域の活性化全般について広域的な対応が求められている。なお、地方中枢・中核都市から離れた地域においては、過疎地域だけではなく広域生活圏の中心都市においても人口の減少や商業機能の停滞により拠点性が低下する傾向が出ており、地方都市と周辺農山漁村の一体的な活性化が課題となっている。

2 これからの過疎地域活性化施策の方向と視点

過疎地域にあっては、以上のような現況と課題を踏まえつつ、次のような基本的方向と視点に立って「地域の活性化」に取り組む必要がある。

（1）基本的方向

多くの過疎地域においては構造的な若年層の流出、地域産業及び地域社会の担い手の不足、高齢化の進

行など、なお地域社会の活力の低下という課題を抱えている。しかしながら、一方で国民の価値観の変化や地域づくりへの地道な努力などによってUJターンや交流人口の増加、生活環境の改善など過疎地域の活性化に向けて明るい兆しが見られるようになってきている。したがって、こうした新しい流れを確実なものとするためにも、今後の過疎対策を講じるにあたっては前期計画等に引き続き「地域の活性化」を基本に取り組んでいく必要がある。

「地域の活性化」に取り組むにあたっては、過疎地域が置かれている困難な状況を直視しつつも悲観的な側面を強調するばかりではなく、21世紀に向けて我が国が人口減少、高齢化時代への対応を求められ、また、人と自然の新しい関わり方を踏まえた国土づくりが模索されている中で、人口減少下の豊かな自然空間をこれまでとは違った視点から見直し、他の地域に先駆けて新しい時代の地域社会を形成するという積極的な姿勢が求められているといえよう。

ゆとりと活力のある地域社会の形成

ア ゆとりと活力に満ちた魅力的な生活空間の創造

これまでも過疎地域においては、住民の日常生活の改善を図るという観点から生活環境や福祉、教育などさまざまな分野での対策が講じられてきた結果、生活環境などの物質的な面が着実に整備されるとともに、特色ある地域づくりなどにより心理的な面でも明るさを取り戻しつつある地域がある。また、近年、国民の価値観・ライフスタイルの変化に伴い、都市的集積の魅力とは異なった豊かな自然環境等を背景とした田園の魅力が見直されているところであり、過疎地域はこうした魅力を兼ね備えた地域でもある。

したがって、今後はより一層の生活環境の改善を行いながら、さらに、過疎地域を新たな居住地として志向する人々をも視野に入れて、都市にはないゆとりと活力に満ちた居住の場として魅力的な生活空間を創造するという視点が必要である。

イ 若者が定住できる社会の建設

地域社会の活力を維持し、個性豊かな地域づくりを進めていくためには、引き続く人口の減少を放置するのではなく、地域を支える力とな

る若年層の定住を促進することが重要な課題である。

そのためには、何よりもまず受け皿となる魅力ある就業の場を確保しなければならず、地域の特性に合った多面的な産業振興施策を講じることが過疎地域の活性化に向けた最重要の課題である。また、生活文化環境についても、若年層を中心にした都市的な快適さに対する要請に応えられるものとする必要があり、下水道をはじめとした生活環境施設などの施設面の充実、地方中枢・中核都市や近隣地方中心都市等とを結ぶ交通アクセスの整備等を進めるとともに、他の地域に負けない地域のアイデンティティづくりや地域を担う人づくり、芸術・文化イベントの開催といったソフト面での対策を強化する必要がある。

さらに、過疎地域では男女人口のアンバランスによる若者の結婚問題がますます深刻化しており、若者が定着しない一つの大きな理由ともなっているため、プライバシーの問題には十分配慮しながら、出会いの機会の提供、地域としての受け入れ体制の強化など地域社会が協力して若者の定住環境の整備に努める必要がある。

ウ 自然環境の保全、歴史、文化の保存と新しい魅力の創造

過疎地域のほとんどを占める農山漁村地域は、豊かな自然環境、美しい景観、個性あふれる伝統文化や歴史など国民全体の共有資産としてかけがえのない価値と魅力を有している。こうした過疎地域の価値や魅力を維持したり、引き続く人口減少の中で失われつつある良き伝統や文化を再構築し、さらには新たな魅力を創造していくことは今後の過疎地域が果たすべき一つの使命であるといえる。

このため、豊かな自然環境の保護、美しい景観の保全形成、伝統文化や歴史などの地域文化の見直しや再発見に今後とも取り組むことはもちろんであるが、さらに、それらを新しい視点から積極的に磨きあげるにより、より価値の高い新しい魅力や風格を創造していくことに努めるべきである。

開かれた地域社会の形成

国民の意識、価値観の変化にとまない人々が自

らの価値観に応じた多様な生き方を選択できるような国土づくりが求められている。幸い、過疎地域には、美しく豊かな自然、静かな環境、ゆっくりと流れる時間、広々とした空間が多く残されており、これらは今や国民全体の貴重な財産ともいえるものである。近年、都市住民の間には、単に観光客として過疎地域を訪れるのではなく、過疎地域の住民との交流や継続的な自然とのふれあい、農林漁業の体験、子どもの情操や感性のかん養の場として過疎地域との交流を求める人々が増加しており、国民の自由時間の増加に対応して自主的、創造的な余暇活動をする場として過疎地域を整備することが求められている。また、最近のUJIターンの動きは、都会での生活を経験した人々が問題意識と意欲を刺激されて、「広い空間の中で自分の力を試してみよう」といった強い目的意識を持つに至った結果としての行動が多いと考えられ、定住の場としても過疎地域は見直される傾向が現れてきている。

このように「過疎地域の良さ」は急速に見直されつつあるといえよう。

したがって、過疎地域を新たな居住地として志向する人々にも開かれた地域として整備するとともに、国民の保養・休暇地域として過疎地域住民のみならず、都市住民にとっても明るく楽しく時代を過ごすことのできる地域として整備することが必要である。

生きがいに満ちた先進的高齢化社会の形成

過疎地域は全国より18年も高齢化が先行している。しかしながら、過疎地域には豊かな自然が多く残されており、その中で例えば小さな農地を耕したり、子ども達に生活の知恵や創造的な活動の楽しさを伝えながら人生の最も充実した時代を過ごすということは、都会にはない生きがいを与えるものと考えられる。こうしたことは、過疎地域に生活する高齢者で元気に伸び伸びと暮らしている人が多いことからよくわかる。このように、過疎地域は、いずれ高齢化社会を迎える我が国の先進的地域として、今後の高齢化社会のあるべき方向を示しうるモデル地域ということもできるわけであり、個性豊かな地域づくりと高齢者関連施策の一層の拡充を図ることが重要である。

また、高齢化の進行は、健康で社会参加意識の

高い高齢者が増加することも意味しており、地域の新たな活力となる可能性もあることから、より積極的に高齢者が自分の能力を発揮し、生きがいをもって暮らせるよう、学習の場と就業機会を充実し、地域社会への参加を容易にする環境の整備を図る必要がある。

(1) これからの過疎地域活性化の視点

「過疎地域の活性化」を推進するにあたっては上記の基本的方向を踏まえつつ、これまでおよそ四半世紀にわたって行われてきた過疎対策との関連にも十分配慮しながら、具体的には次に掲げる諸点に留意し、新しい視点に立った対策の検討を行う必要がある。

「複合的経営手法」の積極的導入

過疎地域には、農林水産物のみならず、自然環境、歴史・文化等多様な地域資源が存するが、資本集積度の低さ、人材の不足、マーケティングやマーチャンダイジング戦略の欠如などから、これら地域資源の持つ経済価値のすべてを地域の活性化に生かしてきていないというのが現状である。

したがって、今後は、需要の動向に関する情報収集の能力を強化するとともに、地域に合った一次産品の選択、効率的な生産、高度な加工による高付加価値化、独自の流通販売網の整備、アンテナ・ショップの設置、広報・宣伝活動の強化による広範な市場の開拓というように、地域特産物に係る生産・加工・流通・販売といった分野を地域で一貫して行うなど、一つの価値を複合的に利用し、全体をマネジメントする「複合的経営手法」の積極的導入が重要である。

定住をめざした環境の整備及び生活の都市化への対応

過疎地域におけるこれ以上の人口流出を防止し、大都市地域からのUJIターンを一層推進するために、就業の場の確保とあわせて若者等のニーズにあった魅力的な住宅や都市的施設の整備等、定住しやすい環境の整備促進や生活の都市化への対応が必要である。また、都市等から過疎地域へ移住する新住民を受け入れることにより閉鎖的であった地域社会も次第に開かれてきていると考えられるが、地域の魅力をさらに向上させ、開かれた地域社会を形成する観点からも、相互扶助機能な

ど過疎地域が伝統的に持つ優れた面を生かしながら、さらに新住民を受け入れる体制を整備する必要がある。

また、UJIターンを希望する者への十分な情報の伝達，教育・訓練の機会の提供，広域的な基盤整備などといった過疎地域全体の魅力の向上のための奨励策については，都道府県が主体的かつ積極的な役割を果たすべきである。

地域間交流の推進と国民の保養・休暇地域としての整備

ゆとりある生活に対する要求，余暇の増大，自然環境への関心の高まり等国民の意識が変化の中で，都市とは異なる，自然に恵まれた生活空間や景観を有する過疎地域は，人間の活力のかん養や活動，居住の場として国民全体のかげがえのない資産であると位置づけられる。また，過疎地域に残された伝統，文化や民俗性には他の地域に誇りうるものも多く，多分に国際性を有する素材が内蔵されている。他方，引き続く人口の流出と高齢化の進行により閉鎖的になりがちな過疎地域にとって，外部からの様々な刺激は地域の活性化のために極めて重要となってきた。

こうした観点から，地域自らの選択に応じて自主性と創意工夫を発揮し，従来の対策にとらわれない新たな視点で国内外との地域間交流や国民の保養・休暇地域としての整備も念頭においた過疎地域の魅力の向上に取り組む必要がある。

住民の参加及び自発的活動の促進

魅力と活力に富んだ多様な地域社会を形成していくためには，住民の創意工夫と責任のもと，そこに住む人々が誇りと愛着を持つことができるような「個性豊かな地域づくり」をめざして地域が主体的にその地域の課題に取り組むことが必要であり，そのために地域づくりへの住民参加を積極的に推進する必要がある。

また，過疎地域には行政とは別のレベルで地域社会を支える自発的活動が多く残されており，今後とも時代の変化や地域の実情に合わせながら，住民相互，住民と行政の協働関係の強化を図るべきである。

さらに，過疎地域に居住する老人や女性は地域の活性化の面で既に大きな役割を果たしているが，今後の過疎地域の活性化を考えた場合その役割は

ますます大きくなるものと考えられる。したがって，過疎地域の活性化のための貴重な戦力となる老人や女性がこれまで以上に積極的に地域づくりに参加することが可能となるような環境づくりを一層進めるべきである。

広域的対応の推進

過疎化は広域的なエリアで進行しており，過疎問題への取り組みを各市町村がバラバラに行っていたのでは，財源，人材，情報等の面で限界がある。また，今後，全国的な人口減少，高齢化の進行等により投資余力が急速に減少する・ことが見込まれる中で，従来にも増して効率的な基盤投資が求められている。さらに，住民の生活は市町村の区域を越えて広域化している。

したがって，過疎地域住民の生活の質の向上と地域の活性化を図るためには，今後とも基礎的地方公共団体である市町村が中心的な役割を果たすべきであるが，市町村単位の施策ばかりでなく広域的な観点に立った施策を重視していく必要がある。例えば，広域基幹道路の整備，産業振興，人材育成，イベント開催，地域間交流等の共同実施，医療ネットワークの形成，文化施設等の市町村立施設の相互利用システム，広域広報の確立などに積極的に取り組むべきである。また，この場合，広域生活圏の中心都市も含めた圏域としての取り組みが必要であり，さらに，都道府県が積極的な役割を担っていくことが期待される。

戦略的・重点的投資の一層の推進

過疎地域市町村は，他の市町村と比較して財政規模が小さく財政力指数が低いなどぜい弱な財政状態にある。したがって，限られた財源を有効に活用しながら个性的で魅力ある地域づくりを進めるための戦略的・重点的投資を一層推進すべきである。

ソフト対策の一層の推進と人材の育成

過疎対策を効果的に推進するためには，従来にも増してソフト面での充実とこれを担う人材の育成が求められている。

過疎地域の生産対応の弱さは市場開発力の弱さに原因の一端があり，産業構造の転換を図るためには市場の情報を十分に収集する必要がある。UJIターンを一層大きな流れとするためには，UJIターンについての潜在的な意識と願望を持つ人たちに

対する多くのチャンネルによる情報提供や働きかけが必要である。過疎地域住民の生活の質を一層向上させるためには、公共施設等のハード面の整備ばかりでなく、施設を利用するきっかけや機会を与え、使いやすさを具備させなければならない。“こころの豊かさの時代”には、住民がより大きな満足を得られるよう高い質のサービスを提供することも重要である。

このように魅力ある地域づくりを行ううえでの必要性に的確に対応していくためには、新たな市場の開発、情報の収集・提供、イベント開催、広域的な施設利用システムの整備、広報活動の強化、調査研究等のソフト面での対策がますます重要となっている。

また、他の地域に先駆けて、人と自然の新しい関わり方を踏まえた新しい時代の地域社会を形成するという取り組みは、産業が活発化するところへ人が集まり経済が発展するという過去の地域発展のあり方とは全く異なる新たな試みであるため、それだけ高いオリジナリティが要求されるものである。したがって、これまでの枠にとらわれない新しい発想と強い意志を持った人材の育成に特に積極的に取り組む必要がある。さらに、有能な人材の活躍の場を広げるため、地域間交流などを通

じ、それらの人材がその活動の成果を発表できるような場や機会を充実する必要がある。

なお、ソフト対策の推進に関しては、課題が広域的に共通している場合が多いこと、一つの施策が考え出されれば多くの地域においてそれを活用することができること、情報や人材の集積の度合い等の観点から、助言・指導等施策の具体化に当たって都道府県が大きな役割を果たすことが期待されている。

第三セクターの効果的な活用

地域資源の活用などに関し、民間事業者のノウハウや資金等を活用して事業化を図ることは、直接的な雇用の場の創出等過疎地域の活性化にとって効果を上げているものもあり、地域の実情によっては第三セクターへの出資、補助等を行う意義は依然として大きい。また、第三セクターを設立する場合にあっては、第三セクターの経営、技術面での能力の向上、経営の安定等を図るため、市町村や都道府県が積極的に助言・指導等の支援を行うことが必要である。ただし、第三セクターは独立した民間事業者であるから安易な助成は当然慎むべきであり、第三セクターに出資、補助等を行う際には、事業の性格、運営方式、成熟度、採算性等を十分検討する必要がある。

3 具体的な過疎地域活性化施策

地域の自助努力を前提にしつつその活性化を促進するという、過疎地域活性化特別措置法の基本的な考え方に立ち、これまでの過疎対策との継続性、整合性を尊重しつつ、これからの具体的な過疎地域活性化施策のあり方を考えた場合、現時点においては、主要な事項として以下の諸点を考慮する必要があるものと考えられる。

産業の振興

過疎問題が生じた最も重要な背景のひとつとして、過疎地域が戦後の産業構造の変化に対応できず、時代の変化に対応した産業が生まれなかったことが挙げられるが、そのような状況は今日も変わっていない。「地域の活性化」にあたっては、これからも地域の活力の担い手の中心的存在として若者の定住促進対策の推進が重要であるが、このためには地域の持つ産業資源の開発や産業発展の

基盤整備、さらには受け身ばかりではなく市場開発等により積極的にビジネスチャンスの拡大を図るなど、若者定住の基礎的条件である産業の振興について前期計画等に引き続き最優先の課題として重点的に取り組む必要がある。

もとより、産業振興は基本的には民間の活力に委ねられるべきものであると考えられるが、必ずしも条件面で恵まれず、産業構造に遅れの見られる過疎地域においては、人材や資金力、採算性等の面から、産業の活性化を民間の活力のみに委ねることは困難であり、地域の総合的な行政主体である市町村がより一層積極的な役割を果たすことが望まれる。その際には、農協、森林組合、商工会等の団体との連携の強化も考えられる。また、都道府県も、より広域的な立場からそのために必要な整備を進めていくことが期待される。

なお、国土の半分を占め流域の上流に位置することの多い過疎地域の森林や農地については、それが国土保全、環境保全等に果たす役割を十分認識する必要がある。したがって、過疎地域における農林業の振興を考える際には、産業の観点のみならず、森林や農地が有する多面的機能が総合的かつ高度に発揮されるよう適切に管理する必要がある点をも考慮することが重要である。また、その他の産業の振興にあたっては、自然増境の保全に十分配慮する必要がある。

ア 農林水産業の振興

地域の特性に適合した農林水産業の確立を図る必要がある。特に、農林水産業と観光・レクリエーション産業の有機的結合、地域産材を活用して街並みや公共施設を整備することによる地域景観の形成などといった複合的経営手法の導入、バイオテクノロジー等新技術の活用、国民の食品の安全性に対する意識の高まりに合わせた有機農業の推進、地域産材のブランド化、環境に配慮したつくり育てる漁業の育成などについても積極的に検討すべきである。

イ 地場産業の振興

伝統工芸など、ほかにはない産業を時代の要請に合わせながら発展させるほか、国民のニーズの高度化、多様化に対応して地域独自の技術、ノウハウを生かした商品の開発、地域企業をリードするような研究機関との連携を強化し高い技術力をもつ産業を育成するなど、引き続き地場産業の振興に努力する必要がある。

ウ 観光・レクリエーション事業の推進

近年の観光・レクリエーション需要の増大を受けて、温泉や豊かな自然環境等の地域資源を有効活用した滞在型拠点施設の整備、民宿やペンションといった農山村の魅力が発揮できる施設の整備の推進、進入路等アクセスの利便性向上、地域の魅力ある伝統・文化の活用、施設と一体となったソフト事業の充実などが考えられる。また、施設配置における連携、観光ルートの確立や大型キャンペーン、イベントの実施など広域的な取り組みも重要である。

なお、観光・レクリエーション事業の推進にあたっては、当初から採算性を十分念頭に置き、地域特産品の活用等複合的経営手法を積極的に

導入するとともに、運営主体のあり方等についても検討する必要がある。

また、観光開発が乱開発につながることをないよう、自然増境との調和には十分配慮する必要がある。

エ ソフト対策の充実

今後、過疎地域において産業振興を図り、新たな地域産業を創出していくためには、資金面や基盤整備面での施策の充実のほかに、地域が一体となった複合的経営手法の導入、先進的な生産技術・経営管理等に関する助言・指導、人材の確保・育成、産業振興に有効な組織づくり、民宿などの観光・レクリエーション施設の広域的な地域連携によるネットワーク化、地域CIの実施、交流イベントや物産展の開催、地域産業のPR等といったソフト対策の充実を図り、総合的な対策として進めていく必要がある。

また、市場の情報を的確に把握することが遅れた過疎地域の産業構造の転換を生み、新たな市場を開発することが地域産業の発展機会を増大させるという観点から、特に市場情報の収集・提供と市場の開発に努力する必要がある。

交通通信体系の整備

ア 広域基幹道路の積極的整備

過疎地域と地方中枢・中核都市、地方中心都市等とを結ぶ幹線道路については、現在、全体としてその整備は十分でなく、地域における経済・社会活動の広域化に対応して、産業の振興、若者の定住、都市等との広域的な交流・連携をはじめ地域の活性化を進めるためには、これら広域的な幹線道路の整備を積極的に推進する必要がある。これら道路のうち国道に比べて都道府県道の整備は大きく遅れており、都道府県は積極的にその整備の促進を図っていく必要がある。

また、基幹的な市町村道等の整備については、引き続きその促進を図る必要があり、その際には、都道府県による代行制度を活用することも考えられる。さらに、高速交通体系とのアクセス道路等の整備も重要である。

イ 市町村内の生活道路等の整備

市町村内の日常生活に密着した道路はこれまで重点的に投資をしてきた結果相当整備が進み、

まだ若干の格差が見られるものの全体として他の地域との格差はかなり小さくなっている。このため、今後は産業振興のための道路の建設など真にこれらの地域の活性化に資すると認められる事業を中心に整備を行う必要がある。

ウ 住民の足の確保

過疎地域においては、全体として高齢化が進んでいるばかりでなく、周辺部のいわゆるへき地集落において特に高齢化が進行しており、高齢者を中心としたいわゆる交通弱者のための足の確保策を講じる必要性が、今後一層高まってくると考えられる。

住民の足を確保するためには、既存のバス路線の確保のための助成制度を維持、充実するとともに、いわゆるバス路線まで相当の距離があるへき地集落等に対しては、市町村行政バスを積極的に活用するほか、乗合タクシー、相乗りシステム等が円滑に行われるような配慮が必要である。

エ 電気通信施設の整備、充実

情報通信分野の技術革新の進展はめざましいものがあり、マルチメディア時代の到来とともに、我が国の情報化をめぐる環境は大きく変化している。近年、情報通信基盤整備は社会資本整備としての重要性を増し、CATV、ビデオテックス、パソコン通信、オフトーク通信等の情報通信メディアを利用した広域的なネットワークの構築等は、過疎地域と大都市地域間の情報格差を是正するうえでも、また、地域のアイデンティティを高めるうえでも非常に重要であり、今後、こうした情報通信基盤については、その公共的な性格を踏まえつつ、地域の実情に応じて様々な財政制度を活用するなどして、その整備を積極的に進める必要がある。

また、従来から実施されているテレビジョン放送の難視聴解消のための共同受信施設等の整備、災害対策の分野における情報通信基盤の整備についても引き続き積極的に推進し、地域住民の生活の向上を図るべきである。

生活環境の整備

若年層の定住を促進し、あるいは都市住民等との交流を図っていくためには、過疎地域においても生活の基本となるようなものについては都市的な

生活ができるような環境の整備が必要である。

ア 排水処理施設等の整備

他の地域に比べて依然として大きな格差がある排水処理施設の整備は、若年層を中心とした地域住民の都市的快適さに対する要請や水質悪化の進行、より高品質な水に対する国民的要求の高まり等もあって、過疎地域においてもその整備を推進することは急務となっている。したがって、広い地域に集落が散在するなどといった地域の実情にも配慮しながら、各種の財政的手法を用い、計画的・効率的に排水処理施設の整備を推進することが重要となっている。その際には、地域の実情に応じて都道府県による代行制度を活用することも考えられる。

上水道、簡易水道については引き続き計画的に整備するとともに、老朽施設の改良にも一層努力すべきである。

その他の施設についても、若年層の定住確保、住民の生活の質の向上を念頭に置きながら、地域の実情に応じて計画的に順次整備することが必要である。

イ 魅力ある景観の保全と積極的な整備

過疎地域には豊かな自然に溶け込んだ美しい景観が残っているところが多く、それが地域の個性と魅力を生み出している。したがって、こうした美しい景観を将来にわたって保全するとともに、住民の理解を得ながら地域が一体となって積極的に整備することにより、地域住民の生活環境の整備と地域の魅力向上に役立てていくべきである。

高齢者の福祉その他の福祉の増進

高齢者対策は過疎地域における重要な課題の一つであるが、高齢化そのものは全国的な課題であり、言わばナショナル・ミニマムとしての対策が全国的に講じられているところである。しかし、過疎地域においては高齢化の進行が著しいだけでなく、引き続く若者の流出の結果としての高齢化であるために一人暮らしの高齢世帯や高齢者のみの夫婦世帯が多いという特性がある。また、周辺部において特に高齢化が進み、多数の高齢者が交通の便の悪い広い地域に分散して居住している状況にある。過疎対策としての高齢者対策については、このような過疎地域の特性に着目して考える

必要がある。さらに、高齢化の進行は要介護老人が増えることであるとともに、健康で活力のある高齢者も増えることであると言え、高齢者については多様化しつつあることも念頭に置いた対策とする必要がある。

ア 高齢者の社会参加の推進

健康な高齢者については、地域活性化のための言わば一つの戦力ともなりうる存在である。したがって、より積極的に高齢者が自分の能力を発揮し、社会への貢献を実感することにより生きがいをもって暮らせるよう、高齢者の知識、経験、技能等が有効に発揮できるような機会の整備を図るとともに、趣味、健康・スポーツ・学習・教養等に関するサークル活動や各種ボランティア活動等地域社会への参加を容易にするような環境整備を図る必要がある。

イ 高齢者福祉施設の整備

在宅老人福祉施設や介護を要するような高齢者に対する施設などの高齢者福祉施設の整備については、高齢化の更なる進行に合わせて一層の充実が必要となっており、その際には、広域的な施設整備と併せて過疎地域の特性にも配慮しながら地域の実情に応じた特色ある施設や適切な規模の施設などの整備を行っていく必要がある。

ウ 在宅福祉サービスの充実

高齢者対策は施設の整備を進めるだけでなく、ホームヘルパーをはじめとする在宅介護などのソフト対策も重要であり、過疎地域の特性を踏まえつつ、長期的かつ総合的な計画のもとに在宅福祉サービスの充実を図る必要がある。

エ 児童福祉その他の福祉の推進

児童福祉、身体障害者福祉等についても、保育所、児童館その他の福祉施設の整備やソフト対策に関し、地域の実情に応じて広域的な連携を図りつつ、その充実に努めるべきである。

医療の確保

医療に関しては地域格差はなお大きく、特に眼科、耳鼻科等の専門診療科目や歯科での格差が著しい。また、年齢の高まりとともに有病率が高くなること、高齢者に特有の疾病状況があること等から、高齢化の進行の著しい過疎地域においては、そのための対策が急がれるところである。したが

って、今後とも診療施設の整備、医療従事者の確保・救急医療体制の確立、巡回診療の拡充を推進していく必要がある。

また、広い地域に人口の分散している過疎地域においては、近隣市町村の病院との連携や医療情報システムの導入による医療ネットワークの形成など、今後とも広域的な連携に配慮した医療の充実を考える必要がある。その場合には、国や都道府県施設の活用、都道府県による助言・指導、総合的な支援措置の充実が重要である。

さらに、健康増進については、保健センターを中心に保健婦、栄養士等の活用を図るなど予防活動等に努めるべきである。

教育文化の振興

ア 学校教育施設の整備

小・中学校等の教育関係施設については、今後、児童生徒が一層減少することや地域の拠点施設としての必要性、教育内容の充実方策などを考慮しながら、各市町村においてその整備のあり方を検討する必要がある。

なお、学校施設等については地域活動の場等としてもより広く活用できるよう配慮するとともに、廃校となった施設等については改造して宿泊施設や交流施設とするなど残された価値を積極的に活用するべきである。

イ 文化の振興

個性的な地域づくりや住民のアイデンティティの確立を図るためにも、地域に残された貴重な伝統・文化や地域芸能の保存・振興を図るための活動支援や芸術・文化イベントの開催などのソフト対策の積極的な推進が重要である。

また、文化施設、体育施設、集会施設等の施設については、地域のアイデンティティと魅力を高める場ともなりうる施設であり、高齢化の進行や生活の質の向上、ライフスタイルの多様化に伴って、国民の文化に対する需要や自己啓発の場の充実に対する要求が急速に高まっていることから、引き続き適切に整備を進める必要がある。その際には、ただやみくもに施設の数や未い合うのではなく、住民の生活行動の広域化や質の高い文化に対する需要の増大に対応して、質の高い、充実した内容を持つ施設を広域的連携のもとに設置する必要がある。

さらに、こうした広域的な施設整備に併せて、施設の相互利用システムの確立、施設へのアクセス手段の整備、開催イベントや利用方法などに関する広域広報活動の強化などにも留意する必要がある。

集落の再編・整備

ア 定住促進住宅の整備

過疎地域における若年層を中心とした人口の流出を防止し、大都市等から転入するUJIターン者をも含めた集落の整備を推進するため、中心集落などの基礎的生活環境の一応整った地域において、若者等のニーズに合った魅力ある住宅や団地を整備するという新しい手法による集落の整備を積極的に行う必要がある。

なお、定住促進住宅や団地などについては、過疎地域市町村内の周辺部の集落から基幹的な集落への移転の動きにも対応した整備を行う必要がある。

イ 集落の再編

特に交通の条件が悪く、医療、教育等基礎的な公共サービスの確保が困難な集落等でその維持が難しい地域については、住民の意向を尊重しながら、集落の再編成や整備を通じて地域の居住環境の向上を図る必要がある。また、その際には、住民の意識面からも新しい居住地での生活が円滑に営まれるよう配慮する必要がある。

4 これからの過疎地域活性化の推進体制

過疎地域の活性化に当たっては、地域特有の豊かな地域資源を生かし、地域自らの選択と責任のもとに創意工夫を発揮して個性豊かな地域づくりを行う必要があること、地域産業の振興、生活環境の整備、福祉の増進、集落の整備など、住民生活に密着した施策の展開が特に重要であることなどから、第一義的には地域に密着した基礎的地方公共団体である市町村の役割が重要である。したがって、地方分権の推進が時代の要請となっている中で、過疎地域市町村にあっては、都道府県の支援と協力を得ながら行財政能力を充実させ、地域社会に関する多様な行政を自主的・自律的に担い得る行政主体となる努力を行いつつ、今後とも過疎地域の活性化に向けて総合的かつ計画的に施策の推進を図るべきである。

また、過疎地域市町村による活性化への取り組みには財源、人材、情報等の面において限界があること、広域的な観点に立った施策については、より広域的な行政主体による積極的な関与が重要であること、過疎問題には共通する課題も多く、そういった課題に対処する方策についてはある程度一元的に検討、実施されることが効率的であること、最近の過疎地域を取り巻く社会経済情勢の変化は著しく、迅

速かつ包括的な対応を求められていること、などといった点を勘案すると、過疎地域の活性化に果たす都道府県の役割も極めて重要であるといえる。

さらに、過疎地域市町村及び都道府県はこうした自らが置かれている立場を十分認識し、互いに緊密な連携を図りながら、今後とも過疎地域の活性化に向けて積極的な施策の推進を図っていくことが求められている。

過疎問題懇談会委員

(座長)

阿部 統 麗沢大学国際経済学部教授

(委員)

川島正英 朝日新聞社社友

木村 仁 全国町村会事務総長

今野修平 大阪産業大学経済学部教授

吉田和雄 全国過疎地域活性化連盟 専務理事

富永栄一 水資源開発公団理事

宮口個始 早稲田大学教育学部教授

村田柴太 前岩手県大迫町長