

新たな過疎対策に向けて

－中国四国地方9県共同提案－

平成20年11月

**鳥取県・島根県・岡山県・広島県・山口県
徳島県・香川県・愛媛県・高知県**

過疎地域は、農地、森林等の資源を多く有し、安心・安全な食料の供給、水やエネルギーの供給、二酸化炭素の吸収、土砂災害の防止、水源のかん養、美しい景観の保全などを通じて、都市住民の生活や産業活動を支えるとともに、健全な国土の形成に寄与している。

また、豊かな自然・歴史・文化・伝統と温もりのある人間関係が残る貴重な地域であり、訪れる都市の人々に潤いと癒しをもたらしている。

このように、都市と過疎地域は、共に支え合う「共生・互恵」の関係にある。

過疎地域は、全国の1割足らずの人口で、国土の半分以上の広大な面積を支えてきたが、若年者をはじめとする人口の流出に歯止めがかからず、基幹的な産業である農林水産業は衰退を続け、耕作放棄地や荒廃森林が急速に増加している。

加えて、近年の急激な社会経済情勢の変化により、集落機能の著しい低下、医師不足、生活交通問題、情報通信格差などの新たな課題が顕在化し、消滅の危機に瀕する集落も多数生じているなど過疎地域を支えてきた住民生活の維持さえ困難な極めて厳しい状況となっている。

過疎地域をこの様な状態のまま放置しておけば、これまでこの地域が担ってきた国土保全等の機能は益々低下し、都市をはじめとして日本全体を支える力が失われることとなる。

一方、世界的な食料・資源不足が見込まれるなか、諸外国に多くを依存する我が国は、深刻な事態に陥ることが懸念され、過疎地域の果たす役割はこれまで以上に高まると考えられる。

このため、現行の過疎地域自立促進特別措置法にかわる新たな法律の制定に向けては、過疎地域が健全に維持され、その機能を發揮し続けることが都市を含めた国民全体の安心・安全な生活の実現につながるということについて国民の合意形成を図ることが重要である。

そして、この「共生・互恵」の意義と役割に基づいて、新たな法律が制

定されることが求められる。

新たな過疎対策は、農地・森林の管理・利用対策、安心・安全な地域生活確保対策、地域資源を活かした産業振興・雇用対策、都市との交流対策を大きな柱とし、多様な主体との連携・協働、ソフト対策や広域連携対策などの視点を重視した、分権型社会にふさわしい地域が主役となった総合的な対策とすることが望まれる。

なお、地域指定については、市町村合併の進展による行政区域の広域化等を踏まえ、市町村の単位だけでなく、地域の実情を反映した指定となることが望まれる。

これにより、それぞれの過疎地域が特色ある自立的な発展・活性化を図り、地域格差を是正し、もって持続可能な社会の形成と国民経済の発展に寄与していくことが可能になると考える。

このような認識のもと、中国・四国地方9県による共同提案をまとめましたので、格別のご高配を賜りますようお願い申し上げます。

平成20年11月

1. 食料・水・エネルギーを支える農地・森林の管理・利用対策

- 世界的な食料・資源の不足や地球環境問題に対応し、国内食料自給率・国内エネルギー自給率の向上や低炭素社会の実現を図ることは、我が国にとって喫緊の課題である。
- 農地・森林を多く抱える過疎地域は、これらの課題解決に向けて積極的な役割を果たすことが期待されている。
- このため、急速に進みつつある耕作放棄地・荒廃森林の増加に歯止めをかけ、農地・森林の適切な維持管理や利用を促進するとともに、新たな担い手として、都市住民や企業など多様な主体の参入を進め、これら喫緊の課題に対処していく必要がある。
- また、生産活動や集落活動等を通して、農林業の担い手は、過疎地域の景観や環境保全等の公益的な機能を担っていることから、その観点を重視した対策を進めが必要である。

1 優良農地の確保・管理・利用の促進

◎耕作放棄地が増加するなか、市町村等が中心になって、不在地主の農地も含めた優良農地を確保し、総合的な管理・利用が行えるような仕組みを構築するとともに、必要な基盤整備や管理・利用に対する支援が必要である。

2 森林資源の管理・利用と里山地域保全活動の促進

◎未利用のまま放置されている森林資源を適切に管理し、有効利用するための施策が必要である。特に、不在の森林所有者にかわり、長期にわたり管理・利用するための新たな仕組みづくりや新規事業者の参入を促進するための支援が必要である。

◎また、森林保全活動への都市住民や企業など多様な主体の参画を促進するため、インセンティブとなる新たな仕組みが必要である。

2. 安心・安全な地域生活確保対策

- 過疎地域では、農林業生産活動や集落の活動等を通じて、農地・森林等の資源を適切に維持・管理してきたが、農林業の衰退と人口減少、少子・高齢化の進行に伴い、集落活動は沈滞化し、住民生活を維持する機能が著しく低下している。
- このため、市町村合併の進展や情報通信技術の発展など過疎地域を取り巻く社会経済情勢の変化等を踏まえ、引き続き、生活を営むうえで必要な基礎的な条件整備を進めることが必要である。
- また、集落機能の低下に対応するため、複数の集落にまたがる広い範囲を単位とし、企業・NPO・都市住民など多様な主体との連携・協働により、安心・安全な生活のための新たな地域運営の仕組みを構築し、地域において最適なサービスを提供していくことが求められる。
- さらに、医療・教育・商業機能等地域内で充実が難しい分野については、周辺都市との広域的な機能連携により機能を確保することが必要である。
- これらの対策は、過疎地域の住民ばかりでなく、田舎暮らしを志向する都市住民にも安心して生活ができる場を提供することにもつながる。

1 多様な主体の参画による新たな地域運営の仕組みの構築

◎基礎的な集落活動さえ維持できない小規模・高齢化集落の増加に対応して、集落を超える広い範囲を単位として、市町村やNPO、都市住民等多様な主体と連携・協働しつつ、集落活動を支える新たな地域運営の仕組みを構築し、行政サービス窓口、健康づくり、輸送、買い物など多様なサービスが提供できるよう規制緩和を含め、人的、財政面にわたるきめ細やかな支援が必要である。

2 交通空白地域等における地域の実情に対応した生活交通の確保

◎路線バス等の廃止・縮小が進むなか、過疎地域における高齢者等の交通手段を確保するため、デマンドバスや過疎地有償輸送などを組み合わせた新たな交通システムの構築とその円滑な実施のための支援が必要である。
◎また、生活交通として欠かせない航路についても、同様な観点から支援が必要である。

3 離島航路の運航維持

◎離島航路は、道路と同様に島民の生活を支える最も重要な基盤であり、船舶の整備・運航に対する支援が必要である。

4 ブロードバンドの緊急整備・利活用

◎過疎地域の産業振興や遠隔医療・遠隔教育、安否確認などの生活支援サービスの維持向上を図るため、ブロードバンドの整備を促進し、その整備・維持管理・利活用に対する支援が必要である。

5 携帯電話不感地域・テレビ難視聴地域への対応

◎携帯電話は、既に国民生活に浸透し、安心・安全の観点からも日常生活に不可欠であることから、民間事業者による整備が期待できない地域については、公共事業として不感地域対策が進むよう支援が必要である。

◎また、国策として実施される地上デジタル放送への移行に際しては、難視聴地域が発生しないよう適切な対策を講じるとともに、辺地共聴施設のデジタル化については、国の十分な支援が必要である。

6 医療提供体制の整備

◎医師確保を進めるほか、医療機能が低下しつつある過疎地域の病院等の診療を中心的な病院が支援できるようにするため、画像診断などの診療支援ネットワークシステムや、救急医療のほか医師派遣や患者搬送等にも活用できる医療用ヘリコプターの整備・維持管理に対する支援が必要である。

7 教育環境の整備

◎過疎地域においては、統合に伴う遠距離通学により生徒や保護者の負担が増大しているので、スクールバスに対する支援の拡充が必要である。

◎また、統合による教育環境の改善が限界となった地域では、生徒数が減少し、教育環境が悪化していることから、都市と同等の教育水準を確保できるように、教職員の特例配置やＩＣＴを活用した教育システムの導入などの特別な配慮と支援が必要である。

◎統合に伴う施設の遊休化や生徒数の減少に伴う空き教室の増加などに対応し、施設の有効活用の観点から必要となる改修等に対する支援が必要である。

3. 地域資源を活かした産業振興・雇用対策

- 過疎地域では、基幹産業である農林水産業が衰退し、地域経済を支えてきた建設業等も、その支える力が低下している。
- このため、森林、農産物等多様な地域資源を活用して、これまで以上に付加価値を高めた新たな産業や、都市住民のニーズに対応した観光・交流産業の振興など、過疎地域の特色を活かした都市とは異なるタイプの産業振興と雇用の創出が求められる。
- また、森林や水などの豊富な資源が存在する過疎地域では、その地理的特性や立地条件を活かして、バイオマスエネルギーの導入や小水力発電などに積極的に取組み、未利用資源をエネルギーとして利用するとともに、新たな企業の立地や雇用の創出を進めていくことも有効である。
- このような取組を進めることができ、結果的には、地球環境対策として必要な農地・森林の適正な管理につながるとともに、我が国の国内食料自給率・エネルギー自給率の向上にも資することになる。

1 地域資源を活用した産業振興・雇用の創出

◎農業生産法人や企業など地域の多様な主体が参画して行う、地域資源を活用した生産から加工、流通、販売までを一体化した付加価値を高めるための総合的な取組や田舎体験に関連したコミュニティビジネスなどを促進するための支援が必要である。

2 森林資源等を活用した地域循環型エネルギー・システムの構築

◎過疎地域に多数存在する未利用の森林資源等を活用し、地域でエネルギーを生産・消費するための地域循環型エネルギー・システムを構築し、地域の自給率を高めるとともに、新たな企業立地や雇用の増加にもつながるよう、総合的な支援が必要である。

3 雇用増加につながる企業立地の促進

◎過疎地域における企業立地が促進できるよう、企業の施設・設備の新增設に対する支援が必要である。
◎また、光ファイバーの設置など工業団地の付加価値を高めるための基盤整備に対する支援が必要である。

4. 都市との交流対策

- ・国民のライフスタイルや価値観が多様化しつつあり、二地域居住や田舎暮らしを志向する都市の人々にとって、過疎地域は、多様な生き方の実践を通じて、生活の充足感、幸福感を実感できる機会を提供してくれる貴重な地域になると考えられる。
- ・逆に、過疎地域の人々にとって、都市の人々は、過疎地域のすばらしさや価値を気づかせてくれる貴重な存在となる。
- ・これらの人々は単に交流人口、定住人口の増大につながるばかりでなく、地域運営の新たな担い手になることが期待され、彼らの有する経験と技能が、過疎地域の発展を支える新たな原動力となる。
- ・このため、都市と過疎地域の「共生・互恵」の考え方に基づく社会が実現するよう、二地域居住・U J I ターンをはじめとする農山漁村と都市との交流、過疎地域への移住・定住などが国民運動として積極的に推進され、過疎地域での生活者が増大することが期待される。

1 移住交流施策の推進

◎市町村やN P Oなど多様な主体による地域での受け入れ体制の整備や農業体験から就農までを支援できる体制づくりなどの移住交流施策を積極的に推進できるよう支援が必要である。

2 遊休施設の有効活用の促進

◎人口減少等に伴い遊休化した施設を、過疎地域の振興に資する施設として有効活用できるよう、補助金等適正化法の規制緩和や改修等に対する支援が必要である。

5. 過疎対策を進めるために必要な財政措置等

- ・今後の新たな過疎対策は、分権型社会にふさわしい、地域が主役の対策とする必要があり、引き続き交通基盤・情報通信基盤など真に必要な社会基盤を整備するとともに、農地・森林等の適切な維持管理・利用対策、広域的な機能連携対策、生活交通の確保など地域のきめ細かい課題を解決するためのソフト施策などを重視した総合的な対策とすることが求められる。
- ・これらの多様な財政需要に対応するため、過疎地域の実情に即した規制緩和や税財政制度の見直し及び過疎債の有効活用など、幅広い観点からの税制、金融、財政措置が必要である。
- ・特に、過疎市町村は、財政基盤が脆弱であり、財源の多くを地方交付税に依存していることから、将来にわたり安定的な行財政運営が確保されるよう、地方交付税の財源調整・財源保障機能を一層充実強化し、財政運営に必要な一般財源総額を確保することが必要である。
- ・また、これから過疎対策は、例えば産業、医療、交通の分野などのように、市町村単独では解決できない広域的な課題も多く、隣接する非過疎市町村も含めた一定程度の圏域や都道府県、さらには県境を越えた圏域で、総合的な対策を講じることができるよう、そのための仕組みと財政措置の検討が必要である。