

次期過疎対策に向けた全体提言
令和元年 11月15日

高知県地域振興総合協議会
高 知 県

はじめに

国による過疎対策については、昭和45年に制定された「過疎地域対策緊急措置法」以来、4次にわたって特別措置法が制定され、現行の「過疎地域自立促進特別措置法」の対象地域においては、都市と地方の格差是正や過疎地域の自立促進等を目指し、生活環境整備や産業振興等、各種支援施策が講じられてきたところである。

しかしながら、過疎地域においては、一部には人口が増加した集落が見られるものの、小規模で高齢者割合の高い集落が増えるなど、依然として人口減少や少子高齢化が進んでおり、存続が危ぶまれる集落も増えてきている。

また、鉄道や路線バスの減便、路線の縮小などによる交通が不便な地域や、地域商店の閉店に伴う買い物が不便な地域が増加するなどの問題が起きているほか、農地・森林の荒廃、医師の偏在や産業の担い手不足など、生活・生産基盤の弱体化が進み、深刻な状況が続いている。

過疎地域は、豊かな自然や歴史・文化を有する地域であり、都市に対して食料・水資源を供給するとともに、自然環境や多様な生態系の保全、文化の伝承、農地や山林による防災・減災に貢献するなど、多面的な公益機能を担っており、国民全体の生活を支える重要な役割を果たしている。

現行の過疎地域自立促進特別措置法は、令和3年3月をもって失効するが、今後ともそれぞれの地域が有する様々な資源を生かして、地域の個性的な価値を高め、内発的な発展を続けていくとともに、住民の安全・安心を確保し地域で暮らし続けることができる環境整備を行い、「持続可能な低密度社会」を実現することが必要である。

こうした認識のもと、令和元年7月に、県と過疎関係市町村等で構成する「高知県次期過疎対策検討会」を立ち上げ、本県の実情を踏まえた次期過疎対策のあり方に関する検討を行い、提言として取りまとめたものである。

令和元年11月

高知県地域振興総合協議会
高 知 県

1 過疎地域の役割と過疎対策の必要性

(1) 過疎地域の役割

過疎地域は、豊かな自然と共生しながら、人々が農業、林業や漁業などを営み、それぞれの地域ならではの伝統や文化を育んできた歴史ある地域である。

四季折々の豊かな自然や人々の日々の営みが美しい風景を織り成し、水や食料の供給源となり、動植物の多様な生態系を維持している過疎地域は、国土の保全や水源の涵養、農地や山林による防災・減災機能を有し、国民の憩いの場としての機能も有している。

本県の過疎地域は、農業、林業や水産業といった第一次産業はもとより、豊かな自然や食、文化の面でも貴重な資源を有し、県勢の中長期的な発展の源となる、全国に誇るべき高知ならではの強みを生み出している地域である。

こうした地域の持つ価値や魅力によって、近年、若い世代を中心に都市部から農山漁村へ移住しようとするいわゆる「田園回帰」の潮流が高まるなど、過疎地域は、都市とは異なる新しいビジネスモデルやライフスタイルが既実践されている価値ある地域であると言える。

また、過疎地域だけでなく、都市部においても高齢化が一層進行し、国全体の人口が減少するという局面を迎えるにあたり、農林水産業や商工業、医療、教育などあらゆる分野における生産性向上や付加価値の向上などを図るため、I o T・I C TやA Iをはじめとする最先端のデジタル技術への期待は大きい。こうした技術を活用し課題を解決するための実証の場として、技術の開発や向上に寄与する役割を果たせるのは、人口減少・高齢化の局面を先行して迎えている過疎地域が最適である。

このように過疎地域が果たす多面的・公益的機能やその有する価値は、都市部を含む全国に恩恵をもたらすものであり、国民共有の財産である。

(2) 過疎対策の必要性

過疎地域が県土の約 80%を占め、34 市町村のうち 28 市町村が過疎関係市町村である本県においては、過疎地域を含む中山間地域の振興なくして県勢浮揚は成し得ないことから、これまで「産業をつくる」、「生活を守る」を政策の 2 本柱として、産業振興はもとより、医療や福祉、教育のほか、集落の維持・再生の仕組みづくりなどに重点的に取り組んできた。

特に、平成 20 年度に高知県産業振興計画を策定し、県と市町村が連携・協調して、農業、林業、水産業、商工業、観光の各産業分野の「産業成長戦略」の取り組みや、地域からの発案等により雇用の創出・所得の向上を目指す「地域アクションプラン」の取り組みを推進することにより、県経済の活性化を図るとともに、平成 24 年度からは高知県版小さな拠点「集落活動センター」を核とした集落の維持・再生の仕組みづくりを強力に推進してきている。

こうした産業振興計画の取り組み及びこれまでの累次の過疎対策により、産業の振興、医療環境・福祉拠点の整備、道路整備、飲料水供給施設の整備、コミュニティバス等による移動手段の確保、教育環境の充実などに一定の成果を挙げてきたところであるが、都市部との格差は依然として存在している。

また、人口減少、高齢者比率の上昇、若年者比率の低下などの人口構造の変化を止めるには至っておらず、人手不足や後継者不足が一層深刻化するなど、過疎地域は今なお様々な課題を抱えており、その解決が急務である。

現行の過疎地域自立促進特別措置法は、令和 3 年 3 月をもって失効するが、過疎地域が果たす役割とその価値が広く国民に浸透し、過疎地域に期待される役割を十二分に発揮していくためには、過疎地域が抱える課題を解決する過疎対策を引き続き講じていくことが重要である。

2 新たな過疎対策の理念

本県では、全国に15年先行して、平成2年から人口の自然減の状態に陥り、人口減少による経済の縮みが若者の県外流出と、特に過疎地域の衰退を招き、さらに経済が縮むという人口減少の負のスパイラルをたどってきた。

この人口減少の負のスパイラルを克服するため、県では、平成20年度に高知県産業振興計画を策定し、産業成長戦略による産業分野ごとの基幹産業の育成、地域アクションプランによる地域資源を生かした地域発の産業づくり、集落活動センターを核とした集落の維持・再生の仕組みづくりの三層構造の政策群により、市町村とともに、地域の持続的発展を目指して取り組んできた結果、人口減少下にあっても拡大する経済へと構造を転じつつある。

農業、林業や水産業といった第一次産業はもとより、過疎地域が有する豊かな自然や食、文化などの強みを生かして、地域の地場産品や製造品などを地域外へ売り込む「地産外商」につながる事業を育て、その担い手を呼び込む「移住促進」の取り組みを各地域で展開し、あわせて、住民の暮らしそのものを支える生活用水や移動手段の確保、地域福祉の充実など、「産業をつくる」と「生活を守る」を政策の柱として、今後さらに推進していく必要がある。

このように、それぞれの過疎地域が、その有する様々な資源を生かして、産業振興や生活を支える仕組みづくりなどを通じて、各地域の個性的な価値を高め、内発的な発展を続けていくとともに、住民の安全・安心を確保し、地域で暮らし続けることができる環境整備を行うことで、「持続可能な低密度社会」が実現されることとなる。

全国に恩恵をもたらす国民共有の財産である過疎地域が、こうした個性的な価値を高めながら存続していくことで、国全体の価値が高まり、国民全体がその利益を享受できるものとなる。

したがって、過疎対策の理念は、単なる「存続」ではなく、「過疎地域の個性的価値ある存続」とすべきである。

3 過疎対策の対象地域のあり方

過疎対策の対象地域については、現行の市町村単位を基本とするが、いわゆる一部過疎地域についても、全国に恩恵をもたらす多面的・公益的機能やその有する価値は過疎地域と何ら変わりがなく、また、人口減少などの人口構造の変化等に起因する厳しい課題を抱え、同一市町村内においても格差が存在している現状からは、引き続き、対象地域として対策を講じていくべきである。

また、現行法のように、過疎地域か非過疎地域かのいずれかということではなく、過疎地域には至らないが、過疎地域と同様に低密度化が進んでいる地域を、過疎地域に準ずる地域として、過疎対策を講じることが適当である。

さらに、人口要件や財政力要件に加え、条件不利地域の格差是正という観点から、三大都市圏からの距離や要する時間なども考慮に入れるべきである。

4 新たな過疎対策の施策の視点

(1) 「産業をつくる」取り組み

「過疎地域の個性的価値ある存続」を実現するためには、それぞれの産業分野において、地域の資源を生かし、外部人材の活用や県外企業との連携も図りながら、継続的に付加価値を生み出す仕組みを構築することによって産業を創出し、各地域で若者が誇りと志を持って働き、暮らし続けることのできる環境を整える必要がある。

農林水産業分野においては、生産力・生産性を向上させ、流通・販売・加工体制を確立・強化し、生産を支える担い手の確保・育成を図っていくことで、地域で暮らし、稼げる産業とする施策を推進する必要がある。

観光分野においては、過疎地域の強みである「自然」、「食」、「歴史」を活用した観光資源の発掘・磨き上げを行い、積極的・効果的な広報・セールス活動を展開し、国内外の観光客の満足度を高めることでリピーターを獲得し、世界に通用する魅力ある観光を実現する施策を推進する必要がある。

また、過疎地域への移住に関心を持ってもらうための情報発信を強化し、関心から行動へと促すための情報や機会を提供して、実際の移住につながるのと同時に、地域になじみ、住み続けてもらうための情報や機会の提供とサポートを充実させることで、新たな起業や各分野の担い手の確保につなげ、地域と経済の活性化に結び付ける施策を推進する必要がある。

こうした一連の施策の推進により、地域の地場産品や製造品などを地域外へ売り込む「地産外商」につながる事業を育て、その担い手を呼び込む「移住促進」の取り組みを各地域で展開し、都市部にはない個性的な価値を有する過疎地域として存続、発展していくものとする。

さらに、各分野における課題を解決し、格差を是正する施策を推進するにあたっては、IoT・ICTやAIなどの最先端のデジタル技術を活用することが有効であり、そのためには、過疎地域をフィールドとした実証実験の実施や、第5世代移動通信システム（5G）の利用環境の整備について、過疎地域を優先的に進めていく必要がある。

(2)「生活を守る」取り組み

これまでの過疎対策により、過疎地域の条件不利性はある程度改善されているものの、依然として都市部との格差は存在しており、過疎地域で安心して暮らし続けることができる環境を実現するためには、こうした格差を是正する施策を推進していく必要がある。

ハード面では、幅員が狭隘で通行が困難な市町村道が多く残されているほか、上水道や簡易水道などが整備されていない水道未普及地域も残されており、道路の改良や飲料水供給施設の整備などを推進する必要がある。

また、近年の度重なる豪雨や台風、地震等の発生により、林地崩壊や河川の氾濫などに伴う、人的被害や農林水産業への被害が深刻化している。

大規模な災害により被災した地域では、集落の存続の危機に直面する可能性もあることから、過疎地域が存続するためには、道路や河川などの防災・減災機能を強化する施策をこれまで以上に推進する必要がある。

ソフト面では、人口減少や高齢者比率の上昇などの人口構造の変化などを背景に、鉄道や路線バスの減便、路線の縮小、タクシー事業者の廃業などによる交通が不便な地域や、地域商店の閉店に伴う買い物が不便な地域が増加するなど、地域での暮らしを守るために看過できない問題が生じており、それぞれの地域における移動手段や生活用品を確保する施策を推進する必要がある。

また、必要な医療・介護サービスを必要なときに受けられ、地域で安心して暮らし続けることができる環境づくりとして、医療や福祉の機会を確保するための施策を推進する必要がある。

さらに、過疎地域の将来を担う子どもたちの育成に向けて、小中学校の統廃合が進む中でも、複式学級の解消を図るなど、小規模校における教育水準を確保するとともに、地域における社会教育や生涯学習を受ける環境を充実するための施策を推進する必要がある。

こうした「生活を守る」分野における課題解決にあたっては、I o T・I C TやA Iなどの最先端のデジタル技術を活用することが有効であり、過疎地域をフィールドとした実証実験の実施や、第5世代移動通信システム（5G）の利用環境の整備が早急に必要である。

(3) 集落の維持・再生の仕組みづくり

本県では、過疎地域全体として人口減少が続き、高齢化が著しく進行しており、人口減少と相まって集落の小規模化が進む中で、集落活動や産業の担い手不足をはじめとする様々な課題を抱えている。

このため、地域住民が主体となって、旧小学校や集会所等を拠点に、地域外の人材等を活用しながら、近隣の集落との連携を図り、生活、福祉、産業、防災などの活動について、それぞれの課題やニーズに応じて地域ぐるみで取り組む仕組みである「集落活動センター」（高知県版小さな拠点）を推進し、集落の維持や活性化を進めてきた。

また、過疎地域では、多様な福祉ニーズがありながらも、縦割りで全国一律の基準の制度サービスでは、利用者の少なさから民間参入が進まないほか、高齢者世帯の増加により地域の支え合いの力が弱まっている。

このため、子どもから高齢者まで、年齢や障害の有無にかかわらず、誰もが気軽に集い、必要な福祉サービスを受けることができる、小規模多機能支援拠点「あったかふれあいセンター」の整備を進めてきた。

このように、いつまでも安心して暮らし続けることができる地域の実現に向けては、地域の支え合いや活性化の拠点である集落活動センターや、地域福祉の拠点であるあったかふれあいセンターはもちろん、小規模な集落でのコミュニティ活動など、地域力を強化する取り組みを今後もさらに推進する必要がある。

(4) 担い手の確保と育成

地域自らが内発的な発展をしながら、個性的価値ある地域として存続していくためには、地域における経済活動や支え合い活動などに地域住民が積極的に参画していくことが重要となる。

そうした地域活動を牽引する核となる人材を地域内で育成し、あるいは、地域外から呼び込んで担い手を確保していくことは、将来にわたって持続可能な内発的発展につながる。

このため、これまでの「移住促進」の施策をさらに推進することはもちろん、移住での定住人口でもなく、観光に来た交流人口でもない、いわゆる「関係人口」に着目した施策も推進する必要がある。

また、起業や新規事業の展開に向けた産業人材の育成を推進するとともに、地域の小中学校、高等学校の授業や課外活動などにおいて、児童生徒が地域との交流を積極的に行うことで、地域の未来をつくる人材を地域とともに育成する施策を推進する必要がある。

5 支援制度のあり方

支援制度のあり方については、市町村の自主性を尊重する仕組みである過疎対策事業債を中心とするべきであるが、現行法のように、過疎地域か非過疎地域かのいずれかということではなく、過疎地域には至らないが、過疎地域と同様に低密度化が進んでいる地域についても、過疎地域に準ずる地域として、過疎対策事業債の発行を認めるなどの方法により、段階的な支援措置を講じるべきである。

また、過疎対策事業債のみならず、国庫補助の対象や補助率のかさ上げをする対象についても、過疎地域に準ずる地域を含めるなど、段階的な支援措置を講じるべきであり、その他の税制措置などについても同様である。

こうした支援措置が講じられることによって、人口減少や高齢者比率の上昇、若年者比率の低下などの人口構造の変化に起因する様々な課題を克服するための施策が、その段階に応じて適切に実施され、それぞれの地域の個性的価値ある存続につながっていくこととなる。

6 過疎対策における県の役割

過疎対策における県の役割としては、県全体の過疎対策の方針を定め、過疎関係市町村に対する人的支援、財政的支援を行うことなどが挙げられるが、本県のように小規模で財政力の乏しい過疎関係市町村を多く抱える県においては、県全体の底上げを図るため、県がより大きな役割を果たしていくことが求められている。

例えば、小規模市町村における財政面、人材面、技術面での制約を理由として、当該市町村においては実施が困難な事業を県が代行する役割や、各市町村がそれぞれ単独で事業を実施しても効果が小さい、又は利益が相反するような性質の事業を、全体最適の視点からベクトルを合わせ、効率的に最大限の効果を得るため、県が関係市町村と連携・協調して広域で実施する役割などが考えられる。

また、最先端の技術を活用した課題解決や県外・海外における需要創出など、多額の投資を伴ううえに、小規模な市町村単独では著しく非効率であるために実施が困難な事業や、喫緊の課題に対して、県が統一的な体系と共通の枠組みを提起し、県全体で課題解決を図るための事業を、県が市町村とともに取り組み、その効果を県全体に波及させ、全体の底上げにより地域振興を図る役割などが考えられる。

このように、小規模で財政力の乏しい過疎関係市町村を多く抱える県においては、過疎対策を進めるうえで県の果たす役割は重要であり、新たな過疎対策法において、県の果たす役割を明確化するとともに、その役割を果たすために県が実施する事業に対しては、新たな財政措置を講じることが適当である。

