

過疎地域自立促進特別措置法失効後の地域振興対策
～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

目次

I 過疎地域の現状と課題	1
1 過疎対策の概要	1
(1) 過疎地域振興立法の背景	
(2) 法の趣旨	
(3) 指定要件	
(4) 主な支援措置	
(5) 過疎対策の実施	
2 過疎地域の現状	2
(1) 概況	
(2) 人口	
(3) 生活基盤の整備	
3 過疎地域の課題	9
(1) 加速する過疎地域の人口減少	
(2) 深刻化する担い手不足	
II 地域を取り巻く環境の変化	11
1 田園回帰の潮流	11
2 革新的技術の利活用への期待	12
3 地域運営の機運の高まり	13
III 今後の過疎対策に向けて	15
1 過疎地域の意義・役割	15
2 今後の地域対策の視点	16
3 地域指定のあり方	19
4 参考 研究会での意見や検討事項	26
IV 地域の取組	29
参考「山口県過疎地域対策等研究会」について	54

I 過疎地域の現状と課題

1 過疎対策の概要

(1) 過疎地域振興立法の背景

昭和30年代以降の高度経済成長により、農山漁村を中心とする地方の人口は大都市をはじめとした都市地域に吸引され、農山漁村地域に急激な人口減少をもたらした。

こうした農山漁村地域での急激な人口減少に起因し、生活水準や生活機能の維持が困難になっている地域に対する緊急対策として、昭和45年に「過疎地域対策緊急措置法」(以下「緊急措置法」という。)が、昭和45年度から10年間の時限立法として成立。以降、人口減少や高齢化に起因する地域社会機能の低下、時代の潮流・社会的背景、対策の成果等を踏まえ「過疎地域振興特別措置法」(以下「振興法」という。)、
「過疎地域活性化特別措置法」(以下「活性化法」という。)へと対策が引き継がれ、これまで、4次にわたり議員立法として過疎対策に関する法律が制定されている。現行制度は、平成12年に制定された「過疎地域自立促進特別措置法」(以下「自立促進法」という。)が根拠法となっている。

(2) 法の趣旨

人口の著しい減少に起因し、地域社会の活力低下、生活機能や生活環境の整備が十分でない地域に対し、生活環境基盤の整備等、総合的かつ計画的な対策を実施することにより、住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正を図ることとされ、平成12年度の自立促進法から「美しく風格ある国土の形成」の視点を加えられた。

(3) 指定要件

指定要件として、昭和35年国勢調査人口を基準とした人口減少率をもとに、財政力に余裕のある団体は含めないことが適当であるとされ、財政力指数を加味して市町村単位で指定されてきた。また、市町村の廃置分合等があった場合、合併前に過疎地域であった区域を過疎地域とみなす等の特例が設けられている。

(4) 主な支援措置

昭和45年の緊急措置法において、生活環境や産業基盤等の整備を図るため、必要な財政、行政、金融、税制上の措置が講じられており、以降、現行法におけるまで拡充等が図られながら特別措置が引き継がれている。過疎対策法に基づく措置として、主なものは、交付税措置を伴う過疎対策事業債による支援、国庫補助金の補助率のかさ上げ、税制特例措置・地方税の課税免除等に伴う減収補てん措置等が講じられている。

(5) 過疎対策の実施

自立促進法に基づき、県は方針及び計画を策定し、指定市町において、地域の実情に応じた計画を策定し、これに基づく計画的な事業が実施されている。

◇市町村事業実績

(単位：億円)

区分	緊急措置法	振興法	活性化法	自立促進法
山口県	864	1,980	3,970	5,402
全国	43,739	94,070	190,492	247,199

※自立促進法の実績は平成29年度まで。

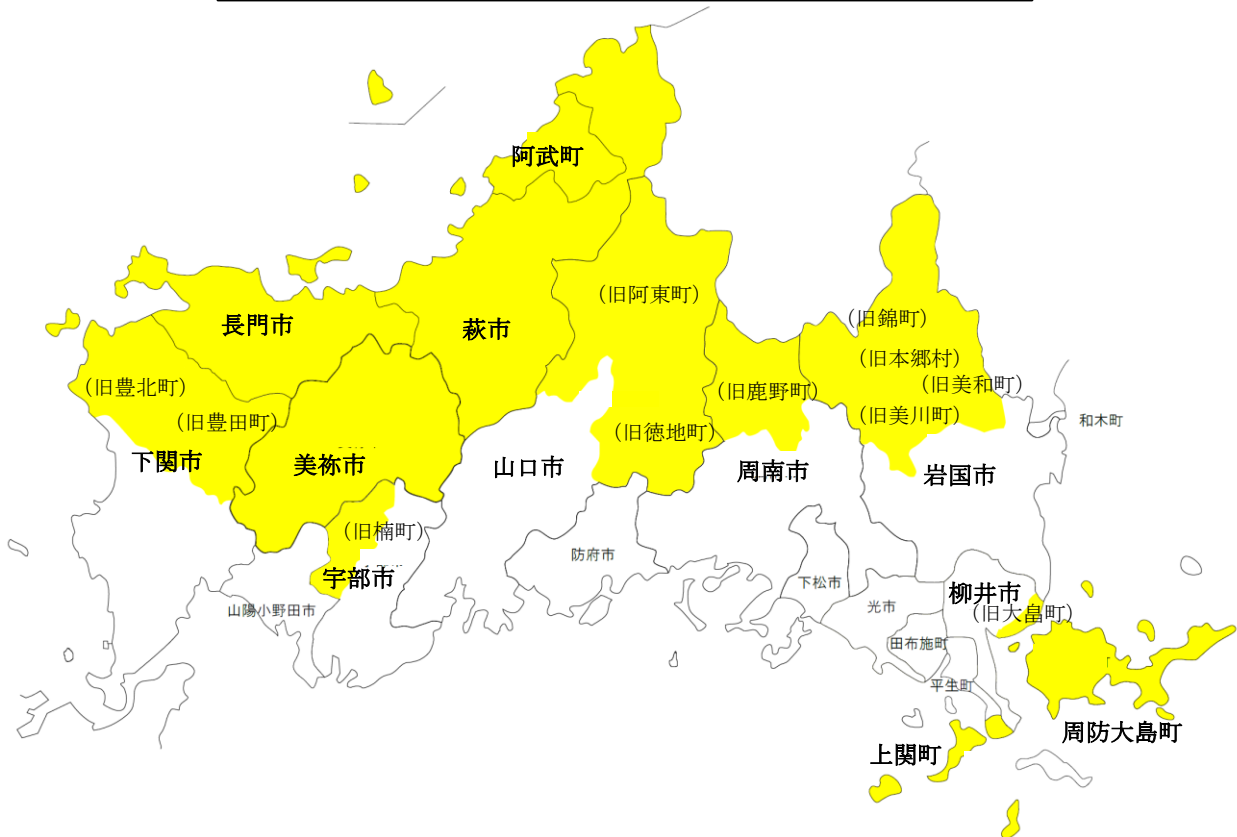
2 過疎地域の現状

(1) 概況

本県において、自立促進法の要件に該当するものとして、公示された市町は12団体（うち一部過疎6団体）であり、全市町の63.2%が過疎市町となっている。

面積では56.6%を占めるが、人口は12.9%であり、人口密度も全県平均の約4分の1程度となっている。地理的には、瀬戸内海沿岸の島しょ部、半島の一部、内陸部、日本海沿岸部に位置している。

山口県の過疎市町の状況（平成31年4月1日現在）



◇過疎地域概況（市町村数、人口、面積、人口密度）

区分	山口県			全国		
	全県	過疎	比率	全国	過疎	比率
市町村数	19	12	63.2%	1,719	817	47.5%
人口(千人)	1,405	182	12.9%	127,090	10,880	8.6%
面積(Km ²)	6112.32	3457.6	56.6%	377,971	225,468	59.7%
人口密度	229.8	52.6	—	336.2	48.3	—

※人口は平成27年国勢調査による。県面積は2015年農林業センサスをもとに県集計。

◇指定状況

全域過疎 (法第2条第1項)	萩市、長門市、美祢市、周防大島町、上関町、阿武町
一部過疎 (法第33条第2項)	下関市(旧豊田町、旧豊北町)、宇部市(旧楠町)、山口市(旧阿東町、旧徳地町)、岩国市(旧美川町、旧美和町、旧錦町、旧本郷村)、柳井市(旧大島町)、周南市(旧鹿野町)

(2) 人口

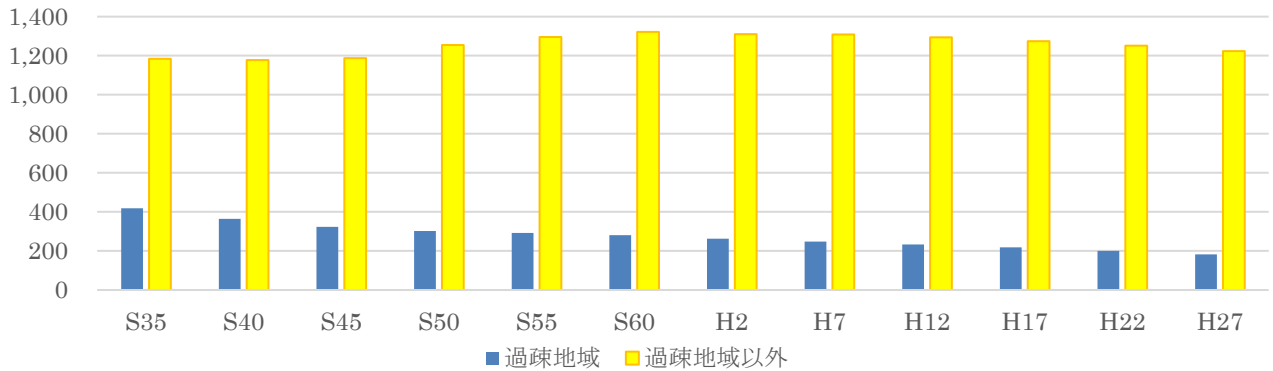
①人口の推移（国勢調査）

- 過疎地域の人口は、減少基調で推移しており、県総人口に占める割合も低下。
 - ・県総人口に占める過疎地域人口の割合（S35→H27）26.1%→12.9%
- 昭和35年との比較では、過疎地域以外の人口が微増であるのに対し、過疎地域の人口は大きく減少。
 - ・人口（対S35年）△24万人（△56.6%）過疎地域以外 +4万人（+3.3%）
- 過疎地域における5年ごとの人口減少率は、近年拡大している。
- 過疎地域における若年者数（15～29歳）及び生産年齢人口（15～64歳）の減少率が高くなっている。
 - ・若年者数増減率（S60→H27）△57.8%（過疎地域以外△31.7%）
 - ・生産年齢人口増減率（S60→H27）△50.0%（過疎地域以外△21.5%）
- 過疎地域以外と比べ、高齢者比率が著しく増加している。
 - ・高齢者比率（S60→H27）19.1%→42.8%（過疎地域以外12.0%→30.3%）

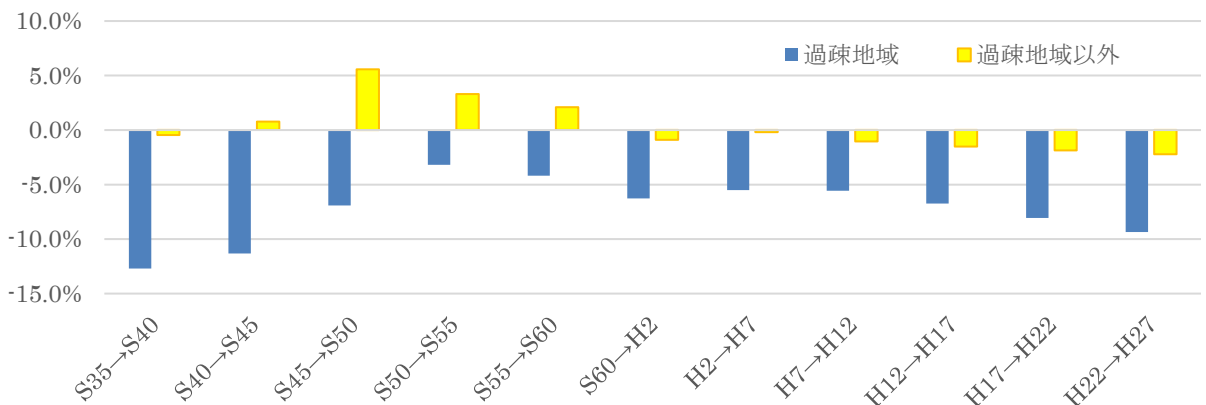
◇人口及び増減率の推移

人口(千人)	S35	S40	S45	S50	S55	S60	H2	H7	H12	H17	H22	H27
過疎地域	419	365	324	302	292	280	262	248	234	218	201	182
過疎地域以外	1,184	1,178	1,188	1,254	1,295	1,322	1,310	1,308	1,294	1,274	1,251	1,223
増減率(%)	—	S40/S35	S45/S40	S50/S45	S55/S50	S60/S55	H2/S60	H7/H2	H12/H7	H17/H12	H22/H17	H27/H22
過疎地域	—	△12.7	△11.3	△6.9	△3.2	△4.2	△6.3	△5.5	△5.6	△6.7	△8.1	△9.4
過疎地域以外	—	△0.5	0.8	5.6	3.3	2.1	△0.9	△0.2	△1.1	△1.5	△1.9	△2.2

◇人口の推移（千人）



◇増減率（%）



◇若年者数（千人）・若年者比率（％）

		S60	H2	H7	H12	H17	H22	H27
実数	過疎地域	38	34	32	30	25	19	16
	過疎地域以外	240	248	252	238	201	177	164
比率	過疎地域	13.7	13.0	13.1	12.9	11.4	9.7	8.9
	過疎地域以外	18.1	18.9	19.3	18.4	15.8	14.1	13.4

◇高齢者数（千人）・高齢者比率（％）

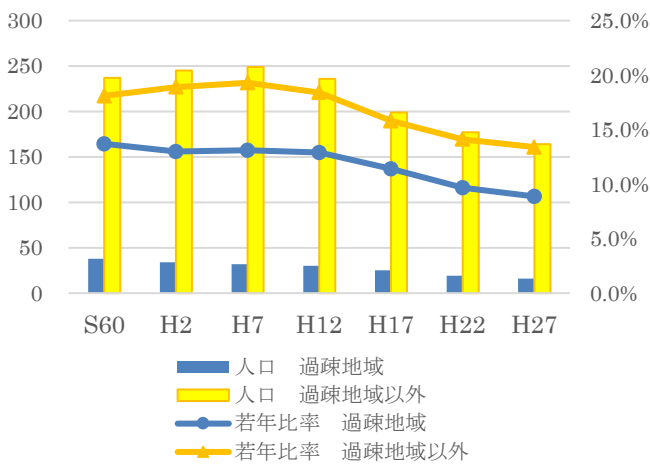
		S60	H2	H7	H12	H17	H22	H27
実数	過疎地域	54	60	68	74	76	76	78
	過疎地域以外	159	190	228	266	299	329	370
比率	過疎地域	19.1	22.9	27.5	31.6	34.9	38.0	42.8
	過疎地域以外	12.0	14.5	17.4	20.5	23.4	26.3	30.3

◇生産年齢人口（千人）・生産年齢人口比率（％）

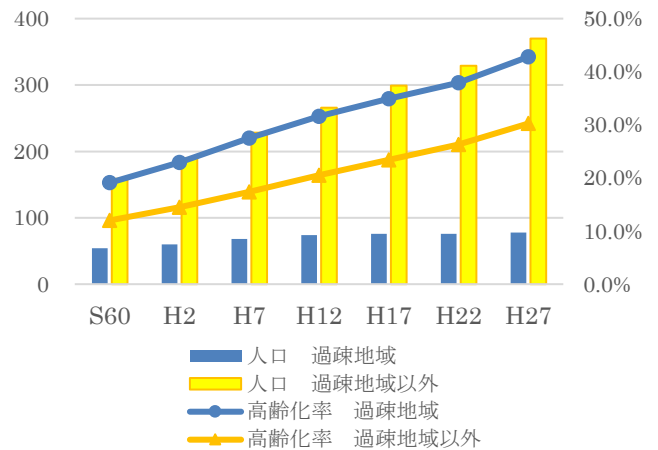
		S60	H2	H7	H12	H17	H22	H27
実数	過疎地域	175	161	146	132	119	105	88
	過疎地域以外	880	882	873	842	802	753	691
比率	過疎地域	62.7	61.3	58.9	56.4	54.3	52.2	48.2
	過疎地域以外	66.6	67.3	66.7	65.1	62.9	60.2	56.5

資料) 市町からの報告を基に県作成。

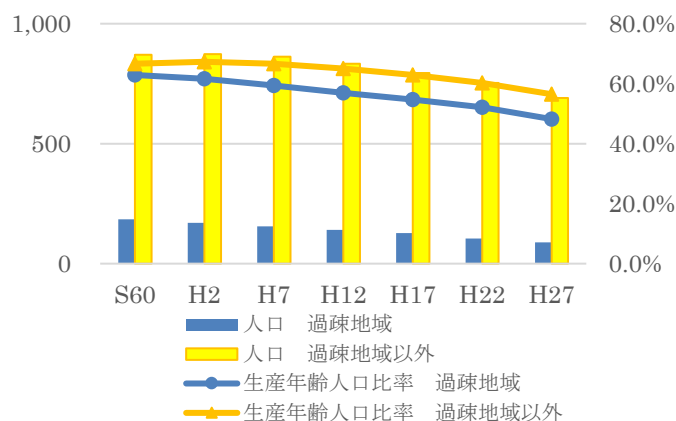
◇若年者数（千人）・若年者比率（％）



◇高齢者数（千人）・高齢者比率（％）



◇生産年齢人口（千人）・生産年齢人口比率（％）



②産業別人口の推移

○産業人口は、すべての産業で減少、特に基幹産業である1次産業割合の低下が顕著

- ・ 1次産業人口 (S60→H27) 45千人→14千人 (△31千人 : △69%)
構成比 30.1%→16.0% (△14.1)
- ・ 2次産業人口 (S60→H27) 37千人→18千人 (△19千人 : △50.4%)
構成比 25.1%→21.3% (△3.8)
- ・ 3次産業人口 (S60→H27) 66千人→54千人 (△12千人 : △18.5%)
構成比 44.8%→62.7% (+17.9)

◇第1次産業人口(千人)・比率(%)

		S60	H2	H7	H12	H17	H22	H27
実数	過疎地域	45	35	31	24	21	16	14
	過疎地域以外	54	43	38	30	28	20	17
比率	過疎地域	30.1	25.5	23.1	19.9	19.3	17.4	16.0
	過疎地域以外	8.9	6.9	5.9	4.8	4.6	3.4	3.1

◇第2次産業人口(千人)・比率(%)

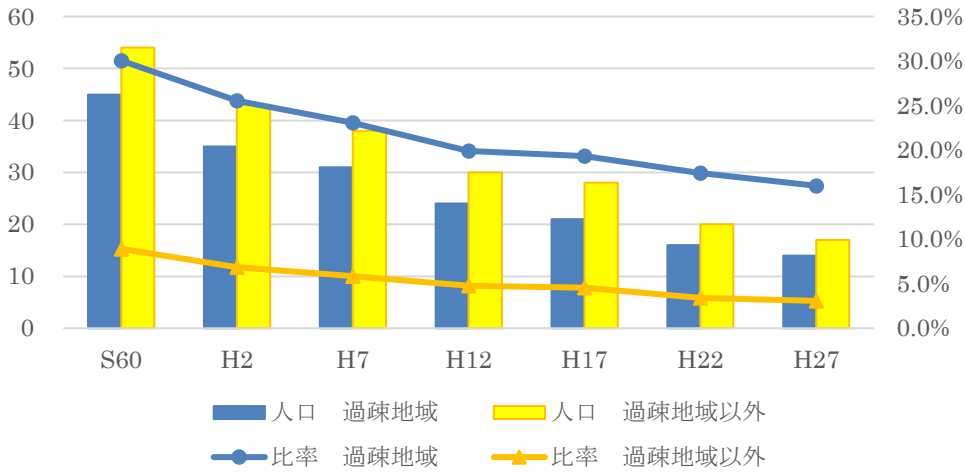
		S60	H2	H7	H12	H17	H22	H27
実数	過疎地域	37	37	36	31	25	21	18
	過疎地域以外	194	201	208	191	167	154	147
比率	過疎地域	25.1	27.1	27.0	26.0	23.1	22.1	21.3
	過疎地域以外	31.3	32.0	31.9	30.5	27.6	26.9	26.3

◇第3次産業人口(千人)・比率(%)

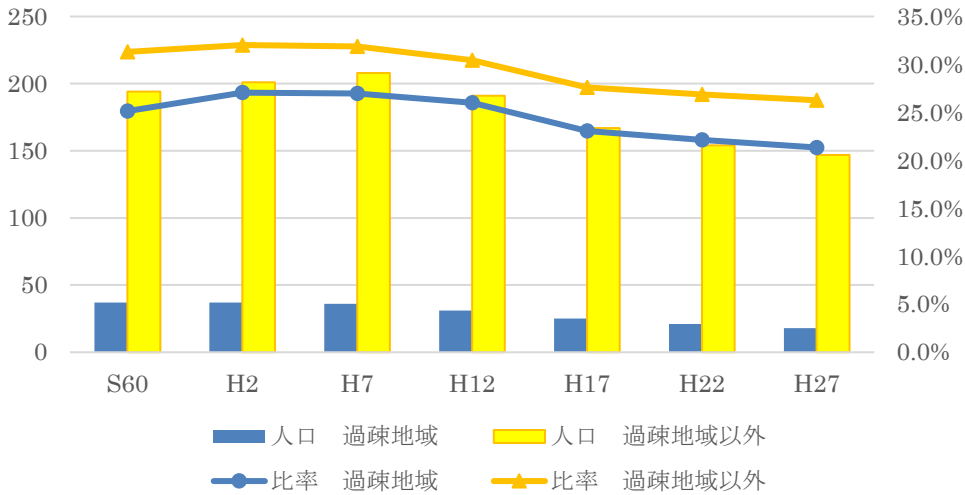
		S60	H2	H7	H12	H17	H22	H27
実数	過疎地域	66	66	67	65	63	57	54
	過疎地域以外	370	383	404	402	404	384	382
比率	過疎地域	44.8	47.4	50.0	54.1	57.6	60.4	62.7
	過疎地域以外	59.8	61.0	62.0	64.2	66.7	67.3	68.4

資料) 市町からの報告を基に県作成。

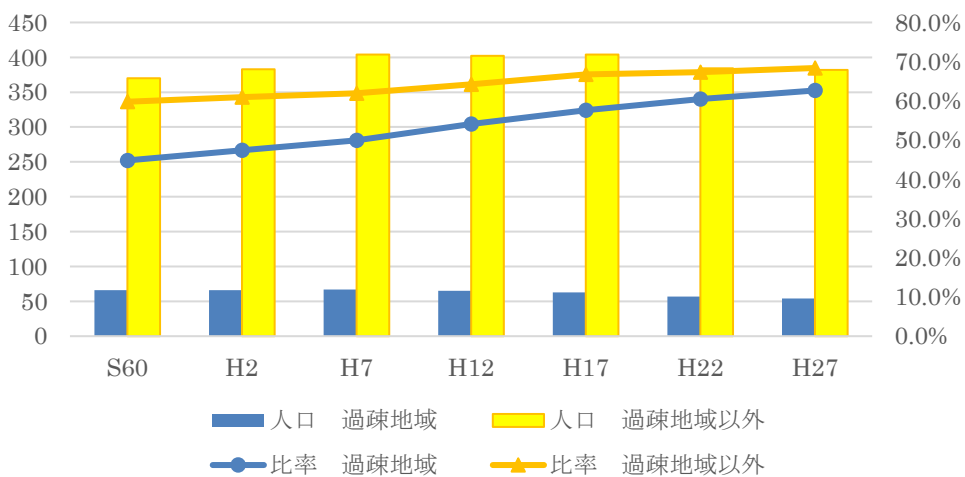
◇第1次産業人口（千人）・比率（％）



◇第2次産業人口（千人）・比率（％）



◇第3次産業人口（千人）・比率（％）



(3) 生活基盤の整備

○市町村計画に基づく事業の実施により整備率は向上しているものの、過疎地域以外との格差は依然として現存

- ・道路改良率 (S60→H27) 33.2%→54.8% (過疎地域以外 62.2%)
- ・道路舗装率 (S60→H27) 79.0%→89.8% (過疎地域以外 94.1%)
- ・上水道普及率 (H 2→H27) 83.0%→86.6% (過疎地域以外 94.4%)
- ・下水道普及率 (H 2→H27) 14.9%→79.3% (過疎地域以外 86.5%)

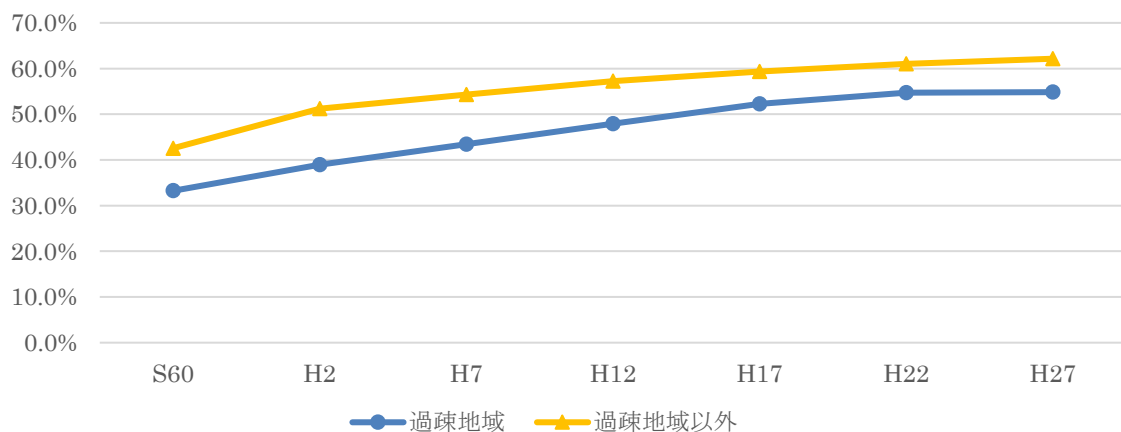
◇道路改良率 (%)

	S60	H2	H7	H12	H17	H22	H27
過疎地域	33.2	39.0	43.5	47.9	52.3	54.7	54.8
過疎地域以外	42.6	51.2	54.3	57.2	59.4	61.0	62.2

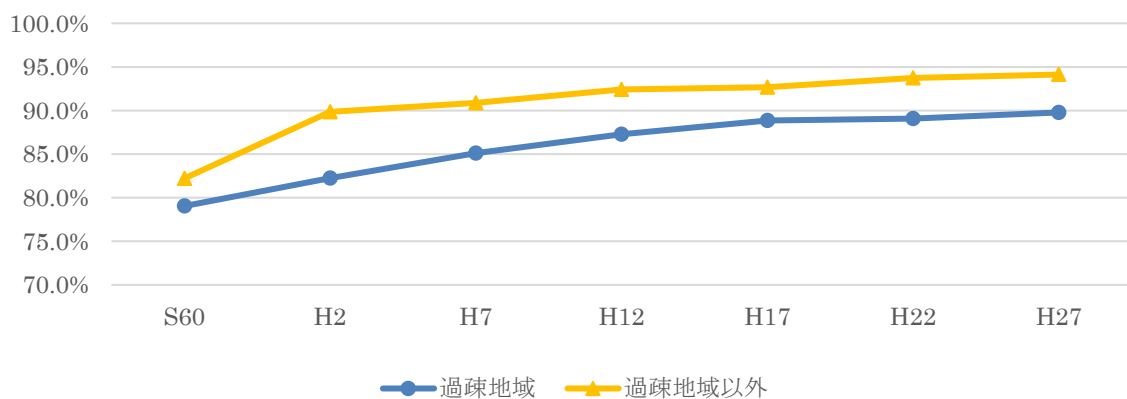
◇道路舗装率 (%)

	S60	H2	H7	H12	H17	H22	H27
過疎地域	79.0	82.3	85.1	87.3	88.8	89.1	89.8
過疎地域以外	82.2	89.9	90.9	92.4	92.7	93.7	94.1

◇道路改良率 (%)



◇道路舗装率 (%)



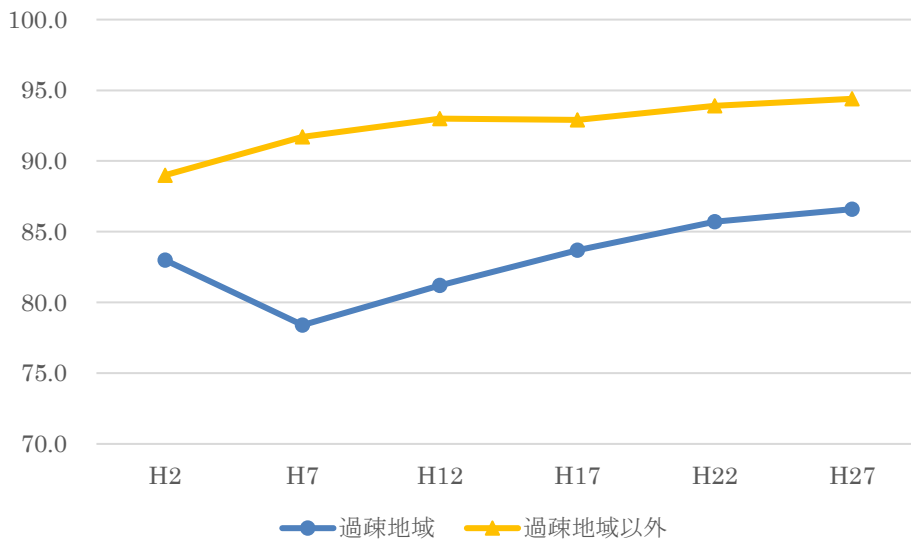
◇上水道普及率 (%)

	H2	H7	H12	H17	H22	H27
過疎地域	83.0	78.4	81.2	83.7	85.7	86.6
過疎地域以外	89.0	91.7	93.0	92.9	93.9	94.4

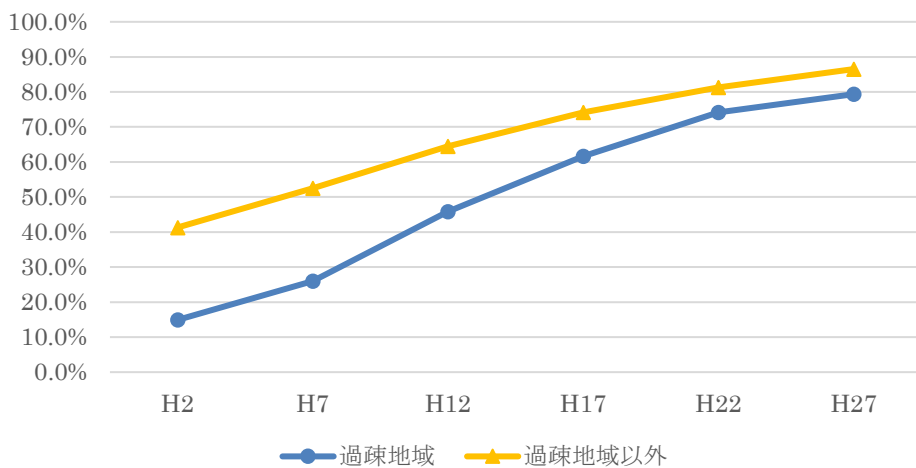
◇下水道普及率 (%)

	H2	H7	H12	H17	H22	H27
過疎地域	14.9	26.0	45.8	61.6	74.1	79.3
過疎地域以外	41.3	52.5	64.5	74.1	81.3	86.5

◇上水道普及率 (%)



◇下水道普及率 (%)



3 過疎地域の課題

(1) 加速する過疎地域の人口減少

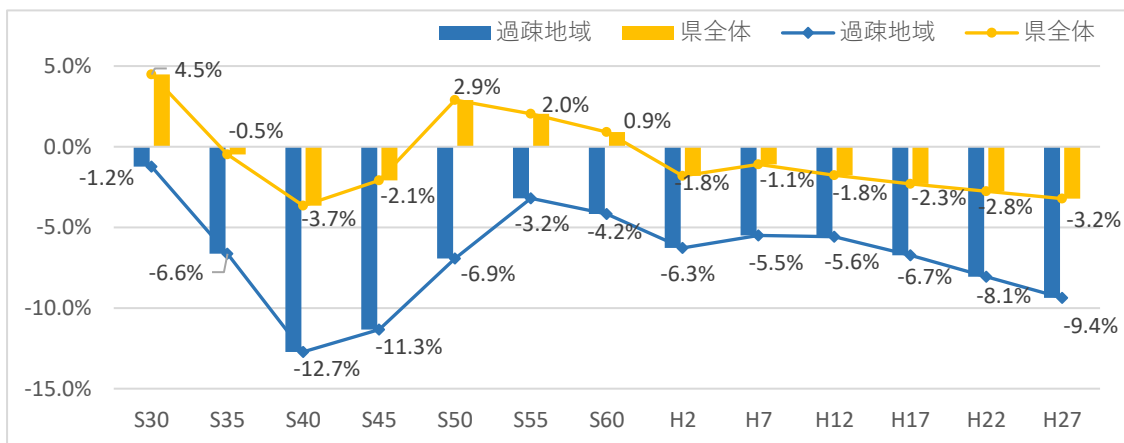
我が国は、平成20年をピークに人口減少局面に入っており、本県でも、県の総人口は、昭和60年の160万人から一貫して減少が続いている。県全体の高齢化率も30%を超えるなど、全国より早いペースで人口減少・高齢化が進行している。

特に、過疎地域では、その傾向が顕著となっており、昭和35年と平成27年の状況を比較すると、県全体の人口は12.3%の減少となっているのに対し、過疎地域では減少幅が大きく、56.6%の減少となっている。

また、5年ごとの人口増減率は、過疎地域の人口減少が拡大している傾向にあり、直近5年の比較では9.4%の減少となっている。これは、昭和45年の緊急措置法における地域指定の人口要件である人口減少率10%以上（昭和35年と昭和40年の比較）に近い数字であり、緊急措置法が、高度経済成長期の農山漁村地域等の急激な人口減少への対策として制定されたことを鑑みると、現状の過疎地域における人口減少は深刻な状況であるといえる。

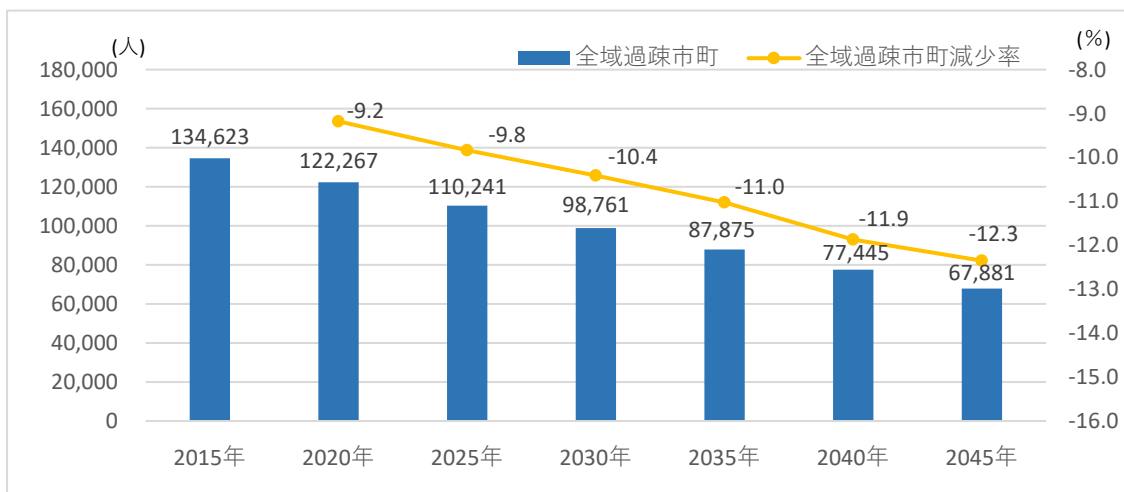
さらに、国立社会保障・人口問題研究所による将来推計人口においても、過疎地域の人口減少が拡大することが予測されている。

◇5年人口増減率の推移



資料) 国勢調査

◇将来推計人口の推移



資料) 国立社会保障・人口問題研究所推計 (平成30年3月)

(2) 深刻化する担い手不足

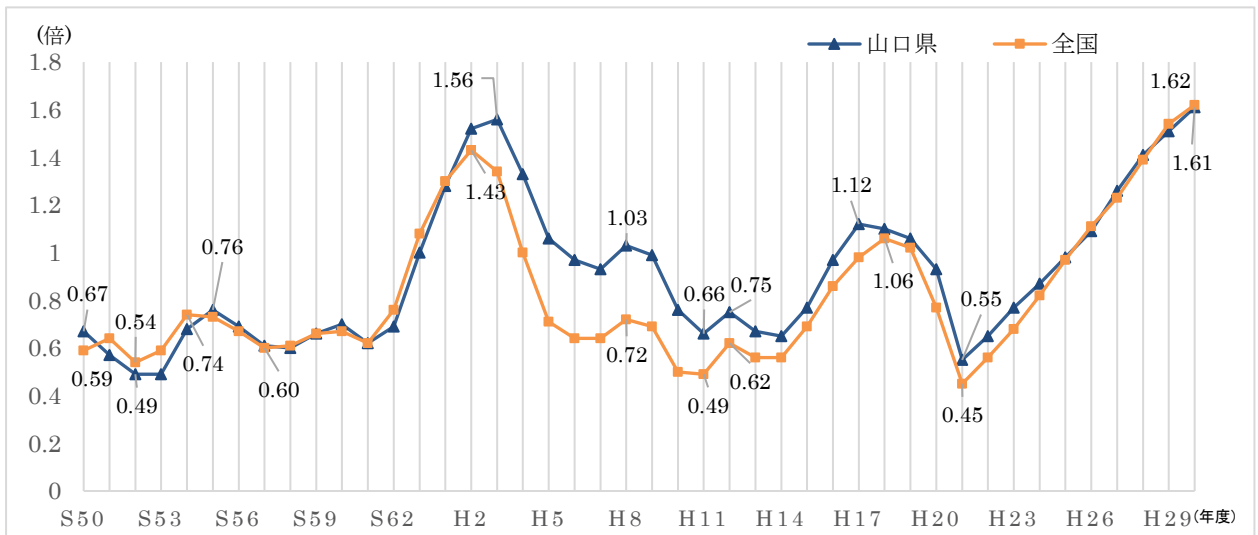
過疎地域においては人口減少に相まって、高齢化率の上昇、若年者比率の低下により、生産年齢人口が減少しており、産業などのあらゆる分野での担い手不足が大きな課題となっている。

当研究会における過疎市町からは、有効求人倍率が高い水準となっており、担い手不足の傾向となっていることや、若年層の流出等により地域によっては担い手不足が危機的な状況となっていることなどが報告された。

有効求人倍率は、近年、上昇を続けており、バブル景気の水準を超える状況となっている。近年の有効求人倍率の上昇の要因の一つとして、有効求職者数の減少があげられ、担い手不足が顕著となっている。

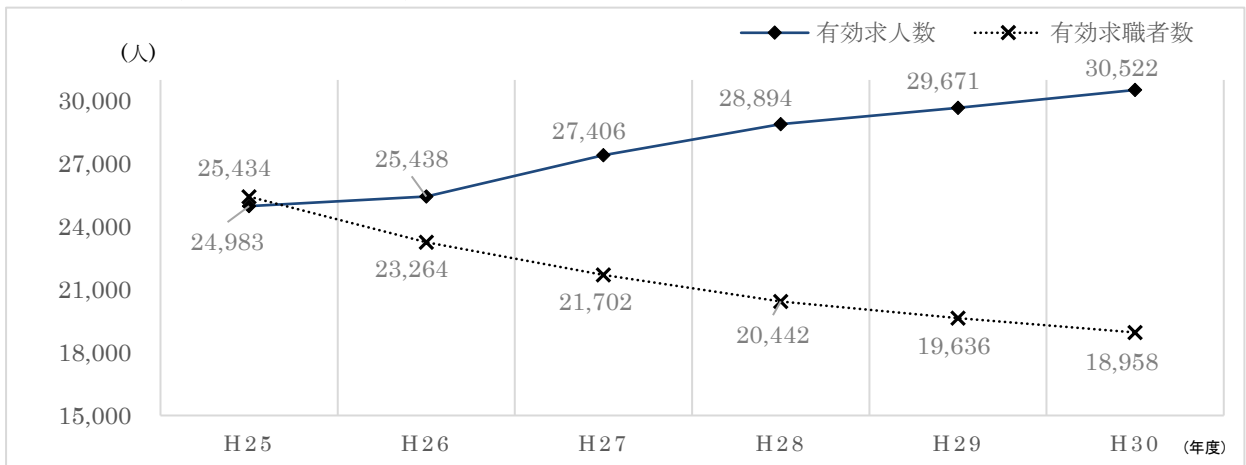
過疎市町においては担い手不足に対する直接的な施策として、移住・定住対策を重点的に進めている。また、担い手不足により、地域コミュニティや集落の維持、生活交通や買い物弱者のための移動販売等の取組など、生活関連サービスの維持・確保等が課題となっており、住み慣れた地域にいつまでも暮らし続けられるよう、人口の安定化を図り、持続可能な地域社会を目指した取組が進められている。

◇有効求人倍率の推移



資料) 厚生労働省山口労働局 資料

◇有効求人数・有効求職者数



資料) 厚生労働省山口労働局 資料

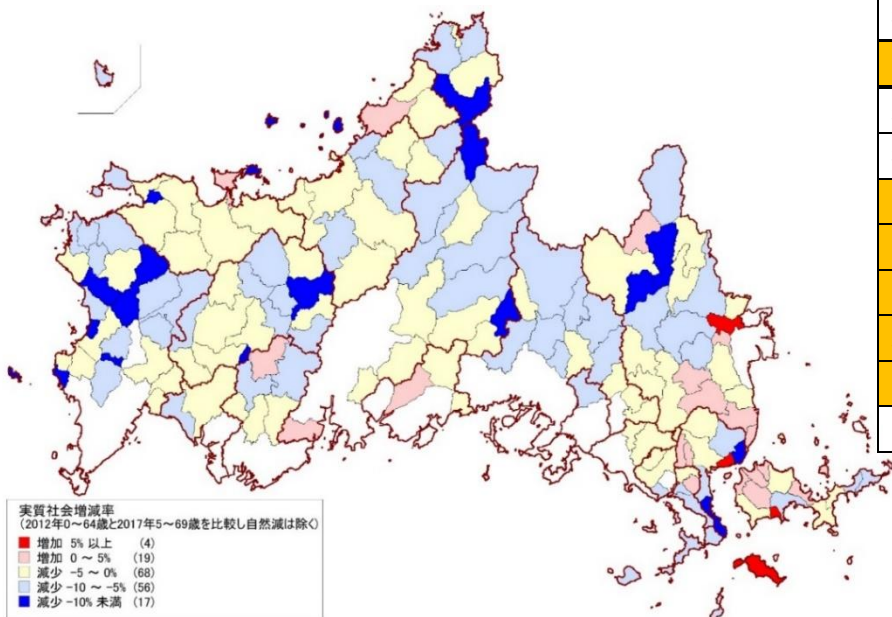
II 地域を取り巻く環境の変化

1 田園回帰の潮流

人口減少に歯止めをかけ、人口安定化を図る上では、移住・定住の促進や、雇用の受け皿としての仕事の場づくりを推進するとともに、地域外の住民との交流や連携、「関係人口」の拡大など、地域への新たな人の流れの創出が重要である。

近年、若い世代を中心に都市部から農山漁村地域等へ移住しようとする「田園回帰」の潮流が高まっており、本県の山間部過疎地域や離島において社会増を実現している地域があり注目される。

◇中山間地域での社会増減率(平成22年から平成27年)



◇上位10地域

市町	地域	増減率	備考
柳井市	平郡島	30.2%	離島
周防大島町	沖浦村	7.4%	過疎
岩国市	藤河村	6.0%	
柳井市	鳴門村	5.2%	
周防大島町	日良居村	3.7%	過疎
阿武町	奈古町	3.5%	過疎
周防大島町	小松町	3.2%	過疎
岩国市	深須村	3.1%	過疎
周防大島町	屋代村	2.4%	過疎
防府市	右田村	2.1%	

資料) 県調査資料

こうした「田園回帰」の潮流の高まりを捉えて、本県では、平成27年9月に県内各界の関係団体の参加を得て、「住んでみいね！ぶちええ山口」県民会議を設立し、この県民会議を中心として、「やまぐち暮らし」の魅力発信の強化や、移住者の受入に際しての支援策の拡充などに取り組んでおり、本県への移住相談件数は大幅に増加している。各市町においても、人口減少や担い手不足への対策として、移住・定住施策に積極的に取り組んでいる。

◇本県への移住相談件数

年度	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30
件数	1,828	2,198	2,235	2,402	3,500	4,758	5,559	6,762	8,772

資料) 県調査資料

◇移住・定住施策の事例(阿武町) ※実質社会増加率(2013.3~2018.1) 山口県内過疎市町第1位

- ・移住、定住の促進には「すまい」と「しごと」両面での支援が必要であり、定住住宅の整備等に加え、第1次産業を中心とした「しごと創出」を積極的に推進。
- ・町の施策を土台に、定置網事業者が移住者の就業先となり、継続的な定住受入れが実現している。

2 革新的技術の利活用への期待

人口減少・高齢化の進行により、地域における生活関連サービス等の維持が大きな課題となる中、移住・定住等の促進による担い手を確保することが重要であるが、こうした取組と併せて、少ない担い手でも生活関連サービスを維持できる仕組みの構築が求められている。

こうした中、近年、I o T・I C Tや5 Gなどの革新的技術を活用した超スマート社会「Society5.0」の実現に向けて、国を挙げた取組が始まっており、過疎地域をはじめとする条件不利地域において、こうした革新的技術の利活用への期待が高まっている。

当研究会においても、生活交通における自動運転化や遠隔医療における革新的技術の利活用など、行政においても人員が限られる中、A Iを活用した業務省力化等への期待の意見が出された。

一方、こうした革新的技術の地域への実装について具体的に検討しているとの意見はなく、実用化に至るには多くの障壁があると考えられ、当研究会においても次のような意見が出された。

◇検討会における意見

- ・携帯電話不感地域やブロードバンド環境が整っていない地域があるなど、基盤が整っていない。整備された区域においても更新費用の予算確保が課題。
- ・光回線が未整備。ケーブルテレビ網等は整備しているが、人口が少ないため費用対効果が薄く、情報インフラ整備の予算確保が課題。
- ・情報インフラ整備が課題。I C T技術に関する事業者や専門家が不足している。
- ・光回線エリアから外れており、移住促進やサテライトオフィス誘致の面でもデメリットである。4 Gから5 Gへのスムーズな移行など情報インフラ整備に課題。

情報インフラ整備や更新に係る予算確保の課題、I C T技術者の不足等の意見が出され、新たな財政需要に対する財源の必要性が浮き彫りとなった。例えば、本県市町において自治体クラウドの導入にあたり、複数の市町が連携し基幹系業務システムを開発、運用することによる経費削減効果が上がっており、革新的技術の利活用においても、こうしたスケールメリットによる経費削減効果が期待できれば、地方への早期導入が図られるのではないかと考えられる。

また、革新的技術について、当研究会における過疎市町からは、技術をどのように活用すれば良いのかわからないという意見が聞かれ、一方、技術を有する民間側からは、技術をどういった課題に活かせるのか明確でないという意見が聞かれることから、行政と民間とのマッチングが必要である。

革新的技術の地方への早期導入にあたっては、新たな財政需要に対する地方自治体の財源不足の問題、また、スケールメリットを活かしたシステム開発、革新的技術と技術者が不足する地方の行政課題とをいかにマッチングさせるかといった課題があり、こうした課題の克服に向けた、国の主導による施策の強力な推進が必要であると考えられる。

3 地域運営の機運の高まり

過疎地域を含む中山間地域では、人口減少や高齢化の進行により、地域の担い手が不足し、集落機能を維持するのが困難な地域も生じつつあることから、広域的な範囲での支え合い、住民が主体となって地域の課題を解決していく「住民主体の地域づくり」が重要となっている。

本県においては、集落の枠を超えた広い範囲で日常生活に必要な機能・サービスを拠点化しネットワークで結ぶことにより、集落機能や日常生活を支える生活圏を形成していく「やまぐち元気生活圏」の取組を促進しており、中山間地域を有する全ての市町で、元気生活圏づくりの取組が始まっている。

こうした中、地域によっては、生活交通や買い物支援等、主体的な取組が始まるなど、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り、こうした地域の取組を持続可能なものとすることで、過疎地域における生活関連サービス等が維持され、いつまでも暮らし続けられる地域社会の創出につながることを期待される。

◇地域の取組事例

山口市阿東地福	長門市俵山
	
<p>地域内唯一のスーパーの撤退を契機に、地域住民の主体的な取組により、ミニスーパー機能を備えた地域交流拠点「ほほえみの郷トイトイ」の運営が地域とNPOとの連携により行われている。</p> <p>また、地元農産物を使った惣菜、加工品の製造や、スーパーまで移動できない高齢者のために、高齢者の見守りを兼ねた移動販売車の運行を行っている。</p>	<p>過疎化の進行により公共交通機関の利用者数が年々減少する中、利用者が少なくとも、日常生活に不可欠な公共交通を維持することが必要であることから、市と地域のNPO法人等とが連携して、公共交通空白地有償運送を実施している。</p> <p>公共交通空白地有償運送の導入地域では、高齢者をはじめとした地域住民のための「生活の足」として定着している。</p>

本県では、こうした地域の取組を自立・持続可能なものとするため、地域自らが利益を創出し、それを基に生活サービス等を行う仕組みの構築が必要であることから、「地域経営力向上プロジェクト推進事業」により、地域づくりに経営の視点を導入し、地域自らが収益事業と生活サービスを複合的に行うことにより、地域に好循環を生み出す「地域経営会社」の設立を、全国に先駆けて支援している。

[参考]

地域経営力向上プロジェクト推進事業（令和元年度 新規事業）

1 趣旨

元気生活圏づくりが進む中、地域運営に経営の視点を取り入れ、地域自らが地域資源を活用した収益事業を行うとともに、地域の課題解決につながる生活サービス事業等を展開することにより、地域に好循環を生み出す仕組みを構築し、自立・持続可能な中山間地域を創造する。

2 事業概要

地域経営を担う組織（地域経営会社）の立ち上げを支援する体制整備等。

○地域経営力向上のためのサポート体制の整備	
内 容	・専門家による地域課題解決に向けた相談対応、指導・助言、調査・分析等
○地域経営に係る普及啓発及び中核的人材の育成・確保	
内 容	・地域経営力向上セミナーの開催

3 取組の概要

（1）地域経営力向上のためのサポート体制の整備

地域づくりの専門家、経営の専門家等によるサポート体制を確立し、支援地域に対し、地域経営に向けた計画策定、調査・分析等、地域に寄り添った伴走型支援を実施。

◇支援地域（市町からの推薦に基づく）

- ・長門市俵山
- ・美祢市赤郷

（2）地域経営に係る普及啓発及び中核的人材の育成・確保

- ・地域経営力向上セミナーの開催（より実践的な内容の連続講座として実施）

※セミナーの概要

講師 （一社）持続可能な地域社会総合研究所 所長 藤山浩

種別	日程	主な内容
基礎編	9月18日(水)	・講演：「地域で会社をつくる時代」 ・事例紹介：高知県梶原町 株式会社四万川
現場視察	10月18日(金)	・県内視察：ほほえみの郷トイトイ ※移動販売等、生活サービス事業の事例
現場視察	11月19日(火)	・県外視察：合同会社出羽、LLPてごおする会 (島根県邑南町) ※地域経営の事例
立ち上げ編	12月5日(木)	・事例紹介：岡山県津山市 あば村運営協議会 ・ワークショップ「会社づくりの最初の一步」
発展・持続編	1月16日(木)	・事例紹介：経営指導（経営コンサルタント） ・ワークショップ「成功の法則・失敗の法則」

Ⅲ 今後の過疎対策に向けて

1 過疎地域の意義・役割

これまでの過疎地域対策は、昭和45年の緊急措置法以来、一貫して、人口減少に起因する地域格差の是正に主眼が置かれ対策が図られてきた。平成12年の現行法制定時に、目的規定において、「美しく風格ある国土の形成に寄与する」ことが加えられているが、これは、全国的な視野に立って過疎地域の新しい価値・意義を認めるという立場に立脚したものである。

現行法制定から20年近くが経過した今日、これまでの社会状況の変化を踏まえて過疎対策を検討する必要があるが、とりわけ、現行法制定当時と異なり、都市部を含めた日本全体が人口減少を迎える中、過疎地域が担う役割や意義について再考する必要があることから、当研究会においてもテーマの一つとして検討を行った。

◇検討会における意見

- ①国民の食糧供給、バイオマスや太陽光などのエネルギー供給、景観の形成や水源の涵養、森林によるCO₂削減効果などの環境保全といった多面的機能を有する国土保全のために欠くことのできない重要な地域。
- ②自然や伝統文化などの都市部にない価値を有する多様なライフスタイルの実現の場。
- ③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。

①については、従来から過疎地域を含む中山間地域における多面的機能として論じられているところであり、こうした多面的機能は国民全体の財産として、引き続き、国全体で支えていく必要がある。

②については、過疎地域を含む豊かな自然や日本古来の伝統文化など、都市住民の癒しの場として、また、「田園回帰」の受け皿として重要な地域である。都市では体感することのない美しい自然環境は、移住や定住だけでなく、過疎地域と都市との多様な関わりの構築に資するものであり、我が国全体の共生のために欠くことのできない役割を有している。

③については、今後、都市部においても人口減少・高齢化の波が押し寄せ、過疎地域での少ない担い手で生活関連サービス等の暮らしを支えあう取組が、将来的には日本全体の課題の解決につながるものと考えられる。

また、過疎地域では、岡山県真庭市の取組に代表される、バイオマスなどの再生可能エネルギーによるエネルギー自給など、循環型社会の構築を目指す取組が行われており、「持続可能な地域社会」構築の先進地としての役割も期待される。

2 今後の地域対策の視点

〔現状及び課題認識〕

これまでの対策によって、道路や水道といった基礎的な生活環境基盤等の整備については、過疎地域とそれ以外の地域との格差は縮小してきており、一定の成果が得られたものと評価できるが、人口減少には歯止めがかかっておらず、むしろ近年は、人口減少が拡大する傾向にあり、担い手不足の解消が喫緊の課題となっている。

深刻化する担い手不足への危機感や田園回帰の潮流の高まりを追い風として、市町においては、移住・定住施策に重点的に取り組んでいる。

また、担い手不足に起因し、地域コミュニティや集落の維持、生活交通や買い物弱者のための移動販売など、地域の暮らしを支える生活関連サービスの維持・確保等が課題となっており、地域でいつまでも暮らし続けられるよう、こうした生活関連サービスの実施等の地域課題解決に向けた地域自らの取組が期待されている。

〔今後の地域対策の視点〕

人口減少率は今後も拡大していくことが想定され、担い手不足に対しては、移住・定住の促進等により人口安定化を図るとともに、地域でいつまでも暮らし続けられるような対策の強化が不可欠であるが、これまでの過疎対策法においては、他の地域振興法において掲げる、移住や定住の促進を目的として掲げていない。

また、地域の暮らしを支える生活関連サービスの維持・確保をする上で、地域コミュニティの活性化を図るとともに、住民が主体となって地域運営組織を形成し、地域自らが地域課題の解決に向けて取り組むことが重要である。

さらに、革新的技術を活用して、少ない担い手で生活関連サービスを維持することが期待され、こうした技術の活用に向けた情報インフラ等の基盤整備が求められる。

こうしたことから、過疎対策法を含む地域振興法は、人口安定化に向けて、移住・定住を促進し、持続可能で自立した地域の実現に向けた取組に資するものとなるよう再構築を図る必要があり、自立促進法失効後の地域対策には次の視点が求められる。

「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

この基本的な視点の下、持続可能で自立した地域社会の実現に向けた取組への支援の強化を図るため、次の対策が必要と考える

- 提言 1：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
- 提言 2：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
- 提言 3：革新的技術の利活用にあ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
- 提言 4：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

提言1: 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

- 集落の拠点施設（「小さな拠点」における拠点施設等）等の整備や既存施設の老朽化対策等、基盤整備に対する財政的支援は、引き続き必要。
- 持続可能で自立した地域の実現を図るために、人口安定化に向けた移住、定住対策を積極的に進める地域に対しては、強力な財政支援が必要。
- 人口減少、高齢化等に起因する担い手不足により、生活交通や買い物支援等の生活関連サービスの確保が大きな課題となっており、こうした施策の充実を図るため、これまで以上にソフト対策の拡充が必要。

提言2: 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

- 過疎地域を含む中山間地域では、人口減少や高齢化が著しく、将来にわたって地域住民が暮らし続けることができるようにするため、住民主体による持続的な取組体制を確立（地域運営組織の形成）することが極めて重要であることから、こうした組織の設立から運営に至るまで、地域に寄り添った、きめ細やかな支援が必要。
- 地域運営組織の取組を持続可能で自立したものとするためには、社会的利益の追求を目的としながら、収益事業の実施による経済的利益の追求を行うことにより、獲得した利益を地域社会に還元していくことが不可欠であると考えられる。収益事業の効果的な実施に当たっては、経営の視点の導入や事業責任の明確化、運営基盤の強化などに向け、法人格（特に営利を目的とした法人格）の取得が重要であるが、社会的利益の追求を目的としながら、収益事業を行う地域運営組織に適した法人制度が存在しないことから、新たな法人制度についての検討及び早期実現が必要。
- 本県では、上記の地域運営組織の考え方を基に、地域自らが収益事業と生活サービスを複合的に行うことにより、地域に好循環を生み出す「地域経営会社」の設立を支援している。地域経営会社が早期に経営安定化し、自立的運営を図るためには、収益事業実施の初期投資として行われる施設整備への行政の補助金等に対する過疎債充当を明確に可能とする等の財政的支援が必要。
- 地域経営会社の運営に当たっては、地域全体の運営や複合的事業経営を実施する高度な経営管理能力を有する人材が求められるが、地域においては担い手不足が最大の課題であり、地域経営の中核を担う人材育成に対する財政支援が必要。
- 地域経営会社が早期に収支均衡を達成し、経営の安定化を図るため、設立時及び経営初期の国税を減免するとともに、地方公共団体が地方税に係る課税免除又は不均一課税を行った場合の減収補てん措置の拡充が必要。
 - ・ 登録免許税の減免
 - ・ 法人税の特別償却等に係る対象事業の拡充、要件となる取得価格の引下げ
 - ・ 法人税率の引下げ
 - ・ 法人住民税の課税免除等に伴う減収補てん措置
 - ・ 不動産取得税等の課税免除等に伴う減収補てん措置の拡充、取得価格の引下げ

提言3: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

- 革新的技術の利活用に当たり、光回線等の情報インフラ施設の整備や更新、システムの開発や運用等に多額の予算が必要であることが想定され、こうした新たな財政需要に対する財源措置が必要。
- 革新的技術を活用して、地域において少ない担い手でも生活関連サービスを維持できる仕組みの構築の必要性は、全国の条件不利地域に共通したものである。国において革新的技術を活用した汎用性の高い基本的なシステムを開発することにより、スケールメリットを活かした経費の低減化が図られ、全国各地域において、安価かつ手軽に当該システムの利用を可能とすることが必要。
- 地方においては革新的技術に係るICT技術者が不足することから、行政が有する地域の課題と民間が有する革新的技術とをマッチングさせる仕組みの構築が必要。

提言4: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

- 過疎対策として各種税制特例が講じられているが、業種や施設整備の規模に制限が設けられている。過疎地域等の条件不利地域においては、空き家や廃校などを活用したサテライトオフィス、個人による地域での起業など小規模事業者を特例の対象に含めるような制度とし、民間投資の促進を図ることが必要。
- 地域経営会社（地域運営組織）が行う収益事業や生活関連サービスについては、地域を持続可能とする社会的な利益を目指して行われるものであり、業種、規模を問わず幅広く対象とすることが必要。

【参考：自立促進法及び半島振興法における税制の特例等】

根拠法			自立促進法	半島振興法
対象業種			製造業、旅館業、農林水産物等販売業	製造業、旅館業、農林水産物等販売業、情報サービス業等
国税の優遇措置	・ ・ ・ 所 法 人 所 得 税	償却方法	特別償却（設備投資した事業年度のみ対象）	割増償却（償却期間：5年間）
		対象	機械・装置（旅館業は対象外）、建物・付属設備に係る新增設	機械・装置、建物・付属設備、構築物に係る取得、建設、改修等
		取得価格要件	2,000万円超	最小で500万円以上 （事業規模別に要件を指定）
地方等の地方税の減収補填免除措置	・ ・ ・ 法 人 事 業 取 得 税 ・ 固 定 資 産 税	対象	機械・装置、建物・付属設備に係る新增設	機械・装置、建物・附属設備に係る新增設
		取得価格要件	合計2,700万円超	500万円以上 （事業規模別に要件を指定） ※不均一課税のみ

※山村振興法、特定農山村法、離島振興法においても、類似の措置がある。

3 地域指定のあり方

〔自立促進法での地域指定に関する課題認識〕

自立促進法第1条において、過疎地域とは『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』と規定され、具体的には、人口減少に加え、財政力指数を加味して市町村単位で指定されている。当研究会における意見交換において、市町村域を単位とした過疎指定では、法の趣旨と指定地域に齟齬があり、実態にそぐわない面も生じているとの指摘もある。

◇検討会における意見

◇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組を展開していく必要がある。

(参考) 周南市須金地区の状況

区分	須金地区 (旧須金村)	旧鹿野町
地域振興5法指定	指定なし	過疎、特定農山村、山村振興
人口 (S35・H27)	S35 : 3,034人・H27 : 360人	S35 : 8,214人・H27 : 3,270人
人口減少率	△88.1%	△60.2%
高齢化率	61.1%	52.4%
面積	49.0 km ²	181.0 km ²

※須金地区の変遷 旧須金村(M22)→旧都濃町(S30)→旧徳山市(S41)→周南市(H15)

〔地域指定のあり方に関する視点〕

現行の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である。

◇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、住民の日常の生活圏など、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〕

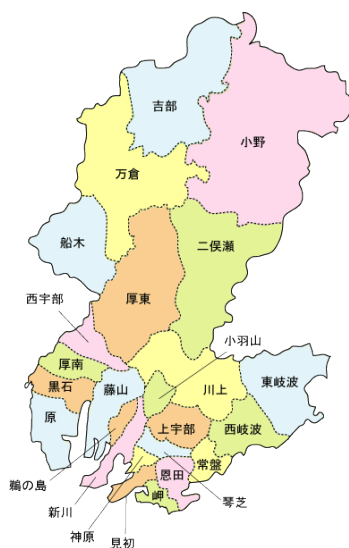
現行の市町村域よりも狭い範囲での地域指定の必要性について述べてきたが、具体的な地域指定の要件等について検討を加える必要がある。検証に当たっては、技術的に可能であると考えられる指定範囲及び指定要件（基準）について、研究会における意見交換等を踏まえて行う。

■現行市町村域よりも狭い指定範囲について

過疎地域においては、身近な生活交通の不足や地域医療の危機など、人口減少に起因して住民生活に関わる様々な課題が生じているところであり、当研究会においても、空き家の増加、商店・スーパー等の閉鎖、公共交通の利便性の低下や住民による地域づくり活動の停滞など、住民生活に関わる課題が、過疎地域の集落で多く発生していることが認識されている。一方、現行の自立促進法においては、人口の著しい減少に伴って、生活環境の整備等が他の地域と比較して低位にある地域について、必要な対策を講ずることによって、住民の福祉等に寄与することを目的としている。

こうしたことから、現行の市町村域よりも狭い範囲として、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、例えば小学校区や昭和の合併前の市町村域などが指定範囲として適切であると考えられる。この小学校区と昭和の合併前の市町村域は、明治23年の第二次小学校令に、小学校設置の原則として、各市町村が設置するものと規定されたこともあり、中山間地域では概ね一致している。しかしながら、その後、小学校区は人口の増減変化等による新設や区域の変更がされてきたことから、全国一律に定型化する上では、昭和の合併前の市町村域を指定範囲とする。具体的には、本県の中山間地域振興条例に基づく中山間地域指定においても利用している農林水産省の農業地域類型区分上の旧市町村（昭和25年2月時点の市町村）の区域によることとする。

〈参考：宇部市の小学校区と中山間地域〉



宇部市小学校24校区



宇部市中山間地域

※楠地域（過疎地域）

北部地域（非過疎地域）

■指定要件（基準）について

自立促進法では、人口の著しい減少に伴う地域社会の活力の低下に対して、総合的かつ計画的な対策を実施することとしており、地域指定においては、国勢調査人口の時系列比較により、一定以上の減少を要件としていることから、ここにおいても、人口減少率を指定要件として検討する。

当研究会において、前述の昭和の合併前の旧市町村域での国勢調査人口の利用の可否について意見交換を行った結果、平成7年の国勢調査から公表されはじめている「小地域集計」により、昭和の合併前の旧市町村域の人口を概ね把握が可能であるという結論であったことから、当研究会を構成する過疎地域を有する12市町の平成7年と平成27年の20年間の人口増減の試算を行った。

平成7年から平成27年の間、全国の過疎地域の人口は22.7%の減少となっている。一方、本県の過疎地域を有する12市町での昭和の合併前の旧市町村域の人口について調査・集計した結果、過疎地域に指定されていない地域においても、全国の過疎地域の人口減少率を上回る地域が20地域あり、うち、3地域では50%を超える著しい人口減少が見られるなど、緊急な対策が求められる状況であると考えられる。

〈全国過疎地域の人口減少率を上回る県内の非過疎地域（過疎地域12市町内での試算）〉

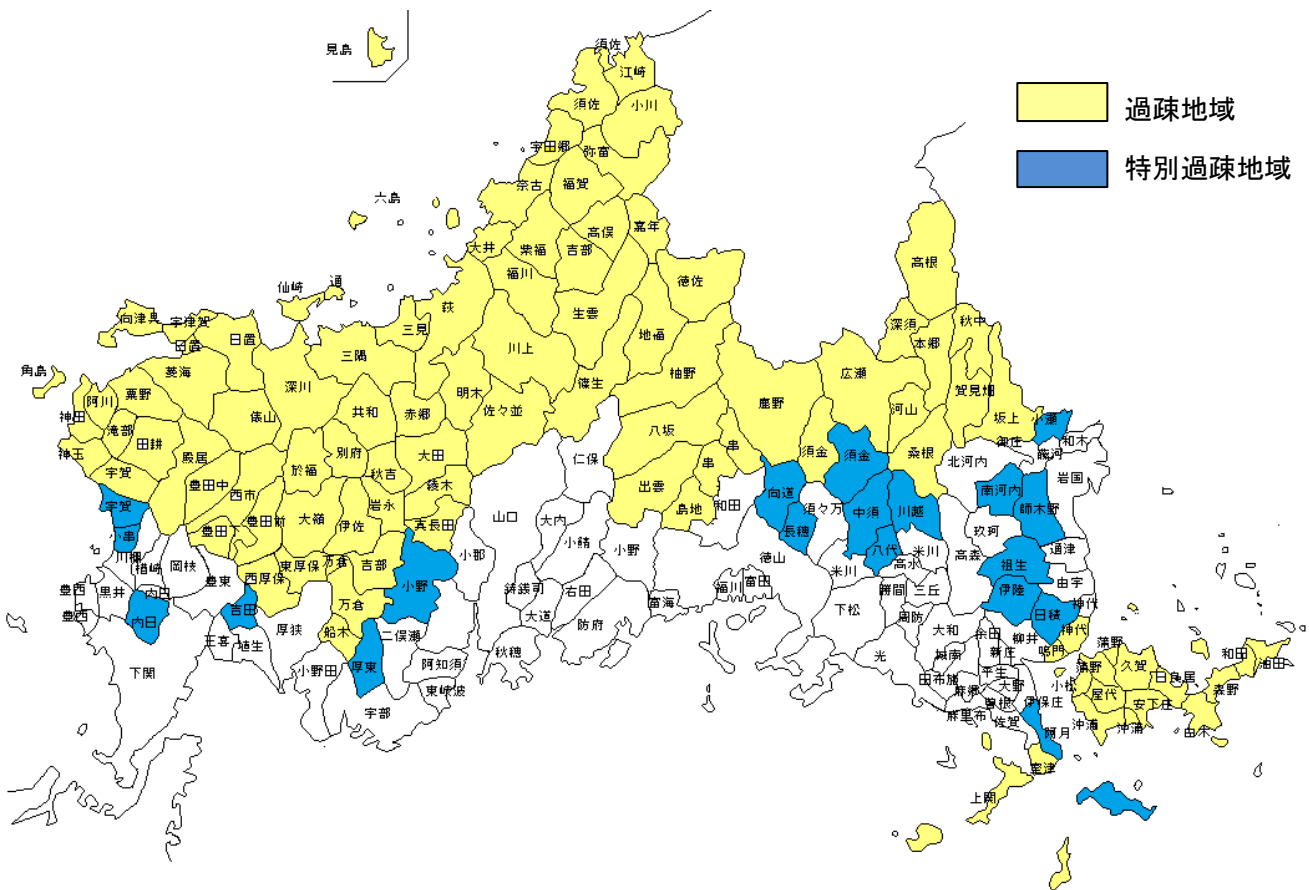
平成27年市町	平成12年市町村	昭和25年市町村	地域区分	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年	
				人口(人)	人口(人)	人口(人)	人口(人)	人口(人)	増減率 7年→27年
岩国市	周東町	川越村	その他中山間	578	505	417	337	269	-53.5%
周南市	徳山市	須金村2-1	その他中山間	757	656	528	441	360	-52.4%
柳井市	柳井市	平郡村	その他中山間	708	591	487	419	348	-50.8%
周南市	徳山市	中須村	その他中山間	1,193	1,059	939	825	692	-42.0%
周南市	徳山市	向道村	その他中山間	1,222	1,096	952	834	713	-41.7%
柳井市	柳井市	阿月村	その他中山間	1,139	1,031	897	794	714	-37.3%
下関市	豊浦町	小串町	その他中山間	3,399	3,080	2,817	2,516	2,158	-36.5%
岩国市	岩国市	師木野村	その他中山間	939	844	754	644	604	-35.7%
下関市	豊浦町	宇賀村2-1	その他中山間	2,101	1,945	1,798	1,546	1,368	-34.9%
宇部市	宇部市	小野村	その他中山間	2,007	1,863	1,706	1,500	1,314	-34.5%
岩国市	岩国市	小瀬村	その他中山間	1,231	1,152	1,030	958	820	-33.4%
周南市	徳山市	長穂村	その他中山間	1,003	995	907	785	684	-31.8%
岩国市	岩国市	南河内村	その他中山間	1,891	1,802	1,697	1,539	1,293	-31.6%
下関市	下関市	内日村2-1	その他中山間	1,655	1,547	1,427	1,298	1,142	-31.0%
周南市	熊毛町	八代村	その他中山間	995	934	869	805	689	-30.8%
宇部市	宇部市	厚東村	その他中山間	2,323	2,197	2,057	1,862	1,688	-27.3%
柳井市	柳井市	日積村	その他中山間	1,993	1,870	1,758	1,648	1,454	-27.0%
下関市	下関市	吉田村	その他中山間	1,913	1,784	1,655	1,527	1,410	-26.3%
岩国市	周東町	祖生村	その他中山間	1,961	1,838	1,656	1,571	1,456	-25.8%
柳井市	柳井市	伊陸村	その他中山間	2,193	2,109	1,998	1,855	1,643	-25.1%

こうした過疎地域に指定されていない人口減少の著しい地域は、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、これまで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、地域の生活環境の整備等、住民の福祉の向上を図る観点から過疎対策法に基づく公的な支援が必要であると考える。

〔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）

〈新たな地域指定イメージ〉



〈参考：昭和の合併前の市町村域の人口動態（過疎地域12市町内での試算）〉

平成27年 市町	平成12年 市町村	昭和25年 市町村	地域区分	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年		
				人口 (人)	人口 (人)	人口 (人)	人口 (人)	人口 (人)	増減率 7年→27年	
下関市	下関市	下関市	—	251,141	243,914	236,148	229,940	221,339	-11.9%	
		王喜村	—	3,508	3,614	3,535	3,457	3,300	-5.9%	
		吉田村	その他中山間	1,913	1,784	1,655	1,527	1,410	-26.3%	
		内日村2-1	その他中山間	1,655	1,547	1,427	1,298	1,142	-31.0%	
		豊西村2-2	その他中山間	1,578	1,530	1,432	1,385	1,363	-13.6%	
	菊川町	豊東村	その他中山間	3,619	3,847	4,010	3,854	3,799	5.0%	
		岡枝村	その他中山間	2,808	2,933	2,907	2,737	2,708	-3.6%	
		檜崎村	その他中山間	1,257	1,199	1,177	1,166	1,019	-18.9%	
		内日村2-2	その他中山間	260	224	218	221	207	-20.4%	
	豊田町	殿居村	過疎	940	899	798	770	676	-28.1%	
		豊田中村	過疎	1,700	1,580	1,420	1,284	1,130	-33.5%	
		西市町	過疎	3,147	2,918	2,757	2,566	2,283	-27.5%	
		豊田下村	過疎	1,562	1,485	1,460	1,367	1,252	-19.8%	
	豊浦町	豊西村2-1	その他中山間	1,685	1,606	1,552	1,447	1,328	-21.2%	
		黒井村	その他中山間	7,027	6,905	6,727	6,400	6,117	-13.0%	
		川棚村	その他中山間	7,076	6,963	6,859	6,845	6,664	-5.8%	
		小串町	その他中山間	3,399	3,080	2,817	2,516	2,158	-36.5%	
		宇賀村2-1	その他中山間	2,101	1,945	1,798	1,546	1,368	-34.9%	
	豊北町	宇賀村2-2	過疎	933	855	779	646	485	-48.0%	
		神玉村	過疎	3,006	2,668	2,425	2,129	1,862	-38.1%	
		角島村	過疎	1,026	941	901	810	726	-29.2%	
		神田村	過疎	2,230	2,003	1,789	1,572	1,303	-41.6%	
		阿川村	過疎	1,813	1,656	1,500	1,321	1,185	-34.6%	
		栗野村	過疎	1,462	1,321	1,164	1,032	892	-39.0%	
		滝部村	過疎	2,585	2,512	2,359	2,204	1,987	-23.1%	
	田耕村	過疎	1,286	1,168	1,079	907	814	-36.7%		
	宇部市	宇部市	宇部市	—	155,661	154,202	151,501	147,901	144,999	-6.8%
			東岐波村	—	12,528	13,450	13,770	13,405	13,133	4.8%
厚東村			その他中山間	2,323	2,197	2,057	1,862	1,688	-27.3%	
二俣瀬村			その他中山間	2,597	2,704	2,724	2,437	2,290	-11.8%	
小野村			その他中山間	2,007	1,863	1,706	1,500	1,314	-34.5%	
楠町		吉部村	過疎	1,198	1,045	941	848	749	-37.5%	
		万倉村2-1	過疎	2,168	2,048	1,740	1,494	1,295	-40.3%	
	船木町	過疎	4,289	4,522	4,516	4,325	3,961	-7.6%		
山口市	山口市	山口市	—	104,151	107,278	110,607	108,877	110,223	5.8%	
		鑄銭司村	その他中山間	3,755	3,571	3,369	3,153	3,064	-18.4%	
		仁保村	その他中山間	3,904	3,849	3,721	3,579	3,256	-16.6%	
		小鯖村	その他中山間	5,428	5,310	5,066	4,768	4,706	-13.3%	
		大内村	—	18,341	20,439	21,494	22,158	22,878	24.7%	
	徳地町	出雲村	過疎	3,596	3,389	3,178	2,899	2,599	-27.7%	
		島地村	過疎	1,943	1,786	1,609	1,374	1,249	-35.7%	
		串村2-1	過疎	586	510	474	392	330	-43.7%	
		八坂村	過疎	2,381	2,144	1,949	1,720	1,452	-39.0%	
		柚野村	過疎	624	546	473	386	285	-54.3%	
	秋穂町	秋穂町	—	8,149	7,941	7,697	7,262	6,680	-18.0%	
	小郡町	小郡町	—	22,881	23,107	23,009	24,250	25,502	11.5%	
	阿知須町	阿知須町	その他中山間	8,300	8,823	9,031	9,176	9,426	13.6%	
	阿東町	篠生村	過疎	1,257	1,162	1,036	943	829	-34.0%	
		生雲村	過疎	1,733	1,580	1,403	1,188	1,017	-41.3%	
		地福村	過疎	1,911	1,763	1,623	1,417	1,230	-35.6%	
徳佐村		過疎	3,486	3,245	2,965	2,595	2,293	-34.2%		
嘉年村		過疎	746	672	593	491	403	-46.0%		

Ⅲ 今後の過疎対策に向けて

平成27年 市町	平成12年 市町村	昭和25年 市町村	地域区分	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年		
				人口 (人)	人口 (人)	人口 (人)	人口 (人)	人口 (人)	増減率 7年→27年	
萩市	萩市	萩市	過疎	40,718	39,062	37,419	35,410	33,469	-17.8%	
		三見村	過疎	1,876	1,756	1,576	1,385	1,200	-36.0%	
		大井村	過疎	3,013	2,724	2,491	2,229	1,979	-34.3%	
		六島村	過疎	1,387	1,206	1,123	1,002	831	-40.1%	
		見島村	過疎	1,320	1,256	1,096	963	864	-34.5%	
	川上村	川上村	過疎	1,250	1,220	1,123	983	859	-31.3%	
	田万川町	須佐町2-2	過疎	1,091	991	864	785	711	-34.8%	
		小川村	過疎	1,480	1,347	1,233	1,116	965	-34.8%	
		江崎町	過疎	1,499	1,387	1,310	1,154	1,068	-28.8%	
	むつみ村	高俣村	過疎	968	901	773	678	576	-40.5%	
		吉部村	過疎	1,516	1,316	1,197	1,053	910	-40.0%	
	須佐町	須佐町2-1	過疎	3,119	2,957	2,681	2,465	2,131	-31.7%	
		弥富村	過疎	920	835	728	623	526	-42.8%	
	旭村	明木村	過疎	1,250	1,217	1,169	1,053	1,000	-20.0%	
		佐々並村	過疎	1,072	953	841	742	645	-39.8%	
	福栄村	福川村	過疎	1,471	1,396	1,247	1,130	956	-35.0%	
紫福村		過疎	1,343	1,221	1,119	976	870	-35.2%		
岩国市	岩国市	岩国市	—	92,967	90,974	89,060	85,896	82,323	-11.4%	
		小瀬村	その他中山間	1,231	1,152	1,030	958	820	-33.4%	
		藤河村	その他中山間	1,840	2,063	2,067	2,250	2,289	24.4%	
		御庄村	その他中山間	1,754	1,991	2,126	2,412	2,480	41.4%	
		北河内村	その他中山間	1,737	1,728	1,678	1,527	1,399	-19.5%	
		南河内村	その他中山間	1,891	1,802	1,697	1,539	1,293	-31.6%	
		師木野村	その他中山間	939	844	754	644	604	-35.7%	
	通津村	その他中山間	5,027	5,208	5,095	4,940	4,546	-9.6%		
		由宇町	由宇町	その他中山間	8,991	8,824	8,655	8,388	8,112	-9.8%
	神代村2-1	その他中山間	831	845	799	725	664	-20.1%		
		玖珂町	玖珂町	その他中山間	10,767	11,245	11,118	11,123	10,914	1.4%
	本郷村	本郷村	過疎	1,514	1,375	1,239	1,102	895	-40.9%	
	周東町	祖生村	その他中山間	1,961	1,838	1,656	1,571	1,456	-25.8%	
		高森町	その他中山間	9,622	9,723	9,628	9,232	8,740	-9.2%	
		米川村	その他中山間	2,688	2,550	2,399	2,259	2,090	-22.2%	
	川越村	その他中山間	578	505	417	337	269	-53.5%		
		錦町	広瀬町	過疎	3,073	2,955	2,677	2,337	2,072	-32.6%
			深須村	過疎	611	522	450	382	292	-52.2%
	高根村		過疎	856	742	665	558	440	-48.6%	
	美川町	桑根村	過疎	977	860	757	592	485	-50.4%	
		河山村	過疎	1,050	968	880	713	572	-45.5%	
	美和町	秋中村	過疎	603	542	462	386	330	-45.3%	
賀見畑村		過疎	1,862	1,846	1,751	1,602	1,422	-23.6%		
坂上村	過疎	2,977	2,883	2,642	2,384	2,250	-24.4%			
長門市	長門市	通村	過疎	2,297	1,939	1,686	1,457	1,236	-46.2%	
		仙崎町	過疎	6,078	5,510	5,121	4,682	4,356	-28.3%	
		深川町	過疎	14,960	15,056	14,585	14,149	13,429	-10.2%	
		俵山村	過疎	1,783	1,587	1,448	1,256	1,110	-37.7%	
	三隅町	三隅町	過疎	6,748	6,419	6,273	5,842	5,405	-19.9%	
	日置町	日置村2-1	過疎	4,681	4,668	4,557	4,331	4,065	-13.2%	
	油谷町	菱海村	過疎	3,741	3,589	3,254	2,958	2,734	-26.9%	
		日置村2-2	過疎	947	841	792	728	599	-36.7%	
		宇津賀村	過疎	1,300	1,165	1,032	874	727	-44.1%	
	向津具村	過疎	3,030	2,699	2,379	2,072	1,778	-41.3%		
柳井市	柳井市	平郡村	その他中山間	708	591	487	419	348	-50.8%	
		日積村	その他中山間	1,993	1,870	1,758	1,648	1,454	-27.0%	
		柳井町	その他中山間	18,667	17,840	17,374	17,070	16,467	-11.8%	
		新庄村	その他中山間	4,923	4,671	4,511	4,470	4,397	-10.7%	
		余田村	その他中山間	1,484	1,775	1,727	1,729	1,687	13.7%	
		伊陸村	その他中山間	2,193	2,109	1,998	1,855	1,643	-25.1%	
		伊保庄村	その他中山間	3,964	3,710	3,719	3,510	3,359	-15.3%	
		阿月村	その他中山間	1,139	1,031	897	794	714	-37.3%	
	大島町	神代村2-2	過疎	1,900	1,820	1,723	1,646	1,460	-23.2%	
		鳴門村	過疎	1,992	1,834	1,733	1,589	1,416	-28.9%	

Ⅲ 今後の過疎対策に向けて

平成27年 市町	平成12年 市町村	昭和25年 市町村	地域区分	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年	
				人口 (人)	人口 (人)	人口 (人)	人口 (人)	人口 (人)	増減率 7年→27年
美祿市	美祿市	万倉村2-2	過疎	158	138	131	123	113	-28.5%
		豊田前村	過疎	1,238	1,099	1,004	1,761	1,663	34.3%
		伊佐町	過疎	4,425	4,002	3,782	3,429	3,089	-30.2%
		東厚保村	過疎	1,117	1,075	969	863	734	-34.3%
		西厚保村	過疎	1,330	1,271	1,176	1,046	936	-29.6%
		大嶺町	過疎	8,541	8,981	8,757	8,510	8,036	-5.9%
		於福村	過疎	2,192	2,072	1,935	1,785	1,598	-27.1%
	美東町	大田町	過疎	2,142	2,224	2,158	2,007	1,818	-15.1%
		綾木村	過疎	1,179	1,171	1,047	935	838	-28.9%
		真長田村	過疎	1,989	1,971	1,947	1,851	1,698	-14.6%
	秋芳町	赤郷村	過疎	1,186	1,063	962	870	779	-34.3%
		秋吉村	過疎	1,889	1,725	1,623	1,564	1,446	-23.5%
		岩永村	過疎	1,377	1,328	1,223	1,117	967	-29.8%
		別府村	過疎	1,439	1,367	1,266	1,114	990	-31.2%
		共和村	過疎	2,194	2,059	1,859	1,655	1,454	-33.7%
周南市	徳山市	徳山市	—	99,557	95,675	92,107	90,919	88,699	-10.9%
		向道村	その他中山間	1,222	1,096	952	834	713	-41.7%
		須々万村	その他中山間	4,939	5,191	5,295	5,030	4,834	-2.1%
		中須村	その他中山間	1,193	1,059	939	825	692	-42.0%
		須金村2-1	その他中山間	757	656	528	441	360	-52.4%
		長徳村	その他中山間	1,003	995	907	785	684	-31.8%
	新南陽市	富田町	—	19,908	19,734	19,588	19,701	19,528	-1.9%
		福川町	—	10,668	10,567	10,299	9,816	9,025	-15.4%
		和田村	その他中山間	1,762	1,852	1,751	1,584	1,402	-20.4%
	熊毛町	三丘村	その他中山間	3,319	3,087	3,013	2,768	2,668	-19.6%
		高水村	その他中山間	1,835	1,754	1,703	1,823	1,804	-1.7%
		勝間村	—	9,497	10,263	10,314	10,416	10,474	10.3%
		八代村	その他中山間	995	934	869	805	689	-30.8%
	鹿野町	須金村2-2	過疎	110	95	81	59	36	-67.3%
		鹿野町	過疎	4,672	4,325	3,959	3,619	3,183	-31.9%
串村2-2		過疎	125	100	82	62	51	-59.2%	
周防大島町	久賀町	久賀町	過疎	4,099	3,779	3,536	3,093	2,899	-29.3%
		蒲野村2-2	過疎	817	704	652	579	487	-40.4%
	大島町	蒲野村2-1	過疎	1,440	1,329	1,227	1,118	1,030	-28.5%
		屋代村	過疎	1,582	1,497	1,363	1,191	1,078	-31.9%
		小松町	過疎	3,274	3,085	2,956	2,764	2,649	-19.1%
		沖浦村2-1	過疎	1,511	1,462	1,357	1,223	1,046	-30.8%
	東和町	油田村	過疎	1,475	1,307	1,150	908	736	-50.1%
		和田村	過疎	821	728	640	572	506	-38.4%
		森野村	過疎	1,096	1,020	958	884	768	-29.9%
		白木村	過疎	2,383	2,200	2,085	1,841	1,607	-32.6%
	橘町	日良居村	過疎	2,202	2,024	1,910	1,762	1,621	-26.4%
		安下庄町	過疎	3,772	3,572	3,277	2,921	2,565	-32.0%
		沖浦村2-2	過疎	323	306	281	228	207	-35.9%
上関町	上関町	室津村	過疎	1,523	1,366	1,210	1,089	909	-40.3%
		上関村	過疎	3,322	2,941	2,496	2,243	1,894	-43.0%
阿武町	阿武町	奈古町	過疎	2,945	2,787	2,576	2,414	2,283	-22.5%
		宇田郷村	過疎	957	869	733	651	586	-38.8%
		福賀村	過疎	1,008	899	792	678	594	-41.1%

4 参考 研究会での意見や検討事項

(1) 規制緩和について

過疎地域を含む中山間地域では、担い手不足が深刻な状況にあり、全国一律に課せられている規制について、その趣旨、目的等を十分に勘案し、可能な限り緩和を図っていく必要がある。

当研究会においても、過疎地域等において緩和が必要な規制について意見交換を行い、医療や生活交通、土地利用などについて意見が出された。

例えば、医療については、既に内閣府の提案募集方式を通じて萩市が規制緩和を求めた管理薬剤師の兼務禁止について報告があった。これは、萩市田万川地域において、平成28年に国民健康保険診療所を開設し週2日の診療を開始したが、隣接の民間薬局が週2日の営業では経営が成り立たず、やむなく撤退という状況となったことから、へき地等の薬剤師の確保が困難な地域では、都道府県知事が柔軟に管理薬剤師の兼務を許可できるよう要件を緩和されたい旨要望し、平成30年度末に認められたものである。

また、生活交通については、公共交通空白地有償運送では、株式会社等の営利法人は当該運送主体として認められていないことから、営利法人となることを選択した地域運営組織は運送主体となることができない。地域自らが収益事業や生活関連サービスを行っていくという流れの中、地域運営組織が実施する場合には、組織の法人形態が営利法人であっても運送主体となれるような対応が求められる。

加えて、過疎地域等の条件不利地域での担い手不足への対策として、副業を促進することが重要であり、特に、地域における主要な労働力である地方公務員の副業規制の緩和等も検討することが考えられる。

(2) 市町村間での協力

行政機能を、いかに持続可能なものにしていくかという課題について意見交換を行った。本県においても、広域連携や事務組合等の制度による市町村間での協力・連携や複数市町において導入されている自治体クラウドによる経費削減が図られている。

医療分野では、施設の縮小や廃業の増加が予想され、医療提供体制の確保のためには市町域を超えて各地域が連携を図ることが不可欠である等の意見が報告された。

(3) 都道府県による補完

都道府県による補完と位置づけられる都道府県代行制度については、制度の存続が必要であるとの意見が実施市町から出された。

また、専門性の高い業務については都道府県代行制度が必要であるといった意見や、道路等の新設や改築だけではなく、維持・修繕なども新たに都道府県代行制度の対象とするべきであるといった意見が報告された。

加えて、医療の確保について県による補完を求める意見が出された。自立促進法第16条では都道府県による医療の確保について規定されているが、その対象は無医地区に限定されており、市町村の意見等を十分に斟酌した制度設計が求められる。

なお、現行の都道府県代行制度においては、都道府県の財源として過疎債の活用ができないが、都道府県による補完として代行制度が十分に活用されるためには、その

財源についても十分に措置される必要があると考えられる。

(4) 集落対策の方向性

過疎地域においては、身近な生活交通の不足や地域医療の危機など、人口減少に起因して住民生活に関わる様々な課題が生じているところであり、当研究会においても、空き家の増加、商店・スーパー等の閉鎖、公共交通の利便性の低下や住民による地域づくり活動の停滞など、住民生活に関わる課題が、過疎地域の集落で多く発生していることが認識されている。特に、空き家の増加については、本県の過疎地域の全ての市町が課題として捉えているだけでなく、多くの市町が特に深刻な問題であると認識しており、空き家情報バンクによる情報提供や空き家の改修や登記に要する経費の補助などの対応を行っているものの抜本的な解決には至っていない状況である。

また、多くの市町では集落支援員を配置し、集落点検や集落での話し合いなどの業務に活用している。地域に入らなければわからない地域の良いところ、課題、問題の発見、住民の意見の吸い上げなどに効果がある有意義な制度であると認識している。一方、集落支援員は集落での話し合いにおける調整役等として高いスキルが求められることから、人材の確保や育成に苦慮していることや、高いスキルが求められるにも関わらずその対価が十分でないといった意見が出された。集落支援員は、地域運営組織の事務局の中核的人材としての活用も可能となるなど、今後の集落対策において不可欠な制度であり、市町が課題としている人材の確保・育成に向けた研修の充実や処遇改善に向けた設置経費に係る特別交付税措置の更なる引き上げ等が求められる。

(5) 生活圏を一体とした過疎対策の必要性（過疎地域以外での過疎債の活用等）

当研究会での意見交換において、一部過疎である市より、「過疎指定地域と隣接し、地理的・環境的に同様に条件不利である非過疎地域を含めた市北部中山間地域の振興のため、地域一体での活性化策を展開していく必要があることから、こうした地域でのエリア一体での過疎対策法に基づく対策が必要である。」との意見が出された。

例えば、過疎債を活用して施設整備を行う場合、過疎地域以外に設置される施設であっても、過疎地域住民の利用に供され、過疎地域以外の設置に合理的理由があれば、過疎債の対象となることとされている。しかしながら、この場合の過疎債対象事業費は、過疎地域内住民の受益分を算出し按分することとされている。こうした受益者負担の原則により、当該市の案件では、北部中山間地域一体の活性化を図るための交流事業の実施において、北部中山間6地域のうち、過疎地域に指定されている3地域の事業費にのみ過疎債を活用しているというものであった。この案件は、現行制度上いたしかたない事例ではあるが、地域一体での地域振興という点において重要な示唆を含んでいる。

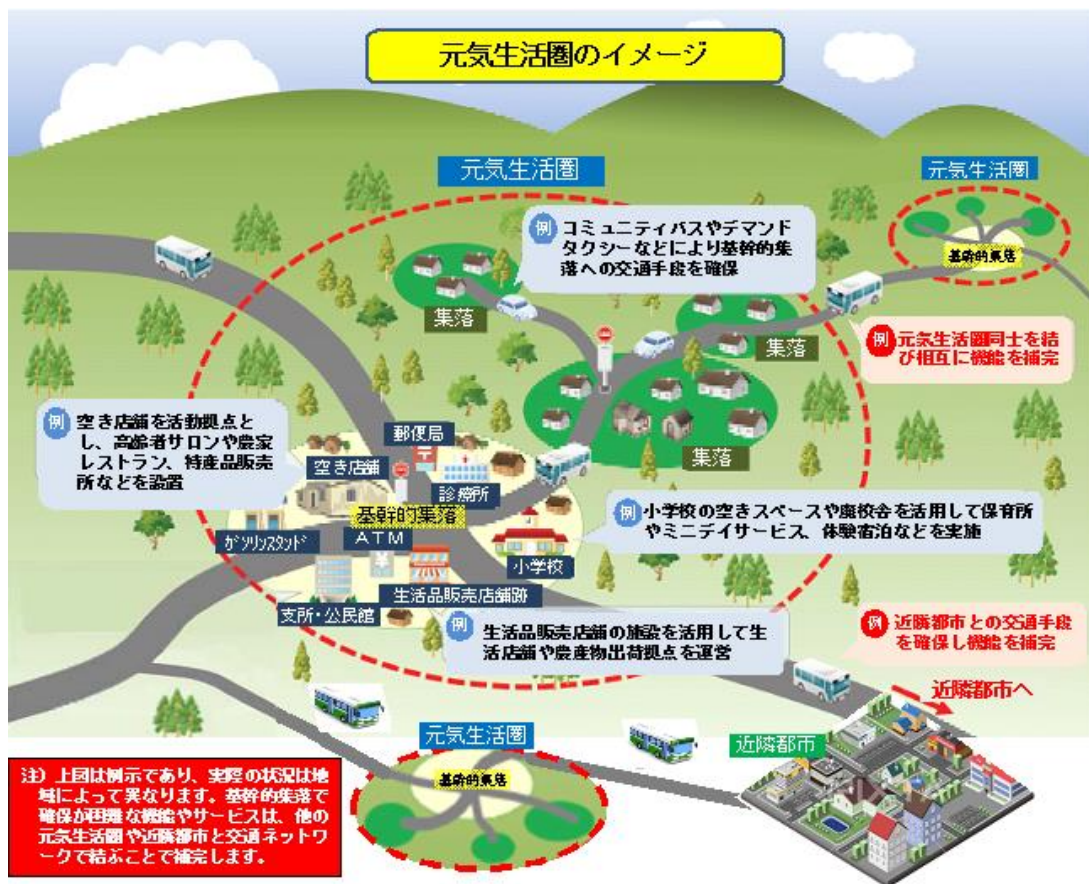
近年、個々の集落単位では様々な地域課題の解決が困難な状況が生じていることから、本県では、基幹的集落と周辺の複数集落で構成され、日常生活機能を拠点化・ネットワーク化して圏域一体で支えあう「やまぐち元気生活圏」づくりを推進しており、県内の過疎地域の市町においても、圏域一体での支えあいの取組が進められている。

「やまぐち元気生活圏」の形成は、基幹的集落の拠点化及び周辺の複数集落とのネットワーク化がその本旨であり、基幹的集落での拠点施設整備や基幹的集落をハブとした周辺の集落との交通ネットワーク化や情報基盤の整備など、周辺集落の住民を主な受益者としつつ、これを支える基幹的集落の整備等が中核となることから、周辺集落が過疎地域であり、基幹的集落が過疎地域でないような圏域であっても、一体的な活性化の推

進に支障を来さない財政支援が必要であると考えられる。

現行制度では、基幹的集落が過疎地域である必要がなくとも（条件不利地域であることは必要）活用可能な集落ネットワーク圏形成支援事業交付金が考えられるが、この交付金はソフト事業を主な対象としているため、基幹的集落の施設整備への活用が限定的なものとなっている。

こうしたことから、「やまぐち元気生活圏」などの圏域での一体的な活性化を促進するためであれば、基幹的集落が過疎地域でない場合であっても、ハード整備やソフト事業の実施などに幅広く活用可能な交付金を創設することや、過疎地域と同様に過疎債の全面的な充当を可能とするなど、財政支援の更なる強化が求められる。



- 拠点化
支所・公民館、学校、診療所、商店などがある集落（基幹的集落）に日常生活に必要な機能やサービスを集め、利用しやすくします。また、地域コミュニティ組織*の活動拠点を設置します。
- ネットワーク化
基幹的集落とそれぞれの集落や近隣都市を交通機関や情報回線で結び、移動手段の確保と情報端末の利用などにより、どの集落でも生活に必要なサービスが同じように受けられるようにします。
- 産業の振興と人口の定住
中山間地域の「資源」や「特性」などを活かした、都市と農山漁村の交流推進や、地域コミュニティ組織による生活支援サービスの実施、6次産業化の推進などにより、産業を振興し、人口定住に繋がります。