

政策提言

かごしまの過疎・中山間地域の振興策の推進について

平成22年3月26日

鹿児島県議会

はじめに

地方分権が進展し、地方自治のあり方が大きく変わる中で、地方議会の役割と責務はますます重いものとなってきております。

県議会においては、今年度も政策立案推進検討委員会を設置し検討がなされた中から、10月には、「鹿児島県版グリーンニューディール政策の推進」について提言を行ったところ、来年度予算への反映など、真摯に受け止めていただきました。

この度、引き続き検討を重ねていた同委員会から、「かごしまの過疎・中山間地域の振興策の推進」について提言すべきとの報告を受け、検討した結果、県政の喫緊かつ重要な課題であることから、今後の施策に反映いただくため、議会として提言することといたしました。

山間地、半島地域や離島地域などの地理的に恵まれない本県の過疎・中山間地域に存在する集落は、農林漁業の衰退、生活扶助機能の低下など、問題が山積し、その解決のためには、地域の住民が自らの課題としてとらえることはいうまでもありませんが、行政の支援体制の整備やNPO、ボランティア団体など多様な主体との連携強化を図り、活性化と再生に向け一丸となって取り組むことが必要となっています。

現下の厳しい財政状況の下ではありますが、知事におかれては、かごしまの過疎・中山間地域の集落が5年後も、10年後も豊かな自然、文化、歴史に包まれ、明るく活力に充ちた場であり続けるために、この提言の趣旨をお汲み取りいただき、なお一層取り組んでいただきますよう要望します。

平成22年3月26日

鹿児島県議会

議長 金子 万寿夫

かごしまの過疎・中山間地域の振興策の推進について

背景

山間地、半島地域や離島地域などの地理条件に恵まれない過疎・中山間地域（注1）に存在する集落は、豊かな自然や地域の伝統文化を維持しつつゆったりとした居住の場であることはもとより、生産活動や交流の場として生活全般を支え、農地の管理や森林の整備・保全を通して自然環境を守り、水源の涵養、下流域における土砂災害の防止等に大きな公益的役割を果たしてきました。

しかしながら、急速な人口減少や高齢化が進行したことにより、農林漁業の衰退、生活扶助機能の低下、身近な生活交通手段の不足、空き家の増加、森林の荒廃、耕作放棄地の増加など課題が山積し、特に、小規模・高齢化した集落では、地域運営の担い手不足は深刻になり集落の活動が停止する恐れや、さらには地域社会の維持・存続さえも危ぶまれる場合（いわゆる「限界集落」（注2））があるなど、過疎問題は再び顕在化しており、「農山村の存続」自体は国全体の課題となっています。

県が実施した集落状況調査（平成19年12月～20年3月調査）によると、県内の全6,814集落のうち、65歳以上の人口が50%以上の集落数が948（全体の13.9%）、集落機能維持が困難な集落数が288（同4.2%）、また、今後10年以内に消滅の可能性のある集落数は45集落（同0.7%）となっています。

また、たとえ現在そのような状況にない集落でも、5年後、10年後果たして今のままの地域社会が維持出来ているかを考えると、小規模・高齢化が進み存続が危ぶまれる状況におちいる可能性は年を重ねるほど大きいと考えられます。

こうした状況にある現在、集落の価値について、危機感を持ってあらためて見つめ直すとともに、これからの本県の過疎・中山間地域の集落のあるべき姿について議論を重ね、そのためにはどのような施策が有効か見極める必要があります。

時代に対応した集落のあり方に近づくためには、地域の住民が集落の問題を自らの課題としてとらえ、まず市町村がこれに十分な目配りをした上で施策を展開し、県もこれらを支えていくことが重要です。

昨今、平成の市町村合併などにより身近なはずの市町村役場が遠い存在になり始めているのではないかと、地域によっては行政がそこで生じている実態を把握できず、その対策自体が必ずしも十分に行なわれていないのではないかと懸念もなされており、行政が集落の現状に絶えず「目配り」をし、か

つ、住民自らも課題解決に取り組んでいくという、住民と行政の強力なパートナーシップ〔共生・協働社会〕を強化し、NPOやボランティア団体など多様な主体と連携して施策を進めることが強く望まれています。

一方で、食料問題や食の安全、地球温暖化防止、環境の保全といった新しい視点からの過疎・中山間地域の存続と再生に向けた政策転換を促す動きも見られます。

過疎・高齢化が進展しているいくつかの県では、早くから中山間地域の振興に関する条例を制定するなど、地域の支援を積極的に行うことにより、地元資源を活用した産業おこしなど過疎化の進展の歯止めになっている成功事例も見られるところです。

また、2010年4月から施行される改正後の過疎法（注3）、同じく4月から第3期に入るであろう中山間地域等直接支払制度等も、これからの本県の過疎・中山間地域の存続と再生に大きな影響を与えると考えられることから、これらの動向を見極める必要もあります。

以上のことを踏まえ、豊かな自然、文化、歴史に包まれた活力あるかごしまの実現を目指し、過疎・中山間地域の振興策について次のように提言します。

（注1） **過疎・中山間地域（提言で想定する地域）**

過疎地域および中山間地域のほか、これらと同等に社会生活における条件が不利な地域を指す。

（注2） **「限界集落」**

長野大学の大野晃教授が、平成3年に（当時は高知大学教授）その問題を提起するに当たって、集落の状態区分の一つとして提唱した概念であり、「65歳以上の高齢者が集落人口の50%を超え、冠婚葬祭をはじめ田役、道役などの社会的共同生活の維持が困難な状態にある集落」と定義されているが、行政上の明確な定義は確立されていない。国においては、各省それぞれの表記があり、本県においては、かごしま将来ビジョンにおいて、国土交通省と同様、「維持・存続が危ぶまれる集落」と表記されている。このような集落についての名称は、集落に与える影響や集落の人々の心情も考慮して、表現を変更をする地方自治体もある。

（注3） **改正後の過疎法**

昭和45年の過疎地域対策緊急措置法制定以来、4次にわたる特別措置法の制定がなされ、現行の過疎地域自立促進特別措置法は平成22年3月末をもって失効することから、現行法を6年延長するとともに、地域医療確保や生活交通維持、集落活性化などのソフト対策を拡充する改正法が、3月10日国会において可決成立した。多くの過疎市町村を有する本県にとって、過疎地域の振興を図るとともに集落対策等を総合的に推進する新たな過疎対策は地域に活気を吹き込む一方、市町村の責任は大きくなる。市町村が実効性のあるソフト事業を展開するためには、各自治体の創意工夫に加え、それを国や県など多様な主体が支援していく仕組みを築く必要がある。

I 提 言

1 総合的・横断的な視点に立った過疎・中山間地域の集落の活性化、再生に向けた検討

過疎化・高齢化が進む過疎・中山間地域の振興に向け、農業を基盤とした集落の維持・存続を念頭に置きながら、総合的・横断的な視点で、本庁関係部局及び各地域振興局（支庁）が市町村等と連携して、改正後の過疎法の指定地域の活性化施策を策定するとともに、過疎法の指定地域以外の中山間地域等においても、集落の活性化、再生に向けた検討を行うこと。

2 総合的、戦略的な事業の展開

集落交通、医療・福祉など最低限の生活水準の確保や活性化のための人材不足など、過疎・中山間地域のかかえる課題に対応するため、各部局で所管する既存事業の整理・統合を行いながら、総合的かつ戦略的な事業を検討し、その展開を図ること。

3 推進体制の整備

過疎・中山間地域振興施策を効果的、総合的に推進するために、本庁各部局及び各地域振興局（支庁）の横断的連携の下に、方針や施策の検討、調整を行えるような横断的な体制の構築を検討するとともに、地域振興局（支庁）において市町村等と連携して、集落の活性化・再生を支援できる体制整備と機能強化を検討すること。

4 事業の財源の確保

事業を継続して実施するため、地域振興推進事業の活用のほか既存事業の見直し等を通じた必要財源の確保に取り組むとともに、国に対して使い易い柔軟でかつ積極的な財源措置を講じるよう要請すること。

Ⅱ 提言に至る視点

1 総合的・横断的な視点に立った過疎・中山間地域の集落の活性化、再生に向けた検討 【提言1】

過疎化・高齢化が進む過疎・中山間地域の振興に向け、農業を基盤とした集落の維持・存続を念頭に置きながら、総合的・横断的な視点で、本庁関係部局及び各地域振興局（支庁）が市町村等と連携して、改正後の過疎法の指定地域の活性化施策を策定するとともに、過疎法の指定地域以外の中山間地域等においても、集落の活性化、再生に向けた検討を行うこと。

（1）これまでの取組

県では、過疎・中山間地域の振興について、「かごしま将来ビジョン（H20.3月）」の挑戦すべき課題の一つとして掲げられた「農山漁村の活性化と奄美離島の振興」において、地域資源を生かした産業の振興や交流・連携の促進、地域の実態や現状に即した社会的サービスの提供など取組の方向性を示すとともに、知事のマニフェスト（H20.6月）である「地域力再生・かごしま」をキーワードに、農政部、企画部等における関連施策や、地域振興局（支庁）ごとの将来ビジョン策定など様々な取組が行われている。

（2）関係法制度等との関係

現在、国においては過疎法が改正されるとともに、中山間直接支払い制度（第3期対策）などが検討されており、その整備経過や内容を県の過疎・中山間地域の振興に反映させることが大切である。

改正後の過疎法が施行された際は、それに基づき県は新たな「鹿児島県過疎地域自立促進方針（指針）」を定めることとなり、法で指定された過疎地域の現状、過疎地域の自立促進に向けた基本的な方向や過疎地域の抱える様々な課題とそれに対する方針・対策等がまとめられることになる一方、法で指定された地域外の集落等は対象外となり、様々な施策の恩恵を受けられないということになる。

言うまでもなく、急速な人口減少や高齢化が進行したことによる農林漁業の衰退、生活扶助機能の低下、身近な生活交通手段の不足、空き家の増加、森林の荒廃、耕作放棄地の増加などの課題は決して過疎対策法で指定される地域だけのものではない。

よって、改正後の過疎法に基づく取組にあわせ、法の指定地域以外の集落の活性化、再生を推進する施策を検討することが求められる。

検討にあたっては、総合的・横断的な視点で、本庁関係部局及び各地域振興局（支庁）が市町村等と連携して取り組む必要がある。

なお、国が推進する地域活性化施策の一つに「定住自立圏構想(*1)」があるが、定住自立圏域の中でもその周辺部と中心部での不均衡が拡大しないか、周辺市町村が自発的に中心市と定住自立圏協定を締結することから手が挙がらないところはそのままだけに残されてしまわないか、また、県の役割が相談支援機能に限定されるため、定住自立圏の部分的な拡大は、県が目指す地域の特性などを生かしたバランスのとれた県の姿に影響が出るのではないかといったことも懸念される。

このため、定住自立圏構想と過疎・中山間地域の活性化施策は、互いに補完しあって(*2)県内各地域の活性化を図っていくべきと考える。

(*1) 定住自立圏構想

総務省の有識者研究会が平成20年5月にまとめた構想。東京一極集中への対抗策として、人口5万人程度の「中心市」と周辺の小規模市町村が協定を結んで「定住自立圏」を形成。医療、商業などで圏域全体が中心市の機能を有効活用するのが柱。中心市への国の財政支援や都道府県からの権限移譲も求めた。

(*2) 定住自立圏構想を盛り込んだ政府の「地域力創造プラン」の中でも、「定住自立圏構想の推進」と並んで「条件不利地域の自立・活性化の支援」がうたわれており、定住自立圏構想と並行してプラン中の「条件不利地域」の支援＝「過疎・中山間地域」の支援は必要であると考えられる。

(3) そのほか検討に当たって出された主な意見

- ・半島地域や離島地域振興など、本県独自の歴史・風土を十分踏まえるべき。
- ・市町村、学識経験者ほかを含めたワーキンググループを設置するなど総合的・横断的な取組を行うべき。
- ・農政部で所管するむらづくり活性化（共生・協働の農村づくり運動）の考え方に、農業振興以外の幅広い政策的アプローチを加えるなど、総合的な地域づくりの施策を推進するべき。
- ・過疎・中山間地域振興のための条例制定も検討すべき。

2 総合的、戦略的な事業の展開 【提言2】

集落交通、医療・福祉など最低限の生活水準の確保や活性化のための人材不足など、過疎・中山間地域のかかえる課題に対応するため、各部署で所管する既存事業の整理・統合を行いながら、総合的かつ戦略的な事業を検討し、その展開を図ること。

(1) 事業展開の方向性

検討にあたっては、国、県、市町村等の役割を踏まえた有機的な連携を促進するとともに、住民自らが協議し、参加できるようなソフト事業の充実が求められる。

(2) 行政（国，県，市町村）の役割分担と連携

過疎・中山間地域の振興については、これまでも、国，県，市町村でそれぞれ様々な取組が実施されている。しかし，その事業や成果が県内全域に及んでいるかみてみると，重複して事業を実施している地域もあれば，ほとんど手が付けられていない地域もあると考える。事業に取り組もうとしても，関係法の指定地域外のため実施できない地域もある。また，県や市町村の単独事業について，方向性が必ずしも一致していなかったり，慢性的財政難のため実施を見送ったり，対策を講じられないままの地域もあり，好ましい状況とはいえない。

過疎・中山間地域振興施策に取り組むにあたっては，国の事業を有効に活用する一方で，県，市町村が共通認識を持った上で，県で行うべきことと，市町村で行うべきこと及び共同で行うことについて役割分担をして取り組むことが重要である。

(3) 県民の役割（住民参加と共生・協働）

集落の主役は，そこに暮らす「人」である。「人」が地域で暮らしていくためには，地域の様々な課題について，住民自ら危機感を持って考え，自ら実行することが大切である。

一方で，過疎・中山間地域の集落は高齢化が進んでいることから，地元市町村や近隣市町村の住民や，福祉，環境保持，文化振興，観光，スポーツなど様々な分野で活動しているNPO，ボランティア団体，大学などが主体となった共生・協働を推進することにより，集落の『交流人口』を増やすことがますます重要であり，その仕組みを創ることが求められる。

(4) 県の移住定住対策

現在，移住・定住促進に関しては，Uターン，雇用対策，就農対策，観光交流など，県への移住を希望する者の就業種別・目的等を基準として，各部局でそれぞれ所管している状況に留まっている。

また，各市町村も就農担い手対策や空き屋対策など個々に取り組んでおり，県においても，ホームページの「かごしまの紹介」中で本県への移住・交流に係るポータルサイトを開設して情報提供がなされているものの，利用者の観点から利便性の一層の充実が求められる。

そのためには，集落の実態や住民のニーズ，及び出身者や転出者等に対する将来Uターン等をするためには何が必要かなど，調査を実施し，把握する必要があると考えられる。

県として定住促進施策の方策を定め，事業の集約や総括を行うとともに，県内市町村や関連機関と連携した「ワンストップサービス化」を目指すなど，総合的・横断的な視点に立って取り組むことが求められている。

(5) 過疎・中山間地域の課題研究

過疎・中山間地域の抱えるさまざまな問題の解決には、農業・畜産・林業・鳥獣対策など農林関係の研究とともに、少子化対策、地域交通、コミュニティビジネスなど社会科学的な視点からの研究が必要である。

また、調査・研究の成果を蓄積し活用するための組織体制の整備や、地域活性化のための人材育成研修などの仕組みを創ることも有効と考えられる。

(6) 以上のほか考えられる事業例

- ・ 地域資源を活かした産業創出（六次産業化）を支援する事業
- ・ 集落維持の交通、医療・福祉など、最低限の生活水準を確保する事業
- ・ 集落同士の連携を促進する施策に取り組む事業
- ・ 集落の活性化、維持・存続に取り組む市町村を支援する事業

3 推進体制の整備 【提言3】

過疎・中山間地域振興施策を効果的、総合的に推進するために、本庁各
部局及び各地域振興局（支庁）の横断的連携の下に、方針や施策の検討、
調整を行えるような横断的な体制の構築を検討するとともに、地域振興局
（支庁）において市町村等と連携して、集落の活性化・再生を支援できる
体制整備と機能強化を検討すること。

(1) 本庁と地域振興局（支庁）の連携体制の構築

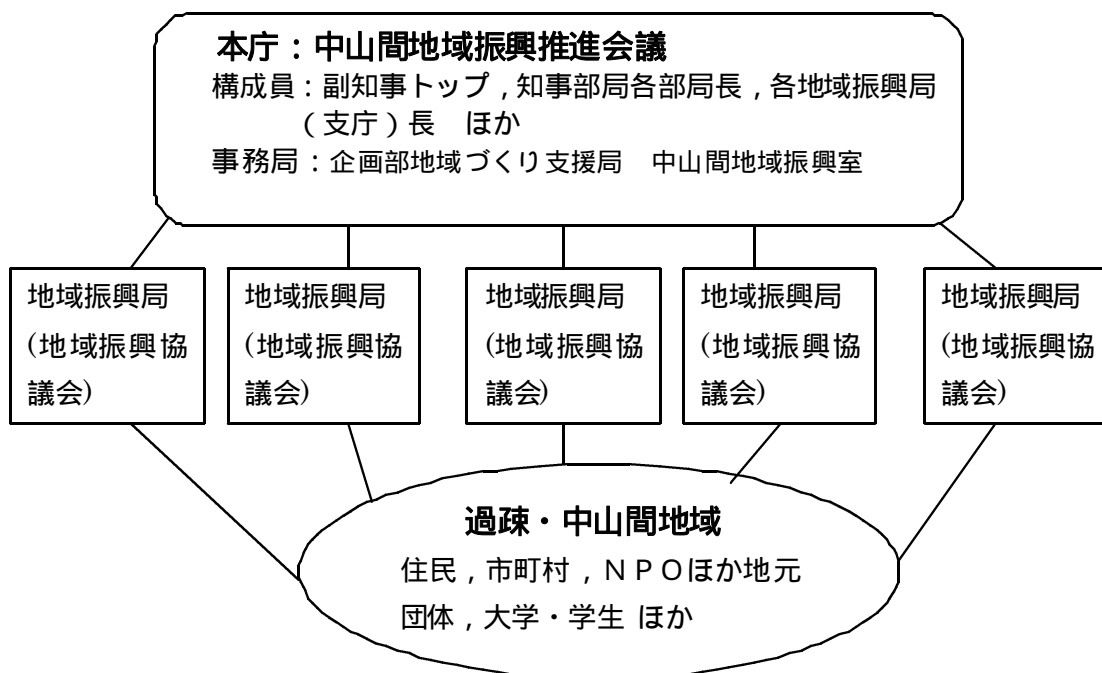
過疎・中山間地域の課題は、生活扶助・福祉・医療活動の維持、身近な生活交通手段の確保、空き家対策、森林の荒廃、耕作放棄地、鳥獣対策など、多岐にわたりそれが密接に絡み合っている。まさに、横断的に取り組むべきと考える。

過疎・中山間地域の課題の一つであるいわゆる「限界集落」問題については、県庁内連絡会議を立ち上げ意見交換等の取組が始まっているところだが、現場を所管する出先機関を含めての横断的な連携体制に至っていない。

また、共生・協働の推進により集落の活性化を目指す施策として、農政部で所管している農村振興運動がもとになった「共生・協働の農村づくり運動」、県民生活局で所管する「共生・協働の地域社会づくり」などが実施されているが、共通する課題解決に対してそれぞれで取り組んでいる事業も見受けられたり、事業によって対象が限られているなど、県民から見て分かりやすさが求められる。

これらの課題を解消するために、本庁及び各地域振興局（支庁）の連携の下に、方針や施策の検討、調整を行えるような部局長レベルによる推進本部といった横断的な体制を構築し、各地域振興局（支庁）から提出された課題や提案等を踏まえ、必要な施策の検討を行う仕組みなどが求められる。

〔参考：過疎・中山間地域振興の推進体制の例：鳥取県〕



（2）地域振興局（支庁）における体制

総合事務所設置計画に基づき、地域の特性や住民ニーズに即した総合行政を推進するために設置された地域振興局（支庁）については、平成22年度から最終的な組織体制でスタートすることになっている。

地域振興局（支庁）が、各地域における県政の総合拠点として機能を発揮することが重要であり、過疎・中山間地域の振興に取り組む場合も、農業活動を基盤とした集落の維持・存続のために、当該地域における住民ニーズの把握や実情に応じた施策等の検討が行なえるよう局（支庁）内各部を横断した体制を整備し、地域振興局（支庁）をあげて取り組む必要がある。

事業実施にあたっては、各地域振興局（支庁）が市町村等と連携して機能的に動くことが重要である。また、集落の実態や課題の情報を把握し、過疎・中山間地域の活性化を支援するなど、ワンストップサービスの役割を担う人員を配置して、市町村等と連携して集落を巡回して情報の収集につとめ、住民等と集落のあり方などの話し合いに参加するとともに、各種施策の活用による地域の活性化についてさまざまなサポートを行うことも考えられる。

これについては、県職員による方法(*3)や、国（総務省）の集落支援員制度(*4)や県が設置した「地域営農支援員」(*5)の幅広い活用などにより、行政経験者、農業委員・普及指導員など農業関係業務の経験者、経営指導員経験者、NPO関係者など、地域の実情に詳しい身近な人材を活用することも考えられる。

(*3) 県職員による方法

高知県は、平成 16 年からそれぞれの地域の実情や要望に応じ、地域の活性化支援活動を行う地域支援企画員を設置している。(平成21年度現在 29 拠点 54 人体制)

地域支援企画員は、土木や農業といった部門ごとに配置された県の出先機関に属さない職員で、縦割りの組織に縛られず、市町村と連携しながら、実際に地域に入って、住民の皆様と同じ目線で考え、自由な発想で自主的に活動し、特産品加工など産業おこし・イベント・伝統文化の継承など地域の活性化に寄与している。

(*4) 集落支援員制度

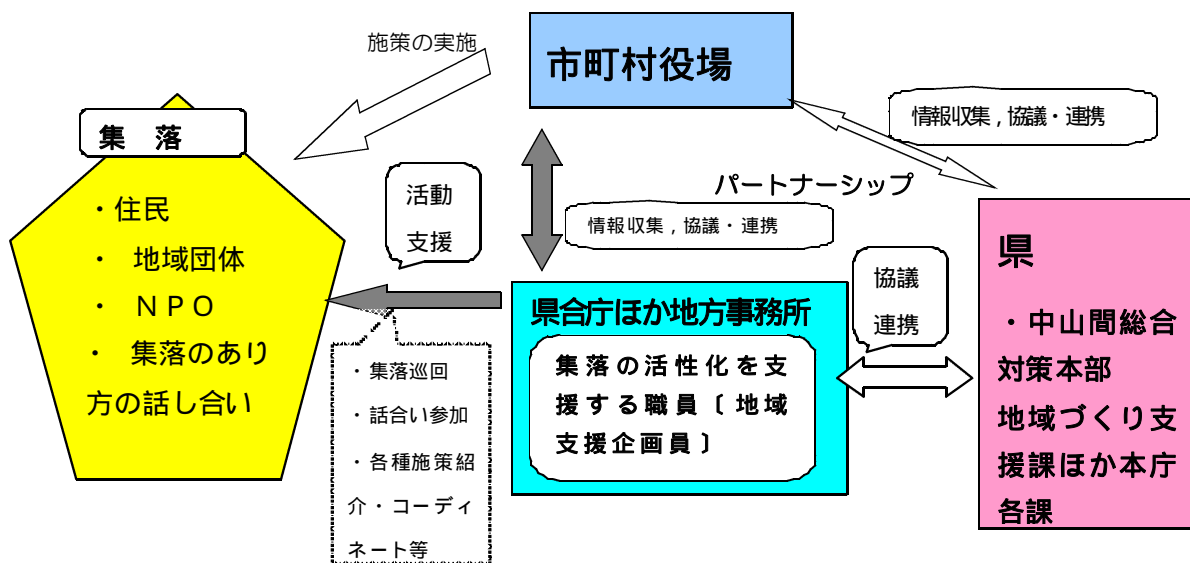
人口減少や高齢化が著しい集落について、市町村の担当職員などと連携して集落を定期的に巡回・点検し、地域住民と話し合いながら地域活性化対策を提言・助言する「集落支援員」を設置する事業。2009 年から総務省が制度化し導入した。

集落支援員は自治体が雇用し、費用は特別交付税として交付される。支援員は兼務と専任の二通りあり、本県では平成 21 年度現在、市町村において専任 5 名、自治会長等との兼務で 1,432 名の合計 1,437 名設置されている。都道府県レベルで支援員を置くケースもあり、島根県ではこの制度を活用して「里山プランナー」を設置している。

(*5) 地域営農支援員

「ふるさと雇用再生特別基金」を活用して、各地域振興局（支所）・支庁に計 16 名設置。地域営農の取り組みなどむらづくり活動の発展を目指す集落への助言・指導及び市町村等の連携調整を行う。設置期間は、平成 22 年 1 月から平成 23 年 3 月。

【参考：地域振興局（支庁）における地域の活性化の支援体制例：高知県】



4 事業の財源の確保 【提言4】

事業を継続して実施するため、地域振興推進事業の活用のほか既存事業の見直し等を通じた必要財源の確保に取り組むとともに、国に対して使い易い柔軟でかつ積極的な財源措置を講じるよう要請すること。

施策を継続して実施するため、使い勝手のよい十分な財源の確保が必要である。

県においては、地域振興推進事業の活用のほか、既存事業の見直し等を通じた必要な財源の確保に取り組むことが大切である。

また、過疎・中山間地域の集落の活性化に資する国の補助金・交付金を積極的に確保、活用するとともに、その運用にあたっては、課題解決に資するよう、より柔軟で使い易い制度になるような運用改善を要請することが重要である。

補助金が一括交付金化される場合であっても、必要な総額が確保できるような様々な機会を通じて国に要請する必要がある。

Ⅲ 参考：他県における推進体制等（主なもの）

（１）鳥取県

①組織・推進体制

- ・部局を横断した「中山間地域振興推進会議（副知事トップ）」を創設し、施策に反映する仕組みを構築
- ・中山間地域振興は、従来農政部で所管していたが、企画部に地域づくり支援局・中山間地域振興室を新設し、中山間地域振興全般を移行
- ・中山間地域活性化支援員の設置
- ・移住定住促進室を設置し、IJUターン情報の一元化、鳥取県移住定住サポートセンター（ワンストップサービス）の設置

②条例等の制定

「みんなで取り組む中山間地域振興条例」（H20年10月）

「中山間地域振興行動指針」の策定

③事業の展開

- ・独自に補助金の一括交付金化
- ・地域運営組織活動支援補助金
- ・コミュニティビジネスモデル支援事業
- ・見守り活動支援事業
- ・中山間地域リーダー養成研修事業 ほか
- ・移住・定住ポータルサイト「鳥取来楽暮（とっとりこらぼ）」開設

（２）島根県

①組織・推進体制

- ・部局を横断した「中山間地域対策推進会議（地域振興部次長トップ、各部主管課長）」を創設
- ・中山間地域研究センター（総合的な調査研究機関）設置
- ・(財)ふるさと定住財団に中山間地域への定住促進メニューを追加し一元化（ワンストップサービス化）
- ・他県との連携：中国地方知事会に「中国地方中山間地域振興協議会」設置

②条例等の制定

「島根県中山間地域活性化基本条例」（H11年3月制定）

中山間地域活性化計画の策定（現計画～H23）

③事業の展開

- ・島根県中山間地域活性化基金の設置
- ・中山間地域コミュニティ再生事業

（３）岡山県

①組織・推進体制

県中山間地域活性化推進本部（知事トップ）

企画振興部地域振興課に中山間地域振興室を新設

②条例等の制定

「岡山県中山間地域の振興に関する基本条例」(H15年3月)
岡山県中山間地域活性化基本方針の策定

③事業の展開

事業の整理分合を行い中山間地域等特別支援事業に再編
(H20年度から約10億円)

- ・集落機能再編事業, 魅力づくり事業(ソフト事業)
- ・地域交通自立支援事業 (〃)
- ・生活・交流基盤整備事業(ハード整備事業9億)
- ・移住・定住ポータルサイト「おかやま晴れの国ぐらし」の開設

(4) 広島県

①組織・推進体制

- ・「新たな過疎対策」の推進に向け, 企画振興局地域振興部に新過疎対策課を新設(平成20年4月)
- ・県交流定住ポータルサイト「広島暮らし」の開設

(5) 高知県

①組織・推進体制

- ・高知県中山間総合対策本部(副知事トップ, 関係各部長), 産業振興推進部 地域づくり支援課の設置
- ・地域支援企画員(県職員)の設置, 県内各地域に54名派遣
⇒土木や農業といった部門ごとの出先機関に属さない職員で, 縦割りの組織に縛られず, 職員の自由な発想で自主的に活動

<役割>

地域の元気応援団として, 市町村と連携しながら実際に地域に入って, 住民の皆様と同じ目線で考え, 住民の皆様とともに活動することを基本に, 地域の自立につながるよう,

- ア. 主体的な住民の皆様の活動に対するアドバイス
 - イ. 先進的な事例の情報提供
 - ウ. 人と人をつなぐ
 - エ. 行政とのパイプ役
- など それぞれの地域の実情や要望に応じた活動を行う。

- ・UJIターン・移住対策ポータルサイト「高知で暮らす。」の開設:UJIターンや移住, 田舎暮らしに役立つ情報を満載