

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 7 日現在

機関番号：32689

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23520966

研究課題名(和文) 過疎地域におけるソフト施策の立案とその実効性に関する研究

研究課題名(英文) A study on the plannings of the soft measures and their effects in the depopulated municipalities.

研究代表者

宮口 とし迪 (MIYAGUCHI, Toshimichi)

早稲田大学・教育・総合科学学術院・教授

研究者番号：80097261

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,800,000円、(間接経費) 840,000円

研究成果の概要(和文)：3年間に、予定を超える36地域の訪問調査を行った。調査の結果、多くの自治体が多額の過疎債ソフトを充当している分野は、スクールバス運行等を含む公共交通の維持・改善、病院・診療所の医師確保、子供の医療費の助成を含む子育て対策等であることがわかった。すでにデマンド型のタクシー事業の導入もある。地域性を反映したものとしては、雪国の道路・家屋の除排雪補助、北海道の福祉灯油の支給、離島の輸送コスト補助などがあり、新鮮さを感じるものとしては、県立高校への支援、村づくり住民会議の育成、企業ビジネスコンテストの実施などがあり、あらためてソフト事業への過疎債の充当の意義が明らかになった。

研究成果の概要(英文)：The author visited 36 municipalities and made researches these three years. In consequence it was known that the fields to which more special debt for soft measures is allotted in many municipalities are the maintenance of public traffic which includes the school-bus systems, ensuring the number of doctors in the hospitals and the clinics, and supporting child care which includes subsidies to the medical treatment fee. There already appeared the taxi system on demand.

As the measures which represent the regional character, many types of subsidy exist, for example clearing away the snow on the roads and houses in snow country, supplying burning oil in Hokkaido, and subsidies to the transport cost on detached islands. As the fresh types of measure, there appeared supporting the prefectural high school in the area, vitalizing the meeting of the inhabitants and putting the contest about producing regional businesses into practice.

研究分野：基盤研究(C)

科研費の分科・細目：人文地理学

キーワード：過疎地域 ソフト施策 地域活性化 人的パワー

1. 研究開始当初の背景

(1) 平成 22 年 3 月、時限立法である過疎地域自立促進特別措置法の改正・延長が国会で議決された。この改正は過疎債のソフト施策への充当をはっきりと認めた点で、画期的なものであった。それまでの法律に基づく過疎地域振興策は、生活基盤の格差是正を目的とするハード整備に限られていたからである。筆者はこの間総務省過疎問題懇談会座長として、この改正の方向付けに尽力した。

(2) 過疎指定を受けている市町村は、平成 22 年度中に過疎地域自立促進計画を立案し、新たな施策を展開することが求められた。多くの市町村は 22 年 9 月議会においてその計画を承認し、それに基づいて施策を展開した。ただし、22 年度は法律の改正が 3 月末になったこと、かなりの市町村でそれまでのハード事業中心の過疎対策にソフト事業を導入することへの戸惑いがあった模様で、22 年度にはソフト事業の立案を控えたケースもみられたが、早くからソフト事業への充当を要望してきた自治体ではいち早く積極的な活用があったとみられる。

2. 研究の目的

(1) 本研究は、過疎地域自立促進特別措置法の改正でソフト事業に過疎債の充当が認められたのを受けて、できるだけ多くの過疎地域のソフト施策の立案内容について実態調査を行い、その動向をまとめるとともに、どのような地域でどのような施策が重視されるのかを整理しようとしたものである。

(2) 過疎地域は山村・離島等のようにそれぞれが特有の性格を持つ地域のみならず、近年は大型の市町村合併によって広大な領域を持つ過疎自治体も現れ、このような地域にはまた新たな課題が生じる。さらに、北海道から沖縄まで多様な国土から形成されるわが国の過疎地域は、それぞれの地方特有の地域背景をも有する。これらを総合的にとらえながら、過疎対策のあり方について提言を行

いたい。

3. 研究の方法

(1) 研究方法は基本的に現地調査であり、できるだけ多くの過疎市町村を訪問して、過疎対策担当者及び首長を含む幹部職員から、過疎対策ソフト施策の内容についてヒアリングし、関連資料を収集した。当初の予定では 10 ブロック各 2 か所程度の地域を予定していたが、現地機関の便宜等の理由で移動経費に余裕が生じたりしたため、36 か所の現地調査を行うことができた。以下に列記する。北海道ニセコ町・喜茂別町・白糠町・弟子屈町・厚岸町・浜中町、青森県大間町・風間浦村、岩手県葛巻町・岩泉町、群馬県みなかみ町、新潟県十日町市、石川県珠洲市、長野県阿智村、静岡県浜松市、和歌山県田辺市・日高川町・那智勝浦町・北山村、島根県江津市・雲南市・飯南町・奥出雲町、岡山県新見市・高梁市、徳島県上勝町・佐那河内村、高知県大豊町・津野町、長崎県対馬市・小値賀町、大分県豊後大野市、沖縄県大宜味村・国頭村・久米島町・宮古島市。

(2) 調査地域のソフト施策の一覧から、過疎地域に必要な基本的施策はどのようなものなのかをまず整理した。続いてそれぞれの地域の特徴があらわれている施策を抽出し、さらに、今回の法改正を受けて、時代が必要としている新しい施策の立案の価値についても考察した。

4. 研究成果

(1) ソフト施策の一覧によって、多くの研究対象地域が多額の過疎債を充当している基本的な課題として、次の 3 分野が浮かび上がってきた。脆弱な公共交通の状況の中で高齢者を含めた人の移動をどう確保するか、経営が厳しいだけでなく医師の確保が課題の病院・診療所の問題、一段と厳しい少子化の中での子育て環境の改善の課題である。

公共交通関連の課題に対しては、大分県豊後大野市が積極的かつ斬新な手法で、公共交通空白地区を減らしているのが注目される。これは旧緒方町で立案されていた、コミュニティバス・スクールバス・病院の患者輸送バスの三者を一体化して周辺地区から中心部への移動を容易にしようというもので、23年度には事業の拡張によって4000万円を超える過疎債が充当されている。法改正前からの事業であるが、法改正を契機に過疎債の充当によってより良い形に展開しており、ソフト施策の先進例と言えよう。ただ、既存のバス路線の赤字補填にも多額の過疎債が充当されており、合併によって広域化した市域の交通確保が依然として重い課題であることを示している。

上下流が合併した和歌山県日高川町でも、スクールバス・コミュニティバス・保育園通園バス等の運行に7300万円程度、さらに地方バス路線維持対策に1000万円程度の過疎債が充当されているように、過疎自治体では小中学校の統廃合が相次ぐ中、スクールバス等の負担が重くのしかかっていることがわかる。

医師と医療の確保についてはほとんどの過疎自治体で何らかの対策を行っており、沖縄県国頭村のように閉鎖された診療所の再開に過疎債が使われた例もある。島根県飯南町では町立病院の応援医師の経費を、法改正を機に過疎債に付け替え、さらに医師の定着のための経費を加えて4300万円を計上しているのが注目される。北海道厚岸町では遠距離の応援医師の確保に3700万円程度が、長崎県小値賀町では専門医外来医師と看護師の確保等で旅費を含めて2000万円近くが計上され、それぞれ医大からの距離の大きさや離島であることの反映とみられる。

子ども医療費の助成を中心とした子育て環境の改善では、乳幼児医療費、小学生までの医療費、多子家庭の子ども医療費それぞれ

の無料化など、さまざまな施策がある。岡山県新見市は中学生までの医療費を無料化し、1億円を超える経費のうち7800万円をソフト事業に充てているし、今回調査の対象としなかった町で高校卒業まで無料化している情報も得ている。ほかに出産祝金を過疎債に組み替えた例もある。

このほか高齢者のケアも当然ながら大きな課題で、外出用のバス・タクシーチケットの支給、IP電話やTV電話による見守りなどが多くの自治体で実施されている。いくつかの自治体では、すでにデマンド型のタクシーシステムの導入も始まっている。

(2) 地域性を反映したソフト事業の立案も多くみられる。豪雪地帯の新潟県十日町市では、認定外道路除雪、要援護世帯除排雪、流雪溝運転、冬季集落保安院配置に合計1億円程度の過疎債ソフトが充てられており、極寒の北海道では、福祉灯油の支給もみられる。

また長崎県対馬市では島の産物を外部に出荷しやすくするために、輸送コスト助成事業および輸送コスト軽減対策事業をあわせて4500万円程度が過疎債で充てられているが、これは離島という性格を反映したものであろう。

ほかに中山間地域を多く含む広域合併をした岡山県新見市と高梁市で、ともに中山間地等直接支払の市負担分をソフト事業として多額の充当を行っていることも、地域性の反映とみられる。

高知県の大豊町は四国山地の険しい地形に点々と斜面集落が存在し、研究者によって限界集落という用語が生まれた地域であるが、点在する集落の高齢者の見守りに、早くからIP告知サービスのシステムを導入してきた。これらに加えて無料の町民バス路線の運行や、必要な場合の高知市の病院までのタクシー代補助などが、過疎ソフト事業に組み入れられてきた。中心市街地を持たない集落点在型の山村の苦勞が理解できる。

このほか一般的な観光事業への補助が各地でみられる中で、摩周湖と温泉を擁する北海道弟子屈町が、2日間滞在する客に巡回バスを用意する2daysエコパスポート事業に加えて、町民の町内宿泊に補助する事業を新規に立ち上げている。また、沖縄県国頭村でヤンバルクイナをモチーフにしたロゴの制作や、地域情報発信事業として「るるぶやんばる版」の出版をソフト事業で行っているのが注目される。

和歌山県北山村は飛地の村として知られるが、村の観光事業である筏下りに関連する事業を過疎債ソフトに組み替えて財政の硬直化を防いでいることも、山間の小村として必然の成り行きと思われる。

(3)時代の動向を反映した新鮮さを感じる事業としては、県立高校に対する支援がある。もともと県立高校の運営は市町村と直接の関係はないが、山村や離島の過疎町村でその町村に高校が一つだけしか存在しない場合には、若者の拠点としてのその高校の存続は、地域にとって極めて大きな問題である。しかも山村や離島の高校は志願者が減り、定員割れを起こしていることが普通である。今回の調査では、岩手県岩泉町が県立岩泉高校の振興会に助成する形で2000万円を、島根県飯南町が県立飯南高校の魅力化事業として1000万円を、それぞれ過疎債ソフトで計上していた。

徳島県佐那河内村は法改正をきっかけに、新規事業として常設の村づくり住民会議を立ち上げた。これはいくつかの部会のもとに村の将来を議論して行政の施策に反映させようというもので、小さな村でもあり、過疎債から150万円と金額は大きくないが、未来をつくるために住民のパワーを結集しようという意欲的な試みであるといえよう。

島根県江津市では、NPO法人てごネットを介して多くのソフト事業を実施しているが、その中でビジネスプランコンテストは、

地域で若者が起業の内容を提示してプランを競い、入賞したものをその後地域で支える仕組みで、これも過疎ソフト事業としては斬新である。すでに起業した人が数人定着しているし、世話をするNPO自体にIターン者がいるのも心強い。人材育成のソフト事業として注目すべきであろう。

長崎県対馬市は極めて多くのソフト事業を立案しているが、地域おこし協力隊の人材を活用して、有害鳥獣の皮革製品化に取り組んでいる。これも単なる駆除から一歩進んだ前向きな発想であろう。

(4) 考察と提言

過疎地域においては、高齢者の移動や児童生徒の通学を含む公共交通の維持や、医療の確保等の課題は今に始まったことではなく、これまでも様々な財源を確保して対策が行われてきた。したがってこれらは過疎法改正の時点ですでにソフト事業の分野として例示されている。したがって多くの地域でこの二つの分野に多額の過疎債が充当されていることは当然であるが、結果として過疎債の充当が従来の財政の硬直化を緩和することになった効果は大きいことが、容易に推察できる。

そして高齢者のケアとともに目立ったのが子育てにかかわる施策であったことは、子どもの数の減少によって小中学校の存廃の問題を目前に突き付けられてきた過疎地域の姿勢をよく表している。形はさまざまであるが、ほとんどの地域が何らかの形で子供の医療費の助成を行っているし、今回の法改正でそれを手厚くしたところもある。島根県奥出雲町のように、都会の孫が地元の祖父母のもとで小中学校に通う場合に補助をするというユニークな施策もある。今回取り上げなかったが子育て日本一を標榜する町(島根県邑南町)も現れており、若夫婦が移住しやすい施策を実行する町が増えてきていることを付記しておきたい。

続いての考察で、雪国や北国、離島や中山間地域でそれぞれの地域の地域性を反映したソフト事業が立案されていることを指摘した。これらの多くは法改正以前からの事業を組み替えたものであるが、地域の活性化には地域性から出発することが何よりも大切であり、評価するとともにより多くの地域でさらなる工夫を重ねてもらいたい問題である。

以前島根県海士町を訪問した時に、県立隠岐島前高校の魅力化と結果としての入学者増についてヒアリングする機会があったが、今回の調査でも、1校のみ的高校を持つ過疎町村の県立高校支援に過疎債ソフトが充当されているのを確認することができた。もとより若者の少ない過疎地域における高校の存在は貴重であるが、入学者の減少で存続が問われている面も併せ持つ。これに対して町村が自らの予算措置で高校の存続を図ることは、他の地域にない魅力化の作業が同時に行われることにより、さらに意義を持つ。

筆者はこの研究の調査で北海道ニセコ町でヒアリングした際に、ニセコ高校が町立高校であること、および北海道には町立高校がかなりあることを知った。そして市町村立の小中学校の整備は過疎債の対象になるにもかかわらず、市町村立高校はその対象になっていなかった。これは国の中枢にとって想定外のことだったのであろう。筆者はその後音威子府村立北海道おといねっぶ美術工芸高校を訪れ、この高校が村の支援により美術・工芸に極めて高いレベルの成果を示していることを知った。前述のニセコ高校も、農業と観光のコースで高い成果を挙げている。このような高校の安定的存続のためには、過疎債の活用が不可欠であると考え、その運動を両町村に勧めたところ、平成26年3月の過疎法改正で市町村立高校が過疎債の対象に入れられた。提案がいち早く実現したことを喜びたい。

最後に、今回の調査で過疎債ソフトの多くは、多額の予算を必要とする、いわば守りの施策に充てられていることがわかったが、筆者はこれを、地域の未来をつくる人の育成への活用がまだまだ不十分であると受けとめたい。住民の勉強会を始め、江津市でやられているような若者の起業ビジネスコンテストとそのフォローのような施策を、各市町村で普通に行うようになれば、隠れている人的パワーを活用することにもなり、過疎地域の未来をより明るいものにすると考える。ぜひ各地域で工夫を重ねてもらいたいものである。

6. 研究組織
(1) 研究代表者
宮口とし迪

研究者番号：80097261