

[連載] 変革期に挑む九州の底力 第11回

過疎政策と九州の田舎力

シンクタンク・バードウイング代表 鳥丸 聡

1. 延長された過疎法

人口減少にともなう地域社会の活力低下を防ぐ目的で1970年にスタートして以来10年毎に改正されてきた過疎地域自立促進特別措置法、いわゆる「過疎法」は、2010年3月の期限切れ目前に一部が改正され2015年度まで延長されることとなった。さらに2011年3月の東日本大震災の発生により、被災市町村において、法の期限内に総合的かつ計画的な施策を展開することが困難な状況が生じたことを踏まえて、「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律」が2012年6月27日に施行され、失効期限は2020年度末まで延長されることとなった（これまでの過疎対策法の背景・考え方は表1参照）。

全国の過疎法指定地域の人口割合をみると、1980年の11%から、1990年の10%、2000年の9%へと変遷し、現在は8.1%にまで減少しているが、その全国の僅か8.1%の人口を有する過疎法指定地域だけで、面積はなんと国土の57.2%を占めている（表2）。九州では233市町村のう

表1 これまでの各過疎対策法の背景・考え方

法律名	過疎対策緊急措置法	過疎地域振興特別措置法	過疎地域活性化特別措置法	過疎地域自立促進特別措置法	過疎地域自立促進特別措置法（延長法）
期間	1970～79年度	1980～89年度	1990～99年度	2000～09年度	2010～20年度
背景	・新規学卒者を中心とした急激な都市への人口吸収。	・住民の就業機会や医療の確保。 ・若年層を中心とした人口流出による高齢化。	・第2次オイルショックを克服した新たな東京一極集中。 ・高齢化、産業面、公共施設整備面での遅れ等の「新たな過疎問題」の発生。	・自然減が重みを増し、高齢化の進行、引き続き若年者の流出。 ・農林水産業の著しい停滞。 ・集落存続危機。	・雇用の場の不足。 ・身近な生活交通の確保。 ・医師不足。 ・伝統文化の喪失。集落の消滅。
考え方	・緊急の対策。 ・生活環境におけるナショナルミニマムの確保。 ・開発可能な地域に産業基盤等を整備。 ・人口の過度の減少、地域社会の崩壊、市町村財政の破綻防止。	・過去における人口減少に起因した地域社会の機能低下、生活水準、生活機能の改善。 ・総合的かつ計画的な振興施策による住民福祉の向上、雇用の増大及び格差の是正。	・「振興を図る」から「活性化を図る」へ。 ・地域の個性を活かして地域の主体性と創意工夫を基軸とした地域づくりを重視。 ・ハードもみならず、ソフトも含む総合的な地域の発展を重視。	・「活性化」から「自立促進」へ。 ・全国的視野に立った過疎地域の新しい価値、公益的機能。 ・個性を発揮して自立できる地域社会。	・過疎問題の解決を国民全体に係る重要課題ととらえた、切れ目のない対策。
主な措置		・過疎債交付税措置率の引き上げ(57%→70%)。 ・地場産業振興施設、観光レクリエーション施設を追加。	・代行制度拡充（下水道）。 ・高齢者生活福祉センター等を追加。	・高齢者福祉向上、地域文化振興施設を追加。	・過疎債にソフト事業を追加。 ・自然エネルギー利用施設を追加。
成果	・市町村道改良率9%→22.7%、舗装率2.7%→30.6% ・集会所整備80% ・1975年度における人口減少は鈍化。 ・法の目的を達したとして失効。	・市町村道改良率39%、舗装率55.7%	・交通通信体系の整備のための経費ウエイトが下がり、産業振興、高齢者等の保健福祉、生活環境の整備のシェアが増加。	・市町村道改良率51.2%、舗装率68.6% ・生活安定と福祉向上。 ・個性ある地域形成（観光入込客数の増加）。	

(出所) 総務省地域力創造グループ過疎対策室「過疎対策の現状と課題」

表2 過疎市町村の人口と面積

	人口			面積		
	全市町村	過疎市町村		全市町村	過疎市町村	
		(人)	割合 (%)		(km ²)	割合 (%)
福岡県	5,071,968	469,704	9.3	4,977	1,593	32.0
佐賀県	849,788	119,163	14.0	2,440	798	32.7
長崎県	1,426,779	359,587	25.2	4,105	2,741	66.8
熊本県	1,817,426	386,831	21.3	7,405	4,935	66.6
大分県	1,196,529	488,829	40.9	6,340	5,545	87.5
宮崎県	1,135,233	133,613	11.8	7,736	4,348	56.2
鹿児島県	1,706,242	627,118	36.8	9,189	7,049	76.7
九州7県	13,203,965	2,584,845	19.6	42,191	27,011	64.0
全国合計	128,057,352	10,325,622	8.1	377,950	216,321	57.2

(注)人口と面積は2010年国勢調査時点、過疎市町村は2011年9月26日現在。

(出所)総務省「平成22年国勢調査報告第2巻」、総務省地域力創造グループ過疎対策室「過疎地域市町村等一覧」

表3 過疎市町村数の推移

	1992年4月1日			2002年4月1日			2012年4月1日		
	市町村数	過疎市町村数		市町村数	過疎市町村数		市町村数	過疎市町村数	
			割合 (%)			割合 (%)			割合 (%)
福岡県	97	30	30.9	97	29	29.9	60	19	31.7
佐賀県	49	18	36.7	49	14	28.6	20	9	45.0
長崎県	79	46	58.2	79	52	65.8	21	12	57.1
熊本県	94	58	61.7	94	54	57.4	45	27	60.0
大分県	58	46	79.3	58	46	79.3	18	16	88.9
宮崎県	44	26	59.1	44	23	52.3	26	16	61.5
鹿児島県	96	77	80.2	96	72	75.0	43	40	93.0
九州7県	517	301	58.2	517	290	56.1	233	139	59.7
全国合計	3,237	1,278	39.5	3,218	1,296	40.3	1,719	775	45.1

(出所)全国過疎地域自立促進連盟ホームページ「過疎地域のデータバンク」(2012年7月)

ち139市町村(57.9%)が過疎地域に指定されており、県別にみると、福岡県が60市町村中19市町村にとどまるのに対して、離島を多く抱える鹿児島県は43市町村中40市町村にも達しており、対照的だ(表3)。

過疎法に指定されると、市町村道や農道、林道、下水道施設、消防施設などのハード整備時に過疎債を起債して借金をしても、国が返済額の7割を地方交付税で負担することになる等のメリットがあるため、過疎法は、財政力の弱い過疎地域にとっての「命綱」といっても過言ではない。従って、過疎地の多い九州にとってはとても魅力ある支援策ということになるが、過疎法の継続に関しては課題も少なくない。

1つは、税金の使途に対する国民の目が厳しくなっているの、「そろそろ終わりにしてはどうか」との声が、特に大都市部においてささやかれ始めていることである。これまで過疎法で投じた国費は80兆円にも達するといわれているが、「過疎法による支援策がなかったならば、もっと過疎は進んでいたのだから過疎法には一定の歯止め効果があった」とする意見が受益者側から出されているが、「過疎法なかりせば」の場合と比較検証することはできない。民主党政権

下ではじまった「事業仕分け」では、地方交付税交付金の議論の中で、仕分け人から「自治体への配分基準が不透明」などの疑問が相次ぎ、「抜本見直し」と判定されている。

2つ目の課題は、過疎対策を1970年から40年もやってきたのに、全く過疎化に歯止めがかかっていないという実態を、人口が増加し続けている大都市住民に、どう説明すれば良いのかということである。地方が「義務教育から高等教育まで多額の教育投資をしてきた人材を大都市に送り出し、その人材が大都市形成に大きく寄与してきたのだから、その教育投資の成果の一部を地方交付税交付金という形で返してもらうのは当たり前だ」と主張しても、かつての大都市住民にとっての「過疎地」は自分自身の「ふるさと」だったが、今の大都市住民の多くは、祖父母の代から大都市圏に住むように変わってきているため、理解をえにくい。大都市が自分のふるさとという都会人も随分増えてきたなかで、40年にもわたる過疎対策の意義を理解してもらうのは厳しい。

3つ目の課題は、小泉構造改革以降、死語となってしまった感のある「均衡ある国土の発展」という理念を、新しい過疎法でどこまで復活できるかということである。「結果平等は悪平等であり、機会均等こそが真の平等である」という地域振興方針が近年まかり通るようになったことが格差社会を生んでしまったことを、過疎法継続を検討する過程で、振り返ってみることも必要だろう。どんな地域に住んでも等しい最低限の行政サービスを受けるという「ナショナル・ミニマム」のコンセプトが地域振興策の大前提として位置付けられないのであれば、当面の間、格差社会に歯止めをかけることは困難なものとなろう。

4つ目の課題は、「ハード事業偏重」の過疎対策から「ソフト重視」の具体策をどれだけ強く打ち出せるかという点である。道路や港湾、橋梁といったハードインフラや、文化ホール、陸上競技場、図書館といった箱物が整備されても、規制緩和と財政難で過疎地の赤字ローカルバス路線は維持できなくなり、フェリー航路の運航も青息吐息の状態である。グレードの高い箱物も整備されてきたが、過疎化で市場規模を確保できないだけでなく、余計な維持管理費の負担だけが残されることに不安を抱いている過疎地は少なくない。

現過疎法の正式名称は、「過疎地域『自立』促進特別措置法」である。過疎地の自立に向けた方策は、農山漁村の過疎地住民だけで考えるべき問題ではなく、大都市住民も巻き込んで、農山村が有する多様な機能、即ち「水源涵養機能」「防災機能」「景観保全機能」「食料供給機能」等々を再確認する「都市農村交流」の舞台で議論したいものである。その時、過疎地の『自立』の方向性もみえてくるのではないだろうか。

2. もう1つの「りとう」問題

消費税増税法案をめぐって民主党造反議員の離党（りとう）が話題となったが、その時、国会ではとても重要なもう1つの「りとう」に関する法案が増税法案を巡るドタバタ劇の舞台裏で成立していた。あまり話題にならなかったが、2013年3月で期限切れとなる法律の継続案件で、九州にとっては極めて重要な「離島振興法」の改正である。2013年4月から10年間の離島振興政策の骨格となるものだ。消費税増税論議からは想像できないが、この離島振興法の改正法案は、衆参両院ともに全会一致で可決されている。

表4 離島面積・人口の多い都県

都県名	面積		人口	
	(km ²)	都県内 シェア%	(万人)	都県内 シェア%
鹿児島	2,503	27.7	18.3	10.4
長崎	1,568	38.2	15.6	10.5
沖縄	1,018	44.7	13.0	9.5
新潟	865	8.0	6.8	2.8
東京	361	17.2	2.9	0.2

(注)人口は2005年国勢調査。

(出所)国土交通調査室「離島振興の現況と課題」
(2009年2月26日)

日本には2011年4月1日時点で308の(法律で指定された)有人離島があるが、そのうちのほぼ半数は九州と沖縄にある。とりわけ、離島の人口が県の人口に占める割合を調べてみると、鹿児島県、長崎県そして沖縄県の3県は、おおよそ1割を占めており、離島の面積が都道府県の面積に占める割合を調べてみると、全国の割合は僅か4%に過ぎないのだが、鹿児島県は3割弱、長崎県は4割弱、沖縄県にいたっては4割強にも達している(表4)。日本の離島問題というのは実は九州の離島問題と置き換えても構わないくらいだ。

離島振興法は、国土保全という点で重要な役割を有しているものの、産業基盤および生活環境の整備が他地域に比べて遅れている離島について、その地理的特性や自然的特性を生かした振興を図るための特別の措置を講ずることを目的とした法律のことで、今から60年前の1953年に制定されて以来10年ごとに改正され続けて、今回の法改正は6回目となった。一般的な過疎地対策としては前述した「過疎法」が用意されているが、本土と海で隔てられた離島の場合は、特別な措置が不可欠となるのはもっともなことだ。この60年の間、「本土との格差是正」を目指して道路、港湾といったインフラストラクチャーに力点を置いた振興策が講じられてきたが、島の過疎化・高齢化は深刻さを増すばかりであった。事実、離島振興法がスタートした直後の昭和30年から平成17年までの人口推移をみると、全国の人口は4割増えている一方、離島の人口は5割以上減少している。ハードインフラ中心の「公共事業に依存した振興」では、人口の流出に歯止めをかけることができなかったといわざるをえない。そこで今回の改正離島振興法では「ハード事業中心」から「ソフト重視」にシフトすることとなった。例えば、産婦人科医がいる離島は、全国で10島しかないの、島外への妊婦の通院を支援したり、島内に高等学校のある離島は1割しかいないため、高校生の通学を支援すべく「離島活性化交付金」を創設することが明記されている。また、税制優遇や規制緩和を行う「離島特区制度」の創設も盛り込まれた。

今回の法改正の画期的な点は、このように「ハードからソフトへ」といった視点が強く打ち出されたことだけでなく、海洋権益の争奪が過熱する近年の国際情勢に鑑みて、領海や排他的経済水域の線引きの基点となる離島の存在意義について「国家的国民的役割を担っている」と明示されたことにも見出せる。要するに、法律の「基本理念」に離島振興に対する「国の責務」が盛り込まれたことになる。従来の離島振興法の基本的な考え方は、平たくいえば、「国が財政面で支援するので、離島振興策は離島を有する県や市町村が責任をもって推進しなさい」というスタンスだったといえる。日本の国境はすべて島で形成されており、その国境を守る事は、国の責務であり、地方分権という御旗のもとに離島振興を地方自治体に押し付けるという従来の考え方が踏襲されなかったのは評価すべきだろう。

日本の国土面積は世界で 60 番目であるが、領海を含む排他的経済水域は、離島が存在することによって世界で 6 番目に広いものとなっている。日本は巨大海洋国家なのである。「離島（離れた島）」という表現が相応しいのかという問題もあるが、島のもつ「豊かな自然」と「適度な隔離感」、そして領土・領海・領空の確保といった外部経済効果にもっと注目しつつ、日本が抱える課題解決のフロンティア、あるいは最先端の社会実験の場として離島を位置づける具体的なアクションプランが期待される。離島資源の豊富な九州だからこそ、「島に学ぶこれからの 10 年」というコンセプトを離島振興法に盛り込んで九州独自の先進的な政策を展開するのも面白いのではないか。

例えば、以下のような先進的な社会実験が、すでに九州の離島では実践されている。

- ・世界自然遺産の屋久島では、屋久島電工が製錬所の自家発電のために建設した火力発電所と水力発電所からの電気を、九州電力を含めた 4 事業者が分担して供給しており、日本では唯一の「発送電分離」方式が実施されている。
- ・九州電力は、スマートグリッドの前段階となるコンパクトな実証実験を鹿児島県の三島村、十島村の 6 島（黒島、竹島、中之島、諏訪之瀬島、子宝島、宝島）で進めている。いずれも人口 40 ～ 110 人程度の超小型離島であるが、とても規模が小さいので、スマートグリッドではなく「離島マイクログリッド」と呼ばれている。小規模離島の電力はディーゼル発電が中心だが、太陽光発電や風力発電と蓄電池をつないでコンピュータで制御しながら運用するという試みがすでに始まっている。晴れた昼間や風が強い時は、太陽光や風力でつくられた電力を供給しつつ余剰分はバッテリーに充電し、夜間や悪天候の時はバッテリーから放電する。そして家庭や発電所などを双方向で通信できる情報網でつなぎ電力の需給バランスを最適に制御するという実験である。
- ・種子島では、電気バイクの無料貸出実験が行われている。
- ・徳之島では島内に 4 ヶ所の充電スタンドを設置して、空港と商店街と集落を結ぶ 29 人乗りの電気バスの運行実験を行っている。

このように、新しいインフラ整備の実験の場として九州の離島を位置づける政策がもっとあって良いのではないか。離島は本土の影響を受けにくいので、バイアスのかからない社会実験のデータを収集しやすいというメリットもある。

3. 今こそ九州の田舎力の出番

離島を含む過疎地の振興策を検討しているのは総務省や経済産業省ばかりではない。過疎地の主要産業、すなわち農林水産業の振興に最も力を入れてきたのは農林水産省である。その農林水産省が過疎化に直面する農村地域における政策展開方向の 1 つとして 1992 年 6 月に「グリーン・ツーリズムの振興」を盛り込んでから 20 年が経過した。一般的に「20 年」といえば「失われた 20 年」という長期景気低迷期間を連想するのだが、過疎地におけるこの期間は、農山漁村が田舎暮らしをみつめ直し、自信回復に挑戦し続けてきた期間だったともいえるだろう。

表5 農家民宿・農産物直売所・農家レストランの数

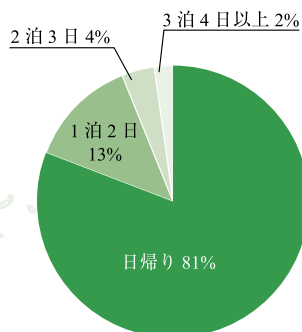
	農家民宿経営体数			農産物直売所数			農家レストラン経営体数		
	2005 年	2010 年	増加率(%)	2005 年	2010 年	増加率(%)	2005 年	2010 年	増加率(%)
全 国	1,492	2,006	34.5	13,538	16,816	24.2	826	1,248	51.1
九州7県	115	309	168.7	1,426	1,871	31.2	124	191	54.0
福岡	6	11	83.3	386	496	28.5	30	36	20.0
佐賀		14	-	156	160	2.6	8	19	137.5
長崎	11	45	309.1	118	170	44.1	11	11	0.0
熊本	16	36	125.0	226	278	23.0	36	51	41.7
大分	50	117	134.0	174	220	26.4	15	24	60.0
宮崎	15	42	180.0	209	249	19.1	12	22	83.3
鹿児島	17	44	158.8	157	298	89.8	12	28	133.3

(出所)農林水産省「2005 年農林業センサス」「2010 年世界農林業センサス」

この20年の九州の都市・農村交流の歴史を振り返ってみると、確かに多くの試みがなされてきたことに気づく。例えば、以下のようなものがある。

- ・農山漁村の魅力を紹介する情報誌が相次いで創刊された。2000年から出版されている「九州のムラ」という雑誌が農家民宿を経営する農村女性を紹介したのはその先駆けである。
- ・人材を養成する九州ツーリズム大学が開講された。1997年に熊本県小国町に創設され、毎月1回週末を含む3日間集合研修が実施され、1年間のカリキュラムを終えた卒業生は2,100人にも達し、そのネットワークが九州のグリーン・ツーリズムの実践者となっている。
- ・地域ぐるみで取り組む農家民宿の数が大幅に増えた。大分県安心院町（現宇佐市）が地域ぐるみで取り組み、様々な規制緩和（旅館業法、道路運送法、旅行業法、消防法、建築基準法、食品衛生法等々）に挑戦してきた結果、2010年時点では九州7県には大分県の117施設や長崎県の45施設など、309の農家民宿を営む経営体があり、全国2,006施設の15%を占めるまでになった（表5）。
- ・宮崎県西米良村は、ワーキングホリデー制度（農業や農村での暮らしに興味をもつ都市住民が農村で宿泊滞在をしながら農作業などを手伝い、農業や生活文化などを学ぶ取組）を全国に先駆けてスタートさせるなど、早くから都市と農村の交流が行われてきた。
- ・近年は、多くの都市住民で賑わう農産物産地直売所も活況を呈するようになり、九州の産地直売所の数は全国を上回るテンポで増えており、今では福岡県の496施設、鹿児島県の298施設をはじめ、7県に1871もの直売所が設けられるようになっている（前出表5）。さらにその産地直売所の1施設当たり年間売上高は、全国の5,200万円に対して九州は1億2,200万円と圧倒的だ。
- ・大分県大山町（現日田市）の「木の花ガルテン」に行列ができることで話題になった「農家レストラン」も、熊本県の51施設をはじめ九州には191施設が立地するようになり、全国の15%を占めるようになった（前出表5）。

図1 農山漁村を訪れた際の主な旅行日程



(出所)九州農政局「消費者モニターアンケート調査結果」
(平成23年11月～12月実施)(図1～5同じ)

図2 農山漁村を訪れる主な目的(複数回答)

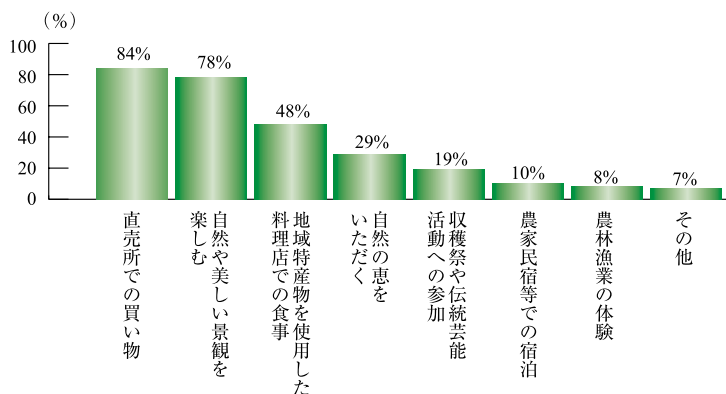
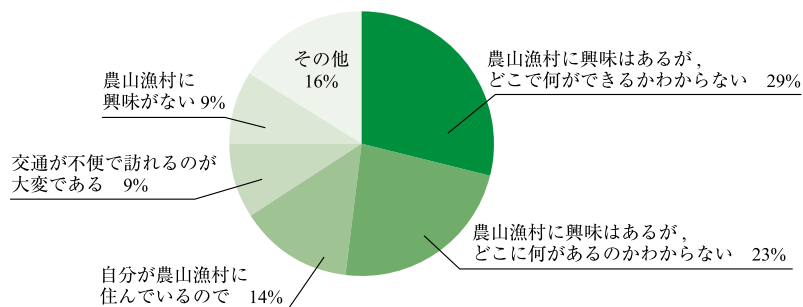


図3 農山漁村を訪れない理由



このように都市・農村交流の先進地となった九州だが、課題も少なくない。九州農政局のアンケート調査結果によると、農村を訪れた人の81%が日帰りで(図1)、訪問目的の上位は「直売所での買い物」(84%)や「自然や美しい景観を楽しむ」(78%)、そして「食事」(48%)となっており、「農家民宿での宿泊」(10%)や「農林漁業の体験」(8%)は少ない(図2)。その一方で、農村を訪れた都市住民の49%は「泊まりたい」と考えており、田舎宿泊の潜在需要は大きいのに対応できていないことになる。

図4 農山漁村を訪れた(訪れようとした)時に困ったこと(複数回答)

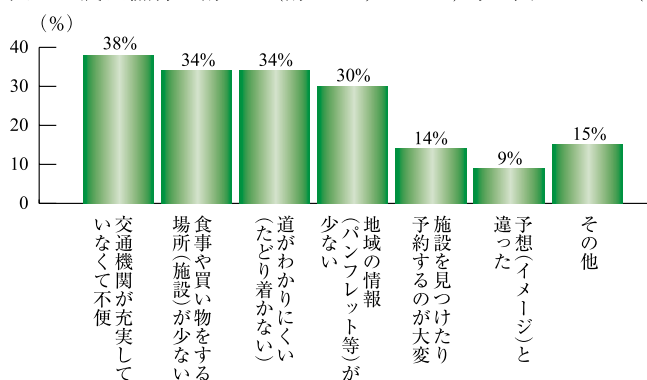


図5 消費者が農山漁村の情報を入手する方法(複数回答)

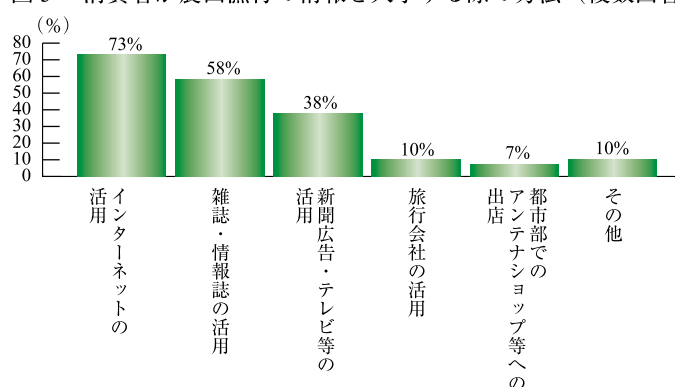
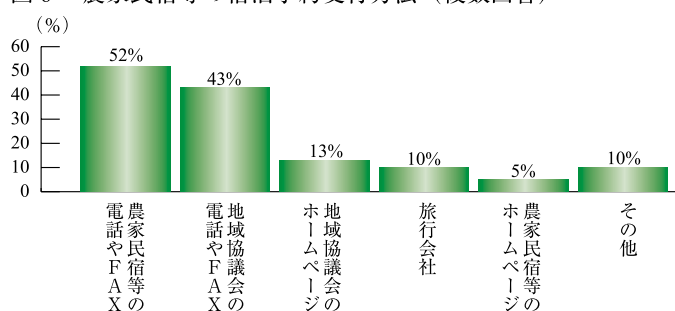


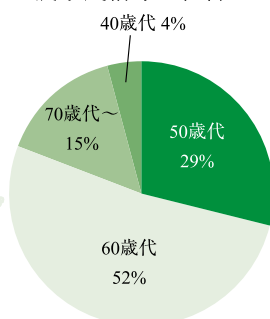
図6 農家民宿等の宿泊予約受付方法(複数回答)



(出所)九州農政局「農家民宿等実践者へのアンケート調査結果」
(平成23年11月～12月実施)(以下同じ)

農村を訪れたことがない消費者へのアンケート結果によると、29%が農村に興味はあるが「どこで何ができるか分からない」と答え、23%が「どこに何があるのか分からない」と答え、19%が「農村に興味がない」と答えたのは9%に過ぎない(図3)。また、農村の訪問経験がある人でも34%が「道が分からない」と答え、30%が「パンフレット等の地域の情報が少ない」など情報不足をあげている(図4)。情報がきちんと伝われば、体験や宿泊者が増え、都市・農村交流が活発化する可能性は大きいのではないかと考えられる。

図7 農家民宿等の経営主の年齢



そして、とても興味深いのは、都市住民が農村情報を入手する手段は、第1位が「インターネット」の73%、第2位が「雑誌・情報誌」で58%と続き、一般的な旅行が旅行会社の新聞広告やパンフレットに頼っているのと大きな違いがある（図5）。一方、受け入れる側の農家民宿の予約受付方法は、「電話やFAX」が一番多い（図6）。都市住民はネットで検索し、農家は電話かFAXで受け付けているのだ。農家にもインターネットで情報発信してメールで予約を受け付けるといったシステムが構築できれば、農業体験や宿泊者数も増えると思われるが、なかなか容易ではない。一部はブログやツイッター、フェイスブックを活用している農家もあるにはあるが、農家民宿の経営者の年齢は、70歳以上が15%、60歳代が52%、50歳代が29%を占めており、50歳未満は僅か4%に過ぎない（図7）。本業である農業を営みながらのホームページのメンテナンスやメール管理は困難だろう。都市住民と農家民宿等とのコーディネート等を行う人材や中間支援組織（受入協議会等）は不可欠といえる。そのコーディネーターが知っておかなくてはならないことは、農家が民宿をはじめたきっかけは「地域活性化のため」が66%で最多となっており、「収益を求めて」というのは25%と少ないという事実だ。都市・農村交流を推進する上で、地域を活性化したいという農家のコミュニティ・ビジネスへの情熱に理解を示して「利益第一」とならないように配慮することも重要だろう。

2011年度版「九州食料・農業・農村情勢報告」（九州農政局）、いわゆる「九州農業白書」は、「都市農村交流に取り組む地域においては、『田舎力（田舎の魅力）』が残っている地域ほど有利といえ、『田舎力』として残していくものと、快適な生活をするために変えていくものとを良く吟味して生産活動や地域づくりに取り組むことが肝要となります」と記している。

田舎力を新規に作り出すことは困難である。ならば九州に残されている田舎力に磨きをかけていくことが、九州の生きる1つの道といえるのではないか。その時、過疎法や離島振興法といった過疎地サポート施策が田舎力に磨きをかけるツールとしてフル活用されるのだろう。