

# 過疎対策行政における三重県の在り方

- 過疎地域自立促進特別措置法に基づく三重県内の  
過疎地域を対象として -

三重大学大学院 人文社会科学研究科

社会科学専攻 地域行政政策専修

学籍番号 **115M253**

氏名 岡村三四郎

＜目次＞	頁
はじめに	1
I. 過疎の背景と現状・・・・・・・・・・・・・・・・	3
1. 日本全体	
(1) 「過疎」とは	
(2) 過疎が進行した背景	
(3) 過疎の現状	
2. 三重県	
(1) 三重県の概要	
(2) 三重県における「人口減少」	
(3) 三重県における「地域社会の機能の低下」	
(4) 県内の過疎地域市町	
II. 過疎対策の考え方の変遷・・・・・・・・・・	16
1. 過疎法の変遷	
(1) 過疎法の仕組み	
(2) 過疎地域対策緊急措置法	
(3) 過疎地域振興特別措置法	
(4) 過疎地域活性化特別措置法	
(5) 過疎地域自立促進特別措置法	
2. ソフト事業への考え方の転換	
III. 過疎対策行政における各主体の役割・・・・・・・・	27
1. 行政以外の主体の役割	
(1) 行政以外の主体を取り上げる理由	
(2) 地域組織の役割	
2. 市町村の役割	
3. 国の役割	
4. 都道府県の役割	
(1) 担うべき一つ目の役割	
(2) 担うべき二つ目の役割	
(3) ハード事業とソフト事業	

IV. 三重県の取組み・・・・・・・・・・・・・・・・	34
1. 平成 22 年度三重県過疎地域自立促進計画に基づく事業	
2. 平成 22 年度県方針・県計画・市町村計画策定過程	
V. 取組みの評価・・・・・・・・・・・・・・・・	62
1. 内容面の評価	
(1) 評価の結果	
(2) ハード事業からソフト事業へ	
(3) 「防災意識の低下」に対する事業	
2. 手続面の評価	
(1) 平成 22 年度県方針・県計画・市町村計画策定過程	
(2) 平成 22 年度以前	
(3) 南部地域活性化プログラム	
VI. 過疎対策行政における三重県の在り方・・・・・・・・	84
1. 過疎対策行政における都道府県の役割	
2. 過疎対策行政における三重県の在り方	
(1) 内容面	
(2) 手続面	
(3) 結論	
おわりに	86
— 脚注 —	87

## はじめに

平成 26 年 5 月、日本創生会議・人口減少問題検討分科会によって衝撃のデータが発表された。それは、「2040（平成 52）年までに、全国の市区町村のおよそ半数である 896 の自治体が消滅する恐れがある」というものであった。より厳密にいうと、「現在の人口移動の状況が今後も収束しなかった場合、2010（平成 22）年から 2040 年までの間に『20～39 歳の女性人口』が半数以下に減少する市区町村が、896 自治体にもものぼる」とする内容のものとあり、同書ではこれらの 896 自治体を「消滅可能性都市」としている<sup>1</sup>。いわゆる「増田レポート」である。

増田レポートは、「消滅可能性都市」に該当した自治体の具体的な名称についても発表したため、当該自治体は大きな衝撃を受ける形となった。また、筆者の住む三重県でも、南勢・東紀州地域を中心に、14 もの自治体が消滅可能性都市に該当している。具体的には、大紀町、南伊勢町、熊野市、志摩市、紀北町、鳥羽市、尾鷲市、木曽岬町、御浜町、紀宝町、名張市、度会町、大台町、伊勢市がこれにあたる<sup>2</sup>。これらの地域には、美しい景観や豊かな自然環境があり、中には世界に誇るべき観光資源を有する自治体もある。そのような魅力あふれる自治体が消滅可能性都市に該当したことに、筆者は衝撃を受けた。ただ、この増田レポートに対しては、「人口移動の状況だけを分析するのは不適切だ」や「対象とする女性人口の年齢設定が短絡的すぎる」といった批判も多く、その信憑性が確保されているとはいえない面もある<sup>3</sup>。それでも、「消滅可能性都市」という一つのレッテルを貼られたことを入り口として、人々の中に「このままではいけない」という漠然とした問題意識が喚起されたことは間違いない。筆者もその一人である。

他方で、「消滅可能性都市」と密接に関わるテーマとして連想されるのが、「過疎」である。「過疎」が進行することで、「地方から人がいなくなり、地方が衰退する」という大まかな流れをイメージすることができるが、これはまさに「人口移動によって人がいなくなり、やがて自治体が消滅してしまう」とする増田レポートの主張と同様の流れを辿っている。そこで、筆者は先述の問題意識から、「過疎」について検討したいと考えるようになった。では、日本の「過疎」の状況はどうなっているのだろうか。

「過疎」は、昭和 30 年代以降の高度経済成長期に地方から都市部への大規模な人口移動が生じ始めてから、少しずつ進行してきた。その後、高度経済成長は収束したものの人口移動の動きは収まらず、地方部を中心に「過疎」の問題が顕在化していった。そして現在では、多くの地域が深刻な「過疎」の状況に陥っている。また、これまで過疎問題を解決するために、長年にわたり過疎対策行政<sup>4</sup>が実施されてきた。その仕組みを簡単に説明すると、まず国が法律に基づいて、過疎化<sup>5</sup>が進む市町村を「過疎地域」として指定する。その上で、当該過疎市町村が中心となって過疎対策事業に取り組むものである。ちなみに三重県では現在、津市の一部（美杉地区）、松阪市の一部（飯南・飯高地区）、尾鷲市、鳥羽市、熊野市、大台町、大紀町、南伊勢町、紀北町が「過疎地域」に該当しており、こちらも南

勢・東紀州地域が中心となっている<sup>6</sup>。以上のような仕組みの下で、昭和 40 年代から過疎対策行政は実施され続けてきたが、今日において、過疎問題の根本的な解決には至っていない。過疎地域では依然として人口が減少し続け、地域の活力が低下し、さらに過疎化が進むという悪循環が生じている。このように、「過疎」の状況はますます深刻になってきていることから、「過疎」について考えることは、日本全体の喫緊の課題だといえる。

ここで一つの疑問が出てくる。なぜ、長年にわたって過疎対策行政が実施されてきたにも関わらず、過疎問題は解決しないのだろうか。この大きなテーマについて考えるためには、まず、「過疎対策行政の在り方」を検討する必要がある。これまで実施されてきた過疎対策行政は、果たして適切だったのだろうか。また、これからの過疎対策行政はどう在るべきなのだろうか。「過疎」はさまざまな要素が複雑に絡み合う問題であり、これを根本的に解決するための方策を見つけ出すことは、並大抵の努力では不可能である。しかし、その前提となる「過疎対策行政の在り方」を明らかにすることができれば、「過疎」を食い止めるための一筋の光が見えてくるのではないだろうか。

また、本論文では、「過疎対策行政」の中でも特に「都道府県」の在り方に注目する。その理由は、過疎対策行政において、広域自治体である都道府県の役割の重要性が高まってきたためである。過疎対策行政における第一次的な主体は、基礎的自治体として位置付けられる市町村である。しかし近年では、過疎問題の多様化に伴い、過疎対策を広域的に捉える視点が必要不可欠になってきた<sup>7</sup>。そこで、これら市町村を包括する都道府県の役割に注目する必要が出てきたのである。では、国と市町村の中間に位置付けられる都道府県は、具体的にどのような役割を担うべきなのだろうか。本論文では、これを明らかにしたい。「都道府県の役割」を明確に位置付けることで、これからの過疎対策行政をより有効なものにしていくことができると考える。

なお、本論文の方向性としては、「過疎対策行政における都道府県の役割」を明らかにした上で、それを用いて、広域自治体としての「三重県」の在り方を評価する。これは、筆者が問題意識を持ったきっかけが、三重県内の「消滅可能性都市」に衝撃を受けたところから来ているためである。三重県内の「消滅可能性都市」から「過疎」の問題に興味を持ち、それを考える前段階として「過疎対策行政の在り方」を検討する必要性が出てきた。その中でも、重要性が高まっている「都道府県の役割」を明らかにすることができれば、一つのモデルができる。これを三重県の現状に当てはめることで、広域自治体としての「三重県」が、「過疎対策行政における都道府県の役割」を果たしているかどうかを評価することができる。そうすることで、三重県内の過疎問題を、少しでも解決の方向へと導くことができるのではないかと考える。

以上が、本論文を執筆するに至った動機と、本論文を執筆することの意義である。

## I. 過疎の背景と現状

本章では、過疎対策行政における三重県の在り方を論じていく上で、前提となる部分について確認しておく。最初に、「過疎」という言葉の意味を確認する。その上で、日本全体のレベルでこれまで過疎が進んできた背景にはどのような流れがあるのか、そして過疎の現状はどうなっているのかを見ていく。続いて、三重県内についても同様に、三重県の過疎の現状や問題と、県内の過疎地域市町が過疎地域として指定されてきた流れを確認する。

### 1. 日本全体

#### (1) 「過疎」とは

まず、そもそも「過疎」とはどのような意味なのだろうか。「過疎」という言葉を大辞泉で引いてみると、「極度にまばらなこと。特に、ある地域の人口が他に流出して少なすぎることを。」と記載されている。

他方で、政府は「過疎」という言葉をどのような意味で用いているのだろうか。「過疎」という言葉がはじめて公式に用いられたのは、昭和 42 年 3 月に策定された経済社会発展計画においてである。同計画の「第 1 部 総説」では、「40 年代においては、生活水準、教育水準の向上や産業構造の高度化に伴って、人口の都市集中はいっそうの進展を見せるとともに、他方、農山漁村においては、人口流出が進行し、地域によっては地域社会の基礎的生活条件の確保にも支障をきたすような、いわゆる過疎現象が問題となろう。」<sup>8</sup>と記載されている。また、同じく総説において「人口流出の激しい地域においては、人口の希薄化と高齢化に伴い、いわゆる過疎現象が生じつつあるので、地域社会の基礎的生活条件の維持についても十分な配慮を行うとともに、地域発展の可能性を検討しつつ、これら地域における農地への植林、農地の採草・放牧地への転換、または観光開発など、適切な施策を講ずる。同時に、職業訓練、就業あっせん等によって適正な就業の場の確保をはかる。」<sup>9</sup>とも記載されている。さらに、同計画の「第 2 部 目標達成のための重要政策」では、「近年人口流出の激しい地域では、人口の希薄化と高齢化に伴い、たとえば医療活動、教育、防火等の地域社会の基礎的生活条件の維持に支障をきたすような、いわゆる過疎現象は、その進行に遅速の差はあるにせよ、へき地農山漁村にとどまらず、次第に広まる可能性がある。このような過疎地域は、農漁業にとっていわば限界の生産地であることが多く、単なる生産確保対策や地域住民の生活水準の低下防止のための社会保障的対策が行われたとしても、都市へ向かっての流出誘因の大きい 40 年代において、基本的にその発生を阻止しえないであろう。」<sup>10</sup>との記載がある。

その後、昭和 42 年 10 月にまとめられた経済審議会地域部会報告でも「過疎」

についての言及がある。同報告の「第1部 総説」では、『過疎』を人口減少のために一定の生活水準を維持することが困難になった状態、たとえば防災、教育、保健などの地域社会の基礎的条件の維持が困難になり、それとともに、資源の合理的利用が困難となって地域の生産機能が著しく低下することと理解すれば、人口減少の結果、人口密度が低下し、年齢構成の老齢化がすすみ、従来の生活パターンの維持が困難となりつつあると思われる。」<sup>11</sup>と述べられている。

以上をまとめると、「過疎」には二つの大きな要素があることが見えてくる。一つは、「人口減少」である。「過疎」とは、当該地域の多くの住民が都市部など他の地域へ移動し、人口が大幅に減少することによって引き起こされるものである。そしてもう一つは、「地域社会の機能の低下」である。人口が大幅に減少してしまうことから、過疎地域では一定の生活水準を維持することが困難となる<sup>12</sup>。たとえば、教育や医療などの、健康で文化的な生活を送る上で必要不可欠なサービスを受けられなくなる。また、普段から会話をする住民がほとんどおらず、日常的な人間関係を築くことさえも困難になってくる<sup>13</sup>。こうした状況の中で住民は、一定の生活水準が整っている都市部などへ移動し、さらに人口減少が進んでいく。このように「過疎」とは、「人口減少」と「地域社会の機能の低下」の二つの要素が相互に関連しながら進む現象だといえる。なお、「地域社会の機能」とは、防災、教育、医療など、一定の生活水準を確保する上で欠かすことのできないさまざまな要素を一言で表した言葉として設定しておく。

また、本論文では、「過疎」という言葉と「過疎問題」という言葉を使い分けて用いる。ここで「過疎」とは、「人口が減少し、地域社会の機能が低下する現象」のことを指す。また「過疎問題」は、「過疎」が進行することによって引き起こされる諸問題のことを表している。

## (2) 過疎が進行した背景

昭和40年代に入ってから、政府が「過疎」という言葉を用いて問題意識を持ち始めたように、高度経済成長期以降少しずつ進行してきた「過疎化」が徐々に顕在化していった。

昭和30年代以降の高度経済成長期において、農山漁村地域から都市部への、若者を中心とした大規模な人口移動が発生した。このような動きが生じた原因として、産業界が働き手を求めていたことがある。当時は高度経済成長期であり、都市部に集積する各企業は生産力を高めるために働き手を求めていた。そこで注目されたのが、地方部の若者である。特に、家計の事情などから中学卒業後すぐに社会に出る若者は「金の卵」と呼ばれ、地方部から都市部への集団就職が進んだ。こうした動きは、高度経済成長が終息する昭和40年代後半まで続き、地方部から都市部への人口移動が継続的に生じることとなった。この結果、都市部では人口

が急激に増加したことによる過密<sup>14</sup>が生じる一方で、農山漁村地域では人口が大幅に減少したため、過疎化が見られるようになっていった。

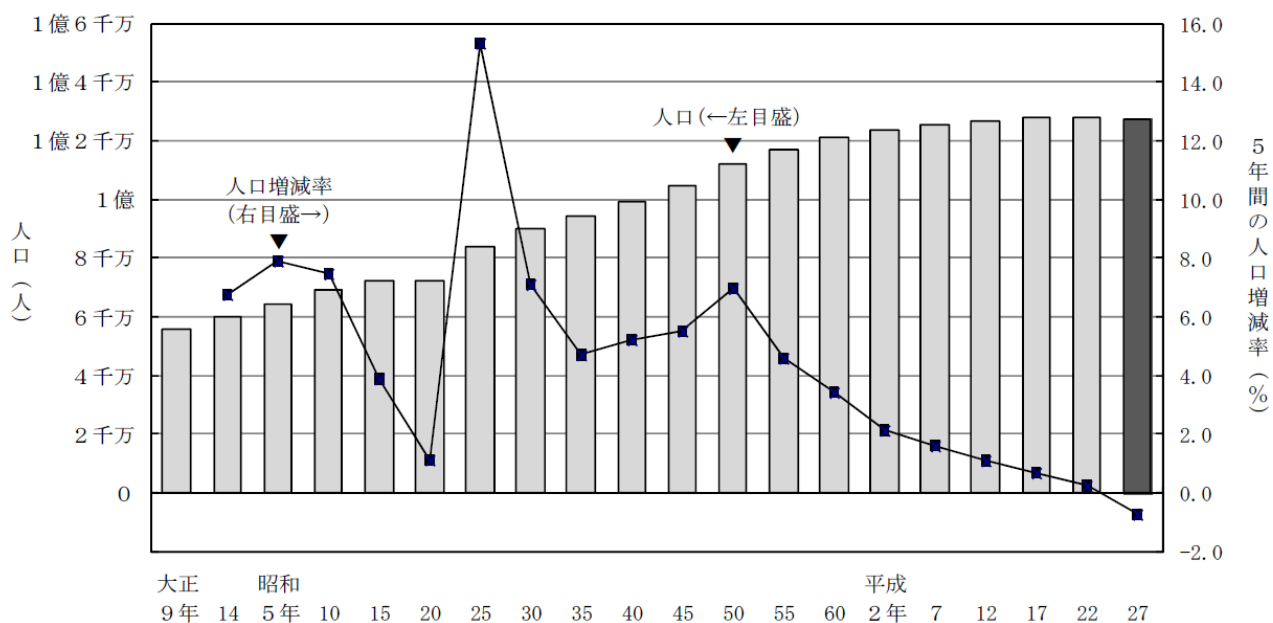
その後、日本経済は高度経済成長期から安定成長期へと移行したものの、なおも地方部から都市部への人口移動は続いた。これは、高度経済成長期において産業構造が大幅に変化し、なおかつ新たな産業基盤が都市部を中心として構築されてきたことから、「都市部では就職先が充実しているものの地方部では就職先がない」という状況ができあがってしまったことによる。このため、地方部で生活しようと思っても働き口がなく、仕事を求めて都市部へ移動せざるを得ないという状況が生まれた。また、地方部には人が少ないことから必然的に学校も少ないため、進学タイミングで都市部へ移動する場合も多い。このように、就職、進学などを機に都市部へ移動する動きが顕著に見られ、農山漁村地域ではますます過疎化が進行することとなった。以上の動きは、現在に至るまで続いている。

### (3) 過疎の現状

21 世紀に突入した現在においても、地方部では過疎化が進むとともに、都市部への人口移動は続いている。日本では特に、人口や経済、政治が首都圏（中でも東京都）に集中する「東京一極集中」とよばれる状態が顕著に見られる。

さらに、21 世紀に入り、日本は人口減少社会の局面を迎えた。総務省統計局が公表した平成 27 年国勢調査の人口等基本集計結果によると、大正 9 年に調査を開始して以来はじめて、日本の人口が減少した。総人口は約 1 億 2,709 万人となり、平成 22 年の国勢調査と比較すると 96 万 2,607 人（0.8%）減った形となる<sup>15</sup>。

<図表 1> 人口および人口増減率の推移





<出典：総務省統計局「平成 27 年国勢調査 人口等基本集計結果」p.3>

しかし、個々の都道府県単位で見ると、そのすべてで人口が減少しているわけではない<sup>16</sup>。人口が増加したのは、沖縄県、東京都、愛知県、埼玉県、神奈川県、福岡県、滋賀県、千葉県の 8 都県であり、その他の 39 道府県では人口が減少している。特に、東京都では約 35 万 6,000 人増と最も増加数が多くなっている。さらに、東京都・神奈川県・埼玉県・千葉県を合わせた人口は約 3,613 万人であり、これは人口のおよそ 3 割が首都圏に集中していることになる。その一方で、それ以外の地域では人口が減少していることから、地方部から都市部（特に首都圏）への人口移動が加速度的に進行していることがわかる。日本全体の人口が減少に転じた中で、過疎問題はますます深刻になってきている。

こうした過疎問題に対応するため、昭和 45 年に議員立法により 10 年間の時限立法として過疎地域対策緊急措置法が制定されて以来、4 次にとり過疎対策立法が制定されてきた。現行法である過疎地域自立促進特別措置法<sup>17</sup>の有効期限は、平成 33 年 3 月 31 日までとなっている。しかし、過疎化の進行を食い止めることはできておらず、問題の根本的な解決にはつながっていない現状がある。なお、これまでの過疎対策立法の変遷については、第Ⅱ章で詳しく述べる。

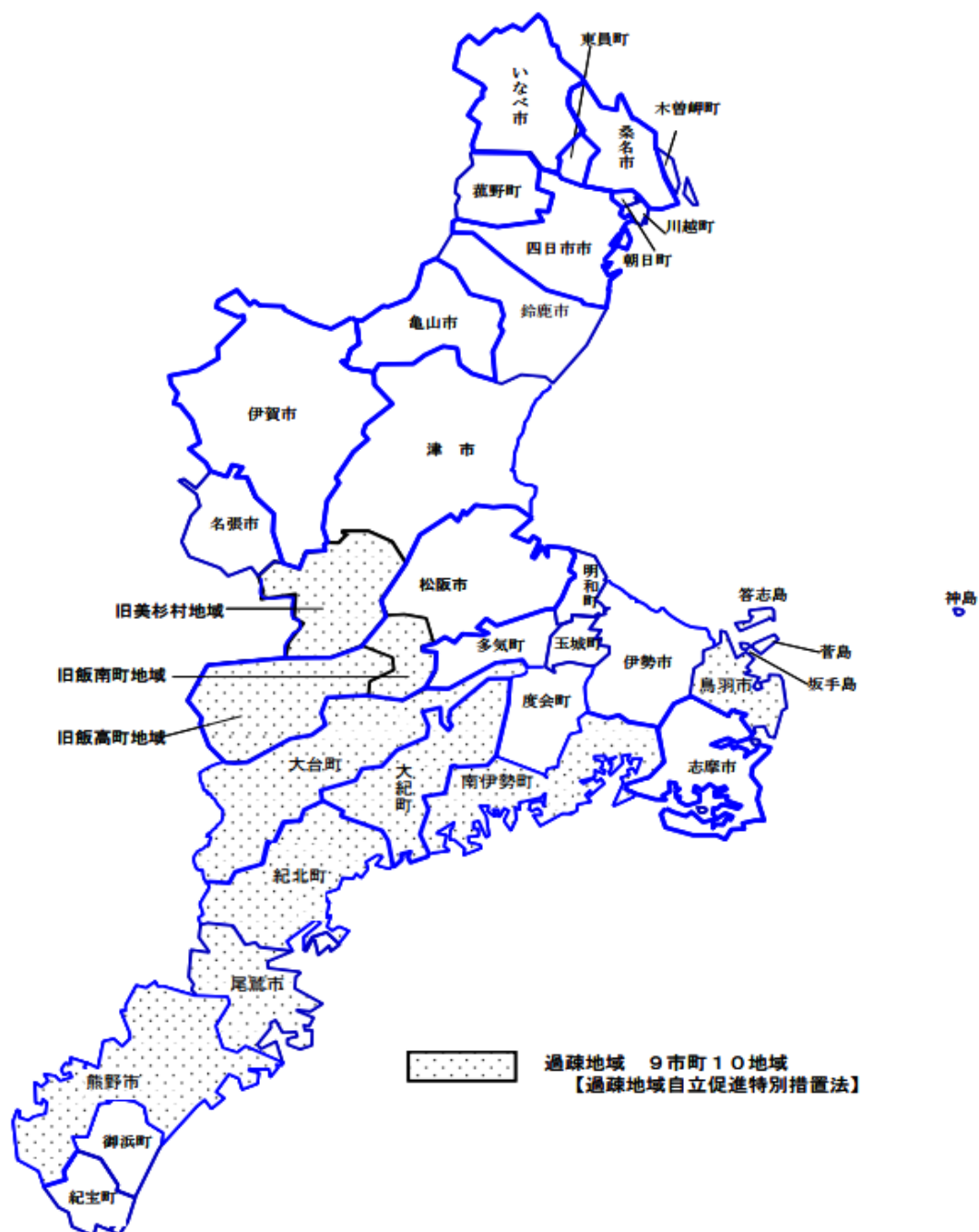
## 2. 三重県

### (1) 三重県の概要

次に、三重県における過疎の現状を見ていく。三重県は、日本列島のほぼ真ん中に位置する県であり、南北の長さが約 170km、東西の幅が約 80km と非常に細長い形をしている<sup>18</sup>。伊勢平野をはじめとする平野部から、鈴鹿山脈などの山、青山高原などの高地があり、伊勢湾や英虞湾に面し、海岸にはリアス式海岸が見られるなどさまざまな地形を有している。

三重県の過疎地域自立促進特別措置法に基づく過疎地域は 9 市町 10 地域であり、具体的には、津市の一部（美杉地区）<sup>19</sup>、松阪市の一部（飯南・飯高地区）、尾鷲市、鳥羽市、熊野市、大台町、大紀町、南伊勢町、紀北町が該当している。以下の<図表 2>を見るとわかるように、県内過疎地域のほとんどが南勢・東紀州地域に集中している。三重県では、北部地域と南部地域の上に経済や人口などの面で格差が見られ、この格差が「南北問題」とよばれている。

＜図表 2＞県内過疎地域の分布図



＜出典：平成 28 年度三重県過疎地域自立促進方針 p.1＞

## (2) 三重県における「人口減少」

第 1 節で、「過疎」には「人口減少」と「地域社会の機能の低下」という、大きな二つの要素があることを確認した。そこで、以下では三重県における二つの要素について、それぞれの状況を確認していく。

まずは「人口減少」の状況についてである。以下の＜図表 3＞において、県内過疎地域の人口や面接などについてまとめている。県内過疎地域の県全体に占める割合は、面積で約 39.7%、人口で約 7 %となっている。

＜図表 3＞県内過疎地域の人口等

市町名	面積 (km <sup>2</sup> ) H25 年度	総人口 (人) H22 国調	人口増減少 率 (%) S40-H22	H22 若者者比率 (%)	H22 高齢者比率 (%)
津市 (H18 合併)	710.81	285,746	24.1	15.3	24.5
旧美杉村※	206.7	5,381	－61.8	7.7	50.8
松阪市 (H17 合併)	623.77	168,017	20.7	14.1	24.7
旧飯南町※	76.33	5,299	－37.1	11.8	35.8
旧飯高町※	240.94	4,344	－55.7	8.1	44.1
尾鷲市	193.17	20,033	－41.4	9.1	35.9
鳥羽市	108.05	21,435	－28.8	13.3	29.7
熊野市 (H17 合併)	373.63	19,662	－46.3	10.4	36.9
大台町 (H18 合併)	362.94	10,416	－31.8	11.8	35.4
大紀町 (H17 合併)	233.54	9,846	－37.9	9.6	39.9
南伊勢町 (H17 合併)	242.98	14,791	－53.2	8.5	43.2
紀北町 (H17 合併)	257.01	18,611	－35.4	9.2	36.4
過疎地計	2,295.29	129,818	－42.2	10.2	37.1
三重県計	5,777.35	1,854,724	22.5	14.7	24.1

＜出典：平成 28 年度三重県過疎地域自立促進方針 p.2 の表を基に筆者作成＞

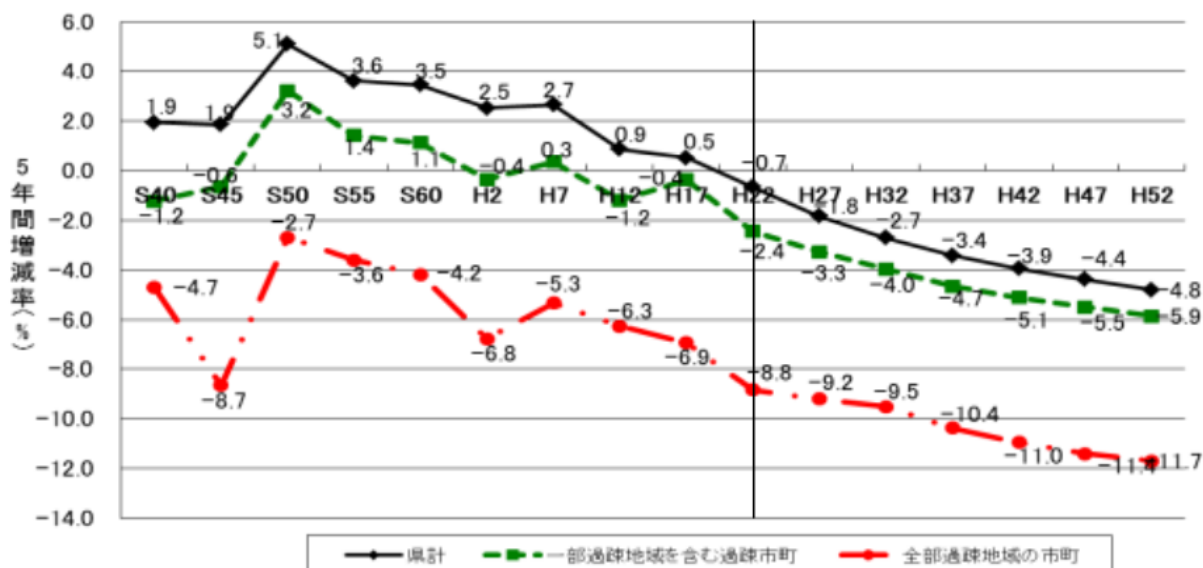
※一部過疎地域

※旧市町村面積は、H15.10.1 時点の面積

また、昭和 40 年から平成 17 年まで、三重県全体の人口は増加し続けていたにも関わらず、県内過疎地域の人口は減少し続けてきた。そして、第 1 節でも述べたように日本が人口減少社会に突入したことから、現在では三重県全体の人口も

減少に転じている。こうした状況の中で、過疎地域の人口減少は今後ますます深刻になっていくと考えられる。

<図表 4> 県全体および過疎地域の 5 年間人口増減率の推移



<出典：平成 28 年度三重県過疎地域自立促進方針 p.3>

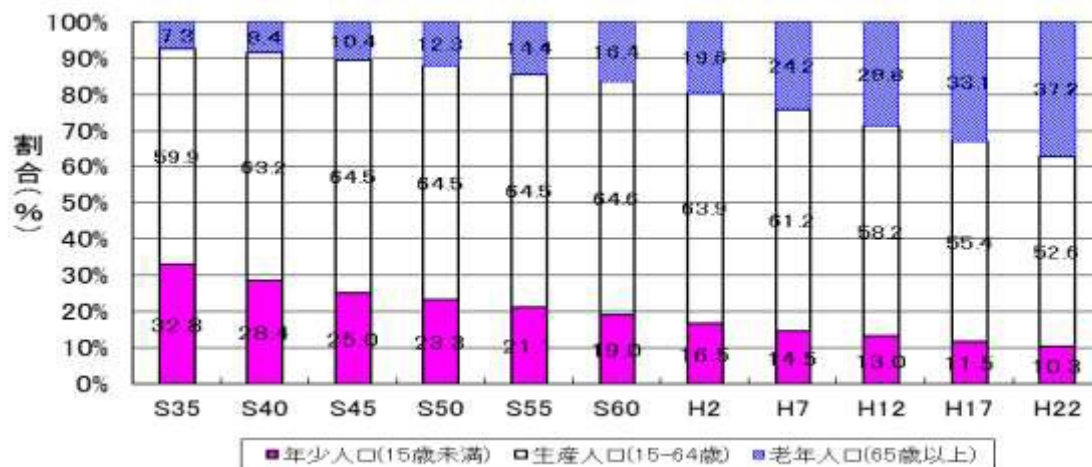
※H22 までの人口は国勢調査による

※H22 以降の人口は「日本の都道府県別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）」（国立社会保障・人口問題研究所）による

さらに、流出していく人口の中心は若年層であることから、過疎地域では人口減少に加えて高齢化も進行している。日本は現在、超高齢社会<sup>20</sup>の段階に突入しており、これを受けて三重県全体でも高齢化が進んでいるが、過疎地域の高齢化のペースは県全体を上回っている。平成 22 年における県内過疎地域の 65 歳以上の人口割合は 37.2%と、県平均の 24.1%を大きく上回る数値となっている。その一方で、0～14 歳の人口割合については、昭和 50 年頃に過疎地域が県全体を下回り、その後も減少傾向が続いている。

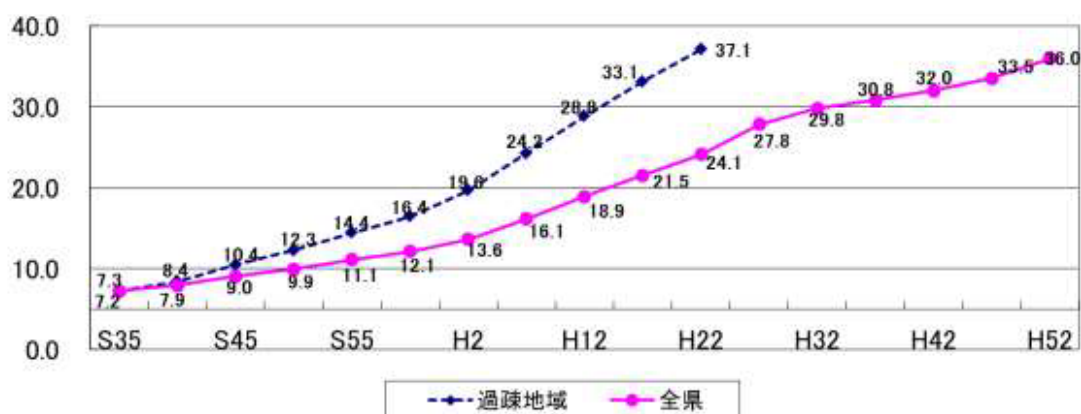
以上のように、若年層を中心とした人口減少と高齢化が同時進行していることにより、過疎地域における人口構成比は大幅に変化してきている。若年層人口の割合が減少していくと、多岐にわたる地域社会の機能を担う人材がいなくなることから、「過疎」の二つ目の要素である「地域社会の機能の低下」の問題につながってくる。

<図表 5> 過疎地域の年齢階層別人口構成比の推移



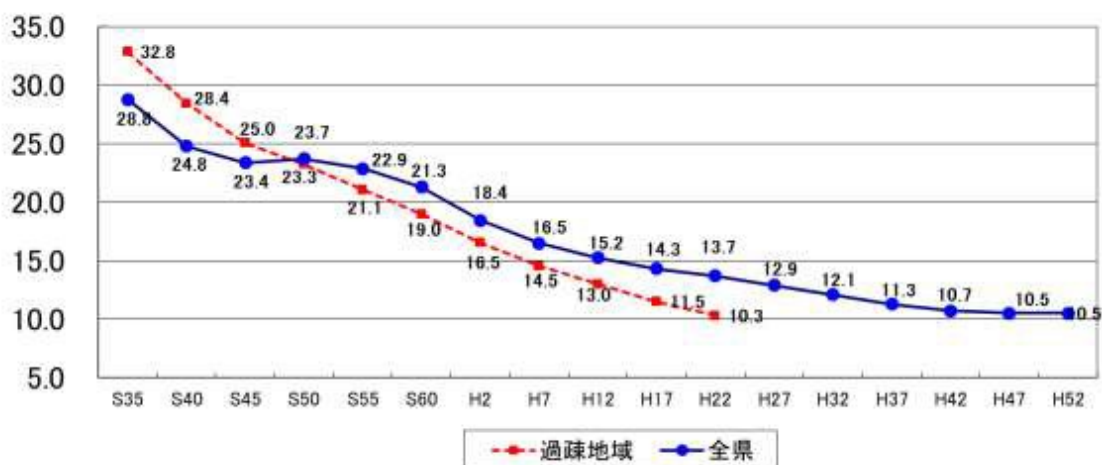
<出典：平成 28 年度三重県過疎地域自立促進方針 p.3>

<図表 6> 65 歳以上の人口割合 (%)



<出典：平成 28 年度三重県過疎地域自立促進方針 p.4>

<図表 7> 0～14 歳の人口割合 (%)



<出典：平成 28 年度三重県過疎地域自立促進方針 p.4>

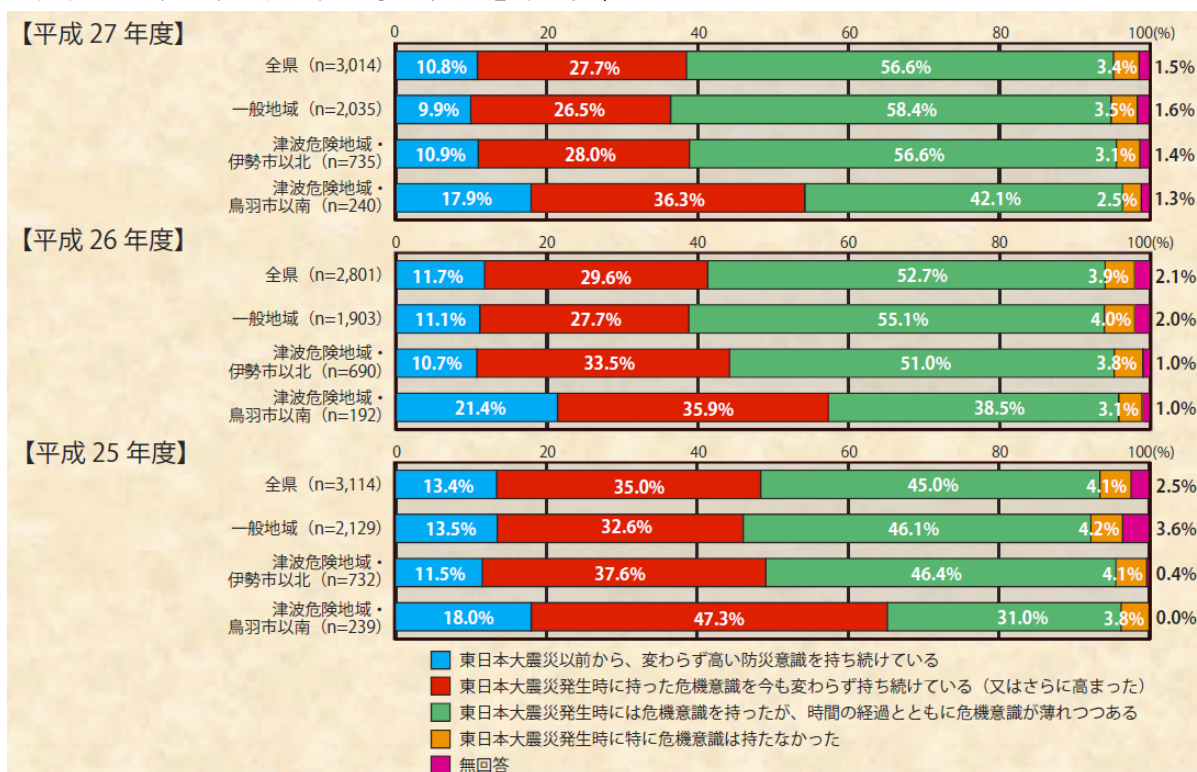
### (3) 三重県における「地域社会の機能の低下」

それでは、実際にどのような「地域社会の機能」が「低下」しているのだろうか。「地域社会の機能」の中には、防災、教育、医療といったさまざまな要素が含まれるが、中でも過疎地域において深刻な状況となっているのが「防災意識の低下」である。

東日本大震災の発生以降、三重県民を含め日本国民の防災意識は、飛躍的に高まってきた。その中で近年、南海トラフを震源とする大規模地震の発生が懸念されている。その震源域は東海地方周辺の海域と想定されており、大規模地震が発生した場合、三重県が甚大な被害を受ける可能性は非常に高い。実際に、これまで昭和東南海地震（昭和 19 年）、昭和南海地震（昭和 21 年）など、南海トラフを震源とした大規模地震が 100～150 年周期で発生してきており、その度に三重県は大きな被害を受けてきた<sup>21</sup>。そして、国の地震調査研究推進本部の発表によると、今後 30 年以内に南海トラフを震源とする M8～9 レベルの大地震が発生する確率は、70%程度とされている<sup>22</sup>。

しかし、県内の過疎地域では、住民の防災意識が低下している。以下の<図表 8>は、全県および地域別の防災意識の変化を表したものである。

<図表 8> 東日本大震災発生後の防災意識の変化



<出典：平成 27 年度 防災に関する県民意識調査結果の概要 p.1>

※津波危険地域：平成 24 年 3 月に県が公表した津波浸水予想図において、津波浸水域を含む地域

※一般地域：上記津波危険地域以外の地域

まず、表中の「鳥羽市以南」の地域が、県内過疎地域とほぼ同様となっている。そして「鳥羽市以南」の地域を含めすべての地域で、「東日本大震災発生時には危機意識を持ったが、時間の経過とともに危機意識が薄れつつある」の項目の割合が増加している。

ここで、特に「鳥羽市以南」の過疎地域で防災意識が薄れている背景には、単なる時間の経過だけでなく、過疎化の進行の影響によるものが大きいといえる。その理由は、県内過疎地域の地域特性によるものである。過疎地域が分布する南勢・東紀州地域は、豊かな自然環境や海に面している地形が多いため、必然的に自然災害により受ける被害も大きくなる。そのため、これらの地域では従来から、住民が防災意識を高く持つ傾向にあった。近年では南海トラフ地震発生の懸念が高まっており、仮に発生した場合には過疎地域が大きな被害を受けることも想定されている。実際に、三重県が平成 26 年に公表した津波浸水予測図を見ると、過疎地域における予測のほぼすべてが 5～10m 級の津波となっており、これは「伊勢市以北」の地域よりも高い数値である<sup>23</sup>。こうした状況から、過疎地域の住民は防災意識を日常的に高く持っており、これが時間の経過だけの理由で薄れていくとは考えにくい。では一体、防災意識が低下している原因として考えられることは何なのだろうか。それはまさに、「過疎化の進行」にほかならない。従来は、日常的な人間関係の中で、住民同士で防災意識を高め合うことができた。しかし、過疎化の進行に伴い人間関係が希薄となり、住民一人ひとりの防災意識が低下してきている。

大災害の発生時には、住民が防災意識を高く持っていることが何よりも重要である。被害を最小限に食い止めるために必要となるのは、行政による「公助」もさることながら、「自助」と「共助」である。住民が日常的に防災意識を高く持ち、その上で近隣の住民同士で助け合うことが必要不可欠であることは、東日本大震災の事例から見ても明らかである<sup>24</sup>。しかし、過疎地域においては「防災意識の低下」が課題となっており、「自助」や「共助」が十分に進まない恐れがある。南海トラフ地震による大きな被害が想定される過疎地域では、防災意識の向上が課題となっている。このような状況に、三重県は直面している。



#### (4) 県内の過疎地域市町

三重県内では、9 市町 10 地域が過疎地域自立促進特別措置法に基づく過疎地域に指定されている。しかし、これらの市町は、必ずしも現行法である過疎地域自立促進特別措置法が施行されてから過疎地域に該当したわけではない。第Ⅱ章で詳しく述べるが、過疎対策立法はこれまで4次にわたり制定されてきており、その流れの中で少しずつ県内の過疎地域は増加していった。中には、昭和 45 年に制定された最初の過疎対策立法である過疎地域対策緊急措置法の段階から、過疎地域として指定されている地域もある。では、県内の過疎地域市町はそれぞれ、どのような経緯で過疎地域に指定されていったのだろうか。以下、それぞれの状況について、簡単に確認しておく。

##### A) 津市（美杉地区）

三重県の県庁所在地である津市では、市の最南端にある美杉地区が過疎地域指定を受けている。美杉地区は、以前は美杉村という村であったが、平成 18 年 1 月 1 日に旧津市が旧美杉村を含めた周辺 9 市町村と合併し、現在の津市が発足するに伴い、廃止された。そしてこの旧美杉村は、最初の過疎法である過疎地域対策緊急措置法の制定に伴い、昭和 45 年に過疎地域として指定された。以来、津市となった現在に至るまで、美杉地区は引き続き過疎地域として指定されている<sup>25</sup>。

##### B) 松阪市（飯南・飯高地区）

松阪市では、飯南地区と飯高地区が過疎地域として指定されている。両地区は、以前はそれぞれ飯南町、飯高町という町であった。その後、平成 17 年 1 月 1 日に旧松阪市が旧飯南町、旧飯高町を含めた周辺 4 町と合併し、現在の松阪市が発足したことから、両町は廃止された。そして、旧飯南町と旧飯高町はどちらも、最初の過疎法である過疎地域対策緊急措置法の制定に伴い、昭和 45 年に過疎地域として指定された。以来、松阪市となった現在に至るまで、両地区は引き続き過疎地域として指定されている<sup>26</sup>。

##### C) 尾鷲市

尾鷲市は、平成 22 年 4 月 1 日に施行された（改正）過疎地域自立促進特別措置法の適用を受け、過疎地域として指定された<sup>27</sup>。県内の過疎地域市町の中では、過疎地域指定を受けた時期が比較的遅い自治体である。

##### D) 鳥羽市

鳥羽市は、平成 22 年 4 月 1 日に施行された（改正）過疎地域自立促進特別



措置法の適用を受け、過疎地域として指定された<sup>28</sup>。鳥羽市も尾鷲市と同じ時期に過疎地域指定を受けており、県内の過疎地域市町の中では指定時期が遅い。

E) 熊野市

現在の熊野市は、平成 17 年 11 月 1 日に旧熊野市と旧紀和町とが合併して発足した自治体である。旧熊野市は、平成 4 年 4 月 1 日に過疎地域活性化特別措置法に基づき、過疎地域に指定された。また、旧紀和町は、昭和 46 年 4 月 1 日に最初の過疎法である過疎地域対策緊急措置法に基づき、過疎地域として指定された。その後、合併に伴い新しい熊野市が発足し、現在に至っている<sup>29</sup>。

F) 大台町

現在の大台町は、平成 18 年 1 月 10 日に旧大台町と旧宮川村とが合併して発足した自治体である。旧宮川村は、昭和 46 年 4 月 1 日に最初の過疎法である過疎地域対策緊急措置法に基づき、過疎地域に指定された。その後、平成 18 年 1 月 10 日に旧大台町と旧宮川村が合併したが、それと同時に、新しい大台町が過疎地域指定を受けている。つまり、現在の大台町としては、平成 18 年 1 月 10 日の合併時点で、過疎地域自立促進特別措置法に基づく過疎地域に指定されたのである<sup>30</sup>。

G) 大紀町

大紀町は、平成 17 年 2 月 14 日に旧大宮町、旧紀勢町、旧大内山村が合併して発足した自治体である。旧大宮町、旧紀勢町、旧大内山村のいずれも、平成 2 年 4 月 1 日に過疎地域活性化特別措置法に基づき、過疎地域に指定された。その後、合併に伴い大紀町が発足し、現在に至っている<sup>31</sup>。

H) 南伊勢町

南伊勢町は、平成 17 年 10 月 1 日に旧南勢町と旧南島町とが合併して発足した自治体である。旧南勢町は、昭和 56 年 4 月 1 日に過疎地域振興特別措置法に基づき、過疎地域に指定された。また、旧南島町は、昭和 46 年 4 月 30 日に最初の過疎法である過疎地域対策緊急措置法に基づき、過疎地域として指定された。その後、合併に伴い南伊勢町が発足し、現在に至っている<sup>32</sup>。

I) 紀北町

紀北町は、平成 17 年 10 月 11 日に旧紀伊長島町と旧海山町とが合併して発足した自治体である。旧紀伊長島町、旧海山町のどちらも、平成 12 年 4 月 1

日に施行された過疎地域自立促進特別措置法に基づき、過疎地域に指定された。その後、合併に伴い紀北町が発足し、現在に至っている<sup>33</sup>。

なお、以下の＜図表 9＞において、県内の過疎地域市町が過疎地域として指定されてきた流れをまとめておく。

＜図表 9＞県内の過疎地域市町の状況

時期	出来事
昭和 45 年 4 月 24 日	過疎地域対策緊急措置法 施行
〃	旧美杉村、旧飯南町、旧飯高町が過疎地域に該当
昭和 46 年 4 月 1 日	旧紀和町、旧宮川村が過疎地域に該当
昭和 46 年 4 月 30 日	旧南島町が過疎地域に該当
昭和 55 年 4 月 1 日	過疎地域振興特別措置法 施行
昭和 56 年 4 月 1 日	旧南勢町が過疎地域に該当
平成 2 年 4 月 1 日	過疎地域活性化特別措置法 施行
〃	旧大宮町、旧紀勢町、旧大内山村が過疎地域に該当
平成 4 年 4 月 1 日	旧熊野市が過疎地域に該当
平成 12 年 4 月 1 日	過疎地域自立促進特別措置法 施行
〃	旧紀伊長島町、旧海山町が過疎地域に該当
平成 17 年 1 月 1 日	旧飯南町、旧飯高町を含めた合併 松阪市に（一部過疎地域）
平成 17 年 2 月 14 日	旧大宮町・旧紀勢町・旧大内山村が合併 大紀町に
平成 17 年 10 月 1 日	旧南島町・旧南勢町が合併 南伊勢町に
平成 17 年 10 月 11 日	旧紀伊長島町・旧海山町が合併 紀北町に
平成 17 年 11 月 1 日	旧紀和町・旧熊野市が合併 新熊野市に
平成 18 年 1 月 1 日	旧美杉村を含めた合併 津市に（一部過疎地域）
平成 18 年 1 月 10 日	旧宮川村を含めた合併 大台町に 大台町は過疎地域に該当
平成 22 年 4 月 1 日	（改正）過疎地域自立促進特別措置法 施行
〃	尾鷲市、鳥羽市が過疎地域に該当

＜出典：筆者作成＞

## II. 過疎対策の考え方の変遷

本章では、昭和 45 年以降 4 次にわたり制定されてきた過疎対策立法（以下、「過疎法」という。）を確認し、その考え方の変遷を見ていく。過疎の進行に伴い、引き起こされる過疎問題も少しずつ変化してきている。そのため、これに合わせて過疎対策の考え方でも変化させていく必要がある。そこで、これまでの過疎法の変遷を確認していくことで、現在の過疎対策において何が必要となってきたかを明らかにしたい。その上で、第Ⅲ章で述べる「過疎対策行政における各主体の役割」につながる前提となる部分を確認したい。

### 1. 過疎法の変遷

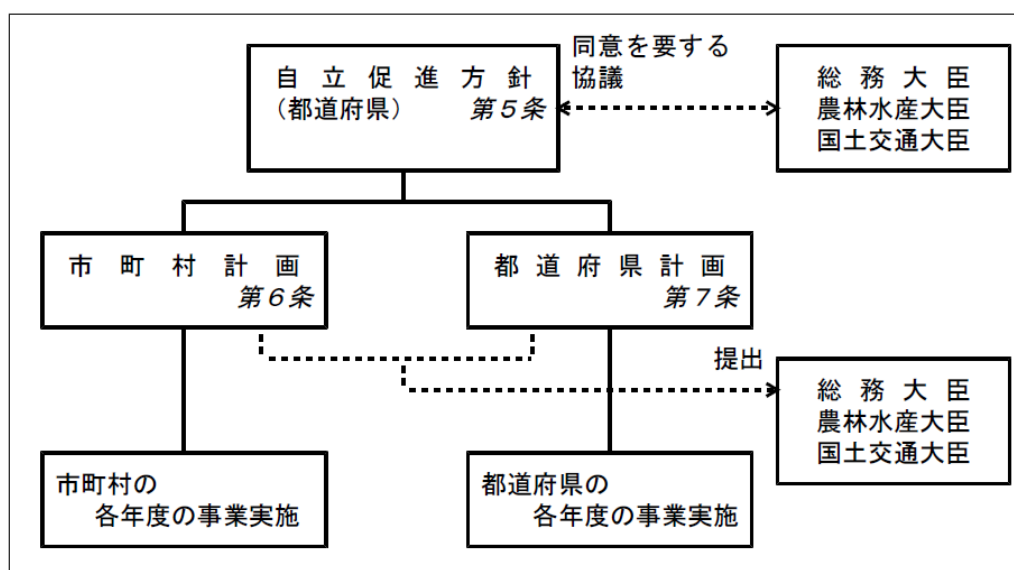
#### (1) 過疎法の仕組み

ここでは、過疎法とはどのような法律であり、どのような仕組みに基づいて過疎対策が行われるのかについて述べる。過疎法はこれまで 4 次にわたり制定されてきたが、その基本的な性格は 4 次すべてにおいて共通している。

まず、過疎法の対象となる過疎地域は、市町村ごとに「人口減少要件」と「財政力要件」<sup>34</sup>の二つから判断される。細かい要件については、4 次の過疎法それぞれにおいて異なるため、後に詳しく述べることにする。そして、「人口減少要件」と「財政力要件」の二つを満たす市町村が、過疎地域として該当する。

続いて、過疎法の規定に基づき、過疎地域を含む都道府県は「都道府県方針」と「都道府県計画」を、過疎地域に該当した市町村は「市町村計画」を策定する。以下の＜図表 10＞が、方針と計画の位置付けのイメージである。

＜図表 10＞過疎法に基づく方針と計画



<出典：総務省 過疎地域自立促進特別措置法の概要>

※なお、図表は現行法のものであるため、条文や協議の相手方などは旧法では異なる

最も上位に位置する「都道府県方針」は、過疎対策の施策の体系を定めるものであるとともに、「都道府県計画」と「市町村計画」の策定指針としての性格を併せ持つ<sup>35</sup>。したがって、過疎対策行政において最も重要な位置付けがなされているものだといえる。この「都道府県方針」には、過疎対策行政の大きな方向性が簡潔にまとめられている。また、その下位に位置する「都道府県計画」と「市町村計画」は、「都道府県方針」に基づいて都道府県、市町村がそれぞれ行う具体的な事業をまとめたものである。

以上、まず市町村が過疎地域として指定され、次に都道府県が都道府県方針を策定し、それに基づき都道府県計画、市町村計画がそれぞれ策定されるという流れを確認した。こうした前提の下での過疎法に基づく中心的な制度が、「過疎対策事業債（以下、「過疎債」という。）の発行」である<sup>36</sup>。

過疎債を発行する主体は、過疎地域として指定された市町村である<sup>37</sup>。過疎地域市町村は、策定した市町村計画に基づいて事業を行う際に、過疎債を発行してこれを財源に充てることができる。また、発行した過疎債の元利償還<sup>38</sup>に必要な経費は、市町村に交付される地方交付税の額の算定に用いる基準財政需要額<sup>39</sup>に算入されることになっている。つまり、過疎債の元利償還に必要な財源を国が保障しているという仕組みである<sup>40</sup>。これにより、市町村が安心して過疎債を発行することができる。以上のような制度になっていることから、過疎債を発行して過疎対策事業に取り組む市町村は、まさに「過疎対策行政の主役」として位置付けられている。なぜ市町村が「主役」として位置付けられるかについては、過疎対策行政における各主体の役割の違いとも併せて、第Ⅲ章で詳しく述べる。

なお、過疎法に基づく制度は、過疎債の発行以外にもいくつかあるが、すべてを紹介すると膨大な量になるため、ここでは控えさせていただく<sup>41</sup>。

## (2) 過疎地域対策緊急措置法

それでは、ここから4次にわたるそれぞれの法律について見ていく。第Ⅰ章で述べたように、少しずつ顕在化してきた過疎問題に対応するため、昭和45年に議員立法により10年間の時限立法として、過疎地域対策緊急措置法（以下、「緊急措置法」という。）が制定された。緊急措置法では、年率2%を超える人口減少が続く中で、人口の急激な減少により地域社会の基盤が変動し、生活水準および生産機能の維持が困難となっている地域について、緊急に生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講じることにより、人口の過度の減少を防止するとともに地域社会の基盤を強化し、住

民福祉の向上と地域格差の是正に寄与することが目的とされた<sup>42</sup>。

また、同法第5条には、「過疎地域振興方針」についての規定がある。これは、先ほどの「都道府県方針」にあたるものであり、同条はその根拠規定である。同条では、都道府県方針において定める施策体系について規定されている。先述したように、都道府県方針は過疎対策行政において最も重要な位置付けがなされるものである。そのため、その根拠規定である同条を見ることで、過疎対策行政の大きな方向性をつかむことができると考える。以下に、同条の条文を示しておく。

なお、これ以降も同様に、各法律における都道府県方針の根拠条文を見ていき、その規定内容の変化に注目する。そうすることの趣旨は、規定内容の変化に注目することで、過疎対策の考え方の変遷を理解することができると考えたことにある。

#### (過疎地域振興方針)

**第5条** 都道府県知事は、当該都道府県における過疎地域の振興を図るため、過疎地域振興方針（以下「振興方針」という。）を定めあるものとする。

**2** 振興方針は、次の各号に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 過疎地域の振興に関する基本的な事項
- 二 過疎地域とその他の地域及び過疎地域内を連絡する交通通信体系の整備に関する事項
- 三 過疎地域における教育及び文化に関する施設の整備に関する事項
- 四 過疎地域における生活環境施設等の厚生に関する施設の整備及び医療の確保に関する事項
- 五 過疎地域における産業の振興に関する事項
- 六 過疎地域における集落の整備に関する事項

**3** 都道府県知事は、振興方針を作成するに当たっては、過疎地域を広域的な経済社会生活圏の整備の体系に組み入れるよう配慮しなければならない。

**4** 都道府県知事は、振興方針を定めようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣と協議しなければならない。この場合において、内閣総理大臣は、関係行政機関の長と協議するものとする。

<出典：過疎地域対策緊急措置法（<http://www.houko.com/00/01/S45/031.HTM>）>

<図表 11> 過疎地域対策緊急措置法

法律名	過疎地域対策緊急措置法
制定経緯	議員立法（全会一致）
期間	昭和45年度～昭和54年度
目的	・人口の過度の減少防止 ・地域社会の基盤を強化

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・住民福祉の向上</li> <li>・地域格差の是正</li> </ul>
法制定時の過疎地域の要件 人口減少要件かつ財政力要件	<div>人口減少要件</div> 昭和 35 年～昭和 40 年（5 年間）の人口減少率 10%以上  <div>財政力要件</div> S41-S43 財政力指数 0.4 未満
公示市町村数 （過疎市町村／全市町村）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・当初（S45.5.1） 776／3,280</li> <li>・最終 1,093／3,255</li> </ul>

<出典：総務省「これまでの過疎対策法について」を基に筆者作成>

### (3) 過疎地域振興特別措置法

昭和 50 年代に入ると、人口減少率自体は落ち着いてきたが、人口が著しく減少したことにより地域社会の機能が低下し、生活水準および生産機能が他の地域に比較して低位にあることが過疎地域の課題として捉えられるようになった。そこで、こうした地域の振興を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大および地域格差の是正に寄与することを目的として、昭和 55 年に過疎地域振興特別措置法（以下、「振興法」という。）が制定された<sup>43</sup>。

振興法においても、第 5 条に「過疎地域振興方針」についての規定がある。その内容は、以下に示した通りとなっている。前回の緊急措置法第 5 条の内容と比較してみると、第 2 項の規定に違いが見られる。振興法第 5 条では、「五 過疎地域における医療の確保に関する事項」という規定が独立して付け加えられている。この背景には、過疎地域において医師数や病院数が不足し、地域住民が医療機会を十分に享受できなくなったことがある<sup>44</sup>。このように、過疎の状況に合わせて、過疎対策行政の方向性が少しずつ変わってきていることがわかる。

#### （過疎地域振興方針）

**第 5 条** 都道府県知事は、当該都道府県における過疎地域の振興を図るため、過疎地域振興方針（以下「振興方針」という。）を定めるものとする。

**2** 振興方針は、次の各号に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 過疎地域の振興に関する基本的な事項
- 二 過疎地域とその他の地域及び過疎地域内を連絡する交通通信体系の整備に関する事項

三	過疎地域における教育及び文化に関する施設の整備に関する事項
四	過疎地域における生活環境に関する施設及び老人福祉その他の福祉に関する施設の整備に関する事項
五	<b>過疎地域における医療の確保に関する事項</b>
六	過疎地域における農林水産業、商工業その他の産業の振興に関する事項
七	過疎地域における集落の整備に関する事項
3	都道府県知事は、振興方針を作成するに当たっては、過疎地域を広域的な経済社会生活圏の整備の体系に組み入れるよう配慮しなければならない。
4	都道府県知事は、振興方針を定めようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議しなければならない。この場合において、内閣総理大臣は、関係行政機関の長に協議するものとする。

<出典：過疎地域振興特別措置法 (<http://law.e-gov.go.jp/haishi/S55HO019.html>) >

<図表 12> 過疎地域振興特別措置法

法律名	過疎地域振興特別措置法
制定経緯	議員立法（全会一致）
期間	昭和 55 年度～平成元年度
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 過疎地域の振興</li> <li>・ 住民福祉の向上</li> <li>・ 雇用の増大</li> <li>・ 地域格差の是正</li> </ul>
法制定時の過疎地域の要件 人口減少要件かつ財政力要件	<p><b>人口減少要件</b></p> <p>昭和 35 年～昭和 50 年（15 年間）の人口減少率 20%以上</p> <p><b>財政力要件</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ S51-S53 財政力指数 0.37 以下</li> <li>・ 公営競技収益<sup>45</sup> 10 億円以下</li> </ul>
公示市町村数 (過疎市町村／全市町村)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 当初（S55.4.1） 1,119／3,255</li> <li>・ 最終 1,157／3,245</li> </ul>

<出典：総務省「これまでの過疎対策法について」を基に筆者作成>

#### (4) 過疎地域活性化特別措置法

さらに、平成2年に制定された過疎地域活性化特別措置法（以下、「活性化法」という。）においては、人口減少そのものだけでなく、過去の著しい人口減少に起因して若者が少なく高齢者が多いという人口の年齢構成の偏りにより、地域の活力が低下していることを過疎問題と捉え、将来に向かって活性化するための対策を講じ、もって住民福祉の向上、雇用の増大および地域格差の是正に寄与することがその目的とされた<sup>46</sup>。

活性化法第5条には、「過疎地域活性化方針」についての規定がある。その内容は、以下に示した通りとなっている。前回の振興法第5条の内容と比較してみると、ここでも規定の違いが見られる。振興法では「過疎地域における生活環境に関する施設及び老人福祉その他の福祉に関する施設の整備に関する事項」としてまとめられていた福祉に関する事項が、新たに「五 過疎地域における高齢者の福祉その他の福祉の増進に関する事項」として独立して設けられている。過疎地域では、若年層人口の減少により著しい高齢化が進んでいる。そこで、高齢者を中心とした福祉の増進を図ることが、過疎対策の一つとして重要性を持つようになってきた。

#### (過疎地域活性化方針)

**第5条** 都道府県知事は、当該都道府県における過疎地域の活性化を図るため、過疎地域活性化方針（以下「活性化方針」という。）を定めるものとする。

**2** 活性化方針は、次に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 過疎地域の活性化に関する基本的な事項
- 二 過疎地域における農林水産業、商工業その他の産業の振興及び観光の開発に関する事項
- 三 過疎地域とその他の地域及び過疎地域内を連絡する交通通信体系の整備に関する事項
- 四 過疎地域における生活環境の整備に関する事項

#### **五 過疎地域における高齢者の福祉その他の福祉の増進に関する事項**

- 六 過疎地域における医療の確保に関する事項
- 七 過疎地域における教育及び文化の振興に関する事項
- 八 過疎地域における集落の整備に関する事項

**3** 都道府県知事は、活性化方針を作成するに当たっては、過疎地域を広域的な経済社会生活圏の整備の体系に組み入れるよう配慮しなければならない。

**4** 都道府県知事は、活性化方針を定めようとするときは、あらかじめ、内閣総理大臣に協議しなければならない。この場合において、内閣総理大臣は、関係行政機関の長に協議するものとする。

<出典：過疎地域活性化特別措置法（<http://www.houko.com/00/01/H02/015.HTM>）>



<図表 13>過疎地域活性化特別措置法

法律名	過疎地域活性化特別措置法
制定経緯	議員立法（全会一致）
期間	平成 2 年度～平成 11 年度
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 過疎地域の活性化</li> <li>・ 住民福祉の向上</li> <li>・ 雇用の増大</li> <li>・ 地域格差の是正</li> </ul>
法制定時の過疎地域の要件 人口減少要件かつ財政力要件	<div>人口減少要件（以下のいずれか）</div> <p>①昭和 35 年～昭和 60 年（25 年間）の人口減少率 25%以上</p> <p>②昭和 35 年～昭和 60 年の人口減少率 20%以上 かつ 昭和 60 年の高齢者（65 歳以上）比率 16%以上</p> <p>③昭和 35 年～昭和 60 年の人口減少率 20%以上 かつ 昭和 60 年の若年者（15 歳以上 30 歳未満）比率 16%以下</p> <div>財政力要件</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ S61-S63 財政力指数 0.44 以下</li> <li>・ 公営競技収益 10 億円以下</li> </ul>
公示市町村数 (過疎市町村／全市町村)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 当初（H2.4.1） 1,143／3,245</li> <li>・ 最終 1,230／3,229</li> </ul>

<出典：総務省「これまでの過疎対策法について」を基に筆者作成>

#### (5) 過疎地域自立促進特別措置法

平成 12 年 4 月 1 日、平成 21 年度までの 10 年間の時限立法として、過疎地域自立促進特別措置法（以下、「自立促進法」という。）が施行された。この法律では、人口の著しい減少に伴って地域社会の活力が低下し、生産機能および生活環境の整備等が他地域と比較して低位にある過疎地域の自立促進を図ることにより、住民の福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正に寄与するという従来からの目的に加え、過疎地域が、豊かな自然環境に恵まれた 21 世紀にふさわしい生活空間としての役割を果たすとともに、地域産業と地域文化の振興等による個性豊かで自

立的な地域社会を構築することにより、日本が全体として多様で変化に富んだ、美しく風格ある国土となっていくことに寄与することも目的とされている<sup>47</sup>。

自立促進法第5条では、「過疎地域自立促進方針」について規定されている。その内容は、以下に示した通りとなっている。ここでも規定の変化が見られ、前回の活性化法第5条の内容と比較してみると、「八 過疎地域における地域文化の振興等に関する事項」という規定が新たに設けられている。お祭りや伝統芸能などの地域文化は、過疎化や高齢化が進行することによって担い手が不足し、やがて衰退してしまう。しかし、地域住民にとって地域文化は昔から慣れ親しんできたものであり、地域への愛着として心の中に残り続けるものである。そのため、地域文化が失われることは、地域住民にとっての心の支えが失われることにもなりかねない<sup>48</sup>。以上のような経緯から、これも一つの過疎問題として認識されるようになり、地域文化の振興を図ることが必要となってきた。

#### **(過疎地域自立促進方針)**

**第5条** 都道府県は、当該都道府県における過疎地域の自立促進を図るため、過疎地域自立促進方針（以下「自立促進方針」という。）を定めることができる。

**2** 自立促進方針は、おおむね次に掲げる事項について定めるものとする。

- 一 過疎地域の自立促進に関する基本的な事項
- 二 過疎地域における農林水産業、商工業その他の産業の振興及び観光の開発に関する事項
- 三 過疎地域とその他の地域及び過疎地域内を連絡する交通通信体系の整備、過疎地域における情報化並びに地域間交流の促進に関する事項
- 四 過疎地域における生活環境の整備に関する事項
- 五 過疎地域における高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進に関する事項
- 六 過疎地域における医療の確保に関する事項
- 七 過疎地域における教育の振興に関する事項

#### **八 過疎地域における地域文化の振興等に関する事項**

九 過疎地域における集落の整備に関する事項

**3** 都道府県は、自立促進方針を作成するに当たっては、過疎地域を広域的な経済社会生活圏の整備の体系に組み入れるよう配慮しなければならない。

**4** 都道府県は、自立促進方針を定めようとするときは、あらかじめ、総務大臣、農林水産大臣及び国土交通大臣に協議し、その同意を得なければならない。この場合において、総務大臣、農林水産大臣及び国土交通大臣は、同意をしようとするときは、関係行政機関の長に協議するものとする。

**5** 過疎地域の市町村は、自立促進方針が定められていない場合には、都道府県に対し、自立促進方針を定めるよう要請することができる。

6 前項の規定による要請があったときは、都道府県は、速やかに、自立促進方針を定めるものとする。

<出典：(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H12/H12HO015.html>) >

<図表 14>過疎地域自立促進特別措置法

法律名	過疎地域自立促進特別措置法
制定経緯	議員立法（全会一致）
期間	平成 12 年度～平成 32 年度（法制定当初から 11 年延長）
目的	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 過疎地域の自立促進</li> <li>・ 住民福祉の向上</li> <li>・ 雇用の増大</li> <li>・ 地域格差の是正</li> <li>・ 美しく風格ある国土の形成</li> </ul>
法制定時の過疎地域の要件 人口減少要件かつ財政力要件	<p>人口減少要件（以下のいずれか）</p> <p>①昭和 35 年～平成 7 年（35 年間）の人口減少率 30%以上</p> <p>②昭和 35 年～平成 7 年の人口減少率 25%以上 かつ 平成 7 年高齢者比率 24%以上</p> <p>③昭和 35 年～平成 7 年の人口減少率 25%以上 かつ 平成 7 年若年者比率 15%以下</p> <p>④昭和 45 年～平成 7 年（25 年間）の人口減少率 19%以上</p> <p>財政力要件</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ H8-H10 財政力指数 0.42 以下</li> <li>・ 公営競技収益 13 億円以下</li> </ul>
公示市町村数 （過疎市町村／全市町村）	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 当初（H12.4.1） 1,171／3,229</li> </ul>

<出典：総務省「これまでの過疎対策法について」を基に筆者作成>

※「人口減少要件」と「財政力要件」は、法制定当初のもの

## 2. ソフト事業への考え方の転換

以上、4 次により議員立法として制定されてきた過疎法の下で、過疎地域市町村が中心となり過疎対策に取り組んできた。これまでの過疎対策では主に社会資本の整備に力が入れられてきており、その結果、地域や分野によって差はある

ものの、施設整備水準の面では全国的な平均水準にかなりの面で追いついてきた。しかし、過疎地域では依然として人口減少と地域社会の機能の低下が続いており、将来の維持が危ぶまれる集落も多く発生している。このように、過疎問題の根本的な解決には至っていない。

これを踏まえ、失効期限の6年間延長、過疎地域の要件の追加、過疎対策事業債のソフト事業への拡充・対象施設の追加などを内容とする「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律」が、平成22年4月1日に施行された。さらにその後、平成23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、過疎地域自立促進市町村計画に基づく事業の進捗に大幅な遅れが生じることが想定されるなど、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、さらに失効期限を5年間延長する「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律」が平成24年6月27日に施行された。同改正によって、現行法の有効期限は平成33年3月31日までとなっている<sup>49</sup>。

このように、自立促進法は何度かの改正を経ているが、その中でも特に重要な改正といえるのが、平成22年の改正である。4次にわたる過疎法の条文規定の内容を比較してきた結果、過疎対策行政の方向性に少しずつ変化が表れていることがわかった。これは、時代の変遷に伴い過疎問題も多様化していることから、従来中心的に行われてきた道路の整備、上下水道の整備、建築物の整備といった「ハード事業」のみを実施しては、過疎問題の根本的な解決につながらないことが見えてきたためである。そこで、「医療の確保」「福祉の増進」「地域文化の振興」といった、必ずしも「ハード事業」にはとどまらない分野についても目が向けられ、重視されるようになってきた。さらに、日本が人口減少社会に突入したこともあり、今後は「ハード事業によって整備された社会資本」によって恩恵を受ける住民が、ますます減少していくことも考えられる。そのため、これからは人口が必ずしも増加しないことを前提とした上で、過疎対策に取り組む必要がある<sup>50</sup>。

こうした状況の中で、平成22年改正が上記の方向性をより決定的にすることとなる。本改正によって、これまで基本的にハード事業のみを想定していた過疎債の対象事業として、新たに「ソフト事業」が追加されることが明文化された。現行法第12条2項において、以下のような規定がある。

地域医療の確保、住民の日常的な移動のための交通手段の確保、集落の維持及び活性化その他の住民が将来にわたり安全に安心して暮らすことのできる地域社会の実現を図るため特別に地方債を財源として行うことが必要と認められる事業として過疎地域の市町村が市町村計画に定めるもの
--

<出典：(<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H12/H12HO015.html>) >

この規定が、いわゆる「ソフト事業」を想定した部分である。これを受けて、これまで実施されてきた過疎債に基づくハード事業に加えて、新たに「ソフト事業」にも過疎債を充てることができるようになった<sup>51</sup>。法律レベルでの大きな方向性の変化を受けて、各過疎地域でもそれぞれの実態に即したハード・ソフト両面からの過疎対策行政が求められている。

なお、これまでに述べてきた「ハード事業」と「ソフト事業」は、政府の分類によるものであるが、第Ⅲ章以降、三重県の状況を見ていく段階では、筆者の定義に基づく「ハード事業」と「ソフト事業」を用いる。その定義付けは、第Ⅲ章にて行う。

### III. 過疎対策行政における各主体の役割

本章では、過疎対策行政において、国、市町村、都道府県はそれぞれどのような役割を担うべきなのかについて考察する。その前段階として、行政以外の主体にも触れておく。その上で、本論文のテーマである「都道府県の役割」に焦点を絞り、「過疎対策行政における都道府県の役割」を定義付ける。

#### 1. 行政以外の主体の役割

##### (1) 行政以外の主体を取り上げる理由

過疎対策行政における各主体の役割について論じる前段階として、行政以外の主体の役割についても確認しておく。なお、行政以外の主体としては、地域住民や民間企業、NPO など、過疎対策に取り組むすべての主体が含まれる。ここで、本論文はあくまでも「過疎対策行政における都道府県の在り方」を考察するものであるため、「なぜ行政以外の主体を取り上げるのか」という疑問が生じるかもしれない。しかし現状において、過疎対策の取組みを行う中心的な主体となっているのは、行政以外の主体である。そのため、これらの主体を無視して、過疎対策における行政の役割について論じることは非常に困難となってくる。このような理由から、行政以外の主体を取り上げておく必要があると考える。

また、他方向からの理由として、行政以外の主体を取り上げた方が、最終的に「過疎対策行政における都道府県の在り方」を定義付けする際に、イメージしやすいと考えたためでもある。ちょうど、三権における内閣の在り方を考える際に「行政権の控除説」<sup>52</sup>を用いる場合と同様の考え方である。先に具体的にイメージしやすい役割から考え、残った部分を別の主体の役割とすることで、各主体の役割がより明確に見えてくるのではないだろうか。

なお、これ以降は「行政以外の主体」を、「地域組織」という言葉で表す。この言葉の置き換えには厳密な意味はなく、「行政以外の主体」という表現がやや遠回しであることから、一言で「地域組織」とさせていただく。

##### (2) 地域組織の役割

地域組織の役割は、一言で表すと「過疎の現場において、個別具体的な取組みを実施する」ことである。

このような役割を担うべき理由は、地域組織の「立場の柔軟性」と「地域密着性」にある。まず「立場の柔軟性」とは、実施すべき取組みを早くに実践できるということである。過疎対策に取り組む地域組織は、場合によってはボランティアとして個人で活動することもできるなど、組織としての規模が大きいものが多い。そのため、柔軟に活動することが可能となる。一方で、公的な立場にあ

る行政が過疎対策事業を実施しようとする場合には、法律や条例、方針や計画といった根拠が必要となる。また、「地域密着性」とは、地域との距離が近い存在であることから、地域の実情をより理解しているということである。過疎対策に取り組む地域組織の多くは、地域に住む住民が中心となって構成された団体である。そのため、地域が直面している課題を把握し、団体の中で問題意識を共有し、求められる具体策を導き出すことができる<sup>53</sup>。実際に地域に住んでいるからこそ抱く問題意識があり、そのような視点を団体の活動に反映させることができる点は、大きな強みである。

ここで、具体的な事例を二つ紹介する。一つ目は、振興法時からの過疎地域である山形県尾花沢市で行われた、地域住民・ボランティアによる花にこだわったまちづくりである<sup>54</sup>。尾花沢市は、名前に「花」がつく全国でも数少ない自治体であることから、平成 15 年に、地域コミュニティを活性化させるための方策の一つとして「花」を掲げた。市が掲げた方向性の下で、地域の道路沿線やロータリーに花を植栽する「マイロードサポート事業」が、延べ 5 千人の地域住民・ボランティアの協力を得て実施された。その後、平成 17 年には活動人数が延べ 1 万人に達し、第 15 回全国花のまちづくりコンクール花のまちづくり大賞国土交通大臣賞を受賞することとなった。現在では、約 70 団体が活動に加わっている。さらに、この事業の副次的な効果として花卉農家の育成が見られ、事業に用いる苗を農家から調達することで「地産地消」にもつながっている。このように、地域組織が中心となって事業に取り組んだ結果、過疎地域の活性化につながった。

二つ目の事例を紹介する。緊急措置法時からの過疎地域である北海道鷹栖町では、社会福祉法人と NPO の連携により障害者福祉施設が運営され、地域コミュニティの機能が高まっている<sup>55</sup>。平成 16 年、社会福祉法人「鷹栖共生会」によって、閉校した小学校の旧校舎を利用した知的障害者通所更生施設「柏の里デイセンター」の運営が開始された。その後、平成 18 年に地域住民主体の NPO 法人である「柏の里」と連携し、地域のコミュニティセンターとしての機能も併せ持つ施設となった。これにより、地域住民と障害者のふれあいの機会が創出され、また新たなコミュニティビジネス（パークゴルフ場での軽食販売、地域の農産物の販売など）も生まれている。さらに、地元の雇用にも効果が見られ、デイセンターのスタッフとして 48 人（ホームヘルプ、配食など）の雇用が生まれている。このように、地域組織同士が連携して過疎地域活性化に取り組んだ結果、地域に密着した地域経営の萌芽が見られるようになった。

これらの事例では、地域組織もしくは地域組織同士の取組みによって、過疎地域の活性化につながっている。地域組織は、行政にはない「立場の柔軟性」と「地域密着性」を生かして、個別具体的な取組みを実施していくべきである。

しかし、地域組織が活動を続ける上では大きな問題がある。それは、過疎対策

に取り組もうにも、十分な活動の機会や財源がないことである。「過疎を何とかしたい」という思いだけが強くても、活動の機会や財源が確保されていなければ、有効な取組みを実施していくことは難しい。そこで、これらの問題を補うのが行政の役割となる。地域組織が活動する機会を提供し、財政面での支援を行い、場合によっては連携・協力して過疎対策に取り組むことが必要となってくる。では、このように地域組織と深く関わるのが求められるのは、行政の中でもどの主体なのだろうか。それは、「過疎対策行政の主役」ともいえる、市町村である。

## 2. 市町村の役割

過疎対策行政における市町村の役割は二つある。まず一つ目は、「地域組織と連携し、活動の機会の提供や財政面での支援を通じて、地域組織の活動を支援する」ことである。地域組織が抱える「十分な活動の機会や財源がない」という問題を補強し、地域組織の取組みの効果を最大限引き出すことが、市町村には求められる。実際に、先述した山形県尾花沢市の事例では、最初に尾花沢市が「花」を方向性として掲げ、活動の機会を創出したからこそ、地域住民・ボランティアの大きな動きにつながった。また、先述した北海道鷹栖町の事例でも、当初は社会福祉法人とNPOの連携により取り組まれていたが、新たなコミュニティビジネスとしてパークゴルフ場での軽食販売を実施する際には、鷹栖町からの助成金を受けている。このように、地域組織だけで活動するにはどうしても限界が生じてくるため、市町村が行政の立場から、これを支援するべきだといえる。

二つ目の役割は、「過疎の現場において、個別具体的な取組みを実施する」ことである。これは、先述の地域組織の役割と同様である。では、一体なぜ市町村までもが、この役割を担うべきなのだろうか。

それは、市町村は過疎対策事業を実施する際に、「過疎債」を発行することができるためである。国や都道府県と比較して最も地域との距離が近い市町村には、過疎債を活用した積極的な過疎対策事業の実施が期待されている。このことは、第Ⅱ章で述べたように、過疎法の制度設計からも明らかである。そもそも、過疎地域の区域として市町村が設定されているのも、市町村を過疎対策の第一次的な主体と想定しているためである<sup>56</sup>。過疎問題は、住民の生産・生活活動全般に密接に関わり、交通通信体系の整備をはじめ集落の再編整備、地場産業の振興など市町村の区域全体を通じて取り組むべき問題も多く、対策としても総合的なものとなる。また、地域社会の整備については、市町村が責任をもって計画的にその推進に努めている。このような現状から見て、過疎法においては、地域における総合的な行政主体であり基礎的な自治体である市町村を過疎対策の基本的な主体と位置付け、これを過疎地域の単位とすることが適当だと考えられたことによるものである<sup>57</sup>。まさに、市町村は「過疎対策行政の主役」なのである。



ここで、具体的な事例を一つ紹介する。緊急措置法時からの過疎地域である熊本県の小国町では、ジャージー牛を活用した加工品開発への取組みを実施した<sup>58</sup>。小国町では、昭和 30 年代にオーストラリアからジャージー牛が輸入されて以降、生産だけでなく、その加工や流通にも進出することで、産業振興を図ってきた。そして平成 13 年に、過疎債を活用してヨーグルト工場を建設し、ジャージー牛の牛乳を使ったヨーグルト、飲むヨーグルトを製造し全国に出荷している。また、平成 15 年にも過疎債を活用して、農林水産物処理加工施設を建設した。ここでは、ジャージー牛の牛乳を使ったミルクジャム、かりんとう、パンが製造され、近畿の大手デパート、北九州などに出荷されている。これらの事業によって、地域の農産物に新たな付加価値が加わり、販路の拡大につながった。また、両施設で住民が働き始め、雇用の場としても成果を挙げている。

このように、市町村は行政の立場として「地域組織と連携し、活動の機会の提供や財政面での支援を通じて、地域組織の活動を支援する」ことが求められるとともに、「過疎対策行政の主役」として、積極的に個別具体的な過疎対策事業を実施していくことが期待されている。

### 3. 国の役割

続いて、国は過疎対策行政においてどのような役割を担うべきなのだろうか。それは、「日本全体の過疎の状況を把握した上で法律を整備し、過疎対策行政全体の方向性を決定付ける」ことである。過疎対策行政の方向性を掲げるためには、全国的な人口動向や社会経済変動を踏まえた上で、過疎地域の位置付けを把握することが必要となる<sup>59</sup>。日本全体の過疎の状況を見ながら、過疎対策において何が必要となってきたのかをつかみ、かつそれを過疎法に反映させる。そうすることで、過疎法に基づく地方自治体の取組みを、過疎対策行政全体の方向性の軌道に乗せることが求められる。このことは、これまで国が過疎法の規定を少しずつ変化させ、また法改正によって、ハード事業からソフト事業へと考え方の転換を図ってきた経緯からも明らかである。

以上、これまでに地域組織、市町村、国の 3 主体の役割を述べてきた。残るは、本論文のメインテーマとなる「都道府県」である。では、過疎対策行政において市町村と国だけでは、何が足りないのだろうか。

ここで、過疎対策行政の第一次的な主体となるのは市町村であり、最も地域に近い市町村が積極的に過疎対策事業を実施すべきであることは、先述した通りである。しかし、市町村はあくまでも当該地域の過疎対策に取り組む責任があるにすぎない。したがって、当該地域の状況を把握するのみにとどまり、なおかつそれで十分であるため、日本全体の過疎の状況にまで目を向けることはない。その結果、日本全体の流れとは逆行する形で、市町村による独善的な過疎対策が行わ

れる可能性も否定できない。そこで、そのような事態を防ぐために、国が掲げる方向性を何らかの形で市町村に示す必要がある。しかし、国と市町村の間では両者の距離が遠く、連携を密にして考え方を共有することは難しい。そこで登場するのが、広域自治体として位置付けられる「都道府県」である。

#### 4. 都道府県の役割

##### (1) 担うべき一つ目の役割

国と市町村との中間に位置し、広域自治体として位置付けられる都道府県は、国が掲げる方向性を把握した上で、それを市町村に示す必要がある。ここで、第Ⅱ章でも述べたように、現在の過疎対策行政において国が掲げる方向性は、「ソフト事業を拡充させ、ハード事業を中心としてきたこれまでの考え方からの脱却を図る」ことであった。少しずつ過疎問題が多様化してくるに伴い、従来のハード中心の過疎対策では、問題の根本的な解決につながらないことがわかった。そこで、国は日本全体の過疎の流れに過疎法を対応させる形で、ソフト事業を重視する考え方を決定付けた。この方向性を市町村に示すために、都道府県が両者の間に立ち、考え方の共有を図ることが求められる。

しかしその一方で、都道府県はあくまでも地方自治体である。当該地域の問題を把握し、当該地域の状況に合わせた取組みを実施することも必要となる。したがって、国の方向性を形式的に市町村に示すだけでは十分ではない。それではむしろ、地域の実情にそぐわない画一的な過疎対策が実施されてしまい、効果が得られない可能性もある。そこで、過疎対策行政の方向性を示す際には、「地域の実情に合わせた形で」という条件が付くこととなる。

以上のことを踏まえ、都道府県の役割の一つ目を、以下のように設定する。

##### <過疎対策行政における都道府県の役割①>

・地域の実情に合わせた形で、ソフト事業を拡充させ、ハード事業を中心としてきたこれまでの考え方からの脱却を図るために、過疎対策行政の方向性を示す

この役割を果たすために、都道府県は何をすべきなのだろうか。それは、「都道府県方針」と「都道府県計画」に、過疎対策行政の方向性を反映させることである。第Ⅱ章で述べたように、「都道府県方針」は過疎対策の施策の体系を定めるものであり、過疎対策行政において最も重要な位置付けがなされている。また、方針を具体化した「都道府県計画」には、方針の考え方が色濃く反映されている。さらに、「都道府県方針」を策定指針として「市町村計画」が策定されることから、市町村にも過疎対策行政の方向性を示すことができる。こうした流れの下で、第Ⅳ章以降では、三重県がこの役割①を果たしているかを判断するために、「都道府

県方針」と「都道府県計画」の内容に注目していく。

## (2) 担うべき二つ目の役割

次に、もう一つの役割を定義付ける。役割①で述べたように、都道府県は国が掲げた方向性を、市町村に示す必要がある。そしてそのために、「都道府県方針」と「都道府県計画」を活用すべきであった。しかし、果たしてそれだけで十分なのだろうか。方針と計画に過疎対策行政の考え方を反映させてさえいれば、市町村との意識の共有は図られるのだろうか。これは、明らかに十分ではない。市町村との考え方の共有を図るためには、方針と計画を策定するだけでなく、実際に市町村と連携・協議して、両者の関わりを密にしておく必要がある。

そこで、都道府県の役割の二つ目を、以下のように設定する。

### <過疎対策行政における都道府県の役割②>

- ・広域自治体の立場から、県内の市町村との連携を確保し、方向性の共有を図る

役割①を実現するためには、前提として両者の連携・協議の場が定期的に設けられるなど、関わり合いの機会が確保されている必要がある<sup>60</sup>。これが欠けてしまうと、両者間の方向性の共有は非常に難しくなる。第IV章以降は、三重県が役割②を果たしているかを判断するために、「都道府県方針」と「都道府県計画」に加えて、「市町村計画」も含めた策定過程を検討していく。

また、これら二つの役割は、実際に都道府県行政の中でも意識されている。総務省自治行政局過疎対策室が、平成18年に過疎地域を含む全都道府県（45都道府県）を対象として実施したアンケート調査では、「今後の過疎対策において重視する視点」として、多くの都道府県が「主体的な過疎地域の自立を目指すため、地域の特性を把握し、広域的な視点からの支援を行うことが重要」と回答している<sup>61</sup>。これはまさに「役割①を果たすことが重要であり、その前提として役割②が確保されていることが必要である」ということを意味するものとして、捉えることができる。

以上、これまで述べてきたことをまとめると、過疎対策行政における都道府県の役割は、以下の通りとなる。

### <過疎対策行政における都道府県の役割>

- ・地域の実情に合わせた形で、ソフト事業を拡充させ、ハード事業を中心としてきたこれまでの考え方からの脱却を図るために、過疎対策行政の方向性を示す
- ・広域自治体の立場から、県内の市町村との連携を確保し、方向性の共有を図る

### (3) ハード事業とソフト事業

ここで、役割①における「ハード事業」と「ソフト事業」の意味を定義付けしておきたい。

本論文では、「事業の目的」に注目して両者を区別している。たとえば、道路を整備する事業や上下水道を整備する事業など、形があるものを新設・改修・整理するといった事業は、問題なくハード事業に該当する。それに加えて、経費を補助するなど、財政的な手法を用いる事業であっても、その経費が最終的に形のあるものを新設・改修・整理することに使われるのであれば、ハード事業に該当する。「事業の手法」がどのようなものであるかは問題ではなく、「事業の目的」に注目する。

また、たとえば何かの施設を作る事業は、形のあるものを新設することからハード事業に該当しそうではあるが、「その施設が作られることが目的ではなく、その施設を交流拠点として、人々の交流を生み出すこと」が最終的な目的である場合などには、当該事業はソフト事業に該当する。

以上のように、「事業の最終的な目的」に注目した上で、それが「形のあるものを新設・改修・整理すること」にあり、それで完結するような事業を「ハード事業」とする。一方で、「最終的な目的が、形のあるものを新設・改修・整理することではないもの」を「ソフト事業」として定義付ける。

これ以降は、この区別に基づいて論文を進めていく。

<図表 15>ハード事業とソフト事業の定義

ハード事業	最終的な目的が、「形があるものを新設・改修・整理する」ことにある事業
ソフト事業	最終的な目的が、上記以外のことにある事業

<出典：筆者作成>

## IV. 三重県の取組み

本章では、三重県が実施している過疎対策に関わる取組みを、「三重県過疎地域自立促進計画」から紹介する。また、方針・計画の策定過程についても見ていく。

まず、三重県が策定する方針と計画の位置付けを、第Ⅱ章で述べたこととも関連させながら再確認しておきたい。三重県は、自立促進法第5条に基づき、「三重県過疎地域自立促進方針」を策定している。これは、三重県が過疎地域の自立促進を図るための施策体系を定めるものであるとともに、第6条の規定に基づき市町村が策定する「過疎地域自立促進市町村計画」と、第7条の規定に基づき都道府県が策定する「過疎地域自立促進都道府県計画」の策定指針としての性格を併せ持つものである。方針は、三重県という広域自治体の立場から、市町村に過疎対策行政の全体的な方向性を指し示すものであり、過疎対策行政において最も重要な位置付けがなされるものである。

そして、三重県過疎地域自立促進方針の考え方に基づき、三重県が実施する過疎対策に関わる事業をまとめたものが、「三重県過疎地域自立促進計画」である。これは、自立促進法第7条に基づき策定されたものであり、方針が指し示す大きな方向性に沿いながら、三重県が過疎対策行政の中で行う具体的な取組みを列挙したものとなっている。方針の内容はあくまでも抽象的なものにとどまっており、それを実現するための個別具体的な事業を示したものが計画となる。ここで確認しておきたいのは、県計画に列挙されている事業は、必ずしも第一義的に「過疎対策の事業」として始められたものばかりではないということである。実際に、筆者が行った三重県への聴取調査の中で、「県計画は、三重県が実施している事業の中から過疎対策に関わるもの、過疎対策につながるものを集めて列挙したもの」というお話を伺った<sup>62</sup>。では、そのような位置付けである県計画を見ていくことに、どのような意義があるのだろうか。

県計画がこのような形となっているのは、過疎対策行政の中心の実施主体が市町村であることによるものである。第Ⅲ章でも述べたように、過疎債発行の対象となるのは市町村計画に基づく市町村の事業であり、都道府県は、過疎対策行政においてはあくまでも副次的な存在にすぎない。そのため、都道府県が担うべき役割は、以下のようになることを確認した。

### <過疎対策行政における都道府県の役割>

- ・地域の実情に合わせた形で、ソフト事業を拡充させ、ハード事業を中心としてきたこれまでの考え方からの脱却を図るために、過疎対策行政の方向性を示す
- ・広域自治体の立場から、県内の市町村との連携を確保し、方向性の共有を図る

最終的には、三重県がこの役割を果たしているといえるかを明らかにすることが、本論文の目的である。そこで、これを明らかにするためには、三重県の方針とそれに

基づく計画について検討する必要がある。県計画は、過疎対策行政においては副次的な位置付けにすぎないが、それでも県方針の考え方を基に策定されたものであり、県方針の考え方が色濃く反映された計画であることは間違いない。このような理由から、県計画を対象としてその内容を見ていくことは、都道府県の在り方を考える上で意義があると考ええる。

## 1. 平成 22 年度三重県過疎地域自立促進計画に基づく事業

まず、「三重県過疎地域自立促進計画（平成 22 年度～平成 27 年度）」（以下、「平成 22 年度県計画」という。）に基づく事業を見ていく。これは、「三重県過疎地域自立促進方針（平成 22 年度～平成 27 年度）」（以下、「平成 22 年度県方針」という。）の考え方に基づいて策定されたものである。

ここで、平成 22 年度策定のものを取り上げる理由を述べておく。三重県が「過疎対策行政における都道府県の役割」を果たしているかを検討するにあたり、方針・計画の内容面と手続面を調査する必要がある。その両面を明らかにすることができ、その上で最も新しいものが「平成 22 年度策定」の方針・計画だったということである。ちなみにフィールドワークにおいて、現行のものである平成 28 年度策定の方針・計画は、平成 22 年度県方針・県計画の延長という性格のものだというお話を伺った<sup>63</sup>。そのため、市町村との協議は、電話での文言確認のみにとどまっており、手続面を検討することは不可能だといえる。以上のことから、平成 22 年度県方針・県計画を中心的な検討対象とする。

平成 22 年度県計画の施策体系は、以下のようになっている。ここで、①の基本的な事項については、計画の概要や対象期間、対象地域を記載しているものにとどまるため、以下では割愛する。そして、②以降の内容について、まずは平成 22 年度県方針において示された方向性を記載し、続いてそれに基づく具体的な事業を挙げていく。なお、各事業を第Ⅲ章で定義した二分類に分け、それぞれを色分けして示している。ハード事業を緑、ソフト事業をピンクとしている。

### <平成 22 年度県計画の施策体系>

①基本的な事項

②産業の振興

③交通通信体系の整備、情報化及び地域間交流の促進

④生活環境の整備

⑤高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進

⑥医療の確保

⑦教育の振興

⑧地域文化の振興等

⑨集落の整備

⑩その他地域の自立促進に関し必要な事項

⑪過疎地域市町に対する行財政上の援助

<各事業の分類>

分類	色分け
ハード事業	緑
ソフト事業	ピンク

②産業の振興

<平成 22 年度県方針>

過疎地域の主産業である農林水産業については、持続的な発展を促すため、地域の実情に即した生産基盤や近代化施設の整備などを通じて、生産の維持、効率化を図るとともに、地域資源の活用を基本として、都市住民との交流促進や特産品の開発販売など二次産業・三次産業と融合した新たな産業の創出に向けた総合的な施策を推進することにより、元気でやる気のある地域の担い手の確保を図る。

また、中小企業者等による地域商工業の維持・活性化を図るため、地域の特徴や資源を生かした新事業の創出を促進していくとともに、魅力ある地域資源を生かした産業等の企業誘致を促進していく。さらに、過疎地域の抱える課題をビジネスの手法で解決していく新たな産業創出を促進し、地域の自立的な産業基盤の確立を図る。

観光・交流産業に関しては、地域が主体となり、特色ある観光資源の掘り起こしや磨き上げなどを通じて地域の活性化を図っていく。また、農林水産業、商工業や医療・健康産業などをはじめとする他産業との連携、複合化を推進し、観光・交流産業を付加価値の高い産業にするべく構造変革を進める<sup>64</sup>。

<平成 22 年度県計画に基づく事業>

事業名	事業内容
<b>(1) 農業の振興</b>	
畑地帯総合農地整備事業	畑地の用排水路、道路等の総合的な基盤整備を実施する。
海岸保全対策事業	津波・高潮等により、人命・家屋・背後農地等に被害が発生する恐れがあるため海岸堤防を改修して防止する。
中山間地域総合整備事業	中山間地域において生産および生活環境の基盤を総合的に整備する。

中山間地域等直接支払事業	農業生産条件が不利な中山間地域において、耕作放棄地の発生を未然に防止することにより農地の有する多面的機能を確保するため、平地地域との生産条件格差の一定額を耕作者に交付する。
ふるさと水と土保全対策事業	農地の多面的な機能を良好に発揮させるため、ふるさと水と土指導員の資質向上等に取り組むとともに、地域が行う景観等の保全・創造活動を支援する。
企業がサポートする農山漁村づくり事業	農山漁村地域において、新たに企業の CSR 活動の一環として企業が農山漁村をサポートする取組みをモデル的に支援する。
獣害に強い地域づくり推進事業	鳥獣被害の深刻化・広域化に対応し、鳥獣被害防止措置法により、市町が作成した被害防止計画に基づく取組みを進めるため、国からの鳥獣被害防止総合対策交付金等により総合的に支援する。
<b>(2) 林業の振興</b>	
森林整備促進事業	森林の有する多面的機能の発揮や、森林資源の循環利用を促進するため、森林の整備に必要な地域活動に対して支援する。
森林整備加速化・林業再生基金事業	森林整備を加速化させるため、間伐実施、路網整備、境界の明確化への支援のほか、間伐材等の森林資源を活用した林業・木材産業等の地域産業の再生を図るため、木材加工施設の整備、木造公共施設の整備、間伐材の安定的な協定取引を実現するための経費などへの支援を行う。
流域育成林整備事業	育成林の整備の推進を図るための森林施業およびこれに必要な路網の整備に支援する。
農業用水関連特定森林整備事業	貯水池等への良質な農業用水の安定的な供給および土砂流入の軽減を図るため、森林整備を促進する。
漁場保全関連特定森林整備事業	濁水の緩和等、漁場環境の保全効果を高めるため、森林整備を促進する。



被害地等森林整備事業	森林の基本的な機能の回復を図るため、森林被害の復旧等の森林整備を支援する。
林道改良統合補助事業	林道の機能向上を図るため林道および作業道の改良を支援する。
県単補助林道事業	国庫補助林道事業を補完して、林道・作業道等の開設、改良および舗装を実施し、林道網の整備と機能の向上を図るとともに、農山村地域の環境の改善を図る。
<b>(3) 水産業の振興</b>	
水産物供給基盤整備事業	漁港と漁場を一体的・総合的な計画制度の下に整備する。
水域環境保全創造事業	漁場の生産力の回復や水産資源の生息場の環境改善を図るため、藻場造成等を行う。
強い水産業づくり交付金経営構造改善目標	漁業者の効率的かつ安定的な経営を図るため、築いそ等の漁場造成や水産物加工処理施設等の共同利用施設の整備に対して支援する。
強い水産業づくり交付金漁港機能高度化目標	漁港機能向上および利用の円滑化、漁港環境形成、防災安全等に資する施設整備を促進する。
農山漁村地域整備交付金	地域の創意工夫を生かした農山漁村地域の総合的な整備を進める。このうち海岸保全施設を中心に実施する。
東紀州の水産業活性化対策事業	地域特性を生かした持続的養殖の推進や経営安定に向けて、養殖技術の研究・開発を行うとともに、衛生管理体制の強化や、特産品化の取組みを支援する。
山村振興特別対策事業	農山漁村における農林漁業の振興、地域資源を生かした都市との交流促進、生活環境の整備等に対し支援する。
<b>(4) 地場産業の振興</b>	
伝統産業・地場産業活性化支援事業	伝統産業や地場産業に属する中小企業者を対象に新商品・新サービスの開発、販路開拓、人材育成等を支援する。
地域資源活用事業関連資金	地域産業資源活用事業の計画認定を受け

	た中小企業者が計画に基づき行う事業活動に対して資金を融資する。
<b>(5) 企業の誘致対策</b>	
地域資源活用型産業等立地促進補助金	県南部特定地域に進出する企業の設備投資に対して補助する。
地域産業振興基盤整備促進事業費補助金	県南部特定地域の市町等が行う工場用地整備事業に対して補助する。
特定地域企業立地促進資金	特定の地域に立地する中小企業者および組合（製造業に限る）に対して設備資金を融資する。
県税の課税免除	過疎地域において製造の事業、情報通信技術利用事業、旅館業の用に供する設備を新設・増設した者に対する事業税、不動産取得税または固定資産税の課税の免除を行う。
<b>(6) 起業の促進</b>	
コミュニティビジネス支援事業	コミュニティビジネスを振興するため、中間支援機能を担う人材や組織の強化を中心に、支援者側のネットワーク拡大・強化を図る。
みえ地域コミュニティ応援ファンド（果実運用型）事業【「美し国おこし・三重」UIターン起業支援事業】	都市圏において、三重県の情報発信およびUIターン起業塾を開催し、三重県での起業支援を行う。
小規模事業資金	小規模事業者の必要とする設備資金を融資する。
県税の課税免除（再掲）	過疎地域において製造の事業、情報通信技術利用事業、旅館業の用に供する設備を新設・増設した者に対する事業税、不動産取得税または固定資産税の免除を行う。過疎地域において畜産業、水産業を行う個人に課する事業税の課税の免除を行う。
<b>(7) 観光又はレクリエーション</b>	
「旅どころ誘う三重奏」誘客戦略推進事業	首都圏・関西圏・中京圏・遠隔地・県内等、エリア別の情報発信・誘客戦略を展開する。さらに、首都圏等遠隔地からの来訪者の利便性と旅の魅力を向上させる2次交

	通を活用した旅行商品の企画・販売促進の取組みを充実する。
魅力ある観光地グレードアップ支援事業	地域資源の魅力を最大限に引き出すために地域が主体的に行う、資源の発掘・磨き上げ・創造への取組みを支援する。
三重の観光プロデューサー設置事業	「三重の観光プロデューサー」を配置し、地域の観光商品づくり等の取組みを支援するとともに、商品化のプロセスにおけるノウハウの蓄積、交流を通じた人材育成を進める。また市町のプロデューサーとの連携を図る。
熊野古道シャトルバスの活用による熊野古道の魅力増進事業	東紀州地域への観光客の利便性・快適性の向上に寄与するため、遠隔地等からの主要玄関口となる名古屋駅と熊野古道の峠の登り口、拠点施設となる熊野古道センター等を結ぶシャトルバスを関係市町と共同運行する。
自然文化に親しむ施設整備事業	自然公園等のすぐれた自然環境を保全しつつ、安全かつ快適に自然とふれあえるよう利用施設の整備を図る。
自然公園利用促進事業	自然公園とのふれあいを促進するため、長距離自然歩道等の自然公園施設の維持管理を行う。
大杉谷登山歩道災害復旧事業	被災した大杉谷登山歩道を復旧し、利用者の安全を図る。
県単自然公園等施設災害復旧事業	台風等の災害により被災した自然公園等施設を復旧し、利用者の安全を図る。
県営公園整備事業	地域の個性を生かした観光振興や地域間の交流・連携のための利用施設の整備を図る。
世界遺産熊野古道対策推進事業	熊野古道の文化的価値を後世に守り伝える取組みを行うとともに、奈良県、和歌山県と連携した広域観光を推進する。
熊野古道伊勢路を結ぶしくみづくり事業	多くの人々が伊勢から熊野まで「熊野古道伊勢路」を通して歩くことができるよう、市町や地域の方々と連携し環境の整備や

	仕組みづくりを行う。
(8) その他	
過疎地域等活性化支援ふるさと雇用再生事業	過疎地域等の有する地域資源の活用や少子高齢化地域における諸課題をビジネスシーズとして、地域の活性化に取り組む事業者を支援し新たな雇用の創出を図る。
農山漁村経営マネジメント機能向上ふるさと雇用再生事業	農山漁村地域における営業支援サービスや生活支援サービスを一体的に実施する中間支援組織等を公募し、定住および交流人口の拡大や地域活性化の促進に取り組む人材を育成する。
シルバー人材センター促進事業費	高齢者の就業機会の確保、生きがいの充実等を図るため、シルバー人材センターの法人化等による体制強化を支援する。

### ③交通通信体系の整備、情報化及び地域間交流の促進

#### <平成 22 年度県方針>

高速道路網の整備促進を図るとともに、過疎地域と地方における中心都市および近隣の中核都市を結ぶ幹線道路の整備を進めるほか、生活道路としての市町道の整備も促進する。農道、林道、漁港関連道路については、緊急性や必要性、費用対効果等を考慮し整備する。公共交通機関である地域のバス、鉄軌道、離島航路などの生活交通の確保に努める。ブロードバンドネットワークの県内世帯カバー率がほぼ 100%に達していることから、これを活用して過疎地域の住民サービスの向上を促進する。住民への重要な情報伝達手段である同報系や移動通信系の防災行政無線の整備・活用を図る。ICT（情報通信技術）を活用し、住民サービスの質的向上を促進する地域の情報化を図る。都市等との地域間交流の推進により地域の活性化を促進する<sup>65</sup>。

#### <平成 22 年度県計画に基づく事業>

##### (1) 基幹的な市町村道等の整備（代行整備）

事業名	事業内容	市町名
市町村道	<新設> 1 路線 3,245m 新大杉谷線 幅員 6.0(8.0)m 延長 3,245m	大台町
農道	<新設> 1 路線 831m ふるさと農道 道行竈地区 幅員	南伊勢町

	4.0(5.0)m 延長 831m	
林道	<新設> 5 路線 5,450m 三峰局ヶ岳線 幅員 3.0(4.0)m 延長 1,300m 波留相津線 幅員 3.0(4.0)m 延長 600m 木屋村山線 幅員 3.0(4.0)m 延長 700m 野又越線 幅員 4.0(5.0)m 延長 2,050m 三和片川線 幅員 3.0-4.0(4.0-5.0)m 延長 800m	松阪市（旧飯高町） 松阪市（旧飯南町） 大紀町・南伊勢町 大台町・紀北町 熊野市

(2) 県道等の整備

事業名	事業内容
国道 (知事管理分)	<新設> 国道 166 号 松阪市田引バイパス 幅員 6.5(12.0)m 延長 5,000m 国道 169 号 熊野市土場バイパス 幅員 5.5(7.0)m 延長 710m 国道 260 号 南伊勢町 木谷バイパス 幅員 6.0(9.75)m 延長 1,080m 国道 260 号 南伊勢町 南島バイパス 幅員 6.0(11.0)m 延長 3,470m 国道 311 号 熊野市遊木バイパス 幅員 5.5(7.0)m 延長 700m 国道 368 号 松阪市仁柿峠バイパス 幅員 6.0(8.0)m 延長 4,250m 国道 422 号 紀北町（紀伊長島インター線）幅員 6.0(11.0)m 延長 1,050m <改良> 国道 260 号 南伊勢町木谷拡幅 幅員 6.0(9.5)m 延長 1,270m 国道 422 号 大台町八知山拡幅 幅員 6.0(8.0)m 延長 600m 国道 422 号 大台町大熊拡幅 幅員 5.5(7.0)m

	延長 900m 国道 425 号 尾鷲市（尾鷲北インター線）幅員 6.5(8.5)m 延長 300m
都道府県道	＜新設＞ 蓮峡線 松阪市 幅員 6.5(12.0)m 延長 2,350m 賀田港中山線（賀田インター線）尾鷲市 幅員 6.0(8.0)m 延長 500m 三木里インター線 尾鷲市 幅員 6.0(8.0)m 延長 1,500m 新鹿佐渡線（新鹿インター線）熊野市 幅員 6.0(8.0)m 延長 500m ＜改良＞ 久居美杉線 津市美杉町 幅員 6.0(7.5)m 延長 1,400m 鳥羽磯部線 鳥羽市相差町 幅員 5.5(7.0)m 延長 1,900m 桧原大内山線 大紀町米ヶ谷 幅員 6.0(11.0)m 延長 370m 矢口浦上里線 紀北町矢口浦 幅員 6.0(8.0)m 延長 1,816m 七色峡線 熊野市井戸町 幅員 6.0(8.0)m 延長 540m 飛鳥日浦線 熊野市井戸町 幅員 6.0(8.0)m 延長 660m
農道	＜新設＞ふるさと農道 熊野市 基幹農道 金山みかん地区 幅員 5.5(7.0)m 延長 325m 大台町 ふるさと農道 宮川 2 期地区 幅員 4.0(5.0)m 延長 25m ＜改良＞ふるさと農道 大台町 ふるさと農道 川添地区 幅員 3.5(4.5)m 延長 950m
漁港関連道	＜新設＞ 鳥羽市 漁港関連道 桃取地区 幅員 4.0(5.0)m 延長 1,900m

### (3) 交通確保対策

事業名	事業内容
第 3 種生活路線維持費補助金	平均乗車密度 5 人未満の路線を維持するため、バス事業者に補助金を交付する市町に補助する。
市町村自主運行バス等維持費補助金	移動手段確保のため、有償の乗合バス等を運営する市町村に対し補助する。

NPO 等運営バス支援補助金	地域の移動手段を確保する NPO 等へ補助金を交付する市町に補助する。
生活交通路線維持費補助金	幹線的なバス路線を維持するため、バス事業者に国と協調して補助する。
離島航路整備事業補助金	離島航路事業の維持改善を図るため、離島航路事業者を支援する。

#### (4) 電気通信施設の整備

事業名	事業内容
移動通信用鉄塔施設整備事業	携帯電話等の移動通信サービスの利用可能地域を拡大し、地域間の情報通信格差を是正することにより、地域住民の利便向上や社会経済活動の活性化に寄与する。
市町の防災行政無線整備の支援	<p>地上系防災行政無線は、市町が開設する 260MHz 帯の防災行政無線（移動系無線）とは無線サービスエリアが重なるため、中継所の電源設備や建屋、鉄塔といった設備面の提供を行うことや、無線システム全体の共用を行い、市町の中継所設備を省略していくことなど、市町の整備コストの低減が図られる可能性が広がった。</p> <p>今後とも、市町等の再整備については、県設備の共用も含め、技術的な側面を中心にした支援や協力を行う。</p> <p>市町の消防救急無線のデジタル化については、現用のアナログ無線をデジタル化していくことが必要となる（有効期限 H28 年 5 月 31 日）。デジタル化費用の節減と消防の広域的活動への対応に有効な方法として県内に展開する防災行政無線網を活用することは有効であるため、県設備の共用や協力を行う。</p>

(5) 情報化の推進

事業名	事業内容
申請・届出等オンライン受付システム整備推進事業	県への申請・届出等手続をインターネットにより可能とし、検索機能や使い勝手の向上を図りながら、より住民サービスの向上と業務の簡素化・迅速化を図る。
地理空間情報利活用推進事業（旧：GIS 整備推進事業）	GIS（地理情報システム）の普及活用を促進して業務の効率化、迅速化、高度化を図り、地域に関連のある行政情報を提供するとともに、誰もが使用できる簡易 GIS の無償公開を行い、地図を通したコミュニケーションが容易に行える環境を提供する。

(6) 地域間交流の促進

事業名	事業内容
中核的交流施設整備事業	紀南地域の振興を図るため、紀南中核的交流施設を拠点とした集客交流の推進に向け、地元市町等と連携した取組を行う。
熊野古道センター運営事業	熊野古道センターにおいて、熊野古道の魅力を県内外に広く情報発信するとともに、地域内外の人々との交流を促進するため、多様な主体との連携を密にしながらさまざまな取組を行う。
東紀州観光まちづくり推進事業	東紀州地域の観光振興、産業振興およびまちづくりを総合的に推進する「東紀州観光まちづくり公社」に対し、市町と連携して支援することにより、東紀州地域の活性化を推進する。
宮川流域ルネッサンス事業	多様な主体と連携協働しながら、日本一の清流をめざした取組と、地域資源を地域の住民自らが再発見し、流域内外の人々に地域の魅力を伝える取組を推進する。
都市との共生による農山漁村再生事業	農山漁村の魅力を広く発信して「三重の田舎ファン」を増やすとともに、遊休農地や空き家など農山漁村の資源を活用した都市との交流・共生を促進し、農山漁村の再



	生を支援する。
グリーン・ツーリズムネットワーク拡充事業	三重県の農山漁村地域を県内外に広く PR し、都市と農山漁村地域との交流を促進するため、グリーン・ツーリズム実践者相互のネットワークの構築を図る。
地域ツーリズム振興によるふるさと雇用再生事業	農山漁村地域における農山漁村の資源を有機的につなげた、ツーリングプログラムなどを提供できる人材を雇用し、農山漁村における地域ツーリズムビジネスを創出し農山漁村を活性化する。
子ども農山漁村交流プロジェクト推進事業	県内外の小学生が、農山漁村で長期宿泊体験できるよう、体験指導者の育成など受入体制整備を図る。

#### ④生活環境の整備

##### <平成 22 年度県方針>

山地に起因する災害から国民の生命・財産を保全し、また、水源の涵養、生活環境の保全・形成を図るため、森林や水路の保全活動を促進する。さらに、生活環境および景観の保全の観点から、耕作放棄地の復元活動や廃棄物の不法投棄の監視活動を促進する。

住民生活の基礎的インフラである上水道・簡易水道、排水処理施設の整備については、未普及地域の解消に向けた取り組みを行う。一般廃棄物の処理については、ごみの分別活動やリサイクル活動とともに、適正な処理を行う施設の整備を促進する。

地域の消防力を維持するため、消防団活動の充実や救急搬送体制の整備を図るほか、想定される東海・東南海地震などの広域的災害に備え、自主防災力の向上、救急応援体制の整備、災害時の要援護者対策等の防災力の向上に努める<sup>66</sup>。

##### <平成 22 年度県計画に基づく事業>

事業名	事業内容
<b>(1) 簡易水道、生活排水処理施設等の整備</b>	
水道未普及地域の解消と広域的な給水体制の確立	安全で安心な水を安定的に供給できるよう、水道未普及地域の解消、簡易水道の統合による広域的な給水体制の整備が図られるよう努める。
浄化槽市町村整備促進事業	「浄化槽市町村整備推進事業」として国の

	補助事業に採択された市町が高度処理型浄化槽を設置する場合に、起債償還のために設置した基金に対して起債額から交付税相当分を除いた額の2分の1を県費補助する。
特定地域生活排水処理施設整備促進事業	「特定地域生活排水処理事業」として国の補助事業に採択された市町が高度処理型浄化槽を整備した事業に係る起債償還額から交付税相当分を除いた2分の1を県費補助する。
ごみの減量およびリサイクルの推進	「ごみゼロ社会実現プラン」に基づき、ごみの減量およびリサイクル等を推進する。
一般廃棄物処理施設の整備促進	三重県廃棄物処理計画の取組方向に基づき、一般廃棄物処理施設の整備を促進する。
県と市町との連携による廃棄物不法投棄の防止	市町と締結した産業廃棄物に関する協定に基づき、市町職員と連携して不法投棄等の防止、早期の発見および是正を促進する。 森林組合や民間企業等と不法投棄の情報提供に関する協定を締結し、不法投棄等の情報を早期に入手し、早期是正を促進する。
(2) 消防力の強化	
消防広域化施設等整備事業	原則として、「三重県消防広域化推進計画（平成20年3月策定）」に記載された広域化対象市町および消防組合を対象に、消防広域化または広域運用に取り組む団体が実施する消防施設および設備の整備、広域運用に供する耐震性貯水槽の整備に要する経費等に対して補助を行う。
その他	過疎地域においては、若者の流出や高齢化等により、地域防災の要である消防団員の確保が、特に困難となってきていることから、消防団の活性化を図り、団員の確保に努めるほか、女性消防団員等の加入促進等

	も積極的に行い、消防団活動の充実を図る。
<b>(3) 防災力の強化</b>	
衛星系防災行政無線更新事業	<p>阪神・淡路大震災のような広域的な災害が発生した場合、災害応急対策活動を迅速かつ的確に実施するために、三重県防災通信ネットワーク（衛星系、地上系、有線系）を整備し、大規模災害時における通信手段を確保し、運用を行っているが、衛星系については、経年劣化による障害が頻発しているため、ネットワークの運用に支障をきたしている。</p> <p>このため、防災通信ネットワークの一層の信頼性確保ならびに高機能化を図るため、衛星系のデジタル化を含めた設備更新を進める。</p>
広域防災拠点整備事業	<p>阪神・淡路大震災のような広域的な災害が発生した場合、災害応急対策活動を迅速かつ的確に実施するために、平常時から広域的な活動拠点を確保しておく必要があることから、中勢拠点、東紀州拠点（紀北拠点・紀南拠点）、および伊勢志摩拠点に続き伊賀拠点の整備を進める。</p>
自然災害に備える減災対策	<p>新潟県中越地震や岩手・宮城内陸地震など、近年、大規模災害により、脆弱な地質構造の山間部において土砂災害が多発し、地すべり、土砂崩れなどにより交通や通信が各地で途絶し、被害状況や支援物資の必要量の把握が困難となり、応急対応の遅れが指摘されている。</p> <p>三重県内でも、21市町302地区で孤立化の恐れがあり、約86,000世帯（県世帯数の13%）が孤立する危険性がある。</p> <p>このため、市町等の通信の確保や救助活動体制の整備などのほか、津波避難施設、避難路等の整備、津波避難指示・勧告による</p>

	住民の避難行動の徹底など、地域防災力向上のための取組みを促進する。
いのちを守る減災対策推進事業	市町が実施する津波対策、孤立対策、避難所耐震化対策、災害時要援護者対策について支援する。

#### ⑤高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進

##### <平成 22 年度県方針>

過疎地域は、若年層の流出等により、高齢者比率が 30.0%（平成 17 年国勢調査）と極めて高く、今後も一層の高齢化が進むものと見込まれる。特に 75 歳以上の後期高齢者人口の占める割合が高くなり、要介護高齢者の増加が予想されるため、「第 4 期介護保険事業支援計画（平成 21 年 3 月策定）・第 5 次高齢者福祉計画」および各市町が策定した「介護保険事業計画」に基づき、高齢者が、医療や介護を必要とする状態になっても、住み慣れた自宅や地域で安心して暮らし続けられるよう、地域における医療・介護・福祉の連携体制（地域ケア）の整備を進めるとともに、生きがいと健康づくりを促進する<sup>67</sup>。

##### <平成 22 年度県計画に基づく事業>

事業名	事業内容
<b>(1) 高齢者の保健及び福祉の向上及び増進</b>	
明るい長寿社会づくり推進機構事業	高齢者の地域における社会活動について、啓発・支援等を行うとともに全国健康福祉祭（ねんりんピック）への参加選手の派遣、文化作品展への出展を行うなど、高齢者の生きがいづくり、健康づくりを支援する。
在宅介護サービス	<p>高齢者が要介護状態等となることを予防するとともに、可能な限り、地域において自立した日常生活を営むことができるよう支援する。</p> <p>認知症対策について、予防から医療・ケア・見守り相談といった総合的な取組みを進める。</p> <p>地域包括支援センターが地域ケア体制づくりの中核機関として、高齢者をさまざまな形で支援できるよう、地域包括支援センター連絡会議の開催、介護予防に関する研</p>

	修を行う。
介護基盤の整備	<p>特別養護老人ホームなどの広域型の介護保険施設については、県の介護保険事業支援計画に基づき、整備を進める。</p> <p>また、定員 29 人以下の地域密着型特別養護老人ホーム等地域介護拠点の整備については県内市町において取り組まれているところであり、今後も、施設サービスが必要とする高齢者が安心して暮らせるよう、引き続き市町と緊密な連携を図りながら施設整備を進めていく。</p>
<b>(2) 児童その他の保健及び福祉の向上及び増進</b>	
放課後児童対策事業	児童館や放課後児童クラブの施設整備を実施する市町等に対して支援を行うとともに、放課後子どもプランを推進する市町等を支援する。
ファミリー・サポート・センター設置促進事業	地域における子育ての相互援助組織であるファミリー・サポート・センターの市町による設置促進と、アドバイザー研修会・情報交換会の開催や他の子育て関連施設との連携を図るなど、センターの機能強化を支援する。
地域における子育ての支援	<p>多様な保育サービスの提供や子育て負担を感じている地域の子育て家庭への支援を進めるため、地域の実情を踏まえて市町の取組みを支援する。</p> <p>また、幼児教育・保育を提供する機能と、すべての子育て家庭を対象に地域における子育て支援を行う認定こども園の整備を促進する。</p>
<b>(3) 障害者の保健、福祉の向上及び自立支援の促進</b>	
障害者相談支援体制強化事業	県内 9 か所の障害保健福祉圏域に障害者総合相談支援センターを設置し、それぞれの地域での相談支援に当たる。

## ⑥医療の確保

### ＜平成 22 年度県方針＞

住民が身近に適切な医療が受けられるよう、へき地に勤務する医師の確保をはかるとともに、へき地病院・診療所の運営および機能強化を支援する。

へき地医療拠点病院およびへき地医療機関の後方支援病院における勤務医確保や機能強化を支援し、広域連携体制を構築することで、地域のセーフティネットである救急医療、小児医療、周産期医師等の確保を図る。あわせて、眼科・耳鼻咽喉科等の特定診療科の医療の確保を図る。

健康づくりから疾病の予防、早期発見、治療、リハビリテーションに至るまで、心身の状況に応じて切れ目のないサービスが受けられる体制整備をめざし、保健・医療・福祉の相互の連携を図る<sup>68</sup>。

### ＜平成 22 年度県計画に基づく事業＞

#### (1) 無医地区対策

事業名	事業内容
地域医療対策事業	へき地医療を確保するため、代診医の派遣調整等を行うへき地医療支援機構の運営を行うとともに、へき地医療拠点病院が実施する無医地区等への巡回診療、へき地診療所への医師派遣等にかかる経費や、へき地診療所の施設・設備整備および運営に対して支援する。

#### (2) その他の医療の確保

事業名	事業内容
医師確保対策事業	県内のへき地医療機関または救急告示病院に勤務しようとする医学生に対して修学資金を貸し付けることにより、へき地の医療機関または救急告示病院の医師を確保するとともに、へき地等の医師不足地域へ派遣する医師を県職員として確保する「三重県医師キャリアサポートシステム制度」を導入するなどにより、地域の医療機関における医師の確保を図る。 また、紀南病院に設置した地域医療研修センターにおいて、医学生・研修医に対して

	地域医療に関する実践的な研修を提供することで、将来、県内で地域医療に従事する医師の育成と定着を促進する。 へき地等医師不足地域の医療機関に対して、拠点病院からの医師派遣による診療支援等を行う。
自治医科大学事業	へき地に勤務する医師を養成するために設置された自治医科大学の運営費を負担するとともに、自治医科大学を卒業した医師を、へき地の病院・診療所に配置する。
ドクターヘリ共同利用事業	東紀州地域の救急医療体制の充実を図るため、紀伊半島3県の共同によりドクターヘリ（医師が同乗する救急専用ヘリコプター）の運航を行う。
ドクターヘリ運航事業	三重県全域の救急医療体制の充実を図るため、県独自のドクターヘリの導入準備および運航を行う。

## ⑦教育の振興

### <平成22年度県方針>

学習指導要領のねらいである「生きる力」の育成をめざし、へき地複式教育の中で培われてきた特色ある教育を生かして、子どもたち一人ひとりに応じたきめ細かな指導、地域の自然や文化に密着した「地域とともにすすめる教育実践」に取り組む。

児童生徒が情報化や国際化など急激な社会の変化に対応できるよう、情報活用能力や豊かな国際感覚を育成する教育を推進するとともに、地域の実態に応じた学校施設・設備の整備など、望ましい教育環境づくりを進める。

日常生活の中にゆとりや潤いを求め、健康や心の豊かさを得ようとする人々のニーズに対応し、人々が生涯を通じて健康を保持増進することができるよう、スポーツ・レクリエーション活動の普及、振興に努め、これらを通じて他地域との交流を図る<sup>69</sup>。

### <平成22年度県計画に基づく事業>

事業名	事業内容
<b>(1) 地域の特性を生かした教育の充実</b>	
地域の特性を生かした教育の充実	地域の特性を生かし、子どもたち一人ひと



	りに応じたきめ細かな指導、地域の自然や文化に密着した「地域とともにすすめる教育実践」に取り組む。
<b>(2) 学校教育施設の整備</b>	
教育環境施設等の整備促進	地域の実情に即して、学校教育施設・設備の整備を促進する。また、学校の適正規模化が図られた結果、統合された学校に対して統合当該年度および翌年度に教員を加配する。
<b>(3) 体育施設の整備と活用</b>	
県立学校体育施設開放事業	地域住民がいつでも、どこでもスポーツに親しめるよう、学校教育に支障のない範囲で、県立学校の体育施設を開放する。

#### ⑧地域文化の振興等

##### <平成 22 年度県方針>

地域住民等が地域の特色を生かしながら自ら企画して行う文化の振興や普及事業に対して支援を行うとともに、情報の発信や交流を図る。

地域の歴史的・文化的資産に関する調査、保存と活用を通じて、特色ある地域文化の振興を図る。

図書館や博物館、美術館等が、県の「文化と知的探求の拠点」としての機能を充実し、連携を強化するとともに、市町の学校、地域等と連携した取り組みを進める<sup>70</sup>。

##### <平成 22 年度県計画に基づく事業>

事業名	事業内容
街道等を活かしたまちづくり活動等支援事業	各地域の歴史的・文化的遺産を保全・活用したまちづくり活動が活発に展開される環境づくりを、地域住民等との協働で進める。
創造活動サポート事業	文化の振興・普及を図るため、文化団体等が地域の特色を生かしながら自ら企画して行う事業に助成する。
三重県図書館資料活用事業	地域住民に図書サービスを広く提供するため、インターネットと宅配便を利用して、図書館等（図書館未設置市町を含む）



	に図書を計画的に配本する。
次世代の文化体験活動推進事業	県の図書館、博物館、美術館等が、地域の文化団体等の多様な主体と連携して、芸術家や専門家を学校に派遣し、子どもたちにさまざまな本物の文化体験ができるアウトリーチ事業を実施する。

#### ⑨集落の整備

##### <平成 22 年度県方針>

地域におけるコミュニティ活動を促進し、集落機能の維持・向上に努める。

空き家の活用などにより、移住希望者・来訪者の受け皿を整備し、移住・交流の促進を図る<sup>71</sup>。

##### <平成 22 年度県計画に基づく事業>

事業名	事業内容
(1) 集落整備の方針	コミュニティ活動を促進し、集落機能の維持・向上に努める。
(2) 集落の再編整備	住民の意向を尊重し、緊急性・重要度の高い場合は、集落の再編整備を検討する。
(3) 集落の維持、コミュニティの活性化	
過疎市町等地域づくり支援事業	市町が地域住民とともに取り組む「地域の将来像」の策定等の事業に支援する。
(4) 防災文化の醸成、地域防災ネットワークの活性化	
防災文化の醸成	地域における防災の取組みが日常の活動として自立・持続的に行われるよう防災文化を醸成していくため、正しい防災知識の普及や次世代への防災教育、専門的な防災知識を持った人材の育成等を推進するとともに、事業者の地域防災活動への参加促進、防災ボランティア活動の支援のほか、各主体が連携した訓練等を実施していく。
みえの防災活力支援事業	メディアの活用や、「みえ風水害対策の日」「みえ地震対策の日」を中心とした防災に関するイベントを通じて、正しい防災知識の普及、防災意識の啓発を行い、自主的な防災の取組みを促進する。

地域防災力向上支援プロジェクト事業	三重大学と連携し、地域防災の担い手となる防災リーダーを育成する。
災害対応体制・企業減災体制構築事業	三重大学と連携し、県内企業の防災ネットワークの構築、中小企業の事業継続計画策定支援、企業防災力診断等を実施し、地域の企業防災力向上を支援する。
市町防災力向上事業	市町防災力診断結果に基づき、市町が防災力を高める対策を容易に展開できるよう、防災力向上アドバイザーの派遣等により支援する。 ○地域防災ネットワークの活性化 地域における多様な主体が協働し、防災ネットワークを築き、地域の課題を踏まえた自主的な防災対策に取り組む仕組みの充実やその活動を支援するとともに、自主防災組織間の情報交換・連携を促進する。
自主防災組織活性化促進事業	地域特性に応じた訓練等の防災活動、多様な主体による防災ネットワークへの積極的な参画を促進する事業を実施する。
みえの防災活力支援事業	特色ある防災活動を自主的に行っている県内の団体を表彰するとともに、優良事例として発表し、自主的な防災活動の一層の充実、発展を促進する。

**⑩その他地域の自立促進に関し必要な事項**

<平成 22 年度県計画に基づく事業>

事業名	事業内容
<b>(1) 県と市町の地域づくりの連携・協働</b>	
三重県市町村合併支援交付金	市町村合併に伴う一時的な財政需要の増大を考慮し、合併市町に対し三重県市町村合併支援交付金を交付する。
市町の地域づくり支援資金	市町が行う地域の文化的資源等の活用による地域活性化事業や、条件不利市町等が取り組む行財政運営の自立性の確保等に資する地域づくり事業に対し低利貸付を行う。

(2) コミュニティの活性化と広域的な地域づくり	
地方分権推進事業（地域内分権の推進）	<p>学校区など市町よりも小さい地域で、住民が地域の身近な課題解決を図るための住民自治の仕組みづくりや具体的な取組みが県内各地で進展するよう、気運の醸成を図るとともに、地域内分権に主体的に取り組む市町への支援を行う。</p>
(3) 地域づくりの推進	
県と市町の地域づくり連携・協働協議会	<p>県と市町が連携の強化を図り、協働して地域づくりの基盤を整備するため、知事、副知事、部局長、県民センター所長、市町長で構成し、県と市町が地域づくりの推進について広く協議する。全県的な政策課題の協議・検討を行う全県会議と、市町の地域づくりに関する課題の協議・検討を行う地域会議で構成し、さらに、全県会議は、総会、調整会議、検討会議で、地域会議は、トップ会議、調整会議、検討会議で各々構成し、方針等の決定や意見交換、課題の検討、調整等を行う。</p>
地域づくり支援補助金	<p>県と市町の地域づくり連携・協働協議会で協議・検討された市町の行政課題等の解決に向けた取組みを支援する。</p>
「美し国おこし・三重」総合推進事業	<p>多様な主体が参画し、地域づくりの実践・展開を支援する仕組みとして、「美し国おこし・三重」の取組みを推進する。県民の皆さんが地域の課題やビジョンを話し合う座談会を基本に、自発的に地域をよりよくしていこうとする県民の皆さんの活動を、地域の多様な主体が総合的に支援することにより、文化力を生かした自立・持続可能な地域づくりをめざす。（平成 26 年度までの取組み）</p>

⑪過疎地域市町に対する行財政上の援助

<平成 22 年度県計画に基づく事業>

制度の名称	制度の概要	過疎地域に対する特例
<b>過疎地域等を対象とした事業</b>		
過疎市町等地域づくり支援事業	交流・定住の促進に該当する事業や地域の将来像の調査研究に対して補助する。 補助率：県 1/2 以内かつ 300 万円以内	過疎地域、準過疎地域、離島地域の市町を対象
移動通信用鉄塔施設整備事業	地理的に条件不利な地域において、市町が携帯電話の基地局施設を整備する場合に、基地局施設の整備費用に対して補助金を交付する。	過疎地域自立促進特別措置法で定めている過疎地域が対象
中山間地域総合整備事業	地理的条件、生産条件が不利な中山間地域を対象に農業生産基盤整備、農村生活環境整備等に支援を行う。 補助率：国 55/100 県 30/100	地域振興 5 法の指定地域を有する市町村ならびに農林水産統計の農業地域類型区分の中間農業地域または山間農業地域である市町村を対象
中山間地域等直接支払交付金	中山間地域等において、耕作放棄地の発生を未然に防止し、農地の多面的機能を確保するため、平地との生産条件格差の一定額を耕作者に交付する。	地域振興 5 法の指定地域を有する市町村ならびに農林水産統計の農業地域類型区分の中間農業地域または山間農業地域である市町村を対象
ふるさと水と土保全対策事業 (ふるさと水と土農村環境創造事業)	農村景観の管理や新たな農村環境を創造する地域住民活動に対し補助する。 補助率：1/2 以内	農業振興地域を有する市町を対象
山村振興特別対策事業	農山漁村における農林漁業の振興、地域資源を生かした都市との交流促進、生活環境の整備等に対し補助する。	地域振興 5 法の指定地域等を対象

	推進事業 国 1/2 近代化施設等 国 1/3 ～ 55/100 県 5/100 以内	
都市との共生による農山漁村再生事業（農山漁村再生モデル支援事業）	農山漁村の魅力や地域資源を活用した都市との交流・共生を促進し農山漁村を再生する、先進的・モデル的な取組みに対し補助する。 補助率：地域連携推進事業 県 1/2 以内 資源利活用簡易整備事業 県 1/3 以内	地域振興 5 法の指定地域を有する市町村ならびに農林水産統計の農業地域類型区分の中間農業地域または山間農業地域である市町を対象
地域資源活用型産業等立地促進補助金	県南部特定地域に進出する企業の設備投資に対して補助する。	東紀州地域、過疎・準過疎市町、県南部特定市町に事業対象地域を限定
研究開発施設等立地促進補助金	研究開発施設を進出する企業の設備投資に対して補助する。	東紀州地域、過疎・準過疎市町、県南部特定市町に立地する企業の条件を緩和
地域産業振興基盤整備促進事業費補助金	県南部特定地域の市町村等が行う、工場用地整備事業に対して補助する。	東紀州地域、過疎・準過疎市町、県南部特定市町に事業対象地域を限定
県の負担又は補助の割合の特例		
地方バス路線維持確保事業 第 3 種生活路線維持費補助金	平均乗車密度 5 人未満のバス路線を運行するバス事業者に対し、補助金を交付する市町へ補助する。 補助率：市町村補助額の 1/2 以内 補助期限：平均乗車率が 3 人以上 5 人未満の場合 3 年間、3 人未満の場合 1 年間	過疎地域・準過疎地域は、平均乗車率が 3 人以上 5 人未満の場合、当分の間補助
地方バス路線維持確保事業 市町村自主運行バス維持費補助金	移動手段確保のため、有償の乗合バス等を運営する市町に対し支援する。 補助率：補助対象経費の 1/2	過疎地域・準過疎地域は、収支率 5 %以上が対象

	以内 条件：収支率 10%以上の路線	
緊急地震対策促進事業補助金	市町、一部事務組合が実施する孤立対策、災害時要援護者対策に要する経費に対して補助を行う。(一般地域 県 1/3)	過疎地域・準過疎地域は補助率：1/2
消防広域化施設等整備費補助金	原則として、三重県消防広域化推進計画（平成 20 年 3 月策定）に記載された広域化対象市町および消防組合を対象に、消防広域化または広域運用に取り組む団体が実施する消防施設および設備の整備事業、広域運用に供する耐震性貯水槽の整備に要する経費等に対して補助を行う。(県 1/2)	
代行制度		
林道	緊急性、必要性、経済効果等を勘案し、農林水産大臣の指定を受けて、県が代行事業として整備を図る。	過疎地域対象 (その他振興山村、半島地域)
市町村道、農道、林道、漁港関連道基幹道路、公共下水道の代行整備	基幹的な市町村道、農道、林道、漁港関連道および公共下水道については緊急性、必要性、経済効果等を勘案し、それぞれの主務大臣の指定を受けて県が代行事業として整備を図る。	過疎地域対象 (その他振興山村、半島地域)
公的貸付制度の特例		
市町の地域づくり支援資金	市町が行う地域の文化的資源等の活用による地域活性化事業（※ 1）や、条件不利市町等が取り組む行財政	※ 1 については、全団体について利率を優遇（政府資金の 1/2） ※ 2 については、過疎、準

	運営の自立性の確保等に資する地域づくり事業(※2)に対し低利貸付を行う。	過疎地域のうち経常収支比率が90%以上の団体について利率を優遇(政府資金の1/2)
地域資源活用事業関連資金	地域産業資源活用事業の計画認定を受けた中小企業者が計画に基づき行う事業活動に対して資金を融資する。	地域産業資源活用事業の計画認定を受けた事業者を対象
特定地域企業立地促進資金	特定の地域に立地する中小企業者および組合(製造業に限る)に対して設備資金を融資する。	過疎地域等の特定の地域について要件を緩和
小規模事業資金	小規模事業者の必要とする設備資金を融資する。	過疎地域・準過疎地域は別扱いで融資
<b>地方税の特例</b>		
地方税の特例措置	事業税、不動産取得税、固定資産税等の課税免除。	過疎地域における一定の事業について課税免除

以上が、平成22年度県計画に基づくすべての事業である。

## 2. 平成22年度県方針・県計画・市町村計画策定過程



次に、平成22年度県方針・県計画・市町村計画の策定過程を確認する。本章の冒頭でも述べたように、県計画は「三重県が実施している事業の中から過疎対策に関わりがあるもの、過疎対策につながるものを集めて列挙したもの」であるため、県計画策定過程での市町村との連携はない。そこには、県庁内の関係部局との関わりがあるのみである<sup>72</sup>。

そこで、手続面での三重県の在り方を見ていく上では、過疎対策行政の全体の流れの中で、市町村との連携を確認していく必要がある。具体的には、県方針、県計画に加えて、市町村計画も含まれる。これらは同時並行で策定作業が行われるものであるが、順番としては、まず大きな方向性である県方針が決定され、その後県計画、市町村計画が決定されていく。

市町村との連携は、主に市町村計画の策定過程で見られる。平成22年度市町村計画の策定過程の中では、公式に設けられた協議の場として、4月30日の市町向け説明会、5月28日の第1回三重県過疎対策研究会、6月22日の第2回三重県過疎対策研究会の3回がある。

以下の＜図表 16＞に、平成 22 年度方針・計画の策定過程を示した。

＜図表 16＞県方針・県計画・市町村計画策定の流れ

平成 22 年	自立促進方針	県計画	市町村計画
4 月	・ 4/30 関係資料通知	・ 4/30 関係資料通知	・ 4/30 市町向け説明会
5 月	・ 5/13 第 1 回幹事会説明会 ・ 5/31 第 2 回幹事会説明会	・ 5/13 説明会 ・ 5/31 各部へ県計画策定依頼	・ 5/28 第 1 回三重県過疎対策研究会
6 月	・ 6/8 第 3 回幹事会説明会 ・ 6/21 方針（案）策定 ・ 6/22 市町への説明	・ 6/28 各部計画（案）取りまとめ	・ 6/22 第 2 回三重県過疎対策研究会
7 月	・ 7/6 国との事前相談開始 	・ 7 月中 県計画（たたき台）策定	・ 7/2～8/24 県の市町村計画（案）事前協議 ・ 県各部局との事前協議開始
8 月	・ 8/6 国との正式協議 ・ 8/27 方針の決定	・ 県計画（素案）策定	・ 市町村計画（素案）策定
9 月		・ 県内部調整  ・ 県計画（案）の策定	・ 市町村計画（案）の県への正式協議
10 月	・ 国への提出	・ 国への提出	・ 国への提出

＜出典：三重県へのフィールドワークでいただいた資料を基に筆者作成＞

なお、市町村との協議の場として設けられた 3 回の会議の内容など、詳しい部分については、第 V 章の評価の段階で述べる。



## V. 取組みの評価

本章では、第Ⅳ章で紹介した三重県の取組みを基に、内容面・手続面の両面から、三重県が過疎対策行政における都道府県の役割を果たしているといえるかについて評価する。具体的には、第Ⅲ章で定義した「過疎対策行政における都道府県の役割」を評価基準とした上で、平成 22 年度県計画に基づく事業を対象に内容面の評価を、平成 22 年度県方針・県計画・市町村計画の策定過程を対象に手続面の評価を行う。

ここで、第Ⅲ章で定義した「過疎対策行政における都道府県の役割」を再確認しておきたい。

### <過疎対策行政における都道府県の役割>

- ・ 地域の実情に合わせた形で、ソフト事業を拡充させ、ハード事業を中心としてきたこれまでの考え方からの脱却を図るために、過疎対策行政の方向性を示す（内容面）
- ・ 広域自治体の立場から、県内の市町村との連携を確保し、方向性の共有を図る（手続面）

#### 1. 内容面の評価

まずは、内容面の評価を行う。ここでの評価方法は、計画間の事業数の比較である。第Ⅳ章で紹介してきた平成 22 年度県計画に基づく事業と、「三重県過疎地域活性化計画（平成 2 年度～平成 6 年度）」（以下、「平成 2 年度県計画」という。）に基づく事業との比較を行う。まず、第Ⅳ章で平成 22 年度県計画の事業をハード事業とソフト事業に分類したところであるが、平成 2 年度県計画の事業も同様に分類を行う。その上で、計画の全事業の中で、ソフト事業がどれだけの割合を占めているかを見ていく。

ここで、平成 2 年度県計画を取り上げる理由について述べておく。平成 2 年度県計画は、一つ前の法律である活性化法に基づく計画である。したがって、平成 22 年の、自立促進法改正による考え方の転換がもたらされる前の計画となる。このように、根拠法律が異なる両計画同士を比較することで、法律の考え方の変遷に伴う実際の取組みの変遷を、わかりやすく示すことができるのではないかと考えたのである。以上が、今回平成 2 年度県計画を取り上げる理由である<sup>73</sup>。

平成 2 年度県計画の施策体系は、以下のようになっている。また、各事業を第Ⅲ章で定義した二分類に分けた上で、それぞれを色分けして示している。ハード事業を緑、ソフト事業をピンクとしている。

＜平成２年度県計画の施策体系＞

- ①基本的な事項
- ②産業の振興
- ③交通通信体系の整備
- ④生活環境の整備
- ⑤高齢者の福祉その他の福祉の増進
- ⑥医療の確保
- ⑦教育文化の振興
- ⑧その他地域の活性化に関し必要な事項
- ⑨過疎地域市町村に対する行政上の援助

②産業の振興

＜平成２年度県計画に基づく事業＞

事業名	事業内容
<b>(1) 農業の振興</b>	
県営水田農業確立排水対策特別事業	水田農業確立対策の円滑な推進および転作の定着化を図るため、水田の畑利用の基礎条件を整備改良する。
県営ほ場整備事業	農業の生産性の向上と合理化を図るため、機械化営農技術の発展等に即応した農地等の区画形質の変更およびその他ほ場条件の整備を行う。
農地保全整備事業	農地の平均傾斜度が 15%以上の急傾斜地帯および浸食を受けやすい性状の土壤地帯において農地の浸食、崩壊防止のために、排水施設の新設、改修ならびに特殊土壤層などの排除をするとともに、関連農道、関連排水路の整備を行う。
防災ダム事業	下流沿岸耕作地および農業用施設の洪水被害を防止するために河川の上流に洪水調節用ダムの新設を行う。
ため池等整備事業	洪水、高潮による災害を未然に防止するため、農業用河川耕作物の構造が不適当または不十分であるものについて、整備補強等の改善措置を行う。
海岸保全施設整備事業	農地災害を未然に防止し、農業生産と経営

	の安定化を図り、県土の保全に資するため 海岸の整備を行う。
県営畜産経営環境整備事業	畜産経営に係る環境汚染防止と畜産の振 興を図るため、環境整備対策を講ずる。
<b>(2) 水産業の振興</b>	
沿岸漁場整備開発事業	奈屋浦湾に真珠母貝の養殖場を造成する。 紀勢町沖に人工礁を造成する。南勢町沖に 大型魚礁を設置する。
南島町吉津港湾改修事業	大型船ふ頭を整備する。
<b>(3) 地場産業の振興</b>	
地域小規模事業活性化推進事業	地域経済の活性化を図るため、商工会が地 域の特産物、観光資源・伝統技術等を活用 して実施するむらおこし事業（地域小規模 事業活性化推進事業）およびむらおこし事 業で試作された産品等の販路開拓・普及を 図るための小規模企業販路開拓支援事業 に対し補助を行う。
三重県産品委託店舗設置事業	「むらおこし事業」の一環として、近年新 たに開発された産品等を、県内の観光施設 の特設コーナーに展示・販売する。
地域総合整備資金の貸付事業	過疎地域に立地する民間事業活動を支援 するため、民間事業者に無利子資金を融資 する。
特定地域企業立地促進資金融資制度	過疎地域に立地する中小企業者（製造業に 限る）に対し、設備資金を融資する。
小規模事業資金融資制度	過疎地域の小規模事業者（製造業 20 人 以下、商業・サービス業 5 人以下）の必要と する設備資金について、特別扱いで融資す る。
リゾート振興資金融資制度	国際リゾート「三重サンベルトゾーン」に おける過疎地域において、市町村の推薦を 受けた、販売施設、宿泊施設、スポーツ・ レクリエーション施設の整備を行う中小 企業者に対し、設備資金を融資する。
中小企業高度化資金融資制度	市町村過疎地域活性化計画等に基づいて 行う高度化事業について貸付条件を優遇

	する。
地域雇用開発推進事業	地域雇用開発等促進法に基づき、雇用開発促進地域として指定されている松阪、東紀州地域において、総合的な雇用対策を推進する。
過疎地域等人材育成能力開発事業	過疎地域等における雇用開発を促進するために実施する「過疎地域等雇用開発プロジェクト」を推進するため、事業主等への委託訓練を実施し、プロジェクトに基づく事業に必要な人材を育成・確保する。
(4) 企業の誘致対策	
工業立地促進資金融資制度	過疎地域に立地する企業（資本金 1 億円超または従業員 300 人超の企業に限る）に対し、設備資金等を融資する。
(5) 観光又はレクリエーション	
自然公園等施設整備事業	すぐれた自然環境を保全しつつ、公園の適正な利用を促進するための各種施設の整備を行う。

### ③交通通信体系の整備

<平成 2 年度県計画に基づく事業>

#### (1) 基幹的な市町村道等の整備

事業名	事業内容	町村名
市町村道	<改良>	
	多気下之川線 1 路線 1 箇所 幅員 5.5(7.0)m 延長 1,408m	美杉村
	楊枝川線 1 路線 1 箇所 幅員 5.5(7.0)m 延長 2,647m	紀和町
	瀬線 1 路線 1 箇所 幅員 4.0(5.0)m 延長 130m	紀和町
	上記 他 1 路線	
	<橋梁整備>	
	多気下之川線 1 路線 1 箇所 幅員 5.5(7.0)m 延長 26m	美杉村
	上記 他 1 路線	
農道	一般農道整備事業 切原地区 幹線	南伊勢町

	農道 幅員 3.5(4.5)m 延長 2,170m	
林道	<新設> 5 路線 14,300m 八知太郎生線 幅員 3.0(4.0)m 延長 2,500m 柳瀬樋山線 幅員 3.0(4.0)m 延長 3,500m 飯高北奥線 幅員 3.0(4.0)m 延長 3,300m 野又越線 幅員 4.0(5.0)m 延長 3,000m 大紀南島線 幅員 4.0(5.0)m 延長 2,000m	美杉村  飯南町  飯高町  宮川村  南島町

(2) 都道府県道等の整備

事業名	事業内容
国道 (知事管理分)	<改良> 4 路線 10 箇所 21,405m 166 号 2 箇所 幅員 6.5(11.0~11.5)m 延長 1,170m 260 号 3 箇所 幅員 6.0~6.5(10.0~13.5)m 延長 7,332m 311 号 1 箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 2,252m 368 号 4 箇所 幅員 6.0(8.0~10.0)m 延長 10,651m <舗装> 4 路線 7 箇所 14,994m 166 号 1 箇所 幅員 6.5(11.5)m 延長 2,382m 260 号 3 箇所 幅員 6.0~6.5(10.0~13.5)m 延長 6,347m 311 号 1 箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 1,124m 368 号 2 箇所 幅員 6.0(8.0~10.0)m 延長 5,141m <橋梁> 3 路線 5 箇所 436.5m 166 号 1 箇所 幅員 6.5(11.5)m 延長 97.5m 311 号 1 箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 48m 368 号 3 箇所 幅員 6.0(8.0~10.0)m 延長 291m
県道	<改良> 20 路線 28 箇所 19,119m 久居美杉線 1 箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 152m 一志美杉線 1 箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 200m 片野飯高線 1 箇所 幅員 5.5(7.0)m 延長 1,145m 飯南三瀬谷 (T) 線 1 箇所 幅員 5.5(7.0)m 延長 620m 蓮峽線 1 箇所 幅員 5.5(7.0)m 延長 372m 大台大台ヶ原線 2 箇所 幅員 6.0(8.0~10.0)m

	<p>延長 1,730m</p> <p>紀伊長島飯高線 2箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 820m</p> <p>伊勢大宮線 2箇所 幅員 5.5(7.0)m 延長 2,100m</p> <p>南島大宮大台線 4箇所 幅員 5.5～6.0(7.0～10.0)m 延長 1,267m</p> <p>打見大台線 1箇所 幅員 5.5(7.0)m 延長 230m</p> <p>檜原大内山線 1箇所 幅員 5.5(7.0)m 延長 200m</p> <p>中津浜浦五ヶ所浦線 1箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 600m</p> <p>伊勢路伊勢線 1箇所 幅員 5.5(7.0)m 延長 200m</p> <p>伊勢南島線 2箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 3,200m</p> <p>羽下沖田線 1箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 926m</p> <p>土市木市木 (T) 線 1箇所 幅員 6.0(10.0)m 延長 1,387m</p> <p>阿田和 (T) 瀬線 1箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 1,330m</p> <p>紀宝川瀬線 1箇所 幅員 4.0(5.0)m 延長 1,620m</p> <p>熊野矢ノ川線 2箇所 幅員 5.5(7.0)m 延長 860m</p> <p>小船紀宝線 1箇所 幅員 5.5(7.0)m 延長 160m</p> <p>&lt;舗装&gt; 8路線 8箇所 11,352m</p> <p>蓮峽線 1箇所 幅員 5.5(7.0)m 延長 372m</p> <p>大台大台ヶ原線 1箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 1,420m</p> <p>伊勢南島線 1箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 2,400m</p> <p>羽下沖田線 1箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 1,340m</p> <p>阿田和 (T) 瀬線 1箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 1,730m</p> <p>紀宝川瀬線 1箇所 幅員 4.0(5.0)m 延長 1,950m</p> <p>熊野矢ノ川線 1箇所 幅員 5.5(7.0)m 延長 1,720m</p> <p>南島大宮大台線 1箇所 幅員 5.5(7.0)m 延長 420m</p> <p>&lt;橋梁&gt; 2路線 2箇所 96.8m</p> <p>紀伊長島飯高線 1箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 36.8m</p> <p>羽下沖田線 1箇所 幅員 6.0(8.0)m 延長 60m</p>
農道	<p>&lt;新設&gt;</p> <p>農林漁業用揮発油税財源身替農道整備事業 西山地区（紀和町）幅員 5.0(6.0)m 延長 2,300m</p> <p>農林漁業用揮発油税財源身替農道整備事業 西山二期地区（紀和町）幅員 5.0(6.0)m 延長 2,240m</p>
林道	<p>&lt;新設&gt;</p> <p>三和片川線 幅員 4.0(5.0)m 延長 2,500m</p>

#### ④生活環境の整備

<平成2年度県計画に基づく事業>

事業名	事業内容
上水道の整備	水道未普及地域の解消を図るとともに、小規模な水道施設の統廃合による広域的な給水体制の確立を進めるため、過疎地域で実施する簡易水道施設の新設拡張、改良事業に対し優先的に助成を行い施設の整備を促進する。
下水道等の整備	町村に対し生活排水処理計画の策定を指導するとともに、公共下水道、農漁業集落排水処理施設の整備を促進する。 また、合併処理浄化槽の設置を促進する町村に助成を行い、その整備を図る。
廃棄物処理施設の拡充	計画的、効率的な処理施設の整備および公害防止施設の高度化等を図るため、町村に対し廃棄物処理基本計画の策定、ならびに広域処理体制の拡充について指導する。

#### ⑤高齢者の福祉その他の福祉の増進

<平成2年度県計画に基づく事業>

事業名	事業内容
福祉休養ホームの整備・活用	高齢者をはじめ広く県民に保養と休養の場を提供するとともに、東紀州地域の観光振興等に資するため、宿泊機能および温泉を活用した療養、健康づくり機能を兼ね備えた福祉休養ホームを紀和町に整備し、その活用を促進する。
巡回児童相談	児童相談所が県内各地を巡回し、児童に関する各種の相談・指導を行う。
身体障害者巡回相談	身体障害者更生相談所が県下各地を巡回して、身体障害者の総合的相談を実施する。
在宅重度身体障害者訪問診査	身体障害者更生相談所が実施する巡回相談に参加することが困難な在宅重度障害者に、医師、看護婦等を派遣して、診査お

	よび更生相談を実施する。
肢体不自由児巡回療育相談	医療に接する機会の少ない地域の肢体不自由児に対し、専門医による総合的な巡回相談を行う。
在宅重度精神薄弱者訪問診査	重度の精神薄弱により、日常生活に著しい支障のある在宅重度精神薄弱者に対して、医師、看護婦、福祉司等からなる訪問指導班による診査および更生相談を行う。

#### ⑥医療の確保

<平成２年度県計画に基づく事業>

##### (1) 無医地区対策

事業名	事業内容
病院・診療所の整備	へき地中核病院に対して、施設・設備事業費、運営費補助を行うとともに、自治医科大学卒業医師の配置や、三重大学、県医師会など医療関係機関の協力を得て、へき地勤務医師の確保に努める。
巡回診療の実施	無医地区に対し、へき地中核病院の協力を得て保健所、市町村との連携を図りながら、保健指導を含めた定期巡回診療を実施するとともに、へき地診療所への医師派遣を継続的に行う。
保健指導の強化	無医地区およびその周辺地域に保健婦を派遣し、地域住民に対する保健指導を強化し、健康管理の向上を図る。

##### (2) その他の医療の確保

事業名	事業内容
特定診療の確保	市町村が行う過疎地域等特定診療所の施設・設備整備補助を行い、眼科、耳鼻咽喉科などの特定診療所に係る医療を確保する。
救急医療の確保	第２・３次救急医療を担当する病院に対して、施設・設備整備の補助を行うとともに救急医療情報システムの活用により救急



	医療を確保する。
--	----------

#### ⑦教育文化の振興

<平成2年度県計画に基づく事業>

事業名	事業内容
複式学級編成基準の緩和	複式学級編成における基準を緩和して、よりゆき届いた教育を図る。
県立高等学校体育施設開放事業	学校教育に支障のない範囲で、県立高等学校の体育施設を地域住民のスポーツ活動のため開放する。
自動車文庫配本事業	図書館のない町村のセンター的機能を有する読書施設に図書を計画的に配本し、施設の責任で閲覧、貸出の業務を行うことにより、地域住民に図書サービスを提供する。
移動博物館開催事業	町村等との共催により、貴重な文化財等に触れる機会の少ない地域を中心に移動博物館を開催する。

#### ⑧その他地域の活性化に関し必要な事項

<平成2年度県計画に基づく事業>

事業名	事業内容
県税の特例措置	過疎地域において、製造の事業もしくは旅館業の用に供する設備を新設、増設した者または畜産業、水産業もしくは薪炭製造業を行う個人に課する事業税、不動産取得税および県固定資産税の免除を行う。

#### ⑨過疎地域市町に対する行財政上の援助

<平成2年度県計画に基づく事業>

事業名	事業内容
<b>産業の振興 - 農業の振興</b>	
団体営かんがい排水事業	かんばつ、水害の防止、水資源の有効活用と労働生産性の向ならびに維持管理の節減を図るため、かんがい排水施設の整備を行う。

ため池等整備事業	かんがい用ため池の老朽化による漏水を防止するため、堤体および施設の改修を行う。
農村基盤総合整備事業	中山間地帯等の農業生産基盤の整備が遅れている農業集落を対象に、農業生産基盤の整備に重点を置きながら、これと関連する農村環境基盤を一体的に整備する。
農村総合整備モデル事業	生産性の高い農業の育成と高福祉農村を建設するため、農業基盤の整備と併せて農村環境の整備をモデル的、拠点的に実施する。
新農業構造改善事業	土地利用型農業の育成・強化を中心に地域農業の再編を進めるとともに活力ある農村地域社会の形成を図る。
農業農村活性化農業構造改善事業	「生き生きとして取り組める農業の確立」と「住んでみたくなるような農村づくり」を目指し、地域の実情に柔軟に対応した事業展開により、農業・農村の活性化を図る。
第三期山村振興農林漁業対策事業	農林漁業の振興および就業機会の増大により、山村住民の所得の向上を図るとともに、生活環境を整備する等、山村における定住条件の総合的整備を進め、若者が進んで住みつく魅力ある山村地域社会を建設する。
新農村地域定住促進対策事業	農山漁村において、地域住民の所得の向上を図り、豊かな生活を享受しうる定住条件を整備するため、農林水産業の振興と他産業との均衡ある発展を基本として企業の導入、地場産業の育成等を行うことにより、安定的な就業機会の創出を図るとともに、生活環境の整備を促進する。
山村地域資源高度活用促進モデル事業	山村地域に賦存する地域の資源を高度に活用するための開発研究試作施設、生産施設や都市との交流の拠点となる施設を整備することにより、山村の地域産業の振興と就業機会の確保を図り、山村地域の活性

	化と魅力ある山村づくりに資する。
農村地域わかもの定住圏等創造事業	山村地域等において、農林漁業の振興、安定的就業機会の確保、都市的生活環境の整備等、地域の担い手となる若者の定住の促進と、高齢者の生きがい対策の充実を図るための諸条件の整備を総合的に実施し、地域住民が誇りと愛着を持つ「ふるさと」を創出する。
<b>産業の振興 - 林業の振興</b>	
新林業構造改善事業	林業構造の改善を通じて、今後見込まれる国産材の本格的供給時代に備えて生産から流通加工に至る総合的な供給体制づくりを行うとともに魅力ある山村社会の形成を図る。
林業山村活性化林業構造改善事業	地域の森林資源の特色を最大限に生かして、生産性の高い林業の確立、需要動向に対応する県産材の加工・流通の拠点づくり、森林資源の総合的な活用による「森林むらづくり」を基本方向とした林業・山村の活性化を図る。
林産むらづくり事業	林業、林産業が重要な位置を占める集落において、特用林産物の振興を図るため基盤および施設整備事業に対し助成する。
林業地域総合整備事業	林業の発展と林業従事者の福祉向上を図るため、林道網の整備を主体とし、併せて生活環境の整備を総合的に行う。
森林とのふれあい環境整備対策事業	森林を教育、文化、保健、休養等の場として多面的に利用する総合的な施設を整備する。
治水造林事業	<ul style="list-style-type: none"> <li>・森林総合整備事業</li> </ul> 植栽から保育に至る施業を計画的、組織的に推進し、森林資源の充実、山村地域の振興を図る。 <ul style="list-style-type: none"> <li>・森林生産構造整備推進事業</li> </ul> 森林に関する県民の多様な要請に応える諸機能の高い森林を造成する。

間伐促進強化対策事業	緊急に間伐が必要な森林の増加に伴い、計画的集団的に間伐を推進するとともに、加工から流通までの総合的な対策を実施し、間伐材の販路拡大を図る。
産業の振興 - 水産業の振興	
漁港整備事業	漁業生産の振興を図り、漁村経済の維持向上を期するため、漁港の整備を図る。
漁港海岸事業	海岸保全区域として指定された箇所ので防扉門等の海岸保全施設について、施設の整備改良を図る。
沿岸漁場整備開発事業	沿岸漁場を整備開発するため、魚礁漁場の造成を実施し、沿岸漁業の生産力の増大を図る。
新沿岸漁業構造改善事業	増養殖場および漁業近代化施設の整備、漁村の環境条件の改善、漁業者の組織的な活動の促進等を実施する。
流通加工施設総合整備事業	主要水揚地に流通加工施設を総合的かつ有機的に整備する。
産業の振興 - その他	
リゾート地域等自然公園緊急整備事業	サンベルトゾーンを中心とした自然公園地域を健全な野外レクリエーションの場として利用するため、探勝歩道、休憩所等の施設の整備を図る。
観光施設整備事業	快適なレクリエーション空間を整備維持するため、市町村が実施する施設整備事業のうち、早急に対策を講ずる必要がある事業および既存観光地に新たな魅力を生み出すための観光名所づくり（フレッシュポイントモデル）事業に対し、県費助成する。
交通通信体系の整備	
地方バス路線補助事業	①平均乗車密度5人未満のバス路線を運行するバス事業者に対し、補助金を交付する市町村に対して補助する。 ②廃止路線代替バスについて、国補助成に対する上乗せ補助をする。
生活環境の整備	

市町村消防施設等整備補助事業	市町村の消防用資機材、消防用施設の整備に要する経費に対して補助を行う。
<b>高齢者の福祉その他福祉の増進</b>	
高齢者生活福祉センター	過疎地域等の高齢者に対して、介護機能、居住機能および地域における交流機能を有する小規模の複合型施設を整備する。
高齢者の生きがいと健康づくり推進モデル事業	活力ある長寿社会建設のため、高齢者が経験や能力を生かしつつ生きがいを持って社会参加する実践活動を市町村モデル事業として実施する。
へき地保育所運営費補助事業	保育所を設置することが著しく困難な地域（山間へき地、離島等）の児童を保育するための施設の運営費補助を行う。
保育所整備費補助事業	過疎町村の保育所整備については、通常の補助率を上回る率により整備を図る。
<b>医療の確保</b>	
過疎地域医療体制整備等補助事業	<p>過疎地域における医療体制の整備を促進し、地域住民の医療を確保するため、次に掲げる事業に対し補助する。</p> <p>①へき地患者輸送車整備事業（へき地中核病院）</p> <p>②へき地歯科巡回診療車整備事業</p> <p>③へき地中核病院運営事業</p> <p>④へき地歯科巡回診療事業</p>
過疎地域医療施設整備補助事業	<p>過疎地域における医療施設の整備を促進し、地域住民の福祉の増進を図るため、次に掲げる事業に対し、補助する。</p> <p>①国民健康保険診療施設整備事業</p> <p>②へき地診療所施設整備事業</p> <p>③へき地巡回診療車（船）施設整備事業</p> <p>④へき地患者輸送車（船）施設整備事業</p>
<b>その他地域の活性化に関し必要な事項</b>	
市町村振興事業貸付金	<p>①過疎地域振興事業</p> <p>過疎町村が、活性化計画等に基づき実施する公共施設の整備事業に対して、低利の貸付を行う。</p>

	<p>②工業導入地域振興事業 過疎町村が工業導入に伴って行う立地関連施設の整備事業等に対して低利の貸付を行う。</p> <p>③コミュニティ振興事業 過疎町村が緑化計画、またはコミュニティ施設整備計画に基づき行う公共施設等の整備事業に対して低利の貸付を行う。</p>
--	---

#### (1) 評価の結果

以上、平成2年度県計画に基づくすべての事業をまとめた。その内訳を見ると、以下の通りとなっている。なお、道路の整備など事業内容が膨大なものもあるが、一つの事業名につき「一つの事業」として数えている。

##### <平成2年度県計画の内訳>

全事業数	79
ハード事業	41（全体の51.9%）
ソフト事業	38（全体の48.1%）

次に、第IV章で紹介した平成22年度県計画の内訳は、以下の通りとなった。

##### <平成22年度県計画の内訳>

全事業数	136
ハード事業	40（全体の29.4%）
ソフト事業	96（全体の70.6%）

さらに、これらの結果をまとめて比較しやすくしたものが、以下の<図表 17>である。

<図表 17>平成2年度県計画と平成22年度県計画の比較

	平成2年度	平成22年度
全事業数	79	136
ハード事業	41（全体の51.9%）	40（全体の29.4%）
ソフト事業	38（全体の48.1%）	96（全体の70.6%）

<出典：筆者作成>

まず、両計画間では全事業数が大きく異なっている。平成2年度県計画と比較して、平成22年度県計画では事業の数が大幅に増加していることがわかる。この背景には、先述してきたように過疎問題の多様化があると考えられる。過疎が進行するにつれて過疎問題もさまざまな分野にまで及ぶようになり、各方面からの対策が必要となってきた。これは、従来は「道路の整備」、「上下水道の整備」といった社会資本の充実が重視されていたものの、それでは過疎問題の根本的な解決にはつながらなかった現状を受け、「医療の確保」「福祉の増進」「地域文化の振興」と徐々に施策体系が拡大してきた経緯と同様である。過疎問題の範囲が拡大することに比例して、行政が取り組むべき事業も拡大している現状が見受けられる。

以下、特筆すべき点について取り上げる。

## (2) ハード事業からソフト事業へ

両計画のソフト事業の割合を見てみると、平成2年度県計画と比較して、平成22年度県計画では大幅に増加している。これまで、国がハード事業からソフト事業への考え方の転換を、法律に反映させてきた流れを確認したが、その方向性は三重県の計画においてもしっかりと反映されていることがわかった。

特にこの動きが顕著に見られる分野としては、「④生活環境の整備」が挙げられる。平成2年度県計画の下では「上水道の整備」や「下水道等の整備」など、ハード事業しか存在しなかった。しかし、平成22年度県計画においては「ごみの減量およびリサイクルの推進」や「県と市町との連携による廃棄物不法投棄の防止」などのソフト事業も規定され、ハード・ソフト両面から生活環境の整備が図られている。

また、「②産業の振興」の分野でも特徴的な動きが見られる。事業全体におけるソフト事業の割合も増加しているが、それ以上に「観光又はレクリエーション」の拡充が特徴的である。平成2年度県計画の段階ではわずか1事業にとどまっていたが、平成22年度県計画では11事業と、その数が大幅に増えている。「観光又はレクリエーション」を振興するためにはハード事業のみでは十分ではなく、実際に平成22年度県計画では数多くのソフト事業が規定されている。この背景には、「観光」の持つ経済的波及効果が、過疎対策において有効であるとして注目されたことがある。県内過疎地域には魅力的な観光資源も多く、これを過疎対策に生かすことは、非常に有効だといえる。具体的な事業としては、「熊野古道シャトルバスの活用による熊野古道の魅力増進事業」「世界遺産熊野古道対策推進事業」「熊野古道伊勢路を結ぶしくみづくり事業」など、熊野古道の観光資源としての側面を前面に生かした事業が規定されている。

### (3) 「防災意識の低下」に対する事業

三重県では現在、過疎地域における「防災意識の低下」が深刻な問題となっていたことは、第Ⅰ章で述べた通りである。この問題の解決に向けた事業として、平成 22 年度県計画では「⑨集落の整備」の中で、「防災文化の醸成」が規定されている。本事業では、日常的な防災文化を醸成するために、防災知識を持った人材を育成するとともに防災訓練が実施されている。これはまさに、「防災意識の低下」に歯止めをかけるものであり、南海トラフ地震で大きな被害を受ける可能性が高い過疎地域にとっては、必要不可欠な事業だといえる。

また、「④生活環境の整備」の分野でも、平成 2 年度県計画の時点にはなかった「防災力の強化」という項目が追加され、ハード・ソフト両面から防災力の強化を図る事業が規定されている。内容面での都道府県の役割における「地域の実情に合わせた形」という視点が、これらの点に反映されている。

## 2. 手続面の評価

次に、手続面の評価を行う。ここでの評価方法は、主に平成 22 年度県方針・県計画・市町村計画の策定過程において、三重県と市町村との連携の在り方がどのようなものであったかを詳しく見ていく。また、平成 22 年度以外の時期についても、必要に応じて触れていくことにする。



### (1) 平成 22 年度県方針・県計画・市町村計画策定課程

ここで、第Ⅳ章で取り上げた<図表 16>の策定過程を、もう一度確認する。

<図表 16> 県方針・県計画・市町村計画策定の流れ

平成 22 年	自立促進方針	県計画	市町村計画
4 月	・ 4/30 関係資料通知	・ 4/30 関係資料通知	・ 4/30 市町向け説明会
5 月	・ 5/13 第 1 回幹事会説明会 ・ 5/31 第 2 回幹事会説明会	・ 5/13 説明会 ・ 5/31 各部へ県計画策定依頼	・ 5/28 第 1 回三重県過疎対策研究会
6 月	・ 6/8 第 3 回幹事会説明会 ・ 6/21 方針（案）策定 ・ 6/22	・ 6/28 各部計画（案）取りまとめ	・ 6/22 第 2 回三重県過疎対策研究会



	市町への説明		
7 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 7/6 国との事前相談開始</li> </ul> 	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 7 月中 県計画（たたき台） 策定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 7/2～8/24 県の市町計画（案） 事前協議</li> <li>・ 県各部局との事前 協議開始</li> </ul>
8 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 8/6 国との正式協議</li> <li>・ 8/27 方針の決定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県計画（素案）策 定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市町計画（素案） 策定</li> </ul>
9 月		<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県内部調整</li> </ul>  <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 県計画（案）の策 定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市町計画（案）の 県への正式協議</li> </ul>
10 月	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国への提出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国への提出</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 国への提出</li> </ul>

市町との連携は、主に市町計画策定課程で見られる。そして、公式に設けられた協議の場として、4 月 30 日の市町向け説明会、5 月 28 日の第 1 回三重県過疎対策研究会、6 月 22 日の第 2 回三重県過疎対策研究会の 3 回がある。

#### A) 4 月 30 日 過疎対策担当課長・担当者会議<sup>74</sup>

4 月 30 日に最初の市町への説明会として、三重県本庁者にて過疎対策担当課長・担当者会議が開催された。本会議には、県の担当者のほか、県内過疎地域市町のそれぞれの担当者（津市 3 名、松阪市 6 名、尾鷲市 4 名、鳥羽市 2 名、熊野市 1 名、大台町 1 名、大紀町 2 名、南伊勢町 2 名、紀北町 2 名）が出席している。以下が、本会議のスケジュールである。

- ①挨拶
- ②過疎地域自立促進特別措置法の改正概要について
- ③過疎地域自立促進方針および市町村計画等について
- ④過疎対策事業債について
- ⑤関係省庁過疎対策施策
- ⑥その他（質疑応答）

具体的に見ていくと、まず②では、平成 22 年に改正された過疎地域自立促進特別措置法について、改正されたポイントを中心に説明が行われた。また、③では、県方針・県計画・市町村計画を策定するに当たり、どのような手続を踏まなければならないかが説明された。他にも、「産業の振興」「生活環境の整備」といったそれぞれの施策体系において、どのような点に留意しなければならないかが確認され、さらに市町村計画の作成例についても示されている。

このように、本会議では県から市町へ向けて、法律の概要や制度の仕組みなどの基本的な部分について、説明がなされている。本会議は、過疎対策行政の中心的な実施主体である市町村への知識の周知を図るとともに、県と市町とで意識を確認・共有する趣旨のものだといえる。

#### B) 5 月 28 日 第 1 回三重県過疎対策研究会<sup>75</sup>

5 月 28 日に三重県庁講堂にて、第 1 回過疎対策研究会が開催された。本会議には、県の担当者のほか、県内過疎地域市町のそれぞれの担当者（津市 4 名、松阪市 4 名、尾鷲市 3 名、鳥羽市 1 名、熊野市 1 名、大台町 2 名、大紀町 1 名、南伊勢町 3 名、紀北町 2 名）が出席している。以下が、本会議のスケジュールである。

- ①挨拶
- ②新たな過疎対策（ソフト対策）の推進について
- ③過疎対策事業債（ソフト事業分）に係る Q&A について
- ④過疎地域自立促進方針について
- ⑤意見交換
- ⑥その他

具体的に見ていくと、まず②では、市町村計画の策定に当たってソフト事業を推進するために、ソフト事業の方向性と重要となる視点についての説明が行われた。それに加えて、全国から報告されたソフト事業に関する取組み内容が紹介され、計画を策定する際の参考例が示された。また、④では、策定中の県方針への意見や、各市町の現在の市町計画の策定の進捗状況についての報告が行われた。

本会議は、特にソフト事業に焦点を当てて、県と市町とで方向性が共有されているかを確認し、また方向性に基づいて市町計画が進んでいるかを確認する趣旨のものだといえる。

C) 6月22日 第2回三重県過疎対策研究会<sup>76</sup>

6月22日に三重県庁栄町庁舎にて、第2回三重県過疎対策研究会が開催された。本会議には、県の担当者のほか、紀北町を除く県内過疎地域市町のそれぞれの担当者（津市4名、松阪市1名、尾鷲市2名、鳥羽市1名、熊野市2名、大台町1名、大紀町1名、南伊勢町3名）が出席している。なお、それぞれの市町が出席する合同の協議の場としては本会議が最後であり、これ以降は各市町との個別の協議に移行する。以下が、本会議のスケジュールとなっている。

①挨拶

②三重県過疎地域自立促進方針（案）について

③市町過疎地域自立促進計画事前協議について

④その他

具体的に見ていくと、②では、第1回三重県過疎対策研究会で出てきた市町からの意見などを踏まえて、県方針（案）が提示された。その上で、前方針からの変更点や内容についての説明が行われた。また、③では、各市町から市町計画の策定状況についての報告が行われるとともに、今後の県との事前協議について希望時期の聞き取りが行われた。なお、本会議に紀北町の担当者は出席していないものの、フィールドワークでいただいた資料によると、紀北町もこの事前協議の希望時期を表明している。したがって、紀北町は書面などを提出することで対応したのではないかと考えられる。

本会議は、県は策定中の方針案を、市町は現段階での計画策定状況を示すことで、引き続き両者の方向性が共有されているかを確認するためのものだといえる。

(2) 平成22年度以前

筆者は、平成22年度県方針・県計画・市町村計画の策定過程を調査するために何度か三重県へのフィールドワークを行い、数多くの資料をいただいたのだが、その中に一つ気になる資料を発見した。本資料が、三重県と県内過疎地域市町との連携を論じる上で関わりがあるのではないかと考えたため、ここで紹介する。

本資料は、平成20年4月にまとめられた、「過疎対策 三重県過疎地域対策研究会 報告書」というものである。その内容は、最初に三重県の過疎地域の現状と課題を検討し、その上で過疎対策の必要性や行うべき取組みの方向性を提言したものである。そして、報告の全体的な主張としては、改正前の自立促進法が平成22年3月末をもって執行するため、それ以降をカバーする新たな過疎対策の法

律の制定を求めるものであった。

本資料をまとめた「三重県過疎地域対策研究会」という組織は、県の担当者、県内過疎地域市町の担当者に加えて、大学教授で構成されている。本資料に記載されている「三重県過疎地域対策研究会規約」の第1条を見てみると、

(目的および設置)

第1条 平成21年度末の現行過疎法の失効を控え、過疎地域の現状と課題を共有し、新たな法律の制定をはじめとする今後の過疎対策のあり方を調査・研究することを目的として、三重県過疎地域対策研究会（以下「研究会」という。）を設置する。

と規定されている。また、本資料の最後のページには、以下のような図表が記載されている。

<図表 18> 三重県過疎地域対策研究会審議経過

日時	審議内容
平成19年11月13日（火）	第1回研究会 (1) 研究会の設置趣旨の説明 (2) 過疎地域の現状とこれまでの経緯 (3) 講演「地域活性化の方法論について」 (4) 意見交換
【アンケート実施】 平成19年12月14日（金）～12月28日（金）	【アンケート項目】 ・各市町の過疎地域の現状と課題 ・各市町における過疎対策の成果と問題点 ・今後求められる施策の内容
平成20年1月22日（火）	第2回研究会 (1) 第1回研究会の概要について (2) 全国過疎地域自立促進連盟アンケート結果について 過疎対策として検討すべき事項について (3) 意見交換 (4) 今後のスケジュールについて
【アンケート実施】 平成20年1月30日（水）～2月8日（金）	【アンケート項目】 (1) 現行法制度上の問題点と具体的提案 (2) 過疎対策事業債への意見
平成20年3月28日（金）	第3回研究会 (1) 報告書（案）について

(2) 今後のスケジュールについて
-------------------

<出典：「過疎対策 三重県過疎地域対策研究会 報告書」裏表紙>

このスケジュールを見ると、少なくとも3回は研究会が実施されていたことがわかる。また、その内容としては、過疎地域市町のこれまでの状況と過疎対策の成果・課題、そして今後の過疎対策の在り方についての意見が検討されていたことが推測できる。なお、「三重県過疎地域対策研究会」の設置目的から考えると、平成22年に自立促進法が改正されたことから、現在はこの研究会はなくなっていると考えられる。

今回の調査では、平成22年度の県方針・県計画・市町計画を対象としていたため、それ以前の部分については詳細を明らかにすることはできなかった。そのため、確実なことはいえないけれども、本資料を見ると、これまでも県と市町との連携はあったことがうかがえる。平成22年以前の段階から、県と市町とが連携して過疎対策の在り方について協議する場が、定期的に確保されていたといえるだろう。

### (3) 南部地域活性化プログラム

平成22年度の方針・計画策定課程では、以上に見てきた市町との連携があることがわかった。ところが、第IV章で述べたように平成28年度の方針・計画は「平成22年度の方針・計画の延長」として位置付けられており、策定にあたり市町との連携はほとんどなかった。

これに関連して、フィールドワークでお話を伺う中で「南部地域活性化プログラム」という取組みを紹介していただいた。その上で、「現在ではこちらの方で市町との連携が確保されている」というお話を伺った<sup>77</sup>。この「南部地域活性化プログラム」とは、どのような取組みなのだろうか。

南部地域活性化プログラムは、他の地域に比べて若者の流出などによる生産年齢人口等の減少が著しく、過疎化、高齢化が進む県南部の市町に対して、働く場の確保、定住促進、観光振興、基盤整備などを実施し、南部地域の活性化を図る取組みである<sup>78</sup>。「県南部に位置し、地理的・経済的に不利な条件にある地域、若者の流出などによる生産年齢人口等の減少が著しい地域」を対象地域の考え方とし、具体的には、伊勢市、尾鷲市、鳥羽市、熊野市、志摩市、大台町、玉城町、度会町、大紀町、南伊勢町、紀北町、御浜町、紀宝町が対象となっている。このように、取組みの趣旨や対象地域から考えると、過疎法の枠組みと非常に類似している。しかし、過疎法の枠組みとは対象地域が少し異なっており、またその他にも二つの大きな違いが見られた。

A) 南部地域活性化基金

過疎法に基づく過疎対策との大きな違いの一つ目は、取組みの財源として「南部地域活性化基金」を用いる点である。この基金は、後述する「南部地域活性化推進協議会」で取組みの計画案について協議し、協議会で承認された後、県議会で予算の議決を得て積み立てられるものである。この基金を活用して、対象市町が実際に取組みを行う仕組みとなっている。

B) 複数市町が連携した取組み

二つ目は、「複数市町が連携した取組み」が想定されている点である。過疎法に基づく過疎対策事業は、必ずしも複数市町の連携による事業ばかりではなく、市町が単独で行うものも多い。しかし、南部地域活性化基金を活用して実施する取組みは、基本的に複数市町が連携して行うものとなっている。南部地域活性化プログラムの対象地域となっている市町は地理的・経済的に不利な条件にあり、財政基盤も脆弱であるため、単独で事業を実施することが困難な場合も多い。その中で、県や他市町と連携して事業を進めていくことは、地域を活性化させる上で有効な手段だといえる。

そして、複数市町が連携して事業を行うために、三重県が「南部地域活性化推進協議会」を主催し、この中で協議・検討が行われている。協議会の構成主体には、三重県と南部地域対象 13 市町のほか、大学教授などの有識者が含まれる。これにより、各市町同士で情報交換やノウハウを共有することができ、一体感の醸成が図られている。実際に市町からの意見として、「これまでにない地域と連携したことで刺激を受けた」や「町単独では通常ではできないようなスケールの事業ができた」といったものがある<sup>79</sup>。

以上のように、三重県は現在「南部地域活性化プログラム」という形で、市町との連携の機会を設けていることがわかった<sup>80</sup>。

## VI. 過疎対策行政における三重県の在り方

本章では、これまで述べてきたことを踏まえた上で、最終的な結論を述べる。第V章において三重県の取組みを内容面・手続面の両面から評価した結果を踏まえ、三重県が「過疎対策行政における都道府県の役割」を果たしているといえるかについて結論付ける。

### 1. 過疎対策行政における都道府県の役割

最後にもう一度、過疎対策行政における都道府県の役割を確認する。

#### <過疎対策行政における都道府県の役割>

- ・地域の実情に合わせた形で、ソフト事業を拡充させ、ハード事業を中心としてきたこれまでの考え方からの脱却を図るために、過疎対策行政の方向性を示す
- ・広域自治体の立場から、県内の市町村との連携を確保し、方向性の共有を図る

### 2. 過疎対策行政における三重県の在り方

#### (1) 内容面

まず、内容面について評価するために、平成2年度県計画と平成22年度県計画を比較した結果、全事業中のソフト事業の割合は大幅に増えていた。そのため、全体としてハード事業からソフト事業への流れはできているということができ、特に、「④生活環境の整備」や「②産業の振興」の項目において、その動きが顕著に見られた。

また、三重県の過疎地域にとって「防災意識の低下」が深刻な問題となっていた。これに対しても、「防災文化の醸成」などの取組みで対応が図られていた。

以上のことから、三重県は「地域の実情に合わせた形で、ソフト事業を拡充させ、ハード事業を中心としてきたこれまでの考え方からの脱却を図るために、過疎対策行政の方向性を示す」という役割を果たしていると評価できる。

#### (2) 手続面

次に、手続面について評価するために、平成22年度方針・計画の策定過程を確認してきた。その結果、平成22年には3回の協議の場が設けられており、それぞれの機会でも県と市町での方向性の共有が図られていた。また、平成22年以前にも県と市町とが連携し、定期的に「三重県過疎地域対策研究会」が開催されていたことがわかった。さらに、現在では「南部地域活性化プログラム」という取組みを行っており、県と複数市町が連携して地域活性化に取り組んでいる。

以上のことから、三重県は積極的に市町との連携・協議の場を設ける努力をし

ていると評価できるため、「広域自治体の立場から、県内の市町村との連携を確保し、方向性の共有を図る」役割を果たすことができている。

この点について一点補足をするならば、従来の過疎法に基づく過疎地域と、現在の南部地域活性化プログラムに基づく対象地域が、若干異なる点には注意しておかなければならない。具体的には、過疎地域として指定されていた津市の一部（美杉地区）と松阪市の一部（飯南・飯高地区）が、南部地域活性化推進協議会の構成主体には含まれていない。したがって美杉地区と飯南・飯高地区は、南部地域活性化基金に基づいて、複数市町で連携して行う取組みに参加することができないのである。

そこで今後は、南部地域活性化プログラムの対象地域として、過疎法と同様に「一部地域」を指定することを可能にするなど、美杉地区と飯南・飯高地区をフォローするような体制づくりが望ましい。

### (3) 結論

以上、内容面と手続面のそれぞれについて、三重県の在り方を検討してきた。その結果、手続面に関して今後の改善点は考えられるものの、基本的には両面ともに役割を果たせていた。したがって、総合的に見た「過疎対策行政における三重県の在り方」は、肯定的に評価することができる。

<図表 19>過疎対策行政における三重県の在り方

	評価	補足意見
内容面	○	なし
手続面	○	今後は、南部地域活性化プログラムにおいても美杉地区と飯南・飯高地区をフォローしていくべき
総合評価	○	

<出典：筆者作成>



## おわりに

本論文では、「過疎対策行政における三重県の在り方」について論じてきた。まず前提として、「過疎対策行政における都道府県の役割」として、二つの役割が見えてきた。一つ目は、「地域の実情に合わせた形で、ソフト事業を拡充させ、ハード事業を中心としてきたこれまでの考え方からの脱却を図るために、過疎対策行政の方向性を示す」という、内容面からの役割であった。そして二つ目は、「広域自治体の立場から、県内の市町村との連携を確保し、方向性の共有を図る」という、手続面からの役割であった。

この役割を、三重県の状況に当てはめて評価を行った。まず内容面については、活性化法に基づく計画の事業と、自立促進法に基づく事業を比較した結果、全事業中のソフト事業の割合が大幅に増加しており、考え方の転換が反映されていた。さらに、三重県特有の問題となっていた「防災意識の低下」を改善していくための事業も規定されており、地域の実情に合わせた上での方向性の提示ができていると評価できた。

次に、手続面についても、平成 22 年度市町村計画の策定過程で過疎地域市町村との協議の場が設けられ、市町村からの質問に回答して疑問の解決を図っていた。また、平成 22 年以前にも、定期的に協議の場が設けられていたことが見受けられる資料も見つかった。さらに、現在三重県では南部地域活性化プログラムに力を入れており、こちらの方でも県と市町村との連携が確保されていた。これらのことから、三重県は積極的に市町村との連携の機会を設ける努力をしていることがわかった。

以上、内容面と手続面の両面から三重県を評価した結果、「過疎対策行政における三重県の在り方」は肯定的に評価できるという結論に至った。

また、今回の研究では、三重県側からの調査をするにとどまり、市町村の立場からの調査をすることができなかった。内容面・手続面のどちらの役割についても、現場の市町村の声を聞くことでさらに説得力のあるものになると考えられる。最終的に「三重県は都道府県としての役割を果たすことができている」と評価したが、これを受けて、現場の市町村でも過疎対策行政の方向性は共有されているのだろうか。三重県側から見れば、市町村との連携の機会を積極的に設けているが、各市町村の立場から見ても連携の機会は十分だといえるのだろうか。これらのことについては明らかにすることができず、課題が残った。今後は、これらの課題に対応するために、市町村の立場からの検討をしていきたい。

日本全体が人口減少社会に突入したことにより、過疎の状況は今後ますます深刻になっていくことが予想される。このような状況の中で過疎地域に必要なのは、人口減少を食い止めるという視点ではない。人口減少を受け入れ、その上で地域の特性を生かし、その地域ならではの充実した生活を維持していくという視点である。三重県では、そのような姿勢が見られた。三重県の事例を通じて、本論文が、今後の「過疎対策行政における都道府県の在り方」の一つのモデルを示すことにつながれば幸いである。

- 1 増田寛也編『地方消滅 東京一極集中が招く人口急減』（2014）中公新書 29 頁。
- 2 増田・前掲注(1) 巻末データ「全国市区町村別の将来推計人口」の 228-229 頁を参照。
- 3 「増田レポート」は、本論文テーマには直接関わらないため、その内容の是非については検討しない。
- 4 本論文では、「国や地方自治体が過疎対策につながる業務を行うこと」という意味で用いる。
- 5 「過疎」の状態になっていくこと。
- 6 三重県「平成 28 年度三重県過疎地域自立促進方針」1 頁。
- 7 過疎地域自立促進研究会編『逐条解説 過疎地域自立促進特別措置法』（2002）ぎょうせい 22-23 頁を見ると、現行法である過疎地域自立促進特別措置法が策定される際にも、広域的な視野が重要であることが確認されていたことがわかる。
- 8 総務省ホームページ 平成 19 年度第 1 回過疎問題懇親会「過疎対策の経緯・沿革」  
([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/pdf/kasokon19\\_01\\_s2.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/pdf/kasokon19_01_s2.pdf))
- 9 総務省ホームページ・前掲注(8)
- 10 総務省ホームページ・前掲注(8)
- 11 総務省ホームページ・前掲注(8)
- 12 中藤康俊『日本経済と過疎地域の再生』（2014）大学教育出版 61-63 頁を参照。同書においても、過疎を「人口減少」だけではなく、「地域社会の基礎的条件の維持が困難になる」ことまでを含む現象だとしている。
- 13 真山達志・今川晃・井口貢編『地域力再生の政策学 京都モデルの構築に向けて』（2010）ミネルヴァ書房 8-10 頁を参照。そもそも会話がなければ、人間関係を構築することが難しくなることから、地域のつながりが希薄化してしまう。こうなると、住民同士の相互扶助や協力関係もなくなり、生活をする上で何か問題が生じたときに解決することが困難になる。そのため、これも一つの「地域社会の機能の低下」だといえる。
- 14 「過疎」の対義語。都市部において、人口や都市機能が過剰に集まる現象をいう。『人口減少地域における問題を「過密問題」に対する意味で「過疎問題」と呼び…』という記述がある。
- 15 総務省統計局「平成 27 年国勢調査 人口等基本集計結果」3 頁。  
(<http://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/kekka/kihon1/pdf/gaiyou1.pdf>)
- 16 総務省統計局・前掲注(15) 8-9 頁。
- 17 なお、「過疎地域自立促進特別措置法」は現行のものに至るまでに何度か改正されているが、本論文ではそのすべてを「過疎地域自立促進特別措置法」と表記する。
- 18 三重県「平成 28 年三重県地域防災計画 - 地震・津波対策編 - 」31 頁。
- 19 津市の一部（美杉地区）や、松阪市の一部（飯南・飯高地区）のように、市町村の一部が過疎地域となる場合がある。これは、市町村合併との関わりで見られる場合であるが、規定の詳しい部分については割愛する。過疎地域自立促進研究会編・前掲注(7) 24-25 頁を参照されたい。
- 20 総人口の中で、65 歳以上の高齢者人口の占める割合が 21%を超えた社会。総務省ホームページ 平成 25 年版情報通信白書「超高齢社会の現状 - 高齢化の進展」  
(<http://www.soumu.go.jp/johotsusintokei/whitepaper/ja/h25/html/nc123110.html>)
- 21 三重県・前掲注(18) 9 頁。
- 22 三重県・前掲注(18) 9 頁。
- 23 三重県ホームページ「津波浸水予測図（平成 25 年度地震被害想定調査）について」  
(<http://www.pref.mie.lg.jp/D1BOUSAI/84188007991.htm>) で公表されているデータの中から、過疎地域に該当するものを参照。

- 
- 24 内閣府ホームページ『防災情報のページ 第2章「公助の限界」と自助・共助による「ソフトパワー」の重要性』においても、「自助」と「共助」の重要性が確認されている。  
([http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/honbun/0b\\_2s\\_01\\_00.html](http://www.bousai.go.jp/kaigirep/hakusho/h26/honbun/0b_2s_01_00.html))
- 25 メールでのヒアリング調査 津市美杉総合支所地域振興課 中林氏(2017年1月12日)
- 26 メールでのヒアリング調査 松阪市経営企画部経営企画課 鈴木氏(2017年1月17日)
- 27 メールでのヒアリング調査 尾鷲市市長公室政策調整係 高濱氏(2017年1月19日)
- 28 メールでのヒアリング調査 鳥羽市企画財政課 久世氏(2017年1月12日)
- 29 メールでのヒアリング調査 熊野市市長公室企画調整第1係 小川氏(2017年1月13日)
- 30 メールでのヒアリング調査 大台町企画課 岡本氏(2017年1月13日)
- 31 メールでのヒアリング調査 大紀町企画調整課 大内氏(2017年1月19日)
- 32 メールでのヒアリング調査 南伊勢町行政経営課 笹谷氏(2017年1月19日)
- 33 メールでのヒアリング調査 紀北町企画課企画係 喜多氏(2017年1月19日)
- 34 過疎地域自立促進研究会編・前掲注(7) 21-22 頁において、「財政力指数」についての解説がある。これは、地方交付税法第14条の規定により算定した市町村の基準財政収入額を同法第11条の規定により算定した当該市町村の基準財政需要額で除して得た数値である。なお、基準財政需要額については、後掲注(39)を参照されたい。
- 35 過疎地域自立促進研究会編・前掲注(7) 50 頁。
- 36 過疎法の条文では「地方債」となっているが、ここでは地方財政法第5条の「地方債」と区別するために、「過疎対策事業債(過疎債)」の文言を用いる。
- 37 過疎地域自立促進研究会編・前掲注(7) 77-89 頁。
- 38 元金と利息を合わせて償還すること。
- 39 各地方団体の財政需要を合理的に測定するために、当該団体について地方交付税法第11条の規定により算定した額である(地方交付税法第2条3号)。算定項目ごとに「単位費用×測定単位×補正係数」を算定し、それらを合算することで求められる。総務省ホームページ「地方交付税 - 基準財政需要額」を参照。  
([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/kouhu.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html))
- 40 総務省ホームページ「地方債の安全性」  
([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/chihosai/chihosai\\_c.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/chihosai/chihosai_c.html))
- 41 過疎法に基づく施策は、財政上の特別措置、行政上の特別措置、金融上の特別措置、税制上の特別措置に分けられる。このうち、「過疎債の発行」は財政上の特別措置にあたる。過疎地域自立促進研究会編・前掲注(7) 36-38 頁。
- 42 総務省ホームページ 過疎対策「過疎対策の沿革について」  
([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000288542.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000288542.pdf))
- 43 総務省ホームページ・前掲注(42)
- 44 小田切徳美編『農山村再生に挑む 理論から実践まで』(2014) 岩波書店 167-186 頁では、「地域医療」についてより詳しく述べられている。
- 45 競馬、競輪、競艇等の公営競技に係る収益として得られる収入。これは、財政上の特別措置等の対象となる過疎地域の市町村を定めるにあたり、公営競技収入に一定額以上の収入があり、他の団体と比較して財政的に余裕があると認められる団体については本法を適用しないのが適当であるという考え方による。
- 46 総務省ホームページ・前掲注(42)
- 47 総務省ホームページ・前掲注(42)
- 48 大野晃『限界集落と地域再生』(2008) 京都新聞出版センター 114 頁を参照。過疎によって失われるものの一つとして「伝統芸能・文化」を挙げている。なお、同書の著者である大野氏は、「限界集落」という言葉を最初に提案した人物として知られている。
- 49 総務省ホームページ・前掲注(42)

- 
- 50 谷本圭志・細井由彦編、鳥取大学過疎プロジェクト著『過疎地域の戦略 新たな地域社会づくりの仕組みと技術』（2012）学芸出版社 15 頁においても、過疎地域の今後と課題解決の戦略として同様の方向性が述べられている。
- 51 総務省ホームページ・平成 22 年改正法資料「過疎地域自立促進特別措置法の改正概要について」において、平成 22 年法改正の要点がわかりやすくまとめられている。  
([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000059888.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000059888.pdf))
- 52 行政権を、すべての国家作用から立法作用と司法作用を除いた残りの作用であると解釈する考え方。「毛利透・小泉良幸・浅野博宣・松本哲治『憲法 I 統治』（2011）有斐閣」の 224 頁を参照。
- 53 大野晃・前掲注(48) 124-125 頁。
- 54 総務省自治行政局過疎対策室「過疎対策の評価と今後の振興方策のあり方に関する調査報告書」（2007 年 3 月）218-219 頁。
- 55 総務省自治行政局過疎対策室・前掲注(54) 192 頁。
- 56 過疎地域自立促進研究会編・前掲注(7) 22 頁。
- 57 過疎地域自立促進研究会編・前掲注(7) 23 頁。
- 58 総務省自治行政局過疎対策室・前掲注(54) 206 頁。
- 59 藤岡光夫『定住化促進と自治体職員の役割』（1993）地方自治総合研究所 3-4 頁。
- 60 総務省自治行政局過疎対策室が平成 12 年に過疎地域を含む都道府県を対象に行ったアンケート調査の結果から判断した、今後の都道府県の市町村に対する連携の在り方においても、「市町村の調整の場を確保するとともに、相互理解を深め、意識啓発を図ることができる場を提供する」という方向性が確認されている。総務省自治行政局過疎対策室「過疎地域における広域連携に係る基礎調査報告書」（2001 年 3 月）150 頁を参照。
- 61 総務省自治行政局過疎対策室・前掲注(7) 170 頁。
- 62 フィールドワーク 三重県南部地域活性化推進課 平尾氏（三重県本庁舎、2016 年 12 月 9 日）
- 63 フィールドワーク 三重県南部地域活性化推進課 平尾氏（三重県本庁舎、2016 年 10 月 28 日）
- 64 三重県「平成 22 年度三重県過疎地域自立促進方針」17 頁。
- 65 三重県・前掲注(64) 21 頁。
- 66 三重県・前掲注(64) 23 頁。
- 67 三重県・前掲注(64) 25 頁。
- 68 三重県・前掲注(64) 27 頁。
- 69 三重県・前掲注(64) 28 頁。
- 70 三重県・前掲注(64) 29 頁。
- 71 三重県・前掲注(64) 29 頁。
- 72 メールでのヒアリング調査 三重県南部地域活性化推進課 西原氏（2016 年 10 月 12 日）
- 73 また、その他の理由として、資料の保存期間との関係で過去の行政文書を入手することが非常に困難であり、最終的に手に入れることができたものがこの「平成 2 年度県計画」であったことがある。「平成 2 年度県計画」のコピーをくださった三重大学人文学部の安食先生には、深く感謝を申し上げたい。
- 74 ここでの内容は、筆者が 2016 年 12 月 28 日に三重県に対して行った、三重県情報公開条例第 6 条 1 項の規定に基づく公文書開示請求により、入手した資料が根拠となっている。
- 75 ここでの内容は、筆者が 2016 年 12 月 9 日に三重県に対して行った、三重県情報公開条例第 6 条 1 項の規定に基づく公文書開示請求により、入手した資料が根拠となっている。
- 76 前掲注(75)
- 77 フィールドワーク・前掲注(63)

---

<sup>78</sup> 三重県「みえ県民力ビジョン・行動計画」（2012 年 4 月）259 頁。

<sup>79</sup> 三重県ホームページ 平成 27 年度第 1 回南部地域活性化推進本部 本部員会議資料「資料 2：南部地域活性化基金の見直しについて」

（<http://www.pref.mie.lg.jp/common/content/000379434.pdf>）

<sup>80</sup> 南部地域活性化プログラムの詳細については、以下の「平成 27 年度第 1 回南部地域活性化推進本部 本部員会議資料」についてのホームページを参照されたい。

（<http://www.pref.mie.lg.jp/NANBU/HP/2015090084.htm>）