中山間地域等総合振興対策について

平成18年6月23日 農林水産省農村振興局整備部地域整備課

中山間地域等総合振興対策について

1.現在までの対策の経緯

$[H12 \sim H16]$

地域別振興アクションプランの作成による取組

平成 12 年度の中山間地域等直接支払制度の発足と併せて、市町村区域を越える 広域における整合的・効果的な地域振興を図る観点から国が要綱を定め、対策を 実施

(1)対策の内容

中山間地域等の総合振興について、国が振興方針を策定

<u>都道府県は、国の振興方針に基づき</u>、原則として複数市町村を対象とする地域別振興アクションプランを策定

地域別振興アクションプランの策定に当たって、<u>国は事前に審査を行っ</u> たうえで認定

認定されたアクションプランに盛り込まれた関連事業については、優先 採択に配慮

(2)対策の実施状況

当初、アクションプランの策定は一定程度進んだものの、H15 年、H16 年の 作成実績は僅か

(5年間のプラン策定市町村数は中山間地域全体の14%)

$[H17 \sim]$

中山間地域等総合振興計画の作成による取組

三位一体改革による地域の自主性・裁量性の一層の重視、広域連携による効果的・効率的な地域振興の必要性から、地方による多様な広域振興計画の策定を支援するため、国が基本指針(参考1)、振興方針(参考2)を定め、取組を奨励

(1)対策の内容

中山間地域等の総合振興について、国が振興方針を提示

<u>都道府県、市町村等は国の方針を参考として</u>、広域的な<u>地域振興計画を</u> 作成

国は、広域的な地域振興計画とみなされるものを含め、作成状況を情報 収集し、それらの地域の現状、課題及び取組内容を把握

(2)対策の実施状況

現在、国として把握している計画としては、平成17年度に新規に作成された「山口県中山間地域づくりビジョン」1件

2. 旧対策と新対策の主な相違点

- 1.都道府県が地域別振興アクションプランを作成し、国が認定するという規制的な仕組みを改め、国が中山間地域等総合振興方針を提示し、都道府県及び市町村等はこれを参考として、地域にあった計画を作成する奨励的な仕組みに変更
- 2.計画作成主体を都道府県から都道府県、市町村及び広域事務組合に拡大
- 3.新規作成計画だけでなく、既存の計画についても国が提示した指針・方針の内容を概ね含んだものを、中山間地域等総合振興計画とみなす規定を追加

3. 旧対策の振興計画と新たな計画との比較

- アクションプランと山口県中山間地域づくりビジョンとの比較 -別紙のとおり

4.今後の対応

昨年度半ばから新しい対策に移行したところであり、現在、新対策の内容について 周知しているところである。条件不利性を有している中山間地域の特性を踏まえた地 域間の連携・調整を行いつつ、広域的に中山間地域等の振興を総合的・計画的に実施 することは重要であることから、国が策定した基本指針・振興方針を参考として中山 間地域等総合振興計画が作成されるよう、都道府県及び市町村等に対し積極的に働き かけを行っていく必要がある。

また、以前、都道府県に対して行ったアンケート調査結果の中で、新たな計画作りが進まない理由として、「既に同様の計画が存在しており、その計画の中で対応できるから」という意見が多数挙がったところである。今回の対策から、既存の計画で国の指針・振興方針の内容に沿った計画についても、中山間地域等総合振興計画とみなすとしたことから、県等との意見交換を行いながら、これらの計画について、中山間地域等総合振興計画としての位置づけを有するとの共通の認識を醸成し、今後の中山間地域の振興の基本とするよう働きかける必要がある。

中山間地域等の総合振興のための計画等に係る基本指針

第1 趣旨

平野の外縁部から山間地に至る中山間地域等は、河川の上流域に位置し、傾斜地が多い等の立地特性から、食料の安定供給の他に、水源のかん養、国土・環境の保全、保健休養、伝統文化の保全等の多面的機能を有しており、我が国の農業・農村の発展を図る上で重要な役割を果たしている。

しかしながら、過疎化・高齢化の進行や担い手の減少及び耕作放棄地の増加等により、 地域活力や多面的機能の低下が懸念されている。

このため、地域特性を踏まえた地域間の連携・調整を行いつつ、広域的に中山間地域等の振興を総合的・計画的に実施するとの観点に立ち、中山間地域等の総合的な振興のための計画のあり方を明らかにすることが重要である。

本指針は、中山間地域等の総合的な振興のための計画の作成及びその運用に係る基本 的な指針をまとめたものであり、都道府県又は市町村若しくは広域事務組合(以下「都 道府県又は市町村等」という。)においては、地域の振興に当たって参考とされたい。

第2 実施地域

本指針の対象となる地域は、今後とも農林水産業が地域の主要な産業であることが見込まれる地域であって、次に掲げる地域及びこれに隣接する地域(以下「中山間地域等」という。)とする。

- 1 特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律 (平成5年法律第72号。以下「特定農山村法」という。)第2条第1項に規定する特定農山村地域
- 2 山村振興法(昭和40年法律第64号)第7条第1項の規定に基づき指定された 振興山村
- 3 過疎地域自立促進特別措置法(平成12年法律第15号)第2条第1項に規定する過疎地域(同法第33条第1項又は第2項の規定により過疎地域とみなされる区域を含む。)
- 4 半島振興法(昭和60年法律第63号)第2条第1項の規定に基づき指定された 半島振興対策実施地域
- 5 離島振興法(昭和28年法律第72号)第2条第1項の規定に基づき指定された 離島振興対策実施地域
- 6 沖縄振興特別措置法(平成14年法律第14号)第3条第1号に規定する沖縄
- 7 奄美群島振興開発特別措置法(昭和29年法律第189号)第1条に規定する奄 美群島
- 8 小笠原諸島振興開発特別措置法(昭和44年法律第79号)第2条第1項に規定 する小笠原諸島

第3 中山間地域等総合振興方針及び中山間地域等総合振興計画の内容

1 中山間地域等総合振興方針の策定

- (1) 国は、振興の目標・方向・推進方法等を記した中山間地域等総合振興方針(以下「振興方針」という。)を定めるものとする。
- (2) 国は、情勢の推移により必要が生じたときは、振興方針を変更することができるものとする。
- (3) 国は、振興方針を定め、又は変更しようとするときは、あらかじめ、第5の1の 第三者機関の意見を聴くものとする。

2 中山間地域等総合振興計画の作成

- (1) 都道府県又は市町村等は、広域的な連携を図る必要性のある地域について、1の振興方針を参考として、おおむね5年後を目標とした中山間地域等総合振興計画(以下「振興計画」という。)を作成することが望ましい。
- (2) 振興計画の内容は、別表に掲げる事項を内容とすることが適当である。
- (3) 振興計画は、中山間地域等の総合的かつ計画的な振興を図る観点から、原則として複数の市町村が連携した広域的な地域を対象として作成することとする。この場合、都道府県、市町村等の間で十分な調整を図ることとする。

ただし、市町村合併の進展の中で、市町村の区域内の集落間や旧村間の調整を図る必要がある場合には、単独市町村又はその一部の範囲を対象として振興計画を作成することも適当である。

- (4) 都道府県又は市町村等は、振興計画の作成にあたり、必要に応じて国に助言を求めることができる。この場合、市町村等は都道府県を経由して行うことができる。また、助言を求められた場合、国は適切な助言等を行うこととする。
- (5) 都道府県又は市町村等が作成した中山間地域等の総合的な振興に関する計画等(振興計画を除く。)であって、別表に掲げる事項をおおむね含んだ内容とするものについては、振興計画とみなすことができる。

3 振興計画の実施

都道府県又は市町村等は、振興計画の着実な実施を図るとともに、状況の変化等を 踏まえ、必要に応じて振興計画の見直しを図ることが望ましい。

4 振興計画に関する情報収集

国は、中山間地域等の振興方策を検討するため、必要に応じて、地方農政局(北海道にあっては農村振興局、沖縄県にあっては内閣府沖縄総合事務局。以下「地方農政局等」という。)を通じ、振興計画(2の(5)により振興計画とみなされたものを含む。)の作成・実施状況等に関する情報を収集するものとする。

第4 関連諸制度との連携

本指針による振興の推進に当たっては、特定農山村法、山村振興法、農業振興地域の整備に関する法律(昭和44年法律第58号)、農村地域工業等導入促進法(昭和46年法律第112号)、農業経営基盤強化促進法(昭和55年法律第65号)等による関連諸制度及び中山間地域等直接支払制度との連携を図ることが適当である。

第5 推進体制

1 第三者機関

国は、本指針による振興の推進方法や推進効果の評価等について意見を聴くため、 農業・農村等の振興に高い識見を有する者から構成される中立的な第三者機関を設置 する。また、都道府県又は市町村等においても設置することが望ましい。

なお、既に中立的な第三者機関を設置している場合には、当該機関を活用することができるものとする。

2 国

国は、本指針に基づく振興を効果的、効率的に推進するため、関係部局庁が緊密な連携を図るものとする。また、地方農政局等においても同様に対応するものとする。

3 都道府県又は市町村等

都道府県又は市町村等は、本指針による振興を効果的・効率的に推進するため、相 互の緊密な連携と関係部局間の横断的な連携に努めるものとする。

第6 実施期間

本指針による中山間地域等の総合的な振興のあり方については、平成21年度までの 振興計画の作成状況、評価等を踏まえて見直すものとする。

附則

- 1 次に掲げる要綱、要領及び方針については、廃止する。
- (1)中山間地域等総合振興対策実施要綱(平成12年8月9日付け12構改B第75 9号農林水産事務次官依命通知)
- (2)中山間地域等総合振興対策実施要領(平成12年8月9日付け12構改B第76 0号構造改善局長、農産園芸局長、畜産局長、林野庁長官、水産庁長官通知)
- (3)中山間地域等総合振興方針(平成12年8月9日付け12構改B第761号農林 水産事務次官依命通知)
- 2 1 に掲げる要綱、要領及び方針に基づき、平成16年度までに策定した地域別振興アクションプランについては、なお従前の例により取り扱うものとする。

別表

中山間地域等の総合的な振興計画

- 1 中山間地域等の概要、現状と課題、広域的な連携の必要性
- 2 中山間地域等の振興の基本的な考え方
- 3 当該地域の目指すべき将来像(おおむね10~15年後)
- 4 振興目標

当該地域の目指すべき将来像を実現するため、概ね5年後に達成すべき目標を設定する。目標とする具体的な事項の例示は以下のとおり。

(1)農林水産業その他の産業の振興

農林漁業の生産性の向上 高収益・高付加価値型農林水産業の推進 農林水産業関連産業の振興 生産基盤の整備(農林水産業、工業、観光業等)

交流人口の拡大

鳥獣被害の防止

(2) 多面的機能の確保

多面的機能の維持・増進(農地の保全、森林の整備等)

快適性の向上(伝統的家屋の利用、伝統文化等の継承、ビオトープ整備等)

交流施設の整備(保健・文化・教育的利用環境の整備・保全、都市との共生対流の 推進ネットワークの整備等)

(3)生活環境の整備等による定住の促進

生活基盤の整備(アクセス条件の改善、情報・通信、汚水処理施設等の整備) 高齢者・女性対策の推進

- (4)域内における集落連携、法人参入の推進等
- (5)農林漁業間の連携的振興
- 5 目標指標

振興目標に応じ、各地域別の具体的な目標指標として、次の指標のほか、地域の実情を踏まえて必要な指標を設定する。なお、定量的な指標を設定することにより、将来の事後評価に活用できるものとする。

就業人口

IJUターン等新規流入者数

交流人口数

総農林漁家数

総生産額

農林業産出額、水産業生産額

農林水産業関連事業所数

耕作放棄率

ホームヘルパー数

6 目標を達成するために必要な事業

振興目標を達成するために必要な事業(ハード事業及びソフト事業)を選定するとと もに、その必要性や大まかなスケジュールを明示する。

たとえば、地域の振興目標を達成するために、元気な地域づくり交付金や中山間地域 等直接支払制度等をどのような方向で推進すべきか等について明示する。

7 推進体制の整備

振興の円滑な推進を図るため、自治体間相互の連携体制及び自治体内の関係部局間の 横断的な推進体制について設定する。

中山間地域等総合振興方針

第1 中山間地域等の役割と課題

1 中山間地域等の役割

中山間地域等は、総人口の14パーセントが居住する地域であるが、国土の骨格部分に位置し、全国土の約7割の面積を占めている。質的に見ても、平野の外縁部から山間地に至るこの地域は、河川の上流域に位置し、傾斜地が多い等の立地特性から、森林の整備や農業生産活動等を通じ国土の保全、水源のかん養等の多面的機能を発揮しており、全国民の生活基盤を守る重要な役割を果たしている。また、これらに加えて、多様な食料や林産物の供給機能、豊かな伝統文化や自然生態系を保全し都市住民に対し保健休養の場を提供する等の機能を有している。

近年、国民の価値観・ライフスタイルが量的拡大よりも質的充実の重視へと変化する中で、中山間地域等には、「新たなライフスタイルの実現を可能とする国土のフロンティア」や「環境への負荷が少なく人と自然とがよりよい状況で共存できる地域」としての期待が高まっており、今後、地域の特性に応じた振興を図っていくことが求められている。

2 中山間地域等の現状

しかしながら、中山間地域等の農業は、傾斜農地の割合が高く基盤整備が遅れている等農業生産条件が不利な状況にあることから、農業生産性は他地域に比べて低く、過疎化・高齢化による担い手の脆弱化が進行している。林業及び水産業についても、木材価格の長期にわたる低迷、我が国周辺水域の資源や漁場環境の悪化等により、その経営は更に厳しさを増している。

定住条件についても、就業機会に恵まれず農業所得は他の地域に比べて低い状況にあるとともに、生活環境の整備も遅れている。

林業の採算性の悪化等による森林所有者の経営意欲の低下に伴い整備が不十分な森林が見られるほか、耕作放棄農地の増大により、農地のみならず水路、農道等の多面的機能を担ってきた地域資源の管理の粗放化も懸念される状況にある。

さらに、中山間地域等は、自然的・経済的・社会的条件が多様であることが特徴であり、それぞれの地域が抱えている問題も一様ではない。

3 中山間地域等の振興と課題

このような状況に対応し、中山間地域等の振興を図っていくためには、 地域の基 幹産業である農林水産業その他の産業の振興による就業機会の増大、 多面的機能の 確保、 生活環境の整備等による定住の促進を図るための対策を地域の実情に応じて 総合的に講じていく必要がある。

このため、これまでも、

(1) 高付加価値型農業の推進、生産基盤の整備、多様な担い手の確保、地域食品の表示・認証、鳥獣被害の防止等による農林水産業その他の産業の振興による就業機会の増大

- (2) 中山間地域等への直接支払いや農林地の一体的整備による多面的機能の確保
- (3) 都市農山漁村交流の推進、生活基盤の総合的整備、高齢者・女性対策の推進等による定住の促進

等に関する種々の事業を講じてきたところである。

これらの事業の多くが市町村単位を基本として実施されてきていることは、地域の 発想を極力尊重するという観点から重要であるが、各市町村が行う事業については、 地域間の連携・調整が必ずしも十分ではなく、広域的・整合的・計画的な中山間地域 等の振興につながっていないという問題がある。

平成12年度から実施している中山間地域等直接支払制度においては、地方裁量主義、集落裁量主義が強調されたところである。中山間地域等における各種事業の実施に当たっては、このようなボトム・アップの思想を最大限尊重しながら、これに市町村内の集落間や旧村間の調整、市町村間の調整という面的な調整を加えていくことが中山間地域等対策を整合的・効果的に実施するために重要な課題となっている。

さらに、集落等からボトム・アップで出されてきた提案を基に、既存の事業を適宜 見直していくことも重要である。

同時に、国レベルにおいても、各種事業の総合性・整合性を確保する観点から、事業間の連携強化や事業の大括り化等を図っていくことが重要である。

また、三位一体改革による国の関与の低減や地域の自主性・裁量性の増大、市町村 合併による広域化行政の進展等から、地域自らの創意工夫による個性ある地域づくり、 地方自治体等における事務負担の軽減も一層求められてきている。

第2 中山間地域等の総合的な振興

1 地域特性に応じた合理的な地域振興の範囲

都道府県又は市町村若しくは広域事務組合(以下「都道府県又は市町村等」という。)単位で広域的に中山間地域等を振興していくためには、各市町村の自然的・経済的・社会的条件、人的・物的・自然的資源の賦存状況やこれまでの地域振興対策への取組状況等の地域特性を踏まえ、課題を共有する広域的な地域を振興の可能性について検証するとともに、当該地域と周辺地域との間で整合性のとれた取組みを実施することが望ましい。(必要に応じ、複数の県が県境を超える地域について共同で振興を図ることも想定される。)

ただし、市町村合併の進展の中で、市町村の区域内の集落間や旧村間の調整を図るため、市町村又はその一部の区域を振興範囲とすることも想定される。

2 地域特性に応じた振興目標の設定及び中山間地域等総合振興計画の作成

都道府県又は市町村等は、このような地域について、集落、旧村や市町村から出された主体的・積極的な意見を踏まえながら、当該地域の目指すべき将来像(おおむね10~15年後)、今後5年間にわたり取り組むべき「農林水産業その他の産業の振興」、「多面的機能の維持・増進」、「生活基盤の総合的整備」及び「快適性の向上による定住・交流環境の改善」について、地域内の補完性や各種事業の効果の相乗性も考慮しながら地域全体についての具体的な目標(必要に応じて当該地域内のより狭い地域についての目標を含む。)を設定し、その実現に向けて地域資源や施策の集中を図ることが望ましい。

さらに、都道府県又は市町村等は、地域の振興に取り組む体制が整備されていると

判断する地域について、当該地域に係る関係機関相互の連携を図りつつ、目標の実現に必要な各種中山間地域等関係事業(ハード事業およびソフト事業)を選択し、これらを総合的・計画的に実施することを内容とする中山間地域等総合振興計画(以下「振興計画」という。)を作成することが望ましい。

その際、農業、林業、水産業等の総合的な振興を図るため、農林水産分野間の連携に努めるものとする。

また、耕作放棄の発生防止や各地域が将来に向けて安定的に農業生産活動を継続していく方向性について、広域的な市町村の連携が必要であることから、振興計画と中山間地域等直接支払制度における市町村基本方針との整合を図ることが望ましい。

3 振興計画の着実な実施

都道府県又は市町村等は、目標の達成に向けた適切な事業執行のため、関係機関等と連携して振興計画の実施状況を把握し、振興計画の着実な実施に努めることが望ましい。

第3 地域振興の取組の推進について

1 第三者機関

国は、地域振興の推進方法や推進効果の評価等について意見を聴くための中立的な 第三者機関を設置する。また、都道府県又は市町村等においても設置することが望ま しい。

2 国

国は、地域の振興の取組を効果的・効率的に推進するため、関係部局庁が緊密な連携を図るものとする。また、地方農政局及び内閣府沖縄総合事務局においても同様に対応するものとする。

3 都道府県又は市町村等

都道府県又は市町村等は、関係部局の連携を強化する横断的体制を整備するとともに、都道府県の出先機関と当該地域内の市町村等との連携による協議会組織等の地域別推進体制の整備を図ることが望ましい。この協議会等においては、必要に応じてJAや民間企業等の参画を求める等により多様な人材の活用を図ることが望ましい。

市町村は、各集落や旧村等からの意見の掘起こし、集落間や旧村間の意見調整に努めるものとする。

地域別振興アクションプランと山口県中山間地域づくりビジョンとの対比表

地域別振興アクションプラン 山口県中山間地域づくりビジョン 目標年度:5年後 目標年度:5年後(平成22年度) **対象範囲**:1~数市町村 対象範囲:県全域 目 的:農林水産業その他の産業の振 基本目標:山・里・海の豊かさを「くらし」に 興、定住の促進及び多面的機 活かす地域づくり 能の確保を通じて、多様な食 料や林産物を供給するととも に、国民に対して魅力ある空 間を提供 対策の推進目標及び推進目標を達成する 施策の柱及び具体的な取組(主な取組を抜粋) のに必要な推進方法(以下の事項を整理) 農林水産業その他の産業の振興 多様な産業で支えるくらし (1)交流産業・観光の振興 (1)農林漁業の生産性の向上 (2) 高収益・高付加価値型農林水産業の むら・まち交流活動の促進 「やまぐちスロー・ツーリズム」の促進 (2)農林水産業の振興 (3)農林水産業関連産業の振興 (4)生産基盤の整備(農林水産業、工業、 中山間地域の特性を活かした農業の振興 a中山間地域等直接支払制度等を契機と 観光業等) (5)交流人口の拡大 した持続可能な農業生産の仕組みづくり b農業への幅広い新規参入の促進 c地域の特性を活かした農水産物づくりと 需要拡大 持続可能な林業の振興 a持続可能な林業経営の推進 b意欲ある担い手の確保・育成と林業事業 体の育成 c森林バイオマスエネルギーの活用推進 総合的な鳥獣被害防止対策の推進 農林業の生産基盤の整備 a ほ場整備や水田汎用化の推進 b中山間地域総合整備事業による農地等整備 c農道整備 儲かる漁業の振興 (3)商工業の振興 商業の振興

地場産業の振興、企業の誘致

(4)産業間の連携による新たな事業展開の促進 新事業展開の支援 農林水産業と食品産業の連携強化 特産品開発と販路開拓の支援

生活基盤の総合的整備

- 善、情報・通信、営農飲雑用水、汚 水処理施設等の整備)
- (2)高齢者・女性体策の推進

みんなで創る地域のくらし

- (1)生活基盤の整備(アクセス条件の改|(1)新たな地域コミュニティ組織や地域づくり 活動団体の育成 地域の将来像を描いた「地域の夢プラン」づくり 市町における「中山間地域づくり指針」等の 策定
 - (2)地域づくりの担い手確保 地域づくりのリーダーの確保 女性・高齢者・若者等の参画促進 外部人材の活用

安心・安全で住み良いくらし

- (1)くらしの安心の確保 防犯体制の強化 生活交通の確保 道路の整備 情報通信基盤の整備
- (2)くらしの安全の確保 警戒避難体制、防災体制の整備 農地防災対策の推進 河川の整備
- (3)住み良い暮らしの環境整備 若い世代の定住条件の整備 子育て支援体制の整備 上水道、汚水処理施設等の整備

快適性の向上・多面的(公益的)機能の 維持・増進による定住・交流環境の改

- (1)快適性の向上(伝統的家屋の利用、 伝統文化等の継承、ビオトープ整備 等)
- (2)多面的(公益的)機能の維持・増進 (農地の保全、森林の整備)
- (3)交流施設の整備(保健・文化・教育 的利用環境の整備・保全、交流ネッ トワークの整備)

元気で誇りのあるくらし

- (1)生涯現役社会づくりの推進
- (2)地域の良さを伝える教育活動の促進
- (3)地域の良さの再発見と継承
- (4)多面的機能の保全 農地・森林等の適切な管理 循環型社会の形成や自然共生地域づくりの 推進

新しい仲間とともに創るくらし

(1)交流人口の拡大と都市との共生

- (2)団塊の世代等のUJIターンの促進
- (3)都市地域の知恵や力の活用
- (4)県民理解の促進と参加の仕組みづくり

地域別目標指標(地域で選択、追加も可)

就業人口

IJUターン等新規流入者数

交流人口数

活性化人口(定住人口+交流人口)

総農林漁家数

総生産額

農林漁業粗生産額

農林水産業関連事業所数

耕作放棄地率

ホームヘルパー数

具体的な目標

新たなコミュニティ組織における「地域の夢プラン」作成数

人口10万人当たりのNPO法人認証数

ブロードバンド世帯普及率数

身近な生活交通に関する市町計画策定数

医療情報ネットワークシステム加入医療機関数

居宅サービス利用割合(65歳以上)

洪水ハザードマップ作成河川数

やまぐちエコリーダースクール認証校数

農山漁村交流体験人口

やまぐち型担い手組織

良食味米品種の作付け面積

漁家所得(1戸当)-日本海側-

地域資源を活用した創業・事業展開件数(累計) やまぐち農山漁村女性起業統一ブランド認定品

数

シルバー人材センター会員数の割合

景観に関する計画等の策定市数

荒廃した森林の整備面積

棚田保全モデル地区数

ルーラル探検隊員数

団塊の世代UJIターンの相談登録者数

- 21 企業・団体等からの中山間地域活性化、事業化 事例(累計)
- 22 海浜清掃活動・森づくり活動参加者数

対策を推進するための具体的な事業実施 計画(国営農地再編整備事業、中山間地 域総合整備事業等の整備内容、事業費、 実施年度等) 記述なし