

付 属 意 見

中山間地域の今後の展開について

中山間地域活性化調査特別委員会

今後の中山間地域対策の展開
～総合的考察と目指すべき方向～

序 文	1
第1 総合的考察	3
1 考察に当たって	3
2 社会構造の変化がもたらす影響	3
3 地域の再生と都市との共生のために	4
第2 目標とする地域像	5
第3 中山間地域の存在意義の再認識	6
第4 生き生きとした中山間地域のための今後の施策展開	7
～ひとが住み続けるために～	
1 「誇り」の再構築	7
2 「安心」と「安定」をもたらす基盤づくり	8
(1) 安心をもたらす地域づくり = 集落の維持と生活基盤の整備	8
ア 集落維持対策	8
イ 生活基盤の整備	8
(2) 安定をもたらす地域づくり = 就労の場と定住条件の確保	11

今後の中山間地域対策の展開 ～総合的考察と目指すべき方向～

序 文

中山間地域では、もともと、地域の持つ資源から多くの恵みを得て生計をたて、多様な自然や生物と共生しながら多くの人々が地域独自の豊かな生活文化を作り上げて生活してきた。

戦後、「効率性」と「経済性」を追い求める産業政策に基づく国土開発により、産業と人口は都市に集積し、都市と田舎の2極分化は進み、所得格差は拡大した。

また、市場原理の導入と市場の国際化により、中山間地域の主要産業である農林水産業も停滞の一途をたどることとなった。

10年後には集落の消滅が予測される地域もあられ、現在中山間地域に住む人々は、人が減り続け荒廃していく生まれ育った地域に「誇り」と「自信」を失いつつある。

一方で、中山間地域は、人に安らぎをもたらす豊かで美しい自然や日本人の原点である歴史・文化に根ざした景観を保持しており、その存在そのものが人々の生活にもたらす価値は大きい。

同時に、中山間地域が存在することで、災害を防ぎ水資源を涵養する国土保全や、大気の浄化、生物・生態系の保全といった環境保全が可能となっており、こうした機能もまた人間の生活になくてはならないものである。

このような国土保全、環境保全に及ぼす中山間地域の機能や、独自の歴史や文化に裏打ちされた豊かな生活環境の重要性については、近年、国土開発計画や、環境基本法、新農業基本法など国の政策においても明記され、様々な分野において環境保全や国土保全の視点に立った政策転換が図られつつある。

しかし、地域住民はもとより、本県の施策展開には、未だ、そうした政策転換についての十分な理解と視点がみられない。

現在、中山間地域に住む人々は、そこに住み続けることで、このような機能の維持・保全に大きな役割を果たしているが、居住する地域自体が生活するのに不利な条件であることを考えあわせれば、非常に大きな負担を強いられながら、国民全体に利益をもたらす「公益性」を担っているのである。

中山間地域、ことに過疎地域に生活する人々の生活を、今のまま放置すれば、公益的機能や景観、自然、文化的価値は永久に失うことにもなりかねず、後に続く世代に悔いを残すとともに、その回復を図るためには更に大きな負担をかけることになるであろう。

中山間地域の振興を図るためには、先ず、「島根県中山間地域活性化基本条例」前文及び第10条に述べられているとおり、「中山間地域の持つ公益的諸機能の理解とそうした機能の維持増進を図る地域の潜在能力への支援を通じ、地域主体

で活性化を図っていく地域づくり」を、都市住民の理解を得ながら進めていくことが必要である。

言い換えれば、産業が集積し経済的に恵まれた都市と税金の配分を巡り「対立」する構図から、中山間地域の持つ公益的な価値と機能の維持保全に果たしている住民の負担を、正當に評価し、そこに住む人々が「誇り」をもって生活すると共に、都市と中山間地域がそれぞれの特質を尊重しつつお互いに豊かな社会を築くことが可能となる「連帯と共生」への転換を図る「しかけづくり」を考えるべきである。

本県の均衡ある発展と県勢の振興のため、社会生活における条件が不利な地域であって非常に厳しい状況にある中山間地域の振興を図る明確な視点を持って、不退転の決意で具体的な政策を重点的に展開しなくてはならない。

「誇りとやすらぎに満ちた地域づくり」「安心と安定をもたらす地域づくり」を具体的な柱として、「日本のふるさと」として誇りを持って生活できる中山間地域を目標として、生き生きとした中山間地域を構築していくための政策展開について考察する。

第1 総合的考察

1 考察にあたって

本県では、現在、中山間地域を支えている主戦力は、60歳前後の世代である。彼らは、10年後には現役を引退する年代となる。中山間地域研究センターの研究結果によると、これまでの10年間は人口は14%世帯数は6%程度の減であったが、今後10年間では人口20%、世帯数の25%が減になると予測している。38豪雪のあと、昭和40年から45年にかけて、人口が10%~20%以上減少した市町村が34もあった。この時期、急速な人口流出が見られたが、90万を超える人口が77万まで約17%減少するのに、昭和30年代から昭和47年まで15年くらいかかっている。また、当時よりも、高齢者が占める割合が高くなっており、次世代の再生産が不可能な状況である。

中山間地域集落維持・活性化緊急対策事業の対象集落で65歳以上の割合が50%を超える集落の割合は約25%であった。(一般に崩壊集落の要件に、高齢者の割合が50%以上、といわれている。)

こうした現実をふまえると、5年~10年といったごく僅かな期間で、加速度的に人口や世帯が減少し、「人口密度の低い高齢化率がきわめて高い地域社会」が生じることになる。こうした危機については県政史上、過去何回か指摘されてきたが、改めて自治体の存続も危ぶまれる緊急課題を解決するため、不退転の決意を持って、市町村、住民とともに県の組織を挙げて総合的な中山間地域対策を推進すべきであると考えます。

2 社会構造の変化がもたらす影響

(1) 住民生活に及ぼす影響

人口減と高齢化の進展により、地域社会の基礎的単位である集落の存続が不可能となり、地域の活力が一層低下し、同時にこのことが住民自身の意欲の減退に結びつく。

また、対象者が少ないため採算がとれないことから、商業・交通・福祉・医療等生活の基本的部分に関わる事業者が撤退していき、さらに生活上の不便、不利益が増大すると思われる。

(2) 環境に及ぼす影響

人が住まなくなることで、森林や農地の保全ができなくなってくるため、環境の荒廃が進み、災害防止や水源の涵養といった公益的機能が失われ、さらには自然生態系も変化していく。

(3) 産業に及ぼす影響

担い手がいなくなることから、農林水産業の衰退は一層進み、食糧供給の面においても大きな影響を及ぼすこととなる。

3 地域の再生と都市との共生のために

中山間地域の抱える課題は、生活全般にわたっていることから、対応行政分野も非常に広範であり、また、過疎法制定以来30年もの間、様々な施策が実施されてきた長い歴史がある。

いずれの課題も非常に重要であるが、前述したように、極めて短期間でおきるであろう究極の事態を前に、今打つべき手は何か思いを巡らすと、個々の施策に目を奪われることなく幅広い視野を持って、地域が現在持っている活力を引き出し、認知されていない社会資源と有効に組み合わせ、都市圏に住む人々との共生・連帯により地域の維持・活性化を図っていくことが必要であり、住民の生活安定策、地域活性化策、多面的機能の維持保全（国土保全）策の3点について従来の行政の枠組みを超えた取り組みが求められている。当然、これらの対策を打っていくための財源の措置を国にも求めていくことが必要であり、また、都市との連帯のためにあらゆる手段を持って訴えかけることが大切である。

国民全体に対し、中山間地域の持つ公益的機能とその維持のための住民の負担について理解を得ていく必要があり、そのため、都市への情報発信と他地域との様々な形での交流、及び国への働きかけを進めていくことが重要である。

都市との共生を促すための交流

「都市住民第2世代」や次世代を担う青少年への交流を通じた働きかけは重要である。「都市住民第2世代」は、「田舎」に対して、生まれ育ったところとしての郷愁は持ち合わせないし、青少年は、山林や田畑での労働体験や遊びの体験に乏しい。

しかし、そこにある「自然」や「文化」を全く新たな視点で捉えることができる可能性を秘めている。

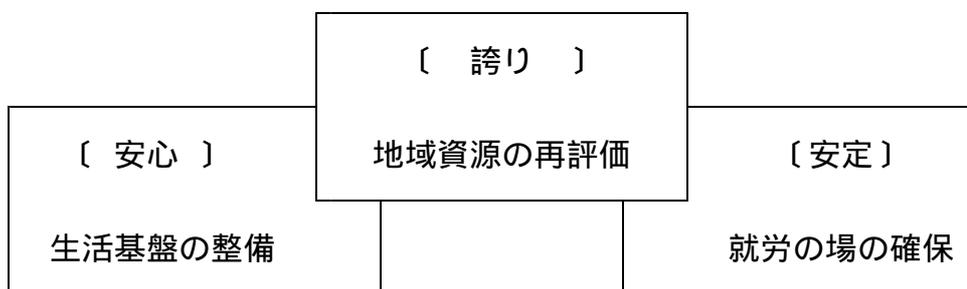
従って、今の子供たちや都市住民第2世代に、自然や伝統的な行事、遊びを体験させ、それが新しい発見と楽しい体験をもたらせば、中山間地域の保全に関する負担についての理解もえやすくなると期待できる。

第2 目標とする地域像

〔目標とする地域像〕

住民が自らの地域に「誇り」を持ち、「安心」して生活できる環境が確保され「安定」した生活が保障される地域

中山間地域 = 国土保全、環境保全機能を維持する上で必要な地域



存 在 意 義

第3 中山間地域の存在意義の再認識

第2部の冒頭で記述したとおり、中山間地域の持つ災害を防ぎ水資源をかん養する国土保全機能や、大気の浄化、生物・生態系の保全といった環境保全機能、さらには、美しい自然・歴史・文化に根ざした景観などの公益的価値は大きく評価されつつある。

中山間地域の振興は、「均衡ある国土の発展」の下に消極的に図られるものではなく、国土の発展を図るためには、中山間地域の持つ機能は、「なくてはならない存在」である事をわれわれはあらためて認識し、都市と中山間地域が「連帯と共生」し、その振興を図っていく必要がある。

中山間地域の持つこうした機能の維持存続は、単独の県では解決が不可能であり、新たな財源と施策の枠組みのもとで行われることが求められる。

このため、中山間地域を多く抱える同様な条件下にある他の道・県と連携して、国に対し積極的に提案していくことが必要である。

第4 生き生きとした中山間地域のための今後の施策展開

～ひとが住み続けるために～

地域の存続と活性化のためには、まず、人が住み続けることが必要かつ最低条件である。

住む人がいなくなることは、その地域を維持するための担い手を失ってしまうことであり、管理されて来た森林や農地は荒れ、地域は崩壊しやがては自らが持っていた国土保全、環境保全、食糧供給といった国民生活に欠かせない重要な機能を失うこととなり、国民は貴重な社会資源を失う。

1 「誇り」の再構築

地域住民が積極的な意志を持って住み続けるためには、精神的バックボーン＝「誇り」を持つことが不可欠である。

これまで住んでいたから住み続けるのではなく、自発的意志に基づき、自信と誇りをもって、積極的意志のもとに住む、満たされた人生が中山間地域の住民に約束されなければならない。

生活基盤の整備や日常生活の支援体制の確保、産業の振興策など、住み続けるための基盤整備施策は様々な角度から実施されているが、ここでは、人が住み続けるための内因的な要素を再構築する重要性について述べる。

人が減りつづけ、高齢化が進み、日常生活の維持すら困難になってきている現在の中山間地域の住民にとっては、周囲の豊かな自然も伝統的な文化も日常の生業（なりわい）の風景の一部にすぎない。先祖伝来の土地に住み続ける人々は、不利な条件下で、大きな負担を被りながら地域を守り生活している。

しかし、視点を変えれば、中山間地域には、都市では既に失われた景観、四季折々の自然の恵みを生かした食生活、伝統的な生活の知恵など、やすらぎをもたらす貴重な社会資源が豊富に存在する。

今まで意識することのなかった中山間地域の「生活環境・自然環境」を「かけがえのないもの」として再認識し、自らの地域への「誇り」を取り戻すためには、すなわち、そうした社会資源を失ってしまった、あるいは失いつつある地域にとっては、外部の視点を借りることが非常に有効である。

こうした外部の視点の導入による「誇り」の再構築にあたっての有効な手段の一つは、「交流」である。

「交流」は人と人とのぬくもりを伝え、住む人と訪れる人双方の生きがいを生みだし、人の出入りによる地域の活性化と地域経済の向上とともに、中山間地域に住む人々にとっては、地域が持つ景観をはじめとする人を引きつける機能を「かけがえのないもの」として再認識する大きなきっかけとなる。

2 「安心」と「安定」をもたらす基盤づくり

(1) 安心をもたらす地域づくり = 集落の維持と生活基盤の整備

ア 集落維持対策

人が「安心」して生活し続けるために、まず、社会の基礎的単位である「集落」が維持され、その機能が効果的に作用することが必要である。

終戦直後には、20～50戸、80～250人の規模であった集落は、高度成長期には、都市部への人口流出により10～15戸、20～40人となり、そのまま高齢化が進み、7割以上が老人世帯となって、やがては世帯再生産不可能な集落となっていき、4～6戸、10～20人の消滅期を迎える、といった経過をたどっている。

集落の機能喪失の水準は、10～15戸、20～40人、消滅水準は、4～6戸、10～20人といわれており、集落を維持する限界水準は全国平均では、5.6戸14.8人（中国地方では、5.7戸13.6人）である。

また、集落の高齢化率が50%を超えると、次世代の再生産不可能となる傾向にあり、崩壊集落の要件となるといわれている。集落活性化緊急対策事業の対象集落のうち、高齢化率50%以上の集落は355であり、対象集落1374の25.8%をしめる。

こうした集落の維持のためには、中山間地域研究センターの集落機能に関する研究調査の結果もふまえつつ、集落の機能再編あるいは、集落再編そのものについての対策が求められる。

また、本県で進められている中山間地域集落維持・活性化緊急対策事業（以下、「活性化事業」という。）は、住民自ら、或いは、集落対策の主体である市町村自らが、集落の未来図を描く努力を行うきっかけづくりとして、非常に有効であると考えられる。

しかし、自ら将来像を描ききれない集落については、更に、支援が必要である。同時に、新たな方向を見いだしつつある地域については、引きつづき、財政的支援も含めた新たな支援が必要である。

また、地方分権が実行段階となった今、住民自らが地域のあり方を決定していくことが大原則であり、市町村が地域全体のあり方を構築して行くべきであるが、複数の行政分野にまたがる課題への助言や、市町村や県の枠組みを超える交通対策、医療等の課題解決に関しては、県が積極的に関わって行くべきと考える。

イ 生活基盤の整備

「安心」して生活を営むための「生活基盤の整備」は、中山間地域の中でもとりわけ、過疎・高齢化が進む縁辺地域において深刻な課題となっている。

また、高度情報化の進展はめざましく、今後の中山間地域における医療、福祉、教育の充実など地域住民の安心を確保していく、高度情報ネットワークの構築も大きな課題である。

さらには、本県の各地域に存する豊かな自然などを活かし、各地域の独自性を強く打ち出した、体験学習やふるさと教育を進めるなどゆとりと豊かさを実感できる文化的環境と教育を進めていくことも重要である。

(a) 生活交通の確保

乗合バス路線は、年々縮小される中で利便性は低下し、その結果、乗客は益々減少していくという悪循環を繰り返している。高齢者、児童・生徒が利用可能な公共交通機関はいよいよ少なくなるとともに、これを利用するまでの経路も一層遠くなっている。子供の通学の不便が町や村を離れる原因のひとつでもあることを考えれば、公共交通の維持は極めて重要である。

民間バスが撤退した後、市町村は道路運送法80条または21条許可により廃止路線代替バスの運行を行っており、その数は45市町村に昇る。県は、新地方バス路線運行対策交付金事業により市町村に車両購入や運行費の補助を行い、生活交通の確保に力を入れている。また、市町村を超えた広域的な運行や、移動困難地域解消のための乗合タクシー等にも試行事業が行われている。

高齢者など交通手段を持たない者が、通院、通所、買物、通学などに利用しやすい交通手段（生活交通）の確保を引き続き図っていくことが必要である。

また、国の規制がこうした地域交通の確保対策のネックとなっていることから、国への働きかけも必要である。

(b) 生活関連道路の整備

中山間地域の県道は、21世紀県単独特別道路整備事業により、幹線道路については、着実な成果があらわれてきている。

しかし、幹線道路に出るまでの生活関連道路については、見通しの悪い箇所や交差が難しい箇所が多く残され、通勤・通学や農産物の出荷などに大きな支障が生じている。

このような状況を改善するため、平成12年度から新世紀道路ネットワーク整備事業で、生活関連道路の重点整備方針が明確に位置付けられ、バス路線や通勤・通学路における危険箇所や緊急車両の通行の障害となる箇所の解消や地域・観光開発に関する道路、幹線農道・林道とつながる道路についての整備が始められたところである。

地域住民にとって、生活関連道路の整備は、切実な問題であり、着実な整備が求められている。

日常生活に不可欠な生活関連道路を着実に進めるためには、道路予算の中に生活関連枠を設けるなどさらに着実な予算の確保が必要であるとともに、農道、

林道の整備による県道機能の代替など、県道整備を補う幅広い手法についての検討も必要である。

(c) 医療サービスの整備

開業医のいない中山間地域では、公立の診療所が設置され、へき地勤務医師確保対策や平成12年度から行われているへき地代診医派遣事業により、へき地の公立診療所への医師の確保が行われている。

現在は、開業医がいて医師が充足している地域においても、医師の高齢化と後継者不足による医療サービスの低下が心配されるなど、中山間地域の「かかりつけ医」の不足は今まで以上に深刻になると予想される。従って、へき地代診医派遣事業の拡充などによる医師の確保対策並びに、高度情報化基盤の整備による遠隔画像診断システムの導入等住民にとって不利な条件の克服のための対策をさらに拡充する必要がある。

(d) 福祉サービスの整備

中山間地域集落の高齢化の進行により要介護者の数に対し、介護する側の数は相対的に少なくなっている。これ以上介護需要が増えれば、介護保険料は上がり、介護する人的パワーもないという困難な状況も予想される。こういう状況では、要介護状態に陥ることを予防し、元気であることはますます重要となるが、高齢者が元気な生活を送るのに大きな支えとなっている地域社会の互助的な見守り機能は低下している。

市町村社会福祉協議会等が、地域住民自身による助け合い活動のネットワークを構築し、地域の見守り体制等の整備に取り組んでおり、県も地域福祉5000ネット推進事業により側面的支援を行っているところであるが、さらに、郵便局などの社会資源の活用を図りつつ、高齢者の社会活動への参加を促し、介護予防を進めるため、地域福祉活動の充実や生きがいづくりの推進を今後も引き続き進める必要がある。

(e) 消費生活の支援

中山間地域の小売業は、過疎・高齢化による需要の減少、都市部への購買力の流出、経営者の高齢化と後継者難、卸売りが来ないため仕入れが困難になるなど、経営が成立ちにくくなっており、このため、中心部の商店に自ら買物に行けない、移動困難地域に住む交通手段のない高齢者等は、近隣に買物を頼んだり、たまたまの機会に町の中心部に買物に出るなど非常な不便を強いられている。

このような中山間地域の買物不便者を支援するため、県では、平成9年度から中山間地域魅力ある消費生活環境づくり事業により、集落地店舗の整備などに補助を行い、平成12年度からは、移動販売・宅配事業や共同仕入事業にも

補助を拡充し、中山間地域の小規模小売店に対する消費生活の支援を行っている。

小規模小売店の衰退については施策を検討するに当たって、商業の振興という視点だけではなく、中山間地域に生活する交通弱者の日常生活の支援という視点が必要となると考える。

(f) 上下水道の整備

島根県の上水道普及率は93.7%でかなりのレベルに達しているが中山間地域の上水道普及率は87.7%であり、未整備の地域が若干残っている。

水道については、簡易水道等施設整備推進交付金事業により市町村の小規模な水道整備事業に県の支援が行われている。

しかし、市町村の縁辺の、戸数が少なく工事費が割高となるため条件不利地域においては水道未普及地域として取り残される結果となっている。自家用の飲用施設の維持管理は、大雨時や積雪時には特に大変な労力を要し、高齢化が進んでいる状況では維持管理は大きな負担となっている。

これらの地域の水道の普及がなぜ進まなかったのか要因を分析し、積極的に推進してきた他の地域と不公平のない配慮をもって普及の促進を図ることが必要である。

また、環境保全＝「きれいな水」の確保の観点から、合併浄化槽の設置も視野に入れた下水処理についても検討されるべきである。

(2) 「安定」をもたらす地域づくり～就労の場と定住条件の確保

中山間地域からの人口の急激な流出は、中山間地域における働く場が決定的に不足していることに大きな要因がある事を考えれば、中山間地域に住む人々が、そこで安定した暮らしを営むために、生活に不安のない安定的な所得を確保できる就業の場が用意されていることが何よりも重要である。

高度に工業化が進められた我が国においては、大都市とその周辺地域に産業と人口の集積が進み、本県の中山間地域においては、下請的製造業を中心にした工場が各自治体の努力によりわずかに点在し、公共事業に依存した建設業も地域社会を支える産業として一定の役割を果たしている状況である。

企業立地の推進や産業としての公共事業の維持に取り組むとともに、近隣都市の職場への通勤道路網の整備など、従来からの施策を引き続き進め就労の場の確保に努めていくことはいうまでもないが、これに加えて、中山間地域が持つ潜在的な力を引き出し、内からの力で新たな産業を興していく視点も重要である。

そこで、安定した就業の場を提供し、定住の基本的な条件を満たす対策として

- (a) 地域資源を活用した内発型産業の育成
 - (b) 中山間地域の特性に特化した農業政策の推進
 - (c) 森林・林業活性化と森林保全対策の推進
 - (d) 抜本的な有害鳥獣対策の推進
 - (e) U I ターン促進の条件整備
- の5つの視点からの検討を行う。

(a) 地域資源を活用した内発型産業の育成

中山間地域に存在する埋もれた資源を有効に利用し内発型の産業を育成することは、地域の資源が地域に還元される経済的価値を持っていることを、地域で生活する人々にあらためて認識させるものであり、地域に対する意欲は格段にたかまり定住に向けた大きな力となるものと考えられる。

こうした数多くの埋もれた地域資源を活用した内発型産業の育成のため、県は、中山間地域研究センター、工業技術センター、しまねの味開発指導センターなど様々な研究機関の連携をこれまで以上に緊密にとりながら、実証的な調査研究を行い、その成果を地域に提示し、立ち上がりの財政支援を行っていく必要がある。

また、地域資源の活用にあたっては、様々な可能性を重層的に組み合わせで行わなくてはならない。そのため、より強固で実効性のある総合的・横断的な支援体制を組むこと、具体的には、農林水産部局と商業部局の連携、農林水産部局と教育部局の連携などにより、地域資源活用の実践的活動に対し支援していく体制の確立が必要である。

農山漁村資源の開発と総合的な活用

地域資源を活用した事例を例示的に掲げる。

里山や海岸での遊び、植物や小動物などの自然観察など、地域を森の学校のような自然の学校として活用

里山の広葉樹や竹林を活用した木炭、竹炭の生産

その他の里山資源の活用

- ・山野草のドライフラワー・蔓類、木の葉等の商品化
- ・山野草の染色・山菜の商品化・広葉樹の活用等

○水産資源の活用

- ・魚食の普及、水産物を活用した商品の開発

伝統的食文化の活用

- ・地域に伝わる漬け物類の商品化
- ・地域の食材を活用した郷土料理の商品化

人材の活用

- ・伝統的技術、芸能、知識等を活用した新たな産業

交流を基軸にした地域資源活用策の展開

(ア) 観光資源としての活用の推進

中山間地域の豊かな自然を背景に、心休まる保健・保養空間の提供や体験や参加を通じた創造的な余暇を提供できるグリーンツーリズムなど、テーマ型の観光産業の推進により雇用と所得の安定を図り、地域の活性化を進めることは極めて重要である。

また、観光による交流人口の増加は、地域の魅力を直接発信することとなり、将来の定住人口の増加に向けても期待がもてるものであり、中山間地域の定住戦略としても有効である。

(イ) 食農教育の推進

食べることは、人間の生命を維持していく上で最も基本的な営みである。

しかし、朝食を抜きにして登校する子供達、家族全員がバラバラに食事する「孤食」の問題、栄養のバランスを考えない外食への依存など、日本人の食生活の乱れが指摘され、低カロリーで栄養バランスの良い日本的な食生活が崩壊しつつあり、特に子供達の食の乱れが進行していると言われている。

一方、農業は食料を供給する重要な産業であるが、食料の生産現場と販売が乖離していることから、消費者には食料の生産現場が見えず、特に若い消費者には農産物がどのように生産されているかほとんど理解されていないのが実情である。

また、食料への危機感がなく農業の実態を知らない消費者に対し、農業への理解を一概に求めても理解されないのは当然といえる

そこで、食べることの大切さとそれを支える農業への理解を進める、いわゆる「食・農教育」を、消費者のあらゆる階層に対してねばり強く進めていくことが必要であるが、特に、児童・生徒等の若者に対し、早い段階から農業を体験し、食料を大切にすることを醸成する事が、農業への理解を深める早道である

折しも教育においては、2002年から「生きる力」を重視した総合的学習の時間が本格的に導入されることとなっており、この時間における「食・農教育」の推進に期待する声は大きい。

これまで以上に農業部局と教育部局の連携を図りながら、「食・農教育」の観点から進めていくことが必要である。

農業部局においては、食農教育の指導者の養成や派遣、あるいは食農教育の場の提供に努め、教育部局では、農林部局の支援を受け、地域の実態を踏まえて食農教育を積極的に取り込むことにより多様な教育の展開を図ることが必要である。

そして、食農教育の場を中山間地域に置くことにより、農業だけでなく中山間地域への理解を含め、地域の将来を担う可能性を秘めた子供達を育成す

ることも重要である。

(b) 中山間地域の特性に特化した農業政策の推進

中山間地域の農業は、面積規模が零細で土地基盤整備率が低く、平地に比べて生産条件が厳しく、市場原理に立脚した農業の推進は困難な側面がある。

また、農家の高齢化が進む一方、高齢農家の農地を受け継ぐ後継者や農地の借り手がおらず、農地の荒廃も進行している。

特に、中山間地域農業が、高齢農家の頑張りにより維持されていることを思えば、5年後、10年後にはこれら的高齢農家の引退局面を迎えるとともに、農地の荒廃は今以上のスピードで進むと予想される。

一方、中山間地域農業は、地域経済にしめるウエートは3～5%と極めて小さい状況であるにもかかわらず、農家の比率が高く、広範に営まれていることから、基幹的な産業として位置づけられている。

農業の振興は地域の活性化に直接結びつく重要な課題である。

農業の条件が厳しい中山間地域において特に必要な農業対策の視点について提案する。

産地育成に向けた取り組みの強化

本県農業は、他県に誇れる特産品が少なく産地の形成度が不十分であり、特に中山間地域においては、産地形成が進んでいない。

しかしながら、本県農業が1000億円の粗生産額を達成し、農業において確固たる地位を築くためには、島根の顔となる基幹作物と拠点となる産地を形成することが不可欠である。

このことは、中山間地域における農業展開においても同様であり、中山間地域において振興する作目、生産額、産地規模など産地形成の目標を明確に示すとともに、実効ある産地化の取り組みを進めるため、作目ごとに拠点産地を形成して重点的に支援体制を充実するなどメリハリのある対応をとることが必要である。

一方、産地形成のためには、本県の試験研究機関と普及機関、市町村、農協等における研究・普及・生産・販売の各段階が一体となり産地育成のフォローアップ体制をとることが必要である。

研究段階においては、立地条件、気象条件、労働力の状況など中山間地域の特性を勘案し、最適な作物や最適な栽培技術など産地形成の指針となるような研究を、それぞれの地域ごとに進めていくことが必要である。

普及段階においては、研究機関の成果を確実に地域に普及するとともに、現場における様々な問題をくみ取りながら、技術面、経営面で農協や農家をサポートし、産地形成の牽引役として地域農業をリードすることが必要である。

生産段階においては、特に農協における営農指導部門を強化し、農家が安心して営農に取り組めるよう明確な指針を示すとともに、技術水準の向上を図り、産地形成の実践的な対応をすることが必要である。

販売段階においては、特に農協における販売部門を強化し、市場の動向や消費者の動向を的確に把握して常にその情報を生産場面にフィードバックすることが必要である。

このように、それぞれの分野における取り組みが一つの線に繋がり、農家の営農意欲を喚起するとともに安心して農業に打ち込めなおかつ農業から安定した所得が得られる道筋を明らかにすることが何よりも重要である。

とりわけ、農家の協同組織として成り立っている農協の役割は極めて重要であるが、農協の体制が弱体化していることから、人的対応も含め、県が積極的な支援をすることにより農協の営農指導部門の強化を図ることとし、産地育成アドバイザーの外部からの導入や営農指導員の技術向上に向けた支援や産地育成に関する行政、農協の体制の点検を行うことが必要である。

なお、産地形成のためには、同じ目標を持った農家が結集することが不可欠である。直接支払制度の導入を契機に進められつつある集落ぐるみでの話し合いを通じて農地の利用方策の検討を進め、産地形成の受け皿を整備することが必要である。

農業への新規参入者の導入

中山間地域農業は、農家の高齢化が進行しており、高齢化した既存の農家に新たな産地化に向けての取り組みを促すことは困難である。

このため、産地形成に向けての取り組みを進めるためには、若く意欲のある人材の新規参入を促し、農業の担い手として育成することが重要である。

しかし、農業への新規参入は、資金の準備、農地の確保、技術の修得等の問題や失敗した場合のリスクも大きいことから新規参入は容易に進まないのが実態である。

県では、農業大学校、産業体験による農業体験実習などで技術の習得を進める一方、新規就農者に対し、初期段階での生活の保障や機械・施設等の取得に対し助成を行っているところであるが、農業参入のリスクが大きいことから、新規参入の数は十分でなく、担い手の確保までには至っていない

そこで、新規就農者に対し、これまでの助成に加えて農場やハウスを市町村又は農業公社が用意し貸与する手法をとることにより、リスクを軽減し新規参入の障害を緩和することが必要であり、県に対しては、事業実施主体となる市町村や農業公社への積極的な支援が求められる。

中山間地域の特性に特化した農業政策の推進

中山間地域は、ほ場条件が悪く、大型機械を駆使した平場のような大規模営

農は困難であり、生産性・経済効率性は低位に止まらざるを得ない

しかし、一方では中山間地域であるがゆえのメリットも見いだせる。

- ・昼夜の寒暖差が激しく、寒暖差を生かした高品質な作物育成が可能であること
- ・高冷（寒冷）地に適した独自の特産物の産地として成立しうること（わさび・高冷地野菜など）
- ・大規模営農には向かない有機農業などの実施については、ほ場が小さいことは条件不利にはならない
- ・中山間地域には畜産農家が多く、畜産農家と連携した有機土づくりに取り組みやすいこと
- ・中山間地域には、空気がきれい、水がきれい、自然が豊か、高冷地、純朴（丁寧、まじめ）など好ましいイメージが数多くあり、安全性、新鮮さ、高品質、本物志向など消費者の感性に訴える販売戦略を取ることが可能であること

このような、中山間地域のメリットを生かした作目の調査研究と産地化に向けた普及・指導を進め、安定した所得を上げることが可能な農業経営を検討することが必要である。

特に、安全・安心な食料を提供し、さらには環境に優しい農業である有機農法は、中山間地域における農業を戦略的に展開していく上で、極めて効果的であり、中山間地域において広範に展開できるよう積極的な検討を進めるべきである。

さらには、市場流通出来るほどの量の確保が困難な場合には、産地直送や契約栽培、無人市、インターネットの活用など優位に販売できる方策も併せて検討することが必要である。

一方、高齢農家や兼業農家も、産地としてのまとまりを持つためには重要な戦力であることを踏まえ、これらの農家が産地形成に参加できるようきめの細かい集荷業務を農家に委託したり、農家労働軽減のための部分的な作業委託や休みをとるための援農制度など農家の負担を軽減する仕組みを構築することも必要である。

（c）森林・林業の活性化と森林保全対策の推進

林業は、木炭やチップ材など広葉樹の需要の大幅な減少や住宅の需要における国産材の需要の低迷から不振を極めており、また、用材林の場合、植栽から伐採して収入を得るまで数十年という長期の期間を要することから、経営として成り立ちにくい状況である

このため、特に杉や檜など用材として植林された民有林野では、山林経営の見通しが立たないことから、間伐など必要な管理が実施されないまま放置されている山林が多く見受けられるようになってきた。

一方、かつて農村の生活や炭焼きなど経済活動に貢献してきたいわゆる里山も、森林からの生産物の活用場面が見いだせない現在、放置されたままとなっているところである。

管理されなくなったことにより、森林は荒廃し国土保全の意味からも大きな問題となっている

このため、間伐の推進や県産材の需要拡大に向けて様々な対策がとられているところであるが、必要なことは、間伐材や県産材の需要が拡大され林業が経営として成り立つことである

特に、木材資源は循環型資源であることに着目し、その優位性を発揮できる活用方策の徹底的な研究を進めるとともに、消費者に対し、林業が地球環境保全のために重要な役割を果たしている産業であることを理解してもらうため、普及啓発活動を徹底して行うことが必要である。

さらに、今後、森林の多様な機能の持続的発揮の観点から、森林の適正管理のための地域的取り組み等へ新たな公的支援を検討していくとともに、治山事業や公団・公社などの公的関与による森林整備の推進と、上下流の連携など多様な手法・主体による森林の保全について検討することが必要である。

また、プラスチックや発泡スチロール製品、新建材等が環境を汚染する製品であり、リサイクルが困難であることを踏まえて、木質資源を使ってこれらに代わる環境に優しい商品の開発を行うことが重要である。

さらには、林道・作業道の整備が遅れていることにより、森林管理の効率が低下したり、木材搬出コストが高くなり間伐材の利用が十分に出来ない面もあることから、林業基盤の整備も一層進めていくことが必要である。

(d) 抜本的な有害鳥獣対策の推進

有害鳥獣被害は中山間地域において特に顕著であり、平成11年度の被害総額は265百万円となっており、うち、イノシシによる被害が約半分の137百万円となっている。

農家が丹精込めて栽培した農作物を、収穫直前に有害鳥獣被害により失うことは、農家の精神的ダメージも大きく、営農意欲を削ぐ大きな要因となっている。

また、被害防止のための防護柵等の設置には多くの労力と見返りのない経費を要するもので、その負担は大きく、条件が不利で生産効率の低い中山間地域においては、二重の意味で経営を圧迫する要因ともなっている。

現在、有害鳥獣対策としては、駆除対策や防護対策にかかる経費の一部を助成し、被害に遭った場合には一定額を補償する共済制度が用意されているところであるが、少なくとも、有害鳥獣対策については、農家に過度の経費的負担が生じないよう国、県市町村が十分に連携して、駆除及び防護対策を徹底していくことが必要である

一方、駆除及び防護対策のみでは、毎年発生する被害を防止することは困難である。現に、様々な対策がとられているにもかかわらず有害鳥獣の被害は減少傾向を示しておらず、防止に関わる経費も軽減されていない

このため、確実に被害の発生を減少させる抜本的な対策を講じることが求められている。

そこで、短期的には、現在の駆除及び防護対策を継続して実施する一方、長期的には、生息頭数の把握を行い、野生鳥獣の保護の観点からも理解が得られ、かつ鳥獣被害が劇的に減少するよう適正な頭数の管理を行うことが必要である。

また、野生鳥獣の行動範囲は、県境を越えることも想定されることから、隣接県との連携も図りながら必要な対策を実施することが必要である。

(e) U I ターン促進の条件整備

U I ターンは、第一に、特に後継者の確保しにくい農林水産業などの分野で得難い人材を確保できること、第二に、U I ターン者の視点を通じて地元の人が地域の良さを再認識できること、第三に、U I ターン者の前向きな姿勢や新しい価値観が地域や人を変える起爆剤となり得ることなど、中山間地域の維持・発展にとって大きな役割を果たしており、U I ターン者は「中山間地域集落の新たな担い手」となる可能性を有している。

U I ターンの現状を「ふるさと島根定住財団」の産業体験受け入れ事業から見ると、体験修了者の農林水産業等へのUターンが見られる。

また、「Uターン希望者登録制度」等を活用し、中山間地域においても各種企業へのUターン就職が見受けられるが、Uターン者が有している専門技術等を生かした就職先には恵まれていない状況にある。

一方、U I ターン者の就職の動機を見ると、仕事面での動機では、仕事内容、勤務時間・残業、安定性が高い割合を占めており、U I ターン就職を決める際には、収入面以上に労働環境、安定した企業等への就職を望んでいる。

U I ターンを促進するためには、まず、その就労の場の確保が必要であるが、中山間地域では、地理的条件の不利が支障とならないIT産業のような先端産業の立地も視野に入れた企業誘致の努力も必要であろう。

一方で、美しい自然や歴史ある文化、豊かな農林水産物等の中山間地域の地域資源を生かした「新たな産業おこし」は有望であり、これらの取り組みを通じて就労の場を確保し、U I ターン者が就職しやすいよう、できるだけ経営的に安定した就労の場としていくことが重要である。

県としても、こうした地域の「産業おこし」に対して積極的に支援していく必要がある。

また、中山間地域の主要産業である農業においては、リース農場制度の導入など、資金面で恵まれていないU I ターンが新規参入しやすい条件を整備して

いくことが必要である。(別途記載)

UIターン者が中山間地域で生活をする上で、直接、就職・住居の確保などを支援する立場である市町村の定住促進体制には、大きな格差がある。受け入れ側の意識改革に関する啓発も含め市町村の定住施策に対する積極的意識の喚起が必要である。