

# 島根県中山間地域活性化計画

— 豊かで住みよい中山間地域の形成を目指して —



平成 13 年 2 月

島 根 県

—表紙写真説明—

「田の祭り」 石見町日貫

撮 影 岡 本 和 幸

「第1回 しまねの農村景観フォトコンテスト」  
でイベント部門賞を受賞した作品です。

## 豊かで住みよい中山間地域の形成を目指して

昭和30年代から始まった高度経済成長による地方から都市部への人口流出や農林水産業を取り巻く厳しい情勢などにより、本県の中山間地域においては人口減少や高齢化が進展し、その一部には地域社会の維持が困難なところも出始めています。

その一方で、心の豊かさ、ゆとりを求めるライフスタイルや環境問題への関心の高まりなどに伴い、人間性を育み豊かにしてくれる自然や古代からの歴史・文化に抱かれ、人と人の結びつきを大切にし、「やすらぎ」「潤い」を持って人々が暮らしている中山間地域の魅力が見直されつつあります。

こうした中山間地域を取り巻く情勢を考慮しますと、その活性化を実現するためには、今後の5年、10年間の対策が非常に重要であります。

そのため、本県におきましては、平成11年3月に全国に先駆けて「島根県中山間地域活性化基本条例」を制定し、中山間地域対策を県政の最重要課題の一つと位置付け、積極的な取組みを行っているところです。

このたび、この条例に基づき、中山間地域対策の具体的な実施計画となる「中山間地域活性化計画」を策定いたしました。

この計画では、目標とする中山間地域像を、豊かな自然環境の中で人々が暮らし、人が訪れ、そこに住んでいる人たちが「誇り」を持ち、「安心」して生活できる環境が確保され、働く場の確保などにより「安定」した生活を送ることができる地域としています。

今後、この計画を基に、中山間地域が抱えるさまざまな課題を解決し、地域の魅力を最大限に生かすよう全力で取り組み、豊かで住みよい中山間地域の形成を図ってまいります。

国、市町村、民間団体や県民の皆様方には、この計画の趣旨を御理解のうえ、本県の中山間地域活性化に向けた取組みへの御協力と御理解を賜りますようお願い申し上げます。

平成13年2月

島根県知事 澄田信義



# 目 次

<b>第1章 計画の策定にあたって</b>	
第1 計画策定の趣旨	1
第2 計画の性格	1
第3 計画の期間	1
第4 計画の対象地域	1
<b>第2章 中山間地域の現状と課題</b>	
第1 中山間地域の現状	
1 地域の概況	3
2 人口等の動向	3
3 社会資本の整備状況	6
4 産業等の状況	7
5 集落の状況	8
6 中山間地域の評価	11
第2 中山間地域が抱える課題	
1 中山間地域を取り巻く情勢	16
2 中山間地域の課題	16
<b>第3章 活性化施策の基本的方向</b>	
第1 基本目標	18
第2 施策推進の考え方	18
第3 施策推進における役割分担	19
<b>第4章 施策の展開</b>	
第1 施策体系	21
第2 施策の内容	
1 誇りの持てる地域づくり	
(1) 生き甲斐、喜び、誇りの醸成	
(ア) 新しい価値観の創出と地域リーダーの育成	22
(2) 自然・歴史・伝統文化を生かした地域活動の促進	
(ア) 豊かな自然を生かした地域づくり	23
(イ) 歴史的文化遺産の保存と活用	23
(ウ) 伝統文化・芸能の継承	23

<b>2 魅力ある雇用の場づくり</b>	
(1) 地域産業の振興	
(ア) 農林業等の振興	23
(イ) 地域資源活用型産業等の振興	25
(2) 都市との連携	
(ア) 都市住民との交流促進	26
(イ) 魅力ある地域・観光地づくり	27
(3) 都市通勤型の居住形態の推進	
(ア) 良好な居住環境の整備	27
(イ) 都市へのアクセス道路の整備	27
<b>3 住みよい環境づくり</b>	
(1) 日常生活を支える諸機能の充実・強化	
(ア) 生活関連社会資本の整備	28
(イ) 保健・医療・福祉サービスの確保	29
(ウ) 商業・教育・文化機能の充実	30
(2) 地域の核としての機能形成	
(ア) 都市基盤の整備	31
(イ) 都市機能の集積整備	31
<b>4 環境・資源の維持保全</b>	
(1) 地域（集落）維持活動の促進	
(ア) 集落機能の強化	31
(2) 公益的機能の維持	
(ア) 県民の理解促進	32
(イ) 農林地の保全活動の推進	33
<b>5 中山間地域対策の総合的な推進</b>	
(ア) 総合的横断的推進体制の整備	33
(イ) 市町村・広域振興への総合的支援	34
(ウ) 定住促進のための総合的支援	34
<b>第3 効果的な施策推進</b>	34
<b>第5章 計画の推進体制等</b>	
第1 推進体制	39
第2 計画の進行管理と成果の公表	39
第3 中山間地域対策に係る目標数量等	40
(参考)	
島根県中山間地域活性化基本条例	47

# 第1章 計画の策定にあたって

## 第1 計画策定の趣旨

県土の大部分を占める中山間地域は、地域住民の生活の場であるとともに、国土保全機能や環境保全機能など多面的かつ重要な機能を担っており、また、豊かな自然や文化、ゆったりとした居住環境といった魅力も有しています。

しかしながら、中山間地域においては現在、過疎化、高齢化の進行等により地域の担い手不足が深刻な問題となっており、経済活動や集落機能の低下により、資源管理や地域社会の存続すら危ぶまれる状況にあります。

このような状況を克服し、豊かで住み良い中山間地域の形成を図るため、平成8年2月に策定した「鳥根県中山間地域活性化基本構想」に基づく具体的な施策を体系化し、中山間地域対策を総合的かつ計画的に推進することを目的に当該計画を策定します。

## 第2 計画の性格

- 1 この計画は、鳥根県中山間地域活性化基本条例第4条に基づく計画です。
- 2 この計画は、平成8年2月に策定した「鳥根県中山間地域活性化基本構想」の具体化を図り、中山間地域対策を総合的に実施していくための実施計画です。
- 3 平成6年3月に策定した「鳥根県長期計画（1994－2010）」及び平成12年2月に策定した「鳥根県第3次中期計画（2000－2004）」は県の最も基本となる県計画です。

第3次中期計画においては、計画期間における中山間地域活性化のための施策を盛り込んでいることから、この中山間地域活性化計画は、第3次中期計画を基本として策定するものです。

## 第3 計画の期間

平成13（2001）年度から平成16（2004）年度までの4か年とします。

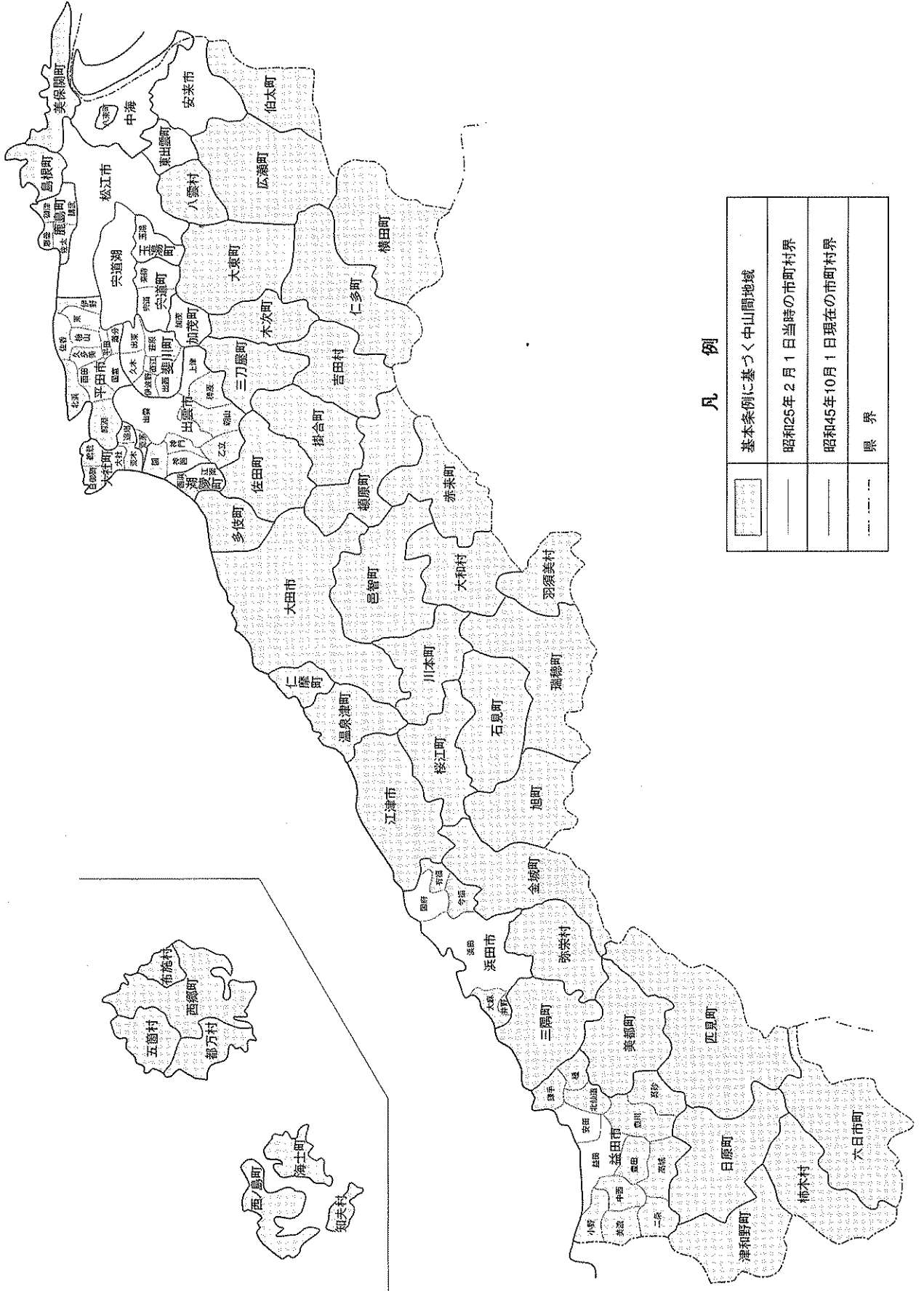
## 第4 計画の対象地域

この計画の対象となる地域は、「鳥根県中山間地域活性化基本条例」第2条に定める次の地域です。

- 1 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
- 2 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）第2条第1項に規定する特定農山村地域
- 3 辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律（昭和37年法律第88号）第2条第1項に規定する辺地
- 4 これらと同等に条件が不利である地域

# 島根県中山間地域活性化基本条例に基づく中山間地域該当区域

平成12年4月1日現在





## 第2章 中山間地域の現状と課題

### 第1 中山間地域の現状

#### 1 地域の概況

- 中山間地域の本県に占める割合は、人口で42.3%、面積で84.8%となっており、人口密度は中山間地域外の約8分の1となっています。高齢化率は26.9%と、中山間地域外に比べ10%も高くなっており、ほぼ4人に1人が65歳以上と高齢化が進行しています。
- 林野面積については、県全体の林野のうちの90.8%が中山間地域に存在しており、また、林野率については中山間地域外が48%であるのに対し、中山間地域では84.9%と林野が占める割合が極めて高くなっています。  
この中山間地域の大部分を占める林野は、土砂流出や洪水の防止、水源かん養等の国土保全機能や、大気浄化等の環境保全機能など重要な役割を果たしているとともに、貴重な資源として捉えることができます。
- 経営耕地率は4.2%と、中山間地域外の15.1%に比べ約4分の1となっているものの、経営耕地面積では県全体の約60%を占めており、食料供給の場として重要な地域となっています。

表1 中山間地域の指標

区分	人口(人)	面積(km <sup>2</sup> )	人口密度(人/km <sup>2</sup> )	高齢者比率(%)	林野面積(km <sup>2</sup> )	林野率(%)
県全体	771,441	6,625.70	116	21.7	5,252.77	79.3
中山間地域外	444,830	1,004.85	443	17.8	482.16	48.0
中山間外比率	57.7%	15.2%	—	—	9.2%	—
中山間地域	326,611	5,620.85	58	26.9	4,770.61	84.9
中山間比率	42.3%	84.8%	—	—	90.8%	—
区分	経営耕地面積(km <sup>2</sup> )	経営耕地率(%)	(注) 中山間地域の数値は辺地を除く指定地域の数値 資料：人口＝平成7年国勢調査 面積＝平成2年林業センサス 経営耕地面積＝平成7年農林業センサス			
県全体	387.3	5.8				
中山間地域外	151.8	15.1				
中山間外比率	39.2%	—				
中山間地域	235.5	4.2				
中山間比率	60.8%	—				

#### 2 人口等の動向

##### (1) 人口の推移

- 県全体の人口は昭和45年から平成7年までほぼ横這いとなっていますが、中山間地域外では13.6%の増加、中山間地域では14.5%の減少となっています。  
その内訳は、0～14歳では42.8%、15～64歳では22.5%減少していますが、65歳以上では72.3%も増加しています。  
高齢化率については、昭和60年以降は5年間で約4%づつ高くなってきています。

表2 年代別人口の推移

(単位：人)

区分	年	S45	S50	S55	S60	H2	H7	H7とS45の比較増減(%)
0～14歳		88,545	74,070	70,320	68,123	59,890	50,672	-42.8
15～64歳		242,502	232,658	226,789	219,445	203,605	187,919	-22.5
65歳以上		51,084	54,995	60,226	67,111	76,960	88,015	72.3
中山間全体		382,131	361,723	357,335	354,679	340,455	326,606	-14.5
中山間高齢化率		13.4%	15.2%	16.9%	18.9%	22.6%	26.9%	—
中山間地域以外		391,444	407,163	427,460	439,950	440,566	444,835	13.6
県全体		773,575	768,886	784,795	794,629	781,021	771,441	-0.3

(注) 中山間地域の数値は辺地を除く指定地域の数値  
資料：国勢調査

(2) 人口将来予測

○ 年齢区分ごとの人口将来予測では、0～14歳、15～64歳は平成17年、平成27年ともに中山間地域の減少率が中山間地域外を上回っています。

65歳以上については、県全体では平成17年、平成27年ともに増加が見込まれますが、中山間地域においては平成17年は増加するものの、平成27年には高齢者さえも減少する見込となっています。

表3 年齢区分毎の人口将来予測

(単位：人)

区分	年	年齢区分	H7	H17	H27	H17/H7	H27/H7
中山間地域		0～14歳	43,941	36,516	31,317	83.1%	71.3%
		15～64歳	161,265	140,436	120,654	87.1%	74.8%
		65歳以上	77,105	81,319	76,251	105.5%	98.9%
		計	282,311	258,271	228,222	91.5%	80.8%
中山間地域外		0～14歳	82,462	75,085	65,584	91.1%	79.5%
		15～64歳	316,654	302,624	275,119	95.6%	86.9%
		65歳以上	89,935	109,381	123,465	121.6%	137.3%
		計	489,051	487,090	464,168	99.6%	94.9%

(注) 中山間地域の数値は全域指定市町村のみの数値であるため表2の平成7年の数値とは異なっています。  
資料：「人口の将来予測でみる島根の中山間地域」中国四国農政局島根統計情報事務所

(3) 人口動態

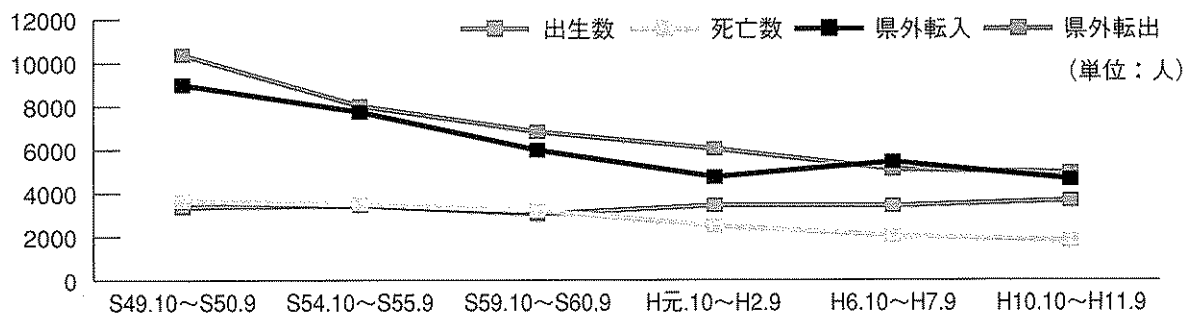
①人口動態の推移

○ 人口の自然動態については、昭和49年10月から昭和60年9月の各期間は出生数が死亡数を上回る自然増となっているものの、平成元年10月以降の期間については死亡数が出生数を上回る自然減となっています。

社会動態については、県外からの転入、県外への転出ともに減少しています。

近年は自然減が徐々に大きくなってきており、社会減を上回る状況となっています。

図1 中山間地域における人口動態の推移



(注) 1. 数値は全域が中山間地域指定市町村の数値。  
2. 自然減とは死亡数が出生数を上回ることにより生ずる人口減少。  
3. 社会減とは転出者が転入者を上回ることにより生ずる人口減少。  
資料：「島根の人口移動」島根県統計課

②地域別人口動態（平成12年10月推計人口と平成7年国勢調査との比較）

○ 平成12年10月推計人口と平成7年国勢調査人口を比較すると、中山間地域全体では4.7%減となっており、地域別に見ても全ての中山間地域において人口減となっています。特に人口減少率が高いのは、益田、川本総務事務所管内の中山間地域となっています。

○ 中山間地域においては、自然動態、社会動態とも全ての地域で減となっており、また、ほとんどの地域で自然減が社会減を上回っています。

表4 地域別人口動態（支庁・総務事務所管内別）

地域	事項	中山間地域	中山間地域外	計	中山間地域外（一部指定含む）
松江	H7国調人口	34,105	219,547	253,652	松江市、安来市、鹿島町、東出雲町、玉湯町、宍道町、八束町
	自然増減	-780	2,102	1,322	
	社会増減	-368	2,209	1,841	
	計	-1,148	4,311	3,163	
	H12.10人口	32,957	223,858	256,815	
	増減率(%)	-3.4	2.0	1.5	

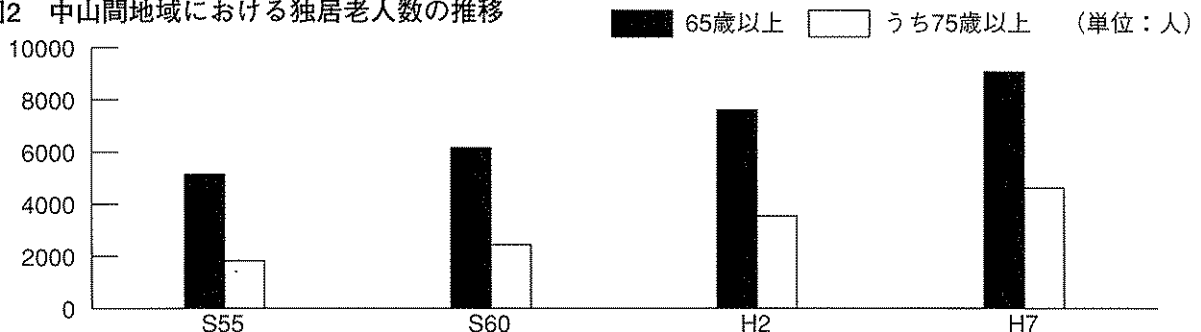
木次	H7国調人口	65,872	6,695	72,567	加茂町
	自然増減	-1,264	-26	-1,290	
	社会増減	-1,574	32	-1,542	
	計	-2,838	6	-2,832	
	H12.10人口	63,034	6,701	69,735	
出雲	H7国調人口	9,191	162,810	172,001	出雲市、平田市、斐川町、湖陵町、大社町
	自然増減	-204	555	351	
	社会増減	-214	1,962	1,748	
	計	-418	2,517	2,099	
	H12.10人口	8,773	165,327	174,100	
川本	H7国調人口	75,501		75,501	
	自然増減	-2,512		-2,512	
	社会増減	-1,642		-1,642	
	計	-4,154		-4,154	
	H12.10人口	71,347		71,347	
浜田	H7国調人口	46,546	48,515	95,061	浜田市
	自然増減	-1,313	-310	-1,623	
	社会増減	-771	-692	-1,463	
	計	-2,084	-1,002	-3,086	
	H12.10人口	44,462	47,513	91,975	
益田	H7国調人口	25,062	51,559	76,585	益田市
	自然増減	-833	-308	-1,141	
	社会増減	-727	-637	-1,364	
	計	-1,560	-945	-2,505	
	H12.10人口	23,466	50,614	74,080	
隠岐	H7国調人口	26,074		26,074	
	自然増減	-660		-660	
	社会増減	-308		-308	
	計	-968		-968	
	H12.10人口	25,106		25,106	
県計	H7国調人口	282,315	489,126	771,441	
	自然増減	-7,566	2,013	-5,553	
	社会増減	-5,604	2,874	-2,730	
	計	-13,170	4,887	-8,283	
	H12.10人口	269,145	494,013	763,158	
	増減率(%)	-4.7	1.0	-1.1	

(注) 中山間地域の数値は全域指定市町村のみの数値

#### (4) 独居老人数の推移

- 65歳以上の独居老人は増加傾向にあり、平成7年には昭和55年の1.8倍になっています。
- 75歳以上では、平成7年は昭和55年の2.5倍と著しく増加しており、独居老人数全体の半分以上を占めています。

図2 中山間地域における独居老人数の推移



(注) 数値は全域が中山間地域指定市町村の数値  
資料：国勢調査

### 3 社会資本の整備状況

#### (1) 主要公共施設の整備状況

- 国道については、中山間地域の改良率は81.7%と改良が進んでいます。
- 中山間地域の県道については、昭和61年に比べ平成12年には改良率が約16%高くなっているものの、平成12年の改良率は中山間地域外と比較し約17%低い状況となっています。
- 市町村道については、いずれの地域も昭和61年に比べ改良が進んできているものの、50%に達しない状況にあります。
- 上水道普及率は、中山間地域においては87.9%とかなり高くなってきているものの、未普及地域も存在しています。
- 下水道普及率は、中山間地域においては平成12年には13.9%となっており、中山間地域外の39.7%と比べても大きく遅れています。

表5 主要公共施設の整備状況

区 分	S 6 1 . 3 . 3 1			H 1 2 . 3 . 3 1			
	中山間地域	中山間地域外	全 県	中山間地域	中山間地域外	全 県	
道路改良率 (%)	国 道	73.7	91.6	79.5	81.7	91.6	84.9
	県 道	23.0	40.6	27.4	38.8	56.1	43.3
	市町村道	32.8	29.5	31.3	46.0	46.3	46.1
上水道普及率 (%)	80.0	94.0	88.6	87.9	97.2	93.9	
下水道普及率 (%)	0.2	6.1	3.8	13.9	39.7	30.4	

- (注) 1. 中山間地域の数値は全域指定市町村のみの数値  
 2. 道路改良率はS61. 4. 1及びH12. 4. 1現在の数値  
 3. 国道及び県道の改良率はW=5.5m以上  
 4. 市町村道の改良率はW=5.5m未満の規格改良済を含む  
 5. 高速国道及び自動車道は除く

資料：道路改良率については「道路等の現況調書」  
 上水道普及率については、「島根県の水道」  
 下水道普及率については「公共施設の状況」

#### (2) 医療施設の状況

- 中山間地域における一般診療所の施設数はほぼ横這いであるものの、病床数は大きく減少してきています。また、施設数と医師数を比較すると、医師が常時勤務していない診療所があることが窺えます。
- 一方で中山間地域における病院の施設数、病床数、医師数は増加してきており、病院の整備が進んできています。

表6 中山間地域における医療施設の状況

項 目	年月日	S61.10.1	H2.10.1	H8.10.1	H11.12.31
	病 院	施 設 数	19	20	21
病 床 数		2,731	2,832	3,059	3,314
医 師 数		112	149	175	※ 202
一般診療所	施 設 数	269	267	271	276
	病 床 数	885	819	568	465
	医 師 数	178	182	177	※ 175
歯科診療所施設数		91	92	91	88

- (注) 数値は全域が中山間地域指定市町村の数値  
 ※印は平成10. 12. 31現在の数値  
 資料：島根県衛生統計書及び島根県保健統計書

(3) 福祉施設等の整備状況

- 平成12年4月からの介護保険制度の開始に併せ、施設福祉、在宅福祉とも大幅に整備が進んできており、施設数の大幅な増加により、中山間地域においても身近な地域で福祉サービスを受けることができるようになってきています。特に、デイサービスセンターは全市町村に設置され、高齢者が利用し易くなってきています。

表7 中山間地域における福祉施設等の整備状況

年月日		S61.3月末	H3.3月末	H8.3月末	H12.3月末
特別養護老人ホーム	施設数	10	15	21	39
	入所定員	840	1,070	1,270	1,930
老人保健施設	施設数	0	4	9	14
	入所定員	0	176	526	816
デイサービスセンター数		0	9	39	72
ホームヘルパー数(人)		120	154	305	425

- (注) 1. 数値は全域が中山間地域指定市町村の数値
  - 2. S61.3月末のホームヘルパー数欄は家庭奉仕員数
- 資料：「島根の福祉行政」及び「島根の健康福祉」

4 産業等の状況

(1) 市町村内総生産額の推移

- 昭和60年度と平成9年度の市町村内総生産額をみると、第2次、第3次産業は全て伸びているものの、第1次産業である農業、林業、水産業では落ち込んできており、特に農業は米価下落や生産調整拡大などの影響で大きく落ち込んでいます。
- 最も生産額が大きい業種は昭和60年度には製造業となっていますが、平成9年度には建設業が大きく伸びて最も大きな業種となっています。

表8 中山間地域における市町村内総生産額の推移

(単位：百万円)

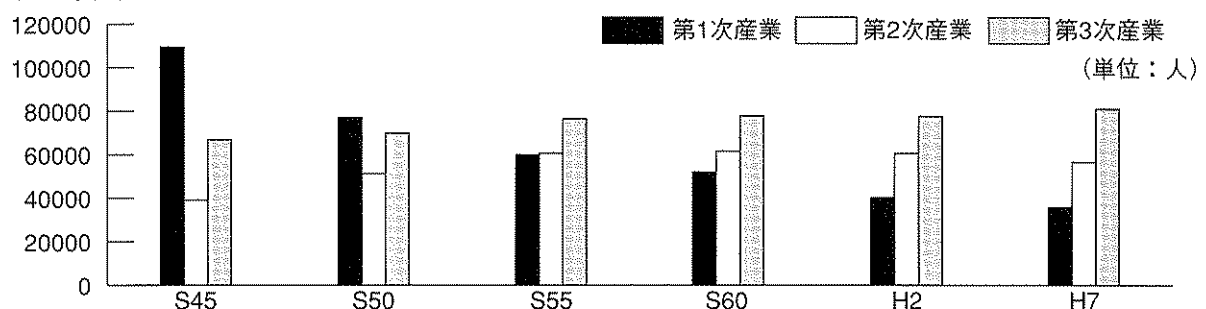
年度		S60年度	H9年度	年度		S60年度	H9年度
農	業	27,931	17,244	電気・ガス・水道業		23,714	38,780
林	業	7,965	6,295	金融・保険業		15,796	21,947
水	産	14,032	12,789	不動産業		53,342	99,467
鉱	業	6,244	6,678	運輸・通信業		26,434	42,955
製	造	86,692	115,799	サービス業		53,463	86,053
建	設	75,249	140,769				
卸	売・小売業	39,156	52,995	計		430,018	651,863

- (注) 数値は全域が中山間地域指定市町村の数値
- 資料：島根の市町村経済計算

(2) 産業別就業者の状況

- 産業別の就業人口については、第1次産業の減少が著しく、平成7年には昭和45年の約3分の1となっています。第3次産業については、徐々に増加してきており、平成7年には約半数が従事している状況になってきています。

図3 中山間地域における産業別就業者の状況



- (注) 数値は辺地を除く中山間地域の数値
- 資料：国勢調査

(3) 経営耕地面積等の推移

- 総農家数、経営耕地面積ともに年々減少しており、平成7年と昭和45年を比較するといずれも40%以上減少しています。
- 高齢化の進行や厳しい農業情勢からすると、経営耕作面積が減少している中で、耕作放棄地の存在はますます大きな課題となってくることが予想されます。

表9 中山間地域における経営耕地面積等の推移

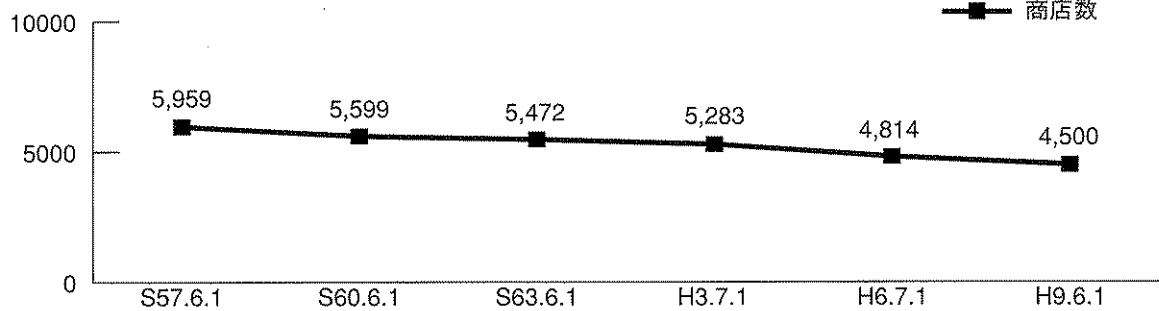
区 分	年 度	S45	S50	S55	S60	H2	H7	H7/S45
経営耕地面積 (ha)		40,210	33,343	30,249	28,255	25,591	23,546	58.5%
耕作放棄地 (ha)		0	1,975	1,614	1,293	1,930	1,554	—
総農家数 (戸)		60,922	53,261	49,229	45,618	39,408	36,013	59.1%

(注) 数値は辺地を除く中山間地域の数値  
資料：農林業センサス

(4) 小売業の商店数の推移

- 中山間地域においては、小売業の商店数が減少してきており、運転免許を持たない高齢者世帯にとっては、身近な商店の減少により日常生活用品の確保さえも困難な地域が出てきています。

図4 中山間地域における小売商店数の推移



(注) 数値は全域が中山間地域指定市町村の数値  
資料：商業統計調査結果報告書

5 集落の状況

(1) 中山間地域集落の状況（支庁・総務事務所管内別）

- 中山間地域の集落3,608のうち、約3人に1人が65歳以上である高齢化率35%以上の集落は1,374集落となっています。特に、石見地域においては約半数の集落が35%以上となっており、出雲地域に比べ高齢化が非常に進んでいることが窺えます。
- 高齢化率35%以上の集落のうち、ほぼ2人に1人が65歳以上である高齢化率50%以上の集落が25.8%を占めており、さらにほぼ3人に2人が65歳以上である高齢化率65%以上の集落も7.2%となっています。

表10 中山間地域の集落における高齢化の状況

地 域	高 齢 化 率	中山間地域の 全集落数	35%未満の 集落数	35%以上の 集落数	50%以上の 集落数	65%以上の 集落数
松 江		319	259	60	5	1
木 次		658	492	166	23	6
出 雲		427	352	75	11	5
川 本		960	464	496	150	30
浜 田		545	296	249	68	24
益 田		571	293	278	85	31
隠 岐		128	78	50	13	2
計		3,608	2,234	1,374	355	99
構成比 (%)		—	—	100	25.8	7.2

(注) 1. 高齢化率は平成11年4月末現在の住民基本台帳に在住外国人を加えた人口により算出  
2. 集落とは、中山間地域集落維持・活性化緊急対策事業において高齢化率の算定単位とした農林業センサス集落あるいは自治会

(2) 集落の規模（支庁・総務事務所管内別）

- 中山間地域における集落の規模は、隠岐地域を除けば各地域とも10～20戸程度の規模の集落の比重が最も高くなっています。中山間地域の1集落当たりの平均世帯数は28戸であり、全国平均の54.6戸と比べ集落の規模はかなり小さい状況です。
- 世帯数10戸未満の集落は13.4%となっており、世帯数が減少することによって、道路、用水路等の共同作業や冠婚葬祭など、集落機能の維持に支障を来すところも見え始めています。

表11

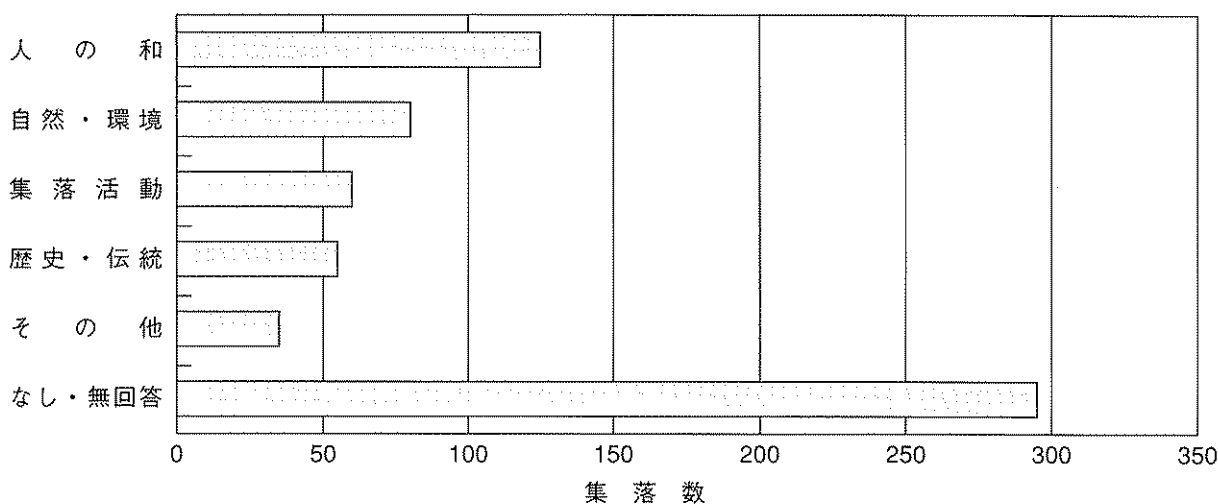
地域	戸数	5戸未満	5～10戸未満	10～20戸未満	20～30戸未満	30～40戸未満	40～50戸未満	50～60戸未満	60～70戸未満	70戸以上	計
松江		5	43	118	67	27	16	9	10	24	319
木次		3	46	265	183	87	40	15	7	12	658
出雲		8	67	191	103	36	11	6	2	3	427
川本		21	101	310	221	111	73	42	26	55	960
浜田		19	50	136	111	93	46	25	27	38	545
益田		21	99	199	105	49	41	21	13	23	571
隠岐		0	3	10	13	19	10	9	10	54	128
計		77	409	1,229	803	422	237	127	95	209	3,608
構成比(%)		2.1	11.3	34.1	22.3	11.7	6.6	3.5	2.6	5.8	100.0

(注) 世帯数は、平成11年4月末日現在の住民基本台帳に在住外国人世帯を加えた世帯数

(3) 集落の自慢・誇り

- 中国地方の中山間地域集落642集落の代表者にアンケート調査した結果によると集落の自慢や誇りは、「人の和」といった協調性と答えたところが最も多く、自然の美しさや集落活動、歴史・伝統的要素と答えたところがこれに続いています。
- 全体の半数に近い約300集落が、集落の自慢や誇りは、「ない・無回答」としており、活性化に対する意欲の減退やそこに住むことへの自信と誇りが揺らぎつつあることが窺えます。

図5



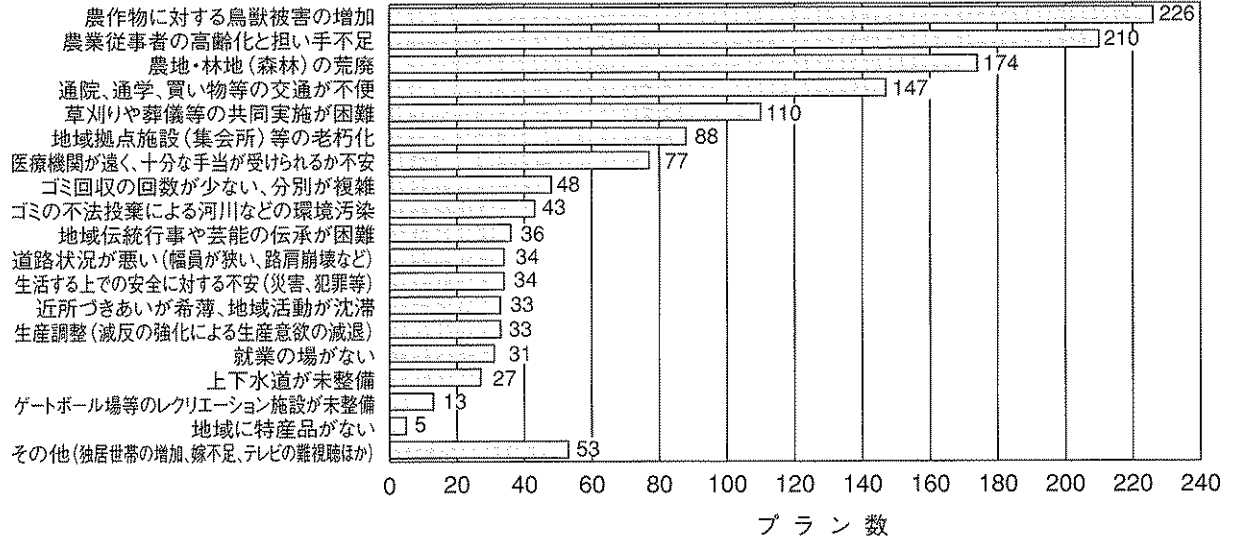
(注) H10年度中国地方の中山間地域642集落へのアンケート調査結果から  
(島根県中山間地域研究センター平成10年度調査研究報告書)

(4)「集落活性化プラン」に見る集落の課題とニーズ

①集落の現状（課題・問題点等）

- 集落における問題点としては、農作物に対する鳥獣被害が最も多く、続いて農業従事者の高齢化と担い手不足、農林地の荒廃があげられ、農林業等の産業面での問題点が大きくクローズアップされています。
- また、通院、通学、買い物等の交通の確保やゴミの回収、不法投棄など日常生活への不安、さらには草刈り、葬儀等の共同実施や地域の伝統行事などの伝承が困難といった問題点が浮き彫りになっており、地域の相互扶助活動が高齢化により難しくなっている状況が窺えます。

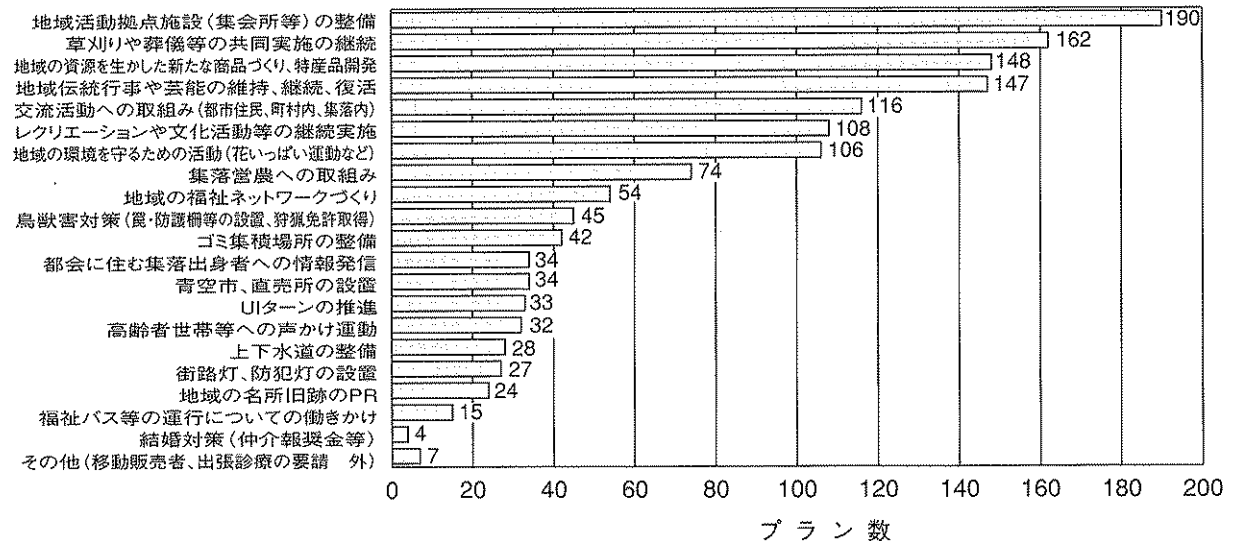
図6



②集落のニーズ（今後、集落で主体的に取り組んでみたいこと）

- 集落のニーズとしては、地域活動の拠点となる集会所等の整備を望むものが最も多くなっています。続いて草刈り、葬儀等の共同実施や地域伝統行事等の維持など相互扶助に基づく地域活動の継続をあげるものが多く、実施が難しいとしながらも、これだけは何とかしたいという強い意志が表れています。
- また、地域資源を生かした新たな特産品開発や交流活動への取組み、地域福祉のネットワークづくりなど、これまでにはなかった新たな取組みへのニーズもあげられており、集落の活性化に向けた意欲的な動きも見られます。

図7





## 6 中山間地域の評価

### (1) 都市住民の農村像

- 国土庁の都市住民の農村像に関する調査では、昭和50年と平成7年とでは設問は異なるものの、都市住民の農山漁村への移住意向が高まってきていることが窺えます。

表12 都市住民の移住意向

昭和50年	農山漁村へ住んでみたい		
	9 %		
平成7年	農山漁村に今すぐにでも住んでみたい	農山漁村に将来は住んでみたい	農山漁村に住んでみたいが無理
	1.5%	11.8%	38.5%

平成7年大都市住民の農村像に関する調査（国土庁）

- ・東京23区、横浜市、千葉市、大宮市、浦和市に居住する18歳以上で、都市部で生まれた者603人の回答

### (2) U I ターン現象の顕在化

#### ① 埼玉・千葉・神奈川県からの転出超過数の推移

3県からの転出超過数を見ると、北関東や東京圏が減少傾向にあるのに対し、遠隔地である北海道、東北、山陰山陽、四国、九州が増加しており、地方志向の傾向が表れてきています。

表13 大都市住民の地方移動意向

(単位：人)

	H3	H4	H5	H6	H7
北海道	—	—	—	403	565
東北	656	631	3,814	4,164	4,623
北関東	12,711	10,478	11,100	10,406	8,406
東京圏	8,574	9,493	8,611	6,445	5,197
北陸	—	—	89	294	129
甲信越	1,515	2,471	4,150	4,532	3,927
中京	—	22	28	135	268
京阪神	—	—	33	466	677
山陰山陽	—	—	156	358	445
四国	23	47	5	98	262
九州沖縄	—	240	1,504	2,670	3,813

国土庁「大都市住民の地方移動意向調査」（平成9年3月）

#### ② U I ターン志向

- 地方回帰を考える人の意識については、国土庁が平成9年に開催した「ふるさと探しフェア」の来場者1,801人のアンケートへの回答を見ると、Uターン希望者では40歳以上は減少するものの、Iターン希望者では各年代とも一定の希望者がいることを表しています。
- 生活を希望する地域では、地方圏の町や村は低いものの、地方圏の中小都市が地方の中核都市や中核都市よりも高くなっています。
- U I ターンを志向する理由では、地方で暮らしてみたい、あるいは地方で仕事をしたいという積極的な理由がIターン希望者では非常に高くなっており、地方に魅力を感じていることを表しています。

表14 年代別U I ターン志向

(単位：%)

区分	年代									
	全体	19歳以下	20～24歳	25～29歳	30～34歳	35～39歳	40～44歳	45～49歳	50歳以上	
Uターン希望者	33.5	40.0	33.6	34.8	32.4	38.3	30.3	21.6	21.2	
Iターン希望者	45.9	40.0	47.1	47.3	48.5	43.4	43.4	45.9	42.3	

表15 生活を希望する地域

(単位：%)

地 域 区 分	地方の中核都市	地方の中核都市	地方圏の中小都市	地方圏の町や村	そ の 他
Uターン希望者	32.4	29.2	24.0	10.3	4.1
Iターン希望者	17.3	20.7	31.3	4.2	4.2

表16 U Iターンを志向する理由 (複数回答)

(単位：%)

理 由 区 分	親の面倒を見る	地方で仕事を したい	東京の暮らし に疲れた	地方で暮らし てみたい	子供を地方で 育てたい
Uターン希望者	39.9	35.2	24.5	22.5	22.0
Iターン希望者	3.8	41.9	29.5	70.2	20.5

### (3) 入込観光客数の推移

- 中山間地域においては、全県の入込観光客数に比べると半数に満たないものの、都市住民をはじめとした人々の自然志向の高まりや観光・交流施設等の充実に伴い、平成10年と昭和55年の比較では県全体に比べ高い伸びとなっています。

表17

(単位：千人)

年 区 分	S55	S66	H2	H7	H10	H10/S55
中山間地域	4,684	4,999	5,798	7,146	7,785	1.66
全 県	15,678	16,111	17,992	19,030	20,502	1.31

(注) 中山間地域の数値は全域指定市町村のみの数値 (島根県観光動態調査結果)

### (4) 地域資源の評価

- 中山間地域には人々の心を癒す豊かな自然などが残されており、多くの地域資源が日本の百選として評価されています。

表18 中山間地域における日本の百選指定資源

名 称	該 当 の 資 源
森林浴の森日本百選	三瓶山(大田市) ふれあいの里奥出雲公園(掛合町)
新・日本の街路樹百景	チェリーロード(島根町)
水源の森100選	玉峰山水源の森(仁多町) 八川水源の森(横田町)
さくら名所100選	斐伊川堤防桜並木(木次町)
日本の滝百選	龍頭が滝・八重滝(掛合町) 壇鏡の滝(都万村)
日本の白砂青松100選	日御碕海岸の松林(大社町) 春日の松群(布施村) 屋那の松原(都万村)
日本の渚100選	琴ヶ浜(仁摩町)
水の郷100選	桜江町、津和野町
残したい日本の音風景100選	琴ヶ浜海岸の鳴き砂(仁摩町) 山口線のSL(津和野)
全国名水百選	壇鏡の滝(都万村) 天川の水(海士町)
日本の棚田百選	中垣内(益田市) 大原新田(横田町) 山王寺(大東町) 神谷(羽須美村) 都川(旭町) 室谷(三隅町) 大井谷(柿木村)

(注) 中山間地域指定市町村のみを掲載

(5) 農業・農村の公益的機能の評価

①本県の農業・農村が果たす役割・機能の評価

本県の農業・農村においては、食料供給や就業の場の提供といった役割に加え、洪水防止等の国土保全、水資源の涵養、生物・生態系等の自然環境の保全や緑豊かな景観の維持、保健休養などの多面的・公益的機能が、次のように評価されています。

表19 農業・農村が果たす役割・機能の評価 (単位：億円/年)

農業農村が果たす役割・機能	生産機能	公益的機能	
		産業関連機能	
1. 地域の活力の創出	922	1,642	
2. 国土・自然の保全			687
3. アメニティの醸成			299
4. 安全保障の確保			656
計	922	3,284	

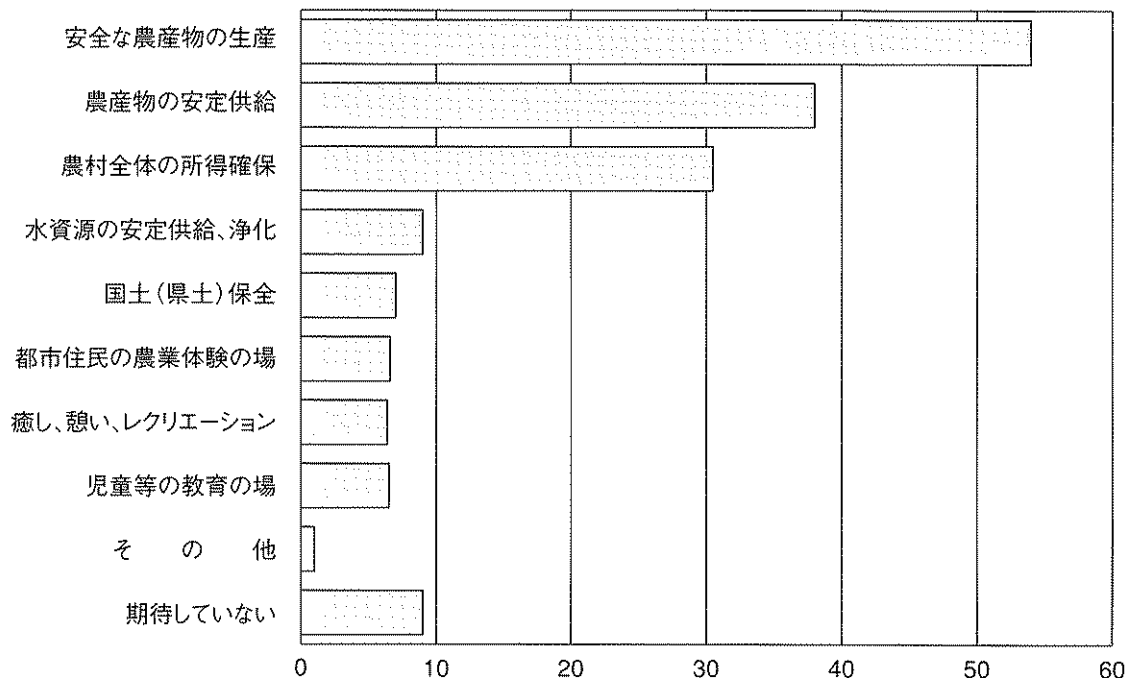
資料：島根県の農業・農村が果たす公益的機能の評価調査  
(H7. 3月・地域システム研究所)

②農業や農村への期待

平成11年度の島根県政世論調査によると、農業や農村に期待することとして、「安全な農産物の生産」が55%、「農産物の安定供給」が38%となっており、食料生産への期待が高くなっています。また、農村全体の所得確保への期待も高くなっています。

その他「水資源の安定供給、浄化」、「国土（県土）の保全」、「都市住民の農業体験の場」、「癒し、憩い、レクリエーションの場」、「児童等の教育の場」が挙げられており、農業・農村の多面的機能への期待を窺うことができます。

図8 農業や農村への期待



資料：平成11年度島根県世論調査報告書

(6) 森林の公益的機能の評価

①本県の森林の有する公益的機能の評価

森林は、水源かん養、土砂流失防止、土砂崩壊防止、保健休養、野生鳥獣保護、大気・環境保全機能といった非常に重要な機能を果たしており、その評価額は約1兆7千億円に達しています。

表20 森林が果たす役割・機能の評価 (単位：億円/年)

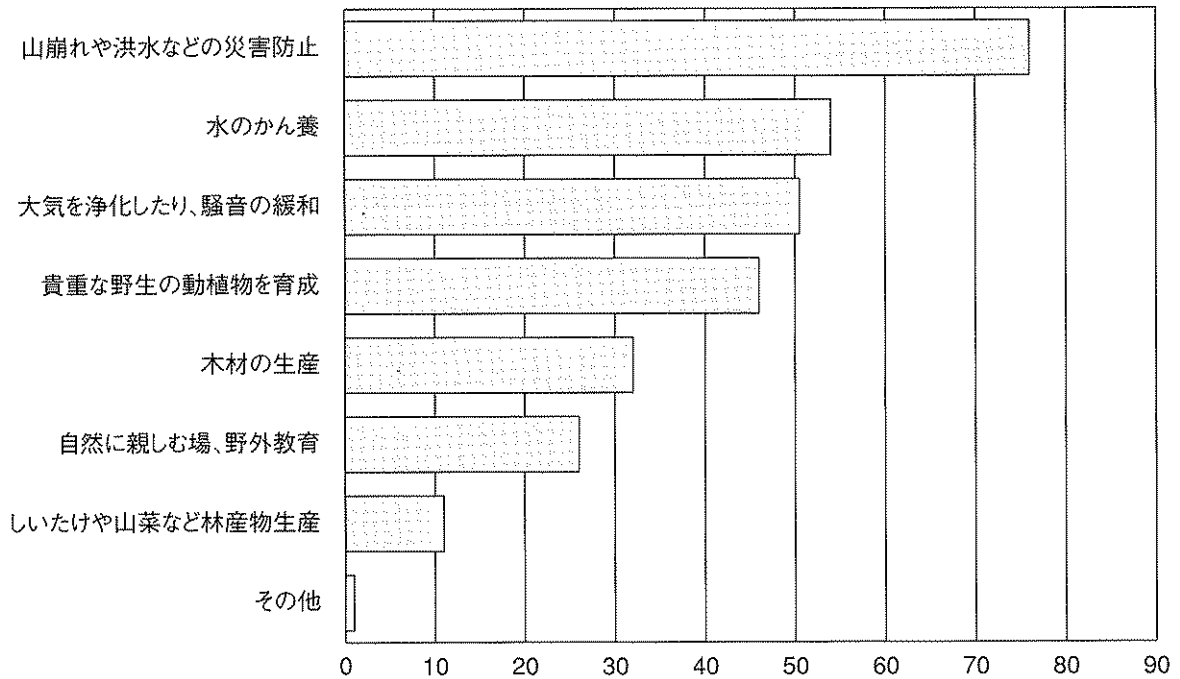
森林が果たす役割・機能	公益的機能評価額	
水源かん養	6,462	降水の貯留、洪水の防止、水質の浄化
土砂流失防止	6,888	
土砂崩壊防止	1,650	
保健休養	138	
野生鳥獣保護	785	
大気保全機能	1,067	二酸化炭素吸収、酸素供給
計	16,990	

(注) 平成12年度に国が行った森林の公益的機能の評価の手法を用いて算定した数値  
(林業の生産機能は除く)

②森林の役割に対する認識

平成9年度の島根県政世論調査によると、守るべき森林の公益的機能として、災害防止や水源涵養、大気浄化、動植物を育む働きなどが挙げられており、森林が多面的な機能を果たしていることが認識されています。

図9 森林の役割



資料：平成9年度島根県世論調査報告書

**(注)「第1 中山間地域の現状」における数値の取り扱い**

中山間地域における指標は、これまで農林水産統計上の中間農業地域、山間農業地域を中山間地域として把握されてきました。しかしながら、本県は「島根県中山間地域活性化基本条例」に基づき、第1章第4のとおり独自に中山間地域を指定していますので、「中山間地域の現状」における数値については次のとおりとしました。

**1 中山間地域の範囲****(1) 旧市町村単位のあるデータがある指標**

過疎地域、特定農山村地域及びこれらと同等に条件が不利な地域

**(2) 旧市町村単位のない指標**

次に掲げる全域を中山間地域として指定した市町村

## ○全域が中山間地域である市町村

大田市、江津市、島根町、美保関町、八雲村、広瀬町、伯太町、仁多町、横田町、大東町、木次町、三刀屋町、吉田村、掛合町、頓原町、赤来町、佐田町、多伎町、温泉津町、仁摩町、川本町、邑智町、大和村、羽須美村、瑞穂町、石見町、桜江町、金城町、旭町、弥栄村、三隅町、美都町、匹見町、津和野町、日原町、柿木村、六日市町、西郷町、布施村、五箇村、都万村、海士町、西ノ島町、知夫村

**2 中山間地域以外の地域の範囲****(1) 旧市町村単位のあるデータがある指標**

前記1の(1)に掲げた地域以外の地域

**(2) 旧市町村単位のない指標**

次に掲げる市町村の一部を中山間地域として指定した市町村及び中山間地域の指定がない市町村

## ○一部が中山間地域である市町村

浜田市、出雲市、益田市、平田市、鹿島町、玉湯町、宍道町、加茂町、斐川町、湖陵町、大社町

## ○中山間地域の指定がない市町村

松江市、安来市、東出雲町、八束町

## 第2 中山間地域が抱える課題

### 1 中山間地域を取り巻く情勢

昭和30年代から始まった高度経済成長は、都市部での工業の発展、雇用機会の増大、人口の集中化などをもたらし、結果として中山間地域から若者を中心に多くの人材が流出することとなり、過疎化を著しく進展させました。

一方、生産条件の不利な中山間地域においては、依然として農林水産業が基幹的産業であるが、昭和30年代の燃料革命や、日本経済の国際化に伴う海外からの安価な食料や木材の輸入、さらには平成6年のウルグアイ・ラウンドの農業交渉合意による農産物の急速な市場開放などにより経済的活力を一層低下させることとなりました。

また同時に、教育、文化、医療、福祉等の社会的な格差も拡大し、人々の意識においても都市的な文化や価値観が優位を占めてきたところであり、中山間地域における社会的活力の低下にもつながっています。

以上のような経済的要因に基づく都市部との格差は益々増大する傾向にあり、中山間地域においては、依然として若年層を中心とした人口流出が続いています。

こうした中山間地域の人口動態により、地域の担い手不足が深刻な問題となっており、さらには、「集落」の維持存続が困難となり崩壊の危機に瀕している地域さえ見受けられます。

このことは、農地や森林などの地域資源の管理能力を著しく低下させ、耕作放棄地や管理不良林地の増加に結びついており、農林地の持つ公益的機能の維持に重大な支障を来たしかねない状況です。

このように見てきますと、中山間地域が抱える課題は、経済的効率・生産性重視という戦後日本の経済構造に由来する農工間所得格差、地域間所得格差を根底に、さまざまな要因が絡み合って拡大してきたものです。

従って、経済的効率・生産性一辺倒の対応では、いつまでたっても中山間地域の課題解決は困難と言わざるを得ない状況におかれています。

しかしながら、近年、個人の価値観が多様化し、真のゆとりや豊かさを求める傾向が出てきており、こうしたライフスタイルの変化や環境問題の発生などにより、中山間地域が持つ国土や自然環境の保全、水資源のかん養、伝統文化の継承といった多面的機能が見直されつつあります。

これまで中山間地域の地理的課題であった都市等との距離的ハンディを縮め、国内、国外に向かったの地域からの情報発信や、新たな就業形態、産業興しを可能にする情報化も急速に進展してきています。

また、本県の長期計画における県土のグランドデザインであります「重層的ネットワーク型県土の構築」や、全国総合開発計画における「多自然居住地域の創造」といった方向性も示されています。

さらには、平成12年度からは直接支払制度の導入が実現し、耕作放棄を防止し、多面的機能を確保するという新たな視点からの中山間地域対策も始まったところです。

### 2 中山間地域の課題

これまで述べてきた中山間地域の現状や中山間地域を取巻く情勢を踏まえ、次の四つの課題を設定し、中山間地域対策に取り組んでいくこととします。

#### (1) 中山間地域の存在意義の明確化

中山間地域においては、人口減少や高齢化の進展、産業活動の低迷、生活・環境基盤整備の立ち遅れなどにより、地域で暮らすことへの自信や誇りが揺らぎはじめています。

こうした中で、地域の活性化を図るためには、地域活動をリードする人材の育成やその地域ならではの景観、伝統文化等を生かした地域づくりのための各種条件が整えられ、中山間地域が有する多面的機能が外からも評価され、自らも認識することによって、中山間地域とそこに住む人の存在意義の明確化を図る必要があります。

## (2) 地域資源の多面的活用

中山間地域における地域産業である第1次産業は厳しい状況におかれ、また、都市のような多様な産業の立地が少ないことから、魅力ある職場や雇用の機会に恵まれない状況にあります。

こうした中で、地域活性化のためには、魅力ある自然や環境などを産業活動に生かし、情報通信技術を最大限生かしながら、1次産業、2次産業、3次産業を融合させた新たな産業興しなど、若者や地域の住民にとって魅力と個性を発揮できる雇用の場の確保を図る必要があります。

## (3) 生活利便機能等の充実

中山間地域における生活環境の整備については、介護保険の導入により高齢者の福祉環境は整備が進んできたものの、中山間地域以外の地域に比べ整備が遅れている道路や上下水道、地域医療体制などの整備やバス路線の維持、商店数の減少に対応した日常生活用品の確保など、地域の実態を踏まえた生活利便機能の充実を図る必要があります。

## (4) 地域機能の維持対策実

地域社会の一つの単位である集落においては、地域活動や経済活動を支える機能が弱体化してきており、集落の崩壊さえ懸念される厳しい状況が出始めています。

こうしたことは地域住民の活性化意欲の減退や自信の喪失につながってきており、伝統文化の継承や相互扶助機能、農地や森林の保全機能の低下がますます進むことが予想されます。

そのため、集落の活性化に向けた主体的取り組みを助長するとともに、耕地、森林等の持つ公益的機能や集落機能の再編なども含めた地域機能の維持対策が必要となっています。

## 第3章 活性化施策の基本的方向

### 第1 基本目標

#### 1 地域への誇りの再構築

近年、個人の価値観が多様化し、真のゆとりや豊かさを求める傾向が出てきており、こうしたライフスタイルの変化や環境問題の発生などにより、中山間地域が持つ国土や自然環境の保全、水資源の涵養、伝統文化の継承といった多面的機能が見直されつつあります。

国においても、耕作放棄の防止により多面的機能を確保する直接支払制度の導入や、森林・林業・木材産業の活性化について循環型社会の構築という新たな視点も導入されたところです。

こうした中山間地域を取り巻く情勢を認識し、今までのモノ中心の尺度に変わる新しい尺度（価値観）の創出・定着を図りながら、人づくりや地域活動の拡大、地域の魅力の適正な評価などにより、地域への「誇り」の再構築を図ります。

#### 2 「安心」をもたらす基盤づくり

中山間地域において、今後とも一定の人口を確保し、人々が安心して生活するためには、通院・通学、買い物などの日常生活を支える生活交通の確保や、上下水道の整備、医療・福祉や商業、教育など、各種サービス機能の充実・強化を図る必要があることから、地域の実態に応じた生活基盤の整備を推進します。

また、女性や高齢者が生きがいを持って暮らすことができるよう、地域活動の場の拡大を図るとともに、集落の活性化や地域維持機能強化のための集落機能再編への取組みなど、住民や市町村の主体的取組みを助長し、安心して地域に住み続けることができる中山間地域の形成を図ります。

#### 3 「安定」をもたらす基盤づくり

中山間地域における定住を促進するためには、安定的な所得を確保できる就労の場の確保は不可欠です。

そのため、農林業等の1次産業の振興はもとより、第2次、第3次産業の振興による働く場の確保を図るとともに、豊富に存在する山の恵み、空気、水等の自然的資源や伝統的文化など地域固有の資源を活用した産業興しを促進します。

また、中山間地域に居住しながら、都市に通勤して所得を得るという都市通勤型の居住形態に対応するための基盤づくりを進め、安定した生活が確保できる中山間地域の形成を図ります。

### 第2 施策推進の考え方

中山間地域においては、これまで生活、産業、交流、地域資源などさまざま分野に及ぶ施策が講じられ、一定の成果を上げてきたところです。

しかしながら、人口減少や高齢化の進展、少子化の影響などにより、地域活力の低下が危惧されることから、活性化施策の推進にあたっては、次の点により一層留意し、地域の活性化に向け各施策が効果的に展開されるよう努めます。

#### 1 地域の主体性を重視した施策展開

地域活性化のためには、地域住民自らが考え、主体的に取り組んでいくことが重要です。そのため、地域住民の話し合いやリーダーづくりなどを推進し、地域住民が主体となった創意と工夫に満ちた取組みを積極的に支援します。



## 2 地域の実情に即した施策展開

中山間地域は、大きく捉えるとその抱えている課題は同様であるものの、その課題の程度や性質は地理的条件や社会的条件により異なる面があることから、地域の目線に立ち、その実情に即した施策展開を図ります。

## 3 地域、広域両面からの施策展開

中山間地域における食料生産や環境、国土の保全、伝統文化の継承などの多面的機能の維持や地域の活性化を図るため、市町村の主体的取組みを基本としながら、集落など住民に身近な地域社会の維持活性化施策を展開します。

また、中山間地域の市町村は概して中小の規模で形成され、厳しい財政状況を抱えている中で、高度化・多様化する行政課題への対応や広域的視点に立った施策展開が期待されていることから、市町村合併についての取組みも視野に入れながら、複数市町村の連携による広域的な取組みを支援します。

## 4 地域を生かすソフト対策の重視

中山間地域においてはこれまでさまざまな施策が導入され、各地域において交流拠点等の施設整備が進んできており、また、中山間地域固有の自然や文化等の地域資源も存在していることから、今後はこうした地域資源を効果的に活用した地域住民の取組みを引き出し、地域の魅力を活かすソフト対策重視の施策展開を図ります。

## 5 都市との連携・交流の拡大

医療・福祉、教育・文化、消費等の高質なサービスの享受や、雇用の場の提供といった観点から、圏域内の中小都市の諸機能や交通アクセスの整備を進め、中山間地域と都市との連携強化を推進します。

また、都市住民の価値観やライフスタイルの変化に伴い、中山間地域の魅力が見直されてきていることから、中山間地域が有する固有の地域資源を積極的に生かした交流人口の拡大や都市住民と連携した資源管理などを促進します。

## 6 総合的視点に立った施策展開

中山間地域が抱える課題はさまざまな要素が絡み合っていることから、一つひとつの課題をさまざまな視点から総合的に捉え、各種施策をより効果的に展開できるよう地域の実態に合わせてコーディネートするとともに、施策構築や展開にあたっては、総合的視点に立ち各部局横断的な調整を図りながら、中山間地域対策を推進します。

# 第3 施策推進における役割分担

中山間地域の活性化や機能保全にあたっては、地域住民、市町村、県、県民がそれぞれの役割を認識し、関係団体や民間事業者等との密接な連携を図りながら、地域や市町村の自主的取組みを基本に、総合的、重点的に対策を実施していくものとします。

## 1 県の役割

県は、市町村や県民に対し中山間地域対策に関する各種情報をあらゆる機会を通じて適宜提供するとともに、中山間地域の持つ公益的機能等についての理解増進を図ります。

また、横断的な推進体制を強化し、地域のニーズや地域の実情に即した施策の構築を図り、関係団体や民間事業者等との連携の基に、地域住民や市町村の活性化に向けた主体的な取組みへの重点的支援や大規模、広域的な基盤・施設等の整備、他地域への波及を念頭に置いた先導的、モデル的な取組みの実践、支援を行います。

国に対しては、同様な課題を抱える他の県とも連携し、関連対策や制度の充実強化、抜本的な対策の実施等について要望を行っていきます。

### 2 市町村の役割

市町村は、住民に最も近い行政主体として、個性的で魅力のある地域づくりや集落等のコミュニティ対策を推進するため、集落等の実態や住民ニーズの把握、住民の主体的取組みの誘導等を行うとともに、関係団体や民間事業者等との連携を図りながら、具体的な活性化対策を主体的に実施することが必要です。

また、他の市町村との連携、協力を図りながら、広域的な取組みによる効果的な地域活性化策を推進する必要があります。

### 3 地域住民や関係団体等の役割

地域のさまざまな問題に対して住民が関心を深め、女性や高齢者、UIターン者を含め、企画力、行動力のある地域リーダーを中心として相互に協力し合いながら、創意工夫を凝らした地域活動を展開するとともに、活動へ積極的に参加・協力し、元気のある明るい地域づくりを進める必要があります。

また、地域を総点検し、活用できる魅力ある資源を発掘するとともに、自らその魅力を発信し、体験活動やボランティア活動に都市住民等を積極的に受け入れ、地域活力の向上や公益的機能の維持保全を図ることが求められます。

郵便局や社会福祉協議会、農業協同組合、森林組合、商工会議所・商工会などの関係団体等は、今後とも行政あるいは団体相互、住民等との連携・協力を図りながら、地域の活性化に取り組んでいく必要があります。

### 4 県民の役割

中山間地域とその他の地域においては、中山間地域が国土保全や水源涵養、環境保全、やすらぎを感じる空間の提供など多面的機能を担っており、その他の地域は都市的機能の提供により相互に機能を補完し合う関係にあります。

県民は、こうした両者の共生関係を認識するとともに、中山間地域の多面的機能についても、NPO活動やボランティア活動への参画などを通じ、県民全てが共に守り、育てていくよう努めることが求められます。