

## 地域再生対策調査特別委員会報告書

地域再生対策調査特別委員会の調査・検討結果について報告する。

本委員会は、地域再生に関する諸施策について調査・検討するため、令和元年十二月十七日に設置され、付議事件「地域再生対策に関する諸施策について」を受け、「地域再生の推進に向けた現状・課題及び諸施策について」を調査項目とした。

調査項目について、県関係部局から県施策の概要及び県内の状況を聴取するとともに、宮城大学事業構想学群教授徳永幸之氏を参考人として招致して意見を聴取した。

なお、予定していた県内調査及び県外調査については、新型コロナウイルス感染症の感染拡大の状況を鑑み、本年度は実施を見送った。

調査結果の概要は、次のとおりである。

### 一 現状と課題

#### 1 最近の県内全市町村の人口動態について

(一) 本県の人口は、平成十五年の推計人口の約二百三十七万二千人をピークに減少に転じており、令和元年十月一日現在の推計による本県の人口は、約二百三十万三千人となっている。

(二) 近年、年少人口（十五歳未満）と生産年齢人口（十五歳から六十四歳まで）は減少傾向にあり、平成二十七年に年少人口は国勢調査開始以来最低となっている。一方、老年人口（六十五歳以上）は、平成二十七年に国勢調査開始以来最高となり、初めて本県人口の四分の一を超えている。

(三) 国立社会保障・人口問題研究所の推計によると令和二十七年（二〇四五年）の本県の人口は、約百八十万九千人になると見込まれている。年齢区分で見ると、生産年齢人口及び年少人口がさらに減少する一方で、老年人口は増加し、令和二十七年の本県の高齢化率は四〇・三％に達すると見込まれている。

(四) 平成二十七年十月に策定した「宮城県地方創生総合戦略」では、安定した雇用の創出、宮城県への移住・定住の流れをつくる、若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる、時代に合った地域をつくり、安全・安心な暮らしを守るの四つの基本目標に沿って具体的施策を推進し、急激な人口減少に歯止めをかけ、令和四十二年（二〇六〇年）の本県の人口を百八十四万人とする目標を掲げている。

令和二十二年（二〇四〇年）に団塊世代ジュニアが一斉に六十五歳を迎え、人口減少、特に生産年齢人口が大幅に減ることとなるが、適時に的確な手を打たなければ令和四十二年には百五十七万人となることから、いかに減少を抑え、交流人口の受け入れや移住受け入れなどを行うのが課題である。

## 2 地域再生に関する取組の概要

### (一) 地方移住等の推進について

#### (1) 地方移住の推進について

近年、二十代から四十代の移住希望者が増加していることに伴い、移住に際して「就業」が特に重視される傾向にある。そのため、首都圏等からの移住希望者に対し、市町村・関係団体・民間企業とが連携しながら、県内企業の魅力を効果的に発信することや、就業に向けたマッチング支援が重要となっている。

県では、東京有楽町の移住相談窓口「みやぎ移住サポートセンター」の相談員を増員するとともに、県内企業の求人開拓や学生向け就職支援を行う「みやぎIJU（移住）ターン就職支援オフィス」等連

携・協力し、個々の移住希望者に適した就業先の掘り起こしやきめ細かな相談対応を行っているほか、創業を希望する移住者に対し、「みやぎ創業サポートセンター」で相談対応や情報提供による支援を行っている。また、地方移住推進の情報発信として、首都圏でのイベント開催や雑誌掲載などにより宮城の魅力を積極的にPRしている。

(2) UIJターン就業支援（第一次産業を含む）について

少子高齢化に伴う生産年齢人口の減少による労働力不足への対応や震災からの復旧・復興を進めていくためには、県外からの人材の環流を促進することが重要であり、県外の学生に対するUIJ就職支援を行う必要がある。そのため、県では前述した「みやぎUIJターン就職支援オフィス」において、首都圏の大学生に特化し、県内企業の紹介や学内セミナーでの周知、専用窓口の設置、県内企業への就職活動に要する交通費等の補助等を行っている。また、首都圏の大学等とUIJターン就職支援の協定を締結し、宮城へのUIJターン就職の促進を図っている。

さらに、一般社団法人みやぎ工業会内に「宮城県プロフェッショナル人材戦略拠点」を設置し、企業と連携しながら、民間事業者を通じたマッチング支援を行うほか、農林水産業については、首都圏において、県内農林水産業の魅力を発信するとともに、就業に向けた相談の受付や就業体験・研修の実施、みやぎ漁師カレッジの開催などにより就業の促進を図っている。

(3) 空き家の解消について

移住に当たっては、就業や自然環境と並んで住居の確保も重要な要素とされており、移住希望者が安心して住居を確保できる体制を整備することが重要である。平成二十七年五月に空き家に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、空き家等対策の推進に関する特別措置法が施行され、市町村が主体となり、空き家の調査や対策計画の策定などに取り組んでおり、県内では十四市町村が策定、十市町

村が協議会を設置している。また、空き家バンクの設置は二十三市町となっており、その情報はみやぎ移住サポートセンター等で首都圏の移住希望者の相談に活用されている。

(二) 地域における経済・生活圏の形成について

(1) 地域公共交通対策について

東日本大震災で被災した五路線は、BRTでの復旧を含め全て復旧しているものの、県内の基幹交通であるJR各線は、駅舎のバリアフリー化、所要時間の短縮、踏切による交通渋滞など様々な課題を有している。また、利用者数の低迷により交通事業者への赤字に対する補助等だけで地域交通の維持・確保は困難となっている。地域公共交通対策は、交通分野のみならず、まちづくりや観光など様々な分野で大きな効果をもたらすことから、住民や交通事業者、行政など様々な主体が連携し「移動手段」だけで考えるのではなく、地域の資源と組み合わせ、「まちづくりの手段」として捉え、地域の多様な交通再編を目指す地域公共交通網形成計画を策定することが必要である。

(2) 高齢者等交通確保（運転免許証自主返納に伴う代替措置等を含む）

県内のほとんどの市町村では乗り合いバスを運行し、運転免許証を持たない高齢者等の「生活の足」の確保のため、交通事業者や住民代表、行政で構成する地域公共交通会議において、路線の維持や利便性の確保に努めている。しかし、乗り合いバスの利用者は年々減少傾向となっており、県内では従来の定時路線バスでの運行からデマンド交通への転換が進んでいる。平成三十一年四月現在、県内では十五市町三十六地区でデマンド交通を導入しているが、デマンド交通は乗り合いバスと比較して利用率が低い傾向にあり、利用促進に向けた効果的な周知方法を検討していく必要がある。

また、加齢に伴う身体機能や判断力の低下などから高齢ドライバーの交通事故が問題となっており、高齢者の運転免許証の自主返納を促していく必要がある。免許証返納者の生活の足を確保するため、地

域公共交通の新たな需要への対応が必要であり、免許証返納者の不安を解消するとともに、地域公共交通の利便性の向上への的確な対応が必要となっている。

(三) 中山間地域等における「小さな拠点」の形成について

(1) 小さな拠点づくりについて

中山間地域等で将来にわたり地域住民が暮らし続けることができるよう必要な生活サービスの維持や地域における仕事の確保等を継続できる取組として、「小さな拠点」を形成していくことが重要である。県内では従来より集落の維持や、まちづくりの施策を展開しており、「小さな拠点」の趣旨である情報支援、人材支援、財政支援の三つの柱に沿い十市町村五十六地域で取組が行われている。県では、中山間地域等への人の流れをつくるために、地域住民の当事者意識の向上を図る必要があることから、研修会の開催や小さな拠点形成に関するワークショップ等の開催経費の一部を負担することなどにより市町村を支援している。

(2) 地域おこし協力隊・集落支援員等の人材活用について

県内での地域おこし協力隊の導入市町村数は、平成三十一年四月現在で九市十町であり、百一人の隊員が委嘱されている。平成二十二年度の導入以来、導入市町村数及び隊員数は、年々増加しており、一番多い年齢層は三十代で、全体の七五％を占めている。しかしながら、都市地域から多くの若者が隊員として県内に転入してきているものの、任期終了後の定住率は全国平均と比較して低いことから、定住に向けたフォローアップが必要であり、先進地域の分析や他の地域の協力隊員との人的ネットワークの構築、任期後の起業・就業に向けた支援や研修会を開催し定住に向けた支援を行う必要がある。

また、地域の実情に詳しく、集落対策の推進に関してのノウハウや知見を持つ集落支援員制度については、県内での導入市町村数が、平成三十一年四月現在で三市二町であり、専任・兼任併せて八十二人

の集落支援員が委嘱されている。しかしながら、全国と比較して導入市町村が少ないことから、市町村に対して集落支援員の有効性や先進事例の紹介などの情報提供支援が必要である。

#### (四) 地域産業の競争力強化について

##### (1) 耕作放棄地の有効活用について

県においては、平成二十七年度の耕作面積の九％に当たる約一万一千七百ヘクタールが耕作放棄地となっており増加傾向にある。耕作放棄地の発生防止や有効活用を推進するため、県の耕作放棄地再生利用緊急対策事業などを活用し、これまでに約十八ヘクタールの農地が有効活用され、小麦やソバ、野菜などが作付けされている。耕作放棄地の解消を支援するとともに、市町村の農業委員会が実施する農地パトロールや遊休農地調査などを支援し、農地の適正利用と耕作放棄地の有効活用を推進することが必要である。また、交付金の活用による地域活動を支援し、耕作放棄地の発生防止に向けた話し合いや共同活動の促進を図り、農地が有効に維持され、適正に活用されるよう推進する必要がある。

##### (2) 地域を担う中核企業支援について

地域経済の活性化のためには、地域経済を牽引する中核的な役割を果たすことが期待される中核企業の県内進出に伴い、今後成長が見込まれる分野など、県内製造業の更なる取引拡大や技術支援に対するニーズが高まっており、県としても積極的に支援する必要がある。しかしながら、ものづくり産業等の県内企業において、人材不足が深刻化しており、若手人材等の確保と人材育成が課題となっている。

##### (3) 商店街の空き店舗対策について

県内の空き店舗の現状としては、空き店舗の解体や空き地化が進んだこと、経営不振や後継者不足による廃業等が多く見られ、空き店舗数は減少しているものの、店舗の老朽化や商店街に活気・魅力がないなどにより、現存する空き店舗の利用率は低い状況である。

空き店舗があることにより、市街地を空洞化させ、回遊性及び利便性が低下し、商店街のイメージが悪化させる等、新規出店意欲の低下を招いており、町そのものの魅力の低下や不動産価値の低下といった悪循環を発生させている。

空き店舗活用については、所有者に貸す意思がないことや、既存の店舗規模ではスペースや家賃が課題となるケース、店舗兼住宅の場合、店舗部分だけの貸し出し困難など、貸し手側と借り手側のニーズがあつていないことなどがあげられる。また、商店街の八割が空き店舗対策を実施しておらず、個々の事業者や商店街組織だけではなく、地域全体の課題として捉え、幅広い地域の関係者の参画により、商店街の将来ビジョンの形成に対する支援を柱とし、国の専門家派遣事業などを有効に活用し、空き店舗の解消に向け地域の取組を支援していく必要がある。

#### (4) 農山漁村地域の持続可能性向上について

農山漁村地域、特に中山間地域においては、人口減少と高齢化が都市部に比べ急速に進み、地域の担い手不足の深刻さが増している。その結果、多くの集落で、集落機能の維持が困難となりつつある。

そのため、農山漁村が發揮してきた多面的機能が脆弱化又は喪失の危機に直面しており、県の農林水産業の競争力や県土の均衡ある発展等を阻害しかねない状況にある。

集落及び集落機能を維持し、農山漁村地域の持続可能性を高めるためには、若い世代を中心に高まりをみせている「田園回帰志向」を好機と捉え、関係人口の創出・拡大やU I Jターンの促進、若者等の人口流出防止等に取り組むことにより、地域の担い手を確保することが重要である。

また、企業誘致や観光開発のような従来型・外発的な産業振興に加え、地域を支える多様な人材の育成・確保、地域資源を生かした多様ななりわいの創出等による所得と雇用機会の確保、生活インフラ維持等を通じた安心して暮らせる農山漁村環境の整備、課題解決型・協働型の地域コミュニティへの転換

など、内発的な地域の活性化と経済的自立を促していく必要がある。

県では、令和元年度から、複数課にまたがった農村振興施策の一体化を図り効果的に推進する体制をとっており、持続可能な農山漁村づくりに向けた地域の主体的な取組を支援するとともに、「地域経済循環」の仕組みを構築し、農山漁村地域の持続可能性を確かなものにする必要がある。

## 二 参考人からの意見聴取

### 1 宮城大学事業構想学群 教授 徳永 幸之 氏

徳永氏は、地域公共交通の確保に関する施策等について、次のように述べた。

県内の自治体によるバス運行の現状については、国による規制緩和により民間事業者が、参入の自由とともに撤退の自由も選択できることになり、民間事業者の路線縮小や撤退が進み、県内ほぼ全ての市町村が自主運行をせざるを得ない状況となっている。民間事業者から引き継ぎ住民バスのような形で自治体が運営することとなったが、人口構成や周辺環境、地域性等の一つ一つの要素が異なるため、地域の数だけ様々な課題・要因を抱えている。

自治体間の課題や要因を分析すると、運行面積や運行エリア・運行回数と、運行路線経費の問題や収支率の問題などが関係していると予測される一方で、高齢化率が高い地域においては、高齢者の需要が増加し、収支率が上がるとの予測とは一致しないなど、単純に面積や人口密度だけの問題ではないことが見て取れた。

これまでの地域公共交通計画では、自治体の財政力に応じ、減便や循環路線の集約化による効率性の追求、まちの構造変化によるミスマッチの見直し等を通じ、効率的なサービスの提供に努めてきた。

しかし、これからは更なる循環路線の集約化や住民バスの再編成等の組み合わせにより、既存バス資源を最大限に活用する取組が求められるのではないかと考えられる。



また、生活行動も変化してきており、現在の高齢層の自動車運転免許証保有率から考えると、壮年期から自家用車を利用し、その利便性を享受してきているため、免許証を返納し公共交通への利用転換を進めるには、それら高齢層の不安を解消しなくては、免許証返納率や公共交通利用率は上がらないと考えられる。免許証を返納し、公共交通へ利用転換した高齢層は、多少運賃が高くても高頻度で運行することを地域公共交通に求めるであろう。一方、運転免許証をもたない高齢層では、多少乗車時間がかかり、低頻度運行でも運賃の安さを重視するなど、需要が二極化することを示している。これからの地域公共交通を考えるに当たっては、従来の高齢者像からの転換が必要であり、使い勝手のいいサービスを適正な価格で提供することや、移動のしにくさが活動の制約にならないような取組が求められると思われる。

さらに、今後、加齢等により運転が難しくなる高齢者層が増え、免許証返納率が上がることを想定すると、高齢者の出控え等による移動制約が生まれ、生活不活発病等の健康面での問題が起き得る可能性もあり、運賃もさることながら、外出の機会の創出と利便性を確保することが重要である。これからの地域公共交通には、タクシー業界と福祉タクシーとが連携・協力する等の業種の縦割りを超えた新たな事業形態が必要である。国では、これまでの縦割りによる公共交通の弊害を無くすべく、貨物輸送と一体で混載という形で規制緩和を行ったが、新規事業への参入はなかなか進んでいない。今後は、NPOなどの新規事業への参入等が進むよう成功事例を作ることが大事であり、絶え間なく変化する住民ニーズや地域の課題にもきめ細かく対応するため、特区などを活用することにより、より良い地域交通サービスの提供が図られると考える。

### 三 総括・提言

これらの調査結果を踏まえ、本委員会は、「地域再生対策に関する諸施策について」を次のとおり取りまとめた。

## 1 地域移住の取組の充実

(一) 県は、地域をよく知る地元の商工会議所等の多様な組織と連携し、その地域の季節や気候、生活環境、食べ物、その地域に暮らす人々などの情報を積極的に発信し、移住後の暮らし等具体的イメージが想起できるような情報発信の仕組みを支援するとともに多様な働き方の選択肢を示し、移住への取組を積極的に支援すること。

(二) 県は、情熱や思いを持ってUIJターンする学生や移住者に対し、生活環境の充実を図るだけでなく、デジタル・デイバイド（情報格差）をなくし、安心して定住し続けられるよう地域全体で受け入れ・応援する態勢を整えるとともに、従来から地域を支え守ってきた住民の気持ちにもしつかりとより添い、お互いが住みやすい地域になるようバランスのとれた支援に努めること。

(三) 県は、空き家の解消のため、ノウハウや経験のある地元の商工会・商工会議所や不動産関連団体等と連携して、地域の空き家対策の仕組み作りの支援を進めること。

## 2 地域公共交通対策の推進

(一) 地域公共交通対策は、交通分野のみならず、まちづくりや観光など様々な分野で大きな効果をもたらすことから、県は地域住民の主体的な参加の意識付けを行うとともに住民や交通事業者、行政など様々な主体と連携し、地域の多様な交通の組合せによる地域公共交通網形成計画の策定を支援すること。

(二) 県は、高齢ドライバーの事故防止のため、踏み間違い防止機能などの安全運転サポート車の普及促進を積極的に図るほか、運転免許証の自主返納を促す施策として、返納後の生活全般の不安の払拭や「住民バスの無料・割引」、「タクシー料金割引」等の生活の足の確保等の市町村の施策を支援すること。

(三) 県は、関係部局との連携により、運転免許証の自主返納者等を含めた高齢者の外出機会の創出を支援し、心身両面での健康についても配慮した交通施策の構築を行うような仕組みを支援すること。

### 3 中山間地域における「小さな拠点」の形成推進

(一) 県は、中山間地域等の集落や地域コミュニティ維持に向け、地域をよく知る住民や行政が一体となり、地域の生活実感に基づいた解決方針を定めるため、今後も市町村等が積極的に活動できる体制を支援すること。

(二) 県は、地域おこし協力隊の着任前後の理想と現実のギャップやミスマッチの防止や期待する役割の相互理解が進むよう支援するとともに、任期終了後を見据え、具体的な定住フォローアップの強化支援を行うこと。また、集落支援員等の人材活用について、先進事例によるその有効性の情報提供に努め、市町村での人材活用の導入を支援すること。

### 4 地域産業の競争力強化の促進

(一) 県は、耕作放棄地の有効活用のため、地元の住民や農業者団体、企業などが連携し、より具体的な情報発信の仕組みづくりを支援すること。農林水産業においては、首都圏における県内農林水産業の魅力発信と就業に関する相談の受付、体験・研修などを通じて就業促進を図ること。

(二) 県は市町村が商工会議所や商工会と連携し、商店街の魅力アップに取り組む施策について、国の「空き店舗総合支援パッケージ」や県の補助事業の積極的な活用を支援し、モデルケースを作り周知すること。

新型コロナウイルス感染症のような無視できない大きな変化、生活様式や社会の在り方の変化があり、また、コロナ禍による田園回帰、分散型社会への機運の高まりにより、地域再生への取組や移住・定住政策は大きな転換期を迎えようとしている。アフターコロナ時代を迎えるにあたり、社会経済情勢の変化を注視しながら大きな成長の芽を見つけ、適宜、長期ビジョンについての検証と見直しを行うとともに、地域の実情をよく知る圏域単位のビジョンや施策を十分に尊重するよう求める。

報告の結びにあたり、今期は、新型コロナウイルス感染症の拡大の状況を鑑み、予定していた県内調査及び県外調査が取りやめとなり、調査を尽くすことができなかつた。したがって、今後、新たな時代の地域再生の取組を検討するため、機会を捉え特別委員会を設置し、改めて調査活動を行う必要があると当委員会では考える。

以上、これらの提言が今後の関係施策に十分反映されることを期待して、報告とする。

令和二年十一月二十日

宮城県議会地域再生対策調査特別委員長 渡辺 忠 悦

宮城県議会議長 石川 光 次 郎 殿