

今後の半島振興のあり方について
[概要版]

半島振興対策研究会報告書

平成 17 年 1 月 24 日（月）

半島振興対策研究会

I. 半島地域の現況、半島振興対策の内容と効果

1. 地勢

○平均可住地面積比率（27.6%）は、全国平均（33.2%）より低く、一般に平地に恵まれていない。

○島嶼部を除く本土域の自然海岸の 56.6%が半島地域に所在する。

○また、三方を海で囲まれており、東海地震及び東南海・南海地震等により想定される津波被害に対する脆弱度が高い。

2. 人口・高齢化比率

○半島地域の人口は全国の 3.7%で、全国の人口増に対し、依然として減少傾向にある。ただし、半島地域の人口減少の速度は、過疎地域、離島地域に比べて緩やかである。

○高齢者比率（平成 12 年：24.3%）は、昭和 60 年～平成 12 年かけて 10%近く増加している。高齢者比率は過疎地域よりも低い、全国平均より高い。

3. 所得水準

○住民一人当たりの課税対象所得額は、全国平均よりも低い状況で推移しており、平成 14 年度も全国水準の 64.1%である。

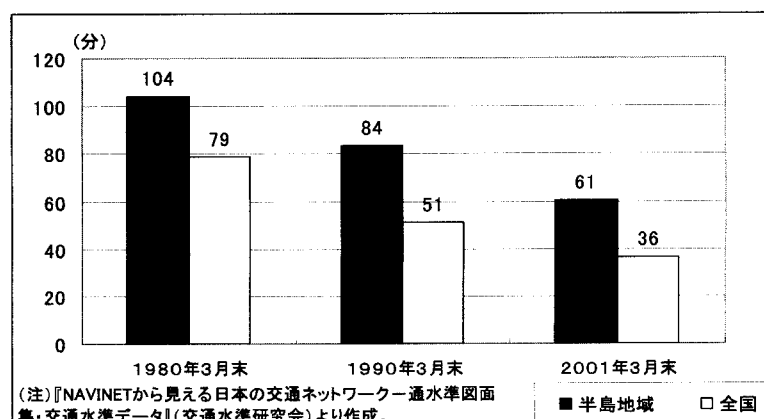
4. 交通

○市町村道全体の道路改良率は、離島地域より高いが、過疎地域及び全国水準を下回っており、異常気象時通行規制区間、特殊通行規制区間数のうち迂回路なしの区間数も、全国に比べ際立って高く、交通の脆弱性が大きい。

○小型航空機用飛行場等については、枕崎空港、乙部ヘリポート、天草空港の整備がなされた。

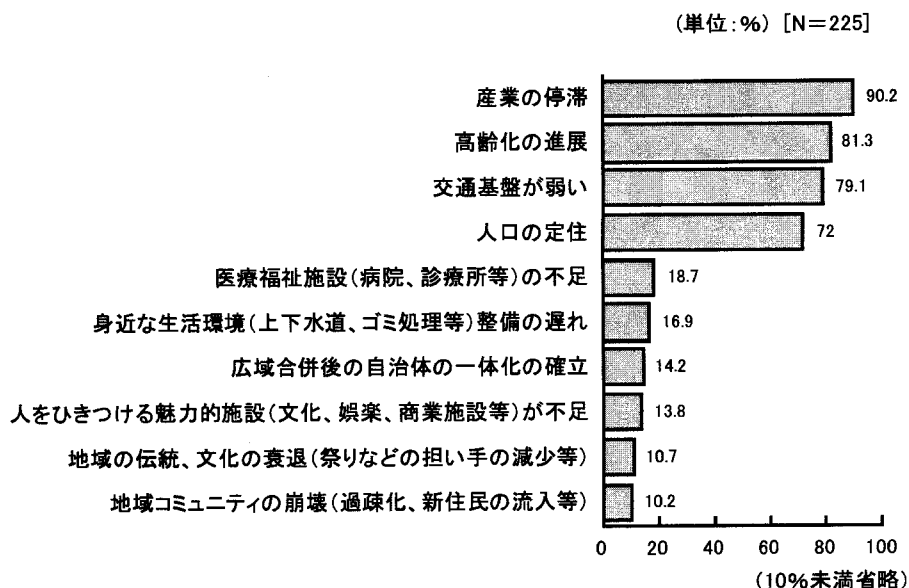
○総合アクセスは、高速交通機関へのアクセスの改善傾向はみられるが、全国と比べた各交通機関へのアクセス時間の短縮度の差は拡大傾向にあり、高次医療施設へのアクセス時間も長い。また、道府県庁所在都市まで 90 分以上を要する市町村が多く、交通面での相対的な不利性は残されている。

図 1 高速道路インターチェンジのアクセス時間比較（半島・全国）



○このようなアクセス状況を反映して、市町村長アンケートでは、交通基盤の弱さが地域振興上の大きな課題とされ、国道、県道等の幹線道路網の整備、高規格幹線道路網の整備といった広域道路ネットワークの整備を望む声が高い。

図2 市町村長アンケートにみる半島地域の課題



5. 情報通信体系の整備

○情報通信ネットワークの基盤となる施設等を整備する地方公共団体等に対し、情報通信格差の是正事業により国が補助を行っている。平成4～15年度の間に移動通信用鉄塔施設事業が71市町村で実施等がなされた。

○地域における先進的な情報通信基盤の効用を社会的に実証し、情報化の均衡ある発展を図るための施設及び設備等を整備する地方公共団体に対し、電気通信格差是正事業により、国が補助を行っている。半島地域では、地域インターネット導入促進基盤事業が155市町村で実施された。

○ADSLサービスを例にとった民間の情報通信サービスの状況は、サービスの機会という点では地方圏と同等の水準にあるが(7割の市町村で利用可能)、大容量通信等のサービスの質という面では、全国水準、大都市圏水準との差が大きく、また、半島地域間でも格差が大きい状況にある(10割～3割)。

6. 観光振興

○観光入込客数は全国水準より高い水準で伸びているが、宿泊客数の伸びは低下傾向にあり、半島地域における宿泊に結び付く魅力の形成が必要となっている。

○各地で観光交流を拡大するための地域資源に着目した取組みが展開されるようになっており、市町村の枠を越えた広域的な取組みも一定程度みられるようになっている。

7. 産業振興

- 昭和 60 年から平成 12 年の産業別就業者数は、第一次産業就業者数が大幅に減少、構成比では 15.1%となっている。逆に、第三次産業就業者数は増加し 56.7%となっている。第二次産業就業者数は増加傾向にあったが平成 7 年をピークに減少に転じており、構成比は平成 7 年の 29.2%から 28.2%になっている。第二次産業就業者割合は過疎地域や全国とほぼ同水準、第一次産業は過疎地域や離島地域に比べ低いが全国よりは高い。
- 半島地域の人口千人当たり製造業出荷額等は、平成 13 年で全国 23 億円の半分程度の水準にある。工業集積度は平成 13 年で半島地域平均 0.34 である(全国=1.00)。人口千人当たり製造業出荷額等は、全国の減少傾向に対し、僅かだが増加傾向にあり、工場立地数も着実に進んでいる。ただし、製造業の集積については、半島地域間で大きな差が生じている。
- 卸・小売業の人口千人当たりの年間販売額は、平成 14 年で全国の約 43 億円の約 1/3 程度の水準で、小売業店舗数の減少率も全国を上回っている。一方、大規模小売店舗は立地件数は減少傾向だが、1 店舗当たりの面積の大型化傾向が見られ、郊外型大型店舗の進展がうかがわれる。
- 国税における製造業の用に供する設備の特別償却等は既存企業を中心に広く活用されている。

表 1 特別償却適用実績（国税実績：製造業の用に供する設備の特別償却等）

（件数、（ ）内は減収見込み額：百万円）

	11 年度	12 年度	13 年度	14 年度	15 年度
合 計	9 5 (732)	8 5 (693)	7 6 (413)	5 0 (349)	3 9 (351)

（注）道府県調べ。

- 地方税の不均一課税及び減収補填措置については、20 道府県で 200 市町村が条例を制定して不均一課税を行っており（平成 15 年 4 月現在）、これによる減収補填の状況は平成 15 年度で約 10 億円となっている。
- 金融措置については、日本政策投資銀行による地域産業振興・雇用開発融資制度並びに、中小企業金融公庫及び国民生活金融公庫による地域産業振興貸付制度があり、半島地域内の事業者に対する設備資金、運転資金に関する融資が行われている。
- 半島地域の振興にも寄与する取組みとして、林業就業者の地域への定着を図り、森林整備の担い手の確保・育成を図る「緑の雇用担い手育成対策事業」が進められている。
- 市町村長アンケートでは、産業の停滞は、地域振興上の大きな課題とされ、買物客の他地域への流出等による商業の停滞が、農業、水産業といった半島地域の基幹産業と並び、重要な問題として認識されているほか、農業等の第 1 次産業をベースにしながら、高付加価値化の推進、観光への活用などのサービス化といった方向を重視する、内発的な発展志向が強くみられる。

8. 水資源の開発及び利用

○地勢的条件から水資源（水系）に乏しく、平成 10～14 年の 5 年間でも 11 の地域で取水制限の実施や農作物等に被害を伴う渇水被害が生じている。

○水の供給及び洪水防御のため、11 地域で 16 の補助ダムや生活貯水池の整備が進められた。

9. 生活環境の整備

○地勢的条件もあり、生活環境の整備が全国より大きく後れている。下水道等の普及率は全国平均を大きく下回っているほか（[平成 14 年度]半島：39.2%、全国：75.8%）、半島地域市町村の平均リサイクル率（15.3%）は全国市町村平均（18.3%）よりも低い。

○上水道については、広域化促進地域上水道施設整備事業の補助採択基準の緩和が行われており、平成 15 年度は、三重県と熊本県でそれぞれ 1 件適用されている。また、上水道の普及率は全国とほぼ同水準に達している。

○市町村長、NPO 代表者アンケート調査でも、下水道、廃棄物処理施設等の整備が生活環境分野の重点課題と認識されている。また、環境保全、国土保全の観点から、未利用エネルギーの活用やリサイクルの促進などによる循環型社会形成を目指すべきという意向が高い。

10. 高齢者福祉等福祉

○国において高齢者生活福祉センターの設置対象地域に半島地域が加えられたことにより 5 地域で 8 の高齢者福祉センターが設置された。

○介護福祉施設・事業所の定員数の伸びは全国水準とほぼ同等、高齢者人口 1 万人当たりの介護福祉施設・事業所の定員数は、地方圏とほぼ同等であり、全国水準よりは高い。しかし、将来の半島地域の高齢者に占める後期高齢者（75 歳以上）の割合は大きく伸びることから、今後、介護サービス等への需要は高まるものと考えられる。

○医療サービスの状況は、人口 1 万人当たり医師数は全国、地方圏と比較して少ない状況にあり、半島地域内でも過疎地域市町村では医師数が少なく、過疎地・非過疎地域で格差がみられる。

○半島地域では、IT を活用した総合的な保健・福祉・医療サービスの提供ネットワークづくりや NPO 等による地域ニーズに根ざした福祉サービスの展開やドクターヘリの共同運航などの様々な取組みが始められている。

11. 地域文化の振興

○半島地域には、国宝・重要文化財指定件数が約 700 件あり、各地域でこれらの文化資源の保全が取り組まれている。

○紀伊地域においては、平成 16 年度 7 月熊野古道が「世界遺産」に登録されている。地域の資源の世界遺産登録を目標にした活動が各地で生まれているが、半島地域でも西彼杵、北松浦、国東、大隅などで地域住民等による運動が芽生えている。

12. 地域間交流

- 半島地域における観光入込客数の平均値は定住人口の 31.4 倍となっており、全国平均を大きく上回っており、半島地域の活性化にとって観光客等、交流人口の拡大が果たす役割は大きい。
- 都市と農山漁村の交流や大都市でのアンテナショップ経営による情報発信など、地域の創意工夫による地域間交流拡大に向けた実践も始められている。

13. 特区指定状況

- 半島地域を含む地域を対象とした構造改革特区認定は 15 半島地域にかかわる 31 件で、「農地貸付方式による株式会社等の農業経営への参入の容認」、「市民農園の開設者の範囲の拡大」、「農家民宿における簡易な消防用設備等の容認」を活用するケースが多い。
- 地域再生計画は 9 半島地域にかかわる 10 件が認定されており、各種道路占有許可の円滑化、まちづくり交付金、特定地域プロジェクトチームの設置などによる「国際交流・観光」を目指す計画とテレワーク、地場産業振興など地域特性に応じた産業再生・産学連携・雇用創出」の 2 タイプがある。

14. 地方財政

- 半島地域の市町村の財政力指数は横ばいで推移しているが、水準は過疎地域、離島地域よりは高く、全国平均よりは低い。
- 辺地対策事業債の活用にあたり、半島地域の市町村（過疎地域を除く）は辺地度点数の加算措置がある。平成 15 年度の辺地許可市町村数は 114、辺地数 589 で、この措置により辺地数が 300 近く多くなり、辺地対策事業債の充当額は平成 15 年度で約 78 億円となっている。

II. 今後の半島振興のあり方について

I でみた半島地域の現況、今後の半島振興対策の内容と効果を踏まえた半島振興のあり方についての方向は次のとおり。

1. 半島振興の必要性

(1) 半島の有する国民的価値

- 半島地域の豊かな自然と個性ある文化は、余暇活動の場としての国民的価値を高めているとともに、新しいライフスタイルを実践する場としての役割を発揮することが期待されている。
- また、地域住民が定住していること、農林水産業を営むことで発揮される多面的機能などにより半島地域の社会が維持されることで、海洋国家の危機管理や国土保全等において重要な役割を果たしている。

(2) 半島地域の課題

一方、半島地域には、次のような課題が残されている。

①道路交通ネットワークの拡充

- ・ 高速ICアクセス時間の短縮度全国格差は拡大（依然として高い交通基盤整備へのニーズ）
- ・ 異常気象、災害時等における迂回路がない等、交通ネットワークの脆弱性（リダンダンシーの確保）
- ②情報通信基盤の整備とITを活用できる人材育成
 - ・ 情報通信サービスの質的な向上と格差是正（大都市圏との格差、半島地域間の格差拡大の恐れ）
 - ・ 情報化時代に対応できるITを活用できる人材育成の必要性の高まり
- ③内発的な産業振興を通じた雇用の場の形成
 - ・ 工場立地件数は減少と国際水平分業体制下における今後の立地困難性の高まり
 - ・ 基幹産業である第1次産業は、後継者不足、担い手の高齢化などの問題が深刻化
 - ・ 産業の低迷を反映して所得水準は低位にあり、内発的な産業振興により、雇用の場の確保、これにより定住できる条件を創り出す必要性の高まり
- ④都市的サービス提供の場としての都市・まちの活力維持
 - ・ 商業の低迷（個店の減少）、中心市街地問題の深刻化
 - ・ 多くの半島は中枢・中核都市の影響外にあり、地域内の基礎的な都市サービス提供の場となる都市・まちの活力維持の必要性の高まり
- ⑤安心して住み続けるために必要な生活インフラ等の拡充
 - ・ 緊急医療センターへのアクセス時間の格差是正（いざという時の高次医療サービスの享受が課題）
 - ・ 地震等による津波対策（道路、広域防災体制など）
 - ・ 下水道、リサイクルなど環境インフラ整備の遅れと共通の生態圏を形成する条件を勘案した広域的な対策の必要性

2. 半島振興の基本的方向

(1) 半島振興の将来展望

半島の持つ地域資源を活用し、個性ある地域の自立的な発展をめざして、次の3点を踏まえたソフトとハードが一体となった取組みを推進することが求められる。

- ①地域の自立的発展
 - ・ 地方公共団体や地域住民等が主体となった自立的な発展を図ることこそが必要
 - ・ 半島地域の「強み」である自然環境や郷土文化などの地域独自の資源を活かし、半農半漁（林・漁）などのビジネスモデルを生みだしていく地域の自主的な取組みが及びこれを育てる仕組みづくりが重要
- ②自立的で持続可能な発展のための広域的な環境整備
 - ・ 自立的で持続可能な発展のための基礎的条件として、広域的な観点からの交通・情報基盤、生活基盤、国土保全等の環境整備が必要
 - ・ 持続可能な地域発展のために、この地域資源を守り、その価値を高めていく地域住民の主体的な取組みが必要
- ③自立的発展のための人的交流、地域間交流の拡大
 - ・ ①、②のために牽引役となる「人」を育てることが必要

- ・ そのために多様な主体による重層的なネットワークを構築し、人的交流、地域間交流を拡大することが必要

これらの地域の取組みによる振興を促進し、補完していくため、国による支援が引き続き必要である。

(2) 今後の半島振興に求められる取組み

前述の将来展望を踏まえた半島振興対策に求められる取組みを例示すると次のとおり。

①人・モノ・情報の循環促進のため土台づくり

- ・ 地域外との広域交通ネットワーク、域内道路ネットワークの拡充、多様な主体の連携による域内交通サービスの確保・充実
- ・ 人的交流の要となる広域交流機能を担う拠点施設整備とNPO間ネットワーク等の育成、活動支援
- ・ 独自の地域メディアの整備、大容量デジタル通信ネットワークの整備、IT技術習得、高度化のための能力開発支援等の総合的な地域情報化対策の推進

②地域資源を活用した産業の活性化

- ・ 第1次産業を活かす取組みの展開（異業種間連携による地産地消促進、教育・福祉分野と連携したサービス化、グリーンツーリズム等の交流型観光の展開など）
- ・ 「創業」に重点を置いたUIJターン施策、NPOビジネスのスタートアップ支援及びそのための金融・税制支援措置、地元主体の域内金融システムの構築
- ・ 環境政策と連携した地域雇用確保対策の推進

③人口減少社会を先取りする安全・安心な生活環境の創造

i. 役割分担と連携による多様なレベルの生活関連サービスの確保

- ・ 基礎的な生活関連サービスを徒歩圏で享受できるコンパクトな生活空間の形成及び生活関連サービスの担い手となるコミュニティビジネスの振興
- ・ 既存集積地間の役割分担と連携による都市的サービスの相互利用ネットワークの形成

ii. 安全・安心な暮らしのための仕組みづくり

- ・ 自然災害に強い基盤整備、防災情報システム、災害発生後の応急対策、半島地域外の自治体と連携した広域的な協力・連携対策の推進
- ・ 高齢者の自立を志向した地域高齢者福祉の確立（グループホーム等）
- ・ ITの活用、ドクターヘリ、高速交通ネットワーク整備による高次医療サービス提供エリアの拡大

④持続可能な発展のための社会システムの構築

i. 循環型社会形成のためのインフラ整備

- ・ 地域事情に応じた手段で広域的な生活排水対策、乏しい水資源の適正かつ合理的な利活用の促進

- ・ごみ処理、廃棄物処理等施設整備の広域的連携の強化
- ii. 環境を活かした産業の創出
 - ・広域的な連携による有機廃棄物循環システムの構築による先進的な循環型社会の形成
 - ・風力発電、木質バイオマス発電等ローカル・エネルギーを活用した地域雇用の場の形成
 - ・農林水産業や観光業などにおける国際的認証制度への対応による環境先進地としての地域イメージの形成

⑤多様な人的交流、地域間交流の促進

- i. 地域資源を見直す域内交流の促進
 - ・地域アイデンティティを醸成する文化活動の活性化
 - ・交流を通じた地域活性化を志向する域内住民の交流とこれらを通じた人材、知恵、情報の域内循環の創出
- ii. 都市と農山村交流の広域的な連携の強化
 - ・ i を基礎とした都市と農山村交流活動における広域連携体制の構築による交流の輪の拡大
- iii. 域外との交流を促すための情報発信の強化
 - ・ 点ではない、「半島」としての包括的地域イメージ形成
 - ・ 新しいライフスタイルの実現の場としての魅力発信等、半島にこだわった個性ある情報発信の国内外への展開