

序 調査の概要

本調査は、平成22・23年度の過疎対策事業(特にソフト事業)の実績等から改正法により新たに盛り込まれた支援策の実行(効)性や、今後さらに必要とされる支援策等について把握・分析し、時代に即した今後の過疎対策のあり方について幅広く検討したものである。

1. 過疎債ソフト事業・拡充ハード事業の実績分析〔本編第1章〕

総務省が平成24年度に関係都道府県を通じて過疎地域市町村(全域過疎、みなし過疎及び一部過疎をいう。以下「市町村」という。)から収集した平成23年度における過疎地域自立促進計画の事業実績のデータをもとに、平成23年度に過疎対策事業として実施されたソフト事業(以下、「ソフト事業」という。)や改正法により拡充されたハード事業(以下、「拡充ハード事業」という。)の全容を把握するとともに、ソフト事業に対する過疎債の活用状況や過疎債が活用されたソフト事業(以下、「過疎債ソフト事業」という。)の傾向等について集計し、法改正後2年度目の取組状況について、平成22年度の実績との経年比較を踏まえながら分析を行った。

分析結果のポイントを要約すると以下のとおりである。

○ソフト事業に取り組む市町村が増加し、事業件数・事業費とも平成 22 年度より拡大しており、ソフト事業への取組が浸透しつつあることがうかがえる

- ▶ 平成 23 年度に実施されたソフト事業の実績額は 1, 521 億円であり、過疎対策事業の総事業費の 13. 2%を占めている。
- ▶ 平成 22 年度と比べると、過疎対策事業の総事業費が約 312 億円減少する中で、ソフト事業の実績額は 132 億円増加しているため、総事業費に占めるソフト事業費の割合も拡大している。
- ▶ 事業件数をみると、平成 23 年度に実施されたソフト事業は 14, 269 事業と平成 22 年度(10, 843 事業)の 1. 3 倍に増加している。
- ▶ また、平成 22 年度には都道府県によってソフト事業を実施する市町村の割合にばらつきがみられたが、平成 23 年度にはいずれの都道府県でも6割以上の市町村が何らかのソフト事業を実施している。
- ▶ 以上を総括すると、過疎対策としてのソフト事業への取組の意義や重要性、有効性等が市町村に着実に浸透しつつあり、地域的に取組にばらつきがあったソフト事業について全国的に活用されたことがうかがえる。

○あらゆる事業分野でソフト事業の実施件数が増えており、多くの分野の事業に過疎債を活用しているため、過疎債ソフト事業の平均事業額は小規模化しているが、財源としての過疎債の活用が増している

- ▶ 平成 22 年度と比べると、全ての事業分野で実施されたソフト事業数が増加しており、なかでも「生活環境」や「集落の整備」に係る事業の増加率が比較的高くなっている。
- ▶ これらのソフト事業全体の平均事業額は 1, 358 万円/事業であり、平成 22 年度(1, 221 万円/事業)より拡大した。一方で、ソフト事業全体に占める過疎債ソフト事業の割合は平成 22 年度の 32. 4%から平成 23 年度には 33. 2%とやや増加している。
- ▶ 過疎債を活用してソフト事業に取り組む市町村が増え、かつ実施された事業数も増加したことから、過疎債ソフト事業の1事業あたりの平均事業額は平成 22 年度よりも小規模化している(平成 22 年度は 1, 422 万円/事業、平成 23 年度は 1, 320 万円/事業)。
- ▶ ソフト事業の財源別内訳を平成 22 年度と比較すると、国庫支出金や一般財源の割合が減少している一方で、過疎債の割合は平成 22 年度の 26. 7%から平成 23 年度には 29. 2%とやや上がっており、ソフト事業を充実させる中で過疎債の活用が増していることがうかがえる。

○過疎債ソフト分の活用率は約 63.5%と平成 22 年度(57.5%)より上昇、未活用市町村の割合が大きく減少したほか、90%以上活用する市町村も増加しており、ソフト事業への取組が浸透つつあることがうかがえる

- ▶ ソフト事業への過疎債の活用も平成 22 年度より進んでおり、過疎債活用率は平成 22 年度の 57.5%から平成 23 年度には 63.5%と上昇した。都道府県ごとの過疎債活用率は、平成 22 年度同様ばらつきがみられるものの、活用率 50%未満の県が平成 22 年度の 23 県から平成 23 年度には 16 県と減少している。
- ▶ 市町村ごとに詳しくみると、過疎債ソフト分を全く活用しなかった市町村の割合は、平成 22 年度は 36.6%であったが、平成 23 年度には 21.0%と大きく減少している。市町村の中でも過疎債ソフト分の活用が最も低調なのは、過疎債ソフト分の発行限度額が最低限度額の 3,500 万円である市町村であり、このグループの「未活用」の割合は平成 22 年度の 53.4%から平成 23 年度には 37.3%と大きく減少している。
- ▶ また、未活用団体が減少しただけでなく、発行限度額の9割以上を活用した市町村も増加しており、平成 22 年度の 37.0%から平成 23 年度には 41.9%と、4割以上の市町村がほぼ限度額一杯まで過疎債ソフト分を活用している。
- ▶ これらを踏まえると、平成 22 年度は法改正後の初年度であったため、時間的制約等で過疎債ソフト事業に取り組めなかった市町村が2か年度目である平成 23 年度から取り組み始めたというだけでなく、全国の過疎債ソフト分の活用状況や各地の具体的な取組事例の周知を通じて、既に取り組んでいた市町村においても有効かつ適切に活用されたことがうかがえる。

○過疎債ソフト事業の約3割が新規事業であり、平成 23 年度に新たに開始されたものも少なくない

- ▶ ソフト事業全体をみると約8割は既存事業であるが、過疎債ソフト事業に限ってみると、約3割は法改正後新たに実施された「新規事業」である。さらにそれら「新規事業」の6割近くは平成 23 年度から新たに実施された事業である。
- ▶ 平成 23 年度から実施された「新規事業」は平均事業費が 1,000 万円に満たず、事業規模としては最も小規模であるが、全域過疎市町村や財政力指数が低い市町村、経常収支比率・実質公債費比率・将来負担比率が高い市町村においてより多く取り組まれており、脆弱な財政力の中で少額であっても必要なソフト事業を吟味しながら実施している様子がうかがえる。
- ▶ また、「新規事業」の中には、事業数自体は多くはないが、平成 22 年度から新たに実施され、平成 23 年度に内容の拡充が図られたソフト事業もあり、他の新規事業や既存事業と比べて『住民発意』の事業や『住民等への説明会を実施』した割合が高いという特徴がみられた。このことは、住民からの提案や要望に基づき法改正に伴い新たに実施したソフト事業について、1年間の実績や成果をみながらより有効な事業内容・事業手法等を検討し、住民との合意形成を図りながら改善・充実を図るといふ、ソフト事業に対する市町村の真摯な姿を現したものとえよう。

○拡充ハード事業の事業費は平成 23 年度に大幅に増加している

- ▶ 拡充ハード事業の平成 23 年度の実績額は 72 億 8,563 万円であり、平成 22 年度より総事業費は約 1.8 倍に、事業費に占める過疎債の割合も 30.1% (H22) から 44.4% (H23) へと拡大した。

2. 過疎地域における集落対策の現状と集落活性化の取組事例〔本編第2章〕

2-1. 都道府県・市町村に対するアンケート調査

改正法では、過疎地域の厳しい現状を踏まえ、過疎債のソフト事業への拡充や、ハード事業の対象施設の追加や要件緩和といった様々な支援措置の拡充が行われた。この法改正を受けて、過疎地域では各地の実情に即してハード・ソフト両面から幅広い事業が展開されているが、平成22年度の実績をみると、過疎債ソフト事業の実施状況には地域によって差がみられることなどが明らかとなっている。

そこで、改正法の施行より2年余りが経過したことを受けて、改正法により拡充された支援措置についての都道府県の考えや市町村の取組状況、取組上の課題等を把握し、今後の過疎対策の充実に向けて必要な見直し事項等を検討する上での資料を得るため、都道府県及び市町村に対して調査を実施した。

本アンケート調査結果のポイントとしては、以下の5点にまとめられる。

○過疎債ソフト事業に積極的に取り組んだ市町村ほど、事業効果の検証を重視しており、既存のソフト事業の内容充実や新たなソフト事業の展開といった効果・成果も強く実感している

約8割の市町村が法改正からの2か年度に何らかの過疎債ソフト事業を実施しているが、その実施にあたっては「どのような事業に過疎債を活用するのが妥当（適当）か判断が難しかった」、取り組む中では「事業の成果・効果を客観的に把握するのが難しかった」という声が多く市の町村から挙げられている。

その一方で、実際に過疎債ソフト事業に取り組んだことにより、「既存のソフト事業の内容の充実・拡充が図られた」、「一般財源に余裕ができたため、様々な取組の充実・活用が図られた」といった効果・成果が多くの市町村で得られており、特に過疎債ソフト分の活用率の高い市町村ほど強く実感されている。

活用率の高い市町村は、実施にあたり「定期的にニーズ調査を実施し事業の必要性を検証」したり「定期的に事業の実績を調査し、事業効果を検証」するなど、事業の必要性や成果・効果の客観的な把握に努めている。そのため、ソフト事業に過疎債を活用することに関する難しさを認識した上で十分な配慮をもって取り組み、効果・成果を実感していることがうかがえる。

○過疎債ソフト分の活用率が高い都道府県では、都道府県自身が積極的にソフト事業への過疎債ソフト分の活用を市町村に働きかけており、市町村が過疎債ソフト分の活用をきっかけにソフト対策の重要性を理解することに貢献していると実感している。

平成23年度の過疎債ソフト分の活用状況は依然として都道府県間でばらつきがみられる。都道府県全体での活用率が80%以上と総じて有効活用がなされている都道府県では、法改正前から独自のソフト支援策を実施していたり、過疎債ソフト分について、市町村に対して原則として発行限度額一杯の活用を検討するよう促すなど、都道府県自身が過疎対策におけるソフト事業への取組に積極的であることがうかがえる。

そしてこうした都道府県の積極的な働きかけにより、都道府県が「過疎対策におけるソフト対策の重要性について市町村の理解が深まり、様々なソフト事業が展開されるようになった」との効果を実感している。

○過疎債ソフト事業の検討に係る都道府県・市町村間の協議においてあまり問題は生じていない

過疎債ソフト事業の実施にあたり、都道府県として活用が望ましいと考えるソフト事業の内容を事前に市町村に提示している例は少ないが、約4割の都道府県では、実際にソフト事業について市町村と協議する中で、過疎債の活用の適債性について十分整理するよう、市町村に助言したとしている。

過疎債の活用についての具体的な事業内容としては、施設の改修・補修や地域団体等への委託による施設管理等が的が多く、またそのように都道府県による助言を受けた事業の6割以上は、市町村で再度、整理・検討した結果、過疎債を活用していない。

一方、市町村からの回答をみると、過疎債ソフト事業の実施にあたり都道府県との協議で合意が得られなかったという意見は少なく、今後の有効活用に向けて都道府県との協議のあり方の見直しを求める声も少ない。また、都道府県との協議のあり方に係る具体的な要望内容をみると、協議の内容そのものというよりは、協議に係る時間の短縮(事務手続きの簡素化)を求める意見が比較的多く、また都道府県間に適債性の判断にばらつきが生じないよう、国として統一的な見解や事例を示してほしいという意見もみられた。

○都道府県・市町村とも「産業の振興」が最重要課題としており、市町村からは都道府県による補助・支援の充実を求める声が多く聞かれている

今後の過疎対策における重点分野として、都道府県・市町村ともに最も多くから挙げられたのは「産業の振興」であり、人口減少・高齢化が進行する過疎地域にあって、地域を支える産業の振興こそが最重要課題であるとの認識を、都道府県と市町村が共有していることがうかがえる。

なお、市町村からは「産業の振興」に次いで「交通の整備」が挙げられているが、都道府県からは「産業の振興」と同率で「集落の維持・整備・活性化」が重点対策分野として挙げられており、都道府県としての集落対策の必要性、重要性への認識が広がりつつあることがうかがえる。

また、過疎債ソフト分の活用率が低い市町村では、「生活環境の整備」も重要課題の上位に挙げられており、ソフト対策以上にハード面で依然として多くの課題を抱えている状況がうかがえる。

なお、今後の過疎対策の充実を図る上で最も多くの市町村が望んでいるのが「都道府県による市町村事業への補助・支援の充実」であり、地域の実情に即したより柔軟な施策展開のためにも、都道府県による積極的な財政支援が必要であるとの指摘が多くの市町村から聞かれた。

○国による人材派遣・人材斡旋制度は継続・充実を求める声が高いほか、ソフト事業の先進事例などの情報提供についても多くの都道府県・市町村が求めている

集落支援員制度や地域おこし協力隊などの国による人材派遣・人材斡旋制度については、都道府県・市町村ともに今後とも継続・充実を求める声が多く寄せられており、特に都道府県では8割超とほぼすべての県が国による人的支援策の充実を求めている。

また、「先進事例等の情報提供」についても多くの都道府県・市町村が国に求める支援として挙げており、特にソフト事業について過疎債の活用を検討する際の参考ともなることから、国が全国の取組を俯瞰した上で過疎債ソフト事業の先進事例を紹介してほしいという声が多く寄せられた。

2-2. 市町村に対するヒアリング調査

今後改正法により拡充された支援のさらなる活用を図るためには、実際に事業を行う現場で生じている問題・課題をより具体的に把握するとともに、現場で求められている改善点などを明らかにすることが重要であることから、アンケート調査及び事業実績分析の結果を踏まえ、代表的な市町村を数か所抽出して現地ヒアリング調査を行った。主なポイントは、以下のとおりである。

概 要		A市	B村
団体概要	過疎地域区分	一部過疎	全域過疎
	人口規模	全域:約20万人、過疎区域:約3.5万人	約1,500人
	高齢化率	全域:約26%、過疎区域:約34%	約32%
	産業大区分別 就業者割合	全域 第1次 5% : 第2次30% : 第3次62% 過疎 第1次15% : 第2次30% : 第3次52%	第1次14% : 第2次30% : 第3次56%
過疎債ソフト 分活用率	H22	100% [県全体:60%台]	35% [県全体:10%台]
	H23	100% [県全体:70%台]	40% [県全体:40%台]
過疎債ソフト分の企画・実施に係る県との協議等	計画策定時のソフト事業の検討	<ul style="list-style-type: none"> 財源ありきではなく、過疎対策として必要な事業を各課に照会、抽出 県は計画策定段階で具体的な事業目的や必要性を示すよう指示 	<ul style="list-style-type: none"> 計画には考えられるソフト事業を全て挙げて記載 県からは計画策定段階では特に事業内容について見解示されず
	過疎債ソフト分の活用に係る県との協議	<ul style="list-style-type: none"> 県の過疎債ソフト分運用マニュアルに基づき適債性等を勘案して抽出 全体の事業経費のうち過疎区域分の経費を算出するのが困難なケースも 一次ヒアリングで県から再考を促された事業もあったが、適債性の判断に必要な手続きと理解している 	<ul style="list-style-type: none"> 個人を対象とする補助事業や助成事業への活用には県は難色を示した 県の担当課は現場の事情にあまり精通していないため、事業内容よりは活用例の有無から適債性を判断 多くの追加資料の提出を求められ事務作業の負担も大きかった
	過疎債ソフトに対する市・村と県のスタンス	<ul style="list-style-type: none"> 資産形成につながる基金造成や住宅リフォーム等に活用するつもりはない 県は活用に積極的でも消極的でもないが、適債性の判断にあたり事業効果を実績から示せるかを重視している 	<ul style="list-style-type: none"> 財政規律の観点からこれまで基金造成は見送ってきたが、今後は基金造成も選択肢に含めて活用を検討 県は活用にあまり積極的ではなく、活用例がないと認めてもらえなかった
今後の過疎債の活用に向けた問題点・課題	過疎債ソフト分について	<ul style="list-style-type: none"> 過疎債は有利な起債ではあるが、借金をして後世に負担を残してまで基金を造成することは考えていない 他の自治体でどのような運用をしているのか、事例があれば参考になる 	<ul style="list-style-type: none"> 計画策定時の協議では問題にならず起債協議で一から事業の説明を求められたのは大変負担が大きかった 県は活用例の有無を重視するため、様々な事例情報があれば有効
	過疎債ハード分について	<ul style="list-style-type: none"> 既存のインフラを持続可能な状態に再構成することが今後必要なハード対策 施設の除却・解体を起債対象にすべき 	<ul style="list-style-type: none"> ハードの老朽化対策が急務 施設の維持・補修に過疎債がより有効活用できるよう柔軟な対応が必要
	その他	<ul style="list-style-type: none"> 一部区域の指定を残すなら、運用上の区域を柔軟に設定できるとありがたい 本来過疎対策は起債ではなく交付税の加算措置で対応することが望ましい 	<ul style="list-style-type: none"> 都市との格差を全て是正するのは困難であり、人々が満足して生活できる地域づくりに向けて、より柔軟な支援措置により後押ししてもらいたい

3. 改正法の評価と今後の過疎対策のあり方に関する検討〔本編第3章〕

3-1. 改正法に対する評価

以上の調査結果を踏まえ、改正法により拡充された支援措置がどう評価され、過疎対策の推進上どのような成果・効果をもたらしたか、また拡充された支援措置への取組を通じて市町村の過疎対策の推進体制等どのような変化がみられたかなど、改正法に対する評価について以下に要点を整理した。

(1) 全国的にソフト事業への取組が拡大しており、過疎対策としてのソフト事業の重要性についての認識が広まった

- ▶ 改正法施行後の初年度は、ソフト事業への取組状況には地域的なばらつきがみられたが、2年度目の平成 23 年度にはいずれの都道府県でも6割以上の市町村が何らかのソフト事業を実施しており、全国的な普及が図られつつある状況がうかがえる。
- ▶ また、平成 22・23 年度の事業実績をみると、過疎対策事業の総事業額が縮小する中でソフト事業の実績額は増加していることから、ハード中心の過疎対策からソフトを重視した対策へとシフトしつつあることがうかがえる。
- ▶ さらに、過疎債を活用したソフト事業の特徴として、法改正後新たに実施された新規事業の割合が高いという点が挙げられる。概してソフト事業はハード事業よりも経常的に実施することが求められるものが多いが、そのような中でも過疎債を活用したソフト事業には新規事業が比較的多かったということは、過疎債ソフト分を有効に活用されたことがうかがえる。

(2) ソフト事業への過疎債の拡充により、過疎地域固有の資源の保全や「美しく風格ある国土の形成」につながる景観形成への取組が広がりをみせている

- ▶ 前項で挙げたように、過疎対策事業の中のソフト事業費の割合が高まった背景には、ハード事業としては起債対象外でこれまで十分な取組ができなかった公共施設等の補修・改修や新設を伴わない解体・撤去などに過疎債ソフト事業として取り組む市町村が増えたことが挙げられる。
- ▶ また、間接的にハード施設の維持・管理につながっている取組として、地域住民が主体となって行う道路や河川・公園等の維持・保全活動や空き家の改修等を支援(補助)する過疎債ソフト事業も多くみられる。
- ▶ もっとも、過疎債ソフト分を活用して施設の補修・改修や解体・撤去事業を実施することについては、財政規律及び財政運営の健全化の観点から必ずしも全国的な共通認識は得られておらず、市町村によっては一般財源で実施している場合もある。
- ▶ しかし、安全・安心な生活環境の維持という側面からだけでなく、都市部にはない、過疎地域ならではの景観や環境を維持する取組として捉えれば、荒廃した施設の改修又は解体について過疎債を活用して実施することにも一定の意義があり、実際に取り組む市町村が多くみられているということは、法に掲げる「美しく風格ある国土の形成」につながるものといえる。

（３）過疎債を活用する上で将来にわたり効果が発揮されるソフト事業の重要性について認識が深まり、実際に事業の実績や成果をみながら事業内容の改善が図られている

- ▶ ソフト事業の中には、その事業成果が有形の資産・資源としては明確に残らないものもあるため、過疎債を活用して実施することに抵抗感を抱く市町村も未だに少なくないとみられる。
- ▶ しかし、過疎対策の一環として実施する過疎債ソフト事業は、その成果や効果が将来にわたって持続・拡大し、過疎地域の課題解決に寄与するとともに、過疎地域の自立促進に向けて様々な仕組みを革新していくような取組であることが望ましい。
- ▶ 実際に、過疎債ソフト分の活用率の高い都道府県ほど、将来にわたり効果が期待されるソフト事業に過疎債を活用するよう市町村に助言していることから、ソフト事業の重要性について、都道府県を中心に認識が深まりつつあることがうかがえる。
- ▶ さらに、実際に平成 23 年度に実施された過疎債ソフト事業を詳しくみると、件数はそれほど多くないものの、改正法施行後初年度の平成 22 年度から新たに実施され、平成 23 年度に内容の拡充が図られたソフト事業もあり、それらは他の事業と比べて『住民発意』の事業や『住民等への説明会を実施』した割合が高いという特徴がみられた。この事実からは、過疎債がソフト事業に活用できるようになったことを受け、住民からの提案や要望に応えるソフト事業を新たにスタートさせた市町村が、1 年間の実績や成果をみながら事業内容や事業手法を検証し、より有効で持続可能な活動とすべく、住民との合意形成を図りながら改善・充実に努めている姿が想起される。
- ▶ このような取組は、地域を維持するために必要な(ソフト)事業について持続可能な運営の仕組みを考えることに他ならず、過疎債ソフト事業として望ましい取組姿勢であるといえる。少しずつではあるがこのような取組がみられつつあることは、ソフト事業に過疎債を活用することの真意が徐々に市町村にも浸透していることの証左と考えられる。

（４）ハード事業の拡充は限定的ではあったが、要望の高かった図書館を中心に活用が進んだ

- ▶ 改正法により起債対象施設に追加されたハード施設は限定的ではあったが、平成 23 年度には以前より要望の高かった図書館を中心に取組が急増した。平成 22 年度は改正法施行後初年度であり、時間的制約等から拡充ハード事業に着手することが難しかったこともあり、2 年度目の平成 23 年度からの取組が加速したものとみられる。
- ▶ なお、改正法により拡充されたハード支援策の中には、図書館などの起債対象施設の拡充のほかにも、公立小中学校等の整備に係る統合要件の撤廃がある。「教育の振興」に係る事業費の総事業費は、平成 22 年度から平成 23 年度にかけて約 162 億円増加しており、アンケート調査の中でも、新たに拡充されたハード施設には取り組んでいないが、統合要件の撤廃を受けた学校施設の整備には取り組んだという声が聞かれた。
- ▶ これらを踏まえると、厳しい財政状況の中で必要なハード事業を精査しながら取り組んでいる過疎市町村において、改正法によるハード事業に対する支援措置の拡充は一定の効果があつたとみられる。

3-2. 今後の過疎対策のあり方に係る論点

前項3-1. で整理した改正法の意義・成果等に対する評価を踏まえた上で、改正法により拡充された支援措置のさらなる活用方策も含め、時代に即した新たな過疎対策として望まれる支援や対策のあり方等について、アドバイザーの意見もふまえながら以下に論点を整理した。

論点1 自立促進計画の「実質化」に向けた制度面での課題

自立促進計画については、改正法により策定の義務付けが廃止され、「できる」規定化されたが、過疎債を活用した事業を実施しようとする場合には、自立促進計画を策定し、かつ当該事業をあらかじめ計画に定めることが必要となる。

市町村が自立促進計画を策定する際には、あらかじめ都道府県とその内容について協議を行うこととされているが、これは同意を要する協議とされていない。このため、都道府県によっては市町村がどのようなソフト事業を計画に盛り込んでいるかについて、計画策定時の事前協議ではほとんど確認しておらず、また市町村の中にも、実際に過疎債を活用するかどうかは次の段階として、将来的な活用可能性を広げておくという趣旨から、発行限度額を大幅に超えるソフト事業を計画に位置づけたということが少なくなかった。このことが、実際の過疎債ソフト分の活用に関して都道府県と市町村間で齟齬が生じる一因となっている可能性もある。

すなわち、市町村側は、都道府県との事前協議を経て策定された自立促進計画に位置づけられていることで、当該ソフト事業は過疎債の活用を都道府県が認めたものと理解し起債計画を提出するが、都道府県側は、計画への事業の記載はあくまでも起債の前提条件であって、記載されているだけで過疎債の活用が認められるとは認識しておらず、毎年度の起債手続きの中で具体的な事業内容を確認し、適債性を判断しようとする。このような齟齬が、ソフト事業への過疎債の活用に関する都道府県と市町村との認識の差となって表れた可能性が少なくないと推察される。

このような齟齬を生まないためには、自立促進計画の策定段階から具体的な事業内容を検討し、過疎債の活用が妥当かどうか市町村と都道府県との間で認識を共有することが必要と考えられる。確かに計画段階では複数年にわたる事業の財源内訳まで仔細に定めることは難しいが、少なくともソフト事業に関しては、「とりあえず事業名だけでも挙げておく」という段階からいま一步進んだ具体的な検討が求められる。事業の目的や必要性、予見される成果・効果等についてしっかりと計画に盛り込み、過疎対策の中で当該ソフト事業がどのような位置づけをもつものかを明らかにすることにより、自立促進計画の「実質化」を図ることが重要と考えられる。

論点2 今後の過疎債ソフト分の活用に向けた課題

過疎債ソフト分については、長年多くの市町村から要望されながらも初年度の活用は6割弱にとどまった。これは、法改正後、自立促進計画の策定から事業実施までの時間が限られていたことが最大の要因であり、実際に2年度目の平成23年度にはソフト事業の事業件数・事業費とも平成22年度より増加し、過疎債ソフト分の活用率も向上した。

特に各市町村の活用率をみると、未活用(活用率0%)の市町村の割合が平成22年度から平成23年度にかけて大きく減少しただけでなく、平成23年度は4割強の市町村が発行限度額の9割以上を活用しており、時間的制約で取り組めなかった市町村が2年度目である平成23年度から取り組み始めたというだけでなく、既に取り組んでいた市町村もより積極的に活用を図るようになったことがうかがえる。

しかし一方で、活用率が50%未満の市町村も約4割存在することから、どのような事業に活用するのが妥当か判断が難しい、事業の成果・効果を客観的に把握しにくい等の理由から、過疎債ソフト分を十分活用しきれない市町村も未だに少なくないとみられる。

このような市町村が今後より積極的に過疎債ソフト事業に取り組むためには、各地でどのようなソフト事業が過疎債を活用して展開され、どのように事業進捗の管理や事業成果の評価が行われているか、過疎債ソフト

事業の具体例や実践事例、事業の評価手法などを情報提供していくことが有効である。

アンケート調査でも、先進事例等の情報提供を求める声は都道府県・市町村いずれでも高く、また総務省過疎対策室がホームページで公開している毎年度の過疎債ソフト事業の取組事例集が起債計画を立てる際に参考になったという声は、ヒアリングを行った市町村からも聞かれた。

このため、国においては、今後とも様々な過疎債ソフト事業の実例を幅広く収集・蓄積し、都道府県や市町村に積極的に提供していくことが求められ、ホームページへの掲載のみならず、より多くの市町村に情報が届くよう、事例集の配布や研修・表彰等の機会を捉えた積極的な情報発信を行うことが重要である。

また、市町村にとっては、県内の他市町村がどのようなソフト事業を企画しているかを知るだけでも有益であることから、都道府県においても、県内市町村の取組を集約し、市町村にフィードバックしていくなどの取組が求められる。

論点3 過疎対策として求められるハード事業と今後の事業展開上の課題

法改正により過疎対策として拡充されたハード事業である認定こども園、幼稚園、図書館、自然エネルギー施設については、いずれも平成22年よりも平成23年の方が事業費が大きく拡大しているが、事業実施市町村数は144市町村(平成23年度)と、一部の市町村での実施にとどまっている。

この背景には、他に整備を急ぐべきハード施設を優先したことや一部過疎市町村における限定的なハード整備が困難であったこと等の事情が今回の調査から明らかとなったが、一方で過疎債ハード事業に係るさらなる対象事業の拡大についても約4割の市町村から要望されている。

拡充ニーズが高い施設の種類としては消防(庁舎を除き既に対象)・防災施設等が最も多く挙げられており、東日本大震災を契機とした防災ニーズの高まりが推察される。費用の種類としては、施設の新規整備費に次いで、新設を伴わない公共施設等の解体撤去費、増改築・改修費、設備更新や長寿命化のための維持修繕費が比較的多く要望されており、緊急措置法の制定以降、各地で建設された施設の解体撤去や施設の改修が課題となっている。

これらについては、現行制度においても過疎債ソフト分を活用している市町村もあるが、今後とも人口減少が見込まれる過疎地域において、地域社会としての存続に際して最低限必要な施設の整備が求められる一方で、老朽化・遊休化しつつある施設については、生活の利便性や安全性等を考慮して地域のニーズをくみ取りながら利活用又は解体撤去を図っていくことも重要であり、必要箇所数及び必要額等を定量的に把握したうえで、ハード事業の対象について検討していくことも考えられる。

論点4 今後の過疎対策において望まれる支援策

アンケート調査で挙げられた現在の過疎対策上の課題や今後力を入れていく分野としては、都道府県、市町村とも産業振興を挙げる団体が最も多く、今後必要と考える支援策の内容として、人材の派遣や斡旋のほか、先進事例等の情報提供についても多く指摘された。

これまでの過疎対策では、産業振興については基盤整備に係る財政上の措置や金融措置、税制措置により支援が行われてきたが、今後は新たな地域産業の担い手を育成していくことも重要であり、例えば、過疎債ソフト事業として専門家やアドバイザーを委嘱し、地域の中で自立した産業組織を育てていくこともひとつの効果的な対策といえる。

なお、先に挙げた過疎債ソフト事業に係る事例情報の提供の一環として、そうした外部人材を活用した産業組織の育成事例など、各地の産業振興に係る取組事例を他の市町村に情報提供していくことも重要と考えられる。