

1. はじめに

1-1. 本調査の目的等

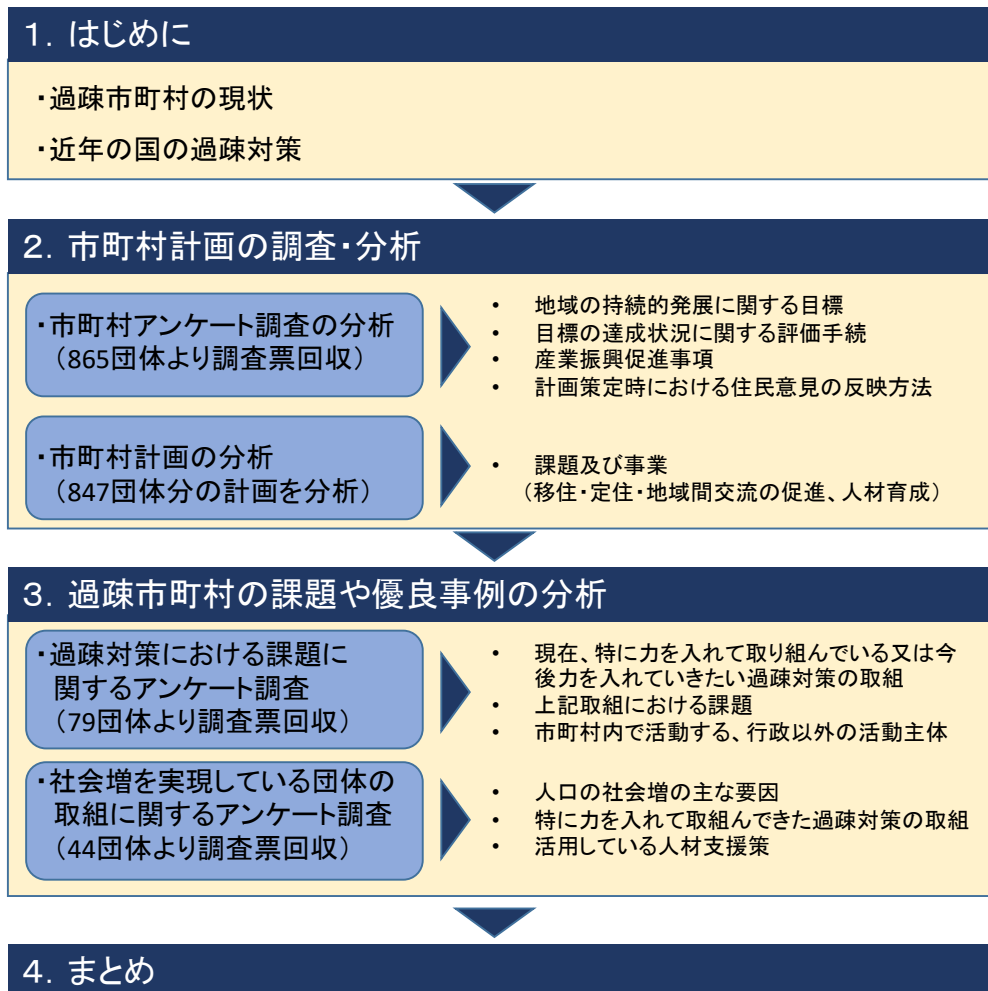
(1) 本調査の趣旨

- これまでに、過疎対策関連法のもとで講じられてきた各種の過疎対策の結果、過疎地域における産業の振興等に成果があげられており、携帯電話サービスエリアカバー率や道路舗装率等、一部の指標は都市部と比較して遜色のない水準に達しているものもみられる。一方で、大学等進学率等のように、都市部との差が拡大している指標や都市部と過疎地域の格差の再生産に繋がる懸念のある指標もみられる。
- 過疎地域対策緊急措置法の成立した 1970 年時点では、経済発展の遅れを始めとした都市部に対する過疎地域の格差是正が中核的な課題であった。我が国全体として人口減少やストックの老朽化が進行している現在では、過疎問題は特定の過疎市町村の問題であるだけでなく、都市部も含めた日本全体の課題となっている。
- 令和 3 年 4 月に施行された「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」(以下「過疎法」という。)に基づき、全国の過疎市町村で過疎地域持続的発展市町村計画(以下「市町村計画」という。)の策定や、市町村計画に基づく取組が進められているところである。
- 本調査は、過疎法の改正のポイントや論点を改めて全国の過疎市町村へ普及を図るとともに、人口減少の著しい地域や先駆的に取組を行う地域の課題や取組を整理し、過疎市町村が課題や過疎対策の検討を行う際に活用可能な資料を作成した。

(2) 調査フロー

- 本調査の調査フローは、以下に示すとおりである。

図表 1 調査フロー



1-2. 過疎地域の現状等についての整理

(1) 過疎地域の現状

① 過疎関連法に基づく取組による成果と課題

- 1970 年の過疎地域対策緊急措置法の成立以降、過疎対策関連法のもとで、総務省及び過疎市町村では、過疎地域に対する各種の対策が講じられてきた。その結果として、産業の振興、交通・情報通信・生活環境・福祉等の施設整備、無医地区の縮減、教育の機会の確保等に成果をあげてきたところである。また、一部の指標については都市部と比較して遜色のない水準に達しているものもみられる。
- 一方で、過疎関連法の目的が変遷（後述）するなかで「地域格差の是正」は一貫して掲げられているなど、これまでの取組により、過疎が解消されたとは言い難いのが実情である。ハード面を中心とした取組が進捗するなか、基盤整備の遅れによる経済発展の遅れという観点の重要度はやや退潮したものの、都市部との差が拡大している指標や、都市部と過疎地域の格差の再生産に繋がる懸念のあるものも散見される。

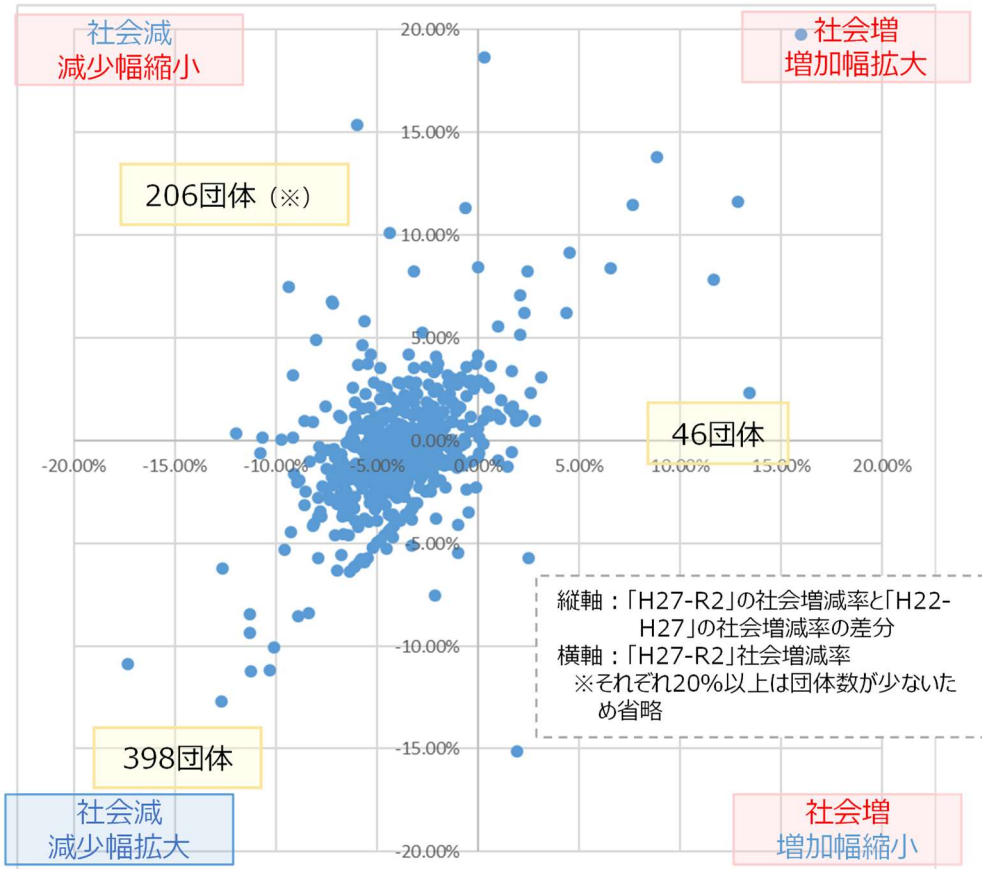
② 都市部も含めた日本全体の課題としての過疎問題

- 過疎地域の面積は国土面積の 60%に達しており、全市町村数に占める過疎市町村の割合も、1970 年から 2021 年にかけて上昇するなど、過疎問題は多くの市町村に関連する政策課題となっている。
- 過疎問題の深刻化の一因として、人口減少やストック老朽化が挙げられている。過疎関連法の成立当初と比較しても、過疎問題は過疎市町村の格差の是正のみならず、都市部も含めた日本全体の課題へと変容しているといえる。

③ 過疎地域同士の地域間格差の拡大

- 人口急減地域として一括りにされがちな過疎地域であるが、全部過疎地域（650 市町村（令和 3 年 4 月 1 日時点の市町村数。以下同じ））のなかでも近年社会増を実現している、又は社会減の減少幅が縮小している団体がある。一方で、社会減少率が高い団体も存在している。

図表 2 社会増減率と社会増減の拡大・縮小幅の分布図

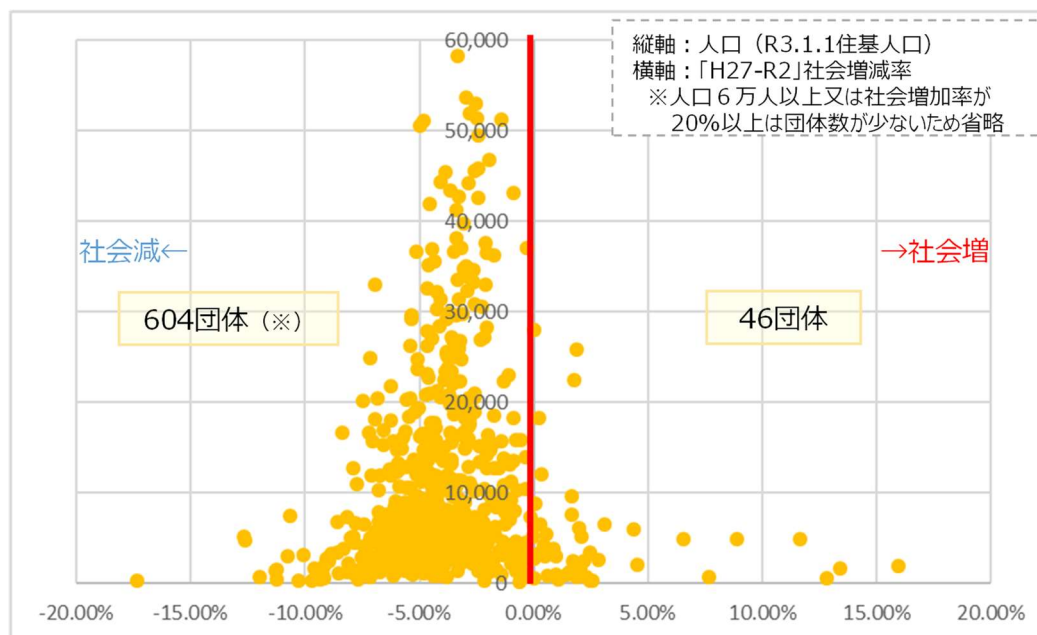


(※) 社会増減のない(±0) 2 団体を含む。

※ 社会増減率：(始点年から終点年の) 社会増減数 / 始点年の総人口数
社会増減数：(始点年総人口 - 終点年総人口) - 自然増減数 (始点年～終点年の出生数 - 始点年～終点年の死亡数)
(いずれも住民基本台帳に基づく人口、人口動態をもとに算出)

出典：過疎問題懇談会資料に基づき作成

図表 3 社会増減率と人口規模の分布図



	平均 社会増減率	社会増		社会減		団体数計C (A+B)
		団体数A	A/C	団体数B	B/C	
999人以下	△3.16%	9	32.1%	19	67.9%	28
1,000~2,999人	△3.45%	12	10.4%	103	89.6%	115
3,000~4,999人	△3.75%	10	9.9%	91	90.1%	101
5,000~9,999人	△3.95%	10	6.4%	146	93.6%	156
10,000~29,999人	△3.85%	5	2.6%	184	97.4%	189
30,000人以上	△3.16%	0	0.0%	61	100.0%	61
全部過疎団体計	△3.69%	46	7.1%	604	92.9%	650

※ 「平均社会増減率」は単純平均

出典：過疎問題懇談会資料に基づき作成

(2) 近年の国の過疎対策

① 近年の過疎関連法の理念の変遷

- 旧過疎法（平成 12～令和 2 年度）では「過疎地域の自立促進」が目的として位置付けられていたが、過疎法ではコロナ禍で過密リスクが顕在化した都市への集中を是正し、地方分散の流れを加速するため、豊かな自然環境や安らぎのあるライフスタイルを持つ過疎地域の「持続的発展」を新たな理念として位置付けた。旧過疎法から現行法にかけて、課題や目的に対しての重要な変更がみられる。
- 特に、過疎法では「人材の確保及び育成」が目的の筆頭に位置付けられ、「雇用機会の拡充」がこれに続いている。旧過疎法で筆頭に位置付けられた「住民福祉の向上」はその後に記載されるなど、旧過疎法の流れを踏まえつつも、過疎の問題は過疎地域だけの問題ではないという認識に基づき、過疎対策の考え方は変化してきている。

図表 4 過疎関連法の現在に至るまでの経緯

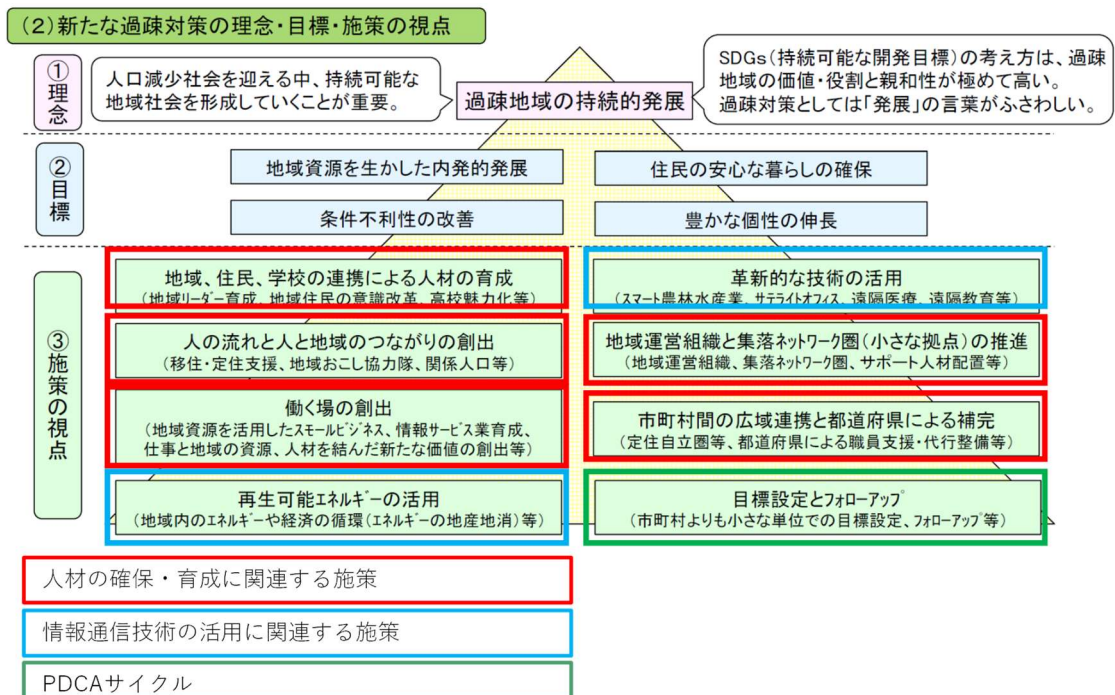
	過疎地域 対策緊急措置法	過疎地域振興 特別措置法	過疎地域活性化 特別措置法	過疎地域自立促進 特別措置法	過疎法(現行)
期間	S45～54	S55～H元	H 2～11	H12～R 2	R3～R12
目的	<ul style="list-style-type: none"> 人口の過度の減少防止 地域社会の基盤を強化 住民福祉の向上 地域間格差の是正 	<ul style="list-style-type: none"> 過疎地域の振興 住民福祉の向上 雇用の増大 地域間格差の是正 	<ul style="list-style-type: none"> 過疎地域の活性化 住民福祉の向上 雇用の増大 地域間格差の是正 	<ul style="list-style-type: none"> 過疎地域の自立促進 住民福祉の向上 雇用の増大 地域間格差の是正 美しく風格ある国土の形成 	<ul style="list-style-type: none"> 過疎地域の持続的発展の支援 人材の確保及び育成 雇用機会の拡充 住民福祉の向上 地域間格差の是正 美しく風格ある国土の形成
成果	<ul style="list-style-type: none"> 市町村道の改善 集会施設整備率の改善 人口減少の鈍化 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村道の改善 	<ul style="list-style-type: none"> 産業振興、保健福祉、生活環境の整備の進捗 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村道の改善 生活の安定と福祉向上 個性ある地域の形成（観光入込客数増加） 	

出典：過疎問題懇談会資料に基づき作成

② 過疎対策の施策の視点及び支援制度

- 「理念」としては、国全体として人口が減少するなか、過疎地域においても一定の人口が減少するという前提のもとで、持続的な地域社会の形成や、過疎地域の持続的な発展が目指されている。
- 過疎地域の持続的な発展の実現に向けては、画一的な地域のあり様が想定されてはならず、各地域の多様な地域資源を活かした内発的な発展が、「目標」の一端を形成している。
- 「施策の視点」については、旧過疎法の施策を踏まえつつ、法改正に伴い、以下の特徴が強調されたものとなっている。
 - 人材の育成：従来から重視されてきた地域リーダーのみならず、それを支える地域住民の育成。また、狭義の地域住民以外にも都市部に居住する関係人口（人の流れと人と地域のつながりの創出）や、自然人以外にも地域運営組織などの住民組織（地域運営組織と集落ネットワーク圏の推進）が中核的な施策の視点
 - 革新的な技術：ICT や再生可能エネルギーの活用等、最先端の技術を活用して、過疎地域の条件不利性の改善を図ること
 - 目標設定とフォローアップ：「過疎地域持続的発展市町村計画作成例」に「計画の達成状況の評価に関する事項」が位置付けられるなど、市町村計画及び過疎対策におけるPDCAサイクルの重要性が明確化

図表 5 過疎法の理念、目標及び施策のポイント



出典：過疎問題懇談会提言概要に基づき作成

③ 過疎地域持続的発展市町村計画について

- 過疎地域持続的発展市町村計画の位置付けとしては、新過疎法第 8 条において、過疎地域の市町村は、持続的発展方針に基づき、当該市町村の議会の議決を経て過疎地域持続的発展市町村計画（以下「市町村計画」という。）を定めることができることとされている。
- 令和 3 年 4 月 1 日の総務省から発出された計画通知（過疎地域持続的発展方針及び過疎地域持続的発展市町村計画等について）及び事務連絡（過疎地域持続的発展市町村計画作成例等の送付について）に基づき、全国の過疎市町村において、計画の作成が進められた。
- 市町村計画で定めることが求められる事項のうち、旧過疎法から追加された事項は以下の通りである。
 - 地域の持続的発展に関する目標
 - 計画期間
 - 市町村計画の達成状況の評価に関する事項
- また、市町村計画には産業振興促進事項（農林水産業、商工業、情報通信産業、観光、その他の産業の振興促進）を記載することができることとされている。
 - 産業の振興を促進する区域
 - 産業振興促進区域において振興すべき業種
 - 前号の業種の振興を促進するために行う事業の内容に関する事項