

過疎対策の現状と課題

～新たな過疎対策に向けて～

総務委員会調査室 たかみ ふじお
高見 富二男

1. はじめに

我が国においては、昭和 30 年代以降の高度経済成長に伴い、農山漁村地域から都市地域に向けて、新規学卒者等の若者を中心として、大きな人口移動が起こった。これにより、都市地域においては人口の集中による過密問題が発生する一方、農山漁村地域では住民の減少により地域社会の基礎的生活条件の確保にも支障を来すような、いわゆる過疎問題が発生した。

「過疎」とは、地域の人口が減少し、例えば医療、教育、防災等の地域における基礎的生活条件の確保にも支障を来し、その地域で暮らす住民の生活水準や生産機能の維持が困難になる状態を示すものとされる。また、「過疎対策」とは、このような過疎の問題を抱える地域に対し、住民福祉の向上や雇用の増大を図り、さらには、豊かな自然環境や景観の形成、自然災害の防止、水源の涵養、食料・エネルギーの供給、二酸化炭素の吸収による地球温暖化の防止等という、過疎地域の有する多面的・公益的機能の維持を図るものである。

法律による過疎対策は、これまで、「過疎地域対策緊急措置法」（昭和 45 年度～昭和 54 年度）、「過疎地域振興特別措置法」（昭和 55 年度～平成元年度）、「過疎地域活性化特別措置法」（平成 2 年度～平成 11 年度）、そして、平成 12 年度からの「過疎地域自立促進特別措置法」という、4 次にわたる限時法（いずれも 10 年）が議員立法として制定されてきたが（これらは一般に「過疎法」と総称される。）、現行法である「過疎地域自立促進特別措置法」が平成 22 年 3 月末で期限切れを迎えるため、平成 22 年 4 月以降の新たな過疎対策の在り方が議論になっているところである。

そこで、これまでの過疎対策の経緯について振り返るとともに、過疎地域の現状を踏まえた今後の過疎対策の課題について紹介することとしたい。

2. 過疎対策の経緯

（1）過疎地域対策緊急措置法（昭和 45 年）

我が国の高度経済成長に伴って、都市地域に向けた大きな人口移動が起こり、農山漁村地域における急激な人口減少が進み、いわゆる過疎問題が深刻化した。これを受けて、関係都道府県を中心に、地方公共団体から国に対して過疎対策の早期確立に向けた強い要望や陳情活動が行われ、過疎対策の立法化に至った。

当初の過疎法は、年率にして 2% を超える著しい人口減少による地域社会の崩壊に対して、住民生活のナショナル・ミニマムを確保し、地域間の格差是正に資する措置を講じる

ことにより、人口の過度の減少防止と地域社会の基盤強化を図るものであった。

(2) 過疎地域振興特別措置法 (昭和 55 年)

昭和 50 年代に入り、第 2 次産業から第 3 次産業へと産業構造が高度化する過程で、我が国の経済全体は緩やかに成長を続け、技術進歩に伴う情報格差の是正が進む中、多くの過疎地域においては、基盤整備の遅れ等から市場主義経済発展の波に乗ることができず、基幹産業としていた第 1 次産業の衰退とともに、若者を中心にした人口流出によって地域社会の機能が低下しつつあった。そのため、生活水準及び生産機能について、他の地域と比較して依然低位にあることが過疎地域の課題として捉えられ、高齢化対策等に重点を移しながら地域の振興を支援する施策を講じることとされた。

(3) 過疎地域活性化特別措置法 (平成 2 年)

我が国の経済社会が成熟する中で、各種基盤の整備は進展したものの、過疎地域住民の誇りや意欲が減退する「心の過疎」が問題となった。また、人口流出の結果として生じた著しい高齢化や若者の減少などにより地域社会の活力が失われた状態自体が問題として捉えられるに至った。こうした問題の克服をも念頭に、産業経済振興対策に重点を置いて、伝統文化や自然環境等の地域資源による地域の活性化を支援する施策を講じることとされた。

(4) 過疎地域自立促進特別措置法 (平成 12 年)【現行法】

21 世紀へ向けて時代潮流が大きく変化する中で、ナショナル・ミニマムとしての安心・安全な暮らしの確保という考え方に加えて、多様で美しく風格ある国づくりへの寄与、国民が新しい生活様式を実現できる場としての役割及び長寿高齢社会の先駆けとしての役割など、21 世紀における全国的な視野に立った過疎地域の新しい価値・意義に着目する考え方が生じた。そこで、通信体系の充実や地域文化の振興など過疎地域の新たな課題への対処を盛り込みつつ、美しく風格ある国土の形成に寄与すべく、過疎地域がそれぞれの個性を自立的に発揮できるよう支援するための施策を講じることとされた。

なお、以上の 4 次につながる過疎法の概要を示したものが表 1 であり、過疎対策における事業実績等を示したものが表 2 である。

3. 過疎地域の要件と過疎の概況

(1) 過疎地域の要件

過疎地域自立促進特別措置法 (以下「法」という。) の対象となる過疎地域の要件は、原則として、法第 2 条第 1 項の要件に該当する市町村の区域である。

しかしながら、この要件に該当しない場合であっても、市町村合併を促進する観点から、市町村の廃置分合等があった場合の特例が設けられている (法第 33 条)。

表1 過疎地域自立促進特別措置法と過去の過疎3法の概要

法律名	過疎地域対策 緊急措置法 (昭45. 4. 24法律第31号)	過疎地域振興 特別措置法 (昭55. 3. 31法律第19号)	過疎地域活性化 特別措置法 (平2. 3. 31法律第15号)	過疎地域自立促進 特別措置法 (平12. 3. 31法律第15号)
期間	昭45～54年度	昭55～平元年度	平2～11年度	平12～21年度
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 ○ 地域格差の是正 ○ 美しく風格ある国土の形成
過疎地域の要件	人口要件	人口要件	人口要件	人口要件
	昭35～40年(5年間) 人口減少率 10%以上	昭35～50年(15年間) 人口減少率 20%以上	(以下のいずれか) ①昭35～60年(25年間) 人口減少率 25%以上 ②昭35～60年(25年間) 人口減少率 20%以上かつ 昭60年高齢者(65歳以上)比率 16%以上 ③昭35～60年(25年間) 人口減少率 20%以上かつ 昭60年若年者(15歳以上30歳未満)比率 16%以下	(以下のいずれか) ①昭35～平7年(35年間) 人口減少率 30%以上 ②昭35～平7年(35年間) 人口減少率 25%以上かつ 平7年高齢者比率 24%以上 ③昭35～平7年(35年間) 人口減少率 25%以上かつ 平7年若年者比率 15%以下 ④昭45～平7年(25年間) 人口減少率 19%以上 (①～③は昭45年から25年間で人口が10%以上増加している団体は除く。)
	財政力要件	財政力要件	財政力要件	財政力要件
	*昭41～43年 財政力指数 0.4未満	*昭51～53年 財政力指数 0.37以下 *公営競技収益 10億円以下	*昭61～63年 財政力指数 0.44以下 *公営競技収益 10億円以下	*平8～10年 財政力指数 0.42以下 *公営競技収益 13億円以下
公示市町村数	当初(昭45. 5. 1) : 776 最終 : 1,093	当初(昭55. 4. 1) : 1,119 最終 : 1,157	当初(平2. 4. 1) : 1,143 最終 : 1,230	当初(平12. 4. 1) : 1,171 追加(平14. 4. 1) : 1,210

↓
合併により平成21年4月1日時点 730

(注) 「財政力指数」とは、地方公共団体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値である。財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きいことになり、財源に余裕があるとされている。

(出所) 過疎問題懇談会「時代に対応した新たな過疎対策に向けて」(これまでの議論の中間的整理)(平成20年4月24日)等より作成

表2 過疎対策における事業実績等

(単位：億円、%)

区分		産業の振興	交通情報通信体系の整備、情報化並びに地域間交流の促進	生活環境の整備	高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進	医療の確保	教育文化の振興	集落等の整備	その他	合計
緊急措置法 (S45 ～ S54)	市町村	7,584 (17.3)	16,488 (37.7)	8,498 (19.4)		639 (1.5)	9,339 (21.4)	190 (0.4)	1,001 (2.3)	43,739 (100.0)
	都道府県	9,940 (28.2)	22,709 (64.4)	447 (1.3)		314 (0.9)	131 (0.4)	0 (0.0)	1,738 (4.9)	35,279 (100.0)
	合計	17,524 (22.2)	39,197 (49.6)	8,945 (11.3)		953 (1.2)	9,470 (12.0)	190 (0.2)	2,739 (3.5)	79,018 (100.0)
振興法 (S55 ～ H元)	市町村	22,061 (23.5)	35,319 (37.5)	17,173 (18.3)		1,430 (1.5)	16,263 (17.3)	402 (0.4)	1,422 (1.5)	94,069 (100.0)
	都道府県	26,196 (32.9)	50,623 (63.6)	810 (1.0)		1,027 (1.3)	822 (1.0)	10 (0.0)	112 (0.1)	79,600 (100.0)
	合計	48,257 (27.8)	85,942 (49.5)	17,983 (10.4)		2,457 (1.4)	17,085 (9.8)	412 (0.2)	1,534 (0.9)	173,669 (100.0)
活性化法 (H2 ～ H11)	市町村	48,341 (25.4)	47,332 (24.8)	53,063 (27.9)	10,437 (5.5)	3,769 (2.0)	22,579 (11.9)	744 (0.4)	4,227 (2.2)	190,491 (100.0)
	都道府県	58,262 (33.7)	95,341 (55.2)	10,994 (6.4)	871 (0.5)	2,442 (1.4)	2,286 (1.3)	442 (0.3)	2,157 (1.2)	172,795 (100.0)
	合計	106,604 (29.3)	142,673 (39.3)	64,057 (17.6)	11,308 (3.1)	6,211 (1.7)	24,864 (6.8)	1,186 (0.3)	6,384 (1.8)	363,286 (100.0)
実績合計 (S45 ～ H11)	市町村	77,986 (23.8)	99,139 (30.2)	78,734 (24.0)	10,437 (3.2)	5,838 (1.8)	48,181 (14.7)	1,336 (0.4)	6,650 (2.0)	328,299 (100.0)
	都道府県	94,398 (32.8)	168,673 (58.6)	12,251 (4.3)	871 (0.3)	3,783 (1.3)	3,239 (1.1)	452 (0.2)	4,007 (1.4)	287,674 (100.0)
	合計	172,384 (28.0)	267,812 (43.5)	90,985 (14.8)	11,308 (1.8)	9,621 (1.6)	51,419 (8.3)	1,787 (0.3)	10,657 (1.7)	615,973 (100.0)
自立促進法 (H12 ～ H21)	前期実績 (12～16)	39,580 (27.6)	55,500 (38.7)	30,019 (20.9)	5,243 (3.7)	2,821 (2.0)	8,298 (5.8)	709 (0.5)	1,422 (1.0)	143,592 (100.0)
	後期計画 (17～21)	32,517 (27.5)	41,228 (34.8)	24,840 (21.0)	5,117 (4.4)	2,768 (2.3)	10,011 (8.5)	426 (0.4)	1,459 (1.2)	118,426 (100.0)
	合計	72,097 (27.5)	96,728 (36.9)	54,859 (20.9)	10,420 (4.0)	5,589 (2.1)	18,309 (7.0)	1,135 (0.4)	2,881 (1.1)	262,018 (100.0)
S45～H21 合計	244,481 (27.8)	364,540 (41.5)	167,572 (19.1)		15,210 (1.7)	69,728 (7.9)	2,922 (0.3)	13,538 (1.5)	871,991 (100.0)	

(備考) 1 総務省調べ。

2 ()は構成比である。

3 過疎計画は、総合的な計画であり過疎地域に関連する施策が幅広く盛り込まれている。
また、いわゆるハード事業・ソフト事業の双方が盛り込まれていることに留意。

《各分野に含まれる事業の例》

【産業の振興】

農業経営近代化事業、港湾、企業誘致対策、地場産業振興対策、商店街振興対策 等

【交通通信体系の整備、情報化及び地域間交流の促進】

市町村道、住民の交通利便の確保、テレビ放送中継施設、ブロードバンド・携帯電話等エリア整備 等

【生活環境の整備】

水道（上水道、簡易水道）、下水（公共下水道、農業集落排水、地域し尿処理）、ごみ処理、消防 等

【高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進】

高齢者福祉、児童福祉、母子福祉施設 等

【医療の確保】

無医地区対策、へき地医療確保、巡回診療、保健指導 等

【教育文化の振興】

学校教育関連施設（校舎、屋内運動場、教職員住宅、給食施設）、幼稚園、公民館、集会所、体育館、文化財の保存、人材育成 等

【集落等の整備】

UJIターン推進、定住団地の整備 等

(出所) 総務省『平成20年度版 過疎対策の現況』(平成21年10月) 等より作成

ア 原則（法第2条）

下記の人口要件及び財政力要件の両方を満たす市町村の区域とする。

なお、平成12年国勢調査結果を受けて、第32条によって第2条第1項を読み替え、該当する市町村については、平成14年4月1日付けで追加公示が行われている。

（ア）人口要件

次のいずれかに該当すること。ただし、a、b又はcに該当する場合においては、昭和45年と平成7年の国勢調査人口を比較して増加率が10%未満であること。

- a 昭和35年と平成7年の国勢調査人口を比較して30%以上減少していること。
- b 昭和35年と平成7年の国勢調査人口を比較して25%以上減少しており、高齢者（65歳以上）の比率が24%以上であること。
- c 昭和35年と平成7年の国勢調査人口を比較して25%以上減少しており、若年者（15歳以上30歳未満）の比率が15%以下であること。
- d 昭和45年と平成7年の国勢調査人口を比較して19%以上減少していること。

（イ）財政力要件

平成8年度から平成10年度までの3年平均の財政力指数が0.42以下であり、かつ、公営競技に係る収益が13億円以下であること。

イ 市町村の廃置分合等があった場合の特例（法第33条）

（ア）過疎地域とみなされる市町村（いわゆる「みなし過疎」）

過疎地域の市町村を含む合併による新市町村が、法第2条の要件に該当しない場合であっても、総務省令・農林水産省令・国土交通省令に定める基準に該当するものについては、過疎地域とみなすこととしている（第1項）。

（イ）過疎地域とみなされる区域のある市町村（いわゆる「一部過疎」）

過疎地域の市町村を含む合併による新市町村が、法第2条又は法第33条第1項に該当しない場合であっても、新市町村の区域のうち、合併前に過疎地域であった市町村の区域を過疎地域とみなすこととしている（第2項）。

（2）過疎の概況

ア 過疎関係市町村数¹

いわゆる「平成の大合併」により、全国の市町村数は、3,232（平成11年3月31日現在）から大幅に減少し、現行合併特例法の期限である平成22年3月31日には、1,742となる見込みである²。過疎地域においても、合併は着実に進展しており、過疎関係市町村数は、1,210（平成14年4月追加公示後）から730（平成21年4月1日時点）へと減少している。

730市町村の内訳は、市が257、町が355、村が118である。また、730市町村の内訳を現行法の適用条文別に見ると、全域が過疎地域の市町村（第2条第1項適用）は497、「みなし過疎」市町村（第33条第1項適用）は72、「一部過疎」市町村（同条第2項適用）は161となっている。

イ 人口の動態

我が国の総人口に対する過疎地域（平成 21 年 4 月 1 日時点）の人口の割合の推移を見ると、過疎問題が顕在化し始めた昭和 35 年には、過疎地域の人口は 1,755 万人であり、総人口 9,430 万人に占める割合は 18.6 %であった。その後、過疎地域の人口は減少し、平成 17 年には、過疎地域の人口は 1,056 万人となり、総人口 1 億 2,777 万人に占める割合は 8.3 %となっている。

また、過疎地域における近年の人口増減の推移については、昭和 35 年から昭和 45 年に 10 %程度の減少率により著しく人口が減少し、その後減少率は低下したものの、平成 7 年以降、減少率は緩やかな拡大傾向にあり、平成 12 年から平成 17 年の減少率は 5.5 %となっている。

さらに、高齢者（65 歳以上）の比率は、昭和 45 年の 10.0 %から平成 17 年の 30.4 %に増加している一方、若年者（15 歳以上 30 歳未満）の比率は、昭和 45 年の 20.5 %から平成 17 年の 13.0 %に減少しており、今後も更なる高齢化が進行すると見込まれる。

ウ 財政の状況

平成 19 年度における 1 団体当たりの決算額については、過疎関係市町村の歳入は 94 億 3,220 万円、歳出は 92 億 5,820 万円であり、歳入・歳出ともに市町村の全国平均（歳入 271 億 3,080 万円、歳出 264 億 6,850 万円）のおよそ 3 分の 1 程度に過ぎず、財政規模は極めて小さい。

また、平成 19 年度における歳入決算については、過疎関係市町村の地方税の歳入総額に占める割合は 16.7 %（市町村の全国平均は 39.9 %）、地方交付税の歳入総額に占める割合は 41.7 %（市町村の全国平均は 14.4 %）であり、過疎関係市町村は、地方税等の自主財源が極めて乏しく、歳入の多くを地方交付税や地方債に依存せざるを得ない厳しい財政状況となっている。

さらに、平成 19 年度における財政力指数の状況については、過疎関係市町村の平均は 0.25（市町村の全国平均は 0.55）と極めて低く、財政力はせい弱なものとなっている。

4. 過疎法に規定された過疎対策の概要

（1）財政上の特別措置

ア 補助率のかさ上げ等（法第 10 条、第 11 条）

過疎関係市町村が「過疎地域自立促進市町村計画」³に基づいて行う各種の事業に要する経費について、国の負担又は補助の割合を引き上げることとしている。

ただし、これらの補助金については、先の「三位一体の改革」により廃止又は交付金化されたものもあり、「三位一体の改革」に伴う対応状況を示したものが表 3 である。

交付金化された場合には、補助率等を参酌して当該交付金の額を算定する措置が採られている。

表3 三位一体の改革に伴う過疎地域補助金の取扱い

●過疎法第10条による補助＝【法】 予算補助＝【予】

事業名	かさ上げ率	対応状況	
公立の小・中学校の統合に伴う校舎等の新增築【法】	1/2→5.5/10	・現行通り（公立学校施設整備費負担金）（平成18年度より）	
保育所の新設等【法】	公立	1/2→5.5/10	・廃止→施設整備事業（一般財源化分）（平成18年度より）
	その他	1/2→2/3	・現行通り（次世代育成支援対策施設整備交付金）（平成17年度より） ・創設（安心こども基金）（平成20年度より）
消防設備の整備【法】 常備消防分	1/3→5.5/10	・廃止→施設整備事業（一般財源化分）（平成18年度より）	
消防設備の整備【予】 消防団分	1/2→5.5/10		
公立小・中学校等の施設の整備【予】	不適格建物改築（下記部分を除く）	1/3→5.5/10	・廃止→施設整備事業（一般財源化分）（平成18年度より）
	不適格建物改築のうち、耐震力不足等に関する部分	1/3→5.5/10	・交付金化（安全・安心な学校づくり交付金）（平成18年度より）
	危険建物改築	1/3→5.5/10	
公立へき地小・中学校の統合に伴う寄宿舎の新增築【予】	1/2（へき地）→5.5/10		

●過疎法第11条＝【法】

事業名	算定割合	対応状況
公立小・中学校の統合に伴い必要となった教職員住宅の建築【法】	5.5/10	・交付金化（安全・安心な学校づくり交付金）（平成18年度より）

※施設整備事業（一般財源化分）の仕組み

【従来】

国庫補助金 1/3	かさ上げ部分	過疎対策事業債
-----------	--------	---------

補助率5.5/10

【三位一体の改革に伴う措置】

特別の地方債（従来の補助金相当部分） 交付税措置（100%）	過疎対策事業債
-----------------------------------	---------

（出所）総務省『平成20年度版 過疎対策の現況』（平成21年10月）より作成

一方、廃止された場合には、施設整備事業（一般財源化分）として対応することとされた。これは、従来の補助金相当部分（補助率等かさ上げ部分を含む。）について特別の地方債を新たに充当することができ、当該地方債の元利償還金について後年度その100%を普通交付税の基準財政需要額に算入するものである。

イ 過疎対策事業債（法第12条）

過疎関係市町村が「過疎地域自立促進市町村計画」に基づいて行う各種の事業に要する経費について、地方債の制限に関する規定である地方財政法第5条各号に掲げる経費に該当しない経費であっても、過疎対策事業債をもってその財源とすることができる。

さらに、将来の財政負担を軽減するため、当該地方債のうち総務大臣が指定したものに係る元利償還に要する経費の70%相当額を地方交付税の基準財政需要額に算入することとしている。

（2）その他の特別措置

財政上の特別措置のほかにも、行政上、金融上、税制上の特別措置が規定されており、各種特別措置をまとめたものが表4である。

表4 過疎法における各種特別措置

区 分	過疎法条文	種 類
財政上の 特別措置	第10、11条	国の負担又は補助の割合の特例（補助率のかさ上げ等）
	第12条	過疎地域自立促進のための地方債（過疎対策事業債）
行政上の 特別措置	第14条	基幹的市町村道・農道・林道・漁港関連道の整備（都道府県代行制度）
	第15条	公共下水道の幹線管渠等の整備（都道府県代行制度）
	第16、17条	医療の確保
	第18、19条	高齢者の福祉の増進
	第20条	交通の確保
	第21条	情報の流通の円滑化及び通信体系の充実
	第22条	教育の充実
	第23条	地域文化の振興等
	第24条	農地法等による処分についての配慮
	第25条	国有林野の活用
金融上の 特別措置	第26条	日本政策金融公庫等からの資金の貸付
	第27条	中小企業に対する資金の確保
	第28条	沖縄振興開発金融公庫からの資金の貸付
税制上の 特別措置	第29条	所得税・法人税に係る事業用資産の買換えの場合の課税の特例
	第30条	所得税・法人税に係る減価償却の特例
	第31条	地方税の課税免除又は不均一課税に伴う減収補てん

（出所）総務省『平成20年度版 過疎対策の現況』（平成21年10月）より作成

5. 過疎対策の具体的施策と今後の過疎対策の主な課題

(1) 過疎対策の具体的施策

国による過疎対策は、過疎法に基づく施策だけではなく、他の法令等に基づき、明示的に過疎地域を対象とする施策や、その他過疎地域に関連の深い施策等も、各省庁によって数多く講じられており、これらを整理したものが表5である。

なお、表中において、「過疎地域を対象とする施策」とは「過疎地域」を法律・政令・要綱等において明示している施策を、「過疎地域に関連した施策」とは過疎地域が対象となる場合が多いと考えられる施策を、それぞれ表している。

また、各府省における過疎対策関連施策について、近年の主要施策動向を示したものが表6である。

(2) 今後の過疎対策の主な課題

各分野における主な課題としては、次のようなものが挙げられている。

ア 産業振興と安定的な雇用の増大

過疎地域における中核的な産業であった第1次産業就業者は大幅に減少したが、農林水産業は過疎地域において重要な役割を果たしており、農林水産に係る基盤整備が引き続き求められる。

その上で、グリーンツーリズムや移住等に関連する交流産業、地域生産物のブランド化や地産地消の推進等の地域資源の活用・保全型産業への支援のほか、豊富な森林資源を活用した環境産業、バイオマス等の資源循環型産業など、新たな産業の振興も注目されており、これらを通じて、地域の活性化を図るとともに雇用の「場」を確保することが課題となっている。

また、雇用・就業機会の拡大を図るため、企業の過疎地域への進出及び過疎地域での経営の発展をより一層推し進めるほか、個人等の農林漁業への新規就労を促進すること等にも取り組む必要がある。

イ 交通基盤の整備・利活用

道路その他の交通基盤の整備水準について、全国平均との差がなお存在しており、生活関連道路や産業支援道路等の必要な道路の整備が引き続き求められる。

また、人口減少、高齢化の進展に伴い、路線バス等の公共交通機関の採算性が悪化し、路線の廃止・縮小が進んでいることから、地方バス路線の維持や、地域の実情に応じたコミュニティバスやデマンドバスの導入等により、地域住民が生活する上での交通手段を確保する取組への支援が課題となっている。

ウ 情報通信基盤の整備・利活用

ブロードバンド化によるインターネット環境の改善や携帯電話の普及など、ICT（情報通信技術）が発展し国民生活に幅広く浸透している一方、過疎地域においては、ブロードバンド環境の未整備地域や携帯電話の不感地域が、未だ多く残されている。また、平成23年7月24日の地上デジタル放送への完全移行を控える中、過疎地域に

においても地上デジタル放送を受信・視聴できる環境の整備を確実に講じる必要がある。

その上で、情報通信基盤を多目的に活用し、遠隔医療、高齢者の安否確認、生活情報伝達サービスの提供等を実施することによって、地域住民の安心・安全の向上等を図ることが重要であり、そのために、ICTを使いこなす人材の育成も不可欠である。

エ 住民の生活の安定と福祉の向上、教育の振興

過疎地域における水道、生活排水関連施設の整備は着実に改善されてきたが、全国平均との差はなお存在しており、過疎地域それぞれの地理的条件や住民ニーズを十分に踏まえ、必要性や効率性に即した施設整備が課題となっている。

また、医師や看護師等の医療従事者の不足、地域医療の供給体制整備が大きな課題であり、過疎地域における医療の確保に向けた取組として、地域の中核的な病院等による過疎地域への支援、病院間・病院診療所間の協力体制の構築等、ネットワーク化の推進が重要である。

さらに、著しい高齢化の進展に対応し、高齢者の福祉の増進、高齢者関連施設整備への支援、介護サービスの基盤整備等、福祉の確保・充実を進めるとともに、少子化対策や子育て支援対策等にも取り組む必要がある。

このほか、児童生徒数が減少する中、教育環境の充実・維持のため、地域の実情に即した小・中学校の整備・統合等への支援や、遠距離通学の負担を軽減するスクールバス運行への支援等が求められている。

オ 個性豊かな地域社会の形成

人口減少、高齢化による地域の担い手不足が深刻化し、地域特有の伝統や生活文化が喪失し、地域の活力が一層低下するおそれがある。そのため、多様な担い手の知恵や力を活かしながら地域特有の伝統や生活文化の継承に取り組むことが求められる。

また、棚田や森林の保全も困難になってきており、個性的で特徴ある優れた景観・環境の維持が課題となっている。

カ 都市から地方への移住・交流、過疎地域への定住促進

ゆとりや豊かさ志向といった価値観やライフスタイルの変化、U J Iターンや二地域居住の普及等により、都市から地方への移住・交流の可能性が拡大している。

そのため、空き家の活用や定住促進団地の整備、都市住民に対する情報発信、人材育成のための研修、官民連携による移住・交流に係る受入れ体制の整備等、ハード・ソフト両面にわたる総合的な取組が求められる。

キ 集落の維持・活性化対策

過疎地域等に所在する集落においては、著しい人口減少や高齢化の進展に伴い、集落機能の維持・存続が危ぶまれる集落が増加しているとされる⁴。集落は、それぞれ多様な成り立ちに基づき、固有の歴史を背景とした存在であり、それぞれの集落の実情に即した対策を講じることが必要であり、あわせて、集落を支える人材の育成・確保が課題となっている。

表5 過疎対策の具体的施策

(注) 表中の分類は次のとおりである。

- ①産業の振興 ②交通通信体系の整備、情報化並びに地域間交流の促進 ③生活環境整備
 ④高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進 ⑤医療の確保 ⑥教育の振興
 ⑦定住・交流の促進等 ⑧その他 ⑨財政上の主要な施策 ⑩その他の行政上の措置等

項目	過疎法による施策	過疎地域を対象とする施策	過疎地域に関連する施策
財政上の主要な施策	⑨資金の確保等（法第13条） ⑨過疎地域自立促進のための地方債（法第12条） ⑨国の負担又は補助の割合の特例等（法第10、11、16、18、19条）	⑨農林水産関係事業の補助事業採択基準緩和	⑨地方債・辺地対策事業債 ⑨地方交付税
産業の振興			①農林漁業振興施策 ①地場産業の振興・企業誘致施策 ①農村地域への工業等導入等の施策 ①観光又はレクリエーション施設の整備 ①森林・山村対策 ①農山漁村対策
交通通信体系の整備、情報化並びに地域間交流の促進		②道路整備事業 ②民放テレビ放送難視聴等解消施設整備事業 ②地域イントラネット基盤施設整備事業 ②無線システム普及支援事業 ②地域情報通信基盤整備推進事業	②地方道整備に関する補助制度 ②農道整備に関する補助制度 ②林道整備に関する補助制度 ②漁港関連道の整備に関する補助制度 ②地方バス路線維持対策 ②離島航路等におけるインフラ整備に関する補助制度 ②離島航路対策及び離島航空路対策 ②鉄道軌道整備費等補助金 ②ヘリポート及びコンピューター空港の整備 ②NHKテレビジョン放送難視聴解消の促進
生活環境の整備	③消防施設に対する国の負担又は補助の割合の特例（法第10条）		③污水処理施設関連の事業 ③簡易水道等施設整備費補助金制度 ③水力発電施設周辺地域交付金 ③生活貯水池関連の事業 ③雪対策砂防モデル事業 ③個性と活力に満ちた雪国創造事業 ③特別豪雪地帯先導的的事业導入推進事業 ③総合雪崩対策モデル事業 ③森林激甚災害地域における急傾斜地崩壊対策事業

項目	過疎法による施策	過疎地域を対象とする施策	過疎地域に関連する施策
高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進	④生活支援ハウス（高齢者生活福祉センター）の整備（法第18条） ④高齢者コミュニティセンターの整備（法第19条） ④保育所に対する国の負担又は補助の割合の特例（法第10条）	④離島等サービス確保対策事業	④地域介護福祉空間整備等施設整備交付金 ④社会福祉施設等施設整備費補助金制度 ④へき地保育の推進
医療の確保	⑤医療の確保に係る補助（法第16条）		⑤へき地保健医療対策
教育の振興	⑥学校統合に伴う校舎、屋内運動場、教職員住宅整備に対する国の負担又は補助の割合の特例（法第10条、第11条）	⑥公立学校施設整備費補助制度	⑥へき地集会室等の整備 ⑥へき地児童生徒援助費等補助金 ⑥私立高等学校等経常費助成費補助金
定住・交流の促進等		⑦過疎地域集落再編整備事業 ⑦地域間交流施設整備事業	⑦離島振興特別事業
その他			⑧地域雇用開発対策 ⑧出稼労働者安定就労対策
行政上の特別措置（再掲を含む）	②基幹道路の都道府県代行制度（法第14条） ②交通の確保（法第20条） ③下水道事業の都道府県代行制度（法第15条） ④高齢者の福祉の増進（法第18条・第19条） ⑤医療の確保（法第16条・第17条） ⑥教育の充実（法第22条） ⑩農地法等による処分についての配慮（法第24条） ⑩国有林野の活用（法第25条）		
金融上の特別措置	①日本政策金融公庫等からの資金の貸付（法第26条） ①中小企業に対する資金の確保（法第27条） ⑦沖縄振興開発金融公庫からの資金の貸付（法第28条）	①地域総合整備資金貸付制度 ①地域産業振興に対する特別融資制度	①農業改良資金の貸付 ①就農支援資金の貸付 ①林業就業促進資金の貸付 ②加入者系光ファイバ網等整備に対する利子助成制度
税制上の特別措置	①所得税・法人税に係る事業用資産の買換えの場合の課税の特例（法第29条） ①所得税・法人税に係る減価償却の特例（法第30条） ①地方税の課税免除又は不均一課税に伴う減収補てん（法第31条）	①特別土地保有税の非課税措置（地方税法第586条）（但し、特別土地保有税は平成15年度以降、当分の間新たな課税は行われないうこととされている。）	①農村地域工業等導入促進法に基づく所得税の軽減、事業用資産の買換え特例、減収補てん等

（出所）総務省『平成20年度版 過疎対策の現況』（平成21年10月）より作成

表6 過疎対策関連重点テーマに関する近年の国の主要施策動向

重点テーマ	省 庁	内容（ ）内は開始年度
集落の維持・活性化	農林水産省	農山漁村活性化プロジェクト支援交付金【H19～】 農山漁村活性化計画を策定した都道府県又は市町村に対し、計画に定める①生産基盤・施設整備事業、②生活環境施設整備事業、③地域間交流拠点施設整備事業等について交付金を交付
	国土交通省	「新たな公」によるコミュニティ創生支援モデル事業【H20～】 集落機能広域再編等将来を見据えた集落整備等のコミュニティ創生活動について取り組む地域団体・NPO等を公募し、モデル事業として支援（1地域500万円まで）
	総務省	集落対策の推進に対する特別交付税措置【H20～】 集落支援員の設置に要する経費など集落対策に係る経費について特別交付税にて措置
	総務省	過疎地域集落再編整備事業【H12～】 孤立散在住居の基幹集落への移転や定住促進のための団地造成や空き家改修等に対して補助
生活交通の確保	国土交通省	地域公共交通の活性化及び再生に関する法律【H19.10施行】 地域公共交通の活性化・再生を図るための地域における主体的な取組及び創意工夫を総合的、一体的かつ効率的に推進することを目的として制定
	国土交通省	地域公共交通活性化・再生総合事業【H20～】 上記法律に基づく法定協議会に対して、地域公共交通総合連携計画の策定調査に要する経費や同計画に定める事業に要する経費等を補助
	国土交通省	バス運行対策費補助金 地域住民に必要な不可欠なバス路線を維持・確保するため、乗合バス事業者や市町村が行う生活交通路線の維持・再生や特別指定生活路線の維持等に対して補助
	国土交通省	離島航路対策・離島航空路対策 生活航路である離島航路に対する国庫補助航路としての欠損補助、高齢化率が本土より高い離島についてはバリアフリー化を推進／離島航空路のうち日常生活に不可欠な不採算路線については、運航費補助や航空機燃料税の軽減、空港着陸料や固定資産税等の軽減を実施、特別交付税措置
情報通信基盤の整備・利活用	総務省	地域情報通信基盤整備推進交付金【H20拡充】 条件不利地域市町村が地域に最適なICT基盤整備を選択可、整備に係る費用の1/3を補助
	総務省	ブロードバンド・ゼロ地域解消事業【H19～】 条件不利地域市町村が、電気通信事業者によるブロードバンド・サービスの提供に係る施設の整備に際しその費用の一部を補助する場合、特別交付税措置や過疎債・辺地債を充当
	総務省	地域イントラネット基盤施設整備事業【H20拡充】 地方公共団体等が学校、図書館、公民館、市役所などを高速・超高速で接続する地域公共ネットワークを整備する際の施設・設備費及び用地取得費等に対して補助
	総務省	携帯電話等エリア整備事業【H20拡充】 過疎地域等の条件不利地域の市町村が行う携帯電話の基地局施設や伝送路の整備に対し補助
	総務省	地域情報化アドバイザーの派遣【H19～】 地域の要請に基づき、総務省から「地域情報化アドバイザー」を地域に派遣
医療の確保	厚生労働省	緊急医師確保対策【H20～】 医師不足地域への医師の緊急臨時的派遣、勤務医の勤務環境の改善、臨床研修制度の見直しによる医師の偏在解消、医師不足地域で勤務する医師の養成等
	厚生労働省	へき地保健医療対策【第10次：H18～】 離島等のへき地医療対策についてより広域的（都道府県単位）な対策を充実
	総務省	都道府県の奨学金貸与事業に対する特別交付税措置【H19～】 都道府県の奨学金貸与事業等に要する経費について特別交付税にて措置
	総務省	公立病院に対する財政措置の充実【H21拡充】 不採算地区病院に係る特別交付税措置について要件等の緩和、過疎債の償還年限の延長等
その他	内閣府	地方の元気再生事業【H20～】 地域の創意工夫や発意を基点とした自主的な取組について企画提案型で支援
	総務省	ふるさと納税制度【H20～】
	総務省	地方再生対策費（地方財政計画の特別枠）【H20～】

（出所）総務省自治行政局過疎対策室「新たな過疎対策に向けた最近の施策動向等に関する調査研究」（平成21年3月）

6. おわりに

平成 22 年 3 月末における現行過疎法の失効を控え、その後の新たな過疎対策に向けた動きが各方面で活発化している。地方においては、独自に研究会を設置して新たな過疎対策に関する報告書を取りまとめている自治体もあるほか、各団体から新たな過疎法の制定に係る要望がなされている。

それら要望の中の一つとして、「ソフト事業」に対する支援の強化が挙げられている。これまでの過疎対策事業は、生活基盤整備等の「ハード事業」に対する支援が中心であったが、今後はそれに加え、集落の維持・活性化、生活交通の確保、移住・交流の推進、人材の育成等の幅広い「ソフト事業」に対する支援を強化することが強く求められている。

「ソフト事業」への支援に当たっては、過疎対策事業債等を活用し、過疎関係市町村に「過疎対策基金」を創設すること等の要望がなされている。

このほかにも、過疎対策事業債の充実・強化、適切な過疎地域の指定要件・指定単位の設定、市町村合併の進展への対応、過疎対策における都道府県の役割の見直しなど、議論すべき点が多く残されている。

多面的・公益的機能を有する過疎地域が健全に維持されることは、過疎地域の生活だけでなく、都市をも含めた国民全体の安心・安全な生活につながる重要な課題である。そのため、過疎地域に対してどのような支援を行っていくか、新たな過疎対策の在り方が問われており、今後の新過疎法制定に向けての動きが注目される。

【参考文献】

『時代に対応した新たな過疎対策に向けて』（これまでの議論の中間的整理）（過疎問題懇談会 平成 20 年 4 月 24 日）

『時代に対応した新たな過疎対策について』（提言骨子案）（過疎問題懇談会 平成 21 年 5 月 26 日）

『平成 20 年度版 過疎対策の現況』（総務省 平成 21 年 10 月）

『新過疎法制定に関する要望』（全国過疎地域自立促進連盟 平成 21 年 11 月 4 日総会決定）

1 本稿における「過疎関係市町村」とは、「法第 2 条第 1 項に規定する市町村の区域」、「法第 33 条第 1 項の規定により過疎地域とみなされる市町村の区域」及び「法第 33 条第 2 項の規定により過疎地域とみなされる区域」を有する市町村を指すこととする。

2 現行合併特例法である「市町村の合併の特例等に関する法律」（平成 16 年法律第 59 号）は、平成 17 年 4 月 1 日から平成 22 年 3 月 31 日までの 5 年間の限時法である。また、平成 22 年 3 月 31 日に全国の市町村数が 1,742 となる見込みというのは、平成 21 年 11 月 19 日時点の見込みである。

3 「過疎地域自立促進市町村計画」（法第 6 条）とは、都道府県が策定する「過疎地域自立促進方針」（法第 5 条）に基づいて策定されるものであり、過疎地域の市町村の総合的・計画的な自立促進を図るための総合計画・地域計画としての性格を備えたものであって、それぞれの地域の状況を踏まえ、地域の特性を活かしつつ、離島振興計画、山村振興計画等の他の地域振興計画等とも調和を図り定められるものである。

4 平成 18 年度「国土形成計画策定のための集落の状況に関する現況把握調査」（国土交通省・総務省）においては、今後消滅するおそれがあるとみられる集落は 2,643 集落にも上るとしている。