

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	過疎地域の持続的発展に向けた新たな立法措置 －新過疎法の成立過程と国会論議－
著者 / 所属	田中 駿行 / 総務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	435号
刊行日	2021-6-1
頁	3-17
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20210601.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75020) / 03-5521-7686 (直通))。

過疎地域の持続的発展に向けた新たな立法措置

— 新過疎法の成立過程と国会論議 —

田中 駿行

(総務委員会調査室)

1. はじめに
2. 新過疎法の成立過程
3. 新過疎法の内容
4. 第 204 回国会における議論
5. 新過疎法成立を踏まえた地方関係団体の評価
6. おわりに

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、地域の人口が減ることによってその地域で暮らす人の生活水準や生産機能の維持が困難になる状態をいい、そのような状態になった地域を過疎地域という。

法律による過疎問題への対応としては、これまで、①「過疎地域対策緊急措置法」(昭和 45 年法律第 31 号)、②「過疎地域振興特別措置法」(昭和 55 年法律第 19 号)、③「過疎地域活性化特別措置法」(平成 2 年法律第 15 号)、④「過疎地域自立促進特別措置法」(平成 12 年法律第 15 号。以下「旧過疎法」という。)という、4 次にもわたる限時法が議員立法として制定されてきた(図表 1 参照)。

旧過疎法が令和 3 年 3 月末で期限を迎えるところ、同年 4 月以降の新たな過疎対策を講じるため、「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」(以下「新過疎法」という。)が同年 3 月 26 日に成立した(令和 3 年法律第 19 号)。

以下、本稿では、新過疎法についての成立過程及び内容を概観した上で、国会における議論や、新過疎法を受けての地方関係団体における評価を整理することとする。

図表 1 これまでの過疎対策法の期間・目的

法律名	期間	目的
①過疎地域対策緊急措置法	昭和 45 年度～昭和 54 年度	人口の過度の減少防止 地域社会の基盤強化 住民福祉の向上 地域格差の是正
②過疎地域振興特別措置法	昭和 55 年度～平成元年度	過疎地域の振興 住民福祉の向上 雇用の増大 地域格差の是正
③過疎地域活性化特別措置法	平成 2 年度～平成 11 年度	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
④過疎地域自立促進特別措置法	平成 12 年度～令和 2 年度*	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

※過疎地域自立促進特別措置法は、当初、平成 12 年度から平成 21 年度までを期間としていたが、平成 22 年の改正により平成 27 年度までが延長された後、東日本大震災を踏まえた平成 24 年の改正により令和 2 年度まで延長された。

(出所) 総務省資料より作成

2. 新過疎法の成立過程

(1) 関係団体の提言等

旧過疎法が令和 3 年 3 月末で期限を迎えることを踏まえ、近年、各関係団体からは新たな過疎対策法の制定を強く求める提言や決議等が行われていた。

ア 総務省「過疎問題懇談会」による提言

総務省の過疎問題懇談会においては、平成 29 年 7 月以降、過疎対策の実施状況の検証とともに、新たな過疎対策の在り方についての検討が進められた。

同懇談会は、「新たな過疎対策に向けて ～過疎地域の持続的な発展の実現～」(提言)を取りまとめ、令和 2 年 4 月 17 日に公表した。

提言は、これまでの 4 次にわたる過疎対策法により、産業の振興、交通・情報通信等の施設整備、地域医療・教育の機会の確保等に一定の成果を上げてきた一方で、人口減少の加速、公共交通手段の確保、医療・福祉分野の担い手の確保、集落の維持・活性化等が課題となっているとした。

また、人口減少社会の到来、東京一極集中と過疎地域の人口減少の加速など、過疎地域を取り巻く環境の厳しい見通しがある一方で、①SDGs (持続可能な開発目標) の理念の広がりなどの過疎対策の理念や過疎地域の価値・役割の背景となる新たな動き、②過疎地域の特性をいかした学校教育の展開などの過疎地域の課題を解決するための新たな取組、③市町村間の広域連携と都道府県による補完などの過疎対策を推進するための新たな手法といった、課題克服に向けた新たな潮流も見られるとした。

これらの新たな動きをとらえ、過疎地域の価値・役割を更に高めるとともに、過疎地域の条件不利性を改善し、過疎地域の住民の安心で個性豊かな暮らしを確保していく必要があり、令和3年4月以降についても、「引き続き過疎対策を講じていくための制度が必要」とした。

イ 全国過疎地域自立促進連盟による決議・要望

全国過疎地域自立促進連盟¹は、令和2年11月に「新たな過疎対策法の制定等に関する決議・要望」を取りまとめた。

同決議・要望では、①過疎地域が果たしている役割を評価し、「過疎地域の持続的発展」を新たな過疎対策の理念として確立すること、②新たな過疎法においても、現行法第33条に規定するいわゆる「みなし過疎」と「一部過疎」²を含めた現行過疎地域を継続して指定対象とすることを基本としつつ、過疎地域の指定要件と指定単位については、過疎地域の特性を的確に反映したものとすること、③地方交付税を充実し、過疎市町村の財政基盤を確立するとともに、過疎対策事業債の対象事業を拡大すること、④過疎地域における産業振興、雇用拡大、子育て支援、関係人口³創出等の施策を推進すること、⑤過疎地域のインフラ整備を推進し、住民が安心・安全に暮らせるための生活基盤を確立することについて、それぞれ特段の配慮を要請する事項とされた。

ウ 全国知事会による提言

全国知事会は、令和元年11月及び令和2年6月に「新たな過疎対策法の制定に関する提言」を公表した。

令和2年6月の提言では、①新たな過疎対策法の制定、②過疎地域の要件等、③過疎市町村の財政基盤強化、④過疎地域の環境と特性をいかした産業の振興、⑤安心・安全に暮らせるための生活基盤の確立、⑥集落対策等の推進、⑦高度情報通信基盤や道路網の整備促進、⑧都道府県の役割の明確化について言及された。

その後、令和2年11月には、国における検討に当たって、総合的な過疎対策を充実強化し、過疎地域の振興と持続可能な地域社会の実現を図る観点から、「新たな過疎対策法の制定に関する追加提言」を公表した。同追加提言では、①過疎地域の指定要件、②過疎地域の財政基盤強化、③都道府県による支援、④経過措置の在り方について言及された。

¹ 全国過疎地域自立促進連盟は、過疎地域市町村及び過疎関係都道府県を会員として組織され、会員相互の緊密な連絡提携により、過疎対策事業の充実強化を図り、過疎地域の自立を促進し、過疎地域における産業・経済の開発振興と、地域住民の生活と文化の向上を図ることを目的としていた。なお、連盟は、4次にわたる過疎対策法の制定に伴い、それぞれ法の趣旨に沿った名称に変更されており、新過疎法の成立を受け、現在の連盟の名称は「全国過疎地域連盟」に変更されている。

² 旧過疎法は、過疎関係市町村として全域が過疎地域となる市町村（全部過疎）、旧過疎法の期間内に行われる市町村合併の特例として、全域を過疎地域とみなす市町村（みなし過疎）、合併前に過疎地域であった旧市町村のみを過疎地域とみなす市町村（一部過疎）を設けていた。

³ 関係人口とは、移住した定住人口でもなく、観光にきた交流人口でもない、地域や地域の人々と多様に関わる人々のことである。

(2) 新過疎法起草案の趣旨及び新過疎法の成立

こうした提言等が行われる中、各党間で新たな過疎対策法の制定に向けた協議が重ねられた結果、令和3年3月9日の衆議院総務委員会において、衆議院総務委員長より新過疎法起草案の趣旨が以下のとおり説明された⁴。

御承知のように、過疎対策につきましては、昭和45年の過疎地域対策緊急措置法の制定以来、4次にわたる過疎対策法がそれぞれ超党派の議員立法として制定されてきたところではありますが、現行の過疎地域自立促進特別措置法は、この3月末日をもちまして有効期限が経過しようとしております。

これまでの間、総合的、計画的な過疎対策が積極的に推進され、過疎地域の産業の振興、公共施設等の整備、情報通信環境の確保等の取組が進められてきましたが、過疎地域においては、人口の減少、少子高齢化の進展等他の地域と比較して厳しい社会経済情勢が長期にわたり継続しており、地域社会を担う人材の確保、地域経済の活性化、交通の機能の確保、向上等が喫緊の課題となっております。

一方で、過疎地域は、食料等の安定的な供給、自然災害の発生の防止、自然環境の保全等の多面にわたる機能を有し、国民の生活に豊かさと潤いを与え、国土の多様性を支える重要な役割を担っております。加えまして、近年は、東京圏への人口の過度の集中によって、大規模な災害や感染症等による危険の増大等の問題が深刻化しており、過疎地域の担うべき役割は一層重要なものとなっております。

そのため、近年における過疎地域への移住者の増加、情報通信技術を利用した働き方への取組といった過疎地域の課題の解決に資する動きを加速させ、これらの地域の自立に向けて、過疎地域における持続可能な地域社会の形成及び地域資源等を活用した地域活力の更なる向上が実現するよう、全力を挙げて取り組むことが極めて重要であります。

このような見地から、人口の著しい減少等に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることにより、これらの地域の持続的発展を支援し、もって人材の確保及び育成、雇用機会の拡充、住民福祉の向上、地域格差の是正並びに美しく風格ある国土の形成に寄与するため、ここに本案を起草した次第であります。

同日、同委員会において、「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法案」を委員会提出法律案として提出することが全会一致で決定され、同法律案は3月12日の衆議院本会議で全会一致をもって可決され、参議院に提出された。

参議院においては、3月26日の総務委員会、同日の本会議でいずれも全会一致で可決、成立し、31日に公布、4月1日に施行された。

3. 新過疎法の内容

(1) 概要

新過疎法は、人口の著しい減少等に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及

⁴ 第204回国会衆議院総務委員会議録第9号1頁(令3.3.9)

び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域の持続的発展を支援し、もって人材の確保及び育成、雇用機会の拡充、住民福祉の向上、地域格差の是正並びに美しく風格ある国土の形成に寄与するため、これらの地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するために必要な特別措置を講ずることを内容としている（図表2参照）。

なお、新過疎法の施行により、令和3年4月1日時点で820団体が過疎地域として公示された。

図表2 過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法案 概要

趣旨											
「過疎地域自立促進特別措置法」(現行法)が令和3年3月末で期限を迎えることから、過疎地域について、総合的かつ計画的な対策を実施するための新たな法律を制定する。											
<p>1. 前文・目的 (1条)</p> <ul style="list-style-type: none"> 過疎地域の役割、課題、目指す姿を前文で明らかにするとともに、法の目的を「過疎地域の持続的発展」に見直し 	<p>4. 過疎対策の目標 (4条)</p> <ul style="list-style-type: none"> 目標の項目の追加(人材の確保・育成、情報通信技術の活用、再生可能エネルギーの利用推進等) 										
<p>2. 過疎地域の要件 (2条、3条、41条～43条)</p> <p>市町村毎に、「人口要件」及び「財政力要件」で判定</p> <p><見直しのポイント></p> <ul style="list-style-type: none"> 長期の人口減少率の基準年の見直し(昭和35年→昭和50年) 財政力が低い市町村に対する長期の人口減少率要件の緩和(28%→23%) 平成の合併による合併市町村の「一部過疎」の要件設定 (財政力指数は市町村平均(0.51)以下ではなく市平均(0.64)以下) 現行法の過疎地域を対象に、長期の人口減少率の基準年(昭和35年)の併用、「みなし過疎」の継続措置 <table border="1"> <tr> <td colspan="2"><過疎地域の公示見込み></td> </tr> <tr> <td>現行法(令和3年3月31日)</td> <td>817団体</td> </tr> <tr> <td>うち、卒業団体</td> <td>→45団体</td> </tr> <tr> <td>新規団体</td> <td>+48団体</td> </tr> <tr> <td>当初公示団体(令和3年4月1日)</td> <td>820団体</td> </tr> </table> <p>※令和2年及び令和7年国勢調査の結果に応じ、追加公示を実施</p>	<過疎地域の公示見込み>		現行法(令和3年3月31日)	817団体	うち、卒業団体	→45団体	新規団体	+48団体	当初公示団体(令和3年4月1日)	820団体	<p>5. 支援措置 (12条～40条)</p> <ul style="list-style-type: none"> 国税の特例・地方税の減収補填措置 業種に「情報サービス業等」を追加、新增設以外の改築、修繕等を追加 都道府県代行(基幹道路、公共下水道) 基幹道路に関し、都道府県が市町村から負担金を徴収できることを明確化 配慮措置 市町村からの提案があったときの規制の見直しの配慮など配慮措置を充実 過疎対策事業債 ハード事業、ソフト事業を対象とした地方債措置を継続 国庫補助率のかさ上げ 公立小中学校、保育所等に関する国庫補助率のかさ上げを継続
<過疎地域の公示見込み>											
現行法(令和3年3月31日)	817団体										
うち、卒業団体	→45団体										
新規団体	+48団体										
当初公示団体(令和3年4月1日)	820団体										
<p>3. 卒業団体への経過措置 (附則4条～8条)</p> <ul style="list-style-type: none"> 期間を6年間(財政力が低い団体は7年間)に延長(現行法:5年間) 対象に国税の特例及び地方税の減収補填措置を追加 (現行法:国庫補助、過疎対策事業債、都道府県代行) <p>(出所) 衆議院法制局ウェブサイト<https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/housei/pdf/204hou5siryou.pdf/\$File/204hou5siryou.pdf> (令3.5.17最終アクセス)</p>	<p>6. その他 (6条、8条、9条、45条)</p> <ul style="list-style-type: none"> 都道府県の責務を規定(広域施策、市町村に対する人的・技術的援助等) 市町村・都道府県計画記載事項の追加(目標、計画の達成状況の評価等) 主務大臣の追加(文部科学、厚生労働、経済産業及び環境の各大臣) 										
<p>(2) 過疎地域の要件</p> <p>新過疎法では、過疎地域の要件について、昭和45年の過疎地域対策緊急措置法制定以来初めて人口要件に係る基準年の見直しが行われた。</p> <p>従来、地方圏からの人口流出がピークであった昭和35年を人口減少率の基準年として用いていたが、既に60年が経過しているため、今後の過疎対策を見据えて、長期の人口減少率の基準年⁵は昭和35年から、人口流出が一旦収束した昭和50年へと見直された。</p> <p>なお、新過疎法においては、令和2年の国勢調査及び令和7年に実施される見込みの国勢調査において、それぞれ人口の年齢別構成が公表された場合には、一定の要件を満たす</p>	<p>7. 施行期日 (附則1条)</p> <p>令和3年4月1日 ※令和13年3月31日まで10年間の時限</p>										

⁵ 新過疎法は長期の人口要件と中期の人口要件を設けており、長期の人口要件の期間については昭和50年から直近の国勢調査の年である平成27年までの40年間とし、中期の人口要件の期間については平成2年から直近の国勢調査の年である平成27年までの25年間としている。

こととなる市町村の区域について、過疎地域として追加していくこととしている（新過疎法第 43 条）。

ア 過疎地域市町村の要件

新過疎法は、同法第 2 条及び第 41 条に規定する要件に該当する市町村を過疎地域市町村としている。要件には、人口要件と財政力指数⁶等による財政力要件が用いられ、いずれの要件も満たす地域が過疎地域市町村とされる。

図表 3 過疎地域市町村の要件

種類		指標	期間	基準値	
第 2 条の 人口要件	人口要件（長期①） （25 年間の人口増加率 10%以上除く）	人口減少率 （長期）	昭和 50 年→平成 27 年 （40 年間）	人口減少団体平均 （28%以上減少 ^{※1} ）	
	人口要件（長期②） （25 年間の人口増加率 10%以上除く） ○高齢者比率又は 若年者比率を満たす 場合は、 人口減少率の 基準値を緩和	人口減少率 （長期）	昭和 50 年→平成 27 年 （40 年間）	23%以上減少	
		かつ			
		高齢者比率 ^{※2}	平成 27 年	人口減少団体平均 （35%以上）	
		又は			
若年者比率 ^{※3}	平成 27 年	人口減少団体平均 （11%以下）			
人口要件（中期）	人口減少率 （中期）	平成 2 年→平成 27 年 （25 年間）	人口減少団体平均 （21%以上減少）		
第 41 条の 人口要件 （基準年の見直しに 伴う激変緩和措置） ^{※4}	人口要件（長期①） （25 年間の人口増加率 10%以上除く）	人口減少率 （長期）	昭和 35 年→平成 27 年 （55 年間）	人口減少団体平均 （40%以上減少）	
	人口要件（長期②） （25 年間の人口増加率 10%以上除く） ○高齢者比率又は 若年者比率を満たす 場合は、 人口減少率の 基準値を緩和	人口減少率 （長期）	昭和 35 年→平成 27 年 （55 年間）	30%以上減少	
		かつ			
		高齢者比率	平成 27 年	人口減少団体平均 （35%以上）	
		又は			
若年者比率	平成 27 年	人口減少団体平均 （11%以下）			
財政力要件 （公営競技収益 40 億円超除く）	財政力指数	平成 29 年度～ 令和元年度	全市町村平均 0.51 以下		

※1 財政力指数が全町村平均（0.40）以下の場合、「23%以上減少」に緩和される（財政力が低い市町村に対する人口減少率要件の緩和）。

※2 高齢者比率は、国勢調査による市町村人口に係る平成 27 年の 65 歳以上の人口を当該市町村人口に係る同年の人口で除して得た数値である。

※3 若年者比率は、国勢調査による市町村人口に係る平成 27 年の 15 歳以上 30 歳未満の人口を当該市町村人口に係る同年の人口で除して得た数値である。

※4 基準年の見直しに伴う激変緩和措置については、旧過疎法の過疎地域に限り適用され、令和 2 年及び令和 7 年の国勢調査による過疎地域の追加の際は激変緩和措置を設けないこととしている。

（出所）総務省資料等より作成

⁶ 新過疎法における財政力指数は、「地方交付税法」（昭和 25 年法律第 211 号）第 14 条の規定により算定した基準財政収入額を同法第 11 条の規定により算定した基準財政需要額で除して得た数値である。

第2条においては、人口要件を昭和50年からの40年間における人口減少率の一定以上等であり、かつ、財政力要件を平成29年度から令和元年度までの3か年度の財政力指数の平均が全市町村平均の財政力指数である0.51以下であること等としている（図表3参照）。

第41条は、基準年の見直しに伴う激変緩和措置となっており、旧過疎法に基づく過疎地域の市町村であって、昭和35年からの55年間の人口減少率が一定以上等であり、かつ、平成29年度から令和元年度までの3か年度の財政力指数の平均が0.51以下であること等としている（図表3参照）。

イ みなし過疎の要件

新過疎法においては、過疎地域市町村を含む合併による新市町村は、過疎地域市町村の要件に該当しない場合においても、一定の要件に該当する場合には過疎地域とみなすとされている。

具体的には、平成11年度から令和2年度までに合併した合併市町村のうち、旧過疎法に基づく全部過疎及びみなし過疎の市町村については、規模要件（一部過疎区域の人口が3分の1以上又は面積が2分の1以上）、人口要件（市町村の人口が55年間、40年間及び25年間いずれも減少）及び財政力要件（市町村の財政力指数が0.51以下）のいずれも満たす場合、みなし過疎とされる（新過疎法第42条）（図表4参照）。

ウ 一部過疎の要件

新過疎法においては、過疎地域市町村を含む合併による新市町村は、過疎地域市町村の要件及びみなし過疎の要件ともに該当しない場合でも、その新市町村のうち合併前に過疎地域であった旧市町村の区域は過疎地域とみなすとされている。

具体的には、平成11年度から令和2年度までに合併した合併市町村であり、かつ、平成29年度から令和元年度までの3か年度の財政力指数の平均が全市平均の財政力指数である0.64以下であること等の要件を満たすものについては、合併前の旧市町村の区域のうち、人口減少率が一定以上等である場合に一部過疎とされる（新過疎法第3条）（図表4参照）。

図表4 みなし過疎及び一部過疎の要件

種類	単位	要件
みなし過疎 (第42条) ※	合併後の 新市町村	○旧過疎法で全部過疎又はみなし過疎である市町村について、下記のいずれも満たす 【規模要件】 一部過疎区域の人口が1/3以上又は面積が1/2以上 【人口要件】 市町村の人口が長期（40年間、55年間）、中期（25年間）いずれも減少 【財政力要件】 市町村の財政力指数が0.51以下
一部過疎 (第3条)	合併前の 旧市町村	○旧市町村単位で新過疎法第2条の人口要件のいずれかを満たす ○現在の市町村が財政力要件（財政力指数が全市平均（0.64）以下）を満たす

※令和2年及び令和7年の国勢調査の結果による追加は行わないこととしている。

（出所）総務省資料より作成

(3) 支援措置の見直し

新過疎法では過疎地域の持続的発展のため支援措置についても見直された。

具体的な内容として、国庫補助負担率のかさ上げ、過疎対策事業債の発行、基幹的な市町村道等の都道府県による代行整備事業等の特別措置が講じられることとなっている（図表5参照）。

図表5 支援措置の見直し（政令等によるものを含む）

過疎対策事業債（第14条） ○旧簡易水道施設の整備や民間のへき地診療所等に対する補助を対象経費に追加 （過疎地域の持続的発展に関する特別措置法施行令等） ＜参考＞令和3年度地方債計画額 5,000億円（令和2年度 4,700億円）
国税の減価償却の特例（第23条） ○対象業種に「情報サービス業等」を追加、新增設以外の改築、修繕等を追加 ○取得価額要件を現行の2,000万円超から資本金の規模に応じ、最大500万円以上まで引下げ （租税特別措置法施行令） ○設備投資後5年間適用可能な「割増償却」制度への移行、適用期間は令和5年度末まで（租税特別措置法） ※適用実績が乏しい事業用資産の買換えの場合の課税特例の廃止
地方税の減収補填措置（第24条） ○対象業種の追加、新增設以外の追加、取得価額要件の引下げ、 適用期間について国税の減価償却措置と同様
都道府県代行（基幹道路、公共下水道）（第16条・第17条） ○基幹道路について、都道府県が市町村から負担金を徴収できることを明確化
配慮措置（第25条～第40条） ○法の目的、過疎対策の目標を踏まえるとともに、 条件不利地域に関する法律（離島振興法等）の規定を踏まえ、内容を充実 （「人材の確保・育成」、「産業振興」、「観光振興・交流の促進」、「就業の促進」、「生活環境の整備」、 「再生可能エネルギーの利用推進」、「自然環境の保全・再生」、「規制の見直し」の項目を追加等）
国庫補助負担率のかさ上げ（第12条・第13条） ○公立学校、保育所等に関する国庫補助率のかさ上げを継続
金融措置（第21条・第22条） ○日本政策金融公庫等の政府系金融機関による低利融資を継続
＜参考＞法定化と併せて政府において行われる支援措置（主なもの） ○過疎地域持続的発展支援交付金により、 過疎地域における人材育成、ICT等技術活用に対する支援を拡充 ○都道府県が専門人材を雇用等して過疎市町村に人材面での支援をする取組に係る特別交付税措置を創設

（出所）総務省資料より作成

(4) 卒業団体への経過措置

新過疎法においては、旧過疎法に基づく過疎関係市町村のうちいわゆる卒業⁷となる市町村に対し、経過措置を講じている。

具体的には、旧過疎法では激変緩和期間を5年間としていたところ、新過疎法では6年間（財政力の低い団体⁸は7年間）とするとともに、従前からの措置である国庫補助負担率

⁷ 旧過疎法に基づく過疎関係市町村が、過疎地域の要件を満たさなくなること。

⁸ 財政力の低い団体は、平成29年度から令和元年度の3か年度の財政力指数の平均が0.4以下であることとされている。

のかさ上げ、過疎対策事業債の発行、都道府県による代行整備事業のほか、新たに国税の減価償却の特例、地方税の減収補填措置を追加している（図表 6 参照）。

図表 6 新過疎法の経過措置

1. 旧過疎法制定時に経過措置を講じている支援措置		
[対象]	過疎対策事業債、国庫補助、都道府県代行業	
[期間]	5年間→新過疎法において6年間（財政力の低い団体は7年間）に延長	
[団体]	過疎対策事業債の経過措置は財政力指数1.0未満の団体 →新過疎法では財政力指数による限定を設けない	
[過疎対策事業債（ハード分）の上限額]		
	基準額	漸減率
旧過疎法	直近3か年度の過疎対策事業債発行額の実績の平均	100%、100%、80%、70%、50%【合計額400%】 ※経過措置の合計額の範囲内で年度間の弾力的運用可能
新過疎法	直近5か年度のうち過疎対策事業債発行額の大きい3か年度の実績の平均	[通常]100%、100%、100%、80%、70%、50%【合計額500%】 [財政力の低い団体] 100%、100%、100%、100%、80%、70%、50%【合計額600%】 ※経過措置の合計額の範囲内で年度間の弾力的運用可能
(参考) 経過措置の対象となる国庫補助事業の例		
①補助率かさ上げ：公立学校施設整備費、保育所等整備交付金 等		
②採択要件：高度無線環境整備推進事業、中間地域等直接支払交付金 等※ ¹		
2. 新たに経過措置を講じる支援措置		
①税制特例・減収補填措置について、3年間※ ² 、活用可能		
②過疎対策事業債以外の地方財政措置（地方債、特別交付税）について、6年間（財政力の低い団体は7年間）、活用可能		
(例) 施設整備事業債（一般財源化分）（公立保育所、消防防災設備） 条件不利地域における電気通信施設の維持管理費についての特別交付税措置 等		

※1 例えば、高度無線環境整備推進事業による支援を受ける場合、対象地域に過疎地域が含まれている。

※2 租税特別措置法等により、税制特例等の期間が3年間とされていることによる。

（出所）総務省資料より作成

4. 第204回国会における議論

新過疎法は、先述のとおり、令和3年3月9日の衆議院総務委員会において、同法起草案の趣旨及び内容について説明が行われた後、本件について委員からの発言が行われた。参議院への提出後は、3月26日の参議院総務委員会において、提出者の石田祝稔衆議院総務委員長より趣旨説明を聴取した後、質疑が行われている。

本節では、衆参における国会審議で指摘された主な論点を紹介する。

(1) 新過疎法の題名及び趣旨

新過疎法の題名に「過疎地域の持続的発展の支援」という言葉を用いた理由が問われた。これに対し、総務委員長代理の谷公一衆議院議員からは、「第一に、過疎と言われる地域もしっかり持続可能な地域社会を今後とも継続してもらわなければ困るということがある。二つ目に、東京一極集中が加速し、大規模な災害あるいは今回のような新型コロナウイルス感染症などのリスクの増大が深刻化する中で、過疎地域の役割は一層重要なものになっ

てきていることがある。三つ目に、いわゆる田園回帰といった新たな潮流が生まれてきていることがある。加えて、国際的なSDGsの動きなども踏まえて、今後の過疎対策は持続可能な地域社会の形成と地域資源等を活用した地域活力の更なる向上の二つを実現させるという思いで今回の法律案を作った」旨の答弁があった⁹。

また、新過疎法の前文に明記された過疎地域が果たす役割や目指す姿などの法律の趣旨については、「過疎地域の役割は、食料、水、エネルギーの供給を始めとする多面的機能により、国民の生活に豊かさと潤いを与え、国土の多様性を支えており、さらに、大規模な災害、感染症等による被害に関する危険の増大等の問題が深刻となる中で過疎地域の担うべき役割は一層重要なものになる。一方、過疎地域においては、今なお大変厳しい状況がある中で、近年における移住者の増加などの動きを加速させ、持続可能な地域社会の形成及び地域資源を活用した地域活力の更なる向上を目指す必要がある」といった認識が示された¹⁰。

さらに、旧過疎法の考え方である「自立の促進」と新過疎法の考え方である「持続的発展の支援」の関係について新過疎法を所管する政府の立場からの所見について質疑があった。

これに対し、総務省政府参考人からは、「現行の過疎法の目的である過疎地域の自立については、個性豊かで経済的にも自立した地域社会を構築することを意味していると認識している。他方、本法律案の目的である過疎地域の持続的発展については、法律案の前文において、持続可能な地域社会の形成及び地域資源等を活用した地域活力の更なる向上を目指していくという趣旨で用いられていると認識している。自立と持続的発展の関係については、過疎地域の持続的発展を実現することを通じて過疎地域の自立に向かう関係にあるものと認識している」旨の答弁があった¹¹。

(2) 過疎地域からの卒業とその後の対応

ア 過疎地域からの卒業に対して消極的な市町村が存在する理由

過疎地域の指定の継続を要望し、過疎地域からの卒業に消極的な市町村が存在することについて、その理由が問われた。

これに対し、総務委員長代理の谷公一衆議院議員からは、「手厚い財政措置が受けられるため、多くの現在の過疎市町村において、継続してほしいという問題意識があることは承知している。こうした要望を十分考慮しながら過疎地域の要件を今回検討したが、結果的に、現行の過疎地域の数とほぼ同じになった¹²。ただし、本法律案による特別措置を積極的に活用して、過疎からの脱却を目指してほしいと考えている」旨の答弁があった¹³。

⁹ 第204回国会参議院総務委員会会議録第8号(令3.3.26)

¹⁰ 第204回国会参議院総務委員会会議録第8号(令3.3.26)

¹¹ 第204回国会衆議院総務委員会会議録第9号5頁(令3.3.9)

¹² 新過疎法により、45団体が卒業し、48団体が新たに過疎地域となるため、令和3年3月31日時点の817団体が令和3年4月1日時点では820団体となる。

¹³ 第204回国会参議院総務委員会会議録第8号(令3.3.26)

イ 過疎地域からの卒業へのインセンティブ

過疎地域から外れた場合に、各種支援を打ち切るのではなく、橋渡しのような仕組みが必要ではないかという指摘があった。

これに対し、総務省政府参考人からは、「過疎地域の市町村が非過疎地域を目指すことができるよう、地域活性化等の取組を積極的に推進するように本法律案の趣旨を周知するとともに、本法律案で非過疎地域となる市町村に対しても、きめ細かく丁寧なサポートを積極的に行うことを考えている」旨の答弁があった¹⁴。

ウ 基準年の見直しの影響

人口減少率の基準年が変更されることを受け、過疎地域から外れることを懸念した市町村に対する新過疎法案の対応が問われた。

これに対し、総務委員長代理の山花郁夫衆議院議員からは、「基準年の見直しは昭和 45 年の過疎法制定以来初めてのことであり、十分な激変緩和措置を講じる必要があるため、過疎対策事業に取り組んできた現行法の過疎地域については、基準年として昭和 35 年も併用することとした。この結果、過疎地域については、昭和 50 年を基準年とする要件と昭和 35 年を基準年とする要件のいずれかの要件を満たせば過疎地域となるため、基準年の見直しに起因する影響はないと考えている」旨の答弁があった¹⁵。

エ 過疎地域から卒業する市町村への対応

新過疎法案の成立により過疎地域から卒業する市町村があるため、そうした市町村への対応が問われた。

これに対し、総務委員長代理の山花郁夫衆議院議員からは、「基準年の見直し以外の要因で過疎地域の要件を満たさなくなる卒業団体については、経過措置の期間を延長するとともに、経過措置の対象として新たに減価償却の特例等を追加し、従来と比べて相当手厚い措置を講じることとしている」旨の答弁があった¹⁶。

また、総務省政府参考人からは、「総務省としては、いわゆる卒業団体に対してこれらの経過措置の内容を周知するとともに、卒業団体が作成する過疎計画を踏まえつつ、例えば地域おこし協力隊や集落支援員などの過疎法以外の支援措置の活動に関して助言するなど、きめ細かく丁寧なサポートを積極的に行っていくことを考えている。また、本法律案においては、あわせて過疎計画の記載事項に目標や達成状況の評価に関する事項が追加されており、これらも丁寧にフォローしていく中で、卒業団体の意見等を聴いていくことを考えている」旨の答弁があった¹⁷。

(3) 関係人口の確保による過疎地域の振興策

過疎地域への移住は容易でないことから、時々過疎地域に来て短期間居住するような人口を取り込むことを通じた振興策が問われた。

¹⁴ 第 204 回国会衆議院総務委員会議録第 9 号 2 頁 (令 3. 3. 9)

¹⁵ 第 204 回国会参議院総務委員会議録第 8 号 (令 3. 3. 26)

¹⁶ 第 204 回国会参議院総務委員会議録第 8 号 (令 3. 3. 26)

¹⁷ 第 204 回国会参議院総務委員会議録第 8 号 (令 3. 3. 26)

これに対し、総務委員長代理の武部新衆議院議員からは、「交流人口の取組は大事であるが、持続的発展を図る上でも、移住及び定住を促進することで地域社会の担い手となる住民を確保することが望ましいと考えている。一方で、移住及び定住には様々な課題もあるため、二地域で居住することなど、関係人口の確保も有効であると考えている。本法律案においても関係人口の確保を含めて推進することができるよう、移住及び定住の促進とともに地域間交流の促進を人材確保の策として明記している¹⁸。政府においても、様々な取組を通じて、移住及び定住のみならず、関係人口の確保に努めることを期待したい」旨の答弁があった¹⁹。

(4) 過疎対策事業債

ア 過疎対策事業債を市町村が発行できるメリット及び効果

過疎対策事業債を市町村が発行できることで、どのようなメリット及び効果があるか問われた。

これに対し、総務省政府参考人からは、「過疎対策事業債は、過疎法において特別に発行が認められている地方債であり、その元利償還金については、70%を地方交付税の基準財政需要額に算入しており、他の措置と比較しても高くなっている。また、その対象については、産業振興施設、交通通信施設、厚生施設、教育文化施設等のハード整備のほか、ソフト事業²⁰も対象としており、幅広い事業に活用ができる。このため、過疎対策事業債は、財政基盤が脆弱な市町村の総合的かつ計画的な対策を実施するための取組を財政面で支える重要な役割を果たしていると考えている」旨の答弁があった²¹。

イ ハード事業の対象施設

ハード事業については対象施設を政令で定めるとされているが、どのような施設を政令で定める予定とされているか問われた。

これに対し、総務省政府参考人からは、「現行の産業振興施設、交通通信施設、厚生施設、教育文化施設等に加えて、今回新たに、平成 19 年度以降に統合して上水道事業となった旧簡易水道施設の整備、あるいは医療法人等が運営する僻地医療拠点病院及び僻地診療所の施設整備に対する市町村の補助について、地方団体から寄せられた要望等を勘案して、対象に追加したいと考えている」旨の答弁があった²²。

ウ 過疎対策事業債ソフト分の発行限度額維持の必要性

過疎地域を卒業する市町村には過疎対策事業債ソフト分について、経過措置があるものの、3年後から発行限度額が減ることに対する懸念があることを受け、卒業団体における過疎対策事業債ソフト分の発行限度額維持の必要性が指摘された。

¹⁸ 新過疎法第4条第1号では、過疎地域の持続的発展のための対策目標の1つとして「移住及び定住並びに地域間交流の促進、地域社会の担い手となる人材の育成等を図ることにより、多様な人材を確保し、及び育成すること。」を掲げている。

¹⁹ 第204回国会参議院総務委員会会議録第8号(令3.3.26)

²⁰ 過疎対策事業債のソフト分においては、平成22年に旧過疎法を延長する際、過疎地域の市町村が取り組む創意工夫に富んだソフト事業について、過疎対策事業債の充当を可能とする改正が行われた。

²¹ 第204回国会衆議院総務委員会会議録第9号5頁(令3.3.9)

²² 第204回国会衆議院総務委員会会議録第9号5頁(令3.3.9)

これに対し、武田総務大臣からは、「過疎対策事業債ソフト分については、過疎市町村の税収が乏しいことから、全市町村平均の財政力指数と各々の過疎市町村の財政力指数を比較し、留保財源の差の一定割合を埋める趣旨で講じられている。こうした制度趣旨から、過去の算定方法に基づく額を維持することは困難であるが、過疎市町村の財政に与える影響を緩和するため、手厚い激変緩和措置を講じることとしている」旨の答弁があった²³。

エ 医師及び看護師を確保する仕組みに係る検討の有無

過疎対策事業債で財政支援がされたとしても、医師や看護師を確保することが困難な現状についての検討が必要ではないかとの指摘が行われた。

これに対し、総務委員長代理の武部新衆議院議員からは、「本法律案においては、医療の確保について配慮規定を追加している。都道府県は、医療計画を作成するに当たって、過疎地域において医師等の確保などについて適切な配慮をすること、また、国及び地方公共団体は、過疎地域において必要な医師等の確保などにより医療の充実が図れるよう適切な配慮をすることとしたところであり、この配慮規定を踏まえて、過疎地域における医師等の確保に向けた政府及び地方公共団体の取組に期待したい」旨の答弁があった²⁴。

(5) 政府における過疎地域への支援措置

新過疎法と併せて、政府による支援措置の拡充はどのようなものがあるか問われた。

これに対し、総務省政府参考人からは、「過疎対策事業債の対象事業の拡充のほか、国税の減価償却の特例措置や地方税の減収補填措置について、対象業種に情報サービス業等を追加するとともに、対象となる設備投資について、取得価額要件の引下げや新增設以外の改築、修繕等を追加した上で、適用期限を3年間延長することを法的に適用している。また、いわゆる過疎交付金については、過疎地域の持続的発展に資する人材の育成、確保やICT等技術の活用のソフトの取組支援を強化することとしており、予算額を増額している。さらに、都道府県が、過疎地域の産業振興や地域公共交通の確保などのため、専門人材の雇用又は委託を行い、過疎市町村の支援を都道府県が行うという取組に対して、新たに特別交付税措置を講じることとしている」旨の答弁があった²⁵。

(6) 新過疎法に対する決議等

委員会における審査を経て、衆議院総務委員会において「過疎地域の持続的発展の支援に関する件」が決議され、参議院総務委員会において「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法案に対する附帯決議」が行われている。

衆議院総務委員会の決議は6項目となり、参議院総務委員会の附帯決議は7項目となった。このうち参議院総務委員会における附帯決議は、次のとおりである。

²³ 第204回国会参議院総務委員会会議録第8号(令3.3.26)

²⁴ 第204回国会参議院総務委員会会議録第8号(令3.3.26)

²⁵ 第204回国会衆議院総務委員会会議録第9号5頁(令3.3.9)

過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法案に対する附帯決議

令和三年三月二十六日
参議院総務委員会

政府は、本法施行に当たり、次の事項について適切な措置を講じ、その運用に万全を期すべきである。

- 一、昭和四十五年の過疎地域対策緊急措置法制定以来、五十年以上にわたって過疎対策が実施されてきたことを踏まえ、今後とも過疎対策法による施策の効果を検証しつつ、過疎地域に対する実効性ある支援措置の在り方について、過疎地域の市町村の意見も踏まえつつ、必要な検討を行うこと。
- 二、平成の合併については、周辺地域の活力が低下したなど、なお多くの課題が指摘されており、本法において、一部過疎、みなし過疎の要件を設けたことを踏まえ、今後とも合併市町村の過疎対策の効果の検証を行うとともに、合併に伴う過疎地域の諸課題の解消に向けた継続的な支援を行うこと。
- 三、本法に基づく過疎地域持続的発展市町村計画の策定については、住民自治の徹底の観点から、多様な住民の意見が十分に反映されるよう市町村に周知するなど、必要な措置を講ずること。
- 四、過疎地域の市町村からの提案に係る国による規制の見直しに当たっては、国が果たすべきナショナル・ミニマムの確保にも配慮すること。
- 五、過疎地域の市町村が、非過疎地域となることを目指し、地域活性化等の取組を積極的に推進するよう本法の趣旨を周知するとともに、非過疎地域となった市町村に対してもきめ細かく丁寧なサポートを積極的に行うこと。
- 六、住民生活の安全・安心を脅かす自然災害が多発し、被災市町村の財政が逼迫している状況を踏まえ、本法の適用の有無にかかわらず、財政力の低い団体における防災・減災対策の推進とともに、被災地の復旧・復興のための十分な人的・財政的支援を行うこと。
- 七、地方交付税の財源保障機能が適切に発揮されることの重要性に鑑み、本法の適用の有無にかかわらず、市町村において、住民生活に不可欠な施設の整備等を始め、必要な住民サービスを安定的に提供するための十分な財源が確保されるよう、地方財政計画への必要な経費の計上、地方交付税の法定率の見直し等による総額の充実確保、離島や中山間地など条件不利地域等地域の実情に十分に配慮した基準財政需要額の算定など、地方財政制度の見直しを検討すること。

右決議する。

5. 新過疎法成立を踏まえた地方関係団体の評価

新過疎法の成立を受け、地方関係団体から公表された主な評価は以下のとおりである。

(1) 全国知事会

全国知事会は、「これまでの地方の提言に応えた内容となっており、高く評価する」とした上で、「国におかれては、今後とも、都道府県や市町村が実効性のある過疎対策を推進するため、地方の意見を踏まえた施策の充実・強化がなされることを期待する」としている²⁶。

(2) 全国市長会

全国市長会は、「これまで全国市長会及び過疎関係都市連絡協議会が要請してきた事項が盛り込まれており、大いに評価するものである」とした上で、「過疎関係都市は、過疎地域の振興・持続的発展、地方創生の実現に向けて、それぞれの実情に応じた主体的かつ創意工夫に富んだ取組を続けてまいる所存である。政府におかれては、新過疎法の趣旨を踏まえ、各地域の主体的な取組を最大限尊重するとともに、過疎地域の振興・持続的発展が

²⁶ 全国知事会 「『過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法』の成立について」(令3.3.26)

図られるような過疎対策の一層の推進と、過疎対策事業債の所要額をはじめとする予算の確保・充実等について、積極的かつ万全な措置を講じられたい」としている²⁷。

(3) 全国町村会

全国町村会は、「新たな過疎法は、人口減少・少子高齢化をはじめとする課題先進地である過疎地域の持続的発展に大きく貢献するものと期待」とした上で、「政府におかれましては、過疎地域の持続的発展は、我が国の今世紀を見通して最大の課題ともいえる人口減少・少子高齢社会を克服し、自然災害や新型コロナウイルス等の災禍に強く、持続可能な国づくりを推進するうえで必須の取組であるとの認識のもと、『過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法』に基づく万全の措置を講じていただくようお願いします」としている²⁸。

6. おわりに

昭和45年の過疎地域対策緊急措置法の制定以来、今回の新過疎法制定を含めると5次にわたり過疎対策に係る法律が制定されてきた。今日に至るまで、これらの法律に基づき、総合的、計画的な過疎対策が積極的に推進されてきたものの、依然として地域社会を担う人材の確保、地域経済の活性化、交通の機能の確保・向上等が課題として残されている。

一方で、本稿でも紹介した過疎問題懇談会の提言や衆議院の法案提出者側の答弁²⁹で言及されているとおり、過疎地域の課題の克服に向けた新たな潮流が見られるほか、新型コロナウイルス感染症の流行によって、過疎地域を代表とした低密度な居住空間の存在が国の底力ではないかと、過疎地域の価値・役割が再認識されることとなった。また、新型コロナウイルス感染症がまん延する中、テレワークにより必ずしも都市部でなくとも働くことができるとして地方部への移住の動きも見られる。

今後、政府において、新過疎法に関する国会審議や決議等を踏まえつつ、各地方関係団体と意思疎通を密にして、各種の過疎支援策を講じていくことが期待される。

こうした施策を通じて、新過疎法の適用がある令和13年3月末までの間に少しでも多くの過疎地域が過疎の状態から脱し、持続的な地域社会の形成が図られることにより、全国のどの地域においてもより豊かな生活を享受できる社会が実現することを期待したい。

(たなか としゆき)

²⁷ 全国市長会 「『過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法』の成立を受けて（談話）」（令 3. 3. 26）

²⁸ 全国町村会 「『過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法』の成立について」（令 3. 3. 26）

²⁹ 前掲脚注 9 参照