

2024年3月発行

九州産業大学「エコノミクス」第28巻第2号 別刷

過疎地域における地域振興と今後のあり方

宮野俊明

過疎地域における地域振興と今後のあり方

宮野 俊明

1. はじめに

今日、わが国の人口減少問題は、一段と深刻化の様相を呈している。国をあげての少子化や子育て支援の政策が打ち出されてきているが、人口減少に歯止めがかからず、将来的な経済力、生産力の低下が大きく懸念されている。2023年12月に公表された国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口（令和5年推計）」では、2050年の人口が11県で2020年に比べて3割以上減少し、25道県で65歳以上人口割合が4割超となること、人口が半数未満になる市区町村が約2割、65歳以上人口が半数以上を占める市区町村が3割超となること、大都市とその周辺では人口が増加するものの、北海道、東北、四国では多くの市町村で4割以上人口が減少する等、多くの地域で深刻な状況が今後も続くという見通しが示された。

本稿では、人口減少が著しく、財政面でも大きな課題を抱えてきた過疎地域に焦点をあてる。過疎法は人口減少と財政力にもとづき、指定を受ける市町村に対して過疎対策事業の支援を行う地域振興立法である。これまでの過疎対策を概観した上で、2021年度からの現行の過疎法による指定地域と、過疎指定を解除された「卒業団体」の財政面での特徴を見ていき、持続可能な地域社会の実現に向けた今後の方策について模索したい。

2. わが国の過疎対策

2.1 過疎対策の変遷

過疎とは、人口減少により、地域住民の生活水準や生産機能の維持が困難になってしまう状態をいう。高度経済成長期以降、地方から都市への人口移動等により、過疎の問題が深刻化してきたが、そのような状況に陥る地域は、今日、拡がりを見せている。過疎地域は、法律上、「人口の著しい減少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」（過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法（以下、「持続的発展法」という）第1条）とされている¹。そうした地域（過疎関係市町村）²は現行の持続的発展法に移行した2021年4月1日時点で820団体にのぼった。さらに、「令和2年国勢調査」の結果を踏まえて65団体が対象地域に追加され、2022年4月1日時点で885団体となった。今日、過疎関係市町村は全国の市町村の半数以上にのぼっており、従来の過疎法にもとづく対策のあり方を疑問視する指摘も見られている³。

わが国の過疎法は、1970年の「過疎地域対策緊急措置法」（昭和45年4月24日法律第31号、以下、「緊急措置法」という）制定に始まる（表1参照）。1965年国勢調査結果で全国3,375市町村のおよそ4分の3にあたる2,574市町村での人口減少が公表されて以降、過疎は大きな社会問題とされてきた。緊急措置法は10年の時限立法で、地域社会の生活・産業基盤の強化による過度

¹ 持続的発展法の対象地域の要件は第2条第1項等で示されるが、著しい人口減少あるいは過去の人口減少により高齢化や若年者の減少が進み、人口の年齢構成に偏りのある地域、人口減少とともに財政力の弱い（財政需要に比して税収が少ない）地域とされている（過疎対策研究会編（2022）、pp.15-16参照）。

² 過疎市町村（持続的発展法第2条第1項、第41条第1項）に加え、みなし過疎市町村（同第42条）、一部過疎（同第3条第1項、第41条第2項、第3項）を含む。

³ 立岡（2023）では、最初の過疎法である過疎地域対策緊急措置法制定時とは人口減少のペースが異なることや、特定農山村や辺地をはじめ条件不利地域に対する種々の振興法が制定され、多くの地域がカバーされ得ること、人口流出抑制策としての過疎法の限界、市町村間の公平性の問題、時代の方向性との不一致などを指摘し、過疎法廃止や根本的な考え方の見直しの必要性に言及している。

表1 これまでの過疎法の概要

法律名	過疎地域対策緊急措置法 (昭和45年4月24日法律第31号)	過疎地域振興特別措置法 (昭和45年3月31日法律第18号)	過疎地域活性化特別措置法 (平成2年3月31日法律第45号)	過疎地域自立促進特別措置法 (平成12年3月31日法律第15号)					
制定経緯	議員立法(全会一致)	議員立法(全会一致)	議員立法(全会一致)	議員立法(全会一致)					
期間	昭和45年度～昭和64年度	昭和55年度～平成元年度	平成2年度～平成11年度	平成12年度～令和2年度(法制制定当時の期(～平成11年度)から11年間延長)					
目的	○人口の過度の減少防止 ○地域社会の基盤を強化 ○住居福祉の向上 ○地域振興の促進	○過疎地域の振興 ○過疎地域の適正化	○住居福祉の向上 ○雇用の増大 ○地域振興の促進	○住居福祉の向上 ○雇用の増大 ○地域振興の促進 ○質の高い公共サービスの提供					
法制定(改正)時の 過疎地域の 要件	人口要件	人口要件	人口要件(以下(内)平均人口)	人口要件(以下(内)平均人口)	人口要件(以下(内)平均人口)	人口要件(以下(内)平均人口)	人口要件(以下(内)平均人口)	人口要件(以下(内)平均人口)	人口要件(以下(内)平均人口)
	過疎25年～昭和45年(15年間) 人口減少率 10%以上	昭和25年～昭和55年(30年間) 人口減少率 20%以上	昭和25年～昭和55年(30年間) 人口減少率 20%以上	昭和25年～昭和55年(30年間) 人口減少率 20%以上	昭和25年～昭和55年(30年間) 人口減少率 20%以上	昭和25年～昭和55年(30年間) 人口減少率 20%以上	昭和25年～昭和55年(30年間) 人口減少率 20%以上	昭和25年～昭和55年(30年間) 人口減少率 20%以上	昭和25年～昭和55年(30年間) 人口減少率 20%以上
人口要件 かつ 財政力要件	昭和45年度～昭和64年度 人口減少率 20%以上 かつ 昭和45年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和55年度～平成元年度 人口減少率 20%以上 かつ 昭和55年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和25年～平成11年度 人口減少率 20%以上 かつ 平成11年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和25年～平成11年度 人口減少率 20%以上 かつ 平成11年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和25年～平成11年度 人口減少率 20%以上 かつ 平成11年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和25年～平成11年度 人口減少率 20%以上 かつ 平成11年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和25年～平成11年度 人口減少率 20%以上 かつ 平成11年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和25年～平成11年度 人口減少率 20%以上 かつ 平成11年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和25年～平成11年度 人口減少率 20%以上 かつ 平成11年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上
	昭和45年度～昭和64年度 人口減少率 20%以上 かつ 昭和45年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和55年度～平成元年度 人口減少率 20%以上 かつ 昭和55年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和25年～平成11年度 人口減少率 20%以上 かつ 平成11年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和25年～平成11年度 人口減少率 20%以上 かつ 平成11年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和25年～平成11年度 人口減少率 20%以上 かつ 平成11年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和25年～平成11年度 人口減少率 20%以上 かつ 平成11年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和25年～平成11年度 人口減少率 20%以上 かつ 平成11年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和25年～平成11年度 人口減少率 20%以上 かつ 平成11年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上	昭和25年～平成11年度 人口減少率 20%以上 かつ 平成11年度の基礎自治体(市町村)の 財政力指数 0.7以上
財政力要件	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.7以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下
	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.7以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下	●H1～H4 財政力指数 0.64以上 ●小企業倒産率 10%以下
全市 市町村数 (過疎市町村) /全市町村	当初(545.1) 最終 1,093/3,280	当初(1535.4) 最終 1,197/3,255	当初(924.1) 最終 1,142/3,245	当初(912.4) 最終 1,171/3,229	当初(912.4) 最終 1,171/3,229	当初(912.4) 最終 1,171/3,229	当初(912.4) 最終 1,171/3,229	当初(912.4) 最終 1,171/3,229	当初(912.4) 最終 1,171/3,229

(出所) 総務省「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法の概要」
(https://www.soumu.go.jp/main_content/000753094.pdf)

の人口減少の防止、地域社会の維持、さらには市町村財政の破たんの防止等が図られた⁴。そのため、償還について交付税措置が行われる過疎対策事業債や国庫補助率のかさ上げ等の財政措置、住宅金融公庫等からの貸付といった金融措置、減価償却の特例や地方税課税免除等に伴う減収の交付税措置などの税制上の措置、基幹市町村道等の都道府県代行制度や医療の確保等の行政上の特別措置が講じられた。

緊急措置法が期限を迎えると、同様の支援内容で過疎地域振興特別措置法(以下、「振興法」という)が制定され、その後も過疎地域活性化特別措置法(以下、「活性化法」という)、過疎地域自立促進特別措置法(以下、「自立促進法」という)、そして持続的発展法がいずれも時限立法として制定・延長されてきた。振興法以降の過疎法では、「人口の過度の減少防止」という目

⁴ 坂本(2023)では、他の代表的な地域振興法である山村振興法、離島振興法と比較し、①社会的動態(人口減少および財政力)に着目した政策対象の設定、②市町村単位での地域指定、③地域指定要件の条文での明示、④財源確保方法の制度化(過疎対策事業債(交付税措置あり)等)、⑤過疎対策事業債の規模の大きさを過疎法の特徴としてあげている(坂本(2023), pp.54-56)。

表2 過疎対策事業における項目別事業費の実績額

(単位: 億円、%)

区分		産業の振興	交通通信体系の整備、情報化及び地域間交流の推進	生活環境の整備	高齢者等の保健及び福祉の向上及び推進	医療の確保	教育の振興	地域文化の振興等	集落の整備	その他	合計
緊急措置法	実績 (S45~S4)	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	実績 (S55~H元)	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	実績 (H2~H1)	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)	
自立促進法	計 (H12~H2)	161,899 (29.3)	173,470 (32.0)	101,060 (18.6)	34,595 (6.4)	17,845 (3.3)	38,392 (7.1)	5,483 (1.0)	3,398 (0.6)	6,492 (1.2)	542,634 (100.0)
実績合計	(S45~H2)	334,283 (28.9)	441,282 (38.1)	192,045 (16.5)	45,903 (4.0)	27,466 (2.4)	89,812 (7.7)	5,483 (0.5)	5,186 (0.4)	17,148 (1.5)	1,158,608 (100.0)

区分	移住・定住・地域間交流の促進、人材育成	産業の振興	地域における情報化	交通施設の整備、交通手段の確保	生活環境の整備	子育て環境の確保、高齢者等の保健及び福祉の向上及び推進	医療の確保	教育の振興	集落の整備	地域文化の振興等	再生可能エネルギー利用の推進	その他	合計	
持続的発展法	実績 (H3)	531 (1.1)	13,430 (27.5)	1,602 (3.3)	18,846 (38.6)	5,616 (11.6)	3,198 (6.5)	1,024 (2.1)	2,051 (4.2)	292 (0.6)	350 (0.7)	174 (0.4)	1,701 (3.5)	48,844 (100.0)
合計	531 (1.1)	13,430 (27.5)	1,602 (3.3)	18,846 (38.6)	5,616 (11.6)	3,198 (6.5)	1,024 (2.1)	2,051 (4.2)	292 (0.6)	350 (0.7)	174 (0.4)	1,701 (3.5)	48,844 (100.0)	

- (備考) 1 総務省調べ。
 2 () は構成比である。
 3 端数処理の関係で合計が一致しないことがある。
 4 緊急措置法、振興法において合算されている「生活環境の整備」及び「高齢者等の保健及び福祉の向上及び推進」の実績額は、合計欄では「生活環境の整備」として集計している。
 5 緊急措置法、振興法、活性化法において合算されている「教育の振興」及び「地域文化の振興等」の実績額は、合計欄では「教育の振興」として集計している。
 6 平成28年度は九州北部豪雨で被災した福岡県朝倉市を除く。
 7 平成29年度は西日本豪雨で被災した愛媛県宇和島市、大洲市を除く。
 8 令和元年度は令和2年7月豪雨で被災した熊本県球磨村を除く。

(出所) 総務省地域力創造グループ過疎対策室編(2023), p.153, 図表3-2-2

的は緊急措置法にもとづく過疎対策により一応達成されたとして明記されず、条件不利地域である過疎地域の振興・発展のための優遇措置が、それぞれの社会経済情勢に沿った形で講じられてきている。表2は、これまでに過疎法にもとづいて行われてきた過疎対策事業費の実績を表している。少子高齢化や地域文化の振興等、情報化、再生可能エネルギー利用促進などの具体的な諸課題への対応が過疎法の目的に逐次盛り込まれ、事業が進められてきたことがわかる。なお、持続的発展法以前の事業費総額は115兆8,608億円にのぼり、持続的発展法による過疎対策事業費も2022年度だけで4兆8,848億円となっている。

2.2 現行の過疎法

2000年度からの過疎対策の根拠となった自立促進法は、当初、2009年度を

期限としていたが、2010年度からの11年間の延長を経て、2021年3月末に期限を迎えた。そして、2021年度からは新たに持続的発展法が制定され、現在に至っている。持続的発展法の概要は、表3のとおりである。第1条で、同法の目的を地域の持続的発展と、人材の確保・育成、雇用の拡充、住民福祉の向上、地域格差の是正、美しく風格ある国土の形成と明記している。第4条では、第1条の目的達成のため、過疎地域の持続的発展のための対策の目標として、①多様な人材の確保・育成、②産業振興と安定的な雇用の拡充、③情報化の推進、④交通機能の確保・向上、⑤住民の生活の安定と福祉の向上、⑥地域社会の再編成の促進、⑦個性豊かな地域社会の形成をあげており、情報通信技術の活用や再生可能エネルギー利用推進等、今日的な課題への取

表3 現行の過疎法の概要

法律名	過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法
期間	2021-30年度
目的	過疎地域の持続的発展 人材の確保・育成 雇用機会の拡充 住民福祉の向上 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 (制定・改正当初)	【人口要件】 (以下のいずれか) ①40年間 (1975-2015年) の人口減少率28%以上 (財政力指数0.4以下の場合23%以上) ②40年間 (1975-2015年) の人口減少率23%かつ高齢者比率35%以上 ③40年間 (1975-2015年) の人口減少率23%かつ若年者比率11%以下 ④25年間 (1990-2015) の人口減少率 21%以上 ※①～③については、1990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】 2017-19年度 財政力指数0.51以下 公営競技収益 40億円以下

(出所) 総務省資料および過疎対策研究会編 (2022) にもとづき作成。

り組みが盛り込まれた。

過疎地域の要件としては、従来の考え方を踏襲し、「人口要件」と「財政力要件」の2つを設定している。人口要件については、引き続き長期・中期の2つの期間の人口減少率を用い、長期の期間を40年間とする形で基準年を見直したほか、財政力指数が全町村平均以下である市町村に対する長期の人口減少率の要件を5ポイント低くする緩和措置をとっている。ここで、各指標の基準値は、人口要件（人口減少率、高齢者比率、若年者比率）については人口減少団体平均を、財政力要件の財政力指数（直近3カ年平均）に関しては、全市町村の平均を用いている。なお、2020年国勢調査結果を反映した過疎地域の要件は、人口要件が①1980年から2020年の人口減少率30%以上（財政力指数0.40以下の場合、25%以上）、②同人口減少率25%以上かつ高齢者比率38%以上、③同人口減少率25%以上かつ若年者比率11%以下、④1995年から2020年の人口減少率23%で、財政力要件については0.51のままとった。

以上の要件を満たす市町村が、過疎地域として指定され、(1)国の補助のかさ上げ等、(2)疎対策事業債（元利償還の7割の交付税措置）、(3)都道府県代行制度（基幹道路、公共下水道）、(4)金融措置（政府系金融機関等の資金確保）、税制措置（所得税・法人税にかかわる減価償却の特例等）、地方税の減免等に伴う地方交付税による減収補てん措置などの施策の対象となる⁵。ただし、持続的発展法制定前の市町村合併（1999年4月以降）に関連し、上記要件を満たす過疎地域（「全部過疎」）以外にも、「一部過疎」と「みなし過疎」とされる市町村が過疎地域としての支援を受けている。「一部過疎」は、平成の合併による市町村合併後の市町村内に残る各地域の課題への対応を支援できるよう、合併前の旧市町村の区域を過疎地域の単位とするものである。その要件は、①過疎指定の「人口要件」のいずれかを満たすこと、および②現在の市町村の財政力指数が全市平均（0.64）以下であることとなっ

⁵ 総務省、農林水産省、国土交通省、厚生労働省、経済産業省、環境省、内閣府、こども家庭庁等の各省庁で過疎対策に関する施策が予算化されており、地域振興をはじめ、地域社会の維持・発展のための様々な取り組みへの支援が講じられている。

ている⁶。「みなし過疎」は、過疎地域自立促進特別措置法で設けられた、平成の合併前に過疎地域であった旧市町村の区域の①人口が3分の1以上または②面積が2分の1以上などの要件を満たす場合に、市町村全体を過疎地域とみなす特例である⁷。持続的発展法ではみなし過疎を設けないことが基本とされたが、旧法で全部過疎またはみなし過疎であった市町村については、①一部過疎区域の人口が3分の1以上または②面積が2分の1以上、②2015年の国勢調査の人口が長期（40年間、55年間）、中期（25年間）でいずれも減少、③市町村の財政力指数が0.51以下の場合に市町村全体を過疎地域とみなすこととされた⁸。

上述のように、持続的発展法による2022年度の事業費は、4兆8,848億円となっている。これは、自立促進法（21年間）の1年度平均額約2.6兆円を大幅に上回っている。社会経済情勢の変化を背景に、対象地域の増加や過疎対策の新たな目的の追加によるものと思われるが、さらには深刻な人口減少問題に対する国の危機感のあらわれとも考えられる。表4は、現行の持続的発展法にもとづく持続的発展計画（都道府県計画・市町村計画）の事業費を表している⁹。都道府県計画における事業費の構成比を見ると、「産業の振興」と「交通施設の整備、交通手段の確保」および「地域における情報化」の3項目で8割を超えている¹⁰。これらの項目は市町村計画においても比較的大きなシェアを占めているが、「生活環境の整備」、「子育て環境の確保・高齢者等の保健・福祉」、「教育の振興」、「医療の確保」など、地域住民により身

⁶ 一部過疎では、財政力要件として全市町村平均ではなく、全市平均が用いられている。これは、合併により財政力が強くなった市町村が多いことや、合併前の旧市町村の8割以上が町村であったが、合併後の新市町村は市が7割以上であることを踏まえた措置とされている（過疎対策研究会編（2022），p.38）。

⁷ 過疎地域自立促進研究会編（2002），pp.176-183。

⁸ 過疎対策研究会編（2022），pp.170-173。

⁹ 表2と合計金額が一致しないが、端数処理や重複などによるものと思われる。

¹⁰ 旧法（自立促進法）でも同様の状況が見られた。自立促進法による21年間の過疎対策の都道府県の事業費合計額約25兆円のうち21.2兆円が「産業の振興」と「交通通信体系の整備、情報化並びに地域間交流の促進」である（総務省地域力創造グループ過疎対策室編（2023），p.14，図表1-1-1参照）。

表4 現行法にもとづく持続的発展計画における都道府県計画・市町村計画の事業費
(単位：億円、%)

	移住・定住・地域間交流の促進、人材育成	産業の振興	地域における情報化	交通施設の整備、交通手段の確保	生活環境の整備	子育て環境の確保、高齢者等の保健・福祉の向上・増進	医療の確保	教育の振興	集落の整備	地域文化の振興等	再生可能エネルギーの利用促進	その他	合計
都道府県計画 (構成比)	220 0.6	10,947 31.4	838 2.4	16,697 47.9	2,502 7.2	1,215 3.5	342 1.0	242 0.7	123 0.4	100 0.3	105 0.3	1,546 4.4	34,877 100.0
市町村計画 (構成比)	324 2.1	3,481 22.5	775 5.0	2,457 15.9	3,254 21.0	1,989 12.8	724 4.7	1,819 11.7	169 1.1	262 1.7	72 0.5	161 1.0	15,487 100.0

(出所) 総務省地域力創造グループ過疎対策室編 (2023), p.156・図表3-2-4および p.161・図表3-2-7より作成。

近な生活関連分野で、市町村計画の事業費が都道府県計画の事業費を大きく上回っている。

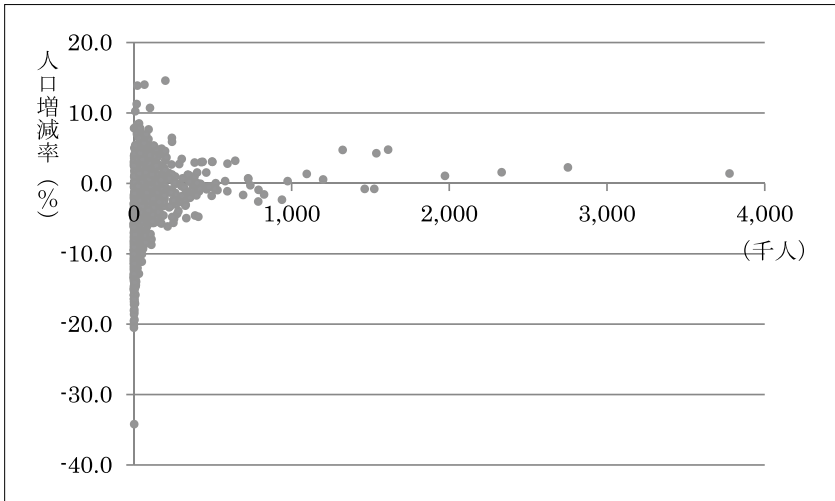
3. 過疎指定と地域の財政力

人口減少は市町村を財政的に困窮化させ、地域社会の維持に不可欠な行政活動に大きな支障をきたすおそれがある。そのため、1970年の緊急措置法以来、過疎法にもとづく過疎対策においては、基礎的自治体である市町村の維持・発展を意図し、今日まで人口要件と財政力要件の2つの視点による過疎地域の指定が行われている。持続的発展法制定に際し、財政力の特に弱い市町村に対する配慮（長期の人口減少率要件の緩和）がなされたことも、当然の成り行きと考えられる。

そもそも、人口と財政力の間には、一定程度の正の相関があるものと考えられる。高度経済成長期以降、農村等の地方から都市部への大量の人口移動が続いた。都市部では活発な経済活動が行われ、地域住民からの税収入も一定程度確保できる状況となったが¹¹、人口が流出した地域では経済が停滞し、税収入の確保が困難な状態が続いている。今日、わが国は全国的に人口減少

社会を迎えているものの、首都圏の1都3県や、地方の中核をなす愛知県、福岡県等では、依然として人口増加が続いているし、札幌市、仙台市、広島市、福岡市の地方中枢都市をはじめ、県庁所在地等、県内経済の中心となる都市では人口が増加しているか、もしくは減少していても、県内他地域に比べると緩やかな減少にとどまっている¹²。図1は、市町村の人口規模と人口増減率の関係を表したものだが、大きな都市では人口が増加するケースが多

図1 市町村の人口規模と増減率



注：東日本震災による原子力発電所事故関連の福島県12市町および東京区部を除く。
 (出所)「令和2年国勢調査 調査の結果」(総務省統計局)
 (<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2020/kekka.html>)をもとに作成。

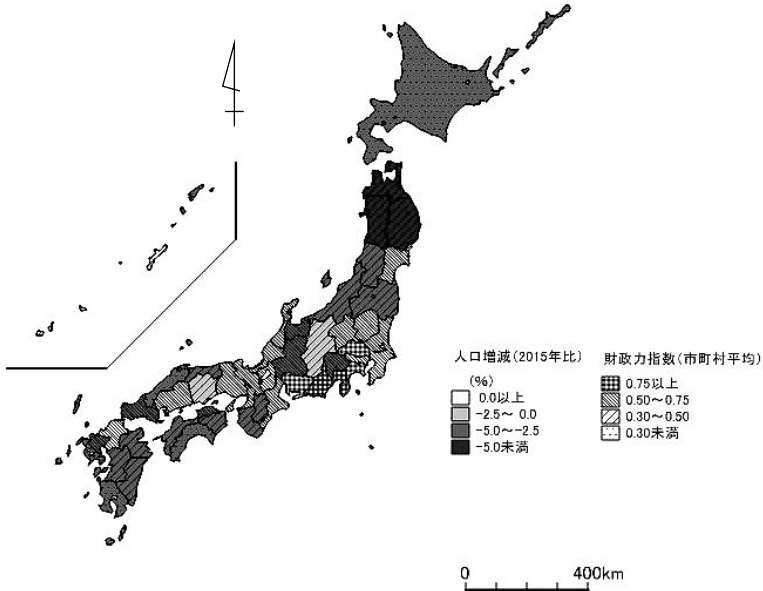
¹¹ 経済活動が活発で人々の集中する地域では、住民税の増収のほか、地価高騰による固定資産税の増加も見込まれる。また、地域の産業の動向は、地域の雇用のみならず、自治体財政にも多大な影響を及ぼす。実際、自動車製造関連企業等の集積する愛知県下の地方自治体には、財政力の強い団体が他地域に比べて多く見られてきた。

¹² 東京への一極集中がしばしば問題視されてきたが、人口に関しては、単純に東京のみに集中するのではなく、各地方、各道府県内でも中心的な位置づけの都市に集中するという階層的な集中の傾向が見られる(宮野(2020), p.371)。2020年国勢調査結果でも、県庁所在地の14都市で2015年に比べて人口が増加していた。

く見られる。

図2は、各都道府県の人口の増減と都道府県内の市町村の財政力指数（平均）を表したものである。地図上の濃淡は、都道府県の人口の増減率を表しており、最も濃く塗られた地域（青森県、岩手県、秋田県）では5%以上の減少となっている。東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、愛知県、福岡県等、塗りつぶしのない8都県は人口が増加している。また、斜線等は都道府県内における市町村の財政力指数の平均を表している。県内市町村平均が0.75以上の埼玉県、神奈川県、静岡県、愛知県をはじめ、東京都、千葉県、栃木県、大阪府など、大都市近郊の都府県で比較的財政力が強くなっている。反対に、北海道、および島根県、高知県、鹿児島県のように大都市圏から離れた地域で財政力が弱くなっている。全体としては、人口減少率の高

図2 人口増減と市町村の財政力

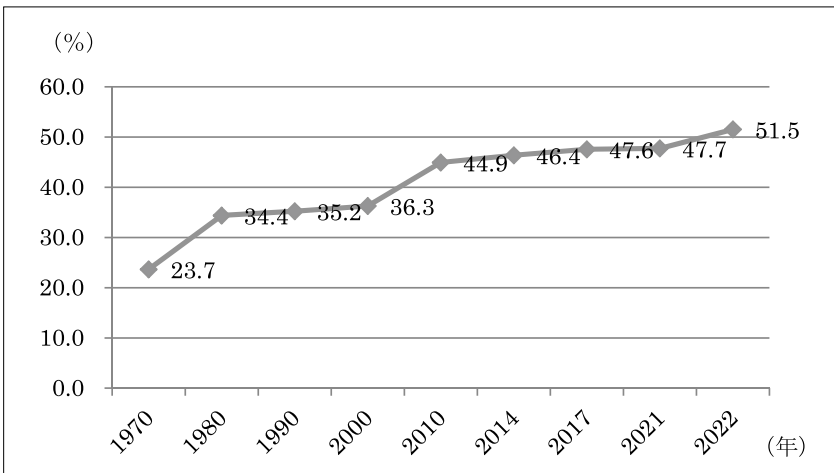


(出所)「令和2年国勢調査 調査の結果」(総務省統計局)
<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2020/kekka.html>
 および総務省「令和3年度地方公共団体の主要財政指標一覧」
https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/R03_chiho.html にもとづき作成。

い地域で、市町村の財政力が乏しい状況が見受けられる¹³。

持続的発展法が施行された2021年4月時点では、全国で820市町村が過疎地域とされた。そのうち、全部過疎が650団体、みなし過疎が21団体、一部過疎が149団体であった。新たに過疎地域となったのは48団体（全部過疎11団体、一部過疎37団体）、過疎から外れた市町村（以下、「卒業団体」という）は45団体（全部過疎13団体、一部過疎32団体）で、この時点でも過疎関係市町村数に増加が見られた。さらに、2020年国勢調査結果を受けて、65団体が過疎地域に追加された。過疎関係市町村は885団体となり、全市町村数の半数を超えることとなった。図3は、これまでの過疎法の制定・改正時における過疎関係市町村の全市町村に占める割合を表している。平成の合併の影響で一部過疎などの指定団体が増加したこともあるが、地域経済の低迷や都市部への継続的な人口集中などを背景に、過疎地域の割合は増加してきて

図3 過疎関係市町村の割合



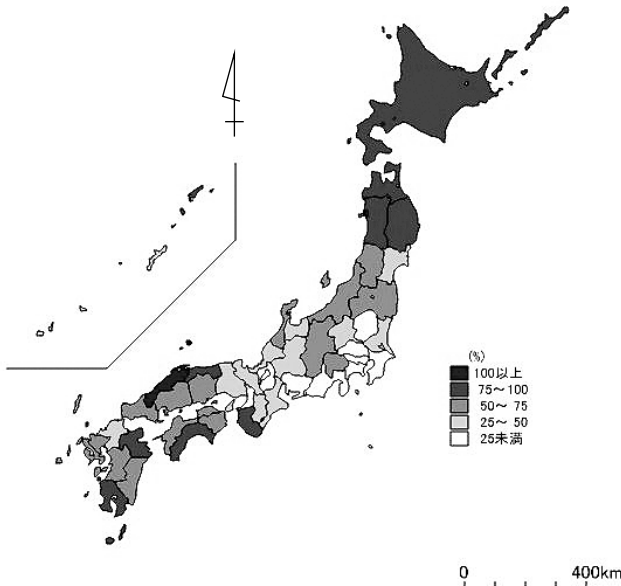
(出所) 総務省「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法の概要」
 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000753094.pdf) および「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法の概要」
 (https://www.soumu.go.jp/main_content/000807173.pdf) にもとづき作成。

¹³ 都道府県の人口増減率と市町村平均の財政力指数の間にも、正の相関が見受けられる。

いる。

図4は、2020年国勢調査による追加公示後の、各都道府県の市町村数に対する過疎関係市町村数の割合を表している。上述のように、全国平均では51.5%と過半数の市町村が過疎指定を受けているが、人口増減率と財政力の場合と同様、大都市に比較的近い府県では、過疎指定される市町村の割合が概ね低くなっている。ただし、平成の合併による市町村合併の実施状況が都道府県ごとに異なることには、注意が必要であろう。たとえば、島根県では全市町村が過疎地域となっているが、松江市、出雲市のように、平成の合併により一部過疎となった地域も含まれている。卒業団体についても、市町村合併により一部過疎の指定を受けた団体が多く見られることから、過疎関係市町村数の割合だけで各都道府県の過疎問題の深刻度を比較、判断することは難しい。しかしながら、過疎関係市町村の割合が高い場合、市町村を包括する当該都道府県の過疎問題に対する取り組みや意思決定は、県内の広範囲

図4 都道府県における市町村の過疎地域指定状況



(出所) 総務省「過疎地域市町村等一覧(令和4年4月1日現在)」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000807167.xlsx にもとづき作成。

(場合によっては全域)に影響が及ぶため、より重みを増すものと思われる。

過疎関係市町村の特徴を見るため、1団体あたりの人口規模や人口増減率、面積、および財政力指数(単純平均)をまとめたものが、表5である。ここで示した数値は2021年度の「市町村別決算状況調」にもとづくもので、過疎関係市町村は持続的発展法制定時の820団体、卒業団体も45団体となっている¹⁴。過疎地域では長期にわたり人口減少が続いてきただけに、過疎関係市町村とそれ以外の市町村を比較すると人口規模、人口増減率に大きな差がある。また、財政力の格差も顕著となっている。なお、平成の合併における市町村合併を経験していることから、一部過疎地域では市町村の区域面積が広がっていることも特徴的である¹⁵。

表6は、市町村の財政力指数段階別の団体数及び構成比を表している。財政力指数が0.3未満の市町村は全国で498団体であるが、そのうちの9割以上

表5 過疎関係市町村の人口、面積、財政力

	人口 (2020年国勢調査)	人口増減率 (対2015年比, %)	面積 (km ²)	財政力 指数
過疎関係市町村	24,212	-7.9	310.86	0.29
全部・みなし過疎	13,089	-8.8	290.26	0.25
一部過疎	74,305	-4.9	403.64	0.46
過疎地域以外	115,409	-1.1	128.18	0.69
卒業団体	223,369	-3.2	444.96	0.69
全部過疎	14,067	-6.7	190.29	0.49
一部過疎	308,398	-1.8	548.42	0.77

注1：人口増減率、財政力指数はいずれも単純平均。

注2：「卒業団体」は、2021年4月1日の持続的発展特措法施行に際して過疎地域等の指定を外れた団体。
(出所)「市町村別決算状況調」(令和3年度)にもとづき作成。

¹⁴ 持続的発展法制定時に卒業団体となった団体の内、北海道富良野市(全部過疎)、新篠津村(全部過疎)、福島県会津坂下町(全部過疎)、長野県塩尻市(一部過疎)の4市町村については、2022年4月1日付で再び過疎地域となった。

¹⁵ 一部過疎市町村の平均人口規模は地方自治法で定められる市になるための人口要件(5万人)を超えているが、上述の松江市のほか、鳥取市、山口市、高知市、佐賀市、長崎市といった県庁所在地や、函館市、呉市、下関市、佐世保市のような中核市など、比較的大きな都市が含まれていることも影響している。

表6 財政力指数段階別の団体数及び構成比

財政力指数 団体区分	0.30未満		0.30以上 0.50未満		0.50以上 1.00未満		1.00以上		合 計		財政力 指 数 平 均
		%		%		%		%		%	
市町村	498	29.0	456	26.5	689	40.1	75	4.4	1,718	100.0	0.50
政令指定都市	—	—	—	—	19	95.0	1	5.0	20	100.0	0.84
中核市	—	—	1	1.6	59	95.2	2	3.2	62	100.0	0.78
施行時特例市	—	—	—	—	19	82.6	4	17.4	23	100.0	0.90
都市	47	6.8	216	31.4	388	56.5	36	5.2	687	100.0	0.60
中都市	—	—	12	7.7	123	78.8	21	13.5	156	100.0	0.79
小都市	47	8.9	204	38.4	265	49.9	15	2.8	531	100.0	0.55
町村	451	48.7	239	25.8	204	22.0	32	3.5	926	100.0	0.39
過疎関係市町村	465	56.7	289	35.2	66	8.0	—	—	820	100.0	0.29
全部・みなし過疎	457	68.1	211	31.4	3	0.4	—	—	671	100.0	0.25
一部過疎	8	5.4	78	52.3	63	42.3	—	—	149	100.0	0.46
卒業団体	5	11.1	3	6.7	36	80.0	1	2.2	45	100.0	0.69
全部過疎	4	30.8	3	23.1	6	46.2	—	—	13	100.0	0.49
一部過疎	1	3.1	—	—	30	93.8	1	—	32	100.0	0.77

(出所) 総務省編『令和5年版 地方財政白書』(資料編)第3表、および「市町村別決算状況調」(令和3年度)にもとづき作成。

にあたる465団体が過疎関係市町村となっている。特に、全部過疎とみなし過疎の指定を受けた団体の7割近くで財政力指数が0.3未満、0.5以上の団体はわずか3団体にとどまっている。すなわち、全部過疎・みなし過疎の団体の多くは、長年にわたり過疎対策が講じられてきたにもかかわらず、依然として財政力が極めて弱い状況となっている。一部過疎地域については、当然、財政力の強い団体は皆無であるが、表6の財政力指数段階別構成比では、全国の市町村と比べてさほど見劣りする状況とは思われない。

4. 過疎地域指定の「卒業団体」の財政上の特徴

持続的発展法制定・施行に際して、旧過疎法で指定を受けていた市町村のうち、全部過疎地域13団体、一部過疎地域32団体が過疎地域から外れること

となった。本節では、そのような卒業団体について見ていこう。前出の表5、表6には、過疎関係市町村に加え、卒業団体の状況も含まれている。旧全部過疎地域の卒業団体は、持続的発展法の全部過疎地域に比べて人口規模や人口減少率が多少ましな程度である。ただし、財政力指数については、過疎関係市町村よりもはるかに良く、全国の市町村全体と類似した状況である。

旧一部過疎地域では、人口規模が遥かに大きくなっている。これは、32団体の中に、秋田市、高崎市、富山市、福井市、甲府市、長野市、松本市、浜松市、津市、京都市、岡山市、福山市、高松市、松山市、大分市、鹿児島市をはじめ、政令指定都市や県庁所在地、中核市等の大きな都市が含まれていることが大きい。大都市や県庁所在地等は、地域経済をけん引しうる都市のため、人口増減率や財政力の面でもプラスの要素と考えられる。また、愛知県豊田市のように企業立地により財政力の強い団体も、市町村合併の関係で一部過疎地域に含まれていた。平成の合併の際にいくつかの周辺自治体を合併したケースもあるため、区域の面積は持続的発展法で過疎を脱却できなかった一部過疎地域よりもさらに広がっている。

表7は、卒業団体の財政上の特徴、変化を見るため、主要財政指標について、2011年度と2021年度を比較したものである。(1)では卒業団体の市町村平均を示している。公債費負担に関する指標で改善が見られたが、旧全部過疎地域、旧一部過疎地域のいずれにおいても目立った変化は見られなかった。経常収支比率は依然として若干高めの水準であり、財政力に関しても、若干の低下が見られた程度でほとんど変化がない。

表7の(2)は、旧全部過疎地域13団体の指標をまとめたものである。2011年度時点で経常収支比率や公債費負担比率、実質公債費比率が高く、財政構造の硬直化が進んでいたが、2021年度の時点ではかなり改善した団体もあれば、逆に悪化したという団体も見られる。財政力指数に関しても、低い状況がそのまま継続している団体もあれば、大幅に改善した団体、低下した団体と、実態は様々である。さらに、前述(脚注14)のように、富良野市、新篠津村、会津坂下町の3団体は、2020年国勢調査結果を受け、2022年4月に再び過疎地域に指定されている。これらの地域では、旧来の過疎対策によって「過疎による困難な状況」からの脱却を果たせたとはいえない。表では示し

表7 卒業団体の財政指標の比較

(1) 市町村平均（単純平均）

(年度)	経常収支比率(%)		公債費負担比率(%)		実質公債費比率(%)		財政力指数	
	2011	2021	2011	2021	2011	2021	2011	2021
卒業団体	86.6	85.0	16.4	13.8	11.3	6.5	0.70	0.69
旧全部過疎	82.9	80.5	15.0	13.5	12.2	7.3	0.53	0.49
旧一部過疎	88.0	86.9	17.0	13.9	11.0	6.1	0.77	0.77

(2) 旧全部過疎地域

(年度)	経常収支比率(%)		公債費負担比率(%)		実質公債費比率(%)		財政力指数	
	2011	2021	2011	2021	2011	2021	2011	2021
富良野市	93.2	78.4	13.6	12.1	10.6	7.2	0.33	0.35
新篠津村	84.4	83.2	21.3	11.6	13.1	1.7	0.18	0.20
京極町	81.6	76.9	17.7	15.0	10.4	7.6	0.18	0.75
東通村	80.7	73.8	9.6	11.0	20.7	14.6	1.00	0.66
会津坂下町	90.8	83.2	15.7	16.5	15.9	11.0	0.35	0.37
湯川村	84.8	88.8	9.4	15.0	8.8	10.6	0.22	0.24
上野村	68.8	70.2	19.8	17.4	7.4	7.2	1.37	0.91
嬭恋村	78.3	85.7	17.5	12.5	18.3	9.8	0.46	0.44
南相木村	80.2	83.1	15.7	11.3	7.8	0.5	1.00	0.75
大牟田市	96.0	88.6	15.4	12.7	13.2	6.7	0.49	0.52
木城町	65.7	76.7	10.8	4.3	8.8	3.6	1.04	0.89
北大東村	92.4	79.1	16.7	20.7	14.3	8.3	0.12	0.12
竹富町	81.4	78.8	12.4	15.5	8.8	6.7	0.16	0.15

(出所) 過疎対策研究会編(2022)、「総務省「市町村別決算状況調査」(平成23年度、令和3年度)にもとづき作成。

ていないが、国勢調査時の人口の増減が調査ごとに激しく変化してきた団体も含まれており、過疎対策が人口流出の防止や財政基盤の強化という観点では、十分な効果があったとはみなせそうにない。なお、全部過疎地域の卒業団体の内、京極町や東通村をはじめ、財政力指数の比較的高い団体については、水力発電所、原子力発電所や関連施設等が立地している。したがって、発電所施設の建設等に伴う固定資産税収入の増加など、過疎対策とは別の地

域特有の要因が当該自治体の財政に寄与してきたものと考えるのが妥当であろう。

5. 今後の過疎対策のあり方 ―結びにかえて―

わが国では、半世紀以上にわたり過疎対策事業が実施されてきたが、過疎からの脱却は容易ではない。実際、一度は過疎指定を外れても、その後、再び過疎に転落するといったケースも存在している¹⁶。少子化、高齢化の進展に、何ら有効の対策が打ち出されていないことから、今後も過疎地域の深刻な人口減少に歯止めをかけることは困難な状況にあるものと考えられる。

これまで見たように、過疎からの脱却を図ることのできた事例は少ない。過疎指定を外れた団体についても、人口の集中する都市部以外では、企業や発電所等が立地するといった特別なケースを除くと、全国的な過疎対策に結び付くような特徴を見出しにくい。他地域からの移住の促進などにより人口減少に歯止めをかけるといった施策は、今日、過疎地域に限らず全国的に行われており、自治体間での競争の構図となっている。国全体での人口が減少している状況下だけに、地方自治体による企業（工場等）の誘致と同様、単に居住者の奪い合いという形になれば、流出もとの地域においては人口減少問題がさらに深刻化し、新たな過疎地域を生むおそれがある。

そもそも、人々の地域間の移動の要因はさまざまである。進学、就職、転勤・転職、結婚、住宅購入、退職（主として定年退職など）等、居住地域を選択する種々の機会が存在しているが、とりわけ、進学、就職、転勤や転職における居住地域を選択においては、学校や雇用の場の有無が大きく左右す

¹⁶ たとえば、北海道新篠津村では、1976年に過疎地域に指定され、生活環境基盤の整備、農業生産基盤の確立等の産業振興、観光レクリエーション施設の整備等による交流人口拡大、人口流出抑制のための雇用の場の創出、定住環境の整備などに取り組み、2000年に過疎地域からの脱却を果たした。しかし、人口減少や高齢化の急速な進行などにより、2014年に再び過疎地域に指定された。その後、2021年の持続的発展法制定時に過疎指定を解除されたものの、2020年国勢調査にもとづき2022年に過疎指定地域となった（新篠津村（2022）、pp.1-5）。

るだろう。そうした観点では、企業誘致をはじめ、地域間での競争が生じることになる。住居の購入や結婚などによる新居の選定においては、同じ生活圏内での諸条件（住宅市場の状況や、買い物・交通等の利便性、教育、環境・景観、治安、各種の公共サービスなど）により居住地が選択されることも多くなるかもしれない。そのため、一定の地域内での自治体間競争が適切に行われるとすれば、効率的な人口分布に近づくことも考えられる。

しかし、転勤や退職を契機とする他の地域への移動においては、状況は異なるだろう。転勤等による一時的な居住の場合、短期間で居住地を決定しなければならないため、生活にかかわる諸条件がととのっているという期待感から、より大きな都市、知名度の高い都市が選択される可能性がある。小規模自治体やその周辺地域への企業誘致が行われる場合でも、事業所や地域の中核となる都市との間の交通の利便性の向上、生活環境に関する正確かつ十分な情報の提供等が行われない限り、中核となる都市以外の周辺地域への移住促進は難しいかもしれない。定年退職を迎えた人のUターンやIターンの移住促進を図る場合でも、（良い面だけでなく悪い面も含む）信頼できる情報を得られなければ、移住という選択を行う人はかなり限定的となるのではないだろうか。したがって、地域住民の移住者への考えなどを含む、移住後の生活にかかわる幅広い情報を、より正確に提供していくことも重要と考えられる。

過疎指定市町村が全市町村の過半数を超えたこと、人口要件あるいは財政力要件のいずれか一方により過疎地域としての指定を受けていない団体もあり、過疎市町村と同様に深刻な問題を抱えている可能性があること、今後、全国的にさらに人口減少が深刻化する見通しであること等の状況を踏まえれば、現在の事業費の規模での支援では、十分な対策を続けていくことは難しいと考えられる。国の財政状況を鑑みると、今後の事業費の大幅な増加は困難だけに、限られた資金を有効に活用する必要があるだろう。

また、過疎地域の「維持」ではなく持続的な「発展」を目指すのであれば、対象となる各団体に対し、これまで以上に多くの資金を投じる必要がある。そのためには、対象地域を絞り込む必要があるかもしれない。一部過疎については、前述のように財政力指数の要件が通常の過疎指定の場合よりも高く

設定されている。平成の合併においては、基礎的自治体である市町村の財政基盤（財政力）の強化が合併推進の主な目的の1つであり、合併後の市町村に地方分権の受け皿となることが期待されていたこと、そして、平成の合併の期間終了からすでに相当な年数が経過していること等を考えれば、一部過疎の財政力要件についても全部過疎と同様に「財政力指数は全市町村平均以下」とすることも検討すべきである。

要件を満たしたすべての団体を市町村単位で指定し、支援するという仕組みについても、見直す必要があるかもしれない。離島や農村等の小規模自治体への配慮についてはある程度考慮する必要もあるが、長期間にわたる過疎対策で十分な効果の見られなかった地域に対する財政支援の継続については、検討すべき時期に差しかかっている。また、雇用の維持等が高齢者以外の人々が地域に居住し続けるための条件であることを考えれば、今後の地域政策では、県庁所在地をはじめ各地域の中核となっている都市の成長、維持発展をさらに促すことに重点を置いた上で、周辺地域の人口流出抑制にも結び付けていくべきではないだろうか。その際、周辺市町村と中核の都市との間の交通の確保・強化を進めることも、きわめて重要であろう。人口減少と地域間競争を念頭に、中核となる都市と周辺地域が一体となり、地域内での機能分担を果たしていくことで、過疎化の進行の抑制や過疎に伴うさまざまな問題の解決につながることを期待される。国や公的機関等が中心となり、信頼性の高い地域情報の発信に努めるとともに、人口減少の進んでいない都市の成長と地域内の交通条件の改善を支えていくことが、地方への移住・定住を促し、一極集中問題や、過疎地域の拡大、周辺地域の過疎問題の深刻化を和らげることにもつながるのではないだろうか。

参考文献

過疎対策研究会編（2022）『逐条解説 過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法』、ぎょうせい。

過疎地域自立促進研究会編（2002）『逐条解説 過疎地域自立促進特別措置法』、ぎょうせい。

栗田但馬（2006）『過疎自治体財政の研究』、自治体研究社。

国立社会保障・人口問題研究所（2023）「日本の地域別将来推計人口（令和5年推計）」

- (概要) (<https://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson23/1kouhyo/gaiyo.pdf>)
- 坂本誠 (2023) 「過疎対策の成立とその継続 (上)」『自治総研』2023年1月号 (通巻531号), 51-86ページ。
- 新篠津村 (2022) 「新篠津村過疎地域持続的発展市町村計画 (令和3年度～令和7年度)」 (令和4年6月変更)
(<https://www.vill.shinshinotsu.hokkaido.jp/hotnews/files/00001000/00001061/20220615162720.pdf>)
- 総務省地域力創造グループ過疎対策室編 (2023) 「令和3年度 過疎対策の現況」 (令和5年3月)
- 高見富二男 (2010) 「過疎対策の現状と課題 ～新たな過疎対策に向けて～」『立法と調査』No. 300 (2010年1月), 16-29ページ。
- 立岡健二郎 (2023) 「過疎法の意義を問い直す」『JRI レビュー』2023年 Vol. 5, No. 108, 77-98ページ。
- 地方財政調査研究会編 (2022) 『令和3年施行新過疎法対応 過疎・辺地債ハンドブック』ぎょうせい。
- 宮野俊明 (2020) 「地域間競争と今後の地域のあり方」『経済学論纂』(中央大学), 第60巻第5・6合併号, 367-381ページ。

参照 URL (2024年1月10日現在)

- 国立社会保障・人口問題研究所ホームページ (<https://www.ipss.go.jp>)
- 新篠津村ホームページ (<https://www.vill.shinshinotsu.hokkaido.jp>)
- 全国過疎地域連盟ホームページ (<https://www.kaso-net.or.jp>)
- 総務省ホームページ (<https://www.soumu.go.jp>)

