

過疎法の意義を問い直す

調査部 副主任研究員 立岡 健二郎

目 次

1. はじめに
2. 過疎市町村の現状
 - (1) 過疎市町村の広がりと偏在
 - (2) 過疎市町村の姿
3. 過疎法と過疎対策
 - (1) 過疎法の沿革
 - (2) 現行過疎法の内容
 - (3) 過疎対策事業
4. 過疎法制定の背景
 - (1) 時代的背景
 - (2) 制定の経緯
 - (3) 意義を失いつつある過疎法
5. 過疎法への問題提起
 - (1) 立法意義への疑問
 - (2) 人口流出抑制策の限界
 - (3) 市町村間の公平性の毀損
 - (4) 時代の方向性との不一致
6. 結論

要 約

1. 2020年国勢調査の結果を受け、過疎市町村の数が885団体まで増加し、1970年の過疎法制定以来、初めて全国の過半数を超えた。過疎市町村は、面積では国土の6割強を占めており、地方ではすべての市町村が過疎という県もある。過疎市町村は、イメージ通り、人口が極めて少なく、高齢化率も全国平均を上回るが、一部に住民所得が高い団体も存在する。
2. 過疎法は、もともとは時限法であったが、法律名や目的などの修正を図りつつ、現行の5次過疎法に至っている。過疎法は、過疎市町村の支援を目的とし、人口と財政の二つの要件を満たした市町村に各種支援策を施すものである。支援策の中核である過疎債は、ソフトを含めた幅広い事業に活用でき、事業費の7割を国が実質的に負担する極めて優遇度の高い措置である。
3. 過疎対策の事業費は、51年間で累計116兆円に上り、産業振興や道路整備などに重点的に投じられてきた。2020年度の事業実績は、都道府県・市町村がそれぞれ1.5兆円の計3.1兆円であり、市町村では、その半分弱が過疎債を活用した事業である。
4. 過疎法が初めて制定された背景を振り返ると、高度経済成長期における地方から三大都市圏への大量の人口移動および経済的格差の拡大があり、地方での人口流出が「過疎問題」として政策課題化したことがある。当時の経済・社会環境を踏まえれば、過疎法が制定されたことには、一定の意義や妥当性を見出すことができる。
5. しかし、過疎法制定から50年以上が経過し、現在では、制定時のような状況はほとんど見られなくなっている。そうしたなかで、過疎法では、その存在意義ともいえる立法目的の修正が図られてきたものの、現行法で定義される過疎市町村については、高齢化で人口減少ペースが若干速いだけのありふれた存在と捉えるのが妥当な見方である。自然条件等が恵まれない地域に対しては、すでに別途支援メニューが用意されており、過疎法に基づく支援を続けることの意義を見出すのは困難である。
6. 加えて、これまでの人口流出抑制や産業振興策としての過疎対策には、目にみえる効果は確認できないほか、過疎・非過疎を一律に線引きし、過疎市町村のみに交付税措置などで厚遇することには公平性の観点で問題がある。さらに、集約化・コンパクト化といった、人口減少時代に目指すべき国土利用の方向性に過疎法の理念が適合しているかどうかも疑問である。
7. 以上のように、過疎法の社会的な意義は、もはやほとんど失われていると言え、過疎法は廃止、もしくは根本から見直すべき段階に来ていると言わざるを得ない。人口減少市町村に対しては、すでに存在する交付税の補填措置をより一般的な枠組みとして拡張すればよい。条件不利地域への支援のあり方に関しては、教育のデジタル環境整備や子育て世帯への経済的支援など、より直接的に住民を支援するものに支援内容をシフトすることが望まれる。

1. はじめに

2020年の国勢調査の結果を受けて、全国1,718市町村のうち885自治体が「過疎市町村」に指定された(図表1)。過疎市町村が全国の半数超となるのは、過疎対策に関する法律(以下、「過疎法」)が初めて制定された1970年以来初めてのことである。その当時、過疎市町村は全国3,340市町村のうち776とまだ少数派であったが、2000年代初頭に推進された全国的な市町村再編(いわゆる平成の大合併)を経て現在に至るまで、過疎市町村の割合は一貫して上昇してきた。

過疎市町村とは、主に、①当該市町村の人口が中長期的に減少している、②財政基盤が脆弱である、という二つの条件を満たす自治体であり、過疎市町村に対しては、国などから各種の支援策が講じられている。例えば、過疎市町村は、過疎対策事業債(「過疎債」)を発行することが認められており、これは、その起債により過疎対策に関連する事業を実質3割の地元自治体負担で実施できるようにするものである。

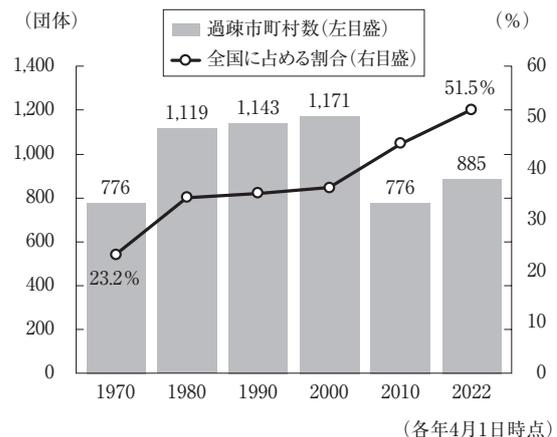
こうした過疎法に関しては、その制定当初は、一定の社会的意義を持っていたと考えられる。戦後の高度経済成長期、地方圏から三大都市圏への急激な人口移動が生じ、それが高い経済成長の原動力となった。同時に、こうした人口移動により、都市部では住宅不足や交通機関の混雑など、インフラ整備が人口の増加に追いつかないといった「過密」に伴う問題が顕在化した。一方で、人口流出の著しかった地域では、若年層の減少により地域のコミュニティ維持が困難になるといった問題が生じ、それが「過疎」「過疎化」という新たなワードとともに、社会的にクローズアップされた。

もっとも、それから50年以上が経過した今日、わが国を取り巻く経済・社会環境は、その当時から大きく変化している。とりわけ人口動態の面では、国全体としてそれまで増え続けていた人口が2010年頃にピークアウトし、以後、人口が減り続けるフェーズに入った。

こうしたなか、過疎法により、依然として人口減少を主たる理由として市町村を支援し続けており、その対象は今や全国の半分超の市町村に上っている。わが国全体で人口減少に向かうなか、過疎を理由に過半の自治体を支援することは政策として妥当なのか疑問が生じるほか、持続性にも乏しいと考えられる。過疎法については、根本的に見直すべき時期に来ているのではないだろうか。

以下では、こうした問題意識をもとに、まず、過疎市町村の現状を明らかにし、過疎法の内容や過疎対策の実績について述べる。次に、過疎法制定の背景を掘り下げ、それを踏まえ、過疎法の意義について検討する。

(図表1) 過疎市町村数の推移



(資料) 総務省「過疎対策の現況」などをもとに日本総合研究所作成

(注) 2010年に過疎市町村数が減少しているのは、2000年代前半に起きた全国的な市町村再編のため。母数となる全国の市町村数自体も半減している。

2. 過疎市町村の現状

過疎市町村の現況について、人口、面積などのデータ面から把握を試みる。

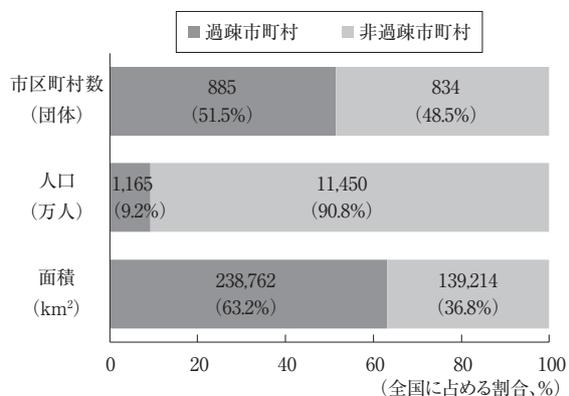
(1) 過疎市町村の広がり と 偏在

現在、過疎市町村としては885団体が指定されており、全国市区町村の半数超に上る（図表2 上段）。過疎市町村のトータルの人口は1,165万人であり、全国の9.2%に過ぎないが、面積では日本国土の63%以上を占めている（図表2 上段）。地図上に示すと、その面的な広がりが確認できる（前掲図表2 下段）。

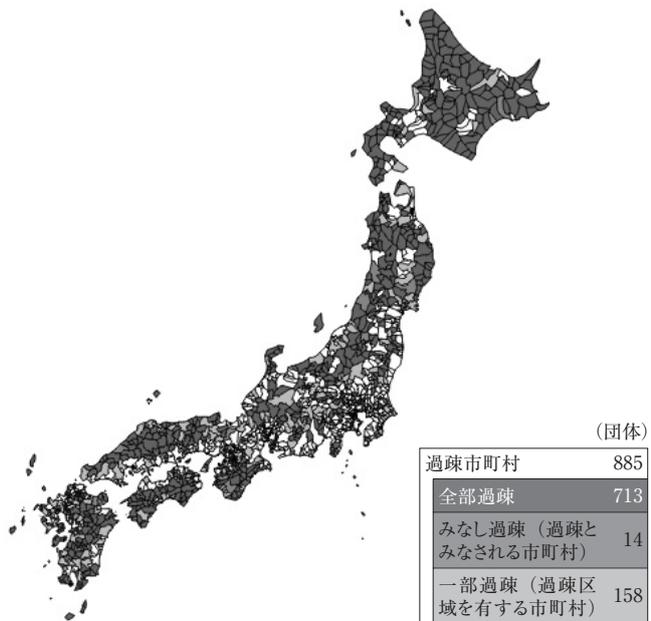
ただし、過疎市町村には明らかな偏在がみられ、過疎割合は、地方で高く、三大都市圏などで低い傾向がある（図表3）。地方の一部の県では過疎率が極端に高く、とりわけ島根県では、県内の19市町村のすべてが過疎に指定されている。その他にも、鹿児島県・秋田県では9割超、高知県・北海道・大分県では8割超となっている。一方、神奈川県、愛知県、大阪府では1割以下にとどまっている。

なお、一口に過疎といっても、「全部過疎」「みなし過疎」「一部過疎」の三種の種類がある（注1）。最も数が多く、一般的なのが「全部過疎」で、「みなし過疎」「一部過疎」の2種類は、平成の大合併に対する政策的対応として、新たに追加された過疎の枠組みである。いずれも、過疎市町村が合併して新市町村が誕生したケースに適用されるもので、みなし過疎は、全部過疎ほど状況は深刻でないものの、一定の要件を満たす場合に新市町村全域を特別に過疎とみなすものである。一部過疎は、みなし過疎の要件すら満たさない場合に、合併前の旧過疎市町村地域のみを過疎とみなすものである。本稿では、とくに言及しない限り、これらすべてを「過疎」として一括りに扱う。

（図表2） 過疎市町村の概要

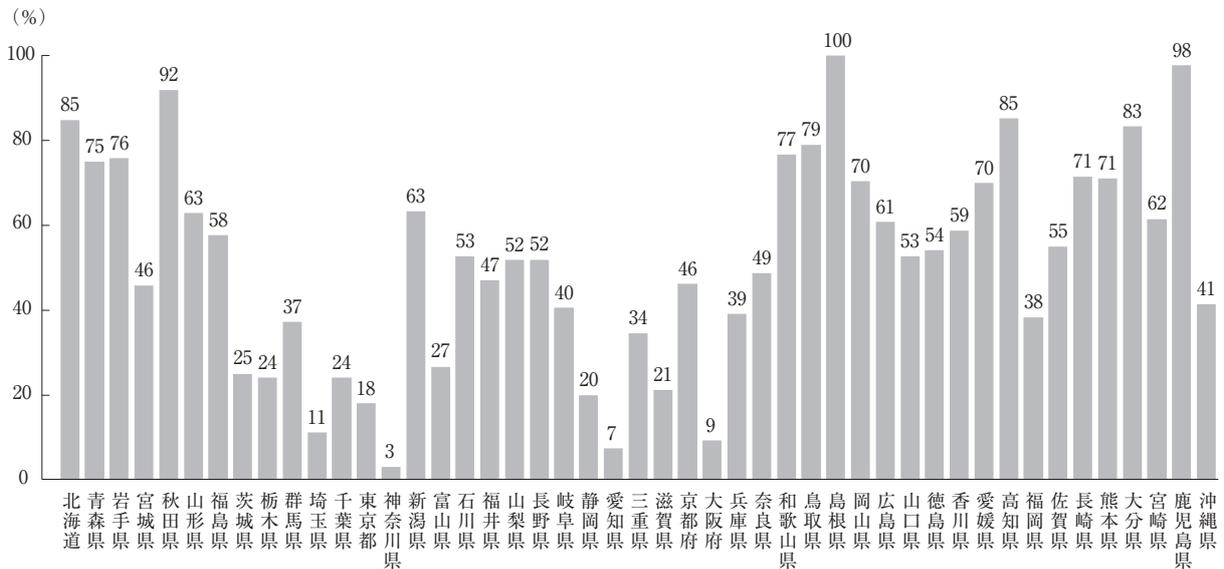


（資料）総務省統計局「令和2年国勢調査」などをもとに日本総合研究所作成
 （注1）市区町村数は2022年4月1日時点、人口・面積は2020年のデータ。
 （注2）東京都特別区は1団体とみなし、非過疎市町村にカウントしている。



（資料）総務省HP資料「過疎地域市町村等一覧（令和4年4月1日現在）」をもとに日本総合研究所作成
 （注）沖縄県など一部の地域は割愛した。

(図表3) 都道府県別にみた過疎市町村数の割合



(資料) 総務省HP資料「過疎地域市町村等一覧(令和4年4月1日現在)」をもとに日本総合研究所作成

(2) 過疎市町村の姿

過疎市町村(全部過疎)の平均的な姿を、非過疎市町村との対比でみていく。人口については、一市町村当たり1.2万人とかなり少なく、非過疎市町村(11.3万人)の1割程度である(図表4)。平均面積は、275km²であり非過疎の2.2倍の広さがあり、人口密度でみると、非過疎の20分の1程度である。高齢化率は41.5%で、非過疎に対して10%ポイント以上高く、高齢化の進展が顕著である。

(図表4) 過疎市町村の平均的な姿

	人口 (万人)	面積 (km ²)	高齢化率 (%)	財政力指数	一人当たり 課税対象所得 (万円)
過疎市町村	1.2	275	41.5	0.26	264
最大値	11.1	1,408	65.2	0.52	553
最小値	0.02	4	18.3	0.06	212
非過疎市町村	11.3	127	29.6	0.73	310
全市町村	6.8	217	34.9	0.51	288

(資料) 総務省統計局「令和2年国勢調査」などをもとに日本総合研究所作成

(注1) データは平均値(最大値、最小値除く)。

(注2) 過疎市町村は全部過疎の市町村のみ。

財政力指数をみると、過疎市町村は0.26である。これは、自治体運営に要する標準的な経費のうち3割弱しか自前の税収等で賄えていないということを意味し、この点で非過疎市町村とは歴然の差がある。一人当たりの課税対象所得は264万円であり、非過疎市町村の310万円と比較して、顕著に低い状況にあるとは言い切れない。むしろ、なかには北海道の猿払村・安平町のように、非過疎市町村の平均値を大きく上回る市町村もあり、「過疎=低所得」といった一面的な捉え方は必ずしも適当とはいえない。

また、過疎というと「町村」に集中しているイメージがあるが、必ずしもそうとは限らない。人口が

相対的に多い「市」にも存在しており、例えば、小樽市（11.1万人）、横手市（8.6万人）、大仙市（7.8万人）は全部過疎、函館市、長岡市、下関市、さらに県庁所在地である高知市、長崎市なども一部過疎に指定されている。

（注1）団体数の内訳は、全部過疎が713団体、みなし過疎が14団体、一部過疎が158団体である。

3. 過疎法と過疎対策

過疎法の沿革や内容、過疎対策の実績について簡潔に述べる。

（1）過疎法の沿革

過疎法は、過疎市町村の支援を目的とし、人口と財政の二つの要件を満たした過疎市町村に特別な支援を施すものである（図表5）。1970年に初めて制定され、それ以降、今日までに五つの過疎法が切れ目なく制定されてきた。すなわち、70年の「過疎地域対策緊急措置法（「緊急法」）」、80年の「過疎地域振興特別措置法（「振興法」）」、90年の「過疎地域活性化特別措置法（「活性化法」）」、2000年の「過疎地域自立促進特別措置法（「自立促進法」）」、2021年の「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法（「持続的発展法」）」である。これらはいずれも基本的に10年間という期限付きの法律であったが、その失効のタイミングに合わせて新たな過疎法が制定されるということが繰り返されてきた。

新たな過疎法の制定に際し、目的や過疎要件、支援内容などについて、マイナーチェンジが図られてきた。後でも触れるように、目的に関しては、大目標といえるものが初期の「過度な人口減少の防止」などから、地域の振興等に大きくシフトし、最終的な目標も当初の「住民福祉の向上」や「地域格差の是正」などに、「人材の確保及び育成」「美しく風格ある国土の形成」などが追加された。過疎要件では、人口要件について、初期には5年間の人口減少率が10%以上というシンプルなものであったが、現在では、長期と中期の人口減少率という二つが設定されるようになり、支援内容に関しても、行政上の配慮措置を中心に充実化が図られてきた。

なお、過疎法には、他の多くの法律と異なる特殊性が認められる。わが国では、大半の法案が、内閣において作成されたのち、国会で審議されて成立するが（内閣立法）、過疎法については、いずれもその法案を国会議員が発議して成立に至ったものである（議員立法）。

また、過疎法は、いわゆる地域振興法の一つに位置付けられる。これは、自然条件をはじめ何らかのハンディキャップを有する条件不利地域等に対し、その地域の振興・発展などを目的として優遇措置を講じる法律である。同趣の法律としては、「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備の促進に関する法律（「特定農村法」）」（1993年、注2）、「山村振興法」（1965年）、「半島振興法」（1985年）、「離島振興法」（1953年、注3）、さらには、「豪雪地帯対策特別措置法（「豪雪法」）」（1962年）、「辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律（「辺地法」）」（1962年）、「沖縄振興特別措置法」（2002年）などもある（注4）。

(図表5) これまでの過疎法の内容(目的・要件・支援措置等)

	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	過疎地域の持続的発展の 支援に関する特別措置法
期間	1970～79年	1980～89年	1990～99年	2000～2020年 (10～20年は延長による)	2021～2030年
目的	○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	○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	○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	○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	○過疎地域の持続的発展 ・人材の確保及び育成 ・雇用機会の拡大 ・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
過疎要件 (制定当初)	【人口要件】 ・5年間の人口減少率10% 以上(1960～65年)	【人口要件】 ・15年間の人口減少率20% 以上(1960～75年)	【人口要件】 (以下のいずれかに該当) (a)25年間の人口減少率 25%以上(1960～85年) (b)25年間の人口減少率 20%以上(下記いずれか の場合) ・85年の高齢者比率16% 以上 ・85年の若年者比率16% 以下	【人口要件】 (以下のいずれかに該当) <長期>(注1) (a)35年間の人口減少率 30%以上(1960～95年) (b)35年間の人口減少率 25%以上(下記いずれか の場合) ・95年の高齢者比率24% 以上 ・95年の若年者比率15% 以下 <中期> (c)25年間の人口減少率 19%以上(1970～95年)	【人口要件】 (以下のいずれかに該当) <長期>(注2) (a)40年間の人口減少率 28%以上(1975～2015年) (b)40年間の人口減少率 23%以上(下記いずれか の場合) ・2017年～2019年の財政 力指数0.4以下 ・2015年の高齢者比率35% 以上 ・2015年の若年者比率11% 以下 <中期> (c)25年間の人口減少率 21%以上(1990～2015年)
	【財政力要件】 ・財政力指数0.4未満 (1966～68年)	【財政力要件】 ・財政力指数0.37以下 (1976～78年) ・公益競技収益10億円以下	【財政力要件】 ・財政力指数0.44以下 (1986～88年) ・公益競技収益10億円以下	【財政力要件】 ・財政力指数0.42以下 (1996～98年) ・公益競技収益13億円以下	【財政力要件】 ・財政力指数0.51以下 (2017～2019年) ・公益競技収益40億円以下
主な 支援措置 (振興法以 降は新設・ 廃止等のみ 記載(注3))	【財政上の措置】 ・補助率の嵩上げ等 ・過疎対策事業債 【行政上の措置】 ・基幹道路の都道府県代行 ・医療の確保 ・交通の確保 【金融上の措置】 ・住宅金融公庫等からの 資金の貸付 【税法上の措置】 ・減価償却の特例 ・地方税の課税免除等に 伴う地方交付税による 減収補填	【行政上の措置】 ・老人福祉の増進 ・教育の充実 【金融上の措置】 ・中小企業に対する資金 の確保	【行政上の措置】 ・老人福祉の増進 ・高齢者の福祉の増進	【行政上の措置】 ・下水道事業の都道府県 代行 ・情報の流通の円滑化等 ・地域文化の振興等	【行政上の措置】 ・移住・定住の促進等 ・観光の振興等 ・就業の促進 ・生活環境の整備 ・保育サービス等を受ける ための住民負担の軽減 ・自然環境の保全及び再生 ・規制の見直し 【金融上の措置】 ・中小企業に対する資金 の確保

(資料) 総務省資料などを参考に日本総合研究所作成

(注1) (a) (b) とも1970年からの25年間の人口増加率10%以上の団体を除く。

(注2) (a) (b) とも1990年からの25年間の人口増加率10%以上の団体を除く。

(注3) 取り消し線を付したものは廃止された措置。

(2) 現行過疎法の内容

現行の過疎法は、2021年4月に制定され、その期限は2031年までの10年間とされる。その目的は、同法の第一条に掲げられているように、「地域の持続的発展を支援し、それを通じて、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、美しく風格ある国土の形成に寄与すること」である(図表6上段)。

過疎市町村の要件は、全部過疎のケースについて言えば、大枠として①人口要件、②財政力要件の二つから成り、それぞれ次のような基準が定められている(前掲図表6下段)。すなわち、当該市町村において、①長期又は中期の人口減少率が人口減少団体の平均値以下であること、②財政力指数が全市町村

(図表6) 現行過疎法の目的と過疎要件

■目的

第一条 この法律は、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ことを目的とする。

■過疎の要件

下記の人口要件(①又は②)かつ財政力要件を満たすこと

	指標	基準値	具体的数値	
			現時点 (2020年国勢調査 反映)	制定当時 (2015年国勢調査 反映)
人口要件 ・25年間の人口増加率 10%以上の団体を除く	①長期人口減少率 (40年間)	人口減少団体平均 ※下記いずれかの場合、上記から5%控除した率 ・財政力指数が低い場合(全町村平均以下) ・高齢者比率が高い場合(人口減少団体平均以上) ・若年者比率が低い場合(人口減少団体平均以下)	30%以上減少	28%以上減少
	②中期人口減少率 (25年間)	人口減少団体平均	25%以上減少	23%以上減少
財政力要件 ・公営競技収益40億円超 の団体を除く	○財政力指数	全市町村平均	23%以上減少	21%以上減少
			0.51以下	0.51以下

(資料) 総務省資料を参考に日本総合研究所作成

の平均値以下であること、である。人口減少率などの具体的数値は、最新の国勢調査の結果に基づいて算出され、それに伴い過疎地域も見直されることになっている。現行の人口および財政力の数値は、2020年の国勢調査の結果を反映したもので、具体的には、長期の人口減少率は30%以上、中期の人口減少率は23%以上、財政力指数は0.51以下になっている。なお、一部過疎の要件は、これと同等、みなし過疎については、これよりも緩い要件が設定されている(注5)。

過疎対策の支援措置については、主に財政・行政・金融・税制上など多様なメニューが用意されている(前掲図表5)。このうち財政措置については、例えば、統合小中学校や消防施設の整備等に対する国庫補助金の割増のほか、支援策の中心ともいえる過疎債がある。過疎債は、①幅広い事業に活用できるほか、②元利償還金に対する交付税措置があるという、地方債のなかでも例外的にしか認められていないメリットを有するものである。詳しく述べると、①に関しては、通常の地方債では、道路や学校などの公共・公用施設の建設事業や災害応急事業などに活用が限られているが(注6)、過疎債では、観光、電気通信、診療など公共的性格を有する各種施設の建設事業、さらには、施設整備ではない、いわゆるソフト事業についても、幅広く活用することができる。②に関しては、事業費の全額を起債で調達することができ(充当率100%)、後年度に発生する元利償還金の7割が普通交付税で手当てされることになっている(算入率70%)(注7)。こうした過疎債の発行額(2023年度計画)は、5,400億円である。

財政以外の代表的な措置としては、基幹的な市町村道路や公共下水道に関する都道府県代行制度、中小企業等に対する特別貸付制度、地方税の課税免除等を行った場合の普通交付税による減収補填措置などがある。その他、事業採択基準の引き下げや各種手続きの簡素化など行政上の様々な配慮がなされている。

こうした措置の多くは、その適用を受けるにあたり、都道府県が過疎地域を支援するための方針および計画を定め、過疎市町村自らも、都道府県の方針に基づき、計画を策定することが条件とされている。

なお、過疎法に基づく措置以外にも、過疎市町村には様々な支援制度が用意されている。「過疎地域持続的発展支援交付金」や「地域おこし協力隊」、「集落支援員」などはその代表例であり、それ以外にも、「過疎地域」を明示的に対象とはしていないものの、過疎地域と関連の深い施策も多数存在する（注8）。

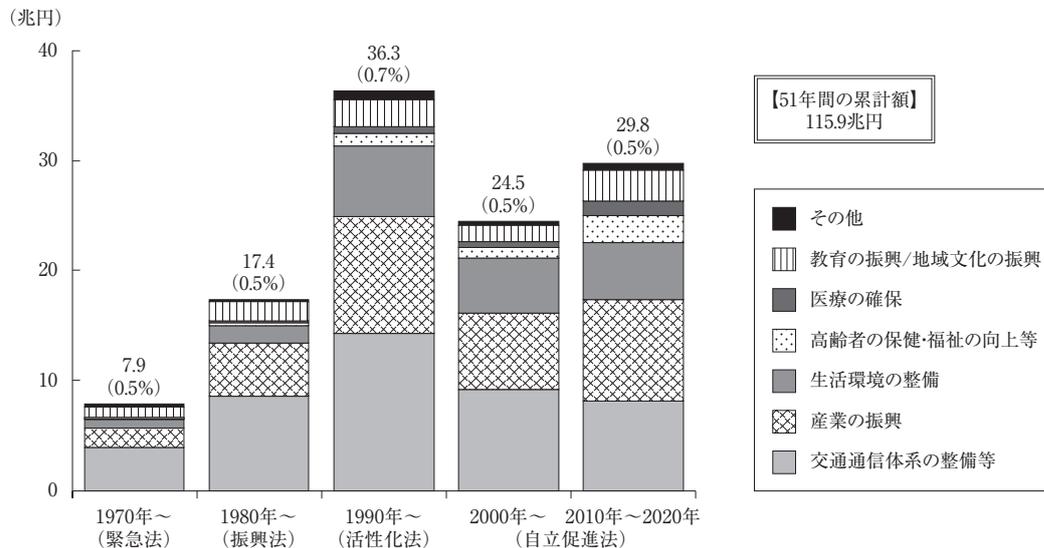
(3) 過疎対策事業

過疎法に基づき実施されてきた過疎対策の規模や内容についてみていく。

A. 事業の実績

都道府県・市町村によって実施された過疎対策事業の実績をみると、緊急法から自立促進法までの約50年間の事業費の総額は、116兆円に及んでいる（図表7）。各過疎法の期間ごとにみると、いずれの期間

（図表7）過疎対策の事業実績（大項目別）



（資料）総務省「過疎対策の現況」、内閣府HP資料（「長期経済統計」）をもとに日本総合研究所作成

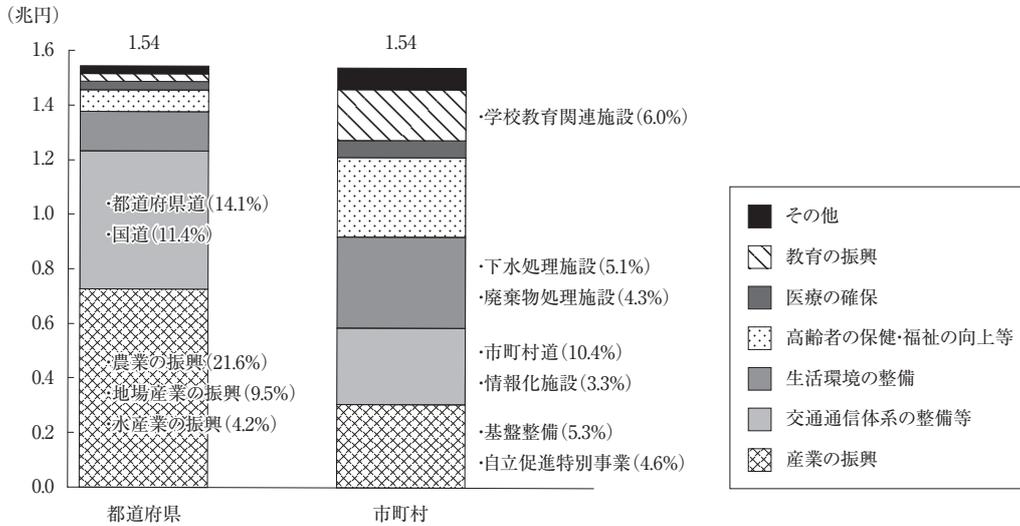
（注1）括弧内の数値は、各期間における名目GDP（の総額）に対する事業費の割合。

（注2）原資料では、緊急法と振興法の期間については、「生活環境の整備」と「高齢者の保健・福祉の向上等」の合算額のデータしか示されていないが、ここでは便宜上、活性化法の実績比率をもとに按分して計上した。

でも、事業総額は名目GDP比で0.5%以上の規模である。内訳は、市町村が62兆円と、都道府県より若干多いものの、都道府県と市町村とでほぼ同じ金額を支出している。事業内容をみると、1970年代では市町村道や都道府県道をはじめとする交通通信体系の整備が過半を占め、そして、80年代以降は産業の振興、下水処理施設・廃棄物処理施設などの生活環境の整備、近年では高齢者の保健・福祉の向上等も割合を増やしている。

直近2020年度の事業実績をみると、都道府県と市町村が同額の1.5兆円を支出している（図表8）。項目別では、都道府県では、農業や地場産業を中心とする産業の振興、都道府県道・国道の整備をはじめとする交通通信体系の整備が2大項目になっている。市町村では、産業、交通通信、生活環境、高齢者福祉、教育の5項目に均等に支出しており、中身をみると、市町村道のほか、各種施設の整備が多い。

(図表8) 2020年度の過疎対策の事業実績 (都道府県・市町村別、大項目別)

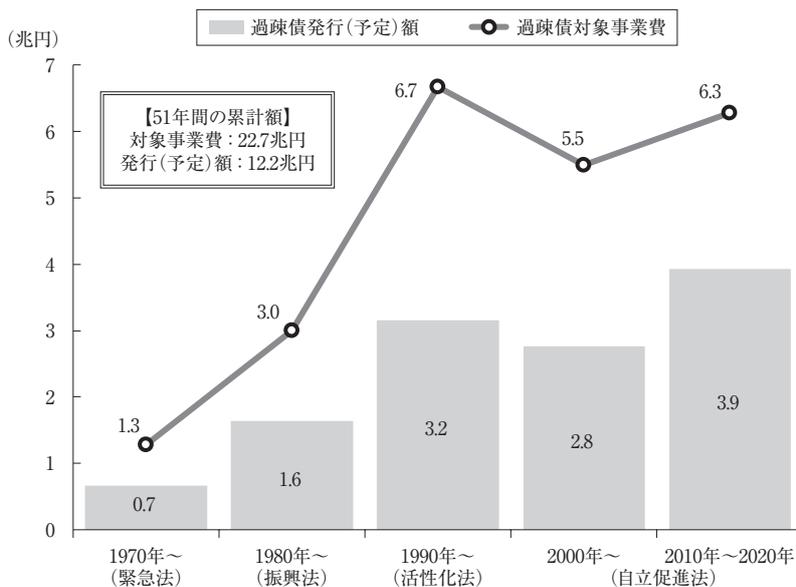


(資料) 総務省「過疎対策の現況」をもとに日本総合研究所作成
 (注) 主要項目の括弧内の数値は全体に占める割合。

B. 過疎債事業費と過疎債発行額

市町村における過疎債を活用した事業の規模は、1970年度から2020年度までの累計で22.7兆円に上っている (図表9)。このうち、過疎債発行により調達された金額は12.2兆円であり、単純計算で充当率は5割強である。過疎債については、それまで施設整備などのハード事業にしか活用できなかったが、2010年度以降はソフト事業にも活用できるように見直された。

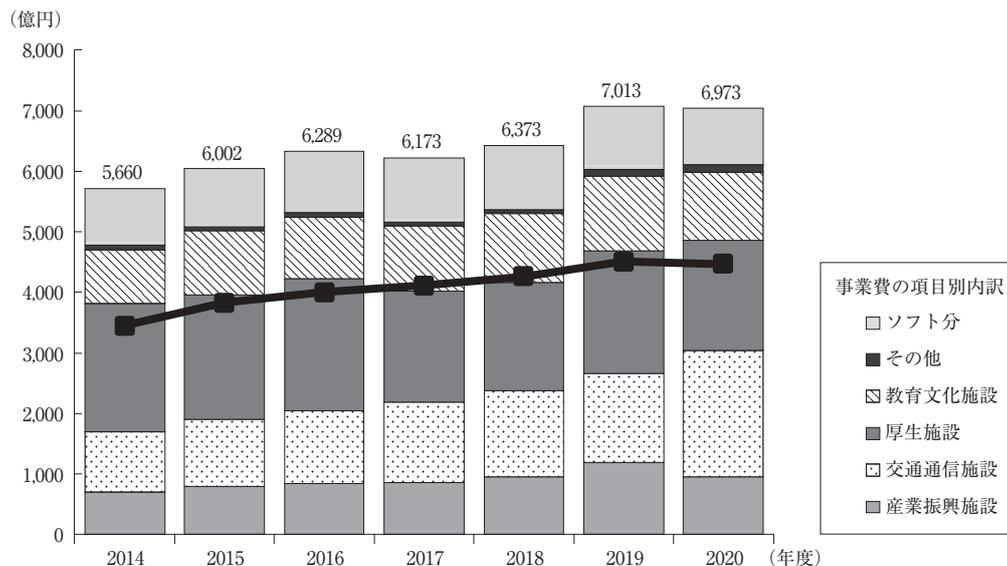
(図表9) これまでの過疎債の対象事業費と発行 (予定) 額



(資料) 総務省「過疎対策の現況」をもとに日本総合研究所作成

直近のデータをみると、対象事業費、発行（予定）額のいずれも緩やかな増加傾向にあり、2020年度は対象事業費が7,000億円、発行予定額は4,500億円である（図表10）。市町村の過疎対策事業費がトータルで1.5兆円であったことを踏まえると、過疎債を活用した事業は、金額ベースで全体の45%を占め、実際に過疎債発行で調達される金額は、全体の30%ということになる。

（図表10）近年の過疎債対象事業費の推移（項目別内訳）



（資料）総務省「過疎対策の現況」をもとに日本総合研究所作成
（注）折れ線は事業費のうち過疎債発行（予定）額。

項目別の内訳をみると、全体の8割強をハード事業が占め、産業振興（観光・レクリエーション施設など）、交通通信施設（市町村道・都道府県道、電気通信施設など）、厚生施設（一般廃棄物処理施設など）、教育文化施設（学校関連施設など）の四つの項目にほぼ均等に活用されており、その他の集落整備などはごく僅かである。残りの15%程度を占めるソフト事業については、保健・福祉の向上、産業の振興といった分野で利用されている。

（注2）制定年。以下、同じ。

（注3）特定農村法、山村振興法、半島振興法、離島振興法の4法と過疎法は、「地域振興5法」あるいは「地域振興立法5法」として括られることが多い。

（注4）他にも、「奄美群島振興開発特別措置法」（1954年）、「小笠原諸島振興開発特別措置法」（1969年）、「低開発地域工業開発促進法」（1961年）などがあり、最近でも「棚田地域振興法」（2019年）が制定されている。

（注5）具体的な要件は「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法施行規則」に定められており、人口要件については、長期（40年間、55年間）、中期（25年間）のいずれもが減少していることとされている。

（注6）この他、地方債は、交通・ガス・水道などの公営企業や地方債の借換えなどの経費にも活用が認められている（地方財政法第5条）。

（注7）こうした地方債の元利償還金に対する交付税措置は、防災・減災対策や直轄ダム・高速道路などを除けば、過疎対策事業、辺地対策事業、公共施設等適正管理推進事業のみにしか認められていない（総務省「地方債制度等について」(https://www.soumu.go.jp/main_content/000604089.pdf)）。

（注8）国の過疎対策に関する施策は、総務省 [2022] (pp. 161 ~ 249) にまとめられている。

4. 過疎法制定の背景

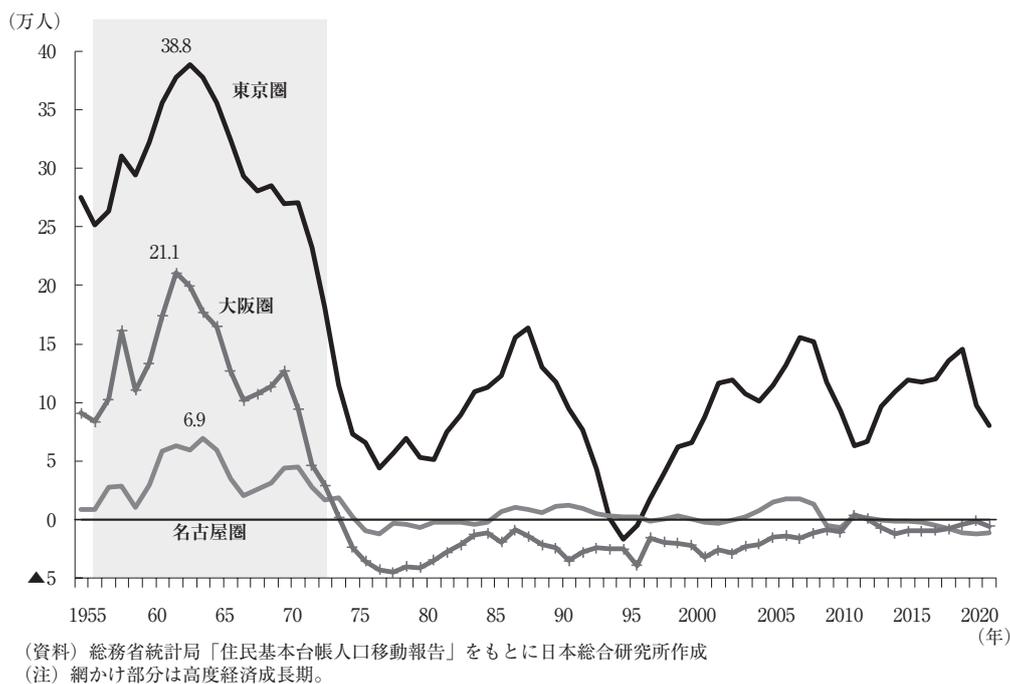
本章では、過疎法が初めて制定された1970年当時の状況や制定に至る経緯について、データとともに確認する。過疎法の制定をもたらしたような当時の特殊な状況は、現在ではすでにほとんど解消されていることを明らかにする。

(1) 時代的背景

A. 人口動態

1955年からオイルショック前年の1972年に至る高度経済成長期において、地方圏から大都市圏への人口流出は他に類をみないほど極めて高い水準で推移した。三大都市圏（東京圏・名古屋圏・大阪圏）で見ると、人口の転入超過数は、1955年に34万人、1961年にはピークとなる65万人に上った（図表11）。とりわけオリンピック景気に沸く1960年代前半の東京圏の人口吸引力は強く、1962年の東京圏の転入超過数は39万人に達した。

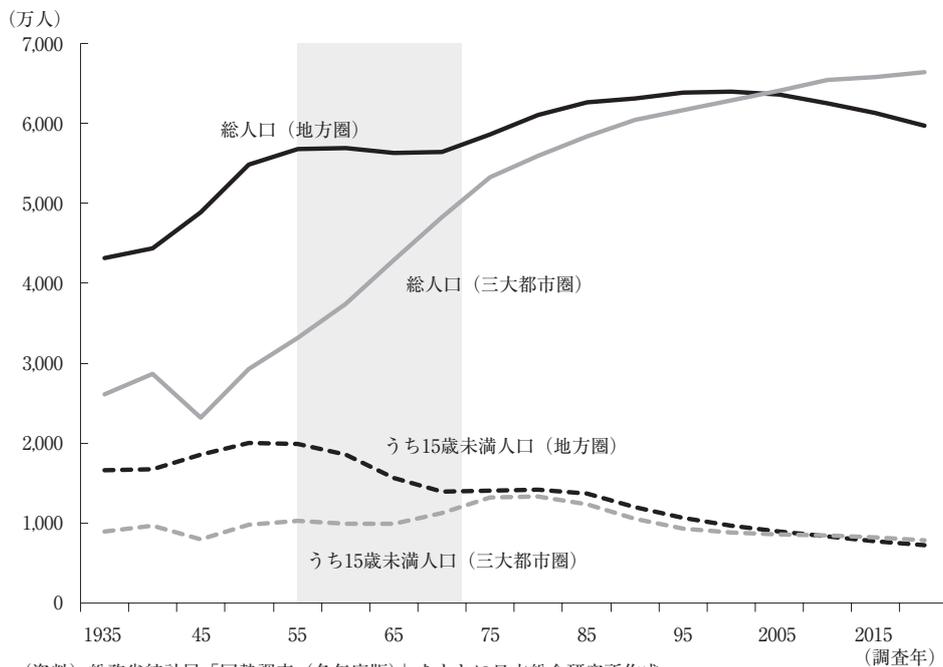
（図表11）三大都市圏の人口転入超過数



高度経済成長期の累計で見ると、三大都市圏の転入超過数は、836万人（東京圏543万人、名古屋圏66万人、大阪圏226万人）に及んでおり、その結果として三大都市圏のトータルの人口は、55年の3,300万人から75年にはその1.6倍となる5,300万人へと急増した（図表12）。

他方、人口の送り出し元になった地方では、全体として人口の伸びが急速に停滞し、都道府県や市町村によっては、人口が減少に転じた。なかでも著しい人口減少を経験したのが農山漁村などの地域であった（図表13）。

(図表12) 三大都市圏と地方圏の人口推移



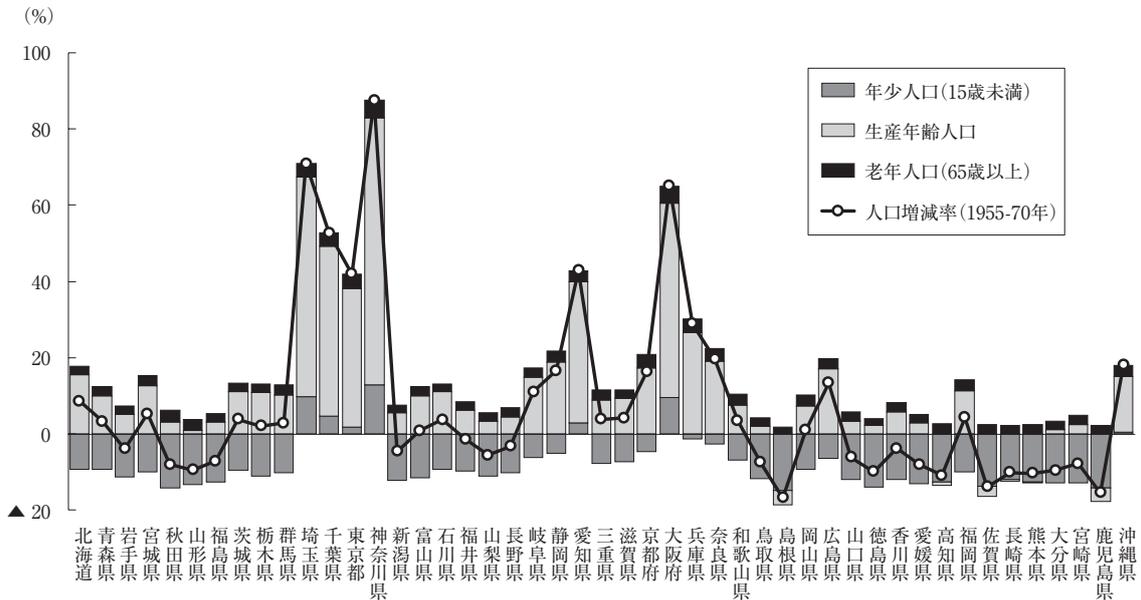
(図表13) 人口増減段階別・経済地帯別にみた市町村数 (増減期間: 1960~65年)

		市町村数 (経済地帯別)				
		合計	都市近郊	平地農村	農山村	山村
合計		3,375 (100)	479 (14.2)	1,172 (34.7)	1,108 (32.8)	616 (18.3)
人口増減率	10%以上減少	898 (100)	18 (2.0)	125 (13.9)	378 (42.1)	377 (42.0)
	0~10%減少	1,676	79	785	613	199
	0~10%増加	464	144	192	98	30
	10%以上増加	334	235	70	19	10

(資料) 新飯田 (1971) の表2 (p99) を一部加筆修正のうえ日本総合研究所作成 (原資料は農林省「日本農業の地域構造」(1969年)と記載されているが、内容は未確認。)
 (注1) 経済地帯は、旧農業統計における地域類型で、「耕地率」「林野率」「専業農家率」「林業兼業農家率」などに基づく分類。
 (注2) 括弧内の数値は全体に占める割合 (%)。

こうした人口流出の主流層は、もちろん中学や高校を卒業し、就職あるいは大学進学のために都会に向かった若者層であり、中卒で仕事に就く人が減った点を除けば、この点は現在も同様である。現在と異なるのは、とりわけ高度経済成長期の前半には、こうした年齢層のみならず、その前後の年齢層、すなわち25~39歳や5~14歳の人口までも純減になっていることである。これは、一家総出で町や村を離れるという挙家離村型も珍しくなかったことを示しており、それこそが人口移動の波が極めて大きなものになった要因と考えられる。また、1950年代は、全国的に出生率が急激に低下した時期でもあり (注9)、こうした複合的要因により、地方圏では年少人口が軒並み減少するとともに、人口全体が大きく下押しされることになった (図表14)。とりわけ西日本で人口減少幅が大きい傾向がみられ (注10)、島根県 (▲16.9%) や鹿児島県 (▲15.4%)、佐賀県 (▲13.9%) などでは、生産年齢人口までもが減少しており、

(図表14) 1955~70年の都道府県別人口増減率（寄与度分解）



(資料) 総務省統計局「国勢調査」をもとに日本総合研究所作成

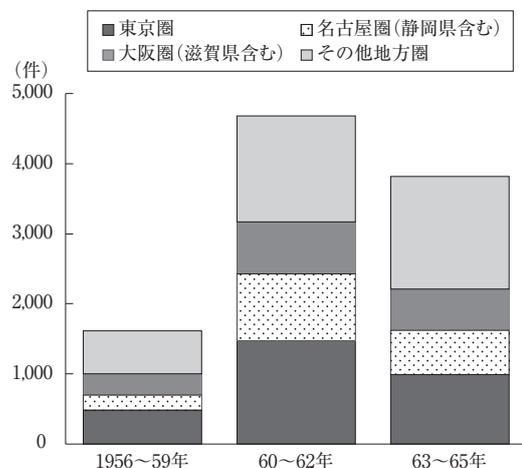
人口減少の深刻さが窺える（注11）。

B. 地域間の経済格差

こうした人口移動が生じた主たる要因としては、都市と地方間の経済的格差が挙げられる。戦後の復興需要が一巡したのち、企業による設備投資が活況を迎え、それが新たな経済成長のエンジンとなったが、そうした設備投資は、三大都市圏を含む四大工業地帯に集中的に振り向けられた。石油・鉄鉱石などの原材料の確保のしやすさや市場の近接性などが一段と重要視されたほか、集積による経済的メリットも一段と高まり、多くの企業がそれらの地域を工場の立地先として選択した。1956～65年の工場立地件数（増設含む）をみると、全体のうち、東京圏が29.2%、名古屋圏（静岡県含む）が17.7%、大阪圏（滋賀県含む）が16.2%と、三大都市圏で合わせて63.2%を占めた（注12）（図表15）。

さらに、こうした都市圏における企業による旺盛な設備投資に対し、道路や港湾等の産業インフラの整備が伴っていない状況が顕著になると、国や自治体は、その解消に向けて、三大都市圏などに公共投資を優先的に配分した（注13）。国

(図表15) 工場の立地・増設件数の推移（地域別）
(1956～65年)

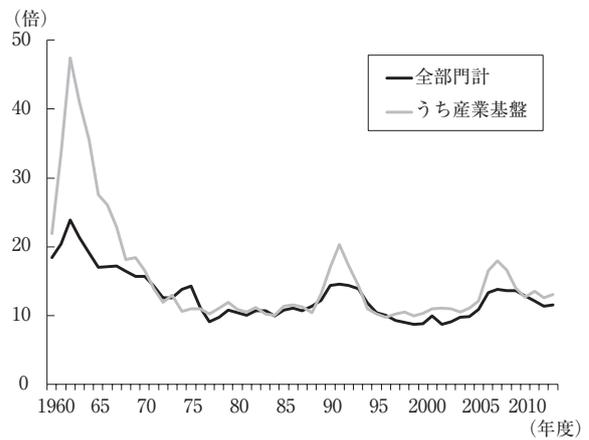


(資料) 日本工業立地センター(1969)「昭和30年代の工業立地動向」(pp.21-39)をもとに日本総合研究所作成
(注) 工場は敷地面積3,000m²以上のものが対象。

や自治体等による社会資本の実質投資額のデータを確認してみると、1960年代前半、投資額が最大の都道府県と最小の都道府県の間には、全部門で最大24倍、産業インフラのみに限れば最大47倍の格差があったことがわかる（図表16）。

こうした大都市に集中した産業立地の結果として、都市と地方の間には就業環境などの面で顕著な格差が生じることになった。その代表的指標である一人当たり県民所得等のデータに着目すると、データの遡及が可能な1955年から70年頃まで、所得の最も高い都道府県（東京都）と最も低い都道府県（鹿児島県）には、2.5倍以上の差異があり、地域によって大きな所得格差が存在していたことが看取される（図表17）。これは地方から都市への人口流入が著しかった時期と符号する。

（図表16） 国・地方等による実質公共投資額の都道府県格差（最大県÷最小県）

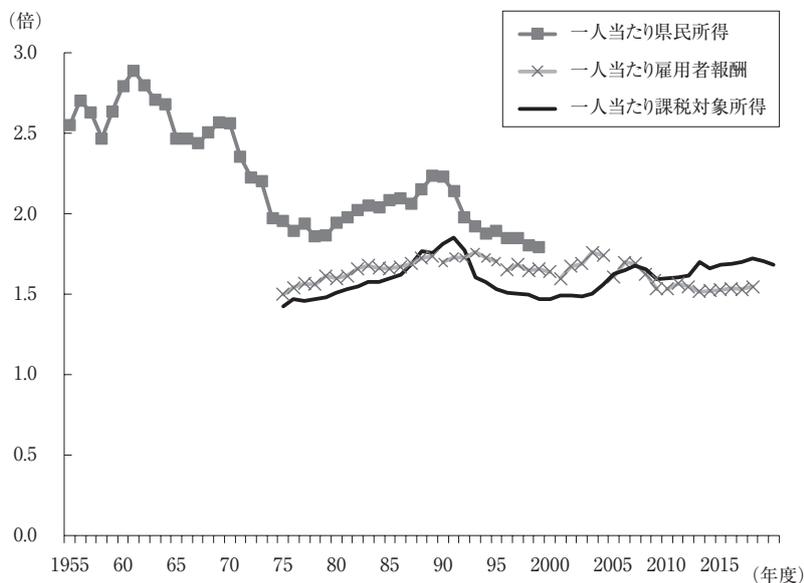


（資料）内閣府「社会資本ストック推計」をもとに日本総合研究所作成

（注1）沖縄県は、データの制約上、対象から除外している。

（注2）産業基盤は、「道路」「港湾」「航空」「工業用水」の4部門の合計。

（図表17） 一人当たり県民所得等の都道府県格差（最大県÷最小県）



（資料）内閣府「県民経済計算」・「経済・財政と暮らしの指標「見える化」データベース」をもとに日本総合研究所作成

（注1）沖縄県は、1955～71年の一人当たり県民所得のデータが存在しないため、対象の都道府県から除外している。

（注2）一人当たり雇用者報酬は、基準年や推計手法の異なるデータ系列を便宜上一つの折れ線で示しており、それにより非連続が生じている箇所がある。

(2) 制定の経緯

このように（注14）、都市に人口が集中し、経済的な格差が拡大するなか、国は、1960年代前半以降、国土開発や経済政策に関して、都市から地方への分散を図ることを目標に据えるようになる。それを象徴するのが、全国総合開発計画（全総）で目標として掲げられた「地域間の均衡ある発展」である。具体的な解決すべき課題として、「過密」「地域格差」が挙げられるとともに、既成工業地帯以外に、周辺地域への波及効果が見込まれ、開発の核となるような地域を選び出し、そこに集中的な投資をする「拠点開発方式」が目指された。

この頃は、まだ過疎というワード自体も造出されておらず、それが政策課題であるという認識もほとんどなされていなかった。むしろ、当時の政策担当者や専門家の間では、農山漁村から都市への人口移動という事象は、いわば「資本主義の発展に伴う歴史的必然」であり、「格差是正につながる人口の適正な地域的再配分」として捉えられていた。1961年に制定され、農業政策の目標と基本方針を示した農業基本法をみても、農家（農業）と都市住民（工業等）の所得格差（生産性）の拡大を問題視し、大規模な企業的農家の育成と零細農家の離農などを推進することが目的として掲げられていた。

もっとも、1966年初頭に1965年国勢調査の結果が公表され、農山漁村地域などにおける人口流出の実態が改めて露わになった。さらに、同年3月、総理大臣の諮問機関である経済審議会の分科会が、その中間報告という公式文書のなかで、「過疎」というワードを初めて用いた。そして、過疎における問題性を、過度な人口減少という事象そのものより、それにより「地域社会の基礎的条件の維持が困難になること」として捉え（注15）、それまでとは異なる観点から過疎問題を提起した。

こうしたことが大きな契機となり、その後、国会議員、中央官庁、地方自治体、マスメディア、それぞれのなかで過疎問題が急速に政策課題化していった。1969年の新全国総合計画（新全総）でも、地域課題として、全総で挙げられていた「過密」「地域格差」に並び、「過疎」が新たに付け加えられた。こうした結果として、1970年の第63回通常国会において、緊急法が全会一致で制定された。

(3) 意義を失いつつある過疎法

過疎法制定の背景には、上述のように、当時の人口移動が「民族大移動」と評されるほど大規模であったことがあろう。全国で選出された代議士が討議する国会の場で過疎が問題視され、議員立法として過疎法が制定されたのは、政治的に当然の成り行きともいえ、また、それに対する社会的な賛同があったことも想像に難くない。加えて、わが国の農山村地域では、欧米と比べ、土地・住宅・道路などの資本ストックの蓄積が著しく乏しかったという見方もあるほか（注16）、戦後暫くは、地方交付税の配分率も低く、自治体財政が厳しかったことなども踏まえれば、過疎法の制定には一定の意義や妥当性を見出すことができよう。

ただし、このように考えることができるのも、あくまで緊急法の制定時のみである。そもそも、同法は、その名称が示す通り、あくまで過度な人口減少を一時的現象として捉え、それに対する応急処置として立案されたものであった（注17）。実際に、70年代前半から半ばにかけて、三大都市圏への人口流出は急激に収縮している（前掲図表11）。同様に、地域間の経済的格差も、70年代前半に大幅に縮小し、現在までその水準が維持されている（前掲図表17）。このように、緊急法における所期の目的がある程度現実の

ものとなっているにもかかわらず、過疎法は、現在までマイナーチェンジを繰り返しながら存続されている。

(注9) 例えば、全国の合計特殊出生率をみると、1950年の3.65から1960年の2.00まで著しく低下している。

(注10) この理由として、西日本では、東日本に比べ、挙家離村型というより男親が一人で出稼ぎに出るケースが多かったことなどがある。

(注11) 鳥根県は、過疎法の立法化に向けた政治的な働きかけを主導する役割を担ったが（坂本 [2023a] のpp.75～79）、それにはこうした背景があろう。

(注12) 日本工業立地センター [1969] を参照。

(注13) 片岡 [2003] を参照。

(注14) 本節の記述は、主に坂本 [2023]、蓮見 [2007] に拠っている。

(注15) 「人口減少地域における問題を「過密問題」に対する意味で「過疎問題」と呼び「過疎」を人口減少のために一定の生活水準を維持することが困難になった状態、たとえば防災、教育、医療活動などの地域社会の基礎的條件の維持が困難になること、あるいは外部経済の利益を享受することが極度に少なくなることと理解すれば、人口が減少し年齢構成の老令化が急速に進み、従来の生活パターンが破壊されつつある地域では「過疎問題」が生じ又は生じつつあると思われる。」（中間報告『日本経済の地域的変貌』より抜粋）。

(注16) 富岡 [1982] を参照。欧米では、工業化以前に「農業の黄金時代」ともいえるような時期を経験しており、それゆえに農山村地域に資本ストックが蓄積されたのに対し、わが国では農業が主導的産業になるという段階を経ずに工業化が強力に推進されることになった、と述べている。

(注17) 緊急法の前身といえる法案に関する委員会質疑において、法案の起草にかかわった山中貞則議員は次のように答弁している。「できれば、何もしていないといわれるような現状を、これだけのことをやってみますということで、私は過疎状態に対する政治の責任を果たしたい。しかしながら、別途に何か抜本的なものをもう一つ将来さらに考えておるのか、あるいはこれによって過疎の原因である人口流出をとめて、これ以上の過疎現象はストップできるのかということと言われますと、これを人為的にストップさせることはむずかしからう。（中略）ただし、この法律は五十五年三月三十一日限りで効力を失うと附則に書いてございます。法律としては異例な表現でございます。私は、この過疎地域対策特別措置法を十年間実行して、さらに延長したりする必要はないと考えております。なぜならば、すでに昨年あたりから、主として大きな要素であった農業人口の流動が停滞を示しつつあります。したがって、この過度の人口流出がここ四、五年続くものとしても、やがては人口の流動が正常な流動にとどまって、異常な流出という状態はほぼ解消するものと思います。」（第61回国会衆議院地方行政委員会第55号1969年7月31日）。

5. 過疎法への問題提起

前章でみたように、現在では、過疎法の制定を必要としたような特別な状況はほとんど見られなくなっていると言える。そうしたなかでも過疎法は延々と継続されてきたが、それゆえに、過疎法に関しては矛盾や問題などが顕在化してきている。

(1) 立法意義への疑問

まず、過疎法の存在意義そのものを問わざるを得ないことがある。前述の通り、過疎法の目的については、過疎法の改定の度に修正・見直しが行われてきた。緊急法では「過度な人口減少の防止」「地域基盤の強化」が掲げられていたが、振興法以降、主たる目的は、一言でいえば、「過疎地域の振興」に置き換えられた（前掲図表5）。さらに、自立促進法以降は、「美しく風格ある国土の形成」という、これまでとはやや性質の異なる目的も付け加えられた。

こうした立法目的の見直しの背景には、人口減少のペースが1960年前後以降かなり落ち着き、人口減少の主因も人口流出という社会的要因から死者数の増加という自然的要因に変わってきたことがあり、そうしたなかで、過度な人口減少の防止という当初の目的には、もはや過疎法の存在意義を見出せなくなっていたことがある。もっとも、新たに掲げられた目的に関しても、以下でみていくように、その意義を見出すことは困難と言わざるを得ない。

まず、過疎地域の振興という目的に関しては、現在の過疎とされている市町村に対し、特別な支援を講じる理由を見出すことは容易ではない。当初過疎に指定された市町村は、5年間の人口減少率10%以上と、まさに人口急減といえるような異例な事態を経験している市町村であった。ところが、その後、大都市への流出が少なくなるとともに、人口減少ペースが緩やかになった自治体が多い一方で、過疎の人口要件については実質的に緩和されることになった。現行法で定義される過疎市町村は、全体としてみれば、「(人口規模は小さいものの)人口減少ペース(≒高齢化率)が他の市町村より若干速いだけの市町村」と捉えるのが妥当な見方であり、全国市町村の半数以上を占めるほど、ありふれた存在といえる。

しかも、すでにこうした地域に対しては、政策支援のメニューが用意されている。前述のように、過疎法以外にも、特定農山村法、山村振興法、半島振興法、離島振興法、豪雪法、辺地法といった地域振興法が存在しており、過疎市町村のうちほとんどがこうした振興法の指定地域でもある。とりわけ辺地や特定農山村との重複割合は80%超に上っている(図表18)。過疎市町村を支援する理由として、条件不利地域や農業の振興といった目的が暗に内包されているようにも思われるが、そうした目的を追求するのであれば、それを主眼に据えた振興法で対応するのが望ましい。

さらに、地方交付税制度においても、「人口急減補正」「隔遠地補正」などの措置が導入されている。人口急減補正につ

いて言えば、基準財政需要額(地域振興費)の算定において、人口急減団体では、人口減少に応じて直ちに公共施設の運営費を削減することなどが困難であることを考慮して、減少人口の一定割合を復元する補正を行うものである。同補正は、緊急法の制定に先んじて(1966年度)導入されたものであり(注18)、2010年度には、過疎地域などを対象として、より手厚い仕組みが導入された。具体的には、過疎を含む条件不利地域については、過去5年間の人口減少率のほか、過去20年間の人口減少率についても勘案することとし、いずれかより有利な補正が適用される仕組みである(注19)。

次に、「美しく風格ある国土の形成」という目的に関しては、その内容が判然としないが、現行の持続的発展法の制定に際し、新たに前文として挿入された以下の記述が大きな手掛かりとなる。すなわち、「過疎地域は、食料、水及びエネルギーの安定的な供給、自然災害の発生の防止、生物の多様性の確保その他の自然環境の保全、多様な文化の継承、良好な景観の形成等の多面にわたる機能を有し、これらが発揮されることにより、国民の生活に豊かさや潤いを与え、国土の多様性を支えている。…(以下略)」(下線は筆者)。

最近のウクライナ問題や東日本大震災の例を挙げるまでもなく、前半(下線)の食料やエネルギーの安定的な確保、さらには自然災害の発生予防などが重要であることは論をまたない(注20)。ただし、これらは、過疎法、さらにはその他の振興法などで対応すべき性質の問題というより、国全体として対応策を検討すべき問題といえる。また、後半(二重下線)の自然環境の保全、多様な文化の継承、良好な

(図表18) 過疎法と各種振興法の重複状況

(単位:団体、%)

	特定農山村	山村	離島	半島	豪雪	辺地
全国の過疎市町村(820)のうち各振興法の対象市町村数	666	560	75	152	380	687
過疎法と各振興法の重複割合	81.2	68.3	9.1	18.5	46.3	83.8
<参考>各振興法の指定市町村数	959	734	111	194	532	972

(資料) 総務省『令和2年度版 過疎対策の現況』の図表2-1-8 (P31)を一部加筆・修正のうえ日本総合研究所作成
(注) 市町村数は2021年4月1日現在。

景観の形成などに関しても、それらを政策目標に掲げるとしても、必ずしも過疎法の枠組みで対応する必要性はなく、過疎法とは切り離して考えたほうが有効性の観点などから望ましい。

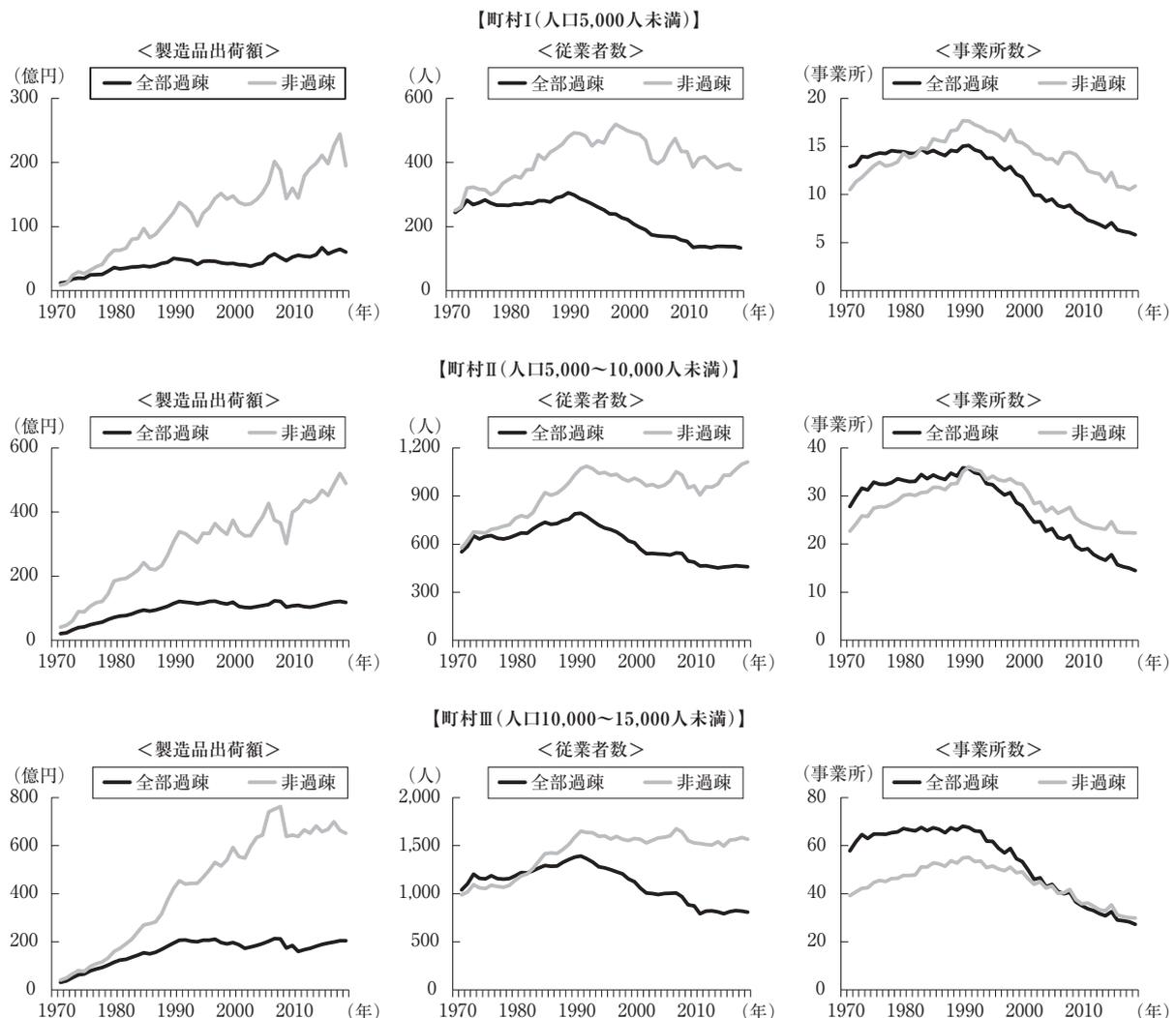
(2) 人口流出抑制策の限界

こうした立法意義への疑義に加え、一つ目の問題として、過疎法は、結果として過疎状態を改善する効果が乏しかったという点を指摘できる。工業統計や経済センサスのデータから、人口流出抑制策としての過疎対策の限界が窺える。

一般に、人口規模が小さいほど、過疎市町村の割合は高くなる。しかし、必ずしも人口規模が小さい市町村のすべてが過疎ではなく、非過疎市町村も一定数存在している。

そこで、過疎と非過疎の自治体について、同様の人口規模の団体ごとに製造品出荷額や従業者数、事業所数の推移をみる。図表19より、製造品出荷額と従業者数は、非過疎が過疎を上回っており、その差

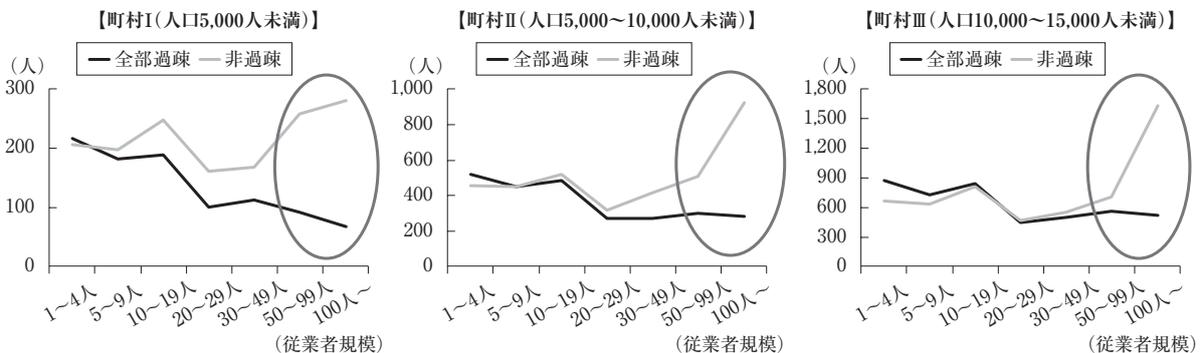
(図表19) 過疎・非過疎市町村における製造業の製造品出荷額、従業者数、事業所数の推移
【市町村類型別平均値 (町村Ⅰ～Ⅲのみ抜粋)】



(資料) 経済産業省「工業統計調査」などをもとに日本総合研究所作成
(注) 調査対象は、製造または加工を行っている従業者4人以上の事業所。

異は時間の経過とともに拡大していることがわかる。一方、同じ図表からは、事業所数に関して明らかな差異は確認できないが、出荷額や従業者数のデータと合わせて考えると、非過疎において比較的規模の大きな事業所が存在していることが推測される。実際、図表20で、2016年時点の従業者数を従業者規模別にみると、従業者規模100人以上の事業所で働く従業者数について、非過疎が過疎を大きく上回っている。これらから、雇用吸収力の高い大企業などの工場や店舗、事務所の存在の多寡が、過疎と非過疎を分ける決定的な要因の一つであることが示唆される。

(図表20) 過疎・非過疎市町村における民営事業所の従業者数（従業者規模別、2016年）
【市町村類型別平均値（町村Ⅰ～Ⅲのみ抜粋）】



(資料) 総務省統計局「平成28年経済センサス活動調査」をもとに日本総合研究所作成

過疎地域では、現在に至るまで、過疎対策の柱として企業誘致を含む産業の振興、交通通信インフラ整備などが図られてきたが、条件不利地域が多いこともあり、必ずしもその成果は明らかではない。人口規模などは過疎市町村と差異はない自治体のなかにも、立地条件等が恵まれていたことなどから企業誘致などに成功し、その結果、当該地域に雇用の機会が生まれ、若年層の人口流出が少なかった非過疎自治体も存在している。将来を見通しても、大企業の工場や事業所を全国津々浦々に誘致することは現実的とはいえ、そういった意味で、少なくともこれまでの過疎法という枠組みに基づく取り組みを継続していても、人口流出や人口減少を抑制することは相当困難と考えられよう。

もちろん、このようなデータのみからでは確定的な判断は下せないものの、少なくとも過疎状態の改善という観点では、これまでの投資が十分な効果を上げてこなかったとみることができるだろう。

(3) 市町村間の公平性の毀損

二つめの問題が市町村間の公平性に関するものである。過疎法では、過疎を人口減少と財政基盤の弱さという主に二つの要件を満たす市町村と定義し、それに該当する市町村が一律に過疎に指定される仕組みになっている。こうした過疎の定義に関しては、すでに制定当初の段階から、過疎をどのような指標で判断するか、要件の基準値をどのように設定するかなど、過疎の線引きの難しさが議論になっていたが(注21)、現在でもこうした問題は依然として残存している。たとえ人口規模が著しく小さくても、人口が減少していなければ指定されないのはもちろん、僅かな人口減少率の差で過疎法が適用されない

自治体も多数存在している。一方、2章で触れたように、一人当たりの住民所得が全国有数ながら過疎に指定されている自治体もある。

先に述べたように、過疎市町村は、過疎債や交付税算定などで厚遇されている。交付税制度では、各団体の財政需要において可能な限り公平性が担保されるよう、仔細な調整が数多く講じられているが、過疎の線引きをして過疎市町村のみを優遇することは、こうした交付税制度の基本原則から逸脱したものであると言わざるを得ない。

(4) 時代の方向性との不一致

最後に、過疎法の課題として、社会の変化に必ずしも対応できていない点を挙げるができる。わが国全体で人口減少に向かう時代においては、国土利用という観点から集約化の方向性を志向することは避けられず、国の政策としてもコンパクトシティが推進されている。過疎地域の発展を基本理念として、当該地域にさらなるインフラ整備を図っていくことは、そうした流れに逆行しているとみることも可能である。

本来重要なことは、過疎地域そのものの発展というより、過疎地域に住む人々の生活に目を向けることである。過疎法は、基本的に市町村をベースに指定され、市町村が過疎対策の計画を策定するという建て付けになっている。もっとも、情報化やデジタル化が進み、地域コミュニティもそれぞれ自立していくことが求められる時代に、市町村が過疎法による支援の受け手となって、これからも産業育成などを担う必要があるのか、単なる行政単位であるはずの市町村の枠組みを無為に存続させるための支援となっていないかなどの議論を必要としよう。

(注18) 梶田 [2004] のp.49を参照。

(注19) 条件不利地域は、過疎のほか、離島、沖縄、奄美諸島、小笠原諸島。総務省資料「平成22年度 普通交付税の決定について」や石原 [2016] のp.368を参照。

(注20) 農林水産省HPでは、農業の多面的機能を貨幣的に評価した試算結果を公表しており、例えば、洪水防止機能について 3兆4,988億円/年としている（「農業の多面的機能の貨幣評価の試算結果」(https://www.maff.go.jp/j/nousin/noukan/nouguyo_kinou/attach/pdf/index-17.pdf)）。

(注21) 例えば、法案審議の段階では、出稼ぎ労働者が多い東日本では、統計上の人口減少率の数字よりも実態は深刻であり、そういった点も踏まえて人口減少率の要件基準を検討すべきであるといった質疑が行われている。

6. 結論

現在わが国が置かれている経済・社会的状況は、過疎法が制定された当時のものとは大きく変化している。50年以上前の枠組みのまま存続している過疎法については、もはやその社会的な意義がほとんど失われているといえよう。全国の半数以上の市町村に特別な支援をし続けているという制度的な歪さも一段と際立っているほか、これまでに多くのリソースを投じて実施してきた過疎対策も、必ずしも目に見える成果を上げているようにはみえない。さらに、市町村間の公平性が確保されていないなどの弊害も看過できなくなっている。こうしたことを踏まえると、過疎法は廃止、もしくは根本的な考え方から見直す段階に来ているといえるだろう。

人口減少市町村に対しては、過疎法に基づく支援ではなく、すでに交付税制度のなかに組み込まれて

いる人口急減補正の措置を、より一般的な枠組みとして拡張すればよいと考えられる。ただし、人口減少地域ではなく、辺地などの条件不利地域に関しては、別途支援を講じる必要性はあるだろう。もっとも、その支援の在り方については、過疎法のように、市町村への支援を通じてインフラを整備し地域の発展を目指すというより、より住民目線で、住民をより直接的に支援するものに支援内容を重点化すべきであろう。例えば、①教育のデジタル化を抜本的に進め、日本全国どこに住んでいても、等しく高等教育等の履修ができる環境を整備する、②（条件不利地域の）子育て世帯に対する経済的支援を講じるなど、条件不利地域に暮らす子どもから、それに伴うハンディキャップを可能な限り取り除くような支援が望まれよう。

(2023.4.17)

参考文献

- [1] 石原信雄 [2016]. 『新地方財政調整制度論 改訂版』 ぎょうせい
- [2] 岡橋秀典 [1989]. 「現代日本における山村研究の課題と展望」『人文地理』 人文地理学会 1989年 第41巻 第2号 pp.144-171
- [3] 梶田真 [2004]. 「過疎概念の採用・変質・制度化と地方交付税」 人文地理 2004年 第56巻 第4号 pp.45-62
- [4] 片岡光彦 [2003]. 「戦後日本の地域間経済格差の推移と公共投資の地域配分」『国際開発研究フォーラム』 名古屋大学大学院国際開発研究科 2003年 第24号 pp.141-161
- [5] 坂本誠 [2023a]. 「過疎対策の成立とその継続（上）」『自治総研』（公財）地方自治総合研究所 2023年 49巻 531号 pp.51-86
- [6] 坂本誠 [2023b]. 「過疎対策の成立とその継続（下）」『自治総研』（公財）地方自治総合研究所 2023年 49巻 532号 pp.28-57
- [7] 総務省地域力創造グループ過疎対策室 [2022]. 『令和2年度版 過疎対策の現況』
- [8] 富岡倍雄 [1982]. 「日本の特殊性としての過疎問題—発展途上国経済研究者の感想」『山村研究年報』 五箇山山村研究センター 1982年 第3巻 pp.23-30
- [9] 新飯田宏 [1971]. 「過疎問題の経済学的考察」『季刊現代経済』 日本経済新聞社 1971年 第3号 pp.96-119
- [10] 日本工業立地センター [1969]. 「昭和30年代の工業立地動向」『工業立地』 日本立地センター 1969年 vol.8 no.10 pp.21-39
- [11] 蓮見音彦 [2007]. 「開発と地域社会の変動」 蓮見音彦編 『村落と地域』 東京大学出版会 pp.131-168
- [12] 結城清吾 [1970]. 「過疎を生み出したもの—戦後の経済政策の中にみるその諸要因」『ジュリスト』 有斐閣 1970年 No. 455 pp.26-31