

海外の人口減少地域に対する施策に関する調査

平成30年12月5日

平成30年度第4回過疎問題懇談会

海外の人口減少地域に対する施策に関する調査（調査概要）

調査概要

- 調査名：「海外の人口減少地域に対する施策に関する調査」
- 調査主体：総務省自治行政局過疎対策室
（株式会社日本総合研究所へ委託）
- 調査対象：4か国等（フランス、韓国、スイス、ドイツ、EU）
- 調査方法：①有識者ヒアリング（諸外国の過疎対策の概要把握）
 - ・フランス：埼玉大学大学院人文社会科学部研究科 市川康夫准教授
日仏経済フォーラム議長 瀬藤澄彦議長
 - ・韓国：岡山大学環境生命科学研究科 金科哲教授
神戸大学大学院工学研究科 山崎寿一教授、張京花研究員
 - ・スイス：法政大学大学院公共政策研究科・社会学部 田口博雄教授
 - ・ドイツ：高知大学人文社会科学部 霜田博史准教授
明治大学農学部食料環境政策学科 市田知子教授
- ②関係者・関係機関ヒアリング（過疎関連法制度、過疎地域等の定義・要件、過疎対策の主要な施策、関連文献・資料等）
- ③文献調査

(1)フランスの人口減少地域に対する施策①

ポイント

- 人口密度、人口減少の有無、基礎自治体間の広域行政組織の有無等に基づき、「地域活性化区域(ZRR)」を指定。ZRRに対しては企業の優遇税制等を実施。
- 「地域活性化優良モデル」事業により、地域のイノベーション(農業、手工業、観光業等)を促進

目的

- 都市部と地方部の断裂を埋め、地方の魅力を創出すること(2005年「地域開発に関する法律(LDTR法)」)
- 「都市部と地方部の断裂」とは、取り残された地方の経済格差や生活環境の格差を、「地方の魅力」とは、恵まれた自然、食資源、景観、リゾートに適した環境などのローカル性を意味している

過疎対策の変遷

<人口の推移>

- フランス全体の人口は増加傾向
- 農村部は19世紀初頭から100年以上都市への人口流出が継続してきたが、1970年代後半から中心地外縁で人口が増加
1990年代以降は孤立農村でも人口が増加(ただし、孤立農村内の格差拡大)。

※「就業中心地」は1,500人以上の雇用人口を有する基礎自治体、「中心地外縁」は40%以上の住人が就業中心地で就業する基礎自治体、「孤立農村」はその他の基礎自治体

<過疎対策の変遷>

- 1980年代 山間地域や山岳地域への農村支援
- 1995年 「地方都市開発のための方向付けの法律」制定。「地域活性化区域」を指定、優遇税制を実施
- 2005年 「地域開発に関する法律」制定。「地域活性化区域」に対する優遇税制を強化、全ての地方部対象の地域振興策追加
- 2005年 地域イノベーションを促す「地域活性化優良モデル」事業開始

(1)フランスの人口減少地域に対する施策②

過疎地域の捉え方（地域要件）

- ZRRは「厳しい困難に直面し、脆くなっている地域」と定義
- 人口統計的基準、社会経済的基準、組織的基準の3基準によって地域活性化区域(ZRR)を指定。国土の約3分の1、人口約500万人(2014年)

基準	人口統計的基準	社会経済的基準	組織的基準
要件	<ul style="list-style-type: none"> ①属する郡の人口密度が37 人/km²以下 ②属するカントンの人口密度が35 人/km²以下 ③属する課税型EPCI の人口密度が35 人/km²以下 <small>※郡は国による県の下位行政区画 ※カントンは郡をさらに区分けしたもの ※課税型EPCIはコミューンから税財源を委譲された広域行政組織</small>	<ul style="list-style-type: none"> • 人口減少の有無 • 現役世代の人口減少の有無 • 現役世代の農業従事者の割合が、全国平均の2倍以上 <small>※現役世代とは、15歳以上64歳以下の年齢で仕事に従事している又は仕事を求めている人</small>	<ul style="list-style-type: none"> • 課税型EPCI に所属 • 課税型EPCI内のZRRに指定されたコミューンの割合が50%以上の場合、課税型EPCI全体をZRRとみなす
備考	①又は②に該当する場合は、さらに、右記の社会経済的基準及び組織的基準の両方を満たす必要	コミューンが人口密度6人/km ² 以下の郡又はカントンに属する場合は不要	—

過疎対策の主要施策

施策	地域活性化区域(ZRR)内の企業への優遇税制	「地域活性化優良モデル」事業	LDTR法に基づくその他の地域振興策(ZRR以外の区域を含む)
内容	<ul style="list-style-type: none"> • 企業をZRR内に設立した場合、所得税又は法人税の5年間の免除及び免除終了後から最長9年間の減税 • 不動産に関する職業税(地方経済貢献税)の期限前償却 • 地方自治体の議決の下、最長で5年の職業税(地方経済貢献税)免除 • 地方自治体の議決の下、既建築資産税の免除 <small>※手工業者・小売業者の事業承継にも上記措置</small>	<ul style="list-style-type: none"> • 地域のイノベーション(農業、手工業、観光業等)に関するプロジェクトを支援 • 「ZRR」又は「人口3万人以上の都市圏を除く地域」が対象 • 国補助金最大約1億2000万円、補助率33%(ZRRは50%) • 2006年の第1期に379件、2009年の第2期に263件のモデル事業を認定 	<ul style="list-style-type: none"> • 人口3,500人未満のコミューンで公職と民間職の兼務可能 • 1人を複数の雇用主グループで共同雇用する場合の減税・免税措置 • 青年農業従事者定住交付金を社会保険料の積算対象から除外 • 地方で博士課程研修を行う医学生への住居手当等
予算・減税額	<ul style="list-style-type: none"> • 約340億円(2013年) 	<ul style="list-style-type: none"> • 総額約280億円(2006年～2008年) • 総額約280億円(2009年～2011年) 	—

(2) 韓国の人口減少地域に対する施策①

ポイント

- 2004年の「国家均衡発展特別法」により、人口減少率、人口密度、所得、財政力指数に基づき「新活力地域」を指定
- 「新活力事業」として、郷土資源開発、地域文化観光開発、教育・人材育成、生命・健康産業育成などを実施（「島嶼開発促進法」等に基づくハード中心の施策にソフト中心の施策を追加）
- 2009年の「国家均衡発展特別法」改正に伴い、条件不利地域の地域開発に関する予算が減額し、広域発展に関する予算が増額。

目的

- 地域間不均衡を解消し、地域革新及び特性に合った発展を通じた自立型地方化を推進し、各地方が個性を発揮し、良質な暮らしをあまねく享受できる社会の建設(2004年「国家均等発展特別法」)

過疎対策の変遷

<人口の推移>

- 韓国全体の人口は増加傾向
- 1970年代から2000年代にかけて「首都圏」「大都市」「拠点中小都市」を除く地域で人口減少が進行

<過疎対策の変遷>

- 1970年代 農村の生活環境改善、所得向上、都市との格差是正を目指した「セマウル運動(全国農村開発運動)」開始
- 1986年に「島嶼開発促進法」、1988年に「奥地開発促進法」、1994年に「地域均衡開発および地方中小企業に関する法律」制定。条件不利地域に対する地域開発開始(ハード中心)
- 2004年に「国家均衡発展特別法」制定。「新活力事業」開始(ソフト中心)
- 2009年に「国家均衡発展特別法」改正。条件不利地域の地域開発に関する予算が減額し、広域発展に関する予算が増額。

(2) 韓国の人口減少地域に対する施策②

過疎地域の捉え方（地域要件）

	2004年 国家均等発展特別法	2009年 国家均等発展特別法改正
概要	<ul style="list-style-type: none"> 人口変化率、人口密度、所得、財政力指数により「新活力地域」を指定(70市郡、全市郡の約3割、国土の約5割、人口の約1割) 	<ul style="list-style-type: none"> 人口変化率、人口密度、所得、財政力指数、地域アクセシビリティにより「成長促進地域」を指定(70市郡、全市郡の約3割、国土の約5割、人口の約1割)
要件	<ul style="list-style-type: none"> 人口変化率(1970年～2000年の年平均人口変化率) 人口密度(2003年人口÷行政区域面積) 住民税(所得割)額(2000年～2002年の平均値) 財政力指数(2000年～2002年の平均値) <p>各指標の重み付け(人口密度:人口変化率:住民税(所得割)額:財政力指数)=1:1:2:2</p>	<ul style="list-style-type: none"> 人口変化率(1998年～2008年の年平均人口変化率) 人口密度(2008年人口÷行政区域面積) 住民税(所得割)額(2005年～2007年の平均値) 財政力指数(2006年～2008年の平均値) 地域アクセシビリティ(広域大都市とその市郡の人口を乗じたものを両地点間の距離とアクセス時間を乗じたもので割った値) 各指標の重み付け(人口密度:人口変化率:住民税(所得割)額:財政力指数:地域アクセシビリティ)=1:1:2:1:1

過疎対策の主要施策

施策	新活力事業(2004-2010年)	成長促進地域等の開発事業(2010年～)
内容	<ul style="list-style-type: none"> 郷土資源開発、地域文化観光開発、教育・人材育成、生命・健康産業育成などのソフト事業が中心で、国補助額(約2～3億円/年) 市郡が計画を策定・申請するボトムアップ型事業 産学官、地域団体や住民など地域の関係者の連携体制構築 	<ul style="list-style-type: none"> 従来の新活力事業は他の条件不利地域関連事業と統合
予算額	<ul style="list-style-type: none"> 国家均衡発展法特別会計(約8,530億円)の地域開発事業勘定約6,170億円の内数(2009年) 	<ul style="list-style-type: none"> 広域・地域発展特別会計(約8,840億円、2012年)の地域開発事業勘定:約3,260億円の内数(2012年) 同特別会計の広域開発事業勘定は増加(2009年:約1,940億円→2012年:約5,220億円)

(3) スイスの人口減少地域に対する施策①

ポイント

- 1970年代から標高、人口動態、所得等に基づいて「山岳地域投資支援対象地域」を指定、施設整備(ハード)を中心に貸付等を実施。また、人口動態、所得、失業率等に基づいて「経済困難地域」を指定、個別企業に対する法人税の減免を実施
- 2008年「新地域政策(NRP)」を導入。「格差是正中心」から「イノベーション中心」、「ハード中心」から「ソフト中心」、「狭域地域施策」から「広域地域施策」に政策を再編

目的

- 個々の地域の競争力や付加価値の創造力を強化することにより、地域における雇用の創出・維持を支援するとともに、周辺の地域を維持し、地域格差を縮小する(2008年「新地域政策(NRP)」)

過疎対策の変遷

<人口の推移>

- スイス全体の人口は増加傾向
- 中山間地域から都市部に人口流出

<過疎対策の変遷>

- 1970年代～ 「山岳地域投資支援法(IHG)」制定、「経済困難地域支援決議(BWE)」導入
- 1997年～ 「Regio Plus」導入、「地域格差是正」に代わって「地域競争力の強化」「内発的ポテンシャル」を重視
- 2008年～ 「新地域政策(NRP)」導入、①地域自身のイニシアティブ重視、②地域内の中心地区を発展の牽引力と位置づけ、③持続可能な発展の尊重、④連邦のカウンターパートは州(地方分権)、⑤連邦政府内及び外国政府との連携を基本方針に政策を再編(導入時に都市部と中山間地域の意見対立あり)

(3) スイスの人口減少地域に対する施策②

過疎対策の主要施策

	「山岳地域投資支援法(IHG)」 「経済困難地域支援決議(BWE)」(1970年代～)	「新地域政策(NRP)」 (第1期:2008年～2015年、第2期:2016年～2023年)
地域要件	<p><山岳地域投資支援対象地域></p> <ul style="list-style-type: none"> アルプス及びジュラ山脈地方に位置する地域のうち、標高、人口動態、所得等によって、「山岳地域投資支援対象地域」を指定(1232の基礎自治体から構成される54地域) 国土の約2/3、人口の約1/4(2002年) <p><経済困難地域></p> <ul style="list-style-type: none"> 人口動態、所得、失業率等によって「経済困難地域」を指定 	<ul style="list-style-type: none"> 施設整備に対する貸付や連邦法人税の減免などは一部引き継ぎつつ、広域地域政策を強化 広域地域施策については五大都市の人口集中地域(2010年の人口調査結果に基づく)、都市的な7州の基礎自治体を原則として支援対象から除外 プロジェクトの便益の大半を中山間地域が享受することが条件
内容	<p>【狭域地域政策】</p> <p><山岳地域投資支援対象地域>(1974年～2008年)</p> <ul style="list-style-type: none"> 健康・教育・スポーツ等の施設整備に対する貸付等(ハード支援) <p><経済困難地域>(1978年～2007年)</p> <ul style="list-style-type: none"> 個別企業の連邦法人税の減免等 <p><Regio Plus>(1997年～2008年)</p> <ul style="list-style-type: none"> コミュンと民間のイニシアティブ組織による地域開発プログラムへの補助(ソフト支援) 山岳地域投資支援対象地域及び別に指定した田園地域が対象 	<p>【狭域地域施策】</p> <p><山岳地域投資支援対象地域:制度としては廃止></p> <ul style="list-style-type: none"> 「価値創造システムの一要素である場合」に限定してインフラ投資等への貸付を継続 <p><経済困難地域:制度としては廃止></p> <ul style="list-style-type: none"> 個別企業の連邦法人税減免は10年間の時限を設けた上で存続 <p>【広域地域施策】</p> <ul style="list-style-type: none"> 広域的な地域開発プログラムへの補助・貸付を追加(Regio Plusは廃止)
予算・減税額	<p><山岳地域投資支援対象地域></p> <ul style="list-style-type: none"> 貸付:約110億円(2002年) <p><経済困難地域></p> <ul style="list-style-type: none"> 連邦法人税の減免:約114億円(2003年) <p><Regio Plus></p> <ul style="list-style-type: none"> 補助:総額約77億円(1998年～2007年) 	<p>【広域地域施策】</p> <ul style="list-style-type: none"> 補助:総額約232億円(2016年～2019年) 貸付:総額約442億円(2016年～2019年)

(4)ドイツの人口減少地域に対する施策①

ポイント

- 平均失業率、所得等に基づき支援対象地域を指定。民間企業の新規設備投資や拡張投資に対し補助・貸付。
- 支援対象地域を3階層に区分し、より支援が必要な地域を優遇。
- 憲法の「同等の生活条件」の理念に基づき、多極分散型の空間整備政策を実施。
- 人口減少が進んでも「同等の生活条件」が維持できるよう社会インフラのあり方の見直しを検討

目的

- ドイツ全国における『同等の生活条件』の確立や全国の法的一体性、経済的一体性の維持が憲法的規則を必要とするときには、連邦はその範囲において立法権を有する。(ドイツ連邦共和国憲法第72条第2項)
- 都市部と農村部のバランスのとれた発展を目的に、交通や公共サービスが住民の受容できる距離の範囲内に整備され、生活条件(就業機会、居住事情、環境、交通、公共的サービス)が著しく立ち遅れている地域での改善等が図られることにより、住民が能力・人格の自由な発展機会を持つことが必要である。(空間整備法第2条)

過疎対策の変遷

<人口の推移>

- ドイツ全体の人口は2003年をピークに減少に転じたが、移民により2010年代に再び増加。

<過疎対策の変遷>

- 1965年「空間整備法」制定、中心地(点)と開発軸(線)により農村地域を含むドイツ国内全土での生活水準の向上を推進
 - 1969年「地域的経済構造の改善(GRW)」導入、農村地域の事業経営・観光・経済インフラへの投資を支援
 - 2011年「生存配慮の保障に関するアクションプログラム」開始、人口減少下の社会インフラの見直しに関するモデル事業を推進
- ※2004年にはケーラー大統領が「同等の生活条件」を追求することの経済的・社会的意義に疑問を呈すなど様々な意見あり

(4)ドイツの人口減少地域に対する施策②

過疎地域等の捉え方（地域要件）

	地域的経済構造の改善(GRW)(1969年～)	空間整備法(1965年～)
概要	<ul style="list-style-type: none"> 平均失業率、社会保険加入者の1人当たり年間総所得、労働力の見込み、インフラ指標により対象地域を指定(258の労働市場単位を順位付けし、対象地域の人口が国全体の25.85%を超えない範囲で設定) 地域経済の発展状況を反映するため、定期的に見直される 	<ul style="list-style-type: none"> 中心地構想により都市を「上位中心地」「中位中心地」「下位中心地」「小中心地」の4階層に分類 階層ごとの施設装備水準に基づき、公共施設・民間施設を整備 ※中心地の認定や各階層の施設装備水準は州の裁量
要件	<ul style="list-style-type: none"> 平均失業率(2009年～2012年) 社会保険加入者の1人当たり年間総所得(2010年) 労働力の見込み(2011年～2018年) インフラ指標(2012年9月時点) 各指標の重み付け(平均失業率:社会保険加入者の1人当たり年間総所得:労働力の見込み:インフラ指標)=45:40:7.5:7.5 	<p><バイエルン州の中心性指標の例(2009年)></p> <ul style="list-style-type: none"> 小売販売額(100万ユーロ) 350(上位)～10(小) 社会保険加盟従業者数(人) 21,000(上位)～850(小) 社会保険加盟通勤者(人) 12,000(上位)～500(小)

過疎対策の主要施策

	地域的経済構造の改善(GRW)(1969年～)	空間整備法(1965年～)	生存配慮の保障に関するアクションプログラム(2011年～)
内容	<ul style="list-style-type: none"> 対象地域における民間企業の新規設備投資や拡張投資等に対して補助・貸付 対象地域の区分、申請企業の規模により補助率が異なる 	<ul style="list-style-type: none"> 中心地の階層に応じて最低限の公的施設を整備 <バイエルン州の施設装備の例> ・病院(Ⅲ・Ⅳランク) 上位 1病院 ・地域医 上位～小 1病院 ・大学・専門大学等 上位 1大学 ・基幹学校 上位～下位 1校 等 ※本制度が中小都市の衰退の防止に貢献との指摘あり ※近年、人口減少によって施設装備の水準の妥当性が課題として指摘されている 	<ul style="list-style-type: none"> 人口減少下の上下水道、交通、医療・介護、教育等のインフラのあり方を検討する地域住民主体のプロジェクトを支援 連邦政府が3年間にわたり補助金、専門家派遣により支援(21地域選定) 例えば、1つの学校で職業学校、工業技術者学校等の機能をもたせるような設置基準の改正等の取組を想定
予算額	<ul style="list-style-type: none"> 約789億円(2017年) 	—	<ul style="list-style-type: none"> 総額約8.2億円(2011年～2016年)

(5)EUの人口減少地域に対する施策

ポイント

- EU全体で人口密度に基づいて人口希薄地域を指定。人口希薄地域の地域開発プログラムに対して重点的に支援。

目的

- 成長と雇用への投資、欧州地域連携(EU結束政策(2014-2020))

過疎地域の捉え方(地域要件)

- 人口密度によりNUTS(NUTS=EUの地域統計分類単位)を単位として「人口希薄地域」を指定。
※人口希薄地域:NUTS 2レベル(州や広域的な地域の単位、EU全域を274区分)において人口密度が8人/km²未満の地域等

過疎対策の主要施策

施策	EU結束政策(2014-2020)
内容	<ul style="list-style-type: none"> 「NUTS 2」単位を基本に支援対象地域を定め、欧州地域開発基金(ERDF)、欧州社会基金(ESF)等の基金を通じて、複数年単位で中期的視野から補助・貸付 対象地域は一人当たりGDPにより後進地域、移行地域、中進地域の3地域に区分され、EU基金と加盟国の資金分担の割合を地域区分に応じて設定 「人口希薄地域」には予算の追加配分あり
予算額	<ul style="list-style-type: none"> 総額約42兆円(2014年~2020年)

目標	地域区分	予算配分(2014年~2020年、一部)	基金	趣旨
成長と雇用への投資	後進地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の75%未満)	約21.9兆円	ERDF ESF	最も開発が遅れている地域がキャッチアップできるように支援する
	移行地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の75-90%未満)	約4.3兆円		近年競争力を高めているものの、依然として目標を定めて支援が必要な地域の開発を支援する
	中進地域(一人当たりGDPがEU27カ国平均の90%以上)	約6.5兆円		知識経済における国際的な競争力の向上や低炭素経済への移行を推進する
欧州地域連携		約11.6兆円	ERDF	国境を越えた多国間・地域間協力を推進する

参考文献

【全般】

- ・ 外務省ホームページ
- ・ 国連(United Nations Statistics Division)ホームページ

【フランス】

- ・ 市川康夫「フランスにおける農村の人口回帰と過疎化の展開」(地理空間2015年)
- ・ 一般財団法人自治体国際化協会「CLAIR REPORT NO443フランスにおける過疎地域振興について」(2017年)
- ・ 一般財団法人自治体国際化協会「CLAIR REPORT NO375フランスの地域農業振興政策」(2012年)
- ・ EY新日本有限責任監査法人「フランス・ドイツにおける政府活動に対するチェック機関に関する調査研究」(2016年)
- ・ 財団法人農村開発企画委員会「フランスの農村整備(5)」(農村工学研究、1995年)

【韓国】

- ・ 一般財団法人自治体国際化協会「CLAIR REPORT NO289 韓国の国家均衡発展政策」(2006年)
- ・ 金斗煥、山崎寿一「韓国の農村地域における過疎化の空間構造と過疎政策に関する予備的考察」(神戸大学大学院工学研究科・システム情報学研究科紀要第5号2013年)
- ・ 孫銀一、星野敏、金斗煥、金永柱「韓国の落後地域政策の変化と新活力事業の特徴」(農村計画学会誌33巻4号2015年)
- ・ 孫銀一「韓国における農山漁村地域開発政策の成果分析と管理に関する研究-新活力事業を中心として」(京都大学博士論文、2017年)
- ・ 행정자치부「新활력사업 추진지침」(2004年)
- ・ 사단법인 국토지리학회「낙후지역 성장촉진을 위한 지역계획 개선방안」(2009年)
- ・ 송우경「2000년대 이후 한국 지역정책의 비교와 시사점 - 참여정부와 이명박정부를 중심으로 -」(2012年)
- ・ 一般財団法人土地総合研究所、周藤利一訳「国家均衡発展特別法」、「国家均衡発展特別法施行令」

【スイス】

- ・ OECD「OECD Territorial Review - Switzerland」(2011年)
- ・ スイス連邦参事会ホームページ
- ・ スイス経済省経済事務局(SECO)「The federal government's regional policy」

- ・ スイス経済省経済事務局(SECO)「The New Regional Policy of the Federal Government」
- ・ 地域政策に関する連邦法(2006年)
- ・ 一般財団法人自治体国際化協会「スイスの地方自治」(2006年)
- ・ 田口博雄「スイスにおける中山間地政策の展開と今後の方向性」(地域イノベーション、2008年)
- ・ 田口博雄「スイスにおける新地域政策の運営状況について」(地域イノベーション、2013年)
- ・ OECD「OECD Regional Outlook 2016 - Switzerland」(2016年)
- ・ 財団法人農村開発企画委員会「スイスの空間計画」(農村工学研究、1998年)

【ドイツ】

- ・ 市田知子「EU条件不利地域における農政展開 ドイツを中心に」(2004年)
- ・ 市田知子「『再都市化』の中での田園回帰」(2017年)
- ・ 霜田博史「現代ドイツの地域間格差是正政策に関する一考察」(2018)
- ・ 霜田博史「ドイツの過疎地域における生活支援の方向性」(2015年)
- ・ ドイツ貿易・投資振興機関ホームページ
- ・ ドイツ連邦経済エネルギー省ホームページ
- ・ ドイツ連邦交通通信インフラ省ホームページ
- ・ 森川洋「ドイツの空間整備における『同等の生活条件』目標と中心地構想」(2017年)
- ・ 森川洋「ドイツにおける中小都市や農村地域の人口増加とその要因」(2010年)
- ・ 国土交通省「アジア地域等の地域政策にかかる動向分析及び支援方策等に関する調査 ドイツの国土政策事情 報告書」(2011年)
- ・ BMWi「Framework for the Coordination of the Joint Task of the federal government and the Länder for the Improvement of Regional Economic Structures (GRW) - as of 10 June 2015 -」(2015年)
- ・ OECD「OECD Rural Policy Reviews Germany」(2007)

【EU】

- ・ 国土交通省国土政策局「欧州連合の地域政策等の概要」(国土交通省HP)
- ・ 世界銀行(World Development Indicators)ホームページ