

過疎対策の地域指定の要件について

令和元年 7月2日

令和元年度第1回過疎問題懇談会

過疎対策の地域指定の要件について

論点 1

対象地域の単位をどうすべきか

(現行法は、原則市町村単位)

論点 2

市町村合併の特例を設けるべきか

(現行法は、みなし過疎と一部過疎の特例あり)

論点 3

地域指定の指標をどうするか

(現行法は、人口要件と財政力要件。)

人口要件は、

- ①人口減少率（長期）、
- ②人口減少率（長期）と高齢者比率・若年者比率の組み合わせ、
- ③人口減少率（中期）。

財政力要件は、財政力指数と公営競技収益)

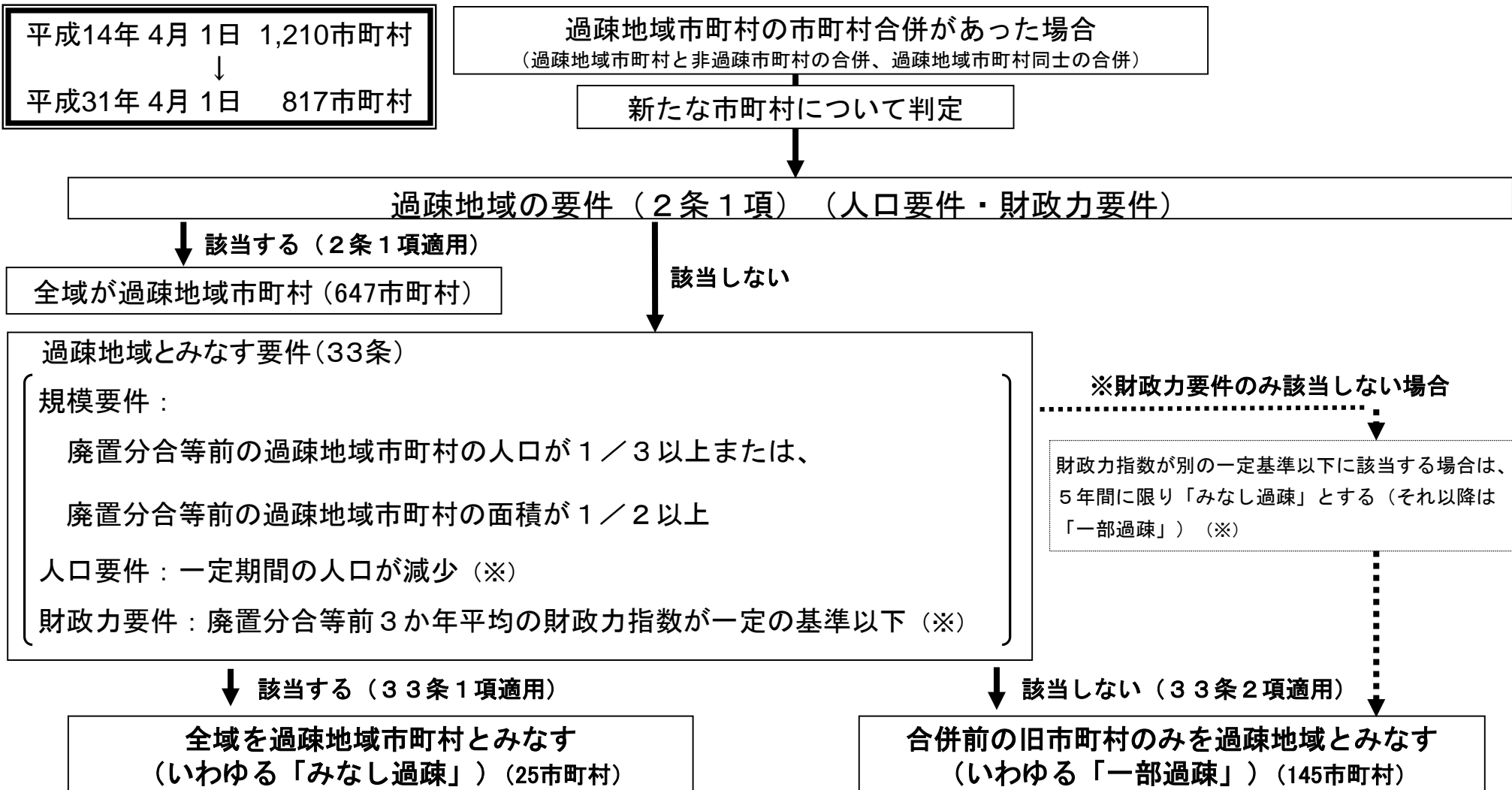
過疎地域の要件

		H12法制定当初の要件		H22法改正時追加要件	H26法改正時追加要件	H29法改正時追加要件
		H7国調反映	H12国調反映	H17国調反映	H22国調反映	H27国調反映
人口要件	長期要件	<p>35年間(S35～H7)の人口減少率30%以上</p> <p>又は</p> <p>35年間(S35～H7)の人口減少率25%以上かつ H7の高齢者比率24%以上 又は H7の若年者比率15%以下</p> <p>※ 25年間(S45～H7)の人口増加率10%以上の団体を除く</p>	<p>35年間(S40～H12)の人口減少率30%以上</p> <p>又は</p> <p>35年間(S40～H12)の人口減少率25%以上かつ H12の高齢者比率24%以上 又は H12の若年者比率15%以下</p> <p>※ 25年間(S50～H12)の人口増加率10%以上の団体を除く</p>	<p>45年間(S35～H17)の人口減少率33%以上</p> <p>又は</p> <p>45年間(S35～H17)の人口減少率28%以上かつ H17の高齢者比率29%以上 又は H17の若年者比率14%以下</p> <p>※ 25年間(S55～H17)の人口増加率10%以上の団体を除く</p>	<p>45年間(S40～H22)の人口減少率33%以上</p> <p>又は</p> <p>45年間(S40～H22)の人口減少率28%以上かつ H22の高齢者比率32%以上 又は H22の若年者比率12%以下</p> <p>※ 25年間(S60～H22)の人口増加率10%以上の団体を除く</p>	<p>45年間(S45～H27)の人口減少率32%以上</p> <p>又は</p> <p>45年間(S45～H27)の人口減少率27%以上かつ H27の高齢者比率36%以上 又は H27の若年者比率11%以下</p> <p>※ 25年間(H2～H27)の人口増加率10%以上の団体を除く</p>
	中期要件	<p>25年間(S45～H7)の人口減少率19%以上</p>	<p>25年間(S50～H12)の人口減少率19%以上</p>	<p>25年間(S55～H17)の人口減少率17%以上</p>	<p>25年間(S60～H22)の人口減少率19%以上</p>	<p>25年間(H2～H27)の人口減少率21%以上</p>
財政力要件	財政力指数	0.42以下 (H8～H10の3か年平均)	0.42以下 (H10～H12の3か年平均)	0.56以下 (H18～H20の3か年平均)	0.49以下 (H22～H24の3か年平均)	0.5以下 (H25～H27の3か年平均)
	公営競技収益	13億円以下	13億円以下	20億円以下	40億円以下	40億円以下

※ 人口要件は、長期要件又は中期要件のいずれかに該当、財政力要件は、財政力指数及び公営競技収益のいずれにも該当する必要がある。

※ 高齢者は65歳以上、若年者は15～29歳

過疎法における合併市町村の取扱い



※ 合併年月日によって、人口要件は一定期間の年数と起算時期が異なり、財政力要件は基準となる財政力指数が異なる。

都道府県別過疎関係市町村数（平成31年4月1日時点）

都道府県名	市町村数計	過疎関係市町村数計	過疎市町村(2条1項)	みなし過疎市町村(33条1項)	一部過疎を有する市町村(33条2項)	備考
北海道	179	149	144	0	5	函館市[中核](過疎)
青森	40	29	23	1	5	八戸市[中核](一部過疎)
岩手	33	24	20	1	3	
宮城	35	10	7	0	3	
秋田	25	23	18	4	1	秋田市[中核](一部過疎)
山形	35	21	18	2	1	
福島	59	31	27	1	3	
茨城	44	5	2	0	3	
栃木	25	4	3	0	1	
群馬	35	14	9	0	5	高崎市[中核](一部過疎)
埼玉	63	4	2	0	2	
千葉	54	7	6	0	1	
東京	39	6	6	0	0	
神奈川	33	1	1	0	0	
新潟	30	14	9	1	4	
富山	15	4	3	0	1	富山市[中核](一部過疎)
石川	19	10	6	0	4	
福井	17	6	3	0	3	福井市[中核](一部過疎)
山梨	27	15	7	0	8	甲府市[中核](一部過疎)
長野	77	37	29	0	8	長野市[中核](一部過疎)
岐阜	42	14	7	1	6	
静岡	35	9	5	0	4	浜松市[政令](一部過疎)
愛知	54	5	3	0	2	豊田市[中核](一部過疎)
三重	29	9	7	0	2	津市[県庁](一部過疎)
滋賀	19	2	0	0	2	

都道府県名	市町村数計	過疎関係市町村数計	過疎市町村(2条1項)	みなし過疎市町村(33条1項)	一部過疎を有する市町村(33条2項)	備考
京都	26	10	7	1	2	京都市[政令](一部過疎)
大阪	43	1	1	0	0	
兵庫	41	10	7	0	3	
奈良	39	18	18	0	0	
和歌山	30	18	15	2	1	
鳥取	19	12	8	0	4	鳥取市[中核](一部過疎)
島根	19	19	15	2	2	松江市[中核](一部過疎)
岡山	27	20	13	1	6	岡山市[政令](一部過疎)
広島	23	16	10	0	6	呉市[中核](一部過疎) 福山市[中核](一部過疎)
山口	19	12	6	0	6	山口市[県庁](一部過疎) 下関市[中核](一部過疎)
徳島	24	13	11	0	2	
香川	17	8	6	0	2	高松市[中核](一部過疎)
愛媛	20	17	11	1	5	松山市[中核](一部過疎)
高知	34	28	24	0	4	高知市[中核](一部過疎)
福岡	60	21	16	2	3	
佐賀	20	9	5	0	4	佐賀市[県庁](一部過疎)
長崎	21	13	10	1	2	長崎市[中核](一部過疎) 佐世保市[中核](一部過疎)
熊本	45	27	22	2	3	
大分	18	16	12	1	3	大分市[中核](一部過疎)
宮崎	26	17	13	0	4	
鹿児島	43	41	35	0	6	鹿児島市[中核](一部過疎)
沖縄	41	18	17	1	0	
全国	1,718	817	647	25	145	

- (備考) 1 市町村数は平成31年4月1日現在
 2 過疎関係市町村数計は、本則適用(第2条第1項)、みなし過疎(第33条第1項)、一部過疎(第33条第2項)のすべてを合算。
 3 備考欄に記載した市町村は、過疎関係の政令市、中核市、県庁所在市であり、「政令」「中核」「県庁」と区分を表記している。
 4 東京都特別区は市町村数に含まない。

内訳

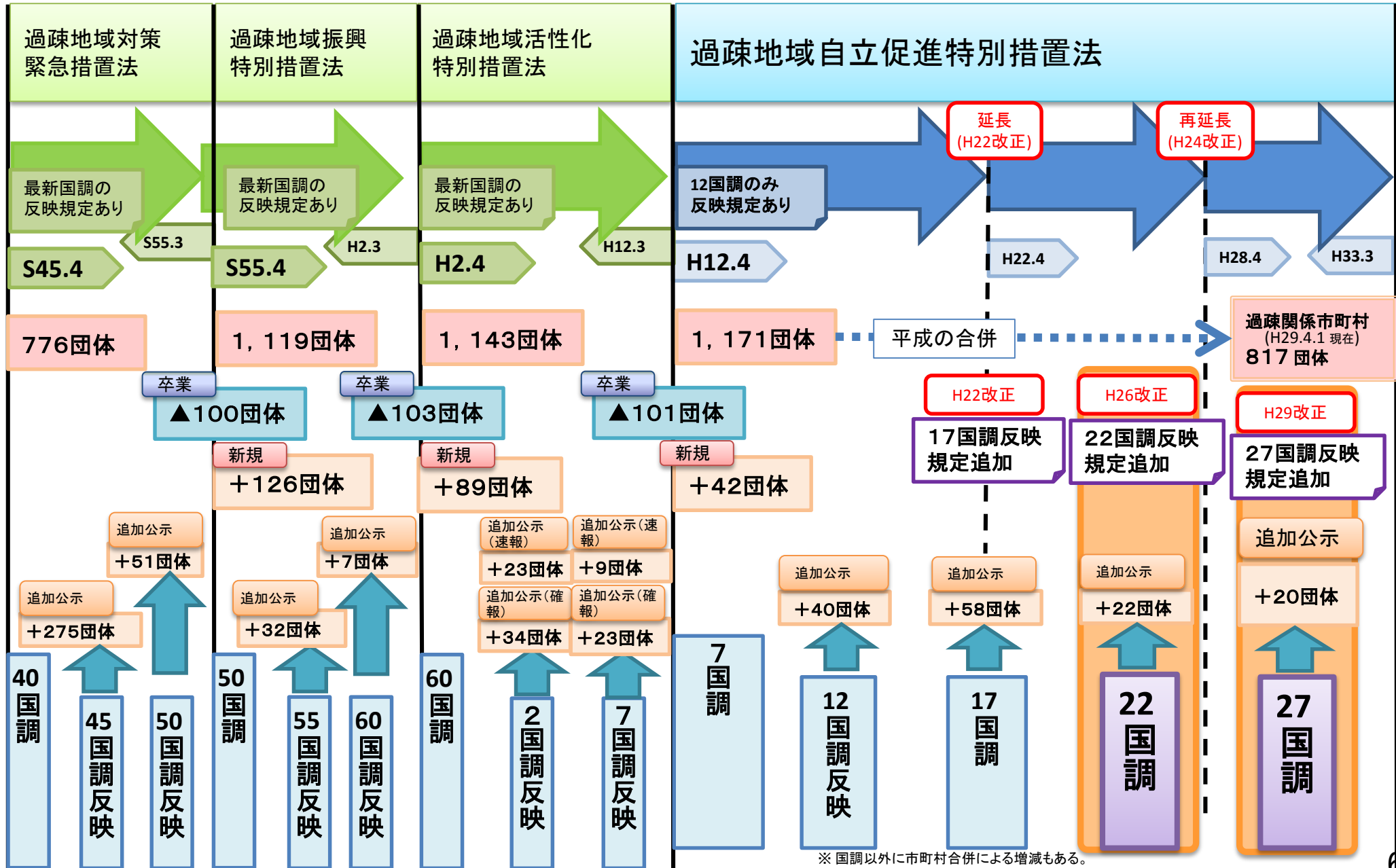
市町村別団体数	市	町	村
	279	410	128

過疎関係市町村の団体数、人口、面積の推移

	市町村数			人口(人)			面積(km ²)		
	過疎地域 (A)	全国(B)	A/B(%)	過疎地域 (C)	全国(D)	C/D(%)	過疎地域 (C)	全国(D)	C/D(%)
昭和45年5月1日 (緊急措置法 施行)	776	3,340	23.2	6,867,964	99,209,137	6.9	102,023.04	372,165.57	27.4
昭和55年4月1日 (振興特別措置法 施行)	1,119	3,256	34.4	8,463,023	111,939,643	7.6	166,302.82	377,534.99	44.0
平成2年4月1日 (活性化特別措置法 施行)	1,143	3,246	35.2	7,859,466	121,048,923	6.5	170,101.26	377,737.11	45.0
平成12年4月1日 (自立促進 特別措置法施行)	1,171	3,230	36.3	7,536,465	125,570,246	6.0	180,337.46	377,829.41	47.7
平成22年4月1日 (自立促進 特別措置法延長)	776	1,728	44.9	11,237,434	127,767,994	8.8	216,476.66	377,853.76	57.3
平成31年4月1日 (現在)	817	1,719	47.5	10,878,661	127,094,745	8.6	225,467.94	377,970.75	59.7

- (備考) 1 東京都特別区は1団体として計上。
 2 昭和45年5月1日時点の数値は、昭和40年国勢調査(沖縄における国勢調査含む)による。
 (ただし、沖縄の面積については、国土地理院「昭和45年全国都道府県市区町村別調」別表に記載の、昭和10年内閣統計局の調査結果等の数値を使用。)
 3 昭和55年4月1日時点の数値は、昭和50年国勢調査結果による。
 4 平成2年4月1日時点の数値は、昭和60年国勢調査結果による。
 (ただし、面積については、集計可能な形式でデータが公開されていないため、平成2年国勢調査の結果を使用している。)
 5 平成12年4月1日時点の数値は、平成7年国勢調査結果による。
 6 平成22年4月1日時点の数値は、平成17年国勢調査結果による。
 7 平成31年4月1日時点の数値は、平成27年国勢調査結果による。

過疎法における国勢調査結果の反映



※ 国調以外に市町村合併による増減もある。

過疎関係市町村の多様性

	過疎、みなし過疎(672市町村)			一部過疎(283区域)			全国平均
	最大(最高)	最小(最低)	平均	最大(最高)	最小(最低)	平均	
①人口(人) (H27)	265,979 (北海道函館市)	178 (東京都青ヶ島村)	14,547.0	28,864 (岩手県奥州市(旧江刺市))	161 (愛媛県新居浜市(旧別子山村))	3,897.7	68,580.9
②人口増減率 (S45~H27)	+97.4% (茨城県利根町)	-87.3% (北海道夕張市)	-34.7%	-6.7% (福岡県飯塚市(旧筑穂町))	-97.8% (長崎県長崎市(旧高島町))	-45.0%	+23.0%
③人口増減率 (H2~H27)	+21.2% (沖縄県北大東村)	-57.8% (北海道夕張市)	-25.0%	-4.7% (茨城県常陸太田市(旧金砂郷町))	-84.4% (宮城県石巻市(旧雄勝町))	-31.6%	+2.1%
④高齢者比率 (H27)	60.5% (群馬県南牧村)	13.5% (東京都青ヶ島村)	36.2%	72.0% (愛媛県今治市(旧関前村))	28.5% (長崎県佐世保市(旧吉井町))	40.3%	26.7%
⑤若年者比率 (H27)	23.9% (北海道音威子府村)	4.8% (宮城県椎葉村)	10.6%	14.8% (長野県松本市(旧安曇村))	2.2% (愛媛県今治市(旧関前村))	9.7%	14.3%
⑥財政力指数 (H27~H29)	0.99 (群馬県上野村、 宮城県木城町)	0.06 (山梨県丹波山村、 鹿児島県三島村、十島村)	0.25	1.52 (愛知県豊田市)	0.23 (長野県阿智村、 鳥取県八頭町)	0.54	0.51
⑦面積(km ²) (H27)	1408.04 (北海道足寄町)	3.87 (沖縄県渡名喜村)	289.63	564.69 (北海道北見市(旧留辺蘂町))	1.27 (長崎県長崎市(旧高島町))	108.95	216.72
⑧人口密度 (人/km ²) (H27)	1,683.7 (奈良県三宅町)	1.6 (福島県桧枝岐村)	50.2	1,678.7 (高知県香南市(旧赤岡町))	1.5 (岐阜県高山市(旧高根村))	35.8	316.4
⑨第一次産業 就労者割合 (H27)	51.8% (北海道浦臼町)	1.4% (北海道小樽市)	14.8%	62.7% (愛媛県松山市(旧中島町))	1.3% (山梨県松本市(旧安曇村))	14.1%	4.2%
⑩課税対象所得(千円/人) (納税義務者数一人当たり) (H25)	4,023.8 (北海道猿払村)	1,914.4 (熊本県球磨村)	2,480.9	3,532.3 (愛知県豊田市)	1,212.7 (岩手県奥州市)	2,693.3	2722.2

※1 ①~⑤、⑦、⑧:各年度の国勢調査より。⑩:内閣府HPより。

※2 一部過疎については、一部過疎として公示された145市町村の中の過疎地域とみなされる区域(平成の合併前市町村単位)の数値。ただし、⑥、⑩については平成の大合併の市町村単位の数値がないため、現市町村の数値

※3 最大(最高)及び最小(最低)の値は、東日本大震災に伴う避難指示区域を除いている。

※4 課税対象所得(納税者一人あたり)は単純平均で算出

※5 全国平均は、東京都特別区を除く全国1718市町村の平均値

論点 1

対象地域の単位をどうすべきか
(現行法は、原則市町村単位)

4 今後の過疎対策のあり方・方向性

(3) 過疎対策の対象地域のあり方

過疎対策の対象とする地域の単位や地域を指定するための指標については、懇談会の委員の間でも様々な意見があった。今後、さらに議論する必要がある。

（主な意見）

- ・ 住民の暮らしに責任を持つ平成の合併後の市町村単位が基本になる
- ・ 平成の合併前の市町村単位では施設整備や販路開拓等の重複等で非効率になるのではないか。一部過疎地域だけではなく周辺部と中心部の循環経済が成り立つ平成の合併後の市町村も対象にすべき
- ・ ある程度大きな市の中の一部過疎地域はその都市の行政に委ねるという考え方もありえる
- ・ 農山漁村で低密度化が進む地域を対象とすべき。都市型の低密度化地域（郊外地域）への対応は別の枠組みとすべき。現行法は指定地域の人口の差が大きく、全部過疎、一部過疎、みなし過疎があるなど過疎地域のイメージが多様化しているため、これを明確化・スタンダード化する観点から明治の合併後の村単位にすべき
- ・ 定住自立圏のような従来の枠組みを超えて住民の安心を確保する仕組みも重要

対象地域の単位一過疎法の状況一

＜過疎地域自立促進特別措置法の考え方＞

- ・過疎問題は、住民の生産・生活活動全般に密接に関わり、交通通信体系の整備をはじめ小中学校の統合、集落の再編整備、地場産業の振興等市町村の区域全体を通じて取り組むべき問題も多く、対策としても総合的なものとなる。また、地域社会の整備については、市町村が責任をもって計画的にその推進に努めている現状から見て、これまでの三次の旧過疎対策立法同様、本法においても、地域における総合的な行政主体であり、基礎的な自治体である市町村を過疎対策の基本的な主体と位置付け、これを過疎地域の単位とすることが適当と考えられたことによるものである。
- ・…また、今回の4回目の過疎立法に当たり、過疎対策はもはや過去3回の過疎立法のように市町村を単位とする施策では不十分であり、少なくとも広域市町村圏あるいはそれ以上の単位で施策を講ずる必要があるとして、市町村圏単位で過疎地域区域を設定すべきではないかという考え方もあるところである。これにより広域圏の中核市町村に行財政措置を講ずることができ、結果として周辺の過疎地域市町村への対策にもなるのではないかという趣旨である。しかしながら、広域圏自体が各種施策の主体となることは現段階では事務執行上必ずしも容易ではなく、過疎債をはじめとする各種行税財政上の措置を講ずる上で主体としてはまず市町村、そしてこれを包括する都道府県が適切であること、また、過疎対策の名のもとに財政措置をはじめとする各種措置を(必ずしも過疎地域ではない)中核的な市町村に直接講ずることについての問題などから、いわゆる過疎地域の区域は市町村単位とすることとされた。(『逐条解説 過疎地域自立促進特別措置法』)

対象地域の単位—他の条件不利地域振興立法の状況—

	特定農山村法 (H5)	山村振興法 (S40)	離島振興法 (S28)	半島振興法 (S60)	豪雪地帯特措法 (S37)
主な 指定時期	H5	S40～55	S28～39	S61～63	S38
対象地域 の単位 の現状	平成の合併前の市町村単位 明治の合併後の市町村単位	明治の合併後の市町村単位	地域単位	複数市町村からなる地域単位	道府県単位 平成の合併前の市町村単位
考え方	<p>・特定農山村地域の区域については、原則として、<u>市町村の区域とされているが、これは以下の理由によるものである。</u></p> <p>ア <u>農業経営の改善…を推進するに当たっては、…市町村が音頭をとって全庁的に取り組むことが適当であること</u></p> <p>イ <u>地域間交流、就業機会の増大等についても、…市町村が中心となって取り組むべきことが多いこと。</u></p> <p>しかしながら、平場地域の市町村と合併した結果、合併後の市町村全体としては、農林業が重要な事業である地域といえるものの、…特定農山村地域から外れてしまう地域が生じてしまう。このような地域については、<u>農業の生産活動が依然合併前の旧市町村の単位である程度のまとまりをもって行われている実態が多いことにかんがみ、当該旧市町村を本法の対象地域として取り扱うことが適当である…。</u></p> <p>(『特定農山村法の解説』)</p>	<p>・山村の区域は、原則として昭和25年2月1日における旧市町村〔<u>明治の合併後の市町村</u>〕としている。</p> <p>…対象区域を小さくしておいた方が、対策が必要な区域により濃密に施策の投入ができることから、できるだけ小さな単位が望ましいとする考え方が生かされ、山村の区域を旧市町村単位としたものである。</p> <p>…山村の要件としてまず第1に取り上げられる林野率についての、当時の直近の統計調査である昭和35年の世界農林業センサスの林業地域調査は、調査を実施した同年2月1日現在の市町村の区域を、さきの昭和25年のセンサスが行われた同年2月1日現在の市町村の区域に分割した区域を調査対象として調査を行っていた。このため、林野率については、<u>公信力のあるものとして、…昭和25年2月1日を旧市町村の基準日と定めたものである。</u></p> <p>(『山村振興法の解説』)</p>	<p>・離島振興対策実施地域の指定基準は、国土審議会の議決を経て、</p> <p>①<u>外海離島を指定する場合、</u> ②<u>内海〔内水面〕離島を指定する場合、</u> ③<u>離島の一部地域を指定する場合、</u>の3つに区分される。(『離島振興ハンドブック』)</p> <p>…二つ以上の島が、同一市町村に属する場合又は群島、諸島のごとく、類似条件を具備すると考えられる場合は、これらの島を一括して同一の地域として指定することができる。この場合、人口及び人口減少率は、一括して指定した地域全体のものを用いる。(『国土審議会離島振興対策分科会第6回離島指定検討部会配付資料』)</p>	<p>・半島振興法第1条は、…、<u>地域を一体的に取扱い「広域的かつ総合的な対策を実施するために必要な特別の措置を講ずること」</u>により、「これらの地域の振興を図り、…」とされている。</p> <p>・半島地域については、…、以下の三要件に該当し、一体として総合的な振興に関する措置を講ずることが適当であると認められる地域を「半島振興対策実施地域」として指定…。</p> <p>(指定の要件)</p> <p>①<u>2以上の市町村からなり、一定の社会的経済的規模を有すること</u> ②<u>高速自動車国道、空港等の高速輸送施設などの整備が低位であること</u> ③<u>産業開発の程度が低く、企業立地の促進等の措置を講じる必要があること</u></p> <p>(『半島振興の手引き』)</p>	<p>指定の区域は、県単位又は市町村単位である。</p> <p>・県単位で指定する要件としては、</p> <p>①面積の2/3以上が豪雪地域である。</p> <p>②面積の1/2以上が豪雪地域であり、県庁所在市の一部又は全部が豪雪地域である。</p> <p>のいずれかに該当する場合。</p> <p>・市町村単位で指定する要件は、県単位で指定されなかった県の市町村であって、</p> <p>①面積の2/3以上が豪雪地域である。</p> <p>②面積の1/2以上が豪雪地域であり、市役所又は町村役場又は1級国道、2級国道(当時)、道路法(昭和27年法律第180号)第56条の規定により国土交通大臣が指定する主要な道府県道若しくは市道又は日本国有鉄道(当時)の停車場が豪雪地帯にある。</p> <p>③面積の1/2以上が豪雪地域であり、境界線の延長の2/3以上が豪雪地帯の指定の要件に該当する県又は市町村に接している。</p> <p>のいずれかに該当する場合。</p>
過疎地域の要件とする場合の課題	<p>・実施主体を市町村とすることと整合するか</p> <p>・同一市町村内に複数の地域区分を設けることが適当か</p> <p>・国勢調査では、明治の合併後の市町村単位の人口等は未集計</p> <p>・財政力指数は市町村単位のみ算出が可能</p>	<p>・実施主体を市町村とすることと整合するか</p> <p>・同一市町村内に複数の地域区分を設けることが適当か</p> <p>・国勢調査では、明治の合併後の市町村単位の人口等は未集計</p> <p>・財政力指数は市町村単位のみ算出が可能</p>	<p>・地域の範囲の線引きをどのように考える</p> <p>・国勢調査では、明治の合併後の市町村単位の人口等は未集計</p> <p>・財政力指数は市町村単位のみ算出が可能</p>	<p>・同一市町村内に複数の地域区分を設けることが適当か</p> <p>・地域の範囲の線引きをどのように考えるか</p>	

段階的な支援

法律	要件	対象地域			主な支援策
		地域指定数	対象都道府県数	対象市町村数	
豪雪地帯特別措置法(豪雪地帯)	<ul style="list-style-type: none"> 豪雪地帯: 累年平均積雪積算値が5,000cm日以上(の地域(S37の積雪の終期までの30年以上の期間)) 豪雪地帯: いずれかに該当する道府県又は市町村 <ol style="list-style-type: none"> 豪雪地帯が2/3以上 豪雪地帯が1/2以上で道府県庁所在市の全部又は一部が豪雪地帯である道府県 市役所、町役場又は国道等の施設が豪雪地帯内にある市町村 区域の1/2以上が豪雪地帯であり、かつ、市町村の境界線の延長の2/3以上が前の3号のどれかに該当する道府県・市町村に接している市町村 	532	24	532	<ul style="list-style-type: none"> 各種財政上の措置(雪崩対策事業、消流雪用水導入事業、雪対策ダム事業等) 等
豪雪地帯特別措置法(特別豪雪地帯)	<ul style="list-style-type: none"> 特別豪雪地帯: 豪雪地帯のうち、次の要件を備えた市町村 <ol style="list-style-type: none"> 積雪の度の要件 <ol style="list-style-type: none"> 昭和33年から昭和52年までの20年間における累年平均積雪積算値15,000cm日以上(の地域)が当該市町村の区域の1/2以上である市町村又はその区域内に市役所若しくは町村役場が所在する市町村又は <ol style="list-style-type: none"> 昭和33年から昭和52年までの20年間における累年平均積雪積算値が最高の地域にあつては20,000cm日以上、最低の地域にあつては、5,000cm日以上でかつ単位面積当たりの累年平均積雪積算値10,000cm以上の市町村 積雪による住民の生活の支障の要件 積雪による自動車交通の途絶の状況、医療、義務教育及び郵便物の集配の確保の困難性、財政力並びに集落の分散度の各要素について、その実情を総合的にみて、住民の生活の支障度が著しい市町村 	(532のうち)201	(24のうち)15	(532のうち)201	<ul style="list-style-type: none"> 基幹的な市町村道の改築に係る道府県代行 公立小中学校の分校舎等の新築・改築等に係る国の負担割合の嵩上げ(1/2 → 5.5/10)等 等

<参考>

離島振興法	<ol style="list-style-type: none"> 外海離島 <ol style="list-style-type: none"> 外海に面する島、②本土との間の交通が不安定、③島民の生活が強く本土に依存、④一ヶ町村以上の行政区画を有する島、⑤指定について要望がある(以下、④の緩和基準) 本土との最短距離がおおむね5km以上又は人口減少率がおおむね10%以上、⑦人口おおむね50人以上 内海・内水面離島 <ol style="list-style-type: none"> 本土との最短航路距離がおおむね5km以上かつ定期航路の寄港回数が1日おおむね6回以下、又は人口減少率がおおむね10%以上、②人口おおむね50人以上、③指定について要望がある 離島一部地域指定 <ol style="list-style-type: none"> 本土との最短航路距離がおおむね5km以上かつ定期航路の寄港回数が1日おおむね6回以下、又は人口減少率がおおむね10%以上、②主要定期乗合自動車の運航回数が、1日おおむね3回以下、③指定について要望がある 	78(有人島255)	26	112	<ul style="list-style-type: none"> 離島活性化交付金(R1当初予算額:1,579百万円) 国庫補助率の嵩上げ(公立小中学校の校舎の新築又は増築等につき1/2→5.5/10)等 等
有人国境離島法	<ul style="list-style-type: none"> 特定有人国境離島地域 有人国境離島地域のうち、継続的な居住が可能となる環境の整備を図ることがその地域社会を維持する上で特に必要と認められるものとして有人国境離島法の別表に掲げるもの。(以下、有人国境離島地域の定義) <ol style="list-style-type: none"> 自然的・経済的・社会的観点から一体をなすと認められる二以上の離島で構成される地域(領海基線を有する離島に限る。)を有する離島があるものに限る。)内の現に日本国民が居住する離島で構成される地域又は 領海基線を有する離島であつて現に日本国民が居住するものの地域 	15(71島)	8	29	<ul style="list-style-type: none"> 特定有人国境離島地域社会維持推進交付金(R1当初予算額:5,000百万円) 等

<参考>ドイツ(地域的経済構造の改善)、EU(EU結束政策)は対策の必要性に応じて補助率等を段階的に設定

論点2

市町村合併の特例を設けるべきか
(現行法は、みなし過疎と一部過疎の特例あり)

4 今後の過疎対策のあり方・方向性

(3) 過疎対策の対象地域のあり方

過疎対策の対象とする地域の単位や地域を指定するための指標については、懇談会の委員の間でも様々な意見があった。今後、さらに議論する必要がある。

（主な意見）

- ・ 住民の暮らしに責任を持つ平成の合併後の市町村単位が基本になる
- ・ 平成の合併前の市町村単位では施設整備や販路開拓等の重複等で非効率になるのではないか。一部過疎地域だけではなく周辺部と中心部の循環経済が成り立つ平成の合併後の市町村も対象にすべき
- ・ ある程度大きな市の中の一部過疎地域はその都市の行政に委ねるという考え方もありえる
- ・ 農山漁村で低密度化が進む地域を対象とすべき。都市型の低密度化地域（郊外地域）への対応は別の枠組みとすべき。現行法は指定地域の人口の差が大きく、全部過疎、一部過疎、みなし過疎があるなど過疎地域のイメージが多様化しているため、これを明確化・スタンダード化する観点から明治の合併後の村単位にすべき
- ・ 定住自立圏のような従来の枠組みを超えて住民の安心を確保する仕組みも重要

合併特例の推移

みなし過疎

法	考え方	対象
過疎地域対策緊急措置法(S45)～ 過疎地域自立促進特別措置法(H12)	「…廃置分合等があった場合において、旧過疎地域市町村と新市町村との自己同一性に大きな変化がなく、新市町村について全体として過疎対策の対象地域とみなすことができる場合を定めたものである。」 (『逐条解説 過疎地域自立促進特別措置法』) ※過疎地域活性化特別措置法におけるみなし過疎の規定の適用なし。過疎地域対策緊急措置法及び過疎地域振興特別措置法におけるみなし過疎の規定の適用は不明。	・過疎債 ・国庫嵩上げ 等

一部過疎

法	考え方	対象
旧合併特例法(H7)	「第24次地方制度調査会の答申においては、地域特例法に係る財政上の特例措置について、合併後も一定の期間、経過措置を講ずるべきである旨が述べられている。…平成7年の改正においては、市町村の区域を単位として地域指定が行われている地域特例法の中で、過疎法のみに係る特例措置が新たに設けられることとなった。その理由としては、おおむね以下のとおりである。 ①過疎法以外の地域特例法については、ほとんどの場合、運用上、合併後においても引き続き財政上の特例措置を講じることとしており、あらためて特例措置を講じる必要性は少ないものと判断されたこと ②地域特例法で、合併について特段の配慮がなされていない場合についても、合併を推進するということが適当であるとの判断がなされたこと。また、現実にも地方公共団体からの過疎法に係る特例措置に関する要望が多くみられたこと。 …小規模市町村、特に過疎地域の市町村が合併を躊躇する大きな理由の一つには、合併の結果、過疎地域の要件を満たさなくなることにより、過疎債という貴重な独自の財源を失い、地域の振興が困難となってしまうことへの懸念があると考えられる。このため、一定期間、旧過疎地域において過疎債の発行を認めることにより、旧過疎地域において独自の財源を確保せしめ、もって当該地域の振興を図ることができるようにするため、制度の新設を行ったものである。」 (『逐条解説 市町村合併特例法』)	・過疎債
過疎地域自立促進特別措置法(H12)	「また、旧来の過疎法では本条第2項に相当する条項がなかったものであり、自立促進法において、過疎地域市町村を含む合併が行われた場合にも、過疎対策事業が引き続き円滑に継続できるよう、本項の規定を新たに設け、措置の充実を図ったものである。なお、従前「市町村の合併の特例に関する法律」(昭和40年法律第6号)第12条(平成7年法改正により追加)において、過疎市町村が含まれる市町村合併が行われた場合に、合併後の市町村が一定の要件を満たすときに限り、過疎債を発行することができることが規定されていたが、自立促進法の制定に伴って、同条は削除されている。」 (『逐条解説 過疎地域自立促進特別措置法』) ※なお、兵庫県西紀町(過疎市町村)が篠山町、丹南町及び今田町(全て非過疎市町村)と合併した際に篠山市(新市町村)において、旧西紀町地域に旧合併特例法の一部過疎の規定の適用がなされていた。同市は、過疎地域自立促進特別措置法の制定に伴い、5か年の経過措置の上、過疎関係市町村ではなくなっている。	・過疎債 ・国庫嵩上げ 等

合併特例法の変遷

「平成の合併」推進期間

	旧合併特例法 (H7年度～H10年度)	旧合併特例法 (H11年度～H17年度)	改正前合併特例法 (H17年度～H21年度)	現行合併特例法 (H22年度～) ※R2年3月31日までの時限法
目的規定	「自主的な市町村の合併を推進」		「自主的な市町村の合併の推進による市町村の規模の適正化」	「自主的な市町村の合併の円滑化」 ・目的を「合併の推進」から「合併の円滑化」に
主な改正内容	<ul style="list-style-type: none"> 合併協議会設置に係る住民発議制度の創設 議員の定数・在任特例の拡充 等 	<ul style="list-style-type: none"> 住民発議制度の拡充 市となるべき要件の緩和 地方交付税の額の算定の特例（合併算定替の期間の延長） 地域審議会の設置 地方債の特例（合併特例債） 等 	<ul style="list-style-type: none"> 合併特例区、地域自治区制度の創設 市町村合併推進のための方策（都道府県による市町村合併の推進に関する構想の作成、知事による合併協議会に関する勧告、斡旋） 合併特例法の経過措置追加 等 	<ul style="list-style-type: none"> 市町村合併推進のための方策を削除 合併の障害除去のための措置は存置
合併算定替（普交）	合併後一定期間は普通交付税を旧市町村単位で算定の上で合算 合併後5年 （その後5年は段階的に縮減）	合併後10年 （その後5年は段階的に縮減）	合併後5～9年 （期間は合併年度による） （その後5年は段階的に縮減）	市町村の自主的な合併を円滑化する措置であるため存置 合併後5年 （その後5年は段階的に縮減）
合併補正（普交）	合併後に生じる臨時的経費を交付税で措置するために基準財政需要額を増加	〔金額は人口や関係団体数に比例（標準団体で6億、上限30億）〕	〔同左〕	合併補正は廃止 ↓ 合併後に必要となる最小限の経費は特別交付税で措置（ソフト事業に限る）
地方債	地域総合整備事業債（合併まちづくり分） 合併市町村における一体的かつ効率的なまちづくりを支援 充当率 90% 交付税算入率 70%	合併特例債（※1） 《合併後10年間措置》 手厚い財政措置により幅広くまちづくりを支援 充当率 95% 交付税算入率 70%	合併推進債（※2） 《合併後10年間措置》 財政上の優遇措置を縮減し合併に伴う必要となる事業に重点化 充当率 90% 交付税算入率 40%	〔廃止〕 〔合併に特化した事業費補正は廃止〕 H22は、電算システム統合等、合併時の障害となるものについて地域活性化事業債（充当率90%、交付税算入率30%）で措置。H23以降は、一般単独事業債（一般）（充当率75%、交付税措置なし）に移行
補助金		市町村合併体制整備費補助金 ・旧市町村人口に応じて、旧市町村当たり6千万円～3億円を合算した額を補助		

（※1）「東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律」（平成23年法律第102号。以下「合併特例債延長法」という。）により、平成23年度に合併特例債を起すことができる合併市町村のうち、特定被災地方公共団体又は特定被災区域をその区域とする市町村については合併後25年度まで、それ以外の市町村については合併後20年度まで、合併特例債の発行が可能。

（※2）合併特例債延長法を踏まえ、特定被災地方公共団体又は特定被災区域をその区域とする市町村については合併後20年度まで、それ以外の市町村については合併後15年度まで、合併推進債の発行が可能。

市町村合併の進展状況

平成11年3月31日
3232

▲1411

平成18年3月31日
1821

▲94

平成22年3月31日
1727

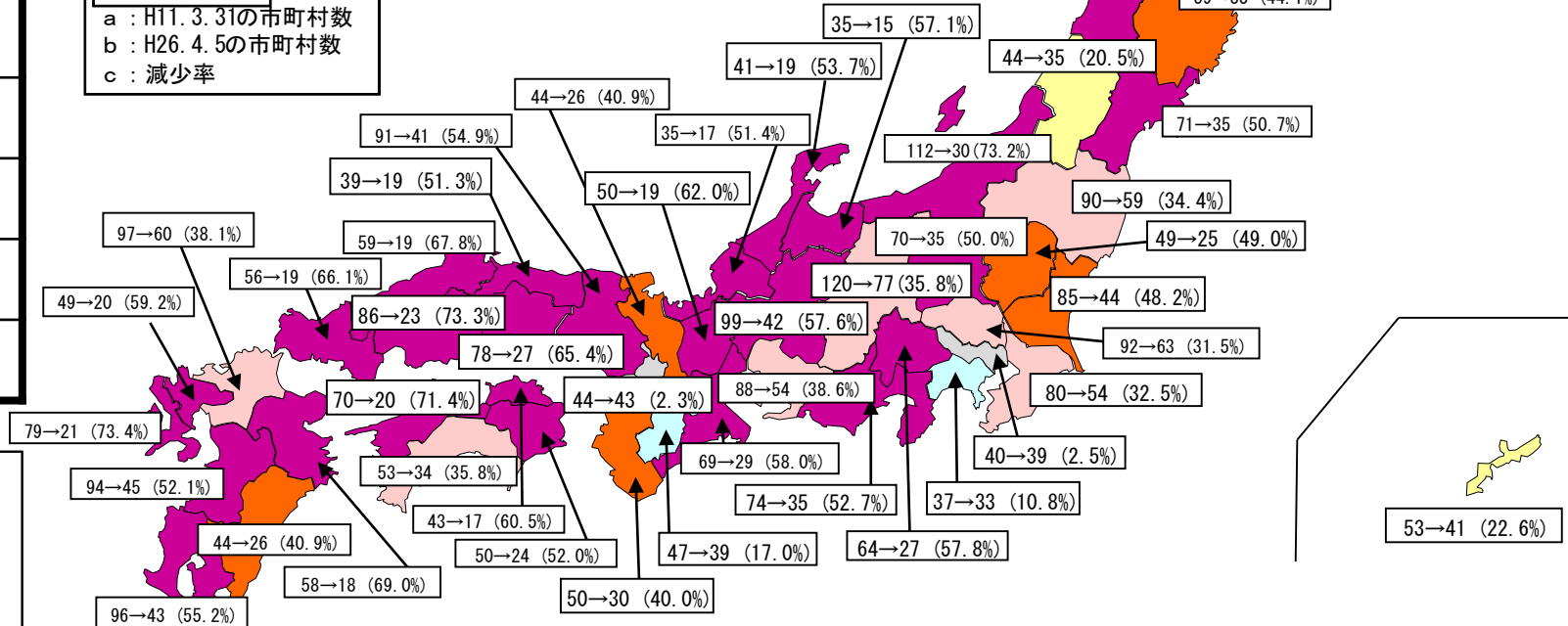
▲9

平成26年4月5日
1718

	S28.9.30	S37.1.1	H11.3.31	H18.3.31	H22.3.31	H26.4.5
市町村数	9,895	3,466	3,232	1,821	1,727	1,718
人口1万人未満	—	—	1,559	489	482	512
平均人口(人)	7,864	24,555	36,766	65,499	68,970	68,581
平均面積(km ²)	37.5	106.9	114.9	204.0	215.6	216.7

	合併件数 (合併関係 団体数)	H11.4.1 以降の 減少 団体数
旧法下 H11.4.1~	581 (1,991)	1,410
新法下 (改正前)	61 (156)	95
新法下 (改正後)	7 (16)	9
計	649 (2,163)	1,514

凡例
a→b (c%)
a : H11.3.31の市町村数
b : H26.4.5の市町村数
c : 減少率



※ 現行合併特例法による合併68件を含む。

大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申 (第30次地方制度調査会答申) (抄)

平成25年6月25日
総理手交

第4 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制

1 「平成の合併」の経緯と現状

人口減少・少子高齢化の進行等に対応して、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立することが強く求められ、平成11年以降、全国的に市町村合併が積極的に推進された。

その効果については、少子高齢化や人口減少の歯止め、出生率の回復といった点は長期的に評価していく必要があるが、短期的には、職員配置の適正化等の行財政の効率化や、広域的なまちづくりの推進などの成果が現れているものと評価することができる。

市町村合併によって組織が専門化したり、専門職員が増加したりすることによって体制が充実した市町村がある一方で、合併後も人口規模が小さな市町村においては、依然として専門職員が不足している場合があるなど、市町村合併の効果の発現には、一様でない面がある。

市町村合併による行政区域の広域化に伴い、旧市町村地域の振興や公共施設等の統廃合の難航等の課題に加え、住民の立場からは、住民の声の行政への適切な反映などについて課題が生じている場合がある。

このような課題の解決に向け、それぞれの合併市町村においては、コミュニティ活動等を行う団体への地域単位での支援、コミュニティバスの運行・エリアの拡大、地域のイベントや祭りの実施及び伝統文化の保存・継承への支援、支所機能の充実によるサービスの維持・向上等、様々な取組を実施している。

合併市町村における支所や出張所、自治会などについては、コミュニティの維持管理や災害対応において重要な役割を果たしていると考えられる。しかしながら、地域によっては支所・出張所の適正配置の努力が必要なところもあり、地域の実情に応じた取組が進められるよう留意すべきである。

「平成の合併」により市町村の面積が拡大する等市町村の姿が大きく変わった面がある。市町村の安定した財政運営を可能にするともに、地域の実情を踏まえ、住民自治を強化するためにも、支所機能を適切に活用する等の取組を継続的に進めることができるようにすることが必要である。このような観点から、市町村合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置を講じる必要がある。

なお、小規模な市町村においても、住民が行政に積極的に参画することにより、持続可能な行政サービス提供体制を構築しようとする真摯な試みが見られることに留意すべきである。

論点3

地域指定の指標をどうするか

(現行法は、人口要件と財政力要件。)

人口要件は、

- ①人口減少率（長期）、
- ②人口減少率（長期）と高齢者比率・若年者比率の組み合わせ、
- ③人口減少率（中期）。

財政力要件は、財政力指数と公営競技収益)

4 今後の過疎対策のあり方・方向性

(3) 過疎対策の対象地域のあり方

過疎対策の対象とする地域の単位や地域を指定するための指標については、懇談会の委員の間でも様々な意見があった。今後、さらに議論する必要がある。

（主な意見）

- ・ 農山漁村で低密度化が進む地域を対象とすべき。都市型の低密度化地域（郊外地域）への対応は別の枠組みとすべき。現行法は指定地域の人口の差が大きく、全部過疎、一部過疎、みなし過疎があるなど過疎地域のイメージが多様化しているため、これを明確化・スタンダード化する観点から明治の合併後の村単位にすべき
- ・ ある程度の人口規模がある市町村は自主財源で対策を講じることが可能という観点から人口規模の上限を加えてはどうか
- ・ 大都市近郊の市町村においても人口減少、高齢化が進行する中で、人口要件、財政力要件では過疎地域を規定することができなくなるのではないか
- ・ 人口減少率をどの期間でとるかについては人口学的な検討も必要
- ・ 人口減少率といった動態ではなく、低密度居住の程度である人口密度という静態に着目することも検討すべき

過疎法の当初・追加公示に係る人口減少要件判定期間等について

過疎法		反映した 国勢調査	期間	人口減少要件判定期間													
				S35	S40	S45	S50	S55	S60	H2	H7	H12	H17	H22	H27		
緊急措置法 (S45~S54)	最新国調の 反映規定あり	S40年国調	5年間	S35国調	S40国調												
				S45年国調	S40国調	S45国調											
				S50年国調	S45国調	S50国調											
人口減少要件 10%以上	財政力要件 0.4未満	S50年国調	15年間	S35国調	S40国調	S45国調	S50国調										
				S55年国調	S40国調	S55国調											
				S60年国調	S45国調	S60国調											
振興法 (S55~H1)	最新国調の 反映規定あり	S60年国調	25年間	S35国調	S40国調	S45国調	S60国調										
				H2年国調	S40国調	H2国調											
				H7年国調	S45国調	H7国調											
活性化法 (H2~H11)	最新国調の 反映規定あり	H7年国調	長期要件 (35年間)	S35国調	S45国調												
				H7年国調	S45国調												
				H12年国調	S40国調												
自立促進法(改正前) (H12~H21)	12国調のみ 反映規定あり	H12年国調	中期要件 (25年間)	S35国調	S45国調												
				H12年国調	S40国調												
				H17年国調	S50国調												
自立促進法(H22改正後) (H22~H32)	国調 反映規定なし	H17年国調	長期要件 (45年間)	S35国調	S40国調												
				H17年国調	S55国調												
				H22年国調	S40国調												
人口減少要件 長期:33%以上 中期:17%以上	財政力要件 0.56以下	H22年国調	長期要件 (45年間)	S35国調	S40国調												
				H22年国調	S60国調												
				H27年国調	S45国調												
人口減少要件 長期:32%以上 中期:21%以上	財政力要件 0.5以下	H27年国調	中期要件 (25年間)	S35国調	S45国調												
				H27年国調	H2国調												
				H27年国調	H27国調												

新法が制定されるまでの間においては、人口減少要件の判定期間はスライド。(同一の期間の指標で判断)

新法制定時に、判定期間の起点をS35国調に戻す。
※H22改正は、新法扱い。

地域要件の指標について

指標	『逐条解説 過疎地域自立促進特別措置法』の記述	他の条件不利 地域振興立法等
人口減少率 (S45～)	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>過疎現象という社会現象を的確に捉え、対策を講ずべき地域を特定するには、まずもって人口減少に着目することが適当であることは論を待たないところであり、…採用された。</u> …昭和35年を起点に35年間とされたのは、…<u>過疎化現象が顕著となり始めた時点として過疎問題の原点となる年次であること、また、人口減少自体はそれほど大きくない場合にあっても、昭和35年当時の人口減少と、爾来長く引き続く人口減少の結果として生じた“年齢構成の偏り”として過疎問題を捉えることにより、「過疎地域」を的確に定義できると考えられたことから(略)である。</u> ・新たに、昭和45年を起点として平成7年までの25年間における人口減少率が要件として加えられたが、これは、35年間という長期にわたり大きな人口減少を呈している市町村はもとより、<u>比較的最近において大きな人口減少を生じている団体もまた同様に深刻な過疎問題を抱えていると考えられたことによるものである。</u>この25年間という期間については、より最近の人口動向を反映する趣旨ではあるが、特定の国勢調査時点間の臨時的要素による変動ではなく、計画的に対応すべき地域社会の構造的な問題として過疎問題を抱えている地域を切り出すためには、一定程度の期間において傾向的に人口減少していることを要件とする必要があると考えられたためであり、具体的には前の過疎対策立法である活性化法の人口要件の期間である25年間が採用されたものである。 	<離島振興法> 人口減少率 (H12→H22)(H25～) <韓国> 人口変化率 <スイス> 人口動態
人口増加率 (H12～)	<ul style="list-style-type: none"> ・35年間の人口減少率の要件を充たしていても、昭和45年から平成7年までの25年間において人口が大幅に増加した団体は本法の適用対象から除くこととされている。これは、35年間という長期的な人口減少を基準として捉える結果、近隣の都市化によりベッドタウンとなり近年においてははっきりした人口増加傾向にある団体も含まれることとなり、<u>過疎問題に悩む地域を捉えるという趣旨に反することとなるので、一時的なものではなく、相当期間で見ても大きく人口が増加している団体、具体的には二桁以上の割合で増加している団体は除外することとされたものである。</u> 	<半島振興法> 人口減少の有無 (S35→最近の国調) <フランス> 人口減少の有無
高齢者比率 (H2～) 若年者比率 (H2～)	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>人口の減少が引き続いた結果として高齢者が多く若年者が少ないという状態が、地域社会における活力の低下をもたらしているということにも着目し、高齢者比率及び若年者比率がそれぞれ人口要件の一つとして採用されている。</u> 	<フランス> 現役世代の人口減少の有無
財政力指数 (S45～)	<ul style="list-style-type: none"> ・本法は…<u>過疎地域の自立促進のための総合的かつ計画的な対策に対する行財政上の特別措置を講じるものであることから、過疎地域の人口要件を充たしていても、財政的に余裕のある市町村は法律の対象から除くことが適当であると考えられる。</u> 	<半島振興法> 財政力指数 <韓国> 財政力指数
公営競技収益 (S55～)	<ul style="list-style-type: none"> ・<u>公営競技収入に一定額以上の収入があり、他の団体と比較して財政的に余裕があると認められる団体については本法を適用しないのが適当であるとの考え方による。</u> 	

地域要件の指標について

指標	『逐条解説 過疎地域自立促進特別措置法』の記述等	他の条件不利地域立法等
人口密度 可住地 人口密度	<ul style="list-style-type: none"> 人口密度を要件とすべきではないかという考え方もあるが、過疎現象という地域社会の動的な側面を捉えるのに適当と言い切れないことに加えて、北日本と東日本では人口の分布状況があまりに異なる上、面積は広くてもほとんどが森林で可住地は少ない過疎地域市町村も多く、単純な人口密度は使えないこと、可住地面積を分母にするにしても国勢調査に匹敵する継続的かつ公信力あるデータが確保できるか問題があることなどから採用されていない。 	<ul style="list-style-type: none"> <山村振興法>人口密度 <ul style="list-style-type: none"> ・経済的社会的条件としての指標として用いられたものである。水準としては、山村は主に郡部にあることから、昭和35年の国勢調査による郡部における平均人口密度(略)の平均以下であることを要件にしたものである。(『山村振興法の解説』) <フランス>人口密度 <韓国>人口密度 <EU>人口密度
人口上限	-	<ul style="list-style-type: none"> <特定農山村法>人口上限 <ul style="list-style-type: none"> ・人口が10万人以上の地域については、農林業以外の事業活動が相当程度活発に行われている実態にあるので、それぞれ、農林業が重要な事業である地域とはいえ、本法に基づき農林業を中心とした事業の振興を図るという必要性に乏しいと考えられることから、設けられているものである。(『特定農山村法の解説』)
森林面積の 割合等	<ul style="list-style-type: none"> 過疎地域の森林あるいは草地在り国土保全機能に着目し、森林面積の割合等を要件とすることにより、過疎法を国土保全法として抜本的に置き換えるべきではないかという考え方がある。 しかしながら国土保全はそれ自体、立法措置をもって達成すべき目的であるとの考え方は認められるものの、これまでの過疎立法により講じられてきた過疎対策を廃止して国土保全対策に全面的に転換するほど過疎問題は解決されておらず、いわゆる国土保全立法の問題として別途検討されるべき課題として整理されている。 	<ul style="list-style-type: none"> <山村振興法>林野率 <ul style="list-style-type: none"> ・自然的な劣悪性を示す指標として用いられたものである。(『山村振興法の解説』) <特定農山村法>林野率、農林地の割合、農林業従事者の割合 <ul style="list-style-type: none"> ①林野率 <ul style="list-style-type: none"> ・地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利であることを表すものである。 ②農林地の割合、農林業従事者の割合 <ul style="list-style-type: none"> ・農林業が重要な事業である地域であることを土地利用面又は就業面でとらえるものである。(『特定農山村法の解説』) <フランス>現役世代の農業従事者の割合
耕作放棄地の 割合 傾斜農地の 割合等	<ul style="list-style-type: none"> 耕作放棄地の割合や傾斜の内の割合等を加えるべきではないかという考え方もあるが、過疎法は産業振興から文化、生活環境整備まで含め総合的な対策を行う根拠法である一方、傾斜の内の割合等を要件とするいわゆる特定農山村法が主に産業振興立法の役割を担うという役割分担が特定農山村法制定時に行われていることを踏まえ、採用されていない。 	<ul style="list-style-type: none"> <特定農山村法> <ul style="list-style-type: none"> 全耕地面積に占める急傾斜地面積の比率 <ul style="list-style-type: none"> ・地勢等の地理的条件が悪く、農業の生産条件が不利であることを表すものである。(『特定農山村法の解説』)

ご議論いただきたい内容（過疎対策の指定の要件について）

＜対象地域の単位＞

現行法の単位	平成の合併後の市町村単位(ただし、一部過疎の特例については、平成の合併前の旧市町村単位)
--------	----------------------------------------------

- これまでの過疎対策における、「地域における総合的な行政主体であり、基礎的な自治体である市町村を過疎対策の基本的な主体と位置づけ、これを過疎地域の単位とすることが適当と考えられた」という考え方を変更する必要があるのかどうか、ご議論をお願いしたい。
(技術的には、平成の合併前の旧市町村単位より狭い単位については、国勢調査人口を過去と比較することができない。)

＜市町村合併の特例＞

現行法の対象	現行法下の合併市町村については、みなし過疎及び一部過疎の特例がある。
--------	------------------------------------

①今後の合併市町村について

現行の合併特例法が今年度末で期限を迎えることから、同法の議論を踏まえて検討する必要があるのではないかと。

②現行法下の合併市町村について

みなし過疎及び一部過疎の特例を継続する必要があるかどうかについて、

- ・平成の合併から相当の時間が経過していること
 - ・市町村合併に伴う財政措置は時限的に講じられていること
 - ・第30次地制調答申(H25)において、「旧市町村地域の振興や公共施設等の統廃合の難航等の課題に加え、住民の立場からは、住民の声の行政への適切な反映などについて課題が生じている場合などがある」とされていること
- などを勘案した上で、ご議論をお願いしたい。

＜地域指定の指標＞

現行法の指標	人口要件は、人口減少率、人口増加率、高齢者比率、若年者比率。財政力要件は、財政力指数、公営競技収益。
--------	----------------------------------------------------

- 現行法は、人口要件と財政力要件のいずれも満たすこととされているが、これを継続するべきかどうか、ご議論をお願いしたい。
- 人口要件については、中間的整理の「主な意見」を踏まえ、
- ・人口減少という動態に着目することを継続するべきかどうか、過疎対策の理念に応じ、人口密度などの静態に着目する必要はないか、
 - ・その他、人口規模の上限、一部過疎を継続する場合の市町村全体の財政力の評価、人口減少率の把握期間などについて、ご議論をお願いしたい。
- 財政力要件については、財政力指数、公営競技収益といった指標を維持するべきかどうか、ご議論をお願いしたい。
- これらについては、過疎関係市町村の割合(市町村数、人口、面積)のあり方も踏まえてご議論をお願いしたい。