資料6

新たな過疎対策の理念について

令和元年７月２日

令和元年度第１回過疎問題懇談会

新たな過疎対策の理念について

論点１

新たな過疎対策の理念をどう考えるか

論点２

「過疎」の名称を引き続き使用すべきか

※　第６回過疎懇談会において改めてご議論いただく予定

論点１

新たな過疎対策の理念をどう考えるか

新たな過疎対策に向けて～持続可能な低密度地域社会の実現～（中間的整理）（抜粋）

平成３１年４月５日　過疎問題懇談会（座長：宮口早稲田大学名誉教授）公表

4　今後の過疎対策のあり方・方向性

（2） 新たな過疎対策の理念

我が国は新たに人口減少社会を迎え、都市と過疎地域がともに人口減少する中、過疎対策が目指すべき目標、すなわち過疎対策の理念をどうするかを検討する必要がある。

現行の過疎法は、「過疎地域の自立促進」を目的としている（第１条）が、立法時の考え方によると、「自立促進」とは、「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促していくこと」を意味しているとされている。

「自立促進」を、「外部の資源（資本、人材、アイデア等）に依存し、外部に地域の未来を委ねてしまうのではなく、地域の人々の協働で、地域資源を活用して付加価値を高めていくこと」と理解し、内発的な発展を実現することが過疎対策の理念と考えることもできる。一方で、「自立促進」を強調することは、過疎地域内外と相互に依存することを軽視することや、所得、生産等の経済指標について都市部との差が解消しないことを嘆くことにつながるおそれがある。

このため、新たな過疎対策の検討に当たっては、新たな理念を設けることも検討するべきである。その内容となりうるものは下記のとおりであり、引き続き議論する必要がある。

○「過疎地域の存続」

- 過疎地域は、様々な役割を担うかけがえのない地域であり、国民の共有の財産ととらえることができる。
- また、人口減少下にあっては、これまでのように経済成長や消費拡大を求め続けることには限界があり、経済的にはゼロ成長のもとでも社会の持続可能性を高めていくことが重要と考えることができる。
- このような観点に立つと、人口減少等により厳しい条件下に置かれている過疎地域については、成長よりも持続性を重視するとともに住民の営みを持続すること自体が重要であることから、「過疎地域の存続」を理念とすることが考えられる。

新たな過疎対策に向けて～持続可能な低密度地域社会の実現～（中間的整理）（抜粋）

平成３１年４月５日　過疎問題懇談会（座長：宮口早稲田大学名誉教授）公表

4　今後の過疎対策のあり方・方向性

（2） 新たな過疎対策の理念

○「都市と過疎地域の共生推進」

・　都市が経済を牽引していく等の役割を担っているのに対して、過疎地域に代表される農山漁村は都市にはない固有の美しさを持ち、自然環境の保全、都市とは異なるライフスタイルを実現する場の提供等の役割を担っている。

・　人口減少や東京一極集中への対応の際にも、都市機能を強化するという観点だけではなく、都市と農山漁村がそれぞれ役割を担うという観点が必要である。

・　このような観点に立つと、都市と農山漁村としての過疎地域がそれぞれの役割を果たしながら、相互に関係を深め、支え合うことが重要であることから、「都市と過疎地域の共生推進」を理念とすることが考えられる。

○「過疎地域における対流推進」

・　過疎地域の価値を継続して生み出していくためには、都市や他の過疎地域と相互に連携し「ヒト、モノ、カネ、情報」のやりとりを重ねていくことが必要である。

・　このような観点に立つと、地域間の人の対流によって新たな価値が生まれることが期待できることから、「過疎地域の対流推進」を理念とすることが考えられる。

※　国土形成計画（平成27年８月）において、「対流促進型国土」の形成が国土の基本構想に位置づけられている。

○「過疎地域の保全推進」

・　過疎地域は、多様な風土ゆえに育まれてきた個性ある文化、美しい自然環境、減災機能など、住民生活の営みに加えた多面的機能を有しており、これを保全していくことが必要である。

・　このような観点に立つと、過疎地域の文化、自然、景観、防災機能などを包含した、いわば地域空間を保全することが重要であることから、「過疎地域の保全推進」を理念とすることが考えられる。

新たな過疎対策に向けて～持続可能な低密度地域社会の実現～（中間的整理）（抜粋）

平成３１年４月５日　過疎問題懇談会（座長：宮口早稲田大学名誉教授）公表

4　今後の過疎対策のあり方・方向性

（4）　新たな過疎対策の施策の視点

現行の過疎法は、「過疎地域の自立促進のための対策は、（略）、地域における創意工夫を尊重し、次に掲げる目標に従って推進されなければならない」とし、「目標」として、①産業振興と安定的な雇用増大、②過疎地域内外の交通通信連絡の確保、情報化、地域間交流促進、③生活環境整備、保健・福祉の向上・増進、医療の確保、教育の振興による住民の生活の安定と福祉の向上、④景観整備、地域文化振興等による個性豊かな地域社会の形成、⑤基幹集落の整備・適正規模集落の育成による地域社会の再編成促進を規定している（第3条）。

新たな過疎対策においても、現行法第3条の内容に相当する過疎対策の施策の視点を検討する必要がある。（2）の新たな過疎対策の理念や、（3）の新たな過疎対策の対象地域の内容にもよるが、持続可能な地域社会の実現に向け、担い手の確保、働く場の確保、生活支援サービスの確保を図る観点から、以下の点を踏まえて検討することが適当であり、引き続き議論する必要がある。

① 産業振興における「個性を生かした内発的発展」の重視（働く場の確保）

② 革新的な技術も活用した「格差是正」の継続（生活支援サービスの確保）

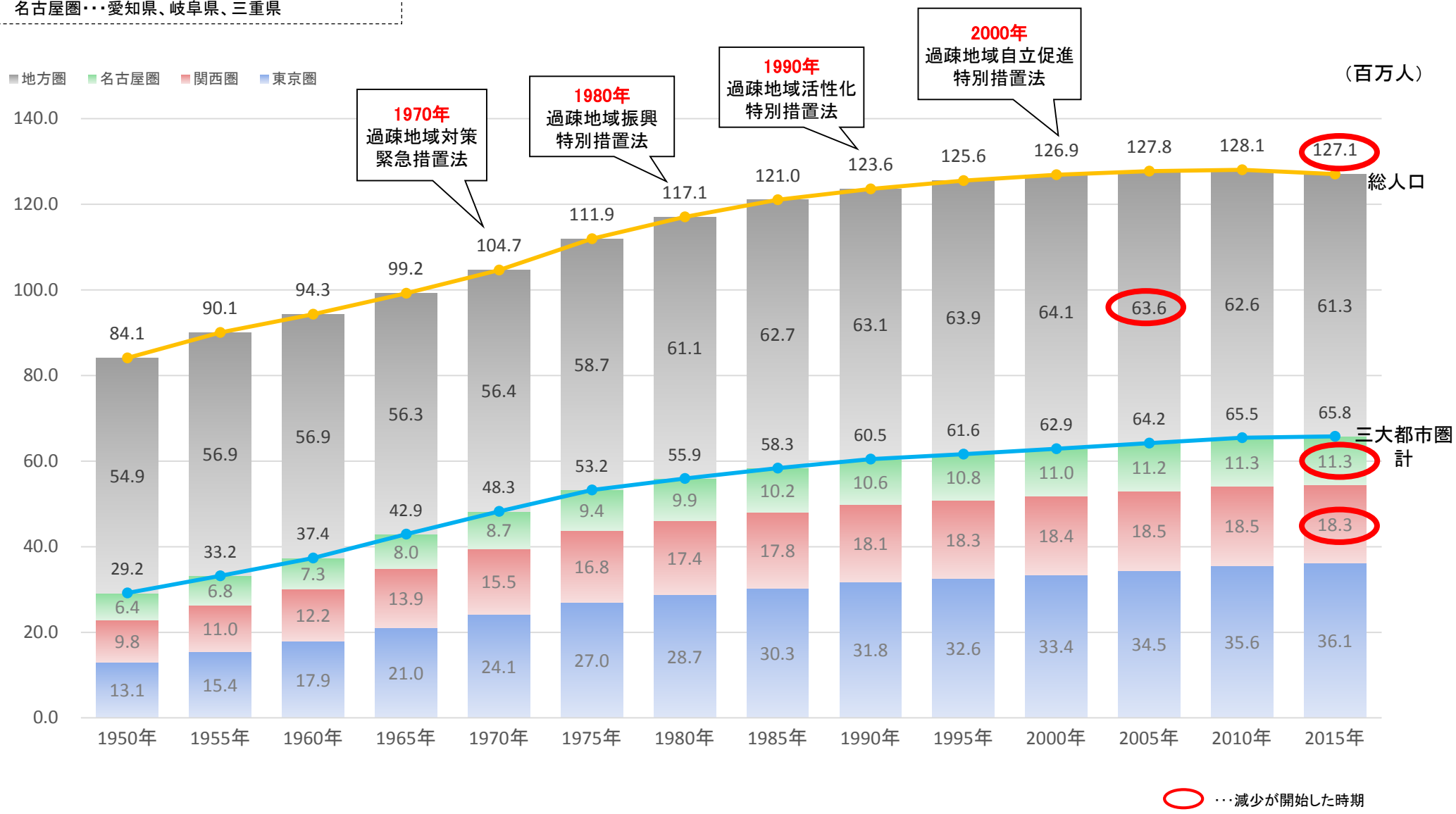
③ 集落における地域運営組織と集落ネットワーク圏（小さな拠点）の推進（生活支援サービスの確保）

④ 地域住民等の「参画」と「育成」の推進（担い手の確保）

⑤ 各分野における「交流」の推進（担い手、働く場、生活支援サービス共通）

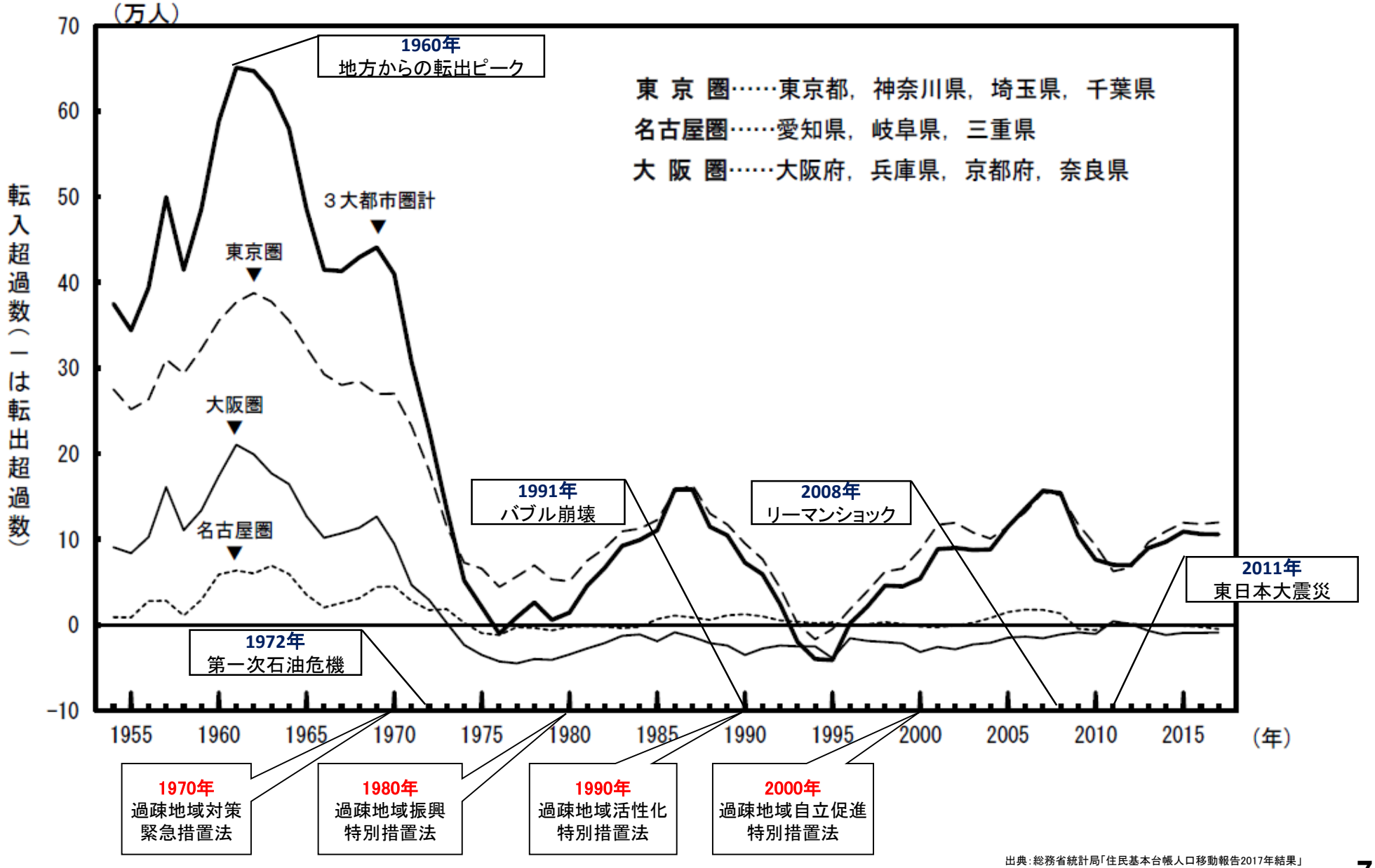
日本の人口推移

※ 東京圏・・・東京都、神奈川県、埼玉県、千葉県
関西圏（大阪圏）・・・大阪府、兵庫県、京都府、奈良県
名古屋圏・・・愛知県、岐阜県、三重県



出典：総務省統計局『国勢調査報告』，琉球政府統計庁『国勢調査報告』
総務省市町村課「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会第2回事務局提出資料」をもとに総務省過疎対策室にて加工

三大都市圏の転入・転出超過数の推移



出典：総務省統計局「住民基本台帳人口移動報告2017年結果」

総務省市町村課「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会第2回事務局提出資料」をもとに総務省過疎対策室にて加工

過疎地域の状況

過疎地域の状況

	（過疎関係市町村）	（全 国）	（過疎地域の割合）
市町村数（平31．4．1）	817	1,718	47.6 %
人口（平27国調:人）	10,878,661	127,094,745	8.6 %
面積（平27国調: ㎢）	225,468	377,971	59.7 %

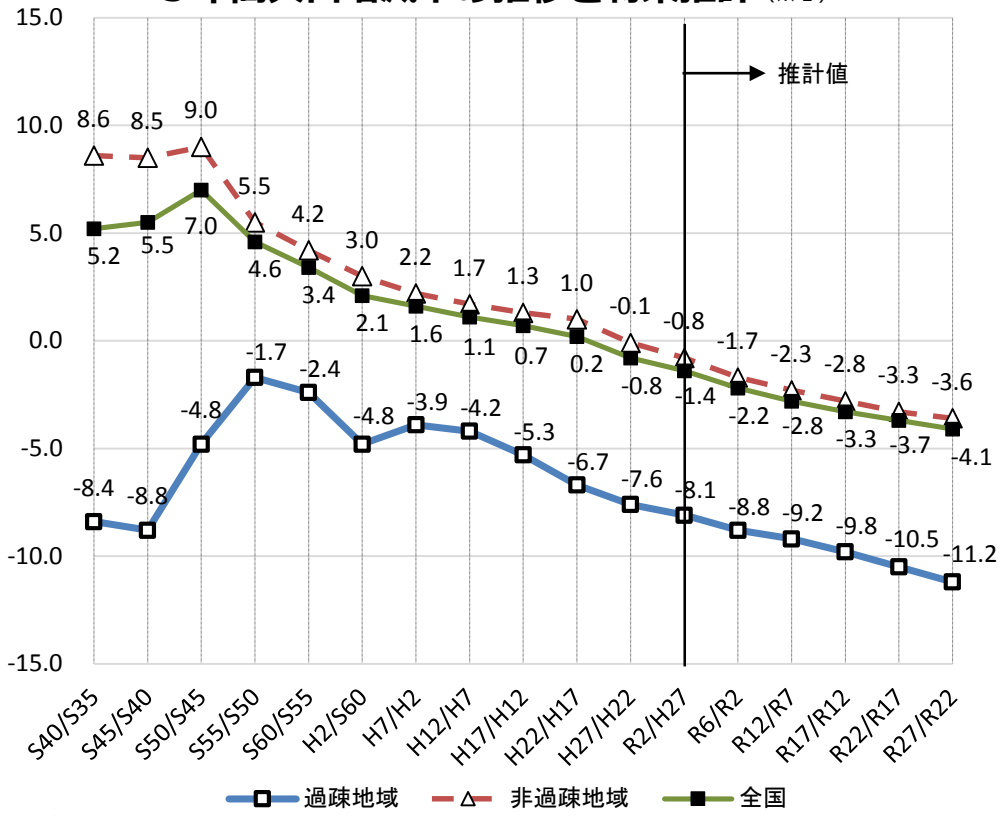
①東京都特別区は、市町村数に含まない。
②人口、面積には一部過疎市町村の過疎地域を含む。

年齢階層別人口構成

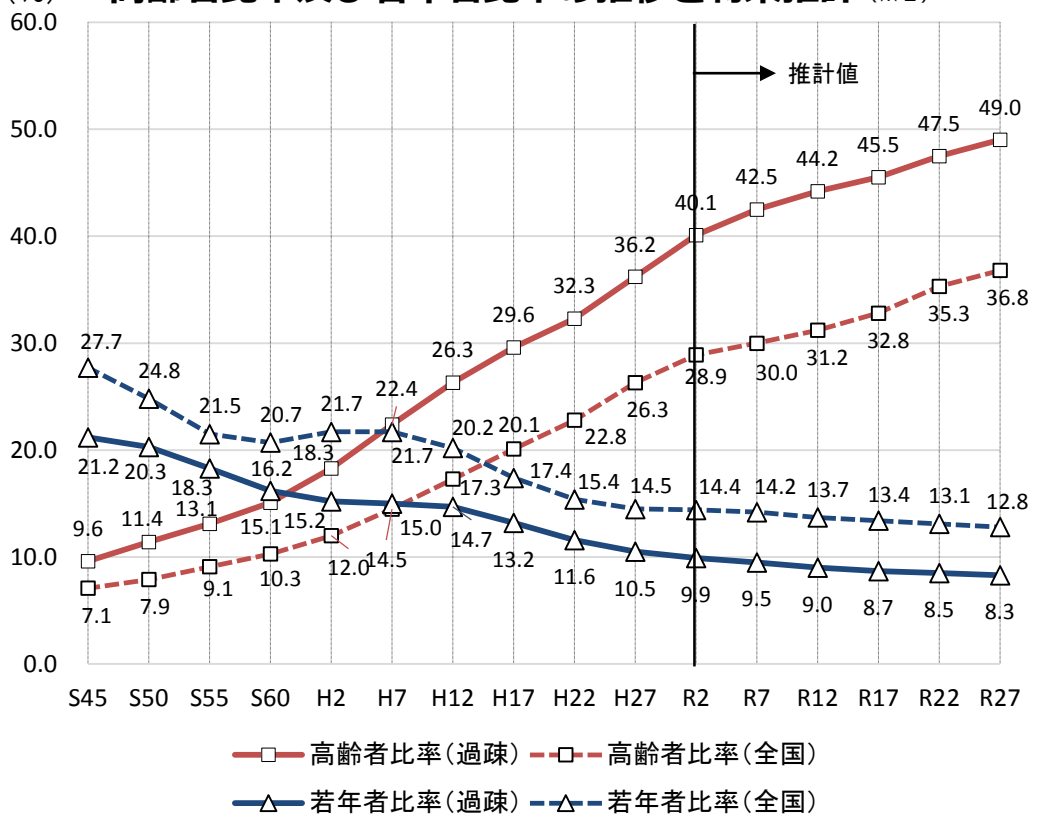
	過疎地域	全国
0歳～14歳の人口割合	10．6%	12．5%
15歳～29歳の人口割合	10．5%	14．5%
65歳以上の人口割合	36．6%	26．3%

①過疎地域は平成30年4月1日現在。過疎地域には、一部過疎市町村の過疎地域を含む。
②平成27年国勢調査による。

５年間人口増減率の推移と将来推計（※１）



高齢者比率及び若年者比率の推移と将来推計（※２）



（備考）※1及び※2について
1:過疎地域は、平成31年4月1日現在。
2:昭和45年から平成27年までの人口は、国勢調査による。
3:将来推計の値は、国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口（平成30年推計）』（男女・年齢（5歳）階級別の推計結果）（平成30年3月発表）による。
4:「過疎地域」には一部過疎市町村は全域を含まない。「非過疎地域」には一部過疎市町村の全域を含む。（将来推計人口について、平成の合併前の旧市町村単位の数値が算出されていないため。）
5:福島県については、東日本大震災に伴う原子力発電所事故の影響が大きいため、市町村別の将来推計人口が算出されていない。そのため、「過疎地域」及び「非過疎地域」については、福島県内の市町村は含まれていない。一方、「全国」には福島県分も含む。

これまでの各過疎対策法の背景・考え方

法律名	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	（延長）
期間	昭和45年度～昭和54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～平成21年度	平成22年度～平成32年度
目的	・人口の過度の減少防止 ・地域社会の基盤を強化 ・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	
背景	・新規学卒者を中心とした急激な都市への人口吸収 ・897市町村で10%以上、117市町村で20%以上、36村で30%以上減少	・住民の就業機会や医療の不足 ・若年層を中心とした人口流出による高齢化	・第2次オイルショックを克服した新たな東京一極集中 ・高齢化、産業面、公共施設整備面での遅れ等の「新たな過疎問題」の発生	・高齢化の進行・自然減の重みの増大 ・農林水産業の著しい停滞 ・集落存続危機 ・引き続く若年者の流出	・著しい高齢化の進行 ・身近な生活交通の不足 ・地域医療体制の弱体化 ・各地域の地域資源や創意工夫を活かす柔軟な支援確立の要望
考え方	・緊急の対策 ・生活環境におけるナショナルミニマムの確保 ・開発可能な地域に産業基盤等を整備 ・人口の過度の減少、地域社会の崩壊、市町村財政の破綻防止	・過去における人口減少に起因した地域社会の機能低下、生活水準、生活機能の改善 ・総合的かつ計画的の振興施策による住民福祉の向上、雇用の増大及び格差の是正	・「振興を図る」から「活性化を図る」へ ・地域の個性を活かして地域の主体性と創意工夫を基軸とした地域づくりを重視 ・公共施設の整備のみならず、民間活力も含む総合的な地域の発展を重視	・全国的視野に立った過疎地域の新しい価値、公益的機能 ・「活性化」から「自立促進」 ・個性を発揮して自立できる地域社会	・住民が将来にわたり安心・安全に暮らすことのできる地域社会の実現を図るため、ソフト事業拡充
成果	・市町村道 改良率9% → 22．7%、 舗装率2．7% → 30．6% ・集会施設整備 80% ・昭和50年度における人口減少の鈍化（10%台 → 8%台）	・市町村道 改良率22．7% → 39%、 舗装率30．6% → 55．7%	・交通通信体系の整備のための経費ウエイトが下がり、産業振興、高齢者等の保健福祉、生活環境の整備のシェアが増加	・市町村道 改良率54．2% 舗装率70．5% ・生活安定と福祉向上 ・個性ある地域形成（観光入込客数の増加）	

これまでの各過疎対策法の提案理由

過疎地域対策緊急措置法

最近におけるわが国の経済社会の急速な発展は、人口、産業の急激な大都市集中をもたらし、地域社会の基盤を大幅に変動させつつあります。このことは、大都市及びその周辺において、住宅、交通公害等のいわゆる都市問題を発生させているのでありますが、一方、農山漁村においては、人口の急激な流出のために、防災、教育、医療等の地域社会の基礎的条件の維持を困難とするだけでなく、農林漁業等の生産活動の低下を来たすいわゆる過疎現象を生んでおります。

しかも、この過疎現象は、新規学卒者を中心とする若年労働力の流出、青壮年層の出かせぎ等としてあらわれるため、農林漁業等産業の発展を妨げ、さらに市町村の行財政力の低下傾向を伴って、環境施設の整備をおくらせ、一そう人口の流出に拍車をかけるという悪循環の可能性すら内蔵しているのであります。

したがって、過疎現象をこのまま放置することは、国土及び資源の合理的な利用の上からも、社会資本の効率化の面からも、また、健全な市町村自治を育成する立場からも、もはや許されない段階に立ち至っており、その対策のすみやかな樹立が要望されているところであります。

これらの過疎地域につきましては、すでに、離島、産炭地、辺地、山村等の区分ごとに現在、政府各省庁において国庫補助金、地方債等による各種公共的施設の整備が行なわれており、かなりの実績をあげておりますが、動態的な過疎地域を総合的にとらえ、より一そうの成果を期するためには、過疎地域における生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策の樹立と推進が急がれなければなりません。

しかしながら、現在、そのための総合的な立法はなく、また、過疎地域にある地方公共団体、特に市町村は、おおむね行財政的に貧弱でありますので、現状のままでは過疎地域の振興整備の計画を立て、これを遂行するだけの力が十分でありません。このような実情にかんがみまして、過疎地域の生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策を実施するための必要な行財政上の特別措置を講じ、人口の過度の減少を防止するとともに地域社会の基盤を強化し、住民福祉の向上と地域格差の是正に寄与する必要があります。

過疎地域振興特別措置法

現行の過疎地域対策緊急措置法は、人口の過度の減少を防止するとともに地域社会の基盤を強化し、住民福祉の向上と地域格差の是正に寄与することを目的として、昭和四十五年に超党派で提案し、制定されたものでありますが、この三月三十一日をもって有効期限が経過しようとしております。

これまでの間、本法に基づく施策の積極的な推進の結果、過疎地域においては、生活環境等については、逐次改善され、人口の減少もようやく鈍化の傾向を示してきておりますが、他の地域と比較して公共施設等の整備水準は依然低位にあり、住民の医療や雇用の確保など過疎地域に残された課題は少なくなく、また、長期間にわたる人口の著しい流出の結果、地域社会の基盤が弱まり、その機能が低下するとともに、人口の老齢化という新たな課題も生じております。

このような実情にかんがみ、今後とも引き続き過疎地域について生活環境、産業基盤等の整備に関する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、これらの地域の振興を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大及び地域格差の是正に寄与しようとするものであります。

これまでの各過疎対策法の提案理由

過疎地域活性化特別措置法

高度経済成長とともに深刻化した過疎問題に対処するため、昭和四十五年に過疎地域対策緊急措置法が、さらに昭和五十五年に過疎地域振興特別措置法が、それぞれ超党派で議員立法として制定され、総合的、計画的な過疎対策が積極的に推進されてきております。その結果、過疎対策は着実にその成果を挙げつつあります。

しかしながら、近年、東京一極集中が進む中で、全国市町村の約三分の一、全国土面積の約半分を占める多くの過疎地域においては、人口の著しい減少に伴って地域の活力が低下していると言わざるを得ない現況にあります。

このような状況にかんがみ、国土の均衡ある発展を図る観点に立って、現行の過疎地域振興特別措置法がこの三月末日をもって失効することに伴い、新たに過疎地域活性化特別措置法を制定し、すべての住民が魅力と安らぎを感じつつふるさとづくりにいそしむことができるような積極的な活性化対策を講ずる必要があります。

このような見地から、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、これらの地域の活性化を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大及び地域格差の是正に寄与するため、ここに本案を起草した次第であります。

過疎地域自立促進特別措置法

高度経済成長とともに深刻化した過疎問題に対処するため、昭和四十五年に過疎地域対策緊急措置法が、昭和五十五年に過疎地域振興特別措置法が、さらに平成二年に過疎地域活性化特別措置法が、それぞれ超党派で議員立法として制定されてきたところでありますが、現行の過疎地域活性化特別措置法は、この三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てきた結果、過疎地域の公共施設等の整備は相当進んできましたが、若年者の流出などによる人口減少と著しい高齢化など、引き続き厳しい状況が続いております。

一方で、交流の拡大、情報通信の発達、価値観の多様化など、地域を取り巻く環境の変化の中で、これからの過疎地域は、豊かな自然環境や広い空間を活用した新たな生活様式を実現する場として整備されるとともに、美しい景観や地域文化に恵まれた個性豊かな地域として都市地域と相互に補完し合いながら、懐深い風格ある国土を形成する地域となっていくことが求められております。

このような見地から、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、これらの地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び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。

「自立促進」の趣旨

「過疎地域の自立促進」とは、過疎地域の住民の安全・安心な暮らしの確保を図りながら、過疎地域を、豊かな自然環境や広い空間の中での多様な居住・生活様式を実現する場として整備し、交流を通して都市と相互補完関係にある新しい生活空間を確保するとともに、美しい景観の整備、地域文化の振興や多様な地域産業の振興等により、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促していくことを意味している。（「過疎地域自立促進ハンドブック」）

国土計画と過疎法の変遷

昭和45年
過疎地域対策緊急措置法

昭和55年
過疎地域振興特別措置法

平成2年
過疎地域活性化特別措置法

平成12年
過疎地域自立促進特別措置法

国土計画	全国総合開発計画（一全総）	新全国総合開発計画（新全総）	第三次全国総合開発計画（三全総）	第四次全国総合開発計画（四全総）	21世紀の国土のグランドデザイン	国土形成計画（全国計画）	第二次国土形成計画（全国計画）
閣議決定	昭和37年10月５日	昭和44年５月30日	昭和52年11月４日	昭和62年６月30日	平成10年３月31日	平成20年７月４日	平成27年８月14日
背景	1 高度成長経済への移行 2 過大都市問題、所得格差の拡大 3 所得倍増計画(太平洋ベルト地帯構想)	1 高度成長経済 2 人口、産業の大都市集中 3 情報化、国際化、技術革新の進展	1 安定成長経済 2 人口、産業の地方分散の兆し 3 国土資源、エネルギー等の有限性の顕在化	1 人口、諸機能の東京一極集中 2 産業構造の急速な変化等により、地方圏での雇用問題の深刻化 3 本格的国際化の進展	1 地球時代(地球環境問題、大競争、アジア諸国との交流) 2 人口減少・高齢化時代 3 高度情報化時代	1 経済社会情勢の大転換（人口減少・高齢化、グローバル化、情報通信技術の発達） 2 国民の価値観の変化・多様化 3 国土をめぐる状況（一極一軸型国土構造等）	1 国土を取り巻く時代の潮流と課題(急激な人口減少・少子化、異次元の高齢化、巨大災害の切迫、インフラの老朽化等) 2 国民の価値観の変化（「田園回帰」の意識の高まり等） 3 国土空間の変化（低・未利用地、空き家の増加等）
目標年次	昭和45年	昭和60年	昭和52年から概ね10年間	概ね平成12年（2000年）	平成22年から27年（2010-2015年）	平成20年から概ね10年間	平成27年から概ね10年間
基本目標	地域間の均衡ある発展	豊かな環境の創造	人間居住の総合的環境の整備	多極分散型国土の構築	多軸型国土構造形成の基礎づくり	多様な広域ブロックが自立的に発展する国土を構築、美しく、暮らしやすい国土の形成	対流促進型国土の形成
開発方式等	拠点開発方式 目標達成のため工業の分散を図ることが必要であり、東京等の既成大集積と関連させつつ開発拠点を配置し、交通通信施設によりこれを有機的に連絡させ相互に影響させると同時に、周辺地域の特性を生かしながら連鎖反応的に開発をすすめ、地域間の均衡ある発展を実現する。	大規模開発プロジェクト構想 新幹線、高速道路等のネットワークを整備し、大規模プロジェクトを推進することにより、国土利用の偏在を是正し、過密過疎、地域格差を解消する。	定住構想 大都市への人口と産業の集中を抑制する一方、地方を振興し、過密過疎問題に対処しながら、全国土の利用の均衡を図りつつ人間居住の総合的環境の形成を図る。	交流ネットワーク構想 多極分散型国土を構築するため、 ①地域の特性を生かしつつ、創意と工夫により地域整備を推進 ②基幹的交通、情報･通信体系の整備を国自らあるいは国の先導的な指針に基づき全国にわたって推進 ③多様な交流の機会を国、地方、民間諸団体の連携により形成	参加と連携 －多様な主体の参加と地域連携による国土づくり－ （4つの戦略） 1 多自然居住地域(小都市、農山漁村、中山間地域等)の創造 2 大都市のリノベーション（大都市空間の修復、更新、有効活用） 3 地域連携軸(軸状に連なる地域連携のまとまり)の展開 4 広域国際交流圏(世界的な交流機能を有する圏域の形成)	（5つの戦略的目標） 1 東アジアとの交流・連携 2 持続可能な地域の形成 3 災害に強いしなやかな国土の形成 4 美しい国土の管理と継承 5 「新たな公」を基軸とする地域づくり	重層的かつ強靱な「コンパクト＋ネットワーク」 （具体的方向性） 1 ローカルに輝き、グローバルに羽ばたく国土（個性ある地方の創生等） 2 安全・安心と経済成長を支える国土の管理と国土基盤 3 国土づくりを支える参画と連携（担い手の育成、共助社会づくり）

国土交通省総合計画課「国土計画における過疎地域・集落問題等の位置付け『国土計画の変遷』」（平成29年度第3回過疎問題懇談会資料2-1）をもとに総務省過疎対策室にて加工

条件不利地域振興立法の目的規定比較

過疎法（H12）	山村振興法（S40）	半島振興法（S60）	離島振興法（S28）	有人国境離島法（H28）
・人口の著しい減少 ・自立促進 ・地域格差の是正 ・低位 ・美しく風格のある国土の形成	・保全 ・自立的発展 ・地域間の交流の促進 ・移住の促進、定住の促進 ・人口の著しい減少 ・地域格差の是正	・保全 ・低位 ・自立的発展 ・定住の促進 ・国土の均衡ある発展	・保全 ・人口の減少 ・厳しい自然的社会的条件 ・地域格差の是正 ・自立的発展 ・地域間の交流を促進 ・定住の促進	・保全 ・地域社会の維持
「この法律は、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、これらの地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び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。」（第１条）	「この法律は、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、良好な景観の形成、文化の伝承等に重要な役割を担つている山村の産業基盤及び生活環境の整備等の状況に鑑み、山村の振興に関し、基本理念を定め、その目標を明らかにするとともに、山村振興に関する計画の作成及びこれに基づく事業の円滑な実施に関し必要な措置を講ずることにより、山村の自立的発展を促進し、山村における経済力の培養と住民の福祉の向上並びに地域間の交流の促進等による山村への移住の促進を含めた山村における定住の促進及び山村における人口の著しい減少の防止を図り、併せて地域格差の是正と国民経済の発展に寄与することを目的とする。」（第１条）	「この法律は、国土の保全、多様な文化の継承、自然との触れ合いの場及び機会の提供、食料の安定的な供給等我が国及び国民の利益の保護及び増進に重要な役割を担うとともに、国土の多様性の重要な構成要素である半島地域（架橋等により本土との陸上交通が確保された島を含む。以下同じ。）が、三方を海に囲まれ、平地に恵まれず、水資源が乏しい等国土資源の利用の面における制約から産業基盤及び生活環境の整備等について他の地域に比較して低位にあることに鑑み、多様な主体の連携及び協力を促進しつつ、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により、これらの地域の振興を図り、もつて半島地域の自立的発展、地域住民の生活の向上及び半島地域における定住の促進を図り、あわせて国土の均衡ある発展に資することを目的とする。」（第１条）	「この法律は、我が国の領域、排他的経済水域等の保全、海洋資源の利用、多様な文化の継承、自然環境の保全、自然との触れ合いの場及び機会の提供、食料の安定的な供給等我が国及び国民の利益の保護及び増進に重要な役割を担つている離島が、四方を海等に囲まれ、人口の減少が長期にわたり継続し、かつ、高齢化が急速に進展する等、他の地域に比較して厳しい自然的社会的条件の下にあることに鑑み、離島について、人の往来及び生活に必要な物資等の輸送に要する費用が他の地域に比較して多額である状況を改善するとともに、産業基盤及び生活環境等に関する地域格差の是正を図り、並びにその地理的及び自然的特性を生かした振興を図るため、離島の振興に関し、基本理念を定め、及び国の責務を明らかにし、地域における創意工夫を生かしつつ、その基礎条件の改善及び産業振興等に関する対策を樹立し、これに基づく事業を迅速かつ強力に実施する等離島の振興のための特別の措置を講ずることによつて、離島の自立的発展を促進し、島民の生活の安定及び福祉の向上を図るとともに、地域間の交流を促進し、もつて居住する者のない離島の増加及び離島における人口の著しい減少の防止並びに離島における定住の促進を図り、あわせて国民経済の発展及び国民の利益の増進に寄与することを目的とする。」（第１条）	「この法律は、我が国の領海、排他的経済水域等を適切に管理する必要性が増大していることに鑑み、有人国境離島地域が有する我が国の領海、排他的経済水域等の保全等に関する活動の拠点としての機能を維持するため、有人国境離島地域の保全及び特定有人国境離島地域に係る地域社会の維持に関する特別の措置を講じ、もって我が国の領海、排他的経済水域等の保全等に寄与することを目的とする。」（第１条）

過疎対策の基本的な考え方の国際比較

日本 「過疎」	＜過疎地域自立促進特別措置法＞ ・目的は、「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、これらの地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与すること」
フランス 「地域活性化区域」	＜地域開発に関する法律＞ ・目的は、「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」 ・「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。 （市川康夫埼玉大学大学院准教授ヒアリング調査）
韓国 「成長促進地域」	＜国家均衡発展特別法＞ ・目的は、「地域間の不均衡を解消し、地域革新及び特性に合った発展を通して、自立型の地方化を推進することにより、全国が個性あるように、またもれなく良い生活ができる社会をつくるのに貢献すること」 ・「国家均衡発展」とは、地域間の発展の機会均等を促進して地域の発展力量を増進することによって、生活の質を向上し持続可能な開発を図り、国家競争力を強化すること ・「地域革新」とは、地域の人的資源開発・科学技術・産業生産・起業支援などの分野で、地域別条件と特性により地域の発展力量を創出・活用・拡散させること
スイス 「山岳地域投資支援対象地域」 「経済困難地域」	＜山岳地域投資支援法＞ ・目的は、「山岳地域における経済発展の条件と競争力を向上させ、地域の潜在的な活力を増大させ、僻地集落や我が国の社会経済的な自立性及び多様性を保護し、山岳地域の持続可能な発展を保障し、コミュニティー、地区、地域間の連携を促進し、社会経済的な格差の縮小に寄与すること」 ＜新地域政策＞ ・目的は、「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、周辺的な地域の人口を維持し、地域格差を縮小すること」 ・スイス国民の間に温度差はあるものの、スイスの山々の自然とそこでの文化の多様性がスイスのアイデンティティの基本にあり、それを維持すべきこと、という点については、かなり広い共通の認識がある ・新地域政策専門委員会の最終報告書では、「スイスの文化と地域の多様性は、他国におけるスイスのイメージの重要な要素であり、それらを維持することは、スイスの社会的一体性を超えた意義を持つこと」があげられている （田口博雄「スイスにおける中山間地域政策の展開と今後の方向性」）
ドイツ	＜ドイツ連邦共和国憲法＞ ・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 ＜空間整備法＞ ・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

「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」（令和元年6月21日閣議決定）（抜粋）

Ⅱ．第2期に向けての基本的な考え方

３．第２期における新たな視点

第２期においては、４つの基本目標に向けた取組を実施するに当たり、新たな次の視点に重点を置いて施策を進める。

（１）地方へのひと・資金の流れを強化する

第１期で取り組んでいる地方移住を直接促す取組に加え、地域課題の解決や将来的な地方移住に向けた裾野を拡大するため、定住に至らないものの、特定の地域に継続的に多様な形で関わる「関係人口」の創出・拡大に取り組む。このような取組は、地方のみならず、東京圏にとっても意義があるものと考えられる。この実施に当たっては、個人の主体的な活動に加えて、民間における取組を後押しする環境整備のための仕組みを検討する。あわせて、これらと地方公共団体等との連携を深める仕組みを検討する。

さらに、地方創生を進めるためには、熱意と意欲のある取組を進めるための資金が必要であることから、志ある企業や個人による地方への寄附・投資等や地域金融機関による地方創生の取組への積極的な関与を促すことにより、地方への資金の流れを強化する。

（２）新しい時代の流れを力にする

将来の社会・経済状況の変化として、情報通信技術などSociety5.0の実現に向けた技術（以下「未来技術」という。）の進展や、アジアをはじめとする中間層・富裕層の拡大等を背景とした消費や観光の需要の更なる高まりなどが見通される。また、直近では、2019年のラグビーワールドカップ、2020年の東京オリンピック・パラリンピック競技大会及び2025年の大阪・関西万博の開催が予定されている。こうしたことから、地方が世界と直接結びつく機会が増大しており、「地方から世界へ」という観点も持った上で、地方創生を実現していくことが重要である。

また、未来技術は、少子高齢化・人口減少の課題の最前線にある地方においてこそ、ピンチをチャンスに変える力を持っている。各々の地域特性に応じて有効に活用することで、単に直面する課題に対処するだけではなく、モノやサービスの生産性や利便性を飛躍的に高め、産業や生活等の質を大きく変化させ、魅力を向上させるものと期待される。地方創生においては、未来技術をまち・ひと・しごと創生の横断分野として位置付け、これを強力に推進していく。

さらに、第２期の地方創生においては、持続可能な開発目標（SDGs）の理念（「誰一人取り残さない」社会の実現）を踏まえ、SDGsを原動力とした地方創生の推進に向け、地方公共団体のみならず、民間企業、金融機関などの多様なステークホルダーにおける一層の浸透・主流化を図る。その上で、全国の地方公共団体等が地域課題解決に向けた取組を推進するに当たり、経済・社会及び環境の統合的向上に取り組むことで相乗効果を創出することが期待されることから、多様なステークホルダーの連携による地方創生SDGsに向けた「自律的好循環」の形成を進めていく。

（３）人材を育て活かす

地方創生は息の長い政策であり、中長期的にこれを支える人材が不可欠である。このため、地方創生の基盤をなす人材に焦点を当て、その掘り起こしや育成、活躍を地方創生の重要な柱として位置付け、取組を強化する。

「まち・ひと・しごと創生基本方針2019」（令和元年6月21日閣議決定）（抜粋）

Ⅱ．第2期に向けての基本的な考え方

（４）民間と協働する

第１期の地方創生では、産官学金労言士が連携しつつ、地方公共団体が主体となって取組を進めてきた。こうした中で、企業や住民、NPOなどの民間の主体が地域づくりを担う好事例が増えてきたことから、今後はこうした民間の取組にも一層焦点を当てて地方創生の実現に取り組むことが重要である。このため、第２期においては、地方公共団体を主体とする取組に加え、民間の主体的な取組とも連携を強化することにより、地方創生を充実・強化する。

（５）誰もが活躍できる地域社会をつくる

人口減少や少子高齢化が進行する中で、我が国が成長を続けるとともに、活気あふれる地域をつくるためには、女性、高齢者、障害者、ひきこもり、外国人など誰もが居場所と役割を持ち活躍できる地域社会を実現することが重要である。すなわち、一人一人が、個性と多様性を尊重され、家庭で、地域で、職場で、それぞれの希望がかない、それぞれの能力を発揮でき、それぞれが生きがいを感じながら暮らすことができる地域社会の実現が求められている。こうした地域社会を実現するためには、共助、互助の考え方も踏まえ、様々な人々と交流しながらつながりを持って支え合うコミュニティの形成が重要となる。このようなつながりや場の形成は、新しい発想やビジネスを生み出す力としても期待される。

なお、特に大都市圏においては、今後、高齢者数の増大が顕著になると見込まれることを踏まえ、対応を検討する必要がある。

（６）地域経営の視点で取り組む

地域の強みを最大限に活用して地域外市場から稼ぐ力を高め、域内において効率的な経済循環を創り出す。東京等との地域格差の改善等に向け、地域における魅力的で多様な雇用機会の創出と所得の向上を実現する。そのためには、地域経営の視点を持ち、地域の経済社会構造全体を俯瞰して、中長期的なビジョンに基づく地域マネジメントに取り組む必要がある。

この際、地域経済を牽引する企業の競争力強化や中小企業の生産性向上、ストック活用・マネジメント強化、地域内のエネルギー・循環資源等の利活用推進など、サービスの生産性向上や投資の効率化に向けた多様な取組を進めることが求められる。

論点２

「過疎」の名称を引き続き使用すべきか

「過疎」の名称ー由来ー

一般的に、「過疎」といえば「過密」のように、過疎は過密と対比して用いられているが、この過疎という言葉は昭和40年代に入って初めて一般的に使われだしたものである。

この過疎という言葉が初めて公の文書に現れたのは、昭和42年３月13日閣議決定された旧経済社会発展計画においてである。そこでは次のように述べている。

「･･･近年人口減少の著しい地域では、人口の希薄化と老齢化に伴い、たとえば医療活動、教育、防災等の地域社会の基礎的生活条件の維持に支障をきたすような、いわゆる過疎現象は、その進行の遅速の差はあるにせよ、僻地農山漁村にとどまらず、次第に広がる可能性がある。･･･その地域の発展の可能性を十分に検討し、林業、畜産、果樹、高冷地野菜栽培等農林業あるいは観光事業等に重点的に投資するとともに、地域社会生活の適正水準を確保するための集落の再編成を含む総合的社会開発を推進する。･･･」

また、昭和42年11月15日の経済審議会地域部会の報告では、次のように述べている。

「･･･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、保健などの地域社会の基礎的条件の維持が困難になり、それとともに、資源の合理的利用が困難となって地域の生産機能が著しく低下することと理解すれば、人口減少の結果、人口密度が低下し、年齢構成の老齢化がすすみ、従来の生活パターンの維持が困難となりつつある地域では、過疎問題が生じ、また生じつつあると思われる。･･･」

法律において「過疎」という言葉が出てきたのは、旧過疎法において「過疎地域」という形が用いられたのが初めてであるが、過疎地域振興特別措置法（以下「本法」という。）においても「過疎地域」という形で用いられている。

（逐条解説「過疎地域振興特別措置法」より）

「過疎」の名称－参考情報－

参考１．これまでの過疎問題懇談会における議論

＜平成30年度第５回過疎問題懇談会（小田切委員提出資料）＞

「『山村とは、〔そもそも〕非常に少ない数の人間が広大な空間を面倒みている地域社会である』という発想を出発点に置き、〔より〕少ない数の人間が山村空間をどのように使えば、そこに次の世代にも支持される暮らしが生み出し得るのかを、追求するしかない。これは、多数の論理の上に成り立っている都市社会とは別の仕組みを持つ、いわば先進的な少数社会を、あらゆる機動力を駆使してつくり上げることに他ならない」（宮口侗廸『地域を活かす』、1998年、［］は引用者）

「先進的な少数社会」＝「多自然型低密度居住地域」

＜平成30年度第５回過疎問題懇談会（宮口座長提出資料）＞

2000年改正前の過疎懇では、過疎という言葉の必要性について少し議論

過疎という言葉が浸透しており、国民や政治家の理解を得やすいと結論

参考２．『日本国語大辞典（第一版）』の解説

- **過疎**･･･極度にまばらなこと。ある地域の人口などが少なすぎること
- **過密**･･･一定の地域に人口が集中しすぎていること。または、そのさま

参考３．諸外国の条件不利地域の用語

- **フランス**　･･･「地域活性化区域」（Les Zones de Revitalisation Rurale）
- **韓国**　･･･「成長促進地域」（성장촉진지역）
- **スイス**　･･･「山岳地域投資支援対象地域」（Investitionshilfegesetz für Berggebiete）
  「経済困難地域」（Wirtschaftlich bedrohter Regionen）
- **ＥＵ**　･･･「人口希薄地域」（Sparsely populated areas）

参考４．過疎地域の社会的価値に関するアンケート調査（H30.10月 総務省）

- **「過疎地域」という言葉の認知度**
  全体では48.2%が「過疎地域」という言葉を知っており、「詳しくは知らないが、聞いたことはあった」と合わせると87.7%。
- **「日本にとって過疎地域は大切だと思うか」**
  全体では72.2%が日本にとって過疎地域は大切だとしている。

ご議論いただきたい内容（新たな過疎対策の理念について）

○ 現行法の目的規定（第１条）は、以下のような構造となっている。

目　　的	地域の自立促進を図り、もって住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正及び美しく風格ある国土の形成に寄与
対象地域	人口の著しい減少に伴い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
手　　段	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

○ 国全体の人口が減少し、国土政策が見直される中、過疎対策の理念を見直すこととすべきかどうか、ご議論をお願いしたい。

○ 「中間的整理」では、「自立促進」以外に考えられる新たな過疎対策の理念として、「過疎地域の存続」、「都市と過疎地域の共生推進」、「過疎地域における対流推進」、「過疎地域の保全推進」を掲げたが、それぞれ次のような特徴があるのではないか。

・「存続」は、過疎地域の現状を持続させるという意味合いが強いのではないか。

・「共生」は、都市をはじめとする他地域との関係を深めていくという意味合いが強いのではないか。

・「保全」は、住民の生活というより国土や自然に着目するという意味合いが強いのではないか。

・「対流」は、価値を創造していくという意味合いをもつ考え方だが、文言だけでは伝わらないおそれがあるのではないか。

○ また、「中間的整理」では、過疎対策の施策の視点として、内発的発展、格差是正の重要性も指摘しており、これらの考え方も包含しうる理念も検討する必要があるのではないか。

○ これらの点を踏まえて、改めて新たな過疎対策の理念としてどのようなものが考えられるか、ご議論をお願いしたい。

○ あわせて、「過疎」に替わる用語が考えられるか、ご議論をお願いしたい。

（本テーマは、第６回会議でもご議論いただく予定）