

新たな過疎対策の理念について

令和2年1月30日

令和元年度第7回過疎問題懇談会

論点

新たな過疎対策の理念をどう考えるか

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。

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。

令和元年度第1回過疎問題懇談会（7/2）における議論

- ・過疎対策については都市と農山村地域の格差是正の趣旨もあるが、むしろ、農山村地域の持っている都市にはない価値に国民全体が目を向けられるような方向が良いのではないか。
- ・それまでの過疎対策を過疎地域の都市との格差是正をするための画一化を目指してきたものと位置づけるのであれば、現行法は、新たに過疎地域を都市にはない価値がある地域として位置づけ、多様化を目指したものと言えるのではないか。
- ・20年前と比べた環境変化として大きいのは、国民のライフスタイルの多様化と過疎地域内部の地域間格差の拡大ではないか。このような中で、過疎地域のより一層の個性化を目指していく必要があるのではないか。また、過疎地域内部の格差が拡大する中で、施策の横展開の視点が重要になってくるのではないか。
- ・南海トラフ地震等の災害に対応するという観点からも、農山村を維持していく必要があるのではないか。
- ・都市と比べて農山村は合計出生率が高い。子供を増やすという観点からも、農山村を維持していく必要があるのではないか。
- ・今回は国土計画のバックボーンを持っていない中での過疎法の検討になるが、国土交通省の国土政策との連携は重視する必要があるのではないか。
- ・過疎地域におけるナショナルスタンダードのあり方、住みたいと思っても住めないという環境を作らないための制度をどう作っていくかという議論が重要ではないか。
- ・「存続」という言葉よりも「維持」という言葉の方が良いのではないか。
- ・農山村の自立というプライドをなくしてはいけないのではないか。消極的な意味での「存続」や「維持」という言葉ではなくて、そこを積極的に生きる場所として、生活の場所として「存続」や「維持」をしていくという意味をもたせることもできるのではないか。
- ・首長や議会が、過疎地域が自立できるような計画をしっかりと作り、成果を検証していくことが必要というメッセージを出す必要があるのではないか。
- ・過疎対策は、人口減少で地方交付税が減少することに対する財源保障という観点もあるのではないか。この観点から、過疎地域のスタンダードとしての財政需要、過疎地域ならではの特別な財政需要に対する財源をどう確保するかということを考えていく必要があるのではないか。これから高齢化
- ・子育て関係の財政需要が都市部で増えてくる中で、人口密度が低い過疎地域への財源保障について密度補正のあり方も含めて考えていく必要があるのではないか。
- ・都市部では利潤が上がるため民間事業者の参入が容易だが、農山村地域は民間事業者が入ってこない。このため、農山村では、新しいビジネスや生活支援のために公共私連携を強化するためのプラットフォームづくりが進められている。このような取組を支えていくための財源を考えていく必要があるのではないか。

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	<ul style="list-style-type: none"> ・人口の過度の減少防止 ・地域社会の基盤を強化 <ul style="list-style-type: none"> ・住民福祉の向上 ・地域格差の是正 	<ul style="list-style-type: none"> ・過疎地域の振興 <ul style="list-style-type: none"> ・住民福祉の向上 ・雇用の増大 ・地域格差の是正 	<ul style="list-style-type: none"> ・過疎地域の活性化 <ul style="list-style-type: none"> ・住民福祉の向上 ・雇用の増大 ・地域格差の是正 	<ul style="list-style-type: none"> ・過疎地域の自立促進 <ul style="list-style-type: none"> ・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	<ul style="list-style-type: none"> ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・引き続き若年者の流出 	<ul style="list-style-type: none"> ・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	<ul style="list-style-type: none"> ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・「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 	<ul style="list-style-type: none"> ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・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	<ul style="list-style-type: none"> ・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) 	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村道改良率22.7% → 39%、舗装率30.6% → 55.7% 	<ul style="list-style-type: none"> ・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 	<ul style="list-style-type: none"> ・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) 	

他の法律の目的規定①

	山村振興法 (S40)H27改正	半島振興法 (S60)H27改正	離島振興法 (S28)H25改正
キーワード	<ul style="list-style-type: none"> ・自立的発展 ・地域間の交流の促進 ・移住の促進 ・定住の促進 ・人口の著しい減少の防止 	<ul style="list-style-type: none"> ・半島の役割 (我が国及び国民の利益の保護及び増進に重要な役割、国土の多様性の重要な構成要素) ・多様な主体の連携及び協力の促進 ・定住の促進 	<ul style="list-style-type: none"> ・離島の役割 (我が国及び国民の利益の保護及び増進に重要な役割) ・離島の厳しい現状 ・地域格差の是正 ・地域間の交流の促進 ・居住する者の少ない離島の増加の防止 ・人口の著しい減少の防止 ・定住の促進
目的に係る規定 (下線は改正された箇所)	<p>「この法律は、国土の保全、水源の涵養、自然環境の保全、<u>良好な景観の形成、文化の伝承</u>等に重要な役割を担っている山村の産業基盤及び生活環境の整備等の<u>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。</u>」 (第1条)</p>	<p>「この法律は、<u>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。)</u>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、<u>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、もっ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。</u>」 (第1条)</p>	<p>「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、<u>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っている離島が、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って、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、もっ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。</u>」 (第1条)</p>

他の法律の目的規定②

	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 特別措置法 (H28)	農業の有する多面的機能の 発揮の促進に関する法律 (H27)	森林経営管理法 (H30)	過疎地域自立促進特別措置法 (H12)H29改正<参考>
キーワード	<ul style="list-style-type: none"> ・保全 ・地域社会の維持 	<ul style="list-style-type: none"> ・多面的機能の発揮 	<ul style="list-style-type: none"> ・持続的発展 ・多面的機能の発揮 	<ul style="list-style-type: none"> ・人口の著しい減少 ・過疎地域の厳しい現状 ・自立促進 ・地域格差の是正 ・美しく風格ある国土の形成
目的に係る 規定	<p>「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)</p>	<p>「この法律は、農業の有する多面的機能の発揮の促進を図るため、その基本理念、農林水産大臣が策定する基本指針等について定めるとともに、多面的機能発揮促進事業について、その事業計画の認定の制度を設けるとともに、これを推進するための措置等について定め、もって国民生活及び国民経済の安定に寄与することを目的とする。」(第1条)</p>	<p>「この法律は、森林法（昭和二十六年法律第二百四十九号）第五条第一項の規定によりたてられた地域森林計画の対象とする森林について、市町村が、経営管理権集積計画を定め、森林所有者から経営管理権を取得した上で、自ら経営管理を行い、又は経営管理実施権を民間事業者に設定する等の措置を講ずることにより、林業の持続的発展及び森林の有する多面的機能の発揮に資することを目的とする。」 (第1条)</p>	<p>「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)</p>

全国過疎地域自立促進連盟・各県研究会における新過疎対策の理念に関する記述

過疎地域自立促進特別措置法失効後の地域振興対策(R元.10月 山口県過疎地域対策等研究会)

人口減少率は今後も拡大していくことが想定され、担い手不足に対しては、移住・定住の促進等により人口安定化を図るとともに、地域でいつまでも暮らし続けられるような対策の強化が不可欠であるが、これまでの過疎対策法においては、他の地域振興法において掲げる、移住や定住の促進を目的として掲げていない。

また、地域の暮らしを支える生活関連サービスの維持・確保をする上で、地域コミュニティの活性化を図るとともに、住民が主体となって地域運営組織を形成し、地域自らが地域課題の解決に向けて取り組むことが重要である。

さらに、革新的技術を活用して、少ない担い手で生活関連サービスを維持することが期待され、こうした技術の活用に向けた情報インフラ等の基盤整備が求められる。

こうしたことから、過疎対策法を含む地域振興法は、人口安定化に向けて、移住・定住を促進し、持続可能で自立した地域の実現に向けた取組に資するものとなるよう再構築を図る必要があり、自立促進法失効後の地域対策には次の視点が求められる。

「いつまでも暮らし続けられる持続可能で自立した地域社会の実現」を基本理念とする地域振興法制に再構築を図り、条件不利地域の地域振興を協力を推進

中間報告書～徳島からの提言～(R元.11月 徳島県過疎対策研究会)

新たな過疎法においては、**人口の低密度化が著しい農山漁村地域の生活水準や住民負担等の改善を図り、都市部との地域間格差を是正することにより、当該地域の「自立」を促すとともに、地域自らの発意と行動による「自律」の精神を育み、地域それぞれの実情に応じた振興策を講ずることにより、我が国の人口減少、少子高齢化が急速に進行する中、都市部から農山漁村地域へと向かう「新しい人の流れ」を創り出し、持続可能な国土の形成を図ることとする。**

次期過疎対策に向けた全体提言(R元.11月 高知県地域振興協議会)

農業、林業や水産業といった第一次産業はもとより、過疎地域が有する豊かな自然や食、文化などの強みを生かして、地域の地場生産や製造品などを地域外へ売り込む「地産外商」につながる事業を育て、その担い手と呼び込む「移住促進」の取り組みを各地域で展開し、あわせて、住民の暮らしそのものを支える生活用水や移動手段の確保、地域福祉の充実など「産業をつくる」と「生活を守る」を政策の柱として、今後さらに推進していく必要がある。

このように、それぞれの過疎地域が、その有する様々な資源を生かして、産業振興や生活を支える仕組みづくりなどを通じて、各地域の個性的な価値を高め、内発的な発展を続けていくとともに、住民の安全・安心を確保し、地域で暮らし続けることができる環境整備を行うことで、「持続可能な低密度社会」が実現されることとなる。

全国に恩恵をもたらす国民共有の財産である過疎地域が、こうした個性的な価値を高めながら存続していくことで、国全体の価値が高まり、国民全体がその利益を享受できるものとなる。

したがって、**過疎対策の理念は、単なる「存続」ではなく、「過疎地域の個性的価値ある存続」とすべきである。**

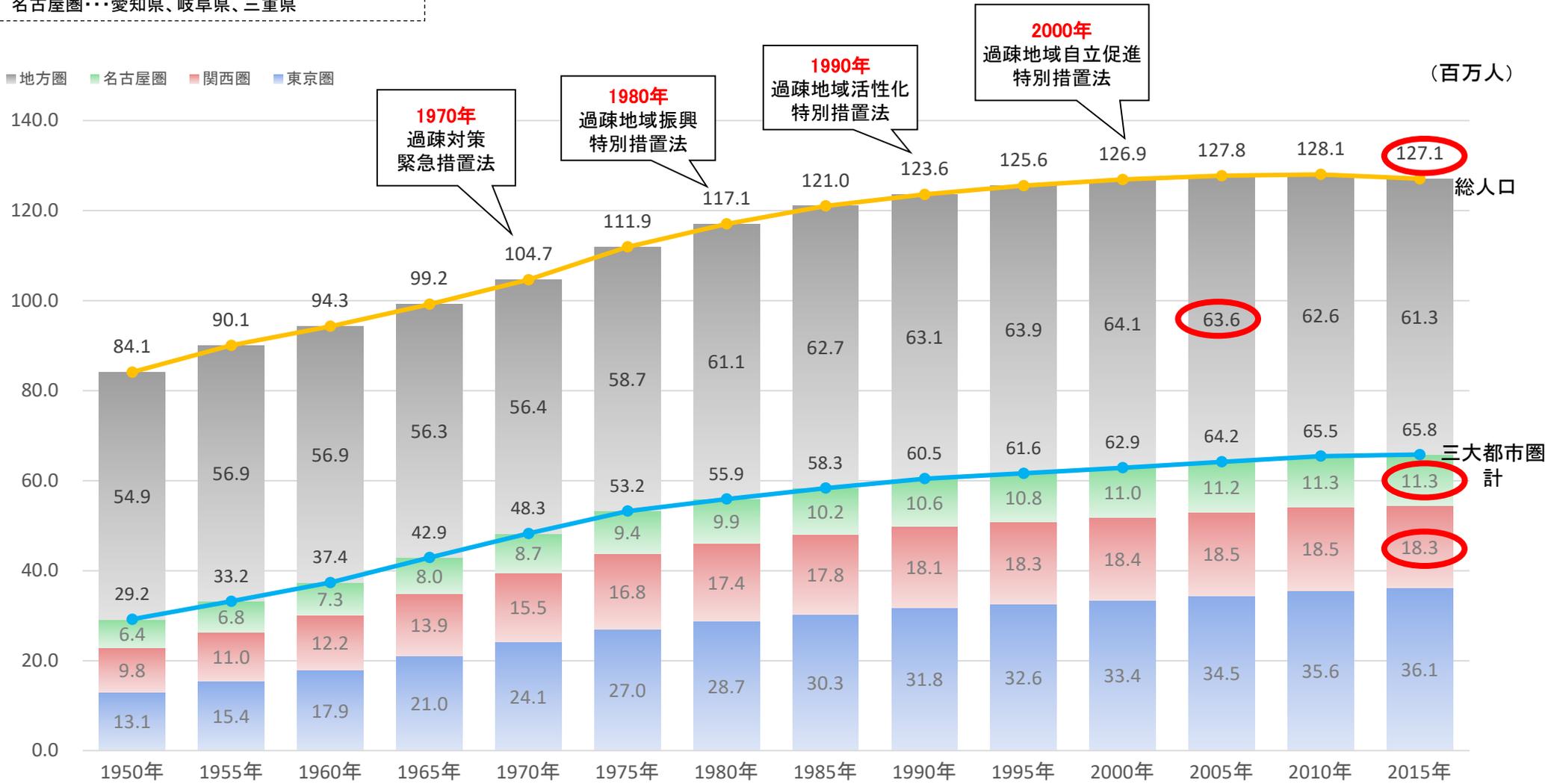
ご議論いただきたい内容（新たな過疎対策の理念について）

- 中間的整理では、「自立促進」以外に考えられる理念として、「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。
- 第1回過疎問題懇談会では、都市にはない価値への着目、多様化や個性化の促進、過疎地域の維持、自立というプライドの維持などの意見があった。
- 地方団体の研究会においては、「持続可能で自立した地域社会の実現」、「持続可能な国土の形成」、「過疎地域の個性的価値ある存続」といった意見がある。
- 地域の維持や持続可能性の向上という視点、都市にはない地域の価値の保全や地域の多様性の向上という視点から見ると、これらを包含する考えとして、地域社会を持続的に発展させていく、という考え方もあるのではないか。
- 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、幅広くご意見をいただきたい。

參考資料

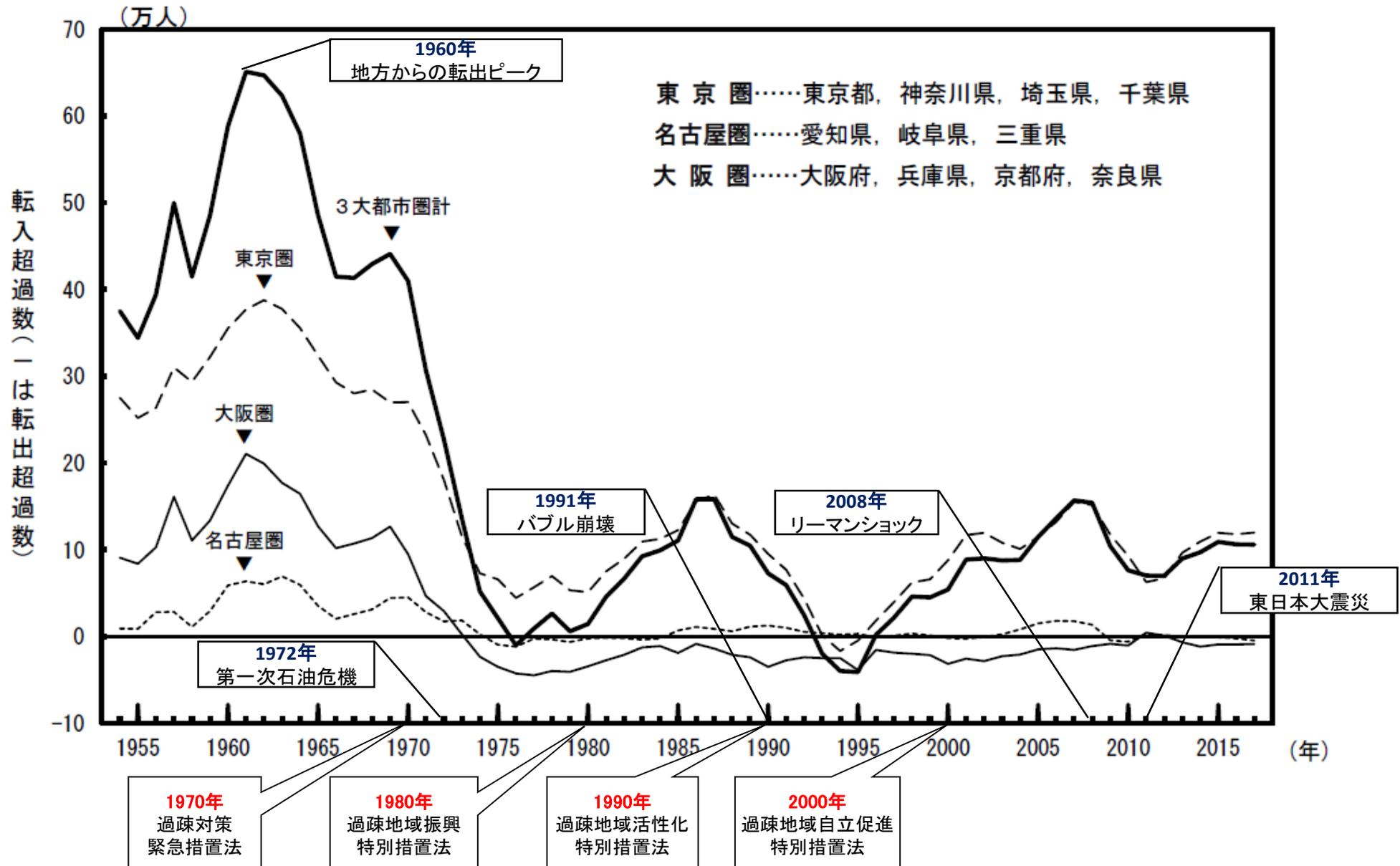
日本の人口推移

※ 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



○・・・減少が開始した時期

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: km ²)	225,468	377,971	59.7 %

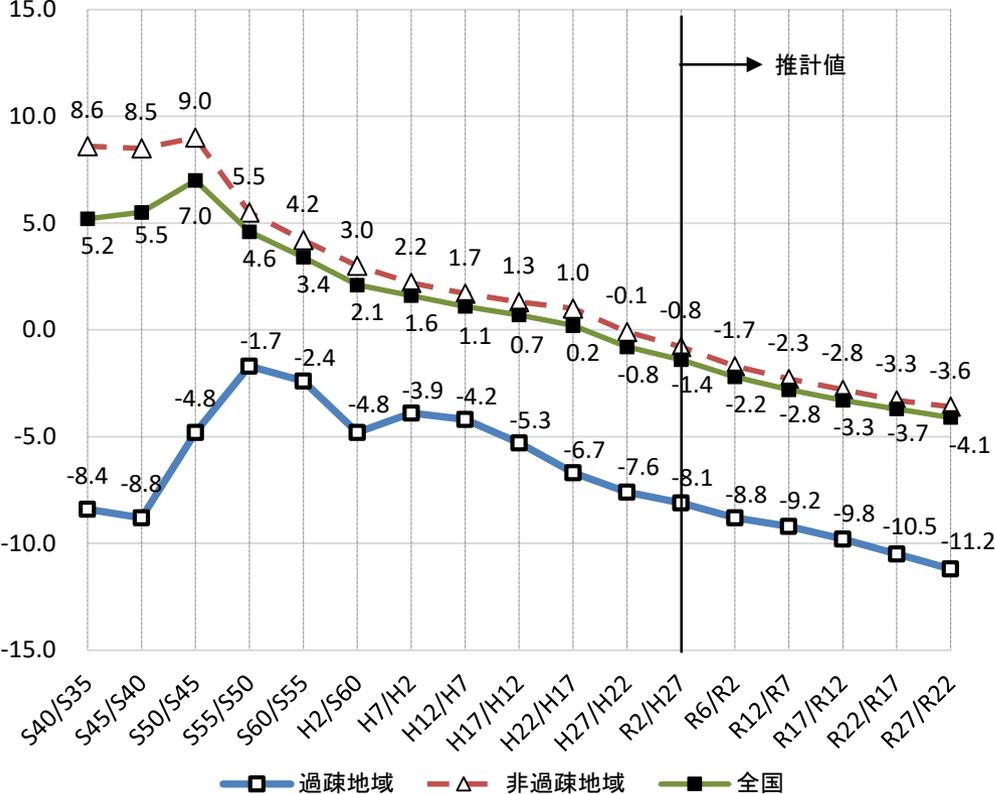
①東京都特別区は、市町村数に含まない。
②人口、面積には一部過疎市町村の過疎地域を含む。

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



(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。

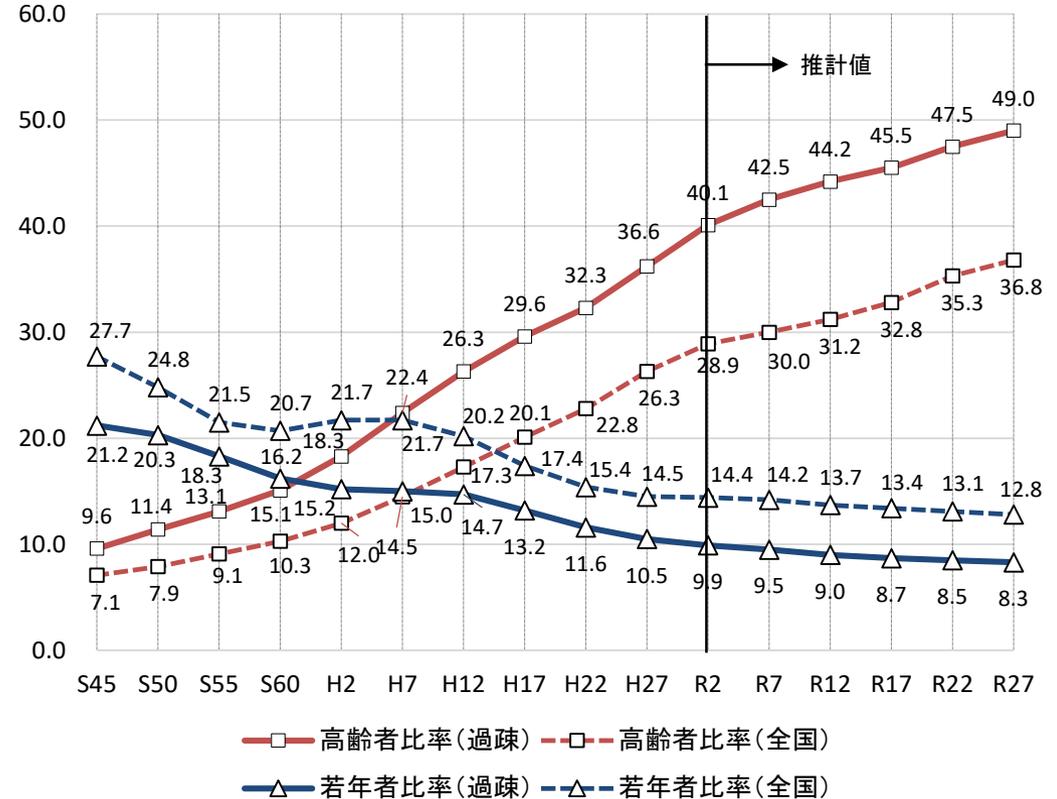
2: 昭和45年から平成27年までの人口は、国勢調査による。

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。

高齢者比率及び若年者比率の推移と将来推計 ※2



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はありません。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はありますが、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 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)
目年 標次	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的に開発をすすめる、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 一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」 (具体的な方向性) 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)	

過疎対策の基本的な考え方の国際比較

<p>日本 「過疎」</p>	<p><過疎地域自立促進特別措置法> <ul style="list-style-type: none"> ・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」 </p>
<p>フランス 「地域活性化区域」</p>	<p><地域開発に関する法律> <ul style="list-style-type: none"> ・目的は、「都市部と地方部の断絶を埋め、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。 <p style="text-align: right;">(市川康夫埼玉大学大学院准教授ヒアリング調査)</p> </p>
<p>韓国 「成長促進地域」</p>	<p><国家均衡発展特別法> <ul style="list-style-type: none"> ・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 </p>
<p>スイス 「山岳地域投資支援対象地域」 「経済困難地域」</p>	<p><山岳地域投資支援法> <ul style="list-style-type: none"> ・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」 <p><新地域政策> <ul style="list-style-type: none"> ・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 <p style="text-align: right;">(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」)</p> </p> </p>
<p>ドイツ</p>	<p><ドイツ連邦共和国憲法> <ul style="list-style-type: none"> ・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 <p><空間整備法> <ul style="list-style-type: none"> ・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 </p> </p>

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。

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。