

新たな過疎対策に向けて
～過疎地域の持続的な発展の実現～

令和2年4月17日

過疎問題懇談会

はじめに

昭和 45（1970）年に過疎地域を支援する最初法律である過疎地域対策緊急措置法が制定されてから、半世紀を迎えた。地方圏において著しい人口減少がみられた昭和 40 年前後は、団塊の世代の中学卒の時代にもあたり、経済成長の中でいわゆる金の卵たちが大都市に吸収された時代でもあった。この時代に特に流出が激しかった中国山地の状況に対して過疎という用語が生まれ、その認識が全国に普遍化される中で、緊急措置法が 10 年の時限立法として議員立法で制定された。

過疎法の出発点は都市部との交通インフラなどの生活基盤の格差を是正して、生活のナショナルミニマムを確保するところにあったが、これらがその後改善に向かう中においても、人口の流出・高齢化の流れは止まらず、順次新法が制定された。平成 12（2000）年の過疎地域自立促進特別措置法の制定、平成 22 年のソフト事業への過疎債充当を可とする 6 年の拡充延長、さらに東日本大震災の影響を踏まえての 5 年延長という経緯をたどり、今年度末にその期限を迎える。

50 年前に比べれば、かなり奥深い山間地域においても道路網や通信基盤は格段に良くなっている。しかし世帯数減少が続く中で、高齢者にとって必要な身近な商店がなくなるような集落も増えてきた。わが国の典型的な過疎地域は、長い年月集落の支え合いの上に暮らしてきたが、近年暮らしを守る新たな仕組みを必要とする状況が生まれていると言える。

一方、わが国の過疎地域には、山と農地が織りなす美しく風格ある風景とそこで生きる営みが継承されており、農産物の直販施設や高齢者の移動を支える仕組みも多く生まれている。このような過疎地域の有り様が、近年、都市にはない価値として、都市地域の住民に認識されるようになってきた。都市の若者が次から次へと地域おこし協力隊等として地方に向かう流れはこれを反映したものであるが、これまでの過疎対策はこのような価値の持続にも大いに貢献してきたと言える。

今やわが国の全体人口が減少する流れの中で、過疎地域の人口を単純に増やすという発想は捨てざるを得ない。過疎地域の多くは、土地と自然資源を巧みに活用して暮らしを営んできた。少数であっても、そこに新しい力を持つ人が加わり、地域資源をさらに高度に活用して、都市にはない価値を蓄積していくことができる。その意味で、過疎地域の目指すコンセプトを「先進的な少数社会」と掲げたい。そのためには次の時代を生きる人材の育成が喫緊の課題である。

もちろん新たな過疎対策においても、いまだ格差の残る生活インフラの改善・維持は不可欠であるが、人口が少ないがゆえに単純なインフラ整備は難しく、ここでも工夫が求められる。外部から参入する人も加わっての地域の個性を生かした取り組みと、国の支えのもとに、空間のゆとりと可能性を持つ過疎地域が、都市にはない価値を継承しさらに育て、上乘せする場として、持続的に発展することを願うものである。

令和 2 年 4 月 総務省 過疎問題懇談会
座長 宮 口 侗 迪

目 次

1	検討の経緯	1
2	過疎地域の現況と課題	3
	(1) 過疎関係市町村の状況	3
	(2) 過疎対策の経緯	3
	(3) これまでの過疎対策の成果と課題	4
3	過疎地域を取り巻く環境の変化	6
	(1) 過疎地域を取り巻く厳しい環境の見通し	6
	① 人口減少社会の到来、東京一極集中と過疎地域の人口減少の加速	6
	② 担い手不足の深刻化	6
	③ 公共施設等の老朽化・統廃合等	6
	④ 農地、森林、住まい等の管理	6
	(2) 過疎地域の課題の克服に向けた新たな潮流	7
	① 過疎対策の理念や過疎地域の価値・役割の背景となる新たな動き	7
	ア SDGs の理念の広がり	7
	イ 農地、森林に関する新たな法律の制定	7
	② 過疎地域の課題を解決するための新たな取組	8
	ア 過疎地域の特性を生かした学校教育の展開	8
	イ 新しい人の流れと人と地域のつながりの創出	8
	ウ しごとづくりの新たな展開	9
	エ 持続可能な集落づくりのための新しい組織とネットワーク	9
	オ Society5.0 の可能性	9
	③ 過疎対策を推進するための手法	10
	ア 目標設定とフォローアップによる事業効果の向上	10
	イ 市町村間の広域連携と都道府県による補完	10
	ウ 過疎地域の実情を踏まえた規制の見直し	11
4	今後の過疎対策のあり方・方向性	12
	(1) 過疎地域の価値・役割と過疎対策の必要性	12
	① 過疎地域に関する国民の認識	12
	② 過疎地域の価値・役割	12
	③ 過疎対策の必要性	13
	(2) 新たな過疎対策の理念・目標・施策の視点	14
	① 新たな過疎対策の理念	14

② 新たな過疎対策の目標	15
ア 地域資源を生かした内発的发展	15
イ 条件不利性の改善	15
ウ 住民の安心な暮らしの確保	16
エ 豊かな個性の伸長	16
③ 新たな過疎対策の施策の視点	17
ア 地域、住民、学校の連携による人材の育成	17
イ 人の流れと人と地域のつながりの創出	17
ウ 働く場の創出	18
エ 再生可能エネルギーの活用	18
オ 革新的な技術の活用	18
カ 地域運営組織と集落ネットワーク圏（小さな拠点）の推進	19
キ 市町村間の広域連携と都道府県による補完	19
ク 目標設定とフォローアップ	20
（３）過疎対策の対象地域のあり方	20
① 過疎地域の単位	20
② 過疎地域の要件・指標	20
③ 合併市町村の取扱い	21
（４）支援制度のあり方	22
① 市町村計画	22
② 国庫補助等	22
③ 過疎対策事業債	23
④ 規制の見直し	24
⑤ 税制措置	24
⑥ 金融措置	24
⑦ 市町村間の広域連携と都道府県による補完	24
おわりに	25

1 検討の経緯

当懇談会は、現行の過疎地域自立促進特別措置法が令和3年3月末を適用期限としていることから、過疎対策の実施状況の検証を行うとともに、新たな過疎対策のあり方について検討を進めてきた。検討経過は次のとおりである。

【検討の経過】

平成29年度

第1回 平成29年7月18日

過疎対策の現状と課題、地方創生をめぐる現状と課題について意見交換

第2回 平成29年10月2日

福祉・医療、教育について意見交換

第3回 平成29年12月13日

国土計画、地域公共交通、移住・交流、情報通信環境等について意見交換

第4回 平成30年2月7日

農林水産業について意見交換

※このほか、高知県、北海道、島根県の現地視察を実施

平成30年度

第1回 平成30年8月6日

予算・金融・税制措置等、委員プレゼンテーションについて意見交換

第2回 平成30年9月10日

都道府県による代行整備制度、委員プレゼンテーションについて意見交換

第3回 平成30年11月5日

過疎対策実施状況調査、過疎対策事業債、委員プレゼンテーションについて意見交換

第4回 平成30年12月5日

海外調査、委員プレゼンテーションについて意見交換

第5回 平成31年1月23日

過疎地域の社会的価値等、委員プレゼンテーションについて意見交換

第6回 平成31年3月7日

中間的整理等について意見交換

※このほか、奈良県、山形県、長野県の現地視察を実施

令和元年度

第1回 令和元年7月2日

過疎対策の理念、地域要件、委員プレゼンテーションについて意見交換

第2回 令和元年7月23日

地方創生の現状と展望、Society5.0の可能性、税制・金融措置について意見交換

第3回 令和元年8月6日

へき地医療、小中高等学校の統廃合、公共交通確保等について意見交換

第4回 令和元年10月9日

広域連携と都道府県補完、農山漁村の振興施策等について意見交換

第5回 令和元年11月26日

過疎地域における人材の育成・確保、規制緩和等について意見交換

第6回 令和元年12月20日

集落の維持・活性化、過疎地域自立促進計画について意見交換

第7回 令和2年1月30日

新たな過疎対策のあり方、過疎対策事業債について意見交換

第8回 令和2年2月18日

提言骨子案について意見交換

※このほか、北海道、鹿児島県の現地視察を実施

令和2年度

第1回 令和2年4月10日

提言案について意見交換

本提言は、以上の経過を踏まえ、当懇談会における議論を取りまとめたものである。

当懇談会としては、本提言を踏まえ、過疎地域を取り巻く環境の変化を踏まえた新たな過疎対策が実施されることを期待している。

なお、本提言後、新たな過疎対策のあり方についてさらに議論すべき事項があれば、必要に応じ、追加提言を取りまとめることとしている。

2 過疎地域の現況と課題

(1) 過疎関係市町村の状況

過疎関係市町村¹は、全都道府県内に 817 団体あり、全市町村の約 5 割となっている。過疎地域の人口は全国の約 1 割（10,878,661 人、8.6%）、面積は全国の約 6 割（225,468km²、59.7%）を占めている。

(2) 過疎対策の経緯

① 過疎地域対策緊急措置法（昭和 45 年制定）

当初の過疎法は、年率にして 2 %を超える著しい人口減少による地域社会の崩壊に対して、住民生活のナショナルミニマムを確保し、地域間の格差是正に資する措置を講ずることで、人口の過度の減少防止と地域社会の基盤強化を図るものであった。

② 過疎地域振興特別措置法（昭和 55 年制定）

昭和 50 年代に入り、人口減少率は小幅になったが、若者を中心とした人口流出は続いていた。このような中、人口が著しく減少したことにより、地域社会の機能が低下し、生活水準及び生産機能が他の地域に比較して低位にあることが過疎地域の課題として捉えられ、高齢化対策などに重点を移しながら地域の振興を支援する施策を講じることとされた。

③ 過疎地域活性化特別措置法（平成 2 年制定）

過疎地域における各種基盤の整備は進展したものの、人口流出の結果として生じた著しい高齢化や若者の減少などにより地域社会の活力が失われた状態自体が問題として捉えられ、産業経済振興対策に重点を置いて、伝統文化や自然環境などの地域資源を有する過疎地域の潜在的可能性の具現化による地域の活性化を支援する施策を講じることとされた。

④ 過疎地域自立促進特別措置法（平成 12 年制定）

21 世紀へ向けて時代潮流が大きく変化する中で、多様で美しく風格ある国づくりへの寄与など過疎地域の新しい価値・意義に着目する考え方が生じた。このような中、通信体系の充実や地域文化の振興など過疎地域の新たな課題への対処を盛り込みつつ、美しく風格ある国土の形成に寄与すべく、過疎地域がそれぞれの個性を発揮できるよう支援するための施策を講じることとされた。

当初、平成 22 年 3 月末を適用期限としていたが、平成 22 年 3 月に過疎対策

¹ 過疎関係市町村として、全域が過疎地域となる市町村（いわゆる「全部過疎」）、合併特例制度によって、全域を過疎地域とみなす市町村（いわゆる「みなし過疎」）、合併前に過疎地域であった旧市町村のみを過疎地域とみなす市町村（いわゆる「一部過疎」）がある。

事業債（ソフト事業）の新設や平成 28 年 3 月末までの適用期限延長等を内容とする改正が行われ、平成 24 年 6 月には、東日本大震災の影響を踏まえ、さらに令和 3 年 3 月末までの適用期限延長を内容とする改正が行われた。また、平成 26 年 3 月には平成 22 年国勢調査の結果に基づく過疎市町村の追加等、平成 29 年 3 月には平成 27 年国勢調査の結果に基づく過疎市町村の追加等を内容とする改正が行われた。

（３）これまでの過疎対策の成果と課題

これまでの過疎対策は、産業の振興、交通・情報通信・生活環境・福祉等の施設整備、地域医療の確保、教育の機会の確保等に一定の成果を上げてきた。

しかしながら、過疎地域の人口減少は加速しており、高齢者比率の上昇、若年者比率の低下が続いている。製造品出荷額等の経済指標や道路、下水道等の公共施設の整備水準については全国との格差が残っているほか、このような人口構造の変化を背景として、公共交通手段の確保や医療・福祉分野の担い手の確保、集落の維持・活性化が課題となっている²。

①人口減少と少子高齢化

人口減少率は拡大、高齢者比率は上昇、若年者比率は低下。

過疎地域では、出生数の減少等により、近年は自然減が社会減を上回って推移。

- ・人口増減率（H27／S45）：過疎 $\Delta 36.1\%$ 全国 $+21.4\%$
- ・高齢者比率（S45→H27）：過疎 9.8%→36.7% 全国 7.1%→26.6%
- ・若年者比率（S45→H27）：過疎 20.9%→10.5% 全国 27.8%→14.6%
- ・過疎地域人口の自然増減（S62→H30）：+ 14,161 人→ $\Delta 111,801$ 人
- ・過疎地域人口の社会増減（S62→H30）： $\Delta 156,783$ 人→ $\Delta 67,282$ 人

②産業振興

経済指標は改善しているが、全国とは格差。

- ・1 経営体当たり農業所得（H27）：中山間地域 1,292 千円、全国 1,527 千円
- ・従業者 1 人当たり製造品出荷額（H29）：過疎 27.4 百万円、全国 41.5 百万円
- ・過疎地域の入込観光客数：592 百万人（H22）→629 百万人（H29）
- ・過疎地域の企業立地数：393 件（H22）→603 件（H29）

③交通の確保

市町村道の整備水準は着実に改善している一方、路線バスの路線数は減少。

- ・市町村道舗装率：2.7%（S45）→71.2%（H29）
- ・全国の乗合バスの廃止路線キロ数（累計）：13,108 km（H27）

④情報通信基盤の整備・利活用

携帯電話サービスエリアカバー率、超高速ブロードバンドサービスエリアカバ

² 参考資料 P28～32 「人口減少と少子高齢化」等

一率は高い水準にまで整備。一方で、未整備地域のほとんどは過疎地域。

- ・携帯電話サービスエリアカバー率（夜間人口ベース）（H31.3）
：過疎 99.91%、全国 99.99%
- ・超高速ブロードバンドサービスエリア（移動系）の人口カバー率（H31.3）
：過疎 99.3%、全国 99.9%
- ・超高速ブロードバンドサービスエリア（固定系）の世帯カバー率（H31.3）
：過疎 97.1%、全国 99.5%

⑤生活環境の整備

水道、下水道等の施設整備は着実に進展。持続可能な経営の確保が課題。

- ・水道普及率：56.6%（S45）→93.1%（H29）
- ・水洗化率：46.5%（H12）→76.8%（H29）

⑥医療・福祉の確保

無医地区数は昭和53年と比較して半減したが、いまだ多くの無医地区が存在。医療人材、介護人材等の確保も課題。

- ・無医地区数：1,168箇所（S53）→574箇所（H26）
- ・人口1万人当たりの主な専門科別医師数（H30）

総数	過疎	15.4人	全国	24.5人
内科	過疎	7.2人	全国	8.8人
小児科	過疎	0.7人	全国	1.4人
外科	過疎	1.6人	全国	2.1人
産婦人科・産科	過疎	0.4人	全国	0.9人

⑦教育の振興

高等学校等進学率の全国との差は解消。大学等進学率は上昇しているものの、全国との格差は拡大。過疎地域の小学校数は減少しており、1学校当たりの児童数は、全国と比較すると小規模校が多い傾向。

- ・高等学校等進学率：91.8%（S55）→98.9%（H30）
- ・大学等進学率：31.1%（H15）→38.7%（H30）
- ・小学校数：5,677校（S55）→3,479校（H30）
- ・1学校当たり児童数（小学校）（H30）：過疎 118人 全国 322人

⑧集落の維持・活性化

小規模、高齢者割合の高い集落が増える傾向。今後、約5%の集落が無人化する可能性があるが、この割合は平成27年度の調査と令和元年度の調査で変わっていない。

- ・1集落当たりの平均人口：177.3人（H27）→163.8人（R元）
- ・65歳以上の人口割合が50%以上の集落の割合：22.1%（H27）→32.2%（R元）
- ・今後、無人化が予測される集落の割合：4.9%（H27）→5.0%（R元）

3 過疎地域を取り巻く環境の変化

(1) 過疎地域を取り巻く厳しい環境の見通し

今後の人口減少の加速をはじめ、過疎地域を取り巻く厳しい見通しがある。

① 人口減少社会の到来、東京一極集中と過疎地域の人口減少の加速

我が国の総人口は平成 20 年をピークに人口減少局面を迎え、過疎地域のみならず非過疎地域においても人口が減少する時代となった³。あわせて、東京圏への人口集中傾向が継続している⁴。過疎地域では出生数の減少等により、近年は自然減が社会減を上回って推移しており、将来推計人口においては、人口減少がさらに加速することや、高齢者比率の上昇、若年者比率の低下も引き続き進行することが見込まれている⁵。高齢者が多い過疎地域において、いわゆる自然減による人口減少は今後も見込まざるを得ない。このため、すべての集落を望ましい形で維持していくことは、全国的な人口減少に伴う制約を考えれば容易ではないと言わざるを得ない。このような中で、いかに過疎地域への人の流れを創出するとともに、持続可能な地域社会を形成し、住民の安心・安全を確保していくかが重要な課題となる。

② 担い手不足の深刻化

近年、全国の有効求人倍率は 1 を大幅に超えて推移しており、過疎の多い県においても有効求人倍率は高い水準となっている⁶。

今後、急速な人口減少が進むことが見込まれるだけでなく、都市部との人材獲得競争も加熱する可能性があることから、担い手不足の問題がさらに深刻化するおそれがある。

③ 公共施設等の老朽化・統廃合等

全国的に過去に建設された公共施設等がこれから大量に更新時期を迎えるとともに、人口減少等により公共施設等の利用需要が変化することから、公共施設等の長寿命化・更新・統廃合・転用・除却などを計画的に行うことの重要性が高まっている。

④ 農地、森林、住まい等の管理

これまで地域住民が管理してきた農地、森林、農業ため池等のインフラ、空

³ 参考資料 P33 「日本の人口推移」

⁴ 参考資料 P33 「三大都市圏の転入・転出超過の推移」

⁵ 参考資料 P34 「5 年間人口増減率の推移と将来推計」

⁶ 参考資料 P34 「過疎地域の有効求人倍率の推移」

き家などが、人口減少等によって十分に管理されなくなることで、農地や森林の多面的機能の低下、災害リスクの上昇、景観等の住民の生活環境への悪影響などの問題が生じている。

（２）過疎地域の課題の克服に向けた新たな潮流

過疎地域を取り巻く厳しい見通しがある一方、過疎地域の課題の克服に向けた新たな潮流が生じてきている。

① 過疎対策の理念や過疎地域の価値・役割の背景となる新たな動き

ア SDGs の理念の広がり

平成 27 年 9 月の国連サミットで「SDGs⁷（持続可能な開発目標）」が採択されたことを受け、近年、地方自治体、民間企業、NPO、市民等において、SDGs の理念が広がりを見せている。

我が国全体が人口減少社会を迎え、過疎地域では人口減少が一層加速することが見込まれており、人口減少下で持続可能な地域社会を形成することが特に重要になっている。

同時に、過疎地域は、食、生活、芸能、文化、景観などの多様性に恵まれ、我が国の多様性のある発展に貢献しうる。また、自然環境や再生可能エネルギーが豊かで、地域経済循環の構築の基盤となる可能性が高い。さらに、集落等の地域共同体（コミュニティ）の結びつきが強く、地域づくりに様々な地域の主体が参画していくことが期待される。

このような中、SDGs で示されている持続可能性、多様性、包摂性、全ての関係者の参画、社会・経済・環境の統合性を重視する考え方は、今後の過疎対策の理念を考えるための理論的基礎として位置づけられ得るものである。

イ 農地、森林に関する新たな法律の制定

近年、「農業の有する多面的機能の発揮の促進に関する法律」、「森林環境税及び森林環境譲与税に関する法律」など、農地、森林の長期にわたる整備を推進するための新たな法律が制定されている。

これらの法律は、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、文化の伝承等の農地や森林が有する公益的機能の維持増進を図ることを目的としており、農地や森林が多い過疎地域の役割や価値の重要性を示唆するものである。

⁷ SDGs は Sustainable Development Goals の略称

② 過疎地域の課題を解決するための新たな取組

ア 過疎地域の特性を生かした学校教育の展開

過疎地域の学校は総じて児童・生徒数が少なく、統廃合の必要性が課題となることが多いが、学校教育が地域の人材育成に果たす役割、学校の存在が地域の歴史・文化の形成や地域社会の持続可能性の向上に果たす役割を積極的に評価し、学校と地域との関係を深めるなど、その存在価値を高めることが重要となってきた。

近年、過疎地域の小規模校の中には、一人一人の学びをサポートするのに適した環境があり、また、地域にかかわることで社会に貢献できるという感覚を得やすいといった過疎地域ならではの特性を積極的に生かして、新しい価値を創造する個性を持った人材や、コミュニティを支える人材等を地域ぐるみで育成する学校が現れてきている。

特に高等学校においては、高等学校の魅力化に取り組んだ結果、日本各地からの入学生を募り、生徒数が増加に転じた学校も現れてきている。

イ 新しい人の流れと人と地域のつながりの創出

近年、若い世代を中心に都市部から過疎地域等の農山漁村へ移住しようとする「田園回帰」の潮流が高まっている。過疎地域では、都市部からの移住者が増加している地域の数が増えており、20歳代、30歳代を中心に農山漁村に移住してみたい都市住民は約3割となっている。⁸

平成21年度に創設された地域おこし協力隊の隊員数は大幅に増加しており、平成30年度には5,530人となっている。

過疎地域の中には、このような「田園回帰」の潮流をとらえ、人口の社会増を実現している過疎地域も現れてきている。

また、令和元年度には、過疎地域をはじめとした人口急減地域において、地域内の複数の事業者の労働需要を集約した上で、その需要に応じて人材を派遣する事業協同組合を支援するための新たな法制度（特定地域づくり事業協同組合制度）も創設されており、過疎地域への新たな人の流れを創出するための取組が強化されてきている。

加えて、地域との関わりのとらえ方が多様化しており、地域と多様に関わる外部の人である関係人口⁹に着目し、地域に思いを寄せる地域外の人材との継続的かつ複層的なネットワークづくりに取り組む地域が現れてきている。

人の流れや人と地域のつながりの創出は、過疎地域における担い手の確保や

⁸ 参考資料 P35「都市部から農山漁村への移住希望」

⁹ 「地域との関わりについてのアンケート」（令和元年9月 国土交通省）によると、三大都市圏の住民のうち約2割が特定の地域を訪問している関係人口（訪問系）であった。また、東京都に在住する関係人口（訪問系）のうち、関わり先の約4割が首都圏内である一方、三大都市圏、政令市及び中核市以外の地方部への関わりを持っている人が約3割であった。

過疎地域と都市との共生に貢献するものであり、これを推進していくことが重要である。一方で、このような施策の取組状況には、過疎地域の中でも差があることから、活力ある関係を創出している、いわば「にぎやかな過疎」を実現している地域の施策を横展開する視点も重要である。

ウ しごとづくりの新たな展開

近年、過疎地域においては、移住者などによる「起業化」、「継業化（地域の事業を承継するもの）」、「移業化（サテライトオフィスなど地域外から仕事を持ち込むもの）」、「多業化（農林漁業と観光業など、複数の仕事を組み合わせて生計を立てるもの）」といった新たなコンセプトのしごとづくりの傾向が見られるようになった。

また、それぞれの産業分野において、小ロットで高付加価値を生む地域産品の開発、再生可能エネルギーの活用等の地域資源の特徴を生かしたスモールビジネスが広がっている。地域資源を生かした観光や製品づくりと、ネット環境を活用した宣伝や販売をマッチングさせるなどの取組も進められている。

企業誘致や大規模な観光開発事業などの外来型開発ばかりに目を向ける必要はない。過疎地域には豊かな自然環境、多様な食、生活、芸能、文化といった地域資源があり、地域住民が外部のアクターと協働しながらこれを活用したしごとづくりを推進することが重要である。

エ 持続可能な集落づくりのための新しい組織とネットワーク

近年、地域住民自らが主体となって、地域の将来プランを作成するとともに、高齢者の見守り、生活サービスの提供、域外からの収入確保などの地域課題の解決に向けた多機能型の取組を持続的に行うための組織である「地域運営組織」の形成が進んでいる。

また、地域住民の活動・交流拠点の強化や生活サービス機能の集約・確保と集落生活圏内外との交通ネットワークの整備を行う「集落ネットワーク圏（小さな拠点）」の形成が進んでいる。

地域主体の「地域運営組織」が核となった「集落ネットワーク圏（小さな拠点）」の形成は、過疎地域の集落の維持・活性化のためのモデルとして定着しつつあり、多くの地域で取り組まれることが期待される。

オ Society5.0の可能性

近年、IoT・ICTやAI、ロボティクスなどの革新的な技術を活用して、人々に豊かさをもたらす「超スマート社会（Society5.0¹⁰）」の実現が提唱されている。

¹⁰ Society5.0とは、狩猟社会、農耕社会、工業社会、情報社会に続く第5の社会を意味する。

農林業の分野ではトラクターの自動運転やセンサーを活用した鳥獣被害対策等の農林業の担い手の負担軽減、医療の分野では5G¹¹の超高速・超低遅延の特長を活用した高精細映像の伝送による遠隔診療、教育の分野ではネットワークにつながったタブレット端末による学びの充実などの可能性が広がっている。

特に過疎地域においては、担い手不足が深刻化する中で、条件不利性を改善し、少ない人口で地域経済・社会を存続・発展させていくための手法として、これらの技術への期待は高い。

過疎地域の暮らしとの調和を図りながら、これらの技術を地域の課題解決に活用していくことが重要である。このため、5G基地局や光ファイバ等の情報通信基盤の整備状況が都市と過疎地域の格差を生み出すことにならないよう、十分配慮する必要がある。

③ 過疎対策を推進するための手法

ア 目標設定とフォローアップによる事業効果の向上

平成26年度に制定された「まち・ひと・しごと創生法」によって、各地方公共団体は、新たに地方人口ビジョン及びまち・ひと・しごと創生総合戦略を策定し、将来人口の推計・分析、目標の設定、施策実施後のフォローアップを行うこととなった。

このような中、過疎市町村の中には、地域住民の参画の下、市町村よりもきめ細かな小さい単位で、地域診断や将来人口の推計・分析を行い、将来人口の目標や地域を維持・活性化するための戦略の設定を行うなどの取組を進める地域も現れている。これらの取組を通じ、人口の社会増を実現した過疎市町村もある。

過疎対策事業を実施するにあたり、地域住民に身近な単位で地域の課題や目標を「見える化」し、事業実施後にフォローアップしていくという取組は、試行錯誤を通じて過疎対策事業の効果を高めることにつながると考えられ、今後の過疎対策の視点に盛り込んでいくことが重要である。

イ 市町村間の広域連携と都道府県による補完

近年、人口減少が進む中、定住自立圏や連携中枢都市圏をはじめとした市町村間の広域連携により、産業振興、交通・情報通信、水道・下水道等の生活サービス、福祉・医療、教育など様々な分野の課題解決が図られている。

また、過疎市町村は、行政の規模が小さく、職員数が限られているという課題があることから、都道府県が県庁職員を市町村役場など地域の現場に配置し、市町村とともに地域の活動を支援するなど、都道府県による市町村の補完の取

¹¹ 5G（第5世代移動通信システム）とは、「超高速」、「超低遅延」、「多数同時接続」といった特長を持つ次世代の移動通信システムのことである。

組を進める地域も現れてきている。

市町村間の広域連携や都道府県による補完は、過疎対策において一定の効果を上げており、これらの取組も追加的に実施することにより地域の課題を解決していくことが重要である。

ウ 過疎地域の実情を踏まえた規制の見直し

近年、地方分権改革・提案募集制度や規制改革ホットラインの活用によって、交通の分野における自家用有償旅客運送制度（平成 18 年創設）や貨客混載制度（平成 29 年創設）、消防・救急の分野における准救急隊員制度（平成 29 年創設）など、過疎地域等の条件不利地域の実情を踏まえた規制の見直しが行われている。

過疎地域は、様々なサービス等の取扱量が小さく民間企業によるサービスが提供されにくい、専門的な人材が確保しづらいといった課題がある一方、都市部と比較して公共部門と民間部門の垣根が低い、コミュニティのつながりが強く地域がまとまりやすいといった特長を有しており、都市部を想定した規制について、これを柔軟に取り扱う余地があるものと考えられる。

4 今後の過疎対策のあり方・方向性

(1) 過疎地域の価値・役割と過疎対策の必要性

① 過疎地域に関する国民の認識

総務省が過疎地住民及び非過疎地住民を対象に平成30年に実施したアンケート調査によると、「食料や水の生産・供給」、「日本人にとっての心のふるさと」、「多様な生態系を持つ自然環境の保全」、「都市とは異なる新しいライフスタイルが実現できる場」といった過疎地域の役割やその価値は、都市部の住民を含めて国民の意識として広く定着している¹²。また、都市部の居住者を含めて7割を超える国民が過疎地域に対する支援や対策の必要性を認識している¹³。

一方、全国的な人口減少の動向や、グローバル競争の激化、日本の厳しい財政状況、都市で生まれ都市で育った世代の増加、東京一極集中等を背景として、短期的な経済効率性を重視する考え方が強くなり、今後、過疎地域の存続や地域の個性を生かそうとする取組に対する厳しい見方が強くなることが危惧される。アンケート調査で示された都市部の住民を含めた過疎地域に対する支援や対策の必要性についての国民の認識が継続されることを望みたい。

なお、アンケート調査では、「過疎地域」という言葉が定着していることが明らかに¹⁴。引き続き、「過疎地域」という名称を用いることが適当である。

② 過疎地域の価値・役割

過疎地域の価値・役割については、「食料や水の生産・供給」、「日本人の心のふるさと」、「多様な生態系を持つ自然環境の保全」、「都市とは異なる新しいライフスタイルが実現できる場」などが国民へのアンケート調査で上位に位置づけられている。過疎地域は、食料・水・エネルギーの生産・供給にとどまらず、多様な生態系を備えた美しい自然と景観を守り、自然と折り合って自然とともに暮らすライフスタイルや、共同体の中で互いに分かち合いながら一体感をもって暮らす生活の文化を守ってきた。こうした地域を衰退させることは、我が国の美しい国土、多様な地域社会、豊かな生活文化の喪失につながりかねない。さらに、近年の我が国の社会経済情勢の変化に鑑みれば、以下の価値・役割も強調されるべきである。

- ・ 我が国全体が人口減少となる中、過疎地域において、持続可能な社会・経

¹² アンケート調査では、過疎地域の公益的機能について、近年、「都市部とは異なるライフスタイル」を重視する傾向が高まっていることが示唆されている。参考資料「過疎地域の社会的価値に関するアンケート調査」P40、41

¹³ 参考資料「過疎地域の社会的価値に関するアンケート調査」P42

¹⁴ アンケート調査では、「過疎地域」という言葉の認知度について、「知っていた」「詳しくは知らないが、聞いたことがあった」を合わせると87.7%であった。参考資料「過疎地域の社会的価値に関するアンケート調査」P37

済システムを全国に先駆けて構築していくことが有益である。

- ・ 我が国全体が人口減少となる中、過疎地域は、より少ない人口で広大な空間を活用する、いわば「先進的な少数社会（多自然型低密度居住地域）」として、国土や地域の価値を発展させていく役割を担っている。
- ・ 世界人口の増加と経済発展に伴い、食料の需要が世界的に増加し、食料安全保障の重要性が高まっているが、我が国の食料自給率は国際的に見ても低水準となっている。また、世界人口の増加は偏在性の高い水資源を巡って水資源問題を引き起こしている。このような中、過疎地域の食料や水の供給の役割の重要性も高まっている。
- ・ 過疎地域は都市化の進行の中で、食、生活、芸能、文化などの多様な価値を発揮していく役割を担っている。
- ・ 食、生活、芸能、文化などの多様性と支え合う仕組みを持つ過疎地域の集落を守ることは、途上国のこれからの地域づくりや、SDGs 実現のロールモデルになりうる。
- ・ 地方創生が我が国の重要課題とされる中、地方でしごとをつくり、地方への人の流れをつくり、地域間での連携を促すといった地方創生の取組について、過疎地域は重要な役割を担っている。
- ・ 自然災害が相次ぐ中、過疎地域は、農地や山林の防災・減災機能を通じ、都市部の被災を低下させるとともに、災害リスクに備えた居住地や避難先としての役割を担っている。
- ・ 自動運転サービス、AI を活用したヘルスケアなど、過疎地域は、先端技術活用の実証の場としての役割を有している。

これらの過疎地域の価値・役割は、SDGs で示されている、持続可能性、多様性、包摂性、全ての関係者の参画、社会・経済・環境の統合性を重視する考え方との親和性が極めて高いと考えられる。

過疎地域が有する、都市にはない自然環境、景観、生活文化、ライフスタイル等の価値・役割は、過疎地域との共生のもとでの都市の発展、わが国全体の発展にとっても重要である。過疎地域と都市が共生の関係になるよう、国民的な合意形成に努めていくことが重要である。

③ 過疎対策の必要性

過疎地域は、食料・水・エネルギーの供給、日本人の心のふるさと、多様な生態系の保全、都市とは異なる新しいライフスタイルが実現できる場など様々な価値・役割を有している。このような過疎地域の価値・役割は、現在のところ、都市部の住民を含めて国民の意識として広く定着しており、多くの国民が過疎地域に対する支援や対策の必要性を認識している。

豊かな自然環境のもとでの多様な価値観を背景とする過疎地域の住民の暮ら

しと、都市が牽引する経済や新しい文化が交流・対流することで、我が国全体の多様な発展がもたらされる。我が国全体の発展のためには、都市だけではなく、過疎地域もまたその価値・役割を発揮していくことが欠かせない。

一方、これまでの累次の過疎対策により、産業の振興、交通・情報通信・生活環境・福祉等の施設整備、無医地区の縮減、教育の機会の確保等に相当の成果を上げてきたが、人口減少、少子高齢化を止めるには至っていない。むしろ、過疎地域の人口減少、少子高齢化はこれからさらに急激に進むことが見込まれており、このような人口構造の変化を背景として、産業等の担い手不足の深刻化、農地や森林の多面的機能の低下、災害リスクの上昇、景観等の住民の生活環境への悪影響、公共交通や地域医療など生活サービスの供給力の低下、集落の持続可能性の低下が課題となっている。これらの課題の解決が必要である。

過疎地域を取り巻く環境は厳しい見通しもあるが、一方で田園回帰の潮流や持続可能な集落づくりのための新しい組織とネットワークなど過疎地域の課題を克服するための新たな動きも見られる。これらの新たな動きをとらえ、過疎地域の価値・役割をさらに高めるとともに、過疎地域の条件不利性を改善し、過疎地域の住民の安心で個性豊かな暮らしを確保していく必要がある。

現行の過疎地域自立促進特別措置法は令和3年3月末に失効するが、過疎地域が期待される価値・役割を発揮するとともに、過疎地域が抱える課題を解決するためには、同年4月以降についても、引き続き過疎対策を講じていくための制度が必要である。

（２）新たな過疎対策の理念・目標・施策の視点

① 新たな過疎対策の理念

これまでの過疎対策については、過疎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、美しく風格ある国土の形成に寄与すること（過疎地域自立促進特別措置法第1条）がその理念とされてきた。

一方、我が国全体が人口減少社会を迎え、特に過疎地域では人口減少が加速することが見込まれており、担い手不足等を背景に過疎地域の住民の暮らしや地域社会の持続可能性に影響が生じることが懸念される。都市においても、今後、人口減少と高齢化が進むことが見込まれており、膨大な介護需要への対応などの課題が生じる。このように人口減少社会の到来によって、過疎地域、都市ともに、持続可能性の向上が課題となる。新たな過疎対策では、人口減少が著しい過疎地域で低密度化が進行する中であって、いかに持続可能な地域社会を形成していくかが重要である。

その際、SDGsで示されている、持続可能性、多様性、包摂性、全ての関係者の参画、社会・経済・環境の統合性を重視する考え方を踏まえることが重要である。この考え方は、過疎地域の豊かで多様な価値観・文化、地域のつながり、地域経済循環、都市との共生といった価値・役割との親和性が極めて高い。SDGs

(Sustainable Development Goals) は「持続可能な開発目標」と訳されるが、Development には「発展」「成長」の意味もある。過疎対策としては、過疎地域の持つ潜在的な価値・役割を高めていくという視点がより重要であることから、「開発」よりも「発展」という言葉がふさわしいと言えよう。

これらのことから、新たな過疎対策においては、これまでの過疎地域の自立促進という理念を尊重しつつも、過疎地域を持続的に発展させていくことという理念を新たに位置付け、「先進的な少数社会」の構築を目指すことが考えられる。

② 新たな過疎対策の目標

「過疎地域の持続的発展」のために、新たな過疎対策においては、以下の目標を掲げて施策を講じることが重要である。

ア 地域資源を生かした内発的発展

過疎対策としての産業振興においては、企業誘致や大規模な観光開発事業などの「外来型開発」に目が向きがちである。地域の持続的な発展を実現するためには、地域の外との交流や関係により得られる知見やネットワークを生かしながら、地域内の資源や人材に目を向け、それぞれの個性を生かした地域主導による「内発的発展」を目指していくことが重要である。

過疎地域は、農林産品や工芸品、伝統、歴史、景観、再生可能エネルギーなどの魅力溢れる地域資源を数多く有している。地域の資金を積極的に地域で生かしながら、地域にある優れた資源を磨き上げ、国内外での販路開拓を進め、地域内外との経済・資源の循環を創出し、地域の価値を発展させていくことが重要である。

こうした取組を通じた地域経済の活性化を推進するに当たり、最も重要な要素は人材である。地域おこしや、地域産業の振興を実現するために必要な専門知識や、ノウハウ、経験を有する人材の育成・確保に取り組んでいくことが重要である。また、地域住民の主体的な取組となるよう、地域住民との合意形成のプロセスを丁寧に進めていくことが重要である。

一方、過疎地域においては人材の不足が課題となっており、地域内の人材のみで内発的発展を目指すには限界もある。地域おこし協力隊や関係人口の取組などのように、地域外の人材等との交流・連携、交わりの深化、対流により、地域内の資源や人材の潜在的な可能性を顕在化させ、地域の付加価値を高めていくことが重要である。

イ 条件不利性の改善

これまでの累次の過疎対策により、過疎地域の条件不利性はある程度改善されているものの、依然として条件不利性は存在すると言わざるをえない。条件

不利性の改善は、依然として過疎対策の重要な目標と位置づけられるべきである。

交通の利便性を高めるための道路整備、IoT・ICTなどの革新的技術の活用的前提となる情報通信基盤の整備、医療や教育サービスにアクセスするための医療施設や学校施設の整備など過疎地域の条件不利性を改善するためのハードのインフラの整備と更新は引き続き実施していくことが重要である。

また、ソフトの面では、地域産業の担い手不足、医療や福祉の機会の確保、学校教育の質の確保などが過疎地域における厳しい課題となっている。

これらの課題を克服するためには、従来の取組に加えて、スマート農林水産業、遠隔医療、遠隔教育といったIoT・ICT、AI、ロボティクスなどの革新的な技術の活用、市町村間連携や都道府県の補完による生活サービスの確保が重要である。

ウ 住民の安心な暮らしの確保

過疎地域の住民が地域に住み続けられるようにし、また、過疎地域に移住者や交流人口・関係人口を呼び込めるようにするためには、地域で安心して暮らせる環境を構築することが重要である。

子育て環境や高齢者福祉の向上、地域医療の確保や教育の振興は、安心して暮らすための重要な条件となることから、引き続き、これらの取組を推進していくことが重要である。

また、近年、人口減少・少子高齢化によって、買い物環境の確保、地域公共交通の確保、集落の維持・活性化などが大きな課題となっている。

これらの課題を克服するためには、地域社会のあり方にかかわる「地域運営組織」の形成をはじめとした住民の参画による地域づくり、「集落ネットワーク圏（小さな拠点）」による複数の集落の広域連携、機能の再編による集落機能の確保が重要である。

エ 豊かな個性の伸長

過疎地域では、それぞれの地域の地理、産業、歴史に根付いた地域文化や、多様な生態系を持つ自然環境、美しい景観が継承されてきており、これらは過疎地域の住民のアイデンティティや誇りにもつながっているほか、都市の住民にも価値を提供している。この過疎地域の豊かな個性を伸ばしていくことが重要である。

一方、過疎地域の地域文化、自然環境、美しい景観の継承に当たっては、後継者・担い手の確保や財源の確保が課題となっている。過疎地域の住民のみならず外部の人の参入により担い手や後継者を確保するとともに、財源の確保に努め、地域の魅力をさらに高めていくことが重要である。その際、地域において、移住者、関係人口、企業、NPO等の多様な主体を受け入れる環境を整えて

いくことも重要である。

③ 新たな過疎対策の施策の視点

新たな過疎対策の目標を達成するため、新たな過疎対策においては、以下の視点で施策を講じることが重要である。

ア 地域、住民、学校の連携による人材の育成

過疎地域は人口が少ないことから、地域社会における一人一人の役割が非常に大きいといった特徴があり、地域活性化のためには一人一人の個性や力を生かしていくことが重要となる。

地域のリーダー育成に当たっては、人、物、金、情報のマネジメントを行うための専門知識や技術を習得する機会の提供が重要である。また、地域住民等が当事者意識を持つためには、社会教育を推進し、公民館活動、ワークショップ、他地域との交流等を通じて、地域課題に接する機会を増やす交流活動を地道に積み重ねることが重要である。

過疎地域の学校は、地域にかかわることで社会に貢献できるという感覚を得やすく、また、一人一人の学びをサポートするのに適した環境があるといった特性を有している。これらの特性を生かしながら、これまでの郷土愛を育むふるさと教育に加えて、高等学校の魅力化などの取組を推進することが重要である。その際、多くの高等学校は都道府県が運営の主体であるが、地元市町村との連携・参画の下、地域に根ざした学校運営をすることが重要である。

なお、過疎地域の小規模校については、学校の統廃合が検討課題となるが、地域住民と一体となって、山村留学などの取組により学校の維持・活性化に努力している例もある。学校の統廃合の検討に当たっては、学校自体が地域社会の維持に様々な役割を果たしていることも踏まえて、保護者、地域住民、学校を支援する関係者等と十分に協議をしながら検討することが重要である。

イ 人の流れと人と地域のつながりの創出

過疎地域等の農山漁村が、都市部の若者にとっても新しいライフスタイルを通じて自己実現をできる場として、また、新しいビジネスモデルが生まれる場として考えられるようになり、「田園回帰」の潮流が高まっている。

この潮流をしっかりととらえ、移住・定住の支援や地域おこし協力隊制度、特定地域づくり事業協同組合制度の活用、地域内外の大学と地域との連携・交流など、新しい人の流れを創出するための取組を推進していくことが重要である。

関係人口は、その地域の担い手の確保につながるとともに、関係人口と地域住民との交流によってイノベーションや新たな価値の創出にもつながるものである。関係人口の取組をさらに深化させ、関係人口が継続的に深くつながる地

域を多く創出していくことが重要である。

また、人と地域の強固なつながりを創出するためには、地域づくりに取り組む地域住民、地域でしごとをつくる移住者、何か関われないかと動く関係人口、SDGsに取り組む企業、地域を支援する NPO、専門的知識・技術を持つ大学等の多様な人材が「ごちゃまぜ」になって交流し、仲間になる場をつくることが重要である。

ウ 働く場の創出

過疎地域においては、企業誘致や大規模な観光開発事業だけではなく、地域資源の特徴を生かしたスモールビジネスを推進していくことが重要である。

具体的には、地域資源を活用した新たな商品やサービスの開発、新たな販路の開拓、6次産業化や農泊などの経営を複合的に推進するとともに、作業の効率化や省力化による生産性向上のためのスマート化の取組を推進することが重要である。

また、地域商社や観光地域づくり法人（DMO）といった地域の事業者との連携協力の下に地域産業の振興を行う組織は、地域に活力をもたらす新たな主体として期待されるところである。

過疎地域において、若者に魅力ある職場を確保する視点は重要である。労働集約・高付加価値型の産業として、例えば、Society5.0 社会を見据えた地域産業の振興を図るための情報サービス業の育成が重要である。

働く場の創出については、過疎地域の持続的な発展に向け、雇用の場を増やすという視点だけではなく、仕事と地域の資源、人材を結びつけて、新たな価値を創出するという視点が重要である。

エ 再生可能エネルギーの活用

過疎地域は、森林、水源地、広大な空間を有しており、再生可能エネルギーを生み出す地域資源の宝庫である。新たな過疎対策においては、これらの地域資源を生かして、バイオマス、小水力、風力、太陽光、地熱などの再生可能エネルギーを導入することで、地域内のエネルギーや経済の循環（エネルギーの地産地消）の創出、災害時も含めた地域エネルギーの自立や里山の保全、環境負荷の低減を図っていくことが重要である。

オ 革新的な技術の活用

IoT・ICT や AI、ロボティクスなどの革新的な技術の活用は、過疎地域の条件不利性を改善し、担い手不足が深刻化する中、少ない人口で地域経済・社会を持続的に発展させていくための手法として有効である。また、空間のゆとりがある過疎地域は、新しく開発された技術の実験の場としても活用できる。

具体的には、スマート農林水産業の導入による農作業の省力化・生産性向上、

ドローンを活用した物流、サテライトオフィス、テレワークの推進、遠隔診療による医療へのアクセス、専門家による遠隔授業などの取組を推進していくことが重要である。

革新的技術の活用については、情報通信基盤の整備が前提となることから、5G 基地局や光ファイバ等の情報通信基盤の整備状況が都市と過疎地域の格差を生み出すことにならないよう十分配慮するとともに、革新的な技術の活用を実現していく人材を確保していくことが重要である。

また、革新的技術の活用に当たっては、過疎地域の地域産業、自然環境、伝統文化、地域住民の暮らし等への影響を十分考慮し、地域住民との合意形成のもとに活用を進めていくことが重要である。

カ 地域運営組織と集落ネットワーク圏（小さな拠点）の推進

新たな過疎対策においては、集落の小規模化や高齢化を踏まえ、いかに集落を維持し、活性化していくかがこれまで以上に重要な課題となる。

集落の維持・活性化のためには、「地域運営組織」の形成をはじめとした住民の参画による地域づくり、「集落ネットワーク圏（小さな拠点）」による複数の集落の広域連携による集落機能の確保が重要である。

また、「地域運営組織」の形成や「集落ネットワーク圏（小さな拠点）」の形成に当たっては、地域おこし協力隊や集落支援員などのサポート人材を配置した上で、地域住民の参画の下、きめ細かく地域の現状を分析し、地域の将来像について意識共有を図りながら、具体的な取組を推進していくことが重要である。さらに、地域の取組の持続可能性を高める観点から、自主財源を確保するための収益事業を併せて実施することも重要である。

また、集落の維持・活性化に当たっては、個々のサポート人材だけでなく、各地域コミュニティの人材育成などの取組を支援する中間支援組織を育成し、その機能を強化していくことが重要である。

キ 市町村間の広域連携と都道府県による補完

近年、人口減少が進む中、市町村間の広域連携により行政サービスを提供する取組や、都道府県による市町村の補完の取組が各地で進められている。

過疎対策においても、集落単位の連携の視点だけではなく、定住自立圏や連携中枢都市圏をはじめとした市町村間の広域連携により、産業振興、交通・情報通信、水道・下水道等の生活サービス、福祉・医療、教育など様々な分野の課題解決を図っていくことが重要である。

また、過疎市町村は、行政の規模が小さく、職員数が限られているという課

題がある。都道府県においては、地方財政措置¹⁵を活用した技術職員の確保や、道路等の代行整備など、過疎市町村への支援に積極的な役割を果たしていくことが重要である。

ク 目標設定とフォローアップ

過疎対策事業の実効性を向上させるためには、市町村は、地域住民等の参画の下、過疎地域の現状と課題を可視化するとともに、わかりやすい目標を設定し、フォローアップをしていくことが重要である。

その際、目標の実感のしやすさや、施策効果のわかりやすさの観点から、平成の合併前の旧市町村や小学校区、集落ネットワーク圏など、地域の実情に応じて設定される市町村よりも小さな単位で、目標設定、フォローアップを実施することも有効である。

（３）過疎対策の対象地域のあり方

① 過疎地域の単位

これまでの過疎対策立法においては、過疎対策が、産業・交通・情報通信・医療・教育等の様々な分野にまたがる総合的な対策であることから、過疎対策の担い手は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とし、過疎地域の単位は市町村とされてきた。新たな過疎対策においても、過疎地域は、市町村を単位とすることが適当と考えられる。

なお、過疎対策を実施する上では、過疎地域は市町村を単位としつつ、平成の合併前の旧市町村や小学校区、集落ネットワーク圏など、市町村よりも小さな単位で目標を設け、施策を展開することもさらに有効と考えられる。

② 過疎地域の要件・指標

現行の過疎法においては、過疎地域の要件として、人口要件及び財政力要件が設けられている。

人口要件については、過疎現象をとらえる指標として、人口減少に着目することが適当との考えのもと、人口減少率が用いられている。また、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着目し、高齢者比率及び若年者比率が用いられている。新たな過疎対策においても、これらの指標を用いることが適当と考えられる。

人口要件については、その他、以下の意見があった。

¹⁵ 令和２年度から、都道府県等が技術職員を増員し、市町村を支援する場合の地方財政措置の拡充が行われている。

- ・人口減少率の判定期間について、現行の過疎法では、昭和 35 年（1960 年）が起算点とされているが、既に 55 年経過しており、この間の人口動態には相当の変化が見られることから、大都市圏と地方圏の間での人口移動の推移や、全国的な出生率の低下状況など、人口動態の転換点を踏まえて見直す必要があるとの意見があった。
- ・過疎現象の動態的な側面に加えて、静態的な側面にも着目し、人口密度を指標として用いるべきとの意見もあったが、人口密度は地理的要因、集落形成の歴史的経緯によって地域差が大きく、かつ、基準値の設定が難しいとの意見があった。
- ・積極的な過疎対策の実施により、移住者が増加するなどして人口減少が緩やかになり、過疎地域の要件に該当しなくなる市町村も想定されるが、人口減少の緩和の取組を全国に横展開する視点からも、これらの市町村が、経過的に過疎対策を実施できるようにすることには意義があるという意見があった。

財政力要件の指標としては、財政力指数及び公営競技収益が用いられている。過疎法が過疎対策のための行財政上の特別措置を講じるものであることから、財政力が相対的に弱い市町村を対象とすることが適当との考え方によるものである。新たな過疎対策においても、財政力要件を引き続き設けることが適当と考えられる。

③ 合併市町村の取扱い

現行の過疎法においては、現行法の期間内に行われる市町村合併の特例として、みなし過疎制度、一部過疎制度が設けられており、現在、みなし過疎市町村は 25 団体、一部過疎市町村は 145 団体ある。一部過疎制度は、合併時に過疎地域であった旧市町村地域を引き続き過疎地域とみなすものであるため、一部過疎市町村には、財政力指数が高い都市も含まれている。

平成の合併による合併市町村については、平成の合併からすでに一定の期間が経過しているという意見や、合併市町村においては、現在でも市町村合併の課題等に対応するための様々な取組が行われていることを踏まえる必要があるとの意見があった。

このため、新たな過疎対策においては、平成の合併による合併市町村について、当該市町村の財政力に留意しつつ、人口減少が著しい旧市町村単位での取組を支援する仕組みを設けることも検討していく必要がある。

また、現行の過疎法の期限後に新たに合併する市町村の取扱いについては、自らの判断により合併を進めようとする市町村を対象として、引き続き、合併の円滑化のための措置を講じることができるようになるため、「市町村の合併の特例に関する法律」を 10 年間延長する改正法が成立したことを踏まえながら検討していく必要がある。

（４）支援制度のあり方

① 市町村計画

現行の過疎法においては、市町村が、過疎法に基づく国庫補助の特例や過疎対策事業債を活用しようとする際には、市町村議会の議決を経た市町村計画を策定する必要がある。

この市町村計画については、地域住民等の参画の下、過疎地域の将来像を行政や地域住民等の関係者が共有できるよう、十分に検討して作成することが重要である。また、将来人口の推計、地域の目標の設定、フォローアップなど市町村計画の内容を充実・強化し、実質性を向上させることが、過疎対策の実効性を向上させることにつながる。

さらに、過疎対策は、市町村単位だけではなく、平成の合併前の旧市町村や小学校区、集落ネットワーク圏など、地域の実情に応じて設定される市町村よりも小さな単位で目標設定、フォローアップを実施することも有効である。

なお、国は、市町村の事務負担に配慮しつつ、市町村が十分に時間をかけて市町村計画を策定できるよう、情報提供、計画策定支援に努めることが重要である。また、市町村は情勢の変化に応じて市町村計画を見直すことも重要である。

② 国庫補助等

次に掲げる施策を推進していくことが重要である。施策の推進に当たっては、事業主体の取組を円滑にするため、関係者間の連携や優良事例の情報共有を促す取組も重要である。

ア 地域、住民、学校の連携による人材の育成

地域づくりの担い手の育成、地域連携、地域留学、産業教育の充実などによる高校の魅力化、ICTを活用した遠隔教育、市町村職員の育成等

イ 人の流れと人と地域のつながりの創出

移住・定住の支援や地域おこし協力隊制度、特定地域づくり事業協同組合制度の活用など過疎地域への人の流れを創出する施策、関係人口創出・拡大事業等

ウ 集落の維持・活性化

地域おこし協力隊、集落支援員などの地域の担い手の育成・確保、地域運営組織の形成、集落ネットワーク圏の形成等

エ 情報通信基盤の整備

過疎地域の条件不利性を改善するための基盤であり、IoT・ICTやAI、ロボティクスなどの革新的技術を活用するための基盤でもある5G基地局や光ファイバ等の情報通信基盤の整備

オ 産業振興

「起業化」、「継業化」、「移業化」、「多業化」といった新たなしごとづくりの推進、小ロットでも付加価値を生む地域製品の開発、再生可能エネルギーの活用等の地域資源の特徴を生かしたスモールビジネスの推進、6次産業化や農泊などの経営の複合的な推進、スマート農林水産業やドローン物流等の革新的技術の活用、地域商社や観光地域づくり法人(DMO)といった組織の活用、情報サービス業等のSociety5.0関連の産業振興等

カ 医療の確保

産科医をはじめとした医師、看護師、検査技師、薬剤師等の医療人材の確保、複数の医療機関の間の広域連携、ICTを活用した遠隔医療等

キ 公共交通の確保

地域公共交通計画の策定支援、コミュニティバスやデマンドタクシー等の運行支援、公共交通の確保のための革新的技術の活用などの施策等

③ 過疎対策事業債

過疎対策事業債は、過疎対策の目標である「産業振興」「交通の確保」「情報通信基盤の整備・利活用」などの実現のため、ハード・ソフト両面からの対策に活用できる過疎対策の中心的な支援制度である。

過疎対策事業債については、ハード事業・ソフト事業ともに、事業の実効性を向上させるために、市町村計画に記載される目標の達成に資する事業であることを明確化していくことが重要である。

ハード事業については、公共施設等の長寿命化・更新・統廃合・転用・除却が大きな課題となる中で、公共施設等総合管理計画、個別施設計画に基づき、適切なストックマネジメントの考え方の下に推進していくことが重要である。

ソフト事業については、過疎地域の条件不利性の改善や内発的發展に資する事業に効果的に使われており、過疎地域の自立促進に寄与している。しかしながら、観光イベントやプレミアム商品券といった一過性の地元消費喚起策に使われている事例もある。ソフト事業への起債が建設公債の原則の例外として認められていることに鑑みると、特に教育・医療・交通等の体制の構築や人材育成、中間支援組織の育成など中長期的な地域の資産・財産となり得る事業に充当していくことが望ましい。このことについては、市町村計画に記載される目

標の達成に資する事業であることを明確化する際に、中長期的な地域の資産・財産となり得る事業であることをできる限り説明することが重要である。

④ 規制の見直し

地方分権改革・提案募集制度や規制改革ホットラインの活用によって、過疎地域等の条件不利地域の実情を踏まえた規制の見直しが進められてきている。新たな過疎対策においては、専門職員の配置基準等の規制について、これまで実施されてきた消防・救急の分野における准救急隊員制度の創設などのように、過疎地域の実態に即した見直しを一層促していくことが重要である。

⑤ 税制措置

過疎地域においては、若者の働く場の確保・創出や、Society5.0 時代を見据えた地域産業の振興といった施策の視点が特に重要になっていることから、これらの視点を踏まえて、税制措置を充実することが重要である。

⑥ 金融措置

日本政策金融公庫等による低利融資を充実することが重要である。

⑦ 市町村間の広域連携と都道府県による補完

市町村間の広域連携の手法としては、「連携協約」、「一部事務組合」、「広域連合」等の共同処理制度や定住自立圏や連携中枢都市圏といった枠組みがある。

都道府県による補完の手法としては、道路や下水道の代行制度や、新たに創設された都道府県の技術職員による市町村支援の制度などによる専門職員の支援などがある。

これらの市町村間の広域連携と都道府県による補完の取組について、過疎対策の視点から地域の実情に応じて対応することが重要であるが、第 32 次地方制度調査会においても議論がされているところであり、その議論を踏まえて、具体的な取組を検討していく必要がある。

おわりに

本提言は、我が国全体が人口減少社会を迎え、特に過疎地域では人口減少がさらに加速することが見込まれる中、これまでの過疎対策の成果と課題、過疎地域を取り巻く環境の変化、今後の過疎対策のあり方・方向性について議論した内容を整理して取りまとめたものである。

過疎地域は食料・水・エネルギーの供給、日本人の心のふるさと、多様な生態系保全などの価値・役割のほか、「先進的な少数社会（多自然型低密度居住地域）」としての国土の価値の維持や、食、生活、芸能、文化などの多様性の保持などの価値・役割を有している。また、過疎地域と都市が交流・対流することで、我が国全体の多様な発展がもたらされる。

これまでの過疎対策は、産業の振興、交通等の施設整備、情報通信環境・地域医療・教育の機会の確保等に一定の成果を上げている。しかしながら、過疎地域においては、人口減少の加速、公共施設の整備水準の全国との格差、公共交通手段の確保、医療・福祉分野の担い手の確保等の課題が残されている。

現行の過疎地域自立促進特別措置法は令和3年3月末に失効するが、過疎地域が期待される価値・役割を発揮するとともに、過疎地域が抱える課題を解決するためには、同年4月以降についても、引き続き過疎対策を講じていくための制度が必要である。

人口減少社会の到来によって、特に著しい人口減少が見込まれる過疎地域においては、住民の暮らしや地域社会の持続可能性に影響が生じることが懸念される。このような中、新たな過疎対策においては、これまでの過疎地域の自立促進という理念を尊重しつつも過疎地域を持続的に発展させていくことという理念を新たに位置付けることが考えられる。

さらに、新たな過疎対策においては、過疎地域の特性を生かした教育の展開、新しい人の流れと人と地域のつながりの創出、しごとづくりの新たな展開、持続可能な集落づくりのための新しい組織とネットワーク、Society5.0の可能性などの過疎地域の課題の克服に向けた新たな動きをとらえて施策を講じていくことが重要である。

本提言をまとめ世に問おうとしているこの時期に、新型コロナウイルス感染症が大都市を中心に拡大を見せ、わが国のみならず世界を危機に陥れようとしている。高密度な大都市の経済成長がわが国全体の生活を底上げしてきたことを改めて認識しつつも、その一方で都市への過度の集中は大規模な災害や感染症発生の際のリスクを伴う。都市とは別の価値を持つ低密度な居住空間がしっかりと存在することが国の底力ではないかと、改めて考えざるを得ない。新たな過疎対策のもとで、過疎地域の行政と住民が一体となり、関係人口の支援のもと、希望を持ってゆるぎない地域社会の構築に努力していただくことに、本提言が大きな後押しとなることを切に望みたい。

過疎問題懇談会名簿

令和2年4月17日

(座長)

宮 口 侗 廸 早稲田大学名誉教授

(構成員)

青 山 彰 久 ジャーナリスト
(元 読売新聞東京本社編集委員)

太 田 昇 岡山県真庭市長

小田切 徳 美 明治大学農学部教授

梶 井 英 治 茨城県西部メディカルセンター病院長

川 口 幹 子 対馬グリーン・ブルーツーリズム協会
事務局長

作 野 広 和 島根大学教育学部教授

佐 藤 宣 子 九州大学大学院農学研究院教授

高 橋 由 和 NPO法人きらりよしじまネットワーク
事務局長

谷 一 之 北海道下川町長

沼 尾 波 子 東洋大学国際学部国際地域学科教授

山 内 昌 和 早稲田大学教育・総合科学学術院准教授

(五十音順)

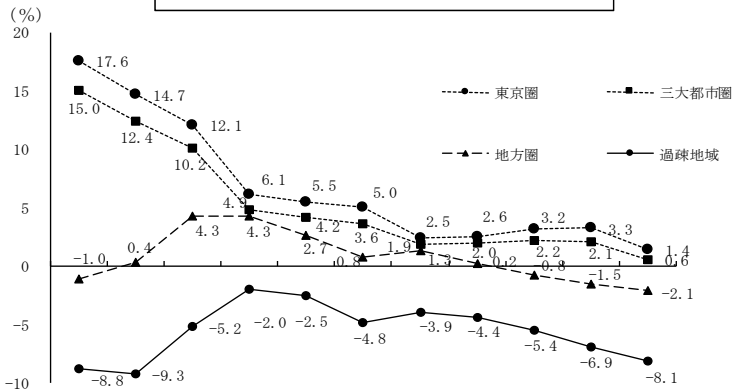
参考資料

- ・人口減少と少子高齢化
- ・産業振興
- ・交通の確保
- ・情報通信基盤の整備・利活用
- ・生活環境の整備
- ・医療・福祉の確保
- ・教育の振興
- ・過疎地域における集落の現況把握調査結果の概要
- ・日本の人口推移
- ・三大都市圏の転入・転出超過の推移
- ・5年間人口増減率の推移と将来推計
- ・過疎地域の有効求人倍率の推移
- ・都市部からの移住者の割合が増加（減少）した区域の数
- ・都市部から農山漁村への移住希望
- ・過疎地域の社会的価値に関するアンケート調査

人口減少と少子高齢化

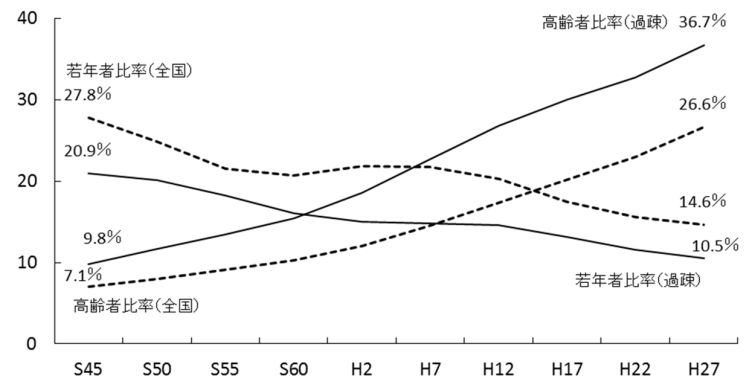
○過疎地域において、人口減少率が拡大、高齢者比率は上昇、若年者比率は低下している。

過疎地域等の人口増減率の推移



(備考) 1 国勢調査による。
 2 過疎地域は、平成31年4月1日現在。
 3 三大都市圏とは、東京圏(埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県)、大阪圏(京都府、大阪府及び兵庫県)、名古屋圏(岐阜県、愛知県及び三重県)の区域をいい、地方圏とは三大都市圏以外の区域をいう。

高齢者比率及び若年者比率の推移

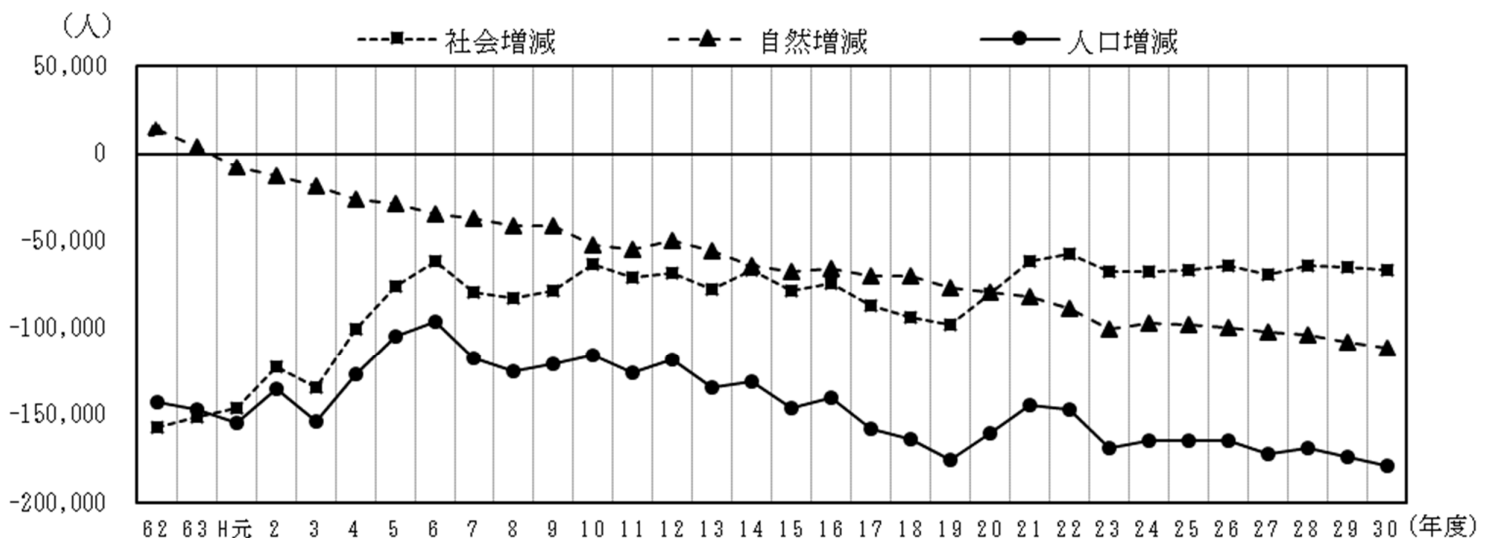


(備考) 1 国勢調査による。
 2 過疎地域は、平成31年4月1日現在。
 3 高齢者比率、若年者比率とも加重平均である。
 4 高齢者は65歳以上、若年者は15歳以上30歳未満である。

人口減少と少子高齢化

○過疎地域において、近年は自然減が社会増を上回って推移している。

過疎地域における人口増減の推移(社会増減と自然増減)の推移

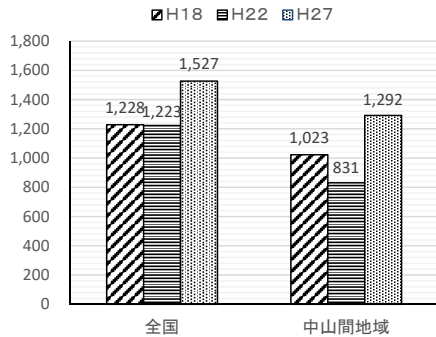


(備考) 1 総務省「住民基本台帳要覧」による。
 2 過疎地域は、平成31年4月1日現在であり、データの取得ができない一部過疎地域を含まない。

産業振興

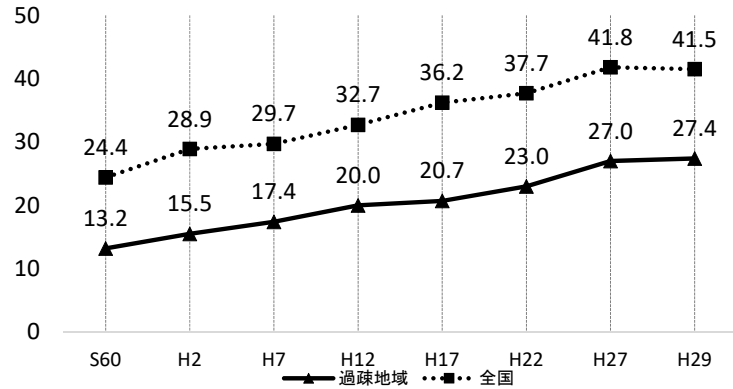
○過疎地域における経済指標は改善しているが、全国とはいまだに格差がある。

1経営体当たりの農業所得(千円)



(備考) 1 農林水産省「農業経営統計調査」による。
2 「中山間地域」は農林統計上用いられている地域区分のうち、中間農業地域と山間農業地を合わせた地域を指す。

従業者1人当たり製造品出荷額(百万円)

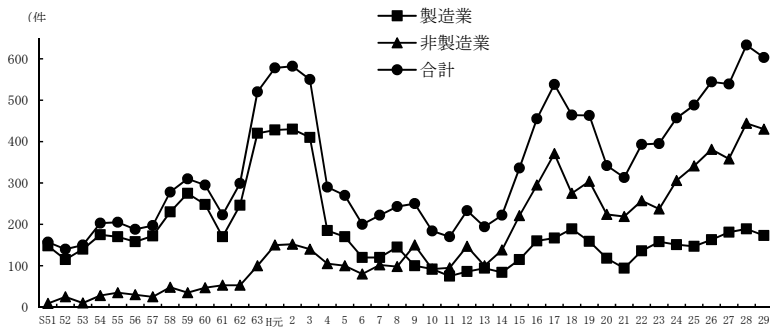


(備考) 1 経済産業省「工業統計調査」及び総務省・経済産業省「経済センサス」による。
2 過疎地域は、平成31年4月1日現在。
3 従業員4人以上の事業所について集計。

産業振興

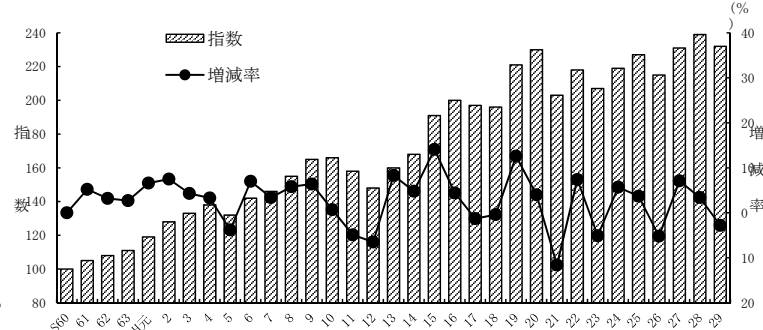
○過疎地域における経済指標は改善しているが、全国とはいまだに格差がある。

過疎地域における企業立地数の推移



(備考) 1 総務省調べによる。
2 調査対象は、操業又は営業を目的として年度内に用地取得した(借地を含む。)企業又は事業所である(未操業及び常用雇用者のないものを除く)。

過疎地域の入込観光客数の推移

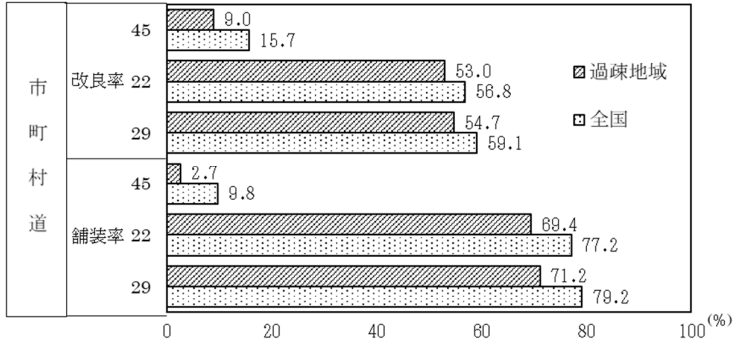


(備考) 1 総務省調べによる。
2 各年の指数は、昭和60年の入込観光客数を100とした時の指数。

交通の確保

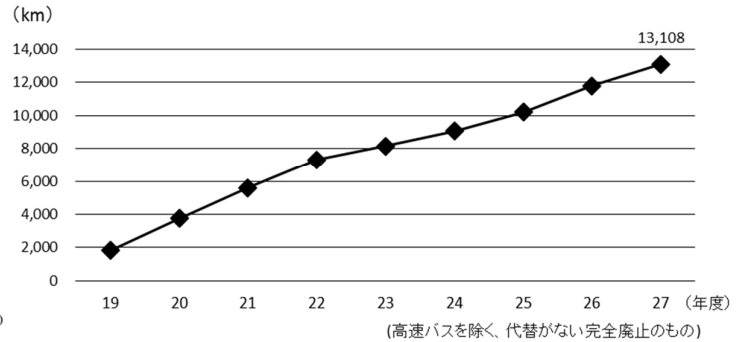
〇市町村道の整備水準は着実に改善している一方で、路線バスの路線数は減少している。

市町村道の整備状況(単位: %)



(備考) 1 平成17年度までのデータは、総務省「公共施設状況調査」等による。平成22年度以降の「改良率」及び「舗装率」のデータは国土交通省の資料を基に総務省が作成したものである。
2 過疎地域は、平成31年4月1日現在である。平成17年度については、一部過疎地域のうちデータが取得できない286区域を過疎地域から除いている。また、平成22年度以降のデータは一部過疎地域を含まない。

全国の乗合バスの廃止路線キロ数(累計)



(備考) 国土交通省提供資料から

(高速バスを除く、代替がない完全廃止のもの)

情報通信基盤の整備・利活用

〇携帯電話サービスエリアカバー率、超高速ブロードバンドサービスエリアカバー率は高い水準にまで整備。一方で、未整備地域のほとんどは過疎地域である。

携帯電話サービスエリアカバー率、超高速ブロードバンド(BB)の整備状況

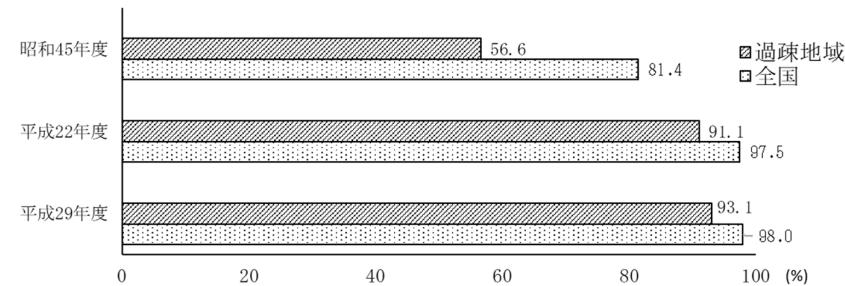
区 分	携帯電話サービス エリアカバー率 (夜間人口ベース)	超高速BBサービスエリア (移動系) の人口カバー率	超高速BBサービスエリア (固定系) の世帯カバー率
過疎 地域	99.91%	99.3%	97.1%
全 国	99.99%	99.9%	99.5%

(備考) 1 総務省調べによる。
2 過疎地域は、平成31年4月1日現在。一部過疎は除く。
3 携帯電話のサービスエリアカバー率は平成31年3月末時点。
4 超高速ブロードバンド(移動系、固定系)のサービスエリアカバー率は平成31年3月末時点。
5 「移動系」はLTE, BWA, 「固定系」はFTTH, 下り30Mbps以上のCATVインターネット及びFWA。

生活環境の整備

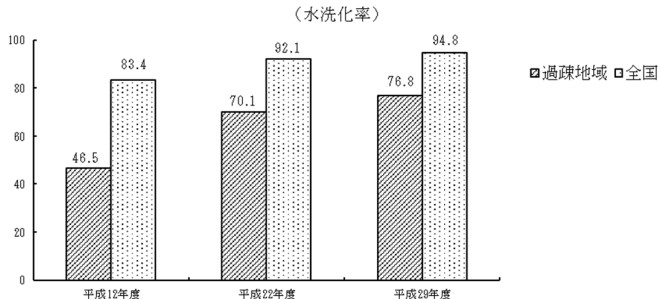
○水道、下水道等の施設整備は着実に進展。持続可能な経営の確保が課題。

水道普及率の推移



(備考) 1 昭和45年度は、総務省「公共施設状況調査」等による。
2 平成22年度以降は、日本水道協会「水道統計」によるものであり、一部過疎地域を除いている。また、水道普及率には専用水道を含む。
3 過疎地域は、平成31年4月1日現在。

水洗化率の推移



(備考) 1 環境省「一般廃棄物処理事業実態調査」による。
2 過疎地域は、平成31年4月1日現在であり、一部過疎地域を含まない。

医療・福祉の確保

○無医地区数は昭和53年と比較して半減したが、いまだ多くの無医地区が存在。医療人材、介護人材等の確保も課題。

無医地区数の推移

区 分		(単位:箇所、%)				
		昭和	平成	平成	平成	S53
		53年	6年	16年	26年	～H26
		10月	9月	12月	10月	増減率
過疎	無医地区数	1,168	725	621	574	△ 50.9
市町村	無医地区を有する市町村数	555	389	312	219	△ 60.5
非過疎	無医地区数	582	272	165	63	△ 89.2
市町村	無医地区を有する市町村数	323	156	97	37	△ 88.5

(備考) 1 厚生労働省「無医地区等調査」による。
2 平成26年の過疎地域は、平成31年4月1日現在。
※無医地区とは、医療機関のない地域で、当該地区の中心的な場所を起点として、概ね半径4kmの区域内に50人以上が居住している地域であって、かつ容易に医療機関を利用することができない地区をいう。

主な専門家別医師

	(単位:人)		
	総 数	内 科	小児科
過疎地域	15,076	7,108	667
人口1万人当たり	15.4	7.3	0.7
全 国	315,506	114,602	17,415
人口1万人当たり	24.8	9.0	1.4
	外 科	眼 科	耳鼻いんこう科
過疎地域	1,563	520	307
人口1万人当たり	1.6	0.5	0.3
全 国	27,647	13,683	9,627
人口1万人当たり	2.2	1.1	0.8
	産婦人科・産科	臨床研修医	その他
過疎地域	428	391	4,092
人口1万人当たり	0.4	0.4	4.2
全 国	11,732	17,316	103,484
人口1万人当たり	0.9	1.4	8.1

(備考) 1 厚生労働省「平成30年医師・歯科医師・薬剤師調査」による。
2 過疎地域は、平成31年4月1日現在であり、一部過疎地域は含まない。
3 「内科」は、呼吸器内科、循環器内科、消化器内科、腎臓内科、神経内科、糖尿病内科、血液内科を含む。
4 「外科」は、循環器外科、心臓血管外科、乳腺外科、気管食道外科、消化器外科を含む。
5 「その他」は、上記表の診療科目に属さないもの全てを含む

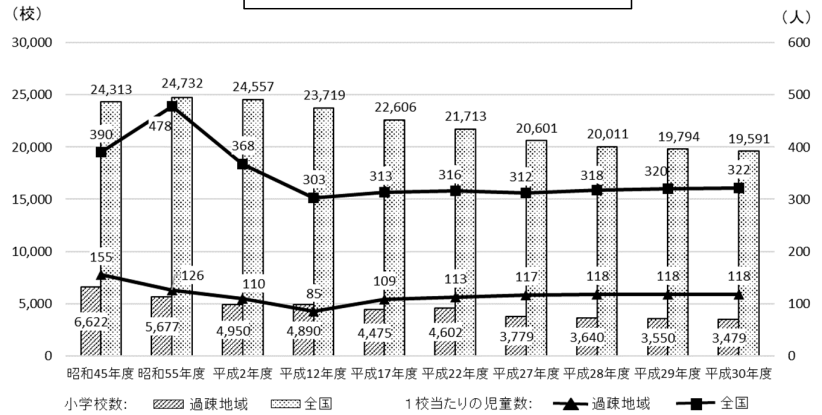
教育の振興

- 高等学校等進学率の全国との差は解消。大学等進学率は上昇しているものの、全国との格差は拡大。
- 過疎地域の小学校数は減少しており、1学校当たりの児童数は、全国と比較すると小規模学校が多い傾向。

高等学校等、大学等への進学率

高等学校等進学率 (%)	大学等進学率 (%)
昭和55年	平成15年
全国 94.2	全国 44.6
過疎 91.8	過疎 31.1
平成30年	平成30年
全国 98.8	全国 54.7
過疎 98.9	過疎 38.7

小学校数と1校当たりの児童数



- (備考) 1 全国は、文部科学省「学校基本調査」による。
 2 過疎地域は、総務省調べ。
 3 高等学校等は、高等学校(通信制課程含む)、中等教育学校後期課程、特別支援学校高等部等。
 4 大学等は、大学及び短期大学。

- (備考) 1 平成17年度までは、総務省「公共施設状況調査」等、平成22年度以降は、文部科学省「学校基本調査」による。
 2 平成17年度については、一部過疎地域のうちデータを取得できない275区域を過疎地域から除いている。
 3 平成22年度以降の過疎地域は、平成31年4月1日現在であり、一部過疎地域を含まない。

過疎地域における集落の現況把握調査結果の概要

調査の目的等

- 集落の最新の状況を把握する目的で総務省と国土交通省が合同で定期的(5年前後ごと)に実施(令和3年4月以降の次期過疎対策の参考とするため、本年度に実施)。
 - 平成31年4月1日時点で過疎地域自立促進特別措置法により過疎地域に指定された地域(814市町村※)の回答を集計。
- ※東日本大震災による原発事故被災地関係の3町村を除く。

ポイント

- 65歳以上の割合が50%以上の集落の割合 ⇒ 約10ポイント増加
- 「維持が困難」になっている集落の割合
- 「無人化の可能性のある」集落の割合 } ⇒ 大きな変化なし
- 集落支援員や地域おこし協力隊等が活動する集落の割合 ⇒ 約7ポイント増加

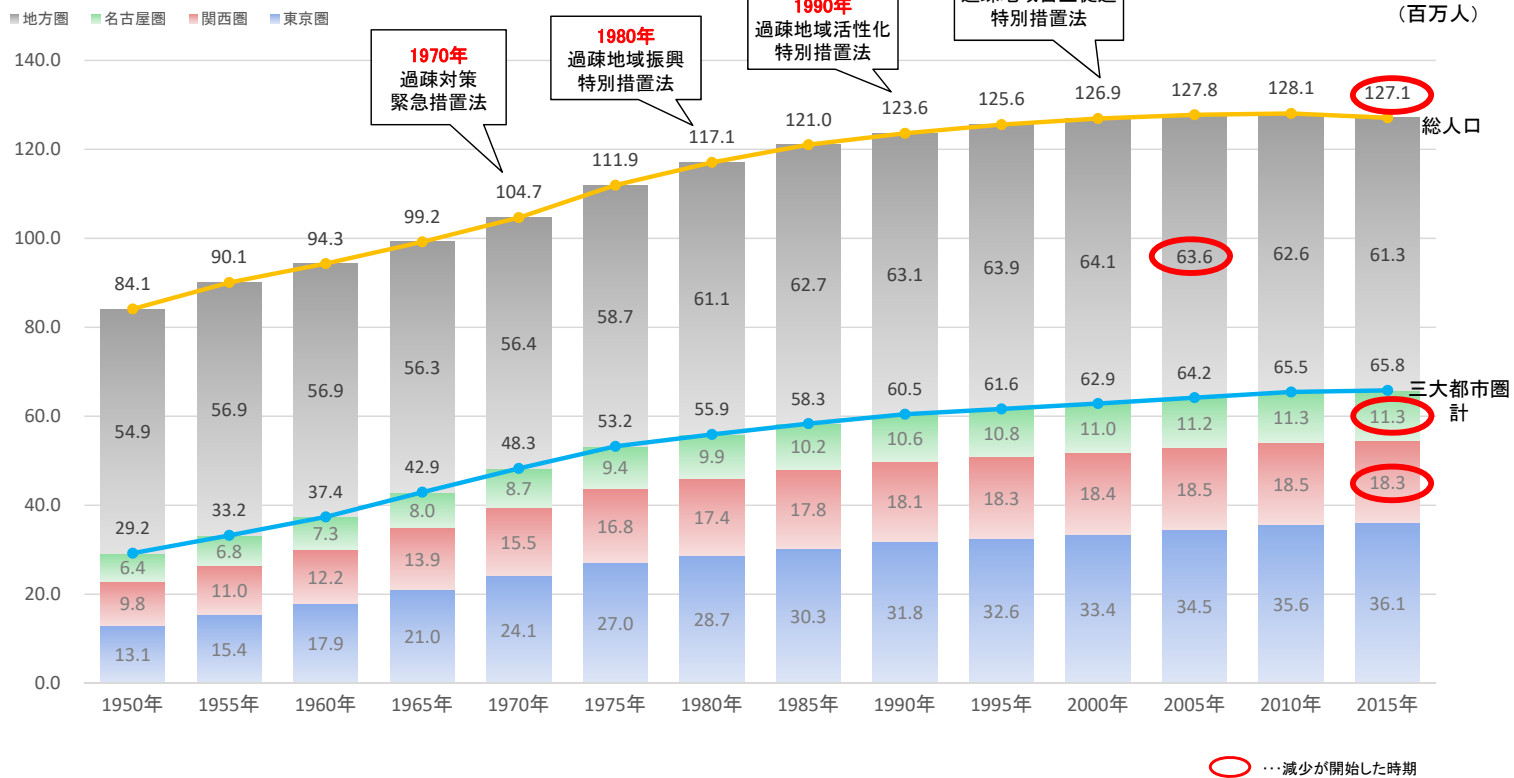
高齢者割合の高い集落が増加傾向にある中で、集落支援員や地域おこし協力隊などのサポート人材の増加が集落機能の維持が困難な集落や無人化の可能性のある集落の増加を食い止めている。

調査結果の主な内容

	今回調査(令和元年)	前回調査(平成27年)
・ 集落数	63,237集落	65,440集落
・ 集落人口	1,035.8万人	1,147.8万人
・ 1集落当たりの平均人口	163.8人	177.3人
・ 住民の半数以上が65歳以上である集落の割合	32.2%	22.1%
・ 集落機能の「維持が困難」な集落の割合	4.1%	4.3%
・ 「無人化の可能性のある」集落の割合	5.0%	4.9%
・ サポート人材が活動する集落の割合	34.8%	28.1%

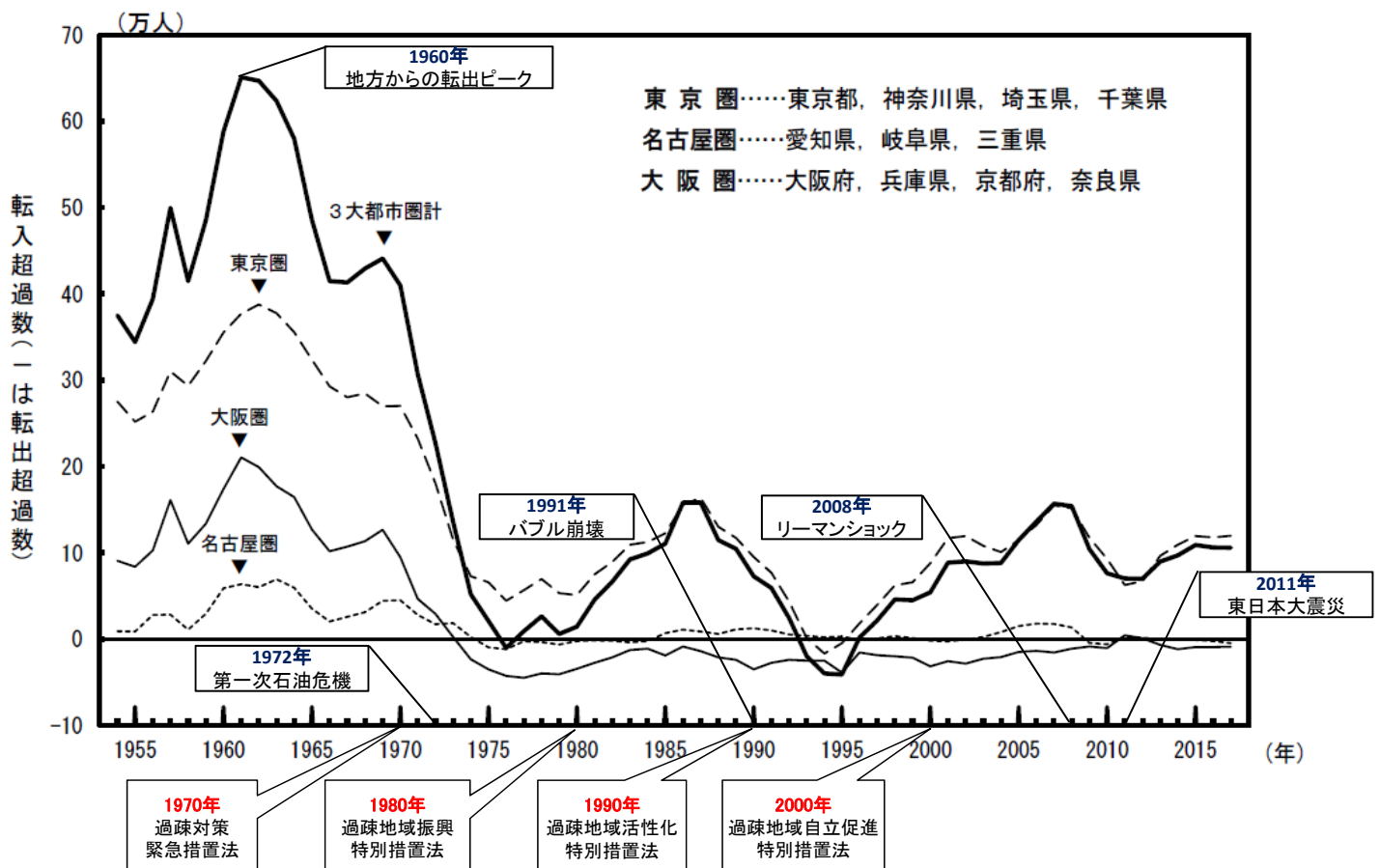
日本の人口推移

※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

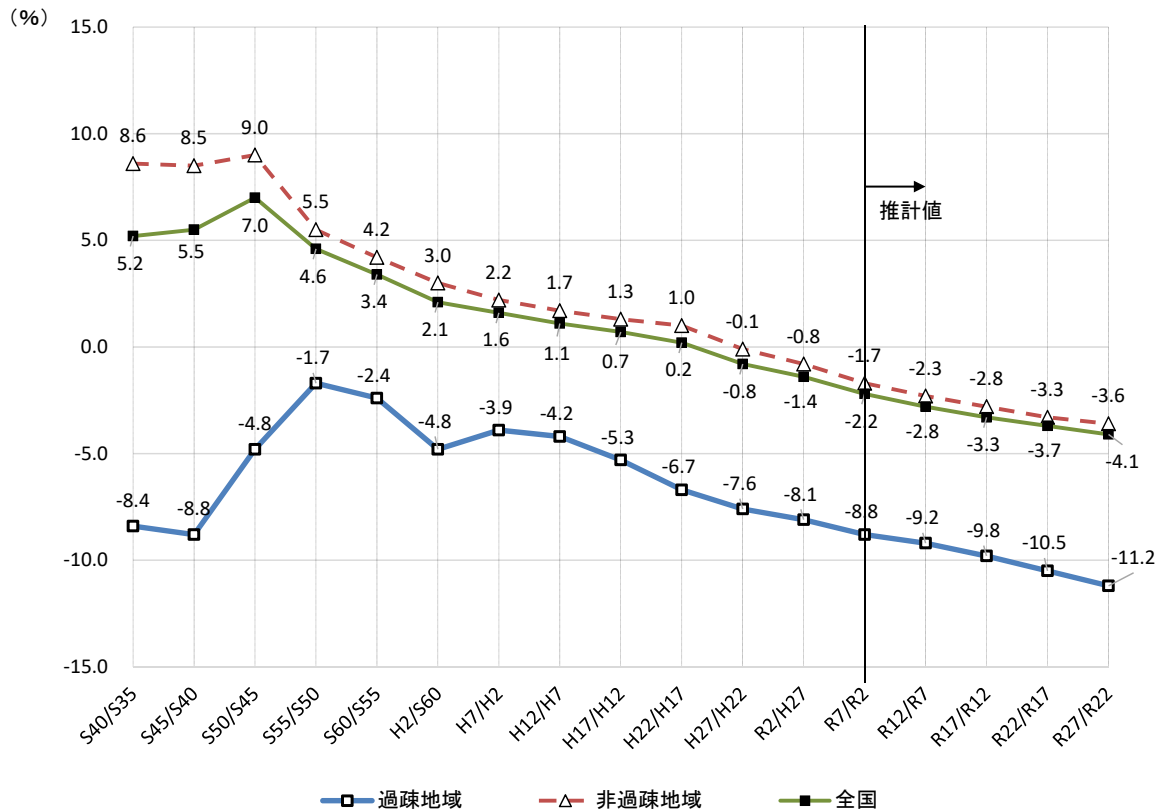
三大都市圏の転入・転出超過数の推移



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

5 年間人口増減率の推移と将来推計



(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。

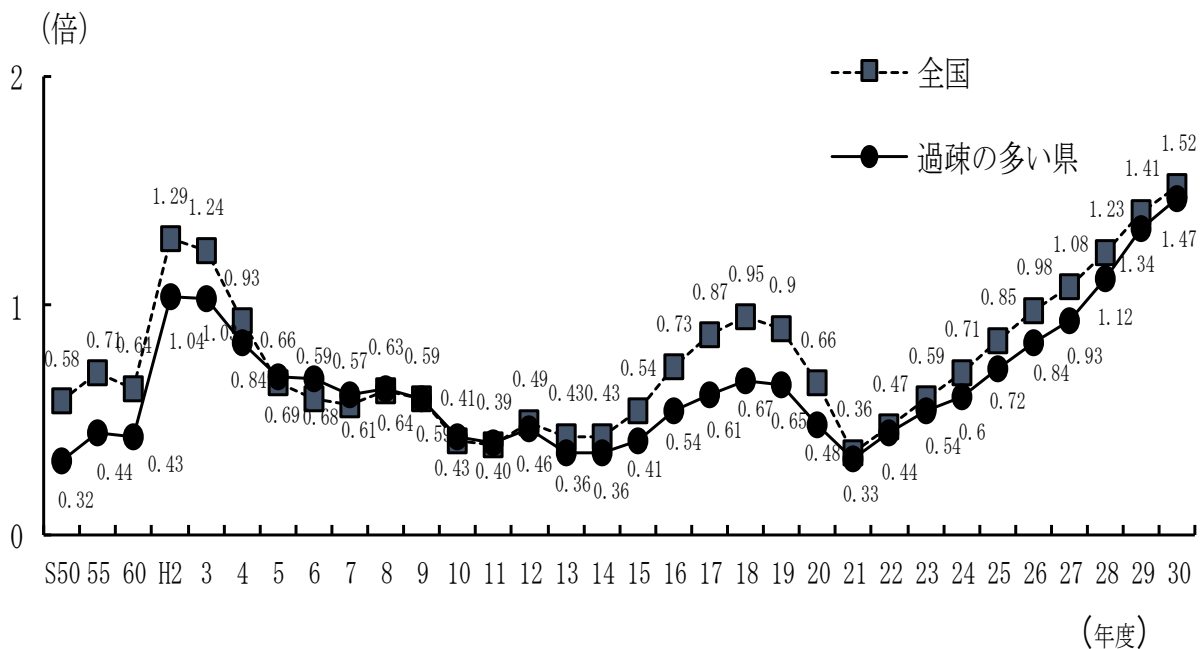
2: 昭和45年から平成27年までの人口は、国勢調査による。

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。

過疎地域の有効求人倍率の推移



(備考) 1 厚生労働省「労働市場年報」による。

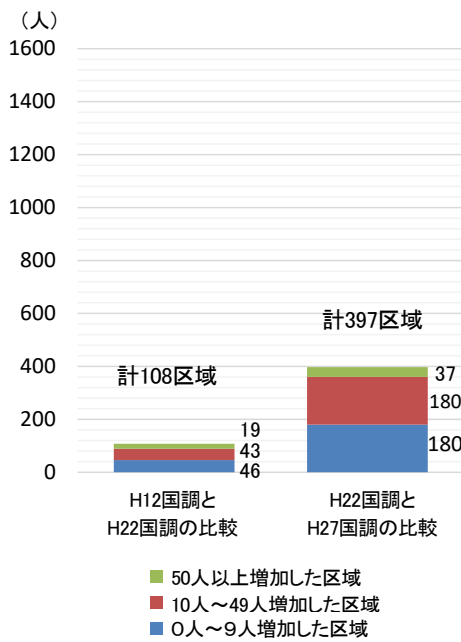
2 新規学卒者及びパートタイムを除く。

$$3 \text{ 有効求人倍率} = \frac{\text{有効求人数 (前期から繰越された有効求人倍数と当期の新規求人数)}}{\text{有効求職者数 (就職未定の求職者)}}$$

4 有効求人倍率については、市町村単位の統計がないため、過疎関係市町村の比率が相対的に大きい県(「過疎の多い県」)を選び、その平均値を全国と比較している。「過疎の多い県」は、過疎関係市町村数、人口及び面積を基準に、地域バランスも勘案して、秋田県、山形県、山梨県、和歌山県、島根県、高知県、熊本県、大分県、宮崎県及び鹿児島県としている。

都市部からの移住者の割合が増加（減少）した区域の数

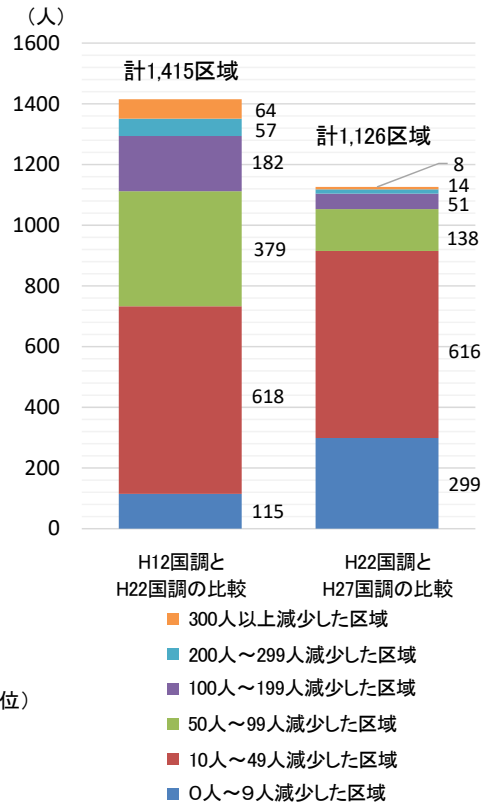
都市部からの移住者が増加している区域の数



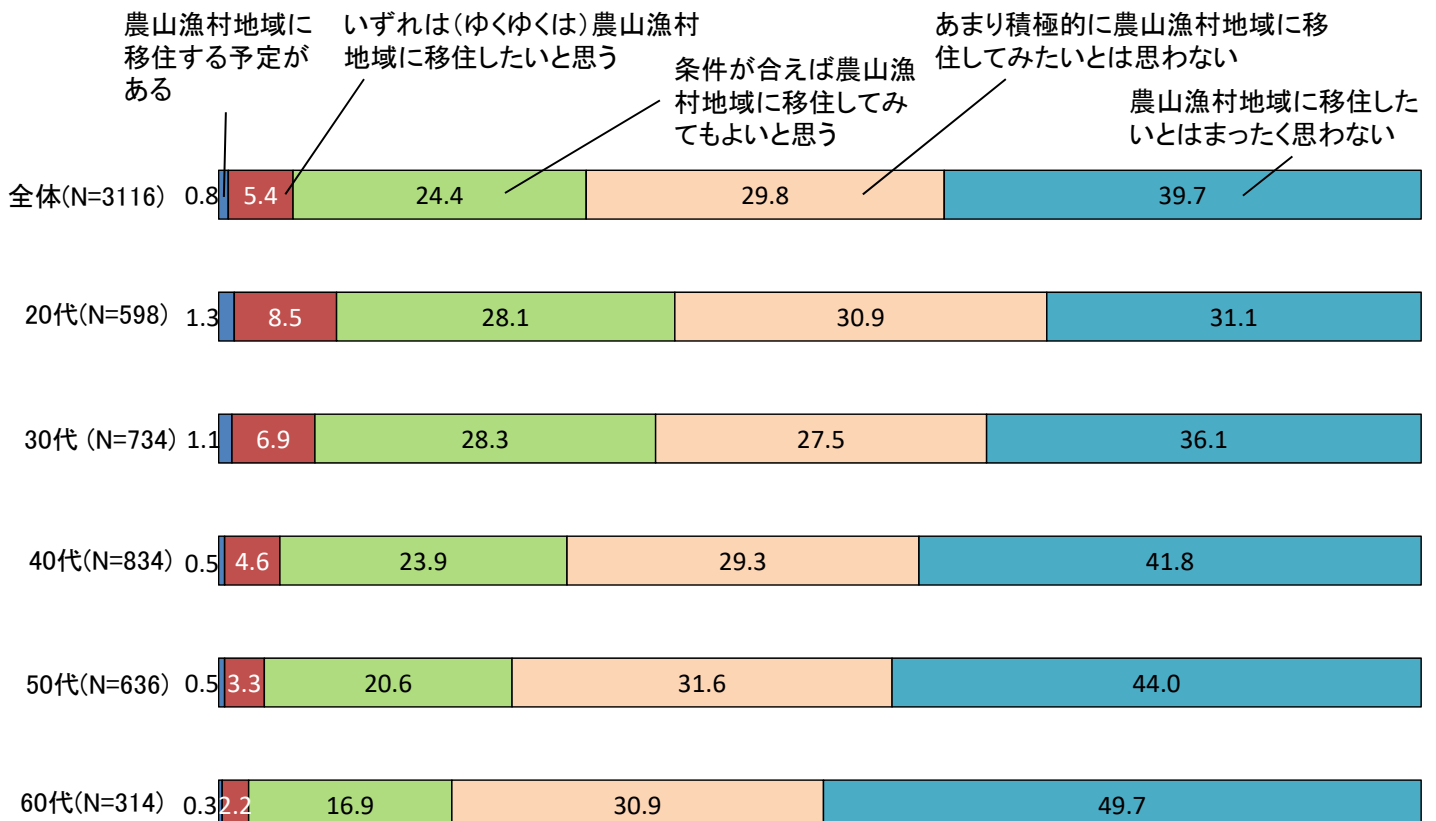
※「区域」＝平成の合併前の旧市町村単位（平成12年4月1日時点の市町村の単位）

（備考）総務省「田園回帰」に関する調査研究報告書（H30.3）による。

都市部からの移住者が減少している区域の数（変化がない区域を含む）



都市部から農山漁村への移住希望



（備考）総務省「田園回帰」に関する調査研究中間報告書（H29.3）による。

過疎地域の社会的価値に関するアンケート調査（調査概要）

調査概要

- ・ 調査目的 過疎地域の社会的価値や過疎対策の必要性に関する国民世論を把握するため、過疎地域の住民のみならず非過疎地域の住民も対象としたアンケート調査を実施した。
- ・ 調査方法 インターネット調査（ネットリサーチ会社のモニターを対象としたアンケート）
- ・ 調査対象者 全国の20歳以上69歳以下の住民 1,400人
※アンケートの配信に際しては、人口が集中する都市部の非過疎地域の住民に回答者が偏らずに、過疎地域や都市部以外の非過疎地域の住民からも十分なサンプルを集めることができるよう、居住地（過疎地域、非過疎地域の都市部、非過疎地域の都市部以外）、年齢、性別を考慮した割付を行った。
- ・ 調査時期 平成30年10月
- ・ 有効回答数 1,460人
- ・ 集計方法 集計の際には、回収されたサンプルを、母集団の構成にあわせて重みづけを行い集計する「ウエイトバック集計」を行った。
- ・ その他 回答者はいずれかの選択肢を選ぶ必要があるため無回答はない。また、複数回答の場合、選択肢の間で矛盾する選択肢は選ばないようにしている。

用語の定義

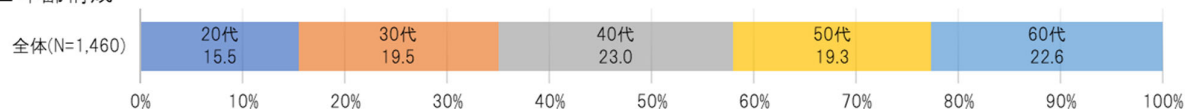
- ・ 過疎地域 アンケートにおいては、「過疎地域」について、『「過疎地域自立促進特別措置法」という法律に規定されている、「人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能及び生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域」のことを指す』と定義し、併せて具体的な過疎地域市町村名のリストを調査対象者に提示した。
- ・ 都市部 「都市部」とは、三大都市圏及び大都市（首都圏、中京圏、関西圏の11都府県、20政令市及び東京都特別区）のうち、過疎地域を除いた地域。

■調査項目

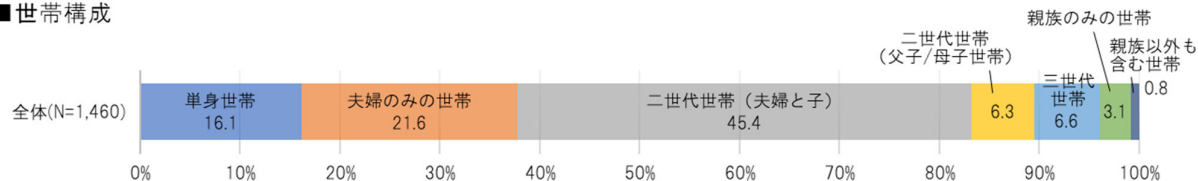
NO	設 問 文	掲載頁
Q1	あなたは、「過疎地域」という言葉をご存知でしたか。（単一回答）	4
Q2	あなたご自身は、過疎地域のご出身ですか。（単一回答）	4
Q3	あなたのご家族で、現在、過疎地域にお住まいの方はいらっしゃいますか。（複数回答）	5
Q4	過疎地域に対してあなたが抱くイメージとして、次の(1)～(28)の各項目はどの程度あてはまるかご回答ください。（各単一回答）	6
Q5	過疎地域は、食料や水、エネルギーを供給したり、災害や地球温暖化を防止するなど、過疎地域で暮らす住民のためだけではなく、国民全体の安全・安心な生活を支える極めて重要な公益的機能を有していると言われています。あなたは、このことをご存知でしたか。（単一回答）	7
Q6	近年、若い世代を中心に都市部から過疎地域等の農山漁村へ移住しようとする潮流が存在しており、実際に過疎地域において都市部からの移住者が増えている区域が近年拡大しています。あなたは、このことをご存知でしたか。（単一回答）	8
Q7	あなたは、日本にとって過疎地域は大切だと思いますか。（単一回答）	9
Q8	過疎地域は、以下に挙げるような公益的機能や都市との互恵関係を支える役割を有しています。あなたは、これらの中でどのようなものが過疎地域の役割として重要だと思いますか。 (1)あなたが重要だと思うものをすべて挙げてください。（複数回答） (2)その中で、あなたが最も重要だと思うものをひとつ選んでください。（単一回答）	9 10
Q9	過疎地域では、特に人口減少や少子・高齢化が進んでおり、それに伴って地域の中で様々な問題が発生しています。あなたは、過疎地域で発生している以下のような問題について、どの程度ご存知ですか。（単一回答）	13
Q10	日本の総人口は2010(平成22)年以降減少が続いており、これまで人口流入が続いていた都市部でも今後は人口が減少していくことが予想されていますが、このような状況のなか、過疎地域ではより一層深刻な人口減少や少子・高齢化が進行しています。あなたは、そのような過疎地域に対して、引き続き支援や対策を実施することが日本にとって必要だと思いますか。（単一回答）	14
Q11	過疎地域において人口減少や少子・高齢化が進み、問9で挙げたような様々な問題が発生することによって、問8で挙げたような公益的機能を過疎地域が維持することが困難になることが懸念されます。あなたは、過疎地域に対してどのような対策が必要だとお考えになりますか。（複数回答）	15
Q12	【非過疎地域住民のみ】あなたご自身は、今後過疎地域とどのような関わりを持ちたいですか。（複数回答）	16
Q13	あなたは、現在お住まいの地域の生活環境に満足していますか。（単一回答）	17
Q14	あなたは、現在お住まいの地域で生活するうえで、以下のような項目についてどのように感じになっていますか。（各単一回答）	18
Q15	あなたは、現在お住まいの地域に住み続けたいですか、それとも別の地域へ移住したいですか。（単一回答）	19
Q16	【Q15で3・4と回答した場合のみ】現在の地域との比較で考えた場合、どのような地域に移住したいですか。（複数回答）	20
Q17	あなたの現在のお仕事はどれにあたりますか。（単一回答）	3
Q18	あなたの現在の世帯構成はどれにあてはまりますか。（単一回答）	3

【回答者属性】（ウェイトバック後）

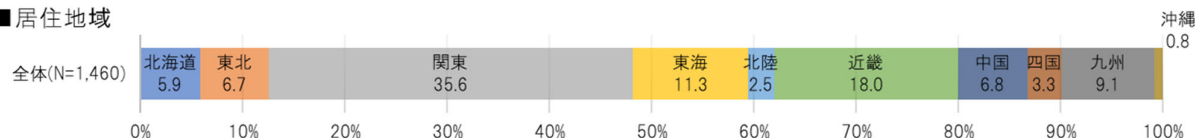
■ 年齢構成



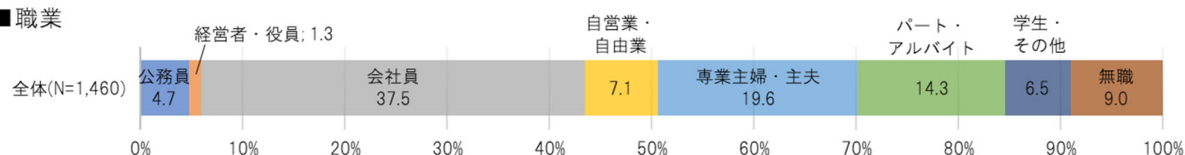
■ 世帯構成



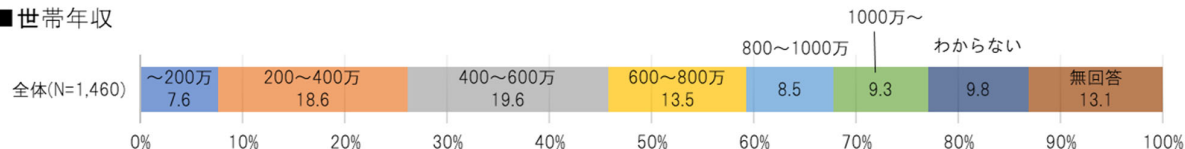
■ 居住地域



■ 職業



■ 世帯年収

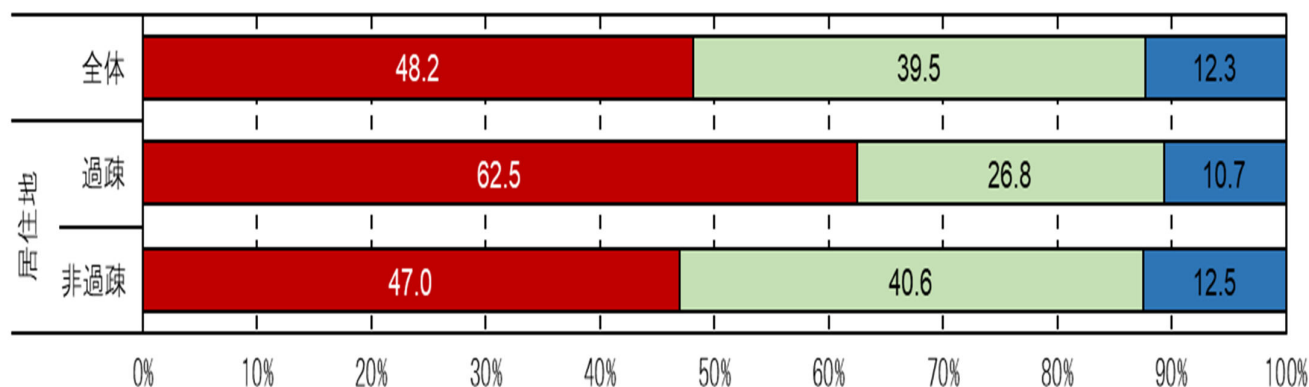


(1)「過疎地域」という言葉の認知度

- 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%。

問1 「過疎地域」という言葉を知っていたか

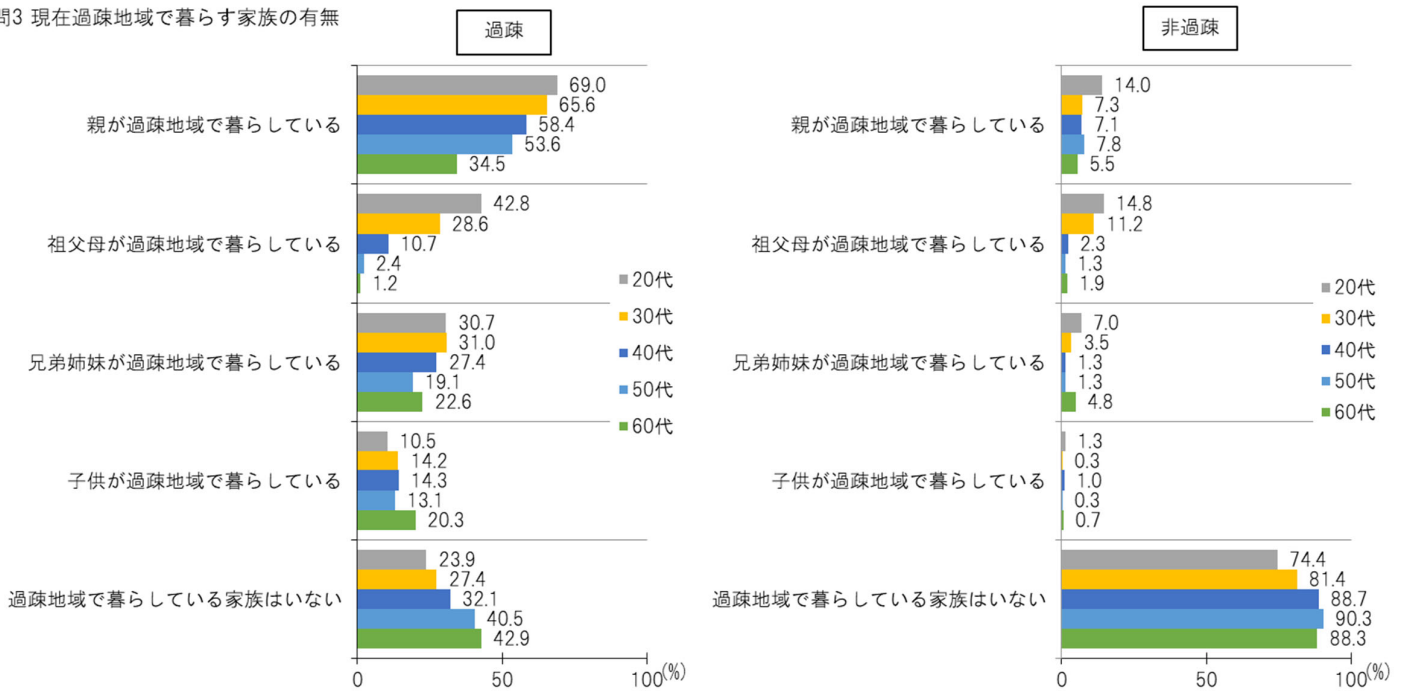
■知っていた ■詳しくは知らないが、聞いたことはあった ■この調査で初めて知った



(2) 過疎地域との関わり② ― 過疎地域で暮らす家族の有無 ―

- 過疎地域では、20～30代の65%超、40～50代の50%超が「親が過疎地域で暮らしている」としている一方、50～60代の40%超は「過疎地域で暮らしている家族はいない」。
- 非過疎地域では、「過疎地域で暮らしている家族はいない」が全ての年代で高く、30代以上の年代ではいずれも80%を超えている。

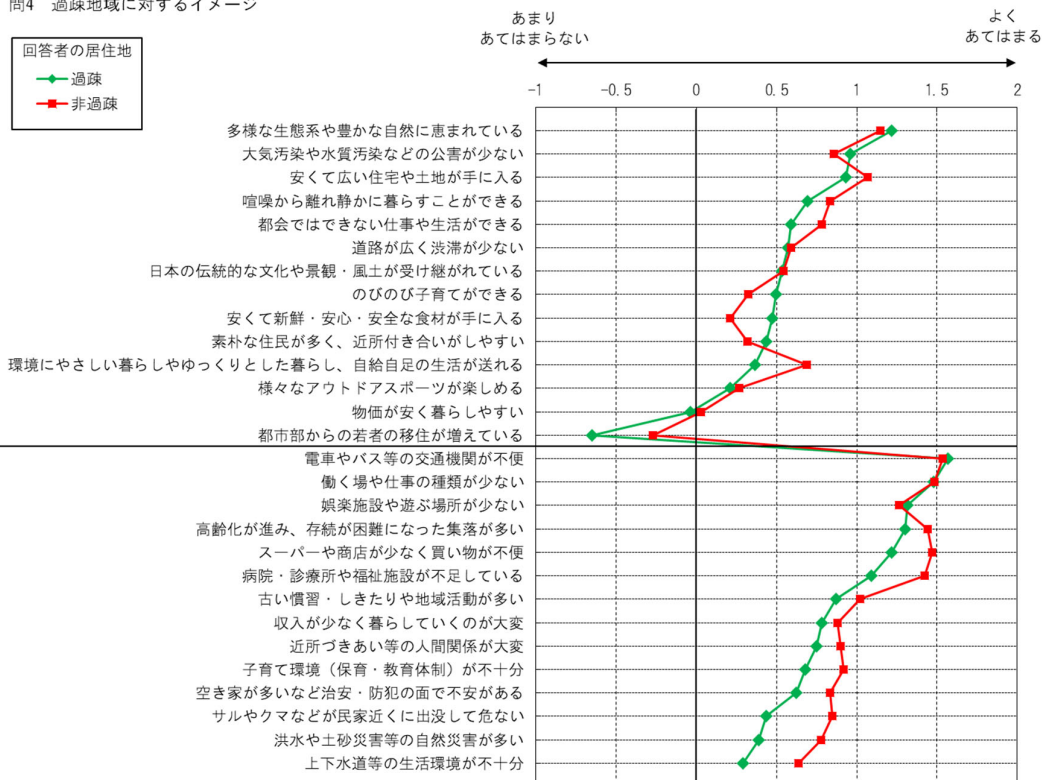
問3 現在過疎地域で暮らす家族の有無



(3) 過疎地域に対するイメージ

- マイナスイメージの項目については、非過疎地域の方が多くの項目でより「あてはまる」とされる傾向がみられる。
- 特に「病院・診療所や福祉施設が不足している」や「サルやクマなどが民家近くに出没して危ない」、「洪水や土砂災害等の自然災害が多い」、「上下水道等の生活環境が不十分」は、過疎地域と非過疎地域とでイメージに開きがみられる。

問4 過疎地域に対するイメージ



※回答方法
 それぞれの項目について、
 (1)よくあてはまる
 (2)ややあてはまる
 (3)どちらともいえない
 (4)あまりあてはまらない
 (5)全くあてはまらない
 のいずれかをひとつ選択

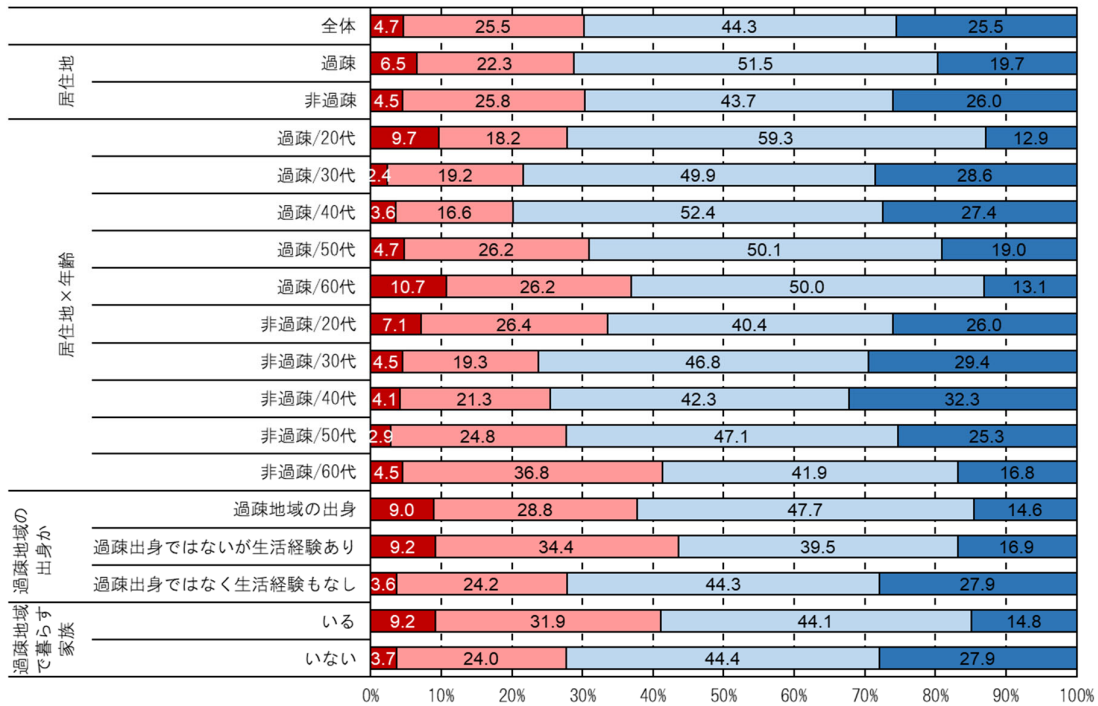
※集計方法
 各項目の回答について
 「よくあてはまる」を+2、
 「ややあてはまる」を+1、
 「どちらともいえない」を0、
 「あまりあてはまらない」を-1、
 「全くあてはまらない」を-2
 として評点化し、
 項目ごとに平均値を算出

(4) 過疎地域の公益的機能に対する認知度

- 全体では30.2%が過疎地域の公益的機能に関して認知している。居住地による差はほぼみられない。
- 過疎地域の出身者や生活経験者、過疎地域で暮らす家族がいる人の方が、過疎地域の公益的機能についての認知度が高い。

問5 過疎地域が国民全体の安全・安心な生活を支える極めて重要な公益的機能を有することを知っていたか

■ よく知っている ■ 少しは知っている ■ あまり知らない ■ 全く知らない

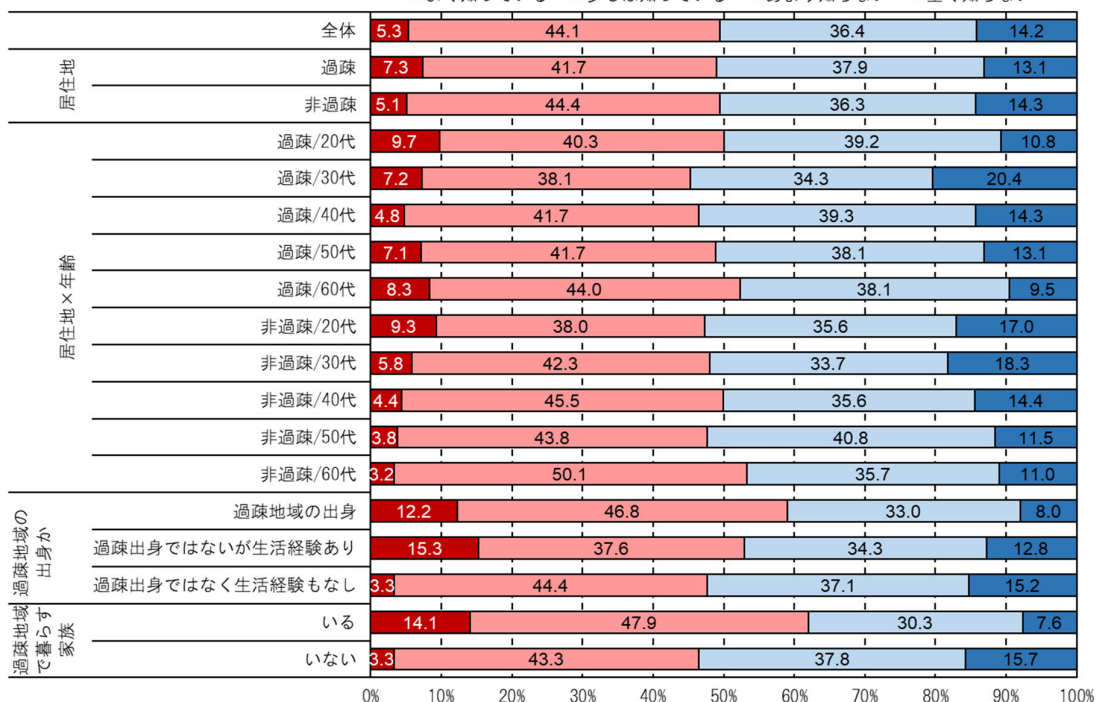


(5) 「田園回帰」の潮流に対する認知度

- いわゆる「田園回帰」の潮流について全体では49.4%が認知している。居住地による差はほぼみられない。

問6 近年、若い世代を中心とした都市部から過疎地域等への移住の潮流があることを知っているか

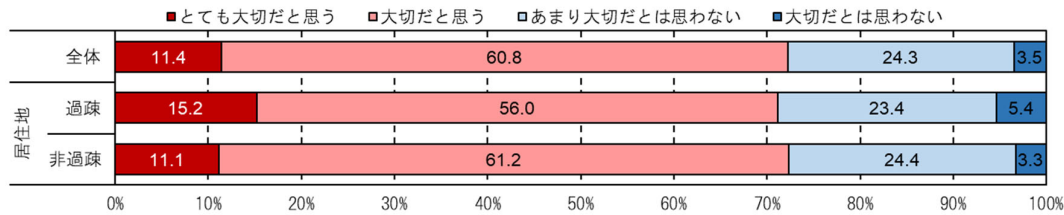
■ よく知っている ■ 少しは知っている ■ あまり知らない ■ 全く知らない



(6) 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。居住地による差はほぼみられない。

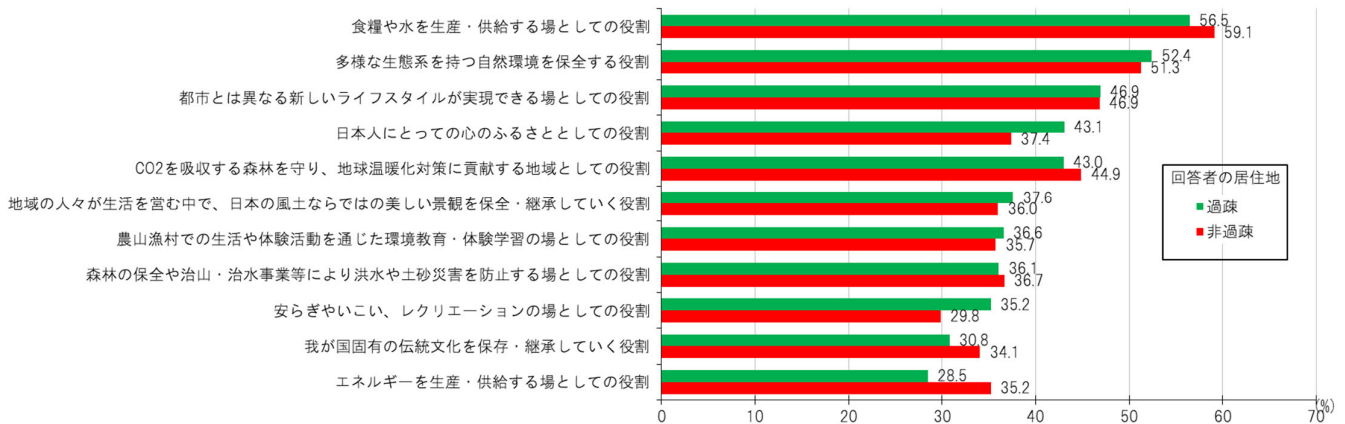
問7 日本にとって過疎地域は大切だと思うか



(7) 過疎地域が有する公益的機能のうち重要だと思う役割(重要だと思うものすべて)

- 居住地に関わらず、第1位に「食糧や水を生産・供給する場としての役割」、第2位に「多様な生態系を持つ自然環境を保全する役割」、第3位に「都市とは異なる新しいライフスタイルが実現できる場としての役割」が挙げられている。

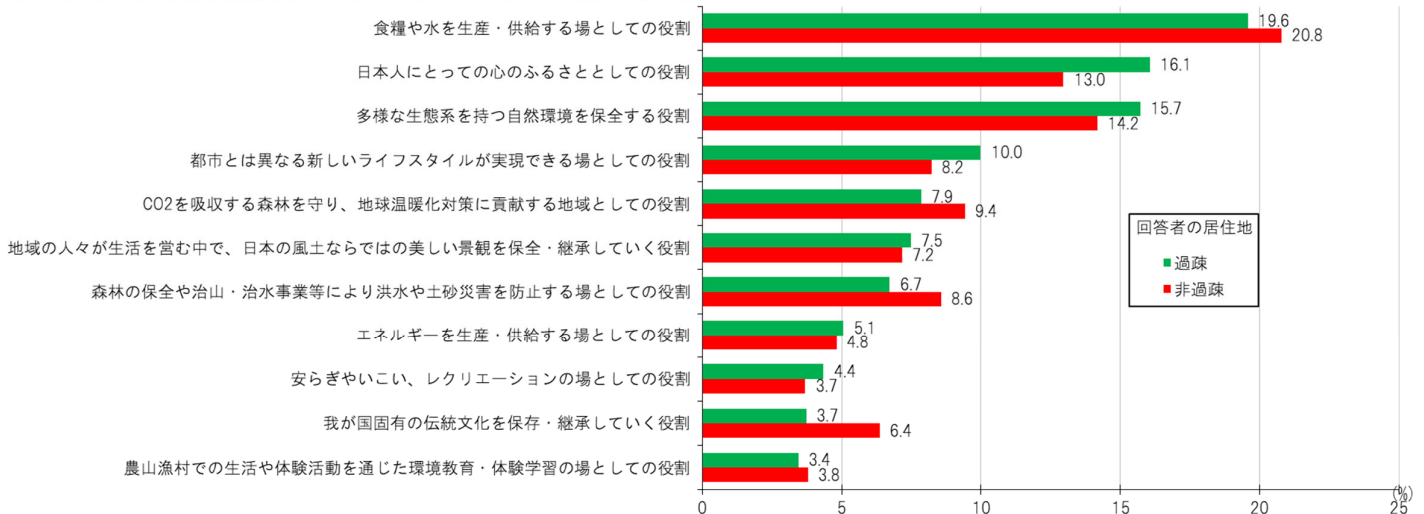
問8 過疎地域が有する公益的機能や都市との互恵関係を支える役割の中で重要だと思うもの(すべて)



(7) 過疎地域が有する公益的機能のうち重要だと思う役割(最も重要だと思うものひとつ)

- 過疎地域の公益的機能のうち最も重要な役割として、過疎地域では、第1位に「食糧や水を生産・供給する場としての役割」が、第2位に「日本人にとっての心のふるさととしての役割」が、第3位に「多様な生態系を持つ自然環境を保全する役割」が挙げられている。
- 非過疎地域では、第1位に「食糧や水を生産・供給する場としての役割」が、第2位に「多様な生態系を持つ自然環境を保全する役割」が、第3位に「日本人にとっての心のふるさととしての役割」が挙げられている。

問8 過疎地域が有する公益的機能や都市との互恵関係を支える役割の中で最も重要だと思うもの



【参考】 過疎地域の公益的機能のうち重要だと思うものに関する経年比較

- 内閣府調査(H26)及び国土交通省調査(H24)における類似の設問の結果と比較すると、いずれの調査においても、過疎地域(農山漁村地域)の役割として最も重要とされているのは、「食糧(や水)を生産(・供給)する場としての役割」。
- これに次いで「多様な(生態系を持つ)自然環境を保全する場としての役割」が重要なものとして挙げられている点も、全ての調査で共通。
- 国土交通省調査(H24)では、「都市部とは異なる暮らしができる」は全体の第8位であったが、本調査では第3位に「都市とは異なる新しいライフスタイルが実現できる場としての役割」が挙げられている。

本調査

Q8 過疎地域が有する公益的機能の中でどのようなものが重要だと思いますか。(いくつでも)	(%)
食糧や水を生産・供給する場としての役割	58.9
多様な生態系を持つ自然環境を保全する役割	51.4
都市とは異なる新しいライフスタイルが実現できる場としての役割	46.9
CO2を吸収する森林を守り、地球温暖化対策に貢献する地域としての役割	44.7
日本人にとっての心のふるさととしての役割	37.8
森林の保全や治山・治水事業等により洪水や土砂災害を防止する場としての役割	36.6
地域の人々が生活を営む中で、日本の風土ならではの美しい景観を保全・継承していく役割	36.1
農山漁村での生活や体験活動を通じた環境教育・体験学習の場としての役割	35.8
エネルギーを生産・供給する場としての役割	34.7
我が国固有の伝統文化を保存・継承していく役割	33.8
安らぎやいい、レクリエーションの場としての役割	30.3

(参考) 内閣府「農山漁村に関する世論調査」(H26)

Q1 農村の持つ役割の中でどのようなものが特に重要だと思いますか。(いくつでも)	(%)
食料を生産する場としての役割	83.4
多くの生物が生息できる環境の保全や良好な景観を形成する役割	49.8
地域の人々が働き、かつ生活する場としての役割	48.7
水資源を貯え、土砂崩れや洪水などの災害を防止する役割	32.5
農村での生活や農業体験を通しての野外における教育の場としての役割	30.1
伝統文化を保存する場としての役割	22.4
保健休養などのレクリエーションの場としての役割	9.8
その他	0.1
特になし	0.7
わからない	1.3

(参考) 国土交通省「農山漁村地域に関する都市住民アンケート」(H24)

Q2 農山漁村地域が日本にとって大切だと思う理由は何ですか。(いくつでも)	(%)
食料や水を生産・供給しているから	95.3
多様な自然環境を有しているから	78.5
日本の風土ならではの景観が残されているから	71.9
地域固有の伝統文化を受け継いでいるから	60.7
CO2を吸収する森林を守り、地球温暖化対策に貢献しているから	57.7
日本人にとっての心のふるさとだから	52.1
エネルギーを生産・供給しているから	39.5
都市部とは異なる暮らしができるから	39.1
子どもたちの環境教育・体験学習の場となっているから	38.9
観光やレクリエーションの場を提供しているから	32.6
災害から国土を守っているから	32.1
その他	0.4

【参考データの出典】

○内閣府調査(H26)

「農山漁村に関する世論調査」(平成26年6月、内閣府)
全国20歳以上の男女3,000名を対象とした個別面接調査

○国土交通省調査(H24)

「農山漁村地域に関する都市住民アンケート」(平成24年10月、国土交通省)
東京都特別区及び人口30万人以上の都市在住の20～69歳男女3,320人を対象としたインターネット調査

【参考】 過疎地域の公益的機能に関するデータ分析

- 過疎地域が有する公益的機能として問8の選択肢で挙げた項目に関して、各種統計調査等からそれらを定量的に示す主な指標・データを整理すると、以下のとおりである。

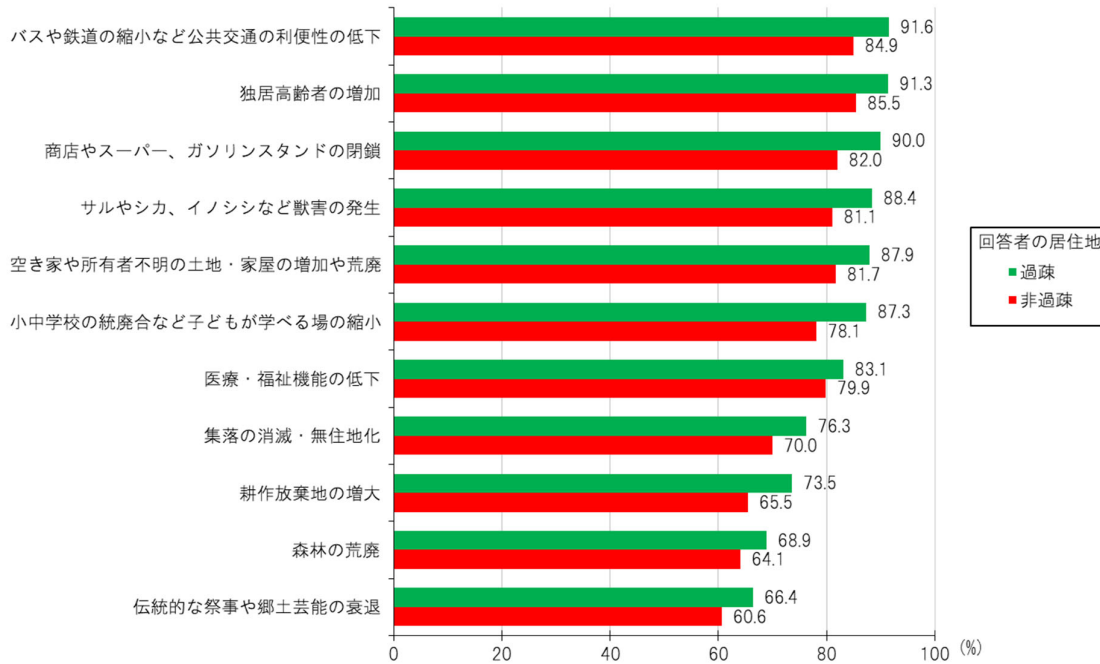
問8 過疎地域が有する公益的機能や都市との互恵関係を支える役割の中で最も重要だと思うもの

食糧や水を生産・供給する場としての役割	20.7	● 農業産出額総額の50.1%は過疎地域で産出。 ● 総漁獲量の65.2%は過疎地域での漁獲量で、うち養殖魚の収獲量では72.3%を占める。 ● 利水目的のダムの48.9%が過疎地域に立地しており、総貯水容量では64.5%を占める。
多様な生態系を持つ自然環境を保全する役割	14.3	● 国指定の自然環境保全地域(15地域)のうち86.7%(13地域)が過疎地域にあり、全指定面積28,173haの92.5%(26,070ha)を占める。
日本人にとっての心のふるさととしての役割	13.2	● 重要文化的景観(61件)のうち59.0%(39件)が過疎地域にある。 ● 都市住民の52.1%が農山漁村地域は「日本人にとっての心のふるさとだから」大切としている。
CO2を吸収する森林を守り、地球温暖化対策に貢献する地域としての役割	9.3	● 森林が吸収する二酸化炭素量(推計)のうち81.9%の約6,000万トンが過疎地域の森林に吸収されている。
森林の保全や治山・治水事業等により洪水や土砂災害を防止する場としての役割	8.4	● 全国の保安林区域のうち69.1%は過疎地域にあり、航行の目標の保存や魚つき、水源涵養、土砂流出防備などを目的とした保安林において過疎地域の占める割合が高い。
都市とは異なる新しいライフスタイルが実現できる場としての役割	8.4	● 過疎地域では、平成22年国勢調査より平成27年国勢調査において都市部からの移住者が増加している区域が26.1%(397区域)を占め、都市部からの移住者が増加している区域が拡大。
地域の人々が生活を営む中で、日本の風土ならではの美しい景観を保全・継承していく役割	7.2	● 『日本の棚田百選』134地区のうち75.4%(101地区)は過疎地域で、認定面積1,435haの75.0%を占める。 ● 『未来に残したい漁業漁村の歴史文化財産百選』100施設のうち61施設(61.0%)は過疎地域。
我が国固有の伝統文化を保存・継承していく役割	6.2	● 重要無形民俗文化財(303件)のうち63.7%(193件)は過疎地域に存在。 ● 重要伝統的建造物群保存地区(117件)のうち46.2%(54件)が過疎地域にあり、選定面積3,908haの75.2%を占める。
エネルギーを生産・供給する場としての役割	4.9	● 発電目的の利水ダムのうち70.9%は過疎地域に立地しており、総貯水容量では78.8%を占める。 ● 我が国の再生可能エネルギー施設の多くは過疎地域に立地(総出力は風力58.2%、地熱83.8%、揚水力55.0%)。
農山漁村での生活や体験活動を通じた環境教育・体験学習の場としての役割	3.8	● 山村留学制度を実施している市町村(67団体)のうち85.1%(57団体)が過疎地域。平成28年度に受入実績がある小中学校(108校)のうち88.9%(96校)が過疎地域の学校であり、全山村留学生の88.8%(499人)を過疎地域で受け入れ。
安らぎやいい、レクリエーションの場としての役割	3.7	● 農家民泊を行っている農林業経営体(1,750経営体)のうち64.9%(1,136経営体)が過疎地域。 ● まちむら交流きこうに登録されている農林漁業体験民泊業者346件のうち65.9%(228件)が過疎地域。

(8) 過疎地域で発生している問題に対する認知度

- 過疎地域で発生している問題として挙げた11項目に対し「よく知っている」「少し知っている」「あまり知らない」「全く知らない」の4段階で認知度をみると、いずれの項目も居住地を問わず50%以上が「よく知っている」「少し知っている」と回答。

問9 過疎地域で発生している問題に対する認知度（「よく知っている」又は「少し知っている」と回答した割合）

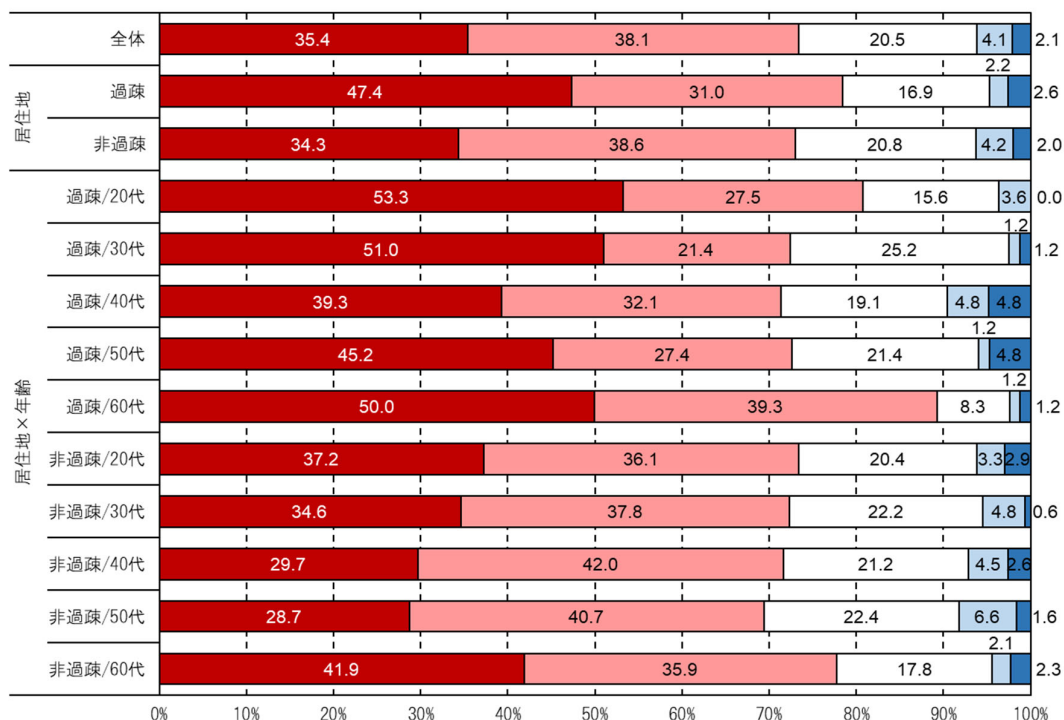


(9) 過疎地域に対する支援や対策の必要性

- 全体では73.5%が過疎地域に対する支援は必要（「必要だと思う」＋「どちらかといえば必要だと思う」の合計）としている。
- 過疎地域では78.4%、非過疎地域では72.9%が、過疎地域に対する支援は必要としている。

問10 過疎地域に対して引き続き支援や対策を実施することが必要だと思うか

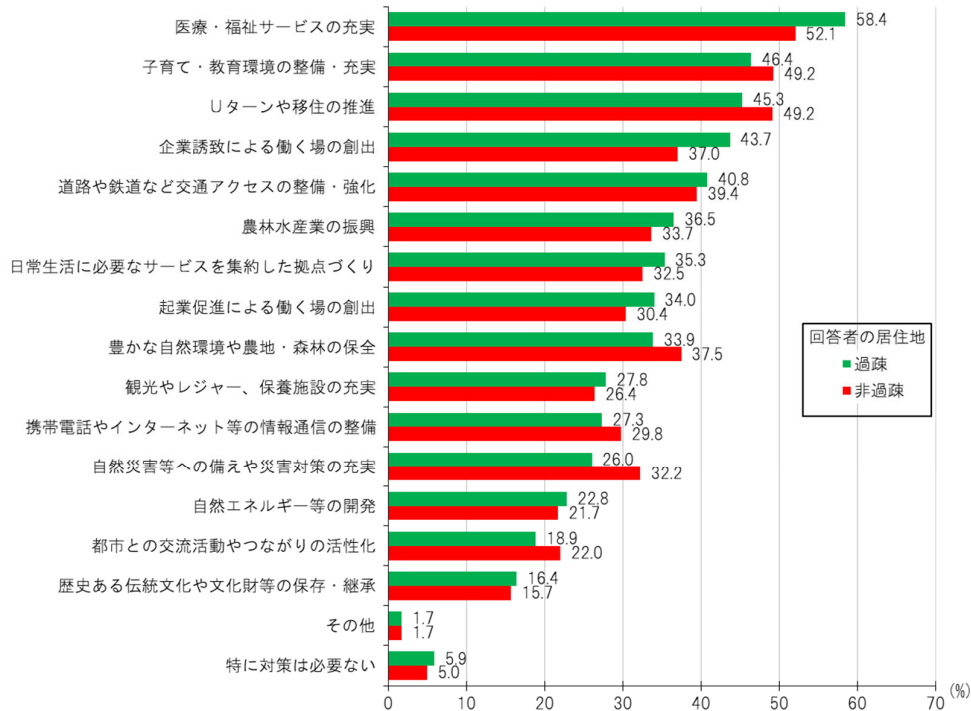
■必要だと思う □どちらかといえば必要だと思う □どちらともいえない □どちらかといえば必要とは思わない ■必要とは思わない



(10) 過疎地域に対して必要な支援や対策

- 過疎地域では、「医療・福祉サービスの充実」が最も必要な対策として挙げられており、第2位に「子育て・教育環境の整備・充実」が、第3位に「Uターンや移住の推進」が挙げられている。
- 非過疎地域では、第1位に「医療・福祉サービスの充実」が、第2位に同率で「子育て・教育環境の整備・充実」と「Uターンや移住の推進」が挙げられている。

問11 過疎地域に対して必要な対策



(11) 今後過疎地域とどのような関わりを持ちたいか 【居住地が非過疎地域の者のみ】

- 非過疎地域の居住者が望む今後の過疎地域との関わり方としては、第1位に「保養・休養や観光などのために過疎地域を時々訪れたり、滞在したりする」が、第2位に「アンテナショップや通販等で過疎地域の商品や特産品を購入する」が、第3位に「過疎地域に「ふるさと納税」や募金・寄付をする」が挙げられている。

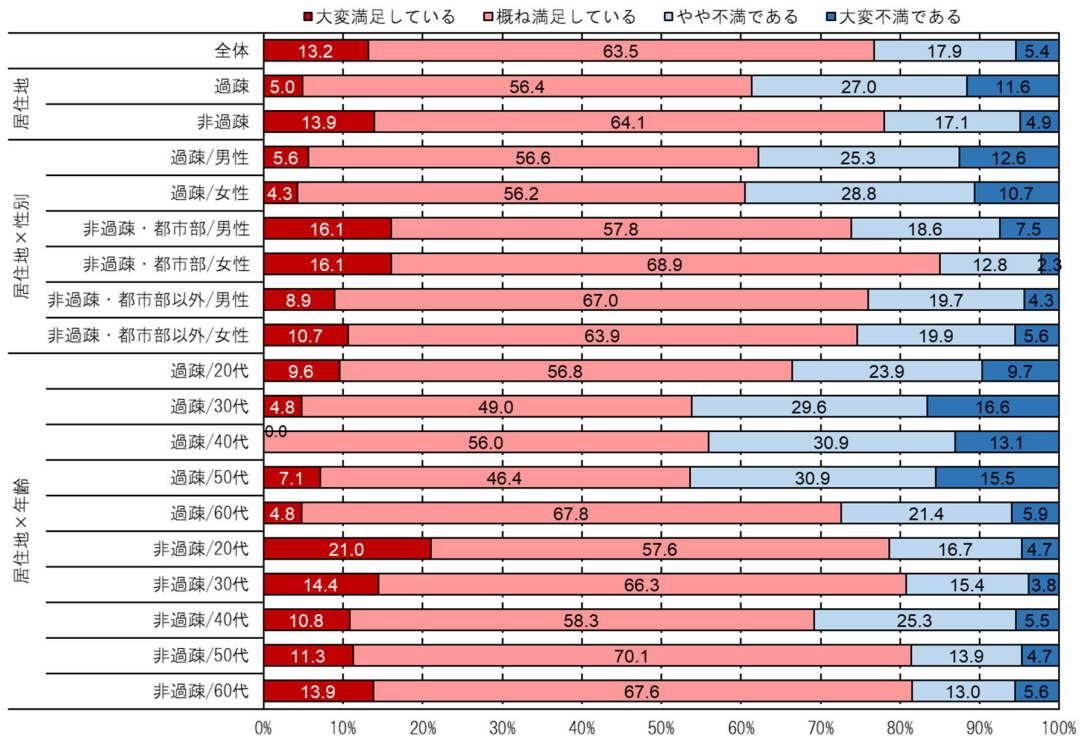
問12 今後過疎地域とどのような関わりを持ちたいか (非過疎地域居住者のみ)



(12)現在の居住地の生活環境に対する満足度

- 過疎地域では「大変満足している」が5.0%と低く、不満（「やや不満である」、「大変不満である」の合計）が38.6%と高い。
- 居住地が過疎地域の者の年齢別でみると、満足（「大変満足している」、「概ね満足している」の合計）の割合は20代で66.4%、60代で72.6%と比較的高く、30代で53.8%、40代で56.0%、50代で53.5%と比較的低い。

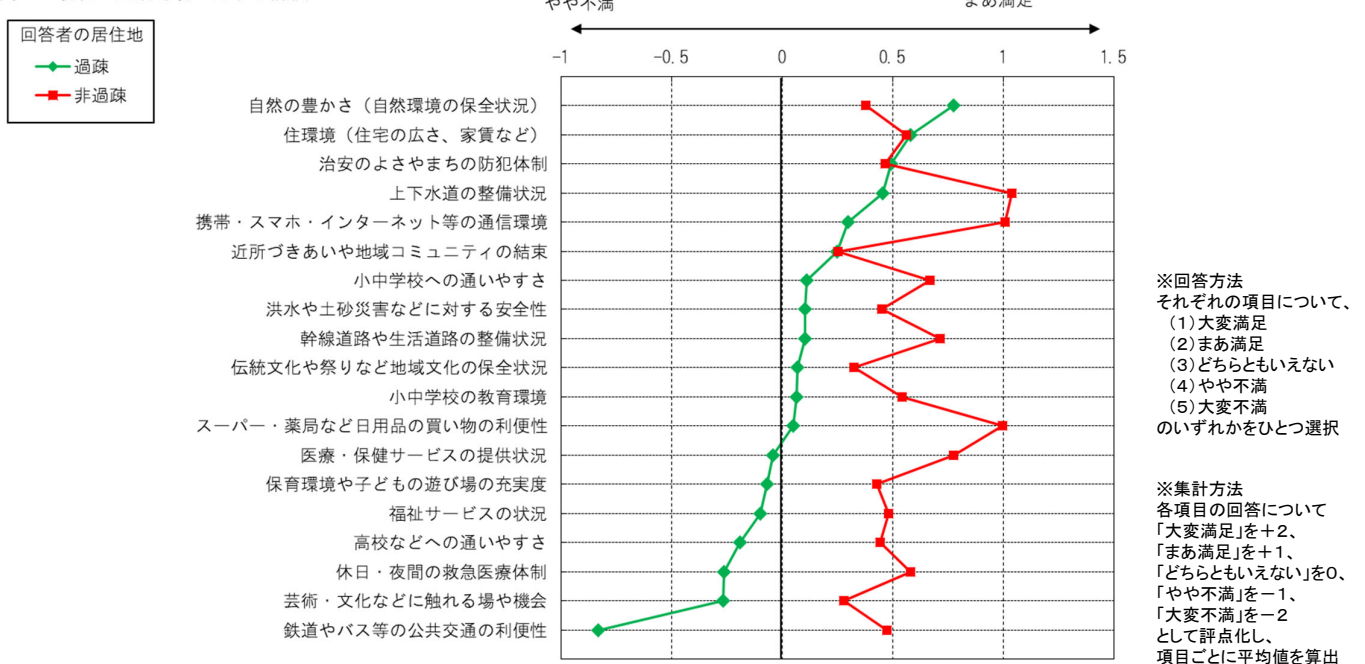
問13 現在の居住地の生活環境に満足しているか



(13)現在の生活環境に対する評価

- 過疎地域では、「鉄道やバス等の公共交通の利便性」に対する不満が最も大きく、次いで「芸術・文化などに触れる場や機会」、「休日・夜間の救急医療体制」の順に不満度が高い。
- 非過疎地域では、「近所づきあいや地域コミュニティの結束」に対する不満が最も大きく、次いで「芸術・文化などに触れる場や機会」、「伝統文化や祭りなど地域文化の保全状況」の順に不満度が高い。

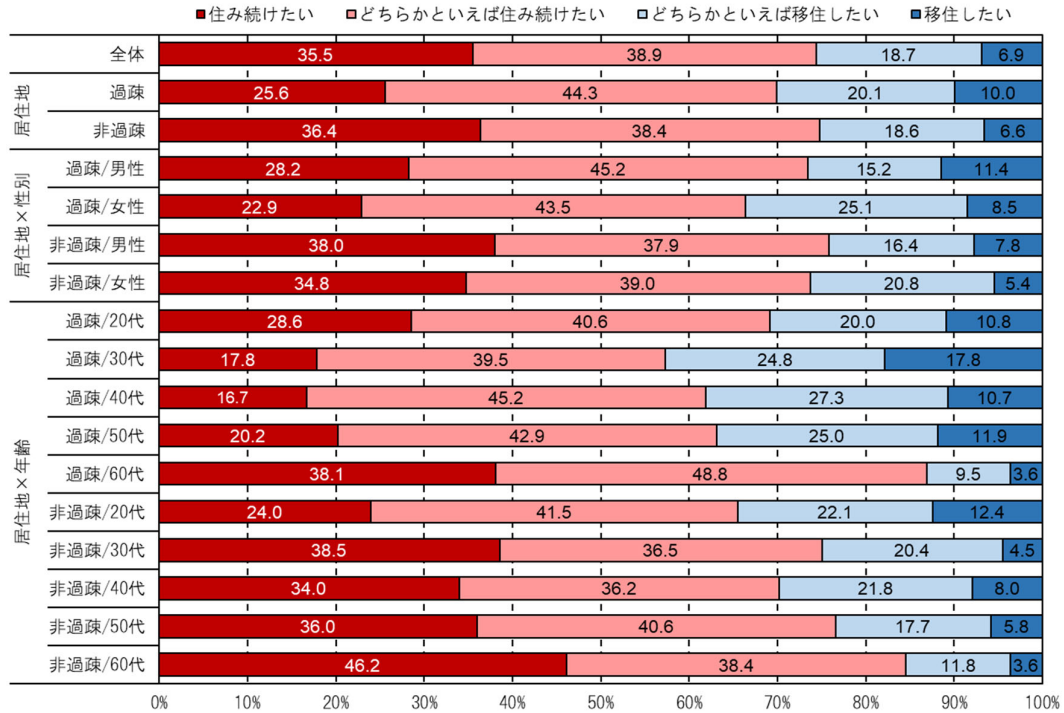
問14 現在の生活環境に対する評価



(14) 今後の居住意向

- 「どちらかといえば移住したい」又は「移住したい」と移住意向を示した者の割合は、過疎地域で30.1%、非過疎地域で23.2%であり、過疎地域の方が非過疎地域よりも移住意向を示した人の割合が高い。

問15 現在住んでいる地域に住み続けたいか



(15) 希望する移住先

- 移住意向を示した人(「どちらかといえば別の地域へ移住したい」又は「別の地域へ移住したい」と回答した人)が、現在の居住地域と比べてどのような地域へ移住したいと考えているかをみると、過疎地域・非過疎地域いずれにおいても第1位に「歩いて暮らせるような日常生活が便利な地域」が、第2位に「現在の地域より都市機能が充実した地域」が挙げられている。
- 非過疎地域では、第3位に「現在の地域より自然や景観が豊かな地域」が、第4位に「現在の地域より環境にやさしい暮らし(ロハス)やゆっくりとした暮らし(スローライフ)が送れる地域」が挙げられている。

問16 現在の居住地域と比べてどのような地域に移住したいか

