

「過疎地域自立促進特別措置法」下の道内市町村の過疎指定状況について

正 木 浩 司

はじめに

本稿は、現行「過疎地域自立促進特別措置法」下における、道内市町村の過疎の指定状況、「平成の大合併」による道内市町村の減少・再編が同指定状況に与えた影響などについて、あらためて確認、整理することを目的としている。

本稿の構成は以下のとおりである。まず「過疎地域自立促進特別措置法」の概要と、同法の合併に関する特例の内容を確認する。その上で、同法施行以降の全国および道内の過疎地域指定の状況を整理し、二〇一四年三月時点での北海道の特徴を明らかにしたい。

1. 過疎対策法制の概要

(1) 沿革

日本国内の過疎立法に基づく過疎対策は、一九

七〇年以降、二〇一四年三月現在までのところ、四次にわたる時限法を根拠として実施されてきている。

現行の「過疎地域自立促進特別措置法」（平成一二年三月三十一日法律第一五号）は、「過疎地域対策緊急措置法」（昭和四五年四月二四日法律第三一号）、「過疎地域振興特別措置法」（昭和五五年三月三十一日法律第一九号）、「過疎地域活性化特別措置法」（平成二年三月三十一日法律第一五号）の流れを継承する第四次の時限法であり、二〇〇〇年四月一日をもって施行された。

現行法も当初は二〇一〇年三月三十一日までの一〇年間を有効期限としてスタートしたが、その後、二度の法改正で期限延長が行われた。まず二〇一〇年改正により、有効期限は二〇一六（平成二八年三月末までとされ、六年間延長された。

さらに、二〇一一年三月に東日本大震災が発生したこと、被災自治体で事業進捗に大幅な遅れが生じるとの想定のもと、二〇一二年に再度の法改正が行われた。これにより、有効期限はさら

に五年間、二〇二一（平成三三年三月末まで延長されている。

(2) 現行法の過疎指定要件

現行「過疎地域自立促進特別措置法」は、前三法の理念や支援方策を発展的に継承しつつ、人口の自然減の増加、高齢化のさらなる進行と若年層の都市部への流出、農林水産業の停滞といった、過疎地域を取り巻く新たな社会情勢を踏まえ、地域振興・活性化から一歩進んだ「地域の自立促進」、過疎地域の新しい価値・公益的機能の明確化の推進、などを新たな理念として制定された。

本法における過疎指定の要件は第二条に定められている。過疎問題を捉える視点として、前法「過疎地域活性化特別措置法」に引き続き、人口減少のみならず、地域人口における年齢構成の偏りを加えていることが特徴の一つである。施行当初は同条および関係政省令によって以下のような基準が規定されていた。

- ① 以下のいずれかの人口要件に該当すること。
 - ・ 一九六〇～九五年度の人口減少率が三〇％以上（一九七〇～九五年度で一〇％以上人口増加している団体は除外）。
 - ・ 一九六〇～九五年度の人口減少率が二五％以上かつ、高齢者（六五歳以上）比率二四％以上（一九七〇～九五年度で一〇％以上人口増加している団体は除外）。
 - ・ 一九六〇～九五年度の人口減少率が二五％以上かつ、若年者（一五歳以上三〇歳未満）比率一五％以下（一九七〇～九五年度で一〇％以上人口増加している団体は除外）。
 - ・ 一九七〇～九五年度の人口減少率が一九％以上が〇・四二以下。
- ③ 公営競技収益が一三億円以下。

- ・ 一九六〇～二〇〇五年の人口減少率が三三％以上（一九八〇～二〇〇五年で一〇％以上人口増加している団体は除外）。
- ・ 一九六〇～二〇〇五年の人口減少率が二八％以上、高齢者（六五歳以上）比率二九％以上（一九八〇～二〇〇五年で一〇％以上人口増加している団体は除外）。
- ・ 一九六〇～二〇〇五年の人口減少率が二八％以上、若年者（一五歳以上三〇歳未満）一四％以下（一九八〇～二〇〇五年で一〇％以上人口増加している団体は除外）。
- ・ 一九八〇～二〇〇五年の人口減少率が一七％以上。
- ② 二〇〇六～〇八年度の三か年平均の財政力指数が〇・五六以下。
- ③ 公営競技収益二〇億円以下。

法の施行当初、右記の基準に該当する団体は、全国三二二九市町村（当時）のうち一一七一市町村で、全体に占める割合は三六・三％であった。¹⁾

その後、法第三二条の規定により、二〇〇〇年国勢調査の結果を踏まえ、二〇〇二年四月一日をもって追加公示が行われ、指定市町村数は一二一〇団体まで増加した（三二二八市町村（当時）の三七・六％）。

また、過疎指定の要件は、二〇一〇年改正にあたって以下の項目が追加されている。

① 以下のいずれかの人口要件に該当すること。

(3) 過疎市町村に対する財政上の特別措置

過疎指定を受けた市町村は、過疎地域自立促進市町村計画を策定することで、法第一〇条～三二条に定める「過疎地域自立促進のための財政上の特別措置」を受けることができる。

その内容は、▽国の補助の嵩上げ等（小中学校、保育所、消防施設の整備など）、▽過疎地域自立促進のための地方債の発行、▽都道府県代行制度（基幹道路の整備、公共下水道の整備）、▽行政上の特別措置、▽金融措置、▽税制措置——などである。

このうち、過疎地域自立促進のための地方債（以下「過疎債」）は、起債充当額一〇〇％、元利償還金の七〇％相当額が普通交付税の基準財政需要額に算入されるとされ、地方債の中でも使い勝手の良さが際立っている。合併特別債は、交付税措置の内容は過疎債と同等だが、起債充当率九五％であり、過疎債の方がより有利な条件で発行することができる。

過疎債の対象事業は、法施行当初は、各市町村が策定する過疎地域自立促進市町村計画に基づく、産業振興施設、厚生施設等、交通通信施設、教育文化施設といったハード整備事業に限られていた。これが二〇一〇年改正を経て、自然エネルギー利用施設などに対象施設が拡充されたほか、「地域医療の確保、住民に身近な生活交通の確保、集落の維持及び活性化などの住民の安全・安心な暮らしの確保を図る」（法第一二条第二項）との観点から、ソフト対策事業である「過疎地域自立促進特別事業」が追加されており、全国各地でその活用が広がりがつつある。

付表1は、二〇〇〇～一四年度の地方債計画における過疎債の計画額である。この間、概ね三〇〇億円（二〇〇〇～一四年度の平均約三〇二六億円）の水準を維持しながら推移してきていることが見て取れる。地方債計画ではこの十数年の間、一般会計債総額が大幅に減額となるなかで、合併特別債（二〇〇二年度以降）、行政改革推進債（二〇〇六年度以降）、東日本大震災復旧・復興事業関係（二〇一一年度以降）などの新たな枠

<付表1> 過疎債の計画額の推移 (2000~14年度)

(億円)

年度	過疎債		(参考) 合併特例債		一般会計債		
	計画額	一般会計債合計額に占める割合	計画額	一般会計債合計額に占める割合	計画額	前年度比増減	
2000	3,700	3.6%	0	0%	103,743	-2,637	-2.5%
2001	3,500	3.6%	0	0%	97,114	-6,629	-6.4%
2002	3,250	3.7%	1,835	2.1%	87,336	-9,778	-10.1%
2003	3,130	3.8%	2,000	2.4%	82,947	-4,389	-5.0%
2004	2,945	3.3%	5,500	6.2%	89,397	6,450	7.8%
2005	2,900	3.5%	11,000	13.2%	83,382	-6,015	-6.7%
2006	2,852	4.0%	9,500	13.4%	70,699	-12,683	-15.2%
2007	2,804	4.4%	9,500	15.0%	63,184	-7,515	-10.6%
2008	2,720	4.5%	9,500	15.6%	60,761	-2,423	-3.8%
2009	2,638	4.4%	9,500	15.8%	60,144	-617	-1.0%
2010	2,700	5.2%	8,200	15.8%	51,951	-8,193	-13.6%
2011	2,700	5.6%	7,800	16.2%	48,267	-3,684	-7.1%
2012	2,900	6.4%	7,250	15.9%	45,631	-2,636	-5.5%
2013	3,050	6.5%	6,200	13.3%	46,706	1,075	2.4%
2014	3,600	7.5%	6,200	12.9%	47,881	1,175	2.5%

が度々新設されてきたところだが、そうした状況下にあっても、過疎債の計画額自体は安定的に確保されているように見受けられる。

(4) 平成の大合併と過疎指定の特例

「平成の大合併」は一九九九年より始まるとされるが、その翌年四月施行の「過疎地域自立促進特別措置法」は、当初より第三条として市町村合併（市町村の廃置分合等）に対する特例を定めている。これは合併の円滑な推進を意図しての措置である。以下、その条文である。

（市町村の廃置分合等があった場合の特例）

第三条 過疎地域の市町村の廃置分合又は境界変更があった場合には、当該廃置分合又は境界変更により新たに設置され、又は境界が変更された市町村の区域で総務省令・農林水産省令・国土交通省令で定める基準に該当するものは、過疎地域とみなして、この法律の規定を適用する。

2 合併市町村（市町村の合併（二以上の市町村の区域の全部若しくは一部をもって市町村を置き、又は市町村の区域の全部若しくは一部を他の市町村に編入することで市町村の数の減少を伴うものをいう。以下同じ。）により設置され、又は他の市町村の区域の全部若しくは一部を編入した市町村をいう。以下同じ。）を除く。以下同じ。）のうち合併関係市町村（市町村の合併によりその区域の全部又は一部が合併市町村の区域の一部となった市町村をいう。以下同じ。）に過疎地域の市町村（当該

市町村の合併が行われた日の前日においてこの項の規定の適用を受けていた市町村を含む。)が含まれるものについては、当該合併市町村の区域のうち当該市町村の合併が行われた日の前日において過疎地域であった区域を過疎地域とみなして、この法律の規定を適用する。この場合において必要な事項は、政令で定める。

第一項にある「総務省令・農林水産省令・国土交通省令で定める基準」は、「過疎地域自立促進特別措置法施行規則」(平成一二年四月二七日総理府令第五二号)第二条第一項によって具体化されている。

右記の特例措置により、合併した自治体に対しては、以下の三段階で、過疎指定の要件を満たすか否か判定するとされた。

まず第一段階として、法第二条第一項の規定する本則の要件に合致するか否かが判定され、要件を満たせば合併自治体の全域が過疎指定を受ける。次に第二段階として、法第二条第一項の要件を満たさなかった合併自治体について、特例として、法第三条第一項、施行規則第二条第一項の定める要件を満たせば、全域が過疎指定されるものとされた。このような合併自治体は「みなし過疎」と称される。その指定要件は、以下のとおりである。

① 一九六五〜二〇〇〇年で人口減少、かつ、一九七五〜二〇〇〇年で人口減少。

② 合併前の三か年平均の財政力指数が〇・四二以下。

- ③ 交通通信、生活環境、高齢者等の保健・福祉、医療、教育、地域文化等に関する施設等の整備が十分でなく、住民福祉の向上が阻害されていること。
- ④ 以下のいずれかの規模要件に該当すること。
 - ・ 人口が合併前の過疎地域市町村の人口の三倍以下であること。
 - ・ 面積が合併前の過疎地域市町村の面積の二倍以下であること。

また、施行規則第二条第一項第一号により、「みなし過疎」には財政力指数によっては期限付きの指定もあり、合併前三か年平均〇・四二〜〇・七一の場合、合併後五か年度(合併の実施年度を含む)までの指定となる。

そして第三段階として、法第三条第一項の「みなし過疎」の要件を満たさなかった合併自治体の場合、同条第二項が適用され、合併前の旧市町村時代に過疎指定を受けていた区域がある場合、当該区域に限って合併後も指定が継続するとされた。このように一部区域に限定して過疎指定が継続された合併自治体は「一部過疎」と称される。

なお、期限付きの「みなし過疎」の場合、その期限切れに際し、法第二条第一項の要件を満たしていなければ、当該合併自治体の全域指定は解除される。その上で、合併前に過疎指定を受けていた旧市町村の区域がある場合には、法第三条第二項が適用され、当該旧市町村区域のみがあらためて過疎指定を受け、「一部過疎」の扱いになる。

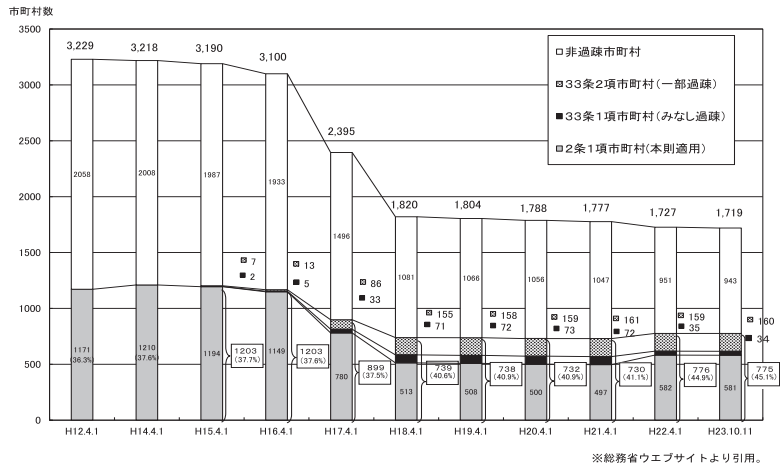
2. 現行法下の過疎指定状況

(1) 全国状況

「過疎地域自立促進特別措置法」が施行された二〇〇〇年四月一日の状況を振り返ると、先述のとおり、全国三二九市町村のうち過疎指定を受けていたのは一七二市町村で、全体に占める割合は三六・三%であった。また、二〇〇二年四月一日の追加公示によって二二〇市町村まで増加した(三二一八市町村の三七・六%)。その後、平成の大合併の推進期間(二〇一〇年三月末まで)を経て、二〇一一年一〇月一日以降、全国の市町村は一七一九団体で推移している。そして、二〇一四年三月現在、全国一七一九市町村のうち、過疎指定を受けているのは七七五、全体に占める割合は四五・二%となっている。合併の進展に伴う市町村数の減少により過疎市町村数も減ったが、全体に占める割合としては七七八%ほど上昇したことがわかる(付表2)。総務省によると、七七五過疎市町村の人口は一〇三三万人(総人口一億二八〇六万人の八・一%)、面積は二一六三二・km²(総面積三七万七九五〇km²の五七・二%)である。

都道府県別の現状を見ると(付表3)、過疎市町村の数としては、北海道が一四三団体(全体の一八・五%)で突出して多く、四〇団体で二位の鹿児島県以下を大きく引き離している。一方、神

<付表2> 平成12年4月1日以降の市町村数及び過疎関係市町村数の変遷



※総務省ウェブサイトより引用。

奈川県と大阪府は過疎市町村が一つもない。また、都道府県ごとの市町村の総数に占める過疎市町村数の割合では、高い順に、①島根県一〇・〇％、②鹿児島県九三・〇％、③大分県八八・九％、④愛媛県八五・〇％、⑤高知県八二・四％、⑥秋田県八〇・〇％、⑦北海道七九・九％——となる。一方、過疎市町村のない神奈川県と大阪府をはじめ、首都圏の一都三県（東京都、埼玉県、千

<付表3> 都道府県別過疎市町村数

	過疎市町村数	総数(775)に占める割合	県内市町村数	県内市町村数に占める割合
北海道	143	18.5%	179	79.9%
青森県	28	3.6%	40	70.0%
岩手県	22	2.8%	33	66.7%
宮城県	7	0.9%	35	20.0%
秋田県	20	2.6%	25	80.0%
山形県	20	2.6%	35	57.1%
福島県	27	3.5%	59	45.8%
茨城県	4	0.5%	44	9.1%
栃木県	3	0.4%	26	11.5%
群馬県	14	1.8%	35	40.0%
埼玉県	4	0.5%	63	6.3%
千葉県	5	0.6%	54	9.3%
東京都	6	0.8%	39	15.4%
神奈川県	0	0.0%	33	0.0%
新潟県	14	1.8%	30	46.7%
富山県	3	0.4%	15	20.0%
石川県	8	1.0%	19	42.1%
福井県	6	0.8%	17	35.3%
山梨県	15	1.9%	27	55.6%
長野県	37	4.8%	77	48.1%
岐阜県	14	1.8%	42	33.3%
静岡県	8	1.0%	35	22.9%
愛知県	5	0.6%	54	9.3%
三重県	9	1.2%	29	31.0%
滋賀県	2	0.3%	19	10.5%
京都府	9	1.2%	26	34.6%
大阪府	0	0.0%	43	0.0%
兵庫県	9	1.2%	41	22.0%
奈良県	15	1.9%	39	38.5%
和歌山県	16	2.1%	30	53.3%
鳥取県	12	1.5%	19	63.2%
島根県	19	2.5%	19	100.0%
岡山県	20	2.6%	27	74.1%
広島県	16	2.1%	23	69.6%
山口県	12	1.5%	19	63.2%
徳島県	13	1.7%	24	54.2%
香川県	8	1.0%	17	47.1%
愛媛県	17	2.2%	20	85.0%
高知県	28	3.6%	34	82.4%
福岡県	19	2.5%	60	31.7%
佐賀県	9	1.2%	20	45.0%
長崎県	12	1.5%	21	57.1%
熊本県	27	3.5%	45	60.0%
大分県	16	2.1%	18	88.9%
宮崎県	16	2.1%	26	61.5%
鹿児島県	40	5.2%	43	93.0%
沖縄県	18	2.3%	41	43.9%
計	775	100.0%	1,719	45.1%

※ 総務省ウェブサイト掲載、「都道府県別市町村数の変遷」、「過疎地域市町村等一覧(平成23年9月26日現在)」を基に作成。

葉県、茨城県)、および愛知県で一〇％以下の低い数値である。

(2) 道内の合併と過疎指定の推移

道内では、現行法施行当初(二〇〇〇年四月一日)の指定市町村の数は一五二(一市一四町二一村)で、当時の全二二市町村(三四市一五四町村(二四村)に占める割合は七一・七％であった(付表4-1a)。その後、二〇〇二年四月一日をもって、二〇〇〇年国勢調査の結果を踏まえた追加指定があり、道内では七団体(三市四町)の追加があった(付表4-1b)。これらにより、道内市町村が平成の大合併にかかる合併実施期間(二

〇〇四年二月一日以降)に入る前の段階での過疎の指定状況は、市町村数にして一五九(一四市一二四町二一村)、全二二市町村に占める割合は七五・〇％であった。

二〇〇四年二月一日、平成の大合併にかかる道内の合併第一号となる新・函館市が誕生し、これ以降、合併の進展に伴い、過疎市町村の追加公示も断続的に行われていくことになった(付表4-1b)。そして、二〇一〇年三月末をもって一一年続いた平成の大合併の推進期間が終了し、道内では結果として二二件の合併が成立した。二二二あった市町村は一七九(三三市一二九町一五村)に再編された。

この結果、道内市町村の過疎指定はどのような

<付表4> 道内市町村の過疎指定の状況

(a) 法施行時(2000年4月1日)指定(道内分)

市部(11)	夕張市 砂川市	留萌市 歌志内市	美唄市 深川市	芦別市	赤平市	士別市	三笠市	根室市
石狩(2)	厚田村	浜益村						
渡島(10)	松前町 砂原町	福島町 長万部町	知内町	木古内町	戸井町	恵山町	楸法華村	南茅部町
桧山(10)	江差町 北檜山町	上ノ国町 今金町	厚沢部町	乙部町	熊石町	大成町	奥尻町	瀬棚町
後志(16)	島牧村 京極町	寿都町 共和町	黒松内町 岩内町	蘭越町 神恵内村	二セコ町 積丹町	真狩村 古平町	留寿都村 仁木町	喜茂別町 赤井川村
空知(16)	北村 浦臼町	栗沢町 新十津川町	奈井江町 妹背牛町	上砂川町 秩父別町	由仁町 雨竜町	長沼町 北竜町	栗山町 沼田町	月形町 幌加内町
上川(17)	鷹栖町 占冠村 中川町	当麻町 和寒町	比布町 剣淵町	愛別町 朝日町	上川町 風連町	美瑛町 下川町	中富良野町 美深町	南富良野町 音威子府村
留萌(8)	増毛町	小平町	苫前町	羽幌町	初山別村	遠別町	天塩町	幌延町
宗谷(9)	猿払村 利尻富士町	浜頓別町	中頓別町	枝幸町	歌登町	豊富町	礼文町	利尻町
網走(20)	東藻琴村 留辺蘂町 滝上町	女満別町 佐呂間町 興部町	津別町 常呂町 西興部村	清里町 生田原町 雄武町	小清水町 丸瀬布町	端野町 白滝村	訓子府町 上湧別町	置戸町 湧別町
胆振(6)	豊浦町	洞爺村	大滝村	壮瞥町	追分町	穂別町		
日高(5)	日高町	平取町	新冠町	三石町	様似町			
十勝(14)	上士幌町 池田町	鹿追町 豊頃町	新得町 本別町	清水町 足寄町	更別村 陸別町	忠類村 浦幌町	大樹町	広尾町
釧路(8)	厚岸町	浜中町	標茶町	弟子屈町	阿寒町	鶴居村	白糠町	音別町
根室(0)								

(b) 追加公示(道内分)

年月日	指定区分	市町村名
2002.04.01	過疎地域をその区域とする市町村	稚内市 紋別市 名寄市 虻田町 鶴川町 えりも町 標津町
2004.12.01	過疎地域とみなされる区域	函館市の区域のうち、旧戸井町、旧恵山町、旧楸法華村、旧南茅部町の区域
2005.04.01	過疎地域とみなされる区域	森町の区域のうち、旧砂原町の区域
2005.09.01	過疎地域をその区域とする市町村	士別市 せたな町
2005.10.01	過疎地域をその区域とする市町村	遠軽町 八雲町
	過疎地域とみなされる区域	石狩市の区域のうち、旧厚田村、旧浜益村の区域
2005.10.11	過疎地域とみなされる市町村の区域	釧路市 (※旧釧路市区域は2010年3月31日までの期限付き指定)
2006.02.06	過疎地域とみなされる区域	幕別町の区域のうち、旧忠類村区域
2006.03.01	過疎地域をその区域とする市町村	日高町
	過疎地域とみなされる区域	伊達市の区域のうち、旧大滝村区域
2006.03.05	過疎地域とみなされる区域	北見市の区域のうち、旧端野町、旧留辺蘂町、旧常呂町の区域
2006.03.20	過疎地域をその区域とする市町村	枝幸町
2006.03.27	過疎地域をその区域とする市町村	名寄市 洞爺湖町 安平町 むかわ町
	過疎地域とみなされる区域	岩見沢市の区域のうち、旧北村、旧栗沢町の区域
2006.03.31	過疎地域をその区域とする市町村	大空町
	過疎地域とみなされる区域	新ひだか町の区域のうち、旧三石町の区域
2009.10.05	過疎地域をその区域とする市町村	湧別町
2010.04.01	過疎地域をその区域とする市町村	小樽市 森町 浦河町 新ひだか町 羅臼町
	過疎地域とみなされる区域	釧路市の区域のうち、旧阿寒町、旧音別町の区域

<付表5> 道内合併自治体の過疎指定の状況（2014年3月現在）

合併自治体名	合併日	合併方式	合併時人口	過疎指定日	法の適用条項	指定類型	関係市町村	合併前の過疎指定日
1 函館市	04.12.01	編入	294,264	04.12.01	33条2項	一部過疎	函館市	指定なし
							恵山町	00.04.01
							戸井町	00.04.01
							南茅部町	00.04.01
							楳法華村	00.04.01
2 森町	05.04.01	新設	19,149	05.04.01	33条2項	一部過疎	森町	指定なし
				10.04.01	2条1項	本則適用	砂原町	00.04.01
3 士別市	05.09.01	新設	23,411	05.09.01	2条1項	本則適用	士別市	00.04.01
4 せたな町	05.09.01	新設	10,748	05.09.01	2条1項	本則適用	朝日町	00.04.01
							瀬棚町	00.04.01
							北檜山町	00.04.01
5 石狩市	05.10.01	編入	60,104	05.10.01	33条2項	一部過疎	大成町	00.04.01
							石狩市	指定なし
							厚田村	00.04.01
							浜益村	00.04.01
6 遠軽町	05.10.01	新設	23,648	05.10.01	2条1項	本則適用	遠軽町	指定なし
							生田原町	00.04.01
							丸瀬布町	00.04.01
							白滝村	00.04.01
7 八雲町	05.10.01	新設	20,131	05.10.01	2条1項	本則適用	八雲町	指定なし
							熊石町	00.04.01
8 釧路市	05.10.11	新設	190,478	05.10.11	33条1項	期限付みなし過疎	釧路市	指定なし
				10.04.01	33条2項	一部過疎	阿寒町	00.04.01
							音別町	00.04.01
9 北斗市	06.02.01	新設	48,056	指定なし	—	—	大野町	指定なし
							上磯町	指定なし
10 幕別町	06.02.06	編入	26,868	06.02.06	33条2項	一部過疎	幕別町	指定なし
							忠類村	00.04.01
11 伊達市	06.03.01	編入	37,066	06.03.01	33条2項	一部過疎	伊達市	指定なし
							大滝村	00.04.01
12 日高町	06.03.01	新設	14,730	06.03.01	2条1項	本則適用	日高町	00.04.01
13 北見市	06.03.05	新設	129,365	06.03.05	33条2項	一部過疎	門別町	指定なし
							北見市	指定なし
							端野町	00.04.01
							常呂町	00.04.01
							留辺蘂町	00.04.01
14 枝幸町	06.03.20	新設	9,815	06.03.20	2条1項	本則適用	枝幸町	00.04.01
							歌登町	00.04.01
15 岩見沢市	06.03.27	編入	93,677	06.03.27	33条2項	一部過疎	岩見沢市	指定なし
							栗沢町	00.04.01
16 名寄市	06.03.27	新設	31,628	06.03.27	2条1項	本則適用	北村	00.04.01
							名寄市	02.04.01
17 洞爺湖町	06.03.27	新設	11,343	06.03.27	2条1項	本則適用	風連町	00.04.01
							虻田町	02.04.01
18 安平町	06.03.27	新設	9,131	06.03.27	2条1項	本則適用	洞爺村	00.04.01
							追分町	00.04.01
19 むかわ町	06.03.27	新設	10,602	06.03.27	2条1項	本則適用	早来町	指定なし
							鶴川町	02.04.01
20 大空町	06.03.31	新設	8,392	06.03.31	2条1項	本則適用	穂別町	00.04.01
							女満別町	00.04.01
21 新ひだか町	06.03.31	新設	27,265	06.03.31	33条2項	一部過疎	東藻琴村	00.04.01
				10.04.01	2条1項	本則適用	静内町	指定なし
22 湧別町	09.10.05	新設	10,758	09.10.05	2条1項	本則適用	三石町	00.04.01
							湧別町	00.04.01
							上湧別町	00.04.01

影響を受けたのか（付表5）。

道内二二の合併市町（九市一三町）のうち、合併と同時に過疎指定を受けたのは、北斗市を除く二一市町であった。その内訳は、本則（第二条第一項）適用が一二市町（二市一〇町）、第三三条第一項適用の「みなし過疎」指定が一市、第三三条第二項適用の「一部過疎」指定が八市町（五市三町）である。北斗市は、合併前の大野町・上磯町ともに過疎指定を受けておらず、合併後も過疎指定を受けなかった。

その後、期限付きの「みなし過疎」であった釧路市が、二〇一〇年三月三十一日をもって期限切れになり、同四月一日以降、旧阿寒町区域および旧音別町区域についてあらためて「一部過疎」の指定を受けた。

また、「過疎地域自立促進特別措置法」の二〇一〇年改正にあたって二〇〇五年国勢調査の結果が反映されたことで、合併当初は「一部過疎」であった二町（森町、新ひだか町）が本則の要件を満たしたため、二〇一〇年四月一日をもって全域指定されている。

以上の結果、道内二二の合併市町の過疎指定の内訳は、二〇一四年三月現在、第二条第一項適用の全域指定が一四市町（二市一二町）、第三三条第二項適用の「一部過疎」指定が七市町（六市一町）、非過疎一市となっている。これを合併前の関係市町村の過疎指定の有無、合併方式、組み合わせで類型化するならば、以下のようなになる。

A 過疎団体同士の新設合併

八団体（全て本則適用）

B 非過疎団体と過疎団体の編入合併

六団体（全て第三三条第二項適用）

C 非過疎団体と過疎団体の新設合併

七団体（本則適用六、第三三条第二項適用一）

D 非過疎団体同士の新設合併

一団体（過疎指定なし）

あわせて、二〇〇四年二月一日以降の期間において、合併を経ずに新たに過疎指定を受けたところが道内には三団体（一市二町）ある（二〇一〇年四月一日公示）。

以上により、二〇一四年三月現在、道内一七九市町村のうち、過疎市町村の数は一四三（二一市一一町一一村）で、全体の七九・九%を占める。平成の大合併を経て、道内の過疎市町村は、数としては一五九から一四三に減ったものの、合併によって市町村の全体数が減り、また、合併市町のほとんど（九五%）が過疎指定を受けたことにより、割合としては七五・〇%から七九・九%へと上昇することとなった。

このように、道内では今や市町村の八割が過疎指定を受ける状況に立ち至っている。市部だけでも六〇・〇%という高水準であり、町村部だけでは八四・七%にも上る。

3. 道内の過疎指定の特徴

付表6は、二〇一四年三月現在の道内市町村の過疎指定状況について、道庁一四総合振興局・振興局（旧支庁）の所管区域（管区）別に、市町村数、人口（二〇一〇年国勢調査ベース）、面積（国土地理院・二〇一三年全国都道府県市区町村別面積調べ）を整理したものである。

一四三の過疎市町村（「一部過疎」の六市一町を含む）は、人口が計一九二万九四六四人、面積が計約六万四六〇〇km²である。

過疎市町村の一四管区別の分布状況を見ると、「檜山」、「留萌」、「宗谷」、「日高」の市町村はそれぞれ一〇〇%指定を受けている。このほか、「空知」で九〇%台、「後志」、「オホーツク」、「釧路」で八〇%台、「渡島」、「上川」、「十勝」で七〇%台となっており、一四のうち一一の管区で、過疎市町村の数が全体数の七〇%以上を占めるということになる。一方、札幌都市圏を含む「石狩」は、過疎市町村は合併の特例で「一部過疎」の指定を受けている石狩市一市にとどまっている。

面積の特徴を見ると、道内一七九市町村の面積の総計約七万八五〇〇km²のうち、過疎市町村の面積の総計は約六万四六〇〇km²で、市町村面積総計に占める割合は八二・三%に上る。管区別では、一四のうち一一で、管区内市町村の面積総計に占める過疎市町村の面積総計の割合が八〇%を超えている。

<付表6> 道庁振興局管内別の過疎指定の状況（2014年3月現在）

区域	市町村数			人口			面積 (km ²)		
	過疎市町村数	全市町村数	割合	過疎市町村計	管内計	割合	過疎市町村計	管内計	割合
石狩	1	8	12.5%	59,449	2,342,338	2.5%	721.86	3,539.86	20.4%
渡島	8	11	72.7%	346,545	427,807	81.0%	3,211.97	3,936.50	81.6%
檜山	7	7	100.0%	42,058	42,058	100.0%	2,629.97	2,629.97	100.0%
後志	17	20	85.0%	194,231	232,940	83.4%	3,822.00	4,306.19	88.8%
空知	22	24	91.7%	284,306	336,254	84.6%	5,593.88	5,791.19	96.6%
上川	18	23	78.3%	120,315	520,365	23.1%	8,717.75	10,619.20	82.1%
留萌	8	8	100.0%	53,105	53,105	100.0%	3,445.80	3,445.80	100.0%
宗谷	10	10	100.0%	73,447	73,447	100.0%	4,625.16	4,625.16	100.0%
オホーツク	15	18	83.3%	234,391	310,009	75.6%	9,044.25	10,690.62	84.6%
胆振	6	11	54.5%	72,642	416,289	17.4%	2,013.46	3,698.02	54.4%
日高	7	7	100.0%	75,321	75,321	100.0%	4,812.00	4,812.00	100.0%
十勝	14	19	73.7%	106,128	348,597	30.4%	8,680.48	10,831.24	80.1%
釧路	7	8	87.5%	226,794	247,320	91.7%	5,744.80	5,997.40	95.8%
根室	3	5	60.0%	40,732	80,569	50.6%	1,535.18	3,540.39	43.4%
全道計	143	179	79.9%	1,929,464	5,506,419	35.0%	64,598.56	78,463.54	82.3%

市部	21	35	60.0%	1,197,760	4,449,360	26.9%	12,417.78	16,704.23	74.3%
町村部	122	144	84.7%	731,704	1,057,059	69.2%	52,180.78	61,759.31	84.5%
全道計	143	179	79.9%	1,929,464	5,506,419	35.0%	64,598.56	78,463.54	82.3%

※ 基礎データ：市町村の過疎地域の指定状況は総務省ウェブサイト掲載「過疎地域市町村等一覧（平成23年9月26日現在）」、人口は北海道庁ウェブサイト掲載「平成22年国勢調査結果」、面積は国土地理院ウェブサイト掲載「平成25年全国都道府県市区町村別面積調」に拠る。

※ 過疎市町村には、「一部過疎」の6市1町も含む。6市1町の過疎指定外の区域は、人口は2005年国勢調査で計約77万人、面積は計約1824km²（2004年全国都道府県市区町村別面積調）。

※ 国土地理院のデータで境界未確定の市町村については、当該各市町村がウェブサイトで公表している数値を暫定値として当てはめて計算している。国土地理院のデータ上、北海道の総面積は、市町村境界域の湖（然別湖、風蓮湖）および北方四島を含めて、83457.48km²である。上表のうち市部の総面積（16704.23km²）は国土地理院のデータに準拠し、町村部の総面積は全道計（78563.54km²）から国土地理院データの市部総面積を差し引きして算出した。

人口の特徴を見ると、道内人口五五〇万六四一人のうち、一四三の過疎市町村に居住する人口の合計は一九二万九四六四人で、その道内人口に占める割合は三五・〇％に上る。

管内市町村人口の総計に占める過疎市町村人口の割合は、全市町村が過疎指定を受けている「檜山」、「留萌」、「宗谷」、「日高」で必然的に一〇〇％となるほか、「釧路」で九〇％台、「渡島」、「後志」、「空知」で八〇％台と高く出る一方、非過疎の三市（苫小牧市、登別市、室蘭市）を含む「胆振」で一七・四％、旭川市を含む「上川」で二三・一％、帯広市を含む「十勝」で三〇・四％となり、二・五％の「石狩」以外にもいくつかの管区で比較的低く出た。

北海道の特徴を捉えるための補助線として、先に札幌市を見ると、人口は一九一萬三五五五人で道内全人口の三四・八％を占める一方、面積は一・二一・二二km²で、こちらは道内市町村面積の総計の一・四％を占めるにすぎない。

札幌市と過疎市町村総体を比較すると、人口では一九一萬〜一九二万人とほぼ同数となる一方、面積では前者が一・四％、後者が八二・三％となり、極めて大きな開きがある。ここから、道内人口の三分の一強、一九〇万という規模の人口が、一方では札幌市という一市域内に集住し、もう一方ではその六〇倍近い広大な領域に居住している状況がうかがえる。道内人口の構成比は札幌市…一四・三〇％、道内市町村の面積の構成比は札幌

幌市・一四三過疎市町村・三五非過疎市町村
一・四・八二・三・一六・三▽となり、あらためて道内の人口偏在、札幌一極集中の実態が露わになった。

以上から、▽道内では二二の合併市町のうち二一団体が合併と同時に過疎指定を受けていること、▽このうち本則適用で全域に過疎指定を受けた自治体がすでに一四団体に上り、今後も増加の見通しであること、▽道内では平成の大合併を経て全市町村に占める過疎市町村の割合がさらに上がったこと、▽道内市町村の八割が過疎市町村であること、▽道内の人口の構成比は「札幌市」と「過疎市町村」と「札幌市以外の非過疎市町村」ではほぼ三分されていること――などがあらためて確認された。

二〇一五年には次回国勢調査の実施が予定されているところであり、今後も引き続き、全国および道内の過疎指定の状況を注視していきたいと考えている。

【注】

- (1) 総務省ウェブサイト掲載の資料「平成一二年四月一日以降の市町村数及び過疎関係市町村数の変遷」に拠る。
- (2) 総務省ウェブサイトに掲載の資料「過疎地域自立促進特別措置法の概要（平成一二年～平成三二年度）」に拠る。
- (3) 『毎日新聞』二〇一四年二月二二日の記事によると、自民党は同日、総務部会と過疎対策特別委

員会の合同会議を開き、過疎地域自立促進特別措置法改正案を了承し、同改正法案を与野党合意のうえ衆院総務委員長提案の議員立法として二〇一四年通常国会に提出し、二〇一三年度内の成立を目指す、と報じられている。

同改正法案は、過疎指定の人口要件を見直し、①一九六五～二〇一〇年の人口減少率が三三%以上、②同じ期間の人口減少率が二八%以上で、六五歳以上の高齢者比率が三二%以上か、一五歳以上三〇歳未満の若年者比率が一二%以下――などに改めるといふ。

同改正法案が成立すれば、全国で二二市町村が新たに過疎地域とされ、一七一九市町村の四六%にあたる七九七市町村が過疎地域に該当するようになる。また、過疎地域に追加見通しの全国二二自治体のうち、道内は、富良野市、余市町、美幌町、白老町、厚真町、新篠津村の六市町村である。あわせて、現行「一部過疎」の函館市と釧路市は全域指定になるといふ。

(4) 注3の新聞報道を念頭に置いている。

【参考文献】

- ・ 岡部真也「市町村の財政運営(3) 市町村合併と過疎問題」(『ファイナンス』第五三九号所収六〇～六七頁) 財務省、二〇一〇年一〇月
- ・ 高見富一男「過疎対策の現状と課題―新たな過疎対策に向けて―」(『立法と調査』第三〇〇号所収一六～二九頁) 参議院調査室、二〇一〇年一月
- ・ 松野光伸「過疎対策法制」(『北海道自治研究』第四四六号所収一八～一九頁) 社団法人北海道地方自治研究所、二〇〇六年三月

【参照ウェブ】

- ・ 国土地理院▽平成二五年全国都道府県市区町村別面積調
<http://www.gsi.go.jp/KOKUJYOHO/MENCHO/201310/opening.htm>
- ・ 総務省▽過疎対策
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm
- ・ 総務省▽広域行政・市町村合併
<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki.html>
- ・ 総務省▽地方債
http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisai/chisosai/index.html
- ・ 北海道庁▽平成二二年国勢調査結果
http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/tmk/001ppc/10pw_table.htm
- ・ 北海道庁▽北海道の過疎対策について
http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/ckr/chicho/kaso_taisaku.htm

(最終参照はいずれも二〇一四年三月一七日)

↑まきき こうじ・公益社団法人北海道地方自治研究所研究員▽