

八月革命と國民主權主義

宮 澤 俊 義

去る三月六日に發表せられた政府の憲法改正草案の特色のうちでいちばん重大なものは、いふまでもなく、國民主權主義である。

日本の政治を民主化し、日本を民主國として再建するため、日本の政治の根本建前として國民主權主義を採用することが必要かどうか、またはそれが望ましいかどうか、については昨年の終戦以來政々の論議がなされた。日本の政治を民主化するためにはどうしても國民主權主義といふ建前を採るべきだといふ見解も相當に有力であつた。しかし、全體から見ると、日本の政治において民主主義を確立するためには必ずしも國民主權主義といふ建前を採る必要はないといふ意見のほうが研みつたやうである。

終戦後相次いで成立した諸政黨はそれぞれ憲法改正に關する多かれ少かれ具體的な意見を發表したが、その中で明確に國民主權主義を採るべしとしたのは共産黨だけで、その他の諸政黨は、進歩黨も自由黨も社會黨も、國民主權主義を

明確にみとめることをしなかつた。社會黨はその實質においては國民主權主義にきはめて近いものであつたが、それでも「主權は國家（天皇を含む國民協同體）に在り」といふやうな表現を用ひ、國民主權主義を正面から承認することをことさらに避けてゐるかに見えた。

かやうな状態の下において、さなきだに保守的であり、反動的であると評された幣原内閣がその憲法改正草案において國民主權主義を真正面に掲げようとは、おそらく誰もが夢にも考へおよばなかつたところであらう。それだけにかねがね政府の保守反動を批難して來た存在の諸政黨もこの點では完全に政府に出しぬかれた態である。政府案が公にされると、共産黨を除く各政黨はいづれも「今日の政府案はわが黨の主張するところと概ね同一である（一）」から大體においてこれを支持するに吝かでないなどといふ趣旨の聲明を發したが、はたして今日の政府案がそれまでに發表された諸政黨案と「概ね同一」といへるかどうかは大いに問題であらう。

今日の政府の憲法改正草案が國民主權主權を眞向から承認してゐることはきはめて明白であるとおもふ。

政府案は、おそらく意識的であらう、「國民が主權を有する」といふ類の表現を全く用ゐてゐない。しかし、それにもかかはらず、その原則を根本建前として承認してゐることは疑ひを容れない。

佐とへば、政府案の前文は、「日本國民は……茲に國民至高意思を宣言し、……此の憲法を制定確立し」云々といつてゐる。これは日本國民が日本の政治の最終の權威者としてその意思によりこの憲法を制定するといふ意味であり、明らかに主權在民の原則を表してゐる。その書出しの「日本國民……」はといふ言葉——英譯では「We, The Japanese people……」とつてゐる——は、アメリカ合衆國憲法の前文の書出しの言葉「我々合衆國國民は……」(We, The people of the United States) とその趣旨を同じくする。また「國民至高意思」は、英譯に the sovereignty of the peoples will とするとほり、國民が主權者だとする趣旨を示してゐる。

リンカンの「人民の、人民による、人民のための政治」といふ民主政治の定義は誰もが知るところである。日本における民主政治もはたして「人民の、人民による、人民のための

政治」でなくてはならぬかどうかは昨年の終戦以來しばしば論議せられた。日本の民主政治が「人民による、人民のための政治」でなくてはならぬことはきはめて明瞭で、別に議論はない。問題は日本の民主政治も單なる「人民による、人民のための政治」であるだけでなく、その上に「人民の政治」でなくてはならぬかどうかであつた。多くの人は日本の政治の根本建前はこれが「天皇の政治」であることにあり、従つて日本では「人民の政治」といふ原則は適當でないから、日本の民主政治は「人民による、人民のための政治」ではあるが、しかし、どこまでも「天皇の政治」でなくてはならぬ、と考へたやうである。やなはち、日本における在來の君主主義といふ建前をくづきずにそのままにしておいてその上に民主政治を建設しようといふのが多くの人の考へであつたやうである。

ところが、今日の政府案はリンカンの右の言葉をそつくりそのまま自らのものとし、日本の政治は「人民の、人民による、人民のための政治」であるべきだとしてゐる。すなはち右に引かれたその前文には「日本國民は……茲に國民至高意思を宣言し、國政を以て其の權威は之を國民に承け、其の權力は國民の代表者之を行使し、其の利益は國民之を享有すべき崇高なる信託なりとする基本的原理に則り此の憲法を制定確立し」云々とするが、ここで圈點を附せられた言葉がまさしく「人民の、人民による、人民のための政治」の意味であ

ることは改めてことわるまでもない。

以上からも明らかであるやうに、政府の憲法改正案は「天皇の政治」といふこれまでの日本の政治の根本建前を棄てて、「人民の政治」といふ新しい根本建前を探り、その根柢の上に民主政治を實現しようといふ意圖に指導されてゐる。

政府案がその根本建前として承認しようとしてゐる國民主權主義は、いふまでもなく、それまでの日本の政治の根本建前とは全く性格を異にするものと考へなくてはならぬ。

國民主權主義といふものは必ずしも在來の日本の政治の根本建前と矛盾するものではないといふ見解もあるやうである。また、日本の政治の根本建前は本來國民主權主義的なものであつたといふ見方もあるらしい。しかし、國の政治上の權威が君主とか、貴族とかいふものではなく、一般人民にその最終的根柢を有するといふ意味の國民主權主義が從來の日本の政治の根本建前であつたと解することも、またそれが從來の日本の政治の根本建前と少しも矛盾しないと考へることも理論的にはどうしても、無理である。國民主權主義といふ以上は、天皇の權威の根柢も終局的には人民にあると考へななくてはならず、その結果として天皇制の存否は終局的には人民の意思に依存するといはなくてはならぬが、從來の日本において、天皇の權威が人民にあるといふ根本建前が探られ

てゐたと見るのは明白に事實に反するであらう。

在來の日本の政治の根本建前は、一言でいへば、政治的權威は終局的には神に由來するとするものであつた。これを神權主義と呼ぶことができよう。憲法は大日本帝國は萬世一系の天皇が統治し給ふと定めてゐる。ところで、その天皇の權威はいつたいどこから來るかといへば、それは神意から來ると考へられてゐた。具體的にいへば、天孫降臨の神勅がその根柢だとせられた。天皇の權威はここに由來した。天皇は神の御裔として、また御自身現御神として日本を統治し給ふのだとせられてゐた。

勿論君民一體とも、君民同治ともしばしばいはれた。何もつともこの過去數年間はさういふ表現を用ゐるときつと反國體的だといふので叱られるのが例であつた。義は君臣にして情は父子ともいはれた。天皇はその統治にあたつてあくまで民意を尊重すべきものとせられ、またその統治は多數國民の輔翼によつてなされるべきものともせられた。しかし、これにもかかはらず、天皇の統治の權威そのものは民意に由來するとはせられなかつた。天皇の統治の權威の根柢は民意とは全く關係のない神意に求められた。

かやうな根本建前——神權主義——が國民主權主義と全く性格を異にするものであることは明瞭である。

國民主權主義は政治的權威の根柢としての神といふものを

みとめない。それは政治から神々追放したところにその位置を占める。そこでは「民の神は神の神」といはれるから、あるひはそこでは國民が政治から神を追放して自らこれに依つたのだといつてもいふかも知れない。そこでは國民が政治の最終の根據である。

勿論、國民主權主義が當然に君主制を、従つて日本でいへば 天皇制を否定するとはかぎらない。そこで君主制・天皇制をみとめることは十分可能である。その君主が相當に強大な權力を與へられることも決して不可能ではない。しかし、その場合でもその君主・天皇の權威は國民に由來するとせられるのであるから、國民の意思によつて、君主自身の意思には反しても、君主制そのものが全く合法的に變革乃至廢止せしめられる理論的可能性がつねに存する、といふ點で神權主義にもとづく君主制と全くその性格を異にすることが注意せらるべきである。

國民主權主義が在來の日本の政治の根本建前たる神權主義と論理的に相容れないものであることは明らかであらうとおもふ。

森

このたびの政府の憲法改正草案はかやうな日本の政治の根本建前の變革——神權主義から國民主權主義への變革——を憲法に明文化しようとするものであるが、さういふ變革を遂

常の「憲法改正」の形で行ふことがそもそも憲法上許されることであるかどうか。これは憲法上きはめて重大な問題である。

現行憲法は憲法改正の手續を定めてゐる。従つて、その條章を改正し、または増補することはそこに定められた手續によつて可能なわけであるが、そこに定められた手續を以てすればどのやうな内容の改正も可能かといふと、決してさうではない。憲法そのものの前提ともなり、根柢ともなつてゐる根本建前といふものは、さうした改正手續によつて改正せられ得るかぎりでない。さうした改正手續そのものがその根本建前によつて、その效力の基礎を與へられてゐるのであるから、その手續でその建前を改正するといふことは論理的にいふても不能とせられざるを得ないのである。

日本憲法についていへば、天皇が神意にもとづいて日本を統治し給ふとする原則は日本の政治の根本建前であり、憲法自體もその建前を前提とし、根柢としてゐたと考へられる。従つて、その憲法の定める改正手續でその根本建前を變更するといふのは論理的な自殺を意味し、法律的不能だとせられなくてはならぬ。すなはち、天皇が神意にもとづいて日本を統治し給ふといふ原則は憲法に定める憲法改正手續を以てしては變更するなどができない、といふのが多くの憲法學者の一致した意見であつた。

それならば、このたびの政府の改正案が憲法の定める憲法改正手続によつて神權主義を廢して國民主權主義を定めようとしてゐるのは法律的に許されることであらうか。この點を問題にしなくてはならぬ。

私は政府案がかやうな變更を定めようとすることは憲法改正手続によつて可能だと考へてゐる。しかし、それは決して形式上憲法の定める改正手続によりさへすればどのやうな内容の改正も可能だといふ意味ではない。さういふ改正を現行憲法の改正として普通では許されないのであるが、現在の事態の下においてはまさにそれが許されるといふのである。ではそれはどのやうな理由にもとづくのであるか。

この問ひに答へるには、どうしても昨年八月総戦と共に**行はれた日本の憲法史上の大變革の本質を十分明らかにすることが必要である。**

昨年八月、日本は刀折れ矢盡きて敵陣に降伏し、ポツダム宣言を受諾した。その宣言の中に「日本の最終的な政治形態は自由に表示せられた人民の意思にもとづいて決せられる」といふ趣旨の言葉がある。ここに注目する必要がある。

この言葉はいつたい何を意味するであらうか。いふまでもなく、日本の政治の最終的な權威が人民の意思にあることを意味する。日本の最終的な政治形態の決定權を人民がもつと

いふのはむしろんかやうな意味である。ほかの言葉でいへば、**人民が主權者だ**といふ意味である。そして、その言葉を日本はそのまゝに衆議し、とつてもつて日本の政治の根本建前とすることを約したのである。

國民主權主義は、さきにも述べられたやうに、それまでの日本の政治の根本建前である神權主義とは全くその本質的性格を異にする。日本は敗戦によつてそれまでの神權主義を棄てて國民主權主義を採ることに改めたのである。

かやうな改革はもとより日本政府が合法的に爲し得るかぎりではない。天皇の意思を以てしても合法的には爲し得ぬ筈である。従つて、この變革は、**憲法上からいへば、ひとつの革命だ**といはなくてはならぬ。勿論、まづまづ平穩裡に行はれた變革である。しかし、憲法の豫想する範圍内においてその定める改正手続によつて爲されることのできぬ改革であるといふ意味で、それは憲法的には、**革命を以て目すべきもの**であるとおもふ。

終戦によつて、つまり、ひとつの革命が行はれたのである。それまでの神權主義が棄てられ、新たに國民主權主義が採用せられたのである。この事實に着目しなくてはならぬ。

ここで日本の政体は神から解放せられた。あるひは神が——といふよりはむしろ神々が——日本の政治から道放せられたといつてもよからう。日本の政治はいはば神の政治から人

の政治へ、民の政治へと變つたのである。

この革命によつて天皇制は必ずしも廢止せられなかつた。その廢止が約束されもしなかつた。それが、後にのべられるやうに、そこで「國體が護持せられた」といはれる所以である。天皇制を維持されたが、その根柢は根本的に變つてしまつた。天皇の權威の根據はそれまでは神意のあるとせられたのであつたが、ここでそれは人民の意思にあることに改められた。日本の政治が神の政治から民の政治に變つたのと照應して、天皇も神の天皇から民の天皇に變つたのである。

この革命——八月革命——はかやうな意味で、憲法史の觀點からいふならば、まことに日本始まつて以來の革命である。日本の政治の根本義がここでコペルニクス的といふべき轉回を行つたのである。

この八月革命はいはゆる「國體」の變革を意味するであらうか。

この問ひに對する答へは「國體」の名の下に何を理解するかによつて異つて來る。

もし「國體」の下に天皇が神意にもとづいて日本を統治せられるといふ神權主義的天皇制を理解するならば、さういふ「國體」は八月革命によつて消滅してしまつたといはなくてはならぬ。八月革命の革命たる所以が何よりそれまでの神權

主義の否定にある以上、これは當然である。日本政府は降伏の申入に際して、天皇の大權に關する希望を附し、それによつて「國體を護持」しようとして企圖した。しかるに、それに對する聯合國の回答にはこの條件を承認する旨の言葉が見出されなかつた。そこで軍部大臣はじめ抗戰論者は「これでは國體を護持し得たことにならぬ」といつて抗戰を主張したさうであるが、もし「國體」の下にそれまでのやうな神權主義的天皇制を理解するとすれば、彼らが聯合國のかやうな回答では國體を護持し得たことにならぬ」といつたのはきはめて正しいのであり、それでも國體を護持し得たを解していいといふ政府の解釋は、實際政治の觀點からはともかく、理論的には誤つてゐると評せざるを得ぬ。

「國體」の下に天皇制を理解するとすれば、八月革命は廢止されはしなかつたのであるから、そこで「國體」を變革されなかつたといふことができる。しかし、この場合でも天皇制の根柢が神權主義から國民主權主義に變つたこと、従つて天皇制の性格がそこで根本的な變化を経験してゐることは注意せらるべきである。

この意味の「國體」はかやうに八月革命で變革されはしなかつたが、だからといつて必ずしもそこでその意味の「國體」が護持されたといふことにならぬことは、常ながら、注意せられていいであらう。それは天皇制の根柢がそこで神權

主義から國民主義に變つたことと關聯する。なるほど聯合國は天皇制の廢止を要求しなかつた。しかし、神權主義が否定せられ、國民主義主義がみとめられた結果として天皇制の根柢も人民の意思にあるとせられることになつたから、人民の意思如何によつては天皇制も廢止せられる可能性が與へられたわけである。天皇制の根柢たる神の意思は永却不變のものとせられたが、國民の意思は決して不變のものではないからである。

**

八月革命によつて日本の政治の根本建前は神權主義から國民主義に變つた。もとより憲法は形式的には少しも變つてゐない。天皇制も形式的には八月以前と少しも變つてゐるはない。しかし、その根本建前は全く變つてしまつた。このことを注目しなくてはならぬ。

今年元旦の詔書で天皇は御自身現御神でない旨を言明せられ、自らの神性乃至神格を否定せられた。このことも右にのべられた八月革命を前提としてのみ理解できる。そこで神權主義が否定せられたから、かやうな詔書が發せられたのである。もし、八月の革命がなかつたとしたら、かやうな詔書は到底發せられ得ぬ筈である。

このたびの政府の憲法改正草案が國民主義を根本建前として規定しようとするのも、八月革命を前提としてのみ説

明できることである。すでにそこで日本の政治の根本建前として神權主義が否定せられ、國民主義が採用せられてゐるから、いま憲法改正といふ形式の下に國民主義を成文化することが許されるのである。もし、八月革命でさういふ變革が行はれてゐないとすれば、單なる憲法改正の手續でさういふ根本建前の變革を定めることが許されぬことはさききのべられた如くである。

かやうに考へると、我々が好むと好まぬとにかかはらず、神權主義はすでに廢棄せられ、日本の政治の根本建前として國民主義がすでに承認せられてゐるのであるから、政府の憲法改正草案が國民主義をその建前としてゐることはさきほめて當然だといふことになる。いまや、問題は國民主義を日本の政治の根本建前としてみとめるのがいいかどうかではなくて、國民主義といふ原理を憲法の中で表明するのが適當かどうか、また表明するのが適當だとすれば、どういふ言葉で表明するがいいか、といふにある。そして、この意味で政府草案に對しては多くの批判が爲されよう。

勿論、問題をもつと掘下げて、國民主義をみとめるのがいいかどうかを問題とすることもできる。ただ、さきにものべたやうに、八月革命でとにかく國民主義は一應承認せられたと見なくてはならぬから、ここで國民主義を否なりと主張することは、昨年の八月革命そのものを否定する新

たな革命を主張するにほかならぬといふことを忘れてはいけ
ない。

※

政府の憲法改正草案が發表せられた後で、「タイム」誌は
“We, the Minis...”といふ見出しでこれを評し、日本人
の模倣的頭能がこのアメリカ式憲法草案を生んだと皮肉つ
た。“We the Minis...”(我ら模倣者は...)とはまさにわ
れわれ日本人の骨を刺す痛烈な皮肉である。

政府案が國民主權主義を採用したのは決して單なるアメリ
カの模倣ではない。しかし、その表現や、そのほかの草案の
規定には模倣と評せられ得るものがきはめて多い。これらの
點は十分再検討せらるべきものと信ずる。

民主政治は決して單なる模倣によつて建設せられ得るもの
ではない。「我ら合衆國人民は」の眞似をして「日本國民
は」といつて見たところで、「人民の、人民にする、人民の
ための政治」の眞似をして「其の權威は之を國民に承け、其
の權力は國民の代表者之を行使し、其の利益は國民之を享有
すべき一國政」といつて見たところで、それだけでは “We
the Minis” と冷笑されるのが關の山である。政府案の非
議にあたる議員諸公はこの點をよく辨へて、何に自主的な民
主憲法を確立させるためには遺漏なきを期してもらひたい。

連載豫告

本誌も創刊以來號を追ふて鋭意編輯内容の充實に努力し
つつあるが、來る六月號より次の二大雄篇を連載すること
とした。

一、再建日本史案 土屋喬雄

土屋喬雄氏は東大經濟學部に多年日本經濟史を講じつゝ、
あり、今や民主主義革命を迎へて、真正日本歴史の痛切に
要望されつゝあるに當り、教授の多年の講義案に一大修正
と増補を加ふる意味に於て、文化史、社會史全般の綜合歴
史の觀點より原始時代より現代までを敘述せんとするもの
である。教授の有する資料は既に學界には定評あり、向う
一年に亘つて連載する。恐らく學界に「土屋の日本史」と
して獨特の價値を主張するものとなるであらう。

一、楠田民藏への手紙

河上 肇
大内兵衛編

明治四十二年より楠田氏の晩年に至るまで、河上博士が
差出した書簡二百數十通が丁寧に整理され楠田家に保存さ
れてあつた。河上博士が入獄中楠田氏が世を去り、出獄後右
書簡を河上博士に呈示せるところ、博士は非常になつかし
がつて、該書簡に各々楠田未亡人へ故人との關係を明示に
するため註をした原稿が別に二百字許百枚以上をとどけら
れた。河上・楠田の三十年に亘んとする師弟の交友録であ
ると共に論議として、その間に長足の進歩をとげた經濟學
源流の論争史の裏面をも形成してゐる。右河上博士の書簡
と註に對して更に兩者と交友深かりし大内兵衛教授が年代
的に整理解説を附した。今後四號に亘つて掲載する。

新潟県過疎地域持続的発展方針

(令和3年度～令和7年度)

この方針は、過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法第7条の規定に基づき、新潟県の過疎地域の持続的発展の基本方針を定めるものであり、新潟県内の過疎地域持続的発展市町村計画及び新潟県過疎地域持続的発展計画の策定指針としての性格を持つものである。

令和3年8月
(令和4年8月変更)

新潟県

目次

1	基本的な事項	1
(1)	過疎地域の現況と課題	1
ア	過疎地域の現況と課題	1
イ	地域別の現況と課題	7
ウ	これまでの過疎対策	10
(2)	過疎地域持続的発展の基本的な方向	11
ア	基本的な方向	12
イ	地域別持続的発展方向	14
(3)	柏崎市（旧高柳町、旧西山町の区域）について	17
ア	経過措置の適用	17
イ	現状と課題	17
ウ	持続的発展方向	18
(4)	過疎地域の持続的発展に向けた施策の推進体制	18
ア	過疎対策の総合的推進	18
イ	市町村等との連携	19
ウ	過疎地域持続的発展方針に基づく施策の具体化	19
2	移住・定住・地域間交流の促進及び人材の育成	20
(1)	移住・定住・地域間交流の促進及び人材の育成の方針	20
(2)	移住及び定住	20
(3)	地域間交流の促進	21
(4)	人材の育成	21
3	産業の振興	22
(1)	産業振興の方針	22
(2)	農林水産業の振興	22
ア	農業	22
イ	林業	23
ウ	水産業	24
(3)	地場産業の振興	25
(4)	企業の誘致対策	25
(5)	起業の促進	26
(6)	商業の振興	26
(7)	観光の振興	26

1 基本的な事項

(1) 過疎地域の現況と課題

ア 過疎地域の現況と課題

(ア) 過疎地域の指定状況

令和4年4月1日現在、本県30市町村のうち過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法（以下「過疎法」という。）に基づき、過疎地域として公示された市町村は19市町村であり、特定市町村の区域とみなされる区域（以下「特定市町村の区域」という。）を有する市町村として公示された1市と併せると、県全体に占める割合は66.7%となっている。（特定市町村の区域を有する市町村については、1(3)で詳述する。）

（令和4年4月1日現在）

区 分		市町村数等
過 疎 地 域	■ 過疎市町村 過疎法第2条第1項又は同法第41条第1項に規定する市町村	12市町村
	■ 一部過疎市町村 過疎法第3条第1項若しくは第2項又は第41条第2項（同条第3項の規定により準用する場合を含む。）により、過疎地域とみなされる区域（※）を有する市町村	7市 (22区域)
特 定 区 市 町 村	過疎法附則第7条第1項の規定により特定市町村の区域を有する市町村	1市 (2区域)

※ 平成11年4月1日から令和3年3月31日までの間に、市町村合併により設置され、又は市町村の区域の全部若しくは一部を編入した市町村（過疎市町村を除く。）であって、市町村合併前の旧市町村単位で過疎地域の要件を満たす場合については、当該旧市町村の区域を過疎地域とみなすもの。

過疎地域が県全体に占める割合は、人口で19.9%、面積では66.6%となっている。

表 1 過疎地域の概況

区分	市町村数 (R4. 4. 1)			人口 (人)	面積 (km ²)
	市	町	村		
過疎地域	19	14	3	438,386	8,377.87
全県	30	20	6	2,201,272	12,583.96
県全体に占める割合	63.3%	70.0%	50.0%	19.9%	66.6%

※人口及び面積は、令和2年国勢調査による。

(イ) 人口減少と少子高齢化

本県過疎地域の人口は、昭和35年～40年の人口減少率が7.5%、昭和40～45年では7.8%と人口減少が著しかったが、その後鈍化し、昭和50年～55年には2.5%にまで改善された。しかし、以後人口減少率は再び増大し、平成27年～令和2年では9.5%と、昭和45年～50年以降最大の減少率となっている。

また、全県における過疎地域の人口割合は、昭和35年の35.5%から徐々に減少し、令和2年には19.9%まで低下している。

表 2 過疎地域における人口の推移等 (国勢調査)

区分	昭和35年	昭和40年	昭和45年	昭和50年	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年	令和2年
人口 (人)	866,025	800,683	738,207	698,851	681,429	663,008	636,434	616,376	593,802	560,117	524,800	484,220	438,386
増減率 (%)	-	△7.5%	△7.8%	△5.3%	△2.5%	△2.7%	△4.0%	△3.2%	△3.7%	△5.7%	△6.3%	△7.7%	△9.5%
県全体に占める割合	35.5%	33.4%	31.3%	29.2%	27.8%	26.8%	25.7%	24.8%	24.0%	23.0%	22.1%	21.0%	19.9%

過疎地域の昭和35年から令和2年までの年齢階層別人口構成比の推移をみると、0～14歳階層は約29万人から約4万2千人 (△85.4%) と大幅に減少し、全体に占める割合も33.6%から9.7%に大きく減少しており、少子化に歯止めがかかっていない。

また、生産年齢人口である15～64歳階層については、この期間において、約51万4千人から約21万8千人 (△57.6%) に減少しており、このうち、15～29歳の若年者階層については77.1%減少している。

65歳以上の高齢者階層については、約6万1千人から約17万7千人 (+189.7%) へと約3倍弱に増加し、全体に占める割合も7.0%から40.3% (+33.3ポイント) へと上昇しているが、これは県全体と比較しても高齢化が早く進んでいる状況にある (県全体では、65歳以上の高齢者階層の全体に占める割合は、6.3%から32.5% (+26.2ポイント) へと上昇している)。

表3 過疎地域における年齢階層別人口及び構成比の推移（国勢調査）

年齢区分	昭和35年		昭和50年		平成2年		平成17年		平成27年		令和2年	
	人口(人)	比率(%)										
0～14歳	290,597	33.6	156,051	22.3	113,729	17.9	71,672	12.8	51,417	10.6	42,367	9.7
15～64歳	514,404	59.4	459,924	65.8	398,852	62.7	318,975	57.0	255,970	52.9	218,159	49.8
うち15～29歳	187,268	21.6	137,837	19.7	92,206	14.5	72,563	13.0	52,018	10.8	42,847	9.8
うち30～64歳	327,136	37.8	322,087	46.1	306,646	48.2	246,412	44.0	203,952	42.1	175,312	40.0
65歳以上	61,024	7.0	82,865	11.9	123,798	19.4	169,314	30.2	176,386	36.4	176,779	40.3
不詳	0	0.0	11	0.0	55	0.0	156	0.0	447	0.1	1,081	0.2
合計	866,025		698,851		636,434		560,117		484,220		438,386	

表4 若年者（15歳～29歳）比率及び高齢者（65歳以上）比率の推移（国勢調査）

区分		（%）										
		昭和35年	昭和50年	昭和55年	昭和60年	平成2年	平成7年	平成12年	平成17年	平成22年	平成27年	令和2年
若年者比率	全県①	23.8	22.5	19.6	17.9	17.9	18.4	17.8	15.8	14.0	13.3	12.2
	過疎②	21.6	19.7	17.4	15.4	14.5	14.6	14.2	13.0	11.5	10.7	9.8
	②-①	△2.2	△2.8	△2.2	△2.5	△3.4	△3.8	△3.6	△2.8	△2.5	△2.6	△2.4
高齢者比率	全県①	6.3	9.6	11.2	12.8	15.3	18.3	21.3	23.9	26.2	29.7	32.5
	過疎②	7.0	11.9	14.0	16.1	19.5	23.5	27.2	30.2	32.6	36.4	40.3
	②-①	0.7	2.3	2.8	3.3	4.2	5.2	5.9	6.3	6.4	6.7	7.8

過疎地域の人口の動向をコーホートでみると、概ね次のような特色がある。

第1に全期間で15～19歳及び20歳～24歳階層の人口流出が多くなっている点である。特に20歳～24歳階層の人口流出は30%以上と著しく、高等学校等卒業後の都市部への進学・就職が構造的なものとなっている。

第2に25～29歳階層におけるUターン現象等の存在である。県外の大学等へ進学した学生のUターン就職等により、昭和55年以降、平成27年までは25～29歳階層の人口が4.7～19.6%程度増加している。しかし、過疎地域の若年者人口を維持できるほどの規模にはならず、平成7年の19.6%をピークに増加率は減少し、令和2年には3%減少と昭和55年以降で初めて減少に転じている。

表5 過疎地域のコーホート人口増減率（※）の推移（国勢調査）

年齢区分	84年/85年	45年/40年	50年/45年	55年/50年	60年/55年	H2年/60年	7年/2年	12年/7年	17年/12年	22年/17年	27年/22年	R2年/27年
5 - 9	△3.9	△3.1	△1.9	△0.2	△0.2	△0.5	1.1	1.1	△0.4	△0.5	△1.0	0.3
10 - 14	△3.3	△2.7	△2.4	△1.0	△0.9	△1.3	△0.4	△0.2	△1.3	△1.1	△0.7	△1.2
15 - 19	△34.2	△34.3	△30.4	△24.7	△21.0	△20.3	△17.7	△17.3	△17.9	△17.4	△15.6	△16.5
20 - 24	△31.7	△34.3	△37.4	△37.5	△38.1	△40.2	△34.0	△33.5	△35.6	△37.2	△36.1	△39.7
25 - 29	△13.2	△5.5	△1.9	13.4	16.8	13.7	19.6	14.5	8.3	4.7	6.0	△3.0
30 - 34	△8.3	△6.4	△3.7	△0.0	△0.2	△1.2	1.4	0.7	△2.7	△2.7	△2.8	△7.4
35 - 39	△5.7	△4.7	△2.9	△1.4	△0.9	△1.6	0.9	0.5	△2.1	△1.5	△3.0	△2.8
40 - 44	△4.7	△5.7	△3.1	△1.8	△1.8	△2.3	△0.3	△0.0	△1.5	△1.2	△2.0	△2.5
45 - 49	△5.1	△4.2	△2.3	△2.4	△2.1	△2.7	△0.6	△0.6	△1.8	△1.8	△2.0	△2.0
50 - 54	△6.3	△5.9	△5.6	△3.3	△2.8	△2.9	△1.2	△1.1	△2.1	△1.6	△1.8	△1.7
55 - 59	△7.9	△9.6	△6.4	△4.4	△4.2	△3.8	△2.0	△1.6	△2.5	△1.3	△1.9	△2.0
60 - 64	△11.2	△10.0	△5.9	△5.7	△4.8	△4.4	△3.4	△2.5	△2.6	△1.8	△2.3	△2.5
65 - 69	△14.9	△13.1	△10.5	△8.5	△7.1	△5.8	△5.1	△4.6	△4.5	△3.5	△3.6	△3.8

※ コーホート人口増減率：コーホートとは同一年齢階層区分に属する出生者集団をいい、コーホート人口増減率は、各年齢層区分人口を、それぞれ直

前の国勢調査時の一段階若い年齢階層区分人口と比較したものである。

こうした人口減少や少子高齢化の進行の結果、農林水産業を中心とした地元産業や地域の担い手不足等により、地域の活力や集落機能が低下し、安全・安心なくらしの維持が困難な集落が出てきている。

この背景として、山間地、離島等、地形的・地理的に不利な条件下にあることが、産業の生産性や生活交通手段、医療の確保等、社会生活全般にわたって大きな影響を与えていること等が挙げられ、その結果、若者を中心として都市への流出が続いているものと考えられる。

(ウ) 財政状況

過疎地域の財政状況について、市町村の財政力を示す指標である財政力指数の状況を見ると、一部過疎市町村の平均と全県平均には大きな差は見られないが、過疎市町村の平均は0.30～0.32と全県平均の0.50～0.55に比べて低い状態が続いている。

表6 過疎地域市町村における財政力指数の推移（平均）

	平成22年度	平成27年度	令和2年度
過疎市町村	0.32	0.30	0.30
一部過疎市町村	0.54	0.53	0.52
全県	0.55	0.50	0.50

※ 財政力指数：その団体が標準的な行政を行う場合に必要な一般財源額（基準財政需要額）のうち、どの程度税収入（基準財政収入額）で賄えるかを示したもの。基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去3年間の平均値。

(エ) 自然環境の現状

過疎地域においては、雪害、地すべり、水害、地震等の自然災害の克服が、引き続き重要な課題となっている。また、森林・農地・河川等は、かつては、農林水産業の営みや、それに伴う地域社会の共同のシステムによって維持管理されてきたが、担い手不足等により荒廃農地の増加や森林の荒廃がみられるなど、地域の環境を維持する機能が低下している現状にあり、国土保全の面からも問題となっている。

また、気候変動や外来種の侵入などによる生態系への影響が懸念されるほか、野生鳥獣による人身被害や農林水産業被害を生じさせるなど、人と自然の共生が脅かされる状況が顕在化している。

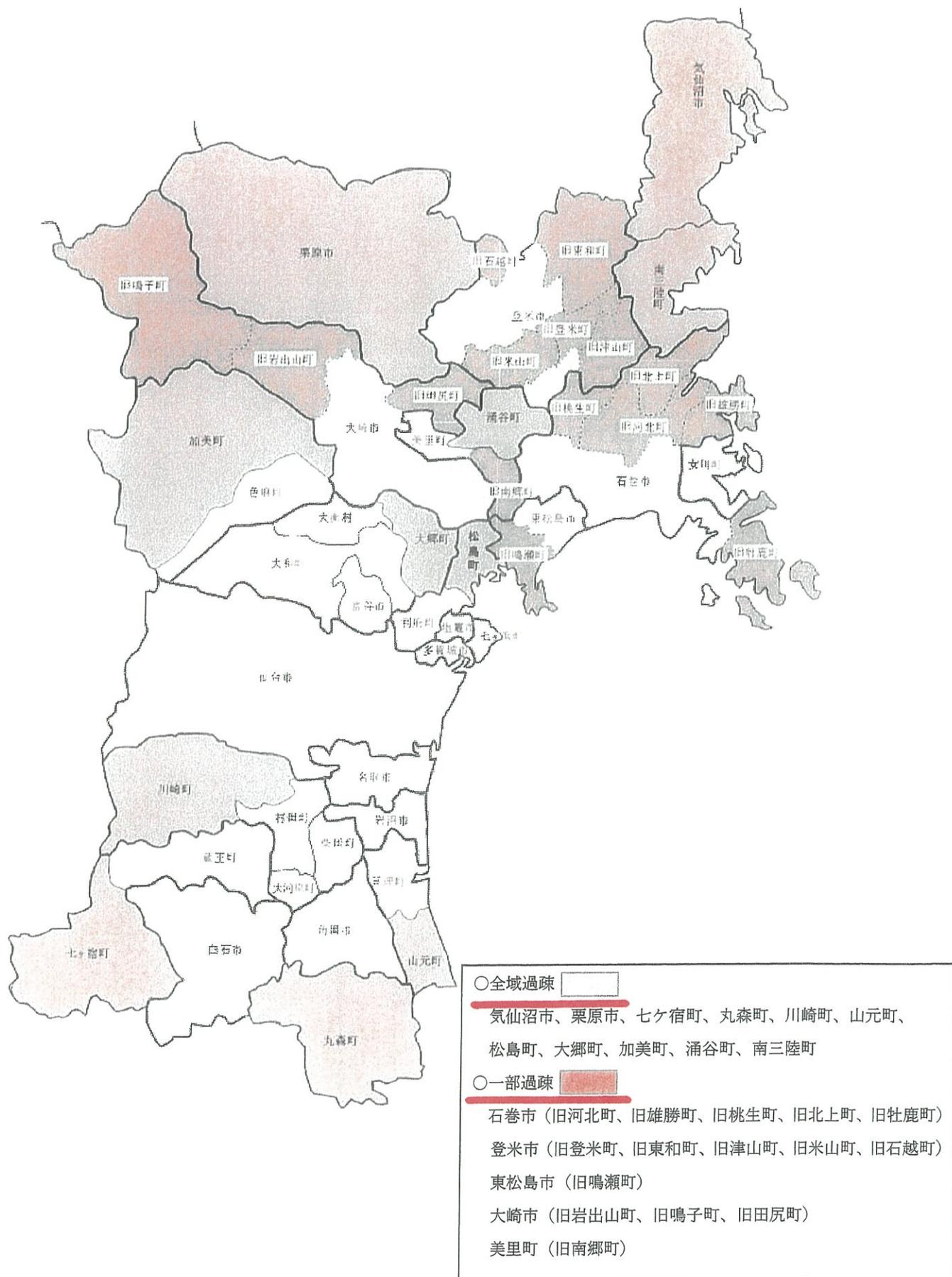
宮城県過疎地域持続的発展方針

(令和3～7年度)

令和3年8月
(令和4年7月改正)

宮 城 県

宮城県の過疎市町村 16市町【令和4年4月1日時点】



宮城県過疎地域持続的発展方針

I 基本的事項

1 過疎地域の現状等

(1) 過疎地域の現状

① 過疎地域の概況

本県35市町村のうち、法に基づいて公示された過疎地域は、16市町（6市10町：うち過疎地域市町が2市9町、過疎地域とみなされる区域を持つ市町が4市1町）で、県内市町村数の約46%と約半数を占めている。過疎地域の総面積は4,155km²であり、県土総面積の57.1%と過半数を占めるが、総人口は317千人と、県総人口の14%に過ぎず、人口密度は、県平均の約4分の1となっている。

過疎地域は、同時に振興山村（4市5町）、豪雪地帯（2市3町、特別豪雪地帯1市含む）、離島振興指定地域（1市）及び特定農山村（5市5町）にも指定されている地域も多く、各制度の趣旨を踏まえて振興が図られるべき地域である。

市町村数、人口及び面積等の状況

区分	市町村数		人口（人）		面積（km ² ）		人口密度（人）	
		割合		割合		割合	人口/面積	割合
過疎市町	16	45.7%	317,183	13.8%	4,154.60	57.1%	76.3	24.1%
全 県	35	—	2,301,996	—	7,282.29	—	316.1	—

*令和2年国勢調査による。

*人口及び面積：過疎地域とみなされる区域を有する市については、その区域のみ

② 人口の動向

本県の人口は、過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法の基準年である昭和50年調査（以下この方針において「昭和50年調査」という。）以降増加傾向にあったが、平成17年調査で初めて減少に転じ、それ以降は減少傾向が続いている。このため、令和2年調査の県全体の人口は、2,302千人と平成27年調査に比べ32千人減少となった。

一方、過疎地域にあっては、基準年から減少傾向が続いており、令和2年調査の結果、令和4年4月に4町1地域が新たに過疎地域に指定されたことに伴い、令和2年調査の過疎地域（16市町）の人口は増加しているものの、追加指定前の過疎地域（12市町）の人口は、平成22年調査の329千人に比べ、平成27年調査では287千人と41千人減少するなど、人口減少が顕著である。

また、過疎地域の高齢者比率、若年者比率ともに全県と比較すると、高齢者比率で11.9ポイント増、若年者比率で4.2ポイント減と高齢化の進行も顕著となっている。

《人口の推移及び高齢者比率・若年者比率の推移》 (単位：千人、%)

区分	12市町(※1)										16市町(※2)
	S50	S55	S60	H2	H7	H12	H17	H22	H27	R2	
過疎地域	人口	426	425	420	406	392	375	353	329	287	317
	高齢者比率	10.4	12.0	13.8	16.9	21.4	25.9	29.3	31.7	35.3	39.7
	若年者比率	21.7	19.5	16.7	15.2	15.1	15.2	13.9	11.9	10.7	10.1
全県	人口	1,955	2,082	2,176	2,249	2,329	2,365	2,360	2,348	2,334	2,302
	高齢者比率	7.7	8.7	9.9	11.9	14.5	17.3	19.9	22.2	25.2	27.8
	若年者比率	26.0	23.1	21.1	21.2	22.0	21.6	19.1	16.6	15.0	14.3

*国勢調査による人口

*高齢者比率：人口に占める65歳以上の割合

*若年者比率：人口に占める15歳以上30歳未満の割合

※1 12市町は次のとおり(石巻市、気仙沼市、登米市、栗原市、東松島市、大崎市、七ヶ宿町、丸森町、山元町、加美町、美里町、南三陸町(一部過疎地域については、該当地域のみ))

※2 ※1の12市町に次の4町が追加(川崎町、松島町、大郷町、涌谷町)

③ 就業者数の動向

県全体の就業人口は、令和2年調査では1,081千人であり、昭和50年調査と比較して、157千人増加している。これに対し、過疎地域においては、減少傾向が続いており、令和2年調査の結果、4町1地域が新たに過疎地域に指定されたことに伴い、令和2年調査(16市町)の就業者数は若干の増加となっているものの、昭和50年調査と追加指定前の平成27年調査(12市町)を比較すると35.3%の減少となっており、減少が著しい。また、産業別就業人口の推移を見ると、県全体では第1次産業の減少、第2次産業の増加、第3次産業の大幅な増加という傾向が明らかであり、令和2年調査における構成比は、それぞれ4.1%、21.9%、71.4%と、昭和50年調査のそれぞれの構成比23.2%、24.4%、52.1%と比較すれば、産業構造の転換が明らかである。

過疎地域における傾向を見ると、昭和50年調査では、第1次産業の就業人口が40.0%を占めるなど他の産業の就業人口を上回っていたが、昭和55年に第1次産業の就業人口と第3次産業の就業人口が逆転し、ここを境に、第1次産業の就業人口が減少傾向、第2次産業あるいは第3次産業の就業人口が増加傾向となり、令和2年調査における各産業構成比では、第1次産業の就業人口は12.7%まで減少している。

《就業人口》 (単位：人)

区分	12市町(※1)										16市町(※2)
	S50	S55	S60	H2	H7	H12	H17	H22	H27	R2	
過疎地域	総就業人口	212,686	213,682	212,616	207,953	198,685	184,808	170,191	151,001	137,633	155,795
	第1次産業	84,977	66,720	64,248	52,622	40,672	31,493	28,789	22,230	18,076	19,838
	第2次産業	49,547	64,006	65,675	70,595	69,039	64,458	52,792	43,437	40,531	43,956
	第3次産業	72,966	82,782	82,595	84,667	88,849	88,717	88,325	82,224	75,739	87,737
全県	総就業人口	923,777	988,719	1,035,245	1,101,276	1,163,946	1,153,411	1,107,773	1,059,416	1,077,927	1,081,348
	第1次産業	214,288	159,413	150,932	123,479	95,534	74,909	68,985	53,219	47,017	44,050
	第2次産業	225,749	271,049	276,818	312,531	319,950	308,345	260,754	234,210	246,510	236,613
	第3次産業	481,612	557,207	605,503	662,211	743,999	759,343	765,734	746,752	760,125	772,212

*国勢調査による各産業別の就業人口(総就業人口は分類不能を含む。)

※1 12市町は次のとおり(石巻市、気仙沼市、登米市、栗原市、東松島市、大崎市、七ヶ宿町、丸森町、山元町、加美町、美里町、南三陸町(一部過疎地域については、該当地域のみ))

※2 ※1の12市町に次の4町が追加(川崎町、松島町、大郷町、涌谷町)

過疎地域持続的発展方針

令和3年10月 策定
(令和4年6月 一部改定)

福井県

《目次》

はじめに.....	1
I 基本的な事項	
1 過疎地域の現状と問題点.....	2
2 これまでの過疎対策の成果および評価.....	12
3 過疎地域の持続的発展の基本方針.....	16
4 広域的な経済社会生活圏の整備の計画等との関連.....	19
II 移住定住、地域間交流の促進、人材育成	
移住定住、地域間交流、人材育成の方針.....	20
1 移住定住の促進.....	20
2 地域間交流の促進.....	20
3 地域社会の担い手となる人材育成.....	21
III 産業の振興	
産業振興の方針.....	22
1 農林水産業の振興.....	22
2 地場産業の振興.....	24
3 企業の誘致対策.....	24
4 起業の促進.....	25
5 商業の振興.....	25
6 情報通信産業の振興.....	25
7 観光・レクリエーション.....	26
IV 地域における情報化	
通信体系の整備の方針.....	27
1 通信施設等の整備.....	27
2 情報通信技術の活用.....	27
V 交通施設の整備、交通手段の確保	
交通施設の整備および交通手段の確保の方針.....	28
1 高規格道路、国道、県道および市町道の整備.....	28
2 農道、林道の整備.....	29
3 地域公共交通の確保.....	29
VI 生活環境の整備	
生活環境の整備の方針.....	30
1 簡易水道、下水処理施設等の整備.....	30
2 消防防災体制の強化.....	30
3 災害対策.....	30
VII 子育ての環境の確保、高齢者等の保健および福祉の向上および増進	
子育て環境の確保、高齢者等の保健および福祉の向上および増進の方針.....	31
1 結婚・子育ての希望が叶う環境の確保.....	31
2 高齢者の保健、福祉の向上および増進を図るための対策.....	31
3 障がい者福祉の向上.....	32
VIII 医療の確保	
医療の確保の方針.....	33
1 医療の確保対策.....	33
2 無医地区対策.....	33
3 特定診療科に係る医療確保対策.....	33

I 基本的な事項

1 過疎地域の現状と問題点

(1) 過疎地域の概要

過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法に基づいて公示された本県における過疎地域および特定市町村（以下、過疎地域と特定市町村を併せて、「過疎地域」という。）は、大野市、勝山市、あわら市のうち旧芦原町区域、永平寺町のうち旧上志比村区域、池田町、南越前町、越前町のうち旧越前町区域、若狭町のうち旧三方町区域であり、特定市町村は、福井市のうち旧美山町区域、旧越廼村区域、おおい町のうち旧名田庄村区域である。過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法における指定の状況は表1のとおりである。

表1 特別措置法に基づく指定状況

	過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法 (R3. 4. 1～R13. 3. 31)		
	全部過疎	一部過疎	特定市町村 (R3～R8)
福井市			
旧美山町区域			○ (R3.4.1)
旧越廼村区域			○ (R3.4.1)
大野市	○ (R3.4.1)		
勝山市	○ (R4.4.1)		
あわら市			
旧芦原町区域		○ (R4.4.1)	
永平寺町			
旧上志比村区域		○ (R4.4.1)	
池田町	○ (R3.4.1)		
南越前町	○ (R3.4.1)		
越前町			
旧越前町区域		○ (R3.4.1)	
おおい町			
旧名田庄村区域			○ (R3.4.1)
若狭町			
旧三方町区域		○ (R4.4.1)	

(注) () 内は、過疎地域および特定市町村の公示年月日

県全体に占める過疎地域の割合は、面積で 51.5%、人口で 12.8%、世帯数で 11.8%となっている。人口密度は 45.4 人/k²と県平均の 4 分の 1 以下となっている。

また、過疎地域の財政力指数は、平成 30 年から令和 2 年度の 3 カ年平均で 0.47 となっており、県内市町の単純平均である 0.58 と比べて低く財政力は弱い。

表 2 過疎地域の概況

区 分	面積 (k ²)	人口 (人)	世帯数 (戸)	人口密度 (人/k ²)	財政力指数
福井市					0.82
(旧美山町区域)	137.73	3,656	1,234	26.6	
(旧越廼村区域)	15.35	1,054	429	68.7	
大野市	872.43	31,286	10,868	35.9	0.41
勝山市	253.88	22,150	7,524	87.2	0.43
あわら市					0.60
(旧芦原町区域)	37.91	11,259	4,229	297.0	
永平寺町					
(旧上志比村区域)	25.35	2,772	877	109.3	0.39
池田町	194.65	2,423	948	12.4	0.14
南越前町	343.69	10,002	3,266	29.1	0.28
越前町					0.33
(旧越前町区域)	35.08	4,038	1,543	115.1	
おおい町					1.00
(旧名田庄村区域)	143.83	2,165	829	15.1	
若狭町					0.33
(旧三方町区域)	96.57	7,132	2,555	73.9	
<u>過疎地域 計</u>	2,156.47 (51.5%)	<u>97,937</u> (12.8%)	34,302 (11.8%)	45.4	0.47
県全体	4,190.52	766,863	291,662	183.0	0.58 (町平均 0.53)
備 考	令和 2 年 (国勢調査)	令和 2 年 (国勢調査)	令和 2 年 (国勢調査)	令和 2 年 (国勢調査)	平成 30~令和 2 年度 平均