

過疎地域の持続的発展と地方財政

SHIBUYA, Tomoki / 澁谷, 朋樹

(出版者 / Publisher)

法政大学多摩論集編集委員会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

TAMA BULLETIN / 法政大学多摩論集

(巻 / Volume)

38

(開始ページ / Start Page)

261

(終了ページ / End Page)

279

(発行年 / Year)

2022-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00025124>

過疎地域の持続的発展と地方財政*

澁谷 朋 樹

はじめに

戦後、日本は高度経済成長期を経て、世界でも有数の経済大国となった。めざましい経済発展を遂げた一方で、その間に地方から都市への人口流入が顕著となった。都市では過密が、地方では過疎が社会問題となったのである。国や地方自治体は過疎対策に乗り出し、1970（昭和45）年には「過疎地域対策緊急措置法」が施行され、地域間格差の是正に向けた本格的な対応が始まった。それから50年以上が経過したが、いまだに過疎問題は解決するに至っていないのが事実としてある。2021（令和3）年4月1日には、新たに「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法（以下、新過疎法）」が施行された。

その一方で、現在も地方分権を推進する動きがみられている。こうした分権化が進展していく過程において、例えば、財政力が弱い地方自治体への財政移転は維持されることが望ましいのかを検討する必要も出てくるだろう。そのとき、歳入に地方交付税の比重が大きい過疎地域の地方財政のあり方も問われてくるのではないかと考える。

そこで、本論文では、まず過疎の概念と過疎地域の基準を整理しながら、過疎地域の現状を概観する。次に、過疎関係市町村と全国市町村の財政状況を比較し、過疎地域の財政構造を把握・分析する。そして、その分析を基にして、過疎地域の財政のあり方と発展に向けた支援策について検討するものである。

* 本論文は、公益財団法人政治経済研究所の2020年度プロジェクト研究費の助成を受けた研究成果の一部である。

1 過疎という概念

過疎という言葉が初めて公文書で使用されたのは、1967（昭和42）年に閣議決定された「経済社会発展計画」である¹。そこでは、「40年代においては、生活水準、教育水準の向上や産業構造の高度化に伴って、人口の都市集中はいつそうの進展をみせるとともに、他方、農山漁村においては、人口流出が進行し、地域によっては地域社会の基礎的生活条件の確保にも支障をきたすような、いわゆる過疎現象が問題となろう²」と指摘されている。

今井幸彦は、1968（昭和43）年という早い段階で過疎について論じている。人口減少という状況のみが過疎ではないとしつつ、「人口減少に伴って従来の地域生活のパターンが維持出来なくなった状態、ないしはなりつつある状態³」と定義している。そして、従来の辺地や僻地とは本質に異なるものとし、過疎は経済・社会の発展に伴って生じる新しい社会構造的変革の一形態であるとしたのである⁴。そのため、政府がそれまで行ってきた辺地振興と、過疎対策は質的に異なるとも述べている。

安達生恒と渡部晴基は、過疎を「経済の高度成長によって農村人口と農家戸数の流出が大量かつ急速に生じた結果、その地域に残った人びとの生産と生活の諸機能が麻痺・縮小し、むら社会自体の崩壊が起こり、そうした状況のなかで農民意識の面では、資本からの疎外という農民のもつ一般的疎外感の上に、普通の農村からの疎外感ももう一つつけ加わるといって、いわば二重の疎外感にさいなまされるという、意識の疎外状況が附加される状態⁵」としている。そして、人口減少のみで過疎問題を論じるのではなく、戸数減少にも注目しなければならないと主張している⁶。青少年労働力の流出は後継者の流出とイコールであり、大量の

¹ 「過疎」の初出は、経済審議会の地域部会が1966（昭和41）年に提出した「中間報告」であるともいわれている。詳細は、今井幸彦編『日本の過疎地帯』岩波書店、1968（昭和43）年、8頁を参照されたし。

² 経済企画庁編『経済社会発展計画：40年代への挑戦』大蔵省印刷局、1967（昭和42）年、5頁。

³ 今井編、前掲書、9頁。

⁴ 同書、10頁。

⁵ 安達生恒・渡部晴基「二、過疎問題と生産構造の変化」『農業経営研究』第6巻第1号、1968（昭和43）年、14頁。

⁶ 同論文、15頁。

農家戸数の流出を引き起こす原因となることを、1960年代後半にすでに予見しているのである。

内藤正中は、1967（昭和42）年の島根県委託の調査報告において、過疎を「急激な人口減少を結果とする環境条件のなかで、農山村でくらす住民の意識が消沈衰退し、地域の基礎単位である集落を中軸にする地域社会において、生産と生活の基礎条件が崩壊することにより、地域住民のそこでの生産と生活の継続が困難になった状態⁷」と定義している。人口減少だけではなく、住民の意識や経済活動に目を向けている。

中藤康俊は、過疎を「資本の高蓄積の結果生じた相対的過剰人口が流出し、生産と生活の基礎単位である集落を維持できなくなった状態⁸」と定義した。その上で、「そういった状況が発生し深化しつつある地域を過疎地域と呼ぶことができよう⁹」と述べている。

渡辺兵力は、過疎の概念を「人口論的過疎」と「地域論的過疎」に区分している。前者は、「地域人口の種々の原因による急速な減少がある期間つづき、そのためにその地域の住民人口の再生産が困難になるような人口構成・構造にたちいたった状態」であり、後者は「地域人口が減ることが原因となって、その地域のもっている社会の経済的な地域機能が低下する状態」と規定されている¹⁰。米山俊直は、「地域論的過疎」をさらに「社会的過疎」（人口流出→地域社会の機能麻痺→地域社会の生活維持困難）と「経済的過疎」（労働力不足→生産活動低下→資源利用の粗放化あるいは停止）に区分している¹¹。

ここまで過疎の概念を中心に整理してきたが、過疎問題を人口減少という側面のみで捉えることはできないことがわかる。

⁷ 内藤正中「第1章 過疎立法制定運動」、内藤正中編『過疎問題と地方自治体』多賀出版、1991（平成3）年。15頁。

⁸ 中藤康俊『日本経済と過疎地域の再生』大学教育出版、2014（平成26）年、63頁。

⁹ 同上。

¹⁰ 米山俊直『過疎社会』NHKブックス、1969（昭和44）年、18頁。

¹¹ 同書、20頁。

2 過疎地域の基準

過疎地域の定義は、時代によって異なる。なぜならば、原則として人口減少率と財政力指数の全国平均の基準値を定めた上で行われており、各時期によって2つの基準値の大きさが変更されるからである¹²。1990（平成2）年に施行された「過疎地域活性化特別措置法」以降は、それらの基準が非常に複雑化している。特に「過疎地域自立促進特別措置法」の人口要件は、複雑なことに加えて、改正されるごとに要件が変更している。また、「過疎地域とみなされる市町村（みなし過疎）」と「過疎地域とみなされる区域を有する市町村（一部過疎）」の2分類も存在することで、その複雑さがさらに増しているといえるだろう。

表1は、1970（昭和45）年以降の10年ごとの過疎地域の市町村数、人口、お

表1 過疎地域の市町村数・人口・面積の推移

	市町村数			人口(人)			面積(km ²)		
	過疎地域(A)	全国(B)	A/B(%)	過疎地域(C)	全国(D)	C/D(%)	過疎地域(E)	全国(F)	E/F(%)
1970年5月1日 (緊急措置法施行)	776	3,340	23.23	6,867,964	99,209,137	6.92	102,023.04	372,165.57	27.41
1980年4月1日 (振興特別措置法施行)	1,119	3,256	34.37	8,463,023	111,939,643	7.56	166,302.82	377,534.99	44.05
1990年4月1日 (活性化特別措置法施行)	1,143	3,246	35.21	7,859,466	121,048,923	6.49	170,101.26	377,737.11	45.03
2000年4月1日 (自立促進特別措置法施行)	1,171	3,230	36.25	7,536,465	125,570,246	6.00	180,337.46	377,829.41	47.73
2010年4月1日 (自立促進特別措置法延長)	776	1,728	44.91	11,237,434	127,767,994	8.80	216,476.66	377,853.76	57.29
2020年4月1日 (現在)	817	1,719	47.53	10,878,661	127,094,745	8.56	225,467.94	377,970.75	59.65

注1：東京都特別区は1団体として計上。

注2：1970（昭和45）年5月1日時点の数値は、1965（昭和40）年国勢調査（沖縄における国勢調査含む）による。ただし、沖縄の面積については、国土地理院「昭和45年全国都道府県市区町村別調」別表に記載の、1935（昭和10）年内閣統計局の調査結果等の数値を使用している。

注3：1980（昭和55）年4月1日時点の数値は、1975（昭和50）年国勢調査結果による。

注4：1990（平成2）年4月1日時点の数値は、1985（昭和60）年国勢調査結果による。ただし、面積については、集計可能な形式でデータが公開されていないため、1990（平成2）年国勢調査の結果を使用している。

注5：2000（平成12）年4月1日時点の数値は、1995（平成7）年国勢調査結果による。

注6：2010（平成22）年4月1日時点の数値は、2005（平成17）年国勢調査結果による。

注7：2020（令和2）年4月1日時点の数値は、2015（平成27）年国勢調査結果による。

出所：総務省地域力創造グループ過疎対策室『令和元年度版 過疎対策の現況』、2021（令和3）年、19頁を筆者一部改編。

¹² 御船洋「第10章 過疎対策と過疎地域の財政力格差：過疎対策は財政力の地域格差を是正できたか」、片桐正俊・御船洋・横山彰編『格差対応財政の新展開』中央大学出版部、2016（平成28）年、281頁。

よび面積をあらわしたものである。過疎地域が占める市町村数の割合は、1970（昭和45）年は23.23%であった。しかし、10年後の1980（昭和55）年には、34.37%に割合が高まっている。また、「平成の大合併」によって全国の市町村数が減少した2010（平成22）年と2020（令和2）年は、それぞれ44.91%と47.53%と一段と割合が高まっていることがわかる。過疎地域の人口が占める割合は、1970（昭和45）年から2020（令和2）年まで変化はほとんどなく、全国の人口の約7～9%に過ぎない。その一方で、過疎地域の面積は1970（昭和45）年と2020（令和2）年を比較すると2倍以上となっており、現在では国土の59.65%を占めている。

過疎地域の市町村数を都道府県別にみると、表2のように、2021（令和3）年4月1日現在で、「みなし過疎」や「一部過疎」も含めて、過疎地域に指定されているのは820の市町村である。北海道は148と最も多く、鹿児島県が41、長野県が36、福島県が29、青森県と高知県、熊本県が28と続いている。また、東北地方も全体的に過疎地域が多いことがみてとれる。このように、東京都を中心とした首都圏と比較すると、地方部に過疎地域が多い傾向にあることがわかる。現在も、「東京一極集中」の状態は継続し、それが是正されるような有効な手段をみいだすことはできていない。

また、前述したように、「平成の大合併」によって市町村数は減少し、それに伴って過疎地域に指定される市町村数も減少はした。しかし、2020（令和2）年と2021（令和3）年をみると、過疎地域に指定されている市町村数は増加している。「新過疎法」が2021（令和3）年に施行されたが、この増加傾向は続くのではないかとみられる。

こうした状況は、国や地方の財政状況にも影響を及ぼしている。毎年度の過疎対策事業債の発行額は増加傾向にある。今後、新規に指定される過疎地域が増えることで、それが財政悪化の要因のひとつとなり得るのである。そのため、過疎地域の活性化を行うことはもちろんのこと、その持続的な発展を可能とするような支援策を打ち出すことが喫緊の課題となる。

澁 谷

表2 「新過疎法」による過疎地域

	過疎地域				うち新規団体			
	全部過疎	みなし過疎	一部過疎		全部過疎	みなし過疎	一部過疎	
全国	820	650	21	149	48	11	0	37
北海道	148	141	1	6	2	2	0	0
青森県	28	22	1	5	1	0	0	1
岩手県	25	21	1	3	1	1	0	0
宮城県	12	7	0	5	2	0	0	2
秋田県	23	20	2	1	1	0	0	1
山形県	21	19	1	1	0	0	0	0
福島県	29	26	1	2	0	0	0	0
茨城県	7	2	0	5	2	0	0	2
栃木県	6	3	0	3	2	0	0	2
群馬県	12	8	0	4	4	1	0	1
埼玉県	4	2	0	2	0	0	0	0
千葉県	8	6	0	2	1	0	0	1
東京都	7	7	0	0	1	1	0	0
神奈川県	1	1	0	0	0	0	0	0
新潟県	16	10	0	6	3	0	0	3
富山県	3	3	0	0	0	0	0	0
石川県	10	6	0	4	1	0	0	1
福井県	4	3	0	1	0	0	0	0
山梨県	14	7	0	7	1	0	0	1
長野県	36	29	0	7	3	0	0	3
岐阜県	16	9	0	7	2	1	0	1
静岡県	7	7	0	0	1	1	0	0
愛知県	4	3	0	1	0	0	0	0
三重県	10	7	0	3	2	0	0	2
滋賀県	2	0	0	2	0	0	0	0
京都府	10	8	1	1	1	1	0	0
大阪府	2	2	0	0	1	1	0	0
兵庫県	13	7	0	6	3	0	0	3
奈良県	18	18	0	0	0	0	0	0
和歌山県	20	15	2	3	2	0	0	2
鳥取県	15	8	0	7	3	0	0	3
島根県	19	15	2	2	0	0	0	0
岡山県	19	13	1	5	0	0	0	0
広島県	14	10	0	4	0	0	0	0
山口県	10	6	0	4	0	0	0	0
徳島県	12	11	0	1	0	0	0	0
香川県	10	6	0	4	3	0	0	3
愛媛県	14	10	1	3	0	0	0	0
高知県	28	24	0	4	0	0	0	0
福岡県	22	16	1	5	2	0	0	2
佐賀県	11	5	0	6	2	0	0	2
長崎県	14	10	1	3	1	0	0	1
熊本県	28	23	2	3	1	1	0	0
大分県	15	11	2	2	0	0	0	0
宮崎県	16	12	0	4	0	0	0	0
鹿児島県	41	36	0	5	1	1	0	0
沖縄県	16	15	1	0	0	0	0	0

注1：2021（令和3）年4月1日現在。

注2：「新規」とは旧法にて過疎地域ではない市町村が、新たに過疎地域の要件を満たすこととなること。

注3：「新規」ほか過疎地域とみなされる区域（旧市町村）に異動がある団体の数は、上記の表に記載していない。

出所：総務省ウェブサイトを基に筆者作成。

ここまで、過疎法における過疎地域の定義を基にして分類された過疎地域の各数値をみてきた。しかしその一方で、定義のあり方に対して、先行研究で批判的に述べられていることには注意する必要がある。

その批判点は多岐にわたるが、人口減少率の指標としての妥当性、および市町村という地域スケールの妥当性の2点がよく挙げられる¹³。前者は「適正人口(optimum population)」の設定が、それぞれの地域や時代によって異なるからである¹⁴。前述の通り、過疎問題を人口減少という側面のみで捉えることはできないのである。後者は、行政領域と地域住民の生産・社会組織との空間スケールの乖離を指摘する¹⁵。そこで、市町村を対象とするのではなく、社会活動で中心的な役割を担ってきた集落を単位として指定することを主張しているのである。

3 過疎対策の目的

2020(令和2)年度までに施行された各過疎法における目的は、表3のようにまとめることができる。過疎地域における「振興」や「活性化」、「自立促進」など多少の変化はみられるものの、「住民福祉の向上」と「地域格差の是正」、「雇用の増大」は、「過疎地域振興特別措置法」から変化はみられない。2021(令和3)年に施行された「新過疎法」では、表4のように「地域の持続的発展」、「人材の確保及び育成」、および「雇用機会の拡充」に変更された。

過疎地域において、人材の確保と育成は重要であると考えられる。もちろん、通信手段や移動手段の発達によって、地方でも行えることは増えているだろう。また、新型コロナウイルス感染拡大の影響で、人口移動の傾向に変化がみられている。しかし、依然として若年層を中心として都市への人口流出は続いている。そこで、人材の確保・育成という観点からいえば、地方にある大学・短期大学の存在は地域資源として貴重なものといえよう。そのあり方を検討することは、過疎

¹³ 梶田真「過疎概念の採用・変質・制度化と地方交付税」『人文地理』第56巻第4号、2004(平成16)年、45頁。

¹⁴ 福宿光一「『過疎』について」『地理』第15巻第6号、1970(昭和45)年、13頁。

¹⁵ 梶田、前掲論文、46頁。

表3 過疎対策の目的

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
適用年度	1970～1979	1980～1989	1990～1999	2000～2020
目的	<ul style="list-style-type: none"> ・人口の過度の減少防止 ・地域社会の基盤強化 ・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 ・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 ・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 ・住民福祉の向上 ・雇用の増大 ・地域格差の是正 ・美しく風格のある国土の形成

出所：総務省ウェブサイトを基に筆者作成。

表4 「新過疎法」における過疎対策の目的

法律名	過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法
適用年度	2021～2030
目的	地域の持続的発展、人材の確保及び育成、雇用機会の拡充、 住民福祉の向上、地域格差の是正、美しく風格ある国土の形成

出所：筆者作成。

地域の持続的発展につながる上でも重要となるのではないか。

また、過疎問題の影響は、過疎地域だけにとどまらない。「新過疎法」では、「食料、水及びエネルギーの安定的な供給、自然災害の発生の防止、生物の多様性の確保その他の自然環境の保全、多様な文化の継承、良好な景観の形成¹⁶⁾」といった多面的な機能を過疎地域は有しており、それらが発揮されることで「国民の生活に豊かさや潤いを与え、国土の多様性を支えている¹⁷⁾」としている。「東京圏への人口の過度の集中により大規模な災害、感染症等による被害に関する危険の増大等の問題¹⁸⁾」の深刻化を懸念することも述べられている。このように、過密問題に直面する都市部にも、過疎問題は多大な影響を与えるのである。

4 過疎地域における財政

表5は、過疎関係市町村と全国市町村における最近30年間の決算状況である。歳出と歳入ともに、その財政規模を比較すると相異点があることがわかる。確かに、過疎関係市町村の決算額は1989（平成元）年と2018（平成30）年で比較す

¹⁶⁾ 「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」前文。

¹⁷⁾ 同上。

¹⁸⁾ 同上。

過疎地域の持続的発展と地方財政

ると、歳入額が1.85倍、歳出額が1.82倍に増加している。しかし、1団体当たりの決算額で比較すると、過疎関係市町村の歳入と歳出は、どちらも全国市町村の約3分の1にとどまっている。

それでは、歳入と歳出の内訳を詳しくみていくこととしよう。

表5 市町村決算の状況

(単位：百万円)

年度	決算額				1団体当たりの決算額			
	過疎関係市町村		全国市町村		過疎関係市町村		全国市町村	
	歳入	歳出	歳入	歳出	歳入	歳出	歳入	歳出
1989	4,127,375	4,010,564	37,913,847	36,712,809	3,567.3	3,466.3	11,601.5	11,234.0
1990	4,311,451	4,176,990	41,086,894	39,794,941	3,772.0	3,654.4	12,587.9	12,192.1
1991	4,790,633	4,662,619	44,124,726	42,886,023	4,112.1	4,002.2	13,535.2	13,155.2
1992	5,369,720	5,232,535	47,549,602	46,349,825	4,478.5	4,364.1	14,590.2	14,222.1
1993	5,846,184	5,687,367	50,177,216	48,885,843	4,875.9	4,743.4	15,396.5	15,000.3
1994	5,911,204	5,761,191	50,175,835	48,882,109	4,930.1	4,805.0	15,400.8	15,003.7
1995	6,079,391	5,915,217	52,523,751	51,154,693	5,032.6	4,896.7	16,136.3	15,715.7
1996	6,269,833	6,112,619	52,517,915	51,177,792	5,093.3	4,965.6	16,134.5	15,722.8
1997	6,216,667	6,058,618	52,000,551	50,711,448	5,051.1	4,921.7	15,975.6	15,579.6
1998	6,341,923	6,139,343	53,383,543	51,688,743	5,151.9	4,987.3	16,400.5	15,879.8
1999	6,148,661	5,971,438	54,659,233	53,260,789	5,250.7	5,099.4	16,807.9	16,377.8
2000	5,892,984	5,703,243	51,991,564	50,450,782	4,866.2	4,709.5	15,997.4	15,523.3
2001	5,816,040	5,642,591	51,959,052	50,523,455	4,790.8	4,647.9	16,007.1	15,564.8
2002	5,746,166	5,580,824	50,850,721	49,580,866	4,932.3	4,790.4	16,282.7	15,876.0
2003	6,330,549	6,145,864	50,476,770	49,160,833	7,121.0	6,913.2	20,875.4	20,331.2
2004	6,608,039	6,432,048	49,950,010	48,650,925	9,848.0	9,585.8	27,102.6	26,397.7
2005	5,888,584	5,733,973	49,833,535	48,515,456	10,066.0	9,801.7	27,623.9	26,893.3
2006	5,646,707	5,531,812	48,747,824	47,421,631	9,685.6	9,488.5	27,082.1	26,345.1
2007	5,366,926	5,267,914	48,835,357	47,643,230	9,432.2	9,258.2	27,130.8	26,468.5
2008	5,735,203	5,566,757	49,583,389	47,834,726	9,295.3	9,022.3	28,333.4	27,334.1
2009	6,213,240	5,987,335	52,941,010	51,491,850	10,086.4	9,719.7	30,304.0	29,474.4
2010	6,369,201	6,101,356	53,239,854	51,605,467	10,356.4	9,920.9	30,953.4	30,003.2
2011	6,282,888	6,019,439	54,138,518	52,353,312	10,216.1	9,787.7	31,475.9	30,438.0
2012	7,316,353	7,018,847	55,463,460	53,591,989	11,325.6	10,865.1	32,246.2	31,158.1
2013	7,391,866	7,053,904	56,377,272	54,301,713	11,442.5	10,919.4	32,796.6	31,589.1
2014	7,395,866	7,028,814	57,355,686	55,367,472	11,448.7	10,880.5	33,365.7	32,209.1
2015	7,866,706	7,444,879	58,019,628	55,925,007	11,706.4	11,078.7	33,752.0	32,533.5
2016	7,772,481	7,430,558	57,746,161	55,941,656	11,566.2	11,057.4	33,592.9	32,543.1
2017	7,753,427	7,462,781	59,193,019	57,404,052	11,537.8	11,105.3	34,434.6	33,393.9
2018	7,617,635	7,316,665	59,256,351	57,439,320	11,335.8	10,887.9	34,471.4	33,414.4

注1：総務省「地方財政状況調査」各年度版による。

注2：過疎関係市町村、全国市町村は、各年の4月1日現在。

注3：過疎関係市町村には、一部過疎市町村を含まない。

出所：国土庁地方振興局対策室監修『過疎対策の現況』各年度版、過疎対策研究会編『過疎対策データブック』各年度版、および総務省地域力創造グループ過疎対策室『過疎対策の現況』各年度版等を基に筆者作成。

まず、1団体当たりの歳入の内訳を詳しくみると、表6と表7のように、過疎関係市町村と全国市町村では大きく異なる。わかりやすいのは、地方税と地方交付税の割合である。図1をみると、過疎関係市町村では、地方交付税の割合が全体の約40%を占めている。しかし、地方税が占める割合は多くても10%台前半となっている。図2をみると、全国市町村では地方税の割合が最も大きく、全体の30%以上を占めている。その一方で、地方交付税の割合は13~16%にとどまっているのである。

こうしたことから、過疎関係市町村では全国平均と比較して、地方税や地方譲与税などの自主財源に乏しいことがわかる¹⁹。地方財政の規模は過去30年間で拡大しており、過疎関係市町村も同様の傾向にあることは確かである。しかし、過疎関係市町村においては、地方交付税に依存せざるを得ない状態が続いていることに変化はみられないのである。

表6 過疎関係市町村（1団体あたり）歳入決算の状況

（単位：百万円）

年度	地方税	地方譲与税	地方特例交付金	地方交付税	国庫支出金	都道府県支出金	地方債	その他	合計
1990	400	62		1,717	280	349	389	575	3,772
1995	498	80		2,047	409	496	759	743	5,033
2000	505	55	16	2,287	336	413	532	721	4,866
2005	1,440	202	42	3,951	806	729	1,185	1,712	10,066
2010	1,425	118	28	4,377	1,382	702	1,079	1,244	10,356
2015	1,538	104	4	4,493	1,354	838	1,240	2,135	11,706
2018	1,577	102	5	4,137	1,162	815	1,179	2,358	11,336

注1：総務省「地方財政状況調査」各年度版による。

注2：過疎関係市町村は、各年の4月1日現在。

注3：過疎関係市町村には、一部過疎市町村を含まない。

注4：小数点以下は四捨五入しているため、必ずしも合計との数値は一致しない。

出所：国土庁地方振興局対策室監修『過疎対策の現況』各年度版、過疎対策研究会編『過疎対策データブック』各年度版、および総務省地域力創造グループ過疎対策室『過疎対策の現況』各年度版等を基に筆者作成。

¹⁹ もちろん、地方税の占める割合の全国平均が30%台であることに対して、これが高い水準であるということとはできない。こうした現状は、いまだに「三割自治」と呼ばれる理由となっていることには留意しなければならない。

過疎地域の持続的発展と地方財政

表7 全国市町村（1団体あたり）歳入決算の状況

（単位：百万円）

年度	地方税	地方譲与税	地方特別交付金	地方交付税	国庫支出金	都道府県支出金	地方債	その他	合計
1990	4,932	264		1,973	1,004	555	964	2,897	12,588
1995	5,513	328		2,371	1,519	785	2,365	3,254	16,136
2000	5,566	150	204	3,075	1,432	724	1,420	3,426	15,997
2005	9,793	552	358	4,289	2,853	1,223	2,536	6,021	27,624
2010	10,688	277	132	4,899	4,568	1,725	2,984	5,679	30,953
2015	11,027	245	41	4,971	5,129	2,278	2,938	7,121	33,752
2018	11,711	244	58	4,643	5,259	2,262	2,908	7,388	34,471

注1：総務省「地方財政状況調査」各年度版による。

注2：全国市町村は、各年の4月1日現在。

注3：小数点以下は四捨五入しているため、必ずしも合計との数値は一致しない。

出所：国土庁地方振興局対策室監修『過疎対策の現況』各年度版、過疎対策研究会編『過疎対策データブック』各年度版、および総務省地域力創造グループ過疎対策室『過疎対策の現況』各年度版等を基に筆者作成。

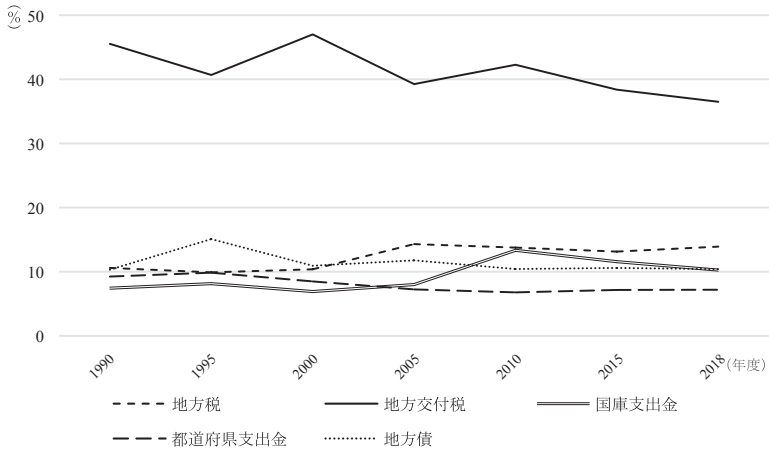


図1 過疎関係市町村（1団体あたり）歳入決算の割合の推移

出所：国土庁地方振興局対策室監修『過疎対策の現況』各年度版、過疎対策研究会編『過疎対策データブック』各年度版、および総務省地域力創造グループ過疎対策室『過疎対策の現況』各年度版等を基に筆者作成。

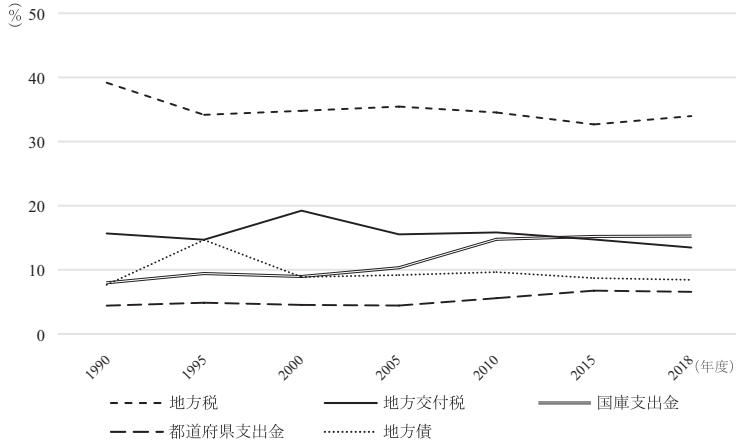


図2 全国市町村（1団体あたり）歳入決算の割合の推移

出所：国土庁地方振興局対策室監修『過疎対策の現況』各年度版、過疎対策研究会編『過疎対策データブック』各年度版、および総務省地域力創造グループ過疎対策室『過疎対策の現況』各年度版等を基に筆者作成。

次に、歳出の内訳を性質別でみていくこととする。表8と表9をみると、歳入と同様に、歳出もその額に大きな差がある。しかし、共通している部分も見受けられる。それは、義務的経費が増加していることである。その中でも、特に扶助費が大幅に増加していることがみてとれる。これは社会保障に関連するので、高齢化の進展による影響が大きいと考えられる。さらに、少子化対策として若年層や子育て世代への支援を積極的に行っていくということになれば、今後ますます増加することが予測される。

また、災害復旧事業費が増加していることも注目に値する。かつてより、日本は地震や火山、台風などの災害が多かったが、近年では豪雨災害が増加傾向にあり、その被害額も大きくなってきている²⁰。毎年のように大規模な災害が発生している中で、今後もその額が減ることはないことも考えられる。また、防災という観点からいえば、そちらに資源を投入することが望ましいといえる。しかし、

²⁰ 詳細は、澁谷朋樹「災害の時代における公共投資のあり方」『政経研究時報』第24巻第2号、2021（令和3）年、16～18頁を参照されたし。

過疎地域の持続的発展と地方財政

義務的経費の増大、さらには高度経済成長期に整備した社会資本の更新も考慮すると、それは困難であるだろう。

そのような財政的な状況にあるとはいえ、大規模な災害は、過疎地域にとって深刻な問題である。都市部と比較しても、「過疎化に直面する村落では、災害とい

表8 過疎関係市町村（1団体あたり）性質別歳出決算の状況

（単位：百万円）

年度	義務的経費			公債費	投資的経費	投資的経費			その他経費	合計
	人件費	扶助費	公債費			普通建設事業費	災害復旧事業費	失業対策事業費		
1990	1,217	695	92	431	1,331	1,191	123	16	1,107	3,654
1995	1,650	858	223	569	1,852	1,732	107	13	1,395	4,897
2000	1,751	883	165	703	1,359	1,258	94	7	1,600	4,701
2005	4,243	1,890	758	1,594	1,919	1,667	243	10	3,640	9,802
2010	4,103	1,605	1,025	1,474	1,925	1,858	64	3	3,893	9,921
2015	4,179	1,568	1,314	1,297	2,184	2,020	164	0	4,715	11,079
2018	4,136	1,530	1,354	1,252	2,049	1,800	249	0	4,703	10,888

注1：総務省「地方財政状況調査」各年度版による。

注2：過疎関係市町村は、各年の4月1日現在。

注3：過疎関係市町村には、一部過疎市町村を含まない。

注4：小数点以下は四捨五入しているため、必ずしも合計との数値は一致しない。

出所：国土庁地方振興局対策室監修『過疎対策の現況』各年度版、過疎対策研究会編『過疎対策データブック』各年度版、および総務省地域力創造グループ過疎対策室『過疎対策の現況』各年度版等を基に筆者作成。

表9 全国市町村（1団体あたり）性質別歳出決算の状況

（単位：百万円）

年度	義務的経費			公債費	投資的経費	投資的経費			その他経費	合計
	人件費	扶助費	公債費			普通建設事業費	災害復旧事業費	失業対策事業費		
1990	4,503	2,534	919	1,050	3,688	3,577	93	18	4,001	12,192
1995	5,838	3,070	1,320	1,447	4,728	4,547	171	11	5,150	15,716
2000	6,496	3,200	1,446	1,850	3,462	3,387	69	7	5,565	15,523
2005	12,699	5,362	3,719	3,617	4,059	3,880	172	8	10,136	26,893
2010	14,537	5,120	5,924	3,492	4,105	4,050	53	2	11,362	30,003
2015	15,230	4,829	7,137	3,263	4,640	4,481	158	0	12,664	32,533
2018	16,299	5,428	7,688	3,183	4,528	4,283	244	0	12,587	33,414

注1：総務省「地方財政状況調査」各年度版による。

注2：全国市町村は、各年の4月1日現在。

注3：小数点以下は四捨五入しているため、必ずしも合計との数値は一致しない。

出所：国土庁地方振興局対策室監修『過疎対策の現況』各年度版、過疎対策研究会編『過疎対策データブック』各年度版、および総務省地域力創造グループ過疎対策室『過疎対策の現況』各年度版等を基に筆者作成。

う外部からの影響を受けやすく、この衝撃を村落内部から克服する条件に乏しい²¹⁾ことが現実としてある。これから、過疎地域が災害にどのように対処していくかは大きな課題のひとつである。

最後に、表10にある財政力指数をみると、過疎地域と全国の平均に大きな変化はみられないことがわかる。御船洋によると、1970年から実施されてきた過疎対策は、全国的にみた場合だと過疎地域の財政力格差の是正を達成できていないという²²⁾。最近30年を振り返ってみても、地域間の格差が是正しているとは考えにくい結果である。

5 過疎地域の経済・社会

地域経済において、地方財政は大きな割合を占めており、その果たす役割も大きいと考えられる。その一方で、歳入では、地方税の割合は少なく、地方交付税に頼っているという構図が浮かび上がった。また、自主・独立依存財源の強化と

表10 財政力指数の推移

年度	過疎地域平均 A	全国平均 B	B-A
1990	0.18	0.42	0.24
1995	0.18	0.41	0.23
2000	0.19	0.40	0.21
2005	0.24	0.48	0.24
2010	0.25	0.53	0.28
2015	0.24	0.50	0.26
2017	0.25	0.51	0.26
2018	0.26	0.51	0.25

注1：総務省「地方財政状況調査」及び「地方交付税等関係計数資料」による。

注2：過疎関係市町村、全国市町村は、各年の4月1日現在。

注3：平均値は単純平均であり、全国平均値においては一部過疎地域を有する市町村も一本算定を用いている。

出所：国土庁地方振興局対策室監修『過疎対策の現況』各年度版、過疎対策研究会編『過疎対策データブック』各年度版、および総務省地域力創造グループ過疎対策室『過疎対策の現況』各年度版等を基に筆者作成。

²¹⁾ 山崎憲治『都市型水害と過疎地の水害』築地書館、1994（平成6）年、92頁。

²²⁾ 御船、前掲論文、318頁。

いった観点から、「地方交付税率を引き上げ、国庫支出金を一般財源化するだけでは望ましい解を得る²³」ことは困難であるといえる。なぜならば、中央政府からの移転財源としての一般財源が増大するに過ぎないため、地方政府の自主性や財政責任を伴わないからである²⁴。

栗田但馬は、過疎の地方自治体の財源システム改編について提言している。その中で、地方交付税のみでは不適切かつ非効率であるとして、補助金との併用を提案している²⁵。また、特定財源である補助金の問題点を解決するために、「包括補助金化」することを主張している²⁶。措置不足と非効率が解消すれば、量的水準を維持することが必要になるともしている。一方で、現在も地方分権が志向されているが、分権化社会はこれまで以上に地域間の競争を促すことも考えられる。しかしながら、過疎地域は「国民の共有財産としての国土・自然環境の保全という点で国民経済的意義を持っている²⁷」がゆえに、財政移転や補助金が正当化されると考えられる。過疎地域の存続を図ることは、長期的にみて効率的であるともいえるのである。

財政的な側面の検討に加えて、過疎地域の「くらし」と「なりわい（生業）」にも注目する必要があるだろう。山本栄一は、都市地域の給与所得者核家族化した「家計」ではなく、「よくも悪くも地域社会の伝統的なものに根ざした『くらし』とも呼ぶべき生活様式が土台にある『家計』、その中で『なりわい（生業）』とも呼ぶべき職業なり仕事が営まれている²⁸」という過疎地域の「家計」像を描いた。それは、伝統的な古くさいといったマイナスの評価ではなく、経済社会のひとつの在り方を示すという²⁹。そして、過疎地域が成立しているのは、その「くらし」や「なりわい」が継承され、維持されてきた結果でもあるとしている。

こうした視点からいえば、地域の産業を振興する方法としては、地域にある農

²³ 池宮城秀正「地方分権と地方財源」『政経論叢』第65巻第3・4号、1997（平成9）年、224頁。

²⁴ 同上。

²⁵ 栗田但馬「過疎地域・自治体財政と地方財政改編」『農業と経済』2004年2月号、2004（平成16）年、28頁。

²⁶ 同上。

²⁷ 同上。

²⁸ 山本栄一「過疎問題の財政経済分析序説」『経済学論究』第43巻第3号、1989（平成元年）年、249頁。

²⁹ 同上。

林業や商工業を活かしていくことが必要となろう。かつては、外部からの企業誘致が積極的に行われてきたが、それでは不十分であることがこれまでの経験からみえてきた³⁰。地域の産業を時代のニーズに合わせて展開する必要もある。そのためには、「新過疎法」でも言及されているように、各地域での人材の確保と育成は急務である。

図3のように、地域社会の活性化には、ハードとソフトの両面から検討する必要がある³¹。特にソフト面に関しては、地域文化の保全が困難なところも多くなり、もしそれが続けば地域社会の連帯性が失われてしまうことにもなるだろう。過疎地域の土地利用と結びついた「くらし」と「なりわい」に対して、経済的なもの以外も含めた豊かさを享受できる環境を整備する必要があるのではないかと考える。そのときに、行政が支援するための財源確保も必要となるだろう。

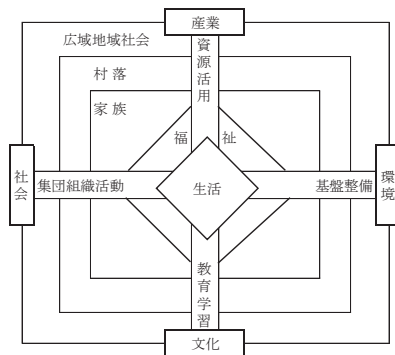


図3 地域社会活性化の諸次元

出所：長谷川昭彦・藤沢和・竹本田持・荒樋豊『過疎地域の景観と集団』日本経済評論社、1996（平成8）年、5頁。

³⁰ 保母武彦によれば、企業誘致がすべて否定的である必要はなく、それは地域産業を補完する位置におくべきであるとしている。詳細は、保母武彦『内発的發展論と日本の農山村』岩波書店、1996（平成8）年、153～154頁を参照されたい。

³¹ 長谷川昭彦・藤沢和・竹本田持・荒樋豊『過疎地域の景観と集団』日本経済評論社、1996（平成8）年、5～11頁。

³² 池宮城、前掲論文、224頁。

おわりに

本論文では、これまでの過疎対策を概観した後、最近30年の過疎関係市町村の財政について、全国市町村と比較しながら分析した。そして、過疎地域の現状から、財政移転や補助金のあり方を再考していく必要があることが明らかとなった。それに加えて、中央と地方の税源配分が重要となる。地域的に偏在の少ない税目を、可能なかぎり地方政府に割り振ることが望まれる³²。しかし、完全な地域間格差の是正は非常に困難を伴うことであり、地方分権が推進することで公共サービスの受益に差異が出ることもあるだろう。そこで、それを補完するような地方財政調整制度への再構築が求められると考える。

また、過疎問題は、人口減少という側面のみで捉えることはできないことが明らかとなった。少子高齢化が進行している日本の現状からみて、今後は人口が減少することを前提とした上で、それに適応した過疎地域の経済・社会の再構築を考えていかなければならないのではないか。そのときに、ハード面だけではなく、ソフト面への財政的な支援も拡充する必要があると考える。特に、人材を確保・育成するためには、中・長期的な視点が求められる。過疎対策事業債を有効に活用するためにも、その地域をどのように活性化させ、持続的に発展させていくかの展望を事業の計画段階から明確にしていくことが必要となるだろう。

【引用・参考文献】

安達生恒・渡部晴基「二、過疎問題と生産構造の変化」『農業経営研究』第6巻第1号、1968（昭和43）年、14～27頁。

今井幸彦編『日本の過疎地帯』岩波書店、1968（昭和43）年。

池宮城秀正「地方分権と地方財源」『政経論叢』第65巻第3・4号、1997（平成9）年、209～226頁。

梶田真「過疎概念の採用・変質・制度化と地方交付税」『人文地理』第56巻第4号、2004（平成16）年、45～62頁。

過疎対策研究会編『過疎対策データブック』各年度版。

乗田但馬「過疎地域・自治体財政と地方財政改編」『農業と経済』2004年2月号、

2004（平成16）年、22～33頁。

経済企画庁編『経済社会発展計画：40年代への挑戦』大蔵省印刷局、1967（昭和42）年。

小泉和重「平成合併後の小都市財政：人口3万人適正化論の実際」『自治総研』第510号、2021（令和3）年、24～50頁。

国土庁地方振興局対策室監修『過疎対策の現況』各年度版。

澁谷朋樹「災害の時代における公共投資のあり方」『政経研究時報』第24巻第1号、2021（令和3）年、16～18頁。

総務省ウェブサイト「過疎対策」

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain0.htm

（2021〔令和3〕年12月20日最終閲覧）

総務省地域力創造グループ過疎対策室『過疎対策の現況』各年度版。

総務省・国土交通省『令和元年度 過疎地域等における集落の状況に関する現況把握調査』、2020（令和2）年。

内藤正中編『過疎問題と地方自治体』多賀出版、1991（平成3）年。

中藤康俊『日本経済と過疎地域の再生』大学教育出版、2014（平成26）年。

長谷川昭彦・藤沢和・竹本田持・荒樋豊『過疎地域の景観と集団』日本経済評論社、1996（平成8）年。

平岡和久「日本における条件不利地域自治体支援策と自治体財政」『政策科学』第25巻第1号、2017（平成29）年、1～21頁。

福宿光一「『過疎』について」『地理』第15巻第6号、1970（昭和45）年、12～18頁。

保母武彦『内発的発展論と日本の農山村』岩波書店、1996（平成8）年。

御船洋「第10章 過疎対策と過疎地域の財政力格差：過疎対策は財政力の地域格差を是正できたか」、片桐正俊・御船洋・横山彰編『格差対応財政の新展開』中央大学出版部、2016（平成28）年、279～319頁。

山崎憲治『都市型水害と過疎地の水害』築地書館、1994（平成6）年。

山本栄一「過疎問題の財政経済分析序説」『経済学論究』第43巻第3号、1989（平成元）年、235～252頁。

過疎地域の持続的発展と地方財政

米山俊直『過疎社会』NHKブックス、1969（昭和44）年。