

# 日本における条件不利地域自治体支援策と自治体財政

平岡 和久

## Government Measures of Support for Less Favoured Areas and Local Government Finance in Japan

Kazuhisa HIRAOKA

### Abstract

Problems of less favoured areas in Japan have been much discussed among researchers and policy makers for the past fifty years. In recent years, these areas, especially under-populated areas have faced a difficult phase as the problem is shifting from village sustainability to municipal government sustainability.

In this study, first, situations of less favoured areas in Japan and central government policies for these areas are reviewed. Second, effects of central government measures for supporting local governments in less favoured areas are examined. Third, issues for less favoured areas are sorted out based on the examination mentioned above.

Conclusions of this study are as follows. First, Local Allocation Tax Grant has supported local government finance in less favoured areas. Second, although central government measures for supporting local governments in less favoured areas has improved infrastructures and living environment, the limit of these measures focusing on infrastructures and the needs for the “soft” measures has become clear. Third, central government policy for overcoming population decline and vitalizing local economy doesn't support the effort of all local governments in less favoured areas, but promotes competition for migrations among local governments as well as administrative and financial rationalization of local governments.

### 1. 本稿の目的

日本における条件不利地域の問題は、時代背景に応じて、主に山村問題、過疎地域問題および中山間地域問題として多くの議論がなされてきた<sup>1</sup>。条件不利性については、農業経済学等から中山間地域等の農業における生産条件の不利性について議論されるとともに、財政学等においては、過疎問題やナショナルミニマム等の観点から、産業関連社会資本整備、生活関連社会資本整備ならびに公共サービスの提供における不利性が議論されてきた。

近年、条件不利地域における過疎問題は深刻さを増しており、「消滅可能性自治体」論にみられるように、集落単位のコミュニティ存続の危機を超えた、自治体の存

立条件の危機として論じられるようになり、人口政策と地域・自治体再編を内容とする地方創生総合戦略の登場という局面を迎えた。

本稿では、日本における条件不利地域の状況を整理するとともに、政府による条件不利地域自治体支援策を概観する。さらに、地方創生政策下における施策を含む政府による支援策が条件不利地域自治体、特に過疎自治体に及ぼす影響を検討し、それらを踏まえて課題整理する。

### 2. 日本における条件不利地域自治体の範囲と現状

#### 2.1. 条件不利地域自治体の範囲と現状

条件不利地域は主に農業問題と人口問題という2つの

視角から議論されてきた。農業問題としての条件不利地域は生産条件の不利性をあらかず地域であり、中山間地域に代表される。それに対して、人口問題としての条件不利地域は過疎地域の問題として捉えられる<sup>ii</sup>。

中山間地域はもともと農林統計において導入された地域区分であり、都市的地域、平地農業地域、中間農業地域、山間農業地域の4区分のうち、中間農業地域と山間農業地域を合わせた地域をさす。また、統計上の区分とは別に、いくつかの法律で規定された地域を中山間地域とする場合がある。たとえば高知県では過疎地域自立促進特別措置法、山村振興法、半島振興法、離島振興法および特定農山村法の5つの法律の規定範囲としている<sup>iii</sup>。国においては、中山間地域等直接支払制度において対象地域が定められている。具体的には、高知県が指定した5つの法律の他に、沖縄振興特別措置法、奄美群島振興開発特別措置法、小笠原諸島振興開発特別措置法が指定されるとともに、都道府県知事が特に定めた基準を満たす地域（特任地域）が含まれている。

条件不利地域のうち過疎地域については過疎法によって過疎市町村が指定されている。現行の過疎地域自立促進特別措置法（自立法）においては、過疎市町村に指定される条件として、人口要件（人口減少率）と財政力要件が設定されている。2017年4月1日における過疎市

町村数は817自治体であり、全市町村の47.6%を占めるとともに、国土面積の59.7%を占めている。その一方で、全国人口に占める過疎市町村の人口の割合は8.6%にとどまっている。これらの市町村は法律上定義された中山間地域の中に含まれるとともに、それらの多くは統計上の中山間地域と重なっているとみられる。また、国交省・総務省による「過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査報告書」（2016年3月）では、過疎地域等とともに条件不利地域として山村振興法、離島振興法、半島振興法および豪雪地帯対策特別措置法において指定された市町村を調査対象としている。同報告書では、過疎地域が797市町村、非過疎地域が250市町村となっている。

このうち、総務省「平成27年度版過疎対策の現況」（2016年10月）によって、過疎市町村の状況をみると、2016年4月1日における過疎自治体797市町村の国勢調査人口減少率は高度成長期の1960年～1965年△9.0%、1965年～1970年△9.5%と高率であったのが、低成長期に入ると低下し、1975年～1980年には△2.2%にまで下がった。その後人口減少率は再び上昇し、バブル経済期の1985年～1990年には△5.0%となり、バブル崩壊後の1990年～1995年には△4.0%といったん少し下がったが、その後は上がり続け2005年～2010年に

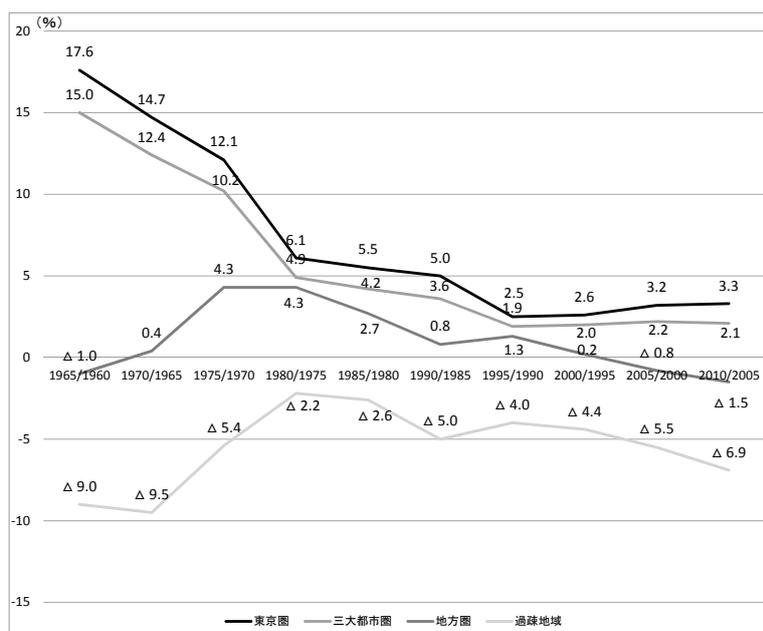


図1：過疎地域、三大都市圏、地方圏等の人口増減率の推移

注) 国勢調査による。過疎地域は、2016年4月1日現在。

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。

出所) 総務省「平成27年度版過疎対策の現況」（2016年10月）、29頁。

表 1：過疎地域における高齢者比率及び若年者比率の推移

(単位：%)

区 分		1970年	1975年	1980年	1985年	1990年	1995年	2000年	2005年	2010年
高齢者比率	全国 (1)	7.1	7.9	9.1	10.3	12.1	14.6	17.4	20.2	23.0
	過疎 (2)	9.9	11.7	13.4	15.4	18.7	22.9	26.9	30.2	32.8
	(2) - (1)	2.8	3.8	4.3	5.1	6.6	8.3	9.5	10.0	9.8
若年者比率	全国 (1)	27.8	24.9	21.5	20.7	21.8	21.7	20.3	17.4	15.6
	過疎 (2)	20.9	20.1	18.2	16.0	15.0	14.7	14.5	13.1	11.5
	(2) - (1)	△ 6.9	△ 4.8	△ 3.3	△ 4.7	△ 6.8	△ 7.0	△ 5.8	△ 4.3	△ 4.1

注) 国勢調査による。

過疎地域は、2016年4月1日現在であり、一部過疎市町村については、一部過疎地域内の人口による。

高齢者比率、若年者比率とも加重平均である。

出所) 総務省地域力創造グループ過疎対策室「平成27年度版 過疎対策の現況」、2016年10月、46頁。

は△6.9%となっている（図1参照）。

人口減少の内訳については、2009年度以降、社会減を自然減が上回っている。過疎市町村の高齢化率は2010年度において平均32.8%と全国の23.0%を大きく上回っている（表1参照）。

中山間地域等の条件不利地域をみる場合、自治体の指標だけでなく、住民の生活の場としての集落の状態を把握しなければならない。集落の現状について、「平成27年度過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査報告書」によって確認しておく。それによると、2010年調査の対象区域にある集落において、2010年調査時から2015年調査時への人口増減率をみると、全集落の約81%で人口減となっており、なかでも10%以上減の集落が約47%となっている。他方で人口増の集落は約14%存在する。世帯数については、2010年調査時から減少している集落が約50%であり、逆に世帯数が増加している集落が約31%存在する。また高齢者割合が50%以上である集落は2010年調査では15.6%であったが、2015年調査では22.4%と6.8ポイント拡大している。集落機能の維持状況については、「良好」とされた集落が2010年調査の84.0%から2015年調査の81.9%にやや減少しており、集落機能維持が困難な集落が増加していることがうかがえる。なお、2010年以降に消滅した集落は99市町村において190集落であり、そのうち過疎地域全体では93市町村において176集落が消滅している。また、条件不利地域の多くの集落において発生している問題については、上位10項目をみると、空き家の増加、耕作放棄地の増大、働き口の減少、商店・スーパーの閉鎖、住宅の荒廃（老朽家屋の増加）、獣害・病

虫害の発生、公共交通の利便性の低下、森林の荒廃、伝統的祭事の衰退、集落・地区で行ってきた行事の減少、の順となっている<sup>iv</sup>。

小田切（2009）は、中山間地域で発生した問題状況を「人」「土地」「むら」の3つの空洞化として捉えている。「人の空洞化」については、中山間地域の過疎化は、社会減少が1990年代に入ると沈静化する一方、「人口の自然減少社会化」が進むという従来とは質的に異なる状況に転化したことを指摘している。そのうえで、人口構成の高齢化により、地域内人口が徐々にしかし確実に縮小していく状況が「人口の空洞化」の実相だとする。「土地の空洞化」は人口減少の自然減への転化とほぼ軌を一にしていくとし、親世代がリタイア期に入り、人口減少も自然減少化することにより、農林地を管理する担い手不足が顕在化し、その結果、耕作放棄地が急速に増大したとする。「むらの空洞化」については、人や土地の空洞化のなかで集落機能があたかも忍び寄るように発生すると指摘している<sup>v</sup>。

また、小田切は農山村における世帯所得の減少傾向についても指摘している。特に副業的農家の農外所得の減少に注目し、農村地域の経済的停滞傾向が副業的農家経済に強いインパクトを与えているのであろうと推察している<sup>vi</sup>。

農家所得の動向について、近年における統計の経年比較が可能な2004年から2015年の個別経営農家について確認すると、全体として農外所得が減少傾向にあることがわかる（図2参照）。2004年から2015年にかけて本統計の集計経営体数自体が35%減となっていることも考慮すれば、小田切が指摘した、地域経済の停滞傾向が

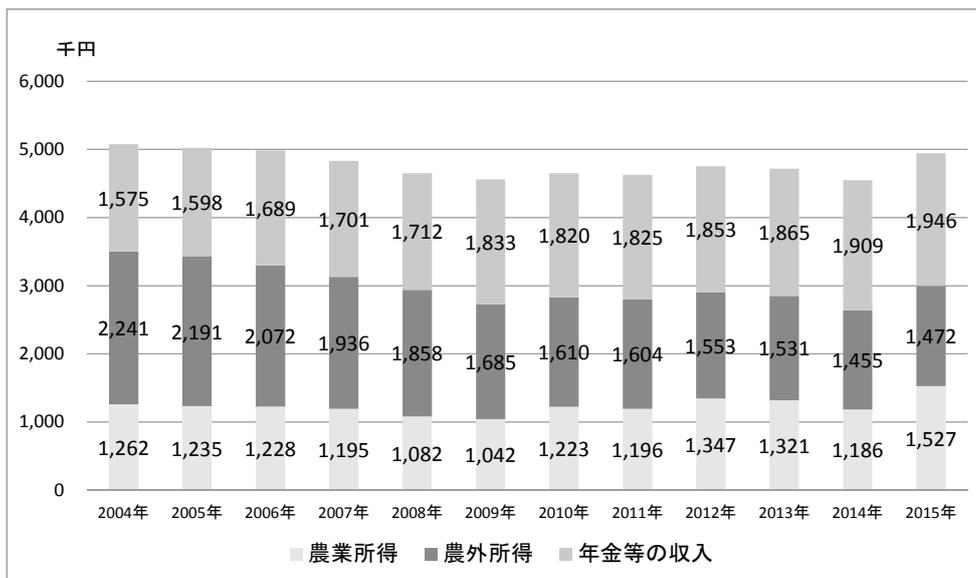


図2：販売農家（個別経営）の所得の推移

出所：農林水産省「農業統計経営調査・平成27年個別経営の経営形態別経営統計」より作成。

副業的農家経済に与える影響は2000年代にも継続していることがうかがえる。

## 2.2. 農山村地域の衰退の要因についての議論

条件不利地域の大半をなす農山村の衰退の原因に関する議論を検討しておく。保母（2013）は、日本の農山村が揺らぎだすのは1950年代後半以降であるとし、一つには「エネルギー革命」によって薪炭産業が崩壊し、その打撃は山に対する依存度が大きい中山間地域ほど大きかったという。もう一つは、急速な重化学工業化の推進が、農村から大量の労働力を吸引していったことであると指摘した。さらに減反政策や農林産物の輸入自由化が追い打ちをかけたとする<sup>vii</sup>。

青木（2008）は、農山村の衰退をもたらした因果的にも時系列的にも関連した4つの原因をあげている。第一に農林業の衰退であり、政府の輸出産業奨励策の対極に農林業が置かれ、木材や農産物の市場開放と農林業保護政策の緩和が農林業の衰退をもたらしたという。ただし、政府は農林業を政策的に冷遇してきたとはいえ、農林業に対する膨大な財政資金がつぎ込まれた。しかし、それらの政策は農林業の維持につながらず、自営農業の労働時間減少と農家所得に占める農業所得の割合の低下につながったとする。第二に、農山村経済が公共事業と交付税に大きく依存する体質になったことである。公共事業は、農林業の弱体化を補う雇用の機会を農山村にもた

らし、補助金に代わって公共事業の主な財源となった地方交付税とともに、農山村の公共事業依存・交付税依存体質をもたらした。第三に、リゾート開発を中心とした地域活性化策である。公共事業拡大とともに地方債務が膨張したが、なかでも80年代後半に多くの自治体が熱をあげた観光・リゾート開発事業の多くはバブル崩壊によって厳しい状況に陥り、農山村自治体の過度な財政負担が顕在化した。第四に、2000年代における公共事業（地方単独事業）大幅圧縮と地方交付税の激減である<sup>viii</sup>。

保母と青木の指摘を総合すれば、農山村地域衰退の基本的な要因は、第一に、資本主義経済の発達にともなう産業・経済構造の変化や経済の国際化があり、第二に、経済構造の変化のなかで農林業や農山村地域の不利性および公益的機能、外部経済を考慮すれば、政府による適切な保護・介入が求められるが、「政府の失敗」が農山村の衰退を促進したこと、の2点にまとめることができよう。

保母と青木が指摘した要因に加えて、次の点も指摘しておかねばならない。第一に、「小さな政府」指向のなかで子育て支援や教育等に関する公共支出が抑制されるとともに、労働規制の緩和が非正規労働の拡大を招き、少子化を促進したことである。出生率の低下は都市だけでなく農山村にも共通した現象となったのであり、農山村における「人口の自然減社会化」を促進したのである。第二に、「平成の大合併」の推進による影響が今後、よ

り顕在化する懸念である。農山村における市町村合併は、農山村の衰退に歯止めをかけ、内発的發展を図る最も要となる農山村自治体そのものを人為的に消滅させた。現在、農山村再生の主体づくりが焦点となっているだけに、地域共同体が独自の行財政権限を行使できなくなった影響は大きい。

### 3. 条件不利地域自治体に対する政府の財政支援

#### 3.1. 地方交付税の機能

条件不利地域自治体においては、課税力が相対的に低いだけでなく、住民一人当たりの財政需要が相対的に高くなっている。特に高齢化率の高さを反映して高齢者保健福祉費、小規模学校・学級を反映して教育費、農家・林業従事者の多さを反映して農林業行政費が高くなる他、人口に対する面積の大きさなどを反映して道路、橋梁等の社会資本関係経費が高くなる傾向がある。また、窓口業務をはじめ人口規模が小さいことに起因して住民一人当たり行政経費が高くなる実態もある。

こうした条件不利地域自治体を支える財政制度の根幹は地方交付税である。中山間地域を中心とした条件不利地域自治体の多くは人口規模が小さく、広いエリアに集落が分散しており、地方税等の自主財源に乏しく、住民一人当たり行政コストは高い。それゆえ、財政需要と財政力を考慮した地方交付税が小規模自治体の存立を保障する要の制度となっている。基準財政需要額においては、

高齢者保健福祉費、小中学校費、農業行政費などの費目において条件不利地域の財政需要を捕捉するとともに、段階補正が規模による不利性を補正している。また、事業費補正や公債費においてインフラ・公共施設等の整備における不利性が補正されている。さらに、特別交付税は条件不利地域自治体に傾斜配分されている。

表2は、2015年度における全市町村基準財政需要額データを過疎地域と非過疎地域に分けてみたものである。人口当たり臨財債振替前基準財政需要額をみると、過疎市町村のそれは非過疎市町村の2.1倍となっている。費目別にピックアップすると、個別算定経費では、道路橋梁費（面積分）が3.5倍、高齢者保健福祉費が1.7倍、小中学校費が1.9倍、農業行政費が2.5倍、徴税费・住民基本台帳費が合わせて1.8倍、地域振興費が2.9倍となっており、条件不利地域の人口当たりコスト高を考慮した算定となっている。その他、経済対策として導入された地域経済・雇用対策費が6.7倍と過疎市町村にかなり傾斜配分されている。また、地方創生関連の費目である地域の元気創造事業費は2.5倍、人口減少等対策事業費は3.2倍と、これも過疎市町村に傾斜配分されていることがわかる。さらに、人口および面積を測定単位とする包括算定経費についても2.3倍となっている。

また、図3は全国市町村の人口と人口当たり基準財政需要額の関係、図4は人口密度と人口当たり基準財政需要額の間関係をみたものであるが、いずれもかなりの相関度がみられる。

表2：基準財政需要額における過疎地域自治体への傾斜配分の状況（2015年度）

	人口（人）	面積（km <sup>2</sup> ）	人口密度（人/km <sup>2</sup> ）	人口当たり臨財債振替前基準財政需要額（千円）	2015道路橋梁費・道路面積（人口当たり・円）	2015高齢者保健福祉費（人口当たり・円）	2015小中学校費（人口当たり・円）	2015農業行政費・農家数（人口当たり・円）	2015徴税费・戸籍住民基本台帳費（人口当たり・円）	2015地域振興費（人口当たり・円）	2015地域経済・雇用対策費（人口当たり・円）	2015地域の元気創造事業費（人口当たり・円）	2015人口減少等特別対策事業費（人口当たり・円）	2015包括算定経費（人口当たり・円）
2015年度末において過疎債現在高のある814市町村平均（A）	38,978	329	128	456	19,783	50,098	20,166	10,018	7,149	25,351	21,262	8,570	18,651	71,055
2015年度末において過疎債現在高のない904市町村平均（B）	96,663	115	1,519	216	5,653	28,908	10,862	3,998	3,915	8,690	3,166	3,441	5,909	30,743
（A）／（B）	0.4	2.9	0.1	2.1	3.5	1.7	1.9	2.5	1.8	2.9	6.7	2.5	3.2	2.3

注）東京23区を除く

出所）総務省・基準財政需要額データより作成。

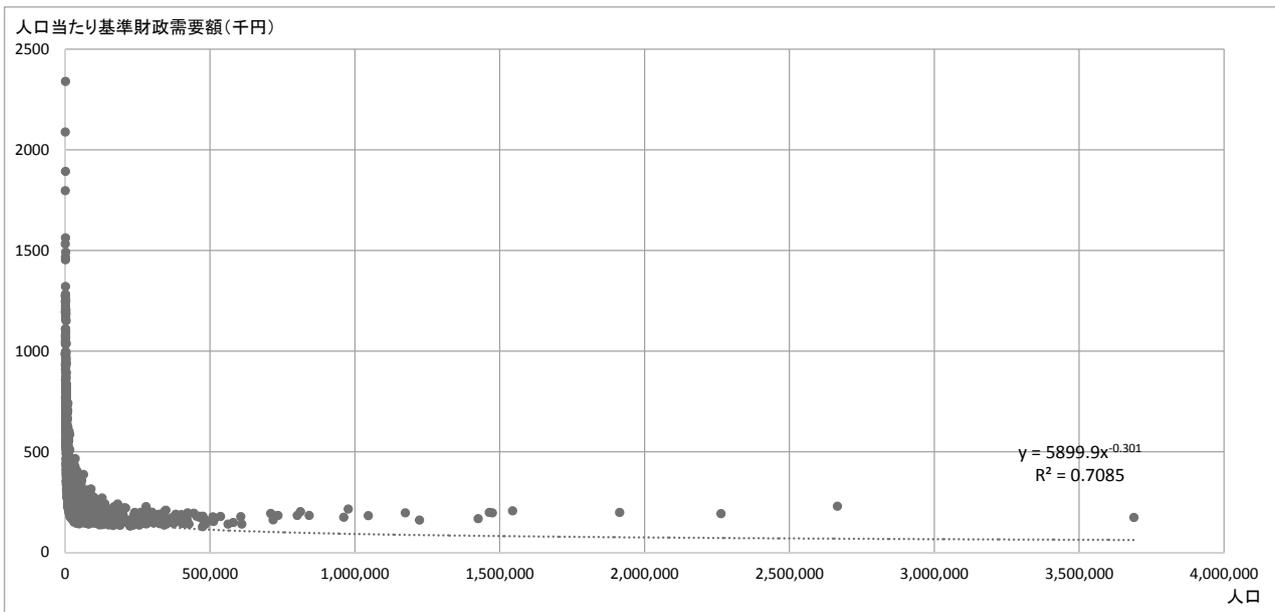


図3：全国市町村における人口と人口当たり基準財政需要額（臨財債振替前）（2015年度）

出所：総務省・2015年度市町村別基準財政需要額データより作成。

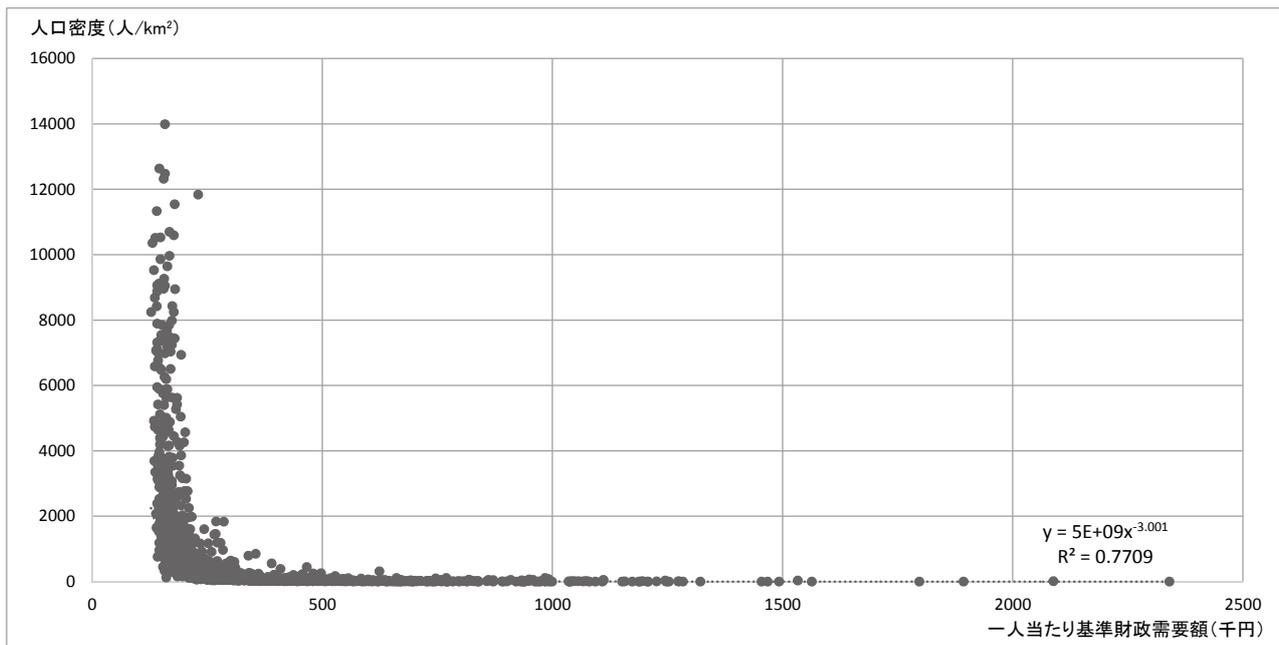


図4：人口当たり基準財政需要額（臨財債振替前、2015年度）と人口密度

出所：総務省・2015年度市町村別基準財政需要額データより作成。

### 3.2. 過疎法等による支援

戦後の過疎問題は、政府による国土開発政策、公共事業政策や農林業政策と深く関係している。1960年度に入ると拠点開発方式を採用した全国総合開発計画によって農山村地域から地方都市への人口移動とともに地方圏から大都市圏への人口移動が起こり、「第一次過疎化」

と呼ばれる深刻な問題になった。

政府による本格的な過疎対策は、1970年に議員立法として成立した10年間の時限立法である過疎地域対策緊急措置法に端を発する。その前年の1969年には新全総が策定されたが、それは過疎法がめざす人口急減防止や地域間格差是正とは異なる方針がとられていた。新全

総は7大都市圏および地方中核都市を中心とする広域生活圏を設定し、日本列島の種別化にもとづく地域間分業のなかで巨大開発を推進するとともに、地域間分業を結ぶ交通・通信ネットワークの形成を重視するものであった<sup>ix</sup>。新全総では、農山漁村からの人口流出や農業人口の減少を肯定し、過疎地域町村を近隣の地方都市の広域ネットワークに位置づけ、過疎化が著しい末端地区については集落再編成によって解消していく意図があった<sup>x</sup>。

さらに、1980年には過疎地域振興特別措置法が導入されたが、この時期には人口減少が鈍化しており、過疎地域の総合的な振興が重視された。なかでも雇用拡大のための産業振興が重視され、企業誘致とともに地域資源を生かした特産品開発などが推進された<sup>xi</sup>。続いて、1990年の過疎地域活性化特別措置法では、地域社会の活力低下に対して、地域振興を一歩進めて「地域の活性化」を図ることが目的とされた<sup>xii</sup>。2000年には過疎地域自立促進特別措置法（自立法）が成立したが、そこでは過疎地域の自立促進が目的とされた。2000年代前半には行財政基盤の確立を目的として「平成の大合併」が推進され、多くの過疎自治体が消滅した。

過疎法による自治体支援は、国庫補助のかさ上げ、過疎対策事業債（過疎債）、都道府県代行制度、行政上の特別措置、金融・税制措置などがあるが、そのうち最も重要なのが過疎債である。しかし、過疎債は投資的事業に限られ、社会資本整備によって生活条件には寄与したものの、人口維持につながる産業振興、就労対策や集落の維持のための対策は不十分であった。

表3は過疎法による事業実績をみたものであるが、1970年度から2015年度までの事業実績額はトータル102兆円である。内訳をみると、1970年緊急措置法および1980年振興法における事業実績額のうち、「交通通信体系の整備、情報化並びに地域間交流の促進」がほぼ5割であり、1990年活性化法でも37.5%と最も多い。1970年度から2015年度までのトータルでみると、「交通通信体系の整備、情報化並びに地域間交流の促進」が39.8%、「生活環境の整備」（上下水道、廃棄物処理施設、消防施設等）が16.4%とインフラ整備関係が5割を超えている。また、保健・医療・福祉・教育文化関係が合わせて13.6%となっている。

産業及び生活関係の公共施設等の整備の結果、過疎地域の公共施設等の整備水準は向上した。表4は過疎地域

と全国の主な公共施設等の整備状況の推移をみたものだが、市町村道、農道、林道の整備および水道普及率は全国水準とほぼ同様な水準に高まっている。危険校舎面積比率は全国と同様に低下している。また、1万人当たり病床数はむしろ全国水準より高くなっている。

それに対して「産業の振興」は1970年緊急措置法では22.2%にとどまっていたが、その後比率が上昇し、1970年度から2015年度のトータルで28.3%になっている。2016年度の自立促進法計画では32%と産業振興が占めている。産業振興の中身は主に農林水産業関係の基盤整備、施設整備である。製造業や観光業など雇用を生み出すための産業振興策に関わる事業は限られたものであった。また、「集落等の整備」は1970年度から2015年度のトータルでわずか0.4%である。

全総による国土政策は農山村地域の過疎化を促進する方向に作用した。それだけでなく、過疎対策のあり方に問題があった。遠藤（2009）によれば、過疎対策の第一の重点は農村と都市、あるいは農村内を結ぶ自動車交通体系の整備であり、第二の重点として、「広域行政によって集落再編成を進め、その中で、学校統廃合、役場、消防、保育所、医療・診療所や福祉施設などの社会的共同消費施設を中心集落に集中して整備する施策が展開された<sup>xiii</sup>という。表4によって小中学校数や分校数の推移をみると、1970年度以降、過疎地域の分校を含む小中学校数が大幅に減少しており、学校統廃合が過疎地域において特に進められてきたことがわかる。遠藤は、「過疎対策の結果として中心集落とその周辺はよいが、過疎化がもっとも進んでいるへき地の集落は切り捨てられ、さらに一層過疎化する要因をつくった」とし、「過疎対策は過疎地域内での「過密」・「過疎」の二重構造化を進め<sup>xiv</sup>」たと指摘している。

また、「平成の大合併」は多くの過疎自治体を消滅させ、特に編入合併された旧町村における公共部門経済の縮小や公共施設等の再編をつうじて過疎化をいっそう促進する方向に作用するものと考えられる。

過疎問題が深刻化するなかで、2010年の自立法改正によって6年間延長され、同時に過疎債におけるソフト事業が導入された。また、2008年度に集落支援員、2009年度には地域起こし協力隊が導入され、設置経費に対する特別交付税措置がとられた。自立法はその後、さらに2020年度まで延長されることになり、現在に至っている。

表3：過疎法における事業実績

(単位：億円、%)

区分	産業の振興	交通通信体系の整備、情報化並びに地域間交流の促進	生活環境の整備	高齢者等の保健及び福祉の向上及び増進	医療の確保	教育文化の振興	集落等の整備	その他	合計	
緊急措置法 (1970～1979年度)	17,524 (22.2)	39,197 (49.6)	8,945 (11.3)		953 (1.2)	9,470 (12.0)	190 (0.2)	2,739 (3.5)	79,018 (100.0)	
振興法 (1980～1989年度)	48,257 (27.8)	85,942 (49.5)	17,983 (10.4)		2,457 (1.4)	17,085 (9.8)	412 (0.2)	1,534 (0.9)	173,669 (100.0)	
活性化法 (1990～1999年度)	106,604 (29.3)	142,673 (39.3)	64,057 (17.6)	11,308 (3.1)	6,211 (1.7)	24,864 (6.8)	1,186 (0.3)	6,384 (1.8)	363,286 (100.0)	
自立促進法	実績 (2000～2009年度)	69,629 (28.4)	91,919 (37.5)	49,657 (20.3)	9,521 (3.9)	5,330 (2.2)	15,440 (6.3)	1,003 (0.4)	2,630 (1.1)	245,129 (100.0)
	実績 (2010～2015年度)	47,131 (29.6)	46,560 (29.3)	26,771 (16.8)	11,676 (7.3)	7,558 (4.8)	16,291 (10.2)	1,137 (0.5)	1,863 (1.1)	158,987 (100.0)
	合計	116,760 (28.9)	138,479 (34.3)	76,428 (18.9)	21,197 (5.2)	12,888 (3.2)	31,731 (7.9)	2,140 (0.5)	4,493 (1.1)	404,116 (100.0)
	実績合計 (1970～2015年度)	289,145 (28.3)	406,291 (39.8)	167,413 (16.4)	32,505 (3.2)	22,509 (2.2)	83,150 (8.2)	3,928 (0.4)	15,150 (1.5)	1,020,089 (100.0)

注) 総務省調べ。( )は構成比

出所) 総務省地域力創造グループ過疎対策室『平成27年度版 過疎対策の現況』、2016年10月、より作成。

表4：過疎地域と全国の公共施設等の整備状況

項目	単位	1970年度		1980年度		1990年度		2000年度		2005年度		2010年度		2014年度		
		過疎地域	全国	過疎地域	全国	過疎地域	全国	過疎地域	全国	過疎地域	全国	過疎地域	全国	過疎地域	全国	
市町村道	改良率	%	9.0	15.7	22.7	28.2	39.0	44.2	46.7	52.1	51.1	55.0	53.0	56.8	54.2	58.2
	舗装率	%	2.7	9.8	30.6	41.2	55.6	65.6	64.2	73.5	68.3	75.9	69.4	77.2	70.5	78.4
	自動車交通不能比率	%	39.6	36.9	30.4	27.6	17.3	19.7	14.4	16.9	13.2	15.6	-	-	-	-
	木橋比率	%	46.3	33.1	24.0	16.3	7.6	3.8	5.4	2.6	3.8	2.1	-	-	-	-
	永久橋比率	%	51.9	66.0	75.4	83.2	92.1	96.0	94.3	97.2	95.9	97.7	-	-	-	-
耕地1ha当たり農道延長	m	42.2	51.9	48.1	55.8	43.0	46.1	40.8	45.3	39.6	41.2	-	-	-	-	
林野1ha当たり林道延長	m	4.3	5.0	6.4	6.9	7.7	7.9	8.6	8.7	8.5	9.0	-	-	-	-	
水道普及率	%	56.6	81.4	73.6	91.8	81.4	94.3	87.3	96.5	90.4	97.0	91.7	97.5	92.5	97.8	
医療施設	病院数	箇所	652	8,212	607	9,356	642	10,436	673	9,331	960	9,063	988	8,325	962	8,276
	診療所数	箇所	4,666	88,835	4,759	110,227	4,596	130,220	6,282	151,280	9,427	158,349	9,701	156,093	9,645	159,488
	病院・診療所の病床数 1万人当たりの病床数	床	77,649	1,280,023	79,110	1,607,870	90,726	1,951,338	95,327	1,870,020	153,798	1,806,480	154,020	1,651,155	148,101	1,636,586
小学校	学校数	校	6,622	24,313	5,677	24,732	4,950	24,557	4,890	23,719	4,475	22,606	4,420	21,713	3,634	20,601
	うち分校数	校	929	2,346	522	1,244	315	775	211	514	132	344	99	270	52	189
	教員数	人	55,570	370,578	50,354	469,343	46,209	440,443	14,587	396,834	46,770	404,367	19,499	413,473	44,431	410,397
	児童数	人	1,023,569	9,491,866	717,134	11,819,045	544,812	9,045,154	415,369	7,182,432	489,718	7,067,832	493,956	6,869,318	421,945	6,425,754
	危険校舎面積比率	%	14.9	10.8	7.8	3.0	3.3	1.0	2.0	1.0	1.8	1.1	-	-	-	-
	1学校当たり生徒数	人	155	390	126	478	110	85	85	303	109	313	112	316	116	312
中学校	学校数	校	2,793	10,215	2,261	10,178	1,973	10,595	2,053	10,428	1,970	10,154	2,049	9,982	1,861	10,484
	うち分校数	校	120	323	34	130	22	92	15	73	12	70	13	80	11	82
	教員数	人	37,380	216,520	29,036	249,778	26,312	275,761	26,548	238,651	27,787	228,947	29,887	234,471	27,884	236,947
	児童数	人	632,131	4,510,815	371,719	5,111,822	299,639	4,942,223	247,266	3,724,593	266,524	3,312,007	269,789	3,270,582	233,301	3,190,799
	危険校舎面積比率	%	7.7	5.4	3.8	2.1	1.5	0.8	1.6	1.0	2.2	1.5	-	-	-	-
	1学校当たり生徒数	人	226	442	164	502	152	466	120	357	135	326	132	328	125	304

注) 2014年度の小学校および中学校の欄は2015年度の数値。2010年度の医療施設の欄は2011年度の数値。

2005年度までのデータは、総務省「公共施設状況調査」による。2010年度以降は、文科省「学校基本調査」、日本水道協会「水道統計」、国道交通省データ等による。

2005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区域を過疎地域から除いている。

2010年度以降のデータは、一部過疎地域を含まない。

いくつかの項目については、2010年度以降、データを取得できない。

市町村道、農道延長、林道延長については、過疎地域は2016年4月1日現在である。小学校、中学校および医療施設については、2010年度以降の過疎地域は2016年4月1日現在である。

出所) 総務省地域力創造グループ過疎対策室『平成27年度版 過疎対策の現況』、2016年10月、より作成。

表5：過疎対策事業債とソフト分の発行（予定）額

	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度	2015年度
過疎対策事業債充当額（100万円）	228,111	258,859	297,540	287,987	345,179	383,242
うちソフト分発行（予定）額（100万円）	37,905	45,782	56,559	61,587	68,621	70,923
限度額（100万円）	66,207	70,207	72,688	74,542	76,874	76,900
活用率（%）	57.3%	65.2%	77.8%	82.6%	89.3%	92.2%

出所）総務省地域力創造グループ過疎対策室『平成27年度版 過疎対策の現況』、2016年10月、196頁。

過疎対策事業債ソフト分の発行（予定）額等の推移は表5のとおりであり、全体として過疎対策事業債計画額が増加しているなかで活用率が上がっていることもあり、発行（予定）額が増加傾向にある。

図5は2015年度末において過疎債現在高のある市町村における人口当たり過疎債現在高と財政力指数との関係をみたものであるが、両者には緩やかな負の相関関係が認められる。また、2015年度過疎債発行市町村における人口当たり過疎債発行額と財政力指数との関係にお

いても同様に緩やかな負の相関関係がみられる（図6）。自治体の条件不利性が財政力指数に反映されていると考えれば、過疎債発行枠が、人口減少自治体において財政力が低いほど相対的に多く配分される傾向があることがうかがえる。

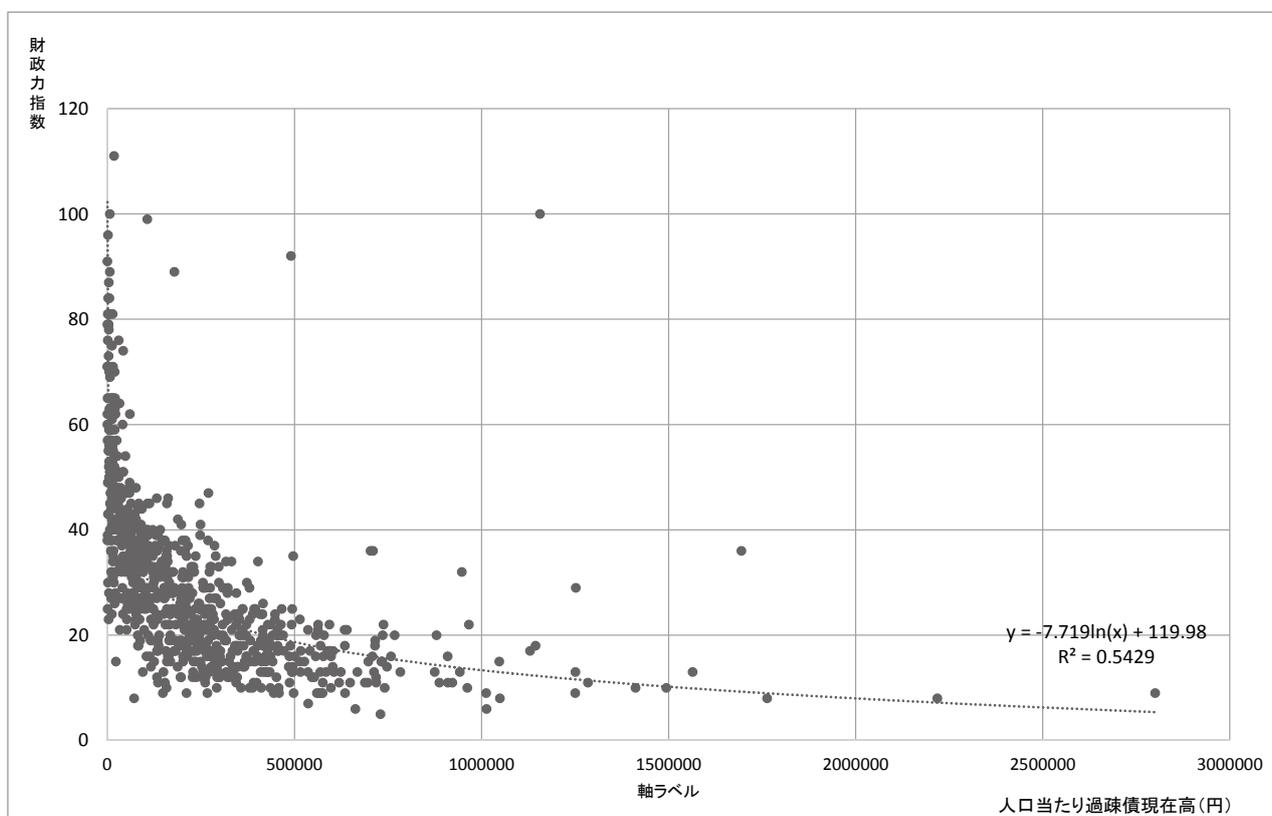


図5：過疎債現在高のある市町村の人口当たり過疎債現在高（2015年度末）と財政力指数（2013～2015年度）

出所：総務省・2015年度地方財政状況調査表データより作成。

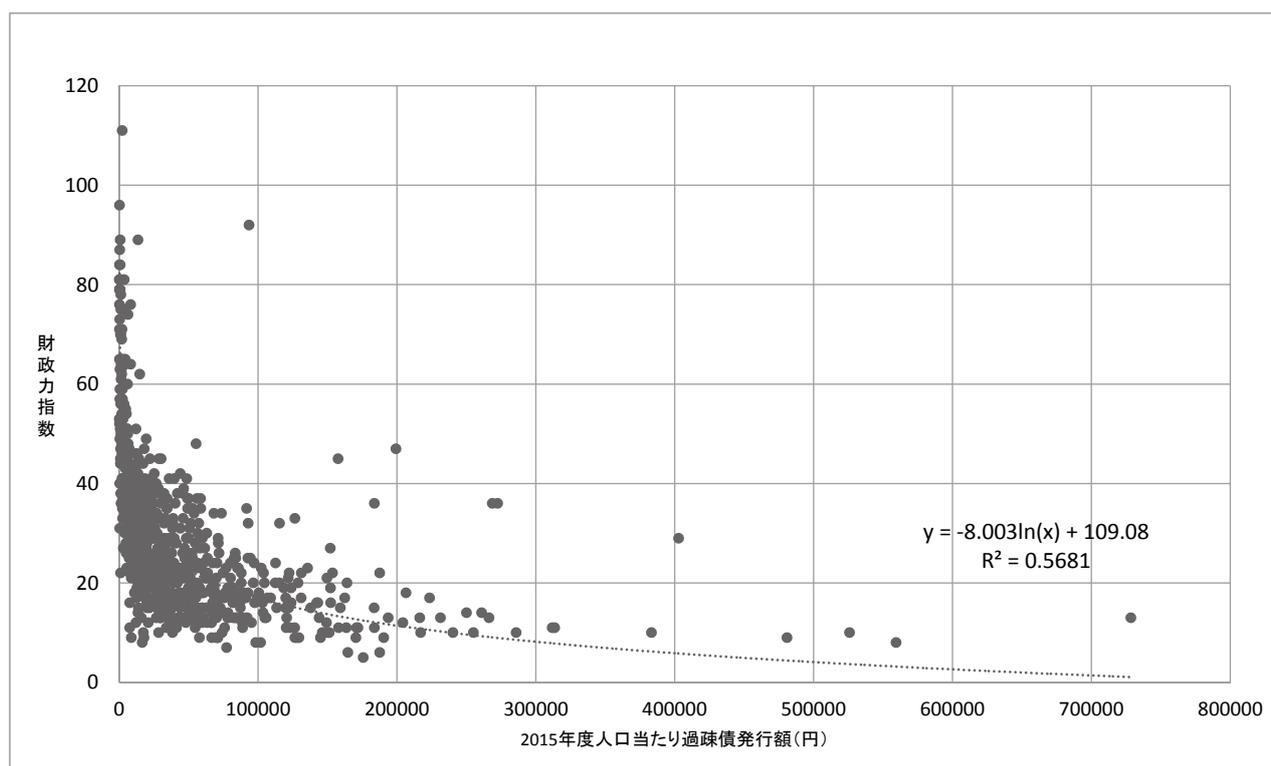


図6：2015年度過疎債発行市町村における人口当たり発行額と財政力指数

出所：総務省・2015年度地方財政状況調査表データより作成。

## 4. 地方創生と条件不利地域自治体

### 4.1. 地方創生政策の枠組みと財政手段

2014年5月に公表された「増田レポート」は、「地方消滅論」を展開し、自治体関係者にショックを与えた。「増田レポート」の分析と提言は政府の基本方針に取り入れられ、地方創生政策が打ち出された。平岡（2015）では、地方創生が登場してきた背景として、次の5点を指摘した。第一に、グローバル化に対応した法人税負担軽減と財政再建のために公共部門のいっそうの合理化が求められ、特に自治体関連の公共施設の再編・集約化やそれらと合わせた行政機能の再編・地域再編が課題となったことである。第二に、今後、東京圏の高齢者・単身者が増加することが予想され、それによる社会負担増や介護人材等の不足が将来的な経済成長にマイナスの影響を与えることが懸念されたことである。そのため、地方圏の拠点都市等に「人口のダム」を形成し、東京圏からの人口移動の「受け皿」ともなることが期待された。第三に、アベノミクスの減速や消費税引き上げのマイナス影響に対応した地域経済対

策が求められたことである。第四に、安倍政権のめざす「大国化」と将来的な経済成長にとって、人口規模の縮小がマイナスの影響をもたらすことへの懸念である。第五に、安倍政権が推進してきた道州制導入への自治体関係者の抵抗が強いことから、当面、地方創生や分権改革を進めながら、機をみて道州制推進につなげる戦略をとったことである<sup>xv</sup>。

地方創生政策は人口政策（社会増、自然増）とともに、人口減に対応した行財政・まちづくりの調整を目的としている。それゆえ、条件不利地域自治体にとって、人口政策に対する競争的資金による支援とともに、人口減に対応した地域再編・行財政の合理化と広域連携への支援という側面がある。

地方創生政策は、一連の財政手段を講じているが、それらは積極戦略と調整戦略の2つの戦略の目的のための手段として位置づけられる。それらのうち主な財政手段は以下のとおりである。

- ① 地方創生関連の新型交付金の創設
- ② 地方交付税における「まち・ひと・しごと創生事業費」の創設

- ③公共施設等の集約・複合化のための財政措置（地方債）
- ④連携中枢都市圏、コンパクトシティ、「小さな拠点」等のための財政措置（普通交付税、特別交付税、地方債）
- ⑤ふるさと納税制度の拡充、企業版ふるさと納税制度の創設

#### 4.1.1. 地方創生関連の交付金

そのうち①の地方創生関連の新型交付金は以下の種類がある。地方創生先行型交付金 1,700 億円（2014 年度補正予算による。うち基礎交付 1,400 億円、上乗せ交付 300 億円）、地方創生加速化交付金約 1,000 億円（2015 年度補正予算による）、地方創生推進交付金 1,000 億円（2016 年度当初予算から導入。4 年間の継続。公費ベース 2,000 億円）、地方創生拠点整備交付金 900 億円（2016 年度補正予算による。補助率 2 分の 1、事業費ベース 1,800 億円。地方負担分については補正予算債 100% 充当）。

地方創生交付金は基本的にソフト事業を対象としており、施設整備のニーズ応えたものではなかった。拠点整備交付金は地方からの要望に応じて導入され、未来への投資の基盤となることを明確にした施設整備等を対象とした。

#### 4.1.2. 地方交付税における「まち・ひと・しごと創生事業費」

次に、②の地方交付税における「まち・ひと・しごと創生事業費」は 2015 年度に創設され、「人口減少等特別対策事業費」および「地域の元気創造事業費」からなる。2015 年度および 2016 年度においては、「人口減少等特別対策事業費」約 6,000 億円は「取組の必要度」による配分と「取組の成果」による配分の割合が 5:1、「地域の元気創造事業費」約 4,000 億円は、行革努力分約 3,000 億円、地域経済活性化分約 1,000 億円（うち特別交付税分が 100 億円）となっている。

2017 年度の人口減少等特別対策事業費は「取組の必要度」4,670 億円、「取組の成果」1,330 億円となっており、2019 年度には「取組の必要度」4,000 億円、「取組の成果」2,000 億円へ段階的にシフトする予定となっている。また、2017 年度の地域の元気創造事業費については「行革努力分」2,670 億円、「地域経済活性化分」1,230 億円、

「特別交付税分」約 100 億円となっている。

#### 4.1.3. 公共施設等の集約・複合化のための財政措置

③の公共施設等の集約・複合化のための財政措置は、国が自治体に 2016 年度末までの策定を要請した公共施設等管理計画を支援するための手段である。同計画では、すべての公共施設等を対象に、公共施設等の状況、人口の今後の見通し、財政収支の見込みを把握するとともに、更新・統廃合・長寿命化などの総合的計画的管理を求められる。さらに、各自治体は、インフラ長寿命化計画及び公共施設等総合管理計画を踏まえて個別施設計画を策定することが求められる（2020 年度末までに策定）。ここでは、点検・診断によって得られた個別施設の状況、維持管理・更新等に係る対策（機能転換・用途変更、複合化、集約化、廃止・撤去、耐震化等）の優先順位の考え方、対策の内容や実施時期を定めるものとされている。

財政措置としては、まず 2014 年度予算から公共施設等の除却に対する地方債の特例措置が導入され、2015 年度予算から公共施設等最適化事業費が創設され、公共施設の集約・複合化のための地方債に交付税措置が講じられた。また、2017 年度予算からは公共施設等最適化事業費が拡充され、公共施設等適正管理推進事業費（仮称）が導入され、地方債も公共施設等適正管理推進事業債（仮称）として拡充された。同地方債は以下の 5 つの事業に適用される。

- (a) 集約化・複合化事業：充当率 90%、交付税算入率 50%
- (b) 転用事業：充当率 90%、交付税算入率 30%
- (c) 長寿命化事業（新規）：充当率 90%、交付税算入率 30%
- (d) 立地適正化事業（新規）：充当率 90%、交付税算入率 30%
- (e) 市町村役場機能緊急保全（新規）：充当率 90%、交付税算入率 30%

なお、長寿命化対策への地方債措置は 2017 年度から 2021 年度までの期間を設定している。ただし、学校施設については、学校施設等整備事業債を拡充して活用するとしている（充当率 75%、交付税算入率 50%）（現行 30%）。また、立地適正化事業への地方債はコンパクトシティを推進するためのものであり、同じく地方債措置は 2017 年度から 2021 年度までの期間が設定された。

#### 4.1.4. 新たな「圏域」づくりを促進するための財政措置

④の連携中枢都市圏、コンパクトシティ、「小さな拠点」等、市町村を超えた広域圏域から集落生活圏まで、新たな「圏域」づくりを促進するための財政措置は以下のとおりである。

まず、2015年度より連携中枢都市圏を構成する自治体（人口20万人以上、昼夜人口比率1以上である61都市を中心とした圏域が対象）に対して、以下の役割に応じて地方財政措置（普通交付税および特別交付税）が講じられた。圏域全体の経済成長のけん引、高次の都市機能の集積、圏域全体の生活関連機能サービスの向上（連携協約の締結が前提）。なかでも連携中枢都市の取組みに対しては以下の財政措置が講じられる。①圏域全体の住民ニーズに対応した、「経済成長のけん引」及び「高次都市機能の集積・強化」の取組みに対する普通交付税措置（圏域人口に応じて算定。圏域人口75万人の場合、約2億円）、②「生活関連機能サービスの向上」の取組みに対する特別交付税措置（1市当たり年間1.2億円程度を基本として、圏域内の連携市町村の人口・面積及び連携市町村数から上限額を設定の上、事業費を勘案して算定）。連携市町村の取組みに対しては、「生活関連機能サービスの向上」の取組みに加え、「経済成長のけん引」及び「高次都市機能の集積・強化」に資する取組みに対して特別交付税措置が講じられる（1市町村当たり年間1,500万円を上限として、当該市町村の事業費を勘案して算定）。

また、これまで取り組まれてきた定住自立圏についてもさらなる推進のため、財政措置が拡充された。具体的には特別交付税の拡充として、中心市には8,500万円程度（従来4,000万円程度）、近隣市町村には1,500万円（従来1,000万円）を上限とされた。

過疎対策におけるソフト事業、人的支援策の重視は地方創生政策においても引き継がれている。また、国交省が進めてきた過疎地域における「小さな拠点」形成政策が地方創生政策のなかで位置付けられ、地方創生交付金等による支援とともに、「小さな拠点」における地域運営組織に対する特別交付税措置がとられている。

「小さな拠点（コンパクトビレッジ）推進のための「改正地域再生法」によって、施設の集約、優良農地の保全・活用、交通ネットワークなどが推進されるとともに、多様な主体が地域再生推進法人となることが可能になった。

「小さな拠点」を運営する主体としての地域運営組織に対して財政措置が導入された。まず、普通交付税措置として、①地域運営組織の運営支援の経費、②高齢者の暮らしを守る経費に対し、地域振興費における人口密度補正・段階補正で措置することとされた。また、特別交付税措置として、地域運営組織の形成に要する経費を措置することとされた。上記①及び②における対象事業費一般財源充当額のうち、普通交付税算定額を上回る額が交付される。

「地方創生」政策のなかで「小さな拠点」は重要な位置づけを与えられており、「総合戦略2015（改訂版）」において「小さな拠点」を取り組む自治体の動きを加速化させ、2020年までに1,000カ所、地域運営組織を全国で3,000団体形成を目標に設定している。

「地方創生」政策が地域・公共施設の集約化を指向しており、「小さな拠点」形成が周辺部施設廃止と拠点への集約化を伴うことから居住集約化につながるのではないかと懸念や、「小さな拠点」推進が公立小中学校の統廃合を加速化させるのではないかと懸念がある。

「小さな拠点」形成を含む「新たな圏域づくり」が条件不利地域自治体に及ぼす影響については、今後の検証が求められる。

#### 4.1.5. ふるさと納税の拡充、企業版ふるさと納税制度の創設

最後に、⑤のふるさと納税の拡充、企業版ふるさと納税制度の創設については、以下のとおりである。まず、ふるさと納税は納税者が自分の選んだ自治体に寄付を行う際に、寄付額のうち2,000円を超える額につき所得税および住民税から控除される制度である。同制度は2008年度地方税改正によって創設されたが、2015年度税制改正により、住民税所得割の特別控除の上限が1割から2割に引き上げられるとともに、確定申告なしに控除が受けられる「ふるさと納税ワンストップ特例制度」が導入された。

また、2016年度税制改正において、地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）が導入された。国の認定を受けた自治体の地域再生計画に記載された事業に対して企業が寄付を行った場合、税額控除を導入し、従来の損金算入と合わせて寄付額の約6割の税負担軽減を講じるものである。

個人のふるさと納税以外に地方創生応援税制（企業版ふるさと納税）が2016年度税制改正により導入された。地方創生応援税制は、交付税不交付団体、東京都、23区は対象外とし、地方版総合戦略に位置付けられた効果の高い事業について地域再生計画を策定し、国の認定を受けることを条件として法人が自治体に行った寄付に税制優遇するというものである。

優遇の内容は、従来の損金算入に加え、法人住民税、法人事業税、法人税の税額控除措置を創設（寄付額に対する6割分の税負担軽減）である。

地方創生応援税制には個人の「ふるさと納税」と共通した問題点がある。第一に、実質的に納税自治体を個人や法人の任意の意思で決定できることは住民自治の及ばない財政制度を認めることになる。第二に、負担分任制や応益課税といった地方税の課税原則に反していることである。第三に、自治体の領域内に事業所をおく法人は自治体の活動を広く自治体間の税源の奪い合い競争をおこなうことである。

地方創生応援税制が条件不利地域にどう影響するかについては、現時点では明らかでないため、今後の検証が求められる。

以上の財政措置が講じられた地方創生政策は条件不利地域自治体支援という視点からみて以下のような問題をはらんでいる。第一に、地方創生交付金やふるさと納税にみられるように、過疎地域のみでなく全国の自治体に人口獲得、「生き残り」競争を促していることである。第二に、公共施設の集約化、学校統廃合促進など過疎地域の集落コミュニティの維持にとって逆方向になりうる政策が推進されていることである。第三に、拠点都市政策やコンパクトシティ政策が、農山村の過疎化を促進するおそれである。

#### 4.2. 地方創生交付金と条件不利地域自治体

地方創生関連の交付金と条件不利地域自治体との関係はどうか。地方創生関連交付金のうち先行型交付金は基礎交付1,400億円と上乗せ交付300億円からなり、基礎交付は人口、財政力等により算定され、上乗せ交付は2015年10月末までに地方版総合戦略を策定した自治体の先駆的事業が対象となった。基礎交付の算定にあたっては、①地方版総合戦略策定経費相当分として一都道府県2,000万円、一市町村1,000万円、②人口を基本とし

つつ、小規模団体ほど割り増し、③財政力指数（低い団体に割り増し）、④就業（就業率）、人口流出（純転出者人口比率）、少子化（年少者人口比率）の現状の指標が悪い地域に配慮することとなった。それゆえ、基礎交付については財政力の低い条件不利地域自治体に傾斜配分されていると考えることができる。

しかし、その他の地方創生関連交付金は条件の不利な自治体に配慮した算定はとられず、国の政策重点や評価基準から審査される競争的資金としての性格が強い。表6は市区町村に対する先行型交金・基礎交付分を除く地方創生関連交付金の交付状況を都道府県別にみたものである。これをみると、東京都と沖縄県が目立って市区町村当たりの交付額が少ない他は、都道府県別過疎市町村比率や過疎市町村人口比率などと市区町村当たり地方創生関連交付金の関連性はみとれない（たとえば、都道府県別過疎市町村比率と地方創生関係交付金についての図7参照）。この点は、「頑張る地域を支援する」という地方創生政策の基本的なスタンスを反映したものと見える。

表6：都道府県別市区町村における地方創生関係交付金の状況

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N
都道府県	市区町村数	加速化交付金交付額 (100万円)	加速化交付額・ 2次募集分 (100万円)	推進交付金・ 第一回分 (100万円)	推進交付金・ 第二回分 (100万円)	拠点整備 交付金 (100万円)	(B+C) / A (100万円)	(D+E) / A (100万円)	F / A (100万円)	(B+C+D+ E+F) / A (100万円)	過疎地域 市町村比率	過疎市町村 比率	過疎市町村 人口比率 (2015国調)	過疎市町村 面積比率
北海道	179	5,577	730	607	181	3,380	35.23	4.4	18.88	58.52	80.4	83.2	29.6	78.4
青森県	40	977	164	64	29	1,144	28.53	2.33	28.6	59.45	57.5	72.5	22.7	63.0
岩手県	33	1,124	174	148	16	783	39.33	4.97	23.73	68.03	60.6	72.7	38.0	70.9
宮城県	35	947	178	178	17	517	32.14	5.57	14.77	52.49	20.0	28.6	10.6	46.5
秋田県	25	932	86	89	7	333	40.72	3.84	13.32	57.88	72.0	92.0	66.4	92.3
山形県	35	1,219	181	76	216	617	40	8.34	17.63	65.97	51.4	60.0	30.1	70.4
福島県	59	1,769	386	133	24	1,965	36.53	2.66	33.31	72.49	45.8	52.5	13.5	53.1
茨城県	44	2,040	216	59	126	724	51.27	4.2	16.45	71.93	4.5	11.4	2.4	15.4
栃木県	25	1,084	86	68	43	631	46.8	4.44	25.24	76.48	12.0	16.0	2.3	18.0
群馬県	35	967	135	116	15	342	31.49	3.74	9.77	45	25.7	40.0	4.8	55.2
埼玉県	63	1,197	431	128	103	892	25.84	3.67	14.16	43.67	3.2	6.3	0.2	14.8
千葉県	54	1,698	174	177	46	777	34.67	4.13	14.39	53.19	11.1	13.0	1.7	12.7
東京都	62	1,104	143	113	13	54	20.11	2.03	0.87	23.02	15.4	15.4	0.2	23.3
神奈川県	33	1,449	119	90	22	389	47.52	3.39	11.79	62.7	3.0	3.0	0.1	0.3
新潟県	30	1,567	85	416	57	840	55.07	15.77	28	98.83	30.0	46.7	15.8	55.7
富山県	15	855	0	146	138	363	57	18.93	24.2	100.13	20.0	26.7	10.7	28.4
石川県	19	521	44	220	35	333	29.74	13.42	17.53	60.68	31.6	52.6	11.3	52.2
福井県	17	619	139	91	37	351	44.59	7.53	20.65	72.76	17.6	35.3	7.5	41.6
山梨県	27	659	93	38	6	432	27.85	1.63	16	45.48	25.9	55.6	7.8	48.2
長野県	77	3,030	523	339	76	2,543	46.14	5.39	33.03	84.56	37.7	48.1	8.0	48.8
岐阜県	42	1,575	155	233	92	936	41.19	7.74	22.29	71.21	16.7	33.3	7.0	56.2
静岡県	35	1,423	39	217	43	291	41.77	7.43	8.31	57.51	14.3	25.7	2.1	24.0
愛知県	54	1,558	168	172	24	525	31.96	3.63	9.72	45.31	5.6	9.3	0.5	26.7
三重県	29	1,100	91	80	23	366	41.07	3.55	12.62	57.24	24.1	31.0	6.4	39.7
滋賀県	19	969	13	114	34	437	51.68	7.79	23	82.47	0.0	10.5	0.4	8.3
京都府	26	1,520	182	451	195	860	65.46	24.85	33.08	123.38	26.9	38.5	5.7	50.2
大阪府	43	1,221	354	300	84	359	36.63	8.93	8.35	53.91	2.3	2.3	0.1	2.0
兵庫県	41	1,697	196	289	73	791	46.17	8.83	19.29	74.29	17.1	24.4	3.5	33.2
奈良県	39	1,513	168	120	29	361	43.1	3.82	9.26	56.18	46.2	46.2	9.7	76.9
和歌山県	30	1,095	142	181	35	818	41.23	7.2	27.27	75.7	50.0	60.0	25.6	75.6
鳥取県	19	1,028	126	102	17	457	60.74	6.26	24.05	91.05	42.1	63.2	13.6	56.5
島根県	19	819	95	105	7	285	48.11	5.89	15	69	78.9	100.0	47.3	85.4
岡山県	27	1,303	199	376	88	848	55.63	17.19	31.41	104.22	48.1	74.1	16.4	69.3
広島県	23	811	137	129	38	661	41.22	7.26	28.74	77.22	43.5	69.6	10.4	63.3
山口県	19	664	0	131	34	157	34.95	8.68	8.26	51.89	31.6	63.2	12.9	56.6
徳島県	24	679	64	83	22	387	30.96	4.38	16.13	51.46	45.8	54.2	15.4	72.4
香川県	17	738	29	20	0	390	45.12	1.18	22.94	69.24	35.3	47.1	10.1	36.8
愛媛県	20	729	147	201	17	546	43.8	10.9	27.3	82	55.0	85.0	24.2	65.2
高知県	34	1,397	50	144	119	622	42.56	7.74	18.29	68.59	70.6	82.4	27.1	79.6
福岡県	60	1,910	417	323	176	1,560	38.78	8.32	26	73.1	26.7	35.0	9.4	34.8
佐賀県	20	614	51	173	1	330	33.25	8.7	16.5	58.45	25.0	45.0	13.2	32.7
長崎県	21	814	59	279	54	155	41.57	15.86	7.38	64.81	47.6	61.9	27.3	68.5
熊本県	45	2,107	253	57	84	1,170	52.44	3.13	26	81.58	48.9	60.0	20.0	66.6
大分県	18	713	261	102	32	308	54.11	7.44	17.11	78.67	66.7	88.9	39.0	87.4
宮崎県	26	1,144	36	46	10	278	45.38	2.15	10.69	58.23	50.0	65.4	16.5	62.2
鹿児島県	43	2,008	63	271	29	326	48.16	6.98	7.58	62.72	81.4	95.3	36.5	77.5
沖縄県	41	488	232	18	0	0	17.56	0.44	0	18	41.5	43.9	7.0	52.6
合計	1,741	60,972	7,812	8,015	2,567	31,633	39.51	6.08	18.17	63.76	37.7	47.6	8.6	59.7

出所：まち・ひと・しごと創生本部資料および総務省資料より作成。

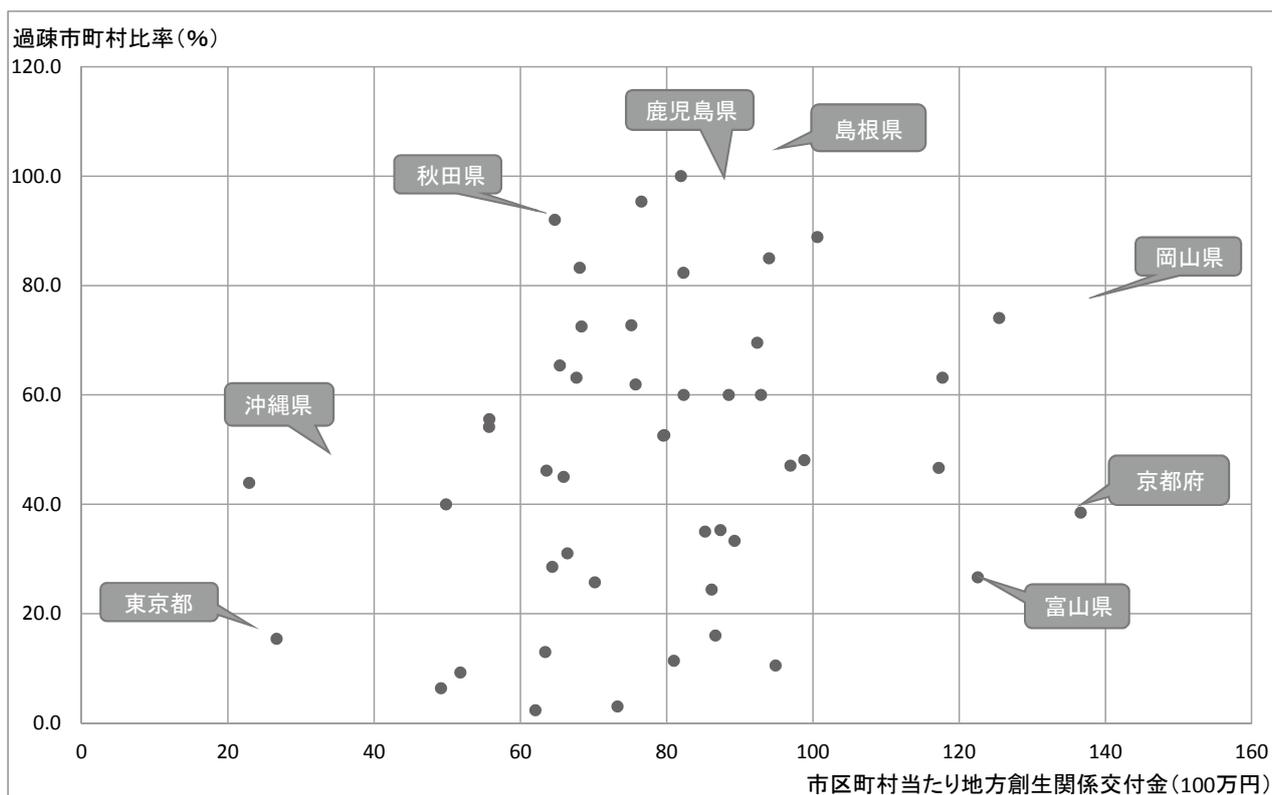


図7：都道府県別市区町村当たり地方創生関係交付金と過疎市町村比率

出所：まち・ひと・しごと創生本部資料および総務省資料より作成。

#### 4.3. 地方交付税における「まち・ひと・しごと創生事業費」と条件不利地域自治体

前掲表2は、2015年度における市町村の基準財政需要額のうち人口減少等特別対策事業費の人口当たり額を過疎市町村と非過疎市町村に分けてみたものである。それによると、前にみたように、人口減少等特別対策事業費は過疎市町村が非過疎市町村の3.2倍となっている。これも過疎市町村に傾斜配分されている本事業費に基づく基準財政需要額の算定において「取組の必要度」に重点が置かれていることから、過疎地域に傾斜配分されていることが反映したものと見えよう。「取組の必要度」としては、以下の指標が悪い団体に割増しするとされている。人口増減率、転入者人口比率、転出者人口比率、年少者人口比率、自然増減率、若年者就業率、女性就業率、有効求人倍率、一人当たり各産業の売上高。

ただし、人口減少等特別対策事業費の導入によって、地方交付税全体が過疎地域への傾斜配分を強めたとは言えない。リーマンショックを受けて導入された同様に過疎地域に傾斜配分されてきた「地域経済基盤強化・雇用

対策費」の縮減分が地方創生関連の事業費に振り替えられたと考えることができるからである。

#### 4.4. 公共施設等の集約・複合化と条件不利地域自治体

公共施設等の集約・複合化の条件不利地域自治体への影響については、多岐にわたる検討が求められるが、ここでは影響が大きい公共施設として公立小中学校をみることにする。

全自治体を対象とした総務省の「公共施設等解体撤去事業調査」（2013年12月）によると、自治体が解体撤去の意向のある施設のうち、延床面積で見ると教育関係施設が23%、インフラが17%、公営住宅が11%、廃棄物処理施設が9%、庁舎等が8%、社会福祉関係施設が5%などとなっている。延床面積でみた教育関係施設の大半は学校施設であることから、公共施設等の見直しにおいて、公立小中学校の老朽化と更新の問題とかかわる学校統廃合が課題として浮上してくることになる。

図8は戦後の我が国の小中学校数の推移をみたものである。1960年代の高度経済成長期に小中学校数が目立っ

て減少し、さらに1990年代以降、小学校数が目立って減少している。さらに図9は1992年度以降の公立学校の年度別廃校発生数をみたものである。特に2000年代以降、

公立学校の廃校数が高水準で推移しており、特に小学校の廃校発生数が高水準で推移していることがわかる。

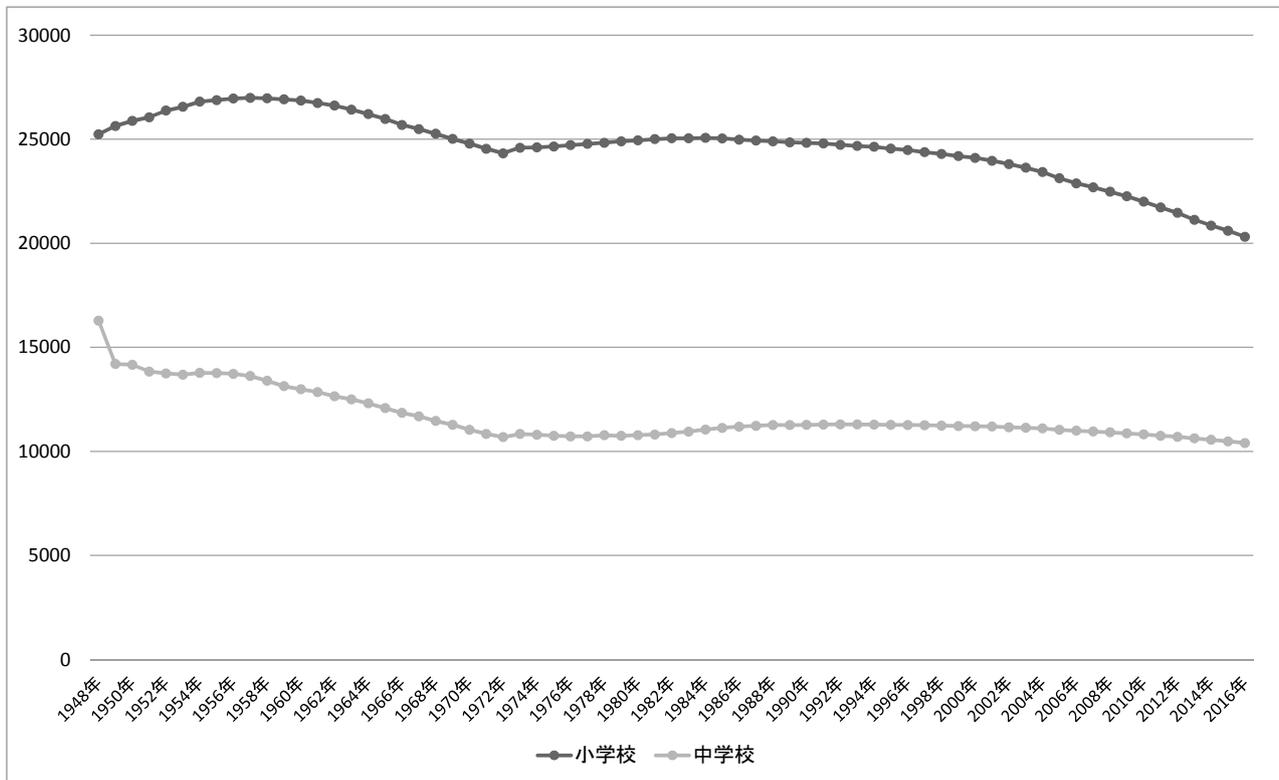


図8：小中学校数の推移

出所：文部科学省データより作成。

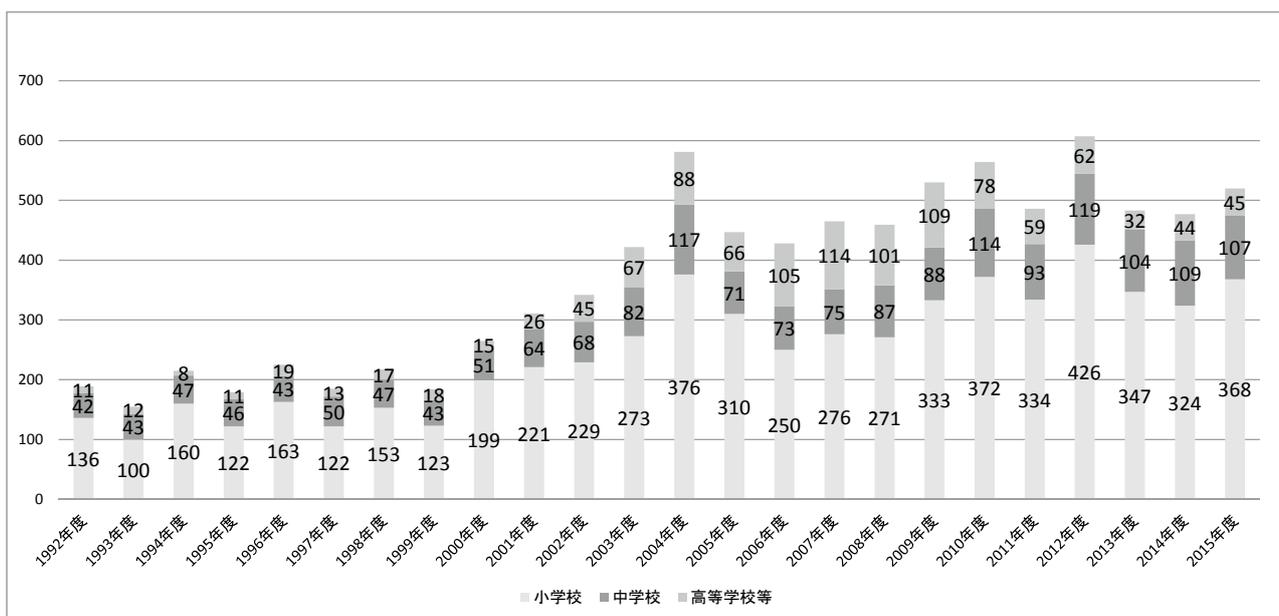


図9：公立学校の年度別廃校発生数

出所：1992年度から2001年度までのデータは文科省「廃校施設等活用状況実態調査について」（2012年9月14日発表）、2002年度以降のデータは、文科省「廃校施設等活用状況実態調査について」（2017年1月12日発表）より作成。

この文科省の調査では過疎地域等の条件不利地域に限ったデータが公表されていないが、条件不利地域の小中学校の統廃合が多く含まれているとおもわれる。農山村等の条件不利地域においては、公立小中学校はコミュニティの重要な存立基盤となっていると考えられることから、学校統廃合が農山村衰退を促進する方向に働くとおもわれる。この点は今後検証すべき課題としておく。

#### 4.5. ふるさと納税と条件不利地域自治体

ふるさと納税の規模は2015年度の制度改正を受けて拡大しており、2015年度の寄付額は1,652億円（前年度の4.3倍）となっている。また9割の自治体が返礼品を設定している。財政力の低い条件不利地域自治体にとって、ふるさと納税は貴重な寄付金収入であるとともに、返礼品による特産品等のPR効果も期待されている。

しかし、ふるさと納税へは様々な批判が投げかけられている。非居住地自治体への「納税」が税の原則に反しているのではないか。自己負担なき寄付は「寄付」といえるのか。高額納税者への優遇税制（2,000円の負担で高額な返礼品）ではないか。過度な返礼品競争による歪み（返礼品等の費用2015年度793億円）が生じているのではないか。税収を奪われる都市自治体への影響があるのではないか。高額な返礼品により寄付税制としての効率性が確保されないのではないか。こうした批判とともに、ふるさと納税制度を見直し、本来の寄付税制に戻す必要があるのではないかといった意見が出ている。

ふるさと納税は条件不利地域自治体にどう影響しているのか。図10は2015年度における都道府県別市区町村当たりふるさと納税（寄付金）受入額をみたものである。一見して、都道府県によってかなりのばらつきがみとれる。その背景には一部の市町村が提供する高額な返礼品が当該市町村へのふるさと納税へのきわめて大きな誘因になっている事情がある。2015年度の実績について過疎市町村と非過疎市町村に分けてみると、非過疎市町村における一市町村当たりのふるさと納税受入額が8,081万円に対して、過疎市町村では一市町村当たり1億784万円となっており、相対的に多くなっている。過疎市町村の平均人口規模が非過疎市区町村のそれより小さいことを考慮すれば、全体としてふるさと納税は過疎市町村に傾斜している。

では、個々の過疎市町村におけるふるさと納税受入の状況はどうか。図11は2015年度における過疎市町村の

ふるさと納税受入額と財政力指数を散布図でみたものであるが、財政力の高低によらず、ふるさと納税受け入れ額は市町村によってかなりのばらつきがある。それゆえ、ふるさと納税制度は条件不利地域を全体として底上げする制度とは言えない。また、そもそもふるさと納税は条件不利地域に限らず、全自治体が税源の奪い合いをする「土俵」を設定した制度とみることができるのであり、条件不利地域自治体に対して国が設定した「生き残り競争」の「土俵」の一つと言えるかもしれない。

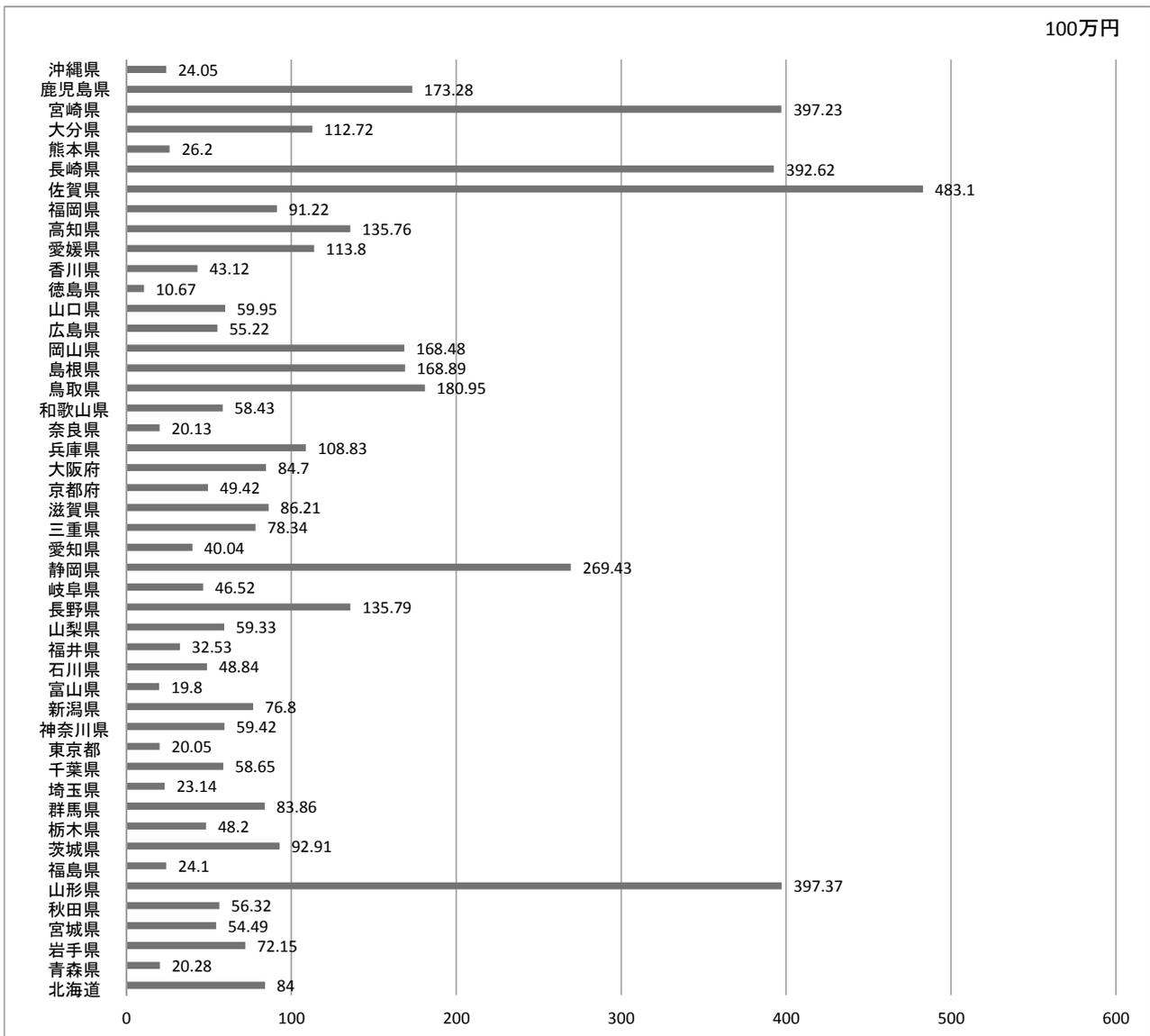


図 10：都道府県別市区町村当たりふるさと納税受入額（都道府県・市区町村、2015 年度）

出所：総務省データより作成。

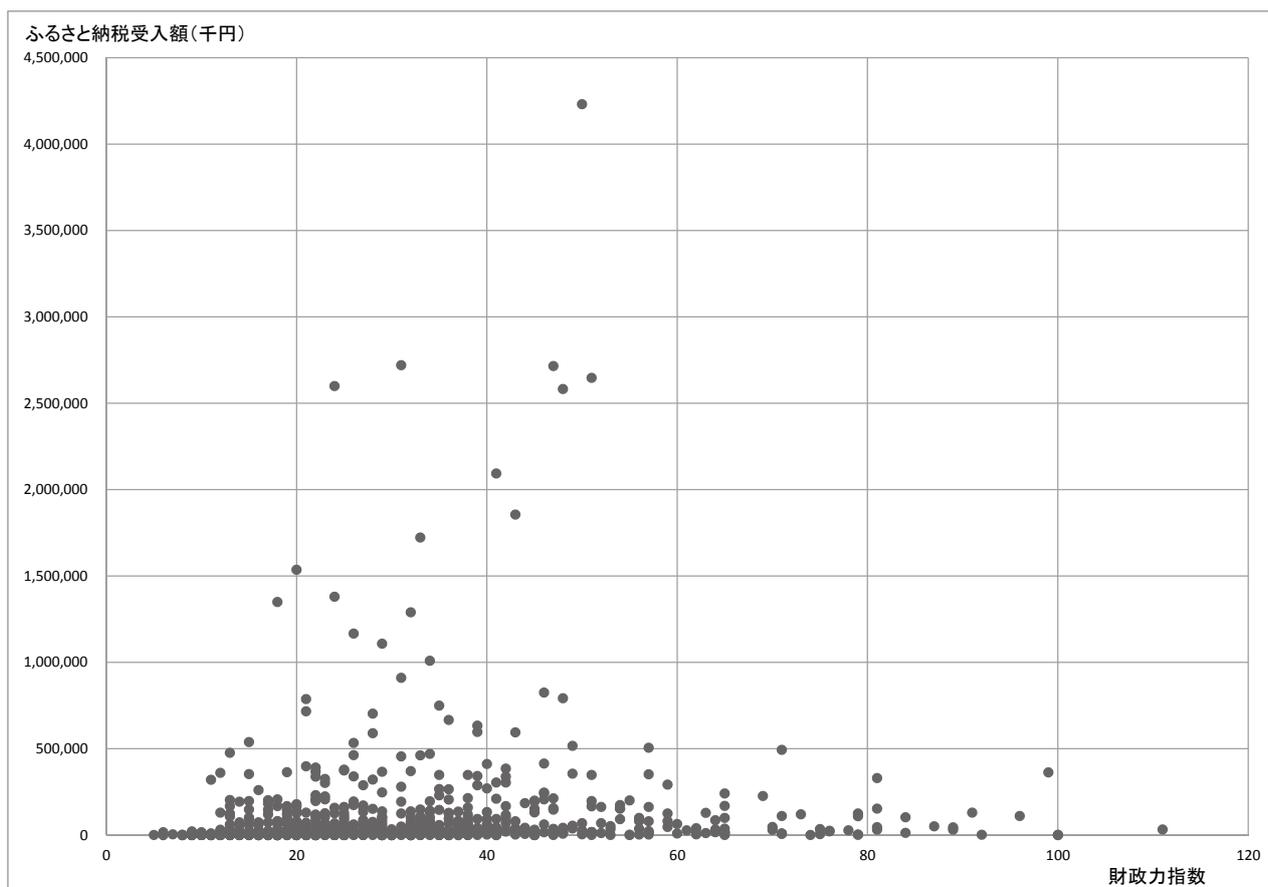


図 11：2015 年度末において過疎債現在高のある市町村におけるふるさと納税受入額と財政力指数

出所：総務省データより作成。

## 5. まとめに代えて

以上の検討をまとめると以下ようになる。第一に、戦後に確立した地方交付税制度は、客観的基準による基準財政需要額の算定をつうじて、条件不利地域自治体の人口規模等の条件不利性に起因するコストを捉え、行財政を支えてきた。確かに、2000 年代の構造改革によって、地方単独事業において地方債と交付税を組み合わせた財源保障の仕組みが縮小するとともに、地方行革、自治体財政健全化法、公営企業・第三セクター改革、公立病院改革等が自治体行財政の合理化が促進された。それにも関わらず、地方交付税制度の基本的な枠組みは維持されてきたのであり、条件不利地域自治体存立の基盤であり続けていると言ってよい。

第二に、1970 年代以降の過疎対策に代表される条件不利地域自治体支援策は、公共施設等の整備が中心であり、産業基盤および生活基盤関係のインフラやハコモノ

の整備水準において条件不利地域自治体の底上げを図ることに貢献してきた。しかし、地域経済を維持し、人口減少に歯止めをかけるという点においてハード整備中心の過疎対策には限界があり、地域資源を活用した内発的な産業振興やその担い手育成のためなどのソフト戦略が求められた。その一方、過疎法の上位法であった全総法による国土政策や広域行政政策は農山漁村の過疎化を促進する方向に作用した。また、政府の市場開放政策や「政府の失敗」の積み重ねが条件不利地域の衰退を促進し、さらに、「平成の大合併」推進がそれに拍車をかけたと考えられる。ただし、この点の検証は本稿で行っておらず、先行研究の紹介にとどめた。

第三に、「地方消滅論」とともに登場した地方創生政策は、条件不利地域自治体にとっては、従来の横並びの支援策ではなく、競争的財源配分による人口獲得を目指す「生き残り競争」の「土俵」が設定されるとともに、人口減少に対応した行財政・まちづくりの効率化・合理

化が求められるものであった。そのため、公共施設等総合管理計画にもとづく公共施設集約・複合化が進められるとともに、連携中枢都市圏から「小さな拠点」に至る重層的な「新たな圏域づくり」による自治体間連携が推進されている。地方創生政策は、条件不利地域を維持する政策と条件不利地域の再編・合理化を促進する政策とのバランスにおいて、後者への傾斜を強めるものと考えられる。地方創生政策が条件不利地域自治体にどのような影響をもたらすかについては、今後の検証が求められる。

なお、地方創生政策の登場以前から、条件不利地域自

治体のソフト事業への支援や地域起こし協力隊、集落支援員などの人的な支援が拡充されているが、本稿ではこれらの検証を行っていない。「よそ者と創る新しい農山村」<sup>xvi</sup>といった提起もおこなわれており、今後の実践の発展とともに検証が求められよう。

#### 謝辞

本稿は日本地方財政学会第25回大会・日韓セッション「条件不利地域自治体支援財政政策の日韓比較」における報告論文である。貴重なコメントをくださった東洋大学 沼尾波子先生に記して感謝する。

注

- <sup>i</sup> 柏（2002）、3頁、参照。  
<sup>ii</sup> 同上、13-14頁、参照。  
<sup>iii</sup> 高知県中山間地域対策本部ホームページ「中山間地域とは」を参照。[http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/070101/files/2014022600849/2014022600849\\_www\\_pref\\_kochi\\_lg\\_jp\\_uploaded\\_attachment\\_71329.pdf](http://www.pref.kochi.lg.jp/soshiki/070101/files/2014022600849/2014022600849_www_pref_kochi_lg_jp_uploaded_attachment_71329.pdf)  
<sup>xi</sup> 国交省・総務省「平成27年度過疎地域等条件不利地域における集落の現況把握調査報告書」（2016年3月）、参照。  
<sup>v</sup> 小田切（2009）、3-6頁。  
<sup>vi</sup> 小田切（2009）、15-17頁。  
<sup>vii</sup> 保母（2013）、14-16頁。  
<sup>viii</sup> 青木（2008）、33-56頁。  
<sup>ix</sup> 横田（1990）、223-225頁。  
<sup>x</sup> 内藤（1991）、60-61頁。  
<sup>xi</sup> 内藤（1991）、89-93頁。  
<sup>xii</sup> 内藤（1991）、106頁。  
<sup>xiii</sup> 遠藤（2009）、147-148頁。  
<sup>xiv</sup> 同上、148頁。  
<sup>xv</sup> 平岡（2015）、170-173頁。  
<sup>xvi</sup> 田中輝美著・小田切徳美監修（2017）、参照。

参考文献

- 青木宗明（2008）「農山村の苦境と国の経済・財政政策－地域衰退の経緯と原因」青木宗明編『苦悩する農山村の財政学』公人社  
 遠藤宏一（2009）『現代自治体政策論：地方制度再編下の地域経営』ミネルヴァ書房  
 小田切徳美（2009）『農山村再生－「限界集落」問題を越えて』岩波書店  
 小田切徳美（2014）『農山村は消滅しない』岩波書店  
 柏雅之（2002）『条件不利地域再生の論理と政策』農林統計協会  
 金澤史男（2010）『福祉国家と政府間関係』日本経済評論社  
 桑田但馬（2006）『過疎自治体財政の研究』自治体研究社  
 小泉和重（2008）「農山村と公共投資」青木宗明編『苦悩する農山村の財政学』公人社  
 霜田博史（2013）「高齢者支援システムと財政システム」田中きよむ・水谷利亮・玉里恵美子・霜田博史『限界集落の生活と地域づくり』晃洋書房  
 関野満夫（2007）『日本農村の財政学』高菅出版  
 多田憲一郎（2004）「中山間地域市町村行財政の改革課題」重森暁・田中重博編『構造改革と地方財政』自治体研究社  
 多田憲一郎（2008）「中山間地域の内発的発展と主体形成」中村剛治郎編『基本ケースで学ぶ地域経済学』有斐閣  
 田中輝美著・小田切徳美監修（2017）『よそ者と創る農山村』筑波書房  
 内藤正中「過疎地域対策の展開」内藤正中編著（1991）『過疎問題と地方自治体』多賀出版  
 中澤克佳・宮下量久（2016）『「平成の大合併」の政治経済学』勁草書房  
 平岡和久（2003）「地方交付税と農山村」加茂利男編『「構造改革」と自治体再編』自治体研究社  
 平岡和久（2015）「地方財政と『地方創生』政策」岡田知弘・榊原一訓・永山利和編『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社  
 福田善乙（1990）「現代の農山漁村－過疎地域」宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣、310～324頁  
 藤山浩（2015）『田園回帰1%戦略－地元にと仕事を取り戻す』農山漁村文化協会  
 保母武彦（2013）『日本の農山村をどう再生するか』岩波書店  
 増田寛也編著（2014）『地方消滅－東京一極集中が招く人口急減』中公新書  
 山下祐介（2012）『限界集落の真実』ちくま書房  
 山下祐介・金井利之（2015）『地方創生の正体－なぜ地域政策は失敗するのか』ちくま新書  
 横田茂（1990）「現代の日本経済と地域」宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編『地域経済学』有斐閣、215～248頁

