

過疎地域市町村の行財政構造と地域政策

—京都府与謝郡伊根町を事例として—

多田 憲一郎

I はじめに

1 研究の課題と視点

1960年代を中心として、日本経済の規模は飛躍的に拡大した。この時期の経済成長率は年平均10.4%という高率の経済成長率を記録し¹⁾、産業構造や生活様式はドラスティックに変化した。

このような急激な変化は、国民生活に物質的豊かさをもたらすとともに、様々な矛盾もひきおこした。その矛盾のひとつに、過疎問題がある。過疎現象²⁾は、高度経済成長期の1960年代を中心として、主として山村地域に発生した。過疎現象の発生要因には、産業構造の展開と密接な関連がある³⁾。過疎現象は1970年代に入り沈静化したものの、地域に深刻な問題を引き起こした。過疎地域では、地域住民の高齢化が進み、1987年度からは死亡率が出生率を上回る「自然減」が始まっている。過疎地域は、社会的要因（転入と転出）が仮にないとしても、自然的要因（出生と死亡）によって人口が減少してしまう地域となったのである⁴⁾。

1990年時点で、人口2000人未満の過疎地域町

村は、過疎地域市町村全体の10.6%、2000人～5000人未満の町村は34.8%に達している。両者を合計すると、45.4%に及ぶ⁵⁾。人口5000人未満の町村の過疎地域市町村全体の比率は1970年時点では29.9%、1980年時点では38.3%であり、その比率は着実に上昇する傾向にある。過疎地域市町村の人口規模は次第に縮小されつつあると言える。これらの地域を維持することは、容易なことではない。このまま過疎化が進むと、21世紀の初頭には解体する町村がかなりの割合を占めるであろう。辺地集落のほとんどは消滅しているかもしれない⁶⁾。

過疎地域市町村⁷⁾は、神奈川県と大阪府を除く45都道府県に存在し、全国の市町村数に占める過疎地域市町村の割合は36.0%を占めており、また、国土総面積に占める過疎地域市町村の面積の割合は46.4%を占める⁸⁾。したがって、過疎地域市町村の解体あるいは人口規模の縮小は21世紀の日本の国土政策に大きな影響をもたらすと考えられる。

ここに、代表的な「地域政策」の一つである⁹⁾過疎対策の重要性がある。過疎対策が本格的に始まったのは、1970年に制定された「過疎地域対策緊急措置法」を契機としてであった。それまでにも、離島振興法（1953年制定）、山

1) 経済企画庁編『平成6年版経済白書』大蔵省印刷局、1994年、参考資料65ページ。

2) この論文では、過疎現象をとりあえず、「地域内からの急激で大規模な人口流出とそれに付随した現象」としておく。

3) 過疎現象の発生メカニズムについて産業構造の展開と関連させた実証的分析として、拙稿「丹後地域における産業構造の展開と過疎現象」『経済論叢別冊調査と研究』第4号、京都大学経済学会、1993年、がある。

4) 国土庁地方振興局過疎対策室監修『平成3年度版過疎対策の現況』東京官書普及株式会社、27ページ。

5) 同上、25ページ。

6) 清成忠男「過疎地域の活性化」自治大学校編『月刊自治フォーラム』365号、1989年、9ページ。

7) この場合の過疎地域市町村は「過疎地域活性化特別措置法」に定める要件を満たすものである。

8) 国土庁地方振興局過疎対策室監修、前掲書、15ページ。

9) 保母武彦「農業・農村における地域政策の意義」今村奈良臣監修『中山間地域問題』農林統計協会、1992年、118ページ。

村振興法(1965年制定)など、後進地域の振興を目的とする地域政策は存在したが、自然的あるいは地理的要因等で地域限定をせず、「過疎対策」として体系的な枠組みをもって展開されたのは、「過疎地域対策緊急措置法」以降である。しかし、この制度が過疎地域、あるいは中山間地域を救ったとは言えない面がある。山間地域では、人口の増加はおろか、人口と集落の維持さえ困難になっている¹⁰⁾。今後の過疎対策を考えるためには、これまでの過疎対策の限界を明確にし、これを克服することが必要である。

本論文の第1の課題は、これまでの20年間に行われてきた過疎対策そのものを実証的に分析し、従来の過疎対策の特質を浮き彫りにすることにある。そのアプローチ方法として、本論文では、「過疎対策事業債」(以下「過疎債」と呼ぶ)に着目する。「過疎債」に着目する意義については後述するが、過疎法により過疎対策を行うために新たに過疎地域市町村のみに与えられた過疎債がどのように運用されたのか。その事実を確認することにより、この20年間の過疎対策の特質を検出したい。

後述のように、過疎債は、全国的に見ると、道路を中心とする交通通信体系の整備を中心に運用された。この過疎債の運用実態は、何に規定されたのか。この要因を分析することが、第2の課題である。この分析を行う上で、2つの視点を設定する。ひとつは、過疎地域市町村の「財政構造」である。ふたつめは、過疎地域市町村を取り巻く「行政システム」である。ここで述べる「行政システム」とは、市町村が行政運営を行う上での枠組みを言う。ここで特に意図しているのは、市町村が行政を進める上での国や都道府県等との「相互依存」関係である。すなわち、過疎債の運用実態は、後述する過疎債そのものの枠組みに規定されるだけでなく、過疎対策の実施に中心的な役割を果たした過疎地域市町村の「行政財政構造」に規定されているものだと考えたのである。したがって、本論文

において、過疎債の運用実態を通して、過疎地域市町村の財政構造や過疎地域市町村を取り巻く行政システムの特質が明らかにされるものと思われる。

2 研究の意義と方法

本論文においては、「過疎地域対策緊急措置法」(以下「旧過疎法」と呼ぶ)及び「過疎地域振興特別措置法」(以下「新過疎法」と呼ぶ)の過疎法の枠組みを中心にして、1970年代並びに1980年代の市町村の過疎対策を実証的に分析する。

過疎法では財政、税制、金融等の特例措置を定めているが、その中心は過疎債制度である¹¹⁾。しかし、これまでの研究を見ると、「過疎債」そのものに着目した研究は意外に少ない。過疎対策を実施するために特別に新設された過疎債が、過疎地域市町村でどのように運用され、それは何に規定されていたのか。この点を明らかにする実証研究は、ほとんどなされていないように思われる。

過疎債に着目する理由は次の3点である。第1に、「過疎債」は、旧過疎法により過疎対策を実施するために新たに作られた過疎地域市町村にだけ与えられた特別の財源であることである。しかも、それは充当額の70%を交付税に算入するという有利な財源であり¹²⁾、財源基盤の脆弱な過疎地域市町村にとっては大きな支援となるものである。「過疎対策事業」を実施する上で、その果たす役割は大きいと考えられる。第2に、第1の理由から過疎債は過疎地域市町村が重要と考える優先度の高い「過疎対策事業」に充当される可能性が高く、過疎地域市町村の過疎対策の意向を把握する上での意義は大きいと考えられる。過疎法により対象事業が限定されているとは言え、補助金等に比べかなり

11) 自治省財政局指導課理事官遠目塚昭三「過疎団体の財政」、自治大学校編前掲書、1989年、17ページ。

12) 地方交付税による措置率は、1970年度の旧過疎法スタート時は57%であったが、1年後には70%に引き上げられている。

10) 同上、118ページ。

裁量の範囲が広く、充当事業や充当地域を選択でき、過疎地域市町村の政策意図が反映されると考えられるからである。第3に、これまでの理由の逆説になるが、過疎地域市町村の意図に反し、過疎債が過疎地域市町村のニーズ通りに必ずしも使われていないとするならば、過疎債制度の抱えている問題点を浮かび上がらせることができることである。

この分析を行う素材として、京都府与謝郡伊根町の過疎対策を1970年度から1989年度までの20年間について具体的に見ていくことにする。

筆者がこの伊根町を事例地域として選んだのは、2つの理由からである。第1に、市町村単位での1960年から1990年までの人口減少率が48.5%と全国的にもかなり高く（全国過疎地域市町村の平均は39.8%、京都府内市町村では最高の減少率）、その意味で過疎地域市町村の典型事例であるということである。第2に、財政力指数が0.09（1990年度）という全国有数の財政力の極めて低い団体（全国過疎地域市町村の平均は0.18、京都府内市町村では最低の指数）であり、その意味で過疎地域市町村財政の典型事例と考えられることである。

本論文で活用されている伊根町の過疎債の運用実態に関する資料は、筆者が伊根町役場において直接調査したものをまとめたものである。これまでの研究では、国等があらかじめ集計した資料を基礎に、それを加工して分析したものが多く、しかし、運用実態を分析するためには、ひとつひとつの事業を集落単位ごとに具体的に見ていく必要があり、そのためには直接、一次資料にあたる必要があると考えたからである。ここで活用した主要な資料を挙げておくと、1970年度から1989年度までの20年間における各年度「起債一件書類」、「伊根町一般会計歳入歳出決算書」、「市町村計画事業実績」等がある。

以下では、次の順序で検討を進めていきたい。

まず、Ⅱ章では、過疎法の枠組みを概観した後、この20年間の全国の過疎対策事業実績を見ていくことにする。これにより、過疎対策事業、その中で特に過疎債の運用状況の全国的動向、

特徴などが把握できる。

次いで、Ⅲ章では、典型的過疎町である伊根町を素材にして、過疎対策事業の実績、過疎債の運用動向を具体的に検討する。Ⅳ章では、Ⅲ章の検討を素材に、伊根町の財政構造と「行政システム」に関連づけて分析する。

最後に、Ⅴ章において、これまでの検討を総括し、今後の研究課題を整理したい。

Ⅱ 過疎法の体系と20年間の過疎対策の全国的特徴

1 過疎法の体系

国は1970年に旧過疎法を制定し、総合的な過疎対策がスタートした。過疎地域を対象とした地域開発立法としては、前述したとおり、1953年の離島振興法、1962年の辺地整備法、1965年の山村振興法などがあつた。しかし、旧過疎法は、これらの法律と異なり、地理条件ではなく、人口動態や財政力に応じて対象地域が自動的に決定されるという特色をもっていた¹³⁾。

本節では、過疎法の体系について概観することにする¹⁴⁾。

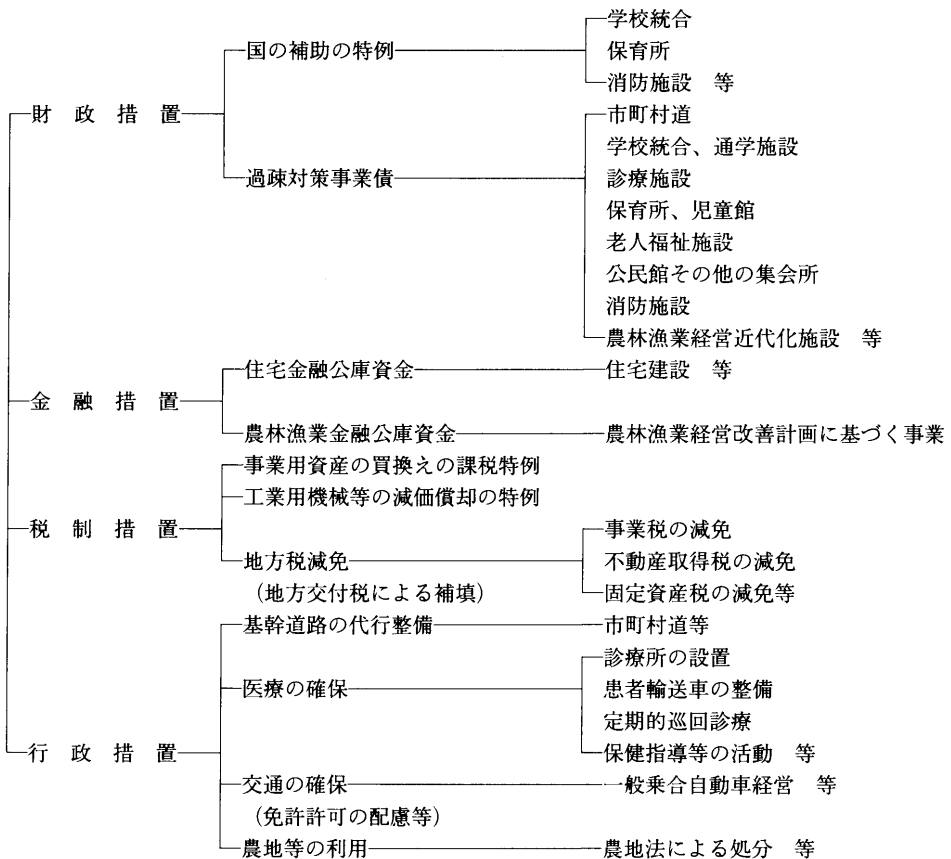
旧過疎法は、「人口の過度の減少を防止するとともに、地域社会の基盤を強化し、住民福祉の向上と地域格差の是正に寄与すること」を目的として制定されたものであつた。

同法による施策の柱は、図Ⅱ-1のように4つある。第1は、「財政上の特別措置」である。その内容は「補助率の特例」と「過疎債」である。前者については、学校統合等3つの事業について、補助率を3分の2と通常より引き上げている。後者については、全額政府資金で賄い、適債事業を制限列举し、充当額の70%を交付税に算入するという有利な財源となっている。第

13) 旧過疎法においては、過疎地域を1960年と1965年の国勢調査人口の減少率が10%以上であり、かつ、1966年度から1968年度までの各年度の財政力指数の平均が0.4未満である市町村の区域をいうものとされた。新過疎法でも、人口減少率と財政力指数により、対象地域を決定している。

14) ここでは、各年度の国土庁地方振興局過疎対策室監修『過疎対策の現況』を参照した。

図Ⅱ-1 過疎法による各種特別措置の概要



注) この概要は旧過疎法スタート時のものである。その後、細部の変更はあるが、4つの柱の枠組みは変わらない。
 (資料) 自治省過疎対策管理官室編「過疎地域の現状と対策」、1972年、175ページから188ページを基礎に筆者が作成したものである。

2は、「金融上の特別措置」である。これには、「住宅金融公庫資金」と「農林漁業金融公庫資金」がある。前者については、集落移転のための住民の住宅の一般貸付の枠内で特別融資があり、後者については、過疎地域経営改善資金の創設であり、対象事業は農林漁業のハード事業に限られている。第3は、「税制上の特別措置」である。具体的には、「事業用資産の買換の特例」と「減価償却の特例」と「地方税の減免と地方交付税による減収補填」の3つがある。第4は、「行政上の特別措置」である。これについては、「基幹道路の代行整備」や「医療の確保」「交通の確保」「農地等の利用」などがあり、

都道府県の財政的協力、行政手続きの簡素化などが盛り込まれている。

過疎法の特徴は、市町村財政への支援を主としており、地域住民への直接的な援助にはあまり重点が置かれていないことである。この市町村財政への支援の中で最も重要なのが「過疎債」の創設である。他の施策については、他の地域政策にも同様の手法があるし、比較的規模の小さなものであるからである¹⁵⁾。

15) 補助率のかさ上げ等の財政上の特別措置があるが、この措置によりかさ上げされた国庫補助金の総額は、この20年間で605億円であり、同時期の過疎債の発行総額が2兆3087億円である。また、補助対象事業も3事業程ノ

過疎債は、旧過疎法の規定により「過疎地域の市町村が市町村過疎地域振興計画に基づいて行なう一定の施設の整備のために必要とする経費」について、その財源とすることとされている。その財源とすることのできる経費は制限列挙されており、市町村道、保育所、学校、消防施設、農林業の経営近代化施設等20項目程度の公共施設整備に限定されている。

過疎債の許可を都道府県知事より得るためには、旧過疎法の規定に基づき、過疎地域市町村の総合的振興計画（以下「市町村計画」と呼ぶ）を策定しなければならない。過疎債の適債事業は限定されているため、市町村計画のすべての事業に過疎債を使えるわけではない。しかし、この市町村計画にない事業は、適債事業であっても、過疎債の充当はできないのである。過疎法は、10年間の時限立法であるため、市町村計画は5年ごとに区切られ、「前期計画」と「後期計画」に分かれる。

市町村計画は、都道府県知事が定める振興方針に基づき策定されるが、離島振興計画や山村振興計画等と調和が保たれるとともに広域市町村圏計画等広域的な整備計画にも適合するように定めなければならない。

この市町村計画に基づいて実施される事業を総称して「過疎対策事業」と呼ぶ。したがって、この過疎対策事業の一部が過疎債を財源とすることのできる事業ということになる。過疎対策事業は、過疎地域市町村の一般行政の中のハード事業部門という位置付けができ、その中の一部が過疎債充当事業となるのである。

旧過疎法が、人口が急激に減少している地域、すなわち、過疎現象が進行中の地域を対象としているのに対し、新過疎法は、過疎化した地域を対象とした。したがって、新過疎法の立法趣旨は、旧過疎法と異なり、「過去における大幅な人口減少に起因して地域社会の機能の低下や生活水準や生産機能が他地域に対して低位にあることに対処して、所要の措置を講ずる」とな

る。しかし、立法目的は変わっても、過疎対策の枠組みに変更はなく、この20年間の過疎対策は、これまで説明した枠組みにより実施されたと言ってよい。

2 過疎対策事業の全国の特徴と過疎債

1970年度以来、過疎地域については、過疎法に基づき、市町村を中心として過疎対策事業が実施されてきた。1970年度から1989年度までの20年間の総投資額は約25兆円に上る。その内容は、交通通信体系の整備、教育文化施設の整備、生活環境施設の整備、産業振興、集落等の整備等多岐にわたっている。

表Ⅱ-1によると、その中で道路を中心とする交通通信体系の整備が総事業費の半分近く(49.5%)を占めている。次に多いのが、産業振興で総事業費の約4分の1(26.0%)であり、残りの4分の1を生活環境施設等の整備及び医療の確保(12.1%)と教育文化施設の整備(10.5%)で分け合っている。集落等の整備は、ほとんど実施されなかった。

このような過疎対策事業の実施により、特に、過疎地域における市町村の公共施設は各般にわたってその整備が進んだ。特に市町村道について見ると、改良率は1970年度末の9.1%から1979年度末には21.3%に、1989年度末には38.7%となっており、舗装率についても1970年度末の2.5%から1979年度末には27.8%に、1989年度末には54.5%となっている。

全般的には、過疎対策事業は公共施設づくりというハード面、特に、道路事業に重点が置かれ、ソフト面の対策が軽視されてきたというのが実態である。

過疎対策事業の財源には、各種補助金や過疎債等の地方債、分担金や一般財源が活用される。その中に占める過疎債の割合は9.1%と僅かのものである。しかし、市町村が過疎対策事業を実施するに当たっては、過疎債の果たした役割は大きい。この20年間に約2兆3087億円が発行され、これを財源として実施された過疎対策事業の総額は約4兆2755億円に達し、市町村計画

、\しかない。

表Ⅱ-1 項目別過疎対策事業費 (単位: 億円, %)

区 分	旧過疎対策法 実 績	旧過疎振興法 実 績	合 計
交通通信体系の整備	(49.6) 39,197	(49.5) 85,942	(49.5) 125,139
教育文化施設の整備	(12.0) 9,470	(9.8) 17,085	(10.5) 26,555
生活環境施設及び福祉 施設等厚生施設の整備	(11.3) 8,945	(10.4) 17,983	(10.7) 26,928
医 療 の 確 保	(1.2) 953	(1.4) 2,457	(1.4) 3,410
産 業 の 振 興	(22.2) 17,524	(27.8) 48,257	(26.0) 65,781
集 落 等 の 整 備	(0.2) 190	(0.2) 412	(0.2) 602
そ の 他	(3.5) 2,739	(0.9) 1,534	(1.7) 4,273
計	(100.0) 79,018	(100.0) 173,669	(100.0) 252,687

(注) 1. () 内は、構成比である。

2. 各区分とも千万円以下を四捨五入したため、集計値と一致しない場合がある。

(資料) 国土庁地方振興局過疎対策室監修「平成3年度版過疎対策の現況」1992年、8ページ。

表Ⅱ-2 過疎対策事業債の施設別充当状況

(単位: 億円, %)

施設名	年 度	過疎地域対策 緊急措置法 (45~54年度) A		過疎地域振興特別措置法				小 計 (B) + (C)		合 計	
		金額	構成比	前期計画期間 (55~59年度) B		後期計画期間 (60~64年度) C		金額	構成比	金額	構成比
				金額	構成比	金額	構成比				
交通 通信	1. 市町村道・農林道	4,461	67.0	5,211	66.1	5,673	66.4	10,884	66.2	15,345	66.5
	2. その他の交通通信施設	138	2.1	176	2.2	152	1.8	328	2.0	466	2.0
	小 計	4,599	69.1	5,387	68.3	5,825	68.2	11,212	68.2	15,811	68.5
教育 文化	1. 統合校舎等教育施設	376	5.6	243	3.1	176	2.1	419	2.6	795	3.4
	2. 公民館等集會施設	731	11.0	695	8.8	440	5.2	1,135	6.9	1,866	8.1
	3. 体育・レクリエーション施設	—	—	410	5.2	332	3.9	742	4.5	742	3.3
小 計	1,107	16.6	1,348	17.1	948	11.2	2,296	14.0	3,403	14.8	
生活 環境 福祉	1. 診療施設	71	1.1	86	1.1	80	0.9	166	1.0	237	1.0
	2. 保健所等福祉施設	148	2.2	198	2.5	177	2.1	375	2.3	523	2.3
	3. 消防施設	156	2.3	197	2.5	258	3.0	455	2.8	611	2.6
	4. 簡易水道施設	145	2.2	150	1.9	176	2.1	326	2.0	471	2.0
小 計	520	7.8	631	8.0	691	8.1	1,322	8.1	1,842	7.9	
産 業 振 興	1. 漁業施設	22	0.3	10	0.1	38	0.4	48	0.3	70	0.3
	2. 農林漁業経営近代化施設	167	2.5	176	2.2	156	1.8	332	2.0	499	2.2
	3. 地場産業、商店街振興施設	—	—	33	0.4	81	0.9	114	0.7	114	0.5
	4. 観光施設	177	2.7	293	3.7	788	9.2	1,081	6.6	1,258	5.4
小 計	366	5.5	512	6.5	1,063	12.3	1,575	9.6	1,941	8.4	
集 落 整 備	65	1.0	12	0.1	13	0.2	25	0.1	90	0.4	
合 計	6,657	100.0	7,890	100.0	8,540	100.0	16,430	100.0	23,087	100.0	

(資料) 国土庁地方振興局過疎対策室編「新過疎対策ハンドブック」1990年及び「過疎対策の現況」1991年から作成。

に基づく市町村事業全体の31.0%を占めている。

過疎債は、どのような過疎対策事業に運用されたのだろうか。表Ⅱ—2によると、道路を中心とする交通通信体系の整備が68.5%を占めている。続いて、教育文化施設の整備が14.8%であり、産業振興が8.4%、生活環境施設等の整備が7.9%となっている。過疎債は道路財源として主に運用されたと言える。過疎対策事業は、道路事業の占める比率が高かったが、その原動力となったのが過疎債なのである。

過疎債の発行額の推移を表Ⅱ—3で見てみよう。旧過疎法の1970年代には約6657億円が発行され、新過疎法の1980年代には約1兆6430億円が発行され、発行総額は前述したように約2兆3087億円にも及んでいる。その推移を見ると、1970年代と1980年代は、伸率においてかなり違いがあることがわかる。1970年代においては、対前年伸率が10%以上の急激な伸びを記録していたのが、1980年代になると、伸率は鈍化し、1983年度からは、ほとんど伸びは止まってしまっている。この影響は過疎対策事業実績にも表れており、1980年度以降、1年度当り平均事業費は9300億円程度でほとんど伸びていない。

表Ⅱ—3 過疎対策事業債の年度別推移

(単位：億円，%)

過疎地域対策緊急措置法			過疎地域振興特別措置法		
年度	金額	対前年度伸率	年度	金額	対前年度伸率
1970	138.8	—	1980	1390	—
1971	284	104.6	1981	1520	9.4
1972	394	38.7	1982	1640	7.9
1973	502	27.4	1983	1670	1.8
1974	600	19.5	1984	1670	0.0
1975	720	20.0	1985	1670	0.0
1976	810	12.5	1986	1680	0.6
1977	932	15.1	1987	1680	0.0
1978	1066	14.4	1988	1720	2.4
1979	1210	13.5	1989	1790	4.1
合計	6656.8		合計	16430	

(資料) 国土庁地方振興局過疎対策室編【新過疎対策ハンドブック】1990年及び【過疎対策の現況】1991年から作成。

3 自治省の20年間の過疎対策の評価

これまでの市町村の20年間の過疎対策について、自治省はどのような評価をしているのだろうか¹⁶⁾。

まず、その総括的な評価を見てみよう。

「過疎対策は特例的な財政措置を講ずることによって、過疎団体の生活環境、産業基盤等の整備を促進し、魅力ある地域社会を創ることによって人口の減少に歯止めをかけようとするものである。したがって、過疎団体は非過疎団体を上回る公共投資を行う必要がある、そのため、国庫補助率の嵩上げ、過疎債の許可等が20年間にわたって行われてきたところである。しかし、市町村過疎地域振興計画の事業実績や過疎債充当事業の選定、一般財源の投資的経費への充当などそれぞれに再検討を要する部分があるようである」¹⁷⁾。

市町村過疎地域振興計画の事業実績や一般財源の投資的経費への充当については、次のような説明がある。

「過疎対策の中心である市町村過疎地域振興計画の事業実績は、……(中略)……、1980年度以降は毎年度9300億円程度で殆ど伸びがなく、計画達成率が旧過疎法全体で110.6%と高かったのに対し、新過疎法スタートの1980年度の96.9%をピークに年々低下し、1984年度では66.8%と低率に終わっている。これは計画自体が旧過疎法のそれを大きく上回っていることもあるが、その内容においても、補助事業がやや多くなり(過疎債の充当状況を補助・単独に区分すると1980年度で補助41.1%が1987年度では45.4%と多くなっている。)、また、財源構成も過疎債のウエイトが高まり、一般財源のウエイトは逆に低下するなど、全体として見ると過疎地域振興計画への取組が低調に推移していると見受けられる状況を示している」¹⁸⁾。

16) 遠目塚昭三「前掲論文」を参照。

17) 同上、22ページ。

過疎債充当事業の選定については、次のような説明がある。

「全体のほぼ7割が道路等に充当されている状況は変わらないが、教育文化施設、なかでも公民館等集会施設への充当が年々低下し、産業振興とりわけ観光施設への充当が高まっている。必要な施設の整備が進むこと自体は大いに結構なことであるが、過疎対策事業は通常の公共投資を上回る投資が期待され、かつ、時限的措置であることを勘案すれば、過疎法による財政措置の効果が高い単独事業、言葉を変えると財政力の弱い過疎団体としては、過疎債を充当しなければその実施が困難と考えられるような事業を優先して行うことも必要ではなからうか」¹⁹⁾。

これらの見解を見ると、自治省は、過疎地域市町村の過疎対策の姿勢、特に過疎債の運用方法には、かなり不満があるようである。要するに、一般財源も含めて積極的な財政運営により過疎対策を推進すること、また、過疎債は道路等に使うのではなく、財政措置の効果の高い「過疎対策」に相応しい事業に運用してほしいことが述べられている。

しかし、事業実績が何故に、計画を大きく下回るようになり、過疎対策の財源構成に占める一般財源の比率が低下したのか。過疎債が主として道路財源化しているのはなぜなのか。単に、過疎地域市町村に知恵がないとか、消極的だということと済ませられるのであろうか。

この背景を探るため、京都府与謝郡伊根町を事例地としてその実態を探ることにしたい。

III 伊根町の過疎対策事業の概要

1 伊根町の概況

伊根町は、図Ⅲ-1のように、京都府北部の丹後半島の北端に位置する人口3517人(1994年3月末日現在住民基本台帳人口)の町である。同町は、1954年11月3日、伊根村、朝妻村、本

庄村、筒川村の4村が合併してできた町である。地形は、町の西側(筒川村)は山間部で、主要河川筒川を中心として、その流域に小規模集落が点在している。東側(伊根村、朝妻村、本庄村)は日本海に面し、平地が少なく、海岸部は急峻な山が迫り断崖絶壁となっており、わずかな平地に集落を形成している。産業基盤は、西側(筒川村)は農林業等を中心とする典型的山村であり、東側(伊根村、朝妻村、本庄村)は漁業を中心とした府下有数の典型的漁村である²⁰⁾。

伊根町は、1960年代を中心として「急激で大規模な人口流出」(過疎現象)を経験した。国勢調査によれば、1960年に6958人あった人口が1970年には4779人になり、10年間で町人口の31.3%(2179人)が流出してしまった。その後の1970年代においても人口減少率が15.9%を記録し、1960年代より人口減少率が鈍化したとは言え、高率の人口減少率を記録している。1960年から1990年の30年間で6958人の人口が3586人となり、実に人口のほぼ半分(48.5%)が減少してしまったのである。

これを旧村単位で見ると、どうであろうか。

表Ⅲ-1 地区別人口の推移

(単位: 人, %)

	伊根	朝妻	本庄	漁村地区	山村地区 (筒川)	全町
1960年	2092	1414	1760	5266	1692	6958
1965年	1875	1147	1475	4497	1287	5784
1970年	1629	949	1255	3833	946	4779
1975年	1559	847	1130	3536	747	4238
1980年	1492	829	1082	3403	618	4021
1985年	1433	812	1009	3254	538	3792

減少率

1960年代	22.1	32.9	28.7	27.2	44.1	31.3
1970年代	8.4	12.6	13.8	11.2	34.7	15.9

(原資料) 総理府「国勢調査報告」。

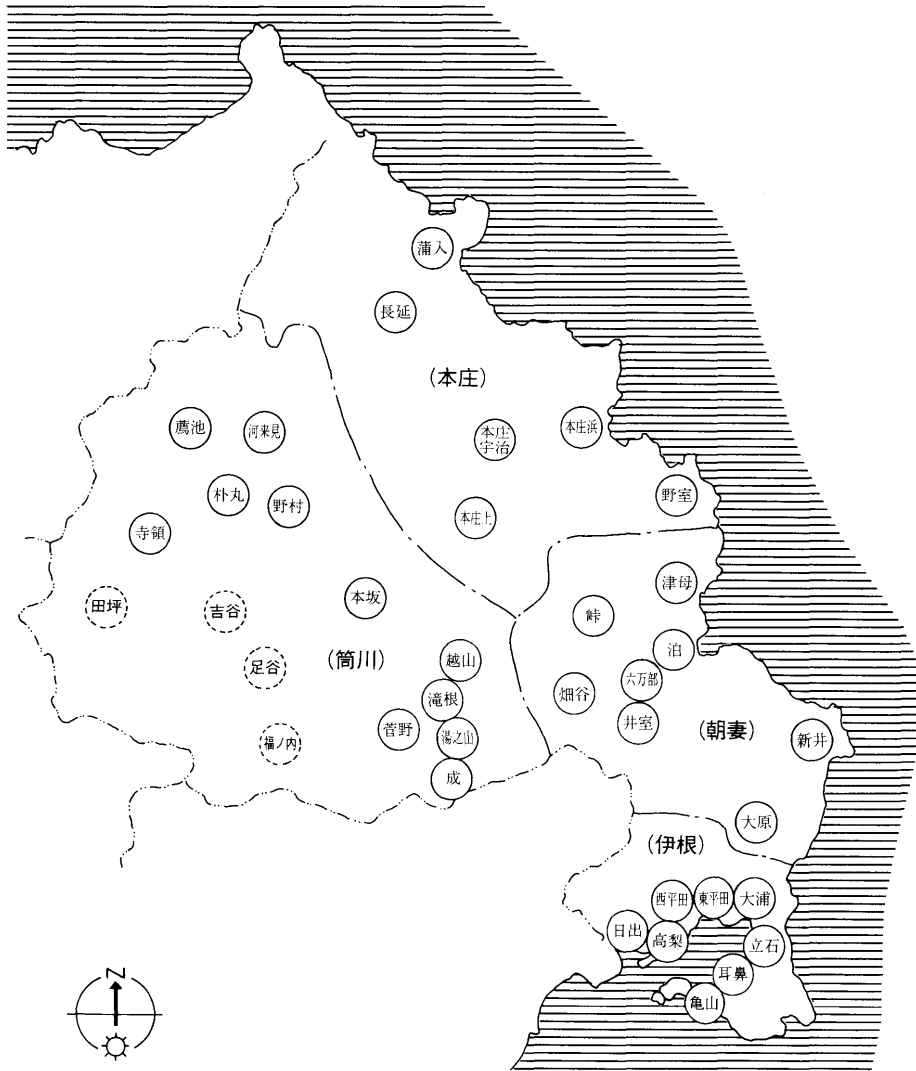
(資料) 京都府伊根町「伊根町過疎地域活性化計画書」、1990年、7ページから作成。

18) 同上、13ページ。

19) 同上、19ページ。

20) 伊根町には、北から本庄漁港、浦島漁港、泊漁港、新井漁港、伊根漁港の5つの漁港がある。

図Ⅲ-1 伊根町全体図(旧村別)



(資料) 京都府伊根町「伊根町過疎地域活性化計画書」、1990年、74ページ。

表Ⅲ-1を見ると、農林業等に経済的基盤を置く山村の旧筒川村（以下「山村地区」と呼ぶ）と漁業に経済的基盤を置く旧伊根村、朝妻村、本庄村（以下「漁村地区」と呼ぶ）では、明確な違いが見られる。1960年代は、どの地区も大量の人口流出をしたが、「漁村地区」が人口減少率27.2%に対して、「山村地区」は実に44.1%減であり、ほぼ地区の半分の人口が減少するという厳しいものであった。さらに、1970

年代に入ると「漁村地区」は人口減少率が11.2%と60年代の3分の1程度にまで低下したのに対し、「山村地区」は34.7%という依然として激しい人口減少が続いている。中央政府の高度経済成長政策は伊根町に激しい過疎現象を引き起こしたが、特に、「山村地区」は、その影響が大きかったと言える。

伊根町は現在同じ行政区域に入っているとは言え、西側の「山村地区」と東側の「漁村地

区」に大きく区分できる。両地区の産業構造は大きく異なっており、それは過疎現象の発現形態も大きく規定していた。この両地区に対する伊根町の過疎対策は、どのようなものであったのか。本章では、総合的な過疎対策が開始された1970年度から1989年度までの20年間について、前述したように、過疎債に着目しながら分析を試みる予定である。

以下では、次の順序で検討を進めていきたい。

まず、2節において、伊根町の過疎対策の方針を検討し、次に、3節において、その事業実績として、過疎対策事業の20年間の実績を概観する。その上で、4節において、過疎債の運用状況を分析する。さらに、章を改めて、Ⅳ章において、その要因について分析し、伊根町の過疎対策を総括する予定である。

2 伊根町の過疎対策の方針

1960年代を中心として過疎現象の発生した伊根町は、1970年代になると、総合的な過疎対策が緊急の行政課題となった。京都府内の市町村で財政力が最も低い伊根町にとって、厳しい財政状況のもとでの過疎対策の推進はかなりの困難を伴うものだけに、しっかりとした「過疎対策の方針」を確立することが重要である。

これまでの20年間の過疎対策について伊根町はどのような評価をしているのであろうか²¹⁾。

まず、旧過疎法については次のように述べている。「本計画による対策は、本町の基幹産業である農林水産業の基盤整備の立ち遅れを解消し、安定した経済活動が行ない得る基盤づくりを目指した。また、交通通信体系の整備においては、町道の計画的な整備により交通条件の改善を図り、各地区においては集会所の整備、有線放送設備、消防・防災施設の整備を行ない住民の生活環境整備に努めてきた」。

この記述によれば、旧過疎法に基づく過疎対策の第1の重点は農林水産業を中心とする「産業政策」にあったことは明白である。第2に、

町道を中心とする交通通信体系の整備を図り、第3に、集会所等のコミュニティ施設など生活環境整備を重点課題としたのである。

「しかしながら、これら対策にもかかわらず過疎は進行しつつあり」、1980年度から新過疎法による新たな過疎対策を実施している。新過疎法については次のように述べている。「本計画においても、農林水産業における基盤整備を中心とした産業の振興を第一目標とし、道路交通網の整備、生活環境の整備、住民の健康づくりを中心として対策をすすめてきた。このことにより基盤の整備及び道路整備等については順調に進捗している。しかしながら、今後の過疎対策においてはこれまでと同様に人口流出の歯止めとともに、新しい産業の創出、企業の導入等積極的な対策を進めることと併せ、高齢化社会への対応等、選択できる働く場の確保と定住できる環境づくりが今後の課題である」。

ここでは、産業基盤、道路の整備については一定の成果が出ていると評価する一方、肝腎の人口流出は続いているため、新たな対策として、新たな産業興し、外來の企業誘致を打ち出している。

このような「過疎対策の方針」は、過疎対策事業実績にどのように反映しているのであろうか。次節では、これまでの20年間に実施されてきた過疎対策事業の実績を見ていくことにする。

3 伊根町の過疎対策事業

ここでは、これまでの伊根町の過疎対策事業の全体を表Ⅲ—2により概観しておく。

伊根町では1970年度から1989年度までの20年間に約135億7000万円の事業がなされた。20年間の事業実績を見ると、構成比率の最も高い事業が産業振興の58.4%、次いで、交通通信体系整備の14.8%、3番目が生活環境整備と医療の確保の13.5%という順序になっている。これは、前述した全国的動向から見ても極めて特異な実績であり、伊根町の過疎対策の特徴と言える。

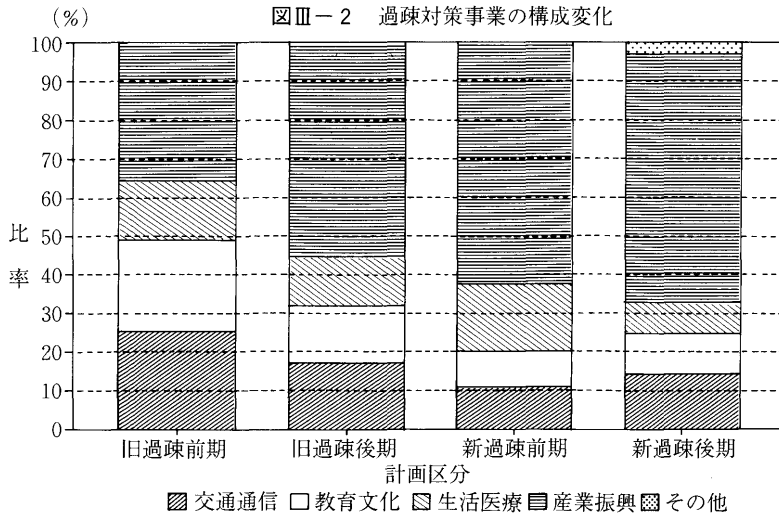
この要因は伊根町が農林業だけではなく水産業を基幹産業としており、産業の振興に関わる

21) 京都府与謝郡伊根町「伊根町過疎地域活性化計画書」、1990年、9ページ。

表Ⅲ-2 伊根町の過疎対策事業実績（1970年度から1989年度まで）（単位：千円，％）

事業区分	事業費	財 源 内 訳						構成比 (事業費)
		国庫支出金	京都府支出金	地 方 債	(過 疎 債)	その他特定財源	一般財源	
交通通信体系整備	2,014,369	135,195	203,409	1,406,889	1,128,300	48,069	220,807	14.8
教育文化施設整備	1,691,955	743,962	20,350	727,200	236,500	16,693	183,750	12.5
生活環境医療確保	1,836,379	253,144	161,361	395,300	176,800	17,683	1,008,891	13.5
産 業 振 興	7,913,874	2,798,723	2,122,037	1,499,400	317,800	477,111	1,016,603	58.4
そ の 他	114,000	57,000	18,999	18,700	0	4,600	14,701	0.8
合 計	13,570,577	3,988,024	2,526,156	4,047,489	1,859,400	564,156	2,444,752	100.0
構成比(財源)		29.4	18.6	29.8	13.7	4.2	18.0	100.0

(資料) 各年度「伊根町市町村計画事業実績」から作成。



(資料) 各年度「伊根町市町村計画事業実績」から作成。

事業費の過半が事業規模としては比較的大きい漁港の整備や水産加工施設など水産業振興に投下されていることによっている。そのため、全国的には過疎対策事業の50%近くを占めている交通通信体系の整備は14.8%と、全国から見るとかなり低い構成比になっている。

この実績を図Ⅲ-2により年代ごとに見ていくことにする。

旧過疎法の10年間（1970年度～1979年度）には48億2300万円の事業がなされた。旧過疎法に基づく事業実績では、1970年度～1974年度までの前期において、交通通信体系の整備や教育文化施設の整備に、それぞれ全事業費の25.3%、23.9%の事業費が投下されたが、1975年度～1979年度までの後期になると、産業の振興に重

点に移され、その構成比率は、前期の35.7%から55.1%へ急上昇した。前期は比較的均等に各事業を実施していたのが、後期になって、産業振興中心の過疎対策に移行したと言える。

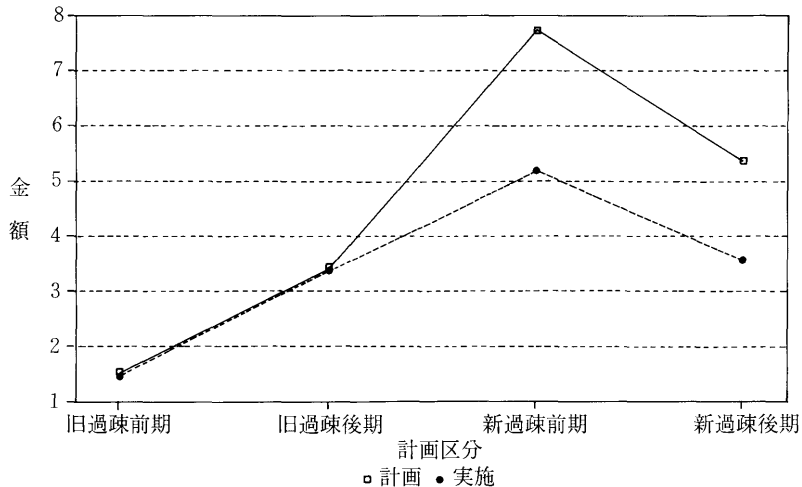
新過疎法の10年間（1980年度～1989年度）には87億4800万円の事業がなされた。産業振興中心の過疎対策は、新過疎法のもとではさらに顕著となり、全事業費に占める産業振興の割合は、1980年度～1984年度の新過疎法前期では62.7%、1985年度～1989年度の新過疎法後期では64.2%となった。

このような伊根町の事業実績は、前述した伊根町の過疎方針を裏打ちしたものと言えよう。

図Ⅲ-3によると、事業の構成比から見れば、ほぼ方針どおりに行っている過疎対策事業も実

図Ⅲ-3 過疎対策事業の実施状況

(単位: 10億円)



(資料) 各年度「伊根町市町村計画事業実績」から作成。

施率から見るとかなり計画との相違がある。1970年代の旧過疎法の時代には、実施率が計画の98.5%であったものが、1980年代の新過疎法の時代には66.8%へと大きく減少する。新過疎法の前期の実施率が67.1%となったのは、1970年代の高い実施率を背景に、計画額を旧過疎法後期の計画額の2.28倍に当たる77億1900万円とかなり高めの設定をしたのが原因である。ここには、伊根町の過疎対策への積極的な姿勢が読み取れる。前期の実施率が低くなったため、新過疎法後期の計画額は低めに設定され、新過疎法前期の実績額とほぼ同じ53億6800万円に設定したのであるが、それでも実施率は前期を下回る66.5%に止まった。いかに過疎対策事業の実施が落ち込んだかがよく分かる。自治省の評価どおり、伊根町の1980年代の過疎対策事業は、全国的動向と同じく、かなり低調に推移していたのである。

この動向は何に起因しているのだろうか。そこで表Ⅲ-2により、この20年間の過疎対策事業の財源内訳を見ると、国庫支出金が29.4%、府支出金が18.6%、地方債が29.8%、その他特定財源(分担金等)が4.2%、そして一般財源が18.0%である。全事業費の中で、あらかじめ使途の決まっている特定財源の占める割合は

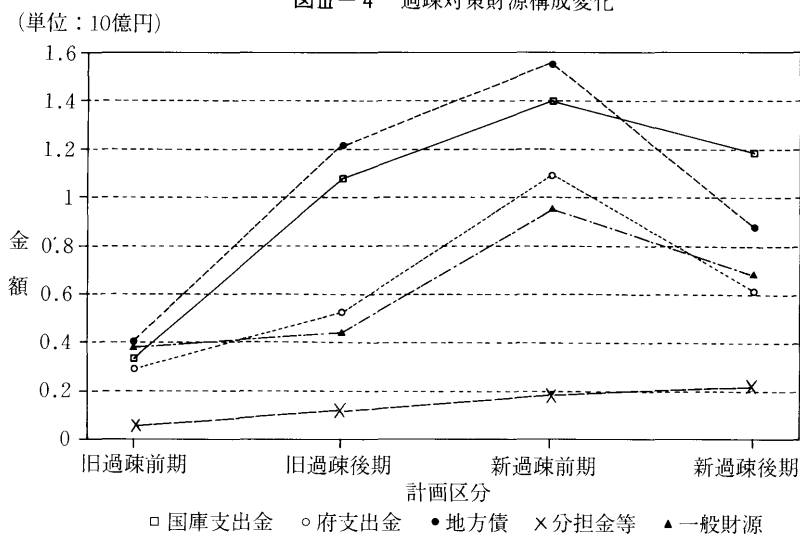
82%であり、過疎対策事業の財源構成は特定財源中心と言える。

その特定財源の動向であるが、図Ⅲ-4を見ると、国庫支出金、府支出金、地方債は、それぞれ、旧過疎法の前期から後期(1970年代の前半から後半)にかけて急激に伸びている。ところが、新過疎法前期(1980年代前半)に入ると伸率は鈍化し、新過疎法後期(1980年代後半)に入ると減少する。この動向が、1980年代の過疎対策を低調なものにした大きな要因である。

このような伊根町の過疎対策事業全体の中で、過疎債はどのように位置付けられるであろうか。

過疎債は、過疎対策事業の財源の13.7%を占め、地方債の中では45.9%を占めている。このように、過疎債は財源構成比率では大きな比率を占めているわけではない。しかし、伊根町が過疎対策事業を実施するに当たっては、過疎債の果たした役割は大きい。この20年間に18億5940万円が発行され、これを財源として実施された過疎対策事業の総額は47億5900万円に達し、伊根町「市町村計画」に基づく過疎対策事業全体の35.1%を占めている。過疎債は「過疎対策事業」を実施するために、特別に過疎地域市町村のみに与えられた固有の財源であり、適債事業が限定されているとは言え、適債事業の種類

図Ⅲ-4 過疎対策財源構成変化



(資料) 各年度「伊根町市町村計画事業実績」から作成。

の数などを考慮すれば比較的裁量のある財源である。しかも、元利償還金の70%を地方交付税に算入でき、きわめて財政負担の軽い財源である。したがって、過疎対策事業の中でも優先度の高い事業に過疎債を運用しており、伊根町の過疎対策の意向を反映させやすい財源と言える。

次節から「過疎債」に着目して、伊根町の過疎対策の特徴を検証する。

4 伊根町の過疎債の運用状況

過疎債の充当額の規模は、図Ⅲ-5を見ると、1970年代は着実に伸びており、町財政の有力な財源となったが、1980年代前半には伸び率が鈍化し、1980年代後半には減少傾向に入っている。ただ、1989年度にはリゾート開発関連事業により再び急激に増大した。

この過疎債は、どのように運用されたのだろうか。

まず、過疎債の事業別充当状況を見てみよう²²⁾。

表Ⅲ-3によると全体としては第Ⅱ章で述べ

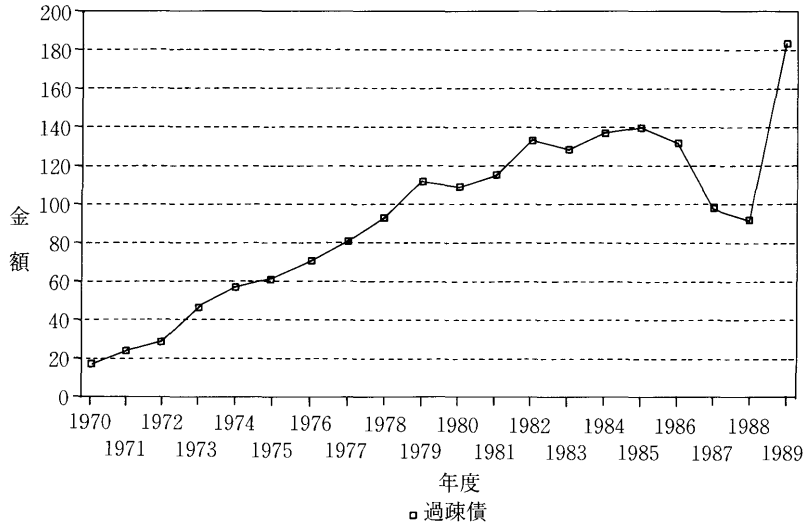
た全国的傾向と同様に、道路事業（町道等）に重点的に充当されている（20年間の充当事業費の60.7%）。ただし、年代別に見ると、その傾向に若干の変化が見られる。

1970年代においては、漁港整備に重点が置かれ、この10年間は、道路事業と漁港整備事業で84.3%を占め、ほぼ漁港と道路に過疎債は運用されていたとみてよい。漁港整備事業の過疎債の充当率は、この10年間に地方負担費の20%から40%という枠をはめられていることを考慮すると、漁港整備に相当なウェイトが置かれたと言える。ライスセンター建設の農業振興費を合わせると産業振興に過疎債の31.2%が充当され、前述の過疎対策事業実績と同様、全国的動向から見て、極めて特異な実績と言える。1970年代の伊根町は、前述の伊根町の評価どおり、産業振興にかなり重点を置いていたことがわかる。また、福祉センター、公民館、水道、消防、保育所等生活環境の整備に過疎債全体の12.2%を充当している。過疎債は、道路事業と産業振興の順位が逆転しているものの、ほぼ、町の「過疎対策方針」どおり運用されたと言える。

ところが、1980年代になると、道路事業のウェイトが56.6%から62.6%へ一段と高まる一

22) 過疎債の資料については、筆者が伊根町役場において1970年度から1989年度までの各年度の起債一件書類等を直接調査したものをまとめたものである。

図Ⅲ-5 伊根町の過疎債の変遷 (1970年度～1989年度)
(単位:100万円)



(資料) 各年度「伊根町起債一件書類」から作成。

表Ⅲ-3 年代別過疎債充当状況

(単位: %, 千円)

1970年代			1980年代			20年間		
事業名	構成比	充当額	事業名	構成比	充当額	事業名	構成比	充当額
1 道路等	56.6	332,800	1 道路等	62.6	795,500	1 道路等	60.7	1,128,300
2 漁港等	27.7	162,700	2 漁港等	10.6	135,100	2 漁港等	16.0	297,800
3 福祉センター	4.2	25,000	3 リゾート施設	8.9	112,800	3 リゾート施設	6.1	112,800
4 農業施設	3.5	20,000	4 公民館等	7.4	94,300	4 公民館等	6.0	111,800
5 公民館等	3.0	17,500	5 老人施設	6.5	82,600	5 老人施設	4.4	82,600
6 簡易水道	2.6	15,500	6 消防施設	1.8	23,100	6 消防施設	1.8	33,300
7 消防施設	1.7	10,200	7 中学照明施設	0.9	11,900	7 福祉センター	1.3	25,000
8 保育所	0.7	4,300	8 保育所	0.5	6,900	8 簡易水道	1.2	22,100
			9 簡易水道	0.5	6,600	9 農業施設	1.1	20,000
			10 医療器具	0.3	2,600	10 中学照明施設	0.6	11,900
						11 保育所	0.6	11,200
						12 医療器具	0.2	2,600
合計	100.0	588,000	合計	100.0	1,271,400	合計	100.0	1,859,400

(資料) 各年度「伊根町起債一件書類」から作成。

方で、漁港整備事業のウェイトは27.7%から10.6%へ急速に減少する。1980年代においても、漁港整備事業は継続されているものの、国や京都府の補助金の裏負担は一般公共債にほとんど

切り替えられていっている。1970年代には交付税算入のある過疎債をできるだけ充当しようとした伊根町の財政運営がなぜ、1980年代に変化したのか。それは、この1980年代に、漁港整備

事業が過疎債の適債事業からはずされる年度が多く、この10年間ほとんど漁港整備事業に過疎債を充当できなかったためである²³⁾。1980年代には、1970年代の漁港整備事業に匹敵する事業は登場せず、道路事業以外は総花的になるが、比較的目立つのが、リゾート開発関連事業（総合運動公園、スポーツ研修施設等）である（過疎債充当額の8.9%）。このリゾート開発関連事業は、1987年に成立した「総合保養地域整備法」に基づき1989年に認定された京都府の「丹後リゾート構想」の一環として実施されている²⁴⁾。

以上、伊根町の過疎債の運用実態の全般的な概要を概観した。この過疎債の運用実態を地域を基準にして分析してみると、異なる様相が出てくる。伊根町の中でも最も過疎化の激しい山村地区とそれ以外の漁村地区で、過疎債がどのように配分されたのかを見てみよう。

表Ⅲ-4によると、1970年度から1989年度までの20年間の充当額の81.6%が漁村地区に充当され、山村地区はわずか18.4%しか充当されなかったことが分かる。これを年代別に見ると、どうなるであろうか。

まず、1970年代を見てみよう。漁村地区が過疎債充当額の93.1%も配当されているのに対し、山村地区にはわずか6.9%しか配分されていない。前述した通り、1960年代は、どの地区も大量の人口流出をしたが、「漁村地区」が人口減少率27.2%に対して、「山村地区」の減少率は実に44.1%に達した。1970年代においても、「山村地区」では34.7%という依然として激しい人口減少が続いている。その山村地区に対し、過疎債はほとんど配分されなかったわけである。山村地区に配分された過疎債は何に使われたのであろうか。配分された過疎債の78.9%が道路財源として運用され、残りは簡易水道、集会所、

保育所、消防施設等生活環境整備に使われている。道路事業も小規模なものであり、「山村地区をどうしていくのか」という明確な地域政策の方向は見出せない。一方、漁村地区に配分された過疎債はどのように運用されたのであろうか。配分された過疎債の55.0%が道路財源として運用され、33.4%が産業振興に運用されている。残りの11.6%については福祉センター、公民館、簡易水道など生活環境整備に運用されたのである。道路については、特に海岸部を南北に結ぶ町道である亀島本庄浜線に重点的に充当しており、京都府の代行事業と絡めて事業効果を高めている²⁵⁾。

1980年代について見てみよう。山村地区の配分比率が高まり、山村地区に23.7%、漁村地区に76.3%という状況となっている。山村地区が増加した理由はリゾート開発関連事業である。実際、配分された過疎債の37.5%がリゾート開発関連事業となっている²⁶⁾。これは、前述したように、1980年代末に、京都府の「丹後リゾート構想」の一環として実施されたものである。残りは道路事業に61.4%、消防施設に1.1%ということで、充当事業に体系的な連関はあまりなく、1980年代においても、伊根町の山村地区に対する明確な地域政策の方針は見出せない。一方、漁村地区は、産業振業（漁港整備）が13.9%と構成比が1970年代の半分以下に激減し、その分、道路事業が62.9%と1970年代より10%近く上昇した。残りは、生活環境整備である。

以上、伊根町を2地域に区分して、過疎債充当事業と合わせてクロス分析を行なった。ここでは、以下の点に留意する必要があるだろう。

23) 伊根町総務課長からのヒアリングによる。
24) 「丹後リゾート構想」によれば、伊根町は「丹後半島海岸地区」に位置付けられ、「スポーツ・レクリエーション施設」などの建設が計画されている。詳細は、京都府「丹後リゾート構想」、1989年、26ページから27ページ。

25) 京都府過疎地域振興計画によれば、伊根町関連の京都府の過疎対策として道路改良事業と漁業振興がある。道路改良事業では、国道178号線、府道伊根港線、府の代行事業として基幹町道亀島本庄浜線の道路改良がある。いずれも漁村地区内の事業であり、道路事業は伊根町を南北に結び、それは丹後地区広域市町村圏の幹線道路の一部を形成するのである。

26) 道路事業に含めてあるが、野尻本坂線もリゾート施設へのアクセス道路という機能が強く、これもリゾート関連事業として含めれば、配分された過疎債の62.8%になる。

表Ⅲ-4 地区別過疎債充当状況

(単位: %, 千円)

1970年代	山村地区			漁村地区		
	配分比率	6.9		配分比率	93.1	
	事業	構成比	充当額	事業	構成比	充当額
	道路等	78.9	31,800	道路等	55.0	301,000
	簡易水道	8.9	3,600	漁港等	29.7	162,700
	消防施設	5.0	2,000	福祉センター	4.6	25,000
	保育所	3.7	1,500	農業施設	3.7	20,000
	公民館等	3.5	1,400	公民館等	2.9	16,100
				簡易水道	2.2	11,900
				消防施設	1.5	8,200
			保育所	0.4	2,800	
合計	100.0	40,300	合計	100.0	547,700	

1980年代	山村地区			漁村地区		
	配分比率	23.7		配分比率	76.3	
	事業	構成比	充当額	事業	構成比	充当額
	道路等	61.4	185,000	道路等	62.9	610,500
	リゾート施設	37.5	112,800	漁港等	13.9	135,100
	消防施設	1.1	3,300	公民館等	9.7	94,300
				老人施設	8.5	82,600
				消防施設	2.0	19,800
				中学照明施設	1.2	11,900
				保育所	0.7	6,900
			簡易水道	0.7	6,600	
			医療器具	0.4	2,600	
合計	100.0	301,100	合計	100.0	970,300	

[20年間の総計]

	山村地区	漁村地区
配分比率	18.4	81.6
充当額	341,400	1,518,000

(資料) 各年度「伊根町起債一件書類」から作成。

漁村地区については、漁業振興（漁港整備）と道路（亀島本庄浜線）が過疎債の運用の2本の柱である。中でも、この20年間において、町道の亀島本庄浜線1路線のみに過疎債充当額全

体の37.1%、道路充当分の61.0%を集中投資している。漁港を整備して産業の振興を図ることを前提に、南北に走る国道と町道を京都府と一体となって改良舗装して、中心集落に配置した

生活関連の公共施設等へのアクセスを便利にし、社会資本の地区全体の共同利用のネットワークを形成するというものである。これは、前述した伊根町の過疎対策の方針そのものである。

一方において、漁村地区より過疎化の激しかった山村地区においては、過疎債の運用状況からは地域政策に明確な方針が見出せない。1980年代（その殆どは、最終年の1989年度）に過疎債が増額されたのも、漁業の不振とリゾートブームに乗っただけのものであり、漁村地区のように一貫した地域政策は、存在していない²⁷⁾。

IV 過疎債と伊根町の行財政構造

これまでの過疎債についての検討から、過疎債の配分は漁村地区に集中し、しかも、そのほとんどを道路財源として運用してきたことがわかった。ここでは、過疎債がどのように運用された背景について分析を行う。

1 過疎債の道路財源化の背景

最初に検討しなければならないのは、「なぜ過疎債が道路財源になってしまったのか」という問題である。それと言うのも、この「過疎債の道路財源化」は、伊根町に限ったものではなく、前述したように全国的な傾向だからである。したがって、この分析は、伊根町に限らず、全国の過疎地域市町村に共通した特徴を浮き彫りにできると思われる。このことを分析する際、着目したのが、伊根町の「財政構造」である。過疎対策事業は、この伊根町の財政構造を経済的基盤として実施される。結論を先取りすれば、過疎債を道路財源として運用した原因は、過疎債そのものの枠組みにあるだけでなく、過疎地域市町村の「財政構造」それ自体にも求められると考えたのである。

ここでは、各年度の「伊根町一般会計歳入歳出決算書」の歳入と歳出をクロスさせること

（歳入歳出のクロス分析）により、それぞれの行政領域がどのような財源で賄われているかを時系列的に分析することにする。このような財政構造全体の分析を行なうことにより、過疎債が道路財源として運用されている理由が具体的に解明される。

ここで行なった分析は、1970年度から1989年度までの各年度の「伊根町一般会計歳入歳出決算事項別明細書」の「歳入」について歳入科目の区分の「目」を参考にしながら、まず、特定財源のみ²⁸⁾を行政費、民生衛生費、公債費、教育費、産業経済費、土木費の6つの行政領域別（目的別分類）に拾い出し²⁹⁾、次に、各年度の行政領域別歳出合計額から特定財源を控除して、残りの行政領域別の一般財源を導出するという方法を取った。言い換えれば、6つの行政経費がどのような財源により賄われているかを実証的に解明しようとしたものである³⁰⁾。一般財源に着目する理由は、一般財源が用途の特定されていない町行政の意向を反映する財源であり、この財源の状況が町の財政運営を規定すると考えたからである。

まず、財政全体に占める一般財源と特定財源の動向を図IV-1で見ておこう。伊根町の歳入規模は、1970年代に急激に拡大し、この10年間で名目4倍程度に拡大している。特に1970年代

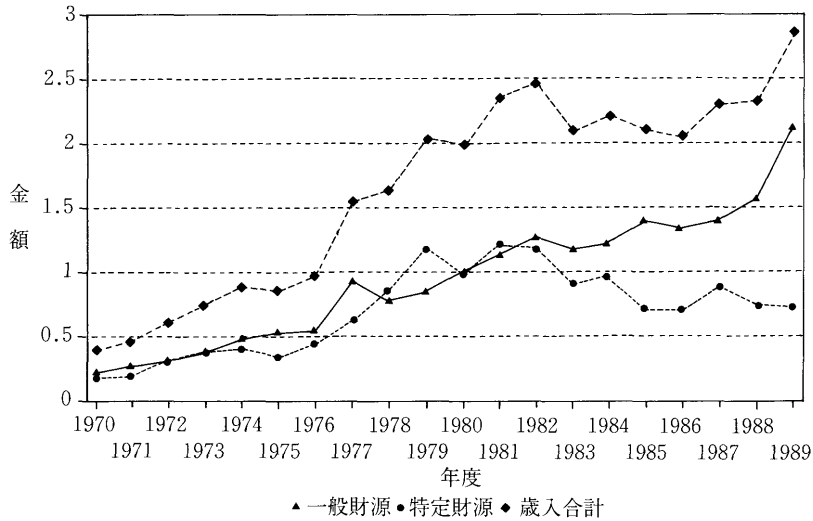
28) ここで、特定財源としたものは充当経費が特定されている収入であり、具体的には、①分担金・負担金②国庫支出金③府支出金④地方債⑤使用料・手数料の5項目とした。この財源以外はすべて一般財源としたのである。詳しくは、地方財政調査研究会（自治省財政局指導課内）編『財政分析』ぎょうせい、1991年、78ページから81ページ。

29) ここでは、歳出科目を「目的別」に行政費、民生衛生費、産業経済費、土木費、教育費、公債費の6つに分類した。ただし、ここでの行政費は議会費、総務費、消防費、諸支出を合計したものである。産業経済費は農林水産業費と商工費を合計したものである。災害復旧費はその実態から、土木費と産業経済費に振り分けた。なお、この分類は、京都府総務部地方課編『京都市下市町村財政実態調査報告（過疎編）』1969年、88ページから91ページを参考にした。

30) 最近、「市町村決算統計」などで各市町村ごとにこの手法の分析があるが、1970年度からの資料はなく、分類基準も少し異なるため、筆者の手法により統一して算出した。

27) 山村地区をさらに詳細に見ると、山村地区の事業箇所は本坂（旧役場所在地）など数箇所に限定されており、周辺集落は全く過疎債は充当されていない。

図IV-1 伊根町財政の財源構成の変化 (1970年度~1989年度)
(単位: 10億円)



(資料) 各年度「伊根町一般会計歳入歳出決算書」から作成。

後半の規模拡大が著しい。ところが、1980年代に入ると、規模拡大のテンポにブレーキがかかり、この10年間では4割程度しか規模は拡大していない。1970年代は一般財源、特定財源とも着実に伸びており、構成比はほぼ同じであった。1980年代から特定財源は減少に転じ、一般財源はそのまま伸びており、構成比は一般財源の割合が急速に高まった。一般財源の財源構成比が増えたのは、1980年代に入り、地方交付税が増加する一方、国庫支出金、府支出金、地方債のすべてが減少したためである³¹⁾。そのため、歳入の「地方交付税化」が一層進んだ。

次に、伊根町の歳出の動向も図IV-2によって見ておこう。

伊根町の歳出規模も当然のことながら、1970年代は拡大基調であったものが、1980年代になると停滞傾向になる。行政費、民生衛生費、公債費は1970年代、1980年代を通じて着実に伸びてきている。教育費は学校施設の建設等の時は著しく伸びたりしており、増加と減少を繰り返している。産業経済費は、1970年代、特にその

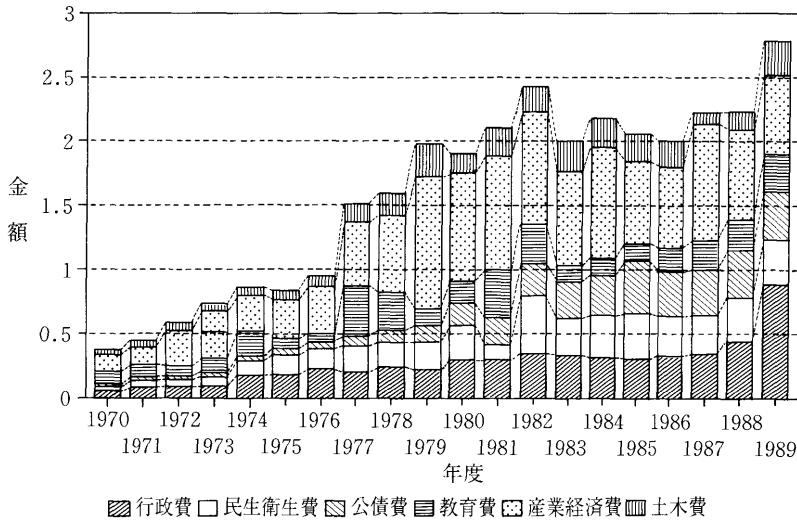
後半において急激に伸びた。しかし、1980年代に入ると、伸び率は停滞したが、構成比では依然最大の歳出科目である。これは、前述したように、規模の大きな公共事業である漁港整備事業、農業基盤整備事業等があるためである。土木費は1970年代には緩やかに伸びているが、1980年代になると停滞する。

行政費は、行政サービスに密接に関わる経費であり、その内容も人件費が多くを占めている。民生衛生費は生活関連の経費である。民生費は扶助費と保育所費が主要な内容であり、衛生費は診療所の経費と簡易水道、最近では、廃棄物の処理費などが主要な内容となっている。公債費を合わせたこれらの経費は、義務的経費という側面が強く、住民の生活基盤を支える上で欠かすことのできない歳出科目である。これらの歳出科目が1980年代後半において歳出全体の50%近くを占め、しかも増加する傾向にあるのが特徴である。

この6つの行政経費の内、一般財源でほとんどを措置されているのが、行政費、民生衛生費、公債費である。これらの経費の増加は一般財源を圧迫する大きな要因となる。教育費は、学校

31) 1981年第2次臨時行政調査会が発足し、国家財政の再建に本格的に取組を始める。

図Ⅳ-2 伊根町の歳出規模と構成の変化 (1970年度～1989年度)
(単位:10億円)



行政費 □ 民生衛生費 ▨ 公債費 ■ 教育費 ▩ 産業経済費 ▪ 土木費

(資料) 各年度「伊根町一般会計歳入歳出決算書」から作成。

建設などの公共事業は補助金等の特定財源で賄っているが、その他の経費は一般財源で賄われている。産業経済費は、国庫補助金等の措置が大きく³²⁾、国庫補助金を中心とする特定財源でほとんどの事業費を賄っている。土木費も特定財源でほとんどを賄っている。ただし、この特定財源を構成しているのは、産業経済費のように補助金ではなく、過疎債等の地方債がほとんどを占めている³³⁾。

行政費、民生衛生費、公債費は歳出を減らすことの困難な性質の経費であり、その歳出規模は、年々増加の傾向にある。図Ⅳ-3によると、その財源のほとんどは、他に財源措置がないため一般財源で賄われており、この3経費が一般財源に占める割合は年々高まっている。その動きを数字で示せば、1970年度の42.7%から1980

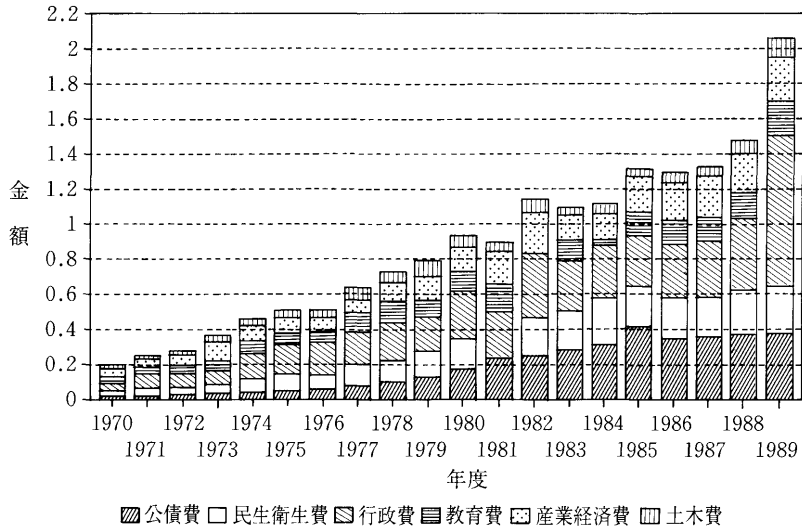
年度には61.6%に、そして1989年度には70.9%となっている。教育費も、学校関連の公共事業以外は一般財源で賄っており、これも増加はそれほどないものの、一般財源の固定費用と考えてよい。産業経済費は、国や府の補助金の削減などで財源が不足し、一定の事業規模を維持しようとするれば、一般財源から支出せざるを得ない。1984年度あたりから微増しているのは、そのためである。

そうすると、一般財源の規模は年々拡大しても、用途のほとんど(1989年度では92.0%)をこれらの費用で占められてしまい、一般財源から土木費に回せる資金はほとんど無いことになる。つまり、一般財源は「硬直化」しているのである。土木費のほとんどは町道整備であるが、前述したように、国や京都府からの補助金は僅かのものであり、それすらも1970年代後半からは全くつけられておらず、町道整備に当てられる財源は地方債に大きく依存せざるを得ないことになる。過疎債は、その中でも事業費の100%が充当でき、しかも充当額の70%を地方交付税算入できる財政負担の軽い財源である。過疎債が道路財源として運用されるのは、伊根

32) 京都府の補助金は国庫上積み補助であり、金額も国の半分程度である。したがって、産業経済費は国庫補助に大きく規定されていると言ってよい。

33) 土木費のほとんどは町道整備であるが、町道整備のための補助金支出は、国庫補助が1974年度以降なく、府補助が1975年度以降ない。その財源措置として起債をしているが、1977年度の地方債の増加は対前年度比の倍という急激なものであり、1979年度まで急激な伸びを続ける。

図Ⅳ-3 伊根町一般財源構造の変遷 (1970年度～1989年度)
(単位: 10億円)



(資料) 各年度「伊根町一般会計歳入歳出決算書」から作成。

町財政のこのような厳しい財政構造に起因していたのである³⁴⁾。

当然のことながら、伊根町は、この厳しい財政構造に対処するため、様々な改革に取り組んでいる。そのひとつに、伊根町の行政機構改革がある。

表Ⅳ-1を見ると、財政規模の急激に拡大した1970年代に、町長部局の職員数を15人増やしている。60人程度の規模の行政機関であることを考えれば、著しい増加であることが分かる。その内訳を見ると、保育所8人、社会福祉衛生

1人と民生衛生関係が9人も増加した。核家族化の状況での共働き世帯の増加等が背景にあり、町としては当然の措置であった。ところが、財政状況の厳しくなった1980年代には、10年間で5人も人員を削減した。その内訳を見ると、保育所が2人、診療所が2人と同じく民生衛生関係が大きく減少している。1人いた筒川出張所の職員も削減された。1989年4月には、それまでの1970年代及び1980年代に6課1室あった組織が4課1室に整理された。このように、住民生活を支える重要な人員を犠牲にしているにも拘らず、「一般財源の硬直化」は解消しない。ここに伊根町の厳しい財政状況が裏付けられる。

自治省は、前述したように、「過疎債充当事業の選定に再検討を要する部分がある」と評価しているが、「過疎債の道路財源化」の背景には、このような過疎町の硬直化した財政構造が存在していたのである。過疎債の道路財源化は伊根町の財政構造に規定されたものである³⁵⁾と

表Ⅳ-1 伊根町町長部局の職員数の変遷
(単位: 人)

年度	1970	1975	1980	1985	1990
職員数	58	60	73	69	68

注) 年度は調査時点であり、その年度に職員数が変更されたわけではない。

(資料) 伊根町資料による。

34) 過疎債と土木費の関係が明瞭に現れている典型例は1987年度である。1987年度に土木費が急激に減ったのは、この年度に過疎債を公民館の建設に使ったため、道路に回せる過疎債が少なくなったためである。

35) 過疎債の道路財源化は、それだけ道路事業に対するニーズがあったという見方もある。しかし、ここで強調したかったのは、一定の道路事業を維持する上では、過疎債を必然的に使わざるを得ないという構造的側面であ

同時に、全国の過疎地域市町村の財政構造に共通して見られるものである。

2 過疎債充当事業の地域的偏在の背景

伊根町の過疎債の充当地域は「漁村地区」に集中していた。その中心は、道路事業と漁港整備事業である。特に、漁村地区を南北に結ぶ亀島本庄浜線には、20年間の過疎債充当額全体の37.1%が投資された。伊根町の財政担当者も「漁村地区が優先である。過疎債もそのような傾向になるのはやむを得ない」と明言した。過疎債が「漁村地区」に集中的に配分されたのは、どのような背景があったのであろうか。

亀島本庄浜線を始めとして、町道事業で過疎債が充当された事業は共通の要素がある。それは、そのほとんどが丹後地区の広域生活圈構想である「丹後地区広域市町村圏計画」の基本計画に載せられている路線であるということである。つまり、広域生活圈構想の中に位置付けられた町道に優先的に過疎債を充当したということである。

広域生活圈構想は、1969年に閣議決定された新全国総合開発計画（以下「新全総」と呼ぶ）に盛り込まれた構想のひとつである。広域生活圈構想は、モータリゼーションの発達により、地域住民の生活圈が市町村の行政区画を越えて拡大している事実と全国的な都市化現象に対応した政策であった。広域生活圈は新全総において、地域開発の基礎的単位として位置付けられる。市町村が施設を個々別々に整備することは、行政的に非効率と考えた。各地域において、一定水準の生活環境を効率的に整備していくためには、広域生活圈を設定し、圏内において各種の生活環境施設を重層的かつ計画的に整備する方法を採るべきであるとしたのである。この広域生活圈構想において、特に中心的課題とされたのは、広域生活圈の中核となる地方都市の整備と圏内各地域を結ぶ交通体系の整備であった。広域生活圈構想は、自治省の「広域市町村圏」

と建設省の「地方生活圈」という2つの圏域行政によって具体的に展開されていく³⁶⁾。

「丹後地区広域市町村圏計画」（1970年決定）は、このような流れの中から制定された。この広域圏計画と同時期に策定された伊根町の過疎地域振興計画とはどのような関係になるのか。

それについて「丹後地区広域市町村圏計画」の基本構想の中には次のように書かれている。

「広域市町村圏は、市町村という自治体の連合体である以上、個々の市町の計画と無関係であり得ない。むしろ本計画は、そうした個々の市町の振興計画を尊重し、社会経済情勢の変化と地域社会の変貌の中で、圏域内自治体が当面解決を迫られている共通の課題を積極的に組み入れて策定した。ただ、市町の区域を越える範囲の事業の多くは、国、府、あるいはその他の公共的機関の行政分野であり、それらの機関の協力なしには広域生活圈の整備発展は不可能である。従って、基本構想、基本計画はもとよりのこと、実施計画にいたるまで、それら関係機関の実施する事業をあげ、協力を要請するかたちをとった³⁷⁾。

ここには、伊根町の過疎地域振興計画の上位計画としての丹後地区広域市町村圏計画の性格が如実に表れている。この地域政策の枠組みは、伊根町の過疎対策の中にも明確に見出された。道路事業については、丹後地区広域市町村圏の枠組みを意識し、伊根町を南北に結ぶ国道178号の改良（京都府事業）と合わせ、町道亀島本庄浜線等の改良に集中投資することにより、広域交通網の整備に力を入れていた。また、漁業については、丹後地区広域市町村圏計画の基本構想の「関係市町の果たすべき役割」に「伊根町は漁業地域」と述べられており³⁸⁾、漁港整備事業もこの広域圏整備の枠組みに沿って行なわれたとも言える。生活環境施設なども、広域市町村圏計画を基礎に整備を図ることが重視され

ある。

36) 蓼沼朗寿『地域政策論』学陽書房、1992年、38ページ。

37) 『丹後地区広域市町村圏計画基本構想』1ページ。

38) 同上、9ページ。

る。そのため、基幹道路、中核施設中心の整備が優先されることになり、伊根町の中心部と比較して周辺部の整備は遅れるのである³⁹⁾。このような背景により、過疎化の激しい「山村地区」は放置され、1960年からの20年間で「山村地区」の63%の人口が流出することになった。

3 伊根町の過疎債の運用と過疎対策

伊根町の過疎債は、前述したように、伊根町の財政構造に規定されて、全国の過疎地域市町村と同様、主として道路財源として運用されていた。町道の財源措置が他になく、一定の道路事業を確保しようとすれば、過疎債を道路財源にするしかないという構造が確認されたのである。しかも、その投資は、ほぼ漁村地区、特に亀島本庄浜線という1路線に集中していた。そこには、国や京都府の広域行政の影響があった。広域的な見地から、投資効率の高い地域、事業に集中しており、そういう意味で「短期的経済合理性」に貫かれた支出と言える。

伊根町の過疎債充当事業の財源の内訳を見てみるとひとつの特徴が浮かび上がる。それは、町道事業の財源は、ほぼ過疎債のみで賄い、それ以外の事業は、国や京都府の補助事業の補助裏として過疎債を充当していることである⁴⁰⁾。町道を除くと、財源が過疎債のみで行なわれた事業は、ほとんどない⁴¹⁾。つまり、過疎債充当事業は、過疎債単独の町道事業と、それ以外の補助事業にほぼ2分されるということである。

39) 過疎債配分の地域的偏在の背景には、広域行政の影響以外に、漁村地区と山村地区の政治力の差がある。それは、漁村地区の水産業と山村地区の零細な農林業という経済基盤の差でもある。伊根町の基幹産業は、水産業である。このような水産振興の向上の背後には、伊根町漁民の行財政に対する深い関心と積極性がある。町行政に対して、漁業協同組合を中心として、積極的な発言を行っている。詳細は、京都府総務部地方課編前掲書、1969年、96ページから98ページ。

40) 補助制度がある事業に対しては、厳しい財政状況の伊根町としては、補助制度を使うことは当然のことであるが、このような姿勢が、いわゆる「補助金待ち」の姿勢となり、「国等の財政支配」にもつながる。

41) 町道事業以外で、過疎債単独の事業は、産業振興関連の施設整備事業が多い。代表的な例としては、1979年度のライスセンター建設事業等がある。

補助事業は、国や京都府がつける補助金で実施されるため、国や京都府の意向が強く反映する。国や京都府の財政支出基準の根底には、「広域行政による財政投資の効率化」がある。したがって、補助事業の多くは、伊根町の中核地域である「漁村地区」で実施されることになる。町道は、広域行政の一環としての基幹道路にしか充当されないことは、これまで述べた通りである。このような状況を見ると、過疎対策を行なうために財源措置された過疎債が「広域行政推進」の手段となってしまっていることがわかる。

伊根町の過疎債の運用状況を通して、伊根町の過疎対策の本質を浮き彫りにすることができた。つまり、過疎対策とは、広域市町村圏の総合的振興整備の一環として実施されることによる「スクラップ・アンド・ビルドの地域政策」なのである。そこには、過疎債の充当地域も国や京都府の政策に強く影響され、充当事業も伊根町の財政構造から主として道路財源に運用するしか方法がないという厳しい現状がある。過疎法により、過疎債の運用については、過疎地域市町村の裁量に任されているのであるが、実際の裁量性は空洞化されているのである。それは、過疎地域市町村の「財政構造」と「広域行政システム」の2重の制約条件があるためであることは、これまでの叙述から明白である。現在の地方財政システムのもとでは、過疎地域市町村は独自の過疎対策を実現することは不可能である。規模においても、構造においても脆弱な財政基盤しかない過疎地域市町村は必然的に国や都道府県の地域政策の枠組みに組み込まれざるを得ないと言える。

伊根町の場合ならば、1市10町の丹後地区広域市町村圏を基礎に地域ネットワークの形成の一貫に組み込まれている。従って、伊根町を南北に走る町道亀島本庄浜線の道路整備と漁業振興を2本柱として、京都府と協力して過疎債等の重点的運用を行なっているのである。その結果、過疎化の激しかった「山村地区」は取り残され、公共投資は「漁村地区」と比較し格段に

少ない。「山村地区」の人口流出は1970年代に入っても衰えていない。市町村は、地域を基礎に存立する最も基礎的な行政組織であるのに、市町村自らが、市町村内部での地域格差を一層拡大させてしまうのである。

V 結 び

本論文の課題は、これまでの20年間に行なわれてきた過疎対策の特質を地方財政の側面から浮き彫りにすることにあった。本論文では、それを伊根町を事例地として、過疎対策の目玉である「過疎債」に着目して、この地方債がどのように運用されたかを通して、過疎対策の現状をとらえようとした。

伊根町の事例では、過疎債は道路財源化し、町内で最も過疎化の激しい「山村地区」にほとんど過疎債を配分していない実態が確認された。

以下、その結論をまとめることにより、本論文の結びとしたい。

1 20年間の過疎対策の特質

第1に、過疎債の運用実態から明らかになった点は、過疎債充当事業が社会資本の整備事業に偏っていたこと、特に「道路財源化」していたことである。これは、過疎債制度の枠組みと過疎地域市町村の財政構造に規定されていた。

前者については、Ⅱ章でも述べたように市町村計画に基づく「過疎対策事業」が市町村の一般行政のハード部門（歳出の「性質別分類」で言えば、普通建設事業に当る）を網羅したものに過ぎず、過疎債の適債事業もそれと符合した枠組みを持っているという点である。後者については、一般財源が行政費、民生衛生費、公債費等、義務的側面の強い硬直的な経費に運用され、補助金などのあまりない道路事業が一定の事業規模を維持するためには、過疎債に依存せざるを得ない財政構造を検出した。歳入の「地方交付税化」で一般財源は増加する一方で、その「一般財源の硬直化」が「過疎債の道路財源化」を規定していたのである。

第2に、過疎対策を行なうために財源措置さ

れた過疎債は、実は、広域行政推進の財源となっていたことである。

広域生活圏構想は、新全総から生まれた。新全総においては、過疎に対処するとしながらも、旧過疎法のものとは異なった対策が盛り込まれている。

旧過疎法では、過疎地域の立場から「人口の過度の減少を防止する」という目標が掲げられた。しかし、新全総は、農山漁村からの人口流出を、大都市の労働力需要によって、生産性の低い農業に従事していた農村の過剰労働力が適正配置を目指して起こした運動とみなし、農業・農村人口の減少をむしろ望ましいものと位置付けた。また、地域格差の是正についても、旧過疎法が所得格差を問題にしたのに対して、新全総は生活環境水準の格差を取り上げ、人口急減地域対策ではなく、効率的な開発可能性のある場合には、開発、その可能性がない場合には集落移転の政策を採った。新全総の場合には、広域行政圏による効率的対応が基本となったのである⁴²⁾。

新全総の広域生活圏をベースにして自治省は、1969年、次官通達で「広域市町村圏振興整備措置要綱」を発表した。1969年度には各県とも過疎化の最も激しい地域を指定していった。京都府においても、府内で最も早く圏域設定がされたのは「丹後地区広域市町村圏」であり、同年10月17日のことであった⁴³⁾。

この広域市町村圏では、過疎地域市町村を近隣の地方都市に結びつけて広域的なネットワークのなかで位置付け、特に、過疎化が激甚な末端地区については、集落再編によって解消していく意図をもっていた。このことは、集落の移転の実施はなかったものの、伊根町の過疎債の運用状況に明確に表われていた。過疎法の理念より、新全総あるいは広域市町村圏の理念が優先されたのである。

つまり、この20年間の過疎債は、広域行政を

42) 内藤正中編著『過疎問題と地方自治体』多賀出版、1991年、60ページから61ページ。

43) 京都府総務部地方課資料による。

ベースにして、道路等の社会資本充実のための財源として運用された。この20年間の過疎対策は、「広域行政をベースとした農村版社会資本充実政策」であったと言える。

その結果、20年経って、町の中心地域の公共施設の整備は道路等を中心に確かに進んだが、地域の産業振興は進まず、若者の流出は止まらなかった。周辺部の山村地域は、急速に荒廃している。過疎対策が生活環境整備に重点が置かれ、過疎化の激しかった山村地域には、過疎債の充当額を見る限り、政策的配慮は何もなかったためである。過疎現象は旧村単位で発生しているのに、過疎対策の実施は市町村単位で実施されるところに矛盾がある。しかも、その市町村はさらに大きな圏域の末端組織となっている。そこに、過疎対策の構造的限界があると言える。

2 今後の課題

本論文においては、これまでの20年間に行なわれてきた過疎対策について、「過疎債」に着目しながら、可能な限り、その実態を浮き彫りにしてきた。

ここでは、今回の研究の中で不十分な点を拾い上げ、今後の研究課題として整理したい。

まず第1に、過疎対策の評価の問題である。本論文では、20年間の過疎対策の実証に重点を置いた。そのため、「過疎対策は、どうあるべきか」という提示はできなかった。今後は、ドイツの「ハンディキャップ地域政策」なども視野に入れながら、更に研究を深めていきたい。

第2に、「広域行政」の問題である。筆者は「広域行政」を否定するものではない。むしろ、

現在の地域社会の動向を見れば、「広域行政」は必要であると考えている。問題は、「広域行政の在り方」なのである。伊根町の事例で明らかになるのは、町村合併が新たに過疎現象を促進させたことである。過疎対策においては、例えば、産業振興においても、社会資本整備を含めた各地域の実情に合った細かな地域計画が重要である。しかし、現在の国が進めている広域行政システムでは、市町村は末端組織になるだけであり、このような地域計画を作成できる体制にはない。「狭域的自治」をひとつの核とする新たな「広域行政システム」を構築する必要がある。このようなシステムで最大のポイントになるのは、「狭域的ニーズ」と「広域的ニーズ」をいかに調整するかであろう。そのための研究も今後深めていきたい。

第3に、1990年代の過疎対策の動きである。本論文では、1970年代、1980年代の20年間を研究の対象としたが、1990年代に入り、新たな動きが起こっている。1990年には、「過疎地域活性化特別措置法」が制定された。また、「新農政」が打ち出され、中山間地域政策においては、「地域社会それ自体の維持」が政策目標として掲げられた。このような動きを、この20年間の過疎対策との関連も含めながら検討する必要がある。

過疎対策において、公共部門の役割は重要である。どのような政策理念の下で、市町村、都道府県、国がいかなる役割分担をし、どのような行財政システムのもとでその責任を果たしていけばよいのか。改革していくべき点は多い。