

非大都市圏の地方財政構造と地域政策

池上 岳彦

1. はじめに

本稿は、非大都市圏の地方財政と地域政策が「構造改革」の波のなかでどのように変化し、どのような課題を持っているかを明らかにする。

検討に当たっての視点は次のとおりである。第1に、非大都市圏と大都市圏との比較を重視する。一口に「財政構造」といっても、非大都市圏と大都市圏では産業振興面の政策課題も異なり、また施設整備の水準も異なる。第2に、過疎化、少子高齢化、農林漁業の国際化といった圧力にどう応えようとしているか、そのなかで地方団体がどのような役割を果たすのか、という問題を取り上げる。

2. 非大都市圏の地方財政構造

(1) 経費の推移

(a) 全般的傾向

2010年度、国・地方団体を通じた歳出のうち政府間財源移転を除く純計160兆839億円の実質的な支出主体をみると、地方団体が93兆9,243億円、つまり58.7%を占めている。国・地方の歳出から公債費を除いた127兆5,704億円についてみると、地方は63.5%にあたる80兆9,452兆円を支出している¹⁾。民生費の一部（年金関係）、防衛費、恩給費等を除く大部分の経費について、地方団体がサービスと施設整備を通じて事務・事業を担っている。

地方財政の普通会計（都道府県と市町村の全国純計）について歳出の推移を示した図1からわかるように、1980年代後半から1990年代前半にかけて歳出総額は急増しており、その対GDP比も1990年代前半には上昇した。しかし、公債費を除く歳出のピークは1995年度であり、1990年代後半は歳出が横ばいとなった。また、公債費を除く歳出は2000年度以降減少したが、リーマンショック以降の経済危機とその対策に応じて、2008年度以降再び増大した。

歳出を目的別にみると、図2及び表1に示したように、まず教育費は1990年代に入りほぼ横

1) 総務省『地方財政白書（地方財政の状況）』2012年版、資料編・第32表による。

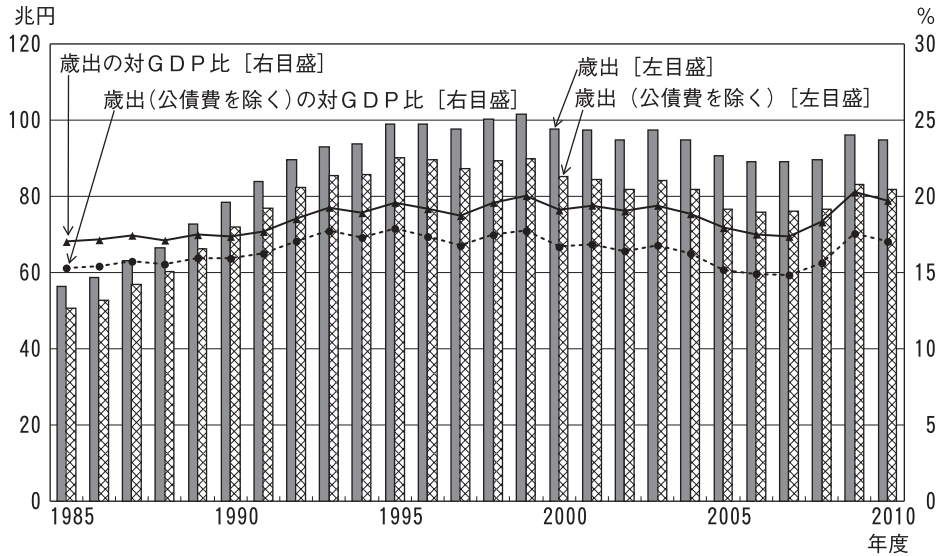


図1 地方財政（普通会計）歳出の推移及びその対 GDP 比

資料：総務省（2000年版以前は自治省。以下同じ）『地方財政白書（地方財政の状況）』各年版により作成。GDPは内閣府経済社会総合研究所ウェブサイトによる（1970～79年度は68 SNA，1980～93年度は93 SNA [2000年基準]，1994～2010年度は93 SNA [2005年基準]）。

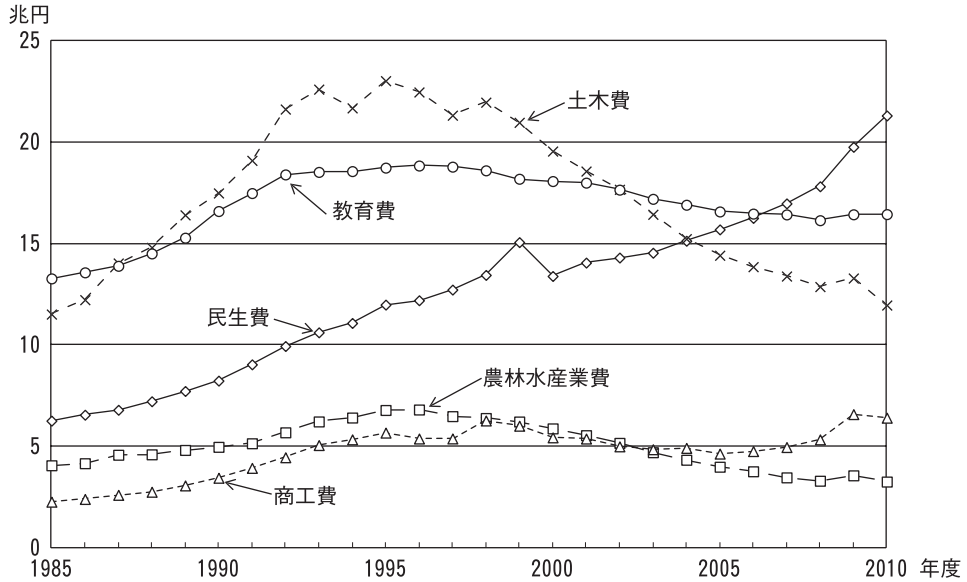


図2 地方財政（普通会計）の主な目的別歳出分類費目

資料：総務省『地方財政白書（地方財政の状況）』各年版により作成。

ばいで推移したが、1997年度から減少に転じている。都道府県の教育費は人件費を中心としており、そのピークは1997年度であった。市町村では学校、体育・文化施設等の建設費・物件費

表1 主な地方経費の変化 [地方普通会計統計。1995年度 2010年度] (単位：十億円)

(1) 土木費

	土木費 総額	土木 管理費	道路・橋 りょう費	河川 海岸費	港湾費	都市 計画費	住宅費	空港費
1995年度	23,033	988	7,614	3,049	913	7,984	2,336	148
2010年度	11,959	745	3,975	1,205	413	4,458	1,112	50
増減額	11,074	243	3,639	1,844	500	3,527	1,223	98
変化率 (%)	48.1	24.6	47.8	60.5	54.8	44.2	52.4	66.1

(2) 教育費

	教育費 総額	小学校 費	中学校 費	高等学校 費	社会教育 費	保健体育 費	大学費	特殊学校 費	幼稚園 費	教育 総務費
1995年度	18,742	5,379	3,190	2,900	1,816	1,766	372	685	249	2,386
2010年度	16,447	2,742	2,912	2,224	1,166	1,194	222	795	229	2,742
増減額	2,295	2,637	278	676	650	572	149	109	21	356
変化率 (%)	12.2	49.0	8.7	23.3	35.8	32.4	40.2	16.0	8.3	14.9

(3) 農林水産業費

	農林水産業費 総額	農業費	畜産業費	農地費	林業費	水産業費
1995年度	6,779	1,475	250	2,913	1,348	792
2010年度	3,246	790	179	1,120	826	331
増減額	3,533	686	71	1,793	522	461
変化率 (%)	52.1	46.5	28.2	61.6	38.7	58.2

(4) 民生費

	民生費総額	社会福祉費	老人福祉費	児童福祉費	生活保護費	災害救助費
1995年度	11,980	3,150	3,449	3,274	1,694	414
2010年度	21,316	5,064	5,482	7,139	3,597	35
増減額	9,336	1,914	2,033	3,865	1,903	379
変化率 (%)	77.9	60.8	59.0	118.0	112.4	91.6

資料：自治省『地方財政統計年報』1995年度版，総務省『地方財政統計年報』2010年度版により作成。

等が多くを占めるが、これは1990年代を通じて一貫して減少傾向にあった。つぎに、教育費と並ぶ最大の費目であった土木費は、1990年代前半まで急増したのち減少に転じ、景気対策としての公共事業が増発された1998年度を除けば、減少傾向が続いている。2010年度には1995年度より半減しているが、とくに河川海岸、港湾、住宅、空港は半分以下となっている。また、産業経済費をみると、農地整備、技術改良・普及等を中心とする農林水産業費は1996年度を、中小企業等に対する貸付金を中心とする商工費は1998年度をそれぞれピークとして、減少に転じ

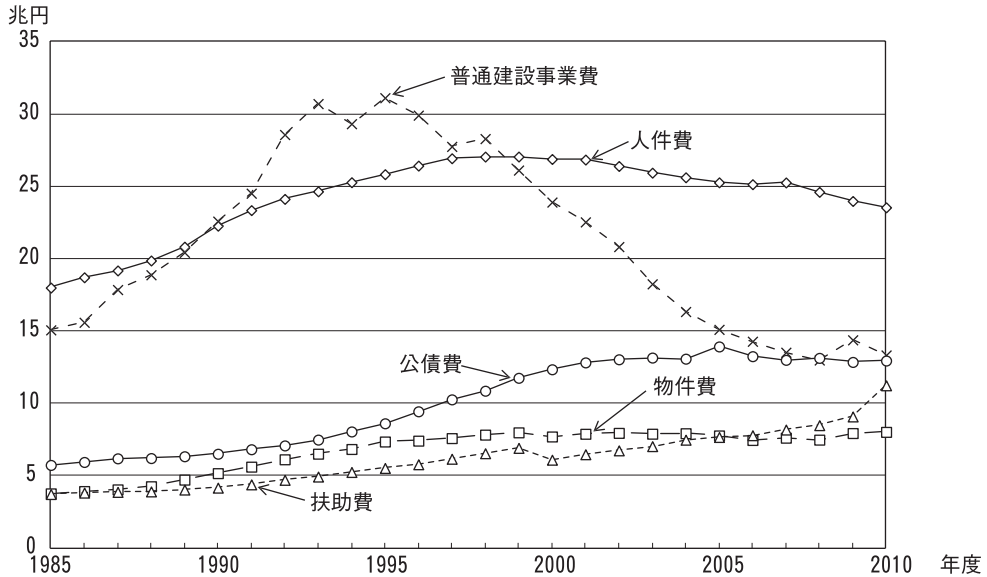


図3 地方財政（普通会計）の主な性質別歳出分類費目

資料：総務省『地方財政白書（地方財政の状況）』各年版により作成。

た。とくに農林水産業費のなかでは農地費、水産業費の急減が目立つ。ただし商工費は経済危機対策のために2008年度から増大した。また、少子高齢化の進行と不況により、民生費は生活保護、老人福祉、児童福祉等を中心に1990年代を通じて急増した。2000年度は介護保険制度の導入により市町村の老人福祉費の大部分が普通会計を通さずに事業会計から支出されることになったので減少がみられたが、翌年度から再び増大している。とくに2009年度からは経済危機のために生活保護受給者が増えたため、増大が加速した。

また歳出の推移を性質別にみると、図3に示したように、教育、民生・衛生、警察・消防等が大きな割合を占める人件費は、1990年代中盤まで漸増したが、1999年度をピークとして、2000年度以降は漸減しており、2010年度は1991年度の水準まで減っている。普通建設事業費は、1990年代前半まで急増したが、1995年度をピークに減少に転じ、1998年度を除いて急激に減った。2008年からの経済危機対策により減額は止まったが、2010年度にはまだ増額には至っていない。これに対して、公債費は2005年度まで増大を続け、その後は横ばいである。

(b) 大都市と農山漁村の比較

地方財政といっても、47ある都道府県、1,700を超える市町村にはそれぞれ歳出面の特徴がある。財政力の強い大都市と農山漁村では、とくに相違が大きい。その点を確認してみたい。

2010年度の地方普通会計決算について、財政力の強い地域として単年度財政力指数²⁾ 0.7以

2) 単年度財政力指数は、2010年度について、基準財政収入額を基準財政需要額で除して求めた数値である。基準財政収入額及び基準財政需要額については本文(3(2)(a))を参照されたい。

表2 財政力の強い地域と弱い地域の歳出比較 [普通会計、2010年度]

(1) 都道府県

	総額	総務費	民生費	衛生費	農林水産業費	商工費	土木費	教育費	公債費
金額(十億円)									
6都府県	16,906	1,688	2,215	548	200	1,413	1,664	3,735	1,909
14県	8,307	679	1,042	331	693	740	1,064	1,693	1,337
人口1人当たり額(円)									
6都府県	332,773	33,235	43,592	10,785	3,935	27,812	32,758	73,518	37,581
14県	537,210	43,892	67,359	21,398	44,840	47,856	68,804	109,460	86,441
14県/6都府県	1.614	1.321	1.545	1.984	11.395	1.721	2.100	1.489	2.300

(2) 市町村

	総額	総務費	民生費	衛生費	農林水産業費	商工費	土木費	教育費	公債費
金額(十億円)									
6都府県	18,671	2,213	7,043	1,710	95	627	2,324	2,011	1,774
14県	7,823	1,277	2,209	678	356	194	780	793	1,051
人口1人当たり額(円)									
6都府県	367,516	43,552	138,624	33,666	1,877	12,345	45,736	39,579	34,915
14県	505,914	82,577	142,860	43,844	23,009	12,567	50,465	51,310	67,976
14県/6都府県	1.377	1.896	1.031	1.302	12.261	1.018	1.103	1.296	1.947

注：1) 「6都府県」は都道府県レベルで2010年度の財政力指数(単年度)が0.7以上の東京都、愛知県、神奈川県、千葉県、埼玉県及び大阪府。「14県」は2010年度の財政力指数(単年度)が0.3未満の山形県、和歌山県、佐賀県、青森県、宮崎県、長崎県、岩手県、徳島県、鹿児島県、沖縄県、秋田県、鳥取県、高知県及び島根県。

2) 人口は、住民基本台帳人口(2011年3月31日現在)を用いた。

資料：総務省『地方財政統計年報』2010年度版、同『都道府県財政指数表』2010年度版により作成。

上の6都府県(東京都、愛知県、神奈川県、千葉県、埼玉県及び大阪府)と財政力のとくに弱い地域として単年度財政力指数0.3未満の14県(山形県、和歌山県、佐賀県、青森県、宮崎県、長崎県、岩手県、徳島県、鹿児島県、沖縄県、秋田県、鳥取県、高知県及び島根県)を比較してみたのが表2である。6都府県の歳出総額は16.9兆円、人口1人当たり額は33.3万円である。これに対して、14県の歳出総額は8.3兆円、人口1人当たり額は53.7万円であり、これは6都府県の1.61倍である。また、6都府県内の市町村歳出総額が18.7兆円、人口1人当たり額は36.8万円である。それに対して、14県内の市町村歳出総額は7.8兆円、人口1人当たり額は50.6万円であり、これは6都府県の1.38倍である。

費目別にみると、民生費及び教育費については差が相対的に小さいのに対して、農林水産業費については14県の人口1人当たり額が6都府県の11.40倍である。これは明らかに地域の産業構造を反映している。また土木費の差をみると、都道府県レベルでは14県が6都府県の2.10

表3 財政力の強い地域と弱い地域の人口1人当たり土木費比較 [普通会計、2010年度]

(1) 都道府県 (単位: 円)

	土木費 総額	道路・ 橋梁費	河川・ 海岸費	港湾費	都市計 画費	(街路)	(公園等)	(下水道)	(区画整理等)	住宅費
6 都府県	32,758	7,167	3,807	1,238	14,161	5,572	1,446	4,300	2,843	5,160
14県	68,804	36,670	14,256	4,897	6,017	3,898	1,198	552	369	2,503
14県/6 都府県	2.100	5.116	3.745	3.957	0.425	0.700	0.828	0.128	0.130	0.485

(2) 市町村 (単位: 円)

	土木費 総額	道路・ 橋梁費	河川・ 海岸費	港湾費	都市計 画費	(街路)	(公園等)	(下水道)	(区画整理等)	住宅費
6 都府県	45,736	9,079	1,101	1,404	26,789	4,059	4,991	9,100	8,640	4,686
14県	50,465	17,487	1,355	1,023	22,223	2,892	3,303	9,589	6,440	4,528
14県/6 都府県	1.103	1.926	1.230	0.729	0.830	0.712	0.662	1.054	0.745	0.966

注: 1) 6 都府県, 14県及びその人口は, 表2に同じ。

資料: 総務省『地方財政統計年報』2010年度版, 同『都道府県財政指数表』2010年度版により作成。

倍であるものの, 市町村レベルでは1.10倍とほぼ同じである。ここには, 政令市区域では市が公共事業を主に担当する, という事情も作用している。表3に示したとおり, 土木費のなかでは, 都道府県レベルにおける農山漁村部の道路・橋梁費, 河川・海岸費及び港湾費がとくに多いが, 逆に都市計画費(下水道, 公園, 街路, 区画整理等)及び住宅費については都市部のほうが多くなっている。

なお, 2010年度について, 都道府県レベルの普通建設事業費を人口1人当たり額でみると, 補助事業費は6 都府県が1.2万円であるのに対して14県はその4.11倍の5.1万円であったが, 単独事業費は6 都府県の1.8万円に対して14県はその2.4倍の4.3万円と差が相対的に小さい³⁾。農山漁村の公共投資が国庫補助事業にとくに大きく依存していることがわかる。

(2) 歳入の推移

(a) 全般的傾向

歳入に目を転じると, 図4に示したように, 地方税は1980年代後半にはバブル景気のなかで急増したが, バブル崩壊後の1990年代前半には減少した。その後漸増したが, 96年度以降は35~36兆円でほぼ横ばいとなり, 2002~04年度は約33兆円へと落ち込んでいる。地方税のうち, 個人住民税所得割, 法人住民税法人税割および事業税は, 1990年代前半の急激な落ち込みの後, 1995~96年度には景気回復による増収もみられたが, 1997年度以降は, 不況による減収と景気対策および企業負担軽減をはかる大規模な減税の影響で, 再び大幅に税収が落ち込んだ。なお,

3) 総務省『地方財政統計年報』2010年度版, 1 1 1表及び2 4 3表により算出した。

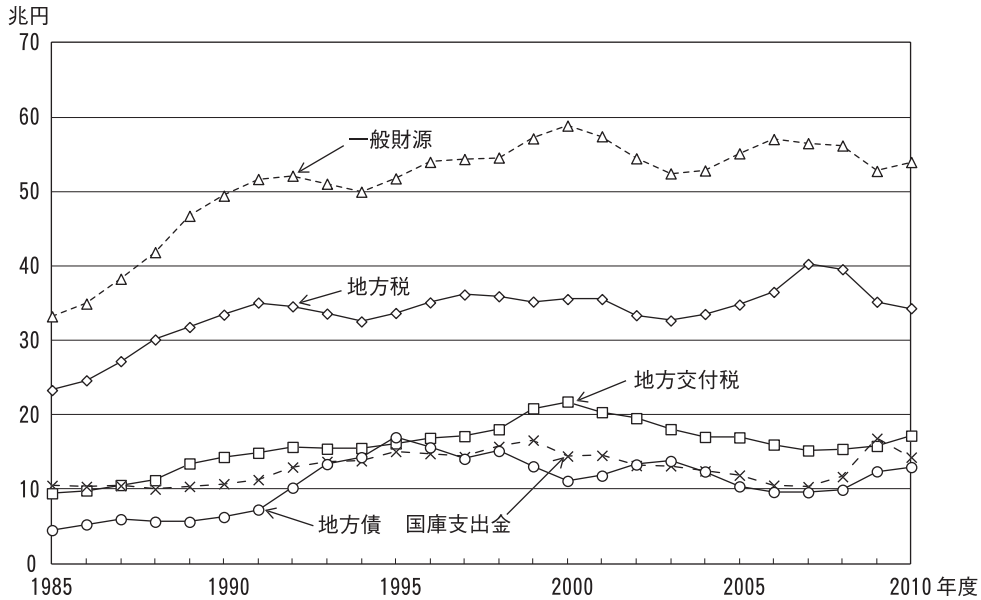


図4 地方財政（普通会計）の主な歳入項目

資料：総務省『地方財政白書（地方財政の状況）』各年版により作成。

2004～07年度は国庫補助負担金の削減，地方交付税の見直し及び国税から地方税への税源移譲を合わせた「三位一体の改革」が行われたなかで，所得税から個人住民税所得割への税源移譲⁴⁾により地方税が増大した。また，1997年度には税率1%に相当する地方消費税が導入されたが，消費不況といわれるなかで1998年度以降は税収が横ばいとなっている。これに対して，固定資産税はバブル経済とその崩壊があったにもかかわらず，負担調整措置等の影響で，1990年代を通じて増大した。

地方交付税のうち94%は普通交付税である⁵⁾。普通交付税は，全国的にみた標準的行政に要する一般財源として算定される基準財政需要額と標準的税制度のもとでの地方税収入見込額の75%に地方譲与税を加えた基準財政収入額との差額を補てんする形で配分される。しかし，地方交付税は「三位一体の改革」のなかで削減され，とくに農山漁村の小規模市町村のサービス供給コスト割高に配慮する「段階補正」が縮小された。また，市町村合併に参加する団体に優

4) 「三位一体の改革」における税源移譲は，個人住民税所得割の標準税率を5～13%の累進税率から10%の比例税率（市町村民税6%；道府県民税4%）に転換し，増税部分の税率は所得税の税率を引き下げる，減税部分の税率は所得税の税率を引き下げるものであった。これにより，国民にとっては増減税が相殺されて負担額は変化しなかったが，よりものほうが適用される国民が多いため，国から地方へ税収が約3兆円移動した。

5) 地方交付税における普通交付税の割合は，2014年度に95%，2015年度からは96%へ引き上げられる予定である。普通交付税以外の部分は特別交付税と呼ばれ，地方団体の特別の事情に応じて交付される。

遇配分される等、制度が国の政策目的促進手段に使われる傾向が強まった。地方税・地方交付税に地方譲与税等を加えた一般財源、すなわち使途の自由な地方財源は、2000年度がピークであり、増減を繰り返しつつ全体としては停滞している。

特定目的の補助負担金として国から交付される国庫支出金は、1980年代後半に行われた補助負担率の引下げによって抑制されたが、1990年代には再び増大した。とくに不況対策として建設事業の補助金が増大した。2000年度以降は公共投資の削減と「三位一体の改革」により減少したが、2008年度からは経済危機の対策と生活保護受給者急増により増額した。

「三位一体の改革」は小泉純一郎内閣における「国から地方へ」のスローガンに基づいて企画された地方分権的財政改革になるはずであったが、税源移譲があったものの、国から地方団体への移転財源が大幅に削減されており、地方財源の圧縮による国の財政再建という色彩が強いものであった。

建設事業費の世代間分担もしくは税収不足の補てんを目的として発行される地方債は、1990年代前半に急増した。これは、景気対策と財源補てん（地方税の減収補てん、減税補てん等）の必要が大きいと国が判断し、また日米構造協議に基づいて10年間（1991～2000年度）に430兆円の公共投資を行う「公共投資基本計画」が作られたからである。なお、地方債を発行した後の元利償還金について、地方交付税算定のなかで基準財政需要額の増額という形で「面倒をみる」、つまり「交付税措置」も拡大していった。これは国が地方債発行を促進したともいえる。しかし、1990年代以降は地方団体も財政運営の困難を反映して建設事業の削減に乗り出したため、地方債発行は減少した。ただし、2001年度からは、国が交付税特別会計借入れをやめるために、地方に赤字地方債（臨時財政対策債）を発行させる政策をとったため、地方債は増発された。地方債も国庫支出金と同様に、経済危機対策と減収補てんのために2009年度から増大している。

(b) 大都市と農山漁村の比較

歳入についても、大都市と農山漁村では相違が著しい。2010年度の地方普通会計決算について、財政力の強い6都府県と財政力のとくに弱い14県を比較してみると、表4に示したとおり、6都府県の歳入総額は17.2兆円、人口1人当たり額は33.8万円であるが、14県の歳入総額は8.6兆円、人口1人当たり額は55.5万円であり、これは6都府県の1.64倍である。また、6都府県内の市町村歳入総額19.2兆円、人口1人当たり額37.8万円に対して、14県内の市町村歳入総額は8.1兆円、人口1人当たり額は52.3万円であり、これは6都府県の1.38倍である。

人口1人当たり歳入のうち、都道府県税では14県は6都府県の半分、市町村税では7割であるが、地方交付税は10倍強なので、両者を合わせると1.4～1.5倍となる。また、都道府県レベルの国庫支出金（とくに普通建設事業費関連）及び地方債における差が大きいこともわかる。

表4 財政力の強い地域と弱い地域の歳入比較 [普通会計、2010年度]

(1) 都道府県

	総額	地方税	地方 交付税	地方税 + 地方 交付税	国庫 支出金	うち			地方債
						義務 教育費	生活 保護費	普通建設 事業費	
金額 (十億円)									
6 都府県	17,169	8,440	830	9,270	1,549	522	17	173	2,147
14県	8,578	1,303	2,632	3,935	1,433	241	35	434	1,467
人口1人当たり額 (円)									
6 都府県	337,949	166,139	16,328	182,467	30,486	10,281	337	3,399	42,256
14県	554,714	84,245	170,220	254,466	92,676	15,562	2,259	28,086	94,878
14県/6 都府県	1.641	0.507	10.425	1.395	3.040	1.514	6.706	8.262	2.245

(2) 市町村

	総額	地方税	地方 交付税	地方税 + 地方 交付税	国庫 支出金	うち		都道 府県 支出金	地方債
						生活 保護費	普通建設 事業費		
金額 (十億円)									
6 都府県	19,207	8,085	765	8,850	2,891	1,171	238	1,011	1,471
14県	8,091	1,698	2,351	4,049	1,214	234	275	526	829
人口1人当たり額 (円)									
6 都府県	378,072	159,148	15,052	174,200	56,904	23,051	4,676	19,895	28,963
14県	523,270	109,816	152,066	261,882	78,503	15,115	17,785	34,015	53,599
14県/6 都府県	1.384	0.690	10.103	1.503	1.380	0.656	3.804	1.710	1.851

注：1) 6 都府県, 14県及びその人口は, 表2に同じ。

資料：総務省『地方財政統計年報』2010年度版, 同『都道府県財政指数表』2010年度版により作成。

(3) 行政投資と公共施設整備状況

(a) 総額・目的別の推移

国・地方団体を通じた公共投資の指標となる「行政投資」のピークは、図5に示したとおり、金額・対GDP比とも1993年度である。その対GDP比は1993年度には約11%だったが、大幅に低下して2004年度以降は5%前後で推移している。行政投資を目的別に分けると⁶⁾、図6に示したように、生活基盤投資が中心であるが、1990年代から2008年度まで急激に減少した⁷⁾。すべての分野で2010年度の投資額はバブル経済以前の1985年度を下回っている。表5に示した

6) 行政投資の目的別分類について、詳しくは表5の注1)を参照せよ。

7) 日本道路公団をはじめとする道路関係の公団が「民営化」されたため、その後継企業による投資は2004年度以降、調査対象から除外された。それは図6に表れた産業基盤投資の2004年度における減少の一因である。

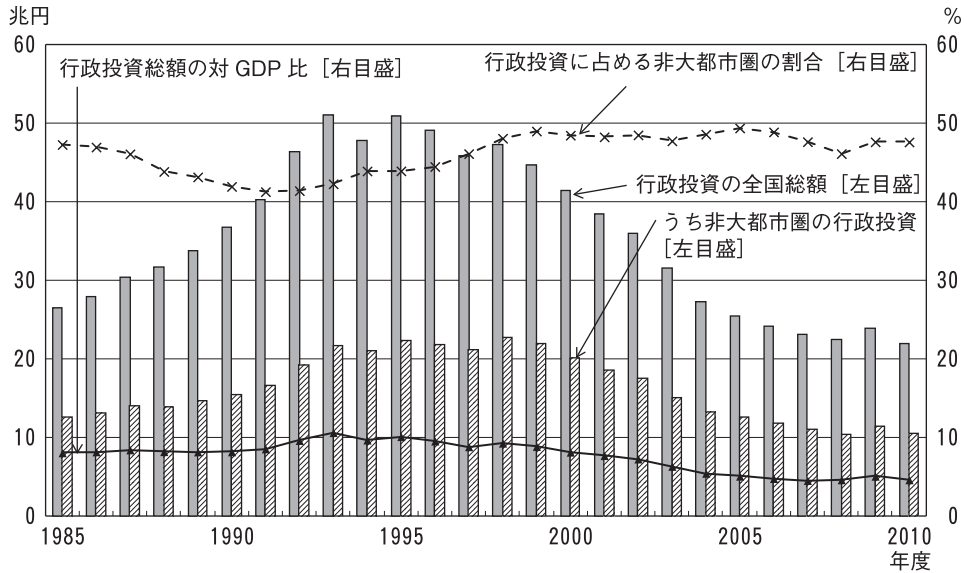


図5 行政投資総額及びその対 GDP 比

注：1) 大都市圏と非大都市圏との区分は、表5の注2)を参照せよ。

資料：総務省自治行政局地域振興室（1997年度版以前は自治大臣官房地域政策室。以下同じ）『行政投資実績』各年度版により作成。GDP は内閣府経済社会総合研究所ウェブページによる（1970～79年度は68 SNA，1980～93年度は93 SNA [2000年基準]，1994～2010年度は93 SNA [2005年基準]）。

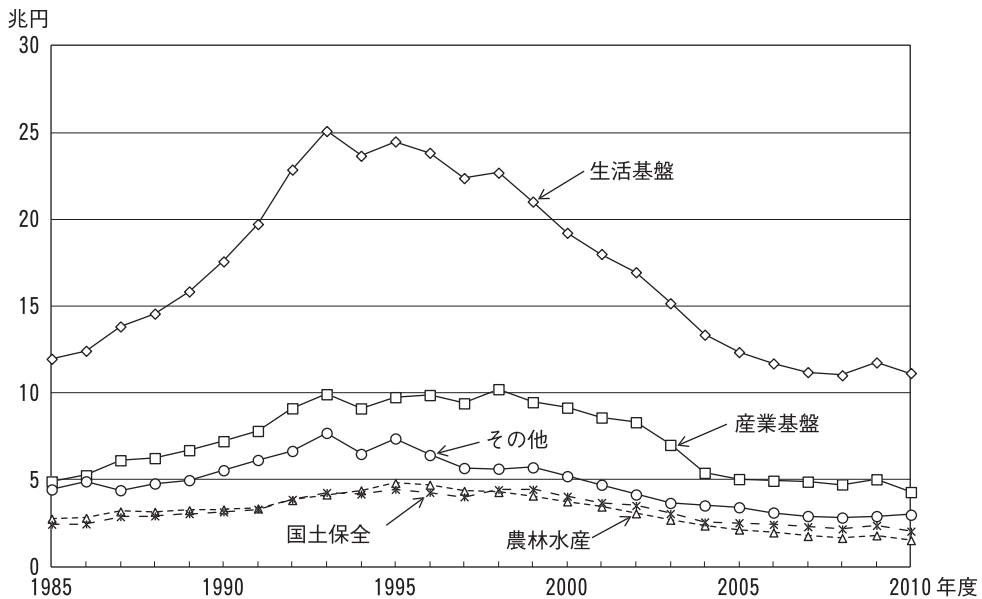


図6 行政投資の目的別推移

資料：総務省自治行政局地域振興室『行政投資実績』各年度版により作成。

表5 行政投資のピーク時からの変化率 [目的別・ブロック別]

(単位：十億円，%)

	大都市圏			非大都市圏		
	過去最高額 (十億円)	2010年度 (十億円)	変化率 (%)	過去最高額 (十億円)	2010年度 (十億円)	変化率 (%)
生活基盤投資	(1993年度) 16,366	6,712	59.0	(1998年度) 9,039	4,434	50.9
産業基盤投資	(1993年度) 5,077	1,967	61.3	(1998年度) 5,584	2,326	58.4
農林水産投資	(1995年度) 1,350	413	69.4	(1995年度) 3,463	1,109	68.0
国土保全投資	(1995年度) 2,051	880	57.1	(1999年度) 2,521	1,161	54.0
その他の投資	(1993年度) 4,902	1,544	68.5	(1993年度) 2,799	1,443	48.4
行政投資総額	(1993年度) 29,502	11,516	61.0	(1998年度) 22,735	10,474	53.9

注：1) 生活基盤投資 = 市町村道，街路，都市計画，住宅，環境衛生，厚生福祉，文教施設，水道，下水道。

産業基盤投資 = 国県道，港湾，空港，工業用水。

農林水産投資 = 農林水産業関係。

国土保全投資 = 治山・治水，海岸保全。

その他の投資 = 上記以外の事業（失業対策，災害復旧，官庁営繕，鉄道，地下鉄，電気，ガス等）。

2) 大都市圏は「関東」（茨城，栃木，群馬，山梨，長野，埼玉，千葉，東京，神奈川），「東海」（岐阜，静岡，愛知，三重），「近畿」（滋賀，京都，奈良，大阪，兵庫，和歌山）。

非大都市圏は「北海道」，「東北」（青森，岩手，宮城，秋田，山形，福島，新潟），「北陸」（富山，石川，福井），「中国」（鳥取，島根，岡山，広島，山口），「四国」（徳島，香川，愛媛，高知），「九州」（福岡，佐賀，長崎，大分，熊本，宮崎，鹿児島），「沖縄」。

資料：総務省自治行政局地域振興室『行政投資実績』各年度版（第10 1表）により作成。

表6 行政投資の事業主体と経費負担の割合 [2010年度]

(単位：%)

事業主体	経費負担	行政投資 総額		生活基盤 投資		産業基盤 投資		農林水産 投資		国土保全 投資		その他の 投資	
		事業 主体	経費 負担	事業 主体	経費 負担	事業 主体	経費 負担	事業 主体	経費 負担	事業 主体	経費 負担	事業 主体	経費 負担
国	国		82.3		99.5		76.2		84.6		75.5		98.8
	都道府県	20.5	14.3	5.0	0.4	51.2	19.1	19.1	11.1	43.5	20.5	19.0	1.2
	市町村		3.4		0.1		4.7		4.3		4.0		0.0
都道府県	国		21.6		17.5		15.4		44.7		35.6		9.8
	都道府県	32.7	76.1	21.1	79.2	46.8	83.5	54.4	49.6	50.0	62.8	32.8	89.7
	市町村		2.3		3.2		1.1		5.7		1.6		0.5
市町村	国		18.5		18.2		22.9		25.6		12.5		18.0
	都道府県	46.8	3.9	73.9	3.4	2.0	1.8	26.5	16.9	6.5	10.2	48.1	2.7
	市町村		77.7		80.8		75.3		57.5		77.3		79.3
合計	国		32.5		22.1		46.7		47.2		51.4		30.7
	都道府県	100.0	29.7	100.0	19.3	100.0	48.9	100.0	33.6	100.0	41.0	100.0	31.0
	市町村		37.8		58.6		4.4		19.2		7.5		38.4
金額 (十億円)			21,990		11,146		4,292		1,523		2,041		2,987

資料：総務省自治行政局地域振興室『行政投資実績』2010年度版，25ページにより作成。

表7 事業主体別にみた事業目的別行政投資額の変化 [1995年度 2010年度]

(単位:十億円)

		行政投資 総額	生活基盤 投資	産業基盤 投資	農林水産 投資	国土保全 投資	その他の 投資
国	1995年度	10,996	2,198	4,967	653	1,392	1,797
	2010年度	4,497	552	2,198	291	887	569
	増減額	6,499	1,646	2,769	362	505	1,228
	変化率(%)	59.1	74.9	55.7	55.5	36.3	68.4
都道府県	1995年度	17,799	5,767	4,519	2,583	2,657	2,272
	2010年度	7,197	2,356	2,010	828	1,021	981
	増減額	10,602	3,411	2,509	1,755	1,636	1,291
	変化率(%)	59.6	59.1	55.5	67.9	61.6	56.8
市町村	1995年度	22,099	16,528	282	1,578	403	3,309
	2010年度	10,296	8,237	84	404	132	1,438
	増減額	11,803	8,290	198	1,174	270	1,870
	変化率(%)	53.4	50.2	70.2	74.4	67.1	56.5
合計	1995年度	50,894	24,493	9,758	4,814	4,452	7,377
	2010年度	21,990	11,146	4,292	1,523	2,041	2,987
	増減額	28,904	13,347	5,465	3,291	2,411	4,390
	変化率(%)	56.8	54.5	56.0	68.4	54.2	59.5

資料:総務省自治行政局地域振興室「行政投資実績」2010年度版,64~65ページ。

とおり,大都市圏(関東,東海及び近畿)と非大都市圏(北海道,東北,北陸,中国,四国,九州及び沖縄)に分けてみると⁸⁾,大都市圏のピークは1993年度,非大都市圏のピークは1998年度であった。目的別に2010年度をそれぞれのピーク時と比較すると,5~7割の減少がみられる。生活基盤投資(とくに住宅,文教,都市計画,厚生福祉)の減額幅が最も大きい,変化率でみると農林水産投資,産業基盤投資等の減少が目立つ。

ここで,行政投資を事業主体にみた状況を確認しておきたい。表6に示したとおり,2010年度時点で,行政投資全体の事業主体は「国20.5%,都道府県32.7%,市町村46.8%」である。そのなかで,農林水産投資及び国土保全投資については都道府県が50%を超えており,産業基盤投資も4割台を占める。これらの事業は,いずれもその財源に関して国費に依存する割合が高い。また,事業主体別に1995年度と2010年度を比較すると,表7に示したとおり,国の国土保全投資を除くすべての事業主体・投資目的において5割を超える減少がみられる。とくに,市町村の農林水産投資・産業基盤投資・国土保全投資,都道府県の農林水産投資,国の生活基

8) 大都市圏と非大都市圏に関する都道府県別の区分は,表5の注2)を参照せよ。

盤投資・その他の投資においては7割前後の激減となっている。

(b) 非大都市圏の動向

行政投資額のピーク時と2010年度を比較すると大都市圏のほうが減少幅は大きいですが、非大都市圏においても1998年度をピークとして2010年度までに53.9%という大幅な減少がみられる。非大都市圏をブロック別にみると、図7に示したとおり、1993年度まで急増し、1998年度まで漸増、そして1999年度から急減という形で、沖縄を除けば、全体的に似た傾向を示している。

表8に示したとおり、行政投資のうち産業基盤投資、農林水産投資及び国土保全投資は非大都市圏を中心に展開されている。そのうち、表7に示したとおり、ピーク時と比較して最も減

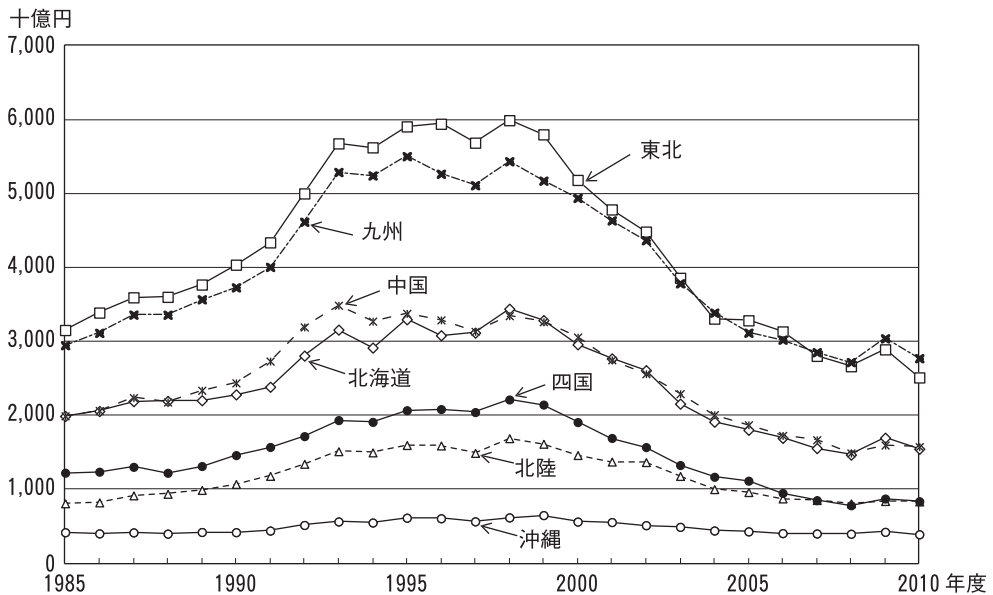


図7 非大都市圏の行政投資総額

資料：総務省自治行政局地域振興室『行政投資実績』各年度版により作成。

表8 行政投資における非大都市圏の割合

(単位：%)

年度	行政投資総額	生活基盤投資	産業基盤投資	農林水産投資	国土保全投資	その他の投資
1985	47.3	36.3	57.2	71.2	54.5	47.2
1990	42.0	33.2	48.5	69.6	53.4	38.2
1995	43.9	35.5	52.5	71.9	53.9	36.2
2000	48.5	40.4	53.4	74.1	57.5	44.4
2005	49.4	39.9	58.4	73.7	55.7	50.7
2010	47.6	39.8	54.2	72.9	56.9	48.3

資料：総務省自治行政局地域振興室『行政投資実績』各年度版(第10-1表)により作成。

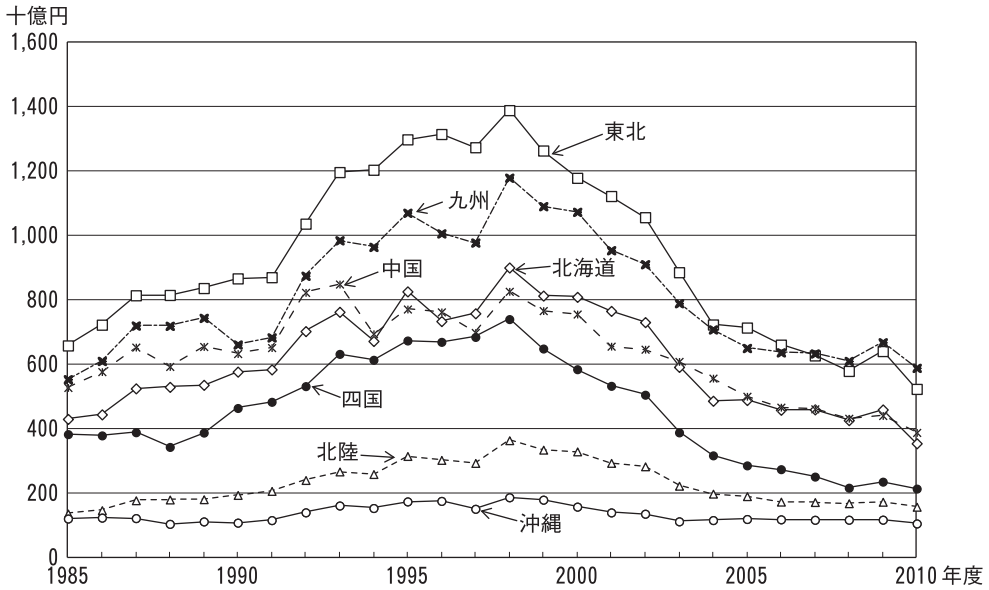


図8 非大都市圏の産業基盤投資

資料：総務省自治行政局地域振興室『行政投資実績』各年度版により作成。

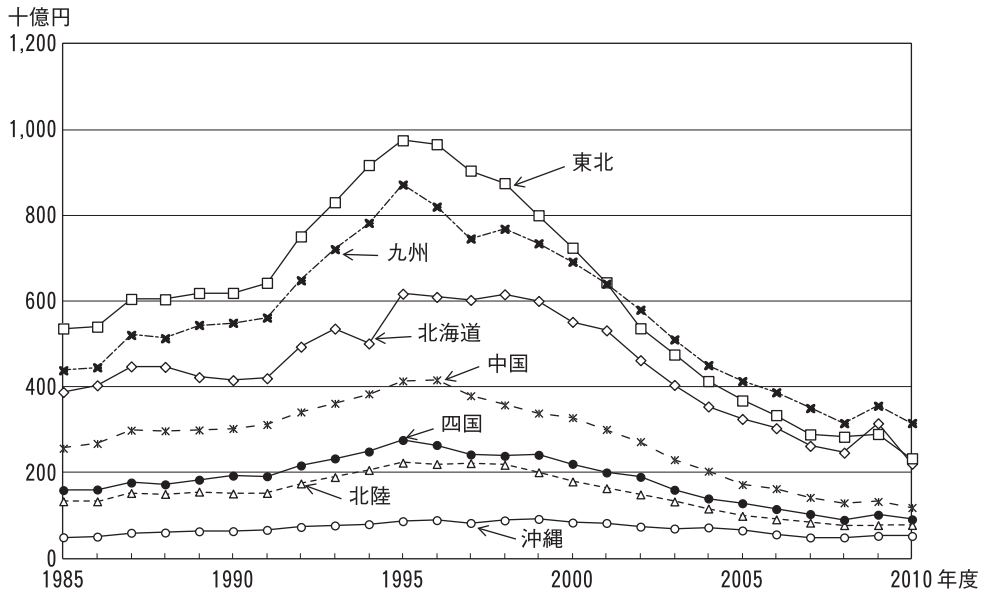


図9 非大都市圏の農林水産投資

資料：総務省自治行政局地域振興室『行政投資実績』各年度版により作成。

少率が高いのは農林水産投資であり、産業基盤投資の減少率がそれに次ぐ。非大都市圏の農林水産投資をブロック別にみると、図8に示したとおり、各地方とも1995～96年度以降は減少している。とくに減少率が大いなのは東北及び四国であるのに対して、沖縄の減少は相対的には

表9 公共施設整備状況の例 [2010年度]

	道路面積比率 (%)			下水道等の普及率 (%)
	都道府県道	市町村道	合計	
6 都府県	0.9970	5.1085	6.1055	95.5
14 県	0.4059	1.3258	1.7317	73.3
全 国	0.4736	1.7370	2.2106	88.3

注：1) 6 都府県, 14 県及びその人口は, 表 2 に同じ。

2) 道路面積比率 = 道路敷地面積 (m²) / 都道府県面積 (m²) × 100

3) 都道府県道は, 政令市が設置したものを含む。

4) 下水道等の普及率 = {(公共下水道 + 農業集落排水施設 + 漁業集落排水施設 + 林業集落排水施設 + 簡易排水施設 + 小規模集合排水処理施設) の現在排水人口及び (コミュニティ・プラント + 合併処理浄化槽) 処理人口 (人)} / 住民基本台帳人口 (人) × 100

5) 農・漁・林業集落排水施設, 簡易排水施設及び小規模集合排水処理施設) の現在排水人口は, 汚水に係るもの。

資料：総務省「公共施設状況調経年比較表」2010年度版により作成。

小幅である。また、非大都市圏の産業基盤投資をブロック別にみると、図9に示したとおり、各地方とも1998年度をピークとして減少している。とくに減少率の大きいのが四国・北海道及び東北であるのに対して、ここでも沖縄の減少は相対的に小幅である。

(c) 公共施設整備状況——道路と下水道の場合

最後に、公共施設整備状況の代表例として、道路と下水道の整備状況を確認しておく。

道路整備水準はもともと財政力の強い大都市圏で整備が進んでいたが、表9に示したように、2010年度においても道路面積比率は財政力の強い6都府県が財政力の弱い14県を上回っており、都道府県道・市町村道合計で6.1%対1.7%と大差がついている。また、公共下水道に農・林・漁業集落排水施設、簡易排水施設、小規模集合排水処理施設、コミュニティ・プラント及び合併処理浄化槽を加えた普及率は、6都府県の95.5%に対して14県は73.3%となお20%ポイント以上の差がある。公共施設の整備水準に関する格差が解消されたい。

3. 非大都市圏の課題——過疎対策と少子高齢化対策

(1) 過疎対策の展開と変化

高度経済成長に伴い、農山漁村から都市へ若者を中心とした人口移動が起り、1960年代には都市における過密問題及び農山漁村における過疎問題が発生した。これに対して、議員立法による10年間の時限立法という形で対策が積み重ねられてきた。

まず、過疎地域対策緊急措置法(1970年)では、国勢調査人口が1960～1965年の5年間で10%以上減少し、かつ1966～68年度の財政力指数が0.4未満の市町村の区域が過疎地域とされ、人口の過度の減少を防止し、地域社会の基盤を強化し、住民福祉向上及び地域格差是正に寄与する、との目的が掲げられた。人口が急減しており、かつ財政力が弱い、つまり標準的な公共

表10 過疎対策事業費の構成 [1970～2009年度分]

(単位：十億円，%)

	事業例	過疎地域対策 緊急措置法 (1970～79年度)	過疎地域振興 特別措置法 (1980～89年度)	過疎地域活性化 特別措置法 (1990～99年度)	過疎地域自立促進 特別措置法 (2000～09年度)
産業の振興	農林水産業，観光・レクリエーション，地場産業，企業誘致等	1,752.4 (22.2)	4,825.7 (27.8)	10,660.4 (29.3)	6,962.9 (28.4)
交通通信体系の整備，情報化並びに地域間交流の促進	道路，農道，林道，電気通信施設等	3,919.7 (49.6)	8,594.2 (49.5)	14,267.3 (39.3)	9,191.9 (37.5)
生活環境の整備	上下水道，廃棄物処理，公営住宅等	894.5 (11.3)	1,798.3 (10.4)	6,405.7 (17.6)	4,965.7 (20.3)
高齢者等の保健及び福祉の向上及び促進	高齢者福祉施設，児童福祉施設等			1,130.8 (3.1)	952.1 (3.9)
医療の確保	診療施設等	95.3 (1.2)	245.7 (1.4)	621.1 (1.7)	533.0 (2.2)
教育の振興	学校教育施設等	947.0 (12.0)	1,708.5 (9.8)	2,486.4 (6.8)	1,329.8 (5.4)
地域文化の振興等	集会・体育・文化施設，交流施設等				214.2 (0.9)
集落等の整備	移転・定住促進等	19.0 (0.2)	41.2 (0.2)	118.6 (0.3)	100.3 (0.4)
その他	郵便事業活用等	273.9 (3.5)	153.4 (0.9)	638.4 (1.8)	263.0 (1.1)
合計金額		7,901.8 (100.0)	17,366.9 (100.0)	36,328.6 (100.0)	24,512.9 (100.0)
対GDP比 (%)		0.54	0.54	0.74	0.49

注：1) 数値は，それぞれ10年間の事業実績。

2) 「対GDP比」はGDPの当該期間(10年分)合計値に対する割合。

資料：総務省地域力創造グループ過疎対策室「過疎対策の現況」2011年度版(2012年10月)9，17ページ。GDPは内閣府経済社会総合研究所ウェブページによる(1970～79年度は68SNA，1980～93年度は93SNA[2000年基準]，1994～2010年度は93SNA[2005年基準])。

サービスをまかなうだけの課税力が弱い市町村を援助することが目的とされたのである。具体的には，表10に示したように，10年間に7兆9,018億円の過疎対策事業が行われた。その内訳は，交通通信体系の整備49.6%，産業の振興22.2%，教育文化の振興12.0%，生活環境整備(福祉を含む)11.3%等であり，道路を中心とする交通通信体系の整備が半分を占めた。

1970年代後半から高度成長の終焉に伴い人口減少の度合いは緩和されたものの，人口減少地域の社会的機能が低下して生活水準・生産機能が低位にあることが問題とされた。そこで，過疎地域振興特別措置法(1980年)においては，国勢調査人口が1960～1975年の15年間で20%以上減少し，かつ1976～78年度の財政力指数が0.37以下の市町村の区域が過疎地域とされ，過疎地域の住民福祉向上，雇用増大及び地域格差是正に寄与することが目的とされた。同法下で10年間に17兆3,669億円の過疎対策事業が行われたが，その内訳は，交通通信体系の整備49.5%，産業の振興27.8%，教育文化の振興9.8%，生活環境整備11.4%等であり，産業振興の割合が高まったものの，やはり交通通信体系の整備が半分を占めていた。

1980年代は，「東京一極集中」が進むなかで，過疎の進む地域において人口減少がさらに進

行するとともに、若者が少なく高齢者が多いという年齢構成の偏りが顕在化した。それによる過疎地域の活力低下が、産業面の遅れ及び公共施設整備の低位とともに問題とされた。そこで、過疎地域活性化特別措置法（1990年）では、地域の主体性と創意工夫を基軸とした地域づくりを重視し、また公共施設整備のみならずソフト面を含む総合的な地域づくりや民間活力の活用が掲げられた。指定要件は、人口要件として(i)1985年国勢調査人口が1960年と比して25%以上減少している、(ii)同期間の人口減少率が20%以上で、1985年国勢調査人口における65歳以上人口比率が16%以上である、(iii)同期間の人口減少率が20%以上で、1985年国勢調査人口における15歳以上30歳未満人口比率が16%以下である、の3つのうちいずれかを満たす、1986～88年度の財政力指数が0.44以下である、との2つの要件を満たす市町村の区域が過疎地域とされ、人口減少率と財政力に加えて高齢者と若年者の比率が指定要件に組み入れられた。具体的には、10年間に36兆3,286億円の過疎対策事業が行われ、その内訳は、交通通信体系の整備39.6%、産業の振興29.3%、生活環境整備17.6%、高齢者等の保健福祉増進3.1%、教育・地域文化の振興6.8%等であった。交通通信体系の整備が比率を下げた代わりに、生活環境・保健福祉関係が急増した。

そして、過疎地域の自立促進による住民福祉向上、雇用増大、地域格差是正という従来からの目的に加えて、国全体として多様で変化に富んだ、美しく風格ある国土となることに寄与することを目的に加えた過疎地域自立促進特別措置法（2000年）が制定された。具体的には、人口要件として(i)1995年国勢調査人口が1960年と比して30%以上減少している、(ii)同期間の人口減少率が25%以上で、1995年国勢調査人口における65歳以上人口比率が24%以上である、(iii)同期間の人口減少率が20%以上で、1995年国勢調査人口における15歳以上30歳未満人口比率が15%以下である、(iv)1995年国勢調査人口が1970年と比して19%以上減少している、の4つのうちいずれかを満たす、1996～98年度の財政力指数が0.42以下である、との2つの要件を満たす市町村の区域が過疎地域とされた⁹⁾。

過疎地域自立促進特別措置法は過疎地域の「自立促進」を掲げて、国庫補助率のかさ上げ（たとえば、統合に伴う小中学校校舎 1/2 5.5/10；公立保育所 1/2 5.5/10；消防施設 1/3 5.5/10）、過疎対策事業債の発行に対する優遇措置、都道府県代行制度、地方税減免に対する減収補てん、その他の行政・金融・税制面の優遇を行っている。2000～09年度の10年間における過疎対策事業総額は24兆5,129億円であった。事業規模は1990年代と比較して大幅に縮小されており、対GDP比も低下した。また、事業費の内訳は、交通通信体系の整備37.5%、産業の振興28.4%、生活環境整備20.3%、高齢者等の保健福祉増進3.9%、教育・地域文化の振興

9) ただし、人口要件については、(i)～(iii)の場合、1970年～1995年の25年間で10%以上人口増加している団体は除く、また財政力要件については、公営競技収益が13億円超の団体は除く、とされた。また2002年には、人口要件の各対象年次を5年ずつ後にずらして適用し、また財政力要件を1998～2000年度の3ヶ年平均の財政力指数として適用して、追加公示が行われた。

7.0%等であった。全体的に事業が縮小されるなかで、生活環境・保健福祉関係の比重が高まったのである。

4度目の立法期限満了を迎えた2010年3月、「自立促進」のためには過疎対策事業債の対象施設追加、ソフト事業への拡充等が必要であるとして、過疎地域自立促進特別措置法は2016年3月末まで6年間延長された。さらに、2011年3月11日の東日本大震災をうけて事業の遅延が想定されるとして、2012年6月、同法は2021年3月末まで5年間延長された。これにより、同法は21年間という長期の時限立法となる。また、2010年に行われた延長に際して、延長前の要件を満たす団体に加えて、過疎地域指定対象団体が追加された。これは、人口要件として(イ)2005年国勢調査人口が1960年と比して33%以上減少している、(ロ)同期間の人口減少率が28%以上で、2005年国勢調査人口における65歳以上人口比率が29%以上である、(ハ)同期間の人口減少率が28%以上で、2005年国勢調査人口における15歳以上30歳未満人口比率が14%以下である、(ニ)2005年国勢調査人口が1980年と比して17%以上減少している、の4つのうちいずれかを満たす、2006～08年度の財政力指数が0.56以下である、との2つの要件を満たす市町村を対象としている¹⁰⁾。

2000年4月時点では全国3,229市町村のうち1,171が過疎関係市町村とされた。全国的に進められた市町村合併により、2010年3月末には全国の市町村数は1,727に減少したが、そのうち718が過疎関係市町村であった。2012年4月現在、1,720市町村中、過疎関係市町村は775であり、その面積は国土の57.2%を占める。しかし、その地域に居住する人口は、1960年には1,873万人(全人口の19.9%)であったものが、2012年には1,033万人(同8.1%)と44.8%減少している¹¹⁾。

ただし、「自立」といっても、それは過疎地域の市町村が地方交付税の不交付団体になるようなことを想定しているわけではない。「過疎地域の自立」とは「財政力に乏しく、自立的・自主的な地域づくりを実施するための自主財源、一般財源が不足する中にありながら、国から教育、福祉、生産基盤、生活基盤整備等に必要な一定限度の財政支援を受けつつも、豊かな有形・無形の地域資源を活用し、住民福祉の安定と向上、地域資源の振興、地域文化の振興等を図り、地域の自律性を高めて、個性豊かな地域となっていくこと¹²⁾と捉えられている。この考え方に加えて、農山漁村の産業・生活保障や環境保全が、国土・水・森林等の保全と資源確保に貢献して、その受益が全国に及んでいるとの認識が全国レベルで共有されることが、過疎地域の持続性への鍵となっている。

10) ただし、人口要件については、(イ)～(ハ)の場合、1980年からの25年間で10%以上人口増加している団体は除く、また財政力要件については、公営競技収益が20億円超の団体は除く、とされた。

11) 総務省地域力創造グループ過疎対策室(2012)19～26、228ページによる。

12) 過疎問題懇談会(2004)5～6ページ。なお、同懇談会は総務省大臣官房地域力創造審議官が依頼したメンバーで構成される。

また、2010年の法延長時、過疎地域の市町村が行うソフト事業に対して過疎対策事業債を活用できるようになった。具体的には、地域医療の確保（医師・看護師養成の修学資金貸与、診療所開設費用補助、専門医招聘、ICTを活用した遠隔医療、患者輸送車運行等）、生活交通の確保（コミュニティバス・デマンドタクシー運行、バス路線維持に向けた事業者補助、生活実態に合った地域公共交通システム計画策定）、集落の維持及び活性化（集落点検や集落課題の話合い、集落支援員設置、地区担当職員と地域住民との協働、移住・交流に関するインターネット広報や空き家アドバイザー設置等）、産業の振興（農業の担い手・人づくり対策、地場製品のブランド化や6次産業化、企業誘致・雇用対策・コミュニティビジネス起業等）、その他（高齢者配食サービス・通報システム、子育て支援、教育振興、森林対策、鳥獣被害対策、伝統文化振興等）等が取り組まれている¹³⁾。

このソフト事業は、起債対象を建設事業費に限るとする建設地方債の原則を超えた制度である。また、過疎対策事業債の元利償還費の70%相当額が、普通交付税の基準財政需要額に算入されている。したがってこれは、将来の地方交付税財源を現時点の過疎地域サービス財源に投入して地域の持続可能性を高めることについて、全国的なコンセンサスが今後も確保されることを前提とした政策といえる。

(2) 少子高齢化と対人社会サービス

少子高齢化の進行は、世代の継承及びそれを支える保育、教育、介護、保健医療等の対人社会サービスの財政運営に対して様々な課題を発生させる。とくに、高齢者の介護・医療サービス及び子どもの保育・教育サービスについて内容の拡充が要請される。

これらのサービスを担うのは地方団体であるが、農山漁村では高齢化の進行と若年者の減少が全国平均より早く進行しており、とくに過疎地域では深刻な状況にある。2010年国勢調査によれば、若年者比率（15～29歳人口が総人口に占める割合）は全国平均15.4%に対して過疎地域市町村は11.3%に過ぎず、逆に高齢者比率（65歳以上人口が総人口に占める割合）は全国平均22.8%に対して過疎地域市町村は33.2%である¹⁴⁾。

過疎対策としても高齢者向けの保健福祉は重要性が増しているが、他方で教育においては同年代の子どもが身近に少ないために団体活動ができにくい等の問題が生じている。人々は血縁・進学・職業等の理由に基づいてどの地域に居住するかを決めるのであり、現代社会は企業や個人が集積の利益や雇用機会を求めて移動することを前提としている。公共サービス水準と税負担はその状態を歪めない、つまり「中立」であることが求められる。そのために地方財政制度のなかに自主財源の乏しい団体に対しても標準的な対人社会サービスの財源を保障する財政

13) 総務省ウェブサイト「過疎対策に係るソフト事業」参照。[http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/2001/kaso/kasomain4.htm。2013年11月19日閲覧]

14) 総務省地域力創造グループ過疎対策室（2012）37ページによる。

調整制度が組み込まれるのである¹⁵⁾。ただし、1990年代以降、公債の大量発行に依存した財政運営が展開されたしわ寄せが地方財政にも及んだ。少子高齢化の傾向を「先取り」する過疎地域を含む非大都市圏において、対策の必要性が先行的に顕在化している。

4. 地方行財政改革と非大都市圏の産業政策

(1) 地方行財政改革の焦点

1990年代後半から唱えられてきた「構造改革」は、投資家・大企業経営者のニーズを最優先して、公共部門の私企業化、規制撤廃、投資と競争の促進、企業課税と金融所得課税の軽減といった新自由主義路線に基づいて行財政の「スリム化」をはかるものであった。その中心は、「官」（政府）と「民」（個人・企業・NPO等）の「二分法」に基づいて、小泉内閣が唱えた「官から民へ」すなわち「民間ができることは民間に委ねる」ことにより公共サービスを縮小する路線であった。本稿でみてきた地方歳出の減少傾向もそれを反映している。

小泉内閣は「国から地方へ」すなわち地方分権改革を唱えたものの、そこで掲げられた「三位一体の改革」は「官から民へ」を徹底して「小さな政府」をつくるという大枠の中の話であり、市町村合併の推進、公営企業における指定管理者制度の導入、組織・職員体制のスリム化、事務・事業の効率化・廃止・縮小、総人件費の抑制、補助負担金支出の見直し等が全国で強力に推進された。1990年代末の景気対策が一段落した後、「構造改革」の影響は地方財政支出とくに建設事業費と人件費の減少に直結した。

本来「官対民」は「君主制または官僚支配」対「民主主義」の構図である。サービスの運営形態は「公的運営か、私的運営か」であり、「官対民」ではない。そもそも国民は私的側面と公共的側面を合わせ持っている。公共サービスを私企業化しても民主主義は拡大するどころか縮小するだけである。

また、日本の財政赤字は「大きな政府」を原因とするものではない。表11に示したように、財政収支と政府債務水準をコントロールできているスウェーデン、ドイツ、カナダ等は政府支出をまかなう政府収入を確保している、という事実が重要である。むしろ、日本・アメリカのように比較的「小さな政府」が、不況と減税・公共投資・軍事等の影響が相まって政府収入とくに租税を確保できないために大幅な赤字に陥っている。

公共サービスの最大の課題は、国民生活のリスクを緩和することである。その観点から、新自由主義路線とは異なる地方行財政改革があるとすれば、それは地方分権を推進して民主主義を拡大する、すなわち公共部門を住民の手に取り戻すことである。言い換えれば、住民に身近な政府による自己決定権を確立し、公共部門の民主的規制を拡大して地方財源を拡充しつつ

15) 池上 (2006) 255～256ページを参照されたい。

表11 財政状況の国際比較 [2012年]

	一般政府の財政状況 [対 GDP 比 (%)]							長期金利 (%)
	総支出	総収入	財政収支	総債務	資産	純債務	純利払い費	
日本	43.2	33.3	9.9	219.1	83.2	135.9	0.9	0.8
アメリカ	40.3	31.7	8.7	106.3	19.2	87.1	1.9	1.8
カナダ	41.2	38.0	3.2	85.5	51.0	34.5	0.6	1.9
イギリス	48.5	42.0	6.5	103.9	33.0	70.9	2.8	1.9
ドイツ	45.0	45.1	0.2	89.2	38.3	50.9	1.8	1.5
フランス	56.9	52.0	4.9	109.7	39.0	70.7	2.4	2.5
イタリア	50.6	47.7	2.9	140.2	27.3	112.9	5.2	5.5
スウェーデン	52.0	51.3	0.7	48.7	72.0	23.3	0.0	1.6

注：1) 「一般政府」は、中央政府、地方政府及び社会保障基金の合計。

資料：OECD *Economic Outlook 93* (May 2013) Annex Tables により作成。

ービスを改善する改革である。その背景には、地縁や血縁に基づく共同体機能は明らかに弱まっているのに対して、少子高齢社会における子育て支援と高齢者医療・介護のニーズは多様化しつつ増大している、という事情がある。また、経済のグローバル化が進展するにつれて、教育の高度化、国境を超えた環境対策（廃棄物処理・森林保全等）が要請される。

地方行財政改革の選択肢は、公共部門の私企業化や「民間委託」を最重要課題とするか、それとも税源移譲と課税自主権、地方交付税の改善、そして政策決定への住民参加や情報公開・監査により地域民主主義的な規制を強めるか、である。後者を重視するのであれば、非大都市圏にとっては、地方団体が標準的サービスを実施できる財源を保障しつつ、団体間の財政力格差を是正する財政調整制度としての地方交付税を安定的に維持し、改善することが条件となる¹⁶⁾。

(2) 非大都市圏の産業政策

「構造改革」が「小さな政府」の実現を自己目的化するものであれば、産業政策も縮小せざるを得ない。日本の食料自給率は低下の一途をたどってきた。さらに木材の需要減少と輸入材への依存によって、農林漁業は縮小を続けている。関税の原則撤廃等を掲げる TPP (Trans-Pacific Partnership. 環太平洋パートナーシップ協定) 推進の動きは、農林漁業に対する圧迫をさらに強める。

しかし、質・量の両面で「食の安全・安心」を求める声は強く、輸入農産物への規制及び食料の国内生産体制確保への期待も根強い。また、自然環境の保全は地球的課題であるとともに、都市住民にとっての観光地及び生活体験空間としての農山漁村も国民的資産である。その観点を認めるのであれば、地方団体の産業政策課題は農林漁業・観光業等の振興策をとりつつ、都

16) 地方財政制度の分権型改革については、池上 (2004b ; 2007) に示した政策体系を参照されたい。

市と農山漁村の交流を進めることであり、産業振興及び公共交通機関の確保は、地域雇用確保策という枠を超える重要な意義を有する。

ただし、日本が人口減少社会に突入し、他のアジア諸国と比較して労働コストが高い現実を踏まえると、非大都市圏の産業政策も、従来のように個別品目の生産量拡大をめざすよりは、技術開発・普及、人材の育成・確保、起業の支援、環境・文化の保全、都市と農山漁村の交流促進等の側面が強くなる。

5. むすびにかえて

新自由主義路線に基づく「構造改革」は、人口減少時代の地域社会とくに非大都市圏が抱える課題を解決するものではない。現状を超えて大都市圏に人口・企業が集中し続けるのを放置すれば、国土の荒廃と「食の安全・安心」の放棄、大都市圏の過密とエネルギー大量消費によるヒートアイランド現象の深刻化等をますます促進する。

「持続可能な社会」の確立を重視するのであれば、非大都市圏において、子育て支援、高齢者医療・介護、教育の高度化、環境対策の充実、産業振興としての技術開発・普及、人材確保、起業支援、都市と農山漁村の交流促進、すなわち地方都市の活性化と連携した農山漁村の産業振興と対人社会サービスの拡充という課題に応える必要がある。

[付記] 本稿のもとになった研究は、2003年から数年にわたり東京大学社会科学研究所内で開かれた地域経済研究会まで遡る。当時、座長を務められた加瀬和俊氏（東京大学教授）、金澤史男氏（横浜国立大学教授。故人）等の参加者から貴重なコメントをいただいた。また『過疎対策の現況』について、総務省より資料提供を受けた。ここに記して謝意を表したい。なお、個別団体の施策、東日本大震災の影響等については、別稿に譲る。

参考文献

- 池上岳彦（2004a）「地方財政の動向と改革」加瀬和俊編『長期不況下の地方経済と地方行財政』東京大学社会科学研究所研究シリーズ No. 15, 125～139ページ。
- 池上岳彦（2004b）『分権化と地方財政』岩波書店。
- 池上岳彦（2006）「財政調整の理論と制度をめぐって」『立教経済学研究』第60巻第1号, 249～265ページ。
- 池上岳彦（2007）「地方税財源の確保」『都市問題研究』第59巻第2号, 70～85ページ。
- 過疎問題懇談会（2004）「今後の過疎対策について～後期5カ年計画の推進に向けて～」(2004年6月)。
- 総務省地域力創造グループ過疎対策室（2012）『過疎対策の現況』2011年度版（2012年10月）。