

けるコンパクトシティの形成及び連携中枢都市圏等による活力ある経済・生活圏の形成が課題とされた。

#### 4. 地域政策をめぐる財政措置

地域政策をめぐる具体的な財政措置は、特定の地域を指定して投資的経費等に掛かる優遇措置を行う手法と、地方単独事業を重視した全国向けの財政措置があり、1980年代後半以降、前者から後者へのシフトが進められてきた。

##### (1) 特定地域向け政策の財政措置

###### (a) 後進地域における公共事業の国庫負担率嵩上げ

1950年代から制定された非大都市圏の地方開発促進法を財政的に支えるために、61年、「後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律」が制定された。これは、財政力が低い都道府県の公共事業について、国庫負担率を最高1.25倍（上限は90%）まで嵩上げする措置である。

嵩上げは、直近3年度平均の財政力指数が0.46未満の団体に適用され、具体的には、

$$\text{嵩上げ率} = 1 + 0.25 \times (0.46 - \text{当該団体の財政力指数}) / (0.46 - \text{財政力指数最小団体の財政力指数})$$

である。対象となる事業は河川、砂防、道路、土地改良、治山、漁港、港湾等であり、主に東北、山陰、四国、九州で多く適用してきた。たとえば、2013年度は、嵩上げ分として157億円の追加補助が行われている<sup>8)</sup>。

###### (b) 過疎対策事業

人口が急減し、財政力が弱い市町村を援助し、過度の人口減少防止、地域社会の基盤強化、住民福祉の向上、雇用の増大、地域格差の是正をはかるため、1970年、議員立法により過疎地域対策緊急措置法が制定された。以後、10年ごとに議員立法を衆参両院全会一致で繰り返す形で、表2に示したように、過疎対策事業が展開してきた<sup>9)</sup>。1970～2013年度の事業費累計額は95兆円に上る。

2000年に制定された過疎地域自立促進特別措置法は10年に6年間の延長が、さらに12年に5年間の再延長が決定され、21年3月が期限とされている。

8) 『各省各庁歳出決算報告書』2013年度版、『特別会計決算参考書』2013年度版より算出。

9) 詳しくは、池上（2014）113-117頁参照。

表2 過疎対策事業費の構成 [1970~2013年度分]

(単位：十億円、 %)

	事業例	過疎地域対策緊急措置法(1970~79)	過疎地域振興特別措置法(1980~89)	過疎地域活性化特別措置法(1990~99)	過疎地域自立促進特別措置法(2000~09)	同法[改正後](2010~13)
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)	2,631.4 (29.9)
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)	2,667.4 (30.3)
生活環境の整備	上下水道、廃棄物処理、公営住宅等			6,405.7 (17.6)	4,965.7 (20.3)	1,410.0 (16.0)
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	894.5 (11.3)	1,798.3 (10.4)	1,130.8 (3.1)	952.1 (3.9)	638.0 (7.2)
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)	426.4 (4.8)
教育の振興	学校教育施設等				1,329.8 (5.4)	783.9 (8.9)
地域文化の振興等	集会・体育・文化移設、交流施設等	947.0 (12.0)	1,708.5 (9.8)	2,486.4 (6.8)	214.2 (0.9)	90.2 (1.0)
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)	59.0 (0.7)
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)	97.3 (1.1)
合計金額		7,901.8 (100.0)	17,366.98 (100.0)	36,328.6 (100.0)	24,512.8 (100.0)	8,803.2 (100.0)
対GDP比(%)		0.54	0.54	0.74	0.49	0.46

注：1) 数値は、それぞれ10年間の事業実績。

2) 「対GDP比」はGDPの当該期間合計値に対する割合。

出所：総務省地域力創造グループ過疎対策室『過疎対策の現況』2013年度版（2015年2月刊）9、19ページにより作成。  
 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68SNA、1980~93年度は93SNA [2000年基準]、1994~2013年度は93SNA [2005年基準]）。

2015年現在、過疎地域としては、次の2つの要件を満たす市町村の区域が指定される。

①人口要件として、つぎの4つのうちいずれかを満たす。

- (イ) 2005年の人口が1960年と比して33%以上減少。
- (ロ) 同期間の人口減少率が28%以上で、2005年の65歳以上比率が29%以上。
- (ハ) 同期間の人口減少率が28%以上で、2005年の15~29歳比率が14%以下。
- (ニ) 2005年人口が1980年と比して17%以上減少。

②2006~08年度（3年度平均）の財政力指数が0.56以下である。

2014年4月の時点で、全国1,720市町村のうち、過疎地域とされる市町村は797であり、その面積は国土の58.7%を占める。ただし、その地域の国勢調査人口は1960年の1,992万人から2010年には

1,136万人へと43.0%減少しており、その対全国人口比も21.1%から8.9%へ大幅に低下している。また、2010年国勢調査でみると、過疎地域の若年者比率（15～29歳の対人口比）は11.5%であり、その他地域の15.8%を大きく下回る。逆に、高齢者比率（65歳以上の対人口比）は過疎地域32.8%，その他地域21.9%であり、過疎地の高齢化と若年者減少がとくに早く進行していることがわかる<sup>10)</sup>。

過疎対策の財政措置としては<sup>11)</sup>、第1に、国庫補助率の嵩上げがある。たとえば、公立小中学校の統合に伴う校舎建設の補助率は5.5/10（通常1/2）、保育所整備5.5/10～2/3（通常1/2）、消防施設5.5/10（通常1/3）とされる。

第2に、過疎対策事業債（過疎債）に対する優遇措置がある。過疎債は1970～2013年度に累計9兆2,930億円発行されており、過疎地域自立促進特別措置法の下では年間2,000～3,000億円台の発行で推移している。その元利償還金の70%を公債費方式で基準財政需要額に算入する交付税措置がとられる。

また従来、過疎債の対象はハード事業すなわち投資的経費だったが、2010年度からソフト事業すなわち非投資的経費にも活用できるようになった。ソフト事業向けの過疎債は10～13年度に2,018億円発行された。これは同期間の過疎債の18.8%にあたり、地域医療の確保、生活交通の確保、集落の維持及び活性化、産業の振興等に充てられている。なお、その他の財政措置として、都道府県代行制度、地方税減免に対する交付税措置等がある。

表2に示したように、過疎対策事業は、当初は道路を中心に交通通信体系の整備が半分を占めた。ただし、1990年代からは生活環境、保健福祉、教育文化の比重が高まっている。

### (c) 産業振興策の財政措置

高度成長期、地域の産業振興策として展開された新産業都市・工業整備特別地域・工場再配置等の施策は、重化学工業の工場誘致を支援するものであった。さきに述べたように、事業用資産の特別償却、公共事業の国庫負担率嵩上げ、減税措置の地方交付税による補填、地方自治体の公債費に対する利子補給等が行われており、国主導の財政措置といえる。

それに対して、1970年代以降、テクノポリス（高度技術）、頭脳立地（研究開発）、リゾート（余暇）と、産業振興は大規模産業インフラを必要としない分野にシフトし、支援措置も地域ごとのソフト施策を促進する税制・政策金融に重点が移った<sup>12)</sup>。

---

10) 総務省地域力創造グループ過疎対策室（2015）21、27、39～40頁より算出。

11) 同前、217～230頁による。

12) 植田・米澤編（1999）119～156頁（原邦彰執筆）参照。

## (2) 地方単独事業を重視した地域政策

### (a) 「ふるさと創生」事業

四全総が「多極分散型国土形成」及び「地域の主体性と創意工夫を基軸とした地域づくり」を掲げたように、地方自治体の主導性を發揮させるため、地域振興策として地方単独事業が重視されるようになった。その典型が「ふるさと創生」事業である。

1989年2月、竹下登首相は「これまでの発想を転換し、地域が自主性と責任を持って、おののの知恵と情熱を生かし、小さな村も大きな町もこぞって、地域づくりをみずから考え、みずから実践していくことが極めて重要であります」<sup>13)</sup>と述べて、「ふるさと創生」を提唱した。その背景には、バブル経済に伴う税の自然増収により、地方交付税の原資が88年度補正予算で2兆1,000億円増大したという事情があった。

第1は「自ら考え自ら行う地域づくり」1億円事業である。これは、全都道府県・市町村の基準財政需要額を1億円（1988年度2,000万円、89年度8,000万円）ずつ増額して、地方交付税を合計3,300億円増額するものであった。地方交付税が1億円増えたとき何に使うか「自ら考え」ることを地域づくりのきっかけにしようとしたのである<sup>14)</sup>。

第2は、地域ごとの創意工夫による事業を促進するために、1988年度から数年ごとに名称を変えて展開されたふるさとづくり関連事業である<sup>15)</sup>。地方単独事業を促進する財政措置の中心となつたのは、78年度に創設された地域総合整備事業債（地総債）である。とくに、84年度からその元利償還金の一部を事業費補正の形で基準財政需要額に算入する交付税措置が導入された。

1988～90年度の「ふるさとづくり特別対策事業」は、ハード事業（公共施設整備。ただし「箱物」は対象外）について、地総債・ふるさとづくり事業分（充当率75%）を許可し、後年度、元利償還金の30～55%を事業費補正により交付税措置した。また、当該年度事業費の15%を事業費補正により交付税措置した。さらに、公共用地先行取得債の利子への交付税措置とソフト事業に対する特別交付税措置も行われた。

1990～92年度の「地域づくり推進事業」と1993～95年度の「ふるさとづくり事業」において、ハード事業は、地総債・ふるさとづくり事業分の対象となり、その充当率と交付税措置は「ふるさとづくり特別対策事業」と同様であった。また、当該年度事業費の15%を事業費補正により交付税措置したが、それについて「箱物」は対象外であった。さらに、ソフト事業の交付税措置と

13) 『第114回国会衆議院会議録第3号（2）』（1989年2月10日）21頁。

14) 団体の規模を問わず「1億円」とする根拠について、梶山静六自治相は、全団体が同じスタートラインに立って考えるとの趣旨を強調した。ただし、地方交付税の不交付団体は実質上財源が増えなかった。津田（1998）611-612頁、持永（2009）290-295頁参照。

15) 嶋津（1998）668-678頁、植田・米澤編（1999）252-319頁（植田浩・村田修・廣瀬広志執筆）、320-342頁（谷澤叙彦執筆）、北里編（2003）2-39頁（満田誉執筆）参照。

して、人口・高齢化率・第一次産業就業者比率に応じて、1団体当たり6,000万円～1億6,000万円が基準財政需要額に加算され、その予算規模は各年度3,300億円であった。これは、さきの1億円事業を変形したものといえる。

また、1992年度には、国庫補助事業と地方単独事業を組み合わせる措置が開始された。たとえば、地方特定道路整備事業は、建設省所管の道路整備事業と組み合わせた単独事業に臨時地方道整備事業債（充当率90%）を許可し、事業費補正により元利償還金の75%分は30～55%を交付税措置、15%分は全額交付税措置した。

1996～98年度の「ふるさとづくり事業」は、財政状況の悪化をうけて、当該年度の交付税措置が縮小された。ハード事業は、地総債・特別分（充当率90%）を許可し、事業費補正により元利償還金のうち75%分は30～55%を交付税措置、15%分は全額交付税措置した。ただし「箱物」は充当率75%として事業費補正により元利償還金の30～55%を交付税措置した。また、ソフト事業の交付税措置は、予算規模が1996年度2,500億円、97年度2,000億円、98年度1,500億円と減額された。

1999～2001年度の「ふるさとづくり事業」について、ハード事業の財政措置は従前と同様であったが、ソフト事業は廃止された。しかし、「地域活力創出プラン関連事業」として、ハード事業の中心となる「地域活力創出事業」のうち、中核的基盤施設の整備とふるさと市町村圏基金造成については地総債・特別分の充当率を90%，その他の事業は特別分の充当率を75%として、特別分の元利償還金の30～55%を事業費補正の形で交付税措置した。また「すべての人によいまちづくり」「地域情報通信基盤整備事業」についても一定の交付税措置が設けられた。なお、地域経済再生・人づくり等のソフト事業へも交付税措置が行われた。さらに、2001年度には新たに「わがまちづくり支援事業」として、住民の話し合い・提案活動を支援するソフト事業が「地域振興費」の単位費用に算入された。

これに対して、実際の事業費支出に結びつけた交付税措置については、安い事業を招き、ムダな「箱物」が増えたとの批判が行われ<sup>16)</sup>、地方分権推進委員会が2001年にまとめた「最終報告」は「事業費補正による算定については、対象となる事業の範囲を見直し、特に必要なものに重点化していくべきである」と述べた。

それをうけて2002年度には地総債が廃止された。代わって設けられた「地域活性化事業」については、ハード事業（循環型社会形成、少子・高齢化対策、地域資源活用促進、都市再生、地域情報通信基盤整備。ただし「箱物」は対象外）について、地域活性化事業債（充当率75%）を許可し、その元利償還金の30%を事業費補正の形で交付税措置し、またとくに推進するものは財源対策債（充当率15%）を許可して、その元利償還金の50%を単位費用の形で交付税措置した。地域活性化事業債

16) 北里編（2003）24頁（満田執筆）。

17) 地方分権推進委員会「最終報告」（2001年6月14日）第3章-IV-3-（3）。

は、地総債と比較して充当率が簡素化され、交付税措置率もほぼ半減された。

同じく2002年度に打ち出された「地方活性化・都市再生対策」は「わがまちづくり支援事業」を含んでおり、わがまちづくり支援、共生のまちづくり等のソフト事業について、「地域振興費」の単位費用に算入する形で交付税措置が行われた。

第3の「ふるさと創生」関連事業は、1989年度に設けられた地域総合整備資金貸付事業である。それは「ふるさと融資」と呼ばれ、現在も続けられている<sup>18)</sup>。「ふるさと融資」は、地域振興に資する民間事業者を支援する地方自治体の無利子融資である。2015年度現在、融資の条件は、その事業に公益性と採算性があり、新規雇用（原則10人もしくは5人以上）があることである。融資期間は15年以内であり、融資限度額は補助金を控除した事業額の35%以内（過疎地等は45%以内）である。なお、事業者は民間金融機関の連帯保証を付ける義務を負う。地方自治体は、貸付の原資を得るために、一般事業債（地域総合整備資金貸付事業分、充当率100%）を発行する。その利子負担分の原則75%（用地費は50%）は特別交付税の形で交付税措置が行われている。

1989～2013年度の25年間に総額8,879億円の「ふるさと融資」が行われた。1件当たりの平均融資額は2億円台であり、利用団体は非大都市圏が多い<sup>19)</sup>。「ふるさと融資」は地方自治体主導の政策金融であり、民間資金の金利と「無利子」を組み合わせて財政投融資並みの低利融資を実現する趣旨で創設された。当初は地域産業振興とリゾート開発への融資が多かったが、バブル崩壊後はリゾート投資が減少した。また低金利状態への移行により「無利子」の魅力が低下し、融資は減った。そのなかで、最近は医療・福祉と産業関係施設が中心的な融資対象である。

#### (b) 「地域再生」

21世紀に入り、地方分権と財政再建の議論がともに高まるなかで、地方税財政制度をめぐって、国庫補助負担金の廃止・縮減、国税から地方税への税源移譲及び地方交付税の見直しをはかる「三位一体の改革」が進められた。それと並行して、2005年、地域再生法が制定され<sup>20)</sup>、地方自治体が地域再生計画を作成して国が認定する形の取組がみられた。

財政措置としては、「三位一体の改革」のなかで、国庫補助負担金を「交付金化」する改革の一環として、道路・汚水処理施設・港の整備をはかる「地域再生基盤強化交付金」が創設された。これは、従来の国庫補助負担金と比較して手続きが簡素化され、また年度間の事業量変更も可能になった。しかし、事業費が国の年度ごとの予算に委ねられるために継続的財源確保の保証がない、補助金適正化法の制約下にある、国との間で煩雑な事務手続きがある等の問題点は残されたまま

18) 首藤（1998）、北里編（2003）14-16頁（満田執筆）参照。

19) 東京圏の団体による融資は、1989～2013年度累計94億円（全体の1.1%）である。

20) 以下、山崎編（2006）252-263頁（森源二執筆）参照。