

## 論 説

## 高知県における過疎対策の現状と今後の課題

霜 田 博 史

## 目 次

はじめに

## I 過疎対策事業の経緯と評価

1. 過疎対策事業とは何か
2. 過疎対策事業の事業規模
3. 全国の過疎地域の動向
4. 過疎対策事業の評価

## II 高知県の過疎関係市町村の動向

1. 高知県における過疎関係市町村の特徴
2. 各類型の特徴：産業別就業者数の変化との関係で

## III 高知県の過疎対策事業の特徴

1. 高知県の過疎対策事業
2. 高知県の過疎対策事業の特徴

## IV 今後の過疎対策において検討すべき論点

1. 集落対策の必要性
2. 条件不利地域対策からみた過疎対策
3. 財政問題と財政手法

おわりに

## はじめに

高知県は過疎地域を多く抱えており、とりわけ少子高齢化が進んだ集落の維持可能性が現在問われている。本論文の課題は、高知県内の過疎地域を題材にして、人口動向からみる過疎地域の現状と、今後の対策において検討が必要な論点を提起することである。

1960年代以降、都市部への人口集中にともなう過疎・過密問題への対応として、過疎地域を対象にした過疎対策立法が制定され、過疎対策事業が行われてきた。過疎対策は人口減少にともなって生じる地域社会の課題を解決することを目的としており、都市と農村の間に発生した地域間格差を解消することが期待されていた。しかし、過疎地域の人口減少は全体として止まっておらず、少子化ともあいまって、高齢者が多数を占める小規模集落の維持をどうするかということが依然として政策課題のままであり続けている。

一口に過疎地域といっても、過疎問題の表れ方は地域の事情に合わせて様々である。地域の事情は、地理的・気候的条件、社会資本の整備状況、文化・伝統などに規定される。人口動向に関していえば、そもそも過疎問題は都市と農村の間の生産性格差に規定されていることを考慮すれば、人口動向を地域の労働市場のあり方との関係において検討することが必要である。

そして、現在過疎地域の先行きに不透明感を増すことになっている一つの要因が、地方財政の維持可能性である。過疎地域の市町村は自主財源に乏しく、地方交付税などの依存財源に依拠する部分が大いだが、近年国の財政事情などを背景にして、地域間再分配機能の低下が懸念されている。過疎地域における自治体の存在は経済的・社会的にみて大きく、過疎対策の今後を考える上では、地方自治体のあり方と維持可能性についても検討する必要がある。

本稿では、過疎対策事業の全体的な動向を概観したうえで、高知県内の過疎関係市町村を取り上げて、過疎地域の現状と、高知県の過疎対策事業の特徴について検討する。そして、過疎対策が新しい方向性を見出して動き始めていることを紹介し、今後検討すべき論点を提示することとしたい。

## I 過疎対策事業の経緯と評価

### 1. 過疎対策事業とは何か

過疎対策は、1960年代以降の日本経済の高度成長の過程において地方の人口が急激に大都市に流出したために生じた地域社会の諸問題に対処するため、1970年4月に過疎地域対策緊急措置法が制定されることで始まった。同法は10

年間の時限立法であったが、過疎対策立法は以後1980年に過疎地域振興特別措置法、1990年に過疎地域活性化特別措置法という形で延長され、現在2000年に成立した過疎地域自立促進特別措置法が、2010年までの時限立法として施行されている。<sup>1</sup>

過疎対策事業において対象となる過疎問題とは、過疎地域自立促進特別措置法の目的によれば、人口の著しい減少に伴って地域社会における活力が低下し、生産機能および生活環境の整備等が他の地域に比較して低位にある地域について、地域の自立促進を図ることと理解されている。そして、同法によれば、過疎地域は、①1960年から35年間(または1970年から25年間)の人口減少率と、②財政力指数が0.42未満、という二つを満たす地域である。<sup>2</sup>

過疎地域への施策は、過疎地域自立促進特別措置法の枠組みでみると、国、都道府県、市町村が一体となって総合的、計画的に実施されている。まず、都道府県が国の担当大臣(総務大臣、農林水産大臣、国土交通大臣)と同意を得るための協議を行なった上で、「過疎地域自立促進方針」を策定する。各都道府県の自立促進方針に基づいて、「過疎地域自立促進市町村計画」と「過疎地域自立促進都道府県計画」が策定される。市町村計画と都道府県計画に基づいて各年度の事業が実施されることになるが、両計画が国の担当大臣に提出されることで、国の施策の方針との調和が図られている。

都道府県が策定する「過疎地域自立促進方針」は、9項目について定められることになっており、各項目に関連する事業が市町村計画・都道府県計画によって具体化されることになる。<sup>3</sup>そして、過疎法に定められた施策は、財政・行政・金融・税制上の様々な範囲における特別措置によって行なわれる。

<sup>1</sup> 本節における過疎対策事業の概要については、過疎対策研究会(2008)を参照した。

<sup>2</sup> 過疎地域は市町村単位で指定されるが、過疎地域自立促進特別措置法では、市町村の廃置分合等があった場合、全体として過疎地域とみなす、あるいは旧市町村の単位で過疎指定をする特例がある(第33条)。2010年1月現在、725の過疎関係市町村のうち、第33条の特例に基づいて過疎指定されているのは234市町村である。

<sup>3</sup> 「過疎地域自立促進方針」に定められる9項目は、①基本的な事項、②産業の振興および観光の開発、③交通通信体系の整備、④生活環境の整備、⑤高齢者等の保健および福祉の向上および増進、⑥医療の確保、⑦教育の振興、⑧地域文化の振興等、⑨集落の整備、である。なお自立促進方針は、10年間の時限立法の期間のうち、5年ごとに前期方針と後期方針が策定される。

## 2. 過疎対策事業の事業規模

過疎対策事業の事業規模と内容について、表1によって確認する。表1によれば、1970年の過疎地域対策緊急措置法から、2004年の過疎地域自立促進特別措置法の前期実績にいたる35年間で、総額75兆9565億円の事業が行なわれている。過疎地域対策緊急措置法以後、10年ごとに事業が倍加していくが、過疎地域自立促進特別措置法の期間になって計画額が抑えられるようになってきている。

過疎対策事業の内訳をみてみると、交通通信体系のウエイトが一貫して高い。その多くは道路整備に充てられており、過疎対策事業の主要な部分は道路整備ということになる。続いて産業振興が30%強を占めており、交通通信体系と合わせて60~70%の大きさを占める。また、活性化法以後の特徴として、生活基盤の整備が増加してきていることがみてとれる。その主な内容は水道設備、下水処理施設であり、過疎地域における整備の遅れを反映して事業化が進められているものと思われる。

煩雑になるため表には示していないが、過疎対策事業の内訳を都道府県計画と市町村計画に分けてみると、それぞれの役割を反映して内容が異なってくる。

表1 過疎対策における事業実績等

(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	教育の振興	地域文化の振興等	集落等の整備	その他	合 計
緊急措置法(1970~79年)	17,524	39,197		8,945	953		9,470	190	2,739	79,018
振興法(1980~89年)	48,257	85,942		17,983	2,457		17,085	412	1,534	173,669
活性化法(1990~99年)	106,604	142,673	64,057	11,308	6,211		24,864	1,186	6,384	363,286
自立促進法前期実績(2000~04年)	39,580	55,500	30,019	5,243	2,821	7,028	1,270	709	1,422	143,592
実績合計(1970~2004年)	211,964	323,312	121,004	16,551	12,442	58,447	1,270	2,496	12,079	759,565
自立促進法後期計画(2005~09年)	34,635	43,929	29,390	6,340	2,818	11,737	1,733	537	1,676	132,795

(出所) 過疎対策研究会『過疎対策データブック平成18年度過疎対策の現況』丸井工文社、2008年、115ページおよび124ページ。

都道府県と市町村の過疎対策事業の事業規模は、総額を100とすると、おおよそ都道府県48に対して市町村が52であるが(過疎地域活性化特別措置法の期間)、都道府県が交通通信体系の整備と産業振興に特化しているのに対して、市町村は生活環境の整備、教育の振興にも多くの事業費を費やしている。

そして、過疎対策事業の財源として、主要な役割を果たしているものが過疎対策事業債(過疎債)である。通常地方債は地方財政法第5条に定められた経費にしか起債の対象にできないが、過疎債は、過疎対策立法に定められている経費であれば充当することができる。<sup>4</sup>例えば過疎地域自立促進措置法で列挙されている事業は、①市町村道、農道、林道および漁港関連道、②漁港および港湾、③地場産業の振興に資する施設、④観光又はレクリエーションに関する施設、⑤公民館その他の集会施設など、全部で15におよぶ。また、起債充当率(一般財源に占める過疎債の割合)は原則100%で、元利償還金の70%は、地方交付税の基準財政需要額に算入される。過疎債は過疎地域の特性に合わせて起債対象が広く、起債充当率も高く、元利償還費の交付税措置も備わっているため、地方債というよりは実質的には「補助金」に近いものである。<sup>5</sup>

過疎債の残高は、2004年度で2兆3594億円に達しているが、団体別に見ると、中核市268億円(1.1%)、特例市218億円(0.9%)、都市6566億円(27.8%)、町村1兆6542億円(70.1%)、一部事務組合312万円(0.0%)であり、町村が大部分を占めている。また、町村全体の地方債残高(11兆3604億円)の構成の点でも過疎債の割合が最も大きいことから(全体の14.6%)、町村財政が過疎債に大きく依存していることが確認される。

また、歳入面から見ると、全国市町村に比べ過疎市町村は地方税の割合が低く地方交付税の割合が著しく高いが、歳出面では投資的経費や公債費の割合が

<sup>4</sup> 地方財政法第5条に定められた経費とは、①公営企業に要する経費、②出資金および貸付金、③地方債の借換えに要する経費、④災害関係、⑤公共施設、公用施設の建設事業費等、の5つである。

<sup>5</sup> 小泉(2008)、69ページ。なお、以下の過疎債の分析についても同論文を参照している。過疎債の他にも、類するものとして、辺地に係わる公共的施設の総合整備のために、市町村が財源にできる辺地対策事業債がある。辺地対策事業債は、起債充当率が原則100%、元利償還金の交付税措置が80%になっている。2007年度末の全国の現在高は、3453億7500万円である。

高い。そこで、過疎市町村は、過疎債に依存しながら財源調達し、交付税に依存して返済することで、全国市町村を超える高い投資水準を維持しつつ、実質的な公債費負担を低く抑制しえたと評価しうる。

40年にもおよぶ過疎対策の結果として、過疎地域の生活条件は改善をみせている。総務省「平成20年度版 過疎対策の現況について(概要版)」によると、市町村道の改良率では、1970年には過疎地域9.0%、全国では15.7%であったのが、それぞれ51.2%と55.0%に、舗装率でみれば過疎地域が2.7%、全国が9.8%であったのが、それぞれ68.5%と75.9%に向上している。その他、水道普及率、ブロードバンドの世帯カバー率、携帯電話の通話可能地域などが、一定の進展をみせている。一方で、特別養護老人ホームの建設が進まないこと、小児科医・産婦人科医が少ないこと、無医地区が依然として緩やかにしか減少していかないこと、などが課題として挙げられている。

### 3. 全国の過疎地域の動向

現在、過疎地域が日本全体のなかで占める位置はどのようなものか、データをもとに確認していくことにしたい。過疎地域が全国に占める割合をみたのが、表2である。市町村数でみると過疎地域は40.9%を占めるが、人口でみるとわずか8.4%になってしまう。一方面積では54.1%を占めるため、日本全国の1割未満の人口で国土の半分以上をカバーしている計算になる。また、過疎地域の面積のうち、可住地面積は10.8%であるのに対して林野率は77.6%に上り、非過

表2 過疎地域が全国に占める割合

	市町村数		人口		面積	
	団体数	構成比(%)	万人	構成比(%)	km <sup>2</sup>	構成比(%)
過疎地域	738	69.2	1,068	9.1	204,268	117.6
非過疎地域	1,067	100.0	11,709	100.0	173,647	100.0
全国	1,805	169.2	12,777	109.1	377,915	217.6

(注) 市町村数は2007年4月1日現在。過疎地域の市町村数は過疎関係市町村数による。人口および面積は平成17年国勢調査による。東京都特別区は1団体とみなす。

(出所) 過疎対策研究会『過疎対策データブック 平成18年度過疎対策の現況』丸井工文社、2008年、257ページ。

疎地域に比べて居住条件、生産条件において不利な立場におかれていることがうかがえる。<sup>6</sup>

表3は、1970年と2005年の過疎関係市町村数を、ブロック別に比較したものである。1970年時点で、過疎関係市町村のウエイトの大きさをみると、北海道、中国、四国、九州では半数からそれ以上を示しており、これら地域が大きな人口減少に見舞われていたことがわかる。表3の2005年のデータに目を転じて

表3 ブロック別過疎地域の市町村数、人口、面積

1970年	市町村数			人口(千人)			面積(km <sup>2</sup> )		
	全市町村 a	過疎地域 b	b/a	全市町村 c	過疎地域 d	d/c	全市町村 e	過疎地域 f	f/e
北海道	212	139	65.6	5,184	1,403	27.1	78,513	51,044	65.0
東北	518	153	29.5	11,392	1,457	12.8	78,026	26,255	33.6
関東	647	96	14.8	32,215	573	1.8	49,647	10,377	20.9
東海	332	39	11.7	11,778	232	2.0	28,577	5,777	20.2
北陸	111	19	17.1	2,777	111	4.0	12,400	2,184	17.6
近畿	327	51	15.6	17,401	329	1.9	27,244	6,652	24.4
中国	320	159	49.7	6,997	1,046	14.9	31,728	16,818	53.0
四国	216	107	49.5	3,904	866	22.2	18,778	10,920	58.2
九州	521	281	53.9	12,072	2,929	24.3	40,763	24,450	60.0
沖縄	—	—	—	—	—	—	—	—	—
全国	3,204	1,044	32.6	103,720	8,946	8.6	370,073	154,477	416.7
2005年	市町村数			人口(千人)			面積(km <sup>2</sup> )		
	全市町村 a	過疎地域 b	b/a	全市町村 c	過疎地域 d	d/c	全市町村 e	過疎地域 f	f/e
北海道	180	141	78.3	5,628	1,269	22.5	83,456	60,444	72.4
東北	266	124	46.6	12,066	2,731	22.6	79,473	44,764	56.3
関東	421	80	19.0	44,575	526	1.2	50,452	13,136	26.0
東海	176	33	18.8	15,021	404	2.7	29,342	11,099	37.8
北陸	51	16	31.4	3,107	225	7.2	12,622	4,068	32.2
近畿	205	45	22.0	20,893	596	2.9	27,337	9,996	36.6
中国	112	76	67.9	7,676	1,367	17.8	31,917	20,564	64.4
四国	96	63	65.6	4,086	751	18.4	18,804	12,326	65.5
九州	257	142	55.3	13,353	2,706	20.3	42,177	26,672	63.2
沖縄	41	18	43.9	1,362	109	8.0	2,275	1,198	52.7
全国	1,805	738	40.9	127,768	10,683	8.4	377,915	204,268	54.1

(注) 市町村数は1975年4月1日現在および2007年4月1日現在。過疎地域の市町村数は過疎関係市町村数による。人口および面積は昭和45年国勢調査および平成17年国勢調査による。東京都特別区は1団体とみなす。1970年については、沖縄が全国から除かれている。  
(出所) 国土庁地方振興局過疎対策室『昭和50年版過疎対策の現況』、3ページおよび、過疎対策研究会『過疎対策データブック 平成18年度過疎対策の現況』、8ページ。

<sup>6</sup> 可住地面積、林野面積については、過疎問題研究会(2008)、6ページより。

みれば、市町村の総数は大きく減少しているにもかかわらず(3,204市町村から1805市町村へ)、過疎関係市町村の割合はむしろ増加している。とりわけ過疎関係市町村の割合の増加は全ブロックにおいて生じており、過疎問題は解決するというよりも、むしろ深刻化しているといった状況である。また、ブロック別の過疎地域の人口推移をみたものが表4であるが、1970年から2005年までの過疎地域の人口減少率は-25.9%を記録しており、非過疎地域が+29.7%を記録しているのと比べれば、対称的な動きをしている。

そして、過疎地域では人口減少だけでなく高齢化も同時に進行している。図1は年齢階層別人口の構成比をみたものである。図1をみると、過疎地域では人口構成の高齢化が着実に進んできていることがみてとれる。また、過疎地域は社会減(転入者数<転出者数)に加えて、1989年度より自然減(出生数<死亡数)が生じてきており、地域の人口減少と高齢化が重なって生じている状況をとらえて、「現代過疎問題」であるとか、「限界自治体」問題という形で提起され

表4 ブロック別過疎地域人口と過疎地域人口数の推移 (%)

年 度	1965/60	1970/65	1975/70	1980/75	1985/80	1990/85	1995/90	2000/95	2005/00	2005/1970
北海道	-7.9	-12.1	-10.3	-4.4	-5.0	-8.6	-6.1	-5.5	-6.3	-38.2
東 北	-7.0	-7.0	-4.3	-1.3	-2.0	-3.7	-2.8	-3.5	-4.9	-20.5
関 東	-9.3	-10.0	-6.3	-4.7	-3.6	-4.3	-4.0	-5.2	-6.2	-29.7
東 海	-9.5	-9.9	-4.5	-4.2	-3.3	-4.7	-4.0	-4.6	-5.8	-27.3
北 陸	-7.5	-8.7	-3.3	-3.0	-2.4	-4.9	-5.6	-6.1	-6.1	-27.5
近 畿	-8.0	-7.8	-3.0	-2.6	-2.7	-3.6	-2.0	-3.4	-5.7	-20.9
中 国	-11.0	-9.7	-4.4	-1.9	-1.9	-4.2	-3.8	-4.4	-5.4	-23.3
四 国	-11.2	-11.3	-5.9	-2.9	-3.4	-6.0	-5.1	-5.5	-6.7	-30.5
九 州	-11.4	-11.3	-5.8	-1.7	-1.9	-4.7	-4.0	-3.8	-4.9	-24.0
沖 縄	-8.2	-16.4	-8.2	-1.1	-1.1	-3.8	-1.5	-1.0	-0.7	-16.4
過疎地域計	-9.4	-9.9	-5.7	-2.4	-2.6	-4.9	-3.9	-4.2	-5.4	-25.9
非過疎地域計	8.6	8.5	9.0	5.5	4.2	3.0	2.2	1.6	1.3	29.7
全 国	5.2	5.5	6.9	4.6	3.4	2.1	1.6	1.1	0.7	35.5

(万人)

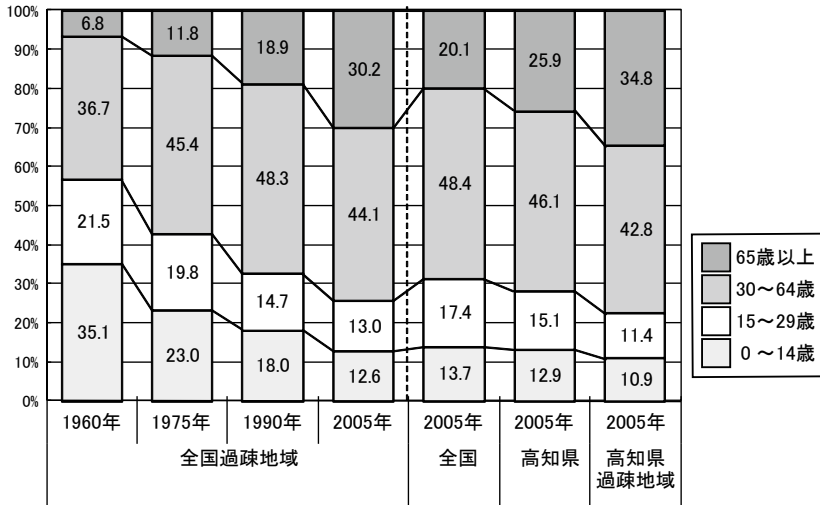
年 度	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
過疎地域人口	1,765	1,599	1,441	1,358	1,326	1,291	1,227	1,179	1,129	1,068
非過疎地域人口	7,665	8,322	9,026	9,836	10,380	10,814	11,134	11,378	11,563	11,709
全国人口	9,430	9,921	10,467	11,194	11,706	12,105	12,361	12,557	12,692	12,777

(注) 国勢調査による。過疎地域は2007年4月1日現在。

(出所) 過疎対策研究会『過疎対策データブック 平成18年度過疎対策の現況』丸井工文社、2008年、12ページおよび256ページより作成。



図1 年齢階層別人口の構成比



(注) データは国勢調査より。過疎地域は平成19年4月1日現在。高知県過疎地域については、過疎関係市町村のうち、過疎指定されている地域のみ合計値。  
 (出所) 過疎対策研究会『過疎対策データブック 平成18年度過疎対策の現況』丸井工文社、2008年、21ページの資料に、筆者が一部加筆して作成。

ようになってきている。<sup>7</sup> 過疎地域では、自助努力ではおおよぼ、維持可能性すら危ぶまれる地域が徐々に増加してきている。さらに、人口減少と高齢化ということから生じる地域の維持可能性に関する問題は、過疎地域のみならず都市部の地域でもみられるようになってきており、今後の日本全体の課題の最先端として、過疎問題は改めてとらえ返される必要がある。<sup>8</sup>

<sup>7</sup> 「現代過疎問題」については、山本(1996)、2-4ページを参照。また、「限界自治体」という概念については、大野(2005)、11ページを参照。大野氏によれば、限界自治体とは65歳以上の高齢者が自治体総人口の半数を超え、税収入の減少と老人福祉・高齢者医療関連の支出増という状況の中で財政維持が困難な状態に置かれている自治体を指している。また、同22-23ページでは、同様の事態は集落単位でみると「限界集落」と定義できることも言及されている。

<sup>8</sup> 都市部での問題については、古川(2009)、を参照。都心に近いベッドタウンにあたる都市にある住宅団地において、高齢化の進展にともなう高齢者の孤独死など、「都会の限界集落化」といえるような問題が生じ、団地再生プロジェクトに取り組み始めている事例を紹介している。

#### 4. 過疎対策事業の評価

これまでの過疎対策事業についての評価は、一定の成果はありつつも、人口減少自体は止まっておらずむしろ過疎地域は拡大しているため、事業の目的である定住対策としては失敗している、というのが一般的なものであろう。そこで問題になるのは、なぜ過疎対策事業は効果的なものにならなかったのか、ということである。

過疎対策事業の評価については、多田憲一郎氏が端的にまとめておられる。<sup>9</sup> 多田氏は、京都府与謝郡伊根町を事例に1980年代までの過疎債の運用実態を検討して、過疎債の配分が人口減少の激しい山村地区ではなく漁村地区に集中し、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を明らかにされている。その理由として、多田氏は、過疎市町村の財政の硬直化と、国や京都府による広域行政推進という地域政策の枠組みに影響されていることを指摘されている。すなわち、過疎債の運用については過疎市町村の裁量に任されているはずが、実際は過疎市町村の自由に使える一般財源の減少という財政構造と、上位団体も含めた広域行政システムによる二重の制約条件のもとにおかれることで、過疎対策事業は必ずしも過疎対策に有効に機能していないということである。多田氏が指摘する広域行政システムとは、1969年の新全国総合開発計画(新全総)から生まれた広域生活圈構想を意味しており、その内容は、過疎地域市町村を近隣の地方都市に結び付けて広域的なネットワークのなかで位置づけていくことである。そこで、広域的なネットワーク形成のためには、基幹的な道路整備を集中的に伊根町が進めていかざるを得ない、ということになる。

多田氏が指摘する、広域行政システムの制約という観点については、田代洋一氏がより詳細に検討されている。<sup>10</sup> 田代氏は、1970年の過疎地域対策緊急措置法が新全総の翌年に制定されたことについて、新全総がナショナルな見地にとって大規模開発を提起したのに対して、過疎法は過疎地域それ自体を政策対象とした点で決定的に異なるということを指摘されている。しかし、新全総が

<sup>9</sup> 多田(1994), 72ページ以下を参照。

<sup>10</sup> 田代(1999), 185-186ページ。また、全国総合開発と過疎対策事業の関係について、多田(1999)も、同様の指摘をしている。

日本列島の基軸的な交通・通信ネットワークを整えたのに対して、過疎法は末端の過疎地域から道路交通網を整備して前者につなげる役割を果たし、その意味で前者を補完することになった。結果として、過疎法に基づく道路網整備の突出的な先行は、過疎地域内における「中心地と周辺集落の格差を救いようもないほど拡大」し、「高速道路が整備され時間的距離が短縮されると、相対的に弱い地域が強い地域に吸収される」という「ストロー効果」を発揮した、という形で田代氏は過疎対策事業を総括している。

また、小泉和重氏は、1990年代以降の変化として、過疎債の活用が道路偏重型の社会資本整備から1990年代に入って観光・レクリエーション開発とその担い手としての第3セクターの設立に大きく変化したことを明らかにし、過疎債は地方債の体裁をとった「財源付与」として、過疎対策事業の重要な政策ツールとして活用されてきたことを示した。<sup>11</sup>そして小泉氏は、第3セクターの評価については事例によって賛否が分かるとしながらも、過疎問題に真にアプローチするためには、過疎地の産業振興と雇用の安定確保、さらには若年層の定着が不可欠であるから、過疎債と地方交付税制度を安定的に維持して過疎自治体に地域社会の守り手としての役割を求めべきであることを提起されている。

多田氏と田代氏の提起をふまえれば、過疎対策事業の評価については、過疎関係市町村の財政事情と、国全体の国土計画に基づく広域計画、という観点から考える必要がある。過疎対策事業は、過疎関係市町村の財政を支え社会資本への投資を促進する役割を果たしていたものの、国土計画に従属させられるような形で過疎対策が設計されることで、過疎地域そのものの問題に対する対処がなされなかったという限界を抱えていたといえるだろう。また、小泉氏が明らかにされているように、1990年代以降は過疎地域の産業振興に重点が移されつつあるが、第1次産業の衰退に迫られて自治体自らが観光や地場産業の振興といった「市場的な領域」に入っていくを得ないということは、過疎自治体の財政状況に地域社会がより強く依存することになっていることを示している。

過疎関係市町村の財政事情に関して、財政学、地方財政論からの研究は、

---

<sup>11</sup> 小泉(2008), 74-85ページを参照。

集落の機能低下の現状に注目する農村社会学や、過疎地域のなかでもとりわけ中山間地域の条件不利地域を問題にする農業経済学などの蓄積の多さに対して、必ずしも進んでいない。<sup>12</sup> また、国土計画の観点からの研究についても、近年進んでいるとは言いがたい。<sup>13</sup> 現在においても地域経済の不均等発展に基づく地域間格差の是正という課題は解消されたとは言いがたいが、むしろ現実の展開としては、全国総合開発計画が廃止されて国土形成計画へと衣替えをすることで、国土計画、均衡ある発展という理念が放棄され、過疎対策自体が後退していつているようにもみえる。

過疎対策をめぐる研究動向は、誤解を恐れずにいえば、未曾有の財政赤字という国の事情と経済のグローバル化を背景として地域間の不均等発展の是正という位置づけは弱くなりつつあるが、そのことによって取り残される過疎地域および集落のあり方や、地域の多様性と維持可能性に対する関心が高まっているという状況であろう。そこで、過疎対策全般をめぐる状況にとどまらず、過疎地域を多く抱える高知県を事例として、より具体的に過疎対策の内容を考えてみたい。

## II 高知県の過疎関係市町村の動向

### 1. 高知県における過疎関係市町村の特徴

高知県において、過疎地域自立促進特別措置法で指定されている過疎地域数は、2010年1月現在、27ある。<sup>14</sup> 高知県の過疎地域の人口動向を、表5で確認し

<sup>12</sup> 例えば、吉野(2009)では、農村社会学における集落研究の到達点と、近年の集落への注目の意味について論じられている。農業経済学からの研究事例としては、小田切・安藤・橋口(2006)が、「人・土地・ムラの空洞化」として、中山間地域の現状をとらえている。財政学・地方財政論から過疎地域・農山村の財政問題を研究しているものとしては、多田(1994)、保母(1996)、栗田(2006)、関野(2007)などがある。また、過疎対策事業のうち、過疎債に着目している研究として、宮崎(2005)、小泉(2008)などがある。

<sup>13</sup> 中嶋(1989)、32ページでは、1970年前後の過疎法が制定される時期には多くの成果が生み出されたものの、1980年代後半の時点で課題の探求が途絶えがちであることが指摘されている。しかし、地域経済学の分野から、地域再生や地域の内発的発展といった観点からの研究の蓄積は進んでいる。例えば、岡田(2005)などを参照。

<sup>14</sup> 過疎地域に指定された27市町村のうち、第33条第1項の規定によるみなし過疎市町村が1(香美市)、第33条第2項による旧市町村単位で一部指定されているのが5(高知市、四万十市、香南市、いの町、黒潮町)ある。なお、市町村の区分については、経年的

表5 高知県の人口推移

	人 口 推 移 (人)					
	1960年	1965年	1975年	1985年	1995年	2005年
過疎地域合計	378,271	330,278	273,256	256,253	226,494	200,945
その他地域	476,324	482,436	535,141	583,531	590,210	595,347
うち高知市	200,817	222,791	280,962	312,241	321,999	330,788
高知県計	854,595	812,714	808,397	839,784	816,704	796,292
	増 減 分 析 (%)					
	1965/60	1975/65	1985/75	1995/85	2005/95	2005/1960
過疎地域合計	-12.7	-17.3	-6.2	-5.7	-11.3	-46.9
その他地域	1.3	10.9	9.0	0.9	0.9	25.0
うち高知市	10.9	26.1	11.1	3.1	2.7	64.7
高知県計	-4.9	-0.5	3.9	-2.7	-2.5	-6.8

(出所) 国勢調査

てみる。表5をみると、1960年以降過疎地域については、1970年代以降に多少減少率が低くなったとはいえ、一貫して人口減少を続けている。それに対して、非過疎地域については一貫して人口増加傾向にある。増加の大部分を占めるのが県庁所在地である高知市であり、高知県全体で中心部への集中、周辺部の人口減少が進んでいることが示されている。<sup>15</sup>

過疎地域の人口動向について、内訳に立ち入ってみたものが表6である。自然減と社会減の動向からみると、1960年代から1980年代の半ばまで、高知県内の過疎問題とは社会減のことを意味していた。しかし、1980年代以降になると出生数が低下することで自然減に結びつくことになり、過疎問題とは人口減に加えて少子化による人口構成の高齢化という二重の意味を持たされることになった。人口減少地域における高齢化という事態を背景にして、昨今過疎地域では「限界自治体」、「限界集落」問題が強く意識されるようになってきている。

そして、高知県内の過疎関係市町村の人口動向について、各市町村別に自然減と社会減の関係をみたものが図2である。図2では、過疎関係市町村のなかでも、人口減少の割合についてばらつきがあることがみてとれる。当然のことながら、各市町村の過疎化の進展は、共通の部分を持ちつつも、それぞれの

な分析の都合上、いわゆる平成の大合併の時期以前の旧市町村単位であつた。

<sup>15</sup> 第3章の分析方法については、中嶋(1989)における徳島県の事例分析を参考にした。

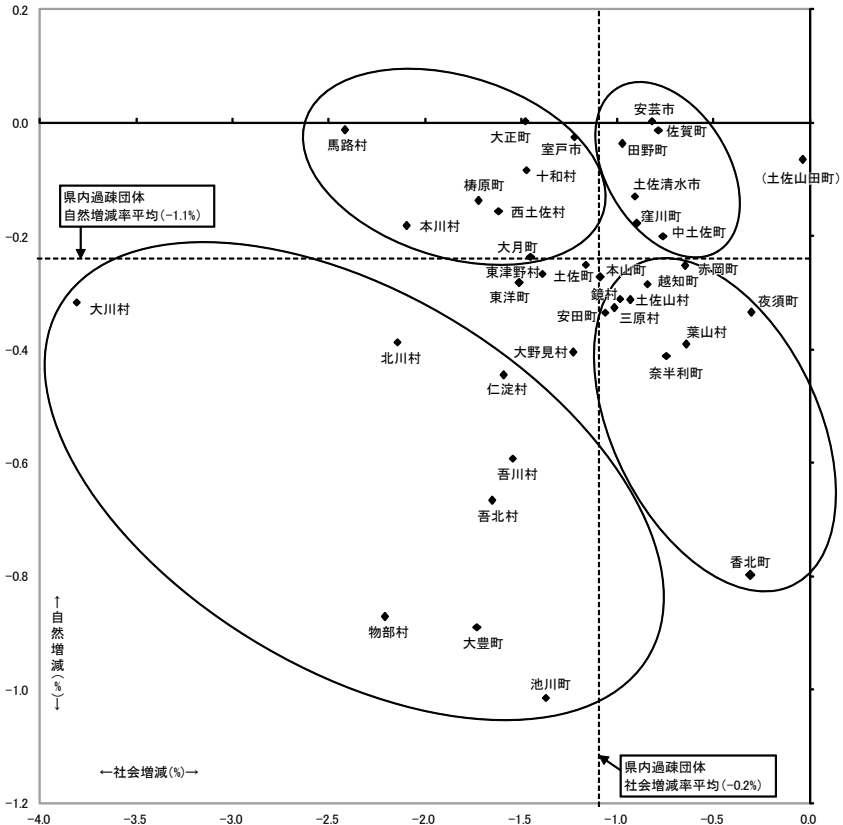
表6 高知県過疎地域の人口動向の分析

(単位：%)

	1965-74年	1975-84年	1985-94年	1995-2004年	1965-2004年
自然増減	0.2	0.0	-0.3	-0.7	-0.2
出生数	1.3	1.1	0.8	0.6	1.0
死亡数	1.1	1.1	1.2	1.4	1.2
社会増減	-2.3	-0.7	-0.9	-0.5	-1.1
転入者数	5.5	4.4	3.4	3.2	4.1
転出者数	7.8	5.1	4.2	3.7	5.2
増減合計	-2.2	-0.8	-1.2	-1.2	-1.3

(出所) 高知県統計課『統計高知 特集号』各年度版より、筆者作成。

図2 高知県内過疎市町村の年間人口変動率の平均値 (1965-2004年)



(出所) 高知県統計課『統計高知 特集号』各年版に基づき、筆者作成。

地域の事情に基づいて異なっている。

そこで、人口動向の特徴に沿って各市町村を四類型に分類し、過疎関係市町村の地域的特徴を地域労働市場の動向からより立ち入って考察する。過疎地域の人口移動は、地域労働市場の展開様式に規定されるためである。<sup>16</sup> 類型分けにあたっては、高知県内過疎関係市町村の人口動向の平均値を参考にする。図2によって平均との乖離という観点で整理し、過疎関係市町村の四類型を、①奥地山村型、②社会減型、③自然減型、④漁村・市域型と分けて検討していきたい。

## 2. 各類型の特徴：産業別就業者数の変化との関係で

類型ごとにいくつか市町村を取り出し、就業者数の比較をしているのが表7である。各市町村の人口動向を示している表8と合わせて、産業別の就業者数でどのような地域の特徴があるのかをみていく。

①奥地山村型：自然減、社会減ともに大きく、1960年代以降大きな人口減少を経験した地域である。ここでは大川村、物部村を代表格として取り上げている。両村に共通しているのは、就業者数のうち第1次産業の占める割合が大きいことである。そして、両村とも第1次産業就業者数を大きく減らしていくことも共通している。それを建設業の就業者数の増加が追いかけていくことになるが、第3次産業の就業者数が減少し続けていることもあって、全体として就業者総数は大きな減少をみせている。

第1次産業の就業者数が減少する1960～70年代に、大川村、物部村ともに大きな転出超過率を記録する。また、出生数の減少による自然減も1970年代以降現在に至るまで一貫して続いており、地域社会の再生産からすると、非常に厳しい状況に置かれている地域である。こうした傾向は、他の奥地山村型の過疎地域にもだいたいにおいて当てはまる。

②自然減型、③社会減型：平均よりも自然減が多く社会減が少ない地域を自然減型、平均よりも社会減が多く自然減が少ない地域を社会減型とした。それぞれ特徴的な町村として、自然減型については香北町、社会減型としては馬路

<sup>16</sup> 中嶋(1989)、42ページ。なお、ここでの類型分けは筆者によるものである。

表7 高知県内過疎市町村の産業別就業者数

(単位:人,%)

	年度	総数	一次産業			二次産業			三次産業						
			農業	林業	漁業	建設業	製造業	運輸	商業	金融	サービス	公務			
大川村	1960	1,747	792	31.9	13.4	0.1	639	4.1	2.3	316	1.5	5.3	0.1	7.9	1.3
	1970	990	371	22.7	14.7	0.0	357	11.4	1.2	262	2.0	5.6	0.1	12.5	3.4
	1980	510	163	17.3	14.5	0.2	166	29.2	3.3	181	1.8	3.3	0.6	19.8	7.3
	1990	370	133	23.5	11.6	0.8	67	15.1	3.0	170	2.7	4.3	0.3	27.6	9.5
	2000	288	77	21.2	5.6	0.0	57	17.7	2.1	154	3.5	5.2	0.0	29.2	14.6
	2005	277	67	19.1	5.1	0.0	77	26.7	1.1	132	0.7	10.5	0.7	22.7	10.8
物部村	1960	6,127	4,327	55.2	15.4	0.1	715	8.5	3.2	1,083	2.2	7.9	0.3	5.4	1.3
	1970	3,759	2,278	44.9	15.7	0.0	554	7.5	6.9	926	3.4	9.0	0.4	8.4	2.3
	1980	2,653	978	26.9	9.8	0.2	822	14.7	15.7	848	4.3	11.2	0.4	10.6	4.6
	1990	1,892	518	20.6	6.6	0.2	675	14.5	20.6	699	4.2	11.5	0.5	14.1	5.8
	2000	1,444	415	22.6	6.0	0.1	427	14.9	14.1	600	3.4	13.4	0.7	17.1	6.2
	2005	1,160	372	27.8	4.3	0.0	256	9.6	11.9	531	2.8	16.3	0.4	19.7	6.1
香北町	1960	5,692	4,279	70.8	4.4	0.0	379	3.0	3.3	1,032	1.6	7.5	0.5	6.0	1.7
	1970	4,280	2,755	63.1	1.3	0.0	509	5.7	6.0	1,015	2.9	8.0	0.4	9.6	2.1
	1980	3,546	1,576	43.1	1.4	0.0	725	9.4	10.7	1,243	4.0	11.8	1.0	14.3	3.3
	1990	2,982	975	31.7	1.0	0.0	726	10.5	13.8	1,281	4.3	14.2	1.1	18.4	4.5
	2000	2,861	886	30.0	0.9	0.1	645	11.9	10.4	1,319	3.8	13.1	1.0	22.6	4.8
	2005	2,719	835	30.0	0.6	0.1	547	8.8	11.3	1,335	3.2	14.8	0.9	24.8	5.1
馬路村	1960	1,809	1,211	13.2	53.7	0.1	232	8.0	4.9	366	3.7	6.4	0.1	8.5	1.5
	1970	1,160	638	12.7	42.3	0.0	242	8.3	12.6	280	3.1	4.7	0.1	12.3	3.7
	1980	1,061	442	9.2	32.2	0.2	295	9.1	18.7	324	4.0	4.1	0.3	17.6	4.6
	1990	707	214	7.4	22.6	0.3	252	12.4	23.2	241	2.1	7.9	0.1	17.7	6.1
	2000	560	114	6.3	14.1	0.0	166	13.2	16.4	280	3.8	6.8	0.2	30.5	8.8
	2005	595	164	14.6	12.9	0.0	158	11.9	14.6	273	1.2	12.1	0.3	25.5	7.1
佐賀町	1960	3,231	2,168	44.9	7.9	14.3	627	17.6	1.2	436	1.1	5.1	0.3	5.1	1.1
	1970	2,460	1,461	35.2	1.1	23.1	471	15.0	3.8	528	2.2	6.9	0.4	6.7	4.7
	1980	2,420	995	16.0	2.0	23.1	692	15.3	13.1	732	2.4	10.4	0.6	11.2	5.2
	1990	2,393	831	14.5	0.5	19.8	774	14.1	18.2	788	2.2	11.6	0.9	13.5	4.4
	2000	2,124	633	12.8	0.0	16.9	646	14.0	16.4	844	3.0	11.6	0.9	19.0	4.9
	2005	1,925	559	12.2	0.3	16.6	459	10.9	13.0	906	2.8	13.9	1.5	17.3	4.3
田野町	1960	2,366	811	28.2	3.4	2.7	651	8.2	19.3	904	5.9	13.8	1.7	14.7	1.6
	1970	2,170	646	23.1	4.7	1.9	677	6.3	24.6	847	5.0	13.3	2.2	15.3	2.4
	1980	2,141	530	17.6	4.3	2.8	626	9.9	18.9	984	4.8	18.1	2.0	17.2	3.2
	1990	1,845	471	21.3	2.5	1.7	468	10.0	15.1	904	4.4	17.8	1.8	19.8	4.2
	2000	1,600	357	19.7	1.5	1.1	370	11.4	11.4	870	4.5	18.4	1.8	24.4	4.8
	2005	1,528	337	19.2	1.5	1.3	308	9.3	10.8	882	4.1	20.9	2.2	25.1	4.7

(注) 1960年の香北町は、旧大宮町と旧在所村の合計値。

(出所) 国勢調査

村を取り上げた。自然減型、社会減型は全体としてみれば、高知県内の過疎地域の人口動向からみて平均的な地域とみることができる。

自然減型の香北町では、1960年当時、就業者数の大きな部分を第1次産業、とりわけ農業が占めていたが、時代が進むにつれ急速にその数を減らし、就業



表8 過疎市町村の人口増減率の推移

(単位：%)

		1965-74年	1975-84年	1985-94年	1995-2004年	1965-2004年
大川村	推計人口	-4.6	-6.0	-1.6	-3.3	-3.9
	自然増加数	0.2	-0.3	-0.1	-1.1	-0.3
	社会増加数	-9.5	-2.8	-1.0	-1.9	-3.8
物部村	推計人口	-2.9	-4.3	-2.4	-1.6	-2.8
	自然増加数	-0.4	-0.8	-1.1	-1.2	-0.9
	社会増加数	-4.1	-2.3	-1.5	-1.0	-2.2
香北町	推計人口	-1.8	-1.4	-0.4	-0.6	-1.1
	自然増加数	-0.6	-0.6	-0.9	-1.1	-0.8
	社会増加数	-2.0	0.1	0.3	0.4	-0.3
馬路村	推計人口	-2.8	-2.9	-2.6	-0.9	-2.3
	自然増加数	0.3	-0.1	-0.2	-0.1	0.0
	社会増加数	-4.2	-2.2	-2.2	-1.0	-2.4
佐賀町	推計人口	-1.3	0.0	-0.8	-1.5	-0.9
	自然増加数	0.3	0.4	-0.1	-0.7	0.0
	社会増加数	-1.9	-0.2	-0.5	-0.6	-0.8
田野町	推計人口	-1.4	-0.9	-1.2	-0.7	-1.0
	自然増加数	0.3	0.2	-0.2	-0.5	0.0
	社会増加数	-2.0	-0.8	-0.6	-0.4	-1.0

(出所) 高知県統計課『統計高知 特集号』各年度版より、筆者作成。

者数全体の減少に繋がっている。一方で、サービス業の就業者の割合が大きく伸び、全体として第3次産業が就業者数の中心となっていく。第3次産業の雇用が増加していることで、人口の社会減を押しとどめ、むしろ近年では社会増に繋がっている。しかし、人口構成の高齢化は進展しており(65歳以上人口の占める割合が39.5%：2005年国勢調査)、出生数増という形にはなっていない。

社会減型の馬路村についてみると、就業者数の中心は第1次産業、とりわけ林業であったことが分かる。林業就業者数の減少にともなって全体の就業者数も減少しているが、奥地山村型に比べれば、1980年代以降比較的第2次産業と第3次産業、そのうち製造業とサービス業の就業者数の割合が比較的高く、地域産業振興にとりくんでいる成果の一端がうかがえる。しかし、馬路村は自然減の割合が低いとはいえ、本来人口数が多いほうではなく(2004年度で出生数6人に対して死亡者数6人)、人口構成の高齢化も進んでおり(65歳以上人口が32.9%：2005年)、一貫して社会減も止まっていないことから、地域社会の再生

産という観点からすると、決して楽観できるような状況ではない。

自然減型の香北町、社会減型の馬路村に共通してみることができるのは、地域労働市場において、第1次産業から第2次・第3次産業への就業形態の転換が一定進んでいることである。その理由としては、中心部である高知市までの時間距離などの立地条件、地域振興の成果などが考えられるが、両地域とも就業者数・総人口数ともに減少は止まっておらず、過疎問題の一層の深刻化も懸念される。

④漁村・市域型：過疎地域の中で比較的人口減少率が低い地域であり、海に面している漁村地域や、市域が多い。漁村地域の代表として佐賀町を、地域の商業機能を担っている存在の代表として田野町を取り上げて検討する。<sup>17</sup>

佐賀町の特徴は、漁業に従事する割合の高さである。農業人口の減少に比較して、漁業人口の割合は一定保たれている。また、農業が減少するのに並行して、1980年代以降製造業就業者が増えてくることと、1960年代から建設業就業者が多い。佐賀町の場合、他の類型の過疎地域とは違い、漁業が存在することで第1次産業の解体が全面的に進まなかったことが、人口減少率の大幅な増加に繋がらなかった一つの要因になっている。しかし、第2次産業就業者数が明確な減少傾向を示しており、漁業就業者数も減少傾向であることから、地域の雇用の維持のためには課題を抱えていることが推察される。

田野町は、就業者数からみれば、1960年時から製造業、商業の就業者が多く、他の地域でみられる第1次産業の急速な縮小の影響を強くは受けていない。人口動向からみても1980年代までは自然増が続くなど比較的安定していた。その後、第1次産業、第2次産業ともに就業者数を低下させていくのに合わせて人口動向も社会減に加えて自然減に転化し、現在に至るまで人口減少が続いている。

高知県内の過疎地域を人口動向の特徴から大きく4つの類型に分けて、地域内労働市場の面から考察してきたが、過疎地域にもそれぞれ地域の状況に規定されて課題が異なっている。そして、4つの類型のなかでは①の奥地山村型に属する地域がとりわけ厳しい状況に置かれていることが分かる。奥地山村は農

<sup>17</sup> この類型で人口減少がもっとも進んでいないのは土佐山田町であり、本来であれば取り上げるべきであるが、2006年に合併して香美市になるまでは過疎地域に指定されていなかったため、ここではあつかっていない。

林統計の分類からは中山間地域として位置づけられる地域であるが、過疎対策によって中山間地域は解決できなかったことが、改めて確認される結果となっている。<sup>18</sup> 中山間地域でありかつ過疎地域であるという地域のおかれている状況が、「限界自治体」、「限界集落」問題という形で象徴的に表現されている。

それでは、高知県の過疎対策事業の実際はどのようなものであったかということ、第3章で検討する。

### Ⅲ 高知県の過疎対策事業の特徴

#### 1. 高知県の過疎対策事業

これまで高知県が行ってきた過疎対策事業の経緯をみたのが表9である。表9をみると、事業の大部分が交通通信体系の整備に偏っているのが分かる。交通通信体系の整備の内容の中心は道路整備であり、高知県の森林率の高さ、起伏に飛んだ地形という交通条件の悪さを反映している。県主体分と市町村分それぞれでみても、交通通信体系の整備は重要性が高い。交通通信体系整備に関する事業費の多さは、全国の状況と比較してみたときに、高知県の特徴としてみることができる。

そして、県主体分、市町村分ともに、近年事業規模を増加させているのが産業振興である。内訳としては、県主体分の場合は農林水産業の振興、地場産業の振興、企業誘致が主であり、市町村は基盤整備が多い。過疎対策事業を通じて、第1次産業を中心に産業振興に取り組む姿が推測される。

次に、過疎債の発行目的別内訳を確認する。表10は高知県内の過疎市町村が各期間別に発行した過疎債の金額を示したものである。資料の制約上、1990年代の活性化法の時期のものがないが、1970年代以降全体として交通通信施設、すなわち道路整備を事業対象にして発行したものが多い。また、2000年代に入ると産業振興施設と厚生施設を対象にした発行額が増加している。産業振興施

<sup>18</sup> 保母(1996)、81-97ページ参照。保母氏は、鳥根県と鳥取県の県境地域における過疎対策事業の検証を通じて、これまでの過疎対策によっては中山間地域の問題は解決できなかったことを指摘している。

表9 高知県の過疎対策事業の規模

(単位：100万円)

	緊急措置法 (1970～79年)			振興法 (80～89年)		
	合計	県	市町村	合計	県	市町村
産業の振興	47,444	18,260	29,184	86,655	32,650	54,005
交通通信体系の整備	186,826	125,616	61,210	264,901	148,548	116,353
生活環境の整備	32,715	-	32,715	43,746	-	43,746
医療の確保	9,357	9,357	-	7,828	4,873	2,955
教育文化の振興	28,829	-	28,829	33,763	-	33,763
その他	3,981	2	3,979	7,327	-	7,327
計	309,152	153,235	155,917	444,220	186,071	258,149
	活性化法 (90～99年)			自立促進法 (2000年～09年)		
	合計	県	市町村	合計	県	市町村
産業の振興	241,926	134,047	107,879	82,080	46,143	35,937
交通通信体系の整備	458,124	307,466	150,658	119,390	78,866	40,524
生活環境の整備	89,815	1,729	88,086	43,122	5,212	37,911
医療の確保	10,735	3,993	6,742	1,391	451	941
教育文化の振興	31,804	392	31,412	12,306	155	12,151
その他	75,635	64,607	11,028	8,314	3,137	5177
計	908,039	512,234	395,805	266,603	133,963	132,640

(注) 過疎地域対策緊急措置法の「生活環境の整備」には、「医療の確保」も一部含まれている。それ以降の「生活環境の整備」には高齢者の保健福祉、「その他」には集落等の整備が含まれている。過疎地域自立促進特別措置法の期間のみ、2003年～2008年の6年間の実績。

(出所) 『高知県過疎地域自立促進方針(後期)・変更版』平成18年3月、および高知県産業振興推進部地域づくり支援課提供資料より作成。

表10 高知県の過疎対策事業債の事業目的別内訳

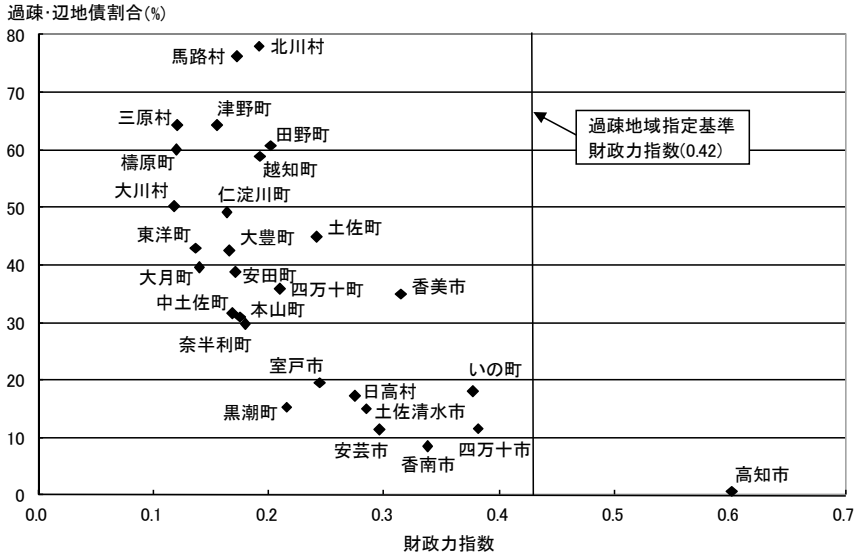
(単位：%)

	緊急措置法	振興法	自立促進法						
			1970-79年	1979-88年	2003年	2004年	2005年	2006年	2007年
産業振興施設	4.9	6.1	13.7	11.7	32.4	29.7	24.6	16.0	20.8
交通通信施設	75.6	77.4	62.2	56.4	42.9	43.5	48.8	40.7	48.5
厚生施設	5.1	6.9	16.1	23.7	18.4	19.2	18.5	22.4	19.8
教育文化施設	12.0	9.6	8.0	5.8	6.3	7.4	4.1	20.7	9.8
集落整備・その他	2.5	0.0	0.0	2.5	0.0	0.2	1.5	0.2	0.7
合計(単位:100万円)	23,136	39,691	5,864	5,001	5,575	4,889	5,022	8,439	34,790

(注) 1988年については、見込み額である。その他の年度については、実績額である。

(出所) 高知県企画部企画調整課『高知県の過疎対策』1989年3月、および高知県産業振興推進部地域づくり支援課提供資料より作成。

図3 高知県内市町村・財政力指数と過疎・辺地債割合(2005年度)



(注) 過疎・辺地債割合は、地方債現在高(臨時財政対策債を除く)に占める過疎債・辺地債の割合。財政力指数は2003~2005年の3ヵ年平均。非過疎関係市町村は省いている。

(出所) 高知県市町村振興課『平成17年度 市町村行財政の状況』より作成。

設と厚生施設の内訳が分からないため、どのような性格の施設に充当しているかは不明であるが、事業全体の内訳からみれば、第1次産業の振興と、高齢者および児童福祉施設に充当されていることが予想される。

過疎債による過疎対策事業の推進は、高知県内の過疎関係市町村にとっても財政的な効果が大きい。図3は財政力指数と過疎債・辺地債の依存度との関係をみたものであるが、財政力指数が弱い自治体ほど、過疎債・辺地債への依存度が高くなっている。過疎債は有利な条件で起債を行なうことで、過疎地域の事業を後押しする性格のものであるが、過疎債の対象になる事業範囲は通常の地方債に比べ広く、過疎地域においては事実上事業全てが対象になりうるため、自治体としては積極的に活用していく誘因になる。<sup>19</sup> 高知県内の過疎関係市町

<sup>19</sup> 高知県仁淀川町企画課でのヒアリング調査より(2009年12月21日)。後述のように現在次期過疎法をめぐる議論の中で過疎債のソフト事業への拡大が検討されているが、仁淀川町では、過疎債の対象事業の拡大に期待しているということである。

村からみても、過疎債は過疎対策を推進するためのものというより、国からの形を変えた一般財源形式の補助金の交付という性格を強めているようである。

## 2. 高知県の過疎対策事業の特徴

高知県は、過疎地域の現状と課題について、次のような認識を示している。<sup>20</sup> 1970年以後4度にわたる過疎法に基づき、過疎対策を計画的、総合的に推進してきた結果、公共施設の整備など一定の成果が上がっているが、人口減少や高齢化に歯止めをかけるまでには至っていない。そして、過疎地域は今後も人口減少・高齢化が著しく進展することが予測され、地域の集落をどう維持していくのかが大きな課題となっている。また、担い手不足、高齢化などにより、増加する耕作放棄地や、荒廃森林などに対処し、地域の環境保全に取り組むことによって、農地、森林が有する公益的機能の維持・確保を図る必要がある。このように、高知県の認識として、過疎地域の集落の維持が大きな課題となっているが、同時に、過疎地域の大半を占める森林・農地を維持することに対する意味への注目がなされている。

また、高知県の認識として注目すべきなのは、過疎対策における都道府県の役割である。<sup>21</sup> これまで都道府県は、過疎対策において市町村の補完的な役割を果たすことにとどまっていた。しかし、市町村合併の進展や過疎市町村間の格差の広がりなどによって、市町村単独による過疎対策を実施することが困難になっている地域が増えていることから、都道府県の役割を積極的に評価している。具体的には、都道府県における過疎債の発行や、複数市町村にわたる広域的な事業の実施、生活必需品の確保、緊急輸送路確保のための地域間を結ぶ道路整備などの役割を果たすことが期待されている。

高知県の認識を改めて整理してみれば、次のようなことが示唆される。生活基盤や社会資本の整備という観点からみれば、過疎対策は一定の効果をあげてきた。過疎地域に多く存在する森林・農地の維持についても、近年公益的機能から見直しが進んでおり、中山間地域のような条件不利地域対策の観点から多

<sup>20</sup> 高知県・高知県地域振興総合協議会(2008), 4-5ページ。

<sup>21</sup> 同上, 6ページ。

くの施策が行なわれるようにもなっている。しかし、過疎地域の人口減少は止まっておらず、高齢化が追い討ちをかけることで、集落の維持にとどまらず市町村の行政自体の維持についても厳しい状況をもたらしている。そして、過疎市町村を支えるために都道府県の役割が期待されるという構図は、地域社会・地域経済の衰退が、都道府県、ひいては国全体に影響を及ぼしていくことを示している。このような認識は、全国の過疎地域にも共通する部分が大い。

高知県の過疎対策事業の特徴は、全国的な傾向以上に道路整備に傾斜していることであり、条件不利地域対策としての限界性はもともと強かった。高知県では、森林率が日本で一番高く、農業経営の大規模化や企業誘致の条件もあまりない状況において、条件不利地域の産業振興が必要とされる場所であったが、日本の国土計画における条件不利地域を対象とした「地域政策」は、農業振興を大規模化した高生産性農業の育成を通じてもたらされるという政策構造であった。<sup>22</sup> 条件不利地域はもともと地理的制約から農業の大規模化には不向きであり、高知県のように都市部から距離があり、中山間地域を多く抱えるところでは、生産面での不利な条件から脱することができない。また、過疎対策は市町村の財政的支援が中心になるため、農家など生産の担い手に直接支援する仕組みになっていない。<sup>23</sup> 中山間地域の農業を維持するのであれば、各農家の自己努力だけでは解消が難しく、所得の格差是正を国家財政のレベルで社会的に補償する必要がある、中山間地域直接支払制度や、戸別所得保障制度などの議論の進展が期待される場所である。

高知県の過疎対策事業は、近年産業振興に振り向けられる額が増加しており、全国の動向とも共通している。しかし、資料の制約上、1990年代以降高知県内においても観光・レクリエーションを重視した取り組みが増加したのか、というところまでは分からない。全国的な動向でも2000年代に入ってから観光・レクリエーション向けの事業額は減少してきているため、一概にはいえないが、少なくとも高知県の過疎対策事業でみれば2000年代の産業振興の内訳は主に第

<sup>22</sup> 保母(1996), 93ページ。ここでの国土計画とは、第四次全国総合開発計画を事例にして述べられている。

<sup>23</sup> 保母(1996), 96-97ページ。

1次産業の振興を対象にしたものが多いことから、これまでの高知県の過疎対策事業は、産業振興という点で不十分さを持っていたということになる。

現行の過疎地域自立促進特別措置法は2010年3月に期限切れを迎えるため、今後の過疎法のあり方についてどうするが議論されている。国政の動きとしては、全体として過疎法の継続について合意がみられる状況であるが、2009年に政権党が民主党へと変わったため、どのような形で継続されていくのかは今後の事態を検証していく必要がある。<sup>24</sup> なお、本稿の分析範囲では過疎対策を全体として検討することは課題が大きすぎるので、本稿のまとめとして、過疎地域の中でもとりわけ厳しい条件におかれている中山間地域において現在焦点になっていると思われる3点に絞って、今後の過疎対策について考える必要があると思われる論点を整理しておきたい。ここで検討する論点は、①集落対策、②条件不利地域対策、③財政問題の3点である。

#### IV 今後の過疎対策において検討すべき論点

##### 1. 集落対策の必要性

過疎対策の対象は過疎要件をみたす市町村になるため、過疎対策の単位として市町村が中心におかれることになる。しかし、過疎関係市町村の間でも状況は異なっているように、市町村内部においても状況は異なっている。そこで、市町村内部の単位である集落間でも「集落分化型過疎」が進んでいるという視点が必要になる。<sup>25</sup> 「集落分化型過疎」とは、少子化・高齢化の進行は集落間の格差を拡大しながら不均等に進むということ、すなわち同じ過疎地域の中でも条件の不利な奥地の集落ほど、高齢化が進み、少子化が進むことを意味している。

総務省の過疎問題懇談会は、「過疎地域等の集落対策についての提言」(2008

<sup>24</sup> 本稿執筆時点では、さしあたり現行の過疎地域自立促進特別措置法を、2010年4月1日から2016年3月末まで6年間延長するということが与野党で合意されたと報じられている。医師確保や生活交通の確保など、過疎債による財政支援の対象をソフト事業にも拡大することなども盛り込まれ、施行後3年程度で見直すということである(『高知新聞』2010年1月19日付)。

<sup>25</sup> 山本(1996)、199-208ページ、山本(2008)、146-148ページ参照。



年4月24日付)において、新たな過疎対策について検討を進めていく中で、集落の問題についても今後重要なテーマと位置付けるとしている。具体的には、集落支援員の配置、集落点検の実施、集落のあり方に関する住民同士・住民と市町村の話し合い、地域の実情に応じた集落の維持・活性化策などに取り組む必要性を説いている。

過疎問題懇談会の認識は、過疎地域対策からさらに最小の社会単位である集落対策についても必要になっていることを示している。<sup>26</sup> また、「集落支援員」という、「人の支援」を打ち出していることも特徴的なことである。集落支援員は総務省が特別交付税として財源を手当てすることで取り組まれることになったが、とりわけ高知県では、類似の制度として2003年度から「地域支援企画員」制度がつくられ、現在約60人の職員が活動をしている。集落支援のあり方として、人の支援が果たす役割に期待は大きく、先行事例として位置づけられる高知県の取り組みに対する評価が必要になる。<sup>27</sup>

集落支援員は集落の「目配り」を行い、集落の現状の把握を行うことや、集落のあり方の話し合いへの参加、集落の維持活性化に向けた取組みについて、市町村と協働して取り組むことが期待されている。ひたすら人口増を目指すのではなく、過疎地域で生活している人びと、とりわけ多数を占める高齢者に、安心感のある生活を可能とする持続的な仕組みを提示することが求められており、市町村だけでなく、県も含めた取組みが求められるところである。<sup>28</sup>

## 2. 条件不利地域対策からみた過疎対策

過疎地域に定住する条件をつくるには、雇用あるいは所得をもたらす手段が必要となる。一方で、現状として大規模な工場誘致は条件として難しく、市町

---

<sup>26</sup> 玉里(2009), 95ページ。

<sup>27</sup> 新たに集落支援員(地域支援員)を導入した大分県佐伯市では、合併した旧町村部の住民の声を吸い上げ、市の周辺部対策に生かされることが期待されている(『朝日新聞』2009年11月15日付)。

<sup>28</sup> 高野(2005), 15ページ。また、高知県内の過疎地域にある小規模集落の高齢者に対する実態調査を行ったものとして、田中他(2010), を参照。同調査では、移動、水、買い物という3つの生活課題が過疎地域にある集落で問題となっていることが浮かび上がった。

村の財政的状況による制約から建設業の雇用についても今後大きく増えることが見込まれないということになると、第1次産業の振興は避けては通れない課題となる。しかし、本稿では、第1次産業の振興のあり方など条件不利地対策について詳細に検討する条件がないため、高齢化の進んだ過疎地域の状況にあった産業振興のあり方に限定して検討しておきたい。

小田切徳美氏は、国内農業、なかんずく稲作経済の絶対的縮小、農村労働市場の縮小にともなう農外所得の減少も加わった農家経済の全面的萎縮傾向の本格化のなかに現在はあるとした上で、農山村地域の新たな経済の4つのポイントを挙げておられる。<sup>29</sup> そのポイントの一つである「小さな経済」の事例として、2005年6～7月に山口県の中山間地域の住民を対象として行った、「経済的水準が不十分な場合、あといくらぐらいの月額収入が必要か」というアンケート結果を示されている。結果としては、性別・年齢を問わず6～7割が経済的水準が「不十分」と答えたが、追加所得としては最小で月3万円、最大で月10万円、すなわち年収で36万～120万円の増収があれば、ほとんどの地域住民が願いを叶えることができるというものであった。そこで、小田切氏は小さな水準の所得形成機会＝「小さな経済」を確実に地域内につくり出していくことが重要であるとされている。仮に年収で60万円程度であれば、直売所における農産物の販売や農産物加工による収入などで実現が可能である。

「小さな経済」をつくりだすことは、安定的な兼業農家を維持するためにも重要であるが、高齢者の福祉という点からも注目されるようになってきている。高知県内でも産業と福祉を統合する視点での取り組みはいくつかみられる。<sup>30</sup> 高知県も、「中山間総合対策本部」をつくり、中山間地域の総合対策の柱として、「生活を守る」ということだけでなく、「産業をつくる」という観点も加え、中山間地域で一定の収入を得ながら、安心して住み続けることができる仕組み

<sup>29</sup> 小田切(2009)、3-6ページ。小田切氏が挙げているポイントとは、6次産業型経済、交流産業型経済、地域資源保全型経済、小さな経済の4つである。

<sup>30</sup> 例えば、高橋(2001)では、高齢者の就業を確保するとともに作業を通しての「生きがい」を創出することを目的とした旧池川町(現仁淀川町)の高齢者生産活動センターの事例が紹介されている。

づくりを始めている。<sup>31</sup>

産業振興における産業と福祉の統合という方向性は、単なる所得機会の向上を目指すだけではなく、過疎地域の維持そのものを対象とした対策へと過疎対策の重点が移行してきていることを示しているものであろう。条件不利地域での産業振興はもとより容易なことではないが、現在の生活を守り、過疎法にうたわれるように地域の個性を活かすためにも、地域の特長を住民自らが把握した上で、地域と住民の事情に合った施策が求められている。

### 3. 財政問題と財政手法

過疎関係市町村は、近年の「三位一体改革」を受けた地方交付税の激減により、厳しい行政改革を迫られてきた。<sup>32</sup>とりわけ中山間地域の場合、行政サービスは地理的にどうしても非効率にならざるを得ない面があり、自主財源確保が難しい地域ほど、行政コストが高くなるという背反的状况が生じることになる。また、過疎地域では地域経済と地域社会の主体として市町村の役割が大きいため、地方財政の規模が縮小することは、人的・経済的に地域社会の再生産にとって否定的な影響をもたらすことになる。

地方財政の維持可能性という点からすれば、与野党で合意されたと報じられている2010年以降の過疎法の延長と、過疎債の対象事業の拡大は肯定的に評価しうるものであろう。地方交付税措置のある過疎債は、自主財源の少ない過疎関係市町村からすれば有利な財源調達手法として依然として大きな意味を持つためである。しかし、過疎債の拡大は、地方交付税の本来の性格である一般財源という意味を狭めるという面については改めて検討が必要である。

そして、過疎地域の地方行財政についてつきつめて考えれば、地方自治体はどうあるべきか、という問題に行き着く。1990年代以降、日本では地方分権改革が進んできたが、行政事務の基礎自治体主義をとり、財政的再分配機能を弱めていけば、財政力の格差に応じて各市町村の行政能力に差がでてしまう。財政的な見通しが立たないことから市町村合併に踏み切った市町村も多く、合併

<sup>31</sup> 高知県産業振興推進部地域づくり支援課のホームページより。

<sup>32</sup> 「三位一体改革」の内容と実際については、平岡・森(2005)を参照。

により周辺化してしまった地域の行政サービスの低下が懸念されている。<sup>33</sup>

2010年に入ってから、民主党政権が掲げる「地域主権」確立のため、総務省は「地方行財政検討会議」の初会合を開催し、地方自治法改正作業に着手した。地方議会の改革が一つの焦点になりそうな状況であるが、地方自治体の組織や運営について自由度を拡大し、全国的に統一して定める事項について見直しをすべきではないか、ということも検討の視点に入れられた。<sup>34</sup>

地方自治体の自由度を拡大するという事は、憲法上の要請と矛盾する可能性もあり現実的には簡単には進まないことが予想されるが、仮に自由度を拡大した場合、地方交付税制度の見直しに繋がり、財政力の差がそのまま行政サービスの差として跳ね返ってくる可能性がある。過疎地域の維持可能性を考えるのであれば、地方分権を進めるといっても、国や都道府県による市町村の補完的役割は必ず必要になろう。今後、地域の多様性を反映しながら地方行財政制度を支えていくための広域連携のあり方が具体的に問われる必要がある。

## おわりに

本稿では高知県の過疎地域の現状について、地域の労働市場との関係から大まかなスケッチを試みたが、改めて第1次産業の衰退が雇用の減少と人口動向に影響を与えること、過疎地域でありかつ中山間地域であるような奥地山村がより厳しい状況に置かれていることが確認された。過疎地域の人口減少が止まっていないことから、過疎対策の目的は必ずしも達成されたとはいえないが、過疎対策事業において、産業振興と雇用の創出をどのように図っていくのか、ということは今後も重要な課題であり続ける。

また、過疎対策事業は市町村単位での実態に分け入って検討する必要があるが、本稿では扱えなかったため、今後の課題としたい。さらに、集落単位での

<sup>33</sup> 田中他(2010)の調査では、過疎地域の小規模集落において、市町村合併に対しての受けとめとして、行政サービスの面で低下した、今後が不安である、など批判的な意見が多くみられた。

<sup>34</sup> 『高知新聞』2010年1月21日付。

実態については、いうまでもなく重要な課題である。総務省の過疎問題懇談会は、集落の価値に対する再評価を提起しており、居住の場であることはもとより、生産活動や交流の場、地域の伝統文化、農地の管理や森林の保全を通して自然環境を守り、水源の涵養を行なうこと、下流域における土砂災害の防止等等など、集落が大きな公益的役割を果たしてきたことを指摘している。自然環境を守る上で、山・川・海の連携の必要性が認められるようになってきているが、改めて集落を守ることの価値を公共的な観点から位置づけることが求められている。過疎地域は、近年日本全体が人口減少に転じたこともあって、生活条件の整備が遅れた地域ではなくむしろ人口減少社会の維持可能性の先事例としてみられるようになってきているから、集落を守ることの意味づけは、日本全体の課題としても考える必要があるだろう。

そして、現状では、集落を始め、過疎地域での地域社会の守り手としての地方自治体の意味付けが、国の財政再建推進や、再分配機能の低下を背景に十分にはなされていない。市町村合併が進んでいることの背景に地方交付税の減少など財政問題が大きな要因を占めているが、過疎地域では自主財源の増加を図るには当然のことながら限界がある。地域の実情をくみ取って、地域社会を維持していけるような地方財政制度への改革はどのようなもので、どうしたら実現できるのかということ、今後の課題として取り組んでいきたい。

なお本稿は、文部科学省科学研究費補助金(基盤研究(C)、課題番号:20530526、研究課題名「限界集落における高齢者の孤立問題と行政・地域社会の支援機能に関する実証分析」、代表:田中きよむ高知女子大学教授)による成果の一部である。

## 参考文献

- 井本正人(1989)「過疎地域の再生と地方財政」『高知女子大学紀要 自然科学編』第37巻、1989年3月
- 大野晃(2005)『山村環境社会学序説』農文協
- 岡田知弘(2005)『地域づくりの経済学入門』自治体研究社
- 小田切徳美・安藤光義・橋口卓也(2006)『中山間地域の共生農業システム』農林統計協会
- 小田切徳美(2009)「農山村における新たな経済-危機の下での新展開-」『JA 総研レ

- ポート』第9号, 2009年春
- 過疎対策研究会(2008)『過疎対策データブック 平成18年度過疎対策の現況』丸井工文社
- 過疎問題懇談会(2008)「過疎地域等の集落対策についての提言～集落の価値を見つめ直す～」平成20年4月24日
- 栗田但馬(2006)『過疎自治体財政の研究』自治体研究社
- 小泉和重(2008)「第2章 農山村と公共投資」(青木宗明編著『苦悩する農山村の財政学』公人社)
- 高知県・高知県地域振興総合協議会(2008)「次期過疎対策法の制定に向けての提言」平成20年11月
- 関野満夫(2007)『日本農村の財政学』高菅出版
- 高野和良(2005)「『限界集落』過疎地域の生活と国土資源の持続性」『農業と経済』2005年3月
- 高橋巖(2001)「過疎山村における高齢者農産加工組織の重要性と維持・存続条件－高知県池川町を事例として－」『村落社会研究』第7巻第2号, 2001年3月
- 田代洋一(1999)「第6章 中山間地域政策の検証と課題」(田畑保編『中山間の定住条件と地域政策』日本経済評論社)
- 多田憲一郎(1994)「過疎地域市町村の行財政構造と地域政策」『経済論叢別冊 調査と研究』第7号, 1994年10月
- 多田憲一郎(1999)「新しい全国総合開発計画と過疎地域振興」『岡山商大論叢』第34巻第3号, 1999年1月
- 田中きよむ・玉里恵美子・霜田博史・水谷利亮(2010)「限界集落における高齢者の生活実態と孤立問題」『高知女子大学紀要 社会福祉学部編』第59巻, 2010年3月(刊行予定)
- 玉里恵美子(2009)「高知県における集落の現状と集落再生への模索」『高知女子大学紀要 社会福祉学部編』第58巻, 2009年3月
- 中嶋信(1989)「過疎地域の人口動向と過疎対策事業の機能」『徳島大学社会科学研究』第2号, 1989年1月
- 平岡和久・森裕之(2005)『検証「三位一体の改革」自治体から問う地方財政改革』自治体研究社
- 古川雅子(2009)「『未来の縮図』大学の知で救う」『AERA』2009年11月30日号
- 保母武彦(1996)『内発的發展論と日本の農山村』岩波書店
- 宮崎雅人(2005)「地方単独事業と財政支援措置」『三田学会雑誌』98巻1号, 2005年4月
- 山本努(1996)『現代過疎問題の研究』恒星社厚生閣
- 山本努(2008)「5章 過疎地域－過疎化の現段階と人口供給－」(堤マサエ・徳野貞雄・山本努編著『地方からの社会学－農と古里の再生を求めて－』学文社)
- 吉野英岐(2009)「集落の再生をめぐる論点と課題」(日本村落研究会監修・秋津元輝編『集落再生－農山村・離島の実状と対策』農山漁村文化協会)