

過疎法事業再編下における山村自治体の過疎対策ソフト事業の活用実態

○甲斐 航平（森林政策学研究室）

背景と目的

日本では高度経済成長以降、農山村から都市への人口移動による社会減や、少子高齢化による人口の自然減による山間部の人口減少が続き、いわゆる過疎問題が深刻化している。その対策として様々な各種地域格差の是正策が実施されてきており、代表的な地域政策立法としては、過疎法、山村振興法、離島振興等が挙げられる。中でも1970年に始まった過疎法に基づく「過疎対策事業債（過疎債）」を用いた対策事業は重要な役割を果たしてきた¹⁾。過疎債は、対象事業の起債充当率が100%かつ元利償還の7割が交付税措置されるため、他の地方債よりも財源的に有利であり、過疎自治体における非常に重要な過疎対策事業の手段となっている。

過疎化が進む農山村に対する過疎対策は、道路の改良や橋梁・トンネルの建設、上下水道の整備といったいわゆるハード事業がさかんに行われてきた。しかし、ハード事業によっては、一部の地域格差のは正や、都市と農山村の時間距離の短縮は進んだものの、農山村における人口減少を止める大きな効果は得られなかった²⁾。そこで近年では、ハード事業だけではなく、身近な生活交通の確保、医師不足対策、集落の維持・活性化といったそれぞれの地域のニーズに応える幅広い分野への柔軟な支援が所謂ソフト事業によって行われ始めている。過疎法においても、2010年の法改正により、これまで特定のハード事業に限定されていた過疎債の用途がソフト事業にまで拡大され、過疎対策という大枠に収まる事業であれば、ほとんどの事業に対して過疎債ソフト分が活用可能になった。

しかし過疎債は、その特性上借金としての側面も持ち合せていることから、活用によって後の世代の負担が高まることの不安から、地方自治体が活用を抑制しようとするのではないかという懸念（衆議院総務委員会、2010）や、ソフト事業まで用途が広がった結果、逆にその柔軟さが地方自治体側を困惑さ

せ、現場の行政官レベルではどのようにソフト事業を用いた過疎対策を行っていくべきか方針が定まっていない傾向³⁾があるなど、いくつかの課題が指摘されている。また、近年地域づくりの主体が国から地方に移り変わり、地方自治体の役割が「統制・規制型行政から地域マネジメント型行政へ」シフトしているとの指摘³⁾も出ているが、過疎債を用いたソフト事業に関して、実際に全国の自治体でどのような考え方の下で過疎・地域対策に活用されているのかについては、未だ報告がなされていない。

本報告では、地域振興の中心的手法がハード事業からソフト事業へ移り変わりつつあるとされる情勢下で、山村自治体は各種支援策をいかに活用してソフト事業を展開しているのかを解明することを目的として、総務省や地方自治体の行政資料や聞き取り調査の結果をもとに、過疎債ソフト分の活用状況を自治体の財政・人口状況等を踏まえながら考察する。

研究方法

① 2012年度の全国過疎市町村(n=775)の財政及び人口状況と過疎債ソフト分利用率2013年（総務省資料）及び振興山村指定市町村一覧（農水省資料）を用いて、振興山村とそうでない過疎地域との比較を中心にソフト事業の利用傾向を全国レベルで分析した。

② 2012年度に福岡県内の各過疎市町村で行われた過疎債ソフト分活用事業を、福岡県過疎債ソフト分要望一覧（福岡県庁、2012）を用いて、産業振興、情報・交通、生活環境の整備、高齢者福祉・育儿、医療確保、教育振興、地域文化振興、集落整備、その他の9分野に区分し、それぞれの構成割合を充当額換算で求めた。また、特に福岡県内の振興山村指定市町村のみに関する事業構成割合を求め、これらと全国の過疎債ソフト分事業構成割合（総務省、2012）を用いて比較し、過疎市町村と振興山村そ

省, 2012)を用いて比較分析を行い、過疎市町村・振興山村それぞれにおいて行われた過疎債ソフト分活用事業の分野別構成割合を考察した。

③全国でも過疎債ソフト分活用率が高い福岡県(88.2%)と低い熊本県(19.6%)において(総務省資料, H23)、両県の中でさらに過疎債ソフト分活用率が高い自治体、低い自治体を計7か所選定した。これらの市町村の地域政策や財政担当行政官に対して、過疎債活用・非活用の理由を中心に、過疎の現状、具体的な過疎債活用事業の内容、今後の活用予定、他の過疎対策支援制度の実施状況等について対面による聞き取り調査を行った。

④過疎市町村の中でも全部振興山村(n=170)に对象を絞り、積極的に過疎債ソフト分を活用する福島県只見町(活用率, 174%)、長野県大鹿村(156%)、高知県大川村(157%)に対して、過疎債活用の理由等について電話による聞き取り調査を行った。さらに、全部振興山村の中でも財政の健全性に関する指数が悪く、かつ過疎債発行率が高いもしくは低い計5自治体に対して、電話による聞き取り調査を行った。

調査結果・考察

①全国の過疎市町村を、振興山村を除く過疎市町村、一部振興山村、全部振興山村、全部振興山村かつ高齢化率が40%以上の市町村(n=36)の4種類に区分し、それぞれにおける過疎債のソフト分発行率の割合を0%, 0~50%, 50~100%, 100~150%, 150~200%の5階層に区分して分析を行った(図1)。

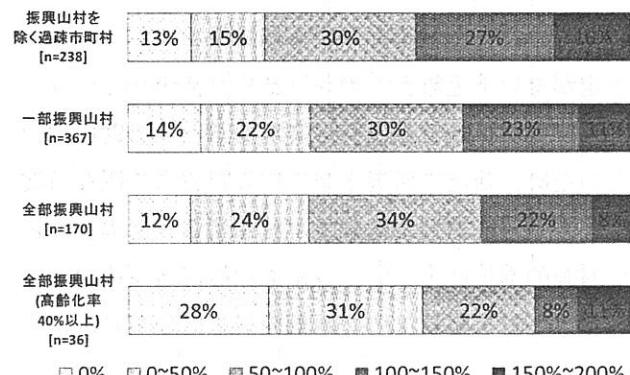


図1. 過疎債ソフト分発行率 (H25年度)

※高齢化率はH24年度のものを使用。

ここでいう過疎債ソフト分発行率とは、各市町村の基準財政需要額から算出された過疎債ソフト分発行限度額のうち、実際に起債が行われた割合であり、2012年度より発行限度額の2倍まで起債要望が可能となつたため、発行率は0~200%となっている。

分析の結果、他の過疎地域と比較して、一部振興山村及び全部振興山村地域に指定される市町村においては過疎債ソフト分の利用率が低く、限度額近くまで活用している自治体の割合も小さいことがわかった。さらに全部振興山村の中でも、高齢化率が高い(40%以上)市町村では全体の約6割が50%未満の活用率に留まり、28%が過疎債ソフト分を全く活用されていなかった。全部振興山村は全域が林野率75%以上かつ人口密度1.16人/町歩以下を満たす過疎地域であるが、振興山村ではない過疎市町村よりもこれらの振興山村、さらに振興山村中でもより高齢化が進む市町村ほど過疎債ソフト分の活用率が低いという結果となり、より早急な過疎対策を必要とする自治体ほど過疎債ソフト分を活用できていない傾向が見られた。

続いて、振興山村の過疎債ソフト分の活用率が低い理由として、財政基盤が相対的に脆弱なため公債費増加に繋がる過疎債の活用を見送ったという仮説を立て、振興山村を除く過疎市町村と全部振興山村それぞれにおける財政力指数と実質公債費比率の割合を5階層に区分して分析を行った(図2)。財政

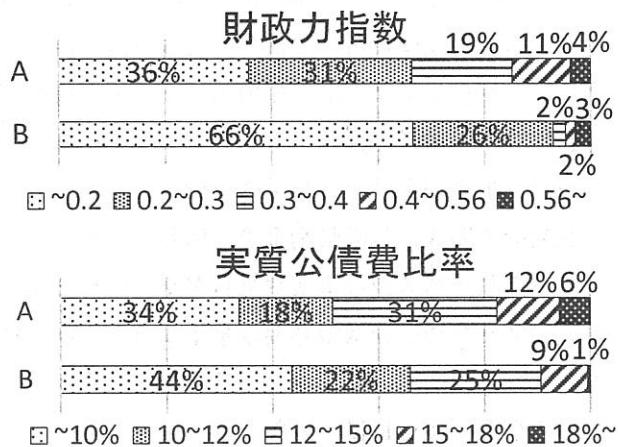


図2. 財政力指数と実質公債費比率比較 (H24年度)

A: 振興山村を除く過疎市町村 [n=238]

B: 全部振興山村 [n=170]

力指数は大きいほど財源に余裕があるといえ、実質公債費比率は小さいほど公債費返還の負担が軽いといえる指標である。

分析の結果、振興山村は他の市町村と比較して、財政力指数は小さいが、直接的に自治体の返済金負担を示す実質公債費比率も小さいことが分かった。このことから、振興山村において過疎債ソフト分の活用率が低い理由は、借金という側面によるものだけではないことが示唆された。

②分析の結果、少なくとも福岡県の振興山村においては、他の過疎地域と比較して情報・交通分野の事業の割合が高く、それに対して全国では2番目で大きな割合で行われた高齢者福祉・育児分野の事業は全く行われていなかった（図3）。

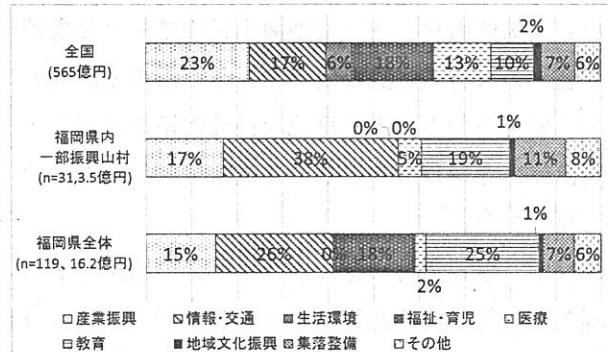


図3. 過疎債ソフト分活用事業の分野別構成割合(充当額換算, H24年度)

事業数でみると福岡県全体の過疎市町村と一部振興山村における情報・交通分野の割合にはほとんど差がなかったため、一部振興山村においては過疎債ソフト事業費全体に占める情報・交通分野の割合が高いことが伺えた。また、振興山村でない市町村で行われていた高齢者福祉・育児分野の具体的な事業内容は、敬老祝金基金、福祉総合センター運営、子供医療費の助成、就園奨励金等、情報・交通事業で多く見られたバス運行事業や乗合タクシー運行事業等の生活のために最低限必要な事業よりも、緊急性は高くない他地域と行政サービスの面で差をつけるための事業が多く目についた。

③聞き取り調査の結果を以下に示す（図4）。また調査地選定の際には、①の調査にて振興山村は他

の過疎地域と比較して過疎債ソフト分の利用率が相対的に低いことが明らかになったため、振興山村でない過疎地域の中で特に利用率が高い市町村と、振興山村の中で特に利用率が低い市町村を選定した。

	活用率 高 振興山村でない過疎地域 (芦屋町・鞍手町)	活用率 低 振興山村指定過疎地域 (上毛町・築上町・相良村)
活用・非活用 の理由	一般財源の手出しを減らすための財源代わり	財政状況の悪化、世代間格差の発生等を懸念
新規/既存	ほぼ全て既存事業	新規と既存が半々
事業の 具体的な 内容	<ul style="list-style-type: none"> ・タウンバス運行事業 ・ホームステイ推進事業 ・学力向上事業 ・自然公園運営事業 ・就園奨励金交付事業 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・鳥獣被害防止対策事業 ・農業振興地域整備事業 ・光ネット回線整備事業
今後の予定	今後も満額申請	活用するかどうかで二極化

図4. 過疎債ソフト事業への認識と対応状況。

（聞き取り調査結果より作成）

※各自治体の過疎債ソフト分活用率(H25)は、芦屋町(200%)、鞍手町(200%)、上毛町(0%)、築上町(13%)、相良町(12%)。

調査の結果、前者にあたる2自治体(芦屋町、鞍手町)においては、過疎債のソフト分利用が可能となった2010年度以前から継続的に行われていた既存の事業を、過疎債ソフト事業のほとんどを占めており、一般財源からの出費を抑制するための財源代わりとして利用されていた。特に経常収支比率が96%を超える財政的に厳しい状況にある芦屋町においては、用途の制限が少なく自由度の高い過疎債ソフト分を疑似自主財源として活用していた。今後の活用予定としては、財源として条件がよく数多くの事業が対象となる過疎債ソフト分は使い勝手が良く、今後も満額申請を続けていくとのことだった。後者にあたる3自治体(築上町、上毛町、相良村)においては、財政改善のために過疎債を含む地方債全般を極力用いない方針で、今後も過疎債ソフト分の活用予定がない上毛町と、現在あまり活用していないが、過疎債以外でソフト事業が対象となる助成は少ないため、新たに新規事業に取り組む際や既存事業に使われている他の助成金が打ち切られた場合などの財源的選択肢として、今後の積極活用を検討している築上町・相良村の2種類の対応に分かれた。

④ 聞取りの結果、行われていた過疎債ソフト分活用事業はそのほとんどが既存の事業であり、③の

聞き取りにも出た一般財源で行っていた事業に過疎債を用いたケースや、それまで充当していた他の助成を充てることができなくなった際に過疎債に頼るケースが見られた。具体的な事業内容はバスの運行・落石防止・雪かき補助など交通や生活環境改善のための事業が主に行われていた。今後の活用方針としては、今後より有利な他の財源が現れない限りは過疎債を積極活用することだった。しかし、これらの自治体は各種財政指標を見ると安定した財政を保っており、そもそも過疎債の借金としての側面は過疎債ソフト分の活用の際に懸念材料となつていなかつたと考えられた。

そこで、全部振興山村の中でも財政の健全性に関する指標が悪い(経常収支比率>80、実質公債費比率>10)自治体から、過疎債ソフト分活用率の高い自治体及び低い自治体を計5か所選定し、再度電話による聞き取り調査を行った(図5)。

	活用率 高 (紋別市・仁木町・西川町)	活用率 低 (藤里町・東吉野村)
活用・非活用の理由	活用時に財政面への過度の懸念は無い	ソフト事業より、ハード関係の事業を重視
事業の具体的な内容※活用予定の事業含む	<ul style="list-style-type: none"> ・救急診療所運営 ・広域病院建設 ・学生医療費の助成 ・デイサービスへの助成 ・ハウス購入費補助 等 	<ul style="list-style-type: none"> ・橋梁整備調査 ・消防・防災計画策定 ・町道補修調査 ・防災個別無線機の設置
今後の予定	今後も積極利用、無くなつては困る	今後はセミハード的事業を対象に活用拡大を検討中

図5. 過疎債ソフト事業への認識と対応状況。

(聞き取り調査結果より作成)

※各自治体の過疎債ソフト分活用率(H25)は、
紋別市(190%)、仁木町(167%)、西川町(167.5%)、
藤里町(0.8%)、東吉野村(0%)。

過疎債ソフト分の利用時に各種財政健全化指標が起債可能域にあれば財政面への影響を過度に懸念することはなかつた。むしろ今後も積極的に活用を続けていくとのことだった。また、現在活用率が低い自治体に関しても、これまで非活用だった理由は借金を避けるためだけでなく、ソフト事業よりもハード事業を重視してきたからであり、今後は積極的な活用を検討しているとのことだった。

総括

過疎債によるソフト事業は、過疎市町村の中でもより早急な対策が必要と思われる自治体ほど活用さ

れていない実態が明らかになった。その理由に財政面の不安を挙げ、今後全く活用予定がない自治体も見られたが、聞き取り調査を行った自治体の中には、依然としてソフト事業よりハード事業が重視していることを理由に活用率が低い自治体も見られた。しかし、後者の自治体の場合、交通や通信分野の事業への活用を2014年度以降予定している自治体も多く、今後セミハード的な事業を皮切りに、ソフト事業による過疎対策が拡大される可能性が示された。

一方で、過疎債ソフト分を活用した事業をみると、既存の事業に充当して過疎債を一般財源代わりに用いているケースが複数見られた。こういった既存事業に過疎債ソフト分を用いる際にも、他の助成が使えない場合のセーフティネットとして機能している場合もあるものの、担当職員が「本当に過疎対策になっているのか疑問だ」と感じるほど、自主財源の単純な補填として用いられている場合もあり、「人口減少・高齢化社会の先駆的地域である過疎地域が、より少ない人口で地域や生活を支える新たな仕組みを創るための取組の先鞭をつけること」が大きな意義とされた過疎債ソフト分²⁾として目的を果たせていない懸念も明らかとなった。一般財源でも対応可能な既存事業に過疎債ソフト分を用いている自治体は、聞き取り調査においては過疎地域指定要件をぎりぎりで満たしている市町村が多く、今後限られた予算の中により過疎法当初の目的に近づくためには、過疎地域の指定要件の引き上げや、過疎債ソフト分の限度額算定期に財政力だけではなく人口減少率や高齢化率等を加味する、もしくはこういった指標も含めて限度額を傾斜配分するなどといった制度修正の必要性が示唆された。

参考・引用文献

- (1) 保母武彦(1996) 内発的発展論と日本の農山村. 岩波書店, p81-85
- (2) 総務省(2012) 過疎地域における集落対策及びソフト事業の実施状況に関する調査報告書, p6, 66
- (3) 小田切徳美(2013) 農山村再生に挑む——理論から実践まで. 岩波書店, p242-247