

[特論] 地域格差拡大で迫られる 地域再生対策

兼村 高文

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授

小泉政権で進められてきた新自由主義にもとづく構造改革は、わが国の経済をそれなりに成長軌道にのせてきたが、その半面、経済の二極分化を際立たせ格差社会を生みだしてきた。所得の格差は高齢化が大きな要因であるがジニ係数が2005年調査で過去最高となり、また地域の格差は高齢化の進む過疎地域で集落が消滅の危機に立たされている。地域対策は毎年度予算に盛込まれてきた。2008年度予算においても参議院選の敗北もあってとくに地域対策が重点化の1つである。ここでは2008年度予算における地域再生対策をみながら、これまでの地域対策をみてみたい。

2008年度予算にみる地域再生対策

予算の重点化の1つに「希望と安心」をあげ、そのなかに“地域の活性化”をあげている。地域の活性化では地域間の税収偏在の是正として地方法人特別税および地方法人特別譲与税（平年度ベースで税収移転見込額3,700億円）を創設し、また地方交付税の特別枠として地方再生対策費（4,000億円）を設けている。この地方再生対策費は、初年度は偏在是正効果が生じないため、平年度化のつなぎ措置として、臨時財政対策債により所要財源を確保することになっている。そのほか道路特定財源による地方支援として、地方道路整備臨時交付金について自治体の財政状況に応じて交付率の引上げ（現行55%→最

大70%）を行うとともに、無利子貸付制度（5年間で5,000億円規模）を創設している。

地域再生のための総合的な取組みとしては、地方の元気再生事業（25億円新規）、国土形成事業調整費（350億円新規）、地域自立・活性化交付金（250億円）、さらに地域住民の暮らしの確保・質の向上としてまちづくり交付金・地域再生交付金（3,956億円）、地域公共交通の維持・再生（107億円、32億円増）、そして地域を支える産業の再生として経営力向上・事業継承等先進的支援体制構築事業（52億円新規）と農山漁村地域再生対策（60億円新規）を計上している。

以上のように2008年度予算で地方再生対策のメニューは多様であるが、特徴的なのは歳出の特別枠として4,000億円の地域再生対策費を創設したことである。これは地方税の偏在是正により生じる財源を活用して、地方財政計画に地方が自主的に取り組む活性化施策に必要な歳出を計上するものである。この財源は地方交付税の算定をとおして行われ、第一次産業就業者比率や高齢者人口比率等を考慮しながら財政力の弱い市町村に重点的に配分する。実質的な配分は都道府県が1,500億円、市町村が2,500億円である。

“限界集落”に表れた地域衰退の実態

地域格差は少子高齢化で急速に拡大している。

図 地域別全国集落における高齢者割合 (2006年4月)

全 体	集落人口に対する高齢者(65歳以上)割合				
	50%以上	うち100%	50%未満	不 明	計
北海道	319 (8.0%)	18 (0.5%)	3,580 (89.5%)	99 (2.5%)	3,998 (100.0%)
東北圏	735 (5.8%)	40 (0.3%)	11,990 (94.2%)	2 (0.0%)	12,727 (100.0%)
首都圏	302 (12.0%)	6 (0.2%)	2,010 (80.0%)	199 (7.9%)	2,511 (100.0%)
北陸圏	214 (12.8%)	20 (1.2%)	1,453 (86.8%)	6 (0.4%)	1,673 (100.0%)
中部圏	613 (15.7%)	44 (1.1%)	3,190 (81.7%)	100 (2.6%)	3,903 (100.0%)
近畿圏	416 (15.1%)	19 (0.7%)	2,332 (84.8%)	1 (0.0%)	2,749 (100.0%)
中国圏	2,267 (18.1%)	135 (1.1%)	10,276 (81.9%)	7 (0.1%)	12,550 (100.0%)
四国圏	1,361 (20.6%)	84 (1.3%)	5,170 (78.4%)	65 (1.0%)	6,596 (100.0%)
九州圏	1,633 (10.7%)	58 (0.4%)	13,561 (88.8%)	79 (0.5%)	15,273 (100.0%)
沖縄県	13 (4.5%)	1 (0.3%)	277 (95.2%)	1 (0.3%)	291 (100.0%)
全 国	7,873 (12.6%)	425 (0.7%)	53,839 (86.5%)	559 (0.9%)	62,271 (100.0%)

■ :各高齢者割合において該当集落数の割合が最も大きい圏域

■ :各高齢者割合において該当集落数の割合が2番目に大きい圏域

出所:国土交通省。

過疎地域の集落では共同生活さえ営めなくなったところも出はじめています。高齢者の割合が50%を超える集落を限界集落と名づけられているが、国土交通省の調査(過疎地域等における集落の状況に関するアンケート調査、2006年4月)によると、全国の集落62,271のうちすでに7,873が限界集落となっている(図参照)。全集落に占める限界集落の割合は全国平均では12.6%であるが、四国圏は20.6%、中国圏は18.1%で約2割を占めている。

一方、地方でも北海道、東北圏、沖縄県は全国平

均を下回っている。これは四国圏と中国圏の集落は人口規模が小さく高齢化もかなり進んでいるのに対し、北海道と東北圏は高齢化が進んでいるものの、四国・中国に比べれば高齢化率は低く集落の人口規模が大きいため低い数字となっていることによる。また限界集落は大都市を抱える首都圏と近畿圏でも多く、全国平均並みかそれを上回っている。集落にみる地域の衰退は大都市圏でも表れている。今後いずれ消滅する恐れのある集落は、四国・中国を中心に2,600と推計されている。地域の衰退は確実に進

■地域振興の政策

- 1962年 全国総合開発計画を策定、新産業都市建設促進法を制定
- 1969年 新全国総合開発計画を策定
- 1970年 過疎地域対策緊急措置法を制定
- 1977年 第3次全国総合開発計画を策定
- 1983年 テクノポリス法を制定
- 1987年 第4次全国総合開発計画を策定、リゾート法を制定
- 1988年 多極分散型国土形成促進法・頭脳立地法を制定
- 1998年 第5次全国総合開発計画を策定
- 2002年 工業等制限法などを廃止
- 2005年 国土総合開発法を改正し国土形成計画を策定

んでいる。

限界集落はもとは限界自治体の定義を集落でみたものであるが、自治体単位でも衰退はみれる。市町村合併により限界自治体は現在のところないが、いずれ合併しても限界自治体に陥るところも現れる。市で高齢化率が最も高い夕張市はすでに40%を超えており、限界自治体となるのは時間の問題である。地域再生はこうした破綻自治体にとっても喫緊の課題である。

国の地域活性化策 vs 自治体の独自対策

これまで小泉内閣においても地域活性化対策は行ってきた。2003年に施行した構造改革特区は規制緩和とともに地方自治体が活性化を図るための制度であり、また2003年10月には地域経済の活性化と地域雇用の創出を図るため内閣に地域再生本部を設置した。その後も地域活性化のプログラムが用意され、安倍内閣でも2007年度から活性化に取り組む自治体に交付税に上乘せする「頑張る地方応援

プログラム」や国の認定で税優遇を認める「地域再生総合プログラム」などを導入した。

国の活性化策はいささか乱立気味である。しかもこま切れのメニューが多い。また自治体は地域再生計画をまとめ国に申請し、認められれば支援を受けられるのであるが、実態は各省庁の補助事業を集めたもので目新しいものではない。しかも所管省庁が認可するのであるから地方分権とは逆向きである。メニュー化された国の主導する活性化が、どこまで効果あるかは大いに疑問である。

こうした国の中途半端な活性化策に対して、地方は危機感を募らせ独自に動き始めているところもある。財源のない自治体は新税の導入を図り地域再生を目指している。例えば、宮城県は企業誘致や地域振興等の資金として法人を対象にした「みやぎ発展税」、宮崎市は地域活動の資金に住民に500円負担してもらう「地域コミュニティ税」をそれぞれ2008年度から導入を予定し、秋田県は子育て支援のため全県民を対象に「子育て新税」を提案している。また新税の導入が難しい過疎の村では、アイデアで活

活性化を進めている自治体もある。和歌山県北山村はインターネットで仮想住民を募り、村の人口の10倍を超える“住民”に特産品を販売して売上げを伸ばしている。国の画一的な施策よりよっぽど効果が上がる自治体独自の活性化策はほかにも沢山ある。

かつては法定外税は環境目的が多かったが、最近では地域活性化のために新税を導入して住民と意識を共有しながら活用する例がみられるようになった。法定外税は税収が少なく財政面での支援は期待できないが、住民が負担とともに地域の問題に行政とともに取り組む動機付けでは大いに効果が期待できる。

地域再生事業で地域は甦るか

国は高度経済成長期から地方都市を中心に拠点開発を続けてきた。これを推進したのが5次にわたる全国総合開発計画であるが、この計画とともにさまざまな地域振興のための政策が展開された。新産業都市建設促進法は産業拠点を地方へ移転させ、テクノポリス法は組立加工を地方に立地させ、頭脳立地法はソフト産業を地方へ分散させるなどいずれも地方立地の政策であった。しかし拠点開発は都市部への集中をもたらし、それ以外の地域を過疎化へと導いた。そのため過疎法が制定され、巨額の資金が過疎地域に投資されてインフラ等の整備が進み、ナショナル・ミニマムの行政サービスがどこでも受けられるようになった。

しかし、過疎対策として打ち出したリゾート法は旧来

型の開発支援を続けた結果、地方に大きな負の遺産をもたらした。第三セクターで進めた巨大リゾート開発や工業団地はバブル崩壊で経営に行き詰まり、いまだにその処理に追われている自治体も多い。過疎対策を続けてきた結果が依然として国土の半分が過疎地指定である。過疎対策は完全に失政であった。

こうした現状をみさえ国もさすがに国土開発法をようやく2005年に改正し、国土形成計画を策定しはじめた。地方の側でも広域地方計画を策定し、自治体も参加した国土づくりが始まった。しかし上述のように、地方再生事業といっても、国の権限は残されたままであり、省庁別のタテ割り行政は変わっていない。地方分権は大枠では進められていても、個別事業では国の権限が細かいところで残されている。

地方が甦るためには、真の分権化が必要である。いくら活性化事業のメニューを用意しても、省庁のひも付きであれば活用できない。地方の創意と意欲が活かされるような分権体制を一層進めることが重要である。その意味で、地方分権改革推進委員会がまとめた「基本的な考え方」に盛り込まれた法令の「上書き権」は評価できる。条例で国の法令内容を修正できる上書き権は、憲法との調整の問題はあるが自治体が独自施策を進めるうえで有効である。例えば北海道は条例で10月に敬老の日をずらして9連休をつくり、観光客の増加を図るというようなアイデアもある。細かな規制は省令にも多く、自治体の意志で活動できる分権体制にすることこそ再生の途であろう。■