

## 地方公共投資の構造変化と地域経済 (下)

— 地方単独事業を中心に —

入 谷 貴 夫

### The Local Public Investment and Regional Economy (II)

Takao IRIYA

#### 目 次

はじめに

1. 地方公共投資の構造変化
2. 地方単独事業の拡大と地方財政〈以上(上)〉
3. 地方単独事業の拡大と地域経済〈以下(下)〉
4. 地方単独事業をめぐる新たな動向と課題

おわりに

### 3. 地方単独事業の拡大と地域経済

さて、単独事業を積極的に拡大する理由の一つは、4全総に示された多極分散型国土の形成を図ることにあった。では、単独事業は、87年に4全総が策定されてから今日にいたる間に、その所期の目的を達成してきたのかそれともしてこなかったのか、これこそが問題である。

#### (1) 地域経済の新たな不均等発展

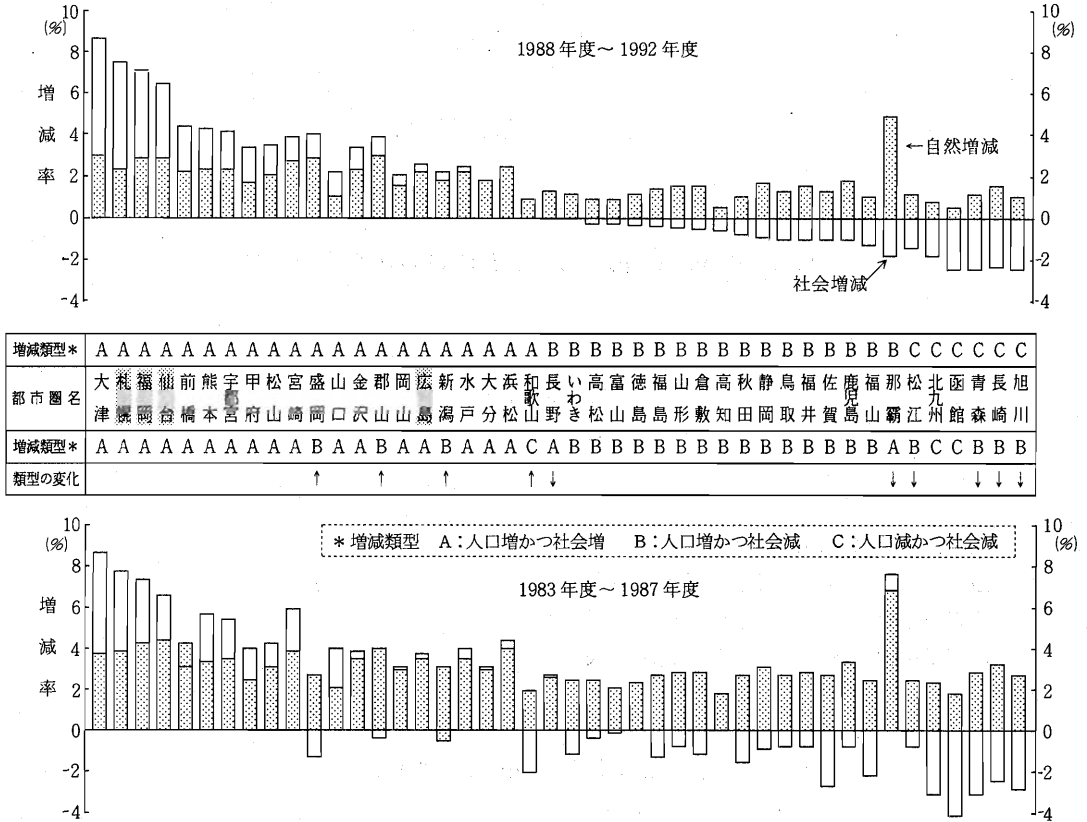
国土庁は、次期全総の策定にむけて4全総の点検作業にはいり94年6月『四全総総合的点検調査部会報告』(国土審議会調査部会)をとりまとめた。また同年4月には『国土レポート'94』を公表し、4全総の目標である多極分散型国土の現状について報告している。これらの報告は、共通して次のように説明している。

まず、東京一極集中の是正については、東京圏への人口の集中は鎮静化しつつあり新たな局面にはいっていること、他方、多極分散の受け皿としての地方については、拠点性をたかめつつある地方中枢・中核都市と、人口減少と高齢化の進む地方圏という構図が浮き彫りにされている。以下、これらの報告書によりながら、地域のおかれている状況についてみてみよう。

人口・諸機能の全国的な配置の受け皿としての役割が期待された地方中枢・中核都市は、それぞれその周辺地域と一体となって「圏域」として成長しており、多極の形成という視点からみたとき大きな意味をなしたとして全体として評価している<sup>31)</sup>。

直近の5年間(1988~92年)に中枢都市圏は、いずれも比較的高い社会増加率を示しており、

図9 地方中枢・中核都市圏の人口動向



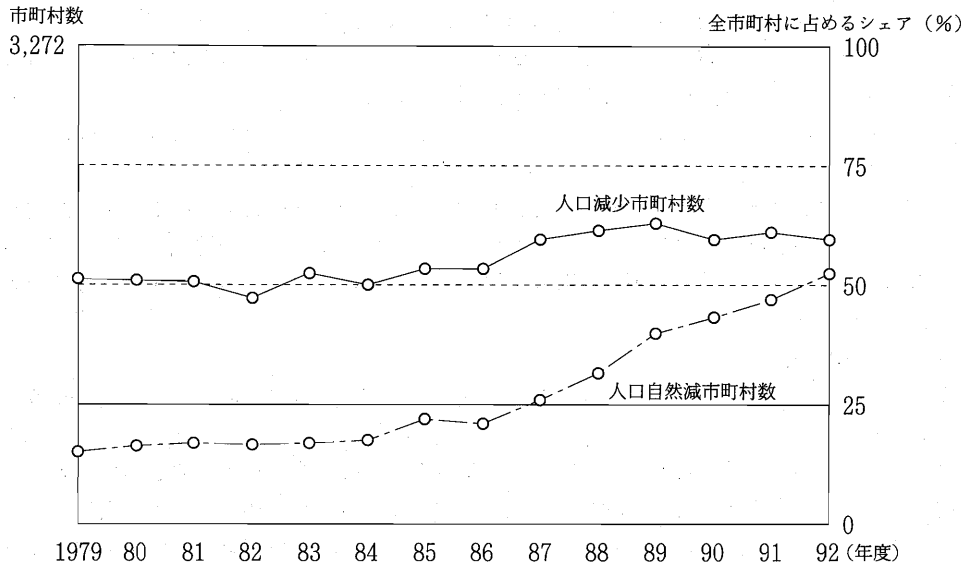
資料：自治省「全国人口・世帯数表 人口動態表」をもとに作成。  
 注1：各増減率は5年間の増減数を当該期間の期首人口で除したものである。  
 注2：都市の順序は1988年度から1992年度の都市類似順・社会増減率順である。  
 注3：網かけ表示の有る都市圏は、地方中枢都市圏である。  
 出所）国土庁編『国土レポート'94』1994年、26頁。

全国的に社会移動が減少していることを勘案すれば人口を集中する力が強くなっているといえる（図9）。

これに対して、中核都市圏は、40都市圏のうち直近の5年間で社会増となっているのは17都市圏であり、残りの23都市圏は社会減となっており、特に社会減少率が自然増加率を上回るために、全体として人口減少となっている都市圏が、東京から遠いところを中心に増加している。したがって、中核都市圏間で人口集中度に大きな差があるとしている<sup>32)</sup>。

中枢・中核都市の成長とは対照的に、人口の減少する市町村の数はますます増加している。80年代後半から増え続けてきた人口減少市町村数は、90年代に入り約6割とそれ以前と余り変化が見られないのにたいして、自然減市町村数は急速に増え、92年には全市町村の半数を上回る54%を占めるようになった（図10）。

図10 人口減少市町村数の推移

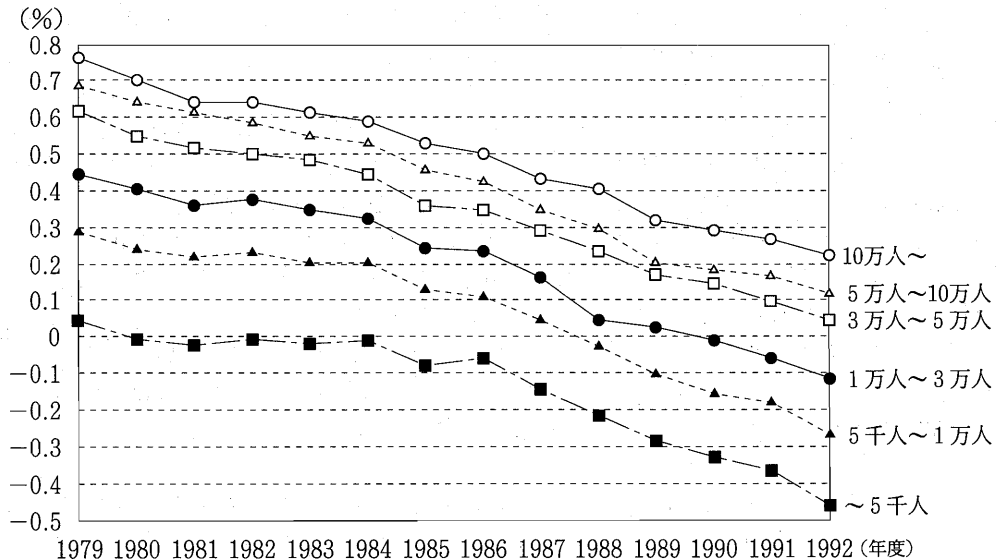


資料：自治省「全国人口・世帯数表 人口動態表」をもとに国土庁計画・調整局作成。

注：市町村区分は1993年3月31日現在の区分である。

出所) 図9に同じ, 40頁。

図11 人口減少市町村の人口規模別自然増加率の推移



資料：自治省「全国人口・世帯数表 人口動態表」をもとに国土庁計画・調整局作成。

注：市町村区分及び人口規模は1993年3月31日現在のものであり、人口減少市町村は1992年度における人口減少市町村である。

出所) 図9に同じ, 41頁。

また、市町村の人口規模別にみると、人口規模が小さくなるにつれて自然増加率は低下し、92年には3万人未満の市町村については全体として自然減になっている(図11)。地域別にみ

ると、北海道、東北、中部、近畿及び九州では人口減少市町村数が自然減市町村数を上回っているが、中国は同数、関東、四国では自然減市町村数が人口減少市町村数を上回っている。関東では人口減少、自然減市町村の占める割合が小さいが、中国、四国では人口減少、自然減市町村が約8割を占めており、社会減市町村も約7割を占めている。このように、人口減少市町村の減少要因は、かつては転出が転入を上回る社会減が中心であったが、ここ数年の間に自然減が支配的になってきたのである<sup>30)</sup>。

以上のような地域経済の現状は、拠点性と利便性を高める中枢都市と中核都市、その拠点性と利便性を享受できる周辺地域、及びそれらを享受できない地域の3層の地域が形成されていることを示しており、多極分散型国土の形成を目標にした4全総のもたらした新しい地域経済の不均等発展を意味している。

## (2) 単独事業の地域配分

こうした、新たな不均等発展が進むなかで、単独事業はどのように地域配分されてきたのかについてみてみよう。

まず、ブロック別の行政投資額について、大都市圏と地方圏の構成比の推移をみてみよう。70年代中盤までは、大都市圏と地方圏の差が縮まる傾向にあったが、80年以降再び大都市圏が構成比を伸ばし、その差が再び拡大している(図12)。とくに、関東ブロックが増加傾向にあり、なかでも東京都の区域が増加している。

さらに、この傾向は、国主体の行政投資ほどではないが、地方公共団体主体の行政投資についてもみられる(図13)。図12は、補助事業と単独事業を合わせた行政投資の動向であるが、図13は単独事業の動向である。86年以降、単独事業が増大し行政投資総額も増加基調にあるが、まさにその時期から地方公共団体主体の行政投資が、大都市圏の構成比を再び増加させている。

このように、行政投資の大都市圏再集中という傾向が明確になってきた。さらに、単独事業の地域配分を大都市、都市、町村というレベルでみてみよう。大都市とは、札幌市、仙台市、千葉市、横浜市、川崎市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、北九州市及び福岡市であり、都市とは大都市以外の人口10万人以上の中都市と人口10万人未満の小都市のことである。図14は、この団体区分別の普通建設事業費に占める単独事業費の割合の推移をみたものである。81年度では、特別区だけが単独事業が補助事業を上回っていたが、その後都市が82年度、大都市が84年度、町村が88年度にそれぞれ単独事業が上回るようになっていく。このことは、町村の単独事業が最も遅れて進んでいることを示している。

また、92年度の単独事業費の補助事業費に対する割合は、特別区16.1倍、都市2.9倍、大都市2.5倍、町村2.0倍となっている。都市のなかでは、中都市は小都市よりもこの比率が高いので特別区、大都市、中都市、小都市、町村という順に単独事業の占める割合が高いのである<sup>30)</sup>。

以上のように、単独事業は大都市、中都市などの都市部で積極的に推進され、町村などの農村部では単独事業が遅れていることが明らかである。単独事業の都市部への集中が、先にみた新しい不均等発展をもたらす、その結果としてますます単独事業が都市部へ集中してきたことを物語っている。

## (3) 地域づくり関連単独事業の4層構造

80年代後半の単独事業拡大は、多極分散の国土を形成するために、地域づくり関連の単独事業を拡大してきたのであるが、単独事業全体の地域配分の傾向を反転させるものとはならなかつ

図12 大都市圏・地方圏の行政投資額の構成比の推移

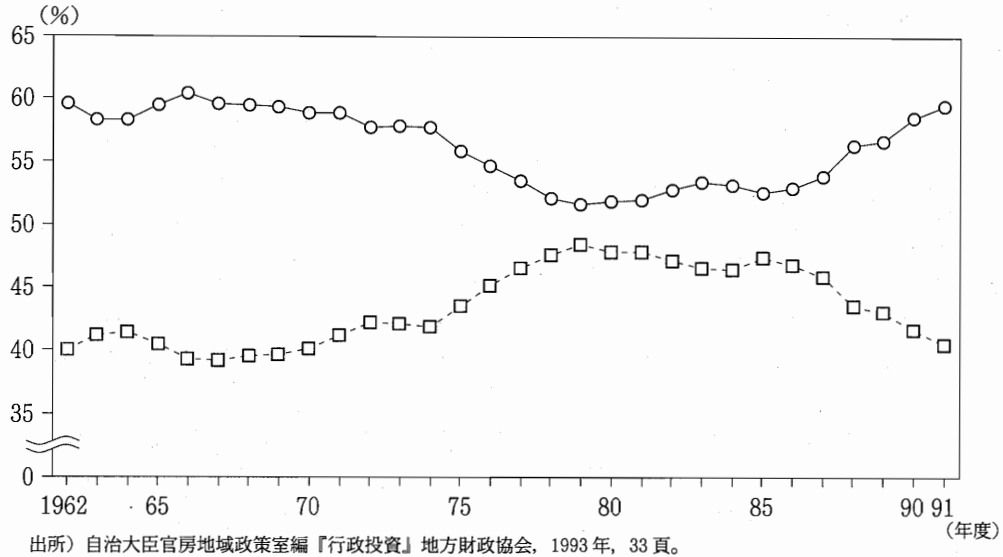
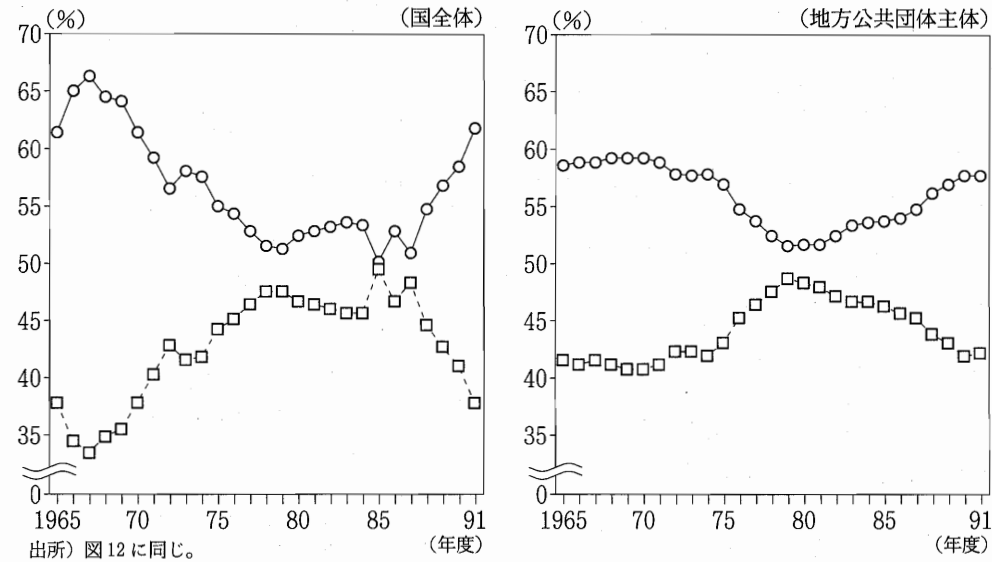


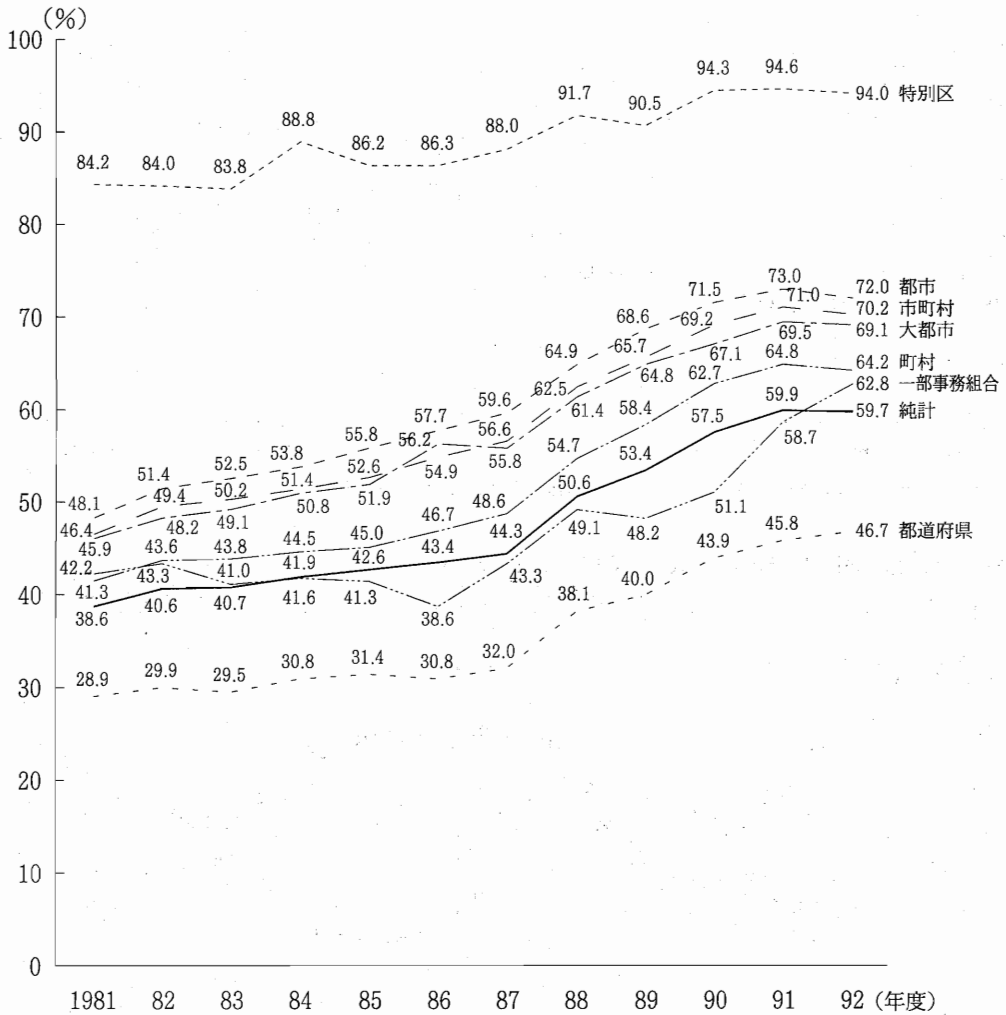
図13 大都市圏・地方圏の行政投資額の構成比の推移



たようである。それはなぜなのか。

地域づくり関連の単独事業は、先に述べたように「まちづくり特別対策事業」「自ら考え自ら行う地域づくり事業(1億円事業)」「ふるさとづくり特別対策事業」「ふるさと市町村圏」「地域づくり推進事業」「ふるさとづくり事業」「地域総合整備資金貸付金」等多様な事業から構成されているが、それぞれの事業は多極分散型国土形成の“基礎単位”をどこに置くのかによって、市町村レベル、広域市町村圏レベル、都道府県レベル、民間レベルの4層構造が形

図14 普通建設事業費に占める単独事業費の割合の推移



出所)『地方財政白書』1994年版, 110頁。

成されることになった(表4)。まず、それぞれのレベルの単独事業の構造と機能についてみてみよう。

①市町村レベルの単独事業

第一は、市町村を基礎単位とみる事業であり、この系列には「自ら考え自ら行う地域づくり事業(1億円事業)」がある。これは、後に90年度に「地域づくり推進事業」として継承され、さらに93年度には「ふるさとづくり事業」として現在進行しているものである。

自治省による「1億円事業」の解説文によれば、「この事業は、最も基礎的の地方団体である各市町村を地域づくりの原点として把え、小さな村も大きな市も同じスタートラインに立って、

表4 地域づくり関連施策の4層構造

基礎単位	ハード事業	ソフト事業
市町村	地域づくり推進事業 ふるさとづくり事業	自ら考え自ら行う地域づくり事業 地域づくり推進事業 ふるさとづくり事業
広域市町村圏	まちづくり特別対策事業	ふるさと市町村圏基金
都道府県	ふるさとづくり特別対策事業 地域づくり推進事業 ふるさとづくり事業	地域づくり推進事業 ふるさとづくり事業
民間	地域総合整備資金貸付金 NTT無利子資金(Cタイプ)	

出所) 各種資料より作成。

各地域が競って自らの地域づくりを考え、実践することを期待して、3,245市町村を対象に実施するものである。」<sup>36)</sup> としているように、市町村を“地域づくりの原点”として積極的に位置づけている。この観点は、4全総の「地域特性を生かした魅力ある地域づくりを進め、多様性を有する国土の形成を図る上で、地域の総合的な行政主体である地方公共団体の果す役割が増大しており、その行財政基盤の強化を図る必要がある。」<sup>37)</sup> に則したものであると思われる。

これは、各市町村に一律1億円を交付税の基準財政需要額に増額算入して、各団体の自主的な地域づくり事業の財源を保証するものである。その際、地域づくりには手本はなく、それぞれの地域が、まさに自ら考え自ら実践して、個性ある地域振興を行うべき時代を迎えており、したがって事業内容についても市町村が自ら考えることを基本としている。ただし、あえて例示すればとして、人材の育成、むらおこし、地域間交流、国際交流、伝統文化の継承、地域アイデンティティーの確立・イメージづくり、地域特産品の開発、地場産業の育成、イベントの開催、地域福祉サービス、健康づくり、生涯学習の推進等をあげているだけで、あくまでも市町村が自ら考えた地域づくりに関する事業ならばソフト事業でもハード事業でもよいとして、事業の内容について制約を設けていないのが特徴である。

この事業の取組み状況は、最終報告によると、全市町村の98.9%が事業の内容を決定しており(表5)、市町村が積極的に地域づくりを推進していることがわかる。種類別にみると、人材育成、計画・組織づくり、イベント・フォーラム開催などのソフト事業が63.8%であり、施設整備、建物建造などのハード事業が36.2%となっており、その多くがソフト事業である(表6)。このことは、地域づくりが社会資本や施設建設といったハード事業はもとより、住民のアイデンティティーの確立、意識改革の推進、地域文化・伝統との一体化などソフト事業が重要であることを示している。その意味で、本事業は地域づくりの起爆剤としては「一定の役割」を果たしたといえる<sup>38)</sup>。問題は、それが、その後の事業を通じて財源面や制度面でいかに充実・発展させられたのかである。

しかし、この事業の「成果」も「地域づくり推進事業」へと継承されるなかで次の2つの側面に変質していくことになる。

表5 自ら考え自ら行う地域づくり事業の事業決定状況

	指定都市・区		市		町・村		計	
	数	決定率(前回)%	数	決定率(前回)%	数	決定率(前回)%	数	決定率(前回)%
決定	34	100.0(82.4)	632	98.1(76.2)	2,567	99.1(73.0)	3,233	98.9(73.7)
検討中	0	0.0(17.6)	12	1.9(23.8)	23	0.9(27.0)	35	1.1(26.3)
計	34	100.0	644	100.0	2,590	100.0	3,268	100.0

(注)「決定」とは、「自ら考え自ら行う地域づくり」事業により各市町村に交付税措置された1億円の一部又は全部の使い方について、議会の議決を経た場合及び行政機関内部で構想が固まった場合をいう。

出所)自治大臣官房企画室編『平成5年版地方単独事業ハンドブック』第一法規、1993年、25頁。

表6 自ら考え自ら行う地域づくり事業の種類別事業数

種 類	人材育成	計画等	制度制定	イベント等	その他 ソフト	施設設備	建物建造	その他 ハード	その他	計
事業数	1,659	1,462	446	4,061	1,295	1,399	1,016	1,454	901	10,693
%	15.5	13.7	4.2	9.9	12.1	13.1	9.5	13.6	8.4	100.0

出所)表5に同じ、26頁。

1つは、事業がハード中心になっていくことである。「地域づくり推進事業」は、「1億円事業」を契機として各地で取り組まれた地域づくりを永続的なものに発展させる目的で創設されたものである。この事業の特徴は、地域総合整備事業債と交付税による財政措置がとられていることにある。事業費の75%を地域総合整備事業債を充当し、その元利償還金の30~55%は交付税が措置され、財政力が弱い団体ほど手厚い措置となっている。また、新しい方式として、事業費補正として当該年度15%の交付税を措置している。これらによって、理論的には、財政力の弱い団体では56%ぐらいが措置されることになる。各種の単独事業における財政措置は、表7の通りである。

「1億円事業」は、一般財源として交付税を交付され、その用途は特定されず市町村が自由に支出しえたために、事業内容としてはソフトからハードまで多様な事業が各地で展開されたのである。しかし、「地域づくり推進事業」は地方債の許可という過程を経るために、事業内容が指定され、かつ地方債が財源であるためにハード事業が中心となる。たとえば、92年度の新規指定の分野別概況をみると、②の学習・文化施設の整備、③健康・スポーツ・レクリエーション施設の整備、④快適な環境の整備などが総事業費と事業数において多くなっている(表8)<sup>38)</sup>。

もう1つは、全体事業費のうち都道府県の事業費が占める割合が増大していくことである。たとえば、92年度の新規に指定された総事業費の5割は、48の都道府県と政令指定都市が占めており、あとは543の市町村が分け合うかたちになっている<sup>39)</sup>。1億円事業の場合は、都道府県は各市町村の事業の広報活動に限定されていたのと比べると大きな変化である。これは、この事業が都市部の大規模プロジェクトに集中していることを示している。

## ②広域市町村圏レベルの単独事業

第二は、広域市町村圏レベルの単独事業である。広域市町村圏は、4全総においては多極分



表7 地域総合整備事業債(特別分等)の交付税措置

事業名	趣 旨	事業指定 (採択) 期 間	事業実施 期 間	地 方 債		当該年度 分事業費 補 正
				特別分等 充 当 率	元利償還費 交付税措置	
ふるさとづくり	自主的・主体的な地域づくりの取り組みをさらに促進し、誇りと愛着のもてる「ふるさと」を着実に築き上げるとともに、豊かさやゆとりを実感できる地域社会の実現をめざすための事業	1993～95	3年間	75%	30%～55% 財政力補正	15%
地域づくり推進事業	「自ら考え自ら行う地域づくり」事業を契機とした自主的・主体的な地域づくりの取り組みの発展事業	1990～92	3年間	〃	〃	〃
まちづくり特別対策事業	个性的で魅力ある地域づくり、特に総合事業は、圏域を統一コンセプトに基づき開発する事業	1984～	3年間	特別事業 75% 総合事業 85%	〃	—
防災まちづくり事業	災害から住民生活の安全を確保するため、地方の実情に応じた災害に強い安全なまちづくり	1986～	3年間	重要施設 85% 一部 75%	〃	—
ふるさとづくり特別対策事業	地域の特性を生かした魅力ある地域づくりと多極分散型国土の創生に資する緊要度の高い事業	1986～90	3年間	用地取得 95% その他 75%	〃 (用地分は 利子のみ)	15% 伝建等は 5%
リーディング・プロジェクト	21世紀に向けての重要な地域政策課題に係る先導的な地域づくりを行う事業	1987～	5年間	中核施設 90% その他 75%	〃	—
半島振興道路整備事業	半島地域の实情に即して地方単独で整備する道路事業	1988～	特になし	75%	〃	—
集落再編整備	山間部等で人口減少、高齢化の進展等によりその基礎的条件が著しく変化した集落の移転、再編事業	1989～	特になし	90%	〃	—
新地域経済活性化対策	活力ある、安定的な地域経済基盤を確立し、地域社会の均衡ある発展を図るための地域経済活性化事業	1989～91	5年間	75%	〃	—
地域総合整備財団出えん金	都道府県のふるさと財団への基本財産出えん金を100%起債措置	1988	3年間	75%	〃	—
ふるさと市町村圏基金造成	ふるさと市町村圏を選定、基金措置 地方拠点都市地域の基金措置	1989～93	—	75%	〃	—
商店街等振興整備特別事業	地域の自発的な創意工夫による个性的な商店街の整備事業	1991～	3年間	75% 一部 85%	〃	—
地域福祉推進特別対策事業	地域の特性に応じた高齢者保健福祉の向上を図るための基盤整備事業	1991～99	3年間	75%	〃	15%
若者定住促進等緊急プロジェクト	豪雪、離島、振興山村、半島、過疎地域等の特定地域の活性化事業	1992～96	5年間	75% 重要事業 85%	〃	—
地域文化財保全事業	文化財保護条例で指定した文化財等の買上、復元、修復、周辺整備等	1992～96	3年間	75%	〃	—
地域環境・公益保全林整備特別対策	地域環境保全及び公益保全のための森林の公有化整備	1993～	特になし	75%	〃	—

出所) 地方交付税制度研究会編『平成5年度地方交付税研修用テキスト』地方財務協会, 1993年, 40頁。

表8 地域づくり推進事業の指定事業（1992年度）

（単位：億円 但し事業数を除く）

事業分類	総事業費		1992年度事業費		事業数	
		構成比%		構成比%		構成比%
① 歴史・伝統文化の保存	503	4.5	160	6.0	71	9.1
② 学習・文化施設の整備	2,961	26.7	652	24.6	110	14.2
③ 健康・スポーツレクリエーション施設の整備	2,366	21.4	733	27.6	172	22.2
④ 快適な環境の整備・保全	1,743	15.7	522	19.7	265	34.1
⑤ 都市基盤の整備	583	5.3	141	5.3	74	9.5
⑥ 地域産業の育成	866	7.8	89	3.4	14	1.8
⑦ 交流・情報・ネットワークの整備	715	6.4	75	2.8	22	2.8
⑧ 複合ゾーンの形成	1,104	10.0	233	8.8	28	3.6
⑨ その他	248	2.2	48	1.8	21	2.7
計	11,089	100.0	2,653	100.0	777	100.0

\*①～⑨の事業分類に係る例示は、以下のとおりである。

- ① 歴史・伝統文化の保存（街並み保存、遺跡復元、歴史公園、歴史資料館、偉人記念館等）
- ② 学習・文化施設の整備（美術館、図書館、コンサートホール、文化センター等）
- ③ 健康・スポーツ・レクリエーション施設の整備（保養センター、体育館、テニスコート、野球場、運動場等）
- ④ 快適な環境の整備、保全（緑道、河川環境整備、都市景観整備、自然公園、広場等）
- ⑤ 都市基盤の整備（駅前広場、街路、道路等）
- ⑥ 地域産業の育成（特産品研究所、地場産業センター等）
- ⑦ 交流・情報ネットワークの整備（国際交流施設、総合情報ネットワークシステムの整備等）
- ⑧ 複合ゾーンの形成（複合施設、複数施設によるゾーンの整備等）
- ⑨ その他

出所）表5に同じ、13～14頁。

散型国土形成の“基礎的な単位”<sup>40)</sup>とされており、ここを一体的に整備していくことが国土づくりの基本とされ、新たに89年度から「ふるさと市町村圏」制度が導入された。

広域市町村圏は、住民に最も身近な基礎的な行政需要を念頭にして、広域的な共同処理システムを導入することにより、重複投資を避け、施設の適正配置と行政の効率的処理を図ろうとするもので、全国の市町村を対象として設定され、現在約360の広域市町村圏（大都市周辺地域広域行政圏を含む）がある。

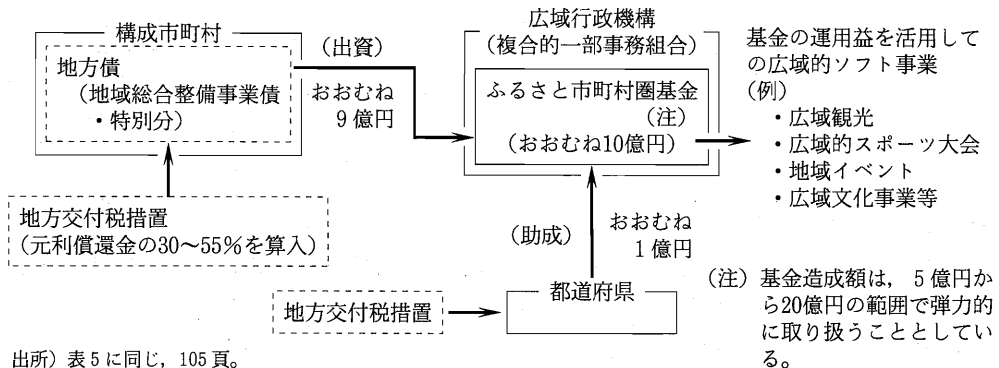
これに対して、「ふるさと市町村圏」は、「社会経済情勢の変化に伴って新たに発生する行政需要に対して広域市町村圏としてどう対応していくか、という『地域づくり』という側面からのアプローチでもあるが、同時に、多極分散型国土の形成という国土政策上の要請に対応して、その受皿となるべき『核』を育成、整備しようとする『国づくり』という側面をも有しており、特に後者の側面からは、一定の人口、産業、都市的機能等の集積が既にあり、かつ今後とも集積を増大する可能性がある地域であることが要請される。」<sup>41)</sup>として新設され、92年現在で114圏域（全体の約3分の1）が選定されている。その際、圏域の見直しや広域行政機

構として複合事務組合制度の採用、執行機関としての合議制理事会の設置、ふるさと市町村圏基金の設置など広域行政機構の独自性強化が図られている。

このよに、「ふるさと市町村圏」は、そもそも広域市町村圏の中で、発展性のある圏域を指定し、そこを“基礎単位”として多極分散という目的のために、重点的・選択的に整備しようというものである<sup>42)</sup>。

「ふるさと市町村圏」制度は、広域行政圏施策のうち広域観光、広域的スポーツ大会、地域イベントなどのソフト面での中心施策と位置づけられている(図15)。そして、これらの事業を展開するための財政的基盤を強化するために、構成市町村からの出資による「ふるさと基金」が設置されている。この「ふるさと基金」の出資に対しては、地域総合整備事業債(特別分)が充当され、その元利償還金の30~55%については交付税が措置される。また都道府県の助成についても、交付税措置が講じられるなど優遇措置がとられている。

図15 ふるさと市町村圏基金の仕組み



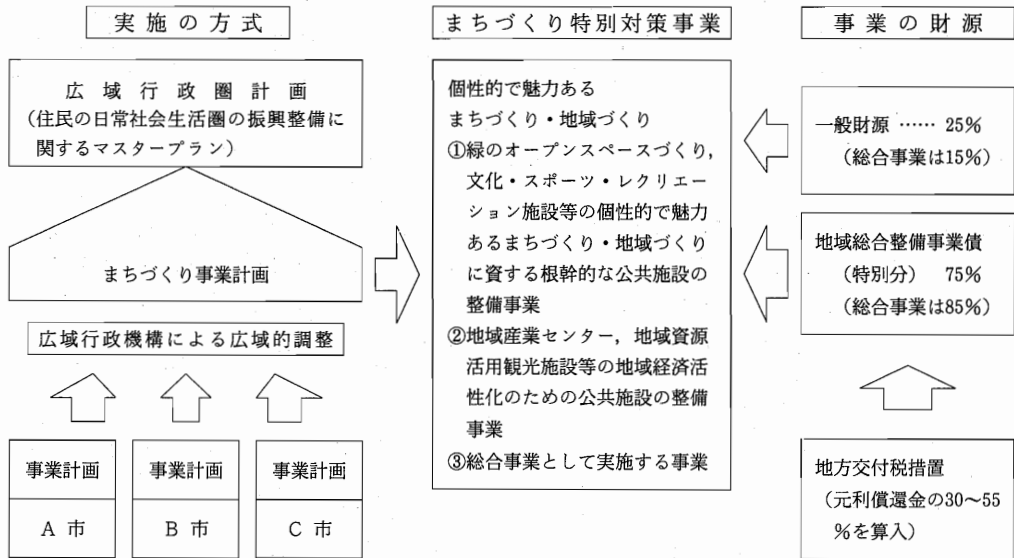
出所) 表5に同じ, 105頁。

さらに、「ふるさと市町村圏」における戦略的なハード事業には「まちづくり特別対策事業」「地域づくり推進事業」の優先採択がなされることになっている。ハード事業に関しては、すでに84年から「まちづくり特別対策事業」として開始されている。これは、広域行政圏計画の一環として、広域行政圏内での調整をへて地方公共団体が実施するものとしてスタートした(図16)。事業の仕組みは次の通りである。①まちづくり特別対策事業を実施しようとする市町村、一部事務組合又は都道府県は、まちづくりのために自ら実施する単独事業について事業計画を作成し、広域行政圏の広域行政機構に提出する。②広域行政機構は、提出されたこれらの各事業主体の事業計画について広域的な調整を図りつつ、広域行政圏計画の一環としてまちづくり事業計画をとりまとめる。③市町村等は、まちづくり事業計画に基づき、それぞれの事業をまちづくり特別対策事業として計画的に実施する。この単独事業に対しては、地域総合整備事業債が75%充当され、その元利償還金の30~55%は交付税が措置されている。

その上に、「まちづくり特別対策事業」は、91年に、広域行政機構の主導性を強化し、統一コンセプトに基づく複数の公共施設群を広域的観点から総合的かつ計画的に行う戦略的な取り組みを新たに「総合事業」として、より積極的に支援措置を講じることとなった<sup>43)</sup>。これにより、これまで個別に行われていた事業に連携をもたせ広域市町村圏制度を一層の強化することになった。同時に、基金も10億円にしソフト事業を財政的にも強化した。

92年度の事業種類は、教育・文化対策が最も多く、以下スポーツ・レクリエーション対策が

図16 まちづくり特別対策事業の仕組み



出所) 表5に同じ, 68頁。

続いている(表9)。

以上のように、広域市町村圏は、多極分散の核として重点化・選別化がおこなわれ、発展性のある都市部の圏域が重点整備されることになったのである。

### ③都道府県レベルの単独事業

第三は、都道府県レベルの単独事業であり、「ふるさとづくり特別対策事業」がある(図17)。この事業は、多極分散型国土をめざすことを目的とした最初の本格的な単独事業であり、88年度に新設された。

4全総策定後、多極分散の基礎的な単位としては広域市町村圏が位置づけられ「まちづくり特別対策事業」が展開されてきたが、「まちづくり特別対策事業はどちらかというと広域市町村圏や、市町村が中心であったものですが、このふるさとづくり特別対策事業については、もう少し大きなプロジェクトを前提としておりまして、そういう面でふるさとづくりの基本計画というものを、各県と各政令指定都市に作っていただくこととしております。」という自治省の説明にみられるように<sup>40)</sup>、県単位で実行される大型プロジェクトによって多極分散の効果をあげようというものである。この規模は20億円程度とされているが、それは「必ずしも理論的な根拠、理由があるわけではないので絶対条件ではないが、……あまりに零細な規模の事業を全て対象とすることによって、事業全体が総花的になることを心配しなければならないために、設定されたものである。」<sup>40)</sup>と説明されているように、小規模な町村を対象とするのではなく、より規模の大きな都市部に集中投資しようというものである。

また、ふるさとづくりはその性格からして、上物や箱物は原則として対象としておらず(産業の支援施設などの上物は一定の条件で対象とする)、多極分散にとって緊急度が高く戦略性の高い事業という条件を満たす都市整備事業、ふるさとのむら基盤整備事業、地域産業育成・高度化支援事業などの主として基盤部分が対象となっている。

表9 まちづくり特別対策事業の種類別事業費  
(1992年度)  
(単位:億円)

事業の種類	本年度事業
1 教育・文化対策	2,362
2 スポーツ・レクリエーション対策	1,017
3 アメニティ対策	735
4 地域活性化対策	629
5 広域ネットワーク対策	352
6 コミュニティ対策	221
7 その他	357

(内、総合事業分)

事業の種類	本年度事業
1 教育・文化対策	310
2 スポーツ・レクリエーション対策	90
3 広域ネットワーク対策	59
4 コミュニティ対策	18
5 その他	29

出所) 表5に同じ, 69頁。

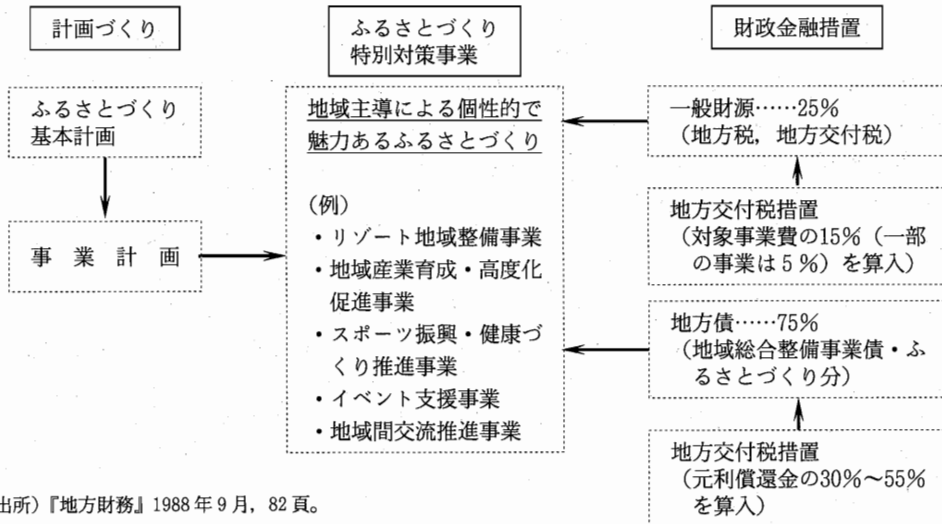
さらに、この事業の特徴として、その後の単独事業のひな型となった地域総合整備事業債の充当と交付税の事業費補正による財政支援措置をあげなければならない。

④民間レベルの地域づくり

最後に、民間活力の導入についてである。民間活力は、4全総において「さらに民間企業の活力を活用した国土基盤整備の可能性も広がってきている。高いポテンシャルをもつこうした民間の各種団体、企業の活力を活用し、その企画力や実行力を生かして国土づくりを進めることが重要である。

」<sup>46)</sup>と位置づけられた。このために、資金コストの軽減を図り、大都市圏だけでなく地方圏でも民間活力の活用を促進するために、地域開発のための政策金融、税制上の特例措置の活用に加えて、利子補給や無利子貸付による低利融資等財政面での支援措置を強化するとの方針が決定された。このうち、民活事業への無利子貸付対策として設置されたのが、大都市版のNTT無利子資金と地方版の地域総合整備資金貸付金

図17 ふるさとづくり特別対策事業の仕組み



出所) 『地方財務』1988年9月, 82頁。

である。

NTT無利子資金は、民活法、リゾート法や多極分散法で指定された施設建設に限られてい

る。これらの法律にもとづく民活事業は、特に大規模事業ほど大都市に集中し、地方圏では公共主導の小規模事業になっている。例えば、地方民活は、1件あたり事業規模において大都市民活の7%の水準となっているなど、地方・大都市間における格差が顕在化している<sup>4)</sup>。

地域総合整備資金貸付金は、民間事業者にたいする長期低利資金供給資金である。地域の振興・活性化につながる事業を行う民間事業者等が、借り入れによって資金調達をする場合、その20%以内の額について、地方公共団体から無利子のふるさと融資を受け、残りの80%については、金融機関等から市中金利で協調融資を受ける。これにより、全体として金利が低利となる。地方公共団体が融資する当該貸付金の財源は、地域総合整備資金貸付事業債（充当率100%）の発行が許可され、無利子融資にともなう地方公共団体の利子負担の75%については、基準財政需要額に参入される。

当貸付金は、89年度から93年度までに2,760億円計上されたが、この資金は全国の地方公共団体に配分されることにより、規模は小規模であり、また、「ふるさとづくり特別対策事業」など他のふるさと創生施策と連携して貸付けられるケースが多いことから、都市部に集中する傾向がある。

このように、民間レベルの地域づくり関連事業は、大都市圏及び都市部に集中する傾向がある。

#### ⑤地域づくり単独事業の地域配分

以上の4層の単独事業は、次のような特徴を有している。すなわち、①の市町村レベルの単独事業は、当初の1億円事業からみてハード中心・都市部重点投資という傾向を強めていること、②の広域市町村圏レベルの単独事業は、発展性のある都市部を有する広域市町村圏を重点整備するものであること、③の都道府県レベルの単独事業は、ハード中心・都市部重点投資を所期の目的としていること、④の民間レベルの事業は、採算性のある都市部に集中することである。これら4層の単独事業が描く姿は、全体としてハード事業を都市部に集中投資するという態様である。

ここで指摘しなければならないことは、こうした単独事業が先に述べた地域経済の不均等発展を媒介していることである。ハード事業の都市部への集中投資は、都市部の拠点性と利便性を高めていく。この結果として、拠点性と利便性を高める都市部と、その拠点性と利便性を享受できる周辺地域と、それを享受できない周辺地域という3層の地域が形成される。こうなれば、ますます都市部に人口が集中することになる。このように、多極分散の受け皿づくりを目的とする単独事業の実態は、4層構造ゆえに結果として新しい不均等発展を媒介しているのである。

#### (4) 自主性の制約

こうした地域づくり関連単独事業のハード事業の都市部への集中投資という性格は、地方公共団体の自主性を制約することによってもたらされた。すなわち、地方債の許可と交付税の措置を通じて単独事業を統制する方向に向かい、地方公共団体の自主性を制約することになったのである。

#### ①地方債による単独事業の統制

地方債制度を通じた単独事業一般の誘導については、すでに2.(3)で述べたので、ここでは、地域づくり関連の単独事業が地方債の許可を通じてどのように統制されているのかについてみてみよう。

地域づくり関連の単独事業に充当される地方債は、一般単独事業債の中の地域総合整備事業債である。これは、第3次全国総合開発計画における定住圏構想の受け皿として、広域市町村圏計画、大都市周辺地域振興整備計画にもとづく地域の総合的整備を図るため、一般単独事業債の一般事業に区分される事業を対象として78年度に創設されたものである。その後、84年度には特別分が創設された。また、88年度にはふるさとづくり事業分、90年度には地域づくり事業分、93年度にはふるさとづくり事業分が、それぞれ元利償還金の一部に交付税措置が講じられる形で創設されている。このほか、地域総合整備事業債は、地域総合整備資金貸付制度への出資やふるさと市町村圏基金への出資に対しても充当されている。

このように制度的に拡張された結果、93年度には地方債計画の中で一般単独事業債中最も高い割合を占めるに至っている。

では、単独事業が、地域総合整備事業債の許可を通じて、いかに本来の単独事業の姿が制約されているのかについて、「まちづくり特別対策事業」を例にみてみよう。自治省の「まちづくり特別対策事業」の一担当者は、ヒアリング等を通じて感じている矛盾について次のように述べている<sup>48)</sup>。

「まちづくり特別対策事業」の活用を奨励しても、地方公共団体には戸惑いがあるという。その原因は、地方公共団体が現実に実施している「まちづくり」が、まちづくり特別対策事業が対象としている「まちづくり」より広義であることにある。まちづくりの名の下に、地方公共団体が実施している事業は、人づくり、特産品づくり、イベント等のソフト・ハードにわたり多種多様であるが、「まちづくり特別対策事業」が対象としているのは、ハード事業である。そこで、例えば、イベントを主としたまちづくりを計画している団体が、制度を研究してみたが対象事業となりえない。このような例は、かつては少なからずあったという。

では、ハード事業ならばどのような事業も対象とされるかという点、それもまた制約されている。「まちづくり特別対策事業」は、単独事業であり補助事業のような「基準」はないが、「取扱要領」では、対象事業として(1)個性的で魅力あるまちづくり、地域づくりに資する根幹的な公共施設の整備事業、(2)広域市町村圏の中核となる公共施設の整備事業、(3)経済活性化のための公共施設の整備事業の3事業をあげ、対象外事業として、庁舎・工業試験場・農業試験場等の公共施設の整備事業など9事業を示している。そこで、例えば、広大な敷地を活用して、地域住民に解放された農業試験場を整備しようとする計画が発案されても、農業試験場は対象外事業となっている。農業試験場は、一般住民のサイドからみれば閉鎖された施設であり、不特定多数の住民が自由に利用できる性格がないからである。しかし、農業試験場が、広大な放牧地、果樹園、温室等を備えその存在が公園的存在となっており、常時住民に解放されている場合には対象外事業とすることは問題があるという。

本来、単独事業とは「地方公共団体の行う事業で国庫補助金を伴わない事業をいう。補助事業は、その決定権が国にあるため、国としてその事業をいかに位置づけるかが、他の地方公共団体との関係において問題になるのに対し、単独事業は、地方公共団体が独自の立場で決定するため、その地域の特殊性に応じた事業に対応することができる。」<sup>49)</sup>ことが基本的特徴であり、補助事業のような「基準」がないことに主要な特徴があるはずである。しかし、このように、ハード事業に限定し、ハード事業の中にも対象外事業をもうけるという制約は、国が地方債の許可をとまなう制度を創設したことにより発生してくる矛盾である。この矛盾こそ、地方公共団体の自主性の制約となっているのである。この制約は、他の地域総合整備事業債の許

可をとまなう「地域づくり推進事業」や「ふるさとづくり特別対策事業」などの単独事業にもみられる一般的な特徴である。

## ②交付税の特定財源化

地方公共団体の投資的経費の基準財政需要額は、88年度以降急増している（表10）。この急増は、この間の単独事業の拡大と関連している。

表11は、88年度の基準財政需要額と基準財政収入額の増減見込額を試算したものである。それによると、投資的経費は、前年度当初算定ベースに比べて道府県分で4,939億円、21.7%増加しており、市町村分で3,390億円、12.2%増加している。道府県と市町村ともに、投資的経費が急増しているのであるが、これには2つの要因が作用している。

その1つは、財源対策債への振替措置が廃止され、投資的経費に係る基準財政需要額の建設地方債への振替額が前年度に比べて半減したことである。

もう1つは、単独事業の基準財政需要額の充実措置をおこなっていることである。地方財政計画では、単独事業は前年比12.6%増とされたが、その促進のために地方債の充当とともに交付税の充実措置がとられている。具体的にみると、①道路橋梁費、河川費、都市計画費、公園費、小学校費、中学校費、農業行政費、その他の産業経済費の各費目に係る標準的経費の積算

表10 基準財政需要額・投資的経費の推移（不足団体）

（単位：億円）

	1987	88	89	90	91	92	93
道府県	21,997	27,721	33,913	37,487	39,704	42,834	45,054
市町村	28,706	31,077	32,186	35,658	38,516	42,769	48,342

出所）『改正地方財政詳解』各年版より作成。

にあたって、地方単独の道路事業等の参入額の引き上げを図るとともに、市町村分のその他土木費、その他の諸費における包括参入分の増額を図っている。②また、「ふるさとづくり特別対策事業」について、従来の「まちづくり特別対策事業」等と同様に地域総合整備事業債を充当し、その元利償還金を30～55%後年度に交付税措置をすることのほか、③新たに当該年度の交付税に事業費の15%を事業費補正方式によって参入することである。

この事業費補正は、従来の地域総合整備事業債の交付税措置としてはとられたことのない点で全く新しい方式であるが、補助事業に対する財源措置としては、既に広くおこなわれていたものである。また、元利償還金の後年度の交付税措置とはちがひ、当該年度に措置される点で補助事業と似ている。さらに、事業費補正は、従来ベースの事業量のいわゆる振替事業についておこなわれるものではなく、原則として、各地方公共団体が当該年度において実施する単独事業費が前年度の単独事業費を上回る場合においておこなわれるのであるから、単独事業拡張団体だけがより多くの交付税の交付を受けることになる。したがって、これは、実体的には明らかに「まちづくり特別対策事業」という特定の事業を推進するための財源措置という機能を果している。この意味で、交付税は特定財源という機能を果しているといえることができる。

## ③単独事業の補助事業化

単独事業は、これまで、補助事業の継ぎ足し単独としての機能を持ち、補助事業に従属した面があったが、その他の単独事業は、各団体が財源と必要に応じて自主的に運営されていた。



表11 1988年度基準財政需要額及び収入額の増加見込額に関する調

(単位: 億円)

区 分	道 府 県			市 町 村			合 計		
	財源不足団体	財源超過団体	計	財源不足団体	財源超過団体	計	財源不足団体	財源超過団体	計
I 基準財政需要額									
1 経常経費	2,564	509	3,073	1,975	632	2,607	4,539	1,141	5,680
(1) 給与費等	1,633	340	1,973	1,339	506	1,847	2,972	846	3,818
(2) 一般行政経費	931	169	1,100	636	126	762	1,567	296	1,862
2 投資的経費	4,939	468	5,407	3,390	602	3,992	8,329	1,070	9,399
3 公債費	17	△ 125	△ 108	245	44	289	262	△ 81	181
4 数値増等	50		50	50		50	100		100
計 (A)	7,570	852	8,422	5,650	1,278	6,938	13,230	2,130	15,360
II 前年度調整額(B)	100			93			193		
III 基準財政収入額(C)	5,916	5,027	10,943	3,854	3,105	6,959	9,770	8,132	17,902
IV 普通交付税(D)	1,754			1,899			3,653		
(A) + (B) - (C)									
87年度需要額(E)	111,462	24,476	135,938	104,275	35,379	139,654	215,737	59,855	275,592
伸率(A)/(E)(%)	6.8	3.5	6.2	5.4	3.6	5.0	6.1	3.6	5.6
87年度収入額(F)	54,594	29,494	84,088	64,666	41,664	106,330	119,260	71,158	190,418
伸率(C)/(F)(%)	10.8	17.0	13.0	6.0	7.5	6.5	8.2	11.4	9.4

(注) 1 財源不足団体, 財源超過団体の別は, 1987年度当初算定の区分による。

2 上記の額は, 1987年度当初算定に対する増加見込額であり, 精査の結果異動することがある。

3 1987年度需要額及び収入額は, 1987年度当初算定における一本算定の額であり, 錯誤に係る額は除かれている。

出所) 『改正地方財政詳解』1988年度, 317頁

しかし, 今日の単独事業は, 地方公共団体によって自主的に決定された事業の中で, 政府の施策の目的にふさわしい事業を, 地方債と交付税によって統制し自主的に運営する余地を狭めており, 集権化されている。

このことは, 補助事業のように, 細かな「基準」はなく, 法律的に定められているのではないが, それに「準ずる機能」を果すに至っている。その意味で, 単独事業の補助事業化と規定できる。この補助事業化こそが, 単独事業のハード中心・都市部への集中投資をもたらし, 今日の地域経済における新たな不均等発展の一つの媒介項となっているのである。

#### 4. 地方単独事業をめぐる新たな動向と課題

80年代後半に進んだ単独事業の拡大は, 新たに進む地域経済の不均等発展をくい止めることはできず, むしろ地域づくり関連施策にみられる単独事業の補助事業化によって不均等発展を促進してきた。したがって, ここから導きだされる教訓は, 基礎自治体の財源面・制度面における強化である。しかし, 現実には, 4全総フォローアップにみられるように, これとは逆の

基礎自治体の広域化という動きが、地方分権の名の下に進められようとしている。

#### (1) 人的交流をめざす地域づくり

不均等発展の進むなか、過疎化の進んだ地域に新しい動きがうまれている。それは、過疎対策の主流が、定住施策から交流施策に移りつつあることである。

あるアンケート調査によれば、全国の市町村を対象にして回答のあった全国1,726市町村のうち、なんらかの交流施策を行っているのは78%で、定住施策の57%を上回っているようである<sup>50)</sup>。交流の具体的な項目では、その種類は広範囲に及ぶが中でも姉妹都市提携、イベントの実施、朝市・青空市・物産展の実施、スポーツ交流、国際交流などが中心となっている(図18)。

こうした過疎対策の定住対策から交流対策への重点の移行は、3. でみたような都市部重視の多極分散と地域づくりがもたらした一つの変化である。すなわち、過疎地域は、定住対策によって、都市部がますます拠点化し利便性を増し人口を吸収していく流れをくい止めることはできず、交流対策へ重点を移さざるをえなかったのである。このことを確認することが重要である。

過疎地域における交流対策への移行を背景として、地域づくり施策も、新しい機能をになわされようとしている。国土庁は、この新たな地域づくりの機能について、「交流の活発化によって、一時的であるにせよ、その地域の各種施設を利用する人数が増えることにもなり、場合によっては環境破壊や道路や諸施設の渋滞・混雑等を招く可能性もあります。したがって、上・下水道、廃棄物処理、交通、情報・通信、スポーツ・レクリエーション施設等の施設整備計画等については、定住人口だけではなく、その地域を訪れる人口を考慮した施設の需要に対応する計画づくりが一層重要になってきており、全体の89.4%の団体で、交流によって増える来訪者をも考慮した施設整備の指標が必要だと考えています。」<sup>51)</sup>と述べていることからわかるように、今後は来訪者のための施設整備を地域づくりの新しい機能と規定している。

こうした人的交流をめざした地域づくりは、①交流人口を想定した各種社会資本整備と、②過疎地域に容易にアクセスできる交通網の整備を柱に進められることになる。その結果、地域づくりにおける新たな地域間競争が生まれ、競争に敗北する地域で建設された各種施設は償却資産と化すことになる。これが、新たな地域づくりの未来像である。

#### (2) 行政の広域化

交流をめざす地域づくりは、したがって膨大な行政需要を生じさせる。しかし、こうした行政需要は、定住人口を基礎に算定される交付税など現行の財源措置でまかなうことは、ほとんど不可能である。交流人口を定量的に把握する方法を考案し、交流人口の増大に対応して、単純な行政需要だけでなく、道路、公園、文化施設などの社会資本整備に必要な財源措置を講ずることのできるシステムが求められることになる<sup>52)</sup>。この提案は、現行自治体を前提にそれを主体に考えられているが、現実には、この現行自治体の財政的基盤を強化する方向ではなく、広域的に支える仕組みが模索されている。

現在既に、地方定住の核として、広域行政圏施策やふるさと市町村圏施策の実績をふまえて拠点都市法が施行されている。これに加えて、国土庁は、広域的に支える仕組みとして、「広域連合」や「合併」を提案している<sup>53)</sup>。広域連合は、第23次地方制度調査会によって、93年4月に答申されたものである。この答申では、現行の一部事務組合は、国や都道府県から直接に権限委譲されていないこと、組織が画一的であることなど限界があるので、これらの限界を



## おわりに

以上、今日の地方公共投資の構造変化が、地域経済にいかなる影響を与えているのかについて、単独事業を中心にみてきた。

本稿を通じて明らかとなった結論は、単独事業が補助事業に「準ずる機能」を備えることによって、新しい地域経済の不均等発展を媒介していることである。

したがって、地方の立場あるいは住民の立場からみれば、単に単独事業が拡大したことをもって、地方の自主性が強化されたということとはできない。むしろ、地方債務の累積は過大な負担となっている上に、今模索されている人的交流をめざす地域づくりや広域連合により不均等発展の一層の進展が危惧される。

国土の均衡ある発展をめざすためには、地域の内発的な取り組みと、それを支える基礎自治体の自主性が生かされる地方公共投資を進めることが重要である。

## 注

- 31) 国土庁編『国土レポート '94』1994年、24頁。
- 32) 同上、25頁。
- 33) 同上、38～41頁。
- 34) 1994年版『地方財政白書』、109頁。
- 35) 内貴滋「ふるさと創生『自ら考え自ら行う地域づくり事業』の概要」(『地方財政』1989年2月、78頁)。
- 36) 国土庁計画・調整局監修前掲書、650頁。
- 37) 自治大臣官房企画室編『平成5年版地方単独事業ハンドブック』第一法規、1993年、24頁。
- 38) 清田康之「平成4年度地域づくり推進事業の指定について」(『地方財政』1992年7月、84～86頁)。
- 39) 自治大臣官房企画室編前掲書、13頁。
- 40) 望月達史「市町村間の協力方式と広域行政圏制度」(西尾勝編集『自治の原点と制度』ぎょうせい、1993年、363頁)。
- 41) 岩波忠夫「ふるさと創生のしくみとねらい」(恒松治治編著『いま、ふるさと創生は』1989年、ぎょうせい、60頁)。
- 42) ふるさと市町村圏の全体的な動向については、山田公平「広域行政と自治体再編成をめぐる歩み」(水口憲人・自治体問題研究所編『広域行政と地方分権』自治体研究社、1993年)を参照。
- 43) 「まちづくり特別対策事業の制度改正について」(自治大臣官房企画室編前掲書、75頁)。
- 44) 小島重喜「ふるさとづくり特別対策事業、ふるさとづくりリーディングプロジェクト」(地方自治経営学会編『ふるさと創生に向けて』ぎょうせい、1989年、152頁)。
- 45) 野平匡国「『ふるさとづくり特別対策事業』について」(『地方財政』1988年5月、109頁)。
- 46) 国土庁計画・調整局監修前掲書、641頁。
- 47) 民活基本問題研究会編『民活プロジェクトの新展開』通商産業調査会、1992年。
- 48) 露木公雄「まちづくり特別対策事業の新たな活用策について」(『地方財務』1988年2月、52～57頁)。
- 49) 中島富雄編『公共投資』ぎょうせい、1982年、179頁。
- 50) PHP総合研究所『定住と交流に関するアンケート調査報告書』(1994年6月)。
- 51) 国土庁『国土レポート'94』1994年、44～45頁。最近、この交流人口の重要性が指摘され、国土庁は交流人口の試算方法として「地域活性化指標」と「施設整備指標」を提案している(『日本経済新聞』1994年8月23日)。
- 52) 山手斉「過疎地域と『交流人口』」(大森彌編集『人口動態と行政サービス』ぎょうせい、1993年、

249頁)。

53) 国土庁『四全総総合的点検調査部会報告』1994年6月。

54) 望月達史前掲論文, 376~378頁。