

## 過疎対策の成立とその継続（上）

坂 本 誠

### 第1章 問題の設定

### 第2章 分析枠組み

### 第3章 過疎対策の成立過程

1. 【分析1】過疎はどのように認識されたのか
2. 【分析2】議会政治（党派性）モデルによる説明
3. 【分析3】多元主義モデルによる説明（以上本号）
4. 【分析4】官僚中心（エリート）モデルによる説明（以下次号）
5. 各モデルによる説明の総合

### 第4章 過疎対策の継続過程

1. 過疎対策成立後の展開：継続性の発揮と強化のプロセス
2. 過疎対策の継続可能性：インプリケーションとして

## 第1章 問題の設定

### （1）過疎法・過疎対策の継続性

2021年3月31日、新たな過疎法として、過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法（令和3年法律第19号、以下「2021年過疎法」と表記）が公布された。従来の過疎法と同様、議員立法形式（委員長提出法案）により、衆議院（3月12日）・参議院（同26日）とも全会一致での可決成立である。

過疎法は1970年に10年間の時限法として過疎地域対策緊急措置法（昭和45年法律第31号：以下「70年過疎法」）が制定され、同法にもとづいて過疎対策が創始された。

その後、過疎対策を定める一連の法律（以下「過疎法」）は、過疎地域振興特別措置法（1980年：昭和55年法律第19号：以下「80年過疎法」）、過疎地域活性化特別措置法（1990年：平成2年法律第15号：以下「90年過疎法」）、過疎地域自立促進特別措置法（2000年：平成12年法律第15号：以下「2000年過疎法」）と、期限を迎える10年ごとに更新されてきたが、2000年以降は期限を迎えるかそれ以前に法の延長改正が繰り返されたため、2021年過疎法は21年ぶりの新法となる。

後述のように、主として自然地理的な条件不利性に着眼する他の地域振興立法と異なり、過疎法は人口減少および財政力という社会的動態に着眼して政策対象を設定する。社会的動態は、とりまく社会経済的環境とともに変化する。過疎法が制定されたのは高度経済成長下、農山漁村からの人口流出が最も激しかった時期だったが、それから半世紀余、人口をめぐる社会的動態は変遷している。だが、過疎法は一貫して更新あるいは延長され続けている。

70年過疎法の起草に関わった山中貞則の認識では、過疎法は高度経済成長に伴う異常な人口流出に対応するための緊急措置として時限法にしたのであり、異常な人口流出は4、5年で解消するので、期限を迎える10年後には延長の必要はないはずだった<sup>(1)</sup>。その後、山中が見立てたとおり異常な人口流出は収まり、70年過疎法の期限を迎える頃には地方圏全体では人口増加基調に転換、過疎地域においても人口減少は大幅に鈍化した（国土庁地方振興局過疎対策室1980：5－7）。が、鈍化しているとはいえ人口減少は続いていること、若年層の流出やそれに伴う高齢化への対応が必要である等を理由に（国土庁過疎対策室1980：6－8）新法（80年過疎法）が制定され、過疎対策は更新継続した。山中（1980：28－29）はこの時も「今限り」を強調したが、結局その後も更新あるいは延長が繰り返されて現在に至っている<sup>(2)</sup>。

こうした過疎対策の継続性はどこから生じているのか。後で確認するように、政策

- 
- (1) 70年過疎法の前身となる過疎地域対策特別措置法案に関する委員会質疑において、山中貞則は提案者を代表して次のように答弁している。「私は、この過疎地域対策特別措置法を十年間実行して、さらに延長したりする必要はないと考えております。なぜならば、すでに昨年あたりから、主として大きな要素であった農業人口の流動が停滞を示しつつあります。したがって、この過度の人口流出がここ四、五年続くものとしても、やがては人口の流動が正常な流動にとどまって、異常な流出という状態はほぼ解消するものと思います。」（第61回国会 衆議院 地方行政委員会 第55号 1969年7月31日）
- (2) 過疎法はこれまでに4回、時限による失効とそれに代わる新法の制定を繰り返しているが、時限法の総覧的な分析を行った三谷（2020：173－174）は、過疎法のこうした経緯について、「その内容から実質的に継続しているとみなすこともできる」としている。

フィードバック論は、政策自体が政策の継続性をもたらす条件やそれに関わるアクターを形成する可能性を示唆している。政策終了論も同様に、政策やそれに関わる制度（institution）は永続性を有するように設計されるものであると指摘している。

本稿は、過疎対策の嚆矢となる70年過疎法の成立に際して、過疎対策に制度的（institutional）な特性にもとづく継続性が生じた可能性を検討する。そこで本稿では、①70年過疎法、すなわち過疎対策の創始をめぐる政策決定過程におけるアクターの行動および相互の交渉を分析し、②その結果として過疎対策においてどのような制度が生まれたのか、③そこにどのような継続性が生じたのかを分析する。そして、④70年過疎法成立後の過疎対策の実施過程を概観することにより、①～③の成立過程を通じて備わった過疎対策の制度的な継続性が、実施過程においてどのように発揮され、強化されたのかを観察したい。

## （2） 過疎法・過疎対策の制度形態に係る特徴

過疎対策の制度的特性のうち、制度の形態における特徴について、ここで整理しておく。本稿では、過疎対策の成立過程の解明および継続過程の説明を通じて、以下に挙げるような制度形態に関する特徴（狭義の制度的特性）が生じた背景を明らかにするとともに、これらの特徴が（広義の）制度的特性およびそれに伴う継続性とどのように関連しているかについても考察を加える。

過疎法のほかにも、特定地域の振興を目的とする立法（以下「地域振興立法」）は、

積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法<sup>(3)</sup>（昭和26年法律第66号）以来、数多い。過疎法をこれら他の地域振興立法と比較すると、超党派による議員立法、時限法<sup>(4)</sup>といった共通点も少なくないが、過疎法独自の特徴も指摘される。以下、他の代表的な地域振興立法である山村振興法、離島振興法と比較しながら、その特徴を挙げてみたい。

第1に、社会的動態を政策対象としている。他の地域振興立法が主として自然地理的な条件不利性に着眼して政策対象を設定しているのに対し、過疎法は人口減少と財政力という動態的社会的条件に着眼して対象地域を指定している。

---

(3) 積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法において、既に「議員立法」「計画策定の要求」「時限法」という地域振興立法特有の特徴は出揃っている。各々の特徴が備えられた理由は、当時次のように説明されていた。議員立法となったことについては、高木文雄（1956：387-389）が、産業官庁である農林省に欠落していた農業農村政策の総合的視点を補うためだったと解説している。計画策定を要求していることについては、法案起草者は、農村計画策定の気運を促進することを企図していると説明している（松浦1951b）（なお、楠本（1990：401-404）は、農山漁村経済更生運動にその淵源を見ている）。時限法の形式をとったことについては、法案起草者は、計画の期限内の実現を確実にするため（松浦1951a）としている。言うなれば「臨時性・緊急性」を根拠に傾斜的な予算配分への理解を得るためであり、許認可など規制政策にかかわる法令を対象に官僚制度の肥大化に歯止めをかけることが目的だった米国のサンセット法（畠山1998）とは目的が異なる。

ただし、地域振興立法特有の特徴が生じたこれらの理由は、後年の地域振興立法に当てはまるものもあれば、同様の特徴を有していてもその理由が変化しているものもあるだろう。たとえば後年の国土庁による整理（国土庁計画・調整局1975：140-141）においては、地域振興法が時限法の形式をとった理由について、「各時代の中心的な開発課題の達成を直接的な目的として制定されたもの（第1タイプ）については、次期への移行を円滑ならしめることであり、後進地域の開発を目的として制定されたもの（第2タイプ）については、その後進性がやがて解消されるときにはその法律は不要となるという前提から限時的性格として制定されたもの」との認識が示されている。過疎法を含め、地域振興立法の制度形態をめぐる特徴についてはあらためての検証が必要である。

(4) これまでの過疎法の更新・延長に係る法案は、いずれも各党間の合意にもとづく超党派の議員立法として成立している。ただし、後述のように70年過疎法の当初法案は自民党議員団による単独提出であり、その後、各党間の調整により委員長提出法案にまとめられた。80年過疎法の制定に際しても、当初は自民党提出法案、社会党提出法案、公明党・民社党共同提出法案、合わせて3つの法案が相次いで提出され、各党間の調整により委員長提出法案にまとめられた経緯がある。

第2に、市町村単位で地域指定を行い<sup>(5)</sup>、市町村による計画策定を求めているように、政策対象および実施主体として市町村を重視している<sup>(6)</sup>。山村振興法における振興山村地域の指定は（昭和大合併以前の）旧市町村単位であり、離島振興法の対象も離島単位で指定される。また、過疎法の制定時点で市町村を計画策定主体としていたのは辺地法（辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律：昭和37年法律第88号）のみ（ただし辺地指定は市町村単位ではない）であり、例えば離島振興法（昭和28年法律第72号）の計画策定主体は都道府県であったし、山村振興法（昭和40年法律第64号）も制定当初は都道府県に計画策定を求めており、市町村が計画策定主体となったのは2005年改正以降のことである。

第3に、地域指定要件が条文に明示されており、要件を満たす地域が自動的に過疎地域に指定されることとなっている点である。一方、山村振興法における振興山村地域は、政令に定める基準を満たせばすなわち指定されるわけではなく、都道府県知事が市町村長と協議したうえで申請し（申請主義）、山村振興対策審議会の意見を聞いたうえで内閣総理大臣が指定する（裁量主義）こととなっている（兵藤1965 a・1965 b）。同様に離島振興法も地域指定に裁量主義をとっており、このために地域指定の政治化が見られたとの指摘がある（鈴木2006 a・2007）。

第4に、条文に過疎地域振興のための地方債（過疎対策事業債・以下「過疎債」と表記）をもって事業財源とすることができるとの記載があるように、財源の確保方法が強く制度化されている。市町村には交付税制度を介した財政措置が行われ（元利償還金の70%（1970（昭和45）年度のみ57%）を基準財政需要額に算入）、基幹的な市町村道（後に公共下水道事業や市町村が管理する基幹的な農林道や漁港関連道路も対象に追加）の都道府県代行整備制度も設けられた。前者は、辺地法という先例はあるものの、過疎法の起草に関与した片山虎之助によれば、これだけ大規模に講じたのは

- 
- (5) 合併した市町村に対する救済措置として、2000年過疎法において市町村の廃置分合等があった場合の特例（市町村の一部を過疎地域として指定できる）が設けられ、2021年過疎法にも継承されたが、原則的には市町村単位である。過疎地域研究では伝統的に集落レベルの検討が重視されており、特に集落地理学や農村地理学では集落を対象とした研究が数多く行われてきた（作野1998：423）。こうした経緯から、地理学の分野では過疎を市町村単位で把握することに対して批判がある（梶田2004：376）。
- (6) 平成30年第14回経済財政諮問会議（2018年11月20日）に民間議員4名（伊藤元重・高橋進・中西宏明・新浪剛史）が連名で提出した資料『地方行財政改革と地方創生に向けて』では、過疎対策を圏域単位でも実施できるよう制度改革を求めているが、その後、議論が深められた形跡は確認できない。

過疎法が初めて（政策研究大学院大学2010：26）であり、後者は過疎法において初めて導入されたものである（柴田1975：425）。一方、離島振興法や山村振興法では制定時に事業財源の調達方法について条文化されておらず、制定後に事業財源を安定的に確保するための制度化に腐心した経緯がある<sup>(7)</sup>。

第5に、過疎対策の主要財源に位置づけられる過疎債の規模には特筆すべきものがあり、直近では年間5千億円を超えている（2022（令和4）年度地方債計画における過疎債の計画額は5,200億円）。筆者による計算では、2000年時点（以降は、一部/みなし過疎の導入により、本来の意味での過疎市町村財政の全体像の把握が困難）の過疎指定市町村への地方交付税の総額は約2.5兆円（うち普通交付税は約2.2兆円）であり、この数字と比較すれば、過疎市町村財政における過疎債の比重の大きさが理解されよう。また、その使途（起債対象）は次第に拡大されており（表1）、当初は交通・通信などインフラ整備が中心だったのが、時を経るにつれて産業振興・高齢者福祉施設、生活環境施設、教育文化・児童福祉施設が対象に追加され、特に2010年以降はソフト事業をはじめとして対象事業の拡充が顕著である。このように財源規模の大きさ、使途の幅広さ・柔軟さも特徴として指摘される。

---

(7) 振興山村地域をもつ市町村（長）を中心に構成される全国山村振興連盟は、1965年の第1次山村振興法成立直後より「山村事業債」の創設を要望し続けており、1975年改正（第2次山村振興法）における最大の争点となったが、辺地債の拡充により決着が図られた（全国山村振興連盟1977：274-301）。離島振興法においても「離島振興事業債」の創設運動が行われたが、離島の全地域を辺地法の対象とするなどの対応により決着となった（離島振興30年史編纂委員会1989：517-520）。また、1953年の制定直後から離島振興事業予算の別枠計上に向けた運動が始まり、1957年に入ると、法律の改正により離島振興予算の一括計上を条文化する動きが具体化した。最終的には大蔵省による抵抗もあり、閣議了解による事実上の制度化が図られて現在に至っている（離島振興30年史編纂委員会1989：86-94）。なお、その後2012年改正では、離島活性化交付金が条文化されている。

表1 過疎対策事業債起債対象事業の拡大経過

	追加（拡大）された対象事業
1970年：過疎地域対策緊急措置法	▼集落を結ぶ市町村道、農道、林道及び漁港関連道 ▼小中学校の統合に伴う校舎、屋内運動場、寄宿舎、教職員住宅、児童・生徒の通学を容易にするための自動車・渡船施設 ▼診療施設（巡回診療車・患者輸送車など含む） ▼保育所及び児童館 ▼老人福祉施設 ▼消防施設 ▼漁港 ▼公民館その他の集会施設 ▼有線電気通信設備 ▼集落の整備のための用地及び住宅 ▼農業（畜産業を含む）、林業又は漁業の経営の近代化のための施設 ▼観光又はレクリエーションに関する施設 ▼住民の交通の便に供するための自動車及び渡船施設 ▼小中学校の統合に伴って必要となった給食施設 ▼除雪機械 ▼母子健康センター ▼簡易水道施設
1977年：同施行令改正	【追加】 ▼無線電話
1980年：過疎地域振興特別措置法	【追加】 ▼地場産業振興のための施設（技能習得・試験研究・流通促進のための施設） ▼商店街振興のための共同利用施設
1990年：過疎地域活性化特別措置法	【追加】 ▼地場産業・観光・レクリエーションに関する事業を行う三セクへの出資 ▼下水処理施設 ▼林業用作業路 ▼小規模小中学校の校舎修繕（統合を伴わなくても対象となる） 【対象拡大】 ▼高齢者の福祉の増進を図るための施設（生きがいをづくりのための施設等） ▼電気通信施設（無線だけでなく有線を含む） ▼漁港のみ→漁港及び港湾 ▼産業振興に資する施設と集落又は公共施設を結ぶ市町村道 ▼地場産業振興のための生産・加工・販売施設
2000年：過疎地域自立促進特別措置法	【追加】 ▼地域文化の振興を図るための施設 【対象拡大】 ▼市町村保健センター（従来は母子健康センター）
2010年改正	【追加】 ▼認定こども園 ▼市町村立の幼稚園 ▼図書館 ▼自然エネルギー利用施設・設備 ▼ソフト事業 【対象拡大】 ▼学校関連施設（統合要件の撤廃・統合を伴わなくても対象に）
2014年改正	【追加】 ▼市町村所有の貸工場及び貸事務所 ▼地域鉄道 ▼一般廃棄物処理のための施設 ▼火葬場 ▼障害者福祉施設 ▼市町村管理の都道府県道 ▼市町村立の高校・関連施設 【対象拡大】 ▼学校関連施設に屋外運動場・プールを追加
2017年改正	【追加】 ▼市町村立の中等教育学校・特別支援学校・専修学校・各種学校

出所：『過疎白書（過疎対策の現況）』（各年）・『過疎情報』（各号）を参照しながら筆者作成

## 第2章 分析枠組み

### (1) 過疎法の政策決定過程に関する先行研究

70年過疎法の成立過程については、内藤正中（1991）・梶田真（2004）による先行研究がある。内藤は、島根県による発起から国政レベルを巻き込んだ立法運動に至り、過疎法が成立するまでの過程を詳述している。梶田は内藤の研究を参照しながら、人口減少に伴う地方交付税の減額問題を発端として、それがやがて地方自治体関係者を中心とした過疎概念にもとづく特別地域立法運動に転じたことを論じている。

一方、これら先行研究はもっぱら地方自治体関係者の利益認識に着目しており、それ以外のアクターによる利益認識やそれにもとづく主体的な行動への言及は少ない。しかし、政策決定過程をアクター間の交渉の過程として捉えるならば、視点を一方のアクターに集中すべきではないだろう。

そこで本稿では、対象を地方自治体関係者以外に広げて、各々のアクターが、どのような問題認識・利益認識をもとに行動したのか。交渉の過程で、アクター間の利益がどのように整理され、過疎対策に関わる政策空間を構成するアクターならびにアクター間のネットワークが形成されていったのかという観点から、過疎対策をめぐる政策決定過程をあとづけていきたい。

### (2) 政策決定過程の説明における4つのモデル

政策決定の要因に関する説明方法をヘクロ（Hecló1974：6－9）は次の4つに整理している。最初の3つは政治的要因に着目したもので、重視するアクターの別に、①選挙や党派間競争のプレイヤーである政治アクターを重視し、議会政治や政党政治の影響力を強調する説明、②政府外・議会外のアクター（利益集団）<sup>(8)</sup>の役割を強調する多元主義にもとづく説明、③政府内部の構造に重点を置き、官僚アクターを中心にした政策ネットワークの影響力を強調するエリートモデルにもとづく説明である。

最後の4つ目は、④政治的な要因よりも社会経済的な環境（変化や違い）の影響を強調するものである。刊行年は相前後するが、経済成長が社会福祉政策の発展を促し

---

(8) 過疎法の成立ステージは中央政府（特に国会・省庁）であることから、本稿においては、地方自治体（地方政府）は政府外・議会外のアクターとして扱う。

たとするウィレンスキー（Wilensky1975 下平訳1984）の主張は1つの典型だろう。だが、ヘクロが独自に主張したのは、社会経済環境の変化がそのまま政策変化を促すのではなく、社会経済環境の変化（および過去の経験）をどうアクターが学習して認識するかによって、その後の政策変化が規定されるということだった。

ヘクロ（Hecllo1974：8）はまた、これらの4つの説明は相互に排他的ではなく、混在しうるものだとする。言い換えれば、4つの説明は1つの分析対象をどう切り取るかの違いであり、切り取り方によって断面が違うだけであるとも言える。ただ、1つよりも複数の断面を観察した方が分析対象の構造により接近することができることはたしかだろう。すなわち、過疎法の成立過程をより精緻に分析するためには、これら4つの説明方法を比較検討することが有効であると考えられる。

なお、これらの分類にもとづく、過疎法をクライエンテリズムの支配する政治過程による利益誘導・分配型の議員立法として位置づける見解（たとえば谷2003：8，16，26-28）は、①議会政治モデルにもとづく捉え方であり、先に挙げた内藤・梶田による先行研究は、②多元主義的な文脈から過疎法の成立過程を捉えていると理解される<sup>(9)</sup>。一方で、過疎法の成立過程について、③官僚制アクターを中心に考察した既往研究は見当たらない。また、④社会経済的な環境を過疎対策の導入に結びつける説明は多いが、関連するアクターの認識およびその行動との関係を考慮して政策決定過程を説明する文献は見当たらない。

そこで本稿は、上述の4つの説明方法を考慮しながら、それぞれの説明方法が重視するアクターが過疎法の成立過程においてとった行動やその元となる選好、およびアクター相互の交渉取引について、どのような説明ができるかを検討し、最終的にそれらの説明を総合して、過疎法の成立過程についてのより多面的な解明を目標とする。

### （3）アクターの行動を説明する3つの要素

併せて本稿では、アクターの行動の説明に際して、ホール（Hall1997）・木寺元（2012：14-27）の整理を参考に、「利益」「制度」「アイディア」の3つの要素に着目する。

「利益」はアクターの行動を説明する最も基本的な要素であるが、本稿では、「制

---

(9) 過疎法の成立過程について詳細に論じているわけではないが、過疎問題に関わる政治・社会の動向に言及した西尾勝（1979）も、多元主義的な文脈で政策決定過程を捉えている。

度」がアクターの認識する利益と選好の形成に及ぼす影響を特に考慮する。新制度論が指摘するように、「制度」はアクターの動員できる手段を規定するだけでなく、アクターの「利益」やその認識に作用し、時にはアクターの思想信条を含む「アイディア」にも影響を及ぼすことにより、アクターの選好やそれにもとづく行動を左右する（Hall and Taylor1996）。また、「制度」はアクターの行動やその結果を一方向的に規定する所与の要素ではなく、アクターが自己の利益に即して「制度」を防衛したり発展させたりする場合もある（北山2002：7）。

「アイディア」は、問題の特定や選択肢の生成を通じてアクターの利益認識と選好を形成するとともに、新たな政策（制度）への支持調達段階において、その正当性や正統性の根拠<sup>(10)</sup>としても用いられる（加藤2009：163-164）。さらに、新しく作られた政策（制度）が安定化していくプロセスにおいて、アクターはその基礎となる「アイディア」を参照しながら調整を図っていく（加藤2009：166）。すなわち、政策決定における「アイディア」の内容は、政策の継続・安定化のための動的保守主義（後述）が発揮される局面にも関係する。

#### （4） 政策の継続性をめぐる2つの理論の整理

本稿では、過疎法の成立過程の解明を通じて過疎対策に備わった制度的な特性およびそれに伴う継続性を明らかにし、加えて実施過程においてそうした継続性が発揮・強化されていった経過を観察しようとしているが、このように政策の継続性を検討するうえで、成立および実施過程におけるどのような要素に着目すべきか、既存の理論から整理してみたい。

##### （i） 政策フィードバック論

まず参照するのは、政策フィードバック論である。同理論は、既存の政策を独立変数としてその後の政策決定過程に影響を及ぼす因果関係を説明しようとするが、具体的にその後の政策決定過程を左右するどのような因子に影響を及ぼすか

---

(10) 政策の正当性を示すためには、その適用可能性や有効性など手段や方法において他の政策に対する優位性を主張することが求められる。政策の正統性を示すためには、政策の掲げる理念について人々の価値観に訴求して、その妥当性を主張することが求められる（Schmidt2002：213-214）。なお、支持調達段階において、アクターどうしがすべてのアイディアや信念、目標を共有しなくても、合意は可能である（Schmidt2002：234）。

について、メトラーとソレール（Mettler and SoRelle2018：155）は次の4つに整理している。第1に、政策は、社会問題の定義やそのアジェンダとしての政治的位置づけに影響を与える。第2に、政府のガバナンスの形態に影響を及ぼす。政策は、政府のもつ資源やその運用能力、官僚などの選択肢の範囲や学習の程度を規定するのである。第3に、政策は利益・選好および資源への作用を通じて利益団体の形成や成長のいかんを左右し、その影響力を規定する。そして第4に、政策は大衆の政治的関心とその有効性、さらには自らの属性についてのアイデンティティの形成にも影響を及ぼす。

ピアソン（Pierson1994）は、経路依存性の観点から、こうした政策のフィードバックが政策の継続性にどのように作用するかを次のように説明する。第1の要素に絡んで、人々の政策への学習・適応は、既存の政策に対する愛着およびその存続への期待を生み出す。第2の要素に絡んで、政策は政策空間に制度や規範を形成し、それによってアクターの行動を制約する。そして第3の要素に絡んで、政策は利益団体を形成するインセンティブを与え、さらに形成された利益団体は稠密な受益者ネットワークを構築する。こうして既存の政策は自己強化型のフィードバックをもたらし、代わりとなる政策を採用するコストを増加させ、現在の政策からの撤退を抑制させる<sup>(11)</sup>。この状態をピアソンは「ロックイン」と称した（Pierson1994：42）。

## （ii）政策終了論

政策の終了しづらさを問題意識の1つとしている政策終了論もまた、政策の継続性を裏側から説明する<sup>(12)</sup>。

デレオン（DeLeon1978）は政策終了の阻害要因として、①心理的な抵抗感

- (11) ピアソンは、第4の要素に絡んで、政策が大衆の政府活動に対する認識に及ぼす影響にも言及しているが、継続性というよりはむしろ、政府から大衆への、情報を含む政治的資源の分配のいかんによって、政策の変容（縮小の政治）を実現しようという文脈につなげて論じている。
- (12) 政策終了論は、デレオンによって提起されたものの、ホグウッドとピーターズ（Hogwood and Peters1982）らが、そもそも政策が完全に終了することはまれであって、ほとんどの場合政策の終了は政策の継承につながるものであるから、政策終了は有用な概念でないとして批判した影響もあり、その後、研究上の発展はあまり見られなかった。一方、グリーンウッド（Greenwood1997）はこうした経緯を批判し、政策の定義を精緻化することにより政策の終了は政策の継承とは区別して議論しようとし、さらに、政策の終了を推進あるいは阻害する要因について新たな知見を提供しようとして、その有用性を主張している。

(psychological reluctance : 政策立案・実施への関与を通じて、政策を終了させるという行為そのものに心理的な抵抗が生じやすい)、②制度の永続性 (institutional permanence : 政策に係る制度や組織は継続性を有するように設計されるものである)、③動的保守主義 (dynamic conservatism : 政策の継続のために目的や目標を変更することを厭わない動的保守性が発揮される)、④反政策終了連合 (anti-termination coalitions : 政策終了の防止を目標とする連合体が形成される)、⑤法的な妨害物・バリア (legal obstacles : 政策が法制度による以上、その改廃にはデュー・プロセスの原則にもとづく適正な手続きが要求される)、⑥スタートアップコストの高さ (high start-up costs : 政策終了を発議するにあたって、有効な代替案を含めた説得的な根拠を用意する必要がある) の6点を挙げる。

以上の6点はいささか羅列的だが、(1)利益、(2)制度、(3)アイディア、(4)アクター間の関係/政策ネットワークの4つの側面から、以下のように整理される。

- (1) 利益 : 政策のアウトプットから直接的に受益を得るアクターだけでなく、政策の立案・決定・実施段階において制度やアイディアの形成・発展に関与するアクターも、政策の継続を選好するインセンティブを持ちうる。
- (2) 制度 : 制度そのものが一定程度の継続性を有するが、制度設計およびその実施体制の構築段階においても、継続性を支える要素が埋め込まれる。
- (3) アイディア : 政策は、問題の理解の仕方やアジェンダの設定に影響を与える。政策目標が達成されたり、政策のねらいと実際の状況が乖離するなど政策の継続性に支障を及ぼすような環境変化が生じたりした場合でも、新たな政策課題や目標を探索したり、新たな環境に適応して政策を修正したりするなど、動的保守性の発揮を通じて政策の継続が図られる<sup>(13)</sup>。
- (4) アクター間の関係/政策ネットワーク : 政策の継続を選好する反政策終了連合が形成される。同連合には、政策からの直接的な受益者を中心としつつ、アイディアを掌るアクターが関わることも多い。(1)で指摘したように、これ

---

(13) ヘクロ (Hecllo1974) やホール (Hall1993) あるいはサバティエ (Sabatier1988) に代表される政策学習に関わる理論は、結果としての政策の大きな変容を説明しようとしているが、動的保守主義に即せば、政策の継続性の説明にも用いる。ただしその場合、動的保守主義がどの程度の政策修正を許容するのか (たとえばサバティエの言うところの“Secondary Aspect”を操作するにとどまるものか、政府プログラムの基本的属性のある程度の変化まで動的保守主義の範疇に含めるのか) という、政策終了研究の隘路である政策終了の概念定義に関わる問題 (岡本1996) に直面する。

らのアクターも政策の継続を選好するインセンティブを持ちうること、(3)に関連して、政策の継続を図るうえでアイデアを掌るアクターの協力が重視されることが背景にある。

### (iii) 両理論の総合：継続性のメカニズム

政策フィードバック論と政策終了論は多くの部分で視点を共有しているが、政策フィードバック論が既存の政策を独立変数として従属変数を明らかにしてその因果関係を説明しようとする理論であり、その結果として継続性が導き出されるのに対して、政策終了論は、政策終了を阻止するための——すなわち継続を実現するためのアクターによる能動的な行動（たとえば③動的保守主義、④反政策終了連合）をより強調している点に特徴がある。

そこで両理論による知見を総合するうえでカギとなるのは、既存の政策から生じた継続性が、政策終了を阻止するための能動的な行動に及ぼしている影響——言い換えれば、既存の政策から生じたどのような継続性の要素が、反政策終了連合を強化し、動的保守主義をより可能にしているのか、である。

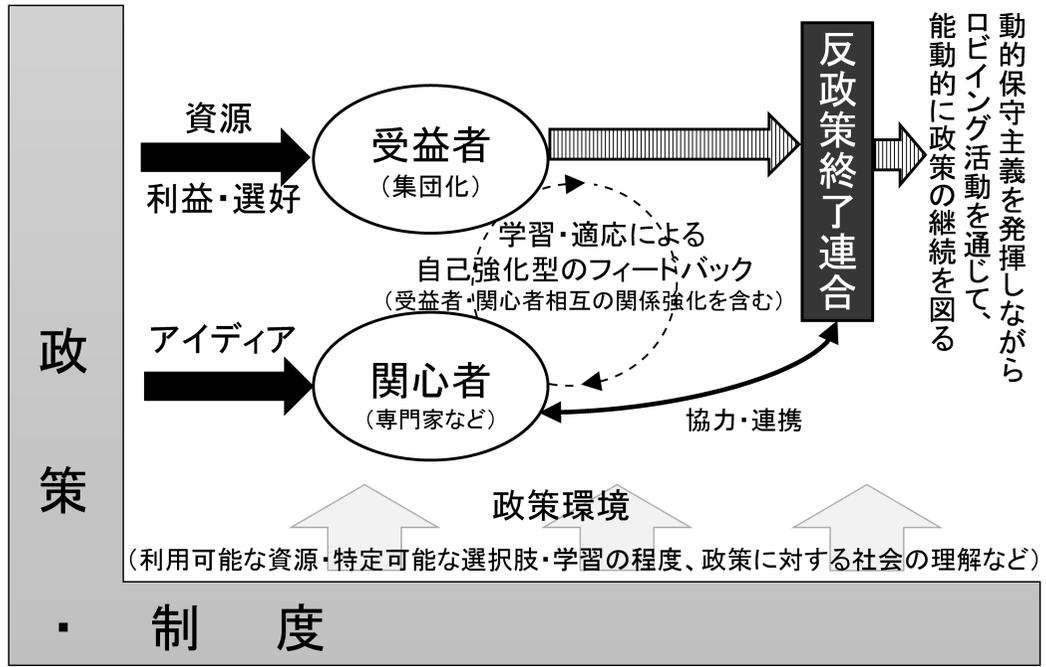
以上の点をふまえて、仮説として図1のような整理を行ってみたい。

前提として、既存の政策が及ぼす効果は、各アクターが利用可能な資源・特定可能な選択肢・学習の程度に影響するほか、国民の政策に対する理解や、時には社会的規範を変化させるなどにより、その後の政策の継続に対する支持調達の難易度にも影響を与える。

そのうえで、政策は、利益・選好および資源への作用を通じて受益者アクターの形成およびその集団化をもたらすとともに、その立案・決定・実施段階における制度やアイデアの形成・発展過程を通じて、直接的な受益者以外の、政策分野に関連する専門家を含む関心者アクターも形成する。受益者アクターは関心者アクターと連携しながら学習・適応活動を行い、その過程で、受益者と関心者相互が利益やアイデアを共有しながら政策の継続性を強める、自己強化型のフィードバックが作動する。

こうした自己強化型のフィードバック過程は、政策の継続を目的とする反政策終了連合の能力と影響力を強化する。政策専門家との連携は、単に協調連携するアクターが増加することによる影響力の強化だけでなく、政策環境の変化に対応して問題の理解の仕方やアジェンダを修正するなどの動的保守主義をより発揮し

図1 政策の継続性強化のメカニズム（模式図）



出所：筆者作成

やすくなるという効果をもたらすのである。

### (5) 本稿の構成

以上の理解にもとづいてつづく第3章では、過疎が問題として浮上した背景として、前提となる当時の過疎問題に対する一般的な認識の動向（④社会経済環境変化の認識）を把握したうえで、70年過疎法の成立過程について、「①議会政治」「②多元主義」「③官僚中心（エリート）」の各モデルに即して順に分析を行う。各モデルにおける分析の手順は、最初に各アクターの「制度」上の位置づけを整理したうえで、それによって規定された各アクターの「（認識する）利益」、「アイデア」の形成とそれにもとづく各アクターの行動およびアクター間の交渉、ならびにその帰結を説明する。そして、各モデルにもとづく分析を総合して、70年過疎法の成立過程について得られた知見を整理し、ならびにその結果として過疎法および過疎対策にどのような制度的特性およびそれに伴う継続性がもたらされたのかを検討する。

以上の検討をふまえて第4章では、70年過疎法の成立後、現在に至るまでの過疎対

策の実施過程を概観しながら、過疎法および過疎対策に備わった制度的特性が、実際にどのように政策の継続性に影響を及ぼしていったのかを観察する。そして最後に、インプリケーションとして今後の過疎対策の継続可能性を検討したい。

## 第3章 過疎対策の成立過程

### 1. 【分析1】過疎はどのように認識されたのか

#### (1) 過疎問題の浮上

1960年代に入り、高度経済成長に伴って農山漁村から都市への顕著な人口流出が発生したが、当初からこれが問題視されていたわけではない。むしろ当時の専門家や省庁関係者は、人口流出を肯定的に捉えていた。当時の基本法農政は、生産性の向上による都市との所得格差の縮小を目標に掲げており、零細農家の離農促進を進めていた。相次ぐ挙家離村は、資本主義の発展に伴う歴史的必然と捉えられており（並木1960：174-175）、兼業農家として農村に人口を残すのではなく、挙家離村の方向に誘導することのほうが求められていた（小倉1965：153）<sup>(14)</sup>。同じく、当時から国土政策の中心的人物であった下河辺淳も、再開発のための積極的な村落解体と既存住民の流出促進を主張していた（農政調査委員会1966：164-170）。このように、当時の政策担当者および専門家の認識では、地域間格差は一人当たりの所得格差として捉えられ、低所得地域から高所得地域への人口移動は、格差是正につながる人口の適正な地域的再配分だと認識されていたのである<sup>(15)</sup>。

一方、1963年9月に発表された地域経済問題調査会の答申『地域経済問題と対策』は、こうした一面的な格差問題の捉え方を否定し、一人当たり所得の格差を縮小すればよいというのではなく、住民の生活環境全般も含めて社会開発的視点を重視しながら解決を図るべきものであるとした。そして、同答申をふまえて設置されたのが、「過疎」問題を公式に初めて取り上げたことで知られる経済審議会地域部会である

(14) 一部に廃村の出現をめぐる感傷的な報道（横田1962）もあったが、その報道へのリアクションとして同じ雑誌に農政の専門家が投稿したレポート（石川1964）は、「挙家離農＝流動化」と前向きに捉えて計画的な離農・離村を推進するよう主張している。

(15) さらに経済人やエコノミストの中には、「人間らしい生活ができない農村地域に若い人材を拘束する理由はなにもない」（佐貫1966）、「過疎地域への生活環境整備は、経済性、社会性から見て無駄である」（桜内1968）などとして、積極的な撤退を提唱する者もあった。

(経済企画庁1975: 51-52)<sup>(16)</sup>。同部会は、1966年3月に公表した中間報告『日本経済の地域的変貌』において、「是正の対象となる地域格差を国民生活の諸水準の地域差という点におけば、地域格差是正策の重点は、国民的生活におけるナショナル・スタンダードの確保の方策に求められねばならない」と述べ、さらに、激しい人口移動は、人口集中地域による「過密」問題だけでなく、人口流出地域において地域社会の基礎的条件の維持が困難となる状況を生じつつあると指摘し、これを「過疎」と呼んで新たな政策課題として提起した。

公文書で人口減少が「過疎」という言葉で新たな問題として提起されたことの影響は大きく、省庁や都道府県は相次いでその調査と対策の検討に乗り出した<sup>(17)</sup>。ジャーナリストも人口減少による地域の窮状を積極的に取材した。全国紙による報道<sup>(18)</sup>のほか、中国地方のブロック紙である中国新聞社による約1年半にわたる連載は、人口減少に苦しむ中国地方の農山村の実態を克明に伝えた(中国新聞社1967・1968)。ジャーナリストによる新書の出版もあった(今井1968)。こうして、地域格差をめぐる議論から派生して、都市の「過密」と対比される形で農山漁村における「過疎」が取り上げられ、地域社会の持続可能性に関わる問題として提起されたことにより、政府内のみならず広く社会的な関心を集め、その結果、それまで資本主義的發展に伴う「歴史的必然」と捉えられていた農山漁村からの人口流出は、急速に政策課題化していったのである。

## (2) 過疎問題と対応方針をめぐる認識

その後、政策担当者や専門家によって、過疎概念の精緻化と対策の検討が進められ

- 
- (16) 公式には、1964年11月の経済審議会の「中期経済計画」答申決定時に、同計画作成の過程で十分に検討されなかった大都市問題・地域格差問題をあらためて慎重に検討する場として設置が決定された。政府は、部会への直接的な諮問は行わなかったものの、「中期経済計画」の閣議決定における留意事項として、「過密都市の弊害、山村離島を含む地域格差の是正、産炭地の振興等地域的諸課題の適正な解決をはかるとともに、さらに長期的な観点から総合的地域政策の確立に努めること」として、地域部会の設置に事実上の裏付けと諮問事項を与えた(労働省職業安定局企画課1965)。この経緯を見てもわかるように、部会発足当初から「過疎」が議題とされていたわけではなく、中間報告において新たな政策課題として加えられたものである。
- (17) 過疎地域振興対策推進本部(1969)に、各省庁・各県等による調査が一覧的に整理されている。
- (18) 「(1)人口流出にあえぐ村 島根県匹見町 ここに政治を(ふるさと短信)」『朝日新聞』1966年10月3日、東京朝刊、5面

た。

当時、過疎問題の第一人者であった渡辺兵力<sup>(19)</sup>（農業総合研究所）は、問題の捉え方を次の2つに整理した（渡辺1968）。1つは、過度な人口減少そのもの（若年層を中心にした人口流出の結果、人口の自然減に至った状態）を問題と捉える見方であり、渡辺はこれを「人口論的過疎」と名づけた。もう1つは、人口減少の結果としての地域の社会・経済的機能の停滞ないし低下を問題と捉える見方であり、渡辺はこれを「地域論的過疎」と名づけた。渡辺の功績の1つは、前述のように「人口論的過疎」だけでは政策課題として認識され難かったところに、「人口論的過疎」と区別して「地域論的過疎」という概念を提起することにより、過疎問題を地域社会の持続可能性にかかわる問題としても提示したところにある<sup>(20)</sup>。

さらに渡辺（1968）は、過疎問題への対応をめぐるもう1つの対立軸を紹介する。1つは、地域社会に動揺をもたらしている人口減少の阻止を問題解決の目標とする「静態的・現状維持的問題意識」であり、もう1つは、人口減少を前提としながら、地域の現状を改変することにより人口減少への適応を図る「動態的・現状改変的問題意識」である。

専門家の大半は「動態的・現状改変的問題意識」に立っており、なかでも目立ったのは、新たに整備した拠点を中心にした集落の移転・統合などによる地域再編を提案する見解だった（伊藤1967・安達1967）。こうした拠点主義的発想は当時の国土計画の思想に沿っていたこともあり（下河辺1994：117）、1969年に策定された新全国総合開発計画には「人口激減山村における生活条件の保全策」として、集落の移転統合や拠点整備が打ち出されるに至った。後述のように、自治官僚も、集落再編・拠点づくりを含む地域再編を対策の基本として位置づけていた。

このように専門家や省庁関係者の中では「動態的・現状改変的問題意識」が主流を占めていたが、一方、渡辺（1968）によれば、当時、社会一般的に主流を占めていたのは「静態的・現状維持的問題意識」だった。地方自治体は、一部を除いて集落再編

(19) 内藤（1991：5）・梶田（2004：377）は、『日本農業新聞』1967（昭和42）年12月1日付を参照して「『過疎』の命名者とされる」渡辺兵力の言葉を引用しているが、同日付の『日本農業新聞』（縮刷版で確認）に該当記事は見当たらなかった。出所の再確認が必要である。

(20) 渡辺自身も、農山村地域からの人口・労力の流出自体は、非農林業部門産業の成長のために、また地域間所得格差是正のために、原則としては合理的な過程であると評価している。しかし、均衡化の限度を超えた人口流出により、「人口論的過疎」「地域論的過疎」と言える状況が生じていることを問題として主張したのである（渡辺1968）。

を含む地域再編策には積極的でなかった。たとえば同時期にまとめられた高知県・奈良県の総合計画（高知県1968・奈良県1968）は「過疎」について項目を立てて取り上げているが、対応方針は、過疎地域への積極投資による生活・産業面の基盤強化であり、地域再編には踏み込んでいない。全国町村会（1968）は、地域再編策に対して、「単純な過疎部落切り捨て論は住民不在の議論である」として、「行政の効率主義、合理主義を重視しすぎない」よう慎重な対応を求めている。また、過疎問題取材したジャーナリストも、地域再編策に対して批判的であった（今井1968：193-194・碓井1968：29-31）。さらに国政アクターの中でも特に野党関係者は（和田1968・無署名1968・飯塚1969）、従来の効率一辺倒の経済政策、拠点開発主義の国土政策、あるいは政府の無策が地域間格差を生み、過疎問題を作り出したとの認識に立っており、取り残された地域に対する分配の強化を図ることが先決であると主張する者が多かった<sup>(21)</sup>。

以上のように、過疎問題と対策をめぐる議論は、大きく2つの異なる見解に分かれていた。一方は、過疎問題を拠点主義・効率主義に拠る国土政策・経済政策が生んだ格差問題として捉え、対策として、従来の拠点主義・効率主義を根本的に改めて、開発や成長から取り残された過疎地域への分配の強化を図るよう主張した。もう一方は、過疎問題を国土政策・経済政策の副作用としては捉えるものの、従来の拠点主義・効率主義を根本的に改めるのではなく、過疎地域に合わせて多少のアレンジをして適用することで解決は図られると認識していた。こうした認識の違いが過疎法の政策決定過程においてどのように影響していくのか、次節以降で観察していきたい。

## 2. 【分析2】議会政治（党派性）モデルによる説明

### (1) 制度にもとづくアクター相互の関係

本節では、議会政治における党派間競争のプレイヤーである国政政党、自民党・社会党等を主要アクターとして説明を行う。

当時、政権与党である自民党は衆参両院で単独過半数の議席を保持しており、法案を単独で可決できる環境にあった。実際に、大学の運営に関する臨時措置法（1969

---

(21) ただし後述のように、社会党は過疎対策の立案に際して積極的な集落再編を主張することになる。

年：昭和44年法律第70号）は、会期切れを目前にして参議院で強行採決している<sup>(22)</sup>。一方、社会党は、江田三郎による構造改革路線をめぐる党内対立とそれによる混乱が影響して長期低落傾向にあった<sup>(23)</sup>。

この時期の野党の影響力について、次のような議論がある。まず、国会審議における野党の影響力について、伊藤光利（1987：142－143）は、この時期の国会は、それまでのイデオロギー的対決から、経済的果実の分け前をめぐる政治的妥協の場へと変わり、与野党の馴れあいによる国会運営が目立つようになったとする。福元健太郎（2000：139）は、1960年代後半は、一党優位性を前提とした国対政治とも称される国会運営の制度が確立し、法案審議に係る制度を梃子にした野党の抵抗力（粘性性/*viscosity*；Mochizuki1982：47－85）が定着していった時期であると指摘する。

つづいて与野党間の関係を含めた政策過程全般からみた政治構造的な把握として、村松岐夫（1981：289－292）は、戦後の政治過程が、政府・自民党の独占的な支配下にある中心的な政策過程と、それをとりまく、既存の反保守の政治勢力が異なる価値体系をもって対決しその変革を迫る外縁的なイデオロギー的過程とに分断されており、野党勢力が一定の影響力を発揮できたのは後者の過程に属する防衛問題や憲法改正問題などであり、経済計画や地域政策においては、野党勢力は副次的な存在でしかなかったとする（村松1981：298）。だが、これに対して真淵勝（1981）は、経済・福祉分野においても、野党は「平等主義イデオロギー（榊原・野口1977）」の推進者として活動したことにより、政府自民党に対して一定の影響力を発揮してきたと指摘し、再分配をめぐる政治において、与野党がともに影響力をもち合う第3の政治過程が存在すると主張する。

このように野党による一定の影響力が認められるとされている議会政治において、過疎対策に関して与野党間でどのような合意が形成されたのか。本節では以上の議論をふまえながら、70年過疎法の成立過程における与野党の行動を観察していきたい。

(22) 当時の参議院議長は、後任である河野謙三が強行採決を認めようとしなかったのとは対照的に、参議院自民党で権勢を振るい、強行採決も辞さない重宗雄三だった（竹中2010：107－123）。

(23) 1967年総選挙（黒い霧解散）では事前の期待に反して議席を増やせずに敗北宣言。1969年の総選挙では従来票田としてきた都市部でも大敗を喫すなど議席を大幅に減らした。

## (2) 政策決定過程：アイデアを中心に

政党の中で最初に過疎問題に関する特別委員会を設けたのは社会党である（1968年11月21日・過疎地域問題調査会1981：4）。同党は既に『農山漁村の生活改造計画について：過疎対策』（1968年5月・日本社会党政策審議会1968）と題した文書をまとめており、その中には、農山漁村全般を対象に集落の再編成、生産・生活の集団化およびそれに伴う施設整備などを進める「農村生活改造法案要綱」も盛り込まれていた。社会党の姿勢は、自民党政権による都市への集中投資・農村軽視が都市と農村の地域格差を招いたとして、過疎問題を人口減少問題に限定せず、生産面・生活面全般に関わる農山漁村一般の問題として捉え、産業人口の分散、再配置と農山漁村の生産・生活に係る資本や体制の再編強化により地域格差を解消させることに主眼を置き、「改造」と題しているように、集落再編成など地域再編を対策の枢要として主張していた。

社会党につづいて民社党（1968年11月）・公明党（同年12月23日）がそれぞれ特別委員会を設置した後、自民党が過疎対策特別委員会の設置を決定したのは1969年2月25日のことである（過疎地域問題調査会1981：4）。当時の自民党機関誌は、渡辺兵力（1968）の整理を引用しながら地域論的過疎（人口減少による地域社会の持続困難化・生産活動の低下）が目下の過疎問題であると説く（黒田<sup>(24)</sup>1969）。同年3月27日、過疎対策特別委員会は立法に関する小委員会（委員長・山中貞則）を設置して法案を起草することとした。2ヶ月後の5月27日、同小委員会は「過疎地域対策特別措置法案大綱」を決定。自民党の政策審議会、総務会の承認を得て、同年6月13日、第61回（通常）国会に、山中貞則を筆頭に自民党議員17名による「過疎地域対策特別措置法案」を提出した。同法案は実際に成立した過疎法とほぼ同一の内容であり、社会党による「農村生活改造法案要綱」と比較すると、道路・交通や生活環境施設の整備による既存集落の底上げと集落再編成を並行して推進するという、人口流出の抑制と人口減少に対応した地域再編を両睨みするものだった。山中が提案理由の説明で強調したのは「総合性」だった<sup>(25)</sup>。

自民党による法案提出の動きを受けて、社会党は6月6日に『過疎の現状とわが党

---

(24) 著者・黒田初幸の役職は記載されていないが、国勢協会（1968：26）に、自由民主党政務調査会専門調査員と記録されている。

(25) 「動態的な過疎地域を総合的にとらえ、より一そうの成果を期するためには、過疎地域における生活環境、産業基盤等の整備に関する総合的かつ計画的な対策の樹立と推進が急がなければなりません」（第61回国会 衆議院 地方行政委員会 第44号 1969年6月26日：下線部筆者）。

の対策』と題した文書を発表している（日本社会党政策審議会・過疎対策特別委員会・地方政治局1969）。文書は、自民党による法案大綱を「専ら人口減少から生ずる諸現象への対症的な政策に止まっている」と批判し、「農村生活改造法案」の新要綱を示している。新要綱を旧要綱と比較すると、旧要綱が掲げた集落再編成をはじめとした地域再編策に加えて、「緊急対策」として道路・交通の整備や、教育・住居・医療・老人母子対策など生活対策が加えられたことが特徴的である。すなわち、社会党は、集落再編成をはじめとした地域の再編（改造）が根本的な対策であるとの認識は維持しつつも<sup>(26)</sup>、自民党案にあった「対症的な政策」を「緊急対策」と位置づけて吸収しようとしたと言えよう。

地方行政委員会における質疑が始まると、社会党をはじめとする野党からは、「他の地域振興立法との関係を整理する必要がある」「応急ではなく恒久的な立法措置にすべきである（時限立法であることに対する批判）」「過疎問題の原因と対策は政府の責任として受け止め、議員立法ではなく閣法で対応すべきである」「交付税措置で過疎対策を行うのは、自治省（地方財源）への押し付けではないか」などの批判が示された。ただし、野党も過疎対策の必要性については認識しており、なんらかの法整備が必要だという点では与野党の認識は一致していた<sup>(27)</sup>。むしろ野党勢力は、当時人口減少率が西日本に比べて低く、与党案では対象から外れる市町村が多かった東北地方への対応のために、地域指定基準を緩和して政策対象を拡大するよう求めていた。

結局、山中ら自民党議員の単独提案による「過疎地域対策特別措置法案」は、前述した大学の運営に関する臨時措置法の強行採決に伴う混乱の煽りを受けて審議未了による廃案となり、続く第62回（臨時）国会でも廃案となった（同国会は衆議院解散により4日間で閉会）。しかし、総選挙後に召集された第63回（特別）国会では与野党間の調整と合意が図られ、旧法案をもとに野党の要求をふまえて修正したうえで、「過疎地域対策緊急措置法案」を衆議院地方行政委員会の委員長（委員会）名で提出（1970年4月7日）することとなった。修正内容は、「『特別措置』を『緊急措置』

(26) ただし、自治労本部（1969：3）は、集落再編は自治体合理化の強行につながり、過疎現象を一層促進し、住民サービスを低下させるものであるとして反対していた。

(27) 社会党過疎対策特別委員会委員の神門至馬夫（神門1969）は、自民党案に対する態度のあり方をめぐって党内で議論した結果、社会党としての修正条件を出し、自民党が修正要求に応じた場合は、委員長提案による議員立法に改めさせたいうえで過疎法案の成立を図るとの方針に決定したことを紹介している。そして、過疎法案を「どうしても次の通常国会（第63回国会を想定：筆者注）では成立させなければならないと思っている」との自身の認識を表明している。

と改め、この法律の目的および内容が当面の緊急対策であること」を明らかにしたこと、「過疎対策における国の責任を明定した」こと、「将来、新たな国庫補助制度を創設することのできる根拠条文を置いた」こと、「過疎債の対象施設として（中略）老人福祉施設を加えたこと」の4点であり（片山1970）、社会党の（新）要綱案を一部反映する修正であった。そして同法案は、衆議院（4月9日）・参議院（4月17日）とも全会一致で可決成立した。

### （3） 議会政治モデルによる説明：過疎対策をめぐる与野党間の合意と利益認識

以上の政党や国会における政策決定過程の整理をもとに、議会政治モデルに依拠して過疎法の成立過程を考察したい。

まず、与野党間には過疎問題の具体的な認識や提案する対応策について対立点もあったが、過疎法の必要性については合意されており、野党の要求を反映して法案の内容を若干修正したうえで、委員長提出法案として全会一致による可決をみた。野党は過疎をそれまでの国土政策・経済政策が生み出した地域間格差による問題と捉えており、政府が過疎対策を通じてその是正を図る責任を認めるならば、言い換えれば、過疎対策が野党の掲げる「平等主義イデオロギー」を一定程度受け入れたことによる政策であるということが確認されれば、実施手段については与党案を「当面の緊急対策」と位置づけることで、合意できたのである。こうして過疎法は与野党間では再分配をめぐる政治として位置づけられ、野党が法案の成立に一定の影響力を行使したと自ら認識できたことによって、合意に至った。野党が主たる影響力を発揮したとまではいえず、あくまで副次的な影響力にとどまったが、この過程を通じて①与野党間で過疎対策が地域間格差を是正するための政策であるとの認識が共有されたこと、さらに②70年過疎法成立過程を通じて各党間の合意にもとづく委員長提出法案<sup>(28)</sup>および全会一致可決の前例が作られたことは、その後の過疎対策の継続性に寄与することとなる。

つづいて、過疎法の制度形態における特徴に関して、まず時限立法となった理由については、（本稿の冒頭で紹介したように）議員として法案の起草に中心的に関わった山中貞則による「異常な人口流出は短期的な問題である」との認識が反映されたも

---

(28) ただし、委員長提案の規範が確立されたといえるのは、90年過疎法以降のことである（前脚注(4)参照）。

のと理解できる。

では、議員立法形式が選択された理由についてはどうだろうか。議員立法が分配政策に用いられやすい（三沢1967：27-28）との認識は当時からあり、議会研究者や専門家の間では「（地域振興立法では）選挙民からの要望も強いうえに、与野党の意見がまとまりやすいこともあって、議員立法が多くみられる」（田島1984：144）、  
「（地域格差の是正を図るための法律の多くが）議員立法であるのは、地元への利益誘導を図る色彩の強いものだから」（村上2001：85）といった見解が定着している。こうした見解にしたがえば、過疎法について、議員には対象地域への分配を図る利益があったので、議員としての成果を強調しやすい議員立法という形式を選択した、との理解が可能である。

とはいえ、過疎対策を分配政策として積極的に講じていく利益を各党はどこまで認識していたのだろうか。

カルダー（Calder1988 カルダー訳1989：248）は、過疎法を自民党の農村支持基盤へのテコ入れの一環として捉えている<sup>(29)</sup>が、当初は野党議員が過疎対策により積極的だったことを考慮する必要がある。過疎対策の検討着手は野党が先んじていたし、自民党案よりも政策対象を拡大するよう主張していた。加えていえば、過疎問題が公式に認知されたのは1966年のことであり、後述のように省庁は同年中には過疎問題の調査と対策の立案に着手、地方自治体も1967年には検討を始めていたが、各党が過疎問題の検討に着手したのは、それより遅れて1968年末以降のことだった。また、第61回国会において政府・自民党は、過疎法案など生活関連法案が流れることを承知で、大学法案の成立を優先させた（福元2000：89）。

さらに、過疎法に関する審議が行われ、最終的に提案主体となった地方行政委員会は、政治的利益（「票とカネ」）が小さいと議員から認識され、議員からの人気は低調だった（岩井1984）ことも考慮に入れる必要がある。70年当時の（衆院）地方行政委員会の委員構成を見ると、当選回数のない議員、あるいは当時成田財特法（新東京国際空港周辺整備のための国の財政上の特別措置に関する法律：昭和45年法律第7号）の審議が行われていたことから、野党からは成田闘争に関係する議員が名を連ねていた。また、地方自治体の首長経験者が比較的多いのも特徴であり、過疎法の委員

---

(29) なお、カルダー（Calder1988 カルダー訳1989：129）は、1960年代末は自民党政権が安定的だったことから分配政策は縮小期にあったとも指摘している。

会質疑で野党側から質問に立ったのは、主にこの属性の委員<sup>(30)</sup>だった。

以上のように状況証拠の積み重ねではあるが、各党が過疎対策の導入を分配政策として積極的に推進していく政治的利益を強く認識していたとは言い切れない。また、地域指定や実施主体について市町村を重視していること、交付税制度を介した財政措置を政策手段の主軸に据えたことに関する説明も、議会政治モデルでは困難である。このように議会政治モデルによる説明とその限界を確認したうえで、次節では多元主義モデルにもとづく説明を検討したい。

### 3. 【分析3】多元主義モデルによる説明

#### (1) 制度にもとづくアクター相互の関係

本節では、中央—地方間、特に地方側の行動に主眼を置いて70年過疎法の成立過程を整理し、考察する<sup>(31)</sup>。中心的なアクターである地方自治体（都道府県・市町村）と、省庁（自治省）あるいは政党（自民党）との相互のやり取りが分析の主軸となる。

村松（1988）は自治体に対する国の統制を強調する旧来のモデルを「垂直的行政統制モデル」として批判し、「（地方自治体がその自律的な）意思を実現するために中央に働きかける側面に注目」（村松1988：88）して「中央地方関係の全体を、政治に媒介された相互依存関係とみようとする」新しいモデル（相互依存モデル）を提唱する（村松1988：47）。このモデルが想定するのは「下からの湧きあがる圧力活動と競争」（村松1988：72）を通じて政策が生み出されていく姿であり、言い換えれば、①水平的競争を通じた地方自治体間の政策波及と②垂直的な地方から中央への圧力活動<sup>(32)</sup>が、政策決定過程の構成要素となる。

過疎法の成立過程を扱った既往研究（内藤1991・梶田2004）は、いずれも実質的にこのモデルに依拠して、地方自治体の行動とその影響を中心に検証している。以下、

---

(30) 具体的には、山本弥之助（元盛岡市長）、細谷治嘉（元大牟田市長）の各委員。

(31) サミュエルズは、「中央地方間の政治が多元主義かコーポラティズム的かどうかは議論の余地がある」（Samuels1983：242）が、「政策ゲームのアクターである地方自治体が、目的を達成するためにこれらのグループに自由に参加したり再参加したりする限り、そのプロセスは多元主義的なものと見なすのが適切である」（Samuels1983：255）とする。本稿でもこの解釈に従う。なお、地方自治体（地方政府）を政府外・議会外のアクターとして扱うことについては、**前脚注（8）**を参照。

(32) 地方から中央への圧力活動の前提として、地方自治体間の圧力連合が想定されている（村松1988：71）。

両研究の知見を参考に、追加資料により新たに確認された知見を補いながら、政策決定過程を整理していく。

## (2) 地方自治体による利益認識

梶田（2004：377－379）によれば、地方自治体が人口減少問題を認識した契機は、国勢調査人口の減少に伴う地方交付税の減額問題に直面したことにあるという。国勢調査人口の減少がそのまま基準財政需要額の算定に適用されれば、普通交付税の減少に直結する。高度経済成長に伴う大規模な人口移動を反映した1965年国勢調査の結果が発表されると、人口急減に見舞われた市町村は、人口減少による交付税減少を問題として強く認識することとなる。当時の県担当者も同様の問題認識を示している（泉1966：38－39）。

1966（昭和41）年度に人口急減補正が導入されたことにより、人口減少が交付税減少に直結することは避けられたものの、地方自治体側は人口減少に対して新たな施策を講じるためのさらなる対応を求め、人口減少市町村を数多く抱える島根県を中心とした地方自治体間の圧力連合による特別地域立法運動に発展していく（梶田2004：380）。梶田（2004：384）は、「地方交付税の問題が特別地域立法運動から切り離されると、対象地域に人口激減を掲げる必然性はなくな」り、代わりに採用されたのが過疎概念だったとする。

## (3) 島根県主導によるアイディアの形成と立法運動の展開

人口減少（過疎概念）を根拠に立法措置と財源確保を要求するためには、人口減少問題（過疎問題）を特定（定義）し、さらに有効と考えられる具体的な政策手段（アイディア）を示す必要がある。これら2点について、島根県は主導的な役割を果たした。

まず、問題の特定を中心とした作業について、島根県議会は1967年7月に人口過疎地域対策特別委員会を新設、11月下旬に鹿児島・宮崎・高知の各県を、12月上旬には県内赤来町・大和村（いずれも当時）を視察する<sup>(33)</sup>など精力的に調査を進め、12月議会でその中間報告を行った。併せて12月議会では、政府に対して過疎地域に対する

---

(33) 調査先・調査日程は『人口過疎地域対策特別委員会会議録』の各視察報告（島根県公文書センター所蔵）にて確認した。

財政支援の拡充や基本法の制定などを求める要望決議を行っている（島根県議会事務局1971：1042-1047）。

県も同年8月に企画部開発課に過疎地域対策係を設置して、過疎対策推進のための組織を整備（島根県議会事務局1971：18）するとともに、島根大学山陰文化研究所に過疎問題に関する調査を委託した<sup>(34)</sup>。委託調査の結果は同年12月に『人口急減地帯山村集落調査報告』としてまとめられており、農林業・教育・公共施設の整備状況から住民意識に至るまで、網羅的に調査されている<sup>(35)</sup>。

島根大学山陰文化研究所で県委託調査の主軸を担ったのが、同大文理学部助教授（当時）の内藤正中だった。経済史を専攻してきた内藤だが、同調査への関与を契機に過疎問題研究に取り組み、翌年から次々と著作を発表していく（内藤1968 a・内藤1968 b）。後には、過疎地域対策特別措置法案の質疑に際し、学識経験者として唯一の参考人として招致されている（第61回国会 衆議院 地方行政委員会 第53号 1969年7月23日）。また、内藤らの動きと並行して、島根大学農学部教授の安達生恒は、1967年6月には県内の弥栄村（当時）における過疎の実態をいち早く調査して報告しているほか（安達1967）、国レベルでの問題の特定作業（渡辺1968）<sup>(36)</sup>にも関与。さらに、数多くの論説（たとえば安達1968）を通じて当時から過疎問題研究者として頭角を現していた<sup>(37)</sup>。

こうして島根県では、都道府県レベルでは全国に先駆けて過疎問題の特定に向けた

---

(34) 「県でも独自調査 過疎対策 企画部長が答弁」『島根新聞』1967年7月1日、朝刊、1面。なお、これら県企画部による動きとは別に、県農林部も9月に弥栄村（当時）を調査し、10月に報告書『人口急減地帯山村集落調査報告：人口急減による集落の変貌』をまとめている。

(35) 内藤正中が担当した結論部分では、過疎問題は該当地域が既存政策の網からこぼれ落ちた結果であるとして、「抜本的な総合的な過疎地域開発のための基本法制の制定施行」が主張されている。人口過疎地域対策特別委員会は10月11日（『人口過疎地域対策特別委員会開催状況』島根県公文書センター所蔵にて確認）に島根大学山陰文化研究所の調査結果報告を聴取しており、12月議会における基本法の制定などを含む政府への要望決議（前述）に影響した可能性が指摘される。

(36) 渡辺兵力が主査を務める「山村人口問題研究会」（山村振興調査会）のことを指す。同研究会には、当時島根県大東町総務課長で、その後、過疎問題研究者として過疎に関する論稿や書籍を多数著す乗本吉郎も関わっており、安達とともに大東町における過疎の実態を報告している（乗本・安達1968）。

(37) 安達（1967：78-79）は、過疎とは、「むら社会崩壊のメカニズムとそれにかからんだ住民意識の疎外というトータルな状況にほかならない」とする。この時点で住民意識の孤立化・疎外を過疎問題の枢要として指摘した点は慧眼であり、その後の「心の過疎」（たとえば、高知新聞社編集局1991）や「誇りの空洞化」（小田切2006：166-168）に通じる重要な論点である。

調査研究が進み、その過程では、全国的にも頭角を現すような過疎問題研究者が生まれていった。

つづいて具体的な政策手段の提示に関しては、島根県内の自治体において先発的な動きが見られた。匹見町（現在は益田市の一部）は1966年5月に人口流出への対策として拠点（へそ地区）と周辺をつなぐ道路整備をセットにした山村振興計画を策定し、実行に移していった。町長の大谷武嘉はこれら拠点整備と道路整備の構想や実績を自らも積極的に発信するとともに、さらに集落再編成を組み合わせた計3事業を過疎対策の要諦として主張し、事業実施のための政府による財政支援の必要を訴えた（匹見町編〔1967〕大谷1970）<sup>(38)</sup>。大谷による発信は反響を呼び、匹見町の取り組みは著名誌でも紹介される（伊藤1967）など注目を集めた<sup>(39)</sup>。大谷は「過疎町長」の異名をとり<sup>(40)</sup>、後に、前述の内藤とともに、衆議院地方行政委員会に参考人として招致されている。

島根県も、前述の調査をふまえて県独自の施策を次々と導入していく。企画部は1968年（昭和43年）度に県独自の過疎対策として「人口急減地域総合対策事業」を創設した。同事業は「過疎地域における総合的な施設整備をはかるため、国、県の既存の補助、融資等の制度では採択しにくい施設等の整備事業で過疎地域対策として効果の期待されるもの」を対象に実施町村に対して助成を行う制度であり、翌年度にかけて県内9町村が採択された（高品1970）。1968年（昭和43年）度には県の他部局でも、

(38) ただし、大谷は必ずしも過疎新法の制定を不可欠なものとして求めていたわけではない。

「山村の振興を図るには、これ以上の法律を作る必要があるのだろうか。効率のあがないものを新たに作るより、現行法を改正して合理的に運用できるようにし、弾力的な有効運用で結果を求めれば現行法は、もっと生かせるのではないだろうか」（大谷1968：119）とも述べている。

(39) 当時は匹見町だけでなく山形県小国町（伊藤1967）、岩手県沢内村（当時）（和田1971）でも同様の取り組みが行われていた。その中で匹見町に注目が集まったのは、町長自らメディアを通じて積極的に発信したことと、拠点整備・道路整備・集落再編成の3点セットを過疎対策のパッケージとして示した点が大きいと考えられる。なお、中国新聞記者の確井巧（1968：29）は、大谷の提言が全国に流布した具体的な経緯を次のように紹介している。「島根県のある山村の町長が、テレビ座談会で『へそ構想』という話をした。（中略）県庁の役人が、それを聞いて感心した。さらに過疎問題の現地ルポにやってきた中央の経済学者が、この話を総合雑誌に発表した。そして話がつぎつぎ伝わるごとに、アイディアにすぎない『へそ構想』が、まるで過疎対策のキメ手のように行政担当者間で語られるようになった」

(40) 「[いわみ見・聞・想]（上）法成立に尽力 元匹見町長（連載）＝島根」『読売新聞』2014年2月26日、大阪朝刊、島根版、33面

「山村農林振興特別対策事業」（農林部）・「過疎地域町村社会教育促進事業」（県教育委員会）が新たに実施された（内藤1991：16-22）。

一方、島根県議会は1968年1月から2月にかけて、特別立法の制定を目指して国に働きかけることを決定し、要綱案の作成にも着手した。

まず、1月17日開催の人口過疎地域対策特別委員会では、離島振興法の制定にも関わった中川秀政県議が、同法制定時の経験をもとに「法律の案文を作成し、各県に同調を求め、合せて選出衆参議員に働きかけ、衆参の法制局を経て関係省庁と調整を図り、議員提出の運びとするのがよい」と助言<sup>(41)</sup>。これに他の委員も賛同し、方針として採用された。その後、離島振興法制定時の要綱案を参照しながら<sup>(42)</sup>「人口激減地域振興法要綱案」が完成。2月1日開催の特別委員会は、要綱案を承認したうえで、方針通り関係各所への働きかけに着手することを決定した。その際、同席していた県企画部長が割って入り、県庁内部の調整にもう少し時間を要することを伝えたのに対して、委員が「執行部がモタモタしても我々はやる」<sup>(43)</sup>と返す場面もあった。

特別委員会でとりまとめた要綱案と国への法制化働きかけの方針は、翌2月2日の地元紙の一面トップで大きく報じられ<sup>(44)</sup>、県選出議員や知事会など様々なルートを通じた本格的な立法運動が始まった（内藤1991：23）。全国都道府県議会議長会（同年5月）、全国知事会（同年7月）に相次いで過疎対策の協議会あるいは特別委員会が設置され、自民党内にも議員連盟（自民党過疎地域対策国会議員連盟：216名<sup>(45)</sup>）が結成される（同年9月）。同年11月、全国知事会特別委員会・自民党議員連盟ら三者による役員会が開催され、島根県企画部が関係県に聴取しながらとりまとめた「過疎地域振興法（仮称）要綱案」を審議のうえ承認、自民党国会議員による議員立法として通常国会に提出する方針が決定された。そして同年12月には、自民党議員連盟や

---

(41) 『人口過疎地域対策特別委員会会議録』（島根県公文書センター所蔵）。中川は隠岐選挙区選出。県議会の最長老議員で「議会の生き字引的存在」とされていた（「新しい県議さん」『島根新聞』1967年5月4日、8面）。彼の離島振興法制定時における関わりは、鈴木（2006b）にて言及されている。

(42) 委員会資料には「離島振興臨時措置法要綱（案）」と新たに作成した要綱案と一緒に綴じられているうえ、構成も類似しており、参照したことがうかがえる。

(43) 『人口過疎地域対策特別委員会会議録』から引用。

(44) 「過疎対策で特別立法 県議会在振興法試案 国へ法制化働きかけへ」『島根新聞』1968年2月2日、1面

(45) 議員連盟の人数は、「田部長右衛門（過疎地域対策促進協議会長）：人 その意見」『朝日新聞』1968年12月28日、東京朝刊、5面を参照した。

地方三団体（全国知事会・全国都道府県議会議長会・全国町村会）ら関係者を結集する過疎地域振興対策推進本部が設置される（内藤1991：23-42）。

過疎地域振興対策推進本部の正副本部長および事務局長はすべて島根県関係者で構成されるなど、過疎立法に向けた運動は、島根県が一手に率いている格好であった。過疎問題への関心や過疎対策の実践は他県にも広がっていた<sup>(46)</sup>ものの、立法化に対する関心には温度差があったためである（内藤1991：42）。とはいえ、立法運動の全国組織化がこうして実現したことにより、政権与党である自民党が、議員連盟ではなく政党として動くに至った。前述のように、自民党は過疎対策特別委員会の設置を決定し（1969年2月）、以降、本格的な立法活動が行われていくこととなる。

#### （4） 多元主義モデルによる説明とその限界

以上の経過は、多元主義を前提にした政策決定過程の説明方法の1つであるキングダン・モデル（Kingdon2013 笠沢2017）に依拠して、次のような説明ができる。

まず、1965年国勢調査の公表によって人口減少が指標化されて示されたことは、それが交付税額の減少をもたらすとの危惧もあいまって、地方自治体に人口減少問題をアジェンダとして強く認識させた。交付税減額問題については人口急減補正の導入によって一定の解決が図られたものの、地方自治体は人口減少問題そのものへの対応は行われていないと感じており、人口減少問題はアジェンダとして存続した。こうして、従来の開発政策・経済成長政策から取り残された人口減少地域に対する分配の強化をめぐる問題として、アジェンダが設定されていたのである。

島根県内では、問題とアイデアの流れが並行して進んでいた。県は現地調査を通じて人口減少が地域社会に与える影響を分析し、新たな施策への反映に努めた。県内研究者は県の調査に協力しただけでなく、独自にも調査研究を進め、著書や評論などを通じてその結果を積極的に発信した。こうした活動は、過疎問題の特定に貢献しただけでなく、問題への認識を広げることに貢献した。また、匹見町は独自の人口減少対策を実践するだけでなく、その成果の発信に努めた。匹見町による発信は、実践にもとづく（すなわち実行可能性が高く）具体的な過疎対策（アイデア）を提案するものであり、「政策起業家」の一翼を担ったと言える。そして県議会は特別委員会

---

(46) 例えば高知県は、1967年に過疎対策推進本部を県庁内に設置。翌年度には、集落の環境改善等の補助事業、山村農林業の振興、過疎対策総合融資制度の3つを重点施策とし、県の補助金2億円、融資10億円を充てている（瀧・鈴木・塩入1968）。

を設置して過疎問題に関する調査を進め、独自に法案要綱を作成したうえで、立法運動に踏み切ることを決定する。この過程では、古参議員による離島振興法制定運動時の経験（アイデア）が参照された。政治的行動の経験とその手法に関するアイデアを有していたことは、県議会に、過疎法制定運動に向かう決意を固めさせることに貢献したと言えよう。

その後、島根県は他の地方自治体を巻き込みながら、単に政治家に立法を働きかけるだけでなく、具体的な法案の作成等を通じてアイデアの軟化にも努め、最終的に全国的な政治勢力として組織化することに成功した。全国的に組織化された政治勢力が存在し、それに反対する勢力がない場合は、政策の政治的な大きな推進力をもたらす。前述のようにメディアが過疎を社会問題として報じていたこともあり、過疎問題への対応が必要だとする世論も醸成されていた。与党・自民党は立法活動に踏み切り、党内に特別委員会の設置を決定した。

このように、多元主義にもとづくことにより、過疎対策の成立過程について一定の説明が可能である。過疎対策の継続性についても、成立過程における中央—地方横断的な全国的な政治勢力の結成とその継承（後述のように、過疎法成立後、全国過疎地域対策促進連盟が結成され、現在に至っている）によって説明できるだろう。また、過疎法の制度形態における特徴について、梶田（2004）の考察にもとづけば、人口減少に伴う地方交付税の減額問題が発端となり、それがやがて地方自治体関係者を中心とした過疎概念にもとづく特別地域立法運動に転じたことが、市町村単位の人口減少率が過疎の指標とされた要因ということになる。

ところが、成立過程における政策立案の内容に関する変化について、次のような疑問が残る。

本節および前節で言及した成立過程の説明を整理すると、70年過疎法の原型となる過疎地域対策特別措置法案が国会に提出されるまでに3つの要綱案あるいは大綱が作成されている（社会党による「農村生活改造法案要綱」は除く）。①1968年2月に島根県企画部が作成した「人口激減地域振興法（仮称）要綱案」、②1968年11月に島根県企画部が関係県に聴き取りをしながらとりまとめ、知事会・自民党議連らにより承認を受けた「過疎地域振興法（仮称）要綱案」、③自民党過疎対策特別委員会小委員会（委員長・山中貞則）が作成した「過疎地域対策特別措置法案大綱（70年過疎法とほぼ同内容）」の3つである。

表2に、それぞれの要綱案・大綱の内容を、「地域指定の方法」「(過疎地域振興)計画の策定主体」「財政措置の内容」の3項目について比較した。過疎対策の成立過程に関する従来の一般的な理解では、過疎対策特別委員会小委員会において委員長の山中貞則の尽力により③が作成されたことになっているが、表2によれば、その原型は②の段階で既に出来上がっている。一方で、①から②の間には、同じく島根県企画部が中心に関わったにもかかわらず、内容に大きな断絶がある。関係県からの聴取を通じて内容が大幅に変更されたのだとすれば、それだけの影響力をもつ声が関係県の中にあっただのか、あるいは断絶を生む大きな政策環境の変化が①から②にかけて発生したのか。いずれにしても、多元主義モデル(および議会政治モデル)では説明は困難である。

そこで次節では官僚中心モデルにもとづく説明を検討し、これまでの2モデルによる説明の補完を試みたい。

表2 70年過疎法の成立過程において作成された3つの要綱・大綱の比較

	地域指定	計画の策定主体	主な財政措置
① 人口激減地域振興法(仮称)要綱案 (1968.2) 島根県企画部作成	旧町村単位 (審議会の意見 にもとづき、 内閣総理大臣が 指定)	都道府県知事	国有林野の積極的活用による資金調達 国庫補助事業の補助率の引き上げ
② 過疎地域振興法(仮称)要綱案 (1968.11) 島根県企画部とりまとめ 知事会・自民党議連らにより承認	市町村単位 (法令で定める 基準を満たせば、 自動的に指定)	都道府県知事と 市町村	国庫補助事業の補助率の引き上げ 過疎対策のための地方債発行 辺地債の適用
③ 過疎地域対策特別措置法案大綱 (1969.5) 自民党過疎対策特別委員会小委員会作成	市町村単位 (法令で定める 基準を満たせば、 自動的に指定)	都道府県知事と 市町村	過疎債の新設(元利償還金の交付税措置) 国庫補助事業の補助率の引き上げ

出所：内藤(1991)・『島根県議会人口過疎地域対策特別委員会資料』(島根県公文書センター所蔵)をもとに筆者作成

(さかもと まこと NPO法人ローカル・グラウンドデザイン理事)

キーワード：過疎法／過疎対策／議会政治モデル／多元主義モデル／  
官僚中心（エリート）モデル／政策の継続性／  
政策フィードバック論／政策終了論

【参考文献（氏名の表記は出典にしたがう）】

- 安達生恒（1967）「過疎地帯における営農と生活」『地上』1967年6月号，42-81
- 安達生恒（1968）「過疎問題と地域開発」『地域開発』46（1968年7月号），日本地域開発センター，65-72
- 飯塚行男（1969）「『過疎』の実態と『過疎』論の問題点：島根県の現状をふまえて」『前衛』302，1969年12月号，日本共産党中央委員会，75-87
- 石川英夫（1964）「広がる『家ぐるみ離農』」『朝日ジャーナル』6（15），朝日新聞社，101-108
- 泉省一郎（1966）「激減する人口と後進地域の立場」『都道府県展望』89，35-39
- 伊藤善市（1967）「過疎地域に拠点をつくれ：裏日本の経済的後進性を脱却しようとする現代の城作り運動を現地にみる／（山陰）」『中央公論』82（7），中央公論社，169-177
- 伊藤光利（1987）「国会のメカニズムと機能」『年報政治学』38，129-147
- 今井幸彦（1968）『日本の過疎地帯』，岩波書店
- 岩井奉信（1984）「委員会政治と自民党議員：族議員の実態とその抬頭要因」『人間科学』2（1），常磐大学人間科学部，25-57
- 碓井巧（1968）「過疎地帯の農業と農民」『農業協同組合』14（8）（1968年8月号），全国農業協同組合中央会，17-33
- 大谷武嘉（1968）「匹見町における過疎対策打開の方法」『地方財務』171，ぎょうせい，103-121
- 岡本哲和（1996）「政策終了理論に関する考察」『情報研究：関西大学総合情報学部紀要』5，17-40
- 小倉武一（1965）『日本の農政』，岩波新書
- 小田切徳美（2006）「地域づくりの論理と新たな展開」矢口芳生・小田切徳美・安藤光義・橋口卓也『中山間地域の共生農業システム：崩壊と再生のフロンティア』，農林統計協会，165-207
- 梶田真（2004）「過疎概念の採用・変質・制度化と地方交付税」『人文地理』56（4），人文地理学会，375-392
- 過疎地域振興対策推進本部（1969）「過疎に関する調査等目録」『都道府県展望』128，44-46
- 過疎地域問題調査会（1981）『過疎対策10年の歩み』
- 片山虎之介（1970）「過疎地域対策緊急措置法について」『地方自治』271，ぎょうせい，21-29
- 加藤雅俊（2009）「制度変化におけるアイデアの二つの役割：再編期の福祉国家分析を手がかりに」小野耕二編『構成主義的政治理論と比較政治』ミネルヴァ書房
- 北山俊哉（2002）「地方単独事業の盛衰：制度をめぐる政治過程」日本行政学会『年報行政研究』37，ぎょうせい，5-22
- 木寺元（2012）『地方分権改革の政治学——制度・アイデア・官僚制』，有斐閣

- 楠本雅弘（1990）「戦後の農政と農村経済更生運動」全国農地保有合理化協会編『農村経済更生運動：その歴史と意義』，399-410
- 黒田初幸（1969）「過疎問題の現状と対策」『政策月報』162，37-52
- 経済企画庁（1975）『経済企画庁総合開発行政の歩み』
- 高知県（1968）『高知県開発総合計画』
- 高知新聞社編集局（1991）『心の過疎』，フットワーク出版
- 神門至馬夫（1969）「過疎法案と社会党の態度」『自治研島根』9（1969年8月20日発行），2-3
- 国勢協会（1968）『国勢総覧 第37版』，国際連合通信社
- 国土庁過疎対策室（1980）『わかりやすい過疎対策読本』，ぎょうせい
- 国土庁計画・調整局（1975）『地域開発制度関係資料Ⅱ 地域開発制度整備方針（案）説明資料』
- 国土庁地方振興局過疎対策室（1980）『昭和54・55年版 過疎対策の現況』，過疎地域問題調査会
- 榊原英資・野口悠紀雄（1977）「大蔵省・日銀王朝の分析：総力戦経済体制の終焉」『中央公論』92（8），中央公論新社，96-150
- 作野広和（1998）「広島県山間地域における過疎化と集落システム」森川洋編『都市と地域構造』，423-443
- 桜内乾雄（1968）「過疎には積極的撤収作戦を」『地域開発』48（1968年9月号），日本地域開発センター，23-24
- 佐貫利雄（1966）「都市は自然淘汰される」『朝日ジャーナル』8（9），88-94
- 自治労本部（1969）『過疎対策法案対策資料』
- 柴田護（1975）『自治の流れの中で：戦後地方税財政外史』，ぎょうせい
- 島根県議会事務局（1971）『島根県議会史 第5巻』
- 下河辺淳（1994）『戦後国土計画の証言』，日本経済評論社
- 鈴木勇次（2006 a）「離島振興法の原点とその目標：離島振興対策実施地域の指定」『現代社会学部紀要』4（1），長崎ウエスレヤン大学（2021年4月1日より鎮西学院大学），61-68
- 鈴木勇次（2006 b）「離島振興法の原点とその目標：竹下虎之助元広島県知事に聞く」『現代社会学部紀要』4（1），長崎ウエスレヤン大学，133-140
- 鈴木勇次（2007）「離島振興法の原点とその目標：離島振興対策実施地域の指定（その2）」『現代社会学部紀要』5（1），長崎ウエスレヤン大学，5-12
- 政策研究大学院大学（2010）『片山虎之助（元総務大臣）オーラル・ヒストリー』
- 全国山村振興連盟（1977）『山村振興運動二十年』
- 全国町村会（1968）「過疎対策に愛情ある政治を：経済成長の犠牲者とするな」『主張Ⅶ』，118-120
- 高木文雄（1956）『農業と財政』，財務出版
- 高品宏作（1970）「過疎地域対策の進め方：島根県のばあい」『地方議会人：議員研修誌』1（2），中央文化社，13-15
- 瀧嘉衛・鈴木威男・塩入武三（1968）「高知の過疎地域をみる：現地調査」『立法と調査』29，参議院事務局，43-51
- 竹中治堅（2010）『参議院とは何か 1947～2010』，中央公論新社
- 田島信威（1984）「議員立法の実態と機能」『ジュリスト』805，有斐閣，143-149

- 谷勝宏 (2003) 『議員立法の実証研究』, 信山社出版
- 中国新聞社 (1967・1968) 『中国山地(上)(下)』, 未来社
- 内藤正中 (1968 a) 「過疎地域」『住民と自治』6(1), 自治体研究社, 24-33
- 内藤正中 (1968 b) 『過疎と新産都』, 今井書店
- 内藤正中 (1991) 「過疎立法制定運動」 「過疎地域対策の展開」内藤編『過疎問題と地方自治体』, 多賀出版, 3-136
- 並木正吉 (1960) 『農村は変わる』, 岩波書店
- 奈良県 (1968) 『第2次奈良県新総合開発計画』
- 西尾勝 (1979) 「過疎と過密の政治行政」『年報政治学』28, 193-258
- 日本社会党政策審議会 (1968) 「過疎問題とその対策について」『地方政治』1968年11月号, 日本社会党本部地方政治局, 47-52
- 日本社会党政策審議会・過疎対策特別委員会・地方政治局 (1969) 「過疎の現状とわが党の対策」『地方政治』1969年7月号, 日本社会党本部地方政治局
- 農政調査委員会 (1966) 『日本の農業47: あすへの歩み — 低開発地域』, 不二出版
- 乗本吉郎・安達生恒 (1968) 「山村地域社会の変貌: 島根県大東町」渡辺兵力編『山村地域人口流動の諸問題』, 山村振興調査会, 89-139
- 畠山武道 (1998) 「サンセット法の成果と展望」『会計検査研究』17, 会計検査院事務総長官房調査課, 23-38
- 匹見町編 (1967) 『匹見町の過疎現象その問題点と対策』(再録: 大谷武嘉 (1970) 『過疎町長奮戦記』)
- 兵藤節郎 (1965 a) 「山村振興法の発足」『グリーン・エージ』15(8), 森林資源総合対策協議会, 34-37
- 兵藤節郎 (1965 b) 「山村振興法成立」『農林統計調査』15(11), 農林統計協会, 45-47
- 福元健太郎 (2000) 『日本の国会政治: 全政府立法の分析』, 東京大学出版会
- 松浦東介 (1951 a) 「積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法の成立と今後の課題」『再建: 日本自由党中央機関紙』5(6), 9-15
- 松浦東介 (1951 b) 「積雪寒冷単作地帯振興臨時措置法の基本理念」『国土』1(5), 2-5
- 真淵勝 (1981) 「再分配の政治過程」高坂正堯編『高度産業国家の利益政治過程と政策: 日本』, 84-132
- 三沢潤生 (1967) 「政策決定過程の概観」『年報政治学』18, 5-33
- 三谷宗一郎 (2020) 「時限法の実証分析」『年報政治学』71(1), 152-177
- 無署名 (1968) 「過密・過疎に悩む農村と都市」『公明』68(1968年6月号), 公明機関紙局, 157-165
- 村上たか (2001) 「地域振興法」『立法と調査』222, 参議院常任委員会調査室, 85
- 村松岐夫 (1981) 『戦後日本の官僚制』, 東洋経済新報社
- 村松岐夫 (1988) 『地方自治: 現代政治学叢書15』, 東京大学出版会
- 山中貞則 (1980) 「過疎地域振興特別措置法の制定」『地方財務』313, ぎょうせい, 1-29
- 横田整三 (1962) 「現代の異風景(4): 無人部落」『朝日ジャーナル』4(52), 朝日新聞社, 20-23
- 離島振興30年史編纂委員会 (1989) 『離島振興三十年史(上)』, 全国離島振興協議会

- 労働省職業安定局企画課（1965）「経済審議会地域部会の発足」『職業安定広報』16(17), 3-4
- 和田静夫（1968）「いわゆる過疎問題の背景について（I）」『月刊自治研』10(5), 自治研中央推進委員会編, 66-73
- 和田英夫（1971）「過疎地域と集落再編成：岩手県沢内村の『実験』」『自治研究』47(1), 第一法規, 87-102
- 渡辺兵力（1968）「過疎概念と過疎問題」渡辺編『山村地域人口流動の諸問題』, 山村振興調査会, 25-29
- Calder, Kent E. (1988), *Crisis and Compensation: Public Policy and Political Stability in Japan, 1949-1986*, Princeton University Press, 1988. 淑子・カルダー訳『自民党長期政権の研究：危機と補助金』, 文藝春秋, 1989年
- DeLeon, P. (1978). Public Policy Termination: An End and a Beginning. *Policy Analysis*, 4(3), 369-392.
- Hall, P. A. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296.
- Hall, P. A. and Taylor, R.C.R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44: 936-957.
- Hall, P. A. (1997). The Role of Interests, Institutions, and Ideas in the Comparative Political Economy of the Industrialized Nations. *Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure*, 174-207.
- Heclo, H. (1974). *Modern social politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance*. New Haven: Yale University Press.
- Hogwood, B.W., Peters, B.G.(1982). The dynamics of policy change: Policy succession. *Policy Sciences*, 14, 225-245.
- Greenwood, J (1997) The succession of policy termination, *International Journal of Public Administration*, 20:12, 2121-2150.
- Kingdon, J. W. (2013). *Agendas, Alternatives, and Public Policies, Update Edition, with an Epilogue on Health Care, 2nd Edition*: Pearson Education. 笠京子訳（2017）『アジェンダ・選択肢・公共政策：政策はどのように決まるのか』, 勁草書房
- Mettler, Suzanne, and Mallory SoRelle(2018). Policy Feedback Theory. in M. Weible, C., & Sabatier, P.A. (2018). *Theories of the Policy Process (4th ed.)*. Routledge. 151-181.
- Mochizuki, Mike(1982). Managing and Influencing the Japanese Legislative Process: The Role of the Parties and the National Diet. Doctoral Dissertation. Harvard University.
- Pierson, P. (1994). *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge University Press.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), 129-168.
- Samuels, R. J. (1983). *The Politics of Regional Policy in Japan: Localities Incorporated?*. Princeton University Press.
- Schmidt, V. A. (2002). *The Futures of European Capitalism*. Oxford University Press.
- Wilensky, Harold L(1975), *The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*, University of California Press, Berkeley. 下平好博訳（1984）『福祉国家と平等：公共支出の構造的・イデオロギー的起源』, 木鐸社

**【その他参考資料】**

国立国会図書館『国会便覧』日本政経新聞社出版部

島根県『島根県職員録（各年）』

『島根県議会人口過疎地域対策特別委員会資料』（島根県公文書センター所蔵）

総務省地域力創造グループ過疎対策室（以前は自治省過疎対策管理官室→国土庁地方振興局過疎対策室→過疎地域活性化対策研究会→過疎対策研究会→総務省自治行政局過疎対策室→）『過疎対策の現況・過疎白書（各年）』

全国過疎地域連盟（以前は全国過疎地域対策促進連盟→全国過疎地域振興連盟→全国過疎地域活性化連盟→全国過疎地域自立促進連盟→）『過疎情報』

島根新聞社『島根新聞（現・山陰中央新報）』

朝日新聞社『朝日新聞』

読売新聞社『読売新聞』