



自治総研

THE JICHI-SOKEN VOL.49

2023 2 月号
通巻第532号

1

中国における再生可能エネルギー政策の実態
— 地域差別価格を組み込んだFIT —

佐藤一光
徐一睿
吉弘憲介

[1. はじめに / 2. 中国における再生可能エネルギーへの転換 / 3. 中国の再エネ普及政策の基本構造 / 4. 中国・再エネ普及政策の地域間再分配の側面 / 5. まとめ]

28

過疎対策の成立とその継続（下）

坂本 誠

[第3章 過疎対策の成立過程 / 第4章 過疎対策の継続過程]

58

2022年度普通交付税算定結果の検証

飛田博史

[はじめに / 1. 2022年度交付税算定の特徴 / 2. 2022年度の普通交付税算定結果の概況 / 3. 項目別の需要額の状況 / 4. 需要額の算定基礎の分析 / 5. 算定結果の分析 — 都道府県・市町村団体別 / 結び — 人口減少社会で問われる交付税算定 / <資料>]

118

中央の動き

120

今月のマガジン・ラック

124

資料室増加月報

巻頭コラム ● 「不意を衝く」地方自治法改正への疑問 — 今井 照

公益財団法人 地方自治総合研究所

東京都千代田区六番町1 / 自治労会館4F / TEL03-3264-5924

「不意を衝く」地方自治法改正への疑問

今井 照

異例の土曜日審議と喧伝された昨年12月10日の国会会期最終日、話題となっていた旧統一教会の被害者救済法案と同時に、議員提案の地方自治法改正案が可決成立した。地方自治動向をウォッチしている私たちにとっても「不意を衝かれた」感じだ。

12月6日、衆議院総務委員会の終了間際に動議が出され、委員会提出の法律素案として地方自治法改正案が提案される。その後4分間の趣旨説明（あかま二郎議員・自民）があり、13分間の質疑があって動議が可決される。そこから衆議院に上程されるが、「審査省略」で委員会付託はなく、8日の本会議では共産党を除く会派の賛成で可決。さらに参議院では9日の総務委員会で趣旨説明（浮島智子議員・公明）が4分間ほどあり、その後10分間の質疑、3分間の討論があって可決。10日の本会議で可決成立となったものである。経過においても内容においても、今回の改正にはいくつかの大きな疑問符がつく。

改正の最大のポイントは地方自治法92条の二における「請負」について、「業として行う工事の完成若しくは作業その他の役務の給付又は物件の納入その他の取引で当該普通地方公共団体が対価の支払をすべきもの」と定義し、かつ「請負をする者」については「各会計年度において支払を受ける当該請負の対価の総額が普通地方公共団体の議会の適正な運営の確保のための環境の整備を図る観点から政令で定める額を超えない者を除く」としたことである。これらの請負禁止規制の緩和は議員のなり手不足解消を理由としている。

本誌の読者であればご存じのように、自治体議会の議員はここでいう「請負をする者」にはなれない。「請負」について改正法ではあえて「業として」と挿入した。素直に読むと、「業」ではない場合を除くことになるが、「業として」の趣旨やその境目は質疑においても説明されていない。さらに「業として」営んでいるものであっても、「政令で定める額を超えない者」であれば請負ができるとされた。

経過や内容について疑問点を連ねると1本の論文になってしまいそうなので、それは後日、整理したうえで本誌に掲載したいと思うが、根本的な疑問は、これが議員のなり手不足を解消する手段になるのか、むしろ議員個人の私益を高めることで、市民の自治体議会離れを促す危険性はないかという点にある。質疑においても提案者は、癒着リスクは確かにあるが、それより議員の担い手不足の解消が喫緊の課題だ、というロジックを用いている。

百歩譲って、仮にこの改正が議員のなり手不足解消に必要だとしても、その基準を政令に委ねるのであれば、あらかじめその内容について審議し、議事録に残しておくことが議員立法の務めではないか。たとえば、「業」の定義をどうするのか。あるいは、都道府県議会議員と町村議会議員とが同じレベルの規制でよいのか。質疑の中で提案者は請負額の上限について、「年間売上高の全国平均の2割程度の水準である300万円と規定することがひとまず適当」としているが、財政や事業の規模に大きな違いのある全国の自治体を十把一絡げに扱ってよいものか。

おまけに附帯決議の内容がひどい。国に対して自治体に助言せよと実質的な行政統制を促している。もはや分権改革の「ぶ」の字も国会には残っていないのかもしれない。老婆心ながら、この程度の法律文と審議を基に、「あとは政令で」と任されたら国（総務省）も困惑するのではないか（あるいは、「してやったり」なのかもしれないが）。国会の現状にまた一つ不安を抱かされる。

（いまい あきら 公益財団法人地方自治総合研究所主任研究員）

中国における再生可能エネルギー政策の実態

— 地域差別価格を組み込んだFIT —⁽¹⁾

佐藤 一 光
徐 一 睿
吉 弘 憲 介

1. はじめに

本稿は世界で最も再生可能エネルギー⁽²⁾（再エネ）の導入が進んでいる中国における再エネ促進政策である再エネの固定価格買取制度（Feed-in Tariff、FIT）の制度構造を明らかにし、FITを通じて地域間再分配が行われていることを明らかにするものである。気候変動問題やエネルギーの安全保障を背景として、世界では急速に化石燃料からの脱却が進んでいる。日本においては再エネ導入によるトラブルの事例や再エネに焦点を当てた地方独自課税⁽³⁾といった、再エネ導入のバックラッシュが話題となっている。再エネ促進はグローバルな脱炭素化やナショナルなエネルギー安全保障といった文脈のほかに、地

(1) <本研究はJSPS科研費 19H04332の助成を受けたものです。>

(2) 国際エネルギー機関（International Energy Agency）によると再生可能エネルギー源（renewable energy resources）とは「自然の中から得られ」、「それらが消費されるより早い比率で補充される」ものである（IEA 2002）。日本では、「非化石エネルギー源のうち、エネルギー源として永続的に利用できると認められるものとして政令で定めるもの」（「エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用および化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律」平成21年8月施行）と定義され、具体的には1）太陽光、2）風力、3）水力、4）地熱、5）太陽熱、6）大気中の熱その他の自然界に存在する熱、7）バイオマスの7種類が挙げられている（「エネルギー供給事業者による非化石エネルギー源の利用及び化石エネルギー原料の有効な利用の促進に関する法律施行令」平成二十一年政令第二百二十二号）。本稿の分析対象である中国においては、1）太陽エネルギー、2）水力、3）バイオマス、4）地熱エネルギー、5）海洋エネルギーなどの非化石エネルギー源と定義されている（「中華人民共和国可再生能源法」2006年1月1日施行）。

(3) 例えば岡山県美作市では「事業用発電太陽光パネル税」が、宮城県では「林地開発を伴う再エネに課税する税制度」が検討されている。

域における産業としての期待も強い。飯田・金子（2020）は地域分散ネットワーク型の経済発展を実現するための鍵として再エネ産業を把握しており、諸富編（2019）は再エネ促進が中間投入や租税負担を除いた付加価値創造を地域にもたらすことを明らかにしている。宮崎（2021）は基盤産業が失われて衰退する地域における再エネ産業の重要性を指摘している。

再エネ促進が地域経済に与える効果について佐藤・吉弘（2021）はF I Tが地域間のマネーフローを調整する効果があることを明らかにしている。F I Tとは再エネを変動する市場価格ではなく政策的に決定した固定価格で一定期間買い取ることを保証する制度であり、市場価格と固定価格との差を埋める変動型の補助金と、その財源を電力料金に上乗せする公課⁽⁴⁾との組み合わせで構成されている。F I Tの地域経済政策的効果を考えると、補助金による産業の促進と賦課金による負担・消費の抑制という組み合わせであり、前者の効果が大きい地域と後者の効果が大きい地域との間で地域間の再分配が行われている。F I Tには政府間財政関係を通じていないものの、ある地域で徴収した賦課金を別の地域に補助金として支給する財政調整に似た機能があることになる。もっとも佐藤・吉弘（2021）では再エネ導入が進んでいる地域とそうではない地域があるためにF I Tの地域間再分配効果は、必ずしも経済格差を是正するパターンには限られないことについても指摘している。

このような地域間の再分配の効果は、世界最大の再エネ導入国である中国ではより大きいものになることが予想される。中国の再エネ発電量は2021年時点で1,152.5TWhであり世界シェア31.5%を占めている。これは北米の714.4TWhや欧州全体の946.5TWhを凌ぎ、日本の130.3TWhの約9倍となっている。2011－21年の10年間平均増加率でも、北米が11.9%、欧州9.6%、日本15.4%に対して、中国は27.2%と高い伸び率を示している。2006年の時点では、中国の再エネ発電量は10.9TWhに過ぎず、当時世界で最も再エネ導入が進んでいたアメリカの100.8TWh、欧州で最も進んでいたドイツの52.5TWhには遠く及ばず、日本の26.2TWhの半分にも及ばなかった。中国の再エネ発電量はその後2年で日本を追い抜いて5年で10倍に増加してドイツに追いついた。2016年にはアメリカを追い越して世界最大の再エネ大国になり、その後も他を凌駕し続けている。

このように中国が2010年代に急速な再エネ導入を実現したのはF I Tの導入によるとこ

(4) 「再生可能エネルギー発電促進賦課金」は電力使用料に対する従量税のような負担構造であるが、政府機関の予算に計上される租税ではない。負担水準が自動的に変動する性質は社会保険料に類似しているが、反対給付の請求権が付与されているわけではない。

ろが大きい（王2017、Dong and Shi2019）。他方で、Yan *et al.* (2016) と Zhang *et al.* (2018) はFITだけでなく、再エネ利用割合基準制度（Renewables Portfolio Standard、RPS）による再エネ利用の義務づけとの補完関係が重要であったとする。もっとも、これらの研究では中国のFITやRPSといった再エネ普及政策がEUやその他地域で導入されているものと同一的に扱われており、中国における両制度の独自性への言及が少ない。一般的にFITは政府機関の予算外で機能するが、中国では中央政府の特別会計予算を通じて機能する。しかも後述するように賦課金と補助金で構成される特別会計予算は中国FITのごく一部の機能を担っているに過ぎず、各地域で再エネの固定価格買取を実現するための原資は中国の電力会社である国家电网が徴収する総括原価方式・地域別差別価格に基づく電気料金制度にある。

総括原価方式に基づく電力料金は、市場における需給バランスで実現する価格とは異なり、事実上の公課の性質を持っている。特に中国においては地域ごとの経済力に基づいて、経済力の強い地域には高い電気料金を、経済力の弱い地域には低い電気料金を政策的に設定してきた。再エネ賦課金については全国一律の従量税として設計されているが、地域別差別価格を通じて経済力に応じて電力1単位あたりに異なる負担水準が設定されている。しかも、中国ではFITにおける再エネ買取価格についても地域別に異なる水準が設定される地域別買取価格制度を採用しており、この地域別買取価格は中国国内の地域ごとに再エネ発電開発のアドバンテージとディスアドバンテージを生じさせている。補助面についても負担面についても地域間の再分配が強く意識されているといえよう。

こうした中国国内のFITの制度的特徴、特に地域間価格差の詳細とその効果についての研究は日本語だけでなく中国語や英語においても皆無である。中国の再エネ発電消費の実態を明らかにすることで、同国の再エネ政策の構造的特徴を明らかにすることは、他国との比較、ひいては日本の再エネ政策を分析する上で重要な意義を持つものと考えられる。

本稿は、次の構成で進めていく。第1に中国におけるエネルギー消費と、そこにおける再エネの量的規模の概要を説明する。続いて、中国における再エネ普及政策の実態を、中国政府及び地方政府における独自政策に分けて説明を加える。最後に、中国におけるFITで採用される地域差別価格の実態と効果について量的分析から明らかにする。

2. 中国における再生可能エネルギーへの転換

改革開放以降、中国の経済成長と共にエネルギー消費量は急増してきた。BPの統計によると、1980年一次エネルギー消費量は17.5EJであったが、2000年には42.5EJに達し、20年間で倍以上に増加した。2000年代に入ると一次エネルギーの消費量の増加スピードが早まり、2010年には104.3EJと10年間で2.5倍の成長を見せた。その後、増加率はやや鈍化し2019年には141.7EJとなっている（図1）。

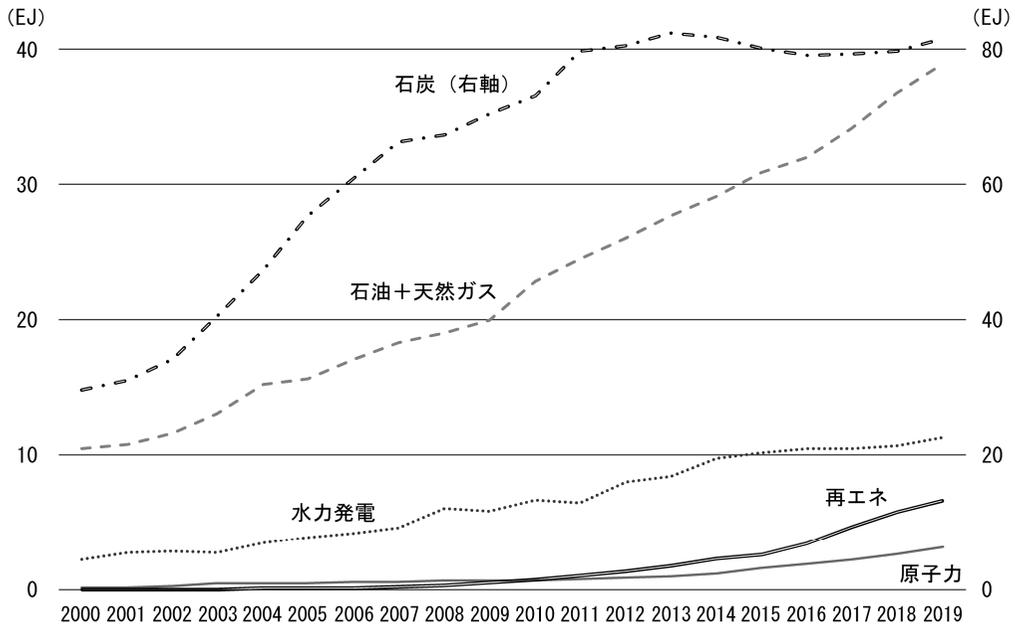
表1に2019年の主要各国・地域の一次エネルギー消費量及び、その世界シェアと一人当たりエネルギー消費量を整理した。中国は一次エネルギー消費量急増に伴い世界シェアも上昇し、2009年にはアメリカやEUを追い越し世界最大の一次エネルギー消費国となり、2019年には世界エネルギー消費の24.3%を占めるに至っている。1999年から20年間に世界の一次エネルギー消費量は約200EJ増加したが、実にその半分が中国の消費増によってもたらされた。しかし、中国の一人当たり消費量を見ると世界平均は上回ってはいるものの、依然としてアメリカの半分未満、EUや日本の3分の2程度の水準に留まっている。

中国で最も利用されている一次エネルギーは石炭である。石炭の利用は大気汚染をもたらすと同時に、大量のCO₂を排出する。この結果、中国は世界最大のCO₂排出国となっている。IEA（2019）によると、2018年時点の中国のエネルギー由来CO₂排出量は9.5Gt-co₂となっているが、これは日本の排出量の約9倍、世界2位のアメリカの排出量の約2倍に相当する。確かに一人当たりCO₂の排出量を見れば、他の主要国と比べて中国は依然低い水準である。しかしながら、大気汚染と環境の悪化は一人当たり消費量が少ないからといって緩和されることはない。中国は世界の工場と呼ばれる一方、世界最大規模の環境汚染問題を抱えている。

しかし、経済至上主義のもとで環境を犠牲にしつつ経済発展を優先してきた中国においても、近年の中国国民の生活水準の向上に伴い、環境汚染や大気汚染の改善が政策的に重視されるようになってきている。このため、石炭中心の化石燃料への依存度を下げ、エネルギー転換政策が国家主導で進められている。

中国では5年ごとに「エネルギー発展5カ年計画」が定められているが、王（2020）は2006年以降のエネルギー発展5カ年計画の主要目標とその実現状況を表2のようにまとめている。「第十一次エネルギー発展5カ年計画（能源発展「十一五」規劃）」では、計画期間内（2006年～2010年）の一次エネルギー消費量を92.1EJ未満に抑え、再エネ等の非化

図1 中国のエネルギー消費量の推移（2000年～2019年）



出所：BP “Statistical Review of World Energy – all data, 1965-2019”により筆者作成。

表1 エネルギー消費量の国際比較

		1989	1999	2009	2019
中国	消費量 (EJ)	28.3	41.0	97.5	141.7
	世界に占める比率	8.4%	10.7%	20.2%	24.3%
	一人当たり消費量 (GJ per capita)	24.5	32.0	71.6	98.8
アメリカ	消費量 (EJ)	80.8	93.0	89.9	94.6
	世界に占める比率	23.9%	24.2%	18.6%	16.2%
	一人当たり消費量 (GJ per capita)	323.6	334.0	293.6	287.6
EU (注)	消費量 (EJ)	71.9	73.4	71.6	68.8
	世界に占める比率	21.2%	19.1%	14.8%	11.8%
	一人当たり消費量 (GJ per capita)	153.4	151.3	142.8	134.3
日本	消費量 (EJ)	18.0	21.8	19.8	18.7
	世界に占める比率	5.3%	5.7%	4.1%	3.2%
	一人当たり消費量 (GJ per capita)	145.2	171.4	154.3	147.2
世界全体	消費量 (EJ)	338.3	384.9	482.8	583.9
	一人当たり消費量 (GJ per capita)	64.6	63.4	70.2	75.7

注) 2013年のラトビア加入時、2020年のイギリス離脱前のEU28の数字で、1989年にはスロベニアのデータが含まれていない。

出所：BP (2020) により筆者作成。

石エネルギー消費量を8.1%超に拡大し、エネルギー消費の経済効率向上⁽⁵⁾を2005年比で19%超とし、火力発電の発電効率を34.6%超とするといった目標が設定された。2010年の実績値を見ると、一次エネルギー消費量の目標値は達成されなかったものの、その他の主要目標は全て達成されていることが分かる。

2011年から2015年を計画期間とする「第十二次エネルギー発展5カ年計画」（能源発展「十二五」規劃）では、新たにGDP原単位のCO₂排出削減⁽⁶⁾目標が盛り込まれ、非化石エネルギー消費量の比率、エネルギー消費の経済効率向上、火力発電のエネルギー消費原単位にもより高い数値目標が設定された。実績値では第十一次計画と同様に、一次エネルギー消費量の抑制目標は実現できなかったものの、その他の目標は全て達成された。2016年から2020年の「第十三次エネルギー発展5カ年計画」（能源発展「十三五」規劃）では、一次エネルギー消費量を170.6EJ未満、非化石エネルギーの比率を15%超、エネルギー消費の経済効率向上15%超（2015年比）、GDP原単位のCO₂排出量18%超削減（2015年比）などの主要目標値を引き続き設定し、低炭素社会の構築、気候変動対策の

表2 エネルギー発展5カ年計画の主要目標値と実績値

計 画 指 標	第十一次 (2006～2010)		第十二次 (2011～2015)		第十三次 (2016～2020)
	2010年目標値	2010年実績値	2015年目標値	2015年実績値	2020年目標値
一次エネルギー消費量 (EJ)	92.1未満	110.9	136.5未満	146.7	170.6未満
非化石エネルギー消費量の比率	8.1%超	8.6%	11.4%超	12.0%	15%超
エネルギー消費の経済効率向上	19%超 (2005年比)	19.1%	16%超 (2010年比)	18.4%	15%超 (2015年比)
GDP原単位CO ₂ 排出量削減率	—	—	17%超 (2010年比)	20.0%	18%超 (2015年比)
火力発電の発電効率	34.6%超	36.8%	38%超	38.6%	39.6%超

注) 引用元のエネルギー単位は石炭換算トン (tce) で示されているが、本稿ではEJに統一している。火力発電の発電効率に関しては原単位 (tce/kWh) で示されていたところ、単位をEJに変換し、逆数にすることで発電効率とした。

出所：王 (2020)、p. 8より筆者作成。

(5) 一次エネルギー消費の価格の指標で、例えばtce/万円という単位のこと (王2020、p. 5)。

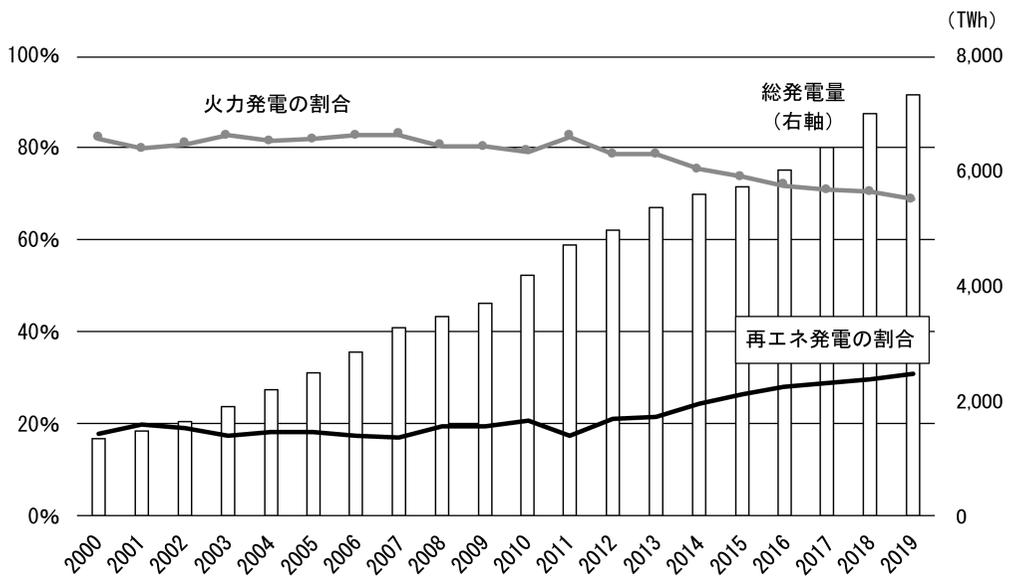
(6) CO₂排出量をGDPで除したもの。

強化、スマートグリッド推進などが強調されている（王2020、p. 7）。

このようなエネルギー発展5カ年計画による化石燃料の抑制方針によって、2000年代前半に急速に増加してきた石炭消費量は、2013年の84.2EJでピークに達し、その後は増加が抑制され続けている（図1）。全エネルギー消費量に占める石炭消費の割合から見れば、2000年代から2011年までエネルギー全体消費量の7割を占めていたが、その割合は減少傾向に入っている。

次に、図2から中国における発電の状況について確認しよう。総発電量のうち火力発電の割合は高く、2009年まで8割以上を火力発電が占めてきた。2011年以降は再エネの発電量が急速に増加したため、再エネ発電の比率は2011年の18%から2019年には31%まで増加し、同じ時期に火力発電の比率は82%から69%へと減少している。再エネ発電の増加が電力部門の脱炭素化に非常に重要な役割を果たしていることが看取されよう。

図2 中国の総発電量と火力発電・再エネ発電の割合



注) 引用元では太陽光・風力等の再エネと全ての水力発電を合わせた「自然エネルギー」という表記が使われているが、本稿では「再エネ」という表記に統一している。

出所：2009年までは『中国統計年鑑』各年、2010年以降のデータは中国電力企業連合会の各年の年報により筆者作成。

3. 中国の再エネ普及政策の基本構造

中国においてこのような再エネの急速な普及を実現してきたのが、F I TやR P Sといった制度であるとされている⁽⁷⁾。F I Tとは再エネによって発電された電力を電力会社等に対して、一定期間、政策当局によって定められた固定価格で買い取ることを義務付ける制度である。再エネ発電の事業リスクを軽減することで確実な普及効果を見込めるほか、中長期的には規模の経済性や技術開発によるコスト低減を期待できるとされる。再エネ電力の買取費用は電力価格に賦課金という形で上乗せされ、電力消費者が負担することになる。したがって、電力会社等は再エネ電力の買取費用を直接負担することはない。F I Tでは発電コストの低減は発電事業者の利潤を増加させるため、コスト低減のインセンティブは存在するが、コスト低減が直接的に買取負担の軽減に繋がらず、買取に必要な財源の規模が大きくなり、電力消費者の負担が増大する側面があるとされている。

欧州諸国ではこのF I Tによって極めて高い再エネ電力の普及効果があったとされているが、スペイン・ドイツ・イタリアのように買取価格の設定を高くしすぎて再エネバブルを発生させ、賦課金負担の急上昇を招く場合もあるとされる。これらの諸国では、電力消費者の負担を抑制するために買取価格の急激な引き下げを行った結果、市場が急速に縮小し、産業が壊滅的な被害を被ることになったとされている。

R P Sとは電力会社に対して販売電力量の一定割合以上を再エネ電力によって調達することを義務付ける制度である。数量ベースの政策であるが、政策当局が定めるのは「割合」であるため導入量自体を固定する政策とは異なり、再エネ発電の導入量とその価格が市場を通して決まるという特徴があるとされている。2016年の時点でF I Tは110の国や地域で、R P Sは100の国や地域で採用されており、F I Tは再エネ普及効果が高いが価格を政策当局が決定するため適切な価格設定が難しく、R P SはF I Tのようなバブルや賦課金負担の急増を引き起こす可能性が低いとされている。

後述するように中国におけるF I Tは、1) 再エネ発電の買取価格がエネルギー源別や発電所の規模によって設定されていること、2) 買取期間が20年に設定されていること、3) 太陽光と風力については徐々に買取価格が引き下げられていることといった、他の諸

(7) 以下の説明は、『環境経済・政策学事典』における「再生可能エネルギー普及政策の理論」(庫川幸秀, pp. 386-387) および「再生可能エネルギー普及政策の実証・実践」(木村啓二, pp. 388-389) に基づいている。

国と同様の特徴を持つ一方で、4) 買取価格が地域ごとに差をつけられていること、5) 再エネ電力の買取について電力への賦課金による収入はその一部を補助するに留まっていること、6) 経済発展の度合いが低く火力発電の費用が低い地域に手厚く補助がなされていること、7) 地域間での電力小売価格に差が設けられており電力会社による再エネ電力の買取と合わせて地域間の再分配が行われていることといった他の国では見られない特徴を有している。

これも後述するように中国では当初はF I Tで再エネの普及を図り、再エネ電力の買取価格を徐々に引き下げ、太陽光や陸上風力では入札制度へと移行している。しかし、同時にR P S制度を導入しており、他の諸国では電力会社等に課される再エネ比率が地域ごとに設定され、しかも一般にR P SではF I Tによって達成されるよりも緩やかな再エネ導入比率が設定されるのに対して、中国ではF I Tによって再エネの導入が進んでいない地域に対して厳しい再エネ比率が設定されるといった特徴を持っている。後述するように中国ではF I Tのもとでも再エネ電力の買取費用の大部分は電力会社によって支払われており、賦課金による補助が得られないという違いが小さな影響しかない。それゆえ、F I TとR P Sはよりシームレスな関係となっており、両制度は代替的であるというより補完的な関係であると理解されよう (Yan *et al.*2016、Zhang *et al.*2018)。

それでは中国で導入されている再エネ普及政策について、個別具体的に確認して行こう。本節では、1) 再エネによる発電の固定価格買取制度 (中国版F I T)、2) 電力料金に上乗せされて徴収される「発電促進賦課金」、3) 地域別に設定されたR P S (中国版R P S) という順に、中国において急速な再エネ普及を実現した制度の概説とその特徴について整理を行う。

3.1 中国における再エネの固定価格買取制度 (中国版F I T)

中国における再エネ促進政策の根拠法となるのが、2006年から施行された「中華人民共和国再生可能エネルギー法 (中華人民共和国可再生能源法)」と「再生可能エネルギー発電に関する管理規定 (可再生能源発電有關管理規定)」である。また、その翌年には「再生可能エネルギーの中長期発展に関する計画 (可再生能源中長期發展規劃)」と「第十二次再生可能エネルギー発展5カ年計画 (可再生能源發展「十二五」規劃)」が発表された⁽⁸⁾。

先述の通り、中国におけるF I Tの一定期間 (20年間) の固定価格買取期間の設定や、

(8) 中国における再エネ政策の導入についての詳細は王 (2017、2020) に詳しい。

電源・発電量別固定価格の設定、太陽光及び風力の買取価格の低減傾向は他国の制度的特徴と同様である。しかし、他の諸国とは異なる特徴として地域ごとの買取価格設定が挙げられる。表3に中国版FITにおける再エネ電源別・地域別の買取価格の推移をまとめた。太陽光発電の地域別買電価格では、ほとんどの地域で最も買取価格の高い3類に分類されており、北京や天津といった経済力の強い地域や内蒙古赤峰といった太陽光発電の進んでいる地域ではやや低い買取価格が設定されている（2類）。赤峰を除く内蒙古自治区や宁夏回族自治区といった人口密度の低い地域ではさらに低い買取価格が設定されている（1類）。

風力発電は陸上と海上（洋上）に分けられており、普及の進んでいない海上風力では相対的に高い買取価格が設定されている。陸上風力においても地域別の買取価格が設定されているが、太陽光よりも細かい地域分類がされており、相対的に陸上風力発電に向いている地域のうち、人口密度の低い地域ほど安い買取価格が設定されている。2019年には太陽光と陸上風力はFITからRPSへの移行期間に入っており、実際には制度はより複雑化している。

以下、太陽光発電と陸上風力発電については大部分を占めるその他地域での買取価格について確認する。太陽光発電においてメガソーラーは550円/MWhとなっているが、一部の貧困地域⁽⁹⁾に設置されたメガソーラーは850円/MWhと高い買取価格が設定されている。住宅を除いた中小規模発電は100円/MWh、住宅向けは180円/MWhとなっており、発電効率の悪い分散型の発電よりもメガソーラーが優遇されている。陸上風力発電では520円/MWhが設定されている。これらの太陽光と陸上風力については発電コストが十分に下がってきたとして、貧困地域のメガソーラーを除いて市場指導価格方式に変更されている。市場指導価格方式とは再エネ発電の買取価格の決定に際して発電事業者による競争入札を行い、予め設定された価格以下での買取契約が行われる制度である。太陽光発電では2020年に、陸上風力発電では2021年に指導価格の設定も終了し、完全な市場化へ移行するとされている。

他方で、海上風力発電と農林バイオマス発電ではFITによる固定価格買取が継続しており、海上風力では750円/MWh、農林バイオマスでは750円/MWhの買取価格が設定されている。農林バイオマス発電とは稲藁等の農業残渣⁽¹⁰⁾と間伐材等の林業残渣、建築廃材等による廃棄物を利用した発電であり、農業残渣と林業残渣とではそれぞれ石炭換算で2億ト

(9) 表3の2019年(2)の列。

(10) 朱(2017)によると中国では毎年6億トンの食糧生産の副産物として約8億トンの農業残渣が発生しているという。

表3 中国における再エネ電力の固定価格買取金額

単位：元/MWh

太陽光発電					
基準	1	2	3		
2016年まで	900	950	1000		
2016	800	880	980		
2017	650	750	850		
2018年1月－5月	550	650	750		
2018年6月－12月	500	600	700		
2019(1)	400	450	550		
2019(2)	650	750	850		
2019(3)		100			
2019(4)		180			
風力発電(陸上)					
基準	1	2	3	4	
2014	510	540	580	610	
2015	490	520	560	610	
2016	470	500	540	600	
2017	400	450	490	570	
2018	440	470	510	580	
2019(5)	340	390	430	520	
2020(5)	290	340	380	470	
2021年1月1日	固定買取制度完全終了				
風力発電(海上)					
2017		850			
2019(6)		800			
2020(6)		750			
農林バイオマス発電					
2010年7月から		750			

太陽光発電の地域分類		
1	2	3
1類：宁夏、青海海西、甘肃嘉峪关、武威、张掖、酒泉、敦煌、金昌、新疆哈密、塔城、阿勒泰、克拉玛依、内蒙古除赤峰、通辽、兴安盟、呼伦贝尔以外地区	2類：北京、天津、黑龙江、吉林、辽宁、四川、云南、内蒙古赤峰、通辽、兴安盟、呼伦贝尔、河北承德、张家口、唐山、秦皇岛、山西大同、朔州、忻州、阳泉、陕西榆林、延安、青海、甘肃、新疆除1类外其他地区	3類：その他

風力発電の地域分類			
1	2	3	4
内蒙古自治区除赤峰市、通辽市、兴安盟、呼伦贝尔市以外其他地区；新疆维吾尔自治区乌鲁木齐市、伊犁哈萨克族自治州、克拉玛依市、石河子市	河北省张家口市、承德市；内蒙古自治区赤峰市、通辽市、兴安盟、呼伦贝尔市；甘肃省嘉峪关市、酒泉市；云南省	吉林省白城市、松原市；黑龙江省鸡西市、双鸭山市、七台河市、绥化市、伊春市，大兴安岭地区；甘肃省除嘉峪关市、酒泉市以外其他地区；新疆维吾尔自治区除乌鲁木齐市、伊犁哈萨克族自治州、克拉玛依市、石河子市以外其他地区；宁夏回族自治区	その他

注) (1)と(2)は集中式発電、(3)と(4)は余剰買電の分散式発電。(1)は従前の地域分類、(2)は、国家再エネ賦課資金補助目録に属する村レベル太陽光貧困扶助発電所に属した地域を指す。(1)(3)(4)(5)(6)について、2019年に固定買取から市場指導価格に変更されているが、(2)は従前通りの固定買取制度が実施されている。

出所：国家発展改革委員会のHPにより筆者作成。

ン程度の資源が利用されている。農林バイオマスについては、バイオマス資源の収集・運搬コストの効率化が難しいことから固定価格が据え置かれている。

3.2 再エネ電力の買取財源 — 再エネ発電促進賦課金と地域別差別価格

次に、中国版FITにおける再エネ電力の買取財源について確認する。FITによる再エネ電力の固定買取を実現するべく、2012年に「再生可能エネルギー発電促進賦課金（可再生エネルギー電価付加）」が導入された（財政部・発展改革委員会・能源局が発表した「可再生エネルギー発展基金徴収使用管理暫行弁法」2012年1月1日施行）。これは、新疆ウイグル自治区とチベット自治区を除く各省・直轄市において農業生産に関わる電力以外の電力消費に一定の賦課金を上乗せし徴収するものである。中国では電力料金に対する賦課金として、同賦課金以外にも「全国重大水利事業建設基金（国家重大水利工程建設基金）」「ダム住民移動後の扶助基金（水庫移民後期扶持基金）」「農村電力網改造用資金に関する返済資金（農網還貸資金）」「都市公共事業課徴金（城市公用事業付加）（2017年に廃止）」が全国的に課されているが、本稿では電力賦課金という場合は「再生可能エネルギー発電促進賦課金」のこのみを指す。

電力賦課金は、中央政府の特別会計である「再生可能エネルギー発展基金（可再生エネルギー発展基金、以下再エネ基金）」の歳入となる。導入当初は8元/MWhの水準であった電力賦課金は、2013年には15元/MWhに引き上げられ、240.3億元の歳入をもたらした。2016年には電力賦課金の水準を19元/MWhに引き上げ（「財政部国家発展改革委關於提高可再生エネルギー発展基金徴収標準等有關問題的通知」）、それによって賦課金総額は690.0億元となった。2018年には賦課金総額は786.1億元となっている。

再エネ基金の支出は、再エネ電力の固定価格買取への支出と地方政府への補助で構成されている。この内、前者の財源は電力賦課金であるが、後者の財源は一般会計からの繰り入れによって賄われている。地方政府への補助は内蒙古自治区に対する再エネ普及補助金が大部分を占めており、中央政府による直轄的な再エネ促進策と理解されよう。

本稿が分析対象とする再エネ電力の固定価格買取への支出は、電力会社⁽¹¹⁾が発電企業

(11) 中国の電力会社は2002年に発送配電一貫企業であった国家電力会社（国家電力公司）が分割され（国务院が発表した「電力体制改革法案」）、発電事業を営む5大発電会社と送配電事業を営む国家電網（国家電網公司）と南方電網（中国南方電網有限責任公司）とが存在している。さらに地域における送電網の管理、電力供給の確保、地域電力網に関する計画といった役割を担う5大電網会社（華北・東北・西北・華東・華中電網会社）とその子会社となる省電網企業へと分割されている。

から再エネ電力を買い取る際に発電企業に支払われる。他の諸国では、F I Tにおける再エネ電力の買取費用の全額が、電力への賦課金によって賄われている。しかし、中国版F I Tにおいては、電力賦課金を財源とした再エネ基金からの支出は、再エネ電力の買取費用の一部しか賄うことができていない。これが中国版F I Tにおける電力賦課金・再エネ基金の支出が補助金と呼ばれる所以である。

表4は2018年の電力賦課金を原資とした再エネ基金からの支出、各種再エネの発電量、各種再エネへの補助単価（電源ごとの総発電量を各電源への補助金支払い総額で除した額）と補助比率（再エネ電源ごとの固定価格に対する補助単価の比率）を示したものである。補助単価は太陽光で160元/MWh、風力で90元/MWh、バイオマスで171元/MWhとなっている。太陽光や風力に関しては毎年買取価格が引き下げられているためあくまでも平均的な補助単価を示しているに過ぎないが、買取価格が変更されていないバイオマスに着目すると750元/MWhの買取価格に対して補助金の割合は23%程度にとどまることとなる。堀井（2019）は急速に普及する再エネ発電に対して低い電力賦課金水準が維持されてきたため、買取費用の未払金が蓄積しており、2017年末には1,127億元という巨額に達していると指摘する。中国版F I Tを理解するためには、1) どのような基準で補助金が支給されているのか、そして2) この不足分はどのようにファイナンスされているのか、ということが重要となる。

補助金支給の仕組みは次の通りである。中国版F I Tでは再エネ基金からの補助金額が地域によって変化する。各地域の補助額水準は、当該地域の石炭発電の買電価格をベンチマークとして、F I Tで設定された買電価格との差額を補助する形で行われる。2018年の地域別・エネルギー源別の買電価格を表5にまとめた。ベンチマークとなる石炭発電の買電価格は全国平均で371元/MWhであり、もっとも高い湖南省の459元/MWhから最も安い新疆

表4 再エネ買取補助金と発電量からみる補助比率（2018年）

	再生可能エネルギー 発電促進賦課金支出 A (億元)	発電量 B (億MWh)	補助単価 C (= A/B) (元/MWh)	買取価格 D (元/MWh)	補助比率 C/D (%)
太陽光	284	1.775	160	750	21%
風力	330	3.66	90	580	16%
バイオマス	155	0.907	171	750	23%
合計・平均	769	6.341	121		

出所：財政部予算司及び再生可能エネルギー発展中心のデータより筆者作成。

ウイグル自治区の215元/MWhまで倍以上の差がある。FITの対象になっている太陽光・風力・バイオマスについても導入のタイミングや地域別価格によって買電価格の地域差が生まれていることを確認できる。

補助金額の変化を簡単な計算例で示す。2018年（1－5月）の天津市の太陽光買電価格は650元/MWhであり（表3）、石炭で発電した電力の買電価格は352元/MWhであるため（表5）、差額の298元/MWhが再エネ基金によって補助されることになる。石炭で発電した電力の買電価格が215元/MWhと安価である新疆ウイグル自治区であれば、補助単価は435元/MWhとなる。経済発展の進んでいる地域ではベンチマークとなる石炭による発電費用が高く、経済発展の進んでいない地域では低い傾向にあるため、前者への補助は小さく、後者には大きい補助が行われることになる。いずれの地域においても、発電事業の開発者には石炭発電よりも再エネ発電に投資をするインセンティブが存在するが、経済発展の進んでいない地域ほど強いインセンティブが存在していることになる。全国一律の賦課金水準に対して、地域別のベンチマーク価格を基準とした補助単価の設定により、単価としては経済力の弱い地域に手厚く、総額としては再エネの進んでいる地域へと手厚く補助が行われているといえよう。

再エネ基金によって補助されない部分の固定価格買取部分、すなわちベンチマークとなる各地域の石炭発電費用に相当する再エネ電力の買取費用は、中国で送配電を担っている国家电网・南方電網会社といった電力会社によって支払われることになる。電力会社によって支払われる再エネ電力の買取費用はどのように調達されているのか。そのヒントが総括原価方式によって決定される地域別の電力価格にある。電力会社は再エネ電力の買取に際して再エネ基金から補助を受けている一方で、ベンチマーク価格となる石炭発電価格に相当する費用は電力の販売料金によって賄うこととなる⁽¹²⁾。中国の電力価格は、2005年に制定された「小売電力価格管理の暫定規則（銷售電價管理暫行弁法）」によって規定されている。同規則によると電力の販売価格は、電力料金収入が電力の買取に要した費用・送電ロス費用・送配電費用から補助金を控除した金額となるよう、「総括原価方式」によって決定されるという。具体的には次式のように電力の販売価格は決定される。

$$\text{電力料金収入} = \text{買電費用} + \text{送電ロス費用} + \text{送配電費用} - \text{補助金}$$

(12) 中国の電力市場は自由化が進んでおり、スポット市場などいわゆるB to Bの販売収入も存在しているが、本稿のようにマクロで地域別に分析する場合は、最終消費段階の小売に着目する必要がある。

表5 地域別・エネルギー源別の平均買電価格（2018年）

元/MWh	石炭	天然ガス	水力	風力	原子力	太陽光	バイオマス
全国平均	371	584	267	529		860	678
北京		489					
上海	410	714		746		1198	644
天津	352	603		522			
江蘇	392	476		691	405	1113	718
浙江	416	932	567	733	425	1136	
福建	389	528	372	590		981	
広東	441	634	280	603	414	979	746
山東	411			615	512	799	727
内モンゴ（東部）	293		304	494		831	729
内モンゴ（西部）	252			391		778	
湖北	437	267	277	614		1012	567
重慶	413	742	317	545		396	527
陝西	327		323	559		679	
遼寧	371		355	547	369	697	984
吉林	365		468	481		927	714
寧夏	249	719	264	505		832	
湖南	459		346	622		978	746
海南	438	658	408	607	429	443	
河南	356	589	315	610		858	750
新疆	215		245	458		875	
四川	440	502	280	562		783	703
河北	321			464		863	
安徽	383		403	606		934	
青海	282		212	513		900	
江西	418		348	674		1048	
山西	322	693	343	612		922	
黒龍江	373		458	500		667	566
広西	399		258	607	379		
貴州	332		292	534		948	750
雲南	413		199	456		734	609
甘肅	295		236	430		857	659

注：ここでの買電価格は、電網企業の平均買電価格である。平均買電価格＝買電収入／送電容量×1.17であり、17%の増値税（VAT）を含む。

出所：中国電力網「2018年度全国電力価格監管情報」付表2より筆者作成。

同規則によって定められる電力料金収入（銷售電価）は、電力系統事業者が発電事業者や他の電力系統から電力を購入するために支払われる買電費用（購電成本）、買電から小売までの間に失われる電力に対する補填である送電ロス費用（輸配電損耗）、送電網や配

電設備等の維持管理費用である送配電費用（輸配電価）から、本稿で扱う再エネ補助金など（政府性基金）を控除したもので決定される。

例えば、電力価格は買電費用が高ければ高くなり、買取費用が低ければ安くなるが、これらは地域別に計算されていることに特徴がある。表6に地域別の電力価格や、電力賦課金等の賦課金水準、平均的な買電価格、電力消費量、発電量をまとめた。電力価格の全国平均は570元/MWhであるが、地域別に見るともっとも安い雲南省の295元/MWhからもっとも高い北京市・海南省の704元/MWhまで倍以上の開きがある。中国の電力料金は地域別の差別価格が採用されている。

そして、それぞれの地域において発電量と電力消費量には差があり、消費量を発電量が上回る地域から発電量を消費量が上回る地域へと、電力は販売される。これを地域間の財（電気）の売買、すなわち移出と移入として把握すると、電力消費量の多い地域から、電力消費量の少ない地域へと支払いが行われることになるが、地域別差別価格のもとではその取引は強い資金移動を引き起こすことになる。

電力を他地域から購入している広東省（電力価格606元/MWh、移入量195GWh）、江蘇省（電力価格635元/MWh、移入量119GWh）、浙江省（電力価格657元/MWh、移入量118GWh）、上海市（電力価格692元/MWh、移入量74GWh）、北京市（電力価格704元/MWh、移入量71GWh）では電力価格は高い傾向がある。それとは逆に、電力を他地域へ販売している内蒙古自治区（電力価格407元/MWh、移出量147GWh）、雲南省（電力価格295元/MWh、移出量133GWh）、四川省（電力価格453元/MWh、移出量104GWh）、新疆ウイグル自治区（電力価格398元/MWh、移出量101GWh）では電力価格は低い傾向が見て取れる（表6）。

地域間の送配電を行う企業は国家電網と南方電網会社であるため、電力の融通はこれらの企業の内部でのやり取りとなる。したがって、総括原価方式に基づく地域別の差別電力価格と地域間の電力の移出入・融通は、経済的に豊かで、電力価格が高く、消費電力の多い地域での電力料金収入によって、経済的に豊かではなく、電力価格が低く、発電量の多い地域での買電を支えることになる。

表6 地域別の電力価格・賦課金水準、買電価格（2018年）

	電力価格 (元/MWh)	賦課金 (元/MWh)	買電価格 (元/MWh)	電力消費量 (GWh)	発電量 (GWh)
全国平均	570	30	364		
北京	704	24	466	114	44
上海	692	30	588	157	82
天津	661	27	445	86	70
江蘇	635	30	503	613	493
浙江	657	32	423	453	335
福建	557	26	344	231	236
広東	606	30	425	632	437
山東	619	26	421	592	561
内蒙古	407	36	299	335	483
湖北	603	40	380	207	277
重慶	553	42	337	111	76
陝西	461	36	278	159	178
遼寧	557	25	408	230	190
吉林	552	35	447	75	82
寧夏	349	21	194	106	153
湖南	597	40	434	175	142
海南	704	22	621	33	30
河南	558	26	341	342	292
新疆	398	2	315	214	315
四川	453	38	251	246	350
河北	560	23	397	367	305
安徽	612	29	404	214	262
青海	328	19	190	74	72
江西	633	24	430	143	119
山西	420	40	214	216	304
黒龍江	566	16	386	97	101
広西	480	49	281	170	159
貴州	459	21	303	148	195
雲南	295	66	145	168	301
甘肅	379	21	197	129	143

出所：中国電力網「2018年度全国電力価格監管情報」付表4、付表5、付表6及び『中国統計年鑑』より筆者作成。

3.3 地域ごとに設定される再エネ導入目標（中国版RPS）

このように中国の再エネ普及政策は中国版FIT、電力賦課金・再エネ基金による補助と電力料金の地域差別価格によって構成されている。しかし、地方ごとの独自政策を考慮

すると現実にはさらに複雑である。中国では省・直轄市ごとに厳しい政策目標と強い権限が与えられ独自の政策が展開されていることが知られているが（澤田・徐2014）、それぞれの地域で全国一律の賦課金の他に独自の賦課金が課されていること、地域独自の再エネ電力価格への上乗せや独自施策⁽¹³⁾が行われていることが確認できる（表6）。

2018年11月に地域ごとの電力消費量に応じて一定の再エネで発電した電力、もしくは他地域からの再エネで発電した電力の購入を義務付ける「再生可能エネルギーの電力割り当て制度（可再生エネルギー配額制）」が発表され（關於實行可再生エネルギー配額制的通知）、2019年よりRPSの運用が開始された。再エネ導入目標は各地域（省政府・直轄市）に課されている。FITのもとで既に再エネの導入促進が進んでいる内蒙古自治区、新疆ウイグル自治区、雲南省、甘肅省、寧夏省では既に中国版RPSの目標値が達成されており、FITによって再エネの導入が進まなかった地域をターゲットとした制度設計となっている。すなわち、各地方政府には地域ごとの独自の政策によって、FIT以上の結果を出すことが求められているのである。

一般的に価格統制による再エネ促進策であるFITと、数量統制による再エネ促進策であるRPSはいずれかの政策を採用すれば良い。しかし、中国のように地域間の経済水準や産業構造が大きく異なる国では、地域ごとの再エネ普及状況を統制するためにはFITによって基礎的な再エネ普及を行い、それに付け加える形でRPSを行う必要があったと考えられる。本稿の焦点は中国版FITとその財源調達であるため、詳細に立ち入ることはしないが、中国版RPSの採用によって、より地域ごとの独自政策の重要性が高まるといえよう。

中国版FITではエネルギー源別に再エネ電力の買取価格が設定されていることに加え、地域別の価格も設定されていることが特徴であった。再エネ電力の固定価格買取のために電力賦課金が課されており、再エネ基金を通じて買取財源となっている。電力の地域別ベンチマーク価格と固定価格との差額を埋める補助方式は、地域間の再分配を促す効果を持っている。しかし、電力賦課金は安価に設定されているため、再エネ買取財源としては

(13) 2018年の段階で、賦課金水準はもっとも安い新疆ウイグル自治区の2元/MWh、黒龍江省の16元/MWh、青海省の19元/MWhからもっとも高い雲南省の66元/MWh、広西省の49元/MWh、重慶市の42元/MWhと電力に対する賦課金の水準は地域間で大きな違いが生じている。地域別の賦課金水準からは、1)一部の地域では全国一律の再エネ促進賦課金すら課されていないこと、2)新疆ウイグル自治区、寧夏省、甘肅省のように独自の賦課金を設定せずに全国一律の賦課金によるFITで再エネを促進できている地域があること、3)それとは逆に雲南省のように高い独自の賦課金を設定して再エネの普及促進を行っている地域があることが看取される。

極めて部分的な役割しか果たしていない。再エネの急速な普及につれて電力賦課金が急上昇し、電力消費者の負担が問題となった欧州の経験とは根本的に異なる。中国版F I Tを支えているのは電力会社による電力の小売料金である。電力料金は地域別の総括原価方式による電力の差別価格が採用されており、電力の移出入と合わせると、ここでも地域間の再分配効果が働いていると考えられる。

以上のように、中国では地域間の経済的不均衡を是正する政策目標を、再生可能エネルギー促進政策の中に「埋め込んで」いる。このような地域間経済力不均衡の是正策を、それを直接の目的としない政策の中に埋め込むことは、再生可能エネルギー政策以外の分野でも実施されており、急速な経済成長を遂げた中国における地域間再分配政策の特徴の一つといえる（徐2010）。次節において、このように再エネ市場の制度設計の中に埋め込まれた地域間における経済力調整の意味を、地域間再分配の観点から整理することとしよう。

4. 中国・再エネ普及政策の地域間再分配の側面

これまで確認したように中国の再エネ普及政策は、F I Tと固定価格買取を支える電力賦課金・再エネ基金補助金、総括原価方式による地域別の差別価格、地域別のR P Sや独自政策によって構成されている。中国版F I Tは、1) 再エネ電力の地域別の買電価格、2) 買取価格とベンチマーク価格との差を補償する電力賦課金・再エネ基金補助金、3) ベンチマーク価格相当の買取費用は地域別の差別価格に基づく電力料金収入によって捻出される、という他国では見られない特徴を持っている。さらに、環境目標の実現を地方政府の責任者に強く課す「選抜トーナメント・一票否決制度⁽¹⁴⁾」を背景として形成される地域独自の政策・賦課金や地域別のR P Sなど、中国の再エネ政策は他国と比較して地域ごとの多様な経済環境への配慮がなされている点がその特徴といえよう。そこでこれらの制度のうち、特に地域別の差別電力価格と地域別の発電促進賦課金に焦点を当てて、地域間再分配としての意義について考察を行う。

第一に、一部の地域を除いて全国一律に課されている電力賦課金は、再エネ基金を通じて地域再分配的に補助されている。経済発展の進んでいる地域では電力消費量が多いため徴収される電力賦課金は多額にのぼるが、他方でベンチマーク価格である石炭発電の電力

(14) 制度の詳細については、澤田・徐（2014）を参照されたい。

価格は高いため補助率は低くなる。経済発展の進んでいない地域では電力消費は少ないため徴収される電力賦課金は少ないが、ベンチマーク価格は低いため補助率は高くなる。電力賦課金・再エネ基金はこの制度構造を通じて財政調整機能を果たしているといえよう。もっとも、電力賦課金は再エネ電力買取の財源の中では小さい役割しか果たしていない。

第二に、より重要なのは、FITによる再エネ買取費用の大部分は、電力会社によって負担されているということである。電力会社の収入は、地域別の差別電力価格による電力料金収入である。表7に地域間の再分配効果を、1) 地域別の差別電力価格と電力消費を通じたもの、2) 電力賦課金を通じたもの、3) 地域ごとの発電構成と発電量を通じた買電費用によるもの、4) 地域別の資金収支を示した地域間の再分配効果を、一人当たりGDPによる降順に並べている。地域別の差別電力価格は平均電力価格との価格差に電力消費量を乗じたもの、電力賦課金については電力賦課金の全国平均との差に電力消費量を乗じたもの、買電費用は買電価格の全国平均との差に発電量を乗じたもの、資金収支はこの三つの効果から送電ロスと送配電費用を控除した地域間再分配機能の合計で、プラスの場合は支払い超過、マイナスの場合は受け取り超過となっている。

重要なことは第一に、電力賦課金を通じた地域間再分配よりも電力料金収入や買電費用を通じた地域間の再分配効果が大きいということである。第二に、人口規模・経済規模で評価していないため金額の大きさから地域間の比較についての解釈は単純には行えないが、北京市・上海市・天津市などの経済的に豊かな地域から、貴州省・雲南省・甘粛省といった貧しい地域への地域間再分配として機能していることが分かる。ただし、福建省や内蒙古自治区のように豊かであっても再エネの普及が進んでいる地域は受け取り超過となっているし、黒龍江省や広西省といった貧しい地域では支払い超過となっている地域もある。再エネ政策への地域間再分配機能の「埋め込み」ゆえに、電力の融通を通じた再エネ普及と地域間再分配の入り混じった効果が観察される。しかも、全国で行われる地域間の電力の売買に際して、地域別に大きく異なる電力価格が、地域間の経済力調整を強化している。

第三に、再エネ普及のインセンティブが発電企業と地方政府に与えられていることである。相対的に石炭発電費用であるベンチマーク価格が安い地域は、経済的にも貧しい地域が多い。一方、こうしたエリアの発電事業者にとっては、石炭火力を始めとした化石エネルギー由来の発電方式よりも、再エネ発電による利益が他の高所得エリアよりも相対的に多くなる。この結果、中国版FITの中には、発電事業者にとって低所得エリアで再エネ由来の発電所開発を積極的に行うインセンティブが組み込まれていることが読み取れる。

再エネ電力を買い取る電力会社にとっては、石炭火力発電による発電からの買取と、再

表7 電力価格、賦課金、売電価格を通じた地域間再分配効果と資金収支（2018年）

単 位	電力料金収入	電力賦課金 (百万元)	売電価格	収 支	一人当たりGDP (元)
北 京	10,780	-16	2,075	46,522	140,211
上 海	13,218	3	10,868	54,734	134,982
天 津	5,219	-7	2,529	9,585	120,711
江 蘇	25,250	9	34,402	102,073	115,168
浙 江	25,922	34	8,312	118,503	98,643
福 建	-1,645	-24	-1,619	5,080	91,197
広 東	13,998	-1	11,207	100,941	86,412
山 東	18,193	-62	13,329	51,482	76,267
内 蒙 古	-22,222	77	-9,449	-80,294	68,302
湖 北	4,159	85	1,638	-23,643	66,616
重 慶	-1,033	56	-699	21,852	65,933
陝 西	-7,991	36	-4,260	-841	63,477
遼 寧	-1,662	-28	3,350	33,857	58,008
吉 林	-728	14	3,042	-4,460	55,611
寧 夏	-8,206	-19	-5,039	-13,792	54,094
湖 南	2,828	76	4,267	14,395	52,949
海 南	3,101	-6	4,824	62	51,955
河 南	-2,188	-34	-2,346	48,569	50,152
新 疆	-14,612	-11	-4,847	-50,326	49,475
四 川	-12,999	81	-9,961	-27,434	48,883
河 北	-2,008	-57	3,901	20,295	47,772
安 徽	5,566	-5	4,242	-24,783	47,712
青 海	-5,853	-15	-2,375	743	47,689
江 西	5,718	-19	3,346	14,132	47,434
山 西	-13,556	93	-9,783	-17,137	45,328
黒龍江	-194	-21	839	7,369	43,274
広 西	-7,329	165	-3,727	15,543	41,489
貴 州	-7,501	-27	-3,586	-13,652	41,244
雲 南	-13,603	394	-9,552	-29,585	37,136
甘 肅	-9,325	-23	-4,703	-1,298	31,336

出所：中国電力網「2018年度全国電力価格監管情報」付表4、付表5、付表6及び『中国統計年鑑』より筆者作成。

エネ発電からの買取はその差額が補助金によって補填されるため事実上同額である。一方、電力開発事業者にとっては、より利益を上げること考えると低開発地域において再エネ発電を行うことが合理的となる。この結果、低開発地域では地域内の自家消費を超える発電が行われ、余剰電力は他地域に送電されることになる。

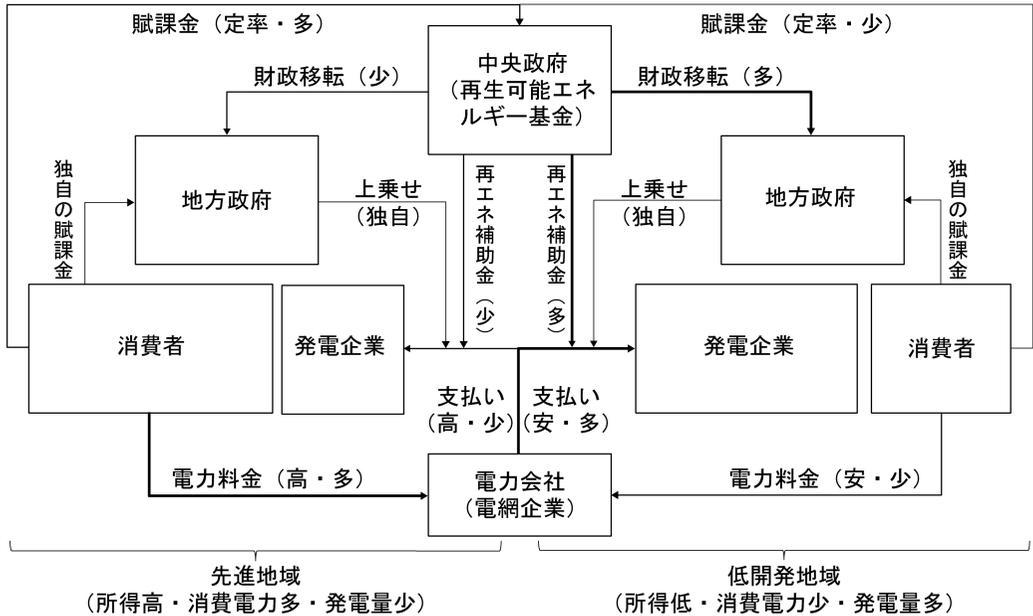
一方、仮に安い価格で電力会社によって買い取られた電気であっても、その最終消費地が総括原価方式で見積もられた高い発電コストが適用される地域であれば、高い電力小売価格を適用できることになる。このように、再エネ発電の政策的インセンティブは、その発電方式を量的に拡充するという政策目標と同時に、地域別の差別電力価格を梃子にした、地域間再分配として機能しているといえる。つまり、高所得エリアは相対的に高い電力負担を引き受ける代わりに域外からの電力供給を受け、同時に低所得エリアでは再エネ中心の発電を増やし産業開発と雇用の恩恵を受けるという具合に、である。

このような地域間の再分配の関係を模式図で表したものが図3である。図の右側の低開発地域においては発電量が電力消費量より多く、電力価格が安く電力消費量も少ないため電力料金の総額は小さい。他方で、図の左側の先進地域では、発電量よりも電力消費量が多く、電力価格は高く電力消費量が多いため電力料金の総額は大きく、その料金収入によって右側の低開発地域で発電された電力を購入することになる。もちろんこれらの取引は、電力の販売と購入という対価の支払いという形式であり、電力会社の企業内での融通でもある。しかし、その電力価格が市場において需要と供給を調整するように決定されているわけではなく、単価の異なる電力の売買は、事実上の地域間再分配としての機能を有することになる。

賦課金については別のメカニズムで地域間の再分配機能が働く。再エネ基金の賦課金負担は概ね全国一律であるが、図3の右側の低開発地域では電力消費量が少ないため賦課金総額は少なくなる。他方で、図3の左側の先進地域では電力消費量が多いため賦課金総額は多くなる。再エネ基金の買取補助金は、ベンチマークの石炭発電買電価格との差額を補償するため、低開発地域では補助単価が高く、発電量も多いため補助総額は多くなるが、先進地域では補助単価が低く、発電量も少ないため補助総額は少なくなる。ここに、地域ごとに独自に課される賦課金と独自の再エネで発電した電力の買電価格への上乗せや独自施策が加わるが、地域ごとの賦課金と独自の上乗せ・施策は地域内で完結しているため直接的には財政調整や地域間再分配に寄与しない。

中国版FITに関する地域間の再分配機能を地理的に確認するために、地域別の一人当たりGDPを中央値（約53,000元/人）に挟んだ高低で分け、資金収支の支払い超過と受け取り超過を評価したものを中国の地図上に示した（図4）。沿岸部の地域は一人当たりGDPが高く、収支は支払い超過となっていることを鮮明に見てとることができる。内陸部の工業地帯である重慶市は特徴的である。吉林省や内蒙古自治区から湖北省までは一人当たりGDPは中央値よりも高いが、電力消費地と距離的に近い発電を担う地域となって

図3 中国におけるFITのマネーフロー

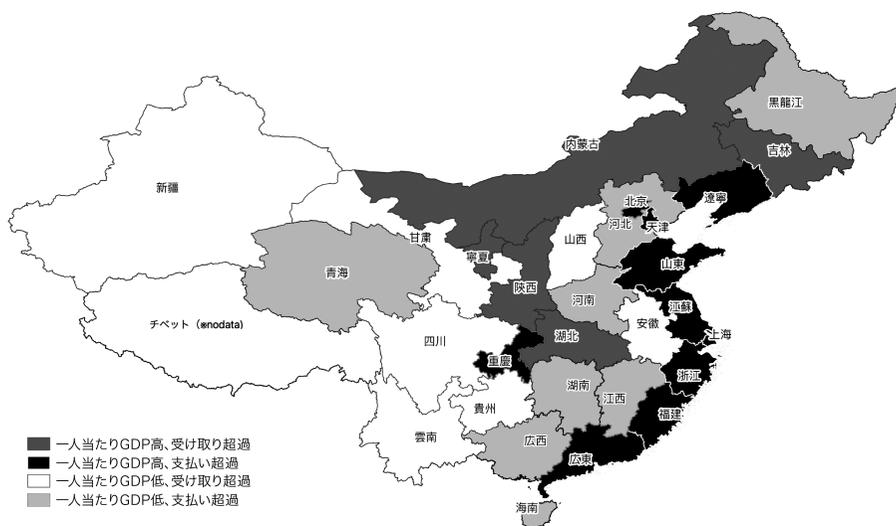


出所：筆者作成。

おり、受け取り超過となっていることがわかる。黒龍江省と河北省から海南省までのラインには一人当たりGDPは高くないものの工業的な発展が進んでおり、電力消費量が多いために支払い超過となっている地域が多いことが見て取れる。一人当たりGDPが低く受け取り超過となっている地域として、いわゆる内陸部の新疆ウイグル自治区から雲南省のラインが浮かび上がるが、山西省や安徽省が発電を担う地域として重要であることも看取される。

電力賦課金と再エネ基金の補助金を通じて、再エネの普及という政策目標を達成しつつ、地域間の再分配を行うことは、文字通り財政調整として機能する。他方で、その地域間再分配の効果は必ずしも高くなく、むしろ地域間の電力の融通による資金移動を地域別の差別電力価格によって強化することで実現する地域間の再分配効果の方が大きい。電力価格は市場の需給バランスで決定されているのではなく、総括原価方式を通じて国家権力が統制している。国家権力によって実現される電力料金を通じた地域間再分配は、税と政府間財政関係を通じて行われていないとはいえ、財政調整と同様の意義を見出すことができる。そこでは、地域間の再分配を主目的として政策的に意図されているわけではないが、経済的に豊かな地域からそうではない貧困地域へと資金を移動することで、地域間の経済力を

図4 一人当たりGDPと地域別収支の図示



出所：中国電力網「2018年度全国電力価格監管情報」付表4、付表5、付表6および『中国統計年鑑』より筆者作成。

調整しつつ産業を誘導するという中国の「和諧社会⁽¹⁵⁾」特有の政策構造が見て取れるのである。

5. まとめ

本稿は中国を世界最大の再エネ大国とならしめた再エネ政策FITの制度構造と、その地域間の再分配という経済政策上の特徴から分析を行った。中国の再エネ促進政策の中心がFITであることはよく知られているが、電力賦課金による再エネ基金の補助金が再エネ発電の買電を支える財源としては一部に留まっており、石炭発電の費用をベンチマークとした電力会社による買取費用の負担が大きいことや、その買取原資が総括原価方式による地域別差別電力料金であることは強調されてこなかった。

本稿の分析によって、国家権力によって統制された地域別の差別電力価格が事実上の地域間再分配機能を持っており、経済発展の先行する豊かな地域の電力料金負担が、再エネ

(15) 中国における「和諧社会」論の展開について、徐（2014）pp. 58–59を参照されたい。

普及政策財源となっていたことが明らかになった。負担能力に基づく公平な費用負担が、政策の着実な遂行に必要となることは、租税論においては十分性の原則として知られており、財政学などの公共政策論の発展の中で繰り返し強調されてきた。その意味では、中国版F I Tにおける再エネ買取のための財源が、あくまでも電力料金として徴収されたものであるにせよ、多くの財源を確保し急速に再エネ発電を普及させたことと強い関係性があると評することができよう。

本稿のもう一つの着眼点が地域間の再分配・財政調整である。全国一律の賦課金と、地域ごとのベンチマーク価格と再エネ電力の固定買取価格との差分を補填する再エネ基金補助金には、特別会計を通じた財政調整機能があるといえる。しかし、それ以上に地域間の電力の融通・移出入と地域別の差別電力価格とを通じた地域間の再分配効果が強いことが示された。確かに、電力の買取量とその単価、電力の販売量とその価格を通じた地域の資金移動は、電力会社という企業内での取引である。しかし、そこには明確に地域間の再分配機能が働いており、政府間財政関係で生じる財政調整と同様の機能を有していると評価することができる。土地財政といった予算以外の財政スキームを用いることの多い中国において、電力を通じた財政調整が行われていることは注目に値するといえよう。

さらに、地図上に経済力の水準と電力収支を示すことで中国のF I Tを通じたマネーフローは、電力消費地域から再エネが普及した地域への資金移動と、沿岸部から内陸部への地域間再分配とが混在した特徴を鮮明に表現することができた。中国版F I Tを通じた地域間の再分配は、再エネの普及促進という政策目標の中に埋め込まれ、経済発展の進んだ地域から相対的に貧しい低開発地域へと資金移動を伴いつつ産業の移転を促進する。中国における「和諧社会」の政策的特徴をデータに基づいて明らかにすることができた。

他方で、本稿の分析には多くの限界がある。第一に、各地域で行われている独自の賦課金と独自の再エネ普及政策について分析していない。特に地域ごとのR P Sが設定されて以降は、さらに地域ごとの政策の重要性が高まっていることが想定されるため、事例分析を積み上げる必要がある。第二に、発電企業についての分析を行っていない。長期的なファイナンスについてはF I Tが保証するとして、短期的な資金調達スキームについて中国の土地財政が関係している可能性が高い。第三に、費用負担論に関する考察が不十分である。国家権力が電力料金を統制することの経済政策上の意義について明らかにする必要がある。以上は今後の課題としたい。

(さとう かずあき 東京経済大学経済学部准教授)

(ジョ イチエイ 専修大学経済学部教授)

(よしひろ けんすけ 桃山学院大学経済学部教授)

キーワード：再生可能エネルギー／Feed-in Tariff／
特定財源補助金／総括原価方式／地域間再分配

【参考文献】

日本語

- 飯田哲也、金子勝（2020）『メガ・リスク時代の「日本再生」戦略——「分散革命ニューディール」という希望』筑摩書房。
- 王嘉陽（2017）「中国の再生可能エネルギー導入の経済効果と環境効果に関する研究——風力発電と太陽光発電を事例として——」名古屋大学大学院国際開発研究科、博士論文（国際開発学）。
- 王嘉陽（2020）「中国におけるエネルギー構造転換と自然エネルギーの拡大」自然エネルギー財団。外務省ホームページ「「自国が決定する貢献（INDC）」とは：2030年の温室効果ガス排出削減目標」（https://www.mofa.go.jp/mofaj/ic/ch/page1w_000121.html）（最終閲覧日：2022年12月10日）。
- 環境経済・政策学会（2018）『環境経済・政策学事典』丸善出版。
- 佐藤一光（2016）『環境税の日独比較』慶應義塾出版会。
- 佐藤一光、吉弘憲介（2021）「財政調整と地域経済を一体的に捉えるマネーフロー分析：応用としてのFITの市町村別収支の4象限地図」『桃山学院大学経済経営論集』62(4)、pp. 227-252。
- 澤田英司、徐一睿（2014）「政治選抜トーナメントと環境政策——中国の地方政府間競争はグリーン成長を実現できるか？——」慶應義塾大学経済研究所 working paper。
- 清水修二（1992）「電源立地促進財政の地域的展開」『福島大学地域研究』第3巻第4号、pp. 3-26。
- 徐一睿（2010）『中国の財政調整制度の新展開——「調和の取れた社会」にむけて——』日本僑報社。
- 徐一睿（2014）『中国の経済成長と土地・債務問題』慶應義塾大学出版会。
- 堀井伸浩（2019）「中国の再エネFIT制度見直し——巨額の社会的コストを隠蔽して導入継続——」国際環境経済研究所。<http://ieci.or.jp/2019/08/special201705011/>
- 宮本憲一（2007）『環境経済学 新版』岩波書店。
- 宮崎雅人（2021）『地域衰退』岩波書店。
- 諸富徹（2000）『環境税の理論と実際』有斐閣。
- 諸富徹編著（2019）『入門 地域付加価値創造分析——再生可能エネルギーが促す地域経済循環——』日本評論社。
- 湯浅陽一（2011）「原子力発電所の立地が生む相反関係——電力システムと地域社会システムの関係性——」『関東学院大学文学部紀要』第124号、pp. 1-36。

中国語

朱立志（2017）「秸秆综合利用与秸秆产业发展」『中国科学院院刊』、2017年第32卷第10期。

英語

BP (2020), *Statistical Review of World Energy 2020 69th edition*, BP p.l.c., London, UK.

<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2020-full-report.pdf>

- BP (2022), *BP Statistical Review of World Energy, 2022, 71th edition*,
<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2022-full-report.pdf>
- Dong, Fugui and Shi, Lei (2019), “Regional differences study of renewable energy performance: A case of wind power in China”, *Journal of Cleaner Production*, Vol. 233, pp.490-500.
- IEA (2002), *Renewable Energy Working Party 2002*, IEA, Paris.
http://www.energy.anetce.com/2002_iaa_renewables54.pdf.
- IEA (2019), *World Energy Outlook 2019*, IEA, Paris.
<https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2019>
- Yan, Q Y, Q Zhang, L Yang and X Wang (2016), “Overall review of feed-in tariff and renewable portfolio standard policy: A perspective of China”, *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*.
- Zhang , Qi, Ge Wang, Yan Li, Hailong Li, Benjamin McLellan and Siyuan Chena (2018), “Substitution effect of renewable portfolio standards and renewable energy certificate trading for feed-in tariff”, *Applied Energy*, Vol.227, pp.426-435.

【政府文書】

- 2005年、「販売電力価格管理の暫定方法」（中国語：上网电价管理暂行办法）、国家发展改革委员会、（发改価格 [2005] 514号）
- 2006年、「再生可能エネルギー発電管理規定」（中国語：可再生能源发电有关管理规定）、国家发展改革委员会、（发改能源 [2006] 13号）
- 2011年、「再生可能エネルギー発展基金徴収及び使用管理暫定方法」（中国語：可再生能源发展基金征收使用管理暂行办法）財政部、国家发展改革委员会、能源局（財総 [2011] 115号）
- 2016年、「再生可能エネルギー発展基金の徴収基準を上げるためのいくつかの問題に関する通知」（中国語：财政部国家发展改革委关于提高可再生能源发展基金征收标准等有关问题的通知）、財政部、国家发展改革委员会、（財税 [2016] 4号）
- 2019年、「太陽光発電の売電価格の改善に関する通知」（中国語：关于完善光伏发电上网电价机制有关问题的通知）、国家发展改革委员会、（发改価格 [2019] 761号）

過疎対策の成立とその継続（下）

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 (以上前号)
4. 【分析4】官僚中心（エリート）モデルによる説明 (以下本号)
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

4. 【分析4】官僚中心（エリート）モデルによる説明

(1) 制度にもとづくアクター（省庁）相互の関係

本節では官僚中心（エリート）モデルに即して70年過疎法の成立過程を考察する。中心的なアクターは省庁および省庁に属する官僚であり、政治家や地方自治体はその客体として扱われる。省庁間のやりとりが分析の主軸となる。なお、省庁名は当時の名称を用いる。

アクター相互の制度上の関係においてカギとなるのは、独立度の高い地方財政制度の存在である。国から地方への財政移転には国庫補助金と地方交付税の2ルートがあり、前者（国庫補助金）は一般会計の枠組みの中で、大蔵省が強い支配力を持ちながら、建設省や農林省など機能別省庁によるコントロールが行われているのに対し、後

者（地方交付税）は、自治省と地方自治体による独立度の高い調整枠組みが構築されている。ただし、地方交付税の総額を確保して地方自治体の利益を擁護するために、自治省は大蔵省と交渉する必要がある。

田辺国昭（1991：118）は、地方財政調整制度をめぐる大蔵省・自治省（1960年6月以前は自治庁だが、以下「自治省」で統一）・地方自治体の3者の関係を図2のように示している。

自治省・大蔵省の選好および地方自治体に対する関係は、次のように整理できる。まず、自治省・大蔵省ともに財政的な裁量権の拡大を選好するので、自治省は交付税財源の確保を選好し、大蔵省は一般会計の拡大を選好する⁽⁴⁷⁾。ただし重要なのは裁量権の拡大であって、自らの所管する財源が逼迫してくると、費用を相手に押し付けることで余裕財源（裁量）を確保しようとする。また、自治省と地方自治体の関係については、自治省は地方自治体と組んで連合を形成し、大蔵省に対して地方財政調整制度（交付税財源）の確保を主張する。一方で、自治省は財源配分等を通じて自治体を統制しようとする。

独立度の高い地方財政制度の枠組みで、地方自治体を統制しつつ擁護する立場にある自治省は、国庫補助金ルートを掌る建設省や農林省など事業官庁のテクノクラートに対抗する関係にもある。この点について、ローズ（Rhodes1986）は領域管理省庁と地方自治体からなるトポクラート連合（National Community）と機能別省庁によるテクノクラート連合（Policy Community）との対抗関係を指摘しており、伊藤大一（1989：38）も自治省からの地方自治体への派遣人事に着目して、自治省からの派遣者がトポクラートの代理を任じ、中央志向の強いテクノクラートに対抗して地域の

図2 自治省の組織環境



出所：田辺（1991：118）を修正して引用

(47) 村松（1981：262－263）は1976－77年に実施した官僚へのサーベイ調査にもとづいて、地方自主財源の増額に対して冷淡ないし敵対的な大蔵省、好意的ないし擁護的な自治省、中間的な立場にある公共事業官庁といった姿勢の違いを報告している。

利益を擁護・増進してきたとする。実際に小林與三次や柴田護などの自治官僚自身も、各省庁による中央集権的支配から地方自治体を保護することが、自治官僚（旧内務官僚）の役割であると認識している（小林1965・柴田1975：25）。

ただし自治官僚は、中央に対して地方の利益を擁護するだけでなく、自治省の一員として省の利益を増進する立場も保持している（秋月2006：42）。よって、自治省から地方自治体への派遣者は、両者の立場で板挟みに遭うことがある。逆に、その行動が地域の利益を擁護・増進するだけでなく、自治省の利益を損なわないか、擁護・増進すると認識されている場合は、積極的に推進する動機をもつ。

（2）アクター（省庁）間の対立と協調およびその影響

では、以上のようなアクター（省庁）間の関係が、各アクターの認識と行動にどのように作用し、過疎対策の成立過程に影響を及ぼしていったのか。自治省と他省庁との関係を軸に考察していく。

（i）大蔵省－自治省

話は1950～60年代にかけての自治省と大蔵省の交付税率をめぐる対立に遡る。地方配布税、地方財政平衡交付金を経て、地方交付税制度が導入されたのは1954年だが、その頃の地方自治体はほぼおしなべて財政危機に直面していた。自治省はこれを地方財源が財政需要に見合っていないからだとして、交付税率（1955（昭和30）年度は22%）の引き上げを大蔵省に主張し続けた。

双方の交渉を通じて交付税率は徐々に引き上げられ、1966（昭和41）年度予算における交渉で一気に2.5%引き上げて32%となったところでひとまずの決着が図られた。1960年代後半は、1966年の交付税率の大幅引き上げと経済成長による増収が相乗して、地方財源は順調に拡大していく時期にあった。

こうした地方財源をめぐる状況の変化に合わせて、地域間格差の是正をめぐる自治省と大蔵省のスタンスも徐々に変化していく。

自治省による地方財政計画（各年）における中心課題は、1960（昭和35）年度までは「地方財政の健全化」だったが、1961（昭和36）年度に「後進地域の開発を促進」の文言が入る。ただしこの頃までは、自治省は後進地域への対応は国庫補助金（一般会計）によって対応するよう一貫して主張しており（柴田1975：227－228）、1961年には、後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合

の特例に関する法律（昭和36年法律第112号）が成立している。だが、1962（昭和37）年度に入ると、地方財政計画の主要課題に「地域格差の是正」「財政力の貧弱な市町村の財源充実」が掲げられるようになる。同年には、基準財政需要額の算定における事業費補正ならびに辺地法が設けられた。辺地法は、後の過疎対策と同様に、ハード整備に対して交付税制度を介した財政措置を行うことにより格差是正を図ろうとする制度である。その後、1964年には省内に官房企画室を設置（自治省1971：27）、地域開発に関する行政連絡調整を所掌させた。前述のように1966年に交付税率が大幅に引き上げられ、経済成長による増収もあいまって地方財政は拡大の一途にあったが、特に1968年に入ると、折からの好景気によって地方財政は大幅な自然増収を生じた。当時の事務次官はこの頃の認識を、「長い間、義務的経費の支払いに汲々としてきた地方財政にとっては、漸く本来の姿をとりもどすときが来た」（柴田1975：417）と振り返っている。そして翌1969年には、辺地債の元利償還費の算入率が57%から80%に引き上げられた。このように、地方財源の余裕が増していくにつれて、自治省は地方財政の役割強化を志向し、地方財源に地域間格差を積極的に是正する役割を持たせようとしていった。自治省の文書に「地域づくり」という用語が登場したのもこの時期だった。自治官僚は、地方交付税削減論を封じるために、「街づくり」や「地域づくり」の支援に交付税の新たな役割を見出そうとしていたのである⁽⁴⁸⁾。

この頃、大蔵省も地域間格差は交付税財源によって行うべきであるとの主張を示していた。この時期の大蔵省は、歳入の伸び悩みと義務的経費の膨張に伴う予算編成における裁量の余地の減少に危機感を抱き、自らの権威の基盤であるマクロの予算編成における自律性を保持するために、ミクロの予算編成から撤退しよ

(48) まず、「昭和43年度地方行財政重点施策」（無署名1967：6）に「特性に応じた地域づくりの推進」の項目が登場。「人口急減地域及び辺地等については、地域の実情に即した産業の振興、集落の再編成等長期的視野に立った振興等の検討を行うとともに、辺地債の増額、地方交付税の傾斜配分等の財源措置を強化する」としている。その翌年には、当時財政局長を務めていた細郷道一（1968）が、自治省の広報誌に「地方交付税削減に反対する」と題して「都市と農村とのひずみを是正し、立ち遅れている公共施設や生活環境施設の急速なる整備を図ることが、当面地方財政の果すべき課題である。それは都市では『街づくり』を、地方では『地域づくり』を計画的に実施することである。（中略）とても地方交付税の削減論などにはつきあってはられない」と記している。このように、自治省における「地域づくり」は、地方交付税に新たな役割を持たせることにより地方交付税削減論に対抗しようとする目的から導入されたものであり、農政サイドの「むらづくり」（守友1988：127-128）とは起源を異にしている。

うとしていた（Campbell1977 真淵監訳2014：275－277）。その具体的行動として1967年秋からは財政硬直化打開運動を展開し、地方交付税制度も財政硬直化の一因として一時槍玉に上がったが（石原2000：130, 135）、自治省はメディアを味方につけて交付税への波及を阻止した（真淵1986：31－35）。これに対して大蔵省は、翌年（1968年）の自治・大蔵両省の折衝において、後進地域における国庫補助金の補助率嵩上げの廃止を要求する（柴田1975：419）。すなわち、大蔵省もまた、地方財源の側に地域間格差を積極的に是正する役割を求めようとしていたのである。

（ii）事業官庁－自治省

事業官庁と自治省との関係については、この時期の事業官庁（テクノクラート主体）による「機能別集権化」の動きと、それに対抗するための自治省（総務省）の機関哲学としての「総合性」（市川2011）の市町村への適用志向が指摘される。

1960年代に入って顕在化した「国の諸官庁による出先機関と特殊法人の濫設、機関委任事務の増大、補助金行政の膨脹の三点をその特質」とした「新中央集権」（西尾1983：103－104・鳴海1982：125－148）の動きは、自治省に強い危機感を与えた。当時の自治官僚は、「かねてから地方自治に不信を抱き、何とかして自らの権限を地域行政に及ぼしたいと考えていた各省は、（中略）新中央集権主義という美名にかくれて、その権限欲をあらわにしていまいりました」（久世1966：118）と危機感を募らせている。第9次地方制度調査会の答申（『行政事務再配分に関する答申』1963年12月27日）は、こうした「新中央集権」の動きにかつての官選知事による市町村支配の構図を看取り、基礎的地方公共団体としての市町村の役割を重視するよう主張した。1969年の地方自治法改正による市町村に対する基本構想の策定の義務づけは、こうした問題意識のあらわれと言える⁽⁴⁹⁾。さらに、当時、自治官僚による研究会は、土地利用計画の実施主体として市町村を重視する見解をとりまとめようとしていた（宮沢1968）。自治省のこの方針は都道

(49) 建設省や農林省がそれぞれ土地利用計画に関わる法律（後の都市計画法改正・農業振興地域の整備に関する法律）の制定をめざして作業を続けるなかで、自治省行政局長（当時）の長野士郎は、それら諸計画を包括する上位計画を市町村自らが策定することが必要であると考えた（松本2011：202－205）。その後、『市町村計画策定方法研究報告』（1966年）などの検討を経て、1969年の地方自治法改正により、市町村に基本構想（総合計画）の策定が義務づけられることとなった。

府県を都市計画の主体に据えようとする建設省の方針とは真っ向から対立し（政策研究大学院大学2004：141—145）、衝突することとなった（柴田1975：414）。この出来事は、自治官僚に市町村を充実強化する必要性を痛感させた（柴田1975：417）。

このように、事業官庁との関係において、地方財源によって地域間格差を積極的に是正しようとすることは、自治官僚にとって2つの意味をもっていた。第1に、市町村の基礎的地方公共団体としての役割を主張するためには、一部の市町村があまりに弱体化することは避けなければならなかった⁽⁵⁰⁾。第2に、市町村財政における地方財源の重要性が高まることは、テクノクラートへの対抗のためのトポクラート連合の強化に寄与すると期待された⁽⁵¹⁾。

以上のように、当時の自治省は、大蔵省および事業官庁との関係において地方財源を通じて地域間格差を積極的に是正するインセンティブを有しており、その点で大蔵

-
- (50) こうした自治省の姿勢は、過疎問題に対する認識における事業官庁と自治省との相違を生んだ。1967年9月12日の第12次地方制度調査会において、委員側が「過密、過疎問題を扱う際、自治省は過密過疎の状態をなくそうとし、建設、運輸両省などは過密過疎状態を仕方のないものとして、その状態の中での対策を考えている。政府部内で不統一があっては問題に対処できない」と発言し、佐藤首相がその是正に努める旨回答する場面があったことが報道されている（「過密対策を是正 首相答弁 政府内の不統一認む」『朝日新聞』1967年9月13日、東京朝刊、2面）。市町村という組織（制度）にこだわらず、国土政策として、あるいは地域政策とその社会開発の問題として過疎問題を捉える他省庁と異なり、市町村制度を所管し、市町村を重視しようとする自治省にとっては、市町村の弱体化につながる人口減少そのものについても問題視する必要があったのである。
- (51) 当然ながら、地方財源に地域間格差を積極的に是正する役割を持たせようとする自治省の姿勢は、国庫補助金を掌握する事業官庁の利益と対立した。前述の辺地法の成立に際して、当時財政局長の職にあり、自らを辺地法の発案者とする奥野誠亮（2002：136—137）は、自省庁の権限や財源が奪われることを恐れる他の補助金省庁の抵抗があったことを証言している。

省との間には利害の一致も確認されていた⁽⁵²⁾。こうして過疎立法を推進するアクターとして急速に浮上しつつあった自治省内において、実際に過疎対策がどのように立案され、決定されていったのか、以下、後づけていきたい。

(3) 自治省におけるアイディアの形成

1966年初頭に1965年国勢調査の結果が明らかになり、さらに『経済審議会地域部会中間報告』（1966年7月）が公表されると、激しい人口移動による影響を把握する必要を痛感した自治省（成田1967）は、1966年12月、官房企画室を中心に人口急増・急減地域を対象にした実態調査に着手した（内藤1968 a : 33）⁽⁵³⁾。

(52) 加えて、これまで離島振興法や山村振興法など地域振興立法を多く所管してきた国土官僚（当時の経済企画庁）が、新たな過疎立法に関心を示していなかったことも指摘しておく必要がある。全体のシステムから見て効率的な国土の部分となる「個」を作り上げようとする下向体系の政策態度をもつ企画院系統の流れ（川上2008：10－15）を汲む国土官僚にとって、人口流出は国土経営の効率化のためのプロセスであり、過疎対策として構想されたのは、その過渡的な対応としての取り残された人々に対する生活問題に限定した対策だった（宮崎1969：78）。しかも、その実施主体として想定されたのは、新全総に掲げられた広域生活圏であり（宮崎：1968）、さらに生活基盤の整備は、ナショナル・ミニマムのような全国一律的な基準を定めて国が主導して行うのではなく、広域生活圏ごとに地域の特性に応じて地域が自ら対応することが望ましいと考えられていた（下河辺1994：120－121）。こうした効率主義、下向体系の計画思想をもつ国土官僚が、地域間格差を是正するための新たな過疎立法の必要性を認識することはなかった。

さらに、当時の国土官僚の問題関心は、新たな立法というよりもむしろ既存の地域開発立法の整理再編にあった。地域開発関係立法の整理は、『地域経済問題調査会答申』（1963年）、『臨時行政調査会答申』（1964年）、『経済審議会地域部会中間報告』（1966年）において再三その必要性が指摘されており、それらを受けて（経済企画庁総合開発局1967：91－94）、1967年8月に地域開発制度調査会議の開催が決定すると（『地域開発制度調査会議の開催について』1967年8月7日：事務次官等会議申合せ）、経済企画庁がその事務局を務めることになった（「地域開発制度調査会議運営要領」1967年11月6日）。こうして経済企画庁が主軸となって既存の地域開発立法の整理に取り組んでいるところであって、そもそも新たな過疎立法を手がけるどころではなかったのである。

(53) 1966年10月の段階で「自治省が過密・過疎の現象が市町村の行、財政にどのような影響を与えているかに就いて総合調査することを決めた。同省はこの調査結果と、これらの地域への対策を年内にまとめ、支障があれば現行の行、財政制度を改正して反映させる」と報道されている（「自治省が影響を調査へ」『朝日新聞』1966年10月9日、東京朝刊、2面）。なお、自治省の対応が他省庁に先んじていたわけではなく、『経済審議会地域部会中間報告』（1966年7月）が公表されると、建設省は「農村開発課」を設置（9月初めに建設大臣が設置を指示）、農林省も10月までに「過疎問題研究会（主宰・並木正吉）」「集落再編整備研究会（会長・渡辺兵力）」の両研究会を立ち上げている（国立国会図書館調査立法考査局1974：3－4）。

1967年6月時点の報告文書では、人口流出⁽⁵⁴⁾や施設整備の遅れなどを指摘するにとどまり、対策方法についての言及はない(成田1967)。だが、同年9月に発表した『人口急増・急減地域の現状と対策の方向(中間報告)』(自治省1967)に所収では、若年層の流出と老年層の滞留に伴う地域社会の運営への支障や、インフラ整備の遅れ、地元市町村の財政力の弱さなどといった問題状況を整理するだけでなく、対策の方向として、農林水産業の生産性向上や集落の再編成、小中学校の統廃合のほか、地方交付税の運用改善や辺地債の大幅拡充、総合的国庫補助金制度、県の垂直的事務補完、周辺自治体による水平補完など行財政面の対策についても言及しており、この3ヶ月間に省内でかなりの議論が行われたことが推察される。実際に、当時の報道は、自治省内で過疎問題に関する討議が白熱している様子を伝えている(高田1967)。

具体的にどのような議論が交わされたのかは不明だが、1967年9月発行の雑誌で、自治官僚が島根県匹見町の取り組みを紹介している(緒方1967)⁽⁵⁵⁾ことから、同町の取り組みや町長による提言(前述)をはじめ⁽⁵⁶⁾、各地の先発的な取り組みを学習していたことは明らかである。また、荻田保が『地方財政』1967年7月号に寄稿し、過疎地域の財源として辺地債と同様の制度を適用すべきであると明言しているのは興味深い(荻田1967)。当時は退官し外郭団体のポスト(地方職員共済組合理事長)にあったが、元地方自治庁次長の発言として一定の影響力があつたことは想像に難くない。

一方で、『自治研究』1967年12月号には、当時経済企画庁に出向中の土田栄作が「過疎の問題点と対策の検討」と題して、「抜本的な企業投資誘導策を導入し、公共投資の重点的効率的配分を図らない限り過疎の進行阻止は困難であり、過疎という言葉が後進地域の財源獲得の名目になるだけであろう」「『過疎』はいわば地方の『老人病』であり、また『慢性病』でもあるため、『国からの財政援助強化』といういわ

(54) 人口流出については、「社会生活・生産活動への障害はそれほどないどころか、むしろ地域住民も町村当局も過剰労働力とその分だけ流出するものと認識し、ひいては農業の経営規模の拡大、合理化につながるものとして歓迎する向きが多い」とも報告している(成田1967)。

(55) 文中では「A村」として匿名表記されているが、人口や面積など紹介内容を見れば、匹見町を指していることは明らかである。なお、著者は、当時官房企画室課長補佐。

(56) 1967年12月発行の『地方財政』誌(当時は自治省財政局が編者)には、島根県匹見町の大谷町長らを招いた座談会記事が掲載されている(大谷・岡村・三森・山口・細郷・立田・小川1967)。

ば被生活保護的感覚では格差の縮小は困難」と過疎問題への財政出動に厳しい見方を示している（土田1967）。土田は自治省内では主に財政畑を歩いており、以前から地方財政関連の論稿を多数投稿している。他省庁に出向中とはいえ、土田の投稿が『自治研究』誌に掲載されたということは、省内——特に財政部局において、自治省が過疎地域に対する財政措置を積極的に講じることに懸念する層があったことをうかがわせる。すなわち、この段階では自治省として過疎対策に積極的に乗り出すことについて、省内が一枚岩となるには至っていなかったことが推察される。1968年3月には、当時の赤澤正道自治大臣が、島根県選出の社会党議員からの質問に対して、過疎対策関連の法制化は考えていない旨を答弁している（第58回国会 衆議院予算委員会第三分科会 第4号 1968年3月15日）。

（4）自治省における政策決定

では、自治省が過疎立法の方針を固めたのはどの時点か。

手がかりとなるのが、島根県企画部長の人事である。島根県企画部が1966年に設置されて以降、部長には四柳修（1966～68年）・高品宏作（1968～70年）⁽⁵⁷⁾が就いている。2人はともに自治省からの出向官僚である。前節で、1968年2月の「①人口激減地域振興法（仮称）要綱案」および同年11月の「②過疎地域振興法（仮称）要綱案」は、島根県企画部が作成あるいは中心的に関わったと紹介したが、自治省からの出向官僚が深く関与していたことがうかがえる。同様に、島根県を主軸とした過疎法の立法運動もまた、実質的には自治省からの出向官僚が切り回していたと捉えることができる。

ポイントは、四柳から高品への交代時期である。地元紙の報道⁽⁵⁸⁾によれば、1968年2月20日付で発令、同23日着任とある。前節で紹介したように、この直前の2月1日に、島根県議会人口過疎地域対策特別委員会が、「人口激減地域振興法要綱案」を掲げて立法運動に乗り出すことを決定していた。この時、県庁内の調整にもう少し時間を要すると割って入ったのが当時の企画部長である四柳であり、これに対して委員から「執行部がモタモタしても我々はやる」と断固とした決意が示されたのは前述の通りである。こうして県議会による県幹部（自治官僚）を押し切った強い決意表明

(57) 『島根県職員録』にて確認。1971年時点では県庁プロパーが部長に就いている。

(58) 「“急を要する過疎対策” 新企画部長が記者会見」『島根新聞』1968年2月24日、1面

の直後に、四柳から高品への交代が行われたということになる。

それまで財政畑が長かった四柳は、当時、過疎問題をはじめとした地域振興政策に通じていたわけではなかった⁽⁵⁹⁾。『地方財務』1967年7月号に島根県企画部長として投稿した過疎問題に関するエッセイが掲載されているが（四柳1967）、人口減少に伴う問題状況を報告しつつ、解決策が見つからないことを嘆く内容にとどまっていた。一方、新しく企画部長に着任した高品は、出向前は官房企画室の課長補佐として人口急増・急減地域を対象にした実態調査を担当するなど、前述した自治省内における過疎対策に関するアイデア形成に関わった人物であった。その高品を、過疎立法運動を推進しようとする県の担当役職に送り込んだということは、この時点で自治省が主導して過疎立法を推進しようとしたとまでは言い切れないが（前述のように、3月15日時点で自治大臣が法制化の考えを否定する答弁をしている）、少なくとも、島根県の動きを掌握して、過疎立法運動に対してより積極的に関与しようとする意思があったことは明らかだろう。

そして前節で確認したように、高品の着任以降、全国都道府県議会議長会や全国知事会の内部に全国横断的な組織が結成され、立法運動が本格化していく。そのなかで高品は、過疎地域対策促進協議会（島根県を中心とする20県が参加して1968年6月25日設立）および過疎地域振興対策推進本部（前述）の事務局長として（内藤1991：40-42）、立法運動を中心的に切り回していくことになる。自治官僚である高品が、たとえ島根県をはじめ地方自治体の利益増進のためであったとしても、自治省の利益と相対立する行動を積極的にとらないことは、前述のとおり推測される。よって、高品が島根県企画部長に着任してまもない時期に、自治省主導による過疎法制定に踏み切る政策決定が行われたと考えられる。

このように自治省の出向人事をとおして自治省が過疎立法の推進に踏み出した時期を読み解くと、前節末で指摘した「①人口激減地域振興法（仮称）要綱案」と「②過疎地域振興法（仮称）要綱案」の内容が大きく異なることの理由も、次のように説明できる。まず、「①人口激減地域振興法（仮称）要綱案」作成当時は、自治省として過疎立法の推進方針は固まっていなかった。しかも、当時の企画部長は自治省内の過疎対策の立案過程に直接関与していなかった。これら2つの要因から、自治省内での

(59) その後、四柳は経済企画庁総合開発局に出向し（『職員録 昭和44年版』で確認）、後には国土庁地方振興局長として80年過疎法の成立に関わることになる（「全国過疎地域対策促進連盟理事会を開催」『過疎情報』99号（1980年4月20日発行））。

検討内容を要綱案に反映することはできなかった。一方、「②過疎地域振興法（仮称要綱案）」は自治省として過疎立法の推進に踏み切った後であり、当時の企画部長は赴任前に自治省内の過疎対策の立案過程に関与していたので、自治省内での検討内容を反映することができたと考えられる。

（５） 制度形態に係る特徴の説明

本節の官僚中心モデルに即して、過疎法および過疎対策の制度形態に係る特徴は以下のように説明される。

議員立法の形式をとってはいるものの自治官僚が実質的な起草者であることは、起草に関わった立田清士（近代日本史料研究会2007：113－115）・片山虎之助（政策研究大学院大学2010：21）両名が自ら証言している。その理由について、両名とも「閣法では各省庁の権限争いによりまとまらない」と口を揃えている⁽⁶⁰⁾。

政策対象および実施主体として市町村を重視していることについては、市町村という単位を重視し、市町村の総合性を強化しようとしていた当時の自治省の姿勢から説明可能である。さらに言えば、自治官僚にとって過疎対策を含めて地域振興は「総合的」に行うべきこと（今枝1965・成田1968：255）であり、地域振興に「総合性」を持たせるためには市町村単位で行うことがもっとも有効な手段だと考えられていた（久世1962・無署名1965）。過疎対策が「総合的」であるからには、問題をより具体

(60) 現在、省庁間の権限争いなどにより調整がつかない場合に議員立法形式が選択される場合があることは、官僚や国会議員、立法関係者（舛添2007：96・茅野2015：8・真淵2020：340－341）において一般的な認識となっているが、1960年代にはすでに省庁間対立を回避するための手段として利用されていることが確認できる（林業経営研究会1965：135、柴田1975：341）。

議員立法のまとめ役として山中貞則に白羽の矢が立った背景には、立田（近代日本史料研究会2007：115）・片山（政策研究大学院大学2010：27）両名の証言によれば、当時から各省庁に睨みを利かせ、豪腕を振るえる実力者だったことがあった。元大蔵政務次官・税制調査会委員として大蔵省とコネクションを持つ山中は、自治官僚にとってうってつけの人物だったと言える。猪口孝（1983：179）は政治家の官僚に対する関係の変化（寄生から共生に変化）を指摘するが、この点に関連して、山中のように省庁間交渉をとりもつ政治家の存在にも注意を払う必要があるだろう。

なお、自治官僚の石原信雄は、石原が鹿児島県赴任時に親しくしたよしみで、1966年の交付税引き上げ論の際に山中に協力を依頼に行ったというエピソードを紹介しており（柴田・山本・横手・石原・花岡・土田・遠藤1984）、自治官僚と山中はもとより無縁ではなかったことがうかがえる。また、当時の自治官僚は、1970（昭和45）年度税制改正において、市町村への税源配分を手厚くしようとする自治省側の提案に、「市町村を強くしなければダメだ」を持論としていた山中がすぐに賛意を表してくれたとのエピソードを語っている（降矢1993：55）。

的に特定したうえで、特定した問題と地域指定基準を明確に結びつけることにこだわる必要はなく、むしろ、市町村を弱体化させる人口減少そのものを地域指定の基準とすることの方が、自治官僚にとって腑に落ちる判断であった。また、過疎代行制度は、市町村の総合性を追求するなかで、市町村の補完策として必要になったと考えられる。

「総合性」というキーワードは、過疎対策に幅広い目的と事業内容を許容した。過疎法の目的は「地域住民の生活環境におけるナショナル・ミニマムを維持しつつ、開発可能性のある地域についてはそれに適した産業基盤を整備し、それによって過度の人口減少を防止し、地域社会の基盤およびその担い手である市町村の行財政の崩壊を防止するもの」（片山1970）と幅広く設定された。過疎対策のあり方をめぐっては、**第1節**で整理したように、現状改変的であるべきか、現状維持的であるべきか、加えて、生活対策であるべきか（宮崎1969：78）、産業政策であるべきか（坂本1969）、など様々な議論が混在していたが、それら多様な議論を、過疎法はその「総合性」の中に包摂することができた。そしてそれは、各アクターとの合意形成を容易にした。過疎法の成立過程において、過疎法制定に対する反対論が顕在化することはなかった。

財政措置の手段として交付税制度を用いたことについては、まず、それが自治省のとりうる事実上唯一の選択肢であったこと、および辺地対策という先例の存在が指摘されよう⁽⁶¹⁾。そして交付税制度に新たな役割を与えて需要を発掘することは、地方財源の確保をめぐる大蔵省との交渉を有利に進めるうえで、さらにテクノクラートとの競争において、市町村財政における自治省の影響力を強化し、かつ市町村に対する統制を強化してトポクラート連合をより強固にするうえでも有効な手段だった⁽⁶²⁾。

5. 各モデルによる説明の総合

本稿では、各アクターの「④社会経済環境の変化に対する認識」を考慮しながら、「①議会政治」「②多元主義」「③官僚中心」の3つのモデルを適用し、70年過疎法の成立過程を分析した。以下、それぞれのモデルから得られた知見とその過疎法の継続性に関する含意を整理する。

-
- (61) 地方財政法以外の規定により自治体の建設公債が認められたのも、辺地法とそれに基づく辺地債が初発（沼尾2019）である。
- (62) 過疎計画策定の要求についても、自治省の市町村に対する情報を通じた統制強化のために有効な手段だったと評価できる。ローズ（Rhodes 1988：134-135）は、自治体に計画の策定を要求することは、中央省庁に政策の優先順位を決定するための情報を提供するなど、中央省庁による監視の強化に寄与するとしている。

「④社会経済環境の変化に対する認識」について、まず、アクターの行動の条件付けに影響していることが確認された。過疎問題が公文書だけでなくメディアをも通じて広く社会に発信され、認知されたことは、そのアジェンダ化に貢献した。また、過疎問題が多義的に認識されたことは、問題への関心を広げてそのアジェンダ化に寄与しただけでなく、局面に応じて問題認識とアイデアを使い分けることにより、円滑な合意形成を可能にした。たとえば、地域格差に関わる問題として「過疎」が認識されたことは、国政アクターにこの問題を国政上のアジェンダとして取り扱う必要性を認識させるとともに、党派を超えた合意を可能にした。

「①議会政治モデル」は、過疎法の政治的な継続性の解明に貢献した。与党が野党の掲げる「平等主義イデオロギー」を受け入れることによって、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理解が共有されたこと、70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・全会一致可決の前例が作られたことは、過疎対策に反対する政治的勢力の出現を現在に至るまで抑制している。

「②多元主義モデル」は、過疎対策における政策起業家の存在を浮き彫りにするとともに、島根県が発起した立法運動が全国に波及して組織化された政治勢力となり、過疎問題のアジェンダ設定に至る魅力的なストーリーを描き出した。

ただし「③官僚中心モデル」は、そうした魅力的なストーリーが、少なくとも島根県が立法運動を発起して以降は、自治省からの出向官僚によって統制されていたことを明らかにした。過疎立法における地方自治体の利益が自治省の認識する利益と対立しないことが明らかとなった時に、トポクラート連合が起動し、過疎法を成立させた。自治官僚は、問題認識とアイデアのさまざまな組み合わせを「総合性」の中に包摂することによって各方面からの支持を調達し、反対意見を抑制し、過疎対策を一法律にまとめあげることに成功した。それは、「過密」が、土地利用、住宅、廃棄物、環境など個別の問題ごとにアドホックに認識および対策されたこととは対照的だった⁽⁶³⁾。

「③官僚中心モデル」を通じて得られた知見は、過疎法および過疎対策の制度的特性およびそれに伴う継続性を説明する。地域指定要件や財源の確保方法を含めて強く制度化されているのは、離島・山村あるいは半島振興法と異なり、官僚制の主導により、手

(63) 筆者は、西尾（1979：233）が指摘するように「人口急増市町村対策が不完全な応急措置にとどまったのに対し、過疎地域対策は応急措置を一步こえて特別措置まで達した」理由の1つは、この点にあると考える。

段も含めた具体的な政策立案が法案化と並行して進められたためであると考えられる⁽⁶⁴⁾。過疎対策が、国政の利益政治やテクノクラートとの競争空間である一般会計から切り離された独立的な地方財政制度に依拠していることは、過疎対策の制度構造的な継続性を構成した。また、過疎法が、総合行政を担う基礎的地方公共団体としての市町村の重視、およびこの時期に確立した交付税による地域間格差の積極的是正という自治官僚の規範に即して成立したことにより、過疎対策は自治官僚にとっての中核的な政策の1つとなった⁽⁶⁵⁾。そして次章で詳述するように、過疎法成立の原動力となったトポクラート連合は過疎法の防衛体制（反政策終了連合）を構成し、過疎対策の「総合性」は、問題状況や政策環境の変化に応じて政策目的や対象を修正しながら政策を継続していくこと（動的保守主義）を容易にした。

「①議会政治」「②多元主義」「③官僚中心」の3つのモデルによる説明は、政策過程の段階ごとに時系列的に理解することも可能である。政策循環論にしたがえば、アジェンダ設定過程は「②多元主義モデル」が支配的で、政策立案過程では「③官僚中心モデル」が、政策決定過程では「①議会政治モデル」が支配的だったと理解することもできるだろう。しかし、各々のモデルで説明できる内容には、時期的および段階的に重なり合う部分もあり、単純に切り分けられるものではない。本稿で試みたように、3つのモデルを併用して政策過程を多角的に照射することは、政策過程の立体的な解像に貢献できると考える。

(64) ただし、政策決定過程における官僚制の優位は、議員提案による地域振興立法において一般化されるものではなく、離島振興法や山村振興法の成立過程では多元主義（地方政治アクターの優位・国政政治家は追随・官僚制は消極的（離島振興30年史編纂委員会1989・全国山村振興連盟1977））、半島振興法においては議会政治モデル（発端こそ和歌山県議による提唱およびそれを受け取った県知事（和歌山県議会事務局1982：51-52）にあったが、当時の国土庁長官が主唱し、自らの名前でアイディアを発表して（稲村1984）強力な推進力を発揮し、最終的には国政レベルでの政治が決定的な役割を担った（栢森（1984）・「ご都合主義 本質論議よりメンツ」朝日新聞、朝刊、2面）の優位が確認される。

(65) 地域づくりは、旧自治省（自治官僚）の主要な所管領域の1つを構成していった。1985年には自治省を主管とする財団法人（現在は一般財団法人）地域活性化センターが設立され、地域づくりに関する情報提供及び調査・研究、研修・交流事業等を手がけている（上杉1986）。地域づくりを自身の専門領域の1つとして、あるいはライフワークとして取り組む自治官僚も登場している（椎川2011・井上2021）。

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

以上のように成立した過疎対策が、成立過程を通じて備わった制度的特性とそれに伴う継続性を発揮しつつ、実施過程においてどのように継続性を強化していったのか。本章では過疎法成立後の政策実施段階を概観していきたい。

(1) トポクラート連合をベースとした政策共同体の成立

過疎法制定（1970年4月24日公布施行）から1カ月後の5月25日、全国過疎地域対策促進連盟⁽⁶⁶⁾（以下、「過疎連盟」もしくは「連盟」と記す）は設立総会を開催した。連盟の設立は、過疎法成立前の2月から準備が進められており、過疎法成立直前（4月21日）には関係者間で合意事項となっていた。会員は関係都道府県および過疎指定市町村とし、過疎法成立に関与した国会議員や、地方六団体の関係者を顧問や参与とした（過疎地域問題調査会1981：63-69）。発足当初の事務方トップである事務局長には自治官僚OBが就任、その後現在に至るまで、事務方トップ（現在は専務理事）には自治官僚OBが座り続けている。

自治省には1971年4月1日付で過疎対策管理官室が設けられ（過疎地域問題調査会1981：7）、島根県企画部長として過疎法の制定に関わった高品が室長として着任した（『昭和47年版 職員録』にて確認）。国土庁発足（1974年6月26日）後は同庁地方振興局過疎対策室が過疎対策を所管するが、同室の人事は自治省からの出向者で固められており、過疎対策は自治官僚が掌握し続けた⁽⁶⁷⁾。

都道府県の過疎対策を担当する部局（企画部・総務部かそれに類する部局）の長に

(66) その後、過疎新法の制定ごとに法律名に合わせて改称しており、2022年10月現在の名称は「（一般社団法人）全国過疎地域連盟」。

(67) 2001年の省庁再編に伴って国土庁が廃止された際に、離島振興法・山村振興法・半島振興法など国土庁が担当していた地域振興立法の所管をめぐって旧建設・旧農水・旧自治（および旧国土）の各省庁が綱引きをしたが、結局、国土交通省（離島振興法・半島振興法など）、農林水産省（山村振興法など）、および総務省の3省共管（実質的には分割）とすることで決着し、過疎対策は総務省の所管となった。なお、このとき政府は、「地方分権推進の観点から地方自治体の自主性をより発揮できるように必要な見直しを行うべきであり、今回の3省共管体制は暫定的措置とする」としていた（「『地域振興』 国土交通、農水、総務3省共管に 省庁再編後も既得権益そのまま」『読売新聞』1999年4月4日、東京朝刊、2面）。

自治省からの出向者が就くことも少なくなかった。1972年4月時点で関係44都道府県（当時、神奈川・大阪には過疎市町村なし、沖縄は返還直前）のうち15道県において自治省出身者の名前が確認される⁽⁶⁸⁾。そして、これらの都道府県過疎対策担当部長は、全員が自動的に過疎連盟の幹事会の構成員となり（過疎地域問題調査会1981：77-79）、連盟の運営に関与していった。

こうして過疎法成立とほぼ同時に、表向きには過疎連盟を主軸にしながら、自治官僚が統制する政策共同体が成立していた。過疎連盟は、毎年の定期総会での決議とそれをもつての要望活動、過疎法の期限切れ更新をめぐる運動など、過疎対策をめぐるロビー活動を展開していったが（過疎地域問題調査会1981：11-13・全国過疎地域活性化連盟1992：54-62・過疎地域問題調査会2002：12-26）、その基礎には自治官僚との協調連携があった。近年においても、2000年過疎法の期限切れを控えた過疎連盟の総会にて、当時の総務省過疎対策室長が関係自治体に対して要望の取りまとめや立法運動を促す発言が記録されている⁽⁶⁹⁾。

（2） 専門家の育成、ネットワーク化

他の地域振興立法では国土審議会の部会に専門家が集められたが、過疎法において同様の審議会は設けられず、代わって過疎連盟に付随して設立されたのが、過疎地域問題調査会である。過疎連盟設立時に、連盟及び政府の助成のもとに過疎地域問題について調査研究を行う組織として設立方針が固まっていたもので、過疎連盟からの寄附金（連盟設立時に予算承認）を基本財産として、1970年8月27日に設立された。設立発起人および設立後の役員には、過疎連盟の会長・副会長ならびに自治省官房長が名を連ねている（過疎地域問題調査会1981：161-163）。設立直後の9月8日には、過疎地域問題研究委員会の設置とその委員構成が決定。委員には、過疎問題や対策の研究に関わってきた安達生恒・伊藤善市ら、農業経済・開発経済・建築・地域計画などの専門家が選任された（過疎地域問題調査会1981：164-165）。

調査研究費は連盟及び政府の助成により賄われたが、政府による助成は、1972（昭

(68) 過疎連盟発行の機関紙『過疎情報』15号に1972年4月20日時点の都道府県過疎対策担当部と部長名の一覧が掲載されている。なお、2000年時点でも、47都道府県中12県で過疎対策担当部局長の長を自治省出向者が務めている（『過疎情報』343号（2000年7月10日発行）掲載の名簿で確認）。

(69) 「次期対策推進会議を開催：新たな過疎対策法の制定に関する決議を審議」『過疎情報』423号（2008年11月25日発行）

和47)年度に大幅に増額された。同年度政府予算の編成に際して、自治省は、過疎地域問題調査会を発展的に解消し、代わりに過疎地域に関する調査研究やコンサルティング活動などを行う「過疎地域振興センター」⁽⁷⁰⁾を設置する構想を立てて予算要求したが(皆川1971)、認められなかった。だがその代替として、政府から過疎地域問題調査会への調査委託費が大幅に増額(300万円→2,300万円)された⁽⁷¹⁾のである。こうして、政府からの委託費に加えて船舶振興会からの補助金、過疎連盟からの助成金により、同調査会の年間予算規模は6千万円を超え(1972(昭和47)年度)、以降もこの規模が継続した。この潤沢な財源を用いて、同調査会は毎年大学教員や大学院生らによる調査団を結成し、現地調査を中心とした大規模な調査研究を継続的に実施していった⁽⁷²⁾(過疎地域問題調査会1981:166-197)。

そして1982年には「政府直轄の過疎問題に関するフリートーカーの場」として国土庁地方振興局に過疎問題懇談会が設置され⁽⁷³⁾、後述のように、以降は同懇談会が過疎対策の立案に一定の影響力を与えていく。なお、発足時の委員5名のうち、座長の阿部統を含む2名が、過疎地域問題調査会研究委員を兼任していた。

この時期、後述の地域おこし・地域づくりの気運もあいまって、地域おこし・地域づくりが研究者の専門領域として確立されていく。当該領域の専門家は、現場知を形式知化し、さらにそれらを専門知としてまとめていく帰納的な方法論をとる傾向にあり、現場に寄り添って各地の取り組みを追認的に評価する専門家層を形成していった⁽⁷⁴⁾。こうして、過疎地域問題調査会による調査研究活動は、当該専門領域および

(70) 過疎法成立前から自治省は「過疎地域振興センター」の設置を重点施策として掲げており、過疎地域問題調査会はその代替策として生まれたものだった(梅次盛雄「集落再編成の再検討:第5回」『過疎情報』116号(1981年8月25日発行))。

(71) 「昭和47年度主要過疎対策予算一覧表」『過疎情報』14号(1972年2月21日発行)

(72) 2012年6月をもって独立した組織としては解散したが、調査研究事業は過疎連盟にて継承されている(全国過疎地域連盟『令和3年度事業報告』にて確認)。調査研究会には、オブザーバーとして総務省過疎対策室長も加わっている。

なお、同様に山村振興連盟も山村調査会を設立し、コンサルティング事業を主軸にして山村問題の調査研究に当たってきたが(全国山村振興連盟1977:346-351)、1976年に突如として解散。その後民間調査研究機関として再建された(「山村振興調査会 民間機関で再出発」『朝日新聞』1977年6月20日朝刊、2面)。

(73) 「過疎問題懇談会の開催について」『過疎情報』126号(1982年6月20日発行)

(74) やがて専門家集団は全国各地に展開。2010年延長、2021年新法をめぐっては、多くの道府県が有識者を集めた研究会を設置して提言や要望を取りまとめる動きが見られた(「ポスト過疎法に向けての動き」『過疎情報』422号(2008年9月25日発行)など)。

専門家層の形成発展に貢献しただけでなく、過疎問題懇談会とともに専門家層とトポクラート連合との結節点としての役割を果たしていったと評価することができる。

(3) アクターとしての市町村の台頭と地域おこしの気運の醸成

過疎対策が市町村をその実施主体として定めたことは、市町村の地域経営主体としての自覚とその能力の向上を促進し、市町村主導の内発的な地域おこしの気運を高めることとなった。

それ以前は、補助金体制の下で中央官庁が地域開発において主導的役割を果たし、地方行政は従属的・受動的な役割しか演じえないものとみなされていた（河中1967）。特に市町村については企画能力・政策知識・計画技術の不足や欠如が問題視されてきたが、1969年の基本構想の策定の義務付けと相前後して、市町村役場の企画部門が強化され、その改善が進んだ（吉住1969・新川2003・坂本2020：127－128）。市町村は、外部のコンサルタントなどの支援を受けながらも、自力で地域経営を担う意欲と能力を持ち始めたのである。

そうした流れのなかで、過疎対策が主に市町村を実施主体として立案されたことは、市町村の地域経営主体（地域経営を担う自律的な主体）としての自覚形成をより促進することになった。加えて、過疎法が市町村の人口減少率をメルクマールとしたことは、市町村単位の人口動態を市町村の「経営指標」としてとらえる傾向を生んだ。さらに、1970年代後半から80年代にかけて人口減少が一段落したことは（国土庁地方振興局過疎対策室1979：9－16）、適切な政策を講じることによって人口流出を阻止することができるかもしれないとの認識を与えた（内貴1985：102－103）。こうして、次第に「人口論的過疎」の解消による「過疎からの脱却」が選択可能な方針として重視されるようになっていく。そして、人口減少に歯止めをかけるための手段として選択されたのが産業振興による雇用の増大だった。1982年に当時の過疎対策を所管していた国土庁が過疎市町村の首長に対して実施した意識調査の結果は、当時の市町村の強い産業振興指向を示している⁽⁷⁵⁾。

このような認識に支えられて、大分県の一村一品運動をはじめとして、全国で地域おこしの気運が高まっていった。地域おこしの専門家は、市町村による地域おこしの

(75) 「過疎地域市町村長の意識・意向調査の結果（国土庁）」『過疎情報』136号（1983年4月20日発行）

取り組みを調査するだけでなく、その成果を積極的に発信した。マスメディアの報道も手伝って、「頑張る市町村」を応援しようとする社会の気運も高まっていった。さらに、「過疎を逆手にとる会」⁽⁷⁶⁾による貢献なども加わって、「過疎」に対する社会一般の認識そのものも、従来の生活や生産の限界地としてのイメージから変化し、地域おこしの最前線（フロンティア）として捉え、応援しようとする積極的な見方が増えていった。

(4) 過疎対策の目的・内容の変化

こうした認識や実態の変化に伴い、過疎対策の目的も徐々に修正されていく。

過疎対策に着手した当初、自治官僚は過疎対策の目玉として集落再編を推進しようとしていた。当時、自治省と過疎連盟が協力して編纂した過疎対策の手引き書（全国過疎地域対策促進連盟・過疎地域問題調査会編1971）は、「過疎対策に関する若干の提案」と題して、本編の1割以上の紙幅を割いて、集落再編成の意義や方法論を提示している。自治省から過疎地域問題調査会への委託研究も、当初3年間は集落再編成を研究課題としていた（過疎地域問題調査会1981：168－172）。自治省参事官（現在の審議官クラス）が集落移転の説得に現地まで出かけたという証言もある（近代日本史料研究会2007：116－117）。前述のように、過疎対策の成立過程において、政策担当者や専門家の間では「地域論的過疎」が重視されたこと、特に自治省内の政策立案過程において島根県匹見町の「へそ構想」が参照されたことからして、それは自然の流れであったと言える。しかし、過疎対策に着手してみると、実際に集落再編成を手がける市町村はごくわずかだった。過疎対策の当初10年間で、過疎債が集落再編事業に充当された割合は1.0%に過ぎなかった（過疎地域問題調査会1981：257）。集落再編のための補助事業の利用実績も減少し、1980年には新規事業がゼロとなった⁽⁷⁷⁾。

代わって市町村が関心を強めてきた産業振興について、自治官僚は当初、産業振興は市町村レベルで対応できるものではなく、根本的には国の開発行政の中で対応すべきものと考えていたが、徐々に市町村による産業振興を容認する方向に舵を切ってい

(76) 中国山地の過疎地域の若者を中心に、「過疎をなげくことをやめ、過疎といわれる地域にしかない可能性をいかして、胸の張れるふるさとづくり」（設立時の申し合わせ事項より引用）を目指して、1982年に設立された地域おこしグループ。その理念や行動は反響を呼び、グループは北海道から鹿児島まで全国に派生していった（指田1984・過疎を逆手にとる会1990）。

(77) 梅次盛雄「過疎地域集落整備事業について」『過疎情報』108号（1980年12月20日発行）

く⁽⁷⁸⁾。80年過疎法およびその政令では、過疎債の充当対象に地場産業の振興⁽⁷⁹⁾や商店街振興のための施設整備が加えられた（前号表1参照）。1982年に発足した過疎問題懇談会の最初の検討テーマは「地域産業おこしを通じた雇用の増大方策」であり⁽⁸⁰⁾、自治官僚は同懇談会監修による地域産業おこし事例集（国土庁地方振興局過疎対策室1985）を作成して、各市町村への普及に努めた。

過疎法が1990年で期限切れを迎えるにあたって、山中貞則は「急激な過疎現象はすでに終わった（ママ）。このような状態で、過疎という名前の法律は残るはずがない」と、氏の持論である過疎法早期打ち止め論を述べながらも、「市町村主体の地域活性化を支援するための法律になるならば」との条件付きで過疎法更新を容認する⁽⁸¹⁾。過疎問題懇談会も、「現時点においては、今までの過疎対策が主眼としていた『激しい人口減少』に着目して対策を引き続き講じていくことはもはやできない」という認識を示しながらも、「地域の活性化」を目的として過疎対策を継続し、さらに市町村自らが事業に関わることができるよう第三セクターへの出資などにも対象を拡大するなど、対策の拡充を求める報告をまとめた（過疎問題懇談会『これからの過疎対策について』1989年5月）。

こうして制定された90年過疎法では、過疎対策事業として産業振興関係施設の整備に重点が置かれ、過疎問題懇談会の提言に沿って第三セクターへの出資も充当対象となったほか、従来認められてこなかった収益事業のための施設への充当にも対応するようになった⁽⁸²⁾（前号表1参照）。1980年代半ば以降、交付税に余剰があるとの批判を封じるために地方単独事業の拡大が進められていくなかで（北山2002）、地域総合整備事業債が自治体による地域振興のための財源として積極的に活用されるようになっていったが、その過程で、1990（平成2）年度には過疎地域の活性化に資する戦略的・重点的事业を支援するための特別枠が、1992（平成4）年度には、過疎債と地

(78) 奥田義雄「最近における過疎対策の動向：53年度予算概算要求について（その一）」『過疎情報』70号（1977年11月20日発行）、清野圭造「過疎対策の動向について：昭和56年度予算概算要求を中心として」『過疎情報』108号（1980年12月20日発行）

(79) ただし、山中貞則（1980：17-18）は、野党の要望により追加されたと証言している。

(80) 「過疎問題懇談会の開催について」『過疎情報』126号（1982年6月20日発行）、「過疎問題懇談会を開催（国土庁）」『過疎情報』140号（1983年8月20日発行）

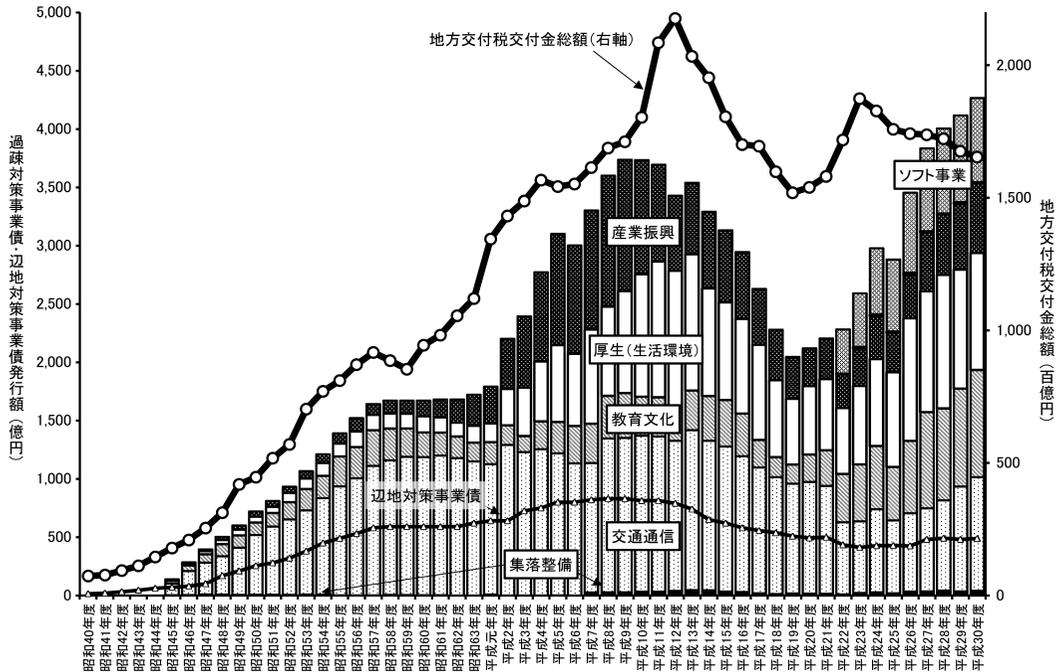
(81) 「過疎法の期限切迫で山中先生に要望（正副会長・監事）」『過疎情報』200号（1988年7月10日発行）。前脚注(60)のように、山中は市町村の強化を持論としていた。

(82) 吉山治「過疎対策事業質疑応答」『過疎情報』237号（1991年9月10日発行）

域総合整備事業債とを組み合わせることができるとする若者定住促進緊急プロジェクトが設けられるなど⁽⁸³⁾、過疎市町村による地域おこしを支える財源が次々と拡充されていった。こうした財源の充実を受けて、過疎市町村も積極的に「過疎からの脱却」のための事業を展開し、その結果、**図3**に示したように、この時期、産業振興分野を中心に過疎債の発行額が急増する。1994年5月に過疎問題懇談会がとりまとめた報告『これからの過疎地域活性化施策のあり方』は、このような過疎市町村による地域の活性化に向けた積極的な取り組みを前向きに評価し、その継続を求めている。

1990年代後半には、専門家アクターを中心に、過疎対策に新たな目的を付与しようとする動きが生まれた。1996年3月、過疎問題懇談会は『「これからの過疎地域活性

図3 過疎対策事業債の発行状況および事業分野別の充当状況の推移



出所：『過疎白書（過疎対策の現況）』（各年）・過疎地域問題調査会（1981・2002）・全国過疎地域活性化連盟（1992）より筆者作成

(83) **図3**において、1995（平成7）年度より「集落整備」が増加しているのは、定住促進のための団地整備によるもの。

化施策のあり方」（筆者注：前述の報告書）への留意すべき事項の追加について』と題した文書を発表し、過疎地域の「国土のフロンティアとしての積極的位置づけ」および「公益的機能の確保」を図るよう主張した⁽⁸⁴⁾。この考えは、2000年過疎法の立案に際して作成された過疎問題懇談会の中間とりまとめ『これからの過疎対策について』（1999年6月）にも継承され、その後成立した同過疎法では、過疎地域の役割として「多様で美しく風格ある国づくりへの寄与」「国民が新しい生活様式を実現できる場としての役割」「長寿高齢社会の先駆けとしての役割」の3点が示された（宮口2020：17-18・第147回国会 衆議院 地方行政委員会 第7号 2000年3月14日）。それまでの過疎対策を通じて生活・生産基盤の整備が進み、都市との格差が縮小されつつあったなか、こうした過疎地域の国土政策における積極的な位置づけは、過疎対策にその継続のための新たな根拠を提供することとなった⁽⁸⁵⁾。

加えてこの時期からの新たな動きとして小田切徳美⁽⁸⁶⁾（2018：503-505）が指摘するのは、地域政策における「ハードからソフトへ」の重心移動である。小田切は、1990年代後半の各地における内発性、多様性・総合性、革新性を重視した地域づくり活動の本格化が、ボトムアップ的に政策変化を促した結果であるとする。こうした変化に伴って、2000年過疎法の制定に際して地方自治体からは過疎債のソフト事業への適用を求める要望が集まり⁽⁸⁷⁾、2000年過疎法では対応されなかったものの、その後、過疎問題懇談会がこの要望をとりあげ⁽⁸⁸⁾、2010年の期限切れを控えて公表した中間

(84) 国土審議会計画部会「新しい全国総合開発計画の基本的考え方」（1995年12月）において、「多自然居住地域」を「新たなライフスタイルの実現を可能とするフロンティア」として積極的に位置づけるよう提言されたことを受けてとりまとめられたものである。なお、同部会には過疎問題懇談会委員（後に座長）の宮口侗迪（早稲田大学教授）が加わっていた。宮口は早くから、過疎対策のあり方として少数の人口にふさわしい新しい地域社会の形成を主唱しており（宮口1993）、「多自然居住」はその主張を多分に反映したものだ（宮口1998）。宮口は過疎問題懇談会においても、「過疎地域は困っているから助けるというだけの地域ではないはずだ。そこには美しい自然の中に人の営みがあり、都市にはない価値があるはずだ」との主張を繰り返し述べた（宮口2020：17）。

(85) 当時、農業・農村の多面的機能を積極的に評価し、農村を「課題地域」としてだけでなく「価値地域」として捉えようとする動きがあり、2000年過疎法もこうした価値意識の変化に対応したものと捉えることができる（小田切2021：12-13）。

(86) 小田切は2000年代前半から過疎問題懇談会の委員を務めており、2021（令和3）年度からは座長。

(87) 「自由民主党過疎対策特別委員会への県・市町村の意見（主な事項）」『過疎情報』331号（1999年7月10日発行）

(88) 過疎問題懇談会『今後の過疎対策について：後期5カ年計画の推進に向けて』（2004年6月）

報告『時代に対応した新たな過疎対策に向けて（これまでの議論の中間的整理）』（2008年4月24日）⁽⁸⁹⁾では、人材支援をはじめとしたソフト面の支援を新たな過疎対策のあり方の1つとして示した。そして自民党政務調査会・過疎対策特別委員会が新たな過疎法の方針としてとりまとめた政策文書『新過疎法（仮称）制定の基本的考え方について』（2009年7月）には、「ソフト事業の実施のための新たな財政支援措置（過疎債基金の活用等を含む）」が書き込まれた。

（5） 国政アクターとの連携

過疎法は超党派による議員立法として成立し、この形式は最新の2021年過疎法に至るまで継承されているが、過疎連盟の交渉先はもっぱら自民党および同党の過疎対策特別委員会であったことが、同連盟の機関紙『過疎情報』に掲載された活動状況から確認される。80年過疎法の制定にあたっては、70年過疎法と同様に、山中貞則が自民党過疎対策特別委員会委員長として自治官僚とともに法案要綱をとりまとめた（山中1980）⁽⁹⁰⁾。90年過疎法の制定においては、山中の影響力は未だ強かった⁽⁹¹⁾ものの、自民党税制調査会長として多忙を極めていたためにとりまとめ作業からは外れ、過疎対策特別委員会（村岡兼造委員長）が全国6カ所で現地調査を行うなどして要綱をとりまとめた。なお、現地調査には、自治官僚・過疎連盟役員が同行した⁽⁹²⁾。2000年過疎法の制定時に至ると山中の影響力は大きく低下し、以降は過疎対策特別委員会が自治官僚・過疎連盟の協力のもと法案要綱を作成するという態勢がとられた。

70年過疎法の成立過程以来、過疎を格差問題と捉えてきた野党は、その解消は政府の責任であるとして、一貫して過疎対策の継続を主張していった。むしろ野党は、80年過疎法の成立過程において自民党案の対策をさらに拡充する独自法案を提出するな

(89) 同時に公表された『過疎地域等の集落対策についての提言』（2008年4月）では、集落点検やそれにもとづく集落対策を住民とともに推進する「集落支援員」の設置とそのための国による支援が提案され、同年8月1日付の総務省通知『過疎地域等における集落対策の推進について』によって制度化された。

(90) 延長ではなく新法制定による更新という形式がとられたのは、山中の考えによるものだった（過疎地域問題調査会1981：12）

(91) 過疎連盟は新法制定にあたってまず山中に要望を行っている。この時、山中の都合に合わせて、過疎連盟理事会の議事進行を一時中断して山中の事務所に出向くという対応までとっている（「過疎法の期限切迫で山中先生に要望（正副会長・監事）」『過疎情報』200号：前掲）。

(92) 「自由民主党過疎対策特別委員会現地視察始まる」『過疎情報』202号（1988年9月10日発行）

ど、政策の対象・規模をより拡大する方向で主張を展開した⁽⁹³⁾。そして80年過疎法以降は、与野党合意にもとづく委員長法案による過疎法更新が規範化されていく。2000年過疎法が期限切れを迎える2010年は民主党政権で迎えることとなったが、議員立法の継続を認めるべきか⁽⁹⁴⁾、一括交付金に組み入れるべきか⁽⁹⁵⁾、新法による更新とすべきか⁽⁹⁶⁾、延長で対応すべきか、さらにその延長の年数について議論はあったものの、鳩山首相や原口総務相は一貫して過疎対策継続の方針を持ち続けており⁽⁹⁷⁾、最終的には現行法の改正による6年延長で決着した。その際、ソフト事業への過疎債の適用など、自民党が政権交代前に示していた政策文書（前掲『新過疎法（仮称）制定の基本的考え方について』）の内容が取り入れられた。

2000年代、地方財政の圧縮に伴って過疎債の発行額は減少傾向にあったが、2010年改正・延長と相前後して増加に転じた。地方交付税総額が伸び悩み、辺地対策事業債も横ばいの一方で、過疎債発行額は10年間で倍増の勢いで伸びている（図3）。特に、2010年改正によって新たに認められたソフト事業への充当額が急増しており、財政力の低い自治体においては毎年度の一般財源を確保する手段となっているとの指摘もある（沼尾2019）。こうして過疎対策は過疎市町村の財政に「ロックイン」され、継続性はいっそう強化されている。

（6） 継続性強化のメカニズム

以上のように、過疎対策の実施過程において、反政策終了連合が自己強化型のフィードバックを行いながら発展し、動的保守主義を発揮しながら政策の継続を図っていくメカニズムが確認された。

(93) 前脚注(79)のように、過疎債の地場産業の振興への充当を実現したのは、野党の功績とされる。

(94) 民主党政権では、小沢一郎幹事長による政策決定における政府・与党の一元化を目指す考えの下、議員立法について原則禁止の方針が打ち出されていた。だが、原口総務相が小沢幹事長と交渉し、現行過疎法の延長法案を超党派の議員立法として来年の通常国会に提案することについて了承をとりつけた（「『過疎法』の期限延長、議員立法で 民主も了承」『朝日新聞』2009年11月19日朝刊、7面）。

(95) 「過疎法、ソフト面へ拡大 暫定延長で自民と調整 総務省三役」『朝日新聞』2009年11月5日朝刊、3面

(96) 自民党は2009年12月に新たな法案として「過疎地域再生特別措置法案」をとりまとめ、概要を発表していた（衆議院調査局総務調査室2009：7，49-56）。

(97) 「ポスト過疎法に向けての動き」『過疎情報』430号（2009年12月25日発行）

まず、トポクラート連合をベースとした政策共同体ならびに過疎対策を専門領域とする専門家層が形成され、さらに両者の協調体制が確立された。つづいて、市町村の過疎対策の主体としての自己認識および能力の向上、ならびに市町村の取り組みに対する政策共同体および政策専門家による追認的評価と支援が講じられた。そして、政策共同体と専門家層が協調連携して、内外の環境変化に対応して政策目的や手段を修正しながら、過疎対策の継続とさらなる拡充を図ってきた⁽⁹⁸⁾。過疎対策の「総合性」は、そうした目的や手段の修正・拡大を容易にした。国政において過疎対策に反対する勢力は現れず、無風状態のなか、政策共同体は、与党政治家と政策知識や情報を共有しながら、支持・協力を獲得し続けることに成功してきた⁽⁹⁹⁾。

2. 過疎対策の継続可能性：インプリケーションとして

こうして過疎対策は、国政の利益政治やテクノクラートとの競争から独立し、自治官僚によって統制された政策空間において、トポクラート連合と専門家層との連携により、継続されてきた。しかし、それは功罪の両面をもたらしたと考えられる。自治省による市町村の充実強化という一貫した方針にもとづいて過疎対策が推進されたことは、市町村の地域振興分野の政策能力を高め、各地の内発的な地域おこしの培養器となった。しかし一方では、政策空間の閉鎖性および市町村ごとの断片的な政策実施が、国土政策との関係において、あるいは他省庁の関連政策との接続においてどのような影響をもたらしたのか検証の必要がある。また、過疎債は、ソフト事業への適用を通じて実質的に過疎市町村に対する財源保障機能を担いつつあるが、地方財政制度全体の構成からしてそれが望ましい方向性かどうか、あるいは、過疎債の発行額が年々増加するなかで、その妥当な規模についても、今後、議論が求められてくるだろう。

とはいえ、2021年過疎法が2030年度末までの時限立法として成立したばかりであり、当面は過疎法の大幅な修正や存廃がアジェンダとして浮上する可能性は低いと考えられる。もし過疎法および過疎対策が存続の危機を迎えるとなれば、交付税制度や市町村制度の運営を揺るがすような事態が発生したとき、たとえば地方財政制度や市町村制度に関わる抜本的改革を求めたり、再分配による格差是正の縮小を主唱したりする国政アク

(98) 過疎債の適用事業の拡充経過については、表1（前号掲載）を参照されたい。

(99) 加藤淳子（1997）は、官僚制が与党政治家と政策知識や情報を共有することによって与党政治家による自発的な協力を獲得し、政策推進のための影響力を確保していくさまを描出しているが、過疎対策においても、官僚制と与党政治家との関係において同様の構図が確認される。

ター⁽¹⁰⁰⁾が影響力を強めたときだろう。

あるいは今後、動的保守主義による対応範囲を超える政策環境の変化が生じる可能性もある。たとえば、日本全体の人口が減少局面に突入するなかで、人口減少率の程度で地域を限定して、通常の地方財政調整制度に加えてさらに特別な財源を配分することに対する理解は得られ続けるのか。その根拠を対象地域の公益性に求めれば、なぜ人口減少率を基準に政策対象を決定しているのか、との疑問が示されうるだろう⁽¹⁰¹⁾。

また、国家財政全般の事情が大きく変わり、一般会計を掌る財務官僚との交渉条件に変化が生じ、交付税会計の縮小が不可避となったときには、自治官僚の認識する利益が変化し、過疎対策に対する態度が変更されることもありうる。さらに、財政状況の変化が交付税会計を拠り所とするトポクラート連合とテクノクラートとの関係に変容をもたらし、他の地域振興立法との接続が強く問われる事態に至る可能性もある⁽¹⁰²⁾が、この場合には、トポクラート連合とテクノクラートとを橋渡しするアクター（政治家あるいは専門家）の存在がその結果を左右するだろう。

（さかもと まこと NPO法人ローカル・グランドデザイン理事）

(100) たとえば旧みんなの党や日本維新の会の議員は、過疎法の延長改正や新法制定による更新時に、最終的には法案に賛成しながらも、安易な継続を批判する質問を行っている（例として、「第180回国会 参議院 総務委員会 第14号 2012年6月19日」における寺田典城議員（みんなの党・当時）質問、「第198回国会 参議院 総務委員会 第9号 2019年4月25日」「第204回国会 参議院 総務委員会 第8号 2021年3月26日」における片山虎之助議員（日本維新の会）質問）。

(101) たとえば、2012年には、過疎法の適用外となっている概ね人口1万人未満かつ財政力指数0.8未満の町村で呼びかけに応じた34町村が、全国組織「過疎法適用外小規模町村連絡会議」を設立し、以来、同会議は、財政支援対象の拡大を求める要請活動を続けている（「過疎法の適用外小規模町村への支援について “全国組織” を設立し要請活動を実施」北海道札幌市『広報しほろ』2013年1月号）。

(102) 実際に、2000年過疎法の制定に向けた自民党過疎対策特別委員会による現地調査（1998年11月5日）の席上、谷洋一委員長が「党内に、国土の保全と格差を是正する議員連盟ができて、250～260人加盟しているようである。そこでは、半島法、離島法、豪雪法、山振法、過疎法などの地域振興法を一括して一つにまとめてやろうという考えがある」と危機感を募らせる一幕があった（「自由民主党過疎対策特別委員会の現地調査等の動き」『過疎情報』326号（1999年2月10日発行））。この発言は、「国土保全と地域間格差を考える議員懇談会」を指したものと考えられる（「農山村の活性化へ国会議員が懇談会 東京で設立総会」『朝日新聞』、1997年12月12日朝刊・宮崎県版）。同懇談会の呼びかけ人で幹事長を務める上杉は、過疎法を含む地域振興立法の一本化を盛り込んだ「農山村活性化推進施策大綱」を掲げてその推進に取り組んでいた（上杉1994）。

【謝辞】

本稿は2021年度日本地方自治学会大会における報告論文に加筆修正したものである。同報告に際して丁寧なコメントをくださった嶋田暁文先生（九州大学）に謝意を表したい。また、政策過程分析の方法論については飯尾潤先生（政策研究大学院大学）から教わったところが大きい。記して御礼申し上げる。さらに本研究は、「自治労・次代を担う研究者育成事業・第Ⅱ期（2017～2018）」の採択を受けて進めた研究の延長上にあることを、関係者への感謝とともに記しておく。ただし、本稿の内容に関する一切の文責は筆者にある。

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）】

- 秋月謙吾（2006）「民主主義体制における財政調整制度と政府間関係」持田茂樹編『地方分権と財政調整制度』，東京大学出版会，25－45
- 石原信雄（2000）『新地方財政調整制度論』，ぎょうせい
- 市川喜崇（2011）「市町村総合行政主体論と『平成の大合併』市町村自己完結主義の批判と『総合性』の擁護」寄本勝美・小原隆治編『新しい公共と自治の現場』，コモンズ，339－373
- 伊藤大一（1989）「テクノクラシー理論と中央・地方関係：自治省と地方公共団体」『レヴァイアサン』4，木鐸社，25－40
- 稲村佐近四郎（1984）『半島振興論』，三晃社編，フヨー
- 井上貴至（2021）「この人に聞く 山形市副市長（前内閣府地方創生推進事務局）井上貴至さんに聞く 地方創生とは地域を輝やかせること：『地域のミツバチ』が政策に魂を入れる」『社教情報』85，聞き手/清國祐二，34－38
- 猪口孝（1983）『現代日本政治経済の構図』，東洋経済新報社
- 今枝信雄（1965）「辺地：それは市町村の問題だ」『自治研修』62，第一法規，42－43
- 上杉耕二（1986）「地域活性化センターの発足と今後の展開」『地方自治』458，15－26
- 上杉光弘（1994）『これでよいのか日本の国土：私の新国土保全論』，クレスト社
- 大谷武嘉・岡村雅夫・三森伴男・山口富泰・細郷道一・立田清士・小川亮（1967）「過疎地域における現状と問題点（座談会）」『地方財政』6（12），地方財務協会，40－57
- 緒方喜祐（1967）「過疎地域の振興について」『自治研究』43（9），第一法規，145－159
- 萩田保（1967）「過密・過疎地域の財政問題」『地方財政』67，地方財務協会，4－9
- 奥野誠亮（2002）『派に頼らず、義を忘れず 奥野誠亮回顧録』，PHP研究所
- 小田切徳美（2018）「地域づくりと地方自治体」総務省編『自治論文集：地方自治法施行七十周年記念』，495－509
- 小田切徳美（2021）『農村政策の変貌』，農山漁村文化協会

- 栢森哲也（1984）「行革絡みで異例の提出取り下げ」時事通信社『地方行政』7769（1984年8月18日号），14-15
- 過疎地域問題調査会（1981）『過疎対策10年の歩み』
- 過疎地域問題調査会（2002）『過疎対策この10年の歩み（平成2年度～平成11年度）』
- 過疎を逆手にとる会（1990）『ひとが輝き まちが輝く：過疎知の時代』，第一法規
- 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
- 加藤淳子（1997）『税制改革と官僚制』，東京大学出版会
- 茅野千江子（2015）「議員立法序説」『レファレンス』776（平成27年9月号），国立国会図書館調査及び立法考査局，1-30
- 川上征雄（2008）『国土計画の変遷：効率と衡平の計画思想』，鹿島出版会
- 河中二講（1967）「『地域政策』と地方行政」日本政治学会編『年報政治学1967』，岩波書店，105-131
- 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
- 近代日本史料研究会（2007）『立田清士オーラルヒストリー』，政策研究大学院大学
- 久世公堯（1962）「辺地の振興について思う：秋田県東成瀬村を訪れて」『地方自治』171，ぎょうせい，14-29
- 久世公堯（1966）「新中央集権主義と地方自治との調和（1）」『自治研究』42（1），99-126
- 経済企画庁総合開発局（1967）『地域開発制度調査会議の開催に至る経緯とその背景』（1967年10月20日付）
- 国土庁地方振興局過疎対策室（1979）『昭和53年版 過疎対策の現況』，過疎地域問題調査会
- 国土庁地方振興局過疎対策室（1985）『わが町わが村の産業おこし：過疎地域市町村における地域産業おこし事例集』
- 国立国会図書館調査立法考査局（1974）『レファレンス文献要目第15集：過疎問題に関する文献目録』
- 小林興三次（1965）「自治雑記(15)」『地方自治』210，ぎょうせい，30-38
- 細郷道一（1968）「地方交付税削減に反対する」『自治の動き』43，1
- 坂本一敏（1969）「山村問題と山村未来像」山村振興調査会編『過疎問題と山村振興』，古今書院，195-205
- 坂本誠（2020）「地域振興における市町村の役割に関する編年的考察」『自治労 次代を担う研究者育成事業第Ⅱ期（2017～2018）研究報告論文集』，自治労総合企画総務局，117-161
- 指田志恵子（1984）『過疎を逆手にとる：中国山地からのまちづくりニュー・ウェーブ』，あけび書房
- 椎川忍（2011）『緑の分権改革：あるものを生かす地域力創造』，学芸出版社
- 自治省（1967）「人口急増・急減地域の現状と対策の方向」『地方自治』240，ぎょうせい，77-84
- 自治省（1971）『自治省十年のあゆみ』，自治省
- 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
- 柴田護・山本悟・横手正・石原信雄・花岡圭三・土田栄作・遠藤安彦（1984）「座談会：地方交付税30年の歩み」『地方財政』276，地方財務協会，84-142

- 下河辺淳 (1994) 『戦後国土計画の証言』, 日本経済評論社
- 衆議院調査局総務調査室 (2009) 『過疎対策について (総務調査室レポート:平成21年第2号)』
- 政策研究大学院大学 (2004) 『まちづくり行政オーラル・ヒストリー』
- 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』
- 全国過疎地域活性化連盟 (1992) 『過疎対策20年の歩み』
- 全国過疎地域対策促進連盟・過疎地域問題調査会編 (1971) 『過疎対策』, 自治大臣官房過疎対策管理官監修, 第一法規
- 全国山村振興連盟 (1977) 『山村振興運動二十年』
- 高田宏 (1967) 「白熱する過密・過疎論議」『都道府県展望』107, 全国知事会, 29
- 田辺国昭 (1991) 「一九五〇年代における地方財政調整制度の構造と変容」『年報政治学』42, 日本政治学会, 115-138
- 土田榮作 (1967) 「過疎の問題点と対策の検討」『自治研究』43(12), 第一法規, 121-128
- 内貴滋 (1985) 「一村一品運動の展開と行政官の役割 (三)」『自治研究』61(1), 99-110
- 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 (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
- 成田二郎 (1967) 「人口過疎地帯における行政上の問題点と対策:自治省の実態調査から」『都道府県展望』(105), 全国知事会, 28-32
- 成田二郎 (1968) 『地域開発の理論と実際』, 第一法規
- 鳴海正泰 (1982) 『戦後史双書 戦後自治体改革史』, 日本評論社
- 新川達郎 (2003) 「自治体計画行政の現状と課題」『都市問題』94(10), 3-26
- 西尾勝 (1979) 「過疎と過密の政治行政」『年報政治学』28, 日本政治学会, 193-258
- 西尾勝 (1983) 「新々中央集権と自治体の選択」『世界』451, 岩波新書, 100-111
- 沼尾波子 (2019) 「過疎対策事業債に関する一考察」地方自治総合研究所編『地方財政レポート 2018:経済・財政・社会保障のこれまでとこれから』, 65-74
- 降矢敬義 (1993) 「シリーズインタビュー証言! 地方自治 降矢敬義氏」『地方財務』464, インタビュアー/本間義人, ぎょうせい, 45-68
- 舛添要一 (2007) 『永田町vs.霞が関 最高権力を奪取する者は誰か』, 講談社
- 松本英昭 (2011) 『自治制度の証言 — こうして改革は行われた』, ぎょうせい
- 真淵勝 (1986) 「財政危機のなかの大蔵省:昭和43年度予算編成と財政硬直化打開運動の研究(2)」『阪大法学』137, 大阪大学法学部, 1-44
- 真淵勝 (2020) 「公共政策における専門的知識:キャリア官僚を中心に」『政策科学=Policy science』27(4), 立命館大学政策科学会, 321-342
- 皆川迪夫 (1971) 「昭和四七年度自治省の重点施策と都道府県への期待」『都道府県展望』10, 14-17
- 宮口侗迪 (1993) 「過疎地域活性化のための地域社会論的視座」『かんぼ資金』187, かんぼ資金振興センター, 10-15
- 宮口侗迪 (1998) 「新しい全総計画と多自然居住」『人と国土』24(1), 国土計画協会, 40-43
- 宮口侗迪 (2020) 『過疎に打ち克つ:先進的な少数社会をめざして』, 原書房
- 宮崎仁 (1968) 「新全国総合開発計画の構想と方向」『政策月報』155, 50-61

- 宮崎仁（1969）『新全国総合開発計画の解説』，日本経済新聞社
- 宮沢弘（1968）『新国土計画論』，有斐閣
- 無署名（1965）「地方自治実務講座：財政：辺地対策事業債」『自治実務セミナー』4（5），良書普及会，22-23
- 無署名（1967）「昭和43年度地方行財政重点施策」『自治の動き』29，6-7
- 村松岐夫（1981）『戦後日本の官僚制』，東洋経済新報社
- 守友裕一（1988）「むらづくり運動と今後の展開方向」福島大学東北経済研究所編『新しい時代の地域づくり』，八朔社，125-190
- 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
- 吉住俊彦（1969）『企画室入門』，良書普及会
- 四柳修（1967）「過疎町村におけるなやみ」『地方財務』158，ぎょうせい，20-29
- 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
- 林業経営研究会（1965）『林業経営研究シリーズ2：山村振興と林業：山村振興法の背景と展開』，地球出版
- 和歌山県議会事務局（1982）『和歌山県議会時報』35（4）
- Campbell, J. C. (1977). *Contemporary Japanese Budget Politics*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press. 真淵勝監訳『自民党政権の予算編成』，勁草書房，2014年
- Rhodes, R. A. W. (1986). *The National World of Local Government*. London: Allen & Unwin.
- Rhodes, R. A. W. (1988) *Beyond Westminster and Whitehall: The sub-central governments of Britain*. London: Unwin Hyman.

【その他参考資料】

- 大蔵省印刷局『職員録（各年）』
- 自治省（自治庁）「地方財政計画（各年）」（『地方財政の状況（各年）』に所収）
- 島根県『島根県職員録（各年）』
- 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』

2022年度普通交付税算定結果の検証

飛 田 博 史

はじめに

2022年7月26日に「令和4年度普通交付税大綱」が閣議報告された。今年度は国の制度改正にともなう算定の目立った見直しはなかったものの、昨年度から一転して、国税、地方税の見通しが大幅に回復したことによる地方交付税算定への影響、あるいは国勢調査人口（以下「国調人口」と呼ぶ）の確定値の測定単位への適用にともなう個別自治体への影響などが注目点である。

本稿では2022年度の普通交付税（以下「交付税」と呼ぶ）の算定結果の概要と特徴について分析を交えて解説する。

1. 2022年度交付税算定の特徴

（1） 交付税算定結果に関する視点

毎年度の交付税算定結果は、地方財政計画（以下「地財計画」と呼ぶ）の策定と交付税算定の内容の2つの影響からみることができる。

地財計画は地方交付税法にもとづいて国が策定する地方全体の通常収支見込み（普通会計ベース）で、給与関係経費、一般行政経費、投資的経費などの歳出見通しと地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債などの歳入見通しをそれぞれ積算したものである。このうち地方交付税は国税5税（所得税、法人税、酒税、消費税、地方法人税）の一定割合（法定率分）を計上するが、これらの積算の結果財源不足が生じる場合に、総務省と財務省の折衝による財源対策、いわゆる「地方財政対策」（以下「地財対策」と呼ぶ）を講じて収支を均衡させる。地財対策としては主に交付税の一般会計加算やその代替財源である臨時財政対策債（以下「臨財債」と呼ぶ）の発行などがあり、こ

これらの対策を通じて最終的に交付税や一般財源の総額が決定される。

この地財計画の収支から一般財源収支分を抽出したものが、マクロで見た交付税算定に関連する部分であり、一般財源の保障は地方交付税総額の94%分の普通交付税、6%分の特別交付税、直接算定しないが地財計画の一般財源総額の一部をなす留保財源（主に標準税収入額の25%相当）などから構成される。こうした関係から地財計画の収支内容は交付税算定における規模や内容の前提条件となっている。本稿で取り上げるのはこのうち普通交付税部分であり、交付税算定の中核をなすものである。

第一の視点である地財計画の策定を通じた交付税算定への影響としては、交付税総額、需要額の動向、地財計画の歳出の見直しと連動する既存歳出項目の動向、同歳出における項目新設にともなう交付税算定への反映、地財対策にともなう臨財債の発行状況、地方税等の見直しなどがあげられる。

一方、第二の視点である交付税算定方法自体の見直しによる影響とは、交付税の算定式、すなわち各自治体の一般財源充当経費を算定する基準財政需要額（以下「需要額」と呼ぶ）と標準的な税収見込みの75%相当を算定する基準財政収入額（以下「収入額」と呼ぶ）に関するさまざまな見直しによるものであり、各自治体への配分決定に関わるものである。たとえば需要額では算定基礎となる単位費用、測定単位、補正係数のそれぞれの見直し、収入額では税収見通しの変動にともなう留保財源との相互関係などがある。

本稿では以上のような視点を踏まえて、交付税算定結果をさまざまな角度から検証していく。

（2）地財計画からみた今年度算定の特徴

◆ 地財計画の規模

今年度の地財計画（通常収支分）の規模は90兆5,918億円（前年度比伸び率0.9%以下カッコ内同じ）と2年ぶりに90兆円台となり、一般財源総額は過去最高水準の63兆8,635億円（1.1%）となった。財源不足は2兆5,559億円（△74.7% △はマイナス以下同じ）と交付税財源や地方税の増収見直しにより、1990年初頭以来の最小額となった。この結果、地財対策において臨財債の新規発行が不要となったことからその発行額は1兆7,805億円にとどまった。これにより、各自治体の交付税算定では需要額から控除される臨財債発行可能額が大幅に縮小したため、多くの自治体で交付額ベースの交付税が増加した。

主な地財計画の歳出項目をみると、給与関係経費が19兆9,644億円（△0.9%）と昨年12月の期末勤勉手当減額の翌年度調整を反映させたことにより前年度を下回ったが、計画人員については保健所や児童福祉司等を含めて増員となっており、単位費用と基礎となる標準団体の人員にも反映されている。

一般行政経費は41兆4,433億円（1.4%）と社会保障関係費の補助・単独事業の増加や森林環境譲与税の増額にともなう森林整備関係費の拡充などで引き続き前年度を上回った。

昨年度は臨時的経費として新たに地域デジタル社会推進費が計上されたが、今年度はこうした新規項目による交付税算定の増額要因はない。

以下、地財計画の歳出の見直しに関連する交付税算定の特徴についてみていこう。

◆ 2021年度の期末勤勉手当の減額調整分の反映

地財計画の給与関係経費は毎年度の人事院勧告や自治体の人事委員会勧告の内容を踏まえて計上されている。昨年の人事院勧告では期末勤勉手当の減額が勧告されたが、国家公務員の給与改定等の法案審議が12月の同手当の調整に間に合わず、2022年の6月で調整することとなったため、地財計画でも2021年度の調整分を2022年度に反映させることになった。交付税算定では需要額の給与費算定の基礎となる給与統一単価の期末勤勉手当を4.3月（前年度4.44月）と設定しており、単位費用のマイナス要因となっている。

ただし、これは減額調整の期間ずれによるもので、2022年度の人件費にかかる財源保障を縮減したわけではない。

◆ 保健師、児童福祉司等の増員

給与関係経費の基礎数値となる計画人員では、2021年度から2年間にわたる新型コロナウイルス感染症対応の保健師の増員、2019年度から4年間にわたる児童福祉司や児童心理司等の拡充策の追加増員⁽¹⁾などが反映されている。

2022年度算定では、道府県分の「衛生費」の標準団体で感染症対応業務に従事する保健師6名を増員（30名→36名）した。また、同じく道府県分の「社会福祉費」の標準団体で児童福祉司8名（70名→78名）、児童心理司3名（29名→32名）を増

(1) 2019年度に策定された「児童虐待防止対策体制総合強化プラン」では4年間で児童福祉司を3,240人から2,020人程度増員、児童心理司を1,360人から790人程度増員するなどの目標が設定されたが、2021年度の地財計画で繰り上げて計上したことから、2022年度はさらに増員することとなった

員した。いずれも単位費用の引き上げ要素となっている。

◆ 保育士、介護職、看護職等の処遇改善

人への投資を掲げる岸田内閣は、2021年度の「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」の一環として保育士等・幼稚園教諭、介護・障がい者福祉職員、看護職員の処遇改善（収入の1～3%）⁽²⁾を図ることとなり、2022年2月から9月までの分を国費で全額負担するものとして補正予算で2,600億円を盛り込んだ。10月以降は上記の職員等について施設運営費、診療報酬、介護報酬等による引き上げに移行しており、地方負担分については交付税算定に反映された。交付税制度の仕組みとしては相当額が確実に反映されていると推定されるが、関連資料⁽³⁾では具体的な加算額は明らかにされていない。

主な職種の処遇改善は以下の項目の単位費用に加算されている。

- ・看護職員：道府県分「衛生費」、市町村分「保健衛生費」
- ・介護職員：道府県分・市町村分「高齢者保健福祉費」（65歳以上人口）
- ・障がい者福祉職員等：道府県分・市町村分「社会福祉費」
- ・保育士：道府県分・市町村分「社会福祉費」
- ・幼稚園教諭：道府県分「その他の教育費」（人口）、市町村分「その他の教育費」（人口および幼稚園等の就学前子どもの数）

*（ ）内は測定単位

なお、介護・看護職員についてはいずれも介護・医療保険制度にもとづく報酬に反映されるため、交付税算定では主に都道府県または市町村の一般会計から各保険事業会計への繰出金に加算されたものと推定される。

◆ 森林環境譲与税増額にともなう対応経費の算定

市町村による私有林人工林の管理等の財源として、2024年度より国税森林環境税の創設が予定されており総額は600億円にのぼる。これに先行して2019年度より森林環境譲与税の交付が段階的に進められており、その配分基準は私有林人工林面積

(2) 看護職員については9月までは1%の引き上げ、10月以降は他の職員同様3%に引き上げられている

(3) たとえば地方財務協会の月刊誌「地方財政」、地方財務協会『令和4年度地方交付税制度解説（単位費用編）』など

5割、林業就業者数2割、人口3割で、課税が開始される2024年度の段階で総額の9割が市町村へ配分される。

交付税算定では譲与税相当額を道府県分の「林野行政費」と市町村の「林野水産行政費」に算入しており、2022年度は前年度から100億円引き上げられ総額500億円となることから、市町村分にその相当額が経費として算入される。

市町村の算定式では密度補正Ⅲにおいて私有林人工林面積、林業就業者数、人口のそれぞれに譲与税の単価を乗じて譲与税交付相当額を計算して係数化している。なお、ここで用いられる人口は2022年度国調人口であるが、その確定値への更新の影響を踏まえ、今年度に限り、譲与税の交付見込み額について総務大臣が定める額を用いている。

なお、政府・与党が2024年度を目途に配分基準を見直し、森林の多い自治体への増額を図る検討に着手したとの報道（2022年11月7日 東京新聞朝刊）があり、再来年度以降の交付税算定でも町村などの需要額の増加要因となることが予想される。

（3） 交付税算定における改定

◆ 地方創生関連経費⁽⁴⁾の成果指標へのシフト（3年目）

2015年度から地財計画で「まち・ひと・しごと創生事業費」として1兆円が計上され、交付税では「地域の元気創造事業費」（3,900億円 100億円は特別交付税）と「人口減少等特別対策事業費」（6,000億円）として算定されている。

需要額の算定式ではいずれも人口を測定単位として、段階補正および経常態容補正Ⅰ・Ⅱが適用される。地域の元気創造事業費では同態容補正Ⅰで歳出削減の成果を反映する「行革努力分」、Ⅱで地域経済活性化の成果を反映する「地域経済活性化分」を複数の指標により係数化している。一方、人口減少等特別対策事業費では同態容補正Ⅰで人口対策などの取組の必要度、Ⅱで人口対策の取組の成果をそれぞれ係数化している。

このうち「人口減少等特別対策事業費」については、「経済財政運営と改革の基本方針2019」（いわゆる「骨太方針」）において、取組の必要度から取組の成果へと需要額1,000億円分をシフトさせる方針が打ち出され、2020年度以降5年間で段

（4） 本稿では地方創生関連の交付税算定の項目である「地域の元気創造事業費」と「人口減少等特別対策事業費」を合わせて「地方創生関連経費」と呼び、同経費と「地域社会再生事業費」と「地域デジタル社会推進費」の4項目の総称を「地方創生等臨時的経費」と呼ぶことにする

階的にシフトさせている。2022年度はその3年目となり、道府県分、市町村分でそれぞれ70億円ずつ移行させている。

なお、成果指標へのシフトにともなう条件不利地域への算定上の配慮として、引き続き財政力指数と過疎法や離島振興法などの特別措置法の適用状況によって、最大で1.2の係数が追加されている。また、各成果指標の係数化に際しては政令市・中核市・施行時特例市、都市、町村別に成果を比較することで規模別の差を調整している。

図表1は2020年度以降のシフトの状況である。2020～2022年度の3年間で道府県分が210億円、市町村分が390億円、合計で600億円と毎年度200億円のペースでシフトしている。なお、今年度の成果指標の改定はない。

図表1 人口減少等特別対策事業費の算定のシフトの状況

		(億円)									
		2019年度算定		2020年度算定		2021年度算定		2022年度算定		2020～2022年度増減	
		取組の 必要度	取組の 成果	取組の 必要度	取組の 成果	取組の 必要度	取組の 成果	取組の 必要度	取組の 成果	取組の 必要度	取組の 成果
策等 事業 費 対 少	道府県分	1,330	670	1,260	740	1,190	810	1,120	880	-210	210
	市町村分	2,670	1,330	2,540	1,460	2,410	1,590	2,280	1,720	-390	390
	合計	4,000	2,000	3,800	2,200	3,600	2,400	3,400	2,600	-600	600

(資料) 総務省「普通交付税の算定方法の改正について」各年度より作成

◆ 寒冷補正（積雪度）の級地見直し

寒冷や積雪度の地域差による行政経費の差を補正する寒冷補正には、給与差、寒冷度、積雪度の3つの補正があり、道府県分では8項目、市町村分では13項目でいずれかの補正が適用されている。このうち積雪度は道路・建物等の除排雪経費や管理費などを考慮したものであり、気象庁の過去の観測積雪データ等による級地区分（無級地を含め5段階）に応じた補正係数が設定されている。

今年度は従来の1989年から2008年までの平均値から2000年から2019年までの平均値へと置き換えられたため、級地区分が変動する。ただし、級地が下がる市町村については激変緩和措置が講じられる。

なお、寒冷補正（積雪度）が適用されたのは566団体、このうち級地が上がったのは77団体、下がったのは21団体であった。

◆ 測定単位の改定

今年度は2020年度国調人口の確定値への置き換えがなされた。国の公表データで

確定値と速報値の人口総数を比較してみると確定値ではさらに8万469人減少しており、市町村数で見ると約9割弱が速報値を下回る結果となっている。団体当たりの単純平均でマイナス53人程度であるが、交付税依存度が高い町村などではわずかな人口減少でも影響は看過できない。

また、「65歳以上人口」「75歳以上人口」「世帯数」「林野及び水産業の従事者数」についても2020年度国調の数値に置き換えられており、需要額の変動要因となっている。なお、「林野及び水産業の従事者数」を用いる市町村分の林野水産行政費については、数値急減補正により、従業者数の減少数を緩和する算定が適用される。

このほか、毎年度改定されるものとしては、教育費関連では学校基本調査の数値、土木関連では道路橋りょう等の台帳の数値があげられる。

2. 2022年度の普通交付税算定結果の概況

2022年度の普通交付税算定結果の概況についてみていこう。なお、本稿末尾の普通交付税大綱に関する資料もあわせて参照されたい。

(1) 交付税総額

普通交付税総額は当初算定ベースで16兆9,705億円(3.5%)と、昨年度の伸び率(5.1%)は下回るものの4年連続で前年度を上回っている。このうち道府県分は9兆1,042億円(2.0%)、市町村分は7兆8,662億円(5.4%)で市町村分の伸び率は前年度(5.2%)を上回っている。また、臨財債の発行可能額は1兆7,805億円(△67.5%)、このうち道府県分は9,543億円(△70.6%)、市町村分は8,261億円(△62.9%)と地財計画上の財源不足の縮小により大幅に減少した。

普通交付税と臨財債を合わせた実質額で見ると、総額は18兆7,510億円(△14.3%)、道府県分は10兆586億円(△17.3%)、市町村分は8兆6,924億円(△10.4%)と大幅に減少している。臨財債は発行可能額を需要額から控除することで、相当額の交付税が臨財債に振り替えられる仕組みとなっており、今回の算定結果は財源不足が縮小したことで臨財債による交付税への振替額が減少し、交付税の実質額では減少、交付額では増加という結果となった。

交付税の臨財債への振替率を実質的な交付税（普通交付税＋臨財債）に占める臨財債の割合で試算すると道府県分、市町村分とも約9.5%となり、道府県分が市町村分を上回った昨年度とは異なっている。

（2） 基準財政需要額（財源不足団体分）の状況

次に需要額の状況をみると、道府県分が21兆1,405億円（10.2%）、市町村分が23兆5,465億円（5.1%）と道府県分の伸び率が大きく上回っているが、臨財債控除前の需要額でみると道府県分が22兆949億円（△1.4%）、市町村分が24兆6,229億円（△1.0%）と道府県分の減少率が0.4ポイント上回っている。これは先ほど述べたように昨年度の控除率が市町村に比べて大きかったことが、今年度の伸び率を高くした要因の一つと推察される。

図表2で需要額の主な内訳をみると、道府県分、市町村分ともに地域の元気創造事業費を除く地方創生等臨時的経費が前年度を上回っており、公債費等については道府県分が減（△1.7%）、市町村分が増（0.6%）である。個別算定経費（地方創生等臨時的経費除く）や包括算定経費は、2021年度の算定結果とは対照的にいずれもマイナスとなっている。個別算定経費の減少は、2021年度期末手当の減額調整の影響、事業費補正による公債費算定の減少などいくつかの要因がある。また、包括算定経費についても総務費に含まれる期末手当の減額調整が要因の一つとみられるが、それだけでなく収入額の増加と包括算定経費の単位費用の減少が相関する傾向にも関係している可能性がある。

図表 2 2022年度普通交付税算定結果総括表（財源不足団体）

（単位：億円、％）

区 分		道府県分			市町村分		
		令和4年度 A	令和3年度 （当初） B	伸 率 A/B-1	令和4年度 C	令和3年度 （当初） D	伸 率 C/D-1
基準 財政 需要 額	個別算定経費 a (c～g除き)	171,415	173,209	△ 1.0	183,003	184,282	△ 0.7
	包括算定経費 b	12,098	12,996	△ 6.9	21,025	22,450	△ 6.3
	地域の元気創造事業費 c	904	907	△ 0.3	2,687	2,690	△ 0.1
	人口減少等特別対策事業費 d	1,878	1,873	0.3	3,661	3,649	0.3
	地域社会再生事業費 e	2,071	2,066	0.2	2,003	2,000	0.2
	地域デジタル社会推進費 f	756	756	0.0	1,119	1,119	0.0
	公債費等 g	31,826	32,374	△ 1.7	30,230	30,041	0.6
	小 計 (a+b+c+d+e+f+g) h	220,949	224,181	△ 1.4	243,727	246,229	△ 1.0
	臨時財政対策債振替相当額 i	9,543	32,420	△ 70.6	8,261	22,249	△ 62.9
	合 計 j (h-i)	211,405	191,761	10.2	235,465	223,981	5.1
基準財政収入額		120,188	102,352	17.4	156,608	149,208	5.0
交付基準額		91,217	89,408	2.0	78,857	74,804	5.4
普通交付税額		(100,586) 91,042	(121,697) 89,276	(△ 17.3) 2.0	(86,924) 78,662	(97,021) 74,645	(△ 10.4) 5.4

(注) 1 本表は令和4年度における財源不足団体について作成している。ただし、令和3年度（当初）の交付基準額及び普通交付税額は、令和3年度（当初）の財源不足団体の額である。

2 普通交付税額欄の（ ）書きは、財源不足団体の臨時財政対策債発行可能額分を加えた場合の計数である。

3 表示単位未満を四捨五入しているため、合計において一致しない箇所がある。

(資料) 地方財務協会『地方財政』2022年9月号196ページより抜粋

(3) 基準財政収入額（財源不足団体分）の状況

収入額については、道府県分が12兆188億円（17.4％）、市町村分が15兆6,608億円（5.0％）といずれも前年度の減収見通しの反動で大幅な増加見通しとなっている。

今年度は地財計画の税収見通しにもとづき、道府県分では道府県民税所得割および法人税割、法人事業税、地方消費税、特別法人事業譲与税。市町村分では市町村民税所得割および法人税割、固定資産税、法人事業税交付金、地方消費税交付金が増加している。

(4) 不交付団体の状況

昨年度の54団体から73団体（都道府県は東京都）に増加したが、2020年度以前の70団体後半の水準には届いていない。この要因の一つは臨財債の発行可能額の縮小にともない、臨財債控除後の需要額が収入額を上回って伸びた結果によると推察される。

なお、東京都の交付税算定は東京都と特別区の算定を合算するいわゆる都区合算方式をとっており、昨年度は東京都だけでみると需要額が収入額を上回る状況にあったが、今年度は東京都、特別区ともに財源超過となった。また、昨年度は調整率⁽⁵⁾をかけた結果、2団体が不交付団体となったが、今年度はこうした団体はなかった。

3. 項目別の需要額の状況

(1) 概況

次に需要額の増減要因について項目ごとにみていこう。

図表3-1・2は道府県分（東京都除く）と市町村分（交付、不交付団体計）の項目別需要額の結果を前年度と比較したものである。道府県分、市町村分とも前年度に比べて減少項目が多く、個別算定経費（公債費除く）の合計では、道府県分が1,786億円の減、市町村分が1,483億円の減となった。

減少項目のうち需要額の減少幅が大きいのは、道府県分では警察費、道路橋りょう費（道路の延長）、中学校費、高等学校費（教職員数）、特別支援学校費（教職員数）、衛生費、地域振興費。市町村分では消防費、道路橋りょう費（道路の延長）、高等学校費（教職員数）、その他の教育費（人口）、高齢者保健福祉費（65歳以上人

(5) 事前に地財計画で決定された交付税総額に対し、交付税算定結果による事後的な総額を突合せさせるため、各自治体の需要額に乗じる一定の割落し率。小数点下数桁以下（2022年度は0.000827104）であるため、各自治体の交付税配分にはほとんど影響がないが、需要額と収入額が拮抗する自治体では不交付団体となる場合がある

口)、清掃費、農業行政費、地域振興費(人口)があげられる。

そのいずれも単位費用の減少によるもので、項目によって単位費用に含まれる給与費の減少や前年度からの事業の縮小、過去の起債による元利償還費の算入減などが影響している。なかでも給与費については先ほど述べた前年度期末手当の減額調整が共通した要因となっており、その他の給与改定や職員の若返りによる減少も影響している。また、教育費関連では毎年度の学校基本調査にもとづく児童数や学生数等の測定単位の影響もあるとみられる。

一方、増加項目のうち需要額の増加幅が大きいのは、道府県分では社会福祉費、高齢者保健福祉費(65歳以上人口)。市町村分では小学校費(学校数)、社会福祉費、保健衛生費があげられる。

このうち社会福祉費(道府県分・市町村分)や小学校費、保健衛生費は単位費用が増加している。高齢者保健福祉費については単位費用が減少⁽⁶⁾しているものの、測定単位である65歳以上人口の増加や経費の増加により需要額全体では前年度を上回った。ただし、第5章でみるように、自治体ごとの算定結果では高齢者人口の伸びが鈍化した町村などでは同項目が前年度を下回る傾向がみられる。

包括算定経費(人口および面積)は道府県分、市町村分とも大幅に減少しており、給与費や起債の元利償還費の減少、留保財源の増加にともなう需要額への影響などが要因である。詳細については後述する。

(6) 2020年国調人口の置き換えにともない、単位費用の算定の基礎となる標準団体の高齢者数が増加したことにより、分母と分子の関係で単位費用が減少した。したがって、標準団体ベースの事業規模は前年度を上回っている

図表3-1 項目別基準財政需要額（道府県分・東京都除く）

（億円）

項 目		測定単位	2021	2022	増減	伸び率	
個別算定経費	警察費		警察職員数	17,764	17,569	-196	-1.1%
	土木費	道路橋りょう費	道路の面積	2,576	2,587	11	0.4%
			道路の延長	4,842	4,725	-116	-2.4%
		河川費	河川の延長	828	845	17	2.0%
		港湾費（港湾）	係留施設の延長	315	311	-4	-1.2%
			外郭施設の延長	353	342	-11	-3.2%
		港湾費（漁港）	係留施設の延長	87	87	0	0.1%
			外郭施設の延長	186	181	-5	-2.8%
	その他の土木費	人口	1,008	1,026	18	1.8%	
	教育費	小学校費	教職員数	18,908	18,974	66	0.3%
		中学校費	教職員数	10,908	10,658	-250	-2.3%
		高等学校費	教職員数	11,459	11,348	-111	-1.0%
			生徒数	1,604	1,551	-54	-3.4%
		特別支援学校費	教職員数	5,110	4,939	-171	-3.3%
			学級数	669	669	0	0.0%
		その他の教育費	人口	3,576	3,600	24	0.7%
	厚生労働費	生活保護費	人口	943	910	-33	-3.5%
			社会福祉費	人口	21,072	21,295	223
		衛生費	人口	16,279	15,926	-353	-2.2%
		高齢者保健福祉費	65歳以上人口	17,419	17,583	164	0.9%
			75歳以上人口	15,342	15,336	-5	0.0%
	労働費	人口	461	448	-13	-2.8%	
	産業経済費	農業行政費	農家数	2,841	2,770	-71	-2.5%
		林野行政費	公有以外の林野の面積	900	872	-29	-3.2%
			公有林野の面積	254	254	0	0.0%
		水産行政費	水産業者数	332	323	-9	-2.7%
	商工行政費	人口	2,119	2,060	-60	-2.8%	
	総務費	徴税費	世帯数	2,715	2,699	-16	-0.6%
		恩給費	恩給受給権者数	36	30	-7	-18.1%
		地域振興費	人口	7,132	6,325	-806	-11.3%
地域の元気創造事業費		人口	907	904	-3	-0.3%	
人口減少等特別対策事業費		人口	1,873	1,878	5	0.3%	
地域社会再生事業費	人口	2,066	2,071	5	0.2%		
地域デジタル社会推進費	人口	756	756	0	0.0%		
個別算定経費等計（公債費除く）			178,811	177,025	-1,786	-1.0%	
公債費			32,388	31,839	-549	-1.7%	
包括算定経費			人口	9,570	8,789	-781	-8.2%
			面積	3,426	3,309	-118	-3.4%
包括算定経費計			12,996	12,098	-899	-6.9%	
合計（臨財債控除前）			224,196	220,961	-3,234	-1.4%	
臨財債（控除）			32,420	9,543	-22,877	-70.6%	
合計（控除後）			191,775	211,418	19,643	10.2%	

（資料） 総務省「地方交付税算定計数資料」令和3年度、令和4年度版より作成

（注） 網掛けは前年度を下回る数値（増減値がマイナスでも伸び率で見た結果が微少な場合0.0%と表記している。以下他の表においても同じ）

図表3-2 項目別基準財政需要額（市町村分・総額）一本算定

(億円)

項目		測定単位	2021	2022	増減	伸び率	
個別算定経費	消防費		人口	17,162	16,892	-270	-1.6%
	土木費	道路橋りょう費	道路の面積	5,427	5,487	60	1.1%
			道路の延長	4,131	3,896	-235	-5.7%
		港湾費（港湾）	係留施設の延長	149	148	-2	-1.2%
			外郭施設の延長	205	197	-8	-3.8%
		港湾費（漁港）	係留施設の延長	85	84	-2	-1.8%
			外郭施設の延長	100	95	-5	-4.7%
		都市計画費	都市計画区域における人口	1,794	1,739	-55	-3.1%
		公園費	人口	837	811	-26	-3.1%
	都市公園の面積		366	371	4	1.2%	
	下水道費	人口	6,577	6,627	50	0.8%	
	その他の土木費	人口	2,056	2,019	-37	-1.8%	
	教育費	小学校費	児童数	3,084	3,098	14	0.5%
			学級数	2,953	2,928	-26	-0.9%
			学校数	2,127	2,247	120	5.6%
		中学校費	生徒数	1,395	1,382	-12	-0.9%
			学級数	1,533	1,521	-11	-0.7%
		高等学校費	学校数	916	949	33	3.6%
			教職員数	826	719	-107	-13.0%
		その他の教育費	生徒数	141	125	-16	-11.3%
人口	17,939		17,797	-142	-0.8%		
厚生費	生活保護費	幼稚園の幼児数	1,025	965	-60	-5.8%	
		市部人口	11,025	11,027	2	0.0%	
	社会福祉費	人口	35,483	35,902	419	1.2%	
	保健衛生費	人口	17,659	17,764	106	0.6%	
		65歳以上人口	24,702	24,541	-161	-0.7%	
高齢者保健福祉費	75歳以上人口	14,823	14,779	-43	-0.3%		
経産費	清掃費	人口	8,975	8,674	-301	-3.4%	
	農業行政費	農家数	2,381	2,200	-182	-7.6%	
	林野水産行政費	林業水産業の従業員数	1,242	1,304	62	5.0%	
総務費	商工行政費	人口	2,139	2,069	-71	-3.3%	
	徴税費	世帯数	2,185	2,181	-4	-0.2%	
		戸籍数	610	589	-21	-3.5%	
	戸籍住民基本台帳費	世帯数	1,169	1,112	-57	-4.9%	
		面積	1,002	998	-4	-0.4%	
地域振興費	人口	15,527	15,022	-505	-3.3%		
地域の元気創造事業費	人口	2,920	2,924	4	0.1%		
人口減少等特別対策事業費	人口	3,995	4,000	5	0.1%		
地域社会再生事業費	人口	2,096	2,095	-1	0.0%		
地域デジタル社会推進費	人口	1,200	1,200	1	0.0%		
個別算定経費等計（公債費除く）			219,959	218,476	-1,483	-0.7%	
公債費			33,243	33,121	-122	-0.4%	
包括算定経費			22,111	20,610	-1,501	-6.8%	
			3,017	2,924	-93	-3.1%	
包括算定経費計			25,128	23,534	-1,594	-6.3%	
合計（臨財債控除前）			278,329	275,131	-3,199	-1.1%	
臨財債（控除）			22,403	8,262	-14,141	-63.1%	
合計（控除後）			255,927	266,869	10,942	4.3%	

(資料) 同上

(注) 網掛けは前年度を下回る数値（増減値がマイナスでも伸び率で見た結果が微少な場合0.0%と表記している。以下他の表においても同じ）

(2) 公債費等の状況

地方債の元利償還費の交付税算入状況をみてみよう。なお、主な元利償還費の交付税算入方法には、臨財債元利償還費のように個別項目として需要額に算入する「公債費方式」、各項目の補正係数で算定する「事業費補正方式」、単位費用の一部として算入する「標準事業費方式」があるが、本節では分析可能な前者2つの内訳をとりあげる。

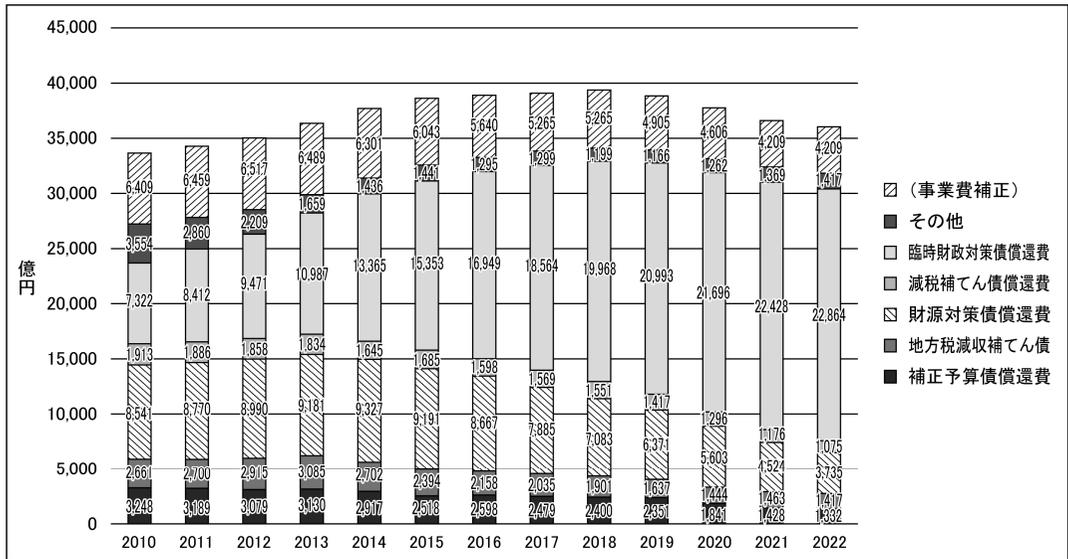
図表4-1・2は2010年度以降の公債費の内訳と事業費補正の需要額加算分（以下「公債費等」と呼ぶ）の推移を表したものである。

道府県分では2018年度、市町村分では2014年度をピークとして引き続き減少傾向にあり、いずれも臨財債の償還費が増加するほかは一部を除きほぼ減少傾向にある。

道府県分では「その他」が増加しているが、主に災害復旧費の増加によるもので近年多発する自然災害が背景にあるとみられる。

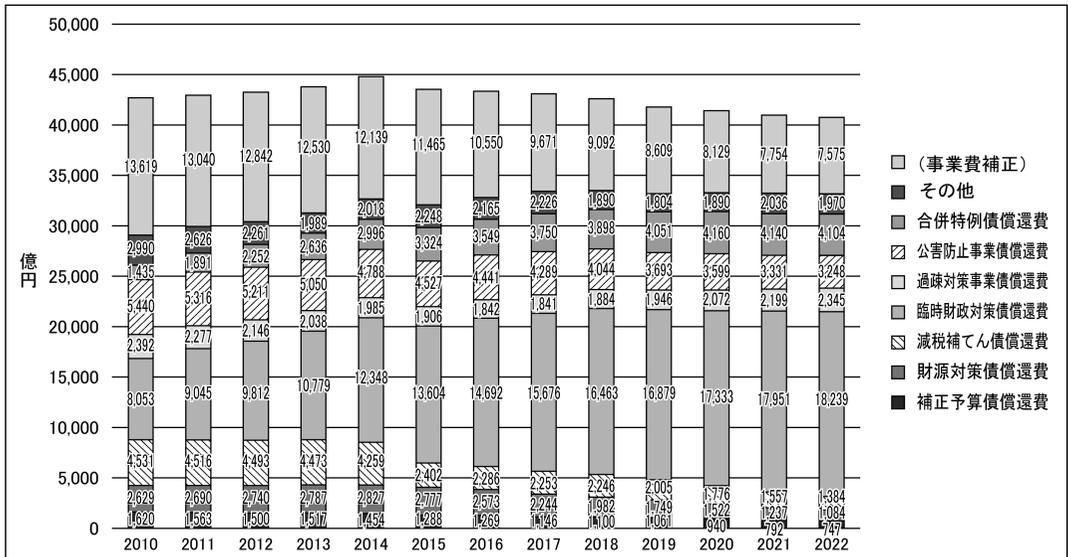
市町村では合併特例債償還費がピークを過ぎる一方、過疎対策事業債償還費は増加傾向にある。毎年度の地方債の発行計画を見積もる地方債計画では、同地方債は年々増加傾向にあり、ハード、ソフト分を含めて実際の発行額も伸びており、これが償還費に反映されている。

図表4-1 主な公債費項目の推移（道府県分・東京都除く）



(資料) 同上

図表4-2 主な公債費項目の推移（市町村分・総額 * 事業費補正含む）



(資料) 同上

(3) 包括算定経費の状況

包括算定経費は道府県分、市町村分ともに人口と面積を測定単位として算定され、前者は人口規模が小さい自治体の需要額を割り増す段階補正、後者は土地の利用形態に応じて補正する種別補正のみ適用される。算定される経費の内容は企画費、総務費などの経常経費と建設事業費が中心であり、面積を測定単位とするものは、ほぼ建設事業費である。

単位費用の算定基礎となる標準団体における経費は、全額一般財源を充当するものとして百万円単位で積算され（他の項目は千円単位）、この総額を標準団体の測定単位（道府県分：人口170万人、面積6,500km²、市町村分：人口10万人、面積210km²）で割ったものが単位費用となる。いずれも補正係数が一つであることから、その係数の変化が各自自治体の需要額に直接表れる⁽⁷⁾。

図表5-1・2は人口を測定単位とする項目の標準団体の経費総額を道府県分、市町村分についてみたものである。いずれも2020年度以降2年連続で増加していたが、今年度は道府県分が154億71百万円、市町村分が17億75百万円と前年度を下回った。

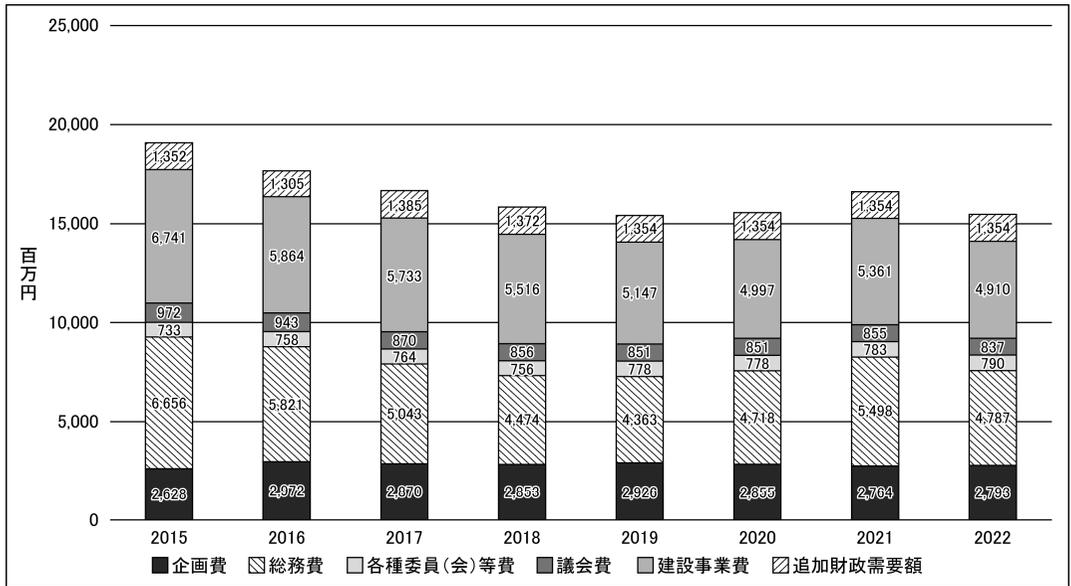
主要項目別に見ると道府県分、市町村分ともに総務費および建設事業費の減少幅が大きく、総務費の内訳をみると「その他経費」の減少が著しく、道府県分は前年度の11億13百万円から5億57百万円、市町村分は前年度の99百万円から37百万円となっている。総務費関連は前年度期末手当の減額調整分の削減が影響しているとみられるが、それが「その他経費」なのかは不明である。

建設事業費についても「その他の建設事業費」の減少が大きく、道府県分は前年度の53億61百万円から49億10百万円、市町村分は前年度の4億23百万円から3億97百万円へと減少している。

こうした包括算定経費の変動は、昨年 の 拙稿（自治総研2021年12月号81～82ページ）の分析結果で明らかなように、収入額（および留保財源）の増加と包括算定経費の動向には負の相関関係がみられる。今年度は昨年度に比べて収入額が大幅な増加見通しとなっており、これを受けて包括算定経費の標準団体経費も「その他」関連を中心に

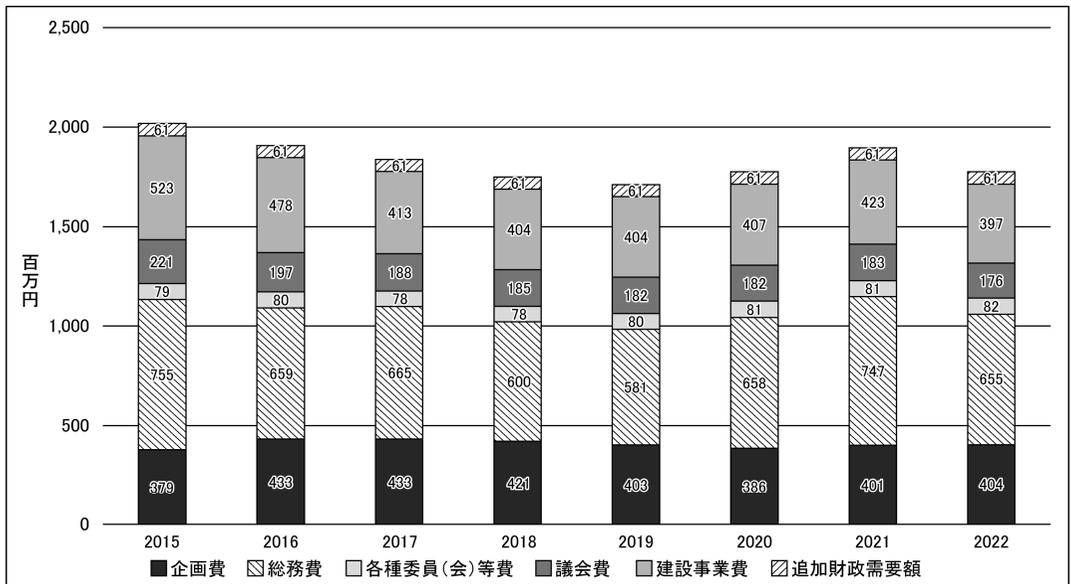
(7) 以上、説明文のため拙稿「自治総研」2021年12月号を引用

図表5-1 包括算定経費（道府県分・人口）の主な事業内訳の推移



(資料) 同上

図表5-2 包括算定経費（市町村分・人口）の主な事業内訳の推移



(資料) 同上

減少したと推察される⁽⁸⁾。

(8) (補足) 基準財政収入額と留保財源の関係について

以下の図は交付税算定における留保財源と需要額の関係を表したものである。なお、説明を簡略化するため特別交付税や財源超過額の仕組みは省略している。

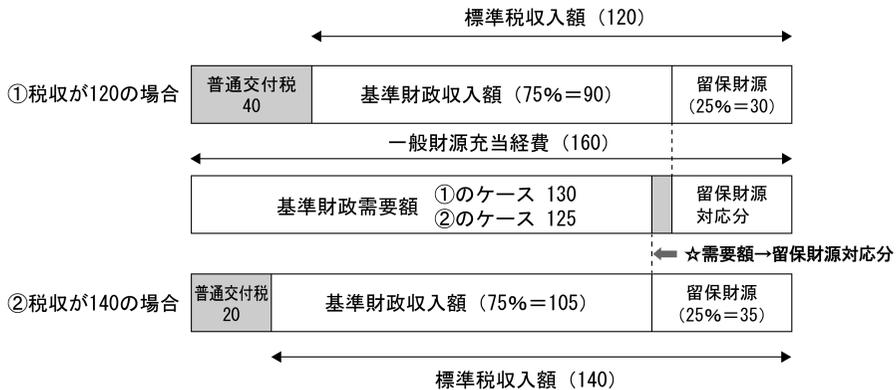
地財計画で保障する一般財源充当経費は、交付税算定では主に需要額と留保財源対応分(図中の一般財源充当経費160)に相当する。このうち需要額は項目ごとに厳密に計算して保障する部分、留保財源部分は財源保障の対象ではあるが具体的に算定しない経費部分である。さらに需要額は土木費や教育費などの個別算定経費と包括算定経費に分かれ、包括算定経費は個別算定経費ほど厳密に算定せずに総務費や建設事業費を概算で積算することから、財源保障の算定密度からすると個別算定経費と留保財源対応分の中間に位置する。

たとえば一般財源充当経費160を一定とした上で、①のケースと②のケースを想定する。まず①のケースは標準的な税収見込み(標準税収入額)が120である。収入額はその75%相当である90となり、残り30が留保財源となる。これを一般財源充当経費からみると、160のうち留保財源対応分の30を除く130を需要額で算定し、普通交付税は収入額90と需要額130の差額の40となる。

次に②のケースは、標準的な税収見込みが140に増加した場合である。収入額はその75%である105となり、残り35が留保財源となる。これを一般財源充当経費からみると160のうち留保財源対応分の35を除く125を需要額で算定し、普通交付税は収入額105と需要額125の差額の35となる。

ここで注意しなければならないのが、一般財源充当経費を所与とした場合、税収見込みが増加すると留保財源対応分の増加に応じて需要額を削らなければならないということである。実際に一般財源充当経費も変動する中で、留保財源の変動を需要額でどのように調整しているかは明らかにされていないが、いずれにしても教育や社会保障関連のように需要額としてきめ細かに保障すべき項目で調整することは財源保障上不適当である。したがって、考えられるのは比較的算定密度が低い項目、例えば包括算定経費などが対象になると推察される。事実、本文でも述べたように、昨年の拙稿で収入額と包括算定経費(人口)の相関を検証したところ、高い負の相関性が証明され、今年度の状況もこの関係に合致している。

この推察を前提にすると、今年度は大幅な税収見込みの回復にともない留保財源が増加したため、これを調整するために包括算定経費が大幅に削減された可能性が高い。



(4) 地方創生等臨時的経費の状況（市町村分）

地方創生等臨時的経費（地域の元気創造事業費、人口減少等特別対策事業費、地域社会再生事業費、地域デジタル社会推進費）の市町村団体別（特別区は都区合算の内特別区分）の需要額の算定結果をみてみよう。

図表6は地方創生関連経費（地域の元気創造事業費、人口減少等特別対策事業費）、地域社会再生事業費、地域デジタル社会推進費の算定結果を、団体別の構成比および個別算定経費（公債費を除く）に占める割合でみたものである。

◆ 団体別構成比

団体別の構成比の推移をみると、地方創生関連経費のうち地域の元気創造事業費は特別区、政令市で割合が漸増しており、一般市では漸減している。中核市・施行時特例市および町村については3カ年での一定の傾向はみられない。一方、人口減少等特別対策事業費については、経常態容補正のうち地方創生の成果へのシフトが都市部の算定に有利に働くところであるが、構成比では都市部が減少しており、一般市や町村では漸増傾向がみられる。

3年目を迎えた地域社会再生事業費は政令市、中核市・施行時特例市で漸増しており、一般市、町村では漸減している。

2年目となる地域デジタル社会推進費は一般市で前年度を上回り、町村で下回っているが、全般におおむね横ばいである。

◆ 個別算定経費に占める割合

個別算定経費に占める各臨時的経費の割合をみると、一般市、町村における割合は相対的に高く、図表右下の4項目合計でみると2022年度は特別区および政令市1.5%、中核市・施行時特例市3.5%、一般市5.7%、町村11.1%となっている。町村については人口減少等特別対策事業費が大きく寄与しており、2022年度は4.5%を占めている。

先ほど見た団体別構成比では町村の割合が漸減する項目がみられるが、個別算定経費に占める割合ではほぼ前年度並みとなっている。

各臨時的経費の単位費用はいずれも前年度と変わらないため、算定結果の変動は各種補正係数（段階補正、経常態容補正Ⅰ・Ⅱ）の見直しや測定単位（人口）の速報値から確定値への置き換えなどが影響しているものと推察される。たとえば、取組の必要度から取組の成果へと算定の比重をシフトさせている人口減少等特別対策事業費の補正係数についてみると以下のような見直しが講じられている。

【段階補正】

標準団体（10万人）未満で段階補正による割増補正がかかるが、この補正率は前年度を3年連続で上回っている。

【経常態容補正】

指標として用いる「人口増減率」「転入者人口比率」「転出者人口比率」「年少者人口比率」「若年者就業率」「女性就業率」「出生率」の年度更新、一人当たりの各産業の売上高を算出する際の国調人口の確定値への置き換えなどがある。いずれも算定式の係数も見直されており、各種指標の変化をある程度緩和しているものと推察される。

図表6 地方創生等臨時的経費の団体別の状況

(個別算定経費に占める各臨時的経費の割合)

		地方創生関連経費						地域社会再生事業費			地域デジタル社会推進費		2021年度 合計	2022年度 合計
		地域の元気創造事業費			人口減少等特別対策事業費			2020	2021	2022	2021	2022		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022							
団体別 構成比	特別区	0.9%	1.0%	1.1%	3.0%	3.1%	3.0%	1.0%	1.0%	1.0%	2.7%	2.6%		
	政令市	8.2%	8.3%	8.5%	9.6%	9.5%	9.2%	5.3%	5.5%	5.6%	7.6%	7.6%		
	中核市・施行時特例市	17.4%	17.6%	17.5%	14.2%	13.8%	13.4%	11.7%	12.0%	12.1%	12.2%	12.2%		
	一般市	51.4%	51.3%	51.2%	45.0%	45.0%	45.2%	49.4%	49.2%	49.1%	41.8%	42.0%		
	町村	22.0%	21.7%	21.7%	28.2%	28.6%	29.3%	32.6%	32.3%	32.2%	35.7%	35.6%		
個別算定 経費に占める 割合	特別区	0.2%	0.2%	0.2%	0.9%	0.9%	0.9%	0.2%	0.2%	0.1%	0.2%	0.2%	1.5%	1.5%
	政令市	0.4%	0.5%	0.5%	0.7%	0.7%	0.7%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	0.2%	1.5%	1.5%
	中核市・施行時特例市	1.2%	1.2%	1.2%	1.4%	1.3%	1.3%	0.6%	0.6%	0.6%	0.4%	0.4%	3.5%	3.5%
	一般市	1.7%	1.8%	1.8%	2.2%	2.1%	2.1%	1.3%	1.2%	1.2%	0.6%	0.6%	5.7%	5.7%
	町村	2.4%	2.4%	2.4%	4.5%	4.3%	4.5%	2.7%	2.6%	2.6%	1.6%	1.6%	10.9%	11.1%

(資料) 総務省「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」より作成

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html

4. 需要額の算定基礎の分析

次に需要額の算定基礎となる単位費用、測定単位、補正係数の動向についてみていこう。

(1) 単位費用

◆ 概況

図表7-1・2は公債費を除く項目別の単位費用と単位費用に含まれる給与費の前年度比較である。

単位費用が前年度を下回った項目数は、道府県分では38項目中28項目（前年度8項目）、市町村分では42項目中28項目（前年度6項目）と大幅に増えた。それぞれ個別の要因はあるものの、図表の「給与費の伸び率」のマイナス値が示すように単位費用に含まれる給与費の減少の影響が大きい。これは既述した前年度期末手当の減額調整にともない、給与費の統一単価が引き下げられたことによるものである。

図表9は給与費以外の主な増減要因である。昨年度は会計年度任用職員制度の平年度化による経費増が注目されたが、今年度は既述の通り、2021年経済対策にともなう保健師、介護士、保育士等の処遇改善の10月以降の交付税措置、国調人口の更新にともなう変動や児童福祉司や保健師の増員などが主なものである。

次に単位費用の算定基礎の見直しについてみていこう。

図表7-1 単位費用の状況（公債費除く・道府県分）

(円)

費目	測定単位	単位費用			給与費の伸び率	単位費用に占める給与費の割合	
		2021	2022	単位費用伸び率			
警察費	警察職員数	8,534,000	8,440,000	-1.1%	-1.0%	97.3%	
土木費	道路橋りょう費	道路の面積	136,000	135,000	-0.7%	-0.9%	10.1%
		道路の延長	1,958,000	1,950,000	-0.4%		
	河川費	河川の延長	187,000	184,000	-1.6%	-0.9%	26.8%
		係留施設の延長	29,000	28,900	-0.3%	-0.9%	58.9%
	港湾費（港湾）	係留施設の延長	10,200	10,200	0.0%	-1.2%	62.6%
		外郭施設の延長	5,640	5,460	-3.2%		
	港湾費（漁港）	係留施設の延長	5,230	5,050	-3.4%		
		外郭施設の延長					
その他の土木費	人口	1,250	1,240	-0.8%	-0.9%	51.5%	
教育費	小学校費	教職員数	6,040,000	6,041,000	0.0%	0.1%	98.4%
	中学校費	教職員数	6,089,000	5,943,000	-2.4%	-2.4%	98.3%
	高等学校費	教職員数	6,708,000	6,666,000	-0.6%	-0.6%	98.7%
		生徒数	59,500	59,300	-0.3%	0.3%	21.4%
	特別支援学校費	教職員数	5,830,000	5,597,000	-4.0%	-4.0%	98.3%
		学級数	2,207,000	2,198,000	-0.4%	-0.9%	31.8%
	その他の教育費	人口	3,360	3,380	0.6%	-0.5%	30.1%
		公立大学等 学生数*1	212,000	211,000	-0.5%		
私立学校等 生徒数*2		301,140	305,540	1.5%			
厚生労働費	生活保護費	町村部人口	9,480	9,440	-0.4%	-0.8%	15.4%
	社会福祉費	人口	19,400	19,700	1.5%	3.2%	5.1%
	衛生費	人口	15,300	14,900	-2.6%	-0.4%	12.6%
	高齢者保健福祉費	65歳以上人口	58,300	55,700	-4.5%	-6.4%	0.7%
		75歳以上人口	100,000	91,800	-8.2%		
	労働費	人口	440	427	-3.0%	-0.6%	75.6%
産業経済費	農業行政費	農家数	116,000	115,000	-0.9%	-0.9%	67.6%
	林野行政費	公有以外の 林野の面積	5,300	5,220	-1.5%	-0.2%	43.3%
		公有林野の面積	15,400	15,400	0.0%	-0.6%	2.0%
	水産行政費	水産業者数	360,000	358,000	-0.6%	-0.7%	64.2%
	商工行政費	人口	2,070	2,010	-2.9%	-0.8%	24.1%
総務費	徴税費	世帯数	5,980	5,700	-4.7%	-6.2%	30.2%
	恩給費	恩給受給権者数	879,000	854,000	-2.8%		
	地域振興費	人口	554	536	-3.2%	0.0%	10.4%
地域の元気創造事業費	人口	950	950	0.0%			
人口減少等特別対策事業費	人口	1,700	1,700	0.0%			
地域社会再生事業費	人口	1,950	1,950	0.0%			
地域デジタル社会推進費	人口	520	520	0.0%			
包括算定経費	人口	9,770	9,100	-6.9%			
	面積	1,132,000	1,093,000	-3.4%			

(資料) 地方財務協会「地方財政」2022年5月号より作成

(注) 網掛けは前年度を下回る数値

(*1) 高等専門学校及び大学の学生数

(*2) 私立の学校の幼児、児童及び生徒の数

図表7-2 単位費用の状況（公債費除く・市町村分）

(円)

費目	測定単位	単位費用			給与費の 伸び率	単位費用に 占める給与 費の割合	
		2021	2022	単位費用 伸び率			
消 防 費	人口	11,700	11,500	-1.7%	-1.8%	79.3%	
土 木 費	道路橋りょう費	道路の面積	71,700	71,300	-0.6%	-2.2%	20.0%
		道路の延長	191,000	190,000	-0.5%		
	港湾費（港湾）	係留施設の延長	28,200	28,000	-0.7%	-2.2%	56.4%
		外郭施設の延長	5,640	5,460	-3.2%		
	港湾費（漁港）	係留施設の延長	10,200	10,000	-2.0%	-2.3%	61.4%
		外郭施設の延長	3,710	3,550	-4.3%		
	都市計画費	計画区域人口	994	968	-2.6%	-2.2%	73.1%
	公園費	人口	534	528	-1.1%	-2.2%	49.4%
		都市公園の面積	37,000	37,000	0.0%		
	下水道費	人口	99	101	2.0%		
その他の土木費	人口	1,430	1,380	-3.5%	-2.1%	66.1%	
教 育 費	小学校費	児童数	44,500	45,000	1.1%		
		学級数	912,000	893,000	-2.1%	-2.1%	31.7%
		学校数	10,862,000	11,573,000	6.5%	13.2%	50.0%
	中学校費	生徒数	42,300	42,000	-0.7%		
		学級数	1,129,000	1,113,000	-1.4%	-2.1%	30.5%
		学校数	9,752,000	10,148,000	4.1%	9.7%	44.0%
	高等学校費	教職員数	6,641,000	6,545,000	-1.4%	-1.5%	98.8%
		生徒数	76,300	75,700	-0.8%	-0.8%	18.1%
	その他の教育費	人口	5,740	5,640	-1.7%	-2.3%	52.6%
		幼稚園等就学前 子ども数*1	674,000	715,000	6.1%		
厚 生 費	生活保護費	市部人口	9,430	9,450	0.2%	0.6%	20.4%
	社会福祉費	人口	27,600	27,700	0.4%	-2.1%	5.2%
	保健衛生費	人口	8,210	8,310	1.2%	-2.2%	16.9%
		高齢者保健福祉費	65歳以上人口	73,400	69,800	-4.9%	-8.5%
		75歳以上人口	87,400	80,500	-7.9%		
	清掃費	人口	5,170	5,020	-2.9%	-2.4%	20.8%
産 業 経 済 費	農業行政費	農家数	93,800	90,500	-3.5%	-2.8%	55.3%
	林野水産行政費	林水産業従業者	401,000	471,000	17.5%	7.7%	10.8%
	商工行政費	人口	1,390	1,350	-2.9%	-2.2%	49.0%
総 務 費	徴税費	世帯数	4,310	4,150	-3.7%	-7.5%	64.8%
	戸籍住民基本台帳費	戸籍数	1,160	1,120	-3.4%	-3.4%	86.4%
		世帯数	2,190	2,010	-8.2%	-8.1%	70.2%
	地域振興費	人口	1,770	1,740	-1.7%	-2.1%	21.5%
	面積	1,037,000	1,025,000	-1.2%	-2.3%	22.2%	
地域の元気創造事業費	人口	2,530	2,530	0.0%			
人口減少等特別対策事業費	人口	3,400	3,400	0.0%			
地域社会再生事業費	人口	1,950	1,950	0.0%			
地域デジタル社会推進費	人口	760	760	0.0%			
包括算定経費	人口	19,000	17,700	-6.8%			
	面積	2,279,000	2,210,000	-3.0%			

(資料) 同上

(注) 網掛けは前年度を下回る数値

(*1) 幼稚園及び幼保連携型認定こども園の小学校就学前子どもの数

◆ 給与費の統一単価（一般職員分）

需要額の単位費用では標準団体における職員数とその構成を項目ごとに設定し、これに給与の統一単価を乗じて人件費を算定している。項目ごとの職員配置は部・課長、職員A（経験年数の長い給与費の高い職員）、職員B（経験年数の浅い給与費の低い職員）の4つの区分からなり、それぞれの給与単価が設定される。

図表8は一般職員分の職員給与単価の状況である。

道府県分、市町村分を通じて前年度期末手当の減額調整の関係で期末勤勉手当が大幅に減少しており、給与単価の一時的な減少要因となっている。そのほかでは市町村分の本俸や退職手当、共済組合負担金などが前年度を下回っており、職員構成の若返りの進展の影響が推察される。算定上は人件費分が大きく縮小したようにみえるが、実質的には大きな変動はなかった。

図表8 職員の給与費単価（一般職員分）

(円)

		本俸	扶養手当	管理職手当 又は 時間外手当	管理職特別 勤務手当	期末勤勉 手当	退職手当	基金負担金	共済組合 負担金	通勤手当	住居手当	合計	給与単価 (千円)	
2021	道府県分	部長職	5,091,600	111,340	1,250,400	15,000	2,772,840	683,800	10,280	1,971,900	138,320	47,470	12,092,950	12,090
		課長職	4,558,800	111,340	872,400	12,800	1,980,960	612,250	8,420	1,669,940	138,320	47,470	10,012,700	10,010
		職員A	4,026,000	111,340	281,820		1,754,260	540,690	6,930	1,475,720	138,320	47,470	8,382,550	8,380
	市町村分	職員B	2,612,400	111,340	182,870		1,007,780	350,850	4,470	932,770	138,320	47,470	5,388,270	5,390
		部長職	4,675,200	102,900	986,400	12,800	2,027,370	738,210	9,800	1,671,080	66,970	33,250	10,323,980	10,320
		課長職	4,268,400	102,900	747,600	10,500	1,775,310	673,980	8,690	1,511,960	66,970	33,250	9,199,560	9,200
2022	道府県分	職員A	3,930,000	102,900	275,100		1,710,290	620,550	7,590	1,407,680	66,970	33,250	8,154,330	8,150
		職員B	2,548,800	102,900	178,420		981,130	402,460	4,850	892,020	66,970	33,250	5,210,800	5,210
		部長職	5,092,800	111,340	1,250,400	15,000	2,608,220	700,260	10,100	1,979,290	138,130	48,220	11,953,760	11,950
	市町村分	課長職	4,558,800	111,340	872,400	12,800	1,862,910	626,840	8,290	1,679,690	138,130	48,220	9,919,420	9,920
		職員A	4,026,000	111,340	281,820		1,635,290	553,580	6,800	1,481,480	138,130	48,220	8,282,660	8,280
		職員B	2,613,600	111,340	182,950		948,160	359,370	4,410	939,690	138,130	48,220	5,345,870	5,350
増減	道府県分	部長職	4,647,600	102,900	986,400	12,800	1,895,180	704,580	9,530	1,650,640	66,880	33,780	10,110,290	10,110
		課長職	4,242,000	102,900	747,600	10,500	1,659,110	643,090	8,440	1,493,480	66,880	33,780	9,007,780	9,010
		職員A	3,907,200	102,900	273,500		1,584,960	592,330	7,340	1,387,810	66,880	33,780	7,956,700	7,960
市町村分	職員B	2,532,000	102,900	177,240		916,640	383,850	4,710	881,280	66,880	33,780	5,099,280	5,100	
	部長職	1,200	0	0	0	-164,620	16,460	-180	7,390	-190	750	-139,190	-140	
	課長職	0	0	0	0	-118,050	14,590	-130	9,750	-190	750	-93,280	-90	
増減	道府県分	職員A	0	0	0	0	-118,970	12,890	-130	5,760	-190	750	-99,890	-100
		職員B	1,200	0	80	0	-59,620	8,520	-60	6,920	-190	750	-42,400	-40
		部長職	-27,600	0	0	0	-132,190	-33,630	-270	-20,440	-90	530	-213,690	-210
	市町村分	課長職	-26,400	0	0	0	-116,200	-30,890	-250	-18,480	-90	530	-191,780	-190
		職員A	-22,800	0	-1,600	0	-125,330	-28,220	-250	-19,870	-90	530	-197,630	-190
		職員B	-16,800	0	-1,180	0	-64,490	-18,610	-140	-10,740	-90	530	-111,520	-110

(資料) 同上

図表9は単位費用の主な見直し要因である。なお、処遇改善関連の項目は表中の下線部分に該当する。下記ではその他の内容について解説する。

◆ 単位費用の主な見直し — 道府県分

道府県分では教育費や厚生労働費関連の標準団体における人員の増減が中心である。

小学校費については35人学級への段階的移行にともなう教職員の増員、中学校は標準団体の生徒数の減少にともなう減員となっている。また、特別支援学校費では知的障がい者、肢体不自由者、病弱者に対する教育を行う学校の標準団体教職員（区分Ⅲの義務制）を845人から855人に増員している。

社会福祉費、衛生費では標準団体における児童福祉司、児童心理司、感染症対応業務に従事する保健師の増員などが反映されている。児童福祉司については標準団体における児童福祉司の人数を70人から78人に増員しており、児童心理司は現業員等という項目で145人から148人に増員している。衛生費では標準団体における保健所の人員（職員B）を187人から193人に増員している。

高齢者保健福祉費については2020年国調人口への更新にともない、標準団体の65歳以上人口が50万人から53万人、75歳以上人口が29万人から32万人に引き上げられた。単位費用の算定は標準団体における一般財源充当経費を積算し、これを当該項目の測定単位で除して単位費用を決定するため、測定単位の引き上げは単位費用を引き下げる要因となるが、他の条件を一定とすれば実質的な財源保障に影響はない⁽⁹⁾。

林野行政費では林業普及指導に関する職員（職員B）を28人から29人に増員している。

徴税费では2020年国調人口への更新にともない、世帯数が71万から75万に引き上げられた。このほか例年と同様であるが地方税共通納税システムの経費拡充がある。

地域振興費では特別交付税で算定されていた「地方創生の推進に要する経費」が一部移行しており、同経費の内訳にある「地方創生のための取り組みに要する経費」の増額がはかられている。地財計画では地方創生枠としてまち・ひと・しごと創生事業費1兆円が計上され、そのうち100億円が特別交付税で算定されているが、その一部が地域振興費へと移転することは、事実上臨時的経費から経常経費へ転化されているとみなすことができ、拙著でしばしば指摘してきた臨時的項目の経常経費化の実例として注目に値する。

単位費用としては前年度を下回っており、これは過去の公共事業の起債（地方総

(9) 例えば65歳以上人口の項目では2022年度の一般財源充当経費の総額は294億9,610万7千円で、これを53万人で除すると55,700円となる。2021年度の総額は291億4,675万5千円と2022年度を下回っているが、65歳以上人口は50万人であるため、単位費用にすると58,300円と上回る。各自治体の需要額の基本は単位費用と測定単位の積であるため、高齢者人口の増加に応じて経費は従来通り算定される

合整備事業債等)の元利償還費の減少によるものである。

◆ 単位費用の主な見直し — 市町村分

市町村分についても教育費、厚生費を中心とする経費の拡充が中心で、おおむね道府県分と共通した見直しである。

そのほかでは、生活保護費については標準団体の現業員(ケースワーカー)の職員Bを23人から24人に増員、林野水産行政費では森林環境譲与税の増額にともなう経費が追加されている。

また、国調人口の更新にともなう単位費用の見直しは、高齢者保健福祉費、徴税費、戸籍住民基本台帳費で行われている。

地域振興費ではコミュニティ関連の経費が充実したものの、その他の地域資源活用事業費やひとづくり事業費などが削減されたため、単位費用ベースでは減少している。

図表9 単位費用の主な増減理由

		主 内 容
道 府 県 分	警察費（警察職員数）	手数料等の見直し
	小・中学校費（教職員数）	小学校費：標準団体職員数（教職員）の増員 中学校費：同減員
	特別支援学校費（教職員数）	標準団体職員数（教職員）の増員
	その他の教育費（人口）	幼稚園教諭処遇改善事業分
	生活保護費（町村部人口）	扶助単価等の改定
	社会福祉費（人口）	「令和4年度における児童福祉司等の配置目標について」にもとづく標準団体職員数（児童福祉司・児童心理司）の増員、障がい者福祉職員等処遇改善事業分、保育士処遇改善事業分
	衛生費（人口）	感染症対応業務に従事する保健師の増員、未就学児に係る国民健康保険料等の被保険者均等割の減額措置に要する経費の措置、看護師等処遇改善事業分
	高齢者保健福祉費（65歳以上人口）	2020年国勢調査人口への更新にともなう標準団体規模の見直し、 <u>介護士等処遇改善事業分</u>
	高齢者保健福祉費（75歳以上人口）	2020年国勢調査人口への更新にともなう標準団体規模の見直し
	林野行政費（公有以外の林野の面積）	標準団体職員数の増員
	水産行政費（水産業者数）	海区漁業調整委員数の増員
	徴税费（世帯数）	2020年国勢調査人口への更新にともなう標準団体規模の見直し、地方税共通納税システムの対象税目拡大に関するシステム改修費等の経費措置
	地域振興費（人口）	特別交付税で算定されていた「地方創生の推進に要する経費」の一部移行
	包括算定経費（人口）	事業者・住民の脱炭素化に関する活動促進の経費措置
市 町 村 分	小学校費（児童数）	2021年関連法改正による学級当たりの児童数見直し
	小・中学校費（学校数）	特別支援教育支援員の経費拡充
	その他の教育費（人口）	幼稚園教諭処遇改善事業分
	その他の教育費（幼稚園等就学前子ども数）*1	幼稚園教諭処遇改善事業分、特別支援教育支援員の経費拡充
	生活保護費（市部人口）	扶助単価等の改定、標準団体職員数の増員（職員B）
	社会福祉費（人口）	障がい者福祉職員等処遇改善事業分、保育士処遇改善事業分
	保健衛生費（人口）	H P Vワクチンの対応経費、未就学児に係る国民健康保険料等の被保険者均等割の減額措置に要する経費の措置、看護師等処遇改善事業分
	高齢者保健福祉費（65歳以上人口）	2020年国勢調査人口への更新にともなう標準団体規模の見直し、 <u>介護士等処遇改善事業分</u>
	高齢者保健福祉費（75歳以上人口）	2020年国勢調査人口への更新にともなう標準団体規模の見直し
	農業行政費（農家数）	農地利用最適化推進委員数の減員
	林野水産行政費（林業及び水産業者の従業者数）	2020年国勢調査人口への更新にともなう標準団体規模の見直し、森林環境譲与税の譲与額増額にともなう経費の増額
	徴税费（世帯数）	2020年国勢調査人口への更新にともなう標準団体規模の見直し、地方税共通納税システムの対象税目拡大に関するシステム改修費等の経費措置
	戸籍住民基本台帳費（世帯数）	2020年国勢調査人口への更新にともなう標準団体規模の見直し
	地域振興費（人口）	住民活動支援事業に要する経費の拡充、住民共助による見守り・交流の場や居場所づくり等への支援経費の拡充
包括算定経費（人口）	事業者・住民の脱炭素化に関する活動促進の経費措置	

（資料） 同上および前掲「制度解説（単位費用編）」より作成

（*1） 幼稚園及び幼保連携型認定こども園の小学校就学前子どもの数

(2) 測定単位の状況

今年度は2020年国調人口の速報値から確定値への置き換え（人口）、2015年国調から2020年国調への更新（高齢者人口、林業水産業者数、世帯数）が重要な見直しである。また、毎年度の学校基本調査にもとづく教育費関連の測定単位も少子化傾向のなかで減少傾向が続いている。

図表10は道府県分、市町村分の測定単位の伸び率を試算したものである。

道府県分（東京都除く）では人口および高等学校教職員数などの教育費関連の一部の減少が中心で、市町村分に比べて減少項目が少ない。

一方、市町村分についても人口および教育費関連の測定単位の減少が中心であり、団体別にみても同じような減少傾向がみられ、大都市で計画区域人口や中学校生徒数などで増加傾向があるものの、全般的には人口減少社会の様相を呈している。

国調人口の速報値から確定値への置き換えの変動幅は小さいので、需要額への影響は全体としては限定的なものと推察されるが、市町村分では公債費を除く需要額のなかで測定単位を人口とする割合は8割弱を占めていることから、自治体間で算定結果への影響には差が生じる可能性もある。

図表10 測定単位の前年度比伸び率（道府県分・市町村分）

道府県分（東京都除く）			市町村分							
	単位	前年度比 伸び率		単位	市町村	大都市	中核市・ 施行時特 例市	都市	町村	
人 口	人	-0.06%	人 口	人	-0.06%	-0.07%	-0.05%	-0.07%	-0.06%	
警察職員数	人	0.04%	65歳以上人口	人	5.57%	4.77%	6.09%	5.96%	4.81%	
道 路	面積	km ²	75歳以上人口	人	13.13%	15.56%	16.48%	11.98%	5.42%	
	延長	km	市部人口	人	-0.06%	-0.07%	-0.05%	-0.07%	-0.05%	
河川の延長	km	0.00%	計画区域人口	人	-0.22%	2.11%	-0.65%	-1.33%	-2.80%	
港湾	係留	m	道 路	面積	km ²	0.34%	0.26%	0.43%	0.34%	0.33%
	外郭	m		延長	km	0.12%	0.18%	0.18%	0.10%	0.11%
漁 港	係留	m	港 湾	係留	m	-0.45%	-0.05%	-0.27%	-0.40%	-2.86%
	外郭	m		外郭	m	0.13%	0.28%	0.20%	0.46%	-1.02%
小学校費	教職員数	人	漁 港	係留	m	0.20%	-0.31%	0.56%	0.12%	0.28%
中学校費	教職員数	人		外郭	m	0.19%	0.19%	1.54%	0.08%	0.02%
高等学校費	教職員数	人	小 学 校 費	児童数	人	-1.03%	-0.19%	-1.18%	-1.38%	-1.80%
	生徒数	人		学級数	学級	1.22%	2.05%	1.41%	0.97%	-0.05%
特別支援 学校費	教職員数	人		学校数	箇所	-0.82%	-0.35%	-0.56%	-0.86%	-1.64%
その他の 教育費	公立大学等 学生数	人	中 学 校 費	生徒数	人	-0.74%	0.16%	-0.82%	-1.11%	-1.35%
	私立学校等 生徒数	人		学級数	学級	0.33%	0.59%	0.44%	0.18%	0.12%
町村部人口	人	-0.06%	高 等 学 校 費	学校数	箇所	-0.51%	0.06%	-0.17%	-0.67%	-1.15%
公有地以外の林野の 面積	ha	0.00%		教職員数	人	-11.02%	-17.16%	-0.63%	-1.34%	0.01%
公有林野の面積	ha	0.00%	生徒数	人	-11.04%	-16.59%	-1.75%	-1.34%	-4.68%	
水産業者数	人	0.00%	幼稚園等の子ども数 (幼稚園児数)	人	-12.40%	-11.90%	-11.78%	-13.01%	-11.80%	
恩給受給権者数	人	-15.73%	農家数	戸	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	
			林業水産業従業者	人	-12.71%	-4.28%	-11.61%	-13.53%	-12.68%	
			世帯数	世帯	4.44%	6.73%	4.05%	3.37%	1.21%	
			戸籍数	戸籍	-0.25%	0.10%	-0.03%	-0.42%	-0.90%	
			面積（地域振興費）	km ²	0.06%	0.12%	0.09%	0.06%	0.03%	
			面積（包括算定経費）		-0.05%	-0.01%	-0.10%	-0.07%	-0.03%	
			都市公園面積		1.22%	0.50%	0.48%	1.71%	1.95%	

（資料） 前掲「計数資料」より作成

（注） 網掛けは前年度を下回る数値

(3) 補正係数の分析

◆ 項目別の補正率の動向

地方交付税法では、需要額の項目ごとに適用すべき補正係数の種類を規定しており、複数の補正係数を連乗加算して最終補正係数を算出し、これを測定単位に乗じて、補正後の測定単位と単位費用を掛け合わせて需要額を算出している。したがって、補正前と補正後の測定単位の比率は、項目ごとの割増しや割落し率を意味する。本稿ではこれを補正率と呼ぶこととする。

図表11は2020年度から2022年度にかけての市町村分の項目別補正率の状況である。3年間を比較するのは各年度の国調人口の変化にともなう補正係数との相関、および包括算定経費に代表されるように、この間の留保財源の変動にともなう単位費用の増減と補正係数との相関の可能性をみるためである。

まず、市の算定をみると国調人口の速報値に置き換えられた2021年度は、人口を測定単位とする複数の項目で前年度を上回る補正率がみられ、臨時的項目についても地域の元気創造事業費や地域社会再生事業費で伸びている。確定値に更新された2022年度も前年度を上回る補正率となった項目が多く、人口や教育関連項目の測定単位の減少による需要額への影響を補正係数によって減殺している可能性が考えられる。

一方、町村の算定をみると2021年度、2022年度とも市の算定以上に前年度を上回る補正率の項目が多く、2021年度を下回る項目でも2020年度水準と比較すると大幅に上回っているものが散見される。また、町村の特徴として包括算定経費（人口）補正率も2年連続で上昇しており、とりわけ2022年度は単位費用の大幅な減少にとともなう町村への影響を緩和する役割を果たしたとみることができる。

図表11 項目別の補正率（補正後測定単位／補正前測定単位）の状況

	測定単位	市			町村		
		2020	2021	2022	2020	2021	2022
消防費	人口	1.103	1.101	1.095	1.696	1.839	1.933
道路橋りょう費	道路の面積	1.363	1.361	1.381	1.445	1.439	1.450
	道路の延長	2.456	2.383	2.252	1.242	1.207	1.156
港湾費（港湾）	係留施設の延長	1.034	1.033	1.033	1.008	1.008	1.008
	外郭施設の延長	1.736	1.727	1.713	1.147	1.137	1.123
港湾費（漁港）	係留施設の延長	1.005	1.005	1.005	1.001	1.001	1.001
	外郭施設の延長	1.226	1.219	1.212	1.180	1.175	1.169
都市計画費	都市計画区域における人口	1.551	1.541	1.536	1.012	1.013	1.014
公園費	人口	1.282	1.259	1.235	1.069	1.045	1.025
	都市公園の面積	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000
下水道費	人口	49.901	48.906	48.454	93.116	93.668	91.271
その他の土木費	人口	1.063	1.088	1.109	1.478	1.704	1.714
小学校費	児童数	1.081	1.087	1.090	1.519	1.543	1.564
	学級数	1.251	1.225	1.226	1.376	1.335	1.334
	学校数	1.031	1.029	1.028	1.064	1.060	1.063
中学校費	生徒数	1.064	1.066	1.071	1.541	1.568	1.594
	学級数	1.276	1.243	1.249	1.484	1.436	1.427
	学校数	1.016	1.017	1.017	1.044	1.039	1.041
高等学校費	教職員数	1.068	1.066	1.060	1.014	1.120	1.014
	生徒数	1.096	1.085	1.089	1.358	1.326	1.369
その他の教育費	人口	2.528	2.518	2.548	1.956	2.000	1.978
	幼稚園の幼児数	1.039	1.034	1.048	1.040	1.018	1.027
生活保護費	市部人口	1.018	1.006	1.005	0.769	0.778	0.766
社会福祉費	人口	1.003	1.000	1.010	1.194	1.219	1.217
保健衛生費	人口	1.657	1.637	1.628	2.389	2.441	2.430
高齢者保健福祉費	65歳以上人口	0.982	0.980	0.973	1.236	1.223	1.187
	75歳以上人口	1.026	1.054	1.005	1.017	1.029	1.011
清掃費	人口	1.368	1.384	1.378	1.270	1.268	1.274
農業行政費	農家数	1.106	1.313	1.254	1.608	1.824	1.758
林野水産行政費	林業、水産業の従業者数	1.351	1.335	1.386	1.546	1.525	1.526
商工行政費	人口	1.153	1.151	1.147	1.736	1.972	1.961
徴税費	世帯数	0.853	0.836	0.827	2.179	2.296	2.351
戸籍住民基本台帳費	戸籍数	0.970	0.966	0.966	1.341	1.330	1.349
	世帯数	0.910	0.910	0.900	2.012	2.060	2.114
地域振興費	人口	6.516	6.720	6.612	8.208	9.461	9.383
	面積	1.976	1.953	1.967	1.016	1.016	1.023
地域の元気創造事業費	人口	0.716	0.780	0.782	2.152	2.402	2.402
人口減少等特別対策事業費	人口	0.727	0.724	0.719	3.032	3.223	3.300
地域社会再生事業費	人口	0.623	0.628	0.629	3.212	3.324	3.318
地域デジタル社会推進費	人口		0.876	0.879		5.403	5.382
包括算定経費	人口	0.847	0.838	0.838	1.764	1.854	1.862
	面積	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000

（資料） 同上

（注） 網掛けは補正率が前年度を上回る数値

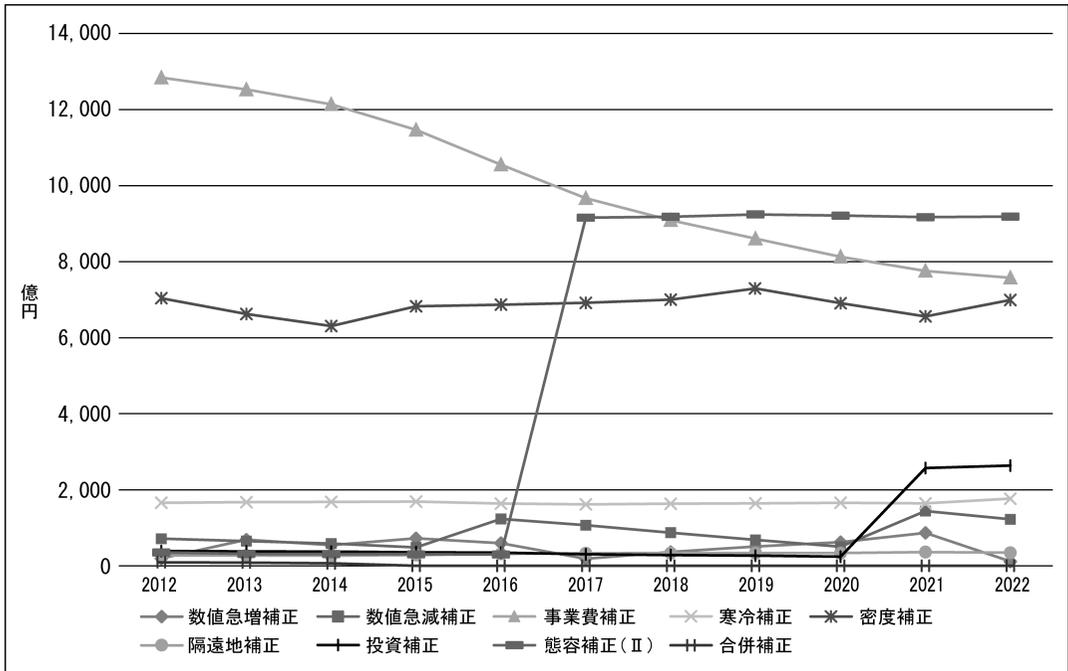
◆ 補正係数の動向

各補正係数が補正率にどの程度の影響を与えているか、連乗加算される係数のうち加算分の割増効果についてみてみよう。関係資料では需要額全体のうち加算分の補正係数ごとの加算額が記載されており、このデータの推移をみる。

図表12は、補正係数の需要額への加算額の状況を過去10年間にわたりみたものである。主な傾向や特徴的な点は以下の通りである。

- ・ 事業費補正 : 過去10年間では公債費の交付税措置の一つである事業費補正が引き続き減少傾向となっており、土木費関連の各項目や地域振興費等の補正率の低下の要因となっている。
- ・ 態容補正（Ⅱ） : 都市化の程度や行政権能等の状況を反映する態容補正は、2017年度に義務教育教職員の給与負担等の権限が道府県から政令市に移譲され、小・中学校費で補正係数を加えたことから、急上昇したが、その後は横ばいである。
- ・ 密度補正 : 人口や行政サービス利用者等の密度の違いによる費用の多寡を反映する密度補正は、6,000億円から8,000億円の間で推移しているが、2022年度は前年度を上回る水準となっている。要因の特定はできないが、社会福祉費における幼児教育・保育の無償化にともなう施設運営費の単価を引き上げたことなどが要因の一つと推察される。
- ・ 投資補正 : 社会資本インフラや公共施設の整備の必要性を補正する投資補正は、2021年度から2022年度にかけてほぼ横ばいである。
- ・ 数値急減補正 : 国調人口等の更新にともなう需要額の変動を緩和する数値急減補正は、更新時期に高い係数をかけ、5年間で本来の算定水準に収れんする。そのため、2016年度、2021年度に上昇し、その後低下する傾向をたどる。
- ・ 寒冷補正 : 寒冷や積雪の程度による行政経費の差を補正する寒冷補正は、既述のように積雪度の級地の見直しが行われたことから、2022年度は前年度を上回っている。

図表12 補正係数（加算項目）による需要加算額の推移



(資料) 同上

◆ 段階補正の上限値の動向

人口規模に応じた行政コストの多寡を補正する段階補正は、小規模自治体ほど割高なコストになるため、割増補正がかかるようになっている。同補正は加算項目ではないため、需要額の増額効果を直接みることはできないが、需要項目によってその上限値が設定されており、これに注目することで各年度の割増効果を推測することができる。

図表13は段階補正が適用されている市町村分の項目の上限値について、過去10年間の推移をみたものである。

2022年度は昨年度ほどではないものの、7項目で前年度の上限値を上回っており、測定単位の改定に合わせて主要項目の割増率をさらに引き上げ、小都市以下の自治体の需要額への影響を緩和したと推察される。また、留保財源に対応して単位費用が抑制される傾向に対しても、上限値の引き上げが寄与している可能性も推察される。

過去10年でみると消防費、その他の土木費、商工行政費、徴税费、戸籍住民基本

図表13 段階補正の上限値の推移

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
消費費（人口）	2.065	2.105	2.100	2.095	2.110	2.120	2.120	2.105	2.115	2.735	2.890
その他の土木費（人口）	1.650	1.630	1.845	1.925	1.935	1.880	1.940	2.005	2.045	2.990	3.015
その他の教育費（人口）	2.160	2.150	2.250	2.210	2.205	2.190	2.210	2.205	2.130	2.145	2.110
社会福祉費（人口）	1.565	1.540	1.540	1.350	1.330	1.325	1.325	1.420	1.395	1.395	1.405
保健衛生費（人口）	3.115	2.990	2.960	2.865	2.875	2.860	2.895	2.880	2.900	2.960	3.035
高齢者保健福祉費（65歳以上人口）	1.796	1.758	1.744	1.734	1.702	1.651	1.718	1.685	1.657	1.635	1.586
農業行政費（農家数）	2.383	2.383	2.383	2.383	2.383	2.383	2.383	2.383	2.383	2.860	2.860
商工行政費（人口）	2.427	2.420	2.645	2.660	2.740	2.830	2.715	2.710	2.705	3.565	3.535
徴税費（人口）	3.180	3.280	3.500	3.540	3.600	3.670	3.660	3.750	3.810	4.380	4.625
戸籍住民基本台帳費（戸籍数）	1.470	1.490	1.519	1.591	1.578	1.551	1.508	1.508	1.521	1.599	1.609
戸籍住民基本台帳費（世帯数）	2.260	2.380	2.440	2.420	2.380	2.440	2.440	3.470	3.470	3.630	3.834
地域の元気創造事業費（人口）			15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
人口減少等特別対策事業費（人口）				15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000
地域社会再生事業費（人口）									10.000	10.000	10.000
包括算定経費（人口）	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000	15.000

（資料） 市町村の普通交付税算出資料より作成（かっこ内は測定単位）

（注1） このほか生活保護費、地域振興費（人口）、地域デジタル社会推進費は上限なし

（注2） 網掛けは前年度を上回る数値

台帳費などの上限値は大幅に上昇している。

段階補正は、かつて2002～2004年度にかけて、行政効率のよい上位3分の2の決算をもとに約2,000億円程度が縮減されたが、その後、2010年度にはその3分の1程度が復元された。近年の上限値の動向はさらに復元が図られたとみることもできるが、人口減少局面における財源保障の対応としては復元か否かにかかわらず、必要な見直しといえるだろう。

5. 算定結果の分析 — 都道府県・市町村団体別

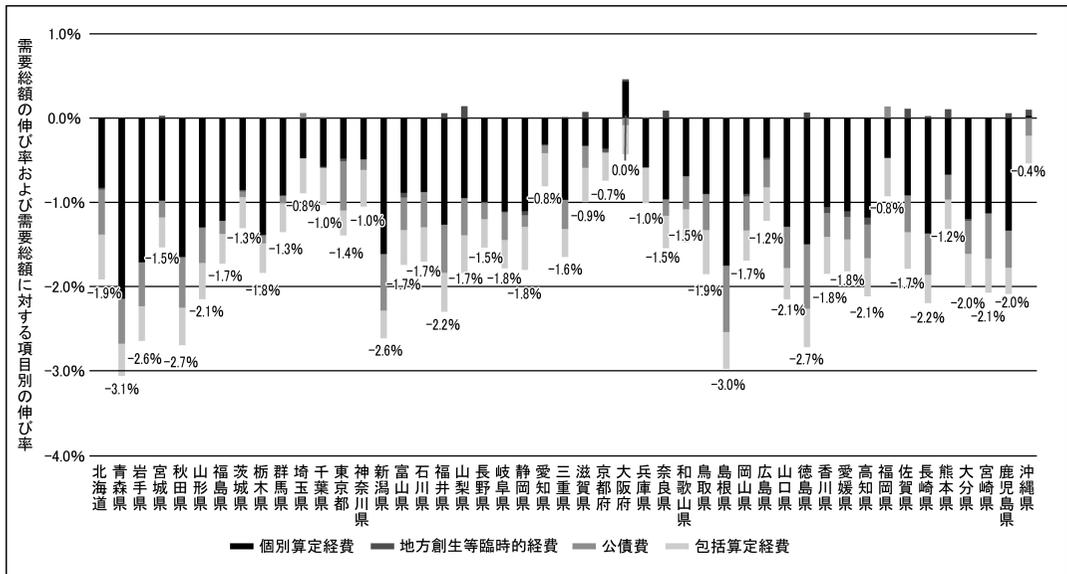
（1） 都道府県の需要額の状況

道府県分の需要額の算定結果を都道府県別にみてみよう。

図表14は臨財債控除前の需要総額の伸び率を主要経費項目別に表したものである。

図の見方はグラフ中の数値が需要総額の伸び率、棒グラフは需要総額の伸び率に対して各項目が何%ポイント（以下「%pt」と表記）寄与したかを表したもので、各項目の合計が総額の伸び率となる。なお東京都の数値は都区合算のうち東京都分のみであ

図表14 都道府県別（道府県分）の需要額（臨財債控除前）の伸び率



(資料) 前掲「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」より作成

る。

総額の伸びは昨年度とは対照的に大阪府を除く都道府県で前年度比マイナスとなっており、個別算定経費や包括算定経費を中心にほぼすべての経費項目で下回っている。唯一大阪府の個別算定経費がプラスとなっているのは、高等学校費（教職員数）の増加が寄与しており、2022年に大阪市内3高校を府立校に統合した影響とみられる。

総額の減少率が大きかった青森県、秋田県、新潟県、島根県、徳島県の個別算定経費に注目すると、地域振興費の減少の影響が大きく、同項目で算定されている公共事業債や単独事業債等の元利償還金の減少によるものとみられる。また、中学校費や高等学校費などの教育費関連の減少幅も比較的大きく、単位費用の減少と相まって少子化にともなう教職員数や生徒数等の測定単位の減少の影響とみられる。このほか青森県を除いて高齢者保健福祉費（75歳以上人口）の減少も影響しており、75歳以上人口の伸びが関東圏や関西圏などに比べて著しく低く、これに単位費用の減少が重なることで減少幅を大きくしたとみられる。全国的な測定単位の動向をみると高齢者人口の増加が都市圏に移りつつあり、地方圏の高齢化進展がピークを超えつつある状況が算定にも表れたと考えられる。

包括算定経費は単位費用の減少幅が大きかったことから需要額全体の減少に大きく

影響しているが、人口を測定単位とする項目では段階補正が適用されることから、人口の少ない地方圏では減少率が相対的に低くなっている。

一方、増加要因として地方創生等臨時的経費に注目すると、プラスに寄与したのが約半数の24府県で、最も需要額を押し上げたのは山梨県の0.14%pt、次いで佐賀県の0.11%pt、熊本県の0.10%ptなどの順となっている。ただし、4つの臨時項目とも前年度と同額であることから、測定単位の変動や補正係数の見直しを通じて都道府県間の配分が変化した結果とみられる。基本的に人口減少等特別対策事業費や地域社会再生事業費などは条件不利地域を含む地方圏の算定に配慮されているものの、徳島県を除く四国3県では4項目すべてで前年度を下回るなど、測定単位の減少幅や補正係数の割増効果の差などの影響が考えられる。

このほか、公債費については、例年と同様に臨財債の償還費が増加傾向にある一方で、財源対策債が引き続き主な減少要因となっており、全体としてマイナス基調となっている。地財対策における財源対策債の発行は抑制されており、今後も公債費は減少傾向が続くと予想される。

(2) 市町村の需要額の状況

次に市町村の状況を交付団体、不交付団体（特別区分は除く）をあわせて団体別にみてみよう。

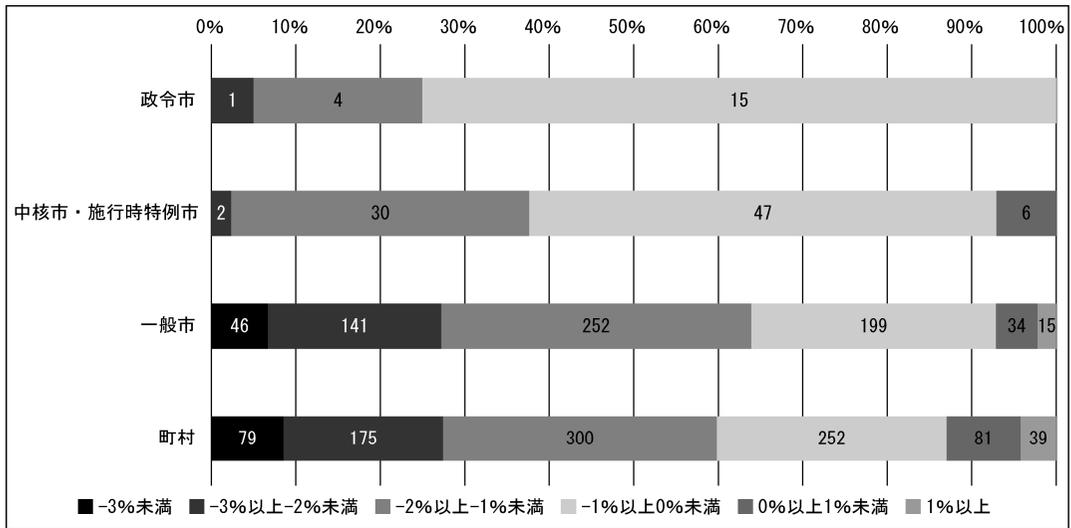
◆ 需要額の総額（臨財債控除前）

図表15-1は需要額（臨財債控除前）の伸び率の分布状況である。図中の数字は各伸び率に含まれる自治体数を表している。

前年度とは対照的に今年度はほぼ全面的な減少基調となっており、減少率はマイナス1%から2%台を中心に、団体規模が小さくなるほど高い減少率の分布が増える傾向がみられる。前年度を上回ったのは中核市・施行時特例市から一般市にわたっては1割未満、町村では1割強にとどまり、伸び率もほぼ1%前後である。今年度の場合、需要額全体が縮小しているため、全体が伸びることはなく市町村間で需要額の割り当ての差が増減の結果に表れたとみることができる。

減少の主な共通要因は個別算定経費の消防費、厚生費の一部、総務費の地域振興費。その他では公債費、包括算定経費（人口）などが中心で、単位費用の引き下げに加え、団体規模による測定単位の動向や自治体規模に応じた補正係数の影響が加わったものとみられる。

図表15-1 需要総額（市町村分・臨財債控除前）の伸び率の団体別分布



(資料) 同上

前年度を上回る自治体も中核市・施行時特例市から町村にわたりみられ、町村では1割強を占めており、各項目で段階補正などの補正係数の割増効果が影響していると考えられる。

以下では個別算定経費、地方創生等臨時的経費、公債費、包括算定経費の全体の伸び率に対する寄与度（何%pt増減に影響したのか）を団体別にみていく。

◆ 個別算定経費（地方創生等臨時交付金除く）

個別算定経費は需要額全体の7割を占めるため、需要額全体の主要な決定要因となっている。

図表15-2は団体別の寄与度の分布を表したものである。全体的にマイナス値の分布が多く、需要額の減要因となっていることがわかる。

一般市や町村ではマイナス2%pt～0%pt未満の分布が約7割を占めており、図表15-1の需要額全体でみた場合よりマイナスの寄与度の分布は小さい。つまり、需要額全体の減少率は包括算定経費などの個別算定経費以外のマイナスの影響が重なった結果であると推察される。

個別算定経費の内訳で主な減少要因をみると以下のような特徴がある。

- ・ 消防費 政令市から中核市・施行時特例市にわたり、ほとんどの自治体で前年度を下回っている。また一般市でも8割弱が同様の傾向にある。これに対

し町村は16%程度にとどまっている。

・その他の教育費（人口）

政令市では65%、中核市・施行時特例市から町村にわたっては8～9割以上で前年度を下回っており、需要額の減少率への影響も一般市や町村を中心に比較的大きい傾向がみられる。

・清掃費 ほぼ、すべての団体で前年度を下回っているが、一般市や町村の減少率への影響は小さい。

・地域振興費（人口）

政令市から一般市で約9割以上、町村では8割が前年度を下回っている。既述の通り公共事業債や単独事業債の減少にともなう単位費用の低下によるものである。

・高齢者保健福祉費（65歳以上人口）

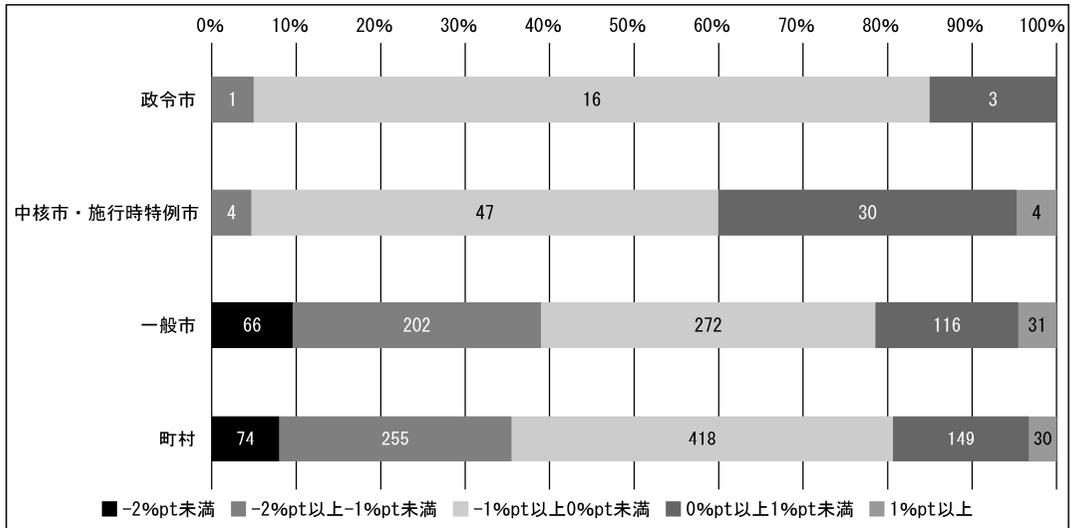
前年度を下回る割合は政令市から中核市・施行時特例市にわたっては2～4割程度にとどまっているのに対し、一般市や町村では著しく高く、一般市では75%、町村では90%であった。国調人口の高齢者人口の更新にともなう高齢者人口の伸びと単位費用の減少の2つの影響の差によるものと推察され、一般市や町村では高齢者人口の伸びが鈍化し、単位費用の減少の影響がこれを上回ったためとみられる。

・高齢者保健福祉費（75歳以上人口）

65歳以上人口と同様の理由によるものであるが、前年度を下回る割合は一般市が52%にとどまるのに対し、町村では78%と多くの自治体における減少要因となっている。なお、政令市の多くは前年度を上回っており、大都市圏の高齢者の増加傾向が算定に表れていると推察される。

以上の特徴をみると各団体共通の要因に加え、一般市や町村では高齢者人口の更新の影響も算定結果に影響しているとみられる。

図表15-2 需要総額の伸び率における個別算定経費の寄与度



(資料) 同上

◆ 地方創生等臨時的経費

図表15-3は地方創生等臨時的経費の需要額における寄与度の団体別分布を表したものである。

総額が一定のため需要額の団体別の割り当ての差とみることができるが、政令市から中核市・施行時特例市にわたっては7割程度がマイナス値に分布しているのに対し、一般市では約5割強、町村では6割強がプラス値の分布となっている。

4項目別にみると前年度を下回った自治体数には以下のような特徴がみられた。

・地域の元気創造事業費

政令市では25%にとどまったが、中核市・施行時特例市および町村では5割強、一般市では6割強となった。

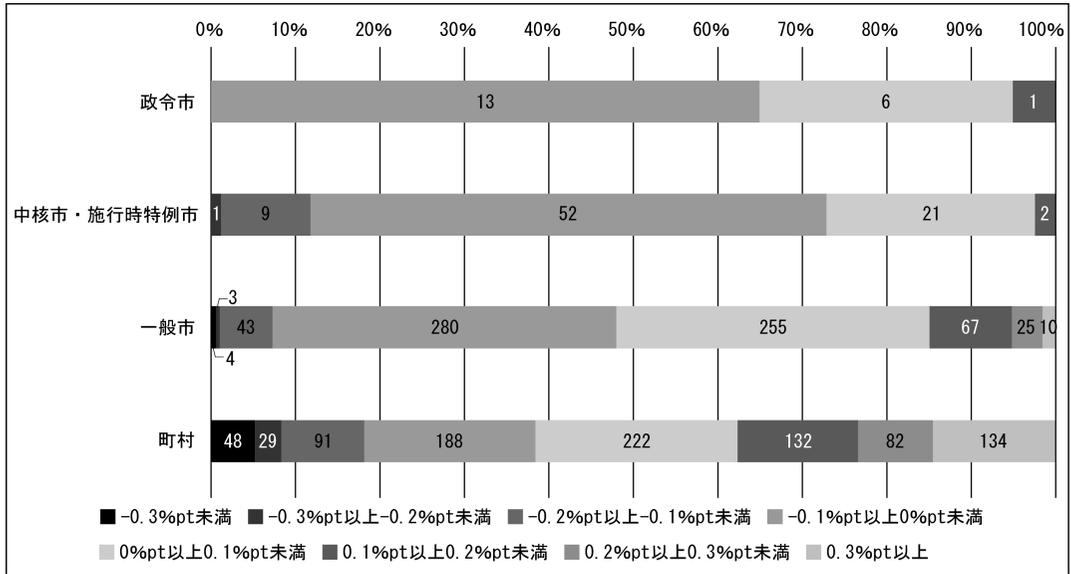
・人口減少等特別対策事業費

政令市および中核市・施行時特例市の約9割に上るのに対し、一般市では4割弱、町村では3割弱にとどまった。地方創生の取り組みの成果への算定シフトにあわせて、条件不利地域の割増係数をかけており、昨年度以上に都市圏と地方圏の配分調整の効果が表れている。

・地域社会再生事業費

人口減少社会を踏まえた需要額算定であるが、政令市や中核市・施行時特例市の

図表15-3 需要総額の伸び率における地方創生等臨時的経費の寄与度



(資料) 同上

3割～4割にとどまったのに対し、一般市、町村では5割～6割と予想以上に多くみられた。ただし減少率はコンマ以下で必ずしも大きな影響があるとはいえない。

・地域デジタル社会推進費

地域社会再生事業費とはほぼ同様の傾向である。

地方創生等臨時的経費の総額は昨年度と同額であるが、町村の算定結果は2021年度と比べて大きく変化している。特に地域の元気創造事業費や人口減少等特別対策事業費で前年度を下回ったのは前者が22%、後者が25%にとどまっており、これと比べると今年度は町村でも前年度を下回った自治体数がかなり増加する結果となった。

ただし、図表6でみたように地方創生等臨時的経費の個別算定経費に占める割合は漸増しており、需要額全体が縮減するなかでは下支え効果として機能したことは確認できる。

◆ 公債費

公債費の動向は前年度とあまり変化はなく、共通して臨財債の償還費が増加傾向にあるため、需要額に対してプラス値で寄与する自治体が多く、マイナス値となる

のは1～3割の自治体にとどまる。減少要因としては合併特例債償還費がピークを過ぎたことや減税補てん債、財源対策債などの減少があげられる。

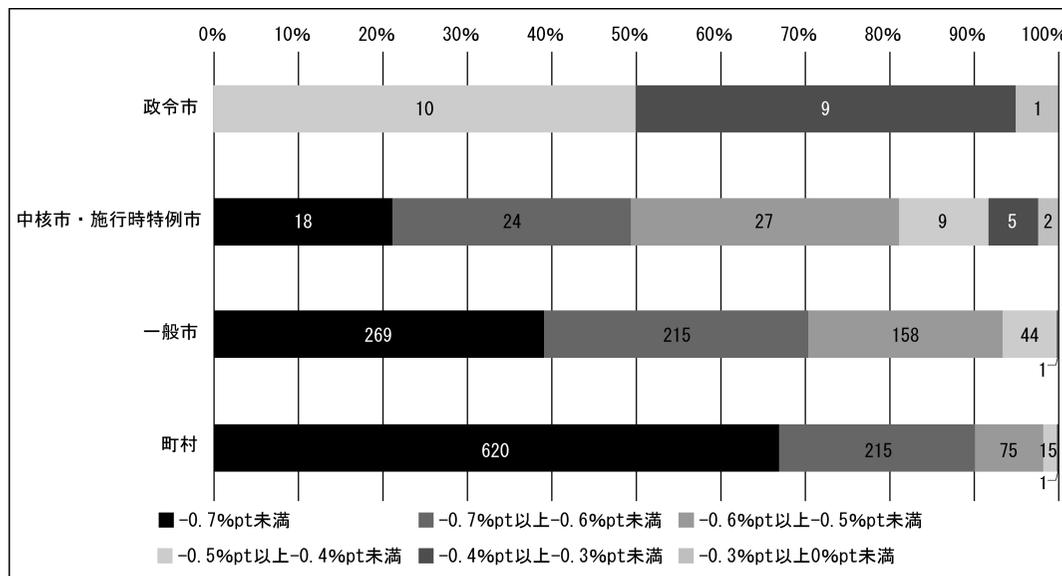
◆ 包括算定経費

図表15-4は包括算定経費の需要額における寄与度の団体別分布を表したものである。

人口および面積を測定単位とする項目の単位費用がいずれも引き下げられたことから、すべての自治体で前年度を下回っている。団体別の分布状況では小規模団体ほどマイナス値が高い分布の割合が高くなっているが、これは人口を測定単位とする項目の減少に加えて、面積を測定単位とする項目の減少率が高い自治体が多いことが原因の一つとみられる。また、町村などでは国調人口の確定値への置き換えによる測定単位の減少が影響していることも考えられる。

いずれにしても需要額全体の減少基調において、包括算定経費のマイナスの影響が小規模な自治体ほど大きく表れていることがわかる。

図表15-4 需要額の伸び率における包括算定経費の寄与度



(資料) 同上

結び — 人口減少社会で問われる交付税算定

今年度は2020年国調の速報値から確定値への更新、2020年国調の高齢者人口や世帯数への置き換えなど、昨年に引き続き測定単位の影響が注目される算定であった。なかでも高齢者人口については都市圏で急増する一方で地方圏の伸びが鈍化しており、道府県分や市町村分の需要額の伸び率に都市、地方の格差をもたらしている可能性が確認された。市町村分では人口および高齢者人口を測定単位とする需要額の個別算定経費に占める割合は9割弱に上っており、今後、人口関連の測定単位の減少が進むにつれて交付税配分が地方圏から都市圏へとシフトする流れが強まる可能性が予想される。

こうした都市圏と地方圏の格差是正として、ここ数年にわたり地方創生関連経費（地域の元気創造事業費、人口減少等特別対策事業費）が極めて高い段階補正を通じて、小規模自治体の需要額を引き上げる役割を果たしてきた。事実、**図表6**でみたように町村の個別算定経費に占める同経費の割合は合わせて約7%を占めており、交付税配分機能として無視できない規模である。

しかし、これらはいくまで約1兆円の需要の割り当てを町村に手厚くするものであり、人口を測定単位とすることから都市圏、地方圏を通じた人口減少社会の財政需要自体をとらえることはできない。もちろん、人口関連の測定単位の多寡が財政需要と正の関係にあるのはいうまでもないが、近年の地方圏における公共交通の確保問題、森林等の環境保全、空き家問題、過疎地域での給油や買い物難民の問題など、人口減少がもたらす自治体の政策課題も増え始めている。交付税算定のあり方にも、こうした人口減少社会の需要を織り込んだ要素が求められる。

その点では新規項目として2020年度に創設された「地域社会再生事業費」がこうした考え方に近い算定項目といえる。この算定では人口の減少率などの人口構造の変化と非人口集中地区人口などの人口の集積度に応じた補正係数を用いて、高齢者人口などを含む人口減少状況をプラスの需要として算定している。ただし、その規模は4,200億円にとどまり、測定単位も人口であることから需要額を下支えするには不十分である。また、同項目は地方交付税法の附則を根拠とする臨時的（「当分の間」ではあるが）なものであり、標準的行政としては不安定さもある。こうした項目を足がかりに人口関連以外の外形的な測定単位にもとづく算定が必要なのではないだろうか。

最後に来年度の算定へ向けた見通しを述べておく。

2022年12月2日に岸田政権の経済対策の裏付けとなる第2次補正予算が成立した。一般会計予算規模は28.9兆円で、物価高騰対策、新型コロナウイルス対策、岸田政権のかかげる新しい資本主義などが盛り込まれている。このなかで交付税についても追加配分として再算定が行われる。これは交付税の原資である国税5税の法定率分が、当初の見込みに対し2021年度決算、2022年度決算見込みをあわせて1.9兆円上振れすることから、このうちの約5千億円を「臨時経済対策費」として需要額の項目に新設し、追加交付するものである。道府県分、市町村分とも単位費用は1,800円で測定単位は人口、段階補正が適用される見通しである。なお、再算定は昨年を引き続き2年連続となり、残余は2023年度の交付税総額に加算される予定である。

岸田政権が進めるデジタル田園都市構想では、2022年6月に閣議決定された同基本方針において「2023年度から、マイナンバーカードの普及状況等も踏まえつつ、マイナンバーカードの交付率を普通交付税における地域のデジタル化に係る財政需要の算定に反映することについて検討する」と明記され、2023年度の算定に反映する見通しである。算定項目は2021年度から2022年度までとされていた「地域デジタル社会推進費」を存置する見通しであり、具体的な算定方法は不明であるが、現行の経常態容補正に組み込まれる可能性が高い。2022年11月現在のマイナンバーカードの人口に対する交付枚数率は全国平均で5割強となっているが、市町村ごとにみると最大9割強、最少3割弱と大幅な格差がある。おそらく普及率を単純に需要額の多寡に反映させることはないだろうが、スマートフォンによるカード機能のアプリケーション化が主流となるなかで、カード普及率を交付税算定に組み込むこと自体、標準的行政として大いに疑問が残るところである。

(とびた ひろし 公益財団法人地方自治総合研究所研究員)

キーワード：保育士・看護職・介護職等処遇改善／地域社会再生事業費／
地域デジタル社会推進費／留保財源／人口減少

【参考文献】

- 飛田博史「2021年度普通交付税算定結果の検証」『自治総研』2021年12月号
星野菜穂子「格差是正と地方交付税——都道府県を対象とした分析を踏まえて——」『自治総研』
2016年6月号
地方財務協会「地方財政」2022年5月号および9月号
地方財務協会『地方交付税制度解説（単位費用編）』令和3年度版および令和4年度版
地方財務協会『地方交付税制度解説（補正係数・基準財政収入額編）』令和4年度版
総務省自治財政局「地方交付税等算定計数資料Ⅰ・Ⅱ」令和3年度および令和4年度版

(資料)

閣議報告

令和4年7月26日

令和4年度普通交付税大綱

地方交付税法第10条の規定に基づき、令和4年度普通交付税の額を次のとおり決定したので、報告する。

1 決定額

区分	令和4年度	令和3年度
総額	16兆9,705億円	16兆3,921億円
道府県分	9兆1,042億円	8兆9,276億円
市町村分	7兆8,662億円	7兆4,645億円

2 交付団体及び不交付団体数

区分	令和4年度			令和3年度		
	交付	不交付	計	交付	不交付	計
道府県分	46	1	47	46	1	47
市町村分	1,646	72	1,718	1,665	53	1,718
計	1,692	73	1,765	1,711	54	1,765

(資料) 総務省ホームページ
https://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01zaisei04_02000132.html

3 主な算定事項

- (1) 令和4年度における措置として、「地域デジタル社会推進費」において、地域社会のデジタル化の推進に要する経費の財源を措置すること。
- (2) 保健所の体制強化、児童虐待防止の充実、障害者の自立支援の充実、介護給付の充実に要する経費の財源を措置すること。
- (3) 特別支援教育、私学助成等教育施策に要する経費の財源を充実すること。
- (4) 森林環境譲与税を活用して実施する森林整備等に要する経費の財源を充実すること。
- (5) 寒冷補正のうち積雪度による補正に用いる級地について、新たな積雪データ等を反映させた級地に見直すこと。
- (6) 東日本大震災の被災団体に対し、算定に用いる国勢調査人口等について特例的な措置を講じること。
- (7) その他制度の改正に伴って必要となる経費及び地方公共団体の行政水準の確保のために必要となる経費の財源を措置すること。
- (8) 臨時財政対策債への振替額に相当する額を控除した額を基準財政需要額とすること。

4 交付決定日

令和4年7月26日（火）

〔参 考 〕

普通交付税 都道府県別決定額（道府県分・市町村分）

（単位：百万円）

都道府県	道府県分	市町村分
北海道	639,492	803,497
青森	217,901	186,458
岩手	220,903	176,923
宮城	150,682	168,006
秋田	197,864	171,732
山形	182,843	146,120
福島	198,211	179,961
茨城	197,314	162,173
栃木	138,574	83,500
群馬	145,060	111,757
埼玉	235,946	174,375
千葉	203,337	178,078
東京	—	69,732
神奈川	128,950	111,543
新潟	252,874	267,372
富山	141,850	80,583
石川	135,705	98,498
福井	132,995	62,885
山梨	145,612	92,315
長野	210,237	254,455
岐阜	188,719	157,771
静岡	176,318	129,415
愛知	123,712	102,799
三重	157,769	127,027
滋賀	134,605	87,338
京都	182,679	166,411
大阪	300,367	323,209
兵庫	337,456	311,250
奈良	173,393	127,838
和歌山	185,330	118,504
鳥取	141,772	86,137
島根	185,645	129,002
岡山	170,418	182,004
広島	191,123	207,077
山口	182,623	129,782
徳島	154,406	89,368
香川	124,041	82,887
愛媛	177,628	143,940
高知	177,884	124,481
福岡	282,534	342,674
佐賀	152,792	90,178
長崎	228,847	179,766
熊本	223,277	227,835
大分	180,530	124,162
宮崎	189,797	124,155
鹿児島	278,086	234,163
沖縄	226,143	137,108
合 計	9,104,244	7,866,243

（注）表示単位未満を四捨五入しているため、各都道府県の数値の計と合計は一致しない。

令和4年度 普通交付税の決定について

決 定 額

(単位:億円、%)

区 分	令和4年度	令和3年度	伸 率
道府県分	91,042	89,276	2.0
市町村分	78,662	74,645	5.4
合 計	169,705	163,921	3.5

算 定 結 果

(財源不足団体)

1 基準財政需要額、基準財政収入額、普通交付税額 (単位:億円、%)

区 分	道 府 県 分		市 町 村 分	
	令和4年度	対前年度伸率	令和4年度	対前年度伸率
基準財政需要額	(220,949)	(Δ1.4)	(243,727)	(Δ1.0)
	211,405	10.2	235,465	5.1
基準財政収入額	120,188	17.4	156,608	5.0
交付基準額	91,217	2.0	78,857	5.4
普通交付税額	(100,586)	(Δ17.3)	(86,924)	(Δ10.4)
	91,042	2.0	78,662	5.4

- (注) 1 ()書きは、臨時財政対策債分を含めた場合の計数である。
 2 令和4年度の財源不足団体について、対前年度(当初算定)との伸率を算出している。
 なお、交付基準額及び普通交付税額については、前年度(当初算定)の実績に対する伸率である。
 3 交付基準額と普通交付税額との差額は調整額である。
 4 表示単位未満を四捨五入しているため、項目ごとの数値の計と合計は一致しない。

2 令和4年度 普通交付税算定のポイント

1 令和4年10月以降の看護、介護、保育等の職員の収入引上げ

「コロナ克服・新時代開拓のための経済対策」(令和3年11月19日閣議決定)に基づく、看護、介護、保育、幼児教育などの現場で働く方々の収入を3%程度引き上げるための措置について、令和4年10月以降分の地方負担を算定。

<対象>

看護職員※1、介護・障害福祉職員、保育士等・幼稚園教諭

※1 地域でコロナ医療など一定の役割を担う医療機関に勤務するもの

2 保健所の人員体制の強化

感染症の拡大時に円滑に業務ができるよう、保健所において感染症対応業務に従事する保健師の恒常的な人員体制の強化等に要する経費を算定。

<保健所において感染症対応業務に従事する保健師数>

全国 R2: 1,800名 → R3: 2,250名 → **R4: 2,700名** (R2の1.5倍)

標準団体 R2: 24名 → R3: 30名 → **R4: 36名** (R2の1.5倍)
(人口170万人)

3 寒冷補正(積雪度)の級地見直し

道路の除排雪などに要する経費の算定を行う寒冷補正(積雪度)の級地について、新たな気象庁による積雪データ等を踏まえた級地に見直し。

<見直し結果>

級地が上がった団体は77団体、級地が下がった団体※2は21団体。

(寒冷補正(積雪度)が適用される団体は566団体。)

※2 級地が下がった団体においては激変緩和措置を講じる。

4 地域社会のデジタル化の推進に要する経費

地方公共団体が地域社会のデジタル化を推進するための取組に要する経費を算定する「地域デジタル社会推進費」については、令和3年度と同様の算定方法により、引き続き2,000億円程度を算定。

<算定額>

2,000億円程度(うち道府県分800億円程度、うち市町村分1,200億円程度)

5 基準財政収入額の増加

道府県分、市町村分ともに、主に以下の税目等において基準財政収入額が令和3年度算定から増加。

道府県分	市町村分
<ul style="list-style-type: none">道府県民税所得割道府県民税法人税割法人事業税地方消費税特別法人事業譲与税	<ul style="list-style-type: none">市町村民税所得割市町村民税法人税割固定資産税法人事業税交付金地方消費税交付金

令和4年度 普通交付税交付額

(単位：百万円)

都 道 府 県	道 府 県 分				市 町 村 分			
	基準財政需要額	基準財政収入額	財源不足額	普通交付税額	基準財政需要額	基準財政収入額	財源不足額	普通交付税額
北海道	1,187,484	547,010	640,474	639,492	1,532,780	728,015	804,765	803,497
青森	341,901	123,717	218,184	217,901	327,607	140,878	186,729	186,458
岩手	350,172	128,979	221,193	220,903	336,361	159,159	177,201	176,923
宮城	391,911	240,905	151,007	150,682	515,130	346,698	168,432	168,006
秋田	294,698	96,590	198,108	197,864	287,081	115,112	171,969	171,732
山形	294,551	111,464	183,087	182,843	276,273	129,925	146,348	146,120
福島	421,491	222,931	198,560	198,211	440,540	260,214	180,326	179,961
茨城	540,724	342,964	197,761	197,314	505,309	342,718	162,591	162,173
栃木	372,240	233,358	138,882	138,574	368,633	284,828	83,804	83,500
群馬	374,789	229,419	145,370	145,060	394,039	281,956	112,082	111,757
埼玉	997,943	761,171	236,772	235,946	1,169,520	994,178	175,342	174,375
千葉	881,392	677,327	204,066	203,337	881,463	702,655	178,807	178,078
東京	2,073,205	2,413,371	-	-	429,977	359,890	70,087	69,732
神奈川	1,033,433	903,628	129,805	128,950	1,256,044	1,143,462	112,582	111,543
新潟	475,927	222,660	253,267	252,874	579,888	312,036	267,852	267,372
富山	266,924	124,853	142,071	141,850	234,623	153,846	80,777	80,583
石川	268,821	132,894	135,927	135,705	260,005	161,291	98,713	98,498
福井	230,289	97,103	133,186	132,995	171,934	108,907	63,027	62,885
山梨	238,821	93,011	145,810	145,612	202,921	110,439	92,482	92,315
長野	442,176	231,574	210,602	210,237	531,112	276,218	254,894	254,455
岐阜	412,476	223,415	189,061	188,719	434,193	276,062	158,130	157,771
静岡	577,752	400,956	176,796	176,318	660,295	530,334	129,961	129,415
愛知	1,049,364	924,784	124,580	123,712	1,086,064	982,367	103,697	102,799
三重	372,261	214,184	158,077	157,769	327,770	200,472	127,298	127,027
滋賀	294,477	159,628	134,848	134,605	285,559	197,985	87,575	87,338
京都	443,111	260,066	183,046	182,679	566,896	400,017	166,880	166,411
大阪	1,285,458	984,029	301,430	300,367	1,768,623	1,443,952	324,672	323,209
兵庫	905,000	566,796	338,204	337,456	1,121,488	809,310	312,178	311,250
奈良	298,415	124,776	173,639	173,393	285,736	157,661	128,075	127,838
和歌山	276,198	90,639	185,558	185,330	236,612	117,913	118,700	118,504
鳥取	198,224	56,288	141,935	141,772	151,584	65,322	86,262	86,137
島根	254,126	68,270	185,855	185,645	213,028	83,849	129,178	129,002
岡山	363,720	193,001	170,719	170,418	467,503	285,113	182,390	182,004
広島	477,750	286,232	191,518	191,123	644,691	437,081	207,610	207,077
山口	330,219	147,323	182,896	182,623	308,050	178,014	130,037	129,782
徳島	232,178	77,580	154,598	154,406	185,624	96,102	89,522	89,368
香川	232,660	108,427	124,233	124,041	213,606	130,543	83,063	82,887
愛媛	319,242	141,350	177,893	177,628	321,382	177,176	144,206	143,940
高知	246,876	68,788	178,088	177,884	209,417	84,762	124,655	124,481
福岡	801,291	518,094	283,197	282,534	1,096,485	752,904	343,581	342,674
佐賀	237,951	84,962	152,989	152,792	189,021	98,687	90,334	90,178
長崎	351,387	122,249	229,137	228,847	332,801	152,760	180,041	179,766
熊本	383,126	159,531	223,594	223,277	460,292	232,076	228,215	227,835
大分	296,714	115,939	180,775	180,530	271,542	147,156	124,386	124,162
宮崎	297,861	107,818	190,044	189,797	256,529	132,162	124,367	124,155
鹿児島	435,572	157,126	278,446	278,086	431,998	197,477	234,521	234,163
沖縄	361,448	135,006	226,442	226,143	318,497	181,126	137,372	137,108
合 計	23,213,749	14,432,186	9,121,729	9,104,244	23,546,528	15,660,809	7,885,719	7,866,243

(注) 1. 市町村分については、財源不足団体分を記載している。

2. 表示単位未満を四捨五入しているため、各都道府県の単純合計と合計欄は一致しない。

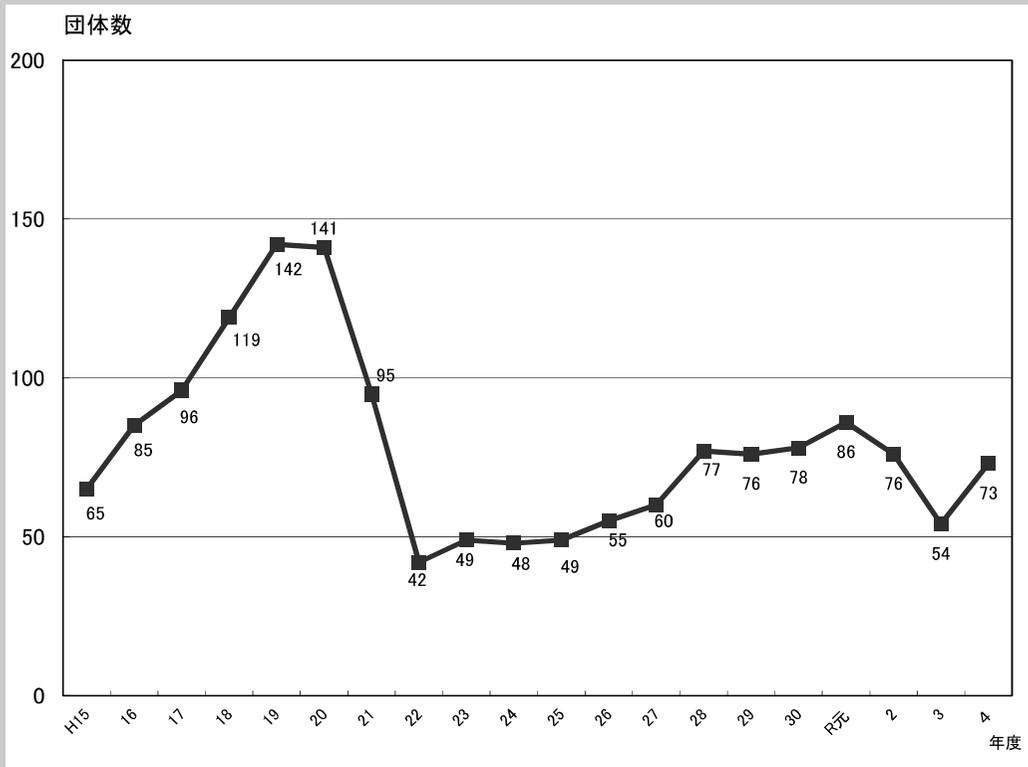
令和4年度 不交付団体の状況

不交付団体数

区 分	令和4年度	令和3年度	令和2年度
都 道 府 県	1	1	1
市 町 村	72	53	75
合 計	73	54	76

(注) 合併特例の適用により交付税が交付される団体数を含み、特別区を含まない。

不交付団体数の推移(都道府県+市町村)



令和4年度普通交付税不交付団体一覧表

1 道府県分 東京都

2 市町村分

都道府県	不交付団体名					
北海道	泊村					
青森県	六ヶ所村					
宮城県	<u>大和町</u>					
福島県	<u>広野町</u>	大熊町	新地町			
茨城県	つくば市	神栖市	東海村			
埼玉県	戸田市	和光市	<u>八潮市</u>	<u>三芳町</u>		
千葉県	市川市	成田市	市原市	<u>君津市</u>	浦安市	袖ヶ浦市
	<u>印西市</u>	<u>芝山町</u>				
東京都	立川市	武蔵野市	三鷹市	府中市	<u>昭島市</u>	調布市
	<u>小金井市</u>	<u>国分寺市</u>	<u>国立市</u>	多摩市	<u>瑞穂町</u>	
神奈川県	<u>川崎市</u>	鎌倉市	藤沢市	厚木市	<u>海老名市</u>	寒川町
	箱根町					
新潟県	聖籠町	刈羽村				
福井県	<u>美浜町</u>	高浜町				
山梨県	昭和町					
長野県	軽井沢町					
静岡県	<u>富士市</u>	<u>御殿場市</u>	長泉町			
愛知県	<u>岡崎市</u>	碧南市	刈谷市	豊田市	安城市	小牧市
	東海市	大府市	高浜市	<u>日進市</u>	みよし市	長久手市
	豊山町	大口町	飛島村	幸田町		
三重県	四日市市	川越町				
滋賀県	<u>竜王町</u>					
京都府	久御山町					
大阪府	田尻町					
兵庫県	芦屋市					
福岡県	苅田町					
佐賀県	玄海町					

市町村合計 72団体（令和3年度53団体）

3 合計 73団体

（注） 1 下線は令和4年度に交付団体から不交付団体になった団体である。

2 令和4年度に不交付団体から交付団体になった団体は山梨県忍野村である。

令和4年度 臨時財政対策債発行可能額について

1 臨時財政対策債発行可能額の算定

(単位：億円、%)

区 分	令和4年度	令和3年度	伸 率
道府県	9,543	32,420	△70.6
市町村	8,261	22,376	△63.1
合 計	17,805	54,796	△67.5

(注) 表示単位未満四捨五入しているため、区分ごとの数値と合計が一致しない。

2 臨時財政対策債の概要

地方財源の不足に対処するため、令和2年度から令和4年度の間、地方財政法第5条の特例として発行されるもの（平成13年度から令和元年度の間においても同様に発行）。

なお、その元利償還金については、翌年度以降の基準財政需要額に全額算入する。

3 臨時財政対策債発行可能額の算出方法

財源不足額が生じている地方公共団体を対象とし、当該不足額を基礎として算出。

(財政力に応じて逦増)

令和4年度 臨時財政対策債発行可能額

(単位:百万円)

都道府県	道府県分	市町村分
北海道	24,452	54,739
青森	5,561	7,264
岩手	6,063	6,604
宮城	18,302	20,292
秋田	4,581	5,362
山形	5,030	5,726
福島	14,797	12,545
茨城	29,565	13,367
栃木	19,439	8,022
群馬	18,976	13,837
埼玉	78,178	35,753
千葉	67,379	31,811
東京	-	11,362
神奈川	90,168	55,569
新潟	10,944	25,808
富山	6,873	7,374
石川	7,970	7,400
福井	4,164	5,099
山梨	4,288	4,912
長野	14,568	13,301
岐阜	15,135	11,640
静岡	39,931	37,535
愛知	105,668	27,675
三重	17,715	7,713
滋賀	11,507	8,302
京都	17,220	29,077
大阪	108,231	80,519
兵庫	47,354	55,151
奈良	5,597	7,973
和歌山	4,373	5,978
鳥取	3,086	3,200
島根	3,871	4,016
岡山	11,797	22,117
広島	23,211	33,515
山口	6,983	7,842
徳島	3,643	3,663
香川	6,012	6,704
愛媛	5,735	8,319
高知	3,792	4,497
福岡	42,391	54,761
佐賀	3,900	4,230
長崎	5,622	8,020
熊本	6,990	18,192
大分	5,127	6,286
宮崎	4,844	6,139
鹿児島	7,105	9,687
沖縄	6,201	7,248
合計	954,341	826,146

令和4年度 地方特例交付金の決定について

1. 地方特例交付金の算定結果

(単位：億円、%)

区 分	令和4年度	令和3年度	伸 率
都道府県	773	646	19.7
市町村	1,399	1,167	19.9
合 計	2,172	1,813	19.8

(注)令和4年度において、自動車税減収補填特例交付金及び軽自動車税減収補填特例交付金が廃止されているため、令和3年度の額は、地方特例交付金のうち個人住民税減収補填特例交付金の額を記載している。

2. 地方特例交付金の概要

個人住民税における住宅借入金等特別税額控除の実施に伴う地方公共団体の減収を補填するため、各地方公共団体の住宅借入金等特別税額控除見込額を基礎として算定するもの。

地方特例交付金は、普通交付税の交付・不交付にかかわらず、全地方公共団体が交付対象となる。

令和4年度 地方特例交付金交付額

(単位:百万円)

都道府県	都道府県分	市町村分
北海道	2,310	5,047
青森	711	1,066
岩手	703	1,056
宮城	1,410	3,230
秋田	529	793
山形	684	1,026
福島	1,224	1,836
茨城	2,026	3,038
栃木	1,450	2,176
群馬	1,513	2,269
埼玉	5,560	9,799
千葉	4,343	7,364
東京都	7,726	11,590
神奈川県	4,701	12,531
新潟	1,158	2,481
富山	663	995
石川	844	1,265
福井	496	744
山梨	514	771
長野	1,316	1,975
岐阜	1,500	2,250
静岡県	2,316	4,963
愛知県	5,705	10,623
三重	1,266	1,900
滋賀	1,165	1,747
京都	1,173	2,645
大阪	4,775	9,799
兵庫県	3,292	6,043
奈良	868	1,302
和歌山	593	890
鳥取	327	491
島根	382	573
岡山	1,177	2,451
広島	1,651	3,624
山口	935	1,403
徳島	341	512
香川	607	911
愛媛	835	1,252
高知	325	486
福岡	2,751	6,039
佐賀	563	845
長崎	685	1,027
熊本	965	2,196
大分	785	1,178
宮崎	689	1,034
鹿児島	1,108	1,662
沖縄	656	984
合計	77,319	139,881

(注) 表示単位未満を四捨五入しているため、各欄の単純合計と合計欄は一致しない。

令和4年度 地域の元気創造事業費の算定方法

基本的な考え方

- 「地域の元気創造事業費」の算定に当たっては、人口を基本とした上で、各地方公共団体の行革努力や地域経済活性化の成果を反映

令和4年度算定額

	行革努力分	地域経済活性化分	計
道府県分	500億円程度	475億円程度	975億円程度
市町村分	1,500億円程度	1,425億円程度	2,925億円程度
計	2,000億円程度	1,900億円程度	3,900億円程度

算定方法

単位費用 × 人口 × 段階補正 × (経常態容補正 I + 経常態容補正 II)

〔道府県：950円 市町村：2,530円〕

《行革努力分》経常態容補正 I = (0.2A + 0.1B + 0.3C + 0.2D + 0.2E) × α

A : ラスパイレス指数 (前年度)	} ラスパイレス指数については指数100との差、その他の指標については全国の数値との差に応じて割増し又は割落し
B : ラスパイレス指数 (直近5か年平均)	
C : 経常的経費削減率	
D : 地方税徴収率	
E : 業務システムに対するクラウド導入率	
α : 算定額を総額に合わせつけるための率	

《地域経済活性化分》経常態容補正 II =

<道府県> (0.1F + 0.1G + 0.1H + 0.1I + 0.1J + 0.1K + 0.1L + 0.1M + 0.1N + 0.1O) × r × β

<市町村> (0.15F + 0.15G + 0.1H + 0.1J + 0.1K + 0.1L + 0.1M + 0.1N + 0.1O) × r × β

F : 第一次産業産出額 (道府県) ・ 農業産出額 (市町村)	} 全国と比較して改善度合が大きい団体の需要額を割増し 〔※指定都市・中核市、都市、町村ごとに改善度合を比較 (市町村)〕
G : 製造品出荷額	
H : 小売業年間商品販売額	
I : 日本人延べ宿泊者数 ・ 外国人延べ宿泊者数 (道府県)	
J : 若年者就業率	
K : 女性就業率	
L : 高齢者就業率	
M : 従業者数 [※]	
N : 事業所数 [※]	
O : 一人当たり県民所得 (道府県) ・ 一人当たり地方税收 (市町村)	
r : 条件不利地域の割増率	
β : 算定額を総額に合わせつけるための率	

※係数の設定方法等については、精査中であり、算定時には変更があり得ることに留意。

(資料) 全国都道府県財政課長・市町村担当課長合同会議資料より抜粋 (2022年1月24日)

令和4年度 人口減少等特別対策事業費の算定方法

基本的な考え方

- 「人口減少等特別対策事業費」の算定に当たっては、人口を基本とした上で、まち・ひと・しごと創生の「取組の必要度」及び「取組の成果」を反映
- 令和2年度から5年間かけて、段階的に「取組の必要度」に応じた算定から「取組の成果」に応じた算定へ1,000億円シフト(令和4年度は200億円シフト)

令和4年度算定額

	取組の必要度	取組の成果	計
道府県分	1,120億円程度	880億円程度	2,000億円程度
市町村分	2,280億円程度	1,720億円程度	4,000億円程度
計	3,400億円程度	2,600億円程度	6,000億円程度
(前年度比増減額)	(△200億円程度)	(+200億円程度)	

算定方法

単位費用 × 人口 × 段階補正 × (経常態容補正Ⅰ + 経常態容補正Ⅱ)

[道府県 : 1,700円 市町村 : 3,400円]

《取組の必要度》 経常態容補正Ⅰ = (0.4A + 0.075B + 0.075C + 0.075D + 0.075E + 0.075F + 0.075G + 0.075H + 0.075I) × α

- | | | |
|-----|---------------------|------------------------------------|
| A : | 人口増減率 / 全国平均 (注) | |
| B : | 全国平均 / 転入者人口比率 | |
| C : | 転出者人口比率 / 全国平均 | |
| D : | 全国平均 / 年少者人口比率 | |
| E : | 自然増減率 / 全国平均 (注) | |
| F : | 全国平均 / 若年者就業率 | |
| G : | 全国平均 / 女性就業率 | |
| H : | 1 / 有効求人倍率 | |
| I : | 全国平均 / 一人当たり各産業の売上高 | (注) 各団体の増減率と全国の増加又は減少団体の増減率を比較して算出 |
| α : | 算定額を総額に合わせつけるための率 | |

《取組の成果》 経常態容補正Ⅱ =

<道府県> (0.2J + 0.2K + 0.1L + 0.1M + 0.1P + 0.1Q + 0.1R + 0.1S) × r × β
 <市町村> (0.25J + 0.25K + 0.1L + 0.1N + 0.1O + 0.1R + 0.1S) × r × β

- | | | |
|-----|-------------------|--|
| J : | 人口増減率* | 全国と比較して改善度が大きい団体の需要額を割増し(注)
[※は、指定都市・中核市、都市、町村ごとに改善度を比較(市町村)] |
| K : | 出生率 | |
| L : | 年少者人口比率** | |
| M : | 東京圏への転出入人口比率(道府県) | |
| N : | 転入者人口比率(市町村) | |
| O : | 転出者人口比率(市町村) | |
| P : | 県内大学・短大進学者割合(道府県) | |
| Q : | 新規学卒者の県内就職割合(道府県) | |
| R : | 若年者就業率 | |
| S : | 女性就業率 | |
| r : | 条件不利地域の割増率 | |
| β : | 算定額を総額に合わせつけるための率 | |
- (注)例えば、人口増減率については、H14~16の人口増減率の平均値とR1~R3の人口増減率の平均値の差を改善度合としている

※係数の設定方法等については、精査中であり、算定時には変更があり得ることに留意。

地域社会再生事業費の算定方法

- 地方公共団体が地域社会の維持・再生に向けた幅広い施策に自主的・主体的に取り組むための経費を算定する「地域社会再生事業費」については、前年度と同様の算定方法により、引き続き4,200億円程度を算定

【算定額】

4,200億円程度

【算定方法】

単位費用 × 測定単位（人口） × 段階補正 × 経常態容補正

単位費用 … 道府県分：1,950円、市町村分：1,950円

$$\text{経常態容補正} = (0.2A + 0.1B + 0.1C + 0.1D) \times \alpha + 0.5E \times \beta$$

A：人口減少率（H22国調→R2国調）

B：年少人口比率（R2国調）

C：高齢者人口比率（R2国調）

D：生産年齢人口減少率（H22国調→R2国調）

人口構造の変化に応じた指標

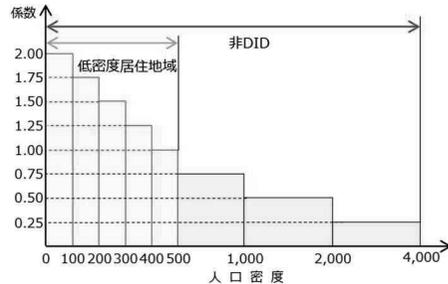
E：非人口集中地区人口比率（H27国調）

人口集積の度合に応じた指標

α 、 β ：算定額を総額に合わせ付ける率

(注1) 人口構造の変化に応じた指標については、全国平均との比較により指標を算出。

(注2) 非人口集中地区人口は、人口密度（メッシュ人口）区別の人口に係数を乗じる。（右図）農山村地域である低密度居住地域（人口密度500人未満）の人口を割増し、それ以外の人口を割落として補正。



※ 上記算定と合わせて、都道府県における技術職員の充実（市町村支援及び中長期派遣体制の強化）に要する経費について、増加職員数に応じて算定する。

※ 係数の設定方法等については、精査中であり、算定時には変更がありうることに留意。

地域デジタル社会推進費の算定方法

- 地方公共団体が地域社会のデジタル化を推進するための取組に要する経費を算定する「地域デジタル社会推進費」については、前年度と同様の算定方法により、引き続き2,000億円程度を算定

【算定額】

2,000億円程度 { うち、道府県分 800億円程度
うち、市町村分1,200億円程度 }

【算定方法】

単位費用 × 測定単位（人口） × 段階補正 × 経常態容補正

単位費用 … 道府県分：520円、市町村分：760円

$$\text{経常態容補正} = (0.5A + 0.5B) \times \alpha \times \gamma$$

地域住民を主な対象とする取組に係る指標

A：当該団体の人口に占める高齢者及び障害者の割合／全国平均

人口：国勢調査における当該団体の人口

高齢者：国勢調査における当該団体の65歳以上人口

障害者：福祉行政報告例等における障害者手帳交付台帳登録人口

地域企業を主な対象とする取組に係る指標

B：当該団体の人口一人当たり事業所数に係る係数
(一次産業事業所及び中小企業が多い団体の係数を割増し)

(算式) $b \times \beta_1 \times \beta_2$

(算式の符号) b：当該団体の人口一人当たり事業所数／全国平均

β_1 ：事業所数に占める一次産業事業所数の割合が全国平均超の団体に係る割増係数

β_2 ：企業数に占める中小企業の割合が全国平均超の団体に係る割増係数

α ：条件不利地域における割増係数（市町村分のみ）

γ ：算定額を総額に合わせ付ける率

※ 係数の設定方法等については、精査中であり、算定時には変更がありうることに留意。

中央の動き

◎地域インフラを「群」として整備など提言——国交省

国交省の社会資本整備審議会技術部会は12月2日、「総力戦で取り組むべき次世代の『地域インフラ群再生戦略マネジメント』」を提言した。今後もインフラの老朽化が進む中、市町村では財政・人材面から維持・管理が追いつかないため、既存の行政区域にとらわれず広域・複数・多分野の施設を「群」としてまとめて捉え、①自治体は民間活力や新技術活用を念頭に必要な組織体制を構築②メンテナンスの生産性向上に資する新技術の活用と技術開発の促進③インフラメンテナンス分野のデータ標準化などデジタル国土管理の実現④国民が戦略マネジメント計画策定に参画など国民参加・パートナーシップの展開——などを提言した。

一方、国交省は12月15日、流域治水施策集をまとめた。気候変動による水害被害の増大が危惧される中、流域全体で水害を軽減させる「流域治水」への転換が求められているため、実施主体別の施策の目的・役割分担・支援制度をはじめ、推進のポイントなどを整理した。同省は、流域治水協議会を通じて関係者の共有を進めるとしている。

◎自然災害対策情報にはハザードマップを——内閣府

内閣府は12月6日、防災に関する世論調査を発表した。自然災害への対処方法を家族等と話しあったことについて61%が「ある」と回答。話しあう内容では「避難場所・避難経路」81%、「食料・飲料水」65%、「家族等の連絡手段」59%の順で多い。また、地震への準備対策では「懐中電灯など」54%、「食料・飲料水、日用品、医薬品など」41%が多く、風水害対策では「情報を意識的に収集」が77%で最も多かった。一方、自然災害対策で充実してほしい情報では「ハザードマップ」が52%で最も多く、次いで「避難場所・避難経路」48%、「過去に自然災害が発生した場所を示す地図」43%などが多かった。

一方、総務省消防庁は12月20日、消防団の調査結果を発表した。2022年4月1日現在の消防団員数は78万3,578人で前年より2万1,299人(2.6%)減少。入団者3万3,445人を退団者5万4,744人が上回ったため。うち女性消防団員は2万7,603人で前年より286人(1%)増えたが若年層(30代以下39%)は減少している。

◎地方議員の請負規制緩和など改正自治法が成立

改正地方自治法が12月10日の参議院本会議で賛成多数で可決・成立した。地方議員のなり手不足解消の一環として請負規制の明確化・緩和、民間企業に「立候補休暇」の取組要請などが柱。5与野党が共同提出し

た。具体的には、請負総額が政令で定める額を超えない者を議員個人による請負規制の対象から除外する。政府は同額を年間300万円未満と想定している。また、政府は事業主に対し、雇用者が立候補できるよう「立候補休暇」を就業規則に定めるよう促すとした。春の統一地方選挙までに施行する予定。

なお、全国都道府県議会議長会など議会3団体は11月11日、「住民の付託にこたえ活力ある地方議会を目指す全国大会」を開き、地方議会の位置付け・職務等の地方自治法への明文化、議員の請負禁止の範囲明確化・緩和などを求める大会決議を採択。また、全国町村議会議長会は11月30日、「町村議員のなり手不足解消に向けた意見」を発表した。前回の統一地方選挙で無投票の町村議員が23%、8町村で定員割が生じたとし、なり手不足解消の一環として兼業禁止規定について個人請負も法人と同じ要件に緩和するよう求めた。

◎農地法の国関与や権利取得規制など検討へ——農水省

農水省は12月12日、農地法制のあり方研究会の初会合を開催した。世界の食料事情の不安定化や多様な主体の農地利用など農地をめぐる情勢が大きく変化しているため、①農地確保の国の関与や食料安保の観点からのゾーニング②農地の権利取得規制や営農型太陽光発電など農地の適正利用③担い手の6次産業化や川下等との連携強化の支援策——などのあり方を検討する。同省は、農地面積は433万 ha (2022年)でピーク時(1961年)の約7割に減少する一方、法人経営が10年前の2.5倍に増加。また、営農型太陽光発電の約2割で営農に支障があるなどの課題を指摘した。

一方、政府は12月5日、農林水産物・食品の輸出拡大実行戦略を改訂した。5兆円の目標達成に向け、2023年度以降の実施策に①都道府県・輸出支援プラットフォーム連携フォーラムを設置し、都道府県の海外プロモーションを推進②都道府県版農林水産物・食品輸出プロジェクトの組織化で産地をサポート——などを盛り込んだ。

◎青少年のICT活用で検討会発足——総務省

総務省は12月14日、青少年のICT活用のためのリテラシー向上ワーキンググループ(WG)の初会合を開催した。同省は11月4日に「ICT活用のためのリテラシー向上に関する検討会」を発足させている。同検討会は、ICT活用が当然となる中、市民が自分たちの意志で自律的にデジタル社会と関わる「デジタル・シティズンシップ」で求められるリテラシーとその向上方策を検討するもので、検討課題に①デジタル

社会で身につけるべきリテラシーのあり方②今後のデジタル社会におけるリテラシー向上推進方策と実施状況 —などを挙げている。

WGでは、このうち青少年のICT活用に向けたリテラシー向上策と、併せて青少年を保護するためのフィルタリングサービス、ペアレンタルコントロールによる対応の推進方策など青少年のインターネット利用環境整備のあり方を検討する。

◎大学院の授業料後納付制度創設を提言 — 文科省

文科省の大学院段階の学生支援の新制度検討会は12月15日、在学中は授業料を徴収せず卒業後に所得に応じて納付する新たな「授業料の受益後納付」制度の創設を求める報告書をまとめた。経済的理由から就学が困難な学生や学び続ける社会人が大学院にチャレンジすることを後押しするもので、対象は修士課程・専門職大学院の授業料。本人の収入などに基づき入学前から直後にかけて一定の事前審査を経て対象者を決定する。実施時期は2024年秋入学から開始するとした。

一方、総務省は12月9日、選挙管理委員会の主権者教育の調査結果を発表した。2021年度に出前授業を実施した選挙管理委員会は592。都道府県・政令市はほとんどで実施、市・特別区は40%程度、町村は10%程度と低い。このほか、他部署と連携した主権者教育として、税務署と「税と選挙を絡めた講座」、議会事務局と「自治制度・選挙制度」、環境担当課と「温暖化対策」をテーマにした出前授業も実施されている。

◎新児童虐待防止プランで児童福祉司など増員 — 政府

政府の児童虐待防止対策関係府省庁連絡会議は12月15日、新たな児童虐待防止対策強化プランを決めた。対象期間は2023～26年度で、24年度までに児童福祉司を1,060人増員し6,850人に、26年度までに児童心理司を950人増員し3,300人とする目標を掲げた。このほか、①一次保護開始時の司法審査が25年度までに導入されることを踏まえ弁護士配置など児童相談所の司法対応体制を強化②一次保護時の判断に資するAIの活用など児童福祉司の負担を軽減③創設される「こども家庭センター」の全国展開を図る —などを盛り込んだ。

また、厚労省は12月7日、「保育所等における虐待等に関する対応については」を各都道府県等に通知した。「初めは虐待でなく少し気になりつつも見過ごされる不適切な事案も、繰り返されるうちに問題が深刻化する」とし、改めて「セルフチェックリスト」による点検を要請。事案が発生した場合の対応では、「隠さない」「嘘をつかない」の周知徹底を求めた。

◎地方議会の位置付け明確化など答申 — 第33次地制調

第33次地方制度調査会は12月21日、総会を開き「多様な人材が参画し住民に開かれた地方議会の実現に向けた対応方策に関する答申」を決めた。答申は、近年の議員のなり手不足の背景に議員の性別や年齢構成で

多様性を欠いていることを挙げ、その対応策として①多様な人材の参画を前提とした議会運営②議会の位置付け等の明確化③立候補環境の整備④議会のデジタル化 —を提言した。具体的には、勤労者の議会参画のため夜間・休日開催、会議規則に育児・介護の取扱明確化、SNS・タブレット端末等による情報公開の充実、住民と政策等を考える政策サポーター・議会モニターの設定などを求めた。併せて、小規模市町村議員の報酬のあり方の見直しも提言。また、議会の設置根拠規定（地方自治法）に「議事機関として住民が選挙した議員をもって組織される」「議員は住民の付託を受け、その職務を行わなければならない」などの「規定も考えられる」とした。さらに、各企業の自主的取組として立候補に伴う「休暇制度」の創設や議員の副業・兼業を可能とする検討も提言。本会議へのオンライン出席の検討、議会への請願提出・議会から国会への意見書提出のオンライン化も可能とすべきだとした。

総会では、議会3団体から「議会の位置付け明文化など自治法改正案の次期通常国会への提出を強く期待する」（柴田正敏全国都道府県議会議長会長）など評価する意見が相次いだほか、「公務員の立候補の際の辞職規定がなくなれば立候補は増える」（平井伸治全国知事会長）、「災害時に議会の合意形成はむずかしい。オンラインは有効なツールだ」（立谷秀清全国市長会長）などの意見がでた。また、「議会の位置付け明確化など道徳的規範を自治法に書き込むのはいかがか」（馬場伸幸衆院議員）、「地方議会の政策立案のサポート体制も必要だ」（あかま一郎衆院議員）などの意見もでた。

◎2027年度に東京圏・地方の転出入均衡へ — 政府

政府は12月23日、2023年度を初年度とする新たなデジタル田園都市国家構想総合戦略（2023～2027年度）を閣議決定した。テレワークや地方移住への関心の高まりなど社会情勢の変化を踏まえ「今こそデジタルの力を活用し地方創生を加速化・深化」とし、東京圏への過度な一極集中は正や多極化を図り、地方の社会課題を成長の原動力として成長につなげるとした。

その具体目標では、地方への移住・定住促進による地方と東京圏との「転入・転出均衡」を2027年度としたほか、サテライトオフィス設置自治体を1,200団体（27年度）、こども家庭センター設置は全市町村、新たなモビリティサービスの取組自治体を700団体（25年度）などとした。また、スマートシティの選定数を100地域（25年度）、「デジ活」中山間地域の登録数を150地域（27年度）、脱炭素先行地域の選定を100か所（25年度）としたほか、デジタル実装の基盤条件整備のため光ファイバーの世帯カバー率を99.9%（27年度）、5Gの人口カバー率を97%（25年度）、デジタル推進委員は5万人（27年度）などを掲げた。

（井田 正夫・月刊『自治総研』編集委員・委嘱研究員、元自治日報編集長）

今月のマガジン・ラック

各地の地方自治研究所・センター等の発行誌の主な内容を、当研究所の責任で紹介します。前月末までに到着したものを対象とします。

北海道自治研究 第647号 2022年12月 公益社団法人 北海道地方自治研究所
鋭角鈍角 「二つの幸運」と「二つの不幸」

北海道大学名誉教授／当研究所顧問 神原 勝

女性の政治参加の現状と課題 — 研究会調査結果から

北海道大学公共政策大学院教授 山崎 幹根

北海道大学大学院法学研究科准教授 馬場 香織

ダイバーシティ研究会 女性の政治参加に関する議員アンケート調査結果

所内研究会 北海道財政を取り巻く中央集権的仕組み 元北海道職員 阪 正寛

探訪 北の風景 105 毛綱毅曠氏の代表的な建築物・市立博物館 釧路市

元札幌国際大学教授 萩本 和之

散射韻 道知事選の意味

米国中間選挙現地レポート 北海学園大学法学部教授 山本 健太郎

チャレンジ！ 議会改革 7 『多様性のある議会の実現へ』

登別市議会議長 辻 弘之

北海道の動き<2022・10・1～31>

とちぎ地方自治と住民 第597号 2022年12月

一般社団法人 栃木県地方自治研究センター

巻頭言 年の瀬に思う

自治研センター理事（栃木県平和運動センター議長） 早川 一夫

故米田軍平弁護士（当センター前理事長）を偲ぶ

自治研センター理事長（弁護士） 太田 うるおう

徹頭徹尾反権力を貫かれた米田軍平先生 金子安男さん（自治労栃木県本部元執行委員長）
に聞く 編集部

子どもの権利から考える校則の在り方 子ども達・教員の働き方への影響

弁護士 嶋 崎 量

被差別部落の歴史のとらえなおし

部落解放同盟栃木県連合会執行委員長 和 田 献 一

総合福祉センター整備や学校規模適正化に取り組む 塩谷町議会議員 篠 原 みさお

家庭教育支援条例の研究 行政はマイホームに口を出せるのか

現代行政研究所代表（元・作新学院大学教授） 沼 田 良

石崎茂雄トリビュート連載：あなたは「ローキョー」を知っていますか？

第33回 スタッフフォーラム 武庫川女子大学教授 本 田 一 成

公立夜間中学について 元栃木市長（弁護士） 鈴 木 俊 美

栃木県ホームページ拾い読み（2022年11月）

自治権いばらき 第146号 2022年11月 公益社団法人 茨城県地方自治研究センター
連載 どうなる食・農・地域 ～農政記者から見た現状と課題

第2回 農業白書を読み解く 農政ジャーナリスト 伊 本 克 宜

連載 どうなる食・農・地域 ～農政記者から見た現状と課題

第3回 激変・食最前線 農政ジャーナリスト 伊 本 克 宜

埼玉自治研 第60号 2022年11月 公益財団法人 埼玉県地方自治研究センター
自治のかぜ 「ずっと住みたい 緑にあふれた キラキラ光る 元気なまち」を目指して

伊奈町長 大 島 清

特集 良い社会をつくる公共サービスを考える5・20埼玉集会

衆議院議員 枝 野 幸 男

寄稿 東日本大震災から11年…

越谷市職OB・越谷あゆみの会事務局長 鈴 木 仁

シリーズ 埼玉の歴史32 毛呂山町 毛呂山町歴史民俗資料館 平 良 宣 子

自治研かながわ月報 第199号 2022年12月

公益社団法人 神奈川県地方自治研究センター

巻頭言 「安全保障」は軍事増強ではなく「食とエネルギー」の自給政策

半 澤 彰 浩 (生活クラブ神奈川専務理事／

公益社団法人神奈川県地方自治研究センター理事)

新しい地域社会構想の論点 市民自治体、社会的連帯経済・地域自治主義、地域分散・連携型自治

早稲田大学名誉教授 坪 郷 實

「新しい資本主義（仮）」の地方財政

公益財団法人地方自治総合研究所研究員 其 田 茂 樹

自治体のミッションから考える自治体の未来像 「移動社会」化で試される自治・分権観

公益財団法人地方自治総合研究所主任研究員 今 井 照

信州自治研 第370号 2022年12月

長野県地方自治研究センター

子ども・子育て支援新制度の現状と今後の課題

新潟県立大学 人間生活学部子ども学科 小 池 由 佳

今日の地方鉄道問題を考える ― 大糸線の存続問題を中心に ―

長野県地方自治研究センター理事（会員） 長野大学環境ツーリズム学部教授

古 平 浩

筆のすさび⑤② 知恵と工夫と 売買の難しさ 空き家の時代

元信濃毎日新聞記者 横 山 悟

月刊「地方自治みえ」 第366号 2022年12月

三重県地方自治研究センター

「新しい日常」における自治体の窓口サービスとは

合同会社社会情報サービス研究所 代表社員／株式会社コミクリ総研 主幹研究員

瀧 口 樹 良

しまね自治研 2022年12月

自治労島根県本部地方自治研究会

地域の担い手確保と育成～「特定地域づくり事業協同組合制度」の取組み～

海士町の事例

1. (一社)海士町観光協会の「特定人材派遣業（マルチワーカー事業）」の取組み

2. 第二期創生総合戦略「海士町エンジン全開計画」に基づく取組み
3. 「海士町複業協同組合」の取組み

安来市の事例

1. 「特定地域づくり事業協同組合制度」活用の背景・経過
2. 「安来市特定地域づくり事業協同組合」の取組み

須山 隆 県議会議員の活動事例

「音楽スキルを持つ若者の移住促進による担い手の確保・育成」

音楽に特化した「Biz. Coop. はまだ」の取組み

自治研かごしま 第131号 2022年12月

鹿児島県地方自治研究所

かざんばい 水道事業は民より官で！ 自治労鹿児島県本部 副委員長 下村 英明

これからの農林業

J Aによる農産物直売事業の現状と方向性 — 鹿児島県内の取組みの特徴と課題 —

前 J A 県経済連営業開発課・元南さつま市役所 永田 洋一郎

まちだより 出先機関勤務での印象的な思い出

鹿児島県関係職員労働組合 宮迫 信彦

論説 持続可能な介護保険制度への提言

元鹿児島国際大学教授 田中 安平

資料室増加月報

図 書 番 号	図 書 名	編 著 者 名	発 行 所	発 行 年
0 総記				
03 辞書、辞典、文献目録				
03-98-19	審議会総覧／令和4年版		行政管理研究センター	2022 (令4)
03-180-43	全国市町村要覧／令和04年版	市町村要覧編集委員会	第一法規	2022 (令4)
07 白書				
07-19-17	SDGs自治体白書／2022／真のSDGsに取り組む秘訣	中口毅博／小澤はる奈／環境自治体会議環境政策研究所	生活社	2022 (令4)
2 法律				
23 行政法				
23-224-12	行政判例百選／I／第8版	斎藤誠／山本隆司	有斐閣	2022 (令4)
23-224-13	行政判例百選／II／第8版	斎藤誠／山本隆司	有斐閣	2022 (令4)
23-628-47	行政法研究／第47号／2022・11	行政法研究会	信山社	2022 (令4)
3 行政				
32 行政組織				
32-5-48	行政機構図／令和4年度版	行政管理研究センター	行政管理研究センター	2022 (令4)
4 地方自治				
40 地方自治一般				
40-734	領域を超えない民主主義／地方政治における競争と民意	砂原庸介	東京大学出版会	2022 (令4)
45 地域と自治体(2)				
45-40	福島原発事故被災者 苦難と希望の人類学／分断と対立を乗り越えるために	辻内琢也／トム・ギル	明石書店	2022 (令4)

自治総研ボックス／自治総研ブックレット

自治総研ボックス

- | | |
|--|----------------------|
| 12. 坪郷 實＋市民がつくる政策調査会編『市民自治講座(前編)』2014年 | (税別)
2,200円 (公人社) |
| 13. 坪郷 實＋市民がつくる政策調査会編『市民自治講座(後編)』2016年 | 2,200円 (") |
| 14. 今村都南雄著『大牟田市まちづくりの二つの難題
——「構造的構図」による把握——』2018年 | 2,200円 (") |
| 15. 辻山幸宣著『自治年々刻々』 同時代記 一九九六～二〇一七 2018年 | 2,200円 (") |
| 16. 青木宗明編『国税・森林環境税——問題だらけの増税——』2021年 | 2,200円 (公人の
友 社) |

自治総研ブックレット

- | | |
|---|----------------------|
| 16. 辻山幸宣・其田茂樹編『再考 自治体社会資本』2014年
——第28回自治総研セミナーの記録 | (税別)
1,500円 (公人社) |
| 17. 『釧路市の生活保護行政と福祉職・榑部武俊』2014年 | 1,500円 (") |
| 18. 澤井 勝・上林陽治・正木浩司編『自立と依存』2015年
——第29回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 19. 辻山幸宣・堀内 匠編『“地域の民意”と議会』2016年
——第30回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 20. 其田茂樹編『不寛容の時代を生きる～生きづらさを克服する解を求めて～』2018年
——第31回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 21. 新垣二郎編『自治のゆくえ～「連携・補完」を問う～』2018年
——第32回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 22. 飛田博史編『自治のゆくえ 自治体森林政策の可能性』2018年
——第33回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (公人の
友 社) |
| 23. 今井 照編『原発災害で自治体ができなかったこと できなかったこと』2019年
——第34回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 24. 上林陽治編『未完の「公共私連携」 介護保険制度20年目の課題』2020年
——第35回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 25. 其田茂樹編『自治から考える「自治体DX」「標準化」「共通化」を中心に』2021年
——第36回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |
| 26. 飛田博史編『コロナ禍で問われる社会政策と自治体 「住まい」の支援を中心に』2022年
——第37回自治総研セミナーの記録 | 1,500円 (") |

書店からの注文が出来ない場合には、自治総研 (TEL 03-3264-5924 FAX 03-3230-3649) までお願いします。なお、在庫切れの場合はご容赦願います。

自治総研叢書 (敬文堂)

- | | |
|--|----------------|
| 30. 人見剛・横田覚・海老名富夫編著『公害防止条例の研究』2012年 | (税別)
4,500円 |
| 31. 馬場 健著『英国の大都市行政と都市政策 1945-2000』2012年 | 3,000円 |
| 32. 河上 暁弘著『平和と市民自治の憲法理論』2012年 | 4,200円 |
| 33. 武藤 博己編著『公共サービス改革の本質——比較の視点から——』2014年 | 4,500円 |
| 34. 北村 喜宣編著『第2次分権改革の検証
——義務付け・枠付けの見直しを中心に——』2016年 | 4,500円 |
| 35. 佐藤 竺著『ベルギーの連邦化と地域主義
——連邦・共同体・地域圏の並存と地方自治の変貌——』2016年 | 5,500円 |
| 36. 佐藤 英善編著『公務員制度改革という時代』2017年 | 5,700円 |
| 37. 河上 暁弘著『戦後日本の平和・民主主義・自治の論点
小林直樹憲法学との「対話」に向けて』2022年 | 4,500円 |

ご注文は書店または敬文堂 (TEL 03-3203-6161 FAX 03-3204-0161) までお願いします。

自治総研関連図書

- | | |
|--|--------------|
| ○ 今井 照／自治総研編『原発事故 自治体からの証言』2021年 筑摩書房 | (税別)
880円 |
| ○ 上林陽治著『非正規公務員のリアル
欺瞞の会計年度任用職員制度』2021年 日本評論社 | 1,900円 |
| ○ 神原 勝著『東京・区長選挙運動
区長選挙復活への道程』2022年 公人の友社 | 5,500円 |
| ○ 篠田 徹・上林陽治編著『格差に挑む自治体労働政策——就労支援、地域雇用、
公契約、公共調達』2022年 日本評論社 | 2,000円 |

ご注文は書店までお願いします。

THE JICHI-SOKEN Vol.49

Monthly Review of Local Government No.2 ● 2023.2

CONTENTS

- Renewable Energy Diffusion and Fiscal Adjustment in China:
From the Perspective of FIT with Regional Discriminatory Pricing.1
SATO, Kazuaki. Department of Economics, Tokyo Keizai University.
YIRUI, Xu. Faculty of Economics Professor, School of Economics, Senshu University.
YOSHIHIRO, Kensuke. Faculty of Economics, Momoyama Gakuin University.
- Policy Making and Succession Processes of The Measures for
Depopulated Areas in Japan (Ⅱ).28
SAKAMOTO, Makoto. Senior General Manager of Local Grand Design (NPO).
- Local Allocation Taxes in 2022.58
TOBITA, Hiroshi. Research Fellow of the Japan Research Institute for Local Government.
- Monthly Topics.118
- Magazine Rack.120
- Monthly List of Our Library.124

- 公益財団法人 地方自治総合研究所ウェブサイトにて、本誌の目次および掲載論文を公表しています。
※公表論文には、論文末尾に掲載されるキーワードを登録しています。
- 月刊『自治総研』への論文投稿を、公募しています。投稿要領については、公益財団法人 地方自治総合研究所ウェブサイトでご覧している月刊『自治総研』投稿要領をご参照ください。

<http://www.jichisoken.jp/>

視覚障害その他の理由で活字のままではこの本を利用出来ない人のために、営利を目的とする場合を除き「録音図書」「点字図書」「拡大写本」等の製作をすることを認めます。その際は当研究所まで御連絡ください。