

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にあつて、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に、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编者)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・国政政治家は追従・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キングの場」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）

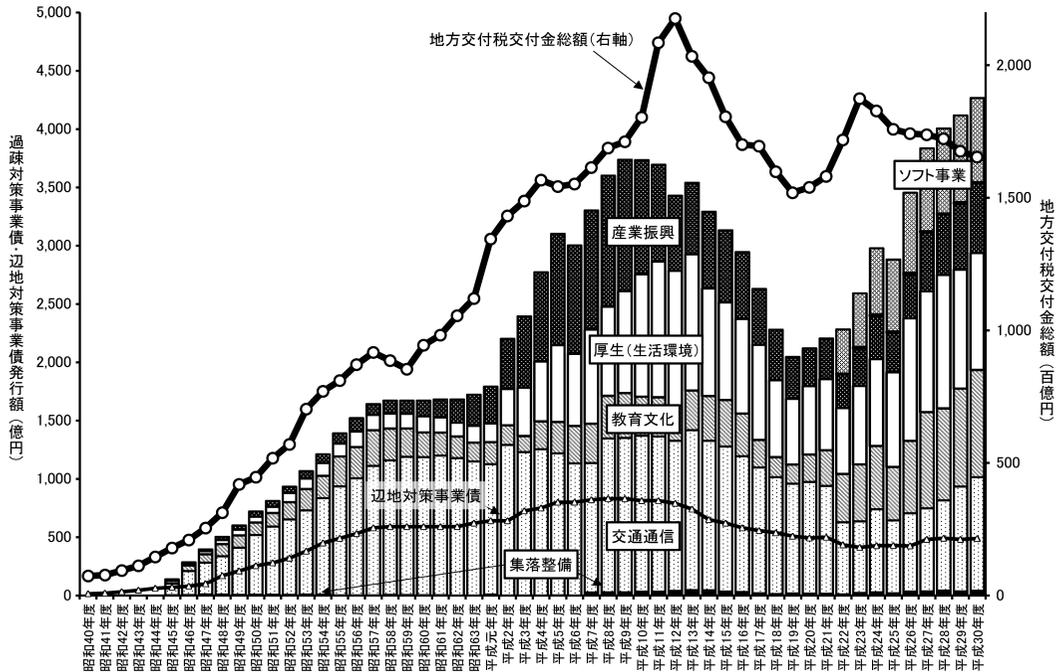
(81) 「過疎法の期限切迫で山中先生に要望（正副会長・監事）」『過疎情報』200号（1988年7月10日発行）。前脚注(60)のように、山中は市町村の強化を持論としていた。

(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」北海道士幌町『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』