

過疎対策事業債ソフト分について

星 野 菜穂子[†]

<要 旨>

一般財源である地方交付税を中心に財源保障を行うことが基本の地方財政システムにおいて、過疎対策事業債ソフト分（以下、過疎債ソフト分）はどのように位置づけられるのか。本稿では、①その制度運営と②各団体のミクロでの活用実態、二つの検証をもとに考察を行い、以下の示唆が得られた。1) 過疎団体のほとんどが過疎債ソフト分を発行しており、ソフト分については一般財源とは別に、いわば地方債をつうじた財源確保が機能している、2) 過疎債ソフト分は、充当率や算入率はハードと変わらないが、対象事業を上げた上で総務省令による発行限度額を設け国による制度運営を行うという関与により、ハードとは異なる地方債として機能しており、充当率や算入率以外にも地方債の制度設計の余地は実態としては様々にあり、一般財源との係わりをもっている、3) 過疎団体が全団体の半数と増えているなか、過疎債をつうじたソフト分の財源確保は、あくまで留保財源対応分とされているが、一般財源を中心とした財政システムのなかでそれを補完するものとして組み込まれてきているのではないかと。

はじめに

日本の地方財政システムにおいては、一般財源である地方交付税を中心に財源保障を行うことが基本である。こうしたなか、過疎対策事業債がソフト経費に適用されることはどのように位置づけられるか。本稿では、過疎対策事業債ソフト分（以下、過疎債ソフト分）の実態の検証をつうじて考察を行う。

この課題については、既に沼尾（2019）において「普通交付税の基準財政需要額では十分に算定しきれない財政需要が出てきており、自治体にはそれらの課題に対応した支出が

[†] 個人的意見にもとづくものであり所属する組織の見解を示すものではない。

求められるようになっている」とし、過疎債ソフト分はその留保財源対応分の考え方が示されている。また、過疎債ソフト分は「地方財政計画の枠組みのなかで、地方交付税制度では対応しきれない「コモンニーズ」を支える財源としての機能」をもつとの位置づけが示されている。このほか『過疎・辺地債ハンドブック』においても、「財政力が一定以下の市町村の普通交付税における留保財源部分を増やす仕組み」との整理がなされている。

本稿においては、こうした基本的考え方をもとにしながら、これまでは明らかにされてこなかったソフト分の活用実態、一つは、過疎債ソフト分のスキーム、すなわち制度運営、および、二つは、各団体の過疎債ソフト分の活用実態、すなわちマイクロレベルでの検証、といった分析を加えることにより、過疎債ソフト分の地方財政システムの位置づけについて追加的な検討を行うこととしたい。

本稿の構成は以下のとおりである。まず1節で、過疎対策と新過疎法の概要を示した後、2節で、過疎対策事業債、とくに過疎債ソフト分について制度概要と近年の動向、および制度運営について言及する。3節において、各団体の活用実態を検証する。最後に、分析を踏まえ、過疎債ソフト分の地方財政システムにおける位置づけについて検討を行う。

1 過疎対策と新過疎法

1.1 これまでの過疎対策法と新過疎法の内容

高度成長にともなう農山漁村地域における急激な人口減少の問題化を背景に、1970年以来、4次にわたって議員立法として過疎法が制定⁽¹⁾されてきた。しかし旧法が2021年3月末に失効するにあたって、これまでの取組みにもかかわらず、依然、過疎地域が人口の減少、少子高齢化の進展等他の地域と比較して厳しい環境にあるとの認識、さらに地域社会を担う人材の確保、地域経済の活性化、交通の機能の確保・向上等が喫緊の課題であること、他方で過疎地域のもつ多面的な機能等、その重要性に鑑み、過疎地域に対する取組みが必要とされ、新たに特別措置法が制定されるに至った。2021年4月に新たに「過疎

(1) 「過疎対策緊急措置法」(昭和45年、1970年制定) 「過疎地域振興特別措置法」(昭和55年、1980年制定) 「過疎地域活性化特別措置法」(平成2年、1990年制定) 「過疎地域自立促進特別措置法」(平成12年、2000年制定)。

地域の持続的発展の支援に関する特別措置法」(以下、新過疎法)が施行された⁽²⁾。

新過疎法での過疎団体の要件は、これまでの人口要件と財政力要件を用いるという考え方を維持した上で、見直しが行われた。その主な内容は、①長期の人口減少率の基準年の見直し、②財政力が低い市町村に対する人口要件の緩和、③合併市町村の「一部過疎」の要件設定、④旧法に基づく過疎地域を対象とする措置、すなわち激変緩和措置、である。これらの要件により、新過疎法にもとづく過疎団体は、「全部過疎」は人口要件かつ財政力要件を満たす団体(第2条、第41条)、「一部過疎」は旧市町村単位で人口要件、現市町村が財政力要件を満たす団体(第3条)、「みなし過疎」は合併後の新市町村で、旧法で全部過疎又はみなし過疎である市町村について規模要件、人口要件、財政力要件のいずれも満たす団体(第42条)となる。

要件変更により、2021年(令3.4.1)に過疎団体は820団体となった。その後、令和2年の国勢調査人口適用により過疎団体は885団体となる。下表は、近年の過疎団体数の推移を示したものだが、過疎団体の数は増え続け、現在は全団体数の半数以上が過疎団体となっている。

過疎団体数の推移

	過疎地域 市町村	過疎みなし 市町村	過疎のある 市町村	合計	全団体比率(%)
2012 平24.4.1	581	34	160	775	45.1
2014 平26.4.5	616	30	151	797	46.4
2017 平29.4.1	647	25	145	817	47.6
2021 令3.4.1	650	21	149	820	47.7
2022 令4.4.1	713	14	158	885	51.5

(出所) 総務省過疎対策室資料より作成。

1.2 過疎法にもとづく施策

新過疎法においても、都道府県による過疎地域持続的発展の方針、市町村・都道府県による過疎地域持続的発展計画を策定することを前提に、各種財政措置を受けることができる。主な財政支援措置の内容は、①過疎対策事業債(充当率原則100%、後年度の元利償還金の70%を交付税措置)、②都道府県代行制度(基幹道路、公共下水道(基幹管渠

(2) 同法に詳しい内容や成立の経緯等は梶(2021)黒川(2021)等を参照されたい。

等))、③国庫補助率のかさ上げ（教育施設（統合小中学校校舎等 1/2 → 5.5/10）、公立以外の保育所（1/2 → 2/3）など）、④金融措置（政府系金融機関等からの低利貸付）、⑤税制特例措置（減価償却の特例、特別土地保有税の非課税措置）、⑥地方税の課税免除又は不均一課税に伴う交付税による減収補てん措置、がある⁽³⁾。

これらの施策についての地方団体の受け止めは、次のような資料からもうかがわれる。北海道斜里町は、新過疎法により令和3年4月1日に新たに過疎団体に移行しているが、住民説明会の資料⁽⁴⁾には以下の記述がある。「過疎地域指定」を受けて何が変わる？として「幅広い事業等に過疎対策事業債を100%活用することができ、起債償還額の70%が普通交付税に反映される」「普通交付税の増加により収支バランスの改善に徐々に効果」があるとし、注意点として「斜里町の将来を見通した計画的な整備が必要（過疎計画、公共施設等総合管理計画との整合性）」「施設等の増加により維持管理費の増加、スタッフ確保のリスクも」との指摘もある。

過疎法にもとづく数ある行財政施策のうちでも「過疎対策事業債」への期待が大きく、①事業実施年度に一般財源を使わずに済む（充当率100%）ことや、②償還額の7割交付税措置されることは普通交付税の増加と認識され、③活用できる対象事業が他の起債と比べて広いことにも優位性が見出されている⁽⁵⁾。

2 過疎対策事業債

2.1 過疎対策事業債（過疎債）の概要

ここからは過疎対策事業債（過疎債）を中心にみていく。過疎債は、過疎市町村が市町村計画に基づいて行う事業の財源として特別に発行が認められた地方債である。対象はハード事業（過疎法第14条第1項及び過疎法施行令第6条に定められている施設等）、産業振興施設等、交通通信施設、厚生施設等、教育文化施設、その他（集落再編整備、再生

(3) 地方財政調査研究会編集『令和3年施行新過疎法対応 過疎・辺地債ハンドブック』ぎょうせい、令和4年

(4) 「持続可能な町づくりを考える町民懇談会」（R3.11.9/11.10）

(5) 他方、過疎法適用外となった非過疎団体からは準過疎地域への支援措置の要請活動が行われていることから、過疎債を中心とした施策が財政優遇として受け止められていることがうかがわれる。

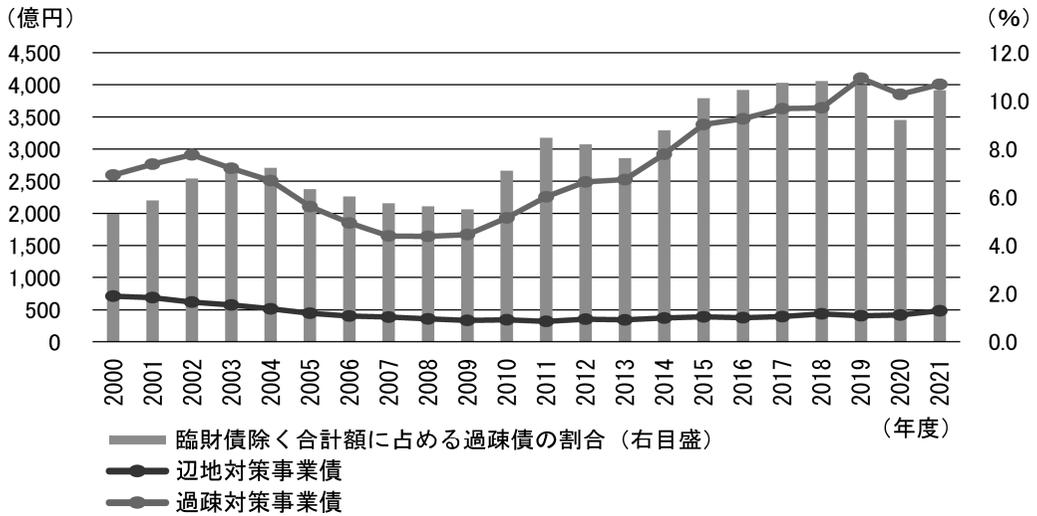
可能エネルギーを利用するための施設) などがある。加えて、ソフト事業(過疎法第14条第2項に定められている過疎地域持続的発展特別事業)も対象とされており、住民の日常的な移動のための交通手段の確保、地域医療の確保、集落の維持及び活性化その他の住民が将来にわたり安全に安心して暮らすことのできる地域社会の実現を図るため特別に地方債を財源として行うことが必要と認められる事業(基金の積立てを含む)などが該当する。

また、過疎債は地方債計画の計上額の範囲内において同意等を行うことや、公共施設等を整備する場合には、市町村計画と公共施設等総合管理計画の適合性に留意する必要もある。過疎債として同意又は許可された地方債は、過疎法第14条第3項の規定により、元利償還に要する経費の70%が基準財政需要額に算入されることになっている⁽⁶⁾。

過疎債の近年の動向をみてみよう。図表1は、2000年度以降の過疎債発行額の推移をみたものである。2000年代に入り減少傾向もみられたが、2010年度頃より増加し、臨時財政対策債を除く地方債発行額全体(市町村)に占める割合も上昇している。図表2は施設別発行額をみたものだが、2010年度以降の増加は、ハード分では教育文化施設・厚生施設の増分が大きい、ソフト分の増加も寄与している。また図表3は、過疎債充当を普通会計債補助事業分(A)・同単独事業分(B)・公営企業債補助・単独分(C)に分けてみているが、単独分の割合が高く、過疎債は多くが単独事業に充当されているといえる。

(6) ただし、公営住宅法第2条第2号に規定する公営住宅、過疎債を財源として設置した施設に関する事業の経営に伴う収入を元利償還に充てることができるものを除くなどの例外もある。

図表1 過疎対策事業債発行額の推移

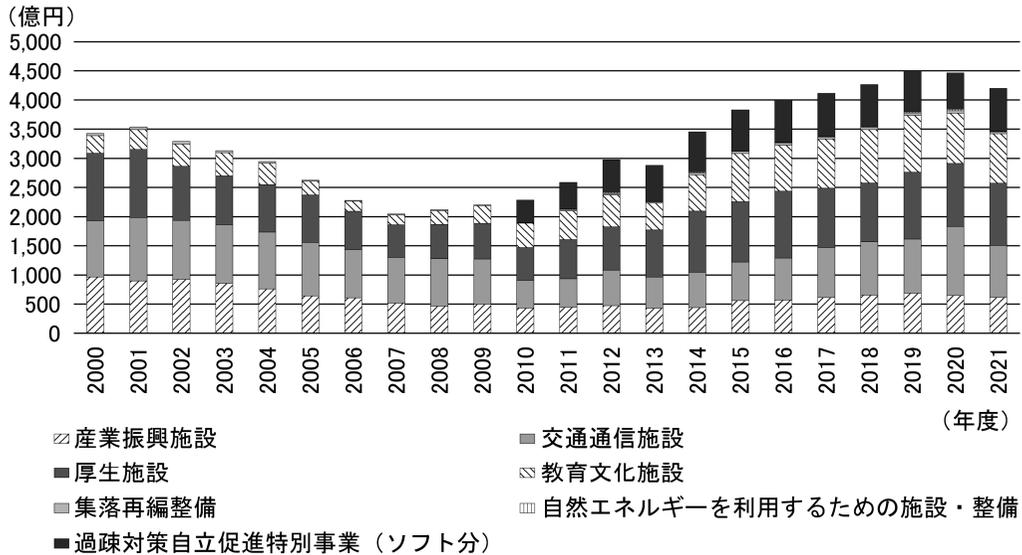


(注1) 普通会計分に限る。公営事業会計分は含まない。

(注2) 臨財債除く合計額は市町村の地方債発行額合計。

(出所) 総務省「地方財政白書」各年度より作成。

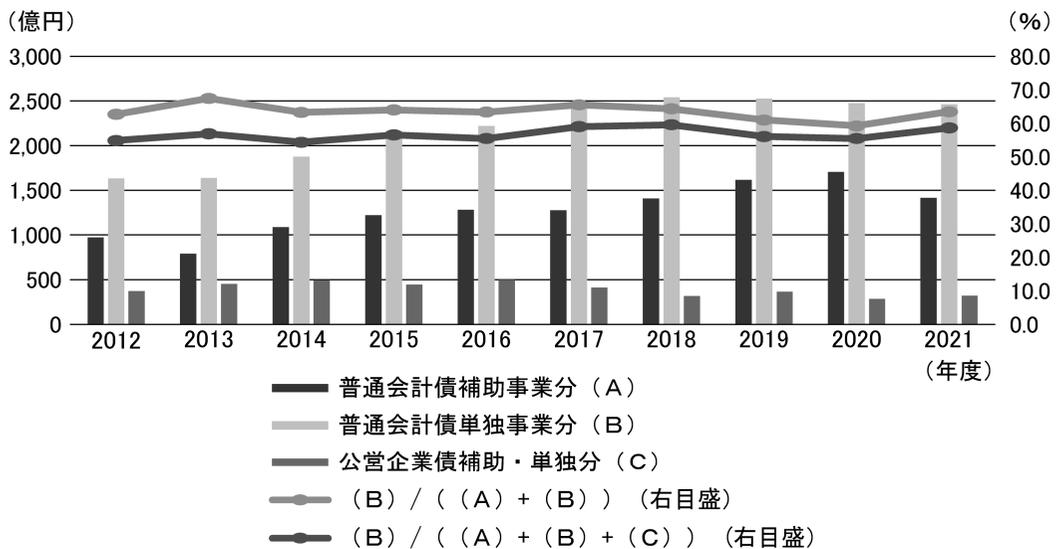
図表2 過疎対策事業債施設別発行(予定)額の推移



(注) 発行(予定)額とは、当該年度内に発行した額及び次年度以降に繰り越した事業の財源として発行する見込みの額の合計。普通会計分・公営事業会計分を含む。

(出所) 総務省「過疎対策の現況」各年度より作成。

図表3 過疎対策事業債：普通会計債補助・単独・公営企業債別発行額



(出所) 総務省「過疎対策の現況」各年度より作成。

2.2 過疎債ソフト分

(1) 過疎債ソフト分の概要

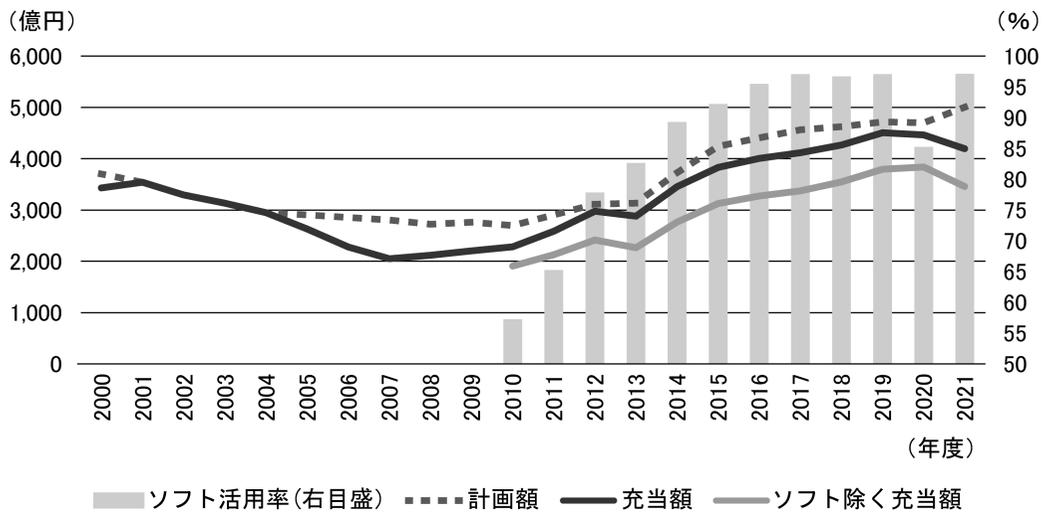
次に、過疎債ソフト分についてみていく。既述のとおり、過疎債は対象をソフト事業にも広げているが、2010（平成22）年の自立促進法の一部改正により、いわゆるソフト事業の実施につき当該市町村が将来にわたり過疎地域の自立促進に資する事業の実施に必要とする経費が広く対象とされたものである。ただし法の趣旨を踏まえ、①市町村の行政運営に通常必要とされる内部管理経費、②生活保護等法令に基づき負担が義務付けられている経費、③地方債の元利償還金に要する経費は対象外とされている。さらに新過疎法において④地域の持続的発展に資することなく効果が一過性である事業に要する経費、についても対象外とされた。

導入時、当時の総務省過疎対策室長であった佐藤（2010 a）（2010 b）（2010 c）にもとづけば「財政上の特別措置については、過疎市町村の長年の悲願であったソフト事業への過疎対策事業債の適用が認められた。今回の改正法は、いわば過疎対策のコンセプトを根本的に拡充したといっても差し支えなかろう」「ここ数年、過疎対策事業債の充当額は地方債計画額を大幅に下回り、過疎対策におけるニーズと財政措置

のギャップが課題となっていたところである」とある。実際、過疎債の計画額と充当額を確認すれば、当時、充当額が計画額を大きく下回っている（図表4）。導入の背景の一つとして、過疎債充当額が計画額を大幅に下回る実態、それがニーズとの差と認識されたことがあったと推察される。

また総務省「新たな過疎対策（ソフト対策）の推進に向けての研究会」⁽⁷⁾では、「ハードよりもむしろ、ソフトにも目を向けるべきであるという方向性はまさに時代にあったものであり、改正過疎法の方向性は過疎地域の実情に即したものである」「既に整備されてきたハードの今後の維持管理と活用という視点が必要であり、そのためにいかなるソフト対策を講じるかが重要である」「ソフト対策の中にも、一過性のものと将来にわたって仕組みを革新していくようなものがあり、過疎対策としてのソフト対策事業は後者が中心となるべき」との意見があった。当時は、民主党政権への政権交代時期にあたり、ハード事業よりもソフト事業重視の流れのあったことも

図表4 過疎対策事業債：計画額と充当額



(出所) 総務省「過疎対策の現況」各年度より作成。

(7) 2009年2～3月、3回開催。

推察される⁽⁸⁾。

(2) 過疎債ソフト分の制度運営

現在、過疎債ソフト分をめぐる制度運営は次のようなものとなっている。まず、過疎債ソフト分の発行にあたっては、あくまで、ソフト事業に対する地方債であることから財政規律維持の観点から総務省令において市町村ごとに発行限度額が設けられている⁽⁹⁾。発行限度額算定の算式においては、財政力が弱い市町村であっても持続的発展に資するソフト事業が実施できるよう、財政力が一定以下の市町村の普通交付税における留保財源分を増やす仕組みとなっている⁽¹⁰⁾。過疎債ソフト分と普通交付税との重複については、過疎債ソフト分は、普通交付税における留保財源部分を増やす仕組みとなっており、普通交付税とは制度的に重複しないこととされている⁽¹¹⁾。

具体的な限度額の算定式は以下のとおりである（（出所）地方財政調査研究会編集『令和3年施行新過疎法対応 過疎・辺地債ハンドブック』ぎょうせい）

$$A \times (0.51 - B) \times \underline{1/3} \times 0.2 (= 1/15)$$

0.51：財政力指数、過疎法における過疎団体の要件（新過疎法以前は0.56）

A：当該市町村の発行限度額を算定する年度の前年度の地方交付税法第11条の規定により算定した基準財政需要額

B：当該市町村の財政力指数（発行限度額を算定する年度前3年度の平均）

最低限度額 3,500万円

また制度導入当初は、市町村ごとに過疎債ソフト分の活用率に差異が見受けられたことから、発行限度額の上限まで活用している市町村などから、発行限度額の弾力化

(8) 佐藤（2010 a）（2010 b）（2010 c）にもとづけば、当時、全国過疎連盟の諸活動を通じて新過疎法制定への地方の要望は発信、各県の活発な議論の展開等、これまでにない意欲的取組みも行われたとされる。民主党政権のもとでも、過疎法の期限切れ後の継続に肯定的であり、その後の国会での議論のなかでソフト対策適用への拡充策が確認されたとされる。

(9) 地方財政調査研究会編集『令和3年施行新過疎法対応 過疎・辺地債ハンドブック』ぎょうせい、令和4年、p.107。

(10) 同上、p.107。

(11) 同上、p.109。

について要望されていたことを踏まえ、個々の市町村における健全化比率に著しく影響を与えないことも考慮の上、2012（平成24）年度から、現行の発行限度額を最大2倍まで引き上げる運用の弾力化（「弾力運用」）が実施されることになった。具体的には、当該年度において、ソフト分の協議等予定額の合計額が過疎債ソフト分の発行限度額の合算額に達しない場合、財政力指数0.56以下の市町村について、発行限度額の合計から起債要望額の合計を除いた額の範囲内で、最大で発行限度額と同額を加算できるというものであった。新過疎法においても制度は継続され、財政力指数0.51以下の市町村が対象となっている⁽¹²⁾。

このような制度の運営事務フローは次のようなものである（図表5）。

- ✓ 国は算定式にもとづき、各過疎市町村別のソフト発行限度額を、前年度に算定する。
- ✓ 4月以降、国は各団体のハード分およびソフト分の年間所要額の調査を行う。こうした所要額をもとに、国は、地方債計画の計上額の範囲内において、ソフト分およびハード分の配分を行う。
- ✓ ハード分については各都道府県の配分額を決め、各都道府県に通知する。各都道府県は、国からの配分額の範囲内で先の所要額調査をもとに各過疎市町村別の過疎債ハード分の配分額を通知し、当該市町村はその範囲内において協議等を行い、各都道府県が同意等を行う。ソフト通常分については、各過疎市町村の発行限度額の範囲内において同意等を行う。
- ✓ その後、秋口に、国は再度、各過疎市町村別に年間所要額調査を行い、とくにソフト分については通常分と弾力分に分け、全体でどの程度弾力分の発行希望があるかを把握する。併せて、ハード分についても年間所要額を調査し、ハード分とソフト通常分については先述と同様の事務フローで手続を行う。
- ✓ ソフト発行限度額合計（A）－通常分の要望額合計（B）の差額が、弾力運用分（C）となるため、その差額の範囲内で弾力分（C）を調整する。要望額が上回る場合は、割落として希望する市町村に都道府県を通じて連絡する仕組みである。

制度運営のポイントは、1）まずマクロでは、ソフト分が総務省令で先の算定式において決まることから、マクロのソフト分はその積上げとなる。そのため当該年度については、地方債計画額－ソフト分（ミクロの発行限度額合計額）＝ハード分として、

(12) 基金への積立は対象外。

図表5 過疎債に係る事務フロー

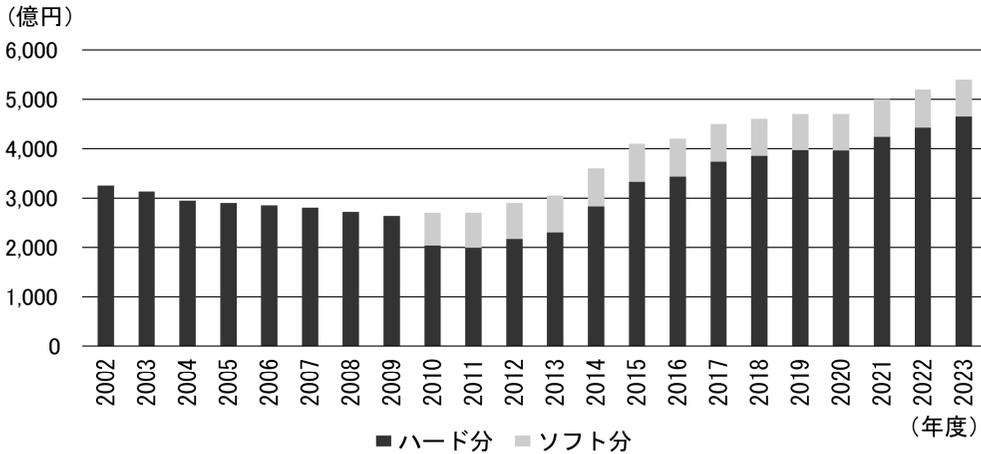
	4月	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
国				都道府県配分額 (ハード分) (ソフト分：通常分)					都道府県配分額 (ハード分) (ソフト分：通常分) (ソフト分：弾力分)			ソフト発行限度額合計 (A) 通常分の要望額合計 (B) 弾力運用分 (A) - (B) (A) - (B) の範囲内で (C) を調整 要望額が上回る場合は割落して 希望する市町村に都道府県を通じ 連絡
都道府県				市町村配分額 (ハード分) (ソフト分：通常分)					市町村配分額 (ハード分) (ソフト分：通常分) (ソフト分：弾力分)			
市町村	年間所要額調査 (ハード分) (ソフト分：通常分) (ソフト分：弾力分)						年間所要額調査 (ハード分) (ソフト分：通常分) (ソフト分：弾力分) (C)					

(出所) 総務省財務調査課ヒアリングにもとづき筆者作成。

ハード分は残余として決まる。マイクロでは、2) ハード分については県において市町村の配分調整が図られるのに対し、ソフト通常分の発行限度額は総務省令の算定式に基づいて国において算定される、3) ソフト弾力運用分は、総務省において必要に応じて市町村の財政力指数を勘案した上で各市町村の配分額を決定の上、県を通じて市町村に連絡される。

財政規律を考慮した総務省令の算定式によるマイクロのソフト発行限度額は、いわゆるソフトの「保障額」となっている。発行限度額合計額総和の考え方をとうじ、マクロ的には積上げが保障額となり、実質的には、過疎債地方債計画額の内数として確保されたことになり、マイクロ的には弾力運用のかたちで過疎団体間の再配分の仕組みを形成している。

図表6 過疎対策事業債地方債計画額（当初）（ハード・ソフト別）の推移



(注) 通常、ハード・ソフト別に示されているわけではない。

(出所) 総務省「地方債計画」およびソフト分は総務省財務調査課提供資料より作成。

3 過疎債ソフト分の活用実態

3.1 過疎債ソフト分の活用率（＝発行（予定）額/発行限度額）

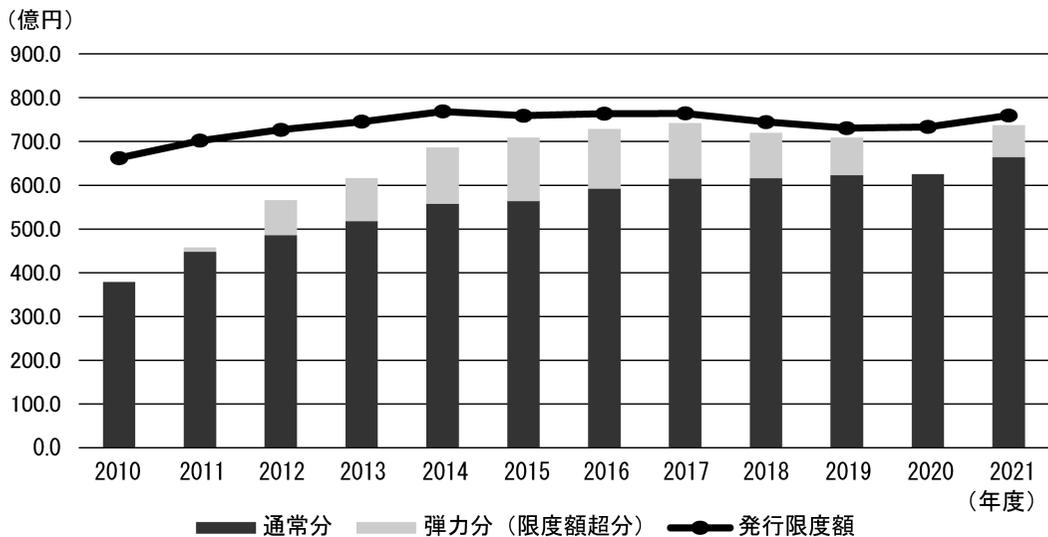
本節では過疎債ソフト分の活用実態をみていく。まず全国でみた活用率（＝発行（予定）額/発行限度額）の推移である。全国的な過疎債ソフト分の発行額の推移を通常分・弾力分に分けてみると（図表7）、1）弾力分の運用によってほぼ発行限度額に近い発行額が確保されている状況にあること、2）近年は通常分も増加してきているため、弾力分が細っていること、などがわかる。

2020年度に弾力分の発行額がないのは、光ファイバ整備に係る国の補正予算に伴う過疎債ハード分の需要が大きく、ハード分の地方債計画額を超過したことから、ソフト分の地方債計画額の残額をハード分に流用して配分したためである⁽¹³⁾。

県別でみた活用率は、総務省「過疎対策の現況」で毎年度公表されている。同資料にもとづけば、2012年度以降、活用率95%以上の団体数（県）が増加する一方で、活用率が低い県が一定程度ある。活用率が低いのは、東京都が一貫してゼロのほか、静岡県、埼玉県、

(13) 総務省財務調査課。

図表7 過疎債（ソフト）発行額（通常分・弾力分）と限度額の推移



(出所) 総務省財務調査課提供資料より作成。

岐阜県、滋賀県、熊本県、福井県などで、概ね6割未満で推移している。県レベルでみた場合、過疎債ソフト分はこれらの都県から再配分されているということでもある。

市町村別に活用率をみると、次のとおりとなる。図表8-1は、2015年度以降の活用率（発行額/限度額）別に団体数をみたものである。「1超」が弾力運用を行う団体、「1」は限度額と同規模発行の団体、「1未満」は限度額を下回って発行の団体である。すなわち後二者が通常分である。「0」は未発行の団体で、現状は1割未満でほとんどの過疎団体がソフト分を発行しており、その割合は上昇している。また弾力運用を行っている団体の割合は3～4割程度である。

活用率をより細かく区分してみると（図表8-2）、2018、2019年度はそれまでと比較し、1超1.5未満が増加しているものの、1.5以上の団体数は減っている。活用率の団体間の格差は2015年度以降、縮小傾向にある。

3県に対してメールによるヒアリングを行ったところ、発行を控えている団体の理由はさまざまであるが「起債は将来世代に負担を残すことから、起債対象を原則ハード事業のみとする方針」「ソフト事業の実施は国や県の補助金等を優先活用し、裏補助分の一般財源を極力抑制しているため起債までは必要でない」「ふるさと納税が多額に受け入れ」「数年内に元金償還のピークが来るため地方債の発行を抑制」等の回答があった。他方、

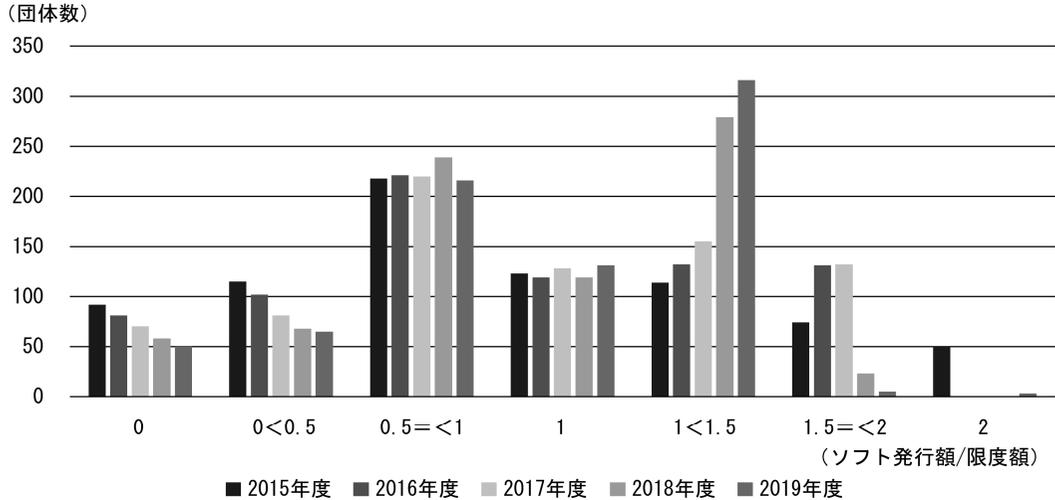
図表 8-1 ソフト発行（予定）額/限度額別団体数（1）

(年度)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
	H27	H28	H29	H30	R 1	R 2	R 3
(団体数) 1 超	241	266	295	314	335	1	280
1	123	119	131	122	134	385	210
1 未満	335	325	309	314	291	367	314
0	98	87	82	67	57	64	61
全過疎団体数	797	797	817	817	817	817	865
(%) 1 超	30.2	33.4	36.1	38.4	41.0	0.1	32.4
1	15.4	14.9	16.0	14.9	16.4	47.1	24.3
1 未満	42.0	40.8	37.8	38.4	35.6	44.9	36.3
0	12.3	10.9	10.0	8.2	7.0	7.8	7.1
全過疎団体数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(注) 過疎団体すべてを含む。2021年度は卒業団体も含む。

(出所) 総務省財務調査課提供資料より作成。

図表 8-2 ソフト発行（予定）額/限度額別団体数（2）



(注) 対象団体は各年度786団体、除外団体は脚注(20)。

(出所) 総務省財務調査課提供資料より作成。

発行に積極的な団体は「総じて財政力が弱く、起債による後年度負担の懸念より少しでも有利な財源確保」「財政上有利な地方債なので一部では積極的に要望」との回答があった。

以上、活用の実態としては、マクロ的には1) 近年、通常分も増加してきているため弾力分が細っている、2) 2020年度は国の制度運営により弾力運用が実施されていない。ミクロ的には、すなわち市町村団体別には、1) 未発行団体は全体の1割～1割弱であり、ほとんどの団体がソフト発行を行っている、2) 弾力運用を行う団体の割合は3～4割程度あり、2019年度までは増加傾向にあるが、活用率の団体間格差は縮小傾向にある。

3.2 事業別発行額

事業別発行額の実態についても触れておきたい。2021（令和3）年度以降は、新過疎法にもとづき事業区分が従来の9区分から12区分に増えている。新たな創設項目は「移住・定住・地域間交流の促進・人材育成」「地域の情報化」「再生可能エネルギーの利用の推進」。前二者は、旧法の「交通通信体系の整備・情報化及び地域間交流の促進」が分かれたものであり、新法では前二者と「交通施設の整備・交通手段の確保」になっている。

新法の区分にもとづくソフト分事業発行額（2021年度）の区分別シェアは、全体737.68億円のうち、①「移住・定住・地域間交流の促進・人材育成」（2.3%）②「産業の振興」（19.6%）③「交通施設の整備・交通手段の確保」（11.5%）④「地域における情報化」（1.4%）⑤「生活環境の整備」（7.9%）⑥「子育て環境の確保・高齢者等の保健及び福祉の向上・促進」（21.6%）⑦「医療の確保」（9.3%）⑧「教育の振興」（13.8%）⑨「地域文化の振興等」（1.1%）⑩「集落整備」（4.6%）⑪「再生可能エネルギーの利用の推進」（0.1%）⑫「その他地域の持続的発展に関し必要な事項」（6.6%）。

シェアの上位は「子育て環境の確保・高齢者等の保健及び福祉の向上・促進」（21.6%）「産業の振興」（19.6%）「教育の振興」（13.8%）「交通施設の整備・交通手段の確保」（11.5%）などである。

旧法に基づく区分で事業別推移をみると（図表9）、2012年度から2020年度にかけて「高齢者等の保健及び福祉の向上・促進」（17.9%→21.3%）、「教育の振興」（9.5%→13.1%）でシェアの増加がみられる。より詳細に事業内容のわかる調査資料によれば⁽¹⁴⁾、具体的には、医療費助成（こども・ひとり親）、自治体病院の医師確保対策・運営費、教員・講師等確保・小中学校のシステム導入等が多い。人材育成に係る過疎債（ソフト分）の発行実績は全体の16.4%あり、教育の振興（生涯教育・スポーツ除く）が多くなってい

(14) 令和元年度第7回過疎問題懇談会資料、平成30年度実績。

る。「教育の充実」については、「学校施設等の老朽化対策」「学校統廃合と統廃合にともなう課題」以上に「きめ細かな教育支援（少人数・複式学級対応、ICT教育、特別支援教育等）」を求める意見が多いとの調査結果も示されている。教育の分野においては、今日必要とされるきめ細かな対応が、過疎債ソフト分のニーズとなってあらわれてきていると考えられる。

図表10は、ソフト分発行に弾力運用のある団体と通常分の団体に分けて事業別シェアの平均をみたものだが、全体的にシェアの高い「高齢者等の保健及び福祉の向上・促進」では、弾力運用を行っているグループの方が、そのシェアが高くなっている⁽¹⁵⁾。他方、「教育の振興」については弾力運用のある団体と通常分の団体とに2017年度以降、有意なシェアの差は確認されない。

「教育の振興」の財政需要には、過疎団体固有のものもあるが、過疎団体以外において生じてきている需要も含まれている。過疎団体以外における需要も含めて、ニーズの対応が検討されていく必要もあると考えられる。

(15) いずれの年度も5%水準で統計的に有意。

図表9 過疎対策事業債（ソフト分）事業別発行額の推移（億円、%）

区 分		H23年度	H24年度	H25年度	H26年度	H27年度	H28年度	H29年度	H30年度	R元年度	R2年度
過疎地域自立促進特別事業（ソフト分）	産業の振興	10,043.8	12,889.3	14,624.6	16,176.2	16,693.3	16,874.3	16,509.2	15,877.2	15,244.0	12,026.3
	うち基金分	1,528.9	1,444.3	1,768.3	1,873.6	2,192.3	2,122.9	1,984.8	1,892.1	1,738.3	1,256.1
	交通通信体系の整備・情報化及び地域間交流の促進	7,724.0	9,564.1	9,287.0	9,812.8	10,350.4	9,540.1	10,490.6	10,848.3	9,691.8	8,722.7
	うち基金分	1,641.6	2,017.9	1,448.5	1,258.0	1,281.9	915.9	995.7	894.8	777.7	672.0
	生活環境の整備	2,944.7	3,155.0	4,513.8	6,023.7	6,112.1	6,412.2	6,207.9	5,263.7	5,267.0	5,409.0
	うち基金分	281.7	288.9	293.2	494.3	479.4	435.7	893.1	837.1	770.5	1,010.3
	高齢者等の保健及び福祉の向上・促進	8,131.1	10,128.5	11,009.0	12,552.9	13,076.7	14,897.9	14,933.3	14,473.7	14,411.3	13,336.4
	うち基金分	836.7	889.8	718.8	1,082.7	1,023.9	1,375.1	1,082.0	1,037.2	1,018.4	1,033.9
	医療の確保	6,463.3	7,135.8	6,718.9	7,018.1	7,116.6	7,159.4	7,337.2	7,135.8	7,162.3	6,269.4
	うち基金分	1,064.9	869.2	796.0	759.8	767.2	741.3	612.5	499.7	620.4	652.1
	教育の振興	3,806.4	5,361.8	6,845.6	7,725.0	7,877.9	8,736.0	9,247.3	9,561.2	8,984.2	8,192.1
	うち基金分	265.3	211.3	634.4	540.4	494.7	642.3	595.9	635.0	371.0	347.5
	地域文化の振興等	694.0	989.0	924.5	1,148.2	1,095.9	1,064.1	1,068.9	1,015.7	837.9	542.7
	うち基金分	130.1	14.0	33.5	151.4	16.4	54.1	63.3	14.1	33.1	7.1
集落整備	3,468.9	4,123.6	3,961.9	4,209.9	4,158.4	3,856.9	4,112.0	3,805.0	3,744.2	3,169.6	
うち基金分	961.5	872.5	560.5	511.7	612.8	553.4	719.9	405.0	361.5	370.0	
その他地域の自立促進に関し必要な事項	2,505.9	3,212.0	3,701.2	3,954.3	4,441.8	4,347.2	4,274.6	4,014.7	5,582.6	4,858.1	
うち基金分	878.3	861.3	1,326.7	1,330.8	1,422.9	1,413.2	1,474.2	1,402.7	1,949.1	2,003.0	
ソフト分 小計	45,782.1	56,559.1	61,586.5	68,621.1	70,923.1	72,888.1	74,181.0	71,995.3	70,925.3	62,526.3	
うち基金積立分 小計	7,589.0	7,449.6	7,529.9	8,002.7	8,291.5	8,253.9	8,421.4	7,617.7	7,640.0	7,352.0	

ソフト分発行額のうち 限度額超分 計	961.8	7,990.3	9,768.4	12,882.4	14,560.7	13,680.9	12,695.7	10,396.9	8,632.3	0.0
発行限度額	70,206.7	72,687.6	74,541.9	76,873.7	75,901.6	76,358.3	76,429.4	74,447.6	73,066.2	73,343.9

区 分		H23年度	H24年度	H25年度	H26年度	H27年度	H28年度	H29年度	H30年度	R元年度	R2年度
過疎地域自立促進特別事業（ソフト分）	産業の振興	21.9	22.8	23.7	23.6	23.5	23.2	22.3	22.1	21.5	19.2
	うち基金分	3.3	2.6	2.9	2.7	3.1	2.9	2.7	2.6	2.5	2.0
	交通通信体系の整備・情報化及び地域間交流の促進	16.9	16.9	15.1	14.3	14.6	13.1	14.1	15.1	13.7	14.0
	うち基金分	3.6	3.6	2.4	1.8	1.8	1.3	1.3	1.2	1.1	1.1
	生活環境の整備	6.4	5.6	7.3	8.8	8.6	8.8	8.4	7.3	7.4	8.7
	うち基金分	0.6	0.5	0.5	0.7	0.7	0.6	1.2	1.2	1.1	1.6
	高齢者等の保健及び福祉の向上・促進	17.8	17.9	17.9	18.3	18.4	20.4	20.1	20.1	20.3	21.3
	うち基金分	1.8	1.6	1.2	1.6	1.4	1.9	1.5	1.4	1.4	1.7
	医療の確保	14.1	12.6	10.9	10.2	10.0	9.8	9.9	9.9	10.1	10.0
	うち基金分	2.3	1.5	1.3	1.1	1.1	1.0	0.8	0.7	0.9	1.0
	教育の振興	8.3	9.5	11.1	11.3	11.1	12.0	12.5	13.3	12.7	13.1
	うち基金分	0.6	0.4	1.0	0.8	0.7	0.9	0.8	0.9	0.5	0.6
	地域文化の振興等	1.5	1.7	1.5	1.7	1.5	1.5	1.4	1.4	1.2	0.9
	うち基金分	0.3	0.0	0.1	0.2	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
集落整備	7.6	7.3	6.4	6.1	5.9	5.3	5.5	5.3	5.3	5.1	
うち基金分	2.1	1.5	0.9	0.7	0.9	0.8	1.0	0.6	0.5	0.6	
その他地域の自立促進に関し必要な事項	5.5	5.7	6.0	5.8	6.3	6.0	5.8	5.6	7.9	7.8	
うち基金分	1.9	1.5	2.2	1.9	2.0	1.9	2.0	1.9	2.7	3.2	
ソフト分 小計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
うち基金積立分 小計	16.6	13.2	12.2	11.7	11.7	11.3	11.4	10.6	10.8	11.8	

（注1） 弾力運用はH24以降（H23の限度額超分は、東日本大震災による防災・減災事業に係るもの）。

（注2） H22年度は事業別発行額データはないが、同年度のソフト分小計は37,904.5（億円）、うち基金積立分小計9,960.8（億円）、発行限度額は66,206.9（億円）。

（出所） 総務省財務調査課提供資料より作成。

図表10 発行額/限度額別の事業別シェアの平均（全体＝1）

(年度)	発行額/ 限度額	団体数	産業 振興	交 通 通信等	生活 環境	高齢者 等福祉	医療	教育 振興	地域文 化振興	集落 整備	その他
2015	1 <	239	0.221	0.139	0.088	0.200	0.107	0.125	0.015	0.047	0.057
	1 =>	456	0.204	0.220	0.079	0.158	0.089	0.099	0.014	0.053	0.085
2016	1 <	264	0.219	0.115	0.081	0.219	0.112	0.135	0.013	0.043	0.064
	1 =>	442	0.219	0.209	0.087	0.161	0.077	0.106	0.012	0.050	0.081
2017	1 <	293	0.220	0.125	0.073	0.225	0.108	0.132	0.015	0.046	0.055
	1 =>	438	0.221	0.202	0.077	0.164	0.079	0.124	0.008	0.046	0.079
2018	1 <	312	0.211	0.138	0.067	0.213	0.115	0.143	0.015	0.043	0.054
	1 =>	434	0.223	0.203	0.074	0.167	0.072	0.136	0.009	0.043	0.072
2019	1 <	333	0.214	0.118	0.061	0.216	0.113	0.142	0.010	0.045	0.082
	1 =>	423	0.210	0.185	0.078	0.173	0.073	0.137	0.012	0.039	0.095

(注) 北海道夕張市、福島県浪江町、飯舘村、葛尾村、福岡県大任町および未発行団体を除く。

(出所) 総務省財務調査課提供資料より作成。

3.3 過疎債ソフト分のミクロ分析

過疎債ソフト分の発行要因についてより詳しい分析を行う。

(1) 過疎債ソフト分発行の団体別特徴

まず、過疎債ソフト分発行における団体別特徴を概観しておく。図表11は、2019年度における対象過疎団体の留保財源率（留保財源/標準財政規模）別⁽¹⁶⁾にみたソフト発行限度額/標準財政規模（左上図）、ソフト発行額/標準財政規模（右上図）、ソフト発行額/ソフト発行限度額（左下図）、ハード発行額/標準財政規模（右下図）を示したものである。

同図にみられる特徴は、1）ソフト発行限度額/標準財政規模は（左上図）、算定式からも推測されるように、留保財源率が低いほど増えていくこと、2）実際の発行額と限度額の関係として、ソフト発行額/発行限度額は（左下図）、留保財源率の低い団体においても通常分内で選択されている団体もある一方、弾力運用分を選択している団体もあること、3）ハード発行額/標準財政規模は（右下図）、留保財源率の低い団体に高い団体もみられるが、ソフト発行額ほどではないこと、などである。

図表12は、同じく2019年度において、通常分および弾力運用分の発行団体別グルー

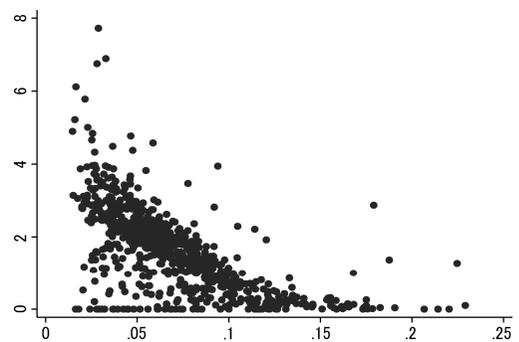
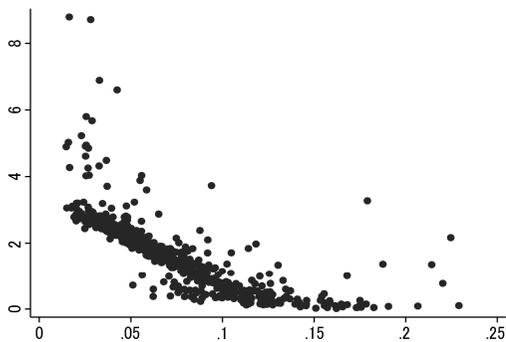
(16) 留保財源は標準税等収入－基準財政収入額より各団体別に算出した。

プにおいて各指標の平均値を比較したものである。弾力運用を行っているグループは、通常分のグループに比べ、平均値でみた場合、人口規模は小さい。また実質公債費比率や地方債現在高比率（対標準財政規模）も高くなっている。全部過疎、一部過疎、みなし過疎といった過疎類型別にみると、弾力運用分では全部過疎の割合が9割弱、通常分では7割程度である。

図表11 過疎債ソフト発行の団体別特徴（2019年度）

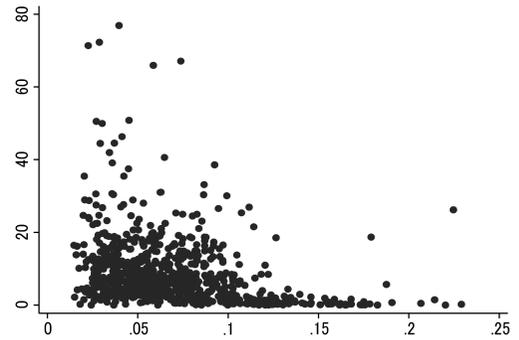
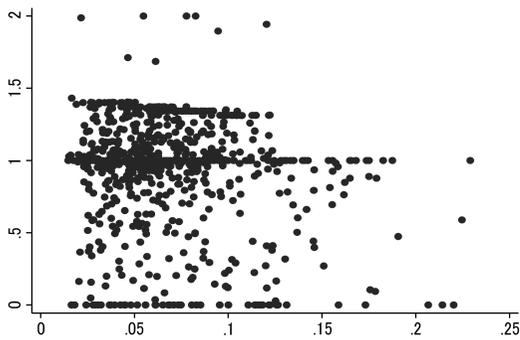
（縦軸）ソフト発行限度額/標準財政規模（%）

（縦軸）ソフト発行額/標準財政規模（%）



（縦軸）ソフト発行額/ソフト発行限度額

（縦軸）ハード発行額/標準財政規模（%）



（横軸）はすべて留保財源/標準財政規模

（注） 過疎団体は一部を除く786団体、ただし一部過疎団体も含むことに留意。

（出所） 総務省資料より作成。

図表12 通常分・弾力運用分ソフト発行団体別にみた特徴：各指標のグループ別平均値の比較

	カテゴリー	団体数	人口規模（人）	地方債現在高比率（倍）	実質公債費比率（%）	全部過疎（団体数）	一部過疎	みなし過疎
2019年度	通常分	462	46,844***	1.842***	7.93***	332	117	13
	弾力分	324	21,916	2.057	8.89	284	28	12

(注) 対象は図表11と同じ。地方債現在高比率は地方債現在高/標準財政規模（前期末）。
 (出所) 総務省資料より作成。

(2) パネルデータ分析

過疎債全体で発行要因を明らかにしようとしたパネルデータ分析の先行研究として宮下（2019）がある。宮下（2019）では、2010年度から2016年度までの過疎団体（夕張市、特定被災地地方公共団体を除く）を対象にパネルデータ分析を行っている。被説明変数に「過疎債の標準財政規模に対する割合」「その他地方債の標準財政規模に対する割合」を用いて、過疎債発行要因を明らかにすることを試みている。

検証の結果、説明変数のうち⁽¹⁷⁾、「過疎債の交付税措置率」（過疎債元利償還金の需要額算入/地方債残高）が負に有意であり、「国の財政支援措置を踏まえた財政運営を行っている」としている⁽¹⁸⁾。また説明変数のうち、実質公債費比率は過疎債とその他地方債の発行に負の有意な影響を与えているが過疎債の発行はその他地方債よりも実質公債費比率にもとづいて抑制されていない傾向としている。さらに説明変数のうち、65歳以上人口比率は負の有意、2乗項は正に有意な結果であり、高齢化が進んだ過疎地域で顕著に発行されているとしている。

本研究では、宮下（2019）を参考にしながら、過疎債ソフト分の発行要因に注目し、その比較の観点から過疎債ハード分についても併せて検証する。

過疎債ソフト分の発行は、通常分は発行限度額の算定式により決められるが、既述

(17) 説明変数としては、「交付税措置率」（過疎債元利償還金の需要額算入/地方債残高）「経常収支比率」「ソフト事業交付金比率」「国庫支出金比率」「都道府県支出金比率」「臨財債比率」（発行可能額）「実質公債費比率」「交付税見込率」「地方債現在高/標準財政規模」「積立金現在高/標準財政規模」「平均所得」「65歳以上人口比率」「同2乗項」などが用いられているほか、選挙要因に係る説明変数も用いられている。

(18) 宮下（2019）では「過疎債の交付税措置の少なかった過疎地域ほど過疎債を発行」とあるが、過疎債の交付税措置率は常に70%であるため、過去の過疎債発行額の多寡の反映との見方もある。

のとおり、通常分を下回る団体もあれば弾力運用を選択する団体もある⁽¹⁹⁾。そこで弾力運用の行われなかった2020年度を除き、2015～2019年度までの一部団体を除く過疎団体⁽²⁰⁾を対象（各年度786団体）にパネルデータ分析により発行要因を探る。使用データは、これまで同様、発行（予定）額データである。

被説明変数は「過疎債ソフト発行額/標準財政規模（％）」と比較の意味で「過疎債ハード発行額/標準財政規模（％）」「過疎債全体発行額/標準財政規模（％）」。さらに、過疎債ソフト分の発行意思をより表すと考えられる「ソフト発行額/発行限度額」を用いた。

過疎債ソフト分について、

（仮説1）過疎債元利償還金の基準財政需要額への算入を考慮して発行する

（仮説2）財政健全化を考慮して発行する

（仮説3）財政状況を考慮して発行する

（仮説4）社会構造、財政ニーズにもとづく発行を行っている

用いる説明変数は以下のとおりである。

被説明変数	過疎債ソフト発行額/標準財政規模（％）、ソフト発行額/発行限度額	
	過疎債ハード発行額/標準財政規模（％）	
	過疎債全体発行額/標準財政規模（％）	
（仮説1） 過疎債償還費の基準財政需要額算入を考慮して発行	過疎債償還費基準財政需要額/地方債現在高（前期）	kou _{it-1}
	または過疎債償還費基準財政需要額/基準財政需要額（前期）	kasoBFD _{it-1}
（仮説2） 財政健全化を考慮して発行	実質公債費比率（前期）	jr _{it-1}
	地方債現在高/標準財政規模（前期末）	debt _{it-1}
（仮説3） 財政状況を考慮して発行	経常収支比率（前期）	kr _{it-1}
	一般財源等伸び率（（今期－前期）/前期）	rev _{it-it-1}
	財政調整基金残高/標準財政規模（前期末）	fund _{it-1}
	ふるさと納税受入額/標準財政規模（前期）	furusato _{it-1}
（仮説4） 社会構造変数、財政ニーズ	県支出金その他（県費のみ）/標準財政規模（前期）	ken_sonota _{it-1}
	従属人口比率（従属人口/生産年齢人口）	jupop _{it}
	一人当たり道路実延長（過疎債ソフト分は適用なし）	road _{it}

(19) 弾力運用を活用できるのは2015～2019年度までは財政力指数0.56以下の団体である。

(20) 除外団体は以下のとおり。財政再生団体にある北海道夕張市、原子力災害の影響の残る福島県浪江町、飯舘村、葛尾村、理由は不明だが異常値の確認される福岡県大任町及び高知県田野町（2020年度のハード分が他団体に比して大）は除いた。また2017年度以降、新たに過疎団体となった団体も除いている。

推定モデルは、

$$Y_{it} = \alpha_0 + \alpha_1 \text{kou}_{it-1} (\text{kasoBFD}_{it-1}) + \alpha_2 \text{jr}_{it-1} + \alpha_3 \text{debt}_{it-1} + \alpha_4 \text{kr}_{it-1} + \alpha_5 \text{rev}_{it-1} + \alpha_6 \text{fund}_{it-1} + \alpha_7 \text{furusato}_{it-1} \\ + \alpha_8 \text{ken_sonota}_{it-1} + \alpha_9 \text{jupop}_{it} (+ \alpha_{10} \text{road}_{it}) + \delta_t + \mu_i + \varepsilon_{it}$$

α_t は時間効果、 μ_i は個別効果、 ε_{it} は誤差項

想定される符号は次のとおりである。

(仮説1) 過疎債償還費基準財政需要額/地方債現在高(前期)または過疎債償還費基準財政需要額/基準財政需要額(前期)は、いわゆる過疎債の交付税措置の当該団体への影響を考慮したものともいえる一方、過疎債の交付税措置は一律であることから、過去の過疎債発行額の多寡に応じて発行されるとの解釈も成り立つ。先行研究からは負が想定されるが、正負いずれも考えられる。先述の過疎団体の受け止めでも示したとおり、過疎債の元利償還額需要額が増えることが基準財政需要額増額につながると認識されれば正となることも考えられる

(仮説2) 財政健全化についての実質公債費比率、地方債現在高比率は、これら指標を意識した発行が行われている場合には負が想定される

(仮説3) 財政状況のうち、経常収支比率は、経常経費に充当される一般財源が増えれば過疎債ソフト分の発行が増えると考えれば、正が想定される。それ以外の一般財源等伸び率、ふるさと納税比率、県支出金その他比率は負が想定、財政調整基金残高は正負両方が想定される

(仮説4) 社会構造、財政ニーズを表す代理変数として、従属人口比率、過疎債ハード分については一人当たり道路実延長も用いたが、いずれも正が想定される

各データの出所は、過疎債ソフト分、ハード分、全体額は総務省財務調査課提供の各年度発行(予定)額。財政変数は総務省「地方財政状況調査」、過疎債償還費基準財政需要額、基準財政需要額は総務省「市町村別基準財政需要額」、実質公債費比率および経常収支比率は総務省「地方公共団体の主要財政指標一覧」、ふるさと納税受入額は総務省「各自治体のふるさと納税受入額および受入件数」、人口および従属人口比率は総務省「住民基本台帳年齢別人口」⁽²¹⁾、道路実延長は総務省「公共施設状況調」から使用した。

(21) 年齢別人口と構成人口の和が人口に一致しない町村もあるが、 $((0 \sim 14 \text{歳人口}) + (65 \text{歳以上人口})) / (15 \text{歳以上} 64 \text{歳以下人口})$ を従属人口比率とした。

図表13-1 記述統計量

	平均	標準偏差	最小値	最大値
過疎債ソフト発行額/標準財政規模 (%)	1.613	1.241	0.000	9.094
ソフト発行額/発行限度額	0.923	0.485	0.000	2.004
過疎債ハード発行額/標準財政規模 (%)	8.041	8.585	0.000	79.544
過疎債全体発行額/標準財政規模 (%)	9.654	9.136	0.000	81.771
過疎債償還費基準財政需要額/地方債現在高(前期) (%)	2.198	1.690	0.000	13.373
過疎債償還費基準財政需要額/基準財政需要額(前期) (%)	0.043	0.031	0.000	0.209
実質公債費比率(前期) (%)	8.443	3.697	-8.200	22.200
地方債現在高/標準財政規模(前期末)	1.848	0.447	0.393	4.406
経常収支比率(前期) (%)	87.597	6.676	52.000	109.400
一般財源等伸び率((今期-前期) /前期)	-0.006	0.047	-0.397	1.452
財政調整基金残高/標準財政規模(前期末)	0.372	0.286	0.000	3.350
ふるさと納税受入額/標準財政規模(前期)	0.031	0.204	0.000	9.796
県支出金その他/標準財政規模(前期)	0.032	0.023	0.000	0.489
従属人口比率(従属人口/生産年齢人口)	0.915	0.173	0.380	1.911
一人当たり道路実延長(m)	38.169	33.610	2.093	302.976

N数は3,930

推定結果は以下のとおりである(図表13-2)。

推定結果については、F検定、Breusch-Pagan検定、Hausman検定から固定効果推定を採択した。

(仮説1)は、過疎債償還費基準財政需要額/地方債現在高、過疎債償還費基準財政需要額/基準財政需要額とも、すべてのケースで負で有意であった。

(仮説2)は、実質公債費比率、地方債現在高比率などにもとづく財政健全化に係る指標は、ソフト発行額(標準財政規模比および限度額比)では実質公債費比率は負ではなく、地方債現在高比率は負だが有意でない(一部負でない)。他方、ハード発行額は、実質公債費比率は負で(10%水準で有意、一部有意でない)、地方債現在高比率は負で有意な結果となっている。ハード発行において当該指標にもとづく財政健全化が意識されていると解釈される。

(仮説3)は、経常収支比率は一部を除き正だが有意でない。財政調整基金残高も正だが有意でない。ふるさと納税標準財政規模比は負だが有意でない。一般財源伸び率はいずれも負だが、ソフト発行においては有意。県支出金その他はソフトで負、ハードで正だがいずれも有意でない。

（仮説4）は、従属人口比率が、ソフト発行額においていずれも正で有意、ハードは負で有意でない。ハードに関しては一人当たり道路実延長が正で有意であった。ソフト分は従属人口比率が高いほどソフト発行額が増えていることになる。

以上から次のようなことがいえよう。ソフトおよびハード発行額ともに過疎債償還費基準財政需要額算入が相対的に小さい団体ほど過疎債を多く発行していることになっているが、財政健全化関係や従属人口比率の影響は、ソフト分とハード分で異なる結果になっている。地方債現在高比率といった指標にもとづく財政健全化は、ハード分でより意識されていると推察される。従属人口比率は財政力の代理変数にもなっており、財政力が弱いところで、高齢者や年少者等向けの対人社会サービスの需要に対し過疎債ソフト分発行が増加しているものと推察される。

図表 13-2 推定結果

被説明変数	ソフト発行額/標準財政規模 (%)			ソフト発行額/発行限度額		
	係数	係数	係数	係数	係数	係数
説明変数						
過剰償還費基準財政需要額/地方債現在高 (前期) (%)	-0.117*** (-6.87)		-0.115*** (-6.77)	-0.050*** (-6.25)		-0.050*** (-6.18)
過剰償還費基準財政需要額/基準財政需要額(前期) (%)		-6.256*** (-6.56)			-3.057*** (-6.76)	
実質公債費比率 (前期) (%)	0.004 (0.54)	0.006 (0.71)	0.005 (0.65)	0.000 (0.08)	0.002 (0.40)	0.001 (0.16)
地方債現在高/標準財政規模 (前期末)	-0.036 (-0.56)	0.112* (1.84)	-0.036 (-0.56)	-0.026 (-0.85)	0.038 (1.30)	-0.026 (-0.85)
経常収支比率 (前期) (%)	0.004 (1.05)	0.004 (1.07)	0.002 (0.63)	-0.000 (-0.01)	0.000 (0.06)	-0.001 (-0.33)
一般財源等伸び率 ((今期-前期)/前期)	-0.636*** (-3.46)	-0.652*** (-3.54)		-0.228*** (-2.61)	-0.237*** (-2.72)	
財政調整基金残高/標準財政規模 (前期末)	0.033 (0.26)	0.048 (0.39)	0.059 (0.47)	0.011 (0.18)	0.012 (0.20)	0.020 (0.34)
ふるさと納税受入額/標準財政規模 (前期)	-0.029 (-0.65)	-0.023 (-0.51)	-0.033 (-0.73)	-0.033 (-1.54)	-0.031 (-1.42)	-0.034 (-1.60)
県支出金その他/標準財政規模 (前期)	-0.950 (-1.52)	-0.963 (-1.54)	-0.877 (-1.40)	-0.261 (-0.88)	-0.278 (-0.94)	-0.235 (-0.79)
従属人口比率	1.618*** (4.20)	1.606*** (4.16)	1.624*** (4.21)	0.546*** (2.98)	0.530*** (2.90)	0.548*** (2.99)
一人当たり道路実延長 (m)						
2016年度ダミー	0.045 (1.61)	0.041 (1.45)	0.079*** (2.99)	-0.010 (-0.73)	-0.012 (-0.90)	0.002 (0.18)
2017年度ダミー	0.049 (1.48)	0.043 (1.29)	0.074** (2.31)	-0.005 (-0.32)	-0.008 (-0.48)	0.004 (0.27)
2018年度ダミー	-0.021 (-0.52)	-0.025 (-0.63)	0.005 (0.12)	-0.019 (-0.96)	-0.020 (-1.02)	-0.009 (-0.49)
2019年度ダミー	-0.069 (-1.43)	-0.071 (-1.48)	-0.047 (-0.98)	-0.020 (-0.89)	-0.020 (-0.88)	-0.013 (-0.55)
定数項	0.118 (0.26)	-0.155 (-0.34)	0.200 (0.44)	0.596*** (2.75)	0.492** (2.30)	0.625*** (2.88)
サンプル数	3,930	3,930	3,930	3,930	3,930	3,930
決定係数within	0.0465	0.0452	0.0428	0.0262	0.0283	0.0241
F test	18.75***	18.53***	18.67***	17.14***	17.17***	17.10***
Hausman test	318.84***	317.39***	312.41***	88.81***	117.73***	181.69***
Breusch and Pagan test	4,285.56***	4,265.07***	4,288.51***	4,337.60***	4,332.54***	4,356.11***

被説明変数	ハード発行額/ 標準財政規模 (%)		過疎債全体発行額/ 標準財政規模 (%)	
	係数	係数	係数	係数
説明変数				
過疎債償還費基準財政需要額/地方債現在高 (前期) (%)	-0.453* (-1.88)		-0.562** (-2.33)	
過疎債償還費基準財政需要額/基準財政需要額(前期) (%)		-37.391*** (-2.79)		-43.37*** (-3.23)
実質公債費比率 (前期) (%)	-0.189* (-1.68)	-0.160 (-1.41)	-0.185 (-1.64)	-0.154 (-1.36)
地方債現在高/標準財政規模 (前期末)	-11.360*** (-12.48)	-10.799*** (-12.61)	-11.41*** (-12.52)	-10.71*** (-12.49)
経常収支比率 (前期) (%)	0.076 (1.57)	0.079 (1.64)	0.078 (1.63)	0.081* (1.69)
一般財源等伸び率 ((今期-前期) /前期)	-1.152 (-0.45)	-1.313 (-0.51)	-1.774 (-0.69)	-1.949 (-0.75)
財政調整基金残高/標準財政規模 (前期末)	0.216 (0.12)	0.052 (0.03)	0.223 (0.13)	0.069 (0.04)
ふるさと納税受入額/標準財政規模 (前期)	-0.345 (-0.54)	-0.320 (-0.50)	-0.368 (-0.58)	-0.336 (-0.53)
県支出金その他/標準財政規模 (前期)	13.175 (1.50)	12.722 (1.45)	12.34 (1.40)	11.88 (1.35)
従属人口比率	-3.427 (-0.62)	-3.862 (-0.70)	-2.096 (-0.38)	-2.573 (-0.47)
一人当たり道路実延長 (m)	0.149** (2.04)	0.150** (2.07)	0.168** (2.29)	0.171** (2.35)
2016年度ダミー	0.620 (1.57)	0.591 (1.50)	0.658* (1.66)	0.624 (1.58)
2017年度ダミー	1.041** (2.25)	1.021** (2.21)	1.081** (2.33)	1.055** (2.28)
2018年度ダミー	1.647*** (2.88)	1.655*** (2.90)	1.612*** (2.81)	1.615*** (2.82)
2019年度ダミー	2.352*** (3.45)	2.396*** (3.52)	2.261*** (3.31)	2.301*** (3.37)
定数項	20.871*** (3.18)	20.317*** (3.14)	20.63*** (3.14)	19.80*** (3.05)
サンプル数	3,930	3,930	3,930	3,930
決定係数within	0.0598	0.061	0.0611	0.0626
F test	3.29***	3.30***	3.73***	3.74***
Hausman test	275.59***	283.87***	335.75***	345.07***
Breusch and Pagan test	468.34***	464.28***	603.14***	595.26***

() は t 値。***は 1%水準で有意、**は 5%水準で有意、*は10%水準で有意

むすびにかえて

以上のとおり、活用実態については次のような知見が得られた。

第一に、国の制度運営についてである。財政規律を考慮した総務省令の算定式によるミクロのソフト発行限度額は、その総和がマクロのソフト「保障」額となっている。この結果、一つには、マクロでみた過疎債地方債計画額の内数とみなされる、見方を変えれば同地方債計画額を押し上げることにもなる。二つは、ミクロでは、限度額総和額に満たない分は弾力運用分として要望団体（財政力が一定以下、最大限度額の2倍まで）に再配分される仕組みとなっている。ただし弾力運用分は、通常分でどれだけ活用されるかにも左右されるものとなっている。

第二に、ソフト分の活用実態についてである。一つは、マクロ的には近年、通常分も増加してきているため、弾力分は細まっている、2020年度は国の制度運営により弾力運用が実施されていないということである。二つは、市町村団体別には、未発行団体は全体の1割～1割弱でほとんどの団体がソフト発行を行っていること、他方、弾力運用を行っている団体の割合は3～4割程度あり、分析対象とした2019年度までは増加傾向にあった。ただし活用率（発行（予定）額/限度額）の団体間格差は縮小している。

三つは、パネルデータ分析（2015～2019年度）の結果、ソフト分の発行要因については、ハードとの比較において、過疎債償還費の基準財政需要額算入（前期）率（対地方債残高および需要額全体）こそ共通して負の有意な結果だが、財政健全化関係指標や従属人口比率において異なる影響がみられた。同じく過疎債を発行するものの、過疎団体にとっては、ソフト分発行はハードとは異なる認識といえるのではないか。制度設計上、両者は充当率や算入率（後年度負担の措置）こそ共通だが、対象事業や発行限度額が設けられる点、国による運営等、異なるものとなっており、このような違いが反映されたものともいえる。

第三に、事業別発行額をみると、近年、過疎債ソフト分の事業別充当は「高齢者等福祉」「教育の振興」でシェアが増加してきている。財政需要という観点からも、過疎債ソフト分については考えるべき課題もあろう。

これらの活用実態を踏まえれば、過疎債ソフト分の地方財政システムにおける位置づけについては以下のような示唆がある。

まず、第一に、過疎団体のほとんどが過疎債ソフト分を発行しており、ソフト分については一般財源とは別に、いわば地方債をつうじた財源確保が機能している実態がある。第

二として、過疎債ソフト分は、充当率や算入率はハードと変わらないが、対象事業を上げた上で総務省令による発行限度額を設け国による制度運営を行うという関与により、ハードとは異なる地方債として機能させることになっている。充当率や算入率以外にも地方債の制度設計の余地は実態としては様々にあり、一般財源との係わりをもっている。

第三に、過疎団体が全団体の半数と増えているなか、過疎債をつうじたソフト分の財源確保は、あくまで普通交付税とは重複しない仕組みであり留保財源対応分とされてはいるが、一般財源を中心とした財政システムのなかでそれを補完するものとして組み込まれてきているといえるのではないだろうか。

(ほしの なほこ 地方財政審議会委員)

本稿作成にあたっては、石田三成先生（東洋大学）、宮崎雅人先生（埼玉大学）より有益な助言を頂き、感謝申し上げます。本稿に残された誤りは、全て筆者の責に帰するものである。

キーワード：過疎対策事業債ソフト分／一般財源等／留保財源／財源保障

【参考文献】

- 梶元伸（2021）「過疎地域の持続的発展の支援に関する特別措置法の成立について」『地方財政』第60巻第6号、pp. 58-84
- 過疎問題懇談会「新たな過疎対策に向けて ～持続可能な低密度地域社会の実現～（中間的整理）」平成31年4月5日
- 黒川了威（2021）「新過疎法の制定と過疎債の見直しについて」『公営企業』631号、pp. 15-22
- 小泉和重（2005）「論じられなかった課題——地方債」『地方財務』612号、pp. 47-56
- 坂本誠（2023 a）「過疎対策の成立とその継続（上）」『自治総研』531号、pp. 51-86
- 坂本誠（2023 b）「過疎対策の成立とその継続（下）」『自治総研』532号、pp. 28-57
- 佐藤啓太郎（2010 a）「過疎地域自立促進特別措置法の拡充と延長（1）」『地方財務』672号、pp. 35-45
- 佐藤啓太郎（2010 b）「過疎地域自立促進特別措置法の拡充と延長（2）」『地方財務』674号、pp. 61-78
- 佐藤啓太郎（2010 c）「過疎地域自立促進特別措置法の拡充と延長（最終）」『地方財務』678号、pp. 45-61
- 総務省『過疎対策の現況』各年度
- 地方財政調査研究会編集（2017）『最新過疎・辺地債ハンドブック 改訂版』ぎょうせい
- 地方財政調査研究会編集（2022）『令和3年施行新過疎法対応 過疎・辺地債ハンドブック』ぎょうせい
- 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『地方財政レポート2018』、pp. 65-74

- 堀部篤（2017）「広域合併市町村における農政執行体制の構築手法 — 過疎債による非正規職員の活用に注目して —」『農業経済研究』第88巻第4号、pp. 382—387
- 宮下量久（2019）「過疎対策事業債の発行要因に関する実証分析」日本地方財政学会『日本地方財政学会研究叢書』第26号、pp. 61—86