

## ⇒ 調査報告 ⇐

## 高齢社会対策に関するアンケート調査報告（上）

— 新潟県下全112市町村 —

齋 藤 忠 雄

## はじめに

〔1〕「少子高齢社会」が世の耳目を集めてすでに久しい。このことにかんしこれまで、雇用・所得保障、健康・福祉、学習・社会参加、住宅・環境、家庭等、じつに多くの領域から論じられ施策が講じられてきた。

この社会は、大衆民主主義を前提とし、科学技術の高度に進歩した経済的豊かさのもとに実現している。より具体的にいうと、少子高齢化の直接的規定要因は、合計特殊出生率の低下、新生児・乳児死亡率の低下および中高年層死亡率の低下にある。平均的高齢者の健康と経済事情の一端（1990年代）を調べてみると、およそつぎのとおりである。高齢者の約8割の人が自分自身を「健康と思っている」（厚生省『国民生活基礎調査』）。また、高齢世帯の1人あたり平均所得金額（フロー）は一般世帯のそれとほとんど遜色ない（前掲書）。高齢者世帯の貯蓄現在高・実物資産現在高（ストック）にいたっては勤労者世帯の平均をはるかに凌駕している（総務庁『貯蓄動向調査報告』、同『全国消費実態調査』）。こうしてみると、高齢者の生活は、全体的に恵まれているように思われる。

しかし、高齢者の健康と経済事情は若い世代以上に格差が大きい。また、いかに健康な人であっても、いずれ終末期を迎えるし、多かれ少なかれ援護・介護をうけることになる。事実、高齢者も含めて、多くの国民が将来の生活に不安や不満を抱いていることは否定できない。たとえば、マクロ経済的には一般に以下の点をあげうるであろう。①いわゆる生産年齢人口の絶対的・相対的減少が経済成長におよぼす影響、②労働力人口の高齢化と産業構造・雇用システムとの相互作用、③いわゆる従属人口割合の上昇と国民負担率の上昇にともなう世代間対立、④保健福祉に携わるマンパワーや福祉施設の不足。とりわけ1990年代のばあい、短期国際資本の急激な移動をとまなう長期にわたる複合不況が、老後の暮らしにたいする不安をいっそう募らせている。なかでも20歳代から50歳代までの人々の不安率は、この10年間に30～40%から70～80%に上昇している（日本銀行『貯蓄と消費に関する世論調査』）。そして家計（全年代の平均）の貯蓄目的（11項目のうち3つまでの複数回答）では、「こどもの教育・結婚資金」の割合の低下傾向と「老後の生活資金」の割合の上昇傾向が鮮明になり、90年代中頃には両者の位置

が逆転して後者が前者を上回るに至った（前掲書）。

一般に年少者と高齢者の生活は、高齢者本人の自助努力、家族、地域社会、企業内福祉、そして一般政府（中央政府・地方政府・社会保障基金）によって支えられている。留意すべきは、経済社会の構造的転換によって従来の制度が整合性を失ないつつあることである。求められているのは、人生80年時代にふさわしい新しい経済社会体制の構想と構築であろう。

〔2〕 少子高齢社会の到来は、地域社会と地方自治体にも甚大な影響をおよぼす。活力の概念いかんによるが、一般的にいて地域社会の活力の低下は避けがたい。

それは、まず過疎地を直撃する。極端なケースを想定すると近い将来、一部の過疎指定自治体では地域社会の存立基盤さえ崩壊しかねないかもしれない。中・大都市にも問題が生じる。農村部より遅いとはいえ、いずれ小・中学校そして高校の入学者減少過程の後、高齢者夫婦世帯・単独世帯が急増するときがくる。しかるに、伝統的な農村社会と異なり大都市では社会的連帯感が希薄である。その間隙をどう埋めるのか、NPOとのかかわりなど、都市固有の課題が残されている。

いずれにしろ、都市化・核家族化・価値観の多様化等にもとめない、家族や地縁・血縁地域社会による扶養機能は後退しつつある。その代替としての福祉の普遍化は、一方で摩擦を生み出しつつも、必然的に行財政の役割を増大させてきた。現代国家が「行政国家」「福祉国家」と称される所以の一因はここにある。事実、中央政府は巨大な権限と財源を背景に、個人間・地域間の経済的格差を是正する所得再分配政策を大規模に展開してきた。そのような諸施策が社会の安定にはたしてきた意義ははかりしれない。

だが、ときは進み、状況が変わる。全国画一的な施設や年金制度がしだいにととのい、社会が成熟するにつれて、中央集権的な政策の限界が露呈してきた。なぜなら福祉ニーズは、年金・医療・失業手当といった分野を超えて、長期にわたる老後の過ごし方や身体的介護・情緒的援助等のような非貨幣的なきめ細かい対人社会サービスにますます広がりつつあるからである。人々はいま、人権を尊重し、個性に叶った豊かな暮しを支える具体的な協力システムを求めている。それにたいし、国民・住民にとって距離の遠い存在である中央政府の供給する公共サービスは、一面でナショナル・ミニマムを保障しながら、反面で各地域の個性を奪い、共同生活への参画によって醸しだされるはずの公共心を衰退させてきた。

成熟社会における住民ニーズの高度化や多様化にたいし柔軟にしかも総合的に対処しうるのは、個別の地域社会を良く理解している地方自身である。時代の要請は、個々の住民に身近な地域社会や自治体という空間を、みずからの決定と実行によってより豊かなもの創造してゆくことにある。地域社会の新しい活力は、そのような共同参画社会からうまれてくるにちがいない。産業政策はもちろんのこと、核家族家庭の育児や高齢者の社会参加に応えるまちづくりから福祉・保健・医療の連携、そして福祉の担い手の養成と確保にいたるまで、地方自治体ななくずく市町村の役割はいつそう重要になってきている。

2000年4月から、いわゆる「地方分権一括法」が施行される。国から地方へ税財源の委譲がなされなかったこと、地方側の改革意識の不十分なことなど、残された課題は少なくない。だがともかく、機関委任事務の廃止・国の関与の縮小などにより、地方の自主性・自立性尊重の原則にそった歴史的第一歩を踏み出す運びとなった。また、ときを同じくして、介護保険制度も発足する。実施には種々難点がありそうであるけれども、ノーマライゼーション、家族介護者の負担軽減、効率の向上を目標とし市町村の位置づけを重視するのは先進諸国共通の理念といていい。日本でも、より分権化された多面的仕組みを築く舞台装置が用意されようとしている。

〔3〕 さて、本アンケート調査は、文部省科学研究費（一般研究A）の助成をうけた「高齢化社会への移行に伴う福祉的責任原理に関する学際的実証研究——国家・企業・労働組合・地域社会・家族の福祉的相互補完機能をめぐって——」（研究代表者・國武輝久）の一環としてなされたものである。

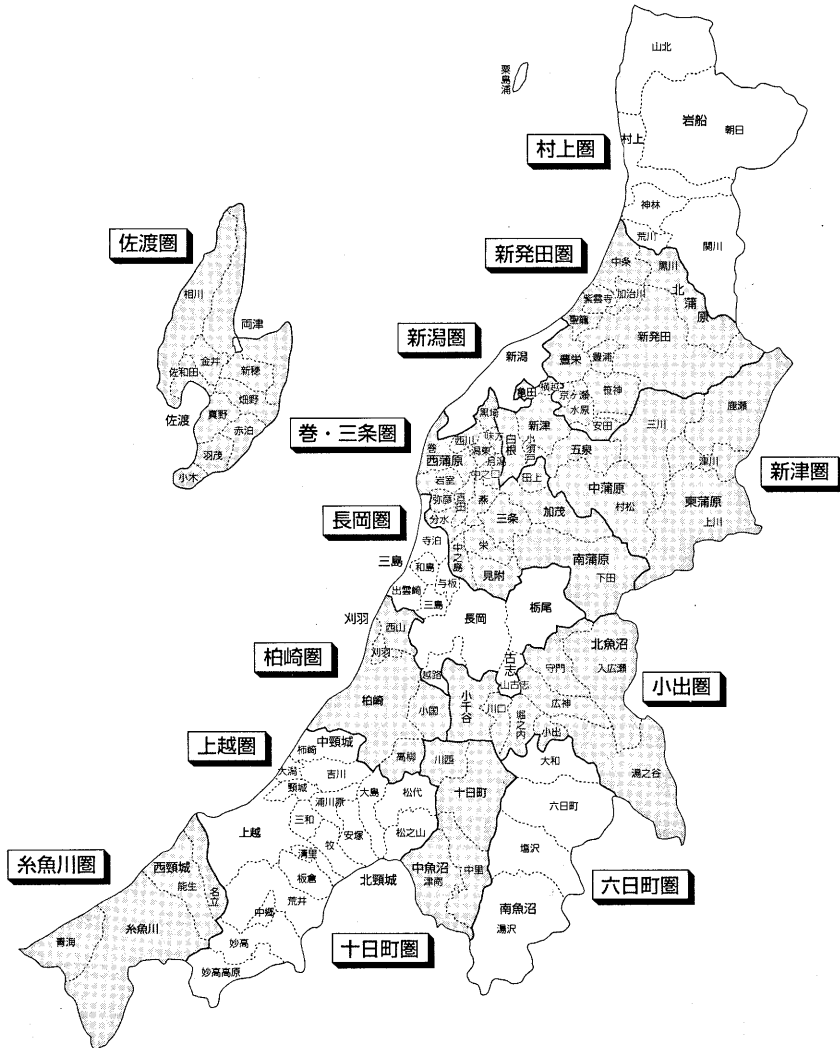
本アンケート調査を実施するにさいし、新潟県民生部社会福祉課にヒアリングをおこない貴重な御示唆を与えていただいた。また、調査結果のコンピューター処理はすべて石田千代子・新潟大学法学部教授の御助力に拠っている。

ところで、「(新潟県)13圏域」(後述)の概況を調べる作業に手間どったことと、その取り扱い方の迷いからなかなか抜けだせなかったことにより、報告が大幅に遅れてしまった。関係各位の御協力にお礼申し上げますと同時に、御寛恕を乞うしだいである。

〔参考：13圏域の概況〕

周知のように、新潟県は比較的人口が多く面積も広い。それを47都道府県のなかに位置づけてみると、人口が14位（1995年の国勢調査）、総面積が5位である。また地形的には豪雪の中山間地、大河と広い平野、長い海岸線、そして離島、と多面的である。この新潟県を構成する市町村は北海道、長野県について多い112を数える。他の都道府県も多かれ少なかれそうであろうが、新潟県の市町村は多様であって経済構造や人口移動・人口密度などにおいて個性が強い。そこで本アンケート調査では、回答のあった全市町村の単純集計に加えて、13圏域とのクロス集計も試みている。（ただし、紙幅の関係からクロス集計の図は省略している。）

図表 1 13圏域の区域割と市町村名



13圏域の区分は、新潟県の「2次保健医療福祉圏域」に従っている。各圏域を構成する市町村名と地理上の位置は図表1のとおりである。また図表2は、圏域区分ごとに構成市町村数とその県内構成比、〔回答市町村数とその県内構成比〕、人口数とその県内構成比、および面積の県内構成比を示したものである。

図表2 新潟県の13圏域区分表(1995年)

圏域区分	構成市町村数(%)	〔回答市町村数(%)〕	人口と面積の県内構成比(%)	
			人口	面積
村上	7(6%) (1市2町4村)	〔7(8%)〕	3 [8.5万人]	12
新発田	12(11%) (2市6町4村)	〔9(10%)〕	10 [24.7万人]	9
新津	11(10%) (3市5町3村)	〔9(10%)〕	9 [22.8万人]	12
新潟	1(1%) (1市)	〔0(0%)〕	20 [48.6万人]	2
巻・三条	19(17%) (4市8町7村)	〔15(16%)〕	16 [40.0万人]	9
長岡	9(8%) (2市5町2村)	〔7(8%)〕	11 [27.1万人]	6
小出	8(7%) (1市3町4村)	〔8(9%)〕	4 [9.7万人]	9
六日町	4(4%) (4町)	〔4(4%)〕	3 [7.6万人]	7
十日町	4(4%) (1市2町1村)	〔4(4%)〕	3 [7.5万人]	5
柏崎	5(4%) (1市3町1村)	〔3(4%)〕	15 [11.3万人]	4
上越	18(16%) (2市8町8村)	〔13(14%)〕	10 [25.8万人]	12
糸魚川	4(4%) (1市3町)	〔4(4%)〕	2 [6.1万人]	6
佐渡	10(9%) (1市7町2村)	〔8(9%)〕	3 [7.8万人]	7
合計	112(100%) (20市56町36村)	〔91(100%)〕	0	5 10 15 20(%)

注：1)「人口と面積の県内構成比」は、〔回答市町村数ではなく〕構成市町村数に基づいて算出している。

2)人口の合計は249万人、面積の合計は1万2581km<sup>2</sup>である。

3)統計処理の関係上、合計はかならずしも100%になっていない。

資料：人口：総務庁『国勢調査報告』(1995年)。

面積：建設省『全国都道府県市区町村別面積調』(1995年)。

ここでは各圏域を理解する一助として、簡略ながらその概況を整理しておくことにしたい。焦点は人口と経済に絞ってある。参照している主な資料は以下のものであり、かつ取りあげている数値は本アンケート調査の実施年(1995年)に合わせて1990年代前半・中頃の値に従っている。なお、新潟県企画調整部統計課には、有益な御教授をうけると同時に資料収集にも御協力いただいている。

——新潟県『新潟県の人口移動』, 同『にいがた県の工業』, 同『にいがた県の商業』, 同『新潟県観光動態の概要』, 同『新潟県広域商圈動向調査報告書』, 同『新潟県の市町村所得』, 同『市町村財政の概況』, 同『市町村税の概要』, 同『統計データハンドブック』, 北陸農政局『新潟農林水産統計年報』, 朝日新聞社『民力』, 東洋経済新報社『地域経済総覧』, 自治省『地方財政白書』, 地方財務協会『市町村別決算状況調』, 総務庁『国勢調査報告』, 国土庁『過疎対策の現況』。

### (1) 村上圏（1市2町4村）

図表2によると、新潟県に占める村上圏の割合は、市町村数6%、人口3%、面積12%である。後述する新潟圏（=新潟市）とは逆のいみで、村上圏は人口と面積の落差がきわめて大きい。また7市町村中、3つの自治体が過疎地域の指定をうけている。

第2次世界大戦後長い間、村上圏の人口の自然動態（出生-死亡）は逡減傾向をたどりながらもプラスであったが、1990年～1995年（国勢調査）の間にマイナスに転じている。他方、社会動態（転入-転出）のマイナスは連綿とつづいている。そして、両者の合計はいぜんとして減少傾向をたどっている。新潟県の総人口は、石油ショック付近からほぼプラスに転じ、90年代末までプラスを維持しているけれども、村上圏はその軌道からはずれたままである。

新潟県の年齢3区分別人口構成比（1995年の国勢調査）は、年少人口（0～14歳）16.5%→生産年齢人口（15～64歳）63.5%→老年人口（65歳～）18.1%である。それにたいし村上圏は、(同) 16.1%→(同) 61.8%→(同) 22.2%、となっている。村上圏は生産年齢人口構成比の低さと老年人口構成比の高さにおいて著しい。高齢化率（総人口に占める65歳以上の人の割合）は13圏域中4番目に高い。同じく、老年化指数\*も県の110.1にたいし137.4と高い。この値も13圏域中4位である。

$$* \text{ 老年化指数} = \text{老年人口 (65歳以上人口)} \div \text{年少人口 (15歳未満人口)} \times 100$$

つぎに、経済構造の特色を抽出してみよう。それを新潟県に占めるシェア（1990年代中頃）で示してみると、村上圏は農業粗生産額で約6%、製造品出荷額等で約2%、そして小売業商品年間販売額で約3%となっている。人口シェアが約3%であるから、村上圏は県平均（過重平均）にたいし農業ウェイトが圧倒的に高いものの、工業では弱く、小売業でほぼ同率ということになる。

村上圏の農業は、県内シェアが大きいだけではない。それは生産性の高いことで裏付けられている。すなわち、村上圏の農業粗生産額の県内シェア約6%は、農業就業人口および総農家数の県内シェア約5%を凌駕している。なお、品目別の金額では断然米が大きいけれども、県平均（過重平均）との比較では畜産のウェイトが高くなっている。それとは逆に、村上圏の製造業は生産性においても脆弱である。従業者数の県内シェアは人口シェアに匹敵していながら、

従業者1人あたり製造品出荷額等のほうは県平均（過重平均）の0.65倍程度にすぎない。この値は、十日町圏・佐渡圏と並んで13圏域の最下位を形成している。やや詳細に調べてみると、じつは小売業も相対的にいって零細である。なぜなら、小売業の県内シェアは、商店数→従業者数→年間商品販売額、の順に低下しているからである。そして、従業者1人あたり小売業年間商品販売額において県平均（過重平均）のおよそ0.9倍にとどまっている。

近代化という尺度に照らせば、村上圏の産業構造は遅れており、それは住民1人あたり所得水準に映し出される。村上圏の所得水準は県平均（過重平均）の0.85倍前後である。圏域別では、ほぼ佐渡圏、十日町圏について低い。

所得水準の低位性は財政にもくっきりとあらわれる。村上圏の住民1人あたり地方税収入額は県平均（過重平均）の7割程度であって、13圏域のなかでもっとも少ないグループの一角を形成している。その結果、地方財政調整機能が強く働いて、歳入（普通会計決算）に占める地方交付税の構成比はきわめて高い。また、歳出構成比では、農林水産業と建設業に特化している経済構造との関連から、農林水産業費・土木費（目的別）または建設事業費（性質別）が県平均（過重平均）より大きい。さらに付け加えれば、一般に財政力指数の小さな自治体がそうであるように、村上圏の住民1人あたり普通会計歳出額は県平均（過重平均）をかなり上回っている。

## (2) 新発田圏（2市6町4村）

図表2によると、新発田圏の県内シェアは市町村数12%、人口10%、面積9%であるから、三者の均衡が比較的とれている圏域といえる。

新発田圏の人口（国勢調査）は、1975年～1980年にプラスに転じ、以後プラスを維持しつづけている。そのうち、自然動態は、絶対数の減少をみつつもプラスをキープしている。社会動態は、マイナスながら通減傾向をたどり、1990年～1995年からプラスに転じた。そういうしだいであるから、新発田圏の年齢3区分別人口構成比と老年化指数は県平均にきわめて近い。

一般に、下越地区（村上圏・新発田圏・新潟圏）の農業はいろいろなみで強力であるが、とりわけ新発田圏が強い。農家1戸あたりの経営耕地面積が広く、かつ従業者1人あたり農業粗生産額では13圏域中もっとも高い位置を保持しつづけてきた。品目別では、県都・新潟市にたいする近郊農業の利点を生かして、花卉・果実・野菜に力をいれている。

新発田圏は、新潟東港を有すること等により工業の立地条件に比較的恵まれた圏域である。もともと化学工業のウェイトの高い圏域であったが、石油ショック以降しだいに金属製品、電気機器、そして食料品がウェイトを高めつつある。しかも新発田圏の工業の県内シェアは、事業所数→従業者数→製造品出荷額等、の順に高くなっている。比較的大規模で生産性が高いことにより、従業者1人あたり製造品出荷額等も大きく、それは県平均のおよそ1.1倍である。

新発田圏には過疎地域の指定をうけている市町村がない。また、新潟市のベッドタウン的市町村が存在することもあって、比較的サラリーマン層が厚く所得水準も高い。その結果、消費

者の足が新潟市へ向かう傾向は免れがたいが、全体的にみて小売業は堅調であるといつてよい。事実、従業者1人あたり小売業年間商品販売額は県平均を上回っている。なお、この値が県平均を上回っている圏域は、六日町圏・新潟圏・長岡圏・新発田圏・柏崎圏の5つだけである。

経済構造と所得水準が県平均に近いだけに、新発田圏の財政構造も県平均と類似的である。判然たる相違点は、住民1人あたり普通会計歳出額が県平均の85%前後にとどまっていること位であろう。

### (3) 新津圏（3市5町3村）

新津圏は、市町村数・人口・面積にかんするかぎり、その規模と構成比において上記した新発田圏と似ている（図表2）。だが、異なる点も看過できない。たとえば、新津圏は日本海に接する市町村を有していないこと、および豪雪の過疎地域指定自治体の存することがそれである。この事情は、臨海型工業と漁業および過疎対策において異なる影響を及ぼすことにつながる。

新津圏の人口動態は、新発田圏と同様、新潟市近隣の自治体で増、その他の自治体で減の傾向をたどってきた。なかでも中山間地の人口動態は厳しい。社会減がつづくのみならず、かつて自然増であったものが自然減に転じている自治体も出始めている。過疎化に歯止めのかかっていない市町村にとって、少子高齢社会対策はいぜんにもまして重要な課題として残されている。

経済構造の上では、県平均にくらべ農業依存度が高い。稲作が中心ではあるが、新潟市の近郊では果実と花卉の栽培に力を注いでいる。それにたいし、工業はやや弱い。伝統的に繊維を中心とした生活関連型産業のさかんな圏域ではあるが、成長産業とはいえない悩みを抱えている。もちろん、明るい材料もないではない。米菓を軸とする食品品は、比較的順調な拡大軌道に乗っている。とはいえ、新津圏の産業を鳥瞰するに、工業の成長分野が加工組立型にある以上、付加価値の高い先端分野への新たな進出が望まれる圏域といわねばならない。

新津圏の小売業のウェイトは県平均と大差ない。ただし、県都・新潟市と隣接し、通勤・通学している人々の割合の高い圏域だけに、その商圈はかなり新潟市とオーバー・ラップしている。買物客の新潟市への集中傾向は、新発田圏・新津圏と同じく後述する巻・三条圏にもあてはまる。

新津圏の財政構造は比較的県平均に近い。とはいえ、新津圏を構成する市町村のばあい、経済構造や人口移動そして所得水準等においてバラツキが目立つ。財政もそうである。たとえば、新潟市に境界を接し人口の急増している自治体では、所得水準が高い関係で住民1人あたり地方税収入が大きく、それだけ地方交付税は小さい。歳出面では、ベッド・タウン化に応えるべく生活基盤関連の構成比が高くなっている。それにたいし中山間地の自治体では自主財源が乏しく、依存財源に頼るところが大きい。歳出構成比では、農林水産業費が大きなウェイトを占めている。また、過疎債の利用等の影響もあって、住民1人あたり普通会計歳出額は県平均を



大幅に上回っている。

#### (4) 新潟圏（1市）

新潟圏は県庁所在都市・新潟市1市のみで成立している。新潟圏の面積は13圏域中もっとも狭く県総面積の2%にすぎない。しかるに、人口は50万人弱とすこぶる多い。県内シェアで示すと、およそ50分の1の面積におよそ5分の1の人口を擁していることになる。ゆえに、人口密度は群を抜いて高い。しかも、昼間人口比率が111.0（1995年）と高いことからわかるように、昼間の活動人口はいっそう多い。

人口は、流入が多い反面、住宅地の不足・高価性により隣接自治体への流出も多く、社会動態でマイナス傾向をたどっている。自然動態は逓減しつつもプラスを維持している。そして、社会動態と自然動態の合計で漸減ながらも増加をつづけてきた。一般に大都市ほどそうであるように、新潟圏の合計特殊出生率は新潟県平均はもちろんのこと全国平均よりも低い。また高齢化率（1995年国勢調査）も、13圏域中もっとも低い14.2%を記している。

人口密度の高い県都であることから容易に推察されるように、新潟圏に占める第1次産業のウェイトはきわめて軽い。田畑の面積の減少率もやや大きい。第2次産業では伝統的に化学工業がさかんであったが、石油ショック以降、食料品・一般機械等の伸びが大きい。しかし、工業製品出荷額等の絶対額はともかく、第2次産業就業人口比率（24.1%、1995年）はさほど大きくない。

それにたいし、新潟圏の第3次産業は広範多岐にわたり、ウェイトも重い。第3次産業就業人口比率は73.3%（1995年）にのぼる。その強さと集中度の一端を示してみると、県内の人口シェア20%にたいし、各種サービス業の事業所数・従業者数の県内シェアはそれをはるかに上回っている。同じく小売業も、人口シェアを上回る商店数シェアを有し、かつ規模が大きい。すなわち、従業者数と年間商品販売額が商店数の県内シェアを凌駕している。さらに、卸売業にいたっては小売業以上に県内シェアが大きい。そういうなかにあって、注目すべき新しい動きがある。それは大型店が隣接自治体に進出し始めていることである。

所得水準を調べると、新潟県内の市町村単位では湯沢町や刈羽村のように飛び抜けて高い自治体も存在する。だが圏域別では、新潟圏が断然高い。おのずと新潟圏の財政力指数は大きい。したがって他の12圏域にくらべ、地方税を基軸とする自主財源が強く、地方交付税依存度は低い。新潟市は、1996年度に中核市に移行したことにともない、特例だけ行政事務がふえている。それは民生関係が中心であって、それに応じて地方交付税も増額されている。また、県単独事業分の県単補助金の調整は難航したが、ひとまず県が補助金を交付するかたちで決着をみている。そういうしだいであるから、事務委譲分だけ歳出額は増加したとみてよい。さて、歳出構成比から特色を搜すと、他の12圏域より大きいのが商工費・民生費（目的別）と扶助費（性質別）、逆により小さいのが農林水産業費・公債費である。

#### (5) 巻・三条圏（4市8町7村）

巻・三条圏は13圏域中もっとも多い市町村数（19）で構成されている。また、巻・三条圏の1自治体あたりの人口2.1万人は一見少ないように思われるかもしれないけれども、新潟市1市から成る新潟圏は別として、どちらかというとも人口の多い圏域のほうに入る。それとは逆に1自治体あたりの面積は、新潟圏も含めた13圏域中もっとも狭い。特記すべきは、これだけ多数の市町村で成り立っているにもかかわらず、過疎地域の指定をうけている自治体が存在しないことであろう。

新潟圏について人口密度が高いことからある程度推察しうることであるが、巻・三条圏の人口は増加傾向をたどってきた。県人口に占める割合でも上昇トレンドを示している。その牽引役をはたしているのが新潟市に隣接する市町村である。当然のごとく、巻・三条圏の高齢化率は相対的に低い。

一般的にみて巻・三条圏の各産業は、他の多くの圏域にたいし優位に立っている。農業は、平野を利用した稲作と新潟市近郊農業としての伝統的果実栽培に特色を発揮している。しかも、規模が大きく、生産性も高い。すなわち、農業就業人口あたりの経営耕地面積・農業粗生産額で県平均を上回っている。第2次産業も強い。この圏域における工業の特色は、金属洋食器の地場産業のさかんな自治体を有していることにある。金属洋食器業は、石油ショック以降、金属ハウスイエアーなどへ事業展開をはかっていることで全国的に知られている強力な産業である。また、新しい加工組立型産業の進出も著しい。視点をかえて、1980年以降の業種別出荷額等を調べてみると、その伸び率は絶対額1位の金属製品より同2位の電気機械のほうが大きくなっている。

巻・三条圏工業におけるもうひとつの特色は、地場産業企業が多数存在することとその小規模性にある。すなわち、県内シェアで見ると、人口16%にたいし工業事業所数は30%を優にこえている。でありながら、その従業者数と製造品出荷額等のシェアは、工業事業所数シェアをはるかに下回っている。巻・三条圏の工業はたしかに出荷額等においても県内シェアが大きい。だが反面で、労働生産性はきわめて低い。この事実は否定しえない。

巻・三条圏は第3次産業でも比較優位を保っている。とりわけ新潟圏隣接自治体のばあい、郊外型大規模小売店等の進出とベッド・タウン化が顕著であって、消費者吸引力が強まっている。

巻・三条圏の所得水準は高いほうに属する。したがって、財政力指数も高い。歳入構成比では、県平均より地方税で大きく地方交付税で小さい。歳出構成比では、商工費で大きく農林水産業で小さい傾向を示している。また経済的に恵まれている自治体がそうであるように、巻・三条圏の住民1人あたり普通会計歳出額は相対的に小さい。

#### (6) 長岡圏（2市5町2村）

13圏域のうち、人口の県内シェアが面積のそれを上回っている圏域は5つある。長岡圏もそ

のひとつである。相対的に人口密度の高いこの5圏域のうち新発田、新潟、巻・三条の3圏域には過疎地域指定自治体は存在しないが、長岡圏は構成する9市町村中4つが指定をうけている。

長岡圏の人口動態は、長期にわたり自然動態でプラス傾向、社会動態でゼロ付近での微減傾向をたどってきた。しかし前者のばあい、出生数の減少傾向と死亡数の増加傾向の相殺作用によって、自然増加数のプラス維持が微妙な段階を迎えつつある。また圏域内では、長岡市への人口集中トレンドがつづいている。

長岡圏の経済の特色は、生産額等において、①第1・2・3次産業の県内シェアが人口シェアより大きいこと、そして②各産業間の構成比が比較的県平均に近いこと、に求められるであろう。

長岡圏の県内農業就業人口シェアは、人口シェアの11%より小さい。そして、経営耕地面積と農業粗生産額の県内シェアは農業就業人口の県内シェアにほぼ等しい。したがって、県平均にたいし規模と生産性において遜色ない。

長岡圏は新潟県を代表する内陸型工業地帯である。工業の事業所数・製造品出荷額等の県内シェアは、人口シェアの11%をはるかに上回っている。類型別では、従来から加工組立型産業の集積度が高いけれども、石油ショック以降電気機械の伸びがいちじるしい。1990年代は厳しい不況に見舞われてはいるが、県内ではもっとも早く半導体や集積回路等を中心に電子・通信機器といった成長分野に特化しつつあるとあってよいであろう。

商業においても強い圏域である。小売業の1人あたり年間商品販売額は県平均を上回り13圏域の上位に入っている。卸売業における商店数・従業者数・年間商品販売額の県内シェアも15~20%であって、人口シェアの11%を大幅に上回っている。ただし、人口動態と同様、消費者が長岡市に集中しており、その大規模店や商業集積地区における集客力に注目せざるをえない。

以上のような状況であるから、長岡圏の所得水準が、一方で市町村間の大きな格差を孕みつつ、総体として高いことは理の当然である。したがって、歳入構成比では県平均より自主財源が大きく依存財源が小さい。また産業の構成比がおよそ県平均に類似的であることをうけて、歳出構成比は特色に乏しい。住民1人あたり普通会計歳出額は、一般に財政力指数の高い市町村がそうであるように、県平均を下回っている。

#### (7) 小出圏（1市3町4村）

小出圏を構成する市町村の人口規模は平均1.2万人と小さい。全域が中山間地の豪雪地域であり、8つの市町村のうち半数の4自治体が過疎地域の指定をうけている。地形的には平野部が少なく、山林の面積が広い。

小出圏は人口減少傾向に歯止めがかかっていない。かろうじてプラスを維持してきた自然増数でさえ、1990年~1995年（国勢調査）にほぼゼロを記している。年齢3区分別人口の割合は、県平均にたいし年少人口と生産年齢人口で小さく、老年人口で大きい。高齢化率21.3%は県平

均より3.1%ポイント多いし、老年化指数121.8は県平均より11.7ポイント多い。

中山間地の多くがそうであるように、小出圏の産業構成は県平均とくらべ農林水産業と建設業で大きく、製造業やサービス業等で小さい。小出圏の経済的脆弱性は、県平均より依存度の高い農業においてさえ競争力の乏しいことに象徴されている。すなわち小出圏の農業の県内シェアは大きいほうから、総農家数→農業就業人口→農業粗生産額→経営耕地面積、の順になっており、労働生産性の低さは否定すべくもない。すでに検討した圏域のなかでは、村上圏や新発田圏も県平均より農業依存度の高い圏域であった。しかし両圏域は、県平均より、農業就業人口・農家数あたりの経営耕地面積が広く、農業粗生産額も大きい。小出圏はこの質的な面において対照的である。

製造業も厳しい。小出圏における事業所数・従業者数・製造品出荷額等の県内シェアは、人口の県内シェアより小さい。伝統的地場産業である紬や縮に代表される繊維の分野においても、また内陸型の新産業や観光の立地においても、発展条件の難しい圏域のようである。

従業者1人あたり小売業年間商品販売額の水準は、この性質上、県平均にたいし製造業ほど大きな差はない。

小出圏の所得水準は、13圏域のなかで比較的低いほうに属している。したがって歳入構成比は、県平均にたいし地方税で小さく地方交付税と公債で大きい。地方交付税が大きい一因は、過疎債・辺地債の多発にともなう基準財政需要額の増加にある。また、歳出構成比では、農林水産業費と土木費が県平均より大きい。この点は、前述した農業と建設業の大きい経済構造に相応している。それとは反対に教育費と商工費等で構成比が小さい傾向を示している。また、財政力指数がきわめて小さい関係から、住民1人あたり普通会計歳出額は県平均をはるかに上回っている。小出圏経済は財政依存度が高い。

#### (8) 六日町圏（4町）

六日町圏を形成する自治体数・人口・面積は、後述する十日町圏・糸魚川圏と並んで、もっとも小さい。留意すべきは、全域が豪雪地帯でありながら過疎地域の指定をうけている自治体の存在しないことである。

六日町圏の人口は1990年～1995年（国勢調査）でも増加をつづけている。なぜなら、いかにも自然増加数は通減傾向にあるものの、もともと比較的少ない社会減少が、それ以上に減少しているからである。年齢3区分別人口の構成比は県平均に近い。その点は老年化指数にもあてはまる。

六日町圏は日本を代表する良質な米の産地である。したがって、六日町圏にはたず農業の役割は重要であって、県内に占める農業就業人口と農業粗生産額シェアは人口シェアより大きい。ただし農業の内訳をみると、その県内シェアは大きいほうから、総農家数→経営耕地面積→農業就業人口→農業粗生産額、となっているから生産性が高いわけではない。

六日町圏の工業は弱体である。工業事業所数・従業者数・製造品出荷額等の県内シェアは2%

前後にとどまり、人口シェアの3%より小さい。従業者1人あたり製造品出荷額等は、十日町・村上・佐渡・小出・六日町の5圏域と一緒に下位グループに属している。

六日町圏の特色は、第3次産業がさかんであることに見い出さる。その源泉は、豊富な温泉と、主に冬期に限定されるとはいえ、大規模なスキー場を数多く有することから多数の入り込み客がみられることにある。これが、一方で道路・ホテル・マンション等をつうじて建設業を刺激しつつ、他方で小売業や運輸・通信業等にプラス効果を生んできた。この方面において六日町圏が強力である一例として、従業者1人あたり小売業年間商品販売額をあげうる。すなわち、六日町圏のそれは新潟圏とともに13圏域のトップ・クラスを形成している。新幹線と高速道路に恵まれている地の利を生かしつつ、克雪・利雪をはかった典型的な圏域といつてよいであろう。

六日町圏の所得水準は、湯沢町が格別高いことも手伝って、比較的高い。ゆえに、歳入構成比では、県平均より地方税で大きく、地方交付税で小さい。歳出構成比では、上述した農業と温泉・スキー観光の影響で農林水産業費と土木費が大きい傾向を示している。

#### (9) 十日町圏（1市2町1村）

六日町圏と同じく、十日町圏は構成自治体が少なく人口密度も低い。しかし、同じ豪雪の中山間地でありながら、六日町圏とは異なり4町村中3つの自治体が過疎地域の指定をうけている。生活条件の厳しさを暗示する値である。

十日町圏の人口は、高度経済成長期以来終始減少しつづけている。社会減が自然増を上回っていたからである。そればかりか、1990年～1995年（国勢調査）では自然動態もマイナスに転じてしまった。人口動態がそうであるから、おのずと年齢階層別割合では県平均にたいし、年少人口と生産年齢人口で小さく、老年人口で大きい。高齢化率（23.1%）と老年化指数（145.0）は、後述する糸魚川圏とほぼ同率・同数であって、佐渡圏について高いグループに入っている。

このような圏域の多くがそうであるように、十日町圏における産業構造のウェイトは農林水産業と建設業で重く、製造業や小売業・サービス業で軽い。そうであるのみならず、県平均より構成比の高い農業も含めて、いずれの業種も対外競争力が強いとはいえない。

県平均よりはるかに農業依存度の高い十日町圏であるが、その農業ですら生産性が県平均を下回っている。すなわち、農業指標の県内シェアは大きいほうから、総農家数→農業就業人口→経営耕地面積→農業粗生産額、の順になっている。しかも、十日町圏の従業者1人あたり農業粗生産額は、糸魚川圏より高いものの、佐渡圏・柏崎圏とともに下位2番手グループに属している。

十日町圏における製造業の特色は、十日町緋・十日町明石ちぢみに代表される伝統的工芸品産業のさかんなことに見い出せる。その一端を県内シェアで示すと、十日町圏の事業所数シェアは人口シェアを大幅に上回っている。そして、この繊維工業は新潟県の有力な地場産業の一環を形成している。十日町圏工業の類型別構成比（製造品出荷額等）は、この繊維工業に後押

しされて、生活関連型で6割前後を占めている。加工組立型と基礎素材型の合計は4割程度にすぎない。だが、この圏域の和服を典型とする繊維工業は対外的に苦戦を余儀なくされてきた。でありながら、先端的な加工組立型産業の進出が乏しい。結果として、十日町圏における従業者1人あたり製造品出荷額等は村上圏と並んで最下位グループに入っている。

十日町圏も温泉とスキー場を有している。その経済効果は小さくないにちがいない。とはいえ、アクセスが不便なこともあってか、六日町圏ほど大きな付加価値を創造するにはいたっていない。この点は、十日町圏の従業者1人あたり小売業年間商品販売額が13圏域の中位にとどまっている事実にも窺える。

十日町圏の住民1人あたり所得水準は県平均の85%前後にすぎない。これは最下位の佐渡圏にほぼ等しい。当然のごとく、県平均にたいし歳入構成比は、地方税で小さく、地方交付税と国庫支出金・県支出金そして公債で大きい。歳出構成比では県平均より、農林水産業費と土木費で大きく、教育費と民生費で小さい傾向を示している。また、住民1人あたり地方債現在高と普通会計歳出額も県平均を大きく上回っている。

#### (10) 柏崎圏（1市3町1村）

柏崎圏も構成する自治体数・人口・面積において小さな圏域であるが、人口密度は県平均より高い。また、5市町村のうち3つの自治体が過疎地域の指定をうけている。

柏崎圏の人口は1975年～1980年（国勢調査）からプラスに転じている。しかも、逡減しつつあるとはいえ自然動態のプラスを維持する一方で、社会動態は1985年～1990年ではほぼマイナスを解消し、1990年～1995年では明瞭にプラスを記録している。そして、年齢3区分別人口の構成比は県平均に近い。

柏崎圏の産業水準を13圏域のなかに位置づけてみると、第1次産業で下位、第2次産業で上位、第3次産業で中位となりそうである。

柏崎圏の農業は、近隣の小出圏・十日町圏と類似的であって、規模が小さくかつ生産性が低い。すなわち、総農家数・農業就業人口の割に経営耕地面積と農業粗生産額が小さい。就業者1人あたり農業粗生産額は県平均の7割強付近にとどまっている。

それにたいし、柏崎圏の工業は堅固である。出荷額等で上位の業種をあげると、比較的伸長性の高い電気機械と一般機械の小計でおよそ70%を占めている。柏崎圏の工業は、その県内シェアが小さい順から、事業所数→従業者数→製造品出荷額等、となっていることからわかるように、大規模であって生産性も高い。しかも、柏崎圏の従業者1人あたり製造品出荷額等は、糸魚川圏について、上位2番手グループに入っている。農業とは対照的な構図である。

柏崎圏の小売業年間商品販売額の県内シェアは、人口の県内シェアより小さい。しかし、それは新潟圏と長岡圏の県内シェアが特別大きいことによる影響であって、他の多くの圏域もほぼ同様である。むしろ、従業者1人あたり小売業年間商品販売額が県平均とほぼ等しい事実と、その金額が13圏域の中位の上に属することにこそ注目すべきであろう。なお、柏崎圏の観光上

の特色は、長野県からの人も含めて、夏の海水浴客が多いことにある。

柏崎圏は、強力な工業と原子力発電所を有する2つの富裕な自治体、および3つの過疎地域指定自治体で成り立っている。ゆえに、所得水準の自治体間格差は大きく、見逃しがたい。しかし柏崎圏の平均で示すと、前者の牽引力が強く作動して、その所得水準は県平均を抜き、上位グループの一角を占めている。

歳入構成比上、地方税で大きく地方交付税で小さいことにかけて柏崎圏は飛び抜けている。その最大の要因が、原子力発電所に起因する巨額の固定資産税等にあることはいうまでもない。歳出面の特色は、所得水準が高いにもかかわらず住民1人あたり普通会計歳出額が大きいことにある。この指標は、電源立地にとまなう財政力の強さを物語っている。

#### (11) 上越圏（2市8町8村）

上越圏を構成する市町村数18は、巻・三条圏の19についで多い。のみならず、人口と面積でも大きな圏域である。ただし、1自治体あたりの人口と面積では比較的小さい。また、18自治体（100%）のうち13（72%）もの自治体が過疎地域の指定を受けていることからわかるように、全体的に自然条件の厳しい豪雪地帯としての色合いが濃い。

上越圏の人口は、自然動態のプラス数と社会動態のマイナス数の双方で減少トレンドをたどっている。この現象は他の多くの圏域と同様である。だが、そういう人口動態のなかにあつて、新発田圏や柏崎圏のようにすでに人口減から人口増に転じている圏域もあるが、上越圏はまだそこまで至らず、いぜん人口減の状態がつづいている。したがって、高齢化率も老年化指数も県平均より若干高い。

上越圏の経済構造上の特色は、県平均と類似的なことに求められる。なぜなら農業粗生産額・工業製造品出荷額等・小売業商品年間販売額の県内シェアが、いずれも人口の県内シェアとほぼ等しいからである。その辺をもう少し詳しく調べてみるとつぎのとおりである。

農業のばあい、総農家数・農業就業人口の割に経営耕地面積と農業粗生産額がやや小さい。つまり、規模と生産性において県平均よりわずかながら劣勢である。工業はそれと反対であつて、事業所数の割に従業者数と製造品出荷額等が若干大きい。有力な港の存在もあつて、鉄鋼・非鉄金属・化学などの基礎素材型産業のウェイトが大きいことを特色としている。小売業は、商店数・従業者・年間商品販売額のすべてが県内シェア10%前後であるから、人口あたりの商店数でも規模と生産性でも県の標準水準に相当している。

上越圏には、温泉と大規模スキー場を擁することによって、冬期にスキー客でにぎわう自治体が存在する。温泉とスキー場がその自治体にはたしている貢献度は小さくないと思われる。しかし、それが上越圏全体を大きく押し上げる程強い効力を発揮しているかどうかは確認できない。どうやら上越圏のパイが大きいため、六日町圏ほど大きな作用を及ぼしていないものと考えられる。

経済構造と産業水準が県平均とほぼ釣り合っている上越圏の所得水準は、県平均より高い。

そして、圏域の順位でも、長岡・六日町・柏崎の3圏域とともに高いほうの位置を占めている。

財政構造も県平均に近く、それだけ個性は乏しい。ただし、過疎地域指定自治体が多だけに、自主財源が少なく依存財源が大きい傾向は窺える。また、過疎債の多発と住民1人あたり普通会計歳出額の大きいことも免れえない事実である。構成自治体が多だけ、平均では割り切りがたい圏域の典型といえる。

## (12) 糸魚川圏（1市3町）

六日町圏・十日町圏と同じく、糸魚川圏は4つという最小の自治体数から成り、人口と面積でも小規模である。なかでも人口（6.1万人）の少ないことが目につく。また、4構成自治体中2つの自治体が過疎地域の指定をうけている点も、あらかじめ注視しておきたい。

糸魚川圏の人口事情は厳しい。まず、社会減少率がいぜんとして高いほうの圏域に属したままである。そればかりか、自然増加率の低下がいちじるしく、1990年～1995年（国勢調査）にはプラスからマイナスに転じてしまった。ちなみに、上記の5年間に自然増加率がマイナスに転じているのは、村上・十日町・糸魚川の3圏域である。後述する佐渡圏はそれよりさらに早い1980年～1985年（国勢調査）からそうなっている。したがって、糸魚川圏の年齢3区分人口構成比は県平均に比し、年少人口と生産年齢人口で小さく老年人口で大きい。圏域の順位でいうと高いほうから数えて、高齢化率（23.0%：1995年）が3位、老年化指数（154.2%：同）が2位である。

平野部が狭いせいであろう、糸魚川圏の農業は零細である。総農家数・農業就業人口にたいする経営耕地面積・農業粗生産額の割合が、13圏域中もっとも小さい。全国的傾向とはいえ、農業就業者の高齢化もいちじるしい。

しかし、農業とは対照的に、糸魚川圏の工業は強力である。その主軸は化学を主とした基礎素材型産業にある。石油ショック以降落ち込みのみられる業種ではあるが、糸魚川圏の経済の礎であることに変わりはない。糸魚川圏の工業事業所数は人口の割に少ない。けれども、事業所数の割に従業者数と製造品出荷額等は大きい。しかも農業の生産性とは反対に、従業者1人あたり製造品出荷額等は13圏域中もっとも大きい。この状況は、すでに考察した主として多数の中小企業で形成されている地場産業のさかんな圏域と対照的である。

第3次産業も少し苦しい。糸魚川圏は、夏の海水浴客や冬のスキー客がとくに多いという訳でなく、サービス業は低迷している。また、従業者1人あたり小売業年間商品販売額は、佐渡圏について低いグループに属している。

上述のように、糸魚川圏は産業上極度に強い分野と弱い分野とを内包している。だが、人口事情に象徴されているように、その総体は堅調とはいえない。所得水準は13圏域の中位を確保してはいるが、県平均を下回っている。その結果、歳入構成比では、県平均にたいし地方税で小さく地方交付税で大きい。歳出構成比（性質別）では、県平均より普通建設事業費で大きく人件費で小さい傾向を示している。また、住民1人あたり普通会計歳出額は県平均より2割程



度大きい。ただし、この1人あたり歳出額の順位は13圏域の中位に相当している。

### (13) 佐渡圏（1市7町2村）

新潟県を代表する歴史文化および美しい景観の観光地・佐渡圏の自治体数は比較的多く、10を数える。しかし、人口は7.8万人と少なく、1自治体あたりでは13圏域中最少である。構成自治体数の8割を占める8自治体が過疎地域の指定をうけている。そのなかには、この圏域で唯一市制を施している両津市も含まれている。

佐渡圏は人口が減少しつづけているばかりでなく、減少率も比較的高い。もちろん、社会減少率は通減傾向をたどってきた。だが、自然増加率の減少はあまりに速い。自然増加率は、13圏域中もっとも早く1980年～1985年（国勢調査）からマイナスに転じ、しかも歯止めがかかっている。そのため、佐渡圏（1995年）の年少人口割合と生産年齢人口割合は13圏域のなかで最小、老年人口割合は最大となっている。佐渡圏の高齢化率28.0%は県平均18.1%より9.9%ポイント高く、同老年化指数154.2は県平均110.1より44.1ポイント多い。人口高齢化は高齢世帯の割合を引き上げる。佐渡圏は高齢化がいちじるしいだけに、高齢親族のいる世帯割合はもちろん、高齢夫婦世帯と高齢単身世帯の割合も13圏域で一番高い値を示している。

佐渡圏の産業構成比（生産額等）は、県平均に比し、農林水産業・建設業・運輸通信業で大きく、サービス業で同程度、そして製造業や卸・小売業等で小さい。

佐渡圏の経済は、県平均より第1次産業のウェイトが重い。しかし、零細性は否定しえない。農業のばあい、総農家数・農業就業人口の割に経営耕地面積・農業粗生産額が小さい。そればかりか、規模と生産性において13圏域の下位グループに属している。その点は漁業にもあてはまる。県内漁業就業者の過半数を占める佐渡圏ではあるが、大半は小規模な個人経営体にもとづく沿岸漁業であって、収益性が高いとはいえない。

佐渡圏に占める工業の県内シェアは人口シェアより小さい。しかも、その値は工業事業所数、工業従業者数、そして製造品出荷額等の順に小さくなっている。つまり、小規模であって生産性も低いのである。従業者1人あたり製造品出荷額等は、十日町圏・六日町圏とともに最下位グループを構成している。

佐渡圏は名所旧跡と自然景観の観光の島として全国に知られている。しかし、その入り込み客数はスキーに偏っている六日町圏に遠く及ばない。そのためであろう、佐渡圏の第3次産業は六日町圏ほどの力強さをみせていない。そのいい例が小売業である。県内に占める佐渡圏の小売業年間商品販売額シェアは、人口シェアを下回っている。しかも、従業者1人あたり小売業年間商品販売額は13圏域中最小である。同じ観光地ではあっても、佐渡圏と六日町圏の違いはいろいろなみで小さくない。

佐渡圏の所得水準は13圏域中もっとも低い。そのため、佐渡圏の歳入構成比は柏崎圏と極度に対照的な姿を示している。すなわち、地方交付税と国庫支出金・県支出金が13圏域中もっとも大きく、市町村税が一番小さい。歳出構成比では、農林水産業費と土木費、あるいは普通建

設事業費が大きく、民生関係は小さい。この歳出構造は、上述した農林水産業・観光業・建設業のウェイトの大きい経済構造と対応しているが、高い人口高齢化率との関係は希薄である。また、過疎債等の利用が多いことから公債依存度が高く、したがって住民1人あたり地方債現在高も大きい。そして、住民1人あたり普通会計歳出額は県平均の1.7倍付近にある。これは2位の小出圏(1.4倍前後)を大きく引き離し、13圏域中最大である。これに公的年金や公的医療費が加わるのであるから、佐渡圏経済の財政依存度はきわめて高い。

## 調査の要領

### 1. 調査目的

本調査は、進行する少子高齢社会にたいする市町村（新潟県）の対応状況を、アンケートによって明らかにしようとするものである。

### 2. 調査方法

#### ア. 調査対象者

アンケート用紙は、新潟県下全112市町村長宛で郵送し、無記名で回答していただいている。ただし、このアンケート調査の末尾で問うている「この調査表にご記入くださった方々の所属部局と職名」欄によると、主として部局では総務・企画・財政・福祉・民生課に属し、職名では課長・係長のポジションにおられる方々が記入されている。

#### イ. 実施方法

調査対象者にたいし、アンケート用紙を郵送（返信用封筒を同封）して記入を依頼し、回収方法も郵送とした。

#### ウ. 調査期間

1995年1月5日～19日

### 3. 調査項目

#### I 行財政一般について

問1 人口

問2 財政力指数

問3 財政支出増額の伸び率の高い費目

#### II 国と地方との行財政関係のあり方について

問4 行政事務配分

問5 補助金の長所と短所

問6 補助金が自治体の事業にどの程度影響を及ぼしているか

問7 国庫支出金の地方交付税化

問8 1980年代中期から始まった補助率引き下げにたいする対応

#### III 少子・高齢社会傾向について

問9 子育て支援対策

問10 若者定住対策

問11 小学校児童数の減少率（1988～1993年度）

問12 普通会計歳出に占める教育費の割合の減少ポイント数（1988～1993年度）

問13 高齢者人口比率（1994年3月31日現在）

問14 高齢者に占める要介護高齢者の割合 (1994年3月31日現在)

Ⅳ 高齢化社会対策の施設と人員について

問15 特別養護老人ホーム

問16 老人保健施設

問17 ケアハウス

問18 「総合施設」

問19 ホームヘルパー

問20 デイ・サービス

問21 ショート・ステイ

問22 福祉マンパワーの確保と学習

Ⅴ 高齢者福祉対策のソフト面・公共施設改善面について

問23 高齢者の就職機会の提供・斡旋

問24 健康づくり

問25 高齢者向け社会学習

問26 地域活動に対する高齢者の参加

問27 安全で住みよい生活環境づくり

問28 住宅対策

問29 福祉ボランティア活動に対する支援

問30 保健・医療・福祉の連携

Ⅵ 老人保健福祉計画について

問31 計画策定上の難点

問32 コンサルタントの協力

問33 厚生省のガイドラインに対する準拠の程度

問34 県に対する相談

問35 住民に対する福祉ニーズ調査・ヒアリング調査

問36 計画に際し、住民をメンバーに加えた委員会を結成したか

問37 その委員会の構成員数

問38 その委員会に占める女性の割合

問39 その委員会に占める65歳以上の人の割合

問40 施設福祉と在宅福祉のどちらに重点を置くか

問41 施策の重点

問42 周辺市町村との協力・連携状況

問43 周辺市町村との協力・調整方法

問44 財政計画

問45 計画実現の可能性

問46 新潟県の老人保健福祉計画策定過程における意見反映

問47 県の計画が市町村計画に及ぼす影響

問48 国と県に対し期待すること

問49 計画の実施に際し、住民に要望すること

問50 地方分権的動向の受け止め方（自由回答）

〔追 記〕

- この調査に関するご意見・ご感想（自由回答）
- この調査表にご記入くださった方々の所属部局と職名

4. 有効回収数と率

有効回収数 91

有効回収率 81.3% [91÷112×100 (%)]

## 調 査 結 果

Ⅰ まず、はじめに行財政一般についておうかがい致します。

問1 1994年3月末現在における貴市町村のおよその人口は、どれくらいですか。(該当する番号に○印をつけてください。)

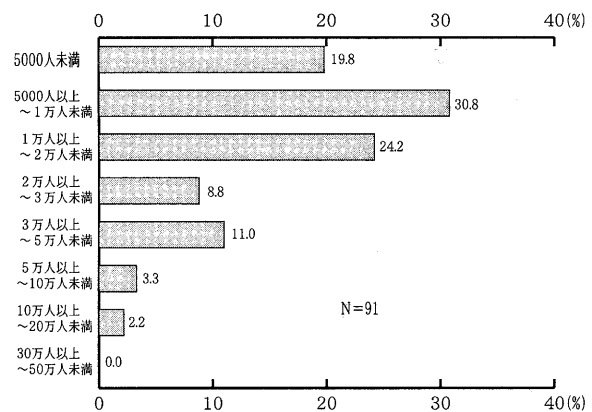
1. 5,000人未満
2. 5,000人以上～1万人未満
3. 1万人以上～2万人未満
4. 2万人以上～3万人未満
5. 3万人以上～5万人未満
6. 5万人以上～10万人未満
7. 10万人以上～20万人未満
8. 20万人以上～30万人未満
9. 30万人以上～50万人未満

周知のように、いわゆる昭和の(市町村)大合併\*は、新制中学校の維持管理の責任をはたすという観点から、人口8,000人程度を下限とする市町村に再編成することをねらいとする、と説明されていた。これを基準にすると、問1の結果は人口の少ない市町村が多いことになる。5,000人未満19.8%と5,000人以上～1万人未満30.8%の小計で過半の50.6%に達している。全国

のばあい1万人未満の市町村は約47%であるから、問1の結果はそれを若干上回っている。ここからも、第2次世界大戦後およそ50年にわたって、多くの市町村で過疎が進行し、他方で少数の大都市圏・地方中枢都市・地方中核都市に人口が集中、集積していることの一端を窺いうる。

- \* 1953(昭和28)年 町村合併促進法 施行  
1956(昭和31)年 新市町村建設促進法 施行

ちなみに、新潟県の過疎の状況(1995年)は、およそ以下のとおりである(国土庁『過疎対



策の現状』)。その割合は、市町村数で約40%（全市町村数112）、市町村人口で約12%（全市町村人口249万人）、そして市町村面積で約53%（全市町村面積1万938km<sup>2</sup>）。この3つの指標は、いずれも富山・石川・福井3県の平均（約23%、約4%、約28%）および全国平均（約38%、約6%、約49%）より高い。

自治体の規模や過疎については、地形・アクセスそして歴史的経過など固有の事情があり、どうすることが「住民の福祉の増進」（地方自治法第2条）に資するものか一概にはいえない。

かりに市町村の新しい重要課題が福祉であるとするならば、市町村の最小人口基準は特別養護老人ホーム建設との関係から2万人位と考えることもできる。ところが合併をすれば、一般に基準財政需要額が減少し、地方交付税は減少する。財政総額の減少と役場の統廃合が地域経済社会におよぼす影響は小さくないであろう。これは現行制度上のひとつのジレンマといわねばならない。

だがいずれにしろ新潟県のばあい、全国に比し市町村の規模が小さいこと、および過疎のスピードが速いことが少子高齢社会対策にいかに投射されているか、それが問われることになるであろう。

**問2** 貴市町村の財政力指数はいくつですか。(該当する番号に○印をつけてください。)

1. 0.3未満
2. 0.3以上～0.5未満
3. 0.5以上～0.7未満
4. 0.7以上～0.9未満
5. 0.9以上

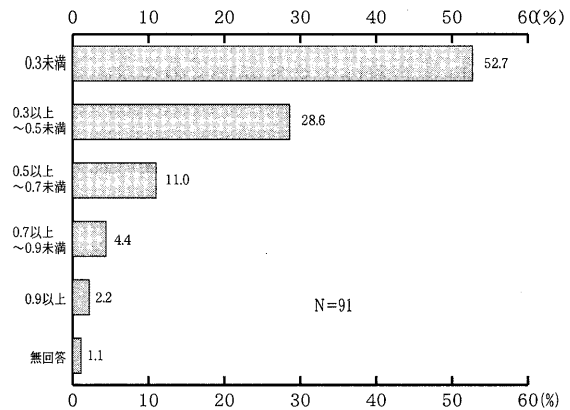
全国のばあい、当該期における市町村財政力指数の構成比は、0.3未満が約47%、0.3以上～0.5未満が約24%である(自治省『地方財政白書』)。アンケートに回答のあった新潟県市町村のそれは52.7%と28.6%であるから、全国平均より財政力の弱いことがわかる。

少し視角を変えて全国の財政力指数の平均を調べると、町村が0.34、小都市(人口10万人未満)が0.63、そして全市町村が0.34である(地方財務協会『市町村別決算状況調』)。

この尺度でみても、新潟県市町村の財政力指数の低いことを否定することはできない。

さて、図表3は市町村の人口規模(問1)と財政力指数(問2)をクロスさせ、その相関関係をみようとしたものである。それによると、人口規模が小さいと財政力指数も小さく、前者が大きくなるにつれて後者も大きくなる傾向を確認しうる。具体的には、人口規模の構成比で50%以上を占める1万人未満の自治体のほとんどが、財政力指数0.3未満に納まっていることに注意を払っておきたい。

ちなみに、範囲をもうひとつずつ広げて人口2万人未満・財政力指数0.5未満にすると、およそ70%の市町村がこれに該当する。原発やリゾート地等の影響で例外的な位置を占めている自治体もあるが、全国に比し人口が少なく財政力の弱い自治体の多いことは首肯せざるをえないであろう。



図表3 人口(問1)と財政力指数(問2)のクロス集計

		問2 →				
		財政力指数 0.3未満	0.3以上 ～0.5未満	0.5以上 ～0.7未満	0.7以上 ～0.9未満	0.9以上
問1 ↓	人 口					
	5000人未満	斜線				
	5000人以上	斜線	斜線			斜線
	1万人未満	斜線	斜線			
	1万人以上	斜線	斜線	斜線		
	2万人未満	斜線	斜線	斜線		
	2万人以上	斜線	斜線	斜線	斜線	
	3万人未満	斜線	斜線	斜線	斜線	
	3万人以上	斜線	斜線	斜線	斜線	斜線
	5万人未満	斜線	斜線	斜線	斜線	
	5万人以上	斜線	斜線	斜線	斜線	斜線
	10万人未満	斜線	斜線	斜線	斜線	
	10万人以上	斜線	斜線	斜線	斜線	斜線
	20万人未満	斜線	斜線	斜線	斜線	
20万人以上	斜線	斜線	斜線	斜線	斜線	
30万人未満	斜線	斜線	斜線	斜線		
30万人以上	斜線	斜線	斜線	斜線	斜線	
50万人未満	斜線	斜線	斜線	斜線		

注：各ブロックの斜線の数、そこに位置する市町村の数を示している。



**問3** 過去5年間（1988～1993年度）に貴市町村の財政支出増額の伸び率が高かったものは、下記のうちどれですか。（上位3つを選び、該当する番号に○印をつけてください。）

1. 初等・中等教育
2. 生涯学習
3. 道路等の産業基盤整備
4. 工業団地・リゾート開発などによる雇用対策
5. 下水道・公営住宅・公園等の生活基盤整備
6. 保健・福祉・病院
7. 郷土歴史博物館等の建設や住民文化活動の支援
8. 消防
9. その他（ ）

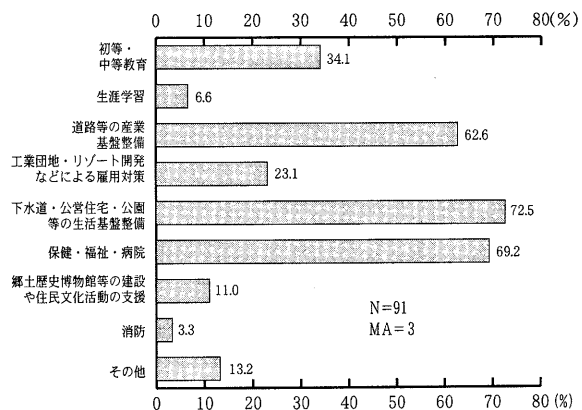
9つの選択肢のうち、回答は3つの項目に集中し、いずれも50%をこえている。

1位が、下水道・公営住宅・公園等の生活基盤整備（72.5%）である。全国的にも、生活の質を問う声が高度成長期の後半からしだいに高まり、建設費関係に占める生活基盤整備のウェイトは高まりつつあった。新潟県のばあい、全国平均より持ち家率が高くかつ自然の豊かな市町村が多いだけ、1990

年代前半では、公営住宅や公園というよりは遅れている下水道整備等に力を注いでいるとみてよいであろう。なお、構成する自治体のすべてがこの項目を選択した圏域は、小出圏（8/8：分子が○印を付した自治体数、分母が本アンケート調査に回答のあった自治体数。以下、同様。）、糸魚川圏（4/4）、六日町圏（3/3）、柏崎圏（3/3）の4つであった。

2位の保健・福祉・病院（69.2%）も選択率が高い。生活基盤整備は住民全員にかかわるのにたいし、保健・福祉・病院はそれよりやや対象者が狭い。にもかかわらず、少差で2位を占めているのは、それだけこの領域にたいする住民の認識が高まり市町村の重要な課題となっている証左である。この選択肢にすべての自治体が○印を付した圏域は、六日町圏（4/4）と十日町圏（4/4）の2つであった。

3位が道路等の産業基盤整備（62.6%）である。——周知のように、日本の一般政府の固定資本形成比率（対国民所得比）は1990年代前半においてとくに高く、ほぼ6～7%を占めている。同時期の英・米・独・仏がおよそ1.5～3.5%であるから、国際的にみてもきわめて規模が



大きい (OECD, *National Accounts*, 参議院予算委員会調査室『財政関係資料集』)。事業別では、とりわけ道路のウェイトが重い。行政総投資額に占める構成比で示すと、道路は2位・3位の農林水産・下水道の各約10%を大きく上回って約25%を記している (自治大臣官房地域政策室『行政投資』)。——市町村にとっても、産業基盤整備がもたらす効果にたいする期待は大きい。具体的には、農林水産業の振興、道路整備による企業誘致・観光開発支援、そして事業自体がもたらす地元経済への刺激などがそれである。ただし現実には、ストロー効果や起債とその累積にともなう財政硬直化など、厳しい内実を孕んでいる。そうした事実を見逃してはならないであろう。

4位以下には、ポイントを大きく下げて、初等・中等教育 (34.1%)、工業団地・リゾート開発などによる雇用対策 (23.1%)、そして、郷土歴史博物館等の建設や住民文化活動の支援 (11.0%)、生涯学習 (6.6%)、消防 (3.3%) とつづいていく。なお、初等・中等教育については問11・問12 (後述) を、また工業団地・リゾート開発などによる雇用対策にかんしては問10 (後述) を参照されたい。

その他 (13.2%) の多くは、観光施設と温泉開発に関するものであった。これらの回答は、選択肢3・4と関連が深いとみてよいであろう。



もなう負担増への懸念があったものと思われる。

選択肢3は、選択肢1より現状肯定的でマイナーな改革案である。このケースでは、地方の自己決定権が高まるわけではないが、国家財政から再配分される資金量はふえることになる。35.2%という選択率は、負担を考慮した現実的な判断によっていると思われる。

低いとはいえ、選択肢2「地方間の行政サービスが不公平にならないように、もっと国の統一的な事務をふやすべきである」(7.7%)も無視しえない。所得格差や過疎・過密といった現状にたいする不安と不満のあらわれであろう。ただし、この選択肢は財政力の弱い村上圏、糸魚川圏、佐渡圏等ではまったく○印を付されていない。いわゆる貧困団体に手厚い現実の財政調整機能が、その背後で働いていることによるものと思われる。

その他の回答は3つあった。いずれも選択肢1の「地方に優先的に配分すべき」を支持したうえで、国から地方への財源委譲を主張している。



したがって、選択肢を3つに整理し直して、長所（選択肢1・2）・短所（同3・4）・中立（同5・6）で構成比を示すと、およそ5対2対3であることがわかる。いずれにしても、長所が半数に近く、しかも短所の2.5倍も占めている。

さて、一方で長い間一般に補助金制度の短所が指摘されながら、他方で上記のような「長所が短所を断然上回る」結果が出てくる原因はどこにあるのであろうか。それは種々考えうるであろうけれども、国庫補助金の住民1人あたり金額がいわゆる富裕団体より貧困団体で厚い傾向にある、という現状を看過してはなるまい（地方財務協会『類似団体別市町村財政指数表』）。つまり国庫補助金は、使途が特定されている点で使途の自由な地方交付税と異質とはいえ、量的には地方交付税と同じように財政力格差は正効果をはたしているのである。これが発行許可制度の下にある地方債\*ともあいまって、多数派を形成する貧困団体が国庫補助金制度の支持を高める論拠になっていると考えられる。

\* 地方債の人口1人あたり発行額および現在高は、過疎対策事業債や辺地対策事業債など元利償還に優遇措置を講じた特別債の利用等もあって、いわゆる貧困団体ほど大きい傾向がある（地方財務協会『類似団体別市町村財政指数表』）。

なお地方債発行許可制度は、1999年に成立したいわゆる地方分権一括法により、2006年度から事前協議制へ移行することになっている。

とはいえ、長所・短所の選択率と圏域との相関関係は必ずしも明らかでない。ただ、ある程度関係は窺えそうである。たとえば上述のように、13圏域のなかでは比較的富裕な巻・三条圏において、短所（選択肢3・4）の選択率もっとも高い（6/15）。逆に比較的貧困な村上圏、糸魚川圏、佐渡圏のばあい、長所（選択肢1・2）の選択率が5/7、3/4、4/8と高く、短所（選択肢3・4）の選択率は0/7、0/4、2/8と低くなっている。

**問6** 貴市町村の場合、補助金の利用が、貴市町村の事業にどの程度影響を及ぼしていますか。（該当する番号に○印をつけてください。）

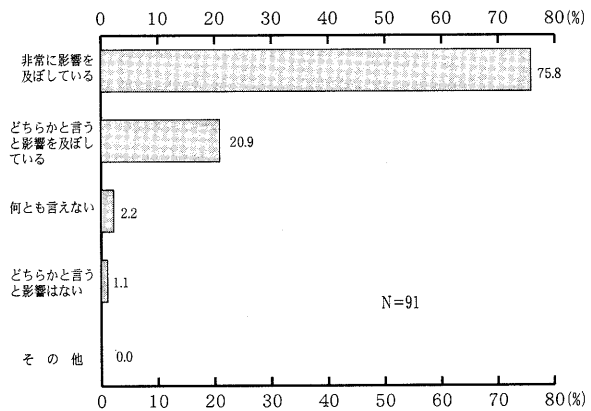
1. 非常に影響を及ぼしている。
2. どちらかと言うと影響を及ぼしている。
3. 何とも言えない
4. どちらかと言うと影響はない
5. まったく影響はない

補助金が市町村の事業におよぼしている影響は甚大である。「非常に影響を及ぼしている」が8割に近い75.8%も占めている。それに、「どちらかと言うと影響を及ぼしている」の20.9%を加えると、96.7%に達する。そして、「まったく影響はない」は皆無である。

選択肢1と圏域との関連を整理してみよう。本調査に回答した自治体のすべてが○印を付している圏域は、村上圏（7/7）、六日町圏（4/4）、佐渡圏

（8/8）の3つである。それとは逆に選択率の比較的低い圏域は、十日町圏（2/4）と巻・三条圏（9/15）である。ここでは、所得水準の低い十日町圏の評定が難しい。しかし、これを別とすれば、問5と問6からおよそつぎのような一定程度の相関関係を抽出しうる。財政力の弱い圏域（市町村）ほど国庫補助金から強い影響を受け、しかもそれを長所と認める傾向がある。（既述のようにその真因は、一般に貧困団体ほど国税負担より地方交付税・国庫支出金による受益のほうが大きいことにある。）

ところで、国庫補助金制度の整理合理化の必然性は、地方六団体を含め多くの機関や人々によって認められ、主張されつづけてきた。本アンケート調査結果に即していうと、国庫補助金の影響の大きいことは通説と符号するが、それを長所として受けとめている割合の大きい事実は必ずしも通説と合致しない。この点、全国的ないみで富裕な東京圏などとは異なっていると思われる。が、いずれにしろ、予算の編成において、補助金が重要な配慮事項となっていることを確認できた。予算の査定にさいし、補助金のついた事業に優先的な配分をおこなう傾向があるということは、少子高齢社会対策のばあいにもその作用は必定である。現行のような補助金制度を前提にすると、そう評さざるをえない。



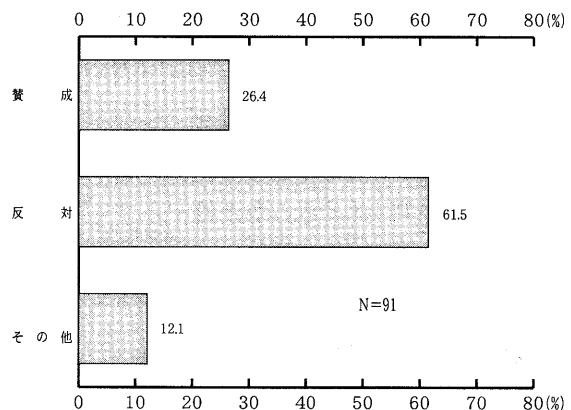
問7 用途の限定されている補助金を整理または廃止し、用途の自由な地方交付税に置きかえるやり方をどう思いますか。(該当する番号に○印をつけてください。)

1. 賛成である。
2. 補助金には交付税では果たせない独自の役割があるので、置き換えには反対である
3. その他 ( )

地方自治を尊重し地方分権を支持する人々の財源にかんする主張は、自主財源と一般財源の強化に集約しうる。この原則に立脚すれば、地方税の拡充と補助金の地方交付税への置き換えとは首肯されることになるはずである。ところが、置き換えにかんする問7の回答結果はそうなっていない。それどころか、置き換え賛成(26.4%)が置き換え反対(61.5%)の半分以下にとどまってさえいる。この点、必ずしも通説通りではない。

置き換え反対の○印率の高い順に圏域を配列すると以下のとおりである。新発田圏(8/9, 89%)、村上圏(6/7, 86%)、糸魚川圏(3/4, 75%)、新津圏(6/9, 67%)、柏崎圏(2/3, 67%)、佐渡圏(5/8, 63%)、巻・三条圏(9/15, 60%)、長岡圏(4/7, 57%)、小出圏(4/8, 50%)、六日町圏(2/4, 50%)、上越圏(6/13, 46%)、十日町圏(1/4, 25%)。こうしてみると、置き換え反対率と圏域との関連は判然としない。だがあえていえば、置き換え反対率で上位にいる新発田圏・村上圏のばあい、その理由は比較的恵まれている農業補助金の利用率が高いことにあると考えられる。

その他(12.1%)の自由回答は11あった。そのうちの2つには、「補助金と同額が交付税に算入されるのであれば賛成であるが、1980年代における制度改定の事実をみると疑問である」というみのことが記されていた。選択肢1の○印率が比較的低かった背後には、これと同趣旨の懸念があったものと考えられる。また、「一概にはいえない」とする回答と、「交付税の総額がふえないのでは意味がない」とする回答が、いずれも2つずつあった。







### III 少子・高齢化社会傾向についておたずね致します。

問9 少子化に対応した子育ての支援のために、貴市町村がとっている対策はどれですか。

(下記の項目のうち、該当する番号すべてに○印をつけてください。)

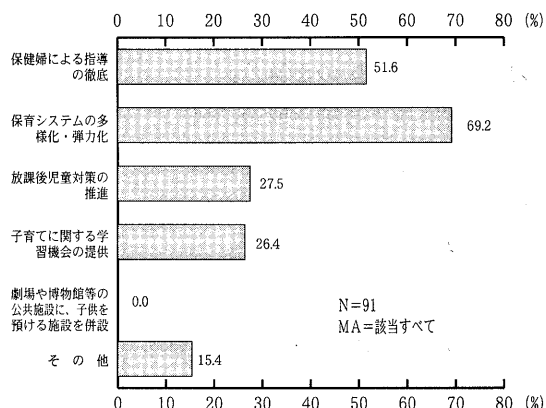
1. 保健婦による指導の徹底
2. 保育システムの多様化・弾力化（0歳児保育，保育時間の延長など）
3. 児童館，児童クラブ等，放課後児童対策の推進
4. 社会教育施設等における子育てに関する学習機会の提供
5. 劇場やホール，美術館，博物館などの公共施設に，安心して子どもを預けられるような施設の併設を推進
6. その他（ ）

出生にかんすることは基本的にプライベートに属する。しかし社会全体で考えると、年齢構成の急速な変化は問題を内包している。たとえば、現行の社会保障制度や租税・社会保険料制度を前提とすると、受益と負担において社会的摩擦が生じかねない。世代間対立がその典型である。しかし、それだけではない。地域によっては、小・中学校の統廃合などをつうじてコミュニティの崩壊を加速するかもしれない。

ゆえに、現代では子育ての支援が行政の重要課題のひとつとみなされている。その点にかんする国の認識は、1994年、文部・厚生・労働・建設の4大臣合意によって定められたエンゼル・プラン（おおむね10年を目処とする「今後の子育て支援のための施策の基本的方向について」）から読みとらう。市町村は、地域の実状をよく把握し個別具体的な行政サービスを提供する役割を担っているだけに、大切なポジションにある。

さて、該当する番号すべてに○印を付する問9の選択率は、保育システムの多様化・弾力化(69.2%)と保健婦による指導の徹底(51.6%)で高い。圏域別の選択率を調べると、さすがに7割近くを占める1位の保育システムではいずれの圏域でも高率であるが、2位の保健婦による指導ではバラツキ(25%~75%)が目立つ。いずれにしろ、小学校入学前の子供にたいする支援は意欲的になされていると評してよいであろう。

小学生を対象とする選択肢3（児童館，児童クラブ等，放課後児童対策の推進）の選択率は27.5%である。この項目については、新発田圏(5/9)や巻・三条圏(7/15)のように比較的



選択率の高い圏域が存在する反面、六日町圏（0/4）・十日町圏（0/4）・柏崎圏（0/3）のように選択率ゼロの圏域もあった。この傾向は、給与生活者の割合の高いベッド・タウン圏で高く、農業を含む自営業率の高い圏域で低いとみなしてよいであろう。各地域の個性にもとづく行政ニーズの違いが根底に流れている。

主に若い父親と母親を対象とする選択肢4（社会教育施設等における学習機会の提供）の選択率（26.4%）も、4分の1強を占めている。選択率の比較的高い圏域が六日町圏（3/4）と長岡圏（4/7）、選択率ゼロの圏域が柏崎圏（0/3）と糸魚川圏（0/4）であった。

選択肢5（劇場や博物館等の公共施設に子供を預ける施設を併設）の選択は皆無である。ニーズが少なく、コストとの折り合いがつかないためと思われる。

その他（15.4%）には14の自由回答があった。そのうちの8つが、「（第3子以降）出産祝金の交付・保育料の軽減または無料化・入学祝金の交付」のいずれかまたはすべてを挙げていた。また、選択肢1・4に近いものとして、「定期的な育児相談」や「子供の言葉と心の相談室設置」があった。また、ハード面では、「保育所の設備充実および遊び広場の開設」、も記されていた。

概していうと、主に小学校入学前の子供およびソフトを中心とした施策が展開されている、と判定しうる。



ハイテク産業や観光業に頼りがたく比較的農林漁業依存度の高い市町村が多いただけに、おのずと農林漁業の振興に力が注がれるのであろう。圏域別でみると、選択率が高いのは、企業誘致の条件にあまり恵まれていない佐渡圏（7/8）と、強い農業競争力をもっている新発田圏（7/9）であった。それとは反対に選択率の低い圏域は、新潟市のベッド・タウン化がすすんでいたり、地場産業が大きなウェイトを占めたりしている自治体を含む巻・三条圏（5/15）と新津圏（3/9）であった。

3位が若者向けイベント（40.7%）である。ハードの施策である選択肢1・2の○印率が高いのにくらべ、ソフトの施策である若者向けイベントは○印率が低い。そういうなかにあって、比較的○印率の高い圏域は十日町圏（3/4）、糸魚川圏（3/4）、佐渡圏（4/5）であり、低い圏域が六日町圏（1/4）と巻・三条圏（2/15）であった。このソフト施策への取り組みは、人口減少圏域で積極的、人口増加圏域で消極的といえる。

4位は再びハードの施策に戻って、安価な住宅の提供（家賃の補助を含む）（30.8%）である。過密都市の高価なマイホーム建設に対抗する施策とあってよいであろう。13圏域のうち、比較的选择率の高い圏域が柏崎圏（2/3）と長岡圏（4/7）、低い圏域が新発田圏（1/9）、上越圏（2/13）であった。

ソフト施策である「都市との定期的な交流」、および「各種補助金（結婚祝金等を含む）」は同率（24.2%）で、ともに5位を占めている。前者は外国都市との交流もふくめて、活発に試みられてきている施策である。

その他（8.8%）の自由回答には、選択肢5に相当するものが2つ、選択肢4・7に相当するものが1つずつあった。また、「人口定住促進懇談会を設置し、市民レベルの検討を進めている」との記述も1つあった。

さて、最後の選択肢「そもそも対策を講じる必要がない」はわずか4.4%にとどまっている。市町村全体の厳しさを暗示する値といわざるをえない。

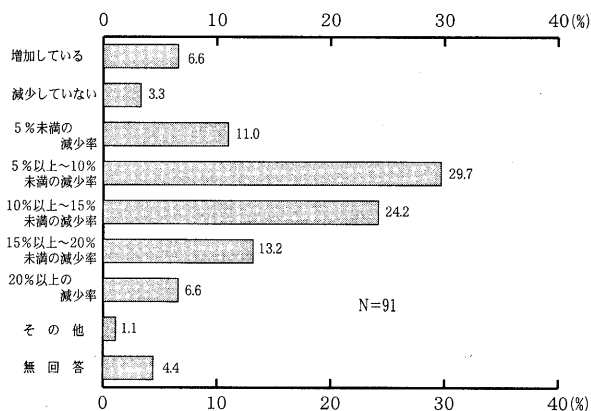
問11 過去5年間（1988～1993年度）に、貴市町村の小学校児童数は、どれだけ減少していますか。（該当する番号に○印をつけてください。）

1. 増加している
2. 減少していない
3. 5%未満の減少率
4. 5%以上～10%未満の減少率
5. 10%以上～15%未満の減少率
6. 15%以上～20%未満の減少率
7. 20%以上の減少率

増加している（6.6%）と減少していない（3.3%）は、合計しても10%に満たない。この選択肢1・2に該当する圏域と自治体数は、新津圏（1/9）で1つ、巻・三条圏（2/15）で2つ、長岡圏（1/7）で1つ、の計3圏域4自治体にすぎない。

それにたいし、減少している項目の選択率の合計は84.7%にのぼっている。○印率は選択肢1・2（5%以上～15%未満の減少率、合計53.9%）に集中している。

この指標の圏域差は明瞭である。とくに小学校児童の減少率が高いのは、十日町圏・糸魚川圏・佐渡圏のように、過疎地域指定市町村数がかつ年少人口割合の最下位グループを形成している圏域である。若者の減少と合計特殊出生率の低下がひびいている。



問12 過去5年間（1988～1993年度）に、普通会計歳出に占める教育費の割合は何%ポイント減少していますか。（該当する番号に○印をつけてください。）

1. 減少していない

→その理由（ ）

2. 1～2%ポイント

3. 3～4%ポイント

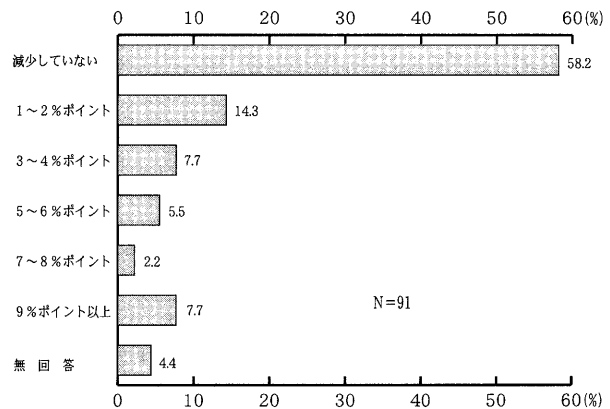
4. 5～6%ポイント

5. 7～8%ポイント

6. 9%ポイント以上

人件費負担の関係から都道府県ほどでないにしろ、市町村における教育費の歳出構成比（目的別）は比較的高い。1990年代前半のばあい、全国平均のそれはおよそ14%前後で、土木費、民生費につぐウェイトを占めている（自治省『地方財政白書』）。少子社会傾向は、この市町村教育費にどのような影響をおよぼしているのであろうか。

新潟県の市町村を対象とする問12によると、減少していない（58.2%）が



6割近くを占めている。「その理由」を整理してみれば、以下の4つにまとめることができようである。①義務教育にかかわる校舎（統合・改築等）や給食センターの建設、②コンピューターの導入など新たな教育施設の設備充実、③社会教育・生涯学習・文化財保護・スポーツ等にかかわる施設建設・ソフト支援経費の増大、そして④各種教育施設・スポーツ施設の維持管理費および運営費の増大。

この4つの要因のうち、どれが大きな作用をおよぼしているのであろう。もう一度全国に眼を転じてみると、つぎのような傾向が窺える。全国の市町村教育費（普通会計、1988～1993年度決算）の総額は5兆276億円（1988年度）から6兆8129億円（1993年度）に漸増しながら、歳出構成比（目的別）のほうは15.0%から漸減して13.9%を記している。また、市町村教育費の目的別内訳構成比は、(i)小・中学校費が43.1%から38.1%へ減傾向をたどっているのにたいし、(ii)社会教育費は17.9%から22.3%へ、(iii)保健体育費は20.7%から21.5%へ増加している（自治省『地方財政白書』）。つまり、この5年間に、社会教育費と保健体育費の合計と小・中学校費の位置が逆転し、前者が後者を凌駕するにいたっている。その背景には児童・生徒と教職員の減少等があるが、それだけではない。より積極的には、成人における絶対数・相

対比の増大トレンドと生涯学習・スポーツ等におけるニーズの高まりとがあって、両者（義務教育費と社会教育費・保健体育費）の相互作用がこのような動きを促しているともてよいであろう。したがって新潟県の市町村のばあいも、両要因が相俟って同じような傾向をたどっているとみなしてよいと思われる。

ところで、問12では普通会計歳出に占める教育費の割合が「減少していない」が58.2%占めていた。しかし、新潟県下全112市町村の加重平均では、全国平均と同様、減少傾向を示している（新潟県『市町村財政の状況』）。

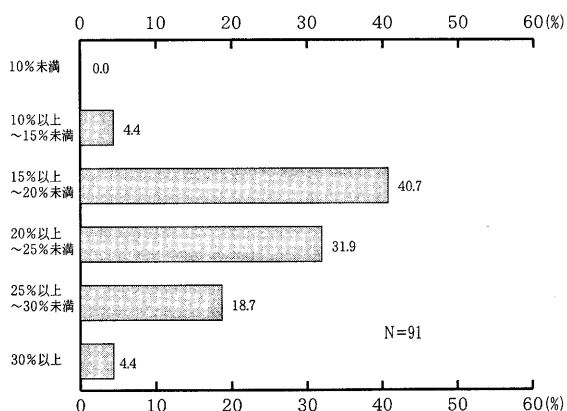
なお、減少していないの○印率の高い圏域は、柏崎圏（3/3）、糸魚川圏（3/4）、六日町圏（3/4）、長岡圏（5/7）、新津圏（6/9）、そして佐渡圏（5/8）であった。他の費目との関連もあって一概にはいえないけれども、児童・生徒数の減少率との関係がやや薄いのは、既述のように、それだけ社会教育費・保健体育費の影響が強くなっていることに基づいていると考えられる。



問13 1994年3月31日現在の高齢者人口比率は何%ですか。（該当する番号に○印をつけてください。）

1. 5%未満
2. 5%以上～10%未満
3. 10%以上～15%未満
4. 15%以上～20%未満
5. 20%以上～25%未満
6. 25%以上～30%未満
7. 30%以上

高齢者人口比率（1994年3月31日現在）は、相対的に高い所に偏在している。具体的には、15%以上～20%未満（40.7%）と20%以上～25%未満（31.9%）に集中している。圏域別の自治体内訳では佐渡圏が顕著であって、20%以上～25%未満が2/8、25%以上～30%未満が5/8、30%以上が1/8となっている。ちなみに、1995年の国勢調査によると、高齢化率は全国平均の14.5%にたいし、新潟県はそれより3.8%ポイント高い18.3%である。また、佐渡圏の高齢化率は13圏域中もっとも高く、28.0%を記している。



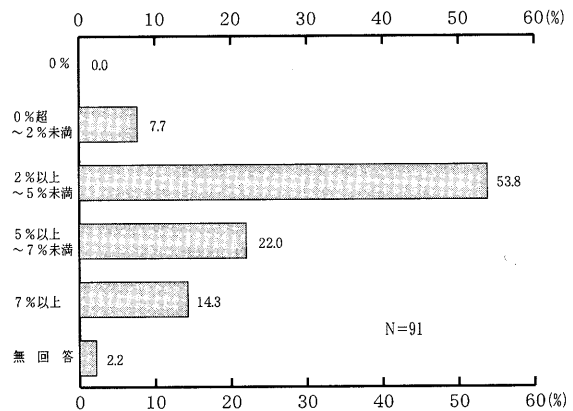
周知のように、日本の高齢化率は1970年代以降世界にも稀な速いスピードで上昇している。そして、2000年代の早い時期に世界のトップに立ち、2015年頃に25%を、そして2040年頃に30%をこえたと予測されている（総務庁『高齢社会2000』大蔵省印刷局、1999年）。新潟県はこの全国平均の見通しの先を歩んでいることになる。

一般的にいうと、新潟県の少子高齢社会対策は全国平均より早目に講じられても不思議でない。ところが事実は逆転している。すなわち、新潟県と新潟県下全112市町村平均のばあい、この施策にもっとも関連の深い民生費の構成比（普通会計決算、目的別）は、全国平均を下回りつつづけている（新潟県『財政事情』、新潟県『市町村財政の状況』、自治省『地方財政白書』）。この指標のかぎりでは、新潟県が先駆的に高齢社会対策を講じているようにはみえない。

問14 1994年3月31日現在高齢者に占める要介護高齢者の割合は何%ですか。(該当する番号に○印をつけてください。)

1. 0%
2. 0%超～2%未満
3. 2%以上～5%未満
4. 5%以上～7%未満
5. 7%以上

高齢者に占める要介護高齢者\*の割合は、2%以上～5%未満(53.8%)と5%以上～7%未満(22.0%)に集中している。ちなみに、その全国平均の値は4.9%(1995年調査)であるが、要介護高齢者の絶対数は近い将来急増すると推計されている(厚生省『国民生活基礎調査』, 厚生省『高齢社会白書』, 他)。新潟県も同様であって、要介護高齢者と要援護高齢者\*\*は、絶対数はもちろん対65歳以上人口比でもふえていくと予測されている(新潟県『新潟県老人保健福祉計画』)。



\* 要介護高齢者(・老人)：いわゆる「寝たきり」高齢者および痴呆性高齢者。日本では、1993年の100万人から2000年の140万人を経て2025年には270万人に増加すると予測されている(厚生省『厚生白書』)。

\*\* 要援護高齢者(・老人)：要介護高齢者および虚弱高齢者。日本では、1993年の200万人から2000年の270万人を経て2025年には530万人に増加すると予測されている(前掲書)。

選択肢と圏域との関連は、およそつぎのとおりである。2%未満(選択肢1・2・3の合計)は61.5%を占めているが、その○印率の比較的高い圏域が、上越圏(12/13)、糸魚川圏(3/4)、新発田圏(7/9)、新津圏(6/9)。また、5%以上(選択肢4・5の合計)は36.3%を示しているが、その○印率の比較的高い圏域が、長岡圏(6/7)、村上圏(4/7)、そして佐渡圏(4/8)である。以上のうち、新発田圏・新津圏と村上圏・佐渡圏は、高齢者比率において前者で低く後者で高い事実と相関しているといつてよい。しかし、上越圏・糸魚川圏・長岡圏については別の要因を加えないと説明がつかない。

ところで観点が少し移るけれども、厚生省の各種資料が明らかにしてきたように、要介護高齢者・要援護高齢者の大半は施設に入所することなく在宅型・子供と同居型でケアをうけている。介護・援護における家族の役割が低下しつつあるとはいえ、日本では今日でもいざんとして家族がはたしている機能は大きい。（なかでも、多くのばあい女性が重い負担を背負っている。）

そこで、高齢者の家族状況がひとつのポイントになる。まず、一般世帯の世帯あたり人員（1995年）であるが、全国平均2.8人にたいし、新潟県はその1.2倍の3.3人である。この値は47都道府県中4番目に大きい（新潟県『新潟県100の指標』、厚生省『グラフでみる世帯のあらまし』）。また、高齢者がいる世帯割合（1995年）は、全国平均29.1%にたいし、新潟県はその1.4倍の41.1%である。この都道府県順位も、高いほうから数えて6位に入っている（前掲書）。しかるに高齢者単身世帯割合のほうは、全国平均5.02%にたいし、新潟県は4.07%と低い。そして、その全国順位は高いほうから数えて37位である（前掲書）。さらに、3世代同居率\*において、新潟県（約25%）は全国平均（約12%）よりかなり高くなっている（1995年国勢調査）。その原因は、全国平均より高い新潟県の高齢化率および農業を含む高い自営業率との相乗作用にあるとみてよいであろう。

\* 概していうと、3世代同居率は東北地方と北陸地方で高く、東京圏と関西圏で低い傾向を示している。なお、3世代同居率の一番高いのは山形県（30%強）である。また、3世代同居率の低い県（およそ、5～10%）は、大都市圏を別とすると、鹿児島県・沖縄県・北海道・宮崎県・高知県・福岡県・広島県である。したがって、47都道府県落差はかなり顕著であって、地域ごとの個性が強く映し出されている。（1995年国勢調査）

新潟県は、家族負担が大きい分、県や市町村の負担が小さくなっているとみなさざるをえない。しかし、過疎の進行は高齢者夫婦世帯および高齢者単身世帯の割合を引き上げつつある。核家族化と3世代同居率の低下傾向は今後もつづくであろう。また、介護には専門的知識や技術が必要であるが、家族にとってその修得は容易でない。さらには、すでに家族介護者が肉体的にも精神的にも限界に達している、という事例紹介もすくなくない。加えて1990年代のばあい、深刻な複合不況の影響で企業内福祉の抑制もすすんでいる。

総じていうと、私的負担の制約はましつつあるとみななければならない。それだけ、行政の責任、なかんずく人的社会サービスを提供する市町村の役割はいつそう重くなるにちがいない。