

「温泉観光都市」伊東市の現状と課題：
伊豆地域の面的再生のための政策研究に向けて

メタデータ	言語: ja 出版者: 静岡大学人文学部 公開日: 2009-04-07 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 太田, 隆之 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00003297

論 説

「温泉観光都市」伊東市の現状と課題 ―伊豆地域の面的再生のための政策研究に向けて―

太 田 隆 之

1. はじめに

現在、東京への一極集中と地域が財政、地域経済、地域社会の各方面で直面している格差をめぐる諸問題は、「地方崩壊」や「地域切り捨て」などの表現を伴って盛んに議論されている¹。これらの問題は重要な政治的課題の1つとして位置づけられ、対策がとられようとしている²。

現在議論されている地域をめぐる格差の問題は今に始まった問題ではなく、これまでも地域的不均等をめぐる問題として、そして都市と農村の関係の中で論じられてきた。そして、その中で地域づくりの取り組みのあり方について議論がなされてきた³。しかし、近年、特に「平成の大合併」や「三位一体の改革」によって政府間財政関係のあり方を従来のそれと大きく変えた小泉内閣以降、地域をめぐる状況はこれまでよりも厳しくなっている⁴。こうした状況に直面している地域において、合併以降の地域づくりを模索する動きや、再生に向けた小さな取り組みが起こりつつあり、その中から地域再生のための条件も議論され始めた⁵。しかし、まだこれらの議論は萌芽状態にあり、個々のケーススタディを積み重ねている状況にある。今後は、共通の事例を複数の視点からアプローチし、地域再生を空間的にも、アプローチとしても面的に検証し論じていく研究が必要となろう。

こうした状況の中、2007年度より静岡大学人文学部経済学科に所属する教員5名は「地域経済の面的再生に向けた政策提言の試み―熱海・伊豆を中心に―」と題する共同研究を立ち上げ、これまで熱海市（市観光戦略室、市職員労働組合、中小企業家同友会熱海支部、網代観光協会、熱海観光協会）、下田市（市観光交流課、観光協会、市職員労働組合、商工会議所）、三島信用金庫で

¹ 日本経済新聞社編(2007)、金子・高端編(2008)を参照。

² 2008年10月10日付毎日新聞電子版及び同年10月11日付毎日新聞によると、麻生太郎首相は地方重視の姿勢を鮮明にするために「まちづくり、地域経営担当」の内閣官房参与を新設し、前北九州市長を起用した。この背景には、9月に実施された自民党総裁選で地方票141票のうち131票を獲得したことがあるという。更に、同年10月31日付日本経済新聞によると、アメリカ発の金融不安による景気減速に対応する追加経済対策の中に地域活性化が盛り込まれ、減反農家向けの補助金や地方自治体への臨時交付金などが提示された。

³ 宮本(1982)、宮本・横田・中村(1990)などを参照。

⁴ 「平成の大合併」から地方財政健全化法までの地方財政制度の改革の実態と、これらの改革が地域に与えている影響を検証する研究に、川瀬(2008a)、川瀬(2008b)がある。

⁵ 本間(2007)、中村編(2008)を参照。

聞き取り調査を行い、日本における代表的な観光地である伊豆地域の現状と課題を明らかにしてきた⁶。本稿は、これらの聞き取り調査の一環として2008年2月19日に行った伊東市職員労働組合と伊東市財政課での聞き取り調査の結果をまとめるとともに、調査から抽出される伊東市の課題を明らかにすることを目的としている⁷。そして、この作業とこれまでの我々の共同研究の成果を踏まえて、伊豆地域全体が抱えている課題を明らかにし、今後研究を進めていく上で第1次的な課題設定とアプローチについて論ずる。

尚、1つの事例を複数の視点からアプローチし、地域再生を面的に検証し論ずる先行研究として永井・寺西・除本編(2002)を挙げることができる。かつて公害が深刻であった川崎市とその周辺の「公害地域」からの再生を多角的に論じている永井らの研究は、地域再生をテーマとする我々の共同研究にとって方法や指針を提供しており、貴重である。しかし、これまで我々のグループが注目している伊豆地域は、「環境再生」とは異なる地域再生のあり方が求められていることが、これまでに公刊された我々の共同研究の成果からも明らかである。その点で我々の共同研究は「環境再生」とは異なるテーマである。また2007年に観光立国推進基本法が施行され、2008年に入って観光庁が新設されるなど、観光が国の課題の1つとして位置づけられつつある中で、代表的な観光地である伊豆地域が直面している課題を明らかにし、それを克服するための政策研究を行う我々の研究は、地域再生をめぐる議論に新たな示唆を与えることができよう。

2. 1980年頃の伊東市の状況

かつて、1980年代の『都市問題』誌上で全国各地の都市を事例にした共同研究が東京市政調査会研究部によって行われ、その成果が発表されていた。「県庁所在都市」、「地場産業都市」などテーマで共同研究が行われていたが、その1つに「温泉観光都市」もテーマの1つとして取り上げられ、豊島忠らのグループによる共同研究の成果が発表された。伊東市は長野県諏訪市、群馬県伊香保町とともに「温泉観光都市」の1つとして事例研究の対象となり、地域経済、財政、政治、行政といった視点から比較分析がなされた。本稿ではこれらの研究成果を活用し、現在の伊東市の状況を分析する上で必要となる視点を豊島らの研究から得るとともに、冒頭で述べた問題意識から伊豆地域に注目した研究を行っている我々のグループが今後この地域の研究を進めていく上での指針や示唆を得たい。

豊島らのグループは、上記の複数の視点から伊東市の分析を行い、「都市形成と温泉」(豊島忠)、

⁶ 川瀬・鳥畑(2008)、寺村(2008)、寺村・鳥畑(2008)を参照。これまでの聞き取り調査は鳥畑与一、川瀬憲子、三富紀敬、寺村泰、太田隆之が行ってきた。2008年度から小倉将志郎が加わり、今後は6名で研究に取り組んでいく。

⁷ 以下、本稿では伊東市職員労働組合におけるヒアリングを「市職労ヒアリング」、市財政課でのヒアリングを「財政課ヒアリング」と表記する。

「都市経済の構造と特質」（金倉忠之）、「温泉都市と行政」（新川達郎）、「都市政治の構造と特質」（土岐寛）、「都市財政の構造と特質」（大坂健）の5本の論文を発表している。本稿では、これらの研究のうち、今回我々のグループが調査した市の経済を論じている豊島論文と金倉論文、そして市財政を論じている大坂論文に注目し、それぞれの分析とそこから提示された当時の伊東市の課題について述べる。

まず、地域経済について論じた2本の論文について述べる。豊島論文は伊東市が今日の市になるまでの歴史について述べた上で、伊東市の人口動向や産業別就業人口の推移について述べている。1889年に湯川、松原、玖須美、新井、岡、鎌田の6つの村が合併して伊東村ができ、1906年に伊東町となった。この6地区は温泉地として伊東の中心市街地を形成していくが、1947年に小室村と合併して伊東市となり、1955年に宇佐美村、対馬村と合併して現在の規模の市になった。1955年当時の人口は50,169人、その後年々増加し、1980年には69,638人まで増えた。当時は市内の開発が進み、明治期に伊東の中心部であった6地区では人口が減少し、周辺部で人口が増える状況であった。また、1960年から1980年にかけて第1次産業が減少する一方で第2次産業や第3次産業への就業者が増加し、第3次産業においては、1960年における産業別人口の構成比が56.3%であったのに対し、1980年には76.0%まで伸びていたという。

金倉論文は、当時の伊東市の経済の状況と課題について次のように述べている。金倉はまず、伊東市における地元就業率の高さや通勤流入人口の少なさに注目しながら、就業構造が産業構造とほぼ等しいことを指摘した上で市の就業構造を分析している。当時の市において最も就業者が多かったのはサービス業で、就業者数全体の36.9%を占めていた。次が卸売・小売業で26.6%であった。更に、3番目に就業者が多かった建設業では、当時別荘地開発が盛んに行われており、就業者が比較的少なかった農業や製造業では土産物や名産品等に力を入れていた。このように、サービス業や卸売・小売業の就業者が多く、他業種でも観光と結びつきながら事業が行われていたことから、金倉は伊東市が観光関連産業を主産業とする観光都市型の産業構造を有していると述べている。そして、こうした特徴を持つ市では、観光客の動向や消費活動が市内での経済活動や雇用状況に反映することを指摘しながら、市経済は外的な経済環境の変化による影響を大きく受ける体質であると述べている。こうした特徴を持つ市経済の安定を図るためには体系的な都市政策が必要であり、外的な要因に左右されない内部要因の強化が急務であるという課題を提示している。

以上、金倉論文は伊東市の経済的指標と実際を綿密に分析しながら、市が観光都市型の産業構造であり、そうした産業構造をベースとする市の経済が観光客の動向などの外的要因に依存し、それらの影響を強く受けるという不安定さを抱えていることを明らかにした。そして、そうした経済を安定化させる政策が必要であることを主張している。このように、当時の伊東市の地域経済を分析し、そこから市経済が抱える不安定性とそれに対する経済政策の必要性を主張した金倉

の研究は、観光関連産業を主要産業とする地域を検証する上での視点と克服すべき課題を提示しており、興味深い。しかし、観光客の動向等の外的な要因に影響を受ける観光都市型経済で強化されるべき内部要因とは何か、こうした内部要因の強化を図る経済政策とはどのような政策なのかという重要な点について十分な議論が展開されていない。

次に、市の財政を分析した大坂論文について述べる。大坂も伊東市について観光関連産業で成り立っている典型的な「温泉観光都市」としながら、他都市と異なる特別な財政需要があるとして、観光振興に対する財政需要と観光産業の経済的諸活動の結果として生ずる財政需要を挙げ、それぞれの市の支出を分析している。その結果、特に後者への支出が大きく、この財政需要に応ずることが市の財政の大きな役割であると述べている。

この点について、大坂は目的別経費と性質別経費の両方から分析を行っているが、特に後者の視点からの分析に多くの記述をしている。当時の市では、総じて人件費、扶助費、公債費などから構成される義務的経費の比率が高く、更に1965年から1980年代にかけて義務的経費が増加傾向にあった。他方、それを比較すると投資的経費のウェイトは低かったという。人件費については、伊東市と同様の規模の自治体が21.2%の歳出構成比であったのに対し、市は38.2%の比率を占めており、その上増加傾向にあったことを指摘している。このように人件費が大きい要因として、観光客が大量に流入し、旅館・ホテルや保養所等が集積することでごみ処理、水道、消防などの分野へ財政需要が発生し、これらに対応するために市は多くの職員を配置していたことを挙げている。更に、市立幼稚園（15園）がよく整備されていたことも人件費が大きいことも要因に挙げている。

また、扶助費も増加傾向にあった。この要因について、昭和40年代の国レベルで福祉行政が拡大されていたことに触れつつ、市内の旅館などに働き場を求めて市へ転入した人々が定住化するとともに、老人世帯が市内に建てた別荘に定住化することによって、市に対して福祉需要が少なからずあったことを挙げている。その結果市の高齢化率が高くなり、1975年には8.4%だったのが1980年には10.1%に達した。このことによって生活保護費や老人福祉への支出が増加し、1970年から1981年にかけて扶助費は8.7倍に増加したという。

そして、公債費も増加していた。この要因として、上記のような観光都市ならではの財政需要には、後述するように市の自主財源で対応せざるを得ない状況にあったことを挙げている。その結果不足する財源を地方債で穴埋めせざるを得ず、同じく1970年から1981年にかけて12.6倍増加したという。以上の分析を行ったのち、大坂は市の財政が硬直化しつつあることを指摘している。

大坂は歳入構造の分析も行っている。市の歳入構造の大きな特徴は、地方税のウェイトが高いことにある。この背景には、当時盛んに行われていた別荘地開発により地価が上昇し、山林の宅地化やデベロッパーの大規模な土地の買い占めの動きがあったことを指摘している。その結果、固定資産税、都市計画税などの土地関連税のウェイトが高く、地方税収構成比中56.9%を構成していた

という⁸。また、「伊東温泉競輪」による収益事業収入が少なからずあり、歳入全体の4.2%を構成していた。更に、入湯税からの収入もあり、歳入構成比は4.7%と大きくないが、温泉所在地市の中での歳入構成比の大きさは6位であったという。このように、伊東市は自主財源のウェイトが非常に高いという特徴があり、自主財源が豊富であったからこそ、当時において消防、清掃などの温泉観光都市としての特別な財政需要に対応することができたと大坂は述べている。

このように自主財源が豊富にある一方で、大坂は国からの財政移転を中心とする依存財源が相対的に小さかったことを指摘している。まず、地方交付税の歳入構成比中のウェイトが低く、1981年度においては1.6%に過ぎず、その前年度の1980年度は不交付団体であったという。この要因として、地方交付税における基準財政需要額の算定で上記の温泉観光都市特有の財政需要を反映させる措置に乏しかったことがあると指摘している。更に、国庫補助金のウェイトも同規模の自治体と比較して低いことを指摘している。この要因についても、観光整備施設の整備などが国庫補助金の対象にならず、建設事業に対する補助金が少ないためだとしている。依存財源についてこのように述べた上で、大坂は、伊東市では温泉観光都市の財政需要の膨張に余裕をもって対応することができず、財政は逼迫しつつあることを指摘している。

以上の分析を行い、大坂は市の財政について主に2つの課題を提示している。第1に、扶助費の増加とその対応である。市の高齢化率が高くなっていったこと背景には、高齢者の定住化とともに働き場がないことによって若年層が市外に流出している可能性があったことを挙げている。その結果、老人福祉や生活保護を高めざるを得ないにも関わらず、市税収入が減少することで市財政を圧迫する可能性があることを指摘している。第2に、こうした福祉への財政需要を含む温泉観光都市特有の財政需要に対して、市が自主財源だけで今後に対応し続けることへの懸念である。市が自主財源だけで対応できなくなれば、市は不足する財源を地方債や使用料に求めざるを得ず、地方債残高も大幅に増加するのではないかと述べている。こうした課題を指摘しながら、当時における地方税財政制度は温泉観光都市の特別な財政需要の膨張に無力であることから、料理飲食等消費税の交付（もしくは移譲）や地方交付税への算入措置などの制度的な改革が必要だと述べている。

3. 現在の伊東市の状況

3.1 伊東市の経済

本節では、経済データと財政データから今日の伊東市の経済と財政の状況を把握するとともに、市の抱える課題を明らかにする。最初に、人口や地域経済に関するいくつかのデータに注目しな

⁸ 固定資産税について、大坂は固定資産税を納める人々の5割が市外の納税者であること、そして、旅館やホテルから納められる固定資産税も大きかったことに言及している。

がら、今日の伊東市の経済の状況について述べる。

図1に伊東市の人口推移を示した。図から市の人口は今日まで増加してきており、近年は75,000人前後で推移していることが分かる。2007年4月1日現在の市の人口は74,900人である⁹。そして、表1に近年の市の人口構成を示した。表より、1995年からの10年間で年少人口の割合が小さくなる一方、老年人口の割合が高まっていることが分かる。以上より、伊東市では安定的に推移しつつある人口数の中で高齢者が増えるという少子高齢化の人口構造を示しており、この傾向が年々強まっているといえる。

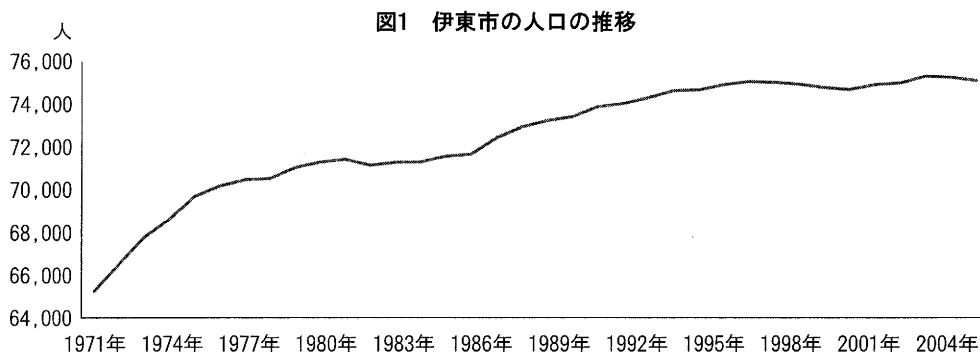


表1 伊東市の人口構成

	1995年		2000年		2005年	
	計	構成比	計	構成比	計	構成比
年少人口(0～14歳)	10,273	14.2	9,529	13.3	8,975	12.4
生産年齢人口(15～64歳)	48,694	67.3	46,013	64.2	43,198	59.6
老年人口(65歳以上)	13,317	14.2	16,173	22.5	19,740	27.2
不詳	3	0.004	0	0	528	0.8
合計	72,287	100.0	71,720	100.0	72,441	100.0

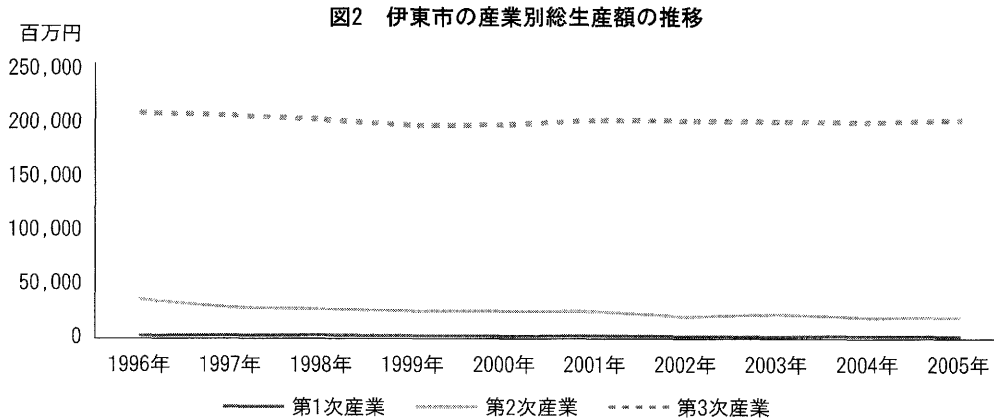
(出所)『伊東市統計書 平成18年度版』より作成。表中の単位については、計は人を、構成比は%を用いている。

次に伊東市の経済状況について述べる。図2に市の産業別総生産の推移を示した。図から、伊東市においては圧倒的に第3次産業の生産額が大きく、市の経済は第3次産業にほぼ特化している状況にあることが分かる。

表2に各産業における主要な業種の生産額の近年の推移を示した。表から市で最も生産額が大きいのはサービス産業であることが分かる。しかし、そのサービス業における生産額が年々減少していることが読み取れる。更に、卸売・小売業も年々生産額が減少している。他方、農業、漁業、

⁹ 伊東市ホームページ「伊東市の人口・面積・産業・名物」を参照。

そして製造業、建設業も縮小傾向にあることが分かる。



(出所) 静岡県企画部統計利用室 (2008)、第2編市町内総生産より作成。単位は百万円。

表2 伊東市における業種別生産額の推移

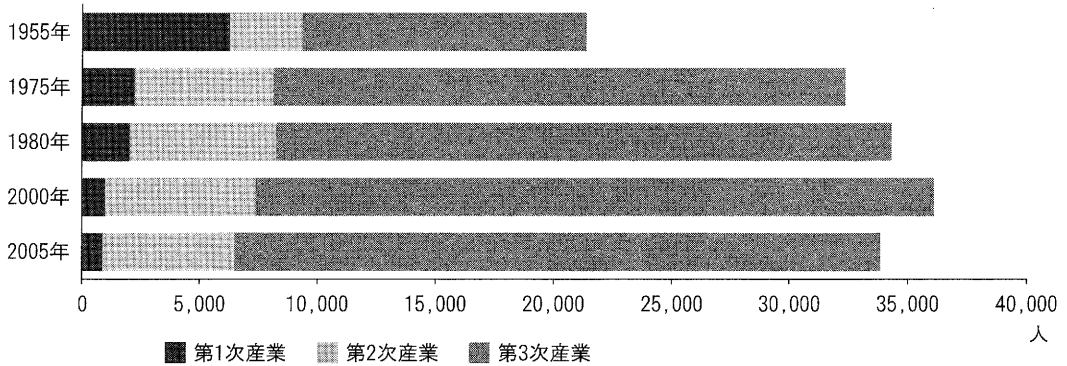
	第1次産業		第2次産業		第3次産業				
	農業	水産業	製造業	建設業	卸売・小売業	金融・保険業	不動産業	運輸・通信業	サービス業
1996年	594	1,775	7,972	27,368	24,219	12,357	41,217	16,211	79,105
1997年	484	2,231	8,255	19,737	23,770	11,700	40,891	16,413	78,184
1998年	601	2,359	8,953	17,558	23,782	10,598	39,492	15,484	77,340
1999年	563	1,747	7,771	16,950	22,130	10,820	39,000	15,084	75,582
2000年	502	1,249	8,253	16,471	22,429	11,063	39,804	14,703	75,836
2001年	493	1,597	8,059	16,497	22,663	13,332	40,458	14,170	74,918
2002年	478	1,235	6,087	13,487	22,135	13,989	41,404	13,944	74,884
2003年	477	1,223	6,663	15,479	21,589	14,203	41,323	13,989	74,816
2004年	557	1,567	6,540	12,531	21,085	14,491	42,097	13,358	73,697
2005年	472	1,302	5,607	13,830	20,835	15,366	42,712	13,441	74,448

(出所) 静岡県企画部統計利用室 (2008)、第2編市町内総生産より作成。単位は百万円。

次に、市の就業構造に注目する。図3に市の産業別人口の推移を示した。図には豊島 (1983) 及び金倉 (1983) が示した当時の産業別人口のデータに今日のデータを加えている。

図から、就業構造においても第3次産業が大きな割合を占めていることが分かる。更に、金倉らが検証した1980年ごろと比較すると、当時よりも就業構造中の第3次産業の比重が更に強くなっている。2005年度においては市の全就業者34,081人中第3次産業への就業者は27,354人であり、その構成比は80.2%に達する。第3次産業への就業者の中で、卸売・小売業及び飲食・宿泊業といった主要な観光産業への就業者は12,889人を占めており、第3次産業の中の半数弱、就業者全体

図3 伊東市における産業別人口



(出所) 豊島 (1983)、表7、13ページ及び金倉 (1983)、表1、20ページ、『伊東市統計書 平成18年度版』より作成。

でも38%を占めている。他方、農業、漁業への就業者数は激減している。図によると1955年当時には就業者中約3割が農漁業に従事していたが、昭和50年代には6~7%までに減少した。今日では更に減少し、1,000人を切って全体の2.6%にまで減少している。第2次産業は1980年代前後に建設業を中心に市の産業別人口中約18%、6,212人まで伸びたものの、今日では5,604人で全体の約16%程度と徐々に減少している。

表3 伊東市における事業所の概況

産業分類	1991年		1996年		2001年	
	事業所数	従業員数	事業所数	従業員数	事業所数	従業員数
農業	14	119	4	18	2	17
林業	1	3	2	22	1	14
漁業	3	51	2	36	2	65
鉱業	1	18	1	12	1	14
建設業	602	3,828	618	3,804	584	2,999
製造業	267	2,365	258	2,098	229	1,687
電気・ガス・熱供給・水道業	8	255	8	240	8	245
運輸・通信業	78	2,135	84	1,773	92	1,542
卸売・小売業、飲食店	2,533	10,946	2,519	11,770	2,376	10,943
金融・保険業	67	859	69	754	68	762
不動産業	366	1,184	422	1,486	415	1,076
サービス業	2,044	15,389	2,149	16,328	2,023	13,743
公務	27	559	27	843	24	603
総 数	6,011	37,711	6,163	39,184	5,825	33,710

(出所) 『伊東市統計書 平成18年度版』より作成。

市の就業構造とその動向を更に具体的に把握すべく、近年の伊東市内の事業所数と従業員数の動向を表3に示した。2001年までのデータであるが、この表からも卸売・小売業、飲食店やサービス業といった観光関連産業の事業所・従業員数が圧倒的に多いことが分かる。しかし、これらの業種では1991年から1996年にかけて一旦従業員数が増加するものの、1996年から2001年にかけて減少し、2001年の事業所数・従業員数はともに1991年よりも減少している。このように、1991年と2001年とを比較したときに事業所数・従業員数がともに減少している傾向は、農業、建設業、製造業でも認められる。

以上、市の主要産業であり、多くの就業者が従事しているサービス業の総生産額の低下は、市民所得に少なからず影響を及ぼしていると考えられる。表4に近年の伊東市の近年の1人あたり市民所得の推移を示した。表から、市の1人あたり市民所得額は減少傾向にあることが分かる。

表4 伊東市の1人あたり市民所得

	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度
伊東市の1人あたり市民所得	2,727	2,589	2,557	2,446	2,537	2,444

(出所) 静岡県企画部統計利用室 (2008)、第2編市町別主要系列表より抜粋。単位は千円。

山下・上藤・高瀬 (2008) によると、2005年度における伊東市の全就業者34,081人中86.23%にあたる29,388人が市内で就業しており、飲食・宿泊業に従事する6,686人中91.18%の6,096人、卸売・小売業では6,203人中89.71%の5,565人が市内で就業している。これらの比率は農業の97.00%、漁業の96.77%に次いで高い比率を示しており、サービス業や卸・小売業に従事する人々はほぼ市内で働いているといつてよい¹⁰。これまでに明らかになっているように、市内の多くの産業の総生産額は減少傾向にあるが、サービス業や卸・小売業などの第3次産業の総生産額の減少は、少ない市民の所得の動向に影響していると推察される。

3.2 伊東市の財政

次に市の財政について述べる。まず、市の財政の歳出構造からみていく。図4に市財政の歳出構造の概要とその推移を示した。図から、年々人件費、扶助費、公債費から構成される義務的経費を中心とする経常的経費の比重が高まり、投資的経費の比重が小さくなっていることが分かる。1989年度の決算においては経常的経費が53.6%、投資的経費の比率が29.1%だったのに対し、2006年度の決算においては経常的経費が76.9%、投資的経費が8.5%となっている。義務的経費の歳出全体における比率は、1989年度は41.4%であったが、2006年度には57.7%に至っている。

¹⁰ 山下・上藤・高瀬(2008)、13ページ、表2-5を参照。

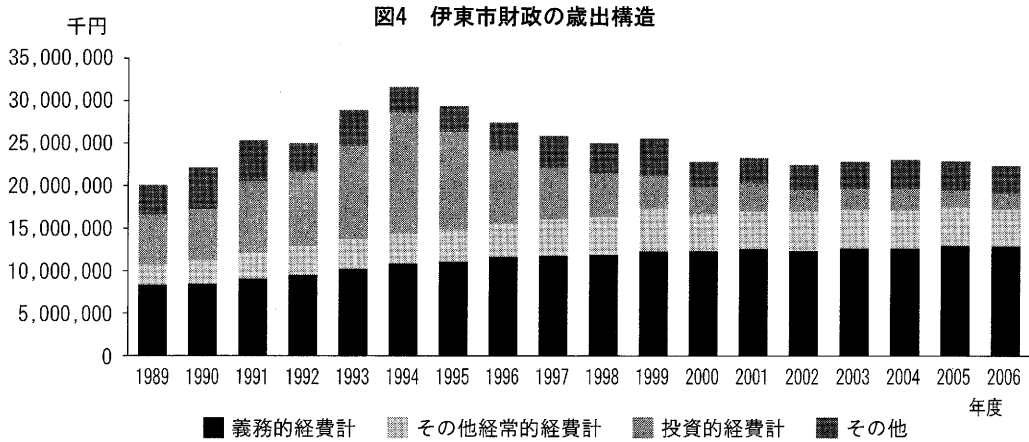
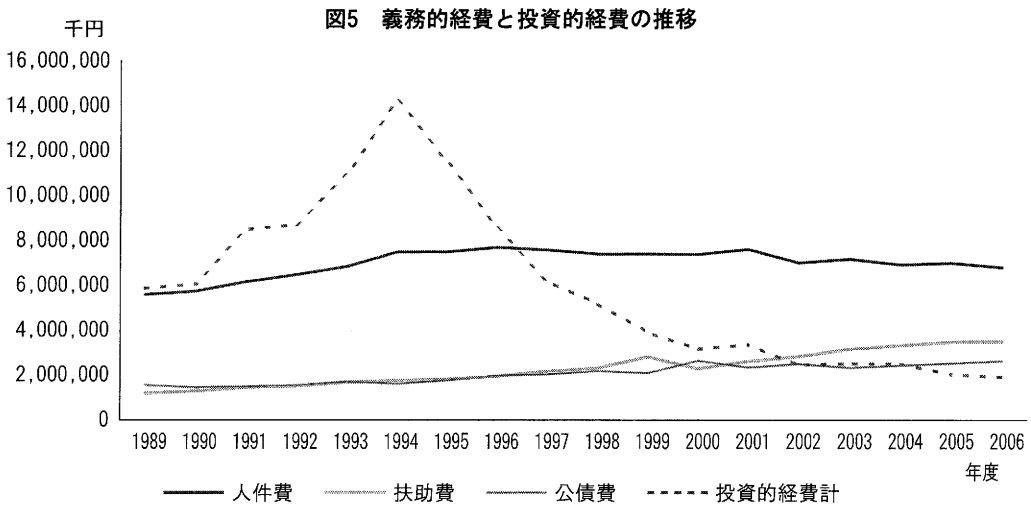


図5に義務的経費におけるそれぞれの費用の推移と、投資的経費の推移を示した。1994年度に市庁舎を建てたことにより投資的経費が大きく伸びているものの、その後減少し、今日では公債費や扶助費よりも低くなっている。義務的経費では人件費が高い水準で推移しており、近年では扶助費が伸びてきていることが読み取れる。



これらの費目の推移について更に具体的にみていく。表5に人件費、扶助費、扶助費の中の生活保護費、投資的経費の合計とそれぞれの費用の歳出構成比中の推移を示した。

伊東市財政における人件費は、多少の変動はあるものの上昇傾向にあり、2006年度には市財政

表5 人件費・扶助費及び生活保護費・投資的経費の動向

	人件費		扶助費		生活保護費		投資的経費計	
		構成比		構成比		構成比		構成比
1989年度	5,589,922	27.8	1,198,079	6	514,859	2.6	5,858,103	29.1
1990年度	5,732,460	25.9	1,288,300	5.8	478,127	2.2	6,062,863	27.4
1991年度	6,154,998	24.3	1,453,003	5.7	535,816	2.1	8,476,093	33.5
1992年度	6,469,581	25.9	1,513,711	6.1	511,312	2	8,695,454	34.8
1993年度	6,835,910	23.7	1,676,395	5.8	627,204	2.2	10,937,444	37.9
1994年度	7,482,862	23.7	1,750,166	5.5	661,363	2.1	14,255,865	45.1
1995年度	7,495,856	25.5	1,810,228	6.2	680,250	2.3	11,476,751	39.1
1996年度	7,697,389	28.1	1,948,402	7.1	759,270	2.8	8,552,039	31.2
1997年度	7,575,180	29.3	2,165,082	8.4	891,836	3.4	6,166,774	23.8
1998年度	7,394,339	29.6	2,311,249	9.2	969,799	3.9	5,173,065	20.7
1999年度	7,404,559	29	2,811,644	11	1,247,631	4.9	3,898,670	15.3
2000年度	7,385,240	32.3	2,283,082	10	1,323,846	5.8	3,152,723	13.8
2001年度	7,607,092	32.7	2,615,257	11.2	1,604,180	6.9	3,355,702	14.4
2002年度	7,011,875	31.2	2,824,962	12.5	1,698,431	7.6	2,453,289	10.9
2003年度	7,176,784	31.4	3,155,048	13.8	1,792,791	7.8	2,506,613	11
2004年度	6,914,434	29.9	3,314,380	14.4	1,850,781	8	2,492,194	10.8
2005年度	6,995,704	30.5	3,471,132	15.2	1,920,038	8.4	2,025,697	8.8
2006年度	6,803,177	30.4	3,492,834	15.6	1,898,590	8.5	1,905,908	8.5

(出所) 伊東市財政課提供資料より作成。各費用の単位は千円。構成比は%を用いている。

の歳出中30.4%を占めている。同年度の市の歳出比較分析表によると、人口1人当たりの決算額で伊東市の人件費が90,657円に対し、類似団体の平均が64,710円、人口1人当たりの職員数については伊東市が9.67人であるのに対し、類似団体の平均は6.49人となっている¹¹。このように市職員が多く人件費が大きいのは、ごみ処理や消防などの分野に職員を多く配置していることによる。ごみ処理についていうと、ごみ処理を市の直営で行っており、観光地であることを反映して1人あたりのごみ排出量が多くなっていることから、この分野に多くの職員を配置している。また、やはり観光地であることから夜間人口が多いことなどの理由により、消防にも多くの職員を配置している。加えて、伊東市は教育分野の整備が進んでおり、公立保育園が7園（障害児のための保育園1園を含む）、公立幼稚園が15園ある。こうした市の事業の実施によって人件費が大きくなっているが、市にとって人件費は清掃や消防、教育などの事業のための事業費という側面もある¹²。

扶助費の比率も上昇傾向にある。扶助費が上昇している大きな要因の1つに、生活保護費の増加

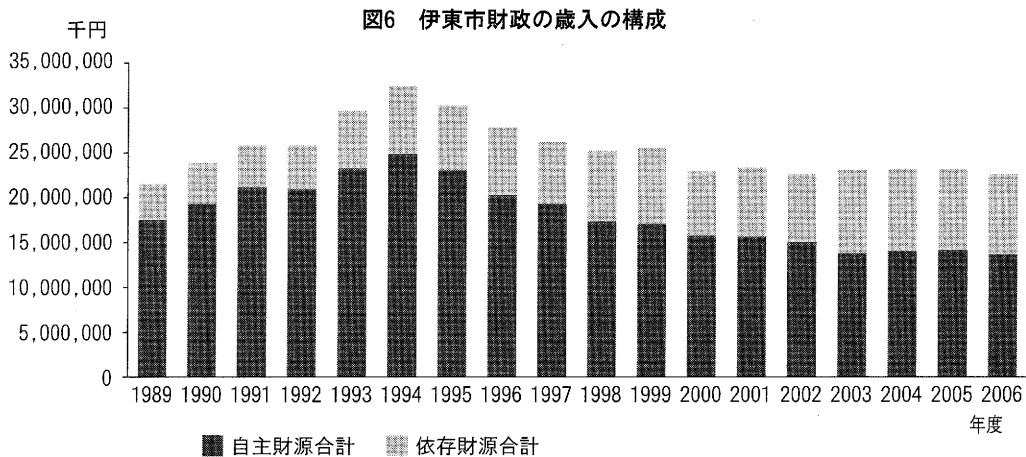
¹¹ 伊東市財政課ホームページ内の「歳出比較分析表(平成18年度普通会計決算)」を参照。

¹² 市職労ヒアリングより。

がある。2006年度には18億9,800万円で歳出中の構成比率が8.5%となっており、投資的経費の合計とほぼ同じ大きさになっている。表4によると、1990年度には4億7,812万円であった生活保護費が2005年度には19億2,000万円まで伸びており、この15年間で約4倍の額に増加している。現在、伊東市の生活保護率は静岡県内で2位の状況にある¹³。生活保護費が高くなった背景には、もともと市の生活保護制度は静岡県内においてトップの整備状況である中で、観光地である伊東市で昔から働いていた人が高齢化したり、病気になって利用するようになってきていることなどが扶助費の高さに反映している。

このように義務的経費が多い一方で、歳出中投資的経費が小さいのは特徴的である。投資的経費は1994年度以降比率を下げているとされており、2006年度には歳出中8.5%程度の額にとどまっている¹⁴。但し、このことは公共施設に対するニーズが少ないことを意味していない。公共施設に対するニーズは依然としてあるものの、後述するように自主財源からの収入が低下傾向にあり、かつ、過去生活関連の施設などの建設に用いてきた財政基金が減少して使えないため、投資的経費に回す財源が乏しいことが投資的経費の額に反映されているのである。

次に歳入構造に注目する。図6に市財政の歳入構成を示した。図から市税を中心とする自主財源が歳入の中心となっていることが分かるが、年々その比率が落ちてきており、国庫補助金や地方交付税を含む依存財源の比率が大きくなっていることが分かる。



(出所) 伊東市財政課提供資料より作成。

表6に具体的な歳入の構成を示した。まず自主財源からみていくと、市税の歳入中の構成比が1989年度から2006年度に至るまで落ち込んでおり、1997年度から2006年度にかけて約40億円も減少し

¹³ 財政課によると、伊東市の生活保護率は14.32%で、静岡県の平均の4.71%を大きく上回っているという。

¹⁴ 財政課ヒアリングによると伊東市の投資的経費は静岡県内で3番目に低い数値であるという。

ている。また、大坂が注目した競輪事業収入も、1991年度には7.1%にあたる19億円が歳入として入ってきたが、その後激減し、昨今では競輪事業の収益の一般会計への繰り入れは止まっている¹⁵。他方、国庫支出金、地方交付税ともに歳入中の構成比を高めていることが読み取れる。

表6 伊東市財政の歳入の具体的な推移

	市税		競輪事業収入		国庫支出金		地方交付税	
		構成比		構成比		構成比		構成比
1989年度	13,610,144	63.3	750,000	3.4	1,398,065	6.4	126,289	0.5
1990年度	14,181,256	59.5	1,000,000	4.1	1,536,319	6.4	126,317	0.5
1991年度	14,945,727	57.8	1,900,000	7.3	1,512,552	5.8	128,634	0.4
1992年度	15,633,586	60.4	1,600,000	6.1	1,825,485	7	130,177	0.5
1993年度	15,275,675	51.4	1,400,000	4.7	1,870,316	6.2	121,301	0.4
1994年度	15,077,206	46.6	1,200,000	3.7	1,689,608	5.2	121,652	0.3
1995年度	15,658,283	51.8	120,000	0.3	1,825,297	6	130,003	0.4
1996年度	15,678,381	56.4	30,000	0.1	2,265,733	8.1	145,014	0.5
1997年度	15,962,064	60.9	0	0	2,035,346	7.7	149,872	0.5
1998年度	14,928,571	59.2	150,000	0.5	2,311,518	9.1	288,219	1.1
1999年度	14,621,177	57.2	270,000	1	3,365,310	13.1	322,003	1.2
2000年度	13,661,766	59.7	0	0	1,988,554	8.6	642,317	2.8
2001年度	13,415,334	57.5	0	0	2,253,426	9.6	551,417	2.3
2002年度	13,046,375	57.7	0	0	2,430,860	10.7	951,996	4.2
2003年度	12,140,127	52.7	0	0	2,783,926	12	1,028,680	4.4
2004年度	12,206,802	52.5	0	0	2,804,404	12	1,320,200	5.6
2005年度	12,466,091	53.9	0	0	2,819,352	12.1	1,394,150	6
2006年度	11,969,493	53.9	0	0	2,337,091	10.3	1,678,959	7.4

(出所) 伊東市財政課提供資料より作成。単位は千円。構成比は%を用いている。

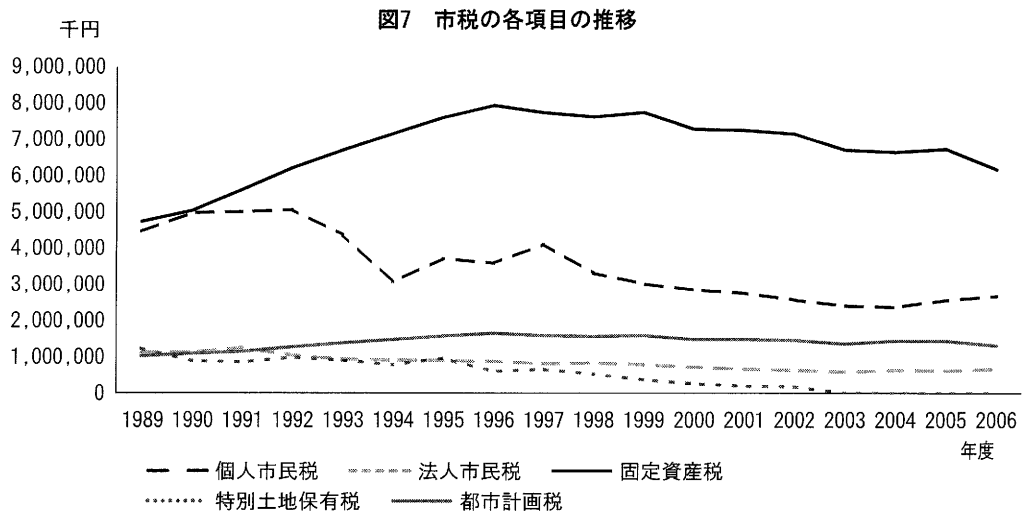
図7に地方税の各項目の具体的な推移を示した。伊東市においては固定資産税と個人市民税が財源となっているが、近年ともに減少傾向にあることが分かる。この背景として前者には地価の下落が反映しており、後者には市民の所得の減少が反映しているという¹⁶。

図8に市財政における依存財源の各項目の具体的な推移を示した。国庫支出金、市債は大きく変動しているものの概ね上昇傾向にあり、地方交付税も年々増加していることが分かる。

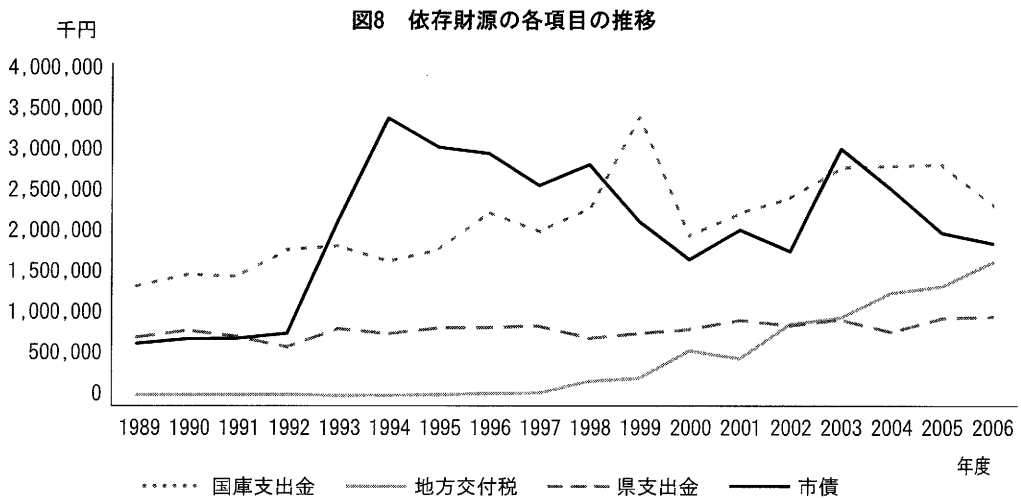
以上、市財政の歳入構造についてみてきた。1989年度から比較すると、地方税を中心とする自主財源の比率が大きく減少する一方で、国庫支出金や地方交付税を中心とする依存財源の比率が

¹⁵ 財政課ヒアリングによると、伊東温泉競輪は2005年度末までに7億5,400万円の赤字を出しているという。かつて自主財源の1つとして機能していた伊東温泉競輪は、現在、市財政にとって負担となっている。

¹⁶ 財政課ヒアリングより。



(出所) 伊東市財政課提供資料より作成。



(出所) 伊東市財政課提供資料より作成。

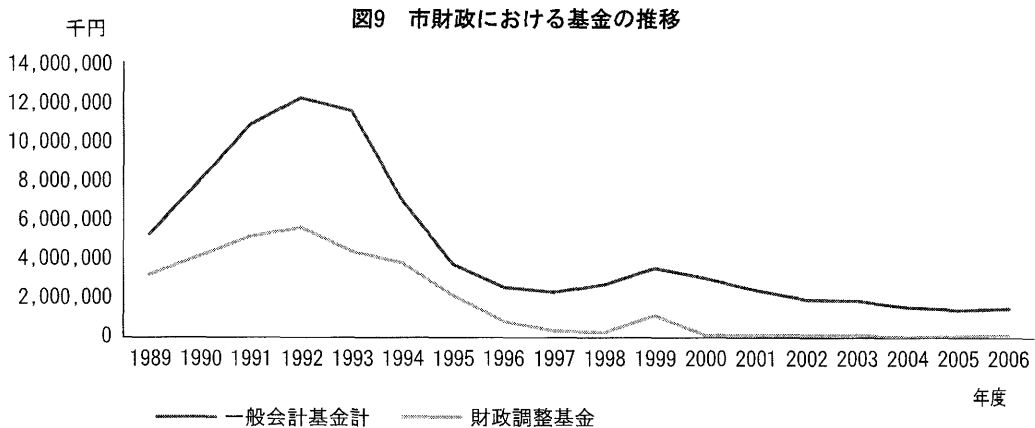
大きくなっていることが分かる。こうした財政状況にある市では、上述した歳出に対応するため、昨今ギリギリの財政運営を迫られている。1989年度、1990年度の実質収支がそれぞれ約13億6,000万円、14億1,400万円であったのに対し、2005年度には約1億7,500万円、2006年度には約1億8,760万円となっており、1990年前後当時の1割以下の状況となっている¹⁷。また、市は多くの公債残高

¹⁷ 財政課ヒアリング及び財政課提供資料より。

を抱えている。2006年度末の時点で一般会計で253億4,000万円、下水道に関する特別会計で131億1,000万円の公債残高があるという。

こうした厳しい財政運営を迫られている市では、起債や基金の取り崩し、公共料金等の値上げによって公共サービス供給を維持している。まず起債であるが、2003年度から2005年度まで財政健全化債を利用した起債によって2003年度は2億6,240万円、2004年度は4億円、2005年度は2億2,790万円の赤字を計上した。2006年度からは退職手当債を利用して5億円の赤字を計上している。これらを利用しなければ、2003年度から市財政は赤字になっていたという¹⁸。

また、市では公共施設を建設する際に財政基金を利用してきた。図9に市の基金の推移を示した。公共施設を建設する際の財源として利用してきた結果、特に財政調整基金は大きく減少し、1992年度には約5億5,900万円あった基金が2004年度末には4,192万円まで減少している。厳しい財政運営を迫られている中で基金がわずかしかないことは、市として苦しい状況だという¹⁹。



(出所) 伊東市財政課提供資料より作成。

最後に公共料金等の値上げである。伊東市では2008年10月1日から家庭ごみ、事業系可燃ごみ、粗大ごみ処理の有料化が導入された。この背景には、市のごみ処理施設である環境美化センターの補修に5,000万円ほどかかっており、これによる財政への負担が大きかったことが背景の1つにあるという²⁰。有料化による収入の見込みは年間1億3,000万円ほどで、今後これらの収入を老朽

¹⁸ 財政課ヒアリングより。

¹⁹ 財政課ヒアリング及び財政課提供資料より。現在の伊東市の課題の1つに、市民病院の建て替え問題がある。現在の市民病院は老朽化や耐震の問題から建て替えの必要があるが、そのためには90億円程の費用がかかることで、この費用をどう調達するかが問題となっている。これまでは事業の見直しによる財源の確保や医療施設設置のための基金から取り崩してきたが、今後は財政事情がよほど好転しない限り、起債に頼らざるを得ないのではないかという意見があるという(2008年2月19日付静岡新聞及び財政課ヒアリングより)。

²⁰ 市職労ヒアリングより。

化した同センターの焼却炉の維持管理、改修費に充てていく²¹。他、市は下水道についても負債を130億円ほど抱えており、2001年度に料金を改定して下水道使用料の値上げを実施した²²。水道料金も2004年度に平均11.4%の引き上げを実施している。更に、国民健康保険税が2007年度に医療分9.14%、介護分29.8%引き上げられるなど、市民生活に深く関わるいくつかの分野で料金の引き上げがなされている。

3.3 現在・将来における伊東市の課題

以上、伊東市の経済と財政の現状について述べてきた。本節では第3.1節、第3.2節で述べてきた伊東市の現状を整理しながら、第2節で注目した豊島らの議論と比較し、現在、そして将来における伊東市の課題を明らかにする。

まず市の経済の状況について述べる。近年の伊東市では少子高齢化が進み、人口構造ではこの傾向が年々強まっている。そして、市の主産業はサービス業を中心とする第3次産業であり、市の就業構造もこれらの産業に多くの人々が就業する構造になっている。しかし、近年サービス業の総生産額が低下し、他産業の総生産額も低下している。このことは、市民の所得に影響していることが考えられる。

次に市の財政について述べる。まず、歳出構造は人件費、扶助費、公債費から構成される義務的経費が主たる市の支出となっている。この背景には、市の主産業である観光関連産業の経済活動がある。人件費についてはごみ処理や消防等の分野に多くの職員を配置していることから、それらの事業の事業費という側面がある。扶助費については、市内の観光関連産業に就くために流入した人々が高齢化するなどの背景により増加傾向が認められる。一方、投資的経費は静岡県内で見ても小さい水準にとどまっている。これは公共施設へのニーズがないからではなく、それらを建設し、維持するための財源が非常に乏しいからである。歳入については、地方税を中心とする自主財源からの収入が減少している。この背景には、市民所得の減少や地価の減少があり、自主財源として小さくなかった競輪事業の収入からの繰り入れがなくなっていることがある。そして、国庫支出金や地方交付税などの国からの財政移転を含む依存財源の比率が大きくなっている。更に、起債や基金の取り崩し、公共料金の値上げを行って公共サービス供給を維持している。厳しい市の財政状況は、市民生活に対してマイナスの影響を及ぼしつつあるといえる。

以上のような今日の伊東市の状況は、概して、豊島らが分析した1980年代当時よりも厳しくなっているといえよう。金倉は伊東市の経済構造が観光関連産業を中心としており、外的な経済環

²¹ 伊東市環境課ホームページ「ごみ処理の有料化について」及び2008年9月30日付静岡新聞を参照。

²² 財政課ヒアリングによると、本来であればその後も下水道使用料の引き上げを図りたいところであったが、水道料金の値上げ等がなされたことから、ストップがかかっている状態であるという。

境に左右されやすい観光都市型の構造になっていることを指摘したが、今日では少子高齢化の人口構造の上にその経済構造が更に強まっている。そして、当時と大きく異なっているのは、市財政の状況である。大坂は伊東市が豊かな自主財源をもっていることを指摘しながらも、観光関連産業が盛んなことによる財政需要に対して自主財源だけで対応せざるを得ず、財政運営に対する懸念を示していた。今日でも財政需要のある分野は大きく変わらないものの、当時よりも地方税を中心とする自主財源からの収入が大きく減少しており、国からの財政移転を含む依存財源によって支えられる傾向が強まっている。こうした状況の中で、義務的経費や投資的経費に対する財政需要に対応しなければならず、厳しい財政運営を強いられている。金倉は市の経済が外的な経済環境に左右されるという不安定性を抱えていることを指摘したが、今日では経済のみならず財政でも国の財政移転に依存しており、地方税収を中心とする内部要因が弱体化している。

このような市の状況から大きな影響を受けているのは、市民である。市の経済活動の停滞・衰退は市民の所得の低下という形で影響を受け、厳しい財政運営は公共料金等の引き上げという形で影響を受けている。更に、退職手当債を利用した起債を行ったこともあって、現在市では職員数を削減し、人件費の抑制・削減を行っている²³。1978年の市職員数は1,003人であったが、2006年には873人となった。そして、退職者数に見合った新規職員の採用を控えたり、合理化を進めながら人件費の抑制を図っている²⁴。幼稚園や保育園などの教育分野を含む事業の事業費でもある人件費が抑制・削減されていることは、市民に対する公共サービス供給の低下にもつながると考えられる。また、昨今、市議会では年々大きくなる扶助費を問題視する議論がなされているという²⁵。扶助費も抑制・削減が行われるのであれば、静岡県内でトップクラスといわれる生活保護制度を含む市のセーフティ・ネットが少なからず弱体化することが予想される²⁶。

以上より、現在、そして将来にわたっての伊東市の課題は、市経済と財政の動向が市民生活にもたらしている不安定性の除去と生活の安定化にあるといえる。それを実現するために、少なくとも次の2点の取り組みが必要となると考える。第1に、停滞・衰退状態にある市の経済の再生と維持、そして活性化である。これに取り組む上では、市の主産業である観光関連産業の再生と活性化が欠かせない。既に石橋や野方らが示しているように、伊東市への来遊客数はちょうどピー

²³ 市職労及び財政課ヒアリングによると、退職手当債を利用するにあたり、国から人件費の高さを指摘された上で地域手当の大幅な削減などの条件を付けられたという。

²⁴ 伊東市は2008年7月28日に「伊東市議の労務職員の給与等の見直しに向けた取組方針」を公表している。これによると、市職員のうち清掃職員や作業員といった技能労務職員は1997年度には183人いたが、その後退職による不補充や民間委託、臨時職員への切り替えを進めながら、2007年度には128人まで減少しているという。総務省による総合的な点検と通知を受けてなされたというこの方針によると、今後も不補充や委託等によって更に職員数を削減していくとともに給与の見直しを行うとしている。

²⁵ 市職労、財政課ヒアリングより。

²⁶ 本稿における「セーフティ・ネット」は、金子勝の議論に依拠している。金子によるセーフティ・ネット論は、金子編(1996)及び金子(1999)を参照のこと。

ク時にあたる1991年の895万人から2001年にかけて700万人まで減少し、昨今では680万人と減少傾向が続いている。こうした来遊客数の減少は、サービス業の総生産額の低下やその他観光関連産業の動向にも反映されていよう。こうした状況の中で、広域的な観光振興やアジア地域を視野に入れた観光振興の取り組み、草の根レベルでの歴史的・文化的遺産などの地域資源を活用した観光振興の取り組みが行われている²⁷。これらの取り組みと従来の観光への取り組みが有機的に結びつき、伊東市全体で観光関連産業の再生と維持、そして活性化が図られることが必要であろう。

また、観光関連産業だけではなく、市民の日常生活に関わりの深い農業、漁業の再生や維持も必要である。三木（2004）は、伊東市内の川名地区では魚屋が消滅して日常的に地元の魚を入手することができなくなっており、人々が水産物等食料を中規模・大規模のスーパーでまとめ買いしている状況を紹介している。池松・草川（1988）によると、サバを主要水揚げ魚種とする伊東市の魚市場では地元への分荷量が少なく、地元で需要される水産物は他産地からの陸送品に依存している割合が高かったという。したがって、元来より伊東で水揚げされる魚はさほど地元で流通していなかった可能性があるが、今後はこの状況を転換して地産地消を目指していくことが市民の日常生活や市の経済にとって重要ではなからうか。このことはかつて金倉が指摘した外的要因に左右されない内部要因の強化につながると考える。このことは漁業だけではなく、農業についてもいえる。

第2に、セーフティ・ネットの再生と維持、強化である。ここでいうセーフティ・ネットには、大半が市内で働いている市民の労働条件を改善し、安定化させるためのサポートや、旅館やホテルの経営のサポートなど、地域経済活性化のためのサポートも含まれている。こうしたセーフティ・ネットの再生や強化を考える上で、市の行政は欠かせない存在である。現在厳しい財政運営を強いられている市の財政ではあるが、静岡県でトップクラスの整備状況にあるという生活保護制度は維持することが必要であり、いずれは人件費もある程度の額は必要とならう。しかし、セーフティ・ネットの再生と強化を行う上では、厳しい状況にある市の行政だけでは限界がある。そこで、伝統的コミュニティなどの旧来からの地域社会の主体に加え、NPO、市民団体などの新たな地域社会の主体も役割を担っていくことが求められる。また、地域経済の活性化を目的としたセーフティ・ネットを維持し、強化する上では、地域金融機関や商工会議所の活動も必要である。

したがって、これらの課題に取り組んでいく上では、主体と空間的な広がりの方で面的な取り組みが必要となる。面的に課題に取り組んでいくことによって、外的要因に大きく左右されず、市民が安心して生活を営むことができるような経済、社会を再構築するという方向で市の再生を図ることが必要である。

²⁷ 石橋・野方(2006)、石橋・野方(2007)、石橋・野方・大脇・朴(2008)を参照。

4. おわりに―伊豆地域の面的再生に向けた研究課題―

本稿では豊島らの先行研究を踏まえて現在の伊東市の状況について分析を行い、市の課題について議論した。最後に、これまでに我々のグループが行ってきた熱海市、下田市についての調査結果とそこから明らかになった現状や課題を整理し、伊豆地域が現在抱える課題を明らかにする。そして、そうした課題について我々はどのように取り組んでいくか、その方向性を示し、今後の研究課題について考察をする。

我々のグループの共同研究の成果を見ると、本稿で論じてきた伊東市と共通の現状と課題が熱海市、下田市についても認められる²⁸。まず、それぞれの都市の地域経済の現状について述べる。熱海市では、人口減少という状況と定年後に転入する世帯が増えているという状況もあって、高齢化が急速に進んでいる。熱海市の産業構造は、伊東市と同様に観光関連産業を中心とする第3次産業に特化するような構造となっており、これらの業種に就いている市民は熱海市内で就業している状況にある²⁹。これらの産業が衰退傾向にあることにより、市内の生活保護率が高くなるなどの貧困問題が生じている。下田市でも人口の高齢化が進んでいる³⁰。そして、下田市でも観光関連産業を市の主産業としており、市の就業者は市内で就業している³¹。観光関連産業の動向については、宿泊業における低価格競争が激化することで倒産する旅館やホテルが出てきている。図10に伊東市とこれら2市の1人あたり市民所得を示した。図を見ると各市の地域経済が同様に停滞していることが分かる³²。但し、熱海市、下田市の1人あたり市民所得は2004年度から2005年度にかけて上昇しているが、伊東市では下がっていることが図から読み取れる。

これら3市だけではなく、伊豆地域全体で第3次産業を主とする産業構造を有していること、そして、伊豆地域全体の経済が停滞していることが既に川瀬・鳥畑（2008）によって指摘されている。したがって、第3.3節で提示した伊東市経済の課題である観光関連産業の再生と活性化、市民の日常生活に関わりの深い農業や漁業の再生と維持という課題は、伊豆地域内の他地域でも同様に喫緊の課題となっていると考えられる。

次にそれぞれの市の財政について述べる。熱海市の財政は従来から伊東市とよく似た歳出構造、歳入構造を有していた。人件費や扶助費といった義務的経費への支出が高く、投資的経費が小さい。また、観光関連産業を主産業とすることにより、下水道や廃棄物処理などに対する財政需要が大きい。歳入については地方税を中心とする自主財源が中心であり、依存財源はさほど大きくなかつ

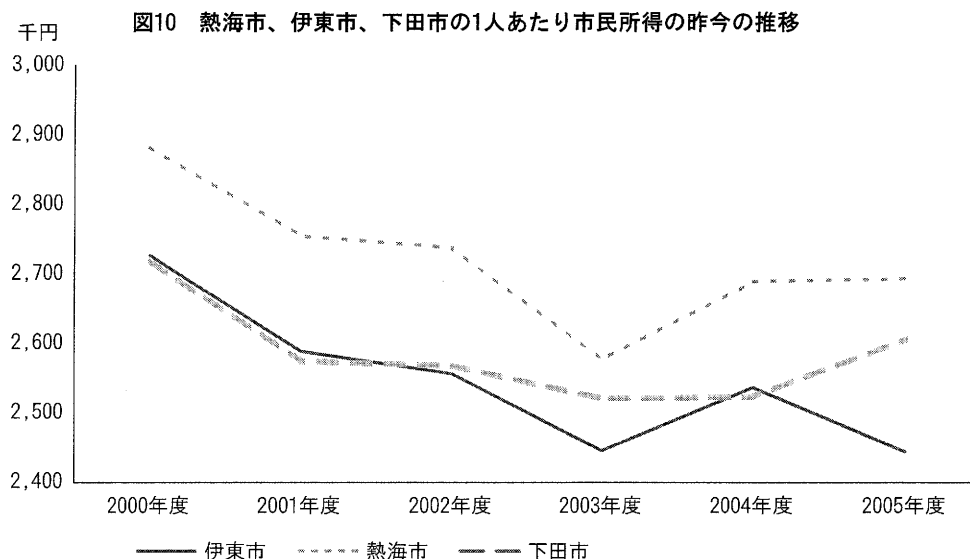
²⁸ 以下、熱海市については川瀬・鳥畑(2008)、下田市については寺村(2008)を参照。

²⁹ 熱海市の就業者の動向については、山下・上藤・高瀬(2008)、13ページ、表2-5を参照。

³⁰ 伊東市財政課の提供資料によると、2005年度のデータで、静岡県における老年人口割合の高い自治体は熱海市(31.8%)、下田市(28.6%)、伊豆市(28.0%)、そして伊東市と続いており、上位を伊豆地域の4市が占めている。

³¹ 下田市の就業者の動向については、山下・上藤・高瀬(2008)、10ページ、表2-2を参照。

³² 静岡県企画部統計利用室(2008)によると、2005年度の県民所得の平均は3,344千円で、同年度で最も高い1人あたり所得を示した裾野市の1人あたり市民所得は5,335千円である。



(出所) 静岡県企画部統計利用室 (2008)、第2編市町別主要系列表より作成。

た。しかし、観光が盛んなことによる財政需要を反映して、義務的経費に対する歳出増への圧力があつた。その結果、自主財源からの収入が減って依存財源の歳入構成比が増え、公共料金等の値上げという状況に陥っている。他、下水道財政が危機に陥っているなど、全般的に厳しい財政運営を強いられている³³。下田市も同様の状況に直面している。市は、人件費削減や市内の経済団体への補助金カット等を行って財政運営を行っており、市民に対する公共サービス供給が低下しつつある状況である³⁴。こうした財政運営が行われる中で、それぞれの市における市民生活はマイナスの影響を受けている。したがって、市民生活を支えるための市財政や住民団体、地域金融機関を含めたセーフティ・ネットの再生と強化という課題はこれら3市の共通の課題であり、観光関連産業が停滞している伊豆地域における他自治体においても課題であることが推察される。

このように、本稿で議論した伊東市の課題は、程度の差はあろうが、熱海市、下田市においても課題であり、伊豆地域全体の課題でもありと考える。これらの課題に取り組んでいく上で、我々のグループでは面的に取り組んでいく必要があると考えている。ここでいう「面」には2つの意味がある。まず第1に、空間的に一定程度の広さを視野に入れて取り組んでいくという意味で「面」

³³ 伊東市財政課ヒアリングの際に、昨今の静岡県における生活保護率上位は熱海市、伊東市、下田市で、トップ3を伊豆地域の3市で占めることを伺った。

³⁴ 2006年4月1日現在で静岡県の市部における人口1,000人あたりの職員数で最も多いのは熱海市(13.3人)で、伊豆市(11.8人)、伊東市(9.8人)、下田市(9.5人)と続いており、ここでも上位を伊豆地域の4市が独占している(静岡県長泉町ホームページ「市町職員数」を参照)。伊東市財政課ヒアリングの際にも、歳出中の人件費比率が高い自治体は熱海市(27.9%)が伊東市に続いているというお話を伺った。

として伊豆地域を捉えようと考えている。空間的に捉ようとしている中身には、伊豆地域という空間の中で活動する複数の地域主体も含んでいる。第2に、それぞれの専門領域に立脚しながら、複数のアプローチで伊豆地域の課題に取り組んでいくという意味で「面」を用いている。

以上の意味を有する「面」的な取り組みによって、我々のグループは伊豆地域の再生とそのための方策研究を行っていく。では、具体的にどのようにして取り組んでいくか。その1つに、いくつかのステップを踏みながら行っていく方法があり得ると考えている。本稿で議論した伊東市の課題、そして伊豆地域の課題は地域経済の再生、維持、活性化、そして地域の中でのセーフティ・ネットの再生・強化である。これら2つの課題は同時に取り組んでいくべき課題であり、地域として面的再生を実現していく上での両輪ともいえる課題であるが、まず地域の再生を行っていくための基礎固めを行った上で、いくつかの段階を経て地域の再生を実現していくというビジョンをもって取り組んでいくことがありうるのではないかと考えている。このうち、第1段階としての研究課題は下記の通りである。

まず、伊東市を含む伊豆地域の自治体や地域において弱体化したセーフティ・ネットの再生に焦点を当てて取り組んでいく。セーフティ・ネットは、金倉が課題として提示した外部要因の変化に耐えうる地域の内部要因の1つである。本稿を含むこれまでの我々のグループで明らかになったことの1つとして、熱海、伊東、下田の3市が厳しい財政運営に直面しており、これまで各市が果たしてきた市民生活に対するサポートや労働条件に対するサポートが十分になされ得ない状況にある。その上扶助費削減の動きが出ていたり、公共料金等の値上げが起きたりと、市民生活にマイナスの影響を及ぼしつつある状況に陥っている。市財政がこうした状況にある中で、社会政策や財政学の観点から中央政府の方策や財政移転のあり方を視野に入れた研究は当然必要である。しかし、それだけでは不十分である。伊東市でいえば、合併をする以前の旧村をベースとしている地区など、それぞれの地域の中の伝統的なコミュニティは、市民の日常生活を支え、就業者の労働環境を支えるセーフティ・ネットの一部を大なり小なり構成していよう³⁵。また、NPOや市民団体といった「新たな公」といえる主体もその一部を構成しうる。自治体以外のこれらの主体がセーフティ・ネットの一部を構成することを前提に、現在これらの活動状況がどうなっているのかを調査して把握し、現状で果たしうる機能は何か、問題は何かをまず明らかにする。その上で、厳しい財政運営を行っている自治体による政策的な措置の必要性や一団体、一地区を越えた空間的な広がりの中での相互の連携や協力の可能性も考察する。伊豆地域内で活動しているNPOや市

³⁵ 豊島らのグループの中で、伊東市の伝統的なコミュニティに注目した研究をしたのは土岐寛である。土岐(1983)は市の政治構造を分析する中で、地区などの伝統的なコミュニティが住民のニーズを吸い上げて行政に伝える補完機能をもつ行政の末端組織として捉えた。こうした機能もセーフティ・ネットの一部になり得ると考えるが、政治・行政的な機能だけではなく、相互扶助的な組織としても機能しうるのではないかと考える。こうした問題意識からも研究に取り組んでいきたいと考えている。

民団体も同様であり、伝統的なコミュニティとこれらの団体の連携や協力の可能性もテーマの1つである。

以上は地域社会におけるセーフティ・ネットの再生であるが、地域経済の再生のためのセーフティ・ネットも議論をする必要がある。このとき鍵となる主体の1つに、地域金融機関や中小企業がある。山口（2004、2007）は事例を通じて地域金融機関の経営改善支援策等の取り組みが地域における経済再生のきっかけになり、中小企業同士の水平的なネットワークもそのきっかけになりうることを議論している。既に我々のグループでは三島信用金庫で聞き取り調査を行っており、同信用金庫が直面している経営支援の困難さとあるべき政策、そして商工会議所等との取り組みが寺村・鳥畑（2008）により報告されている。今後は他の地域金融機関の取り組みや静岡県地域振興政策も視野に入れた研究も行い、セーフティ・ネットとしての地域金融機関の意義と限界、サービス業を行うもの同士の連携の取り組みの可能性もテーマの1つになろう。

そして、自治体財政の再生も重要なテーマである。伊豆地域の行政は、自主財源からの収入が減少していく中で、観光関連産業が主産業であることによって生ずる廃棄物処理や上下水道等の財政需要に対応し、生活保護や老人福祉等の地域福祉に対する財政需要に応じていくことが大きな課題である。この課題について考えるとき、川瀬・鳥畑（2008）で取り上げられている国際観光温泉文化都市建設法の制度的内容や、この制度が前者の財政需要に対してどの程度応えてきたのかを検証することもテーマの1つとなろう³⁶。関連して、1977年に制定され、その後有効期限が引き延ばされてきた「国際観光文化都市の整備のための財政上の措置等に関する法律」も同様の視点から検証する必要がある³⁷。こうした中央政府との政府間財政関係からの検討の他、伊豆地域内での自治体間の取り組みの可能性もありうるのではないかと考えている。川瀬・鳥畑（2008）は、熱海市における新税導入の動きに触れている³⁸。本稿でこれまで述べてきたように、観光関連産業が盛んなことによる財政需要は熱海市に限らず、伊東市や下田市でも同様にあり、観光関連産業を主産業とする伊豆地域においても同じであると考え。こうした財政需要に対応する際に、新税の導入を他の自治体でも検討することは可能か、もしくは複数の自治体で共同の新税を導入することが可能かどうかということも考察対象の1つになりうるのではないかと考える。

以上、地域の面的再生に向けた取り組みの第1段階としての研究課題について述べた。これらの研究課題には、それ自体で取り組むべき問題や課題を多く含んでおり、詰められていない点が多々見られる。また、少なからず誤解等も散見されるかもしれない。今後調査を進めていく過程で地域における問題の所在を明らかにして研究課題を更に明確にし、政策研究を行っていく必要があ

³⁶ 川瀬・鳥畑(2008)、43ページを参照。

³⁷ 『法令解説資料集総覧』第192号、26-27ページを参照。

³⁸ 川瀬・鳥畑(2008)、41ページを参照。

る。しかし、これまで述べてきたセーフティ・ネットの再生という研究課題は、金倉が指摘した外的要因に左右されない地域の内部要因の強化に貢献しうる内容であり、これをベースにした体系的な政策と地域ガバナンスという視点は欠かせないと考えている。冒頭で述べたように、現在、地域再生のための条件を巡ってなされている議論は、これらの問題意識を持ちつつも、十分な政策論の展開や条件の提示にも至っていない。研究課題の具体的な内容については検討の余地がありつつも、これまで述べてきた第1次的な研究課題に取り組んでいくことで、多少なりとも地域再生をめぐるなされる議論に何らかの示唆を与えることができるのではないかと考える。そして、伊豆地域の再生のための次なる課題に取り組んでいくための基礎固めをしながら、時間がかかっても伊豆地域の再生に少しでも貢献をしていきたいと考えている。

参考文献

- 池松政人・草川恒紀（1988）、「静岡県の産地における水産物流通に関する研究Ⅰ―伊東、下田両市における漁獲物出荷の動向と特徴―」、『東海大学紀要 海洋学部』第26号、167―181ページ
- 石橋太郎・野方宏（2006）、「伊東市観光ヒアリング調査報告」、『静岡大学経済研究』11巻1号、55―60ページ
- 石橋太郎・野方宏（2007）、「伊豆地域の観光と観光振興 ヒアリング調査からみえてくるもの」、『静岡大学経済研究』11巻4号、177―194ページ
- 石橋太郎・野方宏・大脇忠恵・朴根好（2008）、「第2回伊東市観光ヒアリング調査報告」、『静岡大学経済研究』13巻1号、67―74ページ
- 大坂健（1983）、「都市財政の構造と特質」、『都市問題』第74巻第2号、80―104ページ
- 金倉忠之（1983）、「都市経済の構造と特質」、『都市問題』第74巻第2号、19―33ページ
- 金子勝編（1996）、『現代資本主義とセーフティ・ネット―市場と非市場の関係性』、法政大学出版会
- 金子勝（1999）、『セーフティネットの政治経済学』、筑摩書房
- 金子勝・高端正幸（2008）『地域切り捨て 生きていけない現実』、岩波書店
- 川瀬憲子（2008a）、「『三位一体の改革』と政府間財政関係―『平成の大合併』から地方財政健全化法への動きを中心として―」、『静岡大学経済研究』12巻3号、1―22ページ
- 川瀬憲子（2008b）、「地方財政健全化法と自治体財政への影響―北海道市町村の事例を中心に―」、『静岡大学経済研究』12巻4号、73―90ページ
- 川瀬憲子・鳥畑与一（2008）、「伊豆地域経済の面的再生に向けた政策提言の試み」、『静岡大学経済研究センター研究叢書』第6号、31―66ページ
- 寺村泰（2008）、「下田市・地域再生ヒアリング調査報告」、『静岡大学経済研究』13巻2号、135―144ページ

- 寺村泰・鳥畑与一 (2008)、「三島信用金庫・地域再生ヒアリング調査報告」、『静岡大学経済研究』
13巻2号、145－150ページ
- 土岐寛 (1983)、「都市政治の構造と特質」、『都市問題』第74巻第2号、57－79ページ
- 豊島忠 (1983)、「都市形成と温泉」、『都市問題』第74巻第2号、3－18ページ
- 永井進・寺西俊一・除本理史編著 (2002)、『環境再生 川崎から公害地域の再生を考える』、有斐閣
- 中村剛治郎編 (2008)、『基本ケースで学ぶ地域経済学』、有斐閣
- 日本経済新聞社編 (2007)、『地方崩壊 再生の道はあるか』、日本経済新聞社
- 中間義人 (2007)、『地域再生の条件』、岩波書店
- 三木奈都子 (2004)、「海洋性リクリエーションの展開と漁村住民の生活－静岡県伊東市川名地区
を事例に」、『月刊漁業経営』第42巻第8号、30－33ページ
- 宮本憲一 (1982)、『現代の都市と農村 地域経済の再生を求めて』、NHK出版
- 宮本憲一・横田茂・中村剛治郎編 (1990)、『地域経済学』、有斐閣
- 山口義行 (2004)、『経済再生は「現場」から始まる 市民・企業・行政の新しい関係』、中央公論
新社
- 山口義行 (2007)、『現場に「解」あり！ 中小企業の“連携”が未来を開く』、中央公論新社
- 山下隆之・上藤一郎・高瀬浩二 (2008)、「地域別経済指標に基づく静岡SDモデルの開発」、『静岡
大学経済研究センター研究叢書』第6号、1－24ページ

参考資料

伊東市、『伊東市統計書 平成18年度版』

伊東市、「歳出比較分析表（平成18年度普通会計決算）」

http://www.city.ito.shizuoka.jp/ct/other000003900/ketugo_sai01_222089_2006_001.pdf

伊東市ホームページ「伊東市技能労務職員の給与等の見直しに向けた取組方針（平成20年7月28
日）」<http://www.city.ito.shizuoka.jp/ct/other000004600/h19ginoroumu.pdf>

伊東市ホームページ「伊東市の人口・面積・産業・名物」

<http://www.city.ito.shizuoka.jp/hp/page000001200/hpg000001164.htm>

伊東市環境課ホームページ「ごみ処理の有料化について」

<http://www.city.ito.shizuoka.jp/hp/menu000004000/hpg000003947.htm>

「国際観光文化都市の整備のための財政上の措置等に関する法律」、『法令解説資料集総覧』第192
号、26－27ページ、1998年

静岡県企画部統計利用室 (2008)、『平成17年度しずおかけんの地域経済計算』

静岡県長泉町ホームページ「市町職員数」

<http://japan.nagaizumi.org/kikaku/shihyou/zai/zail.html>

2008年2月19日付静岡新聞「クローズアップ'08伊東市予算案 新病院建設へ本腰」

2008年9月30日付静岡新聞「10月1日からごみ有料化 伊東市 処理手数料施設整備に充当」

2008年10月10日付毎日新聞電子版「麻生首相 内閣官房参与に末吉氏起用…地方重視鮮明に」

2008年10月11日付毎日新聞「末吉氏起用 地方重視鮮明に解散・総選挙を見据え」

2008年10月31日付日本経済新聞「追加経済対策『生活支援』に重点」

付記

本稿を執筆するにあたり、伊東市職員労働組合、伊東市財政課の方々より多大なご協力を得た。記して感謝申し上げる。冒頭でも述べたが、本稿は鳥畑与一、川瀬憲子、三富紀敬、寺村泰、太田隆之の5名が行った伊東市での聞き取り調査に基づいており、筆者がこの調査の結果を整理してまとめている。文章の責任は全て筆者にある。最後に、本稿は静岡大学人文学部経済学科の平成19年度競争的配分経費による成果の一部である。