

過疎自治体と財源問題

——高知県の実態をふまえて——

重 森 暁

はじめに

1. 過疎対策における「生活の論理」と「生産の論理」
 2. 「開発」と過疎
- おわりに

はじめに

深刻な財政危機を背景に、自治体財政改革にかんする議論がさかんである。ところで、最近の財源問題についての議論の特徴は、一方で、政府筋から「都市市政」の危機を、応益原則にもとずく受益者負担強化によって解決する方向がうちだされ⁽¹⁾、他方で、革新自治体を中心とする自治体の側から大企業の利潤追求をある程度制限しながら、住民生活の最低必要水準（シビル・ミニマム）を確保するという立場からの提言がなされていることにある⁽²⁾。前者は、大企業本位の開発のあとしまつを地域住民の負担において実行する政策であり、後者は、自治体の権限と大企業への規制力を強めながら、自主財源＝独自財源を確保するための政策である。いずれにせよ、財源問題が東京都や大阪府などの大都市圏、指定都市をはじめ過密都市を中心に論じられていることは共通の特徴である⁽³⁾。

しかし、自治体の財源問題を考える場合忘れてはならないことがある。それは、都市問題はうらがえせば農村問題であるということであり、住民生活の充実、大企業本位ではなく住民本位の、地域にねざした生産あるいは産業政策の問題をぬきには考えられないということであり、さらに、自治体の権限強化の問題は、自治体財政と国家財政の対抗と相互依存の関係、中央集権制と地方分権制の正しい位置づけのもとでの財政調整のあり方の問題と結びつかざるをえないということである。都市における大企業の活動規制と、農村における住民生活向上のいない手としての産業振興の問題は一体のものとして考えられる必要がある。

この小論は、過疎地域における財源確保策が大企業本位に実行された場合の結

果と、他方で住民本位の産業を発展させる場合の財政的困難とを対比し、過疎地域における財源拡充の基本方向を模索するささやかな試みである。現在、わが国には「過疎地域対策緊急措置法」（以下「過疎法」と略す）によって指定された過疎市町村が、1974年4月現在で1,046団体あり、全国市町村総数の32.5%、総人口の8.7%、総面積の41.8%を占めている⁽⁴⁾。全市町村数の3割をこえる団体の財政問題をぬきにして自治体財政改革のあり方を論じることができないのはいうまでもないが、私は、過疎自治体財政問題はそのような量的比重以上の重要な問題をはらんでいると考えている。

過疎・過密問題は、農村から都市への人口流出というたんなる社会現象の問題ではないし、最適人口規模の配置をめぐる政策上の失敗の結果ということでもない。「資本蓄積の大きさが独立変数、賃金の大きさは従属変数⁽⁵⁾」であるように、人口動態は資本蓄積の従属変数である。わが国の過疎・過密は、なによりも特殊戦後日本に顕著な産業部門間の異常な不均等性と、それによって形成された相対的過剰人口の農村地域から工業地域への吸引、都市とその周辺への滞留によって説明されなければならない⁽⁶⁾。最近、戦後日本の低賃金構造にかんして、「農村における潜在的・停滞的形態の産業予備軍の存在と比重を重視し」、「農家世帯員の兼業労働が日本資本主義の低賃金構造の規定的要因をなしている」という問題を再検討しようとする有力な見解が出されている⁽⁷⁾。もしこの説が有効であるとすれば、過疎化現象といわれるこの問題こそは、まさに戦後日本資本主義の基本構造に深くかかわる重要問題としなければならない。だとすれば、日本資本主義の現実との密接な関連において今日の財政改革を論じようとするならば、この過疎自治体の問題を看過することはゆるされないのである。

以下、高知県における過疎市町村財政の実態、さらに高知県の過疎対策の実態の分析をとおして、過疎自治体からみた財源構想についての若干の問題提起をおこないたい。

1 過疎対策における「生活の論理」と「生産の論理」

—高知県における過疎対策の実態から—

高知県は、周知のとおり典型的な過疎地域の一つであり、全市町村数の66%におよぶ35団体が過疎地域に指定されている。

まず、これらの市町村財政の一般的特徴をおさえておくことにする。

歳入面からみて特徴的なことは、自主財源の要としての市町村税の比重がここ十数年の間にますます低下してきていることである（表1-1）。1959年度にまだ23%を占めていた地方税は、70年代に入ると10%台をわり、昨年度に至っては実に7.7%に落こんでいる。この数字は72年度の全国都市平均34.6%とはくらべものにならないばかりでなく、町村平均16.3%の半分にもみたない。

他方、地方交付税はこの間17倍に増加し、その比重も24%から35%へと高まっ

表1-1 高知県過疎35市町村における歳入構成の変化（単位；千円，%）

年 度 項 目	1959年		1965年		1970年		1973年	
	金 額	構成比	金 額	構成比	金 額	構成比	金 額	構成比
地 方 税	661,050	23.0	960,930	12.9	1,604,365	9.3	2,568,153	7.1
地方譲与税他					166,512 ⁽¹⁾	1.0	353,720 ⁽²⁾	1.1
地方交付税	687,597	23.9	2,405,032	32.2	6,190,934	35.9	11,706,155	35.1
国庫支出金	392,582	13.6	1,273,715	17.0	2,314,780	13.4	4,845,347	14.5
県支出金	195,069	6.8	1,101,119	14.7	2,176,677	12.6	4,489,235	13.5
分担・負担金	26,585	0.9	128,236	1.7	210,364	1.2	290,468	0.9
手数料・使用料	79,215	2.7	136,728	1.8	287,557	1.7	489,470	1.5
繰入金	17,956	0.6	42,771	0.6	256,257	1.5	137,439	0.4
繰越金	73,303	2.5	179,611	2.4	452,376	2.6	492,354	1.5
地方債	138,740	4.8	687,386	9.2	2,133,208	12.4	5,471,650	16.4
その他	607,697	21.1	539,529	7.2	1,480,718	8.6	2,507,559	7.5
合 計	2,879,794	100.0	7,475,057	100.0	17,268,748	100.0	33,351,550	100.0

（出所）高知県地方課作成資料より。

（注1）金額は35市町村の単純合計。

（注2）(1) 自動車取得税交付税+交通安全対策特別交付金

(2) (1)に地方譲与税をプラス

ている。一般財源の比率は46.9%から43.9%へとほぼ同水準を保っているのだから、それだけ地方交付税は重要度を増しているわけである。国庫支出金は12.3倍、県支出金は23.0倍の増加であり、合わせて25~30%近くを占めている。最も著しい伸びを示しているのは地方債であり、実に40倍、構成比率も4.8%から16.4%へと高まっている。地方税の比重の極端な低下、地方債の著しい増加——この対比のうちに、過疎自治体財政の困難の一端が如実に示されているといえる。

次に歳出面からみると、この期間の最も顕著な変化は、普通建設事業費が激増し構成比を高めていることであろう(表1-2)。この間、普通建設事業費は

表1-2 高知県過疎35市町村における性質別歳出の推移 (単位;千円,%)

	1959年		1965年		1970年		1973年	
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比
人件費	532,761	18.1	1,523,097	20.7	3,373,567	20.1	6,430,777	19.7
扶助費	146,043	5.0	523,716	7.1	976,101	5.8	2,368,011	7.3
公債費	182,491	6.2	335,274	4.6	760,822	4.5	1,790,144	5.5
物件費	451,804	15.3	781,918	10.6	1,511,720	9.0	2,407,303	7.4
維持補修費	47,944	1.6	69,622	1.0	168,073	1.0	265,329	0.8
補助費等	303,681	10.3	633,058	8.6	941,243	5.6	2,102,368	6.4
積立金	13,774	0.5	48,194	0.7	201,297	1.2	383,207	1.2
投・出資,貸付金	22,434	0.7	50,818	0.7	272,543	1.6	438,145	1.3
繰出金	52,533	1.8	68,262	0.9	199,014	1.2	406,747	1.2
前年度繰上充用金	160,409	5.4	62,654	0.9			5,528	0
普通建設事業費	754,481	25.6	1,918,740	26.1	6,888,315	41.0	13,714,493	42.1
災害復旧事業費	134,318	4.5	1,008,954	13.7	994,429	5.9	1,576,903	4.8
失業対策事業費	143,017	4.9	320,971	4.3	508,373	3.0	711,133	2.1
合計	2,945,690	100.0	7,345,278	100.0	16,795,497	100.0	32,600,088	100.0

(出所) 表1-1に同じ。

18.2倍に増加し、性質別歳出に占める割合は、1959年度の25.6%から73年度には42.1%へと大巾にその比重を高めている。昨年度のこの数字は、72年度全国市町村平均の38.0%よりも高い。普通建設事業費の財源構成を表1-3によってみると(数字は高知県全市町村平均)、一般財源等は1962年度の42.1%が72年度には

25.9%へと減少しているのにたいして、地方債は16.8%から36.1%へと逆に大きく増加している。国庫支出金は10~15%を前後してかわらず、県支出金は11.4%から20%近くまで比重を高めている。著増する建設事業費にたいして一般財源の

表1—3 普通建設事業費の財源構成の推移 (単位;千円,%)

年 度	国庫 支出金	県 支出金	地方債	一 般 財源等	その他 特 定 財 源	合 計	構 成 比 率				
							国庫 支出金	県 支出金	地 方 債	一 般 財 源 等	特 定 の 財 源 他
37	332,617	332,902	429,951	1,229,981	528,461	2,916,912	11.4	11.4	16.8	42.1	18.3
38	393,660	458,298	561,406	1,191,188	470,631	3,075,183	12.8	14.9	18.3	38.7	15.3
39	465,024	656,076	683,081	1,485,431	586,016	3,875,628	12.0	16.9	17.6	38.3	15.2
40	605,234	648,218	926,484	1,544,482	559,200	4,283,618	14.1	15.1	21.6	36.1	10.0
41	757,713	864,575	1,677,450	1,698,898	559,421	5,558,057	13.6	15.6	30.2	30.6	10.0
42	847,848	1,156,263	1,749,000	2,191,152	827,525	6,798,785	12.9	17.0	25.7	32.2	12.2
43	975,359	1,448,364	1,739,917	2,607,703	770,801	7,596,145	12.9	19.1	23.6	34.3	10.1
44	1,216,953	1,867,595	2,234,400	3,629,043	919,324	9,867,315	12.3	18.9	22.6	36.8	9.3
45	1,446,859	2,392,281	4,538,596	4,396,603	1,191,437	13,965,776	10.4	17.1	32.5	31.5	8.5
46	2,231,077	3,206,297	6,289,473	5,382,512	1,475,503	18,584,867	12.0	17.3	33.8	29.0	7.9
47	2,920,515	4,500,596	8,538,560	6,127,587	1,538,990	23,626,248	12.4	19.1	36.1	25.9	6.5

(出所) 高知県地方課『昭和47年度市町村行財政の状況』

伸びはおいつくことができず、地方債と県支出金への依存度をますます高めざるをえなくなっている。というよりは、それだけ強く県政、国政に従属・依存したかたちの建設事業が展開されてきたとってよいであろう。

では、急増する普通建設事業はどのような目的に支出されているのであろうか。表1—4によると、最も多いのは農林水産業費の31.4%、つづいて土木費の23.4%、そして教育費の14.7%となっている。民生費と衛生費はあわせて10%にも満たない。ここで、農林水産業費の割合は全国市町村平均の11.8% (72年度) に比較してはるかに高いとはいえるものの、その中には農道・林道などの名目だが実際には土木費に入れるべきものがかかなり含まれていると考えられる。土木費は全国的平均44.4%に比して低いのだが、農林水産業費と土木費の両者は過疎地域

においてはしばしばその境界が明確でなく、その現実的な政策効果の評価については細心の注意が必要であろう。

表1-4 高知県町村における普通建設事業費の構成(1968—1972年の合計)
(単位;百万円,%)

	補助事業		単独事業		合計		補助・単独の割合	
	決算額	%	決算額	%	決算額	%	補助	単独
総務費	210	1.3	2,100	9.1	2,310	5.8	9.1	90.9
民生費	908	5.5	906	3.9	1,814	4.6	50.1	49.9
衛生費	110	0.7	501	2.2	611	1.5	18.0	82.0
農林水産業費	7,372	44.3	5,088	22.1	12,460	31.4	59.2	41.8
商工費	26	0.2	154	0.7	180	0.5	14.4	85.6
土木費	2,774	16.7	6,483	28.2	9,257	23.4	30.0	70.0
うち道路 橋	1,067	6.4	4,802	20.9	5,869	14.8	18.2	81.8
	305	1.8	532	2.3	837	2.1	36.4	63.6
消費税	100	0.6	367	1.6	467	1.2	21.4	78.6
教育費	3,776	22.7	2,054	8.9	5,830	14.7	64.8	35.2
合計	16,648	100.0	22,987	100.0	39,635	100.0	42.0	58.0

(出所) 高知県地方課『市町村行財政の状況』各年より作成。

(注) 決算額は高知県の44町村の合計額。なお県営単独事業負担金は除く。

いずれにしても、道路建設をはじめとする土木費と、農林水産業費とを中軸にした普通建設事業費が、町村財政の歳出面の半分以上を占め、地方税収の相対的低下とあいまって、財政危機を深刻化させていることは確かである。

次に、県と各市町村がおこなってきた過疎対策という面から、その特徴を見てみたいと思う。まず、1968年過疎対策本部設置以来の高知県の過疎対策予算の推移を見ると(表1-5)、予算総額は毎年度35~50%近くの伸び率を示しており、その限りでは比較的順調に進められてきたといえる。だが74年度は逆に4%の減少をみており、「過疎法」にもとづく前期5ヶ年計画の最終年度を迎えて、一つの転期にさしかかっていると考えられる。

県過疎対策予算の内容構成上の特徴をみよう。「特別事業」にかんするかぎり、「生産の振興」と「生活環境の整備」の2つが圧倒的部分を占めており(表1-6)、しかも最初の2年間は「生活環境の整備」の方が「生産の振興」より

表1-5 高知県過疎対策予算の推移

(単位;千円)

	過疎対策特別事業				過疎対策 関連事業	合 計
	基幹生活 道の整備	生産の 振興	生活環境 の整備	総合対策		
1968年度	0	105,347	172,591	76,331	721,511	1,075,780
69	140,000	179,271 (70)	189,286 (9)	114,144 (50)	980,565 (36)	1,603,266 (49)
70	171,166 (22)	310,457 (73)	197,197 (4)	126,973 (79)	1,426,367 (45)	2,232,160 (39)
71	187,178 (9)	478,229 (54)	270,416 (37)	226,945 (79)	1,601,388 (12)	2,764,156 (44)
72	256,665 (37)	675,467 (41)	403,133 (49)	231,205 (0.4)	2,239,257 (40)	3,805,727 (35)
73	314,165 (22)	908,525 (35)	475,625 (18)	322,362 (39)	3,134,131 (40)	5,154,808 (35)
74	377,188 (20)	1,069,795 (18)	462,470 (△13)	352,965 (10)	2,663,420 (△15)	4,925,839 (△4)

(出所) 高知県過疎対策推進本部『高知県の過疎対策—5か年間の歩み—』1973年3月、
および同『高知県の過疎対策(総括編)』1974年版より。

(注) ()内は前年度伸び率、単位%。

表1-6 高知県過疎対策特別事業の内訳

(単位;%)

項 目	年 度						
	1968年	69	70	71	72	73	74
基幹生活道の整備	—	22.5	21.2	16.0	16.4	15.5	16.7
生産の振興	29.8	28.8	38.5	40.8	43.1	45.0	47.3
生活環境の整備	48.7	30.4	24.5	23.1	25.7	23.6	20.4
総合対策	21.5	18.3	15.8	19.4	14.8	15.9	15.7
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) 表1-3に同じ。

も上回っている。翌年からは「生産の振興」が優位にたち、74年度では「生活環境」の2倍を越えるまでになっているのであるが、しかしこの両者の対比は「関連事業」を含めて考察すると全く様相をかえてしまう。すなわち、高知県の過疎対策予算のうち関連事業といわれるものが50~60%を占め、特別事業は20~30%

にすぎず、しかもこの「関連事業」の大部分(94~97%)は土木費であり、基幹生活道の整備費とあわせると、過疎対策予算の6~7割までが道路建設に使われていると思われるからである(表1-7)。

表1-7 高知県過疎対策予算の内訳

(単位;%)

項目	年度							
	1968年度	69	70	71	72	73	74	
特別事業費	基幹生活道の整備	—	8.7	7.7	6.8	6.8	6.1	7.7
	生産の振興	9.8	11.2	13.9	17.3	17.7	17.6	21.7
	生活環境の整備	16.0	11.8	8.8	9.8	10.6	9.2	9.4
	総合対策	7.1	7.1	5.7	8.2	6.1	6.2	7.2
関連事業	67.2	61.2	63.9	57.9	58.8	60.8	54.1	
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

(出所) 表1-3に同じ。

(注) 関連事業のうち94~97%は土木費で占められている。

この点は、県および市町村の過疎地域振興計画にもとづく事業実績をみると一層明白である。県による事業のうち実に84%までが道路整備であり、農林水産業の振興にはわずか9%が投入されているにすぎない(表1-8)。全国平均値が前者については63%、後者については27%となっているのにくらべても、高知県

表1-8 都道府県過疎地域振興計画事業実績(1970-1974年)

(単位;百万円,%)

	高 知 県		全 国	
	事業費	構成比	事業費	構成比
基幹的な市町村道等の整備	236	0.5	58,082	5.3
都道府県道等の整備	38,109	83.1	697,851	63.0
医療の確保	3,238	7.1	7,149	0.6
農林水産業等の振興	4,256	9.3	296,452	26.8
その他	8	0.0	47,443	4.3
合計	45,892	100.0	1,106,977	100.0

(出所) 高知県は、『高知県の過疎対策—5か年間の歩み—』、全国は『過疎白書』(昭和49年版)より。

(注) 1970-1972年度は実績(72年度高知県は見込)、1973-4年度は計画額。

がいかに道路投資に重点をおいているかがわかるであろう。市町村が主体となる事業では、交通通信体系の整備は44%で、全国平均よりやや高い程度であり、農林水産業の振興は22%と全国平均の16%を上回っている。

しかし、ここで注目しなければならないことは、農林水産業等の振興の比重は全国平均にくらべて高いとはいえ、教育文化施設と生活環境の整備および医療施設の合計——生活関連部門に投入された部分33%に比較すると低位にとどまっているということである。この特徴は、全国平均では一層明瞭であり、農林水産業の振興と生活関連部門の比はほぼ1:2.5と後者の圧倒的優位が示されているのである(表1-9)。

表1-9 市町村過疎地域振興計画事業実績(1970--1974年)

(単位;百万円,%)

	高 知 県		全 国	
	事 業 費	構成比	事 業 費	構成比
交通通信体系の整備	22,866	43.6	504,854	40.6
教育文化施設の整備	9,264	17.6	273,738	22.0
生活環境および医療	7,805	14.9	228,215	18.3
農林水産業等の振興	11,273	21.5	204,330	16.4
集 落 の 整 備	696	1.3	11,206	0.9
そ の 他	603	1.1	22,274	1.8
合 計	52,506	100.0	1,244,617	100.0

(出所), (注) 表1-8に同じ。

高知県の過疎地域振興政策は、県が県道を中心とする交通網の整備をうけもち、市町村が教育文化・生活・医療施設を分担する形で進行し、全体としては生活環境整備に重点がおかれてきたといってよいであろう。

だが過疎対策における「生活基盤重点主義」は、大都市区域における生活基盤整備＝社会的共同消費手段充足の問題と同意義とみることはできない。周知のように「新全国総合開発計画」においては、過疎対策の基本姿勢として、従来の「産業振興のための公共投資」が再検討され、「集落の再編成を含めた生活環境条件の向上」に重点をおく方向へ転換された⁽¹⁾。地域格差問題については「1人

当たり生産所得の格差よりもむしろ生活水準の格差」が重視され、地方の中核都市と一体となった周辺地域の生活環境の整備こそが過疎対策の重要課題とされたのである。そしてこの過疎対策は、巨大開発方式⁽²⁾とよばれる——国民経済的・国土的レベルでは生産所得の向上、GNP増大が依然として中心目標とされている——地域開発政策のなかに完全にくみこまれ、その基礎単位としての広域生活圏の形成の問題とされたのである。

国土開発の基礎単位としての広域生活圏構想は、農政における農基法農政から総合農政への「発展」と深く関連している。総合農政の目的は、農業基本法にもとづく「構造農政」のなかで激しくその存在基盤をくずされながら、「なお基本的には維持されてきた農地改革後の農民的な小土地所有・小経営の解体をより大がかりなものとし」、独占の強資本蓄積に不可欠な「土地と労働力の大幅な流動化を、またより安い農産物の調達を実現していくこと」にあった⁽³⁾。このように、一方では総合農政による農民的な小土地所有の解体と労働力の流動化がすすめられ、他方では広域生活圏を単位とする都市的生活基盤整備がすすめられていく。この両者を全体として統一的にとらえてはじめて「生活基盤重点主義」の本質を理解することができるであろう。それは結局、農民を生産基盤である土地から分離し、相対的過剰人口として流動化させつつ、広域生活圏における都市的生活基盤の整備と集落の集中・再編成を推進することによって、農村地域への工業導入、工業の地方分散、いわゆる遠隔地における大規模工業・流通・観光基地建設の「受けザラ⁽⁴⁾」をつくるということにはかならない。この点について、たとえば四国経済連合会『四国開発への提言』（1973年9月）は次のようにはっきりとのべている。

「とくに、工業の再配置、農村地域工業導入などによる工業の地方分散施策の展開や、大規模レクリエーション基地の建設に当っては、受け入れ地域における魅力ある生活、教育、文化、社会、福祉施設などを併せ充実しなければならない。この場合、地方公共団体ならびに民間の資金、技術、バイタリティを有効に組み合わせた官民協同の第3セクターによる新しい地域づくりの方式を活用することも大切である⁽⁵⁾」。

みられるとおり、「魅力ある地域づくり」は、過疎地域の生産と生活・文化にわたる全面的振興としてではなく、大企業本位の地域開発・新しい工業立地の拡大のための基盤づくりなのであり、そのために必要な「膨大な地域開発資金」を官民混合方式によって最も効率的に運用する手段として位置づけられているのである。

かくて、「新全総」を頂点とする国土開発の基礎単位づくりとして位置づけられた過疎対策は、第1に、地域にねざした産業の振興ではなく、生活水準向上のための施設建設に重点がおかれ、第2に、農林地域の自立的発展ではなく、地方都市を中核とした広域生活圏への従属を促進するものであり、第3に、地域住民と自治体の財政負担を軽減し財政力を強化するためのものではなく、企業と国の資金を補完するものとして自治体財政を「効率的」に活用するための手段にはかならなかった。高知市における過疎対策の上記のような実態は、まさにこのようなねらいが貫徹していることを示すものといえよう。

だが、「新全総」や「過疎法」に規定された過疎地域振興計画が、このように広域生活圏を単位とする交通体系と生活施設の整備を重点としてきたのとは対照的に、地元住民の過疎対策への期待はもっぱら地域産業の振興、生産基盤の強化にむけられてきた。高知県では1968年以来毎年現地市町村で「過疎問題現地座談会」というものを開催してきた。表1—10はそこで出された意見、要望の分布をまとめたものである。ここでは産業の振興にかかわる意見項目が最も多く、生活

表1—10 過疎問題現地座談会における意見、要望の分布状況

項目	年度	1968	69	70	71	合計
産業の振興		43	32	39	49	163
道路網の整備		10	19	17	27	73
生活環境の整備		33	31	11	30	105
集落の移転問題		8	10	1	1	20
その他		20	15	9	27	71
合計		114	107	77	134	432
開催回数		6	5	10	10	21

(出所)『高知県の過疎対策—5か年間の歩み—』より作成。

環境の整備はそれよりも下回っている。道路網の整備は件数が少いからといってそれがただちに要求の弱さを示すとはいえないが、集落の再編成・移転については、地元住民はきわめて消極的ないし否定的であることは明白である。これらの数字が地元住民の要求を精確に表現しているとはいえないにしても、地域住民の真の要求が何を中心に出されているかを概ね反映していると見ることができるであろう。たとえば、1971年度の住民意見の集約は、(1)産業の振興として、①茶、しいたけ、肉牛、牛乳など山村農産物の加工工場の建設、②若者を安住させるため、現地で働けるような工場の誘致、③しいたけ原木対策、④林業危機、養殖漁業対策などをあげたあとで次のように指摘している。

「産業の振興ということは、過疎の歯止めとして最も重要であり、その対策は各種地場産業の集団化、省力化、助成措置（補助枠の拡大、補助率のアップ）、価格の安定などの施策を期待している⁽⁶⁾」（傍点引用者）。

こうした住民要求とそれに対応する施策が真に地域産業の振興につながるかどうか、その点については種々の問題があろうが、とにかく地域住民が過疎の歯止めとしては産業の振興が最も重要であることを認識し、安定した職場と生産基盤の確立、そして所得の向上をねがっていることは明らかである。安定した職場と所得がえられれば、誰が好きこのんで住みなれた土地を離れて「都会」に流出していくであろうか。

こうした地域住民の要望を反映してか、高知県の過疎対策関連の予算のうち「生産の振興」は68年度の融資制度6項目、補助制度2項目から、72年度には融資・利子補給8項目、補助15項目、その他4項目へとそれなりの発展をみせている⁽⁷⁾。だが、すでにみたように、その総額は68年度1億500万円（全体の10%）から74年度10億7,000万円（同22%）へと増大したとはいえ、地域住民の要求にこたえるにはあまりに少額にとどまっているといわざるをえないのである⁽⁸⁾。

このように、過去5ないし7年間の高知県の過疎対策は、「新全総」や「過疎法」に規定された枠ぐみのなかでの計画、施策と、過疎地域住民の要望のギャップを内部矛盾としてはらみつつ続けられてきた。県地方課や各市町村の努力にもかかわらず、その結果は必ずしも良好と評価することはできない。

人口減少率の面では、過疎35市町村平均で、60～65年の13.3%、65～70年の13.0%にたいして、70～73年4.7%へと若干の好転を見せているものの、人口減少傾向は依然として続いており、その根本的解決がはかられているとはいえない。そして、財政面からみれば、すでにみたように危機は年々深刻の度をますますばかりである。表1—11に示されているように、1970年には財政力指数0.25以上の団体はまだ11あったが、73年にはこれらの団体は全て姿を消しそれ以下に転落した。そして、28団体、過疎市町村の80%までが、この期間に財政力指数を低下させているのである。これまでの過疎対策が、自治体財政力の強化、その基盤となるべき地域経済力の発展をもたらさなかつたばかりでなく、むしろ一層悪化させたと言ええるのである。

表1—11 財政力指数別団体数とその推移

年 度 財政力指数	1970年 ⁽¹⁾	1973年	1971～ 1973年平均	対1970年 ⁽²⁾ 増加団体	対1970年 減少団体
0.10以上0.15未満	7	19	17	2	15 ⁽³⁾
0.15 0.20	10	13	12	5	7
0.20 0.25	7	3	6		6
0.25 0.30	7				
0.30 0.35	2				
0.35 0.40	2				
計	35	35	35	7	28

(出所) 高知県地方課資料より作成。

(注) (1) 追加2団体(1971年度)を含む。

(2) 1970年度に対する1971～73年の平均値の比較。

(3) この中には0.10未満5団体が含まれている。

2 「開 発」 と 過 疎

——早明浦ダムと大川村・土佐町・本山町の財政——

前節では、高知県における過疎市町村財政と過疎対策の概括的問題が検討された。次に、「新全総」型の大規模開発が地域経済と自治体財政にいかなる影響をおよぼしたかを、高知県では歴史的にみても常に政争の中心におかれてきた水資源問題、具体的には1973年11月吉野川総合開発計画の中軸事業として完成をみた早明浦ダムと周辺3市町村の関係を対象として考察したい。

早明浦ダムは、四国最大の河川吉野川の上流、四国のほぼ中央に位置する地点につくられた堤高106m、堤長400m、総貯水容量31.6億 m^3 の四国第1、全国第4位といわれる巨大なダムである。ダムサイトは土佐町と本山町にまたがり、ダム湖は上流の大川村にむかって7.5 km^2 にわたってのびている。このダム建設計画は、戦前1938年内務省による河水統制事業の調査にはじまり、戦後は経済安定本部などによる総合開発計画（「安本原型」）にうけつがれ、さらに1950年国土総合開発法にともなう四国開発の重点課題として検討されて、63～65年の実施計画調査のうえ、翌1966年吉野川総合開発計画の一環としてスタート、73年11月正式完成をみたものである⁽¹⁾。

早明浦ダムは、洪水調節・かんがい・都市用水・発電用水などのための多目的ダムである。しかしその主たるねらいが瀬戸内海沿岸地帯への工業用水の供給にあったことは明らかである。そのことは、新規用水8億6,300万トン（年量）の80%が都市用水であり、うち徳島49%、香川21%、愛媛24%となっており、地元の高知県はわずか6%を配分されるにすぎないということに端的に示されているといえよう。とくに、ダムの建設された地元3町村のために開発された新規用水は1滴もなかったといって過言ではない⁽²⁾。

では、過疎対策あるいは地元自治体の財政強化策という面からみて、この早明浦ダム建設はいかなる結果をもたらしたであろうか。

この吉野川開発にかける地元住民の期待は大きかった。国土総合開発法で調査地域に指定された当時、地元嶺北11ヶ町村（のちに10ヶ町村）は、嶺北総合開発期成同盟会、早明浦ダム建設促進同盟を結成して、「国家再興と地域繁栄」にあってダム建設を中心とする開発が最上の方法であると訴え、陳情をくりかえしている⁽³⁾。実施調査計画が開始された時点でも、一方では水没予定地の大川村を中心に反対運動が激しく展開されるなかで、下流地域の本山町と土佐町の住民のあいだでは、個人補償・公共補償、商業不振の克服、人口流出の歯止めなどへの期待からダム建設賛成の空気が強かった⁽⁴⁾。

だが、現実には住民の期待どおりにはいかなかった。ダムが人口流出の歯止めになるのではないかという地元住民の願望は全く虚しいものであった。表2—1に

表2-1 三町村の人口推移

	1970年	65年	60年	1965~70 年の増減率	1960~65 年の増減率
高知県	786,882人	812,714人	854,595人	△ 3.2%	△ 4.9%
市部	477,198	466,703	462,644	2.2	0.9
郡部	309,684	346,011	391,951	△ 10.5	△ 11.7
大川村	1,900	3,212	4,114	△ 40.8	△ 21.9
土佐町	8,099	8,470	9,440	△ 4.4	△ 10.3
本山町	7,052	7,343	8,476	△ 4.0	△ 13.4

みるように、この間の3市町村の人口流出は、水没地帯の大川村はもちろんのこと、その他のところでも決してとまってははいない。土佐町では1961年の9,900人をピークとして、65年には8,500人まで人口が減少し、その後ダム本体工事着工とともに若干増加したもののすぐに減少傾向がみられ72年には7,500人にまで低下した。本山町は、3町村の中では減少率が最も小さいが、ピークの8,500人（60年）から7,000人（64年）におちこんだあと建設工事開始とともに若干増加、その後比較的ゆるやかな減少傾向をたどり72年には6,700人となっている。上流の大川村の場合は破滅的な人口減少がおこっている。61年最高時4,400人が65年には3,200人になり、翌66年にかけてゆるやかな上昇がみられたあと人口流出はきわめて激しく72年には実に1,200人にまでおちこんでいるのである。

では、この過疎化の一層の進行は何によってもたらされたのであろうか。

その第1の要因が、ダム建設にともなう水没者移転にあることはいうまでもない。高知県議会「西南地域水資源開発調査特別委員会」の調査によると、水没世帯317戸（3町村合計）のうち、3分の1の105戸だけが地元にとどまり、残りの3分の2は隣接町村内（74戸）、県内（103戸）、県外（35戸）へと流出した。とくに、大川村の場合は水没地域に住んでいた167世帯のうち町内に残ったのはわずか26世帯にすぎず、地区の85%、141世帯が村を出ていった。村外への移転先は、土佐町、本山町などへ50世帯、高知市、土佐山田町、南国市など高知県の中核的都市部分へ66世帯、県外18世帯、不明7世帯となっている⁽⁵⁾。これらの世帯の動きには、集落から役場所在地たる核集落に一旦移動し、その後広域市町村

圏の中心地たる第2次生活圏の中心地方都市・第3次生活圏の中心県庁所在都市へと順次移動していく特徴がある。そして問題は、水没が水没世帯だけでなくそ

表2-2 土佐町の水没地帯(地区)

部 落 名	水没世帯数	非水没
大 瀨	11 ^戸	16 ^戸
早 明 浦	10	0
北 境	8	10
東 和 田	12	8
古 味	21	12
井 尻	37	6
上 津 川	9	17
柚 の 木	3	11
南 川	26	78
計	137	158

(1969年9月10日現在)

の集落全体にきわめて深刻な影響をおよぼすということである。表2-2は、土佐町における各集落ごとの水没世帯と非水没世帯を示したものであるが、ここで、残されたわずかの非水没世帯にとっては共同の水利作業、道路の維持補修はもとより消防・葬式・祭りなど伝統的な共同体的諸機能を維持することが困難となる。こうして残存世帯も否応なく都市的生活基盤をもとめて中心部へと移転を余儀なくされるのである⁽⁶⁾。

前出の表2-1にもみられるように、高知県全体をとってみれば、市部とくに高知市の人口がわずかずつ人口増加の傾向をみせているのにたいし、郡部の人口が減少をつづけているのであるが、ここでも土佐町や本山町の多少なりとも都市的機能をもつ核集落部分への人口集中の傾向がみられる。ダム建設による大規模開発は、周辺奥地の基礎集落の解体を促進しつつ、広域生活圏的規模における人口流動化をすすめる絶好の手段となったのである。

過疎化を促進した第2の要因は、ダム建設をてことしてひきおこされた地域産業の激しいスクラップ・アンド・ビルドである。

表2-3に示されているように、この10年間に3町村の就業者構造は大きく変化した。第1次産業就業者は60年の6,600人(構成比61%)から70年には3,900人(同43%)に低下した。他方第2次および第3次産業はそれぞれ1,800人(16%)から2,200人(24%)へ、2,500人(23%)から3,000人(33%)へと増加している。なかでも特殊的なことは、「建設業」が急速にのびていることである。建設業就業者は60年の600人(5%)が、70年には1,400人(15%)へと3倍以上増

表2-3 産業別就業者数の推移 (単位;人,%)

年次	第1次産業			第2次産業			第3次産業		合計	就業者 人口 (%)	
	農業	林業	小計 (含水産)	鉱業	工業	建設業	小計	小計			
大川村	1960	(31.8)	(13.3)	(45.0)	(30.2)	(2.2)	(4.0)	(36.5)	(18.0)	(100)	42.4
		557	234	792	528	40	71	639	316	(100)	1,747
	65	(25.8)	(11.8)	(37.6)	(30.7)	(1.8)	(4.4)	(37.1)	(25.2)	(100)	44.5
土佐町		370	169	539	441	27	64	532	361	(100)	1,432
	70	(22.7)	(14.7)	(37.4)	(23.4)	(1.2)	(11.4)	(36.1)	(26.4)	(100)	52.1
		225	146	371	232	12	113	358	262	(100)	990
本山町	1960	(62.8)	(6.9)	(69.8)	(0.0)	(4.4)	(3.6)	(8.1)	(21.9)	(100)	51.5
		2,829	313	3,144	3	202	162	367	989	(100)	4,500
	65	(55.2)	(5.0)	(60.4)	(0.9)	(4.6)	(5.7)	(11.4)	(28.1)	(100)	50.2
3町村計		2,354	217	2,573	41	199	246	486	1,199	(100)	4,258
	70	(42.4)	(4.9)	(47.4)	(0.3)	(4.4)	(17.5)	(22.4)	(30.1)	(100)	55.4
		1,907	223	2,130	17	202	789	1,008	1,353	(100)	4,491
高知県郡部計	1960	(45.4)	(11.9)	(57.4)	(1.3)	(7.9)	(7.6)	(16.9)	(25.6)	(100)	50.8
		2,118	557	2,680	64	372	356	792	1,196	(100)	4,668
	65	(36.9)	(8.0)	(45.1)	(1.6)	(8.8)	(10.8)	(21.3)	(33.5)	(100)	48.0
高知県郡部計		1,305	285	1,592	59	311	382	752	1,184	(100)	51.3
	70	(30.3)	(8.9)	(39.3)	(0.9)	(9.7)	(12.7)	(23.4)	(37.1)	(100)	49.5
		1,099	324	1,427	33	354	463	850	1,345	(100)	48.4
高知県郡部計	1960	(50.4)	(10.1)	(60.6)	(5.4)	(5.6)	(5.3)	(13.4)	(22.9)	(100)	53.3
		5,504	1,104	6,616	595	614	589	1,798	2,501	(100)	10,915
	65	(43.7)	(7.2)	(51.0)	(5.8)	(5.8)	(7.5)	(19.2)	(29.7)	(100)	48.4
高知県郡部計		4,029	671	4,704	541	537	692	1,770	2,744	(100)	9,218
	70	(35.4)	(7.6)	(43.1)	(3.0)	(6.2)	(14.9)	(24.3)	(32.5)	(100)	53.3
		3,231	693	3,928	282	568	1,365	2,216	2,960	(100)	9,103
高知県郡部計	1960	109,528	15,087	130,079	1,360	13,896	11,539	26,795	45,444	(100)	202,318
		(54.1)	(7.5)	(64.3)	(0.7)	(6.9)	(5.7)	(13.3)	(22.4)	(100)	51.6
	65	84,694	7,276	96,753	1,310	14,404	14,355	30,069	47,828	(100)	174,650
高知県郡部計		(48.5)	(4.2)	(55.4)	(0.8)	(8.2)	(8.2)	(17.2)	(27.4)	(100)	50.5
	70	71,808	6,604	82,810	1,054	17,140	13,359	31,553	54,468	(100)	168,831
		(42.5)	(3.9)	(49.0)	(0.6)	(10.2)	(7.9)	(18.7)	(32.3)	(100)	54.5

(出所) 水資源開発公社, 日本開発構現研究所『早明浦ダム建設における水没移転世帯の生活再建実態調査報告書』

1974年3月。

加した。建設業の比重が最も高いのは土佐町であるが、ここでは全就業者の18%を占めるに至り、町内純生産高は9億6,500万円、純生産高の24%を占めるまでになっているのである(表2-4)。

表2-4 1970度町村内純生産の構成

(単位;百万円)

	高 知 県	本 山 町	土 佐 町	大 川 村
第一次産業	70,520 (19.0)	903 (31.9)	1,178 (29.4)	346 (29.9)
農 業	27,024 (7.3)	168 (6.0)	254 (6.3)	22 (1.9)
林 業	27,029 (7.3)	729 (25.7)	918 (22.9)	322 (27.8)
水 産 業	16,467 (4.4)	6 (0.2)	6 (0.1)	2 (0.2)
第二次産業	85,654 (23.1)	620 (21.9)	1,186 (29.6)	496 (42.8)
鉱 業	2,845 (0.8)	21 (0.7)	27 (0.7)	408 (35.2)
建 設 業	36,043 (9.7)	352 (12.4)	965 (24.1)	65 (5.6)
製 造 業	46,766 (12.6)	247 (8.7)	194 (4.8)	23 (2.0)
第三次産業	215,376 (12.6)	1,309 (46.2)	1,648 (41.1)	317 (27.4)
卸売・小売業	61,706 (16.6)	278 (10.1)	315 (7.9)	47 (4.0)
金融・保険・ 不動産業	33,577 (9.0)	206 (7.3)	231 (5.8)	33 (2.8)
運輸・通信業	18,398 (5.0)	95 (3.4)	192 (4.8)	15 (1.3)
電気・ガス・ 水道業	7,435 (2.0)	22 (0.8)	60 (1.5)	49 (4.2)
サービス業	76,065 (20.5)	585 (20.7)	713 (17.8)	132 (11.4)
公 務	18,195 (0.5)	123 (4.3)	137 (3.4)	41 (3.5)
純 生 産	371,550(100.0)	2,832(100.0)	4,012(100.0)	31,159(100.0)

(出所) 高知県統計課『昭和45年度市町村民所得推計書』

表2-5 本山町のダム関係者

全 人 口	7,050 ^人
ダム関係従事者	1,117
全 世 帯 数	2,145 ^戸
ダム関係世帯	296
全 就 業 人 口	3,622 ^人
ダム関係就業人口	393
内 男	304
内 女	89

(注) 本山町役場調べ。

こうした建設業の成長がダム建設に関連していることはいうまでもない。ダム本体の建設工事だけでなく、それにとまなう道路付替工事、架橋工事、トンネル付設工事、プールその他の教育文化施設工事等々は、この山村に急激な建設需要をよびおこした。たとえば本山町で、70年度において農繁期に

もかわらずダム関係従事者は世帯数で14%、全就業人口の11%を占めているのである(表2-5)。

ダム工事関係者と建設業従事者の増大は、同時にこの山村地域における賃金労働者の増大である。表2-6に明らかなように、1965~70年の間に3町村の雇用者は3,900人から4,500人へと15%増加し、とくに本山町だけをとってみると3,000人から3,900人へと30%も増大している。逆に自営業主は3町村で2,550人から2,300人へと減少しているのである。この減少が、農林漁業就業者の4,600人から3,900人へ、15%の減少によることは明らかであろう。ダム建設を契機とする建設業、建設労働者の増大は農林漁業衰退のメダルの裏側であり、また農林漁業の衰退を促進する基本的要因の一つでもあったといえるのである。

表2-6 15歳以上就業者の構成とその推移

(単位:人)

		総数	職 業				従業上の地位		
			農 漁	林 業	生産・ 運 輸	販売・ サービ ス	事務・ 技術管 理	雇用者	自 営 業 主
本 山 町	1965年	3,528	1,537	904	558	528	1,651	921	946
	70	3,622	1,420	1,035	545	745	1,892	913	817
	増 減	+ 99	- 117	+ 131	- 13	+ 217	+ 241	- 8	- 129
土 佐 町	65	4,258	2,556	771	498	428	1,370	1,349	1,532
	70	4,491	2,115	1,120	585	615	2,005	1,190	1,296
	増 減	+ 233	- 441	+ 349	+ 87	+ 187	+ 635	- 159	- 236
大 川 村	65	1,432	541	528	144	219	888	280	263
	70	990	400	370	75	140	633	162	195
	増 減	- 442	- 141	- 158	- 69	- 79	- 255	- 18	- 68

(出所)『高知県統計書』1972年度版、40~41ページ。

この地域における農業の衰退はいちじるしい。表2-7によると本山町、土佐町、大川村の総農家数減少率は65~70年にそれぞれ12%、12%、17%であり、高知県の平均減少率6%をはるかにうまわっている。農家人口についても22%、20%、25%と高知県平均13%よりもはるかに高い。専業農家が9戸から30戸に増えた大川村を別として、専業農家の減少率は本山、土佐両町とも高知県平均の32%とほぼ同等であるのにたいし、第1種兼業の両町の減少率27%、22%は高知県

平均14%よりきわめて高く、逆に第2種兼業農家の増加率は、11%、18%であり平均15%とそれほど大きな差がみられない。こうした統計上の特徴は、この地域における小土地経営者から賃金労働者への転化が、他地域にくらべてきわめて激しく進展したことを物語るものであるといえよう。

表2-7 農家数および農家人口

(単位; 戸, 人, %)

	年 度	総農家数	専 兼 業 別			農 家 人 口
			専 業	第 1 種 兼 業	第 2 種 兼 業	
本 山 町	1965年	799	129	344	326	3,689
	70	705	90	252	363	2,896
	増減率	△ 11.8	△ 30.2	△ 26.7	11.4	△ 21.5
土 佐 町	65	1,140	236	565	339	5,643
	70	1,003	161	441	401	4,543
	増減率	△ 12.0	△ 31.8	△ 21.9	18.3	△ 19.5
大 川 村	65	242	9	83	150	1,163
	70	202	30	35	137	870
	増減率	△ 16.5	233.3	△ 57.8	△ 8.7	△ 25.2
高 知 県	65	5,664,763	1,217,692	2,081,999	2,365,072	30,114,004
	70	5,341,844	831,350	1,801,814	2,708,680	26,281,780
	増減率	△ 5.7	△ 31.7	△ 13.5	14.5	△ 12.7

(出所) 『高知県統計書』1966年度及び1971年度版。

だが、就業者人口のプロレタリア化は地域産業の発展を直接意味するものではない。ダム建設期間急成長をみせた建設業も72年には事務所数90、従業員数850人になり、69年の99、1,880人から大きく減少した。建設業者が急増した土佐町では、事業所数は66から63への減少にすぎないのに、従業員数は1,500人から実に3分の1近くの590人に減ってしまった。この間、3町村の全就業者人口(第1次産業をのぞく)も5,700人から3,900人に減少している。建設業だけでなく、運輸通信業・卸小売業の大巾な後退がその減少の原因である。かくて、ダム建設がうみだした一時的な産業の発展は、この地域の就業人口の賃労働者化を促進しつつ、結局出稼ぎ、都市部への賃労働者としての流出をもたらす結果となったの

である。

最後に、過疎化を促進した第3の要因として、ダムによる自然破壊・災害の頻発をあげなければならない。

74年9月9日、台風18号による大雨で、ダムに隣接する田井樺地区で地滑りが起こり死者2名を出した。地滑りの原因がダム貯水湖からの浸透によるものかどうか現在調査中ということであるが、すくなくともダム完成以前には考えられなかった事故である。この地区の49戸のうち34戸103人が4ヶ月たったいまでも避難中であるが、解決がながびいた場合、住みなれた土地を離れる人が出ないとは誰が保証できようか。

ダム建設による大規模な人工的自然改造は、永年たもたれてきた自然のバランスを崩してしまった。ガケ崩れ、地滑り、本流・支流の合流地点での田畑の流失、路肩の崩壊、井戸水の変調、水質汚濁等々、予期せぬ災害が次々に起こっている。73年7月におこなわれた調査では、災害箇所10数ヶ所、危険箇所は100ヶ

表2-8 三町村一般会計歳入決算額の推移

① 大川村

(単位：千円、%)

	1960年度		65		70		72	
	額	%	額	%	額	%	額	%
村 税	18,647	27.0	20,443	21.9	21,936	4.2	22,624	8.3
地 方 交 付 税	3,329	4.8	26,346	28.3	84,984	16.3	123,003	45.2
地 方 譲 与 税	—	—	—	—	0	0	0	0
自動車取得交付金	—	—	—	—	1,706	0.3	1,554	0.6
地 方 債	0	0	3,200	3.4	26,900	5.1	30,300	11.1
国 庫 支 出 金	3,128	4.5	2,915	3.1	53,096	10.2	8,120	3.0
県 支 出 金	10,061	14.6	8,639	9.3	46,380	8.9	33,147	12.2
財 産 収 入	649	0.9	137	0.1	1,304	0.2	13,418	4.9
寄 付 金	2,130	3.0	192	0.2	3,115	0.6	7,015	2.6
使用料・手数料	326	0.5	1,214	1.3	557	0.1	2,505	0.9
分担金・負担金	1,440	2.1	272	0.3	0	0	0	0
繰 入 金	0	0	0	0	0	0	14,594	5.4
繰 越 金	4,062	5.9	7,739	8.3	97,287	18.6	10,513	3.9
そ の 他 収 入	6,716	9.7	1,620	1.7	185,375	35.5	5,046	1.9
合 計	69,072	100.0	93,157	100.0	522,640	100.0	271,839	100.0

所をこすといわれた⁽⁷⁾。そして、こうした災害が住民を離村においやっているのである。とくに、大川村では72年3月に閉山になった日本鉱業白滝鉱業所の従業員に村内にとどまってもらうため、土居地区に村営住宅用地を造成したにもかかわらず、72年の豪雨で完成したばかりのこの用地に地滑りがおこり、10世帯すべてが村を出ていくことになったという⁽⁸⁾、その他にも、災害の恐ろしさと水資源開発公団からの補償の不十分さのために、離村せざるをえないという事例は跡を絶たないのである。

以上のような、ダム建設を契機とする水没者移転、産業のスクラップ・アンド・ビルド、自然環境の破壊による過疎化の進行は、これら3町村の自治体財政危機を一層深刻なものにした。

まず、3町村の財政規模はここ10年間に急激に膨張した。全国自治体の普通会計決算規模の平均伸び率は1961~71年度で約5倍であるが、この期間に大川村は

表2-8

② 土佐町

(単位;千円,%)

	1960年度		65		70		72	
	額	%	額	%	額	%	額	%
町 税	17,984	18.8	22,154	12.8	67,435	9.4	77,404	9.0
地方交付税	23,578	24.6	65,984	38.0	136,637	19.0	245,565	28.7
地方譲与税	—	—	—	—	0	0	0	0
自動車取得交付金	0	0	0	0	4,808	0.7	5,377	0.6
地方債	3,500	3.6	6,000	3.5	85,266	11.8	181,200	21.2
国庫支出金	11,712	12.2	6,912	4.0	48,048	6.7	71,111	8.3
県支出金	9,619	10.0	30,137	17.3	101,439	14.1	178,212	20.8
財産収入	12,666	13.2	0	0	1,914	0.3	23,874	2.8
寄付金	0	0	0	0	6,152	0.9	11,314	1.3
使用料・手数料	2,085	2.2	6,500	3.7	9,216	1.3	12,761	1.5
分担金・負担金	4,503	4.7	0	0	0	0	0	0
繰入金	0	0	250	0.1	34,414	4.8	3,250	0.4
繰越金	2,504	2.6	2,452	1.4	7,130	1.0	9,583	1.1
その他	0	0	22,515	13.0	217,868	30.2	32,806	3.8
合 計	95,906	100.0	173,703	100.0	720,236	100.0	855,951	100.0

4,500万円から3億4,600万円へ7.7倍、本山町は1億円から5億3,000万円へ5.3倍、土佐町は8,000万円から7億8,000万円へ実に9.8倍の伸びを示している。とくに65~70年にはそれぞれ6.5倍、2.4倍、4.2倍の成長なのであるから、ダム建設期間の財政規模の拡大がいかに驚異的なものであったかがわかるであろう。

だが、こうした財政規模の急膨張にもかかわらず、3町村の自主財源の伸びはきわめて小さく、歳入総額に占める割合を年々低下させてきた。たとえば、大川村では60~70年度で歳入総額は7.6倍に増えたけれども、村税は1,900万円から2,200万円へわずか1.2倍になったにすぎない(表2-8①)。したがって、自主財源比率は27%から実に4%に低下しているのである。土佐町や本山町も同様であり、町税の伸びは1,800万円から6,700万円へ3.8倍、1,600万円から4,100万円へ2.6倍と、財政規模全体の伸びにたいしてきわめて小さい(表2-8②, ③)。70年度の町税比率9.4%、11.4%は、いずれも同年度の全国市町村平均32.4%は

表2-8

③ 本山町

(単位;千円,%)

	1960年度		65		70		72	
	額	%	額	%	額	%	額	%
町税	16,072	10.0	20,659	14.1	41,395	11.4	52,128	7.7
地方交付税	25,089	15.6	60,911	41.6	143,145	39.6	220,740	32.5
地方譲与税	—	—	—	—	0	0	3,342	0.5
自動車取得交付金	0	0	0	0	3,907	1.0	5,555	0.8
地方債	1,500	0.9	18,200	12.4	42,200	11.7	133,300	19.6
国庫支出金	9,713	6.0	24,737	16.9	26,182	7.2	110,170	16.2
県支出金	1,802	1.1	7,632	5.2	60,206	16.6	118,699	17.5
財産収入	97,096	60.2	2,264	1.5	1,445	0.4	306	0
寄付金	1,687	1.0	1,469	1.0	1,636	0.5	4,277	0.6
使用料・手数料	1,652	1.0	3,168	2.2	6,818	1.9	7,454	1.1
分担金・負担金	2,500	1.6	53	0	0	0	0	0
繰入金	1,000	0.6	5,200	3.6	1,380	0.4	0	0
繰越金	0	0	0	0	3,187	0.9	4,432	0.7
その他収入	3,085	1.9	1,989	1.3	30,314	8.6	23,094	3.4
合計	161,196	100.0	146,282	100.0	361,815	100.0	680,155	100.0

もちろんのこと、過疎市町村平均の12.2%をすら下回っているのである。とくに大川村の場合などは、自治体としての最低の存立基盤さえ失いつつあるといつてよい。

町村税の内容構成をみると(表2-9)、大川村ではいずれの税目もすべて横ばいであり、村民税は500万円(60年度)、960万円(72年度)と驚くべき少額である。60年度にはまだ260万円あった鉱産税も、日本鉱業白滝鉱業所の閉山によって、72年には零になってしまった。土佐町の場合は、町税の60年度を基準とする72年度の指数430を上回っているのは、町民税(750)、たばこ消費税(574)、軽自動車税(750)であり、建設業などの成長がとにかくもある程度の所得増大、自動車保有台数の増加をもたらしたものと推定される。本山町でも、町民税、木材引取税、軽自動車税の伸びが目立っているが、金額としては依然として小さく、自主財源の強化にはほど遠いといわなくてはならない。

表2-9 町村税の構成

(単位;千円)

	大川村		土佐町		本山町	
	60年	72年	60年	72年	60年	72年
町村民税	4,988	9,647	4,734	33,284	3,889	17,990
固定資産税	6,408	7,367	7,030	19,644	6,437	15,695
たばこ消費税	1,172	1,815	1,846	10,602	2,201	8,623
木材引取税	2,957	2,884	2,628	5,292	1,550	3,207
電気ガス税	366	444	1,346	5,577	1,412	3,466
軽自動車税	95	464	399	3,005	343	3,147
鉱産税	2,598	0	0	0	240	0
町村税合計	18,647	22,624	17,984	77,404	16,072	52,128
歳入合計	69,072	271,839	95,906	855,951	161,196	680,155

では、建設されたダム本体は地元町村にいかなる税収をもたらしたであろうか。この点にかんしても現在のところ地元自治体にとってはきわめてきびしい状態であるといわなくてはならない。水資源開発公団が直接管理する固定資産はほとんど課税対象外とされ(地方税法第348条第2項第1号)、同公団所有のダムについては、発電の用に供する部分を除き非課税とされてきた。1967年の国有資

産等所在市町村交付金及び納付金に関する法律（「交付金法」）改正によって、水道施設または工業用水道施設の用に供する固定資産のうち土地だけが市町村交付金の対象とされたが、交付金額は算定基準（固定資産の価格）の100分の1.4にすぎず、しかも発電・変電・送電施設の用地、ダム用地等については固定資産価格の10分の5が算定基準額とされているのである。したがって、この巨大なダムをかかえた地元町村へは、ごくわずかの「交付金」と、発電施設に課された固定資産税のみがもたらされるだけである。土佐町と本山町のちょうど境目に早明浦ダムがあり、そのどちら側に発電所を置くか（固定資産税をどちらがとるか）をめぐる、両町の間で激しい争奪戦が展開されたのであるが、獲得に成功した本山町に入ってきた固定資産税は、72年度でわずか630万円にすぎなかったのである⁽⁹⁾。

ダムそのものからの収入は、主として水資源開発公団からの公共補償金収入という形でもたらされた。60年代後半から70年代にかけてこの3町村の財政を特徴づけているのは、「諸収入」の構成比率がきわめて高いことであるが、その大部分がダム建設にともなう公共補償金である。水資源開発公団から3町村に支払われた公共補償金は7億6,000万円にのぼるといわれる⁽¹⁰⁾、この公共補償金は、大川村の場合69年度歳入総額の42%にあたる「諸収入」1億2,500万円のうち1億2,200万円、70年度には1億7,600万円である。土佐町の場合、69年度1億4,900万円（歳入総額の28%）、最も多かった翌70年度2億1,800万円（同30%）となっている。

しかし、これらの山村にとっては巨額の公共補償金収入は、みかけ上の財政規模増大をもたらすはするが、町村財政の真の強化につながるわけではない。第1に、ダム建設にともなう「補償金」が、地元の「超過負担」を余儀なくさせるからである。3町村の「超過負担」がどれだけか正確には計算されていないが、本山町では6億400万円の補償金にたいして、これまでそれとほぼ同額の6億4,600万円が一般財源からつぎたされたという。水質汚濁、水量変動の危険等によって、川で泳ぐことのできなくなった子供たちのためにつくられる小・中学校のプール建設費は、補償交渉の時点では500~600万円とされ、公団と地元がそれぞれ250

万円ずつ負担することになったが、71年に建設された本山小学校のプール建設費は1,200万円だった。残りの950万円は地元の「超過負担」となった——これはほんの1例にすぎない。

第2に、「補償金」は一時的なものにすぎず、しかもそれがもたらす町村財政の歳出構造の変化は、地域経済と自治体財政に決定的な影響をあたえるからである。表2—10に示されるように、歳出に占める普通建設事業費の割合は、3町村とも70年代に入ってきてわめて高くなっている。とくに土佐町と大川村の場合、70年度では60%と67%を占めるまでに至っている。この年度の全国平均が人口急

表2—10 普通建設事業費の歳出に占める割合の推移 (単位;千円)

年 度	大 川 村		土 佐 町		本 山 町	
	金 額	%	金 額	%	金 額	%
60～64計	146,752	51.4	276,351	44.1	185,804	33.9
65～69	236,548	41.9	537,611	39.2	374,137	32.3
70～72	574,331	57.1	1,287,849	56.6	762,058	49.0

増市町村で40.3%、一般市町村で35.6%、過疎地域で37.5%であるから、この地域における普通建設事業の比重がいかに高いかがわかるであろう。それにたいして、生活保護費などの扶助費は、3町村ともどの年度をとってみても1%を前後しており、一般市町村平均の7.5%にくらべて著しく低くおさえられているのである。

こうした事業費の比重の増大が、ダムに関連していることは明らかである。3町村とも普通建設事業費のうち土木費とくに道路、橋梁、住宅などの比重が高い。たとえば、林道をふくむ道路費と橋梁費の合計の割合は、71年度土佐町で44.5%、大川村で53.3%に達している(表2—11)。ダムにともなう架橋、道路付替、住宅移転、さらには学校移転等々が建設事業の内容をなしていることはいうまでもない。そしてこれらの建設事業が、一方では自治体が本来になすべき産業基盤の強化や生活基盤の整備の費用を圧迫することによって、他方で建設業の成長等による既述のような就業人口のプロレタリア化、労働力流動化の促進要因

となることによって、自治体財政の存立基盤を根底から崩壊させつつあるといえるのである。

表 2—11 普通建設事業費の目的別内訳（1971年度）（単位；百万円）

	本 山 町	土 佐 町	大 川 村
総 務 費	2 (0.8)	30 (0.3)	—
民 生 費	8 (2.7)	16 (3.3)	12 (5.9)
衛 生 費	2 (0.6)	—	2 (0.9)
農 林 水 産	82 (29.5)	151 (32.0)	75 (35.9)
(1) 造 林	6 (2.3)	—	2 (1.1)
(2) 林 道	26 (9.3)	85 (17.9)	44 (21.0)
(3) 基 盤	43 (15.6)	57 (12.1)	4 (2.1)
(4) そ の 他	6 (2.3)	9 (2.0)	42 (20.1)
商 工 費	1 (0.3)	1 (0.1)	—
土 木 費	118 (42.6)	193 (41.0)	70 (33.4)
(1) 道 路	11 (4.1)	—	13 (6.4)
(2) 橋	27 (9.6)	126 (26.6)	54 (25.9)
(3) 河 川	1 (0.4)	1 (0.2)	—
(4) 住 宅	74 (26.8)	65 (13.7)	2 (1.1)
(5) そ の 他	5 (1.7)	2 (0.5)	—
消 防 費	5 (1.7)	5 (1.0)	0.3 (0.1)
教 育 費	60 (21.8)	77 (16.2)	46 (21.9)
総 計	277 (100)	472 (100)	210 (100)

（注）金額は補助事業と単独事業の合計。

以上の考察から明らかなように、早明浦ダムによる巨大開発は、地域経済と自治体財政をダムという存在に決定的に従属させ、その自立的で豊かな発展への道を全くとぎってしまったといえるであろう。

お わ り に

以上、高知県の過疎対策における一般的問題と、開発と過疎にかかわる個別的事例（早明浦ダムと3町村）の分析を試みてきた。これらの実態分析をふまえて、最後に、過疎自治体の財源拡充のあり方について、2、3の基本的問題を提

起したい。

第1に、過疎自治体の財源拡充対策は、総合的過疎対策の一環として考察されなければならないことはいうまでもない。しかるに、現在の「過疎法」に規定された過疎対策は、巨大開発を促進するばあいの基礎単位としての広域生活圏の形成という見地からなされており、過疎地域の自立的発展——地域にねざした産業の振興と、それに結びついた住民生活の向上を目的としているとはいえない。国庫補助の特例、過疎債、税制上の特例措置等不十分ながら実施されている、国による「財政的措置⁽¹⁾」は、それぞれ学校統合を前提としたものであったり⁽²⁾（国庫補助の特例など）、広域的な人口流動化を促進するための生活基盤整備に重点をおき、地域産業の振興を対象から除外するものであったり（過疎債）、あるいは低賃金労働力と土地と資源をもとめて農村に進出しようとする工業の導入を円滑におこなうためのものであったり（税制上の諸特例措置）するわけであり、決して自治体財政の真の強化につながっているとはいえないのである。すでにみたとおり、一見「生活基盤強化」とそのための財政保障を目標にしているかのようにみえる過疎対策が、逆に過疎化の進行と財政状態の悪化という結果をうみだしているのである。過疎自治体財源構想は、こうした総合的過疎対策を根本的に再検討し、地域にねざした産業基盤の強化と、それに結びついた生活水準の向上を目的とした歳出構造の改革と一体のものとして提起される必要があるだろう。

第2に、過疎自治体財政における困難は、なによりも大企業本位の開発、いいかえれば大企業と国による地域の土地と資源と労働力の収奪が、財政強化の基盤を根本的に破壊しつつあるところにある。市町村民税、固定資産税いずれをとってみても、地域の産業基盤の崩壊と人口の激減をそのままにして、その改革を語ることはできない。だとすれば、過疎地域においてはまずなによりも大企業本位の「開発」の規制と結びついた、地域産業の振興と人口増加こそが検討されなければならない。ここでは、現在の産業構造を前提にしたシビル・ミニマム論は無力であるといってよく⁽³⁾、むしろ「生産の論理」と一体となった「生活の論理」が展開されなければならないであろう。

最後に、過疎自治体の財源拡充政策の展望は、短期的にも長期的にも全般的財

政調整制度の民主主義的改革にもとめられなければならないであろう。というのは、現実の産業・生活基盤の崩壊を前提条件とした独立財源の強化策はほとんど不可能に近いだけでなく、現行税制を前提にした財源拡充が一面的に強調された場合は、結局住民負担と大衆課税の強化につながらないとも限らないからである。また、所得税移譲問題にしても⁽⁴⁾、それが一般的に提起されるだけでは過疎地域自治体の不利は避けられない。したがって、地域の産業と土地と資源をまもり、自治体の民主的規制力を発揮できるような自主財源強化の構想は、独自に追求されなければならないにしても、基本的方向は結局地方交付税制度の民主的改革にもとめられざるをえないのである。

周知のとおり、地方交付税制度は財政力の地域的不均等性を前提にした、地方財政における「ナショナル・ミニマム」達成のための全般的財政調整制度として出発したが、その後「投資補正」や「事業費補正」などの形で、あるいは複雑な算定と交付手続きの過程を通じて、地方財政の中央集権的統制と自治体の地域開発下請け機関化の手段に転化させられてきた。ここから、地方交付税の見積り段階における自治体の発言力の強化、単位費用とそれを算定する場合の「標準団体」「標準施設」の再検討、「事業費補正」の廃止等一連の改革がのぞまれるようになっているのである。

その場合、過疎地域からみて地方交付税制度の改革において最も期待されることは、府県と市町村がタイアップして地域産業の振興をはかれるような「補正」を強化することであろう。表3-1は普通交付税による過疎対策の実状を示したものであるが、72年度の過疎に関連する補正の市町村分は1,474億円、その年度の地方交付税総額3兆1,318億のわずか4.7%、府県分2,021億円は6.4%にすぎない。そして地域産業の振興にかかわる「農業行政費」と「その他の産業経済費」は、経常・投資あわせても201億円、補正全体の13.6%であり、1市町村当り平均2,000万円強にしかならないのである。自治省の『過疎白書』（昭和49年版）は、普通交付税による過疎対策の第1に産業の振興をはかるための単位費用の充実をあげているけれども、その実態は農業行政費（投資分）の単位費用を4,800円から5,800円に、その他の産業経済費（投資分）を4,200円から5,200円にひき

あげたというものであり、それにもかかわらず72年度から73年度にかけて前者は総額416億円から85億円に、後者は98億円から35億円へと大巾に減少しているのである⁽⁵⁾。

表3-1 普通交付税上の過疎対策

1. 市町村分		(単位、億円)		2. 道府県分(単位、億円)		
項	目	昭和48年度	項	目	昭和48年度	
(経常経費)			16	その他の諸費 (面積分)	10	
1	消防団経費	49	小	計	768	
2	消防密度補正	10	(投資的経費)			
3	道路維持修繕費	56	1	道路事業費	142	
4	通学対策費	84	2	農林道改修費	65	
5	学校統合対策費	61	3	農業行政費	85	
6	へき地保育所費	5	4	その他の 産業経費	35	
7	へき地医療 対策費	93	5	漁港費	20	
8	簡易水道経費	40	6	保育所幼稚園 公民館等	62	
9	農業行政費	49	7	隔遠地補正	8	
10	その他の 産業経済費	32	8	包括算入分	285	
11	隔遠地補正	33	9	過疎補正	4	
12	財政力補正	3	小	計	706	
13	辺地債	46	合	計	1,474	
14	過疎債	52				
15	人口急減補正	145				
				1	道路事業費	83
				2	農業行政費	133
				3	林野行政費	63
				4	漁港費	63
				5	へき地補正	60
				6	財政力補正	13
				7	包括算入分	103
				8	へき地医療対策	11
				9	過疎補正	18
				合	計	547
				総	計	2,021

(出所) 自治省『過疎白書』(昭和49年版) 107ページ。

このように現在の地方交付税上の過疎対策は全体的にみてきわめて低水準のものであるだけでなく、前者のような総合的過疎対策の姿が色濃く投影されたものになっている。そして、このことは「人口」を基本的な測定単位として算定される現行地方交付税制度の前提がある限り避けられないことでもあろう。広大な面積と人口の減少を特徴とする過疎地域において、「人口」を単位とした交付税制度が不利であるのは当然のことである。過疎自治体の財源対策からみた地方交付税制度の改革は、したがって測定単位を「人口」から「耕地あるいは林野面積」

に大巾にきりかえていくか、さしあたっては「人口急減補正」の強化（現在60年国調人口を基礎として70年の国調人口との間の人口減少数の4割を従来どおり復元することになっているが、たとえばこれを8割まで高める）、農業行政費、その他の産業経済費の改善、その他諸費の面積に係る種別補正を大巾に充実する等の改善をおこなう必要があるだろう。

このように、地方交付税制度のあり方を、人口を基礎としたナショナル・ミニマム論の枠組みから、地域の経済力と財政力の真の強化と過疎・過密克服の手段へと大きくかえることと結合してはじめて、過疎自治体の財源強化策は展望を見出すことができるであろう。これらの基本視点をふまえて、本稿ではふれることのできなかった自主財源強化策については今後さらに追求していくこととした。

(注)

はじめに

- (1) たとえば、第15次地方制度調査会「今後の地方行政のあり方に関する中間答申」などを見よ。
- (2) こうした立場は、東京都新財源構想研究会『大都市財源の構想』都政新報社1973年、大阪府地方税財政制度研究会『大都市圏域における税源拡充構想』1974年などによく示されている。
- (3) 財源問題が都市財政を中心に論じられるようになったのは、60年代以降の特徴であるが、それは財政危機が農村地域から都市地域にその中心を移したことを反映している。たとえば、地方財政危機が深刻化した71年度において、赤字団体215の赤字総額612億円のうち、420億円は東京都と大阪府の赤字額の合計である。
- (4) 自治省『過疎白書』（昭和49年版）1ページ。
- (5) カール・マルクス『資本論』（マル＝エン全集刊行委員会訳・国民文庫版）第一巻、第4分冊、155ページ。
- (6) 島恭彦「労働力創出要因としての高蓄積」（『経済論叢』第105巻、第4・5・6号）を参照。
- (7) 上原信博「農家の総兼業化と賃金問題」（『経済』1973年3月号）および川上正道『戦後日本経済論』青木書店、1974年、第3章を参照。

1

- (1) 過疎対策における政策転換は1972年自治省から委託され、翌年報告発表された国土計画協会の『地域社会の変動に対応する市町村行政のあり方に関する調査研究報告書』に端を発しているといわれる。この調査研究報告書の手法が、自治省による広域市町村圏構想に採用され、さらに「新全総」に全面的にとり入れられたのである。（島・西川・西山・宮本監修『講座現代日本の都市問題』7、1970年、汐文社、第3章第1節332～340ページ。）

- (2) 宮本憲一氏は、戦後日本の地域開発を50年代の特定地域開発方式、60年代の拠点開発方式、「新全総」に代表される巨大開発方式と特徴づけている。(宮本憲一『地域開発はこれでよいか』岩波書店、1973年、45～52ページ。)
- (3) 井野・輝峻・重富編『国家独占資本主義と農業』大月書店、上巻1971年、第1章76ページ。
- (4) 三木内閣の金丸国土庁長官が次のような発言をしている。「過疎地には人口の受けザラがあるので、働ける場所をつくる必要があるし住宅、道路、水、緑、公園……などを整備して格差のない、実りある社会をつくるのが国土庁の使命なのだ」(『朝日新聞』1974年12月22日)。
- (5) 四国経済連合会『四国開発への提言』1973年9月、9ページ。
- (6) 高知県過疎対策推進本部『高知県の過疎対策—5か年間の歩み—』1973年3月、78ページ。
- (7) 同上33～42ページ。
- (8) 同期間に生活環境の整備は1億7000万円(16%)から4億6000万円(9%)へと総額の伸びは小さく、比率も低下している。市町村振興計画でも生活基盤関係の比重は大きいが、70—74年度の総計はわずか170億円(1市町村平均約5億円、年間1億円)にすぎず、しかも地域住民の要求が主として教育関係では複式学級、体育施設、老朽校舎の改良などに、また辺地医療問題にむけられているにもかかわらず、地域にねがず教育の解体をもたらす学校統合に費用の重点配分が行われたり、医療改善にはきわめてわずかの資金しかまわされていないといった事実がある。したがって、「生活基盤重点主義」が真に地域生活水準の向上に役立つものでないことはいまでもないが、念のためつけくわえておく、なお高知県における学校統合問題については、高知大学「過疎と教育」研究会「学校統合合問題の研究」(『高知大学教育学部研究報告』第26号第1部1974年)というすぐれた研究があるので参照していただきたい。

2

- (1) 拙稿「ダムと地域住民」(『経済科学通信』1973年11月秋季号所収)28～29ページ参照。
- (2) 同上29～32ページ参照。
- (3) たとえば1953年11月、早明浦ダム建設促進期成同盟会長近藤正弥外21名による『早明浦ダム建設に関する陳情書』は次のようにのべている。
「右諸般の事情御賢察の上本ダムの早期建設を御決定になられまして、一大資源地帯として注目されている嶺北地方未開発の宝庫に対し大きな楔を打込み、一は以て四国地方における電源開発のキーポイントたらしめ経済文化の後進性を克服し、一は以て国家再建の一翼とせられませんかをお願い申し上げます」
- (4) 当時の反対運動等については、福田善乙「高知県における原料資源『開発』」(高知短期大学研究報告第23号所収)を参照。
- (5) 大川村筒井正男教育長『水没者動向調査表』(『朝日新聞』1974年11月27日〔高知版〕)による。
- (6) 前掲拙稿32～33ページ。
- (7) 同上33ページ。
- (8) 『朝日新聞』11月24日。
- (9) 国有資産等所在市町村交付金及び納付金に関する法律の改正(74年4月1日施行)によって、水道又は工業用水道の用に供するダムについても土地および家屋・

償却資産に係る市町村交付金が交付されることになった。しかしこの交付金算定標準の基礎となる固定資産の価格については、ダム建設費の負担割合（いわゆるアロケーション割合）が乗じられることになっており、また土地を除く家屋及び償却資産の課税標準額は、建設後5年間は4分の1、その後は2分の1とされているので、市町村に十分な交付金がもたらされるかどうか疑問である。

- (10) 水資源開発公団・日本開発構想研究所『早明浦ダム建設における水没移転地帯の生活再建実態調査報告書』（1974年3月）24ページ。

おわりに

- (1) 詳しくは自治省編『過疎白書』（昭和49年版）73～77ページを参照。
- (2) 学校統合への財政誘導のしくみについては、前掲「学校統廃合問題の研究」第4章を参照。
- (3) シビル・ミニマム論批判については、宮本憲一「都市問題から都市政策へ」（岩波講座『現代都市政策』IX1973年、）池上惇「シビル・ミニマムと公共サービス」（『経済論叢』第114巻第1・2号）などの諸論文を参照。なお、過疎地域における開発問題との関連でシビル・ミニマム論を検討した拙稿「宿毛湾原油基地化構想と民主的地域開発の条件」（『高知県自治体研究』1973年11月）を参照していただきたい。
- (4) 所得税移譲にかんする最近の論争については、和田八東「大都市財政と財源問題」（東京都『行政管理』1973年5月号）、あるいは佐藤進『地方財政・税制論』（税務経理協会1974年1月）第3部第4章などを参照。
- (5) 前掲『過疎白書』（昭和49年版）107ページおよび昭和48年版137ページ。

（本稿は、1974年10月関西学院大学でおこなわれた日本財政学会第31回大会における筆者の報告に加筆したものである。）