

過疎問題ノート（I）

—— 志布志町，笠沙町ほか予備調査から ——

福 丸 馨 一

はじめに

この報告は文部省科研費45年度特定研究「産業構造変革」として第一回の予備調査の結果をまとめたものである。この調査は若干の分担者による共同研究という目的をもつものであるが，研究方法についてまだ明確な結論を出していない段階で，さしあたり個別的に，私の場合は「過疎問題のなかの市町村財政」を中心として，ある程度の調査概要をまとめることにした。したがって「過疎」に関する理論研究や共同研究は，この報告にひきつづいてすすめられるべきものである。

1. 調査の目標と調査地点について

鹿児島県の市町村が今日どのような変化をとげつつあるのか，いわゆる産業構造の変革＝高度成長のなかで全国的にみれば，さまざまな意味で典型的な後進地帯であること，したがって過疎化傾向が激しく進行していることは疑いのないところである。40～35年市町村別の人口増減率(註)によれば鹿児島市および名瀬市をのぞく県下全市町村が減少傾向にある。このうち減少率10～20%に入る市町村は離島をふくむ県下全域におよんでいる（96市町村のうち49が10%以上の減少率を示す）。ことに町村の平均減少率は10.5%をこえており，県下14市について40～30年の期間でみれば実に9市が10%ないし20%という高い減少率である（40～30年の町村人口の平均減少率は16.2%）。

以上のような全県的な人口減少傾向を専ら過疎化現象であるとすれば，「過疎」問題はまさに全県的に進行しているといわねばなるまい。この点からすれ

註）県地方課『市町村人口の推移』，昭和45年。

ば調査対象は従来の離島や僻地にとどまらず、伝統的な拠点とみなされるそれぞれの区域や郡単位の中心的な地点が含まれなければならないといえる。もとより「過疎」問題の現象形態は、たんなる人口減少率の大小のみで把握することはできない。むしろ人口減少率の小さい地点や人口増加地点をも調査対象から除外することはできないだろう。具体的な調査地点設定の問題を、とりあえず一応の過疎地帯を全県的に選ぶということで理解するならば、当面の問題はどのような「過疎」問題がそれぞれの地域に発生しているのかということである。

さらにこの過疎問題がいわゆる「過疎対策」との関係においてどのように把握られなければならないのか。従って人口、労働力の問題や産業構造の分析、地域住民の生活実態をふくめてその歴史的推移を考察しなければならないだろう。一方また財政（租税）、金融および行政と議会などの面にも（従って住民運動など政治についても）この「過疎」はどう関係しているのだろうか。ことに過疎対策や「地域開発」事業など、あるいは広域市町村圏などの諸問題は、単純に専ら「過疎」に対抗する反作用であるとみられるだろうか。以上のごとき問題意識を結論的に集約するなら、過疎問題は地域住民の地域ぐるみの貧困化であり、単なる人口減少傾向の諸問題にとどまるものではない。人口滞留地域をふくめた年令構成の中高年令層化、婦女子化はもとより、老人問題や出稼ぎなど貧困化の地域的な多様な形態が現象しているのではないか。

そしてより基本的には高度成長政策（資本の高蓄積）の展開過程と関連させてみれば、日本の戦後民主主義の推移（地方自治の危機）のなかの過疎問題の政治的、経済的構造をみることができるのではないか。

このようなおよその目標をたてたとしても、私の調査重点は市町村財政の問題におかれることになるし、もっと正確に言えば財政問題のなかから前にのべた「地方自治」の問題を把むことになるだろう。なお最後に具体的な調査地点設定について、それぞれの市町村の基本指標や特徴を何等かの形でのべなければならぬまい。しかしここではその理由づけ自体がむしろ結論的課題（前提）でもあるし、前にのべた全県的傾向を考察するという意味で、一応過疎地帯を適

当に選ぶということにしておきたい。したがって最少限度の人口統計と特徴点を列記しておくことにする。調査地点は志布志町（大隅半島，贈嶽郡），笠沙町，大浦町（薩摩半島，川辺郡），宮ノ城町，鶴田町，大口市（県北部，薩摩郡，伊佐郡）とし，この三地区についても，それぞれ隣接市町村をあるいは郡単位にまたはなにがしかの経済圏単位で結びつけて総括的にみなければならないが，今回の調査ではそこまでふみこむことにならなかった。

これらの市町村や地域がおよそどのような人口推移の傾向であるかは第1表第2表で理解してもらえらるだろう。第1表は調査地点のみをとりあげたという点で必ずしも全県的な過疎傾向を示すものとは云いがたい。しかしこのいずれの地点も高い減少率を示し，ほぼ県下平均町村の減少率を上廻ることが分る。とくに注目されるのは40～35年の短い期間の減少率が急激であること（この10年間に匹敵する）であろう。なお40年以後44年，45年までの動きはいずれも高い減少傾向を持続させている（40～35年に比べて減少率は僅かに落ちてはいるが全然変らぬといってよい程度であり，上廻っているところもある）。これらの調査地点のなかでかなりの特徴をもっと考えなければならぬのは，30～35年の期間の減少率が鶴田町（3.1%）志布志町（2.2%）大口市（4.8%）と比較的に小さい地点と，すでにこの期間においても笠沙町（8.8%）大浦町（6.4%）宮ノ城町（6.3%）の如く相当高い減少率を示している地点があるということだ

第一表 市町村人口の推移 前掲地方課資料

	30	35	40	44	40/30	40/35
				(人)		(%)
大口市	41,899	39,898	35,255	31,490	△16.0	△11.6
笠沙町	11,820	10,778	9,088	7,861	△23.1	△15.7
大浦町	7,537	7,054	6,160	5,560	△18.3	△12.7
宮ノ城町	29,708	27,835	24,890	22,441	△16.2	△10.6
鶴田町	8,428	8,166	6,926	6,038	△17.8	△15.2
志布志町	26,650	26,061	23,725	21,455	△11.0	△9.0
県全体					△9.3	△5.6
県町村					△16.2	△10.5
全国					10.1	5.2
九州					△4.4	△4.1

ろう。つまり40～35年期間では前者の減少率が4倍、5倍という異常な高さに達したこと、したがって後者は比較的にゆるやかな傾向を示しほぼ2倍以下という点であろう。

第2表はこれらの調査地点を隣接市町村との関連をふくめて多少広域的にみた場合の地域別人口の推移である。これによると川辺郡と薩摩郡は30～35年期間においても高い減少傾向を示していたこと、糟粕郡はこの時期では県平均4.0%を下廻っていたことが分る。このことは30～44年を通じてみても、伊佐郡、薩摩郡が最高の減少傾向を示し糟粕郡をふくめてこの3地域は昭和35年以降の高度成長過程の変動が著しく大きいことを物語っている。

第二表 地域別人口の推移、減少率

県地方課、過疎の実態と対策より、45年3月

	35 30	40 35	44 30
川辺(郡地区)	7.7%	9.8	23.7
薩摩(郡 〃)	7.3	10.1	24.0
伊佐(郡 〃)	6.2	12.4	26.9
糟粕(郡 〃)	3.9	9.9	21.7
日置(郡 〃)	7.9	9.0	21.0
肝付(郡 〃)	9.8	3.3	18.9

註 現在の行政単位の郡別人口ではなく、戦前からの郡別人口であり、各郡とも市人口をふくんでいる。

この表のなかで今回の調査地点には入らないが、川辺地区と隣接する日置地区もほとんど川辺地区と同じ型を示している。肝付は糟粕郡と連絡する大隅半島のなかにあって、かなり特異な動向を示している。このほか表に例示していない地区について説明することは問題の複雑さを附加することなので1、2点追加しておくにとどめよう。鹿児島市および周辺部の人口増加は当然のこととして、奄美大島および熊毛などの離島の人口減少傾向は30～44年の長期間をとれば比較的緩慢に表われている（ただし熊毛は35年以降そして44年までに激しい減少を示し加速化している）。そのほか始良・出水・指宿地区ともいずれも40年以降はわずかながら減少傾向がゆるやかになっている。

しかし以上のべたことはそれぞれの地区のおおまかな傾向を示すものであつ

て、同一地区内部の正確な特徴を表わすものとは云い難い。たとえば始良地区の全体としての傾向（鈍化？）も、北部の横川町、栗野町、吉松町では激しい加速度的減少であり、国分市や加治木町、始良町など都市部又は都市化区域とは対照的である。その意味で我々の調査地点について考慮するならば、笠沙町大浦町については坊津町を同じ型として加えることができるし、隣接する加世田市や川辺町は多少区別すべきである。志布志町については大崎町、有明町を同じ区域の同じ型とみてよいだろう（この地区では大隅町をふくめてこの4町が30～35年期間は減少率が低かったこと、そして35年以降急速に減少しはじめたことが相似しているが、同じ嚙喉郡内でも輝北町、財部町、末吉町は30～35年で既にかかなり高い減少率を示していた。このうち末吉町は40年以降は都市化型に変わっている）。薩摩郡の宮ノ城町は郡内の中心地点であることを多少含んでおけば郡内一円の激減、加速度的とともに総括できるだろう（鶴田町をのぞけばいずれも30年当初からきわめて高い減少傾向をつづけていたことが注目され、鶴田町自身もその加速度的の典型とみられる）。そして大口市は県北唯一の中心地点でありながら、むしろこの薩摩郡の延長線において把えられるところに共通の特徴があるといえるだろう。そして旧伊佐郡が大口市のほか菱刈町のみということで考えなければならないことは、菱刈町と同じような伝統的な古くからの激しい減少傾向をもつ旧町村が合併して現在の大口市ができているということである（行政単位のみで考察すると問題の所在がボケてくるということになる）。

このほか我々は調査地点のそれぞれの特徴を示すさまざまな分析指標をあげてみる必要があるであろう。しかしここで確かなことは県下全域にわたる今日の過疎現象なるものを、むしろ全県的なものとして一般的なものとしてこの3地点を選んでも差し支えないと思う。端的に要約してみれば、今日の激しい人口流出地帯のなかにおかれていることである。しかも伝統的な従来からの高い減少傾向の地点も、逆に従来はむしろ商業的な又は行政的な（文化的な）中心地区であり、或はいわゆる平場農村地帯を含めて、それぞれ若干の地域的特性

をもっていながらも急速に変化しつつある。我々の調査はそのような地域社会の構造変化を単なる人口減少問題という単線的把握において考察すべきものではない。いわゆる過疎現象の背後にあるものの法則的認識であり、専らこの人口論的な直線的な過疎対策論（地域開発事業）の矛盾と問題点をひきだしてみなければなるまい。3地点は全国的視野に立ちさらに戦前からの歴史的視点において考えるならば、たしかに一定の意味における「辺境地帯」であったといえるだろう。しかも今日の高度成長政策がその「近代化」を通じて「辺境地帯」を資本主義的に再生産しつつけているのではなかろうか。国鉄、私鉄の合理化や学校統廃合などまさにこの意味に通ずるものであり、米づくり・からいも作りの「農業の近代化」もまた、この農村社会の破壊という意味の「過疎」の原因になっているのではないか。

2. 各調査地点の調査概要と問題点

各調査地点にわたって市町村の政治経済全般の概要をまとめる必要があるが、当初おことわりしたように私自身の調査対象と調査方法を、今回は必ずしも明らかにしこれを前提にして調査を行なったわけではない。したがって、かなり粗雑な検討や集約にも一定の意味をもたせなければならない。とはいえやはり市町村財政をめぐる地方自治の問題をしぼりだしてこなければならないので、調査概要についてもこのような未整理な形での問題提起を試みるほかないと思う。

A 志布志町の予備調査から

志布町のわずか一両日にすぎない簡単な調査から、いきなり本格的な問題提起をするわけにもいかない。また他の地点との関係からも町全般にわたる検討も不必要であることを考慮して若干の概要をのべることにする。まずもっとも関心をもたされたことは志布志湾の大型臨海工業地帯の構想がそれ自体どのようなものであるのか、果して工業化の諸条件（立地上）はどのようなかということである。さらに町全体の開発計画がこの問題とどのようにからみあっている

のか、（開発の主体はどうか） そのために地方自治体の行財政における均衡はくずされないのかという問題意識をもっていた。そして志布志町を中心とする隣接地域を含めて広域行政の問題は何か、否なによりも重要なことは「過疎」問題をこれが果してどうなっていくのかなど、地域開発と過疎の関係をある程度把えてみようということであった。

① まず町政全般の基本指標を 最少限度つかんでおく方が 便利であろう。「町政のしおり、44年版」から主要項目をひろってみよう。

人口推移は前述の如くで繰返さないが。昭和25年から37年までは2・5万人以上であり、とくに昭和30年から35年までは2・6万人と戦後急増期の25年を上廻っていたが44年で2・1万人となる。年令別人口(註)構成でみると20才から29才までの若い階層人口が極端に少なくなっており、とくに男子が異常に少なくなつて50才から59才までの男子人口のおよそ半分である。戦後出生ブーム期に該当する15才～19才の階層も町全体の人口構成比では意外に小さくなっている。

転出入などの動向は昭和37年の転入者1,123人、転出者2,086人から、43年の転入者1,322人、転出者2,178人となっており、40年以降の転入者の増加が注目される。また転出入地域しらべ（42年）では転出は県外が大きいが転入は県内移動が大きいことを示している。転出入の主要地域をひろってみると第3表のごとくである。

第三表 転出入人口しらべ 住民課資料 昭和42年

	転入者数	転出者数
	1,672	2,197
うち県内	880	841
宮崎	286	297
大阪	98	230
兵庫	37	100
愛知	95	199
東京	61	145
神奈川	29	74

註) 昭和40年国勢調査。

出生、死亡の動向では出生が昭和38年の677人から43年291人まで急激に低下している。

産業別就業人口およびその推移では、昭和40年で第一次産業50.4%、第三次産業36.7%となっている。つまり農業が約5千人、商業サービス業が2.7千人でこの両者だけで80%ちかい比重である。また昭和25年以降の推移では農業人口の激減（約2.4千人以上、とくに35年～40年の1,300人減、30年～35年の700人減）に対し、商業、サービス業の増加（約1.4千人）が目だっている。就業人口の比率はもともと小さいが、この期間の漁業、林業狩猟の激減がきわだっている。

② 行政機構と財政構造について

行政機構の問題はとりわけこの歴史的推移は地方自治体の重点施策の動向を探るのに役立つと思われるが、この問題は他の調査地点でとりあげることにする。ただ昭和44年度から企画課が新設され、長期ビジョンや開発関係（土地利用、工場誘致など）を担当することになった。また昭和45年に開発公社を設立し工業用地の埋立、取得その他を行なうということになっている。このほか行政機構のなかで農林畜産課とならんで耕地課がおかれているのは多分シラス台地の土壌改良の問題があるのであろう。

町財政の基本構造をなるべく基本的な問題に限って検討してみよう。まず財政規模は決算額では43年度才入5.4億円、支出5.1億円となっており、42年度対比は9.1%（4.6千万円）の増加である。財源別構成比については、町税18.4%、財産収入6.3%、諸収入4.1%、町債7.6%、国県支出金17.3%、交付税36.7%となっており、伸び率対比では財産収入の三倍以上、繰越金34%が大きい。交付税23.3%がこれにつぎ、町税の伸びは5.3%となっており、財源増加の大半は繰越金と財産収入によるもので、交付税と町税の増加財源はこの両者に遠く及ばない。町税、財産収入、繰越金の三つが財源増加のすべてといえてよい。この点でいかにも「自主的財源」率の高さと不安定さを示しているといえる。町税約1億円の内訳は固定資産税44%、町民税24%、煙草消費税18%

などである。町民税の8割は個人分であり、41年の1,200万円から43年の1,900万円と50%以上の急増を示している。住民1人当たり税負担額も40年の3,100円から4,200円と増加している。

経費の主な特徴は最大の農林水産費であるが42年度、43年度のいずれも対前年比で15%、28%と削減になっている。したがって43年度決算より45年度予算がわずかながら下廻るなど、農林水産予算の全体としての抑制が指摘されよう。

第四表 志布志町、農村水産費内訳 45年度予算 () 内前年度

農林水産費	73,501千円	財源区分, 県補助金(12,815)起債(4,000)一般財源(47,425)その他(9,261)
農 業 費	52,029 (48,756)	農業委員会費 2,502(2,886) 農業総務費 20,886(21,747) 農業振興費 2,237(4,788) 畜産業費 12,969(11,768) 農業構造改善事業費 5,241(830) 農 地 費 7,871(6,431) 農地流動就業適正化対策事業費 217(0)
林 業 費	17,762 (11,045)	林業総務費 2,305(1,916) 林業振興費 5,664(5,898) 林道新設改良費 9,793(3,231)
水 産 費	3,710 (6,128)	

この内容に少しふれておこなうなら、45年度当初農林水産費の支出内容は第4表の如く、農業、水産関係の削減が目につく。農業費にかぎっていえば総務費（人件費）の他は、畜産と農地費が主要な項目である。なお畜産業費の中味は農協貸付け金であり一般行政のなかに財政投融資化の比重がたかまっていることを示している。さらに財源別にみると農村水産費の大半が一般財源であり、県補助金はわずかな比率であり、この他に起債又は貸付金収入をもって充当している。（国庫補助金はゼロ）起債にしても45年度起債総額の1割にみたない額であり、しかも林道整備などほか林業関係にかぎられている。

これに対し土木費の伸張が著しいが、41～42年対比で50%の増加、42～43年対比24%の増加、44～45年対比でも25%以上ものびとなり、45年度予算では遂に教育費、農林水産費をぬいて最大の費目となっている（第5表参照）。これを

45年度予算について財源内訳をみても、際だった傾向を示していることが分る。すなわち土木費における国庫補助金は2,259万円となっており、教育費（845万円）や農林水産費（0円）に比べて圧倒的な比重を示しており、土木費における町債 2,450万円もまた地方債才入のなかで半分以上の比率となっており、教育債（790万円）や農林水産業債（400万円）とは比較にならないことが分る。

第5表 志布志町主要経費ならびに財源内訳 （千円）

	43	45
農林水産	73,126	73,501
土 木	59,403	102,029
教 育	64,815	91,713

	国県支出金	町 債	そ の 他	一般財源
農林水産	12,815 (0)	4,000	9,261	47,425
土 木	22,592 (22,592)	24,500	2,094	52,843
教 育	10,722 (8,450)	7,900	1,269	71,822

註（ ）は国庫補助金，農林水産の国県支出金は，すべて県補助金，負担金である。
町債の合計は 48,500円

土木費の主要事業は港湾建設費 4,530万円，橋梁新設など 1,860万円，住宅 2,074万円となっているが，港湾建設費の財源が起債（1,300万円）と一般財源（3,230万円）がすべてであり，住宅建設の主要財源が起債（840万円）であることなどが，町財政を異常に圧迫するものであることを端的に表しているように考える。そして教育費，農林水産費があまりにも地方的自前の財源でのみまかなわれていることも明らかである。最後に公債は45年度末（見込）で 3.3億円となっているが土木関係の比重は災害復旧を除く普通債では，43年度末現在の約25%から急増し30%に達している。したがって公債費の支出財源のうち約 2,800万円が一般財源となっており，充当財源としては農林水産の一般財源 4,700万円に対比できそうである（年間町税収入 9 千万円を考慮すればなおのこと）。

⑧ 重要港湾指定ほか地域開発の諸問題

志布志町の財政構造と関連しながら，今回の調査の最大の焦点である臨海工

業地帯造成をめぐる地域開発の課題にふれなければなるまい。

志布志港の整備事業は昭和38年以来の継続事業であるが、昭和43年度には新大型港湾建設に着工し、44年3月末重要港湾指定をうけることになった。45年度予算における港湾建設の財源内訳はさきにのべたので省くことにするが、43年着工の大型新港建設の総事業費36億円といわれ7ヶ年計画となっている。町の43年度決算説明書によれば「新大型港湾建設に伴う莫大な事業費の地元負担については大きな悩みがあったわけであります…幸いにして重要港湾指定が決定し事業費の地元負担も大きく軽減されることになり」とあるが、45年度港湾事業の町予算は事実上100%の町負担であったことは既にのべた通りである。また43年度の総事業費を例にとれば、工事費1.2億円の財源区分は国庫負担40%、県負担35%に対し町の一般財源と起債の合計が25%になっており（金額で3千万円）これをそのまま45年度の港湾事業費の起債（1,300万円）と一般財源（3,230万）の合計と対比すれば、「地元負担」は軽減などされていないのであり、工事費に対する負担率が15%に下ったというだけの意味であろう。なるほど43年度の起債（1,500万円）が低下したことは認められるが、それにしても志布志港の38年以来の建設工事で地元負担額は16,328万円にのぼっておりうち8,080万円が起債を充当している。

仮に36億円の事業費の15%を地元負担として試算すれば5・4億円となり、これは志布志町の44年度予算に匹敵することになり、45年度町税収入の6ヶ年分をすべてこの港湾事業に振りむけなければならない。

このような地域開発政策の財政的条件は港湾のみならず埋立ほか土地造成あるいは水の問題などにも決定的な関連をもってくると考えられる。ここからいわゆる広域行政の要請がでてくることも必至であろう。そのような具体的な課題に立ち入る前に志布志湾臨海工業地帯を中心とする地域開発の夢をいくらか描いてみなければなるまい。「20年後のかごしま」では志布志湾臨海重化学工業地帯の設計がなされており、この工業開発に伴って鹿屋市から志布志湾沿岸一帯はひとつのまとまった都市圏が形成されることになる。そして志布志港は

宮崎県南部や大隅台地など後背地の豊富な農林畜産物とその加工業ならびに重化学工業地帯の形成によって流通の一大拠点港湾となる。また工業用地埋立てのさい大型専用岸壁（10～20万トン）や大型タンカー用施設を整備する。そこで石油基地，石油精製工業，石油化学工業など大規模コンビナートが形成されることはもとより火力発電所の建設ほか軽工業，製鉄工業も想定される。さらに後背地の畜産と結ぶ飼料工業，重化学工業の関連企業や食品コンビナートなどが考えられる。ただし水の問題については次のようにのべている。「開発に伴う新たな工業用水として1日当り 114万平方メートルが必要になる。鹿屋，志布志都市圏の生活用水，背後の広大な高生産性農業地帯の農業用水との関係もあり肝付川ほか多目的ダム，河口ダムの建設などによる水資源の確保と調整が必要となろう」しかし，志布志町を拠点とする広域経済圏を大隅都市圏と考えて都市的大発展をとげながら，一方では商業や観光，農業，漁業などの近代的発展を包摂し，大部分の隣接町がベッドタウン化するなどという「経済波及効果」はどのようなものなのか。

町長の施設方針（註）は45年度予算編成について「自主財源確保には誠に苦しい年になると思います。…経費節約をはかりつとめて投資的経費に充当するよう努力しました」とのべており，新重要港湾の早期完工と臨海工業地帯の開発を公約としてかけ，とくに「土地利用については臨海工業地帯の造成とともに，土地取得・造成・処分等公社方式の発足を考えたい」とし，さらに「志布志湾にのぞむ関係町及び鹿屋市，南九州開発嚆嚨郡協会と大隅開発協会が加盟して臨海工業地帯建設期成会を設立し促進を行なう。これと対応して広域行政圏設定が国・県から指導されているので関係町に協議中である」と説明している。この広域行政圏は嚆嚨郡と肝付郡を一緒にすることが前提とされているので，きわめて広域的な人工的な課題であると目されるが，開発行政の常套的手段だと考えられ，財政負担能力を強化するため広域行政が上から求められることになるのであろう。

註）昭和45年3月10日。

さて水資源については開発構想のなかでの問題はさておき、志布志町一丁目
有明地区の簡易水道事業の申請が45年度になされているが、水道事業を必要と
する理由として「火山礫土質で堀井は水がでず、谷川の表流水やわき水等を飲
用している現状であり…住民の水汲みに要する労力と時間の浪費は大きく、な
お低地区は海岸線に近く堀井はあるが大腸菌やクロールが多く飲用不適の水を
飲用している現状で、伝染病の慢えんはもとより防火の面からも憂慮にたえな
い…」とのべられるような市街地区から約1里の臨海地区の水の問題が優先す
るのではないか。このため良好なわき水を水源として簡易水道施設をつくるこ
とになり、給水計画人口2千人分の工事費2,900万円（起債1,467万円，国庫補
助金 943万円，一般会計繰入金なし）で実施したいとのべている。

このほか志布志町開発公社の設立はすでにのべたような土地関係の事業であ
るが、なかんずく工場用地の取得・造成・あっせんなどの目的をもち、「農地
流動化のあっせん」や「国及び地方公共団体ならびに事業団及び開発公社の委
託を受けて行なう事業」など不動産業の代理等の役割をもっている。赴意書の
なかにもこの点は明らかにされているが「狭あいな市街地えの人口の集中は近
年になく顕著で過密の様相を呈し劣悪な生活環境が醸成されつつある。…土地
価格の異常な急騰を招来し…公共用地等の取得は困難をきわめているので、…
工場用地その他を効率的に取得し造成しこれを低廉な価格で需要者に譲渡し」
云々とあるごとく、開発ブームの構想だけでもすでに都市問題がおこりつつあ
り、工業化とともに、過疎地帯のただなかで住民生活はどのように変わろうとす
るのであろうか。

④ 住民生活の現状と農民漁民の諸問題

今回の予備調査では住民の暮らしとくに農民・漁民の問題が中心課題になって
いると考えられる。しかしこの問題を私の個別的な分析で十分に果し得ると思
わないので省きたいが、若干の事項を附加するにとどめよう。

まず農業関係の基本指標をなるべく簡単に大づかみにしてみることにしよ
う。43年度町民所得推計報告書(註)によると、第一次産業の就業者構成比は
註) 昭和45年7月。

46.7%であるが、所得構成比は21.5%（うち農業15.6%）で、農業所得 7.5億円（生産額12.1億円）で生産額の内訳をみると、米・からいも類 5.5億円、たばこほか特用作物1.9億円、そ菜 0.6億円、畜産4.4億円などとなっている。農家戸数は40年農林業センサスによると約 2,800戸であるが、専業900,第一種兼業 1,100に分れており、35年に比べて専業農家は半減し第一種兼業が2倍になっている。経営規模別では1ヘクタール未満 1,800戸を占めている。農産物販売額別農家戸数は30万円以下が2,400戸で50万円以上100戸となっている。昭和44年度を基準として農業10ヶ年基本目標(註)が立てられているが、目標年次の53年には農家戸数は1,900戸、うち専業500戸第一種兼業 500戸とし、所得別構成で50万円以上の農家を 1,000戸以上とし、現在の農家所得の農業所得を2倍強としたいと考えている。また作目構成を現在の米・甘藷中心から転換さえピーマン・胡瓜・ミカンなどを戦略作目と考え、畜産を持続発展させタバコよりも養蚕をとという図式になっている。これらの問題は事業計画自身が指摘しているようにさまざまな課題ととりくむことになり、水資源や水利問題、土地利用と経営規模拡大のほか労働力と資金導入など、工業化と農業近代化の諸条件はむしろ競合し相対立する側面をもつものではないのか。

なお漁業についてはさきの町民所得推計でも僅少の比率（1.4%）で就業人口も近年いよいよ激減してきており、38年の水揚げ高(註)は 地区内外 ふくめて1.1億円であるが、43年度所得推計 6,700万円となっている。漁船数130隻（うち10トン以上31隻）の大部分が零細業主であってみれば、むしろ漁業補償の期待と経営基盤拡充との相剋もきわめていじましいことにもなるのであろう。

住民の所得水準は町税関係の納税義務者や課税状況調査(註)である程度つかむことができるだろう。まず個人均等割の住民税納税義務者は 5,416人,所得割義務者2,223人,固定資産税義務者6023人で,所得割の免税点以下の階層が2,200人余もあり,これを40年度と比べると,均等割の人数が 200人近く減り,所得割

註) 志布志町農協通常総会資料第22回事業計画による。昭和45年4月2日。

註) 志布志漁業協同組合39.9.30整備計画書。

註) 45年度市町村民税等の納税義務者に関する調べ。

の人数が400人近く増加している。なお固定資産税の義務者が40年の7,096人から1千人余も少なくなっているのは、田畑・山林等の売却転用など土地流動化

第6表 町民税納税義務者

	均 等 割		所 得 割	
	納税義務者 (人)	額 (千円)	義 務 者 (人)	額 (千円)
給与所得	2,459	492	1,668	12,682
営業所得	548	90	333	3,963
農業所得	2,330	466	153	448

を示すものであろう。なお、所得割納税義務者が給所得者に偏っていることはともかく、最終的な課税対象者はさらに少なくなり（控除額などにより）農業所得の課税対象者は義務者153人のうち29人にすぎなくなっている。この所得割の農業所得者（納税義務者）が課税対象として補促された総所得は6,744万円できの町民所得推計では7.5億であったから（年度は異なるが）およそ10%にしか当たらない。さらにこの農業課税対象者153人で総所得金額を割ると一人当たり所得は約40万円となる。この数字の中には先にのべた失格者124人＝課税標準額の段階で40万円以下の者がふくまれている。

固定資産税の土地評価に関する調べでは、40年の地積約5,200町が45年では4,555町と減少しており、これは田畑の減少を表している。なおこの土地評価は40年の16億円から26億円に上り、いずれの地目も評価が上昇しているがとくに宅地が2倍以上になっている。

このような租税に関係して国民健康保険税が44年から一世帯平均9,982円となり42年に対し平均で30%も値上りしたことが注目される（註）。しかも41年以降は毎年増税となり45年度も大幅の増税になることになっている。以上いくつかの事項をとくに租税を中心として列記した。

B. 笠沙町大浦町の予備調査から

さきの志布志町については調査概要をひとまず総括的にのべる必要があり、

註) 広報志布志 131号。

ある程度町政全般にわたる分析のモデルを作ることになってしまった。そこで笠沙町，大浦町については今少し調査地点の問題点をしばって提起したいと考える。笠沙町，大浦町を便宜的に一緒に考察することには難点があるが，両町とも隣接町でありしかも昭和26年までは笠沙町として合併されていたものが大浦村として分村した経緯をもつことなども考慮し，さらに伝統的な人口流出地域として相当共通していることもあって，ここでは笠沙町を中心に検討し附随的に大浦町をあとで最少限度検討しようと思う。

① 笠沙町の町勢要覧ならびに若干の基本的指標について，なるべく簡単にまとめてみよう。人口推移はさきにものべたので繰り返さないが44～30年人口指数は66%と激減している。ただし世帯数は大きく減少していないので一世帯当りの人員が30年（4・7人）から44年（3・4人）と「核家族化」しておりわけても40～35年期間の世帯数，世帯人員そして人口の減少が急激であったことが特筆すべきである。ちなみにこの期間の人口減少率15.7%をこえる市町村は離島をのぞけば県下では日吉，蒲生，横川の各町にすぎないことをあげねばなるまい。さらに住民登録人口と人口統計では差があることも，出稼，通学上の問題を示していると考えられる。人口動態の転出と死亡の合計が毎年 900人に対し転入と出生が 600人未満であることなど，笠沙町の人口問題はそれ自身きわめて重要な社会問題であることを示している。

年令別人口構成は全体として志布志町と同じ傾向がみられるが，若年労働力の構成比が著しく小さいことと並んで30才以上59才までの階層の男子もまたきわめて小さな構成比であり，「働ける男子は老いも若きも皆流出した」というべきであろうか。

産業別就業人口では，さきにのべた世帯数は44～30年間であまり減少していないという事がどんな意味をもつかが明確になってくる。つまり第一次産業全体の世帯数はかなり大きな減少を示しており，わけても漁業関係が半減していること，代って第三次産業の世帯数がおよそ倍増していることを注目すべきである。このなかで第三次産業世帯数の半分近い比重をしめており，しかも倍増

しているのは「分類不能」という項目の世帯である。この世帯が就業人口の実数が30年,35年,40,年のいずれの年もゼロとでてくるのは,非稼動世帯=家族のだれもが全く働いていない又は把握不可能の臨時稼動などであり,世帯という形態だけがのこっているような階層を意味するのであろうか。ところで第一次産業人口はこの期間で実数でおよそ半減しており構成比もまたかなり減少している。とはいえ全就業人口の70%近くを占めていることは,この町が農業を中心とした町であり次の表のごとくこれに漁業がわずかながら加っていることを示している。減少率の高さからは農業よりも漁業が大きいこと,増加しているのは建設業と運輸通信,公益等となっており,建設作業など人夫作業や運転手などの職業を暗示している。第七表はいわば本県の最も激しい過疎地域の産

第7表 笠沙町産業別世帯数就業人口（70年町勢要覧より）

		世 帯 数			就 業 者 数		
		30年	35年	40年	30年	35年	40年
農 業	業	1,187	985	906	3,766	3,087	2,279
林 業	業	23	22	22	53	30	41
漁 業	業	567	488	305	1,310	987	491
小 計	計	1,777	1,495	1,233	5,129	4,104	2,811
鉱 業	業	—	—	—	—	—	—
建 設	業	69	199	188	144	309	335
製 造	業	55	75	25	110	175	47
小 計	計	125	268	215	255	485	385
卸 ・ 小 売	業	108	110	117	217	208	197
金融・保険・不動産	業	—	—	—	—	—	—
運輸通信・公益	業	40	73	142	97	264	353
サ ー ビ ス	業	123	195	145	282	349	261
公 務	業	60	105	61	92	100	97
分 類 不 能	業	209	220	438	—	—	—
小 計	計	544	707	906	695	926	914
小 合	計	2,446	2,470	2,354	6,079	5,515	4,110

業構造の変動を示す典型とみられよう。そして昭和40年時点で農業の就業人口を「あまり減少していない世帯数」で割ってみれば一世帯平均人員は2.4人となり町平均人員の3.4人よりも極端に小さくなっている。このような核家族の中味がさきの年令別構成人口と関連づけてみれば,笠沙町の農家世帯の実態が

かなり具体的に想像できそうである。すなわち10才以下の幼児と60才以上の老人、それに婦人ばかりの寡婦長的（？）な町が浮び上ってくる。これはもう出稼ぎなどという近代的な問題を越えて、男たちは移住してしまったのであろうか。現に本箱人口は住民登録人口の2倍に当り、墓参りと葬式のときだけ故郷に帰ってくるのであろうか。

② 行政及び財政構造について

笠沙町についてはさきの過疎現象の深刻さからも、むしろ農業、漁業のなかみを分析する方がさきであると考えられる。しかしこの調査概要の主旨からは問題をしぼる必要があり、そのような認識を前提として行財政の基本構造を端的に把えてみよう。

行政機構及び職員数のおおまかな推移を辿ってみると、昭和45年4月現在で69名（但し三役、教育長および学校事務員をのぞく）で各委員会、議会をのぞき5課1室となっているが、昭和26年9月（大浦分村は4月）の43人で3課となっていた。新設された課をみると住民課、経済課、建設課などであるが、このほか昭和38年には保健課があったが40年には吸収されている。このほか40年には庶務企画課という名称があったこともある（現在、総務課のなかに振興計画係がある）。つまり昭和26年当時の3課のうち産業課が拡大してきたことになる。31年の町勢要覧までは3課になっているから、それ以降の変化をこまかく追跡してみると、農産係、水産係、土建係などの産業課が現在の経済課、建設課になり、なかでも農産係が同名の係名をのこしなお農業構造改善係、農業共済係と拡大したこと、水産係は現在では水産商工係と縮少したことを注目せねばなるまい。

なお大浦分村問題は明治18年の合併にさかのぼる沿革を有するが昭和26年4月に実現した。この間の両町村の政争は議会事務局の議事録にくわしく記載されているが、ある意味では今日の広域行政や行政合併の風潮に対比し、戦後民主主義の住民自治の自由な意志が実現したといえるのではないか（註）。

註）分村当時の20年9月の町勢要覧では、その理由をこうのべている。「第一に町役場が遠いこと。第二に大浦校区は純農村で生活状態風俗、習慣などが一致していることであった」と。

これらの行政機構とは直接の関係はないが、町会議員の職業分類では現在18人のうち、9人が農業、家畜商2人、無職2人、水産業1人などとなっておりこのほか団体役員の1人は41年の要覧では新聞販売業、38年では漁業と分類されている。なお31年の議員名簿では農業11人（うち1人農協長）、商業3人、漁業3人となっている。さらに28年の名簿をみると、漁業7人、農業8人、ほか医師と商業などとなっている。すなわち漁業の町としての政治勢力関係が戦後のこの時期までは残っていたが、今日の水産業1人にまで減退したことはこの町の過疎化の深刻な一端をのぞかせているといえそうである。

このほか大浦干拓とその境界線などの問題があるがこの項はあとで大浦町の問題として一緒にとりあげることにする。さて笠沙町の財政構造についてのべるが、戦後のとくに昭和30年代の財政構造の推移をもふくめて考察しよう。まず財政規模についていえば、昭和45年度予算は1.87億円であるがこれが当初予算であることを前提としても、たとえば40年の2.12億円、41年の1.36億円と著しく変動している。同じく37～39年についても1.1、1.8、1.7億円となり一見して財政規模の伸びが停滞的であるともいえそうである。しかし財政規模が大きく変動すること自身、財源ことに国県補助金の変動を示すものであり、事実昭和38年についてみれば才入財源の52.2%が補助金であり、この大部分が国庫補助金（耕地災害復旧）である。ほぼ同じことが40年についてもいえることで財源の50.9%が国県補助金（うち46.4%が国）で、支出の面でも災害復旧費が一億円をこえて45.2%となっている。従って財政の推移をみる場合ここではいわゆる才入支出の構成比だけでみるわけにはいかない。現に45年度予算の国庫支出金、県支出金など補助金は2,500万円となっており37年当時にも及ばないのである（37年は財政規模も小さいが国県支出金は約4千万円である）。この点からみれば笠沙町の財政は「災害次第」の予算であるといえる。今37年、40年、45年の財源構成ならびに支出について第8表をかかげておく。この場合37年をそのまま40、45年と対比することはできない（注にあるごとく当初予算と決算が著しく異なるほか、支出分類が変わっておりとくに災害予算がまとまって

第8表 笠沙町の一般会計並びに主要経費 (千円)

	37年	40	45
総 額	118,789	230,418	187,350
町 税	13,543	12,902	17,954
地 方 交 付 税	42,669	67,456	122,624
国 庫 支 出	36,868	106,990	12,801
県 支 出	2,977	10,280	13,707
財 産 収 入	4,623	10,291	3,536
諸 収 入		5,266	1,933
町 債	11,900	8,900	7,300

(註) 40年, 45年は予算37年は決算, 37年の当初予算は60,136千円

総 務 費	20,170	27,673	40,968
民 生 費		15,512	18,304
衛 生 費	1,874	8,432	6,596
労 働 費		7,216	9,941
農 林 水 産 費	40,467	23,716	47,899
土 木 費	12,231	3,458	7,557
教 育 費	34,070	23,674	35,210
災 害 復 旧 費	※	104,127	1
公 債 費	2,657	4,808	8,310

※28,346千円, ただし, 災害復旧は農村水産土木費その他に含められている。

いないので) が, およその特徴をつかむことはできるだろう。

才入の面では町税収入の比率がきわめて小さいことはともかく財産収入, 町債ともいかにも不安定で変動的である。その結果としての公債費支出の増加は偶然というべきであろうか。農林水産, 土木, 教育費ともに直接比較をすることはできないので, 45年度予算を中心にして検討してみよう。すなわちおおまかな特徴としては農林水産費, 総務費, 教育費, 民生費の順で大きい, 労働公債土木と次いでいる。これら支出の財源内訳によると, 補助金関係は農林水産 (1,104万円), 民生費 (926万円), 教育費 (104万円) である。このうち農林水産は全部といってよい位, 林業費 県補助金で里山開発事業費 (林道開設ほか) などである。民生費は保育園及び年金事務費等の補助である。また労働は失対事業費である。教育費の補助金については財源があまりにも一般財源 (3,397万円) にのみ比重が重いことを指摘できよう。地方債関係は農林水産と土木にかぎられるが, 林業関係及び漁港, そして教員住宅でありその金額もきわめて

小さい。町債現在高は（44年度末見込）8,085万円で農林水産，教育，簡易水道などが主である。「その他」財源では民生費と農林水産で若干みられるが，保育園及び漁港，林業などに支出されており，住民負担その他（財産売払や寄付金）などを意味している。

第9表 町税構成について (千円)

	36年決算	41年決算	45年予算
町 民 税	5,127	3,979	4,948
固 定 資 産 税	6,939	5,307	5,536
たばこ消費税	1,887	3,488	5,068
電 気 ガ ス 税	650	1,233	1,785
そ の 他 計	14,826	14,403	17,954

（註）笠沙町の町税は調定額と収入額との大きなズレがあることを留意せねばならない。45年は当初予算であるが，36，41年は調定額を示す，実収入額は，36年（80.4%）41年（95.8%）

さて町税の構成は，町民税とくに所得割，固定資産税，たばこ消費税及び電気ガス税などである。この四税の推移を第9表にかかげてみると，第一に町民税の不安定がめだっており，事実昭和38年が最高の課税額であったが41年までに減少している。固定資産税も同様のことがいえる。第二にたばこ消費税及び電気ガス税の両税で税収の40%をこえていることは，間接税が最大税源となっていることを示している。なお住民負担の問題を考えるなら国民健康保険税の増大を見落すことはできない。すなわち45年度予算で1,300万円であるが40年630万円の倍にあたっている。被保険者一人当たり負担を倍増しており町民の税負担としては最大比重となっておる。このほか水道事業使用料，農業共済掛金などの税外負担金収入も近年増大傾向にある。

このほか昭和31年の町勢要覧により第9表の町税収入の構成と対比してみると固定資産税がほとんど増加しておらず，たばこ消費税のはげしい増収が目立っている。さて町長の45年度予算編成，施政方針はどのような赴旨のものとなっているだろうか。まず「地方財政は豊かになった」という論議とはかかわりなく財政の困窮化がすすみ，この原因が過疎によるものであると指摘している。つまり財源上の人口減に伴うマイナスに加えて，才出の面では人件費，扶

助費補助費などの義務的経費が増高し、行政需要への住民の期待に答えられないと率直に表明しておく。

③ 農業と住民生活の問題について

44年度施政方針のなかで町長は次のようにのべている。即ち笠沙町の農業の問題は労働力の質量ともの低下、耕作地の減少傾向をあげている。田畑とくに畑の面積が減少しているが、このほか端的な農業の推移と現状を示す指標を少しとりあげてみよう。農家労働力に関して世帯数の減少はすでにのべたが、昭和45年で1,430世帯のうち兼業農家とくに第二種兼業が1,057となっている。これを35年と対比すれば第一種兼業の減少が極端にめだっている（659から121）。これをさらに昭和26年にさかのぼってみると、35年頃までは専業農家がふえていたことが分る。さらに第二種兼業が次第に増加してきたことと反対に第一種兼業は1,177世帯から現在まで90%を「転落」させていることになる。笠沙町の農業がおおまかにどんな戦後過程を辿ってきたかは以上のことだけでもかなり正確な動向を示しているといえそうである。この間の耕地面積の推

第10表 農家数の推移と人口

	総数	専業	第一種兼業	第二種兼業	男	女	計
26年	2,054	388	1,177	489	5,299	5,495	10,794
35	2,016	429	659	928	4,775	4,805	8,580
40	1,767	268	339	1,160	3,802	4,014	7,817
45	1,430	252	121	1,057	2,566	2,888	5,454

移は、田は35年頃がピークで、畑はむしろ30年頃が最高となっておる（30年の345町から45年の232ヘクタール）。経営階層別では三反未満が71%となっている（43年）が、歴史的な推移としてはあまり大きな変化はみられない。しかしよくみると一反未満という農家（？）が実数において増加していること、これと逆に五反未満一反未満の層ではかなり減少していることが特徴である。このほか農業機械についてはいわゆる「近代化」の指標ともみられようが、いろいろな種類にわたる、35年からの急激な増加は、むしろさきにのべた農業の衰退と併行しているとみられるだろう（この間に耕うん機は6台から144台にな

り）。また年令階層別就業者は総数 3,714人以上のうち40才以上が 約2,600人（うち60才以上が 1,100人）でしかもこの大半約 1,500人が女である。44年の出稼ぎ調査では世帯数で約 500となっており優に三世帯に一つは出稼ぎにしていることになる。しかもさきの経営規模別農家戸数で最上位の一町以上23戸のうち20戸がこの出稼ぎに入っていることからいえば、すべての農家が出稼ぎにゆく以外にないことを表している。

このほか農業構造改善事業がぼんかん作物について実施されているが、42年～44年の事業費 8,560万円の大半は融資を中心とする農民負担となっている。これらの農家の借金についてはたとえば農協貸付金残高が37年の約 2,000万円から45年の 1.7億円に急増していることがさきにのべた農業近代化の実態を示しているといえよう。ところで町長の施政方針（44年）では、農業の将来について、現在の耕種生産 1.7億円を約一倍半に増加させるため、蔬菜を四倍に伸ばし現在の米の生産額並みとし、ポンカンや花などをこれにつがせる必要があるとしているが、経営規模、労働力、資金、技術および価格などのさまざまな問題が考えられる。この将来計画よりもすでに35年から5ヶ年計画で実施された「農山漁村基本計画(註)」を40年以降の現状と対比してみると必要があるだろう。この当時たとえば33年には大浦干拓地の完成により、水田畑地など40町歩も増反になっていたし、すでにのべたごとく笠沙町の農業が戦後のおよそピーク時点をむかえようとしていた頃のことである。今33年当時の主要作物の生産高を43年と対比してみると、米は68万トンから46万トンえ減収となり作付面積も大きく減少している。もちろん生産額でみれば米を中心とする耕種生産額は33年の 1億円から約7千万円増加したことになり、このほか蓄産も倍以上の金額になっている。なお林産関係は大巾に減退し、水産関係はわずかに減額となっている。さきの耕種別で生産額がはっきりと増大したのは野菜であるがそのほかはとくに増加したといえるような金額ではない。またこの当時作成された基本計画では、農林漁業の経営発展のためにすすむべき方向として次のよう

註) 昭和34年12月作成。

にのべている。

「本町の農業が停滞している大きな原因は、零細な耕地に必要以上の労働を投下していること、また現金収入を求めて漁業労働その他の賃労働や出稼ぎに依存し農林漁業に対する重点性がない。したがって中層以下の農漁民は生活費におわれ経営改善のための資本投下が困難である。そこで土地利用を高度化し土地生産性を高めなければならない。」

とこのべてまず米作反収，二期作，干拓地の水田化などをはじめ果樹園芸畜産えの体質改善をうたったのである。とくに田畑の現状確保又は増反を計画にもちこんだのであるが，全体としての推移はさきにのべた通りである。

たとえば畜産関係は牛豚いずれも計画目標頭数を実現しなかったどころか，かえって大幅に減少している始末である。なおこれらの振興計画資金はほとんどの事業が住民の負担において行なわれることになっていたので，総事業費 2.2 億円のうち財政支出は 1 % 以下の 215 万円にすぎず，計画当初から農業「自立化」の方向で受益者負担に期待していたものであった。

最後に住民生活についてのべる余裕もないが，生活保護世帯 115 戸（44 年）のうち老人 1 人だけの世帯が 32 戸，老人 2 人が 26 戸で保護世帯の半分が老人世帯で人数では 3 分の 1 にあたるという（註）。なお 45 年度町民税の納税義務者をみると，均等割 2,431 人，所得割 909 人となっており，ほとんどが給与所得者の負担となっている。

④ 過疎地域振興計画と広域市町村圏の諸問題について

この問題は笠沙町自身が 45 年 7 月に計画書を策定しているとしても，過疎地域対策緊急措置法に伴う自治省（註）の方針であり，特定の市町村の独自の対策とみることには無理があるといわなければならない。この過疎地域振興方針と市町村振興計画および県の協力計画などの策定要領の形式からうかがえる問題点をひろってみよう。基本方針ではまず広域市町村圏との関連が重視されてお

註）町長 44 年施政方針から。

註）自治省通達「過疎地域対策緊急措置法の施行について」。45. 5. 15

り、さらに県の総合計画に定められている地域計画を考慮することとなっており「県の施策はもとより関係の深い国、公社、公団および民間部門の施策をふくめることも差し支えない」とある。これを要するに過疎対策を広域行政の視点で把えながら民間投資（地域開発）や財政投融資で代置しようとするのである。その点からも広域的な都市圏設定に比重がかかり交通通信網の整備を第一の課題としている。従って「その他の地域とくに広域市町村圏との関連を考慮し云々」となっている。第二が教育文化に関して小・中学校の統廃合や公共施設の広域的整備を求めている、事実上行政事務の市町村合併ないし整理縮少を志向している。このことは生活環境についても水道、保育所ほか福祉施設についても同様である。このほか産業振興が工場誘致対策（税制上の優遇ほか）や農林漁業の経営改善のための融資に重点がおかれており、経営自立化の原則で農漁民の負担増大が前提になっており、貧農切り捨ての方向がうかがえる。したがって「集落再編成」についても「都市を中心とした社会生活圏の形成」など交通問題を中軸にしたもので、むしろ統廃合に伴う跡地利用や離農対策がすすめられる所以である。このようにみるなら、過疎問題を生活条件の全面的破壊（貧困化）という実態からみるよりも、通勤、通学、生活圏の拡大＝都市化というモータリゼーションの問題に解消している嫌いがある。

これは緊急措置法それ自身の問題なのであるが、財政上の特別措置が国の負担割合を当分の間引き上げることになるが、基幹道路や港湾はともかく「集落整備に伴う住宅」や学校統廃合の促進にかかわるものである。またこのための地方債の枠をひろげるとか、企業誘致などの減免税などの交付税算入や利子補給など、あくまで導入企業への優遇等を中心にすえている。しかも国の補助事業が広域的処理によるものであると同時に地方財源の負担を伴うことは当然であり、補助率3分の2などの高率適用も、過疎対策事業のために財政の効率化と住民負担をひきあげる結果となりかねないのである。この点ではこの過疎対策は財政の合理化であり、住民負担力の拡大＝広域行政による地域開発政策とみななければならない。そして地域開発論の問題をここで繰り返すまでもないが

これが過疎対策としての有効性の論議よりも、きわめて重大なことは新全総による地域解体促進の側面とやがて地方自治体の整理統合による「地方自治の危機」が組立てられるということであろう。

ところで鹿児島県の過疎対策(註)にふれるならば、生活水準および生産機能の維持が困難であるとし、全県的交通通信のネットワークの整備に重点をおき各地域の特性に応じた所得機会の増大、国民的福祉水準の確保に努め、「地域格差を是正」する云々となっている。以上、基本方針からも、地域格差が何を意味するのか、従って格差是正とは何であるのかが実は大変な問題なのであり、さきの自治省の過疎対策振興計画の方針とほとんど変わらないことが問題である。第一次県勢発展計画のなかでは、むしろ「過疎を生かす」ことになっており、わずかに県単過疎対策事業に県の独自性を見出さなければならない。45年度（当初）県予算で過疎対策関連事業は46億円で前年比6億円の増加とされており、これに特別措置法実施による追加分があると説明されている。この内訳をみると道路整備事業（18億円）などが中心であり、「所得機会の増大」や「国民的福祉水準」は問題になる金額ではない。学校統合促進事業（教員急減緩和、通学費補助）でさえ全県的な問題としては3千万円はいかにも少ないといえよう。さらに過疎の総合事業は大部分が奄美群島振興事業を加えており、わずかに市町村振興賃金の貸付を添えたものである（これも過疎債の実施過程で減額されるものである）。

さて本題にかえり、笠沙町の振興計画および南薩広域市町村圏の問題を最少限度検討しておこう。振興計画の基本方針は今迄のべてきた自治省と県の方針とかわらないことが、やはり問題なのではないかと思う。すなわち人口流出を承認しながら交通、通信網の発達による都市化を前提とし、労働力と土地利用の効率化をすすめる広域行政＝地域開発をすすめるようというものである。けれどもより注意深く検討するなら、市町村の計画はいくらか自主的で多様な振興計画の側面をもたざるをえないということである。いうならば農業や漁業も社会

註）鹿児島県における過疎の実態と対策 昭和45年3月。

福祉も工場誘致も観光も教育も，地方行政の均衡を求めており，財政需要の増大を国の責任において捉えるというところに，むしろ今日の地方自治体の矛盾があるのかもしれない。その場合財源の中央依存を「援助」として捉えざるをえないし，ここから中央集権的支配（広域行政，地域開発という）が画一的行政として組織される点を結局は見落すことになるのではないか。だからこそ財政合理化と行政の企業化という住民負担の増大が前進してしまうことにもなるのであって，地方自治行政の削減を自ら招くことにもなるだろう。それにしても交通機関，道路など住民生活の基本条件の整備という自治体の要望は，単なる国の過疎対策法を超えてその充実をつよくのぞんでいることもまた事実である。そこで過疎問題のなかでも最も大きな課題とされる教育と農業，生活環境について笠沙町の振興計画をみてみる。教育の現況について「幼稚園がないこと，児童生徒の減少傾向で三校区のうち二校区の中学校は昭和54年には運営がむつかしくなる，台風常襲地帯で木造校舎の損耗と老朽化など危険校舎が多い，体育館があるのは中学校に一つだけでプールなど学校施設がたりない，専用の中央公民館がない，町立図書館は教育委員会の事務室に併設してある」などと具体的な実態をあげている。この対策として，保育園の設置，中学校統合，鉄筋コンクリート校舎改築，スクールバス，給食センター，教職員住宅，公民館と町民グラウンドをあげている。

このほか生活環境の問題では簡易水道の給水人口が60%しかないこと，し尿処理が隣接市町村と共同の事務組合で行なわれているが，処理能力は町人口の三分の一にしかあたらない。清掃問題は町単独事業では困難だから「各自において適切な処理を行なうよりほかに方法がない」など，このほか住民サービスの不足はすべて「広域処理」におねがいするほかないことになる。

農業問題はさきにのべたことと重複するので省きたいが，その対策にはさまざまな課題がかかげられ，農業機械化に伴う農道林道の整備，経営資金の導入と利子補給そのほか，いずれも特定の過疎対策事業というよりも，地方自治体の本来の行政需要をさらに十分に確保しようというものであり，財政合理化と

広域行政や地域開発という自治省の方針とはかなりの喰違いがあることがわかる。換言すれば地方自治体の仕事を整理総合してゆくという中央集権的な方針に対して、地方自治体の行財政をますます充実させようというのが笠沙町の過疎対策なのである。なるほど町財政の制約もあり、財源上の援助を求める立場からかなりの行政サービスを広域化させるという国の方針にも沿っているのであるが。いずれにせよ5ヶ年計画総事業費見込みは9億円ないし15億円となっており、農村水産業（9億円ないし4億円）、交通関係（2億円）、教育（2億円）など、現在の町財政の規模からは計算不可能なほどの大事業である。このこと自身が今日の過疎問題の深刻さと行政サービスの不足を物語っているといえるだろう。45年度事業計画の財源内訳は、国庫補助金（ $\frac{1}{2}$ ）と県補助金（ $\frac{1}{4}$ ）そして町負担うち半分が起債という計算になっていることから、過疎対策は国の財源の強力な地方への再配分以外にないことを示している。さいごに南薩広域市町村圏については今回は直接にはふれないことになるが、笠沙町からみるなら、今迄のべたようなことがこの捉え方としては基本的なものであると考えている。

⑤ 大浦町の予備調査から

ここで大浦町全般にわたる諸問題を取りあげる紙数の余裕はなくなったので、大浦干拓の問題を中心とした若干の検討を加えておきたい。昭和17年から戦時食糧確保の必要から始まり戦後は農林省直轄事業となり、第一工区174ヘクタールは24年汐止め、31年入植増反、33年建設工事完了、35、36年に干拓保全事業がおこなわれた。第二工区161ヘクタールは25年着工、37年汐止め、40年完成となっており、45年には笠沙、大浦町の境界線が設定された。第一工区は主として畑作地で第二工区はすべて水田ということであった。総事業費12.8億円で、10アール反事業費は約(註)47万円とされている。また入植計画では第二工区平均2.5ヘクタールとなっている。しかし大型機械化農業の進展をみるこの干拓農業も、塩害や水利のほか畑作転換をはじめさまざまな難問題と

(註) 笠沙町1970年町勢要覧による。

経営危機にみまわれている。

早くできた第一工区は土地代も安く畑作もできるため入植者や増反者のほとんどが負担金償還をすませた。が第二工区は43年から44年にかけて入植した人達で10アール当り 9万円の負担金で25年償還でよいということであった。このため 500万円以上の借金をした人が多く、しかも防風林や用水路などの事業費の地方負担の関係もあり農機具の購入などで大変な負債を背負わされている。45年度の今年 3月までに入植者一戸平均で28万円の金利納入書がきたが、10戸の入植者のうち 8戸までが出稼ぎや大工の内職をしている。しかも減反や米の価格統制令撤廃などで先の望みがなくなったとある農民は語っている(註)。畑作転換には約 8 億円の造成費がかかるというが、現在まだ二回しか米をとっていないのに、すでに今迄の負担金元利だけでも大変なもので、去年は排水の悪い水田で水害に見舞われているなど大規模干拓事業の国家的規制は農民の悲劇を新たに造成したともいえよう。この同じ矛盾が小湊干拓にも指摘されており畑作地としての利用をすすめる国側と地元農民の間で、既耕の畑地よりも高い干拓畑地を増反する理由はどこにもないとしている。

3. あ と が き = 中間報告の結びにかえて

以上このレポートでは志布志町と笠沙町の予備調査のみについてノートすることで紙数がつきてしまった。はじめにも断ったごとく必ずしも分析方法が明確でないこともあり、焦点にしようと考えた町村財政と地方自治の関係が、資料不足その他で不十分になったことは否めない。それでも県下の過疎町村の実態をいくらか捉えることができたと思うし、地域開発や過疎対策がやはり住民の要求と必ずしも明確に結合していないこと、政策と実態のズレを問題点として指摘したと考えている。この二つの町の共通の問題を今直ちに結論づけて提起することは急であるが、基本的な問題としては、地方財政の貧困を中央集権

註)『朝日新聞』，1月27日付鹿児島版による。なお昨秋現地干拓農民との座談会で聞いた話を加えてある。

的な財政合理化＝援助で改善しようというのは、地方行政の均衡を破壊し、地方自治の機能をも縮小させて、結局は住民負担の増大に帰結することであるといわねばならない。しかも開発事業や過疎対策が住民の生活や生産の実態をこまかくふまえて行なわれるというよりも、広域行政化によって問題を拡散させサービス低下を生む危険性がつよいということである。このことはまた35年以降の高度成長過程で実証済みの農業近代化政策が農漁民の負担増加と経営破綻を呼び込み、農家の副業である畜産その他の地場雇用の形態をも流出させてきたことで明らかなとおりである。もしここで一言云わねばならぬなら、過疎問題の基本的な解決の課題は、地方議会を中心とする住民運動が、失われゆく地方自治を回復させる唯一のエネルギーであり、この住民の民主主義運動の多様な形態が各地点で発生する条件がいよいよ高まっているといえることであろう。このことを最も恐れている中央集権的な支配権力は、農村漁村山村の政治的経済的危機に対応して、さまざまな再建計画を組織してきたし、今日でも地域開発や広域行政を上からハメ込もうとしている。しかしその本質的な矛盾はもうこれ以上住民自治の要求を欺瞞することはできないまでに危機は深まりつつある。

なお大浦町の予備調査をまとめることはできなかったし、当初予定の宮ノ城町、鶴田町、大口市の諸問題も次回に割愛するほかない。45年度は沖縄調査との間に時間的余裕もなく中間報告書作成の都合もかさなったが、鹿大の南九州産業構造変革研究班の調査予定に従い、今年は鹿児島本線ぞいの工業化地域および鹿児島市近郊農村を調査地点として設定しており、これらの総括のなかで第二回のレポートをつくることにしたいので、今回の報告におちた地点や、あるいは再度の調査を実施したあと、このノートを研究報告に変えたいと考えている。また西之表市、上屋久町、加世田町などの部分的な調査資料も今回の予備調査以後蒐集されたが後日の検討に加えたいと思う。最後に関係市町村の今回の調査に際して寄せられた御協力、いや当方の無理なお願いで御迷惑をおかけしたことを深く謝したいと思う。