

志布志湾開発と地方自治体 (その2)

福 丸 馨 一

はじめに

1. 開発の論理的矛盾
 - (I) 町議会の開発の論理
 - (II) 東串良町議会の開発地域調査報告
2. 過疎対策・地域振興計画との関係
3. 「新大隅計画」の基本問題
4. 「新大隅計画」の基本構造(以上その1)
5. 土地利用と農業問題
 - (I)大崎町の農業問題
 - (II)志布志町の農振地域整備計画
6. 地方財政と地方自治の危機
 - (I)開発行財政の展開
 - (II)志布志町の財政問題
 - (III)その他各町の財政問題から(以上その2)

は し が き

この研究報告は文部省科研費による特定研究の一部であり、その1は鹿児島大学法文学部の特定研究報告書「南九州・南西諸島の産業構造変革と政治経済的諸問題」で発表される予定であり、ここではその2を発表することにした。なおこの報告の概要は京都大学人文科学研究所の特定研究研究会において発表したものである。

5. 土地及び農業問題

既に第一節の(I)のなかでも言及したごとく沿岸各町が開発問題の影で、現実には深刻な農業経営の行詰りとその危機的表現が過疎問題であることを認識していないわけではない。それは各町の地域振興計画や過疎対策を通しても知ることができたと思う。ここで更に有明町議会の議事録のなかから農業問題の生の声を少しひきだしてみよう。

まず昭和47年度の町政基本施策についての町長の報告がある。これを要約すれば有明町は長い間、甘藷と米作りが中心であった。ところが最近は転作がすすめられミカンなどまだ初年度収入が見込めないし、貿易自由化とドルショックで先行真暗である。作付転換のツナギ収入がないばかりか、農家は機械導入の負債を背負い出稼ぎをよぎなくされている。又甘藷の価格安定ものぞめず、経営の集団化や土地の交換分合もうまくいっていない。このため農業基盤整備を急がねばならぬが農道改良事業にしても財源問題がある。価格安定や農業金融の利子対策など営農改善に腐心しているが、「10年、15年先の農業の見通しは全くついていない」と述懐している。

これら農業問題のほかにも町道整備・台風災害・老人医療・身障者対策の貧困をも訴え、老人憩いの家、老人ホーム、寝たきり老人と独り居の老人のこと、さらに児童手当や学校教育、総合グラウンド、交通安全対策、消防自動車の購入等、今日の農村自治体がかゝえる具体的な過疎問題が提起される。

そして三町合同の老人ホームや広域消防なども財源難の面で受入れるのである。このような具体的困難のなかで広域行政の一定の意義を認めざるをえないのである。もちろんこれが又自治体の経常的行財政の貧困を逆用し、民生福祉などを広域処理に追込み、やがて過疎対策をふくめて開発政策に行財政全体を従属させるのであるが。工場誘致についても決定した企業が途中で進出を中止するなどの問題があり困難だとしながらも志布志湾開発とは別個にこれを考えたいとしている。つまり農業中心の有明町の苦悩が手にとるように分るが、ここからまた既述の開発の論理が侵入し「鹿島のようにになりたい、農業や商業も大変な恩恵に沿する」とか、件の新大隅計画は町民一体となって働きかけようとかの提言がでてくるのである。

この町長の農業と農村の苦悩をどう解決すればいいのか、確かに代案がないまゝに工業開発の幻想にすがる姿を批判するのはやさしいが、ここにこそ今日の地方自治の危機のきびしさがあるように思う。つまり自治の論理が開発の論理に圧倒されているのである。

次に基幹農道の早期完成、肉用牛の生産安定など（小規模保育所への助成も）の県への陳情のこと、曾於郡の農政研究会で県の係長クラスが「ミカンの増殖は今後は奨励しない、県産茶も望みがない、養蚕も価格が下りそうだ。畜産の規模拡大と機械化や流通基盤整備をやれ。昭和37年以来の県内進出企業の数のこと」などが記録されている。なおこの最後の研究会では質問時間が全くなかったと不満をのべているのも見落せない。一方で町長はミカン貯蔵庫の完成や大型製茶工場建設について議会に報告しているのである。

これだけの不完全資料でも農業の危機と、農業行政の混乱がよく読みとれるのである。いや却って先述の志布志湾開発の上からの整合政策の一貫性と対応したものとして、今日の農業破壊や地域的不均衡の実態が分るのである。その故にこそ有明町の地域振興計画や

過疎対策が、県開発計画を無視していることもうなづけるのではないか。

新大隅計画は大隅半島の農業の概況をこうのべている。広大な畑地面積が耕地の71%を占め、農家戸数約52,000戸、うち専業31%、農業就業者約90,000人である。1戸当り平均耕地面積は0.9ヘクタールで2ヘクタール以上の農家は2,300戸である。生産所得127億円で主要作物は甘藷・畜産・水稻で、最近は米作の生産低下と甘藷から野菜及び畜産への転換がすすんでいる。この現況をさきにもべた県計画の未来像＝農地と農民の削減という社会経済的大変動にさらせばどうなるだろうか。それが果して農家経営の安定化を促すのであろうか。過疎＝農民の一層の不安定を深刻なものとするのではないか。

(I) 大崎町の農業問題から

農業振興計画の推移 昭和33年の大崎町「新市町村建設計画」から今日までの推移をたどってみる。大崎町は約8割が農家で昭和25～30年には農業就業者は1,500人も増加している。経営規模は一町未満が7割で農家戸数4,207戸うち専業3,431戸であった。当時の農地移動の9割は開拓によるものであった。昭和33年の農地移転は317件、農地の譲渡人はいずれも耕作農家であり、中堅農家の経営規模拡張のためのものである。

河川の利水状況はすべて農業用水であった。新町建設計画は雇用・所得・産業振興・交通・水・民生・住宅・生活改善・行財政等の各面にわたる構想であった。面白いのは人口問題で「人口密度を疎にして就業を完全雇用とし、所得の増大をはかり生活水準を高めて真の文化生活が楽しめる理想郷の実現」を求めている。従って人口抑制策をはっきり打出しており、二・三男対策と移民の奨励をあげている。

このほか失業対策・土地改良事業・防災営農・農業機械化・畜産・農産物加工等、農業振興と農民生活の向上が目標であった。この計画は10ケ年で実施計画は昭和33～38年の5ケ年であった。この地域政策の系譜がさきの大崎町総合振興計画などに盛込まれた地域的要求の基本方向であったことを確めていだろう。この重点課題も農家の生産性向上と住民福祉という、均衡のとれた一体的発展であった。この5ケ年計画の事業費が約4億円で町負担が2分の1となっていたから、最近の過疎対策よりも補助率が高い。事業内容も町主体の水道施設約1億円ほか教育・道路であり、又県営の治水事業約9,000万円があり住民サービスと係り合っていた。例えば水道事業は全町給水の計画である。序に昭和32年の町歳入の4割が町税でまかなわれ、国庫支出金は1割にすぎなかった。歳出では災害復旧事業の比重が高く昭和30年は32%を支出している。

ところで昭和44年の町総合振興計画は県のビジョンを受けて、従来の農業振興・教育・生活環境中心に対し、更に工業開発をかゝげることになる。これも既述のごとく県の構想

とはかなりのズレがあり、工業化も「本町に適合する」ものを選択するといひ、石油工業化は将来の変動与件として棚上げしている。

この農業計画も又、新町建設計画に比べて農地の増反を求め農家戸数を現状よりやや抑えている程度である。主要作物は米・甘藷・畜産・煙草・菜種で生産基盤を整備しコストを引下げようということである。即ち選択的拡大のなかで輸送条件・暖地園芸・畜産を重視するものであった。経営構造改善では1ヘクタール以下の兼業農家(全体の54%)の作物別振興方向・構造改善事業・土地改良等の計画を組込んでいる。もとより過疎問題の各分野にわたる現状と隘路、その課題を明かにしている(福祉・年金・国保・消防・水道・農林商工・教育)。

目標の昭和48年には農家1戸当り粗収入を基準年次=昭和44年の59万円から100万円に引上げようというのが、この総合計画の基本であった。但し財政計画はなく昭和37年~42年の経過における財政困難を訴えている。即ち一般財源の比重が低下し国庫補助金と起債が急増したこと。これは従来 of 農業振興や生活環境整備などを遂行するのに、国の財政運営の下でいわゆる町財政の硬直化がすすんできたことを示している。例えば普通建設事業の起債は財源比率が17%(昭和37年)から30%(42年)に増え、現在高が2億円をこえているなど。

土地流動化について 大崎町は開発を見込んだ土地買占めがすすみ、農用地中心部のスプロール化が問題になっている。大崎町農業委員会で農地法第三条の譲渡許可状況をしらべてみた。これによると昭和46年4月から10月までの半年間に、一般489件、公社関係319件の異動件数があった。県の開発公社が買占めブームを促進し自ら農地転用をすすめているのである。

一般異動の理由別調査によると、農地売換と贈与が最も多く、そのほか労働力不足、老令、離農、生活資金、転出、負債整理等の事由もかなりある。売換えというのはこの後者と実質は同じ理由であろう。その結果は規模縮少や劣等地交換所有となるのである。

また大崎町の農地移動調査(自作地有償所有権移転)によると、昭和46年で902件、178ヘクタールと報告されている。この事由別は農地購入資金・離農・労働力不足・営農資金となっている。大崎町の農用地面積4,600ヘクタールからみて小さな移転であるが、1年間だけの数字であること、表面にでないものも考えられるので結論はだせない。法務省大崎出張所の非公式資料では昭和45年~46年の2ケ年で、農地山林等の土地移動は仮登記・抵当権をふくめて3,528件、582ヘクタールとなっている。移動物件が農地から山林原野にも及び土地騰貴と土地売買の激しさを示している。なおこの全異動面積の39%が県外資本などの大口取引だと推計されている。この傾向は志布志湾沿岸の各町(高山・串良・有明・大崎・東串良・志布志)のいずれにもみられるが、志布志町の土地移動の52%が大口取引で

福丸： 志布志湾開発と地方自治体（そのⅡ）

ある。移動面積では大崎町が最も大きいですが、これも東串良町の石油立地と隣接し、志布志港の流通機能整備と結ぶ基幹道路の予定があり、激しい土地投機の対象となったものであろう。

これらの問題を町の固定資産税につき昭和42年と47年を対比してみると、所有権移転が法律上完了したものだけしか把めないが、田畑の減少が面積・筆数ともにみられる。法定価格も宅地と畑で急増していることが分る。なお山林・原野の評価地積・筆数・単価の上昇も注目すべきである。

第1表 大崎町の固定資産税（42/47年度）

	評価地積	法定価格	筆数	単価
田	10,475(反) (10,384)	474,516(円) (452,628)	16,005 (15,844)	45,300(円) (43,589)
畑	35,966 (34,616)	555,970 (739,395)	25,755 (24,676)	15,501 (21,391)
宅地	969,967(坪) (1,174,664)	569,939 (930,996)	6,076 (6,629)	588 (793)
山林	17,747 (18,225)	170,020 (186,209)	14,492 (14,742)	8,407 (12,227)
原野	6,358 (6,808)	9,582 (13,500)	4,475 (5,176)	1,507 (1,983)
計	73,696 (74,055)	1,759,224 (2,323,957)	66,803 (67,212)	23,871 (34,939)

(注) ()は47年度分。課税標準は省いたが、課税額は42年度はこの1,000分の1.4%。47年度は1.5%に変わっている。

ジャパン・ファーム誘致 大崎町はジャパン・ファームKKを誘致し、50万羽の養鶏を目ざしている。この誘致問題のうち農家の雇用がどうなったかを、大崎町農業委員会の資料を借りて若干の問題点をあげてみる。

企業誘致の経過では毎年500人以上の出稼があり学卒など県外流出が多いことから、過疎対策の一つとして又土地の有効利用、経済活動の水準を上げる、兼業農家や中高年令層雇用の対策として、養鶏の肥育所と処理場完成により500人の雇用が見込られるなどをあげている。

雇用状況は中高年令者が対象となり、若年雇用は特殊技術者に限られ、第一次採用は土地提供者が優先された。この土地取得は生産性の低いところを考慮したとはいえ、代替地提供の困難があり農業をつづける上の障害がでていいる。土地買収は田畑など約10ヘクタールで価格は6～50万円、この土地提供者263人のうち237人が農家である。雇用状況は雇用原則をはずれた農家は雇れない。仮に就職しても高年令者は2・3年で停年退職がくるなどの問題がでていいる。土地提供者の就職は多くの場合は夫婦とも一緒に働く管理人という

職種である。昭和46年10月現在の雇用数は428人このほとんどが中高年令である。しかし専業従業員は98人で、あとは農業兼業である。なお土地提供者のうち236人が就職している。就職者のうち世帯主本人が133人、夫婦88人である。平均賃金31,602円(男子50,669円、女子23,785円)で、現場従業員は日給制である。管理人は専業従業員であるが男子平均50,000円という賃金は夜間手当14,000円を加えたものである。

なお土地提供者のうち94人が離農し、あとは当然兼業化している。以上をまとめて繰返せば農業経営の縮小と不安定化ということになる。雇用関係も中高年令者向きでしかも臨時的就労の性格が濃いこと、家族ぐるみの低賃金構造は否定できない。

註 大崎町の農業問題として、あと農業金融の問題がある。町総合振興計画についてもふれたごとく、昭和42年～48年にミカン・肉用牛・米など粗収入約100万円をめざしており、既に37年頃から農業構造改善事業、さらに土地基盤事業などの進捗により、近代化資金・県単独農業振興資金・農構改資金等の制度金融とその農家貸付けが43年2月で約7億円(うち2億円以上がミカン)であった。47年8月の残高9億円(農協)となっている。

(II) 志布志町の農振地域整備計画

志布志町の地域振興計画の概要は既述のとおりである。昭和45～60年で人口は20,000人～50,000人、第一次産業就業構造は44～8%(第二次産業が50%となる)、農業従事者は4,000人～2,000人、農家戸数3,100(専業2,000)～1,300(600)、農業所得230万円以上が170戸、土地利用(住宅・商工業・道路など公共用地)のため1,000ヘクタールが新たに必要となるという。このような商工都市建設の政策論としての問題をここで再び農業問題として確めてみよう。

そこで町勢要覧で町の産業経済をみると、人口推移は昭和25～35年は約26,000人前後と安定していたことが分る。40～45年は23,000～20,000と減少し、丁度戦前の昭和15年と等しい。産業別就業者数は25～40年に第1次産業の減少(1,800人)と第2・3次産業の増加(1,100人)があり、漁業・林業の減少率が高く、サービス業の増加が目だっている。

農業の概況はさきに示したが、35～45年の推移として、農家戸数の減少約600戸、1ヘクタール以上の経営規模が350～500戸に増加である。主要農産物の作付面積は32～42年では、水稻586～744ヘクタール、甘藷915～1,320ヘクタールと増加し、昭和45年には水稻甘藷合計400ヘクタール以上の減反である。

ところで志布志町は昭和44年から農業振興10年計画を設定したことがある。これは目標年次の昭和53年までに農家戸数を2,738～1,980に、とくに第1種兼業を半減させること、

農業所得の倍増計画を求めている。1戸当り農家所得が270,000円から790,000円とし、100万円以上の農家を60戸から550戸迄にふやし、現在の50万円以下の低所得農家を2,366から750戸に減らそうというのである。昭和53年の農家構成は専業640戸、第1種兼業540戸、第2種800戸であるから、専業農家=100万円以上、兼業農家=50万円以下におおよそ対応している。この目標は町基本構想（昭和60年）の農家計画と大体一致しているように思える。

このため現在の米甘藷中心（生産所得構成29%）を転換し此を19%におとし、作付面積を約450ヘクタール減少させる。逆に茶・桑・みかん・スイカ・キュウリ・ピーマンの作付を約400ヘクタール増反し、基幹作物を後者に転換させる計画である。畜産はこれを2倍以上に引上げる等。これらの資金需要は初年度45年で約4億円と試算されたが、47年度の町の制度金融貸付残高5億円からみて画期的なものである。又野菜団地・果樹園団地・養蚕団地・畜産団地の造成費やこれらの流通対策を考えれば、果して基本構想の云う商工都市化の問題と併行して実施することが可能なのであろうか。

土地流動化はさき到大崎町についてのべたとおりであるが、志布志湾沿岸6町の移動面積は、法務局の調べて45、46年度で1,813ヘクタールで志布志町は301ヘクタールである。又町農業委員会の調べで、農地転用は39～44年106ヘクタールであるから最近の土地流動化の大きさが想像できよう。

初農業地域整備計画（47年3月）は農振法の農用地線引きのことであるが、町の計画では現在の農用地2,576ヘクタールから1,212ヘクタールを振興区域に設定する。これは先の農業10ヶ年計画の農用地維持の方針と比べて、著しい対照を示すものである。これこそ町振興計画の基本方向に沿うもので、その具体的施策の第1の課題土地利用における、臨海工業開発や広域都市圏形成をめざすものであろう。住宅地開発・市街地形成・産業配置・道路など公共用地、そして志布志港の大型整備のため山林農地の転用をすゝめようというものである。

参考までに土地基盤整備や近代化施設等の農業関係事業が実施されてきたが、田畑の大部分が未整備のまゝである。農道・かんがい・区画整理なども大方は戦前のものであり、戦後も新農山漁村・農構改・南九州防災営農の各事業等が行われてきた。この事業費支出も約5億円といわれるが、これらの実施区域のいくつかが農振法の区域指定から除外されることになる。

この整備計画は、基盤整備、農業用水等の開発により経営近代化、企業農家育成をはかり、農地流動化による経営規模拡大、生産装置化等、又畜産や施設園芸、暖地園芸等の技術改良をあげている。この集団産地形成と大型機械化農業により農業生産額を45～55年で現在の13億円から36億円にひきあげようというのである。農家戸数は1,650（専業650）戸

とし、農業就業者2,750人と抑えている。

これは第2次、第3次産業の就業構成比75%という大変動、人口も20,000人から30,000人以上へという発展計画である。明かに志布志町は農村ではなくなる。この巨大な地域社会の構造変化は、一地方自治体の行財政の能力を越える「都市化」と「過疎」の最大難問を同時に解決しようというのである。農業地域整備計画は農業経営の近代化を支柱としているが、これは明かに農地と農民の縮小計画なのであり、むしろ工業地域整備計画というべきであろう。もちろんこれらの財政計画は示されておらず、具体的農業所得もここでは全体生産額で抽象化されてしまう。

これは農用地利用の区分=制限を目的とする合理化計画であり、農用地と山林の縮小、宅地・工場用地・道路ほか公共用地の増加を対応させる。しかも現在の農用地の半分を区域指定すれば、区域外の農用地は事実上農外転用の候補地となり地価上昇の原因ともなる。例えば集落地区内（外縁を結ぶ線内の）に介在する農用地、農業近代化をはかることが不適當な土地、市街化、工業化区域内の農地をしめだすのである。

なるほど傾斜面畑作や点在する水田など、生産団地化に含まれぬ土地を、休耕奨励と山林牧草地への転用を求め、新たな高生産性農業地域の線引きを行い、農業の非振興地域を拡大する。かくて農業関係の基盤整備や近代化施策を集中合理化し、非採算性農業と兼業農家の没落=第2、3次産業への転職と流出=労働力流動化と、低賃金雇用（出稼ぎ、極貧層への転落をふくむ）や要生活保護世帯の増大を促すのである。

註① 東串良町の農業問題は、既述の地域振興計画及び過疎対策でふれたごとく、具体的な過疎対策を急務としている。つまり臨海工業開発を将来の問題とし、今後10年間の開発は農漁業が主体であることを明かにしている。そして住宅・上下水道・清掃・福祉・道路・防災営農等、均衡のとれた対策を求めている。これは地方自治体が当然とりくむべき過疎問題を主張しているのである。

例えば道路は改良舗装、県道25%、町道2%、国道100%である。過疎振興計画では石油企業立地で問題になった柏原海岸に、風光明媚な松原に青少年の集会施設や住民の憩いの家をつくるというのである。東串良町の全土地面積2569ヘクタール（田畑1617）に対し、工業化埋立2750ヘクタールの規模がいかに巨大なものであるかが分る。その反対にこの過疎対策事業4ヶ年合計約5億円が、当面する町の振興計画の基本である。

土地移動はここでは、かなり規模の大きい1ヘクタール以上の農地が移動していること、土地ブローカー（大口資本による）の値上げによる農地縮少がすゝみ、農業危機の進行がみられる。固定資産税に関する土地調査では大崎町と同じ傾向がみられる。とくに宅地の増加がめだち、このうち一般住宅地よりも「併用住宅、その他住宅地」の地積が38年~47年で2倍から3倍に急増していることが分る。併用とは業務用、その他非農業関係（市街地化、商工業用）の土地移動の傾向を表している。この法定平均価格の上昇の例では併用住宅地が167円（坪）から3

098円となり、同期間の農家宅地が167円から333円、一般住宅地215円から1705円と比べて著しく不均衡な価格騰貴となっている。これは農民からの土地収奪が比較的安い価格で始まり、最後は商業資本の利潤を生む土地売買に変わる過程を表すのではないか。もとより農家や住民の土地細分化と転売の傾向を含めながら。

- ② 有明町の農業利水問題。菱田川は今次県計画でも工業用水開発の対象として注目されているが、この工業用水に対し飲料水及び農業利水の問題は早くから町当局の課題であった。現在簡易水道の普及が90%といわれるが、700ヘクタールの農業かんがい水路事業及び区画整理事業20億円を考えており、過疎振興計画では財源見通しが立たぬため対策事業に加えていない。しかし過疎振興計画5ヶ年事業費の大部分がこの農業利水・土地改良であること、この財源問題のため計画の最終年次以降にこの対策事業がはみだしていることを見落してはなるまい。これに対し県計画（新大隅）がどのように組み入れているのか。この不対応こそ志布志湾開発における地方自治と農業の危機宣言であろう。

6. 地方財政と地方自治の危機

(I) 開発行財政の展開

志布志港整備計画 志布志町の長期ビジョンにおいて、志布志湾臨海工業化はその中核であるが、直接には志布志港重要港湾整備が町の開発計画の前提となっている。

即ち港湾流通業務を核とする商工都市形成、生活環境に恵れた居住地及び海洋性レクリエーション地帯を目標とし、九州東南部の中核都市を構想している。これは広域都市圏構想であり、「本町は南九州における地域社会のなかで、いかなる役割といかなる機能を分担すべきであるかを考えた開発」である。これが又土地利用における商工都市化への傾斜（＝農振法の線引き）と農村社会の縮小再編成をめざすことでもある。この戦略配置の中心が志布志港である。

一方で後背地農業（暖地園芸・畜産など）の流通據点として位置づけ、他方で工業開発に伴う建設資材の搬入そして大型海洋フェリーという構図である。しかし既述のごとく志布志湾沿岸各町の農業危機と深刻化する過疎対策の課題が、この開発によって特に石油と港によって同時に解決するというのは空想である。むしろ近代的都市化とその広域的展開が、土地・水・農業はじめ生活環境と福祉などの一層の隘路を生ずることは明かである。

工業開発優先の原則から自治体行財政の中央集権的支配＝広域行政がすゝみ、流通機能の近代化（港・道路など）が、おくれた農業生産を直接に巨大資本の流通合理化の下に従属させることになる。その意味で志布志港の整備は事実町行財政の膨張と財政危機を生みその合理化をすゝめる原因となっている。

志布志港の当初5ヶ年整備計画(46~50年)によれば、取扱貨物を45年実績25万トンから100万トンを見込み、現在の農産物扱いゼロを米穀以外の農産物積出し港に変えること、金属機械、石油その他工業関係の資材、製品の荷扱いを考えている。この財政計画は県営事業但し国の補助事業とし、直接事業費30億円ほか国庫負担14億円をもって整備を行うこととなっている。これにより現在の2バース、620メートル岸壁が11バース、1,585メートルに延長され、8,000トン級船舶など合計25,000トン岸壁に改められる。その後計画の変更があり県単事業の付帯施設を含め60億円以上の事業費といわれる。

当初計画の30億円における志布志町負担分が15%、約5億円といわれたが、これは45年度町当初予算に比敵すること、町税収入の5ヶ年分に当ることからも、起債や一般財源に重大な影響があることは当然である。このように町レベルの自治体の行財政能力を越える開発事業の下請けとなり、均衡のとれた地方行財政が破壊されてしまう。農業も住宅その他生活環境、福祉や過疎問題が深刻化するなかで、「都市開発の夢」をみながら財政危機が発展する。現に町水道事業は簡易水道をふくめ湧水にたよっているのに、今後は工業用水計画が優先しこれと競合するし、さきの農業10ヶ年計画でみたごとく、かんがい事業など利水計画とも対立するのではないか。

志布志町開発公社 町行政の開発事業への傾斜は制度上も企画課の新設(44年)、開発公社の設立(45年)等、県政20年後のビジョンとくに志布志湾工業化と志布志港整備に関して改革がすすめられてきた。このほか大隅広域市町村圏の具体化もある。

ここでは土地流動化に関して大崎町の土地移動が県開発公社も積極的な役割を果たしていることをのべたが、志布志町については町自体が逸早くこの役割を担っていることを注目したい。

現在までに用地購入・交換取得・売却などの業務を行い、これが土地問題とくに地価騰貴に及ぼす影響は小さくないのである。更に農振整備計画において、農用地を上廻る住宅・工業・公共用地の需要計画があるごとく、今後の開発事業において町行財政との関係もあり重要な検討課題となることは間違いない。公社の規約・組織などについては省くけれども、これが志布志湾開発のための土地利用に関する町行財政の従属下請けであることは明かで、役員や事務局に多くの役場職員と議員を加えていること、やがて民間資本の代表が加わることも当然であろう。

この45、46年度事業については、町出資金・借入金・事業収益でまかなわれたが、45年度には県開発公社の用地買収委託業務を受入れている。このほか工業用地買収・公共用地取得を行っているが、県の開発事業の積極的代行機関の機能をもつことを注目したい。この支出の一部分は町一般会計からの穴埋め繰入れがあり議会でも問題になったことがある。46年度も1億円以上の買収造成事業を組み、いずれも都市計画に従ったとされており、

福丸： 志布志湾開発と地方自治体（そのⅡ）

歳入財源は借入金1億円ほか土地買却などであり、支出はこの償還金はじめ購入・造成・補償費などである。まさに町行財政が不動産会社に変りつゝある姿を証明している。

施政方針と過疎事業 昭和46年3月志布志町議会に提案された町長の施政方針は、主に46年度予算関係であった。このなかで町長は新全総が高度成長と共に速度が早まり、志布志湾開発の気象・土質・水質調査がすゝみ、とくに水質源調査・公害調査も行われたことを歓迎している。

そこで県政ビジョン（20年後のかごしま）に呼應し志布志町開発構想をつくり、45年度発足の開発公社も役割が本格化したとのべている。既に45年度に決定した発展の基本施策・新重要港湾の早期完工・新都市計画の実施、社会福祉施設の充実、教育文化の向上を裏づける予算編成方針であると。

とくに新港建設事業が総事業費51億円、うち国庫補助33億円、町負担5億円を46～50年度につぎこむことを明かにしている。ところで件の町過疎振興計画はどうであろうか。既にこの概要は説明したが、計画期間を46～49年度とし総額18億円、このほか約30億円の一般公共事業（国又は県をふくむ）を見込んでいる。18億円の内訳は交通約9億5,000万円、教育文化2億円、生活環境2億円、農林水産4億6,000万円となっている。この内に志布志港建設負担が3億円ふくまれているが、一般公共事業の交通基盤整備（志布志港23億円をふくむ）が約29億円となり、港湾建設事業に最重点があることが分る。

過疎計画のなかで県の過疎事業に組入れられているのは3億7,000万円（志布志港をふくむ）、広域市町村圏関係1億5,000万円である。町の単独事業は道路・給食施設・中央公民館など1億4,000万円にすぎない。なおこの計画のなかには県単事業や一般公共事業で未定のもが多く（志布志港整備をのぞく）、財源及び事業主体など不明のものがある（とくに農業関係）。次表は46年度過疎振興計画の財源区分である。

この表の説明は町負担割合が高くしかも起債額が著しく高いということ、その上支出の大半が交通関係＝港湾建設であることは既にのべたと思う。又県の主体事業まで町負担を組みこむ（9,900万円）ことになっている。つまり町の過疎事業を県が支配するのである。この結果が国家的事業に町負担の主力を割き生活環境その他の地域的要求には僅かしか財源配分ができず、或は起債により或は実施年度をおくらせることとなる。

この47年度事業計画約4億円についても同様のことが云える。即ち志布志港関係の町負担6,480万円のほか同じ港湾関係事業が4億3,000万円計画されておりこの財源区分が未定となっている。このほか4ヶ年総事業費18億円のなかで農業振興費は1億円にすぎず、このなかにも国土調査費や土地購入など県事業8,000万円が入りこみ、直接の農業対策はほんの僅かである。従って広域市町村圏の見地から行われる若干の福祉関係を除けば（伝染病棟・し尿・老人ホームが三町共同事務組合）、広域行政の中心も又交通関係＝港と道路など

第2表 志布志町過疎計画 (1971年度) 単位 1,000円

	事業費	県が事業主体	国庫	県支出	一般財源	町債
交通通信	143,060	49,500	36,340		58,720	48,000
教育文化	44,959		12,859		32,100	14,800
生活環境	45,723		21,048	1,418	3,962	19,300
農林水産	36,242	50,010	849	13,465	14,178	7,200
計	269,984	99,510	71,091	14,883	94,160	89,300

(注) 県主体事業は総事業費にふくまれている。この表では志布志港49,500, 農免道路1,760, シラス対策3,250の計9,951万円。このほか県事業として港湾330,000, 農林水産関係(シラス対策, 農免道路)91,250, 計4億2,000万円が財源区分未定でくまれている。

開発基盤である。生活環境・福祉について一部を広域行政に組み入れ住民負担を強めながら、財政資金の集中と効率を求める開発行財政の展開が過疎対策であり、この大部分の財源をも地元負担としているのである。

(II) 志布志町の財政構造と問題点

財政規模 45年度決算は歳入8億2,500万円で前年度に比し38%の増加で、43年、44年の5億7,000万円、6億800万円から急増したことが分る。これは45年度に特別の財産収入(土地売却1億2,000万円)があり、町役場建設資金として積立られたことによる。

第3表は志布志町の財政規模の推移を示すが、45年度にひきつづき46, 47年度も財政規模が膨張している。46年度は起債の大幅増加(3倍余)、国庫支出金の50%増、47年度は起債の88%増と県支出金の80%増が特徴で又この年度だけの繰入金1億7,000万円も目立っている。

交付税の基準財政需要額は45年度3億8,000万円で同年度支出7億6,000万円の半分に当るが、此が町財政の財源上の貧困の基礎であり、国の地方財政調整機能の不足を表している。町税は固定資産税・町民税・たばこ消費税(歳入構成は45年度は35, 18, 19%)を主とするがいずれも税収の弾力性に乏しいものである。国庫支出金は労働費・土木費・民生費・教育費の負担金・補助金である。なお46年度の国庫支出金の増加は教育費・学校給食共同調理場建設補助である。これは年度により異り臨時的又は法制上の改正に伴う増加があり、逆に失業対策など労働費関係が47年度は半減している。県支出金は民生費・農林水産費が主なもので、47年度は災害復旧費関係の急増を示す。諸収入は農協などの貸付け金から、使用料は保育所・住宅等がある。

地方債は第二表でも説明したごとく県の事業の負担を表す港湾整備その他のためである

第3表 志布志町の財政

単位1,000円

年 度	4 4	4 5	4 6	4 7
町 税	106,536	117,123	138,686	152,000
交 付 税	253,288	321,275	410,693	440,000
使用料・手数料	25,727	26,943	20,800	20,800
	2,799	2,200	2,320	2,412
国庫支出金	58,565	77,622	114,950	90,814
県 支 出 金	47,426	41,532	50,649	75,024
財 産 収 入	16,427	136,343	36,000	5,093
繰 入 金	724	—	—	172,732
繰 越 金	38,308	36,620	41,091	42,438
諸 収 入	18,686	20,085	22,000	26,274
地 方 債	32,200	35,800	116,000	218,500
計	608,415	825,247	961,514	1,259,195

（註） 46年度は決算見込，47年度は予算

が、この港湾事業負担が45年度770万円；46年度4,950万円，47年度6,480万円となっている、47年度はこの起債6,000万円のほか役場庁舎建築7,000万円，過疎事業の道路整備3,600万円の計2億円を借入れている。

このように財政収入増加の内容は、かなり変動的なもので、臨時的補助とか財産処分に左右され、同じく国や県の事業に対する負担として起債にたよる等の財源調達がなされていることが分る。財源の伸びの大半が起債や繰入金（庁舎建築基金）＝財産処分で、一般財源ではないことを注目すべきである。これは町財政が港湾整備、「過疎対策」など中央集権的な開発行政に支配され、財政危機がつくられつつあることを示している。そして起債の異常な伸びと共に財政合理化＝住民負担の増加につながる諸問題がおこってくる。

志布志町の歳出について まず性質別経費でみると、人件費の構成比が44～47年で33%から24%へ下り、普通建設事業が16%から46%へ、公債費は46，47年対比で50%増である。このほか失業対策事業が年々減少し此も補助事業が46年以降低下している。

第4表は財源別歳出の47年度予算であるが、先述のごとく港湾建設負担金・庁舎建築等の起債及繰入れの行われた年度である。この表は全体として町債及び「その他」＝貸付償還・受益者負担等の比重が非常に高いことを示している。教育・農林水産の国県負担が非常に少ないが、土木費の主力が町債によること、民生費と災害復旧費の補助率は高いが、これは町財政の貧困の証明でもあり補助金次第ということになる。土木費の内容は重複するから省く。

このほか47年度予算には国民体育大会準備費1,830万円があり、45，46年を合計すると約4,000万円となる。

第4表 志布志町財源別支出予算 (1972年度)

単位 1,000 円

(1,000円)		国・県支出	起 債	そ の 他	一 般 財 源
総 務 費	375,448	5,162	70,000	157,934	142,352
民 生 "	108,994	54,461	—	5,669	48,864
衛 生 "	25,593	1,013	—	2,325	22,255
労 働 "	5,244	18,347	—	—	34,094
農 林 水 産 "	112,319	21,866	10,400	18,177	61,876
商 工 "	13,887	1,310	—	681	11,896
土 木 "	217,204	25,388	102,600	13,817	75,399
消 防 "	14,499	1,210	1,500	—	11,789
教 育 "	136,246	14,505	8,500	2,790	110,451
災 害 復 旧 "	32,499	22,721	4,900	—	4,878
公 債 "	37,356	—	—	93	37,263
計	1,150,531	165,983	197,900	201,486	5,851,162

(注) 総務費の財源「その他」は庁舎建築基金よりの繰入れが主なものである。

支出の年度対比ではさきにのべた主要な動向のほかに民生費関係が46、47年で約50%ものびているが、これは老人ホーム建設負担金(3町共同)と老人施設の財産購入といった臨時支出である。その他衛生・労働・商工・消防・教育と45、47年ではいずれもほとんど伸びてはいないし、失業対策費は減少さえ示している。更に急増する土木費(46、47年で2倍)の内訳も、港湾・道路を除けば、住宅も下水路など都市計画も増加していないことを区分すべきである。農林水産費の若干の増加も給与関係の支出のためで、農業振興費よりも畜産・土地改良・農地・地籍調査の各費に比重が高いし、此も畜産を除いて増加してはいない(農業振興は減少)。このうち支出額の大きいのは畜産1,850万円、林道改良1,790万円であるが、畜産業の財源が「その他1,692万円」とあり貸付金収入とみられるし、支出面でも貸付けとなっている。この行政の金融化傾向は水産振興費にもみられる(沿岸魚業構造改善事業)。教育費もさきにのべた臨時的支出をのぞき増加したとは云い難い。起債償還も47年度借入急増をまだ反映していない。

ここで町財政の問題点を整理すれば、第1に県単事業に町負担があること、同じことだが志布志港建設負担金の問題があり、46年度過疎事業で約1億円であることは既述の如くである。この過疎計画のうち県営事業について志布志港ほか約4億円の町負担がくまれている(志布志港3億3,000万円、農地保全6,236万円ほか)。

第2は受益者負担及び超過負担の問題である。受益者負担はとくに農林水産関係補助事業がほとんどついており、財源で「その他」が多いのも理解できる。45年度決算の町監査意見書によると、完全に県費だけというのは開拓者離農対策だけである。畑作経営改善・紅茶品種転換・米生産調整・施設園芸かん水・みかん等すべて受益者負担である。

そして国県の補助事業に対する町の超過負担は、土木・農業・教育などどの分野にもみ

られる。先の決算意見書では地籍調査費137万円の補助事業について6分の1（23万円）の町負担がきめられているが、この負担の外83万円を超過負担している。ほか道路橋梁・学校建築も補助対象支出を上廻って支出する例が多い。町役場の47年度超過負担に関する試算では約2,000万円といわれ、この内訳は福祉500万円、教育施設400万円、その他土木・農林にみられる。

この超過負担とは異なるが、「学校統廃合による遠距離通学費補助金」が45年度に設けられ、総額57万円（うち県費7万円、町負担36万円、父母負担14万円）がくまれた。ところが46年度から補助対象から外されてしまったのである。

第3に公債については問題点はこのべたとおもうが、45年度末～47年度当初予算でみると、現在高3億1,746万円から5億9,470万円となっている（公社、特別会計分をのぞく）。この内訳は土木関係が最も大きく1億193万円から2億4,598万円となり（住宅建築2,460万円を除く）、庁舎建築関係が0から8,470万円、この2つが公債急増の原因であることが確められる。このほかの災害復旧・民生・衛生・教育・農林もふえたとは云えない。

このほか特別会計については簡易水道事業の企業債借入れが行われていること、そして先述の町開発公社の借入金もあることを付加しておく。

Ⅲ その他の各町の財政問題から

有明町の財政 有明町の振興計画はその財政計画45～49年をつけていること、これが過疎・農業問題中心であることは既述のとおりである。又過疎計画も同一期間の5ヶ年事業であるが、この両者の財政規模がおよそ一致しており、この点からも振興計画＝過疎計画ということになる。しかも町振興計画のなかに過疎対策緊急措置事業をかゝげ、この主な内訳は農道整備と町道改良等である。

過疎計画の5ヶ年事業費26億円は農林水産が21億円となっているが、不確定財源が多いこと、それは県営のシラス対策、かんがい事業、農地区画整理等である。46年度事業費は約2億円、47年度約5億円であるが、主要財源は46年度起債1億円以上、47年度は国・県補助金約5億円に期待する等かなり不安定なものとなっている。此は過疎計画が町財政負担で遂行できないことを物語るのであり、財政構造の変革を求めていることになる。

町財政構造の特徴は交付税と国庫支出金に決定的比重がある一方、使用料手数料、起債が町税以上の比重をもつことも見落せない（45年度決算）。超過負担が労働費の失対事業では補助金に比敵すること、国民健康保険特別会計で一般会計からの繰入れがあり、簡易水道など水道事業の給水人口比が75%（45年度決算）とあり、こゝでも一般会計からの繰入れがあること、しかも水道事業の財源が大部分使用料によるのであり公債を加えて町負

担で行われていること、これに農業機械特別会計を合せた三会計が町債、繰入れ、受益者負担によりまかなわれている点を指摘しておきたい。

大崎町の財政 大崎町総合振興計画も44～46年の5ヶ年計画であるが、農業近代化中心であり、この財政問題が行政の近代化（広域行政、事務合理化）であるとしている。事実伝染病棟（有明・志布志・大崎・松山四町）、し尿処理（大崎・有明・志布志の三町）、果樹選果場（同上、三町）等の広域事務組合がある。総合計画は専ら過去の財政推移を分析し、37、42年度の対比で、一般財源の比重低下、普通建設事業における地方債の比重の急増（17～30%）をあげている。これは義務的経費（人件費・扶助費・公債費）と投資的経費（普通・災害・失対の各建設事業）が年々増加し、国県支出金のほか起債への依存度が高まったことを示している。

即ち農業基盤整備や生活環境・民生等の建設事業の3割が公債によるということは、この段階で財政硬直化と財政危機が高まったことを示すのである。ここから当然町振興計画の遂行には「国の財源措置への改善要求をださざるをえない」し、とくに交付税の拡充と、国・県の財政資金による振興計画をのぞむことになる。それは自主財源の伸びが期待できず、高度成長期の農村財政としてぎりぎりの住民要求に答えてきたが、既にこの限界点に立たされた地方自治体の苦悩と転換期に直面したことの表明でもある。

昭和42年の歳出で教育と農業支出の比重が53%、公債・土木が各5%という「健全財政」が、42年以降どう推移したかは明かである。志布志湾沿岸の各町に共通する過疎計画の性格からも土木・公債費の膨張により、行財政の均衡が破綻していく姿は既に志布志町において十分に検討した通りである。わずかに昭和42年頃まで大崎町はこの均衡を維持していた最後の地方自治体であったのかもしれない。既にその段階で財源問題をかゝえ、当然ながら公債依存・受益者負担・広域処理・そして補助金主導型の従属的財政構造が求められることになった。

町の46、49年度財政計画をみると、46年度の国庫支出金・町債がそれぞれ町税を上廻り、長期見通しでは義務的経費の増大に対し建設事業費を年々減少させなければならず、財源としても国県支出金と起債をむしろ低下させようという静態的計測をしている。これは補助金事業が赤字の原因であることを知って、国県の財政運営の方針に抵抗していることではなかろうか。

東串良町の財政 46年度決算4億1,572万円の財源は交付税約2億円、国県支出金6,600万円、町債4,470万円、町税4,071万円、繰越金1,895万円、使用料等1,887万円である。この他分担金、負担金784万円、諸収入2,611万円で、一般にその他の財源が多いことが注目される。

諸収入は従来から町債以上に比重が高いこと、町債が46年度に急に増えたことも付加し

福丸：志布志湾開発と地方自治体（そのⅡ）

ておこう。分担金・負担金が例年かなりの額にのぼっているが、これが民生・農業関係（農道整備・病虫害防除など）の住民負担であり、諸収入の農協貸付収入などをあわせると、45年度の分担金、負担金1,683万円、諸収入3,470万円の合計約5,000万円は町税の3,944万円を上廻っている。なお46年度に急増した起債4,470万円も同年度町税を上廻っている。この起債は町道改良・農道整備を主とするが、他に住宅・消防・幼稚園もある。

なお46年度過疎事業7,926万円の町支出5,602万円のうち4,110万円が起債によることも特記すべきであろう。これは47年度過疎事業では起債が8,470万円と倍増するなど、東串良町の財政構造は、いちぢるしく住民負担度が高く、過疎事業がほとんど起債によりまかなわれていることを特徴としている（なお47年度過疎事業費1億5,000万円）。さらにこの47年度過疎事業が9,852万円まで学校建築・体育館建築である。ところが実際には47年度予算ではこの過疎事業計画は計上されていない。又48年度以降過疎事業の財政計画は白紙である。このように過疎対策それ自体が財源上実現の条件をもたず、事業内容が経常的行政サービスの穴埋めにすぎぬこと、46年度分でいえば生活環境整備では保育所のスベリ台1つというささやかなものであり、東串良町の財政状況からみても過疎事業が小規模なものとならざるをえないのである。ここに過疎対策の貧困があり、この自治体行財政が開発事業や広域行政に従属するならば、中央集権化＝地方自治の危機が進展し、その上「過疎はどこへ行く」ことになるのだろうか。

結びにかえて＝志布志湾開発問題に関連して、沿岸四町、有明・東串良・大崎・志布志の調査ノートをまとめてみた。大方は資料蒐集の整理と分析であり、とくに財政問題に目標をあてながら、開発政策の矛盾をとらえてみることであった。そこに少しでも地方自治体行財政の現状について「危機の構造」を見出せるならという意図からであった。

最後にこの調査報告作成について、あらゆる御協力を頂いた沿岸四町の財政担当者に深い感謝の意を表します。（1973年7月31日）

〔受理 1973. 8. 29〕