

農村経済と自治体経営

—長野県川上村の経験から—

山田 明

はじめに

今日、日本の多くの農山村は過疎化・高齢化にくわえて、経済のグローバル化のもとで、主要産業たる農林業をめぐる経営環境はいちだんと厳しさを増している。農林業の衰退に端を発する山林・水田・水源等の自然環境や生産・生活環境の破壊、地域社会の活力低下から、地域経済・社会がまさに危機に直面しているところ少なくない。¹⁾

これから21世紀にむけて、中山間地域の活性化、いわゆる内発的発展をどう具体化していくかが問われている。それはたんに中山間地域だけでなく、大都市地域さらには国土全体の問題でもある。今日の厳しい現実をかかえる農山村の実態分析と、それにもとづく個別具体的な政策提起がもとめられている。

そこで本稿では長野県川上村をとりあげて、中山間地域の経済と財政の実態分析をおこなう。川上村を対象としたのは、自治体主導のむらづくり＝自治体経営が展開され、内発的発展の可能性を検証できることによる。

1. 川上村のあゆみ

— ひなびた寒村から全国有数の「高原野菜の村」へ

川上村は現在では「高原野菜の村」、「レタス王国」などとして全国に知られるようになったが、村のあゆみは平坦ではなかった。現在にいたる歴史をたどるなかで、村の現状と当面する課題をみていこう。

千曲川の上流に位置するこの村も明治政府の富国強兵策のもとで山林は濫伐され、多くは禿山となり土地は荒廃した。そのとき、ひとりの青年教師が郷里川上村の植林に生涯をささげた。後年、彼の植えたカラマツが川上村のみならず、佐久一円に植え込まれていった。カラマツの苗は、とおく北海道や岩手県などでも活用されたという。²⁾

明治22年の町村制の施行により、川端下・梓山・秋山・居倉・大深山・原・御所平の7カ村と大明村の内樋沢を編入して、川上村が誕生した。それから一度も町村合併の歴史もなく、村の行政区域は変っていない。

川上村誕生のさいに注目されるのが、入会林の取り扱いであった。旧村の住民が共同利用していた山林について、その3分の1が川上村、のこりの3分の2は旧村の管理とされた。旧村の山林を管理するために設立されたのが、林野保護組合であり、その役員経験者が村会議員になるという独特の政治システムが現在までつづいている。川上村には「マケ」といわれる同族集団があ

り、選挙が近づくと現職の村会議員がそのマケの有力者と相談して、新しい議員候補を決めていくという。林野保護組合が管理する森林は、3分の1までを旧村の住民に分与できた。実際に1ヘクタールを超える規模ではほぼ均等に配分され、これが戦後になって農家の重要な耕作基盤となり、農家経営を支えることになる。³⁾

しかし明治から大正にかけて、川上村はその地理的条件からして、南佐久のなかでひときわ貧しかった。⁴⁾若い男女はおおむね諏訪に出稼ぎに出た。男は寒天工場、女は製紙工場へ。そして歳末の20日頃、小金をかかえて帰村。1934年に小海線が開通するとともに、村も発達をとげていった。⁵⁾

戦後の1950年代まで、村の農家はカラマツの苗を育てて北海道に販売し、細々と暮らしてきた。それが現在のような全国有数の「高原野菜の村」へと飛躍したのは、朝鮮戦争に参戦していた米軍からのレタス栽培の要請がきっかけとなった。外国産木材の輸入がはじまり、国内の林業にかげりが出かけた頃に、林業から野菜づくりへの転換がはかられた。全村が標高1,100メートル以上の高原地帯で、米生産の限界地といわれており、そうした土地条件を逆手にとって野菜づくりに邁進したのである。ちょうど高度成長が到来した頃であり、在来の野菜だけでなく、食生活の変化によりレタスなどの西洋野菜の需要も急増していった。

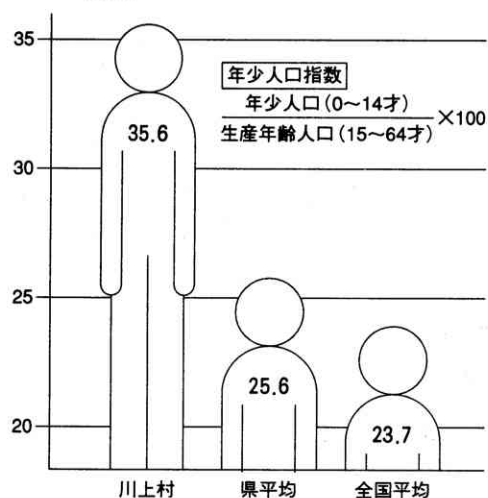
ここで各種の統計資料によりながら、川上村の現状を概観していこう。⁶⁾

村の人口は95年3月末現在4,839人、世帯数1,210である。戦後の人口は、53年の6,074人を最高にして、高度成長とともに減少傾向となり、60～65年ないし65～70年には8.5%もの減少をつづけた。70年以降は人口減もしだいに鈍化し、最近ではわずかながら増加に転じてきた。90～95年には2.6%の増加を記録しており、南佐久郡の他の町村すべてが人口減なのと対照的である。過疎に悩む中山間地域が多いなかで、活発な農業生産を反映して、農業後継者も順調に育ってきている。後継者のいる農家が5割あり、都会からの花嫁が7割を超え、村に開放的な空気も生まれている。

人口構成をみると、65歳以上の高齢者の比率は20%まで上昇して、全国平均より7ポイントほど高い。それとともに15歳以下の年少人口比率も35.6%であり、県平均25.6%や全国平均23.7%とくらべてかなり高い水準である(図1)。若い世帯もそれだけ多く、合計特殊出生率も92年には3.45と、全国や県水準のほぼ2倍となっている。

経済面では、農業粗生産額が93年で127億円と県下の町村のなかでもダントツに大きい。ちなみに同じ南佐久郡の臼田町は19億円である。全国の町村のなかでも26番目に大きな生産額で

図1 年少人口指数(平成6年度)と県・全国指数の比較



出所) 『'94 川上村勢要覧』94年, 21ページ。

あった。農業生産物のなかで圧倒的に大きいのは、やはりレタスであり、全体の65%をしめる。ついで白菜が25%とつづき、あとはキャベツ、その他の野菜となっている。

生産農業所得も高い水準であり、大きな伸びをしめした91年度のばあい、農家1戸当りで川上村754万にたいし、県平均101万と7.5倍も大きかった。こうした活発な農業生産は、専業農家の増加にも明確にあらわれている。専業農家率は50%を超え、全国ないし県平均を大きく上回る。この専業農家率は、65・75年当時で34%であり、とりわけ80年代以降の上昇ぶりが目立ち、全国でも指折りの「高原野菜の村」を農業経営においても特色づけている。⁷⁾

川上村は佐久広域圏に属し、福祉や医療、教育文化などの面で広域行政を展開している。その一方で道路事情などから、生活圏は甲府方面に向かっており、首都圏化のインパクトをうけがちである。千曲川の源流域に位置しており、首都圏化のインパクトのもとで、豊かな自然の保全は村としても重要な課題である。

村内は合併以来の8つの集落、2つの地区に分けられる。住民の生活圏域の基本単位は集落であり、そこでは入会林の管理のために設立された林野保護組合、公民館の分館が組織され、自治的組織の中核になっている。地区は千曲川上流の4集落（上地区）と下流の4地区（下地区）に分かれ、学校や駐在所管轄区が成立して、一つのまとまりを形成している。⁸⁾ 205㎢と佐久地域で最大の面積をかかえ、広域行政とともに、集落・地区・村という各単位の密接な連携が重要な課題といえる。

2. 自治体経営と村づくり

94年版の村勢要覧は、「野菜王国」としての川上村の成長ぶりを「農地基盤の整備をし大規模化・機械化を導入、いち早く近代農業へと脱皮。レタス生産量日本一を誇る活力あふれる川上の農業」とあらわしている。そして産業の振興のために、夏秋の野菜産地として高品質で安全な産品を適量に供給し、バランスのとれた野菜の総合産地をめざす。そのため川上村農業情報ネットワークシステムを一層充実させ、農家個々の状況から流通・消費者動向など一連の情報を管理する情報センターの整備をすすめ、流通事情の変化に柔軟に対応できる体制をつくる。さらには低コスト・省力化による農業経営の体質改善をはかり、過重労働の軽減とゆとりある生活の実現に挑戦するとしている。

こうした農業政策にみられるように、川上村の村づくり、自治体経営は「野菜王国」を築きあげていくうえで、きわめて重要な役割を果たしてきた。戦後の苦しい時代に、汗まみれで農地を耕した農民の努力もさることながら、自治体の野菜づくり戦略、野菜づくりを柱とした自治体経営も、川上村の経済自立プロセスをみていくうえで無視できない。

村当局によると、高原野菜産地づくりが政策化されたのは、60年代半ば以降である。野菜づくりのために、この時期から積極的な農地開拓がすすめられる。開拓パイロット事業（県営）3カ所、水田転作の特別対策事業（県営）、そして村独自で2カ所の開拓事業が実施された。当時、1戸当り2.2ヘクタールでもって農業経営が開始されたという。こうした基盤整備事業とともに、

広大な共有地の開放・分配による規模拡大、予冷施設の設置や保冷車によるトラック輸送も重要な役割を果たした。

69年からの長期振興計画（第1期山村振興計画）では、高冷地農業による地域の自立を目標にかかげて、約16億円にのぼる基盤投資がなされた。積極的な基盤投資により、農業自立のメドがたち、農業所得ないし農家数も増大しはじめてきた。

76年からの第2期山村振興計画では、人間性豊かな地域をめざして、80年までに41億円が投資された。その結果、農家収入が増大して農業後継者も定着してきたが、成長のひずみや社会問題もクローズアップされてくる。

81年には地域の自立と人間性豊かな地域社会の創造をめざして、川上村総合計画が策定された。そして現在、93～2002年までの第3次総合計画のもとで計画行政が推進されている。これは先の総合計画において、「農業基盤が安定したことから後継者が定着し、人口もわずかながら増加するなど、経済的には豊かな地域社会として自立することに成功」したが、「経済最優先の風潮が逆に人間性の豊かさを妨げてきたのも現実」であるとして策定された。⁹⁾ 従来のハードな事業を中心とした行政から、ソフトな活動への転換をもとめている。計画の基本理念は「自然と心うらおう地域社会をめざして」であり、「地域を見直し、個性あふれるふるさとづくりをめざして」など6つの基本目標をかかげている。

こうして川上村の自治体経営も、経済から生活へ、ハードからソフトへと重点を大きく移行させてきた。表1から最近8年間の村の主要施策一覧をみても、農林・土木を中心にハードな施策もいぜん多いものの、ソフトな行政施策も多様に展開されているのがわかる。これは時代の変化とともに、88年から村政を担当している藤原忠彦村長の考え方も反映している。96年度の施政方針においても、村長はつぎのように語っている。「思えば、8年前、本村発展の原動力となった生産至上主義的な『力』の時代から『和』の時代へと流れを変えなければならないと考え、そのためには、人づくりを基調とする村づくりをしなればとの使命感に燃え……常に行政執行の柱としてきたのは、人づくりです。地域最大の資源は人的資源であり、これは絶対枯渇することのない循環資源です。¹⁰⁾

最近の総合計画にもとづく村の行政、むらづくりのなかで特徴的なものを列举してみよう。

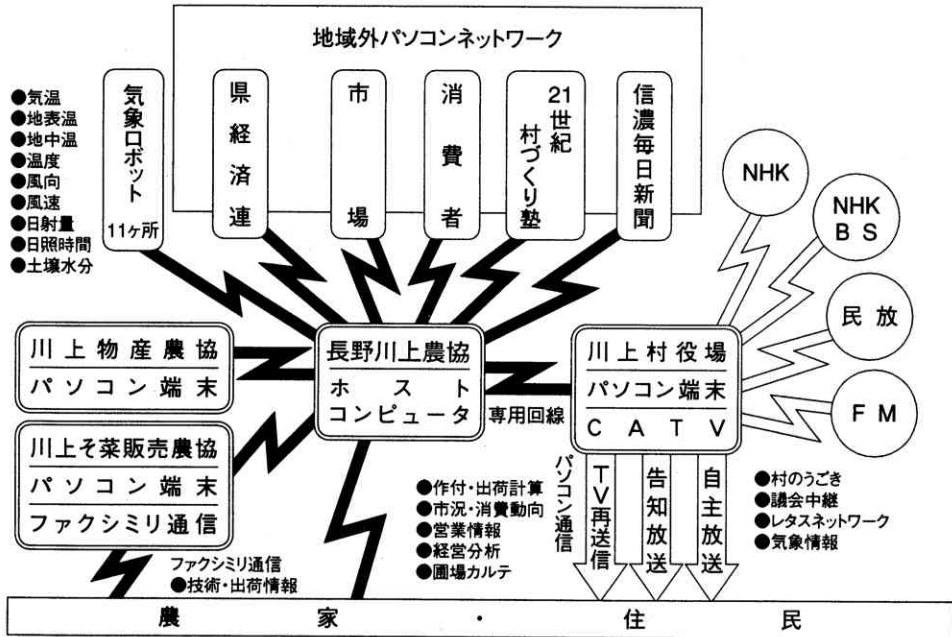
まず第1に、「先進情報村」をめざして88年にCATV局が開設されたことである。総事業費は3億8,000万円、そのうちの半分を農水省の第3期山村振興対策事業として補助金でまかない、のこりは起債と村費で対応した。村役場と村内全戸を同軸ケーブルで結んだ情報ネットワークを整備し、さまざまな情報が提供されている（図2）。役場内スタジオからは自主製作として村の動き、村議会議中継、レタスネットワーク、気象情報などがある。なかでもレタスネットワークは、長野県経済連のホストコンピュータ作成による野菜価格データを、JA長野川上のコンピュータに蓄積し、それをもとに農協が作成した「野菜市況速報」を各農家に送信するというものである。全国5つの野菜市場の朝の相場が午後4時頃には送信され、品目ごとに8日間の単価や出荷量なども図示される。「レタス生産は情報産業」という考えの実践といえる。¹¹⁾

表1 川上村施策一覧

	昭和63年度	平成元年	平成2年	平成3年	平成4年	平成5年	平成6年	平成7年
総務	ワトソンビル市 姉妹都市締結 全国川上サミット KCVレタスネット ワーク開始	村制百周年記念事業 指定金融機関制度開始 佐久大理石彫刻 シンポジウム	防災行政無線整備 川上村コミュニティ 振興事業(原・青木 の観音公園整備) 国際花と緑の博覧会 佐久大理石彫刻 シンポジウム	川上村コミュニティ 振興事業(梓山ファミ リリー公園整備) 国際親善大使招聘 (ミヤ・スタノフさん) 佐久大理石彫刻 シンポジウム	川上村コミュニティ 振興事業(樋沢運動 場整備) 国際親善大使招聘 (ナンシー・アダムスさん) 佐久大理石彫刻 シンポジウム 全国川上東京事務所開所	川上村コミュニティ 振興事業(川端下 津島公園整備) 国際親善大使招聘 (ジェフファミリー) 佐久大理石彫刻 シンポジウム	川上村コミュニティ 振興事業(居倉公 民館児童公園整備) 国際親善大使招聘 (デリック・ドワイジャー) 佐久大理石彫刻シンポジウム 全国川上おかみさん交流会	川上村コミュニティ 振興事業(御所平わん ぱく公園整備事業・ 大深山児童公園整備) 佐久大理石彫刻シンポジウム 婦人海外研修 (ドイト・フランス) 全国川上わかもの交流会
民生衛生	居倉ゲートボール場	ゴミ処理場	デイサービス施設	第二保育園建設	ヘルシーパーク (ゲートボール場)	ヘルシーパーク (展望台) 鍼灸施術所開設		大深山屋内ゲートボ ール場(スポーツリフ レッシュ事業)
農林	秋山農地開発 免農道(橋)設 原集出荷施設 林道鞍骨線 農業後継者海外研修	秋山農地開発 免農道(橋) 川端下畑かん クレーン付トラク ク(林構) 農業後継者海外研修	秋山農地開発 免農道(橋) 大深山集出荷設 農道(中原・横川) 林道(二ノ久保・穴 沢) 相木川上線 農業後継者海外研修	秋山農地開発 免農道(橋) 気象ロボット 野菜加工施設 農道(横川・梓山) 林道(二ノ久保)相木川上線 農業後継者海外研修	秋山農地開発 免農道(橋) パソコンネットワークシステム 山信農協水庫 活性化林構(作業道) 二ノ久保線・相木川上線 農業後継者海外研修	農免農道 農道(梓山・横道) 丸せ農協集出荷設 農村総合文化施設 林業基盤整備(林構) 二ノ久保線・相木川上線 農業後継者海外研修	農免農道 農道(中央地区) 農村総合文化施設 山信農業経営支援システム 二ノ久保線・相木川上線 農業後継者海外研修	農免農道 農道(中央地区) 農村総合文化施設 山信農業経営支援システム 二ノ久保線・相木川上線 満点満天星の森整備(川端下) 農業後継者海外研修
商工	高登谷簡易水道 廻り目平整	廻り目平整憩所	秋山諏訪神社公園 金峰山避難小屋	藤塚公園	藤塚公園 梓山観光休憩所	秋山観光トイレ		
土木	埋原道路建設 スイナ沢舗装 廻り目平整 石沢	埋原・引木原 郷線道路改良 居倉道路改良 廻り目平整 新宿排水路改修	埋原・引木原道路改 良 梓山・四工場線改 居倉道路舗装 梓山道路改良	梓山四工場線 横川倉久保 原・引木	梓山四工場線 横川倉久保 理原・引木	梓山四工場線 横川倉久保 理原・引木 ミニパーク整備 秋山川端下線道路改良	梓山四工場線 横川倉久保 引山川端下線 ミニパーク整備	梓山四工場線 横川倉久保 埋原・引木原 秋山川端下線・チロ リン線 新田橋 大深山通学路完成
消防	秋山ポンプ車				居倉ポンプ車	川端下小型ポンプ車 ・梓山積載車	御平所ポンプ車	川端下積載車
教育	若葉寮改築	大深山マレット ゴルフ場	大深山マレットゴルフ場 中学校柔剣道場	二小プール屋根 中学グランド・テニスコート	大深山公民館 一小プール屋根	居倉公民館 中学生海外研修	中学校コンピューター教室 中学生海外研修	中学生海外研修
簡易水道	下地区簡易水道	下地区簡易水道	下地区簡易水道	下地区簡易水道	下地区簡易水道	下地区簡易水道	下地区簡易水道	下地区簡易水道
住宅				特賃住宅(室屋団地)	特賃住宅(男坂団地)	特賃住宅(男坂団地)		
下水道					大深山地区農集	大深山地区農集	大深山地区農集 特環公共下水道	大深山地区農集 特環公共下水道

出所) 『広報かわかみ』No.57. 96年1月15日。

図2 農業情報ネットワーク全体イメージ図



出所)『第3次川上村総合計画』93年, 75ページ。

第2は人づくりに関連した行政施策である。「川上村ふる里村塾」は、ソフトを重視した新しい村づくりとして89年からはじまった。竹下内閣の「ふるさと創生1億円」のうちの5,000万円をもとに、20人ほどの実行委員会が企画運営して多彩なコンサートや講演会などを実施してきた。第3次総合計画においても「都市部に比べて芸術文化にふれる機会の少ない村民に、生で本物の芸術文化を提供してきました。しかし今後は『寝たきり青壮年』と呼ばれる無関心層の人たちを喚起し、どうひろげていくかが課題¹⁹⁾」と指摘されている。

ふる里村塾で村民が活動する受け皿ともなる施設、「農村総合文化センター」が95年に完成した。村民の文化情報の発信基地、文化活動の拠点として、総工費25億円余りをかけて建設されたものである。最大500名収容でき、多目的な音楽ホール、150インチの大画面のハイビジョンシアター、さらには24時間オープン図書館・資料館などをそなえた複合施設である。全国初の24時間オープン図書館は、本のバーコードを読み取る自動貸出機をそなえており、閉館後の夜間も利用できるもので利用者からも好評という。¹⁹⁾

第3には村営バスの経営であり、村づくりとともに自治体経営としても注目できる。

村内では82年までは民営バスが走っていたが、当時の乗客は年間6万人以下、平均乗車密度は4.8と大幅な赤字であった。いわゆる第3種生活路線となり、民営バス廃止・村営バス代替と決まった。村営バスの運行にあたり、村では運行回数・停留所の増加、休止路線の復活、駅前停留所の駅舎前への移動、定期券の役場・農協・車内での発行など、さまざまな改善策をことうじた。さらに、スクールバスの住民利用の許可をとり、バスや運転手の有効活用をはかった。これらの改善策や地形上の好条件もあり、乗客も回復基調となり、現在までに5~6,000万円の黒字を計上

するまでになった。自治体自らの経営努力により、過疎バスをみごと蘇らせた。村営バスの意義として、藤原村長のつぎの発言も重要である。「農山村とか奥地山村は、都市に比べて心理的に負担を負っています。私がいつも考えているのは、衣食住のほか情報と交通が大事だということ。バスは、その点で心理安定に寄与してきた。¹⁰⁾」

3 財政の現状と問題点

——「豊かな農家」と貧しい村の台所

このように川上村は積極行政、ユニークな自治体経営を展開して、全国でも指折りの「高原野菜の村」として成長をとげてきた。農業振興による経済自立だけでなく、人づくりなどの面においても、全国的にも注目される自治体経営がおこなわれている。それが村の台所、財政状況にどう反映しているか。ハードからソフトへと重点を移してきた自治体経営などと関連づけながら、川上村の財政状況を統計的に検証して問題点をさぐってみたい。

まず表2から、1965年からほぼ5年ごとの主な歳入・歳出決算の推移をみていこう。

歳入面では、65年当時には村税が全体の17.6%をしめていたが、その後は10%以下になっている。歳入の大宗をなす村税が1割にも満たないところに、村の台所事情の貧しさが如実にあらわれている。村税を大幅に上回り、村の最大の収入源になっているのが地方交付税である。65年の47.1%を最高にして、85年でも45.2%という高い水準であり、ほぼ歳入の3割から4割以上というウエイトをつづけている。そのほか時期により異なるが、県支出金や国庫支出金、分担金・負担金、地方債などが重要な収入源となっている。

歳出の目的別では、これも時期により変動するが、農林水産費・土木費・教育費などが大きなウエイトをしめる。それぞれの時期の重点施策と関連づけて歳出をとらえること、なかでも農林

表2 主な歳入・歳出構成比の推移

単位：%

	65	70	75	80	85	90	94
歳入							
地方税	17.6	6.6	5.0	6.1	8.1	8.0	8.6
地方交付税	47.1	39.0	35.7	45.2	45.7	34.4	28.5
国庫支出金	5.5	9.5	5.1	7.4	6.7	3.2	3.5
県支出金	7.3	13.0	23.6	10.9	8.7	6.2	16.4
地方債	6.1	9.8	6.2	5.8	6.3	6.2	10.6
歳出							
民生費	7.6	4.3	9.0	7.8	5.6	9.4	5.2
農林水産費	24.0	30.7	33.5	22.1	21.8	16.2	38.5
土木費	6.6	21.6	3.2	19.1	21.1	16.5	15.1
教育費	18.5	26.1	15.8	10.1	9.8	24.3	19.9
公債費	6.1	1.8	3.3	11.1	10.5	7.0	6.7

注) 決算書より作成。

水産費と土木費に注目する必要がある。性質別にみると歳出の中身が一定わかるが、総じて投資的経費のウェイトが高く、活発に建設事業が展開されてきた。普通建設事業費を補助と単独とに区分すると、これまで補助事業中心であったのが、最近になり単独事業の伸びが目立ってきた。

先にみたように、川上村が「野菜王国」として成長をとげる過程で、農地基盤整備などの施策も重要な役割を果たしてきた。目的別歳出では農林水産費であり、性質別では普通建設事業費、なかでも補助事業費である。表3には戦後の基盤整備事業が集計しており、また表4には最近の事業概要がのせてある。基盤整備事業を集計すると132あり、野菜集団産地作柄安定総合整備事業が最も多く、ついで農道整備や水田利用再編対策、あるいは野菜指定産地整備事業などである。事業費は総額70億円余りで、県営農地開発事業が38%で1事業当りの規模はかなり大きい。そして農道整備事業が20%であり、両方で全体の6割をしめている。事業主体は大半が川上村であるが、歴史的にみても国や県の基盤整備施策をとり入れて、多くの事業が補助事業として実施され

表3 基盤整備事業の概要

事業名	事業数	事業費(千円、%)
県営農地開発事業	4	2,673,716 (37.9)
振興山村農林漁業特別開発事業	8	36,593 (0.5)
非補助土地改良融資事業	10	96,065 (1.4)
団体営農地開発事業	6	521,013 (7.4)
第2次農業構造改善事業	4	447,400 (6.3)
新農業構造改善事業	6	103,140 (1.5)
野菜集団産地作柄安定総合特別事業	24	348,441 (4.9)
野菜指定産地整備事業	13	280,958 (4.0)
農道整備事業関連	15	1,428,401 (20.2)
水田利用再編対策事業	14	626,596 (8.9)
その他共計	132	7,062,233 (100.0)

注)『川上村の農業 1994』より作成。

表4 最近の基盤整備事業

実施年度	事業名	事業費(千円)	受益面積(ha)	地区名	所在地	事業費	事業主体
S.63	水田農業確立対策事業	10,300		大深山		かんがい排水461m	川上村
63	農業生産体質強化総合推進対策事業	7,000		居倉	居倉湯沼	畑かん貯水槽	川上村
63	〃	15,500		御所平		排水路285m	川上村
60-H.1	団体営農道整備事業	87,012	68	横川	秋山	L=4,582m W=4.0m	川上村
H.1	山間地等転作特別対策事業	1,440		原		客土0.5ha	川上村
2	山間地等転作特別対策事業	1,180	0.55	御所平		客土0.55ha	川上村
2	第三期山村振興農林漁業対策事業	9,360		居倉		排水路178m	川上村
2	〃	6,490		大深山		排水路112m	川上村
1-3	団体営農道整備事業	148,470		中原	居倉	L=3,925m	川上村
3-4	団体営かんがい排水事業	21,210	11.2	川端下		L=419m	川上村
S.64-H.5	県営農地開発事業	1,185,000	152	秋山		造成0.40ha農道7,803m排水5,795m畑かん122ha	長野県
3-5	団体営農道整備事業	69,800	30	梓山		L=1,229m	川上村
3-5	団体営かんがい排水事業	77,100	40	横道		L=970m	川上村
S.60-	農林漁業用揮発油税財源身替農道整備	716,000	1,283	川上	御所平、原、大深山	農道3,011m	長野県

注)資料は表3に同じ。

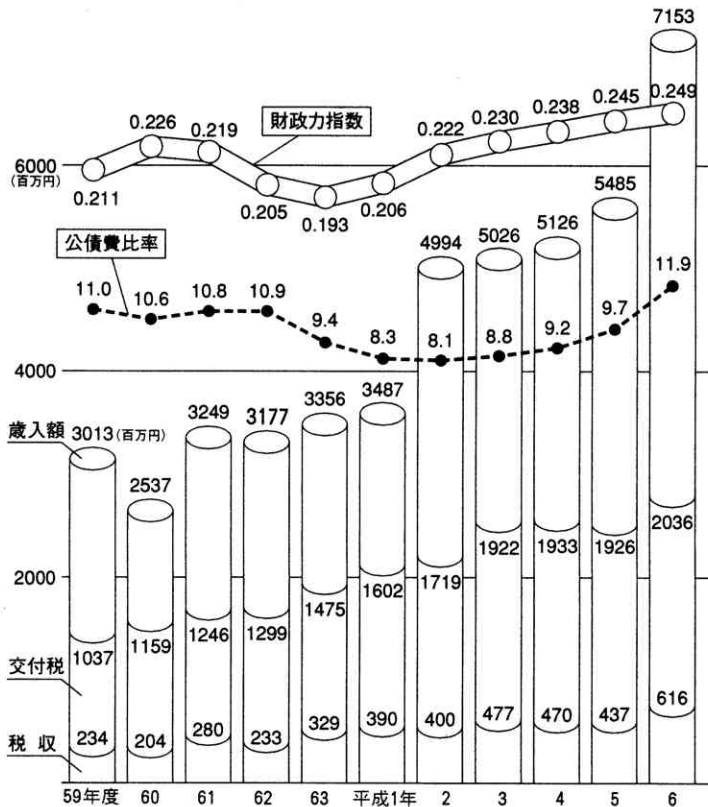
てきた。¹⁵⁾

90年代の財政状況をより詳しくみてみよう。村税比率は8～9%台をつづけており、あまり大きな変動はみられない。前年比41%も増加した94年度でも、村税比率は8.6%にとどまる。地方交付税は91年の38.6%をピークに低下傾向にあり、94年には28.5%と3割を切った。この地方交付税について大きいのが、90年が諸収入(18.4%)、92年が繰入金(17.6%)、93年が地方債(21.7%)、94年が県支出金(16.4%)と繰入金(14.9%)などである。

歳出のほうは、ここ3年は農林水産がトップをつづけ、とりわけ94年には38.5%という高いウェイトを記録した。この時は投資的経費が52%も伸び、なかでも補助事業は2倍増となった。農林水産の9割を普通建設事業費がしめており、補助事業の伸びと密接に関連していた。80年代後半から、他の市町村同様に単独事業が伸びてきたが、92年あたりからは再び補助事業の伸びが目だってくる。

こうした財政状況を村当局はどのようにみているのか(図3)。「市町村の財政力を端的に示す財政力指数は、0.249で県下でも低レベルですが、本村のように積極的な行政を推進するためには、国や県の補助や交付税、借金(起債)に頼らざるをえません。一般会計の決算額は年々増え続け昨年度71億円で、標準財政規模の26億円を大きく上回っています。しかし、財政状況をみると財政状況の質を示す経常収支比率や公債費比率は県下でもトップレベルで健全財政を維持して

図3 財政状況の推移



出所) 資料は表1に同じ。

います。これは今年度の借金の返済額は6億円ですが、3億円強が交付税で算入されている様に有利な制度を有効に利用しているかにほかなりません。¹⁰⁾」

村当局が自慢するように、たしかに積極財政のもとでの「健全財政」と評価できなくもない。起債により単独事業を拡大して、公債費については地方交付税算入でまかなうという国の制度の積極的な活用である。

バブル崩壊後の国の景気対策が、村にとって追い風となったこともある。総工費25億円で歳出の3分の1にもものぼる農村総合文化センターは、当初は単独事業で計画され10億円余りを積み立てていた。「補助を受けようとするれば国から、どうして農村にこんな施設が必要なのかと言われるに決まっている。それなら自力で造った方がいい」と、補助金申請は考えなかった。しかし、景気浮揚をはかる93年6月の国の経済対策で村に“追い風”が吹き、農水省の農業構造改善事業の補助が決まった。県農政部によると同事業の平均事業費は約5億円だが、景気対策で補助枠が拡大されたため大盤振る舞いとなったという。¹¹⁾ 94年度決算で農林水産費が補助事業を中心に急増したのは、この総合文化センター建設によるものであった。

川上村の財政は、自治体経営などの積極面とともに問題点も少なくない。

まず第1に、農家の「豊かさ」とあまりに対照的な村財政の貧しさである。

94年の財政力指数は0.249であり、県下の町村のなかでも低い水準にある。これは村税をはじめとして、自主財源がきわめて乏しいからである。村税は6億円余りで歳入の8.6%にすぎなく、人件費よりも少ない。村税で役場職員の人件費すらまかなえないわけである。

この村税の内訳は、最大が村民税47.4%（個人分41.9%、法人分5.5%）、ついで固定資産税47.3%などとなっている。村民税個人分と固定資産税で9割近くをしめ、それにより税収が左右される。固定資産税のほうは山林が86%、畑地が約7%という地目別構成からしても、年ごとの変動はあまりない。それで村民税個人分の動向が注目されるが、93年の50%減から94年に倍増するなど、周期的にかなり変動している。ふつう住民税は安定的に推移するが、川上村では大きく変動しており、村民税の中心をしめる農家の収入状況が税収動向に反映している。

村民税の不安定性とともに注目されるのが、農業生産にくらべた水準の低さである。

全国でも指折りの野菜産地となり、専業農家では年間1,200~1,500万円程度の所得を実現するほどである。93年度の納税義務者1人当たり課税対象所得額は255万円であり、佐久郡では3番目に少なく、県内の町村平均の301万円と比較しても水準はかなり低い。この課税所得には、給与所得や農業所得などが含まれるが、圧倒的なウエイトをもつ農業所得の課税方式が問題となる。「収入金課税方式」がとられ、農業所得の捕捉率は給与所得者などに比して相対的に低いといわれる。川上村はとくに専業農家が多いうえに、新規営農者が多いことが、大型トラクター等を必要とする農業経営でのコストを上昇させ、統計上の所得を低くしている。ピーク時には村全体で2,000人もものアルバイトが雇用されており、労賃分だけ経費を高めていることも作用する。また、先に述べたように高齢者と年少者が多いことも、納税義務者1人当たりの課税所得をそれだけ低めている。

第2に、こうした貧困な財政力のなかで、どのように財政が運営されているか、今後の財政のゆくえについてである。

最大の収入源として、貧弱な村税をカバーしているのが地方交付税である。最近の94年には歳入比28.5%であったが、4割を超えることも少なくなかった。歳入比が3割を下回ったとはいえ、村税の3.3倍におよんで財政を左右している。周知のように、地方交付税は財政調整制度の柱として重要な役割を果たしており、川上村のように自主財源に乏しい自治体には欠くことのできない財源である。しかし、歳入のかなりを交付税に依存して財政運営している現状は、その行政の実態と関連づけた評価がもとめられる。地方交付税は近年、単独事業拡大の財政システムとして活用され、財源保障機能が重視されてきている。つまり川上村のように積極財政をすすめる自治体ほど、交付税が多く交付されるという状況のもとで問題を考えていく必要がある。

では、交付税に大きく依存した行財政の実態はどのように評価できるか。

先述のように現段階では、積極財政のもとでの健全財政と評価できる。積極財政を象徴するのが、投資的経費の大きさにみられる活発な建設事業である。94年の普通建設事業費は歳出全体の52%をしめたが、なかでも補助事業費は22億円と前年にくらべ倍増した。この金額は佐久地域の町村で最大であり、ちなみに臼田町5億円、望月町1億円余りであった。これは総合文化センター建設にかかわる農業補助金によるもので、村の財政規模からみて巨額の建設事業となった。国の経済対策により手厚い補助をえて、村の財政負担は軽減されたが、これから管理的経費の増大が懸念される。また「全村下水道化計画」による建設事業でも、同じような財政負担が予想される。たしかに経常収支比率は県下町村でも3番目に低いが、積極財政の展開により93年からは地方債現在高も急増しており、公債費比率も94年には11.9%まで上昇してきた。

国の財政も危機的な状況にあり、地方財政対策も見直されつつある。川上村においても、これまでのような交付税措置がなされるか、健全財政をつづけられるか予断できない。自治体経営とともに、財源面からも村財政の点検がもとめられる。

注

- 1) 本稿は農村地域活性化研究会（代表者：宮本憲一立命館大学教授）の共同調査研究の成果の一部である。その概要については、研究テーマでもある「『内発的發展』と都市・農村の共生・交流の可能性——現状と課題、交流活動促進の方策」（『日本生命財団研究助成研究報告書』95年12月）を参照されたい。
- 2) 井出孫六『日本の風景を歩く—歴史・人・風土』大修館書店、92年、215～216ページ。
- 3) 島崎藤村の『千曲川のスケッチ』のなかでも「…ここからさらに千曲川の上流にあたって、川上の八か村というがある。そのへんは信州の中でも最も不便な、白米はただ病人にだけかせるほどの、貧しい、荒れた山奥の一つであるという」と紹介されている（岩波文庫版、89ページ）。
- 4) 加藤一郎・西野寿章「新人ばかりの村会議員の村—長野県川上村」（高崎経済大学『産業研究』27巻1号、91年、58～63ページ）。また御所平林野保護組合では76年に、1川上村部落有財産統一協定書、2川上村部落有財産統一追加協定書、3川上村御所平林野保護組合同規約、4御所平林野保護組合同規約施行細則をセットにしてとりまとめている。

- 5) 秋山政衛『川上村の歴史研究』1952年を参照。
- 6) 『地域経済総覧'96』東洋経済新報社のデータなどによる。
- 7) 「現在、村内世帯数の6割近い701戸が農家で、耕地面積1,920 haのほとんどが野菜の栽培にあてられている。平成7年の生産額は6万tのレタスがトップで約69億9,000万円(70%)、以下3万3,500tのハクサイが約19億6,000万円(20%)、5,800tのキャベツが約5億8,000万円(6%)と続き、総生産額はおよそ100億円。野菜の値段は『天候次第』と言われ、年ごとの生産額の変動は決して小さくないものの、農家戸数の半数におよぶ専業農家の年間販売額は2,000万円前後と安定しており、関西方面を中心に全国に出荷。“日本一のレタス王国”の地位を長年にわたって維持し続け、村民は豊かな生活を享受している」(足立倫行「レタス王国の夏」『ASHITA』96年9月号、36ページ)。
- 8) 『第3次川上村総合計画』(以下、『総合計画』と略)93年、78ページ。
- 9) 『総合計画』34ページ。
- 10) 『広報かわかみ』No. 58、96年3月29日による。
- 11) こうした情報ネットワークについては、『信濃毎日新聞』92年4月17日付(夕刊)などで数多く紹介されている。
- 12) 『総合計画』116ページ。また、『地方財務』95年6月号においても、「農村地域の高齢者対策—生きがいづくりを中心に」として活動の実態などが紹介されている。
- 13) 『信濃毎日新聞』96年6月19日付。
- 14) 三浦春「山村の足として蘇った村営バス—長野県川上村・10年の挑戦」(『ASHITA』93年8月号)参照。
- 15) 最近の統計によっても、水田の圃場整備には平坦地で80~90万円、中山間地で120~180万円を要するといわれるが、川上村の畑地整備では300万円にもなっている。
- 16) 『広報かわかみ』No. 57、96年1月15日。
- 17) 『信濃毎日新聞』95年1月4日付。
- 18) 加藤・西野、前掲論文。
- 19) 拙稿「1980年代の地方公共投資と財政」(日本地方財政学会編『税制改革の国際比較』勁草書房、95年)を参照されたい。