

## 小規模山村自治体の地域振興と財政 — ダム事業中止後の熊本県五木村を対象に —

小 泉 和 重

### はじめに

本論文は、熊本県五木村を対象に小規模山村自治体<sup>(1)</sup>の地域振興策と最近の財政構造の変化を検討するものである。

周知の通り、山村自治体は山間部に位置し、面積の大半を林野が占めている。このため、社会的、経済的な発展条件に恵まれておらず条件不利地域とされてきた。高度経済成長期には外材の輸入自由化（1964年）やエネルギー革命による薪炭需要の減少によって山村から都市への人口流出が加速し、過疎化が進展した。

その対策として、1965年に山村振興法、1970年に過疎地域対策緊急措置法が施行され、国による行財政的な支援が継続的に行われてきた。このため、最近では道路や生活関連施設の整備が進み、周辺都市とのアクセス等、生活利便性が改善している。

しかし未だに山村自治体では人口減少や高齢化の問題は解消されていない。むしろ悪化の一途を辿っている。山村自治体の人口は1960年から2010年の間に672万人から393万人に41.5%減少し、高齢化率も同期、8.7%から34.1%に上昇している<sup>(2)</sup>。また、財政的自立性も低いため、「平成の大合併」では多くの山村自治体は近隣団体と合併する道を選択した。このため山村自治体の数は1998年の1,195団体（全部山村522、一部山村673）から2015年には734団体（全部山村534、一部山村200）に減少している<sup>(3)</sup>。とりわけ、山村自治体が周辺都市に編入合併されたケースでは、旧町村で行われていた森林政策の重要性が

---

(1) 本論文では、自治体の全部が山村振興法に指定される全部山村で、人口3,000人未満の自治体を小規模山村自治体として想定している。2015年現在で、山村振興法の全部山村は200団体あり、そのうち人口が3,000人未満（2010年国調人口）は71を数える。

(2) 数字の出所については林野庁（2015）参照。

(3) 西野（2011）、328ページ参照。

弱まるのではないかと危惧されている<sup>(4)</sup>。

さらに、一昨年前に発表された日本創生会議の「地方消滅論」では山村自治体の暗い将来像が示されている。日本創生会議は2040年に若年女性の数が現在と比べ50%以上低下し、人口が1万人未満となる自治体については、将来的に消滅する可能性が高いと予測している。この予測に従うと全国の4割の自治体が消滅自治体に該当することになるが、こと山村振興法が指定する全部山村の場合、実に9割以上もこれに含まれることになる<sup>(5)</sup>。

小規模山村自治体は今後どのようなようになるのであろうか。地方消滅論が示すように人口が限界的に減少し経済的、財政的に行き詰るのか。それとも、地域内再投資力論<sup>(6)</sup>、里山資本主義論<sup>(7)</sup>、田園回帰論<sup>(8)</sup>が示すように地域の経済的な域内性を高め、小規模ながらも輝き続けられるのだろうか。この問いに答えるには個々の小規模山村自治体の分析を積み重ね、それらが置かれている現状をできるだけ客観的に把握していくことが必要となる。そこで、本論文ではその手始めとして、典型的な小規模山村自治体である熊本県五木村を対象に検討を行うことにする。

五木村は熊本県南部、九州山地の脊梁地帯に位置している。総面積は252.9km<sup>2</sup>で、その96.2%を林野が占めている。2010年の国勢調査では人口は1,205人、高齢化率は42.1%<sup>(9)</sup>で、熊本県内では最も人口が少なく最も高齢化が進んでいる過疎団体である。2008年に中止となった国営川辺川ダムの水没予定地であったため他の自治体よりも人口減少率が高く、2040年には500人程度となることも予想されている（図1）。先に挙げた日本創生会議の定義では、「消滅する可能性のある自治体」に分類されているのである。

本論文は、Ⅰでダム問題に翻弄された五木村の経緯について説明し、Ⅱで、ダム事業中止後の五木村の振興策とその経済的、財政的な影響について述べる。さらに、Ⅲで、最近の交付税制度改革の五木村財政への影響について検討し、小規模山村における国の財政調整制度の役割について考察することにする。

---

(4) 石崎（2011）、281ページ参照。

(5) この定義に従うと全部山村のうち91.4%が消滅の可能性のあることになる。増田（2014）、204ページ参照。

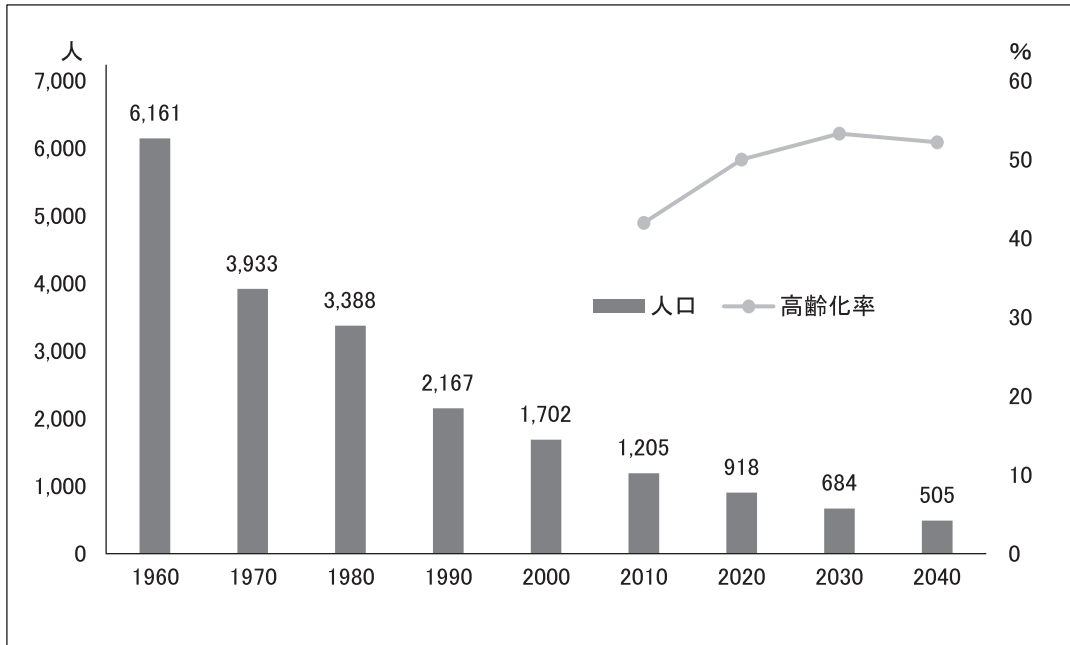
(6) 岡田（2006）参照。

(7) 藻谷（2013）参照。

(8) 藤山（2014）参照。

(9) なお、2015年国勢調査（人口速報集計）では人口はさらに減少し、1,046人となっている。

＜図1＞ 五木村の人口の推移と予測



注) 2020年以降の数値は国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』（平成25年3月推計）を参照。

## I 川辺川ダム問題と五木村

五木村は1960年代以降、川辺川ダム事業に翻弄されてきた<sup>(10)</sup>。川辺川ダムとは川辺川、球磨川流域の治水等を目的とした国直轄の多目的ダム事業である。計画自体は半世紀前の1966年に遡る。当時、同流域で立て続けに大水害が発生し、治水を目的としたダムが必要となったためである。その後、治水に加えかんがい、発電と多目的な役割を持つダムとして構想されていった<sup>(11)</sup>。

しかし、ダム建設によって五木村の中心部は水没予定地とされていたため、村では反対運動が巻き起こった。1976年にはダム計画の停止を求めた訴訟が提起されたが、1980年に

(10) 川辺川問題の経緯については、福岡（1996）、井家（2010）参照。

(11) その後、2007年にかんがい事業、発電事業から撤退し、治水の役割しか有していない。

は住民側が敗訴した。その後、控訴したものの水没者団体の一部が国の提示する補償基準に合意したこともあり、1984年に建設省と和解し、反対運動は沈静化することになった。1996年にはダムの本体着工に村は同意し、2000年にダム建設に伴う水没予定地に対する土地収用、さらに2001年からは代替地への庁舎、小中学校などの公共施設や住宅などの移転事業が進められることになった。

しかしその後、状況は一変した。2003年の川辺川利水訴訟で国が敗訴し、2008年に流域自治体の首長（相良村、人吉市）が相次ぎダム事業の反対表明を行った。さらには、2008年9月、熊本県の蒲島知事がダム建設の白紙撤回とダムを前提としない五木村の新たな振興策を発表した。これを受け、国でも川辺川ダムの建設を中止することになったのである。

この半世紀に渡って展開されてきたダム計画は五木村に何をもたらしたのであろうか。五木村はダム計画による村の損失として、次の15点を挙げている<sup>(12)</sup>。

- 1) 急激な人口減少：水没予定地の住民の村外移住に伴い人口が減少した（図1参照）。
- 2) 小中学校の廃校：人口減少に伴い18校あった小中学校が3校に減少した<sup>(13)</sup>。
- 3) 事業所の撤退：人口減少に伴い事業者が撤退し、就業の場も減少した。生産年齢人口が流出したことで少子高齢化が進んだ。
- 4) 耕地面積の減少：ダム水没予定地の貴重な耕地（54ヘクタール）が消滅した。
- 5) 無形文化財の消滅：集落構成が崩壊し、伝統芸能が継承できない状況となった。
- 6) 公営施設への転換：人口減少により民間医療機関、交通機関が撤退した。これらは公共施設として運営しているため、多額の公費を要することになった。
- 7) 政策の偏重：川辺川ダム計画に左右され、村の政策がダム計画に偏った論議に集中せざるを得なくなった。
- 8) 美観地区の損失：茅葺民家の集落や村の文化財が消滅した。
- 9) 集落の消滅：人口減少によりこれまで維持してきた集落の機能が崩壊した。
- 10) 人間関係の希薄化：長年にわたり醸成されてきた人間関係もダム問題に翻弄され、互助精神が衰退した。
- 11) 住民感情の対立：ダム計画により賛否両論が生まれ住民感情の対立が生じた。
- 12) 空虚な日々：誰もが長いダム問題の歴史を振り返るとき、「悩み・悲しみ・苦しみの日々」と語るようになった。

---

(12) 五木村（2010）を一部抜粋。

(13) 現在では、小学校1校、中学校1校である。

- 13) 河川予定地指定に伴う縛り：水没予定地に指定されたことで国道等のインフラ整備が停滞した。
- 14) 生活環境恩恵の損失：自然湧水、涼風など田舎で生活する利点が失われ、機械的な生活を余儀なくされ生活費が高騰した。
- 15) 自然環境の消失：河川環境が破壊され魚やホタルが見られなくなった。

以上の多くの損失を被った五木村に対して、熊本県は村と共同で「ふるさと五木村づくり計画」を策定し、この計画に沿ってソフト面の振興事業を行うことになった。またハード面の対策として、国、県、村で「五木村の今後の生活再建を協議する場」が設けられ、国はダム事業で予定されていた残事業（代替地間を結ぶ橋梁の整備や代替農地の造成等）を、県は五木村の生活再建に向けた基盤整備事業を行うことにしたのである。

## Ⅱ ダム事業中止後の五木村の振興事業

### (1) ふるさと五木村づくり計画の展開

ダム事業中止後の2008年12月、熊本県は「五木村振興推進条例」を制定した。この条例では「これまでダム建設を強く推進してきた国及び県は、五木村が地方公共団体として危機的状況にあることを深く認識し、五木村の振興に最大限努力していく責務がある」とし、振興に必要な体制整備や財政措置に努めるとした条文を置いた。

この条例に基づき、県は五木村と共同で「ふるさと五木づくり計画（基本計画）」を策定し、村のソフト関連の振興事業を支援することになった。事業期間は2009年度から2018年度までの10年間で、事業規模は10億円。財源は県が造成する五木村振興基金から拠出されることになった。

「ふるさと五木村づくり計画」は、1) 雇用の拡大や所得の向上をめざす「働く場づくり」、2) 安心して住み続けられるむらづくりをめざす「暮らしづくり」、3) 村の振興を支える人材育成をめざす「ひとづくり」の3つの柱を掲げ、その下に8つの施策が置かれた。

1) の働く場づくりの柱の下には、①観光・交流の促進、②農林水産業の振興、③商工業の振興の3つの施策が置かれた。2014年度には、①では子守唄祭やアウトドアスポーツの実施、②では間伐や植林等による森林の整備、林地残材を活用する木の駅

プロジェクト、シイタケ・ニンニク・シカ肉等の農産加工品の生産・販路拡大、③では企業誘致活動や五木産食材のPR活動が行われた。

2) の暮らしづくりの柱の下には、①安心して住み続けるための環境整備、②保健・医療・福祉等の充実、③コミュニティの維持の3つの施策が置かれた。①では、空き家を改修した移住・定住事業、一人暮らしの高齢者向けの安否確認システムの導入、②では、高齢者向けの給食宅配サービス、子ども医療費助成制度の対象年齢の引き上げ、保育料軽減助成金の交付等、③では村内の各地区のイベント（音楽祭、林間学校、豆腐づくり等）への支援が行われた（2014年度の事業）。

さらに、3) のひとづくりでは、①村民が主役となったひとづくり、②村外資源の活用によるひとづくりの2つの施策が置かれた。①では自主的な地域づくりの支援、②では村外の講師を招聘して講演会やワークショップが行われた（2014年度の事業）。

以上の事業の2009年度から2014年度までの事業費合計額は5億9,749万円となった（表1）。そのうち熊本県が五木村に県支出金（五木村振興交付金）として交付した金額は5億1,602万円（表1中では村支出の項目に掲載）で、残り8,147万円は県が各種の補助金（表1中の県支出）を通じて交付している。

県支出金である「五木村振興交付金（ふるさと計画分）」の施策別の配分割合（表2）は、観光・交流の促進39.3%、農林水産業の振興18.6%、商工業の振興18.1%、住み続けるための環境整備11.8%、保健・医療・福祉等の充実6.4%、コミュニティ

＜表1＞ ふるさと五木村づくり計画と生活再建基盤整備事業の事業費と財源構成

(単位：千円)

	ふるさと五木村づくり（ソフト）			五木村生活再建基盤整備事業			
	事業費	村支出	県支出	事業費	村支出	県支出	直轄負担金
2009	43,628	31,232	12,396	—	—	—	—
2010	63,315	44,843	18,472	—	—	—	—
2011	137,312	120,341	16,971	—	—	—	—
2012	105,387	90,592	14,795	637,630	326,813	283,169	27,648
2013	145,446	133,610	11,836	934,148	673,174	260,974	—
2014	102,398	95,400	6,998	1,071,291	670,796	400,495	—
合計	597,486	516,018	81,468	2,643,069	1,670,783	944,638	27,648

注) 村支出の金額は県支出金（ふるさと五木村振興交付金）を通じて村に交付されている金額である。

出所) 五木村提供資料より作成。

＜表2＞ ふるさと五木村づくり計画（ふるさと振興交付金分）の内訳

(単位：千円、%)								
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	合計	割合
観光・交流の促進	20,011	22,063	61,793	31,857	34,971	32,090	202,785	39.3
農林水産業の振興	5,223	8,231	14,329	24,617	19,256	24,134	95,790	18.6
商工業の振興	4,998	3,800	17,706	14,609	43,449	8,612	93,174	18.1
安心して住み続けるための 環境整備	1,000	2,070	14,064	11,329	20,035	12,440	60,938	11.8
保健・医療・福祉等の充実	0	2,430	2,736	2,718	10,783	14,389	33,056	6.4
コミュニティの維持再生・ ひとづくり	0	6,249	9,713	5,462	5,116	3,735	30,275	5.9
合計	31,232	44,843	120,341	90,592	133,610	95,400	516,018	100.0

出所) 表1に同じ。

の維持再生3.8%、ひとづくり2.1%である<sup>(14)</sup>。

上記の3つの柱の中で、働く場づくりの施策に財源が重点的に配分されている。金額的には、ふるさと五木観光推進事業（6,489万円）、五木村商工業振興対策事業（6,446万円）、五木の新緑祭り・子守唄祭開催事業（4,642万円）、特用林産物生産支援事業（2,848万円）、有害鳥獣被害対策事業（2,174万円）の支出額が多い。

さて、ふるさとづくり計画のこれまでの成果である。熊本県が公表している『主要な施策の成果』<sup>(15)</sup>の中では事業の成果を次のようにまとめている。観光客数の増加（図2参照）、特産品の開発、木材生産の拡大、定住促進等の様々な成果が見られたとされている。

#### 2011年度（75事業実施）

- ・観光バスツアーの誘致等により、観光客数が15万人を突破した。
- ・介護事業所の誘致等により18人の雇用創出につながった。
- ・特産品の販売開拓を図るため熊本市内のホテルで五木村フェアを実施した。鹿肉については大手カレーチェーンとの提携や村外のレストランへの供給等で販路を拡大した。

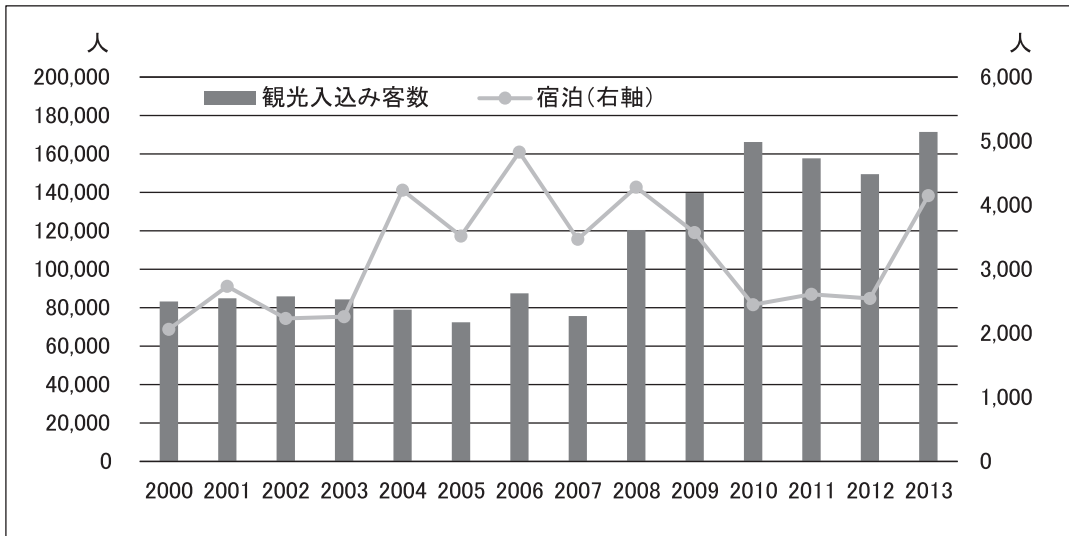
#### 2012年度（55事業実施）

- ・観光バスツアーの誘致等を行い、昨年並みに観光客（15万人）を確保した。

(14) ひとづくりの低さは他の柱と施策的に重複しているからである。

(15) 各年度の熊本県総務部財政課資料『主要な施策の成果』を参照。

＜図2＞ 五木村の観光入込み客数の推移



注) 観光入込み客数は日帰り客数と宿泊客数の合計  
出所) 熊本県・五木村 (2014)、23ページ参照。

- ・そばや六片ニンニク等の生産が拡大し、五木産そばの乾麺を商品化した。
- ・住民による地域資源の発掘や観光客の受け入れ活動が始まり、村民主体の取組が広がった。

#### 2013年度 (57事業実施)

- ・観光キャンペーンの実施、コンニャクづくりなどの体験型観光の充実等により、観光客総数が前年の15万人から16.2万人に増加した。
- ・村内企業の事業拡大を支援した結果、食品製造業の2社が工場を増設した。
- ・間伐や作業道整備により、木材生産量が2012年度の1.8万㎡から2.2万㎡に増加した。
- ・移住・定住を促進するため、空き家2軒を改修し、定住支援相談員を配置した。
- ・高齢者の充実策として、買い物支援、介護施設の宿泊費用の助成を開始した。
- ・住民主体の地域づくり活動として、3地区でホテルの里づくり事業を行った。

#### 2014年度 (57事業実施)

- ・新たに完成した五木源パークで五木の子守唄祭を開催するなど水没予定地の本格的な利活用を開始した。子守唄祭の来場者は前年の7,000人から1万2,000人に増



加した。

- ・企業誘致によりバンジージャンプの通年実施を開始した。
- ・森林組合の月給制導入など林業など林業従事者の雇用環境改善を支援した。
- ・福岡県のストアーへの村の加工品等の出荷を行った。
- ・改修した空き家に村外から2家族、9人が入居した。

## (2) 生活再建事業の展開

次に、ハード事業である生活再建事業についてである。ダム中止後の村の生活再建事業の在り方については、2010年から「五木村の今後の生活再建を協議する場」が設けられ協議が行われた。2011年6月に熊本県は村の生活再建に向けた基盤整備に総額50億円の財政支援を行うことになった。

基盤整備の重点施策として、1) 五木村の原風景を取り戻し未来につなげる村づくり(生活の質の向上)、2) 安心して住み続けることができる村づくり(安心・安全な生活の実現)、3) 元気で生き生きした働ける豊かな村づくり(生活水準の向上)の3つが置かれた。

それぞれの施策の事業として1) ではダム水没跡地における五木ふるさと公園等の整備、2) では村道等の道路ネットワークの整備、緊急ヘリポートの機能向上、3) では観光交流施設、農林水産加工施設の整備等が挙げられた。

2012年度から2014年度の事業費の合計額は26億4,307万円である(表1)。このうち県が五木村に県支出金(五木村振興交付金再建計画分、村支出の項目に掲載)として交付した金額は16億7,078万円で、残り9億4,464万円は県の各種の補助金から交付された。

県支出金である「五木村振興交付金(再建計画分)」の分野別配分割合を見ると、道路整備34.9%、観光・商工施設整備43.1%、生活基盤整備22.0%である(表3)。道路整備では、村道16路線、林道7路線等の整備が行われた。観光・商工施設整備では、水没予定地などの公園整備(五木源パーク、白滝公園)、バンジージャンプ施設等の観光施設の整備、椎茸生産団地化事業等の商工施設の整備が行われた。さらに、生活基盤整備事業では村営住宅、携帯電話基地の整備が行われた。

〈表3〉 五木村生活再建事業の内訳（ふるさと振興交付金分）

(単位：千円、%)

	2012	2013	2014	合計	割合
道 路	147,377	272,574	162,622	582,573	34.9
観光・商工施設	121,855	162,737	435,566	720,158	43.1
公園・観光交流施設整備	47,592	122,423	337,906	507,921	30.4
宿泊施設	2,478	0	0	2,478	0.1
物産館	0	17,181	46,000	63,181	3.8
農林水産加工施設	71,785	23,133	51,660	146,578	8.8
生活基盤施設	57,581	237,863	72,608	368,052	22.0
水道施設	11,152	96,407	33,730	141,289	8.5
教 育	24,785	0	0	24,785	1.5
医 療	0	5,812	2,111	7,923	0.5
防 災	9,977	8,520	3,630	22,127	1.3
再生エネ・小水力発電	467	16,806	6,044	23,317	1.4
村営住宅	11,200	0	15,683	26,883	1.6
携帯電話エリア整備	0	110,318	11,410	121,728	7.3
合 計	326,813	673,174	670,796	1,670,783	100.0

出所) 表1に同じ。

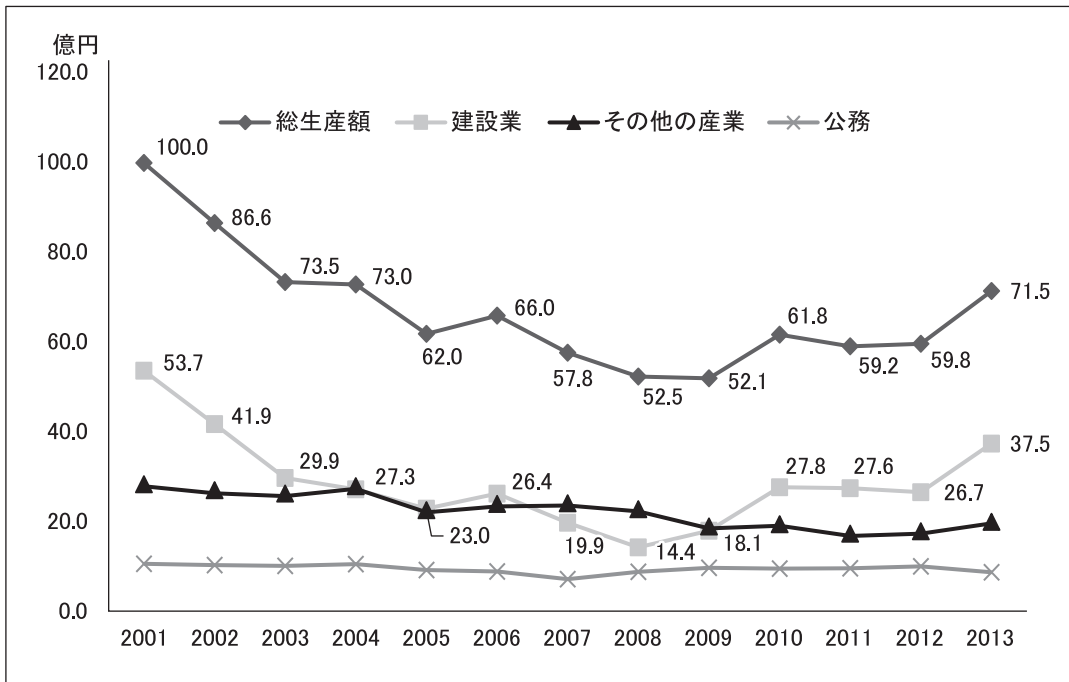
### (3) 五木村経済、財政への影響

以上見てきたように、ソフトのふるさと五木村づくり計画とハードの生活再建事業が車の両輪となって、ダム事業中止後の五木村の振興を支えているのである。それではこの2つの事業が五木村の経済、財政にどのような影響を与えているのか見ていくことにする(図3)。

まず、経済面である。五木村の市町村内総生産額の推移を見ると、2001年から2009年までに100億円から52.1億円に減少を続け、それ以降回復し2013年に71.5億円となっている。この村経済の動向に大きく影響しているのが建設業である。建設業の生産額は2000年代前半についてはダム建設に伴う移転事業が行われたことで高かった(2001年53.7億円)ものの、移転事業が順次終了するにつれて減少していき、ダム建設の中止が決まった2008年には最低水準(14.4億円)となった。その後は、国の景気対策や五木村の生活再建事業により、情報インフラ、道路、観光施設等の整備が行われたことで、生産額(2013年37.5億円)は増加に転じている。

建設業以外の産業——五木村では林業、鉱業の生産額が比較的高い——は、2000年から2011年まで低下(同期間28.5億円から17.5億円)を続け、2012年以降に緩やかながら増加している(2013年度20.1億円)。2011年までの低下はダム事業に伴う人口、

<図3> 五木村の総生産額の推移



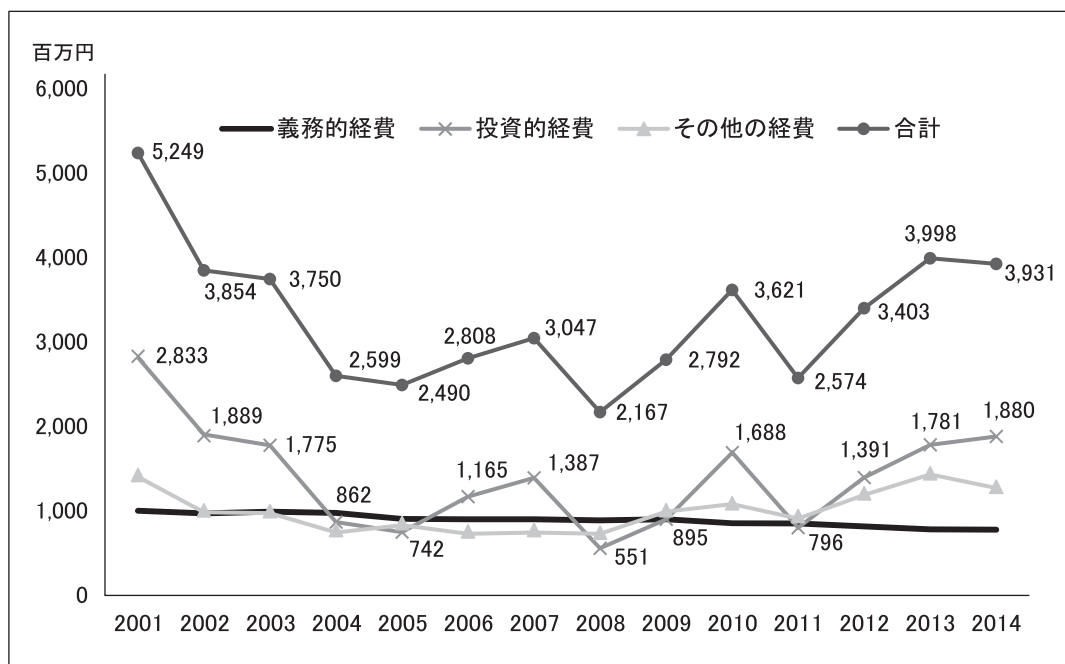
出所) 各年度の熊本県企画振興部統計調査課『市町村民所得推計』より作成。

事業所等の減少<sup>(16)</sup>の影響で、それ以降の回復は五木村の振興事業が始まり、観光客の増加、特産品の開発、林業支援等が影響しているものと思われる。

一方、財政の影響はどうか。村経済の動向が建設業の動向に強く連動していたのと同様、村の財政も投資的経費の動向に強く連動している(図4)。2000年代初め、ダムの移転事業の影響で投資的経費が増加し歳出額を大きく引き上げている(2001年度52.5億円)。しかし、移転事業が順次終了するに伴い、投資的経費は減少し歳出額も低下している(2008年度21.7億円)。しかし、2009、2010年度はリーマンショック後の国の景気対策(情報通信基盤整備事業、携帯エリア等整備事業、地域活性化臨時交付金事業)、2012年度からは生活再建事業が始まり投資的経費は再び増加している。

(16) 事業所数は2001年から2012年にかけて68から60に減少している。建設業は14から10、卸売・小売業等を含むサービス業は45から35に減少している。また、就業人口は2000年から2010年にかけて763人から542人に減少している。分野別ではサービス業が327人から229人、建設業が139人から66人、農業が75人から32人、鉱業が19人から1人に減少している。

<図4> 五木村普通会計歳出額の推移



出所) 各年度の総務省『市町村決算カード』より作成。

それに加えて、2009年度からの五木村づくり計画の影響で物件費や補助費等が増えたことで、歳出額全体も増加に転じている。財源は交付税や国、県支出金により支えられている。とりわけ県支出金は先に見た五木村振興交付金により突的に増加している。その結果、2013年度の歳出水準（40.0億円）はダム移転事業が本格化した2001年度に次ぐ水準に達し、2014年度も同程度の水準を維持している。

### Ⅲ 交付税制度改革の影響と五木村財政

ところで、ふるさと五木村づくり計画や生活再建事業は2018年度を目途とした事業である。それ以降、事業を継続する場合、村の単独事業となる可能性もある。村の財政状況はそれに答えることができるのであろうか。

例えば、観光協会への運営助成を行う「ふるさと五木村観光推進事業」の財源（2014年

度2,027万円)は県の五木村振興交付金(県支出金)から全額支出されている。「五木の新緑祭り・子守唄祭開催事業」の財源は、県の五木村振興交付金(県支出金)から5,000万円と村の一般財源7,500万円を組み合わせたものである。

このように、五木村振興交付金の削減は村の振興事業に大きな影響をもたらすことになる。そこでこれまでの五木村の一般財源の推移を見ながらこの問題を検討することにしよう。

まず、地方税である。2002年度の2億9,100万円から2014年度の2億2,893万円に-21.2%減少している。税目別に地方税収の推移をみると、住民税の個人分(均等割+所得割)は同期7,294万円から3,199万円に-56.1%減少し、法人分(均等割+法人税割)は1,562万円から859万円に-45.0%減少している。固定資産税は住民税程、減少率は大きくないが1億9,343万円から1億7,712万円に-8.4%減少している。

2001年度から2013年度の間、市町村内総生産額が100億から71.5億円に減少し、事業所数も就業者数も減少した。こうしたことが税収減に大きく影響している。また、徴税努力をしようにも五木村の場合、既に徴収率が100%に近い水準であるのでそれ以上は期待できない<sup>(17)</sup>。

最近、村の振興事業の成果として観光入込み客数が8万5,000人(2002年)から16万人(2013年)に大幅に増加し、税収も2012年度以降、増加傾向(2012年度1億9,143万円から2014年2億2,893万円に19.5%増)が見られる。しかし、観光を含め様々な振興策が村の経済や雇用に一定の成果を発揮しても、税収面に限っては多くの期待は持てないかもしれない。

例えば、納税者一人当たりの市町村民税の課税所得が全国26位の北海道猿払村(人口2,825人)の財政力指数は0.16に過ぎない。「葉っぱビジネス」で有名な香川県上勝町(1,783人)は0.12、移住・定住政策で有名となった島根県海士町(2,374人)は0.09、農産加工品(ゆず等)の生産、販売で成功した高知県馬路村(1,013人)は0.13である<sup>(18)</sup>。

他自治体の事例を見る限り、小規模町村の場合、地域活性化に成功しても財政的な自立は容易ではないのである。逆に、小規模自治体で財政力指数が高いものは、原子力発電所、ダムといった大規模償却施設を有する自治体か国立公園、世界遺産が立地し多くの観光需

(17) 2013年度の徴収率(現年度分)は99.9%、市町村民税100.0%、純固定資産税99.9%。

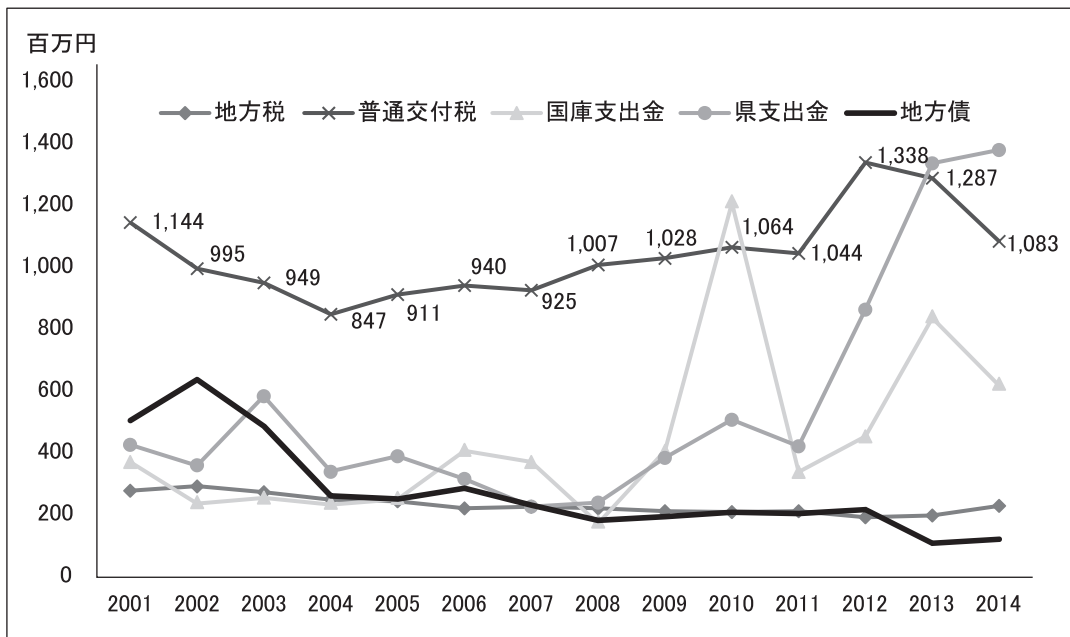
(18) 人口は2010年国勢調査、財政力指数は2012年度の数字である。

要が望める自治体かである<sup>(19)</sup>。そうした立地上の特異性のない自治体は地方交付税による財源保障に依存せざるをえないのが現状である。

それでは一般財源のもう一つの柱である普通交付税はどうであろうか。図5に示すように普通交付税は2001年度から2004年度にかけて11億4,400万円から8億4,700万円に大幅に減少している。その原因は、段階補正の見直しによるものである。この時期、段階補正の見直しは2段階で行われており、1998年からは段階補正の上限設定、2002年からは段階補正の補正率の引き下げが行われ、交付税の減額に大きく影響している<sup>(20)</sup>。

その後、交付税額は2005年度から2011年度にかけて緩やかに増加している。測定単位の

<図5> 五木村の主要歳入項目の推移



出所) 図4に同じ

(19) 例えば、原子力発電所が立地している北海道泊村(1,887人)2.07、神流川揚水発電所が立地している群馬県上野村(1,306人)1.2、南相木ダムが立地している長野県南相木村(1,121人)0.96、富士箱根伊豆国立公園内にある山梨県鳴沢村(2,964人)0.67、尾瀬国立公園内にある福島県檜枝岐村(636人)0.45、世界遺産白川郷が立地する岐阜県白川村(1,733人)0.37である。

(20) 特に、段階補正の見直しは人口3,000人未満の小規模町村に集中的に表れたとされる。高木(2004)、97ページ参照。

基礎となる国調人口は2005年の国勢調査で1,530人から1,358人に、2010年の国勢調査ではさらに1,205人に減少したが、2008年度には地方財政計画の歳出特別枠に「地方再生対策費」、2009年度には「地域雇用創出推進費」、さらに2010年度には「雇用対策・地域資源活用臨時特例費」が相次いで創設されたことで交付税は増加していったのである。

そして、2012年度を機に交付税はさらに大幅に増加することになった(表4)。2012年度の普通交付税額は前年度の10億4,448万円から13億3,803万円に増加し、基準財政需要額も12億6,245万円から15億4,925億円に22.7%も増加することになった。増加の原因は4億1,307万円の「地域経済・雇用対策費」が新たに基準財政需要額に算入されたためである。

「地域経済・雇用対策費」は、リーマンショック後の景気対策として新たに盛り込まれた需要項目で、地域経済の活性化、雇用機会の創出、高齢者支援等の行政サービスの提供に対して財源を手当てするために加えられた。地域経済・雇用対策費の算定式は次の通りである。

$$\text{地域経済・雇用対策費} = \text{単位費用 (2,340円)} \times \text{人口} \times \text{段階補正} \times \text{経常態様補正}^{(21)}$$

$$(0.2A + 0.1B + 0.2C + 0.2D + 0.2E + 0.1) \times \alpha$$

<表4> 五木村の基準財政需要額の構成

(単位：千円)

	2010	2011	2012	2013	2014
個別算定経費(公債費を除く)	734,315	714,751	713,012	692,618	662,112
歳出特別枠	119,123	79,716	413,071	372,717	228,329
地方再生対策費	63,585	47,468	—	—	—
雇用対策・地域資源活用臨時特例費	55,538	32,248	—	—	—
地域経済・雇用対策費	—	—	413,071	366,276	189,873
地域の元気づくり推進費	—	—	—	6,441	—
地域の元気創造事業費	—	—	—	—	38,456
公債費	244,911	252,701	219,399	214,612	206,600
包括算定経費	304,686	296,870	294,974	290,244	279,262
合計(振替前需要額)	1,403,015	1,344,038	1,640,456	1,570,191	1,376,303
臨時財政対策債振替相当分	123,288	81,593	91,211	86,773	72,562
基準財政需要額	1,279,727	1,262,445	1,549,245	1,483,418	1,303,741
普通交付税額	1,064,782	1,044,483	1,338,027	1,287,053	1,083,571

出所) 各年度の熊本県総務部財政班『地方交付税算定台帳』より作成。

(21) 原(2012)196ページ参照。

A：一人当たりの農業産出額／全国平均、B：一人当たりの製造品出荷額／全国平均  
 C：全国平均／自主財源比率、D：全国平均／人口密度、E：高齢者人口比率／全国平均、 $\alpha$ ：算定額を4,100億円程度にする割合

五木村で地域経済・雇用対策費の新設が交付税の大幅増に影響したのはなぜだろうか。熊本県内では五木村と人口規模が近い産山村（1,606人）と水上村（2,405人）と比較する（表5）。産山村、水上村は地域経済・雇用対策費は2億円程度で、五木村の半分程度に過ぎない。3村の算定項目を比較すると、一人当たりの農業産出額は、他の2村より低く、一人当たりの製造品出荷額については水上村より低い。高齢者人口比率、自主財源比率は他の2村並みである。地域経済・雇用対策費の需要増に大きく寄与しているのは人口密度の項目である。五木村は1km<sup>2</sup>当たり4.8人に対して産山村26.4人、水上村12.6人である。人口密度の低さに反比例して、交付税が多く配分されたと推測できよう。

しかし2013年度以降は、地域経済・雇用対策費は減少することになった。これは地域経済・雇用対策費の経常態様補正の補正上限値が引き下げられたためである。2012年度の上限値は15,000であったが、2013年度13,000、2014年度9,000と低下した<sup>(22)</sup>。また、2014年度には単位費用が2,340円から1,740円に引き下げられ、需要額も3,172億円から2,973億円

<表5> 五木村、産山村、水上村の地域経済雇用対策費の比較（2012年度）

	五木村	産山村	水上村
地域経済・雇用対策費の単位費用（円）	2,340	2,340	2,340
〃 測定単位（人）	1,205	1,606	2,405
〃 最終補正	146,495	53,211	35,898
〃 基準財政需要額（千円）	413,071	199,969	202,024
一人当たりの農業産出額（円）	74,689	1,139,477	237,006
一人当たりの製造品出荷額（円）	517,859	75,816	522,287
自主財源比率（%）	13.6	16.1	16.1
人口密度（人／平方キロ）	4.8	26.4	12.6
高齢者人口比率（%）	41.4	36.4	36.0

注）農業産出額は2010年、製造品出荷額は2012年の数値である。

出所）農林水産省『わがマチ・わがムラ — 市町村の姿 — 』、熊本県企画振興部統計調査課（2015）『熊本県統計年鑑』、熊本県総務部財政班『交付税算定台帳』を参照。

(22) 井上（2013）、231ページ参照。



に減額された。これにより五木村の最終補正係数（＝段階補正×経常態様補正× $\alpha$ ）は、2012年度の146.50から2013年度には129.90に、さらに2014年度には92.69に引き下がり、交付税の減少に大きく作用したのである。県内の他の市町村と比較すると、最終補正係数の低下は五木村特有の現象である。人口類型別に最終補正係数の推移を見ると、町村Ⅰ型（人口5,000人未満の町村）を除き大きな変化はない。しかも町村Ⅰ型を見ると、五木村だけが最終補正係数の値が大きく低下していることがわかる（表6）。

このように地域経済・雇用対策費が引き下げられていく一方で、新たな需要項目が加わることになった。2013年度に歳出特別枠に新設された「地域元気づくり推進費」である（需要額934億円）。これは、地域活性化に取り組む自治体の財政需要を人口をベースに算定するもので、算定に当たっては行革努力が反映するように職員削減率やラスパイレス指数の係数が組み入れられている。算定式は下記の通りである<sup>(23)</sup>。

＜表6＞ 熊本県内自治体の地域経済・雇用対策費等の最終補正係数の推移

	地域経済・雇用対策費の最終補正係数			③／①	地域の元気づくり推進費の最終補正係数	地域の元気創造事業費の最終補正係数
	2012①	2013②	2014③			
政令市	0.34	0.35	0.36	1.05	1.26	0.43
市Ⅲ型	1.59	1.59	1.63	1.03	3.12	0.91
市Ⅱ型	1.77	1.77	1.84	1.04	3.91	1.17
市Ⅰ型	1.91	1.89	1.93	1.01	4.29	1.31
町村Ⅴ型	1.42	1.41	1.49	1.05	3.43	0.77
町村Ⅳ型	3.20	3.16	3.23	1.01	7.84	1.71
町村Ⅲ型	3.36	3.34	3.47	1.03	8.72	1.92
町村Ⅱ型	5.46	5.39	5.70	1.04	9.73	2.60
町村Ⅰ型	37.27	35.05	31.01	0.83	17.0	6.88
産山村	53.21	53.34	54.99	1.03	23.9	12.14
湯前町	7.81	7.76	8.06	1.03	18.5	4.47
水上村	35.90	35.74	36.95	1.03	20.5	8.48
相良村	11.66	11.44	11.76	1.01	11.6	3.73
五木村	146.50	129.90	92.69	0.63	20.4	14.06
山江村	13.31	12.87	13.12	0.99	9.8	4.04
球磨村	16.10	15.63	16.17	1.00	18.0	4.50
南小国町	13.63	13.71	14.30	1.05	12.9	3.61

注) 上記は類似団体の人口区分によるものである。各類型の数値は類型自治体の平均値である。出所) 表4に同じ。

(23) 井上(2013)、231～232ページ参照。

地域元気づくり推進費＝単位費用（262円）×人口×段階補正×経常態様補正（1 + a ×ラスパイレス指数を用いた係数（A）+ b ×職員数削減を用いた係数（B）

さらに、2014年度には「地域元気づくり推進費」は「地域の元気創造事業費」に切り替わることになった（需要額2,624億円）。財政需要の算定に当たって、自治体の行革努力とともに地域活性化の成果指標が組み込まれることになった。行革努力は補正係数の経常態様補正Ⅰで、地域活性化の成果は経常態様補正Ⅱで示されている。算定式は以下の通りである<sup>(24)</sup>。

地域の元気創造事業費＝単位費用（2,270円）×測定単位（人口）×段階補正×（経常態様補正Ⅰ＋経常態様補正Ⅱ）

経常態様補正Ⅰ＝（0.3A＋0.2B＋0.1C＋0.1D＋0.1E＋0.1F＋0.1）×α

A：職員数削減率による係数、B：前年度のラスパイレス指数による係数、C：直近5か年平均のラスパイレス指数による係数、D：人件費削減率による係数、E：人件費を除く経常経費削減率による係数、F：地方債残高削減率による係数、α：1.022（算定額を2,250億円程度とするための割合）

経常態様補正Ⅱ＝（0.15G＋0.15H＋0.15I＋0.15J＋0.15K＋0.15L＋0.05M＋0.05N）×β

G：農業産出額の伸び率による係数、H：製造品出荷額等の伸び率による係数、I：小売業年間商品販売額の伸び率による係数、J：若年就業率の伸び率による係数、K：従業員数の伸び率による係数、L：事業所数の伸び率による係数、M：転入者人口の伸び率による係数、N：一人当たりの地方税収の伸び率による係数、β：0.406（算定額を375億円程度とするための割合）

五木村の需要額は、2013年度「地域の元気づくり推進費」の新設により644万円、2014年度「地域の元気創造事業費」の新設で3,846万円増加した。しかし地域経済・雇用対策費は2013年度には、前年度の4億1,307万円から3億6,628万円に4,679万円、同じく2014年度には、1億7,640万円減額されている。2つの需要額の新設によってもこれらの減額分を補てんするには遠く及ばなかった。このため、2012年度から2014年度にかけて、基準

---

(24) 井上（2014）153～154ページ参照。

財政需要額15億4,925万円から13億374万円に、普通交付税額は13億3,803万円から10億8,357万円に大幅に減少することになった。

もっとも「地域元気づくり推進費」、「地域の元気創造事業費」は「地域経済・雇用対策費」と同様、小規模町村を有利に扱っていることは確かである。表6で熊本県内自治体を対象に両者の最終補正係数を見ると、人口規模に反比例して係数が高くなっているのである<sup>(25)</sup>。行革努力、地域活性化の成果を反映する経常態様補正以上に段階補正の影響が強く現れているためであろう。このため、五木村の最終補正係数は他市町村よりも非常に高い値となっている。

ところで、2012年度以降の交付税改革の動きは、五木村の財政指標にも大きな影響を与えている。2012年度、経常収支比率は前年度の92.0%<sup>(26)</sup>から75.2%に大幅に改善されることになった。これは交付税の増加で経常収支比率の分子である経常経費充当財源に比して分母である経常一般財源総額が大きく増加したためである(図6)。つまり、地域経済・雇用対策費の創設が交付税を増額させ、経常収支比率も改善させたのであった。また、この交付税の増加によって財政調整基金の積立が増加し、それによって将来負担比率の分母である充当可能基金も増加することになった。この時、同時に分子である地方債現在高が減少したことで将来負担比率は2012年度からマイナスになっているのである(表7)。

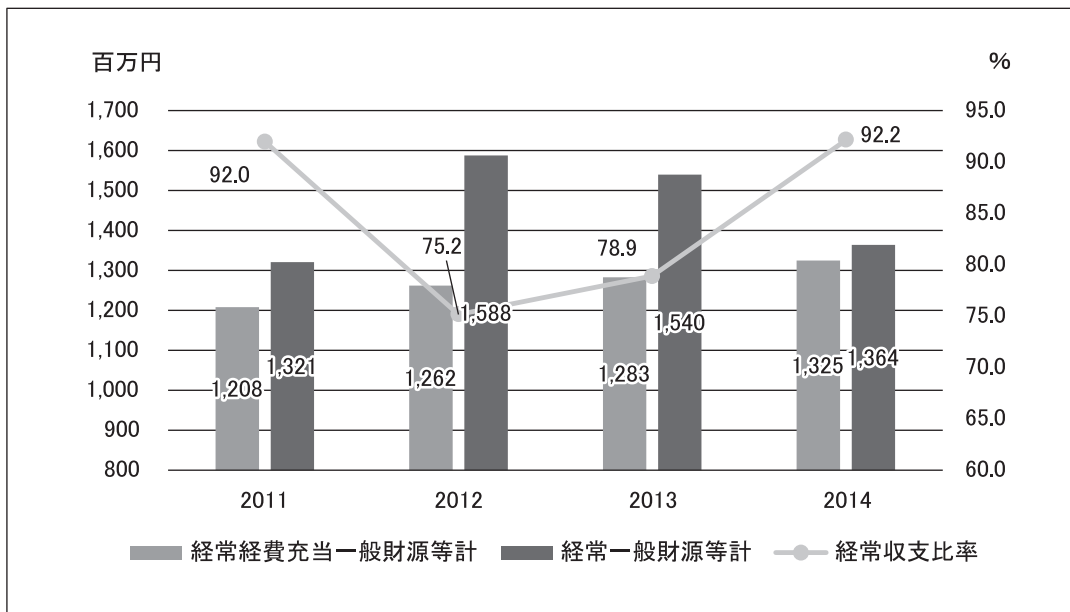
しかし、2014年度には交付税は大幅に減少したため、経常収支比率は再度、92.2%の水準に悪化している。「五木村一般会計歳入歳出決算書(2014年度)」では「これは基準財政需要額の減額に伴う地方交付税の減少が大きく影響」しているためだとして今後交付税の抑制が続けば、「村税などの他の一般財源が限られている状況では各種財政指標の悪化も予想される」と危惧している。

五木村のような小規模山村自治体は地方税の増収効果に多くの期待はできない。このため、村の財政運営にとって交付税は必要不可欠な財源である。しかし、この間の交付税の動向を見ると、国の合併、景気対策、行革方針、地域活性化策に連動して大きく変動している。五木村のダム中止後の振興事業が円滑に進むためにも、交付税による財源の安定保障が一層、求められると言えよう。

(25) なお、最終補正係数自体は単位費用が増加したために引き下げられている。

(26) 五木村ではダム中止後の振興事業を行っている関係で事業量が多く、類似団体と比べ職員数、人件費も大きくなっている。また、村の面積が広く集落のアクセス道路の管理や地籍調査に多くの物件費を要している。こうした要因が経常収支比率を高めている。

<図6> 五木村の経常収支比率等の変化



出所) 図4に同じ

<表7> 将来負担比率の推移

(単位: 百万円)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
将来負担額	4,196	4,196	4,061	3,817	3,626	3,530	3,270
一般会計等に係る地方債現在高	3,302	3,302	3,113	2,966	2,815	2,718	2,516
その他	894	894	948	851	811	812	754
充当可能財源等	3,068	2,934	3,632	3,522	3,514	3,695	3,927
充当可能基金	690	652	1,445	1,403	1,478	1,698	2,063
充当可能特定歳入	67	64	60	56	52	48	44
基準財政需要額算入見込額	2,311	2,218	2,127	2,063	1,984	1,949	1,820
将来負担比率の分子	1,273	1,261	428	295	112	-166	-657
将来負担比率 (%)	126.9	118.7	38.4	25.0	10.0	—	—

出所) 熊本県総務部市町村課財政班 (2015) に同じ。

## おわりに

本論文では熊本県五木村をケースに小規模山村自治体の地域振興策と財政について検討してきた。最後にこれまで述べてきた議論を整理して、本論を締めくくりにする。

第1に、五木村のダム中止後の振興事業についてである。五木村は長年ダム問題に翻弄され人口も大幅に減少してきた。2008年にダム事業が中止されたがその傾向は将来的にも続くと予想されている。現在、五木村では県の全面的なバックアップの下、ハード、ソフト両面の振興事業が行われている。2014年までに支出された事業費総額は32.4億円で、観光・交流事業の促進、農林業の振興、道路ネットワークの整備等、様々な事業が展開されてきた。その結果、観光客の増加、特産品の開発、木材生産の拡大等の成果が見られている。しかし、建設業中心の村経済を転換する程の効果は見られていない。2018年度には振興事業も終了するため、村を支える新たな産業の成長が待たれるところである。より長期的な視点に立った国、県の支援と共に、近隣自治体と連携した施策（広域的な観光ネットワークの整備等）の展開が必要となろう。

第2に、交付税改革と五木村財政の影響である。五木村の地方税収は人口減少を反映して2002年度以降20%も減少している。先にも述べた様々な振興事業は一定の成果を發揮しているが、税収面に限っては大きな効果は期待できないかもしれない。そのため、五木村に限らず小規模町村の場合、地方交付税は財政運営にとって不可欠な財源となっている。しかし、最近の交付税は国の諸政策に連動して大きく変動する傾向が強まってきた。2000年代初めは市町村合併政策に連動して段階補正が引き下げられ、2000年代後半からは景気対策や地域振興策等に連動して様々な歳出特別枠が創設されていった。こうした交付税改革の影響を受け、五木村でも交付税が大きく変動することになった。特に、2012年度の地域経済・雇用対策費の創設は、五木村は人口密度が低いということで大きな増収効果をもたらしたが、その効果は瞬く間に薄れ経常収支比率は再上昇することになった。そうした点からすると、小規模町村の財政運営には交付税の安定性が重要な課題であることがわかる。財源が長期安定的であると認識できて初めて、自治体は腰を据えて地域振興策にも取り組むことができよう。歳出特別枠を猫の目のように創設、改廃し、時々々の政策意図に対して場当たりの補正係数が操作されてしまえば、自治体の財政運営にかく乱要因を

持ち込むことになりはしないだろうか<sup>(27)</sup>。

(こいずみ かずしげ 熊本県立大学総合管理学部教授)

### 【付記】

本論文は平成27年度文部科学省地域志向教育研究事業（「限界町村」の行財政運営 — 五木村を対象に —）の研究成果の一部である。

キーワード：小規模山村／ダム事業／地方交付税／  
五木村／歳出特別枠

### 【参考文献】

- 福岡賢正（1996）『国が川を壊す理由～誰のための川辺川ダムか』、葦書房。
- 高木健二（2004）「町村財政と交付税」地方自治総合研究所編『三位一体改革の虚実 — 地方財政計画のあり方を問う』、地方自治総合研究所。
- 岡田知弘（2006）「地域づくりの経済学入門」自治体研究社。
- 井家展明（2010）「現地調査報告 川辺川ダム問題の現状と課題」『レファレンス』第60巻、第4号。
- 石崎涼子（2011）「社会連携の推進に果たす市町村の役割」森林総合研究所編『山・里の恵みと山村振興』、日本林業調査会。
- 川瀬憲子（2011）『「分権改革」と地方財政』、自治体研究社。
- 西野寿章（2011）「平成の大合併と山村の再編成」藤田佳久『山村政策の展開と山村の変容』、原書房。
- 蓮見音彦（2012）『現代日本の地域分化』東信堂。
- 原昌史（2012）「平成25年度普通交付税の算定方法の改正について」『地方財政』第51巻9号、地方財務協会。
- 井上靖朗（2013）「平成25年度普通交付税の算定方法の改正について」『地方財政』第52巻9号、地方財務協会。
- 藻谷浩介（2013）『里山資本主義』角川書店。
- 井上靖朗（2014）「平成26年度普通交付税の算定方法の改正について」『地方財政』第53巻9号、地方財務協会。
- 藤山浩（2014）『田園回帰1%戦略』農文協。
- 増田寛也編著（2014）『地方消滅』中公新書。
- 飛田博史（2016）「2015年度普通交付税算定結果の検証」『自治総研』第447号。

(27) この間の歳出特別枠の創設の問題点として飛田（2016）は法的安定性の欠如、算定根拠の脆弱性、奨励的な交付税算定、成果の幻想といった問題点を指摘している。

**【行政資料】**

五木村（2008）『いつき議会だより やませみ』No.86。

五木村（2010）「五木村の今後の生活再建を協議する場」（五木村の現状と課題）。

熊本県・五木村（2014）『ふるさと五木村づくり計画～村民が主役のむらづくり 基本計画』。

総務省（2014）『市町村決算カード』他各年度版。

総務省（2014）『平成25年度市町村別決算状況調』他各年度版。

五木村（2015）『五木村人口ビジョン』。

熊本県総務部市町村課財政班（2015）『平成25年度熊本県内市町村の財政状況資料集』他各年度版。

熊本県総務部財政課（2015）『主要な施策の成果（平成26年度）』他各年度版。

総務省統計局（2015）「統計でみる市区町村のすがた」。

林野庁（2015）「山村をめぐる状況と今後の方向」。

熊本県企画振興部統計調査課（2016）『平成24年度市町村民所得推計』他各年度版。

熊本県企画振興部統計調査課（2016）『熊本県統計年鑑』他各年度版。