

地域開発と地方自治(1)

— 鹿児島県政の過去と現状 —

西 岡 久 鞆

はじめに

本稿は、一九七一年四月特定研究「産業構造変革」班の一メンバーとして分担した「鹿児島県行政分析」について、共同討論の素材に供する目的で書きおろしたものである。四年の時間が経過したいま、発表するのは忸怩たるものがあるが、私自身の仕事にくぎりつけない考えもあり、必要最少限度の加筆訂正を施して、あえてここに発表することにした次第である。

目 次

- 一、分析の視点
- 二、日本経済の高度成長と鹿児島県の情勢
- 三、地域開発政策の展開と県政の対応(以上本号)
- 四、開発行政の現状と問題点(以下次号)
 - 1 工場誘致と公害問題

2 過疎問題と広域市町村圏

3 志布志湾開発問題

一、分析の視点

およそ、地方自治体の活動が、国家政策の遂行と無関係でありえないことはいうまでもないが、国と地方自治体との関係をどのようなものとしてみるかについては、憲法にいう「地方自治の本旨」の理解とも関連して、基本的な見解の相違がある。

地方自治体に、国家以前から存在する「固有権」"pouvoir municipal"なる観念を認めうるかどうかの問題であるが、消極に解する見解が多数である。⁽¹⁾要するに、地方自治体そのものが、国家によって保障された制度であるから、それ以前から存在する固有権の観念を容れる余地はない、というのがその論拠であるといつてよい。⁽²⁾しかし、現憲法の歴史的な性格を重視する立場からすれば、かかる論理の含む危険性をみのがすことはできないだろう。地方自治が、戦後憲法政治の重要な要素として、国家法体系の頂点にその一座を占めるにいたった歴史的背景には、統治構造の多元主義を前提としたうえで、戦前の官僚的中央集権主義をつよく否定し、これとの対決・抗争なしには真の地方自治は実現しえないとの思想があったわけ、このことを是認するかぎり、地方自治の本質理解から固有権の観念（それをいかに構成するかは別として）を全く抜き去ることは、なんら実践的意味をもたないものといわなくてはならぬ。

ただ、従来の固有権説が、英米法的地方自治の伝統をもたないわが国で、実定法上の根拠を欠くとの批判に十分耐ええなかったことは認めねばならない。たとえば「何よりもまず地方自治は一つの具体的な政治的要求であつてこの要求を掲げて、国家にそれを認めさせてきたものは、それを直接に自己の権利として主張している社会的団体であつた」という点に固有権の存在理由をもとめる説明は、英米の歴史的経験においては妥当しえても、わが国の場合果してそういえるかは

疑問であろう。

むしろ、固有権の論拠は、憲法の保障する基本的人権を前提としたうえで、それと一体をなすものとしての国家統治構造の多元性にこれをもとめることが可能ではないかと思う。抽象的保障としての基本的人権は、現実には一定の社会的組織を媒体とするのでなければ具体的なものとはなりえない。労働者の基本的人権が、労働組合という社会的組織を媒体とすることによってはじめてリアルなものとなるように、地域住民の基本的人権もまた、それを実現するのに適当な社会的組織を必要とする。現憲法が重要なその一章をさいて、地方自治を統治構造の不可欠の要素として織り込んだうらには、そのような過去をつよく否定したうえで、よい環境のなかで生きようとする住民の本然の権利・利益を住民基本権としてとらえ、地方自治体はなによりも住民のかかる基本権を実現するための場の設定という工夫があったものとみるべきではなからうか。

しかし、このような憲法構成原理の実践が、戦後政治過程で、保守政権により意図的にサボタージュされ、あるいははなはだしくゆがめられてきたことはすでに周知のことである。とくに、憲法調査会報告の主流意見にみられるような「福祉国家」の論理とも関連して、いわゆる新中央集権主義的傾向が深まりつつあることは重大である。たとえば、三八年地方制度調査会がその答申のなかで、「現代福祉国家における両者（国と地方自治体―筆者）の關係は、決してこのような（対抗―筆者）關係に立つものではなく、国も地方公共団体もともに国家の統治機構の一環をなすもので、国は中央政府として、地方公共団体は地方政府として、国民福祉の増進という共通の目的に向ってそれぞれの機能を分担し、相協力して行政の処理にあたらなければならないもの」と述べているのがそれである。

この論理には、近代民主主義の大前提である多様性の寛容の拒否、異質なものの廃絶の思想が含まれている。いかにも、中央と地方との機能的分担を認める点で、それは戦前の絶対中央集権主義とは異なる。しかし、国民福祉の増進というきわめて抽象的な政治理念を掲げることによって、現実存在する中央と地方との具体的な対抗・矛盾関係をいっさい

捨象し、地方を新たな中央支配の一環として組み入れようとする点で、その基本的なねらいは同じだといえよう。

いかにも、個人的権利・利益の主張に傾き全体の利益を無視することは許されないのであろう。問題は、抽象的な全体の利益の名において、具体的に何が主張されているかということである。

産業の発展はよいものだ、それは国民全体の利益であるという発想のうらには、そのために禍されるものがあっても、文句をいわずに協力しろという考えがある。そして、そうした観念を支えているものが、資本優位⇨人間疎外の論理にはかならない。だが、現実にかかる論理が支配しているとすれば、憲法政治の役割は、なりよりもまずそれを否定することだけではないだろう。にもかかわらず、保守政府による戦後政治の展開は、まるでこうした役割を忘れたかのようにみえる。所得倍増、高度経済成長、地域開発、広域行政などそのいずれをとってみても、そこを一貫して流れているのは、資本優位の政策であり、それが結果として地域住民にもたらしたものは、過疎、過密、公害、交通、住宅、物価問題の激化および生活、自然環境の破壊であった。

こうした戦後政治の展開のなかで、住民福祉の向上に努めるべき地方自治体がおかれている問題状況はいかなるものであろうか。

以下、地域開発政策の展開のなかで、鹿児島県政がたどり、そしておかれている問題状況を地方自治との関わりの中で把えてみることにしたい。

注(1) 地方自治の本質に関する内外の諸説を整理して紹介した最近の文献としては、星野光男「地方自治の理論と構造」があるが、そのなかで「制度的保障説」がわが国でも多数説とする。二四頁。

(2) たとえば、宮沢俊義「日本国憲法」七七頁。

(3) 鶴飼信成「憲法における地方自治の本旨」—都市問題昭和二八年四月号。

(4) 憲法調査会における改正意見の主流をなすいわゆる「共同意見書」(八木秀次ほか一六名)は、福祉国家の論理を説いて「現代

にあつては国家ないし国家権力自体の構造が民主的に構築されるようになってゐる。ここにおいては、国家権力はかつてのようにならずしも個人の自由・人權の敵対物ではなく、むしろそのもつとも強力な保護者にすらなりうるようになった」とする(同報告書五三四頁)。

(5) また、共同意見書は、地方自治とくに地方分権の問題について「社会条件が均等化して地方的特殊性がうしなわれ、交通通信手段が発達して地方が広域化すれば地方行政がひろがり中央集権化するのほざけられない」としてゐる(報告書、七一五頁)。

二、日本經濟の高度成長と鹿児島縣の情勢

地方政治が、地域住民の基本的政治要求にもとづき、それを掲げて中央政府と対決し、中央政府にそれを認めさせるといふ「地方自治の本旨」を貫くためには、すくなくとも三つの面で地方自治体の自主性が確立されねばならぬ。一つは人事、二つは制度(機構)、三つには財政である。ところが、戦後地方自治の展開は、このいずれの面でも、中央依存の度を深め、いわゆる三割自治―自治の形骸化といわれる実態に甘んぜざるをえなくなつてゐる。ところでこうした傾向は、産業基盤の脆弱な地域ほどつよいといえるが、南九州とくに鹿児島縣の場合とくに顕著な傾向となつてゐる。さらに、このような現象は、日本經濟の高度成長にともなう人口流出―過疎化によつていっそうその度を深めつつあるといえよう。

そこで、主として昭和三〇年以降の高度成長期を対象に、本縣の社会經濟情勢を示す若干の指標を掲げることにする。
イ、人口構成の推移

本縣の人口は、終戦時(二〇年一月)には一五三万であつたが、その後ほぼ一貫して増え続け、二九年には二〇〇万を超えた。しかし、この傾向は、三〇年の二〇四万をピークとして以後減少の一途をたどり、三五年一九六万、四〇年一八五万、四五年一七二万となり、三〇―四五年の一五年間に約三二万人(一五%)の減少となつてゐる。とくに、三〇―三

(表1) 人口の推移 (国勢調査報告書総理府統計局)

| | 昭 30 | 35 | 40 | 45 |
|--------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| 人 口 | 2,044,112 | 1,963,104 | 1,853,517 | 1,729,010 |
| 減少率(%) | — | 3.9 | 5.6 | 6.7 |

(表2) 年令層(3区分)別構成比(百分比)
()は全国

| | 昭 30 | 35 | 40 |
|--------|----------------|----------------|----------------|
| 14才以下 | 37.0 (33.4) | 36.6 (30.0) | 32.1 (25.6) |
| 15~64才 | 56.8 (61.3) | 56.2 (64.2) | 59.5 (68.1) |
| 65才以上 | 6.2 (5.3) | 7.2 (5.7) | 8.5 (6.3) |

(総理府統計局編「わが国の人口」より)

年令人口比の相対的低下と人口構成の総体的老令化ということがとくに
つよい傾向となつて現われている。すなわち、昭和三〇―四〇年の一〇
年間に於ける一五―六四才人口比の伸びは、全国平均のわずか四割にと
どまるのに対し、一方、六五才以上人口比の伸びは全国のそれの二・三
倍にもなつている(表2)。

そこでさらに、一五―六四才人口につき五才クラスごとの構成比でみると(表3)の示
すように、この年令層のなかでも一五―三四才の低年令層は、対全国比で平均二・四%低い
のに対し、三五―六四才の高年令層は平均一・六%高くなつており、本県の産業を担っている

五年の減少率は三・九%であつた
ものが、三五―四〇年では五・六
%、四〇―四五年では六・七%と
減少のテンポがいつそう早くなつ
ている点が注目される(表1)。

また、この人口の動きを年令別
でみてみると、一五―六四才のい
わゆる生産年令人口と六五才以上
の非生産年令人口が増え、一四才
以下のそれが減るといふ一般的傾
向のなかで、本県の場合は、生産

(表3) 昭和40年 15~64才人口構成比(百分比) ()は全国

| 才 | 20 | 25 | 30 | 35 | 40 | 45 | 50 | 55 | 60 |
|----------------|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 15 19 | 24 | 29 | 34 | 39 | 44 | 49 | 54 | 59 | 64 |
| 15.1 (16.2) | 8.3 (13.6) | 9.7 (12.5) | 11.8 (12.4) | 12.3 (11.2) | 10.6 (8.9) | 9.2 (7.3) | 8.6 (6.9) | 7.7 (6.0) | 6.7 (5.0) |

経済企画庁調査局編「地域経済要覧」1970年により作成

生産年令層のなかでもとくに老令化の全般的進行がみられるのである。そしてこのことは、一四才以下人口比が全国平均をはるかに上回っていることと相俟って、中学、高校卒の県外流出がいかに激しいかを物語るものといえることができる。

ロ、産業構造の変化

次に、一五才以上の就業人口の産業別構成比にはどのような変化がみられるか。二五―四〇年の一五年間における変化を全国および宮崎県との比較において示したものが(表4)である。これがいわゆる「産業構造の変化」を示す一つの指標たりうるものとすれば、この一五年間に本県の産業構造もまたかなり高度化したといえそうである。しかし、それは本県だけについてみた場合であって、全国との対比でみたとき、なお依然としてかなりの立ちおくれがみられることは否めない。すなわち、昭和二五年における第一次産業の占める割合は、全体の七二・七%と圧倒的に高かったものが、四〇年には五〇・六%と低くなり、それにつれて第二次、第三次産業の占める割合も、それぞれ八・九→一五・八、一八・四→三三・六%と相当高くなっている。しかしそれは国全体としての産業構造の高度化に比べると、四〇年現在においてなお、国全体の半ばにも達しない状況であり、この面でも全国的高度化についてゆけない本県の悩みがそこにあるといわなくてはならないだろう。

(表4) 産業別就業人口の構成比 (百分比)

| | | 昭 25 | 30 | 35 | 40 |
|---------------------------------------|---------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 本 県 (<small>カッコ内は宮崎県</small>) | 総 数 (%) | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| | 第一次産業 | 72.7 (64.9) | 67.8 (59.0) | 60.4 (52.6) | 50.6 (44.4) |
| | 第二次産業 | 8.9 (14.8) | 8.4 (14.0) | 12.1 (16.1) | 15.8 (18.2) |
| | 第三次産業 | 18.4 (20.3) | 23.8 (27.0) | 27.5 (31.3) | 33.6 (37.4) |
| 全 国 | 総 数 (%) | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| | 第一次産業 | 48.3 | 41.1 | 32.8 | 24.7 |
| | 第二次産業 | 21.9 | 23.8 | 29.1 | 32.0 |
| | 第三次産業 | 29.8 | 35.1 | 38.0 | 43.4 |

【国勢調査報告書(総理府統計局)より作成】

ハ、所得格差の動向

生産性の低い第一次産業（農・林・漁業）従事者の構成比がきわめて高いことから、県内生産所得の低位性は免がれたいところであり、それはひいては一人当り県民所得の格差を縮めえない結果となっている。（表5）は、昭和三〇―四五年における一人当り県民所得の推移を、全国を一〇〇とする各地域との対比において示したものであるが所得格差の是正―生活水準の向上は一貫した県政のスローガンであったにもかかわらず、なお所期の成果をあげるまでになっていない。すなわち、四十五年現在での一人当り県民個人所得は三三一、〇〇〇円であって東京都の四〇％、愛知県の五七％、福岡県の六六％にとどまり、島根県（三七八、〇〇〇）、宮崎県（三八六、〇〇〇）よりも低く、沖縄県を除き全国最低となっている。

以上の指標によってみてもすでに明らかのように、産業構造における第一次産業とくに農業の比重がきわめて高いことが、本県の後進性を規定する重要なファクターとなっている。そしてさらに、農業の発展を大きく制約している自然的条件として、台風や豪雨等自然災害の頻発とシラス、ボラ、コラ等とよばれる火山噴出物から成る劣悪土壌の広範な分布とをあげなくてはならないだろう。

一方、政府は三六年農業基本法を制定して、経営規模の拡大、農地の集団化等を骨子とする農業経営近代化の施策を進めてきたが、その成果はほとんどあがっていないといえそうである。三五年二月―四一年一二月の七年間に〇・五ヘクタール以下の零細農は全体の五一・六％から四八・四％と三・二％減り、一・五ヘクタール以上が一・九％だけ増えている。しかし、これはこの期間に三万五千戸というおびただしい離農があったためとみられ、構成比の変化は農業構造改善

（表5） 一人当り県民個人所得の地域差

| | 昭30 | 35 | 40 | 45 |
|-------|-------|-------|-------|-------|
| 全 国 | 100.0 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 鹿 児 島 | 61.7 | 61.7 | 65.9 | 64.8 |
| 東 京 | 157.8 | 159.3 | 156.9 | 142.7 |
| 愛 知 | 114.2 | 122.3 | 109.3 | 111.0 |
| 福 岡 | 102.8 | 96.2 | 95.5 | 97.3 |
| 島 根 | 82.3 | 78.8 | 74.8 | 72.7 |
| 宮 崎 | 70.1 | 71.5 | 72.6 | 74.6 |

経済企画庁調査局編「地域経済要覧」1969年1974年による。

事業による規模の拡大によるものとは断定しがたい。かくて、本県の農家経営規模は四一年現在で、一戸当り平均七九アールと全国平均（北海道沖繩県を除く）の九四アールよりもはるかに小さく、その数は二万八千戸にのぼり（全国最多）、しかもその九二・四％は年六〇万円未満の零細所得層にぞくする（鹿児島県の現状と問題点―一九六九年）。

ところで他方、農業構造におけるこうした立ち遅れと農家所得水準の低さによって、鹿児島県は戦後日本資本主義の展開にとつては、またとない低賃銀労働の供給源として位置づけられることとなったのである。

三、地域開発政策の展開と鹿児島県政の対応

不十分ではあるが、要するに以上の分析からいえることは、三〇年代における日本経済の未曾有の高度成長にもかかわらず、本県ではなお産業構造の立ちおくれが目立ち、生産性の低い農林漁業従事者が全国平均に比べて二倍以上も多いということである。つまり、三〇―四〇年の一〇年間に於ける農林漁業従事者の占める構成比の推移をみると、減少率においては全国平均のそれを上回っているものの所得格差は縮まらないという結果をきたしており、かかる結果をもたらり、このことはなによりも本県産業が日本経済の高度成長についてゆけたかった事情を端的に示すものといえる。そうした最大の原因として、国の地域開発政策の矛盾をあげなければならないが、そのほか本県特有の地理的自然的条件が禍したこともみのがせない。かくて、県民の所得水準は全国一低いものとなり、人口とくに若年労働力の県外流出を促進し、いわゆる過疎現象を招来するにいたっている。

そこで、次に戦後県政の推移を主として地域開発政策の展開を中心に概観することにした。

戦後鹿児島県政の推移は、日本経済の展開に照応してほぼこれを三期に分けることが便宜である。第一期は、戦後の混乱期を経て収拾と安定復興のきざしをみせる二〇年代―重成県政（二一―三〇年）の時期であり、第二期は、町村合併・赤字再建を経て日本経済の高度成長にともない本県もまたいちじるしい好況をむかえることになるが、反面高度成長のひず

みが顕在化し、人口流出、過疎化の進行が県政の課題となる三〇年代―寺園県政（三〇―四二年）の時期がほぼこれに当たるとみてよい。そして第三期は、日本経済の国際化に対応して、新たな発展に備えるためのフレームワークがなされつつある四〇年代―金丸県政（四二年―現在）の八年間がこれに当たる。

ここでは主として第二期の三〇年代（寺園県政）を対象とする。第一期については第二期の展開と関連のある最少限度の叙述にとどめる。第三期は概説のほか別に項を改め、「県政の現状と問題点」として述べることにしたい。

第一期―重成県政（二二―三〇年）

最後の官選知事重成格が、地元の有力候補床次徳二を少差（約五万票）で破り、初代公選知事に就任した当時の県下の情勢は、食糧事情の極度の逼迫（アワ、ソバ、イモが主で米はごくわずかの配給量は一日一人当たり米換算で〇・三八リットル（二合一勺）、それも月一〇日分^①）で、県政の最大の課題は食糧の供出、確保であった。占領軍の支配下において、県経済部長と食糧課長が福岡軍政部に呼び出され、「来年一月中旬までに供出成績を八〇%までにできなければ、二人を沖繩へやり重労働を課する」と、たんなるおどしでなく言い渡されたというエピソード^②は当時（二三年くれ）の情勢のきびしさを物語っていた。

こうした情勢のなかで、二四年一月県は早くも「鹿児島県経済振興五ヶ年計画」を策定し、所得格差の縮小（対全国比五〇%を七五%へ）と拡大再生産に必要な最少限度の資本蓄積を目標とした県政の指針を示した。しかし、この計画自体、国庫から財源を引き出すことを意図したものと^③いわれるように、県財政にこの計画を実施できる余裕は全くなかった。二四年一月の「鹿児島県財政事情」が指摘するように、「唯国より義務づけられた事務を行なうことに終始している有様」であった。こうした財政事情はとくに本県に限ったことではなく、すべての地方自治体に共通した現象といえようが、とりわけ産業基盤の脆弱な本県として、国のテコ入れに期待するところが大きかったことは想像にかたくない。

一方、国の地域開発政策は、ドッジラインによる日本経済の自立化と国際社会への復帰を機として、昭和二五年「国土

総合開発法」の制定をみるにおよび、その第一歩を踏み出すことになる。この法律は、資源開発と国土保全を目的として、国と地方自治体は、全国総合開発計画・都府県総合開発計画・地方総合開発計画および特定地域総合開発計画をそれぞれ策定するものとしている。このなかで、特定地域総合開発というものは、後進地域について特別の建設・整備を必要とするものに対し、国は関係都府県の同意を経て、これを特定地域として指定し、指定地域に対しては政府がその地域の総合開発計画の実施に必要な資金の確保・補助金の交付等の財政援助を行なうというものである。

これよりさき、県では国の「復興国土計画要綱」にもとづく「地方計画策定要綱案」に示された大隅・熊毛開発計画に触発されて、地元の自主的な地域開発への気運がかなり醸成されつつあった。県では二二年一月大隅・熊毛開発調査室を設け、また学識経験者からなる調査会をして研究に当らせるなどして独自の開発計画をまとめ国に提出した。一方、宮崎県の日向地域は本県の大隅・熊毛地域とは一体的関係にあるところからこれと併せて、二六年のくれ国土総合開発法にもとづく、南九州特定地域の指定がなされたものである。⁽⁴⁾

ところで、所得格差縮少を旨とした経済振興五ヶ年計画と国土保全および資源開発を目的とした特定地域開発計画の成果につき、鹿児島県史は次のように述べている。

まず、昭和二八年度までに県民一人当りの所得水準を国民所得水準の七五%にまで引上げることが目標とした経済振興五ヶ年計画は、昭和二四年の「政府の安定政策による産業一般の不況に加えて、デラ台風をはじめとする数度の災害」により「甚大な被害をこうむったため、農業生産などは逆に低下する結果となり、生産の実績はこの計画による各年次の目標を大幅に下回ることとなった」。⁽⁵⁾

一方、南九州特定地域総合開発計画については、「事業種別の閣議決定事業費と実績および進捗状態をみると、著しく高いのは造林・道路・港湾で、道路と都市計画は計画の二―三倍となっており、低いのは河川改修・砂防・治山であるが、これは計画が実情(特殊土壌その他)に即しなかったことにも原因がある。また農業基盤整備のうち開拓は著しく事業が進

行したが、土地改良が著しく低いのは笠野原地区をはじめとする地区が、受益者の反対などで進行が遅れたため」であった。⁽⁶⁾

笠野原土地改良事業については後で述べるが、総じていえば、県独自の経済振興計画が失敗に終わったことはまだしもとして、国の指定事業として国庫による財源措置のなされた地域開発計画の成果も必ずしも満足すべきものでなかったことがうかがわれる。

かたや重成県政末期の県財政は、まさに破産寸前の状態であった。昭和二五―三〇年における県の実質赤字額は次(表6)のとおりで、二六年度を除いて累増し、三〇年度にはついに一二億二八〇〇万円の赤字を計上するにいたっている。

第二期Ⅱ寺園県政(三〇―四二年)

戦後鹿児島県政史における寺園県政の比重は圧倒的に大きい。昭和二二年三月県経済部長として九州地方行政事務局行政第一部長より転任いらい、寺園勝志は重成県政下にあつてよく食糧難の危機を切り抜け、二六年の知事選挙で副知事保岡武久が重成と争って破れたあと副知事として、とかく県議会幹部との折合いがよくなかった重成県政の補佐役をつとめた。こうした実績もあつて、寺園県政三期にわたる政治基盤は比較的安泰であつたといえよう。三〇年と三四年の選挙では共産党候補に楽勝、三八年は無投票当選であつた。

寺園県政発足にとって当面の課題は赤字再建であつた。もっとも当時の地方自治体の町政危機は全国的な現象であり、二九年度における赤字団体は二、二八一、赤字総額は六四八億円にのぼり、四六都道府県中三四道府県が赤字を出していた。

政府はかかる事態に対処するため、三〇年一月「地方財政再建促進特別措置法」を制定し、二九年度末における実質赤字団体にこれを適用することとした。つまり、この法律によって赤字財政の再

(表6) 一般会計実質赤字額の推移 (単位百万円)

| | | | | | |
|-----|-----|-----|-----|-------|-------|
| 25年 | 26 | 27 | 58 | 29 | 30 |
| 384 | 182 | 597 | 858 | 1,156 | 1,228 |

(鹿児島県史第5巻 p.263)

建を行なおうとする地方自治体は、自治庁長官が指定する日現在により財政再建計画を定めて自治庁長官に申し出、その承認をえなければならぬ。そして再建計画は、経費節減計画、租税その他徴収成績の向上計画とその実施要領、租税その他滞納整理計画とその実施要領、租税の増収計画および才入才出の年次総合計画と地方債の年次償還額その他財政再建に必要な事項を、指定日の属する年度を含むおおむね向う七年度以内に才入才出のバランスが実質的に回復するように定めなければならないものとされたが、赤字団体がこうした枠組みのなかで再建の目的を建てうるものとしては、租税収入にはおのずから限度があるところから、経費節減なかならず定員削減による人件費節約と新規事業の停止、繰延べ等によるほかはなかった。そして、これが地方自治体の機能の縮小、低下をもたらすことは明らかであった。再建法の骨子もまたそこにあつたといふべきである。すなわち、この方法の適用をうけて赤字再建団体となつた自治体については、二九年度における赤字補填のほか再建計画にもとづく退職職員の手当に充てるためとくに地方債(財政再建債)を発行することが認められ、国はそれらの再建債に対しては一定の基準により利子補給をするといふものであつた。

県では再建法施行以前にもすでにある程度の赤字解消措置が講じられてはいた。しかし、革新団体の抵抗を排除して強行された一連の経費節減方策も累積する赤字には焼石に水であつた。そこで、三一年県議会の議を経て「再建団体」として本法の適用をうけることとなつたのである。

県では、二九年度の赤字額一一億五千万円のうち九億円を再建債とすることが認められた。しかし他方それと引き換えに行政機構の縮小、定員削減、徴税の強化、税率の引上げ、事務処理の能率化などきびしい合理化を余儀なくされることとなつた。三一年度の当初予算を審議する三月定例県議会が、再建法の適用をめぐる紛糾したのも当然であつたといえよう。再建法は、赤字の責任をもつばら地方自治体に転嫁し、財政再建の名のもとに不当に地方自治に干渉する悪例をのこすもので容認できない、とする有力議員の激しい追及があつた。これに対し知事は「おっしゃるような議論も当然成立するが、今鹿児島県の財政は破産寸前のところまで来ている。これをまず立ち直らせることが先決⁷⁾」として再建法適用の

やむをえないゆえんを熱心に説いた。激しい応酬の末、三月一六日再建法適用は可決された。

再建法適用に当って自治庁は、投資的経費を実績の七割に押えることおよび県民税を一律に二割程度引き上げることの二つの条件をつけた。知事は真つ向から反対した。自治庁も強硬で、それを呑まなければ認可しないという、知事もいさぎよく返上するとまで言い切ったが、結局、投資的経費の削減を二割にし、県民税引上げの代りに不動産取得税と自動車税を上げてほぼそれに見合うようにするという一種の妥協で認可となったといわれる。

かくて、県は前述のように一一億五千万円の実質赤字額のうち九億円を財政再建債に肩代りさせることができたが、反面向う一〇年間に四、三二四人の定員削減と職員の昇給延伸、旅費五%、食糧費七%、県単独補助金八%の節減、本庁機構の縮少（八部二室を七部一室へ）などにより極度の経費節減をはかると同時に、不動産取得税二%、自動車税五%の引上げとあわせて徴税の強化に踏みきらざるをえなかったのである。これに対する諸団体や市町村の反発、抵抗は大きかったが、知事はこれに耐えた。そうして、計画実施の初年度である三一年度の決算では、早くも実質黒字一億二千万円を計上することになった。このように予想外の結果をうんだ原因につき、県史は「もちろん前述のような経費節減措置によるところもあったが、一般財源が伸びたことがあづかって力があつた」とし、三〇年を転機とする国民経済の急速な成長にともない、本県もまた好況の波ののつてきた当時の情勢が、財政再建の時期を早めた大きな要因であつた点を指摘している。

ともかくこのようにして、寺園県政は重大な財政危機をのりこえ、一応軌道にのることができた。だが、次表(表7)でみるよ

(表7) 赤字再建以後の県財政の推移
(一般会計) (単位百万円)

| | 再 建 債 | | (A)-(B) |
|-----|----------|-----------------|---------|
| | 実質収支 (A) | 再 建 債 未償還元金 (B) | |
| 31年 | 120 | 930 | △ 780 |
| 32 | 254 | 1,019 | △ 765 |
| 33 | 214 | 924 | △ 710 |
| 34 | 349 | 805 | △ 456 |
| 35 | 662 | 677 | △ 15 |
| 36 | 1,152 | 384 | 768 |
| 37 | 883 | 91 | 792 |
| 38 | 705 | 78 | 627 |
| 39 | 827 | 65 | 762 |
| 40 | 956 | 50 | 906 |
| 41 | 1,010 | 35 | 975 |
| 42 | 203 | 18 | 185 |

自治省「地方財政統計年報」より作成

うに、財政再建債の未償還元金額を考慮した収支の回復は三六年度以降をまたねばならなかった。

ところで、昭和三〇年代の前半から三六年にかけての数年間は、日本経済がいわゆる驚異の成長をとげた時期で、この期間における国の地域開発政策は、資源開発と同時に重化学工業化中心へ移行したことを顕著な特色とする。すなわち、この期(昭三二―三五)に制定された東北開発促進法をはじめとする一連のブロック別開発促進法は、いずれも「その地方における土地・水・山林・鉱物・電力その他の資源の総合的开发を促進するために必要な基本的事項を定める」ことを目的としたもので、これにもとづき政府は「開発促進計画」を定めるとともに、その実施に必要な資金の確保を図り、また国の財政の許す範囲内でその実施を促進するように努めなければならないものとされた。しかし、これらの立法自体が微温的なものであったし、政府の意欲的な姿勢もみられない状況のもとで、関係行政機関、主として各県がたてた事業計画は、ブロックごとにある程度の調整を経たうえで、政府の予算をひきだすための陳情理由書として利用されたにすぎなかったようである。かくて「現実には重工業優先の高度成長政策が進められ、地域開発政策は地方重点の資源開発主義から、中央集中の工業開発主義に転換していく」こととなったのである。¹⁰⁾

こうした一般的情勢のなかで、寺園県政の地域開発は「鹿児島県総合開発計画」(三二―三六年度)、「南九州特定地域総合開発計画」(二九年閣議決定)および離島振興事業(二八―三七)の三本の柱を軸として展開された。

まず、県総合開発計画についていえば、それは「(一)産業の総合的育成、(二)経済活動基盤の整備、(三)資源の開発と利用の高度化、(四)災害防除と国土保全等の公共的施設と投資活動を総合的な関連のもとで推進」することになり、産業構造の高度化と所得格差の縮少を図ろうとするものであった。しかし、県自体の計画目標からすれば、若干上回る実績をあげながらも、日本経済のいちじるしい高成長と産業構造の高度化に比すれば、そこになお顕著な立ちおくれがみられ、所得格差の縮少もまた達成されないことが明らかとなったので、県はさらに新たな構想のもとに、昭和三五年一二月「鹿児島県経済振興計画」をまとめ、四二年にいたる発展の方向を示した。これによると、四二年度には県民一人当たり所得水準は七四

%にまで達するものとされた。しかし、これはその後さらに修正を余儀なくされ、三九年三月の修正計画では七〇%にまで手直しされている。

ところで、いちがいにこれを県開発政策の失敗といえれば酷にすぎるかもしれない。むしろ、それなりの成果はあったとすべきであろう。にもかかわらず、本県における地域開発の悲願ともいふべき、産業構造の高度化と所得格差の是正という点についていえばなお目標達成までにはかなりの距離があるという事実を否定することはできなかった。

また、国土総合開発法(昭二五)によれば、「資源の開発が充分に行われて居ない地域、特に災害の防除を必要とする地域」等で特別の建設・整備を必要とするものについては、政府がこれを「特定地域」として指定したうえ、「総合開発計画」を策定し、その実施に必要な資金の確保、財政措置に努力するほか、地方自治体が行なう特定地域総合開発事業について特別の財政援助を行なうことができるものとしている。本県大隅・熊毛地区の開発については、すでに終戦後間もなく、国の国土復興計画とも呼応して地元の積極的な動きがみられたが、二六年、同法にもとづき、宮崎県日南地区と併せて、この地区は南九州特定地域として指定されたものである。指定対象地域は、本県分としては、大隅地区二二万平方キロ、熊毛地区(離島)九万平方キロで、地理的自然的条件に恵まれず、その後進性が目立っており、またこの地区の人口密度も一平方キロ当り県平均二〇二・七人(四〇年)に対して一五〇・六人と稀薄である。したがって、開発の主目標も国土保全、産業基盤整備、資源開発の三つにおかれた。

ここではとくに、開発計画の中心ともいふべき資源開発—なかならず筭野原畑地灌漑事業について述べることにする。地域開発と地方自治の在り方をめぐって、いくつかの困難な問題と教訓を残していると思われるからである。

筭野原畑地灌漑事業の対象となった地域は、大隅半島のほぼ中央に位置する鹿屋、串良、吾平、高山にわたる東西八キロ、南北一六キロ約六、〇〇〇ヘクタールの台地で、全面シラスにおおわれた劣悪な土壌条件と台風豪雨の常襲が農業の振興を妨げてきた。この台地に水をひきいれる計画は古く藩政末期からあったといわれるが、実現するにいたらず、大正

末期から昭和初期にかけて、地元有志の奮起により、耕地整理組合が結成され、上水道の敷設、農道の建設、耕地の区画整理、開墾などの大事業が行なわれた。¹²⁾しかし、それは農家の飲料水の確保にとどまり、農業生産の発展と直結する畑地灌漑による土地改良事業は、当時としては農民の抵抗がなかったとしても至難のことではなかったかといわれている。

戦後昭和二二年、食糧事情の逼迫と資源開発の国家的要請のなかで、専門家を含む大隅・熊毛開発調査会が組織され、その研究のなから高隈ダムを建設し、その貯水をひいて笠野原台地の畑地を灌漑する構想が打ち出された。二四年には九大教授による大がかりな地盤調査が行なわれ、二六年四月農林省は笠野原畑地灌漑事業として高隈ダムの本格的調査を開始した。そして同年一二月前述のように国土総合開発法にもとづく南九州特定地域の指定がなされ、本事業は南九州特定地域総合開発計画のなかにもりこまれることとなったものである。

ところが、この事業は地元農民の激しい反対運動をまきおこし、ために難航をきわめた。九州農政局の事業報告書「かさのほら」によれば、二八年六月串良地区畑灌反対委員会・高隈ダム対策委員会の発足いらい、反対運動はしだいに力を増し、大会・デモ・町長リコールへと発展、三二年九月鹿屋市畑灌反対同盟を結成、一〇月には鹿屋・串良・高山・吾平の一市三町畑灌反対同盟連合会が結成されるにおよんで、反対闘争は笠野原全域にひろがった。三三年反対同盟が農林省と県へ提出した反対陳情書に署名した受益地区農民の数は二、五八〇名にのぼり、翌年七月には、大隅開発促進大会へ出席の寺園知事を反対派が包囲投石―武装警官出動という事態へ悪化した。

一方、これと並行して推進派の組織化と活動も活発化した。こうして、「四四年完工式を迎える迄に長い才月と笠野原台地を二分した激しい推進と反対の闘争に明け暮れ、隣保・婦人会・消防団の分裂、串良町の町政マヒ」すら招く有様であったといわれる。¹³⁾この間、事業推進の直接責任を負う県・市町村関係者のねばり強い説得工作が続けられたことはもちろんである。水没地区民との補償交渉にあたった塩田鹿屋市助役の次の一文は当時の模様をよくつたえている。

「ある日、寺園知事、永田市長、北田串良町長(故人)が同道で乗込み地区民との話し合いの場が持たれた。ところが三部落民は総

出で、ムシロ旗を押し立てて柏木小学校校庭に集りデモをはじめた。中には焼酎をひっかけているものもかなりあるので氣勢は上る。その勢いで会場に乗り込んできたのでたまらない。会場は知事、市長、町長にだけ椅子が用意され、あとは板の間に坐るようになっていたが、それぞれが席に着くとすぐ「俺達は土下座し、貴様らだけ椅子にかけるとは何事だ」と罵声が飛んだ。」

ともかくも、こうした経過をへて笠野原農業水利事業計画は、最後まで同意署名に応じなかった一、五二七戸の受益地区農家(三一・七%)を除き、計画変更のうえ四四年三月完工したものである。

ところで、地元農民の反対の理由と反対闘争を支えたエネルギーは何であったか。水没地区民との補償交渉もさきに述べたように難航したが、これは三七年八月妥結しているので省き、ついに完全な妥結をみるにいたらなかった受益地区民についてみてみよう。

まず第一に、受益者負担金の問題があった。反対派の理論的指導者大竹山氏の考えのなかにも、「負担金に見合うだけの効果がでてくるか疑問」視する向きがあり、これがすべての反対派の人たちに多かれ少なかれ共通した不安があったことは否めないだろう。ダム建設費を除く総事業費二九億一、五〇〇万円のうち、受益者負担金は八億四、七五二万円、これは反当り一七、四八五円となって地元農民の肩に直接かかってくる金額である。イモとナタネの低生産性作物に依存してきた農民にとってこれが耐えがたい負担としてうけとられたことは事実である。

第二に、住民不在の計画策定と地元農民の保守性向である。「例えこの事業が実現しても笠野原の土地条件・立地条件からみて、そ菜・果樹園芸地帯になることは不可能にちかい。したがって陸稲・カンショ・ナタネといったいまの作式は簡単に変えられるものではない」と大竹山氏はいう⁽¹⁹⁾。大竹山氏のそうした発言の裏には、地域の形状を一変させるような事業の計画を、事前に一言の相談もなしに一方的に決めて押しつけるのは言語道断というつよい反情がよみとれる。そうした反情は、笠野原に限った現象ではなく、近代化の過程にある日本の農村では多かれ少なかれ一般にみられる傾向といえようが、それが受益者負担の重みとも絡んで地元民の結束をいっそうつよめたといえそうである。

第三に、しかしなにもまして、地方自治体における議会機能の停滞をあげなくてはならない。地元農民の意識が保守的であり、現状変更に対する抵抗がつけければつよいほど、開発の側に立つ行政庁との距離がいつそう大きくなるのは必然だが、その距離をそのままに置いて、開発の効能を口説くことはほんらい無理であり、その間のパイプラインが必要である。議会はそのため設定であり、議会活動はそのための機能である。ところが十五年以上におよぶ反対闘争のなかで、地元農民の基本的要求を吸い上げ、これを掲げて行政に反映させるといふ地方自治の本来の機能は、ほとんど停滞していたように思われる。そうして、むしろ地方議会は、国↓県↓市町と系列化された執行体制の一翼として機能することにより、地元農民との溝をますます深める結果とすらなったようである。こうして、正常なパイプラインをもたない地元農民の蓄積された不満、要求は、地元有力者のかならずしも民主的でない指導下にそのはげ口を見出すこととなり、しばしば一撥的な形となって発現したものと思われる。後進地域における地域開発と地方自治をめぐる問題状況のなかには、多かれ少なかれこのような矛盾が伏在するものとみなければならぬ。

第三期Ⅱ金丸県政(四二年―現在)

寺園県政の後半は、高度成長をとげた日本経済がようやく景気のかげりをみせながらも、なおかつ高い投資水準をつづけ、ついに四〇年にかけての不況を招く時期で、三七年の全国総合開発計画にもとづく拠点開発政策の失敗からますます太平洋ベルト地帯への人口集中を結果し、巨大過密都市化と他方後進地域における「過疎問題」が顕在化するにいたったことを特色とする。

四二年、寺園県政のあとをうけて、自治事務次官から自民党公認候補として、革新系候補とあらそい、約四〇万票の差をつけて、三代目の県政を担当することとなった金丸知事にとって、最大の課題は、高度成長のひずみは正に終始したこれまでの消極的停滞ムードを打破し、いかにして県政に新風をまきおこすかということであった。かくて打ち出された構想が、四三年一〇月のいわゆる長期ビジョン「二〇年後のかごしま」およびこれにもとづく四四年六月の「第一次県勢

発展計画」であった。

後者は前者の実施要領ともいふべきものであるが、それによると四四―四八年の五年間に県民所得は年率九・七%で伸び、県民一人当たり年所得は一〇・九%で伸びて五年後には三五万九、〇〇〇円になるという目標を掲げ、そのために発展基盤の整備、特性を生かした産業の開発、魅力ある地域社会の建設、教育の振興と青少年の健全育成といった四つの柱を立て、それぞれについて具体的な実施計画が定められている。たとえば、発展基盤整備については、九州縦貫自動車道の完成推進、国・県・市町村道の整備、国鉄鹿児島・日豊両線の電化、鹿児島・志布志・川内三重要港湾の拡充整備、十三塚原新空港の開設と離島空路の整備、水産資源開発調査など、また特性を生かした産業開発としては、笠野原・出水平野・南薩の国営三地区の畑地灌漑、圃場、農道整備、暖地園芸、畜産の大型化のほか農業経営規模の拡大・近代化、鹿児島・志布志・川内各臨海工業地帯の形成などが計画されている。また、「過疎問題」につき「県勢発展計画」を紹介した特集記事（四四・六・二二南日本新聞「県勢のひろば」）のなかで、県は「過疎現象の浸透など人口減少に伴う農山漁村の変容に対しては、農林水産業の構造変革、生活の都市化に即応した新しい地域社会への再編成をはからなければならない」として、積極的に広域生活圏の構想を県民の前に提示した。

一方政府は、四〇年代にはいって、本格的な国際化の要請に即応する産業体制を確立するため、三七年の全国総合開発計画にもとづく拠点開発方式の反省のうえに立って、新たな構想のもとに四四年新全国総合開発計画（新全総と略称する）を策定その要旨を公表した。金丸県政の長期ビジョンおよび第一次県勢発展計画は、この新全総構想の先行取得ともみられるものである。すなわち、新全総は計画の主要課題として、「情報化、高速化という新たな観点から国土利用の抜本的再編成を図り、全国土を有効に利用するために、中枢管理機能の集積と物的流通の機構を広域的に体系化する新しいネットワークを整備する」ととし、具体的には「首都東京をはじめ、中枢管理機能の大集積地である札幌、仙台、名古屋、大阪、広島および福岡を結びながら、全国の地方中核都市と連結し、さらにこれらの都市の一次圏内のサブネットワ

ークを紹介して、日本列島の全域にその効果を及ぼすように新ネットワークを形成する。そしてこの新ネットワークの建設に当たっては、データ通信、ジェット航空機、新幹線鉄道、高速道路、高速コンテナ船等の高速高能の技術を駆使して、既存の中枢管理機能の集積を結びながら開発可能性を全国土に拡大するように進める」というものである。これをうけて、長期ビジョンも「県勢発展の基盤となる交通通信網の整備」をうたい、その具体化として第一次県勢発展計画において、九州縦貫自動車道など基幹交通施設の建設・整備が急がれていることはさきに述べたとおりである。

それでは次に、金丸県政下におけるこうした地域開発政策の展開をいくつかの問題にしぼって地方自治の観点から検討してみたい。

注(一) 昭和四四・一〇・一三、南日本新聞「戦後の鹿児島県政」

(2) 昭和四四・一〇・二七、同上

(3) 昭和四四・一一・四、同上

(4) 鹿児島県史 第五卷 四〇八頁

(5) 同上 四〇一頁

(6) 同上 四一五頁

(7) 昭和四四・一二・三〇、南日本新聞「戦後の鹿児島県政」

(8) 同上

(9) 鹿児島県史 第五卷 二八二―三頁

(10) 大内兵衛監修「地域と産業」二四四頁

(11) 鹿児島県史 第五卷 四〇二頁

(12) 九州農政局笠野原農業水利事業所「かさのほら」二八頁

(13) 同上 二九頁

- (14) 同上 二―三頁
- (15) 同上 三一頁「反対派の意見」及び昭和四五・一・二〇、南日本新聞「戦後の鹿児島県政」
- (16) 同上 三一頁「反対派の意見」