

## 高岡郡越知町(高知県)の地域活性化施策の適正性分析

1160413 北川 華帆

高知工科大学マネジメント学部

### 要旨

本論文では越知町の地位活性化施策の適正性分析を行う。そこで、越知町を位置づけするために、比較対象を高知県の成功事例とされている梶原町・馬路村とし、越知町を含めこの3町村の財施比較分析や役場の方や地域おこし協力隊の方へのヒアリングを行った。比較から見える越知町の特徴は、人口密度は最も高く、森林率は低いことから、他の2町村に比べれば山間地域とは言えない。また、産業構造では人口千人あたりの病院数が最も多く、高知県内でも2位の病床数である。そのため、医療・福祉に従事者が最も多いという結果であった。しかしながら、一人当たりの民生費額は梶原町・馬路村よりも低く、医療・福祉は充実しているとは言えないことがこれまでの分析で分かった。また、越知町の施策から事業を分析すると、越知町は農業に関する事業が多いが、全体的に思うような成果が上げられていなかった。そこで、越知町が抱える問題点はこのような施策のミスマッチであることが分かった。越知町は農業を主幹産業として、農業の振興に力を入れているが、総人口に占める就農者の年々割合は減少している。また、対策として行った事業も新規就農者は5年間で4名と成果はわずかであった。また、高齢化率は高いにも関わらず、福祉サービスは不充実である。この問題点の改善案として、農業を振興するのではなく、越知町は病院数と看護師が多いことから、隣接地域からも必要とされるような、都会型医療サービスの充実によって、地域住民の生活の向上、若者の就業機会の増大、隣接する地域への貢献を目指すことを提案する。

### 目次

はじめに

### 第1章 他の自治体との比較における越知町の位置づけ

#### 1.1 概要比較

#### 1.2 財務比較分析

##### 1.2.1 家計簿比較からの考察

##### 1.2.2 民生費比較からの考察

##### 1.2.3 積立金比較からの考察

### 第2章 越知町の分析

#### 2.1 越知町の対策

##### 2.1.1 こうち農業確立支援事業

##### 2.1.2 青年就農給付金事業

##### 2.1.3 新規就農研修事業

##### 2.1.4 地域おこし協力隊事業

#### 2.2 越知町の抱える問題点

### 第3章 提言・提案

## はじめに

高岡郡越知町は私の父の実家がある。表1の越知町の人口の推移を見ると1970年の9,611人から2010年には6,374人と、ゆるやかに減少している。さらに、H27年12月末現在の人口は6,009人となり、ますます減少している。図2の男女別年齢別人口のグラフからも若年層が少なく高齢者が多いことがわかる。このような現象を身近に感じ、幼い頃から慣れ親しんだ地域をなくしたくないと考え、越知町の地域振興に興味を持った。越知町の施策の判断・評価をし、評価に即した新提言・提案をすることを目的とする。研究方法は、成功事例があり、越知町と同じ過疎地域である高知県の梶原町と馬路村を比較対象とし、越知町を含め3町村の財政比較分析と各自自治体にインタビューをし、問題点を指摘し、最後に改善提案をする。

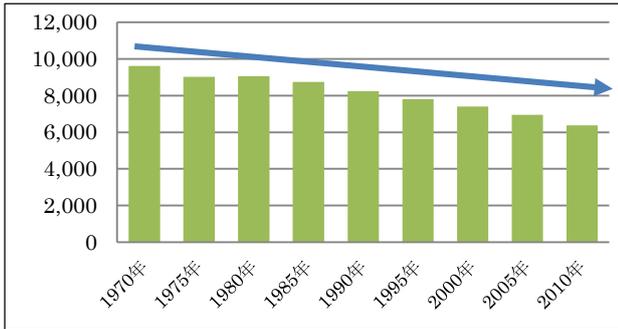


表 1 越知町の人口の推移

国勢調査結果(1970年～2010年)より筆者作成

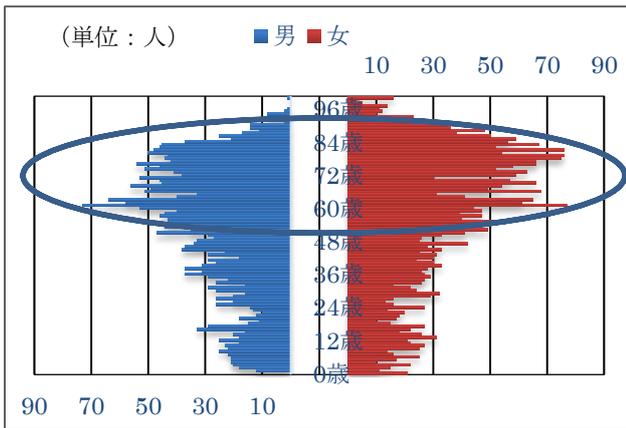


表 2 男女別人口の推移(2010年)

国勢調査結果(2010年)より筆者作成

## 第1章 比較自治体における越知町の位置づけ

### 1.1 概要比較

比較する類似自治体として対象を越知町と同様に①過疎地域であること、②高知県内でも成功事例がある地域とし、高知県馬路村と高知県梶原町を比較対象とする。②での成功事例とは、梶原町の事例は自然エネルギー事業が成功しており、環境モデル都市として知られている。馬路村はゆずを使った加工品で、地域のブランド化に成功した取り組みがある。これらに越知町を加え、3町村をこれから比較していく。



表 3 高知県 市町村マップ

MapFan Web(マップファン)

表 3 より、越知町は高知県中部、梶原町は高知県西部、馬路村は高知県東部に位置している。

そして、3町村の基本的な概要は以下のようになっている。

項目	越知町	梶原町	馬路村
人口[人]	6,374	3,984	1,103
総土地面積[ha]	111,95	236,51	165,52
人口密度(人口/ha)[人]	56,9	16,8	6,1
林野面積[ha]	9,394	21,415	15,637
森林率(総土地面積/林野面積)[%]	84	91	95

表 4 基本的な概要

総務省国勢調査(2010年)より筆者作成

表 4 から人口密度は最も高く、森林率は最も低いことから、越知町は他の 2 町村に比べれば山間地域とは言えないことがわかる。越知町は人口減少・少子高齢化が進んでいるが、人口増減率ではどのような変化があるのかと疑問に思い調査した。

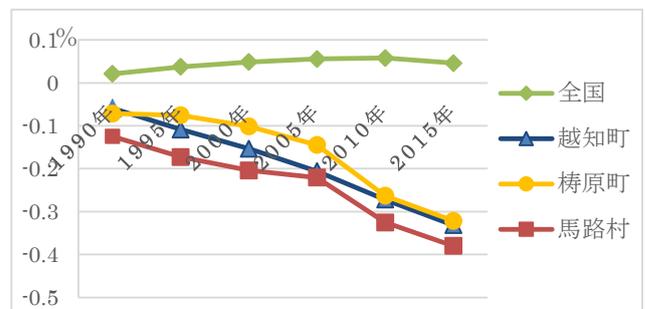


表 5 人口増減率(基準年：1985年)

総務省国勢調査(1990年～2010年)、

国立社会保障・人口問題研究所(2015年)より筆者作成

表 5 によると、越知町の他の 2 町村と同様に過疎が進んでいることがわかる。よって、越知町は山間地域ではないけれども過疎のまちといえる。

次に、人口構成に大きな変化はあるのかと考え、人口構成を調べた。

	年度	越知町	梶原町	馬路村
高齢化率	2000	34.4%	32.5%	28.6%

	2005	38.2%	36%	32.9%
	2010	41.5%	39.4%	35%
	2015	46.2%	43.2%	37.4%
生産人口率	2015	42.7%	43.5%	45.3%
	2005	40.7%	43%	43%
	2010	36.9%	37.9%	40.5%
	2015	34.2%	34.7%	42.2%

表 6 高齢化率と生産人口率の推移

高齢化率…65 歳以上人口/総人口

生産人口率…15 歳以上 64 歳未満の人口/総人口

総務省国勢調査(1990 年～2010 年)、  
国立社会保障・人口問題研究所(2015 年)より筆者

表 6 から越知町は高齢化率最も高く、生産人口率が最も低いことがわかる。一方、馬路村は高齢化率が最も低く、生産人口率が最も高い。

次に産業構造を調べるために全就業者に占める割合が表 7・8 のようになった。まず、医療・福祉に注目する。越知町は平成 17 年度の医療・福祉に従事する者の割合 14.9%に対し平成 22 年度には 18.8%に増加している。これは表 9 に示すように、病床数が他の自治体と比較すると圧倒的に多いこともあり、医療・福祉に従事する者が多くなっていると考えられる。次に農業に注目する。越知町は平成 17 年度に農業の割合が 15.5%から平成 22 年度には 16.3%に微増している。梶原町は平成 17 年度の 16.5%から平成 22 年度には 14%と減少している。馬路村は平成 17 年度の 14.6%から平成 22 年度には 8.3%まで減少している。一方、表 9 を見ると、越知町は平成 12 年度から平成 22 年度にかけて減少しており、梶原町は維持傾向、馬路村は増加傾向にある。ここで、越知町の就農者は全就業者に占める割合はわずかに増加しているが、総人口に占める就農者の割合は減少しているため、矛盾が生じている。これは若い世代の離農や梶原町・馬路村に仕事の種類が増加している一方、越知町には仕事が農業と医療・福祉のみしか存在していないことが考えられる。

(単位：%)

	越知町	梶原町	馬路村	
1	建設業	15.7	建設業	19.5
			農業	14.6

2	農業	15.5	林業	18.7	製造業	14.6
3	卸売・小売業	15.1	農業	16.5	林業	12.9
4	医療、福祉	14.9	製造業	8.3	建設業	11.9
5	製造業	11.2	医療、福祉	7.6	複合サービス業	9.9

表 7 全就業者に占める割合(平成 17 年度)

総務省国勢調査より筆者作成

(単位：%)

	越知町	梶原町	馬路村	
1	医療、福祉	18.8	建設業	16.8
			製造業	18.2
2	農業	16.3	農業	14
			建設業	12.9
3	卸売・小売業	15.3	林業	13.6
			公務	11
4	建設業	12.7	医療、福祉	10
			林業	9
5	製造業	10	卸売、小売業	9.4
			農業	8.3

表 8 全就業者に占める割合(平成 22 年度)

総務省国勢調査より筆者作成

	越知町	梶原町	馬路村
病床(H24.10.1)	39.91 床 (県内 2 位)	7.89 床	資料無し
看護師数(H24)	27.86 人 (県内 1 位)	10.78 人	3.04 人

表 9 病床数と看護師数の状況

県健康長寿政策課資料

	越知町	梶原町	馬路村
平成 12 年度	9.4%	13.6%	10.5%
平成 17 年度	7.4%	12.9%	11.7%
平成 22 年度	6.7%	13.6%	12.4%

表 10 総人口に占める就農者の割合

総務省国勢調査より筆者作成

これまでを整理すると、越知町は農業ではなく、医療・福祉に力を入れるべきではないかと考え、これから分析を進める。

## 1.2 財務比較分析

### 1.2.1 家計簿からの考察

3 町村の財務諸表を家計簿で表すと資料集の資料 1 のよ

うになった。ここで①基本収入②実家・親戚からの援助③貯金の3つの項目に注目した。まず、基本収入の項目を見ると越知町は必ずしも自己財源は低いとは言えない。また、実家・親戚からの援助では梶原町・馬路村と同様に補助金を受け取っている。しかし、貯金の項目では構成比率・金額ともに越知町が最も低い結果であった。つまり、将来財政的に最もひっ迫していることがわかる。

### 1.2.2 民生費比較からの考察

歳出を目的別に分類し、経年的に表したものが資料集の資料4である。越知町は土木費に次いで、民生費にお金を割いていることがわかる。その民生費に注目して3町村を比較した資料6を見ると、越知町は民生費に2番目に多くの支出を割いているにもかかわらず、3町村の比較においては、一人あたりの金額が最も少ないことがわかる。また、越知町は高齢化率が高いにもかかわらず、最も低いことに疑問を感じる。

### 1.2.3 積立金比較からの考察

歳出を性質別に分類し、経年的に表したものが資料集の資料5である。さらに積立金に注目し、資料7を見ると、家計簿からの考察でも述べたように、一目瞭然で越知町は積立金が最も少ないことがわかる。

## 第2章 越知町の分析

このひっ迫した財政状態のまちではどのような施策が打たれているのか確認する。

### 2.1 越知町の対策

越知町の現在行われている施策に第5次越知町総合振興計画がある。定められている期間は平成23年度～平成32年度である。これは、H22年度の「第4次越知町総合振興計画」の終了を機に、今後10年の指針として策定されたものである。第5次越知町総合振興計画では「基本構想」(10年間)、「基本計画」(5年間ずつ見直し)、「実施計画(1年ずつ見直し)」により構成されている。施策の大綱として1. 越知町保健・医療・福祉の充実2. 地域資源を活かした産業の振興3. 安心安全を守る社会基盤整備4. 絆でつむぐ教育・文化の振興5. 協働促進と自然環境の保全・活用があげられる。そこで、私は2. 地

域資源を活かした産業の振興に取り組むこととする。

2. 地域資源を活かした産業の振興で目標としている将来像は「地域資源を活かした産業が根付き雇用の場が確保されるまち」である。さらに、基本方針として①産業の振興と活性化②商工業の振興と活性化③観光の振興と活性化④林業の振興と活性化の4つが示されている。越知町の広報誌に掲載されているH24～H27年度の主な事業予算より、事業をそれぞれの①～④の基本方針に当てはめ、表11・12のようになった。表12については、すべての基本方針に当てはまると考えた事業である。

(単位:万円)

基本方針	事業	H24	H25	H26	H27
① 農業の振興と活性化	こうち農業確立支援事業				1,493
	有害鳥獣被害対策事業(農業・林業)	329	505	534	555
	青年就農給付金事業	315	690	990	1,140
	新規就農研修事業		240	240	444
② 商工業の振興と活性化	起業支援型地域雇用創造事業			1,051	
③ 観光の振興と活性化	体験型観光拠点施設整備事業				630
④ 林業の振興と活性化	緊急間伐総合支援事業		365	272	163
	林道開設改良事業	4,465	4,420	8,230	510

表 11 主な事業予算の推移

越知町広報誌より作成

(単位:万円)

事業	H24	H25	H26	H27
緑のふるさと協力隊事業	214	204	215	209
地域おこし協力隊事業	354	685	1,485	2,904

産業振興ふるさと雇用事業	426	489	426	
ふるさと雇用再生特別基金事業	1,140	1,140	1,160	
作業班関係工事事業	1,598	1,536	2,198	1,978
レンタルハウス整備事業		693		
中山間地域等直接支払交付金事業	3,370	3,411	3,415	5,047

表 12 主な事業予算の推移

越知町広報誌より作成

さらに、農業部門の①こうち農業確立支援事業②青年就農給付金事業③新規就農研修事業と地域おこし協力隊事業に焦点を当てる。

### 2.1.1 こうち農業確立支援事業

①こうち農業確立支援事業は県内の各地域の特性を活かした農業の確立を目的として、自主的かつ主体的に推進する農業生産活動等に係る農業振興施策に要する経費について、予算の範囲内で補助金を交付する事業である。手続きは市町村長から知事へ補助金申請書が必要となる。支払方法は、清算払いとなっている。越知町では、平成 26 年度に水耕ミツバの出荷調整作業による機械化による効率化のために総事業費が 6,525,360 万円のうち補助金が 4,350,000 万円で、総事業費のうち約 3 分の 2 が補助金として給付されている。出荷調整は手作業のウエイトが大きかったが、機械化を図ることで作業効率が良くなり生産性が向上している。なお、水耕ミツバは平成 24 年度より年間 1 億円を超す農業生産物である。よってこの事業は生産性の向上したこともあり、成功と評価する。

### 2.1.2 青年就農給付金事業

②青年就農給付金事業は、青年の就農意欲の喚起と就農後の定着を図るため、就農前の研修期間(2 年以内)及び経営が不安定な就農直後(5 年以内)の所得を確保する給付金を給付する制度である。この制度は就農準備のための「準備型」就農開始後のための「経営開始型」がある。準備型の給付主体は都道府県又は青年農業者育成センター、民間団体であり、最長 2 年間、年間 150 万円が支給される。経営開始型の給付主体は市町村であり、最長 5 年間、年間最大 150 万円が支給される。越知町の場合は経営開始型で、表 9 によると平成 24 年度～平成 27 年度

までの 4 年間でこの事業の新規就農者は合計 5 名となっている。当初予算では平成 24 年度は 3,150,000 万円、平成 25 年度は 6,900,000 万円、平成 26 年度は 9,900,000 万円、平成 27 年度が 1,140,000 万円となっている。しかし、実際給付額は当初予算より毎年少ない。このことから、思うような結果が得られてはいるのではないかと考える。よって、この事業の成果はわずかと評価する。

年度	人数	金額(一人当たり金額)
平成 24 年度	1 名	750,000 円(750,000 円)
平成 25 年度	1 名+新規 3 名	4,500,000 円(900,000 円)
平成 26 年度	4 名+新規 1 名	7,500,000 円(1,500,000 円)
平成 27 年度	5 名	7,500,000 円(1,500,000 円)

表 13 越知町の青年就農給付金事業の状況(平成 27 年度については見込額)

### 2.1.3 新規就農研修事業

③新規就農研修事業は実勢研修を行う新規就農希望者や研修受入農家等への助成金を設けている市町村を支援することにより、新規就農者の確保・育成を図る制度である。専業農家を目指して研修を受ける場合年間 180 万円(県)と市町村の上乗せで 30 万円が最大で 2 年間給付される。越知町では地元農家での研修制度もあるが、指導農業者が数名しかおらず該当者がいないという現状である。よって、この事業は失敗と評価する。

### 2.1.4 地域おこし協力隊事業

④地域おこし協力隊事業とは都市地域から過疎地域等の条件不利地域に住民票を移動し、生活の拠点を移した者を、地方公共団体が「地域おこし協力隊員」として委属。隊員は、一定期間、地域に居住して、地域ブランドや地場産品の開発・販売・PR 等の地域おこしの支援や、農林水産省への従事、住民の生活支援などの「地域協力活動」を行いながら、その地域への定住・定着を図る取組(総務省)である。活動期間は概ね 1 年以上 3 年以下。この制度を行う場合、総務省から以下の経費について、特別交付税により財政支援がある。①地域おこし協力隊員の活動の経費に要する経費：隊員 1 人あたり 400 万円上限(報償費 200 万円、その他活動費 200 万円)②地域おこし協力隊員等の起業支援に要する経費\*最終年次又は任期終了翌年の起業する者 1 人あたり 100 万円上限③地

域おこし協力隊員の募集等に要する経費：1 団体あたり 200 万円上限、となっている。隊員数は平成 21 年度 89 人であったが、平成 26 年度には 1,511 人まで増加している。さらに、総務省は平成 28 年度までに対員数 3000 人を目標としており、全国的にもこれから増加する方針である。また、隊員の約 4 割は女性で、約 8 割が 20 歳代と 30 歳代である。H27 年 3 月末調査時点では、任期終了後、約 6 割が同じ地域に定住している。越知町では現在計 7 名の隊員がいる。3 名は非ミッション型(ある程度自由に自分のやりたいことができる)、4 名はミッション型(業務があらかじめ決められている)である。さらに現在は 6 名のミッション型の隊員が募集されている。越知町・梶原町・馬路村の 3 つの町村へのヒアリングの結果、この事業については越知町だけの問題点ではなく、共通する問題点がある。町が若い人が来ることでまちに活気が出ることや、隊員は住民票を移動しなければならないので移住者が増えるというメリットの一方、自治体側としては補助金がついてくるから、他の自治体も取り入れているからといった問題や、隊員側としては非ミッション型の場合何をしたらいいかわからない、中には働きぶりがよくない人がいるといった問題があるようだ。そのため、この事業は自治体側の明確なビジョンの有無の問題で越知町はこの制度をうまく活用できていないと感じた。

## 2.2 越知町の抱える問題点

これまで見てきた歳入歳出・事業から見える越知町の問題点の見方は、①就農者の高齢化が進展しているにも関わらず、就農支援を展開していること、②高齢化率が高いにも関わらず、人口一人当たりの民生費が最も低く、福祉・住民サービスの充実が遅れていることがあげられる。よって、施策にミスマッチが起きていると判断した。

## 第3章 提案・提言

これらの問題点を改善する提案として、越知町は医療・福祉に従事する者が最も多いことから、隣接地域の医療の中間拠点を目指すこと提案をする。また、うまく活用できていないのではないかと感じた地域おこし協力

隊についても、農業に従事してもらうのではなく、経験のある医療従事者の募集をすすめる。これによって、地域の生活水準の向上や若者の就業機会を増やすことができ、また、隣接する地域へ貢献することが期待できる。

## 参考文献

- 有限責任監査法人トーマツ パブリックグループセクターインダストリーグループ(2012)『いちばんやさしい公会計の本』学陽書房
- 鈴木豊(2014)『ポイント解説 新地方公会計 財務書類作成統一基準』株式会社ぎょうせい
- 宮澤正泰(2014)『公会計が自治体を変える！』第一法規株式会社
- 大和田一紘(2015)『三訂版 習うより慣れろの市町村財政分析—基礎からステップアップまで—』自治体研究所
- 公会計改革白書  
[\[http://www.kaikeikanri.metro.tokyo.jp/hakusyo.html\]](http://www.kaikeikanri.metro.tokyo.jp/hakusyo.html)
- 高知県越知町 HP[\[http://www.town.ochi.kochi.jp/\]](http://www.town.ochi.kochi.jp/)
- 高知県梶原町 HP[\[http://www.town.yusuhara.kochi.jp/\]](http://www.town.yusuhara.kochi.jp/)
- 高知県馬路村 HP  
[\[http://www.vill.umaji.kochi.jp/html/index.htm\]](http://www.vill.umaji.kochi.jp/html/index.htm)
- 高知県庁 HP[\[http://www.pref.kochi.lg.jp/\]](http://www.pref.kochi.lg.jp/)
- 総務省 HP[\[http://www.soumu.go.jp/\]](http://www.soumu.go.jp/)
- 農林水産省 HP[\[http://www.maff.go.jp/index.html\]](http://www.maff.go.jp/index.html)
- わがマチ・わがムラ  
[\[http://www.machimura.maff.go.jp/machi/\]](http://www.machimura.maff.go.jp/machi/)
- 千葉県八街市 HP  
[\[http://www.city.yachimata.lg.jp/toppage.html\]](http://www.city.yachimata.lg.jp/toppage.html)
- MapFan Web(マップファン)  
[\[http://www.mapfan.com/kankou/39/jmap.html\]](http://www.mapfan.com/kankou/39/jmap.html)

## 資料集

資料 1 3 町村の財務諸表を家計簿に例えると

越知町	収入	金額(円)	構成比(%)	支出	金額(円)	構成比(%)
	給与収入	74,452	8.19	衣食費	132974	14.95
	実家や親せきからの援助	596817	65.7	医療費や教育費	33642	3.78
	預金の引き出し	4,914	0.54	住宅ローン等借金の返済	93402	10.5
	銀行からの借り入れ	177,463	19.53	生活雑貨(電話代・光熱費等)	87454	9.83
	家賃収入等	3,131	0.34	家の補修や増改築	337361	37.9
	資産の運用益等	37,363	4.11	地震台風災害の応急処置	897	0.1
	前年度からの節約	14,195	1.56	夫や子どもへの小遣い	95162	10.7
				保険料、税金等	79250	8.91
				貯金	28766	3.23
	合計	908,335	99.97	合計	888908	99.9

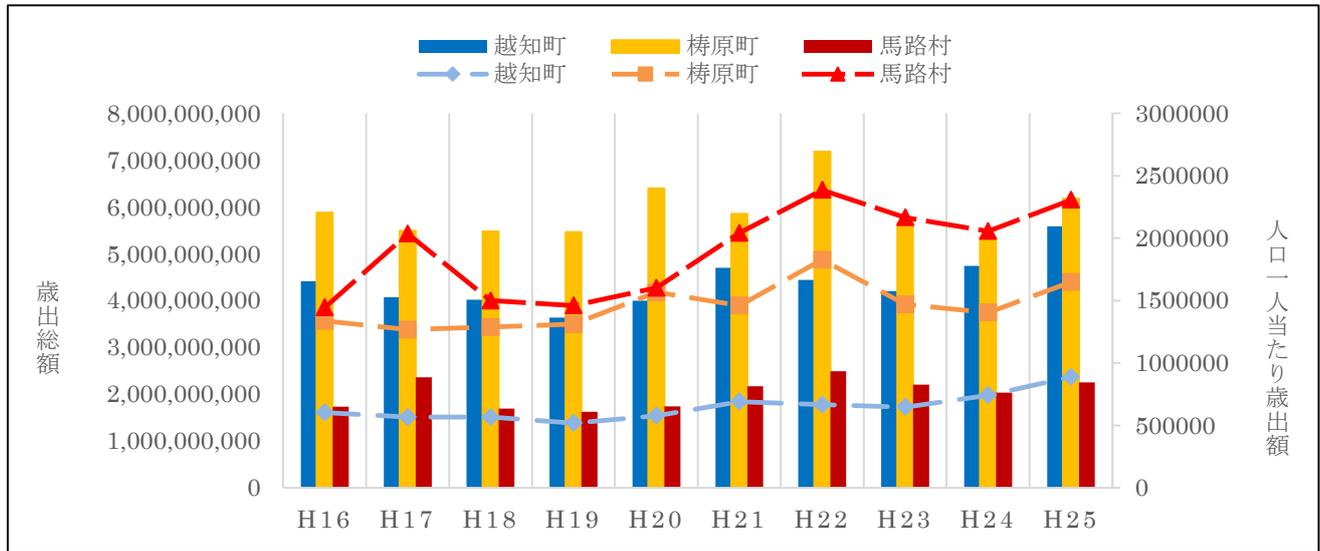
梶原町	収入	金額(円)	構成比(%)	支出	金額(円)	構成比(%)
	給与収入	78,137	4.64	衣食費	127614	7.74
	実家や親せきからの援助	1142437	67.87	医療費や教育費	66835	4.05
	預金の引き出し	98,325	5.84	住宅ローン等借金の返済	221051	13.41
	銀行からの借り入れ	143,801	8.5	生活雑貨(電話代・光熱費等)	169060	10.26
	家賃収入等	44,064	2.61	家の補修や増改築	429020	26.03
	資産の運用益等	137,948	8.19	地震台風災害の応急処置	23490	1.42
	前年度からの節約	38,557	2.29	夫や子どもへの小遣い	107122	6.5
				保険料、税金等	214838	13.03
				貯金	288678	17.51
	合計	1,683,269	99.94	合計	1647708	99.95

馬路村	収入	金額(円)	構成比(%)	支出	金額(円)	構成比(%)
	給与収入	136,128	5.5	衣食費	376929	16.34
	実家や親せきからの援助	1727445	69.8	医療費や教育費	21845	0.94
	預金の引き出し	83,760	3.38	住宅ローン等借金の返済	205956	8.92
	銀行からの借り入れ	264,133	10.67	生活雑貨(電話代・光熱費等)	345828	14.99
	家賃収入等	21,553	0.87	家の補修や増改築	655763	28.42
	資産の運用益等	166,013	6.7	地震台風災害の応急処置	39378	1.7
	前年度からの節約	75,654	3.05	夫や子どもへの小遣い	70812	3.06
				保険料、税金等	327379	14.19
				貯金	262779	11.39
	合計	2,474,686	99.97	合計	2306669	99.95

総務省各町村決算カード(平成 25 年度)より筆者作成

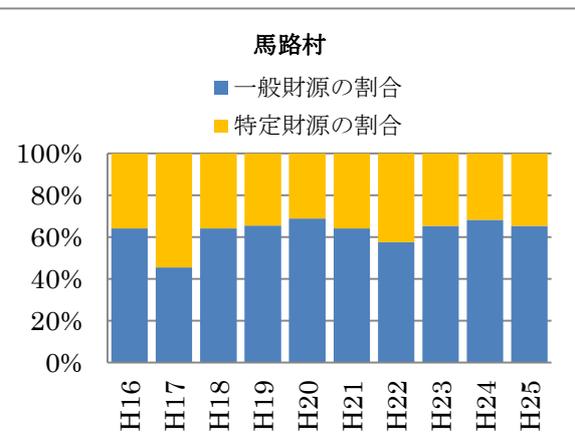
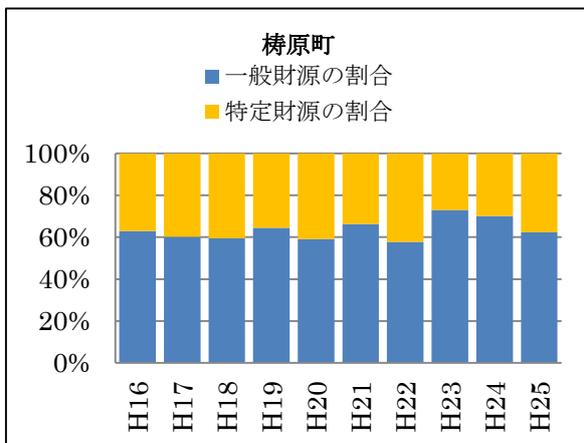
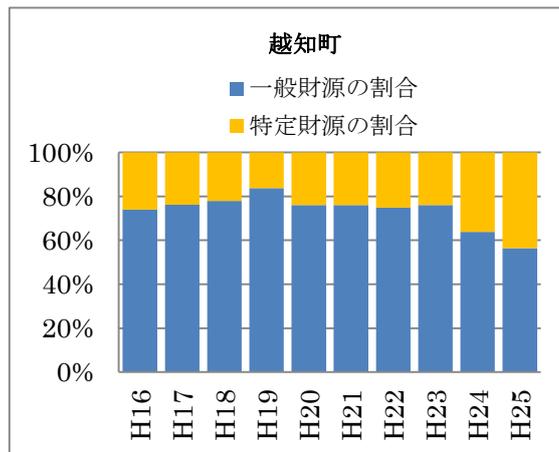
参考資料：千葉県八街市財政資料

資料 2 歳出総額の経年的推移



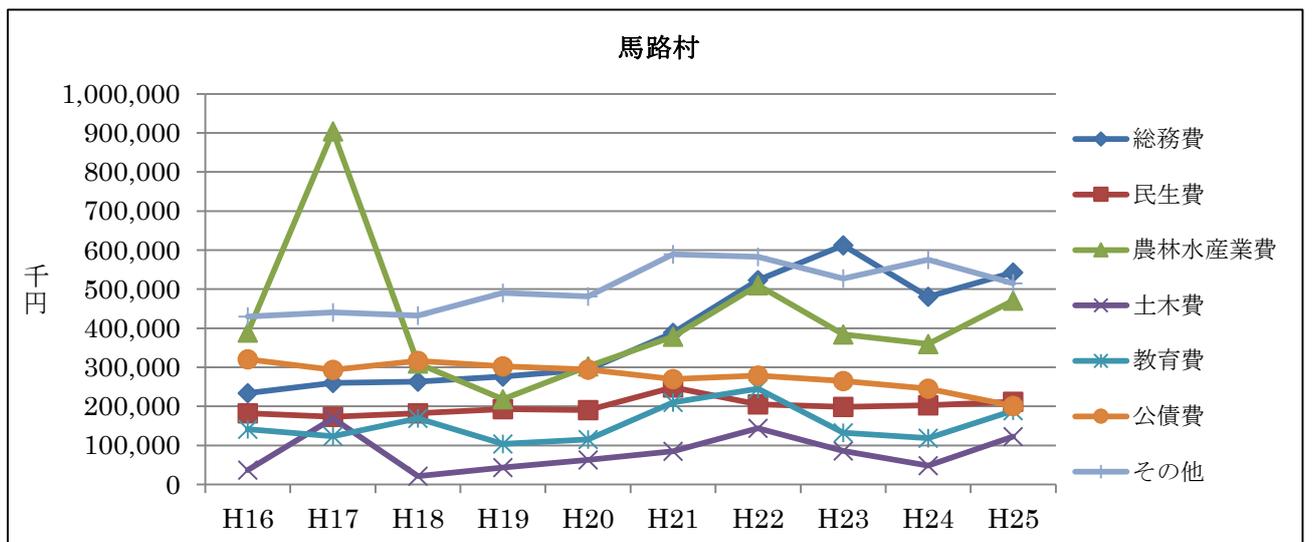
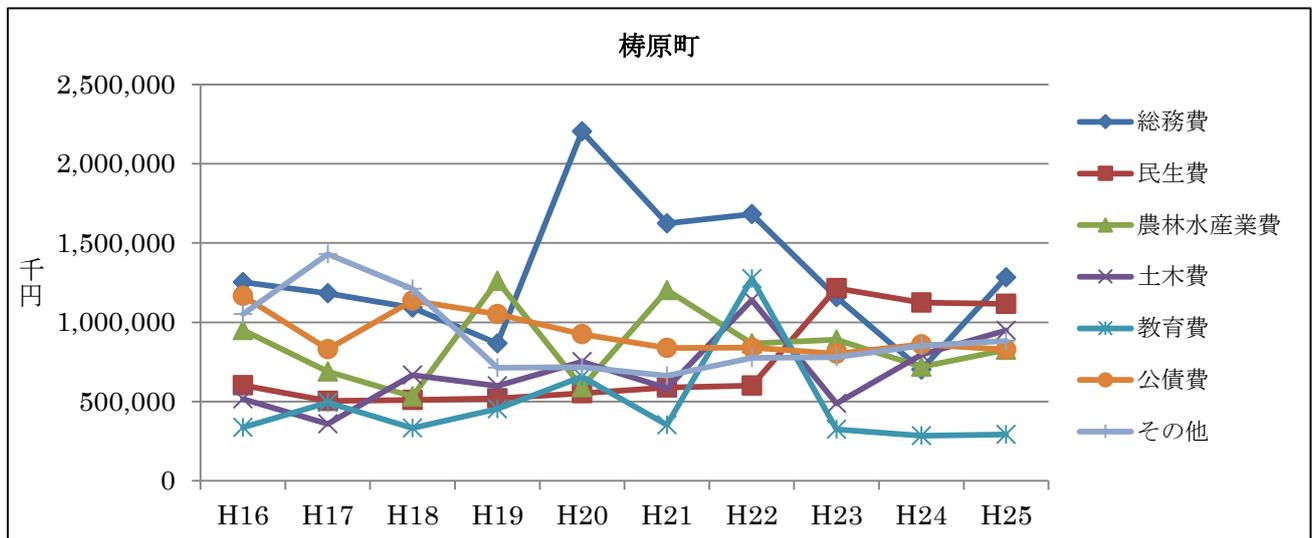
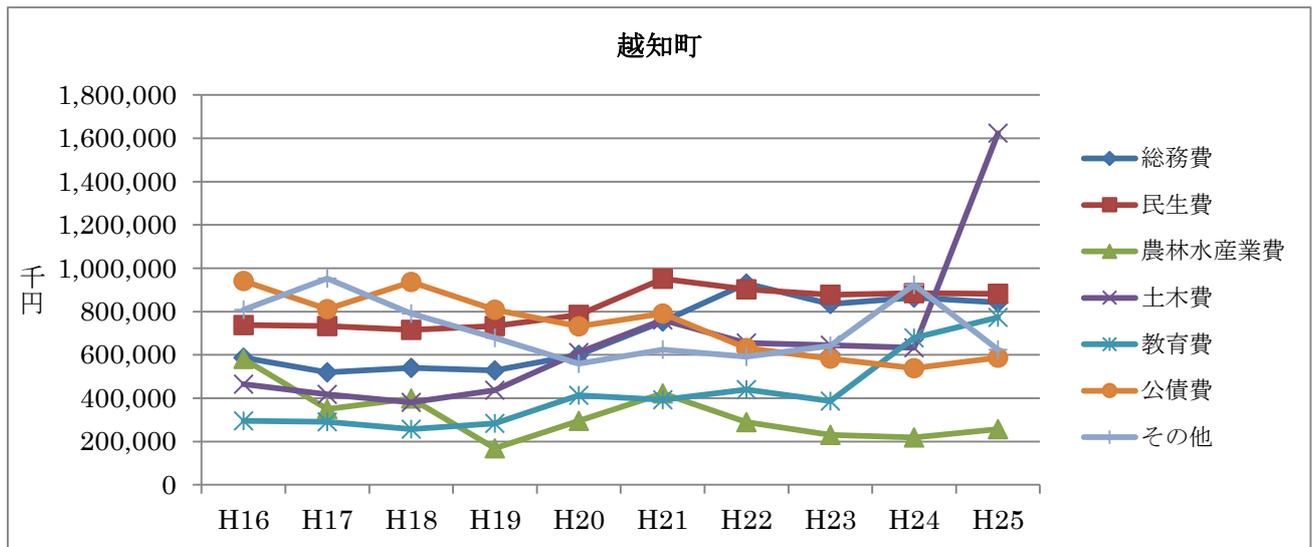
総務省各町村決算カード(平成 16 年~平成 25 年度)より筆者作成

資料 3 一般財源と特定財源の経年的推移



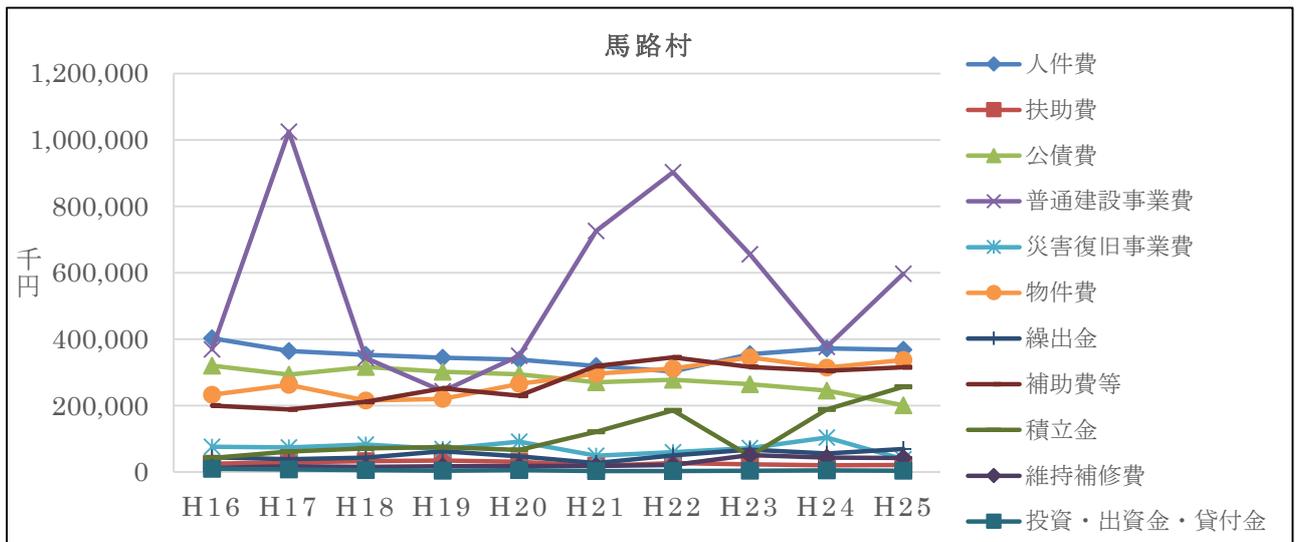
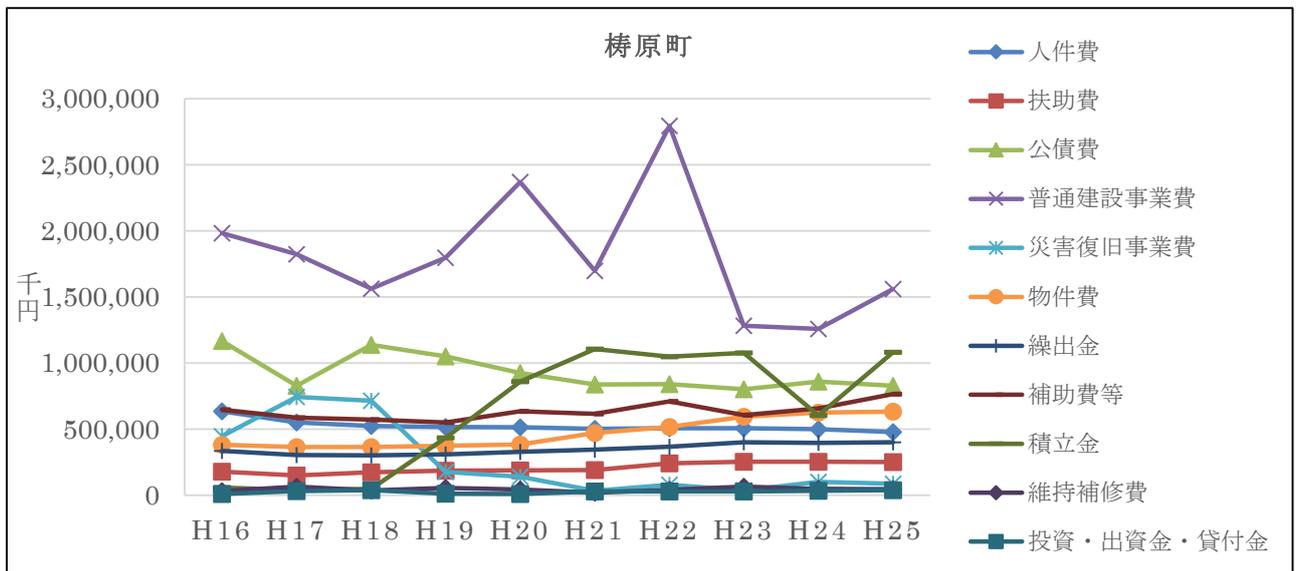
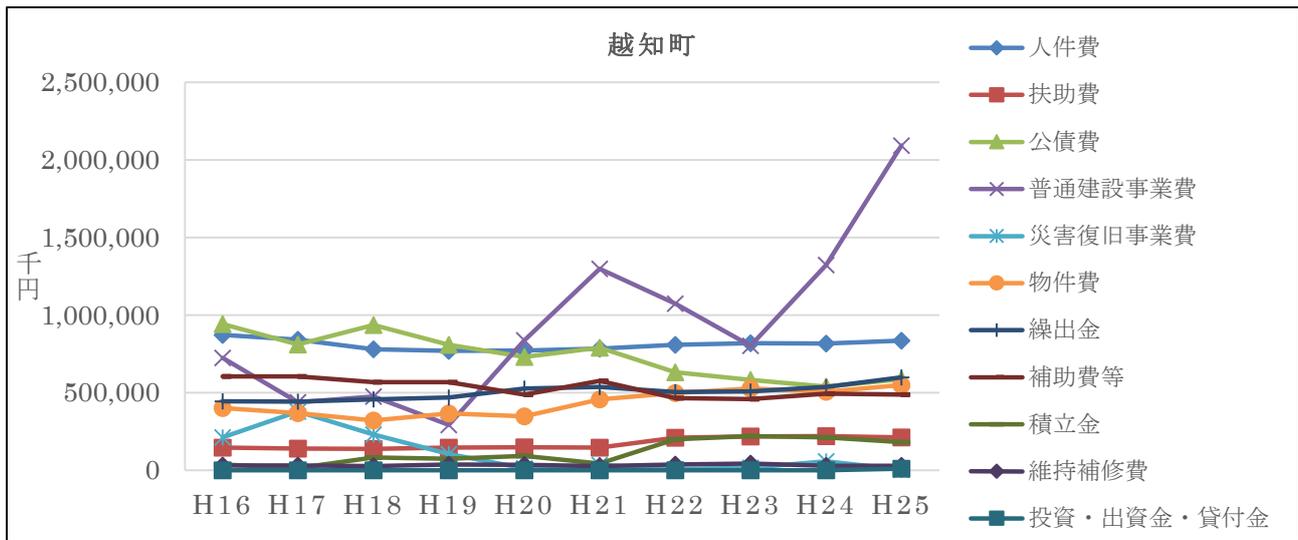
総務省各町村決算カード(平成 16 年~平成 25 年度)より筆者作成

資料 4 目的別歳出の経年的推移



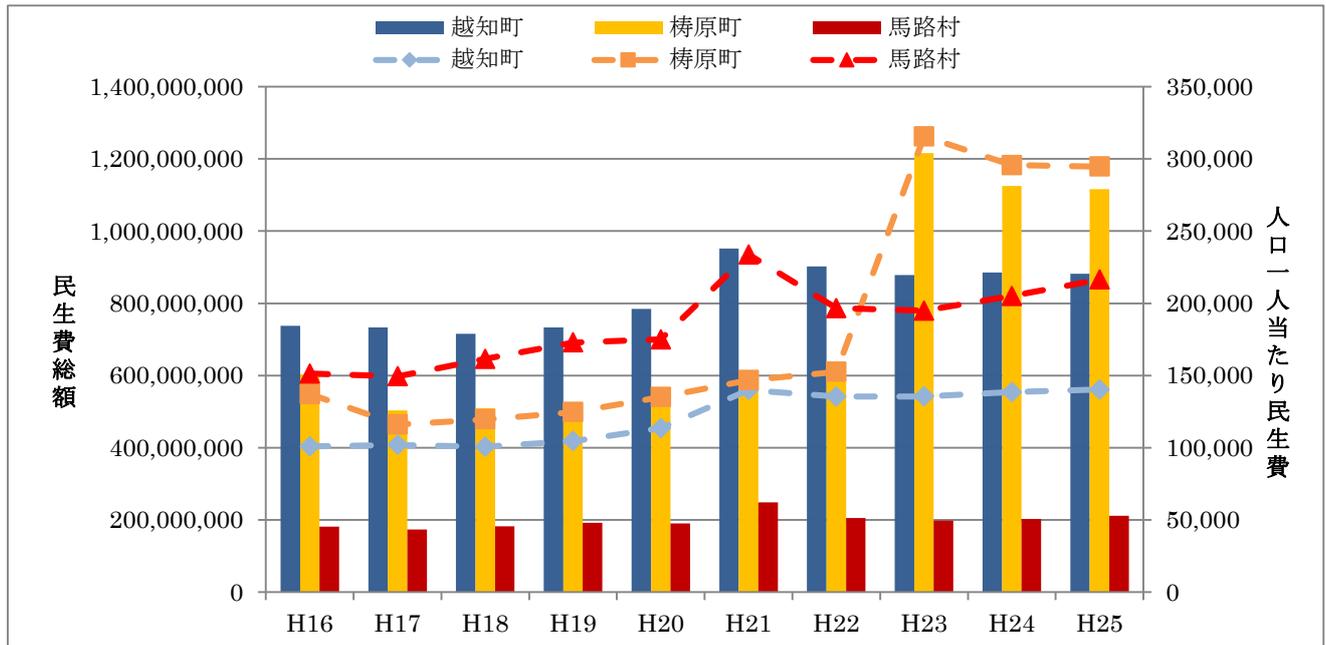
総務省各町村決算カード(平成 16 年~平成 25 年度)より筆者作成

資料 5 性質別歳出の経年的推移



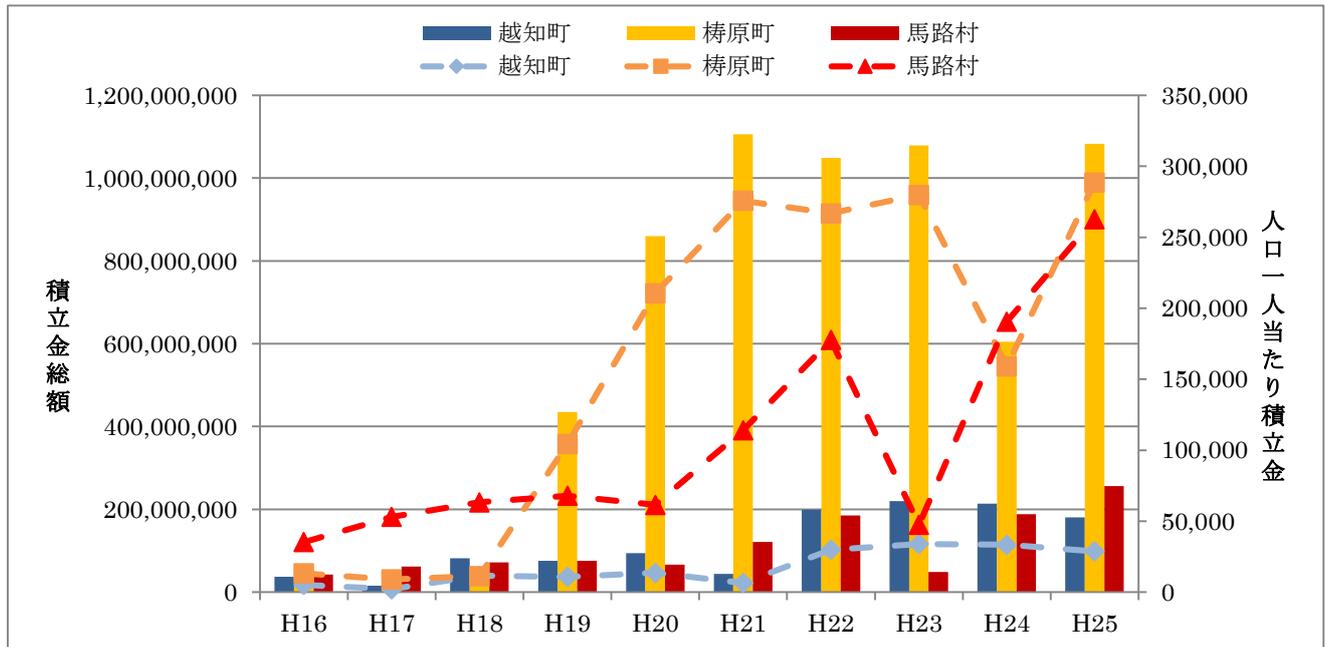
総務省各町村決算カード(平成 16 年~平成 25 年度)より筆者作成

資料 6 民生費の経年的推移



総務省各町村決算カード(平成 16 年~平成 25 年度)より筆者作成

資料 7 積立金の経年的推移



総務省各町村決算カード(平成 16 年~平成 25 年度)より筆者作成