

月刊『地方財務』2016年12月号掲載

財政再建への道のりーどん底からどのように抜け出したのか

第16回 群馬県嬭恋村：キャベツとともに歩く

キャノングローバル戦略研究所主任研究員 柏木恵

はじめに

第16回は群馬県嬭恋村を取り上げる。嬭恋村は群馬県の西北部に位置する人口9831人（平成28年10月末）の村である。浅間山の北麓に広がる広大な高原で、夏の冷涼な気候を活かした高原キャベツの産地として知られている。昼夜の寒暖差を活かした嬭恋キャベツは甘く、夏秋キャベツの出荷量全国1位である。嬭恋村は、草津温泉と軽井沢という二大観光地に上下を挟まれ、知名度は若干下がるかもしれないが、万座温泉や鹿沢温泉といった名湯から隠れた秘湯まで、さまざまな温泉がある。スキー場もたくさんあり、万座スキー場は映画「私をスキーに連れてって」のロケ地として全国に名を馳せた。このように自然豊かな地域であるため、嬭恋村が長野原町とも取り組んできた「浅間山北麓ジオパーク構想」が、2016年9月9日に認定を受け、今後の発展が期待される。

キャベツ農家は、レクサスや高級外車の保有率が高いと言われていたほど嬭恋村の暮らしは豊かになったが、嬭恋村は平成20年度決算において「実質公債費比率」が26.7%と、早期健全化基準である25%を超えたため、平成21年度に財政健全化団体となった。その主な要因は国営農地開発事業負担金と村営スキー場の赤字である。国営農地開発事業は現在のようなキャベツの産地にするべく、平成元年度から平成13年度にかけて行われた開発事業で、総事業費が当初計画の145億円から、最終的には304億円に膨らんだことで、嬭恋村の負担も大きくなったことによる。一方の村営スキー場の赤字は、夏場はキャベツの生産で多忙であるが、冬場の雇用を創出したいという目的から開設された村営のバラギ高原嬭恋スキー場の経営不振により借金が膨らんだことが原因である。

財政健全化団体となった嬭恋村は、財政健全化計画を策定するとともに、平成18年度から取り組んでいた独自の財政健全化計画の第三次に改定した。この結果、平成21年度決算において、実質公債費比率が24.7%に改善されたため、平成22年9月に「財政健全化計画完了報告書」を提出し、1年で財政健全化団体から脱却した。

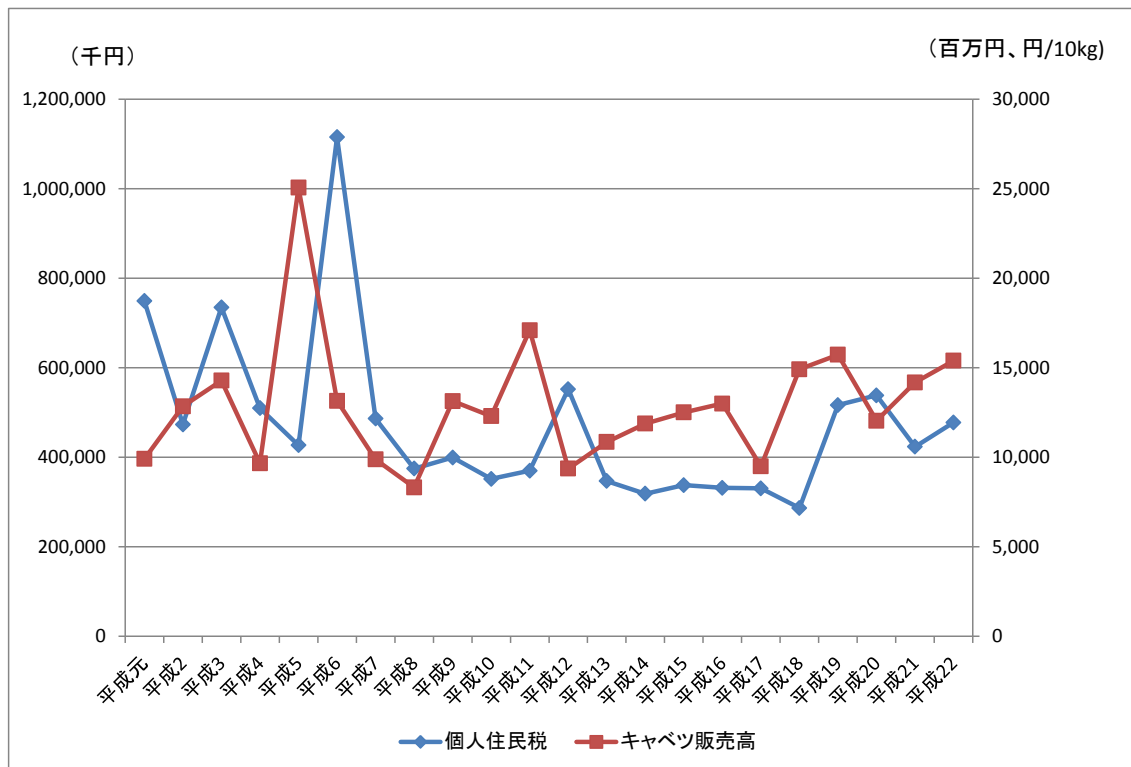
本稿では、嬭恋村の財政悪化要因と財政再建の取り組みについて概観する。

1. 嬭恋村の財政の特徴

図1は嬭恋村の個人住民税収入とキャベツ販売高の関係性を示している。前年度のキャベツ販売高が翌年度の個人住民税に影響しているトレンドがみられる。キャベツ販売高はキャベツ単価×販売量で求められる。キャベツは必需品であるので、販売量はそれほど変動していない。このため、キャベツ単価の上下がキャベツ販売高に大きく影響する。

このように、嬭恋村の個人住民税とキャベツは切っても切れない関係があるが、キャベツは財政赤字の原因でもあった。

図1 個人住民税収入とキャベツ販売量の関係



出所：嬭恋村資料。

2. 嬭恋村の財政悪化の要因と改善

(1) 国営農地開発事業負担金

国営農地開発事業は、400ヘクタール以上を対象とした大規模な農地開発事業で、戦後の開拓政策の流れを受けて、昭和45年度に創設された。平成元年度に廃止となり、平成15年度にはすべての事業が終了した。全国176地区で事業化され、事業費（農業用ダムを含む）の平均額は368億円である。

嬭恋村は、戦後の開拓政策により、キャベツを農業の柱として発展し、昭和41年に夏秋キャベツの野菜指定産地となった。その後、国営開拓パイロット事業、県営開拓パイロット事業の実施により耕地面積が拡大していったが、生産が盛んになるにつれて、連作障害が発生するようになった。そこで、連作障害の解消を図り、キャベツの品質向上と安定的供給、農業経営の安定を図ることを目的に、平成元年度から平成13年度にかけて国営農地開発事業が実施された。事業は11か所、585ヘクタール（普通畑404ヘクタール、その他181ヘクタール）で、受益戸数は257戸であった。当初見込まれた総事業費は145億円であったが、開発が進むにつれて、計画変更が行われ、最終的に総事業費は304億4600万円に膨らんだ。総事業費304億4600万円に対する国、群馬県、嬭恋村、受益者の負担金額は

表1のとおりである。嬭恋村は26億1200万円を負担することとなり、一般会計から400万円を繰り出し、7億2800万円は財政融資資金を、8100万円は群馬県貸付金を活用し起債した。残り17億9900万円については、財団法人嬭恋村開発協会（以下、開発協会と略す）が銀行から融資を受けた（表2）。起債分の返済は、一般会計の公債費として支払いが行われた。開発協会の返済についても、開発協会は実質的な返済能力がないため、一般会計の補助金から支払われた。表3で示すように、平成19年度、平成20年度には繰上返済を行い、平成20年度末には10億9100万円までに減少していた。

表1 国営農地開発事業負担金の負担割合

	負担金額	負担割合
国	215億8800万円	70.9%
群馬県	50億5300万円	16.6%
嬭恋村	26億1200万円	8.6%
受益者	11億9300万円	3.9%
合計	304億4600万円	

出所：嬭恋村資料。

表2 嬭恋村の負担金調達内訳

財政融資資金	起債	7億2800万円
群馬県貸付金	起債	8100万円
(財)嬭恋村開発協会が銀行から融資	長期借入金	17億9900万円
一般会計	繰出	400万円
合計		26億1200万円

出所：嬭恋村資料。

表3 元利償還状況（平成14年度～平成20年度）単位：百万円

年度	財政融資	群馬県	開発協会	
			当初約定	繰上分
平成14	0.6		242	
平成15	4	0.3	151	
平成16	48	6	148	
平成17	93	6	146	
平成18	93	6	144	
平成19	93	6	141	59
平成20	93	6	136	179
平成20年度末残	322	52		715

出所：嬭恋村資料。

（2）村営スキー場

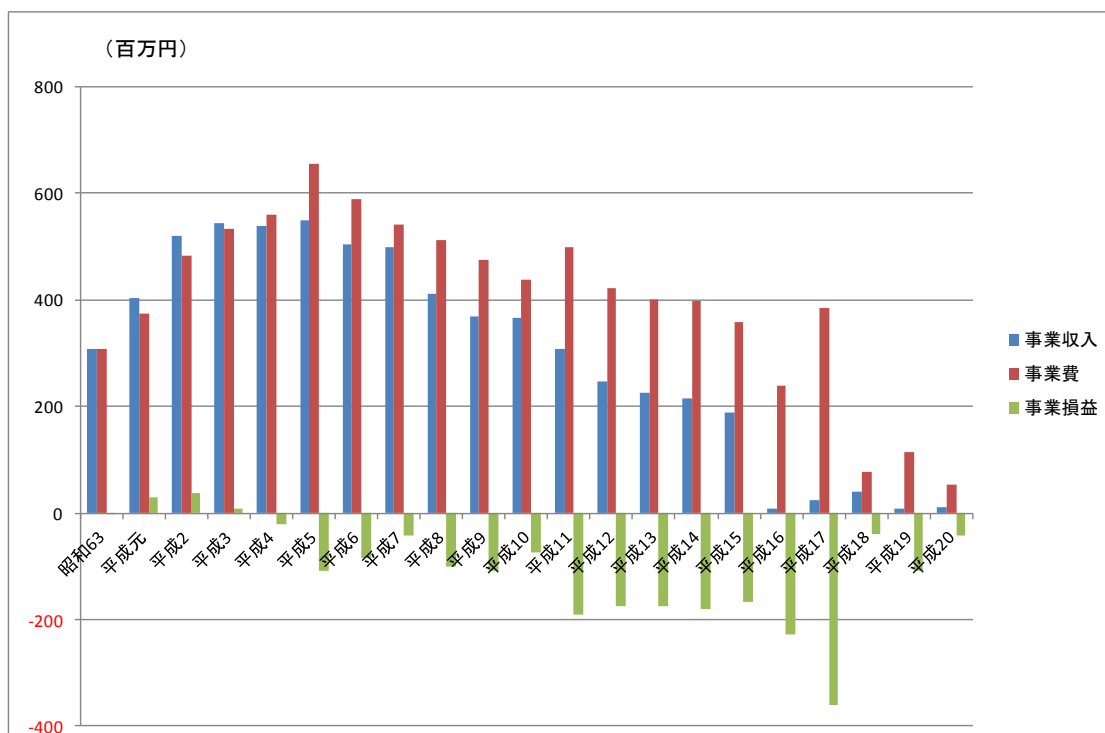
昭和59年12月に村営のバラギ高原嬭恋スキー場が開設された。嬭恋村では夏場はキャベツの生産で多忙であるが、冬場は閑散期となるため、村民や農業従事者の冬場の雇用創出できるスキー場運営に目を付けた。林野庁の土地を借り受け、国有林を倒木し、スキー

場を整備した。

開設当初は特別会計で運営されていたが、採算状況等の明確化のため、昭和 63 年度から公営企業会計に移行した。毎年 1550 万円の地代がかかるほかに、1 人乗りリフトを 4 人乗りのクワッドリフトに架け替え、雪不足対策のため、平成 4 年度と平成 10 年度に人工降雪機を設備した。

スキー場が黒字経営だったのは、平成元年度から平成 3 年度までで、平成 4 年度からは毎年 5000 万円の赤字となり、平成 5 年度からは短期借入金でしのぐようになった (図 2)。

図 2 村営スキー場の事業損益の推移 (昭和 63 年度～平成 20 年度)



出所：嬭恋村資料。

スキー場界限には、ホテルやペンションがあり、スキー場を閉鎖することによって、その地区が衰退する恐れがあるため、嬭恋村はなんとしても存続するしかないと考え、借金を重ねていった。人口減少は食い止めたが、ピークとなった平成 16 年度には 12 億 9730 万円を短期借入し、860 万円の利子を支払った。

平成 16 年度からは、利用料金制の指定管理者制度を導入した。平成 16 年度は、指定管理者制度を導入したにもかかわらず、職員の人件費を負担したため、また老朽化設備の廃棄損などにより事業費が嵩んでいる。平成 17 年度には老朽化したリフトの撤去により事業費が嵩んだが、平成 18 年度以降は大幅に縮減されている。しかし平成 20 年度末の繰越欠損金は 15 億 6200 万円にも及んでいた。

表 4 はスキー場運営に対する一般会計からの補填を示している。公営企業会計導入前は

年間 9900 万円、昭和 63 年度から平成 15 年度までは年間 5000 万円、平成 16 年度と平成 17 年度は 6000 万円ずつ補填していた。しかし、平成 16 年度には 12 億 9730 万円も短期借入を行ったため、それを止めようと、平成 18 年度には、振興開発基金から 3 億 3400 万円、上水道事業会計から 3 億円の長期借入を行い、一般会計からの補助金 2 億 4700 万円により、短期借入金は 4 億 6500 万円に減少した。さらに平成 19 年度には、一般会計からの補助金 2 億 800 万円により、短期借入金は 3 億円に減少した。平成 20 年度には一般会計からの補助金 6 億 7291 万円で、振興開発基金からの借入を全額返済し、短期借入金も行わなかった。債務残高は上水道事業会計からの長期借入金 3 億円と企業債（県資金）の 1 億 3600 万円となっていた。

表 4 一般会計からの補填（昭和 59 年度～平成 20 年度）

年度	金額	内容
公営企業会計導入前	毎年9900万円	出資金
昭和63年度～平成15年度	毎年5000万円	出資金
平成16年度	6000万円	出資金
平成17年度	6000万円	補助金
平成18年度	2億4700万円	補助金
平成19年度	2億800万円	補助金
平成20年度	6億7200万円	補助金
合計	20億9700万円	

出所：孺恋村資料

3. 平成 14 年度以前に行われた多額の地方債発行

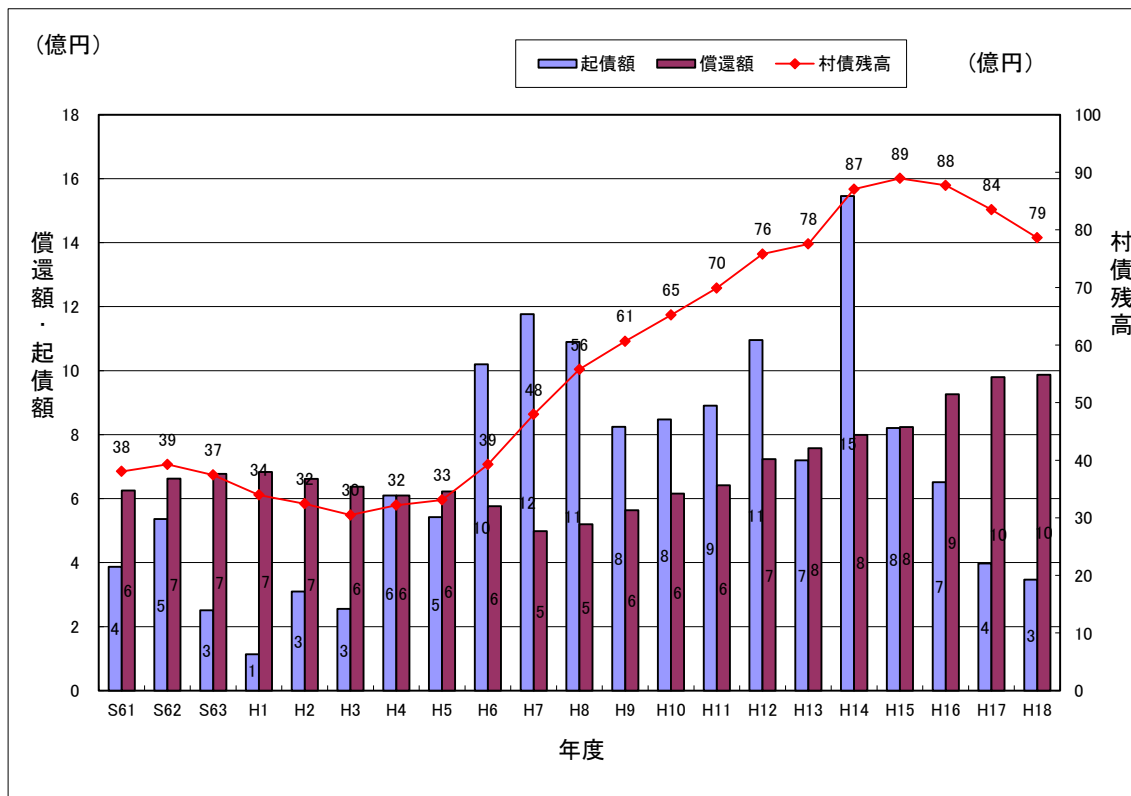
上記の 2 大要因に加えて、バブル経済崩壊後に行われた国の景気対策を受けて、農業基盤整備事業を中心に地方債を発行した。また、老朽化による中学校 2 校の建替工事、大規模な運動公園整備事業、下水道整備事業などで起債を行った。一般会計の村債残高のピークは平成 15 年度の 89 億円である（図 3）。それらの元利償還金が平成 19 年度にピークを迎えたことも要因であった。平成 20 年度末の主な起債残高は表 5 のとおりである。

4. 財政再建の取り組みと効果

孺恋村が財政再建に取り組み始めたのは、平成 18 年 9 月の「孺恋村財政健全化計画」からである。スキー場の不良債務や国営農地開発事業負担金などの膨大な債務と国の三位一体改革により、このままだと数年以内に赤字再建団体になることが心配され、歳入に見合った歳出への転換を図った。そして、平成 19 年 6 月に公布された財政健全化法下で、実質公債費比率が早期健全化基準の 25% を超えることが判明したため、平成 20 年 9 月に「第二次財政健全化計画」が策定された。

早期健全化団体に転落した平成 21 年度には、「財政健全化計画」と孺恋村独自の「第三次財政健全化計画」も策定された。

図3 一般会計の村債残高と起債額・償還額の推移（昭和61年度～平成18年度）



出所：嬭恋村資料。

嬭恋村がまず取り組んだのは、スキー場事業会計の不良債務の解消と国営農地開発事業負担金借入のうち、普通交付税措置のない借入の繰上償還である。

① スキー場事業会計

平成20年度の債務残高は上水道事業会計からの長期借入金3億円と企業債（県資金）の1億3600万円となっていた。まず、平成21年度は一般会計からの補助金6200万円を企業債の返済に活用した。平成22年度には一般会計からの補助金1億4417万円を活用して、企業債を全額繰上償還した。平成24年度、平成25年度には、一般会計からの補助金を活用し、上水道事業会計からの借入金のうち元金3000万円を返済し、平成26年度に2億4000万円を一括して返済し、平成28年度末にスキー場事業会計を閉鎖する予定である。

② 国営農地開発事業負担金の繰上返済

国営農地開発事業負担金は、平成14年度に18億8000万円を借り入れ、平成29年3月に完済予定であったが、平成21年度に3.6億円を返済し、完済となった。

歳入の取り組みとしては、法人村民税の法人税割を平成20年度から制限税率（12.3%→14.7%）に改定し、400万円増となった。村税の滞納整理にも力を入れた。嬭恋村は昭和40年頃からの別荘ブームで1万棟もの別荘があるが、老朽化や購入者の高齢化により固定

表5 主な起債残高（平成20年度末残高）

予算年度	事業名	起債額	平成20年度 償還元金	平成20年度 償還利子	平成20年度 期末残高
平成6年度	西中学校建設事業	129,000,000	11,290,956	921,342	11,742,594
平成7年度	村道整備事業	12,000,000	972,170	90,146	2,032,710
平成7年度	西中学校校舎・造成	138,000,000	11,179,951	1,036,684	23,376,160
平成8年度	西中学校屋内運動場	122,400,000	9,485,005	984,666	29,901,626
平成8年度	農道等整備事業	17,600,000	1,363,857	141,586	4,299,580
平成9年度	村道整備事業	75,600,000	5,594,702	432,381	23,230,696
平成9年度	西中学校校庭整備	34,400,000	2,545,737	196,745	10,570,581
平成10年度	降雪機整備	350,000,000	25,671,865	3,238,825	136,269,364
平成11年度	村道整備事業	34,600,000	2,485,416	273,011	15,715,274
平成11年度	東中学校クラブハウス	35,400,000	2,542,883	279,322	16,078,633
平成12年度	村道整備事業	60,600,000	4,303,626	356,585	31,354,807
平成12年度	東中学校クラブハウス	35,400,000	2,514,000	208,301	18,316,173
平成13年度	村道整備事業	61,000,000	4,289,142	401,829	35,893,803
平成14年度	野地平線整備事業(緊道分)	20,000,000	1,410,584	72,138	13,016,908
平成14年度	田代中央線(水力発電交付金)	3,000,000	211,588	10,820	1,952,536
平成14年度	国営土地改良事業負担金	81,000,000	5,712,866	292,157	52,718,482
平成15年度	県単林道改良事業(群馬坂線)	2,900,000	199,892	23,121	2,112,228
平成15年度	水力発電施設周辺地域交付金事業	4,400,000	303,285	35,080	3,204,759
平成15年度	緊急地方道整備事業Aタイプ(野地平)	18,700,000	1,288,960	149,092	13,620,228
平成16年度	国営事業負担金	60,000,000	4,094,753	519,317	47,836,966
平成16年度	村道整備事業(田代中央線・野地平線)	10,000,000	682,459	86,553	7,972,827
平成18年度	芦生田公民館建設事業	13,000,000	841,403	195,000	12,158,597
平成18年度	村道整備事業	16,000,000	1,035,573	240,000	14,964,427
	合計	1,335,000,000	100,020,673	10,184,701	528,339,959

出所：孀恋村資料。

資産税の滞納が増えていた。そこで、税務課と村役場の幹部で村内を臨戸し、徴収率が増加した。

水道料金と下水道料金についても平成17年度と平成19年度に基本使用料を値上げし、平成16年度と比較すると1300万円の収入増となった。山林や別荘地などの村有未利用土地を売却し、平成18年度から平成21年度で4940万円の収入を得た。平成20年度には、ふるさと納税である「愛する孀恋基金」を創設し、平成22年10月時点で460万円の収入があった。また、平成20年度より四阿山の登山道整備協力金募金箱を設置したところ、平成20年度に9万円、平成21年度には11万円の収入が得られた。その他に広報紙の有料広告で毎年5万円の収入があった。

歳出の取り組みとしては、まずは人件費の削減を行った。平成18年度より村長の報酬を30%、特別職と議員の報酬は20%削減した（平成22年度はさらに5%削減増）。職員給与は平成16年度から削減を開始し、平成18年度は年収10%減、平成19年度は月額10%減、平成20年度からは月額3~5%削減した。管理職手当は平成19年度までは50%削減で、平成20年度からは80%削減となり、人件費削減は平成27年3月まで続けられた。職員数については、退職者不補充の自然減とし、平成17年度の173名から平成21年度には156名まで減少した。指定管理者制度についても、鹿沢温泉館や鹿沢いこいの広場、勤労者体育センターなど10施設で導入し、年間で1億2500万円の削減となった。その他、マラソン大会やつまごい祭りなどの各種団体の補助金を削減し、敬老会事業の簡素化も行った。公

的資金補償金免除繰上償還も活用した。平成 20 年度には田代小学校体育館建設とデイサービスセンター建設の 2 件、平成 21 年度には、芦生田村営住宅建設や干俣小学校体育館建設など 6 件に対して、合計で 9342 万円の繰上償還を行い、1653 万円の支払利息を軽減することができた。また、昭和 63 年に総合保養地域整備法（リゾート法）に基づいて設立した「孀恋紀州鉄道リゾート株式会社」を平成 20 年 3 月に解散決議し、パルコール孀恋リゾートとなった。

このような取り組みの結果、孀恋村は 1 年で財政健全化団体から脱却した。平成 27 年度決算では、実質公債費比率 8.4、将来負担比率 18.2 と健全化の歩みを着実に進めている。

おわりに

本稿では、孀恋村の財政悪化要因と財政再建の取り組みについて概観してきた。

孀恋村は、戦後の開拓政策の際に、キャベツを農業の柱とし、キャベツとともに歩いていくことを決めていたのである。昭和 41 年に夏秋キャベツの野菜指定産地となり、キャベツは孀恋村に実りの豊かさを与えてくれた。同時に、スキー場の開設を促し、農地開発事業をもたらしたことで、財政難を引き起こした。

関東農政局のホームページによれば、「国営農地開発事業孀恋地区」について、平成 19 年度に、利根川水系土地改良調査管理事務所において、事後評価のための基礎調査を行い、平成 20 年度には、関東農政局において、この調査結果を踏まえ事後評価結果の取りまとめを行ったとある。5 名の学識経験者からなる「国営事業事後評価第三者委員会」の意見を聴いて、同年 8 月末に事後評価結果が公表されている。ホームページには、「第三者委員会からは、本事業の実施により上に示したような効果が発現しているとの評価に加え、本地区では、経営規模の拡大、所得増加による農業経営の安定化、環境保全型農業への取組推進、若い担い手の増加、耕作放棄地の発生防止など国営事業が実施されたことの意義は大きい。との意見を頂きました」と記されている。

農家の便益だけでなく、設置された道路は他の住民も利用しており、農林水産省側からみれば事業は上手くいったという評価になるのだろう。しかし、国営農地開発事業は当初予算をはるか越えて、孀恋村の一般会計を圧迫したことは事実である。その事実をふまえて、現在の便益だけでなく、さらなる波及効果を生み出すことを薦めたい。

孀恋村はそれをきちんと理解していて、別荘地や観光地としての魅力向上に向けて、景観計画の策定に着手し、キャベツパウダーを使用したキャベツサブレやキャベツ紅梅、キャベツクッキーを商品化した。

農地開発が終了した平成 14 年度から早 14 年が経過した。連作障害はもう出ないかもしれないが、新たな農地の改善点がいずれ出てくる。そのときにまた農地開発に着手するかはまだわからないが、そういう可能性も含めて、この土地を使い尽くす気概でキャベツや孀恋の自然と歩いていく強さが肝要である。

参考文献

井田三義（2009）『孀恋村個別外部監査結果報告書』

農林水産省（2008a）『国営農地開発事業「孀恋地区」評価結果』

農林水産省（2008b）『国営農地開発事業「孀恋地区」評価結果基礎資料』

関東農政局ホームページ

http://www.maff.go.jp/kanto/nouson/sekkei/kokuei/tonecho/dayori/40/40_5.html