

第 1 部

課題へのアプローチ

堀 部 篤

(全国農業会議所農地・組織対策部調査役)

目 次

第1部 課題へのアプローチ

要 旨・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

第一章 課題と方法・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5

1. 背景と課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 5

2. 既存研究の検討・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7

(1) 農業政策論および農業補助金論・・・・・・・・ 7

(2) 政府間関係論・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 9

(3) 地方財政論・地方交付税論・・・・・・・・・・・・ 11

3. 分析枠組み・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 13

4. 分析対象の限定と構成・・・・・・・・・・・・・・・・ 16

第二章 農業補助金の「一般公共事業化」による市町村の役割の増大・・ 20

1. 本章の課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 20

2. 農業補助金の一般公共事業化・・・・・・・・・・・・ 20

3. 農業補助金における市町村の位置づけ・・・・・・・・ 23

(1) 公共投資における農業関連費の特徴・・・・・・・・ 23

(2) 市町村財政における農業関連費の特徴・・・・・・・・ 24

(3) 農業関連費に対する地方交付税・・・・・・・・・・・・ 28

(4) 農業関連費に対する地方財政措置・・・・・・・・ 31

(5) 市町村における農業関連費の推移・・・・・・・・ 35

4. 地方財政措置の拡充による市町村の役割の増大・・・・・・・・ 35

(1) 国庫補助率の削減と地方交付税の増大（1985～1990年度）・・・・ 35

(2) 事業量の増大と地方財政措置の開始（1991～1993年度）・・・・ 42

(3) 一般公共事業化の進展と地方財政措置の拡大（1994～2001年度）・・ 43

(4) 事業量及び地方財政措置の縮小（2002年度～）・・・・・・・・ 44

5. 小括・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 45

第三章 北海道農村部町村における農業施策展開と財政構造との関係・・ 47

1. 本章の課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 47

2. 北海道の行動様式・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 47

3. 農業地帯別農業施策展開の特徴・・・・・・・・・・・・ 49

(1) 畑地型地帯・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 53

(2) 水田型地帯・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 53

(3) 草地型地帯・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 56

(4) その他の地域・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 56

4. 農村部町村における農業関連費と財政構造との関連・・・・・・・・ 57

(1) 農業関連費と財政指標間の関係・・・・・・・・・・・・ 57

(2) 「国策積極利用型」町村と「単独施策中心型」町村・・・・・・・・ 58

(3) A町およびB町の特徴 ―農業関連費と財政指標の推移―・・・・ 61

5. 小括・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 64

第四章 「国策積極利用型」市町村による農業施策展開と財政構造・・・・ 67

―北海道A町を事例として―

1. 本章の課題・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 67

2. 地域農業と農業振興の概要・・・・・・・・・・・・・・・・ 67

3. 農業施策展開と財源調達・・・・・・・・・・・・・・・・ 68

(1) 構造改善事業・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 70

(2) 町プロパー助成施策・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 72

(3) 土地改良事業・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 76

4. 農業財政構造の変容・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 81

(1) 1985～1990年度・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 81

(2) 1991～1993年度・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 81

(3) 1994～2001 年度	82
(4) 2002 年度～	82
5. 農業施策による財政構造への影響	82
6. 小括	84

第五章 「単独施策中心型」市町村による農業施策展開と財政構造 86

—北海道 B 町を事例として—

1. 本章の課題	86
2. 地域農業と農業振興の概要	86
3. 農業施策展開と財源調達	91
(1) 構造改善事業	91
(2) 町プロパー助成施策	91
(3) 土地改良事業	94
4. 農業財政構造の変容	94
(1) 農業財政構造の調査方法	94
(2) 1985～1990 年度	97
(3) 1991～1993 年度	97
(4) 1994～2001 年度	98
(5) 2002 年度～	99
5. 農業施策による財政構造への影響	99
6. 小括	104

第六章 結論 106

第2部 コメント

私のコメント	113
--------	-----

## 要 旨

本稿では、1980年代中葉から2000年代初頭までを対象に、「地方分権改革」による農業補助金の執行体制の変容を、国と地方自治体との財政関係の視点から明らかにした。

一般に「地方分権改革」は、1993年5月衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」が行われたことを契機とされるが、補助金制度においては、1980年代中葉の臨調・行革路線以降、「増税無き財政再建」と「地域の自主性の強化」が近年まで一貫して求められており、本稿はこの時期を対象にしている。

「地方分権改革」の進行は、当然、農業政策、農村地域にも大きな影響をおよぼしてきた。特に、総額7兆2,100億円（中央政府6兆100億円、地方政府1兆2,000億円）にのぼる1990年代後半のガット・ウルグアイラウンド合意対策の大半は、農業生産基盤整備や農村生活関連施設の建設等の公共投資であり、その執行は「地方分権改革」の進行とともに行われた。このような大規模な農業補助金の執行に関して、その事業内容や負債金額の大きさから批判的な目で見られることが多いが、①なぜそのような事業が計画されるのか、②地方自治体はどのような意図でその事業を執行するのかといったことは、明確となっていない。

このような農業補助金の執行について農業経済学界では、石原健二による一連の研究成果がみられるが、蓄積は豊富であるとは言いがたい。石原は、農業農村整備事業における地方債や地方交付税を活用した執行の仕組みやUR合意対策の展開について主に事業内容を中心に整理した上で、ある県を対象として、県と市町村がどのように対応したのかについても考察しているが、市町村については数町村の農地費と公債費比率を比較にとどまり、事業内容、財政対応については詳細な分析は行われていない。これは、地方自治体の農業政策については、非常に広範囲にわたるにもかかわらず、統計上は三分類（農業費、畜産費、農地費）でしか把握されず、全体像を把握するには、個別に予算書・決算書から積み上げなければならないという事情もある。また、そもそも地方自治

体はどのように行動するのか、国と地方自治体がどのような関係にあるのかについては、財政学や行政学などの様々な学問分野で理論的な試みはなされてきたが、実証分析との接合については近年発展途上にあるという事情もある。

そこで本稿は、上記の課題に接近するために、二つの新たな試みを行っている。

一つは、財政学や行政学などの成果を踏まえて、国と地方自治体との財政関係を記述する試みをしている。

国と地方自治体をそれぞれ合理的に行動するアクターとした上で、国と地方自治体との財政関係を一つの「制度」としてとらえ、両者の均衡として表現しようとしている。また、その際、財政学における「集権的分散システム」との視点を援用している。世界各国と比較し、国と地方自治体との財政関係に関して政策決定権は国に集中しているが、実際の執行は地方自治体へと分散しているという意味で「集権的分散システム」といわれる。具体的には、国から地方自治体への財政移転の割合が国際的に見ても高い上に、地方自治体が調達する財源にすべて国が統制を加えることを指している。

本稿の試みの二つ目は、市町村の予算書・決算書のほか、農業補助金に関する一次資料から、市町村農政の全体像を整理し、その行動様式を明らかにしていることである。行動様式として、本稿では、「国策積極利用型」市町村と「単独施策中心型」市町村の2タイプを提示した。

財政力の弱い農村部市町村は、自己財源のみで政策需要に対応することは不可能であるため、様々な補助事業を組み合わせ、また補助事業では対応できないものには必要に応じて単独施策も追加して、事業執行している。「国策積極利用型」は、少ない自己財源で比較的大きな事業を行うことができること等から、補助事業の獲得に労力を用いて、多くの補助事業を行うタイプである。そして「単独施策中心型」は、補助事業では事業内容が細かく規定されているため使にくいことや、事業執行時には財政負担は比較的小さい場合であっても、維持管理費が多くなる場合があるなどがあり、補助事業はそれほど行わず、比較的単独施策を積極的に実施するタイプである。