

地方分権と農村財政構造の考察

—農政変容過程における町村自治体単独事業の財源問題との関連で—

船津準二*・白石正彦**

(平成12年11月30日受付 / 平成13年1月18日受理)

要約：平成11年に「地方分権法」が施行され、奨励的補助金の新設が中止された。その結果、食料・農業・農村基本法の最重要施策である「中山間地域等直接支払」制度に対して農林水産省は補助金が仕組みず、交付金で措置することになった。交付金は補助金より国の主体性が弱く、政策としては大きく後退し、自治体への依存が高まっている。以上の問題意識から、本論文は「地方分権法」と農村財政構造について、農政変容過程における町村自治体単独事業の財源問題との関連に焦点を当て考察している。具体的には、第1に、すでに1兆円に達している自治省の農山漁村対策事業費の実態を解明している。第2に、国の施策の受皿となる自治体、とくに、農村地域に大部分が立地する町村の財政力構造を考察している。第3に財政力が脆弱な町村自治体に対する財源対策への提言を行なっている。

キーワード：地方分権、農村財政構造、自治体の財政力、食料・農業・農村基本法

1. はじめに

「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(以下、「地方分権法」と略す)が制定されたのは、平成11年の第145国会である。ここに至るプロセスは長く、昭和56年の第2次臨時行政調査会、同58年の第1次行政改革推進審議会、同62年の第2次行革審、平成2年の第3次行革審、同5年の行革審の最終答申を経て同7年の国会で、5年間の時限立法「地方分権推進法」が成立、施行された。この法案に基づいて平成10年に「地方分権推進計画」が閣議決定され、その具体化を図るため、地方分権推進関連の475の法律を一括改正して「地方分権法」が実現した。

この過程で、平成8年には国庫補助金の整理統合化を含む地方分権推進委員会の「補助金・税財源検討グループ」の報告書が出され、奨励的補助金について「①既存の奨励的補助金は削減計画を策定する。②全ての奨励的補助金は終期を設定する。③新規の奨励的補助金の設定は厳に抑制する。」との方針が示され、平成10年の地方分権推進計画でこの方針が方策として閣議決定された。このことが農政に大きなインパクトを及ぼすことになった。近時点では、自治省(平成13年1月以降は、省庁再編で「総務省」)の農山漁村対策関連事業費がすでに年間1兆円を超え、農林水産省予算の3分の1に相当する事業規模にまで膨らみ、「自治省農政」が第2の農政として実質的に動き出している。食料・農業・農村基本法(以下、「新農業基本法」と略す)の中で重要な位置を占める中山間地域等直接支払制度の財源構成(「農林水産省の交付金」+「自治省の交付税」+「地方公共団体の一般財源」)の複雑さは、「地方分権法」に

よる国庫補助金の削減・抑制方策によって加速されている。これが典型的に示すように、地方分権の推進は地方公共団体、とくに農山漁村地域の市町村の財政負担をいっそう強いることになっている。しかし、これらの市町村の財政力は全般的に脆弱で、農山漁村地域の活性化を最も必要としながらも、それを実行できる財源は弱体な状況にある。

本論文では、すでに動き出している地方分権路線に基づく農政の実態を明らかにすると共に、「新農業基本法」による各種施策の受皿となる地方公共団体のうち、郡部に属する町村の財政力の構造に視点を当てて分析し、地方分権路線の下での農政の抱える問題点と新しい対応方策を提言したい。

2. 自治省1兆円農政の実態と課題

1) 1兆円の農山漁村関連施策事業のルーツ

自治省が農山漁村関連対策と関わりを持つようになったのは、昭和63年度から平成元年度にかけて実施した「ふるさと創生」事業からである。これは全市町村を対象に地方交付税による1億円の事業費枠を交付するもので、その趣旨は、「国土の均衡ある発展及び地方自治体の健全な発展を図るには、大都市から農山漁村に至るさまざまなレベルの地域を、それぞれの機能、役割に応じて整備し、ふるさととして創生することが重要である。このためには、地方が知恵を出し、国が支援する」(『自ら考え自ら行う地域づくり』実施要領』自治省、昭和63年)というものであった。

約2万件に及ぶ事業が市町村から提案され、そのうち、約1,000件が農山漁村対策に直接関わる事業であった。ここで播かれた種は年々膨らみを見せていたが、自治省が農

* 衆議院議員政策担当秘書

** 東京農業大学国際食料情報学部食料環境経済学科

山漁村対策に本格的に乗り出したのは、平成5年度に創設した「森林・山村対策」からであった。以降、同6年に「農山漁村対策」、同7年に「農山漁村ふるさと事業」、同10年に「国土保全特別対策事業」、同12年に「中山間地域等直接支払」と拡大していった。そして、平成11年度には、表1のように総額が1兆円を超えるまでに至った。

2) 制度創設の背景

自治省が最初に取り組んだのが「森林・山村対策」である。これらの地域には過疎対策事業が昭和45年度から施行されてきたが、昭和55年、平成2年の2度にわたる法の延長を経て、事態は好転せず、人の流出に加えて森林の荒廃、山村の崩壊が顕著になり、当該自治体の存続さえ危ぶまれる事態に立ち至ってきた。自治体側からも事態打開のための政策要望が寄せられた。

「森林・山村対策」創設の趣旨では、「現下の森林・山村を

取り巻く状況にかんがみ、山村地域の振興を図るとともに、国土の保全や水源の涵養、環境の保全、森林の有する多様な公益的機能の維持・増進を図る必要があるため、財政上の措置を講じることとしたので、積極的な活用を図りたい」と通達している。

この年は、一方では農林水産省も「特定農山村地域における農林業等の活性化のための基盤整備促進法」（以下「特定農山村法」と略す）を制定し、いわゆる「中山間地域」対策に乗り出した時でもある。国政の目が、荒廃が進む中山間地域に向けられ、地方公共団体の直接の窓口でもある自治省が、地方財政計画の財源をもって自治体の要望に応えることになったものである。

森林・山村計画が引き金となって、農林水産省の施策を自治省的手法で支援する土壌が醸成され、平成6年の「農山漁村対策」は、「特定農山村法」の支援、平成7年の「農山漁村ふるさと事業」は、ウルグアイ・ラウンド農業合意対

表1 自治省の農村漁村関連等施策に係わる事業費

(単位: 億円)

	平成7年度	平成8年度	平成9年度	平成10年度	平成11年度	平成12年度	備考
1 農山漁村ふるさと事業 カブライラクト農業合意に伴う影響により地域活力の低下が懸念される農山漁村に対する振興各種ソフト事業に対する地方交付税措置	550	550	550	550	550	※ 720	※直接支払分170億円を含む
2 農山漁村対策 [ソフト事業] 後継者の育成・確保対策 [ハード事業] I. 定住促進対策 II. ふるさとづくり事業 III. 農業集落排水施設の整備 IV. 農道・林道等の整備	5,490 120	7,310 120	7,540 120	7,440 120	7,260 120	7,040 240	
3 森林・山村対策 [ソフト事業] I. 森林の適正管理 II. 森林整備担い手対策 [ハード事業] I. 保全すべき森林の公有化 II. 林道の整備	2,160 460	2,960 460	2,960 460	2,960 540	2,880 540	3,150 ※ 960	地域材利用促進新設を含む
4 国土保全対策 [ソフト事業] 農地、森林等の管理対策、Uターン・Iターン受け入れ対策、後継者対策、第3セクターの活用等を推進するためのソフト経費に対する交付税措置 [ハード対策] 森林・農地が果たしている国土保全機能を守るための各種事業、新規就業者、後継者確保のための各種事業等に対する財政措置	— —	— —	— —	1,900 600	1,900 600	1,900 600	
5 中山間地域等直接支払い	—	—	—	—	—	120	特別交付金
合計	6,760	8,770	9,000	9,730	10,100	10,153	

(注) 重複を含む

策の後方支援措置として創設された。さらに、平成10年の「国土保全特別対策事業」は、やや視点を異にし、耕作放棄が進行する中山間地域への直接カンフル剤として、自治省の主体的発意によって誕生した。平成12年には「中山間地域等直接支払」の項目を設け、財源の2分の1を地方交付税措置としたのは、農林水産省の強い要請によるものだが、これは「新農業基本法」を背景としたものである。

3) 事業の仕組み

農林水産省の事業との基本的な違いは、補助金・交付金等の形態は取らず、ハード事業は「起債+交付税」、ソフト事業は「普通交付税」となっていることである。

ハード事業の基本型は、「地域総合整備事業債」である。この財源構成は、表2のように地方債、財源対策債、一般財源である。交付税算入の算式は「事業費補正（元利償還費算入方式）」すなわち「各地方公共団体ごとの公共事業の地方負担額及びその財源に充てられた地方債の元利償還金等を基準財政需要額に割増算入するための補正」（『地方財政小辞典』）とされ、原則として、事業費の75%が起債、15%が財源対策債、10%が一般財源となっている。財源対策債は、地方財政法（昭和23年）第5条（地方債の制限）の適債事業として「地方交付税の地方債への適債事業の範囲が拡大され、その元利償還金の全部、又は一部が地方交付税により措置される。財源不足を補填するために増発される建設地方債をいう」（『地方財政小辞典』）というもので、現状はその全額が後年度地方交付税で措置されている。平成8年度までは当該年度の交付税措置であったが、地方交付税の財源不足から暫定措置として財源対策債で賄うことにしたものである。事業費の中心となる起債分は財政力指数区分に応じて下限30%、上限55%が基準財政需要額に交付税が算入される。この事業の対象となる市町村の財政力指数はほぼ0.6未満に属するので、算入率は上限の範囲内で適用される。上限の55%を算式に当てはめると財政力指数は0.34水準となる。この算式でいくと、当該市町村の実質負担は上限の場合で43.7%となり、一般の2分の1の補助事業よりやや有利になる仕組みである。

一方、ソフト事業は、交付税措置となる。交付税は普通

交付税と特別交付税とに分けられるが、ここに適用されるのは全て普通交付税である。従って、財政力指数が[1]以上を除く全地方公共団体に、事業の目的に応じた一定の算式によって交付される。

例示すると、まず、ソフト部分では農山漁村ふるさと事業は、ふるさとを守るのは「人」であるとの考えのもとに、測定単位を「第1次産業就業者数」及び「第1次産業就業者比率」とし、これに「段階補正係数」、すなわち「測定単位の数値の補正の一種で、数値の増減に応じて単位当たり費用が割安又は割高となる事情を反映させるために適用される補正（地方交付税法第13条）」と「経常態補正係数」、すなわち「地方公共団体は、社会的、経済的、制度的な違い、公共投資の整備状況によって差が生じる。これを態容という（『地方財政小辞典』）、態容に応じて割高、割安になるものについて行う補正（地方財政法第13条）」とによって補正する。市町村にあっては、単位費用は8,460円である。交付対象団体は、大都市圏に所在し、第1次産業就業者数及び同就業者比率が極めて低い市町村を除く全ての市町村である。また、地方交付税算入額の規模は、総額500億円で、1団体当たり500万円～2,500万円である。都道府県にあっては、単位費用は1,080円であり、全都道府県を対象とし、総額50億円、1団体当たり8,000万円～1億5,000万円である。

次に、国土保全対策事業は、市町村において、測定単位は「面積」で総額550億円である。当該市町村の面積に占める田、畑、森林の各面積の比率の対全国比に応じて、割り増しまたは割り落としが行なわれる。単位費用は2,462円であり、標準団体で2,980万円、上限2億円、下限は数百万円である。都道府県にあっては、測定単位は「農家数」で総額50億円である。農業行政費及び林野行政費において単位費用に算入し、標準団体で4,800万円である。

農山漁村関連対策事業のハード部分は、地域総合整備事業を軸として地方単独事業に組み込まれており、地方分権下の諸事業の土台として地方単独事業は今後益々拡大化していくことになる。1兆円規模にまで拡充されている自治省の農山漁村対策事業は、事業の主体性からみて自治省に属するものと農林水産省に属するものとに大別される。前

表2 自治省によるハード事業に対する事業費補正（元利償還費算入方式）

地域総合整備事業債 （臨時地方道整備事業債含む） 75% （交付税：後年度30～55%算入）	財源対策債 15% （後年、基準財政需要額に100%算入）	一般財源 10%
---	-------------------------------------	-------------

注：財政力指数区分 後年度交付税の措置率 後年度交付税措置率の算式（x = 財政力指数）

0.60未満	0.550～0.516	$\alpha = 0.559 - 0.1400x$
0.60以上0.75未満	0.515～0.473	$\alpha = 0.695 - 0.3000x$
0.75以上0.85未満	0.470～0.425	$\alpha = 0.845 - 0.5000x$
0.85以上0.95未満	0.421～0.335	$\alpha = 1.228 - 0.9500x$
0.95以上	0.325～0.300	$\alpha = 0.800 - 0.5000x$

ただし、 α が0.300を下回る場合は0.300とし、 α が0.550を上回る場合は0.550とする。

者は、①森林・山村対策、②農山漁村対策、③国土保全対策、後者は、①農山漁村ふるさと事業、②中山間地域等直接支払い事業である。これらはいずれも地方公共団体にとってきわめて有効な事業財源となっている。「ふるさと創生事業」が拡大して引き継がれている「ふるさと事業」（ソフト事業1,500億円、ハード事業1兆5,000億円規模等）と共に、地方単独事業の中核をなすまでに至っている。

しかし、これらの事業にも基本的な改善が求められている。それは、事業の財源構成の主力部分を占める「地域総合整備事業債」に関わるもので、交付税の算入率が財政力の脆弱な財政力指数である0.3未満の市町村を救済するまでに働いていない点である。現行の仕組みは、表2の注のように、財政力指数区分に応じて、同指数が0.6未満には上限の55%、指数0.95以上が下限の30%となっている。上に薄く、下に厚く、という内容になっているが、問題は上限が55%で切りになっている点である。ここで取り上げる問題点は、後ほど「3. 地方単独事業の展開」で論及する点とも関連している。

農山漁村地域の活性化をもっとも必要としている地域の財政力指数は、「5. 農村地域における町村の財政力構造」で明らかにしているように、その54%が0.3未満となっており、この地域が活性化の実効を上げるには少なくとも数10億円の事業資金を必要とするが、実際は3億円前後の事業規模が限界となっている。この規模を超えるには、第1に交付税の算入率を限りなく100%に近づけること、第2に起債制限比率を撤廃することである。こうした改正を行なうためには、法律による特例措置を必要とすると同時に、財源の補填措置が伴わなければ成立しない。そして、この財源が究極の課題になるが、その対策には2つの方策が考えられる。1つは、地方分権法定時に積み残された財源対策を実行することである。2つは、地方分権が税・財源対策の基本ベースとして打ち出した国庫補助金の削減財源を、地方公共団体の一般財源に充当することである。

3. 地方単独事業の展開

1) 中核は地域総合整備事業債

地方単独事業は、「地方公共団体が行政需要を満たすため、国から補助を受けることなく独自の経費で任意に実施する事業をさす」（『地方財政小事典』）とされている。制度としてスタートしたのではなく、地方公共団体が住民のニーズに応えるための財政運営上、実質的に発生したもので、歴史は明治時代に遡る。その原資となったのが「地方債」である。災害等の非常時対応としての公債募集に始まり、政府がその預金部資金を地方資金に融資したのが明治39年である。そして同43年に地方債の引受によって、直接、地方公共団体に対して融資を行う道が開かれた。戦後は地方自治法、地方財政法によって体系化され、起債の規制を原則としながらも、地方財政運営の一定部分を占める財源としての機能を果たすに至っている。

地方単独事業は、地方債と表裏一体の関係にあり、国庫補助事業との対比で独立性を帯びてきたのは、戦後、大蔵省の資金運用部資金の量的拡大と歩みを同じにしている。

そして、地方単独事業が「制度」としての性格を備えてきたのは、昭和53年に創設された「地域総合整備事業」からである。

2) 地域総合整備事業債の創設

昭和53年に創設された地域総合整備事業は、昭和52年に策定された「第三次全国総合開発計画」に出発点があった。同計画は国土総合開発計画法（昭和25年）に基づくもので、第一次の「全国総合開発計画」（昭和37年・拠点開発構想）、第二次の「全国総合開発計画」（昭和44年・大規模プロジェクト構想）に次ぐもので、定住構想が中核に据えられていた。大都市への産業と人口の集中を抑制する一方で地方を振興し、過密・過疎に対処して新しい生活圏を確立することにあつた。その実現のために地域総合整備事業債が創設されたのである。その目的で「自主的・主体的な地域の総合整備事業を支援する」とした。地方自治体が基本的機能とした「相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権」（昭和38年3月27日最高裁判例）に基づく行政運用を、地域に根ざした定住構想の下で着実に遂行することを目指したものである。

地域総合整備事業債は、地方公共団体に地方債で事業財源を確保させ、その元利償還に当たって、当該地方公共団体の財政力指数区分に応じて、地方交付税を基準財政需要額に算入する措置を講じるものである（表2参照）。事業取り組みへの入り口を入りやすくし、同時に地方交付税を事業費に組み込むという画期的な制度となった。

3) 地域総合整備事業債の対象事業等

対象事業は、18項目から成り、農業・農村に関わるものでは、ふるさとづくり、地域活力創出、国土保全対策、若者定住促進、農山漁村対策、森林・山村対策、特定農山村地域整備、合併町村まちづくり、地域文化財・歴史的遺産活用地域おこし等がある。また、対象としないのは、庁舎等公施設整備、収益性の整備事業等である。

事業債の充当率は、一般分75%、特別分90%をベースにし、事務費については全体事業費の2.75%算入する。許可予定額の決定時期は、4月と10月下旬である。

4) 地方単独事業の課題

地方単独事業の骨格をなす「地方債」に関する課題の1つである地方交付税の算入率については、前述したので、ここでは国庫補助金と地方単独事業の対策とを組み合わせた財源体系の構築を指摘したい。具体的には、農林水産省の補助事業である農山漁村活性化事業について、農林水産省事業分と地方単独事業分とに事業の内容をすみ分けして、事業を構築するという方策である。従来の制度では基本的にはこうした合体方式は省庁間の縦割り行政の壁に遮られて実行は不可能であったが、中山間地域等直接支払いに適用された地方交付税財源措置によって、長年の制度が大きく崩れてきた。少なくとも崩れるきっかけになったことは事実である。覆水盆に返らず、とのたとえと同じく、行政が制度にいったん変更を加えた場合、それは先に進むこ

とを意味する。この轍に従えば、過去の枠にとらわれず、両事業の合体化こそが地方分権時代の財政運用の基本となると考える。

4. 地方分権と農政の接点

平成10年5月29日の閣議で決定された「地方分権推進計画」で国庫補助負担金の整理合理化の方策（第4の2）が明示された。その中で「新規の国庫補助の設定は厳に抑制する。行政需要の変化等に即応して真にやむを得ず新設する場合には、件数、金額の両面において、スクラップ・アンド・ビルド原則を徹底する」とした。この方策は当然のこと全省庁に適用されるが、これを契機に農林水産省にも「上位法」として重くのしかかり、「新農業基本法」に基づく新規最重点施策である「中山間地域直接支払い」の予算が補助事業として仕組めず、総額の2分の1相当を期限付き性格の濃い「交付金」とし、残りは自治省所管の地方交付税と地方公共団体の財源で賄うという構成に変更を余儀なくさせられた。この財源構成は農政史上初めての経験である。

こうした財源構成は、農政の将来方向を示唆する。前述した自治省農政は1兆円規模に膨らんでおり、農林水産省農政と自治省農政とのドッキングの度合いは一段と濃さを増していくことになる。

しかし、この路線は、農政の受け皿となる地方自治体の財政負担を強いることになり、財政力が脆弱な農村地域の町村にとっては、「新農業基本法」によって策定された数多くの農村整備対策が、画餅の運命を辿る危険性をはらんでいる。

中山間地域での直接支払いは、WTOで認められた緑の政策である。その意味するところは、条件不利地域での農地管理者に対する補償と共に環境対策としての位置付けにある。我が国内にあっては、直接支払いに係わる農林水産省と自治省の見解がその目的を明確に表している。共に、「耕作放棄地発生防止」（農林水産省の中山間地域等直接支払制度骨子、自治省の財政局調整室長通達）が基本理念に掲げられており、事業の性格からすれば、国家的な永続性の極めて強い政策である。地方分権推進計画の補助金の整理合理化の方策でも「国策に伴う国家補償の性格を有する」ものは対象から除くとしている。

ところが、現実の予算の組み立てに当たっては、奨励的補助金事業、すなわち「特定の行政目的にかなう施策を推進、奨励するための補助金。農業経営の構造改善等を図るための各種農業関係補助金がこの例（大蔵省監修、『予算用語の手引き』）」とされ、新規補助金の抑制対象事業に組み込まれ、予算分類の「補助金」から外されたのである。なぜ、このような事態になったのか。結論的にいえば、第1の理由は、検討過程では、「直接所得補償」では恒久的制度に定着することから「当面の措置」として対処できる「直接支払い」に変更するなど確固たる理念の構築がないまま場当たりの走り出したこと、第2は、農林水産省予算の枠内での財源捻出に行き詰まり、事業の性格を奨励的補助金に歪曲した上で地方分権を絡ませ、「国と地方公共団体との密接な連携」（中山間地域等直接支払制度骨子の基本的考

え方）として共同事業に持ち込んだことである。

事業費の半額負担を持ちかけられた自治省側は、すでに「1兆円農政」を展開していることもあり、これを「地方単独事業」（前出、通達）として素早く位置付け、事業の主導権をも握ってしまったといえる。これは自治省農政肥大化への第一歩として今後の動向を注視する必要がある。

5. 農村地域における町村の財政力構造

1) 地方分権と農村地域振興の矛盾

地方分権は、農政との関わりを深めながら確実に歩み出している。平成10年5月の地方分権推進計画では農村地域整備開発促進費補助金などの8項目を廃止、平成10年11月の第2次地方分権推進計画では「非公共事業費の在り方の見直し」の節の「農業構造改善事業等に関する国庫補助負担金の見直し」の項で、「『食料・農業・農村基本問題調査会答申』も踏まえつつ、国と地方の役割分担を明確にするなど地方分権を推進する方向での検討を行う」と、「新農業基本法」にも踏み込む姿勢を明言した。そして、12年度から実施された「新農業基本法」最大の施策である中山間地域等直接支払制度の補助金は認められず、時限的な交付金で処理せざるを得ないところに追い込まれた。しかも、事業費の半分以上を自治省の地方交付税と地方公共団体の負担に依存するという構図に変質させられてしまったのである。

こうした地方分権路線をベースに農政の将来展望を描くと、新規事業の抑止・禁止と既存事業の圧縮という2つのルールが敷かれたことになる。その結果、出現する事態は、地方公共団体への財源依存度が一段と強まることである。

一般的には農政は、国と農業者が直結する所得支援対策、間接支援の流通対策、地方公共団体が主たる事業主体となる公共、非公共事業等に分類されるが、「新農業基本法」の施策で大きくクローズアップしてくるのが非公共の農村対策である。

農林水産省が「新農業基本法」を背景に初めて描いた「農村の総合的振興施策」（平成12年5月）の農村像は、「①安心でゆとりある生活が出来る、②都市にない魅力的資源がある、③人・物・情報の行き来が活発、④人々が活き活きと暮らし、学べる、⑤地域の魅力を活かした職場がある」というものである。

農村地域が抱える今日的課題は、第一義的に当該地域に生まれ住む若者が喜んで定住するかどうかである。農林水産省が明らかにした農村像は現状の裏返しである。活き活きとした農村を構築するには、掲げた農村像を総合的に実現して初めて可能になる。それも短期間である。それには、どれほどの財源を必要とするのか。そして、地方公共団体、とりわけ、農村地域に大宗が所在する町村がそれらの事業を受け入れる財政力を備えているのかどうか。地方分権が理想として目指すユートピアと現実とが噛み合っていくのかどうか。

町村を対象に次の課題となる財政力の実態を分析する。

表3 町村財政力指数区分による年度別町村数とその割合の推移

財政力指数区分	昭和45年度	昭和50年度	昭和55年度	昭和60年度	平成2年度	平成7年度	平成10年度
0.0～0.1	45(1.7)	146(5.6)	49(1.9)	36(1.4)	85(3.3)	85(3.3)	80(3.1)
0.1～0.2	620(23.3)	959(36.7)	652(25.0)	534(20.5)	679(26.3)	714(27.8)	672(26.2)
0.2～0.3	972(36.5)	685(26.2)	835(32.0)	722(27.7)	660(25.5)	624(24.3)	634(24.7)
0.3～0.4	537(20.2)	381(14.6)	486(18.6)	454(17.5)	394(15.2)	371(14.5)	390(15.2)
0.4～0.5	222(8.3)	193(7.4)	296(11.4)	340(13.1)	274(10.6)	303(11.8)	303(11.8)
0.5～0.6	99(3.7)	109(4.2)	151(5.8)	212(8.2)	192(7.4)	176(6.9)	180(7.0)
0.6～0.7	61(2.3)	53(2.0)	61(2.3)	144(5.5)	123(4.8)	124(4.8)	124(4.8)
0.7～0.8	38(1.4)	28(1.1)	21(0.8)	51(2.1)	73(2.8)	74(2.9)	70(2.7)
0.8～0.9	20(0.8)	19(0.7)	19(0.7)	30(1.2)	31(1.2)	32(1.3)	37(1.4)
0.9～1.0	20(0.8)	14(0.5)	13(0.5)	23(0.9)	22(0.9)	19(0.7)	19(0.7)
1.0～	30(1.1)	26(1.0)	26(1.0)	56(2.2)	53(2.1)	46(1.8)	53(2.1)
合計	2665(100)	2613(100)	2609(100)	2602(100)	2586(100)	2568(100)	2562(100)

注：（ ）内は割合（％）

2) 町村財政力指数区分の分布状況

町村を対象とした理由は、財政力指数の平均が、市の0.72に対し町村は0.34と2倍の開きがあることによる。ただ、市といえども人口要因の基本とする5万人（地方自治法第8条）に満たない市が670市のうち32%に当たる221市もあり、財政力指数でも町村の平均を下回るのが30余り存在する。町村合併を促す特例とした人口要因を3万人あるいは4万人と恣意的に操作した結果である。

まず、平成10年度の実像は、表3のように0.3未満層に54%が集中していることである。平均が0.34であることからすれば想定された数値であるが、それにしても異常さを禁じえない。特に0.2未満層が3割を占める構造は特異である。そして、これらの地域こそが農林水産省が描いた「農村地域」なのである。水田面積を2,000ha以上擁する町村は全国に150存在するが、そこでの平均財政力指数は0.28である。その一方で0.4以上層は右肩下がりではあるが各指数区分に分布しており、しかも、1.0以上層は数を伸ばしている。

この分析は別稿で詳述するが、指数が高まるほど脱農業・農村が進んでいて、1.0以上層は電源立地、大規模工場立地によるものが主になっている。上層と下層の財政力構造は明らかに異なっており、農村地域の財政力が極めて脆弱であることを示している。

次に、昭和45年度から平成10年度までの動態を見ると5年ごとの節目では上下の変化を見せるが、昭和45年度対平成10年度では、0.1未満層は倍増、0.1～0.2層は微増、0.2～0.4層は減少、0.4以上層は増加という構図になっている。地方交付税を中心とした地方財政措置が制度化されて半世紀を経たが、0.2未満層が増加している事実、0.2～0.3が平成2年度以降横這いで推移している事実は、地方財政措置の在り方にも基本的な問題を投げ掛けている。

財政力指数区分にみる特徴は、①指数が0.3未満は農山漁村地域としての要素が濃い地域、②0.3～0.6層は農村工

業導入の実績を有す「農工併進」地域、③0.6～0.8層は都市近郊における都市化が進展している地域、④0.8～1.0層は生産緑地を残す程度に都市化が進んでいる地域、⑤1.0超層は電源や大工場が立地している地域という構造になっている。財政力が増強するメカニズムは、脱農業・農村である。財政力の強弱を表す指標は、住民税（個人・法人）と固定資産税の多寡による。当然の帰結として、農山漁村地域の財政は脆弱な構造になっている。

6. 財源充当の方策

地方6団体（知事会、市長会、町村長会、各議長会）が平成9年2月20日、地方分権推進委員会「国庫補助負担金・税財源に関する中間とりまとめ」についての見解を提示した。具体的には、(1)「国と地方の歳出及び租税収入」について「国・地方の歳出純計に占める国と地方の割合は、おおむね1:2であるのに対し、租税総額に占める国税と地方税の割合は逆にほぼ2:1となっており、この乖離の存在により住民の受益と負担の不一致が生じ、住民の自治意識の涵養の大きな障害になっている」とし、(2)「地方税財源の充実」の項では、「地方公共団体の財政力較差が大きいことを勘案し、地方税に合わせて地方交付税を充実する。また、国庫補助負担金を整理合理化し、これにより生み出された財源を地方に地方税及び地方交付税により措置する」との見解を明確にしている。

地方公共団体の財源充当についての基本的な考え方は、国・地方を問わず共通している。国庫補助負担金等の削減による原資を地方公共団体の一般財源化することは、地方分権推進路線の基本でもある。昭和28年度に制度化されて以降、地方財政対策の唯一の制度として運用されてきた地方交付税を軸とした地方財政制度は、結果的に、総資本の論理そのものであり、農山漁村地域を取り残す階層分解をもたらした。この軌道修正は緊急を要する政治課題であり、地方6団体の見解をベースにした対策の早期実現が望

まれる。

7. むすび

地方分権路線の下での農政はすでに動き出している。「食料・農業・農村基本法」に基づく中山間地域等直接支払いがその代表的な例である。総額 700 億円の財源構成は、農林水産省所管の交付金 330 億円 + 自治省所管の地方交付税 330 億円（うち特別交付税 120 億円）+ 地方公共団体負担 40 億円となっている。この施策は「新農業基本法」の政策であるにも拘らず「補助金」として仕組めなかった。理由は、地方分権法路線による「新規奨励的補助金の中止」条項が立ちはだかったからである。

国費を交付する補助費等には、補助金、負担金、交付金、補給金、委託費（補助金総覧）に分けられるが、補助金と交付金の基本的な違いは、施策を実行する事業主体が国が国関連機関又は地方公共団体等のいずれに所在するかの判断による。農林水産省関係では補助金 337 件に対して交付金は 14 件（いずれも平成 11 年度決算）である。交付金の交付先は、都道府県 7 件、市町村 1 件、基金 1 件、事業団 3 件、生産者団体等 2 件である。主なものは、① 農業委員会交付金、② 農業者離農給付費交付金、③ 水田営農推進交付金等である。地方分権法が問題とした補助金、それも事業にからむ奨励的補助金を削減の対象としたものは、補助費の中で補助金が圧倒的に多く、しかも国が絶対権限を持つ中央集権構造になっていることによる。

中山間地域等直接支払いが「補助金」ではなく、地方公共団体に対する「交付金」による助成になり、当該地方公共団体に対する「交付税」の交付、更に、地方公共団体が費用の一部を負担するという構図になった背景は、地方分権路線が強力に働いたからに他ならない。この結果、中山間地域等直接支払制度は、地方公共団体が主体となって行う「地方単独事業」としての性格を付与されたことになる。

地方単独事業は、地方公共団体が自主的・主体的に事業を仕組み、実行でき、また、費用負担は、地方交付税算入措置によって補助金を受けた場合より有利になる。このため、地方単独事業は、昭和 50 年代後半から伸びはじめ、昭

和 60 年には普通建設事業における補助金と単独事業の比率は逆転し、近時点では単独事業と補助金とは 6 : 4 の関係になっている。農林水産関係事業の町村段階では、まだ、6 : 4 で補助金が先行しているが、その差は徐々に縮まりつつある。

町村財政力構造の分析でも明らかのように、財源が伴わない地方分権は成り立たない。地方分権とリンクされた農政も成り立たない。

施策の実行母体が地方公共団体に移ることによって、財源対策は緊急を要するが、その財源手当てをどうするかについての具体的方策については、前述した。

財政力に応じた交付税の算入措置については、地方分権推進委員会の補助金、税財源等検討グループでの知事会、市長会、町村会の代表意見にも取り上げられている。

これらが実現すれば、財政力が脆弱な市町村も蘇る契機を掴むことができよう。それに必要な財源は基本的には「税財源の再配分と削減した補助金の地方一般財源への振替」（平成 9 年 2 月・税財源検討グループでの地方公共団体の発言）に集約される。

参考文献

- 1) 自治省大臣官房総務課監修（1999）『自治六法』ぎょうせい
- 2) 遠藤康彦（1996）『地方交付税逐条解説』ぎょうせい
- 3) 地方債制度研究会編（1999）『これでわかる地方単独事業』（財）地方財政研究会
- 4) 衆議院調査局第三特別調査会（1998）『地方分権法案について』
- 5) 地方分権推進委員会（1999）『地方分権推進委員会第 1 次～5 次勧告』
- 6) 地方分権推進委員会（1998）『地方分権推進計画』
- 7) 農林水産省（1999）『食料・農業・農村基本法 同基本計画』
- 8) 鈴木慶明（1955）『地方財政措置』ぎょうせい
- 9) 自治省調整室（1999）『農山漁村関連施策の推進』
- 10) 自治省（1996）『ふるさと創生最終報告』
- 11) 今村奈良臣（1978）『補助金と農業・農村』家の光協会
- 12) 中山間地域対策研究会編（1999）『中山間地域ハンドブック』大成出版社
- 13) 国土庁（1998）『過疎対策の現況』
- 14) 林崎理（1998）「国土保全対策の創設」『地方財政（2 月号）』地方財務協会

A Study on the Decentralization of Power
and the Rural Finance
Structure : In Relation to the Finance Problem
of the Independent Project by the Government
of Towns and Villages in Changing Stage
of Agricultural Policy

By

Junji FUNATU* and Masahiko SHIRAISHI**

(Received November 30, 2000/Accepted January 18, 2001)

Summary : Firstly, the aim of analysis is to clarify the actual condition of the finance for development project in the rural, mountainous and fishery areas, on which is expended a trillion Yen per year through the Ministry of Home Affairs. Secondly, the aim is to clarify the finance ability of the local government, mainly the government of towns and villages which applies the policy of the central government. Lastly, the aim is to propose a new vision for the finance policy of government of towns and villages in which the financial ability is very weak. In 1999, the government introduced the law of decentralization of power, and encouraged subsidies to be stopped. For that reason, the Ministry of Agriculture, Forestry and Fishery is obliged to introduce not subsidies, but local allocation taxes which were used as a direct payment system for farmers in the less favorable rural-mountainous area, a most important policy in the Food, Agricultural and Rural Basic Law.

Key Words : decentralization of power, rural finance structure, financial ability of the local government, the Food, Agricultural and Rural Basic Law

* Secretary for Policy Legislative Affair

** Department of Agro-Food and Environmental Economics