



Title	農村財政の経費に関する研究
Author(s)	高島, 正彦; TAKASHIMA, M.
Citation	北海道大學法經會論叢, 13, 29-38
Issue Date	1953-07
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/10741">https://hdl.handle.net/2115/10741</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	13_p29-38.pdf



# 農村財政の經費に關する一考察

——經費構造と經費效果——

高 嶋 正 彦

## 目 次

- 一、問題の提起
- 二、論点とその限定
- 三、政治目的的經費構造とその效果
  - (一) 構造変化の傾向(其の一)
  - (二) 構造変化の傾向(其の二)
  - (三) 純農村財政の実態
- 四、總 括

## 一、問題の提起

基本的には強制原理によつて統一される秩序であるところから、財政は、自由交換經濟(典型Ⅱ國民經濟)と概念的に分離されるが、今日ではも早、それが社会經濟組織の極めて重要な一環であることに議論の余地はないかに見える。資本主義の發展は、それ自体、財政活動の内延的・外延的拡大を必然化し、社会經濟過程における財政領域の量的・質的比重増大を結果した。財政過程の拡大は經濟を大き

く揺り動かさずにはおかない。それは、国民経済の基礎過程たる農業にも、例外なく影響し、農民生活に大きく作用する。しかも実践的には経済の課題はまた、財政の究局的な目標であり、それは個人或は協同しつつある個人の福祉の増大に求められる。

財政は二つの過程を通じて、農民の経済並びに生活に関与する。即ちその一つは収入過程であり、他の一つは支出の過程である。財政主体は、その収入過程を通じて農民の前に富の収奪者として現れ、支出過程を通じて、その生産物の購買者・労働力の雇傭者・そして財及び用役の授与者として立ちあらわれる。而して、財政は、これら活動の總体的な過程を通じ、政治目的の機能と経済作用的機能を展開して、農民の社会的・経済的福祉の増大に重要な役割を果すのである。

それでは、最近の我国の農村財政は、農民の福祉増大に一体どのような役割を果しているか、私はここで、資料を北海道の純農村にまとめ、農村財政がその支出過程を通じて、農民の福祉にどのように関与しているかに就いて若干の考察をなし、農村財政経費のもつ機能とその効果を検討してみようと思う。

## 二、論点とその限定

経費は、行政目的の遂行の為に支出されているという点において、それ自体、政治目的の機能をもつと同時に、処分される経済財として、経済作用的機能をそなえている。而してこれらの機能は経費の種類に応じて夫々異なるものであるから、財政支出の効果は、経費の構成いかんによつて著るしく違つて来る。たとへば、経済的目的のために支出される経費は、資源利用の環境を整備して、生産と投資を刺戟する機能をもち、投資刺戟・資源利用転換等の如き効果を作り出す性質をもつているに反して、行政機構費の如きは、共同社会の生活をして、現状に於て安定・秩序づけるにとどまるものである。又「賃銀及俸給支払」は直接、雇傭効果に結びつくに反して、「移転的支払」は購買力移転を通じ、間接的二次的に、これを実現するに過ぎない等々、経費費が大であるが、行政機構費が大であるかにしたが、且つ又「賃銀及俸給支払」が大であるか「移転的支払」が大であるかに応じて、財政支出の作出する効果は異り、財政の経済に及ぼす作用は異ならざるを得ないのである。一般的に云えば、行政機構費や警察消防費が大である経費構成よりも、経済費・社会費が大であるところの経費の構成の方が住民の福祉に貢献するところは大であると言えようし、国民生産額が一定なる限り、移転的支払が非移転的支払

よりも大なる経費構成の方がその逆の場合よりもより大なる福祉を齎すといえるだろう。かくて、農村財政が農民の福祉にいかに対応しているかに対する、接近の少くとも第一段階は、農村財政支出の構成を、展開せらるべき機能の異質性を基準にして図式化し、これを構造的に把握、分析することに依つて果されるであらう。

而して農村財政の経費構造は、財政の基本的性格に応じて政治目的の構造と、経済作用的構造の二つの側面から同時に把握、分析されねばならない。その目的の構造は、政治目的の支出構成の図式化に依つてこれを把握することが出来ようし、作用的構造は、経費の経済作用別支出構成を図式化することに依つて把握しうるであらう。行政機構費・警察消防費・経済的目的のために支出される経費―経済費及び社会的目的のために支出される経費―社会費等は、前者の基本的な構成要素であり、賃金及俸給・旅費・企業よりの購買・利子・移転の支払及交付金等々は、後者の構成要素である。(註一) しかし経済作用的構造の把握には、現在のところまだ研究上の困難が残つてゐる。それ他でもない。経済作用別支出構成に就いて、その基礎資料を完全に入手することが出来ないということである。この為に経済作用的経費構造の側面からする考察は、これを今後の課題に残さねばならない。この小論にあつては、論点を、農村財政における政治目的的経費構造の把握と、この分析を通じて、提起した問題への接近をはかるといふ範圍に限定して考察を進める。

註一 農村財政支出の主要なるものを、行政機構費・警察消防費・経済的目的のために支出される経費及び社会的目的のために支出される経費の四つのカラムに振り分け、これに依つて、経費の政治目的の構造を把握しようとしたのは、主として H. Dalton 及び U. Hicks の経費分類に基づいて思ひつゝである。

— H. Dalton, *Principles of Public Finance*, 1923, p. 145. U. Hicks, *Public Finance*, 1948, pp. 17—31 —

この行政機構費として一括表現されているものは、議会費・役場費・選挙費等である。経済費―Hicks の所謂 *Expenditure for Economic End* の内容は、(一)土木費、(二)産業経費、(三)社会費― Hicks の所謂 *Expenditure for Social End* の内容は、(一)教育費、(二)保健衛生費、(三)社会及び労働施設費に依つてこれを構成した。

三、政治目的的経費構造とその効果

(一) 構造変化の傾向(其の一)

ここ数十年の間に、北海道の市町村財政支出の性格はかなり変化した。これを目的的構造に図式化して見ると次表(第1表)のようになる。

第1表 北海道市町村財政支出の政治目的的構造 (unit, %)

年度別	I		II			III			V	
	行政機構費	警察消防費	経 済 費			社 会 費			公 債 費	
			計	(1)土木費	(2)産業経済費	計	(1)教育費	(2)保健衛生費		(3)社会労働施設費
昭和10年	8.9	1.7	7.6	6.9	0.7	36.4	27.1	8.6	0.7	11.0
" 15年	11.2	4.4	11.8	6.4	4.7	37.1	31.0	4.7	1.4	12.3
" 20年	26.4	11.9	8.8	6.5	2.3	27.7	12.4	12.4	2.9	7.8
" 22年	26.2	1.8	13.9	9.9	4.0	40.0	19.8	8.1	12.1	1.2
" 23年	22.4	9.3	14.9	10.2	4.7	43.5	26.5	4.9	13.0	1.7
" 24年	19.6	9.3	14.8	10.8	3.9	33.7	18.7	4.2	10.8	1.8

即ち戦前に於ては、社会費就中その第一範疇たる教育費が大宗をなし、これについて公債費が十一%、行政機構費が八・九%を占め、経済費はやゝ低く七・六%に過ぎず、財政支出の側面から見る場合に於ては、市町村のその住民に対する貢献は、恰も社会的目的活動、就中教育活動を通じてのみなされ、経済目的活動殊に産業の育成補助とか、所得補填 (income supplement) 的な機能を展開するところの、社会的目的活動の第三範疇たる社会・労働施設費の支出を通じて為される活動の如き、全く無きに等しかつた。しかも、かゝる財政支出の背後には十一%にも及ぶ公債費支出と、八・九%に達する行政機構費の支出があつたのである。では、この様な構造は、ここ数十年間にどの様に変つたか。

著るしい変化は、公債費の激減、行政機構費・警察消防費・社会労働施設費及び産業経済費の急激な増大に見出され、そして緩慢な変化が教育費の減少と経済費中土木費の増加に見出される。この様な変化を惹き起したものは、経済体制そのものの変化及びこれに伴つて実施された財政制度をはじめとする諸制度改革に求められるであろう。然しそれは兎も角として、かゝる過程を経て、「負債者町村」という、のろはしい姿は消滅した。そして、僅かながらではあるが、本道市

町村は、その活動領域を戦前には全く無きに等しかつたところの、経費の第二範疇及び社会費の第三範疇に属する分野に拡大した。これは住民に対するよりよい変化であろう。

ところで、この様なよりよき変化と併行して、一方では行政機構費とか警察消防費の如き、第一次的経費(註三)が増大した。即ち、必要ではあるが、最少限度にとどめらるべき分野の拡大が、同時に進展したのである。このような変化は、その必然性が是認出来るにしても決して望ましいことではない。

かゝる変化を経て、現に打出されている構造は、然らばどうであろうか。資料の関係から観察を昭和二十四年度に固定してみるならば市町村自治体活動の中心は、社会的目的活動におかれ、行政機構を維持する活動がこれにつき、やゝ低い段階で、経済的目的活動がとりあげられるといった構造を呈している。この限りでは、戦前の傾向と質的に異なるところはない。然し現在の此の構造を、各費目の比重の変化という点にとらえて見るときに、戦前の如き教育への重点指向という線は若干くづれ、活動の局面が、極めて多様化したことを認識しうるのである。

註一 U. Hicks, Op. cit. pp 26—29

ヒックスはこの著書のこの部分において、Public health (including housing and health insurance) を目的として支出される社会費だとか、Unemployment expenditure、或は pension payments とような形で支出される社会費は、共に income supplement の機能を果すものであることを指摘している。而して、前者はその現物形態における補填を、後者は現金形態における補填を表現するものである。我国市町村財政支出に見られるところの社会及労働施設費は正にこの様なものである。

註三 G. F. Shirras, Science of Public Finance, Vol. I, 1936. pp 84—95.

(四) 構造変化の傾向 (其の二)

かゝる目的構造の変化、その多様化は、それ自体、支出活動の量的拡大を予想せしめる。若し、他の条件にして等しいならば、より大なる経費支出はより大なる経費効果を生ずるのである。然し、支出領域が拡大多様化しても、それが、少い経費の多面的分散という事態を結果的に伴うものであるとするならば、その効果は小さいといはねばならない。では実態は果してどうであろうか。

国家財政と地方財政とを問はず、ここ十数年の間における経費の膨脹には、目を見張らせるものがある。昭和十一年を基準として、これを指数に表現すれば国の一般会計にあつては、昭和二十四年度に於て実に三〇・六七二・六を記録し、地方財全政体では、一二、六六〇・四を記録している。そして本道の市町村財政に於ても、全地方財政の膨脹を上廻るところの一九・一九四・一に達しているのである。

(第2表参照)

然し私達はこれが見せかけのものであることに気付かねばならない。何故ならば、ここ数年間に於ける貨幣価値の変動は実に大きかつたからである。私達は真実を知ろうとすれば、貨幣価値の変動が作り出している欺瞞を除去して見なければならぬ。そこで、この指数を実効価格指数で修正し、昭和十一年度の円価に直してみるならば、第3表が示すような実態が現れて来る。

即ち国の一般会計にあつては、辛うじて実質的に、戦前の額をオーバーする経費を支出し得ているのであるが、地方財政においては、

そこまでゆかない。その額が戦後漸増しつつあるとはいへ、本道市町村では昭和廿四において昭和十一年の六八・四%に達したに過ぎない。ここに到れば私は、本道市町村財政が、その支出過程において、より少い経費のより大なる分散を結果している事実を認めない訳にはゆかない。この限りに於て予想される経費効果は小さくこそあれ、増大したとは認め難い。

(三) 純農村財政の実態

本道市町村財政にあらわれているかゝる現象、つまり、経費の実質的縮少と、目的的结构的变化は、特に農村財政に生活の経済的な基礎を農業生産にお

第2表 財政経費膨脹指数(1) (unit, %)

年 度	区 分	の		
		国 一般会計	地方財政	北海道市 町村財政
昭 11	1 1	100.0	100.0	100.0
"	1 9	871.0	141.8	143.2
"	2 1	5,048.5	970.0	740.3
"	2 3	20,244.3	8,958.0	11,024.0
"	2 4	30,672.6	12,660.0	19,194.1

第3表 財政経費膨脹指数(2)  
(昭和11年の円価換算値 unit, %)

年 度	区 分	の		
		国 一般会計	地方財政	北海道市 町村財政
昭 11	1 1	100.0	100.0	100.0
"	1 3	251.8	40.8	41.4
"	2 1	121.4	23.3	17.8
"	2 2	84.2	29.2	31.3
"	2 3	110.7	29.0	60.3
"	2 4	109.2	45.1	68.4

第4表

(昭和24年度 unit %)

区分 市町村別	I		II				III		
	行政 機構 費	警 察 消 防 費	経 済 費		社 会 費				
			計	(1)土 木 費	(2)産 業 経 済 費	計	(1)教 育 費	(2)保 健 衛 生 費	(3)施 設 費
A 村	38.2	4.6	20.4	16.4	4.0	22.9	18.1	0.3	4.5
B 村	30.2	1.3	27.5	20.2	7.3	21.3	12.1	1.0	8.1
C 村	21.8	7.8	30.2	25.8	4.4	34.6	27.7	1.0	5.9
D 村	29.8	1.7	27.2	17.2	10.0	26.5	15.5	0.2	10.8
A 市	15.4	12.4	14.8	12.1	2.7	42.7	17.9	4.3	20.5

いている人々が、その支配的構成員となつてゐる処の町村自治体の財政に於いてどうあらわれるか。残念ながら今日の段階に於て、少くとも私は、これを客観化する素材を充分に持ちあわせていない。厳密な実証はこれを他の機会にもとめねばならない。然し、農村財政に特徴化する傾向は全く未知の世界ではない。既に我国の地方財政に支配的な歴史的事実として、国政委任事務費の優位性、独立財源の枯渇、したがつて、そこから出て来る貧富団体間の財政力不均衡の激化が指摘され常識化されている。(註四)そして、かゝる関係は、経済力の貧困な農村により激しくあらわれて来ることも既に検証済みの感がある。このような事実を前提とするならば、農村財政は都市財政に比して、より少い経費を、相対的に大なる財政需要に見合はさねばならなくなつて来る。そうした場合に於ては、他の条件が等しければ、第一次的経費たる行政機構費の比重がたかまり、経済費・社会費の如き

H. Dalton の所謂 Expenditure to improve the Quantity of social life を制限せざるを得ないであろう。Dalton に依れば、社会生活の質を改善するための経費の意義は、経済的、非経済的な見地からみて安定せる秩序的な社会生活を、一層向上せしめる目的をもつ経費というように解されており(註五)それは明らかに住民の福祉増大に直結する。若し農村財政が、かゝる経費の制限を余議なくされるような事情があるとすれば、農村財政の住民の福祉に対する貢献は、都市財政が、その地域住民に対して果すものより小ならざるを得ない。

一事例として、旭川市とこれに近く位置するところの四つの純農村をとりだし昭和廿四年度経費の目的的構造に就いて比較を試みるならば、第4表に示すようになる。

これら純農村の財政支出は、都市或は北海道市町村全体の財政支出(前掲第一表)に比較して、より分散的である。而してその支出構成に、二つの特徴が見出される。一つは行政機構費として、比較的多くの経費がさかされているに反して、

社会費、特に衛生費及びその第三範疇として、社会福祉を増大すると共に所得補填的機能を展開する経費たる社会労働施設費の支出が、相対的に少いということであり、他の一つは経済費の比重が大であるということである。これら統計的な事実から判断すると、農村財政はより小なる経費をより多く第一次的経費としての行政機構費にさいており、その結果、社会的目的活動の制限を余議なくされているかに見える。その限りに於て作出効果は小さい。只僅かに、経済的目的活動の、より大なる展開がこれを補っている。然し果してそうであろうか。経済費の実態が問題である。

農村財政にあつて、経済費は、土木費と農業経済費に二大別されている。一般的に言つと、土木費は資源利用の環境整備の為に支出されて、生産並びに投資を刺激するという機能をもっており、農業経済費は各種の補助・助成を通じて生産の刺激を促進するという機能をもつていと考えられる。(註六)然しこれはあくまで一般的な言い方であつて、その実質内容が問はれねばならない。前掲四ヶ町村の場合に就いて、これら各経費の構成を通じて、その内容を検討すると、次のようになつてゐる。

村の自然的・社会的諸条件を異にして多岐ではあるが、土木費は概して道路橋梁の維持、河川改修にあてられている。道路橋梁及び河川の公共支出は、農業生産の環境整備としても極めて大きな役割を果すところのものである。然しその程度が問題であろう。実情はどうであろうか。例を道路に求めて見れば、前年度中にいたんだ処にバラスを入れてこれを維持補填し、今年の農産物の販出に支障を来さないようにしようという程度にとどまる事業が大部分であつて、それも主要な幹道に限られ、大部分の村道は道行く人に雨期の泥濘を味はせる状態に止まつてゐるというのが現状である。このような実態観察記録は又いづれ機会を改めて詳しく述べるとしても、土木費の支出を通じて為されているところの環境整備は、総じて跛蹠跡の補修的なものにとどまるものが多いといえるのである。他方土木費の支出は、農民の余剩労力を雇傭する効果を生むと予想されるが、土木事業は農民の余剩労力を、労役負担という形で吸収しており、土木費の支出が農民に労賃収入の機会を与えてはいないというのが支配的な傾向である。

産業経済費は次表(第5表)に見られる通り、委員会の維持運営のための費用に、その大半をさいている。かゝる支出は、農業生産発展の基本的な条件を作り出すものとして極めて重要な機能を果すものであるが、それは農業生産の刺激を促進する意味に於ては、間接的な効果をもつに過ぎないと考えられる。然し、これは、いはゞ国政事務的なものであつて、政策に依つて画一的に規制され、この村で

(昭和24年度)

第5表

町村別		A村	B村	C村	D村
区	分	%	%	%	%
土木費	総額	100	100	100	100
	道路橋梁費	15.9	53.5	92.3	58.8
	河川費	4.7	46.5	0.1	41.2
	災害土木費	79.3	—	7.6	—
産業経済費	総額	100	100	100	100
	農地委員会費	51.7	34.9	87.2	44.6
	農調委員会費	35.5	34.6	4.7	22.3
	農政普及委員費	—	5.1	0.4	—
	農業費	10.8	25.4	7.7	33.1

を促進するが如き活動を非常に狭い範囲に局限せしめている。この意味で、経済費支出の比重が高いということが、農村財政における経費効果の相対的な低さを補うものではないといえよう。

註四

例えば大内力氏著「日本農業の財政学」三三〇頁以降・恒松制治著「農村財政の性格」農業総合研究四卷二号所載・藤田武夫氏著「地方財政論」等参照

註五

Cf., H. Dalton, Op. cit. pp. 143—145  
Cf., E. D. Allen & O. H. Brownlee, Economics of public Finance, 1947, pp. 115—139. & p. 495

も可成り高い費用をかけねばならない事情にある。これに反して、生産の刺戟を促進するのに直接的な効果をもつと予想されるところの、農業費の支出は概して少い。只僅かにD村のみが、農業費に割高な支出をしているだけである。D村は寒村である。この農業費の主内容は、村農業政策による農業生産の補助ならびに助成支出である。D村はこのような手段によらなければ、A・B・C村の段階まで到達しえない村なのだ。然しこれは寧ろ異例であろう。一般的に言つて、農業費の支出は委員会費に比しては勿論、実額にしてもそう大きなものではない。産業経済費といつても凡そこのようなものである。

かく、経済費の実質内容を検討して来て、我々は、その支出が農業生産を刺戟し或はその刺戟を促進する点に於て、余り大なる役割を果すものでないことを認めざるを得ない。農村財政は、生産環境を現状に維持するにとどまるような消極的な活動と、国の画一的規制をうける義務活動に終始し、進んで農業生産の刺戟

## 四、総括

以上北海道の農村財政にデーターを求め、その変化の過程に於て、しかも政治目的的構造の把握及び分析を通じてとらえたところの、最近の純農村財政支出は、より少き経費のより多面的な分散、しかも第一次的経費支出の割高、社会費の第二・第三範疇に属する支出の相対的な低さ、経済費の支出分析を通じて折出された消極性と非自主性に依つて示されるように、支出効果の相対的な低位性を顕している。

農村財政の農民の福祉に対する対応、或はその増大に果す役割いかんを、この小論をもつて結論的に断定づけることは出来ない。少くとも、経費の経済作用的構造に触れ、農村財政が農村経済に於て、どの様に経済作用的機能を展開しているかど明らかになされ、その効果が具体的にどのように現れたかを出来る限り客観的に計量化してゆくことがつづいて行はれねばならない。この小論が、そのような分析の足懸りになりうるよう、諸賢の御批判を戴ければ幸である。