



Title	地方政府による農業関連公共投資の展開と政府間財政関係 : 1990年代以降の北海道農村部町村を中心に
Author(s)	堀部, 篤; HORIBE, Atushi
Citation	北海道大学農経論叢, 61, 197-208
Issue Date	2005-03
Doc URL	https://hdl.handle.net/2115/11285
Type	departmental bulletin paper
File Information	61_p197-208.pdf



地方政府による農業関連公共投資の展開と政府間財政関係

—1990年代以降の北海道農村部町村を中心に—

堀 部 篤

Intergovernmental Fiscal Relations for Rural Development since the 1990's

Atushi HORIBE

Summary

The purpose of this paper is to analyze the intergovernmental fiscal relations for rural development since the 1990's.

The central government created a new system for local public financing, for example issuing local bonds and allocation of local tax grants. So, many local governments carried out the agricultural policy by using local tax allocation.

But the system failed. As a result, it can be said that intergovernmental fiscal relations are centralized.

1. 課題と方法

本稿の課題は、農業関連公共投資における政府間財政関係の性格の変容を市町村の投資行動に焦点を当てて検討し、特に1990年代以降すすむ「地方分権」が形式的「分権」であり、「集権的性格」が一貫していることを明らかにすることである(註1)。

1970年代半ば以降「公共事業化」した農業政策は、1990年代に入り景気対策やUR合意対策の影響もあり、一層その性格を強めていった。農業関連公共投資は地域の発意によるものが中心であり、従来から中央政府、都道府県、市町村の密接な連携の下に行われていたが、1990年代以降一般公共事業と同様に地方債と交付税の一体的活用、すなわち地方財政を動員することで行われるようになり、政府間財政関係は大きく変容した。現在の中央、地方財政の危機的状況を生んだ以上の投資の在り方を、財政危機を理解するためにも明らかにすることがもとめられている。その際、新制度論や財政社会学の成果をふまえるならば法制度

上や事務配分面のみならず、関連する各主体の戦略や行動様式の相互関連に焦点を当てる必要がある。

以下、まず農業関連公共投資における法制度、事務配分面での政府間関係を「融合」・「分権」と性格づける。次に、財政統計資料から市町村における農業関連費の推移を整理し、農業公共投資における中心的事業である農業農村整備事業における地方財政措置制度の変化と併せて、政府間財政関係を明らかにする。具体的には、中央政府の戦略の影響の下、農業関連公共投資が「一般公共事業化」し、市町村の役割の増大を伴って進行したことを明らかにする。続いて、役割を増した市町村がどのように対応したのか、北海道を事例に明らかにする。その際、地域の対応がその後の財政状況にどのような影響をおよぼしているのかも含めて検討する。

対象事例を北海道農村部町村としたのは以下の理由による。一つは農業が基幹産業であり、又専業農家割合が高いことから、「一般公共事業化」を目指した中央政府による制度変化に対する

地域の対応を農業生産と関連づけて検討するのに適していること、二つは北海道開発局があるために中央政府の戦略も明確に現われること、三つは中央政府と市町村に挟まれた北海道が、都府県よりも農業関連公共投資の規模が大きく、それなりの影響力を行使できる可能性があることである。

2. 農業関連公共投資における法制度および事務配分面での政府間関係

政府間関係を記述する枠組みとして、政策決定における権限の強弱を表した「集権」、「分権」を用いるのが一般的であるが、近年の行政学ではこれに実際の事務配分と関心領域の重なりをあらわす「融合」、「分離」というもう一つの軸を設定している（註2）。

農業関連公共投資において第一に押さえておくべきは、私的経済体である農家への助成を目的としていること、および農業が多様性をもつために地域ごとに柔軟な運用がもとめられることである。そのため、法制度上地域からの発案が発点となり、農家負担のある事業が存在する。また、補助制度は多様で細分化され、メニュー方式を取っているものが多い。行政において国、都道府県段階ではない地域の段階、つまり市町村、農協や土地改良区などの農業関連団体、農家グループ等を「地元」という（以下、「地元」はこれをさす）が、事務の流れの出発点は、「地元」からの要望という形になる。事業主体は中央政府、都道府県、市町村、農協、土地改良区、関連団体、農家グループそれぞれの場合が存在するが、都道府県、市町村、つまり地方政府の場合が多く、法制度上は分権的といえる。ただし、大半は中央政府の作った事業制度であり、国庫負担を伴う。また実際の事務では、事業普及、査定、計画書作成などにおいて中央政府、都道府県、市町村の各主体が密接に連携するため、政府間関係は極めて融合的といえる。そのため、法制度上は分権的であるとはいえ、中央政府の影響も強いと考えられ、集権、分権の評価は各主体の戦略と行動様式も含めて評価する必要がある。

3. 中央政府の戦略による市町村の役割の増大

農林水産省の構造改善局長を務めた佐竹

[1998]は、55年体制以降に誕生した農林水産官僚を「リアリスト官僚」とよびその行動様式を記した。そこでは、理念あふれる「国士型」の官僚から、関係者の利害調整を目的として行動し、政策の実現可能性を重視する「調整型」官僚へと変化したとされる。以下、このような「調整型」官僚を念頭に置きながら、農業補助金の中心である農業農村整備事業の制度変化と市町村における農業関連費の動向を、歴史的に検討する（註3）。

1) 1985～1990年度

この時期から2000年度前後まで、中央政府は臨調・行革路線による財政のスリム化と外圧による内需拡大という相矛盾する二つの目的を、地方財政を動員することで達成する。表1は地方政府における投資的経費である普通建設事業費と農業関連費を補助・単独別に表したものである。普通建設事業費の増加が単独事業によってもたらされている。これは、単位費用の増加と地域総合整備事業債などの交付税と一体的に活用される地方債によって中央政府によって推進されたためである。このような地方債によって事業を行うと、後年度の元利償還金の一部が地方交付税の基準財政需要額へ算入されるため、事業実施年度の負担が減少するとともに、後年度も含めた実際の負担も軽減される。そのためこの方式は「地方交付税の先取り」ともいわれる。とはいえ、基準財政需要額へ算入されることは、実際に補助金が来ることとは意味が異なる。つまり、元利償還金の一部が基準財政需要額に算入されても、基準財政需要額の算定が全体として厳しくなれば、実際に地方政府へ来る金額はそれほど増加しないのである。これは、事業を行う地方政府が数多く存在すれば、そのすべての地方政府の基準財政需要額に元利償還金分が算入されること、地方交付税の原資が国税の一定割合と定められていること、を考えれば容易に想定されることである。

さて、この時期の農業関連費は、国庫補助事業に関しては、補助率を削減することで国費負担額を変えぬまま事業量を増加させてきた。補助率削減による地方負担の増加分には「公共事業等臨時特例債」が当てられ、その元利償還金には100%交付税措置がされることとなった。つまり補助率

削減によって、通常あるはずの実際に事業実施に関わった地方政府の負担増加をなくし、その分の負担を後年度における地方全体で賄うという仕組みがとられたのである。また単独事業に関しては、地方交付税の単位費用を増加させることによって推進した。

この期、市町村で明確に増加しているのは単独事業のみであり、それも普通建設事業費全体と比べれば伸び率は低い。構造改善事業や団体営の農業農村整備事業および都道府県単独の補助事業を意味する「補助事業」は増加していない。「単独事業」は、単位費用の増加によって推進されたが、地域総合整備事業債のように地方交付税と一体的に活用できる地方債は、農業関連では新たに創設はされなかった。

地方政府の農業関連費は、農業費、畜産費、農地費からなる。農業費は、人件費、農業委員会費、構造改善事業、各種小規模補助事業、計画策定などソフト費、施設の維持補修費などからなる。農地費は農業農村整備事業など農地に関わるもの、

畜産費は畜産に関わるものである。なお、中央政府における「公共事業」は農業農村整備事業のみであり、それは地方政府では農地費にカウントされる。農業費が45%、畜産費が5%、農地費が50%をしめ、1985年度以降その割合はほとんど変化していない。紙幅の関係で表示は省略するが農業費、農地費ともに単独事業が増加しているが、補助金の割合が低下し、その分一般財源での負担が増加してきたことが確認される。

2) 1990～1993年度

この期は、日米構造問題協議を受けて策定された公共投資基本計画（1990年度）と補正予算による経済対策によって公共投資の拡大が促進された時期で、普通建設事業全体ではさらなる単独事業の推進が行われた。農業関連費は、普通建設事業費の伸びによって1990年度の1兆5千億円から1993年度の1兆9千億へと増加した。補助事業費、単独事業費はそれぞれ増加しているが、単独事業割合は減少し始め、県営事業負担金が1990年度の

表1 市町村における普通建設事業費と農業関連費の性質別事業費の推移 (単位：10億円，%)

年度	普通建設事業費								農業関連費											
	計	補助		単独		国直轄		県営		計	うち建設		補助		単独		国直轄		県営	
1985	8,009	3,526	44	4,114	51	53	1	184	2	1,261	801	64	466	58	260	32	1	0	58	7
1986	8,218	3,422	42	4,415	54	60	1	192	2	1,251	771	62	426	55	268	35	1	0	62	8
1987	8,941	3,541	40	4,961	55	76	1	226	3	1,344	847	63	466	55	291	34	1	0	73	9
1988	9,569	3,241	34	5,983	63	79	1	231	2	1,337	822	61	427	52	310	38	1	0	71	9
1989	10,517	3,239	31	6,796	65	94	1	244	2	1,431	861	60	429	50	346	40	2	0	73	8
1990	11,914	3,281	28	8,128	68	98	1	261	2	1,476	891	60	408	46	390	44	4	0	76	9
1991	13,294	3,453	26	9,316	70	93	1	276	2	1,572	948	60	424	45	429	45	6	1	80	8
1992	15,198	4,015	26	10,530	69	120	1	356	2	1,728	1,076	62	479	45	458	43	9	1	117	11
1993	16,010	4,474	28	10,927	68	142	1	423	3	1,926	1,204	63	553	46	472	39	12	1	155	13
1994	15,074	4,193	28	10,149	67	116	1	427	3	1,979	1,264	64	593	47	481	38	11	1	165	13
1995	15,380	4,669	30	9,857	64	170	1	501	3	2,062	1,306	63	585	45	490	38	12	1	205	16
1996	14,914	4,528	30	9,594	64	130	1	484	3	2,162	1,294	60	570	44	495	38	13	1	205	16
1997	13,689	4,041	30	8,892	65	125	1	454	3	1,920	1,101	57	439	40	440	40	13	1	195	18
1998	13,509	4,323	32	8,364	62	155	1	494	4	1,848	1,078	58	447	41	398	37	16	1	203	19
1999	12,455	4,204	34	7,512	60	155	1	433	3	1,777	1,015	57	393	39	371	37	16	2	191	19
2000	11,505	3,864	34	6,976	61	140	1	390	3	1,676	878	52	343	39	336	38	15	2	171	19
2001	11,048	3,879	35	6,528	59	144	1	370	3	1,598	791	49	287	36	314	40	19	2	162	20
2002	10,209	3,618	35	6,004	59	139	1	325	3	1,484	708	48	249	35	289	41	24	3	139	20

註1) 「補助」は「補助事業費」を、「単独」は「単独事業費」を、「国直轄」は「国直轄事業負担金」を、「県営」は「県営事業負担金」を示す。

註2) それぞれの欄において、左の数値は事業費、右の数値は割合を示す。

註3) 農業関連費における「うち建設」は、「農業関連費うち普通建設事業費」を示す。

資料：地方財務協会「地方財政統計年報」(各年版)より作成。

表2 農業農村整備事業における地方財政措置の推移

(単位：%)

年度	国庫補助事業						地方単独事業						
	かんがい排水など					農道整備			ふるさと農道緊急整備事業				
	国庫補助率	本来分	財源対策 債等分	起債充 当率計	後年度 措置率	本来分	財源対策 債等分	起債充 当率計	後年度 措置率	臨時地方道整 備事業債	起債充 当率計	後年度 措置率	
1984	65												
1985-89	60												
1990	52.5												
1991-92	55	20*30	30*100	50	36								
1993	50	20*30	30*100	50	36				15*100	75*55	90	56	
1994	50	30*30	50*80	80	49	50*80	50	40	15*100	75*55	90	56	
1995-2001	50	20*30	75*80	95	66	95*80	95	76	15*100	75*55	90	56	
2002	50	30*0	60*50	90	30	30*0	60*50	90	30	15*100	75*55	90	56

註1) すべて数値の前に「おおむね」がつく。

註2) A*Bは、起債充当率(A) *元利償還に対する基準財政需要額への参入率(B)である。

註3) 後年度措置率とは、負担額のうち基準財政需要額への算入される金額の割合である。

したがって、1996年度かんがい排水事業の場合、 $20*0.3+75*0.8=66\%$ となる。

註4) 「かんがい排水など」は、かんがい排水、ほ場整備事業、畑地総合整備、農村総合整備、中山間整備である。

註5) 91~93年度の「かんがい排水など」の財源対策債分、「30*100」は、当年度における事業費補正である。

註6) 臨時地方道整備事業債うち75%分にかんする交付税算入率は30~55%であるが、農村部の大半では55%であると思われる。

資料：全国土地改良団体連合会『農業農村整備事業の地方財政措置の手引き』、『農業農村整備の全容』、より作成。

9%から1993年度の13%へと割合を高めていることは注目される。これは、市町村における単独事業よりも県営の国庫補助事業が中心である農業関連公共投資において、より市町村が負担する体制づくりが図られたためである。たとえば、農業農村整備事業において市町村は「地元」の一主体をなすが、これまで明確に位置づけられてこなかったために起債を行うことが難しかった。しかし、市町村負担が常態化していたこと、中央政府が円滑な事業消化を望んだことにより、1991年度から県営事業に対する市町村の負担に対してガイドラインが設定され、交付税措置のある起債や事業費補正が行われるようになったのである。表2は、農業農村整備事業における地方財政措置制度の推移を示したものである。かんがい排水事業などの国庫補助事業では1991-1993年度、市町村負担額のうち、30%については事業実施年度の基準財政需要額に100%算入される事業費補正がなされ、さらに交付税算入率30%の地方債を20%起債できる。そのため、事業実施年度は50%の負担ですみ、後年度の元利償還も含めても結局36%が交付税に組み込まれるため、残りの64%の負担ですむ。もちろん、基準財政需要額への算入は、補助金とは異なるため、前述の問題が存在するが、現場ではこういった計算で考えられることが多い。このよ

うに、事業に関わる主体の負担を減らし後の交付税へと負担を先送りする事業費補正および起債措置制度が農業関連費においても始まるが、この期のそれは農業政策の第一の目的である農業生産関連の事業に限られていた。

3) 1993~2001年度

この期は、①公共投資基本計画(1994年度)、②UR合意対策(1993年度補正~2000年度)、③補正予算による経済対策により、農業関連公共投資の拡大がさらに促進された。UR合意対策によって国費負担も増額されたため、単独事業だけでなく補助事業も増加し、農業費、農地費ともにピークでは1兆円を超えることとなる。

このような市町村の歳出の増加に対処するために、地方交付税と地方債の一体的活用がさらに広範囲に適用されることとなる。かんがい排水事業などでは起債充当率が50から80%、95%へと急激に高まり、後年度も含めた措置率は36%から66%へと上昇した。さらに、以前は行われていなかった農道整備に対しても1994年度から始まり、1995-2000年度では、起債充当率が95%、後年度措置率が76%となり、生産基盤整備よりも手厚くなった。このような、交付税算入率が高く、地元の負担が少なくなるように見える地方債は有利な地方

債といわれる。また、地方単独事業においても「ふるさと農道緊急整備事業」および「集落排水緊急整備事業」が創設され、同様の方式がとられるようになった。「ふるさと農道緊急整備事業」は、起債充当率が90%であり、農村部の大半の町村では措置率が56%となった。このように生産基盤整備ではなく農家負担のない事業に対して手厚い地方財政措置制度が用意された要因は、円滑に事業の消化を行いたい中央政府が、農家負担がなく行政のみで事業の執行を行える事業を好んだためである。このような制度変化の影響もあり、農地費は県営事業負担金が急増し、財源は地方債割合が高まり、補助金割合の低下がすすんだ（註4）。

農業費は、補助事業が増加しているのが目立つが、財源は地方債割合が増加しており、補正予算債の起債が可能な補正予算によって構造改善事業が行われたのである。

4) 2001年度～

2000年度には公共投資基本計画、UR 合意対策がほぼ終了し、また2001年度には小泉内閣が誕生したことで、農業関連費に関わる地方財政制度は方向転換がなされた。いわゆる「骨太の方針」に示されているとおり中央政府の負担の軽減を、それまで曖昧していた地方交付税制度改革も含めて目指すこととなったのである（註5）。

交付税算入率は低くなり、各地方政府の負担が増加することとなった。かんがい排水事業などでは措置率が66%から30%へと36%低下したが、起債充当率は95%から90%への5%の低下にとどまった。つまり、事業を実施した地方政府の後年度も含めた負担はかなり増加するものの、当年度負担は依然として10%ですむため、短期的には補助事業の消化は可能なようになっていく。中央政府は、地方政府の財政状況が厳しいことを考慮に入れながら、事業の消化と自らの負担の軽減という目的を果たすための制度変化と理解できる。

以上、農業農村整備事業の制度変化と市町村における農業関連費の動向を検討したが、中央政府の行動は関係者の利害調整と政策の実現性を重視した「リアリスト官僚」の行動様式に沿うもので

あった。

ここで改めて中央政府の行動様式を整理すれば以下のようなものになる。一つは政策決定の際関連する各主体の利害を尊重すること、二つは各主体の利害調整が難しい場合は、政策の実現可能性を重視するためにできるだけ曖昧にすること、三つに、短期・地域の利害調整を重視し、無理な点は長期・全国へと問題の先送り・拡散をすること、である。

このように政策決定における権限において、明確な支配従属関係ではないが、長期的、全国的視点から見れば中央政府の戦略が貫徹されること、そしてそのための制度を中央政府が作ることができること等からすれば、「集権的」といえよう。

4. 地方政府の行動

—北海道農村部町村を事例にして—

1) 北海道の行動

数多い地方政府の行動様式は当然多様であるが、以下の三要素の組み合わせと理解したい。つまり、①上位団体からの要請に応える、②地域問題の解決を図る、③自らの負担は最小限にとどめる、である（註6）。

さて、北海道の行動様式の特徴は、国庫補助事業における「地元」の負担を北海道の独自の単独事業によって軽減するという「21世紀農地パワーアップ事業」（以下、「パワーアップ事業」）に現われている（註7）。それは農業農村整備事業における道営事業に上乘せする形で補助を行うものであり、農家負担のある工種（暗渠や客土など）の農家負担を、通常15%程度から5%とし、残りを市町村が形式上負担する。そしてその市町村負担に対して北海道が2/3負担し、その財源を通常の北海道の補助金とは別に一般財源で行うというものである。つまり、「地元」のうち市町村の役割をさらに強めたものといえ、国の方法を踏襲したものといえる。また、糞尿処理のための堆肥盤への助成も同様の方法で行う仕組みが作られている。

これら事業は多くの地域で要望は高かったものの、農家負担があるためにためらう農家も多かった事業である。農家負担を大幅に減じて行うことができ地域からは画期的であると評価され、北海

道の戦略通りに各地域で事業量はふくらむこととなる。つまり、増大する事業量の消化という上位団体からの要請に応えると同時に、地域問題への解決を図ったのである。

同事業は、道財政の悪化が進む中で2001年度、農家負担7.5%、「地元」の残りのうち北海道と市町村それぞれ1/2の負担と改定され、今日にも継続している。

2) 各農業地帯における市町村の行動

中央政府、北海道の要請に対して農村部町村がどのように応え、どのように地域問題の解決を図ったか検討するために、農業地帯ごとに農業関連費の性格を考察する。対象町村は、就業者人口に占める農業者割合が15%以上で林業、漁業、鉱業者の割合がそれぞれ10%以下である地域とし、101町村がそれに該当した(註8)。表3は、支庁別農家一戸当たり農林水産業費の推移を、表4はUR合意対策期を対象に、農業費、畜産費、農地費ごとに補助・単独別、および財源を、表5は農業農村整備事業における県営事業負担金の財

源の推移を表したものである(註9)。以下、畑作中核地帯、稲作中核地帯、酪農中核地帯、その他地域に分けて検討しよう。

(1) 畑作中核地帯(網走・十勝)

町村決算における農林水産業費は網走で8億7千万円、十勝で14億4千万円であるが、歳出に計入する農林水産業費の割合はともに18%とかなり高く、また、農家一戸当たりでもともに400万円強とかなり多い。事業量の伸びは平均的であり、普通建設事業費の割合も平均的である。

さて、網走は農業費が多く、十勝は農地費と畜産費が多い。網走、十勝ともに補助事業費、県営事業負担金、単独事業負担金、国営直轄事業負担期の順に多く、平均的といえる。網走の農業費は普通建設事業の割合が高く、財源では補助金と地方債の割合が高いので、補正予算によって町主体で構造改善事業が行われたと考えられる。表6より構造改善事業はかなり行われているが、90年代後半に事業量をむしろ減少させている。また、市町村主体の割合は低く増加していない。農協主体

表3 支庁別農家1戸あたり市町村農業関連費の推移(1985-2002年)

(単位:100万円/年, %, 万円/(戸・年))

		平均	石狩	渡島	檜山	後志	空知	上川	留萌	宗谷	網走	胆振	日高	十勝	根釧
対象町村数		101	3	2	3	10	15	16	5	3	11	7	5	18	3
平均農家戸数		372	506	489	436	265	524	640	206	119	281	194	429	518	549
町村決算における農林水産業費		1017	895	848	1125	654	925	827	744	1050	869	538	1070	1438	2990
農林水産業費/歳出		16.7	15.9	16.9	20.0	16.0	16.9	14.4	15.3	17.7	17.8	11.5	14.7	17.6	25.0
農林水産業費		323	195	178	243	279	207	225	406	903	413	187	240	427	655
農・普建		211	115	126	158	179	125	144	260	650	271	110	162	275	520
農・普建/農		65.5	57.3	69.6	65.5	62.9	61.6	61.5	65.3	71.7	66.4	57.7	67.9	65.9	77.4
農家一戸当たり	農林水産業費	1.58	1.56	1.93	1.82	1.68	2.28	1.28	1.57	1.41	1.64	1.94	1.34	1.47	1.55
	農・普建	1.53	1.29	2.13	1.60	1.73	2.53	1.07	1.58	1.41	1.62	1.69	1.24	1.44	1.55
	85-89	254	159	119	175	218	128	206	321	763	321	120	212	341	517
	90-94	306	176	165	246	257	166	210	403	908	399	178	253	410	619
	95-99	401	248	230	319	366	293	264	504	1080	524	233	284	502	800
	00-02	336	201	209	224	274	260	214	391	834	404	238	191	475	705
	85-89	174	106	80	129	140	75	150	215	569	220	76	150	226	421
	90-94	199	102	113	171	164	90	136	271	669	254	103	178	258	495
	95-99	266	136	170	207	242	189	160	339	802	356	128	186	326	654
	00-02	203	118	153	105	164	159	122	186	500	240	147	113	297	505

註1) 対象町村は、就業者数に占める農業者の割合が15%以上、林業者、鉱業者、漁業者がそれぞれ10%未満である町村とした。

註2) 農/歳出は農家一戸当たりではなく町予算内での割合である。

資料:北海道市町村振興協会『市町村の財政概要』『別冊市町村の財政概要』(各年版)、『農業センサス』(2000年度版)、『国勢調査』(2000年度版)より作成。

地方政府による農業関連公共投資の展開と政府間財政関係

表4 支庁別市町村農業関連費の財源の推移(目的別)(1994-2000年)

		単位	石狩	渡島	樺山	後志	空知	上川	留萌	宗谷	網走	胆振	日高	十勝	根釧	
対象町村数			3	2	3	10	15	16	5	3	11	7	5	18	3	
平均農家戸数		戸	506	489	436	265	524	640	206	119	281	194	429	518	549	
農業関連費・計		100万円/年	922	949	1,084	697	1,200	798	724	868	926	505	835	1,385	2,956	
農業費	平均	%	49	56	42	58	56	58	38	20	48	56	42	33	29	
			3	4	3	6	2	5	19	22	9	4	21	18	33	
畜産費		%	48	40	55	36	42	37	42	57	43	40	37	49	38	
農地費																
農家 一戸当 たり	歳出合計	万円 ・ 戸・年	192	187	247	305	278	201	416	730	402	191	198	429	646	
	農業関連・計		98	110	103	184	163	118	157	194	195	95	82	139	260	
	農業費		6	6	8	24	5	13	85	155	51	7	41	95	165	
	畜産費		88	71	135	98	110	70	173	381	156	89	75	195	220	
	農地費		98	140	151	192	181	117	267	487	258	97	119	271	507	
	普通建		31	76	48	102	93	49	86	84	107	30	37	62	189	
	農業関連・計		3	2	6	9	2	7	46	73	26	2	13	43	118	
	農業費		65	63	97	82	86	61	135	330	125	65	70	166	201	
	畜産費															
	農地費															
普通建		100万円/年	922	949	1,084	697	1,200	798	724	868	926	505	835	1,385	2,956	
農業関連費・計	補助	%	33	8	36	44	44	38	41	46	41	25	36	35	28	
	単独		9	57	28	27	18	28	28	24	17	34	32	29	40	
	国直		2	3	4	5	4	2	2	2	2	11	5	3	7	
	県負担		56	33	32	23	34	32	22	24	39	30	26	32	26	
	補助金		35	24	24	27	29	29	24	24	28	22	24	24	21	
	その他特定財源		8	3	10	9	6	9	9	16	11	12	15	13	22	
	地方債		23	39	20	21	32	22	23	20	25	20	21	19	17	
	一般財源等		33	29	42	35	28	37	38	37	31	44	38	40	32	
	計		100万円/年	454	534	451	404	678	462	277	177	442	285	355	451	858
	普通建		%	29	68	47	54	57	42	57	37	58	34	46	52	62
農業費	補助	%	84	13	63	72	71	73	67	87	72	56	76	78	29	
	単独		16	87	36	28	21	25	24	13	17	44	23	20	54	
	国直		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
	県負担		0	0	1	0	7	2	8	0	10	0	1	2	17	
	補助金		58	35	39	36	40	42	37	30	41	32	43	46	18	
	その他特定財源		3	3	11	8	5	8	1	1	6	10	7	7	21	
	地方債		9	25	12	15	24	10	20	14	18	13	9	5	7	
	一般財源等		28	32	37	33	27	37	35	55	31	42	36	38	50	
	計		100万円/年	29	37	36	39	18	39	140	193	82	19	172	254	982
	普通建		%	28	31	69	37	50	59	53	42	52	25	33	46	70
畜産費	補助	%	37	0	37	27	0	17	23	26	46	3	5	24	39	
	単独		13	11	57	49	10	78	37	44	46	41	81	41	47	
	国直		51	89	0	0	0	0	0	0	0	0	6	1	0	
	県負担		0	0	6	9	89	5	3	3	2	57	0	28	14	
	補助金		11	1	10	8	16	14	16	8	13	4	4	13	32	
	その他特定財源		9	17	39	35	45	26	25	30	25	18	52	41	26	
	地方債		0	0	4	4	1	1	6	4	5	14	1	4	6	
	一般財源等		80	77	46	44	33	51	42	48	40	60	41	34	22	
	計		100万円/年	439	378	597	254	504	297	306	498	401	201	307	681	1,116
	普通建		%	65	86	71	80	81	89	80	85	80	74	92	86	92
農地費	補助	%	9	2	22	14	19	14	30	44	15	5	19	20	20	
	単独		6	24	23	25	15	26	29	22	13	27	28	30	28	
	国直		2	2	6	12	8	4	3	3	4	18	8	5	14	
	県負担		83	70	50	49	57	55	37	31	67	49	46	45	38	
	補助金		12	11	14	15	16	9	17	28	15	10	13	15	15	
	その他特定財源		14	1	8	6	7	7	8	16	13	14	3	7	20	
	地方債		38	64	27	34	43	44	33	29	37	30	46	35	35	
	一般財源等		35	21	45	37	28	36	39	26	29	44	37	43	27	

註) 対象町村は、就業者数に占める農業者の割合が15%以上、林業者、鉱業者、漁業者がそれぞれ10%未満である町村とした。
資料: 『地方財政状況調』(各年版), 『農業センサス』(2000年度版), 『国勢調査』(2000年度版)より作成。

表5 市町村における農業農村整備事業費推移

(単位：百万円)

年度	財源	石狩	渡島	檜山	後志	空知	上川	留萌	宗谷	網走	胆振	日高	十勝	根釧
1994	計	132	211	127	46	107	108	98	141	148	31	126	203	383
	うちPU	0	0	0	0	0	1	6	0	1	0	3	0	40
1995	計	161	230	162	75	169	128	129	148	210	57	145	284	533
	うちPU	0	0	1	0	2	1	24	5	0	0	0	0	84
1996	計	204	283	217	76	258	143	131	91	266	78	175	322	679
	うちPU	32	6	23	12	66	6	12	0	29	1	7	21	144
1997	計	285	270	269	101	293	154	117	101	240	68	140	309	668
	うちPU	71	1	41	25	102	14	6	0	46	4	19	33	137
1998	計	294	95	285	117	280	120	78	95	227	45	119	267	622
	うちPU	54	3	46	22	83	20	12	0	48	4	13	37	118
1999	計	279	61	238	99	232	122	81	100	261	58	111	279	578
	うちPU	78	4	68	22	85	35	12	1	67	7	12	52	147
2000	計	228	64	186	84	217	129	64	131	224	73	80	259	435
	うちPU	73	10	50	22	79	41	6	12	54	14	13	39	61

註)「うちPU」とは、「都道府県支出金」および「その他の特定財源」の和であり、パワーアップ事業関連の道から町村への助成金と考えられる項目である。

資料：表4に同じ。

による事業が多く行われたのである。

十勝は農地費が多く、道営事業だけでなく、団体営事業、単独事業も積極的に行っている。表7から農業農村整備事業費は網走も多いが市町村の負担の割合は低い。網走、十勝ともに「パワーアップ事業」がかなり行われているが、稲作中核地帯に比べると少ない。

このように畑作中核地帯は、事業量の多さ以外は平均的な対応を見せているのである。

(2) 稲作中核地帯 (石狩・空知・上川)

町村決算における農林水産業費は8～9億円とやや少なく、歳出に占める割合も平均と同程度かやや少ない。農家一戸当たりでは200万円前後とかなり少なく、普通建設事業費の割合も低い。ただし、90年代の後半には、平均で1.6倍の農林水産業費の増加を見せているのに対し、石狩は同程度の伸び、空知は2.3倍と最も高い伸びをみせたが、上川は伸びが少ない。この傾向は普通建設事業ではさらに強まっている。90年代後半の空知の普通建設事業費の多さは、農業費であり、補助金と地方債に割合が高いことから、補正予算による構造

表6 支庁別構造改善事業費の推移

(単位：億円，%)

	石狩	渡島	檜山	後志	空知	上川	留萌	宗谷	網走	胆振	日高	十勝	釧路	根室	北海道	計
1990～1994年合計	31	9	17	19	93	102	5	0	109	20	2	138	11	2	7	566
市町村主体割合	3	28	37	26	43	20	49	100	16	11	9	18	96	100	0	24
1995～1999年合計	40	14	14	26	218	116	23	2	95	13	1	125	24	5	49	765
市町村主体割合	47	91	1	45	73	32	43	100	16	0	0	14	59	100	0	40

註)「北海道」は、ホクレン主体などによる、支庁をまたがる事業である。

資料：北海道農政部資料より作成。

表7 道営および団体営農業農村整備事業における市町村の負担 (1997年度)

(単位：億円，%，万円/戸)

	石狩	渡島	檜山	後志	空知	上川	留萌	宗谷	網走	胆振	日高	十勝	釧路	根室	計
事業費計	62	54	51	63	296	153	68	53	220	38	46	221	71	55	1449
うち市町村負担	9	10	9	12	51	30	11	11	39	8	9	43	16	11	269
市町村割合	14.4	18.2	18.2	19.1	17.3	19.5	15.9	21.5	17.7	20.5	19.4	19.7	22.4	19.3	18.5
農家一戸当たり事業費	11.8	12.3	17.7	14.8	22.8	12.0	38.0	42.1	31.5	11.4	15.9	29.1	38.3	30.7	20.7

資料：北海道農政部「農業農村整備事業統計 (平成9年度実績)」,『国勢調査2000』より作成。

改善事業が町主体によって多く行われたのである。なお、補正予算は国の補正予算に急遽地方が対応するという形なので、起債充当率は100%など極めて高く、交付税算入率も80%以上などの極めて高いものが多い。90年代前半も93億円とかなり多くの事業が行われていたが、90年代後半になると218億円と著しい伸びを見せている。また、市町村主体の割合も以前から43%とかなり高かったが、90年代後半には73%と事業が多く行われている支庁の中では際だった特徴を見せている。その理由は、①国の基幹農業であるために国の政策の影響を受けやすかった、②稲作地帯では新食糧法の制定もあり、ライスセンターなど地域に投資が求められた。③財政状況のより悪い農協に変わって町村による投資が求められた、④米の品質が高くないためにロットの確保が頼り求められた、⑤JAの規模と町の規模の一致している地域が多いため、町主体による投資を行いやすかったためと考えられる。

「パワーアップ事業」は石狩、空知では積極的に行われた。上川では1999年度以降増加しているが石狩空知に比べるとかなり少ない。その要因として、基盤整備が早期に行われていたこと、土壌条件がよい地域が多いこと、一戸当たりの面積が少ないことが考えられる。

このように稲作中核地帯における町村の負担は畑作中核地帯、酪農中核地帯と比べると少ないが、90年代後半に空知において町主体による地方債を活用した構造改善事業の増加という極めて特徴的な行動が見られたのである。

(3) 酪農中核地帯（宗谷・根釧）

町村決算における農林水産業費は宗谷で11億、根釧で30億、歳出に占める割合は宗谷で18%、根釧で25%と、宗谷は平均的であるが根釧は極めて多い。農家一戸当たりでは宗谷の903万円、根釧の655万円ともに極めて多い。また、普通建設事業費の割合も極めて高い。90年代後半の伸びは平均的である。内容は、宗谷、根釧ともに畜産費が当然多くなっているが、農地費も多い。農業農村整備事業における市町村の負担割合も高く、生活環境整備の遅れを農業関連費によって行っているであろう。また、一戸当たりの農地面積の大き

さが金額の大きさに反映していると考えられる（表7を参照）。

宗谷は農業費、農地費ともに補助事業の割合が高く、財源は補助金と一般財源の割合が高い。小規模な補助事業を町主体で行い一般財源によって負担しているのである。根釧は農業費、畜産費、農地費ともにその他の特定財源による単独事業が多く、特殊な構造を見せている。また、農地費における国営直轄事業負担金の割合の高さに中央政府の影響の強さが表れている。構造改善事業には畜産関連のメニューが少ないため、極めて少ない事業量となっている。なお、留萌も北部に酪農地帯があるため、やや似通った傾向を見せている。

(4) その他の地域（渡島・檜山・後志・留萌・胆振・日高）

その他の地域は、上位団体の優先度が低いために事業量は少ない。また、補助事業を獲得することが難しく上位団体の影響が小さい。そのため単独事業の割合が高く、財源では一般財源割合が高くなっている。

以上検討したとおり、中央政府の予算の増加と制度変化を受けて、90年代後半にはどの地域も事業量を増加させていたが、特に地方債による空知の急進が特徴的であった。また、「パワーアップ事業」がほとんどの地域で行われ、北海道の負担によって農家負担を少なくして地域問題の解決へと向かうことが可能となった。したがって多くの市町村では、起債制度によって自らの負担が短期的には急激に減少し、また長期的にも曖昧にされる中で、上位団体からの要請に応える側面と地域問題の解決を図る側面が優先されたといえ、特に地域からの政策需要が大きかった地域ではその傾向が強かった。

ただし、地方債による事業量の増加は、交付税措置がなされるとはいえ前述の問題が存在し、当然そのしわ寄せが将来現われてくると考えられるのである。

3) 市町村の財政構造への影響

表8は、財政指標の推移を支庁別に示したものである。まず、公債費負担比率（公債費充当一般

表8 支庁別市町村財政指標の推移

		単位	平均	石狩	渡島	檜山	後志	空知	上川	留萌	宗谷	網走	胆振	日高	十勝	根釧
財政力指数	2002		0.20	0.22	0.36	0.17	0.20	0.18	0.18	0.13	0.14	0.16	0.28	0.22	0.22	0.19
公債費負担比率	1985	%	22.3	21.6	23.0	16.8	20.1	23.2	22.9	20.9	26.2	18.4	20.0	22.2	24.9	23.0
	1990		16.1	17.3	17.6	12.9	14.4	16.2	15.9	18.1	19.3	15.1	14.7	16.7	16.0	15.9
	1995		17.2	18.9	13.0	15.1	14.6	19.4	15.6	18.1	18.5	15.9	16.7	16.3	18.5	13.0
	2000		19.5	22.5	18.2	16.1	18.0	21.2	18.3	21.6	21.8	18.9	20.1	20.8	18.7	15.0
	2002		21.9	25.5	22.6	17.6	19.9	25.6	20.3	22.2	24.5	21.4	21.0	23.8	20.2	17.8
起債制限比率	1985	%	14.9	13.8	16.8	9.0	11.8	15.4	14.3	14.4	16.8	13.3	15.3	16.0	17.4	14.7
	1990		11.4	11.1	13.6	8.4	8.9	12.6	11.7	11.7	12.7	10.5	11.1	11.9	11.7	8.0
	1995		9.6	10.7	9.5	7.8	8.0	10.3	9.8	10.5	10.6	8.0	9.9	10.7	9.4	9.2
	2000		8.9	12.8	9.9	6.7	8.3	8.2	9.5	9.6	10.2	7.2	11.1	11.1	7.4	8.1
	2002		9.0	13.4	11.4	7.2	8.2	7.9	9.4	9.0	10.5	8.2	11.0	11.4	7.2	8.9
経常収支比率	1985	%	79.7	82.8	82.3	72.5	81.5	79.9	77.8	80.3	81.7	74.9	84.5	74.5	79.1	73.9
	1990		66.4	71.7	62.8	62.3	69.6	65.5	63.3	70.1	68.6	63.2	71.8	64.8	64.7	58.7
	1995		73.3	78.5	70.2	70.4	75.3	74.0	72.1	75.3	72.6	67.3	79.3	73.1	70.3	65.4
	2000		78.3	84.3	77.0	75.0	79.7	79.1	76.6	78.3	77.9	72.3	83.7	79.6	76.1	72.8
	2002		88.7	92.3	87.1	82.6	89.3	89.5	86.2	90.9	89.4	82.1	92.6	93.2	87.1	84.6
借金-貯金 — 歳出	1985	%	1.2	1.2	0.6	0.5	0.7	1.1	0.9	1.0	3.5	0.9	1.0	0.8	1.3	2.3
	1990		0.6	1.0	0.3	0.4	0.5	0.5	0.5	0.7	0.7	0.6	0.5	0.6	0.8	0.9
	1995		0.7	1.1	0.6	0.5	0.5	0.8	0.6	0.4	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.6
	2000		1.1	1.4	1.0	0.7	0.8	1.3	0.9	1.0	1.3	1.2	1.0	1.3	1.1	1.0
	2002		1.2	1.6	1.4	0.6	0.9	1.4	1.0	1.1	1.5	1.3	1.1	1.4	1.1	1.2
交付税2002/1995		%	92	99	95	92	91	99	92	88	92	91	89	96	91	86

註)「借金-貯金」とは、地方債残高+債務負担行為-積立金である。

資料：表4と同じ。

財源／一般財源総額)をみると、1990年以降かなり上昇している。財政運営一般的に、15%が警戒ライン、20%が危険ラインとされているが、2002年度には平均で21.9%となっている。特に石狩、空知、宗谷では25%と非常に高くなっている。次に起債制限比率であるが、一般に15%を超えると警戒水域といわれ、20%を超えると起債の制限がされる。どの地域も有利な起債を使ったために、むしろ減少している。公債費負担比率の最も高かった空知がかなり低くなっており、有利な起債を行ったことが確認される(註10)。

次に財政全体の弾力性、硬直度を示す経常収支比率を検討しよう。一般に町村では70%程度が適当と考えられ、75%を越えると硬直化が進んでいるとされる。平均で1990年度の66.4%から2000年度には78.3%に上昇し、2002年度には、88.7%へとさらに急激に上昇している。これは、公債費の負担が大きく、それに対して各町村が交付税への元利償還金の算入を当てにしていたにもかかわらず、地方交付税がむしろ減少していることの影響であ

る。空知、渡島、石狩などの多くの起債を行ったところは、当然公債費の負担が厳しく経常収支比率が上昇しているが、起債をそれほど行っていない地域では交付税の減額幅が大きく、経常収支比率が上昇することとなり、どの地域も財政の硬直化が進んでいる。つまり支庁ごと分析ではあるが、「地方交付税の先取り」をより多く行った市町村が相対的に多くの地方交付税を受けており、農業関連政策の展開の地域差が財政全体へ緩やかに影響をおよぼしていることが確認されるのである。

5. 結論

以上明らかにしたように、融合、集権と特徴付けられる政府間財政関係によって、農業関連公共投資は展開された。ここでいう集権とは、第一に財政のスリム化と事業量の増大という中央政府の戦略が貫徹されたことであり、第二にそこで先送りされた負担を、地方交付税総額の削減に伴って、結局地方政府が行っていることである。

これが可能であったのは、短期的・ミクロ的に

見れば各主体にとって合理的に政策展開が図れるような制度設計が中央政府によってなされたからであり、特に、私的経済体である農家ではなく財政運営上の融通が利きやすい市町村を「地元」として重要な役割を担うように位置づけたからである。そして、地方交付税と一体的に活用される地方債などの地方財政措置制度によって、事業に関連する各地方政府は短期的にわずかな負担で事業が行うことができるようになり、そのために地域問題の解決へとむかったのである。しかし、負担の軽減はあくまで各地方政府にとっての短期的なものであり、国全体、長期的には負担を先送りされた地方交付税特別会計の赤字体質に見られるように無理があった。中央政府は2001年度以降その矛盾を地方交付税の総額を削減することで、つまり地方政府に責任を押しつける形で解決を図っているのである。

各市町村は政策的に重要なものと位置づけられると同時に自らの長期的な負担が曖昧にされる中で、当然政策需要が大きい地域でより多くの政策が実施された。その際、後年度に交付税措置がなされる上述の地方債が発行されたわけであり、地方交付税の削減に伴って農業関連公共投資の展開の地域差の影響が市町村財政悪化の諸相の中に徐々にあらわれてきていると考えられるのである。

(註1) 本稿では村松(1988)等を参考に、一般に地方自治体、地方公共団体といわれているところを「地方政府」といつている。その理由は、既に定着している政府間財政関係(intergovernmental fiscal relations)および英語のlocal governmentとの対応を考えてふさわしいからである。なお、地方自治が現実の問題としても理論上の概念としても重要であることはいうまでもない。

(註2) 秋月(2001)、曾我(1998)、村松(1988)を参考にした。また、財政学では神野(1998)などで「集権的分散システム」とよんでいるが、この分散は「事務配分と名目上の財政負担では、中央政府に集中しているのではなく各地方政府へと分散している」という意味で用いている。したがって、融合・分離の軸とは異なる。

(註3) 岩本(1999)は、〈政府—農民〉関係から戦後農政の展開過程を検討しているが、そこでの政治システムの分析の際、佐竹(1998)の「国土型官僚」、 「調整型官僚」を援用している。地方政府も

含めた農業財政の変遷の検討は、1990年度前半までは石原(1997)に詳しいが、それ以降はほとんど存在しない。

(註4) 地方財務協会『地方財政統計年報』によれば、県営事業負担金の割合は1993年度の19%から1998年度以降は28%以上へと、地方債割合は1993年度の13%から1995年度以降は20%以上へとそれぞれ上昇し、補助金割合は1993年度の26%から2001年度には18%へと低下している。

(註5) 金澤(2003)は、「地方のモラルハザード」を理由に進められる「三位一体の改革」において、むしろ中央政府のモラルハザードの側面が強いことを簡潔かつ明快に説明している。

(註6) 曾我(1998)を参考にした。補助事業、単独事業の割合によって、集権的分権的、であるとか主体的であるなどと論じられることもあるが、この行動様式では、目的にあえば補助事業を利用するのは当然であり、実態により即しているといえよう。なお、地方債と地方交付税の一体的活用によって単独事業が特定の方向へと誘導された1990年代に対しては、簡単に単独事業を「主体的」事業ということはできない。

(註7) 1990年代の北海道の行動としては、「元気づくり事業」などの独自の補助事業があるが、市町村財政への影響は少ないため本稿では取り上げない。

(註8) 国勢調査による2000年度の値を用いた。

(註9) 『地方財政統計年報』の基礎データとなる『地方財政状況調』(いわゆる『決算統計』)の各市町村の個表から作成した。膨大な情報量であり、以前は各町村へ行かなければ集まらない情報であったが、近年総務省によって1996年度以降の数値がexcel形式にて電算化されている。本稿では、北海道企画振興部地域振興室市町村課を通して提供していただいた。

(註10) 起債制限比率は、公債費負担比率と同様に公債費の元利償還金がどの程度財政を圧迫しているか示すものだが、元利償還金に対して基準財政需要額へと算入されたものを除いて計算するため、交付税算入率の高い起債を行った地方政府ほど低い値となる。

参考文献

- [1] 秋月謙吾「政府間関係」『行政・地方自治』東京大学出版会、2001年。
- [2] 石原健二『農業予算の変容—転換期農政と政府間財政関係—』農林統計協会、1997年。
- [3] 今村奈良臣『補助金と農業・農村』農文協、1978年。

- [4] 岩本純明「戦後農政の枠組みと『新基本法』」『農業経済研究』第71巻第3号, 1999年.
- [5] 金澤史男「日本型財政システムの形成と地方交付税改革論」『都市問題』第94巻第1号, 2003年.
- [6] 佐竹五六『体験的官僚論—55年体制を内側からみつめて—』有斐閣, 1998年.
- [7] 神野直彦・金子勝編著『地方に税源を』東洋経済新報社, 1998年.
- [8] 曾我謙悟「地方政府の政治学・行政学—『アーバン・ガバナンス』の視点からの整理と検討(一)～(七)」『自治研究』74巻6～12号, 1998年.
- [9] 朴鍾燮「日本における農村財政の特質に関する研究—都市財政との比較において—」北海道大学提出博士論文, 1991年.
- [10] 廣政幸生「地域農業政策の合意形成システムにかんする研究」『農経論叢』第44集, 1998年.
- [11] 堀部篤「農業農村整備事業における国・都道府県・市町村間関係の変容に関する一考察」『2003年度 日本農業経済学会論文集』, 2003年.
- [12] 村松岐夫「中央地方関係の新旧理論」『地方自治』東京大学出版会, 1998年.