

学 位 論 文 題 名

地方分権改革下における
農業政策の政府間財政関係に関する実証的研究

－北海道農村部町村を対象として－

学位論文内容の要旨

本論文は、全6章からなる和文論文であり、参考論文4編が添えられている。

第1章で課題を設定しているが、それは、1985年度以降の地方分権改革の進行に伴って、農業政策における政府間財政関係が「集権的分散システム」としての性格をより強めてきていることを、おもに農村部町村に焦点を当てて実証的に明らかにすること、である。ここで、政府間財政関係とは、中央政府および都道府県と、市町村間の財政関係を示している。また「集権的分散システム」とは、中央政府から地方政府への財政移転の割合が高く、その上地方政府が調達する財源にすべて中央政府が統制を加えることを指している。

このような課題設定を受け第2章では、農業政策における全国的な制度変化、特に農業関連公共投資の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を分析対象として、中央政府の行動様式と政府間財政関係を整理している。まず、農業政策が公共事業化してきたこと、そしてそれが農家という私的経済体への投資ではない一般公共事業としての性格を強めてきたことによって進められたことを確認している。次に、農業政策体系における市町村の位置づけを簡単に整理した上で、従来「地元」の一主体として財政的に重要な役割を与えられていなかった市町村が、徐々にその役割を強めていく過程を制度変化と財政規模から明らかにしている。さらに、その要因が経済的背景に規定された中央政府と地方政府の相互作用であったことを画期別に明らかにし、中央政府の行動様式と中央政府による地方政府の行動に対する想定を整理している。

第3章では、北海道農政の特徴と道内農村部町村の農業関連費の特徴を地域別に整理した上で、農業関連費と財政構造との関連の統計分析を行い、事例対象市町村の位置づけを行っている。まず、市町村における農業関連費を農業地帯別にみることで、ある程度具体的な政策需要と関連して考察している。第4章で事例分析を行う長沼町は、そのような水田地帯の典型町村として位置づけられている。非常に多くの投資を有利な起債によって行ったため、公債費への負担が近年非常に多くなっている市町村である。その対極として位置づけられるのが第5章で扱う厚沢部町である。1990年代に入り農業関連費を増加させたが、投資的経費の割合は少なく、起債はそれほどしていない。財政全体でも起債の量の非常に少なく、財政力は弱いながらも比較的良好な財政状況を維持している市町村である。

第4章では、積極的に起債を行い中央政府の意図に従いながら地域農業振興をはかった市町村として長沼町を取り上げ、事例分析を行っている。ここでは、予算決算書の分析と地域調査から、政策決定における市町村の自由度が増す中でどのように政策選択と財源調達を行ったのか、そして現在にどのような影響を及ぼしているのか検討している。1990年代後半には、増大した政策選択の自由度の下、大量の起債を行いながら積極的に農業振興を行っていた。町と農協の協力の下、ボトムアップ型意志決定システムの存在もあり、地域農業を効果的に支援していた。また有利な地方債を利用したため、起債の償還には多額の交付税が措置されているが、現在交付税総額で減少しており、財政の硬直化が進行していることを明らかにしている。

第5章では、財政規律を維持したまま農業振興を積極的行った市町村として厚沢部町を取り上げ、そのような行動が可能であった要因を、第4章と同様に予算決算書の分析と地域調査から明らかにしている。ここで財政規律の維持とは、長期的な実負担およびリスクもできる限り増やさないように行動すること、と捉えられている。具体的には、地方債に依存しない財政運営を維持しながら、補助事業および「町プロパー施策」を効果的に組み合わせることで、地域の政策需要に積極的に対応していた。しかし、有利な起債を選択しているとはいえ起債自体が少ない厚沢部町では、近年地方交付税の削減幅が他町村と比較してより大きいものとなっており、近年の財政改革が他町村とは異なる形で影響をおよぼしていた。つまり、長期的な実負担およびリスクを考慮して財政規律を維持したとしても、一市町村として行動できる限界が存在していたのである。これによって、中央政府による制度設計の問題点を浮かび上がらせるとともに、厚沢部町のような行動を取った市町村が極めて少なかったという市町村の問題点も示唆している。

第6章では結論を述べている。1980年代中葉以降、中央政府の戦略に従う形で市町村にある程度の政策展開の決定権が与えられた。しかしそれは限定された決定権であり、その与えられた決定権の存在故に2000年代以降決定権は縮小しているとしている。さらに、事例分析によって、その与えられた決定権の意味内容を明らかにしている。各市町村は上位団体の要請と地域の政策需要に対して自らの負担を考慮しつつ対応したが、施策展開の相違は後の財政状況へも影響していたことを指摘している。つまり、国策積極利用型市町村が有利な地方債を活用したために地方交付税をより多く先取りすることとなり、地方交付税の削減の影響が、節約型市町村により多く表れている、ことを明らかにしている。このように、地方分権改革下における農業政策の政府間財政関係が「集権的分散システム」としての性格をより強めていることを明らかにしている。

学位論文審査の要旨

主 査 教 授 飯 澤 理一郎

副 査 教 授 出 村 克 彦

副 査 教 授 小 田 清 (北海学園大学経済学部)

副 査 助教授 山 本 康 貴

学 位 論 文 題 名

地方分権改革下における

農業政策の政府間財政関係に関する実証的研究

－北海道農村部町村を対象として－

本論文は、全 6 章からなり、図 20、表 47、文献 237 を含む頁数 114 の和文論文であり、参考論文 4 編が添えられている。

近年、いわゆる「三位一体の改革」などに見られるように地方分権改革が進行し、我が国の農業政策体系にも大きな変化がもたらされてきている。また、同時に地方交付税改革の進行によって、農村部の小規模町村は財政危機に陥っている。本論文は、このような地方分権改革によってもたらされている二つの事実を、農業経済学だけでなく地方財政学や政治学の成果を取り入れ総合的に考察したものである。

第 1 章では課題を設定しているが、それは、1985 年度以降の地方分権改革の進行に伴って、農業政策における政府間財政関係が「集権的分散システム」としての性格をより強めてきていることを、おもに農村部町村に焦点を当てて実証的に明らかにすることである。ここで言う政府間財政関係とは、中央政府および都道府県と市町村間の財政関係を示している。また「集権的分散システム」とは、中央政府から地方政府への財政移転の割合が高いにも拘わらず、その移転された財源に中央政府の統制が加えられている状態を指している。中央政府による地方政府の統制と言っても、財政統計分析によっては明らかに出来ない部分が多く含まれている。そのため、新制度論による「制度」への新しい見方を参考にし、中央政府、地方政府の行動様式を明らかにした上で、それぞれの戦略の均衡関係として政府間財政関係を描いている。

このような課題設定を受けた第 2 章では、農業政策における全国的な制度変化か

ら、中央政府の行動様式と政府間財政関係を整理している。まず、農業政策が「一般公共事業化」し、それにともなう市町村の役割が強められてきたことを明らかにしている。さらに、その要因が経済的背景に規定された中央政府と地方政府の相互作用であったことを画期別に明らかにしている。

第3章では、北海道農政の特徴と道内農村部町村の農業関連費の特徴を地域別に整理した上で、農業関連費と財政構造との関連についての統計分析を行い、事例対象市町村の位置づけを行っている。第4章で取り上げる長沼町は、積極的に起債を行った水田型地帯の典型町村として位置づけ、第5章で取り上げる厚沢部町は起債を余り行わず独自財源を中心に施策を展開した町村の典型として位置づけられている。

第4章では、積極的に起債を行い中央政府の意図に従いながら地域農業振興をはかった市町村の代表として長沼町を取り上げ、事例分析を行っている。予算書・決算書の分析と地域調査から、政策選択と財源調達を分析し、また財政構造への影響を検討している。有利な地方債を利用したために起債の償還には多額の交付税が措置されているが、現在、交付税総額が減少したために財政の硬直化が進行していることが示されている。

第5章では、起債に頼らずに農業振興を行った市町村の代表として厚沢部町を取り上げ、そうした行動が可能であった要因を予算書・決算書の分析と地域調査から明らかにしている。起債を余り行わなかったために、厚沢部町では地方交付税の削減幅が他市町村に比べて大きくなっており、近年の財政改革の影響が他町村とは異なる形で現実化し、財政の硬直化が進行していることが示されている。

第6章では以上の諸章を総括し、地方政府の行動様式を明らかにするとともに、農業政策の政府間財政関係の今日的到達点を明らかにしている。地方政府の農業政策展開の第一義的な目的は、決して中央政府の要請に応えることではなく、地域の政策需要の充足に置かれていたが、中央政府の事業費負担の曖昧性の故に、市町村の実際の行動には大きな違いがあった。しかし、起債に積極的であろうがなかろうが、地方交付税を先取りし合うという問題からは逃れることは出来ず、その意味で集権的性格はこの間、強まってきたといえる。以上のことから、この間の農業政策を巡る政府間財政関係は「集権的分散システム」としての性格をより強めていると結論している。

以上のように、本研究はこれまでほとんど検討の対象になってこなかった農村部の市町村に焦点を当て、予算書・決算書から丹念に数値を積み上げ、また実態調査を重ねながら、政府間財政関係という視角から農業政策を検討したものであり、特に財政面からの検討が立ち遅れていた農業経済学にとって、その学術的貢献は大きい。よって、審査員一同は、堀部篤が博士（農学）の学位を受けるに十分な資格を有するものと認めた。