

財政分権と農村財政の課題

——農村県を中心に——

内 山 昭

はじめに

財政分権、とりわけ国から地方への税源移譲が自治体に与える影響や効果は都市、農村各自治体に対して基本的に異なる。大都市の自治体では地方税中心の財源システムが可能になり、地方財政調整制度の機能は農村自治体の主要な財源手段に純化されるからである。非都市地域は厳密にいうと農林畜水産業地域であるが、以下概念的に「農村または農村地域」と呼ぶ。

わが国の財政分権は「三位一体改革」(2004—2006, 第1ステージ)における3兆円規模の税源移譲によって一歩前進したといえるが、他方で国から地方への財政移転が9.8兆円(地方交付税5.1兆円, 国庫補助金4.7兆円)削減され、地方財政に大きな困難をもたらした。財政分権を基本的に達成するためには第2ステージの改革が不可欠である。その主たる内容は、一方で4～5兆円規模の第2次税源移譲を行い都市的自治体の税源を確保するとともに、他方でこれに伴う交付税財源の自然減は別として農村的自治体に対する財政移転の規模を拡充することである。地方分権や財政分権の実質化にとって「2008年世界恐慌」とその克服の問題は大きな制約要因である。というのは恐慌の長期化で税収が激減していること、その対策が中央、地方とも大量の公債発行に依存し、それまでに累積した膨大な公債残高によって財政の維持可能性が危機的になっているからである。

かつて大正デモクラシーにおいて、政府への一大要求として地租と営業税の府県移譲を求める両税委譲運動(1920年代)が高揚し、衆議院で可決(1929年)を見るまでに至った。しかし大恐慌の発生と重なって貴族院で廃案となり、つづく日中戦争の開始とともに地方政府の税源拡充は頓挫せざるを得なかった。地方分権、地域主権の実質化は日本の政治・行政システムの民主化、そして成長と福祉の両立する経済政策の遂行にとって回避の許されない課題であることを考えると、2008年恐慌と財政危機の渦中にある後世のわれわれは、両税移譲挫折の経験を教訓とし再びこれを繰り返してはならない。

本研究は上記の制約の下で、財政分権と都道府県レベル(以下、特に断らないときは府県と呼ぶ)の農村財政の課題を明らかにする。農村県の財政を財政分権と関連付けるのは、その財源システムが財政調整制度(地方交付税制度)を支柱とすることについて、その経済学的根拠を解明し、府県当局の政策形成を論じるためである。¹⁾

研究の具体的課題は第1に、地域経済と自治体財政の類型を理論的に考察し、いずれも概念的

に都市経済と農村経済、及び両者の複合という3類型からなること、及び都市農村関係が外部経済という概念で説明できることを示す。第2に、筆者はすでに第2ステージの財政分権に関わる税源移譲シミュレーションを行っているが、このうち府県レベルでの財政力の改善と財政力格差の拡大への影響を紹介する。第3に47都道府県を5類型化し、農村地域が大きなウェイトを占める第4、第5タイプの30県の産業政策について、2008年世界恐慌からの脱出過程における特徴と課題を考察する。

1. 地域経済の3類型と外部経済

現代の財政分権の下で都市と農村の各自治体（以下、地方政府とほぼ同義に用いる）における財源システムは、基本的に異なる。都市農村間の経済的不均等が相対的に小さい古典的自治の下では、自治体に求められる機能も小さく、イギリスやアメリカに見るように都市、農村両自治体ともその財源を地方税中心とすることは可能であった。これに対して政府に要請される役割が大きくかつ多様になる現代において、分権的地方財源システムは都市では地方税と利用者負担（いわゆる受益者負担、または地方公共料金）を中心とするのに対し、農村ではこの比重が相対的に低く地方財政調整財源を重要な柱とする。一人当たり所得水準に示されるように、都市農村間の経済的格差が大都市近郊など一部を除いて不可避免的に拡大せざるを得ないからである。農村の地域経済を支える農林畜水産業（以下、特に断らないときは農業と呼ぶ）の生産性向上は商工業に対して停滞的であるとともに、人口が流出、減少し、居住人口は小さくなる。このことは市場システムが都市農村間の経済格差を解消する方途を備えていないことを表す。20世紀に先進諸国において例外なく地方財政調整制度が形成され、国から地方への財政移転が拡大し、定着したことはその証左に他ならない。

ある一定地域はほとんどの場合、都市、農村の両者を含み、多様である。したがって財政分権の理論や政策、これを規定する都市農村関係を考察するためには、地域経済、及び府県や市町村といった自治体を類型化する必要がある。都市性をU（urbanity）、農村性をR（rurality）で表すと地域経済、及び自治体（地方政府）は3つの理念型に総括できる。

1) UUU型（全体として都市的地域）

メガロポリス、大都市のような都市地域。日本では概ね政令指定都市や東京都、神奈川県、大阪府を典型事例と考えることができる。

2) UR型（都市地域と農村地域が並存する地域）

市町村では周辺地域を吸収合併した地方中心都市や政令指定都市を有する府県がこれにあたる。千葉、埼玉、静岡、愛知、兵庫、福岡の各県、京都府などが典型事例である。

3) RRR型（全体として農村的地域）

町村という行政単位の多くがこれにあたる。府県では農村地域が圧倒的ウェイトを持つ青森、秋田、岩手、鳥根、鳥取、高知、徳島などの各県

この3理念型には2つの政策的含意がある。

第1に、都市的、または農村的地域のウェイトによって亜種としてUUR型、URR型を想定

でき、それらは実際の地域経済や、自治体財政の分析において高い有用性を持つ。府県レベルでいうと、相当数がUR型といえるが、都市的地域のウェイトがきわめて高く、経済規模、人口規模の大きい愛知県や静岡県などはUUR型、政令指定都市を有するとしても農村地域のウェイトの高い岡山県、宮城県などはURR型とすべきであることは容易にわかる。

第2に、自治体の産業政策、財政の問題点や課題を析出する基準を提供できる。UUU型では大都市や大府県の産業政策に見るように、商工業や都市再開発に関する政策が重要性を持ち、福祉政策（高齢者、貧困対策）が規模の大きい人口を対象とするという特性を持つ。UR型では都市的政策と農村的政策の複合である。さらにRRR型では農林畜水産業が産業政策において大きなウェイトをもち、海岸、河川、森林水源管理、保全が固有の意義を有する。人口規模が相対的に小さいことから福祉政策は対象の個別性に特別な考慮を払わねばならない。

3 理念型への定式化は、2つの面から都市農村関係の経済学的理論化を可能にする。一方では資本による農業・農村の包摂ないし間接支配の関係である。この点はマルクス主義的な地域論において次のように説明されてきた。商工業、したがって資本蓄積が集中するUUU型の大都市地域は、事実上大資本が直接支配的力を持つ地域であるのに対し、RRR型の農村地域は食糧や原料の供給地、工業製品の販路として市場システムに包摂され、大資本が間接的に支配する地域である。農林畜水産業では経済主体が小生産者であることがほとんどであり、規模の経済や高い資本蓄積を持つ商工業に比して生産性の上昇が著しく小さいのが一般的である。貿易がなければ農産物価格は高騰するが、廉価な農産物輸入がおこなわれるから、工業化した国では農業生産や農業人口のウェイトは縮小し、農村地域は衰退せざるを得ない。維持される農業については生産性の向上に必要な農業機械や肥料を購入することを余儀なくされ、それらの価格のほとんどは寡占価格である。このような意味において、農業や農村は資本制経済に包摂され、資本の支配下にあるといえる。²⁾

このような農業と商工業との関係、都市と農村との関係は、「資本と都市による農業・農村の収奪」呼ばれ批判されてきたが、収奪概念は問題の一面を表現するものであっても、適切とはいえない。われわれはむしろ、農業と商工業、農村と都市の関係を「外部経済の概念」で総括すべきだと考える。「外部経済」または「外部性（externality）」とは、ある経済活動ないしその結果に対して正当な対価が支払われず、他方の当事者が無償で便益を獲得できることを指す。外部不経済はこれと対概念であり、特定の経済活動が生み出す負の経済効果に対して、その原因者が費用負担しないことを指す。いずれも経済活動の結果が市場を通じた価格に反映されず、市場機構が正常に機能しない状態である。³⁾

わが国の食糧管理制度は生産者米価を保障するが、このような農産物に対する価格支持制度や農民の個別所得保障は、安全かつ安定的な食糧供給に関わる外部経済の部分的な内部化の事例に他ならない。また、都市から農村への財政移転の意義を有する地方財政調整制度、ないし農村自治体への一般補助金も、そのようなものとして理解できる。垂直的調整（中央政府から地方政府への財政移転）にせよ、水平的調整（地方政府間の財政調整）にせよ、財政資金が基本的に都市から農村に流れることによって、農村自治体の財源保障や財政力の均等化を行い、農村や農業地域の維持に重要な役割を果たしてきたのである。このことは、とりもなおさず都市の産業や市民が農村・農業を維持するためのコストの一部を負担していることを示すから、その負担の大きさをめ

ぐって都市と農村間にたえざる緊張があることも事実である。地方財政調整制度、日本では地方交付税制度であるが、この存在根拠として憲法上の生存権の保障があり、この制度がナショナル・ミニマムを農村住民にも保障する財政的仕組みであることはたしかである。筆者の理解では、地方財政調整は都市が享受する農村の多面的機能に対する支払、言い換えると外部経済の部分的内部化であり、それが法的には生存権保障の一環をなすことになる。

先進諸国を始め現代国家に一般的に見られるこれらの制度が外部経済の内部化であるというのは、安定的な食料供給や清浄な空気、水源の確保、森林、河川、湖沼、海浜、海自体を保全するという便益（多面的な公益機能）に対して、都市の産業や市民が十分な対価を支払っていないことにもとづくからである。これらの制度は1930年代に端緒があり、20世紀の後半には定着したが、この背景には農業と工業の著しい不均等発展、都市農村間の懸隔した所得格差の存在がある。

近年の「農村の商品化」といわれる動きも、農村地域の外部経済の内部化とみなすことができる。池島祥文氏は都市農村関係を理論的に考察した最近の論文で、農村の都市化が必然的に農村それ自体を消費する農村の商品化（commodification）を生み出したことを指摘し、クローク・Pの定義に依拠して次のように述べている。「農村の商品化とは農村のもつさまざまな要素（景観、イベント、土地、伝統、社会関係など）が、消費の対象として市場の評価を受けることである。……農村にある『農的なもの』を消費しようとする主体は、農村内部というより、むしろ農村の外部、都市住民である。……それぞれの地域資源をもとに、農村は商品の提供を行う⁴⁾」これによって農村の外部経済がすべて内部化されるわけではないが、農村住民や自治体が創意工夫を凝らして、農業や農村の固有の資源を都市住民の需要を喚起しながら商品化することが要請される。

さらに中村良平による府県ごとの排出権枠の設定と農村県から大都市圏への排出権売却構想が注目される。日本が温暖化ガスの1990年比25%の削減を目指すとき、環境税の導入と並んで排出権の活用はきわめて有効な手段である。その設計において、府県の排出権を設定し、農村県から大都市圏に排出権を売却することによって財源を調達し、都市農村間の経済格差是正の一助にするとともに、温暖化ガス削減に資するというものである。この正当性も経済学的には清浄な空気を生産し、CO₂を吸収することに要するコストを回収するものとして「外部経済の内部化」の論理から説明できる⁵⁾。

都市農村関係を外部経済の内部化と見る視点から、3理念型に照応した自治体の財源システムが導出される。自治体の財源は主要な5つの財源手段、地方税、財政調整財源（地方交付税）、利用者負担（料金、受益者負担）、地方債、国庫補助金の組み合わせであるが、3つの理念型にはそれぞれの財源システムが照応する。地方債のウェイトを10%、財政分権の下で特定補助金（国庫補助金）は都市自治体では廃止され農林畜水産業地域で存続すると想定すると、次のような類型が考えられよう。

UUU型 地方税と利用者負担を中心（両者で80%）、その他10%

UR型 [地方税と利用者負担（両者で60~80%）+財政力に応じて地方交付税（0~20%）、その他10%、農業地域のウェイト、財政力の程度によって交付税依存度が決まる。

RRR型 [地方税、地方交付税、利用者負担を中心（3者で80%）]+国庫補助金（10%）

以上は分権的財源システムの望ましい枠組みであり、これらが準備されてこそ、自治体当局と住民の自律性は最大限発揮される⁶⁾。

ここでわれわれは、財政分権による自立的な財源システムの確立が自治体や住民に自治の条件を与えるだけであって、個性的な地域づくりや独創的な政策形成そのものが保証されるわけではないことを強調しなければならない。この点は都市についてもあてはまり、そこに固有の課題があるが、本稿では農村、具体的には農村県の政策課題を対象とし、都市または大府県に関しては稿を改める。RRR型の農村県を先に論じるのは次の理由による。4～5兆円規模の第2次税源移譲が達成されれば、大都市自治体や都市的地域のウェイトの高い大府県は地方税中心の財源システムを構築できる。ここでは都市自治体当局と市民は「自身の知恵と力」で地域づくりに取り組み、必要な政策を形成し実行しなければならない。都市では権能も責任も自身の内にある。農村においても自治体当局と住民が主体的努力なくして地域の維持、再生はありえないとはいえ、農村では都市、特に大都市とは事情が根本的に異なる。大都市圏から遠く離れた過疎地域に生きる老農民（鳥取県日南町）の表白は、この違いを端的に表す。「住民の高齢化は進み、若者は都市に出る一方だ。私は子や孫に田畑を耕せ、とはいえない。農業に未来がないから。多くの年配者が同じ思いだろう。本当は子や孫に戻ってきてほしいが、貧しい生活をさせたくない。そんな苦悩を誰もが抱える。」（坪倉博則，日経新聞2009年12月31日，朝刊。「古里ひとつに——鐘のリレ——」）

たしかに、農村地域といえども「自身の知恵と力」を要請されるのは都市と同様であるが、これに加えて中央政府や都市からの特別のサポートが欠かせない。一定の食料自給率確保は農林畜水産業の生産規模を一定水準で維持することと結びついているが、これを生産者や自治体当局だけの努力で達成することはきわめて困難である。森林、水源、海浜や河川の維持管理、環境の価値（CO₂の吸収）など、農業・農村の多面的機能（水源、河川、海、森林）、は国民経済的意義を持ち、それはゆきとどいた人間の労働によって農業と農村が健全な形で維持されてこそはじめて可能になる。これも明らかに、農村の自治体と住民だけの手に負える仕事ではない。国または都市から農村自治体への財政移転の経済的根拠はすでに示した。次に財政分権、特に第2次税源移譲の課題を検討し、これと農村財政との関係について論じる。

2. 三位一体改革と財政分権の課題

2.1 「三位一体改革」と平成の市町村大合併

地方財政にかかる三位一体改革（2004～06）は、所得税の税源移譲3兆円を行う一方、財政移転を9.8兆円（交付税5.1兆円，補助金4.7兆円）縮小し、収入非中立の枠組みで断行された。これによって財政力が相対的に豊かな都市自治体はより高い伸び率で地方税収の増加を実現したのに対し、財政力の弱い自治体では財政移転圧縮の影響を強く受けることになった。農村的自治体である町村の多くや農村的県では予算編成にも困難をきたし、平成の市町村大合併の強力なテコとなった。地方財政に多めに見積もって1.8兆円程度の非効率があるとしても、財政移転の削減は5兆円程度、過大であったといわざるを得ない。言い換えると9.8兆円ではなく、3兆円の所得税地方移譲を加味して、4.8兆円規模（1.8兆円+3兆円）の財政移転の圧縮にとどめるべきであった。このことは4～5兆円規模の第2次税源移譲を行う際にはこれに伴う1.2～1.5兆円（税源移譲による地方交付税原資の約30%分）の自然減を除いて、財政移転の縮小を伴うべきではない根拠とな

図表1 平成の大合併による市町村数の変化

	市	町	村	合計
2000.4	671	1,990	568	3,229
2010.4	783	793	189	1,765
増 減	+112	-1,197	-379	-1,464

〔出所〕 総務省資料による。

る。このことは、交付税などの財政移転の原資を実質的に2.8～3.5兆円拡充することを意味する。

財政移転（地方交付税、国庫補助金）の過大な縮小は農村的自治体の財政を苦境に陥れた。平成の市町村大合併（2000～2008）は、三位一体改革による地方交付税や国庫補助金の削減が多くの町村財政の維持を困難にしたことを最大の要因とする。それは財政手段をテコとして、府県当局が主導したが、事実上強制に近い場合が少なくなかった。2000年4月から2010年にかけて、町村数の減少は次のようである。村は568から189へ379村、町は1990から793へ1197町の減少である。両者合わせて2558から982へ1576町村少なくなった。これに対して市は671から783へと112市増加した。市町村全体で3229から1765へと、1464の減少である⁷⁾。（図表1、参照）

市町村合併のタイプは、ほぼ3つに整理できる。1つは、比較的規模の大きい複数の都市同士の合併である。この典型例は政令指定都市を目指した旧静岡市と旧清水市との合併（現在の静岡市）や旧浦和市と旧大宮市が合併して誕生した政令指定都市・さいたま市である。第2に、特例市や中核市をはじめとする地方中心都市への周辺自治体の吸収合併である。数としてはこれが最も多い。これによって都市自治体（市）における農村地域のウェイトが高まる。第3に複数の農村的自治体の合併であり、これによって人口規模が大きくなるとともに、行政区域は以前よりはるかに広がった。

この大合併による顕著な特徴のひとつは、小規模自治体が激減したことである。総務省によると1999年3月に市町村数は3232、このうち人口1万人以下の町村は1537あったが、2010年2月には、478まで減少している。大阪府の南西部（泉南地域）に位置する田尻町（人口7918人、2009年11月）のように、大都市近郊に人口1万人以下の都市的な町が例外的に存在する。しかし、このような小規模自治体のほとんどは農村自治体であるとみなしてよい。この点を含めて、日本の農村地域は行政的には農村自治体として存在するものと、行政市ないし都市的地域と並存するものに二分できる。前者では農林畜水産業政策や農村地域の維持が自治体固有の中心課題であり、予算配分はこれに従うのに対し、後者では重要ではあるが、主要政策の一つとして位置づけられ、都市的政策とのバランスの中で予算配分もおこなわれる。

2.2 財政分権の争点と課題

三位一体改革によって3兆円の所得税地方移譲が行われたが、地方分権にふさわしい税源配分が実現したとはいえない。筆者はその直後から、さらに4～5兆円規模の税源移譲が不可欠であることを一貫して主張しているが、その根拠は以下のことにもとづく。中央地方の経費配分は概ね30:70であるが、税源配分は三位一体改革前60:40であった。財政調整制度の存在を前提とす

図表2 国と地方の経費・税源配分—イメージ図

(国・地方の経費配分)

中央：30	地方（府県・市町村）：70
-------	---------------

(現行の税源配分)

(国税：60, *：地方交付税**：国庫支出金)

	* **	地方税：40	国債 地方債
--	---------	--------	-----------

(税源再配分後)

(国税：50 or 45)

	* **	地方税：50 or 55	国債 地方債
--	---------	--------------	-----------

ると、税源配分を70:30とする必要はなく、都市的自治体が財政的に自立できる（府交付団体化する）50:50ないし45:55が目安となる。これを当面50:50とすると、国から地方への税源移譲の規模は8～10兆円である。三位一体改革で、国地方の税源配分はほぼ、55:45（2007年、国税52.65兆円：地方税40.26兆円＝56.7:43.3）となった。府県では2006～2008年の不交付団体は東京都と愛知県にとどまるが、財政力指数は47都道府県平均で0.42から0.49に0.07ポイント（東京都を除く平均では0.41から0.47）改善された。さらにこれを進めて、4～5兆円規模の第2次税源移譲が実行されれば、国・地方の税源配分は50:50という当面の望ましい姿が達成される。（図表2、参照）

この問題をめぐっては2大争点がある。1つは「どの国税を地方に移譲するか」、言い換えると「所得税単独移譲論＝個人住民税の拡充論」（以下、単独移譲論と呼ぶ）と「所得税・消費税併用移譲論＝個人住民税・地方消費税の拡充論」（以下両税併用論と呼ぶ）のいずれが望ましいか、他の1つは「個人住民税の比例税化の正否、または軽度の累進税率に復帰すべきか」という問題である。本稿の主題は税源移譲であるが、後者に関する筆者の見解を簡単に紹介しておく。

三位一体改革における所得税の3兆円地方移譲の際、個人住民税は税源拡充とともに、比例税化が行われた。個人の府県民税は2、3%の2段階、市町村民税は3、8、10%の3段階税率から、それぞれ4%、6%の比例税となった。この理由として累進課税による所得再分配は国税が担うべきで、地方税ではないこと、また軽度であっても累進課税は税源偏在をもたらすということであったが、きわめて不適切である。最大の難点は税源移譲が意図する都市自治体の不交付団体化、財政自立度改善の効果を弱めることである。軽度であっても累進税率の維持は平均所得水準の高い都市では、税収の増加が大きく、とくに東京都や大都市への税源の過度に集中させる問題を伴う。第2次税源移譲で想定される4～5兆円程度の地方税拡充は、東京都に対しては特別の調整措置が不可欠であるが、全体としては不交付団体を増やす効果に加えて、国庫補助金の縮減を行えば弊害はそれほど深刻ではない。地方自治体においても中高所得層は軽度の累進負担をするほうが望ましく、不交付団体化の促進、地方自主財源のウェイト引き上げを優先すべきだと思われる。⁸⁾

税源移譲の2つのオプションは、いずれであっても地方税源を拡充し、財政分権を前進させるが、重要なことはその度合いである。これを測定するために筆者らは、すでに1997年と2004年のデータにもとづいて府県財政への効果に関するシミュレーションを行っている。前者は不況期で税収が停滞している年であるのに対し、後者は景気が回復基調にあり、所得税や消費税の税収がかなり伸張した年に当たるからである。

それは所得税の単独移譲額と、所得税・消費税両税移譲額が同じになるように税率を設定した上で、それぞれのオプションの各府県帰属額を推計し、その効果を測定したものである。そして、これを踏まえたうえで、2つのオプションの正否を論じた。シミュレーション自体は〔内山昭・小栗栖裕生、2005〕として発表し、また加筆補正して拙著『分権的地方財源システム』（第4章、2009年、法律文化社）に収録してあるので、ここではその結果の概要を示す。⁹⁾

ここで用いた評価指標は財政力指数、交付税依存度、財政自立度、税源偏在度の4つである。財政力指数は普通交付税の各自治体への配分基準であり、地方税源の拡充はその分子である基準財政収入額を増加させるから、この指数を上昇させる。交付税依存度は国から地方への財政トランスファーの程度を示す指標であり、財政力指数と逆相関である。財政自立度は歳入に占める地方税の割合を指し、税源移譲による上昇によって、経費負担に対する自主性の度合いを示す。税源偏在度は47都道府県を財政力指数によって6つに分類し、各グループへの税源帰属の割合（増収額／増収総額）で表す。東京都はすでに不交付団体であり、経済力、人口が突出して大きいので、税源移譲による増収は過大、過剰となる。このため東京都についての試算は行いが、配分は行わず、交付税及び譲与税配付金特別会計に繰り入れる（事実上の逆交付税）ものと想定した。（図表3、参照）

シミュレーションの結果、財政力指数で見ると上位グループ6府県（東京都を除く）のうち愛知県、神奈川県、大阪府が不交付団体化し、財政力指数の平均は移譲前の0.86から2004年度で両オプションとも0.97～0.98程度、97年度で1.01～1.02に上昇する。中位グループの9府県では0.55～0.62から0.64～0.72へと上昇する。下位グループ14県についてはいずれの年度も0.29から0.33前後に増大する。このように財政力指数の上昇度は下位グループ（農村県）に比して明らかに、上位グループの方がはるかに大きい。47都道府県の平均では0.49から0.56前後に、東京都を除く平均では0.47から2004年0.52～0.53、97年0.55に改善する。（図表4、5参照）

財政力指数の変動係数は2004年ベースで単独移譲0.51、両税併用で0.48と目立った差異は認められない。しかも東京都を除く46道府県ではそれぞれ0.42、0.40とさらに近似する。これに対して移譲対象である労働所得税の変動係数は2.00、東京都を除く府県平均で1.20、消費税収についてはそれぞれ1.05、0.86である。1997年ベースでは単独移譲0.50、両税併用で0.48、東京都を除いたとき0.42、0.41であり、2004年ベースとほぼ同程度であるといつてよい。他方97年の労働所得税の変動係数は1.79、東京都を除いた場合1.17、消費税収のそれは1.45、0.95である。

このように府県の財政力指数の変動係数が移譲対象の労働所得税や消費税の変動係数に比してはるかに小さいのは、労働所得税の大部分を占める給与所得税は勤務地で徴収されるのに対し、個人住民税は居住地で徴収されることによる。このシミュレーションでは国勢調査を用いて就労、通学などによる府県間の人口流入を集計しているから、これにもとづいて勤務地と居住地の異なる給与所得者を推計した。他府県で就労している給与所得者の源泉所得税は居住地における税

図表3 財政力指数による都道府県の類型化

(2004年)

府県グループ(財政力指数)	団体名	人 口	府県グループ(財政力指数)	団体名	人 口		
首都東京(不交付団体)	東 京 都	12,064,101	中 位 グ ル ー プ B (0.3~0.45)	新 潟 県	2,475,733		
首 都 東 京 合 計	1 団 体	12,064,101		北 海 道	5,683,062		
上 位 グ ル ー プ (0.6以上)	愛 知 県	7,043,300		奈 良 県	1,442,795		
	神 奈 川 県	8,489,974		山 口 県	1,527,964		
	大 阪 府	8,805,081		愛 媛 県	1,493,092		
	静 岡 県	3,767,393		福 井 県	828,944		
	埼 玉 県	6,938,006		山 梨 県	888,172		
	千 葉 県	5,926,285		熊 本 県	1,859,344		
上 位 グ ル ー プ 合 計	6 団 体	40,970,039		徳 島 県	824,108		
中 位 グ ル ー プ A (0.45~0.6)				中 位 グ ル ー プ B 合 計	17 団 体	30,091,395	
			下 位 グ ル ー プ (0.2~0.3)	山 形 県	1,244,147		
				佐 賀 県	876,654		
				大 分 県	1,221,140		
				和 歌 山 県	1,069,912		
				岩 手 県	1,416,180		
				青 森 県	1,475,728		
				鹿 児 島 県	1,786,194		
				沖 縄 県	1,318,220		
				宮 崎 県	1,170,007		
秋 田 県	1,189,279						
中 位 グ ル ー プ A 合 計	9 団 体	27,327,583	長 崎 県	1,516,523			
中 位 グ ル ー プ B (0.3~0.45)			下 位 グ ル ー プ 合 計	14 団 体	16,472,725		
						滋 賀 県	1,342,832
						岐 阜 県	2,107,700
						岡 山 県	1,950,828
						石 川 県	1,180,977
						長 野 県	2,215,168
						福 島 県	2,126,935
						香 川 県	1,022,890
						富 山 県	1,120,851
全 国 合 計	47 団 体	126,925,843					

【出所】『地方財政統計年報』平成18年度より作成。

源移譲の対象となるので、それに相当する移譲額を居住地の府県（個人住民税）に戻して追加算入し、逆の場合には控除している。この適切な調整によって、大都市圏における府県別の拡充額の推計が可能になるとともに、2つのオプションとも変動係数がかなり小さいこと、両者にほとんど差異のないことが導かれた。

財政分権を徹底するために税源移譲＝地方税拡充は不可欠であるが、2つのオプションのいずれを選択するかということもこれに劣らず重要である。筆者は一貫して所得税単独移譲＝個人住民税拡充論を主張し、消費税移譲＝地方消費税拡充論を批判してきた。たしかに地方消費税は地方所得税の性格を持つ個人住民税に比して税源偏在の程度が小さいということがある。財政力指数の高い東京都を含む上位7都府県の税源集中度は2004年ベースで、単独移譲61.4%、両税併用で52.6%であるのに対し、下位グループ14県のウェイトはそれぞれ6.7%、9.5%である。97年ベースでは上位7都府県がそれぞれ58.4%、54.7%、下位14県が7.2%、8.6%であった。重ねて指摘

図表 4 財政力指数階級別団体数の変化

	三位一体改革後	単独移譲：1997年度	両税移譲：1997年度	単独移譲：2004年度	両税移譲：2004年度
0 以上0.1未満	0	0	0	0	0
0.1～0.2	0	0	0	0	0
0.2～0.3	6	2	2	3	3
0.3～0.4	14	13	13	12	12
0.4～0.5	9	8	8	12	10
0.5～0.6	9	7	7	4	6
0.6～0.7	2	7	8	9	8
0.7～0.8	3	3	2	0	1
0.8～0.9	1	2	2	3	3
0.9～1.0	1	1	1	0	1
1.0以上	2	4	4	4	3
合 計	47	47	47	47	47

図表 5 平均財政力指数の変化

	三位一体改革後	単独移譲：1997年度	両税移譲：1997年度	単独移譲：2004年度	両税移譲：2004年度
首都東京	1.43	1.73	1.69	1.72	1.64
上位グループ	0.86	1.02	1.01	0.98	0.97
中位グループA	0.57	0.67	0.67	0.64	0.65
中位グループB	0.42	0.49	0.49	0.47	0.48
下位グループ	0.29	0.33	0.34	0.32	0.33
全国平均	0.49	0.57	0.57	0.55	0.55
東京を除く全国平均	0.47	0.55	0.55	0.52	0.53

しておく、この数値は所得税について資本所得を税源移譲の対象から除外した労働所得税（給与所得と個人事業所得）と消費税の税収にもとづくものである。（図表6，7，参照）

都市的府県への税源集中、つまり税源偏在度の差異は決して無視すべきではないが、これによって失うことの大きさを考えると、地方消費税の拡充は決して望ましくない。地方税には租税一般の原則に加えて固有の原則、すなわち地方税原則への適合が求められる。個人住民税（地方所得税）は財産保有税である固定資産税（市町村税）や地方消費税に比べると税源偏在が相対的に大きく、普遍性原則への適合性が小さい。この難点はあるものの、死活的に重要な次の3点について優位である。1つは応益原則への適合性である。個人所得自体は行政サービスの受益に対応するわけではないが、納税者である市民は行政サービスの受益または帰属と負担の対応関係を確認できる。第2に、視認性原則への高い適合性を持つ。納税者である市民は自身で個人住民税を当該自治体にいくら支払ったかを直接知ることができる。この点は市民に税の負担感や税痛感を与

図表6 府県グループ別の税源集中度（1997年度）

単独移譲

（単位：百万円，％）

府県グループ(団体数)	移 譲 額	税源集中度(%)	グループ別1団体当たり移譲額	グループ別1団体当たり集中度(%)
首都 東 京 (1)	618,424	24.3%	618,424	24.3%
上位グループ(6)	866,846	34.1%	144,474	5.7%
中位グループA(9)	440,528	17.3%	48,948	1.9%
中位グループB(17)	432,127	17.0%	25,419	1.0%
下位グループ(14)	183,034	7.2%	13,074	0.5%
全 国 (47)	2,540,959	100.0%	—	—

両税移譲

（単位：百万円，％）

府県グループ(団体数)	移 譲 額	税源集中度(%)	グループ別1団体当たり移譲額	グループ別1団体当たり集中度(%)
首都 東 京 (1)	558,224	22.0%	558,224	22.0%
上位グループ(6)	830,178	32.7%	138,363	5.4%
中位グループA(9)	460,088	18.1%	51,121	2.0%
中位グループB(17)	473,319	18.6%	27,842	1.1%
下位グループ(14)	218,760	8.6%	15,626	0.6%
全 国 (47)	2,540,570	100.0%	—	—

図表7 府県グループ別の税源集中度（2004年度）

単独移譲

（単位：百万円，％）

府県グループ(団体数)	移 譲 額	税源集中度(%)	グループ別1団体当たり移譲額	グループ別1団体当たり集中度(%)
首都 東 京 (1)	529,755	27.8%	529,755	27.8%
上位グループ(6)	640,932	33.6%	106,822	5.6%
中位グループA(9)	310,545	16.3%	34,505	1.8%
中位グループB(17)	297,914	15.6%	17,524	0.9%
下位グループ(14)	128,613	6.7%	9,187	0.5%
全 国 (47)	1,907,759	100.0%	—	—

両税移譲

（単位：百万円，％）

府県グループ(団体数)	移 譲 額	税源集中度(%)	グループ別1団体当たり移譲額	グループ別1団体当たり集中度(%)
首都 東 京 (1)	384,713	20.2%	384,713	20.2%
上位グループ(6)	618,032	32.4%	108,005	5.4%
中位グループA(9)	351,775	18.4%	39,086	2.0%
中位グループB(17)	371,895	19.5%	21,876	1.1%
下位グループ(14)	181,258	9.5%	12,947	0.7%
全 国 (47)	1,907,673	100.0%	—	—

えるから、市民が地方政府の行政や予算編成を知ること、行政当局を監視することへの誘因となる。第3に、税率操作権の確保が容易である。課税自主権は地方自治の最も基本的な要素のひとつである。課税ベースには地方税法や通達などで強い制約があるが、税率を操作する権限は地方政府に付与される。直接税に一般に備わっているように、市民の合意を得て個人住民税の税率を上下することが容易である。

これに反して、地方消費税が応益原則、視認性原則に不適合であり、税率操作権についても難点がある。それは消費税収を課税ベースとし、税率を100分の25（現在は消費税の税率1%分）とする国税消費税の付加税である。しかも府県への配分額は各府県の消費支出額に按分して決められるので、地方消費税では行政サービスの受益と税負担の関係が断絶している。さらに消費税の基本的仕組みは付加価値税かつ、課税方法は全取引段階課税である。府県間の取引では同じ商品の消費税が、異なる府県の税務署に分割納付されるので、市民が消費者として支払った地方消費税が当該地方政府の税収とならない。従来、多段階課税であるため地方消費税の税率操作は不可能であるとみなされてきた。近年、地方消費税の各府県帰属額について産業連関表を用いてより正確に算定する方法が開発されつつある。この方法の下で、税率の上下が技術的に可能であると報告されているが、市民にとってわかりにくいことも事実である。¹⁰⁾

税源移譲問題にはいくつかの争点があるが、その実行は地方財政全体にとって財政力指数、財政自立度、地方交付税依存度という3つの指標を大幅に改善する。とはいえ、個々の地方政府、各府県については経済力や所得水準を反映して、2極化する。富裕団体と呼ばれる財政力指数の高い7つの都府県は税源移譲において有利な配分を受けるのに対して、下位グループ14県や中位グループBの17県では不利な配分となる。東京都を含む上位7都府県は地方交付税の府交付団体化するか、ほぼ財政的に自立する。これら7都府県に居住する人口（東京都、神奈川県、千葉県、埼玉県、静岡県、愛知県、大阪府）5303万人（2008年10月）、全人口の42.8%を占める。また中位グループAの福岡県、茨城県、京都府、兵庫県、広島県（以上の人口合計は1907万人）の財政力指数は0.7前後となり、財政の自立性が強化される。両者を合わせた人口は7210万人、全人口の56.8%に達する。

地方政府毎、府県毎の税源の2極化は税源移譲による地方税の拡充の自然な結果であって、これ自体に難点は存在しない。それは工業と農業との不均等発展、それに伴う産出高や所得水準の格差、都市への人口集中の不可避的な帰結に他ならないからだ。地方財政調整制度、わが国では地方交付税は本来、このような都市農村間の不均等に対処するための制度である。第2次税源移譲によって農村的な府県では財政力指数や財政自立度の上昇の度合いは小さく、交付税依存度もそれほど低下しない。三位一体改革後に25%以上の交付税依存度の府県は20であったが、シミュレーションでは2004年ベースで、2つのオプションとも15県、97年ベースでいずれも14県を数える。このことはこれらの府県では地方交付税が財源の中核として維持されなければならないことを示す。換言すると、地方交付税の機能は財政調整制度として本来の機能に純化されることを意味する。この正当性は本稿の第1節で外部経済の概念を用いて説明された。付言しておく、これまで地方交付税の配分はもっぱら中央政府によって行われてきたが、シャープ勧告における地方財政委員会のように地方代表が過半数を占める機関の創設によって行うべきことを強調したい。こうして都市的自治体、農村的自治体とも地方税中心か、地方税と地方交付税の2本柱、つまり

一般財源を主体とする自治体財源システムに向かうことができる。つぎに国から地方，特に農村県への財政移転のあり方について，地方交付税を中心に論じる。

3. 府県間の財政力格差と農村県財政の課題

3.1 都道府県の5類型と財政力格差

三位一体改革によって府県は全体として地方税のウェイトを増加させ，財政の自立性が向上したものの，府県間の顕著な財政力格差はむしろ拡大してきたといえる。財政力指数で見ると，最近の10年間に関東5都県（東京都，千葉，茨城，埼玉，神奈川の各県），東海2県（静岡，愛知両県）で上昇してきたが，東北，中国，四国，九州の各県が低位で推移したことによる。この背景に3大都市圏とこれ以外の地方圏との地域経済の不均等発展があることは明らかである。

第1節で展開した地域経済と自治体の3理念型と財政力指数（2007年度）にしたがって，47都道府県は次の5つに類型化できる。また都市性をU(urbanity)，農村性をR(rurality)で表すと各類型はU，Rの記号で表現される。（図表8，参照）

第1類型（UUU型）は経済的地理的に都市的地域のウェイトが圧倒的に大きい都府県で，財政力指数の高い東京都（人口12838千人，2008年10月），神奈川県（同8917千人），大阪府（同8806千人）である。第2類型（UUR型）は大都市地域とともに広大な農業地域があり，人口規模が大きく経済力，財政力の高い千葉（同6122千人），埼玉（同7113千人），静岡（同3800千人），愛知（同7403千人）の4県である。農林水産省「平成19年農業生産額（全国農業地域別，都道府県別）」（2009年2月）によると，これら4県の農業生産は全国比で愛知3.7%，静岡2.7%，埼玉2.3%，千葉4.9%，計13.6%を占め，大農業県でもある。第1，第2類型の7都府県はすでに財政力指数0.70以上であり，第2次税源移譲が実行されると不交付団体化すると見られる。第1，第2類型の人口は54,999千人，全人口の43.1%を占める。

第3類型（UR型）は都市的地域が相対的に小さいものの，政令市があるか3大都圏またはその外縁に位置する10府県である。兵庫県（同5586千人），福岡県（同5054千人）のように人口が500万人を超える県も含まれるが，200万～300万人未満が6府県（茨城，広島，京都，宮城，群馬，栃木の各府県），200万人以下の三重県（同1875千人），滋賀県（同1402千人）である。このうち7府県は東京，中京，近畿の大都市圏に属するか，隣接し，3県（宮城，広島，福岡）には地方中核都市が位置する。第3類型の人口は2874万人，全人口の22.5%である。

第4（URR型），第5類型（RRR型）は農村地域のウェイトが相対的に高い道県である。第4類型では都市的地域が一定のウェイトを持つが，農村的地域がはるかに大きなウェイトを持つ15道県であり，財政力指数が0.35～0.50未満と財政力の水準は低い。人口の計は2728万人，全人口の21.4%である。1道県あたりの平均人口は1819千人，北海道を除くと人口規模は概ね140～240万人である。北海道（札幌市），新潟県（新潟市），岡山県（岡山市）のように政令指定都市を含む道県があり，山梨，岐阜，奈良各県のように大都市圏に隣接する県もあるが，全体として3大都市圏から地理的に離れている。

第5類型は，財政力指数が0.20～0.35未満の15県である。ここでは都市的地域（県庁所在市な

図表 8 都道府県の5類型 ()内は財政力指数 2007年

第1	UUU型 3都府県 人口3056万人 23.9%	東京都(1.32) 神奈川県(0.92) 大阪(0.79)
第2	UUR型(0.70以上) 4県 人口2443万人 19.1%	千葉(0.76) 埼玉(0.74) 静岡(0.73) 愛知(1.02)
第3	UR型(0.50~0.70未満) 10府県 人口2874万人 22.5%	宮城 茨城 栃木 群馬 三重 京都 兵庫 滋賀 広島 福岡
第4	URR型(0.35~0.50未満) 15道県 人口2728万人 21.4%	北海道 福島 山梨 新潟 長野 富山 石川 福井 岐阜 奈良 岡山 山口 香川 愛媛 熊本
第5	RRR型(0.20~0.35未満) 15県 人口1666万人 13.1%	青森 岩手 秋田 山形 和歌山 鳥取 島根 徳島 高知 大分 宮崎 佐賀 長崎 鹿児島 沖縄
	全人口1億2769万人 ⁽¹⁾ 100.0%	

(1) 人口は2008年10月1日現在。総務省の推計による。
 【出所】 総務省『地歩財政白書』, 人口統計に基づいて作成。

ど)のウェイトがさらに小さく、農村地域が大部分を占める。人口の計は1666万人、全人口の13.1%、1県平均1111千人である。鹿児島県(人口1717千人)を除くと、人口100万~150万人未満9県(長崎、青森、沖縄、岩手、大分、山形、宮崎、秋田、和歌山の各県)、100万人以下の5県(佐賀、徳島、高知、島根、鳥取の各県)である。和歌山県を除く14県は3大都市圏から最も遠隔地にあり、15県とも小規模県、農業県という特徴を持つ。これらの県の財源システムは地方財政調整財源(交付税)のウェイトが最も大きい¹¹⁾。

ここで都市農村関係の視点から、第2、第3両類型と第4、第5両類型との違いに言及しておく。第2、第3類型の府県では都市、農村両地域が並存するものの、都市地域、地方税収のウェイトが高いことから地方交付税への依存度が相対的に低い。このことは府県内で都市農村関係が完結しているわけではないが、府県内においても太い都市農村関係が成立していることを示す。第4、第5類型の府県では雇用や府県民所得に占める都市地域の地位がきわめて小さく、農村地域が大部分を占める。このため地方税収のウェイトは低位であり、地方交付税を中心とする財政移転の役割が決定的に大きい。このことは都市農村関係が府県内より、外部及び巨大都市圏を中心に全国的関係において成立していることを表している。

農林畜水産業や農村地域に対する政策が、47都道府県すべての行政において高い重要性を持つことに変わりない。しかし、それが量的に主要部分を構成するのは明らかに第4、第5類型の30県においてであり、政策の実行に必要な財源は地方交付税や国庫補助金によって支えられている。農業政策は市町村も分担し、一定の役割を果たしているが、府県の任務はいっそう大きい。他の分野でも地方における福祉や教育、インフラ整備、災害対策などの政策は府県と市町村が分担し、相互協力によって遂行される。その枠組みは見直し、再編に直面していると思われるが、ここでは農林畜水産業政策についてのみ言及する。この政策分野は自治体の人口や面積の規模を問わず、当該自治体の行政区域を超える性格を持つ。農業でいえば、灌漑水利が広域的であることは自明であり、栽培作物の選択や自然的地理的特性の活用が一般的に府県全体、あるいは複数の市町村にまたがる。この点は林業や畜産業についてもほぼあてはまる。水産業については河川にしても海洋にしても各市町村の管轄範囲を超えるだけでなく、遠洋漁業のように公海上での操業は漁獲

図表9 地方交付税総額の推移

単位：兆円

年度	①地方交付税総額 (指数)	②うち都道府県分(指数)	③財政対策債(指数)	実質的地方交付税 (①+③)(指数)
2001	20.3 (100)	11.0 (100)	1.4 (100)	21.8 (100)
2002	19.5 (96)	10.8 (98)	3.2 (228)	22.8 (105)
2003	18.0 (89)	9.9 (90)	5.9 (421)	23.9 (110)
2004	17.0 (84)	9.3 (84)	4.2 (300)	21.1 (97)
2005	16.9 (83)	9.2 (83)	3.2 (228)	20.1 (92)
2006	15.9 (79)	8.6 (78)	2.9 (207)	18.8 (86)
2007	15.2 (75)	8.1 (74)	2.6 (186)	17.8 (87)
2008	15.4 (76)		2.8 (200)	18.2 (83)
2009	15.8 (78)		5.1 (364)	21.0 (96)
2010	16.8 (83)		7.7 (550)	24.6 (112)

(注) 2007年度までは決算額, 2008, 2009年は補正後, 2010年は当初予算。

(注) 2009年度(補正後)の地方交付税総額は15兆8202億円, 2010年度(予算)16兆8935億円である。

(注) 2009年度の臨時財政対策債の発行可能額は5兆1500億円, 2010年度7兆7100億円である。

[出所] 総務相『地方財政白書』各年版, 同『平成22年度地方財政対策の概要』から作成。

割当などで複数の国家が関係する。さらに農林畜水産業政策は同時に国家的広がりを持ち, 中央政府に厳然たる責任があると考えられるから, 府県の財源としてこの分野に対する国庫補助金の存在意義があることを指摘しておきたい。

3.2 農村県の財政と地方交付税の再生

地方交付税の総額は小泉政権の構造改革や三位一体改革において圧縮を余儀なくされてきたが, すでに指摘したように, それは地方交付税依存度の高い農村県の財政を圧迫してきた。総額のピークは2000年の21.77兆円, 都道府県分11.78兆円であった。2001年からそれまでの地方交付税特別会計における借入に代えて, 財源不足分を自治体が直接借り入れる「臨時財政対策債」となり, 以後重要な役割を果たすので, 2001年を起点としてその動向をみる。

2001年の地方交付税総額は2001年に20.34兆円(指数100)であったが, 年々減少し2003年18.6兆円(同89), 2007年には15.2兆円(同75)まで縮小した。このうち都道府県分は2001年の11.07兆円(同100)から2003年9.97兆円(同90), 2007年には8.17兆円(同71)である。これに対して臨時財政対策債(以下, 財政対策債と呼ぶ)は2001年1.4兆円(指数100)から2003年には5.9兆円(同421)となったが, 以後減少し2007年には2.6兆円(同186)であった。総務省の文書「地方財政対策の概要」(各年)は地方交付税と財政対策債を合わせたものを国の財源措置として「実質的な地方交付税」と呼んでいる。それは2001年21.8兆円(指数100)から漸増し, 2003年には23.9兆円(同110)となったが, 以後減少し2007年には17.8兆円(同81)と2001年に比してもほぼ80%の規模となるに至った。(図表9, 参照)

このように地方交付税の削減は2001年から始まるが, 2003年までは「財政対策債」によってかろうじて地方財源確保がおこなわれていたことを示している。財政対策債の元利償還金は後年度交付税措置されることになっているとはいえ, それが地方債の一種であることに留意しておきた

い。しかし2004年以降地方交付税、財政対策債とも圧縮され、両者の計でボトムの2007年の17.8兆円は2003年の23.9兆円と比較して実額で6.1兆円、ほぼ25%の圧縮であった。これが多くの自治体、特に農村県や町村の財政を困難に陥れた最大の原因である。

2008年9月、アメリカに端を発した金融危機は世界に波及するとともに、実体経済の危機に転化し、世界恐慌の様相をみせる。日本も例外ではなく経済恐慌となり、政府は不況対策を展開するが、この一環として地方交付税の総額が増勢に転じる。それは2008年（補正後）15.40兆円（同76）、財政対策債5.1兆円（同200）、両者の計は18.2兆円（同83）にとどまったが、2009年にはそれぞれ15.8兆円（同78）、5.1兆円（同364）両者の計21.0兆円（同96）となり、実質的な地方交付税という指標でようやく2004年の水準を回復した。2010年には恐慌の深化の中で、地方交付税を前年比1兆円余増額する措置が取られ16兆8935億円（同83）と2004年の水準に近づいた。さらに財政対策債が7兆7100億円（同550）、両者を合わせて24兆6000億円余（同112）と、2003年水準をわずかではあるが上回る見通しである。（図表9、参照）

現在の国と地方の税源配分を前提すると、実質的な地方交付税で23兆円程度必要だと考えられる。2010年は大規模な恐慌対策のために24兆円を超える規模となっているが、平時を想定した時のことである。都道府県分の必要額は12兆円程度となろう。さらに第2次税源移譲との関連に触れておく。4～5兆円規模の税源移譲を行う場合、交付税原資の自然減が1.2～1.5兆円であることを考慮すると約20兆円規模が必要となる。言い換えると実際の交付税の規模が過小であるために、税源移譲は既定の地方交付税総額の削減を伴ってはならないのである。この下でのみ、農村県や農村的な町村は必要な財源を確保し、現在の水準に比して3～4兆円の財源を拡充できることになる。

税収の伸長が期待できないときに、財政対策債のような手段を用いることは避けられないものの、基本は交付税の原資である国税5税にもとづかねばならない。それには限度があり、相続税や、導入が予想される環境税（CO₂税）の一部、法人事業税など東京都心の税源の一部を原資に加えることの検討が不可欠になろう。

3.3 2008年恐慌と農村地域の産業政策

財政分権や地方交付税総額の回復による農村財政の安定化は、地域経済の再生、町作りの枠組みをつくるだけであって、農村県や農村地域の維持発展に要する政策自体は自治体当局や協同組合などの産業組織、住民自身によって創造されねばならない。農業や農村地域は長期的に人口減少や高齢化に見舞われていることに加えて、2008年9月以降の金融危機、金融恐慌が各国を巻き込み、これにつづく世界恐慌への転化は、農業や農村にとって厳しい制約条件となっている。日本では2009年9月に旧自公政権から民主党を中心とする新連立政権が成立した。経済政策や予算編成の重点に大きな変化が見られるとともに、財源政策が明確でないなどいくつかの弱点をかかえている。しかし地域主権を掲げ、農業や農村地域の再生を主要政策の1つに位置づけていることは高く評価すべきであり、政策を着実に実行することが期待される。

農村地域における産業政策が成功的に遂行されるためにはまず、政策の立案、実行の制約要因を正確に認識しておくことである。1つは、2008年恐慌の広がりや深さを絶えず検証し、産業政策の実施において恐慌対策、不況政策との一体化、整合性を図ることである。農業に関しては食

料や食品、特に付加価値の高い商品への需要の停滞に対して販路を掘り起こし、あるいは低廉にグリーンツーリズム享受できる商品の開発など多様な創意工夫が求められよう。第2に、構造改革と呼ばれた10年に及ぶ新自由主義的政策の結果生じた階層間の所得格差、地域的な経済格差の深刻化であり、適切な保護育成の解除による農林畜水産業の困難、農村地域の衰退である。生産者の減少や高齢化は農業や農村地域の再生の主体的条件を脆弱にしかねない。この2要因は同時にわが国における地方分権や財政分権の進展を阻害する要因となりうる。恐慌対策が中央政府主導で行わざるを得ず、これに伴う財政赤字の深刻化は中央政府の財政再建を優先させるからである。

次に農村自治体、特に農村的性格の強い30道県の経済政策の基本的スタンスとして3点あげておこう。第1に、農村地域を「食える（雇用と所得の保障）、子供を生き育てる（再生産）ことができる」地域として維持することである。第2に、地域振興を外生的依存型（企業誘致、公共事業への過度の依存）から、地域資源（自然資本）の活用（大都市に対して比較優位をもつ）、地域的ネットワーク（大資本への対抗組織）を基礎としたものに転換することである。このことは可能な企業誘致は積極的に行うことを内包し、必要な公共事業は計画的重点的に実施することを排除しない。第3に今日求められる経済政策は成長、福祉、環境のトライアングルを堅持することである。福祉や環境対応を成長の阻害要因とみるのではなく、相乗作用によって新市場の創出や市場の拡大を生み出すものと位置づけるのである。

農村における経済活動の主体が今後ネットワークを基礎としなければならないことは高原一隆氏の「地域的ネットワーク理論」〔高原一隆.1999.2008〕にもとづく。農村地域の経済的担い手として、次のものがあげられる。①農林畜水産業の生産者およびそれぞれの協同組合 ②地域の中小資本、個人商工業者、地方銀行、信用金庫、信用組合などの地域金融機関 ④地方自治体当局と職員 ⑤自治体以外の大学などの公共機関、NPOのような社会的セクター。高原理論はこれらの担い手たちのネットワークこそ、地方都市、農業や農村地域を維持、再生させる起動力に他ならないとする。その有効性はきわめて高いと考えられるが、その具体的内容は次の4点にある¹²⁾。

- 1) 地域内の経済主体によるビジネス・ネットワーク（中小企業、個人事業者、農林漁業者）の形成（条件不利地域では、必要に応じて自治体職員がサポートする）
- 2) 各経済主体はネットワークの中で生産性向上、商品・技術開発、販路開拓を行う
- 3) 経済主体のネットワークは福祉、まちづくりなどのサブ・ネットワークと連携、協力する（職業性、専門性を有する自治体職員がネットワークを持続させる柱の一つとなる）
- 4) 府県政府、基礎自治体が人的、財政的、金融的サポートを行う

この高原理論は地域経済、特に農村地域、大都市からの遠隔地域の振興・再生を可能にする経済主体論であり、農業と農村地域を「市場を通して」間接的に収奪し、支配する大資本に対抗しうる唯一の組織形態であると評価できる。このネットワークは小規模町村では地域全体を包含する可能性さえある。さらに一般的にはポスト大企業時代の地域における基本的な組織単位と位置づけることができ、大都市地域の商工業についても同様にあてはまる。

このようなネットワークに支えられた農林畜水産業を維持発展させる政策として次の5点を提起したい。

- 1) 雇用と所得を確保できる付加価値の高い農林漁業、食産業、中小企業にかかる「地域ネットワーク」の創出・展開と恐慌対策の財政・金融政策を結合する。
- 2) 農林漁業者に対して生産費を一部補てんする個別所得補償制度を創設する。¹³⁾
- 3) 農村の公益的機能に対する支払いとして月額5万円（年60万円）の農村維持給付金を創設し、これを受け取る農村住民は年間60日の労務を提供する。
- 4) 小規模町村における非営利の「社会的（中間）セクター」の組織化を促進し、積極的活用を図る。社会的セクターの持続性は自治体の財政、金融面のサポートと専門性と意欲を持つ自治体職員¹⁴⁾の人的支援によって保証する。
- 5) 自治体の農業農村政策スタッフとして30道県（第4、第5類型）で3000人（専門的能力を持つ、更新つきの期限付き職員、年収800万円）の職員を採用し、道県内の市町村に1～3人程度派遣する。予算規模300億円である。
- 6) 環境政策と府県の財源政策を結合し、府県別排出枠を新たに設け、農村県から大都市圏の府県への排出枠売却を行う。

ま と め

三位一体改革は地方への税源移譲に比して地方交付税、国庫補助金の削減が大幅に上回る収入非中立であったために、多くの小規模自治体は財政の維持が困難となり、平成の市町村大合併の強力なテコとなった。財政分権を実現するためには4～5兆円規模（府県、市町村各2～2.5超円）の第2次税源移譲が不可欠である。これには所得税単独移譲と所得税・消費税併用という2つのオプションがある。いずれの場合にも財政力指数を上昇させ、自治体財政の自立性を改善するが、応益性、視認性という地方税原則、課税自主権という見地から単独移譲がはるかに望ましい。

農村財政は地方財政調整、つまり現行システムでは国から地方への財政移転（地方交付税、国庫補助金）を自治体財源の重要な柱とする。これは都市の農村への依存関係を説明する「外部経済の理論」によって正当化される。すなわち農業や農村は多様な公益的機能を有し、多大な便益を都市の産業と生活に提供しているが、市場メカニズムは価格を通じてこれを内部化できない。地方財政調整はこの便益の一部を内部化するシステムである。農村の商品化や、府県単位の排出権設定と農村県から大都市圏へのその売却も内部化の論理で説明できる。

府県レベルでも、産業間の不均等発展や所得水準の格差の広がりによって財政力格差が拡大している。47都道府県を財政力指数によって5つに類型化すると、第4類型の15道県、第5類型の15県、合わせて30道県は農村的性格の強い地域であり、ここには人口4394万人、全体の34.4%が居住する。これらの道県は地方交付税を財源の柱とするが、2002～03年水準の18～19兆円、実質的に交付税的性格を持つ臨時財政対策債を合わせて23～24兆円規模を回復することが求められる。

2008年恐慌下での農業・農村地域の再生は外生依存型ではなく、都市に対して比較優位を持つ地域資源活用と地域的ネットワークを基礎としなければならない。これに支えられた農林畜水産業を維持発展させる政策として、農村における雇用、所得の保障と恐慌対策の財政金融政策を結合すること、個別所得補償制度の実施、農村維持給付金制度の創設、社会的セクターの活用促進、

農業・農村政策をサポートする3000人規模の専門職員の採用，排出権の府県枠の設定がおこなわれることが望ましい。

注

- 1) 本稿は日本地域経済学会21回全国大会（奈良女子大学，2009年12月12～13日）のシンポジウム「グローバル危機がもたらしたローカル経済への影響と対応」における報告の一部である。学会で貴重なコメントして下さった会員各位に厚くお礼申し上げる。
- 2) 近年の都市農村関係に着目した優れた研究に〔宮本憲一・遠藤宏一編著，1998〕がある。同書は長野県佐久地域の3町村を対象としたものであるが，副題に「農村と都市の共生をもとめて」とあるように農業の発展と農村地域の維持にとって農村住民と都市住民の連帯が欠かせないことを明らかにしている。
- 3) サムエルソンは外部経済を次のように定義している。「厳密に言う，外部性とは一つの経済主体の行動が他の主体の福利に及ぼす効果で，その効果が金銭的または市場の取引に反映されない場合である。」『サムエルソン 経済学（第13版）下』都留重人訳，1993年。原著は P. A. Samuelson & W. D. Nordhaus, ECONOMICS, 13th Edition, 1989.
また八田達夫氏は次のように定義する。「外部経済（または正の外部効果）とはある経済主体が他の経済主体に対して市場を通さずに，よい効果をもたらす場合である。他の企業の利潤を引き上げたり，他の個人の効用を引き上げたりする場合である」〔八田達夫，2008〕p. 261.
- 4) 池島祥文「都市農村間関係の再検討—等質性と空間形成—」地域経済研究会『資本と地域』第4号，2007年，p. 33。引用に続けて同氏は農村の商品化の具体的形態について次のように述べる。「体験農業，農家民宿，セカンドハウス，クラインガルテン，直売所など都市農村交流やグリーンツーリズムとして扱われてきた諸活動が含まれる」p. 33。
- 5) 〔中村良平，2009〕参照。
- 6) 地方財政における利用者負担（受益者負担，地方公共料金）は地方公共サービスに対する公費負担と利用者負担の配分を決める問題である。筆者は〔内山昭，2009〕第7，8章において利用者負担の理論化と体系化を行うとともに，焦点である保育財政と保育料のあり方について論じた。詳しくは〔内山，2009〕参照。
- 7) 〔町田俊彦編，2006〕は多くの市町村を合併に駆り立てた財政的メカニズム，特に地方交付税縮減の影響を詳細に分析し，地方財政の観点から「平成の大合併」を検証している。
- 8) 〔桑田但馬，2006〕は個人住民税の比例税化と軽度の累進税率を維持するケースについて大阪府内の44市町村，岐阜県内の99市町村のデータによるシミュレーション分析を行い，軽度の累進税率の維持を主張している。詳しくは同書第4章参照。
- 9) 内山昭・小栗栖裕生（2008）「第2次税源移譲と2つのオプション」『立命館経済学』56巻5・6合併号。〔内山昭，2009〕参照。
- 10) 〔持田・望月・堀場，2008〕は地方消費税による地方税拡充を主張する代表的論稿であるとともに国税当局による消費税，地方消費税の一体徴収ののちに，産業関連表を用いて各府県への正確な配分が可能であることを示している。また〔堀場勇夫・望月正光，2009〕において，このようなマクロ税収配分システムが1997年からカナダの協調売上税（HST）において実行され，有効性が高いとしている。
- 11) 府県の5類型は基礎自治体である市町村にもあてはまる。しかし市町村数は現在も1765（2010年4月）団体を数え，規模においても大きな違い，質的な多様性から分析や政策論基礎となる追加基準が必要となる。桑田但馬氏による農村概念の豊富化に基づく農村基礎自治体の理念型は高い有効性を持つ。〔桑田但馬，2009〕は農村自治体の3つの理念型を提示している。①標準型農村自治体（平地農村）②条件不利地域の農村自治体（山村，中山間地，過疎地域，産炭地域，離島）③都市近郊の農村

自治体。このような理念型の提示は都市自治体についても要請される。

- 12) 高原理論について詳しくは〔高原一隆. 1999〕第1章, 第5章, 〔高原一隆. 2008〕第1章, 第7章を参照。
- 13) 農家への個別所得補償は民主党の政権公約であったが, 鳩山政権は2010年度当初予算に5618億円計上した。その内容は米生産でのモデル事業3370億円, 水田の転作支援2167億円が2本柱であり, 生産費が販売価格を上回った分の一定割合を補てんする。
- 14) この点は桑田但馬氏が特に強調し, 理論化を進めている。〔桑田但馬. 2009〕は宮城県の16事例を紹介し, 総括している。

参考資料

- 青木宗明（2008）『苦悩する農山村の財政学』公人社
- 内山 昭（2009）『分権的地方財源システム』法律文化社
- 池島祥文（2007）『都市農村関係の再検討——等質性と空間形成』地域経済研究会『資本と地域』4号
- 大内 力（1950）『日本農業の財政学』農業総合研究所
- 桑田但馬（2006）『過疎自治体財政の研究』自治体研究社
- 桑田但馬（2009a）「農山村地域における過疎問題とまち・むらづくりの課題」生協総合研究所『生活協同組合研究』2009年2月号所収
- 桑田但馬（2009b）「小さくても輝く農山漁村地域における自治体財政の実態」日本地方自治学会2009年度大会報告（静岡大学）
- 関野満夫（2007）『日本農村の財政学』高菅出版
- 高原一隆（1999）『地域システムと産業ネットワーク』法律文化社
- 同（2008）『ネットワークの地域経済学』法律文化社
- 中村良平（2009）「地域間の経済格差, 環境では正」日経新聞・経済教室, Nov. 12. 2009
- 八田達夫（2008）『ミクロ経済学Ⅰ』東洋経済新報社
- 堀場勇夫・望月正光（2009）「カナダの協調売上税とマクロ税収配分システム」青山学院大学経済学会『青山経済論集』61巻1号
- 町田俊彦編著（2006）『平成大合併の財政学』公人社
- 宮本憲一・遠藤宏一編著（1998）『地域経営と内発的發展』農山漁村文化協会
- 持田信樹・望月正光・堀場勇夫（2008）「地方消費税とマクロ清算方式」日本財政学会第65回大会報告論文
- 武田公子・いしかわ自治体問題研究所編（2008）『地域再生をめざして——能登に生きる人々』自治体研究社