

◆ 書 評 ◆

関野満夫(著)『日本農村の財政学』高菅出版 2007年

栗 田 但 馬 (岩手県立大学)

日本における地方財政改革は2000年の「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」の施行以降に限れば、04年度から06年度までのいわゆる（第1期）「三位一体改革」をもってひとつの到達点を迎えたと言えるが、複雑な利害関係を背景にした政治的な決着に終わったために、多くの課題を残したのも事実である。

これに対して2007年末に出版された本書は、新たな地方財政改革あるいはポスト三位一体改革にあたって、地方・農村財政研究に命を捧げた多くの先人たちの業績を振り返ることによって、必ずしも明示的ではないにしても、原点に立ち返れ、さらに、大胆に言えば、「分権（という用語）」の一人歩きに注意せよ、というメッセージを送っている。

本書は日本の農村経済の動向と財政の関係を、第2次大戦前・大戦後を通じて検討し、それが具体的にどのように展開してきたのか、またそこにはいかなる意義と限界があったのかを明らかにしようとした、シンプルかつ大局的でありながら、きわめて含蓄の深い作品である。

本書は7章から構成されている。序「本書の課題と構成」、第1章「戦前農村の租税負担と地方税財政」、第2章「戦前日本の農村対策と公共事業—時局匡救事業を中心に—」、第3章「戦前日本の農業と財政」、第4章「戦後日本の農業と財政」、第5章「戦後日本の農村財政」、第6章「戦後日本の地方経済と財政」である。

各章を貫くような問題意識は「農村経済の財政依存」に収斂され、これは次の4点の分析視点（基本的要因の想定）によってアプローチされている。①「日本の資本主義的發展とともに地域経済の不均等發展、具体的には

都市と農村の経済格差が大きくなっていること」、②「資本主義發展とともに地域における行政需要が増大してくること」、③「政治的メカニズムの作用」、④「中央集権的な官僚機構のメカニズムの作用」である。

各章ごとに評価できるような紙数は与えられておらず、また、農村財政研究に携わったことがある読者が多くないことを想定して、ここでは細かい点に立ち入らずにコメントしておきたい。

本書の特徴（意義）は、第一に、農村財政研究の古典的業績にまで立ち返り、それに対する再評価を含意した研究方法、すなわち、「特定の農村地域（県や町村）を取り上げて詳細にケース・スタディーをするという方法はとらず、主に全国的な統計資料や先行研究の成果を利用して農村経済と財政の全体的な特徴や問題点を検討するという方法を」実践したことである。

坂本忠次教授が著書『日本における地方財政の展開』（1989年、p.19）において古典的業績の一つに、大内力『日本農業の財政学』（1950年）をあげ、主要部分の一つに「農村財政と農民租税負担の諸問題」の章をあげたが、戦前・戦後（50年代まで）を対象にした研究において農村・農家・農民の租税負担問題は最も重要なアプローチであり、本書においても、強く意識されている。

これは筆者の言葉を借りれば、「農村租税負担問題を背景にしてわが国でも国庫補助金や地方財政調整など財源保障システムが、1920年代以降になって議論され制度導入が開始された」（p.5）ことによる。

全国的な統計資料（とくに中央政府の作成によるもの）は現在のような農村地域それ自体の不明瞭さに着目すれば、量的・質的に乏

しく、地域・自治体の実態把握で不十分になることがあり、独自に整理あるいは加工しない限り、豊富化が図れないが、逆に、統計や資料の存在が貴重である戦前の農村財政に研究の重点が置かれているために、その積極的な利用は高い評価に値する。

本書では、ケース・スタディーを重視しながら、財政改革の政策的提言にまで踏み込もうとする、1980・90年代以降を対象にした農村・過疎財政研究に比して大きく異なる研究方法が見出される。

これに対して、「本書では、今日の農村経済や農村財政が直面する問題や課題に対して直接的にその解決策や改革方向を論じているわけではない。しかし現実的改革を考えるにあたって、現代日本の農村経済と農村財政、さらにそれを支える財政システムがいかに形成され、いかなる意義と問題点をもつものであったかは、十分に検証される必要があるであろう。」(p.4)と述べ、地方財政研究にとっても非常に重要な研究課題が設定されている。

第二に、大学生・大学院生および都道府県・市町村職員・議員などを対象にした農村財政論の教科書(テキスト)の主要部分になりうることである。この主たる理由は、歳出面で地方税に限らず、主要な財源を包括的に扱い、また、歳出面で主に農業関係費や公共事業費を分析している点にあり、さらに、それぞれが戦前・戦後にわたる時間軸で捉えられていることは特筆に値する。

戦後の出版に限定すれば、農村財政と都市財政の両方の章あるいは節を設けている地方財政論(学)の教科書は藤田武夫教授『日本地方財政論』(1955年)、柴田徳衛・宮本憲一教授『地方財政』(63年)など、1950・60年代に多く、その後減少し、新世紀においては宮本教授他編『セミナー現代地方財政』(2000年)、『セミナー現代地方財政Ⅰ』(06年)などがあるのに対して、農村財政論の教科書となれば、『日本農業の財政学』があげられるものの、90年代以降も対象にしたものは皆無と言っても過言でない。

『セミナー現代地方財政Ⅰ』における「第

10章農村の政策と財政」(保母武彦教授執筆)は「農村とは何か」、「都市と農村の対立」、「日本における地域間格差と農村」、「農林業・農村財政」、「農村行政の変化」、「農山村政策と農村財政の課題と展望」という節からなるが、本書はそれと比較して問題意識で決定的に異なっているかと問えば、必ずしもそうでなく、互いに補完する関係にある側面が多々みられる、というのが妥当であろう。

1990年代以降、農村財政あるいは過疎財政を体系的、包括的に扱うような研究が少ないのはそれらに深刻な問題を見出せないことによる、というわけではない。筆者の言葉を借りれば、「農村経済の財政依存」が過度に進んでいるという評価がかつてなく高まり、その程度や内容を巡って対立はあるものの、中央政府レベルにおける地方財政の改革に関する議論のなかで、農村・過疎財政の位置付けは非常に大きくなっている。

にもかかわらず、それがテキストという形で多くの方々の目に触れる機会がほとんどないというのは看過できない問題であり、この解消の点においても大きく貢献している本書の出版はきわめて重要な意義を持っていると言える。

以上のように、本書には撰取すべき点が多々あるものの、疑問点がないわけではない。

第5章において農村県および農村都市町村の財政分析は最も重要な地位を占めるが、「人口1人当たり」指標を積極的に用いる分析は比較の点で相当の説得力を持つにしても、「農村財政が直面する問題や課題に対して直接的にその解決策や改革方向」を提起する場合に、筆者の意図と異なる意味合いで解釈される、あるいは用いられることになりはしないか、というのがそれである。第6章における財政分析についても同様のことが言える。

例えば、農村地域における自治体の財政で農林水産業費や土木費あるいは普通建設事業費は都市地域のそれに比して高くならざるをえないが、数値の高低だけに着目すれば、無駄が多いので削減せよ、逆に削減しないなら、

歳出に見合うだけの税収を確保せよ、ということになりうる。これは主に国から地方とくに財政力が弱い自治体への財政移転を徹底的に批判する論者の重要な根拠となっており、筆者も認識しているはずである。

国から地方への財政移転とくに地方交付税の大幅縮小さらに廃止にまで言及するような主張は1990年代後半以降に登場し、それに対する批判は本書ではわずかであり、その性格から具体的に展開していないことは理解できるにしても、「人口1人当たり」指標の利用方法に関してはこれまで多くの地方・農村財政研究（島恭彦教授、重森暁教授、保母武彦教授など）が批判してきたにもかかわらず、あまり摂取されていないように思われる。

農村財政分析において「人口1人当たり」指標が中心にならない、という意識を多少なりとも持っていることは、以下のように、第6章の最後で提起されている、農村財政における二大論点、すなわち公共事業（普通建設事業）と地方交付税のあり方から示唆されるが、だとすれば、注意を払うべきであったことが悔やまれる（それ以外の指標に関して関野『日本型財政の転換』03年は言及しているが、積極的に活用しているわけではない）。

「一方で、従来の地域開発政策、公共事業政策、農業農村政策の失敗と教訓をふまえた上で、地方経済独自の産業振興や内発的發展の道を模索することである。そして他方では、地方交付税制度の問題点、とくに地方公共事業の促進手段として利用されてきた側面を是正しながらも、地方圏や農山村での住民居住を可能にするような地方交付税制度に再編することである。

その場合には地方交付税は国民的合意の下で、農林水産業も含めて地方の産業・文化の独自性や、農山村を中心した国土環境の保全の重要性を認識した上で、効率性に劣る地方経済や地方圏での住民生活を支えるための連帯的財政システムの中心とならなければならないであろう。」(p.170)。

こうして最後に疑問を提起したが、これは本書の価値を少しも損なうものではない。国家・地方財政の研究者はいうまでもなく、地方財政を履修している（した）大学生や大学院生および国家・地方公務員・議員、さらに農山漁村だけでなく都市に住む人々にも目を通していただきたく、本書を薦めたい。