



特集

2014年 春の講演会

「現代農政の財政分析—財政調整からみた日本とドイツ—」

本特集は、2014年3月4日（火）に京都大学法経東館8階リフレッシュルームにおいて開催された財政学研究会春の講演会の記録である。

この講演会では、財務省国際局開発政策課課長補佐（当時）の小嶋大造様をお招きし、御著書『現代農政の財政分析—財政調整からみた日本とドイツ』（第2部を中心に）に関して御講演頂いた。農業政策に関する日本とドイツの財政比較について、幅広い視座が得られる非常に刺激的な内容であった。そして、これからの政府間財政関係と財政調整のあり方について、ドイツの事例を教訓とした問題提起を行って頂いた。

本講演は、多数の財政学研究会会員や関係者、院生の方々に御参加いただき、講演内容について深い議論が行われ、活発な質疑応答が行われた。

『財政と公共政策』編集委員会

特集

財政学研究会セミナー

「現代農政の財政分析—財政調整からみた日本とドイツ—」

小 嶋 大 造（財務省国際局開発政策課課長補佐（当時））*

今日は、拙著『現代農政の財政分析—財政調整からみた日本とドイツ—』について報告する機会をいただき、ありがとうございます。今日の報告では、拙著のうち、特に第Ⅱ部「ドイツの農業財政」を中心にという依頼を受けておりましたので、まず第Ⅱ部を中心に報告をしまして、その後、質疑応答の時間もあるということです。皆さまからご意見やご批判をいただいて、私自身も勉強を深めたいと思っております。

私は、1999年に財務省に入省しましたけれども、その後、ドイツに合計6年間、うち留学で2年間、在ドイツ大使館勤務で4年間おりましたので、場合によっては質疑応答の際に、そのときの経験も踏まえた私見をお話する機会があるかもしれません。

報告の内容は、大きく3本立てとなります。まず、農業経費と財政調整について、日本とドイツのそれぞれの特徴を対比的にまとめてみます。次に、ドイツの農業財政について少し掘り下げてみます。最後に、ドイツからの、あるいはEUからの教訓を引き出したいと思います。

1. 農業経費と財政調整：日本とドイツ

農業経費

農業経費の内容を大きく規定するものは何かというと、農業構造です。日本の農業構造の特徴は小規模ということです。旧農業基本法が制定された1961年から今日にいたるまで、農家の平均経営面積は、北海道を除けば、

1ヘクタール前後でほとんど変わっておりません。ただし、すべての営農類型において小規模というわけではありません。問題は水田作であります。他産業並みの所得を実現しようと思うと、水田作の場合は10～20ヘクタールの中間程度の規模が必要となります。それに比べると現状は10分の1程度の規模となります。したがって、水田作では、経営規模の拡大や付加価値の向上といったことが、これまでもそうでしたが課題であります。このため、小規模な農業構造をもつ日本では、農業予算の重点を、規模拡大を推進する諸施策に置かざるを得ないわけであります。他方、ヨーロッパをみますと、イギリス、フランス、ドイツといった先進諸国では、構造改善が進展し、規模拡大が実現しております。

農業関係予算を各国比較しますと、日本の特徴は、価格・所得関係費の占める割合が低いということです。2005年度でみると、日本では3割程度、EUの先進諸国では5～7割程度となっています。これはどういうことかということ、日本の場合は、規模拡大を推進するために土地改良事業など公共事業に経費を充てざるを得ないというようなこともありまして、価格・所得関係費が相対的に低くなるということです。

日本の特徴として、EUの先進諸国に比べて、農家一戸当たりの農業関係予算額が低く、農用地1ヘクタール当たりの農業関係予算額が高くなっています。つまり、日本では、農業以外に恒常的な所得をもつ小規模の兼業農家が農家の多数を占めていますが、こうした小規模の兼業農家を含め、財政資金が広く薄

* 本講演（質疑応答を含む）での発言内容は、講演講師の個人的見解であり、財務省の公式見解を示すものではない。

くまかれているところに特徴があります。

それが典型的に出たのが、1990 年代のガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意への対応です。日本でも欧州でも価格政策を徐々に後退させていきます。価格政策を後退させれば農産物価格が下がるので生産者の所得が減るわけなのですが、これにどのように対応していったかという点、日本と欧州では大きく異なります。

日本のとった対応は、農業農村整備事業という、農業・農村への公共事業ですが、これを拡大しました。当時は、ちょうどバブルが崩壊した後で、景気対策をやっていたので、まさにこの景気対策の中に農業農村整備事業を位置づけ、農道とか、集落排水とかを含めて、公共事業を拡大していきました。

他方、欧州は、こういう公共事業中心の対応をとらずに、違う対応をとりました。直接支払と言って、価格政策の後退による生産者所得の減少を補填するべく、財政資金を直接生産者に流すという対応をとりました。

ここで、EU の共通農業政策、CAP と言いますが、簡単にふれておきたいと思います。CAP は、大きく二つの柱に分かれており、「第一の柱」と「第二の柱」で構成されています。

「第一の柱」がいまふれた直接支払です。「第二の柱」というのは、直接生産者に財政資金を流す「第一の柱」に対して、加盟国や地方に財政資金を配分して実施する農村振興政策であります。この農村振興政策は、日本でいう公共事業のようなものではなくて、非公共事業でありまして、具体的には農業環境政策とか条件不利地域対策などの強化を図っているものです。

CAP の流れとしては、ウルグアイ・ラウンド農業交渉を契機に、価格政策を後退させて、「第一の柱」＝直接支払に転換をしていくとともに、「第一の柱」＝直接支払の財源を「第二の柱」＝農村振興政策に振り替えつつ、「第二の柱」＝農村振興政策を拡大していっております。

日本と欧州ではこういった違いがありますが、他面、共通点があります。日本とドイツですが、1990 年代に、国と地方の農業経費

に占める地方の割合が両国とも高まっていきます。これは、日本でいうと、景気対策として公共事業を地方にも求めたということで、地方農業経費が拡大しました。ドイツですと、EU の財政資金を活用することで、州にとって政策の幅が広がるということで、地方農業経費が拡大していったということでもあります。それで、いわゆる政府間財政関係が緊密化していくという状況に、1990 年代はあったということでもあります。このように、地方の経費が拡大をしていきますので、ここで求められたのが財政調整であります。

財政調整

財政調整のタイプとして、日本とドイツは対照的であります。調整方法としましては、日本の場合は、国家と地方で資金調整する垂直的調整であります。ドイツの場合は、垂直的調整もありますが、州間で資金調整する水平的調整をベースとしています。調整基準としては、日本の場合は、財政需要と財政収入の両面を加味しております。ドイツの場合は、財政需要の概念を退けておりまして、財政収入をベースとしています。歴史的な対立構図としては、日本の場合は国家対地方、ドイツの場合は財政力の強い州対財政力の弱い州となります。

したがって、財政調整の制度設計としましては、簡単に言うと、日本の場合は、国家が地方の財政需要と財政収入のギャップを補填する「財源保障」に主眼があります。他方、ドイツの場合は、地域間で財政移転する「財政力均衡化」に主眼があります。そのインプリケーションとして、農業財政への影響としましては、日本の場合、垂直的財政調整を軸に国家がトータルに地方農業経費を財源確保しますが、他方、その地方農業経費は公共事業を中心に膨張化する危険性があります。ドイツの場合、水平的財政調整に規定され、各州の農業政策の自由度が高まりますが、他方、財政力の弱い州は財源の制約から十分な農業政策を展開できない恐れがあります。

以上、日本とドイツの農業経費と財政調整の仕組みを対比的にまとめましたが、次に、

ドイツの農業財政について少し掘り下げてみたいと思います。

2. ドイツの農業財政

ドイツ農業政策の政府間財政関係

ドイツの農業財政は、CAPと連動しておりますので、まずCAP財政について簡単にふれておきます。EU財政に占めるCAP財政の割合は、低下傾向をたどっておりますけれども、2000年代では5割前後であり、EUの財政資金の多くが農業関係経費に費やされていると言えます。CAP財政のうち多くは「第一の柱」＝直接支払に充てられておりますが、先ほども申し上げたとおり、近年では「第一の柱」＝直接支払から「第二の柱」＝農村振興政策への財源振替が行われており、「第二の柱」＝農村振興政策の割合が増加してきております。この「第二の柱」＝農村振興政策において、EUと連邦と州の財政関係が形成されております。

1992年のCAP改革以降、大きく二つのタイプの財政関係が形成されていくようになります。一つが、EU－連邦－州の「三層的」財政関係、これは主に農業構造政策の分野で形成されます。ドイツ国内では、連邦と州の共同任務「農業構造改善及び護岸改善」、これをGAKと言い、すでに1970年代にスタートしておりますが、このGAKの枠組において実施されます。いま一つは、EU－州、つまり連邦を介さない「二層的」財政関係で、これは主に農業環境政策の分野で形成されます。こちらは、GAKの枠外となります。

EU－連邦－州の財政負担の割合は、旧西ドイツで言えば、EUが5割を負担し、残りの5割については、GAK枠内の農業構造政策であれば、連邦が3割、州が2割を負担します。他方、GAK枠外の農業環境政策であれば、EUが5割、州が5割を負担することになります。つまり、州にとっては、負担割合は、GAK枠内であれば2割、GAK枠外ですと5割ということになります。したがって、財政力の弱い州では、5割を負担するよりも、

2割の負担で済むようなGAK枠内の施策を選好する傾向が生じます。他方、財政力の強い州では、GAK枠内の施策だと連邦の規則に拘束されるので、5割を負担してでも、GAK枠外で独自の施策を選好する傾向が生じます。前者が主に北部州、後者が主に南部州です。いずれにしても、EUと連邦と州とが複雑な財政関係を形成するので、これが「政策結合」(Politikverflechtung)と批判的に言われるようになります。

ドイツ農業政策の政府間財政関係を形成する基軸制度としては、いま述べたGAKと、財政調整があります。ここで、後者の財政調整の仕組みをごく簡単にふれておきます。ドイツの財政調整は四段階のステップを踏みます。第一段階は、所得税・法人税・付加価値税といった基幹税を共有税として連邦と州で配分する垂直的の税収配分。第二段階は、付加価値税を補充的に配分する水平的の税収配分。第三段階は、州間財政調整。第四段階は、州間財政調整を補充する、連邦から財政力の弱い州に対する連邦補充交付金の交付です。この四段階を通じて、最終的に、各州の一人当たり財政力をほぼ均衡化させます。日本との比較でよく言われるのは、日本の場合、財政調整前後で一人当たり財政力が逆転することがありますが、ドイツの場合はそうした逆転がおきない程度にとどまっています。

調整資金のボリュームですが、第三段階の州間財政調整が大きく、したがって、水平的調整がベースと言えます。他方、連邦から州への垂直的な調整資金のボリュームは小さいと言えます。ただし、第四段階の連邦補充交付金に、旧東ドイツへの時限的な交付金をカウントしますと、じつは垂直的調整と水平的調整の資金のボリュームはほとんど同じくらいになります。これが、財政力の強い州と弱い州との間の緊張関係を緩和する緩衝措置の役割となっていると言われております。いずれにしましても、ドイツの財政調整の制度設定としては、州間の「財政力均衡化」に主眼があり、日本のような「財源保障」に主眼があるわけではありません。

話を農業財政に戻しますが、ちょうど

1992 年の CAP 改革があった頃は、東西ドイツの統一にともなう財政需要に対して、歳出削減圧力がかかる時期でありました。1992 年 CAP 改革以降の農業財政をみると、財政力の弱い北部州と財政力の強い南部州との「南北」格差が拡大していくことになります。GAK 枠内の農業構造政策である条件不利地域対策を例にすれば、財政力の弱い北部州では徐々に後退していきませんが、財政力の強い南部州では高水準の財政支出を維持しています。あるいは、GAK 枠外の農業環境政策をみると、北部州はほとんど実施できていない一方で、南部州は独自の農業環境プログラムを展開しています。こうした「南北」格差が拡大していくなかで、次第に州間の対立構図が形成されていきます。

2000 年代の二つの GAK 政治論争

2000 年代になると、GAK への批判が政治論争化します。2000 年代前半と 2000 年代後半との二度の政治論争があります。2000 年代前半の論点は、GAK の存廃を問うもの、2000 年代後半の論点は、GAK の対象範囲を問うものです。これについて簡単にふれておきます。

2000 年代前半に、政府間関係の現代化をめぐる議論が本格化します。キーワードとして、「協調的連邦主義」vs「競争的連邦主義」、あるいは、「結合」(Verflechtung) vs「脱結合」(Entflechtung) が言われようになります。

前者の「協調的連邦主義」は、連邦と州による「共同任務」が代表的な例であり、GAK もその一つです。財政力の弱い州が標榜します。これに対し、財政力の強い州は、「競争的連邦主義」を唱えます。財政力の弱い州は「政策結合」の維持を主張し、財政力の強い州は「脱結合」を訴え、両者の対立が形成されていくわけであります。

そういったなかで、2003 年に連邦議会・連邦参議院の中に連邦制委員会というもののが設置され、これは連邦国家の現代化をめぐる議論をする場ですけれども、その中の一つの議論として GAK の存廃も焦点になるわけであります。

この GAK 存廃議論は、結論的にいうと存続ということで決着をします。その理由は、三者による同床異夢の「暗黙の共同歩調」が形成されたからであります。三者とは、財政力の弱い州、連邦農業省、連邦財務省のことです。それぞれ GAK 廃止に対して警戒感をもっておりました。つまり、財政力の弱い州は、財源不足への警戒感。連邦農業省は、統一的な農業構造政策の手段を喪失することへの警戒感。連邦財務省は、将来的な財政負担が確定されることへの警戒感であります。これら三者が「暗黙の共同歩調」を形成して、最終的には、基本法改正を阻止して、存続で決着したのであります。

この改革論争は、たんに GAK の存廃をめぐる議論にとどまるものではなく、その背景において、「協調的連邦主義」と「競争的連邦主義」という、国家統治構造に係る理念の対立が、この改革論争の構図を大きく規定していたと言えます。

次に、2000 年代後半の GAK 政治論争ですが、これは GAK の対象範囲をめぐる議論であります。CAP の対象は、狭義の農業政策にとどまらず、広義の農村振興政策へと幅広くダイナミックに展開しているのに対して、GAK の対象は、農業構造政策に限定されたままであります。ですから、農業環境政策を実施したい州にとっては、GAK では対象とされていないので、GAK 枠外で独自に実施することになります。CAP と GAK にミスマッチがあるわけです。これに対して、ダイナミックに展開する CAP に適合して、GAK の対象を拡大すべきではないかという議論がおこるわけですが、結局現状維持で決着することになります。理由は、農業構造政策から農業環境政策へと拡大すると、新たに農業環境政策につける予算は、既存の農業構造政策の予算からもってこなければならないということで、これを警戒する立場からの反対があった、現状維持ということになったわけであります。

EU 農村振興政策

先ほどダイナミックに展開していると言っ

たCAPの「第二の柱」＝農村振興政策について、少し紹介いたします。これは、日本にとっても示唆を与えてくれると思います。

EU農村振興政策は、2014年から新しいフェーズに入りますけれども、現在の中期計画期間である2007年から2013年までのEU農村振興政策ですと、三つの目的を掲げております。第一に農林業の競争力向上、第二に環境とカントリーサイドの改善、第三に農村生活の質の向上と経済活動の多様化の促進です。この三つの目的を達成する手段として「軸」が構成され、その「軸」の下に具体的な個別施策がぶら下がっています。

EUの財政負担割合は、旧西ドイツであれば、「第1の軸」は50%、「第2の軸」は55%、「第3の軸」は50%です。軸間資金配分も定められておりまして、「第1の軸」に10%以上、「第2の軸」に25%以上、「第3の軸」に10%以上の資金を配分することとされています。したがって、EU全体として「第2の軸」、つまり環境とカントリーサイドの改善のための諸施策に重点を置きつつ、各加盟国・各地方に応じて、例えば構造政策を推進するのであれば「第1の軸」に、農村政策を推進するのであれば「第3の軸」に、資金を配分するというかたちになっています。

これがEUレベルにおける農村振興政策の大きな方向性といいますか、環境政策を基本に据えつつ、加盟国や地方に応じて構造政策や農村政策をあわせてやるという戦略であります。

このようなEUレベルの大きな戦略がありまして、その枠組の中で加盟国レベルで戦略を立て、ドイツの場合は、その下で各州が具体的なプログラムを策定します。EUや連邦は政策の方向性や施策のメニューを示すにとどまっております。決定主体は州です。つまり、EU農村振興政策は、補完性原則の下で実施されています。実際、EU農村振興政策に関する理事会規則でも、この補完性原則が明記されております。

ところで、EU農村振興政策の資金は、EUの資金、連邦の資金、州の資金が混合していますので、混合財政と言われます。混合

財政には賛否両論がありまして、財政責任が不明確で政策決定を歪曲する「政策結合の罫」という批判的な見解と、そうではなく実際には「州の多様性」を確保しているんだという見解があります。これについては、EU農村振興政策の積極面と消極面をおさえておく必要があります。

積極面としては、EUレベルにおいては、旧来の農業セクター中心の施策を超えて、広義の農村振興政策が展開されています。こうした多様な施策メニューのなか、補完性原則に従って、州レベルにおいても多様なプログラムが実施されています。

他方、消極面としましては、EUの戦略と州のプログラムが必ずしも整合的ではないことがあるということです。例えば、2000年代後半の金融・経済危機のとき、EUレベルでは、地球温暖化対策や再生可能エネルギーの促進など「新しい課題」への対応が図られましたが、州レベルでは、「新しい課題」よりも従来の条件不利地域対策に資金が投入されました。つまり、EUの戦略と州と政策対応とが一致していなかったわけです。

他面、ドイツでは、金融・経済危機に対する景気対策として、農業政策に公共投資の増額を求めなかったことは注目すべきことです。農業政策と景気対策を峻別していたということです。

EU－連邦－州の関係の変動

EU－連邦－州の関係をみると、とりわけ1992年のCAP改革以降に変動していると言えます。

まず戦略の次元において、国家レベルを超えたEU全体としての戦略が必要とされています。国家からEUへの戦略のシフトです。政策課題として、一国で対処するよりも、EU全体で取り組んだほうが効果的なものも出てきています。旧来の狭義の農業政策を中心とした国家レベルの対応では対処しきれないような、EU全体としての広範囲な戦略が不可欠になってきているということです。

他方、政策決定の次元において、補完性原則にもとづき地方に政策決定権が帰属するよ

うになります。国家から地方への政策決定のシフトです。

先ほど述べた GAK 存廃論争は、このように、「EU 戦略」と適合した「州の多様性」が現代的な要請となるなかで、国家の役割をどう位置づけるのかを問う議論でもあったのです。

3. 教訓

最後に教訓を、農業政策と財政調整のそれぞれについて簡単にまとめます。

農業政策

ドイツあるいは EU からの教訓として、個別論はさておき、原則論ということでは、第一に政策の基本理念の妥当性と一貫性、第二に政策目的と財政手段の整合性、第三に補完性原則が挙げられます。

第一の政策の基本理念の妥当性と一貫性については、そもそも政策の基本理念あるいはビジョンが妥当かどうかを、まずはしっかり検討すべきです。EU 農村振興政策の場合は、ビジョンは、三つの目的をもって、その方向性を示しています。日本の場合は、食料・農業・農村基本法が政策の基本理念を示しており、これは妥当だと思っているのですが、問題なのは政策の一貫性・継続性の欠如です。EU から学ぶべきところは、EU が中期的な戦略を設定しており、財政計画も策定しておりまして、政策の大きな方向として一貫性・継続性が確保されているということです。日本の場合、政権が交代するたびに、ときには同じ与党においてさえ、政策の方向が転換してしまうことがあります。

第二の政策目的と財政手段の整合性については、EU の場合は、三つの目的に沿って、それを達成する政策手段として「軸」を構成しています。日本の場合、1961 年の旧農業基本法では構造政策が基軸的手段でしたけれども、補完的手段にとどめられていた価格政策に重点が置かれてきました。また、価格政策が後退した 1990 年代では、構造政策的な

供給サイドの効果よりも雇用創出的な需要サイドの効果を狙った公共投資に重点が置かれました。さらに、新基本法の下でも、農業者戸別所得補償のような生活扶助的な財政措置がとられました。いったい農業政策の一義的な政策目的は何なのかと、財政手段をみるとよく分からないということです。目的と手段の整合性を厳格にチェックすることが求められると言えます。

第三の補完性原則については、EU では農村振興政策に関する理事会規則に明記されています。日本の場合も、補完性原則までは求めていませんが、新基本法の中に、国と地方が対等の立場と解される条文があります。この条文を具体化すること、つまり、地方が実施するのが適切な施策とは具体的にどういう施策なのかということが、もっと検討されてしかるべきではないのかと思います。

以上のことと関連して申し上げれば、2010 年にドイツ連邦農業省の学術審議会が意見書を出しました。そのなかで、今後の EU 農業政策に関して、あらゆる個別議論に先駆けて、まず、「目的と手段の適切な設定」と「各政府レベルの政策領域の確定」とが問われるべきとの指摘がなされています。この指摘は、日本の農業政策の議論にとっても無縁ではないと思います。

さらに、農業政策に対して公的資金を投入する上での基本的な原則について一言しておきます。欧州委員会は、農業政策への公的支出の前提条件として、「給付」(Leistungen)に対する「反対給付」(Gegenleistungen)の原則を掲げています。EU では、この「反対給付」の参照基準を「環境」に求めています。もちろん、農業から社会に還元される「反対給付」の参照基準を何に設定するのかは、その国の農業政策の基本理念によって規定されてくると言えるでしょう。これは日本にとっても参考となる議論だと思います。

財政調整

次に財政調整についてです。日本とドイツでは財政調整の仕組みが異なります。制度としての善し悪しをここで言うつもりはないの

ですが、ドイツの制度からの学ぶべきこともあろうかと思えます。

ドイツの財政調整は、財政需要と財政収入の差額にもとづくものではなく、各州の財政力の均衡化をベースとしています。基本的に州間で資金調整をします。このため、財政調整資金の原資不足という問題はおきません。したがって、日本の交付税特別会計のような借入もなければ、借入の負担の帰属先をめぐる議論もありません。

また、毎年予算編成において、連邦と州との間での財政調整資金の総額をめぐる攻防もありません。なぜなら、財政調整資金の額や州間配分は、水平的財政調整、つまり州間付加価値税収配分や州間財政調整であれ、垂直的財政調整、つまり連邦補充交付金であれ、財政調整法に従ってオートマチックに算定されるからです。この意味では、財政調整の客観性・透明性が高いと言えます。ゆえに、連邦においても、州においても、財政調整の中期的な見通しをたてやすく、これが中期的な財政計画の安定性に寄与していると思います。

ただし、このことをもって、財政調整の制度それ自体の安定性が高いかと言えば、そういう意味ではありません。制度それ自体に対しては、財政力の強い州からしばしば不満の声があがっております。制度それ自体の安定性を支えるのは何かということが問題ですが、それは財政調整の理念ではなからうかと思えます。

理念ということですが、財政調整は、財政力の強い地域から、財政力の弱い地域への一方通行の財政移転ですから、どうして、財政力の弱い地域の財源が、財政力の強い地域の租税によって調達されなければならないのか、なにゆえにそれが正当化されるのかということでもあります。

ドイツは、戦後のボン基本法の当初から「生活関係の統一性」を一つの規範としてきました。財政調整でも、この「生活関係の統一性」の規範がベースにあります。「生活関係の統一性」の規範は、分配的公正や社会的平等の達成を要請するものであります。

財政調整は、日本にもありますし、ドイツにもありますけれども、必ずしも自明のものではありません。財政調整がなくとも独自の財源で十分に賄っていけるのであれば、財政調整は必要ないわけです。しかし、何らかの理由で、経済的な理由、社会的な理由、自然的な理由で、財政力の強い地域と弱い地域とで埋めがたいほどの財政力格差があり、財政力の弱い地域が独自の財源ではどうにも賄っていくことができないのであれば、それを他の地域からの財政調整で補填する、つまり他の地域全体の財源で支える、そうした理念が重要になってくるのです。

財政調整は、地域の行動原理が経済利害にだけ集約されるとき、安定性を喪失します。しかし、財政調整がつねに不安定というわけではなく、地域間の「連帯」の理念が、自己の経済利害を超えるとき、財政調整は安定性を回復すると言えるのではないのでしょうか。

もちろん、財政調整は、財政力の強い地域から弱い地域への一方通行の財政移転でありますので、その限りでは財政力の弱い地域には厳格な財政責任が求められます。この意味では、財政力の強い地域による連帯と、財政力の弱い地域の財政責任とは相即関係にあると言えます。

したがって、財政調整は、各自の財政責任に裏づけられた「社会的連帯」という規範を不可欠なモメントとします。これは、経済利害や効率性を超えた社会のあり方を展望する、政治哲学的な課題であるとも言えます。

ドイツでは、旧東独州への財政支援を含む、現行の財政調整制度が2019年末に期限を迎えます。2020年から新しい財政調整制度となるわけですが、その制度設計に向けて、今後議論が本格的にスタートすることになります。そこでは「社会的連帯」と「自己責任」との間でどのような議論がたたかわされるのか注目されます。

この「社会的連帯」の議論の射程は、ドイツ国内だけでなく、EUワイドにも、例えば財政統合の可能性を含めた拡がりをもつものではないかと付言して、報告を終えたいと思います。

ご清聴ありがとうございました。

質疑応答

○司会 どうも、ありがとうございました。

これだけの内容を短い時間でお話いただいたので、皆さま、いろいろとご質問やご意見があるかと思います。どなたからでもどうぞ。

○会場 1 財政調整について、二つ質問させていただきます。

一点目は、垂直的調整と水平的調整の理解についてです。日本の場合、地方債に対する地方交付税措置はたしかに垂直的調整の性格をもつと言ってもいいと思いますが、そもそも地方交付税を、国税として徴収した地方の税収入を地方に再配分するととらえれば、ドイツの場合とやり方は違うけれども、水平的調整という感じがします。

二点目ですが、私は以前地方自治体の職員でして、数年前に公共政策大学院にいたとき、憲法の先生から、地方分権をやるとなったらどう思うかと質問され、直感的に無理でしょうと答えました。お尋ねしたいのは、ドイツの場合、財政調整の拠出州は3州ぐらいですが、受取州では、財政調整の資金が、年間の歳入の何割ぐらいなのか分かったら教えていただけないでしょうか。というのは、日本の場合、都道府県レベルでは、地方交付税の不交付団体は、東京都か、せいぜい愛知県ぐらいで、大阪府も京都府も交付されています。例えば、山陰地方では、地方交付税のウエートがとても大きいと思うのです。そこまで差が大きいと、横同士で決めると言ってもちょっと難しい。だから、ドイツの場合、歳入に占める財政調整の資金が少ないのかどうか、日本のようにとんでもない調整にはなっていないのかどうか、そのあたりを知りたいと思いました。

○小嶋 まず一点目、日本の地方交付税も水平的財政調整の性格をもつと言えるのではないかというご質問ですが、私もそのように思

います。日本でも、ドイツでも、財政資金の流れをみれば、財政力の強い地域から財政力の弱い地域に財政資金が流れます。ただ、日本の場合、国の一般会計に国税として計上し、一般会計から地方交付税交付金として特別会計に繰り入れられ、最終的に地方公共団体に配分されます。こうした一般会計や特別会計といった国の会計を経由しますので、垂直的財政調整と観念されます。そして国と地方の対立構図が形成されます。しかし、財政資金の流れに着目すれば、国の会計を経由しようがしまいが、都市部から農村部への財政移転であります。ですから、日本の場合も、国と地方の対立はあるのですけれども、その背後には、都市部から農村部に財政資金が流れておりますので、これをどのように根拠づけるのかという議論があってもしかるべきではないのかと思います。

ドイツの場合は、特別会計を経由するわけではありませんので、財政力の強い州から財政力の弱い州への財政移転が、前者の拠出額や後者の受取額といったかたちで、財政統計上、具体的な数字としてダイレクトに表れます。こうしたことからたびたび、財政力の強い州から財政調整制度への不満が表出し、憲法裁判所に提訴がなされます。しかし、財政調整がつねに不安定というわけではありません。その例が、昨年京都大学で招聘したバーデン・ヴュルテンベルク州のクレッチマン首相の発言です。彼が州首相になる前、バーデン・ヴュルテンベルク州、バイエルン州、ヘッセン州の三州が、財政調整制度に対し、憲法裁判所に違憲訴訟をしようとしていたのですが、クレッチマンが州首相になったとき、彼が訴訟に待ったをかける発言をしたため、バイエルン州とヘッセン州を大変動揺させたと報道されました。最近の報道をみる限り、その姿勢はいまも変わっていないようです。いずれ、2020年からの新しい財政調整システムに向けた議論が連邦全体で行われると思いますが、クレッチマンは、そうした連邦全体の大きな枠組の中で財政調整のあり方を議論すべきであり、今は提訴のときではない、しっかりと議論をつくして、提訴はあくまで

「最終手段」だと語っています。これまでの財政調整の議論は、財政力の強い州と財政力の弱い州の対立というやや固定的な構図が形成されておりました。なかでもバーデン・ヴュルテンベルク州は憲法裁判の急先鋒だったのです。しかし、クレッチマンの発言は、たんに州の損得だけでなく、損得を超えた広い文脈で財政調整をとらえているのではないかと、そこに財政調整が安定性を回復するきざしがあるのではないかと、私自身としてはそう思いながら、今後の議論の行方に注目しています。

他方、ドイツでは、連邦や各州に対して、厳しい財政規律を求めています。2009年に基本法を改正して、これは連邦制委員会Ⅱの議論を受けてのことですが、新しい起債制限規則を導入しました。連邦については、2016年以降、構造的財政赤字の対GDPを0.35%以下にすること、州については、2020年以降、構造的財政赤字をゼロにすること、というものです。さらに、連邦や州の財政危機を回避するために、連邦と州の財政運営を共同で継続的に監視する評議会が設置されました。そして、この評議会では、連邦なり特定の州なりに財政危機の恐れがあると判断された場合には、その連邦なり当該州なりは中期的な財政再建計画を策定しなければなりません。

こうした財政責任は財政調整においても重要でしょう。財政調整は、財政力の強い地域から弱い地域への一方通行の財政移転でありますので、その限りでは財政力の弱い地域には厳格な財政責任が求められます。

したがって、報告の際にも申し上げたように、財政調整は、各自の財政責任に裏づけられた「社会的連帯」という規範を不可欠なモメントとするのです。

以上、ドイツの最近の動きを紹介しましたが、日本においても、財政調整について、受取側の財政責任を前提に、社会を支える「理念」から議論を深めていく必要があるのではないかと思います。

次に二点目のご質問です。ドイツの財政調整の資金規模は、拙著の表4-3（136頁）を

ご覧ください。日本には、都道府県レベルや市町村レベルのデータを含めて、地方財政を総覧できる充実した財政統計がありますが、ドイツには、管見の限り、このような充実した財政統計はありませんので、各州の予算における財政調整資金の割合もただちには分かりません。知りたければ、各州の予算に個別にあたるとか、各種資料を組み合わせさせてみていくのかなと思います。

○会場2 いまのことと関連するのですが、財政調整は、日本の場合、地方の財政需要と財政収入との差を国が財源保障するのに対して、ドイツの場合、地域間での財政移転をベースとしています。その結果、日本では、効率的な地方行政になっているかという点、結果的に無駄を生み出している面があると感じましたが、これに対してドイツでは、財政調整において財政需要の面をあまり考慮していないということでは連邦が丸抱えではないということ、また財政力の弱い州に対して連邦や各州が共同で財政運営を監視するという点では、地方の財政効率を自主的に高めるような仕組みになっていると理解したのですが。

○小嶋 実際に財政運営の監視がどこまで効果的に機能しているのかは、きちんと調査していないのでちょっと分かりかねます。

財政需要ということに関して申し上げます。日本以外でも、財政調整において財政需要の考え方を採用している国があるようですけれども、財政需要とはいったいなんなのかというと難しいところがあります。農業政策で言うと、拙著では都道府県の農業行政費のうち投資的経費に係る基準財政需要額について詳しく説明しましたが、この例で言うと、基準財政需要額の測定単位は、耕地面積です。その耕地面積は、客観的な統計からはじかれるので、恣意的な算定は排除されるのですけれども、しかし、そもそも、耕地面積が、農業政策における財政需要と直結するのかわいたら疑問なしではありません。日本の農業は、農地が小規模分散錯雑であって、これを

いかに集約するのかが大きな課題です。耕地面積が大きければ必ず財政需要が大きいというわけではなく、たとえ耕地面積が小さくとも、農地が分散していれば、それを集約化するための財政需要があるわけなのです。したがって、算定上の財政需要と、実際の財政需要との乖離があるのです。

もう一つ、やや大きな視点から言えば、例えば政権交代によって政策が変われば、財政需要の内容も変わります。自民党から民主党に政権交代して、農業農村整備事業が激減しました。これにともなって、いまの例でいう、都道府県の農業行政費のうち投資的経費に係る基準財政需要額の単位費用も大幅に引き下げられました。しかし、疑問に思うのは、政権交代によって、算定上の財政需要、この場合は農地費の財政需要ですが、大幅に減少しましたが、地方レベルでも、実際の財政需要がそれほど大きく減少しているのか、執行面での継続性などから問題はないのか、ということです。

ドイツでは、1969年の財政改革にいたる過程において、財政需要の概念を導入するかどうかをめぐる論争がありました。財政力の弱い州は導入を支持したのですが、財政力の強い州から、財政需要の客観的定義の困難性、ひいては財政需要が政治的利害で決定されてしまう危険性があるということで、大きな反発を受け、財政需要の概念は退けられたという経緯があります。

財政需要の概念は、どのような意味をなすのかということは議論があってもいいのではないかと思います。

○会場3 お話を伺って大変勉強になったのですが、EUの農村振興政策について、EUレベルの大きな戦略を三つの目的で示して、それを州が選択をして、その州にあった農村振興政策を実行しています。その際に、それが効果的に実行できるための財源的な役割として、財政調整が機能しているということかと、私なりに理解いたしました。

翻って、日本と比較してみた場合、日本の場合、農業政策がごろごろ変わって継続性が

ない。それから、国と地方の関係が、ドイツのように独立、自主というかたちにはなっていない。地方は地方で、その関係に甘えて、いつまでもなかなか自立した構造にはなっていない。また、財政調整自体の問題も、日本には恣意的な要素、不透明な部分が多々あります。ドイツと比べると、課題が多いのだなということがよく分かったのです。

そう考えると、問題は、国レベルでどうするか、地方レベルでどうするか、財政調整はどうあるべきかということで、非常に入り組んでいると思うのですが、雑駁な質問になるかもしれませんが、どうすればいいとお考えでしょうか。

○小嶋 非常に大きなご質問ですので、一つの切り口ということで、EUと日本の政策形成の違いからみてくることを申し上げたいと思います。キーワードでいうと、法令性と裁量性といった違いがあると思います。

EUの共通農業政策は、膨大な法令の堆積からなっており、この法令に厳格に従って運用されています。この意味で、法令上の根拠がない恣意的な運用を排除し、それが法的な安定性になっているのです。

日本の農業政策の場合は、法令があっても、裁量の余地があり、法令と実際の政策との関係が不明確なところがあるように思います。農業政策の法的なベースは、食料・農業・農村基本法、旧農業基本法に代わる新基本法とよばれる法律です。この新基本法に、農業政策の基本理念や方向性が示されており、その基本理念や方向性に即して個々の施策が具体化されていくわけです。しかし、実際の政策形成において、新基本法との関係が十分に整理されないまま、ときに新基本法が示す方向性と逆行するような施策が打ち出されることがあります。新基本法では5年ごとに基本計画を策定することとされていますが、その基本計画において、5年ごとで異なる方向性の施策が盛り込まれてしまうことがあります。基本法と基本計画に齟齬が生じるのです。もちろんベースとなるのは基本法です。

この関連で、日本の場合、法律上の根拠が

ない予算措置が多いという特徴があります。まず予算で措置をして、後で法律で措置をするということがあります。EUですと、先ほど申し上げましたが、法令に則って運用します。こうした意味において、政策形成では、日本の場合は裁量性、EUの場合は法令性、というのが一つのキーワードとして、違いを表わしているのではないかと思います。

裁量性の積極的な面としては、緊急的な対応が求められる場合に迅速な意思決定が可能だということがあると思いますが、しかし、いくら裁量といっても法律との関係は整理される必要があります。農業政策では新基本法との関係です。

農政改革を具体化する上で立ち返るべきは、新基本法です。個々の施策は、新基本法が示す基本理念や方向性に即して位置づけられるべきであり、そうでなければ、農業政策の体系性がなくなります。ドイツにいて感じたことの一つは、政策形成において、EUから学ぶべきは、法令に対する意識、ということではないかと思います。

ご質問に対して回答となったかどうか分かりませんが、一つの切り口として農業政策を例に申し上げましたが、財政調整においても、基本理念が重要であって、その基本理念が示す方向づけに沿ってどう具体的に制度設計するかという議論になるのだと思います。ビジョンがなければ、そのときどきの利害でもめてしまいます。

○会場4 大雑把な質問で恐縮ですけど、公的支出の前提条件として、「給付」に対する「反対給付」の原則を挙げておられましたが、農村から都市に対する「反対給付」として食料供給だけでなく、多面的機能を評価する流れがあると思います。そうした多面的機能については、なかなか便益が分かりにくいのですが、そこに税金を投入することに関して、市民からどのように理解が得られるのか、どういう理屈でそういうことができるのか、例えばランドスケープの位置づけとか、教えていただければと思います。

○小嶋 農業が与える環境への影響については、日本とEUではもともと認識の違いがあると思います。概して、日本では、農業は環境に正の効果をもつととらえられてきましたが、EUでは必ずしもそうではなく、農業は環境に負の効果をもつととらえられてきたところもあります。こうした認識の違いの背景には、ここでは立ち入りませんが、一つに、主要な営農タイプの違いがあるかと思っています。いずれにしても、EUでは、農業による環境負荷をいかに軽減するかということで、当時はECですが、すでに1980年代に農業環境政策の萌芽的な取組がスタートしております。その後、1992年のCAP改革で農業環境政策が本格化され、1999年のCAP改革で強化されました。そして今日でもそうした流れが続いております。

ご指摘のとおり、日本では農業・農村の多面的機能がよく論じられます。この農業・農村の多面的機能とは、農業・農村がもつ農産物供給の機能だけでなく、国土保全や水源涵養、自然環境保全、良好な景観形成、文化伝承などといった、農産物供給の機能以外の多面にわたる機能のことを言います。私見を申し上げますれば、農業・農村の多面的機能については、その社会的意義は首肯できるのですが、それを貨幣評価することには首肯しかねます。それは、結局のところ、農業・農村のもつ役割が、たんに経済価値だけに還元されてしまう危険性があるからです。

ご指摘のランドスケープ、農村景観について言えば、ドイツの各地をまわった私の印象としては、ドイツの農村景観は非常にきれいです。都市と農村のコントラストが明瞭です。混然化していません。その背景には、農村景観を大切に確保すべきという、社会的な共通のコンセンサスがあると思います。ですから、そうした農村景観を貨幣評価しようとする発想自体が受け入れ難い、ということになるのだと思います。他方、日本は、なぜでしょうか、経済価値に換算しようという発想になる場合が多いのです。

○会場4 日本だと何でも貨幣評価をしたが

るところがあり、そうしないと政策的に実現できないからなのかもしれませんが、日本とヨーロッパの根本的な違いは面白いと思いました。

○小嶋 管見の限り、アメリカなど大農圏では多面的機能はさほど注目されていません。小農圏の日本では多面的機能を貨幣評価して主張しています。中農圏のヨーロッパはその中間でしょう。こうした違いができる背景には、もちろん主要な営農タイプの違いがありますが、それだけでなく、農業に攻め込む側と農業を保護する側の政策的なロジックの違いがあるということも無関係ではないでしょう。

蛇足になりますが、農業・農村の経済価値に関連して言えば、TPP の議論もそうです。GDP の 1% しかない農業を守るために 99% を犠牲にしていいいのか、という主張があります。これも単純な話ではありません。現代社会の経済関係は高度に分化し、直接・間接に複雑な相互関係をもちます。食品関連産業ですと、GDP としても、就業者割合としても、10% 程度を占めます。農業の裾野にはこうした関連産業が多くあるわけです。日本では、すぐに数字に置き換えて議論をしたがる傾向がありますが、数字は切れ味がいい反面、多角的な観点から練り上げられていなければ危険性をもちます。そのことを自覚すべきではないかと思います。

いずれにしても、貨幣評価や経済価値だけを基準とすれば議論の矮小化をまぬがれません。社会のあり方として、農業・農村の社会的な役割とは何かということ、私自身は新基本法にその方向性が描かれていると思うのですが、そこが本来の議論の土俵だと思っています。

○会場 5 二つ質問があります。

まず、今回は農業という個別の政策分野を財政分析するという切り口でしたが、その農業に着目することによって、例えば、福祉とか教育とかといった他の政策分野を財政分析したときと、何か違いが出てくるのかどうかということ、農業財政の固有の特徴や問題が

あるのかどうかということについてお聞かせください。

もう一つ、ドイツの財政調整との比較を通じて、ドイツからの教訓をどうかたちでいかすのが望ましいのか、というあたりもお聞かせください。

○小嶋 一点目のご質問について、個別政策の固有の特徴というのは、ご指摘のような他の個別政策と比較したときの特徴とともに、その個別政策自体の時代的な特徴とがあると思います。拙著の場合は、後者、つまり農業政策という個別政策の時代的な特徴を分析したわけです。その際、農業・農村への公共事業に着目しました。例えば 1990 年代をみれば、農業政策に、本来の範疇を超えて、地方財政を巻き込みながら景気調整の役割を担わせました。こうしたことは、農業・農村以外の公共事業にも妥当するところがあるでしょう。しかし、それゆえに、農業政策の場合、構造政策と齟齬をきたすことになった、という固有の特徴があります。非公共事業、例えばご指摘の福祉や教育については、恐縮ですが不勉強のためお答えしかねます。ただ、比較分析ということで、私自身もそうですが、留意すべきこととして、そもそも比較をすることで何を浮き彫りにするのか、その際、比較の基準をどう設定するのか、といったことを十分に吟味する必要があるのではないかと思います。

二点目のドイツからの教訓としては、一つには、国と地方の政策領域、ということがあると思います。いま申し上げたように、1990 年代では、農業政策に、地方財政を巻き込みながら景気調整の役割を担わせました。この点、国と地方の政策領域が曖昧と言えるでしょう。ドイツの場合、2008 年からの国際的な金融・経済危機でも、そのような対応はとっていません。連邦と州の権限配分が基本的に明確です。ドイツでは、憲法にあたる基本法において、国家的権能の行使は州のなすべき事柄であり、連邦の権限は限定列举する形で制限されています。したがって、ドイツから学ぶとすれば、国と地方の政策領域につい

て、具体的に、国が責務を有する施策とはどのようなものか、地方が責務を有する施策とはどのようなものか、もう少し議論が深められてもいいのではないかと思います。そうでないと、1990年代のようなことがまた起こりかねません。もちろん、国と地方の政策領域には、明確な境界線を引けないこともあると思いますが、基本的な考え方を整理しておく必要はあるのではないかと思います。

○司会 もう時間となりましたが、最後に私から一点だけ質問します。EU－連邦－州の関係について、その将来展望を伺いたいと思います。EUは、財政的には小さいけれども、法令を通じて国家レベルの政策に方向性を与えている部分がかなりあります。他方でそのEUと、州とが直接的に結びつくという動きがあります。そうしたなかで、将来的に、連邦の政策領域は相対的にますます小さくなっていくのか、それともそれほど単線的にいくものではないのか、見通しをお聞かせください。

○小嶋 難しいご質問ですが、政策課題によるのかなと思います。例えば農業政策では、最近の政策課題として、地球温暖化対策や生物多様性の確保など、一国だけで対処してはなかなか効果を発揮できないものがあります。そうした政策課題には、国家レベルを超えたEU全体での対応が求められますし、このため戦略についても、国家レベルを超えたEU全体としての戦略が求められます。金融危機への対応も同様かと思います。もちろん、国内レベルで対処するほうが適切な政策課題もありますが、全体的な大きな流れとしては、EUへの戦略のシフトということが言えるのではないかと思います。

他面、EUに戦略がシフトしても、財源がシフトするわけではありません。例えば金融取引税については、当初、ドイツは加盟国に帰属すべきと主張しておりました。EUとの間で綱引きがあるわけです。最終的にどのように決着するのかは予断を許しません。EUの財政権限の問題は、加盟国の財政主権

の問題と直結する、非常にデリケートな問題なのです。これは、欧州議会の役割とも関係してくると思います。

いずれにしましても、EUはチャレンジングな政策課題に取り組んでおり、注目されますし、学ぶべきところも多いと思います。

○司会 大変長い時間にわたって、質疑応答まで含めてお付き合いいただき、本当にありがとうございました。

○小嶋 こちらこそ勉強になりました。ありがとうございました。