

農村総合整備事業における事業費の 性格と農村社会会計の必要性

熊 谷 宏

1 はじめに

本稿の目的は次の2点にある。いわゆる農村総合整備事業の公的負担割合はきわめて大きい
が、この根拠は一体、どこにあるのか。農村総合整備事業の費用はそもそも、どのような性格
のものなのか。これを明らかにすることが第1。一方、この農村総合整備事業では、①その事
業費はどのような内容の効果をどの程度発揮するか、②したがって、その事業費の公的負担を
どの程度にすればよいか、が常に問題になる。これらの問題はどのようにして検討すればよい
か。このための手法を考察することが第2。

近年、種々の農村総合整備事業を通じて、農村居住者（農業者が中心）の1人当たりでみた
農村への公的事業費の投入額はきわめて多くなっている。国や地方自治体の財政状況が厳しい
今日、公的負担が主流をなすこのような農村総合整備事業の妥当性の吟味と、この事業の適正
内容および適正規模の吟味、およびこの吟味のための手法の検討は、きわめて重要な課題であ
る。

なお、ここでいう農村総合整備事業とは、農林水産省の事業種目にある「農村総合整備モデ
ル事業」だけをさすのではない。制度上、国、都道府県、市町村、農協などが事業主体になっ
ている、生産面、生活面、自然環境面などすべてにわたる、ソフトあるいはハードな、単一事
業としてのあるいは総合事業としての、農村地域の総合的な整備・発展につながるような種々
の事業を含んでいる。

2 農村総合整備事業における事業費の性格

(1) 農村総合整備事業の区分

国、地方自治体、農協などが事業主体になっている農村整備の事業種目は多い。いま、国の
事業（事業主体は国、地方自治体、農協などさまざま）だけでみてもその数はかなり多い。こ
れらの事業は農村居住者（多くは農業者）の個人を対象としたものから、近年では地域・集団
（多くが農業地域・農業者集団）を対象としたものに変わってきている。

ところで、これらの農村総合整備事業は、その目的的性格から大きく三つに区分できる。①

事後一補償型、②事前一防止型、③事前一拡大型である。

昭和30年代半ば頃からの農村地域内の変貌は次のように要約できる。第1は、農業生産要素をめぐる変化。①潜在的農業労働力（とりわけ若年労働力）の都市・非農産業へ流出、②農業労働力の高齢化・婦女子化、③農業後継者の不足、④農業雇用労賃水準の上昇、⑤非農産業・都市型生活者の生活の場の農村への無秩序な侵入、⑥農村での都市型人口の増加と一方で農村型人口の離出・減少、⑦農地の無秩序な転用・潰廃の進展、⑧農地の放棄・荒廃の増加、⑨圃場の分散・錯綜の激化、⑩農地地価水準の上昇と一方（一部の地域）での下落、⑪農用水の確保と管理の困難化。第2は、世帯・人口構成をめぐる変化。①農家・非農家の混在化、②専兼構造、農業経営構造などに関する農家の多様化、③都市型人口と農村型人口の混在化。第3は、地域社会的組織の混乱と地域連帯意識の低下。第4は、生活環境の混乱と不整合の発生。

以上の変化の内容と程度はもちろん、立地が異なる農村地域の間に異なっている。都市近郊農村では非農産業や都市型生活者の生活の場の無秩序な進入や、農地の無秩序な転用・潰廃および分散・錯綜が進み、農地地価が上昇し、世帯の混在化・多様化が進んでいる。一方、遠隔農村では若年労働力の都市・非農産業への流出が進み、農村人口の減少と農業労働力の高齢化・婦女子化、農地の荒廃が進んでいる。

そして、以上の結果、両地域において個別農業経営の生産・収益性は低下し、個別農家および地域の両側面で農業の相対的な縮小・衰退が進んできた。確かに、農村地域における以上の変貌過程で一層の発展を遂げた農家および地域も部分的には存在する。しかし、全般的には農業生産の縮小を余儀なくされた農家および地域が多い。また、その内容は互いに異なるが、両地域において生活面および自然環境面で種々の不整合や歪みが発生してきた。

ところで、農村地域の以上の変貌は、もちろん農村自体にそれらに対応しやすいあるいはそれらを受けいれやすい素地があったからでもある。しかし、基本的には非農産業と都市の動向によってもたらされたものである。すなわち、非農産業と都市の急速な成長と拡大によってである。そして、このような変貌の結果進んできた農家および地域における農業の縮小・衰退傾向を阻止し、従前水準への可能な限りの回復をめざして、また生活面や自然環境面で発生してきた不整合や歪みの修復を目的として、これまで多くの農村総合整備事業が実施されてきた。

ところで、農村総合整備事業が、このように農業生産の衰退傾向を阻止し、その従前水準への回復と、そのための農業生産環境の再整備を目的とし、また不整合あるいは歪みが発生した生活環境や自然環境の再整備を目的としたものであるなら、それは、その農村地域にとって、またその居住者（農業者を中心とする）にとって“補償的”な性格が強い。すなわち、このような農村総合整備事業は「事後一補償」型事業といえる。

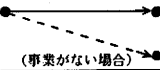
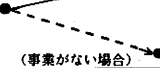
とはいえ、農村総合整備事業はこれだけではない。ある方法によって、ある農村をめぐる非農産業と都市についての将来動向が予測される。そして、この動向にともなってその農村地域における一定の変貌が予測され、そこでの農家および地域の農業の衰退や、生活環境面、自然

環境面で歪みの発生が懸念されたとする。この場合には当然、これらの懸念を払拭するために、その地域であらかじめ農村総合整備事業が実施されるだろう。この場合の事業は“事前”的であり、問題発生に対して“防止”的な性格が強い。すなわち、このような農村総合整備事業は「事前—防止」型事業である。

さらに、農村総合整備事業には将来に向けて一層積極的なものもある。非農産業や都市について一定の将来変動が予測され、これにともなって当該農村地域における農業生産面、生活面、自然環境面について一定の変貌や衰微、混乱が予測されたとする。この場合、このような衰微や混乱の回避は当然のこととして、生産環境や生活環境、自然環境を一層良好な状態に整備して、自然との調和をはかりつつ生産・生活の両面での活動水準の一層の拡大をめざして事業が実施されるだろう。このような農村総合整備事業は「事前—拡大」型事業といえる。

要するに、これまでの農村総合整備事業はおおよそ以上の3種に区分できる。もちろん、多くの事業は以上の3種の混合型であるかも知れない。しかし、理論的には以上のように区分でき、その事業がめざしている主要な目標から判断すれば、ほとんどの農村総合整備事業は以上の3種のいずれかに分類できる。そして、これまでのところでは「事後—補償」型事業が最も多かったと考えられる。

表1 農村総合整備事業の種類とこの実施による農業生産・生活・自然の活動・環境水準の変化

項 目	地域の農業生産・生活・自然の活動・環境水準		
	従 前	現 在	将 来
「事後—補償」 型事業			
「事前—防止」 型事業			
「事前—拡大」 型事業			

(2) 農村総合整備の「事業費」の性格

社会的費用という概念の本格的な研究はK. W. カップからみてよい¹⁾。カップは、社会的費用を「生産過程の結果、第三者または社会が受け、それに対して私的企業家に責任を負わせるのが困難な、あらゆる有害な結果や損失」²⁾と定義している。私的経済活動の結果、第三者や一般大衆がこおむるあらゆる直接・間接の損失であり、そのうち私経済に直接その責任を追求できない部分である。そしてカップは、この社会的費用の構成項目を次のように列挙している。

①生産過程における人的要因の損傷、②空気の汚染、③水の汚染、④動物資源の減少と絶滅、⑤エネルギー資源の早期涸渇、⑥土壌の浸蝕、地力の消耗、森林の濫伐、⑦技術的变化による社会的損失、⑧失業と資源の遊休による社会的損失、⑨独占による社会的損失、⑩配給に関する社会的損失、⑪輸送における社会的損失、⑫科学に関する損失。

ところで、昭和 30 年代半ば頃からの非農産業と都市の急速な成長と拡大にともなう農村地域の変貌は、その農村地域にとって種々の損失を招来した。たとえば、以下のような項目が容易に想起される。①商工業とその就業者・家族の生活の場の無秩序な侵入による損失；農村地の無秩序は転用と潰廃、これによる周辺農地の利用効率の低下、ここでの農作業効率の低下、農用水の汚染、圃場への雑物の投棄、農地地価の上昇、②潜在的農業労働力および若年農業労働力の非農産業および都市への流出による損失；高水準農業技術の導入と適用の困難化、農業雇用労賃水準の上昇、農村コミュニケーションの沈滞と活性の低下、③農業者の生活の場の農村地域からの離出による損失；地域農業組織の混乱と崩壊、地域農業管理の困難化、農地など農業資源の遊休化、農用水の確保と管理の困難化、地域の活性低下、④農業経営・農家の多様化、世帯の混在化による損失；農家の連帯意識の低下、地域農業組織の拡充の困難化、地域社会組織の崩壊、農家・非農家間の摩擦の増大、⑤生活環境の不整合と混乱による損失；新規生活施設の整備の必要性、既設生活施設の遊休化、既設生活施設の整合的再整備の必要性、など。

以上は、当該農村地域にとって、またその個別農家にとってきわめて大きな損失である。しかも、これらの損失は基本的にその農村地域をめぐる多数の非農産業企業群、多数の都市群によってもたらされたものである。したがって、これらの損失は本来、これらの企業群および都市群によって負担されねばならない。しかし、これらの損失のうちの特定部分を特定の企業あるいは特定の都市に関連づけることは難しい。したがって、これらの損失は結局、社会の総体が負担せねばならない部分となる。つまり、以上の損失に対しては、カップが定義したのと同様な社会的費用概念の適用が可能になる。すなわち、農村地域における以上の損失は一種の社会的費用と考えることができる。非農産業企業群、都市群にとって以上の損失は「費用不払い」³⁾ となるのである。

ところで、農村総合整備事業は、農村地域および主として農家にとっての以上のような損失の可能な限りの修復をめざして実施される。一方、これらの損失は社会的費用である。したがって、この社会的費用をカバーするために実施される事業の費用は当然、社会の総体が負担せねばならないものとなる。すなわち、農村総合整備事業の「事業費」は一種の社会的費用となるのである。

農林水産省などによる農村総合整備事業はもともと、「公共財」の創出事業と理解されている。すなわち、その農村地域の全員が受益し、かつその個人別の受益量が特定できないようなサービスや財の生産・供給「財」の整備・創出である。したがって、このような事業は公共事

業としてあつかわれ、社会の総体である国や地方自治体、あるいは農協などがその事業費のきわめて多くの部分を負担している。たとえば、土地改良法による土地改良事業は、「農業の生産性の向上、農業生産の増大、農業生産の選択的拡大および農業構造の改善に資」し、「国土資源の総合的な開発および保全に資するとともに国民経済の発展に適合する」ものとしている。つまり、これの受益者は当該農村地域ばかりでなく他地域にも広がり、また農家ばかりでなく他の国民も含まれるとしている。そして、この論拠から事業を公共事業とし、事業費の多くの部分を公共主体で負担している。

しかし、農村総合整備事業はまた、その事業費の性格（社会的費用）からも公共事業として認定できるのである。

- 1) K. W. カップ著、篠原泰三訳『私的企業と社会的費用』、岩波書店、昭和34年。社会的費用の本格的研究はカップの後に多い。このなかで W. ミハルスキーは代表的である。W. ミハルスキー著、尾上久雄、飯尾要訳『社会的費用』、日本評論社、昭和44年。日本にも研究は多い。たとえば村田喜代治著『地域開発と社会的費用』、東洋経済新報社、昭和50年。合崎堅二責任編集『体系近代会计学（Ⅻ）』、社会会計』、中央経済社、昭和55年。伊賀隆稿「社会的費用の理論的分析」、『経済評論』第9巻、第6号、昭和45年。
- 2) K. W. カップ著、篠原泰三訳『前掲書』16頁。
- 3) 村田喜代治著『前掲書』59頁。

3 農村総合整備事業における農村社会会計の必要性

（1）農村会計の必要性

農村総合整備事業が農村地域における社会的損失を償う手段として実施されるのであるなら、まず最初に、その償われるべき社会的損失の内容と大きさが把握されねばならない。社会的損失の内容とはそれが発生している側面であり、社会的損失の大きさとはこの側面での損失の程度である。もちろん、これらの損失のすべてが貨幣価値で一元的に評価できるとは限らない。しかし、どのような基準によろうともこれらの損失はすべて把握されねばならない。これがなされた後、これを償うべき農村総合整備事業の内容（方向）と規模（事業費）とが決定される。農村総合整備事業の適正内容と適正規模である。公共主体の財政には限界がある。限られた財政の適正運用のために、農村総合整備事業の適正内容と適正規模とは厳しく要求される。

一方、こうして農村総合整備事業の内容と規模とが確定されたなら、次には、この農村総合整備事業の実施効果が評価・計算されねばならない。農村総合整備事業が一定の社会的損失を償うために実施されるのであるなら、その効果の大きさがその前提条件である社会的損失の大きさに等しいか、あるいはこれをオーバーするかがチェックされねばならない。そして、前者が後者に満たない場合は、その農村総合整備事業は計画の修正がされなくてはならない。

要するに、農村総合整備事業の実施に際して、その農村地域について二つの場面で経済的・

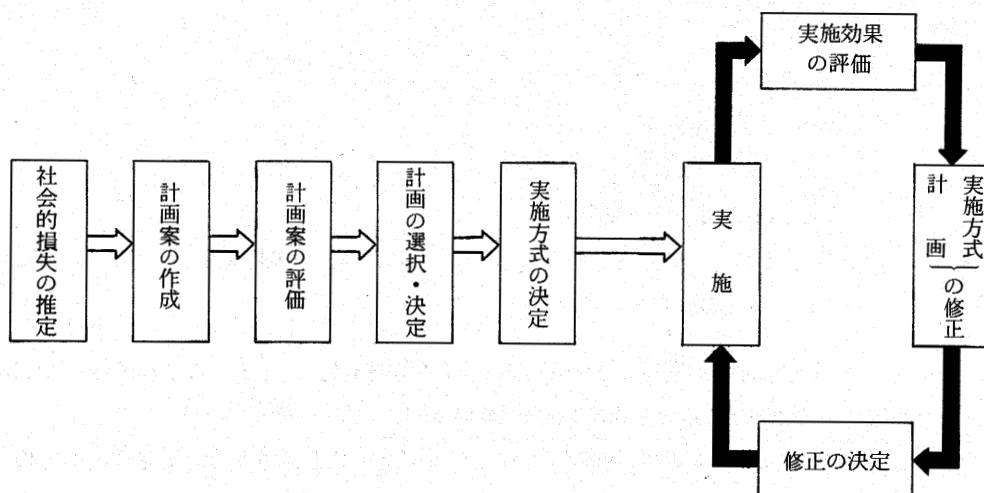


図1 農村総合整備事業の計画と実施過程

社会的・自然的実態の測定が必要である。一つは、償われるべき社会的損失の内容と大きさを知るため（事前測定）、いま一つは、農村総合整備事業によってその社会的損失がどれ程修復されるかを知るため（事後測定）である。これを示したのが図1である。

（2）会計手法の実態

ところで、農村総合整備事業の実施に際して、その農村地域に関する生産・生活・自然の3面にわたる活動および環境の実態の社会的な測定はこれまで十分でない。

これまでの方法では、まず最初に、その農村総合整備事業の「投資の採算性」を探るために、その事業の実施効果が事前に予測された。この場合、その農村地域にとって償われるべき社会的損失の内容と大きさは問題ではない。すでに社会的損失をこおむっており、すでに活動および環境実態が低落・劣化している現状から出発して、このような状態が少しでも修復されるならよいという考え方で、この農村総合整備事業は計画される。そして、この一定の事業費が一定の年限内に回収される見込みがある場合に、その事業は実施された。いずれにしても、この投資の採算性は次式で計算された⁴⁾。

$$m = \frac{K}{C}$$

$$K = \frac{B_1}{(1+i)} + \frac{B_2}{(1+i)^2} + \dots + \frac{B_n}{(1+i)^n}$$

$$B_1 = B_2 = \dots = B_n \text{ とすれば}$$

$$K=B_1\left\{\frac{(Hi)^n-1}{i(1+i)^n}\right\}$$

但し、m：投資効率

K：妥当投資額

C：予定投資額（事業費）

B₁, B₂, …, B_n：第1, 第2, …, 第n年目の純増加便益

n：事業の総合耐用年数

しかも、この投資効率の算定で「資本純収益（純増加便益）」にとりこまれる項目の範囲は狭い。直接的な収量増大効果と直接的な費用節減効果だけであった。

農村総合整備事業の実施効果は多面的である。効果は事業実施過程と事業完了後に発現する。直接的効果と間接的効果がある。また、農家レベル、地域レベル、国レベルで発現する。いずれにしても、これらの効果はきちっととらえられねばならない⁹⁾。

（3）会計手法としての「農村社会指標法」

それでは、農村総合整備事業にかかわる「事前測定」と「事後測定」はどのような方法によればよいか。筆者はすでに、農村計画の効果計測手法について論じ、その一案を提示した。これは国民生活審議会の「社会指標」に基礎をおいたもので、「農村社会指標法」と呼んでおこう¹⁰⁾。

「農村社会指標法」では、農村の全体を「生産をめぐる部分」、「生活をめぐる部分」、「自然環境・資源の保全をめぐる部分」、「居住者の相互関係をめぐる部分」に区分した。そして、各部分について「インプット指標」と「アウトプット指標」とを区分した。さらに「インプット指標」は、活動内容に着目して「生産過程」、「消費過程」、「保全過程」、「学習過程」、「意思決定過程」の5側面から設定した。また、「アウトプット指標」は、従来から用いられた評価概念を基礎にして、「安全性」、「健康性」、「利便性」、「快適性」、「経済性」、「文化性」、「融和性」の7側面から設定した。こうして「インプット」面では合計103個、「アウトプット」面では合計96個の具体的指標を設定した。

この方法によれば、「事前測定」は、「現在」の実情をこれらの指標について測定し、「従前」の状況をこれらの指標について推定し、各指標について両数値を比較することによって可能になる。また「事後測定」は、各指標について「現在」の数値を計測し、農村総合整備事業「実施後」の数値を予測し、両数値を比較することによって可能である。そして、「事後測定」値が「事前測定」値をオーバーしている場合に、その農村総合整備事業は正当と評価される。

ところで、この手法の問題点は、これらの多くの指標値の総合化が困難なことである。「事前測定」値と「事後測定」値を比較した場合、後者が前者を上回っている指標もあれば、逆の

ものもある。このような場合、この農村総合整備事業は全体的にどう評価できるか。

(4) 地域社会会計の適用

「企業のような単一のミクロ・エンティティの経済諸活動の測定・伝達の職能」をもつものとして企業会計が発達したが、一方、1地域、1経済圏、1国などのような「一層大きなマクロ・エンティティの経済諸活動、経済能率、経済状態の測定・伝達に関する職能」⁷⁾をもつものとして近年、社会会計が発達してきた。個別企業に対して企業会計があるように、社会全体の会計として社会会計が研究されてきた。英・米国では1950～60年代に、日本では1960年代に合崎・能勢両教授らを中心に発展してきた⁸⁾。

この社会会計は一般に、次の五つの勘定体系をもっている。①国民（地域）所得勘定、②投入産出勘定（地域産業連関表）、③資金循環勘定（地域資金循環表）、④国際収支勘定（地域貿易収支表）、⑤国民貸借対照表（地域貸借対照表）である。そして、これらの五つの勘定表のうち①と②は財やサービスの取引と生産過程（価値増加過程）を示し、③と④は①と②の反映である資金の移動状況を示している。また、⑤は資産や負債の存在状況を示している。そして、①と②は企業会計の損益計算書に対応し、⑤は同様に貸借対照表に対応している。すなわち、社会会計も企業会計と同様に、「ストック」と「フロー」によって社会全体の経済活動の実態をとらえるようになっている。

さて、社会会計は、以上のように一定の地域について、一定の期間における経済活動量をとらえ、一定の期日において財の存在量（地域の富）をとらえる会計手法である。したがって、これは農村総合整備事業の実施に際して「事前測定」と「事後測定」とによく適用できる。もちろん、「農村」という特殊性や諸々の経済事象をどう計測し、会計体系にどう導入するかという具体的な手法上の議論は残っている。しかし、理論的にはこの社会会計の手法によって農村の一定地域の経済状況はよく把握できる。

しかし、この社会会計でとりあつかわれるのは経済的事項だけであり、貨幣的計測が可能なものだけである。農村総合整備事業で改善がめざされるのは単に経済的活動だけではない。生産・生活の両面で貨幣的計測が困難な部分がある。また、貨幣的計測が困難な自然環境にかかわる部分もある。このような事項をどう処理するか。社会会計における今後の課題である。

(5) 「生態会計」的発想の必要性

合崎堅二教授は、ダムの会計処理に関して、一種のマクロ会計である「生態会計」の導入を提唱している⁹⁾。すなわち、ダムの会計問題は単にその建設費、減価償却費、管理・修繕費などだけではない。水需給システムの安定性と永続性という視点から考えねばならない。一方、水需給システムの安定のためには、水系全体を対象範囲とした会計システムを構築せねばならない。そして、この会計システムは当然、自然条件をもとりこむことになる。すなわち、この

ような根拠から「生態会計」の方向を提案したのである。

また、合崎教授は、次の点からも「生態会計」を提唱している。マクロ会計には貨幣計算による社会会計と非貨幣的統計による「社会指標」の2方向がある。今日の課題は両方向を接合することである。両方向が有機的に接合される時始めて、マクロ会計はその地域の全体的実像をよく表現するものになる。そして、この融合の方向こそ「生態会計」である¹⁰⁾。

ところで、「生態会計」が社会会計と「社会指標」とを融合したもので、対象地域の自然生態をもとりこんだものであれば、これは、農村総合整備事業にかかわる「事前測定」と「事後測定」に最も有効な会計手法となる。しかし、「社会指標」で示される項目は本来、貨幣的計算が困難であるからこそ「社会指標」として示されている。とすれば、両方法の融合による「生態会計」の成立は難しい。いずれにしても、この「生態会計」の成立の可能性の検討こそいま、最も重要な課題である。

- 4) 北海道開発局編『農地開発事業調査計画要領』, 昭和48年。
- 5) 拙稿「農用地開発の経済的社会的効果とその実現策」, 『水と土』68号, 農業土木技術研究会, 昭和62年。
- 6) 拙稿「農村地域計画の評価と指標」, 『農業計算学研究』15号, 昭和57年。
- 7) 合崎堅二責任編集『前掲』103頁。
- 8) 能勢信子著『社会会計論』, 白桃書房, 昭和36年。
合崎堅二・能勢信子共編『企業会計と社会会計』, 森山書店, 昭和46年。
- 9) 合崎堅二稿「ミクロ会計とマクロ会計——生態会計の構想によせて——」, 『横浜経営研究』V-3, 昭和59年。
- 10) 合崎堅二稿「前掲」

4 む す び

本稿では、農村総合整備事業のほとんどがその対象地域にとって「事後一補償」型事業であり、その事業費は社会的費用であると認識し、この社会的費用の計測と、農村総合整備事業の適正内容と適正規模の決定のためのデータを得るために、その手法（マクロ会計）について考察してきた。

マクロ会計のうち「農村社会指標」は計測が容易で利用しやすいが、数多い指標の総合化が難しい。「地域社会会計」は経済的側面ではきわめて合理的な会計手法だが、質的側面の計測ができない。この両者を合わせたものが「生態会計」である。

農村地域は今日、とりわけ遠隔農村では低密度な高齢地域化、資源の遊休地域化が進んでいる。そして、この状態を改善するために農村総合整備が大々的に導入されつつある。この農村総合整備が真に効果的であるように、これにデータを提供する「生態会計」的手法の検討が急がなければならない。