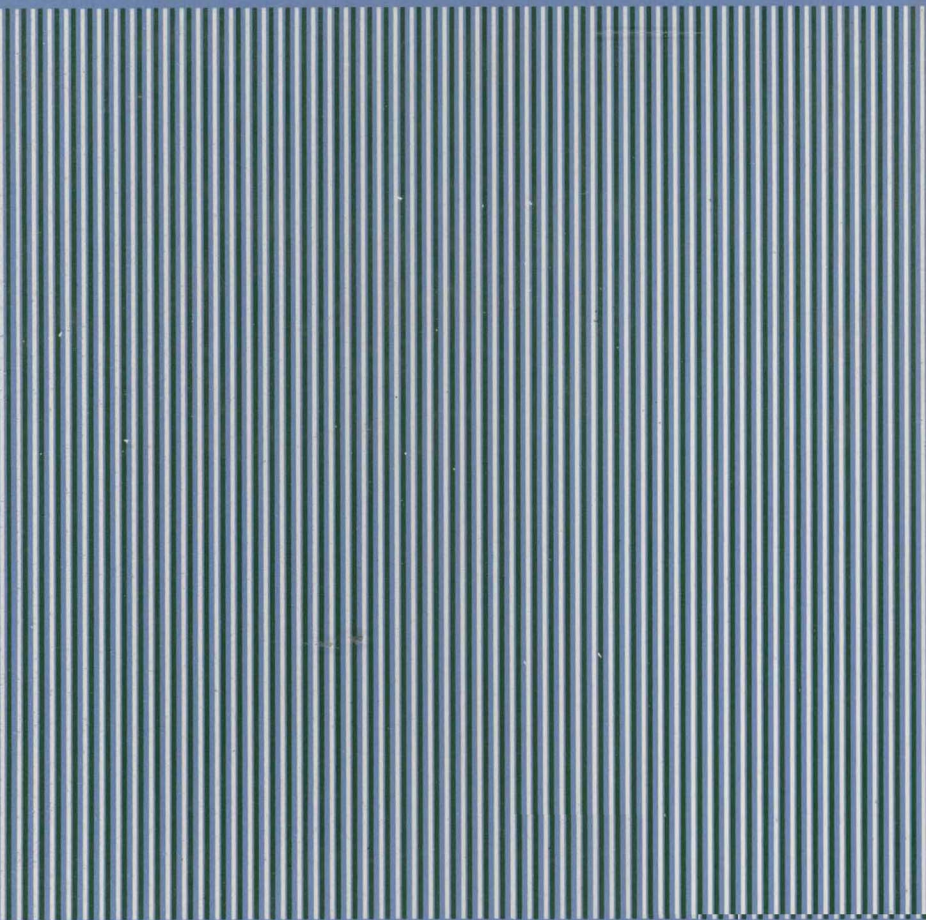


補助金と農業・農村

今日の農業問題———5

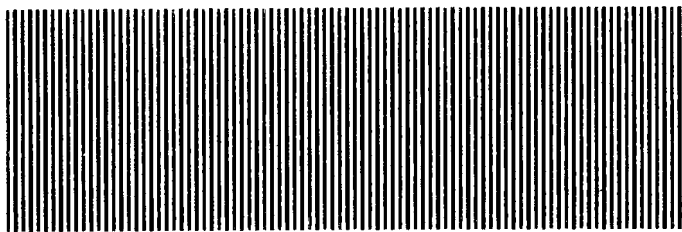
今村奈良臣



補助金と農業・農村

今日の農業問題 ————— 5

今村奈良臣



●著者略歴

今村奈良臣 昭和9年大分県に生まれる。

東京大学大学院社会科学研究所博士課程修了。

現在、東京大学助教授。農学博士。

〈主な著書〉『農業補助金の構造』農政調査委員会、『農業と社会資本』農政調査委員会、『稲作の階層間格差』農政調査委員会、『土地改良百年史』（共著）平凡社、『現代農業経済学』（共著）東京大学出版会

〈現住所〉千葉県柏市十余二 91—37

今日の農業問題 5

補助金と農業・農村

昭和53年12月20日

第1版発行

著 者 今 村 奈 良 臣

発 行 者 高 橋 芳 郎

発 行 所 社団法人 家 の 光 協 会

東京都新宿区市谷船河原町11（〒162）

電話 東京-260-3151（代表）

振替・東京5-4724

印刷・大文堂印刷KK／製本・寿製本KK

©1978 Naraomi Imamura Printed in Japan

落丁本や乱丁本はおとりかえいたします

3361—51597—0301

「今日の農業問題」の發刊にあたって

低成長時代を迎えて、日本農業はどのような方向へ進んでいくのか、その進路をつかみかねているのが今日の状況ではなからうか。

日本農業は、經濟の高度成長の過程で大きな変化をとげた。国民所得の水準上昇に伴う農産物需要の多様化は、米と繭の農業を、米と畜産と果樹の農業に変えたし、土地改良の進展、多収品種の普及、肥培管理の精密化、機械利用の体系化は、日本農業の労働生産性を飛躍的に高めた。が、その過程は同時に、農業人口激減、兼業深化の過程でもあり、米・ミカンの過剰を生みながらの農産物総体としての自給率の低下と、土地利用後退、地力減退を顕著にする過程でもあった。ますます強まる農産物輸入圧力と米の過剰という現今の情勢は、こうした荒廃局面のいっそうの拡大、日本農業の食糧供給能力の更なる弱化をもたらす懸念を大きくするのであるが、どこに視点を定め、何を重点にして日本農業の展開を図るべきであらうか。

農地改革によって創設された自作農体制の空洞化、終焉が說かれ始めてから、すでにかんりの年月が過ぎた。恒久法を謳った農地法自体改正されたし、自作農体制を前提として組み立てられた農業の諸制度も、情勢の変化に応じての手直しは様々に行われている。だが、木に竹を継ぐ不自然さ

があることは否めない。農業制度の根幹をどこにすえるのが、改めて問われなければならない。高度成長から低成長に一転した中で、これら高度成長時代に現れた諸現象のうち、条件変化の中で変わるものは何であり、歴史的变化として定着していくものはなんであろうか。荒廃局面をおさえ、日本農業の発展を図っていくために、どういう技術的・経営的展望をわれわれは持ち得るのか、持つべきであるのか、その展望を確かなものにするために政策のどこが改められなければならないか、どういう制度が用意されなければならないのか。今日、農業者、農業関係者にとって必要なことは、この歴史的变化の的確な把握である。そして、日本農業の進路を切り開くための英智を集めることである。

本シリーズは、このような視点から、今日の日本農業の諸問題について、その歴史的過程をさかのぼり、また実態を分析し、問題打開の方向を明らかにすることをねらいとしている。各巻とも、それぞれの分野の第一線で活躍中の研究者の方々が、長年の研究蓄積の上に執筆にあたられ、このたび発刊のはこびとなった。

本シリーズが、日本農業の新しい進路を追求しておられる方々、とりわけ現場にあって地域農業の推進にあたっておられる方々に、様々の示唆を与えてくれることを願うものである。

昭和五三年九月

家の光協会

「今日の農業問題」の発刊にあたって	1
-------------------	---

第一章 問題の所在	9
-----------	---

1 中央分権・地方集権	9
-------------	---

2 農業補助金に関する学説の考察	21
------------------	----

(1) 東畑精一『日本農業の展開過程』	21
---------------------	----

(2) 近藤康男『農業補助金の性格』	25
--------------------	----

(3) 大内力『日本農業の財政学』	27
-------------------	----

(4) 高木文雄『農業と財政』	32
-----------------	----

(5) 石井英之助『続なまこ随筆』	35
-------------------	----

3 本書の課題	38
---------	----

第二章 補助金の全容と農業補助金……………41

1 予算と補助金……………41

2 補助金の概念……………46

3 補助金の全容……………56

4 補助金の推移と地方財政……………63

5 農業補助金の位置と特徴……………68

第三章 農業補助金の展開過程……………73

1 展開の画期……………73

2 農業補助金の創設——農会補助金の設置……………80

3 国家の農業への介入の開始——土地改良と自作農創設……………85

4 昭和農業恐慌と補助金の激増……………100

5 戦時食糧増産政策と補助金……………120

6 ドッジラインと補助金……………127

(1) 農業補助金の削減……………127

第四章

構造と機能

(2)	農業保護要求と補助金	134
7	構造政策の提起と補助金	141
	構造と機能	159
1	構造的特質	159
(1)	農業補助金の費目数の多さ	159
(2)	「予算補助」と「法律補助」	163
(3)	「公共」と「非公共」	165
(4)	農業補助金の集団（組織）と個人の対象性	166
(5)	「固定設備」と「事務人件費」補助	168
(6)	目的・用途の限定性	171
(7)	補助率の多様性	174
(8)	補助金の交付経路の特質	175
2	農業固定資本形成と補助金	180
3	農家経済と補助金	186

第五章 補助金と農民……………195

1 補助金の画一性と農民の対応……………195

2 「中央分権」的補助金と農民……………200

3 農民の主体的組織化と補助金……………208

第六章 農村整備と補助金……………213

1 農村整備の問題提起……………213

2 農村整備のニーズの類型と特徴……………216

3 農村整備投資の現状……………220

(1) 農村整備投資の体系……………220

(2) 農村整備投資の実態……………224

4 農村整備補助金の多様性……………229

5 補助事業システムの限界……………234

(1) 農村環境整備の特質……………234

(2) 補助事業システムの限界	237
6 新たな構想と展望	240
むすび	245
あとがき	251
主な参考文献・資料	253

装丁／島田 拓史

第一章 問題の所在

1 中央分権・地方集権

東北地方のある町に農村調査にかけたときのことであつた。町長さんにその町の町政や農政のお話をうかがっているうちに、話題は町の財政と補助金の話に入つていった。

町長さんは突然つぎのようなことを言つた。

「補助金というのは中央分権ですな」

私は一瞬聞きまちがえたと思い、わが耳を疑いつつ町長さんに問い直した。

「中央分権・地方集権ですよ」

という返答が返つてきた。念のために私は中央集権ではないのですかと聞くと、「いやいや、ひどい中央分権ですよ。だから私どもはひどく苦勞するのですよ」

という返事である。

そこで、その町長さんは補助金行政は中央分権であるという意味をつぎのように話しはじめた。町でなにか新たな事業をおこそうとすると、財政力の非常に弱い農山村のこの町では、結局、補助事業に頼らざるをえないことになる。補助金をとってこないかぎり、町単独ではほとんどなにもできないというわけである。そこで、補助金をとってこようとするととなると、勢い陳情とか懇請とかいって、あの手、この手を使って補助金獲得に奔走しなければならなくなる。

ここまでの話はどこの市町村でも聞かれることであり、別段目新しいことではないが、この町長さんの非常に面白い指摘はここからはじまる。

補助金は中央の官庁はどの官庁でももっている。町としてぜひとも欲しいという補助金はいろいろの官庁にその所管が散らばっているということである。勢い陳情は、それらさまざまな中央官庁に足を運ばざるをえないことになる。この町は農山村であるから農林水産省や建設省はいうにおよばず、工場立地関係では通産省、保健衛生や病院関係では厚生省、山村振興関係では国土庁、補助金ではないが補助事業推進に関係する起債については自治省というように、町の多様な事業をおこなうに必要な補助金を所管している中央官庁に対して、その獲得のための陳情に歩き回ることになるというわけである。しかも、それだけにとどまらない。

慢然と農林水産省なら農林水産省に陳情してもはじまらない。それは意味のないことである。

農林水産省のなかでも、多種多様な名目の補助金は、構造改善局、畜産局というような各局に配分、所管されており、それらがさらに特有の所管課に配分、所管されているのである。いや、それだけにとどまらない。実際に補助金のひもをがっちり握っているのは、課のなかの班・係である。

だから、補助金獲得の陳情は、極端に言えば、補助金のひもを握っている係長、班長、課長、部長、局長、さらには大臣と回るのが理想であるが、すべてにわたってそのように回るわけではないにしても、そういう機構というか仕組みになっている。これは欲しいと眼をつけた補助金については、ともかくこうして各省にわたり、その所管の部局の単位を下から上へ、あるいは上から下へと回って歩く必要があるというわけである。

こうなると陳情も容易でなくなる。局、部、課、班、係と陳情に渡り歩くとなると、何人分身体があってもたなくなるし、日数もべらぼうにかかることになる。それも一つの省だけではないから容易なことではない。だから、とくに予算編成期には利害をともしする団体で大会や会議を開き、要請や決議を採択し、関係各省にまとめて陳情しておき、町にとりわけ重要と思われる新規の補助金については、個別に陳情に回るということになる。もちろん、ただ陳情に歩き回っても意味はないから、県選出の国会議員をはじめとしてさまざまなひもをつけておいて、そのうえで陳情に回ることはいうまでもない。陳情はもちろん中央の省庁だけではなく、県知事、県議会、県庁行政各部局についてもおこなわれる。

町長室に保管されていたある年の町長日誌をみせてもらった。

そのごく一端を記してみよう。（なお、この町長さんは当時全国町村会の役員をしていたことをことわっておく。）

一月二八日 上京

一月二九日 全国町村会役員会（全国町村会館）、町長、一〇時三〇分。

全国過疎地域促進連盟総会（九段会館）、町長、一三時三〇分。

一月三〇日 県町村会役員会（全国町村会館）、町長、一〇時。

全国町村長大会（NHK大ホール）、町長、一三時。

農道協会陳情（農林省正面玄関集合）、助役、一三時。

二月一日 砂防協会陳情（砂防会館ホール）、町長一一時。

全国山村振興連盟臨時総会（イイノホール）、町長、一三時。

県町村会実行運動（陳情）、町長。

国保全国大会（九段会館）、助役、一三時。

全国自然休養村協議会臨時総会（全共連ビル）、助役、一四時。

二月五日 土地改良事業予算獲得合同陳情（農林省）、助役、一五時三〇分。

流域下水道要請（建設省）、町長、一三時四〇分。

県知事と会談、町長、一六時。

この部分は、年末の予算編成が大詰めに近づき、大蔵省と各省庁との折衝が山場を迎えたとき、一週間分の日誌を書き写したものであるが、町長だけでは身体が足りず、助役までかりだされて、大小の会議への出席とともに陳情に回っている姿の一端がわかる。もちろん、ここに書かれているのは公式的なものだけであって、このほかにさまざまな会議、懇談、陳情があるようであるが、それらは町長日誌には記号でしか記されていないようである。

一月一〇日 町長上京。

一月一日 県町長会役員会（全国町村会館）、町長、九時。

全国町村長大会（立正佼正会）、町長、一三時。

一月一二日 新代議士との新春懇談会（赤坂プリンスホテル）、町長、八時三〇分。

全国山村振興連盟臨時総会（イイノホール）、町長、一〇時三〇分。

農道整備事業予算獲得陳情（参議院議員会館ロビー）、町長、一三時三〇分。

年が明けて新年度の政府予算案が国会に提出される前後から、以上にみられるような予算獲得のための日程が町長日誌には断続的にみられるのであるが、繁雑になるのでこの程度で省略しよう。

町長日誌をみながら、その町長さんは、中央分権ということについての話をしめくくった。

「補助金を出してくれる中央官庁が一つにまとまってくれば苦労はないのですが、とにかく、省庁に分かれているだけでなく、それぞれの省庁がまた局、課、班、係というように分かれているのですから、これはもう中央分権という以外のなものでもないですよ。私も現場からみれば、似たような事業内容の補助金でも、〇〇対策事業補助金というように名称が変わり、事業の重点のおきどころが少し変わっただけで、所管は分かれてしまうものですから、こちらはそれをいただくためにはあちらこちらお願いして回らなければならなくなるわけです。そのうえ、どういう補助金がつくられ、それがどこの所管で、その担当者は誰で、どういうコネでお願いにいくかというような情報を、いつもまんべんなく正確に、それも他よりも早くキャッチしておかなくてはならないのですから、そのためにも、そういうことに通じた町職員を養成しなければならないので大変なんです。で、私のいう中央分権という意味がわかってもらえたでしょうか」

「なるほど。で、もう一つの地方集権というのはどういう意味ですか」

そこでまた町長は膝を乗りだしてつぎのようなことを話しました。

とにかく補助金は数えあげたらきりがないほどある。しかし、補助金ならどんなものでももらってくればよいというものではない。町としては総合開発計画をたてているが、それにそいながら、どの地区の開発にはどの補助金とどの補助金を予定し、その地区の関係者に十分根回しをしておい