

## 農村財政と過疎問題，再論＝覚書

—重森暁氏の所説に寄せて—

福丸馨一

### はじめに

旧版『現代地方財政論』（有斐閣，昭和50年，吉岡，和田編）の「過疎の財政問題」を私が書いたのは石油危機直後であった。これは高度成長政策＝地域開発政策との関係に力点を置いて，過疎および過疎対策と地方財政を検討したのであった。いまにして思えば「新全総」（1969年）から「三全総」（1977年）へ，戦後地域開発政策の転換の時期であった。この73年危機をはさむ地域開発問題の転換期における，農村財政と過疎問題という視角がなかったのである。この意味では『現代日本地方財政論』（有斐閣，昭和57年，岩元編）の「地域開発と地方財政」の執筆では，この問題視角を補充することになったはずである。

さらに偶然にも，新版『現代地方財政論』（有斐閣，昭和57年，和田，吉岡編）で，題名と内容をあらため「農村財政と過疎問題」を書くこととなった。これは先の視角を考慮し，その上で，重森暁氏の「農村政策と地方財政」（自治体問題講座第3巻）に触発されて，農村財政と公共投資を中心に論じたものである。しかしこの論述の不十分さを自覚するので，ここに再論＝覚書として，私の農村財政と過疎の財政問題の分析について若干の検討と批判を加えてみたいのである。なお重森氏の単行本『地域と労働の経済理論』（青木書店，昭和56年）の「地域における貧困化と社会資本」も加えて参照することとする。序に言うならば，重森氏の方法と課題については，とくに社会資本の問題と農村の生産力構造の問題が，現代の貧困化としての地域問題——地方財政にどう係るかを学ぶことができたと思う。あるいは無意識にも私と共通する問題視角も

少くないと思うが、重森氏の農村財政論について補足すべきものがあるとするれば、地域開発＝広域行政問題との関係であり、具体的にも広域市町村圏や過疎対策の問題はとりわけ必要だと考える。

## I 地域的不均等発展と農村、「過疎」

重森氏の「農村政策と地方財政」は、農村財政と農業基盤整備事業について論じたものである。

---

※重森氏の農業基盤整備事業の農村政策上の位置づけについては以下のごとくである。

「農業基盤整備事業とは、もともと食糧増産対策事業が1960年度から改称されたもので、農用地の改良・開発・保全・集団化の事業（＝土地改良，干拓など）である。1972年度農村基盤整備事業の導入から農村生活環境整備事業が加わったが、土地改良事業が中心である。」……「わが国の農林業関係予算は食糧管理費と農林関係公共事業費を二大支注としている。前者は米の価格支持政策であり後者は主として農業基盤整備事業にむけられたいわゆる生産補助金である。」……「1975年度の農林関係公共事業費5442億円のうち農業基盤整備事業は66%，うち80%が土地改良事業に向けられている。農業への公共投資の経済的意義は、結局この土地改良事業を解剖することによって明らかになるだろう。」

「農業補助金と農産物価格維持政策を骨格とするわが国の農業政策の枠組みは、今日でも基本的に変わっていない……だが、農業補助金のそして農業基盤整備事業の政策的意義は、1950年までとは根本的に異なり、日本農業政策の伝統たる小農維持政策の枠組みをはるかにこえるものとなった。」……「小農制の下では農業者自身による〈土地資本〉への投下は困難で、もっぱら国家の手によって行われざるをえなかった。その意味でわが国の土地改良事業は国家による土地資本の形成となづけることができよう。他方ではまた、近世封建社会における領主主導の水利開発事業をうけついで、明治以降連綿と続けられてきたこの国家的土地改良投資は、生産技術体系と経営形態の質的変革をみなくとも収量水準をたかめることのできるものとして、わが国独特の農業生産力構造をつくりあげてきたといわれる。農業の技術的構成が低く、自然力たる土地と水への依存度が高いという条件のもとで、一定の耕地に土地豊度をもたらすこの土地改良投資は、〈小農にもっとも適合した農業改良の方法〉であった。」

「農業基本法（1961年）から現在まで、大規模な用排水改良事業もおこなわれるが、圃場整備事業（1963年）が土地改良投資の中心部分を構成するようになった。……わが国の国家的土地資本形成の政策的意図は、1960年頃を境にして根本的転換をとげている。」—「土地改良事業は灌漑排水、圃場整備、農道整備、農地防災などの事業からなっている。マルクスは、排水溝や灌漑施設や地均しや農場建物などのように土地に固定され合体された資本を〈土地資本〉と呼び、借地農業者によって行われる土地資本の形成は、一方では土地

所有者の富をふやし、他方では合理的農業の最大の障害の一つであると指摘した。〈なぜならば借地期間中に完全に還流を期待できないようなすべての改良や投資を避けるからである。〉わが国の小農制の下ではいっそう困難であった。」

重森氏の所説において中心的位置を占める農業基盤整備事業の、農村政策上の位置づけを最初につかんでおいた方が便利なので、前掲論文第二節「国家による土地資本の形成」から、日本農業の経済理論に不案内の私としては、この引用註だけでも大いに啓発されるので長くなることを厭わず冒頭にかかげることとした。さてここ第一節では重森氏の論文第一章「地域的不均等発展と農村」をそのまま借用し、同氏の前掲著書第一章「現代の貧困化としての過疎」を加えて、私の農村財政と過疎問題のとらえ方の弱点を補強しながら整理してみる。

60年代の高度成長段階では資本主義の地域的集中と外延的膨張が法則としてとらえられ、金融的集中と地域的集積・集中が区別された上で、公共投資と民間投資の一体化による地域支配が問題とされるようになった—— 地域問題をとらえる方法論上の飛躍の背後には現実そのものの発展があった。「後進地域は労働力や食糧、原料の供給地として絶対的に停滞しているとは考えられない。」先進地に集中している工業が、安い労働力、電力、土地、水等をもとめて後進地域に分散する。「農村と都市とは隔絶し固定化された地域としてではなく、資本の集中と外延的膨張の運動によって絶えず変貌する」地域として、「生産と消費との、都市と農村との二つ以上の地点の間の経済交流、地域的な再生産構造として形成される地域的不均等の動態的モデル」<sup>1)</sup>が構想される。

戦前と戦後の農村社会を分ける地主制の有無という地域構造が大きく変り、60年代の経済成長は地主制の除去により一応完成された自営農業を基礎とし、「その劇的な変貌、解体の上になしとげられ、また食糧・原料・エネルギー・技術の国外依存と、再編成された日本的低賃金による加工貿易方式」とによってなしとげられた。この地域構造の変容の重要な手段が、国家資金と民間資金の合体による公共投資であった。これがまた地域開発の夢をかかげて農山漁村に押入り、

---

1) 島恭彦、『地域の政治と経済』、「地域開発の現代的意義」、12～3頁、自治体研究社。

資本の投資戦略にしたがい資本の集積・集中をもたらし、金融資本による地域支配と再編成の強力な槓桿の役割を果たしたのである。このような公共投資が国と地方財政に大きな変貌をもたらし、経済成長の過程で地方自治体は地域開発の下請機関化し、これが70年代の地方財政危機の基本的要因の一つとなった。

重森氏は農村財政論の第一の課題が、公共投資の農村地域にあたえる影響、この農村自治体の財政危機と克服の展望の考察であるとされる。農村自治体経費に占める普通建設事業費の割合が急速に増大し、そのなかでも道路、港湾等の土木費は最も大きな比重を占めるようになったこと、しかし公共投資の積極面を表す道路、港湾投資ではなく、一般に消極的な位置をあたえられている農林水産業への投資に重森氏は焦点をあてる。「都市問題と農村問題は表裏の関係にあるように、都市的産業基盤と農村的産業基盤とへの公共投資も表裏の関係にあるのではないか。都市＝発展地域、農村＝衰退地域という単純二分法に陥ることなく、二地点間の経済交流、地域的再生産構造の分析という視点に立つとき、農林水産業への公共投資の分析は不可欠である。」そして農林水産業への公共投資は、今日ではたんに生産基盤の整備だけではなく、農村の生活基盤の整備をふくむ総合的事業へ転換しつつあること、この農業基盤整備事業に焦点をおくことになる。

次に前掲「現代の貧困化としての過疎では、過疎をどうとらえようとされているのか。ただ旧版『現代地方財政論』の私の「過疎の財政問題」の論述が、若干の部分で重森氏と共通する点があるので、「農村財政と公共投資」に関連する過疎問題のとらえ方、その基本視角を見ておかなければならない。もっとも重森氏の著書の問題意識からは「地域の貧困化の克服の諸条件、公務労働者と地域住民との民主主義的結合による、地域共同体再建の展望」が重視されるので、この覚書の私の問題設定と適合するかは疑問である。しかし最初へのべた如く、農村の絶対的衰退（停滞）という、無意識に陥っている方法論的弱点を補強するため、重森氏の論旨を整理しておかなければならない。

「人口論的過疎論」が、過疎は高度成長過程でおこる労働力移動の結果であり、経済法則の貫徹による必然であるという、資本合理の立場から出ており、

「人口減少のため生活諸条件の維持が困難である」という把握の仕方は旧過疎法においても同じであるとされ、この論理的帰結は、「地域内家計集団の急激な減少によって、その地域内の全家計による公共財の1人当り（また1家計あたり）平均コストが急上昇し、残された地域住民でまかないきれない<sup>2)</sup>」ということになる。これは人口＝家計集団をただの「人口」としてとらえ、地域の産業や土地や自然との結びつき、或は家族の存在様式を無視したもので、また公共財サービスの水準は商品消費を基礎とし、共同消費が必要不可欠な都市的生活様式を前提にしている。

「農村は本来、商品市場の未発達と共同体の残存によって、また資本・賃労働関係の未成熟と農民的土地所有・経営によって規定されている。」これが商品経済の渦のなかにまきこまれ、資本・賃労働関係の浸透のなかで、徹底的に解体され、金融資本による地域支配の網の目に組みこまれて、「過疎」問題が発生する。人口論的過疎論では、人口＝家計集団の減少により、一定の公共財の費用負担が不可能になる——そこで費用負担が可能になる水準まで、集落の移転・統合をすすめる、人為的に再適規模の集落・「都市」をつくりだすことが、「過疎」の解決なのである。これは行政投資効率の立場での農山漁村の再編成・合理化であり、事実「新全総」以降、「過疎対策」は産業振興の公共投資から、集落、市町村の再編成をふくむ生活環境重点に転換をはかるものであった。この地方中核都市と一体としての周辺地域の生活環境整備というのは、外見は生活優先主義であるが、実際は総合農政により零細農的土地所有の徹底的解体と農村労働力の流動化を促進し、他方で広域生活圈を単位とする市町村の再編成と、交通通信施設等の「都市的」基盤を整備し、過疎化の促進と農山漁村の崩壊をもたらすのである。

重森氏は「人間的地域過疎論」が先の人口論的過疎論と同じレベルのもので、この過疎政策も生活権の保障を中心にすえながら、結局、農村の都市化を前提としてシビルミニマムの充足を説く限りで、政府の「過疎対策」の流れに吸収

---

2) 新飯田宏「過疎問題の経済学的考察」季刊『現代経済』3, 1973年10月所収。

されてしまうものであるとされる。すなわち資本蓄積による都市と農村の対立＝現代的貧困の基本要因として、金融資本の地域支配という視角を欠くものであると。人口減少による地域生活の困難を表現する造語としての「過疎」ではなく、地域における諸困難の結果が人口減少という一表現形態をとるのである。

そこで農山漁村における諸困難の総体＝貧困化の地域的表現の総体として、「過疎」問題をとらえるには、(1) 地域の生産と生活を資本蓄積との関連で、金融資本とその国家による地域支配との関連で、(2) 地域の生活過程をその基礎にある生産過程と切り離すのではなく地域の産業とりわけ農林漁業の実態と結びつけて、(3) 他の地域と遮断された個別的な地域の問題としてではなく、都市と農村の対立・支配関係の全体的把握とその根本的解決への展望のなかに位置づけるという方法である。ここで私の方法論上の自己批判を言えば、(1)はともかくとして(2)の農業生産力との関係が欠落しており、せいぜい農業の衰退一般で固定化され、結局はシビルミニマム論＝人間的な地域過疎論に引戻される嫌いがあつたと思う。(3)は今後の私の研究課題である)

「過疎」の実態把握をいうなら、その最も奥深い基礎は零細農的土地所有と経営の解体であること、戦後日本の農民層分解が独占の強資本蓄積の対極として展開したということである。ここから析出された相対的過剰人口は、大都市周辺あるいは地方都市の貧困層として流動化する。「過疎地域の比重の高い(…九州・北海道…などは)、大雑把にみると石炭産業、農林漁業という二大衰退産業によって特徴づけられる。独占の国際的分業関係と競争の激化を背景とした国家独占資本主義的な産業再編成(スクラップ・アンド・ビルド)政策によって衰退せしめられた地域産業、その結果として形成された相対的過剰人口の流動化」ここに「過疎」の根本的要因がある。さらに独占の蓄積欲求に対しては農村労働力は相対的に過剰であるが、地域住民の生産と生活の要求に対しては絶対的に不足し、その意味で激しい人口減少による農山漁村における、生産と生活の全面的崩壊が「過疎」である。

第2が「従来まがりなりにも農林漁業の独立自営を基礎に成り立っていた、地域における人間的生存と、人間としての全面的発達の社会的・自然的条件が

失われ」、農林漁業と生活を維持するための伝統的自治単位(部落)の変容と村落共同体の崩壊であり、人間発達の条件喪失が家族の解体ということである。ここから古い伝統的な家族と地域社会に代る、新しい自治組織と、地域と家族による人間発達の条件喪失にかわる、公共サービスの市民的確立の芽が望まれる。

「にもかかわらず資本主義の今日の発展段階において、都市と農村の対立は決定的に拡大され、国家独占資本主義的な地域支配の結果、地域における生産と生活と行政の一般的諸手段は地域住民の手から奪われ金融資本の強蓄積の手段となる。土地・水・資源等の一般的生産・生活・行政手段が、地域自治体と住民による管理から引離されて、ますます強く国家独占資本主義的地域支配の道具となり、同時にまた水道、道路、病院、学校等生活の共同施設が、官僚主義的で営利主義的行政による国家独占の地域管理の手段となる。」＝これが現代的貧困化としての「過疎」の第3の要素である。

以上の重森氏の「過疎」を把握する方法と、実態分析の論理から、農村における公共投資、国家による土地資本形成——農業基盤整備事業を考察する枠組が理解し易くなってきた。重ねて言えば、「過疎」が資本蓄積の結果であり、その地域的表現としての現代的貧困である。この三局面が、(1)農民的土地所有と小経営の解体、ここから生じた労働力の相対的過剰と絶対的不足、(2)結果として労働を通じての人的発達の諸条件——家族と地域共同社会の解体、(3)生産、生活、行政の各手段の金融資本による地域支配の道具への転化であり、ここから新しい民主的自治体と住民組織の成長の困難(克服と展望)の問題がある。

## 2 社会資本投資と国家による土地資本形成

重森氏の前掲論文第2章、「国家による土地資本形成(その政策的意義)」とくに農業基盤整備事業の農村政策としての位置づけは、前節冒頭の註で引用したごとくである。私が重森氏によって啓発された直接のものは、新版『現代地方財政論』の私の論述のなかに表現されている。しかし重森氏はこの問題の理論的前提として、前掲著書第2章「社会資本投資と地域経済」を論じておられる。

この内容は池上惇氏の所説<sup>3)</sup>と重複するものがあり、さらに宮本憲一氏の『社会資本論』(有斐閣)の社会的生産手段の資本化と「地域独占」に係る問題提起となっている。この相当に難解な論理を整理するには、強いためらいを覚えるのだが、農村における公共投資の問題から農村財政論を組立のために、可能な限りふみこんでみなければならない。

前節終りにも引用した「国家独占資本主義的地域支配の結果、地域における生産と生活と行政の一般的諸手段は、地域住民の手から奪われ、それらは国家独占によって補強された金融資本の強蓄積の手段となる」という、この生産、生活、流通、行政の一般的諸条件が社会資本の素材的内容であり、この地域経済とのかかわりを検討することになる。

宮本憲一氏の「地域独占」についての概念規定、「ワンセットの立地条件である社会的労働手段や社会的消費手段を利用できる資本」が、地域ぐるみの合理化＝地域開発を必要とするというのは、池上氏において「社会資本と資本蓄積の関係は、一般的労働手段については、資本蓄積に伴う需要の増大に対して、独占体による地域独占の手段としてとりこまれ、個別化される、という……従って無政府的な社会資本投資が社会的費用の増大を生む……関係が基本である。また共同消費手段については、労働力の集積・集中に伴う需要増大に対して、資本の立場から供給を制限するために、不足＝貧困化が生じる。という」ことである。

※池上氏の問題提起、「社会的分業の総体に占める社会資本の比重の増大とその原因」のなかから、「社会資本と資本蓄積」がどのように説かれるのか、

「社会資本の比重の増大が社会的分業の利益を資本に保障すればする程、労働者の生活条件は資本の価値増殖の付属物とならざるをえず……さらに一そう社会的分業を発展させて資本の利潤率を高め、それによって共同的消費手段の節約＝大規模な集積、集中と労働者にとっての生活条件の低下を保障する。」(「社会資本」管理労働の位置づけは)「社会的分業と結合労働を促進し、分業の成果を資本の利潤に転化し、生産手段と生活手段の節約を通じて、労働者を浪費する役割を果す。……これら社会資本管理労働は、社会の発展、資

3) 池上惇『現代資本主義財政論』、「社会資本と資本蓄積」有斐閣。



本蓄積の進歩とともに、ますます社会的分業のなかでの比重を増大させる。……社会資本管理労働の比重の増大は、社会資本管理労働の内部編成において、複雑労働と単純労働の対立を拡大再生産するだけでなく、社会資本の整備と建設産業への依存の度合いが増大し、建設業における直接生産過程の労働生産力に寄生する度合いがますます大きくなる。」(そして…)「農業と工業と不均等発展を本質とする資本主義社会は、農業労働力をたえず建設労働分野に吸収し、それによって社会資本管理分野を支え、それによって社会的分業と結合労働の成果を本来的商品生産に従事する直接的生産部門の資本に吸収させ、資本蓄積を促進する。」

(また社会資本が産業再編成と地域の再編成の槓桿であると共に「鉄道などのように巨額の資金を必要とする」という性格上、資金動員機構＝金融機構の再編成を要求する)……

「いわゆる開発資金の動員が大衆課税や社会保険基金や、その他の労働者貯蓄に依存しはじめることは、社会資本と資本蓄積の過程の新しい特徴である。」……「もし資本や労働力に過剰が生じた場合、過剰労働力を建設部門に吸収して社会資本投資をすすめる、鉄鋼業と石油業に市場を提供しつつ、産業と地域の再編成によって資本のビルド化と価値破壊＝スクラップ化を促進し、分業の成果を外部経済効果として独占体に吸収させつつ、限界企業の切り捨てを行うという景気政策が進行する。」……「一方では社会的分業と結合労働を促進する社会資本管理労働の維持費は、政府または公的機関に移されて、資本にとっての負担を軽減し、他方では不変資本充用上の節約のために、地域住民生活を破壊する社会資本投資が強行される。」

「行政手段と生活手段が重なり合って、住民から土地、水、自然、教育、自治、地域的結合関係を取りあげ、これを再編成がえする。いわば住民の暮らしの周辺を一旦、行政の手に集中し、改めて、住民が、大企業と政府の合体した行政施設(道路、学校、水道等々)から高料金を支配＝行政サービスを受取るという関係である。行政権力への社会的生産力の成果の導入は、ここでは資本主義的生産関係の地域社会における拡大を促進することによって住民の環境を大資本の付属物に転化する過程である。」

以上、農村における公共投資に国家独占資本主義の理論的根拠をあたえるものとして、私なりに要約して引用してみたが、さて重森氏はどのように問題を提示されるのか。まず「地域独占」概念(宮本氏の)が、都市政策、都市問題の解明には有効だが、農山漁村の地域問題の解明には不十分であること、いわゆる後進地域では、資本の蓄積・集中→社会資本投資→独占による利用→いっそうの資本蓄積という工合に事態は進展しないこと、資本蓄積の基盤をもたない農山漁村地域における社会資本投資が、地域における生産と生活の紐帯を破壊はしても、これは資本蓄積の正常な軌道を描くことなく、独占による地

域的分業の網の目へのくみこみを促進するだけであると。

次は社会的労働手段の固定資本化（宮本氏の）について，すなわち生産手段と区別されていた生産の間接手段を直接手段とし固定資本化するという問題は，社会的生産の共同社会的，一般的諸条件がいかんにして資本主義的生産様式のもとに包摂され編成替えされていくかという把握が必要だとされる。（この過程は）「小農業と小工業の地域的結びつきの固い殻を破り，マニユファクチャー時代の地域的分業のまだ狭い枠を打破し国内市場の形成を促すという進歩的役割を果たした。同時にそれは小農業と小工業の統合を基礎とした地域共同体と家族の解体であり，住民の多数をプロレタリア化し貧困化させる過程であった。今日，社会資本建設をめぐる対抗は巨大資本と，小農業や小工業を基礎とする地域共同社会との間にある。とすれば資本主義的独占の下での社会資本投資は，以前の段階とは決定的に異なり，後進地域では一般的労働手段の固定資本化は，まさに国家独占的形態での社会資本投資として行われる。地域住民にとっての生産と生活の社会的再生産の諸条件が資本蓄積の条件に転化する。それは地域産業を形成してきた小資本の巨大資本への系列化を決定的に促進する。」

「地域社会にとっての生産と生活の共同的一般の諸条件がどのように資本にとっての蓄積のための諸条件に転化するのか，またいかんにして金融資本にとっての諸独占の形成の諸条件に転化するのか」という問題が註で引用した池上氏の論旨とようやく一致すると考えられる。地域共同体と家族にとっての生産と生活の一般的諸条件は，資本の共同利用する以前から存在したが，資本蓄積と独占の形成の諸条件に転化したこの共同的一般の諸条件を地域住民の手に総体として取り戻すにはどうすればいいかという論旨である。

ここから社会資本の定義<sup>4)</sup>の検討がなされる。第一は社会資本の本源的蓄積機能とも呼ぶべきもので，資本が古い共同体を解体し国内市場を形成し，資本主義的生産の一般的諸条件を整備する上での「先導性，基礎性」という特徴づけがなされる。また国家独占的形態においては「土地，水，資源，交通などの巨

---

4) 池上惇，前掲「社会的間接資本の財政論」192頁。

大資本による独占の手段となり、地域における独立生産者の徹底的な没落を促進して都市の巨大資本に労働力を提供する手段となり、局地的・閉鎖的な経営単位をますます単一の中心に従属させる手段となる。」

かくて重森氏の地域経済の把握の仕方の、基本視角が見えはじめてくる。すなわち農村における公共投資の役割と位置づけが、国独資の地域支配の問題であり農村財政論の方法論上の原点である。そしてこのような社会資本の国家独占資本主義的展開が、「人口のプロレタリア化と全国的交流をつくりだし、地域の産業や生活にとってのより高い技術水準の下での一般的諸条件をもたらし、巨大資本の営利的活動が民主的に規制される度合いに応じて、経済を全社会的、計画的に組織するための前提条件をうみ出す」というのである。

第2の特徴づけ「土地との結合」は、社会資本の国家独占的形態が、地域経済の不均等を極限にまでおしすすめ、独占的地域とその他の地域との対立・従属関係をつくりだすと共に、都市と農村における自然（土地や水）と人間（労働力）の破壊を促進し、都市と農村の対立を国土のすみずみまで浸透させる。同時にこれらの過程を通じて「社会資本の建設は、土地・水利用のより高い技術水準をつくりだし、それが地域住民の民主的管理のもとにおかれるに従って、都市と農村を結び地域間の対立を克服するための物質的基礎があたえられる」のである。

第3の「固定資本の特殊な型としての特性」とは、社会資本の素材的内容の中核部分を形成する諸手段を、特性とみる場合（懐妊期間の長期性、回転期間の長期性、生産的消費にも個人的消費にも入りこむ）、「それが生産過程の内部にありながら生み出される有用効果（使用価値）に直接支払われる。従って生産、生活、統治などの一般的諸条件をなす」という説明は私の理解をこえるものである。しかし、固定資本の特殊なものとしての社会資本は、国家財政と民間資金を一つに融合して、社会の全生産過程を管理する手段となり、公共性のもとで住民の生活手段としての側面を犠牲にし、巨大資本にとっての共通の生産手段を優先的に確保する手段となる——だが同時に「このようなものとしての社会資本＝社会資本管理労働は、社会的生産、生活、統治の一般的諸条件を

つくり出し、……生産力のこの普遍的な発展とともに始めて人間の普遍的交通に物質的基礎をあたえ、社会資本を管理する労働者（とくに公務労働者）による地域の自主的・民主的管理の可能性と諸条件を形成するという意味は分る。

以上で重森氏のまた池上氏の社会資本論を通じ、公共投資の問題を「社会資本の建設が独占のための原蓄的機能を促進し、自然と人間の破壊をすすめながら、地域経済の不均等を激化させ、住民の全生活過程の国家独占による管理と支配を可能にする」という問題視角にひき上げることができたと思う。もっとも両氏の主張は、都市と農村の対立を止揚する可能性、社会資本管理労働者による、ついには民主的統治能力を発揮した住民自身による地域管理の諸条件の成熟という展望をふくむのだが。さて「はじめに」でも述べた如く新版『現代地方財政論』で、私が農村財政と公共投資を中心に論じる直接的契機となった、重森氏の「農村政策と地方財政」の「国家による土地資本の形成」から学んだものをここで簡単にまとめてみなければならない。

本稿の第一節註引用において、農業基盤整備事業の農村政策としての位置づけを整理したので重複を避けるが、わが国の国家的土地資本形成の政策的意図は、農業基盤整備事業（1960年）とともに根本的転換をとげたのである。すなわち農業基本法（1961年）以降、国家的土地資本形成の政策転換がすすみ、食糧増産対策から農業基盤整備事業へと転換し、従来の小農的技術水準の向上や米を中心とする食糧自給の強化から、全く異なる農業生産力構造が求められた。基幹灌漑排水事業から圃場整備事業への重点移行、農業機械の導入と作業効率の向上で、「あらたなる土地・水管理の条件をつくりだし、農業機械体系による生産力構造の変革をはかり、省力化すなわち農業の潜在的過剰人口の顕在化」を促進したのである。この農村政策が「米過剰」と米価水準の低落を通じて、食糧制度を形骸化させ、労働力の全国的流動化と独占の資本蓄積の条件を整備し、「このあらたな条件の下での農業の特化、再編が、優等地の技術革新＝省力化と、劣等地の耕作圏からの脱落をすすめ」農村の相対的過剰人口＝過疎化をつくりだすのである。

ここに農村と過疎の地域問題の現状をとらえる農村政策上の位置づけが明か

にされて、換言すれば日本資本主義の農業問題の、従って農業生産力構造にかかわって公共投資、国家的土地資本形成（農業基盤整備事業）の分析へというのが、重森氏の言う農村財政論の現代的課題なのである。もとより池上氏の国家独占資本主義の地域支配という問題への視角も同一のものである。

そこで重森氏の所説のまとめの途中であるが岡部守<sup>5)</sup>氏の所説からも、農村政策としての農村と過疎の位置づけを註で要約し引用しておくことにする。

※「戦後の日本農政の枠組みを規定する法律の柱は、農地法、食糧管理法、土地改良法であるといわれ、この三本柱が有効に機能する土台として、自作農的土地所有があった。農業基本法(1961年)、それを一部手直しした総合農政(1970年)、総合食糧政策(1975年)で何が見直されたかという、自作農的土地所有を基礎においた枠組みの全体に見直しの目を向けるものではなく、個々の弥縫策を弄したものにすぎない」……「総合食糧政策は三全総下の地域農業政策の柱であるが、新全総から三全総への農業政策の転換は、世男の食糧危機を背景として、総合農政の二大方針である米の生産調整と農産物輸入自由化の促進の見直しから始まった。しかしこの具体的措置は何もなく、食管会計赤字解消を理由とした米価の抑えこみと食管制度の形骸化が進行するのみである。」

(そして1972年農村総合整備パイロット事業が始まり、土地改良事業と一体的に生活環境整備をはかるという構想がでてきた)「これは農村の生活環境施設が低水準であるため、その克服が三全総の重点施策に位置づけられたのではない。問題は兼業化の広汎な進展により、農村における労働力の再生産の仕方・様式が変り、従来は可能であった生活環境の維持が不可能になったのである」(この農村の変貌のなかで農村総合整備事業が)「消失した共同体機能の共同消費手段による代位であり、共同消費手段の多くは農業生産上の環境悪化(水質汚染)をも防ぐものであり、共同消費手段と共同生産手段としての二重性を有するのが特徴である。……農村総合整備事業が土地改良整備事業と一体となって実施される所以である。」

再び重森氏の所説にもどり「後進地域は労働力や食糧・原料の供給地として、絶対的に停滞しているわけではない。公共投資が地域開発の夢をかかげて農山漁村に押入り、金融資本＝民間投資と国家資金＝公共投資の合体による地域再編成がすすむのである。60年代の経済成長がこの戦後自営農業の劇的な変貌、解体の上になしとげられ、公共投資は金融資本の地域支配と再編成の槓桿の役割を果たした。また地方自治体は国家と独占の投資戦略＝地域開発の下請機関化

---

5) 岡部守『自治体問題講座』第5巻、「地域農業振興と地方自治体」。

し、70年代の地方財政危機の要因となった。70年代に入ると土地改良事業には、工業導入関連農業基盤整備事業、農業用水合理化対策事業等の導入で、地域開発的役割が付与された。これは新全総、「列島改造論」による「総合農政」下の米の生産調整と農産物の輸入自由化の促進であった。

「農村における賃労働者化，兼業化に対応し，都市的な工業的な土地，水利用との調整をはかる農村基盤総合整備事業（1976年）にいたって，生産基盤のみならず生活基盤も一体的に整備されることになる。これがまた石油危機，三全総下での見直し農政として，農村の生活環境整備，農村居住者の福祉向上をかかげる」のであるが，この背景が，相対的過剰人口の大量流出と農家の総兼業化により，伝統的な小農経営の基礎が失われ，農村社会と家族が解体し，自然破壊と都市的生活基盤の不足で，従来は可能であった生活環境の維持が困難になってきたこと，これが今日の農村問題＝「過疎」である。

「わが国の国家的土地資本形成は，戦後自作農体制を基礎とした農業生産力の増強という枠組みを大きくふみ越え，資本による土地と水の直接的支配，資本による農村の生産と生活の直接的管理を誘導する手段へと変る。」

この「米過剰」の下での資本蓄積の条件整備が，小農保護から小農克服へという土地改良事業の性格転換であった。そして農村財政の合理化，補助金から融資への重点移行，農民負担の増大と地方財政危機の拡大である。

### 3 農村における公共投資と地方財政

#### ——地域開発，広域行政との関連で

いままで重森氏の方法について整理し，農村における公共投資——国家による土地資本形成，とりわけ農業基盤整備事業について，その基本視角を見定めようとしてきた。だがここで私自身の農村財政論と過疎の財政問題分析について，重森氏の論旨全体に対比して若干の意見を付加しなければならない。

重森氏は農村における公共投資の問題から，国家による土地資本形成として農業基盤整備事業をとりあげ，農業生産力構造の転換に果した金融資本（国家独占）の役割＝地域支配のなかで地方財政の課題を立てるということであった。

さらに例の社会資本管理労働＝公務労働論では、地域住民との結合による民主的管理、統治能力の発達という展望まで示されたことについては十分に納得するものである。しかし若干の疑問というか、あるいは残された問題領域があるように思う。

それは農村における公共投資について、重森氏の指摘のごとく、高度成長過程の地域の貧困化としての都市問題と、この理論的分析が、そのまま通用しないこと、農村の劇的な変貌の実態をとらえる上で不十分であった。ここまではそうであるが、逆な意味の不十分さが、農村における公共投資の全体を、土地改良事業でのみ代表させることができるのかという素朴な疑問である。もちろん重森氏は前掲の論文と著書では中心的課題としてのべられたのであるから、農村財政論の現代的課題がその他は不要とされたものではない。

池上氏の引用註の所説のなかでも分るごとき、社会資本管理労働の社会的分業に占める割合の増大が、国家独占資本主義の地域支配の展開過程であり、国家独占の農村地域支配が社会資本を楨桿としているという意味は、農業生産力の構造の転換だけでないことは明らかであり、農村における公共投資の総体に目を向けなければならない。

この意味からして、「後進」地域における地方財政分析は、公共投資＝地域開発を対象とせざるをえないのである。この「地域開発」政策との関係では地方行財政の「広域行政」との連関も不可欠のものであり、農村政策としての公共投資として広域市町村圏や「過疎対策」の諸問題もふくめなければならない。国家独占資本主義の地域支配として、農村財政論や過疎の財政問題を分析する現代的課題というのはこのような領域を対象とするのである。私の前掲の3つの所論のうち「地域開発と地方財政」で述べたのは、農村財政論に直接に結びつくかどうかは別として、以上の問題視角からすれば、十分に関連する領域であると考えられる。なお「農村財政と過疎問題」もこの基本視角はまがりなりにも貫かれたと思うのだが。さてここではこの私の所説のなかから以上の点に係るものを簡単にまとめておくこととする。(図表についても註書きの項目のみとし、論述の全部を転載するわけにもいかぬので、引用註の形式を以て内容を

省略し要約することにする)

まず農村における公共投資の全体をという特徴的な把握を前掲の私の論文のなかで果しているわけではなく「地域開発」の方では，戦後地域開発政策の展開のなかで，公共投資の基本的動向が，公共事業の投資化＝社会資本化＝財政投融資化であること，行政投資の配分構成の推移で，70年代前半期すでに生活基盤の比重は産業基盤の比重を追い抜いている。しかし政府企業を加えて公共投資の約半分が産業基盤であり，道路・空港・工業用水などの推移は高い伸び率である。生活基盤の全体としての急増も，宅地造成，下水道，観光施設など「社会資本」としての配分比率を高めるが，反面で住宅，文教，厚生福祉の伸びは相対的に小さい（住宅のおよそ8割が財政投融資である）。また産業基盤の国庫負担比率は高いが，生活環境整備は地方負担が中心である（住宅を除く生活基盤投資は事業主体も資金負担も市町村が大半をしめ，県を合せばことごとく地方の事業と負担となっている）。逆は真ならず，産業基盤の地方負担は少くないことなど，以上，公共事業の財政投融資化，市町村の生活基盤投資の増大，そして国の産業基盤重点投資の傾向をつかむことができる。

このほか公共投資の構造変化で，農林漁業と国土保全の比重低下，産業基盤充実政策に比し生活基盤の若干の増加も財政投融資によるもので，ほか公共投資に占める用地費の急上昇も合せて考えなければならない。「農村財政」のなかでは，財政危機と地方財政の関係から，公共投資の諸問題を前述のごとく扱っているが，鹿児島県の財政危機と公共投資の関係を分析している。教育費と合せて県歳出の7割を占める土木費，農林水産業費の財源構成の推移で，昭和40年度では国庫支出金と一般財源が対応し，地方債ほか分担金負担金，諸収入など「その他」財源が1割であったが，51年度では決定的に変化し，「その他」が急増していること（このうち農林水産部門が顕著），農業関係予算で農地費の比重

---

6) 福丸馨一，前掲「地域開発と地方財政」238～239頁。

7) 同上，227～228頁，第9-1表。

8) 福丸馨一，前掲「農村財政と過疎問題」223頁。



が農業費を上廻っていることなどを指摘した。また鹿児島県の行政投資の実積<sup>9)</sup>で40年度～50年度の推移をみると、国直轄事業の比重は1割から3分の1をしめるに至ったこと、これは県の公共事業の度合いが強まっていること、市町村は生活基盤投資の大半を負担し、その上で道路建設、農業基盤投資などの負担が少くないこと、さらに市町村事業のなかで収益事業化の傾向が強まっていることである。50年度の1人当たり行政投資水準が全国平均100に比べ92、部門別で農林水産業170、生活基盤61であるが、農林水産業の「高水準」投資が何を意味するかは明かである。

そして市町村財政と農業基盤整備事業<sup>10)</sup>について、典型的な過疎地域のなかから大口市の財政問題を分析し財政危機の構造を分析している。債務負担行為の急増の主な原因が、農業基盤整備事業の市負担（ヤミ起債）であり、農民負担分の肩代り補助をせざるをえないこと、しかも県営事業の市負担が、借入れ償還時点で農地費（単独建設事業費）として表現され、市財政の表面上の公債と公債費のほかに、市の受益者に対する財政投融资（実質補助金）＝ヤミ起債が一般的なものとなっている。

地域開発、広域行政と過疎問題について、いまのべたような公共投資がどう関連しているのだろうか。「新全総から三全総へ」<sup>11)</sup>この地域開発政策の展開のなかで今日の農村行財政はどう位置づけられるのか、或は地域開発・広域行政が過疎対策としてどう評価されるのか、さらに新全総＝広域市町村圏、三全総＝定住構想への転移で、過疎対策がどうなるのか、という問題提起から始まっているが、以下結論的な要約を以てこの稿を終りたい。

(1)新全総の広域市町村圏から三全総の定住構想まで、拠点開発方式の全国土への組織化と国土利用の再編であり、過疎の切り捨てなど独占の投資効率を極大化し支配の効率化をはかるものであった。したがって農山漁村地域は地方都市との一体化し「広域都市圏」<sup>12)</sup>を形成し改編される。

9) 福丸馨一、前掲「農村財政と過疎問題」223～224頁、表15-5。

10) 同上、224～225頁。

11) 同上、225～230頁。

12) 前掲「地域開発と地方財政」235頁。

(2)新全総と時期を同じくして1960年は広域市町村圏措置要綱が，また過疎対策緊急措置法ができたのは偶然ではない。大都市周辺を除く地方圏全域329に設けられたこと，都市と農村との一体的な都市圏化機能の集中整備で，新全総のネットワーク形成の地域一単位として，広域行政機構の整備を意図したものである。この10年間の事業内容を大まかにみれば，道路整備60%，環境衛生施設15%，教育文化体育施設7%が主なものである。財源の地方負担75%（起債65%）である。三全総のモデル定住圏は一県と一都市，県庁所在地を除いて選定され（鹿児島県では原発の川内市など4市12町4村），公共投資の傾斜配分で重点的に都市機能（都市圏化機能？）を強化し，新広域市町村圏要綱（1979年）と共に，「新産都市」の再版である。

(3)先にあげた大口市の「過疎」について，県の昭和45～50年度減少率0.3%，過疎市町村の減少率8%に対し40～45年13.2%に比べ8%と鈍化したといわれる。この内訳は14歳未満21.6%減，逆に65歳以上14.8%の増加である。さらに第一次産業人口の減少率25.3%（全県28.5%減）となっており，農村社会の劇的な変貌＝「過疎」はつついている。これが農業生産力の構造変化であり，農山漁村の崩壊の指標である。

(4)「過疎対策」の前後期実績・計画<sup>13)</sup>によれば，県事業の7割，市町村の4割が道路整備となっており，生産や産業の振興よりも，都市と農村を結ぶ広域地方「都市圏」ともいうべきものが目標なのである。従って教育生活環境整備もこの広域市町村圏形成の楨桿となるもので，広域化したことで利用が不便であり，建設費や維持管理費など地方財政のあらたな負担を増大させている。ちなみに先の大口市の後期事業対象では農林水産業はゼロで，過疎対策の地方債充当は昭和45年22.8%が54年60.8%，前後期実績の過疎債配分は8.3%である。たしかに「過疎対策」の，そして「広域行政」と連動し，次第に国鉄赤字線，学校統廃合，そして「過疎」それ自体が切り捨てられるのである。

---

13) 前掲「農村財政と過疎問題」表15～16，228頁。

**あとがき**

「地域開発と農村財政」について、ここでは論旨を十分に展開することができなかつた。これは別稿にて「志布志湾開発と地方自治体」(特定研究=産業構造の変革とそれに伴う諸問題」第6回合同研究会報告)1973年、京大人文研ほかがあるが、主要な論点は前掲「地域開発と地方財政」で整理したつもりである。

なお農村における広域「都市圏」問題は、「都市問題研究」=第35巻第4号(1983年4月号)に掲載予定であることを付記する。 (1983.1.24)