

## 論 説

# 補助金改革を通じた地域づくり活動の一検証（上）

—長野県コモンズ支援金・元気づくり支援金を事例に—

太 田 隆 之

1. はじめに
2. 農山村地域における活性化をめぐる議論
  2. 1 農山村地域における活性化論
  2. 2 農業補助金をめぐる議論
  2. 3 「範囲の経済」による複数財生産論
    2. 3. 1 「範囲の経済性」に基づいた農山村地域の活性化
    2. 3. 2 「範囲の経済」に基づいた複数財生産論
3. 長野県における農山村地域への地域づくり活動支援策
  3. 1 「特農」による地域づくり活動支援
  3. 2 田中県政下における農山村地域への地域づくり活動支援策
    3. 2. 1 補助金改革と「地域づくり総合支援事業」・「集落創生交付金」（以上本号）
    3. 2. 2 「コモンズ支援金」の創設と「地域発元気づくり支援金」への移行
  3. 3 支援金の理念「未来への提言」とねらい
4. 長野県喬木村の取り組み
5. おわりに

### 1. はじめに

過疎問題が先鋭化し、少子高齢化が急ピッチで進んでいる農山村地域が直面する状況は、近年更に深刻さを増している<sup>1</sup>。農山村地域が抱えている課題について、多くの議論がなされているが、

<sup>1</sup> 本稿で用いる「農山村地域」は、農林統計における中間農業地域と山間農業地域、そして農業生産等を行う上での条件不利地域を意味する用語として用いる。この点について、橋口（2008a）は、法制上の「中山間地域」には農地条件の等質地域析出に成功していないこと、従来用いられてきた農林統計の区分には条件不利性を明確に示していない等の問題を指摘しながら、従来の過疎問題・山村問題が幅広く問題領域を形成してきたことを指摘している（橋口、2008a、第1章）。こうした指摘を受け、本稿では橋口のように論じようとする地域を明確に設定しなければならないが、ここで注目する長野県の取り組みが、橋口が批判してきた法制上の中山間地域を設定して政策を実施してきたことや、今日の長野県が後述するように広く地域を設定して政策を実施していることから、本稿では「農山村地域」の意味する内容を広く設定することとした。

小田切（2009）は農山村の抱えている課題を総論的に次のようにまとめている。小田切によると、農山村地域が抱えている課題は3つの空洞化が生じているという。具体的には、人口の社会減少が自然減少へと転じた「人の空洞化」、農林業の担い手不足が耕作放棄地の増大や農林地の荒廃を招く「土地の空洞化」、元来集落が持っていた諸機能が脆弱化することで、農山村地域の生産活動や日常生活に困難が生じている「むらの空洞化」の3つである。そして、これらの多面的な課題の深層に、地域住民がそこに住み続ける意味をなくすという「誇りの空洞化」が生じていると指摘している。更に、小田切は同書で、集落の中の農家世帯の収入が著しく減少していることも農山村地域の課題の1つとして挙げる<sup>2</sup>。小田切は、農家世帯の収入の減少が既に1990年代後半から起きており、特に農外所得の減少が大きかったことを指摘している。この状況で農山村地域でも派遣切りや雇い止めといった問題が加わることで、今日農家全体の収入が減少し続けていることを明らかにしている。

集落の地理的条件や社会的条件によって個々の課題の深刻さや内容に差はあろうが、生活、生産の両面で多面的な課題を抱えている農山村地域は、まさに危機に直面しているといえよう<sup>3</sup>。こうした地域をどのように維持・再生していくかは喫緊の課題であるが、政府は今後どのように克服しようと考えているのか。

2008年7月に閣議決定された「国土形成計画（全国版）」には、地域について、5つの戦略的目標の中に「持続可能な地域の形成」と『『新たな公』を基軸とする地域づくり』という目標が盛り込まれた。これらの目標をどのように達成していくかという点については、地域における創意工夫と努力に基づいた内発的な取り組みに基づいた「地域の自立的発展」と、地縁型コミュニティやNPOなどの「新たな公」同士の連携や協働、そしてこれらの主体と行政の協働を中心に達成しようとしている。そして政府は、これらを支援するとともに、森林管理等について必要に応じて施策を実施する旨が述べられている。即ち、国土形成計画では、地域の主体が地域内の主体や都市のNPOなどの外部の主体と連携・協働しながら地域の問題に取り組んでいくことが求められており、自身で努力をして地域の維持・発展のための活動を行って地域を活性化させることが求められている。そして、政府はそれをサポートする政策を実施するとともに、地域でできないことに取り組むということ述べている。

こうした計画内容について、計画が提示されて以降いくつか議論が提示されている。亘理(2008)は、「新たな『公』」の目標の箇所、こうした主体の政策形成の場への参加のあり方やこれらの団体への財政的支援への言及がなされておらず、これらについて不確実性があると指摘している。同

<sup>2</sup> 昨今の農家世帯の収入状況については、国土交通省国土計画局（2009）も参照のこと。

<sup>3</sup> 更に小田切は、農山村地域で生じているこれらの問題が地方都市でも見られ、「空洞化の里下り現象」が起きていると指摘している（小田切, 2009, 7-10ページ）。

様に、上記のような多面的な課題を抱えている農山村地域においてどのように「地域の自立的発展」を実現していくか、多様な主体の協働を実現していくためにはどうしたらいいか、これらのための政策はどのような政策かについても踏み込んだ記述がなされていない。更に本質的な批判として、保母（2008）は農山村地域に対する国家の役割が明確ではなく、国家責任を曖昧にしていると指摘している。

また、2009年に実施された第45回衆議院議員総選挙で政権を取った民主党のマニフェストには、「地域主権」の項目が盛り込まれており、農山村地域については戸別所得保障制度と直接支払制度を創設し、多面的機能を有する農山村地域を再生させていく方針が提示された。前者については具体的な制度設計が徐々に明らかになりつつあるが、今後、食糧自給率の向上や多面的機能保全という視点に加えて、上記の課題を抱える農山村地域の再生や地域づくりという観点から、制度内容や農山村地域への影響を議論していくことも必要となろう<sup>4</sup>。

国土形成計画や民主党の取り組みについて以上のような議論がなされる中で、筆者が注目したいのは、用途を特定しない財源として自治体レベルで導入されてきた総合補助金である<sup>5</sup>。これらの取り組みはかつて山形県や高知県などで行われてきたが（中村，1999；鈴木，2000）、近年では市町村レベルでも導入されている（小田切，2006）。元来、自治体では国よりも先進的な取り組みを行って農山村地域への支援を実施してきた経緯があり、その中で農業補助金は主な政策手段として用いられてきた（田代，1999）。しかし、農業補助金は農山村地域の発展に一定程度効果をもたらしてきた反面、農業を越えて広く地域づくりに用いるような柔軟な運用が難しいなどと批判されてきた政策手段であることは論を待たない（今村，1978；保母，1996）。垂直的な行財政関係の中で行われた自治体による農業補助金を用いた取り組みも、その例外ではなかった。

農業補助金をめぐってこうした議論が展開される中で、地域づくりを支援するもう1つの取り組みとして出てきたのが、農業補助金等の補助金の統廃合を行って創設された総合補助金である。これは地域における様々な取り組みを1つの枠組みで支援をする柔軟さを備えており、上記のような多面的な課題を抱えている農山村地域では「小口対応」が必要だという議論もなされる中で、有用な政策手段であると考え<sup>6</sup>。しかし、筆者が探した限り、これまでに実施された総合補助金の効果を検証したり、農業補助金との比較を行う研究などが行われていない。その結果、地域づくりを行う上での総合補助金のあり方をめぐる議論が十分になされていない。

そこで、本稿では昨今の長野県の取り組みに注目し、この取り組みが農山村地域の維持・発展に

<sup>4</sup> 民主党（2009）、堀口（2009）を参照。

<sup>5</sup> 藤田（1986）や中村（1999）、鈴木（2000）によると、用途を特定しない財源はこれまで「総合交付金」「包括的補助金」などと呼ばれてきたが、本稿ではこうした財源を「総合補助金」と表記する。

<sup>6</sup> 井戸（2008）は兵庫県内の集落を調査した結果、地域ごとで様々な課題を抱える集落の状況に行政が対応するには「小口対応」が適していると述べている。

どれだけ貢献したか、特長や限界は何かを事例調査を通じて検証する。本稿が目にするのは、2000年から2006年の間に長野県知事に就任した田中康夫前県知事の下で実施された「コモンズ支援金」であり、ほぼそのままの形で今日の村井仁県知事県政下で引き継がれた「地域発元気づくり支援金」である。田中県政以降に実施された支援金は、もともと農山村地域への支援として用いられてきた農業補助金が元となっており、この補助金を含んで実施された補助金改革を経て成立してきた経緯がある。現在の支援金は、後述するように県内で行われる住民らによるあらゆる地域づくり活動を支援する制度であるため、本稿では支援金を総合補助金の1つとして位置づけたい。このように、長野県は長く続いた農業補助金による地域支援の枠組みを変えて総合補助金制度を創設し、今日まで農山村地域における地域づくり活動の支援を行っている。長野県の取り組みは、総合補助金による地域づくり活動の支援を検証するとともに、農業補助金と比較しながら総合補助金の検証ができるという点で、興味深い事例である。

田中県政下における長野県の取り組みはこれまでも注目されており、本稿が目にする支援金も度々取り上げられてきた（水谷, 2006a, 2006b; 橋本, 2007）。しかし、これらの研究は事例紹介にとどまっており、本格的な検証に至っていない。筆者自身、以前支援金を地域で活用する事例の検証を試みたが（八木・太田, 2008）、本稿ではもう一步深めた検証を行う。但し、後述するように、長野県で行われている支援金事業は数多く存在するため、本稿ではその中の一事例に注目し、その事例の検証を行う。したがって、本稿をもって長野県が行ってきた支援金による地域支援の全体像を論ずることはできない。今後も引き続き長野県の研究を行っていくための基礎的研究の1つとして本稿を位置づけるとともに、現在危機に直面している農山村地域における地域づくり活動や内発的発展の取り組み、そして、国土形成計画では十分に述べられなかった農山村地域における地域づくり活動を支援するための政策と、その研究のための示唆を得たいと考えている。

本稿の構成は次の通りである。2節では長野県の取り組みを分析するための理論的枠組みを設定する。具体的には、農山村地域における活性化論、農業補助金論と、地域活性化の方向性として1つ提示された「範囲の経済」に基づいた複数財生産論に注目する。3節では今日までの長野県における農山村地域支援の取り組みを概観し、その特徴を把握する。特に、補助金改革を通じて従来の政策を大きく転換した田中県政に注目し、前後で農山村地域支援策がどのように変化したか、田中県政以降の地域支援策の特徴は何かを論ずる。4節では長野県の支援金を用いた事例を検証する。本稿では下伊那郡喬木村で行われている取り組みに焦点をあて、支援金が地域活性化に貢献したかどうかを中心に検証する。5節では以上の議論をまとめ、考察をするとともに、今後の研究課題を提示する。

## 2. 農山村地域における活性化をめぐる議論

### 2. 1 農山村地域における活性化論

農山村地域の活性化を論じていくにあたって、まず本節では本稿における地域活性化についての基礎的な議論の枠組みを提示する。ここで提示した議論から、今後展開する議論や事例検証の基礎的視点を得たい。

農山村地域における地域活性化をめぐる、今日までに膨大な量の議論が行われてきた<sup>7</sup>。その中で本稿が注目したいのは、河村（1998）による地域活性化論である。河村の議論に注目する理由は、この議論が今日の農山村地域の活性化論の基礎の1つと用いられているとともに、実際に農山村地域で活性化を実践していく上で指針となる議論を展開していると考えられるからである<sup>8</sup>。

河村はまず、農村社会で生じる混住化・兼業化の農業活動への影響を事例を通じて検証する。その結果、農業における稲作土地生産性は、個別農家だけでコントロールできるものではなく、集落レベルの取り組みが影響を与えていることを実証する。その上で、農業生産を考える上では、農村社会の経済的側面だけではなく、社会的側面も考慮する必要があることを指摘した。ここから河村は、集落社会の構成要素を鳥瞰しながら、地域活性化論を展開する。

河村は、従来の地域活性化をめぐる議論が何をもち活性化というかを曖昧にしたまま議論が展開されてきたことが、活性化についての議論の混乱を引き起こしてきたことを指摘する。そして、先の分析で得た知見を踏まえながら独自の活性化論を展開する。河村は活性化を「日常的行為によって達成される水準を超える付加価値を達成する動き」と定義し、活性化を追求する動きを「そのような付加価値の獲得、または、それを促進する社会的働き」とする。河村はこれを活性化機能と呼んでいる。これらの定義に基づいて、日常的な経済活動により獲得される所得水準以上の所得の獲得を追求する活動である経済的活性化と、日常生活の中で得られる生活の充足以上の充足を追求する活動である社会的活性化を区別しながら、図1のような集落における活性化形成のメカニズムを提示している。

河村は、農山村地域における活性化について大枠で2つの機能を分類しながら、活性化についての視点を提供している。まず第1に、集落の中の活動を経済的機能と社会的機能に分けて把握している。前者は農山村で営まれる第1次産業を中心とする産業活動であり、集落における所得水準の向上と経済的安定化を目標としている。後者は日常生活と深く関わりのある活動であり、集落における生活充足度の向上と社会的安定化を目標としている。そして、これらの活動には相互作用があ

<sup>7</sup> 農山村地域の活性化をめぐる議論は枚挙に暇がない。一例として、『農業と経済』では1991年1月号で「農村活性化にどう取り組むか」、2007年6月号では「農業・農村活性化は地域を救えるか」という特集が組まれている。

<sup>8</sup> 河村の議論を利用する研究の一つに橋詰（2005）がある。

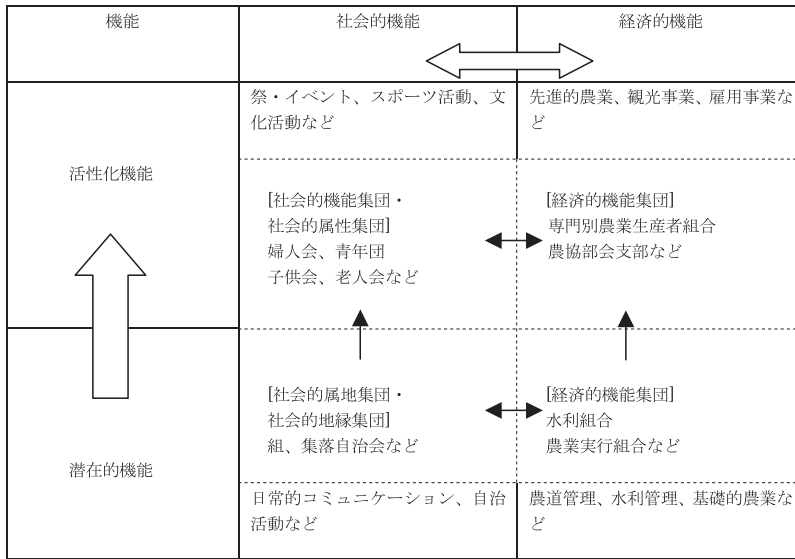


図1 集落における活性化形成のメカニズム

(出所) 河村 (1998), 165ページ, 図4-9を改変。

り、どちらか一方が活発であれば、もう一方も活発であると述べている。河村は農山村地域での活性化を考える上では、経済的な付加価値を追求する動きだけではなく、その周辺や背景にある日常的な社会的活動にも目を向けなければならないことを指摘している。

第2に、集落内の活動を活性化機能と潜在的機能に分け、活性化を実現するためには後者がその基盤として維持されることが必要であると指摘している。河村によると、潜在的機能とは「日常の行為によって達成される水準を継続的に保証する社会的安定化の動き」である。河村はこの機能を挙げながら、地域活性化ははっきりと目に見える部分の活動を追求すればいいのではなく、日常的な経済的、社会的活動が維持されていることで、初めて活性化が達成されることを指摘している。以上のことを述べながら、河村は、集落の活性化は、住民が形成する諸種集団の活動やその中で形成されるネットワークの複合的な相乗作用現象として実現されるとしている。他方、留意すべき点として次の点を挙げる。混住化や過疎化、高齢化などで諸種集団の活動が低下し、集落の潜在的機能が充足されなかったり、これらの活動が活性化機能に集中し過ぎて集落の潜在的機能の維持が阻害される場合、集落の持続的な活性化活動の展開が困難になるという。

以上、河村による活性化論の概要について述べた。河村は農山村の経済・社会を視野に入れた議論であり、地域活性化のあり方を考える上で非常に示唆に富む議論である。しかし、広い視野から議論が展開されていることもあり、どういう視点からこの議論に注目していくかを明らかにする必要がある。この点について、本稿では、河村の議論が宮本憲一らによって展開されてきた内発的発

展論の中に位置づけられる議論として扱う。そして、河村の議論が集落機能に注目する議論であることを確認しながら、事例検証を行う中で集落機能に依拠していく上での根拠としての議論として扱う。以下、これらについて述べる。

まず、河村の活性化論は、地域づくりの分野で盛んに論じられてきた宮本憲一や保母武彦らによる内発的発展論の枠組みに含まれる議論である<sup>9</sup>。内発的発展論では、内発的発展の原則として、地域の主体の主体による自治のもとに、地域資源を活用しながら地域に付加価値が落ちていく経済システムを実現していくことが掲げられている。この議論の中で、宮本や保母は農山村地域の事例を踏まえ、集落は内発的発展を担う一主体であるとともに、集落における生産・生活に関わる共同作業そのものが地域の再生や活性化のための地域資源の1つであることを指摘している<sup>10</sup>。このように、河村が集落の活性化形成メカニズムで提示した主体は、内発的発展論の中で活性化の基盤として注目され、扱われてきた経緯がある。これらの主体が、潜在的機能を有しながら活性化機能を発揮するに至るという河村による議論の展開は、宮本らの内発的発展論を深化させるものとして位置づけることができよう。

次に、河村の議論はいわゆる集落機能をベースにしている議論であり、これが農山村地域の活性化を考える上で鍵となることを主張している点である。集落機能とは、土地の所有・利用関係や血縁関係をベースとする農山村地域で行われる共同の生産活動・日常生活に関わる活動であり、村落の構造や地域における農業生産活動を規定する機能として、これまで多くの研究が行われてきた<sup>11</sup>。これらの機能は「ムラ」の構造を議論する際によく用いられてきたが、基本的には、一貫して農山村地域における地域づくりの源として注目されてきた。

この点について、現在、農山村地域の活性化をめぐる議論では、集落で慣行的に行われてきた「寄り合い」が注目されている。寄り合いとは、集落で実施される諸活動をめぐって定期的になされる合意形成の場を差している。そこでは、農道管理等の諸種共同作業といった農業生産に関わる議題や、冠婚葬祭等を含む生活に関わる諸種活動に関わる議題が議論されている<sup>12</sup>。したがって、慣行として開催されてきた寄り合いは集落機能の源泉であり、河村のいう集落の潜在的機能そのものである。昨今、農山村地域の活性化状況を把握する際に、世界農林業センサスで調査される集落

<sup>9</sup> 内発的発展論の詳細は宮本（2007）、保母（1996）などを参照のこと。尚、河村は住民などの地域の主体が政策に参画し、活性化主体となって活動をしていくことを「内発的発展」と呼んでおり、この言葉を用いて議論を展開している（河村、1998、179ページ）。しかし、この議論を展開する中で、宮本らの議論は引用せずに言葉を使っているため、ここで記した独自の意味を持つ用語として使っているといえる。

<sup>10</sup> 宮本（1982）、202ページ、及び保母（1996）、159-160ページを参照。

<sup>11</sup> 集落機能について、例えば川本（1972）は人間保全、領土保全、作物保全の3つを、君塚（1976）は生活保障機能、生産活動機能、自治的機能の3つの機能を挙げている。

<sup>12</sup> 寄り合いの定義の一例として、2000年の農業集落調査では、「原則として地域社会または地域の農業生産にかかわる事項について、農業集落の人たちが協議を行うため開く会合をいう」と定義している（関東農政局長野統計情報事務所、2001、6ページ）。

の中の年間の寄り合いの開催回数が注目されており、開催回数の多寡を通じて集落機能が維持されているか否か、集落が活性化しているかどうかを検証されている<sup>13</sup>。冒頭でも述べたように、昨今の研究では集落機能の脆弱化が指摘されている。1990年と2000年に実施された農業集落調査によるデータの全国的動向を調べた橋詰（2006）は、この時期に全国の農業集落で小規模化が進んでおり、こうした集落では集落内の年間の寄り合い開催回数が減少し、耕作放棄地が増加する傾向があったことを明らかにしている。2005年に実施された農山村地域調査のデータの動向を把握した橋口（2008b）は、その後もこうした傾向が続いていることを指摘している。このように、集落の現状と集落機能の状態を把握する際に、集落内の寄り合い回数が注目されている。本稿でも長野県の事例を検証する際の1つのポイントとして寄り合いに注目する。

以上、河村による農山村地域の活性化論に注目してきた。河村による地域活性論は、地域で行われている経済活動だけではなく地域社会にも目を向け、これらの地域で日常的に営まれている潜在的な活動の状況も検証し考察しなければならないというメッセージを発している。そして、具体的に事例を検証していく上で基準となる視点を提示しているといえよう。

最後に、河村が提示した地方自治体の役割について述べる。河村は、集落やその中の住民が活性化の担い手の1つであることを指摘しながら、今後は住民がより活性化の担い手として活躍するように、国や自治体の政策に住民が参画することが必要だと主張している。そして、自治体や農協等の機関はそれぞれノウハウを蓄積してそれが制度化している部分もあるので、これらの諸機関の相互連携を図ることも必要と述べている。これらの活動を積み重ねていくことで、農村ではハードの整備ではなく、ソフト・インフラを構築していくことが重要だと述べている。しかし、こうしたことを論じつつも、それを実施する具体的な政策についての議論が欠けている。そこで本稿では、その政策の1つとして総合補助金に注目をしていきたい。

## 2. 2 農業補助金をめぐる議論

冒頭でも述べたように、農山村地域への支援の主な政策手段の1つとして、これまで農業補助金が用いられてきた。農業補助金は代表的補助金ということもあって、これをめぐる議論はこれまで様々な視点からなされており、枚挙に暇がない。本節では、農山村地域における地域づくりや地域活性化という視点から農業補助金がどのように論じられてきたかを中心に、これまでに行われてきた議論を確認し、農業補助金の意義と限界を把握する。

農業補助金には政策として主に2つの側面がある。第1に、今村（1978）らが指摘するように、農業補助金は農業の生産性の向上を図る産業補助金としての側面がある。これは、大きく分けて労働

<sup>13</sup> 橋口（2008b, 2008c）、北田（2009）を参照。2000年まで農業集落の調査は農業集落調査で行われてきたが、2005年からは農山村地域調査と農村集落調査によって調査されている（橋口, 2008c）。



生産性の向上を図ることと、土地生産性の向上を図ることを目的として実施される<sup>14</sup>。しかし、こうした効果がなかったり、乏しかったりすると、農業補助金は政策としての存在意義が問われる<sup>15</sup>。第2に、農業補助金には農山村地域における生活環境整備の側面がある。例えば新農政推進研究会（1992）は、農村には多面的機能があることを指摘しながら、これらを保全するために、こうした地域で人々の定住化を促進するために生活支援が必要であるということを説いている。生活支援を目的とする農業補助金について、中嶋（1998）は、産業政策的側面とは異なる論理が必要になるとしながらも、生産関連事業と生活関連事業の間には一種の「範囲の経済性」が認められることを指摘している<sup>16</sup>。中嶋はこれについて詳しく説明していないが、農山村地域に生産活動と日常生活が同一空間で営まれるという空間的特徴があることを踏まえれば、中嶋の指摘は容易に理解できる。農山村地域はこうした空間的特徴を有するため、例えば農業補助金で農道ができると、それは生産活動の基盤として利用されるとともに、日常生活の中でも利用されることになる<sup>17</sup>。したがって、いずれかの目的をもって別々の補助金で道路が建設されるよりも、1つの補助金で建設される方が効率的である。

農業補助金の政策的側面については上記の議論がなされてきた一方で、農業補助金に対してこれまで多くの批判がなされてきた。農業補助金を多角的に検証し、その実態を明らかにした今村（1978）は、農業補助金の主な特徴の1つに画一性を挙げている。更に、補助金と行政機構の関係は相互規定関係にあることや、国から地方へ垂直的な行政組織系列に沿って配分されることが、地域で補助金が画一的に執行されることにつながることも指摘している。

こうした特徴を有する農業補助金もたらす問題を具体的に理解するには、現場で補助金を利活用してきた自治体職員や農業者の報告が不可欠である。これらの報告では、農家が農業補助金に依存する状態が生み出されてきたことが指摘されてきた。神田（1985）や三友（2003）によると、補助金が得られれば事業を実施し、得られなければ何もしないという補助金依存の体質の農家が少なからずいるという。こうした事態がみられることについて、両者ともに、農家の側の問題もあるものの、自立性のない農家集団を作った一因に農業補助金もあることを指摘している。そして、他方では主体的に農業補助金を利活用して農業で一定程度成功をおさめる農家もあることを指摘しながら、農家自身は補助金に依存することなく農業に取り組むよう喚起している。

更に、農業補助金が現場において画一的な基準で配分されることで、地域の実情に合わない事業が多く行われてきたことも指摘されてきた。長尾（1985）は、農業補助金による事業が画一的な基

<sup>14</sup> 農業補助金による農業の生産性向上の効果を検証する研究の一例に長南（1998）、中嶋（2005）がある。

<sup>15</sup> 例えば牛嶋（1980）は、零細補助金は効果が乏しいために本来であれば廃止されるものであると述べている。また、農業補助金が労働生産性の引き上げに結びつかず、所得保障的性格になってしまうことを指摘している。

<sup>16</sup> 中嶋（1998）、218ページ、192ページの脚注3を参照。

<sup>17</sup> こうした農道の評価の一つに伊藤・出村・佐藤（2000）がある。

準の下で実施され、不必要な施設や機械も整備されることで工期が延びたり、時代遅れの整備がなされるといふ事態が生じ、ねらいとしていた事業が阻害された事例があることを報告している。更に、今村（1978）も長尾とともに、地域で主体的に補助金を利用すると、中央官庁の官僚（群）や道府県の職員らと激しい議論を繰り広げることになり、地域の実情に合わせて補助金を活用することができるようになるまで大変な労力を浪費したことを報告している。先に農家が補助金に依存する構造があるという指摘があったことを述べた。しかし、今村らが指摘した事実から、そもそも農業補助金には地域の農家に自立を促す政策的効果が十分に備わっていなかった可能性があったことが考えられる。こうした指摘がなされる一方で、坂本（1994）は、画一的な基準には合わない事業には補助がなされない場合、地域における内発的発展の芽が摘まれる可能性があることを指摘している。

以上、農業補助金の弊害を指摘する議論に注目してきた。農業補助金には、農業を支援して地域活性化に貢献し、生活支援による貢献が一定程度あった一方で、農家の自立を妨げたり、地域が必要とする農業支援を地域の求める形で行ってこなかった側面がある。その結果、現場で多くの困難やコストを発生させてきた。こうした特徴を有する農業補助金は、地域における主体的な地域活性化の取り組みや地域づくりの活動を阻害してきた側面もあったといえよう。

以上の弊害を地域にもたらしてきた農業補助金をめぐって、その改革のあり方も議論されてきた。改革をめぐる議論の内容の大枠は、これまで述べてきたような画一的な基準に基づいた補助事業を実施するのではなく、より自由に利活用できるようにする方向で改革をする議論が展開されてきた。しかし、展開される議論の内容を個別にみると、それらの内容は必ずしも同一ではない。

補助金改革のあり方についてこれまで頻繁に指摘されてきたのは、補助金の統合やメニュー化である。例えば藤田（1986）は、こうした改革がなされれば、自治体の自主権が強化され、財政資金の利用が効率的に行われることにつながると主張している。更に藤田は、当時全国知事会等から、地域で自主的運用が可能な総合補助金制度を創設するよう求められていたことにも触れている。こうした制度改革を行うことで、自治体は経費の効率化を図りながら自主的に運用することができるというのが、この議論の主張である。

もっと自由な利用を主張する議論として、補助金の一般財源化を求める議論がある。跡田・橋本（1991）は、補助金の統合・メニュー化がなされても、項目の中に既に産業振興等の奨励目的をなさない事業項目が残れば、改革に大きな意味はないという。彼らや林（1997）は、農業補助金に代表される用途を特定分野に限定する補助金は財政改革を実施して一般財源化し、地域でより自由に使うことができるようにすることで、地域全体の経済厚生を高めるべきだという議論を展開している。これらの議論は、場合によっては農業や農村への支出のカットも辞さないという内容で展開されている議論である。

これに対し、農業や農村には公益的機能があることを踏まえ、これらの分野への財政的支援は必要という立場からも議論が展開されている。今村（1978）は、都道府県レベルで住民も拠出する形の農村開発を目的とする基金を創設し、地域で主体的に補助金を用いて地域開発を行うことのできる制度を提案している。保母（1996）は、経済効率主義ではなく地域の維持を目的とした農村補助金を主張するとともに、農村の自前の努力を促すような政策が必要であることを主張している。関連して、坂本（1994）は地域で内発的発展を実現することができるような補助金改革を提案している。

以上、補助金改革をめぐる議論に注目した。大枠では、補助金はより自由に使えるようにすべきだという議論は共通しているが、内容を個別にみても、農業や農村への支出を認めるか否かで全く異なる制度改正案が提示されてきたことがわかる。これらの議論を受けて、筆者は、農山村への財政的支援は必要であるという立場を取る。この理由は、冒頭で触れた「国土形成計画(全国版)」でも述べられているように、災害防止や地域活性化のための地域資源の維持・管理などの点で国土管理は必要であり、国土管理を行う上で農山村地域はこれまでと変わらず重要だと考えるからである。更に、農山村地域の人々はそこで生活を営むことを希望している<sup>18</sup>。以上より、農山村地域において「持続可能な地域」を実現していくことは、喫緊の課題といえる。

企業誘致がなかなか成功しなかった農山村地域では、農業等の生産活動や日常生活が継続して行われることが重要となる<sup>19</sup>。このため、地域住民らによる地域活性化や地域づくりの活動が継続して行われ、内発的発展を実現する取り組みが必要となる。では、現状の制度をどのように変えて内発的発展を促し、実現していくか、そのための政策とはどういう政策かについての議論をみていくと、これまでの論者は具体的な政策案や制度設計のあり方について議論を必ずしも十分な形で展開しておらず、不明な点も多い<sup>20</sup>。そこで筆者が注目するのは、藤田（1986）が述べていたように、かねてから地方の側から提案され、これまで主に自治体レベルで実施されてきた、補助金改革を通じた総合補助金制度の創設である。

## 2. 3 「範囲の経済」による複数財生産論

### 2. 3. 1 「範囲の経済性」に基づいた農山村地域の活性化

農山村地域の活性化の取り組みの支援が、農業補助金の改革を通じてなされる総合補助金制度であるとして、この制度は何を目的に、どのように行われるべきか。このことを考える上で、2008年12月に国土交通省の中に設置された過疎集落研究会が出した報告書で提案されたことが参考になる。

<sup>18</sup> 国土交通省国土計画局（2009）、6-7ページ。

<sup>19</sup> 農山村地域における企業の立地状況については、岡田（2005）、125ページ、表6-3を参照。

<sup>20</sup> 今村（1978）が提示した包括的な基金制度は大いに参考になるものの、理念型としての提案にとどまっている。

過疎集落の実態をアンケートを通じて調べ、過疎集落の現状やこれらが抱えている課題への対策について述べている同研究会の報告書には、次の文章がある。

「地域の基盤となる農林業等の維持を図るとともに、地域を支える内発型の起業を促進することが必要であること。

この場合、地域由来の生産資源を複数種類の財・サービス生産に共有活用することによって、生産コストの縮減を図る、いわば『範囲の経済性』の発揮を図るべきこと。」(14ページ)

「地域を守っていくためには、外部の事業の誘導を待つのではなく、自らの地域が特徴あると思えるものを内発的に作り出していくことが重要である。」(23ページ)

(出所) 国土省国土計画局(2009)より。文中の強調は太田による。

ここでは、農山村地域の活性化の方向として、「範囲の経済性」も視野に入れた「内発型」の経済活動を行い、「自らの地域が特徴あると思えるもの」を「内発的」に生み出していくという方向性が示されている。ただ、報告書の中では、それが具体的にどういう政策によって実現されるのかについて、必ずしも明示的に論じられていない。ではどういう政策が必要か。筆者は1つの政策に、地域におけるこうした活動を促す財政的支援があり、その一形式として、総合補助金があると考え

る。では、本報告書の中で地域活性化の方向の1つとして提示されている「範囲の経済性」とは何か。次節で具体的な内容を検討していく。

### 2. 3. 2 「範囲の経済」に基づいた複数財生産論

「範囲の経済」(Economies of Scope)は、もともとは企業の生産活動を説明するために構築された概念である。現実の企業活動では、1つの企業が複数の財を生産しながら経済活動を行っているにも関わらず、経済理論はこのことを理論的に説明できずにいた中で、パンツァーとウィリック、そしてボーモルはこうした生産活動を経済理論として捉えることのできる精緻な理論的枠組みを提示した(Baumol et al.1982)。彼らが提示した「範囲の経済」の内容を端的にいえば、「別々の主体が複数の財を別々に生産するよりも、単一の主体がまとめて生産した方が効率的だ」とまとめられる。

ここで注目したいのは、なぜ「範囲の経済」が発生するのか、その要因をめぐる議論である。パンツァーらは、これが発生する要因として、ある生産過程で利用された生産要素がコストなしに別の生産過程で用いることができるという公共的生産要素(public inputs)と、少しコストがかかりながらも共通に利用することのできる共通生産要素(sharable inputs, quasi-public inputs)の2つ

を挙げている。

コストの大小はあるものの、共通に用いることのできる生産要素について、ティースは更に議論を展開している。「範囲の経済」の要因となる生産要素について、複数の生産活動で共通に利用される物的資本や情報などが指摘されてきた。しかし彼は、これらの生産要素があれば自動的に「範囲の経済」が発生するのではないと論じている。例えば、物的資本の場合、リースをするなどして市場取引を通じて外部に貸し出し、利潤を上げることもできるからである<sup>21</sup>。そこで彼は、物的資本や情報について場合分けをしながら「範囲の経済」が発揮されうるかどうかを議論し、下記の生産要素や要因がある場合は、「範囲の経済」が発生し、これに基づいた複数財生産が可能になると論じた（Teece, 1980, 1982）。

- ・不可分性があり、かつ特殊な生産過程に用いられる物的資本
- ・情報・ノウハウとそれらを伴う人的資本
- ・外部性

そしてティースは、物的資本や情報を有する人的資本に起因する「範囲の経済」が無限ではないことも指摘している。これらの生産要素が集中的に利用されると、混雑現象が生ずる可能性があるからである。

こうした「範囲の経済」に基づいた複数財生産論の理論的な成果や分析手法は、現実の経済活動の中で「範囲の経済」が発生しているかどうかを検証する上で盛んに用いられてきた<sup>22</sup>。農業も生産性向上の観点から用いられており、農家の複合経営を対象とする研究が行われている<sup>23</sup>。こうした研究の中で、本間・樋口・川村（1989）は、東北地方で行われている大規模水田複合農家を対象に、データ分析やヒアリングを通じて、こうした複合経営を行う農家の生産性が向上しており、その要因に情報があると指摘している。更に、本間・樋口（1994）はこうした情報の具体的内容を検証している。本間らは、大規模農家に対して行った綿密なヒアリングを行い、生産物市場や生産要素市場についての市場情報や、効率的経営のための情報・ノウハウといった経営管理情報、生産技術に関する情報などがあることを指摘した。そして、これらの情報は農家にある企業家精神に起因するものであったり、農家が持っている情報を入手するルートから得られるものであることも明らかにした。加えて、2.2節で述べたように、中嶋（1998）は生活関連事業を行う農業補助金の正当化の論理的根拠としても用いている。

以上、「範囲の経済」論について述べてきた。パンツァーらによる議論やティースの議論は、「範

<sup>21</sup> 中嶋（1989）も同様のことを指摘しながら、企業の生産関数に情報を組み込んだ上で、主体同士で情報を交換することによって「範囲の経済」が生ずることを明らかにしている。

<sup>22</sup> 日本ではこれまで農協や銀行を事例とする研究が行われている。農協を対象とする研究として、川村（1991）、近藤・廣政（1993）などがある。銀行を対象とする研究として、國方（2005）、森祐司（2008）などがある。

<sup>23</sup> 本文中に挙げた研究以外に木南（1988）、西村・近藤（2002）などがある。

「圏の経済」に基づいた複数財の生産活動を興すことを考える上で、重要な視点を提供している。しかし、注意すべきことは、これらの研究が主に一定程度の規模を有する企業であったり、大規模農家の生産活動を対象にしている点である。本稿が注目する農山村地域は、冒頭で述べたように地域全体が危機に直面しており、彼らが注目した生産主体とは明らかに事情が異なっている。具体的に述べると、農山村地域で進行している3つの空洞化は、集落の小規模化やそこで営まれる生産活動の縮小化を促進し、生産活動による情報・ノウハウの伝達に支障をきたすことで、物的資本や人的資本に強い負の影響を及ぼすといえる。加えて、2.1節で述べたように、農山村地域では経済的機能である農業生産活動は社会的機能である日常生活と密に関連しながら営まれている。生産活動を支える物的資本、情報・ノウハウやそれを有する人的資本の性質や状態も、日常生活に強く影響されている。したがって、農山村地域において「圏の経済」に基づく複数財生産に基づいた地域活性化を模索する際には、経済的機能だけに注目するのではなく社会的機能も視野に入れることが必要となる。このことは、個々の物的資本や人的資本の状態だけではなく、広く地域の状態を見渡しながらか、活性化活動のあり方を考えていくことが必要である。

このように、「圏の経済」論を農山村地域に適用しながら活性化を考えていく上では、こうした地域が有する特徴や現状をまず見た上で考えていかなければならない点に注意が必要である。しかし、概して「圏の経済」論で展開されてきた議論は、生産活動や地域活性化を考える上でいくつかのポイントを指摘しており、興味深い議論である。「圏の経済」は過疎集落研究会の報告書の中で提示された活性化の1つのあり方であるが、こうした考え方は、これまでの内発的発展論の中で提示されてきた「一村多品」に基づいた活性化のあり方と重なるものとして捉えることができる<sup>24</sup>。このことから、農山村地域における内発的な地域活性化を考える上で「圏の経済」論は興味深い議論だといえよう。

したがって、課題はこうした活動を過疎化に直面する農山村地域の中で促し、維持・発展させるためにはどのような政策が必要か、という点にある。これまでみてきた「圏の経済」についての先行研究は、効率的な生産を追求することや、実際の生産活動の中に「圏の経済」があるかどうかを検証することがテーマであった。しかし、これを実現する政策についての議論はなされていない。この点について、2.2節で注目したこれまでの議論から、筆者は農業補助金をめぐる議論の中で求められた総合補助金とその政策の1つであると考え。過去に、地域のニーズや情動的資源を活用しながら農業の発展のために画一的な農業補助金が用いられた事例があったが、より自由な使途で用いることのできる総合補助金があれば、地域の創意工夫に基づいた地域づくり活動を広く促し、

<sup>24</sup> 宮本憲一は、全国的に注目された大分県の「一村一品」運動を検証する中で「一村多品」を提示している。「一村一品」では対象となる生産物が市場競争の中で敗れた場合に地域づくりが危機に陥るため、そうならないためには複数の特産品を作ることが必要であり、内発的発展には「一村多品」が必要であるという（宮本, 2007）。

過疎地域の活性化に貢献しうる政策だと考える。

では、こうした総合補助金は実際に地域の活性化に貢献しうるのか、意義と限界は何かといった諸点が次の課題となる。次節以降、長野県で実施された総合補助金に焦点をあて、検証していく。

### 3. 長野県における農山村地域への地域づくり活動支援策

#### 3. 1 「特農」による地域づくり活動支援

長野県は複雑で多様な地形を有しているため、県内各所に条件不利地域が広がっており、多くの小規模自治体を抱えている。こうした状況の中で長野県は国の施策を補完しつつ、細部にわたる県単事業も実施することで農業活動を支援しながら、低コストで付加価値の向上といった「個性ある農業の展開」と、国際化や需要の変化などの動きに対応する「たくましい農業の構築」などを目指し、全国有数の農業県としての地位を確保してきた。しかし、県の地理的要因もあり、農業生産について少なからず県内で地域間格差が認められることや、遊休地が増加するという問題を抱え続けてきた（伊藤, 1982；長野県, 1988；若林, 1998）。

こうした問題に対応する1つの取り組みとして、県では、条件不利地域で行われる農業生産活動や地域づくり活動を細部にわたって支援する「特農」と呼ばれる政策があった。これは、後述する一定の条件を満たす条件不利地域の農山村における農業・農山村づくりを財政的に支援する政策であり、1959年の「特殊農業地域総合対策事業」に端を発し、2001年度まで実施されてきた「中山間地域特別農業農村地域対策事業」まで続けられた<sup>25</sup>。約40年にわたって行われてきた特農の経緯を表1にまとめた。

表1 長野県の「特農」の主な経緯

年度	経緯	知事
1959	いくつかの県単事業を統合して「特殊農業地域総合対策事業」が創設される。初年度補助金総額3110万円、事業件数74件。	西沢権一郎
1960	国で山村振興法が制定される。	↓
1973	「特別農山村総合対策事業」に名称変更。初年度補助金総額2億2000万円、事業件数236件。	

<sup>25</sup> 長野県・長野県辺境地農業振興対策連絡協議会（1993）では、一連の制度を「特農」と呼んでいる。また、2009年1月8日に実施した長野県農政部でのヒアリングと、2009年2月8日に実施した喬木村楽珍会会員桐生純治氏へのヒアリングでは、後期の制度である「中山間地域特別農業農村地域対策事業」も「特農」と呼んでいた。これらに倣い、本稿では一連の制度を「特農」と表記する。

1980	「特定地域農業振興総合対策事業」に名称変更。支援対象地域が追加される。初年度補助金総額3億3260万円、事業件数219件。	吉村午良 ↓ 田中康夫 ↓
1993	事業主体の追加と補助率の引き下げ（6/10以内→1/2以内）。補助金総額5億5000万円。	
1995	「中山間地域特別農業農村地域対策事業」に名称変更。対象地域の拡充（対象市町村を102→108へなど）。事業種目の新設など。	
1996	「農村女性活動支援事業」が追加される。	
1999	行財政改革で県単事業全体の見直し、補助金統合・削減が実施される。「特農」では一部事業（総合整備事業）が廃止される。	
2000 2001	「中山間地域特別農業農村地域対策事業」の事業費は2億2050万円に。	
2002	「特農」を含む11の県単事業を統合。「地域づくり総合支援事業」を創設。総額5億5000万円。	

（出所）青木（1999）、長野県・長野県辺境地農業振興対策連絡協議会（1993）、長野県農政部資料「特農事業の主な改正経過」、長野県農政部『施策概要』（各年度）、長野県ホームページ「長野県の歴代知事」より作成。

「特農」の起源は、国が山村振興法を制定する前年の1959年、県の財政改革の結果として成立した「特殊農業地域総合対策事業」にある<sup>26</sup>。この制度は県内の条件不利地域における農業生産活動に対する財政的支援を目的であった。創設当時の予算は3110万円で、当時は専ら農業支援を行っており、農地造成やかんがい排水といった土地基盤の整備や、農業用機械の導入といった農業の近代化の支援がなされた。初年度の事業件数は74件であった。その後1973年に「特別農山村総合対策事業」と事業名を変えながら、農業生産活動への支援に加えて、生活改善施設や安全防災施設の建設など農山村地域における生活の支援も事業に加わった。この時期の「特農」の予算は2億2000万円と大幅に増え、事業件数も236件と大きく伸びている。その後「特定地域農業振興総合対策事業」、「中山間地域特別農業農村地域対策事業」と事業名が変わっていくとともに、予算額も1988年以降5億を超える規模となり、事業件数も1988年には255件、1992年には375件と増えていく。1998年の冬季オリンピック開催前後から財政改革が実施され、「特農」も一部事業が廃止される<sup>27</sup>。そして2000年に田中康夫が県知事に就任し、2001年の事業で「特農」は廃止となる。廃止された2001年度の予算は2億2050万円となっていた。

<sup>26</sup> 以下、「特農」についての記述は、長野県・長野県辺境地農業振興対策連絡協議会（1993）に基づいている。

<sup>27</sup> 冬季オリンピックに起因する長野県の財政改革については、長野県地方自治研究センター編（2000）、森裕之（2008）を参照のこと。



表2 「特農」（中山間地域特別農業農村地域対策事業）の概要

<p><b>【対象地域】</b> 特別農山村地域、特定農山村地域、特定地域農業振興地域の農業集落。このうち特別農山村地域とは、林野率0.75以上・人口密度1.16未満、人口減少率0.06以上・財政力指数0.50未満の市町村などの地域を指す。</p> <p><b>【対象主体】</b> 市町村と農業協同組合、土地改良区などの農業者</p> <p><b>【補助率】</b> (1) 市町村が行う事業の経費について…事業費の1/2以内または1/3以内 (2) 農業者が行う事業について…事業費の7/10以内。但し特定農業振興地域での事業は10/10を県が負担。</p> <p><b>【事業内容】</b> ・総合整備事業…以下の5つの事業に準ずる ・生産活動強化事業…農産物等の生産振興を図るための施設を設置する事業 ・地場産業育成事業…地域特産物の加工および流通のための施設を設置する事業 ・交流拠点整備事業…地域資源を活用した都市住民との交流を促進するための施設を設置する事業 ・農村景観保全事業…農村景観を形成するための植樹・花壇造成等の事業及び営農活動により作りだされた景観を保全する事業 ・農村コミュニティ促進事業…農業振興と生活改善を図る施設を設置する事業</p> <p><b>【審査・採択プロセス】</b> 事業申請の窓口は市町村で、市町村もしくは県地方事務所から県本庁の農政部へ申請。しかし実際には、県議会議員を経由して申請される場合が多かった。事業の審査は県本庁内の農政部で実施し、事業の採択を決定する。</p>
---

（出所）長野県農政課『平成8年度中山間地域特別農業農村対策事業事務要覧』、及び2009年1月8日に実施した長野県農政部でのヒアリングと、2009年2月8日に実施した喬木村楽珍会会員桐生純治氏へのヒアリングより作成。

1959年度から2001年度までの約40年にわたって実施された「特農」は、具体的にどのような制度であったか。表2に「特農」の後期の制度である「中山間地域特別農業農村対策事業」の概要をまとめた。一定の条件を満たす県内の条件不利地域を支援対象地域とし、そこで行われる生産活動や生活改善活動を支援することを目的としており、市町村に加えて農業者も支援対象としている。事業の補助率を見ると、事業経費は県、市町村、農業者がそれぞれ一定程度の負担をすることとなっているが、一部事業については県が全額負担をしている。支援対象事業をみると、農業関連の施設の建設や機械の購入など、ハードの建設・整備に限定されていることがわかる。そして「特農」における事業の審査・採択は、県本庁の農政部で行っていた。地域からの「特農」への申請は、市町村が事業申請の窓口となっており、市町村や県の地方事務所から本庁の農政部に申請されるが、実際は県議会議員を通じて申請されることが多かったという<sup>28</sup>。このように、「特農」では、補助金の配分過程において県議員の存在が大きかったという特徴がある。

最後に、「特農」で行われた事業の効果について述べる。長野県・長野県辺境地農業振興対策連絡協議会（1993）には「特農」事業の具体的な事例が挙げられている。その中で共通しているのは、

<sup>28</sup>「特農」の採択プロセスについては、2009年1月8日に実施した長野県農政部でのヒアリングと、2009年2月9日に実施した喬木村楽珍会会員桐生純治氏へのヒアリングによる。

農業団体に農業生産のための施設整備がなされることで品質管理が成功した事例や、機械整備がなされることで労働時間の短縮等の労働生産性の向上が図られた事例が報告されている点である。これらのことから、「特農」は典型的な農業補助金であり、ハード整備を行うことで河村のいう経済的機能から活性化を図ろうとしたことが伺える。

### 3. 2 田中県政下における農山村地域への地域づくり活動支援策

#### 3. 2. 1 補助金改革と「地域づくり総合支援事業」・「集落創生交付金」

2000年に県知事に就任した田中康夫は、吉村午良元知事下で実施されてきた財政改革を受け継ぎ、補助金の整理統合を行う<sup>29</sup>。この取り組みでは「特農」も対象となり、他の補助金と整理統合された。従来、吉村県政で実施されてきた補助金改革では、事業の統廃合や総額の削減が行われたものの、「特農」をはじめハード整備を中心とする事業そのものは継続されてきた。しかし、田中県政で実施された補助金改革とその後の制度創設・改正では、ハード整備中心から地域住民主体の活動や自治体独自のアイデアに基づいた地域づくり政策の支援など、ソフト支援中心へと補助金のあり方が大きく変える形で改革がなされていく。その結果成立したのが、本稿が目指すコモンズ支援金制度であり、今日の地域づくり支援金である。

このように、地域づくりという視点から見たときに補助金のあり方が大きく変わったのが田中県政下の特徴の1つである。しかし、特農の改革から直接支援金が生まれたのではなく、新たな制度創設と統合を経て支援金が創設された。主な経緯を表3にまとめた。

表3 田中県政以降の長野県の地域づくり支援策の経緯

年度	経緯	知事
2002	「特農」を含む11の県単事業が統合され、「地域づくり総合支援事業」が創設される。総額5億5000万円。	田中康夫
2003	「市町村『自律』支援プラン」が提示される。その中に、総額2億円の集落創生交付金が創設されることが公表された。	↓ 村井 仁 ↓
2004	中長期計画「未来への提言」を提示。「市町村『自律』支援プラン」の施行。	
2005	「地域づくり総合支援事業」、「集落創生交付金」を統合して「コモンズ支援金」が創設される。総額10億円。	
2006		
2007	コモンズ支援金の名称を「地域発元気づくり支援金」に変更。総額10億円。	

(出所) 2002年6月4日付信濃毎日新聞朝刊、長野県(2003)「市町村『自律』支援プラン」、長野県資料「『信州ルネッサンス革命』推進事業(コモンズ支援金)の概要」、長野県ホームページ「地域発元気づくり支援金」、長野県ホームページ「長野県の歴代知事」より作成。

<sup>29</sup> 補助金改革を含め、田中県政下で実施された財政改革については、森裕之(2008)を参照のこと。

補助金改革からコモンズ支援金に至るまでの一連の経緯について述べる。2000年に県知事に就任した田中は、吉村県政時から行われてきた財政改革を引き継ぎつつ、独自の理念に基づいて補助金統合を行った。この改革では、「特農」を含む11の県単独事業の補助金が統合され、新たに「地域づくり総合支援事業」が創設された。この財政改革の中で「地域づくり総合支援事業」に統合された補助金を表4にまとめた。

表4 地域づくり総合支援事業に統合された事業

部局名	事業名	2001年度当初予算額	
			一般財源
危機管理室	豪雪地帯振興事業	32,000	32,000
	消防施設整備事業	10,195	10,195
総務部	過疎地域自立支援促進モデル事業	70,000	70,000
商工部	商店街環境整備事業	70,000	70,000
	商店街活性化支援事業	23,000	23,000
	観光地活性化推進事業	40,500	40,500
農政部	中山間地域特別農業農村対策事業	220,000	220,000
	有害動植物等防除対策事業	1,600	1,600
林務部	特定地域林業振興総合対策事業	61,200	61,200
	野生鳥獣保護管理適正化事業	1,800	1,800
住宅部	景観形成住民協定推進事業	10,000	10,000
合計	11事業	540,295	540,295

（出所）長野県資料より。単位は千円。

（注意）各部局名、事業名は2001年度当時の名称。

表4より補助金改革が本庁内の部局を横断して実施されたことがわかる。とりわけ、農政部の「中山間地域特別農業農村対策事業」の額が大きい。「特農」は地域づくり総合支援事業の主な財源であった。こうした改革に対し、県議会では県議員らによる反発があり、「地域づくり総合支援事業」をめぐる議論もなされた<sup>30</sup>。こうした反発が起きた理由の1つは、前節で述べたように、「特農」が県内の農山村地域で長きにわたってよく利用された制度だったことによると考えられる。こうした反発に対し、新たにできる事業が従来の「特農」の理念も反映させるべく働きかけていくという県農政部の説明もあって、成立に至った。

「地域づくり総合支援事業」は、地域の特性を生かした個性ある地域振興を図るため、市町村が実施する地域の実情を反映した創意工夫ある取り組みを支援することを目的とした<sup>31</sup>。事業の予算

<sup>30</sup> 平成13年12月18日、平成14年3月13日長野県議会農政林務委員会会議録を参照。

<sup>31</sup> 以下、「地域づくり総合支援事業」の概要については、長野県ホームページ「地域づくり総合支援事業」を参照。

は2002年から2003年は5億5000万円、2004年は4億円の予算が充てられた。支援対象は原則として市町村や広域連合などの公的機関とされ、NPOなどの団体はこれらの公的機関を通じて支援される間接補助の形をとった。支援対象事業については、農林業、商業等の産業振興、生活・環境の整備推進事業福祉等の増進事業など6項目が挙げられた。これらの事業に対する補助率は事業費の1/2以内とされた。

ここまでの内容を見る限り支援対象事業などに「特農」の名残を残すものとなっているが、大きく変わったのは事業の審査・採択プロセスである。3.1節で述べた「特農」では、県本庁の農政部が県議会議員や市町村等からの申請を受けて事業の審査・採択を行っていたのに対し、この事業では県本庁は予算の枠を配分するのみで、実際の事業の審査と採択は、県内10の広域圏に設置された県地方事務所と市町村長を中心に構成される「地域政策会議」で行われることとされた<sup>32</sup>。この会議では地域から提案された事業をそれぞれの地域の裁量で採択することとなり、採択プロセスは公開されて行われた。

従来の「特農」と比べると、「地域づくり総合支援事業」にみられる制度と審査・採択プロセスに少なからず変化が起きたことで、この事業が成立した当初、市町村長を中心にこの事業の支援対象事業や採択のルールをめぐる戸惑いや不安の声が上がったという<sup>33</sup>。こうした状況にも直面しながら、各地域では事業が実施されていった。地域で審査・採択された事業の具体的内容をみると、例えば木曾地域で行われた2003年の地域政策会議では、申請された事業が住民参加を促す内容であるかを主な判断基準として、申請された67事業中41事業を採択された。採択された事業には、地元出身の芸術家を招いて小中学生とのワークショップを開催する事業や、川辺の整備事業などがあった<sup>34</sup>。このように、「地域づくり総合支援事業」従来のハード整備からワークショップ開催のようなソフト事業まで、様々な事業が採択されたことが伺える。上述したように、この事業の予算の主な財源は「特農」であったことから、農山村地域支援という視点からこの財政改革と地域づくり総合支援事業を見れば、予算が増額されながら、従来のハード整備を中心とする農業・農村生活への支援が、広く地域づくりの活動を目的とした支援に変わる改革であったといえる。

2002年から「地域づくり総合支援事業」が実施される中で、田中前知事は2003年9月に「市町村『自律』支援プラン」を発表する<sup>35</sup>。このプランは、既存の広域連合の強化や県職員の市町村への派遣など、多角的に市町村を支援する内容で構成されており、広く注目を集めた<sup>36</sup>。その中の1つに、

<sup>32</sup>「地域づくり総合支援事業」における県から各地方事務所の予算の配分は、①40%を10の広域圏に一律に配分、②40%を市町村数・面積・人口などに応じて配分、③20%を過疎や豪雪など、この事業に統合される前の事業を考慮して配分されたとのことである（2002年6月4日付信濃毎日新聞朝刊より）。

<sup>33</sup>2002年6月4日付信濃毎日新聞朝刊を参照。

<sup>34</sup>2003年5月14日付信濃毎日新聞朝刊を参照。

<sup>35</sup>「第2回小さくても輝く自治体フォーラムin長野県阿智村」、『住民と自治』488号を参照。

<sup>36</sup>平岡・森（2005）などを参照。

県内の条件不利地域に対する財政的支援として、「集落創生交付金」が盛り込まれた<sup>37</sup>。この交付金は、条件不利地域における住民主体の地域づくり活動の支援を目的としており、後述する県総合計画をめぐってなされた「コモンズ」を軸にした地域づくりの活動を支援するという理念で実施された。対象地域は高齢化率と財政力指数について過疎地域の指定要件を満たす市町村であり、行政区域内に辺地集落やへき地の学校、診療所を有する市町村とした。予算総額は2億円で、支援対象事業は、これらの地域の住民が実施するコミュニティ活動に対して市町村が行う支援事業や、市町村によるコミュニティ活性化のための取り組み、その他暮らしを守る活動を支援対象とした。

このように、交付金は農山村地域における地域づくり活動を支援することを目的とする事業であり、事業目的や支援対象事業の一部で「地域づくり総合支援事業」と重なる内容を有する制度であった。しかし、この事業と大きく異なる点があった。それは、交付金の審査・採択プロセスである。県地方事務所と市町村長が中心となって行う「地域づくり総合支援事業」は、地域がある程度の裁量を有しながら地域独自の基準で事業の審査と決定を行っていたのに対し、この交付金では、市町村が県本庁へ提案し、これを受けて県本庁が審査し採択する形式をとった。このことが以下で述べるように県内で議論を呼ぶ。

以上の内容を有する交付金は2004年4月から実施された。同年度において交付金を交付された市町村は57で、「地域で行う除雪作業の補助」（高森町）、「演芸会・運動会・文化祭の開催」（旧浪合村）などの事業が実施された<sup>38</sup>。ハード事業だけではなく、地域で行われるイベントなどのソフト事業といえる取り組みへの支援も行っていることがわかる。

この交付金をめぐって県内市町村から問題が提起された。その内容は次の通りである。従来、こうした辺地集落等に対する支援は市町村が行ってきたにも関わらず、県による交付金は、市町村によるこうした支援の取り組みを県が望む方向に誘導する側面があるのではないかと、という問題提起である。森裕之（2008）もこの交付金に対して市町村からの問題提起と同様の見解を示しており、後述するコモンズ支援金とともに、県が市町村を飛び越えて地域を直接支援することに疑問を呈している<sup>39</sup>。

## 参考文献

青木弘（1999）、「長野県における行政改革について」、『地方公務員月報』第432号、79-83ページ  
跡田直澄・橋本恭之（1991）、「硬直化する補助金行政」, 本間正明編『地方の時代の財政』, 有斐閣,

<sup>37</sup> 以下、「集落創生交付金」については、長野県（2003）を参照。

<sup>38</sup> 2004年4月16日及び同年10月20日付信濃毎日新聞朝刊より。こうした事業の他、建設資材支給事業にもこの交付金が交付されている。詳細は森裕之（2008）、225ページの表6-3を参照のこと。

<sup>39</sup> 以上、2004年1月24日付信濃毎日新聞朝刊及び森裕之（2008）、223、231ページを参照。

87-116ページ

- 伊藤寛幸・出村克彦・佐藤和夫 (2000), 「農道整備事業における費用便益分析 内部収益率, 純現在価値及び便益率の算定」, 『農村計画論文集』第2号, 61-65ページ
- 伊藤喜雄 (1982), 「長野県農政と県単事業」, 『農業と経済』第48巻第12号, 47-55ページ
- 井戸敏三 (2008), 「小規模集落元気作戦の展開」, 『自治研究』第84巻第8号, 3-27ページ
- 今村奈良臣 (1978), 『補助金と農業・農村』, 家の光協会 (『今村奈良臣著作集下 農政改革と補助金』, 農山漁村文化協会, 2003年所収)
- 牛嶋正 (1980), 「国庫補助金等の検討と効率的行政」, 『オイコノミカ』第17巻第1号, 47-74ページ
- 岡田知弘 (2005), 『地域づくりの経済学入門 地域内再投資力論』, 自治体研究社
- 小田切徳美 (2006), 「中山間地域再生の方途-総括と展望」, 小田切徳美・安藤光義・橋口卓也『中山間地域の共生農業システム 崩壊と再生のフロンティア』, 農林統計協会, 208-231ページ
- 小田切徳美 (2009), 『農山村再生 「限界集落」問題を越えて』, 岩波書店
- 河村能夫 (1998), 「農村活性化と地方自治体の役割」, 小池恒男編『日本農業の展開と自治体農政の役割 21世紀を見据えて』, 家の光協会, 139-184ページ
- 川村保 (1991), 「総合農協の規模の経済と範囲の経済 多財費用関数によるアプローチ」『農業経済研究』第63巻第1号, 22-31ページ
- 川本彰 (1972), 『日本農村の論理』, 龍溪書舎
- 神田三亀男 (1985), 「過疎地域のむらづくりと補助金・融資の功罪」, 『農業と経済』第51巻第4号, 57-64
- 関東農政局長野統計情報事務所 (2001), 『2000年世界農林業センサス 農業集落調査結果』
- 北田紀久雄 (2009), 「集落特性と活性化評価の関連性に関する基礎的研究 山形県の事例分析」, 『農村研究』第108号, 11-21ページ
- 君塚正義 (1976), 「村落社会の自己展開」, 『農業経済研究』第49巻第4号, 167-174ページ
- 木南章 (1988), 「経営複合化の経済効果 多財費用関数によるアプローチ」, 『三重大学農学部学術報告』第76号, 25-34ページ
- 國方明 (2005), 「わが国銀行業の規模と範囲の経済性の再検証: 短期可変費用関数の推計」, 『青森公立大学経営経済学研究』第10巻第2号, 53-60ページ
- 国土交通省国土計画局 (2009), 「過疎集落研究会報告書」
- 近藤功庸・廣政幸生 (1993), 「北海道の総合農協における規模の経済性と範囲の経済性に関する計量分析」, 『北海道大学農経論叢』第49号, 157-175ページ
- 坂本忠次 (1994), 「国庫補助金制度改革の現代的課題 農業関係補助金の事例を中心に」, 『岡山大

学経済学会雑誌』第26巻第1号，29-55ページ

鈴木芳夫（2000），「山形県市町村総合交付金制度の動向」，『地方財務』第555号，47-52ページ

新農政推進研究会編（1992），『新政策そこが知りたい 「新しい食料・農業・農村政策の方向」の解説』，大成出版社

田代洋一（1999），「中山間地域政策の検証と課題」，田端保編『中山間の定住条件と地域政策』日本経済評論社，175-221ページ

中島隆信（1989），「エコノミーズオブスコープの発生原因についての再検討」，『三田商学研究』第32巻第3号，1-19ページ

中嶋康博（1998），「農業農村整備事業と補助制度」，奥野正寛・本間正義編『農業問題の経済分析』，日本経済新聞社，191-226ページ

中嶋康博（2005），「土地改良事業の費用便益分析」『フィナンシャル・レビュー』第77，90-119ページ

長尾正克（1985），「現場からみた補助金農政のあり方」『農業と経済』第51巻第4号，48-55ページ

長南史男（1997），「農業補助金と地域経済」，『農業と経済』第63巻第6号，53-60ページ

長野県地方自治研究センター編（2000），『長野冬季オリンピック白書 県民から見たオリンピック』

中村征之（1999），「隗より始めよ 県総合補助金、交付金制度」，『月刊自治研』第480号，103-110ページ

西村和志・近藤巧（2002），「酪農複合経営における範囲の経済 北海道酪農における実証」，『農業経営研究』第40巻第2号，51-56ページ

橋口卓也（2008a），『条件不利地域の農業と政策』，農林統計協会

橋口卓也（2008b），「農業・農村政策の動向と地域対応－わが国の条件不利地域を主に－」，『歴史と経済』第199号，2-12ページ

橋口卓也（2008c），「農業集落の構造と動向」，小田切徳美編『日本の農業 2005年農業センサス分析』，農林統計協会，203-237ページ

橋詰登（2005），『中山間地域の活性化要件－農業・農村活性化の統計分析－』，農林統計協会

橋詰登（2006）「1990-2000年における農業集落の構造動態 世帯構成，集落機能，資源管理活動の変化を中心に」『農林水産政策研究所レビュー』第20号，24-35ページ

橋本理（2007），「地域の主体形成と公共政策の役割－長野県の事例を中心に」，サステイナブル社会と公共政策研究班『サステイナブル社会と公共政策』，関西大学経済・政治研究所，189-222ページ

林宜嗣（1997），「国庫支出金の一般財源化」，『経済分析』第150号，60-78ページ

平岡和久・森裕之（2005），『検証「三位一体の改革」自治体から問う地方財政改革』，自治体研究

社

- 藤田武夫 (1986), 「わが国における国庫補助金の変遷と改革の課題」, 『都市問題』第77巻第7号, 3-18ページ
- 保母武彦 (1996), 『内発的發展論と日本の農山村』, 岩波書店
- 保母武彦 (2008), 「中山間地域の再生と維持可能性」, 『環境と公害』第37巻第4号, 2-8ページ
- 堀口健治 (2009), 「コメ60キロに3000円交付 戸別所得補償制度の中身」, 『エコノミスト』第87巻第62号, 82-84ページ
- 本間哲志・樋口貞三・川村保 (1989), 「水田型大規模複合経営における規模の経済と範囲の経済」, 『農業経営研究』第27巻第2号, 1-10ページ
- 本間哲志・樋口貞三 (1994), 「範囲の経済性的実態的解明 青森・岩手における大規模稲作複合経営農家を事例とした事実発見と仮説補強発見」, 樋口貞三『農業・農業関連産業における規模・範囲の経済性に関する理論的実証的研究(平成4年度文部省科学研究費補助金(一般研究B)研究成果報告書)』, 46-95ページ
- 水谷利亮 (2006a), 「県の機能と地方自治一市町村支援機能と『信州モデル』」, 『社会科学論集』(高知短期大学), 第90号, 5-42ページ
- 水谷利亮 (2006b), 「多元的複線の地方自治システムにおける県の出先機関の機能分析序論—長野県における現地機関に関する事例をもとにして—」, 『社会科学論集』(高知短期大学), 第91号, 133-169ページ
- 三友盛行 (2003), 「補助金依存からの脱却と農業者の自立と自律」, 『北方農業』第53巻第11号, 9-12ページ
- 宮本憲一 (1982), 『現代の都市と農村 地域経済の再生を求めて』, 日本放送出版協会
- 宮本憲一 (2007), 『環境経済学 新版』, 岩波書店
- 民主党 (2009), 「民主党政権政策Manifesto2009」
- 森裕之 (2008), 『公共事業改革論 長野モデルの検証』, 有斐閣
- 森祐司 (2008), 「地域銀行の投信窓販に関する範囲の経済性」, 『証券経済研究』第64号, 129-147ページ
- 八木信一・太田隆之 (2008), 「小規模自治体の維持可能性と政府間関係—長野県における支援策の評価—」, 『環境と公害』第37巻第4号, 31-37ページ
- 若林英男 (1998), 『長野県政とともに歩んだ私の50年』
- 亘理格 (2008), 「国土形成計画における『新たな公』の役割と限界」, 『日本不動産学会誌』22(1), 61-67ページ



Baumol, W.J., J C. Panzar and R. D. Willig (1982), *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich

Teece, D.J. (1980), "Economies of Scope and the Scope of the Enterprise," *Journal of Economic Behavior and Organization*, Vol.1 No.3, pp.223-247.

Teece, D. J. (1982), "Towards an Economic Theory of the Multiproduct Firm," *Journal of Economic Behavior and Organization* Vol.3 No.1, pp.39-63.

#### 長野県資料

長野県（1988）、『長野県農業21世紀への展望 競争に打ち勝つ個性あるたくましい農業の展開をめざして』

長野県（2003）、「長野県市町村『自律』支援プラン」

長野県・長野県辺境地農業振興対策連絡協議会（1993）、『特農三十年（長野県辺境地振興農政懇談会30周年記念誌）』

長野県ホームページ「地域づくり総合支援事業」<http://www.pref.nagano.jp/soumu/shichoson/tiikiduk/>（2009年11月14日閲覧）

長野県ホームページ「地域発元気づくり支援金」

<http://www.pref.nagano.jp/soumu/shichoson/genki/genkitop4.html>（2009年11月14日閲覧）

長野県ホームページ「長野県の歴代知事」<http://www.pref.nagano.jp/hisyu/governor/govlist.htm>（2009年11月14日閲覧）