

岐阜県・市町村財政の変化と課題

——低成長への移行による変化を中心に——

柿 本 国 弘

- I 地方財政の構造的変化
- II 岐阜県・市町村財政の変化
- III 県・市町村財政硬直化の進展と「健全財政（論）」
- IV 地域活性化と県・市町村財政の課題

はじめに

周知のように二度のオイルショックとドル危機、変動相場制への転換などを契機とした高度成長から低成長時代への移行は、産業・貿易構造をはじめ財政・金融、労働力市場などあらゆる面にわたる大きな変化をもたらす過程であった。現代日本経済の基本的動向は、大きくいって次の二点に求めることができよう。一つは、高度成長型の重化学工業が従来型素材供給産業と先端型加工組立業に分化するなかで、後者が技術革新や労働運動のとり込みによって極度に発展し、これによって輸出・経常収支が大幅に増大して、世界の経済大国としての地位が強化されたことである。いま一つは、加工組立型大資本と国家規模での経常収支の大幅黒字とはウラハラに、公共側（国家・地方財政）が深刻な財政硬直化をきたし、「公債に抱かれた経済」へと転化したこと、ここから行政改革や一般消費税の導入が最大級の国政課題とされてきたことである¹⁾。

本稿で検討する地方財政も、国家財政と同様に、あるいはそれに規定されて「公債に抱かれた財政」への様相を年々深めてきた。産業、貿易、労働力面などの「構造的変化」になぞらえていうなら、やはり「構造的変化」といってよいような大きな変化が、地方財政の面でもいろいろみられる。本稿は高度成長から低成長への移行を契機として生じた地方財政の変化を、岐阜県の実態にそくして具体的に検討することを

課題とする。そのために、まず第I節では全国的な動向を概略することとし、また最後の第IV節では、構造的変化のもとでの岐阜県地方（県・市町村）財政の課題について触れることにしたい。

本論に入るに先立ち、時期区分について一言しておきたい。第一次オイルショックの影響で1974年に戦後始めてマイナス成長に落ち込んだ日本経済は、実質成長率が1974年-1980年平均で4%余と高度成長期の年平均に比べて半分以下に低下したが、国家・地方財政の場合は、その規模が必ずしも経済成長率と同一軌道の落ち込みをたどったわけではなかった。すなわち財政再建の始まった1980年以後は、経済成長率の低下と同様に財政規模が目立って低下したが、1974年から1979年ないし1980年までは、経済成長率の落ち込みとは対照的に、高度成長期と変わらないような積極財政ぶりだった、ということである。

これを数値でみると、国家財政のばあい、1965-1973年の高度成長期の一般会計対前年度伸び率（純計決算額）の年平均は18.1%（地方財政は18.4%）あったのに比べ、低成長に転化した1974-1979年平均伸び率も17.6%（地方財政は16.0%）と高度成長期とほとんど変わらなかった。これはいうまでもなく、経済の大きな落ち込みに対して国とそれに連動した地方が、いわゆる「機関車論」にもとづいて景気浮揚策をとり公共事業が大幅に増大したからであった。このような景気刺激的財政が抑制基調

に転じたのは、ようやく1980年の財政再建年からであり、以後1980-1986年までの国家財政（一般会計）の対前年度伸び率は年平均4.8%と目に見えて低下したのである。

このように財政面での目立った変化は、精確には1974年以後でなく1980年ごろを画期として、それ以前と以後を比較すべきであろうが、本稿では高度成長期といわゆる「低成長」期の、しかも一地方県の財政構造の変化を検討することを課題とするので、1973年あるいは1974年を画期として、73年以前を高度成長期、74年以後を低成長期として大まかに区別し、低成長移行にともなってみられた地方財政の変化をたどることしたい。ちなみに1974年以後の低成長期をひとくくりとし、1965-1973年と1974-1986年を比較すると、国家財政は年平均伸び率がそれぞれ18.1%から11.2%へ、地方財政は18.4%から10.5%へと大きく落ちこんでいて、

財政構造のうえでも大きな構造的変化が生じていることを伺わせるに足りるのである（以上数値は自治『地方財政白書』各年版より算出）。

I 地方財政の構造的変化

(1) 地方財政硬直化の進展

1974年以降の地方財政の特徴は、国家財政と同様に、年々巨額の財源不足にみまわれたことであった。「借金財政」あるいは「公債に抱かれた財政」へと転化したことは、国家財政も地方財政も同様である。このことは、地方財政においては、第一次オイルショックの影響が生じた1975年に2兆2,000億円近い財源不足が生じたことに始まって、以後毎年1兆円～4兆円に達する大きな財源不足が生じていることに示されている。各年ごとの地方財政計画による財政規模と財源不足額の数値は、表I-1のとおりである。

表I-1 地方財政計画及び財源不足額の推移（単位：億円、%）

年度	地方財政画		左のう		不足額	左の補てん措置				
	地計	金額	伸率	一般歳出		地方交付税の増額			地方債の増弁 (財源対策債)	
						金額	伸率	交付税 特別会計 借入金		その他
1975 補正		220,322	-	210,658	-	21,831	11,199.8	-	11,199.8	10,632
76 当初		252,595	17.2	238,598	15.9	26,200	13,141	559	13,700	12,500
77 当初		288,365	14.2	271,045	13.6	20,700	9,400	950	10,350	10,350
78 当初		343,396	19.1	321,014	18.4	30,500	15,500	1,500	17,000	13,500
79 当初		388,014	13.0	361,622	12.6	41,000	22,800	1,800	24,600	16,400
80 当初		416,426	7.3	385,660	6.6	20,550	8,950	1,300	10,250	10,300
81 当初		445,509	7.0	408,523	5.9	10,300	1,320	2,080	3,400	6,900
82 補正		474,256	-	431,641	-	27,119	15,433	-	15,433	11,686
83 当初		474,860	0.9	427,286	△0.1	129,900	18,958	△2,304	16,654	13,246
84 当初		482,892	1.7	431,258	0.9	15,100	-	3,049	3,049	12,051

(注) 1. 一般歳出は公債費以外の歳出である。

2. 1983年度の財源不足額2兆9,900億円には交付税特別会計借入金の利子負担3,446億円は算入されておらず、1984年度の財源不足額1兆5,100億円には当該利子負担3,638億円は算入されている。

出所. 和田八東「地方財政の“赤字”と“再建：」（立教経済学研究第38巻第4号，1985年）2ページ。

1954(昭和29)年に大きな財政赤字にみまわれ、その再建に1959年ごろまでの時期を要したいわゆる財政再建期を、戦後地方財政の「第一の危機」とするならば、1975年以後は地方財政の「第二の構造的な危機²⁾」といわねばならない時期である。ちなみに赤字団体数は1955年のばあい、都道府県36、市町村1,522であったが、1975年はそれぞれ27,216、1980年がそれぞれ2,555というようになっている(『地方財政白書』各年版より)。

「第二の構造的危機」下における巨額の財源不足の原因は、1975年以降時期的に二つに区切って指摘されるだろう。第一は、前述のように1970年代後半にあって、「低成長」への経済の落ち込みにもかかわらず、財政支出が高度成長期と変わらないぐらいの大きさで増大したことである。いわゆる「地方財政の硬直的膨張と地方税源の枯渇³⁾」といわれる事態が、1970年代後半の財政硬直化(危機)の原因であった。第二は、1980年代に地方税、地方交付税などの一般財源の伸び率が大きく低下したことである。1980年代は「財政再建」期でもあり、支出も厳しく抑制されたので、財政硬直化の直接的原因は支出面ではなく収入面であった。すなわち、実質的には低成長でなく中成長であった1976-80年(この間の年平均実質経済成長率は5.0%)において、地方税の年平均対前年伸び率は14.3%であったものが、1981-86年(この間の年平均実質経済成長率は3.6%ていど)では7.6%へと半減し、また地方交付税は12.8%から3.4%へと大きく低下しているのである。

さて地方財源不足は地方税の拡充か、地方交付税率の引き上げか、国庫支出金の引き上げか、地方債の増発か、のいずれかの方法によって解決するしかない。しかし地方税独自の改善は低成長と国税全体の改革動向の中では不可能であったし、国庫支出金は増大どころか、国家財政難のために1985年以降は、大幅に引き下げられさえしていた。そこで残された主要方法として、一つに交付税特別会計が、大蔵省資金運用部から借入金を重ねること(地方交付税率の現行32%を引き上げる代わりに)によって、いま

一つに地方債を増発することによって、財源不足が補填されることになった。いわゆる「財源補てん措置」は1965-1974年にもとられたが、1975年以後はこれが大規模に恒常化したところに特徴がある。

このような補てん措置は、要するに「借金」の積み重ね方式であるから元金の返済が必要とされることはいうまでもなく、したがって問題の解決は先のばしにされていくことになる。この意味で、その場しのぎのびほう策的解決策でしかない。

以上のような1974年以後における地方財政硬直化の深化は、地方公共団体の「減量経営」(行財政改革)や「都市経営」を生み出す基盤ともなった。「減量経営」では、1984年で2,670人の地方公務員(一般行政職、義務教育教員中心)削減であったものが、「地方行革大綱」の出された85年には10,852人、86年には6,191人、87年には2,868人の多数に達している(『地方財政白書』各年版より)。それだけでなく、「借金財政」の拡大や補助金削減の過程は、「地方の時代」のスローガンとは反対に、国の財政調整機能をとおして、地方財政の国家財政に対する従属性をさらに拡大する過程ともなった。

以下地方財政硬直化の実態を、主要経費である土木費、民生費をとおして、次に歳入面での変化を地方税、国庫支出金、地方交付税、地方債をとおして概略しておこう。

(2) 経費(歳出)面での変化

高度成長から低成長への変化にともなって生じた地方財政の大きな変化のありさまを、まず経費(歳出)面での変化からみることにしよう。地方財政の規模は国家財政と同じく、ほぼ国民総生産に比例して増大するものであるが、前述のように1965-1973年の年平均歳出増大率が18.4%であったのに対し、1974-1986年の平均は10.5%と8%も増大率が低下している(都道府県・市町村の純計、以下同様)。とくに1980年(財政再建元年)以後1986年までは、年平均4.9%と増大率は大きく低下しており(『地方財政白書』各年版より算出)、ここに歳出面での大

きな変化が生じていることを一般的に伺うことができる。

主要経費を具体的にみると、変化が目立つのは土木費、民生費、公債費であった。すなわち1965-1973年平均と1974-1986年の年平均伸び率を歳出決算額で比較すると、土木費は目的別にみて20.0%から9.0%へと大きく低下している。これは性質別にみての普通建設事業費の対前年度伸び率が、この間22.8%から6.8%へ、同様に普通建設事業費の他に、災害復旧事業費、失業対策事業費を含めた投資的経費が22.0%から6.6%へと低下していることに対応している。民生費のばあいも目的別歳出年平均伸び率は23.5%から11.1%へ低下しており、これは性質別にみての扶助費伸び率が24.8%から8.5%へと低下していることに対応している。農林水産費のばあいも伸び率年平均は18.8%から8.6%への低下であり、教育費も17.4%から9.6%へと低下している。ただ公債費の伸び率は22.6%から18.1%へととなり、伸び率そのものの変化は小さくて公債費の増大ぶりをうらづけている（以上『地方財政白書』各年版より算出）。

以上は対前年度伸び率だけからみた、低成長移行にともなう主要費目のごく大まかな変化ぶりを示したものにすぎないので、以下目立った変化を示している土木、民生費についてより具体的にみておこう。公債費についての歳入の個所へ回すことにする。

1) 土木費

土木費は高度成長期、低成長期をとおして年平均伸び率がともに高い費目である。すなわち対前年度比伸び率は1965-1973年平均が23.5%、1974-1986年平均が11.1%ていどの高さであった。しかし目的別にみた歳出決算額の構成比は、1965-1973年平均が23.5%であったのに1974-1986年平均では21.0%へと2.5%も低下しており、公債費を除けば構成比での大きな低下ぶりを示している費目である。これは性質別にみた歳出構成比の変化が、普通建設事業においてこの間33.3%から29.7%へと3.6%

も低下していることによってうらづけられている（『地方財政白書』各年版より算出）。

事業別の変化では道路、港湾、工業用水などの産業基盤用が低下し（1963年に総投資の46%から1980年には約32%に低下）、それに代って生活基盤、なかでも下水道の比率が増大したことが目立つ現象であった。このことは、団体別にみて大都市での土木費の伸びが大きかった（大都市、都市、農村別にみた土木費構成のうちで、大都市が1965年の6.4%から1974年には8.0%、1980年には8.5%へと増大）ことにも示されている。またこれは、高度成長以後の日本財政にあっては、農村財政から都市財政への移行が決定的になったことの反映でもあった⁴⁾。

2) 民生費

民生費は高度成長期、低成長期をとおして、公債費を別とすれば、対前年度年平均伸び率がかもとも高い費目であった。すなわち1965-1973年には目的別歳出でみて23.5%、性質別でみて24.8%、1974-1986年平均でそれぞれ11.1%、8.5%と大きな伸び率を示している。次に決算額構成比でみると、目的別歳出では1965-1973年平均が全歳出の7.8%から1974-1986年には10.8%へと3%も増大している。これは性質別構成比でみた扶助費が、同期間に5.5%から7.1%へ増大していることに照応している（以上『地方財政白書』各年版より算出）。

このような民生費の大きな増大は、いうまでもなく1973年「福祉元年」以来の福祉国家建設によるものであった。しかし「福祉国家」といっても、例えば1974-1986年平均の性質別決算額構成を普通建設事業費とくらべると、扶助費はまだ四分の一ていど（それぞれ29.7%と7.1%）にすぎず、社会保障水準が他先進工業国に比べて高い水準に達しているといいがたいことは周知のところである。

民生費のうちとくに増大率の大きいのは老人福祉費であった。老人福祉費は1965-1980年の間に62倍へ、対民生費構成比も6%から22%へと増大し、1977年からは社会福祉費を抜いて

第3位へと増大している。児童福祉費も大きく伸びている。ただし生活保護費の増大率は低く、構成比は1965年の48%から1980年の25%へと大きく低下している。このように、1970-1980年の民生行政は、老人福祉と児童福祉に力が注がれ、1960年代後半までの生活保護中心の行政とはその様相を大きく変化させた過程であった。また衛生費中の清掃費の伸びが大きかったが、衛生費の増大は民生費の増大も含めて、高齢化、生活環境悪化の反映でもあった⁵⁾。

(3) 歳入面での変化

次に歳入面での変化をみよう。まず主要費目の対前年度伸び率を1965-1973年と1974-1986年の年平均決算額をとって比較すると、先にも述べたように地方税は18.7%から11.0%へ、地方交付税も19.0%から9.6%へ、これらと地方譲与税も含めた一般財源は18.7%から9.6%へと大きく低下している。また国庫支出金も伸び率が17.1%から6.5%へと低下している。

次に決算額の構成比面での変化を同期間をとって比較してみると、地方税は35.6%から35.2%へとほとんど変化せず、地方交付税も特別会計の借入で補てんしたため16.7%から17.1%へとこれまたほとんど変化がない。しかし国庫支出金は22.5%から21.3%へとかなり低下しているのに対し、地方債は7.4%から10.4%へと3%も増大していることがわかる。これらの推移をみるさいには、地方税のばあいでは、先にも指摘したように、1975-1979年の落ち込みが大きく、この間は構成比も大きく低下したこと(この間の年平均構成比は32.0%)、しかしその後次第に回復し1985年からは40%をこえる高い構成比(1985年40.6%、86年41.0%)となっていて、このために全体としてさほどの変化が生じなかったこと、また国庫支出金のばあいは1985年からの高率補助率が切り下げられたため、構成比が20%を切りはじめたこと(85年18.3%、86年17.3%)が注目されておかねばならない(以上『地方財政白書』各年版より算出)。

以下主要歳入費目である地方税、国庫支出金、地方交付税、公債費の動向を概略しておきたい。

1) 地方税

わが国の地方財政においては地方税の歳入中に占める比重は小さく、1965-1986年平均でおよそ35%でいどである。この間の経済不況、財政硬直化のなかで、法的に限られた枠内ではあるが税源拡充策が追求されたり、諸課税適正化の措置がとられてきた。

まず1970年以後では、高度成長による税の自然増収が実現するなかで、個人住民税の軽減措置(課税最低限の引上げ——標準家族で1970年640千円、1975年1,218千円、1977年1,418千円、1980年1,584千円、1984年1,888千円、1985年1,912千円——)や中小個人企業の事業税の軽減措置がとられた反面、宅地開発税(1969年)、自動車取得税(1968年)、自動車重量税(1971年)、特別土地保有税(1973年)などが創設されたり、料理飲食等消費税の引き上げがおこなわれるなどの過程をたどった。

これに対して1975-1980年には、増税措置がいろいろ試みられた。事業所税の創設(1975年、人口30万以上都市)、自動車関係諸税のいっせいで引き上げ、都市計画税引き上げ(1956年創設時で制限税率100分の0.2を1978年の100分の0.3へ引き上げ)、個人・法人住民税均等割の引き上げ(1976年)などがそれであったが、事業所税の創設や都市計画税引き上げにみられるように、もっとも問題視されたのは「都市税源拡充」であった⁶⁾。しかしもちろん、こうした地方税増収措置は、1975年以後の財源不足をうめ合わせるに足りるほどのものではなかった。1980年以後は、周知のように国税改革(一般消費税導入)が圧倒的に先行する時期となっている。なお地域別、団体別では大都市の税収比率が、1970年の18.7%から1979年の20.1%へと増大したが、これは大都市の数が1975年以降6から9(1988年現在では10)へと増大したことの反映でもあった。

2) 国庫支出金

国庫支出金は1970年度で地方歳入の20.7%、1980年で22.6%、1985年で18.3%と地方税に次ぐ高い比重を占めているが、高成長から低成長への移行期にかけても、いぜんとして産業基盤関係施設を中心に普通建設事業の補助に重点がおかれていた。しかしそのなかで文教施設、生活環境、厚生労働施設の補助金がしだいに増え、同時に老人保護医療費や児童福祉費の補助金が激増したことが特徴的であった。このことは、省別の補助金構成比を1967年度と1980年度でくらべると、厚生省が26.4%から34.1%へ、文部省が21.0%から22.6%へ、農水省が12.5%から14.3%へと上昇しているのに対し建設省が26.0%から12.0%へと大きく低下していることによってもうらづけられている⁷⁾。

高度成長期で主に問題とされていたことの一つは、「補助金行政」の中での超過負担の問題や補助建設事業の財源構成において、地方債の比重が高まったことであった。低成長下では1980年ごろから補助金の比量が低下しはじめたことが重要である。歳入構成における国庫支出金(国庫補助負担金)の比重が低下しはじめたのは、1980年からであった。すなわち79年度に22.8%の割合を占めていた国庫支出金は80年度22.6%、81年度22.0%、82年度21.3%、83年度20.2%、84年度19.4%、85年度18.3%、86年度17.3%(同年の決算額は10兆3,648億円)というように目立った低下ぶりを示すようになった。

こうしたなかで、83年度からは対前年度伸び率が4年連続してマイナスとなっている。対前年度伸び率がマイナスとなったのは1955(昭和30)年以來のことであった。このように伸び率がマイナスとなったのは、1985年度における「補助金整理一括法」によって、高率補助部門が1割ていど引き下げられたこと、さらに「国の補助金等の臨時特例等に関する法律」により、「当分の暫定的」な措置として、1986-88年度において、社会保障費を中心に補助率の総合的見直しがおこなわれ、補助・負担率が断続的に切り下げられたためである。

後者の「当分の間の暫定的」措置にもとづく補助・負担率の引き下げを、まず経常経費系統の代表例である社会保障関係でみると、生活保護は1984年度が国の補助率8/10だったものが85年は7/10に、86-88年も7/10に、児童、老人、身障者保護は84年度8/10が85年は7/10へ、86-88年は1/2へとというように低下している。次に投資的経費系統の例では、直轄事業としての河川改修が、84年度の国の補助率2/3であったものが85年度は6/10、86年は6/10、87-88年は5.5/10へ、補助事業としての河川改修(一級河川大規模分)は、同期間に3/4、2/3、6/10、5.75/10へとというように低下している。「一般歳出の節減は、補助金等の節減によって、辛うじて実行されたといえないこともない⁸⁾」といわれる理由の一つは、以上のような法的に規定されている高率の国庫補助・負担率の引き下げにもとづくものである。

以上の国庫補助率の引き上げによる地方財政への影響額は1985年度が5,800億円、86年度が1兆1,700億円、87年度が1兆2,800億円、83年度が1兆4,000億円の大きさに達している⁹⁾(1984年度の国庫負担率の前提とした計算額)。

3) 地方交付税

地方交付税の対前年度伸び率をみると1965-1973年平均は19.0%であったものが、1974-1986年平均は9.6%と半分以下に低下している。歳入決算額に占める構成比では、同期間に16.7%と17.1%であってほとんど変化はないが、これはすでに指摘したように、1975年以後(1983年まで)交付税特別会計が大蔵省資金運用部から多額の借入れを行って不足分を補てんしてきたからである(以上数値は『地方財政白書』各年版より)。

団体数でみると、交付団体数が大都市では1965年に6、1970年に同じく6であったものが1975年には9、1980年には10、1985年には9へと増大し、都市も1965年の469、1970年の532から1975年の586、1980年の600、1985年

の544へというように大きく増大している(同各年版より)。このように都市あるいは大都市で交付税の地位が増大していることは、本来財政力の豊富な大都市すらもが、国庫への依存度を急激に高めてきたことを示すが、その原因はいうまでもなく、税収減と財政需要の増大にあった。

次に基準財政収入額と基準財政需要額のギャップの変化をみると、低成長期にかけてギャップが大きくなったのは、大都市と町村であった。すなわち基準財政収入額の基準財政需要額に対する比率(財政力指数)は、大都市では1966年に89.1%だったものが1975年には83.9%、1980年には84%へと変化し、町村はそれぞれ38.7%、32.6%、35.7%(その後はいずれも回復気味)というように1966年にくらべて低下している¹⁰⁾。これらのことは地方交付税の必要度の高まりを示す事例であるが、地方交付税額を規定する主要国税三税の32%分は、1975年以後法人税収などの伸び率が鈍化したため、大幅な需給ギャップ(一般財源の不足)が生じ、この補てんのために資金運用部からの借入れと財源対策債が増発されることになったのである。

資金運用部からの借入れは1975年以前にもおこなわれたことはあったが、毎年ではなかったし額もはるかに小さかった(1964年150億円、1965年300億円、1968年290億円、1971年補正1,535億円、1973年950億円¹¹⁾)。しかし1975以後では、同年に1兆1,200億円を借り入れた(補正)のを手はじめに1976年には1兆3,141億円とほとんど毎年のように、しかも巨額の借入れを行った結果(表I-1参照)、1983年度末で11兆5,219億円もの借入れ残高となったのである。その結果、利子負担だけで年間8,000億円近くに達し、金額的にも限界状態になったので翌年から打ちらざるをえなくなっている¹²⁾(1988年時点での交付税特別会計の借入残高は約6兆円とされている。日本経済新聞、1988年11月29日)。

このような地方交付税の大量財源不足化は、地域間の財源調整と財源保障を任務とする地方

交付税制度が、低成長下において「限界と崩壊を露呈した¹³⁾」こと、つまり「土台から崩壊しつづけた¹⁴⁾」ことを意味するものに他ならない。

同時に注目しておかなければならないのは、次にも述べるように、交付税額不足補てんのいま一つの主要方法である地方債(財源補てん債)の発行にさいして、その資金需要部分の一部を地方交付税の基準財政需要額にくみこむ措置がとられてきたことである(1975年度では地方債の元利償還金、76年度では投資的経費にかかわる一部、というように)。これは、交付税がたんなる交付税でなく、「利子のついた交付税¹⁵⁾」へとかってない変質をきたした事、あるいは本来地方交付税で国が負担すべき費用を、借金によって「びほう策¹⁶⁾」的にとりつくろい、しかもその負担を地方にも担わせるようになったことを意味する。このように、財源補てん債の大量発行によって、地方交付税機能の変質がきたされたことも、低成長下における地方財政の重要な変化であった。

4) 地方債

わが国では地方財源は強い中央依存性にもとづいているので、地方債も国債と同一歩調で増発されてきた。地方債依存率(地方債の元利返還金および一時借入金の子払い経費の全歳出費に占める割合)は、1965-1973年平均が7.4%であったのに対し、1974-1987年は10.3%とほぼ3%も増大している(『地方財政白書』各年版より)。

地方債発行を「フォロー(年々の発行)」としてみると、1980年以降は財政再建のための歳出抑制にともなって、地方債発行額も抑制されたので公債費は低下したが、1985以降は、国庫補助負担の引き下げにともなう建設地方債の増発などのため、再び公債費の上昇がみられる。次に地方債を「ストック(負債の累積)」としてみると¹⁷⁾、1986年末で44兆9,565億円に達していること、それに地方財政全体で負担すべき交付税特別会計借入金残高(1986年度末約6兆1,000億円)と企業債残高のうち普通会計で元利を負担しなければならない額約9兆6,000億円

を加えた実質的な借入残高は、1986年度末で約61兆円と歳入を上回る規模となっている（『地方財政白書』1988年版、20-23ページ）。

地方債を団体別にみると、市町村債はすでに1965-1970年でも高かったが、1970年代に入ってから大都市債も大きく増大している。これはいうまでもなく過密、教育施設、上下水道、産業廃棄物処理、公園・緑地などへの公共投資が増大したこと、それに大都市を中心にして市町村税収が欠乏したためである¹⁸⁾。なお地方公共団体には、数年度にわたる建設工事及び土地の購入などのばあいのように翌年度以降に支払いをくりのべなければならぬ債務負担行為額があり、1986年度末で8兆9,425億円に達している（同白書、24ページ）。

以上地方債の増発過程をとおして注目しておくかなければならないことは、前述のように、1975年以来、大量の財源補てん債が発行されるようになり（表I-1参照）、このために地方債の機能だけでなく、地方交付税ひいては地方財政計画全体の変質がもたらされてきたことである。財源補てん債とは、「本来、地方財政全体としての財源調整は、長期かつ基本的には地方税で、そして短期かつ対症的には交付税で行うべきである¹⁹⁾」とされているように、「短期かつ対症的」な財源調整の任務を負っている地方交付税が不足したばあい、その不足分を補うものとして発行される地方債のことである。

財源補てん債（財源対策債）には、いわゆる5条債（地方財政法第5条にいう建設地方債の形をとるもの、つまり建設事業における地方債充当率を引き上げることによって、その分だけ一般財源を節約するもの）と特別債（形式的には文字どおり赤字債で、1975年度補正の1兆632億円の地方税臨時減収補てん分すべてと76年度の1兆2,500億円中の4,500億円分、の二度にわたる財政対策債がこれに該当する）の二種類があるが、こうした種別を設けることじたいが地方財政赤字の実態をいっそう見分けにくくする一つの理由となっている²⁰⁾。しかし問題はそれだけでなく、この補てん債による調達資金の一部が地方交付税の基準財政需要額に算入

される²¹⁾ことによって、地方交付税の変質がきたされるということである。

すなわち地方交付税は、地方団体にとっては使途を限定されない一般財源であるから、その不足分が地方債で補てんされることは、地方債が、その本来の任務である公営企業や災害復旧などの事業財源の枠をこえて、一般財源の機能をはたすものとして利用されるようになることである。この意味で、「地方債はいまや限りなく一般財源化しつつある²²⁾」とされ、また1975年以降「地方財政は、戦後はじめて本格的かつ正面切った赤字地方債への道をたどることになった²³⁾」といわれるのである。

わが国では地方債は対象、引受先、償還年限などを国によってきびしく監視されているので、地方債の増発・累積は地方交付税、国庫補助金と連動することにより、国による地方統制をさらに強化させることになる。とすれば、金融自由化が進展し、地方債じたいの自由化がいよいよ強く求められているおりに²⁴⁾、地方債の累積化がもたらしかねない国家統制の強まりは時代逆行的だといわなければならないのである。

<注>

- 1 詳しくは柿本国弘・福島利夫他編『現代日本経済論』（青木書店、1988年）第1章参照
- 2 坂本忠次『現代地方自治財政論』（青木書店、1986年）199ページ。なお本文中のように、赤字団体数は1955年のほうが多いが、このことは1974年以降の「第二の地方財政危機」のほうが、ていどが軽いということ単純に意味するものではない。なぜなら岩元和秋氏が指摘されているように、1955年危機は「経済構造がむしろ独占体制再建に向って『前向き』に整えられる過程での諸制度の混乱から改編に移る過程において生じた財政赤字」であったのに対し1974年危機は「(戦後独占体制の)実質露呈によって改編が迫られるに到った時期」に生じたものだからである（同氏『日本地方財政論』同文館、1986年、51, 45ページ）。国の一般会計における歳入剰余金が後者のばあいはるかに少ない（同著、43ページ）ことは、その一つの事例といつてよからう。
- 3 藤田武夫『現代日本地方財政史（下巻）』（日本評論社、1984年）285ページ
- 4 藤田、同上書、267-281ページ参照
- 5 藤田、同上書、281・282ページ参照

- 6 藤田, 同上書, 297・355 ページ参照
- 7 藤田, 同上書, 428 ページおよび同著中巻(1978年) 414 ページより
- 8 橋本徹『現代の地方財政』(東洋経済新報社, 1988年) 174 ページ。なお以上補助金削減の個所も同著 173-186 ページ参照
- 9 以上数値は, 自治省『地方財政白書』1986年版, 139 ページ, 87年版 138 ページ, 88年版 138, 152 ページより。このため 87年度のばあいでもと次のような措置がとられた。すなわち 87年度では, 財源不足額は全体として 2兆 3,758 億円と見込まれたが, このうち国庫補助負担率の引き下げによる上述の影響分 1兆 2,800 億円については, 経常経費系統に係る影響額 6,200 億円分を地方たばこ消費税の税率の引き上げ措置の継続(増収額 1,200 億円), 地方交付税総額の特例措置による加算, 1,200 億円)及び建設地方債の増発(3,800 億円)で加算し, 投資的経費系統に係る影響額 6,600 億円については, 4,900 億円分を臨時財政特例債で, 1,700 億円分を建設地方債の増発で加算する, というものである(『地方財政白書』1988年版, 138 ページ)。
- 10 坂本, 同上(2)の 136-137 ページの付表より
- 11 数値は高寄昇三『現代地方債論』(勁草書店, 1988年) 20 ページの付表より
- 12 高寄, 同上書, 32 ページより
- 13 藤田, 同上書下巻, 466 ページ
- 14 藤田, 同上書下巻, 464 ページ
- 15 八和八東『現代日本の地方財政』(日本評論社, 1970年)171 ページ。藤田, 同上書下巻, 453 ページ。
- 16 藤田, 同上書下巻 463 ページ。
- 17 以上「フローとしての地方債」と「ストックとしての地方債」の区別など坂本, 同上書(2)では地方財政と「フロー」と「ストック」の視点からとらえるべきことの必要性が主張されている。同書 21 ページ参照。
- 18 以上詳しくは藤田, 同上書下巻, 519-525 ページ参照。
- 19 高寄, 同上書 19 ページ
- 20 和田八東「地方財政の“赤字”と“再建”」(立教経済学研究第 38 巻 4 号, 1985年) 14 ページ。なお和田論文では, 「特別債」(財政対策債)は 1976 年度は 1兆 2,500 億円とされているが, 長岡実, 首藤堯監修『国民経済と公共債』(日本法制学会, 1987年)では, 特別債はそのうち 4,500 億円とされている(180 ページの付表)ので, ここではこの著書の数値に従っておく。
- 21 高寄氏の説明によれば, この措置は, 第一に, それまで基準財政需要額に算入されていた適債事業を交付税の対象から外す代りとして, 第二に, 非適債事業(人口, 面積から算出される「その他土木費」, 「その他経費」などの一般経常経費に近い経費)をも交付税の対象外とし, 地方債の対象にする, とい

うやり方で行なわれた。そのうえで, 第二の方策は明らかに, 地方債の本来の任務である公共事業に結びつかない, 名実ともに赤字地方債であると指摘されている。同上書, 27 ページ

- 22 高寄, 同上書, 9 ページ
- 23 高寄, 同上書, 18 ページ
- 24 高寄, 同上書, 第 2 章参照

II 岐阜県・市町村財政の変化

前節で, 低成長への移行にともなう地方財政は, 財政硬直化が進行する基調のなかで, まず歳出面では, 性質別にみでの投資的経費がかなり低下し, 消費的経費が増大したこと, 投資的経費のなかでは産業基盤型公共投資が低下し, 生活基盤型事業が相対的に増大したこと, 消費的経費の増大は, 民生費など福祉国家化の拡大を反映したものであったこと, などについて指摘した。次に歳入面では, 1980年(昭和 50 年代半ば)までの経費増に対応して増税策が大都市を中心に試みられたが, 税収構造の強い中央集権性のもとにあっては基本的な限界であること, 地方交付税の不足は資金運用部からの借入れと財源対策債の増発によって対応してきたこと, 国庫支出金は 1980 年ごろから伸び率が低下するとともに, 1985 年からは高率補助部門が削減されてきたこと, などについて触れた。

以下本節では, 岐阜県・市町村においてこれらの変化が具体的にどう現われているかを検証するとともに, 本県財政の特質とされる「健全財政(論)」についてみておくことにしたい。叙述の都合上, 本節では県・市町村財政の変化をとりあげ, 地方債と「健全財政(論)」については次節に回すことにしたい。

岐阜県・市町村財政の変化をたどる前に, その前提として, 表 II-1 によって県内総生産(支出)の成長率の時系列変化をみておこう。これによると 1968-1973 年の高度成長期の年平均実質成長率は 10.2%であったのに対し, 1974-1986 年の年平均実質成長率は 3.5%と低下しているから, 低成長への移行・落ち込みは本県産業・経済においてもきわめて大きなものであったことがわかる。

岐阜県・市町村財政の変化と課題（柿本）

表II-1 県民総生産などの成長率

	県内総生産	県民所得	実質県民総 支出(生産) 成長率, ()は名目	県内総支出 (生産)成長 率, ()は名目
	百万円	百万円	%	%
1968年	768,933	656,435	13.3(18.2)	14.4(19.4)
69	916,567	771,490	12.8(18.4)	13.1(19.2)
70	105,450	897,336	9.2(16.2)	9.2(16.1)
71	121,1708	1,005,947	6.7(12.3)	9.5(12.4)
72	1,420,152	1,184,664	12.9(18.2)	7.7(19.1)
73	1,807,052	1,507,622	6.5(28.2)	2.4(29.2)
74	2,092,070	1,792,478	△1.2(13.8)	△2.1(12.7)
75	2,189,628	1,837,895	2.3(6.3)	3.5(7.6)
76	2,433,345	2,066,744	5.5(11.6)	5.1(11.1)
77	2,645,148	2,268,341	4.6(9.8)	4.2(9.3)
78	2,871,509	2,458,623	5.0(8.7)	4.6(8.3)
79	3,205,988	2,729,301	4.8(11.6)	4.8(11.6)
80	3,526,824	2,971,865	2.9(8.6)	3.5(9.3)
81	3,859,231	3,279,282	4.2(6.8)	3.5(6.0)
82	4,043,739	3,439,779	3.7(5.2)	3.3(4.8)
83	4,232,996	3,612,267	4.8(5.3)	4.2(4.9)
84	4,513,276	3,854,712	4.9(6.7)	4.9(6.6)
85	4,726,600	4,059,100	—	3.9(4.7)
86	4,862,500	4,174,966	—	2.5(2.9)

「岐阜県統計書」各年版より、1985年、86年はそれぞれ岐阜新聞87年11月10日、88年11月22日より

表II-2 岐阜県目的別、歳出構成比（一般会計）の推移（千円、%）

	1967年	68	69	70	71	72	73	74	75
決算額計(千円)	51,701,089	63,179,189	75,533,556	90,463,283	108,201,843	141,433,267	157,346,149	201,597,089	224,917,792
議会費	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2
総務費	7.3	7.5	10.1	10.5	8.0	7.1	9.1	8.5	6.6
民生費	3.2	2.9	2.8	3.0	2.8	3.2	3.8	4.0	4.4
衛生費	3.8	3.4	3.9	3.2	3.2	2.9	2.9	2.8	2.9
労働費	0.7	0.8	0.9	1.0	0.8	0.5	0.6	0.6	0.5
農林水産業費	14.6	14.7	15.3	14.6	15.5	15.7	15.9	13.7	15.3
商工費	2.6	2.3	2.4	3.6	3.0	2.9	3.5	3.5	2.8
土木費	21.4	22.4	20.5	22.3	25.1	27.0	21.5	21.8	24.5
警察費	5.4	5.1	5.0	5.3	5.4	4.8	5.7	5.5	5.7
教育費	32.2	30.4	29.1	28.8	28.1	25.4	27.9	30.9	32.7
災害復旧費	3.4	3.5	3.9	2.7	3.3	6.3	4.9	3.9	3.5
公債費	4.2	5.2	3.7	2.9	2.7	2.5	2.4	2.3	2.7
諸支出金	0.9	1.5	2.1	1.8	1.8	1.5	1.6	1.3	2.2

	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
	274,485,154	312,641,586	345,692,740	378,487,395	408,252,632	430,438,490	431,192,749	451,709,046	454,718,207	481,321,152	510,676,318
	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2
	10.9	7.8	9.7	8.8	8.1	7.1	7.7	8.1	6.9	7.0	7.4
	5.5	3.9	4.3	4.2	4.2	4.2	4.2	4.3	4.7	4.5	4.7
	2.5	2.5	2.4	2.3	2.3	2.3	2.3	2.6	2.4	2.4	2.4
	0.4	0.4	0.3	0.4	0.3	0.5	0.5	0.4	0.3	0.4	0.3
	13.3	14.9	14.9	14.9	14.3	14.6	13.5	13.4	13.3	12.9	12.5
	3.5	3.7	3.8	4.1	4.3	3.8	3.4	3.7	3.7	4.1	4.3
	19.0	21.5	24.4	23.4	24.3	23.0	23.3	21.8	21.9	23.1	23.9
	5.2	5.1	5.1	5.3	4.9	5.2	5.2	5.2	5.3	5.0	5.0
	28.9	29.1	28.2	29.5	29.0	29.8	28.8	28.1	28.7	29.0	28.6
	5.0	4.2	0.9	0.9	1.2	1.8	2.0	7.6	8.4	8.1	7.9
	3.1	4.8	4.0	4.9	5.6	6.2	7.5	1.3	1.4	1.5	1.6
	2.5	1.8	1.7	1.3	1.3	1.3	1.4	1.3	1.4	1.5	1.6

岐阜県総務部財政課「岐阜県財務便覧」(1978、1988年)より

(1) 県財政の変化

1) 歳出

表II-2と表II-3は、県歳出の構成比推移をそれぞれ目的別、性質別にみたものである。1967-1973年までを高度成長期とし、1974年以後を低成長期とみなして、この両期間の変化をみることにしよう。1967-1973年および1974-1986年の両期間のそれぞれの年平均比率をとってみると、第一に、目立つ変化として、目的別に見ての民生費が3.1%から4.4%へ、また公債費が3.0%から5.6%へと増大していることが示されている。これを全国平均とくらべると、都道府県のばあい全国平均の民生費年平均構成比は1967-1973年の4.6%から1974-1986年の5.9%へと1.4%増大しているから、岐阜県とほとんど同じ増大ぶりである。ただし構成比の数値そのものは県のほうが全国平均より1.5%ていど低いことがわかる。公債比の年平均構成比は、同期間に全国都道府県平均は3.0%から6.4%へと2倍も増大しているから、岐阜県はやや低いもののほぼ全国なみである(以上全国平均数値は『地方財政白書』各年版より算出)。

第二に、土木費は、岐阜県では1967-1973年平均と1974-1986年平均を目的別でくらべると22.9%から22.5%へとほとんど変化していないのに対し、同期間の全国都道府県平均は、24.2%から19.2%と5%余も大きく低下していることから、後述にもするように「土木県」としての本県の特徴点がきわ立って現われていることがわかる。そのことは、性質別でみての普通建設事業費が、このかん全国都道府県平均では32.7%から28.1%へと、4%から5%も低下しているのに対し、岐阜県では37.6%から35.5%へと2.6%ていどの低下にとどまっている(表II-3)ことによっても裏づけられている。ただ本県にとっていま一つ重要な農林水産費は15.2%から14.0%へと1.2%ていど低下して全国平均の低下ぶりより少々目立っている(全国平均は11.7%から11.1%ていどへ低下)。

念のために、性質別でみた人件費は、このかん年平均構成比は36.4%から35.6%へとわずかに低下している¹⁾(このかんの全国都道府県平均は逆に36.5%から38.0%へ上昇している)。なお教育費は、土木費とならんで地方歳出の中心項目であるが、目的別にみて、このかん28.8%から29.3%へとほとんど変わっていない(全国平均は27.1%から29.5%へとやや上昇している。以上全国都道府県平均は『地方財政白書各年版より)。

以上本県の民生、公債費などの消費的支出は全国平均に近い動きを示し、土木、農林水産業などの投資的経費はやや低下しているものの、全国平均ほどには低下していない、ということが県歳出面での変化の特徴点として指摘されよう。

2) 歳入

次に県財政の歳入面での変化をみてみよう。表II-4は歳入構成比の推移を、表II-5は県税構成比の推移をみたものである。表II-4によって、第一に高度成長期と低成長期をくらべて、目立って低下した歳入項目は県税と国庫支出金であること、第二に、増大したのは地方交付税と県債であることがわかる。すなわち第一に、1967-1973年と1974-1986年をくらべて、県税は年平均構成比29.3%から26.1%へと3.2%の減であること、また国庫支出金は同じく29.6%から28.0%へと1.6%減であったことがわかる。県税の全国都道府県年平均構成比は、同期間に35.3%から33.0%へと2.3%低下、国庫支出金は同じく、27.0%から25.7%へと低下していた(『地方財政白書』各年版より)から、県税は本県は全国を1%ほど余分に低下していたことになる。いずれにせよ県税が低成長への移行とともに目立って低減し、財政難深化の原因となったことが明らかである。税目で目立って低下したのは事業税であった。表II-5でわかるように、1973年に普通税の41.7%を占めていたものが、1975年には34.4%へと7.3%も激減している。その実体は法人事業税の激減であり、1973年の39.2%から1975年の32.5%へと

岐阜県・市町村財政の変化と課題（楠本）

表II-3 県普通会計性質別決算状況

(単位：％、千円)

	1967年	68	69	70	71	72	73	74	75
人件費	41.4	38.9	37.2	36.3	35.4	31.8	34.1	37.5	39.7
物件費	4.8	4.3	4.2	4.2	3.8	3.3	3.5	3.3	3.4
維持補修費	1.0	0.8	0.8	0.6	0.7	0.6	0.6	0.6	0.6
扶助費	3.5	3.1	3.0	3.0	2.6	2.7	2.6	2.7	3.0
補助費等	4.0	4.6	5.5	5.2	5.0	4.7	5.2	5.8	6.1
普通建設事業費	32.3	34.6	35.4	38.3	40.2	43.8	38.9	34.4	34.0
補助事業費	20.4	21.1	18.9	19.8	23.7	28.2	23.3	21.0	21.9
単独事業費	7.5	9.6	12.7	13.8	12.0	10.9	11.7	9.7	8.5
国直害事業負担金	3.7	3.5	3.0	3.9	4.0	4.2	3.5	3.3	3.2
受託事業費	0.7	0.4	0.8	0.8	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4
災害復旧事業費	3.2	3.2	3.3	2.3	2.9	5.3	4.0	3.3	3.1
補助事業費	2.6	2.6	2.9	2.1	2.6	5.1	3.9	3.0	2.9
単独事業費	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.0
国直害事業負担金	0.2	0.2	0.1	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.2
受託事業費	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	
失業対策事業費	0.3	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
補助事業費	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
単独事業費	0.1	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
公債費	4.2	5.1	3.7	2.9	2.6	2.4	2.4	2.4	3.0
積立金	1.6	1.4	0.7	1.1	0.3	0.3	0.8	1.2	0.4
投資及び出資金	0.2	0.2	0.2	0.3	0.5	0.4	0.5	0.2	0.2
貸付金	3.5	3.5	4.1	4.6	5.8	4.4	6.8	8.1	6.3
繰出金		0.1	1.7	1.0	0.1	0.2	0.5	0.4	0.1
前年度繰上充用金									
歳出合計(決算額)	530,002,678	64,261,634	76,619,927	91,429,117	109,971,294	143,044,043	161,768,281	209,539,265	230,072,168

76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
35.3	35.6	34.1	35.7	34.3	35.5	34.3	34.4	35.4	35.8	35.2
3.0	3.0	2.9	3.0	3.2	3.0	3.2	3.1	3.1	3.1	2.9
0.5	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7
2.8	2.7	2.7	2.6	2.5	2.6	2.5	2.5	2.6	2.5	2.4
5.7	5.8	5.8	6.1	6.2	6.4	6.7	6.9	7.0	7.2	7.4
34.1	36.8	39.8	27.7	38.7	36.5	35.5	32.6	33.6	33.8	34.4
19.0	22.5	24.5	24.0	24.4	22.9	21.0	20.4	20.2	19.4	19.2
11.7	10.3	10.7	9.0	10.2	9.7	10.7	8.8	9.4	9.9	10.0
3.1	3.6	4.1	4.2	3.6	3.3	3.3	2.9	3.2	3.8	4.3
0.3	0.4	0.5	0.5	0.5	0.6	0.5	0.5	0.8	0.7	0.9
4.6	3.9	0.7	0.9	1.1	1.7	1.9	3.0	2.3	1.6	0.9
4.0	3.6	0.7	0.7	1.0	1.6	1.7	2.7	2.2	1.4	0.8
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
0.6	0.3	0.0	0.2	0.1	0.10.1	0.2	0.3	0.1	0.2	0.1
							0.0	0.0		
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
4.4	3.8	4.8	5.1	6.0	6.5	7.8	7.9	8.6	8.3	8.1
0.9	1.4	1.5	2.5	0.6	1.0	1.9	2.9	1.3	1.4	1.7
0.3	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.3	0.3	0.2	0.2	0.3
8.3	6.0	6.5	5.2	6.4	5.7	5.0	5.5	5.0	5.3	5.9
0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
286,468,530	314,175,920	353,109,156	383,105,555	413,345,722	435,305,157	436,650,367	456,801,789	459,285,986	485,869,416	566,472,567

岐阜県総務部財政課「岐阜県財務便覧」(1978,1988年)より

表II-4 岐阜県財政歳入構成比(一般会計)の推移(%、千円)

	1967年	68	69	70	71	72	73	74	75
県税	27.5	28.8	30.2	31.4	29.1	26.7	31.1	30.7	25.1
地方譲与税	3.3	3.2	3.0	2.9	2.7	2.2	2.2	1.9	1.9
臨時地方特例交付金	—	—	—	—	—	—	—	—	—
地方交付税	23.3	22.1	21.6	20.7	20.2	18.7	19.2	21.3	21.1
交通安全対策特別交付金	—	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2
分担金及び負担金	1.1	1.3	1.0	1.1	1.4	1.7	1.6	1.6	1.7
使用料及び手数料	3.4	2.8	2.4	2.1	1.8	1.5	1.5	1.4	1.6
国庫支出金	30.6	29.4	28.2	27.2	30.0	32.0	29.6	28.8	30.4
財務収入	0.8	0.8	1.4	1.5	1.3	2.5	1.3	0.9	1.6
寄付金	0.8	1.0	0.7	0.9	0.9	0.7	0.8	0.1	0.1
繰入金	0.0	0.8	1.3	0.1	1.1	0.3	0.1	0.1	0.1
繰越金	4.2	4.1	3.4	3.6	2.4	1.4	1.8	2.9	2.8
雑収入	—	—	—	—	—	—	—	—	—
諸収入	2.7	2.6	3.3	5.1	4.9	4.7	5.8	5.8	5.4
県債	2.3	2.9	3.3	3.3	4.1	7.4	4.8	4.3	8.0
計(決算額)	54,360,339	65,884,507	78,361,039	93,054,562	110,172,628	144,345,409	163,318,560	207,982,896	228,539,353

76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
23.1	22.8	22.5	24.1	24.4	25.5	26.0	26.6	29.1	29.8	29.8
1.4	1.4	1.4	1.2	1.1	1.0	1.1	1.1	1.0	1.0	1.0
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
21.1	21.8	24.0	24.1	23.8	24.6	25.5	24.5	22.5	23.0	22.5
0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
1.5	1.9	2.0	2.4	2.4	2.2	2.0	2.0	2.1	2.4	1.9
1.6	1.6	1.8	1.9	2.0	2.0	2.1	2.1	2.3	2.3	2.3
28.5	29.6	28.7	28.5	28.9	29.2	27.3	27.7	26.9	25.5	24.0
4.8	2.1	2.3	0.9	1.2	1.1	1.2	0.9	0.8	1.0	0.9
0.0	0.1	0.0	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
0.2	0.2	0.6	0.2	0.2	0.2	0.8	0.8	0.9	1.3	1.8
1.3	2.1	1.3	1.9	2.1	1.8	1.5	1.4	1.6	1.5	1.4
—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
5.3	5.3	5.7	6.2	6.4	6.1	6.0	6.1	6.0	6.7	6.9
11.0	10.9	9.5	8.4	7.3	6.1	6.3	6.6	6.6	5.3	7.3
281,024,227	317,131,796	352,937,233	387,343,869	416,132,193	437,214,008	437,752,371	458,899,225	462,171,213	488,694,676	516,907,211

岐阜県総務部財政課「岐阜県財務便覧」(1978, 1988年)より

大幅に低下したことによるものであって、オイルショック不況の大きさを示している。

なおこのかんの県税のうち県民税をとってみると、法人住民税はほとんど変化がなかったのに、個人住民税は県税のうち年平均比重13.1%から19.6%へと6.5%も大きく増大し、県民税の増大がもたら個人住民税の負担増によって実現されたこと、またそれ以外の主な税目としての自動車税が、このかんに年平均12.4%から15.3%へと2.9%増大しており、この自動車税や個人住民税の増大が、法人事業税の減収に代表される県税の比重低下を阻止するうえで、あるていど貢献してきたことを示している。

(2) 市町村財政の変化

1) 歳出

まず市町村歳出を目的別にみて以下の点にまとめることができる。第一に、1969-1973年の高度成長期と1974-1985年の低成長期をくらべて、民生費はそれぞれ年平均構成比が10.7%から13.4%へと2.7%上昇し、民生行政の拡大がみられる点では岐阜県財政の動向と同じである。このかん全国市町村年平均構成比は12.7%から15.6%へと3%ていど上昇しているから、本県市町村はほぼ全国平均的な増大状況であった。第二に、土木費はこのかん20.2%から19.2%へと1%の低下、農林水産費は12.0%から9.8%へと2.2%の割でかなり低下しており、県財政の動向とはほぼ軌を一にしている。同期間に

岐阜県・市町村財政の変化と課題（柿本）

表II-5 県税構成比の推移（％，千円）

区 分	1967年	68	69	70	71	72	73	74	75
普通税	89.5	86.4	85.6	86.8	87.8	87.6	89.9	90.0	88.3
県民税	20.1	18.2	17.2	17.6	19.5	20.1	20.7	22.1	24.0
個人	14.3	12.3	11.0	11.3	14.0	14.5	14.1	15.4	18.7
法人	5.8	5.9	6.2	6.3	5.5	5.6	6.6	6.7	5.3
事業税	38.7	39.4	39.9	40.5	37.3	36.7	41.7	42.5	34.4
個人	4.3	4.1	3.7	3.8	4.3	3.2	2.5	1.8	1.9
法人	34.4	35.3	36.2	36.7	33.0	33.5	39.2	40.7	32.5
不動産取得税	2.9	2.6	2.7	3.5	3.4	3.3	3.5	3.3	3.7
県たばこ消費税	6.3	5.3	5.2	4.6	4.6	4.3	3.5	3.1	3.6
娯楽施設利用税	1.7	1.5	1.4	1.6	2.5	2.8	1.9	1.8	2.3
料理飲食等消費税	7.5	6.8	6.3	6.0	6.3	6.2	5.9	5.6	6.3
自動車税	11.0	11.6	12.0	12.3	13.6	13.8	12.6	11.5	13.9
鉱区税	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0
狩猟免許税	0.1	0.1	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
固定資産税	1.0	0.8	0.7	0.5	0.3	0.2	0.0	0.0	0.0
目的税	10.5	13.6	14.4	13.2	12.2	12.4	10.1	10.0	11.7
自動車取得税		4.4	5.9	5.3	5.0	5.1	4.1	5.0	6.0
軽油引取税	10.3	9.0	8.3	7.7	7.1	7.2	5.9	4.9	5.6
入猟税	0.1	0.1	0.101	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	
藪引取税	0.1	0.1	0.1	0.1					
旧法による税	0.0	0.0							
取入額	14,926,933	18,953,642	23,668,380	29,198,107	32,102,517	38,554,289	50,737,994	63,893,155	57,445,911

76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86
87.7	87.8	87.7	86.7	87.7	88.3	88.6	88.1	88.3	88.7	88.7
23.7	23.9	25.1	25.0	25.0	26.9	27.5	28.1	27.1	27.4	28.2
18.0	18.3	19.4	19.1	19.1	20.5	21.6	22.4	20.5	20.5	21.5
5.7	5.6	5.7	5.9	5.9	6.4	5.9	5.7	6.6	6.9	6.7
31.3	30.6	30.3	30.9	32.4	31.9	30.6	30.6	31.2	32.1	31.0
1.5	1.3	1.3	1.3	1.4	1.4	1.5	1.5	1.5	1.6	1.6
29.8	29.3	29.0	29.6	21.0	30.5	29.1	29.1	29.7	30.5	29.4
3.9	4.3	3.7	3.6	4.1	3.9	4.1	4.4	4.3	4.4	4.5
3.2	4.4	4.1	3.6	3.4	3.5	3.7	3.5	3.4	3.3	3.5
2.2	2.2	2.2	1.9	1.8	1.9	2.2	2.1	2.1	2.1	2.2
5.8	5.7	5.5	5.0	5.0	4.9	5.1	4.7	4.4	4.4	4.6
17.5	16.4	16.7	16.6	15.9	15.2	15.3	14.6	15.7	14.9	14.7
0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0
12.3	12.2	12.3	13.3	12.3	11.7	11.4	11.9	11.7	11.3	11.3
5.6	5.7	6.3	5.8	5.3	5.2	5.1	5.2	5.1	4.9	5.0
6.6	6.4	5.9	7.4	6.9	6.4	6.3	6.6	6.6	6.4	6.3
0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0
64,993,537	72,276,939	79,546,368	93,397,228	101,728,603	111,412,180	113,885,711	122,198,055	134,693,487	145,435,418	153,911,658

『岐阜県財務便覧』（1978, 1988年）より

（注）1. 藪引取税は1971年から廃止

2. 自動車取得税は1968年に新設

における全国市町村の土木費は22.9%から18.6%へと約4%余低下しているから、本県下市町村の土木費の比重低下は明らかに全国平均を大きく下回っており、県財政と同様に、「土木県」ぶりを示している。農林水産費は全国市町村は6.9%から6.2%へと1%以内の低下であったから、本県のほうが構成比重での低下ぶりが大きかったことがわかる。

第三に、公債（市町村債）費は3.3%から6.

6%へと3.3%も大きく増大している。市町村債の場合は、県債が1981年以後（昭和50年代後半）においては1975-1979年（昭和50年代前半）とちがって低下しているのに対し、ほぼ一貫して増大していることが異なっている点である。全国市町村平均では4.9%から7.8%への上昇ぶりであったからほぼ全国動向と同じである（以上全国平均は『地方財政白書』各年版より）。

なお教育費は20.1%から20.3%へとほとんど

表II-6 市町村目的別歳出構成の推移（県計）

（単位：千円，%）

著者の意向により掲載せず

表II-7 市町村（県計）性別経費の推移（%，千円）

著者の意向により掲載せず

変化してない。災害復旧費は2.5%から1.3%へと減少している。

次に市町村歳出を性質別にみると以下のようである（表II-7）。第一に、義務的経費では1966-1973年の年平均構成比が32.2%から1974-1985年の年平均35.6%へと3.4%上昇していることである。その中味は人件費が24.5%から22.5%へとやや低下しているのに対し、扶助費が4.1%から6.4%へと2.3%も増大していることである。これは先述の目的別にみた民生費の増大によってもうらづけられる。人件費の全国市町村動向は、同期間で24.8%から24.1%への低下であったから岐阜県のほうが、低下ぶりがやや大きかった。扶助費の全国動向は7.2%から10.2%への増大だったから、本県が少しだけ上昇率が下回っている。公債費が3.6%から6.6%へと倍近くも増大している点は目的別にみても同様である（全国市町村平均は4.8%から7.7%への増）。

第二に、投資的経費では、1966-1973年平均の41.3%から1974-1985年平均の38.7%へと2.6%低下していて、目的別にみた変化のありさまをうらづけている。そのうち普通建設事業費

は38.3%から37.2%へと1.1%だけ低下している。しかし全国市町村平均の普通建設事業費は同期間に36.2%から31.7%へと4.5%も低下しているから、本県の低下ぶりの小ささが目立っている。以上県下市町村歳出は県財政と同様の動向を示していること、全国市町村比較では、民生費、公債費の消費的経費が目立って増大している点は全国ととくに変わることはないが、土木面での投資的経費の低下ぶりは、全国平均とくらべてきわ立って小さい、という点に本県市町村歳出の特徴点があったことがわかる。

2) 歳入

次に表II-8によって歳入上の変化をみておこう。1966-1973年の年平均構成比と1974-1985年の年平均構成比をくらべると、第一に、地方（市町村）税が30.7%から31.5%へと0.8%だけ増大した（全国市町村平均は33.0%から33.9%へと0.9増）。ただし市町村税は1969年に30%を下回って以来、以後1980年までこの状態が続いている。1981年から30%台を回復しその後は増大しているが、1975-1979（昭和

表II-8 市町村(県計)歳入構成比の推移(千円,%)

	1966年	67	68	69	70	71	72	73	74
歳入総額(決算額)	33,923,220	39,668,044	47,477,055	59,905,553	75,014,576	91,079,192	113,723,762	142,478,541	184,978,374
地方税	34.6	34.	32.6	29.6	29.0	28.9	27.6	28.3	29.9
地方交付税	16.1	16.5	17.9	20.3	22.1	21.5	20.9	21.7	20.9
国産支出金	9.3	8.4	8.6	8.0	7.4	7.6	8.8	9.7	10.0
県支出金	5.6	5.1	6.1	7.3	6.5	6.1	7.2	6.7	6.7
財産収入	5.8	4.7	4.0	3.8	4.0	4.5	4.1	3.4	3.2
繰越金	5.2	5.3	6.0	6.1	5.5	4.5	3.4	3.8	3.9
地方債	7.5	6.4	5.4	7.3	7.2	8.8	10.0	9.5	8.1
その他	16.2	19.0	19.4	17.3	18.3	18.1	18.0	16.9	17.3

75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85
201,648,840	240,691,017	276,842,248	317,129,899	352,118,987	385,216,286	411,900,523	421,183,759	428,526,345	444,956,037	465,375,466
29.5	27.9	28.4	28.0	28.6	29.7	31.2	33.3	35.5	37.1	38.8
19.0	19.4	19.1	20.4	20.0	20.1	20.3	20.1	19.8	18.2	17.9
11.4	12.0	11.6	11.5	11.7	11.4	10.6	10.6	8.6	8.0	7.5
6.5	6.6	6.6	6.5	6.9	6.6	6.8	6.2	6.1	5.8	5.7
3.5	3.7	4.6	2.8	3.2	3.1	2.7	3.1	2.7	3.1	2.9
4.1	3.1	3.4	3.3	3.3	3.6	3.8	3.7	3.8	4.1	3.9
10.3	12.7	12.1	13.9	11.8	10.8	9.4	8.6	9.2	8.5	7.6
15.7	14.6	14.2	13.6	14.3	14.7	15.2	14.4	14.3	15.2	15.6

同上「市町村財政の状況」各年版より

(注)「その他」は、地方譲与税、自動車取得、分担金・負担金、使用料・手数料、繰入金、諸収入(収益事業、貸付金・元利収入)などである。

50年代前半)は28.5%と1965-1974年(昭和40年代)にくらべてかなり落ちこんでいた。

第二に、地方交付税は平均19.6%から19.6%へとまったく変わっていないのに対し、国庫支出金は増大していることである。すなわち年平均で8.5%から10.4%へと1.9%の増大であり(全国平均は12.7%から14.2%への上昇)、県への国庫支出金が減少したのとは逆になっている。ただし増大といっても、市町村の場合は県にくらべて補助金の比重はずっと小さい。県支出金は、このかんの平均がそれぞれ6.3%と6.4%でありほとんど変わっていない。

第三に、地方債は7.8%から10.3%へと2.5%増大(全国市町村平均は9.9%から11.1%の増)していて、県財政と同じく市町村財政の運営上負担の度が増すものとなっていることはいうまでもない。第四に、じつは「その他」に一括されている地方譲与税、自動車取得税、分担金・負担金、使用料・手数料、繰入金、諸収入(収益事業、貸付金・元利収入)などが17.9%から14.9%へと3.0%も減少していることである。

以上から市町村歳入は、「その他」の減収ぶんを市町村税、国庫支出金のわずかな増大と市町村債の増大で埋め合せしていることがわかる。

(3) 市、町村別財政の変化

1) 市、町村別歳出

表II-9によって、1967-1973年平均と1975-1985年平均(ただし隔年平均)を性質別にくらべると以下のようなものである。

人件費については、市計が平均構成比で28.1%から25.7%と2.4%も低下している(全国都市(大都市以外の都市)平均は25.6%から24.4%低下)。町村計は19.9%から18.8%へと1.1%の低下である(全国町村平均は同期間で23.5%から21.8%へ1.7%の低下)。扶助費では市計が5.9%から8.5%と2.6%の増大であり(全国都市平均は9.0%から11.9%へと2.9%増)、町村でも2.3%から3.8%へと1.8%増(全国町村平均は2.5%から4.4%へ1.9%の増)といずれも目立って増大していることがわかる。公債

費は市計が4.3%から6.4%へと2.1%の増(全国都市平均は4.8%から7.4%と2.6%の増)、町村が3.4%から7.5%へと倍以上も増大し(全国町村平均は4.6%から8.2%へ増)、とくに町村債の急増の実態が示されている。普通建設事業費については、市計が36.6%から33.3%へと3.3%も低下しているが(全国都市平均は34.3%から30.2%へと4.1%の減)、町村では40.4%から40.7%とほとんど変わらない(全国町村平均は38.0%から37.0%へと1%減)。

2) 市、町村別歳入

さいごに市、町村別の歳入内訳推移をみたおこう(表II-10)。1965-1973年平均と1975-1985年平均(いずれも隔年平均)をくらべると以下のようなものである。地方税では市が39.4%から40.9%へと1.5%増大し(同期の全国都市平均は38.4%から39.8%へ1.4%の増)、町村は逆に22.9%から21.6%へと1.3%減少(全国町村平均は20.4%から19.3%へと1.1%の減)して町村税の弱さを示している。

地方交付税は市が12.2%から11.3%へと0.9%減少している(全国都市平均は12.2%から11.0%への減)のに対し、町村は26.7%から28.9%へと2.2%増大し、地方交付税の比重低下を補う形となっている。国庫支出金は市が14.0%から15.7%へ1.7%増、町村は12.3%から13.3%へと1.0%増といずれも上昇している。地方債では、市が8.2%から9.9%へと1.7%増大であり(全国都市平均は8.1%から10.8%への増大)、町村は7.6%から10.3%へと2.7%の増(全国町村平均は4.6%から8.2%への増大)で市を上回っている(以上全国の都市、町村平均は自治省『地方財政統計年報』各年版より)。

<注>

- 1 地方自治体の人件費問題は、オイルショックの影響で地方財政難が目立つようになった1975年(昭和50)当時、統一地方選挙で最大の争点となったこともあった(ラスパイレ指数など)が、参考までに地方財政の弾力性を最も端的に示すとされる経常収支比率(経常経費充当一般財源/経常一般財源収入)の変化をみると、岐阜県は1967-1973年平均が

表II-9 市・町村別の性質別経費推移（決算額，千円，％）

著者の意向により掲載せず

表II-10 市，町村別歳入内訳推移（決算額，千円，％）

著者の意向により掲載せず

63.2% (全国平均 68.2%, ただし東京都を除く), 1974-1986年平均が 69.5% (全国平均 80.2%) と全国平均にくらべて目立って「良好」であるが, それぞれ低成長下では比率が 6% 余り上昇して, 弾力性が弱体化していることを示している (『岐阜県財務便覧』1978年, 1988年より算出)。

III 県・市町村財政硬直化の進展と「健全財政 (論)」

(1) 県・市町村債の増大, 調整基金とりくづしと財政硬直化

まず本県における団体別の地方債比率の変化をみておく。表Ⅲ-1 のようであり, I 節でみた全国動向とはほぼ照合する。同表のように, 団体別での公債比率は町村債, 市債, 県債の順となっている。念のため県都岐阜市の市債比率をみると, 1968年 5.5% (同年の歳入決算総額は 86億 3,247万円), 1978年 11.7%, 1983年 8.7%, 84年 9.4%, 85年 8.8%, 86年 5.3% (86年度の歳入決算総額は 865億 4,570万円) となっている (『岐阜市政概要』1970, 80, 87年版より)。

次に引受資金別から地方債をみておきたい。まず全国動向として政府資金の比重は 1965-1974年 (昭和 40年代) は 40% 台を保っていたのに, 1976年に 27.2% へと急落し, 以後 77, 78, 79年と 30% 台であった。しかし 1980年から 40% 台を回復し, 1970年代後半の大幅な落ち込みからの回復現象が生じている。逆に民間資金は 1970年ごろから次第に増大し, 1976年度は 50.4% とはじめて 5割をこえている。また 1979年までは 30% 台の高い割合を保ってきたが, 1980年には 20% 台に低下して以後 20% 台となっていて, 1970年代後半とは大きく様変わりしている (以上『地方債統計年報』1985年版, 199ページ)。

次に表Ⅲ-2 から岐阜県の地位をみておく

表Ⅲ-1 歳入決算額に占める団体別の地方債比率推移 (%)

		1976年	77	78	79	80	81	82	83	84	85
岐阜県	県債	12.3	6.2	9.8	8.4	7.4	6.2	6.4	6.7	6.6	5.3
	市債	11.5	11.5	13.2	11.3	10.0	8.5	8.5	9.7	8.7	8.1
	町村債	13.9	12.9	14.6	12.3	11.7	10.4	8.8	8.5	8.2	7.1
全国	都道府県計	11.2	11.5	11.0	10.0	8.4	8.5	8.5	9.0	8.4	-
	市町村計	13.1	13.1	13.8	12.9	11.3	10.6	9.9	12.1	9.3	-

前出『岐阜県財務便覧』, 前出『市町村財政の状況』(各年版), 自治省『地方財政要覧』(1986年, 109ページ)より

と, 本県の地方債発行額は全国の 1.0% (1984年) から 1.3% (1978年) までであり, その比重は小さい。政府資金による引受け割合をみると 1978-1984年にかけて全国が 36.9% ~ 47.7% の比率であるのに対し, 岐阜県 (県債, 市町村債計) は同期間で 46.3% ~ 68.3% と政府資金の割合が 10~20% 高くなっている。同じ期間を民間資金の引受け比率でみると全国が 47.4% ~ 34.6% であるのに対し, 岐阜県は 36.4% ~ 21.6% と 10% 余り低くなっている。資料の制約から高度成長期との精確な比較がおこなえないが, 1965年以降から 1975年 (昭和 40年代から 50年) 前後にかけて政府資金引受けが大きく低下した反面, 民間資金引受けが増大していたのが, 1980年ごろ (昭和 50年代半ばごろ) から, 逆に全国的にも本県においても政府資金が増大し, 民間資金が減少するという反転現象が生じていることが同表からわかるのである。

なお表Ⅲ-3 は岐阜県債の発行および引受け状況を示したものである。本県では指定銀行である十六銀行がまず県債を引受け, 次いでもう一つの指定銀行である大垣共立銀行が十六銀行をとおして引き受けるしくみになっている。

さて, 1970年以降 (昭和 40年代後半) からまたとくに 1975-1980年 (昭和 50年代前半) において県債が目立って増大しはじめたことに加えて, 1980年以降 (昭和 50年代後半) からは県の貯金である財政調整基金のとりくづしが重なり, 県財政は硬直化に直面せざるをえなくなる。財政調整基金のとりくづしは, 超緊縮予算だった 1983年度の大幅なとりくづしが始まりであった。この年約 65億円とかつてない多くの基金が使われ, さらに 84年度は 85億円がとりくづされて, 残高は約 108億円へと減少した (中日新聞, 84年 2月 19日)。さらに国庫補助

表Ⅲ－２ 岐阜県・市町村債引受先別金額推移

（単位：百万円）

著者の意向により掲載せず

負担率の引き下げが始まった85年以後、財政調整基金からのとりくづしは85年に60億円、86年125億円、87年55億円(これに加えて県債償還のための積み立て金である県債管理基金から40億円)、88年50億円とおこなわれ、87年度においては、財政調整基金はついにケタの億円台へと低下してしまった。87年度は、国庫補助金引き下げ分の負担が60数億円にも達したこと、それに翌88年開催のぎふ中部未来博の負担も加わったことから、県債は479億5,600万円(対前年比72.5%増)にも達し、さらにこの基金ととりくづし55億円が合わさって、両面から県財政難が新たな段階に進展した年であった¹⁾。

このため、「県が伝統としてきた健全財政の枠から一步踏み出したことは確か」(岐阜新聞、1987年2月18日)な状況となったのである。ここにも指摘されているように、あるいは岐阜県・市町村財政をとり上げるさい、必ずといってよいほどとり上げられる「健全財政」とは、どのような意味であろうか。そこで、県・市町村債と基金ととりくづしの両面から進行する今日の財政硬直化を考える参考材料として、『岐阜県議会史』(第4、第5巻)に見られる県議会でのやりとりをとおして、ここに紹介しておくことにしたい。

(2) 「健全財政(論)」

『「入るをはかって出ざるを制す」というのが武藤前知事の持論であった。このため『武藤式財政理論』に支えられた県の黒字財政は松野知事に受けつがれ、過去十数年間黒字を維持してきた』と『岐阜県議会史』(第4巻、1983年、951ページ)でも指摘されている「健全財政」とは、苦難の戦後復興を担った三期12年間(1947-1958年つまり昭和22-33年)にわたる武藤嘉門知事がきづいた財政方式のことである²⁾。同知事は1950年の第5回県会(9月28-9月30日)で、県下の4,457の全木橋を、向う8-9年にわたり18億円をかけて永久橋にする計画を発表し、そのため当50年に3億円を投ずる(国庫支出金1億4,400万円)、県債2,200万円、地元負担1,500万円)案を提出したが、こ

の提案は、県財政が「健全化」したことを背景としたものであるとの旨を、以下のように述べている。これが知事自らみとめた「健全財政」に言及した最初の発言であった。

「私が就任した当時は、日本の経済界の状態は非常に不透明でかつインフレ昂進のため、財政の前途が暗かった。従って、財政の基礎を固めることに重きをおいたものであった。今では全国屈指の健全財政県であり、県の財政に対する一般の信用も増加している。私共は今まで誠に始末をしてけちけちして金を積み、減債基金を設けてきたが、大体前途の収支の見込みがついてきたので、この剰余金(積立金)を県の将来利益になる事業に使いたいと考える。三年有余の間に残り来た金であるから、これは一般会計のうちに繰入れないで、これだけは別個の事業を起し特殊な仕事に使って仕事のけりを付けたいと考えている」(同4巻の413ページ)。

この発言にみられるような「けちけちして金を積む」姿勢にもとづいて、1945-1954年(昭和20年代)に確立したと一般にみとめられている「健全財政」とは、議会でのある議員の発言によれば、①一時借入れが一銭もない ②毎年度繰越財源を持っている ③財政調整基金をつねにつみ立てている、の三大特色をもつ財政のこと(同上5巻の307ページ)だとされている。

以上によると「武藤式財政理論」とは、要するに地方債以外の借金をしないこと(地方債は実質的には財政赤字にほかならないが、形の上では財政赤字とは計上されず借入金にすぎない——それだけの「財力」がある——とされ、この点が明確に財政赤字と定義される国債とちがう点である)、またなにがしかの貯金をもっていることであり、財政需要の水準とか中味をひとまずとり除いたところに成り立つ「理論」のことである。議会内外ではこの(武藤式)健全財政論を基本的には肯定するむきが多いが、他方知事在職中においてもいくつかの視点から批判もなされてきた。それを『岐阜県議会史』で紹介されている議論からとり上げておこう。

①最低限行政サービスを犠牲にしたうえでのことだとする批判。先に引用した知事の、木橋を

表Ⅲ-3 岐阜県債発行，引受状況1976-87年（昭和51-62年）

銘 柄	発行価額	利 率	償還期限	利払期日	発 行 日	据置期限
昭和51年度第6回岐阜県公債	100	6.33	63.5.31	5.11-末	53.5.31	55.5.31
昭和52年度第5回岐阜県公債	100	5.73	63.5.31	5.11-末	53.5.31	55.5.31
昭和52年度第6回岐阜県公債	100	6.33	63.5.31	5.11-末	53.5.31	55.5.31
昭和53年度第1回岐阜県公債	100	6.33	64.3.30	3.9-30	54.3.30	56.3.30
昭和53年度第5回岐阜県公債	100	6.72	64.5.31	5.11-末	54.5.31	56.5.31
昭和53年度第6回岐阜県公債	100	7.42	64.5.31	5.11-末	54.5.31	56.5.31
昭和54年度第1回岐阜県公債	100	7.91	65.1.31	1.7-31	55.1.31	57.1.31
昭和54年度第2回岐阜県公債	100	8.2	65.3.31	3.9-末	55.3.31	57.3.31
昭和54年度第7回岐阜県公債	100	9.05	65.5.31	5.11-末	55.5.31	57.5.31
昭和55年度第3回岐阜県公債	100	8.25	65.12.20	6.12-20	55.12.20	—
昭和55年度第4回岐阜県公債	100	8.2	66.3.31	3.9-末	56.3.31	58.3.31
昭和54年度第8回岐阜県公債	100	7.92	66.5.30	5.11-30	56.5.30	58.5.30
昭和55年度第8回岐阜県公債	100	7.98	66.5.30	5.11-30	56.5.30	58.5.30
昭和55年度第9回岐阜県公債	100	7.83	67.5.31	5.11-末	57.5.31	59.5.31
昭和56年度第2回岐阜県公債	100	7.83	67.5.31	5.11-末	57.5.31	59.5.31
昭和57年度第7回岐阜県公債	100	7.87	68.5.31	5.11-末	58.5.31	60.5.31
昭和58年度第1回岐阜県公債	100	7.7	68.10.31	4.10-末	58.10.31	60.10.31
昭和58年度第2回岐阜県公債	100	7.3	69.3.31	3.9-末	59.3.31	61.3.31
昭和58年度第5回岐阜県公債	100	7.36	69.5.31	5.11-末	59.5.31	61.5.31
昭和59年度第1回岐阜県公債	100	7.1	70.3.30	3.9-30	60.3.30	62.3.30
昭和58年度第6回岐阜県公債	100	6.94	70.5.31	5.11-末	60.5.31	62.5.31
昭和59年度第5回岐阜県公債	100	6.94	70.5.31	5.11-末	60.5.31	62.5.31
昭和60年度第1回岐阜県公債	100	5.959	71.3.25	3.9-25	61.3.25	—
昭和60年度第6回岐阜県公債	100	5.577	71.5.31	5.11-末	61.5.31	63.5.31
昭和61年度第2回岐阜県公債	100	6.122	71.7.19	1.7-19	61.7.19	—
昭和61年度第3回岐阜県公債	100	5.175	72.3.31	3.9-末	62.3.31	—
昭和61年度第8回岐阜県公債	100	4.545	72.5.30	5.11-30	62.5.30	64.5.30
昭和62年度第5回岐阜県公債	100	4.826	73.5		63.5	65.5

全国地方銀行協会『非公募地方債便覧』（第11号，1987年）より

永久橋につくり変えるために，三年有余にわたって節約を重ね金を積んだのだ，と述べたことに対し，尾畑直議員（自由クラブ）が，「それには相当県民も犠牲を払った」と述べ，「例えば，県内の都市労働者は失業に悩み生活苦のため死んだ者も出たこと，あるいは衛生部・県民部の施設においても中央から補助が来ても県に予算がないとの理由で補助金を断られた事実もあるとし，剰余金を生み出す裏には多くの犠牲がある」と批判している（以上，同4巻，414ページ）。これに対して知事は，「小さい場合でも出来るだけの節約をして金を残そうという方針を取って来た。それであれにもこれにも出すといえれば結構かもしれないが，そんな風にしては県の予算のやり方では損だと信じる」と「尾畑発言を簡

単に退けてしまった」（以上，同4巻，414ページ）。

②「積極財政」論からの批判。武藤式節約型健全財政に積極財政の立場からの批判が生じたのは，1955年の第5回県会（9月28日-10月3日）であった。議会は同年の予算107億5,000万円に10億3,000万円の予算を追加することをみとめたものだが，予算執行のなかで県単独事業を拡大することが期待されていた。というのは，「道路橋梁の改修建設や林道開設，各種災害復旧など県単独でやらねばならない事業は各市町村に山ほど転がっており，しかもその実現は地元市町村民の歓心を最も買うもの」であって，議会選挙で投票してくれた選挙民へのお礼をするうえで，県単独事業が最も効果的な手段だっ

発行額	償却方法	受託会社	発給機関	元利金支払場所 複数金融機関引受 債は、巻末別表元利 金支払場所一覧表 参照	券種					現物債 又は登録債	銘柄
					一 万 円	十 万 円	百 万 円	一 千 万 円	種 其 他		
百万円	毎半年 ~千円以上										
56	3,500		十六銀行	十六(本店)		○	○			A	51年度6回
11,850	740,400		〃	〃	○	○	○	○		〃	52年度5回
8,523	531,900		〃	〃	○	○	○	○		〃	52年度6回
3,216	200,800		〃	〃		○	○	○		〃	53年度1回
7,250	452,500		〃	〃		○	○	○		〃	53年度5回
12,686	792,100		〃	〃		○	○	○		〃	53年度6回
4,004	250,000		〃	〃		○	○	○		〃	54年度1回
9,000	561,900		〃	〃		○	○	○		〃	54年度2回
11,006	687,600		〃	〃		○	○	○		〃	54年度7回
230	5,000		〃	〃	○	○			千円	〃	55年度3回
159	9,900		〃	〃		○	○			〃	55年度4回
958	59,800		〃	〃		○	○	○		〃	54年度8回
17,653	1,102,600		〃	〃		○	○	○		〃	55年度8回
642	40,100		〃	〃		○	○	○		〃	55年度9回
13,689	854,700		〃	〃		○	○	○		〃	56年度2回
14,833	926,700		〃	〃		○	○	○		〃	57年度7回
280	17,500		〃	〃		○	○			〃	58年度1回
469	29,200		〃	〃		○	○			〃	58年度2回
14,392	899,300		〃	〃		○	○	○		〃	58年度5回
9	560		〃	〃	○	○				〃	59年度1回
672	42,000		〃	〃		○	○	○		〃	58年度6回
8,713	544,300		〃	〃		○	○	○		〃	59年度5回
618.4	15,460		〃	〃	○	○	○			〃	60年度1回
3,276	204,700		〃	〃		○	○	○		〃	60年度6回
824.8	20,620		〃	〃	○	○	○			〃	62年度2回
824	20,300		〃	〃		○	○	○		〃	61年度3回
11,849	739,800		〃	〃		○	○	○		〃	61年度8回
11,849	739,800		〃	〃		○	○	○		〃	61年度8回
18,200			〃	〃						〃	62年度5回

たからである(以上、同4巻、656ページ)。そこで、議会各派たとえば民主クラブは、18億8,500万円もの、また土木委員会は12億8,000万円もの県単独事業を要求することになった。ところが県当局の予算は、「精一杯の2億3,000万円」(当初予算のそれと合せて全部で4億9,000万円の県単)を追加計上したにすぎなかった(同4巻の656ページ)。ここから加藤耕二議員(民主クラブ)は「赤字財政になってもよいかから積極政策をとれ」と次のように「武藤県政の消極予算を鋭く批判」したのである(以上、同4巻の657ページ)。

「中央の緊縮財政は地方財政にしわ寄せが来て、(昭和)29年度は39府県が赤字を出している。幸いに本県は黒字財政を維持しているもの

の、これは単に決算面のつじつまを合わせているだけで、実質的な黒字ではない。赤字財政よりは黒字財政であることを希望するがそれには限度があり、本県のように県財政の黒字を守るために市町村負担を大きくすることは実質的には赤字ということである。また29年度に、議会で承認した県単事業を年度半ばで抑制したこと、六月定例会に国の予算の見通しがついていたのに追加予算を組まず、県議会終了直後の7月7日に7,870万円の専決処分をしたことは、議会軽視もはなはだしいといわざるを得ない。

我が民主クラブは7月中旬速やかに30年度補正予算を編成し、臨時県議会を招集されたいと申し入れたが、県はこれに耳を貸そうとせず、極めて冷淡であった。年度半ばを過ぎてから編

成された予算に、予算として魅力はなく、しかもそれは赤字を出すのを恐れてただ数字を並べただけの臆病予算である。

国は1超円予算にこだわらないといっており、県としても方針を一変し、県民のプラスになるなら4億や5億の赤字も仕方ないと認識し、今までの消極予算を打破して積極予算を推進し、県民繁栄のためにも数億の県単事業を起こすべきだと考える」（同4巻、657-658ページ）。

これに対し知事は、「県財政が萎縮しているといわれるが、私は加藤さんの黒字財政に対する意見と所見を異にしている。私の考えでは払うべき金がなくなったことを赤字という。県財政に赤字を出すことによって、他府県に見られるように県職員の給料が払えない。買った品物の代金が払えないというようなことになってよいのか」と反問し、けっきょく、「この赤字黒字問答は知事に分があった」とされている（以上、同4巻658ページ）。

③大幅黒字を災害への抜本対策に使い、という立場からの批判。武藤財政下の収支黒字の結果をうけて、1961年の第2回県会（7月28日-7月29日）にさいし、中村波男（社会）議員が、この大幅黒字を災害の抜本対策に回せ、と以下のように批判した。

「本県の災害は5年連続で、被害総額は858億円に上がっている。一方前年度繰越金は18億2,500万円で、当初予算に6億6,000万円充当され、今回の予算、専決処分3億8,700万円使われているから、残り7億7,800万円保留されている。健全財政を堅持することは基本的に賛成だが、この際これを投入して災害の抜本的対策を立てよ。」

これに対して武藤知事のあとをついだ松野知事は、「特に黒字を多く出そうと県政の運営に当たっているわけでもないし、出したところで誇りとは考えていない。黒字の原因は好況による県税の伸びで、その他人件費の抑制、事務の合理化等による。また、投資的経費は全国平均で31.4%であるが、本県は39.3%と上回っており、積極的に仕事をしている。災害防止については、

県財政の力と県全体の施策とを勘案し、また、国全体の施作とも相関連して推進したい」（以上、第4巻の951-952ページ）。

以上のような「武藤式財政論」にもとづく「健全財政」は、いわば古典的、伝統的な単年度黒字財政論であり、もう少し世間的にいった質素節約型、知事の言葉によれば「けちけち金をつむ」式の財政方式である。中部あるいは東海地区に一般的な「無借金の健全経営」と相通じるものであろう。貴重な方式であろうが、本当の問題は、住民負担にふさわしい、あるいは必要な行政サービスをなしえていかどうかであろう。つねに予算枠が決定的にきびしい一地方のことであるから、これを精確に算定することはむづかしいが、先にも紹介したように、貯金の裏側に、衛生・民生の県予算がないために国からの補助が断われたり、災害復旧がきわめて不十分なままに放置されていたりというのは、貯金の積み立ても問題があるといわねばならない。ともかく、武藤時代にきづかれた「健全財政」方式は、その後おもに保守勢力によってであるが、県・市町村財政の理念とされ今日に至っているという点で、本県にとっては留意されておかねばならないことである。

<注>

- 1 なお1987年度県予算のいま一つの特徴点は、使用料、手数料や補助金に大ナタを振るったことであった。とくに県単補助金は、対団体83件、対市町村39件につき一律10%カットを行って約1億円の財源を浮かせた、と報ぜられている（岐阜新聞、87年2月18日）。いま一つ、予算書には出ていないが、前年度の1986年度県予算では、同年からハイテク型大企業が県内へ研究開発工場を建設する場合は、一社につき3億円を補助する制度を新設しており、「大資本本位の県政」を示していることを付記しておきたい。中部地方でははじめてである（中日新聞、86年2月21日）。
- 2 武藤知事は、「手ぶらで登壇し独特の財政理論などを思いのままに語った」ような人だったという（『岐阜県議会史』第4巻の800ページ）。また1956（昭和31）年下半年から下降線をたどった神武景気下の1957年当時の経済を「日本経済午前三時論」（まだ足元が暗くて下手に動くといひっくり返るおそれがあるが、他方夜明の兆しも見える、とのたと

え)として唱えるなど、「独特の日本経済論」を議会の冒頭で開陳することもあった、という(同上、758-759ページ)。「全国でも唯一無報酬という珍しい例」(同上、782ページ)ということも、それにあづかっていたのであろう。

IV 地域活性化と県・市町村財政の課題

地方財政硬直化の進展と行政需要の拡大のなかで、また「高齢化、情報化、国際化」という経済・社会環境の変化が進むなかで、自治省は地方財政の課題として、以下の点を強調している。第一は「行財政改革の徹底」で、①事務事業の見直し ②組織・機構の簡素合理化 ③定員管理の適正化 ④行政運営の効率化、住民サービスの向上 ⑤給与の適正化、などの「行財政の簡単効率化と健全化」である。

第二は「活力にみちた地域社会の形成」として、①地域経済の活性化と経済構造調整への対処 ②地域づくりの推進 ③高齢化、高度情報化、国際化などへの対応である。第三は「地方財源の安定的確保」として、①地方税源の充実

②地方交付税の安定的確保 ③地方債の計画的活用 ④国庫支出金の改善合理化 ⑤各種使用料、手数料等の受益者負担の適正化である」。

以上のような「地方財政の課題」に照らして、岐阜県・市町村財政における課題、問題点をいくつかとり上げておこう。なお叙述の順序はとくに整列的なものではない。

(1) 「土木型」岐阜県と生活基盤整備

岐阜県は、全国的な財政力水準からみれば全国中位(中の上または中の中)の位置を占めている。中部9県においても岐阜県は、表IV-1のように予算規模において第4位となっており、ほぼ平均水準となっている。

そこでまず、「土木型」財政県ともいわれる岐阜県財政の特徴を、全国比較のなかで確認しておきたい。表IV-2と表IV-3から、本県の産業関連投資と生活関連投資(いずれも国費、都道府県費、市町村費の計)の対全国比較では、明らかに前者が優先していることがわかる。例えば1959-61年平均では本県が1.91%全国が

表IV-1 中部9県における岐阜県財政の位置

	予算額	伸び率	自主財源率	義務的経費率	予算額	伸び率	自主財源率	義務的経費率
愛知	1,336,087	2.8(7.6)	71.7(71.2)	57.6(56.9)	1,425,080	6.7(2.8)	74.6(71.7)	55.3(57.6)
岐阜	514,750	5.4(6.2)	44.6(45.7)	51.4(52.0)	536,150	4.1(5.4)	45.5(44.6)	46.2(47.8)
三重	442,687	2.0(5.6)	43.2(41.5)	52.2(53.1)	476,264	7.6(2.0)	45.6(43.2)	49.7(52.2)
静岡	740,700	4.3(5.0)	61.0(61.2)	52.8(53.0)	795,100	7.3(4.3)	64.0(61.0)	50.6(52.8)
長野	594,677	2.3(3.7)	43.4(43.8)	49.8(49.2)	635,505	6.9(2.3)	43.5(43.4)	47.2(49.8)
滋賀	332,770	3.8(5.8)	52.3(54.4)	45.1(45.5)	361,300	8.6(3.8)	51.6(52.3)	46.5(45.1)
福井	291,729	△2.8(5.3)	41.3(43.0)	48.9(45.8)	340,466	16.7(2.8)	42.2(44.3)	42.7(48.9)
石川	350,747	2.2(0.5)	43.8(43.8)	49.7(49.8)	370,402	5.6(2.2)	45.0(43.8)	48.3(49.7)
富山	376,748	4.1(5.2)	40.5(40.3)	49.6(48.8)	406,189	7.8(4.1)	42.0(40.5)	47.2(49.6)
名古屋	679,993	3.0(4.6)	73.7(72.7)	40.3(39.8)	720,471	6.0(3.0)	74.8(73.7)	38.8(40.3)

(注)1 左欄は1987年度予算案、右欄は88年度予算案である
2 単位は予算額百万円、他は%、カッコ内は86年度および年度当初の数字
中日新聞87年3月14日、88年3月5日より

表IV-2 都道府県別産業関連投資の推移(単位:千円,%)

区分	1959-61	構成比	1964-66	構成比	1969-71	構成比	1972年度	構成比	1973	構成比
都道府県										
岐阜	22,231,294	1.91	56,729,990	1.65	131,282,340	1.72	76,563,137	1.97	92,438,166	2.18
全国	1,166,791,524	100.00	3,431,984,279	100.00	7,632,425,159	100.00	3,877,490,056	100.00	4,231,19,480	100.00

表IV-3 都道府県別生活関連投資の推移(単位:千円,%)

区分	1959-61	構成比	1964-66	構成比	1969-71	構成比	1972年度	構成比	1973年度	構成比
都道府県										
岐阜	11,842,084	1.36	22,608,599	0.88	67,370,244	1.03	41,398,4334	1.26	51,407,773	1.25
全国計	871,105,519	100.00	2,556,940,515	100.00	6,531,673,371	100.00	3,288,677,925	100.00	4,113,900,848	100.00

地方財務協会「行政投資実績、1975年版」54-55ページより

（単位：％）

著者以降により掲載せず

表IV-4 都道府県別事業の目的別投資額の推移（構成比）

1.36％，1964-66年ではそれぞれ1.65％と0.88％，1973年は2.18％と1.25％というように産業基盤が優先していることが示されている。

次に表IV-4によって都道府県別事業の目的別投資額の推移をみると，生活基盤型投資が1968-1985年の全国平均43.3％であるのに対し，岐阜県は36.1％と7％も低く，逆に産業基盤投資は全国平均が18.3％であるのに対し，県は21.4％と3％高い。また農林業投資額は全国が9.5％であるのに対し県は12.5％と3％高い。ここから岐阜県が全国水準にくらべて，治水，治山，道路などの「土木型」財政を特徴としていることが確認される。

以上のように全国平均からみて，産業基盤投資が大きな比重を占めることは本県の地理的特性からして当然だったとしても，生活基盤投資をいっそう充実させることが，今後の本県の一つの課題として残されていることが指摘されなければならない。そこで生活基盤投資の実績をもう少し具体的に見ておこう。

①下水道普及率（1985年）は全国平均が36％であるのに対し岐阜県は24％（15位）と全国的には低くないが全国平均よりはかなり低い（経済企画庁調査局編『地域経済要覧，1987』128ページ）。②道路舗装率（85年度）では，一般国道の場合全国平均が83.3％であるのに対し岐阜県は72.0％（41位），都道府県道では全国平均が41.8％であるのに対し岐阜県は39.4％（26位）といずれもかなり低い（同上『地域経済要覧1987』85ページ）。③し尿処理（対総人口）では岐阜県は指標値43.9％で全国33位 ④水道給水人口割合では指標値88.3％で33位 ⑤ごみ処理人口割合では全国8位，である（以上総務庁統計局『総計でみる県のすがた』1987年）。

なおうえの生活基盤整備に関連して，念のために民生費，教育費の対全国比較をみておこう。

①民生行政（県・市町村財政）では，老人福祉費は全国37位，児童福祉費は38位，生活保護費9位，衛生費46位と生活保護費以外は最下位ランクで改善の余地があることを示している。

②教育費（県・市町村財政）では小学校費（児

童1人当たり)38位, 中学校費(生徒1人当たり)23位, 高等学校費(生徒1人当たり)38位, 特殊学校費(児童1人当たり)47位, 幼稚園費(児童1人当たり)22位, といずれも下位ランクで改善の余地が大きい(以上, 同上『統計でみる県のすがた』より)。その他老人ホーム整備普及率, 十万人当り医師数なども含め, 「四次総二期計画で挙げたこれら個別指標, 46項目のうち40位台が5項目, 30位台が13項目の下位グループにある」(岐阜新聞, 88年12月14日)状況となっている。

(2) 大型プロジェクト

本県の大型プロジェクトには木曾川右岸流域浄水事業, 岐阜県周辺鉄道高架事業, 長良川河口ぜき, 徳山ダム, 東海北陸自動車道などがある。いずれも高度成長期に立案された大型建設事業である。このうち前二者は県主体事業, 後三者は国直轄事業である。このうち徳山ダムは, ようやく1986年に徳山村の廃村をもって建設の最終合意がなされることとなり²⁾, また長良川河口ぜき建設計画も88年7月に最終合意(1960年1月に中部地建により構想提示, 1968年10月に国による基本計画決定)された。これらは県四次総第2期計画(1987-70年)の一環でもある。

1) 長良川河口ぜき

長良川河口ぜきの総事業費は1,500億円(60年単価)で, すでにせき本体着工以前に, 総事業費1,500億円の三分の一近くが漏水, 輸中対策などに使用済みとされている(中日新聞, 88年7月23日)。国の直轄事業であるが, 河口ぜきは, 徳山ダムと同様に100億円前後がそれ以上の負担が県に強いられる(中日新聞, 1983年2月22日)。問題の一つは, 高度成長期のさなかに計画されたこの事業が, 低成長による水需要低下という環境変化の中で, 多額の資金を費して行なわれることの是非であった。現に工業用水, 上水道水を利用する側の三重県は水余りを訴えている。すなわち三重県企業庁が北伊勢工業用水道事業は, 四日市コンビナートを中心

に60社, 70工場に1日88万トンの供水能力をもっているが, これはかつての高度成長に対応した水供給力であって, 現在では, 工水の利用は1日41万トン前後と低迷しているのである。

従って長良川河口ぜきができて, 水が売れ料金が入る見込みはない。このため事業費を負担する岐阜, 愛知, 三重県と名古屋市のうち三重県が年々払い込む資金(償還金)は, 工水, 上水合せて24億円の予定であるが, その見込みは立たないとされている。愛知県は財政事情が好調なため, 財政面では余裕をもって対応しており, 長期的な「水戦略」(水の将来的必要性)を展望しているが, しかし水余りの現状という点では三重県と変わらない。こうしたことから, 「水需要は大きく変わっているのに, なぜ1,500億円もかけて, せきを造る必要があるのか」という本県下の反対派の有力な疑問が出されてきたのである(以上, 中日新聞, 88年7月23日)。また環境や魚類保全の必要性から, 強い河口ぜき反対運動が本県内外でなされており, これらの意見は大きな重みをもっているといわなければならない。

周知のように島根県の長年の大型事業であった中海・宍道湖淡水化事業(1963年事業開始, これまでに投じられた事業費720億円)は1988年夏に中止となったが, こうした英断が必要なのではなからうか。

2) 東海北陸自動車道

次に道路関係での本県の大型プロジェクトとして, 東海環状自動車と中部縦貫自動車道および東海北陸自動車道があるので, ここでは東海北陸自動車道について触れておきたい。

この計画は地元財界などによって, すでに1961年ごろに想定され, 64年7月に「東海北陸自動車建設法」が施行されてからのものである(念のために, 66年7月には「中部圏開発整備法」施行)。同計画は, 愛知県一宮市から本県を通過し富山県小矢部市に至る約175km(うち本県内延長127km)の道路で総事業費3,800億円(1982年単価, 建設主体は日本道路公団)の大型プロジェクトである。南北を縦貫するととも

に、名神高速道路と北陸自動車道を連結する幹線道路と位置づけられている道路だけに、本県はもとより日本海側にとってもその意義は大きい。1988年6月に来岐の越智建設相によれば、2000年に全区間共用をめぐりにしているとのことである（岐阜新聞、1988年6月9日）。しかし1988年現在の時点で、起点の一宮―岐阜県各務原間、それに美濃―美並間、富山県の小矢部―福光間は工事が行なわれているが、美並―福光間は一部の路線が発表されているだけであり、荘川―福光間は整備計画策定のための環境アセスメントが始まったばかりである（現在は各務原―美濃センター間19km余が共用されている）。県の四次総（1984―95年度）第2期実施計画（87―90年度）では481億円を建設促進のために投じることになっている（中日新聞、87年11月17日）。背後に広大な山間部をもち南北格差問題をかかえる本県にとって、この自動車道の方が先述の河口ゼキより、よほど大切でないかと思えるのである。

(2) 円高と地場産業

本県の製造業を1973（昭和48）年と1985（昭和60）年度をとって比較すると、軽工業出荷額は1兆1,174億円から2兆4,194億円へと2倍余、重工業は6,518億円から1兆9,919億円へと3倍ていどに増大している。そのうち主要業種の製造業全出荷額に占める比重を同期間で比較すると、繊維は18.4%から9.6%へ、衣服その他繊維製品は5.9%から5.5%へ、木材・木製品は5.1%から5.9%へ、窯業・土石製品は13.0%から12.3%へ、金属製品製造業は11.5%から12.1%へ、電気機械器具は9.7%から12.5%へ、輸送用機械器具は7.9%から10.1%へとこのように変化している（以上『岐阜県の商工業』1975年、87年版より）。ここからも、全体として軽工業と重工業の比重が接近するなかで、繊維が半減し電気機械器具、輸送器具が激増しているのに対し、衣服、木材・木製品、窯業・土石製品、金属製品など本県の地場産業はほとんど変化せず、また高い比重を占めていることが確認される。それだけに、近年の円高不況が

これらの輸出関連地場産業へ与えた打撃は大きいものであった。

最近での円高不況は1ドル200円期と140円期の二度にわたっている。1ドル200円（1986年春ごろ）では、県内の輸出関連中小企業の45%が円高以前に契約した受注を値下げし、13%が一部取り消しを余儀なくされた。とくに刃物と陶磁器では、刃物の86%、陶磁器の80%（調査企業91社）が売り上げの減少にみまわれた（中日新聞、86年3月11日）。さらに1ドル140円期（87年）になると、刃物、陶磁器では円が1円高くなると約4億3,400万円（1ドル=140円で計算）の損失の状態となった（86年度は1月―11月まで130円の円高）。まず台所・食卓用刃物の輸出高は62年10月までの累計で約80億7,000万円であったが、これは前年比16.6%減、ポケットナイフも同28.8%減、人員整理もすでにギリギリで業務縮小を余儀なくされているところも多くなった。

次に陶磁器では、輸出向けは87年1―10月で円高前の85年同期とくらべて数量で23.2%、金額で32.9%減となった。このため人員削減や生産の効率化などでコストダウンを図ってきたが、1ドル=130円台のもとではガスや電気料金が下がっても採算が合わない状態となった（中日新聞、87年12月15日）。

以上のような打撃に対して、上述の調査91社の69%が円相場の安定、41%が低利の融資、21%が優遇税制の実施、21%が無担保、無保証の拡大を要望し、とくに即効性のある施策を望んでいることも報ぜられていた（中日新聞、86年3月11日）。これに対して県の円高関連予算としては、86年度予算において、円高関連緊急対策資金25億円が、87年度予算では特定地域中小企業対策特別資金融資40億円が措置されていたが、需要に答える額、中味であったらうか。なお関市の刃物業を中心とした円高融資額の例をとってみると、86年2月時点で、同年の関市における円高融資貸付け金は110件、5億1,000万円（融資目標額枠は7億6,300万円、利率は小口融資5.5%、経安資金6.2%など）であり、県・国の制度を含めると10億円をこえた

と伝えられている(岐阜新聞, 86年4月4日)。最新の動きとして, 87年末ごろから建設関連の内需拡大によってモザイクタイル, 陶磁器などの輸出型産業がほんの少しではあるが, 好転の兆しが見え出した(中日新聞, 87年11月3日, 88年6月28日)ことを付記しておきたい。

(4) 過疎対策

本県人口は着実に増加の傾向をたどっている(1945年1,517,569人, 1955年1,583,605人, 1965年1,700,365人, 1975年1,867,978人, 1985年2,028,536人)とはいえ, それは県内の四分の一にも達する町村の過疎化をともなったりうえでのことであった。「本県の人口は, 昭和30年代から都市部への人口集中が始まり, 昭和30年代後半特に著しかった。昭和40年(1965)年の国勢調査によると, 5年間で市部が約20%増加しているのに対し, 郡部では約13%減少している。同時に, 昭和30年頃から市, 郡部とも世帯分離, 世帯規模縮小の傾向が現われ, 昭和35年から昭和40年の5年間で, 市部で3万数7,000世帯, 郡部で6,000世帯, 計4万3,000世帯増えている」(『岐阜県議会史』第5巻, 413ページ)と指摘される状態であった。市部のうちの急増地域は岐阜, 大垣, 各務原, 多治見である(同, 412ページ)。1987年3月時点で, 本県人口2,036,827人のうちわずか14の市部の居住者は63.4%を占めているのに, 町村の居住者は36.6%にすぎない(地方財務協会『地方自治便覧』1988年, 2ページ)から, 南北格差はいぜんとして本県の基本問題をなしている。

1988年4月現在の本県の過疎指定町村は24で, これは東海3県の過疎50町村のうち半分を占める。24町村とは河合村, 宮川村, 神岡町, 上室村, 丹生川村, 朝日村, 久々野町, 清見村, 荘川村, 小坂町, 馬瀬村, 明方村, 和良村, 上之保村, 板取村, 白川村, 川上村, 上矢作町, 串原村, 根尾村, 藤橋村, 坂内村, 久瀬村, 春日村である。1975年のこの24町村の総人口は92,321人であり, 1985年には82,164人となっているから10,157人減(-11.0%)とその人口減少割合は大きい。この10年間に減少割合のと

くに大きかった町村は河合村(-14.7%), 宮川村(-14.7%), 神岡町(-17.9%), 荘川村(-18.0%), 小坂町(-15.0%), 藤橋村(-46.2%), 坂内村(-19.6%), 春日村(-16.1%)などである(以上自治省行政局『全国市町村要覧1987年版』より算出)。

農産物自由化や首都圏あるいは大都市集中化といった最近の傾向は, 過疎をさらに促進する要因として作用せざるをえない。ところが, 一部であろうが, 過疎法の廃止さえもがさきやかれているのは大きな問題である。第一次産業の保全や地域活性化により若者の流出を防ぐことがいよいよ必要となっていることはいうまでもない。

(5) 情報化, 産業高度化の進展と都市, 地域整備

名古屋大都市圏(名古屋中心から30~35km)の一角でもある県都岐阜市と大垣市は, 産業・経済の情報化の進展にも促進されて都市の再編・整備が課題となっている。

岐阜市は1986年7月に「第四次総合開発計画」(1985-95年計画)を策定し, 「活力を創造し国際性をはぐくむ産業・観光都市」を旨ざすことになった。そのためには, 「先端技術産業の育成, 既存産業の高度化, 人と物と情報の交流が活発になるよう市街地を総合的に整備することが必要だとし, 具体的には, 駅周辺鉄道高架, 問屋街の再整備, 地下大駐車場建設, ファッション工科大学構想, 長良川・金華山を生かしたコンベンション都市構想などを計画している。これらに要する公共投資は総額で3,000~3,500億円の大きさに達すると見込まれている(岐阜新聞, 86年7月15日)。

このうち鉄道高架事業は1992年末までの, 総事業費約660億円を要する10ヵ年計画であり, 1981年に大臣認可を受けている。しかし岐阜市が鉄道高架事業のために1年間に投じているのは, 積み立て金の5億円をいど(1986年度予算のばあい)にすぎない。ちなみに86年の同市の予算は一般会計781億円(うち土木費は20.9%), これに特別会計合せて1,528億円であっ

た。

大垣市は、情報都市化の点で高山市とともにテレトピアに指定されており、現在県下でもっとも注目されている地域といわれている。1987年7月に情報提供会社（C I ネット、資本金1億円）を設立し、それを中心として研究所、情報学校関連企業、図書館などを配置する建設計画「テレトピア大垣基本計画」（88年3月）を策定、大垣地域の「情報発信基地化」を目ざそうとしている。そのほか市街地再開発、周辺地域の生活環境整備、道路網などのハードと国際コンベンションなどの開催などを予定しているが、問題は進捗いかんということと、これが真に幅広い地域活性化につながるかどうかということであろう。

次に先端産業、地域の整備が課題となっているものに東海ハイテクランドがある。これは、東濃地方生活圏の中央部を東西にわたって中津川中核工業団地、恵那テクノパーク、土岐・多治見のプラズマリサーチパークなどの研究開発機能を集積させることにより、先端技術産業の導入を図ろうとする地域開発構想⁹⁾である。このための建設省関連プロジェクトに、1988-92年の5年間に約650億円を投入(半分は国負担)することが88年4月に決定している。対象は建設省所管の道路、街路、土地区画整理、市街地再開発、公園、下水道、河川、ダム、砂防、公営住宅の10分野である(岐阜新聞、88年4月7日)。

その一つで中心となる中津川中核団地は、同市茄子川中垣外の面積90.4haに1986年7月着工、90年に完成予定の地域振興整備事業団と圏の共同による開発事業である。すでに日本ガイシ(本社名古屋市、高圧用電子ガイシ、セラミック製品のトップメーカー)が88年3月に誘致に調印している。同社はIC用セラミックパッケージなどの電子部品事業拡大を目的としており、従業員は開始時50人、1年後に100人、5年後に500人でいどで地元雇用中心とされている。売上高は初年度10億円、5年後100億円、設備投資は5年間で50億円(土地代の10億円を除く)の予定である。同社の資本金は3億円

ていどで、別会社になる予定とされている(岐阜新聞、88年3月12日)。

恵那テクノパークは同市武並町の山林を30ha開き、分譲面積は20haの県土地開発公社による40億円の開発事業である。分譲価格は1㎡当たり11,500円~15,700円で関工業団地にくらべて、基準単価が4,900円余安い。非用水型で地元雇用創出型の企業団地として東京・大阪・名古屋でアピールすることになっている(岐阜新聞、87年7月15日)。

(6) 行政改革

行革「先進県」を自負する本県は、1967年から1982年までの16年間、事務の合理化や機構改革によって、知事部局の職員定員数を5,267人のまますえおき事務量の増加に対応してきたとされている。さらに82年7月に行革対策委員会を発足させ、翌83年には「これ以上どこを削るんだ」という職員の声の中で、知事部局の職員50人を削減、これによって人件費を2億2,280万円浮かせたが、それを補う大型機器の導入のため、経費削減の効果はあまりなかったと伝えられている(中日新聞、1984年3月4日)。しかし、1988年の35人削減を含めて、1983年以来これまでに170人削減されることになっている(岐阜新聞、88年2月20日)。

次に補助金については、1982年度に県は、21件6,700万円カットしている。しかしそのあおりで農林大学入学試験手数料、風俗営業許可手数料など7件が新設され、また使用料、手数料の値上げが17件においてなされた(前年度の値上げは9件)。これらによる収入増は1億2,000万円である。ところが反面で、大垣市内の石油販売業者が軽油引取税2億4,600万円を脱税する(1983年2月岐阜地検への告発による)など大きな部分で公平負担が無視されている(中日新聞、83年2月18日)。

次に市町村の行革の一例としては、大垣市が1982年度から5カ年計画で5%の職員(70人)削減を打出しており、86年度には32人を減らすこととしていた(中日新聞86年2月5日)。また中津川市では、1983年度に1部5課を廃止

することによって、83年度の人件費1億7,371万円(7%)を節約することとしていた(中日新聞, 83年2月25日)。これらは行革の一端の紹介にすぎないが、「行政は産業としてみるなら、労働集約型の最たるもの」(中日新聞, 84年3月4日)といわれるとより、またそれだけでなく先進工業国のなかで目立って「小さな政府(少ない公務員)」を実現してきたわが国において、住民行政だけを本とするはずの地方公共団体の公務員削減は疑問が多いといわねばならないであろう。

まとめ

以上代表的と思えるいくつかの当面する本県・市町村財政の課題について触れた。かつてガルブレイスは、民間商品の過剰に対しての公共部門の不足を、先進工業国の一般的傾向として指摘したことがあるが⁴⁾、現在日本の国、地方の財政状況はガルブレイスのこの指摘がいっそう妥当していく過程であるともみなさざるをえない。公共部門のストックの弱さにこそ日本病の特質があるとも指摘される⁵⁾わが国においてはなおさらそうであろう。しかも公共部門不足のなかで目立つのは、住民生活の根本目標であるはずの生活基盤ストックである。なおそのうえに、わが国では「地方財政の歴史は破局の歴史であると同時に、中央と地方の論争の歴史でもあった」といわれる⁶⁾ように、限られた財源をめぐるの国と地方の争奪戦の歴史であり、地方は、「地方分権」の唱導とは反対に国庫支出金、地方交付税、地方債などを通しての財源の中央集権化を黙認してこざるをえなかった⁷⁾。

こうして一言にすれば、財政硬直化の進展と地方財政需要の増大とのジレンマは、今後いよいよ拡大せざるをえないであろう。なお本稿では、地方財政にも大きな影響を及ぼす消費税導入、税制改革の問題は検討外のこととして一切触れなかった。今後の課題としたい。

<注>

1 『地方財政白書』(1988年版)157-163ページよ

- り
- 2 徳山ダムについては、岐経大『地域経済』(第8集, 1988年)の南清彦論文および柿本論文参照
- 3 先端の産業立地の視点については、柿本「先端の産業立地下の地域経済・地方財政の視点」(岐経大『地域経済』第7集1987年)参照
- 4 ガルブレイス(鈴木啓太郎訳)『ゆたかな社会』(岩波書店, 1960年)第18章
- 5 宮本憲一「現代社会の未来をひらく地方自治」(『住民と自治』1987年10月)11ページ。なお宮本氏は同稿で、高度成長期の「市場の失敗」(公害, 都市・環境問題など)とそれに対立して生じた革新自治体(シビルミニマム, 福祉国家)を乗り越える「第三の道」として、現在の新自由主義(「政府の欠陥批判」論)ではなく、自治体労働者, 企業労働者, 市民参加, にもとづく「創造, 教育, 奉仕, 連体」を理念とした地域づくり, 行政改革(政府部門の内的改革と民主的闘争の前進)の路線を, イタリアの「ボローニア方式」をも参照しながら, 提起されている。
- 6 日本経済新聞社編『破綻する地方財政』(1975年)118ページ
- 7 したがって地方自治行財政権強化・確立の見地から, 根本的な改革案が提起されねばならない。これにつき和田八東氏は, ①国, 地方の行政分担の見直しによる国庫補助金の大幅な改廃と一般財源化(原則的に地方税ないし地方交付税に切りかえること) ②地方交付税財源の多くを地方税にふりかえ, 交付税を必要最小限の調整機能に純化すること ③地方債許可制の緩和による効率的な資金管理 ④地方独自の行政改革(これをはばむ国の許可制, 職員配置, 機関委任などの改革を含めて), などの諸点を提起されている(同氏, 前出「地方自治の“赤字”と“再建”」)。

なお本稿執筆につきましては、岐阜県総務部地方課の佐藤正幸、大垣共立銀行調査部の内田一成、岐阜県立図書館、岐阜経済大図書館の渡会さち子の皆様方に資料収集のご協力を得ました。ここに心よりお礼申し上げます(1988年12月)。

