

地方公共投資の構造変化と地域経済 (上)

— 地方単独事業を中心に —

入 谷 貴 夫

The Local Public Investment and Regional Economy (I)

Takao IRIYA

目 次

はじめに

1. 地方公共投資の構造変化
2. 地方単独事業の拡大と地方財政〈以上(上)〉
3. 地方単独事業の拡大と地域経済〈以下(下)〉
4. 地方単独事業をめぐる新たな動向と課題

おわりに

はじめに

今日、地方公共投資は、内需拡大や対外不均衡是正、また地域づくりや身近な社会資本整備などの推進を目的とする地方単独事業(以下、単独事業とする)の拡大を中心とした構造変化をとげている¹⁾。

現在、第4次全国総合開発計画(以下、4全総とする)は、次期全総にむけてフォローアップ作業が進められているが、そこで明らかにされたことは、地域経済には新たな不均等発展がみられることである。地域づくり関連の単独事業は、4全総の多極分散型国土の形成という目標を達成するために提唱されたものである。では、地域づくりのための単独事業の拡大は、何ゆえに新たな不均等発展とむすびついたのであるか。

この問題に答えるために、本稿では、まず単独事業の拡大体制を確認し、次にその拡大はいかなる背景をもとにして生じたのか、そして次稿でそれはなぜ新たな不均等発展をもたらしたのか、最後に単独事業をめぐる新しい動向と課題は何かについて考察しようと思う²⁾。

1. 地方公共投資の構造変化

地方公共団体における投資的経費は、80年代の後半以降著しい変化をとげている。その変化は概括的にいえば、第一に地方経費に占める構成比を高めていることであり、第二に普通建設

事業費のなかで単独事業が補助事業を上回ったことである。以下、94年版『地方財政白書』によりながら、92年度の決算を中心に80年代後半から今日にいたる地方公共団体の投資的経費の

図1 性質別歳出決算額の構成比の推移

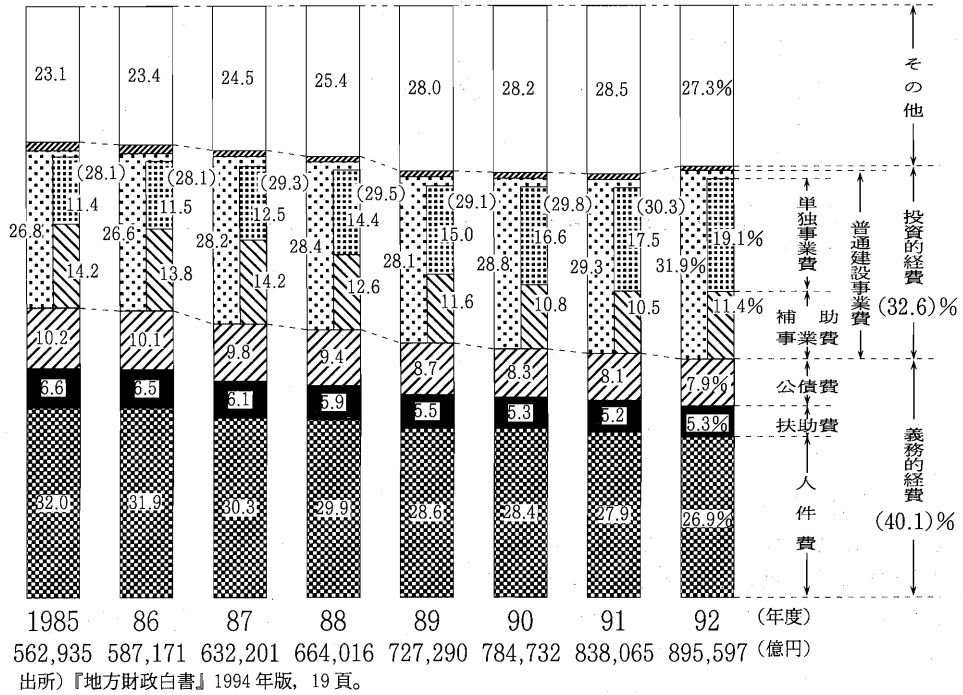
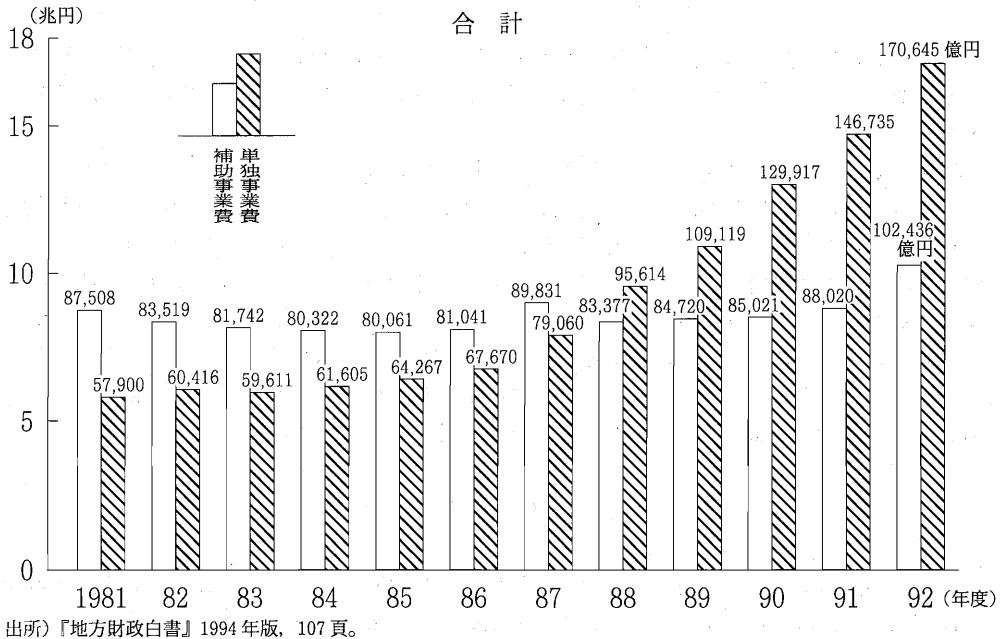


図2 普通建設事業の推移

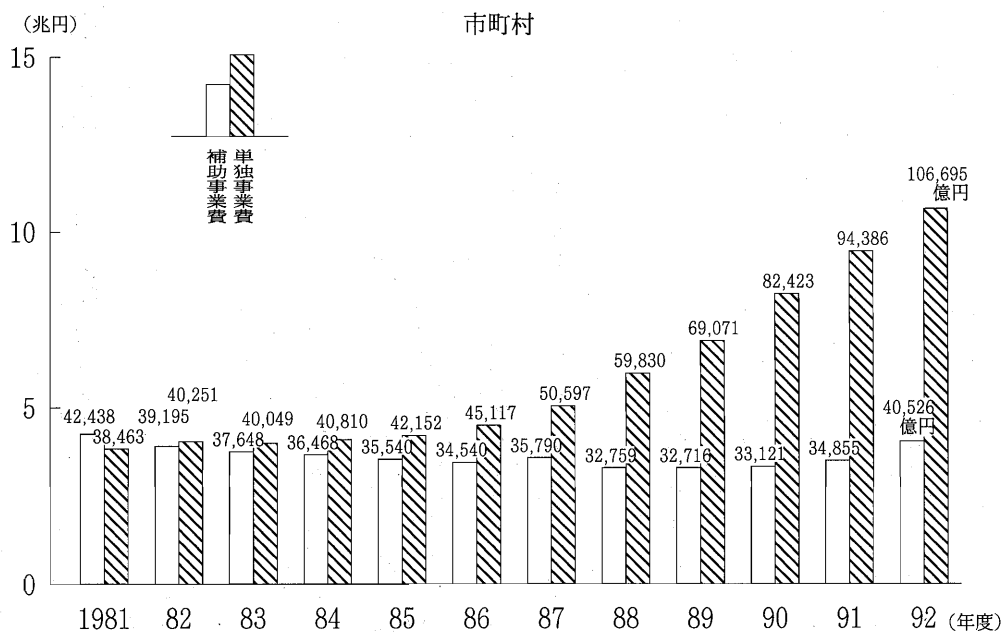
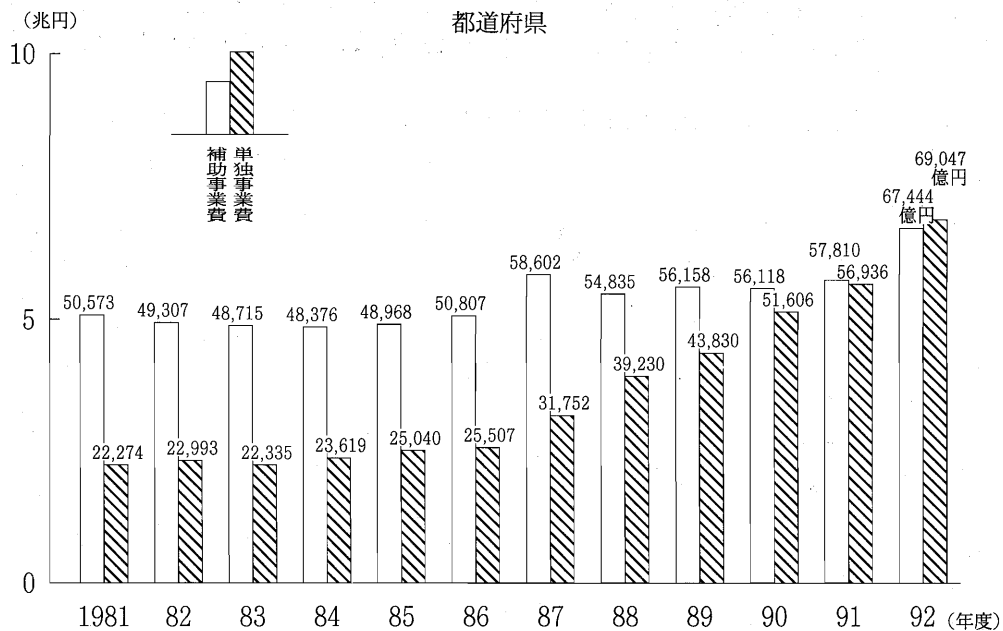


動向をみてみよう。

(1) 普通建設事業の動向

まず、地方経費の性質別歳出の動向をみてみよう。義務的経費は、85年度に48.8%であった

図3 補助事業費及び単独事業費の推移

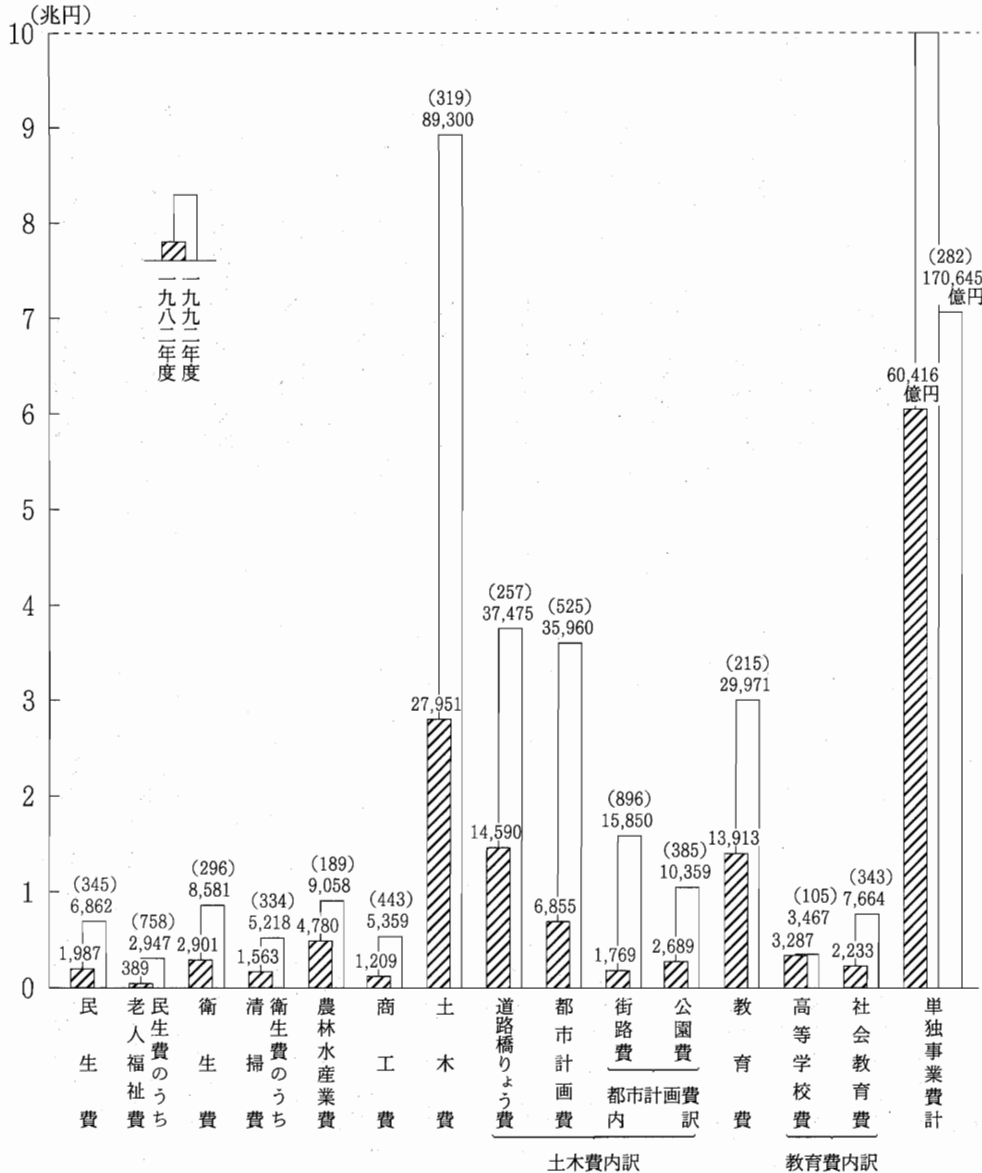


出所)『地方財政白書』1994年版, 108頁。

ものが92年度には40.1%へと低下しているのに対して、投資的経費は28.1%から32.6%へと上昇している(図1)。とりわけ、92年度は、前年度に比べて2.3%増加しており、これは過去12年間で最も高い伸び率となっている³⁾。80年代後半から、全体として投資的経費に重点を置いた財政運営がなされてきたことがわかる。

地方公共団体の投資的経費は、普通建設事業費が中心であるのでその構造変化をみてみよう(図2)。普通建設事業費は、道路・橋梁、学校、庁舎等の公共施設の新増設などの建設事業

図4 単独事業費の目的別内訳の状況(1982年と1992年との比較)



出所)『地方財政白書』1994年版, 113頁。

に要する経費である。92年度の決算額は、28兆5,684億円で、前年度に比べると16.5%増加している。その内訳は、補助事業費が前年比16.4%、単独事業費が16.3%、国直轄事業負担金が21.3%の増加である。

普通建設事業費の内訳の推移をみると、補助事業費は、緊急経済対策による公共事業費の追加があった87年度を除いて、減少あるいは停滞している。これは、「財政再建」を目的とする

表1 地域づくり関連の単独事業の変遷

1988	89	90	91	92	93
自ら考え自ら行う地域づくり事業(1億円事業)		・地方交付税合計 3,300億円			
ふるさとづくり特別対策事業 ・地方債 1,185億円	・地方債 1,850億円	・地方債 2,275億円	合計 ・団体数 656 ・事業数 831 ・総事業費 10,539億円		
		地域づくり推進事業 ・ソフト事業等 地方交付税 3,300億円 ・ハード事業 地方債 1,500億円	・ソフト事業等 地方交付税 3,300億円 ・ハード事業 地方債 3,500億円	・ソフト事業等 地方交付税 3,300億円 ・ハード事業 地方債 5,000億円	合計 ・団体数 2,114 ・事業数 2,707 ・総事業費 33,038億円
					ふるさとづくり事業 ・ソフト事業等 地方交付税 3,300億円 ・ハード事業 地方債 7,500億円
		地域総合整備財団(ふるさと財団)支援による地域総合整備資金貸付 ・貸付金額 250億円 ・件数 117件	・貸付金額 380億円 ・件数 175件	・貸付金額 500億円 ・件数 239件	・貸付金額 710億円 ・貸付金額 920億円
		ふるさと市町村圏の振興整備及びふるさと市町村圏基金の設置 ・指定圏域 32	・指定圏域 30	・指定圏域 20	・指定圏域 32 ・指定圏域 未定
				商店街等振興整備対策事業 ・40団体 47事業 67億円	・72団体 83事業 127億円 事業費 約200億円(予定)
				高齢者保健福祉推進特別対策事業 ・地域福祉推進特別対策事業 227団体 300事業 465億円 ・地域福祉基金 2,100億円	480団体 592事業 1,308億円 事業費 約935億円の内数 (予定) 4,000億円
				看護系大学・短期大学の施設整備 ・17団体 17事業 447億円	事業費 約935億円の内数 (予定)
				地域文化財保全事業 ・77団体 88事業 126億円	事業費 約100億円(予定)
				地方拠点都市地域の整備 事業費 -	事業費 未定
				都市生活環境整備特別対策事業 事業費 約1,500億円	事業費 約2,350億円 (予定)

出所) 地方交付税制度研究会編『平成5年度地方交付税研修用テキスト』地方財務協会, 1993年, 37頁。

高率補助率のカットなどが原因である。それに対して、単独事業費は、6年連続して、2桁の高い伸び率を示している。87年度16.8%増、88年度20.9%増、89年度14.1%増、90年度19.1%増、91年度12.9%増、92年度16.3%増である⁴⁾。これは、後にみるように、地域づくり関連施策の積極的な推進を反映している。

この結果、92年度の単独事業費の決算額は、補助事業費の1.7倍の規模となり、81年度には補助事業費が単独事業費の1.5倍であったことからみれば、普通建設事業の主役が補助事業から単独事業にとって代わったことがわかる。次に、単独事業の動向をいくつかの指標でみてみよう。

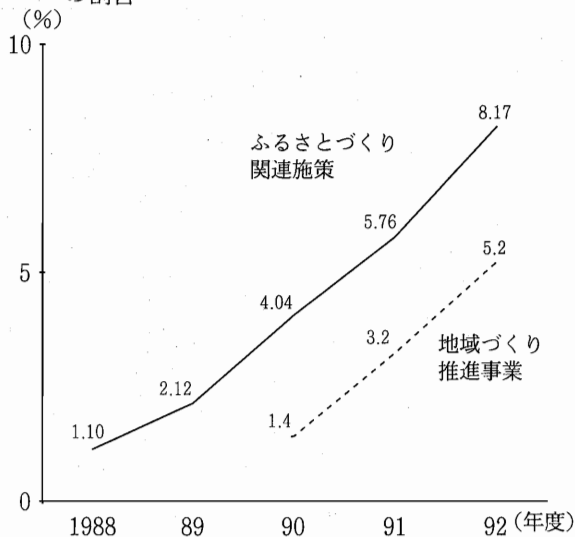
(2) 単独事業の動向

このように、80年代後半以降、単独事業が普通建設事業の主役になったが、まずこれを団体種類別にみてみよう。

都道府県では、単独事業費は、81年度には補助事業費の5割以下であったが、92年度には単独事業費が補助事業費を上回っている。市町村では、81年度には、補助事業費を少し下回っていたが、82年度に逆転しとりわけ86年度以降その差は拡大し、92年度には単独事業費は補助事業費の2.6倍になっている(図3)。

このように、単独事業は市町村での伸び率が高いが、これは3,300余りの市町村全体での傾向であるので、都市部と農村部でいかなる伸び率を示しているかをみてる必要がある。そこで、これを市町村の団体区分別にみると、単独事業費は、87年度以降大都市、都市、町村のすべてにおいて連続して2桁の伸びで推移し、92年度では81年度と比べると、特別区で3.8倍、大都市で3.5倍、都市で2.6倍、町村で2.5倍となっている⁵⁾。これは、明らかに、都市部で単独事業が飛躍的に増大し、それが市町村の単独事業の拡大として計上されていることを示している。

図5 単独事業に占めるふるさとづくり関連施策の割合



出所)『地方財政白書』1994年版、122頁。

次に、単独事業費の目的別内訳を82年度と比べると、総額では2.82倍となっている(図4)。その内訳は、商工費、土木費、民生費等は、総額の伸び率を上回っており、農林水産業費、教育費は比較的低い伸び率となっている。これを主な費目の内訳でみると、土木費のうち都市計画費は5.25倍と最も高い伸び率を示しており、そのうち街路費、公園費の伸び率が高い。また、民生費のうち老人福祉費は高い伸び率となっている。このように、単独事業は、住民生活にとって身近な分野で高い伸び率を示している。

(3) 地域づくり関連の単独事業の新設

さらに、指摘しなければならないことは、87年度から政府の施策として「ふるさと創生」・地域づくりが推進

されたことにより、単独事業がその後急速に伸びてきていることである。

88年に、地方が知恵を出し国が支援する、「自ら考え自ら行う地域づくり事業（1億円事業）」、「ふるさとづくり特別対策事業」が策定され、それにもとづく地域づくりが一斉に開始された。その後も、地域づくり施策の拡充が行われ、90年度には「ふるさと創生1兆円構想」が示され今日に至っている。88年度からの地域づくり関連の施策の変遷は、表1の通りである。その結果、単独事業に占めるふるさとづくり関連施策の割合が急速に高まっていることがわかる（図5）。

以上のように、80年代後半の地方公共投資は、まさに単独事業の飛躍的な拡大を中心に構造変化をとげてきた。そして、それはわが国の経済や地域経済に大きな影響を及ぼしてきた。そこで、以下、単独事業の拡大の背景や影響について考えてみよう。

2. 地方単独事業の拡大と地方財政

これまで、単独事業の運用をめぐる、国庫当局と地方財政当局との間に大きな立場の相異があった。この相異の根本的な理由は、丸山高満によれば、国庫当局が国の政策との斉合性をより重視する角度から厳しい抑制的議論を展開するのに対して、地方財政当局は地方団体の独自性を重視し高く評価するということにある⁶⁾。

しかし、今日の単独事業の拡大という事態をみれば、そこには国庫当局と地方財政当局の立場の相異を越えたある種の利害の一致が生じており、むしろ利害の一致があったからこそ単独事業の拡大に結び付いていると考えることができる。したがって、ここでは、単独事業の拡大がいかにして生じたのかという背景を考察するために、地方財政の機能をめぐる両者の論理に則していかなる利害の一致が発生したのかについて考察してみよう。

(1) 地方財政の機能

地方財政の機能は、自治省によって次のように説明される⁷⁾。まず一般的に、財政の有する機能としては、①資源配分の機能、②所得再配分の機能、③景気調整の機能の3種類である。そして、地方財政の有する機能も、この例外ではないが、その関わり方については3種類の機能の間で「軽重」があるとされる。

地方財政の果す機能のなかで最も重要なものは資源配分の機能とされる。それは、今日の経済体制のもとでは、公共的・社会的見地から政府が市場に介入し、財貨サービスの供給、補助金の交付などの方法で資源配分の調整を図っている。財貨サービスの供給は、警察、消防、教育、医療、保健衛生、上下水道、治山治水、道路、公園、文化などの国民生活の基盤をなすあらゆる分野におよんでいるが、これらのサービスのほとんどが地方団体によって財政活動を通じて供給されており、これらのサービス抜きにしては住民の日常生活は成立しがたい。したがって、これらのサービスの提供こそが、今日の福祉国家における地方団体の最も「本来的な機能」とであるとされる。

所得再配分の機能は、租税政策と社会保障制度を通じて全国的に統一的に行われるべきであり、国家財政に属する機能である。地方財政としては、それに「協力する立場」にあるに過ぎないとされる。

経済の安定化に関する機能（フィスカル・ポリシー）は、地方財政の国民経済に占める比重を考慮すれば、地方財政も基本的には国の経済運営の方針に則って「協力することが必要」で

あり、その効果も軽視すべきではない。しかし、全国的規模で行われるべき経済運営に対する地方財政の関わり方は、国の財政のばあいとは異なり「一定の限界」がある。なお、今日地方団体による地域経済の活性化対策が注目されているが、それは地域の独自性を守り育てるための地方団体による公共サービスの提供や補助金の交付と考えるべきものであり、地方財政本来の「資源配分機能の一環」と考えてよい⁸⁾。

また、フィスカル・ポリシーについて、別の説明では、地方財政支出は、経常経費は住民生活に密着したものが大部分であること、投資的経費は長期的・計画的に取り組む必要があること、財政収入も応益課税の性格が重視されることなどの理由から、国家財政に比べて景気調整のための弾力的な運用になじみがたい性格を有しているため、景気調整、いわゆるフィスカル・ポリシーに関しては、地方財政に大きな役割を期待することは「限界」があるとしている⁹⁾。

しかし、こうした一般的な説明に加えて、さらに、「地方財政の重点は資源配分機能にあるが、短期的な景気調整政策を推進する中では公共投資を中心とする資源の適正配分という長期的な課題はしばしば後回しにされてきたこと、財政機能の面で地方公共団体は公共サービスの最終的な供給者となっているため義務的経費や経常的経費の割合が高いなど支出面での硬直性が強くなっており、このため、短期的な景気変動の影響を弾力的に受け止めることが容易ではなく常に受け身の対応を迫られる。その結果、民間の経済活動に対して常に後手後手に回り、問題の後追的な対応に追われてきた。」¹⁰⁾として、地方財政の資源配分機能と景気調整機能の対立的な構造も指摘されている。

このように、地方財政当局の従来の説明によれば、一般的に、地方財政の本来の機能は資源配分機能にあるのであって、所得の再配分機能や景気調整機能は本来的には国家財政の機能であり、地域経済活性化策も地域の独自性を守り育てるための資源配分機能の一環であるとされている。とりわけ、地方財政は景気調整機能に協力することは必要であるが、その非弾力性故に大きな役割を期待することは限界があるだけでなく、景気調整機能はその固有の機能を侵害する面があるので、景気調整機能に対しては否定的にならざるをえないとしている。

しかし、地方財政をとりまく諸条件は80年代後半から変化し、1. でみたように単独事業の拡大を中心とした投資的経費の増大がみられる。地方財政のありかたに大きな影響をあたえた事柄を年代順に列挙すると、「財政危機」に端を発する「財政再建」のための補助金の削減と単独事業の活用、前川リポートにもとづく構造調整と地方債の活用方針、第4次全国総合開発計画の策定による多極分散型国土の形成と地域づくり、430兆円にもおよぶ公共投資基本計画による生活・文化の重視などがある。これらの事柄は、すべて単独事業の拡大の契機となっているものである。

一般に、地方財政はフィスカル・ポリシーの影響下にある¹¹⁾。経済の不況局面では、(a)経費面において、公共投資の拡大にともなう補助事業の増大(同時に継ぎ足し単独事業拡大)とそれにともなう地方財政の超過負担問題を発生させる、(b)歳入面では、減税政策による地方税の減収、(c)国税3税の減税による交付税への繰入額の調整措置、(d)国債発行による公共投資の拡大が、地方債の政府資金引き受けを制限し繰越債を拡大する。また、好況局面では、(a)公共投資や総需要の抑制方針にしたがって地方支出を抑制する、(b)国税の増税や自然増収の拡大は、交付税繰入額枠の拡大をもたらすが、国からの調整措置がみられ、現実には実質的な削減をみるケースもある¹²⁾。

このように、地方財政は、経費面と歳入面にわたって、国のフィスカル・ポリシーの影響を

受けている。しかし、上記のような今日の単独事業の拡大は、経費面における従来の補助事業を中心としたフィスカル・ポリシーの影響をこえる新しい事態である。

(2) 単独事業拡大の背景

それでは、これらの諸条件の変化を通じた単独事業の拡大は、地方財政の機能をめぐる議論に一体いかなる変化をもたらし、国庫当局と地方財政当局の間にいかなる利害の一致をもたらしたのか。次に、両者の間の中心論点であった資源配分機能と景気調整機能（マクロ政策）の2つの機能に焦点をあててこの問題を考察してみよう¹³⁾。

① 「増税なき財政再建」と単独事業の活用

今日の地方財政の在り方を規定したのは、国家の財政危機であり、臨調の「増税なき財政再建」政策である。それは80年度からの予算編成の至上命題とされてきた。この命題を本格的に軌道に乗せるために編成された81年度予算（財政再建元年予算）は、国債2兆円減額のため、公共事業関係費2年連続伸び率ゼロの6兆6,554億円を基本的な特徴としている¹⁴⁾。

公共事業関係費の削減を規定した条件として、当時の財政事情があげられる。70年代後半に極端に公債依存度を高めた結果、財源面からの制約によって公共事業は景気刺激という機能を喪失した。公共事業費の財源を、特定財源、これに準ずる財源及び一般財源の3つに区別し、一般財源に充当される建設国債の発行額をみると（一般財源のうち、住宅公庫補給金等歳出の性格上、建設国債で財源充当することが不可とされる金額を差し引いた額が建設国債発行対象額である）、80年度予算では建設国債発行対象額4兆6,848億円に対し、4兆6,630億円、すなわち99.5%を国債収入に依存している。すなわち、隙間率が0.5%であり、公共事業費の増額がストレートに国債発行額の増加を不可避とする状況となり、このことが財源面から景気刺激をする機能を制約したのである。

しかし、予算編成の終盤には景気の先行きを懸念し事業量確保を図るべしとする主張のもとに、国庫当局によって一般会計の公共事業費は増額しないで、可能な限り実質的な事業量を確保するための工夫が追及された。それは、第一に一般会計に計上される国費の重点化・効率化であり、第二に一般会計以外の公共事業財源の確保である。前者については、最小の費用で最大の効果をあげるために、国庫補助負担率の地域特例の一部調整合理化、住宅金融公庫融資についての所得制限の導入等が取り入れられた。後者については、単独事業及び財政投融资対象事業が増額されたのである。

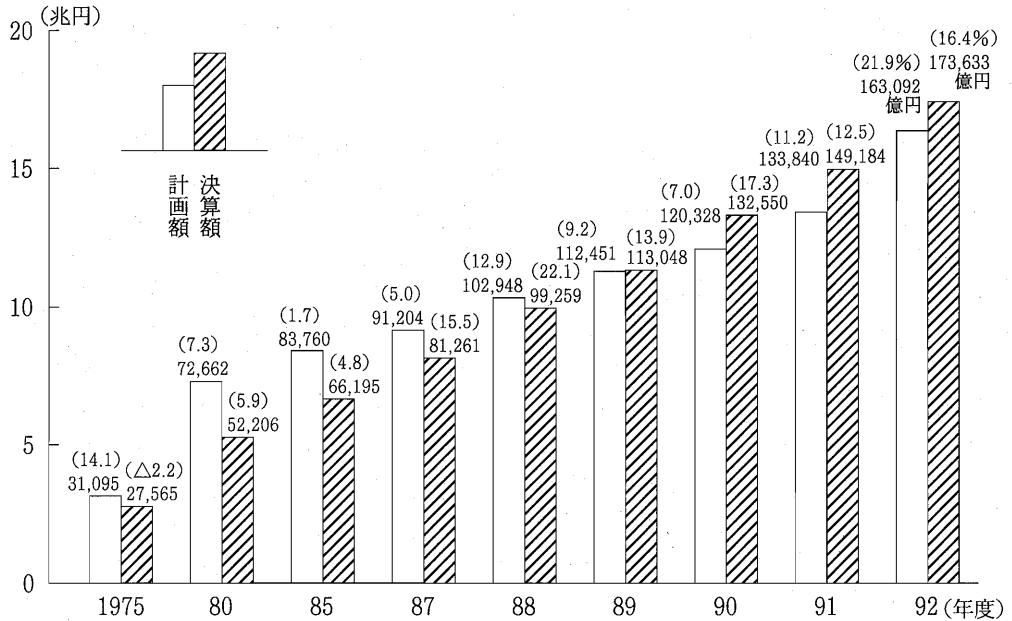
ここに、本稿のテーマに即していうならば、国の一般会計における補助金の削減、公共事業費の抑制と単独事業の活用という今日一般化し定着した国庫当局の財政政策の原型が作りだされたのである。

このことを地方財政計画から確認しておこう。81年度の地方財政計画は、概ね国と同一の基調により、歳入面においては住民負担の適正合理化による地方税源の充実と受益者負担の適正化等による収入の確保、歳出面では経費全般の徹底した節減合理化という抑制的基調の下、社会資本の整備を図るために必要な地方単独事業の重点的配分と経費支出の効率化に徹するという方針に基づいて策定された。そして、投資的経費については、総額16兆5,359億円、前年比3.8%増となっている。このうち国が直接・間接に関与する直轄事業負担金、公共事業費及び失業対策費を合わせた直轄・補助事業は、8兆6,524億円で前年比0.3%増、一般事業及び特別事業を合わせた地方単独事業は7兆8,835億円で前年比8.0%増である¹⁵⁾。

その後、単独事業の活用を図ろうと地方財政計画の投資的経費の拡大を図るが、地方団体

の中には、引き続き構造不況の中で地方税収の伸び悩みにより単独事業の実施を手控えた団体もあり、結果的には計画額と決算額の「乖離状況」がつつき¹⁶⁾、国庫当局の思惑どおりには事態は進展しなかった(図6)。

図6 単独事業の地方財政計画額と決算額の比較



(注) 1. 地方財政計画計上額及び決算額は、対比の正確を期すための所要の修正を加えている。

2. () 内の数値は、対前年度伸び率である。

出所)『地方財政白書』1994年版、115頁。

②構造調整政策と地方債活用

この「乖離状況」を一変させ以後単独事業を急速に拡大していく契機となったのは、前川リポートである。

前川リポートは、経常収支の大幅な黒字は、我国経済の輸出志向型経済構造にねがずものであり、構造調整を実施し国際協調型経済構造へ変革を図ることが急務であり、そのためには内需主導型経済成長を図るとともに、輸出入・産業構造の抜本的な転換を推進することが不可欠であるとしている。そして、内需拡大の政策の一つとして「地方における社会資本整備の推進」を掲げ、そのために「赤字国債依存体質からの早期脱却という財政改革の基本路線を維持」しつつ「地方債の活用等により地方単独事業を拡大する」ことを提言している。政府は、これを受けて経済構造調整推進要綱(86年5月)を決定した。中長期的な対応として、地方財政計画に計上する地方単独事業について所要の事業量を確保するとし、また当面の措置としても地方債の許可において地方単独事業の促進に資するよう配慮するとした。ここにみられるように、「乖離状況」を一変させ単独事業を促進させるために、地方債を活用する方針が明確にされたのである。

86年度の地方財政計画では、投資的経費は前年比2.5%増加し、そのうち直轄・補助事業は

前年と同様に負担率の引き下げによって節約した国費を事業量の確保に振り向けることにより1.3%増であるのにたいし、単独事業は内需拡大の要請に応えるために積極的に事業量を確保し3.7%増となっている。これは、実質4年振のプラスであり、国の積極的な財政運営の方針がみてとれる。

そして、地方債計画では、普通会計の通常分ベースの総額では前年度より抑制ぎみとなっているが、その事業別の内訳をみると義務教育施設整備事業、高等学校整備事業、公営住宅建設事業等は減額するとともに、主として地方単独事業（一般単独事業債6.8%増）を中心に積極的に起債枠の拡大を図るなどの措置を講じている。

しかし、88年度決算までは、「乖離状況」は続いていくことになる。

③第4次全国総合開発計画と地域づくり

この「乖離状況」を解消し、決算額が計画額を上回る「逆乖離状況」をつくりだしたのは、まさに4全総の地域づくり施策であった。

4全総は、多極分散型国土の形成にむけて交流ネットワーク構想を基本的戦略とした。これは、3全総が構想した定住圏は「ややもすれば静態的、閉鎖的イメージをもっていたことは否定できない。また、全国を構成するおよそ200~300の定住圏は、日常生活の圏域としては依然意義深いものであるが、生産活動をはじめとする諸活動についていえば、むしろ広域化してきたという実態があり、定住圏という圏域の中で自己完結的、孤立的になることのないモビリティの高まりが予想される。」として、「定住圏の範囲を超えたより広域的な観点からの対応」¹⁷⁾が必要であるという理由から構想されたものである。

交流ネットワーク構想は、次の3つの柱からなっている。一つは交流の舞台となる地域づくり、二つはこのような地域相互をつなぐ交通、情報・通信体系の整備、三つは交流を促進させるソフトな施策の推進である¹⁸⁾。なかでも、基本は地域主導による地域づくりにおかれている。それは、「地域間の交流の活発化は、独自性・主体性の希薄な地域にあってはより大きな集積へ吸収・合併されるといった面をもつことも事実であろう。全国の各地域がミニ東京を目指しては、国土に多様性は生まれず、地域の発展にも限界がある。」¹⁹⁾という理由からである。

87年度の地方財政計画では、「内需拡大の要請に応えつつ住民生活の身近な生活関連施設等の計画的な整備を図るとともに、個性的で魅力あるまちづくり、地域づくりを進める」ために、単独事業の所要の財源措置を講じるとして、地域づくりを積極的に位置づけ、5%増の伸びを確保している。また、88年度には、実に12.6%増である。ここにおいて、地方財政当局は、固有の機能である資源配分機能と主に国の機能とされるマクロ政策を同時に追及していくことを明らかにしている。

このように、4全総においては地域主導の地域づくりという観点が全面にだされ、その後88年度から各種の単独事業が実施されることになったのである。88年度には、ふるさと創生1億円事業が開始され、また、単独事業促進のために、地域総合整備事業債の充当と新たに交付税による事業費補正を行う優遇措置が採用され、その後の各種の単独事業にも採用されることになった。90年度には、ふるさと創生1兆円構想として、「ふるさとづくり特別対策事業」「地域づくり推進事業」「ふるさとづくり事業」「ふるさと市町村圏基金」「地域総合整備資金貸付」の4本柱からなる、地域づくり施策の完成形態がつくりだされた(表1)。

④公共投資基本計画と地方財政

日米構造協議を経て90年6月には「公共投資基本計画」が閣議決定された。これは、我国の経常収支の黒字を圧縮するためには、内需の拡大、特に国民の生活の質の向上に重点を置いた公共投資の拡大を図るべきであるとされ、今後10年間で430兆円の公共投資を実施することを決定した。

これにより、「事業量の拡大」がいわば「国際公約」のレベルにまで高められることとなったとして²⁰⁾、91年度の地方財政計画では、「公共投資基本計画」に対応して地方財政の投資的経費を大幅に増額する必要性についておおよそ次の諸点を強調している。

すなわち、第一に基本計画においては事業主体・事業部門ごとの内訳が明らかにされていないことから、地方負担の割合を的確に示すことはできないが、過去10年間の公共投資263兆円について決算統計から推計すると、単独事業が全体の4割、投資総額における地方負担は補助事業に係る分も含めて6割程度であること。第二に、地方財政の歳出中、普通建設事業について補助事業、単独事業の推移を80年度、89年度、91年度につき調べてみると、補助事業がほぼ横這いであるのに対して単独事業は2.5倍にも増加し、双方のウエイトは補助3：単独2から補助2：単独3に逆転していること。第三に、基本計画では公共投資の配分にあたっては生活環境・文化機能に係る公共投資の割合について過去10年間で50%台前半であったものを今後10年間に60%程度に増加させることを目指していることから、地方団体の果すべき役割はますます高まり、地方財政の負担もますます高まることになる²¹⁾。これら3つの理由から、投資的経費は前年比6.5%増、単独事業は10%増とされた。

このように、公共投資430兆円計画によって、身近な社会資本の整備に係る単独事業の拡大方針が明らかにされた。

⑤単独事業の拡大体制の確立

地方財政当局は、地方財政は本来資源配分を主要な機能とする立場から、マクロ政策に動員されることに対しては否定的な姿勢を貫いてきた。

しかし、80年代後半、地方財政当局は地域づくりや身近な社会資本整備を積極的に推進するために、単独事業の拡大を位置づけた。他方、国庫当局はかねてから内需拡大等のマクロ政策の遂行のために単独事業の活用を追及していた。ここに、単独事業の拡大という一点をつうじて、両者の利害が一致したのである。そして、この利害の一致こそ、この間の単独事業の拡大の原動力となったのである。

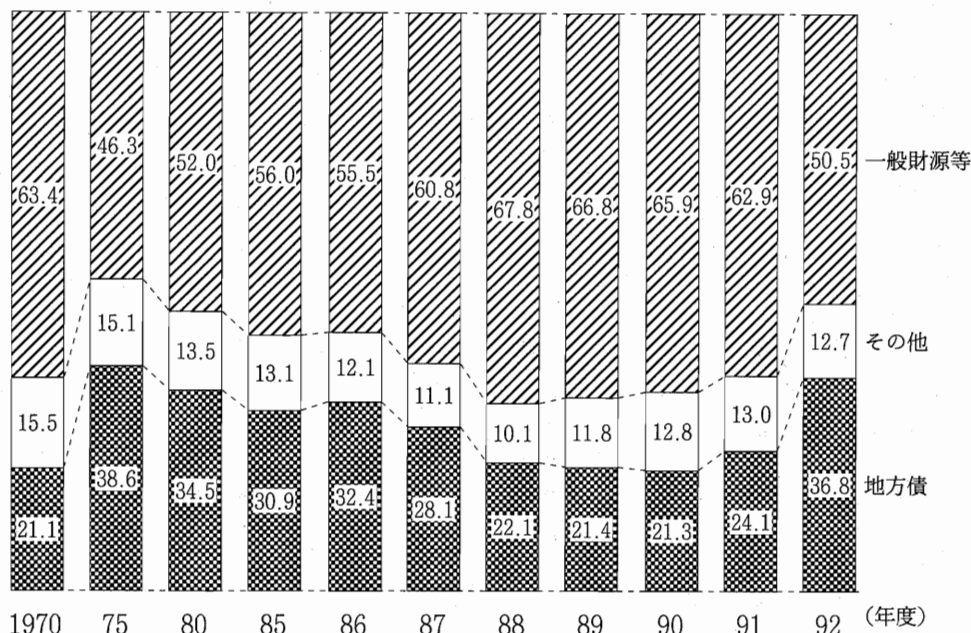
(3) 地方債務の累積

①単独事業の財源としての地方債

単独事業は、その財源を主に一般財源（地方税と交付税）と地方債に依存している。その財源の構成比の推移をみると、一般財源は87・88年度に大幅に上昇したが、89年度以降は次第に低下している。その代わり、地方債は、低下傾向を示していたが、91年度から急上昇している（図7）。

このように、単独事業は、その財源として地方債の割合を高めながら進められており、ここに地方債制度を媒介とした単独事業の拡大という構造が成立している。この点で、80年代前半までの単独事業の抑制とは事態が一変している。例えば、浅田和史は、この時期までの地方事業は、「第1に、単独事業一般への起債を認めず財源措置をおこなわないこと、第2に、起債を認めるのはあくまで国が必要と考える事業に限定し、そうした事業は主として補助事業の超過負担部分と関わらせること、第3に、起債を認めた単独事業の引き受け資金には主として高

図7 単独事業費の財源構成比の推移



出所)『地方財政白書』1994年版, 114頁。

利の民間資金を充当し、補助事業における低利の政府資金との間に格差を設け、そうすることによって事業それ自体に対する抑制効果を働かせること、第4に、基準(査定)事業費を低く算定することによって生ずる準超過負担によって、抑制をさらに効果的なものにする事」など、地方債制度を媒介とした単独事業の抑制によって、補助事業へ誘導されていることを明らかにしている²⁰⁾。

しかし、今日では、次のような地方債制度によって単独事業の拡大が図られている。第1に、単独事業の起債を積極的に認め、93年度の地方債計画では、一般会計債中一般単独事業債が約7割を占めている(表2)。さらに元利償還金の交付税措置や当該年度の事業費補正を講じるなど財源措置が行われている。第2に、単独事業の中でも国の優先順位が高い事業ほど充当率が高い。地域総合整備事業債を活用する事業は、充当率が75%であるが、交付税措置が講じられることにより極めて有利である。また、臨時3事業などは、充当率が100%である。第3に、地域総合整備事業債の引き受け資金は、相対的に低利な縁故資金が充てられ、臨時3事業債は全額政府資金が充てられるなど、単独事業債の引き受け資金は、相対的に低利となっている。第4に、査定基準表を廃止し、実施面積及び実施単価による起債をおこなうなど起債運用の弾力化を図っている、などである。

その結果、92年度の一般会計債の発行10兆2,000億円のうち、一般単独事業債は5兆134億円、実に49.3%を占めるに至っている。他方、補助事業に関しても地方債の増発が行われてきた。公共事業に係る補助事業は、補助率が85年度から暫定的に引き下げられていたが、93年度に補助率が恒久化された。この補助率引き下げによる影響額は、85年度から92年度まで臨時財政特例債によって補填されてきた。また、恒久化に伴う地方負担についても、公共事業等臨時特例

表2 地方債計画（一般会計債）の推移

（単位：億円）

	1987	88	89	90	91	92	93
一般公共事業	9,066	2,922	2,867	2,795	3,010	3,122	3,869
公営住宅建設事業	3,150	3,379	3,383	2,824	2,870	2,880	2,904
災害復旧事業	354	143	143	145	147	146	148
義務教育施設整備事業	3,318	2,869	2,502	2,454	2,361	2,357	2,446
一般単独事業	17,489	20,144	20,630	22,168	22,554	26,216	33,558
地域総合整備事業	3,190	4,375	5,140	7,165	8,305	9,805	12,805
臨時地方道整備事業	5,150	6,250	5,900	5,550	4,550	6,000	9,350
臨時河川整備事業	1,220	1,250	1,260	1,190	1,120	1,220	1,000
臨時高等学校整備事業	450	444	421	463	477	510	700
辺地及び過疎対策事業	2,270	2,340	2,410	2,840	3,060	3,220	3,550
地域改善対策特定事業	1,800	1,700	1,600	1,500	1,400	1,100	1,000
新産業都市建設事業	329	440	446	401	401	333	347
公共用先行取得等事業	500	500	500	500	600	600	700
調整	6,174	6,614	1,400	220	221	280	380
合計	44,450	41,051	35,881	35,847	36,624	40,254	48,902

出所）『改正地方財政詳解』各年版より作成。

債によって全額補填されている。

地方公共投資は、国のマクロ政策に動員されることによって、その財源を地方債に依存して行われるという構造が定着している。その結果、地方債残高は、92年度に65兆円に達し、その32.7%は一般単独事業債である（図8）。

②地方財政富裕論

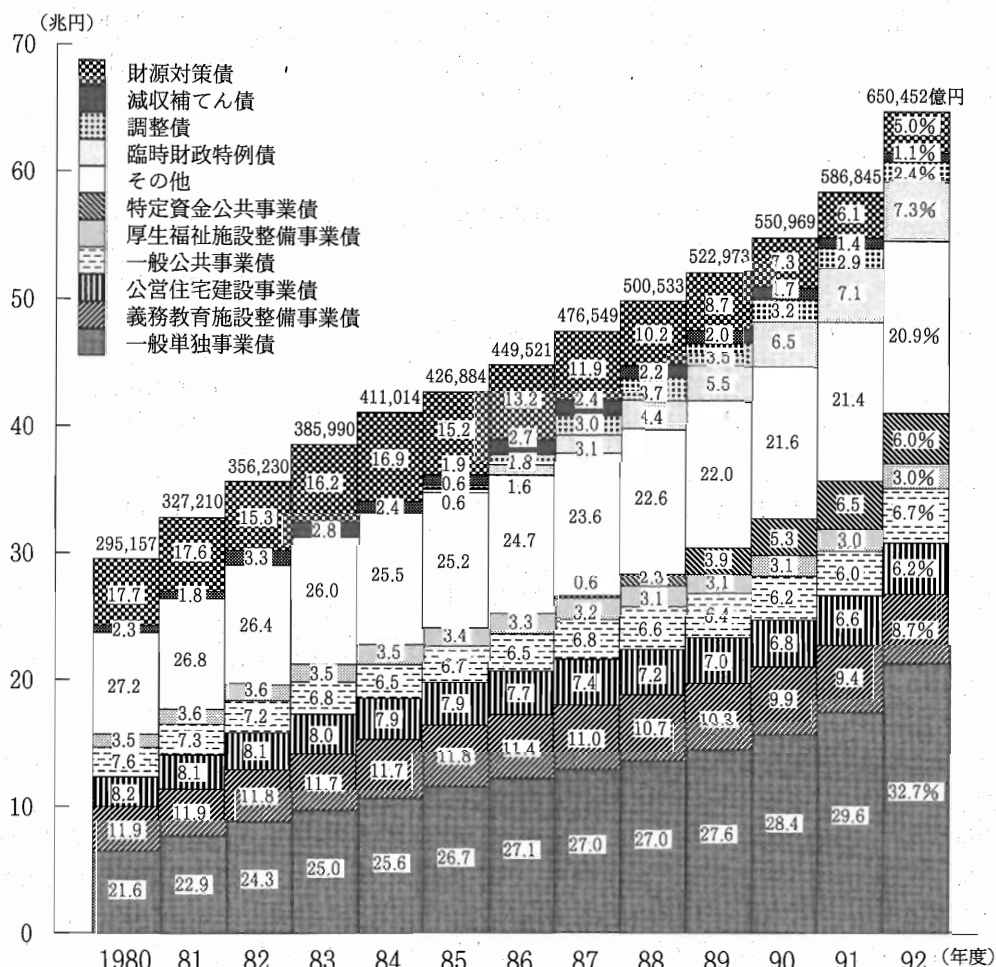
単独事業が、その財源として地方債に依存することに対して、丸山高満はそれを積極的に推奨する立場から次のように述べている。

地方団体が、地方のアイデンティティを確立し、産業、文化を振興し、社会資本を充実させるために、単独事業の活用は重要なポイントになるが、地方団体の側からみると単独事業実施に係る地方税財源の問題が一つの障害になる。しかし、「公債費の増大、ひいては財政再建問題については必要以上に恐れることではない。誤解を恐れずに敢えて主張すれば、最近の公債費の増大は、各地方団体の個々の責任ではなく、国・地方を通ずる大きな地方財政対策の枠組みの中で発生してきている問題である。したがって、その問題は重要であるが、当面国の施策ゆだね、各団体は、地方債の活用についてあえて恐れずに財政運営を行ってしかるべきではないかと考える。」²⁰⁾として、この際地方債の活用は自治の知恵であるとしている。

ここで述べられている国の施策にゆだねるとは、国のマクロ政策に応じ、地方債を発行して単独事業を積極的に推進し、その元利償還金の一部を交付税で負担させることである。しかし、これは、交付税の先喰いにしかならない。

また、地方債活用を積極的に進める根拠として、国庫当局による次のような論理がある²⁰⁾。地方財政の状況は、中期的にみれば着実に改善してきており、今後もこの傾向が続くと考えられるが、93年度については、92年度における税収の落ち込みの影響もあり、昨年度までと比べ

図8 地方債現在高の目的別構成比



(注) 減収補てん債は、1975年度分、1982年度分及び1986年度分である。

出所『地方財政白書』1994年版、31頁。

れば、地方財政も厳しくなっている。しかし、マクロの地方財政と国の財政を比較すると(表3)、財政規模は概ね同じであるが、公債発行額は、国の7割程度の約6兆2千億円となっており、公債依存度が国より低い水準となっていること、また、公債残高は国の約182兆円に比しそのほぼ3分の1の約62兆円となっており、しかもこれはすべていわゆる特例公債ではなく建設公債であること、最後に公債残高の違いを反映して公債費や公債費比率は国の4割程度の水準となっていることなどから、国と比べると地方の財政状況はなお相対的に良好であるというものである。

この比較の中には、事実上の赤字地方債が発行されていること、地方公営企業債の残高は含まれていないこと、また交付税特別会計の借り入れ金も含まれていないことなどから、地方債務に関して過小評価が前提となっている。

ところで、財政当局は、10年におよぶ「財政再建」による特例公債の発行を脱した90年3月

表3 国と地方の財政状況比較 (1993年度)

項 目	国 (一般会計)	地 方 (地財計画)
財 政 規 模 (同上国を100とした場合)	72兆3,548億円 (100)	76兆4,152億円 (105.6)
伸 び 率	0.2%	2.8%
公 債 発 行 額	8兆1,300億円	6兆2,254億円 (NTT貸付金除き) 6兆2,147億円
公 債 依 存 度	11.2%	8.1%
公 債 費 (うち利私費)	15兆4,423億円 (11兆6,614億円)	6兆5,547億円 (3兆2,041億円)
公 債 費 比 率 (うち利私費比率)	21.3% (16.1%)	8.5% (4.2%)
公 債 残 高 (見 込 み) (うち特例公債)	約182兆円 (約60兆円)	約62.2兆円 (-)

(注) 1. 公債依存度及び公債残高の地方の計数は、NTT無利子貸付金を除外して計算している。

2. 公債費比率の地方の計数は、NTT無利子貸付金の償還分を除外して計算している。
出所) 『ファイナンス』1993年6月、20頁。

に、90年代は公債依存度を5%の水準で維持するという中期目標を示した。現実には、最近の財政の状況は、この路線の「自制」さえ踏みにじるような事態であるが²⁶⁾、実はこの路線は、今後もマクロ政策に関して単独事業を積極的に活用することを意味している。また、平岩リポートでも「高齢化が本格化する21世紀を控え、経済に活力のある間に社会資本整備を一層促進する必要がある。このため、後世に負担を残さないような財源の確保を前提として、公共投資基本計画の配分の再検討と積み増しをふくめた見直しを行うべきである。」²⁶⁾としているように、後世に負担を残さない財源、すなわち消費税の増税が確保されない限り、国としては公共投資の積み増しを含めた公共投資基本計画の見直しは行わないとしている。これも、消費税の増税が行われない限りは単独事業を活用するという従前の方針を確認している。公共投資の積み増しについては、現在60%の生活・文化機能を65%にしようという案があり、今以上に地方財政の役割を求めてくることは必至である²⁷⁾。

このように、国としては、地方財政は相対的に良好であるので地方債を活用した単独事業の拡大は当然であるという姿勢を貫いている。

③地方債務の累積と単独事業

先にみたように、景気上昇が持続する間は、地方税収の増収がみられ、それを単独事業の財源としてきたが、バブル経済の崩壊にともなう地方税収の急速な低下によって、単独事業の地方債依存度が高まり、単独事業を取り巻く状況も厳しくなってきた。

この間、最も積極的に単独事業を拡大してきた市が、94年度には減少させている。全国663市の一般会計当初予算で、単独事業費が、5兆7,226億円と前年度当初比で2.9%の減少に転じ

たのである。これは、自治省が、地方財政計画で示した単独事業の伸び率12%を大きく下回ったことになる²⁸⁾。このため、自治省は書簡を示して、12%を下回った自治体に対して9月補正予算で事業費の上積みを求めている²⁹⁾。

また、自治省は、急速に膨張する地方債発行残高に一定の歯止めをかけるために、95年度の地方債充当率の引き下げを検討している³⁰⁾。

こうした状況は、今日、地方財政は、地方債の累積と地方税収の減収によって厳しい状況におかれていることを示しており、容易に単独事業を拡大しえない水準に突入していることを意味している。

注

- 1) 単独事業とは、地方団体が行う事務事業で、国庫補助負担金を伴わない事務事業の総称である。その中には、公共事業のような建設事業、福祉・環境などの事務事業、災害復旧事業、投資及び出資金、貸付金などが含まれるが、本稿では、このうち建設事業を対象とする。
- 2) 単独事業に関する研究は、地域づくりにおける民間活力と住民自治をテーマにした福井英雄・高田昇編『地域づくりと住民自治』（法律文化社、1993年）、その他梅原英治「地方単独事業の拡大と地方財政の変貌」（『労働運動』1993年10月）、山田明「80年代の地方公共投資と財政」（第2回日本地方財政学会報告要旨）1994年）などがある。
- 3) 1994年版『地方財政白書』18～20頁。
- 4) 同上、87～88頁。
- 5) 同上、109頁。
- 6) 丸山高満「地方単独事業の推進とその課題」（『地方財政』1988年6月、4頁）。
- 7) 津田正著『財政入門』（現代地方財政講座第1巻、ぎょうせい、1985年、5～7頁）。
- 8) 1968年の第13次地方制度調査会の答申は、「地方財政は、景気調整に無関係であっていいということではなく、これまでにおいてもとくに公共事業等を通じて景気調整に協力してきたところであり、また、今後ともできるだけ協力すべきものとする。しかしながら、地方行政には、住民生活に密着し、景気のかんにかかわらず、その計画的実施が図られなければならない性格の事務が多く、また地域産業、中小企業対策などの面からみても、地方財政に景気調整機能を持ち込むことのできる範囲はおのずから狭くならざるを得ない。したがって、地方団体が景気調整に協力するに際しては、それぞれの地方団体がそれぞれの地域の実情に応じて自主的に行うべきであり、国の立場から一律、支配的に強制することは避けなければならない。」と述べている。
- 9) 中橋芳弘他著『地方公共団体の行財政運営』（自治行政講座第12巻、ぎょうせい、1986年、376頁）。
- 10) 現代地方自治全集編集委員会編『現代地方自治の課題』、ぎょうせい、1979年、159頁。
- 11) 坂本忠次「地方財政のはたらき」（佐藤進・高橋誠編『地方財政読本』第2版、東洋経済新報社、1981年、224～225頁）。
- 12) 景気上昇を背景とした交付税率の引き下げ問題は、1969年度の予算編成をめぐって生じている。ここでは、フィスカル・ポリシーの評価に関して自治省と大蔵省の間で対立している（坂田期雄著『地方自治制度の沿革』ぎょうせい、1977年、623～628頁）。
- 13) 一般に、財政の景気調整機能は、不況期には公共投資などの追加的支出による有効需要の創出によって、国内需要を拡大し景気浮揚を図るとされる。しかし、今日では不況期にだけ財政出動がおこなわれるだけでなく、好況期にも対外不均衡を是正するために内需拡大が求められ財政出動がなされている。したがって、こうした財政の国民経済にたいする影響をふまえて、地方財政のマクロ政策への動員という見地からみてもみることにする。
- 14) 保田博「公共事業予算」（『ファイナンス』1981年4月）。

- 15) 『昭和61年度改正地方財政詳解』地方財務協会。以下、地方財政計画と地方債計画については、断りのない限り各年度の『改正地方財政詳解』による。
- 16) 『平成5年度改正地方財政詳解』250～251頁。
- 17) 国土庁計画・調整局監修『第4次全国総合開発計画第1部解説編』ぎょうせい、1989年、26頁。
- 18) 同、40～41頁。
- 19) 同、41頁。
- 20) 『平成3年度改正地方財政詳解』107頁。
- 21) 『地方財政』1990年9月、21～23頁。
- 22) 浅田和史「国による地方財政誘導の特質」(加藤睦夫・坂野光俊編『現代日本の財政問題』ミネルヴァ書房、1983年、230頁)。
- 23) 丸山高満前掲論文、11～12頁。
- 24) 木村幸俊「平成5年度の地方財政対策」(『ファイナンス』1993年6月、19～20頁)。
- 25) 岩波一寛「公信用への依存で矛盾を深めるわが国財政」(『経済』1993年3月)。
- 26) 「経済改革研究会最終報告」。
- 27) 『日本経済新聞』1994年6月18日。
- 28) 『日本経済新聞』1994年5月16日。
- 29) 『日本経済新聞』1994年8月19日。
- 30) 『日本経済新聞』1994年9月16日。