

論 説

地方財政危機と市町村財政
——高知縣市町村財政を対象として——

紀 国 正 典

はじめに

政府のいう「地方財政余裕論」をしり目に、現実の地方財政は着実に困難の度合いを強めている。高知縣市町村財政もその例にもれないが、それどころかとりわけ厳しい財政困難な時期をむかえているのである。

高知県下の財政危機の実態とそれを示す財政指標のいくつかを、1983年度の決算概況にもとづいてまとめれば、次のようになる。¹⁾

第1に、異例の財政規模の縮小である。

市町村普通会計の1983年度決算規模は、歳入2,536億9,100万円（前年度2,560億3,500万円）、歳出2,487億8,200万円（前年度2,496億6,300万円）であり、どちらも対前年度比伸率マイナスで、それぞれ0.9%、0.6%の減少である。このように決算規模が前年度を下回ったのは、実に1954年度以降で初めての経験である。しかも決算規模の3割をしめる県都高知市を除けば、歳入は2.3%減少、歳出は2.1%の減少であって、この財政規模の縮小はきわめて異常な事態と言わざるをえない。

1983年度の地方財政計画をふりかえてみると、ここで提示された財政規模が対前年度比0.9%増であったが、この数値自体がこれまでに伸び率が最低で

1) 高知県地方課『市町村財政の状況』1983年度版より。これよりも新しい1984年度決算額の詳しい資料は、まだまとまっていない。

あった1955年度の1.6%増をさらに下回る厳しいものであった。しかし県下市町村財政は、それをさらに下回るというマイナス財政なのである。1983年度の国家財政は臨調答申の提案に従い概算要求のマイナスシーリングを実行するなど歳出の徹底した節減合理化に着手していること、また地方交付税が交付税制度始まって以来対前年度比4.9%減のマイナスになったことなどを考えれば、国庫財政に多くを依存している県下市町村財政が多大な影響をこうむったことは容易に推察されうる。

第2に、以上の異例の財政規模の縮少と対照的に、急激な膨張の度合いを強めているのが、地方債の元利償還金である公債費である。(第1表参照)

第1表 公債費、公債費比率の推移

(単位:千円,%)

年 度	公 債 費			公 債 費 比 率					
	決 算 額	歳出総額 に占める 割 合	対前年度 増 減 率	市 町 村 計		都 市 計		町 村 計	
				全 国	本 県	全 国	本 県	全 国	本 県
49	5,085,182	5.1	22.8	7.5	8.6	7.9	10.1	6.4	7.8
50	6,322,988	5.1	24.5	8.2	9.6	8.7	10.2	7.1	8.9
51	8,524,500	5.6	34.8	9.2	11.3	9.8	11.7	8.0	10.7
52	11,086,974	6.6	30.1	9.7	12.7	10.1	13.2	8.7	11.9
53	15,242,895	7.9	37.5	10.1	13.4	10.5	14.1	9.3	12.3
54	17,111,395	8.3	12.3	10.5	13.4	10.8	14.0	9.8	12.6
55	20,937,302	9.2	22.4	11.0	14.5	11.3	14.7	10.6	14.1
56	24,655,024	10.2	17.8	11.6	(15.9) 15.1	11.8	(16.5) 14.9	11.4	(15.8) 15.4
57	27,565,151	11.0	11.8	12.2	(16.7) 15.9	12.3	(16.5) 15.5	12.2	(16.7) 16.4
58	30,371,163	12.2	10.2		(17.8) 17.0		(17.6) 16.6		(17.9) 17.6

(注) 公債費比率()内は単純平均による数値

出所 高知県地方課『市町村財政の状況』昭和58年度版

県下市町村の公債費比率は、これまでに常に全国平均を超えていたがここに至っては全国市町村計の水準の12%を大きく上まわって、16%近くにまで達している。ある一定の水準を超えると自治体の起債を制限するか、あるいは許可しない起債統制の指標として自治省が開発したのが、地方債許可制限比率である。この比率が15%を超えると危険とされ、20%を超えると一部の起債が制限されるのであるが、県下市町村の地方債許可制限比率は、15.8%の危険ラインにあり、県下市町村のほぼ半分の25団体がこの水準を上回っている。さらにこの比率が20%以上になり、地方債発行の制限を受ける団体は、計7団体にのぼっている。²⁾

地方債許可制限比率は地方債の償還費用を基準にしたものなので、償還据置期間にある地方債は対象外になる。年度遅れで公表された決算値でもこの水準にあるということは、今後さらに起債制限を受ける団体あるいはその危険が増す団体が增加するかもしれないのである。

今後の公債費比率の動向をうかがうには、公債返済してゆくべき地方債の総額、現在高をみるのが早い。1983年度末の県下市町村の地方債現在高は2,524億7,109万円で、住民1人あたり30万円を超える借金残高をもっていることになる。また、これらの借金を返済する資金源は、自治体の一般財源であるが、この標準規模を示す県下市町村の標準財政規模は1,082億2,788万円であり、これを地方債現在高と比較すれば、県下市町村財政はその規模の2倍をこえる借金によって抱きかかえられている、といえる。

この結果、1983年度の県下市町村の財政運営は、303億円の公債費を返済するとともに他方では350億円の地方債を発行するという、いわば「返済するために借りる」サラ金財政におちいつているのである。

第3に、公債費の増嵩は經常一般財源にしめる經常経費充当一般財源の割合

2) この7団体は、起債許可制限比率が45.7%の吉川村、26.6%の日高村、26.2%の越知町、22.4%の赤岡町、21.2%の春野町、20.9%の大豊町、20.2%の池川町である。

起債制限比率の県下の状況を見ると、町村部の悪化が著しい。町村部の計が17.6%都市部の計が16.0%である。

を高めていわゆる経常収支比率の悪化を招くが、県下市町村財政の経常収支比率は全国平均を上まわって推移しており、1983年度には82.6%にまで達している。この結果、投資的事業に充当する財源の縮少は、地域の自主的な政策的事業を困難にし、補助金依存の事業体質を強めるか、あるいは人件費、扶助費などのその他の義務的経費を抑制するか、どちらにしても地方財政の弾力的な裁量的運営の範囲をせばめている。³⁾

これまでにもみてきたいいくつかの財政指標は、県下市町村財政が全国水準をさらにこえる財政悪化の道をすすんでいることを教えている。しかし、この事態は以前からの県下市町村に固有の構造的体質ではない。1970年代に入るまでは、幾度かの財政困難な局面をむかえたとはいえ、県下市町村財政は、地方財政計画を上回る伸びの決算規模を示し、また公債費比率をみても全国平均値を下まわっているのである。このことは1970年代の経済危機が、いかに後進県の財政構造に大きな傷跡を残しているかを物語っている。

現在の財政危機の実態と問題を解明するには、第1に、70年代以降の地域の産業、人口をはじめとした地域構造の総体の変化を調査すること、第2に70年代の財政構造の変化と推移の特徴を明らかにすること、第3に、公債費の上昇をもたらした自治体の公共投資政策の動向と地方債管理政策の実態に踏みこむこと、第4に、予算編成機構をはじめ自治体の政策決定システム、財政運営の

- 3) 経常収支比率とは、自治体の財政構造の弾力性を測定する比率として自治省が開発したものである。それは次の式であらわされる。

$$\text{経常収支比率} = \frac{\text{経常経費充当一般財源}}{\text{経常一般財源総額}} \times 100$$

この数式は、自治体が自由に使用しえる経常財源が人件費、扶助費、公債費などの義務的性格の経常経費に使用されてのち、どれだけの財源が残っているかを示すものである。この財源が豊かであれば、自治体が創意を発揮して住民のための各種の政策的事業を施行することができる。

しかし、現実には一般財源の制約状況下においてこの財源は慢性的に不十分であり、実際の機能としては公共事業の補助「裏」負担や超過負担をまかなうための財源に転化しているのであって、この数式は国の事業を下請けさせるために人件費や扶助費の抑制と合理化をせまる比率になっているといえるのである。

方針、地域づくり計画の特徴をおさえること、このような作業が必要になるであろう。

市町村財政は財政規模も地域の規模も多様で、本来的に多元的なものであるので、財政分析のあるべき方法は、県下53団体の地域と財政の個々の現場にわけ入って調査することがもとめられるが、これは個人の作業には到底不可能である。しかも、この仕事は、地域の民主的統治能力の発展を目的として、自治体労働者と住民が、その地域性と専門性を生かしてとり組むべき課題であろう。

50年代の地方財政危機が自治体労働者の自治研活動の発展を導いたように、県下の自治体労働運動でも、財政非常事態を前にして、民主的地域づくりを目的にすえた財政分析活動が起こりつつある。⁴⁾

本稿は、この地域の財政分析活動に寄与するために、県下市町村財政の総計を単位とした財政構造の外形的特徴を実証的に明らかにして、つぎに財政分析の方法論についてこれまでの研究の到達点を紹介する、このような課題をもつものである。

高知県市町村財政の変化と特徴

80年代後半をむかえて、市町村財政がこれまでにない程の財政破綻の状況を強めていることはことは、いろんな指標からも明らかになった。

市町村財政は地方財政の基礎単位として、地域住民の「いのちとくらし」に深くかかわってその豊かな発展を目的としているので、この財政の困難は地域住民の「いのちとくらし」の危機でもある。

4) 本稿は、1985年8月高知県中村市で開催された高知県自治体問題研究所も主催団体である「第15回自治体学校」で、「財政危機と財政分析論」講座を受けもたされたことを機縁に、まとめられたものである。

この準備の過程で、福田善乙、川井正隆、松田佳夫、中谷武雄、藤岡純一、太田紘志諸氏の研究所メンバーからは有益な助言をいただいた。記して感謝する次第である。

ここではこのような財政と住民生活の危機をもたらした要因をみるために、70年代以降の高知縣市町村財政の推移を追ってその外形的特徴を把握してゆきたい。⁵⁾ おのずから、県下市町村財政の脆弱性、依存性、従属性がますます強まっていること、このため激しい変動にさらされる不安定な構造的体質を深め

第2表 高知縣市町村財政歳入決算額の状況（県総計値による）

区分		年度						
		1970	1971	1972	1973	1974	1975	
金額	一般財源	地方税	7,572,023	8,964,423	10,779,532	13,274,630	17,332,493	19,374,666
		地方交付税	12,279,318	14,985,867	17,760,538	21,933,067	27,825,425	31,666,424
		その他	6,313,064	7,057,911	8,494,828	11,285,484	13,371,919	13,993,468
	特定財源	国庫支出金	7,208,490	8,672,641	11,356,282	14,524,740	19,245,169	27,487,006
		県支出金	3,811,616	5,081,014	7,726,794	8,277,961	9,497,981	14,527,803
		地方債	5,432,634	6,906,693	9,267,260	10,727,550	12,501,750	17,679,115
	合計	42,617,145	51,668,549	65,385,234	80,023,432	99,774,737	124,728,482	
構成比	一般財源	地方税	17.8	17.4	16.5	16.6	17.4	15.5
		地方交付税	28.8	29.0	27.2	27.4	27.9	25.4
		その他	13.8	13.6	12.9	14.1	13.4	11.2
	特定財源	国庫支出金	16.9	16.8	17.4	18.2	19.3	22.0
		県支出金	8.9	9.8	11.8	10.3	9.5	11.7
		地方債	12.8	13.4	14.2	13.4	12.5	14.2
	合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
指数	一般財源	地方税	100	118	142	175	229	256
		地方交付税	100	122	145	179	227	258
		その他	100	112	135	179	212	222
	特定財源	国庫支出金	100	120	158	201	267	381
		県支出金	100	133	203	217	249	381
		地方債	100	127	171	197	230	325
	合計	100	121	153	188	234	293	

5) 高知縣市町村財政の構造と特質を、多様な財政特徴をもつ53の自治体の統計値で平均的に把握すること、原則としてやるべきことではない。

地方財政は、地域住民が財源をプールしてその共同財源で自分たちの「いのちとく

ていること、このことが高知県市町村財政の困難の根底的要因であることが明らかとなる。

県下市町村財政のこれまでの推移を財政運営の特徴をもとに分けると、次のように3つの時期に区分できる。(第2表、第3表、第1～4図を参照)

(単位：千円、%)

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
23,114,336	27,535,617	30,931,390	34,819,711	39,947,795	44,131,481	47,490,608	52,215,465
34,388,445	37,369,520	45,216,895	50,247,625	54,592,295	59,817,212	64,242,355	62,808,362
13,152,483	17,260,772	21,476,037	25,789,514	31,155,314	29,886,414	29,377,947	29,540,218
40,020,943	41,354,216	44,382,522	46,736,541	50,492,015	52,106,033	56,469,952	51,698,649
20,102,567	21,509,836	20,506,090	21,185,026	23,027,298	24,458,960	24,292,441	22,405,036
24,974,770	27,764,236	34,602,144	35,996,330	33,739,298	37,135,564	34,161,900	35,023,358
155,753,544	172,794,197	197,115,078	214,774,747	232,954,015	247,535,664	256,035,203	253,691,088
14.8	15.9	15.7	16.2	17.1	17.8	18.5	20.6
22.1	21.6	22.9	23.4	23.4	24.2	25.1	24.8
8.5	10.1	10.9	11.9	13.4	12.1	11.5	11.6
25.7	23.9	22.5	21.8	21.7	21.0	22.1	20.4
12.9	12.4	10.4	9.9	9.9	9.9	9.5	8.8
16.0	16.1	17.6	16.8	14.5	15.0	13.3	13.8
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
305	364	408	460	528	583	627	690
280	304	368	409	445	487	523	511
208	273	340	409	494	473	465	468
555	574	616	648	700	723	783	717
527	564	538	556	604	642	637	588
460	511	637	663	621	684	629	645
365	405	463	504	547	581	601	595

(出所 高知県地方課『市町村財政の状況』各年度より)

らし」をまもる共同組織である。このため地方財政は、住民の意見、創意、工夫にもとづいて運用され(分権と自治)、各地域の多様な産業と地域構造、生活によって規定されるので、多元性を本質的要素としてもっている。この多様な地方財政の特質を

第3表 高知県市町村財政歳出決算額の状況（県総計値の性質別経費分類）

（その1……金額，構成比）

区分		年度						
		1970	1971	1972	1973	1974	1975	
金額	義務的経費	人件費	8,729,141	10,437,707	12,490,735	16,031,632	22,879,744	26,468,174
		扶助費	5,183,105	5,826,370	8,080,237	11,129,946	14,910,484	18,242,986
		公債費	1,803,009	2,408,035	3,278,977	4,141,530	5,085,182	6,322,988
	投資的経費	普通建設事業費	13,965,776	18,584,867	23,626,248	27,880,344	32,721,215	36,612,053
		（うち補助）	5,568,562	7,703,936	10,282,411	12,583,032	14,779,215	17,737,871
		（うち単独）	7,437,856	9,675,467	11,575,106	13,682,185	15,434,951	16,804,735
		失業対策事業費	1,727,599	2,058,298	2,134,218	2,659,114	3,543,340	3,860,203
		災害復旧事業費	1,899,965	0	4,062,466	2,687,144	3,057,467	11,426,006
	その他	8,343,313	11,304,046	10,496,165	13,657,300	16,813,119	21,410,377	
	合計	41,651,908	50,621,323	64,169,046	78,187,010	99,010,551	124,342,787	
構成比	義務的経費	人件費	20.9	20.6	19.5	20.5	23.1	21.3
		扶助費	12.4	11.5	12.6	14.2	15.1	14.7
		公債費	4.3	4.8	5.1	5.3	5.1	5.1
	投資的経費	普通建設事業費	33.5	36.7	36.8	35.7	33.1	29.4
		（うち補助）	(39.9)	(41.9)	(43.5)	(45.1)	(45.2)	(48.5)
		（うち単独）	(53.3)	(52.1)	(49.0)	(49.1)	(47.2)	(45.9)
		失業対策事業費	4.2	4.1	3.3	3.4	3.6	3.1
		災害復旧事業費	4.6	0	6.3	3.4	3.1	9.2
	その他	20.1	22.3	16.4	17.5	16.9	17.2	
	合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

総計で平均的に把握すれば、地方財政の生命である「地方自治」の特徴を見失ってしまうであろう。

このような事情をふまえたうえで、本稿があえてこの方法でのぞんだのは、これによって各自治体財政の特殊性が相殺されて共通な全体像が浮きぼりになり、その結果、中央集権的な地方財政構造がどのように変化しているか、を把握できるためであ

(単位：千円、%)

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
29,225,420	31,549,962	34,896,906	37,646,195	41,680,033	44,383,541	45,717,998	48,025,196
21,561,870	24,195,568	26,662,618	29,608,786	30,286,863	32,241,695	35,328,604	28,349,379
8,524,500	11,086,974	15,242,895	17,111,395	20,937,302	24,655,024	27,565,151	30,371,163
43,252,360	55,439,785	71,675,010	78,030,644	84,835,826	89,636,185	87,609,572	85,878,178
24,105,326	32,471,613	44,263,273	48,221,710	53,551,819	56,826,116	56,828,967	56,480,955
16,689,779	20,178,982	23,987,043	26,367,080	27,620,483	28,439,014	26,980,573	25,392,423
4,113,918	4,274,636	4,405,552	4,333,476	4,512,533	4,526,426	4,115,838	4,050,739
21,938,302	17,149,346	8,147,202	4,929,771	5,831,455	4,965,471	7,245,500	5,819,625
24,724,761	25,256,672	30,855,961	35,297,474	38,666,361	41,587,391	42,080,532	46,378,533
153,341,131	168,952,943	191,886,144	206,957,741	226,750,373	241,995,733	249,663,195	248,781,813
19.1	18.7	18.2	18.2	18.4	18.3	18.3	19.3
14.1	14.3	13.9	14.3	13.4	13.3	14.2	11.4
5.6	6.6	7.9	8.3	9.2	10.2	11.0	12.2
28.2	32.8	37.4	37.7	37.4	37.0	35.1	34.5
(55.7)	(58.5)	(61.8)	(61.8)	(63.1)	(63.4)	(61.4)	(65.8)
(38.6)	(36.4)	(33.5)	(33.8)	(32.6)	(31.7)	(30.8)	(29.6)
2.7	2.5	2.3	2.1	2.0	1.9	1.6	1.6
14.3	10.2	4.2	2.4	2.6	2.1	2.9	2.3
16.0	14.9	16.1	17.0	17.0	17.2	16.9	18.7
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

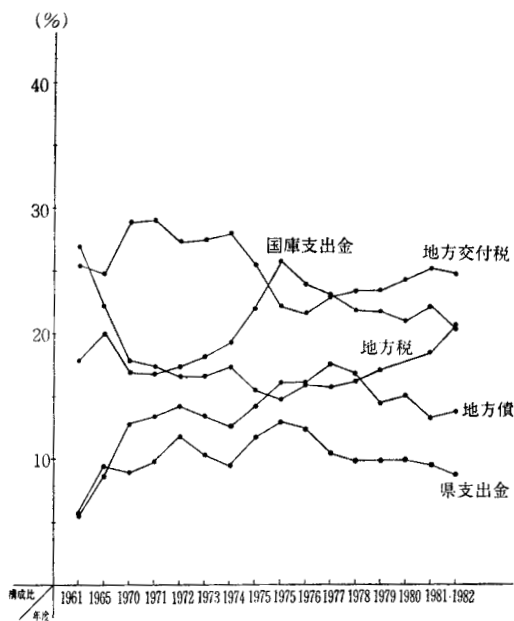
(注) 失業対策事業、災害復旧事業費も、補助事業、単独事業に分類できるが、省略した。

(出所 高知県地方課『市町村財政の状況』各年度より)

る。各地域の自治体財政が、各地域住民とのかかわりでどのように運用され、現実にもどのような問題を生みだしているかの分析は、地域に居住し、豊富な資料と情報にめぐまれ、その地域のくらしを住民感情もふくめて身をもって感じることのできる自治体労働者と住民にまかされなければならないのである。

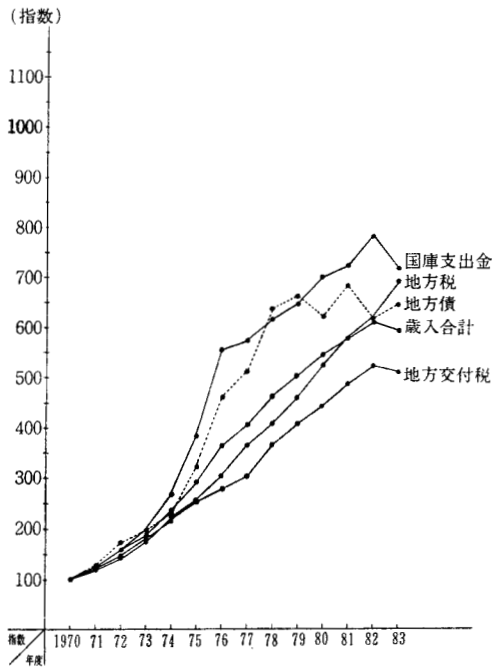
第3表 高知縣市町村財政歳出決算額の状況（県総計値の性質別経費分類）
（その2……指数）

区分		年度	1970	1971	1972	1973	1974	1975
指 数	義務的 経費	人件費	100	120	143	184	262	303
		扶助費	100	112	156	215	288	352
		公債費	100	134	182	230	282	351
	投資的 経費	普通建設事業費	100	133	169	200	234	262
		（うち補助）	100	137	183	224	263	315
		（うち単独）	100	130	156	184	208	226
		失業対策事業費	100	119	124	154	205	223
		災害復旧事業費	100	0	214	141	161	601
	その他	100	135	126	164	202	257	
	合計	100	122	154	188	238	299	

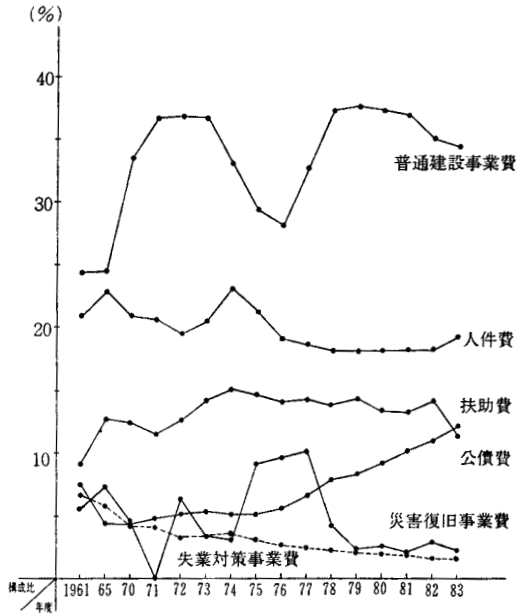


第1図 歳入科目別構成比の推移（決算額）

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
335	361	400	431	477	508	524	550
416	467	514	571	584	622	682	547
473	615	845	949	1161	1367	1529	1684
310	397	513	559	607	642	627	615
428	577	786	857	951	1009	1009	1003
224	275	322	354	371	382	363	341
238	247	255	257	261	262	238	234
1155	903	429	259	307	261	381	306
296	303	370	423	463	498	504	556
368	406	461	497	544	581	599	597



第2図 歳入科目別の伸び率の推移 (1970年を100とした指数)

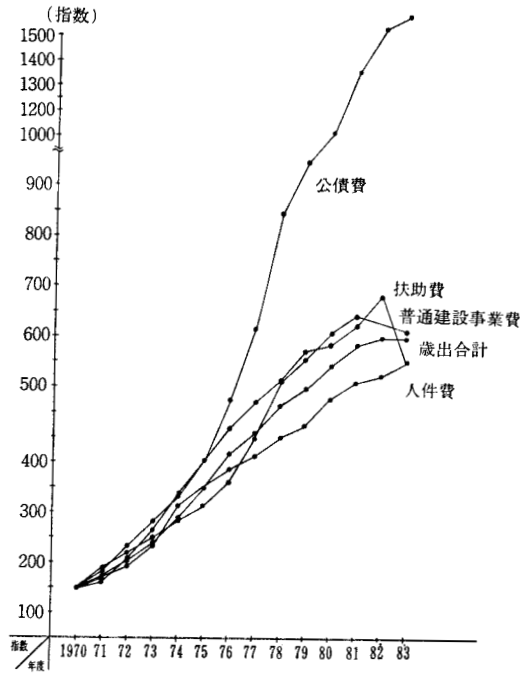


第3図 性質別経費構成比の推移 (決算額)

第1期は1974年度までで、高度経済成長の最終期にあたり、税の自然増収にささえられて社会資本充実政策が積極的に推進された時期である。

この時期の県下市町村財政の特徴は、1970年度から72年度の決算規模に典型的にあらわれている。1970年度の決算規模は歳入426億1,714万円、歳出416億5,190万円であって、それぞれ対前年度比32.3%、32.6%の大幅な伸びである。これだけの伸びは1951年度以後、初めてのものであり、またこれ以後にもこれだけの財政規模の伸びは見当たらない。次に高いのが1972年であり、歳入26.5%、歳出26.8%の伸びである。

この時期には、高度経済成長による地域経済の不均衡発展、過疎・過密、都市化の進展、労働者階級の増大などによって、福祉・教育などの新しい行財政需要が増大する。そして、自治体財政は、積極的に住民福祉政策を拡充すると



第4図 性質別経費の伸び率（1970年を100とした指数）

ともに、保育所、学校などの生活関連社会資本投資をすすめたからである。

例えば、普通建設事業は、1970年度には対前年度41.5%，さらに71年度は33.1%，72年度には27.1%のきわめて高い異常な伸びを示している。また、歳出に占める構成比は70年度に33.5%の大体にのり、そのまま71年度の36.7%，72年度の36.8%，73年度の35.7%の高原水準を形づくったのである。またこの建設事業投資について注目すべき現象は70年度をむかえて地方自治施行後はじめて、単独事業費が補助事業費を上回ったことである。1970年度の単独事業費の歳出構成比は17.9%（前年度14.2%），補助事業の歳出構成比は13.4%（前年度15%）である。市町村財政が補助金のつかない事業についても単独で実施し、それぞれの各地域の住民要求に応えた公共投資を積極的にすすめたことを示している。

しかし、この歳出の膨張を支えたのは地方税源の拡充だけではなく、次の歳入構造だったのである、つまり、地方税・地方交付税等の一般財源が除々に伸び悩み、停滞するのと対照的に、国庫支出金や地方債などの政府の財政統制下にある特定財源が構成比を増大させつつ伸びたのが、この時期の歳入の特徴である。

地方税、地方交付税はどちらも歳入全体の伸び率を下回って推移しているし、歳入に占める比率も低下させつつある。地方税などの自治体の自主性を保障する自主財源は、1972年度に、決算統計史上はじめて30%を割っており、また自治体が自由に使える一般財源は1969年度にまだ50%を維持していたものの、1970年度には47.5%にまで低下して、そのまま45%の水準で停滞している。これに対して、国庫支出金、県支出金は、社会保障、社会福祉関係の補助負担金の増大と公共事業関係費の拡大に支えられ、伸び率、構成比のどちらも高まっているのである。また普通建設事業に充当される地方債の比率も徐々に高まり、1972年度、1973年度には36.1%まで上昇している。普通建設事業の大幅な伸長は一方では地方債の発行によっても支えられたわけである。⁶⁾ この年度を境に単独事業は急速にその比率を低下させ、1975年度には補助事業を下回るに至る。建設事業費の6割も一般財源を充当せざるをえない単独事業は、一般財源の低下とともに敬遠されざるをえないのである。

補助金とセットになった地方債の増発を反映して、公債費は1971年度には対前年度比で33.6%、1972年度には36.2%もの急速な伸びを示している。

この時期に、建設事業からんで当てにしていた財源が確保できなかったなどの原因で南国市、中村市、安芸市、室戸市、春野町、大方町、大野見村、物部村が赤字団体に転落している。

6) 高度経済成長期には、国債残高がほとんどかわらないのに、地方債残高は一貫して増嵩を続けている。これをもって岩波氏は、地方債の依存度と累積の大きさは、地方財政の構造的貧困を示すとともに、国の公信用の肩代わり部分もふくんでいると指摘している。岩波一寛「地方債の構造と矛盾」自治体問題講座4『現代地方財政の構造』自治体研究社、1979年。

さて、以上の補助金主導型公共事業政策と呼べるであろう市町村財政構造は、1973年度の石油危機と高度経済成長の破綻のため、狂乱物価と不況の同時発現という経済危機の荒々しい洗礼を受け、頓挫を余儀なくされた。

1973年度の後半からインフレーション対策として発動された総需要抑制政策は、1974年度まで続けられ、地方債の発行の抑制、事業執行の繰延べなどを行った。このため普通建設事業は歳出全体の伸びを大きく下回り、構成比は1972年度の36.8%の水準から1974年度の33.1%、そして1975年度の29.4%へと急激に減少することになる。

この急激な総需要抑制政策のため不況はさらに悪化し、1974年度の経済成長率は名目では17.9%、実質ではマイナス0.2%となり、戦後はじめてマイナス成長を記録した。この戦後最大の不況は歳入の巨額な減収となって地方財政を直撃する。1975年度には、県下市町村財政の地方税の伸び率はわずかに11.8%、地方交付税は13.8%である。また物価の高騰は歳出の増加となって地方財政を苦しめた。特に年々低くおさえられていた人件費は、生活費の上昇を反映した29.6%の人事院勧告を受け、1974年度に急激に増大し、同じく増大した扶助費、および増高しつつあった公債費の上昇と一体となって市町村財政の経常収支比率を高めた。1974年度には市町村平均で81.2%、1975年度には83.2%の高率にのぼり、財政構造の硬直度を強めている。

これゆえ、1975年度に、実質収支の県計は1962年度以来実に13年ぶりに赤字になるという結果を招いたのである。赤字団体は全体で10団体、特に都市部が多く、9市のうち6市が赤字団体になっている。

1975年度からはじまる第2期は、地方財政の歳出と歳入の巨額なギャップを埋めあわせるとともに不況対策として、公債主導型公共事業政策がかってない程の規模であらわれ、地方財政の構造的矛盾をさらに悪化させる時期である。

地方税は伸び悩み、1975年度には減収補てん債の発行が25団体、5億2,800万円、認められている。その他に災害に伴う歳入欠かんを補うため歳入欠かん債が13団体、1億3,510万円、許可されている。

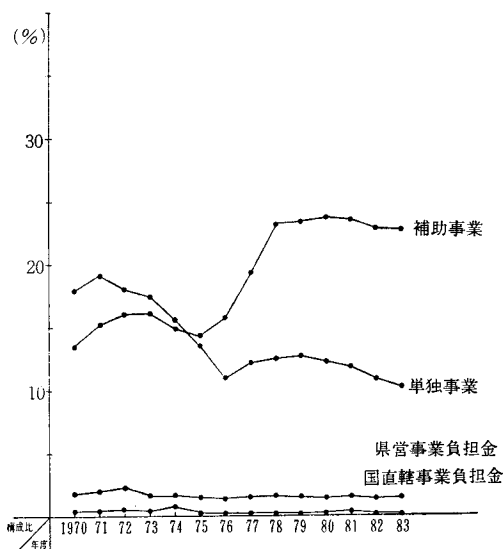
地方交付税は、国税3税の落ち込みから巨額の減額補正をせざるをえなくなり、交付税特別会計による借入れという方法で措置された。このような措置があっても、県下市町村財政の地方交付税は、歳入合計の伸びをはるかに下回って伸び悩み、構成比も低下し、とくに1977年度には、交付税率が改正された1965年度以降で最低である8.7%の対前年度伸び率、そして21.6%の歳入構成比になってしまった。

このように歳入一般財源が伸び悩んで低い水準を低迷しているのに対して、県下市町村財政の決算規模は、1975年度で歳入25.0%の対前年度伸び率、歳出で25.6%の対前年度伸び率で、この歳出は地方財政計画の24.1%を上まわる大型な積極財政が組まれている。引き続き1976年度の歳出決算規模の対前年度伸び率23.3%も地方財政計画の17.2%を大きく超えるものであり、さらに1978年度に至っても急激に減少した災害復旧事業費を除けば、歳出の対前年度伸び率は21.0%で、地方財政計画の伸び率19.1%を超えるものとなっている。

これは第1に、1975年度、76年度と2年続きの台風による大災害が県下で発生したからである。国庫支出金、県支出金を伴う災害復旧事業費は、1975年度に一気に4倍弱の114億円にふくれあがり、76年度にはさらにそれを倍加して219億円に達し、歳出構成比の14.3%をしめるほどになっている。1975年度、76年度に国庫支出金、県支出金が対前年度比で40%を超える水準で伸び、1976年度には歳入の25.7%をしめるほどになったのも、このためである。このようにして、災害復旧事業費は普通建設事業費の大幅な落ち込みを穴埋めするようにして、投資的経費の高原水準を維持するのである。

第2に、普通建設事業費も、1975年度途中から、景気浮揚を目的に地方債を活用した国の公共事業政策にあおられて急激に増大したからである。普通建設事業費は1977年度に対前年度比28.2%の伸び、78年度は29.3%と急速に膨張した結果、1976年度に28.2%と谷底の水準にあった歳出構成比を1978年度には37.4%、79年度には37.7%と高い水準に引きあげた。そのうちでも補助事業の伸びがとくに著しい。1974年度では普通建設事業の45.2%が補助事業、47.2%が単独事業であった比率が、1975年度には逆転して補助事業が多くなり、さら

に1978年度に至っては補助事業が61.8%で単独事業はわずかに33.5%まで落ち込んでいる。今日までこの傾向は続き、80年代になって補助事業の歳出構成比は1980年度の23.6%から1983年度の22.7%へと若干低下したのであるが、他方で単独事業が、1980年度の12.2%から1983年度の10.2%へとそれをうまわわって低下した結果、普通建設事業にシめる補助事業の割合は1983年度に65.8%にまで拡大している（第5図参照）。

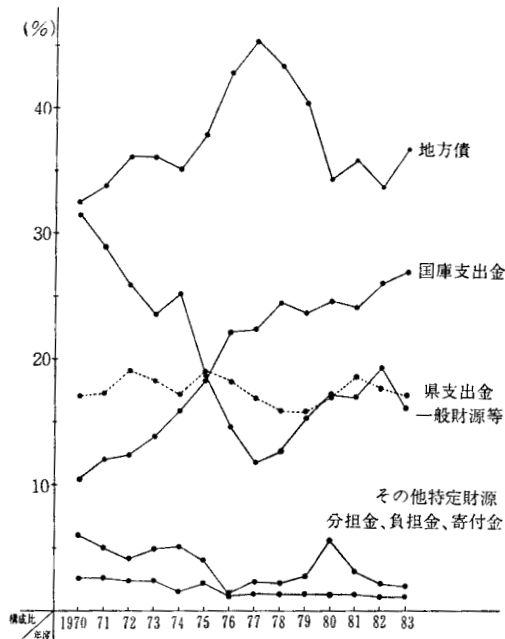


第5図 普通建設事業費事業別歳出構成比の推移

普通建設事業の飛躍的な拡張が可能になったのは、その財源として、国庫支出金およびこれとセットになって大幅に増発された建設地方債がその役割を激に高めたからである。

国庫支出金は補助事業の増大とともにその比重を増してゆく。普通建設事業全体の財源内訳についてみると、1970年度には事業全体のわずか10.4%にすぎなかった国庫支出金は1976年度に22.1%にまで急速に高まり、その後漸増し

て、1983年度には27.0%にまで達しているのである（第6図参照）。



第6図 普通建設事業費財源内訳別構成比の推移

地方債についてみてみよう。普通建設事業の財源となる地方債は、地方の財源不足対策のために適債事業の範囲の拡大、起債充当率の引き上げによって発行された建設地方債（財源対策債）の影響もあって、財源にしめる割合を1974年度の35.1%から1977年度の45.3%まで高めている（第4表参照）⁷⁾。この財源構成を補助事業、単独事業のそれぞれについてみても同じ結果が得られる。補助事業の財源内訳は、1970年代前半は平均すると国庫支出金が30%前後、県支出金が20%前後、地方債が30%前後一般財源が15%前後で、残りがその他の

7) 起債充当率とは、事業を行うさいの地方負担額のどれだけの割合を地方債でまかなうかの比率である。事業内容によっても年度によっても異なり、政府の起債許可方針によって厳密に管理・統制されている。ここで取りあげられた数値は、それらを総合した平均値ということになる。

第4表 昭和50年度以降の財源不足額とその補てん措置（地方財政計画ベース）
（単位：億円）

年度	区分	財源不足額	左の補てん措置	
			地方交付税の増額	地方債の増額
昭和50年度(補正)		21,831	11,199.8	10,632
51	(当初)	26,200	13,700	12,500
52	"	20,700	10,350	10,350
53	"	30,500	17,000	13,500
54	"	41,000	24,600	16,400
55	"	20,550	10,250	10,300
56	"	10,300	3,400	6,900
57	(補正)	27,119	15,433	11,686
58	(当初)	29,900	16,654	13,246
59	"	15,100	3,049	12,051

特定財源であるが、1977年度には国庫支出金が40%近く、県支出金は変わらず20%弱、地方債が40%近く、一般財源が5%という内訳である。単独事業についてみると、70年代前半は地方債が40%近く、県支出金が15%前後、一般財源が35%前後、その他特定財源であったのが、1977年度には地方債が50%強、県支出金は15%前後で変わらず、一般財源は25%、という内訳になっている。

地方債を活用した普通建設事業を積極的に進めたことから、地方債は1975、76年度には40%をこえる対前年度伸び率で増加し、このため歳入の地方債依存度は急速に16%水準に上昇し、1978年度には過去最高の17.6%にまで達した。

このため必然的に公債費も、1975年度から対前年度比20~30%の伸び率で増大し、逆に人件費、扶助費、物件費はその構成比を低下させてゆくのである。特に人件費は1979年度には7.9%しか増加せず1955年度以降最低の伸び率となった。

以上の地方債主導型財政構造の特徴を最もあらわしているのは、この時期に実質収支の黒字が増大し、赤字団体も1979年度には室戸市1団体だけになり、

さらに1980年度には1955年度以降はじめて、県下に赤字団体がなくなったことである。借金財政で地方財政の矛盾が塗りかくされたからである。

以上のように第2期の地方財政は、自主財源や一般財源が停滞する一方で国庫支出金や地方債などの特定財源に誘導されて大規模な建設事業投資が可能になり、高知県市町村財政は積極的にこの方向を追及して地方財政計画を上回る大型予算を組んできたのである。しかし、この赤字財政によって経済活動を刺激し、所得の増加を誘発するはずであったケインズ政策の効果はあらわれず、経済不況は貿易摩擦、円高、などの対外要因ともからんで改善できないまま公債のみが累積することになった。

第3期は、このために、国の財政再建のしわ寄せとこれまでの借金政策の負担によって地方財政の構造的矛盾がいっせいに現れ、公共サービスの削減をはじめ住民負担が強要される時期である。

この転換を主導する要因は第1に、国庫支出金や地方債、そして地方交付税などの依存財源の縮小であって、これまでに強められてきた強力な財政誘導機構が今回は抑制機構として機能したことである。

1979年度の当初は、1978年度からはじまった総合経済対策（これは景気政策として異例の積極型予算を組んだもの）のおかげで公共投資の大幅な拡大があったものの、第2次石油危機の影響もあって、年度途中から公共事業の5%留保措置、事業の繰延べなど公共事業の抑制政策が実施された。

さらに、1980年度から国家財政のほうで国債依存の財政運営からの転換、国債発行額の縮減と一般歳出の抑制措置を実行する財政再建政策がはじまり、1980年度には国債発行額の1兆円減額と一般歳出の伸び5.1%に抑えられることになった。

これ以後、公共事業関係費は据え置かれ、しかも起債充当率の引き下げ措置によって地方債の発行も抑制されることになるのである。⁸⁾

8) 1982年度は、地方財政の収支均衡が当初に予想されたので財源対策債は発行されなかった。しかしその後、税収の伸びが思わしくないなどの地方の財源不足があきらかになり、歳入欠かん債が発行されている。

さらに、地方の財源不足を低く見積って収支の均衡をはかる地方財政計画によって、地方の財政規模が縮小させられることになった。1981年度の地方財政計画は1956年度以降で最低の財政規模の伸び率7.0%を組むが、これ以後さらにこの水準を下回る地方財政計画が編成された。1982年度は対前年度比5.6%の増加であったが、1983年度は0.9%増で、これは過去伸び率が最低であった1955年の1.6%をまだ下回るものである。

以上の抑制機構の影響は高知県市町村財政に明瞭にあらわれている。歳入構成比をみると国庫支出金は、災害復旧事業支出金のために急速にふくれあがった1976年度の25.7%を最高に、その後20%の水準にまで低落している。1983年度に至っては対前年度比8.5%のマイナスである。さらに地方債についても、地方債依存度を示す歳入構成比は1978年度の17.6%を最高に、13%の水準にまで減少しているのである。また1983年度の地方債の対前年度伸び率は2.5%であり、きわめて低い伸びを示している。

上からの強力な財政抑制機構とともに、地方財政の困難を増大させている要因は、これまでの地方債政策が生みだした公債費の異常な膨張である。1970年代前半に20~30%の伸び率で増加した公債費も、財政規模が同じ程度に膨張したので、その歳出構成比はほぼ5%の水準にとどまっていたが、70年代後半は公債費だけが歳出全体の伸びを大きく上回って異常に伸びたために、その歳出構成比を急増させ、1983年度には12.2%の高い水準にまで達している。

このようにして、高知県市町村財政はとりわけ激しい財政困難を経験することになった。

1980年度の決算規模は前年度からの繰越事業のため地方財政計画を上まわったが、1981年度は地方財政計画の伸び率が7%であるのに対して県下市町村財政は歳入が6.3%、歳出が6.7%の伸び率であり、さらに1982年度は地方財政計画が5.6%の伸び率であるのに対して、県下市町村は歳入が3.4%、歳出が3.2%の伸び率であり、1983年度に至っては地方財政計画が0.9%の伸び率であるのに対して、歳入0.9%のマイナス、歳出0.4%のマイナスとなって地方財政計画をはるかに下回っているのである。

普通建設事業も激しい抑制に直面している。普通建設事業費は、1979年度には歳出の37.7%をしめていたが、これ以後急減して1983年度には34.5%になっている。対前年度伸び率でみても1982年度は2.3%のマイナス、1983年度は2.0%のマイナスである。この結果1983年度の投資的経費は、3.3%のマイナスであり、これは1958年度以降で最も減少率が高い水準なのである。

補助事業も、単独事業もどちらも減少しているが、1981年度から1983年度にかけてみた場合、補助事業が0.6%のマイナスであるのに対して、単独事業は10.7%のマイナスであり、地域の実情に応じた創意ある事業を困難にしているといえるであろう。

ところで80年代の県下市町村財政の歳入構造は好転とも思える現象を呈している。特定財源が停滞・減少する状況にあるのに対して、地方税、地方交付税等で構成される一般財源が伸びているからである。

地方交付税は1977年度以後、歳入全体の伸びとほぼ平行しつつ増加しているのである。しかしこれは地方交付税で措置される公債費の増大の結果であり、地方交付税が特定財源化してその財政調整機能を喪失しつつあることを示している。しかも、1983年度には減額されており、今後、交付税特別会計の資金運用部からの借入れの償還が始まると、さらに減少して、交付税依存率の高い県下市町村財政に大打撃を与えるであろう。

また地方税は1977年度から歳入全体の伸びを上回って増大し、その歳入構成比は1976年度の14.8%の谷底の水準から1983年度の20.6%まで上昇しているのである。しかしながらこの地方税の増大は住民の所得水準の上昇によって支えられたのではなく、住民の租税負担率の上昇で可能になったものである。なぜなら、1970年度を基準にして、1982年度の高知県の1人当たり県民所得が3.3倍であるのに対して、1983年度の1人当たり市町村税は6.4倍にもなっているからである。⁹⁾

住民負担の増大ばかりでなく、自治体労働者の人件費も公務員給与と攻撃、人

9) 県民所得の伸び率は経済企画庁『県民所得統計年報』より計算。県民1人当たりの租税負担額は、高知県地方課『市町村財政の状況』各年版より計算。

事院勧告の実施見送りや抑制、および人員の削減、行政の民間委託などによって低く抑制されている。1974年度には23.1%の歳出構成比をしめていた人件費は1977年度に18%水準に漸落し、それ以後ほぼその水準で推移している。また伸び率で見れば、1979年度の伸びが7.9%の増であり、これは1955年度以降で最も低いものであるが、1981年度にはそれをさらに下回る6.5%の増加、1982年度にはさらに下回る3.0%の増加というように、人件費の抑制は異常をきわめているのである。1983年度には前年度見送られた給与改定が実施されたことによって人件費は増大しているが、それでも5.1%の増加である。

これまで、1970年度以降からの高知県市町村財政の歩みを概括してきたのであるが、平均的な財政指標によって形式的・外形的な特徴を把握するだけでも、地方自治の自主性、計画性を支える自主財源の低下、一般財源の停滞という財源状況のもとにあって補助金と地方債などの特定財源への依存性、従属性を深めるなかで、国の経済政策、公共投資政策によって大きく揺れ動く市町村財政の姿が映し出されている。これは、70年代の地方財政全体にあてはまる特徴であろう。

しかし、高知県市町村財政はこの財政体質をとくに色濃くもっているのもその影響を強くこうむる財政構造にあったのである。これに次にみてみよう。

高知県市町村財政を大都市を除く全国市町村財政とを比較すれば、次のように後進県財政の特質が明らかになる。¹⁰⁾

歳入構造からはじめよう。

第1に、自主財源の中心である地方税の歳入構成比が全国市町村と比較してきわめて低い水準にあるということである。1970年度の県下市町村の地方税の歳入構成比は17.8%であり、全国市町村は30.6%、1982年度についてみれば県下市町村が18.5%、全国市町村が33.4%である。どちらも一度落ち込んでその後回復し、80年代になって構成比を高めてきている。特に全国市町村の増加ぶりは著しい。

10) 大都市を除く全国市町村財政の統計数値は、自治省『地方財政統計年報』各年版による。

第2に、この結果、財源の乏しい地域の行政水準を確保するために受けとる地方交付税の割合が高い。1970年度の県下市町村の地方交付税の歳入構成比は28.8%であり、全国市町村が21.8%、1982年度は県下市町村が25.1%で全国市町村が18.2%である。また、伸び率でみると、1979年以降、県下市町村の地方交付税の伸びが全国市町村の伸びを上まわっている。おそらく、公債費の地方交付税の措置によるものだろうと思われる。共通点としてどちらもその構成比を低下させている。

第3に、地方交付税の財政調整機能によっても高知県市町村財政の一般財源の改善は不十分である。一般財源の中心となる地方税と地方交付税をプラスした財源の歳入構成比は全国市町村より下回っている。1970年度は、県下市町村が46.6%、全国市町村が52.4%であり、1982年度は県下が43.6%で全国が51.6%である。この比率はどちらも低下しつつあるが、県下市町村の低下は大きい。

第4に、県下市町村の国庫支出金の割合がきわめて高く、依存性、従属性の強さを示している。1970年度の県下市町村の国庫支出金の歳入構成比は16.9%、全国市町村は11.1%であり、1982年度は県下市町村が22.1%、全国市町村が14.2%である。共通点としてはどちらも1977年前後に構成比を高め、その後低落していることである。

伸び率でみると、県下市町村の国庫支出金は、1975年度から2年間は災害復旧事業支出金によって飛躍的に増大しているが、1979年度以降、国の公共事業費の据え置きの影響をまともに受け、全国市町村の伸びを下回っている。

第5に、県下市町村の県支出金がきわめて高いことも特徴である。これの1970年度の県下の歳入構成比は8.9%、全国が6.0%、1982年度は県下が9.5%、全国が6.8%である。しかも、全国市町村の構成比はほとんど変化がないのに、高知の県支出金は1976年前後に12%の水準に増大している。これも災害の影響であろう。

第6に、県下の地方債依存度が非常に高いことも特徴的である。1970年度の県下市町村の地方債依存度は12.8%、全国市町村が10.0%であり、1982年度で

みても県下が13.3%で全国が10.1%である。どちらも1975年度から急速に依存度を高め、1979年度からその比率を低めている。ゆき届いた起債統制のためか、その推移はとても酷似した変化を描いている。

伸び率でも、県下の地方債の伸びは、1976年度以降、全国市町村の伸びを上まわっており、1970年度を基準にして1982年度には県下市町村で6.3倍、全国市町村で5.9倍である。

この簡単な統計比較によっても、自治体の権限で調達できる自主財源、および自治体の権限で自由に使える一般財源の脆弱な歳入構造、およびこの裏返しとして、地域の自立を弱める依存財源、さらに地域の主体性を弱める特定財源に頼らざるをえない歳入構造、これが高知県市町村財政の貧困な姿を映し出しており、そしてこの傾向が70年代に一貫して強くなってきたことを、明瞭に読みとることができる。

歳出の特徴について検討しよう。

第1に、県下市町村の公債費の異常な伸びが確認される。もちろん、1975年度から歳出全体の伸びを上回って公債費が急増していることはどちらにも共通しているが、県下市町村は1970年代前半でも歳出全体の伸びを上回っているのである。この結果、公債費は1970年度を基準にして1982年度の伸び率は県下で15.3倍、全国では11.2倍である。

この特徴は公債費の歳出構成比についてみても同じ結果がえられる。公債費の歳出構成比は1970年度は、県下が4.3%、全国が4.5%で県下のほうが低いが、その後すぐにその水準を上まわり1974年度まで県下が高くなっている。1975年、76年度は、同じ水準まで減少したが、その後、1977年度から県下が急速に上昇して、1982年度には全国が8.7%であるのに対して県下は11.0%の高い割合に達している。

第2に、この公債費の高さの直接の原因である普通建設事業費が、伸び率、歳出構成比のどちらをみても、高い水準にあることである。例えば、伸び率でみた場合、県下の普通建設事業費は1973年度までにすでに歳出全体の伸びを上回り、1978年度以降はそれをさらに大きく上回っている。これに対して全国市

町村の場合は、1976年度から急速に伸び率を高めているが、それでも歳出全体の伸びを上回ることにはないのである。

1970年度を基準にした1982年度の普通建設事業費の伸び率は、県下で6.3倍、全国では5.0倍である。

高知県の普通建設事業の特徴は補助事業の比率がきわだって高いということである。1982年度について普通建設事業の内訳をみると、県下はその61.4%が補助事業、30.8%が単独事業であるが、全国は48.9%が補助事業、47.4%が単独事業である。しかし、県下の補助事業の高さは1976年度からその比率が急増したからであり、1975年度では補助事業48.5%単独事業45.9%である。1975年度以前は単独事業のほうが多かったことは前述した。

景気変動や公共事業政策などの経済政策の影響を直接に受ける普通建設事業費は、その性格上変動が大きいといえるが、とくに高知県市町村の変動が激しいことは特徴的である。

県下、全国どちらでも1971年度に急速に歳出構成比を高め（1971年度、県下36.7%、全国38.8%）、その後1976年度にかけて急減し（1976年度、県下28.2%、全国31.7%）、今度は1978年度にかけて急速に増加し（1978年度、県下37.4%、全国36.5%）、それ以後減少傾向をみせつつ推移している（1982年度、県下35.1%、全国36.5%）。このように高知の普通建設事業については、減少も増加も全国の程度を上回るということから、変動の幅が大きい不安定な構造であるといえるであろう。

第3に、人件費にも大きな特徴がみられ、県下の場合、人件費の歳出構成比は全国水準を4～5%下回っている。1970年度についてみると県下が20.9%、全国が24.4%であるが、1982年度でも県下が18.3%で、全国が21.8%である。どちらも、1974年度を最高のものとして、それ以降、構成比を低めているという共通点がみられる。

第4に扶助費の構成割合が高いのも特徴である。生活保護世帯、老人世帯が多いなど高知の住民生活構造の反映である。扶助費の歳出にしめる割合は1970年度は県下が12.4%、全国が5.9%、1982年度には県下が14.2%、全国が10.0

%であり、県下の構成比は全国の水準を4～6%、上回って推移している。

市町村財政と地方債

自治省の説明によれば、地方債は次の機能をもっている。¹¹⁾

第1は、支出と負担の年度間調整という機能であって、これにより計画的、効率的な財政運営が可能になるということである。つまり、「地方債という借金によって、必要な財源を必要なときに調達し、それを活用して事業は所定の比較的短期間のうちに完了してしまう。そして、その後、地方公共団体の財政に無理を生じさせないよう負担をできるだけ平準化させながら、地方債の元利償還をしていけばよい」と解説されている。

第2は、便益と負担の年度間調整を図ることによって、「世代間の負担の公平」化機能を果たすということである。つまり、「公共施設を建設すれば、その効用は、将来に向かって相当長期間発輝されるのが普通である。とすれば、このような場合には、その公共施設の建設の経費について、現在の住民にだけでなく、将来便益を受けるであろう住民にも負担してもらうことが適切である。……このような場合に、財源の相当部分を地方債によってまかなうという方法をとれば、後年度の元利償還という形で、将来の住民にも便益に応じた負担をしてもらうことが可能になる」と解説されている。

第3は、応急的な財源調達手段としての地方債の活用である。「地方債は、税収の落ち込みや鈍化等による財源不足という緊急事態において、まさに弾力的に財政収入を確保する手段として、まことに重要な機能を果たす」との解説である。

第4は、地方債が図の経済政策との協調の手段になることである。つまり、「国が景気刺激をするために年度途中で公共事業の追加を行う場合、その公共事業の相当部分は結局は地方公共団体の手によって施行されるものであり、相当の地方負担を伴うものであるから、地方財政においても、当然に追加的な財

11) 日置敏明『地方債の活用と公債管理』第1法規出版株式会社、昭和59年、6頁～11頁。

源措置が必要となる。このようなときに、やはり従来から用いられてきたのが、地方債の活用による財源付与という方法である」と解説されている。

以上の説明は地方債のはたしている機能を総括的にまとめたものとして評価に値する。しかし、それは地方債の機能について重大な矛盾をふくんだ説明になっている。なぜなら、地方債のはたしている2つの対立する機能をあいまいにしているからである。

支出と負担の計画的な年度間調整機能と世代間の負担の公平化機能が充分にその効果を発揮するためには、自治体の公共投資政策とその財源計画（起債計画）が、自主的に、科学的に、計画的に、つまり自治体の自主財源としての位置づけのもとに行われる条件があり、それを担う専門的能力を自治体労働者かもっていることが欠かせないものとなる。なんらかの外部要因によって、地方債を活用した建設事業が、自治体の財政規模を超えて量的に膨張するか、あるいは特定の時期に集中すれば、本来計画的であるべき地方債の年度間調整機能も世代間調整機能もまったく無効に帰し、逆に無計画的な財政運営に自治体も住民も苦しむことになるからである。

ところが、応急的財源補完機能と協調機能が、地方の自治能力を保障する独立財源を与えることのないまま、また自治体の一般財源の許せる範囲を超え、しかもその自主性、計画性、科学性にもとづいた財源調整能力を破壊する方向にだけ作用すれば、上の結果をひきおこすことは当然であろう。

日本の公共事業は国の地域開発政策に地方を下請け的に再編成する中央集権的構造にあり、補助金による財政誘導と地方債計画による起債統制が財源統制力として強力に働き、地方の固有財源である地方交付税ですらその補完的役割を高め特定財源化傾向を強め、その見積もりもむずかしくなっている。この構造のもとで、自治体の自主財政基盤が弱い状況にあって、しかも地域の産業基盤、生活基盤投資の需要が増大すれば、自治体は大量の資金を必要とするこの建設のために、当面の単年度の資金負担を軽くする補助金と地方債による公共投資を無計画的に呼びこむことになり、この過程で自主的、科学的、計画的専

門管理能力を形骸化するであろう。¹²⁾

スタグフレーションとオイルショックが地方財政にも大きな打撃を与えた1975年度以降、地方は深刻な財源不足に直面することになった。このため、政府は国債の大幅な発行により景気浮揚政策を発動させるとともに、地方に対しても建設地方債の発行による建設事業投資を大がかりに推進した。

この最も強力な手段になったのが、第1に1975年度から発行された「財源対策債」である。この地方債は、公共事業の地方負担額に定める地方債充当率をかさ上げするとともに、地方財政法第5条の適債事業を拡大して発行されるものである。第2が、地方単独事業をはじめて景気浮揚政策にとり込んだものといわれる1976年度からの「臨時市町村整備事業債」といわれるものであり、臨時地方道、河川、および高等学校整備事業債である。これは地方が単独で行う事業について通常の事業量に上積みしてこれらの建設事業を行うときに、その財源を全額地方債に依存して発行するものである。また、一般単独事業債に加えるに、1978年度から第3次全国総合開発計画における定住圏構想の受け皿として、新広域市町村計画に基づく公共施設の整備事業のための「地域総合整備

12) N. P. ヘップワースはイギリスの資本財政を解説した箇所、自治体の借入れ政策を自由のままにいくのか、それとも中央借入機関でまとめるべきかの論争を整理したあと、次のように言っている。

「中央借入機関についての主要な議論は、地方自治体がどれだけの活動の自由を許されるのかということをめぐるように思える。現在の比較的自由的な制度のおかげで、地方自治体の財務長は、できるだけ多くの資金を、できるだけ低いレートで手に入れるために創意工夫を発揮することができる。

財務長と金融市場の日常的な接触は、経済状況の現実について財務長を教育するという計り知れないほどの有用性をもつ。これは財務長がより有益な忠告を彼の雇主にすることを可能にする。さらに、多くの地方自治体の資本需要の規模を考えると、中央借入機関の組織になったときに、彼らが必要とする資金が、必要なときに必要な期間、自動的にやってくるだろうという保証はないであろう。」

拙訳「第6章資本財政」N. P. ヘップワース、池上惇監訳『現代イギリスの地方財政』同文館、昭和58年、P. 179。

この引用は日本の地方財政に大きな教訓となる。

事業債」が発行されている。

本来、自治体が独自の地域計画のもとに自主的に財源計画を組むべき地方債（政策）が、国から県を通した緻密な許可統制によって上から与えられた財源のような錯覚を生じれば、自治体の行財政運営、地方債管理政策は根底からゆがめられるであろう。1975年度から急激に増大した地方債管理政策が、いかに自治体の行財政運営に大きな影響を与えたかは容易に想像される。

高知縣市町村の地方債政策の動向について調べてみよう。

地方債を財源として施行できる事業は、地方財政法第5条にいう適債事業であるが、それは前述したように建設事業中心であって、地方債のほぼ9割が普通建設事業や災害復旧事業の財源に充当されている。

県下市町村の普通建設事業にはたす地方債の役割は「高知縣市町村財政の変化と特徴」の章で明らかにしたように、次の特徴をもっている。

第1に、地方債が国庫支出金とセットになって地方の当面の財政負担を軽くすることによって、地方の建設事業を増大させるうえで大きな役割をはたしたことである。

普通建設事業の財源として地方債は、35%前後の水準で充当されていたが、1977年度の45%を最高に1975年度から1979年度までその割合を高め、その後、1980年度に以前の水準にもどっている。また、普通建設事業にしめる補助事業の割合が1975年度に単独事業を追いぬき、それ以後増大しているのを反映して、普通建設事業の国庫支出金は1972年度の10%から1983年度の27%まで漸増してきたが、地方債が増発された時期にはその伸びが弱まっており、地方債がその穴埋めに積極的に活用されたことを示している。このため、市町村の負担する一般財源は、地方債の増発と密接に連動して、1977年の11%を最低にした減少カーブをえがいている。

第2に、大都市を除く全国市町村の水準と比較したときに、高知の市町村の地方債依存度が高いことである。普通建設事業費にしめる地方債の構成比は5~10%は全国水準を上回っていることに驚く。

これは高知の建設事業が、自主財源の乏しさから、地方債とセットになった

補助事業に重点を移し、単独事業も地方債に依存する場合が多いことを推察させる。

第3に、それを立証するかのように、補助事業の財源充当としての地方債の発行が1975年度から急速な上昇傾向にあり、1978年度以降、高原水準をつくっていることである。補助事業の地方債充当額は、1970年度を基準として1975年度には35倍であっても、1978年度には110倍までの伸びを示している。

1975年度からの補助事業の財源内訳の推移をみると、国庫支出金が40%弱の水準にあつて、これを差引いた地方負担額にしめる地方債充当額は30%の水準から1977年度の40%を最高に1979年度まで増大している。これに対応して、地方の負担する一般財源は、1975年度から6%の水準に低下し、77年度には4%にまで軽くなり、1980年度に7%にまでもどっているのである。

地方財政の困難なおりから、起債充当率をかさ上げた国の財政対策のもとに、市町村がいかに財政負担の軽い補助事業を多く選択し、たくさんの地方債をかかえこんだかがわかろうというものである。

これに対して、地方単独事業の財源構成をみると、地方債は40%の割合をしめているが、1975年度から1979年度までその比率を高め、1977年度には50%にまで達している。また一般財源は35%の水準から1975年度以降急減しはじめ、1977年度に25%の水準まで低下したあと1980年度にもとの水準に戻っている。単独事業は地方の負担が大きいので、財源困難なおりから全体として事業量を縮少しつつも、地方債に依存する程度を強めているといえるであろう。

さて、以上のような経過をたどった建設事業投資によって、現在、市町村は次のような地方債現在高をかかえているのである。¹³⁾

1983年度末でみて構成比の高い順序にならべると、公営住宅建設事業債が456億円で18.1%、一般単独事業債が317億円で12.6%、地域改善対策(旧同和)事業債が316億円で12.5%、過疎対策事業債が315億円で12.5%、義務教育施設整備事業債が310億円で12.3%、財源(政)対策債が237億円で9.4%、一

13) 高知県地方課，前掲書，1983年度版，P. 37。

般公共事業債が111億円で4.4%，一般廃棄物処理事業債が110億円で4.4%，災害復旧事業債が77億円で3.0%，辺地対策事業債が67億円で2.6%，県貸付金が66億円で2.6%，厚生福祉施設整備事業債が54億円で2.1%，その他が88億円で3.5%である。

この現在高から、市町村財政がどのような事業のために地方債を発行したかを類推することができるが、もっと詳しく事業債別の発行額の推移を追ってみると次の特徴が明らかになる。

各年度の事業債別発行額をみて、最近の構成比が10%を超えるほど高いものとして、公営住宅建設事業債、一般単独事業債、地域改善対策事業債、過疎対策事業債、義務教育施設整備事業債、財源対策債があげられる。これらの事業債は、発行額の推移の特徴からみて次の3つの類型に分けることが可能である。(第5表を参照)

第5表 高知縣市町村事業債別発行額の推移(その1……金額)

区分		年度					
		1970	1971	1972	1973	1974	1975
金	一般公共事業債	a) 149,300	390,200	1,036,600	939,000	517,100	808,400
	一般単独事業債	633,100	1,103,800	2,134,500	2,149,700	1,421,700	1,620,300
	公営住宅建設事業債	291,100	415,600	476,400	693,900	1,106,600	1,790,800
	義務教育施設整備事業債	451,700	715,600	763,400	1,206,500	1,612,600	1,982,300
	辺地対策事業債	260,800	318,000	334,000	513,700	626,900	585,300
	災害復旧事業債	565,200	353,500	546,000	393,600	540,000	1,321,600
	一般廃棄物処理事業債	160,900	436,600	275,300	b) 346,000	440,500	834,100
	厚生福祉施設整備事業債	193,500	350,900	614,560	562,800	904,500	393,900
	過疎対策事業債	668,000	1,025,800	1,349,300	1,716,200	2,040,900	2,545,700
	地域改善対策事業債(旧同和)	200,000	499,400	623,200	790,750	1,517,500	2,025,411
	財源(政)対策債	—	—	—	—	—	528,000
	県貸付金	不明	460,000	14,500	829,200	938,900	878,250
	その他(略)						
合計	5,432,634	6,906,693	9,267,260	10,727,550	12,501,750	17,679,115	

第1の類型は、1973年度から急勾配で上昇して、最近に至るまで一貫して地方債発行総額に占める構成比を高めるとともに、伸び率も驚異的な水準を示しているもので、公営住宅建設事業債と地域改善対策事業債がこれである。

公営住宅建設事業債は、1972年度に5%ほどの構成比であったが、82年度には22%をこえる水準まで高まっている。伸び率でも、1970年度を基準として1982年度には27倍もの増大なのである。

地域改善対策事業債も1970年度の3%から1974年度の12%まで急激に構成比を高めそれ以降、14%の高水準を前後している。伸び率も1970年度を基準として1981年度には25倍もの増大になっているのである。

第2の類型は、1975年度に一度大きく落ち込み、次に1976年度から突出的に増加し、また1980年代になって急速な低落傾向にあるもので、一般単独事業債、財源対策債、義務教育施設整備事業債がこれである。

(単位：千円)

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
885,300	1,336,560	1,537,400	624,340	876,060	821,800	2,082,300	747,400
2,978,200	3,653,971	5,488,729	6,201,900	4,559,800	4,808,100	4,525,000	4,676,800
1,752,700	3,387,235	4,232,065	4,867,780	6,581,530	7,435,190	7,779,180	7,487,880
2,253,400	3,230,900	4,159,800	4,377,500	3,955,600	4,053,600	2,937,400	2,702,500
668,000	793,600	894,200	933,800	1,078,900	1,226,100	1,103,400	979,500
1,631,910	1,031,790	910,700	925,970	1,137,980	1,068,050	1,512,850	1,026,240
507,900	1,959,400	1,417,000	886,400	88,500	2,318,400	2,251,000	2,629,500
107,100	573,900	691,300	744,900	578,300	615,200	535,000	616,000
2,967,200	3,031,700	3,481,800	3,690,900	4,403,800	4,595,200	4,672,600	4,571,100
3,140,000	3,157,000	4,637,800	4,203,440	4,844,928	4,982,232	3,961,770	3,131,350
^{c)} 4,368,000	3,222,900	4,610,100	6,105,300	4,030,600	2,727,000	1,100	4,695,738
914,430	1,168,890	1,308,750	1,335,500	1,210,300	1,537,592	1,554,000	1,332,350
							427,000
24,974,770	27,764,236	34,602,144	35,996,330	33,739,298	37,135,564	34,161,900	35,023,358

注) a) は一般補助事業債という名目、b) は清掃事業債という名目、c) は財政対策債と交付税振替分の合算

(出所 高知県地方課『市町村財政の状況』各年度より)

第5表 高知縣市町村事業債別発行額の推移（その2……構成比と指数）

区分		年度						
		1970	1971	1972	1973	1974	1975	
構 成 比	一般公共事業債	2.8	5.7	11.2	8.8	4.1	4.6	
	一般単独事業債	11.7	16.0	23.0	20.0	11.4	9.2	
	公営住宅建設事業債	5.4	6.0	5.1	6.5	8.9	10.1	
	義務教育施設整備事業債	8.3	10.4	8.2	11.3	12.9	11.2	
	辺地対策事業債	4.8	4.6	3.6	4.8	5.0	3.3	
	災害復旧事業債	10.4	5.1	5.9	3.7	4.3	7.5	
	一般廃棄物処理事業債	3.0	6.3	3.0	3.2	3.5	4.7	
	厚生福祉施設整備事業債	3.6	5.1	6.6	5.3	7.2	2.2	
	過疎対策事業債	12.3	14.9	14.6	16.0	16.3	14.4	
	地域改善対策事業債(旧同和)	3.7	7.2	6.7	7.4	12.1	11.5	
	財源(政)対策債	—	—	—	—	—	3.0	
	県貸付金	不明	6.7	0.2	7.7	7.5	5.0	
	その他(略)							
	合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
指 標	一般公共事業債	100	261	694	629	346	541	
	一般単独事業債	100	174	337	340	225	256	
	公営住宅建設事業債	100	143	164	238	380	615	
	義務教育施設整備事業債	100	158	169	267	357	439	
	辺地対策事業債	100	122	128	197	240	224	
	災害復旧事業債	100	63	97	70	96	234	
	一般廃棄物処理事業債	100	271	171	215	274	518	
	厚生福祉施設整備事業債	100	181	318	291	467	204	
	過疎対策事業債	100	154	202	257	306	381	
	地域改善対策事業債(旧同和)	100	250	312	395	759	1013	
	財源(政)対策債	100	—	—	—	—	100	
	県貸付金	—	100	3	180	204	191	
	その他(略)							
	合計	100	127	171	197	230	325	

(単位：%)

1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
3.5	4.8	4.4	1.7	2.6	2.2	6.1	2.1
11.9	13.2	15.9	17.2	13.5	13.0	13.3	13.4
7.0	12.2	12.2	13.5	19.5	20.0	22.8	21.4
9.0	11.6	12.0	12.2	11.7	10.9	8.6	7.7
2.7	2.9	2.6	2.6	3.2	3.3	3.2	2.8
6.5	3.7	2.6	2.6	3.4	2.9	4.4	2.9
2.0	7.1	4.1	2.5	0.3	6.2	6.6	7.5
0.4	2.1	2.0	2.1	1.7	1.7	1.6	1.8
11.9	10.9	10.1	10.3	13.1	12.4	13.7	13.1
12.6	11.4	13.4	11.7	14.4	13.4	11.6	8.9
17.5	11.6	13.3	17.0	12.0	7.3	0.0	13.4
3.7	4.2	3.8	3.7	3.6	4.1	4.6	3.8
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
593	895	1030	418	587	550	1395	501
470	577	867	980	720	759	715	739
602	1164	1454	1672	2261	2554	2672	2572
499	715	921	969	876	897	650	598
256	304	343	358	414	470	423	376
289	183	161	164	201	189	268	182
316	1218	881	551	55	1441	1399	1634
55	297	357	385	299	318	276	318
444	454	521	553	659	688	699	684
1570	1579	2319	2102	2422	2491	1981	1566
827	610	873	1156	763	516	0	889
199	254	285	290	263	334	338	290
460	511	637	663	621	684	629	645

(出所 高知県地方課『市町村財政の状況』各年度より)

一般単独事業債は、1972年度ではその構成比を23%まで高めていたのが、1975年度にむけて9%まで激落し、その後1979年度の17%まで急上昇したのち低落傾向にあり、1980年度では13%の構成比にとどまっている。伸び率でも、1970年度を基準にして、1979年度には約10倍の上昇をみせているが、その後7倍ほどの水準にとどまっている。

義務教育施設整備事業債は、その構成比を1970年度の8%から1974年度の13%まで高めたのち急減少し、1976年度には9%にまでなってしまったが、そののち急上昇して1979年度には12%まで回復したのち、1983年度に7%にまで低落している。伸び率でも、1970年度を基準にして、1974年度の3倍の水準から急上昇し、1981年度の10倍の水準に至り、その後激しく低落している。

以上の2つの事業債は、70年代前半には市町村の公共投資の中心でもあったが、財政危機で激落したあと、70年代後半は急上昇して、80年代にまた減少するという共通性をもっている。

財源（政）対策債は1975年度から公共事業の地方負担額の起債充当率を高めて発行されたものであるため、70年代後半から急激に増大したのは当然である。構成比で見ると1975年度のわずか3%の水準から、年度によって激しい変動があるものの、高い時で17%の水準をしめるほどである。

第3の類型としては、うえのものと対照的であるが、過疎対策事業債は1974年度を最高に、70年代後半は急激にその構成比を低め、1978年度を最低にして、80年代になってようやく漸増傾向になっているのである。構成比は1974年度に16%のこれまで最高の水準に達したのち、1978年度の10%まで急激に減少し、1980年度になって13%の水準まで回復しているのである。

以上にみる発行水準の高い地方債の3種類の推移の特徴から、高知県市町村財政の公共投資政策の動向もおのずから推察されうるのであろう。

これ以外の、一般廃棄物処理事業債、災害復旧事業債、辺地対策事業債、一般公共事業債、厚生福祉施設整備事業債は、5%前後を下回る水準の低い構成比を上下している。

推移の特徴から2つに類型化することが可能である。

第1の類型は、一般公共事業債と辺地対策事業債、および厚生福祉施設整備事業債であって、一貫して漸減傾向にあるものである。

第2の類型は、災害復旧事業債と一般廃棄物処理事業債であって、事業の性質上変動が激しいものである。

このようにして発行された地方債はあくまで借金であり、借入れ資金の態様、返済の据置期間、償還期間や方法、金利水準の相違によるいろいろな程度で、後年度にわたって自治体の返済負担を拘束する。それが公債費となっており、自治体は地方税、地方交付税等の自由に使用しえるところの一般財源からこれを返済してゆかなければならない。

この元利償還金はそのまま全額、自治体の一般財源が負担するわけではなく、国が利子補給する場もあって、一般にその9割弱を一般財源が担うことになる。また、国がその元利償還金の一定割合を地方交付税として支給するので、これらの相当額を差引いた残額が純粋に地方が負担する金額である。

公債費比率とは、地方が純粋に負担する返済額が、地方の一般財源（国が元利償還金を地方交付税で負担する部分を除く）にしめる負担比率のことである。

また、自治省が起債統制のために開発してきた財政指標は起債制限比率であり、これは事業費補正として国が地方交付税で措置する公債費をさらに除いて、公債費比率よりもさらに純粋の地方の公債負担の比率を求め、それを3ヶ年平均で計算したものである。

最近の公債費比率、起債制限比率の悪化は、一方では住宅、保育所、学校、生活道路などの生活基盤施設を中心に行財政需要が拡大し、また3全総にみられるように公共事業の重点もこの方向に強まるのに対応して市町村が公共投資の主体として下請け的に再編成され、しかも景気浮揚政策に動員される状況にあって、他方ではこれらの事業に必要な財源が建設地方債の増発でまかなわれたことが基本的要因である。¹⁴⁾さらに、市町村の実施する生活基盤関係の建設事業に対する国の補助率は一般公共事業よりも低いこと、そしてこれらの事業に伴う超過負担が大きいこと、とくに補助事業に伴う附帯単独事業は地方の負担を高めるものであり、また補助事業の場合に国が事業債の元利償還金を地方

交付税その他で措置する比率は全額ではないなど、市町村が公共投資を実施すればするほど地方からの持ち出しが増加する財政構造があるからである。¹⁵⁾

現実に公債費比率、起債制限比率がとくに高くなった要因を、全国の自治体についてみると、次のことが指摘されている。¹⁶⁾

第1は、地域改善（旧同和）対策関連事業の執行に伴い比率が高くなったもの。

第2は、人口急増に伴う義務教育施設、廃棄物処理施設等の整備に伴い高くなったもの。

第3は、過疎団体からの脱却をめざして、体育館、公民館、文化会館、道路等の公共施設の整備を余りにも積極的、集中的に進めた結果、比率が上昇したもの。

第4は、産炭関連事業によって比率が増嵩しているもの。

第5は、一般的に、義務教育施設、文化会館、道路等の事業の執行量が非常に大きく比率が上昇したもの。以上である。

高知縣市町村についても、公債費比率、起債制限比率の悪化の要因を探るた

14) 事業主体別公共投資額の構成比の推移をみると、市町村の公共投資の構成比は、1969年度ごろから増加傾向を示し始め、1970年度には都道府県との地位が逆転し、以後40%前後で推移している。これは生活基盤投資が増大しはじめたことと関係がある。

小室裕一、井川博『地方団体の公共投資と行政水準』第一法規出版株式会社、昭和57年、39頁

15) 高知縣市町村財政の昭和58年度地方債現在高についてみると、その現在高のうち基準財政需要額算入対象になっている事業債の比率は、公債費分は40.6%、事業費補正分が13.8%で、あわせて54.4%である。

地方交付税の措置は、刃地対策事業債や地域改善対策事業債のように元利償還金の80%を基準財政需要額に算入するものや、過疎対策事業債のように70%であるものなど高い水準のものもあるが、家賃収入があることを理由にいっさい措置されない公営住宅建設事業債や、公園緑地、高等学校整備などの事業について若干の投資補正がされるだけの一般単独事業債など、多様である。大蔵省地方資金研究会『体系地方債』大蔵財務協会（最新版）昭和59年。

16) 日置敏明、前掲書、92頁～95頁。

め、その元利償還金の推移の特徴について分析してみよう（第6表を参照）。

元利償還金の累計の推移をみると、1972年度を基準として1983年度には実に93倍まで急速な伸びを示しており、とくに1976年度から1978年度までの伸びが大きく、1979年度に若干鈍化したあとまた増大している。

当然のことであるが、事業債別発高額について分析したのとよく似た特徴がうかびあがるが、返済はいろんな形態で各年度にわたって分散するのでもっとなだらかな変化をみせている。

最近元利償還金総額にしめる構成比が10%をこえて推移しているのは、一般単独事業債（1983年度で14.4%）、過疎対策事業債（14.1%）、公営住宅建設事業債（12.6%）、地域改善対策事業債（11.4%）、財源対策債（9.9%）、義務教育施設整備事業債（9.4%）である。

この内、公営住宅建設事業債と地域改善対策事業債、そして過疎対策事業債が70年代、そして最近まで一貫してその構成比を高めている。

公営住宅建設事業債は、1972年度の3.5%から1983年度の12.6%までその構成比を高めている。もっとも、1976年度から78年度にかけて若干その伸びを鈍化させ、また1979年度から急激に増大している。

地域改善対策事業債は1978年度に若干落ち込んだだけで、1972年度の3%から83年度の11.4%まで構成比を高めている。

過疎対策事業債も1977年度から1979年度の落ち込みをはさみつつ、その構成比を1972年度の5.7%から1983年度の14%まで高めている。

次に、一般単独事業債と義務教育施設整備事業債はどちらも、1972年度を基準としてそれぞれ5～6倍と伸びており、とくに一般単独事業債は1977年度、78年度に伸びが急激であるが、構成比で見ると一貫してその比率を低めている。一般単独事業債の構成比は1974年度の24.2%を最高水準とする20%の高原状態から、1983年度の14.4%まで低落の推移をたどっている。義務教育施設整備事業債も1972年度の16.3%の構成比を最高に、1983年度の9.4%まで低落している。

元利償還金総額にしめる構成比が5%以下の災害復旧事業債、一般公共事業

第6表 高知縣市町村事業債別元利償還金の推移 (その1……金額)

区分		年度					
		1972	1973	1974	1975	1976	1977
金	一般公共事業債	221,320	275,987	345,011	422,371	532,100	581,016
	一般単独事業債	681,701	903,231	1,130,789	1,342,487	1,605,660	2,006,306
	公営住宅建設事業債	112,993	138,602	195,637	305,149	484,565	700,241
	義務教育施設整備事業債	521,069	578,492	696,706	831,979	1,161,810	1,398,120
	辺地対策事業債	182,760	195,316	227,798	300,309	386,293	479,264
	災害復旧事業債	380,075	409,693	377,700	416,170	497,240	699,109
	一般廃棄物処理事業債	61,172	103,252	122,526	197,562	280,668	431,842
	厚生福祉施設整備事業債	113,389	147,770	212,830	292,066	357,903	354,519
	過疎対策事業債	182,334	269,604	381,926	544,550	848,208	1,187,899
	地域改善対策事業債	91,945	135,624	178,216	312,427	540,079	823,828
	財源(政)対策債	—	—	—	—	16,236	414,703
	県貸付金	279,367	358,302	365,741	468,420	688,052	930,609
	その他(略)						
額	合計	3,190,348	3,928,789	4,673,764	5,848,165	7,980,679	10,721,832

債，辺地対策事業債，厚生福祉施設整備事業債，県貸付金はその構成比を一貫して低めてきている。

これらの推移をみると，事業債発行後，平均して1～2年の返済据置期間をへて，元利償還金に反映していると推察できる。

以上の分析から，高知縣市町村財政についてみても，公債費を高める直接の要因は全国的な状況とよく似たものであろうと考えることもできる。

しかし，以上の結論は市町村を総計したものであって，高知県の市町村が53団体もあり，そのそれぞれの団体が多様な行財政運営を行っていることから，市町村財政危機の実態と要因を探るためには，各団体ごとの投資事業と起債発行の特質，行財政運営の方法等を調査する必要がある。

本稿にはその作業の余裕がないので，いくつかの指標を工夫して，とくに公債費比率の高い団体の財政運営の特質を推計してみることにする。

(単位：千円)

1978	1979	1980	1981	1982	1983
660,297	791,267	891,212	995,249	1,092,250	1,195,483
2,840,362	2,724,074	3,535,248	3,753,510	3,843,209	4,277,319
1,005,917	1,368,826	1,746,880	2,393,863	3,058,905	3,720,494
1,745,322	1,758,575	2,177,606	2,520,452	2,844,852	2,786,953
570,321	665,814	785,594	917,162	1,045,157	1,166,239
938,978	1,029,247	90,543	1,137,003	1,271,741	1,398,145
950,537	679,339	678,757	868,765	972,004	1,100,677
433,459	553,384	557,967	469,725	571,855	579,063
1,530,316	1,973,604	2,466,132	3,050,635	3,641,228	4,177,029
1,127,226	1,468,134	2,077,687	2,467,075	2,943,281	3,377,545
1,021,506	1,608,469	1,812,590	2,520,837	2,800,467	2,919,707
1,043,215	1,194,214	1,307,554	1,410,009	1,401,556	1,528,450
14,944,333	16,788,599	20,344,380	23,887,001	26,830,786	29,616,258

(出所 高知県地方課『市町村財政の状況』各年度より)

県下市町村の財政運営の状況を、公債費比率の推移の特徴から分類すると、次のような共通の特質をもった諸グループが析出される。

第1のグループは、最高率高水準グループと呼べるもので、1983年度の公債費比率が21%以上であり、これまでの推移の特徴をみても1975年度にはすでに県平均の公債費比率を大幅に上まわっており、一貫して高水準の地方債をだきかかえている諸団体である。このグループに属するのは、1983年度の公債費比率が48.2%の吉川村、26.3%の日高村、25.5%の赤岡町、23.8%の春野町である。

第2のグループは、最高率急上昇グループと呼べるもので、1983年度の公債費比率が21%以上であるが、これまでの推移の特徴をみると1978～9年度から急激に公債費比率を上昇させている諸団体である。このグループに属するのは、1983年度の公債費比率が33.0%の越知町、23.2%の池川町、22.3%の十和

第6表 高知県市町村事業債別元利償還金の推移(その2……構成比, 指数)

区分		年度					
		1972	1973	1974	1975	1976	1977
構 成 比	一般公共事業債	6.9	7.0	7.4	7.2	6.7	5.4
	一般単独事業債	21.4	23.0	24.2	23.0	20.1	18.7
	公営住宅建設事業債	3.5	3.5	4.2	5.2	6.1	6.5
	義務教育施設整備事業債	16.3	14.7	14.9	14.2	14.6	13.0
	辺地対策事業債	5.7	5.0	4.9	5.1	4.8	4.5
	災害復旧事業債	11.9	10.4	8.1	7.1	6.2	6.5
	一般廃棄物処理事業債	1.9	2.6	2.6	3.4	3.5	4.0
	厚生福祉施設整備事業債	3.6	3.8	4.6	5.0	4.5	3.3
	過疎対策事業債	5.7	6.9	8.2	9.3	10.6	11.1
	地域改善対策事業債	2.9	3.5	3.8	5.3	6.8	7.7
	財源(政)対策債	—	—	—	—	0.2	3.9
	県貸付金	8.8	9.1	7.8	8.0	8.6	8.7
	その他(略)						
	合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
指 数	一般公共事業債	100	125	156	191	240	263
	一般単独事業債	100	132	166	197	236	294
	公営住宅建設事業債	100	123	173	270	429	620
	義務教育施設整備事業債	100	111	134	160	223	268
	辺地対策事業債	100	107	125	164	211	262
	災害復旧事業債	100	108	99	109	131	184
	一般廃棄物処理事業債	100	169	200	323	459	706
	厚生福祉施設整備事業債	100	130	188	258	316	313
	過疎対策事業債	100	148	209	299	465	651
	地域改善対策事業債	100	147	194	340	587	896
	財源(政)対策債	100	—	—	—	100	2554
	県貸付金	100	128	131	168	246	333
	その他(略)						
	合計	100	123	146	183	250	336

(単位：%)

1978	1979	1980	1981	1982	1983
4.4	4.7	7.4	4.2	4.1	4.0
19.0	16.2	17.4	15.7	14.3	14.4
6.7	8.2	8.6	10.0	11.4	12.6
11.7	10.5	10.7	10.6	10.6	9.4
3.8	4.0	3.9	3.8	3.9	3.9
6.3	6.1	0.5	4.8	4.7	4.7
6.4	4.1	3.3	3.6	3.6	3.7
2.9	3.3	2.7	2.0	2.1	2.0
10.2	11.8	12.1	12.8	13.6	14.1
7.5	8.7	10.2	10.3	11.0	11.4
6.8	9.6	8.9	10.6	10.4	9.9
7.0	7.1	6.4	5.9	5.2	5.2
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
298	358	403	450	494	540
417	400	519	551	564	627
890	1211	1546	2119	2707	3293
335	337	418	484	546	535
312	364	430	502	572	638
247	271	24	299	335	368
1554	1111	1110	1420	1589	1799
382	488	492	414	504	511
839	1082	1353	1673	1997	2291
1226	1597	2259	2683	3201	3673
6292	9907	11164	15526	17249	17983
373	427	468	505	502	547
468	526	638	749	841	928

(出所 高知県地方課『市町村財政の状況』各年度より)

村，21.5%の大豊町である。

第3のグループは，高率高水準グループと呼べるもので，1983年度の公債費比率が県平均の17.8%をこえており，しかもこの傾向が70年代後半から今日まで続いている諸団体である。このグループには20.8%の佐賀町，19.9%の東洋町，19.6%の安芸市，18.7%の大方町，18.4%の土佐清水市が属している。

第4のグループは，高率急上昇グループと呼べるもので，公債費比率が17.8%をこえているが，それまでは県平均を下まわって低い水準であった公債費比率が1979年頃より急激に上昇しはじめ，今日に至っている諸団体である。このグループには，20.3%の夜須町，19.6%の土佐町，19.0%の土佐山田町，18.4%の吾北村が属している。

第5のグループは，高率再建グループと呼べるもので，70年代の前半にすでに17%から20%以上にわたるきわめて高い水準に公債費比率を上昇させていたが，何らかの財政再建策が実行されたとみられ，80年代になって急にその比率を低めている諸団体である。このグループには，21.0%の室戸市，19.5%の奈半利町（この2つの団体は1983年度にまた上昇傾向にあるが），18.3%の三原村，18.2%の中土佐町，18.0%の宿毛市，17.8%の須崎市が属している。いつ頃，公債費比率の高水準をむかえたかは各団体いろいろであり，1976年度にピークの18%になった奈半利町，1977年度に17%のピークに達した中土佐町，1978年度に20%近くのピークになった室戸市と宿毛市，そして1980年度に21%をこえるピークに達した三原村，須崎市，というようにちがいはある。

以上が公債費比率が1983年度の県計の単独平均値17.8%をこえている諸団体について分類したものであるが，水準がこれ以下の諸団体についても簡単にみておこう。

まず，1983年度の公債費比率が15.4%～17%の間にある諸団体は次の3つのグループに分けることができる。

第1グループは前期再建グループと呼べるもので，1976年度から78年度にかけて17～8%もの高い水準に公債費比率が上昇したが，1979年度ぐらいの早い時期に再建にとり組んだとみられ，80年代になってその比率を低下させている

諸団体である。16.4%の芸西村、15.9%の南国市、15.4%の土佐市がこのグループである。

第2は後期再建組と呼べるもので、1980年度から81年度にかけて17~8%もの高い水準に公債費比率が上昇したが、1982年度から83年度にかけて急速に低落させつつある諸団体である。17.1%の鏡村、16.7%の香我美町、16.6%の大正町、16.3%の中村市がこのグループである。

第3は、上昇基調グループであって、70年代後半は県平均値をはるかに下回っていたが、80年代になって急速に上昇志向を強めている諸団体で、財政危機予備軍といえるかもしれない。17.5%の窪川町、17.4%の馬路村、16.9%の東津野村、16.3%の葉山村、15.8%の大月町、15.6%の高知市、15.4%の野市町がこれである。

次に公債費比率が11%から15.4%にある諸団体は2つのグループに分けることができる。

第1は再建基調グループと呼べるもので、1976年度から78年度にかけて急上昇したのち、すぐ低落し、それから1983年度まで漸増傾向にある諸団体である。15.2%の佐川町、15.1%の本山町、14.9%の西土佐村、14.2%の安田町、13.8%の本川村、13.1%の仁淀村がこのグループである。

第2は上昇基調グループと呼べるものであって、県の平均値をはるかに下まわって推移してきたが、80年代になって上昇傾向を強めている諸団体である。14.4%の大野見村、14.3%の物部村、13.0%の土佐山村、11.4%の北川村がこのグループである。

最後に、11%以下の低水準グループがある。

このグループには、1977年度に10%をこえる高い水準になって以後、低い基調で推移している10.5%の田野町、8.1%の香北町、8.0%の伊野町のグループと、8%前後の低い水準で推移していたが、80年代になって以後、急上昇している13.8%の大川村、10.6%の梶原町がある。

以上の分析で明らかのように、公債費比率が悪化しているといっても、それぞれの自治体ごとに大きく異なった様相を示している。それぞれの地域の地理

的条件，産業かやくらしのちがいによって行財政需要のあらわれもちがうであろうし，各団体の行財政運営の方法も様々であろう。それらの個々の問題は，各地域の住民と自治体労働者におねがいするとして，次に公債費比率が県

第7表 高知縣市町村元利償還金負担比率表（その1）（1983年度決算額）

市町村区分		事業債区分		標準財政規模 (A)	一般公共事業債(B)	一般単独事業債(B)	公営住宅建設事業債(B)	義務教育施設整備事業債(B)	辺地対策事業債(B)
金 額	最 高 率 高 水 準 グ ル ー プ	吉川村	659,936	7,073	3,209	136,229	4,930	—	
		赤岡町	687,869	9,079	3,629	138,524	5,147	—	
		日高村	990,658	12,376	52,248	90,893	29,953	53,771	
		春野町	1,707,334	13,357	54,527	173,392	32,113	50,990	
	最 高 率 急 上 昇 グ ル ー プ	十和村	1,077,609	11,299	41,715	19,526	35,735	4,774	
		池川町	798,968	3,646	44,394	6,643	19,897	4,359	
		大豊町	1,615,118	3,782	142,720	9,703	28,879	14,347	
		越知町	1,443,586	4,265	141,679	21,850	36,595	26,805	
負 担 比 率 (%)	最 高 率 高 水 準 グ ル ー プ	吉川村	100.0	1.1	0.5	20.6(1)	0.8	—	
		赤岡町	100.0	1.3(6)	0.5	20.1(2)	0.8	—	
		日高村	100.0	1.3(6)	5.3	9.2(4)	3.0	5.4(1)	
		春野町	100.0	0.8	3.2	10.2(3)	1.9	3.0	
	最 高 率 急 上 昇 グ ル ー プ	十和村	100.0	1.1	3.8	1.8	3.3(3)	0.4	
		池川町	100.0	0.5	5.6	0.8	2.5	0.6	
		大豊町	100.0	0.2	8.8(2)	0.6	1.8	0.9	
		越知町	100.0	0.3	9.4(1)	1.5	2.5	1.9	

注) 公共用地先行取得事業債、退職手当債、国の予算貸付政府関係機関貸付債、減収()は比率が県計より高いもののうち、中位以上のものにつけた順位である。

出所 高知県地方課『市町村財政の状況』各年度より

の平均値より高い団体がどのような事業目的のために公債費負担を高めているかを調べて、県下市町村の公共投資政策の若干の特徴を垣間みてみよう（第7表、8表、9表を参照）。

（単位：千円、％）

災害復旧 事業債(B)	一般廃棄 物処理 事業債(B)	厚生福祉 施設整備 事業債(B)	過疎対策 事業債(B)	地域改善 対策 事業債(B)	財源対 策債(B)	県貸付金 (B)	合計(B)
1,322	—	—	69,904	283,121	7,372	6,088	519,501
—	—	—	—	198,575	3,378	11,634	369,966
21,166	—	—	12,938	104,735	24,511	20,673	429,134
17,470	45,521	23,563	—	163,545	25,770	32,581	655,166
20,646	2,707	276	120,307	52,966	48,109	21,414	384,404
12,916	905	9,916	114,163	—	24,281	24,408	277,584
37,726	—	1,951	139,909	188	56,964	50,400	497,393
36,683	—	8,581	143,609	—	35,442	16,908	625,108
0.2	—	—	10.6	42.9(1)	1.1	0.9	78.7(1)
—	—	—	—	28.9(2)	0.5	1.7	53.8(2)
2.1	—	—	1.3	10.6(3)	2.5	2.1	43.3(3)
1.0	2.7(1)	1.4(1)	—	9.6(5)	1.5	1.9	38.4(4)
1.9	0.3	0.0	11.2(7)	4.9	4.5(5)	2.0	35.7(9)
1.6	0.1	1.2(2)	14.3(1)	—	3.0	3.1(3)	34.7
2.3(6)	—	0.1	8.7	0.0	3.5	3.1(3)	30.8
2.5(3)	—	0.6	10.0	—	2.5	1.2	43.3(3)

補てん債、財政対策債、その他の事業債は額が低いので省略した。

第8表 高知県市町村元利償還金負担比率表(その2) (1983年度決算額)

市町村区分		事業債区分		標準財政規模(A)	一般公共事業債(B)	一般単独事業債(B)	公営住宅建設事業債(B)	義務教育施設整備事業債(B)	辺地対策事業債(B)
		標準財政規模(A)	一般公共事業債(B)						
金	高率高水準グループ	安芸市	3,428,317	19,738	279,699	121,526	74,542	6,289	
		土佐清水市	3,295,295	80,603	107,720	71,606	92,476	21,908	
		佐賀町	1,034,431	11,591	45,871	50,664	26,818	50,192	
		東洋町	892,474	15,510	8,208	47,535	22,501	505	
		大方町	1,644,638	16,519	34,223	94,438	27,958	6,499	
額	高率急上昇グループ	吾北村	977,597	6,103	50,646	2,640	9,650	19,226	
		夜須町	763,264	7,940	60,512	601	23,875	37,351	
		土佐町	1,318,337	4,458	27,387	54,798	34,900	9,912	
		土佐山田町	2,309,342	6,855	151,648	101,200	59,810	119,611	
負担比率(%)	高率高水準グループ	安芸市	100.0	0.6	8.2(3)	3.5	2.2	0.2	
		土佐清水市	100.0	2.5(2)	3.3	2.2	2.8	0.7	
		佐賀町	100.0	1.1	4.4	4.9	2.6	4.9(3)	
		東洋町	100.0	1.7(5)	0.9	5.3	2.5	0.1	
		大方町	100.0	1.0	2.1	5.7(6)	1.7	0.4	
率(%)	高率急上昇グループ	吾北村	100.0	0.6	5.2	0.3	1.0	2.0	
		夜須町	100.0	1.0	7.9(4)	0.1	3.1(5)	4.9(3)	
		土佐町	100.0	0.3	2.1	4.2	2.7	0.8	
		土佐山田町	100.0	0.3	6.6(5)	4.4	2.6	5.2(2)	

注) 公共用地先行取得事業債、退職手当債、転貸債、国の予算貸付政府関係機関貸付()は比率が県計より高いもののうち、中位以上のものにつけた順位である。

出所 高知県地方課『市町村財政の状況』各年度より

各団体について、事業債別の元利償還金を分子に、またそれぞれの団体の標準財政規模を分母において、いわば事業債別元利償還金負担比率とも呼ぶべきものを求めれば、次のことが明らかになる。

第1に、21%以上の最高率高水準グループに所属する団体すべてに共通しているのは、公営住宅建設事業債と地域改善対策事業債の負担比率が、他の団体と比較しても、また他の事業債の負担比率とくらべても、おそろしく大きいこ

(単位：千円、%)

災害復旧 事業債(B)	一般廃棄 物 処 理 事業債(B)	厚生福祉 施設整備 事業債(B)	過疎対策 事業債(B)	地域改善 対 策 事業債(B)	財 源 対 策 債 (B)	県貸付金 (B)	合 計 (B)
53,386	36,519	30,414	188,227	133,244	182,395	123,819	1,254,667
43,484	38,466	13,009	131,562	98,965	165,167	74,602	954,975
16,500	—	6,799	118,620	48,317	24,541	5,980	414,384
4,397	—	—	104,438	43,233	47,792	26,633	323,673
39,827	—	1,854	100,656	173,241	33,546	22,770	564,071
20,466	4,778	4,991	115,743	—	36,114	45,040	337,226
5,705	—	2,385	—	—	32,934	19,821	204,592
32,550	—	170	155,587	18,871	60,439	11,536	428,783
23,925	311	19,840	—	83,935	21,372	59,330	655,300
1.6	1.1	0.9(3)	5.5	3.9	5.3(2)	3.6(2)	36.6(7)
1.3	1.2	0.4	4.0	3.0	5.0(3)	2.3	29.0
1.6	—	0.7(4)	11.5(5)	4.7	2.4	0.6	40.1(5)
0.5	—	—	11.7(4)	4.8	5.4(1)	3.0(5)	36.3(8)
2.4(5)	—	0.1	6.1	10.5(4)	2.0	1.4	34.3
2.1	0.5	0.5	11.8(2)	—	3.7	4.6(1)	34.5(10)
0.8	—	0.3	—	—	4.3(8)	2.6(8)	26.8
2.5(3)	—	0.0	11.8(2)	1.4	4.6(4)	0.9	32.5
1.0	0.0	0.9	—	3.6	0.9	2.6(8)	28.4

債、減収補てん債財政対策債、その他の事業債は額が低いので省略した。

とである。この4団体で公営住宅建設事業債負担比率の第1位から第4位を独占したわけであって、第1位が20.6の吉川村、第2位が20.1の赤岡町、第3位が10.2の春野町、第4位が9.2の日高村である。県全体の平均値が3.4であるから、いかに大きいかかわらうというものである。

また、地域改善対策事業債も上位を独占しており、第1位が42.9の吉川村、第2位が28.9の赤岡町、第3位が10.6の日高村、そして第5位が9.6の春野町

第9表 高知縣市町村元利償還金負担比率表(その3) (但、1983年度決算額)

市町村区分		事業債区分		標準財政規模(A)	一般公共事業債(B)	一般単独事業債(B)	公営住宅建設事業債(B)	義務教育施設整備事業債(B)	辺地対策事業債(B)
		標準財政規模(A)	一般公共事業債(B)						
金額	高率再建グループ	三原村		584,501	2,018	5,428	4,203	19,853	657
		室戸市		3,493,126	37,933	146,032	204,618	95,687	22,081
		宿毛市		3,648,385	57,057	89,665	145,094	54,795	51,498
		須崎市		4,087,808	114,809	153,836	148,143	176,381	85,102
		奈半利町		834,500	16,683	12,593	32,668	11,551	3,902
		中土佐町		1,259,988	27,344	56,836	23,663	42,066	—
		県計		108,227,881	1,195,483	4,277,319	3,720,494	2,786,953	1,166,239
負担比率(B/A)	高率再建グループ	三原村		100.0	0.4	0.9	0.7	3.4(2)	0.1
		室戸市		100.0	1.1	4.2	5.9(5)	2.7	0.6
		宿毛市		100.0	1.6	2.5	4.0	1.5	1.4
		須崎市		100.0	2.8(1)	3.8	3.6	4.3(1)	2.1
		奈半利町		100.0	2.0(4)	1.5	3.9	1.4	0.5
		中土佐町		100.0	2.2(3)	4.5	1.9	3.3(3)	—
		県計		100.0	1.1	4.0	3.4	2.6	1.1

注) 公共用地先行取得事業債、退職手当債、転貸債、国の予算貸付政府関係機関貸付()は比率が県計より高いものうち、中位以上のものにつけた順位である。

出所 高知県地方課『市町村財政の状況』各年度より

である。県の平均値が3.1であるから、この場合もとてつもなく大きいわけではある。さらに日高村は辺地対策事業債負担比率が5.4で第1位であり(県平均は1.1)、春野町の一般廃棄物処理事業債負担比率は2.7で、これも第1位である(県平均は1.0)。これらの4団体は、高知市をとりまく周辺に位置しており、そのベッドタウン化しつつあるので、宅地開発事業その他の行財政需要が増大しつつあることの反映と思われるが、いささか乱脈の印象をうける公共投資政策である。

第2に、公債費比率が21%以上の最高率急上昇グループと17.8%~21%の高率急上昇グループに共通していえることは、どちらも一般単独事業債の負担比

(単位：千円、%)

災害復旧 事業債(B)	一般廃棄物 処理 事業債(B)	厚生福祉 施設整備 事業債(B)	過疎対策 事業債(B)	地域改善 村 策 事業債(B)	財源村 策債(B)	県貸付金 (B)	合計(B)
35,639	—	531	67,365	7,859	20,544	16,490	197,046
79,176	1,478	537	—	303,163	103,990	70,295	1,106,595
107,748	52,272	22,514	184,817	100,653	160,491	44,304	1,092,817
53,523	12,181	24,057	—	122,542	123,918	41,931	1,145,306
7,008	—	—	74,762	61,391	32,687	6,463	279,754
22,672	9,316	4,356	—	55,199	56,655	37,808	339,340
1,398,145	1,100,677	579,063	4,177,029	3,377,545	2,707,150	1,528,450	29,616,258
6.1(1)	—	0.1	11.5(5)	1.3	3.5	2.8(7)	33.7
2.3	0.0	0.0	—	8.7(6)	3.0	2.0	31.7
3.0(2)	1.4(2)	0.6	5.1	2.8	4.4(7)	1.2	30.0
1.3	0.3	0.6	—	3.0	3.0	1.0	28.0
0.8	—	—	9.0	7.4(7)	3.9	0.8	33.5
1.8	0.7	0.4	—	4.4	4.5(6)	3.0(5)	26.9
1.3	1.0	0.5	3.9	3.1	2.5	1.4	27.4

債、減収補てん債、財政対策債、その他の事業債は額が低いので省略した。

率が大きい団体を多くふくんでいること、またこのグループでこの負担比率の小さい団体の場合には、対照的に過疎対策事業債の負担比率が大きいことであって、この2つの事業債負担が急増の重要な要因であることを示している。

たとえば、最高率急上昇グループについてみると、越知町の一般単独事業債負担比率は9.8でトップであり、次が大豊町の8.8であって、県平均が4.0であるので、その2倍をこえる大きさである。これ以外の団体は過疎対策事業債負担比率が大きくなっており、池川町は14.3でトップ、十和村は11.2で7位であるが、県平均の3.9とくらべてかなり大きい負担であるといえるであろう。十和村は義務教育施設整備事業債負担比率も高く、3.3で3位である(県平均は2.6)。

高率上昇組についても同様の特徴がみられる。一般単独事業債の負担比率の大きいのは、夜須町の7.9で第4位であり、また土佐山田町は6.6で第5位である。この2つの団体に共通するのは辺地対策事業債の負担比率も大きく、土佐山田町は5.2で第2位、夜須町は4.9で第3位である。これ以外の団体でこのグループに属する吾北村の過疎対策事業債の負担比率は第2位の11.8であり、また土佐町も11.8である。

さらに急上昇グループに共通にあらわれている特徴として、県貸付金の負担比率が高い団体が多いということである。これには吾北村の4.6(1位)、池川町、大豊町の3.1(3位)、夜須町と土佐山田町の2.6(8位)である。

第3に、17.8～21%の高率高水準グループは各事業債の多くについて負担比率が平均を上まわるという特徴をもっており、特にそのなかでも公営住宅建設事業債、過疎対策事業債、地域改善対策事業債、そして財源対策債の負担比率が大きい。

例えば、佐賀町は公営住宅建設事業債の負担比率が4.9と高く、辺地対策事業債は4.9(第3位)で、過疎対策事業債は11.5(第5位)で、さらに地域改善対策事業債は4.7である。

東洋町は、公営住宅建設事業債負担比率が5.3(第7位)で、過疎対策事業債が11.7(第4位)で、地域改善対策事業債も4.8と高い。大方町も、公営住宅建設事業債が5.7(第6位)で、災害復旧事業債が2.4(第5位)で、さらに過疎対策事業債が6.1で、また地域改善対策事業債が10.5(第4位)となっている。

このグループで若干異なった特徴をもっているのが安芸市で、一般単独事業債が8.2(第3位)と高く、また土佐清水市も一般公共事業が2.5(第2位)と大きい。

また、このグループは、財源対策債の負担比率が大きいという特徴があり、東洋町は5.4(第1位)、安芸市は5.3(第2位)、土佐清水市は5.0(第3位)と県平均の2.5を上まわっている。

第4に、17.8%～21%の高率再建組は、一般公共事業と義務教育施設整備事業債の負担比率が高い団体が多いという特徴をもつ。例えば、一般公共事業債の負担比率は、須崎市が2.8(第1位)、中土佐町が2.2(第3位)、奈半利町が

2.0（第4位）で、宿毛市も1.6と大きい。このグループ以外ではとくに土佐清水市が2.5（第2位）と大きく、港湾、漁港整備等の公共事業とかかわっていることを推察させる。県平均は1.1である。

義務教育施設整備事業債については、須崎市が4.3（第1位）、三原村が3.4（第2位）、中土佐町が3.3（第3位）、という順序で、すべてこのグループの団体である。県平均は2.6である。

このグループで異なった特徴をもっているのは、公営住宅建設事業債の負担比率が5.9（第5位）と大きく、また地域改善事業債も8.7（第6位）と大きい室戸市の場合である。奈半利町も地域改善対策事業債が7.4（第7位）と大きい。

これまでの分析から次のようにまとめることができる。

第1に、公営住宅建設事業債と地域改善対策事業債は一貫して市町村財政の負担を高めてきた要因である。

第2に、70年代前半に一般単独事業債、義務教育施設整備事業債を急速に伸ばした市町村は70年代後半に再建期に入っていること、70年代後半にこれらの事業債を伸ばした市町村は80年代になって急激な公債費比率の上昇に見まわれていること。前者は都市部に多くみられ、後者は町村部に多いことは、財政悪化が都市型から町村型に転換しつつあることを示しているであろう。

第3に、財源対策債は、おそらく起債制限されていたと思われる最高率高水準グループを除いたすべての市町村に重い負担となっている。

第4に、過疎地域を多くかかえる高知では、過疎対策事業債は高水準グループ、急上昇グループを問わず、市町村財政全体に重くのしかかった負担となっている。

県下市町村の財政困難は、一方では財源基盤が脆弱なところに、地方債主導型の景気浮揚政策を積極的に受け入れた結果、地方財政運営の従属性、無計画性を深めたことであったが、そればかりでなく他方で、高知県全体が経済停滞現象をこうむりながらも、県内における都市化、過密と過疎の内部的な不均衡も強まっており、広域的な地域を対象に道路をネットワークにして公共施設を再編成する開発計画の財政誘導もあって、都市と農村の両極に行財政需要を拡

大きさせ、この需要に集中的、積極的に応えた市町村財政の自立性、計画性を失わせていることにも求められるべきであろう。¹⁷⁾

おわりに——財政分析論を展望して

地方財政危機は住民と自治体労働者の生活と労働に大きなインパクトをあたえ、住民の「いのちとくらし」をまもり発展させる地方財政のあり方を追求するきっかけを生みだす。地方財政危機が必然的に住民と自治体労働者の民主的統治能力を発達させるといわれるゆえんである。¹⁸⁾

地方財政危機が必然的に提起する財政分析活動もこの法則の例にもれない。住民と自治体労働者による財政分析活動と財政改革運動が草の根の広がりをもてば、民主的自治体建設の主体が確実に形成されるであろう。

財政分析活動の方法と経験については、すでにいくつかの資料が蓄積されてきている。¹⁹⁾

これらの成果をふまえて、住民の立場にたった財政分析論の到達点をまとめると次のようになろう。

17) 重森暁氏は、高知県の過疎地域振興政策を検討され、それが「農民を生産基盤である土地から分離し、相対的過剰人口として流動化させつつ、広域生活圏における都市的生活基盤の整備と集落の集中・再編成を推進することによって、農村地域への工業導入、工業の地方分散、いわゆる遠隔地における大規模工業・流通・観光基地建設の『受けザラ』をつくるということにはかならない」と批判されている。そして地域の地場産業基盤を強めるのでない道路事業にかたよった公共投資が、町村財政の危機を慢性的にひきおこす要因になっていることを論証している。重森暁「過疎自治体と財源問題——高知県の実態をふまえて——」高知大学経済学会『海南経済学』第3号、1975年。

この論稿は1975年のものであるが、事態は氏の予想された方向に、しかも都市地域もふくんでより悪い形態と規模で現われたといえるであろう。

なお、3全総の新広域市町村計画が高知の市町村財政にもたらした影響について、本稿では十分に検討する余裕はなかった。また、国の開発計画が市町村の財政運営にどのような形で具体化され反映されるシステムになっているのか、そして、地域の公共投資政策が地域の生活とくらしにどのように波及効果をもっているのか、地域住民

の要求を反映した行政効果をうみ出しているのか、地域のくらしを発展させる公共投資はどうあるべきか、これらの問題を高知県の市町村財政について検討したかったのであるが今後の課題として他日を期したい。

なお、この問題を京都府の嵯川民主府政について検討した労作としては、池上惇、山下健次、林堅太郎編『地方自治とシビルミニマム』法律文化社、1978年、がある。

- 18) 池上惇氏は、10年も前に次のように地方財政危機を理解されている。「そこで財政危機であればあるほど、また、不況の長期化のみとおしがあればあるほど、住民の生活基盤を計画的に充実する政策を自治体と政府の経済計画のなかに持ちこみ、生活基盤の拡充に必要な物資の生産計画と価格統制案をつくり、大企業の営業活動を統制し営業の秘密に介入しながら生産を継続させ、雇用の維持をはかり、大企業が供給を拒否すれば、国有部門の拡充によって供給を確保するといった一連の反独占統制政策が必要となる。

財政制度の改革とならんで、この反独占、住民生活基盤拡充の計画が住民の自治能力の発達、とりわけ、営業と生活の集団的な防衛によって、住民自身による住民の発達が保障されるという条件のもとで、つくりあげられるならば、経済的民主主義と財政民主主義は併行して住民の発達に反作用してゆくであろう」池上惇、『財政危機と住民自治』青木書店、1976年、15～16頁。

- 19) 筆者がたまたま目にふれたところでも、次のものがある。

手引き書的、あるいは財政分析の実務的なものでは、自治省の立場から解説したものに、地方財政調査研究会（自治省指導課内）編『四訂財政分析——市町村財政効率化の指針——』ぎょうせい、昭和60年、住民の立場にたった平易な解説書に、自治体問題研究所編『財政分析の手引——地方財政危機とたたかうために』自治体研究社、1976年（参考文献もくわしくあげられている）同編『予算分析の手引』、1967年、また非常に詳細に具体的実務を解説し、財政分析運動の教訓にもふれたもので千葉稔（自治労自治体政策局監修）『自治体財政分析の実務』労働旬報社、1980年（千葉氏は『自治体財政分析の方法論』で1976年藤田賞をもらっている）、また同氏による「地方財政実態調査の方法」「資料文献の見方、使い方」吉岡健次、和田八東『現代地方財政論』有斐閣、昭和50年、さらに同氏が中心になって編集したと思われる全日本自治団体労働組合編『自治体財政分析診断のひびき』1976年、も参考になる。財政危機とたたかう自治体労働者行財政点検活動の実践と経験を紹介したものに、自治体問題研究所『行政の革新と自治体労働者』自治体研究社、1977年があり、これは財政分析活動だけでなく将来計画づくりも展望したものである。同じように地域政策づくりも展望して自治体政策の経験と方法を紹介したものに、大原光憲、横山桂次編『自治体政策づくり読本』総合労働研究所、1981年がある。

財政分析の方法論を研究したものに、坂野光俊「財政調査の方法論的検討」『地域

第1に、財政分析論の目的と対象分野が総合的になってきていることである。²⁰⁾

自治体財政分析は、中央集権的財政構造の批判と実態を解明するための財政分析（例えば超過負担や、財政統制の矛盾の自治体財政へのあらわれの解明、あるいは一方的な補助金行政への従属を批判して、住民とともに予算闘争をおこすなど）から、地方財政と地域構造の有機的関連を分析（例えば住民要求やニーズを民主的に反映した行財政になっているか、1部外部団体や営利団体に支配されていないか、自主的、民主的、科学的な地域計画をもち、計画的にすめられているか、地域はどのような行財政需要を提起しているかなどの分析）、

と自治体1』自治体研究社、(1974年)、池上惇「京都民主政府調査の方法」『地域と自治体2』自治体研究社、1975年、田中重博「自治体財政分析の方法論によせて」『地域と自治体6』自治体研究社(1977年)、社会学の立場から財政学の財政分析論を批判して、社会学的方法論を使用した財政分析論として蓮見音彦、似田見香門「自治体財政分析の方法と分類カテゴリー」蓮見音彦編『地方自治体と市民生活』東京大学出版会、1983年、がある。

最近すぐれた成果をあげていると思われるものに、八尾市職労の編集発行した『住民主体のまちづくりに向かって——八尾市行財政の現状と課題』1983年、および新宮市職労の行財政調査活動であり、後者については山崎泰「内発的發展求める地域・行政調査」『住民と自治』1985年7月号、重森暁編『共同と人間発達地域づくり』自治体研究社、1985年、が紹介している。

20) 坂野光俊、前掲論文。

坂野氏は、新しいタイプの財政調査論として、1つのタイプが「各地域、自治体のおかれた具体的な条件の中から生じてくる財政需要の発生構造、及び財政収入の調達構造の分析を地域の経済、生活構造の分析と統一することによって明らかにし、それによって当該地域・自治体の具体的条件に応じた財政民主化・財政改革の方法・内容を明らかにしようとするもの」と説明し、もう1つのタイプは、自治研集会における新しい動きであるところの「財政の運営・執行に対する自治体労働者・勤労住民の参加による民主化の現状とその発展の条件方法についての調査・研究がある」と言う。前掲論文、187頁～189頁。

するものへとすすみ²¹⁾、最後に、現実に行財政を動かしている財務行政や予算、政策決定機構を問題にせざるをえない（例えば最小の経費で最大の効果を発揮しているか、科学的な地域計画を作成できる専門性をもっているか、自治体労働者や住民の意見、創意工夫を受けいれる民主性をもっているか、地域の実情に応じて計画的にすすめられているか、）このように展開する。

財政分析は自治体財政を規定するこれら3つの要因を総合的に解明し、住民のための行財政改革政策を提起する総合的地域づくりへと発展しているといえるであろう。

第2に、財政分析の主体が研究者や1部の組合活動家だけでなく、住民や自治体労働者の多くが担い手として登場するようになってきていること、そして、できるかぎり多くの人が参加できるための方法論、組織論、学習論を開発するべきところまできていることである。

財政分析活動が一過性のイベントに終わらさないためには、この活動でえた民主的・創造的、総合的研究能力が人間発達能力として蓄積され、それが民主的財務行政や自治体改革、地域の変革に生かされなければならないのである。そして、この人づくりを組合づくり、地域づくりとして展望する活動が求められるのである。²²⁾

第3に、財政分析活動が、それだけでゆき詰まる恐れの高い理論的分析（数値編成労働）におわらせるのではなく、また段階論的にそこからだけとり組まれ

21) 田中重博, 前掲論文。

田中氏は古河市の行財政調査の経験から自治体財政分析と地域分析のギャップをうめるために、独占資本、関係機構、地域内部の権力者が金融機関、下請関係、マスコミ、などさまざまな形態の財力、公的・私的権力を利用して地域と地方財政を支配するメカニズムを財政分析論にとり入れるべきであると主張している。

同様の観点から、蓮見氏も財政分析を地域社会の構造のなかに位置づけるべきことを主張している。蓮見, 前掲書, 473頁～515頁。

22) 自治体問題研究所『行政の革新と自治体労働者』, このなかで財政分析と民主的行財政活動を組合づくり、地域づくりとして、生き生きと取り組んだ経験が多く紹介されている。

るのでなく、多様な形で、実際に地域を変革し、公務労働を改革できる実践性をともなうようになっていることである。これは聞きとり調査、アンケート調査、住民懇談会や住民集会などを財政分析活動として行い住民の立場から自己の公務労働を見直し、その自己変革力を基礎に、下からの民主的行財政改革と地域づくりを結びつけるものである。²³⁾

以上のように、財政分析論は、総合的、大衆的、実践的地域づくり論として発展してきている。

自治体財政は住民と自治体労働者のためのものである。住民からその仕事をまかされた自治体労働者が自分の職場の「家計」の状況に熟知していることはきわめて当然のことである。また住民も学校教育、社会教育、行政への様々な参加などの機会で、ふるさとの「家計」を自分のものにしていくことも、住民自治の本旨から当然求められる。

とりたてて財政分析論をとりあげるに及ばない社会こそ、官僚制の克服された民主的社会であるといえよう。

23) 重森暁、前掲書が、この方法を紹介している。