

構造不況地域の地方財政問題：室蘭市調査 を素材にして

KANEKO, Masaru / 金子, 勝

(出版者 / Publisher)

法政大学経済学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

The Hosei University Economic Review / 経済志林

(巻 / Volume)

59

(号 / Number)

3

(開始ページ / Start Page)

165

(終了ページ / End Page)

216

(発行年 / Year)

1991-12-25

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008556>

構造不況地域の地方財政問題

——室蘭市調査を素材にして——

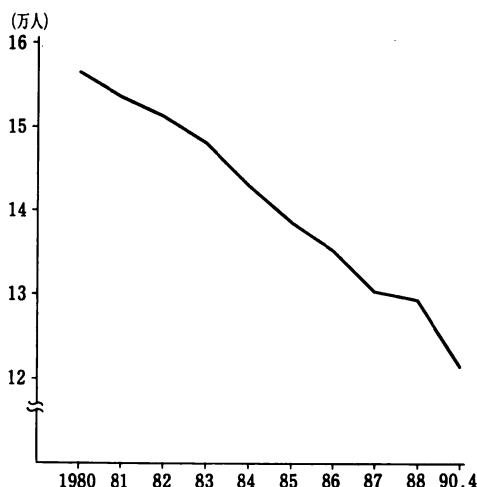
金 子 勝

I はじめに

現在の「東京一極集中」現象は、急激な経済的衰退に直面する地域というメダルの裏側の世界を持っている。室蘭市は、その典型的な地域の一つと考えられる。最も基礎的な指標である人口をとってみても、室蘭市の経済衰退は際立っている。室蘭市の人口減少率は、「東京一極集中」現象が再び進展しはじめた1986年（昭和61年）に全国第一位となっている。ピーク時（1969年7月）には18万3,605人であった室蘭市の人口は、1990年4月時点で12万1,637人まで落ち込んだ。図1が示すように1980年代だけをとってみても、約3万5千人、22.4%の人口減少を記録している。

言うまでもなく室蘭市は鉄鋼・造船といった典型的な構造不況業種を中心産業として抱えた町であり、新日鉄を中心とする企業城下町である。室蘭市には、新日本製鉄のほかに日本製鋼所、檜崎造船、函館どつく、日本石油精製といった企業・事業所があるが、従業員数や工業出荷額を見ても新日鉄が圧倒的比重を占めている。新日鉄を中心に、これらの企業・事業所は1980年代に入って次々と人員合理化を進めており、それが第1次第2次下請企業の人員整理に波及してきた。これが室蘭市の急速な人口減少と経済衰退の主因である。もちろん新日鉄が従業員の雇用に対してさまざまな配慮を行ってきたことは十分に評価されてよい。しかし全国的に（あるいは世界的に）事業展開をしている企業の経営的選択の問題と地域経済を

図1 室蘭市の人口減少



(出所) 室蘭市「室蘭市の現況資料」昭和63年
11月より作成。

(注) 人口数は住民基本台帳登載年度末人口。
ただし1988年は10月末、1990年は4月末人口である。

どのように再建してゆくのかという問題は、基本的に予定調和的な関係にあるわけではない。むしろ今日の室蘭市の状況を見る限り、大企業本社の経営上の選択によって、地域経済と地方財政が大きく左右され、そのひずみを拡大させているといった方が妥当であろう。こうした意味において、室蘭市は、高度成長期の重化学工業化とともに成長した地方都市が、この間の経済のサービス化・ソフト化という産業構造の転換に適応できなかった典型的事例の一つとなっているのである。

さて本稿は、3回にわたる調査（1988年12月9～10日、1989年5月16～20日、1990年7月2～4日に実施）に基づいて、1980年代以降の構造不況がもたらした室蘭市財政への影響とその問題点を検討することを目的としている⁽¹⁾。1988～1990年という時期は円高不況から立ち直りつつある時期で、室蘭市でも、景気回復とともに89年度下期に予定されていた新日鉄の

高炉休止が延期され、高炉休止後には三菱製鋼が新日鉄敷地内に誘致されることが決定されている。短期的には深刻な事態が回避されたようであるが、長期的構造的にみて地域経済や産業構造のあり方あるいは市財政の抱えている問題の基本的構図に変わりはない。本稿の課題は、まず第1に、構造不況が地方財政にもたらした影響の特徴を明らかにすることである。

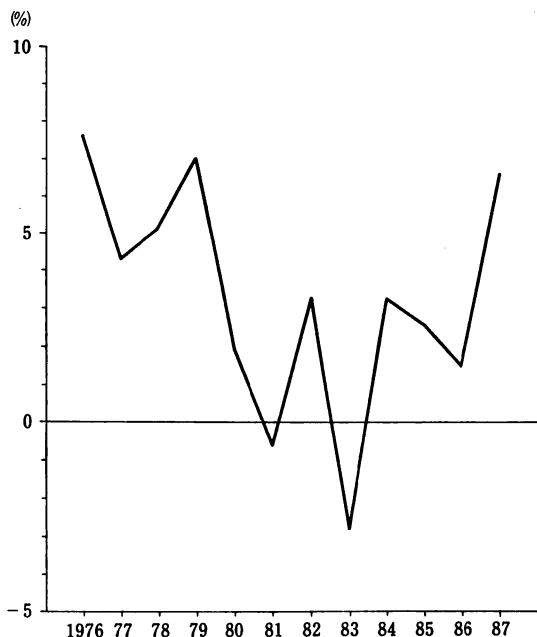
第2に、最近（とりわけ円高不況と重なる1985年以降）の国の地方財政対策が、経済衰退地域の財政に対して、どのようなインパクトを持ったのかという点を明らかにすることである。具体的には、地方交付税制度におけるさまざまな例外措置の拡大、高率国庫補助金の補助率カット、国民健康保険制度の改正、地方単独事業の拡大などの措置の影響を検討することである。このような措置は、行革審に反映されているような最近の地方自治＝地方分権化論がベースになっていると考えられる。この地方分権化論は2つの意味づけがなされている。1つは、地方自治の拡大が、地方自治体間の競争を促し地方支出の効率化（歳出合理化）を進めるという側面であり、いま1つは、地方のイニシアティブの強化によって、政治経済の東京一極集中＝地域格差を是正するという側面である。しかし実際には、東京一極集中現象の裏側にある経済衰退地域において、期待通りに事態が展開しているとは考えられない。構造不況による財政悪化が、自治体の政策的裁量権の余地をますます狭める傾向にあり、この間の国の地方財政政策は事態を改善させておらず、むしろ悪化させる側面を持っている。この点に関して、北海道および室蘭市の実態に即して考察を加えてみる。まず室蘭市財政の検討に入る前に、室蘭市を取り巻く環境として北海道全体の経済と財政の実態について見ておかねばならない。

II 北海道経済の特徴と道財政の悪化

1. 1980年代における道経済の落込み

図2が示すように、北海道経済は1980年代に入って大きな落込みを経験

図2 道民総支出（実質）の伸び率



（出所） 経済企画庁『県民経済計算年報』平成2年版より作成。

（注） 昭和55年暦年価格に基づく。

した。第1次オイル・ショック後の1975～80年平均をとると、実質道内総支出の伸び率は5.7%で全国平均の4.5%を上回っているのに対して、第2次オイル・ショック後の1980～1985年平均では0.9%と全国平均3.5%を大きく下回っている。地域別にみると、この北海道の実質総支出伸び率は全国最低を記録している⁽²⁾。1980年を100とした1986年の鉱工業生産指数をみても、全国平均121.4に対して、北海道は98.7と際立って低く、1986年になっても1980年水準を回復していない⁽³⁾。また表1が示すように、北海道の有効求人倍率は、1980年代に入って全国平均の半分以下の水準を推移している（ちなみに調査対象の室蘭は、さらにそれを下回っている）。では北海道経済の落込みの原因は何であろうか。この間、進展した産業構

表1 有効求人倍率の推移

(単位：%)

	全 国	北 海 道	室蘭管内
1976	0.64	0.35	0.23
1977	0.56	0.29	0.18
1978	0.56	0.29	0.18
1979	0.71	0.36	0.21
1980	0.75	0.36	0.30
1981	0.68	0.30	0.43
1982	0.61	0.26	0.24
1983	0.60	0.24	0.19
1984	0.65	0.23	0.18
1985	0.64	0.25	0.22
1986	0.57	0.25	0.21
1987	0.63	0.30	0.20
1988	1.01	0.47	

(出所) 室蘭市「室蘭市の現況資料」昭和63年11月、北海道企画振興部経済調査室「最近の経済動向」1989年4月号より作成。

造の転換という観点から見てみよう。

まず第1に、表2が示すように、北海道は、農林水産業の比率が高く製造業の比率が際立って低い。しかも1980年代初めに、冷害の被害や北洋漁業の不振もあって第1次産業は打撃を被っている。

第2に、製品出荷額の構成比から製造業の特徴をみると、北海道は成長産業の立地が少なく、この間の産業構造の転換から取り残された形となっている。表3からも明らかなように、北海道は、食料品・パルプ・木材加工などの軽工業素材型の占める比重が高く、電気機械・一般機械・輸送機械など加工組立型産業の占める比率が非常に低い。わけでも電子部品・コンピューター・AV機器等の技術先端型産業の立地が少なく、また1980年代に急速に輸出を伸ばした家電や自動車も比重が少ない。他方、構造不況業種である鉄鋼・造船・アルミなどの生産基地が立地しており、オイル・ショック以後、特定産業構造改善臨時措置法（いわゆる産構法）の適用

表 2 道内総生産と国内総生産の構成比（1985年度）
（単位：％）

	北海道	全 国
1. 産 業	88.1	93.5
内) 農林水産業	7.0	3.1
鉱 業	0.9	0.4
製 造 業	11.2	29.8
建 設 業	12.1	7.4
電気, ガス, 水道業	3.2	3.3
卸売, 小売業	16.4	13.7
金融, 保険業	4.3	5.6
不 動 産 業	9.4	9.8
運輸, 通信業	7.2	6.2
サービス業	16.4	14.3
2. 政府サービス生産者	13.0	8.3
内) 電気, ガス, 水道業	0.4	0.3
サービス業	5.4	3.5
公 務	7.2	4.6
3. 対家計民間非営利サービス	2.0	2.0
4. 輸 入 税	0.1	0.4
5. 帰 属 利 子	-3.2	-4.7
6. 統計上の不突合		0.5
合 計	100.0	100.0

（出所）北海道庁企画振興部経済調査室「北海道の産業構造の特徴」より作成。

を受けて過剰設備の整理と人員合理化が進行し、その規模を縮小させてきている。しかも円高不況からの景気回復過程でも、スピードをゆるめつつもこの合理化は進行している（室蘭地域もその1つである）。その後、苫小牧への自動車産業の進出、恵庭リサーチ・ビジネスパークや札幌テクノパークにおける情報処理関連産業の立地など企業・工場立地が進みつつあるが、依然としてこのような産業構造を克服するには至っていない。

第3に、表4を見てわかるように、前述の産業構造を反映して、北海道経済は海外との輸出入部門の比重が低く、他地域との財貨・サービスの移出入の占める比重が大きい。このことは、北海道経済が内部的に有機的

表 3 主要業種別製品出荷額等の構成比 (1986年)
(単位: %)

	北 海 道	全 国
食 料 品	34.5	8.2
飲料, 飼料, たばこ	6.5	3.5
木材, 木製品	6.4	1.5
家具, 装備品	1.9	1.2
パルプ, 紙, 紙加工品	10.5	2.8
出版, 印刷関連	4.4	3.7
石油製品, 石炭製品	7.7	3.3
窯業, 土石製品	6.0	3.4
化 学	2.6	7.5
プラスチック製品	1.2	3.2
鉄 鋼 業	3.8	5.8
金 属 製 品	4.7	5.1
一般機械器具	3.3	9.2
電気機械器具	2.7	16.2
輸送機械器具	1.5	13.8
製造品出荷額総計	100.0	100.0

(出所) 表2と同じ。

な産業連関を形成しておらず, 東京圏の景気に依存する限界的地域であることと密接な関係を持っていると考えられる。

第4に, 北海道におけるサービス産業の比率は全国平均と比べても決して低いわけではない。しかし観光や流通の比重が高く, しかも何よりも政府サービスに依存する度合いが高いことが特徴となっている。表4の道内総支出の内訳をみると, 一般政府最終消費で全国平均より3.7ポイント, 公的固定資本形成で6.5ポイントも高く, 代わりに民間企業設備は4.6ポイントも低くなっている。明らかに公務サービス・公共投資依存の経済体質を示しており, 1980年以降の行政改革によって公務員賃金や公共事業費の伸びが抑制された影響が直接的に反映する構造となっている。さらに注目すべき点は, 第2次オイル・ショック以降, 北海道全体のサービス業において, 札幌の占める比重が急速に高まっていることである。その比率は

表4 需要項目別道(国)民総支出の構成比 (1985年度)
(単位: %)

	北海道	全 国
1. 民間最終消費支出	62.3	58.1
2. 一般政府最終消費	13.4	9.7
3. 道(国)内総資本形成	30.3	28.4
内) 民間固定資本形成	16.9	21.0
住 宅	5.0	4.6
企 業 設 備	11.9	16.5
公的固定資本形成	13.2	6.7
4. 財貨、サービスの移(輸)出	30.0	13.9
(うち輸出)	(0.7)	
5. 財貨、サービスの移(輸)入	-44.8	-10.3
(うち輸入)	(-3.6)	
6. 統計上の不突合等	5.5	
7. 道(国)外の要素所得	3.4	0.4
道(国)民総支出	100.0	100.0

(出所) 表2と同じ。

(注) 構成比は、名目値に基づいて計算されている。

1970年代後半には約30%であったが、1985年には40%を越えるに至っている。経済のサービス化とともに東京集中傾向が進展する中で、経済的に低迷する北海道の内部においても、さらに札幌への集中が進んでいると言ってよいであろう⁽⁴⁾。

以上からわかるように、北海道経済は1980年代に進んだ産業構造の転換から取り残されたために、成長率を大きく落としていったのである。周知のように、第4次全国総合開発計画や通産省の地域活性化プランが提唱するような多極分散型国土形成は、都心事務所税や政府機関の地方移転、戦略プロジェクト、交通網や情報・通信体系の整備など多様な政策を含むが、その中心となる工業再配置や産業の地域的展開では、先端技術産業と支援サービス産業を基軸に新しい産業基盤と都市アメニティを備えた集積拠点のネットワークを形成することが構想されている。しかしこうした産業構造の下では、札幌と東京を結ぶネットワークは形成されるかもしれない

いが、北海道内部において地方中核都市＝札幌への小集中が生じるだけで、後に見る室蘭市など周辺地方都市はこのネットワークからもれてゆく可能性が高い。1980年代以降の成長の鈍化を反映した北海道財政の悪化は、その制約条件の一つとなっている。道財政の悪化は、先端産業育成や周辺とのネットワーク形成に関する地方の政策的イニシアティブを発揮する余地を狭めているからである。

2. 1980年代における道財政の悪化

1980年代以降の道経済の落込みは、道財政に強いインパクトを与えている。まず表5で、歳入決算額の構成比の動きから見てみよう。全国平均と比較した北海道の特徴は、第1に、地方独自財源である地方税収入の比率が低い点である。1986年時点で見ると、全国36.8%に対して北海道はわずか19.8%にすぎない。第2に、1980年代に入って、地方税収入と地方債収入の動きが対照的になっている点である。全国的には、1980年の行政

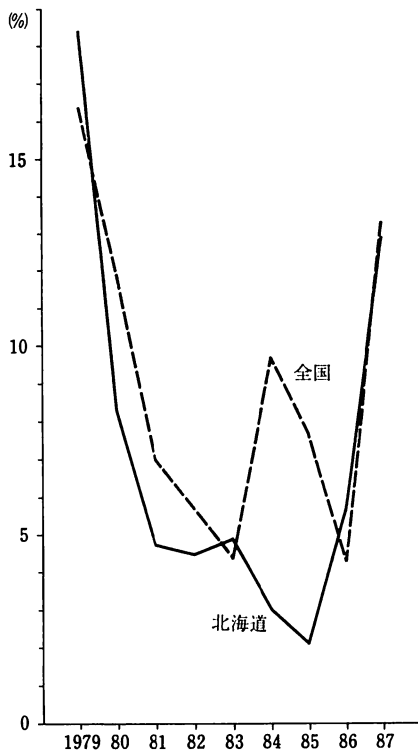
表5 歳入決算の構成比（普通会計ベース）

（単位：％）

	区 分	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
北海道	地方税	19.8	20.5	19.6	19.5	19.9	20.2	19.8	19.8	20.9	22.3
	地方譲与税	1.1	1.1	1.0	1.0	1.1	0.9	0.9	0.9	0.9	0.9
	地方交付税	21.3	22.0	22.0	23.8	21.4	20.8	24.1	24.4	24.2	24.3
	国庫支出金	36.2	35.9	35.4	33.6	31.6	30.3	29.2	27.7	26.1	24.1
	地方債	9.6	7.5	7.6	7.3	9.7	11.2	9.5	11.0	13.4	13.1
	諸収入ほか	12.0	13.0	14.2	14.8	16.3	16.6	16.5	16.2	14.5	15.3
全 国	地方税	31.3	32.7	32.7	33.2	33.7	36.0	36.9	36.8		
	地方譲与税	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7	0.6	0.6	0.6		
	地方交付税	18.0	17.3	17.4	17.9	16.9	15.9	17.2	17.2		
	国庫支出金	26.9	27.0	26.3	25.6	25.1	24.1	22.9	21.9		
	地方債	10.0	8.4	8.4	8.5	9.0	8.4	7.1	8.7		
	諸収入ほか	13.0	13.9	14.5	14.1	14.6	15.0	15.3	14.8		

（出所）北海道庁総務部財政課「北海道財政の状況—普通会計ベース—」および「北海道財政の現状と見通し」より作成。

図3 地方税収の対前年度伸び率



(出所) 北海道庁総務部財政課「北海道財政の状況—普通会計ベース—」および「北海道財政の現状と見通し」より作成。

改革以降、地方債収入の比率は8～9%台で安定的に推移しながら地方税収入の比重が高まっているのに対して、北海道の場合、逆に地方税収入の構成比はほぼ変化がなく地方債収入の比重が急速に増している。このことは、前述の北海道経済の落込みによる地方税収の伸び率の低下を反映している。図3を見ればわかるように、1980年以降、北海道の地方税収の伸び率は全国平均を下回り、特に1984～85年にかけて全国平均とは対照的に落ち込んでいるからである。

第3に、北海道財政は、全国平均に比べて補助金への依存度が高い。国庫支出金は、1979年時点で全国平均より10

ポイント弱も構成比が高く、地方交付税も3.3ポイント高い。このことは、北海道財政が、後述する1985年以降の国庫補助率削減を中心とする地方財政対策の影響を受けやすい構造となっていることを意味している。事実、時系列的に見て、北海道の国庫支出金の構成比の低下は全国平均よりも大幅であり、地方交付税の比重の増大も大きい。また後述するような1985年以降の国庫補助率削減政策もあって、地方債収入が増大している。

つぎに表6を使って、歳出決算額の構成比の動きを見てみよう。まず

表 6 歳出決算額の性質別構成比の推移

(単位：%)

	区 分	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
北海道	主な義務的経費	39.7	40.6	40.2	40.1	41.9	44.1	44.1	44.5	42.9	44.3
	人 件 費	32.3	32.4	31.7	31.0	32.0	33.2	32.4	32.2	31.0	32.1
	扶 助 費	4.2	4.1	3.9	3.9	4.0	4.2	4.3	4.2	4.1	4.3
	公 債 費	3.2	4.1	4.6	5.2	5.9	6.7	7.4	8.1	7.8	7.9
	投 資 的 経 費	40.6	40.2	40.9	40.8	37.5	35.3	35.7	35.3	36.3	34.5
	普通建設事業費	39.3	38.8	36.8	36.6	35.4	34.3	34.4	33.9	35.1	32.7
	補助事業費	31.5	30.8	27.9	26.7	25.8	24.7	23.8	22.8	23.4	
	単独事業費	5.3	5.3	6.1	6.5	6.2	5.9	6.2	6.2	5.5	
	国直轄事業負担金	2.3	2.5	2.7	3.2	3.4	3.5	4.3	4.8	6.0	
	受託事業費	0.2	0.2	0.1	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.2	
北海道	災害復旧事業費	1.1	1.2	3.9	4.0	1.8	0.9	1.1	1.2	1.1	1.8
	失業対策事業費	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1	
	そ の 他 経 費	19.7	19.2	18.9	19.1	20.7	20.6	20.3	20.2	20.7	21.2
全国	主な義務的経費	46.1	46.6	47.2	47.3	48.1	48.9	49.2	48.8		
	人 件 費	37.0	37.0	37.0	36.2	36.5	36.8	36.7	36.5		
	扶 助 費	3.4	3.3	3.2	3.3	3.3	3.3	3.2	3.2		
	公 債 費	5.7	6.3	7.0	7.8	8.3	8.8	9.3	9.1		
	投 資 的 経 費	31.9	32.0	31.3	30.6	29.2	28.2	27.8	27.9		
	普通建設事業費	30.3	30.2	29.3	28.0	26.8	26.4	26.2	26.1		
	補助事業費	20.6	20.3	19.1	17.9	17.2	16.6	15.9	15.9		
	単独事業費	7.6	7.9	8.3	8.2	7.7	8.0	8.1	7.9		
	国直轄事業負担金	1.8	1.7	1.6	1.6	1.6	1.6	1.9	2.1		
	受託事業費	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	0.2		
全国	災害復旧事業費	1.3	1.5	1.8	2.4	2.2	1.6	1.4	1.5		
	失業対策事業費	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3		
	そ の 他 経 費	22.0	21.4	21.5	22.1	22.7	22.9	23.0	23.3		

(出所) 表5と同じ。

北海道の場合、特に1982～84年の期間に投資的経費の比率が下落し、義務的経費の比率が著しく上昇している点が特徴である。しかも全国と比較して、義務的経費の伸び率は大きい。中でも、歳入構成に占める地方債収入の増加に対応して公債費の伸び率が大きく、それが義務的経費の比率を押

表 7 北海道開発事業費の推移

項 目	1984	1985	1986	1987	1988
事業費(億円) (伸び率 %)	9,883 (-0.8)	10,154 (2.7)	10,679 (5.2)	10,991 (2.9)	12,312 (12.0)
内 訳					
国費負担(%)	67.9	64.3	62.7	60.7	60.9
地方負担 ¹⁾ (%)	32.1	35.7	37.3	39.3	39.1
直轄事業(%)	40.7	41.2	41.8	42.9	44.7
補助事業(%)	59.3	58.8	58.2	57.1	55.3

(出所) 北海道庁商工労働観光部雇用政策室作成資料より抜粋。

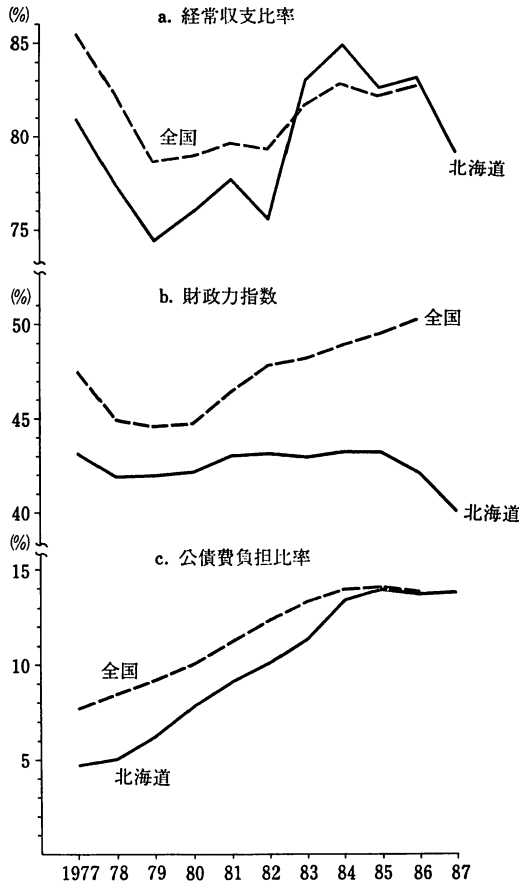
(注1) 道および市町村負担分を含む。

し上げている。

つぎに投資的経費の比率減少について見ると、1979～86年の8年間で、全国平均は4ポイント、北海道は5.3ポイントと減少幅は北海道が大きい。しかし変化の違いは、むしろその内訳にある。まず第1に、北海道の場合、全国平均に比べて補助事業の減少が著しい。1979～86年の間に、全国では4.7ポイントの減少であるのに対して、北海道では8.7ポイントも減少している。第2に、補助事業の減少に代わって、単独事業費と国の直轄事業負担金が伸びている。北海道の場合、各々1.5ポイント、2.5ポイントの伸びを示しているが、全国では、その構成比はほぼ横這いである。第3に、上記の特徴は、開発事業予算の動向と連動している。表7が示すように、前川レポート以降の内需喚起政策を反映して、開発予算の事業費規模は伸びている。しかし、それは、①国の直轄事業の優先的な割り当てと、②補助負担率の引下げ(国庫負担の軽減と地方負担の増加)による事業規模の拡大によって達成されている。その政策的効果については、改めて国庫補助率削減政策と関連させて検討する。

以上のような歳出と歳入の動向を反映して、1980年代に北海道の財政指標は急激な悪化を示している。図4を見てみよう。まず第1に、公債費の急速な伸びによって、＜公債費充当一般財源＞を＜一般財源総額＞で除

図4 主要財政指標の推移（1977～87年）



（出所）北海道庁総務部財政課「北海道財政の現状と見通し」より作成。

した＜公債費負担比率＞が急上昇し、1980年代半ばには全国平均に追いついてしまった。第2に、＜経常経費充当の一般財源＞を＜経常一般財源収入額＞で除した＜経常収支比率＞も、1980年代に入って上昇した。歳出では公債費の増加が義務的経費を押し上げる一方、歳入では地方税収が落ち込んだためである。図3と重ねあわせてみると、その上昇は地方税収の伸

び率の急激な下落と一致していることがわかる。第3に、＜基準財政収入額／基準財政需要額＞の3カ年平均をとった財政力指数をみると、1980年代に入って全国平均との開きが拡大し、国庫補助率削減政策が始った1985年以降は指数が急速に下落し、全国平均との開きが一層拡大している。

だが、これらの指標が表している北海道財政の悪化もなお表面的である。表8-a を見てもわかるように、税収の落ち込みを反映して1981年以降、各種基金の取崩しが始まり1982年以降は取崩額が積立額を上回るよ

表8-a 基金の積立・取崩状況

(単位：億円)

区 分	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1989
財政調整基金										
積立額	59	53	99	61	62	94	52	92	40	42
取崩額				-120	-384		-156	-104	-40	
減債基金										
積立額	250	65	24	25	26	22	15	19	6	5
取崩額						-100	-57	-136		-100
教育施設整備基金										
積立額	9	4	31	28	12	12	9	1	270	11
取崩額			-100	-150	-26	-120	-51	-9		
積立額合計	318	122	154	114	99	128	77	112	316	58
取崩額合計			-100	-270	-410	-220	-264	-249	-40	-100
差 引	318	122	54	-156	-309	-92	-187	-137	276	-42

(出所) 北海道庁総務部財政課「北海道財政の状況」および「北海道財政の現状と見通し」より作成。

表8-b 基金の状況

(単位：億円)

区 分	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
財政調整基金	292	345	444	384	62	156	52	40	40	82
減債基金	250	315	339	365	390	312	270	153	159	64
教育施設整備基金	309	363	295	173	159	51	10	2	272	283
合 計	851	1,023	1,078	922	611	519	332	195	471	429

(出所) 北海道庁総務部財政課「北海道財政の現状と見通し」より作成。

うになっているからである。その結果、表8-bが示すように、1981年をピークに1986年まで基金額の絶対的減少が続いた。つまり地方税収の落ち込みを財政調整基金・減債基金・教育施設整備基金の取崩しでカバーしようとしたにもかかわらず、上述のような財政指標の悪化が生じたのである。地方分権化による集中是正や多極分散型国土形成といっても、経済衰退の問題に直面している地域ほど、地方独自の裁量的政策を行う財政的余力を失っているのである。では、北海道経済と財政がこうした困難に直面している中で、構造不況地域である室蘭市はどのような問題を抱えているのであろうか。

III 室蘭市財政の抱える問題

1. 構造不況と市財政の悪化

室蘭市の構造不況は、第2次オイル・ショック後に本格化し、1980年代にわたって長期化している。室蘭における主要企業の合理化過程を時系列的に追いかけてみると、つぎのようになる⁽⁶⁾。

1975年 新日鉄3号炉休止

1977年 新日鉄2号炉休止

1982年 新日鉄1号炉休止（第2次合理化・高炉1基体制・128人配転）

1984～85年 檜崎造船合理化（希望退職59人＋155人）

1984年 函館どっく合理化（希望退職115人）

1985年 新日鉄4号炉休止・2号炉稼働（第3次合理化・393人配転）

1986年 日本製鋼所合理化提案（940人）

1987年 新日鉄「中長期経営計画」発表（1989年下期に高炉停止・冷鉄源溶解法の導入・1,000人体制）→その後、景気回復によって延期

1990年 三菱製鋼（570人）の誘致発表

表9 主要企業の従業員数 (単位：人)

	ビーク時	1990年(減少率)
新日鉄	9,900 (1964年)	3,188 (▲68%)
日鋼室蘭	4,300 (1965年)	1,115 (▲74%)
檜崎造船・製作所	1,472 (1973年)	238 (▲84%)
函館どっく室蘭製作所	647 (1975年)	311 (▲52%)

(出所) 室蘭市「室蘭市の現況と活性化」1990年6月1日より作成。

表10 室蘭市歳入決算額の構成比の推移 (単位：100万円)

区分	1983	1984	1985	1986	1987
市税	15,072	14,878	15,479	15,744	16,079
(増減率 %)	(2.8)	(-1.3)	(4.0)	(1.7)	(2.1)
地方譲与税	411	383	378	353	367
(増減率 %)	(5.9)	(-6.9)	(-1.3)	(-6.5)	(3.9)
地方交付税	2,814	3,388	4,531	4,377	4,992
(増減率 %)	(-3.2)	(20.4)	(33.7)	(-3.4)	(14.1)
国庫支出金	5,891	5,924	5,598	5,265	4,930
(増減率 %)	(-8.5)	(0.6)	(-5.5)	(-5.9)	(-6.4)
道支出金	799	739	856	890	1,121
(増減率 %)	(-9.5)	(7.5)	(15.8)	(4.0)	(26.0)
市債	3,465	2,588	2,452	2,642	2,635
(増減率 %)	(-0.8)	(-25.3)	(-5.3)	(7.7)	(-0.2)
その他収入	12,494	12,615	12,458	13,747	7,033
歳入総額	40,946	40,514	41,752	43,018	37,157
(増減率 %)	(7.2)	(-1.1)	(3.1)	(3.0)	(-13.6)

構成比 (%)

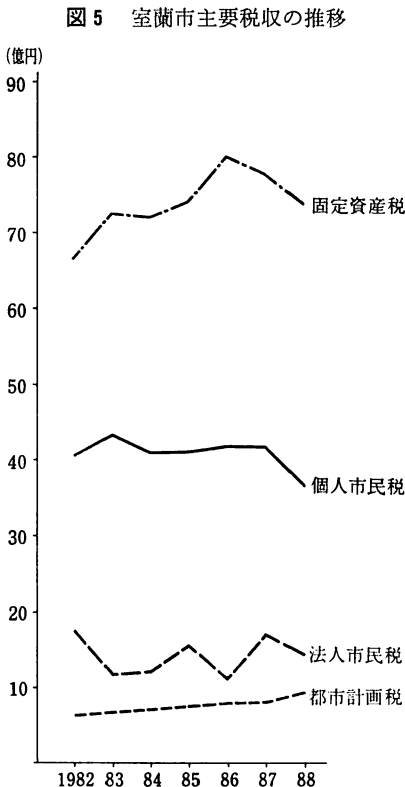
市税	36.8	36.7	37.1	36.6	43.3
地方譲与税	1.0	0.9	0.9	0.8	1.0
地方交付税	6.9	8.4	10.9	10.2	13.4
国庫支出金	14.4	14.6	13.4	12.2	13.3
道支出金	2.0	1.8	2.1	2.1	3.0
市債	8.5	6.4	5.9	6.1	7.1
その他収入	30.4	31.2	29.7	32.0	18.9
歳入総額	100	100	100	100	100

(出所) 室蘭市財政部財政課「一般会計における自主財源と依存財源の状況」より作成。

こうした人員整理＝合理化の結果、表9に見るように、各企業の人員規模はピーク時の16～32%にまで縮小してきている。もちろん、こうした親企業の人員合理化は下請中小企業に波及することは言うまでもない。冒頭の図1で示した人口の急減は、こうした背景の下で生じたのである。

さて室蘭市財政にとって重要な問題は、市税収入のかかなりの部分が大手4社（新日本製鉄、日本製鋼所室蘭、日本石油精製、樺崎造船・函館どっく）に依存しているために、大手4社とりわけ新日鉄の景況によって市財

政が左右されてしまう点である。表10に見るように、歳入決算額に占める市税収入の比率が37～43%と高いが、1985～87年時点で、大手4社は法人市民税と固定資産税を中心に約3分の1を占めていると考えられる⁽⁵⁾。事実、1980年代に入って、市内大手企業の人員合理化の影響を受けて、市税収入の伸びは非常に低くなっている。図5で、もう少し詳しく主要税目の税収の動きを見てみよう。



(出所) 室蘭市財政部財政課「市税決算額の推移」より作成。

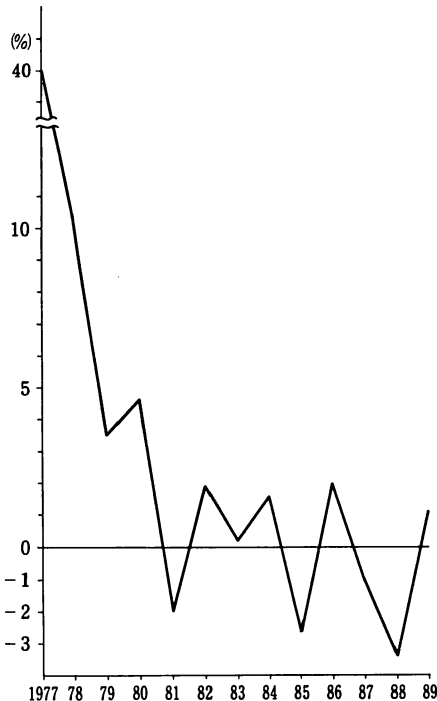
(注) ただし税収は現年課税分で滞繰分は含まれていない。

まず第1に、この間の人員合理化と人口減少を反映して個人市民税の税収はほぼ横這い状態で、新日鉄の「中長期経営計画」が発表された翌年（1988年）に大きく落ち込んでいる。ちなみに個人市民税

の税収中に占める大手4社の比率は20%前後と考えられる。第2に、法人市民税は、1982年の新日鉄第2次合理化の発表を受けて1982～83年に大きく落ち込んだ。また新日鉄は円高不況後の1986～87年に利益を計上できなかったために、法人市民税は再び落ち込み、かつ法人市民税中に占める大手4社の比重は、1985年の32.5%から翌86年には5.64%に急減している。それでも1987年に税収が回復したのは、日本石油精製の円高利益によってカバーされたからである。しかし1987年時点でも1982年の水準にさえ到達していない。第3に、固定資産税（および税収は少ないが都市計画税）だけが当初、市税収入の落ち込みをカバーしてきたが、これも1987年以降には減少に転じている。この間の相次ぐ合理化や高炉停止によって、建物や償還資産に対する固定資産税が落ち込んだからである。建物に対する固定資産税に占める大手4社のシェアは、1985年の27.82%から1987年の25.8%へ下落し、償却資産に関しては、72.24%から66.91%へと5ポイント以上もシェアを低下させている。それにもかかわらず税収が急激に落ち込まなかったのは、1983年に時限立法で超過税率1.6%を賦課してきたからである。しかし、それも1987年以降、再延長できず、1991年までに標準税率1.2%に戻ることになっている。1987年の税率引下げだけで、大手4社で約9,400万円の減収と見積もられている。1987年以降の固定資産税の税収の落ち込みは、こうした背景の下で生じている。

では、こうした市税収入の停滞の下で、歳入決算額の構成比全体はどのように変化したのであろうか。表10からわかる特徴を列挙すると、①1987年に＜その他収入＞の減少に伴って比率が上昇しているものの、市税収入の比率は36～37%台で変らない。②後述するように地方債残高の累積と公債費の上昇のために、市債発行は抑制されており、地方債収入はほとんど伸びていない。③1985年以降の国庫補助率削減政策を反映して、同年以降、国庫支出金の比重が落ちている。④代わりに絶対額は大きくないが、道支出金が増加している。⑤最も大きく伸びているのは地方交付税である。その原因の1つは前述の市税収入の落ち込みであり、いま1つは

図6 室蘭市歳出の対前年度伸び率
の推移



(出所) 室蘭市財政部財政課資料「決算規模と決算収支の状況(普通会計)」より作成。

1985年以降の国庫補助率削減政策の影響であると考えられる。このように歳入構成比は、1980年代に入って、市税収入の停滞、地方債発行の抑制、国庫支出金の減少と地方交付税の急増という傾向を強めている。

こうした歳入の動向は、歳出の動きと連動している。まず第1に、図6を見ればわかるように、第2次オイル・ショックを境にして、室蘭市の歳出の伸び率は急速に低下した。1981年以降は、前年度より増加した場合でも増加率は2%以内、81年85年87年88年の4カ年はマイナスを記録している。この間の消費者物価上昇率を考慮に入ると、

室蘭市が超緊縮予算を強いられていることがわかる。

第2に、表11で歳出の性質別構成をみると、1980年代に入って普通建設事業費を中心とする投資的経費の縮減が著しいことがわかる。室蘭市の超緊縮予算は、地方債発行を抑制し普通建設事業費を圧縮することによって達成されているといつてよい。

第3に、逆に第2次オイル・ショック以降、義務的経費の占める比重は大きく伸びている。まず人件費についてみると、職員の新規採用の抑制によって、職員数はピーク時の1,760人(1974年)から1,389人(1987年)へ

表11 室蘭市歳出の性質別構成比の推移

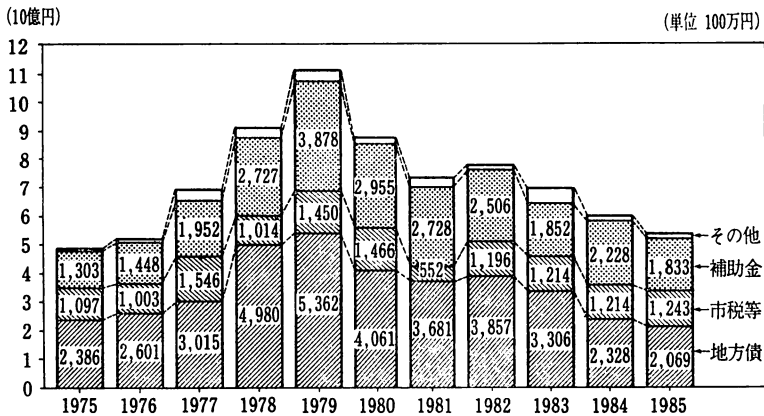
(単位：%)

区 分	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
主な義務的経費	52.8	54.6	45.2	45.6	48.4	52.7	54.1	55.5	56.6	59.0	62.1	60.6	63.9
人 件 費	29.3	29.5	24.1	23.1	23.4	26.5	25.1	24.8	26.8	28.0	29.0	28.3	30.2
扶 助 費	15.0	15.8	13.2	14.1	15.7	16.3	17.7	18.3	17.0	17.6	18.3	18.1	18.7
公 債 費	8.5	9.3	7.9	8.4	9.3	9.9	11.3	12.4	12.8	13.4	14.8	14.2	15.0
投 資 的 経 費	28.6	27.0	25.3	29.3	34.2	27.0	23.6	23.5	21.5	17.6	16.4	15.0	12.5
普通建設事業費 ¹⁾	25.7	24.5	23.4	27.9	32.9	24.7	21.2	22.0	20.5	16.7	15.5	13.8	11.9
そ の 他 経 費	18.6	18.4	29.5	25.1	17.4	20.3	22.3	21.0	21.9	23.4	21.5	24.4	23.6
歳 出 総 額	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(出所) 室蘭市財政部財政課『室蘭市の財政概況』昭和63年および室蘭市職労行研『市財政の現況』昭和63年より作成。

(注1) 1983年度以降は、災害復旧事業費が含まれている。

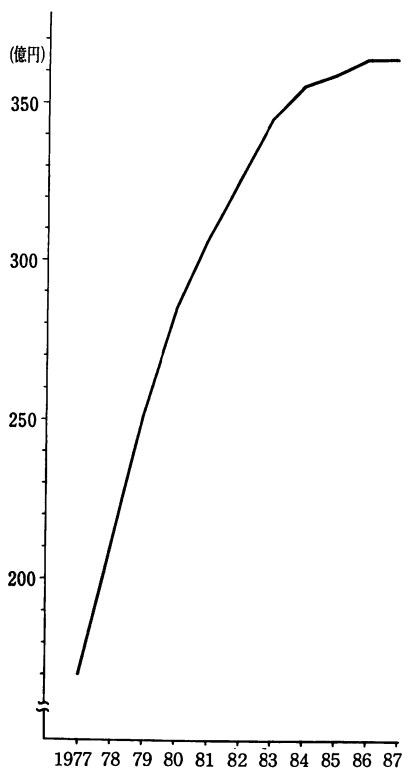
図7 普通建設事業費の財源内訳



(出所) 室蘭市職労行研, 前掲資料, 15頁。

と371人の減少をみたにもかかわらず、構成比では大きく増加している。人口の減少があまりに急速であったために職員削減にも限界があり、また職員の平均年齢の上昇、平均月額給与と退職金の増加によって、人員削減の効果が減殺されているからである。職員平均年齢、平均月額給与額、人口千人あたりの職員数などをとっても、室蘭市は、道内主要都市と比較して一番高い数字を記録している⁽⁶⁾。つぎに扶助費をみても、人口の高齢化とともに、社会福祉と老人福祉に関する支出の増加が全体の伸びを引張っており⁽⁷⁾、着実に構成比を高めている。しかし義務的経費の中で最も注目すべき費目は公債費である。前述のように投資的経費の構成比が急速に低下しているにもかかわらず、公債費の伸びが著しいからである。図7を見ると、第1次オイル・ショック後に普通建設事業費は急膨張し、1979年をピークに減少を続けていることがわかる。普通建設事業費の財源の内訳を見ると、補助金と連動した地方債が主たる財源であったため、このオイル・ショック後の地方債増発によって地方債残高が急速に累積するという結果を招いた。図8が示すように、1977年には約170億円であった地方債残高は、1984年までに約356億円と倍以上に膨れ上がった。公債費の増加は、これら

図8 室蘭市市債現在高の推移



(出所) 室蘭市財政部財政課「決算規模と決算収支の状況」より作成。

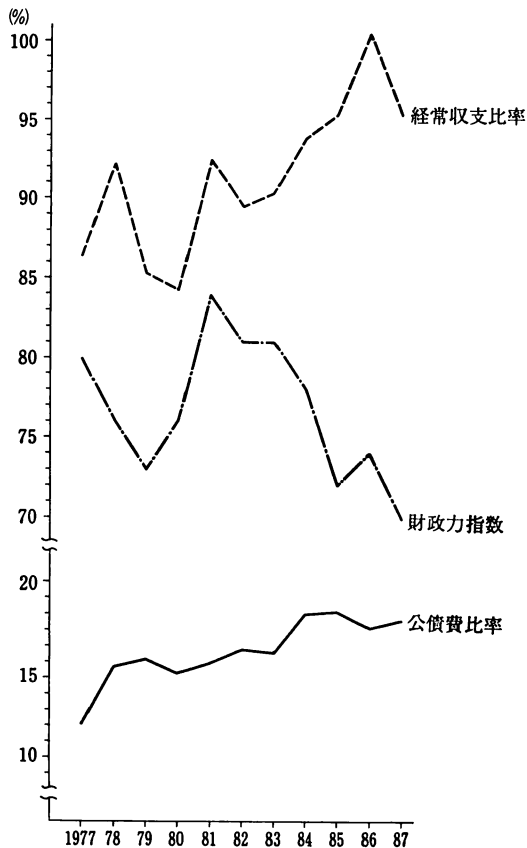
の地方債が償還時期を迎えたためである。事実、公債費中の元金償還額は、1983年には19.5億円であったのが1987年には27.3億円に増加している。その結果、歳出に占める公債費の比率、市民一人当たりの公債費のいずれをとっても、室蘭市は道内主要都市の中では一番高くなっている⁽⁸⁾。

以上のように、市税収入が伸び悩む一方で、義務的経費が急速に増加したために、室蘭市の財政指標は道以上に悪化している。図9が示すように、1981年以降、＜経常収支比率＞は急上昇し、＜財政力指数＞は急速に低下している。しかし何よりも注目すべきは、

$$\frac{\begin{array}{l} \langle \text{地方債元利償還金} \rangle \\ \langle \text{充当一般財源等} \rangle \end{array} - \begin{array}{l} \langle \text{災害復旧等に係る} \\ \text{基準財政需要額} \rangle}{\begin{array}{l} \langle \text{標準財政規模} \rangle - \begin{array}{l} \langle \text{災害復旧等に係る} \\ \text{基準財政需要額} \rangle \end{array} \end{array}}$$

で表される＜公債費比率＞が、1984年時点で18%を越え、その後も横這い状態にとどまっている点である。周知のように＜公債費比率＞が20%を越えると、地方債許可方針にしたがって地方債発行の許可制限を受けねばならない。このため1980年代に入って税収の伸び悩みに直面して、普通建設

図9 室蘭市の主要財政指標の推移



(出所) 室蘭市財政部財政課「決算規模と決算収支の状況(普通会計)」より作成。

事業と地方債発行の自己抑制を余儀なくされたのである。さらに後述するように、1985年以降の投資的経費に係る国庫補助率削減と削減分の地方債への振替が、この地方債発行抑制に拍車をかけている。ともあれ図7が示すように、1987年時点で普通建設事業費はピーク時の約3分の1に縮小してしまったために、室蘭市内の地元建設業者(50~100人規模)の3社中2社が倒産するという結果をもたらしたのである。このことは、長期の

表12 特別会計・公営企業会計の赤字・不良債務

(単位：億円)

区 分	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1987	1988	1989	繰入金 (89年度)
特 別 会 計												
国民健康保険							0.7	7.2	16.4	18.9	23.0	3.0
老人保健							0.5	0				3.7
区画整理*	1.5	2.2	2.0	0.7	0.5	0.5	2.0	3.6	7.3	9.0	7.9	2.5
住 宅	6.0	5.9	5.1	5.2	4.9	4.9	4.9	4.9	4.5	4.3	4.4	1.1
公 営 企 業 会 計												
港湾整備事業*	25.9	36.5	47.3	60.4	62.0	69.7	73.1	80.2	93.3	98.1	100.8	
白鳥台開発事業*	20.0	15.8	13.9	12.2	12.6	14.2	15.4	15.2	16.1	17.0	16.2	
下水道事業	28.4	39.0	47.5	47.3	52.9	58.8	58.7	65.8	69.2	74.8	78.6	8.1
中央卸売市場事業	13.4	14.2	13.9	13.6	13.5	13.3	13.1	13.0	12.7	12.7	12.6	1.1
病 院	11.7	9.3	6.6	4.0	0.8						0.3	2.9
合 計	106.9	122.9	136.3	143.4	147.2	161.4	167.3	182.6	219.5	234.8	243.8	22.8

(出所) 室蘭市財政部財政課資料および室蘭市職労行研資料より作成。

(注) *印のものは基本的にその会計で独自に不良債務等の解消を図るもの。

経済衰退にみまわれた地域が、地方独自に不況対策的拡張政策を行なうことの限界性を示しているとともに、地方分権的財政政策によって集中是正政策を行なうことの困難性を明らかにしている。

だが室蘭市の財政悪化問題は普通会計を見ていただけでは不十分である。特別会計・企業会計の赤字・不良債務問題はより一層深刻であり、普通会計にもその皺寄せが及んでいるからである。表12を見てみよう。まず普通会計の負担によって解消を図らねばない特別会計・企業会計の不良債務は年々増加傾向をたどり、1989年には下水道事業会計や国民健康保険会計などを中心にして合計 119 億円に達している。これらの会計に対して、普通会計から年23億円の繰入れをしなければならない状態に陥っている。

しかし、より深刻なのは、港湾整備事業・白鳥台土地開発事業といった用地造成会計の不良債務である。その合計額は1989年で117億円に達する。これらの事業は、表13が示すように、高度成長あるいは日本列島改造ブームに乗って土地造成事業を計画したものの、着工直前にオイル・ショックが発生したために、また隣接する苫小牧地域の港湾整備事業と競合したために、かなりの面積が売れ残ったままになっている。特に1989年1月末時点で、祝津・絵鞆地区では84%が売れ残り、工業団地についてはわずか3.1%しか売却できていない。売却代金が入らないため、既に発行した企業債は一時借入金の形で借換えてしのいでいる。これらの不良債務は、表面上、普通会計にかかってこないため、普通会計における地方債残高の累積と公債費の急増の陰に隠れてしまっている。しかし、その額は同期間における地方債残高の増加額に匹敵する規模となっている。

2. 室蘭市における地域雇用政策

前述のように財政事情が悪化する中で、室蘭市は、構造不況に対してどのような地域雇用対策をとってきたのであろうか。まず第1に指摘せねばならない点は、先述のように地方債発行の抑制によって市の独自事業の範

表13 港湾整備事業会計（臨海土地造成）の土地売却状況（1989年3月31日現在）

（単位：ha）

地 区	造成着手年月日	造成面積	非売却面積 （公共用地）	売却可能 面 積	売 却 済 面 積	売却済の 割合（％）	売 残 り 面 積
崎 守 （工業用地分）	昭和41年4月1日	53.3 (26.7)	26.6	26.7 (26.7)	26.3 (26.3)	98.5 (98.5)	0.4 (0.4)
祝 津 ・ 絵 柄 （工業用地分）	昭和49年4月1日	47.2 (22.9)	13.5	33.7 (22.9)	5.4 (0.7)	16.0 (3.1)	28.3 (22.2)
入 江 （工業用地分）	昭和50年4月1日	15.1 (0)	4.9	10.2 (0)	5.4 (0)	52.0 —	4.8 (0)
合 計 （工業用地分）		115 (49.6)	45.0	70.6 (49.6)	37.1 (27.0)	52.5 (54.4)	33.5 (22.6)

（出所） 室蘭市財政部財政課資料より作成。

表14 会社設立ないし進出の状況

（単位：人）

	1984		1985		1986		1987		1988		1989		1990	
	企業数	雇用数	企業数	雇用数	企業数	雇用数	企業数	雇用数	企業数	雇用数	企業数	雇用数	企業数	雇用数
新 日 鉄 分 社 化							1	112	2	632			1	120
日 鋼 室 蘭 分 社 化											1	34	1	—
日 石 精 製 分 社 化									1	47				
地 場 の 新 会 社 設 立			1	29	2	35	4	42	2	69				
誘 致 進 出 企 業	1	30			1	65			8	278	6	248		
誘致以外の進出企業			1	14			1	4			1	150	1(予)	10

（出所） 室蘭市「進出企業の立地（計画）状況」などより作成。

困が非常に狭められているために、国ないし道の公共事業にますます依存せねばなくなっていることである。比較的大きなプロジェクトとしては、①国の白鳥新道の大橋建設、②道路公団の北海道縦貫自動車道建設、③市の入江運動公園建設がある。しかし、①は、1985年度から着工し1988年度までに約188億7千万円が投じられているものの、建設業者は大手建設会社を中心に、地元業者は一部ジョイントで参加しているが、地元の雇用は115人程度で下請作業中心である。②も、下請作業中心に地元の雇用は約200人程度となっている。③は、市の事業であるが、1981～1991年の10年間で事業費規模53億円とあまり大きくなく、1日平均約30名、月平均約600名程度の雇用である。いずれも一時的な雇用対策にすぎない。すでに市独自の工業団地造成事業が失敗しているために、長期的な産業プランに基づいた事業を計画することはできず、公共事業に関するかぎり、こうした一時的な雇用対策に依存する他になくなっている。

第2に、こうした公共事業政策の限界から、市の地域雇用政策は、既存の国や道の補助金をコーディネートして、中小企業を誘致し、地場産業の技術開発や新規事業展開を支援してゆくという手段に限定されざるをえなくなっている。だが前述のような市職員削減の中で、市は産業経済部門だけで職員を30%増やし、企業誘致室を設置する等の積極的な努力を積み重ねている。表14は、1984～1990年の6年間における会社・事業所の設立状況を示したものである。規模的には新日鉄の分社化が大きいものの、市の誘致室の政策努力も一定の成果を収めていることがわかる。では室蘭市で利用しうる補助金とその内容について簡潔に列挙してみよう。

- (1) 国の地域雇用開発等促進法に基づく地域雇用開発助成金（1987年4月施行、その後、産業雇用安定助成金として改組され1995年まで延長）

- ① 地域雇用奨励金……特定雇用開発促進地域の事業主に対して、3年間、雇い入れた労働者に支払う賃金の一定割合を助成する。1987年度は、大企業の場合、1年目1/2、2年目1/3、3年目1/4、中小

企業の場合、1年目2/3、2年目1/2、3年目1/3を助成する（翌年度から大企業の場合、1年目1/4、2年目1/6、3年目1/8、中小企業の場合、1年目1/3、2年目1/4、3年目1/6となった）。

② 地域雇用特別奨励金……特定雇用開発促進地域の事業主に対して、1年毎に計5回、雇い入れた人数と雇い入れに係る費用に応じて一定の金額を助成する。

③ 地域雇用移転給付金……他の事業所から従業員を移転させた時の費用を助成する。

(2) 国の特定地域中小企業対策臨時措置法（1986年12月施行）に基づく助成金・低利融資

① 特定地域中小企業新分野進出事業費補助金……特定地域内の事業協同組合が実施する新製品開発事業等を補助する。

② 加速的技術開発支援事業……特定地域内の公益法人が行う中小企業者に対する技術指導や転換技術開発等を補助する。

③ 特定地域中小企業対策特別資金……特定地域の中小企業が新分野進出等に必要な資金を融資する。融資条件は、8千万円（運転資金は3,500万円）以内、期間は設備資金7年間（据置2年）運転資金5年間（据置1年）以内、利率は第1種中小企業者で年3.5%、第2種中小企業者で年4.2%である。

* この他に特定地域内に工場を新增設する場合、機械等の特別償却・買換え資産の特例・特別土地保有税の非課税などの優遇措置が受けられる。

(3) 北海道の企業立地促進条例（旧北海道鉱工業開発促進条例を継承して1985年に成立）

① 先端技術産業やソフト・ハウス、試験研究施設に対して、投資額と雇用増加人数に応じて投資額の8～10%を補助する。

② 投資額5千万円以上・雇用増加15人以上の製造業に対して、増加した常用雇用者1人当たり50万円（限度額1億円まで）を補助す

る。

(4) 室蘭市産業振興条例

* 固定資産税評価額 3 千万円以上かつ雇用増加人数 20 人以上の製造業、ソフト・ハウス、試験研究施設等の設置に対して、

① 新增設された施設に対する固定資産税・都市計画税について、1 年目100%，2 年目75%，3 年目50%を補助する。

② 取得用地の固定資産税評価額の40%を操業開始以後3 年間で分割交付する（ただし限度額 1 億円まで）

表15 地域雇用開発助成金制度の利用状況（1988年10月末）

（単位：人）

	北海道全体			室蘭管区(登別も含む)		
	雇用計画書		実 際 の 就職者数	雇用計画書		実 際 の 就職者数
	件 数	雇用予定		件 数	雇用予定	
農 林 水 産 業	49	420	246	2	12	3
建 設 業	112	751	535	23	196	215
鉱 業	—	—	—	1	5	160
製 造 業	482	7,418	6,766	39	618	447
内)食 料 品	178	2,838	2,942	10	132	100
衣服・繊維製品	178	2,838	2,942	1	50	17
木材・木製品	63	664	612	2	24	130
金 属 製 品	28	290	304	7	44	46
電 気 機 械 器 具	22	856	553	4	148	33
一 般 機 械 器 具	—	—	—	4	63	33
輸送用機械器具	—	—	—	3	43	25
精密機械器具	—	—	—	3	71	52
運 輸 ・ 通 信 業	52	358	369	6	24	34
卸・小売業，飲食店	367	2,764	2,476	29	197	169
サ ー ビ ス 業	333	4,153	3,305	34	282	289
内)旅館その他宿泊所	62	1,259	1,048	—	—	—
医 療 業	85	1,010	857	—	—	—
そ の 他	20	128	126	—	—	—
合 計	1,415	15,971	13,823	135	1,334	1,164

（出所）北海道庁商工労働部雇用政策室および室蘭市資料より作成。

- ③ 常用雇用される従業員 1 人当たり10万円（限度額 1 億円まで）を補助する。ただし上記の北海道企業立地促進条例に該当する場合は対象外となる。

つぎに、これら補助金・融資の利用状況について見てみよう。まず表15で地域雇用開発助成金の利用状況から見てみると、北海道全体では、① 1 件当たりの就職者数は 9.8 人、製造業でも約 14 人と相対的に小規模な事業主が受給しており、②件数の約半分は卸・小売業、飲食店やサービス業が占めており（就職者数でも約 4 割を占めている）、③就職者数の約半分を占めている製造業でも、食料品、衣料、木材・木製品などの軽工業素材型が中心となっている。つまり助成金の内容が賃金補助であるために、小規模で労働集約的産業の比率が高くなっているのである。したがって地域雇用開発助成金は雇用機会を増やす効果を持っているが、軽工業素材型を中心とする北海道の産業構造を転換させる効果を持っているとは言えない。つぎに室蘭管区について見ると、登別の数字も含まれているが概して北海道全体と共通した特徴を持っている。しかし製造業に関して、金属製品や精密機械など機械器具製造業の比重が高い点が違いである。だが 1 件当たりにすると 7 ～17人の小規模であることに変わりはない。

特定地域法の利用状況について見ると、①特定地域中小企業新分野進出事業費補助金は、道全体で見ると 1987、1988 年の両年度において、計 7 事業協同組合に対して事業費総額 1 億6,240万円のうち補助額 1 億5,034万円（国と道で半額ずつ補助）が支出されている。室蘭市では日鋼室蘭の下請業者を中心とする日鋼関連事業協同組合に対して、雪氷変換機総合システムの開発等計3,360万円（事業費3,470万円）が支出されている。②加速的技術開発支援事業には、87・88両年度において、道全体で 4 件・事業費総額12億2,731万円のうち中小企業事業団の委託金 6 億4,683万円、道補助金 4 億2,767万円が支出されている。室蘭市では、室蘭テクノセンターに対して、事業費規模 2 億 4,645 万円のうち中小企業事業団の委託金 1 億 3,065万円、道補助金7,382万円が支出されている。③特定地域中小企業対

策特別資金については、北海道全体で、87・88両年度に1,044件200億5,685万円が融資され、室蘭市だけをとると91件19億7,440万円が融資されている。北海道の企業立地促進条例に基づく補助金は、道全体で、1986年度に39件6億381万円、87年度に37件8億873万円が支出されている。

以上のような利用状況から、助成金・補助金もたらした効果を小括すると、まず第1に、市が関与した誘致進出企業の多くは、小規模金型産業が中心で、地域雇用開発助成金を利用している。景気回復の下での人手不足、あるいは鉄鋼の町で金属工業への就職に抵抗感が少なく、かつ他地域よりも低賃金の労働力を確保できることが進出の大きな動機となっていると考えられる。また精密金型などは多品種少量生産で製品も小さいため、空輪が可能であることも理由としてあげられよう。第2に、特定地域法の資金融資や補助金は、地場の下請中小企業が中心的に利用している。特定地域法に関して市がコミットしたのは室蘭テクノセンターであるが、従来、地場の下請中小企業は親企業との縦のつながりが強く協同する機会が少なかったことを勘案すると、横のつながりが形成された点は画期的であると言えよう。

しかし、助成金や補助金を利用した地域雇用政策には、いくつかの問題点が残されている。第1に、前述のように、地域雇用開発助成金は賃金補助の形をとっているため、技術集約的で大規模な投資を必要とする企業より、小規模で労働集約的な企業を誘導しやすい。それ自体、成長産業というより市場の隙間で活動しているといった方がよく、地域経済への波及効果は相対的に小さい。また長期的にみると移動性も高く、企業間相互のつながりも弱い。第2に、特定地域法の助成金や融資を用いた地場企業の新規事業展開や共同の技術開発もいくつかの限界を抱えている。その後の景気回復とともに仕事に追われるようになってしまい、経営の構造改善という中長期的課題が先延ばしになり、問題が潜在化する状況が生じている。こうした状況では、新規事業が採算ベースに乗るまで資金が継続される保証がなければ、資金が一時効済の性格に変化してしまうであろう。第3に、

先述のように、室蘭市はすでに土地造成事業（工業団地）の失敗で多額の負債を抱えており、また札幌に隣接する「周辺」テクノポリスのような大規模プロジェクト⁹⁾からもはずれているために、体系的な基盤整備や産業プランを持てる状況にない。そのため地域経済の共通目標や産業連関を形成する体系的な地域雇用政策がとれなくなっている。ばらばらに各種助成金・補助金を引張ってくる進出企業と地場企業との間に、共通の認識があるわけではなく、景気が一定回復してくると、かえって労働力市場では競合関係に陥る可能性もある。

以上のように、財政事情が悪化している中で市の努力が続けられているものの、構造不況と地方財政問題の悪循環構造を断ち切ることは難しく、裁量的な政策手段はますます限定されてきている。景気回復は、かえって課題を中途半端な状態に眠らせたまま先送りに行っていると見てよいであろう。では、こうした構造不況地域の直面する地方財政問題に対して、1985年以降とられてきた国庫補助率削減を中心とする国の地方財政対策は、どのような効果をもたらしてきたのであろうか。つぎに見てみよう。

IV 国庫補助率削減政策の影響

1. 1985年以降の地方財政対策とその問題点

臨時行政改革推進審議会は、1984年7月25日に提出した意見書「当面の行政改革推進方策に関する意見―国の行政改革と地方行革の推進―」の中で、地方行財政改革として地方財政計画の抑制・補助金の削減合理化・留保財源の均霑化等の方針を打ち出した。大蔵省と自治省の間で一定の対立が生じたものの、政府は、これを受けて1985年1986年に高率補助金の見直しを実施した。主要な国庫補助率見直しについて挙げると、表16のようになり、この国庫補助率によって生ずる地方負担については、表17のような補填措置がとられた。そして1989年度（平成元年度）に、図10のような形で国庫補助率の見直しが実施され、経常経費の暫定措置の大部分が恒久

表16 主な高率補助金の補助率の推移

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
(経常経費)								
生活保護	8/10	7/10				3/4*		
社会福祉関連支出 ¹⁾	8/10	7/10	1/2			1/2*		
義務教育費等								
退職年金・退職一時金	1/2		1/3					
長期給付	1/2			1/3		3/8		
						1/2*		
追加費用	1/2		1/3					
恩給	1/2		1/3			一般財源化*		
(投資的経費)								
公共事業								
道路改築(内地)								
一級国道(直轄)	3/4	2/3		6/10				2/3
一級国道(補助)	3/4	2/3	6/10	5.75/10				6/10
河川改修(内地)								
一級河川(直轄)	2/3	6/10		5.5/10				6/10
一級河川(補助)	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10				5.5/10

構造不況地域での地方財政問題

(出所) 『地方財政』第30巻第2号, 1991年2月, 36頁より作成。

(注) (1) 児童福祉(保育所措置費等), 老人福祉, 身体障害者福祉, 精神薄弱者福祉が含まれる。なおホームヘルパーについては, 1989(平成元)年度の見通しで, 補助率が1/3から1/2へ引上げられた。

(2) *印のついたものは, 1989(平成元)年度の見直しで恒久化されたものである。

表17 国庫補助率引下げに係る影響額と補填措置（昭和60～63年）

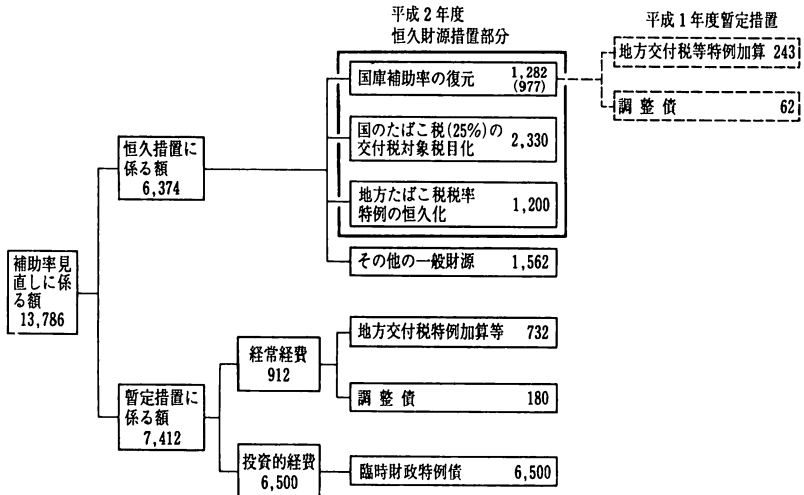
（単位：億円）

	昭和 60年度	昭和 61年度	昭和 62年度	昭和 63年度
影響額合計	5,800	11,700	14,970	17,259
経常経費分	2,600	6,100	6,570	6,669
1) 地方たばこ消費税税率特例	—	1,200	1,200	1,200
2) 地方交付税特例加算	1,000	1,200	1,496	1,495
3) 調整債	1,600	3,700	3,874	3,974
投資的経費分	3,200	5,600	8,400	9,900
1) 臨時財政特例債	2,000	4,500	6,100	6,400
2) 調整債	1,200	1,100	2,300	2,500
国民健康保険制度改正に係る分				690
1) 地方交付税特例加算				550
2) 調整債				140

（出所）『地方財政』第24巻第2号（1985年2月）、第25巻第2号（1986年2月）、第26巻第2号（1987年2月）、第27巻第2号（1988年2月）より作成。

化された。すなわち①国庫補助率削減に係る影響額のうち経常経費分6,374億円について、国庫補助率の復元で1,282億円、国のたばこ消費税の25%を地方交付税の対象税目に加えることで2,330億円、地方たばこ消費税税率特例の恒久化で1,200億円が充当されることになった。つまり上記の経常経費分の75%について恒久財源が措置され、残りの25%が地方負担として恒久化されたのである。②しかし義務教育共済長期に関しては、図10のように平成元年度も暫定措置が継続され、また義務教育追加費用等に関しては、平成3年見直しまで暫定措置が継続された。③そして投資的経費も1991年（平成3年）まで暫定措置が継続され、臨時財政特例債で賄われることになった。したがって1990年度（平成2年度）は、①経常経費（義務教育追加費用等）への影響額902億円を、地方交付税の法定・特例加算722億円・調整債180億円で充当し、②投資的経費への影響額7,600億円をすべて臨時財政特例債で賄い、③そして国民健康保険制度改正に係る

図10 平成元年度の国庫補助率見直しと財源措置（単位：億円）



（出所） 遠藤安彦「平成元年度の国の予算と地方財政対策」『地方財政』第28巻第2号，1989年2月より作成。

- （注） 1. 義務教育共済長期は，平成2年度に国庫補助率が $\frac{1}{2}$ に復元するまで，地方交付税特例加算243億円と調整債62億で措置する（上図では点線部分）。カッコ内の数字は，この措置額を除いた額である。
2. 義務教育追加費用等については，特例加算40%措置（交付団体の $\frac{1}{2}$ ）361億円と法定加算40%措置（交付団体の $\frac{1}{2}$ ）361億円の計732億円，不交付団体には調整債180億円で対応する。
3. 昭和63年度までの国庫補助率の暫定引下げ措置による国庫債務負担行為等の影響額に係る臨時財政特例債1,100億円を加えると，平成元年度の臨時財政特例債の額は7,600億円となる。

影響額190億円を，地方交付税特例加算150億円・調整債40億円で充当することになった⁽¹⁰⁾。そして1991年度（平成3年度）の見直しでも，義務教育追加費用等に対する暫定措置は再び3年間継続され，公共事業に係る補助率も1986年度の水準に復元した上で，同様に暫定措置が再度3年間継続されることになった⁽¹¹⁾。

このような措置は，従来の地方交付税制度の枠組を維持しつつ，国庫補助率削減分を地方交付税に組み替えてゆく方策であり，地方負担の急激な増加を緩和しつつ，特定補助金を一般補助金に組み替えてゆこうとする政

策であったと言ってよい。具体的には、国庫補助率削減による影響額を地方交付税特例加算と調整債・臨時財政特例債で補填し、特例加算分と調整債・臨時財政特例債の元利償還費を新たに地方交付税の基準財政需要額に組み込んでいったのである。その結果、オイル・ショック以降の財源対策債の本格的発行に伴って起きていた基準財政需要の構成内容の変化⁽¹²⁾が一層加速されることになった。すなわち①財源対策債（調整債・臨時財政特例債）の元利償還費を基準財政需要に算入するので、基準財政需要中の公債費の比重が増加し、その分だけ投資的経費（とりわけ土木費）が削減されていった。②さらに国庫補助率削減分が交付税によってカバーされたために、厚生労働費の比重が一層高まった。

だが、ここで注意しておかねばならない点は、個別の地方団体レベルで見ると、国庫補助率の削減分がそのまま地方交付税で自動的に補填されるわけではないという点である。第1に、不交付団体については、地方交付税を受け取っていないために調整債の元利償還費が補填されないことになる。したがって、この地方財政対策は、比較的財政力のある富裕団体の留保財源を均霑化する側面をもっている。第2に、特例加算分は地方交付税の配分基準にしたがって交付されるので、財政力の弱い市町村に比較的多く配分されることになる。現行地方交付税制度は、財源の豊かな地方団体から乏しい地方団体へ財源の再配分（いわゆる逆交付税）を行っていない。この地方財政対策は、特定補助金の一般補助金化という形をとりながら、事実上、この財源再配分＝逆交付税を実行したことになる。

この1986年度以降の地方財政対策は、1980年代に入って世界的に進展した特定補助金の削減・補助金のブロック化（ないし一般補助金化）が、日本的な形で実現したものとも考えることもできよう。しかし特定補助金の補助率削減分を一般補助金に組み替えてゆくという便法が可能になるのは、日本の補助金制度が次のような特徴をもっているからである。1つは、地方交付税制度の性格による。すなわち地方交付税は、測定指標×単位費用×補正係数という形で基準財政需要額の算定に直接的コスト分析を適用し

ているために、一般補助金でありながら、もともとある程度使途を想定した特定補助金のブロック化に近い性格を持っている。このため補助率削減の対象となった特定補助金について削減分を計算し、それを一般補助金たる地方交付税に振替えることが容易になるのである。いま1つは、地方債の発行許可が、特定補助金（国庫支出金）だけでなく一般補助金（地方交付税）と一体化して組合わせられながら地方財政運営がなされてきたことによる。そのため特定補助金の補助率削減分を建設地方債に振替え、その元利償還費を地方交付税に組み込むという便法を、地方団体が比較的抵抗なく受入れる素地ができていたと考えられる。だが、こうした形式の一般補助金制度が成功するには、①多くの地方団体が等質的ニーズを持ち、②税率決定や地方債発行に関して地方裁量権が限定され、③地方議会および地方首長の政治的行政的ビヘイビアに深刻な分裂がなく、中央官庁の意志決定に反する行動をとらないことが前提となる。ちなみにサッチャー政権下で実施されたブロック補助金が、日本の地方交付税制度と同様に直接的コスト分析の手法を適用して失敗に終わったのは、上記の条件が欠如していたからである。逆に言うならば、日本の地方交付税制度において、こうした便法までもが成功するのは、上記の条件があったからである。

だが、こうした方式がさまざまな形で地方交付税制度に歪みをもたらしたことも事実である。まず第1に、地方交付税は、建前上、使途の限定されない一般財源である。しかし特定補助金の補助率削減分をそのまま地方交付税に振替えることは、地方交付税の一般補助金としての性格を失う恐れがある。特に生活保護費や児童福祉など国庫補助率削減の対象となった事務の多くは、地方の固有事務でなく機関委任事務であり、かつそれに対する特定補助金額相当分を具体的に測定して一般財源を充当するのは、明らかに地方交付税の特定補助金化であると言ってよい。

第2に、国庫補助率削減分について適正な地方負担はいかにあるべきかという基本的な論議が欠如したまま、国の財政事情にしたがって地方負担の増加が図られたことである。経常経費に関しては、結局、前述のように

平成元年度の国庫補助率見直しで、補助率削減分の4分の1については、恒久財源が割り当てられることなく地方自治体の既存財源から賄われることになり、地方負担として恒久化された。また投資的経費についても、国の財政事情にしたがって元利償還費の交付税加算率が決められてきた。中央財政が好転した1987年度は、交付団体について、臨時財政特例債の元利償還費全額が交付税に加算されることになったが、1985年度と1986年度については、交付団体の直轄事業に充当する臨時財政特例債は全額保証されたものの、補助事業に対する臨時財政特例債は1/2しか交付税に加算されないことになっている。

第3に、経常経費の国庫補助率削減分について発行される調整債を建設地方債に読みかえる便法は、地方財政法第5条の規定に関する無理な解釈を伴っている。財源対策債一般についても言えることだが、そもそもこうした便法が可能なのは、日本の地方財政制度が普通会計と投資会計を明確に区分していないことに由来する（企業会計は分離されているが）。この間の財政再建過程におけるさまざまな会計操作を見るかぎり、中央財政における赤字国債と建設国債の区分が厳格なものであるかは疑問であるが、少なくとも中央財政と比較しても地方財政の赤字概念を一層曖昧にする効果を持っていることは疑いない。

第4に、1985年以降の地方財政対策は、実は単なる特定補助金の一般補助金化ではなく、特定補助金の地方債化であり地方交付税の公債費化でもある。もちろん、こうした政策は、財政再建と内需喚起（公共事業の拡大）という相矛盾する政策課題を追求する方策である。事実、430兆円規模の公共事業費確保という対米公約の下で、平成3年度以降も公共事業に関する国庫補助率引下げ暫定措置を継続せねばならなくなっている。この方策によって、国庫補助率を引下げて国庫負担を軽減しながら公共事業規模の拡大を図ることが可能になるからであり、同時に、地方債に振替えて急激な国と地方の負担増加を回避しつつ将来に繰り延べしてゆくことができるからである。しかし、こうした政策が中長期的に見て望ましいかどうかは

別である。オイル・ショック以後における多額の財源対策債の発行に伴って、地方債が累積し、地方交付税の基準財政需要額に占める公債費の比重が急速に増大しているが、1985年以降の地方財政対策はこうした傾向を一層促進するからである。

このことがもたらす弊害は2つある。1つは、公債費の比重が高まることによって、地方交付税は、用途の限定されない一般財源でありながら、当初から用途が完全に限定されている部分（＝公債費）の比率が増加してゆくことになる。つまり1985年以降の地方財政対策は地方交付税の硬直化をもたらす効果を持っている。特定補助金のブロック化ないし一般補助金化に期待される効果は、地方自主財源の強化である。しかし、中長期的に見ると全く逆の効果が生ずる可能性がある。

いま1つは、弱小地方団体ほど地方債の累積が進み、当該地方団体の公債費比率や起債制限比率⁽¹³⁾を急上昇させてゆくことである。従来は、ある建設事業が補助事業であるなら、特定補助金と地方交付税の基準財政需要額における投資的経費をカウントしつつ地方債を発行して事業を行ってきた。しかし1985年以降は特定補助金が削減され、また地方交付税の基準財政需要額中の投資的経費が削られて公債費に組み替えられるため、従来と同じ規模の事業を実施するにはより多額の地方債発行を余儀なくされる。そして国庫補助率削減分を充当する調整債・臨時財政特例債の元利償還費のうち交付税加算されない部分が入るため、＜公債費比率＞の分子である＜地方債元利償還金充当一般財源＞もそれだけ膨らんでゆくことになる。また＜起債制限比率＞の場合、事業費補正が差し引かれるために＜公債費比率＞より低くなるが、問題は同様にして起きる。こうして補助金依存度が高く財政力の弱い地方団体ほど、自治省による地方債発行制限の壁に突き当たることになる。事実、危険ラインと言われている公債費負担比率（公債費充当一般財源／一般財源総額）15%以上の団体数は、1974年度にはわずか50団体であったのが1989年度には1,230団体と全体の約40%を占めるに至っている⁽¹⁴⁾。これらの団体は、公債費比率20%あるいは起債

制限比率18%という壁を突破して起債制限を受けるか、起債制限を回避するために地方単独事業を自己抑制するかの選択を迫られてゆく。このように1985年以降の地方財政対策は、短期的に見ると交付団体と不交付団体の間で財政調整を行う側面を持っているが、中長期的に見ると地域間の財政力格差を拡大してゆく側面を持っているのである。

もちろん自治省が何等の対策も講じていないわけではない。まず1987年に公債費負担適正化促進措置を制度化した。この制度は、起債制限比率18%以上の市町村を対象にして自治省が確認した地方団体に対して、行政改革＝歳出合理化を強制する一方で、既発債の利子負担を軽減しつつ起債制限比率の枠を緩めて地方債発行の弾力化を図ろうとするものである。すなわち①当該地方団体は、5カ年の公債費負担適正化計画を策定し、標準財政規模の1%の歳出合理化と修正起債制限比率（財源対策債償還基金費として措置された額、繰上償還予定額および減債基金積立による各年度の公債費軽減額を除外した比率）を16%以下に引下げるように義務付けられる。②自治省は、これら団体に対して、既発債の利子負担軽減を図るために、計画期間中、償還利子の一部に特別交付税を割り当て、内需喚起や地域活性化のための事業について、起債制限比率にかかわらず一定額の地方債許可を認める。その際、地域総合整備事業債の特別分・辺地および過疎対策事業債の特別枠を設けて優先充当する。③また歳出節減額と上記の財政支援額をベースにして、既発債の繰上償還と減債基金積立を進め、減債基金に積み立てられた額は翌年度以降、取崩して各年度の公債費に充当するという内容である⁽¹⁵⁾。

さらに1989年度には、上記の特別交付税措置に加えて、優先的に発行許可された地域総合整備事業債特別分の起債充当残の5/75に対して、当該団体の前年度決算に係る標準財政規模の0.2%を限度にして、自治省は事業費補正による特別交付税措置を講じた。そして1991年度からは、公債費負担適正化促進措置の対象となる市町村の起債制限比率を、18%以上から15%以上に引下げ、それに応じて既発債利子軽減に適用される修正起債制限

比率も引下げた⁽¹⁶⁾。他方、既存の財源対策債の繰上償還や減債基金の積立を促進するために、1989年度からは財源対策債償還基金として9,605億円が交付税に上乗せされ、90年度には2兆753億円、91年には1兆9,460億円が交付税措置された。

こうした自治省の措置によって、ここ数年、起債制限比率は改善されてきている。公債費負担適正化促進措置について見ると、1987年には起債制限比率18%以上の対象団体246に対して102が計画確認団体となったが、1988年には起債制限比率17%以上の対象団体に295対して31、1989年には起債制限比率16%上の対象団体372に対して29、1990年には起債制限比率16%以上の対象団体141に対して8となっている。確認団体数は合計170計画完了団体数は43にのぼっている。

しかしこうした措置の問題点も多い。まず第1に、対象団体数に対する確認団体数の比率は、初年度を除くと極めて低い。財政力の弱い多くの地方団体にとって、標準財政規模の1%を節約し、繰上償還や減債基金の積み立てを実行することは非常に困難であり、実際は単独事業を自ら抑制するか、独自の建設事業のために経常財源から徐々に基金を積立てて起債制限比率を下げているのが実態であろう。そのため自治省は、対象条件となる起債制限比率を下げ（1991年で15%以上になった）、節約の基準も引下げて（標準財政規模の0.7%に引けた）対応せざるをえなくなっている。第2に、起債制限比率の低下は、たぶんに数字上の操作が含まれており、必ずしも実態を反映しているとは限らない。1989年度からはじまった財源対策債償還基金の交付によって、起債制限比率の分母となる標準財政規模が一挙に膨らんでしまうからである。また、それで減債基金を設けた場合に交付額は標準財政規模からはずされるが、その額は繰上償還と同様に扱われるために今度は分子の方が縮小してしまうのである。また第3に、こうした政策は、特別交付税が措置される地総債・辺地債・過疎債の急速な増加をまねいている。これらの地方債は、1987年に合計13億1,670万円であったのが、1990年には63億7,200万円と、わずか4年間で5倍弱

も増えている。国庫補助率削減政策を一方で続けながら、特別交付税で利子負担軽減をはかることによって弱小地方団体をカバーする方式は、地方財政制度をますます変則的にし負担を先送りにしてゆく側面を持っているのである。

2. 道財政および室蘭市財政へのインパクト

では前述のような制度全体の問題点を前提にして、1985年以降の地方財政対策は、道および室蘭市の財政に対して、どのような具体的影響を与えたのであろうか。まず道財政から見てみよう。まず1988年度(昭和63年度)予算時点で見た国庫補助率引下げの北海道および道内市町村に対する影響額は表18のとおりである。1987年度の普通会計ベースの歳出規模2兆500億円と比較すると、影響額は歳出規模の約5.4%に相当することになる。しかも当然のことながら1985年から1988年にかけて影響額は拡大傾向にあり、道財政の規模からみて決して小さくない。この結果、表5で見たように、1985年を境にして、歳入に占める国庫支出金の比率は急激に低下し、逆に地方交付税の特例加算によって地方交付税の比重は急速に高まった。そして地方債収入の占める比率も、1985年の9.5%から1987年には13.4%に増大した。

しかし問題は、発行された地方債の内容である。表19が示すように、オイル・ショックによって道財政が悪化したために、1970年代半ば以降、財源対策債の発行が急速に増大し、発行額全体の6～7割を占めるようになっていく。1982年以降は、行革関連特例法による1/6カットの影響を受けて、地域財政特例債の発行も余儀なくされている。そして1985年の国庫補助率削減政策によって、それ以降は臨時財政特例債・調整債が急増し、また内需喚起や地域活性化を目的とした特別対策事業債の発行も増加している。なんらかの形で地方交付税で手当されるこれらの地方債をトータルで見ると、1988年で発行総額中に占める比率は、実に約87%にのぼっているのである。

表18 国庫補助負担率の引下げによる影響額（北海道）

（単位：億円）

区 分		昭和60年			昭和61年			昭和62年			昭和63年			計		
		経常	投資	計	経常	投資	計	経常	投資	計	経常	投資	計	経常	投資	計
道 分	普通会計分	72	342	414	192	569	761	215	884	1,099	250	937	1,187	729	2,732	3,461
	その他 会計分	—	2	2	—	8	8	—	15	15	—	14	14	—	39	39
	計	72	344	416	192	577	769	215	899	1,114	250	951	1,201	729	2,771	3,500
市町村 分	普通会計分	151	101	252	254	153	407	253	227	480						
	その他 会計分	—	30	30	—	65	65	—	91	91						
	計	151	131	282	254	218	472	253	318	571						
計	普通会計分	223	443	666	446	722	1,168	468	1,111	1,579						
	その他 会計分	—	32	32	—	73	73	—	106	106						
	計	223	475	698	446	795	1,241	468	1,217	1,685						

（出所） 北海道庁商工労働観光部雇用政策室作成資料より。

（注） 1. 道分 昭和60、61年度は決算額、62年度は決算見込額、63年度は当初予算時における年間見込額である。

2. 市町村分 (1) 経常分 60、61年度は決算額、62年度は決算見込額、63年度は未集計である。

(2) 投資分 60、61年度は決算額、62年度は決算見込額、63年度は未集計である。

表19 北海道の地方債発行額・残高・公債費

(単位：億円，%)

区 分	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
地方債発行額合計	431	797	831	1,149	1,341	1,086	1,202	1,216	1,677	1,958	1,737	2,121	2,761	2,705
財 源 対 策 債	187	547	462	670	835	614	427		760	718			272	
減 収 補 填 債							60	175		76	108	62		
地域財政特例債								114	137	138	33	4	1	
臨時財政特例債											342	569	884	905
調 整 債											212	508	507	450
特定資金公共事業債													188	620
特別対策事業債			68	140	164	142	186	264	295	357	304	352	342	375
小 計	187	547	530	810	989	756	673	553	1,192	1,289	999	1,495	2,194	2,350
発行額に占める比率	(43.4)	(68.6)	(63.8)	(70.5)	(73.8)	(69.6)	(56.0)	(45.5)	(71.1)	(65.8)	(57.6)	(70.5)	(79.5)	(86.9)
その他の地方債	244	150	301	339	352	330	529	663	485	669	738	626	567	355
年 度 末 残 高 (対前年度伸び率)	1,421 (51.4)	2,151 (51.4)	2,904 (35.0)	3,956 (36.2)	5,149 (30.2)	6,042 (17.3)	7,000 (15.9)	7,894 (27.1)	9,193 (16.5)	10,715 (16.6)	11,941 (11.4)	13,379 (12.0)	15,456 (15.5)	17,516 (13.3)
公 債 費 (公 債 費 比 率)	150 (2.9)	192 (2.9)	261 (2.9)	324 (2.8)	447 (3.2)	584 (3.2)	726 (4.3)	874 (5.2)	1,003 (6.5)	1,157 (7.9)	1,331 (8.5)	1,549 (9.1)	1,599 (9.5)	1,639

(出所) 北海道庁総務部財政課「北海道財政の現状と見通し」1989年より作成。

しかもこれらの地方債の元利償還額は、必ずしも全額が地方交付税の基準財政需要額に算入されるわけではない。例えば1978～79年の財源対策債の元利償還額の1/2は地方負担になり、1985年、1986年の国庫補助率引下げに係る臨時財政特例債も同様である。さらに、いくつかの地方交付税特例加算は、国の財政事情にしたがって加算が繰り延べされている。利差臨特、地域特例臨特、臨時財政特例債臨特等の臨時地方特例交付金は、1984年に特例加算に吸収された上で1991年に加算されることになった。これらの政策の結果、北海道の公債費比率は、1979年の2.8%から1987年の9.5%にはね上がっている。

では室蘭市への影響はどうであろうか。まず第1に、表20が示すように、生活保護費を中心にして地方交付税特例加算額が国庫補助率削減額を上回っており、さしあたり1985年以降の地方財政対策は地域間格差の是正効果（再調整の効果）を持っていたと言ってよい。しかし1989年の恒久化措置以後、過剰調整は解消してしまい、ほぼ補助率削減に見合う額しか交付税によって補填されなくなっている。室蘭市を見るかぎり、特定補助金の一般補助金化による再調整的效果は極めて短期間に消滅していると言ってよいであろう。

しかし、より大きな問題は、投資的経費にある。すなわち第2に、国庫補助率削減分を地方債に振替える政策は、地方独自の普通建設事業を圧迫する効果をもっている。すでに述べたように、室蘭市は、オイル・ショック後の多額の地方債発行に伴って、公債費比率を急速に高めている。1977年に12.1%であった公債費比率は、1985年には地方債許可制限を課せられる20%にあと2%に迫る18.2%にまで上昇し、1987年でも17.6%の水準にある。起債制限比率でみても、1977年に12.1%だったのが1987年には15.8%と、これも公債費負担適正化促進措置の対象団体となる18%にあと約2%の所まで上昇した。こうした状況の下では、起債制限を回避するために、市は中長期的に普通建設事業（なかでも単独事業）を抑制せざるをえない。それが地元建設業者の倒産を招いたことは先述したとおりである。

表20 補助率削減による影響額と補填状況（室蘭市）

（単位：百万円）

	1985	1986	1987	1988	1989
経 常 経 費					
生活保護費	288.4	286.5	294.6	274.2	111.6
老人措置	46.7	148.8	1.0	181.2	190.3
小 計 (1)	335.2	435.3	458.0	455.5	301.9
交付税算入額 (2)	457.8	604.6	609.7	608.9	443.9
差 引 (2)－(1)	122.6	169.3	151.7	153.5	141.9
精 薄 措 置	30.8	98.2	104.8	107.4	117.0
身 障 措 置	17.9	57.4	61.0	60.8	71.8
障 害 者 手 当	6.6	7.1	5.4	5.1	2.6
児 童 措 置	13.0	39.0	38.4	40.2	47.7
入 院 助 産	0.1	0.3	0.3	0.1	0.2
家庭奉仕員派遣					－2.0
小 計 (3)	68.3	201.9	210.0	213.6	237.4
交付税算入額 (4)	39.3	113.1	115.0	116.4	117.5
差 引 (4)－(3)	－29.0	－88.9	－95.1	－97.1	－119.9
失 業 対 策 費 (5)	13.5	27.3	18.5	14.5	13.9
交付税算入額 (6)	12.5	24.8	17.0	21.6	24.1
差 引 (6)－(5)	－1.0	－2.4	－1.5	7.1	10.2
削 減 影 響 額 小 計	417.0	664.5	686.5	683.5	553.2
交付税算入額 小 計	509.6	742.5	741.7	747.0	585.4
差 引	92.6	78.0	55.2	63.0	32.2
地籍調査事業費	0.2	0.4	0.1	0.3	0.3
定時制夜間給食費		0.1	0.1	0.1	0.1
経常経費影響額合計	417.1	665.0	686.7	683.9	553.5
投 資 的 経 費					
投資的経費影響額合計	199.0	255.8	326.2	270.2	358.0
臨時財政特例債	198.4	256.3	326.1	270.2	358.0
削減による影響額総計	616.1	920.8	1,012.9	954.2	911.6

（出所） 室蘭市財政部財政課「補助率削減による影響額と補填措置状況」より作成。

（注） 削減による影響額には交付税算入額は含まれていない。

1989年度（平成元年度）は予算額で、1985～88年度は決算額である。

表21 地方債残高の内訳（室蘭市）

（単位：億円，％）

	1983年	1984年	1985年	1986年	1987年
1. 減収補填債、財源対策債、調整債、臨時財政特例債、特定資金公共事業債	67.1 (19.4)	69.2 (19.5)	71.0 (19.8)	75.0 (20.6)	79.8 (21.9)
2. 転貸資金債（フェリー貸付金債、ウタリ住宅貸付金債等）	7.0 (2.0)	9.8 (2.8)	12.8 (3.6)	17.0 (4.7)	18.6 (5.1)
3. 退職手当債	7.8 (2.3)	12.5 (3.5)	15.7 (4.4)	17.7 (4.9)	22.4 (6.2)
4. その他建設事業債	263.4 (76.3)	264.2 (74.3)	259.7 (72.3)	254.3 (69.9)	243.4 (66.8)
合 計	345.3 (100.0)	355.7 (100.0)	359.2 (100.0)	364.0 (100.0)	364.2 (100.0)

（出所） 室蘭市財政部財政課『室蘭市の財政概況』昭和63年12月，24頁。

この点について表21を使って再確認してみよう。この表から地方債残高の構成比の変化を見ると，①税収の伸び悩みの中で職員の年齢構成が上がっているために退職手当債の伸びが著しく，②道ほどではないが，臨時財政特例債等の地方交付税の裏負担がつく地方債が伸びており，③転貸資金債のように税のみで元利償還せずにすみ，かつ公債費比率を高めないような地方債が伸びており，④そして，これらとは対照的に，その他建設事業債の残高は着実に減少している。

少なくとも室蘭市を見るかぎり，国庫補助率削減分を建設地方債に振替える方式は，地方債残高が累積している状況の下では，起債制限を回避するために単独事業を自己抑制させてゆく効果を持っている。行革審の提言を契機にして，＜地方分権化による東京一極集中の是正＞と＜内需喚起のための社会資本整備＞という2つの政策目的を追求するために地方単独事業の拡大が追求されているが，国庫補助率削減政策とは両立しない側面をもっている。こうした政策を追求できるのは，せいぜい地方中核都市だけであり，経済衰退に直面している地域は，むしろ逆にその自己抑制を強い

られていると言ってよいであろう。もちろん公債費負担適正化促進措置等によって、特別交付税で弱小市町村の起債の弾力化が図られているが、先述したように、それはさまざまな問題点を持っている。

最後に、1988年の国民健康保険制度の見直しの影響についてふれておかねばならない。周知のように、国民健康保険制度の国庫負担を軽減するために、1983年老人保健法による老人保健医療事業会計の分離独立と1984年退職者医療制度の創設がなされ、それによって老人医療は各医療保険から分離され共同負担してゆく制度に改められた。この制度改正の上に立って、1988年に国民健康保険制度の見直しが行われ、地方負担が導入された。この制度改正の要点を列举すると、つぎの4点となる。

- ① 地域医療適正化プログラムの導入……厚生大臣の指定する市町村（全国的に見て1人当たり医療費水準が著しく高い地域）は、医療費抑制計画＝安定化計画を作成し、1990年度以降、基準を越える基準超過費用額のうち超過率3%以内の額については、国・都道府県・市町村が各1/6ずつを負担する。
- ② 保険基盤安定制度……低所得者の軽減保険料に係る額を、国の1/2負担に代えて、国が1/2、都道府県・市町村が各1/4ずつを負担することとする。
- ③ 高額医療費共同事業……各都道府県単位に市町村が国保連合会に拠出金をプールし、その拠出金で一定額以上の高額医療を助成する。
- ④ 国保の老人保健医療費拠出金に対する国庫負担率を医療費ベースで38.5%から35%に引下げる（平均給付率を79%と想定すると、拠出金に対する国庫補助率は56.4%から52.5%に下がる）。

こうした制度改正によって生ずる影響額は、1988年度でみると、基準超過費用額に対する負担推計がないので地域医療適正化プログラムの導入によって生ずる地方負担は不明であるが、①保険基盤安定制度については、道が15億9,119万円、市町村が15億9,119万円（室蘭市は約3,546万円）、②高額医療費共同事業については、道が9億1,700万円、③老人保健医療費拠

出金に対する国庫負担率の変更については、市町村で27億円（推計）と見積もられた。この地方負担も、国庫補助率削減の場合と同様に、さしあたり交付税特例加算と調整債で手当される。

影響額の規模を見ると、道レベルでは大きくないが、予算規模が小さい市町村レベルでは決して小さくはない。当面、交付税への加算は繰り延べられており、しかもこれが恒久化されて実際に地方負担が実施された時には、深刻な影響が出る可能性がある。特に経済衰退に直面する地域ほど、高齢者・年金生活者、失業者や低所得者の比重が高く、また出稼ぎ労働者のように国保の二重払いをしている者も多いからである。先に見たように、室蘭市でも、国保会計の赤字はすでに23億円（1989年度）にのぼっており、普通会計から国保会計へ3億円、老人保健会計に3億7千万円が繰り入れられている（表12参照）。老人保健法や退職者医療制度の発足は制度間格差の是正と国庫負担の軽減をもたらしたが、この1988年の地方負担の導入は、かえって地方財政の地域間格差を顕在化させる可能性をもっているのである。

V 小 括

オイル・ショックによって構造不況にみまわれた地域では、地方税収の落ち込みと地方債の累積・公債費の増大に伴って、構造的な地方財政の悪化が生じている。構造不況に直面する市町村レベルにまで下りてみると、長期的な財政ストレスが足かせとなって、経済衰退をはね返すために取り得る政策手段は、非常に限定されてしまっていることがわかる。結局、一時救済的な国庫補助金・助成金をいかにコーディネートするかという点に地域雇用政策の手段を絞らざるをえない。

こうした状況の下で、先に見たように、1985年から国庫補助率削減政策がとられてきた。それは特定補助金の補助率削減分の一部を一般補助金である地方交付税に組み替え、また他を地方債に振替えて、その元利償還費

を地方交付税の基準財政需要額に算入するという回り道によって実現されてきた。このような政策は、地方交付税を中心とする現行地方財政制度の枠組の維持を前提として、財政再建（とりわけ国庫補助率の削減）と内需喚起政策という相矛盾する政策課題を実行しようとしたためにとられた便法である。英米諸国において、同様に補助金のブロック化や一般補助金化が追求されながら、大胆な制度変更によって補助金水準の全体的縮減と投資的経費（したがって地方債）の大幅な削減が実現されたのとは好対照をなしている。

しかし、そこで展開されている＜地方自治強化論＞は、ある意味で共通している。冒頭で述べたように、ここでは＜地方自治強化＞には2つの意味が付与されている。1つは、地方分権化とりわけ地方自主財源の強化と地方単独事業の増加によって、東京一極集中＝地域格差の是正を実現するという論理であり、いま1つは、地方分権化が歳出の合理化＝効率化を促すという論理である。だが、これまで見てきたように、この間の事態は、公平（地域間格差の是正）と効率性（地方行革）の両立、あるいは地方分権化と地域格差の是正との両立がいかに困難であるかを改めて示している。先述したように、こうした迂回的措置は地方行政財政制度にさまざまな歪みをもたらしている。またこうした措置は、機能的にみても、短期的には地域間の財源再調整の効果を持つが、中長期的には地方債の累積を通じて逆の効果をもたらしている。多極分散型国土構想との関連で言えば、こうした政策は、一極集中現象の底辺に位置し経済衰退に直面する財政力の弱い地方団体をスポイルさせてゆく可能性をもっているのである。もちろん先に述べたように、自治省は市町村に対する公債費負担適正化促進措置によって、このような事態の回避に努めているが、結果的に見れば、便法の上に便法を重ねる形になっており、地方財政制度に一層の歪みをもたらしていると考えられる。

だが地方団体側にも懸念される点がある。特に室蘭市のケースに限って言えば、景気の回復と三菱製鋼誘致の発表とともに危機感が去り、この間

積み重ねられてきた政策努力を長期的な構造改善に結びつけてゆく営みが、次第に後景に退いているからである。むしろ今こそ中長期的な施策を本格的に検討する時期に來ているといつてよいのではないだろうか。

注

- (1) 新日鉄の合理化過程，地域の労働市場と雇用問題，地場産業と進出企業，労働組合と地域運動などについては他の調査メンバーが報告を作成するので，筆者は極力，財政問題にしぼって検討する。
- (2) 経済企画庁調査局『昭和63年地域経済レポート——構造調整の進展する地域経済』大蔵省印刷局，107-8頁。
- (3) 北海道庁企画振興部経済調査室『最近の経済動向』。
- (4) 経済企画庁調査局『平成3年地域経済レポート』大蔵省印刷局，52-53頁。
- (5) 室蘭市財政部での聞き取りに基づく。ただし各企業毎の納税額については不明である。
- (6) 室蘭市財政部財政課『室蘭市の財政概況』昭和63年12月，14-18頁。
- (7) 前掲資料，17頁。
- (8) 前掲資料，18-19頁。
- (9) もちろん「周辺」テクノポリスも多くの問題点を抱えている。この点については，金沢史男「転機に立つテクノポリス政策と地方行財政」上原信博編著『先端産業と地域開発一円高・地域経済の空洞化と浜松テクノポリス』御茶の水書房，1988年所収，同『「周辺」テクノポリス事業の構造と地方財政一秋田・富山を素材として一』静岡大学『法経研究』第36巻4号，1988年2月参照。
- (10) 遠藤安彦「平成元年度の国の予算と地方財政対策」『地方財政』第28巻2号，1989年2月参照。
- (11) 湊和夫「平成3年度の国の予算と地方財政対策」『地方財政』第30巻2号，1991年2月参照。
- (12) 持田信樹「地方交付税制度の構造と機能」東京都立大学『経済と経済学』第65号，1990年，IV参照。
- (13) 起債制限比率は， $\frac{A-(B+C+E)}{D-(C+E)}$ の3カ年平均として求められる。ちなみにAは，当該年度の元利償還金から繰上償還金を除いたもの，BはAに充当された特定財源，Cは普通交付税の算定において，災害復旧費・辺地対策事業償還費・過疎償還費・地域改善対策事業償還費・減収補填償還費・地域財政特例対策償還費・臨時財政特例償還費・財源対策償還費などにつ

いて基準財政需要額に算入された公債費， D は標準財政規模額すなわち（基準財政収入額－地方譲与税） $\times 100/75$ ＋地方譲与税＋普通交付税， E は普通交付税の算定において事業費補正により基準財政需要額に算入された公債費（ただし普通会計に属する地方債に係るものに限る）である。

(14) 川手 晃「公債費負担適正化促進措置の1部改正について」『地方財政』第30巻9号，1991年9月，94頁。

(15) 大西 潤「市町村の公債費負担適正化促進措置について」『地方財政』第26巻9号，1987年9月，川手晃，前掲論文，91-92頁を参照。なお既発債の償還利子軽減額は，

$$\left. \begin{array}{l} 16\%以上18\%未満の額 \\ 18\%以上20\%未満の額 \\ 20\%以上22\%未満の額 \\ 22\%以上額 \end{array} \right\} \times \frac{\text{利 子}}{\text{元利償還金－繰上償還額}} \times \left(1 - \frac{0.035}{\text{地方債残高に係る平均金利}} \right) \times \left\{ \begin{array}{l} 0.5 \\ 0.6 \\ 0.8 \\ 1.0 \end{array} \right.$$

という式で表され，起債制限比率の高い団体ほど援助される仕組みとなっている。

(16) 川手 晃，前掲論文，95-101頁。

(17) 川手 晃，前掲論文，92-93頁。