

彦が安定した戦いでトップ当選した。公明党は元衆議院議員で新人の渡部通子わたなべみかこが当選した。前回、敗北した社会党は前職の小谷守が議席を死守した。民社党は前職の中沢伊登子が落選した。共産党・新自由クラブ・革新自由連合も議席を獲得できなかった。

第二節 地方行政の膨張と財政—経済の波と昭和五十年財政危機からの回復

一 高度経済成長期の県財政

県政の 県は様々な仕事をしている。それをお金の面から支えているのが県財政である。身近な地方自治

台所

は民主主義の学校であると言われるが、私たちは自治のためのお金をどのように用立て、使ってきたのだろうか。

日本の自治は、国—都道府県—市町村からなる三層制となっており、私たちは日本国民であり、兵庫県民であり、ある市町(村)民である(兵庫県に平成三十(二〇一八)年現在、自治の単位としての「村」はない)。県は国や市町村と行政事務を分担しており、財政面でも特に国との関係が密接である(表10)。

日本の地方政府(地方自治体)の歳出は国の歳出と比べて大きい。が、地方政府の税収はこのような歳出を個々に賄えるようにはなっていない。逆に国の税収の方が多く、国からの地方交付税や国庫支出金などの移転財源によって補われている。地方政府の自主財源は三割程度ということから、時に「三割自治」という言葉が

表 10 国と地方の行政事務の分担

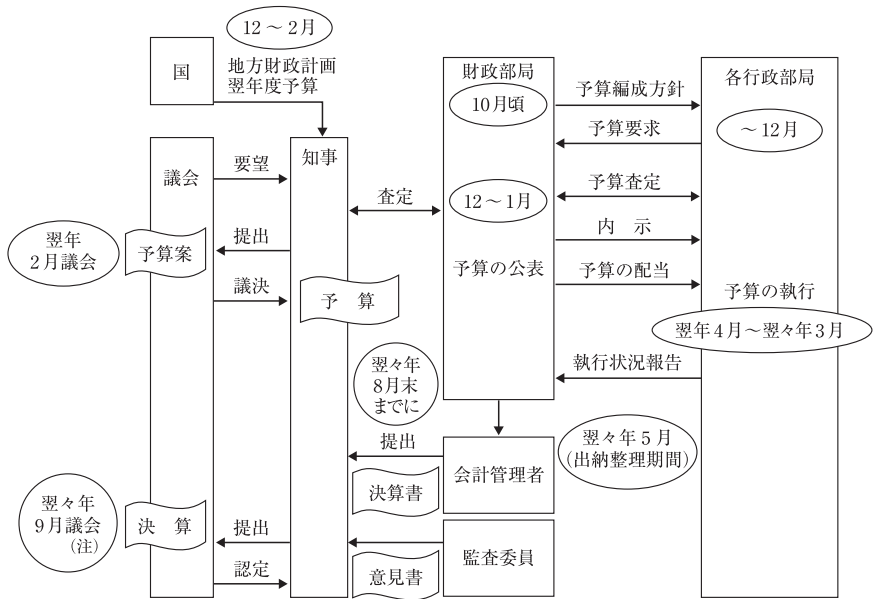
分野	公共資本	教育	福祉	その他
国	高速自動車道 国道（指定区間） 一級河川	大学 私学助成（大学）	社会保険 医師等免許 医薬品許可免許	防衛 外交 通貨
地方	都道府県 国道（その他） 都道府県道 一級河川（指定区間） 二級河川 港湾 公営住宅 市街化区域、調整区域決定	高等学校・特別支援学校 小・中学校教員の給与・人事 私学助成（幼～高） 公立大学（特定の都道府県）	生活保護（町村の区域） 児童福祉 保健所	警察 職業訓練
	市町村 都市計画等（用途地域、都市施設） 市町村道 準用河川 港湾 公営住宅 下水道	小・中学校 幼稚園	生活保護（市の区域） 児童福祉 国民健康保険 介護保険 上水道 ごみ・し尿処理 保健所（特定の市）	戸籍 住民基本台帳 消防

〔『地方自治入門』より引用〕

使われる。これは、日本が連邦制をとらず中央集権国家であることから当然の帰結とも言えようが、一長一短があり、地方政府にとって、自治の基本的制約となっているといえよう。地方自治体の規模や状況によって地方税収の水準に差があり、地方政府への更なる権限移譲と相まって、国税の移転により、地方政府の自主性を高めることが地方からは求められている。

一年間の大きな流れを見てみよう（図11）。地方自治体において、予算及び決算認定は首長と地方議会（兵庫県であれば知事と県議会）のやりとりの中で定まる。兵庫県では、当初予算は毎年十月ごろに、次年度の予算編成方針を決定し、各行政部局がこれに基づいて予算要求書を財政当局に提出する。その後、財政当局による予算要求の査定を経て、翌年二月中旬ごろまでに知事による最終の予算査定が行われ、予算書

第一章 高度経済成長とその終焉期の行財政



(注) 兵庫県では平成20年度(19年度決算)から9月議会に提出(19年度(18年度決算)までは11月議会に提出)

図11 当初予算編成・決算認定の流れ

(『一番やさしい自治体予算の本』を参照して作成)

と予算説明書を作成し知事の予算原案として議会に提出する。なお、地方財政は地方財政計画や国の予算と密接に関連しているため、これらの内容を踏まえて予算編成作業が行われている。兵庫県議会の定例会が年四回と定められたのは昭和三十一(一九五六)年であるが、兵庫県では、予算県会と呼ばれる二月定例議会の冒頭で当年度の補正予算を審議し、その後、次年度予算が審議される。また、全国的な不況を脱するための国の総合的な経済対策に呼応して、六月や九月、十二月の定例議会などで補正予算が審議されることもある。

これに対して、予算の執行の結果が決算である。決算は会計年度が終わって、会計管理者が出納整理期間終了後、知事に提出する。知事は監査委員の審査を受け、監査

委員の意見書を付けて議会に提出し、議会の認定を受ける。

兵庫県の歳入歳出
決算状況の概観

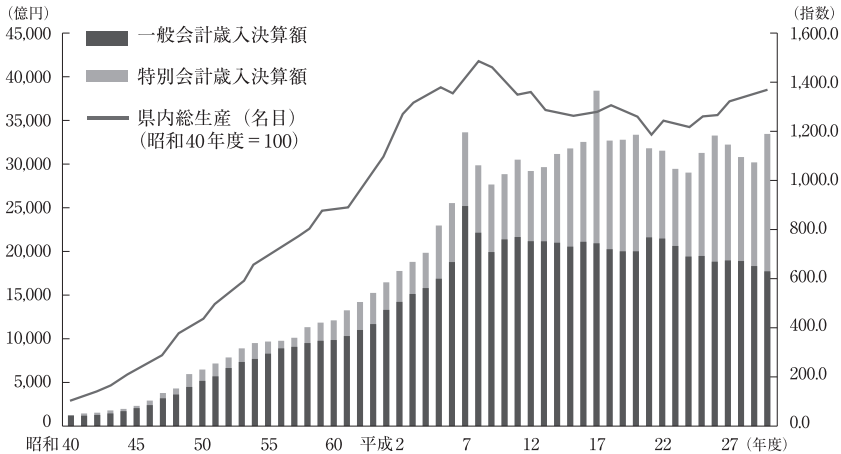
兵庫県は日本の縮図と言われている。広域自治体である都道府県の中でも県域は広く、ひょうご五国といわれるように多様な地域があり、取り組むべき行政課題も多岐にわたっている。例えば高度経済成長期においては過密化と過疎化に同時に対応しなければならなかった。

県財政の動向は、全国的な経済の動き、国の政策の流れ、他の自治体の対応にも左右される。昭和四十二年から五十四年度の大きな流れとして、高度経済成長を追いかけるように福祉国家化に伴う支出の増大が続いたが、四十八年の第一次石油危機でそのようなサイクルが止まり、財政危機を生んだ。さらに、安定成長に推移し、赤字国債解消のための一般消費税導入も頓挫したことから「増税なき財政再建」に向かっている。豊かさは企業や個人の活動によって自動的に実現するものではなく、求められるクオリティ・オブ・ライフ（生活の質）も上がっていく。すなわち、税収の大幅な自然増が行政需要拡大への対応を可能とした時代から、税収が間に合わなくても行政需要の拡大が続く時代へと一変していったのであった。

県の一般会計歳入決算額と特別会計歳入決算額をあわせた歳入決算額と県内総生産（名目）の推移をみると、ともに昭和四十年代からバブル期の平成の初め頃までは右肩上がりであり規模が拡大し、その後の基調となっている（図12）。

また、昭和四十年から五十四年度は、一般会計歳出決算額が兵庫県の人口の伸びを上回るペースで急激に増加している。そうした中、県においても昭和四十四年度から県民一人当たりの一般会計歳出予算額を広報するようになったが、四十四年度の三万一千九百八十八円（教育費一万一千九百五十五円、土木費七〇二六円など）が五十二

第一章 高度経済成長とその終焉期の行財政



歳入決算額は各年度の兵庫県決算書より作成。県内総生産(名目)は経済企画庁「県民経済計算報告:長期遡及推計」及び兵庫県民経済計算(平成11、21、26、令和元年度)の推計値に接続係数を乗じることにより各年度の推計値を接続させて作成。

図12 歳入決算額と名目県内総生産(昭和40年度=100)の推移
 (「兵庫県決算書」「県民経済計算報告:長期遡及推計」「兵庫県民経済計算」より作成)

年度には一一万七四一五円(教育費四万二五九九円、土木費二万二七円など)と一〇万円を超えるものとなった。次に、全都道府県(以下、全国)と比較した兵庫県の財政状況をみる。地方自治体の会計は、一般会計と特別会計に区分経理されているが、各団体の会計区分は一樣でないため、一般会計と特別会計の合計から公営企業会計を除いた一般行政部門の会計(普通会計)の歳入歳出決算額で比較する。

歳入決算に占める地方税の割合は若干上下しつつ昭和四十年度の四二・〇%(全国平均三〇・七%)から五十年度と五十三年度には全国平均を僅かに上回る三一・八%(二九・六%、二九・五%)にまで低下した。兵庫県はこの時期、四割強自治から三割自治に推移したのであった。ただし「三割自治」という言葉は実は正確ではない。地方自治体の財源不足や相互の不均衡を補うために国から交付される地方交付税は、県税とともに使い道を拘束されない「一般財源」と呼

ばれる。地方交付税の割合は昭和四十年に全国平均一七・四％に対して兵庫県六・九％と一〇ポイント程度低い状態が四十六年頃まで続いていたが、次第に割合が上昇し、五十三年には全国平均より一・三ポイント低いだけの一六・九％にまで上昇する。

これに対して、国庫支出金や県債は使い道が決められている「特定財源」と呼ばれる。県債は総額ではまだ大きいものではなかったが、歳入に占める割合では昭和四十年の七・五％（五・四％）から五十年の度の一七・二％（一一・二％）まで拡大し、五十四年度には一〇・八％（二〇・〇％）に引き戻した。

歳出決算を性質別にみると、昭和四十年から五十四年度まで全国平均とほぼ同じ規模で拡大していく中、人件費も一貫して拡大したが、歳出に占める人件費の割合では四十年の四六・一％から四十七年度の三六・九％まで低下し、そこから反転して五十四年度の四一・四％まで戻り、再び四〇％台を維持していく。全国平均を少し上回る割合で推移するが、昭和五十一年度は兵庫県が四二・九％、全国平均が四一・八％と最接近する。物件費の比重も全国平均を少し上回って推移していたが、五十年に全国平均を下回り、ほぼ全国平均で推移する。

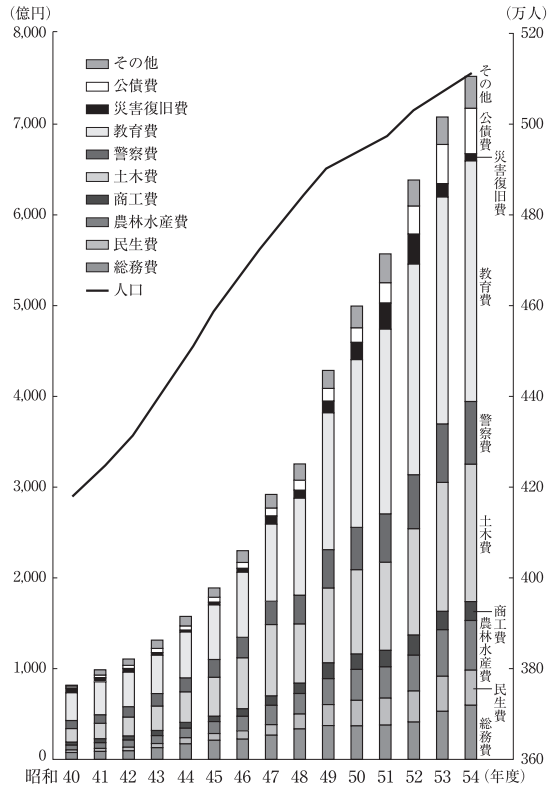
また、目的別の歳出決算をみると、教育費の割合が大きく土木費が追う（図13）。民生費が昭和四十七年度に五五・五％、四三億一〇五五万円の増加をみたのは、老人医療費の公費負担など老人福祉対策による。警察費が昭和四十年九・二％（六・七％）から五十四年度八・八％（六・八％）と全国平均が七％程度で推移する中、兵庫県は九％程度で推移している。

なお、財政力指数（基準財政収入額を基準財政需要額で除した三年間の平均値）は全国平均と比べて五〇年間を

ももある（六甲山系の治山治水事業はこの時以来国が行っている）。昭和四十二年七月十二日の兵庫県政百年記念祭

最後に災害復旧費にも注目しておきたい。昭和十三年の阪神大水害以来、兵庫県の歴史は災害との闘いで

支出の効果が短期で終わる消費的経費か、長期にわたる投資的経費かがある。県財政が拡大する中で、昭和四十年年度の行政投資額は一一七三億円であったものが、四十五年度に二九四五億円、五十年年度に八二四三億円、五十五年度に一兆二一九億円と大きく伸びていく。特に昭和四十年年度から四十五年度までの伸びは全国平均を上回っており、中身では生活基盤投資が伸びている。



人口は、昭和40年から49年は日本の長期統計系列（総務省統計局）の推計人口、昭和50年から54年は兵庫県統計書の推計人口に基づき作成。一般会計歳出決算額（目的別）は兵庫県決算書より作成。

図13 一般会計歳出決算額(目的別)と県の人口の推移
 (「日本の長期統計系列」「兵庫県統計書」「兵庫県決算書」より作成)

通して一貫して高い。財政力指数は一になれば均衡、一を超えれば収入超過を意味するが、そのような都道府県はほとんどなく、兵庫県も〇・八から〇・五の前後を推移している。とはいえ、全国的には比較的豊かな県であると見えよう。

もう一つの区分として、

典は九日の豪雨災害からの復旧もままならない中、知事以外の県職員が全員防災服に身を固める中で規模を縮小して行われた。鉄砲水などで一〇〇人の死者を出したこの災害は記録的な豪雨によるものであったが、人口、産業の都市集中など、社会構造の変化に起因するとみられた。災害復旧費は昭和四十一年度に一般会計予算の四・七%、四十二年度も三・六%、以後、一%台が四年続くも、四十七年度に三・二%となると五十三年度に二・一%となるまで二%以上で推移し（五十一年度と五十二年度は五・〇%と五・一%）、その後一二年間、二%未満で推移する。次に二%を越えるのは平成三年の豪雨災害（六・〇%）で、その後、六年間、再び高率が続く。

高度経済成長下

での県行政の拡大

兵庫県政百年を迎えた昭和四十二年は高度経済成長のただ中であつた。兵庫県は瀬戸内海沿岸部が太平洋ベルト地帯に位置し、その東部は阪神工業地帯を構成、さらに四十年には西部の播磨地区が工業整備特別地域に指定されていた。兵庫県は昭和三十一年に財政再建団体の指定を受け、二一億円の財政再建債を起債していたが、神武景気・岩戸景気による税収増に助けられて三十五年度末には完済し、財政再建計画を二年短縮して完了していた。その間、兵庫県知事は、昭和二十九年十二月から三十七年十月まで阪本勝が二期八年を務めた。阪本知事時代にはまた、公約として公営ギャンブルの廃止を行った。

その後も岩戸景気、オリンピック景気で経済は拡大し、一時的に終わった不況をこえると、いざなぎ景気が力強く展開した。金井元彦が昭和三十七年十一月から四十五年十一月まで二期八年、知事を務め、高度経済成長下で拡大する行政需要に対応していった。

その財源のうち、都道府県税は、特に法人二税（法人事業税・法人県民税）への依存度が高く、景気変動の影響を受けやすい。これを税収の伸長性というが、景気が良いときに大きく伸びる。ただし、景気が悪いときには大きく減るため、税収の安定性には乏しい。

高度経済成長期の県税は、対前年で二〇%、三〇%と伸び続けた。昭和四十二年二月の第一一三回（定例）兵庫県議会で、金井知事は「財源の許す限り積極的な施策を盛り込」んだと述べている。一般会計が初めて一〇〇〇億円を突破した大型予算であった。他方、ある県議は、審議の中で、三十一年時の苦境が忘れられない、中でも「県職員の待遇の低下については、見るに忍びないものがありました」と述べている。

昭和四十三年二月の第一一九回（定例）兵庫県議会で、金井知事から「でき得べくんば不交付団体になって自主財源を持って十分な仕事ができるようになりたい」と意欲が示されている。不交付団体とは自治体の財政需要を財政収入が上回り、国からの財政配分（地方交付税）を受けなくてよい団体である。大幅な予算の伸びにもかかわらず、大阪府、愛知県、広島県、京都府、福岡県と比較してまだ伸び率が低いという指摘もあった。また、治山治水対策費と道路整備事業費を前者が住民生活で後者が企業優先的として「先進社会主義国の実態は、大体五〇対五〇」なのに、兵庫県は二一・五対七八・五であるとも批判された。金井知事は前者が住民生活で後者が企業優先とは考えないと答えた。膨大な予算を前提として高度経済成長期らしいやりとりと言えよう。

兵庫県企画部広報課は昭和四十三年九月に第一回県政世論調査を実施している。そこでは、「自治意識」と題して、「みなさんから納めていただいた県税が、どのように使われているか、また県がどんな仕事をし

ているか、ということに関心をもっておられますか」が問われ、「関心をもっている」(三〇%)、「あまり関心をもっていない」(三四%)、「全然関心をもっていない」(二六%)、「わからない」(二〇%)という回答があった。続けて前二者に県税の使われ方や県の仕事の知識を主に何から得ているかが問われ、複数回答で、「新聞」(七三%)、「各市町の広報紙」(三二%)、「テレビ」(三〇%)、「ラジオ」(八%)、「県政クラブ」『ニューひょうご』(八%)、「地域、職域での集会や会合」(五%)、「ニュース映画」(五%)、「県政PR映画」(三%)、「その他」(二%)、「わからない」(六%)であった。

二 石油危機後の財政危機と回復

法人県民税の 超過課税導入

昭和四十五年に副知事から知事に当選した坂井時忠は、第一次石油危機が起こった四十八年暮れに法人事業税の超過課税について検討を始めるよう指示した。昭和四十年に入り、革新自治体が全国に広がっていたが、四十二年に誕生した美濃部亮吉みのべりやうきち東京都知事は石油危機を前に自主課税の強化を検討し始めていた。これは東京都だけの問題でも革新自治体と保守政府の闘いでもなく、高度経済成長が鈍化し、安定成長が見込まれる中で、なおも増え続ける行政需要に地方財政の財源が追いついていないという問題であった。

坂井知事は昭和四十九年二月の県議会で説明し、三月には「法人事業税の超過課税に関する決議案」が全会一致で採択された。昭和四十八年七月には国でいわゆる「買い占め・売り惜しみ規制法」が制定されたように、石油危機後には公害問題などとともに、企業の社会的な責任を求める風潮が高まり、知事と県議会は

働く青少年の施設作りで

企業に超過課税

兵庫県が決定 税法上議事も



写真 13 新聞新開 昭和49 8月9日 朝日新聞 税超過課 民施新 人実日 (1974)

ともに法人事業税の超過課税の導入に積極的であった。

ところが、自治省は消極的であった。ある自治体単独の超過課税は他の自治体の税収を減らし、問題があったのである。そこで兵庫県は、東京都の実施した法人事業税の超過課税をひとまず見送り、四十九年九月、より影響が少ない法人県民税の超過課税を全国で初めて導入することを発

表した。知事は企業の地域での社会的責任を説き、「地域社会発展のための寄付的なもの」と説明したが、新間では「大企業のもうけすぎを吸い上げ」と報じられた(写真13)。勤労青少年の文化・スポーツ・レクリエーション(CSR)施設の整備を目的に十月一日以降の事業年度分から適用し、昭和四十九年から五年間の臨時措置とした。この年の県政一〇大ニュースには「法人県民税一%上乘せ課税」と「開発者負担を条例化」があがっている。この法人県民税の超過課税は、その後も継続し延長を重ねていくことになる。

このような措置の必要性は知事の昭和五十年年度予算の議会説明にもうかがえる。坂井は、二月定例議会で「五十年度の財政は、人件費などの義務的経費及び物価騰貴による諸経費の増加に対し、高度成長下と異なり、税の大幅な増収が望めなくなったため、県民生活の安定と福祉の充実に重点を置きつつ、生活関連以外の公共投資は控え目にするなど、財源の重点的かつ効率的な配分に努めた」と述べた。

昭和五十年の

県財政危機

ところが危機は予想外のスピードで進んだ。国政では昭和五十年四月の閣議で税収の不足が報告され、兵庫県でも昭和四十九年の実質収支は二〇年ぶりとなる九億五二〇〇万円の赤字

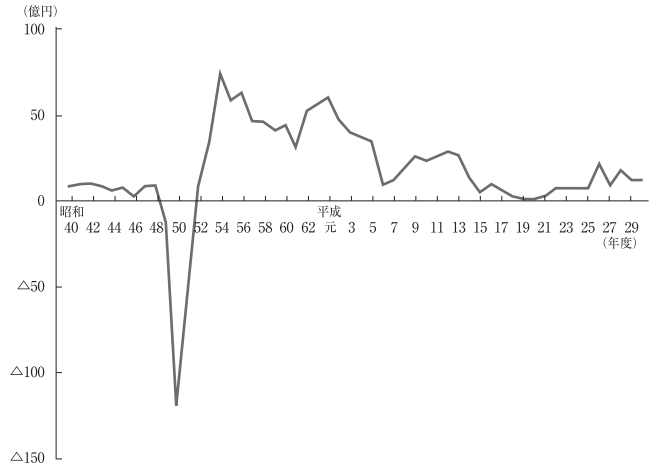


図14 実質収支の推移
〔「都道府県決算状況調」より作成〕

で、これを補填してさらに従来どおりの事業執行を行えば五十年程度には四五〇億円程度の財源不足が見込まれた。これは義務的経費の増大に対して、不況による県税の大幅な落ち込み、なかでも兵庫県の特徴として鉄鋼や造船といった重厚長大型の産業構造に起因すると考えられていた。実質収支の推移を見ればこのときの危機がいかに深刻であったかが分かる(図14)。不交付団体化の夢はおろか財政再建団体への転落が目前に迫っていた。

六月三十日、県は財政緊急事態宣言を行い、財政緊急対策要綱を発表した。坂井知事は朝八時半に管理職全員を県庁に隣接する県民小劇場に緊急招集して訓示を行い、続く部長会で要綱を正式決定した。月初から内部で行財政の総点検が行われており、事業予算の二〇％を執行保留措置に、知事など三職並びに管理職の給与、手当を一〇～二〇％カット、行政経費の二〇～三〇％を節約する方針が示された。一例をあげれば、内部書類は手書きすることが指示され、冷房時間は午後四時に繰り上げられた。

財政危機が県庁内部だけで解決できるわけもなく、手数料の値上げなど県民負担の増加、更に国の協力と配慮が必要であった。坂井知事と県議会議長らは翌一日に上京、県選出国会議員らに協力を求め、更に自治

第一章 高度経済成長とその終焉期の行財政

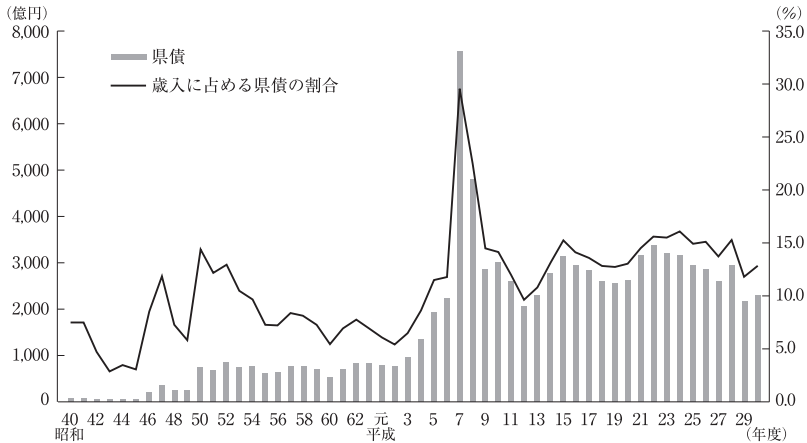


図 15 県債及び一般会計歳入に占める県債の割合の推移
 (〔兵庫県決算書〕より作成)

省など関係省庁に陳情を行った。

県は、坂井知事を本部長に行財政緊急対策本部を設置し、財政危機下での次年度予算編成に向けた作業を本格化させた。緊急対策本部には、財源対策、行政点検、広報の三班を設け、全関係部長をメンバーとした。財源対策班は県立高校の授業料値上げなど各種使用料・手数料の改定を審議し、行政点検班は不要不急の事業や組織の検討を行い、広報班は県の厳しい行政事情を説明することで、手数料の引上げなど負担の増加に県民の理解を求めた。

危機克服の努力
 — 財政健全化計画 —
 十月の県議会での代表質問では、見送られ

十一月に坂井知事が東京、大阪に次ぐ三番目の実施方針を決めた。東京、大阪は革新自治体であり、兵庫県はそうではない。また、兵庫県は地方交付税を受け取っていることから国とのより丁寧なすりあわせが必要であった。昭和五十一年二月の定例議会に兵庫県税条例の改正案が上程され、三月十一日に全会一致で可決成立、四月からの実施となった。五十一年から五年間

表11 行財政改革の状況

年度	項目	件数・金額
昭和51	補助金の廃止、整理、合理化	66件 △6,208百万円 (廃止31件△2,990 減額35件△3,218)
	一般行政経費の節減	△1,236
	事務事業の行政点検	805件 △19,100
52	一般行政経費の節減	△1,846
53	一般行政経費の節減	△1,879
54	事務事業の見直し	123件 △5,010 (54年度 96件△2,990 55年度以降27件△2,083)
	一般行政経費の節減	△3,750

(兵庫県資料より作成)

化債や県税の落ち込みに伴う減収補てん債によって財政再建団体への転落を危ういところで免れることになった(写真15)。

なお、昭和五十年の財政危機を乗り越えて以降も、県は行財政改革を「終わりなき課題」と位置づけ、事務事業の見直し、補助金の整理、一般行政経費の節減などの方法によって、取組を進めていった(表11)。

黒字回復と景気浮揚への取組 昭和五十年年度決算は一〇六億七四〇〇万円の赤字となつた。国では、地方自治体のやむにやまれぬ

取組に対して、五十年には地方税法を改正し、法人事業税の制限税率を定めた。昭和五十一年には自動車税、軽自動車税にも制限税率を適用し、固定資産税の不均一課税は自治体ではできないとする通達を出した。

財政危機は国と県にとどまらず市町にも共通していた。兵庫県には自治省から財政指導を受ける顔だけでなく、県内市町の財政指導を行うもう一つの顔がある。昭和五十年に三七億円の赤字を出した西宮市は県地方課の厳しい財政指導を受けたという。「地方課が何日間も乗り込んで来て、それが自治省そのものという印象だった。国への陳情すら、地方課を通してやらせるんだから。市長に対する『後見人』という意識が強い」と奥五^{おくごいち}一西宮市長は語っている(『兵庫県レポート』)。

県の昭和五十一年決算は四八億六七〇〇万円の赤字にとどまった。すると一転して、昭和五十二年予算は景気浮揚に重点を置いて再び積極型となる。一般会計で一九・九%の伸びで、国の地方財政計画の伸び率一四・二%を大きく上回っている。昭和五十二年には黒字回復を果たした。昭和五十三年度予算でも一般会計で一五%の伸びであったが、県債は七一四億円で当初予算の歳入での構成比が初めて一〇%台にのった。地方交付税の増額確保を行い、公共事業を積極的に行った。また、昭和五十三年に、より弾力的な財政運営を図るため県債管理基金を設置した。

昭和五十三年十月の選挙では坂井知事が三選を果たした。昭和五十四年度当初予算は、一般会計七五〇四億九七〇〇万円、特別会計一九八億四六〇〇万円、公営企業会計八三三億八二〇〇万円で、総額が一兆三二五億二五〇〇万円となり、初めて一兆円を超した。景気浮揚と雇用の拡大につながる公共事業を大幅に増やし、職員定数は抑制に努めた。再び地方を揺るがす出来事として昭和五十四年一月には第二次石油危機が起こるが、その影響は第二編に譲りたい。