

90年代の公共投資政策と地方交付税*

－財政支援措置の効果に対する実証分析－

2004年11月30日

田中宏樹
(同志社大学政策学部助教授)

* 本稿を執筆するにあたり、関西大学経済学部 of 林宏昭教授から貴重なコメントをいただいた。また、財団法人関西社会経済研究所の武者加苗さんには、データの入力にあたって協力いただいた。ここに、記して感謝の意を表したい。

－要約－

本稿では、90年代に進められた「地域主導の地域づくり」をスローガンとする地方での公共投資政策に焦点をあて、政策誘導のために用いられた財政支援措置の実態とその効果について、実証分析を行った。

具体的には、地方交付税の算定方式の1つである事業費補正に着目し、その仕組みや運用の実態を解明した。その上で、事業費補正も含めた地方交付税による財政支援措置が、所期の目的を十分達成しえたかどうかを、基準財政需要額と一般財源充当決算額の対比による一般財源レベルでの比較によって評価した。その結果、以下の点が明らかとなった。

まず、地方単独事業の充実・拡大を目指して、90年代初頭から地方財政当局による財政支援措置の充実・拡大が図られる中、地方自治体の地域づくり施策をバックアップすべく、事業費補正に代表される地方交付税が積極的に活用されてきた実態が明らかとなった。

こうした財政支援措置が所期の目的を達成し得たかどうかを計画と決算とを対比することで検証したところ、都道府県、市町村それぞれの合計値で見た場合、90年代初頭を境に（投資的経費＋公債費について）計画と決算との開きが生じ始め、最近年までその傾向が続いていたことがわかった。

また、都道府県を財政力の違いをもとに5つのグループにわけ、グループ毎に計画と決算のかい離が生じているかを見たところ、最も財政力の高いグループにおいて、決算が計画を下回る傾向が認められる一方、平均以下の財政力をもつグループでは、計画と決算との間に大きな開きは認められないことが判明した。

さらに、市町村を団体規模別に大都市、都市、町村の3つに分類し、それぞれについて計画と決算のかい離が生じているかを見たところ、いずれのレベルでも1990年代初頭より、計画と決算とのかい離が生じており、中でも町村のそれが最も大きいことが判明した。

以上より、90年代に地方財政当局が進めた財政支援措置は、都道府県に対するものについては、財政力の高い団体に対しては、地域の実情にあわない面があったと考えられる一方、財政力が平均以下の団体に対しては、決算が計画にほぼ追随していることから、一定の効果があったと判断される。

その一方で、市町村に対する財政支援施策は、主要な支援対象であった町村について実情にそぐわない面が確認されることから、「地域主導の地域づくり」という政策目的を実現する手段として、十分には機能していなかったと考えられるのである。

地方債の累増や交付税特会の赤字拡大に象徴される地方財政の悪化は、90年代における地方の歳出総額の拡大に負うところが大きい。なかでも、歳出総額の3割弱を占める投資的経費は、90年代半ばに一時32.9兆円とバブル崩壊以前(1989年度)の1.5倍に膨らみ、歳出膨張の主たる要因となってきた。

こうした投資的経費の拡大は、地方への財政移転や信用補完を目的とする地方財政制度によって支えられてきたと考えられる。政府は、地方の主体性の発揮と財政規律の回復を目指して、現在「三位一体改革」に取り組んでいるが、投資的経費についても、使途に対する地方の裁量権の拡大と歳出額の抑制を目指した構造改革が叫ばれている。

地方財政の新たな制度設計について、より精緻な議論を行うためには、地方財政制度の功罪に対する理論的な解明とともに、制度運用の実務に対する実証的な検証が必要不可欠である¹。投資的経費の見直しについても、歳出の拡大と財政措置との因果関係の解明なしに、制度改革の議論を深めることには限界があるといわざるを得ない。

本稿では、現在の地方財政の改革論議に不可欠と思われる理論および実証研究のうち後者に焦点をあて、90年代における投資的経費の拡大と財政措置との具体的な因果関係を、制度運用の実態に立ち入ることで実証的に解明する。

具体的には、まず、投資的経費の代表格である公共投資について、90年代における特徴を投資主体や経費負担の関係から検証する。

次に、90年代の公共投資の実施を支えた財政措置のうち、基準財政需要額の算定方式の1つである事業費補正について、データをもとにその実態を検証していく。

さらに、公共投資への財政措置が、90年代を通じて所期の目的を達成し得たかどうかを実証的に解明すべく、地方財政計画および地方交付税算定に関するデータと、地方自治体の決算データとを比較する。

最後に、一連の分析結果を踏まえ、地方交付税を含めた地方財政制度の改革の方向について若干の私見を述べる。

本稿の構成は、以下のとおりである。Ⅱ節では、地方自治体の普通建設事業費に焦点を

¹ 前者については、近年、地方財政に対する理論的な研究が精力的に進められており、例えば地方交付税を分析の対象とした代表的な研究として、田近・油井・佐藤(2001)、赤井・佐藤・山下(2003)らがある。これに対し、後者については、例えば岡本(1995)および岡本(2002)があるが、それらは実務家による制度解説に主眼がおかれ、制度の実態を客観的に考察・検証したものは少ない。

あて、経費負担別や事業主体別の事業費の推移をみることで、地方における公共投資の実態を検証する。

Ⅲ節では、公共投資への財政支援措置の1つである事業費補正を取り上げ、1988～2003年度までの活用の実態について、地方交付税算定に関するデータをもとに解明していく。

Ⅳ節では、自治体の一般財源所要歳出額（基準財政需要額）に関する計画ベースのデータと、一般財源所要歳出決算額を時系列で比較・検討し、公共投資への財政措置が90年代を通じて所期の目的を達成し得たか否かを考察する。

Ⅴ節では、本稿の分析結果を総括し、それをもとに制度改革に対する私見を述べる。また、分析に残された問題を指摘するとともに、今後の研究の拡張の方向性について述べる。

90

表－1は、経費負担別の行政投資額²の構成比の推移を、国と地方でみたものである。これによると、80年代前半に4割強を占めていた国の行政投資が、80年代後半から90年代半ばにかけて3割台にまで減少、最近年にかけてやや比率を戻しつつあるものの、趨勢的には地方の行政投資の比率が高まってきていることがわかる。

次に、地方の公共投資に相当する普通建設事業費の推移について、図－1をもとにみていくことにしよう。図－1は、1985～2001年度における普通建設事業費のうち、国直轄事業、補助事業、地方単独事業それぞれの決算額を時系列でみたものである。これによると、1988年度を境に補助事業と単独事業の順位が逆転し、以後、最近年まで単独事業が補助事業を上回る状況が続いていることがわかる。

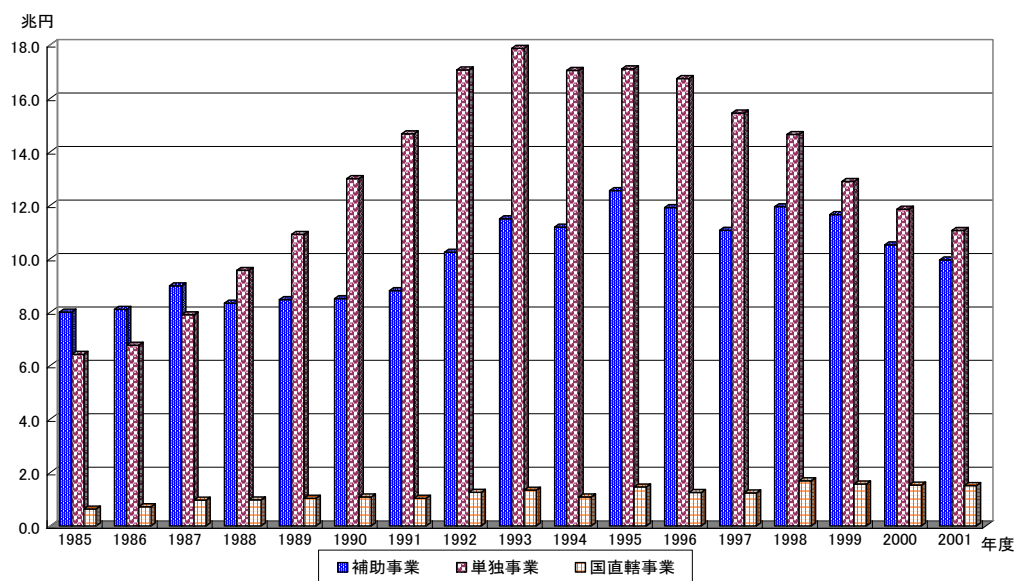
単独事業がピークであった1993年度の値を、（補助事業と単独事業の順位が逆転する前の）1987年度と比べると、その額は7.9兆円から17.8兆円と実に2.2倍にまで膨らんでいた。最近年にかけて、単独事業の規模自体は低下傾向にあるものの、1987年度と2001年度との比較では、補助事業が約1.1倍（8.9兆円から9.9兆円）なのに対し、単独事業は約1.4倍（7.9兆円から11.0兆円）となっており、1987年度には44.3%であった普通建

² 経費負担別とは、事業費の負担区分に基づいて行政投資の帰属先を決定したものである。この区分に基づけば、地方への国庫支出金分は国に、地方財源分は地方に計上されるため、事業費の負担割合を主体性の尺度とみなす観点からは、国と地方の比率をみる適切な指標であると考えられる。

年度	国	地方
1981	43.5	56.6
1982	42.9	57.1
1983	42.8	57.2
1984	41.5	58.5
1985	40.5	59.6
1986	38.7	61.3
1987	37.1	62.9
1988	32.5	68.4
1989	32.2	68.0
1990	31.0	69.0
1991	31.1	68.9
1992	33.3	66.7
1993	34.8	65.2
1994	34.2	65.8
1995	35.5	64.5
1996	34.9	65.0
1997	34.7	65.3
1998	36.9	63.1
1999	38.3	61.8
2000	38.6	61.4

注) 専売公社、電電公社および国鉄の投資額は除く

資料) 『行政投資実績』(地方政策研究会)



資料) 『地方財政白書』(総務省)

設事業費に占める単独事業の比率も、2001年度には49.1%にまで上昇しているのである。

表－1 および図－1 から確認できたのは、日本の公共投資が趨勢的にみて、国から地方へと比重を移しつつあり、80年代後半からは補助事業に代わって地方単独事業が、地方の公共投資を先導してきたという点である。別の表現を用いるならば、「地方主導かつ単独事業主体」が、80年代後半以降の公共投資を特徴づけるキーワードといえよう。

では、「地方主導かつ単独事業主体」という公共投資の実態は、いかなる政策意図をもとに、どのような政策手段をもって作り出されていったのであろうか。紙面の制約上、本稿ではその包括的な考察にまで立ち入ることはできないが、こうした状況を生み出す1つのきっかけとなったのが、1987年6月に竹下内閣によって閣議決定された「第四次全国総合開発計画（四全総）」と、同内閣が唱えた「ふるさと創生」を両輪とする、地域づくり施策充実路線の追求であったと考えられるのである。

四全総では、「国土の均衡ある発展」をコンセプトに、東京一極集中の打破を目指す多極分散型国土の形成が志向された。その具体策として、地域の潜在力を引き出す基盤としての交通、情報通信体系の整備の必要性が叫ばれたが、これが地域の個性を活かすというふるさと創生の発想と結びついて、補助事業ではなく地方単独事業によるインフラ整備拡大への道を開いていったと考えられる。

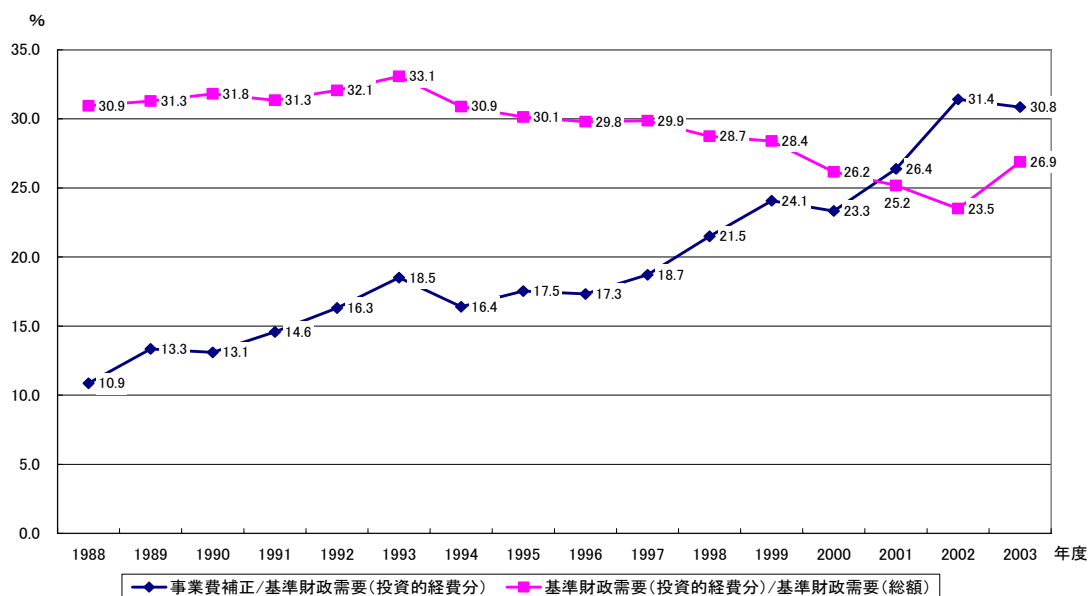
1988年度に創設された「自ら考え行う地域づくり事業」（いわゆる1億円事業）は、ふるさと創生の目玉事業として話題となったが、同年度にはインフラ整備を主体とする「ふるさとづくり特別対策事業」が創設され、ソフト・ハード両面から主体的な地域づくりを支援する体制が整えられていった。特に注目すべきなのは、一連の地域づくり施策に対する財政措置として、事業費補正の拡充を中心とする地方交付税の積極的活用が図られていったという点である。Ⅲ節では、その点について具体的に検討していくことにしよう。

事業費補正とは、普通交付税の算定において、公共投資に対する地方負担額の多寡を基準財政需要額に反映させる算定方式である。もともとは、客観的な統計数値をもとに、投資的経費の必要度を算定できない新規の投資需要（港湾の新設等）を算定するため、1963年度に採用されたものであったが、事業量の多寡をほぼダイレクトに基準財政需要に反映させることができるため、財政力の弱い地方団体に対し、客観的な統計数値では達成しえ

ない手厚い交付税の配分を実現する手段として機能してきた色彩が強い。

事業費補正を通じた地域づくり施策に対する財政措置は、1984 年度に創設された「まちづくり特別対策事業」への元利償還金の算入―すなわち事業費の 75%までを起債で充当し、財政力に応じてその元利償還金の 30～55%を後年度の地方交付税で措置する―を通じて実施されていた。しかし、1988 年度からは当該年度の地方負担額 25%のうち 15%分についても、同一年度の普通交付税の算定に反映させる「当該年度事業費補正」が加わり、財政措置が一層手厚く実施されるようになったのである。この結果、地方団体は最大で事業費の 56%（75%×55%+15%）の財政措置を受けることが可能となり、従来にも増して地方単独事業を実施しやすくなったと考えられるのである。

図－2 は、投資的経費に関わる基準財政需要に占める事業費補正の比率の推移をみたものである。これによると、当該年度事業費補正が始まった 1988 年度以降、その比率はほぼ上昇の一途をたどっていることがわかる。最近の数年間を除いて、基準財政需要総額に占める投資的経費に関わる基準財政需要の比率の低下が極めて緩やかであったことから、事業費補正が基準財政需要算定において、その役割を増していった実態が確認できよう。

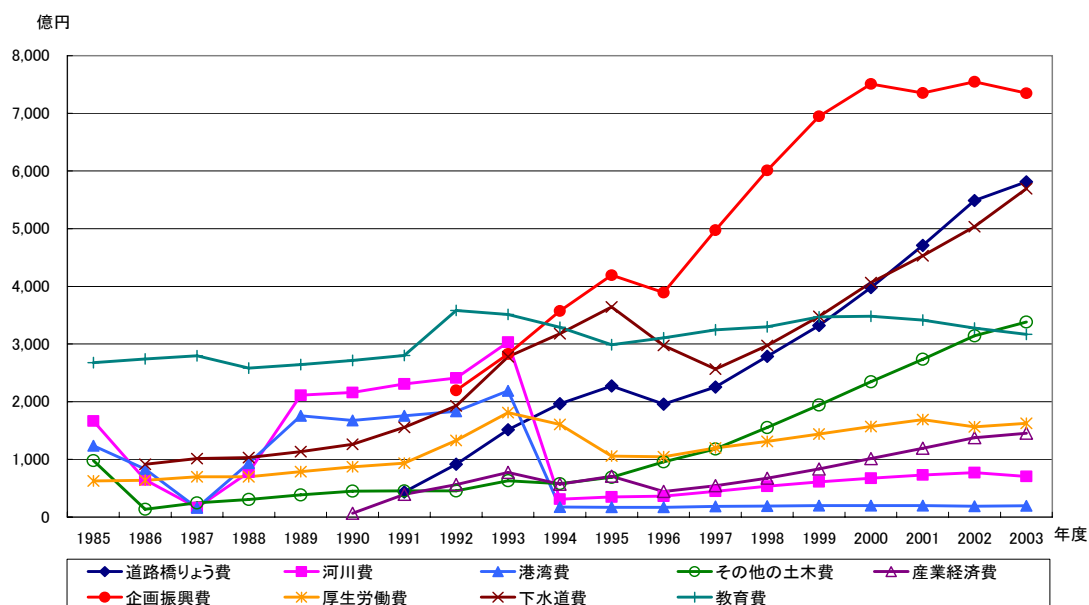


資料)『地方交付税等関係係数資料』(総務省自治財政局)

事業費補正による財政措置のスキームは、「ふるさとづくり特別対策事業」を引き継いだ「地域づくり事業」（1990 年度創設）および「ふるさとづくり事業」（1993 年度創設）にも踏襲され³、地域主導の地域づくりの名のもと、全国各地で体育館や運動場といったスポーツ・リクレーション施設、図書館や美術館、音楽ホールといった教養・娯楽施設、コミュニティ広場や研修センター、温泉といった住民保養施設等が次々と整備されていった。

さらに、このスキームの適用は、港湾や河川といった補助事業に係る地方負担分（いわゆる補助裏）に加え、補助・単独組み合わせ事業（地方特定道路整備事業や地方特定河川等環境整備事業等⁴）にも拡張され、地域づくり施策として考えられうるほぼすべてのインフラ整備への財政措置が用意されていったのである。

図－3 は、1985～2003 年度における事業費補正の内訳をみたものである。これによると、企画振興費、道路橋りょう費、下水道費が大きく伸びていることがわかる。このうち、



資料)『地方交付税等関係係数資料』（総務省自治財政局）

³ 事業費の 75%を地域総合整備事業債（地総債）で充当し、その元利償還金の 30～55%を後年度の地方交付税で措置するとともに、15%分を当該年度の地方交付税で措置するというものであった。

⁴ 地方特定道路整備事業については、都道府県道や市町村道の新設・改良が、地方特定河川等環境整備事業については、河川敷内、堤等に整備する緑地、公園、運動場、遊歩道等が対象事業とされた。両事業とも、補助事業と組み合わせて実施される地方単独事業である。

企画振興費は先述したふるさと関連施策に、道路橋りょう費は大半が地方特定道路整備事業に、それぞれ対応する費目であることから、主として企画振興費および道路橋りょう費を主軸に、単独事業拡大のための財政措置が拡充されていったことが確認できよう。

両費目に対応する事業への当該年度事業費補正は 1996 年度より廃止され、事業費 15% 分については財源対策債（建設地方債）に振り変えるとともに、その元利償還金の 80% を後年度の地方交付税で措置する方式へと改められた（図－3 において、1996 年度に企画振興費および道路橋りょう費の数値が低下している一因と考えられる）。これにより、従前の手厚い財政措置はやや縮小されたものの、財政措置のスキーム自体に大きな変更が生じたわけではなく、1996 年度以降も地域づくり施策の充実路線が継続されていったのである。

では、Ⅲ節で焦点をあてた地方交付税を通じた財政措置は、所期の目的を達してきたといえるのであろうか。この点を解明すべく、本節では地方自治体の歳出額に関する計画ベースのデータと、歳出決算額を時系列で比較・検討する。

具体的には、地方自治体の一般財源所要額に相当する基準財政需要額と、実際の歳出に充当された一般財源の額とを、歳出費目毎の構成比で比較し、（地方交付税や事業費補正に関連する）一般財源ベースにおいて、計画と決算のかい離が生じているかを検証する。

ここでは、地方自治体の一般財源所要額に相当する基準財政需要額と、実際の歳出に充当された一般財源の額とを、歳出費目毎の構成比で比較することで、（地方交付税や事業費補正に関連する）一般財源ベースにおいて、計画と決算のかい離が生じているかを実証分析することで、地方交付税制度を通じた公共投資支援措置の妥当性を評価・検証する。

図－4 は、以下の分析において比較の対象とした計画および決算における一般財源所要額の概念を整理したものである。これによると、計画ベースでの一般財源所要額は、基準財政需要額、留保財源および特別交付税の和として表され（図－4（b）＋留保財源＋特別交付税）、その財源として普通交付税、特別交付税、地方税、地方譲与税、地方特例交付金（H11 年度より）が充当されていることがわかる（図－4（a）部分）。

一方、決算ベースでの一般財源等所要額には、普通交付税、特別交付税、地方譲与税、地方特例交付金に加え、地方税および手数料・使用料が充当されていることがわかる（図－４（c）部分）。計画ベースとの違いは、決算ベースでの地方税には超過課税、法定外普通・目的税、および地方税の臨時分（都道府県税である入猟税、市町村税である都市計画税、入湯税、水利地益税）が含まれる点と、手数料・使用料の一部が充当されている点である。

a							
b							
	(c)	(d)					
(e)							
f							
	(g)	(h)					

一般財源所要額について、計画と決算との比較を行う場合、その対象は、図－４の（b）と（f）となる。両者の額は、先述したように充当される財源の構成に若干の違いがあるため一対一では対応しないものの⁵、経常経費、投資的経費といった歳出費目毎の構成比で比較すれば、計画ベースと決算ベースでのかい離の状況を、かなりの的確に把握できると考えられる。

そこで、計画および決算それぞれについて、費目別歳出の一般財源所要総額に対する比率を時系列で計測し、その値を比較することとした。ただし、計画ベースと決算ベースで概念が一致した費目別歳出同士を比較するため、図－４の（b）および（f）の中で、投資

⁵ こうした財源構成の違いに加え、基準財政需要額には特別交付税および留保財源分が含まれないことから、計画ベースと決算ベースの一般財源所要額は一致しない。

的経費と公債費とを合わせたもの $((c) + (d) / (b))$ および $(g) + (h) / (f)$ を、計画と決算それぞれで比較した⁶。

実証分析は、都道府県、市町村それぞれの合計額について、計画と決算とを比較したマクロ分析と、東京都を除く 46 都道府県を財政力に応じて 5 つのグループに分けるとともに、市町村を大都市、都市、町村の 3 つに分類し、それぞれのグループについて計画と決算とを比較したミクロ分析を行った。分析に用いたデータは、以下のとおりである。

マクロ分析については、計画値として総務省自治財政局による「地方交付税等関係係数資料」各年度版に収録されている費目別基準財政需要額の値を、決算値として総務省の「地方財政白書」各年度版に収録されている一般財源の充当状況の値を、それぞれ 1985～2002 年度まで用いて行った。

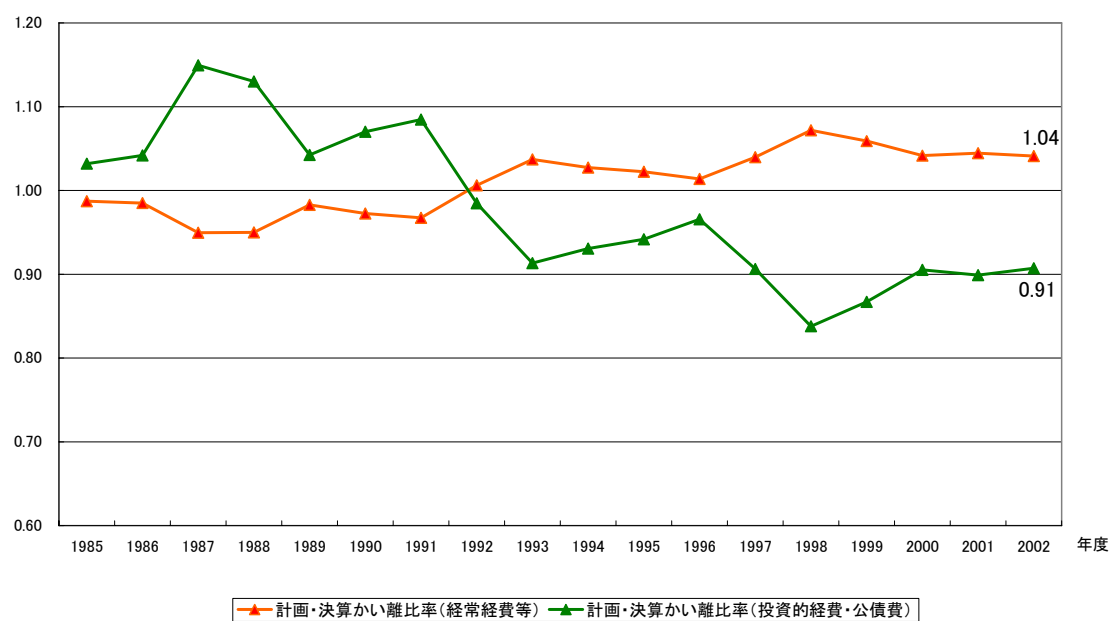
ミクロ分析については、計画値として先述した「地方交付税等関係係数資料」に収録されている都道府県別費目別基準財政需要額および市町村団体別基準財政需要額の値を、決算値として都道府県別費目別歳出充当一般財源等額および市町村別費目別歳出充当一般財源額を、総務省自治財政局財務調査課にデータ照会することで入手し、それぞれ 1985～2002 年度までの期間について分析を行った。

まず、都道府県計、市町村計のマクロレベルでの計画と決算の比較から見ていくことにしよう。

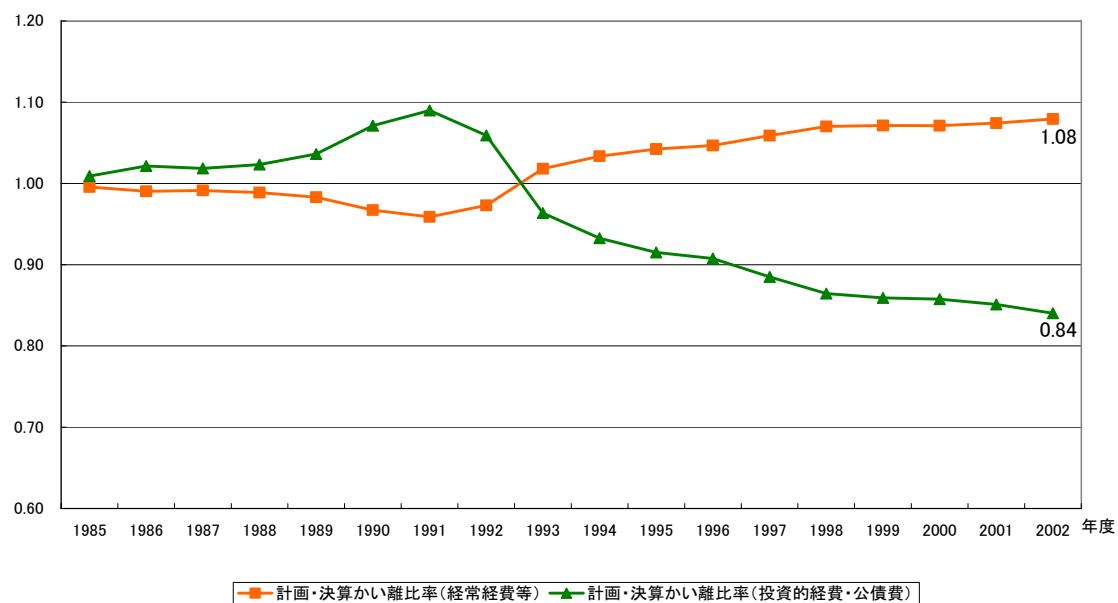
図－5、図－6 は、それぞれ都道府県、市町村のそれぞれについて、経常経費等ならびに投資的経費＋公債費の一般財源所要総額に占める構成比の比（決算／計画）を、1985～2002 年度までの時系列で比較したものである。ここで、計画・決算かい離比率とは、計画の構成比に対する決算の構成比を表しており、その値が 1 より小さ（大き）ければ決算が計画を下回って（上回って）いることを示す。

これによると、都道府県では 1992 年度より計画・決算かい離比率が、投資的経費＋公債費で 1 を下回る一方、経常経費等で 1 を上回っている。また、市町村では 1993 年度よ

⁶ 決算ベースの公債費は、基準財政需要額の算定において、公債費と投資的経費にそれぞれに振り分けて算入されているため、計画と決算で比較のベースを合わせるために、投資的経費＋公債費での比較を行うことにした。なお、基準財政需要額の算定上、その他の費目として扱われているもの（緊急地域経済対策費等）は、決算ベースの概念に近似する費目に振り分けを行った。



資料：「地方交付税等関係係数資料」各年度版（総務省自治財政局）、「地方財政白書」各年度版（総務省）



資料：「地方交付税等関係係数資料」各年度版（総務省自治財政局）、「地方財政白書」各年度版（総務省）

り計画・決算かい離比率が、投資的経費＋公債費で1を下回る一方、経常経費等で1を上回る状況が続いている。投資的経費＋公債費で比較した場合、都道府県のかい離比率は年度により上下しているのに対し、市町村のそれは一貫して減少傾向にある。さらに、2002年度の値を比較すると、都道府県が0.91に対し市町村が0.84と、市町村の方が大きい。

以上より、マクロレベルで見た場合、都道府県、市町村どちらについても、90年代初頭を境として、投資的経費＋公債費に関して、計画と決算との開きが生じ始め、最近年までその傾向が続いていたことがわかった。加えて、都道府県と市町村で比較した場合、計画と決算との開きは、市町村でより大きいことが確認された。

Ⅲ節で述べたように、90年代初頭は、「地域主導の地域づくり」をスローガンに当該年度事業費補正方式等を代表とする地方単独事業支援施策の充実が図られていた時期にあたる。具体的には、1990年度創設の「地域づくり事業」や1993年度創設の「ふるさとづくり事業」などを通じて、ハード主体の財政措置が施されていった。

こうした背景のもと、計画値である基準財政需要額（投資的経費＋公債費）が増加していったことは容易に想像されるが、一方で決算値がその伸びに追いついていなかったことで、計画と決算とのかい離が広がっていったと考えられる。このことは、マクロレベルで見た場合、公共投資を主軸とする地方財政局主導の地域づくり施策が、地方自治体の実情にそぐわない面があったことを物語るものだと判断されるのである。

Ⅳ－2では、都道府県、市町村それぞれの合計値で、計画および決算レベルでの一般財源所要額の比較を行った。ここでは、都道府県については財政力の違いをもとに、市町村については団体規模別（大都市、都市、町村）にそれぞれグループ化し、グループ毎に計画および決算を比較する。

まず、都道府県についてのミクロ分析からはじめる。対象とする都道府県は、分析期間である1985～2002年度の間、継続的に不交付団体であった東京都を除く46都道府県である。これを、財政力指数を基準に5つのグループに分け⁷、それぞれのグループについて、

⁷ グループ化の内訳は、以下のとおりである。

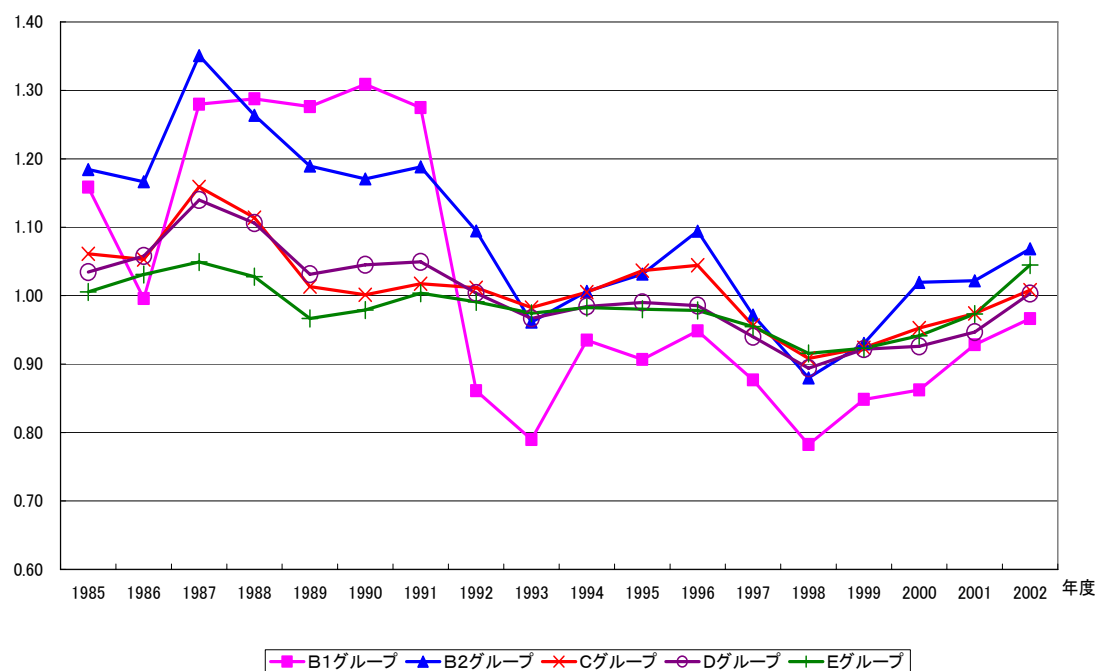
B1グループ；財政力指数が0.7以上1未満の団体（愛知、神奈川、大阪）

B2グループ；財政力指数が0.5以上0.7未満の団体（静岡、埼玉、千葉、福岡、京都、兵庫、茨城）

Cグループ；財政力指数が0.4以上0.5未満の団体（群馬、栃木、広島、宮城、三重、滋賀、岐阜、長野）

投資的経費＋公債費に関する計画・決算かい離比率を、時系列で計測した。その結果を示したものが、図－7である。

これによると、すべてのグループについて、1997年度以降、計画・決算かい離比率が1を下回っていることが確認できる。ただし、1996年度以前については、1992年度よりB1グループが、1993年度よりDグループ、Eグループが1を下回っているのに対し、B2グループとCグループは1を上回っている。



資料：「地方交付税等関係係数資料」各年度版（総務省自治財政局）

さらに、90年代初頭より計画・決算かい離比率が1を下回り始めたB1、D、Eグループにおいて、最もかい離比率が大きい（1を下回っている）のはB1グループであり、D、Eグループともに、1996年度までは1を若干下回る程度である。

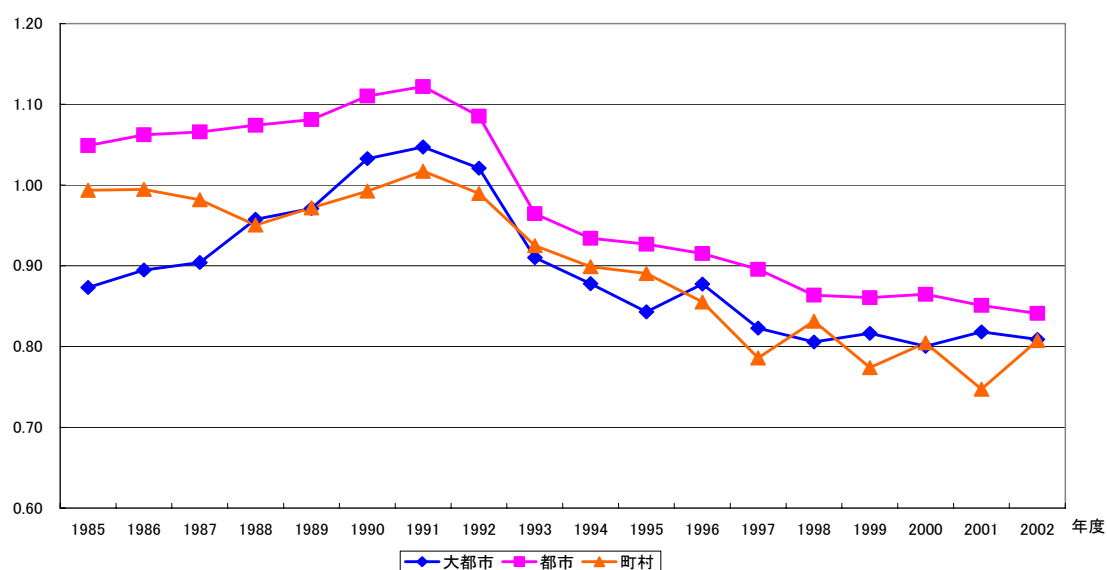
Dグループ；財政力指数が0.3以上0.4未満の団体（岡山、福島、石川、新潟、香川、山口、富山、北海道、奈良、福井、愛媛、山梨、熊本）
Eグループ；財政力指数が、0.3未満の団体（山形、大分、鹿児島、佐賀、岩手、青森、徳島、宮崎、和歌山、長崎、沖縄、秋田、鳥取、島根、高知）

以上より、マクロ分析において確認された 90 年代初頭からの計画と決算の開きも、ミクロレベルにおいては、グループ毎に違った傾向を持つことが確認できる。すなわち、最も財政力のある B 1 グループにおいて、決算が計画を下回る傾向が認められる一方、中レベルの財政力をもつ B 2、C グループにおいては、90 年代に入ってもなお決算が計画を上回る状況が続いていた。さらに、財政力の低い D、E グループにおいては、分析期間を通じて、相対的な意味で、計画と決算との間に大きな開きは認められない。

このことから、都道府県レベルに関する地方財政当局の財政支援施策は、財政力の高い団体に対しては、地域の実情にそぐわない面があったと考えられる。その一方、財政力が平均以下の団体に対しては、決算が計画にほぼ追随していることから、地方財政当局による財政支援施策には、一定の効果があったと判断されるのである。

次に、市町村についてのミクロ分析の結果を見ていく。分析期間である 1985～2002 年度において、全市区町村を大都市、都市、町村に仕分けし、それぞれのグループ毎に基準財政需要額および市町村別費目別歳出充当一般財源額を集計し、それぞれの団体毎に計画・決算かい離比率を求めた。その結果を示したものが、図－8 である。

図－8



資料：「地方交付税等関係係数資料」各年度版（総務省自治財政局）

これによると、町村については 1992 年度より、大都市および都市については 1993 年度より、計画・決算かい離比率が 1 を下回っていることが確認できる。このことは、IV-2 でみた市町村のマクロ分析の結果と整合的といえる。さらに、団体別の中で、かい離比率が 1 を最も下回っているのは町村であり、これに大都市が続くという結果となっている。

都道府県レベルでは、財政力が高くなればなるほど、計画と決算のかい離が大きくなっていたのに対し、市町村レベルでは、相対的に財政力の高い団体（大都市）と低い団体（町村）のかい離が大きくなっている。

とりわけ、問題とすべきは地域づくり施策の主要対象であった町村において、90 年代後半に入り、計画と決算のかい離が最も大きくなっているということである。市町村レベルに関する地方財政当局の財政支援施策は、主要な支援対象であった町村の実情にそぐわない面が確認されることから、「地域主導の地域づくり」という政策目的を実現する手段として、十分には機能していなかったと考えられるのである。

本稿では、90 年代に進められた「地域主導の地域づくり」をスローガンとする地方での公共投資政策に焦点をあて、政策誘導のために用いられた財政支援措置の実態とその効果について、実証分析を行った。

具体的には、地方交付税の算定方式の 1 つである事業費補正に着目し、その仕組みや運用の実態を解明した。その上で、事業費補正も含めた地方交付税による財政支援措置が、所期の目的を十分達成しえたかどうかを、現実のデータにもとづく地方財政計画と決算との比較、ならびに基準財政需要額と一般財源充当決算額の対比による一般財源レベルでの比較によって評価・検証した。その結果、以下のような点が明らかとなった。

まず、地方単独事業の充実・拡大を目指して、90 年代初頭から地方財政当局による財政支援措置の充実・拡大が図られる中、地方自治体の地域づくり施策をバックアップすべく、事業費補正に代表される地方交付税が積極的に活用されてきた実態が明らかとなった。

こうした財政支援措置が所期の目的を達成し得たかどうかを計画と決算とを対比することで検証したところ、都道府県、市町村それぞれの合計値で見た場合、90 年代初頭を境に（投資的経費＋公債費について）計画と決算との開きが生じ始め、最近年までその傾向が続いていたことがわかった。

また、都道府県を財政力の違いをもとに5つのグループにわけ、グループ毎に計画と決算のかい離が生じているかを見たところ、最も財政力の高いグループにおいて、決算が計画を下回る傾向が認められる一方、平均以下の財政力をもつグループでは、計画と決算との間に大きな開きは認められないことが判明した。

さらに、市町村を団体規模別に大都市、都市、町村の3つに分類し、それぞれについて計画と決算のかい離が生じているかを見たところ、いずれのレベルでも1990年代初頭より、計画と決算とのかい離が生じており、中でも町村のそれが最も大きいことが判明した。

以上より、マクロレベルで見た場合、計画と決算とのかい離が継続的に認められることから、90年代を通じて地方財政当局の政策意図と実態との間には、少なからず齟齬が生じていたと判断される。

加えて、都道府県に対する財政支援施策は、財政力の高い団体に対しては、地域の実情にあわない面があったと考えられる一方、財政力が平均以下の団体に対しては、決算が計画にほぼ追随していることから、一定の効果があったと判断される。その一方で、市町村に対する財政支援施策は、主要な支援対象であった町村について実情にそぐわない面が確認されることから、「地域主導の地域づくり」という政策目的を実現する手段として、十分には機能していなかったと考えられるのである。

現在、政府は、地方の主体性の発揮と財政規律の回復を目指して、「三位一体改革」に取り組んでいる。地方財政の新たな制度設計を目指すその改革では、国庫支出金と並ぶ国から地方の移転財源である地方交付税についても見直しの対象にあげられ、税源移譲による自主財源比率の上昇が目論まれている。

地方分権の時代にあって、国の過度の関与を廃し、地方の主体性を活かした社会資本整備が必要であることは論をまたない。その意味で、「地域主導の地域づくり」という政策目標自体に疑問の余地があるとは考え難い。しかしながら、その実現のために用いる政策手段として、従前の財政支援措置が効果的か否かについては、慎重な検討が必要である。

本稿で行った実証分析は、いくつかの仮定や前提に基づくものであり、また分析の対象も限定されている点で暫定的なものに止まっている。しかしながら、そうした制約を踏まえつつ、現在の制度改革論議に対し私見を述べるとすれば、次のようになろう。

本稿が主として分析対象とした投資的経費＋公債費のレベルにおいて、都道府県、市町村それぞれの合計値で、計画と決算とのかい離が生じていることは、両経費に対する基準財政需要額の算定が、地方団体の歳出の実情にそぐわない面があることを示していると考え

えられる。

その意味で、政策意図と実態とのズレがあると思われる財政力の高い団体を中心として、事業費補正の縮小・廃止等を含めた投資的経費＋公債費に関する基準財政需要額の縮小を図るべきである⁸。その上で、真に地方の主体性を活かした社会資本の整備を進めるためには、自治体間の財政力の格差に留意しつつ、国庫支出金の縮小・廃止とともに、地方交付税の削減を財源とする税源移譲に取り組む必要があるといえよう。

最後に本稿の分析に残された問題点について指摘しておきたい。

まず、第1に、計画と決算の比較において、対象とした値の妥当性についてである。本稿の分析では、計画値として費目別の基準財政需要額を、決算値として費目別歳出充当一般財源等額を用いた。IV－1で指摘したように、両者の概念は充当される財源内訳の構成が違う点や、計画値には含まれない特別交付税や留保財源分が計画値には含まれる点などによって完全には一致しない。

本稿では、この問題を緩和するため、次善の策として実額同士の比較ではなく、一般財源所要総額に対する費目別歳出の比率同士での比較を試みた。しかし、データのベースの違いが分析にもたらしうる影響を完全に排除しきれていない。

この点を改善するためには、比較対象とする決算値を「一般財源等」とするのではなく、特別交付税や超過課税、法定外普通・目的税や地方税の臨時分（都道府県税である入猟税、市町村税である都市計画税、入湯税、水利地益税）を含まない「経常一般財源等」をデータ照会により入手して、それと基準財政需要額との比較を行うことが必要となろう。

第2に、計画・決算のかい離と財政支援措置の因果関係の立証が不十分である点についてである。本稿で展開している論理は、事業費補正に代表される交付税措置が、あくまで「地域主導の地域づくり」という単一の政策目標を実現すべく実施されてきたとの想定に立った上で、結果的に計画・決算のかい離が生じていることを、財政支援措置の効果が十分発揮されていないことに結び付けている。

⁸ 地方財政当局においても、近年、事業費補正の見直しに着手しはじめている。具体的には、従来、財政力に応じて異なっていた後年度の交付税措置（30～55％）を、原則的に一律30％とするとともに、事業費補正を客観的な統計数値による補正に順次切り替えていくとの方針を打ち出している。しかし、後年度の交付税措置の変更は、地方団体間での措置額の配分を変更するものであり、マクロでの措置額の変更にどの程度つながるのかは未知数である。事業費補正の縮小についても、他の補正係数や単位費用で措置する形に改めるだけでは、基準財政需要の縮小につながらないと考えられる。それは、次のような理由による。1993年度より、企画振興費として事業費補正の対象となった元利償還金の一部は、単位費用に振り変える措置がとられているため、事業費補正は見かけ上縮小している。しかし、もしこの措置がなければ、図－3で示される企画振興費の事業費補正の額はさらに上方に移動するものと考えられるのである。

しかし、一連の財政支援措置が、地域づくりというよりは景気対策を意図して発動されてきたとの想定に立てば、計画と決算がかい離している状況自体は、国の景気対策に地方が追いついていけないことを物語るものとの解釈も成り立ちうる。その場合、仮に決算が計画を下回っていたとしても、地方財政当局は景気浮揚の観点から、計画値を拡大させ続けざるを得ず、その結果として計画と決算との間の開きが拡大していったとも考えられるのである。

地方財政政策の実務に携わってきた関係者の証言によれば、財政支援措置は主として地域づくり施策の手法として位置づけられるものであり、景気対策は二次的なものであったと解釈される⁹。その意味で、本稿の分析結果をもとに、少なくとも 90 年代半ばまでにおける財政支援措置の効果を議論すること自体に誤りはないと考えるが、地方交付税の拡充に景気対策としての効果も期待されていたことを考慮するならば、実証分析の解釈に一定の留保が必要かもしれない。本稿の分析は、地方交付税を主体とする財政支援措置の効果について評価するための一次接近であり、今後より包括的な分析が必要といえよう。

赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治（2003）『地方交付税の経済学』、有斐閣

入谷貴夫（1995）「地方公共投資の構造変化と地域経済（上）（下）」、『宮崎大学教育学部紀要』第 77-78 号、1-39

大村慎一・上月良祐・前田一浩（2002）「公共事業等及び単独事業に係る事業費補正等の見直し」、『地方財政』2002 年 4 月号、195-209

岡本全勝（1995）『地方交付税：仕組みと機能』、大蔵省印刷局

岡本全勝（2002）『地方財政改革論議：地方交付税の将来像』、ぎょうせい

下河内司・上関克也・末宗徹郎（1995）「地方財政の効率化」、遠藤安彦編『地方行政活性化講座』第 6 巻、ぎょうせい

神野直彦（2001）「地方財政制度の現状と課題」、『ESP』No.433、18-21

田近栄治・油井雄二・佐藤主光（2001）「地方交付税の何が問題か：緩む地方の財政規律と阻害される財政改善努力」、『税経通信』56（12）、23-33

⁹ 下河内・上関・末宗（1995）によれば、「地方団体としては、景気対策を政策目的として行政を行うのではなく、あくまでも、社会資本整備を前倒しで行うことに伴い、景気対策にも資するという姿勢を探るということになる」とされている。

『行政投資実績』（地方政策研究会）各年版

『地方交付税等関係係数資料』（総務省自治財政局）各年度版

『地方財政計画』（総務省）各年度版

『地方財政白書』（総務省）各年度版

Public Investment Policy and General Purpose Grants in the 1990's

Hiroki Tanaka

This paper focuses on public investment policy of the local government in the 1990's, and examines the effect of the policy means which promotes local public investments. Concretely, the effect of the general purpose grant for the local governments is examined by comparison with budget account and final account.

As a result of positive analysis, it is seen that the general purpose grant is somewhat effective for prefectural governments, but is not sufficiently effective for municipal governments.

JEL Classification ; H54、H71、H72、R53

Key Words ; Public Investment、Social capital、General Purpose Grants、
Local Government、Redistribution