

## 財政指標からみた社会基盤整備動向の分析

高橋 栄次郎 \* 玉置 伸悟 \*

### Study on the Urban Infrastructure by the Fiscal Statistics

Eijiro TAKAHASHI and Shingo TAMAKI

(Received Aug. 30, 1996)

This paper aims to clarify the structure of local government finance mainly concerned with the civil engineering works to study on the planning of the urban infrastructure.

The conclusion are as follows,

1. After the high economic growth, the expenditure for the life environment improvement is much larger than the expenditure for the road.
2. Lately the main expenditure item in the civil engineering expenditure is the city planning expenditure in the big cities and the middle and small cities, but that is the roads in the towns and villages.
3. Lately the public sewerage expenditure in the city planning expenditure is increasing in the cities except the big cities.
4. Lately the total expenditure, the ordinary construction expenditure and the civil engineering works expenditure per capita are increasing in the small cities, the towns and villages. The civil engineering works expenditure per capita is increasing in big cities too.
5. It depends on the increase of the city planning expenditure and the housing expenditure that the civil engineering works per capita is increasing, and it depend on the increase of the public sewerage expenditure and the park expenditure that the increase of city planning per capita is increasing.

#### 研究の目的と方法

人間が居住し、生活する地域生活空間は、公的財と私的財によって成り立っている。とりわけ、都市基盤あるいは社会基盤（infrastructure）と呼ばれる資本財が、都市及び農村の地域生活空間の内容と質を規定しているといっても過言ではない。

我が国におけるこの社会基盤の整備は古代社会以来営々と礎かれてきたが、とりわけ明治近代国家の資本体制の成立以後は治山治水、農業基盤、道路、鉄道、港湾、電信など”宮本憲一の定義”

---

\* 環境設計工学科

に従えば「社会的一般労働手段」（いわゆる産業基盤）を中心に進められ、戦後は、戦災復興期を経て、高度経済成長期から現在まで、高速道路、新幹線などの産業基盤から住宅、生活道路、下水、公園といった「社会的共同消費手段」（生活基盤）までの整備が進められてきている。

これらの社会基盤の整備に関する既往の研究は、国の地域政策や経済政策の側面から分析を試みている経済学や公共経済学あるいは財政学の分野において多く存在する。一方、土木・建築学の分野においては、社会資本の整備水準や都市における施設配置のあり方などに主眼が置かれたものが多い。しかし、この兩者をつなぐ立場から、すなわち、地域の生活空間計画という都市工学的視点に立ちつつ、社会基盤整備という重要な役割を担っている国や地方自治体の役割や、それを支えている国や地方自治体の財政に焦点を当て、地域生活空間計画のあり方を研究しているものは少ない。

本研究は、上記の地域生活空間計画という都市工学的立場に視点を置きつつ、これまでの国や自治体の社会基盤整備のための財政政策がどのように展開されてきたのか、その結果、地域においてどのような生活空間が形成されてきたのかを探るために、国および地方自治体の社会基盤整備に関わる財政支出に注目し、これらの財政構造が、時代によりあるいは地域、都市によりどのように相違してきたのかを明らかにし、今後の生活空間計画のあり方を検討する一助とすることを目的としている。

研究の方法は、「日本統計年鑑」、「日本都市年鑑」、「財政統計」、「行政投資」、「地方財政統計年報」、「市町村別決算状況調」、「類似団体別市町村財政指数表」など既存の各種財政統計書を用い、国及び地方自治体の財政のうち、社会基盤整備に関わる国の公共事業費や地方自治体の土木費、都市計画費を中心にその財政構造を明らかにする。この際、国及び地方財政の代表的な歳出項目である民生費や教育費と本研究が直接対象とする社会基盤整備に関する費用との比較、さらに、経済的、社会的な時代背景を視野にいれつつその経年変化や地域あるいは都市類型による相違も明らかにする。

最初に、国の社会基盤投資に関わる財政構造について、戦後の地域政策との関連を考慮しながら明らかにし、続いて、社会基盤整備に深く関わる行政投資の地域的な配分構造を県単位で明らかにする。ついで、「地方財政統計年報」で扱われている自治体類型の分類に従い、地方全体、都道府県、特別区、大都市（札幌市、仙台市、川崎市、名古屋市、京都市、大阪市、神戸市、広島市、北九州市、福岡市）、中都市（人口10万人以上）、小都市（人口10万人未満）、町村の社会基盤投資に関わる財政構造を都市類型ごとに整理する。最後に地方自治体の人口規模別の一人当たりの歳出額の相違を明らかにし、これまでの地方自治体の社会基盤整備への取り組みの相違を明らかにする。

## 1. 国の社会基盤投資

### 1-1. 国の公共事業関係費

本節で示す内容はすでにおびただしい経済関係文献によって明らかにされていることであるが、本研究の背景を示すために必要最小限の説明を行う。図1は国内総支出額の推移と、国の一般会計及び地方の普通会計の国内総支出に占める比率の推移を示している。戦後の日本経済は、40年代の戦後経済復興期、50年代、60年代の高度経済成長期から1973年のオイルショックを転換点として、70年代、80年代前半までの安定経済成長期を経て、80年代後半のバブル経済、そして90年代からは低経済成長期に入っているとされている。この間の経済成長率をみると、高度経済成長期には10

%台の成長率であったが、安定経済成長期には5~6%と半減し、92年以降は3%を割っている。しかし、国民総支出額は、図1のように、安定成長期の70年代、80年代においても大きく伸びている。すなわち、70年代、80年代の成長率は高度経済成長期に比べて落ちているが、絶対額でみた国民総支出は拡大してきた。一方、中央・地方歳出比率についてみると、1970年代までは国内総支出額の13%前後であったが、70年代以降急激に増加し、80年には18%程度に達して、その後はやや下降気味に推移している。この国の一般会計の国内総支出に占める比率の変化を戦後の経済と経済政策の変動と照らして考察してみると、戦後復興期の昭和20年代前半（1945~）は、経済復興策として、いわゆる鉄鋼業を主とした傾斜生産方式の経済政策がとられ、これを支援する財政の役割も大きく、国民総支出に占める一般会計の比率は20%前後と戦後最も高い比率を示している。その後、50年代及び60年代の高度経済成長期においては、民間設備投資の拡大の中で、一般会計の支出額は増大しているが、比率では11%と相対的に低かった。すなわち、いわゆる高度経済成長とは財政的にみれば財政投融資資金の投入等、一般会計以外の資金及び民間資金の喚起であり、一面、一般会計資金の不足による社会基盤整備の立ち後れを示唆しているが、その点は本研究のテーマの一つである。一方、オイルショック後の70年代の安定経済成長期に入ると、一転して、景気後退に合わせて、民間景気への刺激策としての経済政策から財政政策が重視され、公共投資の拡大が図られた。その結果1980年には18%にまで拡大している。しかし、80年代に入ると、前期の公共投資の拡大のツケとしての多額の赤字国債の累積など、財政問題が表面化してきた。これに対処するための増税なき財政再建策として、予算のゼロシーリングなどにより国の財政支出は抑えられ、比率は下降している。以上のよう

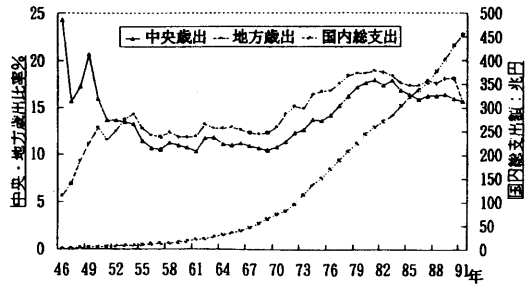


図1 国内総支出と中央・地方歳出の推移

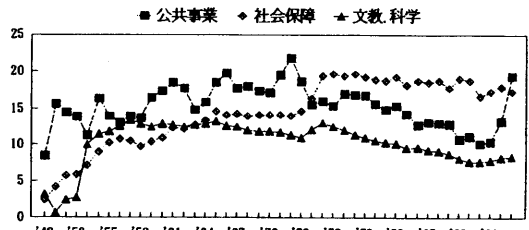


図2 国の経費別歳出の推移

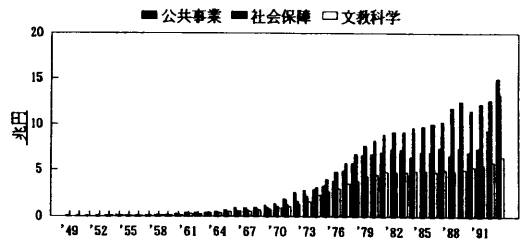


図3 国の経費別歳出額の推移

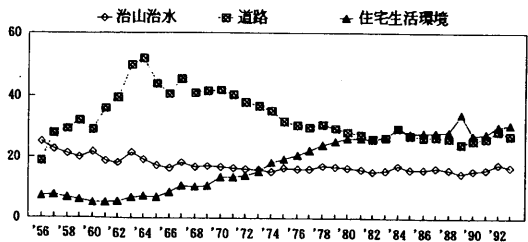


図4 国の公共事業費の内訳の推移

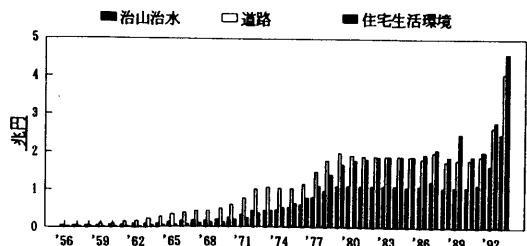


図5 国の公共事業の内訳額の推移

に、国の財政はその時代の経済政策に規定されながら大きく変動している。このことを前提に、以降、国と地方の財政構造の変容をみていく。

国の財政構造の変化をみるには、国の国家機能という視点から分類された目的別歳出と、国が行う施策別に分類された経費別歳出の推移をみる二つの方法があるが、ここでは国の施策が歳出に反映されている経費別歳出を取り上げる。図2は国の経費別歳出の主要な歳出項目である公共事業関係費、社会保障費、文教・科学費について、国の総歳出の中に占めるそれぞれの比率の推移を示したものである。また、図3はそれらの支出額の推移を示している。公共事業は、高度経済成長期から石油ショックまでは、総歳出に占める比率が社会保障や文教・科学に比べて高く15～20%を占めていたが、その後70、80年代を通じて下降して、ちょうどオイルショックの73年を境に社会保障と比率が逆転する。しかし、支出額でみる限り70年代は依然として増大し続け、頭打ち状態になるのは80年代からである。なお、90年代に入ってから、全体の国の総歳出が伸び悩んでいる中で、公共事業のみが急激に伸びているのは、日米貿易交渉の結果として、90年に策定された公共投資基本計画による公共投資の増大によっている。一方、社会保障は50年代から60年代中期に向かって3%から15%へと上昇し、その後さらに73年に一時的に上昇するが、横這い状態で今日にいたっている。高齢化社会への対応が声高に叫ばれ続けて久しいが、財政的にみる限り、社会保障費の大幅な拡大はみられない。文教・科学は50年代初期に10%を越えてから70年代中期まで12～13%で推移し、その後はむしろ下降し10%を切っている。従って80年代以降、絶対額でも増加していない。

上記の公共事業関係費は、治山・治水、道路整備、住宅市街地、下水道環境衛生、農業農村整備、林道工業用水整備などの費目の合計となっているが、この中の治山・治水、道路、住宅生活環境（住宅市街地と下水道環境衛生を合計したもの）の公共事業に占めるそれぞれの比率および支出額の推移を表したのが図4、図5である。高度成長期においては、産業基盤重視施策の中で、道路が最も高く、とくに、第1次から第4次道路建設5ヶ年計画（昭和54年～66年）の間は、国道の舗装延長や高速自動車道、首都高速道路の整備に重点がおかれ、とくにオリンピックの都市の64年には52%に達している。その後70年代初期までは高い比率を保つが、以降、減少から横這い状態である。この期間に日本の道路整備水準は一定の段階に達したと見てよいであろう。一方、道路とは対照的に住宅生活環境は、50年代、60年代を通して7～8%であったが、70年代に入ってから伸び始め84年には30%に達し道路に追いついている。図には示していないが、とくに70年代中期以降は住宅生活環境の中でも下水道環境衛生施設の伸びが住宅を上回っている。一方、この全期間を通して、治山治水は20%程度で安定的に推移してきた。

## 2. 国および地方公共団体による行政投資

前節では、国の経費別分類のなかの公共事業関係費に焦点を当て、国による社会基盤整備の動向を整理した。しかし、この公共事業関係費は前述のように土木系の経費が主であって、例えば保育園や学校、文化ホールなどの厚生施設や教育・文化施設系の公共施設は含まれていない。これらを含めた既存の統計として、表1に示すような分類に従った行政投資の実績報告がある。これを利用して社会基盤整備の地域的な相違を明らかにする。

### 2-1. 県別人口と行政投資額

県別人口と歳出総額は図6に示すように、決定係数  $R^2 = 0.9157$  と強い相関関係にある。一方、

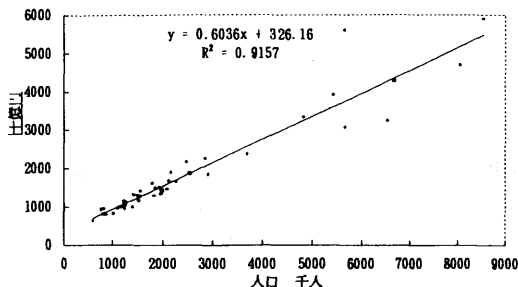


図6 県別人口と歳出総額 '93年

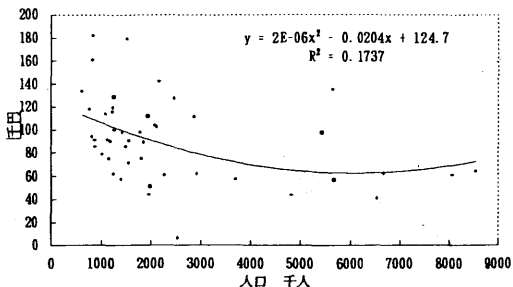


図10 県別人口と一人当たり産業投資額 '93年

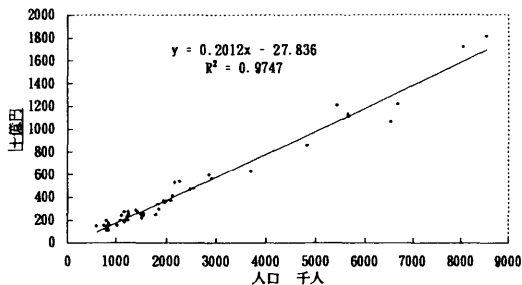


図7 県別人口と生活投資額 '93年

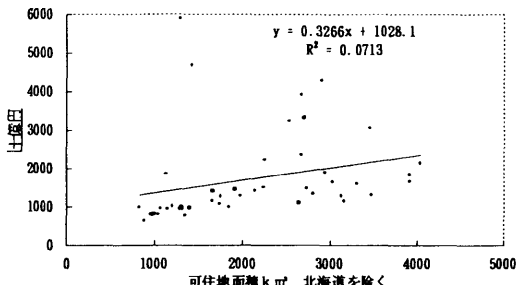


図11 県別面積と歳出総額 '93年

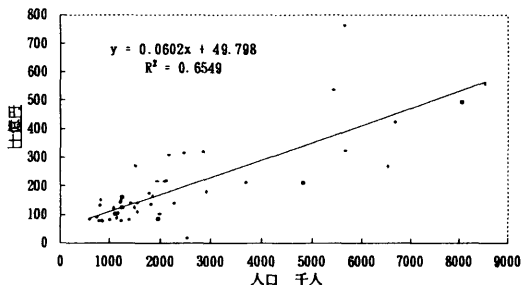


図8 県別人口と産業投資額 '93年

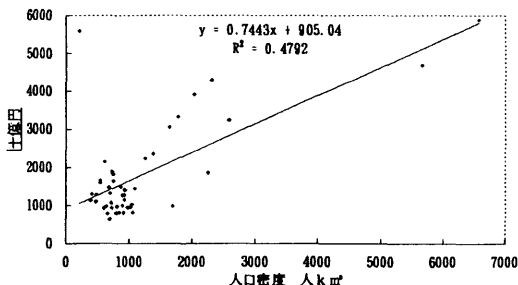


図12 県別人口密度と歳出総額 '93年

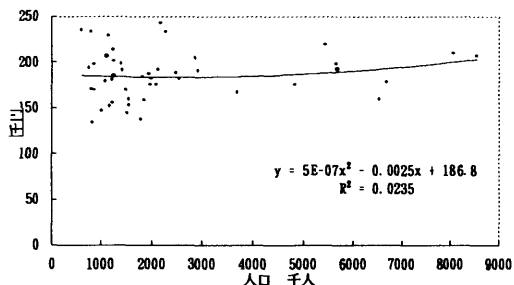


図9 県別人口と一人当たり生活投資額 '93年

表1 行政投資の分類

大分類	小分類
生活基盤投資	市町村道, 街路, 都市計画, 住宅, 環境衛生, 厚生福祉, 文教施設, 水道, 下水
産業基盤投資	国県道, 港湾, 空港, 工業用水
農林水産投資	農林水産業関係
国土保全投資	治山治水, 海岸保全
その他の投資	失業対策, 災害復旧, 官庁営繕, 鉄道, 地下鉄, 電気, ガス

図7、図8に示すように、県別人口と生活基盤投資額との関係は $R^2 = 0.9747$ と強い相関関係にあるが、産業基盤投資額との関係は $R^2 = 0.6549$ とやや相関が低い。さらに生活基盤と産業基盤の一人当たり投資額と人口との関係を見たのが図9、図10である。いずれも人口の少ない県でのバラツキが大きいだが、一人当たり生活基盤投資は全国的にほぼ一定しており、産業基盤投資は人口の少ない県ほどやや高い傾向にあることが読みとれる。それらを全国地図に表したものが図13、図14である。

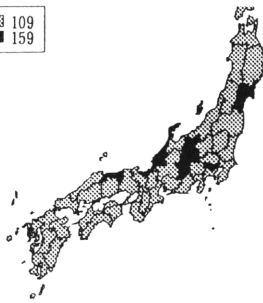


図13 一人当たり投資額（生活）

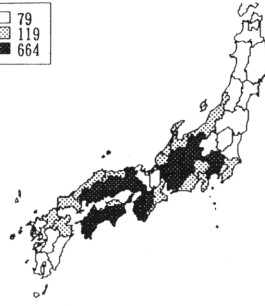


図17 可住地面積当たり投資額（産業）

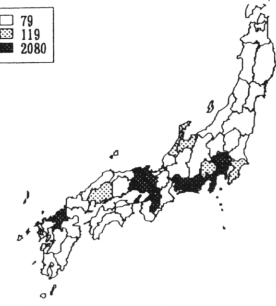


図21 可住地面積当たり投資額（都市計画）



図14 一人当たり投資額（産業）

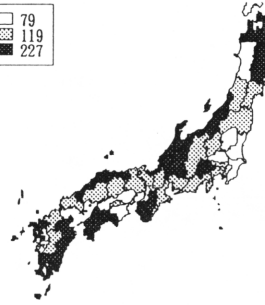


図18 可住地面積当たり投資額（農林）

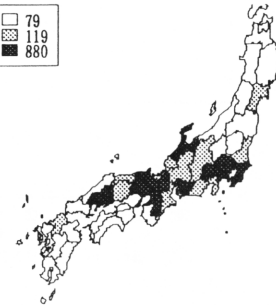


図22 可住地面積当たり投資額（下水道）

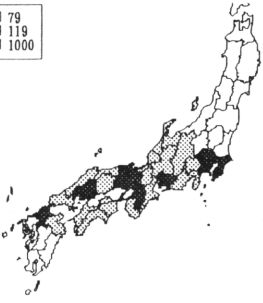


図15 可住地面積当たり投資額（全額）

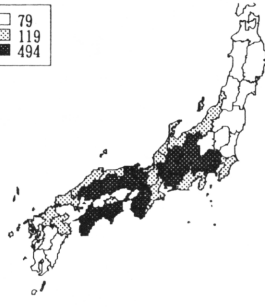


図19 可住地面積当たり投資額（道路）

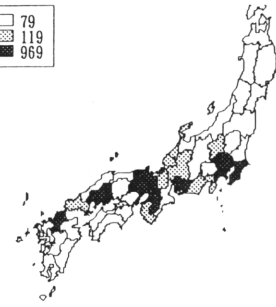


図23 可住地面積当たり投資額（生活）\* 79

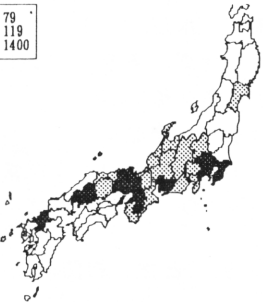


図16 可住地面積当たり投資額（生活）

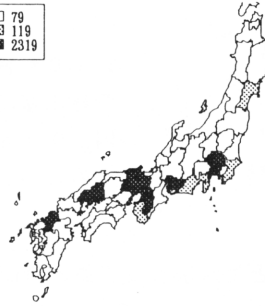


図20 可住地面積当たり投資額（街路）

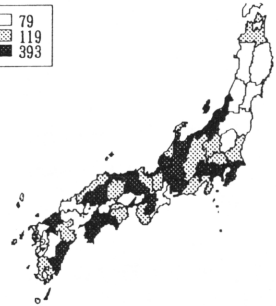


図24 可住地面積当たり投資額（産業）\* 79

\* 上記図の凡例の数字は平均100に対する指数の上限値を示している

## 2-2. 県別可住地面積と行政投資額

図15は可住地面積当り投資額を示している。一人当たり投資額では地域的な格差はみえなかったが、可住地面積当り投資額は概ね「中央」日本が大きく、東日本が小さいという地域格差が読みとれる。さらに、「中央」日本の中でも首都圏、東海道、中部圏、近畿圏、瀬戸内、北九州等の人口集中県が大きい。図12に示すように、可住地人口密度と歳出額との間に相関があり、このように人口集中地域での可住地面積当たりの投資額が大きくなっている。

生活基盤投資額と産業基盤投資額に分けて可住地面積当り投資額をみると、図16、図17のように、生活基盤投資の方は「中央」日本地域の中でも関東、中部、近畿、広島、北九州の太平洋ベルト地帯を中心とする大都市圏で大きく、産業基盤投資の方は生活基盤投資の高い圏域とその周辺を取り込んだ広い地域において大きくなっている。このように生活基盤投資の方はより人口密度と相関し、産業基盤投資はそれよりも分散することがわかる。図18の「農林水産」は当然であるが、東北、北陸、紀伊、山陰、南四国、南九州といった大都市圏以外で大きい。ちなみに、図では示していないが「国土保全」は台風通過地域である西日本が大きく、地下鉄などの「その他」は生活基盤と同様に大都市圏で大きい。

図19～21は可住地面積当たり生活基盤投資額の内訳の地域的な配分を示しているが、「道路」は大都市圏域で大きく、「街路」、「都市計画」は道路よりさらに大都市圏域に集中している。「下水」は大都市圏域が最も大きい、その周辺もやや大きい。このように都市基盤に関連する費目は当然の事ながら大都市部に集中しており、その結果からまた「都市」を形成していく様子が示されている。

つぎに、行政投資の地域配分の経年変化をみる。図23、24は、昭和54年度の可住地あたり生活基盤投資と産業基盤投資の指数表示であるが、平成5年度と基本的な配分構造に変わりなく、生活基盤、産業基盤とも「中央」日本の大都市圏に集中している。ただし、大都市圏への集中の度合い（指数の格差）は平成5年度の方が大きくなっており、かつての高度経済成長期における行政投資の大都市圏への集中とは、質的には産業基盤から生活基盤へとシフトはしているが、行政投資の大都市圏への集中が再び始まっているのではないかと考えられる。

## 3. 地方自治体による社会基盤投資

### 3-1. 全地方自治体による社会基盤投資

地方全体の財政支出の国内総支出に占める比率の推移は、先の図1でみるように、戦災復興期を除いて国の比率より1～2%上回りながらほぼ国の推移と一致している。この地方財政の歳出構造の変化を目的別分類に従ってその比率と歳出額をみたのが図25と図26である。時代により各費目の構成比率に若干の違いはあるが、大筋で見れば、地方財政の歳出構造は土木費が15～25%、教育費が20～27%、民生費、総務費が6～12%前後、農水費が6～10%とみてよい。これらの構成比率の推移をみると、土木費は、大きな傾向として国の公共事業関係費と類似しており、50年代、60年代の高度経済成長期に増大するが、石油ショック以後は極端に減少し、その後は横這い状態であったが、バブル経済後半の87年以降再び上昇している。一方、教育費も国と同様に、50年代を最高に70年代前期を除けば減少し続けている。民生費は福祉元年と言われた73年に一時的にやや上昇するが、社会保障の充実の必要性がいわれながら、地方財政の中で占める比率も国と同様大きな変化はみられ

ない。農水費は60年代初期の10%からほぼ一貫して減少しており、現在では6%を占めるに過ぎない。以上のように地方の歳出の構造及び推移が国のそれと類似しているのは、3割行政と揶揄されるように地方の行政が大きく各省庁の費目別補助金に依存する「補助金行政」である以上、当然の帰結ではある。なお、地方財政の歳出費目の階層的構造を表2に示しておく。

3-2. 都道府県の社会基盤投資

図26に示すように、都道府県の支出の中で大きな比率を占めるのは、教育費と土木費である。戦後はそれぞれ教育費は25~35%、土木費は15~25%の間で推移しており、ついで農水費は10~15%で、教育費と農水費の比率は地方全体の平均と比較すると約5%高く、逆に、民生費は5~10%で地方全体より約5%低い。

図27は土木費の内訳のうち、道路橋梁費、都市計画費、住宅費、河川海岸費を取り上げてその推移を示したものであるが、最も大きい比率を占めているのは道路橋梁費で35~40%である。つぎに河川海岸費が25%前後で続き、都市計画費、住宅費、港湾費と続く。道路橋梁はどの時代も40%でほぼ一定である。住宅は全体にやや減少傾向にあり、都市計画は70年代前期までと、80年代中期以降の比率がやや高い。

以上が都道府県の財政の主要な費目の歳出構造であるが、以下で述べる市町村の歳出構造との大きな違いをまとめておくと、都道府県は市町村に比べ、教育費と農水費の比率が高く、民生費が低い。土木費については比率はほぼ同じである。しかしその内訳は県は道路橋梁と河川海岸の比率が高く、市町村は市民の生活に密着した都市計画や民生費の比率が高くなっている。

3-3. 特別区の社会基盤投資

図28は、特別区について、全歳出額に占める土木費の比率（棒グラフ）と、その土木費の内訳の一部である道路橋梁費、都市計画費の土木費全体の中で占める比率（折れ線グラフ）の推移を重ねて示したものである。また、図29は、都市計画費の一部である街路費、公園費、区画整理費が都市計画費全体の中で占める比率の推移を示したものである。なお、表2に示すよう

表2 地方財政歳出の目的別分類

(款)	(項)	(目)
1. 議会費		1. 街路
2. 総務費		2. 公共下水
3. 民生費		3. 都市下水
4. 衛生費		4. 区画整理等
5. 労働費	1. 土木管理 2. 道路橋梁 3. 河川 4. 港湾 5. 都市計画 6. 住宅	公園含む
6. 農水費		(76年以前)
7. 商工費		↓
8. 土木費		1. 街路
9. 消防費		2. 公園
10. 教育費		3. 下水道
11. 災復旧費		4. 区画整理等
12. 公債費		(77年以降)
13. 諸支出金		
14. (警察費)	(都道府県のみ)	

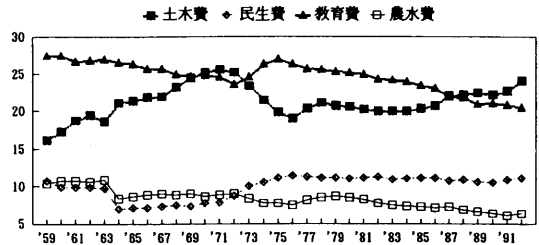


図25 地方全体の歳出の推移

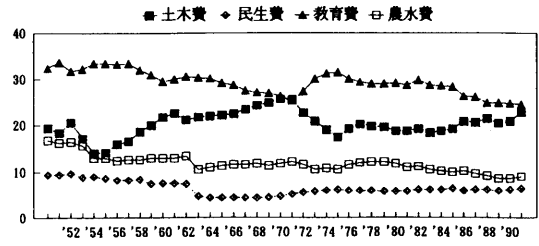


図26 都道府県の歳出の推移

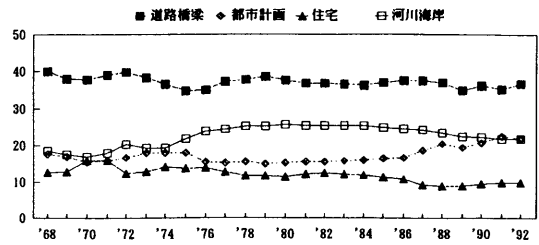


図27 都道府県の土木費内訳の推移



に、77年に都市計画費の内訳の分類方法が変更され、それまでの「公共下水費」と「都市下水費」が統合されて「下水道費」に、「区画整理等費」に含まれていた「公園費」が分離して独立の費目に計上されるようになった。従って、以下の各自治体類型の都市計画の内訳図においては、76年以前と77年の以後の二つの分類凡例を示し、両年の間は「街路費」以外の費目は不連続線としている。

以上の統計上の制約に留意して特別区についてみると、図28に示すように、土木費はオリンピックの準備の始まった61年から5年ほどの間に、比率で約2倍という急激な伸びを示し、その後、80年代半ばまで減少の一途をたどりバブル経済時に再び上昇する。なお、この土木費の比率はつきの大都市に比べると10%前後低く、一方、特別区における民生費の比率は大都市の20%に比べて30%台と高い。

土木費の内訳をみると、60年代後半から道路橋梁費が急激に減少し、ちょうどこれとは逆に都市計画費が増大している。このように土木費の60年代後半からの減少は道路橋梁費の減少であり、80年代後半からの伸びは都市計画費の増大によっている。さらに、図29は都市計画費の内訳を示しているが、先に述べたように77年に歳出費目に変更された結果、図のように区画整理費は不連続となっているが、77年の公園費に区画整理費を加えると76年の区画整理費に相当する。従って、70年代前半の都市計画費はほとんど公園費であったと読みとれる。このように70年代は公園の比率が圧倒的に高かったが、80年代に入ると減少し、80年代半ばから区画整理が増大している。なお、区画整理の中には市街地再開発費も含まれていることから、このバブル経済期の区画整理の増大は、この時期の都心部での再開発によるものと考えられる。なお、80年代前期から公園の比率が減少しているが、絶対額は80年代前半を除いて70年代から一貫し

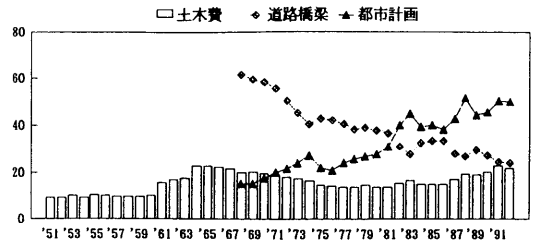


図28 特別区の土木費とその内訳の推移

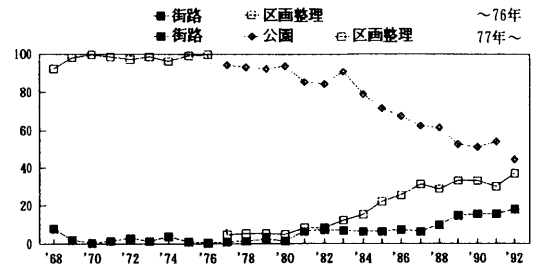


図29 特別区の都市計画費内訳の推移

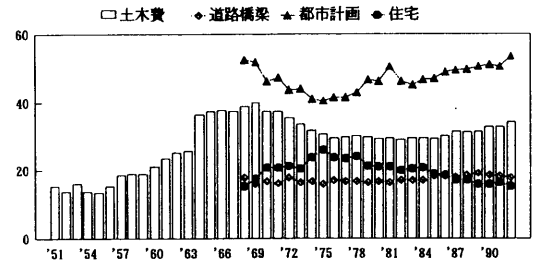


図30 大都市の土木費とその内訳

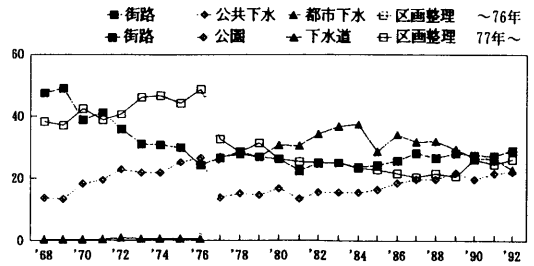


図31 大都市の都市計画費内訳の推移

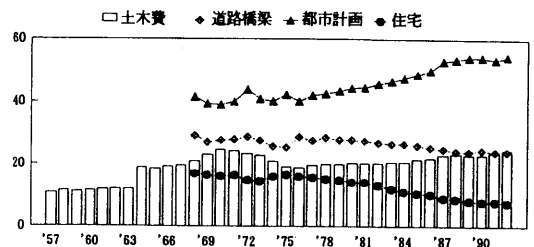


図32 中、小都市の土木費とその内訳の推移

て上昇しており、とくに91年は突出している。

まとめると、特別区においては、すでに60年代後半には社会基盤の投資は道路から都市計画へ移行し、その都市計画の主要な投資は公園であるが、80年代に入ると市街地開発への投資も拡大してきている。なお、下水については特別区では一般会計に計上されていない。

3-4. 大都市の社会基盤投資

図30に示すように、大都市の財政支出の中で最も大きな比率を占めるのは土木費である。他の都市類型より約10%ほど高く20~40%を占め、とくに高度経済成長期の伸びが大きく、64年には一気に40%近くに達している。70年代から80年代前半までは30%前後で推移するが、80年代後半になると再び増大してきている。つぎに、図31、図32で土木費と都市計画費の内訳についてみる。道路橋梁費と住宅費は20%前後の推移に対して、都市計画費は40~50%と道路橋梁費の2倍以上の比率を占める。前述したように都道府県においては、逆に道路が都市計画の2倍以上の比率を占めており、両者の間に際だった違いがある。大都市での住宅費は、60年代後期から80年代中期まで、道路の比率を超えていたが、それ以降は再び道路の比率を下まわっている。つぎに、都市計画費の内訳をみると、街路費は60年代後期に最も高かったが、70年代中期にはピーク時の約1/2の比率に落ち込んでいる。逆に、60年代後期から80年代中期にかけて伸びてきたのは下水道費であるが、この下水道も80年代中期以降は減少傾向に入り、変わって公園が増大してきている。一方、区画整理費は70年代中期をピークに減少してきている。このようにみえてくると、大都市における都市計画への投資は、区画整理、街路から下水、下水から公園へと生活基盤の中でも道路などの基幹施設から下水、公園などのアメニティ施設へと移行していく様子が窺える。

3-5. 中都市、小都市の社会基盤投資

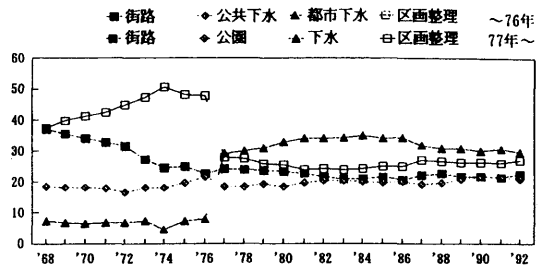


図33 中、小都市の都市計画費内訳の推移

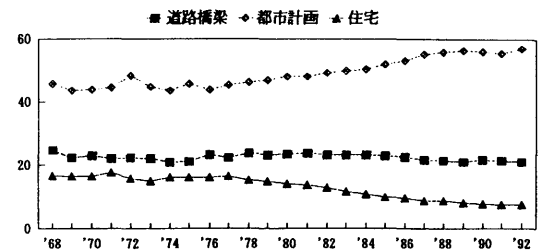


図34 中都市の土木費内訳の推移

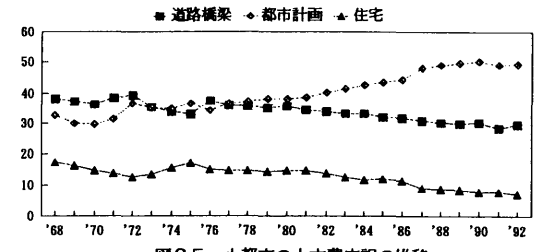


図35 小都市の土木費内訳の推移

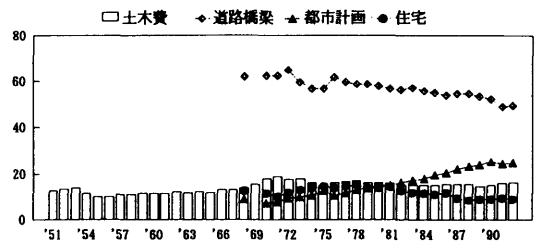


図36 町村の土木費とその内訳の推移

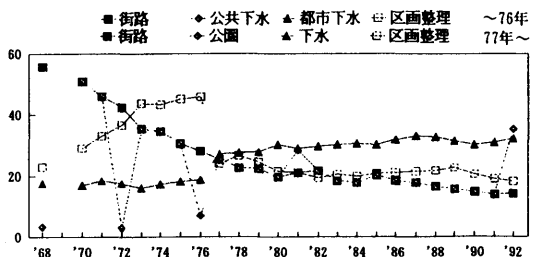


図37 町村の都市計画費内訳の推移

中、小都市の土木費は全体の中で10～25%を占めるが、その推移は図32に示すように、50年代から60年代後期にかけて急速に伸び、その後70年代前期に一旦比率を下げ、70年代後期から再びわずかに上昇してきている。このように全体の推移は大都市と変わらないがその比率の変動幅は小さい。

つぎに図33～図35は中、小都市と中都市、小都市の土木費と都市計画費の内訳を示している。中都市における都市計画費と道路橋梁費の比率の関係は大都市に類似しており、すでに60年代後半から都市計画費が道路橋梁費の2倍以上の比率を占めるが、小都市においては、ようやく70年代後期に入って都市計画費が道路橋梁費に追いつき、現在では道路のほぼ1.5倍強となっている。住宅についてはいずれも70年代中期をピークにわずかに減少傾向にある。中、小都市の都市計画費の内訳は図33のように、70年代中期以降下水道費の比率がやや高くなるのが特徴である。土木費に占める比率は下水のつぎに区画整理、街路、公園と続くが、それぞれの比率はほとんど差がなく、変動も少ない。図では示していないが、中都市と小都市に分けてこれらの推移をみると、小都市においてはより一層差がなく変動も少ない。このように小さな自治体ほど前年度の実績を踏まえて財政支出額を決めていく、いわゆる増分主義の財政構造が認められる。

### 3-6. 町村の財政支出

町村の財政支出の中で最も大きな比率を占めるのは教育費で15～25%である。ついで、総務費が15～23%、土木費と農水費が10～18%であり、他の都市類型に比べて土木費の比率が低く、総務費や農水費が高い。図36に示すように、土木費の推移は53年頃に一旦低くなり、その後70年代初期まで上昇するが、上昇率は他の都市類型に比べれば低く、また、バブル経済期の伸びもない。土木費の内訳は、道路橋梁費が60%前後と圧倒的に高いが、70年代半ばからやや下がり、逆に都市計画費が伸びてきている。都市計画費の伸びは下水道費の伸びによっている。しかし、依然として道路橋梁費が都市計画の約2倍を占めている。

以上、第3節をまとめると、

1. 地方財政支出の中では土木費と教育費が大きな比率を占めている。土木費は高度経済成長期以後は減少してきたが、バブル経済に入って再び増大してきている。
2. 大都市、中都市も土木費は、61年から70年にかけての高度経済成長期の10年間で比率において約2.5倍の伸びを示すが、特別区は61年から65年の半期で約2.5倍の伸びに達している。いずれも70年代以降は減少し横這いが続くが、バブル経済とともに再び上昇してくる。町村の土木費は60年代後半にやや伸びる程度でほとんど変化がない。
3. 土木費の内訳は大都市は都市計画費が最も高くついで住宅費、道路橋梁費の順である。一方、中、小都市は都市計画費、道路橋梁費、住宅費の順である。特別区は80年代前半までは道路橋梁費が都市計画費を上まわっており、それ以降に都市計画費が道路橋梁費をまわる。
4. 都市計画費の内訳のうち、街路費は大都市、中、小都市、町村のいずれにおいても70年代半ばから比率を落としてきている。街路費の比率の減少に呼応するように比率が伸びてきているのは、いずれも下水道費である。ただし、大都市の下水道費は80年代後半には比率が下がり、代わって公園費が伸びてきている。特別区は80年代半ばからの公園費の比率の減少が大きく、逆に区整理等費の比率がやや高くなってきている。特別区の街路費は一貫して低い。
5. 以上、社会基盤の整備に大きく関わる土木費だけを取り上げても、その内訳は都市類型により、またその時代の経済的背景により相違がみられる。

4. 地方自治体の人口規模別一人当たり歳出額

前節までは、社会基盤整備に関わる国の公共事業関係費や地方自治体類型ごとの土木費等の動向、さらに、行政投資実績の地域性についてみてきたが、ここではもう少し市町村レベルでの歳出構造の変遷や相違を明らかにするために、一人当たり歳出額を指標に分析する。

一人当たり歳出額の大小をもって自治体間のストックとしての行政水準や社会基盤の水準を比較することはできないが、フローにおける自治体の社会基盤等への投資意向はみる事ができる。従って一人当たり歳出額を

指標として自治体の財政構造の都市間比較や経年的変化を分析すれば、各自治体が社会基盤整備に対してどのように取り組んできたかを明らかにすることができる。

分析に際しては、図38のように、横軸を対数軸とし、都市・町村の人口を、縦軸には各歳出項目の一人当たり歳出額をとり、各都市の歳出額をプロットし、2次から4次の近似曲線を描き、このパターンに注目して分析した。

近似曲線のあてはめのよさは、結論的にいえば、都市計画関係の各費目については2次より4次の方がよく、その他の費目は2次と4次の間に大きな相違はなかった。従って、図の都市計画費は4次曲線、その他は2次曲線を示し、また図中の数字は、それぞれの曲線へのあてはめの良さを示す決定係数である。なお、プロットした都市は、各時期とも「類似団体別市町村財政指数表」において人口と産業構造比率の組み合わせで類型化された都市と町村（表3に91年を例に、人口分類と産業構造分類の組み合わせを示している）、これに県庁所在都市を加えたものである。なお、先の第2節で、県レベルでの一人当たり生活基盤投資額と産業基盤投資額を人口別にみているが、生活基盤については全体に人口別に大きな差はなく、産業基盤はやや人口の少ない県が高いという結果が得られている。

表3 類似団体分類（上段：都市、下段：町村） 数字は対象団体数

産業構造	2,3次95%以上		2,3次85~95%		2,3次85%未満	
	3次 60%以上	3次 60%未満	3次 55%以上	3次 55%未満	3次 50%以上	3次 50%未満
~35千人	3	6	12	23	23	38
35 ~ 55	4	18	34	53	18	20
55 ~ 80	24	29	24	22	7	4
80 ~ 130	13	24	22	17	-	-
130 ~ 230	15	11	12	-	-	-
230 ~ 430	15	2	10	-	-	-
430~	8	-	-	-	-	-

産業構造	2次、3次85%以上		2次、3次		2次、3次	
	3次50%以	3次50%未	75%~85%	65%~75%	65%未満	
~3.5千人	29	34	68	96	97	
3.5 ~ 5.5	15	33	97	117	100	
5.5 ~ 8	27	60	136	128	94	
8 ~ 13	72	122	178	130	80	
13 ~ 18	66	56	101	48	23	
18 ~ 23	51	39	51	21	9	
23 ~ 28	33	25	23	4	2	
28 ~ 35	35	15	8	2	-	
35~	25	5	4	-	-	

表4 人口規模別各歳出項目の一人当たり歳出額の推移

人口(千人)	3.2	10	32	100	320	1000	3200	全 国
総額(百円)	564	431	355	337	377	474	628	464
	7996	5119	3239	2356	2468	3578	5683	3438
	14.2	11.9	9.1	7.0	6.6	7.6	9.1	7.4
普通事業	252	177	132	115	127	168	237	164
	2819	1727	1005	651	666	1051	1805	983
	11.2	9.7	7.6	5.7	5.3	6.3	7.6	5.9
土 木	114	78	64	73	104	157	232	151
	1108	739	546	529	688	1022	1533	1011
	9.7	9.5	8.5	7.3	6.6	6.5	6.6	6.7
道路橋梁	79	57	43	36	36	44	58	29
	627	385	224	142	140	219	377	206
	8.0	6.7	5.2	3.9	3.9	5.0	6.5	7.1
都市計画	12	0	17	31	39	65	158	69
	55	128	230	296	349	505	970	534
	4.4	-	13.7	9.4	8.8	7.8	6.2	7.7
住 宅	14	8	7	10	18	30	47	29
	163	83	42	38	72	144	254	264
	11.5	10.0	5.9	3.7	4.0	4.7	5.4	9

上段：70年 中段：90年 下段：指数

#### 4-1. 歳出総額

図38～40はそれぞれ、1965年と70年、91年における人口別一人当たりの歳出総額を示し、表4は各歳出項目別に、近似曲線から求められた70年と91年における人口規模別の一人当たり歳出額と70年を1とした場合の91年の指数を示している。図39、40をみると、91年の一人当たり総額は70年に比べて、人口3万人前後より小さい市町村において他の自治体より相対的に大きくなってきている。これに対し、70年の一人当たり総額は相対的に大都市において大きい。また、90年の決定係数は0.88と65年、70年に比べて高く、図は省略してあるが、70年以降の75年、79年、85年の近似曲線を追ってみると、小市町村の歳出額が相対的に高くなる91年のパターンに収斂してきている。このことから、70年代初期までの高度経済路線の結果として生じてきた地域間格差や過疎問題の解決策の一つとして、町村や小都市に対する財政的措置が取られ続けていることが読みとれる。このことは表4の人口規模別にみた総額の推移表からも明らかであり、ほぼ3万人未満の市町村においては、70年に対する90年の歳出の指数はいずれの支出項目においても9～14倍と他都市に比べて高い。

#### 4-2. 民生費

以下、土木費、都市計画費を中心に分析を進めるが、地方自治体の主要な経費である民生費、教育費についても比較のために概観しておく。一人当たり民生費については、図41のように、近似曲線でみる限り、小市町村と大都市においてやや高い傾向があるが決定係数の低さが示すように各都市間でバラツキがあり、総額やつぎに述べる教育費、土木費に比べて、同じ規模の都市においても変動が大きい。

#### 4-3. 教育費

一人当たり教育費については、図42のように10万人以下の都市になると、人口規模の小さい町村ほど教育費は大きい。近似曲線の決定係数は0.81と高く、経年的にみると、70年の0.31から順次高くなっておりこの91年のパターンに収斂してきている。

#### 4-4. 衛生費

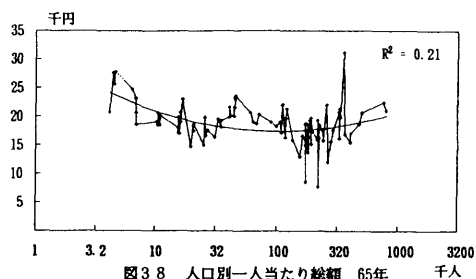


図38 人口別一人当たり総額 65年 千人

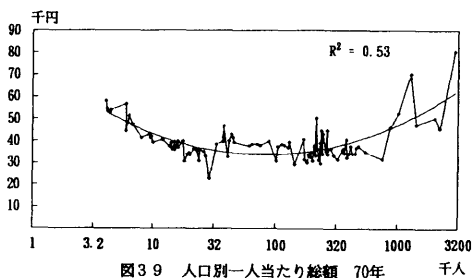


図39 人口別一人当たり総額 70年 千人

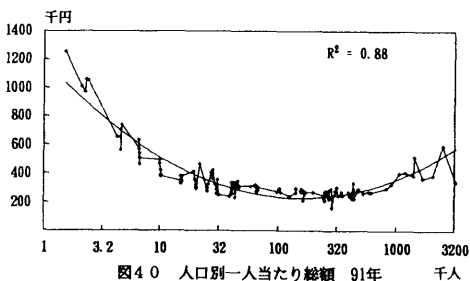


図40 人口別一人当たり総額 91年 千人

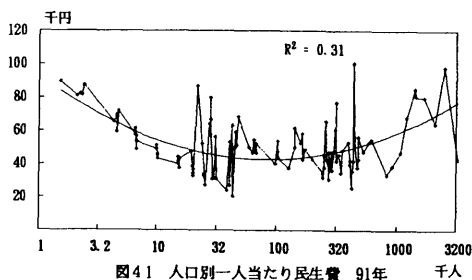


図41 人口別一人当たり民生費 91年 千人

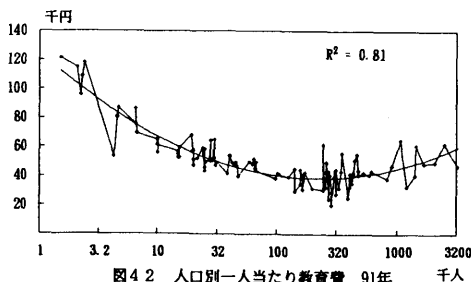


図42 人口別一人当たり教育費 91年 千人

図43のように、パターンとしては総額のパターンに近いが、総額に比べて大都市での歳出額がやや高くなってい。近似曲線への当てはめは比較的よく決定係数も高い。

#### 4-5. 農水費

図44のように、3万人以下の市町村から一人当たりの歳出額が上昇する。3万人以上の都市では差がない。

#### 4-6. 普通建設事業費

図45、46は社会基盤整備に関わる普通建設事業費（土木系その他、教育施設、公民館の建設費などを含めている）の70年と91年を示しているが、両図を比較すると、70年は91年に比べて大都市における歳出額が相対的に高く、石油ショック直前の高度経済成長期末期まで、大都市における普通建設事業費が高かったことを示している。またこの時期の一人当たり歳出額は同じ規模の都市間においても格差が大きかったが、91年においては、一部大都市を除いて、近似曲線上に収斂してきている。

#### 4-7. 土木費

図47、48に示す土木費について、まず、普通建設事業費と比較してみると、概略的にみれば普通建設事業費の一人当たりの歳出額は、都市間比較をすれば、人口の4万人未満の小都市、町村の方が高いのに対し、土木費は中、大都市の方が高い。とくに91年はこの傾向が強い。ただし、70年においては、普通建設事業は大都市においても高い。土木費について70年と91年を比べると、91年は1万人以下の市町村における歳出額が大きくなっているのが特徴で、全体には大都市と町村での歳出額がほぼ等しい鍋底型のパターンとなっている。

#### 4-8. 道路橋梁費

図49、50をみると、70年と91年は、ともに、町村、小都市が最も大きく、ついで大都市、中都市となる。両図のパターンは類似しているが、それぞれの都市における歳出額の推移を表4でみると、中都市より小都市や町村、大都市において伸びが大きく、曲線の傾きが両サイドで大きくなっている。また、70年

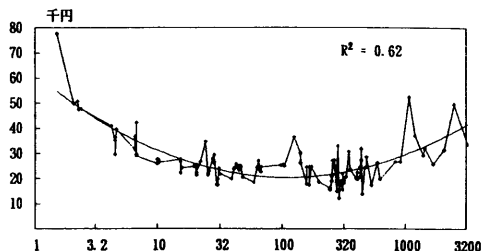


図43 人口別一人当たり衛生費 91年 千人

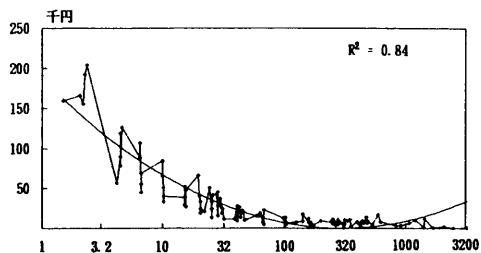


図44 人口別一人当たり農水費 91年 千人

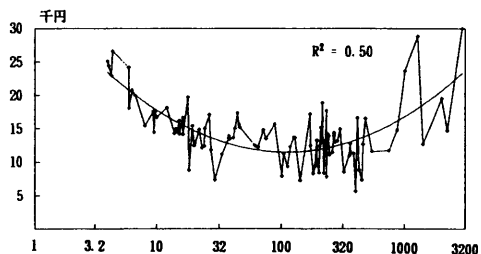


図45 人口別一人当たり普通建設事業費 70年 千人

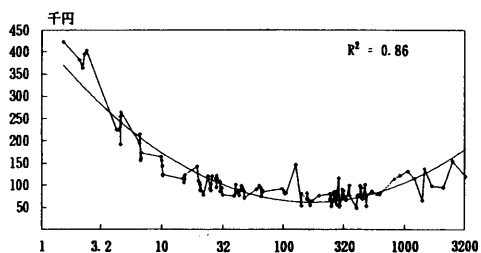


図46 人口別一人当たり普通建設事業費 91年 千人

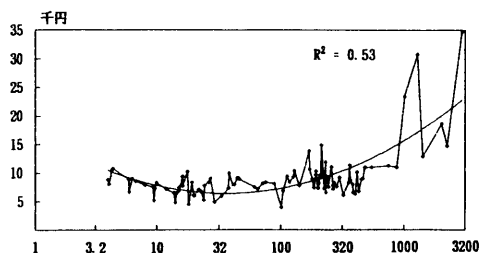


図47 人口別一人当たり土木費 70年 千人

の方が近似曲線からの振幅が大きい。

#### 4-9. 都市計画費

図51、52に示す都市計画費は人口規模に従って歳出額が大きくなり、他の歳出項目のように、町村や小都市において歳出額が高くなるという傾向は認められない。70年と91年を比べると、パターン図と表4からわかるように、91年には10万人未満の小都市において歳出額が大きく伸びているのがわかる。後に述べるが、要因は下水道費と公園費の増大にある。また、大都市においては、近似曲線から大きく離れた歳出額の大きい都市が現れるが、91年を例に図55以下をよく観察すると、特化している要因として、都市によって下水道費以外の街路費や区画整理費、公園費などがあげられ、それぞれ要因が異なる。

#### 4-10. 住宅費

住宅費については、図53、54から、まず、70年においては、比較的人口規模に応じて歳出額が増大していき、とくに大都市において相対的に高いことがわかる。しかし、91年になると大都市の歳出額は、70年より相対的に低くなり、逆におよそ3万人以下の町村、小都市において高くなってきており、鍋底型のパターンを示す。一方、大都市はいくつか特徴的な都市がある。

#### 4-11. 街路費、区画整理費、下水道費、公園費

以下、図55～60で都市計画費の内訳である街路費、区画整理費（再開発費含む）、下水道費、公園費についてみる。4つの費目について全体のパターンを眺めてみると、いずれも人口順に歳出額が増大していくが、下水道費、公園費は、街路費や区画整理費等に比べて町村、小都市において相対的に大きい。とくに、下水道費と公園費について、85年と91年のパターンを比較すると、下水道費は近年、10万人前後の都市において相対的に高くなっており、公園は3万人以下の市町村で相対的に高くなってきている。しかし、決定係数が示すように、いずれの費目も各都市単位でみると個々の歳出額の振幅は大きく、同じ規模の都市でも、その都市の事情を反映して、生活基盤の整備に対する重点施策の違いが現れている。

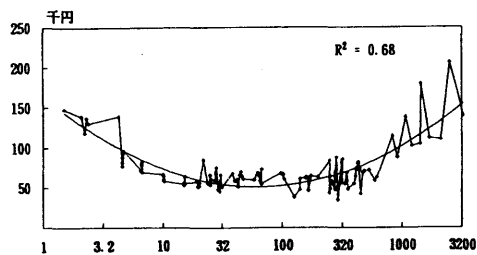


図48 人口別一人当たり土木費 91年 千人

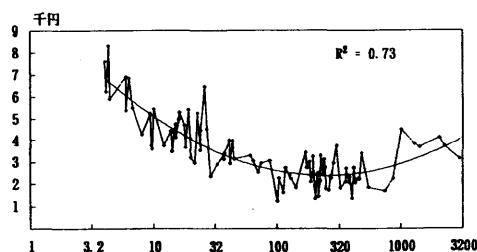


図49 人口別一人当たり道路橋梁費 70年 千人

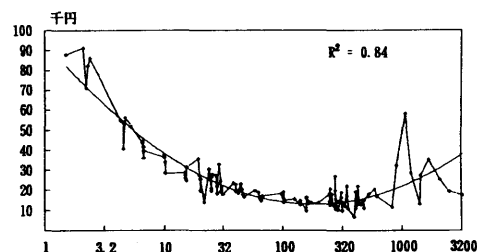


図50 人口別一人当たり道路橋梁費 91年 千人

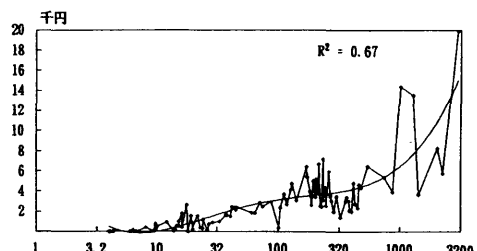


図51 人口別一人当たり都市計画費 70年 千人

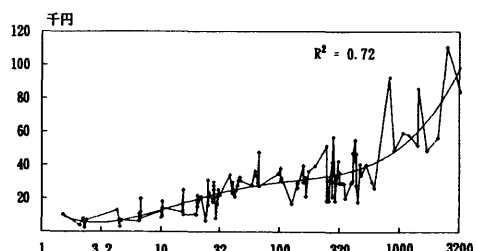


図52 人口別一人当たり都市計画費 91年 千人

4-12. 総務費、公債費

上記以外の地方自治体の主な歳出費目である総務費、公債費のパターン図を図61、図62掲載しておく。

4-13 地方交付税

最後に、地方自治体の社会基盤整備の主要な財源である国からの地方交付税と国庫支出金について少し触れておくと、図63、図64は70年と91年における人口別一人当たり地方交付税を示しているが、前節の歳出総額の項で述べた近年における小市町村での一人当たり歳出額の増大が、地域間格差の是正としての財政的措置であることを裏付けているといえる。70年と91年を比較すると、70年に比べて91年の方が歳出額と同様に3万人以下の市町村において、他の市町村より相対的に一人当たり地方交付税が大きく、小市町村への財政的措置が行われているといえる。ちなみに、92年の大都市、都市、町村における地方交付税の歳入全体に占める比率はそれぞれ平均で5.2%、13.5%、34.7%である。ここでも中間の都市の図は省略しているが、70年から順次91年のパターンに近づき、決定係数も0.84から0.94と高くなってきている

4-14 国庫支出金

一方、地方自治体にとってもう一つの大きな財源である国の補助金についてみると、図65のように、各類似団体ごとにバラツキがあり、同じ人口規模の都市でも格差がある。地方交付税のように自治体の人口や財政規模等をもとに算出されるものと違って、ある程度各自自治体の施策に応じて支出されていることが窺える。

以上、第4節をまとめると、

1. 一人当たり歳出額の指標でみる限り、70年から91年までの人口別規模別パターンは、経年的にみると、大都市および町村、小都市における歳出額は、常に中都市より大きく、とくに、近年は町村、小都市における歳出額の伸びが大きい。このことは、地方自治体の歳入の一部である地方交付税交付金の経年的変化においても認められ、高度経済成長期以降の地方に対する財

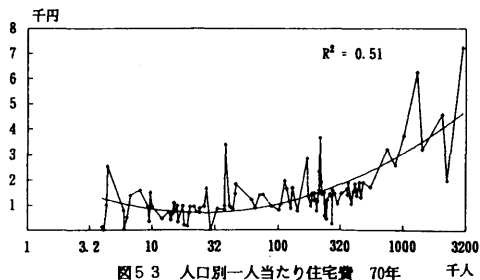


図53 人口別一人当たり住宅費 70年 千人

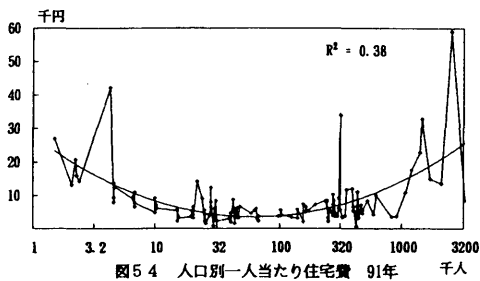


図54 人口別一人当たり住宅費 91年 千人

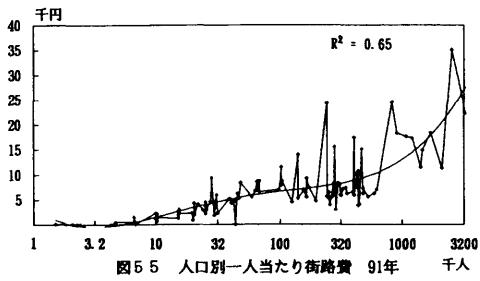


図55 人口別一人当たり街路費 91年 千人

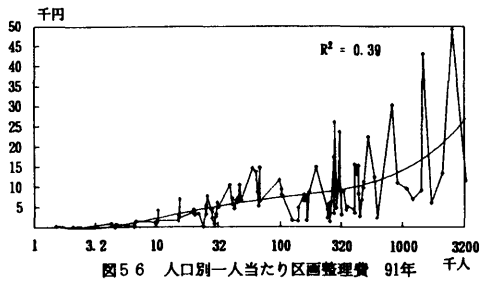


図56 人口別一人当たり区画整理費 91年 千人

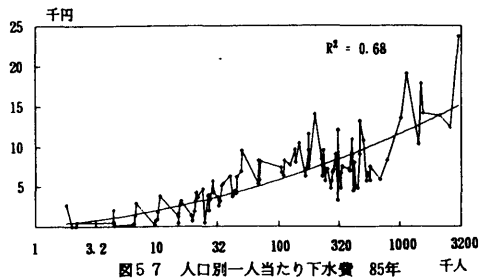


図57 人口別一人当たり下水費 85年 千人



政政策の一つの流れとして、小規模自治体における財政支出の拡大があったことを示している。人口過疎化は町村部ほど深刻であり、かつ一人当たり歳出額に与える影響は相対的に大きく、その点が反映していることも考慮しておく必要がある。

2. 上記の全体的な傾向の中で、社会基盤整備に関係する普通建設事業費や土木費は、とくに町村、小都市において増大してきている。しかし、土木費は町村、小都市の伸びだけでなく、大都市においても依然として、中都市類型に比べて相対的に高い。
3. 土木費の町村、小都市における歳出額の増大は、その内訳である都市計画費や住宅費の増大によっている。
4. 上記の町村、小都市における都市計画費の増大は、下水道費と公園費の増大によっている。
5. 以上のように、極めてマクロな観察であるが、地方財政の支出構造の変化を人口規模別及び歳出項目別にみると、都市規模や時代的変遷の中で自治体の歳出における重点項目は変わってきている。

本研究は地域生活空間の整備を社会基盤整備に関わる財政支出の側面から分析することを試みているが、本稿はその第一段階として、マクロ的な状況を整理した。こんごはさらに地域、都市での生活空間整備と財政の関係における法則化の探求と、ひいては財政面からみた地域生活空間計画のあり方に論を進めたい。

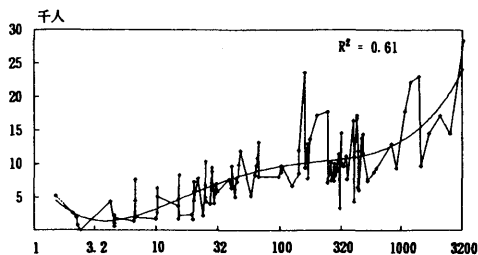


図58 人口別一人当たり下水道費 91年 千人

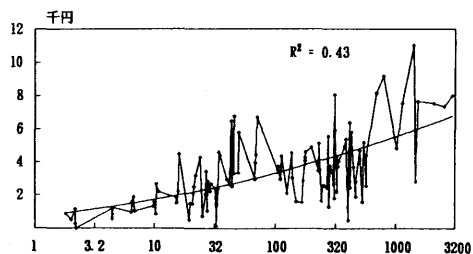


図59 人口別一人当たり公園費 85年 千人

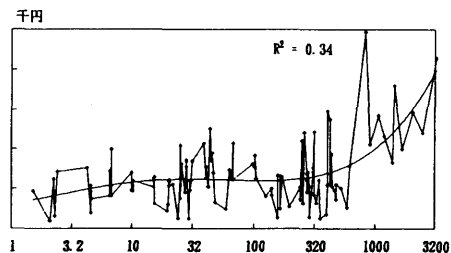


図60 人口別一人当たり公園費 91年 千人

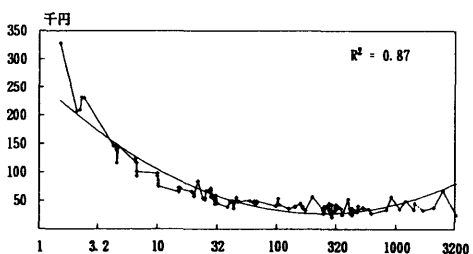


図61 人口別一人当たり総歳費 91年 千人

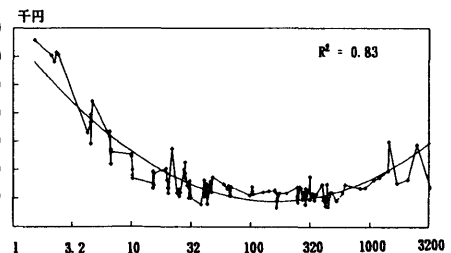


図62 人口別一人当たり公債費 91年 千人

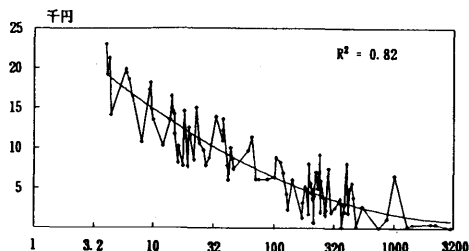


図63 人口別一人当たり地方交付税 70年 千人

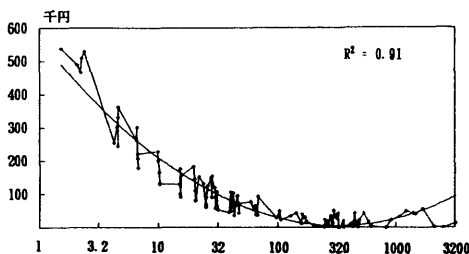


図6.4 人口別一人当たり地方交付税 91年 千人

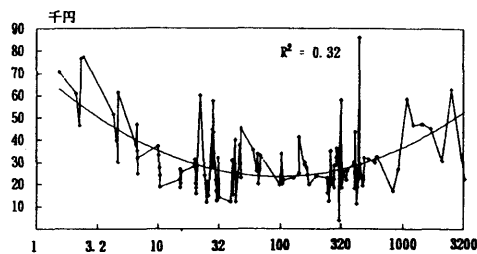


図6.5 人口別一人当たり国庫支出金 91年 千人

#### 参考文献

- 1 吉岡健次：「日本地方財政史」「戦後日本財政史」，東京大学出版会，1981.
- 2 持田信樹：「都市財政の研究」，東京大学出版会，1993.
- 3 柴田護：「地方財政のしくみと運営」，良書普及会，1973.
- 4 地方財政調査研究会編：「財政分析」，ぎょうせい，1995.
- 5 宮本憲一編：「補助金の政治経済学」，朝日新聞社，199-
- 6 橋本寿朗：「戦後の日本経済」，岩波新書，1995.
- 7 安藤誠一：「地方の経済学」，日本経済新聞社，1986.
- 8 宮本憲一他：「地方経済学」，有斐閣ブックス，1990.
- 9 宮本憲一：「社会資本論」，有斐閣，1967.
- 11 奥野信宏他：「社会資本と経済発展」，名古屋出版会，1994.
- 12 東郷久：「戦後日本の公共投資」，大阪経済法科大学出版会，1995.
- 13 土木学会海外活動委員会編：「社会基盤の整備システム」，経済調査会，1995.
- 14 小泉允昭：「行政投資実績からみた投資配分の分析」，都市計画別冊第13号，1978.
- 15 浜田学昭：「わが国の都市における普通建設事業費の規模よりみた人口増加率と公共施設の整備水準の検討」，都市計画別冊第14号，1979.
- 16 谷口汎邦，屋敷和佳：「都市類型別にみた公共施設整備水準の変化に関する研究」，都市計画別冊第19号，1984.

#### 参考資料

- 1 総務庁編：「日本統計年鑑」，日本統計協会.
- 2 全国市長会編：「日本都市年鑑」，第一法規.
- 3 大蔵省主計局調査課：「財政統計」，大蔵省印刷局.
- 4 自治大臣官房地域政策室：「行政投資」.
- 5 地方財政調査研究会編：「地方財政統計年報」，地方財務協会.
- 6 地方財政調査研究会編：「市町村別決算状況調」，地方財務協会.
- 7 地方財政調査研究会編：「類似団体別市町村財政指数表」，地方財務協会.
- 8 林健久：「日本財政要覧 第4版」，東京大学出版会.