

都市政策

季 刊 第 51 号 '88. 4

特集 地方財政の政策的課題

- 地方財政の現状と展望……………佐藤 進
国庫補助金制度の現状と課題……………鶴田 廣巳
地方交付税制度の現状と課題……………林 宜嗣
地方債許可制度批判論……………高 寄 昇 三
大都市財政の構造的分析……………大 谷 幸 正
-
- 新しいリゾート開発「清里の森」……………鈴木 輝 隆
清里観光振興会青年部レポート……………渡 辺 勇 一
上野村における地域振興……………黒 澤 丈 夫

行政資料：民活事業経営システムの

実証的分析研究報告書……民活事業経営システム研究会

都市政策

第50号 主要目次 特集 民活事業方式の検討とその展望

民活事業と日本経済	伊 賀 隆
民活事業への政策視点と評価	高 寄 昇 三
土地信託制度の現状と課題	西 正 之
横浜—みなとみらい21—	若 竹 馨
大和ハヴスグループのリゾート開発	田 中 正二郎
アメリカの民活事例研究	三 宗 司 郎
海外における民活事業事例について 1	
—ヨーロッパにおける民活事業—	民活事業経営システム研究会
海外における民活事業事例について 2	
—アメリカにおける民活事業—	民活事業経営システム研究会
行政資料	
民活事業経営システムの実証的分析研究報告書	民活事業経営システム研究会
公会計貸借対照表の作成について	神戸市公会計制度研究会

次号予告 第52号 特集 都市生活の国際化

1988年7月1日発行予定

国際交流の課題	今 井 鎮 雄
地方自治体と国際交流	高 寄 昇 三
国際学校の課題	桑 田 芳 英
生活施設の国際性	溝 橋 戦 夫
外国人の市民生活	松 永 幸 子
都市と留学生	白 杵 百合子
外国人生活電話相談	原 田 正 成
外国人生活アンケート	

在日外国人日常生活環境システム開発研究会

は し が き

現在、地方財政を取り巻く環境は、国家財政の悪化、東京への資源の極端な集中、生活レベルの向上に伴う住民ニーズの多様化、国際経済情勢の変化に対応した地域経済の活性化の必要性など、日々今までにない速さで変化している。地方自治体としてこれらの変化に迅速かつ的確に対応していくことは、当然の責務であり、それに要する財源の確保は緊急の課題である。

しかしながら、地方の財源を保障するものであるべき地方財政制度についてみると、地方税、地方交付税、国庫補助金などは昭和25年のシャープ勧告に基づく基本的な枠組みからほとんど変更されておらず、国と地方との間の財源配分の問題は度重なる地方からの要望にもかかわらず基本的には変更されていない。

一方、今日にいたるまで、社会保障、公害対策など地方自治体が国に先がけて行ってきた施策の多くは今やナショナルミニマムとして定着しており、地方レベルでのニーズは国に比べてはるかに大きなものとなってきていると言える。

現在、国は財政再建期間中であるが、先般出された大蔵省の中期展望をみると、計画を達成するためには事実上、地方自治体への国庫補助金カットを64年度以降も継続する必要がある、との牽制球が投げかけられる可能性が高い。しかしながら、この国庫補助金問題は、60年度当時の国の財政状況の下ではやむを得ないものとして地方全体を巻き込んだ論争の末、63年度までの暫定措置とされたものであり、何らの制度変更もなくカットを継続することは、国と地方の信頼関係を大きく損うものとして断固首肯することはできない。国の歳出を削減するために地方財政富裕論を振りかざすことは全くスジ違いである。いまでも地方自治体の抱える行政ニーズは大きく、高齢化、国際化等に伴って生じる今後の大きなニーズに対しても、まず地方自治体が先がけて取り組んでいかなければならないはずである。

地方財政を取り巻く環境が日々加速度的に変化している今日においてこそ、地方財政のあり方、国と地方の財源配分のあり方、あるべき都道府県と指定都市の関係などを、もう一度原点に立って考えてみる必要があるのではないだろうか。

財政問題は単にカネの問題ではなく、広く国と地方のあり方を如実に反映するものとして捉えなければならない。これを機に財政問題が財政関係者だけでなく、広く行政を担う人達あるいは行政に関心を寄せる人達身近な問題として受け取められれば幸いである。

■ 特集 地方財政の政策的課題

地方財政の現状と展望	佐藤進	3
国庫補助金制度の現状と課題	鶴田廣巳	17
地方交付税制度の現状と課題	林宜嗣	33
地方債許可制度批判論	高寄昇三	47
大都市財政の構造的分析	大谷幸正	60

■ 特別論文

新しいリゾート開発「清里の森」	鈴木輝隆	74
清里観光振興会青年部レポート	渡辺勇一	95
上野村における地域振興	黒澤丈夫	110

■ 潮流

インサイダー取引 (123)	遷都論と国の機関等の移転 (125)
神戸市新財務会計システム (127)	

■ 行政資料

民活事業経営システムの実証的分析研究報告書	131
-----------------------	-----

■ 新刊紹介	165
--------	-----

地方財政の現状と展望

佐藤 進

(新潟大学教授)

1 地方財政の現状問題

(1) 補助金一律カットとその影響

地方財政の現状問題を考えるさい、まず取り上げらるべきは、昭和57年度の補助負担率の地域特例6分の1カットにはじまる補助率引き下げの動向であろう。これはいわゆる後進地域の補助率高上げを財政再建期間（57～59年度）に限って制限しようとするものであった。ところがこの財政再建目標年次が先にのぼされるにともない、昭和60年度からは補助率一律一割削減の趣旨に沿って、それまでよりも範囲を拡大した補助金カットが当初一年限りの臨時立法として実施されることとなった。生活保護費国庫負担の10分の8から10分の7への引下げ、道路整備・治水・農業基盤・下水道等投資的経費のいわゆる高率補助の引下げを内容とするものであったが、負担は市町村とくに都市団体に大きかった(1)。

この補助率一律削減は、60年度中の補助金問題検討会の審議を経た上で、61～63年度にわたる「緊急避難的措置」ないし「臨時異例の措置」としてさらに3年間継続されることとなった。

(2) 補助金削減と地方債増発

昭和60年度における地方負担の増加は5,800億円、61年度は1兆1,700億円とされたが、この補助金削減による負担増の大部分は地方債の増発によって手当てされた。そしてこの地方債の元利償還費は地方交付税の基準財政需要額に算入するというのが、「地方財政運営に支障をもたらすことのないように配慮する」ということの主たる内容であった。たばこ消費税の増税分を地方に帰属

させるという措置も併用されたが、地方の不満をなだめ、国・地方間の紛争激化を回避する有力手段がこうした内容のものであった。国庫補助負担率の引下げによる地方負担の増加は、62年度は1兆4,970億円、63年度は1兆7,259億円（国民健康保険の見直しによる負担増690億円を含む）とされたが、その補填の方法はやはり地方債増発を主とするものである。

(3) 公債費増大と地方債管理問題

昭和50年代末から60年代はじめにかけての地方財政問題の焦点の一つが、地方債増発と公債費の増大、それによる財政硬直化の進行ということであった。昭和59年度において、公債費負担比率（公債費の一般財源に占める割合）が20%をこえる団体は、わが国地方団体の約3分の1にあたる1,033を数え、30%を超える団体も111を数えるといった状況であった。地方債をめぐる新しい状況として、元利償還費を地方交付税の基準財政需要に算入する財源対策債、その他の地方債（過疎債、辺地債、同和対策事業債、公害対策事業債等）の増発が多くみられるようになったことが、まずあげられる。2番目の新しい問題として、従来低利良質資金とされた政府資金金利が、金融緩慢化によって低下した民間資金金利を上回る逆ザヤ現象が、59年末頃から発生したこと、第3として高利地方債の繰り上げ償還をめぐる、地方団体側と政府資金側（資金運用部資金）間との利害対立がみられたことなどがあげられる⁽²⁾。地方債発行許可制度、地方債の発行・消化・償還をふくむ地方債管理制度が、見直しを求められている現状にある。

(4) 内需拡大政策と地方財政

補助金削減とその肩代りとしての地方債発行は、国の財政再建の必要から根拠づけられたものであった。一般会計一般歳出の伸び率抑制が財政再建の主要手段とされたため、補助金削減がなされ、また義務的経費とされ別枠扱いを受けた地方交付税においても、その増加を抑制するための各種の手段がとられた（交付税特別会計借入金利率の全額負担から2分の1負担への変更、資金運用部借入方式の廃止と借入金償還期限の繰延べ等）。このようにして強行された財政再建もなかなかその達成のメドがつかないで

いたが、与件の変化によって、漸く昭和65年度赤字国債発行ゼロという意味での財政再建の目標達成が予想されるようになった。与件の変化というのは、政府の行政改革の成果の一つとされる電電公社の民営化、NTTの設立により、NTT株式の売却収益が、財政再建と内需拡大という相反する政策を賄うるほどの規模で発生するようになったことが最大のものである。その上、おりからの財テクブーム、地価高騰を背景に、法人税・所得税・相続税・有価証券取引税などが予想をこえる税の自然増収をもたらし、これが62年度補正予算にはじまる予算政策転換の財源的裏付けとなった。内需拡大政策への転換はこの2、3年内外の要請とされてきたものであるが、政府の政策転換は62年5月の「緊急経済対策」にはじまり、7月の補正予算成立、9月のNTT株売却収入の活用による社会資本整備についての特別措置法施行等々によって本格化したとみてよい。NTT株は、年間粗収入5兆円を65～66年度までもたらすものとされる。62年度売却収入4兆9,725億円中1兆3,000億円が公共事業財源とされ、そのうち約83%が補助金型の無利子貸付金として、地方団体に給付される。据置き5年10年償還という有利な条件であり、補助金にくっつけて配分され、償還時には補助金で返済するものとされている。NTT売却益が基礎になって、63年度予算では公共事業費20%増の積極予算が生まれ、内需拡大政策への地方団体の取り込みの手段も準備された。こうした局面で地方団体が自治体の名にふさわしい独自の政策をどのようにして打ち出すかが、大きな問題となっているといえよう。

2 「抜本的税制改革」と地方財政

(1) 抜本改革の中の地方税

昭和59年末の中曽根前首相の「シャープ勧告以来の抜本的税制改革」の提唱以来、所得税・法人税減税と利子所得課税・新型間接税導入を柱とした税制改革が日程に上ることとなった。売上税創設を中心とした関連法案は62年4月国会で審議未了・廃案となった。もっとも62年9月の税制改正で所得税・住民税の減税が実施されると同時に、63年4月からのマル優廃止・利子所得源泉徴収

20%（うち地方税5%）が決まり、税制改革の第一段階が成立したことも重要である。

抜本的税制改革を促す社会経済的根拠としては、(1) 産業構造・雇用構造の変化（経済のソフト化・サービス化）、(2) 所得水準の上昇と平準化、(3) 高齢化社会への接近、(4) 都市化の進展などがあげられる。こうした変化の適確な把握と整合性のある税制改革案の提示が必要であるが、政府提案の改革案の中心をなす売上税に国民の反撥が集まり、大型間接税は導入しないという首相公約の違反が追究されることによって、改革案の挫折となった。

税制改革案の中で地方税がどのように位置づけられたかをみると、大正15年、昭和15年、昭和25年といった大税制改革がいずれも国・地方を通ずる改革であり、問題の焦点に地方税改革がおかれたこととの対比において、今回は地方税改革は従とされ、国税改革の影響を中立化するという対応で事が運ばれたのであった。国税の場合増減税同額の税収中立性が唱えられたのに対し、地方税の場合は歳入中立性が標語となったのは、この事情による⁽³⁾。すなわち、地方団体は国税所得税・法人税の減税による交付税の減少に加えて、住民税減税そして売上税導入によって廃止される電気税・ガス税等の欠損を補填しなければならなかった。そして補填は地方税内部ではできず、国税売上税からの譲与税および交付税による配分で賄うものとされた。とくに市町村の場合、電気税・ガス税という有力税源を失うこととなるが、その是非をめぐる議論が十分なされないまま、法案の挫折となった。売上税導入に対し地方団体側はどういう対応をしたかをみると、地方団体代組織の多くは「新しいタイプの間接税を導入するにあたっては、その一部を地方税とすること」を主張したが、この要望は売上譲与税の採用によってしりぞけられることとなった。またこの売上税との関連で、「事業税については、税収の安定的確保をはかるため、外形標準課税を導入すること」という全国知事会の要望にも、これに否定的な結末がつけられることとなった。

売上税法案が国会に上程された段階で、地方団体側が売上譲与税を予算にいかにか計上するか、計上しないかをめぐり苦慮したことが、人々の記憶に新し

い。この間地方議会は大揺れに揺れたのであって、62年3月3日の時点で、売上税（大型間接税）反対を決議した地方議会は16都道府県と871市区町村であった。また売上譲与税の予算計上を見送った自治体は12都道府県と882市区町村に及び、予算計上を1,000円といった名目額にとどめた自治体もめだつた。自治省が売上税導入を前提とした予算計上を地方団体あてに通達したのに対し、野党四党国会対策委員長が自治省財政局長・官房長をよんで詰問するといった事態もみられた(4)。

(3) 第一次税制改革の評価 結局抜本的税制改革は中曽根内閣の下では第一次改革をもたらすに終つたのであるが、これをどのように評価するかが問題となる。62年9月の税法改正によって、所得税の税率は15段階から12段階に減り、配偶者特別控除の創設がなされ、課税最低限も従来の235万7千円から261万5千円へと引上げられた。住民税税率も市町村は13段階が7段階に削減される一方、道府県は2段階が3段階にふやされるといった変化があつた。住民税の場合最低税率5%（市町村住民税3%道府県住民税2%）となり、これが利子所得源泉徴収分（利子割）5%と対応するようになった。

こうした所得税・住民税改正による減税規模は、所得税1兆5,400億円、住民税6,600億円とされ、抜本的改革構想による所得税・住民税減税の原案2兆7,000億円のほぼ8割にあたることとなる。住民税の場合、税率緩和、課税最低限引上げによる減税が、利子所得源泉徴収分の増収でほぼ踏われる形となるので、地方税では比較的形のよい税制改革が達成されたとみてよいようである。

政府は63年度中に第二次税制改革の成案をえ、64年度からの実施をめざしているが、ここでは法人税減税、相続税減税、酒税改正などが取り上げられ、株式譲与所得課税、物品税にかわる新型間接税導入が提案される見込みである。

ここで地方団体をまきこんだ税制改革論議が再燃する気配があるが、地方団体には固有の税制をめぐる問題が新たに発生している。地価高騰ともなう固定資産税の対応の問題、負担調整措置が体系化されねばならぬ国民健康保険税のあり方をめぐる問題などである。古くして新しい問題が、つづく税制改革の

課題となっているのである。

(4) 第2次改革の見込み 抜本的税制改革は道半ばであるので、これを第2次改革につなげて完成させるというのが、現在の政府(竹下内閣)の課題となっている。所得税・住民税減税の一層の推進と、手つかずに終わった法人税改正、新たな問題としての相続税減税を遂行する一方、前回の売上税構想の反省の上にたった新型間接税を導入するという路線である。新型間接税の根拠としては、直間比率是正、高齢化社会の財源調達の必要といった点が強調されるが、どのような形のものにせよ、間接税には課税そのものの根拠が問われることとなる。物品税にくらべ「薄く広い課税」の形態である付加価値税がより公平であるかどうかには疑問がある。物品税には奢侈品重課により給付能力に応じた税を補完するという根拠づけがあるが、例外品目のない付加価値税の場合、行政サービスの見かえりとしての課税を「平和と繁栄の代償」といった無理な根拠づけで行わざるをえなくなる。

このさい消費に広く薄く課税するE・C型付加価値税にかえて、所得型付加価値課税を都道府県税として導入するといった提案、アメリカ型の小売売上税を市町村税として導入するといった提案が再考するべきではないか。都市団体の場合、昼間人口に応じての税収が期待される消費・流通課税の新設が望ましいという考え方を従来からとってきたのであるが、第二次税制改革が進められようとしている現在、国税中心でなく、地方税中心の改革構想を自治体側の発議の形でより強力に提案する必要があるのではないか。そうでない場合、地方税は改革構想のさしみのつま扱ひされ、重要な固有財源が一方的に奪われるという前回の改革路線に今回もまたまきこまれるのではないかと思われる。

3 四全総・「ふるさと創生」と地方財政

(1) 四全総における多極分散型国土

昭和62年6月にまとめられた第四次全国総合開発計画(四全総)は、多極分散型国土の実現と東京一極集中の是正を求めている。多極分散型国土の定義は必ずしもはっきりしないが、東京圏・関西圏・名古屋圏といった都市的圏域の

他に、地方圏が対置され、地方圏では「地域の活性化を主導する役割を担う地方都市と、国土管理や人と自然のふれあいの場としての農山漁村の整備」が課題であるとされている。

四全総の従来計画と異なる点は多極分散型国土の実現といったフレーズにあるのではなく、「全国一日交通圏」の整備を中心とした交流ネットワーク構想にある。従来は大都市間高速交通網の整備が中心であったが、今度は全国の主要都市間の移動を3時間以内に可能にし、地方都市から高速交通機関への乗り入れを1時間以内で可能にするといった計画であり、これは多極分散型国土を可能にするよりも、集中（とくに東京への集中）を促進するものという捉え方もできる。

東京一極集中の問題についていえば、昭和75年度までに現在の傾向のままであれば3,500万人に達するであろう東京圏の人口を、分散の誘導によって3,300万人程度にとどめるというのが、計画のあげる具体的数字である。分散のための施策として中央省庁の地方移転があげられ、これは現在国土庁中心にまとめられつつある一省庁一機関分散の形をとりつつあるが、そこから人口移転効果も、行政権限の委譲効果も期待されないものである。

四全総における広義の国土基盤投資は15年間に累積1,000兆円に上るとされるが、国・地方の負担のあり方にふれるものでなく、また投資の具体的内容ははっきりしない。道路交通網・地方空港などの整備には地方団体の協力が必要となるが、地方財政に加わる追加負担をどのように賄っていくかが、今後の地方財政の大きな課題となると思われる。

(2) 「ふるさと創生論」と地方財政

竹下首相が政権構想として昭和62年11月初旬公表したのが、『素晴らしい国・日本——私の「ふるさと創生論」』である。この「ふるさと創生論」は、田中前首相の「日本列島改造論」や大平前首相の「田園都市構想」を継承発展させ、「ソフトの面を加えた新しい発想で……政治のロマンを求め」るため構想されたものである。ここでの「ふるさと」とは「誇りにできる生活と活動の本拠」、「日本人が日本人として生きていく上で誇りにできるようなしっかした生活

と活動の基盤」とされるが、「これだけでは何をいっているのかわからず、外国語に翻訳することも不可能な言葉である。

「ふるさと」とは自分が生まれ育った土地であり、他郷にすむ人がなつかしむ故郷の意味であり、都会にすむ人が生まれ育った田舎（農村）をさしている場合が多い。ところが都会にすむ人が二代・三代となると、都会生れの都会人が多くなり、都会そのものを「ふるさと」と擬制するようになった。田舎に郷里をもたぬ都会人は「ふるさと喪失者」(Heimatlos)と名づくべきであるが、こうした人々にも「ふるさと意識」をよびおこそうとすると無理が生ずる。竹下首相の「ふるさと創生論」はたいへんなアナクロニズム(時代錯誤)の上に立っているように思われる。「ふるさと意識」をもたぬ「ふるさと喪失者」に「ふるさと創生」をよびかけるのは、一種のレトロ・ブームに乗ったものという見方もできよう。

それはともあれ、「ふるさと創生論」には、都市と農村の従来の関係についての再認識をよびかけている箇所が目される(5)。かつては日本のほとんどの地域が農村であり、都市は農村の中に島のように浮かんだ存在であった。ところが都市化の進行につれて、今では都市の間に農村が存在するようになった。つまり「農村はそれぞれ都市につながっているという事実」の確認が重要とするのである。

「情報交通機関が発達すると、人が都市に行くことも便利になるし、情報も入りやすくなる。都市と農村の情報環境には差がなくなり、より自然に親しむ環境が農村で、より人工的な居住地が都市というだけの差になるだろう」

(『素晴らしい日本』166頁)。

上記の指摘が農村にすむ人々の実感に適合するかどうかはともかく、望ましい都市・農村関係の将来像についての竹下首相の考え方がここに示されているとみられる。「ソフトの面を加えた新しい発想」から都市・農村関係を考えると、情報交通機関の発達で都市・農村の差をなくすとするものである。しかし、情報交通機関の発達によって「都市と農村の情報環境に差がなくなる」といった将来ビジョンは、十分な根拠づけをえているであろうか。農政が混乱し

日本農業の先行きが疑問視されている今日、農村そのものの健全な発達にどのような措置が準備されているのか。都市の健全な発達と農村の健全な発達とは裏腹の関係にあるという見地にたつ時、都会でもなく農村でもない地域がやたらに拡大することは大きな問題といわねばならないのではないか。

竹下首相の「ふるさと創生論」は情報交通機関の発達をその軸にすえるという点で、四全総の基本路線と一致している一方、「個性的な地方都市」「文化に満ちた農村づくり」等々地域で自主的に進められている活動を援助するという姿勢をみせている。いずれにしてもこうした路線に沿った地方行政が展開され、これが地方財政負担を大きくしていくことは疑いえない。

四全総・「ふるさと創生論」の路線に沿った地域開発の手法としては、特別償却・地方税減免といった税制措置、政府金融機関の低利融資、そしてNTT売却収益を利用した無利子融資と補助金の組合せなどが利用されることとなる。元利償還費の30～55%が地方交付税で手当てされる地域総合整備事業債も、こうした地域開発の推進手段である。自治省が63年4月発足をめざし、大蔵省に待ったをかけられた「地域開発銀行（ふるさとづくり財団）」も、「ふるさと創生」の呼びかけに答え、これに便乗しようとするものと思われる。地方団体はこうしたさまざまな政策手段を自主的な地域整備計画にもとづいて選択しなければならない。

「ふるさと創生論」についてなお付言すると、日本の文化は模倣の文化とされるが、これは東京と地方の間でもいえるようである。かつてある文学者が、「日本人が三十年以上かかって実現してしまったことは、『東京の地方化』と『地方の東京化』の二つだけではなかったろうか」と述べた（磯田光一『思想としての東京』昭和53年、16頁）。「ふるさと創生論」というのも、こうした疑問を拡大再生産するものでしかないようだ。

4 政府間財政関係の展望

(1) 地方政府間の財政関係

地方財政問題は従来国と地方間の財政関係が中心問題とされてきた。これは

確かに正しいと思われるのであるが、このさい無視できないのは地方団体ないし地方政府間の財政関係であって、ここでは都道府県と市町村との関係が一つ、都市的^①地方団体と農村的^②地方団体との関係がもう一つということになる。上記では都市と農村の関係に言及したので、まずこれについてみる。

『地方の経済学』の著者安東誠一氏は、日本全国を高度の産業集積地域である第一地帯と、日本の高度成長期に工業化を急速に進めた第二地帯、それ以外の産業化の遅れた地域である第三地帯とにわけ、その間の財政資金の配分関係を時系列的に分析している。すると、受益（政府消費支出・公的資本形成・社会保障給付）と負担（国税・地方税・社会保険料）の人口一人当り額は、1960年代末以降大都市圏から地方圏への所得トランスファーの性格を色濃く帯びるものとなった。1960年代の半ばまでは、大都市圏の方が負担が大きいだけでなく配分の方も大きかったが、この時点で配分格差が逆転し、地域間所得トランスファーは都市から農村への明瞭な形をとるようになったとするのである⁽⁶⁾。

この事情は自治省の『類似団体別市町村財政指数表』によっても確認でき、筆者はこれを利用した財政資金の再分配についての報告を日本財政学会（昭和60年度）で行ったりした。都市的^③の団体と農村的^④の団体の財政構造上の大きな違いは、一人当り地方税収入の大きさにあり、当然のことながら市税収入は町村税収入よりはるかに大きい。地方税が歳入中に占める割合も当然都市団体が大きい。ところが国庫補助金・交付税・地方債をふくめた一般財源となると、農村団体が大きくなる。一人当り額が農村団体が大きくなる理由としては、人口減少傾向、規模の経済、面積の広さなどいろいろな要因があると思われるが、税源が豊かな団体ほど起債能力もあり、豊かな財源をえて都市計画事業を推進できるという体制になっていない。これはわが国の政治家には農村出身の議員が多く、地方の利害が都市のそれよりも重視されるからではないかというのが筆者の考え方である⁽⁷⁾。ここからして、農村に重点をおいた資金配分を都市重点のそれに切り換えていかねばならないということが導き出される。そしてここでは補助金・交付税・地方債のあり方を、今後どのように変えていくかが課題となる。補助金整理・交付税の簡素化・地方債許可制度緩和等の一層の推進

が、ここで必要となる。

(2) 国・府県・市町村間の関係

国政事務を府県・市町村に移譲する形での行政財政改革を、実効あらしめるための努力がここで必要となる。戦後40年の社会経済情勢の変化ということでは、市町村の行政能力の向上という観点を重視する必要がある、市町村自治を基盤として民主国家を構築するという理念からしても、市町村財政の充実強化がなによりも要請されよう。国政事務の地方移譲は、国庫補助金の削減と表裏の形で推し進められねばならないが、昭和50年代後半以降推しすすめられた補助金削減・整理の動きが、地方団体への行政権限の移譲なき地方への負担転嫁の形をとってきたことはまぎれもない事実である。

補助金廃止がなぜ進まないかについては、それを大規模に進めると中央官庁の仕事がなくなるからといわれる。また財源が窮屈になると、一層きめ細かな陳情が必要となっているという地方団体当局者の嘆きもきかれる。農村地域の団体であればあるほど、補助金と交付税、そして地方債許可に頼らざるをえないので、中央への依存心をいかにして克服するかが課題となり、一朝一夕では達せられない意識革命が必要なようだ。

都市団体の場合、その立地条件を活かし、都市環境整備を一層おしすすめるべきであるが、都市計画行政ひとつとってみても、許認可権にしばられ、「四肢を縛っておいて、オリンピックに優勝しろといふもの無理」を強いられている。行政権と財政権なき都市計画の実情から「都市の叛逆」を説いた大正デモクラシー期の論者の主張は、現在にもあてはまるのでないか⁽⁸⁾。

府県と市町村の関係についていえば、シキアップ勧告を中心とした昭和20年代には市町村重視の考え方が貫かれたのに対し、昭和30年代には府県重視、昭和40年代中期以降市町村の役割の見直しという形で、中央政府の地方観が変化しているとみてよい。わが国の市町村の財政的位置は、昭和50年代に入ってから市町村税の量的規模が府県税を上回り、市町村税収の総税収に占める割合は20%以上といった欧米諸国にはおそらく例をみない高さである。こうした傾向からみて、昨年の売上税を中心とする抜本的改革案は、市町村税源の縮小と国税

・府県税の拡大を意図したものとみられる。広域的な地方圏づくりを意図する四全総も、ブロック別計画および府県計画を中心に地域開発をコントロールしようとしているのではないと思われる。こうした新しい環境の下で、都市自治と農村自治の理念に即した地方行財政を確立することが、それぞれの地方自治体に課せられた課題となる。このさい与えられた行政的・財政的制約はあるとしても、神戸市の例をみてもわかるように、その範囲内で自由自主の地方行財政の展開が可能であり、その範囲はかなり弾力的なものであることも確認する必要があるであろう。

(3) 歴史からの教訓

地方財政の現状をとらえ将来を展望するためには、その歴史からの教訓を学ばなければならない。先行きが不透明となり、道に迷った場合には、歩んできたあとをふりかえることが必要である。地方財政が自治体財政の名にふさわしい内容のものとして運営されるためには、自治意識の確立が必要となるが、わが国では特殊の例外を除いて市民的自治意識の成立が稀薄であることも、歴史的事実として認めなければならないであろう。農村自治の根幹をなす部落自治・集落自治は、農山村の崩壊とともに維持が困難となっている。

わが国の地方団体は、昭和44年の地方自治法改正以降総合計画策定がすすんでおり、そこではそれぞれの地方団体の将来ビジョンが語られている。これは明治30年前後から大正9年頃にかけて日本全国各地ですすめられた町村是作製の運動に似ている。これは前田正名が推進したもので、各町村で調査委員会が組織され、統計調査、沿革調査、将来計画(町村是)策定が上級官庁の指導の下にすすめられたものであった。この運動の実態について、柳田国男は「一種製図師のような専門家が村々を頼まれてあるき、又は監督庁から様式を示して算盤と筆とで空欄に記入させたようなものが多い」と批判している(9)。同じようなことが、現在のわが国の地方団体にも見られるのではないと思われる。もう一つ過去の歴史の中から現在おこっていることとの類似事項をあげると、現在国民健康保険税の標準化の問題がようやく日程にあがっているが、これは戦前の戸数割の整理運動と似ている。国民健康保険改正案では当面都道府

県負担の新たな導入が主たる関心事項となっているが、国民健康保険税の地域間格差の是正も大きな課題となっている。国民健康保険税は国庫負担金・調整交付金を控除した賦課総額を、各市町村で所得割・資産割・均等割等に按分して世帯主に課するものであるが、地方団体間で賦課額に大きな差がある。戦前における地方税改革問題の焦点は戸数割の廃止問題にあったが、「戸数割は独立の世帯を有する者から徴収する税で、正に生活税である。……各地方に於てその賦課がそれぞれ相異あり、その課税不統一の結果として負担に輕重を生じ特別税の職分を没却するのとおそれあるは止むを得ない⁽¹⁰⁾」と指摘されたものであった。この戸数割は大正15年府県から市町村に移され、昭和15年住民税となった。住民税はシャープ勧告の結果5つの課税方式を選択する市町村住民税となったが、選択方式は昭和39～40年度に廃止されて現在にいたっている。国民健康保険税がこうした標準化・統合化の枠外におかれたのは、それが厚生省所管とされたためのものであるが、国民健康保険改正問題でようやく問題が明るみにできるようになった。地域住民の負担均衡の問題は、高齢化社会への接近につれますます重要性をますますこととなる。

過去の地方財政の歴史の中で、もう一つ継承発展が期待されるものをあげると、それは都市特別税制確立の動きである。それは都市計画事業財源としての土地増価税導入・開発利益の公共還元の動きが中心であった。さらに税以外の領域についてみると、大都市団体を中心とした公営銀行設立の動きが、大正末から昭和初年にかけてあったが⁽¹¹⁾、これらを継承発展させることが、歴史からの教訓を学ぶことの内容になるのではないかと思われる。もちろん過去と現在では状況が大きく変っているが、地方自治の名に値する財政改革の内容は、日本の地方団体の伝統にもとづくものとならざるをえないのではないか、そのさい日本の市町村の行財政能力の向上が新しい発展をもたらす決め手になるのではないか、というのが筆者のささやかな感想である。

注

- (1) 拙稿「補助金一括整理法と国と地方の財政関係」、『ジュリスト』、昭和60年9月1日号参照。
- (2) 拙稿「地方債問題管見」、『地方財務』、昭和61年12月号参照。
- (3) 拙稿「抜本的税制改革と地方財政」、『税』、昭和62年3月号参照。
- (4) 上田 哲『ドキュメント衆議院予算委員会』北泉社、昭和62年、131頁。
- (5) 拙稿「全国総合開発と都市・農村問題」、『地方財務』、昭和63年1月号参照。
- (6) 安東誠一『地方の経済学』、日本経済新聞社、昭和61年、85頁。
- (7) 拙稿「国・地方の財政関係と税制」、『租税研究』日本租税研究協会、昭和61年5月参照。
- (8) 澤田 謙「都市の叛逆」、『中央公論』大正12年9月、筑摩書房『近代日本思想大系34』昭和52年初収。
- (9) 柳田國男「農業経済と村是」(明治42年7月)、『定本柳田國男全集』第16巻、筑摩書房、昭和44年、20頁。なお岩本由輝『論争する柳田國男』御茶の水書房、昭和60年参照。
- (10) 清水長郷『農村財政』-日本評論社、大正14年、116頁。
- (11) 拙稿「戦前の地方債論議」、『地方債月報』地方債協会、昭和62年10月参照。

国庫補助金制度の現状と課題

鶴田 廣 巳

(大阪経済大学教授)

はしがき

近年のいわゆる地方自治体に対する「補助金カット」は何らの原則もない見直しにもかかわらず、その影響するところはきわめて重大である。それは、国の財政事情の一方的押し付けにすぎないこと、地方行政の安定性をそこなうこと、「制度の基本」に対する安易なカットは住民の基本的権利を侵害するおそれがあること、地方財政の健全性をそこなうおそれが強いこと、といった問題点をはらんでいる。補助金制度の改革が不可欠であることは疑いないとしても、その原則と内容、方向をどのようにすればよいのかが、いま問われているのである。

補助金制度についての新たな評価の登場

補助金制度の評価をめぐっては、従来、中央による地方団体統制の重要な手段とする考え方が通説であった。そこで指摘されてきた問題点にはさまざまな側面があるが、ほぼ次のように集約できるであろう¹⁾。すなわち、第1に、機関委任事務とむすびついて中央政府が地方団体の行政内容、施策の方向、人事の中身などに監督・統制をくわえ、国策の方向に地方を誘導する強力なパイプの役割を果たしてきたことがまずあげられる。第2に、補助金の決定手続きや内容などについて地方団体の発言権が保証されておらず、また、地方行政の補助金行政化が進行する一方で地方の超過負担問題の解決はほとんどすすまないなど、総じて地方自治体の財政自主権が侵害される大きな原因となってきた。第3に、補助金を媒介として地方自治体の各部局は中央各省庁と結びつけられ、「補助金待ち」の姿勢を強める結果、中央各省庁のセクショナリズム、縦割り

行政の影響のもとで地方行政の総合性、地域の実情に対応する柔軟性を確保していくことはきわめて困難であった。第4に、補助金のパイプに群がる中央・地方の官僚機構の存在、利権と政治的腐敗、中央への陳情とムラ型政治、財政資金の浪費と非効率性なども、補助金制度にからむ避けられない傾向として強調されてきた。

以上のような評価は、現在もなお基本的には妥当する面をもつといってさしつかえないであろう。しかるに、近年、行政学・政治学の分野から、こうした評価を再検討すべきではないかとする見解が注目され始めている。それは一体どのような理由に基づくのであろうか。いま、その代表的な論者である松村岐夫氏をとりあげて検討してみよう。

氏によれば、「補助金制度は、地域社会に必要な事業について、より啓蒙された中央省庁官僚が、それら事業間のウエイト・優先順位をきめ、地方に指示していくための重要な手段であった。各生活領域で欧米の水準に追いつくためには、その水準についての情報と達成のための技術と、それぞれの事業を達成するための順序を中央から地方に提供する必要があると考えられた²⁾。」だが、「追いつき型近代化」が終わりを告げるにつれて、この中央の精神的優位は後退する。かわって、地方からの利益主張をどのように政治的に統合していくかが重要になってくる。今はその「均衡点」にあるのではないかというのが、氏の現状認識である³⁾。それゆえに、今後の中央—地方関係には従来とは質的に異なる問題が発生してくる可能性がある。経済発展により、また政府の公共投資により公共、民間の両部門ともに相当程度の充実した「地方」に対して、近代化推進を背景とする「中央」の指導は正当性を弱める一方、「地方」の拒絶に出会うこともありうるからである。しかし、国の基準の後退は、地方レベルで強い力をもつ利益集団によって財政資金の在り方が左右され、地方政治が分断される可能性を強める。その点で、中央行政、中央官僚制は地方の政治行政を「統治」に転換するうえでは、なお有用性を失っていない。つまり、地方政治に「一貫性と斉合性」を与えることによって「政策の合理化」を保持させるという点で中央官僚制はなおその意義を主張しえようが、氏によれば、

そこで求められている機能は政治的な限界を承認しつつ行動するテクノクラットの的なものである。

以上のようなわが国の中央—地方関係の現在の特質をふまえたうえで、氏は、補助金制度について次のような指摘を行っている⁴⁾。

第1に、「補助金制度はいちがいに消極的に評価されるべきではない。中央—地方のリンケージの中に、中央レベルにおいても、地方レベルにおいても、合理性を促進するメカニズムを期待することができる。」ただ、従来は地方独自の活動と主体性を認めず、補助金をつうじての指導も中央の「精神的優位」を強調し地方に不信の眼をなげる態度から行われてきたので、これについては技術的に改善の余地があるという。

第2に、総合補助金化の方向が「全くよいものとは断定できない」という。むしろ、特定補助金によって「基準の確保」を行っていくほうが、利益集団による地方政治の分断を避けることができ、その「合理化に役立つ」、とされる。だが、氏は現在の補助金制度を手放しで肯定しているわけではない。現行制度の根本的改革を前提したうえで、補助金制度にはなお意義があることを主張するところに、氏の真意がある。

第3に、かくして「新しく生まれかわって出てくる補助金制度は、国家の統治性と合理性を確保するためのものである。したがって、各省庁ともその数と総額の確保に狂奔するのではなく、必要最低限のものに限定するようにならない。」

最後に、行政官僚制は政治的性格をもちやすいので、政治家が強く関与の手を伸ばしてくる領域からは手を引くことが賢明であるとされている。

以上のような氏の立論は、周知の戦後日本の地方自治論をめぐる「戦前戦後連続論」と「戦前戦後非連続論」という二大潮流の今日的評価とかがわって提起されているものである。氏自身は基本的に「非連続論」の立場にたちながらも、「一方において諸機能の中央集中がみられ、他方で、地方の政治的自律性の拡大がみられることをどのように説明するのか⁵⁾」という問題意識から補助金制度について論じたところに、その特徴がある。この議論は、どちらかとい

えば官治性や中央統制の強化一色で塗りつぶされてきたこれまでの地方自治論に反省を迫るものであることは疑いない。財政学のサイドに関しても、補助金論についての従来の見方の反省なり、再検討なりが要請されているのではないかとと思われるのである。

補助金制度の動向と特徴

補助金の動向についてはこれまでもさまざまな角度から論じられており、ある意味では論点も出尽くした感がある。近年の業績をあげれば、藤田武夫『現代日本地方財政史』（上・中・下、1976～1984年）、関西経済連合会『補助金の現状と問題点』（1981年）、同『続・補助金の現状と問題点』（1983年）、宮本憲一「補助金」（小林直樹・北野弘久編『現代財政法の基本問題』1987年）などが代表的なものであろう。ただ、これまでの研究は、もともと財政調整の機能を担わされているはずの補助金制度についてその地域的配分がどのように展開してきたのかという点に関しては、必ずしも十分には論及されていない。そこで、本稿では、いまだ十分なものとは言いがたいが、『地方財政統計年報』を中心に補助金の地域別配分の動向と特徴をみておきたい。

まず最初に、地方団体別、地域別の補助金について、昭和20年代以降現在までの動向の特徴を藤田武夫氏の研究によって簡単に整理しておこう。

昭和20年代後半から40年代初めにいたる「高度成長」前期には、①補助金の伸びは市町村よりも都道府県において著しいが、それは補助金が主として公共投資の拡充や地域開発の推進の有力な手段として大規模に利用されたためである。②40年代には市町村が補助金全体に占める比重をややもどすが、その背景には生活基盤や民生関係行政の補助金の増加がある。③普通建設事業補助金はこの時期めざましい増加を示すが、それは富裕団体、先進地域を中心に交付され、後進地域への補助率のかさ上げなどの特例措置もそうした傾向をくつがえすものでは到底なかった²⁾。

ついで、昭和40年代から50年代半ばにいたる時期については、次のように特徴づけられる³⁾。すなわち、①補助金全体の伸びは以前の時期と比べかなり落

ち込むが、40年代末から経済不況や「高度成長」のひずみに対応するための生活環境・社会福祉・文教関係の補助金の伸びにより多少もどしている。②補助金全体の目的別の推移をみると、老人保護・医療費が激増、児童福祉費も構成比を高めるとともに、普通建設事業費は伸びはそれまでよりもかなり低下させたものの構成比についてやや上昇させた。他方で、義務教育費、生活保護費は低下傾向を示す。③補助金全体についてみると、40年代後半には最も貧困な地域と富裕な地域への配分が多く、50年代にはいると後進地域への配分に傾斜している。④補助金の伸びは都道府県よりも市町村において著しく、とくに49年以降両者の差はいちだんと開いた。この背景には都市問題の激化と都市税源の弱さがある。⑤市町村で補助金が増加した原因を費目別にみれば、老人保護・医療費、児童保護費、生活保護費（とくに大都市部）が大きく、市町村ではこの3つで総額の4割を占める。

以上の概観を前提として、つぎに補助金の地域別配分についてみてみよう。表一1～表一12がそれである。

表一1、表一2を一見して明らかなことは、少なくとも昭和40年以降についてみる限り3大都市圏のシェアは都道府県分、市町村分とも50年代にはいりやや減少傾向を示すもののほとんど一定で推移していることである。40年代には全国で革新自治体が登場してくるが、地方自治をめぐるそうした大きな政治的変動にもかかわらず、補助金の都市と農村への配分構造にはほとんど変化が生じなかったことになる。この構造からは少なくとも我が国の補助金制度は農村型と判断してもよさそうである。だが、そのことは補助金と政権党との関係に象徴される「利益誘導型」ムラ政治の基盤、その財政構造にはまったく変化がないということを意味しているのであろうか。

そのことを見るために、表一4以下を検討してみよう。比較のために地域別人口の推移を表一3として掲げておいた。まず、生活保護費は50年代にはいって都市部、とくに東京、大阪圏で激増したことがわかる。それまでは九州、東北、北海道に集中していたが（これは炭鉱の衰退を反映するものであろう）、50年代における戦後最大といわれた不況の影響により二大都市圏で一気に増加した。

表一 1 国庫支出金（都道府県分）の地域別配分の動向（1）

（単位：％）

区 分	昭和 40年度	45	50	55	56	57	58
三大都市圏							
東京圏	13.9	14.1	12.1	12.7	12.6	12.7	12.9
大阪圏	7.9	8.2	8.2	7.7	7.7	7.7	7.9
名古屋圏	4.2	4.6	5.1	4.7	4.5	4.7	4.8
（小計）	26.0	26.9	25.4	25.1	24.7	25.1	25.6
北海道	7.6	7.8	7.6	7.8	8.0	7.9	7.6
東北	16.2	16.4	15.7	15.9	16.1	15.6	15.4
関東 （東京圏除く）	5.8	5.9	6.3	6.2	6.2	6.6	6.5
中部	9.6	9.5	9.1	8.8	9.0	9.1	9.4
近畿 （大阪圏除く）	4.8	4.3	4.3	4.4	4.5	4.7	4.5
中国	8.9	8.0	8.5	8.7	8.6	8.2	8.4
四国	5.5	5.4	5.9	5.5	5.3	5.1	5.0
九州	15.5	15.8	15.6	15.8	15.6	15.8	15.6
沖縄	—	—	1.6	2.0	2.0	2.0	2.0
合 計	833,925 100.0	1,551,395 100.0	3,909,640 100.0	6,734,023 100.0	7,019,287 100.0	7,112,269 100.0	7,151,587 100.0

（備考）1. 地域区分は次のとおりである。東京圏＝埼玉，千葉，東京，神奈川。大阪圏＝京都，大阪，兵庫。名古屋圏＝愛知，三重。東北＝青森，岩手，宮城，秋田，山形，福島，新潟。関東（東京圏除く）＝茨城，栃木，群馬，山梨。中部（名古屋圏除く）＝富山，石川，長野，岐阜，静岡。近畿（大阪圏を除く）＝福井，滋賀，奈良，和歌山。中国＝鳥取，島根，岡山，広島，山口。

2. 以下の表についても同様の地域区分を使用する。

3. 合計欄の上段は金額（単位：百万円）である。

（出所）『地方財政統計年報』各年度版より作成。

国庫補助金制度の現状と課題

表-2 国庫支出金(市町村分)の地域別配分の動向 (単位:%)

区 分	昭和40年度	45	50	55	56	57	58
三大都市圏							
東京圏	12.8	14.4	16.5	16.2	16.1	16.1	16.3
大阪圏	19.4	19.6	16.8	15.7	15.3	15.3	15.9
名古屋圏	5.8	5.7	6.1	5.8	5.8	5.7	5.6
(小計)	38.0	39.7	39.3	37.7	37.2	37.1	37.8
北海道	7.2	7.9	7.1	7.3	7.6	7.7	7.3
北	10.5	9.3	9.2	9.4	9.3	9.3	9.1
東	3.5	3.7	4.4	4.5	4.5	4.7	4.4
中	6.2	6.2	6.6	6.7	6.6	6.6	6.5
近	3.1	2.9	3.6	3.8	4.0	4.0	4.1
中	8.0	7.0	6.7	7.3	7.2	6.9	7.0
四	4.5	4.4	4.7	4.7	4.7	4.7	4.5
九	18.9	18.7	16.7	16.7	16.8	17.0	17.1
沖	—	—	1.7	1.9	2.1	1.9	2.2
合 計	254,491 100.0	529,380 100.0	1,911,233 100.0	3,771,206 100.0	3,916,420 100.0	3,928,271 100.0	3,594,186 100.0

(備考) 合計欄の上段は金額(単位:百万円)である。(出所) 同上

表-3 地域別人口の推移 (単位:千人,%)

区 分	昭和40年度		50年度		55年度		59年度	
三大都市圏								
東京圏	20,890	21.4	26,900	24.2	28,500	24.5	29,772	24.9
大阪圏	12,821	13.1	15,415	13.9	15,859	13.6	16,193	13.5
名古屋圏	6,263	6.4	7,493	6.7	7,849	6.7	8,075	6.8
(小計)	39,974	40.9	49,808	44.8	52,208	44.9	54,040	45.2
北海道	5,163	5.3	5,331	4.8	5,568	4.8	5,668	4.7
北	11,490	11.8	11,610	10.4	12,008	10.3	12,153	10.2
東	5,936	6.1	6,570	5.9	6,991	6.0	7,245	6.1
中	8,549	8.8	9,308	8.4	9,686	8.3	9,902	8.3
近	3,436	3.5	3,888	3.5	4,148	3.6	4,307	3.6
中	6,830	7.0	7,326	6.6	7,546	6.5	7,665	6.4
四	3,971	4.1	4,036	3.6	4,159	3.6	4,202	3.5
九	12,329	12.6	12,381	11.1	12,926	11.1	13,187	11.0
沖	—	—	1,038	0.9	1,102	0.9	1,154	1.0
合 計	97,678	100.0	111,296	100.0	116,396	100.0	119,523	100.0

表一4 生活保護費負担金（都道府県分）（単位：百万円，％）

区 分	昭和40年度		51 年 度		59 年 度	
三大都市圏						
東 京 圏	2,220	5.7	6,745	4.1	9,585	4.0
大 阪 圏	1,035	2.7	5,897	3.6	8,520	3.6
名古屋圏	1,026	2.7	4,903	3.0	7,007	2.9
(小 計)	4,281	11.1	17,545	10.6	25,112	10.5
北 海 道	4,122	10.7	15,574	9.4	24,130	10.1
東 北 道	6,977	18.0	25,311	15.3	33,721	14.1
関 東 道	1,948	5.0	9,486	5.7	13,064	5.5
中 部 道	2,010	5.2	8,989	5.4	9,935	4.1
近 畿 道	1,127	2.9	6,439	3.9	9,248	3.9
中 国 道	3,094	8.0	12,527	7.6	17,020	7.1
四 国 道	3,417	8.8	14,106	8.5	18,651	7.8
九 州 道	11,726	30.3	53,632	32.4	84,030	35.1
沖 縄 県			2,048	1.2	4,629	1.9
合 計	38,698	100.0	165,653	100.0	239,541	100.0

表一5 生活保護費負担金（市町村分）（単位：百万円，％）

区 分	昭和40年度		51 年 度		59 年 度	
三大都市圏						
東 京 圏	4,838	7.8	107,126	22.6	219,255	23.2
大 阪 圏	9,528	15.4	98,388	20.8	224,483	23.8
名古屋圏	2,831	4.6	19,148	4.1	38,720	4.1
(小 計)	17,197	27.7	224,662	47.6	482,457	51.0
北 海 道	5,511	8.9	35,306	7.5	74,839	7.9
東 北 道	6,817	11.0	33,312	7.1	56,703	6.0
関 東 道	2,004	3.2	11,408	2.4	19,583	2.1
中 部 道	2,691	4.3	15,749	3.3	24,532	2.6
近 畿 道	1,468	2.4	10,978	2.3	20,365	2.2
中 国 道	4,631	7.5	25,395	5.4	49,322	5.2
四 国 道	3,823	6.2	20,304	4.3	41,130	4.4
九 州 道	17,926	28.9	91,093	19.3	164,425	17.4
沖 縄 県			4,051	0.9	11,717	1.2
合 計	62,068	100.0	472,259	100.0	945,071	100.0

表一六 義務教育費負担金(都道府県分)(単位:百万円,%)

区 分	昭和40年度		51 年 度		59 年 度	
三大都市圏						
東 京 圏	34,251	13.6	260,274	17.6	476,316	19.8
大 阪 圏	25,015	10.0	172,236	11.7	298,268	12.4
名 古 屋 圏	12,692	5.0	84,617	5.7	141,397	5.9
(小 計)	71,959	28.6	517,127	35.0	915,981	38.2
北 海 道	16,479	6.6	86,118	5.8	144,500	6.0
東 北 道	38,335	15.3	199,529	13.5	294,271	12.3
関 東 道	18,033	7.2	92,294	6.2	155,410	6.5
中 部 道	24,803	9.9	128,047	8.7	201,170	8.4
近 畿 道	9,884	3.9	56,887	3.9	93,866	3.9
中 国 道	20,096	8.0	110,826	7.5	171,900	7.2
四 国 道	12,875	5.1	62,273	4.2	96,738	4.0
九 州 道	38,880	15.5	207,029	14.0	293,356	12.2
沖 縄 県	—	—	17,153	1.2	29,318	1.2
合 計	251,346	100.0	1,477,286	100.0	2,396,510	100.0

表一七 児童保護費負担金(都道府県分)(単位:百万円,%)

区 分	昭和40年度		51 年 度		59 年 度	
三大都市圏						
東 京 圏	2,012	19.3	14,231	17.1	23,536	17.3
大 阪 圏	598	5.7	6,411	7.7	10,890	8.0
名 古 屋 圏	464	4.4	3,249	3.9	5,540	4.1
(小 計)	3,074	29.4	23,891	28.7	39,966	29.3
北 海 道	637	6.1	4,800	5.8	7,601	5.6
東 北 道	1,116	10.7	10,387	12.5	16,615	12.2
関 東 道	737	7.1	4,628	5.6	8,947	6.6
中 部 道	904	8.7	8,091	9.7	13,133	9.6
近 畿 道	487	4.7	3,641	4.4	6,087	4.5
中 国 道	1,042	10.0	7,760	9.3	12,009	8.8
四 国 道	655	6.3	5,452	6.5	7,781	5.7
九 州 道	1,791	17.2	13,892	16.7	22,365	16.4
沖 縄 県	—	—	835	1.0	1,925	1.4
合 計	10,443	100.0	83,377	100.0	136,429	100.0

(備考) 昭和40年度については「児童措置費負担金」の数値である。

表一八 児童保護費負担金（市町村分）（単位：百万円，％）

区 分	昭和40年度		51年度		59年度	
三大都市圏						
東京圏	1,036	7.7	33,327	14.1	41,531	13.1
大阪圏	2,047	15.2	31,928	13.5	44,384	14.0
名古屋圏	1,235	9.1	15,871	6.7	17,169	5.4
(小計)	4,318	32.0	81,126	34.3	103,084	32.5
北海道	351	2.6	9,570	4.0	13,702	4.3
東北	1,399	10.4	25,018	10.6	35,186	11.1
関東	657	4.9	13,742	5.8	17,442	5.5
中部	1,441	10.7	23,672	10.0	24,068	7.6
近畿	500	3.7	9,251	3.9	10,208	3.2
中国	1,345	10.0	18,486	7.8	23,226	7.3
四国	979	7.2	14,176	6.0	17,817	5.6
九州	2,518	18.6	38,939	16.5	65,046	20.5
沖縄	—	—	2,370	1.0	7,064	2.2
合計	13,509	100.0	236,354	100.0	316,845	100.0

(備考) 昭和40年度については「児童措置費負担金」の数値である。

表一九 老人保護費負担金（都道府県分）（単位：百万円，％）

区 分	昭和40年度		51年度		59年度	
三大都市圏						
東京圏	222	9.7	2,238	5.7	5,578	5.7
大阪圏	108	4.7	1,282	3.3	3,186	3.3
名古屋圏	87	3.8	1,297	3.3	2,763	2.8
(小計)	417	18.3	4,817	12.3	11,526	11.9
北海道	160	7.0	3,895	9.9	11,550	11.9
東北	234	10.2	4,584	11.7	13,237	13.6
関東	135	5.9	2,090	5.3	5,289	5.4
中部	223	9.8	3,177	8.1	7,351	7.6
近畿	133	5.8	1,772	4.5	4,259	4.4
中国	251	11.0	4,114	10.5	9,971	10.3
四国	182	8.0	4,081	10.4	8,110	8.3
九州	546	23.9	10,436	26.6	24,646	25.3
沖縄	—	—	313	0.8	1,312	1.3
合計	2,284	100.0	39,278	100.0	97,250	100.0

(備考) 40年度については「老人福祉費負担金」の数値である。

国庫補助金制度の現状と課題

表一10 老人保護費負担金（市町村分）（単位：百万円，％）

区 分	昭和40年度		51 年 度				59 年 度	
			老人保護費		老人医療費			
三大都市圏								
東京圏	400	10.3	13,269	20.6	25,883	14.9	33,583	21.3
大阪圏	759	19.5	7,742	12.0	21,927	12.6	19,329	12.3
名古屋圏	254	6.5	3,216	5.0	10,320	5.9	6,949	4.4
(小計)	1,413	36.3	24,227	37.6	58,130	33.4	59,861	38.0
北海道	207	5.3	4,870	7.6	10,165	5.8	12,216	7.8
東 北	308	7.9	5,418	8.4	20,285	11.7	15,321	9.7
関 東	183	4.7	2,626	4.1	9,590	5.5	6,202	3.9
中 部	453	11.6	5,513	8.6	14,625	8.4	11,633	7.4
近 畿	159	4.1	2,145	3.3	6,349	3.7	4,812	3.1
中 国	309	7.9	5,634	8.7	14,441	8.3	13,557	8.6
四 国	208	5.3	3,034	4.7	10,663	6.1	6,697	4.3
九 州	644	16.6	10,463	16.2	29,079	16.7	25,011	15.9
沖 縄	—	—	510	0.8	545	0.3	2,146	1.4
合 計	3,890	100.0	64,439	100.0	173,872	100.0	157,456	100.0

(備考) 40年度については「老人福祉費負担金」の数値である。

表一11 普通建設事業費支出金（都道府県分）（単位：百万円，％）

区 分	昭和40年度		51 年 度		59 年 度	
三大都市圏						
東京圏	58,181	18.1	160,098	9.5	277,551	9.5
大阪圏	24,811	7.7	100,625	6.0	165,201	5.7
名古屋圏	12,627	3.9	75,059	4.5	119,687	4.1
(小計)	95,619	29.8	335,782	20.0	562,439	19.3
北海道	27,100	8.4	151,939	9.0	258,145	8.8
東 北	52,099	16.2	313,251	18.6	497,556	17.0
関 東	16,803	5.2	101,659	6.0	183,459	6.3
中 部	31,810	9.9	163,523	9.7	289,528	9.9
近 畿	14,622	4.6	77,429	4.6	139,202	4.8
中 国	24,882	12.3	151,322	9.0	292,270	10.0
四 国	16,717	5.2	107,484	6.4	160,917	5.5
九 州	41,634	13.0	240,695	14.3	451,506	15.5
沖 縄	—	—	39,465	2.3	86,240	3.0
合 計	321,284	100.0	1,682,550	100.0	2,921,262	100.0

表-12 普通建設事業費支出金（市町村分）

(単位：百万円，%)

区 分	昭和40年度		51 年 度		59 年 度	
三大都市圏						
東京圏	12,480	12.7	136,620	16.3	183,580	13.0
大阪圏	26,848	27.2	149,327	17.8	203,187	14.4
名古屋圏	7,842	8.0	53,202	6.3	96,895	6.9
(小 計)	47,170	47.8	339,149	40.4	483,662	34.2
北海道	6,800	6.9	61,571	7.3	117,472	8.3
東北	9,219	9.3	74,072	8.8	141,459	10.0
関東	4,692	4.8	44,010	5.2	76,552	5.4
中部	6,971	7.1	58,582	7.0	112,169	7.9
近畿	2,830	2.9	37,940	4.5	74,873	5.3
中国	5,800	5.9	51,782	6.2	95,579	6.8
四国	3,244	3.3	38,211	4.6	69,978	5.0
九州	11,961	12.1	114,523	13.7	193,013	13.7
沖縄	—	—	18,915	2.3	47,783	3.3
合 計	98,602	100.0	838,755	100.0	1,412,539	100.0

(備考) 統計がえられないため、昭和40年度の数値は特別区の方を含まない。

つぎに、義務教育費は昭和40年代には3大都市圏で大幅に増加したが、50年代には一転して減少ないし停滞を示す。そのシェアはなお人口比率にも満たないことに注意すべきであろう。50年代に都市圏では人口急増後のさまざまな後遺症に悩まされているが、義務教育費の減少は教育内容の改善、教育施設整備や再編成に困難性をもたらしている。第3に、児童保護費はほぼ対象の時期をつうじて比率にそれほどの変動がみられないが、50年代には3大都市圏の市町村分がやや減少している。人口比率と比較すると、3大都市圏のシェアは予想以上に低い。第4に、老人保護・医療費について3大都市圏の動向をみると、都道府県分はこの間一貫して減少を示すが、とくに40年代の落ち込みが激しい。他方、市町村分は増加傾向をたどっており、老人医療費分も含めるならばその増加ぶりはきわめて著しい。最後に、普通建設事業費に占める3大都市圏の比重はこの時期、都道府県分、市町村分ともに大幅な減少を示している。一般に

普通建設事業費補助金は都道府県では国土保全、産業基盤整備などが中心をなし、市町村では生活基盤施設や農林水産関係が重要な地位を占めるとされるが、少なくとも比率からみる限り40年代には都道府県分が大きな落ち込みを示し、40～50年代をつうじて市町村分が顕著な減少をとげている。3大都市圏から地方圏へと公共投資の方向にはっきりとした変化があったことは疑いをいれない。

以上の分析を概括しておけば、次のとおりである。すなわち、第1に、少なくとも50年代末までのわが国の補助金の地域的配分構造はなお農村型といつてよいのではないか。だが、このことはその基礎過程において地殻変動が生じつつあることを排除しない。わが国の補助金はいま転換期にさしかかっているのではないか。この点は、ただちに第2の論点とかわわってくる。つまり、牢固とした農村型補助金構造は、戦後におけるわが国の都市化が他国に類例をみない規模と速度をもって進行し、それゆえにまた、都市問題もきわめて深刻であるにもかかわらず、これに対応する行財政制度、国・地方の財政調整制度の整備が著しく立ち遅れていることのメダルを半面を示すものにほかならないのではないか。21世紀に向かって進行中の経済社会の構造転換が、今後とくに都市部においてさまざまな行財政需要を生み出して行くことは確実である。そして、現在進行中の構造調整の過程ですでに雇用のミスマッチ、生活不安、老後不安、中小企業の経営不安など、さまざまな潜在的行政需要が作りだされつつある。老人保護・医療費、生活保護費、高齢化社会に対応する公共事業費など、補助金制度の在り方をめぐって「抜本的な」見直しが迫られてくる背景には、まさしくこうした地殻変動が存在するのである。

構造転換と補助金改革

わが国の経済社会が、いま、大きな転換期にさしかかっていることはすでにふれたとおりである。国際化、高齢化、情報化、ソフト化・サービス化、成熟化といったメガトレンドが地域社会に大きなインパクトを与えずにはいないことはここで説明するまでもなからう。問題は、こうした政治経済的変動が国庫

補助金制度にどのような影響を及ぼしてくるのか、したがってまた、補助金改革はいったいいかなる原則と方向で行われなければならないのか、という点である。

宮本憲一氏は、国庫補助金制度は1960年代以降、大きな転換点に立っているとしたうえで、その原因を制度の政治経済的根拠がくずれはじめたことに求め、次のような3つの要因を指摘している。すなわち、第1に、住民の財政需要がナショナル・ミニマムだけでなく、地域福祉の面で増大していること、第2に、国庫補助金の根拠であった地域経済力の不均等に大きな変化があらわれ、農村から都市へと財政危機が移行するという決定的な変化がはじまっていること、第3に、中央集権的な官僚統制を生み出した福祉国家に対する批判が大きくなり、住民の参加と自治が重要な要求となったこと、がそれである⁸⁾。

この点をふまえたうえで、現在もっとも強調すべき点は、国際化、情報化などが地域経済力の不均等に及ぼす大きなインパクトである。多国籍企業などのビッグビジネスは国際的な経営戦略に基づいて国内外に展開する。地域経済の行方はまさしく資本の投資戦略のいかんに左右されるようになる。都市と農村とをとわず経済力の空洞化がすすみ、とりわけ都市部においても経済不況と地域経済の衰退が進行する。資本と経済力の東京一極集中のなかで、地域経済の不均等はとどまるところを知らないかにみえる。都市財政は資本の生み出した社会的費用を負担させられる一方、都市経済の空洞化により財源の確保に行き悩まざるをえなくなる。

他方では、高齢化社会は今後、地域福祉の膨大な行財政需要を生み出さずにはいない。さまざまな新しい老人福祉のサービスや施設整備の必要は今後、いよいよ増加する一方であろう。これを福祉国家により、現在の官僚機構で対応しようとしても、たぶんそれは財政的にも給付内容の面でも不可能であろう。宮本氏の指摘するように、ミュルダールの「自治なくして福祉なし」という思想が改めて思い起こされる必要がある。「中央集権的な福祉国家が形成されると、住民は政治や行政に無関心になり、公共サービスの『消費者』あるいは『受益者』となる。地方団体はいかにして陳情して、補助金を分捕るかが最大

表-13 対地方政府補助金の経路

(単位：百万円，%)

補助事業者 区分	合計	直接補助			間接補助		その他	
		都道府県	市町村	都道府県 及 市町村	都道府県 から 市町村	都道府県 から 民間 その他		
対地方政府 補助金	10,802,094	9,709,561	3,329,299	885,206	5,209,367	1,013,289	595,579	410,267
	100.0	89.9	30.8	8.2	48.2	9.4	5.5	3.8
經常支出	2,378,048	2,280,023	2,117,155	14,664	67,742	98,024	74,932	23,074
構成比	100.0	95.6	89.0	0.6	2.8	4.1	3.2	1.0
資本形成	5,413,786	4,600,819	1,089,579	500,660	2,823,863	733,723	494,672	235,076
構成比	100.0	85.0	20.1	9.2	52.2	13.6	9.1	4.3
社会扶助金	2,232,638	2,217,277	95,903	306,820	1,813,463	15,361	14,711	649
構成比	100.0	99.3	4.3	13.7	81.2	0.2	0.7	0.0
經常補助金	158,664	17,422	5,795	11	427	141,242	5,754	132,038
構成比	100.0	11.0	3.7	0.0	0.3	89.0	3.6	43.2
その他	618,956	594,019	20,866	63,048	503,871	24,937	5,508	19,428
構成比	100.0	96.0	3.4	10.2	81.4	4.0	0.9	3.1

(出所) 橋本徹・林宜嗣「地方団体に対する補助金の現状と問題点」関西学院大学『経済学論究』第35巻第3号，1981年10月，96ページ。

の政治的課題となり、住民は沢山の補助金をとってくる政治家を最良としてしまふ。このような『福祉国家』では、官僚とそれにむすびつく政治家の管理社会となり、地域の共同社会は崩壊してしまう²⁾」のである。

では、補助金制度改革の方向はどのようなものでなければならないのか。ここでは、簡単に2つの点だけを指摘しておきたい。

第1に、将来的には一部の奨励的補助金を残して補助金を全廃し、自治体の財政的自主権を確保することが目標になるとしても、今すぐこうした根本的改革を実現することは不可能であろう。したがって、当面は現行制度の改善のために、府県の役割と権限を強めることが一歩前進になるのではないか。表-13にみられるように、補助金の配分ルートにおいて府県はきわめて重要な位置

と役割を担っている。「中央分権・地方集権」をさしあたり実現しうる最良の立場にあるのが府県といえるように思われる。

第2に、国家による社会経済の管理にはさまざまな方法があるが、補助金はその中の一手段にすぎない。少なくとも、減税政策や財政投融资、公共事業・公共サービスによる助成、あるいはまた課徴金政策など、補助金と同様の経済効果（ただし方向が逆の場合がある）を期待しうる種々の政策手段全体の改革の中で位置づけられなければ、改革そのものが尻抜けになるおそれがあることも注目されなければならないであろう。

（本稿は補助金問題研究会〔代表・宮本憲一大阪市大教授〕での議論にその多くを負っている。ただし、本稿の内容に誤りがあるとすれば、それはすべて筆者の責任であることは言うまでもない。）

注

- 1) たとえば、藤田武夫『現代日本地方財政史』（上、中、下）日本評論社、1976～1984年、宮入興一「国庫支出金」岩元和秋編『現代日本地方財政論』有斐閣、1982年、など枚挙にいとまがない。
- 2) 村松岐夫「補助金制度の政治行政上の意義」地方行政総合研究センター『新しい社会経済情勢に即応した国庫補助金等のあり方についての調査研究報告書』1981年、487ページ。
- 3) 同上、489～490ページ。
- 4) 同上、490～491ページ。
- 5) 村松岐夫「中央—地方関係と『機関委任事務』」大阪市政研究所『国と地方の関係』（研究報告No41）、1980年、98ページ。
- 6) 藤田武夫、前掲書、中巻、400～413ページ。
- 7) 同上、下巻、410～427ページ。
- 8) 宮本憲一「補助金」小林直樹・北野弘久編『現代財政法の基本問題』1987年、160～163ページ。
- 9) 同上、163ページ。

地方交付税制度の現状と課題

林 宜 嗣

(関西学院大学助教授)

はじめに

わが国において、国の財政資金は主として国庫支出金と地方交付税という2つのルートを通じて地方に流れて行く。このうち使途の特定されない財政トランスファーとしての地方交付税は地方歳入の約20%を占めており、その動向は地方の行財政運営に多大の影響を及ぼすことになる。また国においても、地方交付税交付金は一般会計歳出の20%弱にのぼっており、近年の厳しい財政状況において、国の財政重視の立場からその見直しが一部で主張されている。

シャープ勧告に基づいて創設された地方平衡交付金のあとを受けて、昭和29年に現行の地方交付税が創設されて以来、基本的な改正が行われないまますでに三十数年が経過した。その間にわが国が経験した社会経済構造の変化は著しく、国と地方の行財政運営も大きく変化している。このような状況のなかで、その本質から技術的側面に至るまで、地方交付税をめぐる問題がさまざまに提起されている。

本稿では、地方交付税の2つの機能である財政調整と財源保障という本質面に的を絞って、現状と課題を検討する。交付税特別会計への直接繰入れ、制度の簡素化、投資的経費の扱いといった技術面に関する諸問題については、紙幅の関係上、ここでは取り扱わない。

1 地方交付税の仕組みと目的

地方交付税法第1条は、地方交付税の目的を「地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する機能をそこなわずに、その財源

の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化する」とうたい、地方交付税が財政調整と財源保障の2つの機能をあわせ持つことを示している。

経済活動が地域的に偏在するかぎり、税収の地域間格差が発生することは避けられない。行政サービスの供給コストにしても、老齢人口比率や住民の所得水準の相違といった地域特性は行政サービスに対するニーズの差となって現れるし、また地理的条件の悪いところは同じ行政サービスを提供する場合でも、多くのコストを必要とする。このように、地方団体間には税収調達能力と行政サービス供給コストの不均衡に基づく財政力格差が存在する。

地域間の財政力格差を放置しておくと、享受している行政の水準が等しいにもかかわらず、地方団体間で税負担が異なったり、あるいは税負担が同一であっても、行政水準に差が生じたりする。このような地域間の水平的不均衡を是正することが財政調整の機能である。

財源保障機能は、国の立場から見て全国的に一定の水準を維持することが望ましいと考えられる行政サービスについて、その水準を達成するために財源の保障を行うことである。情報化の進展などの要因によって地方行政の内容が全国的に画一化してきている今日では、とくにナショナル・ミニマムの確保が重要な課題となってくる。国庫支出金は、個別行政サービス毎にナショナル・ミニマムを確保する手段であるのに対して、地方交付税は全国的に画一化している地方行政全般をナショナル・ミニマムの対象として財源の保障を行おうとするものである。

財源保障が一定の行政水準の確保という絶対的な問題を対象とするのに対して、財政調整はあくまでも地域間の格差是正という相対的な問題を対象とする。したがっていずれの機能も他の一方の機能を切り離した形でも成立しうる。しかし財源保障が地方団体の財政力と結び付けられるならば、同時に財政調整機能を発揮することになる。地方交付税はまさにこのような構造を備えている。

地方交付税の総額は現在、国税3税（所得税、法人税、酒税）の32%（交付税率と呼ぶ）に定められており、そのうち94%が地方交付税本来の機能を果たす普通交付税に、残りの6%が特別交付税に充てられる。各地方団体に交付される普通交付税の額は、原則として、合理的かつ妥当な行政水準を維持するための一般財源所要額を表す基準財政需要額と各地方団体の財政力を合理的な方法で測定した基準財政収入額との差額（財源不足額）として算定される。

基準財政収入額は税収入を中心として、その他に地方譲与税収入等を基準に算定されるが、税収入については、「標準税率」で課税した標準税収入のうち、道府県については80/100、市町村については75/100を算入し、一部を留保財源として地方団体に残すという仕組みをとっている。

2 地方交付税への強い依存体質

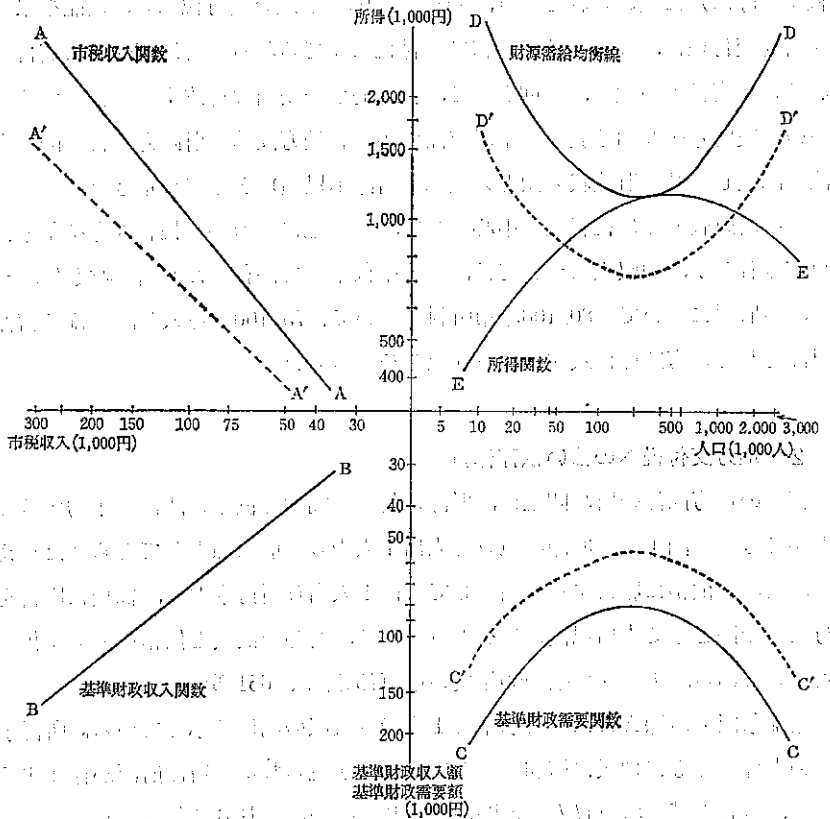
個々の地方団体の財政問題は、財源に対する需要と供給の關係に集約することができる。図1は、財源の概念を人口1人当たり一般財源としてとらえたうえで、財源の供給に影響する要因として人口1人当たり所得水準を、需要に影響を与える要因として人口規模だけをとりあげて、財源の需要と供給をモデル化したものである。データは昭和60年度の東京都を除く651都市である。

第Ⅱ象限の直線AAは所得水準と1人当たり税収の關係を示している。所得水準の上昇とともに税収は増加するという關係が見られる。留保財源が存在するため、税収と基準財政収入額の關係の第Ⅲ象限の直線BBで与えられる。

財源需要の指標としての人口1人当たり基準財政需要額と人口規模の關係を示したものが第Ⅳ象限の曲線CCである。ある一定の人口規模までは行政に規模の經濟性が働くが、人口がさらに増加すると、規模の不經濟性が発生したり大都市特有の財政需要が加わるために、曲線はU字型を描く。

ここで財源の需給が一致する人口規模と所得水準の組合せを求めると、第Ⅰ象限の曲線DDとなる。この曲線よりも上の領域に属する地方団体は、理論的には財源供給が財源需要を上回るという意味で、財政力の強い地方団体であるといえる。

図-1 財源の需要と供給



しかしながら現実には、651都市のうち554都市までが財源不足の状態にあるというように、大半の地方団体は曲線D D'の下に位置し、財源の供給が需要を下回っている。つまり、人口規模の小さい地方型の都市は、所得水準が低く財源供給能力が弱い上に行政経費も割高につくのに対して、人口規模の大きい都市は財源供給能力が強いにもかかわらず、大都市特有の行政需要の存在などの理由で財源が不足するのである。

このように、現在の標準行政経費を前提とする限り、わが国の都市の大半は

構造的に財源不足の状態にあり、地方交付税への依存体質が極めて強いのである。ここに、現行地方交付税の財源保障的側面が強く表れている。そしてこの財源保障的性格は、地方税の水準と地方交付税が保障しようとしている標準行政経費の水準の差が大きいほど強くなり、したがって交付税所要額も大きくなる。

3. 強い財政調整効果

図2は、地方交付税の財政調整効果の推移を、人的所得分配の不平等度の測定に多く用いられるジニ係数によって表したものである。データは東京都を除く道府県レベルのものであり、人口規模による影響を排除するために、すべて人口1人当たりベースを用いている。係数が0の場合は完全平等、つまり全地方団体の人口1人当たり財源の水準が等しく、係数が1の場合は完全不平等、つまり単一の地方団体にすべての財源が集中したことを表す。

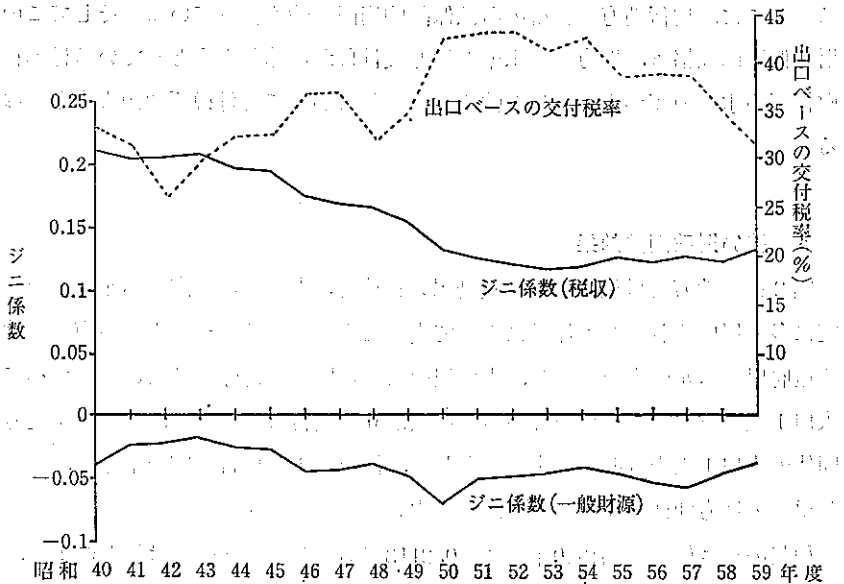
税収のジニ係数は昭和40年度には0.2113であったが、その後は年々低下し、53年度には0.1158となっている。このことは高度経済成長期に地域間の経済力格差がかなり平準化したことを示している。その後は国の財政再建にともなう公共事業費抑制の影響などもあって、税収格差は再び拡大の傾向を見せているが、それでも長期的には格差は縮小したと考えても良い。

地方交付税を、①税収格差の解消部分と、②行政コスト格差の解消部分とに区分するならば、税収格差の縮小はそれだけでも地方交付税の必要性を減ずる方向に作用するはずである²⁾。

他方、地方交付税交付後の一般財源のジニ係数はいずれの年度もマイナスの値をとっている。この事実は、人口1人当たりベースで見た場合、地方交付税が税収格差を解消してさらにそれ以上の財政調整効果を発揮し、税収の順位と一般財源の順位を逆転させてしまったことを表している。そしてこの現象は、人口1人当たり基準財政需要額が経済力の弱い地方団体ほど大きく算定されたことによってもたらされたのである。

しかも一般財源のジニ係数の絶対値は、変動しながらも傾向としては大きく

図-2 ジニ係数と出口ベースの交付税率



なっており、一般財源の地域分布は、経済力が弱く人口1人当たり税収の小さい地方団体にいっそう有利になっているといえよう。そしてこの傾向は昭和57年度まで続くことになる。

以上の傾向と、図2に示した出口ベース（実際の交付総額/国税3税）の動きを考えあわせると、地方交付税の財政調整効果の変化について次のような仮説をたてることができよう。

- ① 昭和40年代には税収格差の縮小が進み、税収格差是正のための地方交付税の必要性を減少させた。しかし、交付税総額が所得税・法人税という伸張性の高い国税にリンクされていることによって順調に伸び、基準財政需要額の膨張を可能にした。そしてこの膨張した基準財政需要額は経済力の弱い地方団体に有利に算定され、一般財源ベースの配分はこれらの地方団体にいっそう有利になった。
- ② 50年代に入ると、税収格差は再び拡大傾向に転じ、したがって税収格差

是正のための地方交付税の必要性が増大した。交付総額が大きく伸びなければ、このことは行政コスト格差を是正するために残された地方交付税のウェイトを相対的に減じることになる。したがって40年代とは逆に、基準財政需要額の縮小を通じて経済力の弱い地方団体に有利な一般財源の配分は修正される可能性があった。

③ ところが昭和50年代以降、交付税特別会計の借入れが58年度まで行われることによって、出口ベースで見た交付税率は32%を大きく上回り、交付税総額は増加し続けた。そのことが経済力の弱い地方団体に有利な形での基準財政需要額の膨張を可能にし続けた。

④ 昭和58年度になると、出口ベースの交付税率は35%にまで低下し、59年度には交付税特別会計の借入れの廃止によって31%強にまで低下する。このことは、税收格差の拡大傾向とともに、行政コスト格差是正のために残された地方交付税のウェイトを減じることになる。そして基準財政需要額の算定の圧縮を通じて経済力の弱い地方団体に不利に作用し、一般財源の配分における有利さを減少させた。

このように、地方交付税の財政調整効果は、交付総額の伸びによって制約を受ける基準財政需要額の伸びと、その算定の仕方に大きく影響されたのである。

離島や辺地のように経済力の弱い地域においても基本的な生活基盤は重要である。しかし、経済力が強いために、ややもすると忘れられがちな大都市においても、インナー・シティ問題といった都市衰退現象が表面化しつつあり、都市再開発の一層の重要性が叫ばれている。地方財政収入に占める地方交付税のウェイトが大きいだけに、その地域間配分のあり方は、各地方団体の財政運営、ひいては地域の発展に多大の影響を及ぼす。したがって基準財政需要額の算定が適正に行われているかどうかは、社会経済構造の変化に応じて、常に見直していかなばならない。

4. 交付税総額削減論

地方交付税の財源保障的性格が強すぎると、次のような問題を発生させる。ひとつは交付税所要財源の膨張であり、とくに国の財政重視の立場から問題とされる。いまひとつは地方行政における受益と負担のかい離から生じる資源配分上の問題である。効率的な資源配分を達成するためには、地方行政サービスは住民が直接負担した税金で賄われる必要がある。負担感をともなわない地方交付税の比重が余りにも高いと、行政への過大な要求につながるからである。

地方交付税の財源保障的性格は、地方税のレベルが低ければ低いほど、また地方交付税が保障の目標として設定する行政水準が高ければ高いほど、強まることになる。したがって地方交付税の財源保障的性格を弱めるためには、地方税の水準を引き上げるか、あるいは標準行政水準を引き下げることが必要である。

地方財政平衡交付金創設当初においては、地方団体が最低限必要とする水準を確保するものとして経費の算定が行われていた。ところが現行制度においては、基準財政需要額は、「合理的、且つ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費」として算定される。

「合理的、且つ、妥当な水準」あるいは「標準的な施設」は、その時代の社会情勢に応じて決定されるものとされるが、今日では、法令によって最低限度の達成が義務づけられている地方行政だけでなく、法令上の義務をともなわなくても全国的に広く行われている地方行政についても、その算定基礎に取り入れられている。したがって国庫負担金をともなう事務はすべて算定の対象になっているのは当然としても、国庫補助金をともなう経費についてはその大部分が、そして国の補助負担金をともなわない地方単独事業についても、その一部が算定の対象となっている。

このように標準経費を表す基準財政需要額は、地方財政平衡交付金時代の「最低必要経費」の考えからしたいにその算定の範囲を広げており、今日では「理想的な水準」と理解する傾向すら生まれる状況である。

基準財政需要額の対GNP比率の推移を都道府県と市町村に区別して見る

と、都道府県が昭和35年には3.0%であったものが59年度には3.8%に、市町村は同期間中に2.0%から3.9%へとそれぞれ上昇しており、標準行政経費が相対的に膨張してきたことを物語っている。この傾向はとくに市町村において著しい。

基準財政需要額のこのような大きな伸びを可能にした要因のひとつとして、地方交付税総額が国税3税の32%という形で決定される仕組みになっていることをあげることができよう。この点に関して石原信雄氏は、「地方財政平衡交付金制度の下においては、たとえ1億円といえどもその必要性について要求側が立証しなければその増額はできなかつたのである。これに対し、地方交付税制度の下においては、国税三税の大幅な自然増収がある場合においても、法定された交付税率に見合う額はいわば自動的に地方に交付される建前となっており、……（中略）……、もし今日まで地方財政平衡交付金制度が継続されていたとするならば、今日の地方交付税の額は到底確保できていなかったと断言できる」としている³⁾。

現行の国税リンク方式が地方行政サービスの水準を飛躍的に高めたことは評価できよう。しかしながら、地方交付税の順調な伸びが必要以上に地方行政の水準を高めたのではないかという見方があることも事実である。このことが、国の厳しい財政状況による交付税財源の枯渇問題の表面化と「地方財政余裕論」とに結び付いて、現行の地方交付税率である32%を引き下げるべきだとする主張につながっていく。

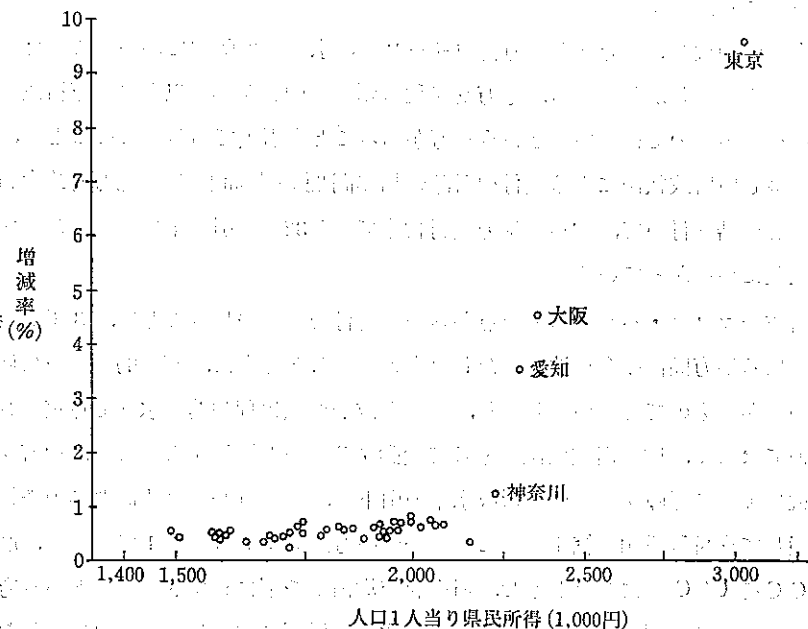
財政のマクロ・バランスの視点からのみ交付税率を論じることは、3千数百にのぼる地方団体の多様性を無視したものであるとともに、基本的な改革に何らつながるものでもない。しかし、基準財政需要額は理想的な水準で算定されるのではなく、国の財政状況に応じて変動するものと解釈するならば、地方交付税によって保障すべき標準行政水準の引下げ、つまり基準財政需要額の圧縮を通じて交付税総額を縮小することも一つの方法ではある。図1で言えば、曲線CCをC'C'にシフトさせ、財政収支均衡線を下にシフトさせるという方法である。この場合には住民は地方行政水準の低下に甘んじなければならな

い。このように、地方税の増税は、地方の財政水準を低下させないことを前提とするならば、構造的な地方交付税依存体質を解消するためには、地方税の増税、あるいは国から地方への税源移譲を行うことによって曲線A A'にシフトさせ、財政収支均衡線を下にシフトさせる必要がある。

いまここで、地方税収の増加が各地方団体の一般財源にどのような影響を及ぼすかを、所得税を個人住民税に移譲し、国税対地方税の比率を50対50に変更する場合について、昭和59年度の都道府県ベースで試算してみた。ただし住民税の道府県と市町村間の配分については現行の比率に変更を加えないものとし、地方交付税額は基準財政需要額から税収増加後の基準財政収入額を控除した額とした。

試算結果は図3に示されている。一般財源の増加率が最も大きいのは東京都

図-3 税源多譲の一般財源への影響



の9.6%であり、以下、大阪4.5%、愛知3.5%、神奈川1.3%と、現在不交付であるか、あるいは交付額の小さな地方団体の増加率が高くなり、その他の地方団体はいずれも1%未満の増加率である。

このような税源移譲によって、国の税収減は交付税交付額の削減額を上回ることになる。したがって国の財政への中立性を確保しようとするれば、基準財政需要額を圧縮しなければならず、その結果、規模の小さな地方団体にとってはいっそう不利になる。

このように、税源移譲にしろ地方税単独の増徴にしろ、地方税を強化すれば一般財源ベースでみた格差が拡大することになる。しかしこの場合には、財政調整の強化を同時に行えばよいのである。

5 留保財源均てん化論

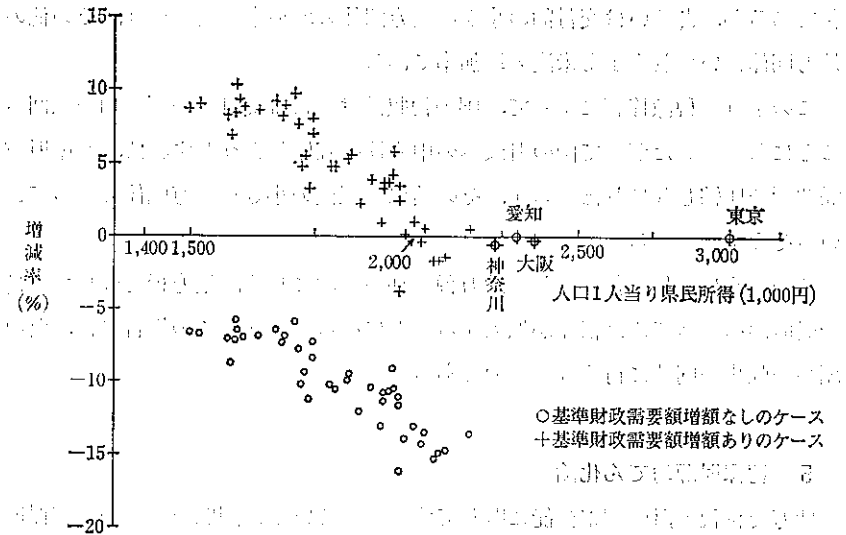
地方交付税の財政調整機能に関して決着をみていない問題のひとつに留保財源の扱いがある。この点に関して、第2次臨時行政調査会の答申（第3次答申、昭和57年7月30日）は、財政調整強化の立場から、

- ① 税源の偏在にもかかわらず標準地方税収の一定率とされているため、各地方団体間で格差が大きい留保財源については、例えば、当該税率の引き下げ等の方法による財源の一層の均てん化を検討する。
- ② 普通交付税不交付団体の超過財源についても、今後、不交付団体数や超過財源の状況などにも配慮しつつ、財源の均てん化を検討する、と提言した。

この点を検討するために、留保財源を完全に廃止した場合に、地方の一般財源にどのような効果が及ぶかを昭和59年度について道府県ベースで試算してみよう。結果は図4に示されている。

国の財政を重視する立場から留保財源の廃止のみを行い、基準財政需要額を増額しないケースと、留保財源廃止の結果生じた地方交付税の余裕分を各地方団体の基準財政需要額に比例的に上乘せするケースとを想定した。いずれのケースも、現在でも不交付であるか、あるいは財政力が1に近い東京、大阪、愛

図4 留保財源廃止の一般財源への影響



知、神奈川のような経済力の強い地方団体の一般財源はほとんど変化しない。それ以外の地方団体については、経済力が強くなればなるほど一般財源の減少率は大きく、(増加率は小さく)、財源均てん化の目的は達成されたかのように見える。

しかしすでに明らかにしたように、現行の地方交付税は、基準財政需要額が経済力の弱い地方団体ほど高く算定されることによって、人口1人当りベースで見れば財源規模の序列を入れ換えるほどに強い財政調整効果を発揮している。したがって、留保財源の廃止が一般財源に及ぼす以上の試算結果は、現在の一般財源格差がさらに拡大することを示すものである。臨調をはじめとする留保財源廃止論は地方団体間の課税能力格差のみを対象とした一面的な議論と言わざるを得ない。

② 留保財源はそれ自体、地方交付税の削減による影響を受ける。

① 基準財政需要額はすべての地方団体のあるべき財政需要を完全には捕捉し得ないであろうから、このために一般財源にある程度の余裕を残してお

く必要がある。

② 標準税収の100%を基準財政収入額に算入すると、財源計算上、地方団体が使用しうる一般財源の総枠は基準財政需要額によって決定され、かえって地方財政の自主性を損なうおそれがある。

③ 留保財源を認めることによって、税源培養のインセンティブを強める、といった重要な意義を持つものであり、財源超過額にしても、基準財政需要額があるべき財政需要を完全に捕捉し得ないとすれば、それが必ずしも余裕財源であるとはいえないのである。

ま と め

地方団体のほとんどが交付団体となっているという現状は、現行の地方交付税が、財政調整というよりも、むしろ財源保障としての性格を強く持っていることを示している。地方自治を促進し、また資源配分の効率性を達成するためにも、現在のようなきわめて強い地方交付税依存の体質を改めなければならない。そのためにも、地方税の拡充は是非とも必要である。

要するに、地方交付税の改革は、実は地方税の改革なのである。たしかに地方税源を拡充すれば、地方団体間の税収格差は拡大する。しかし、税収格差の是正こそ地方交付税の財政調整機能に頼ればよい。地方交付税の目的のウエイトを、財源保障から財政調整に移す時期に来ている。

最後に、現在のすでに強い財政調整効果を考えると、地方税の拡充を行うことなく、たんに留保財源の廃止や財源超過額の均てん化といった措置を講じることは、財政資金の適正な地域間配分の観点からも望ましくない。

<脚注>

1) 各関数の推計結果は以下の通りである。

市税収入関数	R^2 / S
$1n(y) = -2.593 + 1.042(x)$ (-11.52)(31.42)	0.603/0.204
基準財政収入関数	
$1n(y) = 0.602 + 0.799(x)$ (11.92)(70.93)	0.886/0.093

基準財政需要関数

$$\ln(y) = 10.296 - 1.560(x) + 0.103(x)^2 \quad 0.596/0.115$$

(48.89) (-26.12) (24.58)

所得関数

$$\ln(y) = 2.726 + 1.026(x) - 0.061(x)^2 \quad 0.365/0.193$$

(7.68) (10.19) (-8.72)

2) この点については、拙著『現代財政の再分配構造』有斐閣、1987年、184—192頁を参照。

3) 石原信雄『地方財政調整制度論』ぎょうせい、1984年、143—5頁。

<資料>

地方財政調査研究会『市町村別決算状況調』（昭和60年度）

自治省『地方財政白書』（昭和62年版）

——『地方財政統計年報』（各年版）

経済企画庁『県民経済計算年報』（各年版）

国税庁『国税庁統計年報書』（昭和59年度版）

市町村税務研究会『個人所得指標』（昭和62年版）

地方債許可制度批判論

高 寄 昇 三

(甲南大学教授)

1. 戦後財政制度の見直し

戦後日本の総決算が叫ばれ、ことに税制改革がその焦点となっている。しかし、制度見直しは国の税財政のみでなく、地方にあっても事情は変わらないはずである。

経済・社会環境の変化に対して、制度のズレはどうしても避け難く、十年に1回の手直しは不可欠である。戦後、地方税財政が固ったのはシャープ勧告にもとづく昭和25年であるが、混乱期を過ぎ現行制度へと改正されたのが昭和30年といえる。

それ以後、地方税財政制度は大きな改正はなく今日を迎えている。しかし、30年代の地域開発・経済優先の政策志向にもとづく現行制度は、今日の経済・社会環境からみて遊離する制度となったのみでなく、制度そのものの行詰りがみられるようになった。

昭和50年代に入り、日本の経済が低成長サイクルに入ると、制度のズレは機能障害として顕在化した。

地方税制にあっては税込伸び率の鈍化で、国税と同じ症状であるが、地方税制プロパーとしては画一税制の下では、さらに深化した地域格差に対して対応能力を喪失した事態になった。事業所税の大幅改正による都市税制の拡充と一般税の地方還元システム（事業税の本社人事配分見直し—2分の1から3分の1へ）が迫られるにいたった。

交付税の制度的破綻は後にふれるように否定しがたい事実で、国税3税の伸び率の鈍化から、その財源保障機能は完全に麻痺してしまっている。そして、

交付率の引き上げという「制度改正」ではなく、交付税特別会計の借入、財源補填債の発行という対症療法でしのいできたが、それが限界に達してしまった感がある。

補助金制度も例外でなく、本来ならば行政改革の最大の課題として、零細補助をはじめとして大ナダが振われるべきであったが、補助金制度の淘汰という制度改革でなく、高率補助削減という支出抑制措置がとられた。

基本的には公共投資、ことに産業基盤投資を中心とした景気対策を支援するための補助金制度は、経済のソフト化が進行するにつれて、次第に時代錯誤的の制度となりつつあることに気付かなければならない。すなわち交付税化・譲与税化されるべきである。

そして地方債制度については、地方税・交付税・補助金より以上の環境変化に見舞われつつある。それは明治以来の金融逼迫が金余りへと一転してしまったからである。余剰資金は海外にまで溢れて、世界的批判を浴びるまでになった。

地方債制度はこのような金融緩和・金融自由化という新しい変化をふまえて全面的対応が迫られている。なかでも地方債許可制は地方財政プロパーの技術的存在理由があるというものの、日本経済全体としての慢性的資金不足にもとづく調整を基本前提としていた。

そのため地方自治体は中央に資金調達を仰ぎ、許可という朱印状をもらって、資金不足を補ってきたのである。したがってその前提としての資金調達しかも良質の資金あっせんが名目的なものになりだした今日、地方債許可制を核とする地方債制度の改革は緊急的になされなければならない課題である。

2. 資金調整論

地方債許可制の根拠は大別すると、資金調整論、資金保障論、統制健全化論となる。そのうち許可制の大前提となるのが調整論である。まず調整論が今日の状況ではその根拠はきわめて薄弱であり、かなりの問題点を含んでいることを列挙してみよう。

第1にかつては国全体として資金不足であったので、民間、政府、自治体の資金調整を行う必要があった。この資金不足が許可制の大前提であったが、今日の金融状況からみてこのような資金調整の必要性は全くといってよいほどなくなった。

国民の貯蓄額は550兆円に達し、年間増加額だけで50兆円に達する。また、企業はその資金を株式市場から求め、優良企業にいたっては財務運用資金が何千億円に達する。

一方、政府系金融機関の財政投融资未消化資金も、次第に顕在化しつつある。日本経済がソフト化するにしたがって巨大投資を必要とする産業構造が変貌しつつあるといえる。

しかも、金融の国際化、金利自由化を迎えて、政府の人為的規制金利体系は崩壊しつつあり、マクロの各分野別の資金調整の実質的必要性はほとんどなくなりつつある。

第2に、仮りにそのような資金調整が必要であるにしても、なぜに地方債の許可制によらなければならないのか。

ことに大蔵省が地方債許可に関与する協議制度は、二重拘束であるが、大蔵省は資金調整をなすため関与が必要であることを、今度の第2臨調でも力説している。

しかし、大蔵省ベースのマクロの資金調整は国レベルのマクロでの資金配分を自治省と行えばよいのであって、個々の地方債につき審査するのは、まさに行過ぎた介入である。

たしかに公的資金の一環として、財政投融资計画に地方債を組み込み、地方債の資金別配分を調整する必要があるが、それがため許可制が存在しなければならない必然性はない。

もし、地方債資金を統制する必要があるならば、政府系資金を中心とする金利操作によって行うべきである。民間企業であってすら自由な資金調達をなぜ自治体に対して制限するのか。

地価狂乱の度に指摘される不動産関係への金融機関の非社会的な融資の如き、民間融資こそ許可制の対象とされるべきである。

一体、地方自治体が十二分な資金調達をなした故に今日、どのような資金混乱が発生するのであろうか。地方自治体とても縁故資金を必要以上に借入れようとするならば、当然、高利という市場メカニズムの制裁を免れ難いのであるから、自律的に一定限度に止まることになり、適正な資金調整が自動的に達成されるはずである。

第3に、政府の資金調整は結果として、地方資金が民間資金に追いつかず、社会資本の立遅れの要因となった事実を見逃すわけにはいかない。

戦後、傾斜生産方式にもとづいて資金調整を行ったが、それはそれなりに戦後の資金不足の時代、基幹産業を振興するために理由があったといえる。

しかし、戦後の混乱期を別にすれば、資金調整を枠配分でなす経済・財政的理由がどこにあるか見出し難い。高度成長期、欧米先進国に追いつくため、民間設備投資への優先配分を行うための資金調整ではなかったのか。

地方自治体が分担する生活基盤整備はいちじるしく立遅れた。今日となってみれば、経済大国にもかかわらず、下水道のない都市が存在するなど、信じられない資本のアンバランスになっている。円高は行過ぎた生産優先の資金配分

表一 財政投融资運用機関数の推移

	28年度	30	35	40	45	50	55	60
特別会計	4	3	3	5	5	7	8	7
公社	2	2	2	2	2	2	2	1
公庫等	5	6	10	9	10	11	11	10
公団等	1	4	8	24	26	28	28	28
地方公共団体	1	1	1	1	1	1	1	1
特殊会社	2	6	7	6	3	3	4	4
計	15	22	31	47	47	52	54	51

(注) 地方公共団体は1として数えた

『財政金融統計月報』(昭和61年7月)38-42頁から作成

のツケであり、自業自得といえる。

このようにみえてくると資金調整といえども技術的中立はのぞみえないのである。政府資金の配分にあっても地方債資金は伝統的に冷遇されてきたが、国の公庫・公団が設立されるにしたがって、地方債資金のなかに占める政府資金の割合は確実に低下していった。

公庫・公団が表一1の如く設立されるにしたがって、地方債資金のなかの政府資金の比率は26年度100%、28年度81.2%、30年度79.5%、35年度77.3%、40年度63.4%、45年度59.2%、50年度60.3%、55年度43.8%、60年度58.6%と、その設立数の動向に対応した漸減傾向を示している。

3 資金保障論

地方債許可制の第2の根拠は、資金保障論である。もっとも中小団体の資金不足というハンディキャップを補充するという意味では保障論であるが、信用力のない地方債を政府サイドでその返済能力を認定するという意味では保証論であり、2つの機能をもった資金保障(保証)論である。

通常、弱小団体庇護論ともいわれているが、もし、地方債の許可制がなければ大都市・府県などは資金自己調達能力を有するが、中小都市・市町村は必要な資金を自力で調達することができず、深刻な資金不足に悩まされることになる。

そのため政府が資金調整し、弱小団体へ低利資金を優先的に配分することが必要であり、許可制はそのような目的を達成するための不可欠の装置であるといわれている。

しかし、このような保障論は地方財政の分析からみると、制度が存在するから保障機能が作用したともいえ、いわば蜃気楼の如きものである。しかも、近年の如く、金融緩和が浸透してくると、資金保障そのものがナンセンスとなってきたといえよう。

第1に、政府許可という朱印状がなければ、地方自治体は果たして、自己資金調達能力がないであらうか。

今、地方銀行における公金預金に対する資金供給額(地方債保有+貸出)を

みると、46年3月61.9%、47年3月76.6%、48年3月74.5%、49年3月87.1%
%、50年3月105.3%、51年3月123.3%、52年3月93.8%、53年3月98.7%、
54年3月101.2%、55年3月95.8%、60年3月96.6%となっている。

昭和50年度以降、大量国債の発行によって地方債への政府資金が削減される
までは、対銀行に対する資金状況は良好であった。ところが地方債資金におけ
る政府資金の比率は、49年度の61.1%から、50年度49.4%、51年度31.4%、52年
度37.6%と急激に低下し、その代り民間資金の比率が急上昇した。

政府資金さえ適正に配分されれば、地方自治体が民間機関から資金調達する
のに困ることは資金状況からみてもありえないことである。30~40年代は地方
債許可という制約によって地方自治体は却って、縁故資金などの調達を断念せ
ざるをえなかった。その見返りとして銀行などは民間企業への資金融資の余裕
が生じたといえる。

それでも中小自治体は資金が不足するのではないかと危惧があるが、59年
に発生した下津町事件をみても、予算規模に匹敵する借入金（30億円）を、郵
便局はじめ銀行筋が融資しているが、最早、自治体が資金調達に行き詰るとい
うことはありえない金融環境になったといえる。

ことに大都市資金偏在論の如く、許可制の廃止は資金の偏在をもたらし、地
方自治の全体としての成長を損うという論理は、机上演習論である。

第2に、今や低利資金保証論にもかげりがみられだしたことである。地方債
の許可制は資金量よりも長期かつ低利の政府資金に実質的な魅力があった。
ところが先にみたように政府資金の融資量そのものが大きく削減されたこと
は、安定資金としての政府資金の信頼性をまず損うことになった。

ついで許可制のいわば生命線ともいふべき金利にあって逆ザヤ現象が遂に発
生したことである。

たとえば50年12月政府資金貸付利回りは7.5%で地方債応募者利回りの8.639
%と1.139%の利回り格差があった。近年の金利低下の過程で市中金利は実勢
金利と連動し低下していったが、政府貸出金利は下方硬直性を示して、格差は

表一 公社債資金利回の推移 (単位:%)

年次	政府資金 貸付利回A	地方債 応募者利回B	利付政府債 応募者利回C	B-C	B-A
50年12月	7.5	8.639	8.227	0.412	1.139
52. 6	6.75	7.889	7.487	0.402	1.139
52. 10	6.5	6.783	6.683	0.100	0.283
53. 5	6.05	6.281	6.180	0.101	0.231
54. 6	6.65	7.386	7.286	0.100	0.736
54. 9	7.15	7.889	7.788	0.101	0.739
55. 4	8.00	9.042	8.888	0.154	1.042
55. 5	8.50	9.042	8.888	0.154	0.542
55. 12	8.00	8.329	8.227	0.102	0.329
56. 5	7.50	7.969	7.959	0.010	0.469
57. 2	7.30	8.025	8.015	0.010	0.725
59. 2	7.10	7.575	7.563	0.012	0.475
60. 10	6.8	6.221	6.120	0.101	-0.579
61. 2	6.3	6.446	6.262	0.184	-0.146
3	6.05	5.959	5.778	0.181	-0.091
4		5.376	5.100	0.276	-0.674
7		5.879	5.329	0.550	-0.171
8		6.040	—	—	-0.010
9		5.837	5.252	0.585	-0.213
10		5.979	5.567	0.412	-0.071
11		5.918	5.555	0.363	-0.132
12		5.656	5.454	0.202	-0.394
62. 1		5.577	5.376	0.201	-0.473
2		5.314	5.151	0.163	-0.736
3	5.2	5.175	5.075	0.100	-0.025
4	↓	4.937	4.736	0.201	-0.263
5	4.6	4.545	4.141	0.404	-0.055
6		4.408	3.969	0.439	-0.192
7		—	4.666	—	—
8		5.151	5.055	0.096	0.551

資料 『経済金融統計月報』

次第に縮小していった。

そして昭和60年10月、政府資金貸付利回り6.8%に対して地方債応募者利回り6.221%と0.579%の逆ザヤとなった。そして最高は62年2月、0.736%まで逆ザヤは開いた。62年5月、政府貸出金利を4.6%まで下げたので、62年8月にはやっと、0.551%の低金利状況を回復することになった。(表一2参照)

このような逆ザヤ現象は、金利低下過程の一時的現象かも知れないが、今後、郵便貯金そのものが金融自由化の波にさらされ、低利で零細貯金を集めるシステムが崩れ政府資金の民間資金に比した相対的優利も原資の面で次第に消滅していくのではなからうか。

少額非課税の別枠制度の撤廃、郵政省の自主運用枠の拡大など、人為的金利体系による預金低利率維持政策が崩れてくると、政府資金イコール低金利という政策を政府自身が保持することが困難となるのではなからうか。

このような関係を縁故資金の借入利率との比較でみると、政府貸出平均利率は昭和53年度で6.08%で、それ以下の地方自治体による縁故資金借入比率は0.6%しかない。また、54年度も政府貸出平均利率は6.75%で、それ以下の縁故資金借入比率は1.2%であったが、55年度の政府貸出平均利率が8.29%と上昇すると、政府金利以下の縁故資金借入比率は一挙に50.6%に上昇する。

それ以後、56年度、57年度は政府資金は優利性を保っていたが、58年度に入ると政府貸出金利以下の縁故資金借入比率は21.2%とふえ、59年度には71.2%になり、60年度には政府貸出金利6.95%に対して、それ以下利率の縁故資金の比率は95.0%に達した。

このような事実は政府資金が必ずしも低利でないことを示しているのみでなく、極言すれば御用金として政府金利を高利で押し付けられているともいえるのである。

政府資金の神通力は金利自由化の渦中であって次第に薄れつつあり、政府資金の故をもって地方自治体の資金区分を縛る政策的根拠は揺らぎつつあるといえる。すなわち政府資金は今、金利自由化を前提として再検討が迫られる事態となったのである。

第3に、市場公募債のレートをみても、このように政府許可制の神通力がなくなってきたことがわかる。

これまで人為的金利体系の下では国債<地方債<事業債という利率秩序が堅持されてきた。ところがまずこの秩序が崩れだした。

まず50年12月では国債と地方債とのレート差は表一2のように0.412%であったが、その後、市場レートに押されて、54年6月には0.1%まで縮小する。すなわち国債優位の低利政策がシフトに通じなくなったのである。そして昭和57年2月には0.01%と同じ水準になる。ところが国債はそこで方針転換し、市場運動性を強める発行システムをとり入れると、今度は逆に地方債との差が拡大しだした。すなわち表一2の如く61年9月には0.585%まで拡大してしまう。

このことは最早、人為的金利体系に依存することは決してベターな政策でなく、まして、許可制にもとづく低金利保証論への信奉はそろそろ捨てざるをえないのではなかろうか。

ついで実勢レートと発行レートとの格差秩序も崩れだした。これまで政府許可制にもとづく保証効果があるため、市場実勢レートよりも低い利率で市場公募債の発行が可能であるとみなされている。すなわち許可制という拘束も低金利資金の調達という実利のため我慢してきた。

ところがこの保証効果も60年代に入って疑わしくなった。50年代、最長期店頭気配レートと市場公募債の応募者利回りはたしかに格差があった。

52年5月では、最長期店頭気配レート8.547%に対して応募者利回り7.889%と0.658%の低利発行となっている。54年3月は0.843%、55年3月1.601%、56年5月0.214%と低利回り発行が、基調として成立していた。

ところが57年度に入ると、逆ザヤの発行月と順ザヤの発行月が半々となり、その差も0.1%程度になる。そして61年2月 Δ 0.245%、61年3月 Δ 0.275%、61年8月 Δ 0.264%となり、61年11月から62年4月にかけて逆ザヤとなり、62年4月には Δ 0.464%と最高の逆ザヤとなる。

このような店頭気配レートと応募者利回りの関係をみると、許可による低

利発行保障という効果は金利自由化を迎えてほしいに薄れ、市場レートが支配力をもつようになったといえる。したがって低利資金の確保のためにはどうしても市場をにらんで起債を発行するという自由制でなければならなくなったといえよう。

最後に、政府資金は郵便貯金が原資であることからみて、一定資金量は地方債資金として確保されてしかるべきである。それにもかかわらず運用部資金として政府サイドの裁量で運用され、昭和51年度の如く大量国債発行のあおりを受けて50年度の2兆800億円から51年度1兆5,599億円と激減の憂き目を味わわれている。資金構成比にあっても49.4%から31.4%へ低下し、そのしわ寄せが、民間資金へ行き縁故資金の如きは50年度6,523億円から51年度1兆6,047億円と急増し、構成比も25.9%から38.0%へと上昇している。この傾向は以後もつづき52年度2兆4,451億円と構成比も49.2%と約半分を占めるにいたる。

そのため地方銀行筋では資金ポジションの改善を図り、証券方式の地方縁故債を公社債市場に一度に売出したため、地方債の値崩れをひき起し、地方債の信用も大きく損われた。

ちなみに公社債売買高にあって、非上場債の売買高は48年度2兆2,818億円(10.0%)、49年度4兆688億円(10.1%)であったが、50年度12兆1,135億円(22.1%)、51年度17兆1,121億円(24.0%)、52年度25兆3,792億円(19.0%)と急上昇している。

4. 統制健全化論

地方債許可制の根拠の第3は、地方財政統制健全化論であり、いいかえれば地方財政破綻予防論といえる。

このように地方財政の運用における健全化をどこに求めるかにつき、中央統制、自己統制、市民統制のいずれかに求めるかであるが、地方債許可制は許可以外の起債発行を全く認めない点において、百パーセント中央統制に求める制度である。

日本の地方自治体は通俗的には3割自治とか準禁治産者といわれてきたが、

地方債許可の運用システムは個別的許可、しかも資金別・使途別である点からみて禁治産者的取扱である。

このような許可制がなぜ成立したかは、制度史的には戦後、地方自治法制定時にあってGHQは起債自由化を迫ったが、資金逼迫を理由にして、「当分の間」という妥協の文言で、許可制をまもってきた。そして伝統的に起債抑制の考えは根強く、しかも戦時国債乱発による後遺症から国債非発行主義を国家財政は採用したが、地方財政もこれに準じてしまった。しかしこれは中央政府と地方財政は異質であることを全く忘れた措置である。

ともあれ許可制は資金面の調整・保障よりも、許可制をつうじての中央統制の確保にあったことは否定できない。しかし、地方債許可によって地方財政運用の健全化を図るという方針は、地方自治が本来、市民自治、団体自治をその本旨としている基本的精神に悖るのみでなく、財政運用の健全化に果たして効果的な機能を発揮しているかどうか疑わしく、補助金制度と同じように許可という権威的作用を通じて地方財政をスポイルしているのではなからうか。

第1に、許可制がなくなれば、地方自治体は野放図に起債依存症に陥るのではないかという危惧である。

しかし、起債許可制がなくなっても、地方自治体は無闇と起債できるのではない。中央統制に代って、市民・自己統制が許可制に代る監視システムとなる。

アメリカの起債自由制をみるまでもなく、自由制といっても、地方自治体はそれぞれの条例で起債発行制限を設定することになる。

また、一定以上の起債については議会の特別議決さらには住民投票が発行条件として付加されるかも知れない。

さらに貸付側の政府・金融機関としても無条件ではなく、政府資金は枠配分で限度があり、民間資金も財政力、状況を分析し、限度以上の借入については高利率で牽制してくるであろう。

第2に、許可制の実効性である。30年以後赤字再建団体が少ないのは起債許可の故か、地方自治体の自己統制の故かである。

しかし、注目しなければならないのは、指定再建団体は少ないが、自主再建団体はかなり多い点である。すなわち財政健全化につき自己統制能力を戦後自治体はそれなりに保有している事実である。

しかも、許可制にもかかわらず、50年代前後に地方財政は少なからずの財政破綻団体をみたが、借入金方式の悪用、不動産売買の失敗、箱物行政の乱設、外郭団体の乱脈など驚くほど多くの破綻原因がみられた。

いいかえれば地方債許可制は全く無力とはいえないが、赤字原因の万に一つを抑制しているに過ぎないのである。

逆説的な表現を借りれば、地方自治体はその気で財政の肥大化を図っていくとすれば、上級官庁の監督網はほとんど役に立たないといえる。

下津町の例は偶発事件として片付けられるにしても、ヤミ起債とそじられた地方公社への全国銀行与信残高は、45年度は4,079億円と地方公共団体の1兆1,511億円の3分の1に過ぎなかったが、50年度には2兆4,459億円と地方公共団体の3兆7,032億円の3分の2を占めるまでになっている。60年度ベースでも3分の1を占める。

このような実質的な枠外債ともいうべき、地方公社債などの存在を考えると、許可制の脱法行為として各種外郭団体の借入金方式など利用を抑制することは不可能に近いといえる。

第3に、地方財政の健全化を、中央省庁の許認可権という遠隔操作機能によって図っていくとすること自体が、統制機能として誤っている。

やはり自己統制・市民統制にその基本的機能を求めるべきである。現行地方自治制はこの点、少なくとも財政運営にあっては、中央統制に偏り過ぎている。

1つは、地方税条例と同じように、地方債条例を各自治体が制定し、起債自主権をはっきりと位置づけることである。そして、地方財政法をはじめとする制約は、地方税と同じように枠法として定め、その基準に従って地方債条例を定めていけばよい。

そして現行制度のように、画一的に禁止、制限条項でなく、それぞれの自治

体にふさわしい基準を設定していかなければならない。

2つは、起債自由化に対応して、減債基準制度をはじめとする地方債管理体制を財務会計の視点から整備していく必要がある。

ことに市場公募債に限らず、地方債の格付が早晚、問題となってくることを考えると、地方財務会計を改正し、ストック会計の新設、財務公開制の充実、財政診断指標の導入など、外部、内部監査によって、科学的・民主的に財政運営が行われるように、財務会計の企業会計化が求められる。

3つは、起債自由化によって、地方自治体は市場メカニズムの洗礼を好むと好まざるとにかかわらず受けることになる。

このことはこれまで経済音痴と酷評されてきた自治体が、公共経済の古き軛から解放され、コスト意識を浸透させ効率的財政運営のよき刺激剤となることは間違いない。

このように起債自由化は単に資金面のみならず、自治的制度への改革をつうじて、自治体の方針・体質・意識までも変革していくのであろう。

起債自由制は現実にはドラスチックな改正とはならないであろう。政府資金については枠配分で許可制、民間資金については法定枠制限による自由制といった部分的・段階的自由制へ移行していくであろう。

そして一方、地方債の公社債市場での信用と流通性を高めるための対策がすすめられるであろう。共同の資金調達機関として、地方中央金庫の設立、自治体連合の地方金融公庫など、実質的な資金能力の充実が図られ、中小団体の不利な資金調達能力を補充することになるであろう。地方債許可制は手続として行政のムダのみならず、今や、資金調達メリットを喪失しつつあることを認識しなければならない。

なお地方債許可制をめぐる法律・制度論を含めた批判については拙著・近刊『現代地方債論』（勁草書房刊）を参照されたい。

大都市財政の構造的分析

大谷幸正

(神戸都市問題研究所研究員)

1 はじめに

大都市の産業構造や都市構造の一般的特徴としては、①都心部への業務管理機能、生産機能、流通機能、文化機能等の各種機能の集中、②比較的所得の高い住民の郊外への流出、③都心部の常住人口の減少（インナーシティ現象）、④昼間流入人口の増大等の諸現象等を指摘することができる。これらの問題は、高度成長期から昭和50年代を通じて大都市財政を圧迫する大きな要因となってきた。

さらに昭和60年代に入り、最近では、①日本経済の国際社会に占める相対的地位の上昇による急速な産業構造の変化、国際化、情報化、②国の財政赤字の増大による地方行政改革、民間活力の活用、税制改革、③社会構造の変化による高齢化、住民ニーズの多様化等地方を取り巻く情勢は大きく変化してきており、新たな対応を迫られている。特に傾向として、大都市においてこれらの影響を強く受けやすく、地価の高騰、都市基盤整備の遅れ、居住環境の悪化、非効率な施設設置（昼夜間人口のアンバランス、人口のスプロール現象等による）等を招き、特有の財政需要を生む要因になっていると同時に、時には、財政の根幹となる税収の伸び悩みを引き起こしている。

以下では、大都市と府県、大都市と周辺都市の関係に焦点をあて、財政構造を対比させて見ることによって大都市財政の置かれた現状を分析し、今後の新たな展開の方向性について探ってみたい。

2 大都市財政と府県の財政

大都市（本稿では指定都市に限定）と道府県の財政問題でよく議論されてい

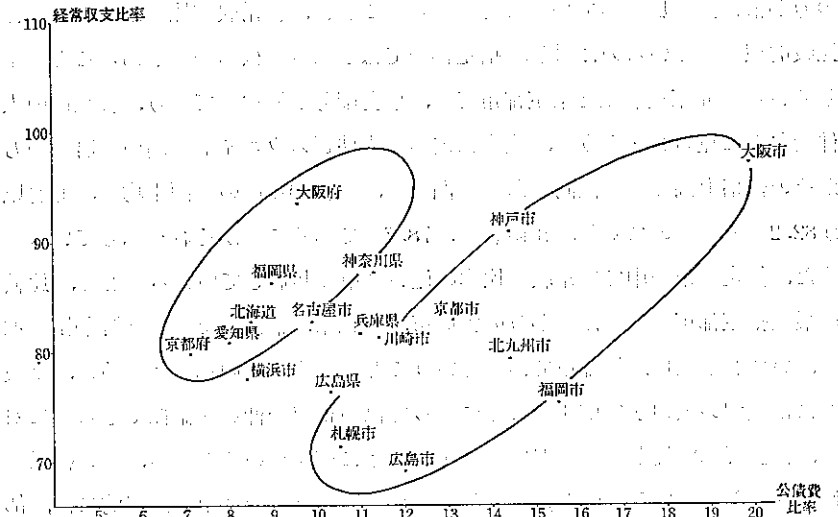
るのが、大都市には、法令等に基づき一定の事務が権限委譲され、また大都市圏の母都市としてある程度道府県の行うべき広域的な行政の役割を果たしているにもかかわらず、その財源の裏付けが少ないという問題である。すなわち1つは、現行地方財政制度上（府県と大都市の財源配分）の問題であり、今1つは大都市内で賦課徴収される道府県税の還元率の問題である。

そこで以下では、昭和60年度の普通会計決算数値を用いて府県と大都市財政の実態を探ってみた。

図一は、縦軸に経常収支比率、横軸に公債費比率をとり、指定都市とその所在道府県の数値をプロットし、その相関関係を見ることにより財政の硬直度を比較しようとしたものである。

経常収支比率は、地方団体の経常的経費のために、経常一般財源がどれだけ充用されたかを示す比率をパーセントで表したものである。すなわち、容易に縮減できない固定的なかつ、義務的性格の強い経費に対して、毎年度連続して恒常的に収入され、かつ、自由にその用途を決定しうる財源がどの程度あるか

図一

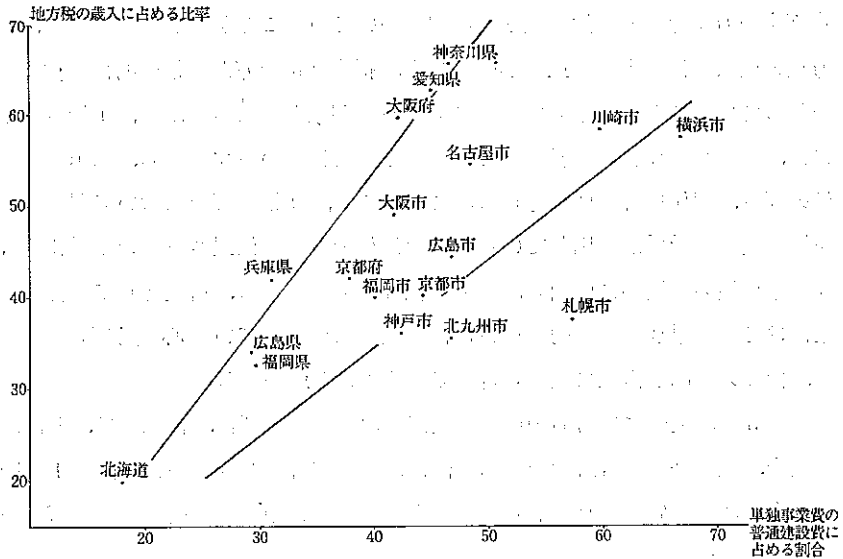


を示している。通常、70%~80%が標準的とされ、80%を超えると硬直化しているといわれる。

一方、公債費比率は、大まかにいって標準財政規模（標準税収入、普通交付税等）に対して、地方債の元利償還に一般財源をどの程度充当したかを示すもので同じく財政の硬直度を図る一つの目安とされている。図では、右上へ行くほど硬直化していることを示し、左下へ行くほど弾力性があることを示す。

図-1を見て指摘できることは、まず第1に指定都市が全体的に図の右側に集中し、反対に道府県は左側に集中していることである。これは、指定都市が道府県に比べ全体的に公債費比率が高く、その原因として、人口の集中等により、早期社会資本整備の必要性に迫られて、以前からかなりの借金をして事業に取り組んできたことを示している。これから先も、新たな社会資本整備が求められており、また最近では、内需の拡大が国・地方を問わず至上命令としてあり、特に大都市では広域圏の経済を牽引していく役割が期待されていることから、単独事業等にも積極的に取り組んでいかなければならないことを考えると今後も悪化の道をたどるものと予想される。第2に、道府県に比べ指定都市の方が縦に長く広がっていることである。これは、経常収支比率が道府県では比較的似通っているのに対し、指定都市ではかなりのばらつきがあることを示している。元来道府県と指定都市では、事務配分が異なっており、教職員の人件費などに見られるように、歳出に占める人件費のウェイトの高い道府県の方がその性格上高くなる傾向にある。例えば、昭和60年度の全国平均は、道府県が82.2%であるのに対し、市町村は、78.7%であることがそれを示している。また、指定都市の中で経常収支比率の低い都市に共通していえることは、比較的最近指定都市になったばかりの広島市、札幌市、福岡市それに横浜市も加え、いずれも人口急増都市であるということである。この示すところは、一般的に市域内の人口が急増することによって高い税収の伸びが確保できるのに対し、社会資本整備がそれに追いつかず、一挙に増えないことから、その結果数値が低くなっているものと推測される。従ってこれらの都市も最終的には、都市が成熟してくると大阪市型に変化、それも急激に変化することが予想され、

図一 2



大都市全体として財政は、今後硬直的に収斂していくものと思われる。

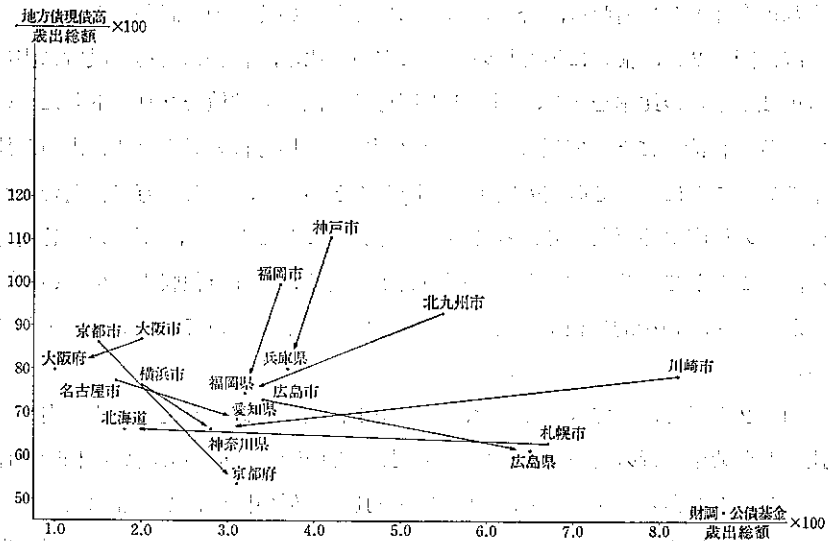
次に図一 2 は、縦軸に地方税の歳入に占める比率、横軸に普通建設費に占める単独事業費の比率をとり、図一 1 と同様各自治体の数値をプロットしたものである。自治体にとって最も望ましい財源である地方税の歳入全体に占める比率を見ることによって財政の安定度を図ることができ、また一方で社会資本整備をどの程度単独事業費で行っているかを見ることによって、事業の緊急度等を図ることができる。すなわち、図の右下へ行くほど地方税収入が少ないにもかかわらず、積極的に税金を投入して社会資本整備を進めていることを示している。

図一 2 を見て指摘できることは、まず第 1 に全体的に地方税の歳入に占める比率と単独事業費の普通建設費に占める比率との間には極めて明確な相関関係があることである。すなわち、税の占める比率の低い団体ほど単独事業費の占める割合が低くなっていることである。第 2 に指摘できることは、道府県と指

定都市の間に明らかな差が認められることである。すなわち、図を見ると、指定都市の方が道府県に比べ緩やかな直線を描いていることがわかる。これは、地方税の歳入全体に占める比率が同じでも、指定都市の方が、積極的に単独事業を行っていることを示している。このような現象が起こる理由は、①指定都市には、社会資本整備を単独事業でも行わざるを得ない（すなわち、都市基盤整備の遅れ、居住環境の悪化等）状況にあること、②指定都市において現行の国庫補助制度の矛盾が噴出していること（地価の高騰、住民ニーズの多様化等）、③産業構造の転換期に直面し、地方の活性化のためには、行政としても補助事業だけでなく単独も積極的に行い内需の喚起につとめていく必要があること等、種々の要因が複雑に混ざり合っているものと思われる。

図一3は、縦軸に地方債現償高の歳出規模に占める割合、横軸には、財政調整基金、減債基金の合計額の歳出規模に占める割合をとり、やはり図一1と同様各自治体の数値をプロットし、なおかつ、指定都市とその所在する道府県の数値を線でつないでいる。

図一3



各自治体の財政状況を把握するにあたっては、単年度の収支で見るとも良いが、地方債（すなわち、借金）が歳入で計上されること、また、積立金（すなわち、貯金）が歳出で計上されること等から実質的な財政状況を把握するには一定の限界がある。そこで、各自治体の借金と貯金の状況を歳出規模を目安として見ることによって総合的な財政状況を把握しようとするものである。図では、点が右下に行くほど貯金が多く、借金が少ないことを表している。

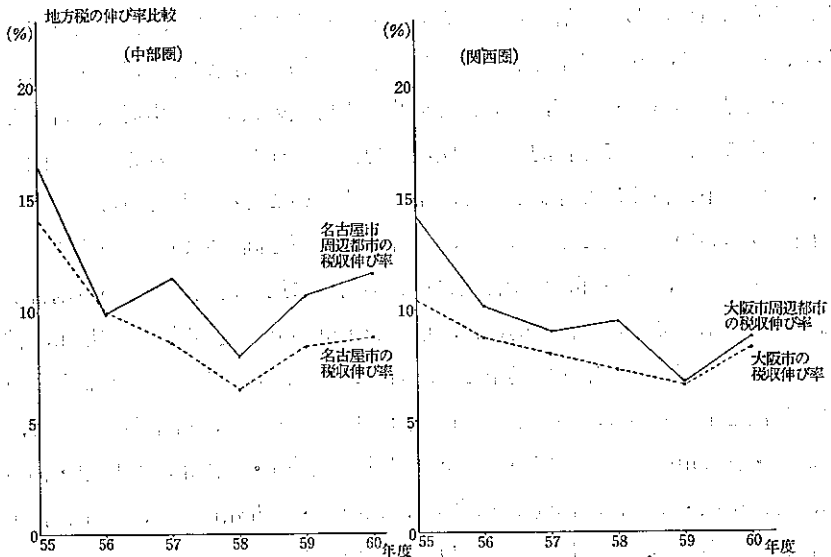
図一3において指摘できることは、矢印が殆ど下を向いているということである。すなわち、指定都市は全体的に所在道府県に比べ借金をしている割合が高いことを示している。個別的には、京都府・京都市、愛知県・名古屋市、神奈川県・横浜市、広島県・広島市では、府県の方が、借金が少なく貯金が多い良い状況を示しており、逆に指定都市の方が借金が少なく、貯金が多いのは、北海道・札幌市のみとなっている。それ以外の大阪府・大阪市、兵庫県・神戸市、神奈川県・川崎市、福岡県・福岡市、福岡県・北九州市では、貯金は指定都市の方が多いが、逆に借金もそれ以上に多いことを示している。

以上、大都市と府県財政の実態を探るため、各種指標を用いて検討してきたが、これらから大都市に総じていえることは、未だ社会資本整備の充実が期待されながら、一方で、財政は借金体質が強くなり、硬直化の傾向にあるということではないだろうか。今後も、諸般の情勢を勘案するとこのジレンマがますます顕在化していくものと予測される。

3. 大都市財政と周辺都市の財政

市街地が連担して、複数の都市が有機的なつながりを持つ大都市圏の財政問題としてよく言われているが、中心都市からの人口流出による税源の縮小、職住分離による人口の昼間流動によって引き起こされる財政需要の増大（例えば都市基盤の整備を行うに際してピーク時に合わせた整備が必要であり、その意味で非効率な整備となる。）、また、母都市機能を果たしているが故の財政需要の増大（例えば、余暇、文化施設の整備、医療施設の整備等大都市の住民だけが利用するのではなく、当初から広域都市圏の中での利用が念頭におかれる

図一 4



施設の整備)などである。これらの要因により大都市の財政は悪化を続けているといわれている。

以下では、具体的に検証を試みてみた。図一4は、大都市と周辺都市との地方税の伸び率を過去6カ年にわたって比較したものである。

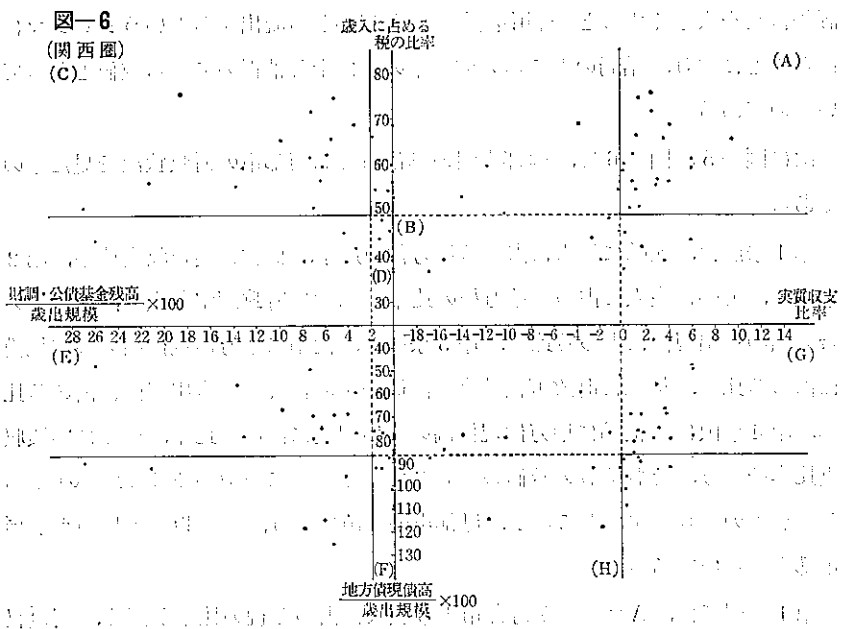
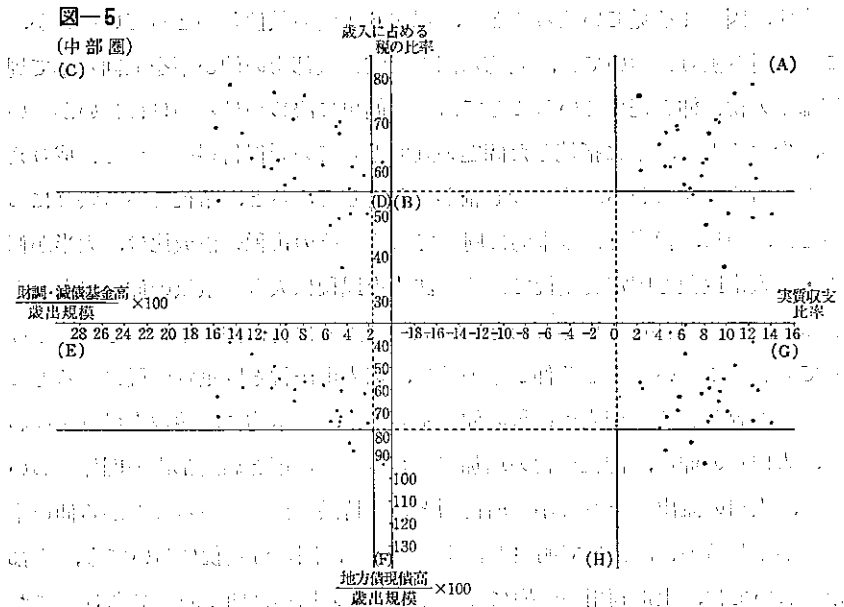
なお、事例として、中部圏と関西圏を取り上げた。首都圏を取り上げなかったのは、東京が母都市であり、横浜市、川崎市ですら昼間人口の流出減で、ここで取り上げている大都市の特徴とは若干逸脱するからである。その点中部圏の母都市である名古屋市においては、人口増加率1%前後と停滞しており、なおかつ、昼間人口は313千人の流入増(数値はいずれも55、60年度国調による)、一方関西圏の母都市である大阪市でも、市域の人口伸び率はマイナスで、昼間人口は、1,005千人の流入増であることから、いずれも大都市の特徴を十分に備えているからである。また、大都市圏の都市としては、定義づけの方法は色々あろうが、ここでは母都市を中心として半径50kmの中に存在する市に限定している。

まず、図一4を見ていえることは、過去6年間の数値しかとっていないが、これを見る限りにおいては、両都市圏とも常に大都市の伸び率を上回る率で周辺都市の税は伸び続けていることである。簡単に決めつけるわけにはいかないが、少なくとも、前に指摘した問題の証明としての説得材料の一つとは成りえるであろう。すなわち、もう少し細かく分析してみると、市税である限りにおいては、税目、税率等は基本的に同一である。その市税の構成比は、大半が個人・法人市民税と固定資産税である。法人市民税は大きく景気の伸びに左右されるが、こと大都市と周辺都市という立地要因では特に伸び率の大きな差となって表れてこない。むしろ伸び率の差は、個人市民税と固定資産税によるところが大と思われる。個人市民税の伸び率の差は、基本的に、納税人員（すなわち、人口）の伸び、課税所得の増加で生じる。大都市と周辺都市の関係においては、人口の流出、それも中堅所得層という特徴を持っていることから伸び率の差が生じるのは、極めて明白と言える。また、固定資産税においても、大都市においては、土地利用の転換による課税標準の増加は期待薄すであり、また評価替えを大きくすると一層中流所得者が都心から流出するというジレンマに陥ることになり、結局のところの伸び率の差は十分納得のできる数値となっているのである。

次に図一5、図一6は、両都市圏の母都市と周辺都市の財政状況を見たものである。

第1象限は、縦軸に歳入に占める地方税の比率、横軸に実質収支比率、第2象限は、縦軸に歳入に占める地方税の比率、横軸に財政調整基金と減債基金の合計額の歳出規模に占める比率、第3象限は、縦軸に地方債現債高の歳出規模に占める比率、横軸に財政調整基金と減債基金の合計額の歳出規模に占める比率、第4象限は、縦軸に地方債現債高の歳出規模に占める比率、横軸に実質収支比率をとり、それぞれの数値のクロスするところにプロットしたものである。点線のクロスするところが、母都市の数値であり、それ以外の黒い点が周辺都市の数値である。

第1象限では、Aゾーンが母都市より歳入に占める税の比率が高く、実質収



支比率も良くなることから財政状況は良いと判断できる。同様に第2象限では、Cゾーン、第3象限では、Eゾーン、第4象限では、Gゾーンにある自治体がそれぞれ母都市よりも財政状況が良いことを示している。

単にこれだけの指標でもって一概に財政状況が良い・悪いの判断は多少無謀であるという指摘も予想されるが、一応の目安として、図一5の中部圏の状況を概観してみると、その特徴として次のことが浮かび上がってくる。まず第1にすべての指標で大半の自治体が母都市の名古屋市を上回っていることである。すなわち具体的には、歳入に占める地方税の割合では28団体中21団体、財政調整基金と減債基金の合計額の歳出規模に占める割合では、28団体中27団体、地方債の現償高の歳出規模に占める割合では、28団体中24団体、実質収支比率では、28団体中全団体が母都市の名古屋市の指標を上回っている。これは周辺都市の方が、母都市に比べ税金が豊富で財政が安定し、かつ、貯金が多くて借金は少なく、表面上の収支も良いということを示しているといえよう。

一方、図一6の関西圏に目を転じて見ても、置かれた経済環境等が異なるので中部圏程は明白でないにしろ、過半数以上の自治体が良い数値を示し同様の傾向を示していることが窺える。すなわち、歳入に占める地方税の割合では35団体中24団体、財政調整基金と減債基金の合計額の歳出規模に占める割合では、35団体中20団体、地方債の現償高の歳出規模に占める割合では、35団体中22団体、実質収支比率では、35団体中24団体が母都市の大阪市の指標を上回っている。

今後、今までふれた税金の動向、母都市機能の強化の動き等の社会情勢を勘案すると、この乖離はますます大きくなっていくものと予想される。

4 大都市財政の課題～現行制度を前提として～

今まで、所在道府県、周辺都市との財政状況を比較しながら、大都市財政の現状をみてきたが、ある程度大都市財政のおかれた厳しい環境が御理解いただけたのではないと思う。そこで、以下については、これらを踏まえて今後、大都市はどのように対応していくべきなのかを自己改革と制度改革に分けて考

えてみた。なお、本稿の目的は、大都市財政の構造的矛盾の証明を主たる目的としており、その例示として所在道府県、周辺都市に焦点をあてたものであるため、今後の課題についても、具体的に府県あるいは周辺都市との関係で財源配分をどうするべきかという捉え方ではなく、むしろ総論的に捉えている。

それでは、今後の大都市財政の課題について、まず現行制度を前提とした上で自己改革について述べたい。

まず第1に必要なのは、事業を行うために必要な財源の確保である。それも、外的要因にあまり左右されない自主財源、中でも税源の涵養が重要である。市税は地方税法上に細かく取り決めがあるのでその方策にもおのずと限界があるが、基本的には、各都市のおかれた事情によりその方策は異なってくるのでそれぞれの都市であった方法を見つけ出すことが必要であると思われる。

ただ一つこの点に関して共通していえることは、ともすれば台所事情が苦しいということと歳入の削減に目を向けがちであるが、税源の涵養のためには、今こそ積極的な投資が必要であるということである。

少し極端すぎる例かもしれないが、アメリカの再開発の事例を紹介しよう。用地買収をかりに10万円で行ったとしよう。行政はそれをさらに基盤整備等を行い、また処分をするわけであるが、日本では事業の収支にとらわれがちであるためなんとか投下資本をその事業の中で回収しようとするが、アメリカではむしろ再開発事業としては損をしても、後々固定資産税で行政にかえってくるという発想のもとに処分価格は原価をわっているという。すなわちここで言いたいのは、事業ごとの収支をとらなくても良いというのではなく、長期的にみたトータルコストで事業を判断すべきであるということである。現在のように地域間競争の激しい時代に、短期的視点のみ立つことはジリ貧を余儀なくされるのである。

第2には、行政を計画的に実施していくことである。今までの大都市の対応は、計画自体は大概の都市で作られているが、実際に事業を行っていくに際しては、極めて場あたりのではなかったであろうか。すなわち、基本的サービスに対するニーズの充足で精一杯であり、先を見越した計画に基づいた事業実施

の観点がいささか欠けていたように思う。「最小の経費で最大の福祉」を実現するためには、計画と事業実施が一体となっていないのでは意味がないのである

第3に、行政の守備範囲について明確なポリシーを確立することである。現在の都市を取り巻く環境として住民ニーズの多様化、あるいは、福祉の面においては、核家族化、コミュニティの崩壊などが挙げられるがこれらの要因により、行政側に新しいニーズを生む結果になってきている。しかし、全てのニーズに応えることは、今の制度を前提とする限り不可能である。従って限られた財源を有効に使うため、官民の役割分担、あるいは、負担とサービスの問題などについて基本的な考え方を整理しておくことが必要である。明確な考えなく住民ニーズすべてに対応しようとすると、気がついてみると取り返しのつかない程の財政負担となっていることになる。

以上大都市に、今、求められているものについて述べてきたが、要約するとこれらを実行していくためには、大都市が相互に経験交流しつつ、各都市の地方性、個別性を生かしながら、時代の要請に即応した総合的な地域の経営を行っていくことが大都市財政に課せられた今後の課題ではないだろうか。

5 大都市財政制度の将来方向～制度改革論～

大都市財政の厳しい現状を打開するためには、まず前述の自己改革に取り組む必要があるが、それだけで十分と言えるであろうか。やはり現行の制度にも何らかの矛盾があるが故に、現在の大都市問題が起こっている部分があることは否定しえない。従って大都市財政の問題解決のためには、自己改革と併せて制度改革も行っていく必要がある。

まず第1に税制の問題である。現行の地方税目は、都道府県に比べ、未端の市町村にいくほどできるだけ、どのような地方団体にもそれなりの税収が確保できるような税目(普遍性の原則)で、税収が毎年安定的に確保され、変動が少ない税目(安定性の原則)が設定されている。地方全体を考えれば誠に理に叶ったものと言えるかもしれないが、大都市では特有の財政需要があることを考えると逆にそれに見合う大都市特有の税目があってもいいと思うが現行の地方

税体系の中には、法定普通税の税目としては見出せない。例えば一例として、娯楽施設利用税、料理飲食等消費税は行政サービスの受益の関連からいうと市税であることが望まれる。特に最近では、地方の活性化のために、各大都市においては、コンベンション施策、国際化施策等に積極的に取り組んでいるが、これらによる都市のイメージアップ効果については十分満足できるにしても、こと税収に関しては、市税よりも国税、道府県税の方にはるかに貢献することになるのでその意味では不満なのである。この原因は、明らかに市町村税における消費・流通課税の配分割合の低さに起因しているといえる。参考までに昭和60年度決算でいえば、これらの消費活動等を税源とする消費・流通課税の配分割合は、国税が75.9%、道府県税が16.2%、市町村税が7.9%となっている。今後ますます経済がソフト化、サービス化し、また、消費の時代を迎えることを考えるとどうしても消費・流通課税の充実が必要とされよう。今税制改革が国では論議されようとしている。その方向は時代の流れを反映してやはり、消費・流通課税の充実が一つの焦点になっているが、一方で、税の配分の問題、すなわち国・地方、地方の中でも道府県・大都市・周辺都市の実態にも十分配慮し、大都市税制の拡充の方向での改正を望むものである。

第2には、国庫補助金負担金制度の問題である。御承知の通り、国と地方の機能分担と財源の再配分を行うことなく、昭和60年度から国庫補助金の一律削減が実施されている。国庫補助金負担金制度については、むしろ方向としては、算定基準が大都市では特に乖離が激しく、大都市財政を圧迫していることから、その適性化を図っていくべきであるのに、逆行しているといわざるをえない。何もすべての補助・負担金の廃止・削減に反対するわけではないが、少なくとも今必要性があり、行わざるを得ない事業については、必要性・役割分担を十分検討した上で、場合によっては拡充していくことが必要なのではないだろうか。

以上制度改革の方向性についてほんの一例を申し上げたが、ここで留意しておかなくてはならないのは、今後の制度改革にあたっては、幻想とか見せ掛けの数値に惑わされるのではなく、客観的に情勢を判断することが求められてい

ると同時に、もう一つ付け加えるならば、内需拡大等地方の役割が重視される今日、地方が先進的事業に積極的に取り組んで成功すれば、見返りも十分期待できるような方向での税制の改革をはじめとする諸改革が必要な時期にきているということではないだろうか。

〔参 考 文 献〕

- 1 地方財政統計年報，財団法人地方財務協会
- 2 市町村別決算状況調，自治省財政局指導課
- 3 現代地方財政学，能勢哲也・丸山高満編，有斐閣ブックス
- 4 現代の地方財政，橋本徹著，東洋経済新報社
- 5 大都市財政の実態に即応する財源の拡充についての要望（昭和62年度）

（以下は本文の続きと思われるが、画像が非常に暗く、文字がほとんど判別できません。一般的な文章の構成として、この部分には本文の結論や補足事項が含まれていると推測されます。）

特別論文

新しいリゾート開発

「清里の森」

鈴木輝隆

(山梨県林務部森林活用計画室)

所在地 山梨県北巨摩郡高根町清里字念場原

経営体 山梨県林務部 森林活用計画室

事業年度 昭和59年度～昭和63年度

面積 約 200ヘクタール

総事業費 62億円

はじめに

いま、「清里の森」へ連日2～3件以上の視察団が訪れている。別荘地の販売実績がずば抜けて良く、宣伝もユニークだ、地方の活性化の可能性が学べるかも知れないと思い、来られることが多い。

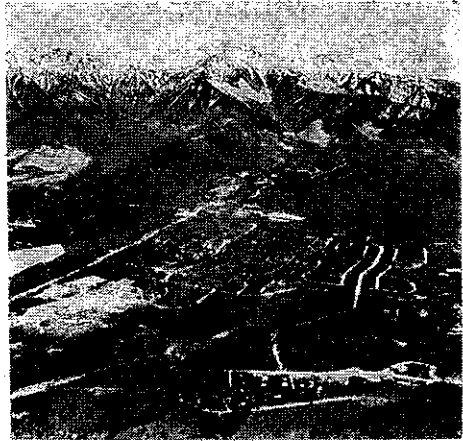
昭和52年「地方の時代」と言われ、地方自治体が音頭をとり、一村一品運動地域おこし運動がブームの引き金となり、地域づくりが盛んに行なわれた。しかし、近年、巨大化、集中化する首都圏を除いて、地方を取り巻く環境は厳しく、このような「地域づくり」は転換期をむかえている。一村一品運動は全国に広がり、どこも同じ様な商品開発をし、新鮮味はうすれ、画一化してきた。

そして、国会で大きくリゾート法案がとり上げられると、全国の多く、全てと言ってもいい県・市町村は、観光・リゾート開発に争って力を入れ始めた。これによって地方経済を再生したいと考えた。

このような状況の中で、「清里の森」は、昭和59年から山梨県の直営直轄事業として、計画、資金調達、建設、マーケティング戦略、広告宣伝、販売、管理運営まで全て一貫して独自のシステムで展開し、一定の成果を納めつつある。この10月14日に森の工房、森の音楽堂などのセンター施設がオープンし、

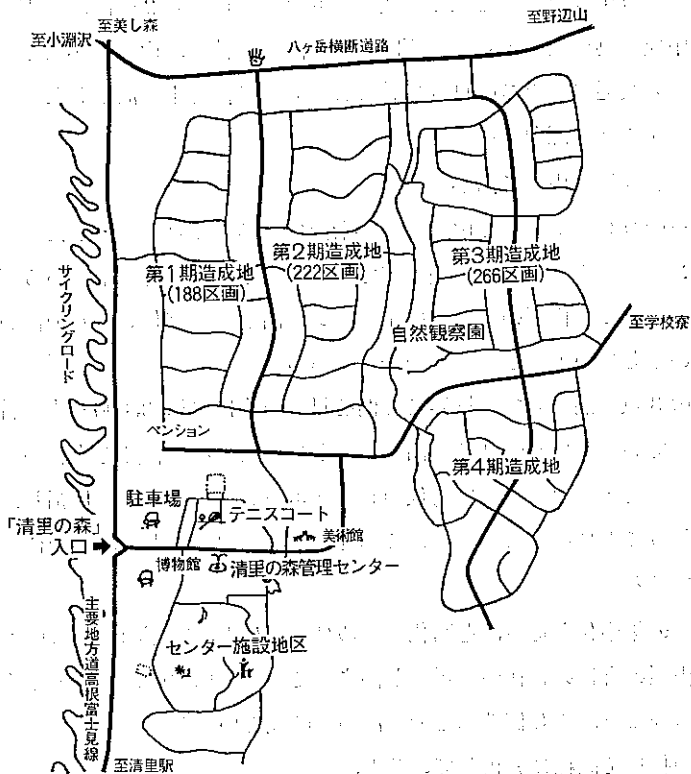
内容、質とも日本の一流のものをめざして動き出している。

そこで、「清里の森」事業の背景からあゆみ、そして結果の分析、今後の管理運営までを紹介したい。



1 山梨県と清里の個性

まず、山梨県の特徴をマーケティングの発想で見ると、



(1) 美しい森林環境を活かす

森林は、日本人の文化を創り、健康を守り、そして繊細でたおやかな感性を育んできた。森林面積が県土の78%、しかもその43%が県有林という山梨県では豊かな自然、美しい景観を大事に守り育てて、次の世代へ引き継いでいくとともに、いかに有効に活用していくか、この重要なテーマに正面から取り組んできた。このかけがえのない自然をテーマに、新しい時代にどう活かすかが大きな課題である。

(2) 中央自動車道を活かす

日本の中心部を横断する大動脈、中央自動車道は、人を、産業を、そして文化を運ぶ道として重要な役割をになっている。昭和57年には、延長 344km、全線開通となり山梨県の姿を大きく変貌させた。新宿から2時間、名古屋から3時間、中央自動車道により、首都圏、中京圏と直結し、山梨県が大きく注目された。この交通アクセスの良さに恵まれた立地条件を十分活かしたプロジェクトをおこなうことが課題となった。

(3) 美術館の山梨を活かす

ミレーのコレクションで山梨県立美術館はいちやく脚光を浴びた。全国の美術ファンはもとより、一般の観光客でも山梨のイメージを美術という感覚でとらえている。この山梨の他にないイメージを活かし、文化レベルの高い地域づくりをめざしていくことも課題の一つであった。

以上の3点を活かして、世界でも例を見ない人口集積 3,000万人の首都圏に隣り合っているという特性をも活かし、かけがえのない自然と文化の香り高いまちづくりをテーマに新しい時代のレクリエーションゾーンを目指した地域づくりを行うことになった。ここにご紹介する「清里の森」は、その代表的事業の一つである。

東京への集中化が進み、過密化が進めば進むほど、首都圏のいこいの空間として、山梨の森林の存在の貴重さが高まってくる。山梨の価値が大きく変わってきている今こそ、より个性的魅力を深める時期といえる。

清里の特長を同様に分析してみると、

(1) 日本離れした雄大な風景を活かす。清里は、北に十勝、東に釧路、南に富士山、南西に日本第二の高峰北岳と甲斐駒ヶ岳など南アルプス、東に奥秩父の山並み、そして西に赤岳を主峰とする八ヶ岳連峰、日本を代表する名峰が一望のもと、清里のパノラマは絶景であるといえる。

この清里高原は、多彩な植生が群生し、野鳥をはじめとする動物も豊富である。大小無数の牧場や高原野菜畑など一面に広がる緑の大フィールドは、まったく日本離れした雄大な高原風景をなしている。この清里の自然の持つ魅力をフルに活かすことがポイントである。

(2) 脈々と受け継がれる開拓者精神を活かす。昭和13年、東京の小河内ダム建設で湖底に沈んだ丹波山村、小菅村の住人28戸62人が入植。八ヶ岳開墾事務所長、安池興男氏の指導のもとに清里開拓の歴史が始まった。安池氏は、入植者に希望と覇気を与え、高原農業の知識を基礎から教育した。予算も限られていたため、私財を投げうち、その苦しい開拓事業を支え、この未知の分野に挑戦するフロンティアスピリットは、地元の人々に受け継がれている。

清里に開拓団が入植したのと時を同じくして、一人のアメリカ人宣教師がこの地を訪れた。「清里の父」とポールラッシュ博士で、戦後、日本人の自立と食料難救済のため農村復興事業に着手、「清里農村センター」を設置し全国の高冷地に近代酪農を導入し、農業革命を起こした。その成果はやがて、「酪農は清里に学べ」の声となり全国から数多くの視察団が訪れた。また、教会、病院、学校も相ついで建設。82歳でその生涯を閉じるまで、夢と希望を持ち高い理念と文化を実践すること、そしてそのための努力を惜しまぬことを説き続けたポール博士の歴史が息づいている。その信条「最善を尽くせ、しかも一流たるべし」がこの地域のコンセプトとなっている。

安池氏とポール博士の精神を受け継ぎ活かし、本物の清里文化をめざし新しい地域像の創出をすることが「地域で何をすれば幸せになれるか。」の答えではないだろうか。

(3) 都市的感性で整えられた環境を活かす

清里が他のリゾートと最も異なる点は、そこに都市のエスプリが息づいていることだ。

さわやかな高原環境と洗練された都市感覚が融合され、独特の“清里文化”を生んだ。

清里を支える人たちのほとんどが大都市生活経験者、自然をこよなく愛し、清里の魅力にとりつかれ移り住み、しかし都市的感性を忘れない新しいタイプの住民であるということも個性の一つであろう。

豊かな自然に適度な都市性がミックスされた独特の清里文化を活かし、新しい高原都市文化を形成することが課題となる。

以上の3点の特性、自然環境、歴史環境、都市感覚など、さまざまなプラス因子をベースに、よりクオリティの高い、より先進的な高原リゾートの形成をすることが新しい地域づくりの目標であり、それ自体がプロモーション活動の基礎となると考えた。

2 注目を集めている森林活用事業「清里の森」とは

(1) 事業のねらい

全国でも有数の県有林面積を有する(165,000ヘクタール)山梨県。しかし県土の1/2を占める県有林経営は、全国どこも同じように、林業の低迷による収入減という問題を抱え、構造不況業種の様相で悪化している。すなわち県有林経営が困難な時代となった。

そこで、「清里の森」事業は、県有林を先行投資により開発し、造成した別荘地の借地権分譲を行い、その収益でこれを償還する。さらにその権利金収益で地域の社会資本整備を行ない地域振興を図る。

その後は毎年入る別荘地の地代収入により森林経営(県有林の管理)を改善し、活性化しようとするものである。しいて言うなら、豊かな森林を維持しながら山梨県を活性化させていく経営マインドといえよう。

(2) 「清里の森」の理念

「清里の森」宣言

「清里の森」は

- ① みんなが集まるまち
ナイセスト・ピープルのための新しいコミュニティ
- ② みんなでつくりあげていくまち
清里を愛するすばらしき仲間が集まってくるまち
- ③ 子から孫へと受け継がれていくまち
豊かで美しい自然を子孫への資産とする「森のまち」
- ④ 自然とまちなみが美しいまち
人にやさしい森，森にやさしい環境
- ⑤ 文化の香り高いまち
文化的施設も充実したリゾート・タウン

清里を愛し，自然を愛する素晴らしい仲間たち—ナイセスト・ピープルーが集い，創造するまち，人と自然とのやさしいコミュニケーションを大切にする「森のまち」づくりをめざしている。

自然に理解ある文化人にも呼びかけ，この理念に賛同してもらい，充実した文化施設を活用して，レベルの高い高原文化都市の核づくりを行う。よりクオリティの高い，より先進的な高原リゾートを形成していく。

(3) 事業のあゆみ

- 昭和54年 ○ 県有林経営改善計画で事業化を検討
○ 「清里の森」事業を計画決定
- 昭和55年 ○ 基本構想を策定
- 昭和56年 ○ 県総合福祉計画の中に位置づける
○ 基本計画を決定
○ 地元町村，保護団体との役割分担を協議
- 昭和57年 ○ 需要動向調査，環境アセスメント調査を実施
○ 丘の公園（ゴルフ場他）計画との調整
- 昭和58年 ○ 実施設計の作成，防災工事

- 昭和59年
- 新しいまちづくりの目標を設定
 - 森づくり実行委員会の設置
 - シンボルマークを制定
 - 第一期道路建設、修景工事
 - 起工式（7月16日）
 - 清里の森管理センターの建設
 - テニスコート、駐車場の建設
 - 電気、電話仮設工事開始
 - 高根町清里の森簡易水道の整備
 - 別荘建築の企画コンペ実施
 - 「清里の森」通信第1号の発行
- 昭和60年
- 第1期分譲、別荘地・ペンション用地完売
 - 第2期道路建設、修景工事
 - 株式会社清里の森管理公社の設立
 - テニスコート開き（7月3日）
 - クラブハウスの建設（更衣室、シャワー室、軽食堂）
 - サイン・ネーミング計画の策定
 - モデル別荘（4棟）建築（県木連）
 - 「清里の森」通信第2・3号の発行
 - 「清里物語」第1巻の発行
- 昭和61年
- 第2期分譲、別荘地完売
 - 第3期道路建設、修景工事
 - カフェテリア“木の里”オープン
 - 森の工房、森の音楽堂、森のレストランプラザ、森と花の散歩道、芝生広場、イベント広場、出会いの広場、噴水の建設
 - シンボルモニュメントの設置
 - 「清里の森」通信第4・5号の発行
 - 「清里物語」第2巻の発行

昭和62年(1)第3期分譲、別荘地完売 (1) 別荘地完売のイメージ

- 第4期道路建設、修景工事(植木・草花、石・土境整備)
- スポーツ広場の建設 (600坪) (1) 180坪(1) 180坪
- 森の工房設備設置 (1) 180坪(1) 180坪

(2) 管理センター施設修景緑化工事 (1) 180坪(1) 180坪

- シンボルゲートの建設 (1) 180坪(1) 180坪
- サインの設置
- 「清里物語」第3巻の発行
- シンボルモニュメントの名称募集、「森の響」に決定
- センター施設竣工式(10月14日)
- 森のレストランプラザ、テナント募集

(4) センター施設群

① テニスコート・テニスクラブハウス

ナイター設備の整った全天候型テニスコートが10面。更衣室、シャワー室、ラウンジや軽食・喫茶が楽しめるクラブハウス「木の里」を営業中。敷地/18,890㎡ 建物/218㎡

② 清里の森管理センター (1) 180坪(1) 180坪

県と地元高根町が設立した第三セクター(株)清里の森管理公社が入居 (株)清里の森 全体の管理・運営にあたっている工務所

敷地/1,870㎡ 建物/311㎡ (1) 180坪(1) 180坪

③ 本出会の広場・イベント広場の整備 (1) 180坪(1) 180坪) 清里の森高原の溪流をイメージした小路や滝池、日本で初めての噴水(フロンティアライニング・ウォーター)などが空間を演出。環境造型の第一人者・日野原隆(日本芸術院会員)蓮田修吾郎氏作のモニュメント「森の響」や野外ステージも設けた広場。敷地/4,130㎡ (1) 180坪(1) 180坪

④ レストランプラザ・エトワール (1) 180坪(1) 180坪

本館の「清里の森」食文化のセンター。洋風レストラン、和風レストラン、パブレストラン、ユニバーシティ。世界の絵画や彫刻のあるレ

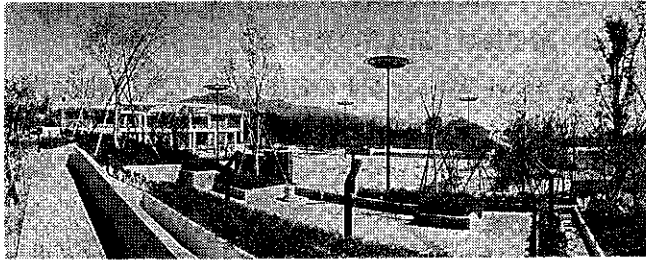
④ 森のプラザ（複合施設）

ストランプラザをテーマに、豊かで文化性の高い食空間と楽しい食環境を提案。日用品森の売店も併設。

敷地／1,881㎡ 建物／1,233㎡(63年本当ペン)

⑤ 森の音楽堂

300人収容の教会風音楽堂。本格的な音楽会、劇、映画、集会も可能な移動観客席付小ホール。敷地／2,270㎡ 建物／778㎡



森のプラザ（複合施設）

⑥ 森の工房・陶芸館

「日展審査員」南雲龍氏による陶芸教室を開催。本格的陶芸教室、一日教室のほか、ガラス、七宝、竹、紙等の素材にも触れられる機会を設け、巾広いもの創りの場、二基の窯をはじめあらゆる面で完備した本格的陶芸設備がある。

森の工房全体敷地／3,160㎡ 建物／698㎡(63年本格的稼働)

⑦ 森の工房・木工館

から松を素材に、一般の人にはむづかしいとされている木材加工をできるだけ安全に、楽しくできる機械類を設備。から松工芸品の製作は、日本では日本一の技術・デザインを持ったキコリデザイン研究所が入居。プロにせまる作品ができる本格的木工教室、一日木工組立て教室の開催ほか、木工記念品の製作即売も行う。

⑧ 森の工房・レーザー館

「CO₂」レーザー光線を利用し、最大60cm角の原稿に描かれた絵または文字を、センサーで読みとり、同時に木、プラスチックに原稿どお

りに彫刻していく世界初の装置。木工館と組合せて運営。

⑨ 森の工房・コミュニティ館

ものを創ることに興味ある人たちの集いの場。いろいろな展示会、コミュニティの場として活用。

⑩ 森と花の散歩道

カラマツやシラカバ林と芝生が広がる中を、清流と園路が続いている。ミズバショウ、スズラン、ヤマユリ、キスゲ、クリンソウなど高原の花畑があるロマンチックな散歩道。

⑪ 芝生広場

森と花の散歩道からつづく 55,000㎡の広大な芝生と、2,000㎡の親水池。ゆるやかな起伏をそのまま生かしたのびやかで開放的な広場。

(6) 「清里の森」別荘地分譲概要

① 概要

- 標高 1,300～1,430メートル
- 傾斜 平均勾配5度以下の緩傾斜地
- 樹木 カラマツ、モミ、シラカバ、ミズナラ、ドウダンツツジ等
- 7・8月の平均気温 19℃

② 分譲地

- 総分譲面積 約 120ヘクタール
- 総区画数 370区画

別荘地	826区画
ペンション用地	6区画
地方公共団体、学校、企業用保健休養地	28区画
合計	870区画

- 分譲価格は、路線価を用い、標準地設定をした上で接面道路の方位、眺望景観、樹木、地勢、形状、センター施設への距離など総評点により決定している。

○ 造成後価格（所有権価格）＝借地権価格＝底地価格

○底地価格×2/100+所在市町村交付金+管理費=賃料

○分譲期別区画数・申込件数

項目	分譲期				
	第1期	第2期	第3期	第4期	計
年 度	S60	S61	S62	S63	S60~63
別 荘 地	165	218	253	190	826
ペンション用地	6	—	—	—	6
企業など保健休養地	17	4	13	4	28
計	188	222	266	194	870
申 込 件 数	301	362	826		
平 均 倍 率	1.6	1.6	3.1		
最 高 倍 率	12	10	25		
県 内 : 県 外	40 : 60	25 : 75	12 : 88		

③分譲価格

	第1期分譲	第2期分譲	第3期分譲
別荘地 1区画の面積	700㎡~1,453㎡	638㎡~3,618㎡	673㎡~1,990㎡
別荘地 1区画の価格	455万円 ~1,177万円	476万円 ~3,286万円	402万円 ~1,775万円
企業など 保健休養地 1区画の面積	6,275㎡ ~12,748㎡	5,996㎡ ~11,000万円	3,251㎡ ~7,847㎡
企業など 保健休養地 1区画の価格	5,083万円 ~10,326万円	5,220万円 ~9,900万円	2,776万円 ~6,210万円
別荘地地代 (賃料 ㎡当り)	160円~210円	122円~252円	134円~234円
共益費 ㎡当	45円	45円	45円

*価格は権利金

④ 分譲方式

借地権分譲で行っている。その理由は、

○地主として、県の意志を持続でき、良好な環境を維持コントロール

・「譲渡」できる。譲渡の制限は、所有権譲渡の場合と同様である。

④ 分譲価格が所有権分譲の $\frac{1}{2}$ ～ $\frac{1}{3}$ 程度の低価格で設定でき、所有価格に拘束されず、使用価格を重視する人にはびうだりのシステムである。しかも、分譲価格が低価格であるため、借地権分譲の場合と同様、

○借地権分譲でも借地権登記を認めているため、これを担保に、協定ローンを組めるために、資金計画がたてやすい。

⑤ 権利譲渡は、所有権のそれと異なり県の承認が必要であるし、契約後2年以内の別荘建築の義務づけにより、投機の対象になりづらい。

⑥ 県は果実としての毎年の地代収入が期待でき、これを有林経営に活用するに当てることができる。

⑤ 貸付期間

木造は20年間、非木造は30年間、ただし契約は更新することができる。更新の際更新承諾料はとらない。事情や止むをえない場合は、県の承認を得て権利譲渡できる。実際の利用に関しては、何の支障もないしくみとなっている。

⑥ 建築規制 自然保護協定の締結により、快適な環境づくりのための条件、建築規制は、建物の高さ13m以下(2階建て以下) 伐採率25%以下、建ぺい率20パー

セント以下、主要構造は木造。屋根と壁の色彩は、落ちついた風格あるまちとするため使用色の制限を行ない、汚水、雑排水は各戸で浄化槽の設置、BOD10PPM以下での処理を義務づけて、快適で美しい森林環境のまちづくりをめざしている。

⑦ 申込みと入居者の決定

○申込み方法、公募期間は毎年5月下旬から6月上旬までの2週間。応募者は一世代1通しが申込みできない。申込書は持参することを義務づける。申込みは、面接、ヒアリングを行う。

○入居者の決定、予備審査を行い、複数の申込み者がある場合は、警

察官立ち合いで抽選を行っている。申込み者が非常に多く、第1・2期は平均して2倍程度の倍率があり、最も人気の高い区画は1期12倍、2期10倍、今回の第3期分譲は区画数の3倍を超えて申込みが殺到して最高も25倍という区画もあり、人気の高さがうかがわれる。また、この区画には、景観デザインを重視した「高層部」

⑥ まちづくりと広告戦略

「人にやさしく、自然にやさしい森づくりをめざして多彩な提案を行っている」となっている。景観デザインを重視した「高層部」

○道路を迂回させている

別荘地内の道路は、等高線に従って曲線となり、切盛土を少なくしている。シラカンバやモミなどの巨木の保存を図るために、道路を迂回させている。

○まちの色に配慮している

木や土のイメージによるまちづくりのテーマ・カラーを設け、落ちつきや安らぎのある環境を創出している。

○信号や電柱を景観になじませる

メインゲートに設置した信号機や別荘地内の電柱もデザインをスマートに、色もフランスの伝統色から選ぶまわりの自然になじむように配慮している。センター施設地区は、地下埋設を行ない景観を大切にしている。

○道しるべをネットワークする

サイン計画に基づき、標識を系統的に配置し、動物たちのプレキャストと組み合わせ、デザインもそれ自体絵になるような看板を作り、利用しやすく親しみやすい森づくりに努めている。

○通り名は12カ月の季節語を用いる

四季豊かな「清里の森」にふさわしく、12カ月の季節の移り変わりを表わす言葉で東西12本の小路に名称をつけ、南北の通り名は、高根町と隣の町の合併で失われた旧村名をつけて長く愛されるものどしたい。

「自然のシンボルゲート（門）」を「かみ」として「かみ」の「かみ」を「かみ」

「かみ」を「かみ」空に向けて三次元的空間を構成するカラ松の集成材を用いたシンボルゲートのシンボルゲート。人と自然とのコミュニケーションを大切にしたい「清里の森」を象徴し、リゾート空間へいざなうタイムトンネルとして設置。このように以上のように工夫をこらしてまちづくりをしている。

が、このコミュニケーション活動としてのPRを行っても、事業を担当する者は、いつも「自分達が何をやっているか、どうやっていこうか」と考えている。パンフレット、新聞広告、ポスターを出すことは、事業を客観的に整理でき、新鮮な気持ちもおきて精神的にもはずみもつく。良いパンフレットやポスターを作ることは、結果として良い現場（＝まち）をつくることになり、歴史、自然、文化の一体化にまで高める可能性を持っている。

- 新しい事業は評価されづらいので戦略として人のところに訴え、暖かみのある広告展開を行い、それが現代人の話題となり高人気を得るようになる必要がある、しかも短時間に。
- 「現代人が何を求めているか」この見えない相手に、どうコミュニケーションするか、「清里の森」では、新しい時代に向けて新しい暮らし方、生き方を提案した。「自然と人間との本当の意味での共存関係、自然との新しい付き合い方（コミュニケーション）のあり方」が時代の中に強く求められている。

山梨県では、こうした時代要請に対し、清里で一つの答えを提案することがテーマとなった。

「山梨県からの提案」—自然との新しいコミュニケーションをテーマに、『あなたもこうした新しい自然とのふれ合いを「清里の森」でやってみませんか』といった「提案広告」「意見広告」といった広告戦略をとった。

○ターゲットは、清里を愛し、自然を愛する素晴らしい仲間たち—ナイセスト・ピープル。ナイセスト・ピープルとは所有価値にとらわれず、使用価値や目的価値を重視し、文化づくり、地域づくり、新し

いふるさとづくりなど生きる姿を大切にする人びとのことである。なかでもその中心コンセプトは、やはり「ナイゼスト・コミュニティのためのコミュニティ」である。「清里の森」もそれは、TV番組「すばらしき仲間たち」から連想される心豊かな人々によるコミュニティづくりの展開といえる。

このように、全国的にPRした結果、第三期分譲を終えた現在、別荘地は「別荘地分譲実績日本一」と専門家をして言わしめたほど、好評な別荘地として売れ行き状況にある。別荘地「清里の森」は、総事業費約62億円である。しかもこの事業費は全額起債で賄う予定であったが、第4期分譲をまたず（現在は）全て繰上げ償還できた。第1期で約16億円、2期約26億円、3期約28億円と全体で約70億円の権利金を得、実際に金利を含めて借入した元金はなくなった。別荘地「清里の森」は、別荘地購入者のニーズを的確に把握し、それを満たすことのできる別荘地である。

3 「清里の森」別荘地購入者に見る現代人のニーズ

① 別荘地購入者の分析

表-1 年代別構成比

第1期、2期、3期の個人別荘購入者に対して分析を行なったところ年代別では、表-1の比率になる。平均では45歳ぐらいとなり、40歳代まで62%を占めて比較的若い人が多いと言えよう。

30歳代 まで	40歳代	50歳代	61 歳 以 上
22.5%	39.5%	25.9%	12.1%

職業別構成比は、表-2のとおりである。

表-2 職業別構成比

会社員	管理職	経営者	専門職	自営業	無職
45.9%	16.1%	16.0%	12.6%	8.1%	1.3%

また、個人別荘と自治体・企業などの保健休養地を含めた購入者の居住地をみると、表-3の内訳になり、首都圏で全体の72.6%を占めることになる。

表一三 居住地構成比

山梨県内	東京都	神奈川県	その他の 首都圏	その他(愛知 ・大阪など)
23.5%	50.7%	14.5%	7.2%	3.9%

第1期の首都圏は、56.5%であったことから見てみると、急激に増加している。

別荘地購入の資金計画をみると、全額自己資金のみが48.1%、銀行など借入金も利用予定の人は51.9%となっている。

現在の住居は、持家が84.1%、借家住まい(マンション、寮、社宅など)が15.9%である。

過去に清里へ訪れたことがあるかとの問いには、全体の86.7%とほとんどの人が訪問経験ありと答えている。

募集を知った理由は、新聞が46.3%(新聞記事28.7%、新聞広告17.6%)、次に口コミとも言える友人、知人が24.7%、県の広報12.3%となっている。

申込理由は、「県の事業で安心」が48.0%、「自然や環境の良さ」が40.0%(八ヶ岳山麓が好き14.3%、清里が好き6.9%など)、「距離が近い」が7.4%、「借地権分譲で安い」が3.5%となっている。

以上から購入者の傾向は、比較的年齢層が若く、一般サラリーマンが多いのが特長。別荘地=セカンドハウスではなく、借家に住みながら別荘を持つ、精神的ゆとり派もかなり増えている。

清里は今や知名度も高く、ワンラウンドは訪れている代表的な観光地であると言えそうである。

広告媒体は、新聞が半数近くを占めて、それも記事に出ると大きな反響を呼び効果がある。新聞記事を含めて口コミ、県の広報などが効果あり、現代人は広告らしい広告ではなく、ニュース性の強いもの、事件的なもので新しい事業の存在を知るようだ。ちなみに、「清里の森」については、雑誌に随分掲載されたが別荘購入効果はゼロに等しいものであった。(0.3%)

申込理由のNo.1は山梨県の事業だから安心という人が約半数、不動産に関して受付を行っていても民間業者への不信任は大きく、行政デベロッパーへの安心感、信頼感は今後、よく土地政策については考慮する必要があると感じた。数名の不動産鑑定士が、「地価上昇をおさえるには、行政が良いものを適正価格で分譲することだ。清里の森が出てから、周辺の別荘地の地価上昇が起きない。」と言っていた。

大きな申込理由のもう一つは、八ヶ岳、清里の自然や環境の良さ、豊かな自然をそのまま活かした森のまちづくりが評価されたのではないと思われる。

② 別荘地購入者の状況

第1期、2期の購入者にアンケート調査を実施した。その結果を整理し分析と予測を行うと、表-4のとおりである。現在の別荘完成数は建設中、完成も含め237戸である。

○購入者の生活行動とニーズ
 年間の利用希望日数は平均して1年に45日使用したいと考え、多いものは100~199日9.5%、200日以上も3.5%となっている。これは清里の森が首都圏から便利なことから、別荘滞在日数は予想以上に多く、ウィークエンドホームといった考え方をもっている人が多いということである。将来的に定住したいと考えている人は54.2%もいると

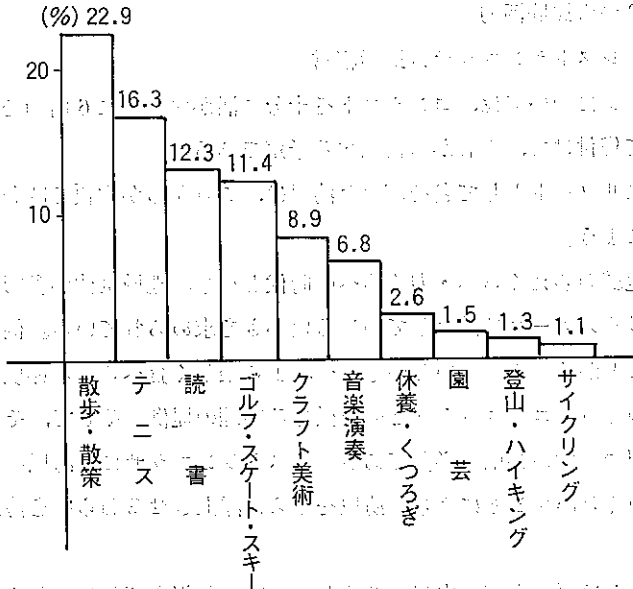
表-4 来荘者数の推移予想

昭和62年	70,646人	春(12.7%)..... 8,972人
		夏(54.8%)..... 38,714人
		秋(23.2%)..... 16,390人
		冬(9.3%)..... 6,570人
昭和63年	150,402人	春..... 19,101人
		夏..... 82,421人
		秋..... 34,893人
		冬..... 13,987人
昭和64年	223,491人	春..... 28,383人
		夏..... 122,473人
		秋..... 51,850人
		冬..... 20,785人
昭和65年	286,185人	春..... 36,346人
		夏..... 156,829人
		秋..... 66,395人
		冬..... 26,615人
昭和66年	325,410人	春..... 41,302人
		夏..... 178,215人
		秋..... 75,449人
		冬..... 30,244人
昭和67年	348,023人	春..... 44,199人
		夏..... 190,717人
		秋..... 80,741人
		冬..... 32,366人

ということから、従来の別荘地とはかなり異った新しいタイプの別荘地といえるのではないかと。

また、購入者には、新聞記者、放送局、広告代理店、研究者、デザイナー、ジャーナリストなど都会で洗練された先鋭化した職業の人が多く、これは、ビジネスライフは首都圏におきながら、生活、プライベートライフは自然に拠点を置くという“住み分け”をとっている新しいライフスタイルが表われはじめたのではないと思われる。

図-5 滞在中の過ごし方ベスト10



自然の中で散歩、読書などのゆっくりくつろぎ派は37.8%、テニス、ゴルフ・スキーなど活動的なアウトドアライフ派は30.1%と一般的別荘生活であるが、クラフト、美術、音楽演奏といった文化教養面への志向が高いことに特徴がある。清里の森宣言の“文化の香り高いまち”はそんなリゾートタウンに成長して欲しいと願っている。

4 「清里の森」の管理運営

(1) 清里の森管理公社の設立

「清里の森」別荘地とセンター施設の運営は株式会社清里の森管理公社が中心となって行っている。この公社は県と地元高根町が出資し、昭和60年4月に設立した。仕事の内容は、別荘地の管理業務、駐車場、テニスコート、クラブハウス、カフェテリア木の里、直営売店の営業をはじめ、芝生広場など広場全体の管理、そして森の音楽堂などの運営にも当たっている。これらの運営費は別荘地購入者が毎年納入する共益費と一般観光客を含めた施設利用料とでまかなう予定である。

(2) 2つの民間活力

① レストランプラザは民活経営

レストランについては、コンセプトを十分に活かすために6店舗を一括テナントとして貸付けて、来春から営業する予定である。

全国的にリゾートとして名を高めた清里は、これからが本質を問われる時期となってこよう。

地域と地域のちえくらべ・力くらべの時代となり、地域全体が多彩に、より多様に、多くのニーズを満たしていける豊かさを求められている。例えば、単に食べることから、よりおいしいものへ、より楽しく食べられる環境づくりと本格、手づくり、エスニックなどの特徴ある料理の提供、そして、それらの供される空間や環境の整備が必要である。レストランプラザには清里ならではの食文化をつくり出すことにより、清里をさらに浮上させるねらいを持たせている。

コンセプトは「美術館の山梨」を活かし、絵や彫刻を楽しみながら食事やお茶を楽しむことのできる洗練された、落ち着いたレストランづくりに、賛同する企業を一般から公募した。この結果日本の一流の食品系の会社が現地法人を設立し運営することとなった。民間活力を活用し、新鮮でクリーンな食事を提供することにより清里の魅力をさらに深め広げたいと考えている。

② 地域の期待に応える新しい施設—「清里の森センター施設地区」

この10月14日にセンター施設のオープニングを行なった。これに併せて町と清里観光振興会が中心となり、10月17・18日に清里秋の芸術祭を催した。リゾートとしてふさわしい風格と領域にイベントを行うことができる新たな舞台ができあがり、地元の期待は大きくふくらんでいる。

このイベントは、県が企画の段階から参加し、芸術文化の面で、日本でも一流の人たちと、地元の人たちの熱意とをつないでいく中で生まれた。たとえばN響メンバーによるパーカッション演奏会、森の工房の先生が審査員となり、入賞作の賞品にご自分の作品を提供して下さった写生大会、さらに新聞社・映画会社から無料貸し出しをうけた映画会、入居者している企業が企画する楽しいコーヒー教室など全部で13のイベントが協力体制の中で生まれた。県、公社、地元、入居者、企業などがネットワーキングしてポール博士の言葉のように、民間の人々の善意（民活）による新しい地域文化の創造につながるようなネットワークをつくり出してきたのではないかと思う。

この動きは、無料映画会や、この冬にフランス劇と音楽による幻想的な催し物をしようなど続いている。地元と仲良くなった企業の中には、ユニークな清里の歴史文化を背景に新しい展開を図り地域ぐるみのイベントへと大きく拡げたいと積極的な話も持ち上がっている。

5 地域づくりのポイント10カ条

最後に、自分なりに地域づくりに大切な10のポイントを書いてみると、

- ① 地域の歴史、エスプリを掘りおこし大切にす、
- ② より個性を生かし、はっきりしたコンセプトを持ち、具体的な展開をすす、
- ③ 地域のアイデンティティを武器に、熱意で一流のプロから知恵、ノウハウを引き出し活かす。人のネットワークはこまめに大切に、
- ④ コケの一念、自分を企業家だと思い、熱意と集中力でチャレンジする。地域づくりはリスクにかけけるビジネスの世界である、
- ⑤ マーケティングの発想を入れて、時代消費者のニーズを研究し、いつも

「見みずみずしい思考をすること、くみあがり、共創、一歩先を踏み出す」

⑥ 地域発想＝常識をのりこえた高感度で全国に通用する本物志向でなければ市場には通用しない、

⑦ パンフレット、新聞など広告宣伝は、金がかかっても質が高く、かつデザインの良いもので、情報発信を積極的に行う、

⑧ とにかく、イメージを大切に。イメージが悪いと誰も関心を持たない、

⑨ 現場は大切である。いつも新鮮で話題性があれば（たとえば、限定を売切りの）息長い一番の宣伝となる。「ベストのジよりオンリーワンを」、

⑩ 地域の人びととは根気よく交流し、ごまかさずに評価を受けるまでやる。

これが、自分も含めての人づくりにつながる、

清里の森事業を通じて、感じたままを書いてみました。つたない文章ですが参考になればと思います。

「地域発想」のすすめ

「地域発想」のすすめ。これは、地域発想の重要性を説く文章である。地域発想とは、地域に根ざった発想であり、地域に貢献する発想である。

地域発想の重要性は、地域に根ざった発想であり、地域に貢献する発想である。

地域発想の重要性は、地域に根ざった発想であり、地域に貢献する発想である。

は1事業体1名の参加だったため、いわゆる2世の若い世代は参加する機会がなかなかなく、若い2世たちは親しい友人たちと集まってはこの状況を嘆くばかりであった。

嘆いていた2つのグループがどうやらあったようだ。ひとつは大柴治重（ニジマス養殖、レストラン経営）三石史郎（薬局経営）加々美行久（土産品店経営）輿水順彦（ガソリンスタンド経営）大柴菊信（食堂経営）らのグループ。もうひとつは船木上次（ホテル・工芸村経営）白倉徳三（喫茶店経営）小須田稔（牧場民宿経営）利根川昇（旅館経営）成田英治（民宿経営）石黒健吉（キーブ協会職員）らのグループであった。皆みごとに20代後半から30代前半の若い経営者たちであった。お互いに清里の将来に危機感を抱き、また夢を抱いて定期的に集まりを持っては話し合いを続けていた。

ふたつのグループはやがて一緒に話し合うようになり、「酒を飲まずに真面目に語り合おう」と集まりを何度か持ち始めた頃と、冒頭に記したテレビ番組の取材の話が飛込んで来た頃とがちょうど一致したのだった。

番組に協力した7人は番組の中で、いわゆる「先進観光地」と言われる「夏の軽井沢」の視察を行ない、そこで「清里の将来は果してこのような賑わいを求めて行くのだろうか」と語り合った。また清里に戻った7人は番組の中で清里の将来への夢を心ゆくまで語った。「こうもしたい」「ああもしたい」と語られた夢は電波に乗り、清里の住民たちにも届いた。「あれだけ喋ったんだから、やらない訳にはいかないでしょう」……と言うことで、それまで何となく集まっていたふたつのグループを中心に、ひとつの「組織」を作り上げて行く作業に取り掛かったのがあった。

この時の清里の〔7人の侍〕とは三石史郎、加々美行久、輿水順彦、船木上次、白倉徳三、小須田稔、石黒健吉の7人であった。この時点では石黒を除き他のメンバーはみな清里かその周辺で生まれた人間だったが、青年部設立時の理事会メンバーは適度にバランスを保ち、新住民も約1/3ほど入っていた。

きょうかけから青年部設立までの期間について、清里観光振興会青年部の報告

きょうかけから青年部設立までは非常に早いペースで事が運んだ。設立までの数ヶ月間冒頭の7人を中心に会合が極めて頻繁に開かれた。清里の住民への呼びかけ文の作成。会則の原案作り。など、作っては直し、作っては直しの作業を繰り返した。

同じ頃、清里観光振興会内部でも、若い者に発言の機会を作る為に、2代目を中心とした若い人たちによる組織作りを進めたらどうかという動きもあり、昭和56年2月清里の厳しい寒さに震える設立総会には熱い心の40数名の有志が集まったのであった。

清里観光振興会青年部設立までの簡単な清里の歴史

清里観光振興会青年部のごとを理解していただく下地として、ここで青年部設立に至るまでの清里の歴史を簡単におさらいしてみたい。

清里観光振興会青年部設立までの簡単な清里の歴史

● 昭和8年小海線開通まで

国土地理院発行の5万分の1地図には「清里」の地名は現在のJR清里駅から数km離れた、地点に印されている。「浅川」「樫山」と言われる地区である。この地区は山ふとどろに抱かれた極めて美しい日本の景観を持ち、キョウブ協会に代表されるような雄大な広がりを持つ欧米的な景観とは好対象を示している。この「浅川」「樫山」地区の歴史は古く、室町時代以前より人が住み続けている。これに対して大門川の西側、駅前を中心とした現在ペンションや牧場などで賑わう「念場原」「八ヶ岳」「朝日ヶ丘」「駅前」などの地区の歴史は浅く、おおよそ昭和8年に清里駅が誕生してからのこととなる。昭和8年に国鉄小海線が開通した当時、清里駅近辺には旅館・日用雑貨屋・食堂など数軒があるだけで森林関係の人や、行商人がたまに行き来するだけの淋しい寒村だった。

● 昭和13年2つの開拓

清里の一大転機は何と言っても昭和13年であろう。この年にはふたつの大きな出来事があった。ひとつは東京の小河内ダムの湖底に沈むことになってしまい、ふるさとを離れなくてはならなくなった丹波山村、小菅村の人々が清里の「八ヶ岳地区」に開拓者として入植してきたこと。もうひとつは「清里の父」と呼ばれるアメリカ人宣教師ポール・ラッシュがキリスト教の修練場として「清泉寮」という施設を建設したことである。

●戦後の開拓（昭和20年代）

その後昭和20年からは「朝日ヶ丘」地区に食糧増産対策事業として54戸の開拓者が入植し、同じ頃戦前に建てられていた「清泉寮」を中心に農村復興と、キリスト教民主主義の実践のために「清里農村センター」計画がスタートした。「清里農村センター」計画は、戦後帰国したポール・ラッシュにより始められ、米国からの最新の農業機械と農業技術と、高冷地に強いジャージー種の乳牛の導入により、清里を当時の日本の酪農の「先進地」とした。

●観光の幕開け（昭和30年代）

昭和30年代になると、「清里農村センター」計画は財団法人キープ協会として組織変えを行ない、教会、保育園、病院、農場、研修センターを備えた日本の農村の復興のためのモデルセンターの姿を確立していった。キープとは（Kiyosato Educational Experiment Project）の頭文字をとってつけられたもの。日本訳は「清里教育実験計画」となる。日本交通公社の「旅」に清里が紹介されたのもこの頃で、清里の観光の時代の幕開けとなる。

●清里ブームの到来（昭和40年代）

昭和40年代にはいると、清里の観光業者も清里観光振興会を始めとして民宿組合、旅館組合などの組合を結成し始め、キャラバン隊を結成して観光PRに努め始めた。40年中ごろ創刊の女性誌「non-no」の創刊間もない号の旅の特集に「清里」が紹介されたのをきっかけに、ディスカバージャパンの大キ

キャンペーンによる旅行ブームにも乗って、若い女性が大挙して「清里」を訪れるようになり「清里ブーム」を巻き起こした。

●ペンションブームへ（昭和50年代）
昭和50年代に入ると駅前の商店も洋風に改築されはじめ、53年に最初のペンションが開業してからは、全国的なペンションブームとも重なり、100軒をこえるまでには10年もかからなかった。こうした中で冒頭に紹介した昭和55年9月のテレビ番組収録をきっかけにして、翌昭和56年2月青年部の設立を迎えたのだった。

清里観光振興会青年部設立

組 織

●構成メンバー
昭和62年11月現在83名の会員がいる。会員になる資格は、40歳未満の者で清里を愛し清里に住むか清里で働いている人間ならば誰でも入会することができる。親会の清里観光振興会が一つの経営体につき一人の代表に拠って構成されているのとは違い、従業員であろうが、アルバイトであろうが誰でも入会することができるのが特色だ。

ひとつ、清里観光振興会青年部設立当時から抱えている大きな問題がある。それは、農業従事者の会員がいないことである。清里の将来を考える上で、「農業と観光」の関係が最も大切なことであると言う認識は会設立時よりあったのだが、「あくまでも清里観光振興会の下部組織として発足する」という方針があったため、清里（観光）振興会青年部の観光という文字を抜くことは出来なかったのである。勿論会則には「観光業にたずさわる者しか入会出来ない」といった規定は無いのだが、清里（観光）振興会青年部という名前に会の性格はどうしても規定され、昭和62年11月現在農業従事者の会員はいない。

（４）清里観光振興会（青年部）の概況

清里観光振興会（青年部）は、昭和57年（1982年）に設立された。

●会 長

設立時より5年間は興水順彦があたり、昨年より渡辺勇一（清里ユースホテル経営）があたっている。興水は白倉らとともに本会（清里観光振興会）の執行部に入り、青年部のリーダーだった人間が清里観光振興会の中核で仕事をするようになってきている。

●副会長

設立時は1名。4年目より2名の副会長を置くことが決められている。会長の補佐を行なうのがその役割。青年部より1名本会に理事を出す事になっており、現在は副会長の小須田が本会の理事会に出席している。

●庶 務

設立時は庶務は1名という事であったが、4年目より、庶務は2名の体制を取ることになった。これは、会員同士のみならず、清里住民とのコミュニケーションが、会の運営上欠くことの出来ない大切な作業であるという認識があり、増え続ける青年部の諸活動の記録を取りながら、広報活動を行ってゆく。その作業量はひとりの手ではこなすことが出来ないと考えたからである。庶務の業務をこなすために、コピー機、印刷機、住所管理のコンピュータ等は欠かす事の出来ない「道具」であり、設立時から庶務には必ずこうした「道具」の使いやすい立場にいる、キープ協会のスタッフが入っていた。

●会計

清里観光振興会青年部の特色として、その会計があると思う。清里観光振興会青年部が独自で持っている年間予算はわずか100万円（この内45万円は清里観光振興会などからの補助金）なのだが、実際に係わっている事業の総予算は500万円を越えている。これは設立当時から「清里観光振興会青年部はあくまでも実働部隊でありつづける」という一つの考え方がある故でもある。つま

り、殆どの事業は清里観光振興会の主催する事業であり、青年部はその実働部隊としてその事業に主体的に係わる方が、あくまでも独自の事業を主催する事に固執して、低予算のなかで事業を行うよりも得策であるという判断があるからなのではないだろうか。

理事会

上記の執行部会に3つの部会の部長、副部長（合計6名）を加えた12名によって構成されている。おおよそ、月に1回のペースで召集され、毎回長時間に渡って様々な問題について熱心な討論が繰り広げられている。

部会

清里観光振興会青年部は現在3つの部会を中心に様々な活動を行っている。青年部に入会するという事はイコールどこかの部会に入会することを意味する。青年部の活動のそのほとんどはどこかの部会の活動として位置付けられ、「行動する組織＝実働部隊」の名に恥じないように、常に行動することを主眼としている。

●企画広報部会

各種企画イベントや広報活動を行う部会。コミュニケーション活動がとにかく大切なんだ、という認識のもとに清里の外に向けて、同時に中に向けての活動を繰り広げている。また、1年に1度でも2度でもいいからいい音楽を聞き、素敵な絵を見ることが出来る町にしたいという願いからの文化活動も同時に繰り広げている。主な活動は／清里新聞の発行／青年部ニュースの発行／清里春のクラシックコンサートの開催／清里森の美術展の開催／映画会の開催／などを行っている。それぞれの活動内容については、別項で述べる。

●環境部会

清里の環境保全のための様々な試みをしてみようという部会。清里観光振興

会青年部設立当初「まずは行動から」の掛け声のもと、環境部会の呼びかける月1回のゴミひろいから具体的な青年部活動が始まった。ゴミひろい／花いっぱい運動を中心に最近では（ゴミ処理研究会）（汚水処理研究会）なども部会内で発足させ、よりアクティブな活動を目指して活動している。

●親睦部会

清里は新住民と旧住民とがきわめてうまく融和している希な土地ではないだろうか。それは、そもそも「旧住民」自体が開拓者であり、土着性が薄いことに要因しているのかもしれない。わずか40年か50年の違い、せいぜい一世代位しか変わらないのだから「新」だ「旧」だといっても、ほとんど同じと考えるのは自然なのかもしれない。しかし、そうは言っても、そこは日本の社会。「和」を作る努力まったくなくして現在の状態があるわけではない。清里観光振興会青年部設立の時に、新旧住民の、新住民同士の「和」を作る！。ただそれだけのために独立した一つの部会を作ったというのは、やはり住民の「和」なくしては、何事も始まらないという認識があったからなのだろう。

前置きが随分と長くなってしまったが、主な活動としては、青年部まつり／青年部忘年会／スポーツ大会など、協力活動としては／清里少年少女サマーキャンプ（キープ協会と共催）／清里ファミリーのつどい（清里観光振興会主催）等があり、その他にも独自に旅行を計画したり、冬のイベントなど多くのイベントを手掛けている。

○ 定期的に行なわれている活動

◎企画広報部会

●清里新聞の発行

青年部発足の昭和56年に創刊された。新聞と言っても年に1～3回発行される不定期の新聞の体裁を借りた、観光パンフレット。そもそもは、なにかポスターでも作ろうと言うことだったが、同じお金をかけるのならば、清里の住民

が発信する新聞を作ろうということで始まった。これまでに14号を発行。毎号5千部から2万部位印刷している。この内約550部は清里地域内の新聞折り込みに。約300部はマスコミなどの雑誌・放送媒体へのDMに。残りを清里観光振興会・清里観光振興会青年部の会員に買っていただき、それぞれの施設で販売あるいは、販促用として無料配布している。定価は1部50円。版型は創刊より多少変更しているが、第3号からは17.5cm×35cmの6ページで落ち着いている。編集は本会広報部と青年部の企画広報部とで行なっているが、6ページのうち、「村づくりカタログ」という1ページだけは、東京の環境コンサルタントに外注している。「清里の住民から発信する生の清里の情報」「マスゴミ媒体にとって、清里取材のためのマニュアルになるようなテキストブック」「清里の住民が自分たちの住んでいる地域を見直すきっかけになるオピニオンペーパー」などなどを目指してとつとつ作っている。

●青年部三冊子の発行

青年部発足の2カ月後に青年部ニュースの第1号を発行。現在までに18号を発行している。B5版4～8ページ。手書きあるいはワープロ文章を清里の世帯数550部印刷している。昭和57年より清里観光振興会ニュースも合せて発行するようになり、編集は本会広報部と青年部の企画広報部との共同作業で進めている。清里の住民全員に対して発信される清里観光振興会・青年部の活動紹介誌。

●清里春のクラシックコンサートの開催

昭和57年よりスタート。「年に1回でもいいから清里でコンサートを。子供たちに本物の音楽と接する機会を」とこうした願いから始められたコンサートも今年で6回目を迎えた。幸いキープ協会清泉寮のホールが、木造で極めてライブな空間であり、大きさも150人位でいっぱいというちょうど良い大きさであったため、演奏者も観客も非常に心地好い時間を共有することが出来ている。オフシーズンの平日に開催されることがほとんど。これはこの企画が全く清里

住民のためのものであることを物語っている。入場料1500円(大人)500円(子供)では、とても採算が合わず、毎回青年部よりの助成金でなんとかやりくりしている。

●清里森の美術展の開催
昭和59年10月より始まったこの企画も考え方は「クラシックコンサート」と同じ主旨で始められた。独自の開催がなかなか難しいため市庁舎の画廊の協力を得て行なっている。入場料は無料。清里の住民のみならず観光客も対象にしている。

●映画会の開催
昨年(昭和61年)より始められた。これも主旨は「クラシックコンサート」などと同じものだが、どちらかという子供を中心に考えている部分が多い。入場料500円でなっているがこれも青年部からの助成金を得て行っている。

◎環境部会

●ゴミひろい運動
青年部設立時より真冬を除いて毎月一回のペースで実施されている。ゴミを捨てる、清里をきれいにするという行為は、誰でも理解出来、誰でも参加できるので、今でも青年部活動の基本となる活動である。ゴミひろいを始めた当初は「グリーンクリーンキャンペーン」「ゴミ持ち帰り運動」などいろいろなキャンペーンを張ったりしていたが、「ゴミ問題は結局行政レベルで本格的な対策を打たなければなかなか解決出来るものではなく、最近では「みたら拾う」とに徹底している。

●花いっぱい運動
昭和59年から清里を花いっぱいのまちにしよう!と始められた運動。プラン

ターに花を植え、いろいろな場所に置く。ただそれだけのことなのだが、これがなかなかの作業。毎年の土の入替え、花の植え替え、水やり、草ひき、etc.等。プランターもどこにでもある白いプラスチック製のものではなく、木製のオリジナルのものやウイスキーのたるを半割りにしたものなど、街角においてあつてそれだけで絵になるものを用意した。昨年からはさらにじか植えも行っている。この運動は、「朝日ヶ丘」「八ヶ岳」等の地区単位でも実施するようになり、定着したかにみえる。

●ゴミ処理研究会

昭和61年より、環境部会の中に設置された研究会。ゴミ処理の問題を根本的に解決するにはどうしたらよいか、を「ゴミ処理先進地」への視察旅行などを行いながら勉強している。通称「ゴミ研」。

●汚水処理研究会

「ゴミ研」と同時にスタート。清里はようやく駅前地区に下水道が設置されたが、他の地区は各戸での浄化槽による処理となっている。清里の川下に出来るダムにたまる水を近い将来飲むようになる事になりそうなので、自分たちの出す排水の処理について関心が高まった。

◎親睦部会

●青年部まつり

青年部発足2ヵ月後に始まり、以来毎年開催されている。当初は「バーベキュー大会」と呼ばれ、青年部員とその家族がバーベキューを食べながら飲んだり歌ったりしていたのだが、と数年は「青年部まつり」として、青年部以外の人々をも迎え、それぞれの「部会」で出す「屋台」の食べ物、子供たちも一緒に楽しむ「ゲーム大会」、不用品を持ち寄る「ガレージセール」、などなど多彩な楽しいお祭りになっている。

●青年部忘年会
清里の青年部忘年会は、毎年春に行われるので、冬にも何か……ということで忘年会が始まった。これも家族単位で楽しむイベント。青年部の事業はなにかにつけて「奥さん」「子供」と一緒に楽しむものが多い。「地域を大切にすることは、まず家族を大切にすることから」という標語は別にないけれど、そうした考え方は青年部の事業の底流にいつも流れている。

●清里少年少女サマーキャンプ

清里の子供たちが「自分たちの住んでいるところの素晴らしい自然を良く知り、キャンプ生活の中から新しい自分や新しい友達を発見する」こんな目的で始まった清里少年少女サマーキャンプはキープ協会清泉寮と共催。夏の特に忙しい時期、子供をどこへも連れて行ってあげられない。そんな親たちの思いもあってこのキャンプは始まった。

●清里ファミリーのつどい
昭和58年から毎年11月に開催されている。清里の新旧の住民が一堂に会して、楽しい一日を過ごすよう始められたもの。企画から運営まで、音響を一部業者にたのむ以外は全て清里観光振興会と青年部の手作りのお祭り。清里全住民の1/3以上が参加してしまうこのお祭りもすっかり定着したようだ。

◎執行部

●研修旅行
昨年（昭和61年）より、理事会12名の研修旅行が始まった。毎月3000円づつ積立てをし、その積立金をつかって昨年は〔愛知県足助町、長野県妻籠宿〕今年に〔長野県野沢温泉、小布施町〕に行った。研修先は、とにかく面白い人がいるところ、と云う視点で決定される。物見遊山で行くのではなく、人に会い、その人と話をすることがなによりも楽しい旅行だ。

「これまでに行なって来た主な活動」のなかで、最も成功を収めたのは、昭和57年に行なった「清里住民意識実態アンケート」である。

●清里住民意識実態アンケートの実施

昭和57年に4日クラブにも協力してもらい、清里住民意識実態アンケート調査を実施した。高い回収率で、回答者も非常に熱心に記入してくれたのだが、選択ではなく記入式の部分が多かったため集計が非常に難しく、十分に活用することが出来なかった。

●清里シンポジウム「八ヶ岳時代を迎えて」の開催

昭和59年2月雪の降る清里で、表記のシンポジウムが開催された。パネリストに、参議院議員元北海道池田町長・丸谷金保氏、九州湯布院・中谷健太郎氏、山梨大学・花岡和幸氏、ラック計画研究所・前田豪氏、日本野鳥の会・小河原孝生氏らを迎え清里の将来について様々な意見が述べられ、提案された。このシンポジウムの落とし子が「清里みどりの会」であった。シンポジウムで提起された問題はやはり「観光と農業」の問題であり、この問題だけを考え、何か行動を起こして行く為の組織を新たに作る必要性を感じた青年部員25名が結成した。会長は青年部を（年齢制限で）退会した斉藤登美夫（ペンション経営）だった。その後「清里みどりの会」は様々な試みを行っているが、向き合った問題の大きさに足踏みを余儀なくされているのが現状である。

●清里シンボルマークの設定

昭和58年、ロゴタイプデザイナーとしては日本の第1人者である三浦滉平によって清里のシンボルマークが出来上がった。「自然と人間」「農業と観光」「旧住民と新住民」の「調和」をテーマとしたマークは同時に、住みごこちのいい街をも現している。その後清里観光振興会では、シンボルマークの関連商品を制作・販売し資金の一助とした。

●研修旅行

オフィシャルな研修旅行は、先に書いた執行部の旅行のみだが、青年部設立以来、各部員はあらゆる機会に研修旅行に出かけている。あるいは各地で開かれるシンポジウムへの参加であったり、あるいは人に会う為の研修旅行であったり、国内に留まらずアメリカ・ヨーロッパなど、海外へも多くの青年部員が旅行に出かけている。

清里観光振興会青年部は、清里観光振興会が持つ歴史を継承し、

清里観光振興会青年部の独自性

清里観光振興会青年部と言いつつ、トップに立つ人間を「部長」と言わず「会長」と呼び、構成メンバーを「部員」と言わず「会員」と呼ぶのは、この組織のことを独立した組織であるという意識がどこかにあるからではないだろうか。

清里観光振興会青年部は、清里観光振興会が持つ歴史を継承し、

★古かれ、新しかれ「開拓者」たち

前にも書いたが、清里の住民は昭和8年の時点で駅前に住んでいた数軒と、その後「樺山」「浅川」地区から移り住んで来た住民を除けばそのほとんどが、開拓民と言われても良い存在であろう。古くは昭和13年の開拓民、新しくはついこの間オープンしたばかりのペンションのオーナー開拓民。わずか50年の違いの開拓民同士である。

また「清里の父」と呼ばれる、ポール・ラッシュもアメリカから来た開拓民だ。ついに故国に骨を埋めることをせず、自身の財産をほとんど残さず、開拓地のために捧げた「奉仕と愛」。清里の自由な空気は新旧の開拓民たちとそれを受入れたさらに古くからの住民たち、そしてキリスト教民主主義を身を持って示した、アメリカ産の開拓民ポール・ラッシュによって作られたのではないだろうか。

清里観光振興会青年部は、清里観光振興会が持つ歴史を継承し、

★清里の心のささえ

まちづくりをしてゆくのは住民のあたりまえの勤めであるという意識は、海青

年部の根底にずっと流れていると思う。いや、青年部の根底よりももっと下、清里の根底に流れているようだ。清里を愛し八ヶ岳部落の開拓民たちとともに、全てを投げ打って清里に尽くした元農林省役人の安池興男氏。そして、再三登場するポール・ラッシュ氏。二人とも清里のまちづくりに全てを捧げた素晴らしい先人だ。彼らの「愛」と「希望」は今も清里の人々の心のなかにしっかりと受け継がれている。

清里の歴史

清里の歴史は、1870年代に八ヶ岳山麓に開拓民が移住して、1880年代に「清里」の名がつけられた。1890年代に「清里」の町が成立し、1900年代に「清里」の町が町制を敷いた。

1900年代に「清里」の町が町制を敷いた。1910年代に「清里」の町が町制を敷いた。1920年代に「清里」の町が町制を敷いた。1930年代に「清里」の町が町制を敷いた。

1940年代に「清里」の町が町制を敷いた。1950年代に「清里」の町が町制を敷いた。1960年代に「清里」の町が町制を敷いた。1970年代に「清里」の町が町制を敷いた。

1980年代に「清里」の町が町制を敷いた。1990年代に「清里」の町が町制を敷いた。2000年代に「清里」の町が町制を敷いた。2010年代に「清里」の町が町制を敷いた。

2020年代に「清里」の町が町制を敷いた。2030年代に「清里」の町が町制を敷いた。2040年代に「清里」の町が町制を敷いた。2050年代に「清里」の町が町制を敷いた。

2060年代に「清里」の町が町制を敷いた。2070年代に「清里」の町が町制を敷いた。2080年代に「清里」の町が町制を敷いた。2090年代に「清里」の町が町制を敷いた。

2100年代に「清里」の町が町制を敷いた。2110年代に「清里」の町が町制を敷いた。2120年代に「清里」の町が町制を敷いた。2130年代に「清里」の町が町制を敷いた。

1 上野村とは

上野村は、群馬県の最西南端に位置する山奥の山村で、西は長野県南佐久郡の四町村に、南は埼玉県秩父郡の二村に隣接し、林野率は94パーセントを超える森林の村である。

人口は、過疎化が急で、最近の国勢調査の結果では2,000人を割り、しかも高齢化率が24パーセントにも及んでいる。

広さは、182平方キロを超え、概ね東西16キロ南北15キロの矩形に似て、中央を利根川の支流神流川が長野・埼玉・群馬の接点に在る三国山から村の中央を概ね東北東に流れ、村民は主として、この神流川とそれに注ぐ沢沿いの段丘に集落をつくって生活している。

交通事情が極めて悪く、最寄りの中核都市藤岡市まで約54キロの国県道で結ばれているが、未改良で一車線の区間すらあって、車で一時間以上を要するし長野及び北に隣接する甘楽郡には、近年林道によって自動車交通が可能になったものの、大型バス等では通り抜け不可能で、鯁の寝床のように一方向からしか出入出来ない。

気候は、稀に零下10度附近に下がる冬があるが、一般には温暖で、降水量は年に1,200ミリ程度で少なくしかも冬の降雪は極く稀で、北に面した山の標高1,000m以上には根雪となるものが残っても他には雪が無いのが通例である。

地勢は一般に急峻で、神流川並びに沢の両岸近くの500~700mの段丘から急傾斜な森林が標高1,500~2,000の峰に、幾つもの尾根を伝わって上っているが、地味が秩父古成層に属して肥沃なことに恵まれて、樹積が多く然も成育が

旺盛だ。明治に入り、人口が増え、村の発展が著しい時期に達した。この頃の産業は古来農林業を主とし、傾斜した農地で雑穀を収穫して食糧を得ながら、森林から木材や薪炭を生産販売して換金して生活する時代が長く続いたが明治の後期から養蚕や和紙の原料楮の生産が、次いで大正中期から「こんにゃく」の生産が盛んになって、近年まで、「こんにゃく」と養蚕が農業の柱となし、林業では、天然林からの素材と薪炭の生産が主をなして来た。

然し、昭和30年代に入るや、燃料の液体化、気体化の進行に伴って、薪炭産業が斜陽化衰微するに伴って、関係者が急速に就労の場を失って挙家離村や2～3男の村外流出が始まり、農業においても、所得倍增政策によって、商工業社会の所得が急増するに比して生産性の上がらない養蚕や「こんにゃく」栽培が軽視される傾向となり、今や農業においては、一部の人による「こんにゃく」、花卉、果樹栽培が、林業においては、草栽培が主となってきた。

以上が、上野村の概況である。以下に、私の村長としての経験について述べる。

2 村長に就任して

私は、このような村の村長に昭和40年6月に就任したのであるが、就任直後から、この村の幾つもの面で、甚だしい欠点を痛感させられることになった。

まず村財政の執行についてであるが、就任直後、支出命令に職員が承認を求めて来た際、この費目の予算額支出済額、残額等を尋ねてみると答えられない。よく調べて見ると、議決された予算に関係なく、并勘定で出納を行っているのであった。これでは、予算書によって差引きを行いつつ支出を執行していないのであるから、年度の途中では財政がどうなっているのか掴みようがない。

そんな中で、まとまった支出の度に、収入役は一時借入金の承認を求めて来るので、赤字財政らしいことは察しがつくが、果して赤字がどの程度なのか全くわからない。

不安でならないので、年度末に正確な財政状況を把握することとして、職員に財政執行の在り方や、伝票会計への移行を指示教育しつつ初年度を過ごすこととした。結果として、財政執行の在り方については、多少の改善はあったが、次に、深刻さを痛感したのは、過疎化の実態についてだ。

当時は、未だ過疎という行政用語は無かったが、私は野人として村民生活を送っている中でも、勿論、村の人口が減少していることは或る程度知っていた。だが40年の国政調査の結果に基づいて、詳細に年齢層別に人口の推移を調べて見て愕然とした。

中高年層の人口減はさほどでも無いが、青少年層においては、若い層ほど急激に人口が減っているのである。これでは、年が経過すれば、必然的に地域社会を維持出来ない人口になってしまう。今や我が村は、人口急減病と言う悪性の病に冒かされて、既に重症だと判断しなければならない。そう考えると心が暗くなった。そんな中で、更に私の心を暗くする事件が相次いだ。それは若者の非行であった。

村の若者が、村外で破廉恥な非行を行なったと言うニュースが聴こえてきたのである。

目標を掲げる

就任早々から半年位の間に、こんな村の暗い面を知って、私はあれやとれやと思案した。

上野村は、その置かれた位置、地勢等の諸条件が、群馬県下で最も悪いと言うので、よく群馬のチベットと呼ばれることがあるが、その呼び方の中には、上野村を蔑視した感情を含めている場合もあったようだ。

村長に就任した直後の私には、この蔑視した呼ばれ方に村民の中には反撥する心を失なって、上野村民であることに引け目を感じ、捨て鉢気味にならている人が在るようにさえ思えて悲しかった。

そんなある日、若い頃中支に従軍して町で見た、大きな煉瓦塀等に大書してある「君子自重」と言う文字に疑問を感じて尋ねた際に、あれは塀に向けて小便をしないで下さいと言う訴えだとの説明を聞いて、中国の人達の、文字を見

る人を君子とあがめて、その人の誇りに訴えて小便を止めて貰う、上手な人扱いに感銘したことを思い起した。

人間は、自分に誇りを持っているかぎり、不道徳な非行などしないものだ。それなのに、村民による非行があるということは、村民の中に、自分にも、自分の属する社会即ち上野村にも誇りを感じない村民が居るということだ。村民が誇りに思うような村づくりをしなければ非行は無くならない。

「村民が誇りを感じ、自信を持って定住するような村」づくりを進めること、それが村長たる者の成すべき上野村振興の最高目標であらねばなるまい、と結論を得た。

こんな思索の末、昭和41年の年頭の祝典の際に、黒澤丈夫の行なう村政の目標として明示し、本来あらゆる施策の根本に据えて村政の基本としているのが、いささか美辞になるが「栄光ある上野村の建設」で、その具体的な柱としては、健康水準の高い村、道徳水準の高い村、知識水準の高い村、経済的に豊かな村づくりを掲げている。

4 山村振興法の指定を受ける

村の振興を考える場合、誰もが考えることは、一つには道路・通信・医療・教育・上下水道・文化施設等を整備して、健康で文化的な生活が出来るよう、生活環境を整えることであり二つには生産性が高く、国民平均所得以上の所得を住民にもたらず産業を興すことであろう。

だが生活環境の整備、産業振興と一口に言っても、何をどうしてそうするかとなると、その道は千差万別で選択が難しいし、その資金を如何にして捻出するかは、財政力の乏しい村では尋常一様の難事ではない。

幸いに私は、昭和30年代に入って以来、都市と山村との間で、年々開きつつある各般に至る格差が、山村を捨てる住民を多くしている状況を憂えて、国会が議員立法で昭和40年春に制定してくれた「山村振興法」の恩恵に浴することが出来たのは幸運であった。

この法律は、一定の条件を備える市町村を山村に指定して、国や都道府県が

補助金や有利な起債を使用させて地域振興を積極的に行なわせようとするもので、それまで格別な優遇措置に恵まれていなかった山村には、大きな光明であると言える。」

県の通知等で法の概要を察していた私は、この法律の内容を説明するから職員を送れと案内して来た際に、自から職員をつれて説明会に臨んだ。

説明を聴く中で、私は、これこそ今上野村が実行すべき諸施策を、実行可能にしてくれる国県の暖かい施策だと強く思うようになっていた。

だから説明が終了して県の係官が「山村振興法の内容は以上説明した通りで国はこの条件を備えている市町村の中から、順次指定村を選んで計画を立案させて、その計画に基づいて年を追って事業を進める方針で、今年度は群馬県内で三ヶ町村を指定すると言ってきた。諸君は、今日の説明を市町村長によく伝えて、指定を受けたい町村は、県に申出てくれ」と結んだ。

私はこの話を聞いて、その場で、直ちに手を挙げて、上野村は是非今年度に指定を受けたいので、この席において、その意志をお伝えして置きますと叫んだ。

その日の説明会はそれで解散となったが、後で探った所によると、県側は私の意志を聞いて大いに困ったらしい。

財政が赤字の上に混乱していて、事務能力が乏しい上野村が、前々年度の学校改築に際して補助該年度中に完成出来なくて、県教育委員会を大いに困らせた前歴のある上野村が、村長が交代して、極めて積極的に山村振興事業を実行したがっているが、財政は大丈夫だろうか、事務処理は出来るのであろうかと、心配されたらしい。

然し、最後には、村長があんなに熱心なのだから適切に指導しながら実行させれば出来るであろうということになって、三町村の中に入れて、国が初年度に指定する町村の一つとして仲間に入れて貰えた。

今振り返って思うと、この初年度の指定村となり得たことは、上野村にとっても、私にとっても、意義が大きかった。

上野村は、この事業によって村道、上水道等々の整備が進んだだけでなく、

役場の職員に補助事業の執行の仕方が理解出来て、他の補助事業にも積極的に取組めるようになったし、私は、屢ば上京して、多くの積極進取な町村長との交友を深めると共に、国政・県政の仕組みや流れを覚えることが出来た。

5 振興施策に取り組む

山村振興法の指定村となった上野村は、41年度から補助事業を導入実行することになったが、前述したような財政事情を考慮して、初めは事業費枠を小さく、次第に事業量を増加させつつ、それ迄資金が無くて改築出来なかった村道の橋を補助金と辺地債で永久橋に改築したり、小集落の上水道を農林水産省の特別対策事業として補助金を貰って設置する等、生活環境の整備を進めた。

このような事業の実行は、当然のことながら、関係する地域の住民の心に、明るさと希望を与えて、我々にも後進性を打開する道が開けていると次第に思わせるようになってきた。

産業振興では、40年代初期には、関係者の多くが、山村には広大な農地や森林があるのであるから、主として農林業の振興を行って住民の所得増を図るべきだと考えていた。

だからコンサルタントの先生方の答申も殆んど全部が農林業中心の産業振興になっていたし、私もそれで進めるのが当然と受け止めていた。

だが2～3年農林業を振興している内に、私の心には、一次産業を主とする産業振興に疑問が芽生えてきた。

政府は、長く瑞穂の国と呼んで来た農業国日本を今、工業と貿易を重視する政策によって商工業国に変えようとしている。

この商工業部門の、多い所得に魅せられて、農林業民であった人達が都市に移動している中で、農林業の生産基盤を整備した位で、その生産性を商工業並に高め、村民を村に留めることが出来るであろうか。

山村の傾斜していて機械力導入の困難な農地、猫の額のような狭い農地による小規模農業や、植林してから立木が売れる迄に40～50年を要する林業で、商工業並の所得を関係者にもたらし得るであろうか。

土地と太陽と気象に頼る所の多い農林業では、工場設備の近代化によって、生産性を短期間に何倍にも高めることの出来る工業者や商業者と所得を競うことは、一般には不可能と判断せざるを得まい。

だんだんこう考えるようになった私は、40年代の中頃になると、産業振興は農林業だけを重視するのではなく、二次産業、三次産業をも同等に重視して行なう必要があると考えるようになってきた。

そんな中から、紙幅の制限もあるので、上野村における観光振興と木工業の振興について記してみたい。

6 産業振興と取り組んで

産業振興における一次産業以外の分野で、最初に手がけたのは観光産業の振興であった。上野村は交通不便で、特に名の売れた名所は殆んどないが、人口の集中する京浜葉の大都市から概ね 100キロ位の地にあって、その自然は、雑木林が多いので、格別美しく、四季の変化に従って、人間の心に潤いを与えるものを持っている。大都市での生活で疲れた心身を癒やす天地としては、絶好のものを持っている。

其これこそ、これからの産業の種とすべきものだ。こう考えて始めることにしたのが観光振興であったが、さて具体的に、どう取り組むかとなると、どうしたらよいか全然見当がつかない。

そんな時、或る人に教えられて、村の観光産業振興の「天の岩戸」を聞くこととしたのが国民宿舎の建設であった。

この建設を決意した時、まず心配になったのが、村民の同意が得られるかどうかであった。今まで村政が取り上げる仕事と言えば、学校の建設、診療所の建設、村道の整備等、村として、是非共実行しなければならない事業だけであつたところへ、目前の村民生活に直接関係の無い事業を、村の産業の将来を慮んばかりで実行しようとしても、村民には納得して貰えまいと考えたからである。

そこで私は、村議会の際に、村の産業の将来等を説明して、国民宿舎を建設したいと思うが、諸公はどう考えるかと問うてみた。すると、意外に素直に、

殆んど全員が、「やれ」と言う返事を返してきた。この返事を得て安心した私は、早速、構想をまとめて、資金づくりの為に、県地方課に行って、私の考えを話して、起債の許可を訴えた。

だが、この許可を得ることは、簡単ではなかった。地方課は、知事の立場に立って上野村を教導する見地から、温泉も名所旧跡と言う程のものもない、又交通不便な上野村が国民宿舎を設置して、客が少なく赤字経営となったら、今でも四苦八苦の財政運営を益々苦しくするではないか、そんな未知の事業に手を出すべきではないと言うのである。

それに対して私は、村の財政を心配して下さる指導は有り難いが、上野村は今、人口急減病と言う悪性の病に犯されて、既に危篤です。ですから人を村に留めるのに有効だと判断される施策は、今すぐ何んでも実行したいのです。財政については、私も神経質だと思われる程心配する人間です、でも、村と言う地域社会が崩壊する危機に直面しては、財政は二の次だと考えて、敢えてこの事業を実行しようとしているのです。上野村には、観光地として整わない面が多々ありますが、それ等を整える方策は皆無ではありませんし、何よりも狙うべきは、観光を求める国民の動向と関東地方の多い人口です。求めて村長の座に就いた私は、座して村の衰亡を見過している訳にはいかないのです。是非面倒を見て下さいと重ねて訴えた。

すると、地方課の方々も、村長がそのところまで考えているのだったら応援しようということになって、自治省と厚生省（当時は厚生省公園局所管）に言うことになった。

だが上京して陳情して見ると、両省共、観光要素の整わない上野村に国民宿舎の設置は無理だという判断で、全然耳を傾けてくれない。

そんな時に、幸運が訪れた。

自治大臣が交代して、前橋出身の自治大臣が出現したのである。

再度県に指導されて、上京して秘書官を通じて陳情すると、間もなく、起債を許可する通知を貰うことが出来た。

こうして苦勞して財源を準備して、愈々事業に具体的に取りかかろうとする

時になって、又越えなければならない難問が出てきた。

最初に村議会に説明した話が村内に伝わって、村内に、村長は村内に観光旅館の様なものを造ると言うが、村がそんな事業を始める必要はあるまい。今度の村長は山勘野郎で困ったものだ。こんな村長に村政を委せて置けば村を潰してしまうと言う声で、議員諸公も、この声の圧力を感じて、設置条例や予算案が否決されそうな空気になった。

この時、担当課長が提言してくれて、村長、長野県には国民宿舎が多いから、私が案内して、それ等を廻って議員諸公に勉強して貰いましょうということになった。

この視察が効果を挙げた。視察に向う途上では建設反対の意見を持っていた議員も、帰路には賛意を表すようになって帰村して、全員賛成で、条例や予算を可決してくれて、愈々実行が始まる所に漕ぎ付けることが出来た。

こうして国民宿舎が設置されて、運営が始まったのであるが、完成して見ると、村民も我が村にも客を案内もし安心して宿泊して貰ええると喜びぶ人が増えて、反対した空気は一掃され、客も何とか続いてくれて、始めた頃の2～3年は小額の赤字を出したものの、その後は、鐘乳洞不二洞を中心とする自然公園の整備や文化財の復元等による観光の拠点造りと相俟って、利用者が増加して、概ね安定した経営が続いているが、何よりも嬉しいことは、この宿舎の設置が、刺激となって、村民の観光業に対する関心が高まって民宿を始める人が出て、観光産業が興り始めたことである。

観光業と同時に取組む必要があるのは、工業振興であるが各市町村が一般に考えるように、私も初めの頃は、工場誘致だと思った。

だから弱電工場を誘致したり、村民の下請け工業を奨励したのであったが、数年経過する内に、工場経営は、景気に左右されることが多く、不況の際に、真っ先に、工員を減員したり、操業を中止したりするのは、山村の工場であることを体験させられた。

経営者の立場に立って考えると、若くて優秀な工員の多い都市に比して中高齢者の多い山村工場の経営が不利なことは理解出来るが、これでは山村に安定

した就業の場をもたらすことにならない。他人の資本と経営に依存する工業は、何とか安定した就業の場となる工業は、と思案する日が続いたが、そんな中で、他人の資本と経営に依存する工業では、なかなか安定した就業の場を得ることは困難だから、上野村に存在する資源を活用する工業を村民が自ら興して経営する必要があると悟った。この考え方を基にして、上野村で最も多い資源は木材であるから木工業という結論になるが、資源は木材といっても杉や檜ではなく、上野村では広葉樹ということになる。

広葉樹を活用した木工業をと考えて思案していたある日、たまたま会った、村の国有林を管理する高崎営林署長に話して見ると、関東地方で広葉樹を使用した木工業が盛んなのは小田原だから案内するから見学に行かないかと誘ってくれた。小田原に案内されて見学して見ると、一口に木工業と言っても、家具あり建具あり挽き物等々広く深く、何れを対象に木工業を興すかとなると、素人である私には全く見当がつかなかった。

只、原木が殆んど上野村に存在する樹種なので、何れでも導入出来そうに感じ、木工を村の地場産業として育てたい意慾は益々旺んになった。

こうした見学の中で、或る挽き物製造業の社長さんが、上野村が木工業を興すに際してリーダーとなる技術者を養成しようとする場合は、我が社で預かって修業させてやってもいいと言って下さった。

この言葉に、即座に応じて、私が発した「是非お願いします」の一言が因らざるも上野村の木工業を挽き物から始める運命を決することとなった。上野村に帰った私は、早速村内の若者から村の地場産業とする木工業の技術を修業して、リーダーとなる者を募集したが、この時、今井正高君と言う人物を選び得たことは、上野村にとって幸運であったと思っている。

上野村は、今井君を公務員の一人として採用して、給与を与えつつ、小田原で三ヶ年修業させたのであったが、同君は、この間を、真面目に積極的に修業に努めてくれた。

聞く所によると、同君と共に入社した人が十人いたそうであるが、三ヶ月を経過した頃には他の人達は全部退社して今井君一人が残ったとのこととで、一般が嫌う仕事を、よく頑張って辛抱してくれたと感謝している。今井君はリーダー養成をする傍ら、上野村は工場や機械等の設備をする必要があつたが、この方は幸いにも、国土庁で、高齢者の比率の多い山村の為に、モデル事業として予算化をしてくれた高齢者生産活動センター建設モデル事業の箇所付けをして貰って設備が出来た。

この施設の中で我々は、挽き物の生産と共に、その廃材を活用して「おが屑」を製造して、茸のおが屑栽培の為の消毒と植菌とを受け持って、菌床栽培による茸産業の振興にも寄与させることとした。この工場施設は、二ヶ年に至る補助事業で設置することになったので、リーダーの修業と歩調を合せて設計施行出来たので、挽き物に関する部分は、当然のことながら、リーダーの修業先の指導と助言の下で設備することになり、リーダーとなる今井君の二ヶ年の修業が終了するのと概ね時を合せて完成させて操業を開始することになった。

操業開始直後は、今井君はリーダーと称しても二ヶ年しか修業していないという事情を考慮して、半製品迄加工し電気乾燥して小田原に納入するという事になった。これを2～3ヶ月実行して見ると、半製品で売ったのでは、製造すればする程、赤字経営になる。

これでは産業振興にならないので、完成品にして売り出せろと言うことになって、リーダーが、小田原で先輩から教えられた所に基づいて試作させてみた。すると、あれやこれやと試作している内に、2ヶ月もすると商品となし得る自信が持てるものが製造出来るようになり、関係業者にも評価して貰えるようになった。

以来、上野村流の挽き物として、お盆、茶櫃、茶托、菓子鉢等を製造販売しているが、良質の原木を使用出来る立場にも助けられて、問屋方面からも評価されている。

挽き物で操業を始めて間もなく、樺やシオジの様な堅い樹種を原料とする挽き物の製造には、鑿を使用する部分が多くて危険なので、中高齢者が参加出来る部分が限定されることが分ってきた。

そこで、中高齢者や婦人の参加出来る木工業を興す為に、更に一人の若者を採用して、家具、建具等、機械への依存度の高い木工業を振興することとした。

この若者は、今度は、県の職業訓練所で教育して貰って、最後には前橋の木工店で修業させ、工場諸施設は、山村振興法に基づき、農林水産省の緊急補促事業で設置させて貰った。

かくして、主として玄関ドア等高級な製品を製造する部門から仕事を始めたが、高級過ぎること、生産性を高める工夫と努力が足り無い等の為に操業の初期には産業として育て得るや否やが危ぶまれたが、その後江戸指し物の職歴30年のベテランの参加や、家具部門への目標変更を行って、問屋の注文に応じて相当の生産を行うところまで育て来た。

この他にも、我々は、林業構造改善事業の一翼として、木の玩具製作を京大林学科の野村助手に奨められて実行しているが、この分野は、単に木の玩具だけでなく、木のインテリアに関する品々をも製造している。

上野村の木工業は前述して来たような経過を辿って、今、挽き物、家具建具、玩具の製造を行っているが、決して順風満帆で来たのではなく、幾多の失敗を繰返しつつ峠を越えて来たの感が強く、今も問題点を抱えているが、幸いに多くの人々の援助と指導を戴きつつ此処まで進めて来た。

そんな中で、京都の漆器工芸家の指導、江戸指し物師の参加、蒔き絵の先生の来村指導が得られたことは、大書に値する貢献を戴いたことになると思っている。

私は木工業振興の終着点は、漆加工にあると考えるので、是非これ等の先生方の恩を無駄にすることなく、村民の多くが、その技術を修得するようお願いしつつ、この木工業を地場産業として育て上げたいと念じている。

今、我が国内では、地場産業として産業を育てようとする気運が旺んで、一村一品などと称して紹介されているものも少なくない。

■インサイダー取引

1. はじめに

昭和62年9月に発生したタテホ化学工業の債券先物取引による多額の損失事件は、近年のいわゆる“財テクフィーバー”の危険性を内外に示しただけでなく、日本における株式取引のあり方そのものに対して社会的関心を高める契機となった。タテホが損失発生を発表した直前に、会社の役員、株主、証券会社、取引銀行などが財テク失敗の内部情報を事前に得て、株価が急落する前に売っていた疑いがないかどうかを調査していた大阪証券取引所は同年10月5日に、阪神相互銀行について、主要取引銀行のひとつとして職務を通じて知り得た未公開の情報を利用した行為と認定、「金融機関の取るべき態度としては極めて遺憾」との見解を示したが、インサイダー取引などの不正売買の禁止を取り決めた証券取引法58条に抵触するかどうかの判断は避けた。

2. インサイダー取引とは

インサイダー取引とは、企業の役員や大株主など企業と特別な関係にある者が、その立場を利用して入手した情報をもとに有価証券を売買し不当な利益を得ることである。このような内部者取引が行われるとすれば、そのような立場にある者は、公開されなければ当該情報を知り得ない一般投資

家と比べて著しく有利となり、極めて不公平である。したがってインサイダー取引が放置されれば証券市場の公正性と健全性が損なわれ、証券市場に対する投資家の信頼を失うことになる。

3. 現行証券取引法上の規制と問題点

現行の証券取引法では、58条〔禁止される不正取引行為〕で、何人も有価証券の売買その他の取引について、不正の手段・計画または技巧をなす行為をしてはならないと規定し、それに違反した者は、3年以下の懲役または300万円以下の罰金に処せられることになっている。また189条〔役員・主要株主の不当利益返還〕では、会社の役員や10%以上の株式を持つ大株主に対してその職務または地位により取得した秘密を不当に利用することを防止するため、6ヶ月以内の短期売買をして利益を得た場合においては、当該会社はその利益を会社に提供すべきことを請求できる旨定めている。さらに、証券会社に対しては、証券会社の健全性の準則等に関する省令において、証券会社の役職員が、顧客の売買注文の動向その他職務上知り得た特別の情報に基づいて有価証券の売買を行うことが禁止されており、その違反者には行政処分が課せられる。

しかしながら、インサイダー取引を禁止

した58条の規定は、対象を限定していない
うえ、違反の内容が漠然としており、いく
らでも拡大解釈できる反面、モラル規定に
すぎないとの解釈も成り立つあいまいなも
のである。また大蔵省や証券取引所には米
国証券取引委員会(SEC)がもつような強
制捜査権もなく、スタッフも十分でない。
ましてや、今までに証券取引法に基づいて
摘発した事例は極めて少なく、阪神相互銀
行のタテホ株売却についても「黒に近い灰
色」との見解は出したもののインサイダー
取引と断定することはできなかった。

他方、諸外国においては、米国、英国を
中心にインサイダー取引の規制強化ないし
新規立法の動きが相次いでおり、従来から
企業が国内で転換社債を発行したり、海外
でワラント債を発行する際など株価が上昇
するのが常識化している日本の株式市場は
インサイダー取引の温床ではないかという
批判が強かった。

4. 証取審特別部会報告

このような背景の下で、大蔵省はインサ
イダー取引の規制強化のために昨年10月19
日証券取引審議会総会で不正取引特別部
会の設置を決定、具体的な法改正の検討に
乗り出した。そして昭和63年2月24日、証
券取引審議会は総会で、企業の内部情報
を利用した株式などの不正取引(インサイ
ダー取引)の規制強化策をまとめた不正
取引特別部会の報告を了承した。

同報告では、インサイダー取引の未然防
止のため、発行会社については内部情報管
理の徹底と、一般投資家に対する適時適切
な情報開示(タイムリーディスクロージャ
ー)の必要があるとしているほか、証券取

引所については上場企業への指導強化と、
上場企業がタイムリーディスクロージャ
ーを怠った場合には改善報告書の提出を求め
られることとしている。また証券会社も法
人関係部門が入手した発行企業の内部情報
を一般投資家向けの投資情報に流用するこ
とのないよう社内の情報障壁(いわゆるチャ
イニーズ・ウォール=万里の長城)を高
くすることが必要と指摘している。さらに
大蔵省の調査権限の強化を図り、①上場企
業が情報開示を怠った場合などに直接関連
情報の報告書提出を命じる、②証券会社の
情報管理が不十分な場合には改善命令を出
す、③証券会社関係者が不正取引に関係し
た場合、適切な行政処分を行う、ことなど
を盛りこんでいる。

次に、現行証券取引法ではあいまいであ
ったインサイダー取引に関し、違法行為や
対象者を明確に定義した新たな条文を整備
すべきだとしている。規制される内部情報
としては、「投資家の投資判断に影響を及
ぼす重要で未公開の事実」と規定、今後政
省令で個別具体的に盛りこむべき例とし
て、増資など有価証券の募集や会社の合併、
業績予想の修正、重要な新製品の開発など
をあげている。また、処罰対象者は、株式
など上場有価証券発行企業の役員、従業員
株主などの「内部者」、職務上内部情報に
容易に近付ける取引銀行や引受証券会社、
公認会計士などの「準内部者」、及び「内
部者」や「準内部者」から公開前の情報提
供を受け、有価証券を売買する「情報受領
者」である。対象となる有価証券は、上場
されている株式、転換社債、新株引受権付
社債(ワラント債)、普通社債の4種類。同報

告後の調整で、罰則は6月以下の懲役または50万円以下の罰金となる見通しである。

5. 今後の展望

大蔵省はこの報告を基に今後、証券取引法改正案を国会に提出、関係政省令を整備した上、早ければ年内にも施行したい考えである。

これによってインサイダー天国と批判されるほど規制が無きに等しかったわが国にも、ようやく制度面の整備がされることになった。しかしながら、政省令で、規制される内部情報をどの範囲・程度まで規定するのか、あるいは限られたスタッフでどの程度まで実効ある運用が可能なか不安な点も多い。とはいえ、セキュリティゼーション（証券化）とグローバルゼーションが急速に進む金融・証券市場において、国際的に通用する規制措置は不可欠である。今後、行政側の適切な対応が必要であり、また企業、証券会社のモラルの向上が一層望まれるのである。

遷都論と国の機関等の移転

現在、超過密都市東京の抱える様々な問題点、竹下首相の唱えるふるさと創生論等を背景として、国の機関等の東京圏外への移転が政府によって検討されており、またそれほど現実的でないにしろ遷都論、分都論等東京の首都機能の見直しについてのダイナミックな提言が様々な団体によって行われている。

◎国の機関等の移転について

63年1月22日に閣議決定された基本方針の概要は次のとおりである。

(1) 目的：東京一極集中の是正と国土の均

衡ある発展という四全総の基本理念を受けて、都市・産業機能を地方に分散させることにより、東京への過剰な集中から脱却する。

(2) 移転の対象となる機関：①地方支分部局については、東京都のみを管轄区域とするもの又は業務上東京都区部に立地することが適当なもの以外、②試験研究機

◎表一

各省庁の移転候補機関（1月22日現在）

省庁名	機関名
警察庁	関東管区警察局
総務庁	関東管区行政監察局
北海道開発庁	北海道東北開発公庫 (国土庁・大蔵省と共管)
防衛庁	陸上自衛隊東部方面隊の一部、同武器補給処十条支処など11部隊
科学技術庁	金属材料技術研究所
法務省	法務総合研究所
大蔵省	醸造試験所、印刷局研究所、税関研修所
文部省	東京外国語大学、東京外国語大学附置アジア・アフリカ言語文化研究所、宇宙科学研究所、国立極地研究所
厚生省	関東信越地方医務局
農林水産省	東海区水産研究所
通商産業省	石炭鉱害事業団
運輸省	新東京国際空港公団
郵政省	関東郵政局
労働省	産業安全研究所
建設省	本州四国連絡橋公団 (運輸省と共管)
自治省	自治大学校

関、研修機関等については、業務上東京都区部外に立地することが適当なもの、

③国立の学校及びその附属機関については、教育・研究環境の整備が必要であるなどによりまた、④特殊法人については専ら東京都以外の特定の地域を業務の対象とするなど東京都区部外に立地することが適当なものを対象とする。以上を踏まえ、移転を具体的に検討するものとして各省庁が考慮している機関は表一のとおりである（17省庁、20機関、11部隊）。

- (3) 具体的な対応：推進機関として各省庁の事務次官を中心に構成される国の機関等移転推進連絡会議を設ける。

しかしながらこの第1弾の移転機関の中には首都機能の分散効果の大きなブロック機関がほとんど含まれていないことなどから、政府は7月をめぐり第2弾の移転候補を絞り込む方針であり、国土庁によれば上記4基準にあてはまる政府機関は約200機関とされている。

また実施については、法律の裏付けを得て各省庁に協力を要請するのが効果的であるとの判断から、多極分散型国土形成法案において、国の行政機関、特殊法人の東京都区部からの移転についての努力規定が設けられている。

一方地方の側では様々な誘致活動が繰り広げられているが、民間企業の集積と新たな産業の創造、雇用機会の増大が期待される試験・研究機関の誘致希望が高い。神戸市においては、本州四国連絡橋公団などの誘致について要望活動を行っているところである。

国の機関の地方移転については、東京集

中のデメリットを解消するために、単に右の物を左に動かすような発想でなく、将来的には遷都・分都の構想も含めて、移転機関への権限の移譲を十分に行うなど、地方も十分メリットを享受できるよう配慮されなければならない。

◎遷都論について

一方、さらにダイナミックに首都機能を地方に移転すべきとの遷都論議が昨年来にわかに高まっている。遷都・分都論議はかつて、30年代後半の高度成長期、40年代後半の日本列島改造論華やかになりし頃に議論されたことがあるが、今回の遷都論議は東京の異常な地価高騰、過度に集中した都市機能、住宅、交通事情の困難性を背景に、より現実性を帯びたものとして出現してきたものと考えられる。

ただ、一口に遷都論といっても様々な考え方、主張があるので、ここではその概要のみ紹介することとする。

① 遷都論：立法、行政、司法などの首都機能を一括して移転すること。大阪名古屋、岩手県北上地方遷都などが提唱されている。

② 分都論：首都機能の一部を東京圏外に移転すること。例えば国会だけを関西文化学術研究都市内に移転する方法、リニアモーターカーの実現を条件に東京から大阪までを一つの都市圏として構成し、東京、甲府、名古屋、大阪を特別区として省庁を分散させる方法などが提唱されている。

③ 展都論：東京圏内部において首都機能を分散しようとするもの。例えば東京30キロ圏内にある、横浜、川崎、浦

和、立川、八王子、大宮、千葉を業務核都市として育成し連合都市に変えることなどが提唱されている。

④ 攻都論：東京の持つ首都機能は残しつつも、例えば東京湾の埋立てなどにより住宅、新首都機能を造り、東京を抜本的に改造すること。

⑤ 重都論：首都機能の一部を代替できる第2首都的な機能を持った都市をもう一つ作っておくこと。例えば東京が大地震など大災害に陥った場合に備えて、東京、名古屋とは地震を発生させる地殻の異なる仙台に第二国会議事堂、第二議員会館を作っておくことなどが提唱されている。

これら遷都論は熟度においてもまちまちであるが、移転先、財源問題などを考える

と、いずれもすぐには実現される可能性は低いと言わなければならない。一方、地方にとっては形式的な遷都よりも実質的な遷都、すなわち東京に集中している権限、情報、財源を地方に効率的に公平に配分することがまず当面必要なことである、という主張も十分に説得力がある。

要は、上すべりの議論にとらわれることなく、東京の抱える問題と自らの地方の現状を十分に見極めつつ議論していくことが必要であろう。また国の機関等の移転の問題も、第1弾は小規模にとどまるにしてもそれが各省庁の場当りの対応によるのではなく、将来的には首都機能の移転をめざした大きな枠組みの下で実施されていくことが期待される。

(参 考)

首都移転構想の比較 (東海銀行試算)

	展都または分都 144,000人	新首都への遷都 512,000人	既存都市への遷都 312,000人
1. 移転対象人口	(官 公 庁 24,000人 特殊法人など16,000 民間企業 8,000 家 族 96,000)	(官 公 庁 52,000人 特殊法人など34,000 民間企業 18,000 家 族 208,000 そ の 他 200,000)	(官 公 庁 52,000人 特殊法人など34,000 民間企業 18,000 家 族 208,000)
2. 費用	1兆8,000億円程度 (建設費 8,000億円 用地取得費 1兆円)	6兆5,000億円程度 (建設費 4兆9,000億円 用地取得費 1兆6,000億円)	2兆8,000億円程度 (建設費 2兆円) (用地取得費 8,000億円)
3. 敷地面積	150%	8,000%	300%

■神戸市新財務会計システム

1 背景
財務会計事務の範囲は予算編成、執行管理、決算、財産管理、物品管理、資金管理など広範囲にわたっている。さらに、財務会計情報は単に「カネ」「モノ」の情報であるだけでなく、政策決定を行う場合の最も重要な要素となっている。

本市における財務会計に関する現行のコンピュータシステムは、会計、管財、公債システムなど、個々の業務の要請に応じてつくられてきたものであり、財務会計事務全般を対象としたトータルシステムではない。また、開発からかなりの期間が経過している(会計システム 45年)ことから、運用上多くの問題点が生じてきている。

このような現状において、総合行政情報システムの中核としての新システムの開発の要請が高まってきた。そのため、62年6月「神戸市新財務会計システム検討委員会」が設置され、現状事務の調査分析、新システムの概要案の作成を行い、今日に至っている。

2 現状事務の問題点

現状事務の問題点はおおむね次の3点に集約される。

① 事業管理の困難性

現行の会計科目は法令等に基づき定められているが、現行の区分だけでは事業ごとの管理には不十分である。即ち、歳出の目の中には複数の事業が含まれているが機械的には区分されていないため、執行管理、決算での手作業が煩雑となっている。

② 情報の重複処理

現行事務においては、同一の情報を重複して記帳・転記したり、目的に応じて同一の資料から何度も集計するといった重複処理が多い。例えば、支出決議書、支出命令書等の支出に関する書類には共通する項目が多いが、それぞれを手作業で作成しているため作業が大量となり転記のミスも生じやすい。また、予算差引簿に転記した内容を月計表と一件ずつ照合する必要がある。これらは、現行システムが情報を一定期間分まとめて一括処理するバッチシステムであることが原因である。

③ 情報把握の遅延

現行はバッチシステムであるため、各所属での情報把握が遅れる。例えば、収入済情報は済通知書が返送されるまで把握できず、また令達先での執行情報も令達元では

即時に把握できないため決算事務が煩雑になり確定が遅れる原因ともなっている。

3 目的

新システムの目的は事務の簡素・効率化、事務担当者の作業軽減、財務会計事務の質的向上の3点である。

財務会計事務においては、記帳、照合、集計等の単純機械的作業のしめる割合が依然として高く、これを機械化することにより確実化、迅速化を図り、また分析・判断・企画等のより高度な事務を充実することができる。

さらに将来的には、情報の高度利用として政策決定に必要な情報の提供も行いたい。

また、端末機はワープロ、パソコンとして利用できるの、文書作成、集計事務等の効率化も図ることができる。

4 基本方針

① 予算編成から執行、決算を通じたトータルシステムとする。

予算編成、執行、決算という一連の流れを中心に財産管理、物品管理、資金管理などを包括し、さらに計画策定、事業執行管理なども含んだトータルシステムとする。

② 発生源から情報を入力して情報の重複処理をなくす。

現状の問題点が情報伝達が帳票を媒体として手作業で行われていることに原因することから、新システムでは発生源から入力した情報を共有することにより、事務の効率性と確実性を高める。

③ 漢字オンラインシステムにより、迅

速かつ正確な情報把握を可能とする。

バッチシステムによる情報把握の遅延を解消するため、オンラインリアルタイム処理により最新情報の把握を可能とし、また漢字表示により見やすい画面・帳票を出力する。

④ 事業コード、細節コードの設定により分析等の質的向上を図る。

目的別分類としての事業コード、性質別分類としての細節コードを新設し、事業ごとの執行・決算の管理や各種の分析・統計資料を作成する。

5 今回の対象範囲

対象事務は、財務会計事務のうち根幹的であつた開発の緊急性が高い、予算編成および会計管理(予算管理、歳入、歳出、決算)とする。ただし既に機械化されている税・使用料等の大量調定業務は対象外とする。

対象会計は、一般会計及び特別会計(企業会計を除く)とし、一部適用企業会計については予算編成システムを準用できる範囲で対象とする。基金、歳入歳出外現金については会計管理システムを準用する。

6 スケジュール

概要案をもとに基本設計、詳細設計、プログラミング、テスト等を行い、予算編成システムは65年9月、会計管理システムは66年4月(いずれも66年度予算の処理から)から稼働の予定である。

7 システムの概要

本庁の汎用コンピュータと各端末をLANまたは電話回線で結んだオンラインシステムとし、予算編成、予算管理、歳入、歳出、決算の5サブシステムから構成される。各サブシステムの概要は次のとおりで

ある。

① 予算編成システム

当初予算及び補正予算の要求、査定、予算書の作成等を対象とする。要求課から要求情報を入力し、局予算統括課、財務課では査定情報のみを入力する。経常予算については前年度予算に対する統一指標による計算を機械化し、事項別決算額調、経常予算見積書を機械作成するほか、各種の集計表、分析資料、及び予算書、説明書の原稿を機械作成する。

② 予算管理システム

配当、令達、再令達、流用、予備費充用等を対象とする。端末で各種通知書等を作成し、予算額を自動的に管理する。

③ 歳入システム

調定、納入通知書作成、収入、収納消込未納管理等を対象とする。歳入徴収課で調定情報を入力し、調定決議書、納入通知書を機械作成する。歳入徴収簿の記帳、月計表との照合は不要とし、消込も機械化する。端末による収入状況等の照合が可能である。

④ 歳出システム

支出決議、支出命令、支払等を対象とする。支出担当課は支出決議情報を入力し、支出決議書、支出命令書を端末作成する。予算差引簿等の記帳、月計表との照合は不要とする。債権者登録により口座振替分については磁気テープで金融機関へ一括送付する。端末による支出状況等の照合が可能である。

⑤ 決算システム

科目別決算だけでなく事業別決算も行う。月計表のほか、決算書、事項別明細書

の原稿，その他の決算資料の機械作成を行う。

8 今後の課題

今後のシステム開発にあたっての主な課題は次の諸点である。

① 公正な会計処理の確保

公正な会計事務処理が確保できるよう，IDカード，パスワードによるチェック，不正防止対策やデータの改竄，システムダウン等についての対策を検討する必要がある。

② 研修

従来の手作業中心から端末機利用という方式に変更するため，端末機の操作方法を容易にし，稼働前に操作方法の研修を十分行う必要がある。

③ 端末機の適正配置

端末機は共用とするが，業務量等に応じた適正な配置を検討し，円滑な運用を図る必要がある。

④ 事業の体系化

各局の予算体系を事業の設定が容易なように，稼働までの予算編成において均一化させる必要がある。

⑤ 企業会計のシステム化

企業会計については今回の対象外としているが，トータルシステムの観点からシステム化はできる限り早い時期に行う必要がある。

9 将来展望

本市では市民サービス等都市経営水準の向上を図るため，総合行政情報システムの構築を目指している。新システムはこのうち内部管理情報システムの中核となるべきものであり，将来的には財務会計事務全般を対象とし，さらにこの情報を高度に利用して，事業の執行管理・評価や計画策定などの政策決定支援システムへと展開していかなければならない。

民活事業経営システムの 実証的分析研究報告書

民活事業経営システム研究会

第3章 民活事業の最適経営システム

民活事業の具体例を分析してきたが、最適経営システムとして、第1に、何よりも内需拡大効果が大きいという経済効果が評価基準となる。第2に、財政コストが少ないこと、そして地域にとって税収などの公共財政の還元が大きいこと。そして第3に事業自体が経営的に好成績を上げているという点である。さらに公益・公共的、すなわち社会的、いいかえれば公共的視点からも十二分に評価しうる成果を上げていることがよりのぞましいといえる。

第1節 民活事業の政策評価

経済的効果は内需拡大効果すなわち直接的第1次の効果と、公共政策的効果すなわち間接的・波及的・副次的効果にわかれるだろう。

1 内需拡大効果

(1) 需要誘発効果
 内需拡大効果は2つの視点から評価分析できる。1つは本来の乗数的効果であり、これまでの公共投資と同じ計算で導き出すことができる。2つは、政策的評価からでいわば新規需要創出効果といえる。公共投資・消費に関する有効需要の効果は、第1に、乗数効果としての生産・所得・雇用誘発効果として算出することができる。第2に産出効果として、すなわち投資によってもたらされた成果として、第2次的にそれらがもたらす経済

効果として同じく生産・所得・雇用効果を算出することができる。

たとえば工場・住宅団地を造成することは、第1次的にその建設過程で、有効需要が創出されるが、第2次的には完成された工場・住宅用地に工場・住宅が建設され、さらにそこで生産・消費活動が展開され、第2次的な有効需要が創出される。

これらの点についてはかつて当研究所で『公共投資の効果に関する実証的分析』（昭和54年9月）としてまとめたところであるが、さらに経営的效果、財政的效果、非経済的效果の分析を加えることができる。これらの経営的效果などについては、民活事業についての公共政策的効果、事業収支の最適システムなどで分析を加えることになっている。

§ 乗数効果

乗数効果として、公共事業と民活事業を区分するような性質の相違はない。第3セクターの有料道路でも、一般公共事業の街路建設でもその効果は変わらない。ただ民活事業のケースでは、CATVのように全く百パーセントの民間事業があり、また観光汽船の如き異質の投資もあるが、投資効果としては同じである。

ただ民活事業の財政負担をいかに軽くするか、さらに、実質的な乗数効果をいかに大きくするかという点からは、公共投資よりも投資選択は厳しく求められる。

乗数効果としては第1に、これまで典型的な公共投資、たとえば道路、港湾、下水道、学校などがその先兵として評価されてきた。しかし、乗数効果という点からみると民活事業としてのビル建設、レジャーランドなども同じであってその効果に優劣はない。むしろ乗数効果を実質的に高めていくには、用地費のロスと派生的投資の大きさこそ注目すべきである。

第2に、公共投資、開発事業に必ずつきまとう用地費の減殺効果を回避したケースとしては「つかじん」のようにグンゼ工場跡地の再利用などがあげられる。今後、都心の工場については売却方式でなくリース方式、信託方式で行う

方が、税金面でも有利でありこの方式がひろがるであろう。

公共投資のアキレス腱は事業的にも乗数効果の点からも、用地費である。この点、海面埋立事業などはこのようなマイナス面がなく、しかも、用地造成過程そのものをつうじても乗数効果が発生するので改めてその効果を評価すべきであろう。また、用地費の点から同じく、明治村、オランダ村、合歓の郷のように僻地の飛び地的開発は用地費の負担は買収方式であってもかなり軽い。

第3に、実質的な乗数効果は開発刺激効果によっても大きく変化するであろう。首都圏などの大都市圏の大型プロジェクトである。建設中の関西国際空港は文字どおり1兆円工事であるのみでなく、空港建設によってもたられる泉南地区への開発刺激効果も大きい。

この点、アークヒルズビルは東京の都心という既成市街地の開発であったために、第2次的な開発刺激効果は少ない。将来、東京湾横断道路が建設された場合、京浜側は開発済であり、波及効果は少ないが、千葉側はかなりの開発刺激効果が見込まれるであろう。

このように公共投資・開発プロジェクトは、それ自身の投資効果はそれ程、大きな差はないが、その投資・プロジェクトによる周辺地区の開発を促す効果によって実質的な乗数効果は決ってくる。この点、新産都市の遊休埋立地の如く冬眠中ともいうべき状態は再考すべき投資選択であるといえよう。

したがってリゾート開発、レジャー開発についても同じことがいえ、東京ディズニーランドが浦安地区へのホテル、都市施設の誘発をもたらしたように、単発の開発に止まるか否かが効果の大きな分れ目となる。

第4に、首都圏を中心とする業務ビル、メッセ会場、研究所などの民間設備投資に注目すべきである。これらの事業は基盤整備としての公共投資は、製造機能の設備投資にとまなう公共投資よりも相対的に少なく、実質的な乗数効果は大きいといえる。少ない負担で大きな投資誘発することができる。

したがってこれら民間投資を誘発させうる空間すなわち用地不足が内需拡大の足かせとなっており、幕張埋立地、東京13号埋立地、MM21などは、これら民間投資を誘発さす起爆剤の役割をもっており、戦略的には内陸部も含めて公

共・民間セクターがこれら民活事業の活躍のスペースをより多くつくりだすかが大きな鍵となっている。

§ 産 出 効 果

産出効果は民活事業と公共投資とでは大きな相違がある。それは公共投資が主として基盤整備に重点がおかれているが、民活事業は上物など都市施設に力点がおかれるためである。さらに民活事業が内需拡大という効果からの分析を加えられることによって、公共投資とは異質の評価が可能となる。

産出効果として注目されるのは第1に、インテリジェントビル、マンションテクノパークといった、第2次的民間投資の産出効果である。

産出効果の成果を大きく左右するのは、用地造成・ビル建設後の売却・テナントなどの販売戦略が成功するか否かである。これまで公共セクターは建設主流の事業展開をすすめてきたので、しばしばその販売にあつて挫折し、早期に十分な産出効果をみられなかった。この点、民活事業は用地、ビル販売などは民間セクターに依存する方式をとり入れており、産出効果として十分にその効果を期待できる。その卑近な事例をアークヒルズビルにみることができる。

用地造成のみでは乗数効果は同じであっても、もし売却に失敗すれば産出効果はゼロであり、公共セクターによる再開発ビルのテナント募集の低迷、工場用地売却の行詰りなどは、産出効果の面からその損失は改めて追求されなければならない。この点、六甲アイランドのコンペ方式による大規模一括分譲方式御殿場・小野市にみられる工場団地の民間委託方式など、造成後の産出効果をより確実なものにする方式として注目されるのである。

民活・官活事業をつうじて重要な点は、用地分譲を経済環境の変化にかかわらず円滑に行えるかどうかにある。この点大都市圏は用途の転用が可能であるためきわめて有利であるが、新産都市の一部にあつては依然として工場用地の売却に喘いでいる。しかし、工場立地よりもリゾート、レクリエーション、大規模集客施設などへの転用によって産出効果を生みだす効力が迫られている。

第2に、コンベンションなどの効果も、建設・資材購入・サービス消費など

をつうじて乗数効果があることはこれまでもみてきたとおりであるが、その効果はむしろ産出効果にあることはいうまでもない。入場料収入などに代表される消費によってもたらされる生産・所得・雇用効果であり、内需拡大という視点は改めて、消費がもつ乗数・産出効果の実効性を評価することになったといえる。

第3に、美術品の購入の如く、異質の投資がもつ産出効果も評価しなければならないだろう。美術品の購入は全くといってよいほど乗数効果はないであろう。しかし、山梨県立美術館のミレーの絵のように、そのために観光客などが増加することは、立派な所得効果としての産出効果を見込める。

極論すれば都市イメージ・アップのための広告費支出も、乗数効果を生むしまた企業進出、コンベンション開催がみられれば産出効果も見込むことは可能で、その因果関係の立証がむずかしいだけである。

(2) 需要創造効果

民活事業の内需拡大効果としては、一般の有効需要の効果とともに、無視できないのが、貯蓄型・外需型経済に代って、消費・内需型経済への転換をめざしての新しい有効需要をつくりだす創造効果である。

冠婚葬祭を派手に行うことも内需拡大効果をもっているが、より実質的により大型に展開していくためには、民活事業によって新しい消費へのインパクトが不可欠である。

§ 需要拡大効果

第1に、注目されるのは大規模集客施設などにみる需要創造効果である。その典型事例は東京ディズニーランドにみられる年間1,000億円に及ぶ消費で、波及効果を入れると3,000億円に達すると予測される。

犬山の明治村、長崎のオランダ村などもそれぞれ10億、100億円の収入を上げています。これらの収入は従来のレジャーランドの収入をその分だけ減らしたとの見方も可能であるが、しかし、東京ディズニーランドは大型レジャーラン

ドとして全国的な集客能力で新しいニーズを引き起したといえ、明治村、オランダ村も新しい文化財型の観光資源として観光消費の拡大に効果があったことは否定できないだろう。

第2に、交通手段がもつ需要誘発効果を見落してはならない。白浜空港などみてきたが、表六甲有料道路、長野ビーナスラインなど観光道路は、従来の徒歩、ケーブルの観光に止まっていたものを、自動車観光によって飛躍的に拡大する素地をつくりだしたといえる。

第3に、民活事業の直接的投資とともに、その波及効果としての需要誘発効果である。先にみたように安比高原スキー場の経済波及効果は55～61年で、累計46億円となっており、過疎地域にとって年間7～8億円の投資・消費は何よりの活性化への下支え効果をもっているといえる。

§ 新需要開発効果

新規需要開発効果としては、第1にイベントがあげられる。イベントは新しい都市の魅力をつくりだすといわれるように、いわば新しい観光であるとともに新しい都市の祭りである。かつて鎮守の祭が村の年に1回の消費の日であったように、都市に消費の機会をつくりだしていくシステムとしてこれからつくりだされていくであろう。交通費等を入れて1人5,000円として、10万人集まれば5億円である。全国にコンベンションを活性化していけばかなりの新需要を開拓することは可能である。

さらにイベントは需要拡大効果も大きい。岡崎葵博では入場料収入5億円に対して全事業費は21億円に達しているが、さらに関連投資・消費を含めると表Ⅲ-1のように90億円に達している。一方、これら投資・消費にともなう経済波及効果は、表Ⅲ-2の如く、生産誘発で190億円と推計され、雇用創出538人、税収効果4億円となっている。

第2に、瀬戸内汽船にみられる海洋型消費の創造である。日本は海洋国であるにもかかわらず、船旅などを含めた海洋型消費は立遅れている。飛行機での時間節約型の旅行もよいが豪華客船での船旅も欧米並みの消費志向が高まると

表Ⅲ-1 岡崎葵博 支出主体別内訳

(単位:百万円, %)

支出主体	支出金額	(構成比)
岡崎市	3,305	(36.7)
直接公共投資	2,161	(11.9)
間接公共投資	480	(5.3)
管理運営費	664	(7.4)
民間企業	1,171	(13.0)
民間投資	757	(8.4)
管理運営費	414	(4.6)
個人(個人消費)	4,530	(50.3)
合計	9,006	(100.0)

(注) 四捨五入の関係で内訳と合計が一致しないものがある

表Ⅲ-2 岡崎葵博 経済誘発効果

① 生産誘発額……	190億円	〔生産誘発倍率 2.1倍〕
	誘発額(190億円)÷葵博関連支出額(90億円)	
② 県民所得誘発額……	35億円	〔県民所得押し上げ効果 0.02%〕
	愛知県の県民所得(59年度) 15兆円	
③ 雇用創出効果……	538人	(年間ベース)
	開催期間(2か月)に引き直すと 3,228人	
④ 税収創出効果……	4億円	〔うち法人地方税 1.2億円〕
	企業の営業余剰 14.8億円, 経常利益 6.7億円	

期待できる。現在はダイナイトツアー程度であるが、観光事業の一環としてとり入れながら徐々にその水準を高め、個人志向を掘り起していかなければならない。

第3に、文化・スポーツの新需要の創造である。ことにリゾート型の文化・スポーツ支出が期待できるのである。本格的リゾート基地ではないが、沖縄全日空万座ビーチで50億円、三重合歓の郷で32億円とかなりの収入となっている。今後、研修、文化的会合、スポーツにあっても長期滞在・宿泊型が普及し

てくると思われるので、これら基地の開発は新しいスタイルの消費をつくりだすことになるであろう。

2 公共政策的効果

(1) 財政コスト効果

§ ミクロ財政効果

民活事業を単純な民間セクターの開発事業として評価するのは一面だけを見ることになる。民活事業は仮りに施行主体が民間であっても、これまでの設備投資などとは違った公的効果があるために民活事業として政策的に推進されているわけであってその効果は何んといっても財政効果に表われてくる。

第1に、財政コストの負担回避として、最も効果的なのは大型プロジェクトによる地域開発である。それは何らかの形で開発負担として関連公共投資を負担しているからである。MM21、ポートアイランドなどは公共セクター施行であるため、当然であるが、もし、既成市街地内で散発的に同規模のビル建設がなされれば、公共施設の拡充が迫られるが、負担金の賦課は不可能であろう。

この点、既成市街地であってもアークヒルズビル、「つかしん」ともに実質的な公共施設負担を行っている。アークヒルズの場合、港区道路が施行前 2,100㎡で施行後は 7,000㎡になっている。また、都道（放射1号線）7,400㎡、延長 315mにつき、高低差解消の改良工事を行っている。これらを公共負担として換算すると、用地費のみで50億円をこえ、100億円以上の公共負担となっている。

また「つかしん」のケースも、約 200億円の建設工事費に対して50億円近い公共負担を行ない、道路整備、公園造成（公共）などを肩代り施行している。

第2に、地元自治体への税収入の寄与である。普通の超高層ビルで最低1億円と推計され、レジャー施設でも中規模のものになれば1億円となるであろう。

ことにリゾート基地の場合、地元自治体は町村で概して大きな税源に恵まれていない。したがって保養基地のホテルなどは魅力ある財源で、沖縄万座ビーチのケースでは100億円の投資がなされており、評価7割としても70億円の1.4%約1億円の固定資産税収入となる。本島リゾート開発の「つかしん」のケースでは初期開業にともなう租税負担12億円（不動産取得税、事業所税新設分など）が経費収入3億円と推計され、これら大規模開発施設の進出は地元自治体にとって必ずといってよいほど財政メリットをもたらしている。

財政効果は事業の建設による財政メリットとともに、その波及効果によって

もたらされる財政収入としてのマクロ財政効果も見落せない。このようなマクロの財政効果を算入することによってコンベンションなどはじめ

て収支均衡が成立するのであり、民活事業への財政援助もまた十分にその根拠を見出すことができる。

第1に、海面埋立などの大型プロジェクトについてみてみよう。これまで空港、橋、有料道路などの公共事業については数多く試算されてきた。しかし、海面埋立地については少ない。ポートアイランドのケースでは年間市税90億円と推計されている（表Ⅲ-3参照）、県税も料飲税などの大口

表Ⅲ-3 ポートアイランドの市税収入
(単位：百万円)

区 分	ポ ー ト アイ ラ ン ド		
	現 状	完 成 時	
市 民 税	個人分	407	3,025
	法人分	148	1,105
固定資産税及び都市計画税	土地	2,246	4,554
	家屋	1,145	1,620
	償却資産	752	2,398
	納付金	349	503
		—	33
市 た ば こ 消 費 税		—	136
	電 気 税 ・ ガ ス 税	—	143
事 業 所 税	事業に係る	254	345
	事業に係る	78	345
	新增設に係る	176	—
合 計	3,055	9,207	

(注) 現状の税収入は、58年度の実績による。

(ポートピアホテル) などがあり

ほぼ同額と推計される。したがって、この点から見て、この事業は、

第2に、このような大型プロジェクトのみでなくコンベンション、観光などのツツ下な事業のマクロ財政効果も決して小さくはない。コンベンションは通常、開催都市・主体に関する限り赤字であることが普通である。しかし、札幌の雪まつりで消費額は100億円と見積られており、その約4%、4億円は市税として還元されることになるはずであり、マクロ財政、すなわち市全体の財政で見ると、コンベンションは十分に採算のとれるプロジェクトということになる。この点、第2章の安比総合開発でみたように保養基地事業なども、地元の雇用という点をも含めると、財政支出の抑制が図られるのみでなく、雇用による市町村税負担能力の向上も見込まれるのであるから、これら事業・プロジェクトは成功すればかなりのマクロ財政効果があるといえよう。

したがって、この事業は、地方分散効果、地方創生効果、

(2) 公益的効果

地方創生効果、地方分散効果、地方創生効果、

§ 地方分散効果

民活事業の経済効果はそれが多かれ少なかれ公経済からの支援と参加によって行われるものであり、また、国家経済・国民生活の全体からみての効果を期待する以上、公共政策効果が大きい方がより最適な事業ということになる。

第1に、注目されるのが、観光、リゾートなどが有する効果として、地方ごとと離島をも含む地域経済の支え効果である。これら事業は単に内需拡大以上の効果として、地域分散効果を評価しなければならない。

したがって地方ローカル線、離島航路、通勤用航空など、それらは事業的には赤字であっても、地方を維持していくという基礎的生活サービスとして財政的に支えしていかなければ、地方分散政策が行詰ってしまうことになる。そのためにはやはり、先にふれたように地域総合経営力による観光客の誘致がのぞまれるのである。

第2に、東京への一点集中という点からは、首都圏での内需拡大のための施策・事業はあまり評価されない。もし、東京ディズニーランドが、東北、北海

道、九州、四国に立地されていたとしたら、事業側としても、高地価の購入にともなう金利負担には悩まなかったであろう。またかりに入場者が半減するとしてもそれは金利負担との見合いで十分に収支率は変わらないのではあるまいか。

長崎のオランダ村で年間入場者が100万人台であるから、たとえば、関西における大規模集客施設としては、500万人の入場者を見込むことは可能であろう。さらに地方分散効果としてみるときは、その雇用力、租税負担、消費額(1,000億円)をみると、大規模工場に匹敵する力を発揮するはずである。したがって今後はレジャー施設の建設にあっても分散の効果が生ずるよう、政府・自治体の政策誘導努力がのぞまれるのである。

§ 生活向上効果

民活事業によって新しい消費が誘発されるが、それはこれまでの消費とは異なり、市民の文化、スポーツニーズの充足をつうじて、生活向上効果を図っていく効果を秘めている。

第1に、グリーンピア三木、合歓の郷などは収益事業とはいいがたい収支状況にあるが、一方、中間層のスポーツ・リゾート需要に対応する施設として十分にその機能を果たしており、生活向上効果として評価すべきである。

民活事業が高所得者を対象とした高級リゾートの開発に終始するならば、内需拡大効果としても、一定の限界がある。どうしても中間層も含めた広汎な消費の拡大を図っていかなければならない。すなわち供給形態が多彩であるのみでなく、サービスの内容も多様でなければならない。

第2に、明治村、甲府美術館など、その文化蓄積効果をつうじて、市民生活の身近に文化資産を提供することによってもたらす文化生活効果は高く評価されなければならない。

§ 社会的効果

第1に、地価抑制効果については、海面埋立地、工場跡地、公有地活用、土

地信託方式がすぐれている。これらは事業実施に当たって地価の顕在化させないという共通点がある。MM21、ポートアイランドなどは公共セクターが主導権をもつ海面埋立であり、地価は原価を最低基準として自由に設定できる。また、工場跡地は転売するごとく貸地、自家利用の方法をとれば問題なく「つかしん」にみられるとおりである。第2に、環境保全のケースとしては、特にリゾート開発が問題となる。しかし、公共セクターが何らの規制、事業参加をしていけばこの点もかなり解消される。この点トヤマ開発などにみられるように地元自治体が事業参加し、実質的に有効な計画的開発が行われなければならない。

第3に、都市空間の設計という点からは、スーパーブロック方式でなければならない。この点、アークヒルズ、「つかしん」にみられるとおりである。ミニ開発は必然的に環境悪化につながりやすい、そのため民活事業としては、大規模開発に力点がおかれなければならない。

これら民活事業の効果につき、内需拡大的效果を中心として総合評価を加えてみると、一応、次のようにいえるであろう(表Ⅲ-4)。

公共投資については、乗数効果は他の民間投資と変らないとしても、需要創造効果、産出効果にあって劣る。公共投資は本来的に基盤整備という下支え的機能を分担させられている。したがって民間投資を刺激する効果は、道路、空

表Ⅲ-4 民活事業の総合評価

項 目	内需拡大	財政コスト	地方分散	市民生活	社会的効果
公共投資	B	C	B	B	C
企業投資	A	A	C	C	B
住宅投資	A	B	A	A	B
個人消費	A	A	B	A	A
研究開発	A	A	B	B	A
イベント	A	B	B	A	A
民営化	A	A	B	B	B
規制緩和	A	A	B	A	A

港などは大きいが、全てがそうであるとはいえない。この戦略、政策の中心は、むしろ財政コストの面からいえば工場跡地とか、インフラシティとかのように、既存の社会資本を再利用するような民間投資が最も理想で、公共投資を先兵として内需拡大を図ろうとする方式は、財政コストの面からみれば正攻法すぎる戦略である。また、公共投資による地方分散を促進する効果も期待される。また、公共投資によって地方分散を図ろうとする 것도問題である。高度成長期の如く、工場用地をつくれれば工場進出があると見込まれたワンパターン方式では、折角投入した公共投資が遊休化するおそれもある。まず十分な需要開発・導入の施設計画を前提として、追隨的に行われるべきで、戦略的には先行・集約的投資がすぐれているが、その投入のメリットを享受しうるだけの需要が十分に確保しうるかどうかの力量が問われることになる。また、地価上昇の社会的還元とか抑制効果については、税制の問題もさることながら、公共セクターが用地先行取得などに十二分な配慮をなしたかどうかによってかわってくるであろう。

企業投資については、財政コストの面からも民活事業として最も期待されるわけである。東京ディズニーランド、アサヒヒルズ、「つかしん」、オランダ村のいずれをみても、ほとんど公共投資の直接的な支援を必要としていない。ただ内需拡大効果は大きいというものの、憂慮されるのは市場メカニズムにもとづく投資では首都圏への持続的拡大累積投資が行われる予測がきわめて濃いことである。したがって、分散的效果をもつリゾート開発、テクノポリスなどを、政府が強力に支援して分散化をすすめるべきではないであろう。

住宅投資は、経済大国として比較的安く、積極的に支援すべきであるが高地価という隘路があり、財政コストも決して小さくなく、戦略的に手放しに評価できない。高層化もミニマンションでは却って環境悪化を招くおそれがある。したがってかなりの用途・建築規制にもとづく既成市街地再開発か、大型デベロッパーによる宅地・マンションの供給がのぞまれる。

個人消費については飽食の時代といわれるように、耐久消費財も一巡しており、いかにして消費拡大の刺激剤をつくりだすかがキマ手を握っている。表Ⅲ

一4においても評価はもっともよく、民活事業も文化・スポーツ・イベント・リゾートなどの分野で、消費の受皿をつくることに大きな政策効果があるといえる。

研究開発は特に民活事業として調査しなかったが、日本の国際競争力を将来にわたって維持するためには必要不可欠である。それと同じような視点で忘れてはならないのが文化蓄積効果である。安田火災のゴッホの「ひまわり」への評価は分れるが、展示されれば内需拡大効果があろう。この点、留学生・研修生の海外からの受入れも同じことがいえる。これは人間への文化投資であり、長期的に経済・非経済効果も含めて大きい。要は短期・直接的に国際競争力に結びつくような投資がベストではないということである。

イベントについては、国際会議にみられるように財政コストも含めてかなりの支出を余儀なくされる。しかし、国レベル、地方レベルでもマクロでみれば決してマイナス効果ばかりといえない。この点、地方博などとかくの批判はあるが、内需拡大、地方分散効果もあり、それなりに評価されてもよいのではなからうか。

民営化に代表される供給・施行形態の変更は多くの場合、内需拡大、財政コストの低減をもたらす。地方ローカル線の民営第3セクター化、スポーツ・文化施設の管理主体の外郭団体化などである。もっとも、J.Rにみられるように民営化によって地方分散化、市民生活維持などの面においてマイナス機能をもたらす場合も否定できないが、J.Rの活性化によって新しい観光開発が期待でき、民営化がマイナス機能ばかりとはいえない。

規制緩和はすべての分野にわたってAランクである。これは規制緩和にともなうマイナス現象、つまり私的独占の発生、市場競争の激化、公益的サービスの抑制というマイナス症状が現在の規制緩和ではみられないからである。

もっとも地域開発に関する用途制の緩和などがあまり安易になされると環境破壊のおそれがあるが、この分野ではこれまでどおり規制が行われている。したがってこれ以外の分野などで規制緩和が民間活動への許認可事項の廃止・緩和はおおむねプラスの効果が多いのではなからうか。

第2節 最適経営システムへの政策ビジョン

民活事業は何んといっても公共事業と異なり、その収支状況が順調にしているかどうかに関心事であり、また、民活事業としての評価もそれによって決まるといっても過言ではない。もっとも民活事業といっても事業の性質によってその収支の水準は当然、変ってくるが、与えられた外部経営条件のなかで、どのような収支状況をつくりだしたかが問題となるのである。単なる収益率のみで判断できない。

そして与えられた外部経営条件に対して、最適の経営システムをとらたか否かの基準は、1つは、供給・事業形態であり、あと1つは、費用負担方式システムの最適化を図ることによってどのような事業収支をもたらしたかという2つの点であろう。

1 最適システムへの分析

(1) 事業形態の最適システム

民活事業に限らず、重要なことは事業・サービスにふさわしい事業形態をとることである。供給形態の変更は、NTT、J.Rにみられるように需要の拡大をもたらすのみならず、供給・管理コストの低減をもたらす。サービス・事業とその供給・施行形態のズレが発生するとき、ニーズに対応することができなくなり、事業収支の悪化へとつながることになる。

§ 第3セクター方式

第1に、人事構成にあって官庁出身が大多数を占めると動脈硬化が生じて、折角の第3セクターが民活としての機能を果せず、民間から資金を求める方便としての民活との批判を甘受しなければならない。この点、空港建設、コンテナ埠頭など公共事業的色彩が濃い事業とリゾート開発、都心再開発など民間事業色彩が濃い事業とに区別して考えなければなら

ない。前者の場合、建設が中心であり、公共セクターなどの関連事業の分担区分の調整などがあり、必ずしも民営化によってストレートに企業化が強要されるものでない。しかし、後者は建設よりも経営が主体であり、この点、企業的第三セクター化が図られなければならない。したがって、民間主導型であるにしても、したがってリゾート開発などは、建設後の経営が肝心であり、魅力あるリゾートをつくり収支を安定させるためには、計画・建設段階から民間主導性を持つ第三セクターであることがのぞまれる。

第2に、第三セクターは、民間の経営感覚と官庁の公共感覚という利点を融合させて、両者の長所をいかした組織体として形成されている。しかし、高度成長期の第三セクターはむしろ両者の欠点を増幅させた組織体として批判にさらされてきた。

このような結果となった原因は、経営責任主体を明確にせず寄合い世帯としての無責任体制をつくりだしてきたからである。したがって単に資金調達のための手段としての第三セクター化が、その後の経営責任体制にまで、その出資比率に応じて分割されることは好ましくない。

§ 委託・信託方式

委託・信託方式は、外注方式に代つて、個人・官庁・企業がそれぞれの欠陥・能力をカバーするために積極的に導入されつつある方式である。

第1に、工業団地造成などにみられた委託方式である。これまでは官庁は工業団地の達成を請負に出し、資金、設計、販売をすべて官庁で行ってきた。しかし、これらの行為は官庁にはなじみにくい分野である。ことに住宅はともかく、工場、商業施設娯楽機能となると苦手の分野である。ことに中小規模の自治体ではその感が深い。そこで工業団地、ビル建設などに委託、信託方式がひろがりを見せてきている。これらは先にもふれたように、官庁は民間の技術・資金・ノウハウを活用でき、民間は工事の長期・永続的な地位を確保できるメリットがあり、これまでの単発式方式に比してきわめてすぐれた方式である。

第2に、信託方式は民間サイドで相続税対策もありかなり活発に行われているが、公共ベースにあって積極的に導入されつつある。信託方式はことに土地の移転にともなう様々のロス、費用を回避でき、しかも、土地所有者にとっては長期収入を確保できる施設建設を資金調整、経営技術の苦勞を味わうことなく達成できるメリットの多い方式である。

§ 外郭団体方式

民間企業はこれまで下請、子会社、系列・傍系企業など多彩な施行形態を活用して事業展開を行ってきた。これに比して官庁は直営方式が主流であり、公営企業方式といっても実質的には直営方式と異ならない。そのため事業・サービスが拡大するにつれて直営方式の欠陥が肥大化し、外郭団体方式が導入された。しかし、外郭団体方式も第3セクター方式と同じく功罪ともにあり、その運営方式はきわめて卓抜した手腕が求められる。

第1に、地方道路公社方式の如く、資金導入手段としての公社方式はきわめて巧妙な制度であり、これからも資金活用の方式で多用していくべきである。もし、地方債制度の枠内で行うとすると、補助金の認証をうけ、さらに、償還財源の手当とし、さらに地方債の許可を受けなければならないという二重三重の制度があり、みすみす収入源のある観光道路などの建設を断念しなければならない。

第2に、これから中間サービスとして文化、スポーツ、余暇、福祉などの分野にあって施設建設が行われるが、建設はともかく、経営は外郭団体方式でなければ、管理コストの圧迫によって、財政負担に悩まされることになるであろう。

それはサービス産業としては自治体の年功序列方式の専門職の給与体系があまりにも高過ぎることによる経済コストの点に加えて、権力・管理行政方式の供給システムは即応性がなく適格性を欠くからである。

§ 企業参加方式

第3セクター方式が官民で独立の法人を設立するのに比して、企業参加方式

は冠大会、冠講座にみられるように、公共セクター中心の事業、サービスに部分的に企業参加を求める方式であり、サービス行政の拡大とともにこのように簡単な方式が重宝な方式となるであろう。

第1に、イベントなどで企業参加がどれだけあったかが収支の大きな分岐点となる。その典型事例がロス・オリンピックである。公式スポンサーとしてマクドナルドは、1,000万ドルの協賛金を支出し、これら企業協賛金で25%も経費負担をしている。

ポートピア'81、ユニバーシアードなどは、寄付・協賛金ではなく、広告方式の変形としてオフィシャル企業方式とか企業広告入りの現物提供など、市場メカニズムに準じた企業参加方式がとられている。これは寄付・協賛金方式とは異なる方式で今後公益・公共的分野にわたって利用される余地が大きいといえる。

第2に、産業共同、産官学共同システムなどといわれる方式が、企業参加の変形として次第にひろがりつつある。現在は、技術開発の分野で多くみられる。富山県技術開発推進プロジェクトアルミニウム研究会、静岡県開発型企業研究会、熊本県バイオテクノロジー研究推進会など、各地にかなり創設されている。

今後、この方式が再開発、コンベンション、福祉創造などの分野で多数、創立されることが期待できる。これまで地域開発にあって協議会方式、第3セクター方式がみられたが、個々の事業展開にあってきめ細かな研究、協力システムはみられなかった。今後、公共CATV、公共イベント、公共リゾートなどにおいて民間ノウハウの技術活用、大学専門知識の地元還元の有効な方式として期待できるのである。

(2) 事業収支の最適システム

事業収支を維持していくためには、1つは、用地先行取得にみられるように投資・建設面における分野と、2つは、イベントのテーマのように運営ノウハウの如きソフト面に区分することができる。

表Ⅲ-5 1985年ユニバーシアード神戸大会企業参加業種分類表

業種	企業(業)名
1. オフィシャル スポーツメーカー	(株)アシックス (株)デサント 美津濃(株) (株)アシックス セノー(株) (株)ダンロップテニス (株)ニシ・スポーツ 美津濃(株) 明星ゴム工業(株) (株)モルテン
2. オフィシャル ファッションメーカー	(株)ワールド
3. オフィシャル カメラ	キャノン販売(株)
4. オフィシャル フィルム	富士写真フイルム(株)
5. オフィシャル タイマー	(株)服部セイコー
6. オフィシャル コピー	富士ゼロックス(株)
7. オフィシャル スポンサー	ブラザー工業(株)
8. オフィシャル ワードプロセッサ	富士ゼロックス(株)
9. オフィシャル ソフトドリンク	日本コカ・コーラ(株)
10. オフィシャル スポーツドリンク	サントリー(株)
11. オフィシャル ビール	キリンビール(株)
12. オフィシャル 洋酒	サントリー(株)
13. オフィシャル ベーカリー	(株)神戸屋
14. オフィシャル めん製品	東洋水産(株)
15. オフィシャル コーヒー	上島珈琲(株)
16. オフィシャル コスメティクス	(株)小林コーセー
17. オフィシャル コンピューター	(株)日立製作所
18. オフィシャル テープ・乾電池	日立マクセル(株)
19. オフィシャル ジューエル	田崎真珠(株)
20. オフィシャル チェーンストア	(株)ダイエー
21. オフィシャル デパートメントストア	(株)そごう
22. オフィシャル キャリア	日本航空(株)
23. オフィシャル バンク	(株)太陽神戸銀行 (株)東京銀行
24. オフィシャル トラベルビューロー	(株)日本交通公社
25. オフィシャル ガード	オフィシャル・ガードグループ 13社
26. オフィシャル ランゲージサービス	(株)サイマル・インターナショナル
27. オフィシャル ワイドビジョン	三菱電機(株)
28. オフィシャル ロボット	三菱重工業(株)
29. オフィシャル サウンド	東亜特殊電機(株)
30. オフィシャル スポンサー	(株)神戸ニュータウン開発センター
31. オフィシャル ファクシミリ	富士ゼロックス(株)
32. オフィシャル ニューメディア(CATV)	日本電気(株)
33. オフィシャル ニューメディア (光ファイバー映像情報サービスシステム)	(株)東芝
34. オフィシャル ステイショナリー	ジャチハタ工業(株)
35. オフィシャル 損保	同和火災海上保険(株) 東京海上火災保険(株) 住友海上火災保険(株) 安田火災海上保険(株)
36. オフィシャル ポット	日本酸素(株)
37. オフィシャル 証券	野村証券(株)
38. オフィシャル サプライヤー	味の素(株)
39. オフィシャル 石油製品	出光興産(株)
40. オフィシャル テレビ放送機器	ソニー(株) 松下電器産業(株)
41. オフィシャル ハム・ソーセージ (ヨーグルトを含む)	伊藤ハム(株)

§ ハード経営システム

第1に、用地・建設の先行型である。ことに用地型の開発事業は事業収支を左右する要因である。MM21、六甲アイランドなど長期事業の場合、基調がインフレ気味とか地価・建築コストの上昇があれば収支は問題はない。再開発事業のアーキヒルズも完成後、上昇したのでそのメリットは大きく、現時点から用地買収して行えば事業収支の赤字は不可避である。

これから活発化するリゾートが、合歡の郷、安比高原、万座ビーチの如く先行取得型でないので、用地の負担をいかに軽くするか、事業経営の前提条件としては無視できない。

第2に、先行集約的投資が行われたかどうか。先行的・集約的投資はリスクも負担も大きい、ある程度の危険を果してでも投入されなければ、成功の確率は却って低い。山口県黒井漁協のマリンピアくろいのケースでも集約・先行投資で組員から4億4千万円の巨額の資金を調達し、リゾート開発へスタートしている。断続的投資ではリゾートとしてのイメージ形成やサービス提供もできない。

施設は集約的に立地されることが何よりももぞまれる。分散投資されると公共投資の実質的負担が高まるのみでなく、施設の利用・経営面にあってもロスが生ずる。たとえば文化・スポーツ施設の食堂などは数施設が集合することによって、その波動性を緩和することができるし、交通の便も高まることになる。何よりも利用者が高密度高水準に施設を利用することができ、経営的にも安定することになる。総合文化・スポーツセンター方式がすぐれていることになる。

この点は、観光・レジャー投資でも分散化してしまうと、個別に赤字をだす破目になるが、集約化すると施設相互の増幅効果が期待できる。

第3に、事業参加的負担金制を活用するかどうか、横浜スタジアムが座席を売却し建設資金を調達した方法は有名であるが、CATVの唐津、日本ネットワークなどすべて加入金（5～7万円）が建設資金の大口である。この方式はスポーツの入会金などに典型的にみられるが、今後、このような方式による施

設運営がひろがってくるであろう。たとえば、サンダンスリゾートのサンダンス・マンションはマンション分譲ではなく、1,000万円前後の権利金で、10年間で10分の1に減価されるシステムとなっている。ヨットハーバー、セカンドハウスなどこの権利金方式と会費制（維持費分担）が、経営の安定化のためにもすぐれている。財政学的には新規参入者（new entry）への負担金制度を導入する方ができればのぞましい。

§ソフト経営システム

民活事業を高度成長期の官活事業であるコンビナードと比較してみると、事業内容が多彩であるのみでなく、消費者ニーズの呼び込み、地域イメージの形成など、かなりソフト面の比重が高い。

第1に、施設運営のキメ手はイメージの形成、施設・行事の魅力づくりなど商品と同じような経営戦略が要求される。

たとえばMM21、六甲アイランドにしても、コンビナードのような殺風景な空間イメージを植え付けてしまえば、用地売却もできないであろう。また、東京ディズニーランド、長崎オランダ村などの成功は、それぞれが現実離れしたイメージづくりに成功したからである。安比高原、清里の森などのリゾートとなるとさらにその必要性は高まってくる。

第2に、施設複合経営力の発揮である。今やホテルは宿泊よりも、宴会、食堂に比重が移り、さらにスポーツ・文化教室・イベント開発に力を入れて施設としての複合力による誘致に努めている。これと同じことがレジャー基地、文化、スポーツ施設にもいえる。神戸市のワイン城をみても、観光客の入場のみでなく、宿泊保養施設、文化・余暇事業（会議室の提供）など施設の複合化による入場者の確保によって60万人の入場者を見ている。今後、消費者のニーズはますます多様化し、しかも、それらのニーズを1カ所で充足しようとするので、ますます施設としての複合的経営力が不可欠となるであろう。

第3に、地域総合経営力の強化である。地方ローカル線の第3セクター化で各路線ともかなり内部経営の減量化には努力しているが、最終的にキメ手を握

っているのは観光資源の開発、工場誘致、学校・住宅の建設である。したがって自治体を中核とした複合企業（コングロマリット）として経営力の発揮がのぞまれる。リゾートでも複合経営力がのぞまれる。用地を広域的に買収し、ホテル、テニスコート、ヨットハーバー、セミナーハウス、レジャーセンター、スキー、交通施設、果樹栽培、イベント開催など、リゾート地域全体としての収益力、地価上昇、集客能力の向上を図っていかなければならない。

第4に、経営形態の最適化である。建設は民間、官庁で行っても大きな差は生じないが、経営・管理は大きな差がみられる。市場性が強く求められる施設開発にあっては、当初から民間の参加はもちろんのこと、官立民営化という思い切った経営委託方式とか、信託・貸借方式による民間経営技術の活用など、事業・サービスに最適の形態を採用することをためらってはならない。

第5に、利用変動の調整である。リゾート施設のオフシーズン、都市型施設のウィークデーなど、シーズン、土日・祝日のピークに対してのオフ・平日の利用をどうするかが経営収支の課題であることはこれまでも重要な経営戦略として指摘されてきたところである。コンベンションの開催、教室・会員制システムの採用などの経営協力が不可欠となる。

2. 最適経営システムへの総合評価

(1) 形態・実施の総合評価

§ 形態の総合評価

民活事業は典型的な企業形態、官庁管理方式を様々な形に変形させながら展開されているが、それらをどのような評価すべきであろうか。住宅分譲、スポーツ施設、イベントなどを想定し、非常に単純に図式化してみると、表Ⅲ-6の如くなる。公共直営と企業直営を両極端におき、その長所・短所を探ってみたものである。もっとも企業経営でいくとき、中間サービスの供給ができない

とか、公共セクターの援
 が不可能であるとか、大
 型プロジェクトのケース
 では能力の限界をこえる
 とか、これ以外の面でき
 まざまの欠点があるが、
 一応、4項目に限って評
 価してみると、次のよう
 な評価となる。

表Ⅲ-6 経営形態の評価

項 目	民活導入	事業収支	組織効率	内需拡大
公 共 直 営	C	C	C	C
公 社・公 団	C	B	C	B
外 郭 団 体	B	B	B	A
民間委託・信託	B	A	A	B
財 団・社 団	B	C	C	B
企 業 参 加	B	B	B	A
第3セクター	B	B	B	B
企 業 直 営	A	A	A	A

第1に、民活導入という点に限れば、公共直営方式は租税・負担金の如き直接的賦課でない限り困難である。負担金でも宅地開発者負担金の如く脱法的に賦課させることは不可能ではないが、すべての事業に当てはめることはできない。

出資金、人材派遣、技術提供などを求めようとする、公共直営方式をなんらかの形で崩さなければ組織内へ呼び込めない。この点、公社・公団は最も公共セクターの色彩が濃い方式として導入がむずかしい形態である。

第2に、事業収支の面については、財団・社団は基金・会費を経済的基盤として行うので事業収支としては悪いのは当然であり、それは公益的活動という社会的価値によって総合的に非経済的評価をも算入して評価されるべきであろう。

この点、民間委託方式、信託方式はその主導権が民間セクターに移行することでもあり、また、当初から収支均衡の事業から着手されないということから事業収支は企業直営と同じということになる。

第3に、組織効率の面からみると、公社・公団、財団・社団はそれほど効率的とはいえない。問題は外郭団体、第3セクター方式で必ずしも組織効率の面で成功している団体が多いとは限らないのである。

第4に、内需拡大の面からいうと、外郭団体、企業参加、信託方式などが、公共・民間セクターでそれぞれ困難と目された事業を着手するのに、突破口を

開くため利用される方式である。

外郭団体方式はこれまで開発関連では採用されてきたが、近年、文化・スポーツ・福祉などの中間サービスへ官公庁が乗り出すことができるようになったのは施設管理型の外郭団体の設立によるところが大きい。

企業参加方式も博覧会などで地方博がこれほどまでに開催ブームを招いたのは、企業参加方式がそれなりにひろがり一般的方式として容易に採用されるようになったからである。

最後に個別方式ではなく、特定の事業、施策を展開するには、産官民の三者連合方式がどうしても不可欠である。連合方式（ジョイント・システム）は地方博の開催、大型プロジェクトの遂行にあって、その真価が十二分に発揮されるのである。

ことに、リゾートの開発にあっては、民間の企業性だけに依存しては、水準の高いリゾートを安価に提供することは不可能で、国・公有地の貸付、第3セクターによる資金援助、公共・公益施設の同時整備など公共セクター側からの支援が不可欠で、これらは、大和ハウス、安比高原、トマムなどの事例でのべたとおりである。

以上、事業の遂行に必要となる資金の調達方法について述べてきた。

§ 事業実施の総合評価

事業収支の総合評価を左右する要因は、数多く考えられ、また、事業収支の容易なプロジェクトとそうでないものがある。さらに、単に直接的な収支のみでなく波及効果や社会的効果も算入した総合評価でなければ、民間の企業収支と同じになる。したがって民活事業につき事業収支にあまり執着し、それを評価基準とするのは総合評価としてはふさわしくない。

むしろ与えられた経営環境の下で、いかに卓抜した経営力を発揮し、事業を遂行し成功にいたったかを評価していかなければならない。

第1に、計画構想がすぐれていたかどうか。アークヒルズは10年前に今日のビル需要を見越していたことになるし、ポートアイランドは複合都市の空間設計というコンビナート方式を離脱する着想の先験性をもっていたし、[]つかし

表Ⅱ-7 事業収支評価（具体的例示）

事業名	計画構想	実施システム	複合利用	経営技術	用地・立地要件
海面埋立事業					
六甲アイランド	B	A	B	A	B
ポートアイランド	A	B	A	B	A
横浜MM21	B	A	B	A	A
市街地再開発事業					
つかしん	A	B	A	B	B
アークヒルズ	A	A	B	B	A
リゾート開発					
全日空万座ビーチ	B	B	B	A	A
清里の森	B	B	B	A	B
コンベンション					
ポートピア'81	A	A	A	A	A
岡崎葵博	B	A	B	B	B

ん」は商業機能と文化機能の結合したショッピングゾーンの形成という新機軸を形成している。それぞれ計画構想にあってすぐれていたといえる。ポートピア'81も今日の地方博の先弁をつけたことになり、それだけにその先見性は高く評価される。

海外の事例としては、フランスのラングドック・ルシヨンのリゾート開発をあげることができる。フランス国内においても最も後進的な地方を第3位の経済圏にまで押し上げることのできたこの開発計画は、リゾート需要の伸びと計画のタイミングの良さから十分に、計画の素晴らしさを評価されるべきであろう。同様に、アメリカのウォルトディズニースーパースターも同様である。この場合には、民間主導であったことを忘れてはならない。

第2に、実施システムにあってどのようなユニークな方式を取り入れたかである。MM21は土地区画整理方式と海面埋立方式との合併方式、アークヒルズは組合施行方式、ポートアイランドは公団・自治体の連合方式などそれぞれ事業実施のシステムに工夫がみられる。その意味では交通経営にあって第3セクター方式を採用した三陸鉄道、樽見鉄道、新交通ポートライナーなども注目さ

れる。ポートピア'81、葵博なども地元企業のエネルギーを十分に吸収して実施へのアクセルとしており評価できる。

また駒門工業団地やリゾート開発などにみられる公共セクターの果たす役割も見過せない。つまり市や町が事業特に土地関係に関与することによる住民サイドの信頼性は、著しく高まり、その効果は事業進捗の早さとなって現われてくる。

第3に、複合利用としてはポートアイランドが海上都市としての先駆者であり、六甲アイランド、MM21はその追随であり、ランクは落ちるといえる。つかしんは文化・ショッピングの複合ゾーンとしてその事業収益性の成否は別として、一応は評価できる。万座ビーチ、清里の森はリゾートとしてはそれほど多目的でなくやはり物足りないのではなかろうか。ポートピアは、その跡地がファッションタウン、コンベンションセンターと活用されているのでやはり二重活用としてAランクに該当するであろう。

第4に、経営技術である。「つかしん」はイベントの開催によって顧客の誘致を図ってきたし、清里の森も朝日4頁広告という、官庁離れした宣伝戦略を展開してきたし、六甲アイランドは民間コンペ方式の採用で一括分譲に成功したなど、それぞれ経営にユニークな政策を展開している。全日空万座ビーチは航空とのドッキングで効果的な経営戦略を展開しているといえよう。

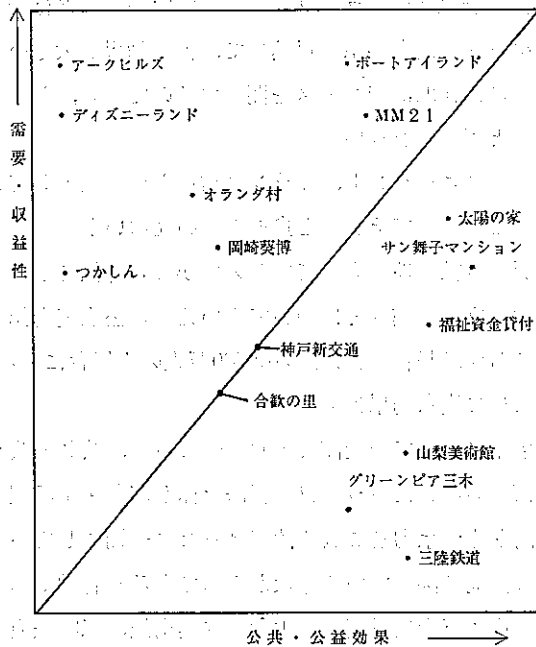
第5に、経営の成否のカギを握るとまでいわれる用地要因については、「つかしん」は工場跡地利用、万座ビーチは先行取得、MM21は海面埋立、アークヒルズは組合施行の土地区画整理を用いるなど、恵まれた条件を十二分に活用している。

一方、立地要因としては関東のMM21、沖縄の万座などはそれぞれの利用ニーズからみて恵まれた経済条件にあるといえる。

§ 総合的効果

民活事業の総合効果をどのような基準で査定していくかは、第1章、図I-1でふれたが、まず需要拡大効果、財政コスト、事業収支という経済ベースで

図Ⅲ-1 総合的効果(具体的事例による)



行うことができ、次いで、生活向上、社会効果、分散効果という非経済ベースからみることができる。総合的には次のような評価を下すことができるのではないか(図Ⅲ-1)。

第1に、公共セクターによる海面埋立事業は、工事が大型であるのみならず都市空間の創造によって新しい都市機能の建設による第2次的な建設による内需拡大効果も大きい。さらに東京湾横断道路などの単発の施設建設と違って、開発利益の公的吸収、公共・公益施設の充実、都市経済機能の向上など様々な公共・公益的效果がみられる。

さらに新規大量用地の提供をつうじて地価抑制効果をもっており、また開発利益による施設整備など財政コストもかなり低いという公経済へのプラス効果も無視できない。

第2に、福祉の分野において、収支均衡化が図られれば、収益性はそれほど高くなくとも総合評価は上位にランクできる。太陽の家などは身障者の需要を創造することになり新規需要効果が見込めて、福祉効果も大きい。福祉資金貸付制度も同じように潜在的消費ニーズを開拓するのであり、しかも、経営的には貸倒れはほとんど考えられない。

第3に、東京ディズニーランド、オランダ村などは事業としての収益性は、建設資金の償還などによってそれほど良好とはいえないが、需要効果としては建設事業などと異なり継続性をもっているのでかなり評価できる。

同じことは山梨県立美術館などについてもいえる。公立美術館として収支はもちろん赤字であるが、県外も含めての年間60万人の入場者による需要効果は、新規需要であるだけに実質効果は大きい。

第4に、民活事業にとって今後需要・収益性よりも、公共・公益効果がより重視されなければならないだろう。日本経済全体が消費・生活型へ転換するために公・私両経済がもつ余力をこれら消費サービスへ補填していくシステムをとりつつ少しでも内需を図っていく方策が地味であるが有効である。この点、有償福祉としての福祉資金貸付制度、山梨県立美術館、三陸鉄道など、収益性のないこれら事業・施策をいかに継続していくかに政策的努力がまたれるのである。

(2) 最適経営システムへの政策方向

民活事業はこれまでみてきたように個々の施行主体の経営努力によってかなりの成功をみてきた。しかし、これは成功例を研究対象として採用したことが日本経済の高度成長の余剰の恩恵もあり、これからも同じように事業展開がなされるとは限らない。

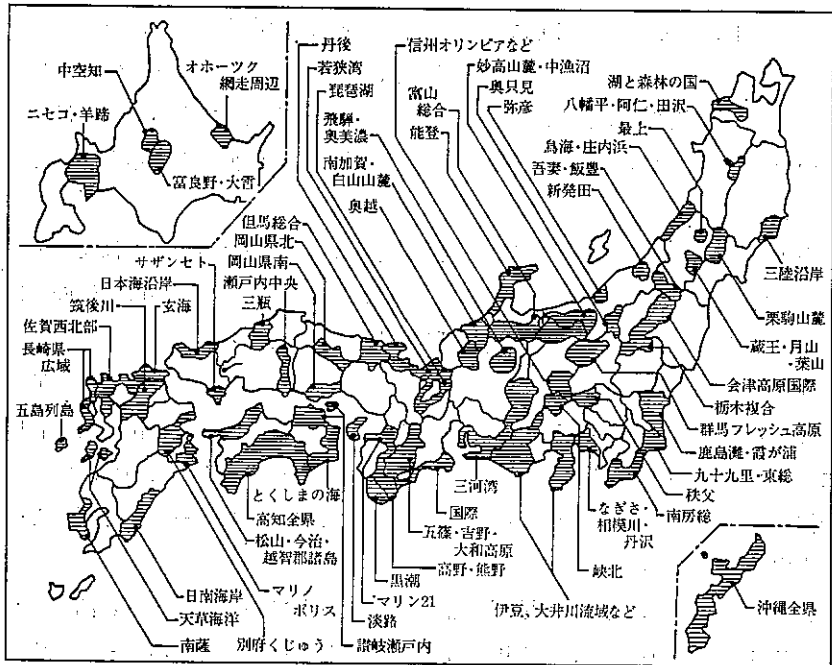
さらに民活事業はこれまでの経済成長政策の延長上にはない。外需依存型から内需中心型へ、経済大国から生活大国への構造転換をなされなければならない。経済システム、国民意識の変革をなし遂げていかなければならない。

§ 需給バランス

民活事業の収支バランスの動向を左右するのが需要のバランスである。かつて新産工特というコンビナート開発にあって半分ほどは用地売却，企業誘致に失敗している。この前者の轍をふんではならない。

東京のビジネス・オフィスの将来需要も年間500ha，10年で5,000haといわれているが，全計画が実現すれば完全な供給過剰となる。それより深刻なのがリゾート開発で，開発候補地だけで70～80カ所，開発面積は約12万km²，投資額1カ所約1兆円となっている。余暇需要は2000年には200兆円になるにしてもおそらく供給過剰に陥るだろう。それに海外との競争，地価（2～3万円1㎡が限度）の圧迫もあり，このままでは乱立すれば共倒れとなることは確実である。

図Ⅱ-2 全国リゾート開発候補地



資料 62.8.2 日経新聞

このような乱立・乱開発を回避するためにはどのように経営システムが考えられるであろうか。

第1は、地価抑制でこれはリゾートに限らず、東京都内のビジネスゾーン開発も同じである。したがって新規に既成の市街地、山林を買収して開発することは差し控えるべきである。その代り、既存の海面埋立地、公有の山林、ことに新産都市の4,000haの遊休地の活用をあげておきたい。

第2に、候補地を10カ所程度に絞ることは理想であるが不可能である。そこで考えられるのが長期的プランにもどづく、施設整備方式である。たとえば当初は地元近隣のレジャーゾーンとして整備していき、次第に広域対象、長期滞在型へとレベルアップしていく方式である。

§投資・消費拡大への政策

リゾートのみでなく、住宅にあっても高値安定が固定化すると、その過程でのインフレーションはそれ以後の新規事業にあって却ってマイナス要因となり、必ずしも楽観を許さない。さらにイベントも乱立気味であるなど、供給過剰の事態がみられるおそれがある。そのため消費・投資拡大の施策が必要である。

第1に、生活意識の変革である。老後、教育、住宅のため将来に備えての貯蓄が必要であることはわかる。しかし、全国民がこのような高い貯蓄性向を持ちつづけることは却って国民経済の低迷を招くことにある。

少なくとも高所得者層、中間層の上位にあっては、今後レジャー消費の拡大などへの消費性向を高めていくことが求められるし、中間層の下位低所得者層にあっても生き甲斐の追求など生活を積極的にエンジョイするために、貯蓄一辺倒ではなく、コミュニティ活動などをつうじて文化・スポーツ・旅行などへの支出が期待される。

戦前からの儉約の思想は根強く生活行動を支配しているが、生産と消費をバランスさせることの重要性を全国民がわきまえなければ、日本経済はますます海外資産投資などの比重が高まり、いびつなものになっていくおそれがある。

第2に、自由時間の拡大である。強制的に消費性向を高めることはむづかしいが、週休2日制の導入、夏暇休暇制の採用などの自由時間の法制化を拡大していけば、消費は自然発生的に増大していくはずである。

先にみた週休2日制としての一世帯2,700円の支出増があるとすると、 $2,700円 \times 52 \times 3,500万世帯 = 4兆9,140億円$ で、約5兆円の内需拡大が見込まれ、いかに内需拡大効果が大きいかがわかる。問題はむしろ受け皿としてのスポーツ・レジャー施設の不足が気懸りで、この点がネックとなるのではなかろうか。

第3に、税財政の支援である。日本の税制は少額非課税の撤廃によって、やっと貯蓄型から脱却したが、しかし消費型とはいいがたい。そのためには繰返し提案してきたように住宅ローンの金利の所得控除制をアメリカの如く制度化すべきである。そうなれば住宅の住み替えも活発化し、投資・消費の拡大がもたらされることになるであろう。

§ 公益的経営のメカニズム

内需拡大を焦って、市場メカニズムと公共メカニズムのみで突走することは、経営破綻を招くことになる。日本の経済構造の体質を改革していくためには、先にふれた中間メカニズムの活用としての、利益の還元・プール・蓄積・放出といった方式を十分にそだてていかなければならない。

第1に、経済成長の成果の社会的還元である。土地問題にあっても開発利益の社会的還元が行われれば、地価上昇もなかつたであろう。この点、企業にあってその利益をストレートに放出することは抵抗があるが、基金、社会的活動、公益施設として営利ベースではなく、地域社会に還元させていく方式がもっと幅広く導入されなければならない。

これまで官民共同の基金、冠スポーツ、博覧会など近年、次第に企業の社会的参加がひろがりつつあるが、民活事業として注目されるのが企業博物館の動きである。今後このような企業・個人の社会的活動が期待されるのである。

第2に、財政援助方式の変更である。これまで公的セクターからストレートの援助がなされたが、今後、基金による援助、利子補給などの方式が活用され

なければならない。

1つは、財政援助の対象はこれからは必ずしも公的セクターに限られない。中間サービスを分担する公社・公益法人さらには企業も含めて広汎にわたるであろう。したがって補助よりも融資がふさわしい。NTTの売却金による無利子融資などが期待できる。

2つは、JR化にともなってJR北海道・四国などに経営基金が設定されたが、今後、政府・自治体において基金を財政基盤とした、文化、スポーツ、福祉、国際交流、環境保全などの公益的公共活動がのぞまれる。

3つは、これまでは基盤整備に補助金の力点はおかれてきたが、文化、スポーツ、レクリエーションなどの箱物に関しても同じような補助が行われるべきで、これまでのように定額切切り補助で数十分の1では、内需拡大の受け皿の建設もすまないであろう。

第3に、公共セクターの民活事業への経営理念の導入である。企業の社会的還元が民間セクターへの公共理念の導入であるのに対して、その逆の発想としての経営理念の導入である。

§ 大型プロジェクトの展開

財政コスト面から公共投資に代って期待されるのが、大型プロジェクトの民活事業である。これまでみてきたようにこれら事業は多くの点で内需拡大の先兵としてのふさわしい性格を秘めている。

第1に、大型プロジェクトは、関西国際空港建設、東京湾横断道路などにみられるように、民間資金の導入が可能であり、大都市圏にあっては、第3セクター、公団方式などによって財政負担は少なくして、収支均衡のとれる事業として遂行することが不可能ではない。

また、一方、アークヒルズ、ポートアイランドにみられるように、再開発、海面埋立事業などにあっても、デベロッパーとして収益を確保することも可能であり、巨額の投資からみて内需効果は抜群である。

第2に、大型開発のケースでは、アークヒルズ、ポートアイランド、「つかしん」

などにみられるように関連公共投資の負担を施行者が行っており、財政負担は少ない。リゾート開発などにあっても、点的開発でなく、面的な開発でその地域を全体として開発していけば、環境保全も含めて、地域全体の浮上が図られる。

第3に、大型デベロッパーの利点は、これまで利用価値の低かった地域を公共投資、民間投資によって、その潜在的価値をレベル・アップさせることによって、実質的な地価の負担を低くし、事業費をその地価上昇によってカバーするシステムである。

具体的事例として、国鉄貨物ヤード、倉庫などのウォーターフロント、既成市街地内の工場跡地、スラムクリアランスなどである。ことにウォーターフロントは用地制や土地利用の面にあってもまだ中央省庁での調整が残されているが、新しい補助制度、事業システムを開発することによって、機能転換を図っていかなければならない。

第4に、大型プロジェクトは好むと好まざるとにかかわらず、官民の連けが必要であり、用地提供、資金融資、投資協調、混合セクターなどさまざまな官活と民活の組み合わせが期待できる。これら官民の協力によって、効率的かつ効果的な投資と運営が展開されることができると期待される。

§ 消費・サービス経済への転換

これまで日本は生産機能の拡大・向上を基軸として税財政システム、さらには企業戦略、さらには経営意識をもって行われてきたが、これらを消費・サービス経済へ転換させていかなければならない。

第1に、金融機関の融資方針として、レジャー関連融資は不要不急業種として軽視・冷遇されてきた。しかし、これからはこれら産業の占める比重は高まり、その成長性からみて日本経済の牽引的役割を担うといっても過言でない。

したがって政府関係機関をはじめとして、これら分野への融資を正当な事業対象と評価していかなければならない。ことにリゾート開発は本格的な事業展開となると、投下資本の懐妊期間が長期にわたるので、植林事業並みの融資条件が必要となるであろう。

第2に、企業経営者の意識改革である。かつて広告、証券、流通などは、第2次産業に比して社会的に評価が低かった。また、ビル事業などの不動産業にも同じことがいえる。これは貿易立国としての輸出製品のハイテク化など貿易政策のため、国内的消費、サービス産業への政策力点がおかれていなかったからである。

しかし、日本経済が内需型へ、さらに生活型への変換が政策課題となった今日、経営者意識にあっても、これら余暇関連事業は“虚業”でなく、日本経済を支える“実業”として高く評価し、各企業とも重要な企業戦略の一環として取り組んでいかなければならない。

第3に、観光、レジャー消費と並んで、耐久消費財、ファッション、インテリアなどの個人消費の大きさに注目しなければならない。そのため住宅投資の重要性を再評価するとともに、都市においても景観形成などに力点を置いていかなければならない。

これまで住宅でも平均的住宅の供給に力点がおかれてきたが、耐久消費財、インテリアなどの消費の拡大のためには、広いスペースの住宅を供給し、住み替えによる第2次、3次消費連鎖効果を狙う方が戦略的には重要である。

第4に、コミュニティ消費の活性化である。今日のスポーツはきわめて歪められており、ゴルフの会員権への消費といった片寄った消費となっている。しかし、日本経済や日本国民にとって重要なことは全国民が平均してスポーツ、文化を楽しむことであって、そのような意味でコミュニティの消費を活性化することがのぞまれる。

卑近な事例として老人のゲートボールがあげられるが、これとても、地区・全国大会などを含めるとかなりの消費である。今後、文化、スポーツなどの面において、平均的市民の生活をレベルアップするためのコミュニティ消費を、政府、自治体、民間企業が連れいして図っていかなければならない。

（本研究は、昭和61年度財団法人総合研究開発機構の研究助成を得て行われたものである。）

新刊紹介

日本近代都市計画史研究 都市問題の軌跡と展望 間接税で何がおこるか 都市交通論 公共建築デザインマニュアル

■日本近代都市計画史研究

わが国初の都市計画といわれる、「東京市区改正条例」が公布されて、1988年がちょうど100年目にあたるということで、最近とみに「都市計画史」研究が注目をあびている。

しかし、この研究分野は、都市史（都市形成史）とはちがってせいぜい10数年の蓄積しかなく、したがってこの100年の歴史を1冊にまとめた通史的文献はまだみられないのが現状である。本書は、この分野における第一人者である石田頼房氏の既出の論文をとりまとめたものであり、通史的読み物とはなっていないが、時系列で整理し、各時期区分における特徴的な問題について、原資料も紹介しながら実証的な検討を行っている。また未研究の項目についても、検討すべき資料の紹介や研究の方向性を示唆しており、研究者にとっては格好の手引書となっている。内容は若干専門的で、地図等の図表がほとんどなく、初めてこの分野に接する人には、同じ著者による「日本近代都市計画の百年」をまず一読されることをお奨めする。

都市計画は、都市の現況を把握し、それを踏まえたくえで総合的な将来計画を作成し、計画に基づき都市を創るという行為である。にもかかわらず何故今過去の歴史を

研究する必要があるのか。都市計画史を勉強することで、われわれは何を学ばなければならないのか。この解答は本書の中に示されている。

つまり、都市計画の根本にある問題はいつの時代においても不変であり、すでに過去において先駆者たちが実験的な試みを行っていることを認識するのである。問題解決の方法は、その時代背景を反映して、若干異なった手法として誕生してはいるが、その背景、手段とその結果を比較検討してみれば、現在われわれが直面している問題解決への糸口を見出すことは可能である。

例えば、5章で庇地制限についての考察が行われている。この制度は市街地建築物法で規定されることになる建築線制度の前身として位置づけられるものであり、道路に突出した建築物を撤去後退させ、道路空間を回復するための制度である。ここでは東京、京都、大阪での制度比較を行い、唯一成功した大阪の教訓として、計画の正当性、単純性と、事業実施のための諸政策の整備の必要性を述べている。

また、8章、12章では市街化調整区域の制度化に至るまでの市街化抑制の手法を1930年代から概観し、現行法体系においても結局後退した制度にならざるを得なかった背景を明らかにしている。すなわち1930年

代から何度も試みられた東京グリーンベルト計画の失敗と、ある意味では現行法よりも充実した内容をもっていた満州、関東州等の植民地における市街化抑制の制度及び戦時における防空空地の制度を紹介し、日本特有の絶対的土地所有権、開発既得権に對抗しうる土地政策の欠如を指摘している。昨今の区域区分、開発許可制度をめぐる議論を重ね合わせて考えれば非常に興味ある内容である。

その他、3章では市区改正条例公布前における、東京中央市区制定の問題にふれ、従来いわれてきた築港の議論よりも、事業費とのかねあいから都市計画区域（計画を実現する場）を限定するという議論と、防火・衛生の観点から貧富分離のための議論が中心であったことを指摘し、また6章では改正条例とセットで制定される予定であった建築条例審議の過程で出された森鷗外等による建築制限案を検討し、森鷗外の都市計画に対する見識の高さを紹介している。

現行法体系の中にも強化と緩和が繰り返された例がある。その時の社会経済情勢を反映し、政治的行政的に改変された結果であるが、条文ひとつひとつの裏にある真意を探る努力をわれわれはもっと行わなければならない。

(石田類房著
柏書房 8,500円)

遷都市問題の軌跡と展望

世界の金融センターとしての東京の新たな発展は、これまでになく都市問題を東京に引き起こす一方で、産業の空洞化が地方

の諸都市に辛酸をあげせている。日本国中が、都市問題の渦中にある状態といえる。しかし、都市問題への認識は、すでに明治末期からみられ、都市問題研究の草分け的存在である東京市政調査会の設立にあたり、大正11年当時の東京市長である後藤新平は、「都市ノ発展膨脹ハ当今ニ於ケル世界共通ノ事相ニシテ、現代文明ノ一大徴証ト為ス。都市必スシモ国家ニアラス、而モ国家ノ中枢神経ハ都市ニ存シ、都市ノ盛衰興亡ハ即チ国家ノ盛衰興亡ト相追隨スルハ蓋シ争フヘカラサル事実タラスンハアラス。」と述べ、都市問題解決の重要性は国の基本的課題と述べている（本書はしがきより）。しかし、65年過ぎた今も、都市問題についてはどの程度、国の基本的課題として認識され、実行策がとられてきたか大いに疑問のあるところである。たとえば、地価・住宅問題をとってもなんらの解決策が用意されているわけでない。一方、都市問題についての研究はまったくなされていなかったわけではなく、地味ながらも進行・発展している。現在、急速に国際化・情報化が進むなか、都市問題の変容が起こりつつあるといえるが、しかしこれまでの都市問題がどのように把握されてきたのかを振り返ることは大変意義深いことといえる。むしろ、これからの都市問題解決への糸口は、歴史のなかに埋もれているとも考えることができ、都市問題に関する古典的書物などを広く研究する必要性は今後ますます高いといえよう。

本書の内容を目次順にみていくと、星野光男氏が「第1章 都市問題論抄」として総論を受け持ち、金倉忠之氏が「第2章

大都市問題史」で大都市東京を中心に論じ、地方都市については土岐寛氏が「第3章 地方都市問題史」で、次いで問題別に社会問題を吉原直樹氏が「第4章 都市社会問題史」、再開発を三村浩史氏が「第5章 都市再開発問題史」、交通を岡野行秀氏が「第6章 都市交通問題」、環境問題を飯島伸子氏が「第7章 近・現代都市環境問題史」、住宅問題を早川和男・大木圭野氏が「第8章 都市住宅問題史概説」とそれぞれまとめられている。

本書の内容が多岐にわたるために、ここでは、第6章の都市再開発についてみると、戦後の都市再開発を戦災復興の時代、都市改造型再開発の時代、都市構造再編成時代、市街地整備基本計画と住環境整備の時代、都市空間の不動産市場化の時代の5区分とし、それぞれの時期の特徴とその時期に応じた再開発の手法がみだされていく過程が簡潔にまとめられており、結論として、「わが国の都市再開発が復興区画整理の伝統を受け継ぎ、きめ細かい事業方式を発展させてきたが、事業方式・建設にこだわるあまり、どういう都市をつくるか、何を市民に保障し、創造の基盤とするかという基本的な発想において未熟である」と結論づけている。本章では、これ以上の議論にふれていないが、基本的には都市創造の中心となる自治体の役割が最も重要であると思われる。自治体の果たす役割の重要性については環境問題、交通問題などすべてに共通しており、自治体において総合的視野をもって自治体経営を行うことが涵養であると思われるが、このような観点からの分析がすくないことは少々残念である。

なお、本書は、東京市政調査会創立65周年記念事業の一つとして刊行されたものである。

(東京市政調査会編
ぎょうせい 2,500円)

間接税で何がおこるか

間接税の導入にあたって、これまで大平内閣、中曽根内閣という2つの自民党政権が導入を図り、その結果として直接または間接的にその交代を余儀なくされてきた。このような現状においても、今回また竹下政権は、政府の最優先の政策課題として税制改革を唱え、具体的には間接税の導入を行おうとしている。しかし、間接税とは一体何であるのか、またどのような間接税を導入しようとしているのか、今のところ明確にされていない。本書は、このような日本の状況にあわせるかのように出版されたものである。

世界的な財政学の権威であり、編者であるカール・S・シャープは、戦後最大の税制改革の基本的指針を示したシャープ勧告の起草者で、日本にもなじみが深い。本書によれば、間接税である付加価値税は、40年前まではほとんど知られることがなかったにもかかわらず、現在では39か国において導入され重要な財政制度の一環となっている。そして、この付加価値税は実質上廃止されたことのない税制でもあるという。つまり、間接税・付加価値税は世界的な潮流でもある。

編者であるシャープ博士は、まず第1章の「付加価値税の導入にあつたての選択基

準」において、考えられるタイプの検討を行うのであるが、いくつかの選択基準の取り方により576もの種類のパターンが考えられるという。その中から国々にあったものを選択していくものとなろうと述べている。そして、次の章の「発展途上国に対する付加価値税からの教訓」において、付加価値税の導入にあってどのような経験が各国でみられたかの報告を行っている。

また、本書では単独の論文形式で「付加価値税—税収・インフレ・貿易収支」においては付加価値税の上記項目への影響をみ、「付加価値税と不動産」においては不動産に対する付加価値税導入の問題点と解決策およびヨーロッパでの対応、「付加価値税とサービス」ではサービス課税の問題を、「付加価値税における農民と小規模事業者の取扱い」では導入にあたって影響の大きかった農民と小規模事業者に対する特例措置について述べられている。全体としては、前段部分が理論編にあたり、後半部分が実践編にあたるといえ、付加価値税に関してよりよく理解できるよう構成されている。

しかし、都市経済や地方経済からみた場合の間接税の影響分析まではおこなっていないといえる。ジェーン・ジェイコブスの「都市の経済学」によると、EECの付加価値税の導入について「多国籍企業のような子会社も多く内部取引も多い大規模で相対的に自給的な企業には有利な一方で、共生的な生産者に対しては不利な、これ以上に巧妙で精細な仕組みはまずない。VAT（付加価値税）は都市経済の核心部分を容赦なくナイフできりさくのである。生産財

やサービスに対する他のいかなる売上税も同じような作用を及ぼす」と述べている。つまり、日本で考えるとき、大阪のような中小企業の多い都市では都市の成長の源となるものが、付加価値税の導入にあって壊滅的なダメージを受けかねないのである。もちろん、本書は国ベースでとらえた場合の議論であろうし、また最終章の「農民と小規模事業者の取扱い」において特例措置の必要性を唱えているが、地域経済のレベルでの議論とはなりえていないのではないだろうか。

しかし、本書は間接税（付加価値税）とは何かを勉強するには避けて通れない不可欠な書物であることにまちはがいはない。

（カール・S・シャウプ／世界銀行編）
下条進一郎訳 日本経済新聞社
1,600円

■都市交通論

本書は、まず都市交通の定義より説き起こし、都市交通計画の基礎理論、都市交通政策の展開、公共輸送の計画と政策、道路の計画と政策、都市交通における新しい政策展開の以上6章から構成されている。

都市交通問題に対する本書の基本的な視点は次の様に述べられている。すなわち、交通問題は都市政策の中で最も市民が関心をもち、発言しやすい分野の一つであるが、これは、市民が日々、この問題に直面していることに由来しており、それだけに市民の行動自体が問題の解決に寄与することも大きい。つまり、交通政策や交通計画は市民の理解と合意、そしてそれに基づい

た行動が伴って始めて十分に機能し得るものである。この意味で都市交通のあるべき姿に関する議論は、市民にも十分理解し得るような、分かりやすい論理とデータと、決断が必要であるといえるだろう。この指摘には、交通計画に携わる者にとって、基本的な指針を与えるものであるが、反面において、とかく市民の行動面（交通データ）のみを対象として議論をしがちであって、市民の思考やニーズにまで十分に思慮されていたかといえ、反省すべき点があるものと思われる。

わが国の都市交通政策は、必ずしも国家の近代化と並行して実施されてきたのではなく、戦後の大都市への人口集中とそれに起因した交通問題の激化に対して、後からこの問題の対策として誕生してきた背景がある。このように、本質的な都市交通政策が以前からあったのではなく、戦前からあった鉄道政策、道路政策の上に調整機能的な総合計画が置かれた経緯がある。そのため、本来は都市活動全般と交通に関する大局的な展望をもち、それに基づいて交通のあるべき方向を示し、交通需要の誘導、規制を図る交通政策と、主として交通施設の建設、管理を扱う交通計画とが必ずしも十分に連携のとれたものとなっていなかった傾向がある。

わが国の都市交通問題は、とかく批判がありながらも自動車が市民生活に深く根差していることを前提とした問題意識をもってことに当るべき時期に既に来ている。市民側の交通に関するニーズも、より高度な水準、すなわち快適で、自由に動けて、ある程度の速度が確保されるような状態を求め

ているのである。わが国の制約の多い土地条件や、都市政策の下で、市民の多様なニーズに十分応えていくことは非常に困難な問題ではあるが、交通計画に携わる者は最善の努力を払い、交通環境を良くしていかなければ、実生活における本当の豊かさの実現には到底近づくことはできないのである。ヨーロッパの交通政策と比較してみれば、わが国の場合は公共輸送、自動車、歩行者および自転車の相互の位置づけがまだ十分になされているとは言えない。

都市交通には、共通的な事項と、その都市、その地区独自の特性から生ずる問題とがありすべての都市にあてはまる統一基準は無いに等しい。先進都市での成功例は、それぞれの都市に固有の条件下で成功したわけであり、参考になる部分がある一方で、鵜呑みにしてはいけない部分がある。都市の個性ある活性化が叫ばれている今日では、都市交通についても、都市の規模、性格、地理的な条件、歴史性を考慮した独自の交通政策と交通計画が必要とされるようになってきた。これには、その都市の特性を本当に知っている者が問題点を抽出して課題を整理し、計画案の策定に従事することが必要であり、そうでなければ、市民に賛同が得られる交通政策や交通計画は生まれてこないのである。

魅力に溢れ、活力に満ちた、住みよい都市を創出するためには、都市交通問題に携わる者は、本書の指摘を踏まえて、今一度、基本的な認識を新たにすることがあろう。

（加藤 晃・竹内伝史共著）
鹿島出版会 3,200円

■公共建築デザインマニュアル

「公共建築をどう考えるか」という見直しの気運が全国的にひろまっている。

これは、シビルミニマムの達成をめざして公共施設の整備を行ってきた結果、一定のストックを確保することができ次のステージに移ろうとしているからである。

次のステップとは何か。

それは一つには、公共建築の果すべき役割を確認し、それにふさわしい計画アプローチを行なうことである。

もう一つには、古くなったストックをいかに活性化させるかということである。

本書は、公共建築のこの新しい時代の手引き書として神戸大学嶋田教授を会長とする神戸市建築デザイン研究会にて作成された。

これからの公共建築の企画から設計、建設、管理に携わる各職員にとって必携の書といえよう。

「デザインマニュアル」という様に本書の視点は建築デザインの水準の向上にある。ただ、従来のように景観論に重きを置いているのではなく、街並み形成における公共建築の「先導的役割」を注視している。

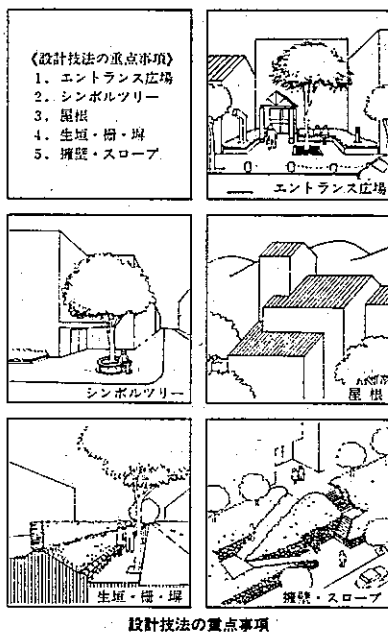
美しい街並みを音楽のシンフォニーにたとえれば、ひとつひとつの建築（楽器）がオーケストラの一員としてそれぞれのデザイン（パート）を守りながら楽曲（街の雰囲気）を奏でるとき、はじめてすばらしいシンフォニー（街並み）が生まれる。

このなかであって、公共建築はオーケストラのコンダクターとして街並み形成の指導的・先導的役割を期待されている。

また、もう一つの視点としては、手引き

書という体裁をとりながらも、「デザイン運動」の提案を行っていることである。

例えば、公共建築の水準の向上の為に、多くの設計技法から五つの「設計技法の重点事項」を選定している。（下図参照）



これは、公共建築のアイデンティティの形成を意図したもので、民間企業のCI（コーポレート・アイデンティティ＝企業イメージの創出）運動の主旨にも通じるものである。コスト主義では限界のみえた公共建築の新しい動きとして評価できよう。

本書は、以上の視点に沿って「計画指針→設計技法→運用方法」という建設の各フローに対応した明確な構成をとっている。

実際に設計作業に携わる職員には良いチェック資料となるであろうし、企画立案の部局には豊かなアイデア集となる。こうし

編 集 後 記

* 地方財政を取り巻く環境はこのほか厳しい。このような情勢の中では、地方サイドに立った制度改正と地方の自主的な財源創出のための工夫が求められている。

* 今回の特集では、主に学識経験者に現在の地方財政が抱える歳入面での問題点・課題等を論じていただくという方針で編集を行った。

まず佐藤進新潟大学教授には、総論として地方財政の現状と展望と題してまとめていただき、以下個別の歳入面での現状と課題として、国庫補助金は鶴田広巳大阪経済大学教授に、地方交付税は林宣嗣関西学院大学助教授に、地方債は高寄昇三甲南大学教授に、それぞれ論じていただいた。

* なお、前号で予告しておりました第3回宮崎賞の受賞団体「マリンピアくろい」の論文は、樹田市太郎氏多忙のため、次回以降の掲載に変更いたしましたことを心からお詫びいたします。

都市政策バックナンバー

- 第40号 特集 自治体とニューメディア 1985年7月1日発行
- 第41号 特集 都市と産業振興 1985年10月5日発行
- 第42号 特集 公営余暇施設の経営 1986年1月5日発行
- 第43号 特集 マスタープランへの視点 1986年4月1日発行
- 第44号 特集 ニューメディア・シティへの視点 1986年7月1日発行
- 第45号 特集 都市開発と人口政策 1986年10月1日発行
- 第46号 特集 民活と大型プロジェクトの展開 1987年1月1日発行
- 第47号 特集 地域開発とその経営 1987年4月1日発行
- 第48号 特集 福祉サービスの展開 1987年7月1日発行
- 第49号 特集 自治体テレビ広報への視点 1987年10月1日発行
- 第50号 特集 民活事業方式の検討とその展望 1988年1月1日発行

☆年間予約購読のおすすめ

書店にて入手困難な方は、当研究所へ直接お申込み下さい。

予約購読の場合、送料は当研究所が負担いたします。

季 刊 都 市 政 策

第 51 号

印 刷 昭和63年3月25日 発 行 昭和63年4月1日

発行所 財団法人神戸都市問題研究所 発行人 高 寄 昇 三
〒651 神戸市中央区浜辺通5丁目1番14号(神戸商工貿易センタービル18F)
振替口座 神戸 3-75887 電話 (078) 252-0984

発売元 勁 草 書 房

〒112 東京都文京区後楽2の23の15

振替口座 東京 5-175253 電話 (03) 814-6861

印 刷 田中印刷出版株式会社

自治体昇任昇格試験対策
職員研修のテキストに最適!

要点演習

憲法・行政法

公法問題研究会 編 A5・208頁 定価一五〇〇円

公法の基礎四法的重要項目の解説と基本訳一問題を取録。初學者の学習から直前の総整理まで幅広く利用できる内容。構成です。各巻共に「重要項目出題例解」を収録。札幌市・埼玉県・東京都・横浜市・名古屋市・京都府等の出題例を徹底分析。全編書下しの今一番新しい対策書です。

要点演習

地方自治法・地方公務員法

公法問題研究会 編 A5・208頁 定価一五〇〇円

地域・自治体

国際化の可能性

A5・368頁 定価一五〇〇円

月刊「地方自治職員研修」臨時増刊27号
地域・自治体にとっての国際化とは何か。今、地域は「国際化」の現実の中で何を考え、どう動いているのか。国際化の理論と課題、民間団体・行政の活動事例も豊富に収録した地域・自治体の国際化を考える初のテキストとして大好評。

東京照射学

A5・378頁 定価一九〇〇円

三菱総合研究所地域計画部 編
多様な動きを続ける世界都市・東京。地方がそこに読み取るものは何か。「東京」が読むなか「東京」を視眼的に検証する決定版「東京論」遂に発刊。「東京」を読む話題の書。

〒101 東京都千代田区神田神保町2-12-1 公務職員研修協会 TEL. 03-230-3701 FAX. 03-282-4910 振替 東京6-154568

自治研 修

編集 自治大学校・地方自治研究資料センター

〒106 東京都港区南麻布4-6-2

電話 (03) 444-3281

発行所 第一法規出版株式会社

〒107 東京都港区南青山2-11-17

電話 (03) 404-2251

振替口座東京3-133197

1988. 3 No. 338

3月号 毎月10日発行

定価 450円

年間購読料 6,705円

(臨時増刊号送料を含む)

特集 国と地方の財源配分

〈論説〉 地方財政に望まれるもの

荻田 保 (地方財務協会 特別顧問)

〈総論〉 国と地方の財源配分の在り方

立田 清士 (地域活性化センター 副理事長)

〈各論〉

税制改革と地方財源の確保

宇田川璋仁 (横浜国立大学教授)

国保制度改革と地方財政

廣沢 英治 (自治省財政局調整室)

地方財政対策と地方財政計画

林崎 理 (自治省財政局財政課)

地方財政の現状と課題

地方の立場から

河合 代悟 (前静岡市長)

イギリス地方税財政制度改革について

内貴 滋 (在英連合王国大使館)

〈報告〉 昭和六十三年度における自治

大学校の研修について (自治大学校教務部)

自治大学校第三部課程に係るカリキュラム検討委員会答申について (自治大学校教務部)

自治大学校国際交流専門課程第一期研修について (自治大学校研務部)

〈連載〉 自治大学校の研修から

地方行政セミナー

講師登壇 (杉浦孝之助先生)

地方自治フラッシュ

自治大ファイル (55)

(編集後記)

地方公務員のための

日常生活

法律・書式

大百科

第1章	第2章	第3章	第4章	第5章	第6章	第7章	第8章	第9章	第10章	第11章	第12章	第13章	第14章	第15章
-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	------	------	------	------	------	------

契約の効力	金銭貸借	不動産	借地・借家	親族	相続	税金	年金	刑事問題	損害賠償	行政法	地方自治法	地方公務員法	教育	その他
-------	------	-----	-------	----	----	----	----	------	------	-----	-------	--------	----	-----

- 職場や家庭など、身近なところで起こりやすいトラブルを371項目とりあげ、解決法を示しました。

- 必要な書式を随所に添付、手続きや諸届けのときに便利ノ

- 1項目1ページ～2ページ読みやすく、ひきやすい。

公人の友社 編
A5判 600頁
定価 3,800円

お申し込みは電話またはハガキで

(株) 公人の友社

〒112 東京都文京区小石川2-3-4
TEL 03-811-5701(代)

地方自治通信

自治体革新の創造と
交流のための月刊誌

地方自治通信 3月号特集

特集／自治体法務行政の展開

△座談会▽ 自治体法務行政の現場から

天野 巡一

岡田 行雄

加藤 良重

△論文▽ 自治体における法イメージの転換

中村 順

△試論▽ まちづくり法をめざして

藤沢市自主研究グループ

△対談▽ 自治体政策と法

—自治体法務の展開のために

西尾 勝

松下 圭一

神戸都市問題研究所出版案内

都市政策論集

- | | | |
|-------|-----------------|----------|
| ☆第1集 | 消費者問題の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第2集 | 都市経営の理論と実践 | 定価 1500円 |
| ☆第3集 | コミュニティ行政の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第4集 | 都市づくりの理論と実践 | 定価 1900円 |
| ☆第5集 | 広報・広聴の理論と実践 | 定価 1800円 |
| ☆第6集 | 公共料金の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第7集 | 経済開発の理論と実践 | 定価 1700円 |
| ☆第8集 | 自治体OAシステムの理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第9集 | 交通経営の理論と実践 | 定価 2000円 |
| ☆第10集 | 高齢者福祉の理論と実践 | 定価 2200円 |
| ☆第11集 | 海上都市への理論と実践 | 定価 2200円 |

都市研究報告

- | | | |
|------|--------------------------|----------|
| ☆第3号 | 公共投資の効果に関する
実証的分析 | 定価 4000円 |
| ☆第5号 | インナーシティ再生の
ための政策ビジョン | 定価 3000円 |
| ☆第6号 | 神戸/海上文化都市への構図 | 定価 3500円 |
| ☆第7号 | 神戸・コンベンション都市への
政策ビジョン | 定価 4000円 |
| ☆第8号 | 集合住宅管理の課題と展望 | 定価 2000円 |
| ☆第9号 | 地方自治体へのOAシステム導入 | 定価 5000円 |

※ ご購入は書店または神戸都市問題研究所へお申し込み下さい。



季刊 都市政策 第51号 ISBN4-326-96075-2 C3331 ¥550E

発売元 勁草書房 東京都文京区後楽2の23の15 定価 550円
振替東京 5-175253 電03-814-6861