

## 第二節 バブル経済と県財政の拡大―行財政改革と消費税

### 一 行財政構造改革の展開―第二次石油危機を超えて

兵庫県の歳入・兵庫県の財政は昭和五十（一九七五）年の危機を乗り越え、五十四年に急回復した。以後、歳入に占める地方税の割合は昭和五十九年度から平成三（一九九二）年度まで四〇％台を回復した（図1）。

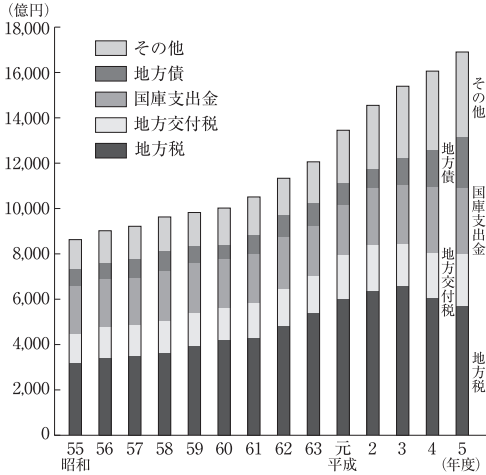


図1 歳入決算の推移  
（「地方財政統計年報」より作成）

また歳入に占める地方債の割合は、昭和五十五年度に五十年以来五年度ぶりに一〇％を割る八・四％で、平成三年度の六・九％まで低下していたが、全国的な傾向に沿って平成四年度に九・五％、五年度に一二・七％と上昇していく。

歳出総額は右肩上がりに増加し、平成五年度は昭和五十五年度の約二倍の水準となった（図2）。目的別歳出額で見ると、昭和五十五年度の歳出総額の三分の一を占めていた教育費は平成五年度には一・七倍に増加したものの、商工費（三・〇倍）、民生費（二・七倍）などが大きく伸びたこともあり、歳出に占める割合は四分の一程度となった（図3）。全国都道府県

# 第一章 地域主導・分権型システムへの胎動

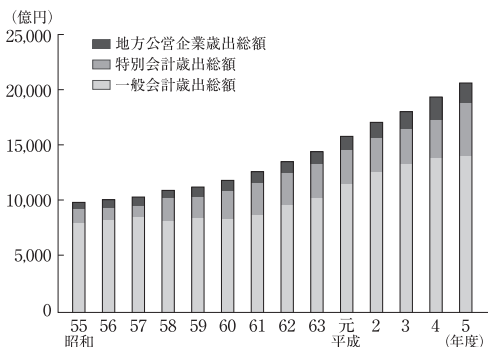


図2 一般会計歳出総額・特別会計歳出総額・地方公営企業歳出総額の推移  
 (「歳入歳出決算審査書」より作成)

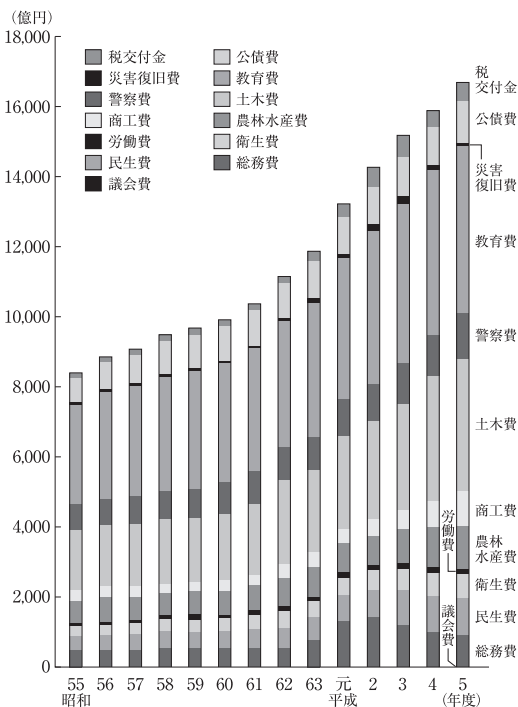


図3 目的別歳出決算額の推移  
 (「地方財政統計年報」より作成)

と比較した目的別歳出の特徴として、警察費の割合は全国平均より二ポイントほど高めに推移してきたが、平成六年に七・四％（全国平均六・四％）となり差が縮小していく流れが始まる。議会費の割合も、全国平均より〇・一ポイント高めに推移してきたものが、昭和五十八年度と六十二年以降は全国平均と同じ〇・二％となっている。また、総務費の割合は全国平均を少し下回りつつ推移していく。他方、この時期、一貫して労働費の割合が高いのは地域経済の状況に即した施策と言える。平成元年度と二年度は積立金が高くなっており、投資及び出資金も平成三年度以降高くなっている。

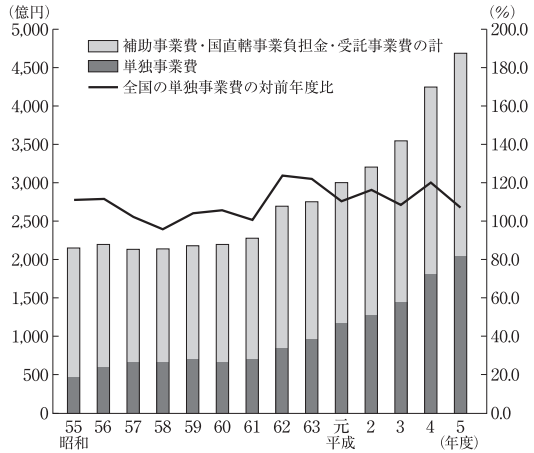


図4 普通建設事業費と全国都道府県の単独事業費の伸びの推移  
 (「地方財政統計年報」より作成)

性質別歳出額は、全国的な傾向として一九八〇年代後半から普通建設事業のうち、地方単独事業が急速に拡大し、一九九〇年代半ばにピークを迎える(図4)。普通建設事業とは、道路、橋、学校、庁舎など公共施設等の新設増設事業のうち災害復旧や失業対策を目的としないもので、単独事業、補助事業、国直轄事業がある。近畿地域は公共投資依存度が全国平均より低かったが、その差は次第に少なくなつて平成七年に一致し、再びじわじわと離れていく。兵庫県の平成五年度の地方単独事業費は二〇九四億円と昭和五十五年(四八四億円)の四・三倍となり、全国都道府県(二・〇倍)と比べ著しく増加している。

第二次石油危機と行財政改革—景気の低迷に抗して

昭和五十六年には神戸ポートアイランド博覧会(ポトピア<sup>81</sup>)が開催された。昭和五十五年当初予算は、広報で「生きがい優先の『生活重視型』予算」と紹介されていた。ところが、五十六年度には「厳しい財政環境のなか」で「行政の質的向上を目指す」と基調を転じ、五十七年度には「財政健全化を目指す」とうたわれ、昭和三十一年度以来の低い伸びと紹介されている。その間、県債依存度の減少に努めている。

昭和五十五年二月県議会の坂井時忠知事の提案説明では、法人事業税の超過課税の実施期限を五年延長、

職員定数の増加を極力抑制して、一般行政経費の削減合理化、公的負担と受益者負担の区分の適正化をはかるとされている。県立高校では入学金を徴収することにし、県営住宅の家賃引上げや使用料手数料の改定を行っている。

昭和五十六年五月県議会の知事提案説明で、全国知事会を通して国の行財政改革について申入れをしていると述べている。一方で「地方の時代」が言われ、他方で国の行政改革が地方に強い財政改革圧力として及ぶ。先に大平正芳内閣は一般消費税導入を提起しつつ撤回に追い込まれたことで、「増税なき財政再建」を掲げて行政改革に舵を切っていた。坂井知事は、全国知事会の行政改革推進本部に委員の一人として参加した。

この年、政府の第二次臨時行政調査会（以下、第二臨調）に並行して、貝原俊民副知事を会長とする兵庫県行財政改革検討委員会（昭和五十六～五十七年度）を設置した。国では財政再建のための行政改革がうたわれるが、兵庫県では「国の行財政改革」の進展に対応し、「県の行財政運営の改善合理化を推進する」目的で同委員会を設置した（兵庫県における行財政改革の推進」。詳細は第一章第三節「開かれた県政の実現に向けて」参照）。同委員会は庁内のヒアリングを重ね、今後の行政像を模索した。その中で、財政に関わるものとして、公的負担の見直しや行財政の効率的運営が検討項目としてあげられている。

昭和五十七年二月県議会の知事提案説明にあるように、「県民各層の英知を集め」「地方の時代を創出する県政の役割や公正かつ効率的な執行体制のあり方を明確」にすべく、五十七年には足立忠夫あだちただお関西学院大学名誉教授を座長に行財政改革懇話会を設置し、提言を求めた。四月から一二回の会議を経て、翌五十八年十月

十八日に兵庫県行財政改革懇話会最終報告が知事に手渡された。

昭和五十七年度予算では、既に目的を達成したもののや、効果の上がらなくなった事務事業の洗い直し、再編を行うことで二一六億円の財源を確保し、県債依存度を引き下げながらも、景気回復のための県単独の投資的経費を増額している。

昭和五十八年二月県議会の知事提案説明で、教職員・警察官の必要最小限の増員以外は一般職員定数を厳しく抑制する方針が示された。さらに一係一事務廃止運動を推進して七〇〇余件の事務事業の見直しを行った。昭和五十八年十一月の知事提案説明で、県行財政改革懇話会からの最終報告を受け、検討も行い、議員の理解も得ながら、可能なものから順次具体化していく意向を示した。

知事は、昭和五十九年二月県議会で、「行財政改革にあたって心すべきは、「公私間の役割分担の明確化」、「国・県・市町の機能分担の明確化」、「人員と財源の効率的活用」、「変化に対応する賢明な選択」等を図りつつ、国、県、市町、諸団体、県民各層が、それぞれ持てる活力を十分に発揮できるようにすること」と述べた。節約に努めつつも、景気対策のため投資的経費を伸ばした。また、法人県民税の超過課税を五年間延長し、勤労青年の文化・スポーツ・レクリエーション(CSR)活動を更に促進するため、野外活動施設を整備することとした。昭和五十九年九月県議会の知事提案説明では関西国際空港株式会社への出資にも触れている。交通という点では、昭和五十九年に日本国有鉄道(国鉄)の高砂線、三木線、北条線が廃線となり、バスや第三セクターに移管された。

昭和五十八年度、五十九年度と広報では二年続いて「健全財政を堅持しながら今日的課題に取り組み」と

県当初予算が説明された。これが兵庫県における一九八〇年代前半の行財政改革の本質であり、この時期の行財政改革は行政改革に力点があった。

県行財政改革大綱―円  
高・構造不況を超えて  
一九八〇年代後半の兵庫県財政は、昭和六十年度から国庫補助金の補助率等の引下げがなされるなか、プラザ合意後の円高・構造不況への対応に追われつつ、展開していく。

国庫補助金の補助率等の引下げは、昭和五十九年七月に臨時行政改革推進審議会が高率の国庫補助金の補助率等の引下げを打ち出したことに端を発し、六十年度の国の予算編成で、一年限りの措置として実施されることとなった。具体的には、地方交付税の特例加算や建設地方債の増発などの地方財政措置を講じたうえで、生活保護等の経常経費関係の補助率を概ね一〇%引き下げる（生活保護費国庫補助負担金は一〇分の八から一〇分の七に、平成元年度から四分の三で恒久化）ほか、公共事業も二分の一を超える補助率は概ね一〇%引き下げることとなった。昭和六十年二月県議会の知事提案説明で、「国の予算編成においてとられた、地方公

### 自治体向け高率補助金 当面、一律カットを

財政審議会  
報告

国庫補助金の補助率等の引下げは、昭和五十九年七月に臨時行政改革推進審議会が高率の国庫補助金の補助率等の引下げを打ち出したことに端を発し、六十年度の国の予算編成で、一年限りの措置として実施されることとなった。具体的には、地方交付税の特例加算や建設地方債の増発などの地方財政措置を講じたうえで、生活保護等の経常経費関係の補助率を概ね一〇%引き下げる（生活保護費国庫補助負担金は一〇分の八から一〇分の七に、平成元年度から四分の三で恒久化）ほか、公共事業も二分の一を超える補助率は概ね一〇%引き下げることとなった。昭和六十年二月県議会の知事提案説明で、「国の予算編成においてとられた、地方公

写真 16 自治体向け高率補助金のカットを報じる新聞（朝日新聞）  
1984年12月19日

共団体に対する負担転嫁の措置は、まことに遺憾であると思われ、なりませんが」と補助率の引下げを批判するなど、全国の地方自治体から反発の声が上がった。しかし、昭和六十年度の一年限りの補助率等の引下げは、公共事業に関しては後述のとおり四回に及ぶ暫定措置で継続され、平成五年度の国の予算編成時に恒久化された。

また、昭和六十年二月県議会の知事提案説明では、県債管理基金の一部取崩しを行い、法人事業税の超過課税を五年間延長し、五十八年三月に策定した「兵庫県産業構造高度化行動計画」の実現による産業構造の高度化を図ることとした。行革大綱の策定方針も示した。昭和六十年四月に第二臨調が求めたとおり、知事を委員長とする兵庫県行財政改革推進委員会を設け、九月二日に三カ年計画で兵庫県行財政改革大綱が策定された。知事は県議会の意向を踏まえながら進めたいと述べ、具体的には、個人給付事業の見直しや県立病院の経営改善、組織や審議会の再編、公社の経営効率化、給与水準の引下げや職員数の縮減、民間委託の推進等をあげている。

昭和六十年九月にプラザ合意がなされると、県内総生産が落ち込みを見せた。県単独土木事業等投資単独事業の充実を図り、円高対策緊急融資も行った。

昭和六十一年十一月、社会党も相乗りして貝原俊民新知事が就任した。円高・構造不況の影響が深刻な地域に対しては、国として特定地域中小企業対策臨時措置法により中小企業対策を講じていたが、貝原知事は就任直後の十一月県議会で、「産業構造調整に対する措置について、もっと、より積極的な対応が必要であるというふうに考えられますので、条例制定を含む総合的な対策について検討をしてまいりたい」と表明した。そして、昭和六十二年二月、造船の相生市、播州織の西脇市、すず鉾山の大屋町（現養父市）等を対象として特定不況地域の振興に関する条例を制定し、雇用安定対策や中小企業対策をはじめ地域活性化対策など、地域の実情に即した総合振興対策を、国、市町との緊密な連携と事業者の協力のもとに推進することとした。昭和六十二年十一月にはバブル景気で回復基調に転じた。

昭和六十二年度は兵庫県行財政改革大綱の最終年度であり、貝原知事は十一月三十日の県議会で事務事業見直しによる節減効果を三年間で二七〇億円であったと答弁した。また、翌昭和六十三年十二月五日の六十二年年度決算特別委員会では、改善合理化の全体の金額として四〇四億一〇〇万円、これを新規事業に振り替えたと説明された。こうして一応の成果を誇ることができた行財政改革であったが、同時に「終わりなき課題」であった。昭和六十三年度以降についても、厳しい行財政環境の中でさらに活力ある創造的な行政を推進していくため、先の四つの視点を引き継ぎつつ「簡素で効率的な行財政の確立」を目指して、「兵庫県行財政改革基本方針」を決定、取り組むべき具体的な課題として「昭和六十三年度行財政改革推進方針」を策定した。

昭和六十二年に政府の臨時行政改革推進審議会（行革審）は第二次行革審に引き継がれていくが、次第に財政再建路線から内需拡大路線に転じていく。たけしたのぼる竹下登内閣は昭和六十三年末に十年越しの課題であった一般消費税導入（税率三％）を決め、翌昭和六十四（平成元）年にかけてふるさと創生事業を行い、地域振興のため一億円を市町村毎に配付した。

## 二 円高不況後の県財政―活況とバブルに翻弄される

平成の始ま 景気の回復を受け、兵庫県でも昭和六十二年年度予算から積極型に移行し、六十三年度は「大り―活況 兵庫づくり」が掲げられる。昭和六十年年度の一年限りの措置としてなされた国庫補助金の補

助率等の引下げは、公共事業については、更なる引下げがなされた上で六十一年度から三年間の暫定措置と



して続けられ（表6）、県債（建設地方債）の増発も余儀なくされるも、六十二年度後半から景気の急回復が実現した。

公共事業において、国庫支出金に代わるNTT株式売却収入を活用した国の無利子貸付金が創設されたため（後年度の償還金に国庫支出金が充当される）、NTT無利子貸付金を一九五億円計上した。県単独投資事業をさらに増やした。産業構造転換の促進が図られ、企業的好調な業績のもと、平成元年度予算では「兵庫新時代の創造」が掲げられる。

平成元年二月県議会の知事提案説明で、法人県民税の超過課税を税率引下げの上で五年間延長する方針が示された。法人県民税（法人税割）の税率を五・八%（改正前六%・標準税率五%）に引き下げるが、超過課税を財源として勤労青年をはじめ広く県民のCSR活動の促進を図るため、各ブロック施設を中心に中核的・先導的な野外CSR施設の整備を行うこととした。国庫補助金の補助率等の引下げの暫定措置は、新たにたばこ税の二五%を地方交付税の原資とするなどの地方一般財源の充実を図りつつ、平成元年度から二年間継続された。平成元年度に消費税の創設を柱とする税制の抜本的な改革が実現された。すなわち、国民の負担感が重い所得税を減税するとともに、国税の物品税、市町村税の電気税、ガス税及び木材取引税の全部と道府県税の娯楽施設利用税の一部を統合して消費税を創設し、新たに道府県税として特別地方消費税が創設された。この税制改正に伴う地方財政措置として消費譲与税を創設するとともに、消費税の地方交付税特別会計への繰入率を二四%とした。

平成元年末に政府の第二次行革審が「国と地方の関係等に関する答申」を出し、改革推進要綱が閣議決定

表6 公共事業等の国庫負担率暫定引下措置の経緯

主な事業	昭和 59	60	61	62～63	平成 元～2	3～5
公共事業						
道路改築（内地）						
一般国道						
（直轄）	3 / 4	2 / 3	2 / 3	6 / 10	6 / 10	2 / 3
	2 / 3	6 / 10	6 / 10	5.5 / 10	5.5 / 10	6 / 10
（補助）	3 / 4	2 / 3	6 / 10	5.75 / 10	5.75 / 10	6 / 10
	2 / 3	6 / 10	5.5 / 10	5.25 / 10	5.25 / 10	5.5 / 10
地方道	2 / 3	6 / 10	5.5 / 10	5.25 / 10	5.25 / 10	5.5 / 10
河川改修（内地）						
一級河川						
（直轄）	3 / 4	2 / 3	2 / 3	6 / 10	6 / 10	2 / 3
	2 / 3	6 / 10	6 / 10	5.5 / 10	5.5 / 10	6 / 10
（補助）	2 / 3	6 / 10	5.5 / 10	5.25 / 10	5.25 / 10	5.5 / 10

〈昭和60年度〉補助率等が1 / 2を超えるものを対象に10%程度の引下げ（1年間の暫定措置）

〈昭和61年度〉補助事業についてのみさらに10%程度の引下げ（3年間の暫定措置）

〈昭和62年度〉61年度の特例措置よりさらに、直轄事業は10%程度、補助事業は5%程度の引下げ（2年間の暫定措置）

〈平成元年度〉62年度の措置を継続（2年間の暫定措置）

〈平成3年度〉61年度の水準まで復元（3年間の暫定措置）

（『地方財政』より引用）

された。平成二年二月県議会の知事提案説明で、法  
 人事業税の税率を標準税率の一・一倍とする超過課  
 税について、一・〇七倍に引き下げた上で五年間延  
 長し、昭和五十八年に策定した「兵庫県産業構造高  
 度化計画」に基づき、本県産業構造の高度化の推進  
 を図ることとした。また、「地域振興基金」「芸術文  
 化センター事業基金」「環境保全基金」の三基金を  
 新たに設置した。

平成二年十一月に貝原知事が再選すると、翌朝に  
 は平成三年度県予算の編成方針が直筆の文書として  
 県庁各部署に配られたという。公共事業主導型では  
 なく、景気中立型の予算編成を心がけたという。公  
 共事業等に係る国庫補助金の補助率の引下げは、昭  
 和六十一年度水準に戻され、平成三年から五年度ま  
 での三年間継続されることになった。しかし、一年  
 前倒しして、平成五年度の国の予算編成時に、関係  
 七大臣の折衝を経て地方財政の影響額について適切

な地方財政措置を講じるものとして、恒久化された。

バブル崩壊―不況下の県単独  
投資事業拡大と県債の増発

平成四年二月の知事提案説明で地方自治の確立と東京一極集中への問題提起が行われた。国の行政改革は地方にも負担を求め、地方分権改革が次の焦点となっていた(表7)。ところがバブル崩壊が日本経済を直撃する。兵庫県では平成二年度に法人関係税が四年ぶりに前年度を下回る。そして平成四年度から阪神・淡路大震災が発生する六年度まで三年連続で県税収入がマイナスを記録した。これは戦後初のことであった。

平成四年の県税収入は、昭和六十二年以来六年ぶりに当初見込額を下回るも、景気対策にも配慮しつつ生活関連社会資本などの整備を図るため、県債は前年度六二・一%の伸びとなっていた。平成四年の「県政一〇大ニュース」では、過去最大規模の九月補正予算が組まれたことが取り上げられた。国の過去最大規模の総合経済対策によるもので、積極的な県単独投資事業の実施、公共用地の先行取得、中小企業対策、公共事業の追加を柱に一一八億円の総合経済対策を実施し、これに伴う九月補正予算額は八〇三億円と過去最高額となった。

翌五年二月県議会の知事提案説明で「バブル経済の崩壊」に言及し、さらに前年比一四%増の県単独投資事業費と積極的な雇用対策など、過去最大規模の景気対策を実施することを表明した。平成五年度は国の経済対策に呼应して、四度にわたる追加の経済対策を実施したが、「こころ豊かな兵庫」をめざし、「生活重視型県政」「福祉先進型県政」「共生志向型県政」の推進を基調において、生活関連資本の整備等県単独の投資事業を積極的に進めるものであった。

第一章 地域主導・分権型システムへの胎動

表7 行財政改革の状況

年度	項目	件数・金額等	
昭和 55	○ 事務事業の見直し	271 件	△ 5,024 百万円
	○ 使用料、手数料の適正化	22	474
	○ 一般行政経費の節減	—	△ 1,971
56	○ 事務事業の見直し	155	△ 7,128
	○ 使用料、手数料の適正化	9	676
	○ 一般行政経費の節減	—	*
57	○ 事務事業の見直し	174	△ 18,557
	○ 使用料、手数料の適正化	23	390
	○ 一般行政経費の節減	—	△ 2,611
58	○ 事務事業の見直し	275	△ 7,751
	○ 一係一事務事業の削減	253	△ 275
	○ 使用料、手数料の適正化	9	436
	○ 一般行政経費の節減	—	△ 2,096
59	○ 事務事業の見直し	387	△ 21,127
	○ 使用料、手数料の適正化	35	233
	○ 一般行政経費の節減	—	△ 3,544
60	○ 事務事業の見直し	130	△ 2,820
	○ 一般行政経費の節減	—	△ 1,635
	○ 使用料、手数料の適正化	9	241
61	○ 事務事業の見直し	132	△ 2,630
	○ 一般行政経費の節減	—	△ 1,354
	○ 使用料、手数料の適正化	9	921
62	○ 事務事業の見直し	143	△ 2,263
	○ 一般行政経費の節減	—	△ 1,969
	○ 使用料、手数料の適正化	51	486
63	○ 事務事業の見直し	90	△ 2,587
	○ 一般行政経費の節減	—	△ 2,259
	○ 使用料、手数料の適正化	22	209
平成 元	○ 事務事業の見直し	144	△ 850
	○ 一般行政経費の節減	—	△ 2,195
	○ 使用料、手数料の適正化	*	352

(注) \*は不明

(兵庫県資料より作成)

しかし、このような財政運営に貝原知事は危惧の念も抱いていた。二月の知事査定終了後の査定室で、「右肩上がりの経済成長が期待できない時代となり、当該年度の財源不足を基金取り崩しと県債発行で凌いでいくという財政運営ではやがて行き詰まる」と述べて、財政課長に「中長期にわたり、健全財政を確保しながら県政を展開していくための財政運営指針」の検討を求めたのであった（『翔べフェニックス』）。  
 こうして、平成五年に新たな中長期的財政運営指針が策定された。法人県民税の超過課税は五年毎の時限

措置として延長を重ね、平成六年九月が第四期の終了予定であった。そこで、平成六年二月の県議会では、里山林を活かした自然活用型野外CSR事業を展開するためにさらに五年間延長した。平成六年五月と九月に但馬空港と関西国際空港がそれぞれ開港する。中長期的財政運営指針はしかし、平成七年一月の阪神・淡路大震災の発生で前提が崩れることになる。

### 第三節 地方分権改革の始動

#### 一 開かれた県政の実現に向けて

行政の簡素化、効 昭和五十（一九七五）年の財政危機を乗り越えて以降も、県では引き続き行財政改革が率化に向けた取組 進められていった。まず、昭和五十四年には、兵庫県地方行政組織等調査会（会長・橋本徹関西学院大学教授）が設置され、県民に対する的確な行政サービスの提供と効果的な行政執行を行うのに適当な県の地方機関のあり方について調査・審議が行われた。そして、同調査会が出した答申に基づいて、五十五年度に組織改正が行われ、それまで地方機関によって所管区域が不統一であったのを県民局の所管区域と整合させ、地域における行政の総合性、一体性を確保することが目指された。

昭和五十六年には、鈴木善幸内閣によって第二次臨時行政調査会（第二臨調）が設置され、国レベルで行財政改革の動きが進められることになった。