

茨城県波崎町における町財政および 公共施設立地の変化

山下 潤

I はじめに

一般に、地表面の土地利用およびその変容のメカニズムを解明することは、地理学における一つの課題である。土地利用は絶え間なく人的営力の作用を受け改変されていく。土地利用を改変する営力として、地理学は今日まで諸々の社会的・経済的・文化的要素を取り上げてきた。さらに、土地利用の変化を解明する際、従来研究されてきた様々な営力に加え、Boseler (1974)は公共投資にも注目する必要があると述べている。山下 (1984)は北海道において農業公共投資がいかなる地域の変化を及ぼしているか、および酪農振興と牧草地造成との関係を検討している。またTakahashi and Ida (1987)は都道府県の財政を分析し、都市部と農村部との間で資本の地域的循環が存在し、それが日本における金融の地域構造を決定づけていると指摘している¹⁾。しかし、国家・地方公共団体およびそれらの外郭団体の及ぼす作用により、土地利用がどう変化したかについては従来あまり分析されてこなかった。そこで、本研究の目的は公共的な資本の投下により、土地利用に含まれる公共施設の立地がいかに変化したかを明らかにする点にある。

本研究の対象地域は波崎町である。ただし、土地利用については波崎地区に限り調査を行った²⁾。波崎町は茨城県の最東南端に位置する。鹿島町、神栖町、波崎町には1960年代後半より鹿島臨海工業地帯が建設された。このことから、茨城大学地域総合研究所 (1974) が当地域について総合的な

研究を行っており、このなかには財政学の側面から分析した研究もみられる³⁾。こうしたことから、本研究では主として公共施設の立地・分布に焦点をあてて論を展開していく。

II 波崎町の財政構造の変化

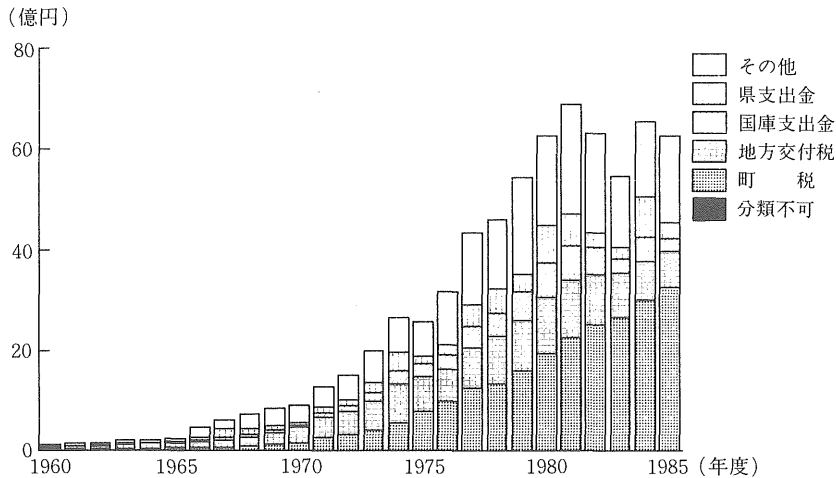
ここで、公共施設の立地をみていく前に、それらを生み出している波崎町財政の歳入・歳出構造を概観する⁴⁾。

II-1 歳入の変化

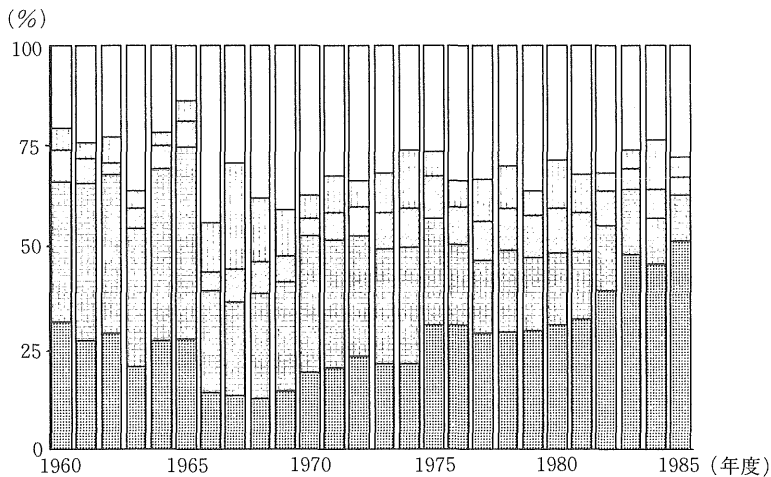
まず、自治体の財源には種々あるが、地方税・各種手数料といった自主財源と地方交付税・国庫支出金・県支出金等の国・県から得られる依存財源とに区分するのが重要である。それゆえ、以下では市町村における自主財源の基幹となっている町税と、依存財源である地方交付税・国庫支出金・県支出金との歳入に占める割合についてみる。

第1図は波崎町の歳入に占める自主財源・依存財源の割合と、その変化を1960年度から1985年度までの間について示したものである。第1図-aをみてもわかるように、歳入全体は1960年度以降1981年度まで、指数関数的な伸びを示してきたが、1981年度以降頭打ち傾向にある。

自主財源のうち町税は、1965年度以降着実な伸びを示している。この点は第1図-bで示した構成比の図をみれば、より明らかである。すなわち、1966年度から1969年度にかけ町税の歳入に占める割合は15%未満であったが、1970年代前期以降、その割合は1975年度で約30%、1985年度で約50%



a) 金額



b) 比率

図1 波崎町における歳入の変化
(波崎町役場の資料による)

を占めるに至っている。さらに、固定資産税の町税に占める割合は1965年度32%, 1970年度31%, 1975年度41%, 1980年度48%, 1985年度44%である。このことは、鹿島開発の一貫である波崎工業団地に、1975年度以降多くの工場が進出したことと関係している。

これに対し、依存財源である地方交付税・国庫支出金・県支出金の三収入は、その絶対値をとった場合1981年度まで漸増傾向にあるが、1982年度から漸減へと転じている。したがって、1981年度

以降に出現した歳入額全体の頭打ちないし減少は依存財源の縮小に起因する。そして、依存財源の縮小は国庫支出金と県支出金の減少に大きく係わっている⁵⁾。ところで、地方債の発行額は1960年度950万円、1965年度610万円、1970年度1億4520万円、1975年度3億220万円、1980年度9億7040万円、1985年度4億7100万円であり、1981年度以降は地方債の発行が減少していることから、国庫支出金や県支出金を減少させたと考えられる。その結果、依存財源は1966年度当時歳入の約50%を占

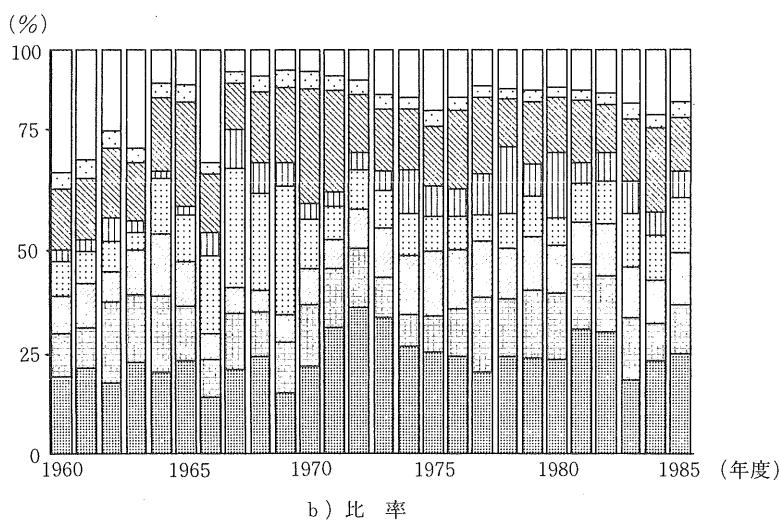
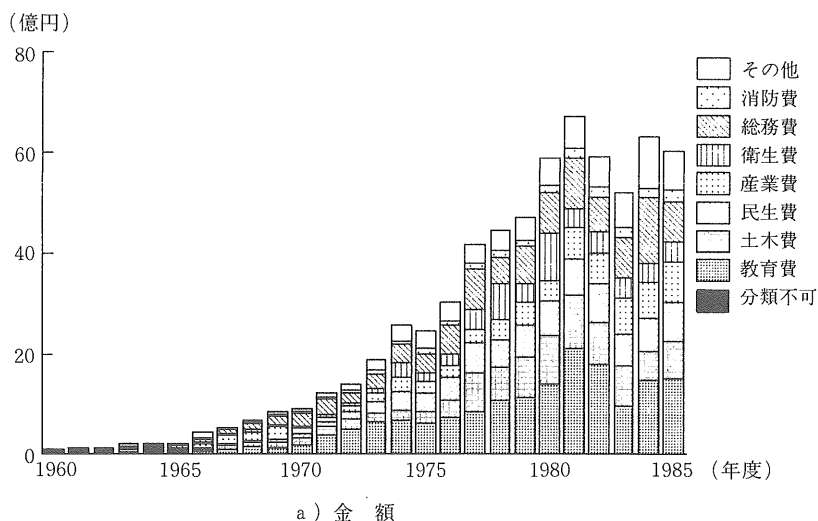


図2 波崎町における目的別にみた歳出の変化
（波崎町役場の資料による）

めていたが、1975年度に約30%となり、ほぼ町税と同率を占め、1985年度には20%弱となり、この20年間で依存財源主・自主財源従から自主財源主・依存財源従へと歳入構造を転換した。また、波崎町の財政力指数は1970年度0.27、1975年度0.50、1980年度0.58、1985年度0.77であり、1985年度における茨城県内市町村の平均値0.52よりいくぶん高い。

II-2 目的別にみた歳出の変化

次に、町税・地方交付税・国庫支出金等として入ってきた財源が歳出という形でいかに使用されているかをみる。ここでは歳出をみる二つの視点を設けた。一つは教育費・土木費といった目的別の分類を用い歳出をみる視点であり、もう一つは人件費・事業費といった性質別の分類を用い歳出を分析する視点である。前者は自治体の政策がどの行政分野に重点を置いているかを知る目安とな

り、後者は、例えば人件費による雇用機会の増大、事業費による社会資本の拡大といった、自治体内における歳出の機能を示す指標となる。まず、目的別にみた歳出の構成についてみる。目的別の分類項目として、教育費・土木費・民生費・産業費・衛生費・総務費・消防費の7項目を用い以下検討を加える⁶⁾。

第2図は波崎町における目的別の歳出とその変化を示したものである。第2図-aよりわかるように歳出額は、第1図-aに示した歳入と同様に年々増加してきた。このうち、教育費・土木費・民生費・産業費の4経費により占められる割合が大きい。その点は第2図-bによって、さらに明らかとなる。これら4経費の合計は60%前後の値を維持し、時として70%を越えている。

各々の経費についてみると数年間の例外はあるが、ほぼ教育費が首位を占めている。教育費は平均して約30%を占め、古くから学校教育の経費が大きかった点がよくわかる。ただし、その値は20-40%という幅を持つ。次に大きな割合を示すのは土木費であり、平均して12%の割合を占める。つまり、道路・橋梁・住宅といったインフラストラクチャーへの投資が教育に次いで重視されているといえる。また、全年を通じほぼ一定の割合を占めていることも特徴的である。第3には民生費があり、平均して約10%を占めているが、1970年度以降漸増傾向にある。その要因は、1970年度以降高齢者が急増したことで、国民年金・老人福祉施設等に投じられる経費が増大している点に起因していると考えられる。したがって、民生費の漸増傾向は今後も持続されると容易に想像できる。最後に産業費であるが、その変動は激しく、通常、民生費に次いで第4位の位置を占めているが、1966年から1969年度の期間において全歳出額に占める割合が大きく、首位を占める経費となった。これは、この期間農業基盤整備費や漁港施設整備事業といった産業基盤整備を実施したことによる。さらに、1983年度以降波崎新港の建設のため産業費は微増傾向にある⁷⁾。

以上のことから、目的別に歳出をみた場合、波

崎町における政策の重点は教育・土木・民生・産業の振興・整備にあるといえる。そのうち、土木費・民生費は全年度を通じほぼ一定の割合を占めているが、近年民生費が漸増傾向にある。教育費・産業費は、時期によって変動が激しいという点が明らかとなった。

II-3 性質別にみた歳出の変化

次いで、性質別の分類を用いて歳出をみていくが、本研究が地方財政を通じ公共施設がどのように立地・分布しているかを問題としているため、本稿では性質別分類項目のうち事業費に限って検討を加える。事業費は住宅・道路橋梁・小中学校などの整備に充てられる経費を指す。

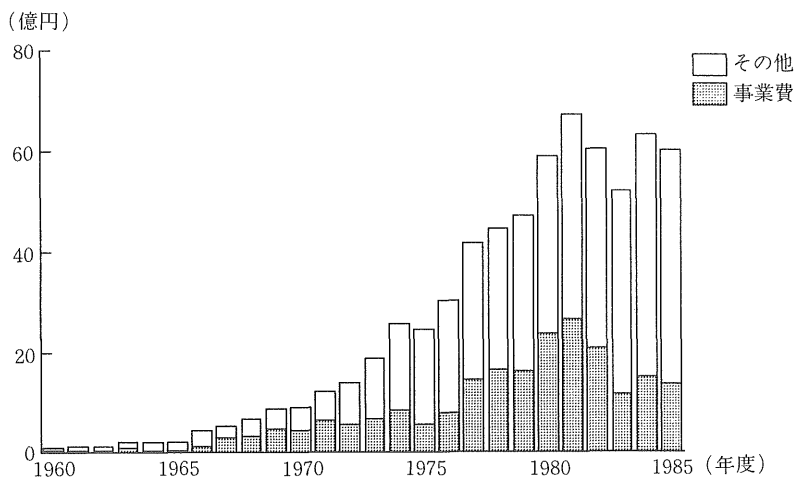
波崎町における性質別の歳出とその変化を示したものが第3図である。歳出額を示した第3図-aから判読されるように、事業費は全歳出額と類似した傾向をたどり、指数関数的な増加、1982年度以降急減している。

しかも、第3図-bをみると、事業費の比率では1966年度から1971年度までの間をピークとして以降漸減傾向にあることがわかる。すなわち、1966年度から1971年度の間は約60%を占めていた事業費の割合が1985年度時点では約25%程度になっている。

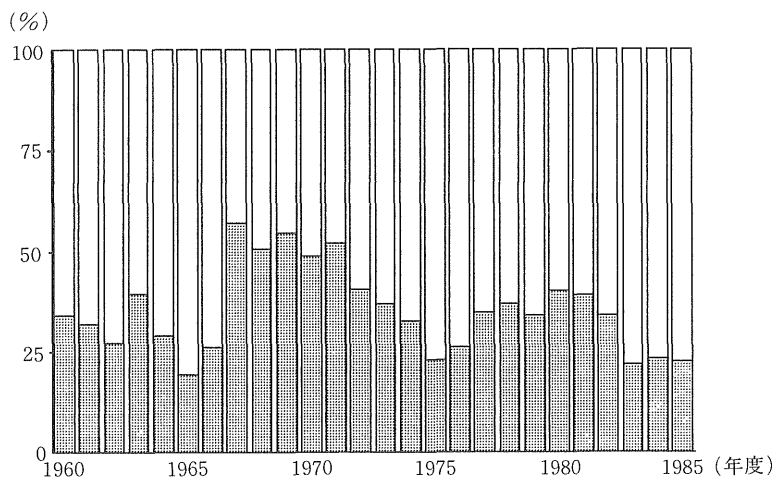
このような現象は以下のように説明できる。つまり、1967年度から1971年度までの期間は鹿島臨海工業地帯の造成事業および関連事業が実施され、事業費が多く計上された。そのため、全歳出額に占める事業費の割合が大きくなった。他方、歳出総額に占める地方債償還金の割合は1960年度4%、1965年度4%、1970年度3%、1975年度13%、1980年度7%、1985年度10%であり、1975年度以降増加したことから事業費は削減されたと考えられる。

II-4 主な事業費の変化

最後に、公共施設の立地を促す事業費がどのような目的で使用されているかをみる。その際、全事業費に占める教育費・土木費という目的別の分



a) 金 額

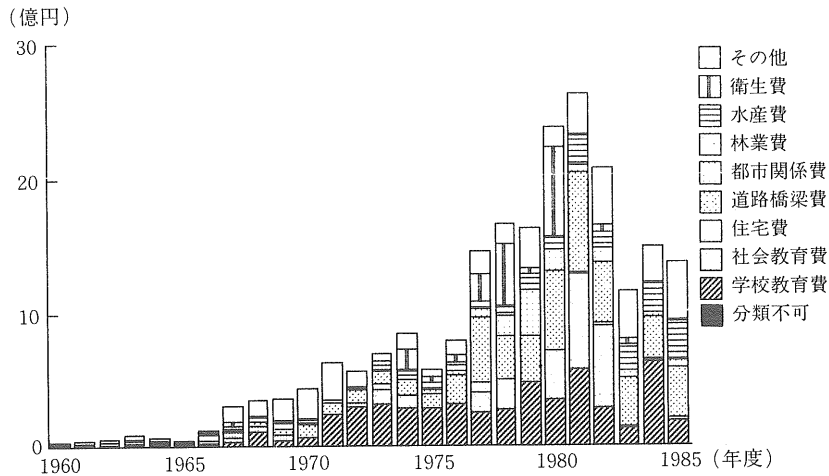


b) 比 率

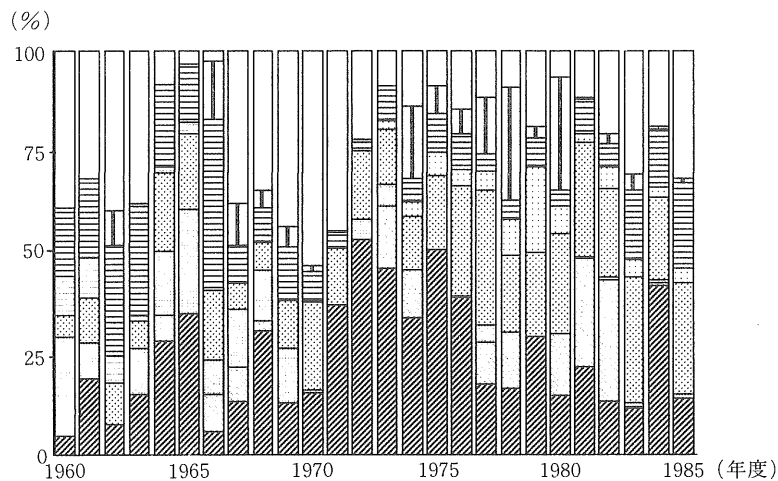
図3 波崎町における性質別にみた歳出の変化
(波崎町役場の資料による)

類を用いて検討を加える。ここで用いられる目的別分類の指標は、学校教育費・社会教育費・住宅費・道路橋梁費・都市関係費・林業費・水産費・衛生費の8項目である。ただし、主たる事業費とは事業費100万円以上の経費の合計値を指す。このような理由から、第3図-aにおける事業費の値と第4図-aの値とは必ずしも一致しない⁸⁾。第4図-aをみてもわかるように、第1図-a、第2図-a、第3図-aと同様、1981年度まで急激に増

加しそれ以降は減少傾向にある。また、第1位を教育費（特に、学校教育費）が占め、第2番目に土木費（特に、道路橋梁費）があることから、II-2でみられたように事業費においても、政策の中心に教育・土木が置かれている。このような傾向は図4-bでみると、より明確となり、II-2において目的別分類による歳出の順位は、割合が大きい順に教育費・土木費・産業費であり、図4-bにおいても同じである。次いで、各々の経費に



a) 金額



b) 比率

図4 波崎町における主な事業費の変化
(波崎町役場の資料による)

ついてみるならば、以下のようになる。

第1位を占める教育費については、学校教育費が1971年度から1976年度をピークとして減少傾向にある。1971年度から1976年度までの間に波崎町北部の若松地区を中心として小・中学校が2校、および波崎町全域にわたり幼稚園が4園建設されたことにより、学校教育費の増加を説明できる。これは、鹿島開発に伴う人口増加により、小・中学校および幼稚園を増設する必要が生じたと考えられる。1976年度以降は波崎町で小・中学校および

幼稚園の増加は各々2校・2園にすぎない。社会教育費は1975年度以降1982年度まで増加してきた。これは他の自治体同様、体育館や運動公園等の社会教育施設を整備していく政策へ転換されたと考えられる。

次に、土木費をみるならば、1969年度まで住宅費の支出が比較的高いが、全年度を通じ道路橋梁費がほぼ一定の割合を占め、道路橋梁の整備・補修という項目が今日まで土木事業費の中で重視されていることがわかる⁹⁾。さらに、1968年施行の

新都市計画法に伴い1973年度より都市公園といった都市施設に対し都市関係費が事業費の中にみられるようになった。

最後に、産業費に関しては林業費が1965年度以降消滅している。波崎町の太平洋岸が広大な砂丘地帯であることから、1964年度以前は砂防林を造るため林業費が多く必要とされたが、1965年度までにはほぼ砂防林が完成することにより、それ以降林業費は計上されていない。水産費は1966年度まで利根川沿いにある波崎港の整備（主に浚渫・補修）に充てられたため、全事業費に占める割合は大きかった。1966年度以降水産費は徐々に縮小されてきたが、1981年度以後波崎新港建設に伴い増額されている。

以上のことから、1975年度以前まで事業費は主に学校教育施設・住宅・砂防林・波崎港の整備に充てられ、それ以降は社会教育施設・都市公園・新漁港といった施設の充実・整備のため費やされている。

III 公共施設立地の変化

本章において公共施設の立地とその変化について述べるが、1968年現行の都市計画法が施行されたことから、それ以前には都市関係費が項目として挙げられず、都市関係施設の立地もみられない。このことから、1969年を境として、その前後10年間の公共施設の立地・分布の変化を追うことにする。したがって、1969年、1979年、1987年各年の施設分布を比較し検討を加える。さらに、比較される施設はII-4で用いた8項目との対応を考慮し、学校教育関係施設・社会教育関係施設・住宅関係施設・都市関係施設・民生関係施設・水産関係施設・衛生関係施設の7種類についてみることにする¹⁰⁾。

III-1 1960年-1969年

第5図は波崎地区における1969年、1979年、1987年各年における公共施設の立地・分布を示したものである¹¹⁾。第5図-aからも判読されるように、1960年から1969年までの期間に設置された公共施設

はわずかである。

教育施設に関して、1969年度に立地している施設は学校教育関係施設に限られる。これは、1975年以前まで教育費の大部分が学校教育費に投じられていた点と一致する。次に土木関係施設をみるならば、道路・橋梁を除く土木関係施設のうち住宅のみがこの時期に現われている。この点もII-4で明らかとなった1969年度時点まで土木費に占める住宅費の割合が比較的高いことと一致する。住宅は主として波崎地区東端の豊ヶ浜地区に集中している。この地区は公用地（主に砂防林）であったことから容易に公共住宅へ転換が可能であった。最後に、民生関係施設としては三つの施設が存在する。一つは公民館であり、他の二つは保育所である。

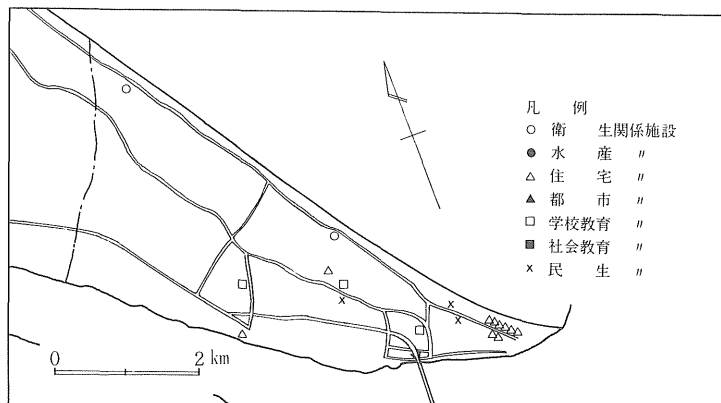
以上のように、1969年までは小中学校といった教育関係施設、公営住宅といった住宅関係施設が主に建設されている。これは2章で認められた事項、すなわち1975年度前後まで住宅や学校教育に充てられる事業費が主であったことと一致する。

III-2 1970年-1979年

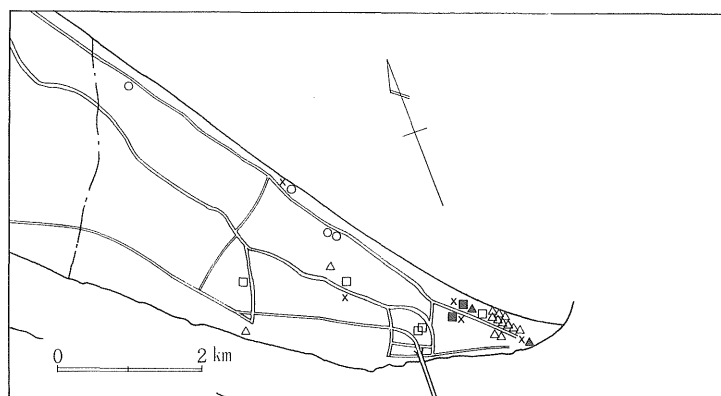
第5図-bからわかるように、1970年から1979年までに建設された施設の分布とそれ以前の分布を比較した場合比較的变化が少ない。このことは、各々の施設についてみた場合より明確となる。

まず、教育関係施設に関しては学校教育関係施設（幼稚園）が1カ所の増加にとどまり、他方社会教育関係施設（町営プール他）が2カ所増設された。このことはII-4で記した1975年度以降教育関係費が縮小されたが、社会教育費は増加していたことと一致する。次いで、土木関係施設についても、豊ヶ浜地区に住宅および都市公園が若干増加したにすぎない。

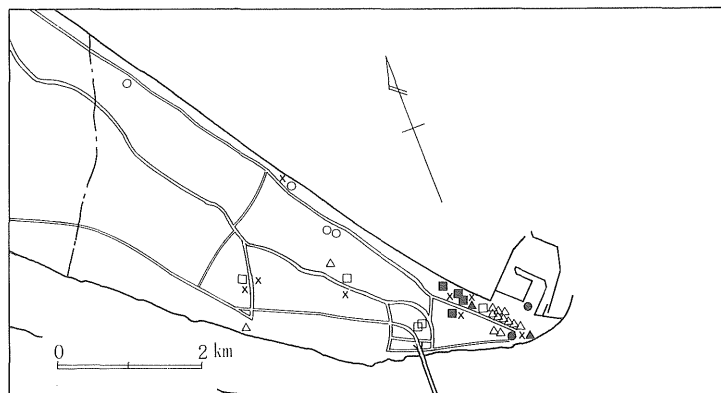
この期間に教育関係施設の増加が少なかった原因として次のことが考えられる。III-1で述べたように、1960年から1969年までに学校教育関係施設の整備が集中して行われ、また1970年度以降児童・生徒数が停滞したとことと相まって、新規の学校建設が差し控えられたためである。その結果、



a) 1969年



b) 1979年



c) 1987年

図5 波崎町における公共施設立地の変化
(波崎町役場の資料による)

1970年から1979年までの期間は事業費急減期となった。

III－3 1980年以降

最後に、1980年以降今日に至る期間について公共施設の立地・分布を示したのが第5図－cである。増加した施設の数はずかである。しかし、比較的大規模な施設すなわち巨額な事業費を投じられた施設がいくつかみられる。その点を諸施設を追って詳細にみていく。

教育関係で増加した施設は、社会教育関係施設の総合体育館とグリーンスポーツセンターである。総合体育館は床面積3418㎡の大規模なもので、1983年豊ヶ浜地区に建設された。同時期に、グリーンスポーツセンターも総合体育館に隣接して建設されている。次に、民生関係施設では、波崎町における保険・衛生行政の中心的存在となっている保険センターが設置されている。同センターも総合体育館同様大規模施設といえる。最後に、当期間内に建設された最大の施設である波崎新港が建設され、1985年に第3種漁港として開港した。

このように、当期間においては公共施設数の増加が少ないが、大規模な施設が新設されている。公共施設建設に関する事業費が増加した理由の一つとして、1980年までに歳出に占める地方債の割合が低下することで、新規事業に対し地方債発行の余裕が生じたことが挙げられる。さらに、1980年以前まで学校教育施設・住宅の整備が主であったのに対し、当期間において学校教育施設・住宅以外の公共施設が建設されている。このように、多

種多様かつ大規模な公共施設が建設されるに至った一つの理由は、学校関係施設の建設・整備が一段落するとともに、公共施設に関して多様な需要が生じてきたからである。

IV むすび

これまで、波崎町の歳入・歳出構造を概観した上で、事業費およびそれらが投じられることにより建設された公共施設の立地・分布について検討してきた。その結果、以下の点が明らかな数関数的な伸びを示したが、1982年度以降頭打ち傾向にある。第2に、鹿島開発の影響により、歳入に占める自主財源の割合が増大している。第3に、歳出の項目別細目では教育費・土木費・民生費・産業費が大きな割合を占めている。第4に、歳出の性質別細目のうち事業費は1960年度から1981年度まで増加しているが、1982年度以降減少傾向にある。第5に、事業費は1960年度から1975年度では学校教育・住宅に投じられ、1976年度以降社会教育・新港へ投資されている。第6に、それらの事業費により1965年度以降学校教育関係施設・公営住宅を中心とする整備が計られ、前記の施設がある程度充実した1975年度以降は社会教育関係施設・都市関係施設・水産関係施設など様々な施設が建設されている。このように波崎町は財政を通して公共施設を充実させてきている。つまり、個人や企業だけでなく、公共機関も公共施設という形で地表面を改変している。

最後に、本稿作成にあたり、筑波大学地球科学系の高橋伸夫助教授、三重大学教育学部の宮崎清助教授には、終始御指導を賜りました。また、波崎町役場企画財政課の花田三男氏には多大な御協力を賜りました。記して厚く御礼申し上げます。

〔注および参考文献〕

- 1) Boesler, K. (1974): Geography and capital. *Geoforum*, **19**, 3-8.
山下克彦 (1984): 北海道における農業公共投資の地域的配分について. 北海道地理, **58**, 1-8.
Takahashi, N. and Ida, Y. (1987): Regional characteristics of local government finance in Japan. *Annul Report of the Institute of Geoscience*, **13**, 30-36.
- 2) 波崎地区とは、町村合併以前の旧波崎町を指す。
- 3) 茨城大学地域総合研究所 (1974): 『鹿島開発』古今書院, 244-266.
- 4) 資料としては、波崎町企画財政課: 『一般会計特別会計歳入歳出決算説明書(昭和35年度-昭和60年度)』を使用した。
- 5) 歳入に占める地方債の割合は1960年度0.07, 1965年度0.03, 1970年度0.16, 1975年度0.12, 1980年度0.16, 1985年度0.08を示し, 1980年度以降減少に転じている。
- 6) 教育費とは、幼稚園・小・中学校で費やされる各種経費を指す学校教育費, 公民館等を通じ用いられる社会教育費などにより構成される諸経費をいう。
土木費は、住宅・道路橋梁・都市公園等の建設・維持管理などのために用いられる費用をいう。
民生費は、児童・老人福祉等施設の整備, 年金事業, 保育所の設置などにかかる経費の総称である。
産業費は、土地改良・農業改良事業・砂防林設置等に用いられる農林業費, 漁港の整備や管理・水産振興等に用いられる水産業費, 商工業経営体の育成・観光施設の整備等に用いられる商工費の3経費から成る。
衛生費は、予防接種・町民の健康管理・ゴミ・し尿処理などにかかる経費を指す。
総務費は、広報・各種統計・選挙等にかかる費用をいう。
消防費は、消防施設の整備・管理に充される経費のことである。
- 7) 波崎新港については、本報告書 篠原秀一: 茨城県波崎町における漁業の発達・参照。
- 8) 目的別歳出において、第3番目の割合を占める民生費に関しては、事業費が少ないため、その他の項目に入れた。また、産業費中の農業費, 商工費についても同じである。
- 9) 町営住宅の詳細に関しては、本報告書 尾藤章雄・河野敬一・平篤志: 茨城県波崎町における居住地域の変容, 参照。
- 10) 土木関係施設のうち、道路・橋梁に関しては作図の関係上省略した。
- 11) 第5図の凡例は各年ごとに建設された施設を示し, 施設数を表していない。例えば, 1970年から1979年の間に豊ヶ浜地区に住宅関係施設が3個増えているが, 住宅は48戸新設されている。



写真1 1969年に建設された公営住宅
海老台地区に建設された木造瓦ぶきで平屋の公営住宅である。
初期に造られた公営住宅に属し、この形式の住宅は、波崎地区
に3か所計30戸現存する。(1987年10月撮影)

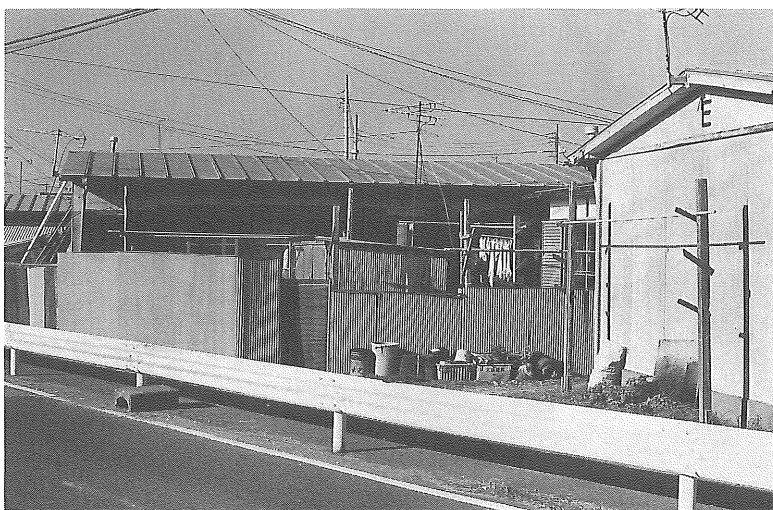


写真2 1973年から1975年の間に建設された公営住宅
豊ヶ浜地区に建造され公営住宅のうち、写真1の住宅よりも後
に建設されたものである。屋根はトタンぶき、木造もしくはプ
レハブ家屋となっている。



写真3 保育所

民生関係施設のうち1970年豊ヶ浜地区に設置された保育所である。当施設は他の民生関係施設より早期に設置された。背後、写真2でみた住宅より後期に建造された鉄筋コンクリート造りの公営住宅がみえる。(1987年10月撮影)

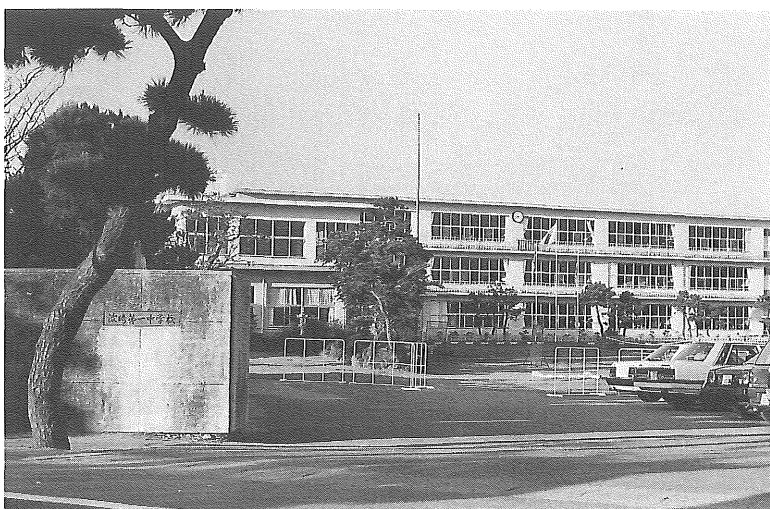


写真4 中学校

1954年海老台地区に設置された波崎地区内に存在する唯一の中学校である。現在は鉄筋コンクリート造りになっている。(1987年10月撮影)



写真5 豊ヶ浜運動公園とその他の公共施設
1976年豊ヶ浜地区に造られた運動公園である。左手後方に町営
プール・総合体育館といった社会教育施設が集中している。
(1987年10月撮影)



写真6 保健センター
民生関係施設のうち近年設置された保健センターであり、1980
年別所地区に設置された。現在波崎町における保健・衛生行政
の中心的存在である。(1987年10月撮影)

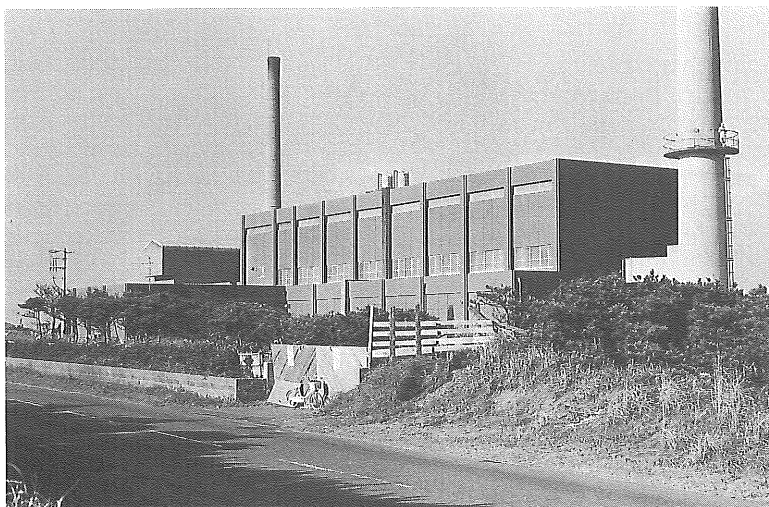


写真7 塵芥焼却場

1970年港新田に建設された大規模な施設であり，衛生関係施設の一つである塵芥焼却場である。（1987年10月撮影）



写真8 波止場と渡船

教育・土木・民生・衛生関係施設以外の施設として，本写真に示した波止場や町役場など数多くの公共施設が存在する。この波止場は利根川沿いの東仲島地区に1958年に設置され，渡船により対岸の銚子市と結ばれている。（1987年10月撮影）