

地方財政危機の構造的特質と税財政改革

山崎 丈夫

もくじ

- 1 地方財政危機の現段階
 - (1) 国と地方を通ずる財政危機の深化
 - (2) 地方財政危機の構造的要因
 - 1) 不況の影響を受けやすい府県財政
 - 2) 国の景気対策と公共事業の拡大
- 2 行政投資の動向と目指すべき方向性
- 3 地方財政危機の構造的特徴——愛知県を事例にして
 - (1) 歳入の特徴
 - 1) 県税収入の落ち込み
 - 2) 法人事業税収入の不振
 - 3) 公共事業拡大による県債の増加
 - (2) 歳出の特徴
 - 1) 歳出削減と投資的経費確保との関係
 - 2) 義務的経費の低下と経常収支比率の上昇
- 4 愛知県財政と財政再建団体移行の問題
- 5 地方財政再建の方向
 - (1) 行政合理化と地方財政再建との関係
 - (2) 地方財政の構造的改革方策
 - (3) 国と地方の税財政関係の改革
 - 1) 税源配分と地域間財政調整の矛盾の是正
 - 2) 地方分権型財政確立への課題

キーワード

- (1) 赤字財政 (Unbalanced Finance)

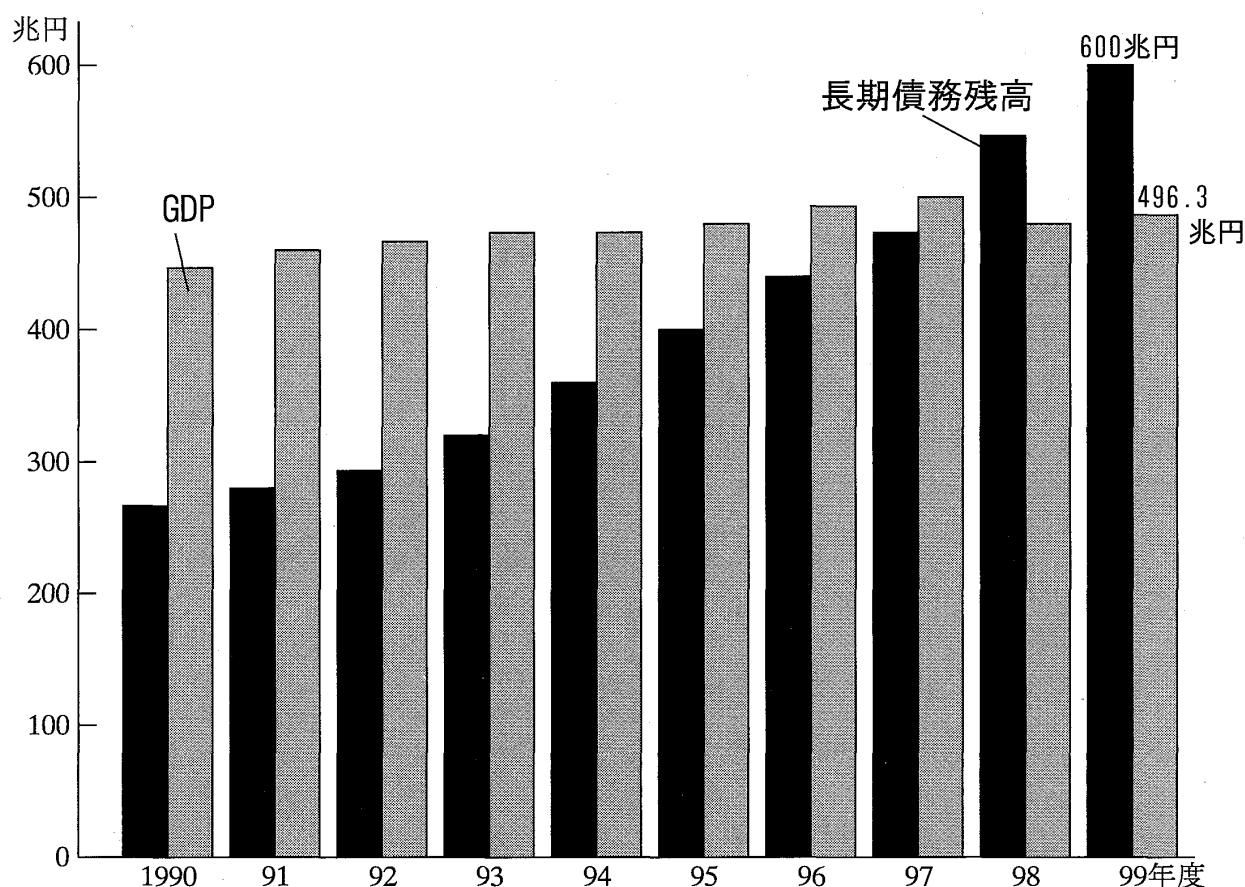
- (2) 公共事業 (Public Enterprise)
- (3) 地方税 (Local Taxes)
- (4) 地方交付税 (Local Grant Taxes)
- (5) 地方債 (Local Debts)

1 地方財政危機の現段階

(1) 国と地方を通ずる財政危機の深化

1999 (平成 11) 年度の地方財政計画では、全自治体の財政規模は 88 兆円である。しかし、このうち地方税・地方交付税などの一般財源は大幅に不足しており、約 13 兆円 (恒久的減税による減収額 2 兆 6000 億円, 通常収支の不足額 10 兆 3700 億円) にのぼる。そこで、これらの財源不足を補填するための地方債 (借金) が大幅に増加し、1999 年度末の地方債残高は 176 兆円になり、GDP (国内総生産) の 35.4 % にも達する。この結果、国と地方財政をあわせた政府長期債務残高は、1999 年度末で約 600 兆円にのぼり、GDP の実に 120 % (資料 1 参照) に達するという異常な「借金大国」になった。

資料 1 国・地方の長期債務、GDP の推移



大蔵省がまとめた98年度までの国税（一般会計）の税収決算額と99年度税収予算（当初予算）によると、90年代に入って税収が年々減少して、99年度は90（平成2）年度と比べて、約13兆円も減少するという事態になっている。これは、主に不況のもとでの法人税の減収に加え、あいついで実施された法人税率の引き下げ⁽¹⁾による。このため、法人税の減収は、99年度には90年度と比べて約8兆円減少、税収全体の減収額の約60%を占めている。この結果、98年度では消費税収（約12兆6200億円）が法人税収（約11兆4200億円）を上回った。そこで、法人税収の減少などで不足する財源を国債に頼る結果、一般会計歳入に占める国債依存度は43%に上昇し、政府長期債務の膨大な増加となっている。これらのことを2000年度の概算要求でみると、国債の利払いや元本償還にあてる借金返済のための国債費は、約20兆3700億円に達している。国家財政は、年間の税収見込み額が約47兆円であるから、その約50%弱が借金返済のために費消されるという状態に陥っている。

ところで、現在の地方財政危機は、戦後第3回目の大規模な財政危機に数えられる。第1回目の財政危機は、1950年代（1953～55年度）であり、日本の超インフレーション対策や経済自立策としてとられたドッジライン後の超緊縮財政下で生じた。財政危機が最も深まった1954（昭和29）年度には、46都道府県中34団体、5881市町村中2247団体が赤字決算となった。第2回目の地方財政危機は、1970年代（1975年度以降）から80年代前半にかけてである。1973年のオイルショックを契機とする不況による財政危機は、大幅な税収減をもたらし、1975年度には、47都道府県中27団体、3257市町村中216団体が赤字団体になった。そして、これ以後、日本経済は長期低成長局面に入ることになった。これらの財政危機は、第1回目は農村財政の危機、第2回目は都市財政の危機といてよい性格・特徴をもっていた。第1回目の財政危機は、以後の日本経済の高度成長により、第2回目は以後の輸出拡大策による経済の好転により解消されていった。

今回の第3回目の地方財政危機は、これまでの構造的な不況に加え、1991年以降のバブル経済の崩壊が重なった複合的危機であり、農村部、都市部ともバブル経済のもとで過大な公共事業を膨張させてきた自治体を中心に深刻さを深めている。今回の地方財政危機は、戦後最大の長期不況が継続するもとで、経済好転の材料もなく、出口が見えず最も深刻である。こうして、1998年秋、東京都、大阪府、神奈川県、愛知県などの大都市圏自治体を中心に、あいついで「財政非常事態宣言」を出すにいたっている。

1990年代の地方財政危機の状況は、地方債の増発（累積債務の拡大）により、表面的に赤字が湖塗されてきた結果、これまで赤字団体は少なかった。1996（平成8）年度の決算でみると、47都道府県の全部が標準財政規模に対する実質収支額の割合である実質収支比率では黒字決算であり、3232市町村でも14団体が赤字団体にすぎない。しかし、1998年度になると、税収落ち込みが急激にすすみ、かつ、起債枠が限度に近づくにつれて、大都市圏自治体がつぎつぎと赤字決算に転落することになった。

(2) 地方財政危機の構造的要因

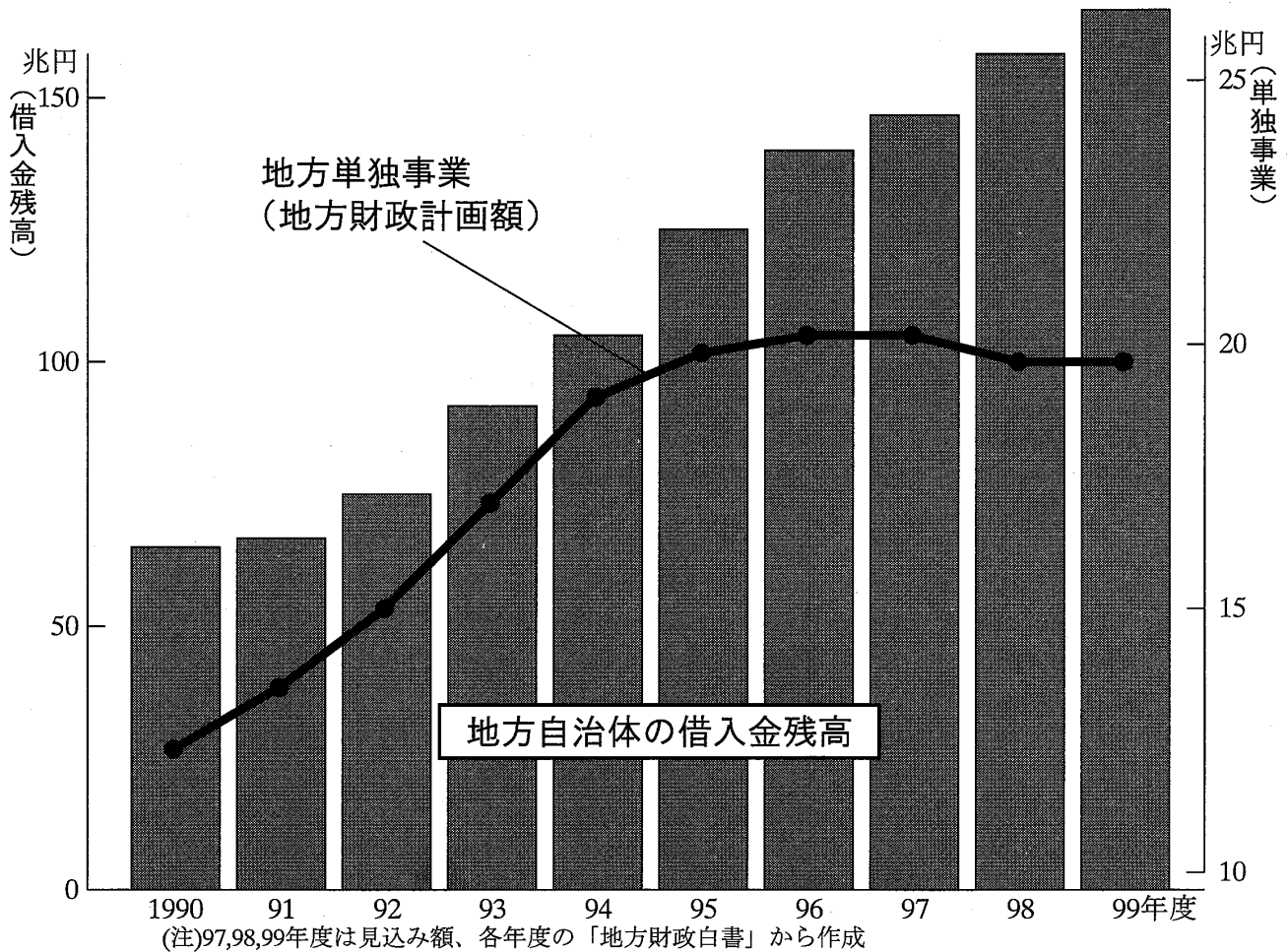
1) 不況の影響を受けやすい府県財政

今回の財政危機の第1の要因は、バブル崩壊後の景気低迷による税収の急激な落ち込みにある。とくに、府県では法人二税（法人事業税・法人県民税）の落ち込みが激しい。大都市が存在する府県は、大法人企業が集中するため不況の影響を受けやすく、企業の業績不振が税収減に直結しやすい構造になっている。これに対して、市町村は、このところの減収のなかで、固定資産税が安定的財源として相対的にウエイトを高めている。したがって、府県財政は、長期不況のもとで、税財源の根本的な再配分が行われなにかぎり財政再建は不可能な状態になっている。さらに、後述するように、大都市圏は国税に傾斜する税源配分構造になっており、課税基盤を含めて税収構造の脆弱性が現れている。

2) 国の景気対策と公共事業の拡大

地方財政危機の要因の第2は、地方自治体の税収の著しい落ち込みにもかかわらず、国の景気対策とのかかわりで公共事業を拡大した結果もたらされたものであると見てよい。国

資料2 地方単独事業と地方自治体の借入金残高の推移



家財政は、先にみたように、バブル経済の崩壊のもとで、いっその債務累積を続けている。今回の地方財政危機は、国家財政危機との同時進行であるが、むしろ、国家財政の危機が地方自治体に転嫁されたものといえよう。この点について遠藤宏一は、「国に管理された財政『危機』、あるいは国家財政危機の地方への『債務振り替え』による緩和施策」であるというように、国の誘導施策の結果であるとする。さらに、地方財政危機の程度は、安易に国の方針に乗って起債を財源に地方単独建設事業で建設投資を拡大してきた自治体とそうでない自治体との危機の違いに大きな格差があることを指摘している。⁽²⁾ 国は、地方債と地方交付税を組み合わせた財政措置をとることにより、景気対策のための国家財政の肩代わりとして自治体に単独事業の拡大を促した。このことが、自治体の地方債を膨張させ、財政危機を拡大する強い要因となった（資料2参照）。

このような公共事業拡大は、日米の公共投資 630 兆円計画、公共事業の長期計画（資料3参照）にみるように、今後長期に継続されることになる。これらの大規模公共事業は、経済企画庁等の指摘⁽³⁾にみられる乗数効果（公共事業の地域経済への波及効果）の低さともあいまって、抜本的見直しが必要である。⁽⁴⁾

資料3 長期計画一覧

計 画 名	計画期間(年度)	計画規模(単位:億円)
都市公園等整備七カ年計画(第6次)	96～2002	72,000
下水道整備七カ年計画(第8次)	96～2002	237,000
廃棄物処理施設整備計画(第8次)	96～2002	50,500
海岸事業七カ年計画(第6次)	96～2002	17,700
港湾整備七カ年計画(第9次)	96～2002	74,900
空港整備七カ年計画(第7次)	96～2002	36,000
特定交通安全施設等整備事業七カ年計画(第6次)	96～2002	26,900
第七期住宅建設五カ年計画	96～2000	(730万戸)
漁港整備計画(第9次)	94～2001	30,000
沿岸漁場整備開発計画(第4次)	94～2001	6,000
道路整備五カ年計画(第12次)	98～2002	780,000
急傾斜地崩壊対策事業五カ年計画(第4次)	98～2002	11,900
土地改良長期計画(第4次)	93～2006	410,000
治山事業七カ年計画(第9次)	97～2003	37,700
治水事業七カ年計画(第9次)	97～2003	240,000
森林整備事業計画(第2次)	97～2003	53,800

2 行政投資の動向と目指すべき方向性

資料4は、行政投資（公共投資）の使途の累計である。これによると、日本の行政投資の24.8%、約4分の1が産業基盤整備としての道路事業である。1959年度から1994年度までの35年間の行政投資の合計約660兆円の24.8%＝約164兆円が道路投資であった⁽⁵⁾。一方、生活基盤投資である住宅投資が道路投資の4分の1程度の状態である。日本の現在の行政投資額は、年間約50兆円を推移している。これに対して、社会保障の公的負担は約20兆円である。この格差の大きさにみるように、公共事業（行政投資）の見直しは急務である。

資料4 行政投資の使途 1959 - 94年度の累計

		金額 (億円)	(%)
I 産業 基盤	道路	1,640,862	24.8
	港湾	132,569	2.0
	農林水産	648,744	9.8
	その他共小計	2,644,816	40.0
II 生活 基盤	住宅	430,469	6.5
	下水道	494,490	7.5
	厚生福祉	237,491	3.6
	文教施設	675,714	10.2
	その他共小計	2,717,404	41.1
III	治山治水・災害復旧	781,087	11.8
IV	官庁営繕など	460,785	7.0
合 計		6,604,092	100.0

宮本憲一『公共政策と住民参加』公人の支社、21ページ

資料5 社会保障、医療・保健と公共事業の経済的効果

(1) 生産効果比較（1兆円の需要＝投資に対し）（単位＝億円）

区 分	1次効果	2次効果	3次効果	合 計
社会保障	15,162	9,134	2,868	27,164 億円
医療・保健	18,012	7,119	2,242	27,373 億円
公共事業	19,960	6,213	1,918	28,091 億円

(2) 雇用効果比較（1兆円の需要＝投資に対し）（単位＝人）

①社会保障	291,581 人
②医療・保健	225,144 人
③公共事業	206,710 人

自治体問題研究所『社会保障の経済効果は公共事業より大きい』自治体研究社、22ページ

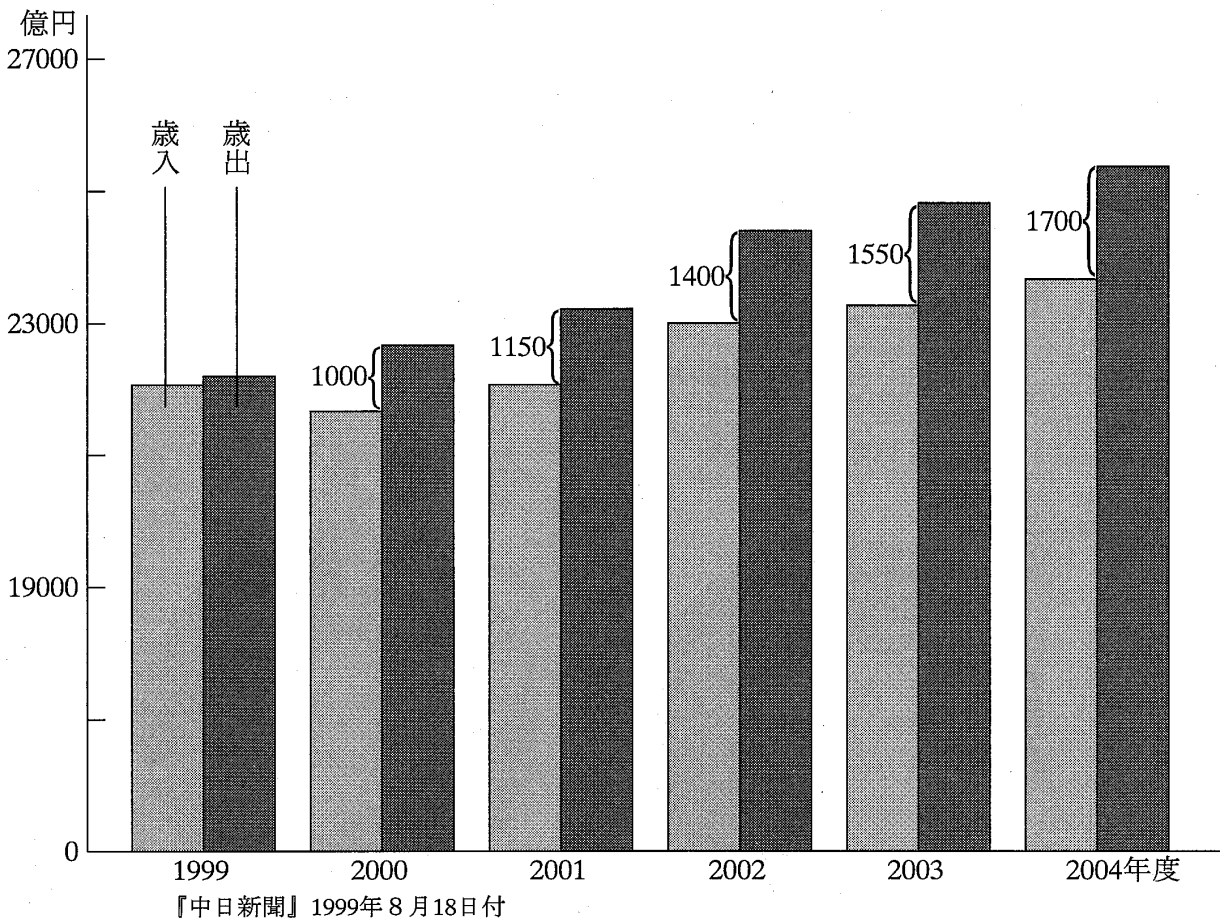
たとえば、研究機関の計算⁶⁾によると、資料5のとおり、公共事業を福祉型に転換した場合、産業連関表による比較では経済効果はほとんど変わらない。公共事業に1兆円投入した場合と福祉・医療・教育に1兆円投入した場合の「経済効果」は、ほぼ同じである。むしろ、このところの公共事業の乗数効果の低さからみると、福祉・医療・教育関連産業の方が経済的な投資効果は大きいといえよう。さらに、「雇用効果」では、労働集約型の福祉・医療・教育への投資の方が公共事業より大きい。このことからみても、公共事業の見直し方向は明らかである。ただし、公共事業が、これらの方向で見直されていくかどうかは、いましばらくの刮目を要するであろう。

以上のように、国と自治体を通ずる財政危機打開の方向は、公共投資（事業）依存型「景気対策」の見直しと地方自治体の財政自主権確立のための税財政制度の改革にある。

以下に、これらの地方財政危機の実態を、大都市圏有数の自治体であり、これまで長年富裕財政を誇ってきた愛知県財政の構造的分析を通してみたい。なぜ、愛知県財政は、深刻な財政危機に陥ったのであろうか。

資料6 歳入・歳出の収入不足額の試算（愛知県）

※歳入・歳出とも県債を最大限活用した場合の試算



3 地方財政危機の構造的特徴—愛知県を事例として

愛知県が、1999年8月に発表した「財政中期試算」⁽⁷⁾によると、今後、県債を最大限に活用し、各前年度から赤字を持ち越さないと仮定して、資料6のように、財源不足額が2000(平成12)年度で約1000億円見込まれ、2004年度には約1700億円(県債を活用しないとすると約2500億円)にも達すると予測されている。これは、愛知県の標準財政規模(約1兆1000億円)の15%(同21%)におよぶ財源不足になる。この財源不足額には、費用負担が未確定な大規模事業である中部国際空港(関連事業を入れて約2兆円の事業費)、21世紀万博(関連事業を入れて約1兆円の事業費)⁽⁸⁾の県の費用負担分が未算入の予測である。この予測に立てば、早晚、愛知県は財政再建団体として自治省の管理下に置かれる状態に転落することになる。すでに、1998年度決算は、戦後初の約223億円の赤字(財源不足)を出している。

(1) 歳入の特徴

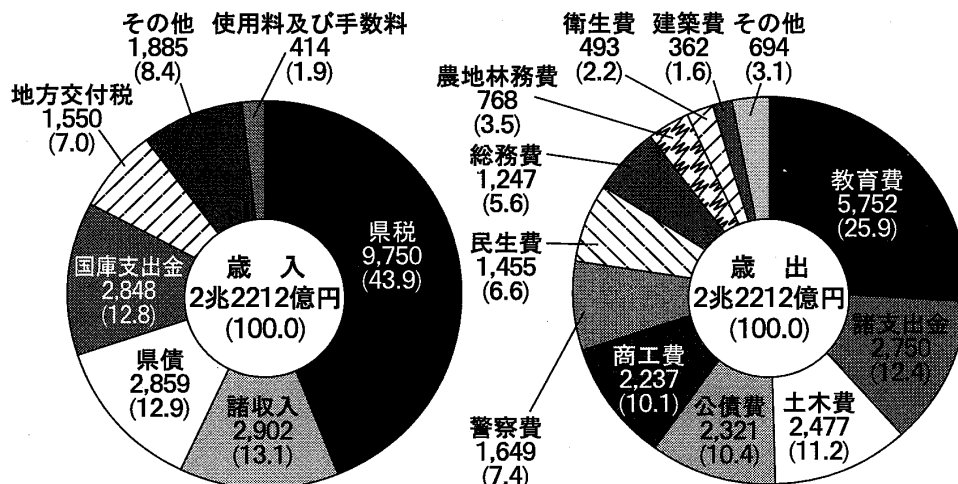
1) 県税収入の落ち込み

愛知県の1999(平成11)年度一般会計予算(6月補正を含む)は、資料7のとおりである。このうち6月の補正予算は、当初予算が骨格であったため県単独補助金などの政策経費を含め、総額約2441億円が組まれた。歳入は、この2分の1を県債(約1318億円)に依存し、国庫支出金約413億円、地方交付税約350億円、県税約250億円(補正予算額の僅か10%)が見込まれた。しかし、これでも予算編成上、地方交付税・県税を大きく見込んでたてられている。

資料7 愛知県の一般会計予算案

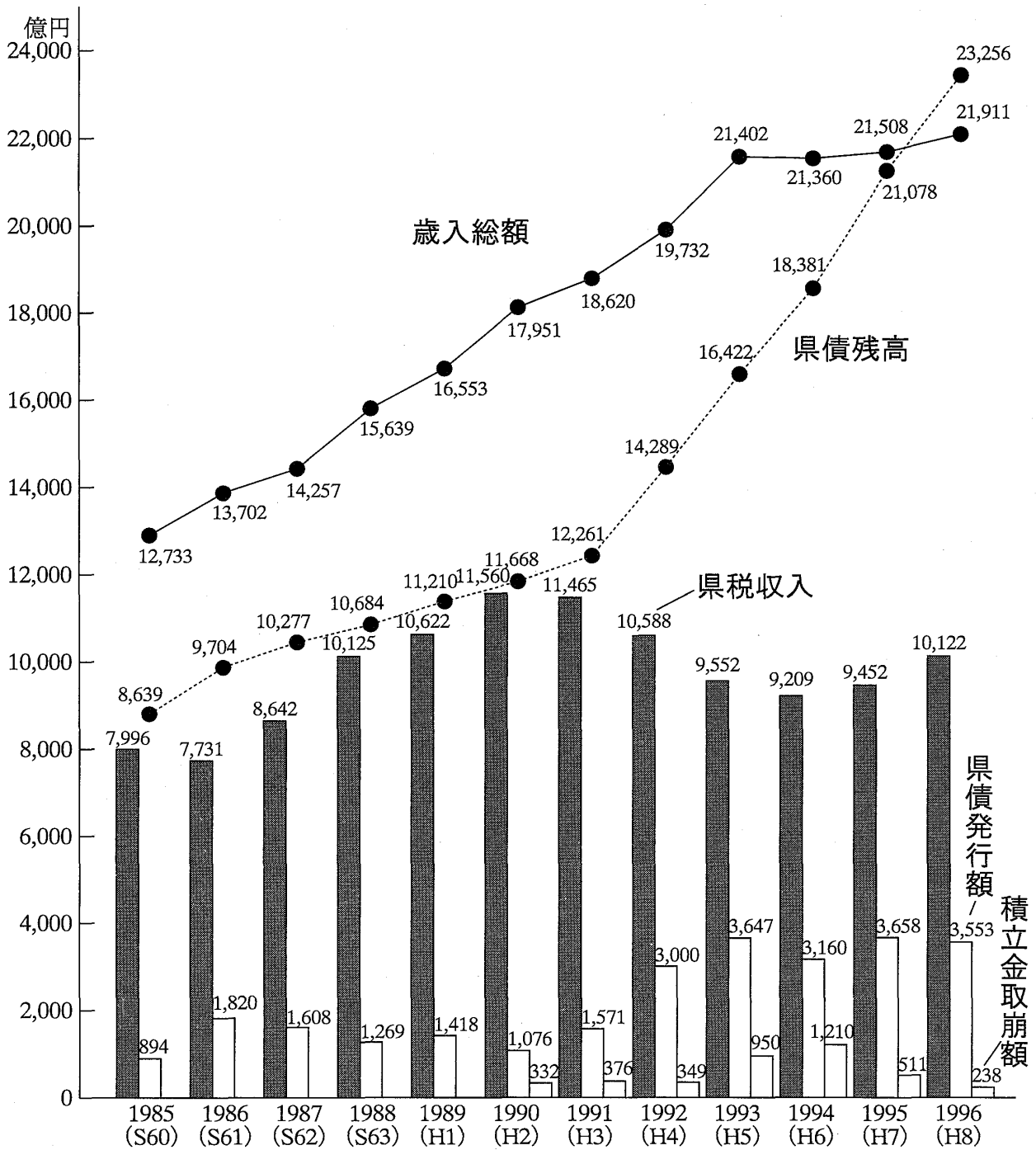
(注) 金額の単位は億円。1億円未満切り捨て。

() 内は%



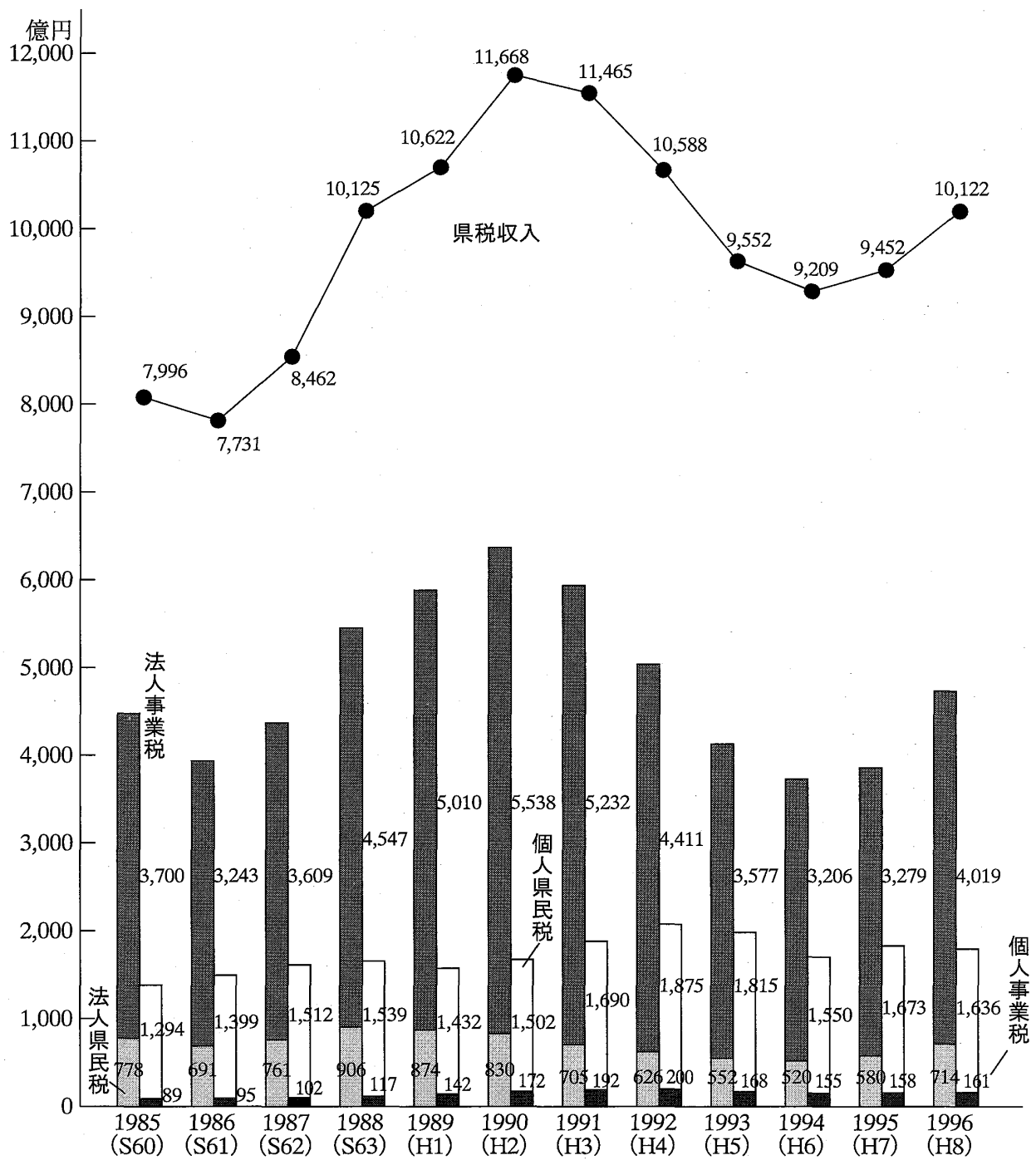
出典『朝日新聞』1999年6月18日

資料8 歳入の推移



出典：『県職通信』No.41、筆者参加の共同研究による

資料9 県税収入の推移



出典：『県職通信』No.41、筆者参加の共同研究による

これまでの歳入総額の推移は、資料 8 のとおり 1993（平成 5）年度までは平均 6 % 程度の伸び率を示したが、95・96 年度は、それぞれ 0.7 %、1.9 % と鈍化している。歳入の伸び率の鈍化は、もっぱら県税収入の落ち込みによる。

県税収入は、資料 9 のとおり、1987～90 年度は、大幅な増収を示し、平均 11 % の伸び率であった。しかし、91～94 年度は、下降線をたどりマイナス 5.7 % となっている。96 年度は、増収に転じたが 90 年度との比較では約 1500 億円下回った。歳入総額に占める県税の割合は、1985（昭和 60）年度 62.8 % を保っていたが、以後下降し、94 年度は過去最低の 43.1 % となった。以降、96 年度 46.2 %、99 年度も 43 %（歳入約 2 兆 2212 億円に対し県税収入約 9750 億円＝当初予算と 6 月補正予算後）であり回復基調にない。そこで、愛知県は、財政力指数（基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の 3 か年間の平均値）が 1 を割り、93 年度以降、財源不足団体に財政調整のために交付される地方交付税の交付団体になっている。そして、県税の減収を補うために、92 年度以降県債を急増させた。

2) 法人事業税収入の不振

県税収入の中心は、法人事業税と法人県民税の法人二税（資料 9 参照）である。県税に占める法人二税の割合は、85 年度 56 %、96 年度 46.8 % で、下降傾向にある。とくに、法人事業税は、景気変動の影響を受けやすい税目である。

愛知県の地域経済は、22 年連続製造品出荷額日本 1 を続けていることにみられるように、輸送機器工業などの製造業を中心に展開してきたが、このところの輸出の頭打ちなどで中心基盤が揺らいでいる。加えて、素材型産業である金属工業、一般機械工業、電気機械工業が相対的に低下する一方、サービス経済化がすすみ、なかでもファイナンス部門が伸びている。このような地域経済の構造変化は、法人事業税の業種別内訳（現年課税分、資料 10 参照）に端的に現れている。バブル経済最高時の 1990 年度の製造業の法人事業税は全体の 55.7 % を占めており、卸小売業 14.3 %、建設業 7.7 %、金融保険業 8.1 % であった。これに対しバブル崩壊後の状況は、1996 年度の製造業の法人事業税に占める割合が 49.1 % に下降し、卸小売業 15.3 %、建設業 7 %、金融保険業 10.5 % という状況である。製造業全体としては、85 年度水準の 87.5 % にとどまっている。このように、愛知県税収入の減収の要因は、すぐれて輸送機械工業、一般機械工業、金属工業などの製造業の業績不振にあった。

3) 公共事業拡大による県債の増加

県税収入の落ち込みは、県債の増加を促した。加えて、税収減にもかかわらず公共事業への投資が県債に依存しながら継続された結果、県債の累積残高を急増させた（資料 11 参照）。資料 8 にみるように、この間の県債発行額は、1000 億円台で推移してきたが、県税収入が大幅に減少した 1992 年度以降 3000 億円台に急増した。このように推移した結果、県債の残高は、1999（平成 11）年度末で約 2 兆 8319 億円（県民 1 人当たり約 41 万 2000 円）にのぼり、1

資料10 法人事業税業態別課税状況 (現年課税分)

単位：百万円

区分	内訳	85(60)年	86(61)年	87(62)年	88(63)年	89(元)年	90年度(2)	91年度(3)	92年度(4)	93年度(5)	94年度(6)	95年度(7)	96年度(8)	
建設業	金額	13,300	14,661	18,572	22,977	30,916	42,498	52,288	48,878	41,232	32,830	27,005	28,022	
	構成比	3.6	4.5	5.1	5.1	6.2	7.7	10.0	11.1	11.5	10.2	8.2	7.0	
	前年度比	109.3%	110.2%	126.7%	123.7%	134.6%	137.5%	123.0%	93.5%	84.4%	79.6%	82.3%	103.8%	
	85年度比	100.0%	110.2%	139.6%	172.8%	232.5%	319.5%	393.1%	367.5%	310.0%	246.8%	203.0%	210.7%	
製	食品工業	金額	9,666	11,843	12,792	12,811	10,877	10,782	11,832	11,894	11,179	10,741	9,923	9,478
		構成比	2.6	3.7	3.5	2.8	2.2	1.9	2.3	2.7	3.1	3.3	3.0	2.4
		前年度比	105.9%	122.5%	108.0%	100.1%	84.9%	99.1%	109.7%	100.5%	94.0%	96.1%	92.4%	95.5%
		85年度比	100.0%	122.5%	132.3%	132.5%	112.5%	111.5%	122.4%	123.0%	115.7%	111.1%	102.7%	98.1%
	繊維工業	金額	8,415	6,360	8,498	11,621	10,052	10,174	10,490	9,376	5,971	5,089	5,094	5,134
		構成比	2.3	2.0	2.4	2.6	2.0	1.8	2.0	2.1	1.7	1.6	1.6	1.3
		前年度比	107.2%	75.6%	133.6%	136.7%	86.5%	101.2%	103.1%	89.4%	63.7%	85.2%	100.1%	100.8%
		85年度比	100.0%	75.6%	101.0%	138.1%	119.5%	120.9%	124.7%	111.4%	71.0%	60.5%	60.5%	61.0%
	化学工業	金額	10,092	10,448	13,845	15,575	16,446	15,715	15,796	14,201	13,533	13,007	14,260	14,651
		構成比	2.7	3.2	3.8	3.4	3.3	2.8	3.0	3.2	3.8	4.0	4.4	3.6
		前年度比	108.6%	103.5%	132.5%	112.5%	105.6%	95.6%	100.5%	89.9%	95.3%	96.1%	109.6%	102.7%
		85年度比	100.0%	103.5%	137.2%	154.3%	163.0%	155.7%	156.5%	140.7%	134.1%	128.9%	141.3%	145.2%
窯業	金額	9,000	6,577	8,188	10,871	12,073	11,843	11,170	9,232	7,279	6,811	7,064	9,081	
	構成比	2.4	2.0	2.3	2.4	2.4	2.1	2.1	2.1	2.0	2.1	2.2	2.3	
	前年度比	104.0%	73.1%	124.5%	132.8%	111.1%	98.1%	94.3%	82.6%	78.8%	93.6%	103.7%	128.6%	
	85年度比	100.0%	73.1%	91.0%	120.8%	134.1%	131.6%	124.1%	102.6%	80.9%	75.7%	78.5%	100.9%	
造	金属工業	金額	16,679	12,142	12,490	20,315	28,133	28,773	30,751	20,950	14,817	11,980	12,472	13,353
		構成比	4.5	3.7	3.5	4.5	5.6	5.2	5.9	4.7	4.1	3.7	3.8	3.3
		前年度比	100.5%	72.8%	102.9%	162.7%	138.5%	102.3%	106.9%	68.1%	70.7%	80.9%	104.1%	107.1%
		85年度比	100.0%	72.8%	74.9%	121.8%	168.7%	172.5%	184.4%	125.6%	88.8%	71.8%	74.8%	80.1%
	一般機械工業	金額	27,686	21,982	19,445	26,067	34,115	41,457	38,943	26,112	22,028	17,074	18,395	22,034
		構成比	7.5	6.8	5.4	5.7	6.8	7.5	7.4	5.9	6.2	5.3	5.6	5.5
		前年度比	112.6%	79.4%	88.5%	134.1%	130.9%	121.5%	93.9%	67.1%	84.4%	77.5%	107.7%	119.8%
		85年度比	100.0%	79.4%	70.2%	94.2%	123.2%	149.7%	140.7%	94.3%	79.6%	61.7%	66.4%	79.6%
	電気機械工業	金額	24,680	21,920	16,904	24,902	28,959	31,301	27,227	20,311	15,589	15,921	19,968	25,704
		構成比	6.7	6.8	4.7	5.5	5.8	5.6	5.2	4.6	4.4	5.0	6.1	6.4
		前年度比	53.6%	88.8%	77.1%	147.3%	116.3%	108.1%	87.0%	74.6%	76.8%	102.1%	125.4%	128.7%
		85年度比	100.0%	88.8%	68.5%	100.9%	117.3%	126.8%	110.3%	82.3%	63.2%	64.5%	80.9%	104.1%
費	輸送機械工業	金額	105,480	60,604	62,987	99,006	90,937	132,603	83,632	64,493	48,866	47,143	50,804	76,015
		構成比	28.5	18.7	17.4	21.8	18.1	23.9	15.9	14.6	13.7	14.7	15.5	18.9
		前年度比	107.5%	57.5%	103.9%	157.2%	91.8%	145.8%	63.1%	77.1%	75.8%	96.5%	107.8%	149.6%
	85年度比	100.0%	57.5%	59.7%	93.9%	86.2%	125.7%	79.3%	61.1%	46.3%	44.7%	48.2%	72.1%	
その他共計 (製造累計)	金額	226,418	167,564	172,971	242,279	256,248	308,971	255,131	201,100	160,468	147,411	158,715	197,139	
	構成比	61.2	51.7	47.8	53.3	51.1	55.7	48.6	45.6	44.9	45.8	48.4	49.1	
	前年度比	108.0%	74.0%	103.2%	140.1%	105.8%	120.6%	82.6%	78.8%	79.8%	91.9%	107.7%	124.2%	
	85年度比	100.0%	74.0%	76.4%	107.0%	113.2%	136.5%	112.7%	88.8%	70.9%	65.1%	70.1%	87.1%	
卸小売業	金額	48,935	49,447	56,594	68,300	78,548	79,556	87,554	75,676	82,060	55,105	54,730	61,676	
	構成比	13.2	15.2	15.7	15.0	15.7	14.3	16.7	17.1	17.3	17.1	16.7	15.3	
	前年度比	101.0%	101.0%	114.5%	120.7%	115.0%	101.3%	110.1%	86.4%	82.0%	88.8%	99.3%	112.7%	
	85年度比	100.0%	101.0%	115.7%	139.6%	160.5%	162.6%	178.9%	154.6%	126.8%	112.6%	111.8%	126.0%	
金融保険	金額	31,836	39,794	55,134	57,800	64,116	44,756	46,278	36,937	26,701	21,109	22,504	42,216	
	構成比	8.6	12.3	15.2	12.7	12.8	8.1	8.8	8.4	7.5	6.8	6.9	10.5	
	前年度比	143.7%	125.0%	138.5%	104.8%	110.9%	69.8%	103.4%	79.8%	72.3%	79.1%	106.6%	187.6%	
	85年度比	100.0%	125.0%	173.2%	181.6%	201.4%	140.6%	145.4%	116.0%	83.9%	66.3%	70.7%	132.6%	
運輸通信公益業	金額	27,386	28,652	27,176	27,725	31,317	31,456	35,017	36,230	29,118	28,690	28,750	34,235	
	構成比	7.4	8.8	7.5	6.1	6.2	5.7	6.7	8.2	8.1	8.9	8.8	8.5	
	前年度比	105.8%	104.6%	94.8%	102.0%	113.0%	100.4%	111.3%	103.5%	80.4%	98.5%	100.2%	119.1%	
	85年度比	100.0%	104.6%	99.2%	101.2%	114.4%	114.9%	127.9%	132.3%	106.3%	104.8%	105.0%	125.0%	
その他	金額	22,160	24,192	31,113	35,499	40,197	47,695	48,262	42,516	38,147	36,395	35,982	38,570	
	構成比	6.0	7.5	8.6	7.8	8.0	8.6	9.2	9.6	10.7	11.3	11.0	9.6	
	前年度比	143.7%	109.2%	128.6%	114.1%	113.2%	118.7%	101.2%	88.1%	89.7%	95.4%	98.9%	107.2%	
	85年度比	100.0%	109.2%	140.4%	160.2%	181.4%	215.2%	217.8%	191.9%	172.1%	164.2%	162.4%	174.1%	
合計	金額	370,035	324,310	361,560	454,580	501,342	554,932	524,530	441,337	357,726	321,540	327,686	401,858	
	構成比	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
	前年度比	105.8%	87.6%	111.5%	125.7%	110.3%	110.7%	94.5%	84.1%	81.1%	89.9%	101.9%	122.6%	
	85年度比	100.0%	87.6%	97.7%	122.8%	135.5%	150.0%	141.8%	119.3%	96.7%	86.9%	88.6%	108.6%	

出典：愛知県財政資料による

年間の一般会計歳入額を上回ることになる。

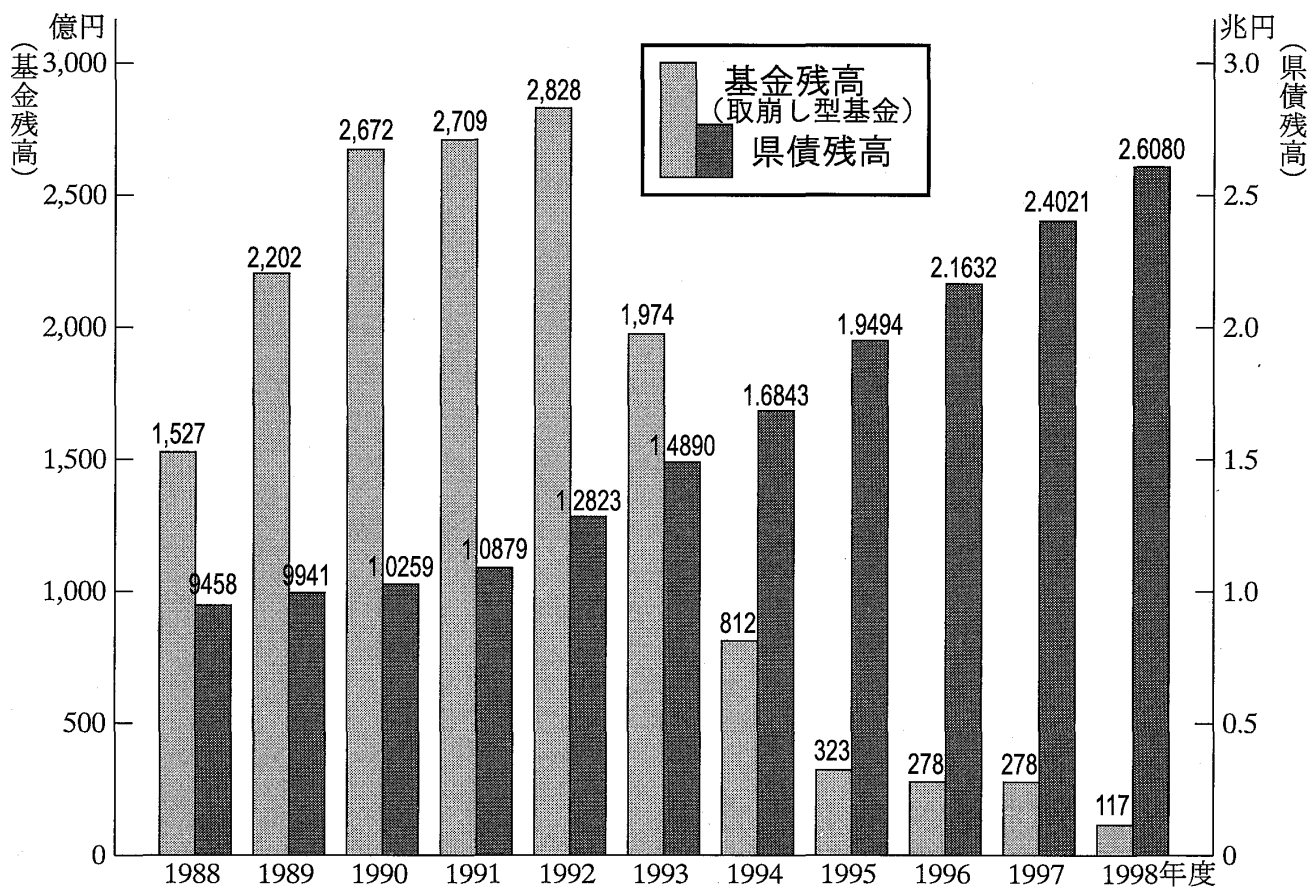
これまでの愛知県の財政運営は、県税収入が好調なときは基金を積み、起債を減らし、県税減収時には基金を取り崩し、県債を増発するという調整の巧みさをみせていた。しかし、この間の県債のコンスタントな増加は、県税収入の好調期でも多額の起債を行っていたことを意味する。

県債の増加は、公共事業の拡大が主因になっている。愛知県の公共事業は、後述するように、道路・港湾・土地改良・大型公共施設（愛知芸文センターに約 630 億円、愛知健康の森に約 313 億円、三の丸庁舎に約 250 億円など）の整備に力が入れられた。

歳出に占める県債の割合は、資料 12 のとおり、1985 年度 7.1 %、96 年度 16.3 % と大幅に上昇した。なかでも土木費、農地林務費、建築費の割合が高い。とくに、土木費の県債割合は、1985 年度が 22.1 % であったが、96 年度には 51.4 % にのぼった。土木費の中心である道路・橋梁事業費に占める県債の割合は、1985 年度の 17.8 % から 96 年度には 50.2 % に上昇している。

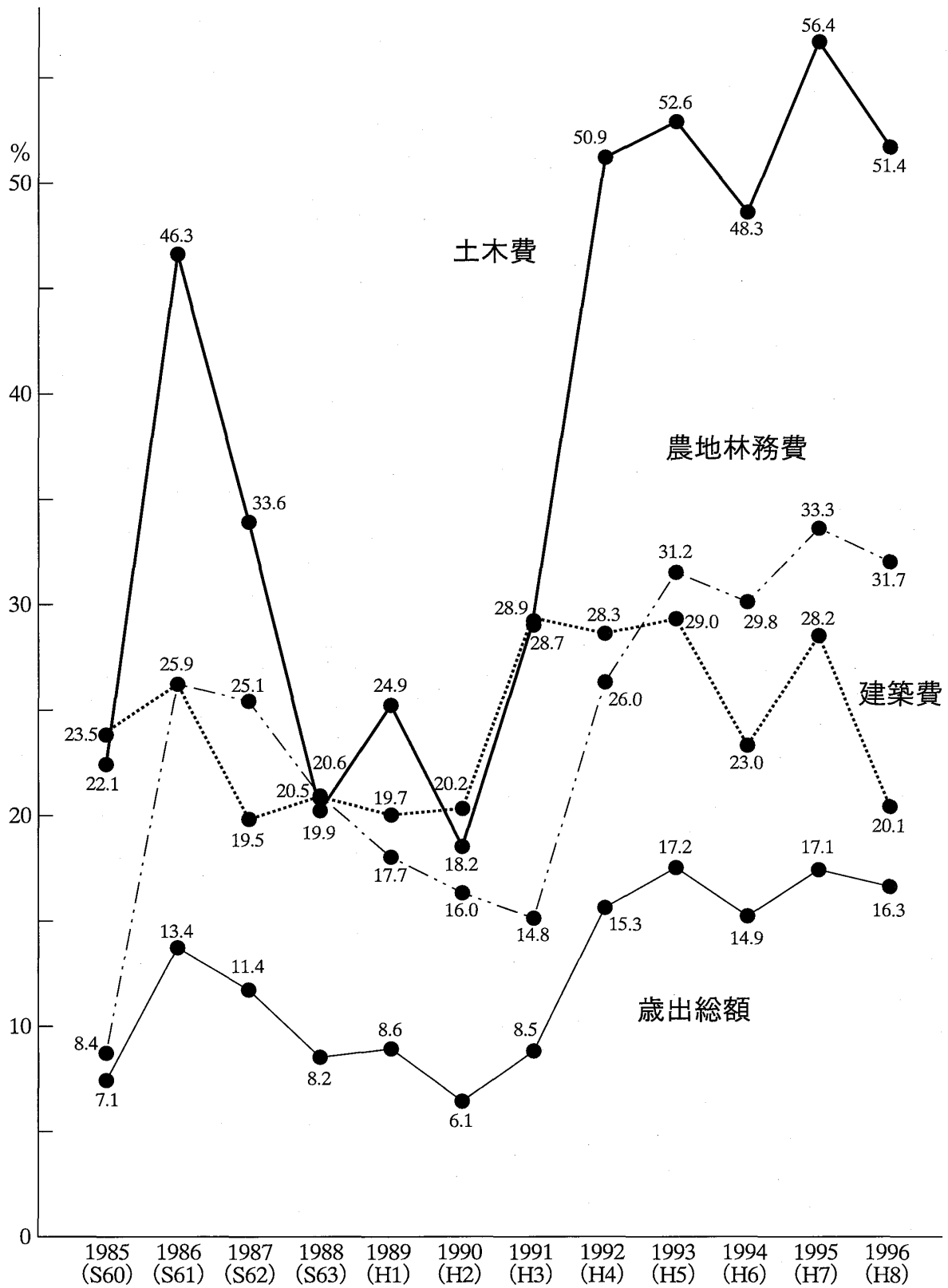
こうして、単独事業を中心にして公共事業を拡大した結果、資料 13 のとおり、単独事業費に占める県債率は 91 年度 28.9 %、92 年度 49.3 %、93 年度 51 %、96 年度 43.6 % と着実に高

資料 11



出典『中日新聞』1999年2月9日付

資料12 歳出に占める県債割合 (主要な費目)



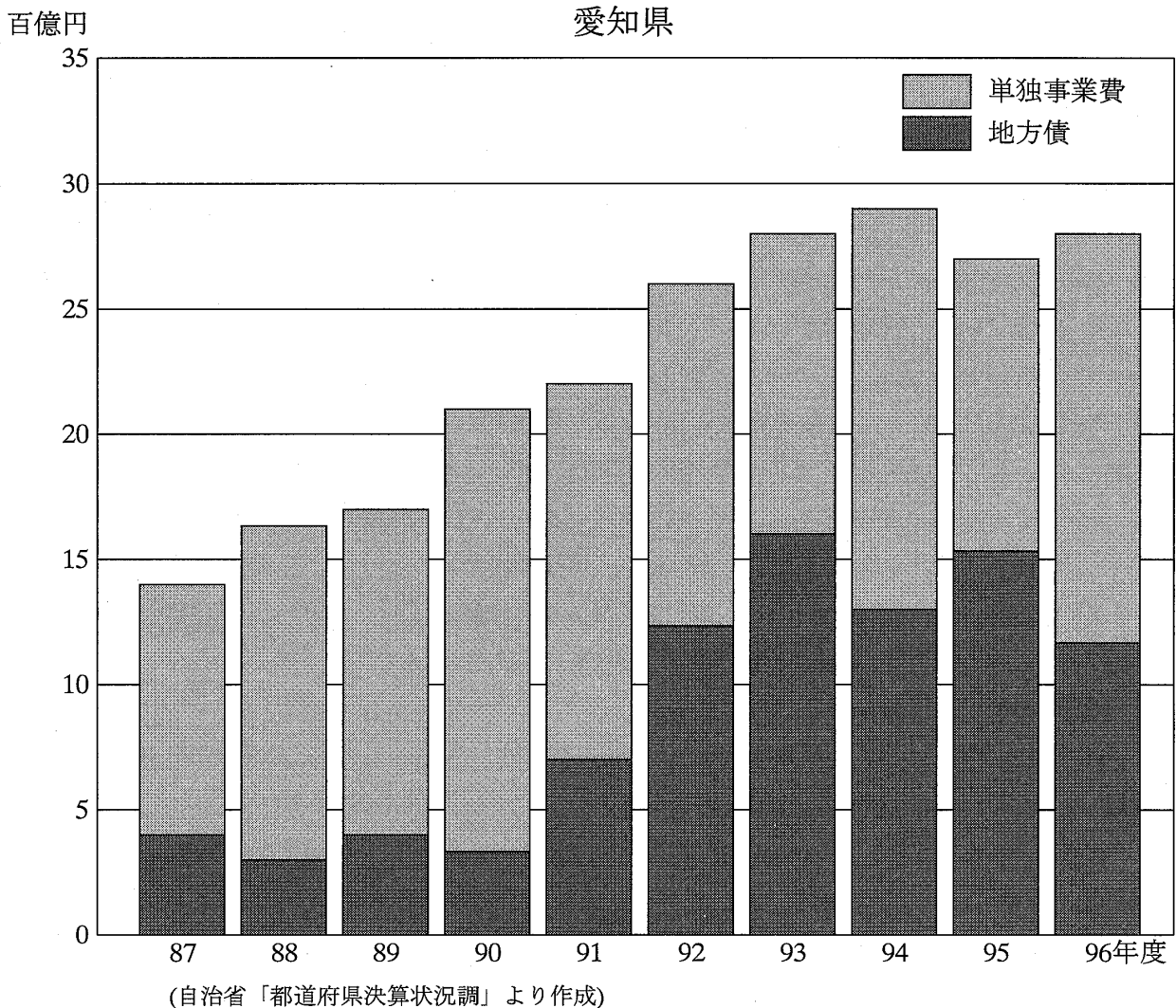
出典：『県職通信』No.41、筆者参加の共同研究による

まっている。

以上のような県債発行の拡大は、当然ながら償還のための公債費を増加させる。資料 14 は、県債の年度別償還予定額である。これによると、2003 年度には、償還元利合計額が約 3355 億円に達し、歳出の約 15 %ほどが県債の償還に費やされることになる。政府は、公共事業の拡大のために、とくに、国の補助金のつかない単独事業の地方債（地域総合整備事業債など）の充当率を高め、その元利償還分を地方交付税で措置するという方策をとったため地方債が各自治体で激増することとなった。しかし、地方債償還分の地方交付税措置は、地方交付税の不交付団体には適用されず、また、交付税計算上の基礎単価が実態に合わず、結局、差額分が持ち出しになるなど自治体の負担増になる例が少なくなかった。

さらに、税収減などに備えるための基金（取り崩し可能な積立金）は、資料 11 にみるように、県税収入の減少にともなって取り崩してきたため、ピーク時（1992 年度）には約 2828

資料 13 単独事業費に占める地方債の割合



資料 14 愛知県の県債の年度別償還予定

単位：百万円

年度	合 計		
	元 金	利 子	合 計
98	135,737	95,162	230,899
99	154,619	90,797	245,416
2000	163,418	83,224	246,642
01	186,299	75,762	262,061
02	263,679	67,331	331,010
03	279,808	55,771	335,580
04	287,908	44,177	332,085
05	219,934	32,631	252,565
06	264,068	24,014	288,082
07	218,569	15,773	234,342

愛知県財政課調べ

億円あったが、現在は約 117 億円（1998 年度末）に減少しすでに底をついている。

(2) 歳出の特徴

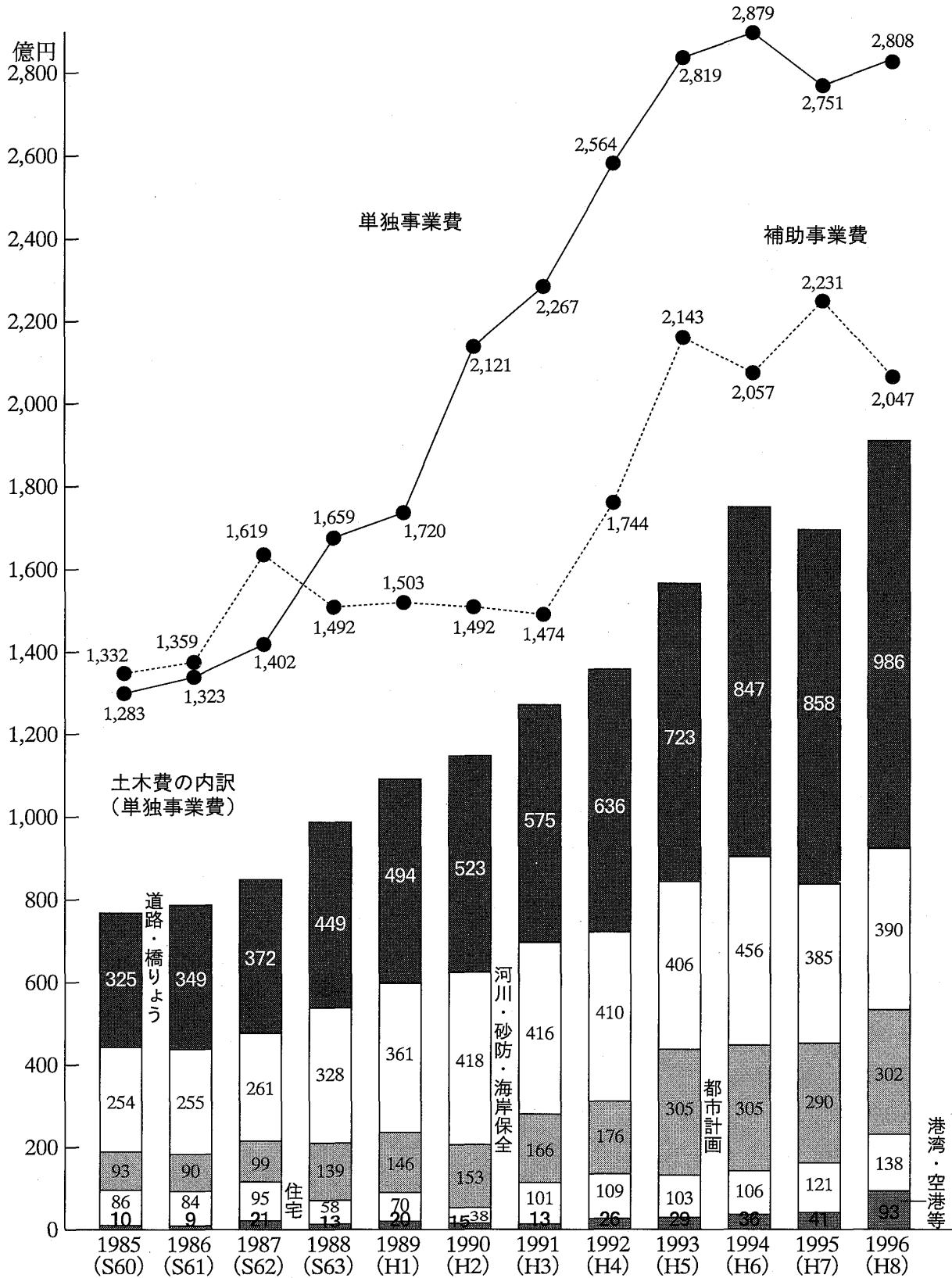
1) 歳出削減と投資的経費確保との関係

愛知県は、財政危機の深化にともない 1999（平成 11）年度予算から、政策経費の 30 %・公共事業の 15 %削減をうちだした。99 年度の一般会計予算（6 月補正後、資料 7 参照）における実際の歳出削減は、単独事業が 30 %削減目標に対し、25.1 %削減、公共事業 10 %削減目標に対し 6.9 %、政策経費である単独補助事業が 30 %削減目標に対し 16.9 %の削減にとどまった。99 年度の公共事業費は、約 1882 億円（うち 6 月補正額は約 974 億円）、単独事業費約 1780 億円（うち 6 月補正額は約 625 億円）が組まれた。このうち、公共事業と単独事業の 6 月補正額の合計は、一般会計 6 月補正予算額の実に 66 %を占めている。愛知県の単独事業と補助事業（国庫補助事業）の推移は、資料 15 のとおりである。

① 土木費を中心に普通建設事業の拡大

県の投資的経費（普通建設事業費・災害復旧事業費・失業対策事業費）は、普通建設事業費を核にしているが、普通建設事業費のうち土木費と農林水産業費で 80 %を占め、このうち土木費（1985 年度 61.6 %、96 年度 62.8 %）が大部分を占める。普通建設事業費のうち県単独事業における土木費は、1985 年度の 59.8 %から 96 年度には 68 %へ増加している。この土木費の中心は道路・橋梁事業で、これらは 1985 年度の 38.6 %から 96 年度には 44.1 %にウエイトを増大させている。先にみたように、これらの事業費の約 2 分の 1（1996 年度）が起債

資料 15 単独・補助事業費の推移（投資的経費）



出典：『県職通信』No41、筆者参加の共同研究による

によってまかなわれている。

②単独補助金の削減

1999年度の県単独補助金の増減率は、資料16のとおりである。これによると、政策経費削減のなかでも、一律30%削減幅を抑えたものと、それを超えて大幅に削減されたものがあり、まさに政策的対応となっている。これらの県単独補助金の削減について、私学助成を事例としてみてみたい。

私学助成の削減と単独補助金

1999年度の私学助成のための予算は、約456億円で、前年比マイナス15.2%である。私学関係者の取り組みもあり、一律30%より低い削減幅にとどまった。この私学助成金456億円は、約973億円の県単独補助金総額の46.8%に相当する。

私学助成が削減された内容は、経常費補助では、高校生1人当たり54300円の減。授業料軽減補助では、補助交付対象が、これまでの扶養者のみ年収980万円から、父母合算で860万円に上限が変更になり、これによって来年度1年生の14%（約4000人）が補助対象からはずれることになる（生活保護家庭は全額補助）。これに、入学金補助の削減などを加えると、父母負担は実質16万7400円の増加になるという。

99年度の私学助成にたいする国庫補助金は、私学助成総額約456億円の9%、約38億円である。国庫補助金は、高校生では「私立高校経常費助成補助金」として支出されている。かつて、1994（平成6）年度には、この補助金が25%削減され、削減分を地方交付税で措置する一般財源化された。地方交付税対応という一般財源化は、私立学校振興助成法による用途の特定された国庫補助金を、用途自由で、かつ、他の費目とともに総合して交付される一般財源（地方交付税）に変更したということである。この状態が今日まで継続されており、その結果、一般財源をめぐる助成金獲得競争が展開されることになる。

私学助成は、私立学校振興助成法第一条にもとづいて、教育の公共的水準＝公共性を保つために設けられている。公教育の一環として私学の特性を活かして行われる私学教育への助成は、国庫であれ県の助成であれ、教育の公準を担保するための社会的経費である。さらに、私学（とくに高等学校）には、昭和30年代後半の生徒急増期、公立高校の増設が迫られた時期に、教育の公準を保つために、それを少ない補助金で代行してきた歴史がある。財政危機解消のための経費削減策を教育の場に持ち込むことは、教育100年の大計を見誤ることになりかねない。

2) 義務的経費の低下と経常収支比率の上昇

この他、歳出では、人件費、生活保護などの扶助費、県債の償還費である公債費で構成され支出が義務づけられる義務的経費の動向をみておきたい。義務的経費は、1985年度では歳出総額の52.3%を占めていたが、公債費の漸増にもかかわらず、95年度は44.8%、96年度

は 46.2 % と低下している。この主要な要因は、人件費ウエイトの落ち込み（1985 年度 41.5 %、96 年度 35.8 %）にある。

義務的経費との関係で経常収支比率の推移をみてみると、1985 年度 80.9 %、90 年度 74.4 %、94 年度 103.4 %、95 年度 102%、96 年度 97.1 % である。経常収支比率は、一般財源に対する義務的経費の割合であり、自治体の財政構造の弾力性を測定する比率である。80 % 前後で推移することが良好とされる経常収支比率が、100 % 前後を推移するという財政の硬直性は、主として県税収入の激減の結果であり、人件費を中心とした義務的経費の高騰にもっぱら原因するとは結論づけられない。

4 愛知県財政と財政再建団体移行の問題

先にみたように、愛知県の財政中期試算では、今後、膨大な財源不足（赤字）が予測されている。これは、民間企業の倒産に当たる。この状態は、新たな起債が禁止されるとともに、財政再建団体に転落する赤字額である。財政再建団体は、自治省に財政再建計画を提出し、この間、予算編成権を掌握される状態になる。財政再建のためには、税金や公共料金などの増額によって歳入拡大が図られ、また、人件費や単独補助金などの削減をはじめ、あらゆる面での歳出削減が貫かれることになる。現在、財政再建団体は、1 団体（福岡県赤池町）のみである。赤池町は炭鉱閉山後に地域活性化のために開発した工業団地が売れ残り、約 31 億円の赤字を出して、1991 年度から再建団体になった。

府県の場合は、赤字比率が 5 % になったときに財政再建団体に移行することになる。財政再建団体への移行を愛知県に即してみると、次のような財政状態になった場合適用される。愛知県は、実質収支（歳入－歳出＋翌年に繰り越すべき財源）がマイナス約 540 億円になった場合、標準財政規模（約 1 兆 1000 億円）との割合で、赤字比率（マイナス比率）が 5 % に達する。1998 年度の決算は、歳入（約 2 兆 4098 億円）－歳出（約 2 兆 4271 億円）＝マイナス 173 億円で、これに、翌年に繰り越す事業財源約 50 億円を加算した約 223 億円が赤字決算となり、99 年度予算の繰り上げ充当金に計上されている。99 年度に財政再建団体に転落しないためには、98 年度から約 223 億円の赤字が繰り越されてくるため、約 300 億円の赤字にとどめなければ赤字額約 540 億円に到達し、推計上、財政再建団体に移行する。

5 地方財政再建の方向

(1) 行政合理化と地方財政再建との関係

地方財政の再建方向について、愛知県財政に即して考えてみたい。愛知県がうちだした財政再建策は、「第 3 次行政改革大綱」（平成 11 ～ 20 年度）である。行政大綱による当面の「重点課題にたいする基本的な合理化方針」では、①事務事業の見直しと職員数の削減、②関係

団体の合理化が柱になっている。第1の事務事業の見直しと職員数の削減の内容は、既存事業からの撤退・縮小、民間委託が中心であり、12か所の特別養護老人ホームの民間委譲や保育大学校の廃止などがうちだされた。さらに、施策の優先選択・重点化、補助金の縮減・廃止、職員削減（知事部局等と教育・警察の事務部門、教職員）が重点になっている。第2の関係団体の合理化は、外郭団体など20団体の統廃合がうちだされている。

この間（平成11年度）の行革推進の実施事項の主なものは、次のとおりである。

- ①事務事業の見直し関係＝事務事業の廃止386件、特別養護老人ホーム小牧寮の委譲
- ②職員数の削減＝職員定数の減286人、教職員定数の減395人
- ③県関係団体の見直し＝関係団体の統廃合37団体－31団体へ、統廃合による役員および職員の削減86人

行政改革は、民主・公正・効率的な行政をめざすことが目的である。行財政の見直しは、県民生活の充実を第一義に、そして職員の仕事への意欲を高めていく方向で行なければならない。

この他、三重県や四日市市などをはじめ、全国的に導入されつつある事務事業評価システム⁽⁹⁾を採用して、行政効果の数値測定や行政施策のサンセット方式を取り入れることが考えられている。三重県の事務事業評価システムは、新総合計画の進行管理の仕組みとして構想されたものである。そこでは、全ての事業についての目的を明確にすること、およびその到達度を数値化することが要請されている。ここで必要なことは、住民生活の実態の正確な把握と人権保障の観点が貫かれなければならない。強調されるコスト意識は、数値化しにくい福祉や医療などの事業評価を低位に位置づける恐れがある。また、自治体の財政処理には、バランスシート（貸借対照表）⁽¹⁰⁾がなく、資金の流れを追うだけの会計処理が中心である。財政実態を正確に把握するためには、財政フローとストック（貸借対照表による土地や公共施設などの公有財産の資産価格の表示）を連動させていくことが必要である。このような財務管理を前提にして、住民自治的に財政管理をすすめていくシステムをつくりあげていくことが要請される。

(2) 地方財政の構造的改革方策

これまで指摘してきたように、地方財政危機は、地域経済の疲弊にともなう税収減と公共事業の拡大による財政の硬直化が共通の要因であった。これを愛知県財政に即して構造的に再建の方向を考えると次の点が課題になる。第1に、県税収入の増加を図るための地域経済の再建策が必要である。そのためには、地域経済を、これまでの輸送機器工業を軸とする経済運営に加えて、歴史的に水資源や裾野の広い中小軽工業群などの諸条件を自立的に管理し、内生的に発展させてきたこの地域の特徴を生かしていく方向にすすめていかなければならない。そこで、愛知県の公共投資を繊維や各種部品工業・窯業などの地場産業、防災・福祉・医療・教育産業などの地域密着型産業にシフトして、地域経済に活力をつけていかなければ

資料 16 愛知県の一般財源にしめる普通建設事業費の推移

単位：億円

年度	県税収入 (A)	一般財源 (B)	普通建設事業費 (C)	C/B%
85	7,996	8,141	2,839	34.9
86	7,731	7,883	2,931	37.2
87	8,462	8,654	3,367	38.9
88	10,125	10,319	3,528	34.2
89	10,622	11,080	3,606	32.5
90	11,668	12,176	4,055	33.3
91	11,465	12,008	4,179	34.8
92	10,588	11,155	4,907	44.0
93	9,552	10,201	5,574	54.0
94	9,209	10,117	5,458	54.0
95	9,452	10,430	5,623	53.9
96	10,122	11,205	5,331	47.6
97	11,043	11,294	5,129	45.4

県議会『決算の概要』から

ならない。この方向による経済再建は、時間がかかるが確実に地域に力をつけていく方法である。

第2は、公共事業総量の見直しを行うことである。資料16は、愛知県の一般財源に占める普通建設事業の推移である。公共事業の総量を縮小していくためには、一般財源に対し45～50%のウエイトですすめられている現在の普通建設事業の割合を、1985年度の水準（約35%）に戻すことが必要である。それにより、筆者の試算では約1500億円の財源が生みだされ、必要な公共事業も厳選されて行われることになる。そこで生みだされた財源は、地域経済の基盤整備や生活密着型補助金の財源にしていくことが考えられよう。そのことが、着実に地域に活力を取り戻すことにつながり、財政再建策としても有効である。

(3) 国と地方の税財政関係の改革

1) 税源配分と地域間財政調整の矛盾の是正

国と地方の税財政関係の改革は、さしあたり中央集権的税財政システムの矛盾の是正からはじめなければならない。それは、愛知県の財政運営の困難な局面に横たわる大きな課題であるからである。

中央集権的税財政システムの矛盾は、大都市圏の府県財政に共通に現れている。資料17に

資料 17 人口1人当たり一般財源の増減

(単位：円)

	平成3年度				平成9年度				増減額 (B-A)
	地方税	地方 譲与税	地方 交付税	合計 (A)	地方税	地方 譲与税	地方 交付税	合計 (B)	
大阪府	157,257	5,534	—	162,791	122,818	2,866	6,710	132,394	▲30,397
神奈川県	124,895	4,417	—	129,311	107,577	2,134	6,594	116,305	▲13,006
愛知県	159,112	4,800	—	163,912	148,340	2,578	700	151,618	▲12,294
鳥取県	78,487	10,414	221,456	310,357	86,015	4,927	234,558	325,500	15,143
愛媛県	80,782	6,611	113,598	200,994	90,269	3,187	123,966	217,421	16,427
島根県	77,497	9,567	244,471	331,535	84,024	4,708	255,785	344,518	12,983

▲はマイナスを示す。 出典：『地方財政』99年6月号6ページ

みるとおり、人口1人当たり一般財源の状況によれば、1991（平成3）年度の愛知県をはじめ都市圏の府県の1人当たりの地方税は約16万円である。これに対し、鳥取・愛媛・島根各県の1人当たりの地方税は約2分の1の約8万円にすぎない。ところが、この地方税に地方交付税を加えた一般財源の合計では、逆に、1人当たりの一般財源が愛知県などの約2倍になるという逆転現象が生ずる。

これらのことは、国税として徴収された税源（法人税・所得税・酒税・たばこ税・消費税）の一部が地方交付税として財源の乏しい地方自治体に配分される地方財政調整制度の結果である。財政的に富裕とみなされる大都市圏の自治体は、地方の農漁村圏の自治体に税源を提供するという役割を果たさせられている。財政調整制度であるならば、人口一人当たりの一般財源が調整後には同額程度になるというのであれば理解できるが、税源提供を受ける側が提供者の約2倍の財源を確保するという仕組みは、すぐれて政治的な税財政調整システムであるといえよう。また、表にみるとおり1997（平成9）年度は、愛知県は地方交付税の交付を受けたが、これにしても、地方税の減収分を十分に補填するものになっておらず、1人当たりの一般財源も減額になっている。一方、鳥取・愛媛・島根の各県は、財政調整の結果、1人当たりの一般財源があいかわらず約2倍を保ち、かつ、増額となっている。

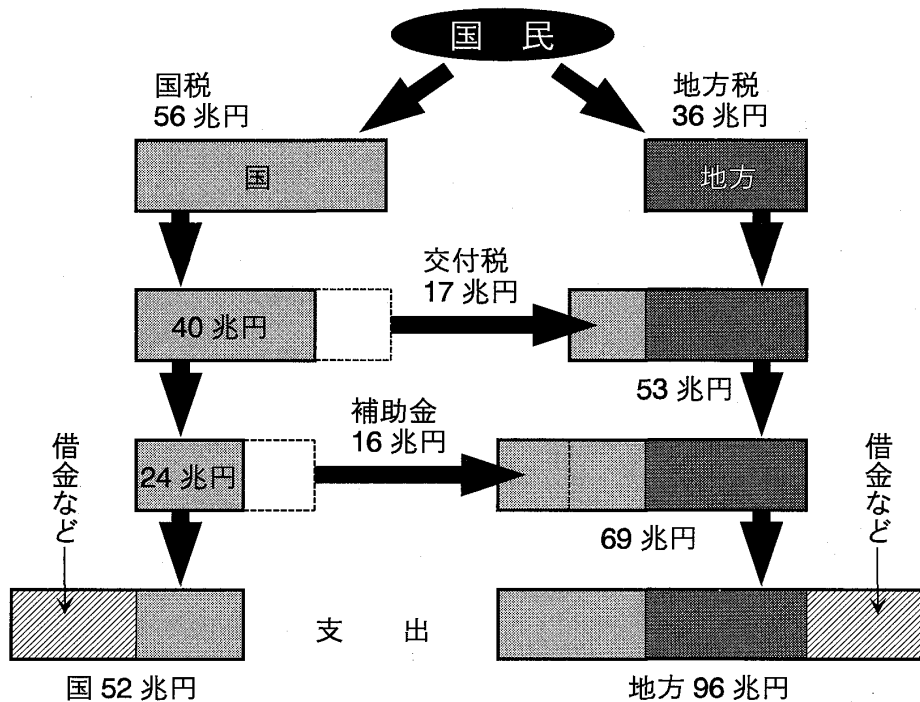
1つの県でみた場合の税配分割合の全国平均は、国税62%、府県税16%、市町村税22%である。愛知県下の税収の配分状況は、おおむね国税66%、県税13%程度を推移している。国に多く吸収された税収が、農漁村部の地方に手厚く配分される結果、1人当たりの一般財源が逆転しているのである。また、愛知県をはじめ大都市圏の府県は、このように多額の税収を国に提供しながら、一方で地方交付税の交付団体化しており、その交付税額も県税収入の不足分を補う水準になっていない。ここに、是正すべき税源配分と地方財政調整制度の矛盾の焦点がある。

2) 地方分権型財政確立への課題

この間の地方分権一括法による地方分権の動きは、税財政の移譲についての具体的検討が後回しにされたことにみられるように「地方分権推進計画」に比しても後退を続けた。たしかに、地方債の許可制の2005年度以降の廃止や法定外普通税・法定外目的税の創設が政府の許可制から協議制に変更されたことなどのいくつかの前進はある。しかし、事務の移譲ともなう財源の移譲という根幹部分が先送りされたことは、「地方自治の本旨」を揺るがすものである。

現在の国と地方を通ずる財政危機を克服するためには、税財源の地方移譲、財政調整制度の改革、地方財政の自主権の確立が必要である。税財源の地方移譲については、神野直彦などによる詳細で注目すべき提案⁽¹⁾がなされている。それによると、地方税の確保策として、①国の所得税の比例税率部分を住民税に移行する、②住民税の税率はフラット化し、自治体に一定幅の税率操作権を付与する、③税の中立のために国の所得税にみあう補助金、地方交付税を減額するという点などが提案されている。現行の税収ベースでは、資料18のように、あらかじめ国税に60%（56兆円）、地方税に40%（36兆円）配分されたものが、その後、国から地方交付税、国庫補助金として地方に配分される結果、最終的支出ベースでみると、国40%（52兆円）、地方60%（96兆円）に逆転することになる。地方は、国から、このプロセスを通してあれこれのコントロールを受けることになる。たとえば、神野提案にそつ

資料18 国から地方への財源の流れ（1997年度の場合）



(交付税 17 兆円のうち 1 兆円は、地方交付税特別会計が借り入れた資金)

出典：『朝日新聞』'99年7月20日付

て所得税の比例税率部分の3%分を住民税に移譲すると、所得税の国対地方の割合は、現在の6対4から5対5に変化することになる。

以上の提案の他、重森暁は、税財源の地方移譲について、「自治体課税権の強化と税源拡充をはかるためには、所得税と住民税を共通税化して、自治体が課税・徴収し、一定部分以上を国に上げる⁽¹²⁾」という方式をとることを主張している。また、法人事業税は、景気の動向によって税収が左右されない外形標準（従業員数・土地の地積など）課税に改めるべきである点も多くの論者が指摘している。

これらの試案をたたき台にすれば、地方自治体の財源を拡充し、これまでの分権型財政の確立および国と地方の財政関係の見直し論議の出発点を具体的に確保することができよう。

こうして、地方財政危機の打開のためには、以上のような地方分権型財政の確立によって、自主財源を拡大することが基本的に必要である。さらに、地方自治体が財政状況の詳細な公開と説明責任（アカウンタビリティ）を果し、行財政運営への住民参加の制度化をすすめることによって、住民自治的な再建の可能性を拓いていくであろう。

注

- (1) 法人税率は、1997年度までは37.5%、98年度が34.5%、99年度から30%に引き下げられている。
- (2) 遠藤宏一「税源・財源の大胆な分権を」『住民と自治』自治体研究社、1998年3月。
- (3) 公共事業の乗数効果は、事業の右肩上がりの拡大に対し、地域経済への波及効果は右肩下がりである。経済企画庁「経済企画庁のこれまでの計量経済モデルの比較でみた公共投資乗数の変化」『経済分析』No. 139, 新潟県「公共投資の生産誘発効果」『新潟経済ノート'96』新潟県企画調整部統計課などを参照のこと。
- (4) 『巨大公共事業』（岩波ブックレット）には、各地の大規模公共事業の実態にそって問題点が整理されている。
- (5) 詳しくは、宮本憲一『公共性のすすめ』有斐閣、1999年、70～72ページの各年度別の動向と分析を参考にされたい。
- (6) 自治体問題研究所『社会保障の経済効果は公共事業より大きい』自治体研究社、1998年参照。『朝日新聞』1999年6月20日付け「社説」でも、大阪地方自治研究センターの長峰研究員の試算をもとに同様の指摘を行っている。この他、公共事業の見直しの視点としては、武藤博巳「公共事業見直しの視点」『都市問題』1998年4月号でも共通の視点から分析が行われている。
- (7) 愛知県が1999年8月17日に発表した「財政中期試算」は、景気が低迷するなかで、21世紀初頭にいたるも厳しい財政状況が続くことを示している。
- (8) 山田明は、愛知万博などのイベントについて、「地元自治体の財政負担は高まるばかりで、そのツケは負担増大や行政サービスの圧縮として住民に回ってくる」「長い期間にわたり、一過性の“お祭り効果”を帳消しにしてしまう」と指摘する。山田明「大型イベントで地域は発展するのか」『自立と共生の地域産業』自治体研究社、1998年、96ページ。および同「地域政策の現状と新しい公共政策の展望」宮本憲一・遠藤宏一編著『地域経営と内発的発展』農文協、1998年を参照のこと。
- (9) 三重県「事務事業評価システム」, 「行政評価システム」参照。このシステムを住民の視点から検討したものと、三重地方自治研究会編『「事務事業評価」の検証』自治体研究社、1999年がある。
- (10) 『朝日新聞』1999年5月26日付け報道によると、これまでに貸借対照表を作成したことのある自治体は5県13市、さらに5都道府県13市区が作成中か作成済みである。
- (11) 神野直彦・金子勝『地方に税源を』東洋経済新報社、1998年参照。
- (12) 重森暁『柔らかな地方分権への税財政改革』自治体研究社、1996年、157ページ。

(1999年9月10日脱稿)