

# 今月の焦点

## 地方財政再建は進んだのか

### 要約

90年代以降大都市圏を中心に地方財政の悪化が進み、98年には東京や大阪などの主要都府県で財政危機宣言が出された。その後、これらの地方団体では財政再建への取組みがなされ、財政収支赤字幅が縮小するなどの成果もみられる。一方、中小都市や町村の財政は、個別団体でみた場合あまり悪化していないが、交付税特会に赤字が累積するなど地方財政全体では依然大幅な財源不足状態にある。一層の諸経費削減が必要であるが、それには個別地方団体に歳出削減のインセンティブを与える仕組みの構築が効果的と思われる。

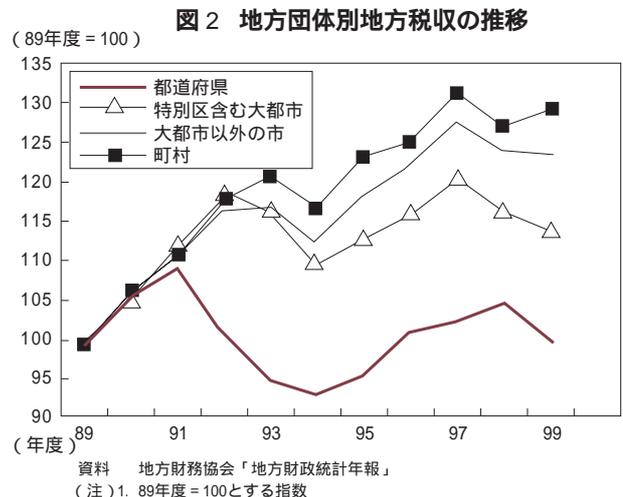
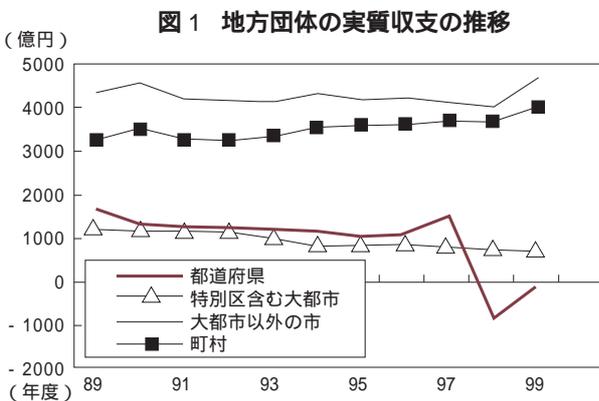
90年代になって地方財政の悪化が進み、98年には東京、神奈川、愛知、大阪といった規模の大きい4都府県が相次いで財政危機宣言を出すに至った。その後、主要な地方公共団体（以下「地方団体」という）において財政再建計画が策定され、再建に向けての取組みがなされてきた。以下では、そうした状況を踏まえて、地方財政の現状について考察する。

### 都道府県・大都市圏に悪化した地方財政

90年代の地方財政悪化の特徴の一つは、都道府県や大都市で悪化が目立ったことである。2001年3月時点で全国に3,299の地方団体が存在する（47都道府県、23特別区、672市、2,557町村）が、都道府県、特別区を含む大都市（以下大都市という）、大都市以外の市、町村に分けて、実質収支（注1）の動きをみると、図1のように、

悪化が目立つのは都道府県と大都市であり、特に、都道府県の悪化が顕著である。なかでも、財政危機宣言を出した4都府県にみられるように、大都市圏に属する都府県で大きく悪化した。なお、大都市以外の市や町村の実質収支は、大幅悪化はみられない（注2）。

都道府県や大都市で財政悪化が進んだ最大の理由は、歳入面で、税収特に法人関係税収が落ち込んだことである。景気の長期低迷を背景に企業収益が落込み、都道府県では法人事業税が、大都市では住民税（法人税割）が大きく落込んだ。法人事業税は都道府県の基幹税の一つであり、特に、企業が集積している三大都市圏の都府県への影響が大きかった。このほか、94年度と98、99年度に行われた減税政策の影響もあつ



た。図2は地方団体別の地方税収の推移をみたものだが、92年度以降都道府県が大きく落込み、大都市も低迷している。

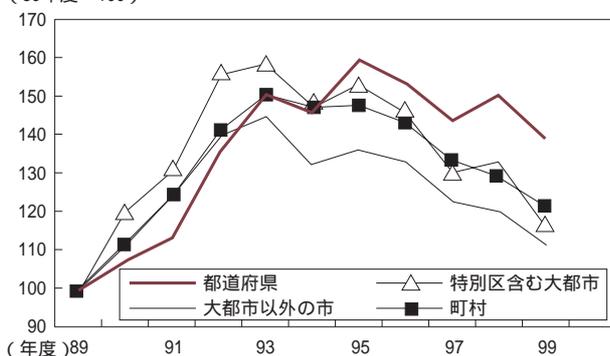
歳入面の第二の理由として、大都市圏の都府県や大都市は、地方交付税の交付が少ないことがある（東京都や特別区は不交付団体）。これらの地方団体は、もともと税財源が豊かで、中小規模の都市や町村に比べて歳入に占める交付税交付額のウェイトが小さい。このため、地方税収の低迷が歳入に与える影響がより大きかった。

一方、歳入が低迷しても、歳出がそれに伴って削減されれば財政収支赤字は少なくてすむが、人件費や扶助費、公債費などの義務的経費が増加傾向にあり、投資的経費も、削減はされたが過去の事業の継続分や国の景気対策への協力もあって歳入低迷に見合う大幅削減は難しかった。投資的経費の過半を占める普通建設事業費は90年代前半は大都市の伸びが高く、90年代半ば以降は都道府県が比較的高水準で推移している（図3）。この結果、これら地方団体で地方債発行額が多くなり、公債費が増加した。

（注1）実質収支とは、歳入から歳出を控除した形式収支から、翌年度以降に繰り越すべき財源を除いたもの。

（注2）本稿では地方団体の普通会計について考察している

（89年度 = 100） 図3 地方団体別普通建設事業費



資料 地方財務協会「地方財政統計年報」

（注）1. 89年度 = 100とする指数。

が、地方財政の悪化には、普通会計以外に公営企業や地方公社、外郭団体の経営悪化の問題もある。

## 財政再建に向けての取組み

財政が悪化した地方団体を中心に、財政再建に向けての取組みがなされてきた。東京都では99年7月に「財政再建推進プラン」が作成され、実施に移された。2000～2003年の4年間を計画期間として、給与などの諸経費削減や各種施策の見直しなどにより、巨額の財源不足を解消し、2003年度までに経常収支比率を90%以下に下げることが目標としたものである。

昨年7月に東京都財務局が公表した『「財政再建推進プラン」今後の取組みの方向』によれば、6,300億円の財源不足の解消目標に対し、2000、2001年度の2年間で約7割にあたる4,474億円の財源を確保したとしている（表1）。

表1 東京都の財政再建プランの進捗状況

財政収支の見通し（単位：億円）

| 年 度  | 2000  | 2001  | 2002  | 2003  |
|------|-------|-------|-------|-------|
| 財政収支 | 6,200 | 7,000 | 6,900 | 6,300 |

再建方策と進捗状況（単位：億円）

|              | 目標額   | 進捗額   |
|--------------|-------|-------|
| 内部努力(人件費削減等) | 1,600 | 927   |
| 施策の見直し       | 2,400 | 1,599 |
| 歳入確保(徴税努力等)  | 550   | 879   |
| 税財政制度の改善     | 1,750 | 1,069 |
| 合 計          | 6,300 | 4,474 |

資料 東京都財務局『「財政再建推進プラン」今後取組の方向』(2001年7月)から筆者作成

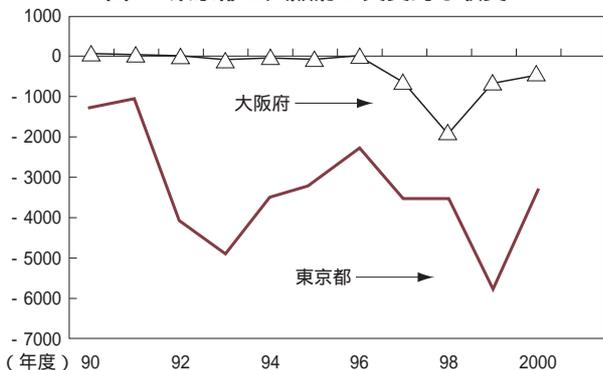
（注）1. 税財政制度の改善のなかには銀行業等に対する外形標準課税の導入によるものも含まれているが、これについては、3月26日の東京地裁判決で東京都が敗訴した。

大阪府は、98年9月に「財政再建プログラム（案）」を策定し、99年度から概ね10年間を計画期間とし、99～2001年度を緊急対策期間として、職員定数削減や給与の抑制等に取り組んできた。さらに2001年9月には「大阪府行財政計画（案）」を策定し、2002～2004年度を集中取組期間として人員削減や出資法人の整理合理

化などを通じてスリムな組織づくりを進める計画である。

こうした効率化努力もあり、東京都や大阪府の財政赤字は、図4のように、なお赤字は残るものの縮小の方向に向かっている。神奈川県や愛知県でも2000年度は実質収支が黒字ないしは黒字の見込になるなど改善方向にある。大都市でも99年度に実質収支が赤字になった京都市は、2000年度には黒字に転じた。

(億円) 図4 東京都と大阪府の実質的な収支



資料 東京都は各年度の普通会計決算書及び同関係資料  
大阪府は「大阪府行財政計画(案)」(2001年9月)1頁による  
(注)1. 東京都は普通会計、大阪府は一般会計  
2. 実質的な収支は実質収支から積立金取崩等各種財源対策を除いたもの。

### 中小都市や町村の財政は健全なのか

大都市以外の市や町村の財政はどうか。図1では、これらの地方団体の実質収支は黒字が横這いしないしは増加傾向で推移しており、経常収支比率や起債制限比率など主要な財政指標をみても、都道府県や大都市ほど悪化していない。

中小都市や町村の財政が、都道府県や大都市ほど悪化していない理由の一つは、税収が比較的安定していることである。これらの地方団体の税収は、固定資産税や個人住民税が中心で、景気変動によって大きく影響される法人関係税収の割合は少ない。理由の第二は、歳入に占める地方交付税の割合が大きいことである(特に

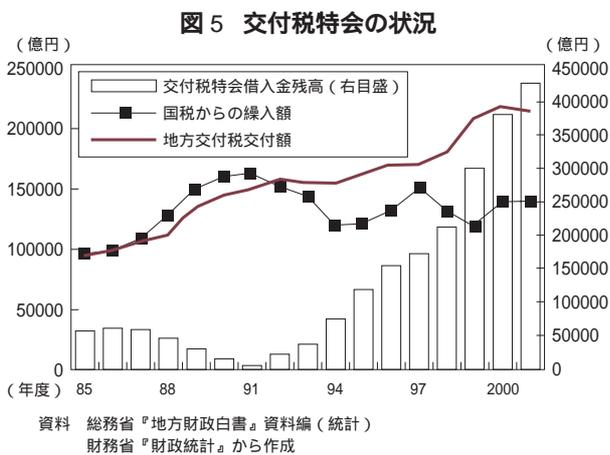
町村でシェアが高い)。地方交付税は標準的な公共サービスを行うための財源を国が保障するものであり、90年代以降地方税収が低迷するなかであっても、交付税は安定的に増加してきた。交付税の増加で歳入が確保され、財政収支の黒字が維持された。理由の第三として、歳出面では義務的経費はそれなりに伸びたものの、投資的経費は都道府県や大都市ほど大幅な伸びではなかったことである(前掲図3)。その結果、全体として歳出は歳入の範囲に抑制された。

### 個々の自治体財政は黒字でも地方財政全体では赤字に

このように中小都市や町村の実質収支は、その総計値としては黒字が横這いしないしは増加しており、個々の地方団体も総じて同様の傾向にあると思われる。しかし、地方財政全体の枠組みから考えると必ずしも黒字とはいえない状態にある。

前記のように、中小都市や町村は歳入に占める地方交付税のウェイトが高い(特に町村で高い)が、地方交付税の資金を管理する交付税及び譲与税配付金特別会計(以下「交付税特会」と呼ぶ)の収支が、大幅赤字の状態にある。地方交付税制度は、国税5税の一定割合(交付税率を乗じたもの)を原資に、標準的な公共サービス提供に必要な財政需要を積算した基準財政需要額から、当該地方団体の標準的な徴税力を算定した基準財政収入額を控除して、財源不足額(前者が後者を上回る場合)を交付する仕組みであるが、図5のように、原資である国税からの繰入額が交付額に満たない状況が続いている。その不足額を交付税特会の借入金や国の一般会計からの繰入れで賄う状態が恒常化し、交付税特会の借入金は2001年3月末で42兆円に達している。

個々の地方団体にとって、地方交付税を所与のものとなせば財政収支は黒字であるが、その地方交付税のかなりの部分が借入金で賄われており、この点を考慮すると必ずしも黒字とはいえない。交付税特会の借入金は国と地方団体とで負担割合が決められているが、地方負担分は個々の地方団体に割りつけられているわけではないので、地方団体にとって実際の債務としての認識が乏しいといわれている。



### 縮小していない地方財源不足

これを別の角度から見たものが、地方財政計画における地方財源不足額の推移である。総務省は毎年度の国の予算編成に際して、地方財政全体の歳入と歳出を示した地方財政計画を策定している。各地方団体からのヒヤリング等に基づいて人件費や公債費といった経常経費等が見積もられ、国が地方団体を通じて実施しようとする政策に関する地方負担額等が加わって地方の必要一般財源等が積算される。一方、歳入面では地方税や地方交付税(この段階では国税からの法定繰入額が使用される)などの一般財源等の予想額が見積られ、財源不足がある場合にこれを補てんする措置が取られる。表2は90年代以降の地方財源不足額と補てん措置の推移で

ある。

補てん措置としては、地方交付税の増額(交付税特会の借入や一般会計による加算が中心)と地方債発行増加(財源対策債など)が中心であるが、98年度以降財源不足額が拡大し、2002年度予算でも約14兆円の不足が見込まれている。

このように、個々の地方団体では財政収支が改善されていても、地方財政全体の枠組みで見た場合には、依然として大きな財源不足状態が続いている。

表2 地方財源不足額と補てん措置の推移 (単位: 億円)

| 年度   | 財源不足額   | 補てん措置    |           |        |        |         |         |       |
|------|---------|----------|-----------|--------|--------|---------|---------|-------|
|      |         | 地方交付税の増額 |           |        | 地方債の増発 |         |         |       |
|      |         | 交付税特会借入金 | 一般会計による加算 | その他    | 財源対策債等 | 減税補てん債等 | 臨時財政特例債 | その他   |
| 90   | 7,600   | -        | -         | -      | -      | -       | 7,600   | -     |
| 91   | 6,300   | -        | -         | -      | -      | -       | 6,300   | -     |
| 92   | 22,882  | 15,682   | -         | -      | -      | -       | 7,200   | -     |
| 93   | 34,272  | 16,675   | -         | -      | -      | -       | 17,597  | -     |
| 94   | 74,821  | 36,369   | 2,060     | 2,779  | 17,152 | 16,461  | -       | -     |
| 95   | 87,722  | 42,532   | 2,188     | 4,192  | 24,314 | 14,496  | -       | -     |
| 96   | 86,278  | 36,897   | 8,391     | 4,265  | 20,300 | 16,425  | -       | -     |
| 97   | 69,205  | 18,330   | 5,821     | 4,714  | 28,340 | 12,000  | -       | -     |
| 98   | 96,957  | 36,413   | 10,414    | 6,461  | 37,429 | 6,240   | -       | -     |
| 99   | 140,461 | 88,580   | 5,560     | 13,645 | 22,500 | 9,063   | -       | 1,113 |
| 2000 | 133,699 | 80,881   | 7,500     | 14,931 | 24,300 | 4,759   | -       | 1,328 |
| 2001 | 140,253 | 43,274   | 20,063    | 30,851 | 25,300 | 4,948   | 14,488  | 1,328 |
| 2002 | 141,160 | 35,650   | 34,632    | 13,281 | 19,200 | 4,855   | 32,261  | 1,281 |

資料 2000年度までは地方財務協会「地方財政要覧」

2001、2002年度は総務省資料

(注) 1. 90、91年度と2000年度以降は当初予算  
92～99年度は補正後予算のもの。

### 交付税特会借入から赤字地方債発行へ

地方財源不足額はこれまで交付税特会借入金を中心に賄われてきたが、この方式だと財源不足状態が必ずしも個々の地方団体に十分に認識されないといった問題があることから、2001年度から交付税特会で借入をする方式から、交付税特会借入相当分のうちの国負担分は一般会計から繰入し、地方負担分は個々の地方団体が赤字地方債等(臨時財政特例債等)を発行する方式が導入された。導入初年度は交付税減少の影

響等を勘案し、上記措置は必要額の2分の1とし、残りの2分の1は従来どおり交付税特会で借入を行い、2002年度から全面的に上記方式に移行する予定であった。しかし、国債発行30兆円枠との関連もあり（国負担分すべてを一般会計から繰入れることは難しい）、2002年度も表2のように交付税特会借入が残ることとなった。

また、2002年度予算では地方交付税の1兆円減額も行われた。

### 地方団体側にも新たな動き

2000年4月施行の地方分権一括法で法定外普通税が従来の許可制から事前協議制に変更になり、法定外目的税が新設された（事前協議制）ことから、各地方団体に新税創設の動きが出ている。横浜市の勝馬投票券発売税や山梨県川口湖町ほか二村の遊魚税、東京都のホテル税、杉並区のレジ袋税（すぎなみ環境目的税）などである。もちろん、これらは税収額自体それほど大きなものではなく、地方団体の財政を左右するものではないが、地方団体の自発的創意に基づく動きとして注目される。

### 歳出削減のインセンティブを与える仕組みを

今後の日本経済の状況を考えると、成長力上昇による税収の自然増は期待薄である。また、高齢化の進行で医療や介護等社会保障関連費用の増加が予想されるほか、過去の地方債発行増加から公債費もしばらくは高水準を続ける見込である。

こうしたなかで、99年度以降10兆円を越える巨額の地方財源不足が続いており、交付税特会や地方債にこれらの債務が累積されている。こうした状態をいつまでも続けることができないのは明らかであり、抜本的な財政再建策が求め

られている。

財政再建には、増税あるいは歳出削減が必要であり、それには当然国あるいは地方団体、地域住民などの関係者の負担を必要とする。負担を先送りすることは、結局のところ問題解決の先送りになる。

東京都や大阪府など財政再建への取組みが進んでいる地方団体もあるが、地方財政全体ではなお一層の歳出削減努力が必要である。地方財政全体からみた場合の問題解決の方向の一つは、地方交付税の資金不足（交付額と法定繰入額との乖離）の解消方針を明らかにし（たとえば、地域経済への影響等を配慮し5～7年程度をかけて段階的に交付税を減額する方針を示す）個別地方団体がそれを前提にした財政運営を行うべく努力する道筋を示すことであると思われる。

これまでは交付税が地方財政の収支尻を埋め合わせるべく裁量的に調整されていたため、個別地方団体が歳出削減のインセンティブを働かせにくい状況にあった。前記の交付税特会での借入から赤字地方債発行へ移行する方式は、個別地方団体に歳出削減のインセンティブを働かせる一つ的手段として評価できるが、発行される地方債は全額交付税措置する（元利償還金を基準財政需要額に算入する）こととされており、せっかくのインセンティブが弱められている。地方財政全体として一層の歳出削減を進めるには、個別地方団体が歳出削減のインセンティブを働かせやすい仕組みを構築することが効果的ではないかと思われる。

高齢化進行への対応や地域の雇用創出のための地域経済振興など地方団体の果たす役割はますます大きなものとなっている。こうした役割を十分に遂行可能な自治体を創造するための制度改革が求められている。

（鈴木 博）