

## 地方府県の財政危機とその原因 －90年代の熊本県財政を対象に－

小 泉 和 重

### 目 次

- I. はじめに－深刻化する地方府県の財政危機－
- II. 地方府県の財政危機のパターン
- III. 熊本県の財政的特徴と歳出構造
- IV. 熊本県の歳入構造と普通建設事業費の財源
- V. 終わりに－「景気政策呼応型予算編成」から「一般財源ベースの予算編成」へ－

### I. はじめに－深刻化する地方府県の財政危機－

近年、大都市所在府県の財政危機が深刻化している。巨大都市を抱える東京都、神奈川県、大阪府、愛知県では、バブル崩壊後、法人二税の大幅減収等の影響で慢性的な財源不足に陥っている。一時は財政再建団体への転落も危惧されたが、交付税の上積みや財政健全化債の発行等の緊急的な手段によって危機を凌いでいる。しかし、98（平成10）年度の決算では、実質収支比率は、東京都－3.1%、神奈川県－2.9%、愛知県－2.1%、大阪府－0.9%と4団体揃って赤字となった。

拠点的な大都市が所在する大都市所在府県の財政状況も同様に厳しい。京都府、兵庫県、福岡県、千葉県、広島県、埼玉県、宮城県では財政健全化債を発行し、財源不足を辛くも回避している<sup>1)</sup>。財政健全化債とは、財源不足等で財

政構造が悪化している団体が、財政健全化計画を策定し自主的に財政構造の健全化を図る場合に発行が認められる地方債である。発行額は、財政健全化措置に伴い生じた増収額及び経費節減額等の範囲であるため、その発行は、財政構造の大幅なリストラクチャリングを必然的に伴っているのである。

ところで、都道府県財政の危機は、大都市所在府県に限ったことではない。地方圏域に所在する「地方府県」（ここでは、非政令指定都市所在府県としておく）においても財政危機は深刻化しつつある。

岡山県の場合、99（平成11）年度予算で400億円の財源不足額が発生することが見込まれ、財政再建団体への転落が危惧された。人件費の抑制、単独事業の1割カットによる歳出削減、財政調整基金の取り崩し、特定目的基金からの借り入れ等の臨時的歳入対策、さらに地方交付税の積み増し措置によって、辛うじて再建団体化を回避したのである。しかし、2000（平成12）年度予算編成においても財源不足は解消されておらず、財政健全化債の発行が行なわれた<sup>2)</sup>。

新潟県の場合、『中期財政収支見通し』（平成12年度～16年度）によれば、2001（平成13）年度から2004（平成16）年度に平均620億円の財源不足額が発生するものと予測されている。しかし、2000（平成12）年度の財政調整基金等の積立金残高はわずか380億円不足である。このため、県では「財政健全化計画」を策定し、財政健全化債の発行も視野に入れた財政の立て直しを計画している<sup>3)</sup>。

秋田県の場合、『中期財政見通し』（平成12年度～16年度）では、基金取り崩しによって大幅な財源不足は生じないとしつつも、財政諸指数の著しい悪化が予測されている。悪化のピーク時の2003（平成15）年には公債費比率27.2%、公債費負担比率29.0%、起債制限比率16.7%となるとされている<sup>4)</sup>。

このように、大都市所在府県同様、地方府県においても財政危機が進行しつつあるのである。そこで本稿では、90年代の地方財政危機の原因とその問題点を、地方府県に即して検討することにする。大都市府県と地方府県を分けて分析する理由は、両者の財政構造が大きく異なるため、自ずと危機の原因も異なるためである<sup>5)</sup>。地方府県のケースとしては、熊本県を取り上げることにする。同県を対象するのは、同県は公債費諸指数が極端に悪化し、2001（平成13）

年度には「財政再建団体」への転落も危惧されているからである。

注)

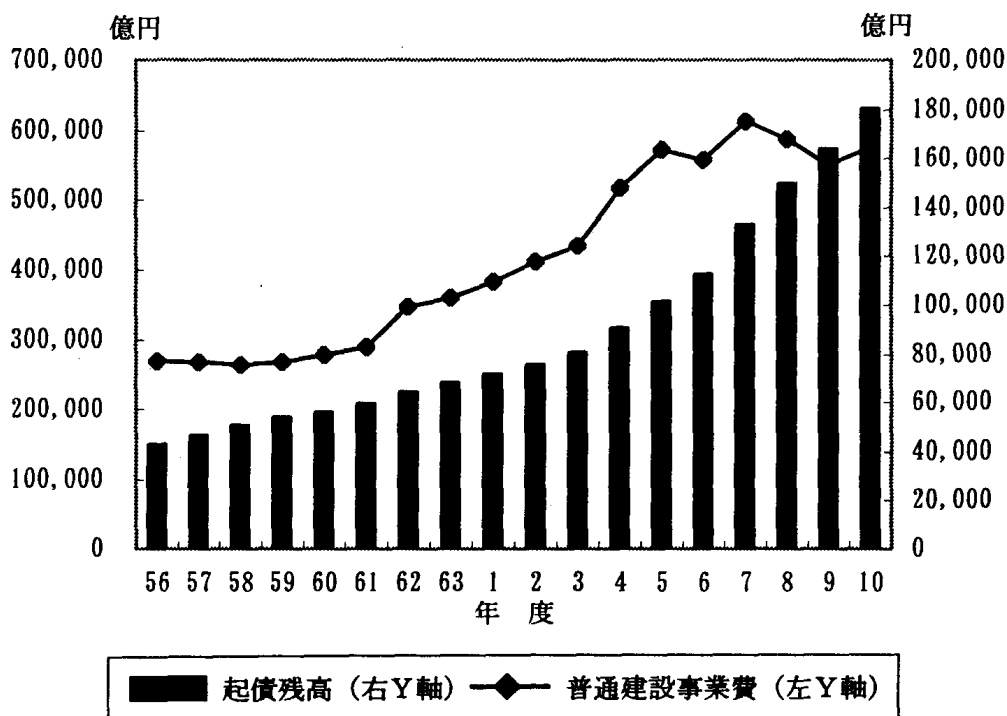
- 1) 財政健全化債の発行状況は平成10年度が6府県、11年度が12府県。11年度の発行総額は2,726億円。『日経新聞』2000年3月31日付け参照。
- 2) 岡山県の事情については、岡山県総務部行政改革・PFI推進室『行財政改革レポート2000 行財政改革の推進状況』vol.3、2000年7月参照。
- 3) 新潟県の事情については、<http://www.pref.niigata.jp/>を参照。
- 4) 秋田県の事情については、<http://www.pref.akita.jp/zaisei/11mitoosi/kensai.htm>参照。
- 5) 90年代の都道府県財政危機を扱った研究として、多田憲一郎「1990年代の地方財政危機と地方公共投資－京都府財政を事例として－」『岡山商大論叢』第33巻第3号、1997年。神野直彦『地方自治体壊滅』NTT出版、1999年。関野満夫「90年代地方財政危機の構造」中央大学経済研究所編『現代財政危機と公信用』中央大学出版、2000年。同「大都市圏自治体財政の構造と特徴－埼玉県財政の動向 1970～1995年－」『経済学論纂』（中央大学）第40巻第3・4合併号、2000年。秋山義則「東京都財政の破綻と再建について」中央大学経済研究所編『現代財政危機と公信用』中央大学出版、2000年。米原淳七郎「経済不況と府県財政」『経済学論纂』（中央大学）第40巻第3・4合併号、2000年。平岡和久「自治体財政危機と財政構造改革－高知県および高知県内市町村を事例として－」『社会科学論集』（高知短期大学）、77巻、2000年。山口和夫「バブル崩壊と地方財政－秋田県財政を事例として」『地域研究』（秋田経済法科大学）、11巻、2000年がある。地方府県を対象とした研究は比較的少ない。

## II. 地方府県型の財政危機のパターン

### 80年代後半以降の地方公共投資の拡大

大都市所在府県の財政危機と地方府県の財政危機を比較する前に、80年代から90年代にかけての都道府県財政がどのような特徴をもったのか整理しておく。この間の特徴を一口で述べると、普通建設事業費の急増とこれに伴って地方債の累積が生じたことである。図1に示すように、80年代前半、普通建設事業費は7～8兆円台の水準で抑制気味に推移していたが、87（昭和61）年度を契機に拡大に転じている。特に、バブル崩壊後の増大は著しく、ピーク時の95（平成7）年度には17兆1,245億円にまで増大している。これに対応して、地方債の累積も91（平成3）年度以降、加速的に進んでいる。91（平成3）年度28兆2,262億円が、98（平成10）年度には2.2倍の63兆1,411億円にまで累増してい

図1 都道府県の起債残高の推移



注) 各年度の日本銀行調査統計局『都道府県別経済統計』より作成。

る。なぜ、この時期に積極的な公共投資の展開と地方債の累積が生じたのであろうか。その時代背景を簡単に整理すると次の通りである<sup>1)</sup>。

第一に、80年代後半の時期は、「増税なき財政再建」をスローガンに行政改革が推進される一方、対外経済摩擦の是正のために内需拡大が要請された時期であった。「財政再建と内需拡大」を両立させることが財政の基本フレームとなったが、国は財政再建路線を堅持したため、地方に内需拡大が要請された。具体的には、「公共投資基本計画」(90(平成2)年度)に沿って、地方は2000年度までに430兆円規模の公共投資を実施することになったのである(94(平成6)年度に見直した「新計画」では95(平成7)年度～2005(平成16)年度にかけて投資規模は630兆円に上方修正された)。

第二に、同じく80年代後半は「東京一極集中」が加速し、東京圏と地方との「ヒト・モノ・カネ・情報・文化」等の格差が大きく開いた時期でもある。この是正のため「第四次全国総合開発計画」(87(昭和62)年度)では「多極分散型国土の形成」、「地域主導のまちづくり」を掲げ、竹下内閣では「ふるさと創生事業」に着手することになった。「ふるさと創生」を契機とするその後の

「ふるさとづくり関連施策」（例えば、「ふるさとづくり特別対策事業」、「地域づくり推進事業」、「ふるさとづくり事業」）の展開は、地方の単独事業の拡大につながった。

第三に、90年代前半以降は、92（平成4）年のバブル経済の崩壊とそれに伴う第7次に渡る「経済対策」が実施された時期である。平成不況時に採られた経済対策には、92（平成4）年8月の「総合経済対策」、93（平成5）年4月の「総合的な経済対策」、同年9月の「緊急経済対策」、94（平成6）年2月の「総合経済対策」、平成7年9月の「緊急経済対策」、平成10年4月の「総合経済対策」、同年11月の「緊急経済対策」である。一連の経済対策によって120兆円（公共投資等100兆円、減税20兆円）に及ぶ公共事業・地方単独事業の追加や住民税等の減税が実施されることになった。

第四に、90年代後半は、ガット・ウルグアイ・ラウンド農業合意に伴う国内対策が行なわれた時期である。UR対策では、95（平成7）年度以降6年間で総額6兆100億円の事業が計画された。また別途、地方財政措置により1兆2,000億円の単独事業（農山・漁村ふるさと事業、農山・漁村対策の拡充、森林・山村対策の拡充）が盛り込まれた。6兆100億円の主な内容は、農業農村整備緊急対策事業（農道整備、農業基盤整備、集落排水等）、農業構造改善事業（施設整備）の公共事業及びそれに類する事業が7割を占めた<sup>2)</sup>。このため、農業政策と言うよりむしろ景気政策の色合いが濃いものとなり、地方の農業土木事業の拡大を促すことになった。

こうした諸事情が地方の公共投資を積極化させることになったが、税源基盤の乏しい地方団体にとっては、公債依存度を高めることは自明であった。しかし、それにも関わらず、地方から旺盛な公共投資を引き出すことができたのは、次にあげる国の「誘導策」や「強制策」が効果を持ったからである。

第一に、「地方債計画」による起債優遇措置が取られたことである。この間、「地方債計画」では、「公共投資基本計画」に沿った生活関連社会資本の整備、「ふるさとづくり関連施策」等の単独事業の推進、更に「経済総合対策」への配慮等を目的に、発行計画額の増額、起債対象の範囲の拡大、起債充当率の引上げが行なわれた。

第二に、この起債優遇措置に交付税措置を連動させ、単独事業を誘導する措置が取られた。交付税措置には、単独事業に伴う元利償還費の一部を基準財政需要額の投資補正に算入する「元利償還費算入方式」と単独事業の事業費の一部を当該年度の基準財政需要額の投資補正に算入する「当該年度事業費補正方式」がある<sup>3)</sup>。この交付税措置を起債優遇措置に組み合わせて、「ふるさとづくり特別対策事業」、「地方特定道路整備事業」、「地方特定河川等環境整備事業」、「地域福祉推進特別対策事業」、「総合経済対策」における臨時三事業、UR対策事業等が推進された。

第三に、他省庁と連携した形で単独事業が推進された。80年代国の補助事業は行革の影響で抑制気味であり、「補助事業待ち」の地方では道路、河川等の整備事業が遅延していた。このため、自治省は他省庁と調整して、補助事業に地方の単独事業（単独事業に対する起債措置、交付税措置は「ふるさとづくり事業」と同様）を組み合わせ、事業の早急な実施を図ろうとした。こうした事業システムは、92（平成4）年度に「地方特定道路整備事業」、「地方特定河川等環境整備事業」、93（平成5）年度に「ふるさと農道・林道整備事業」等で利用され、単独事業の拡大を導いた。

第四に、自治省の各種の通達による総合経済対策への「強力な協力要請」である。国の総合経済対策の度に、自治省は各都道府県知事に対して「事務次官通知」を、財政措置については自治省財政局が各都道府県総務部長に対して「財政課長内かん」を発し都道府県に総合経済対策への「協力」を要請している<sup>4)</sup>。92（平成4）年9月の都道府県補正予算額は、前年度同期予算に比べ1兆2,067億円（129.0%増）分増額している。これは同年8月の「総合経済対策」によって3兆4,000億円の一般公共事業費等の追加、1兆8,000億円の単独事業費の追加が行なわれ、それに伴って地方への協力要請が行なわれたからである<sup>5)</sup>。

#### 大都市所在府県財政と地方府県財政の比較

以上の時代背景を前提として、次に大都市所在府県と比較しつつ地方府県財政の特徴を明かにしてみたい。表1は、財政力指数別に見た都道府

県の財政諸指数である。F 団体が東京都、B<sub>1</sub> 団体は愛知県、大阪府、神奈川県が分類されている。B<sub>2</sub> は政令指定都市所在府県（千葉県、京都府、兵庫県、福岡県、広島県、宮城県）が多く分類されている。一方、C、D、E 団体は北海道を例外に政令指定都市が所在しない諸県が分類されている。F、B<sub>1</sub> をひとまず大都市所在府県<sup>7)</sup>として、その他を地方府県として想定できる。B<sub>2</sub> については、大都市所在府県に近い性格をもつ府県と考えられよう。

経常収支比率は、F 団体（96.6%）、B<sub>1</sub> 団体（114.1%）で悪化が著しく、C 団体（87.9%）、D 団体（89.0%）、E 団体（84.4%）で比較的低い。実質収支比率も同じ F 団体（-3.1%）、B<sub>1</sub> 団体（-1.9%）で赤字で、B<sub>2</sub> 団体以下では黒字となっている。

一方、公債費関連の諸指数は、総じて財政力が低い団体ほど悪化している。起債制限比率を見ると F 団体（10.1%）、B<sub>1</sub> 団体（8.3%）で相対的に低く、C 団体（12.7%）、D 団体（11.6%）が高い。つまり、財政力指数が高い大都市所在府県は、実質収支比率、経常収支比率の 2 つ指標が悪化しつつも、起債制限比率については低い。財政力指数が弱い地方府県では、その逆となるわけである。

表 1 類似団体別財政諸指数（平成10年度）

グループ	財政力指数	団体数	公債費比率	公債費負担率	起債制限比率	経常収支比率	実質収支比率
B <sub>1</sub>	0.8~1.0	3	10.2	12.9	8.2	114.3	-1.9
B <sub>2</sub>	0.5~0.8	14	13.7	15.2	10.2	94.1	0.4
C	0.4~0.5	9	17.8	19.0	12.7	87.9	0.6
D	0.3~0.4	13	16.8	18.9	11.6	89.0	0.5
E	0.3未満	7	16.4	17.9	11.5	84.4	0.4
F	1.0以上	1	10.6	10.2	10.1	96.6	-3.1

注) 自治省財政局指導課『平成10年度 都道府県財政指数表』平成12年、9、153ページより作成。

大都市所在府県で経常収支比率が悪化している理由は、財政構造上、人件費系統の義務的経費の割合が高いからである。大都市所在府県は、政令市が都市

型社会資本の整備を担っており、加えて郡部が狭く農村型公共事業の必要性も低いこともあって投資的経費の割合が低い。しかし、政令市の教員、警官の人件費を負担することから義務的経費の割合が高くなるのである<sup>8)</sup>。こうした構造にも関わらず、公共投資を拡大すれば、公債費系統の義務的経費が増高することになり、結果的に経常収支比率が一気に悪化するのである。

一方、地方府県ではなぜ、公債費諸指数が悪化しているのでしょうか。これは大都市所在府県に比べ地方府県の方が、財政構造上、投資的経費の割合が高いからである。地方府県は政令市が所在せず郡部が広いため、教員、警官の人件費の割合が低い反面、道路・農村土木を中心とした投資的経費割合が高い。周知の通り、地方債は通常、人件費充当目的には発行できないが、投資的経費向けには発行可能である。投資的経費の割合が高いと、それだけ地方債に依存した財政構造になるわけである。また、特に先に述べた80年代後半以降の財政状況が大都市所在府県より地方府県の公共投資の拡大に大きく作用したのである。ふるさと関連事業、臨時三事業、ふるさと農道・林道事業、UR対策事業といった事業は、言わば地方府県向きの事業であり、地方府県の普通建設事業費の拡大を刺激したのであった<sup>9)</sup>。

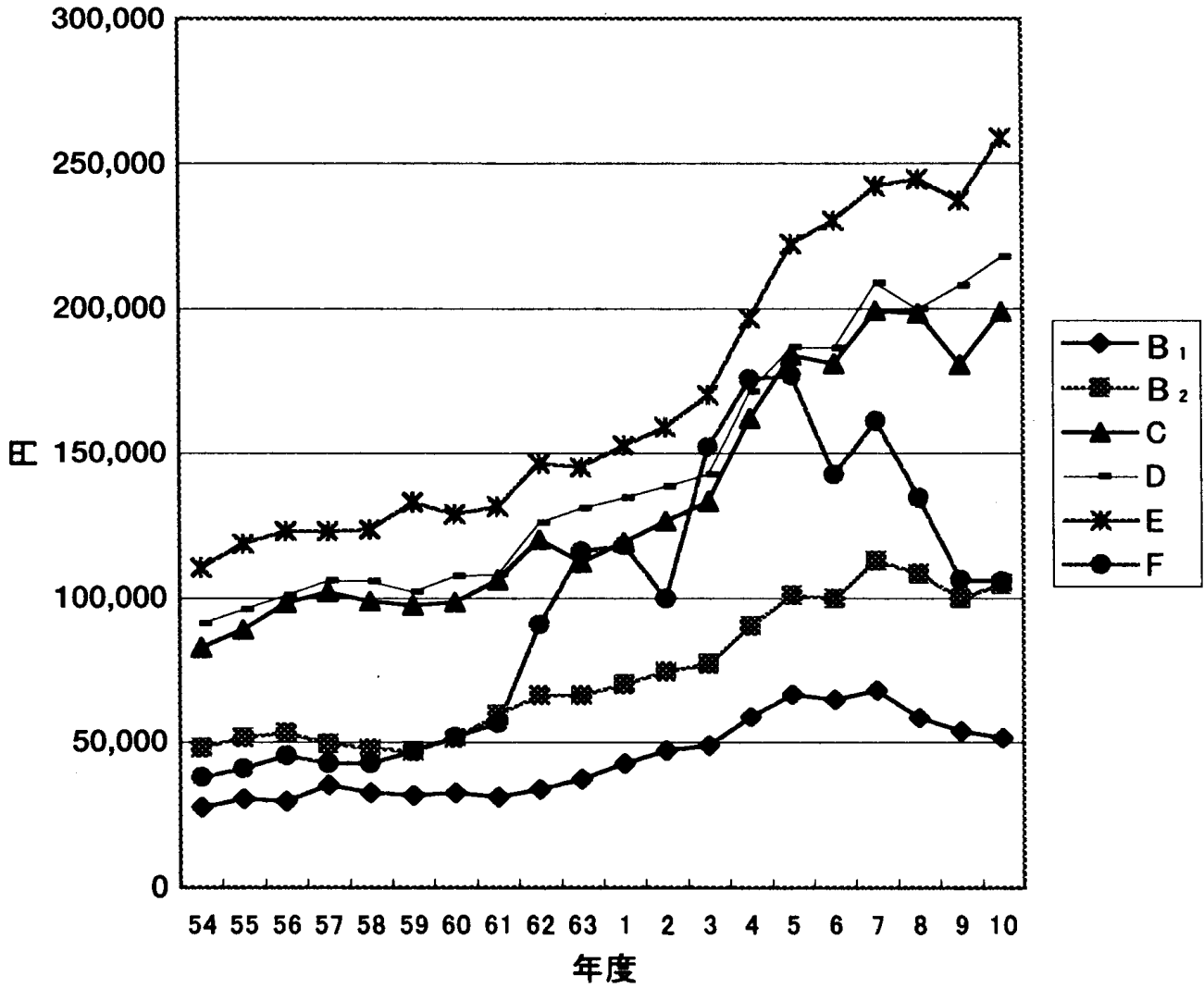
これを示したのが、図2である。B<sub>1</sub>、B<sub>2</sub>団体とC、D、E団体の投資的経費の水準の違いは先に述べた通りである。注目すべきは、92（平成4）年度を契機にF団体を例外とすればC、D、E団体で急激に投資的経費が拡大していることである。投資的経費の拡大は、「補助事業中心型」から「単独・補助事業並進型」に転換しながら拡大していき（図3）、その財源は専ら一般財源でなく、国庫支出金と地方債から充当されていったのである（図4、図5）。

この地方債に依存した投資的経費の拡大は、地方債の累積となって現れた。表2で示すように、98（平成10）年度の地方債現在高倍率（地方債残高／標準財政規模）は、C団体で2.58、D団体で2.59と、F、B<sub>1</sub>団体に比べ高い。もっとも、地方税の割合が高い大都市所在府県は、減税補てん債、減収補てん債といった言わば「特別な地方債」の比重が高いので、これらを除き公共投資財源向けの地方債、すなわち一般公共事業債及び一般単独事業債の標準財政規模に対する割合を見ることにする。するとC、D、E団体の地方債現在高倍率



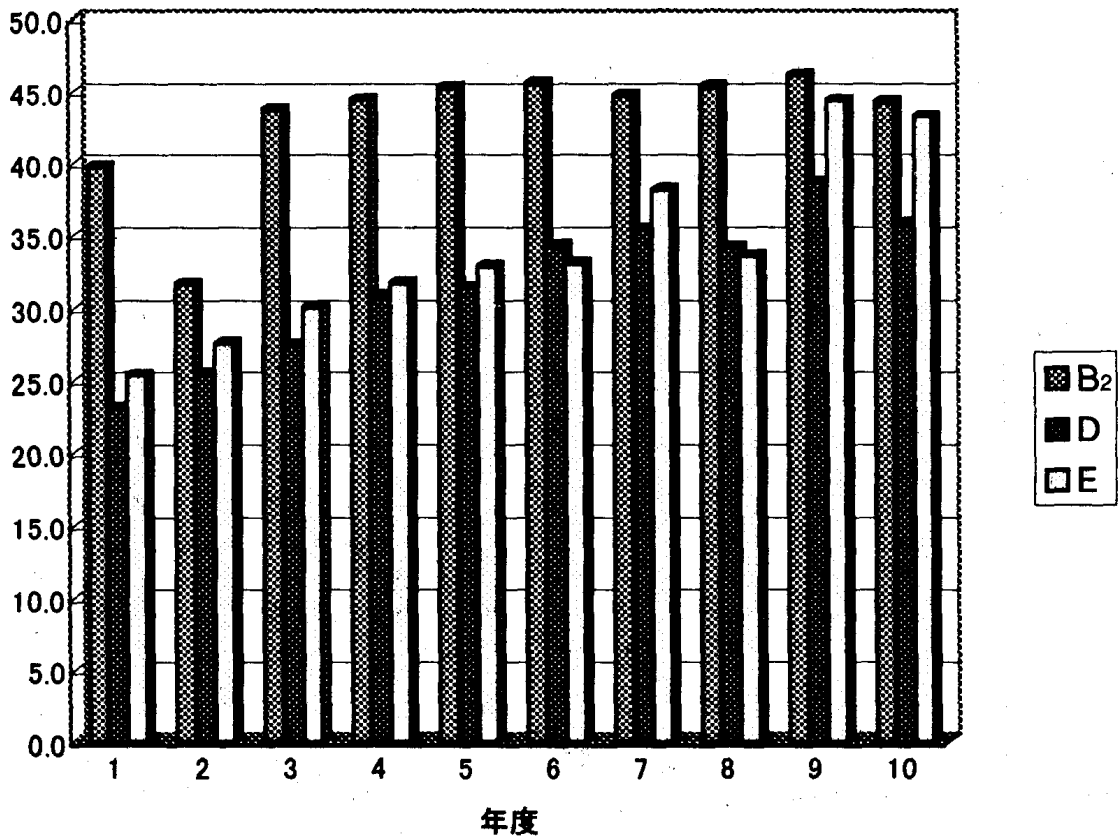
は、それぞれ1.90、1.95、1.77と、 $B_1$ 、 $B_2$ 団体に比べ一層高くなるのである。

図2 類似団体別投資的経費の推移 (住民1人当たり)



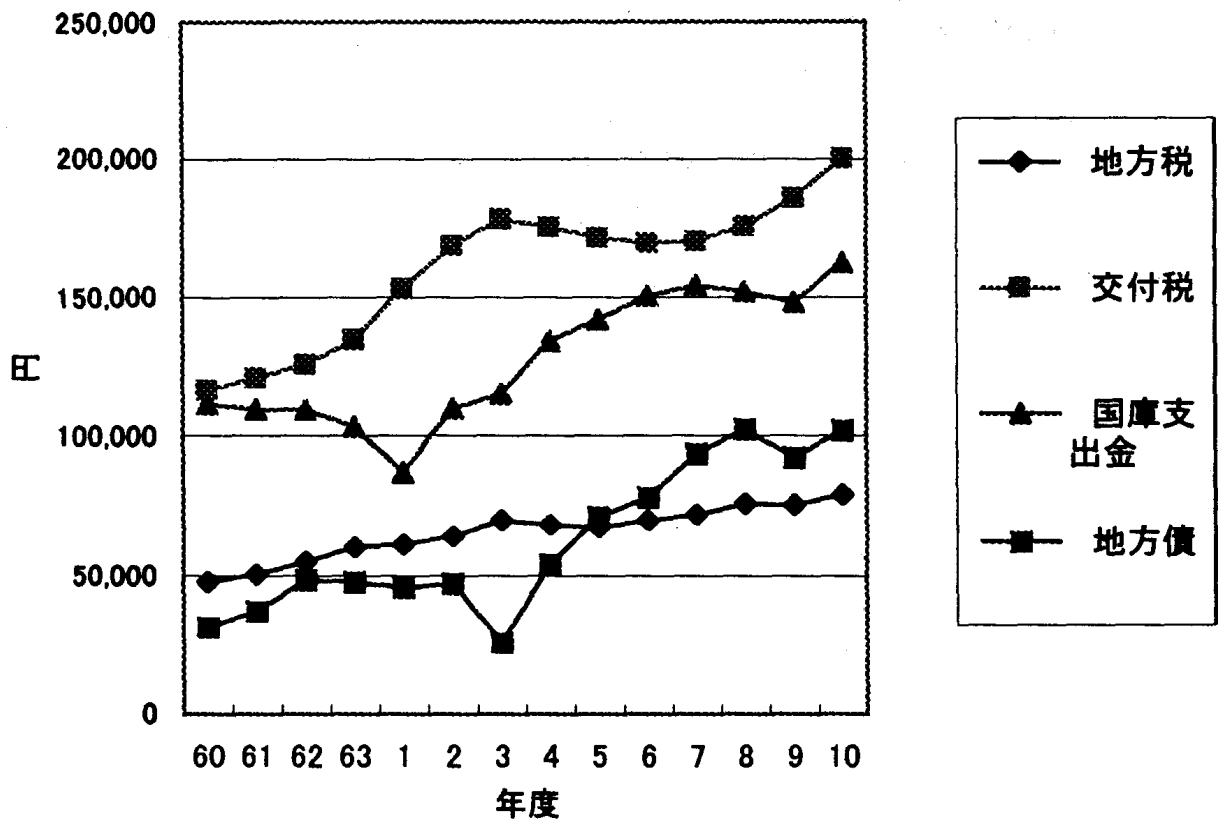
注) 各年の『都道府県財政指数表』により作成。

図3 類似団体別の単独事業費／普通建設事業費の割合



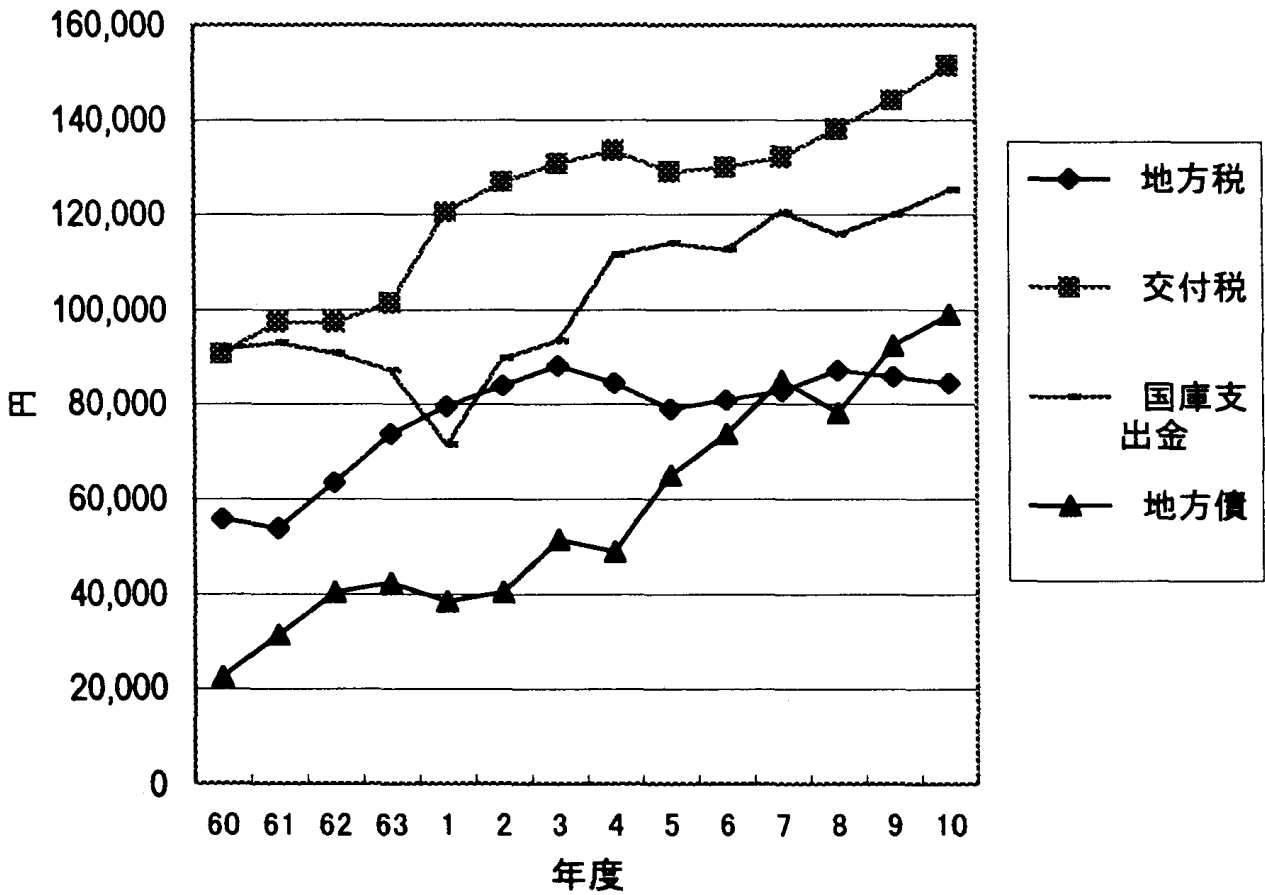
注) 出所は図2に同じ。

図4 E団体の歳入構造 (住民1人当たりの金額)



注) 出所は図2に同じ。

図5 D団体の歳入構造 (住民1人当たりの金額)



注) 出所は図2に同じ。

表2 類似団体別地方債残高 (平成10年度)

	地方債残高／標準財政規模	(一般公共事業債＋一般単独事業債)／標準財政規模
B <sub>1</sub>	2.49	1.30
B <sub>2</sub>	2.38	1.63
C	2.58	1.90
D	2.59	1.95
E	2.41	1.77
F	2.07	1.06

注) 地方財政調査研究会『平成10年度 都道府県決算状況調』平成12年、日本加除出版株式会社より作成。

このように、地方府県の場合、財政の悪化は公債諸指数の上に現れることはわかったが、それが、大都市所在府県同様、決算収支の赤字に繋がるのであろうか。大都市所在府県の場合、法人二税の大幅減収にも関わらず、積立金を取り崩しつつ公共投資を推進したことが、公債費系統の義務的経費を増高させ、経常収支比率を著しく悪化させた。そして、増高した義務的経費のファイナンスが、積立金の払底により困難となるやいなや、収支の危機が表面化したのであった。これに対して、地方府県の場合、決算収支が赤字に落ちこむ可能性は低いといわれていた。それは、1) 産業構造上、法人二税の減収の影響度が低い。2) 一般財源が低下しても、交付税が「ショック・アブソーバー」となる。また、3) 投資的経費の割合が高いため、地方税が減収しても、投資的経費の充当財源部分は、減収補てん債、臨時財政特例債・調整債で補てんされて、収支の均衡が保たれる。さらに、4) 積立金を取り崩しつつ公共事業を推進した点は同じであっても、取り崩し額は大都市所在府県に比べ少なく余裕があるからである(表3)<sup>11)</sup>。

しかしながら、先に述べたように岡山県では財政健全化債が発行され、新潟県、熊本県、茨城県、静岡県でも2001(平成13)年度予算の編成で財源不足の発生が危惧されるため、財政健全化債の発行が検討されている。確かに、財政健全化債の発行で、健全化債込みの歳入は増加し赤字の縮減ができ、最悪の事態である再建団体化は回避されるであろう。だが、健全化債発行自体、潜在的な決算収支の赤字の発生を示すものに他ならない。決算収支の赤字は、大都市所在府県に固有のものでなく、タイムラグを置いて、地方府県にも波及しつつあることを示していると言えよう。

表3 類似団体別積立金額（単位：％）

	積立金現在高／標準財政規模		
	H 2	H10	増減率
B <sub>1</sub>	24.5	6.7	-72.7
B <sub>2</sub>	39.9	19.1	-52.2
C	35.4	23.0	-35.2
D	36.8	23.4	-36.5
E	41.5	38.7	- 6.7
F	29.7	10.0	-66.4

注) 各団体の分類は、H10年の財政力指数をもとに分類。  
出所) 各年度の『都道府県決算状況調』より作成。

注)

- 1) 梅原英次「地方単独事業の拡大と地方債・交付税措置」鹿児島経済大学地域総合研究所『分権時代の経済と福祉』日本経済評論社、1996年、入谷貴夫「地方公共投資の構造変化と地域経済（上）－地方単独事業を中心に」『宮崎大学教育学部紀要』第76－78号、1995年を参照。
- 2) 石原健二「農業予算の変容とウルグアイ・ラウンド対策」『地方財務』No.516、1997年を参照
- 3) 上関克也「地方単独事業の推進と財政支援の在り方」下河内司、上関克也、末宗徹郎『地方財政の効率化』ぎょうせい、1995年。町田俊彦「公共事業拡大への地方財政の動員－地方単独事業拡大と地方債・地方交付税の一体的利用」『専修経済学論集』第34巻第1号、1997年、岡崎靖典「地方単独事業における地方交付税の利用－事業費補正を中心に」(上)(中)(下)、『自治研究』第75巻10号、第76巻3号、第76巻8号を参照。
- 4) 椎川忍、星直樹「総合経済対策」と地方財政『地方財政』10月号、1992年参照。
- 5) 日向和史「平成4年度都道府県における9月補正予算の概要」『地方財政』11月号、1992年参照。
- 6) C団体は、長野県、岡山県、福島県、石川県、新潟県、山口県、香川県、富山県、福井県。D団体は、北海道、奈良県、愛媛県、山梨県、熊本県、佐賀県、山形県、大分県、鹿児島県、岩手県、和歌山県、秋田県、長崎県。E団体は、青森県、徳島県、宮崎県、鳥取県、沖縄県、島根県、高知県。
- 7) B<sub>2</sub>については、非政令都市府県も分類されており、一致しない面もある。
- 8) 大都市所在府県の財政構造については、前掲、神野(1999)及び関野(2000)を参照。
- 9) 地方債で分類すると、地域総合整備事業債、臨時三事業債は、都市型より農村型自治体で多く起債されている。前掲、町田(1997)、146ページを参照。
- 10) 町田俊彦「地方歳出構造の転換－公共投資傾斜型から福祉傾斜型へ」『月刊 自治

研』1999年4月、39ページ参照。

- 11) 積立金の全てが、財政調整に用いられるわけではない。一方、財政調整基金以外の基金でも財政調整（退職手当基金など）に利用される基金もある。各県の財政調整に利用可能な基金の範囲が統計上わからないため、積立金全額を対象に検討した。

### Ⅲ. 熊本県の財政的特徴と歳出構造

#### 財政諸指数にみる熊本県財政

なぜ、地方府県で財政健全化債が発行されるまでに財政危機が進行したのであろうか。本節以降、熊本県を対象にその原因を分析する。熊本県は、公債費諸指数の著しい悪化だけでなく、決算収支の赤字も危惧されている。2000（平成12年）度には「財政健全化計画」が策定され、来年度には財政健全化債の発行も予定されている。まず、熊本県財政の状況を表4の財政諸指数の推移から確認しておく。

98（平成10）年度の経常収支比率は89.7%である。都道府県平均（90.5%）より低い水準であるが、90（平成2）年度（67.3%）以降、緩やかに上昇しつつある。上昇要因は、主に公債費（11.5ポイント）、人件費（6.8ポイント）によるものである（表5）。

公債費諸指数は著しく悪化している。公債費負担比率（公債費に充当された一般財源／一般財源総額）は90（平成2）年度13.2%（全国都道府県ワースト

表4 財政諸指標の推移（平成2年度～10年度）

（単位：％）

	2	3	4	5	6	7	8	9	10
実質収支比率	0.5	0.7	0.8	0.7	0.8	0.9	0.8	0.7	0.3
公債費負担比率	13.2	13.3	13.5	14.9	15.7	16.7	18.4	20.5	21.3
公債費比率	10.8	10.9	12.3	14.0	15.2	15.5	17.2	18.4	19.1
起債制限比率	9.3	9.3	10.1	10.8	11.8	12.4	12.9	13.4	14.1
経常収支比率	67.3	68.4	72.6	76.9	82.0	83.4	84.4	88.4	89.7
					80.9	82.6	83.5	86.6	88.6
財政力指数	0.322	0.318	0.321	0.333	0.338	0.344	0.35	0.359	0.364

注）経常収支比率の下段は、減税補てん債を経常一般財源に加えた場合の数値。出所は表3に同じ。

表5 経常収支比率の構成項目の推移（平成2年度～10年度）（単位：％）

	2	3	4	5	6	7	8	9	10	H2-10の 差
人件費	38.9	39.6	41.4	43.5	45.6	45.6	45.7	46.6	45.7	6.8
職員給	29.0	29.8	31.7	33.3	34.8	34.0	34.6	35.0	35.0	6.0
物件費	2.5	2.4	2.4	2.6	3.1	2.8	2.7	3.0	3.0	0.5
維持補修費	1.3	1.1	1.2	1.2	1.4	1.5	1.5	1.6	1.6	0.3
扶助費	3.0	3.0	3.2	2.0	2.3	2.4	2.4	2.6	2.6	-0.4
補助費等	7.7	7.6	8.6	9.8	10.5	11.4	10.9	11.2	11.5	3.8
公債費	13.7	14.0	15.3	17.2	18.6	19.6	21.0	23.3	25.2	11.5
貸付金	0.6	0.7	0.5	0.6	0.5	0.3	0.2	0.2	0.2	-0.4
計	67.3	68.4	72.6	76.9	82.0	83.4	84.4	88.4	89.7	22.4

注) 出所は表4と同じ。

9位) から98(平成10)年度21.3%(ワースト5位)に推移している。起債制限比率は、同期に9.3%(都道府県ワースト22位)から14.1%(ワースト5位)に推移している。

地方債残高の点から見ても財政状況の悪化が著しい。地方債現在高倍率(地方債残高/標準財政規模)は、95(平成7)年度以降、上昇し98(平成10)年度には2.85となっている。全国都道府県中ワースト6位(兵庫県3.48、長野県3.12、富山県2.90、北海道2.87、秋田県2.86に次ぐ)である。また、減収補てん債、減税補てん債、調整債などの「特別な地方債」<sup>1)</sup>を除外した一般債の現在高倍率を算定すると、熊本県では2.36となる。順位はさらに悪化しワースト5位(兵庫県2.73、長野県2.56、岩手県2.38、秋田県2.37に次ぐ)となる。

実質収支比率は、98(平成10)年度0.3%である。95(平成7)年度以降、低下傾向にあるが、大都市所在府県のように赤字に転落していない。しかし先にも述べたように、2001(平成13)年度以降、決算収支の赤字が危惧されている。『熊本県財政の現状と見通し』(以下『現状と見通し』)<sup>2)</sup>に拠れば、2001(平成13)年度から2003(平成15)年度にかけて、歳出が歳入を超過する財源不足が発生すると予測されている。2001(平成13)年度の財源不足額は236～385億円、2002(平成14)年度は149～380億円、2003(平成15)年度は30億円

～352億円と推計されている。これに対して2000（平成12）年度予算編成後の積立基金残高は僅か33億円に過ぎない。『現状と見通し』では、財政健全化が進まない場合、財政再建準用団体に陥る可能性もあると指摘している。

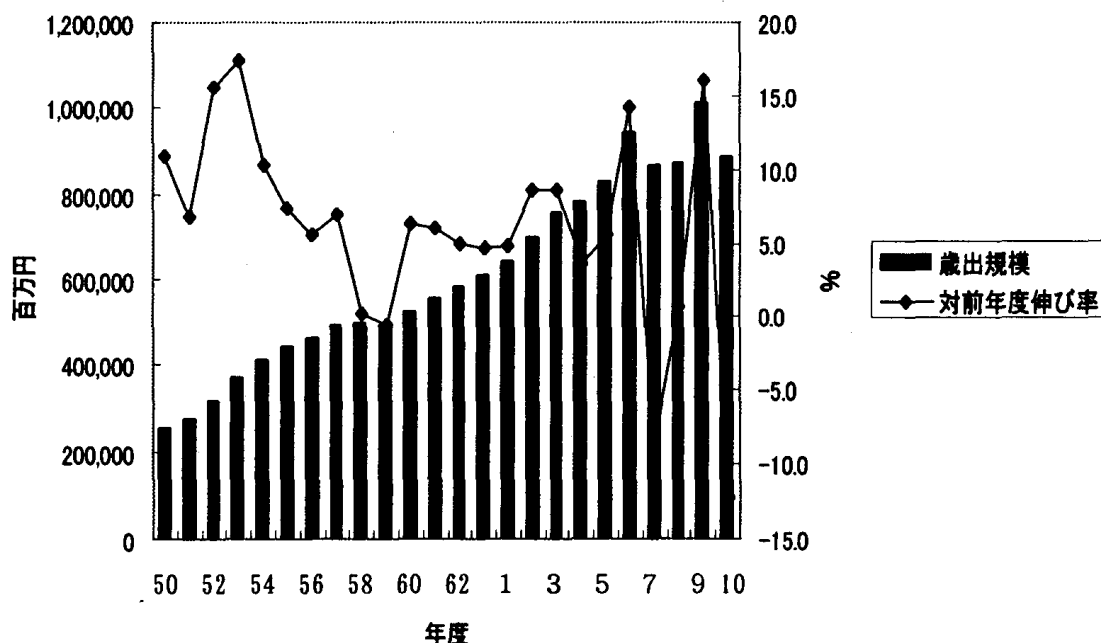
### 90年代の熊本県の歳出構造

何故、公債諸指数の悪化と決算収支の赤字化が発生しようとしているのだろうか。この原因を90年代の熊本県財政の推移を通じて分析してみることにする。

図6は普通会計の歳出の推移である。歳出規模は、80年代後半緩やかに推移していたが、90年代に入って一転する。90（平成2）年度6,969億円から94（平成6）年度9,728億円に急増し、90年代後半には、大幅な増減（95（平成7）年度8,643億円→97（平成9）年度1兆100億円→98（平成10）年度8,854億円）を繰り返しているのである。

94（平成6）年度、97（平成9）年度に歳出が突発的に拡大したのは、他県には見られない熊本県固有の財政事情がある。図7に示すように、特別会計中

図6 熊本県の歳出の推移（普通会計）

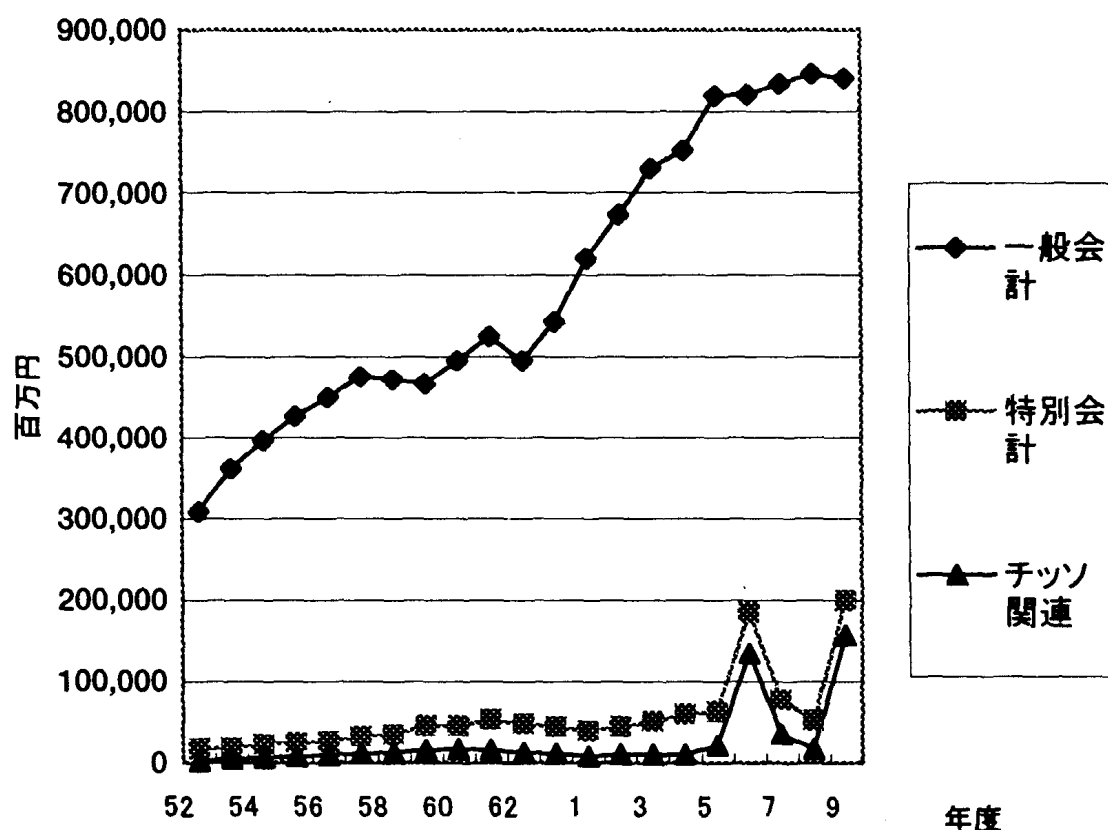


注) 出所は表3に同じ。



のチッソ関連の特別会計の歳出－「チッソ貸付金特別会計」、「水俣湾等堆積汚泥処理事業特別会計」、「(財)水俣・芦北地域振興基金に対する貸付資金特別会計」－が急増したためである。この主な理由は、「チッソ貸付金特別会計」の公債費が増大したことによる。「チッソ貸付金特別会計」は、(株)チッソへの金融支援を目的とした特別会計のことである。昭和50年代に水俣病の汚染原因者である(株)チッソの経営状態が悪化したことで、水俣病認定患者への補償金支払いが支障をきたす恐れが発生したため、特別会計を設置したのである。熊本県は、同特別会計を通じて県債（「チッソ県債」）を発行し、これを(株)チッソに貸付け、水俣病認定患者への補償金に充てたのである<sup>3)</sup>。しかしチッソ県債の累積は県財政を悪化させる要因となった。このため、94（平成6）年度9月13日と97（平成9）年度7月4日の閣議了解を受けて、大量の「チッソ県債」（患者県債）が低利債への借換えを目的に繰上償還されたのである。この金額は94

図7 一般会計と特別会計



注) 各年度の熊本県企画開発部『熊本県統計年鑑』より作成。

(平成6)年度659億4,400万円(公債費全体の46%を占める)、97(平成9)年度768億3,800万円(同じく42%)に上った。この2度の繰上償還が公債費にカウントされ普通会計歳出を突発的に拡大させたのであった。

「チッソ貸付金特別会計」の影響を除くと、普通会計の歳出規模は、94(平成6)年度は9,728億円から8,185億円に、97(平成9)年度1兆96億円から8,622億円に下方修正される。90年代後半(95(平成7)年度から98(平成10)年度)の対前年度平均伸び率は1.57%で、90年代前半(90(平成2)年度から94(平成6)年度の平均伸び率5.04%)と対照的に歳出規模は抑制されたことがわかる。

この普通会計歳出(チッソ県債借換えの影響を除く。以降、歳出については全て同じ扱い)はどの程度の水準にあったのであろうか。これを人口、経済構造、ブロック内機能等の点で類似している県(群馬県、栃木県、岐阜県、三重県、岡山県)と比較してみる<sup>1)</sup>(表6)。歳出決算倍率(歳出/標準財政規模)の推移からすると熊本県は類似県以上に、積極的な財政運営を行ってきたことがわかる。常に標準財政規模の2倍を超える水準であった(平均2.17倍)。もっとも、同期間の歳出伸び率は類似県に比べ高かったわけではない。標準財政規模の伸び率が低調(1.93%)にも関わらず、相対的に高い歳出水準(2.90%)を維持したため、歳出決算倍率が高くなったのである。

ところで、歳出水準の高さは、総合経済対策に大きく影響されたためでもある。一般会計に限定して、当初予算と決算額の差額である「補正額」の推移を

表6 人口、経済構造等をベースとした類似県の歳出決算倍率の推移(単位:%)

	2	3	4	5	6	7	8	9	10	歳出決算倍率(H2-10の平均)	標準財政規模の平均伸び率(H3-10)	歳出の平均伸び率(H3-10)
栃木	1.77	1.91	1.96	2.02	2.01	2.15	2.10	2.02	2.16	2.01	1.48	4.11
岐阜	1.83	1.81	1.84	1.98	2.05	2.16	2.10	2.00	2.10	1.99	2.15	3.89
三重	1.84	1.82	1.88	2.00	2.06	2.11	2.09	2.00	2.02	1.98	2.46	3.69
岡山	1.92	1.89	2.02	2.10	2.18	2.16	2.16	1.98	1.94	2.04	1.96	2.12
熊本	1.98	2.02	2.10	2.22	2.25	2.35	2.30	2.18	2.13	2.17	1.93	2.90

注) 出所は表3と同じ。

見ると、バブル崩壊前は300～400億円、決算額の5%程度であったが、総合経済対策が本格化する93（平成5）年度～95（平成7）年度には、非常に高くなっている。

表7 一般会計の当初歳出予算と決算額 (単位：億円)

年度	当初予算(a)	決算額(b)	補正額(b-a)	補正額/決算額
元	5,895	6,199	304	4.90%
2	6,334	6,723	389	5.79%
3	6,946	7,290	344	4.72%
4	7,114	7,512	398	5.30%
5	7,186	8,187	1,001	12.23%
6	7,533	8,207	674	8.21%
7	7,688	8,330	642	7.71%
8	8,030	8,455	425	5.03%
9	8,285	8,400	115	1.37%
10	8,233	8,838	605	6.85%

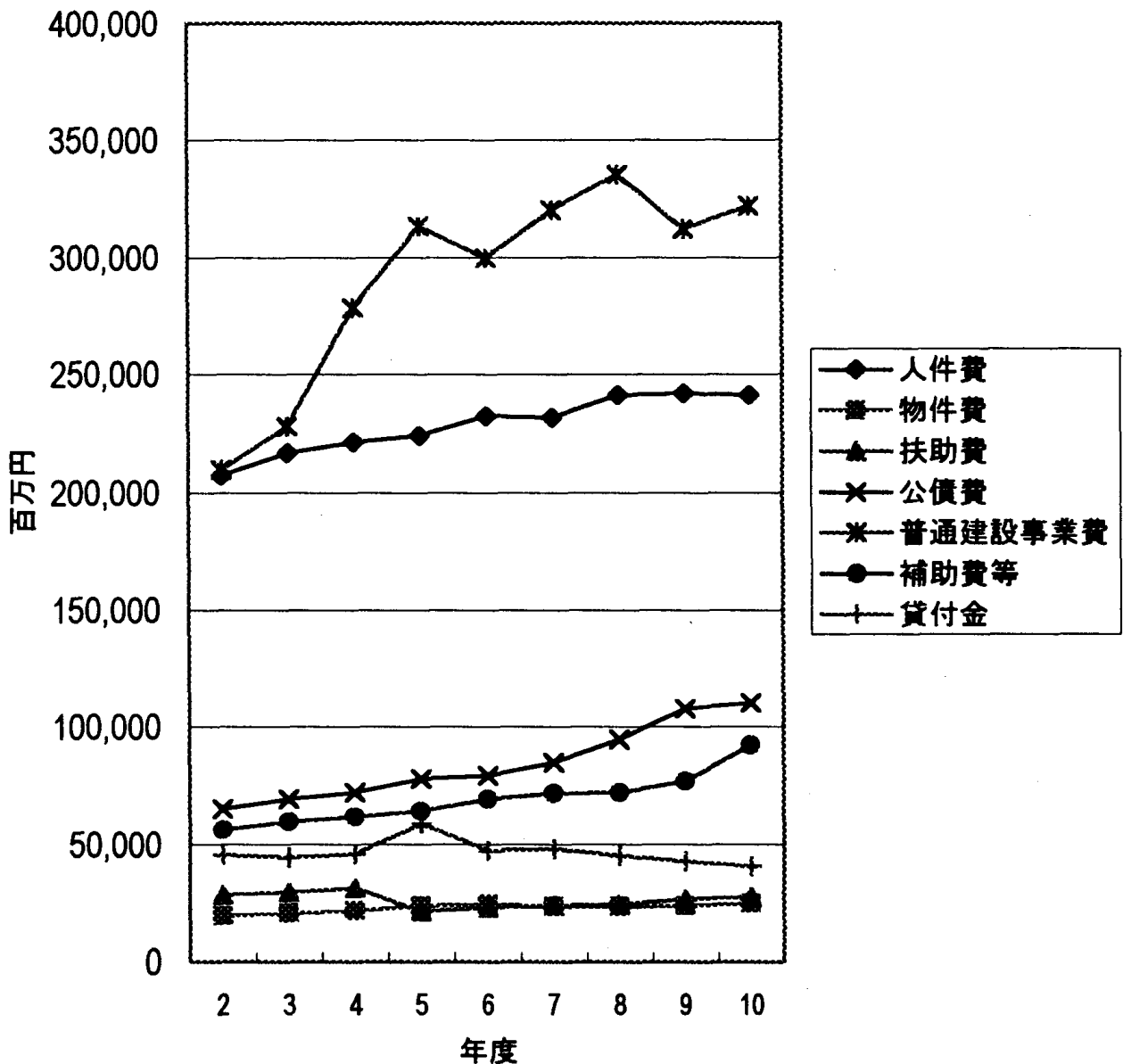
注) 各年度の熊本県財政課『財政事情』より作成。

特に、補正度が高かった93（平成5）年度についてみると、当初予算が7,186億円に対して、決算額は8,187億円と1,000億円も追加されている。これは、同年度の「新総合経済対策」関連で、6月補正で295億5,100万円（補助事業及び単独事業分）、9月補正で71億6,000万円（補助事業及び単独事業分）、12月補正で29億8,400万円（補助事業分）、3月補正で357億8,300万円（補助事業分）が補正されたためである。大半は土木費（435億3,800万円）と農林水産業費（335億5,600万円）である。この補正財源として、国庫補助金824億4,900万円（当初予算1,636億9,600万円）、県債630億150万円（670億970万円）が新たに追加された<sup>5)</sup>。補正予算が組まれる度に、県債発行が高まることになったのである。

普通建設事業費の拡大

次に、歳出水準が高めに維持された原因を、主要性質別経費の推移（図8）から検討する。特徴を上げると、普通建設事業費は90年代前半に急増し、後半伸び率が緩やかである。90（平成2）年度2,095億円から93（平成5）年度3,131億円と1,000億円規模で拡大し、以降、3,000億円台を維持している。公債費は後半以降伸び率が高い。95（平成7）年度792億円から98（平成10）年

図8 性質別経費の推移



注) 出所は表7に同じ。

度1,103億円に増大している。人件費の伸び率は総じて緩慢で、90（平成2）年度2,095億円から98（平成10）年度2,409億円に伸びたに過ぎない。

表8でこれらの経費の歳出伸び率に対する平均寄与度を示すと、90年代前半（平成2年度－6年度）が普通建設事業費2.55%、人件費1.00%、公債費0.44%で、後半（平成7年度－10年度）が普通建設事業費1.52%、公債費0.89%、人件費－0.14%である。90年代を通じて普通建設事業費が、後半は公債費が歳出を拡大させた要因として確認できる。

表8 歳出伸び率に対する主要経費の寄与度（平成2年度～10年度）（単位：%）

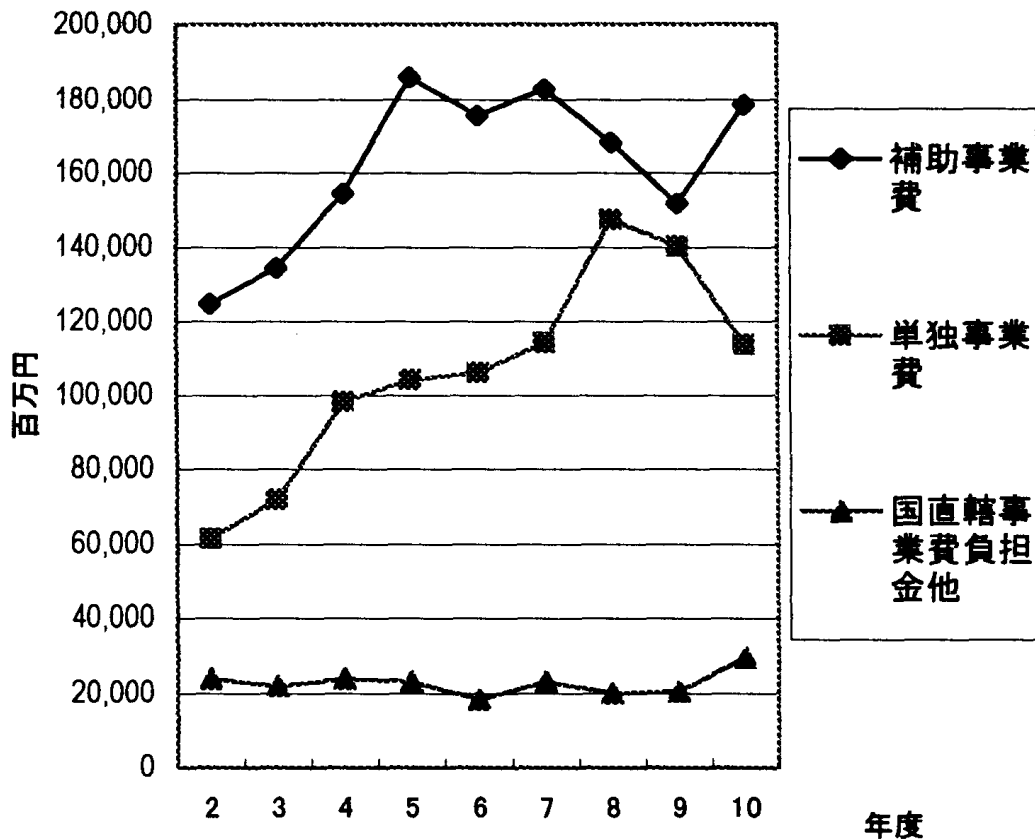
	2	3	4	5	6	7	8	9	10	H2-6の 平均	H7-10の 平均
寄与度											
人件費	1.71	1.38	0.59	0.36	0.99	-0.07	1.09	0.09	-0.09	1.00	-0.14
普通建設事業費	0.67	2.58	6.69	4.45	-1.62	2.49	1.78	-2.67	1.10	2.55	1.52
公債費	0.34	0.61	0.37	0.73	0.17	0.71	1.11	1.50	0.31	0.44	0.89
歳出伸び率	8.54	8.64	3.56	5.61	-1.15	5.61	0.69	-0.93	2.69	5.04	1.57

注) 出所は、表7と同じ。

普通建設事業費が拡大した原因を詳しく見ていくことにする。図9で単独事業費と補助事業費の推移を見ると、90年代前半は、補助事業費及び単独事業費が並進的に拡大している。中盤は補助事業費が削減されているが、それを補完する形で単独事業費が急増し、96、97（平成8、9）年度には補助事業費に匹敵する規模となっている。補助事業費は、90（平成2）年度と比較してピーク時の93（平成5）年度には1.49倍（860億円から1,246億円）に、単独事業費はピーク時の96（平成8）年度には、2.40倍（612億円から1,473億円）に拡大している。

単独事業費の拡大は、土木費によるものである（図10）。土木費は単独事業の6割前後を占め、90（平成2）年度365億円からピーク時の96（平成8）年度には770億円にまで拡大している。土木費の主要経費は、道路費、都市計画費、河川費、港湾費である。中でも道路費が、5～6割のシェアを占めている

図9 普通建設事業費の推移

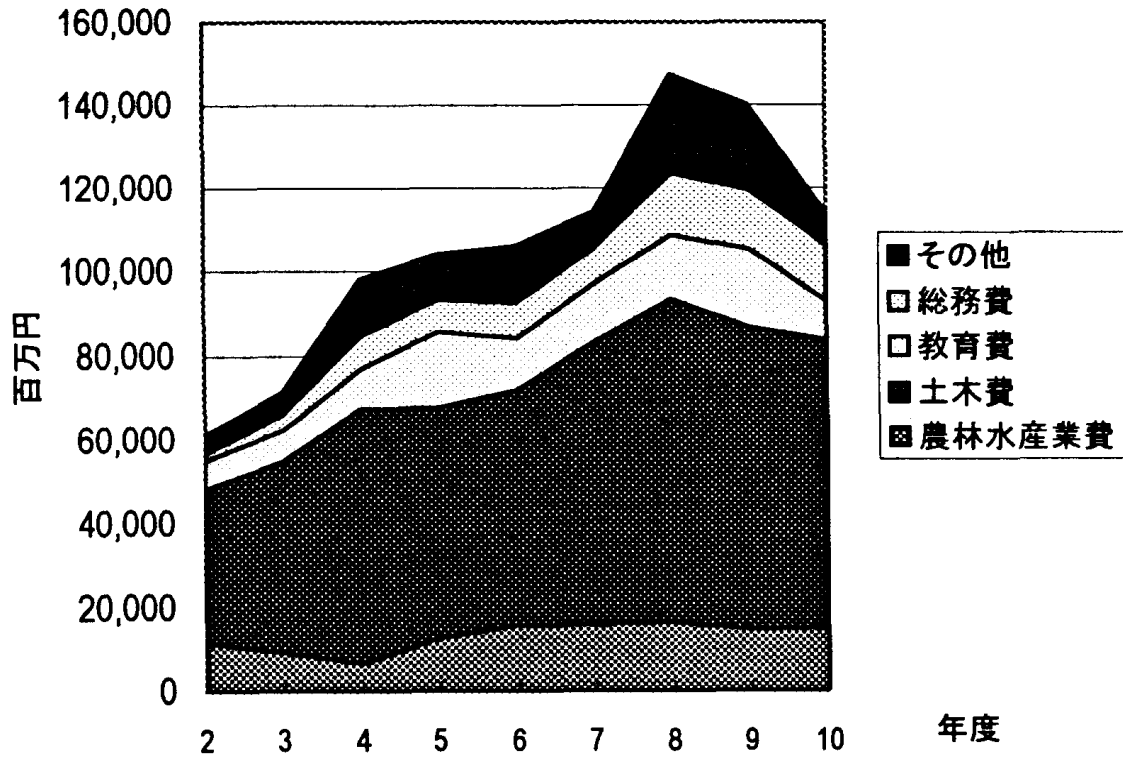


注) 出所は表3に同じ。

(図11)。また、注目すべきことは、都市計画費が、96、97(平成8、9)年度に急増していることである。これは、国体開催に伴う施設整備のために、都市計画費中の公園費が増大したためである。

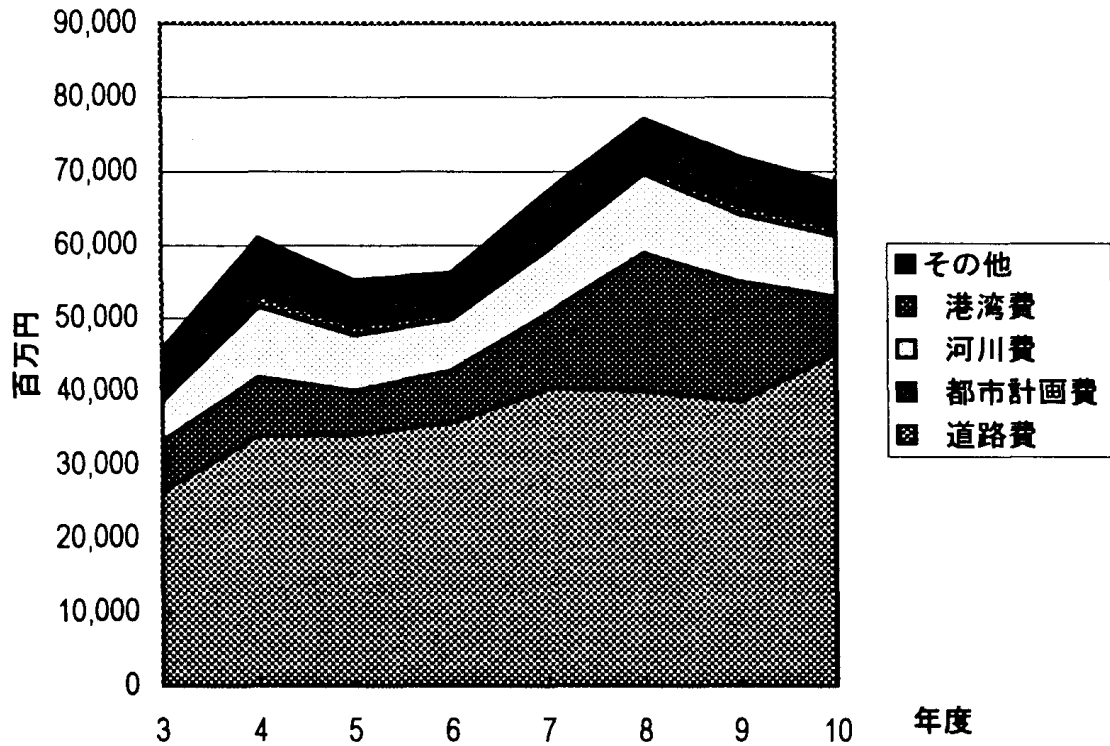
補助事業費の拡大は、土木費と農林水産業費によるものである(図12)。両経費が補助事業費を二分しているが、土木費のシェアは5割から4割に低下しているのに対して、農林水産業費が逆に4割から5割に上昇している。土木費の主要経費は、道路費、砂防費、港湾費、河川費である(図13)。ここでも道路費が第一経費で3~4割を占め、次いで河川費が1~2割を占める。土木費のシェアの低下は、道路費が94(平成6)年度をピークに、河川費が92(平成4)年度をピークに低下したことによる。一方、農林水産業費の主要経費は、農業農村整備費、漁港費、治山費、林道費である(図14)。農業農村整備費が5割前後のシェアを占めている<sup>6)</sup>。農業農村整備費が91(平成3)年度272億

図10 単独事業費の構成



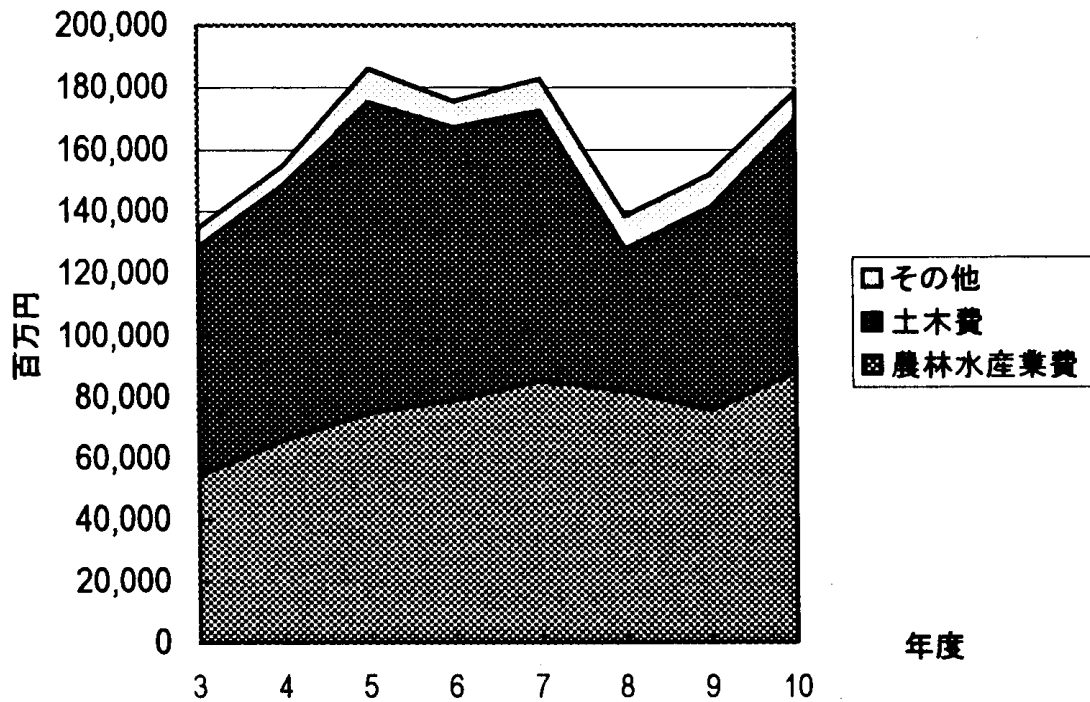
注) 出所は表3に同じ。

図11 単独事業費中の土木費の構成



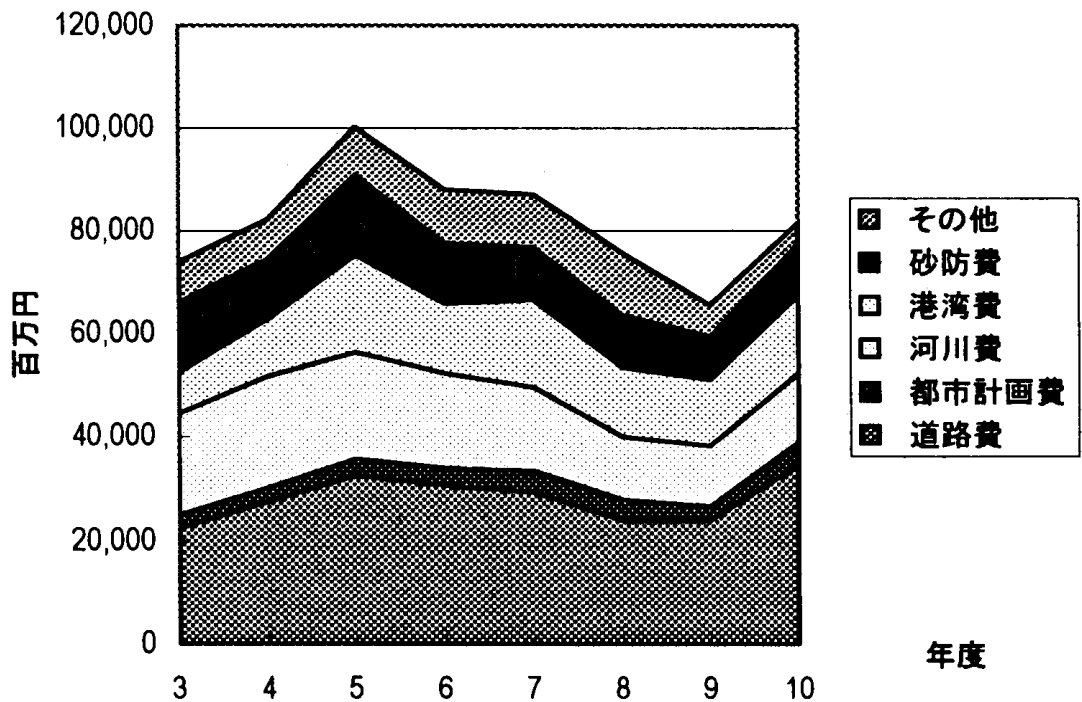
注) 出所は表3に同じ。

図12 補助事業費の構成



注) 出所は表3に同じ。

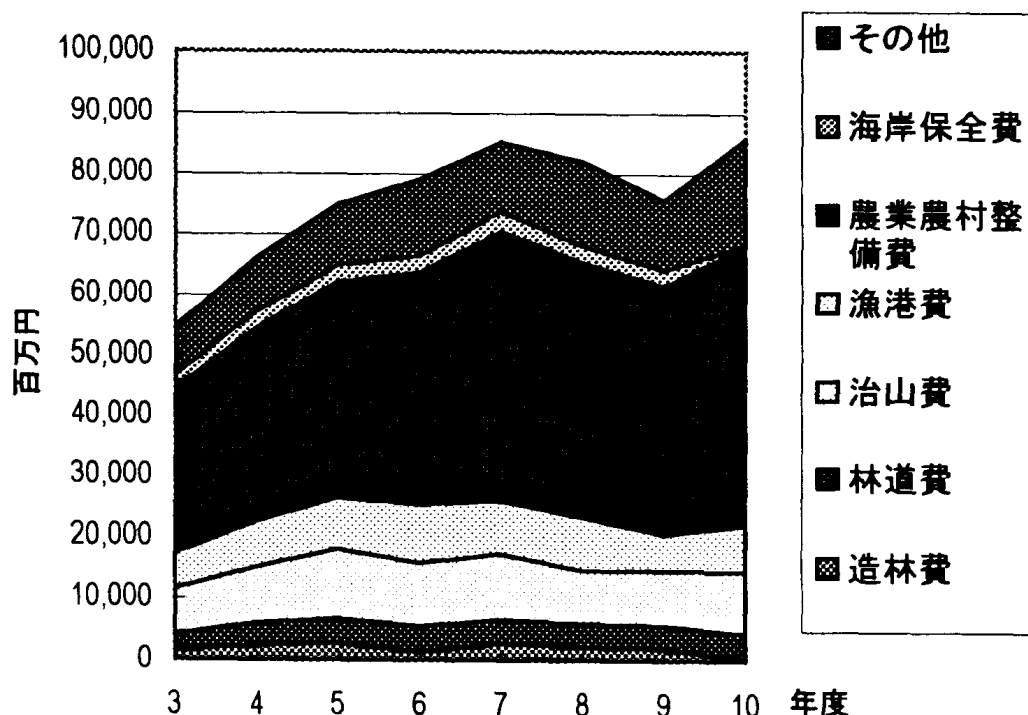
図13 補助事業費中の土木事業費



注) 出所は表3に同じ。



図14 補助事業費中の農林水産業費



注) 出所は表3に同じ。

円から95（平成7）年度に445億円に拡大したことが、農林水産業費のシェアの拡大に寄与している。

以上から、90年代の単独事業費の拡大は道路費の継続的拡大と8、9年度の都市計画費の増大に、90年代前半の補助事業費の拡大は農林水産業費中の農業農村整備費によることがわかる。

90年代の道路費の推移は、特質すべきことである。国の92（平成4）年度の「地方特定道路整備計画」、93（平成5）年度の「第11次道路整備五ヵ年計画」に沿って、大幅に拡大している。図15は、長期的な道路事業費（建設省所管の県公共事業費、県単独事業、および直轄事業負担金）の推移である。80年代後半伸び率が停滞し500～600億円台で推移していたが、92（平成4）年度を契機に700～800億円台の水準に一気に増大している。これに伴い、建設事業費中の道路事業費の割合も反転しているのである。

また、道路費の拡大は国体開催も影響している。熊本県では90（平成2）年度以降、国体開催（99年開催のくまもと未来国体）に向けて道路、施設等の整

備事業を推進してきた。表9に示すように、90（平成2）から99（平成11）年度にかけての総事業費は、1,236億円に及んだ。国体関係道路整備費450億円が計上されているように、国体整備事業が道路費を押し上げる要因となっている。

農村農業整備費の拡大も、国の経済政策が大きく関わっている。熊本県農政部『熊本県農業動向年報』によると、この間の農業農村整備投資額（国営、県営、団体営及び県単独事業の合計）の推移は、「60年度以降、内需拡大等の実施により、投資額は増加傾向にある・・・4年度から実施された総合経済対策や、7年度からのウルグアイ・ラウンド関連対策等の実施によって、投資額は引き続き高い水準で推移している」と指摘している<sup>7)</sup>。主に増大している経費は、農道整備事業、農村整備事業といった農業土木事業である。農業農村整備投資額に占める農道整備事業の割合は、85（昭和60）年度の19%（60億8,600万円）から97（平成9）年度には32%（166億1,400万円）に、農村整備事業は6%（19億2,500万円）から23%（119億3,000万円）に増大している。農道整備事業の増大は、ウルグアイ・ラウンド対策予算が広域農道事業に集中投資され

図15 道路事業費の推移

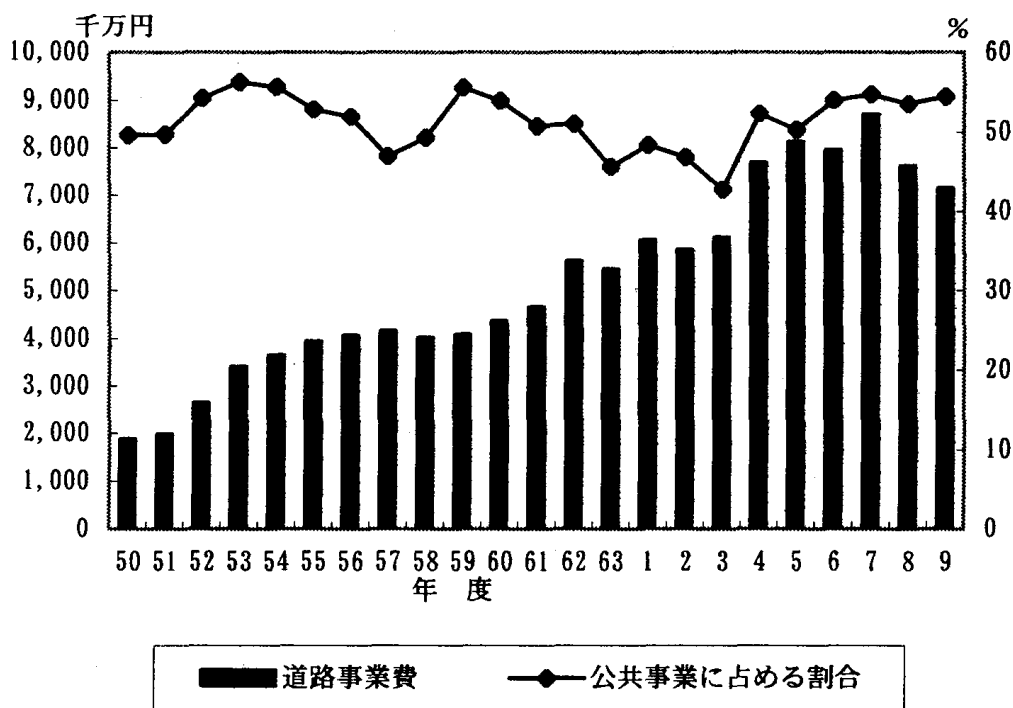


表9 くまもと未来国体関連経費 (単位：百万円)

項 目	平成2～11年度合計額
1. 準備運営関係	8,782
国体準備推進事業（一般管理費等）	366
国体実行委員会費	5,187
競技用具整備費	465
競技別リハーサル大会開催経費補助費	587
（新）会場地市町村競技会運営助成事業費	1,971
（新）大会旗・炬火リレー市町村運営交付金事業	68
競技団体活動費補助	7
開・閉会式音楽隊楽器整備事業	131
2. 国体施設整備関係	69,775
都市公園整備事業等（用地取得）	10,895
都市公園整備事業等	33,839
総合射撃場建設事業	4,075
高等学校国体関連施設等整備事業	8,432
けん銃射撃場建設事業	687
市町村国体競技施設整備支援事業（貸付金）	655
市町村国体競技施設整備支援事業	11,192
3. 国体関連道路整備関係	45,060
道路整備事業（補助分）	14,830
道路整備事業（単県分）	18,450
街路整備事業（補助分）	6,122
街路整備事業（単県分）	5,658
合 計	123,617

注) 平成2～9年度分は決算額、10年度分は決算見込額、11年度分は6月補正後予算額。

たこと、94（平成6）年度に補助事業の組み合わせ事業である「ふるさと農道事業」が始まったことが、その要因である（表10）。

表10 農道整備事業費の推移 (単位：百万円)

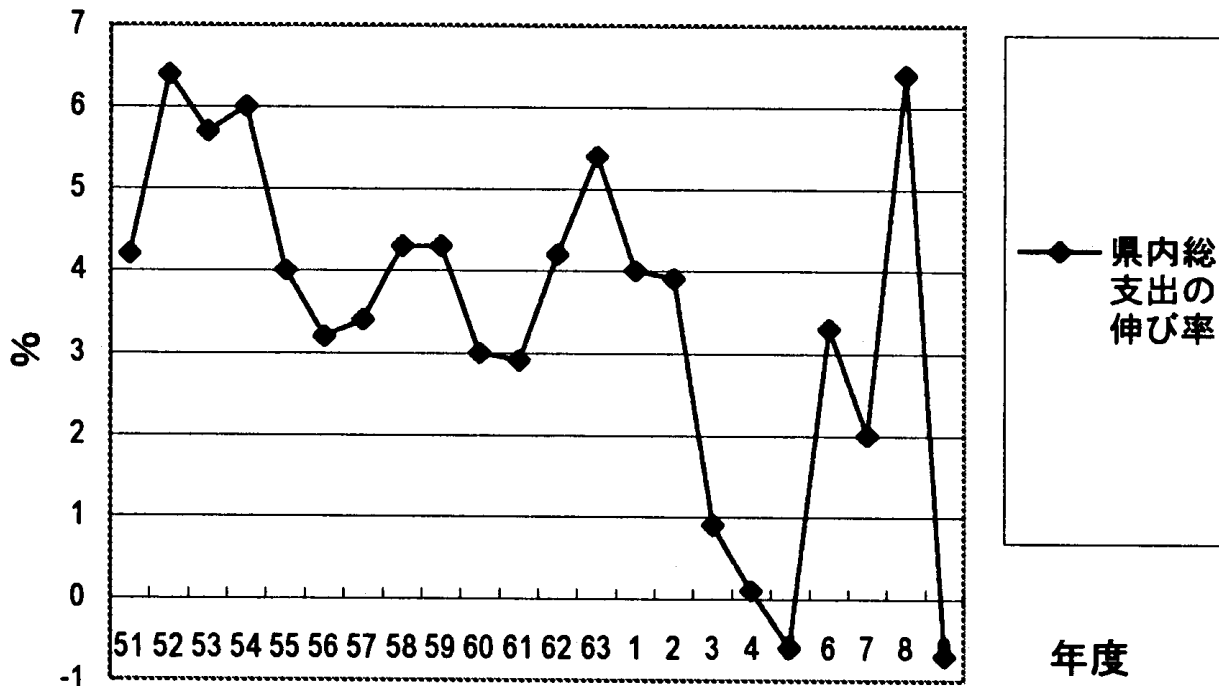
年度	6	7	9	10
広域農道	6,755	8,071	8,167	9,157
農免道路	2,950	3,337	3,470	3,518
ふるさと農道	2,575	2,939	2,949	3,250
団体営農道事業	—	921	616	616
一般農道事業	—	803	865	865

注) 各年度の熊本県『主要な施策の成果』より作成。

### 普通建設事業費の効果

普通建設事業費の拡大は、いかなる経済効果をもったのであろうか。まず、景気に対する影響から検討しよう。図16は、県内総支出（実質）でみた実質経済成長率の推移である。88（昭和63）年度をピークに景気が下降に向かい、バブル経済崩壊の92（平成4）年度には成長率が0.1%、93（平成5）年度には

図16 県内総支出の対前年度伸び率

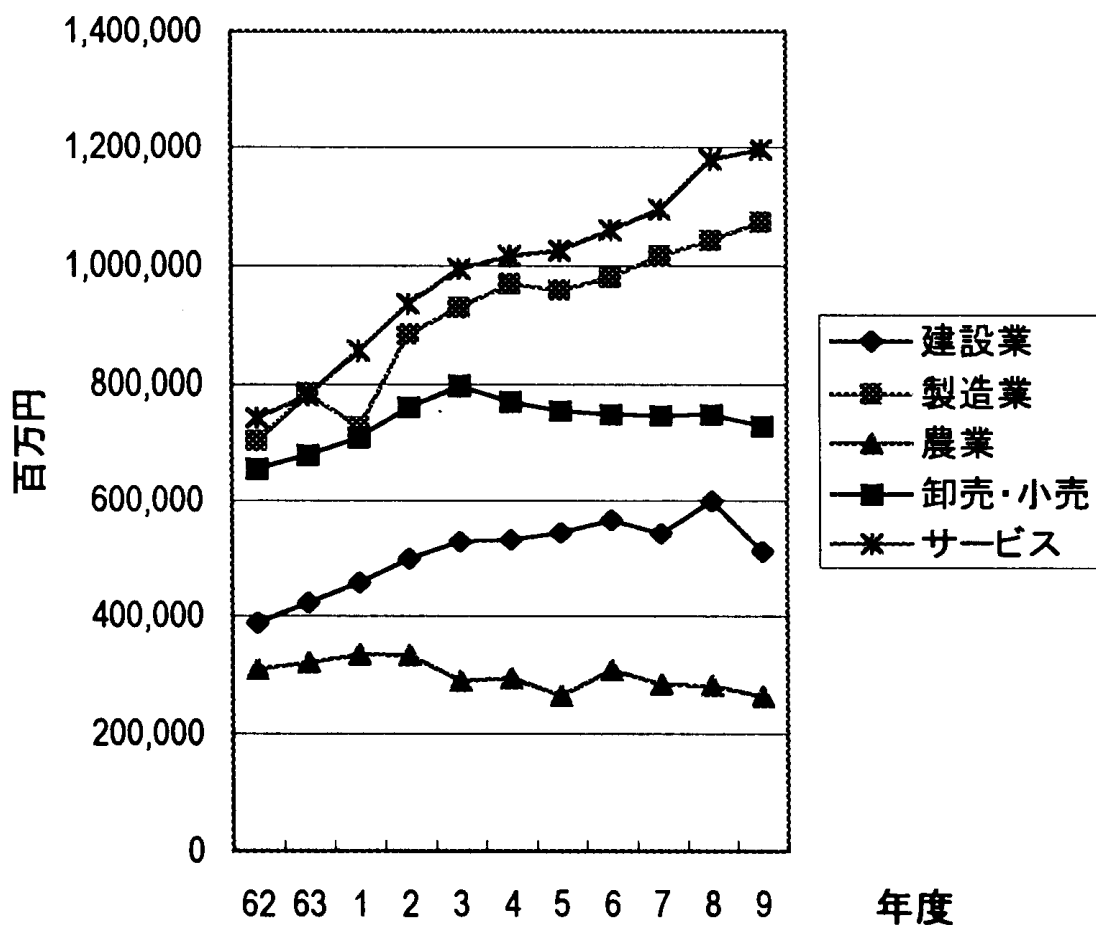


注) 熊本県企画開発部『平成9年度県民経済計算報告書』より作成。

-0.6%まで低下している。93（平成5）年度以降一旦、景気は回復軌道に乗ったものの、97（平成9）年度は国内の金融機関の連鎖倒産、消費税アップ、リストラ等の影響による消費不況の煽りを受けて、再度マイナス成長（-0.7%）に落ち込んでいる。<sup>8)</sup>

主要産業の県内総生産額の推移（図17）は、景気の谷である93（平成5）年度はサービス業（0.9%）を除き、農林水産業（-10.1%）、製造業（-2.2%）、建設業（-1.2%）、卸売・小売業（-2.0%）で対前年度伸び率はマイナスとなった。94（平成6）年度以降の景気の上昇に寄与したのは、サービス業、製造業の緩やかな回復である。農林水産業、卸売・小売業は94（平成6）年度以降もマイナス成長が見られ、低迷が続いた。97（平成9）年度の落ち込みは、建設業の大幅な伸び率の低下（-14.6%）が影響したものである。

図17 主要産業別の県内総生産額の推移



注) 出所は図16に同じ。

表11 県内総支出の成長寄与度（昭和51年度～平成9年度）

（単位：％）

	県内支出 の伸び率	最終消費 支 出	企業設備 投 資	政府固定 資本形成	民間住宅	民間在庫 品増加	政府最終 消費支出	移出入
51	4.2	1.18	0.44	1.33	0.85	-0.62	0.29	0.66
52	6.4	2.69	0.58	1.44	-0.11	-0.88	0.52	2.19
53	5.7	4.13	0.79	2.69	0.41	-0.23	1.20	-3.28
54	6.0	5.07	0.57	-1.03	0.65	0.94	0.33	-0.58
55	4.0	-0.19	0.61	-0.39	-0.89	-1.48	0.30	6.07
56	3.2	3.40	1.39	0.78	-0.37	0.87	0.74	-3.59
57	3.4	2.26	-0.92	-0.16	-0.09	-0.23	-0.05	2.58
58	4.3	1.56	1.33	-0.19	-0.27	-0.04	0.29	1.66
59	4.3	1.17	1.42	-0.07	-0.01	0.23	-0.18	1.71
60	3.0	2.20	0.15	-0.20	-0.31	-0.25	-0.25	1.63
61	2.9	3.27	-0.03	0.36	0.22	1.60	0.27	-2.78
62	4.2	2.83	0.15	0.69	0.59	-2.36	-0.04	2.32
63	5.4	2.59	2.40	1.43	0.57	0.49	0.04	-2.15
元	4.0	3.17	1.39	-0.43	0.24	0.53	-0.05	-0.90
2	3.9	3.28	1.60	0.01	0.03	-0.13	0.14	-1.04
3	0.9	1.99	0.76	0.69	-0.48	-0.19	0.12	-1.96
4	0.1	1.96	-1.43	0.75	0.07	0.80	0.04	-2.09
5	-0.6	1.04	0.63	1.57	0.26	-0.56	0.25	-3.80
6	3.3	1.41	-0.97	0.50	0.60	0.07	0.33	1.33
7	2.0	1.23	1.66	0.44	-0.59	-0.29	0.03	-0.44
8	6.4	1.68	2.24	1.00	0.59	0.53	0.18	0.14
9	-0.7	0.41	-0.33	-1.18	-1.16	1.07	0.14	0.30

注) 図16の資料をもとに作成。

こうした経済状況の中、県内総支出の成長寄与度は、表11の通りであった。90（平成2）年度から93（平成5）年度の景気の下降局面では、民間の企業設備投資の寄与度は大幅に低下し、92（平成4）年度-1.46%、93（平成5）年度は0.63%となった。最終消費支出は93（平成5）年度1.04%にまで低下している。この間、景気の下支えをしたのは、政府固定資本形成で、92（平成4）年度0.75%、93（平成5）年度1.57%であった。それ以降は、消費が盛り上がり、97（平成9）年度の景気後退時には、マイナスとなっている<sup>9)</sup>。

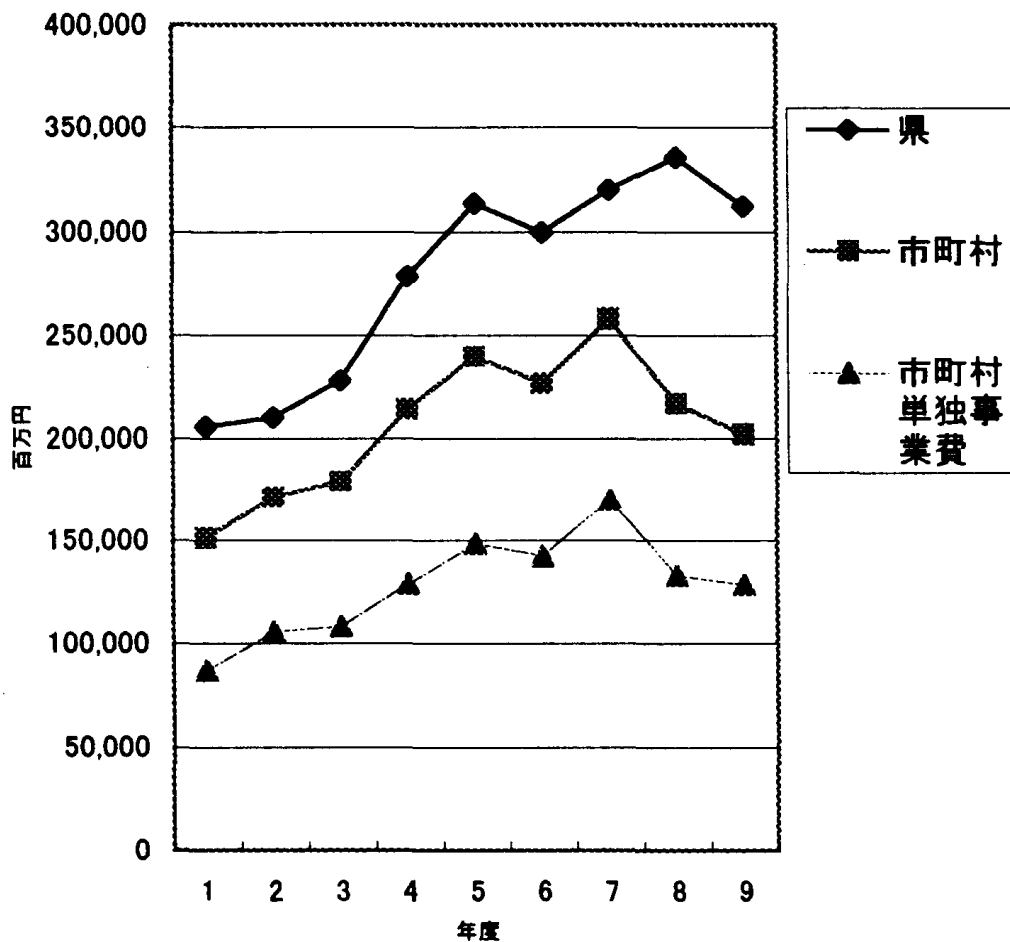
注意すべきことは、政府固定資本形成の主体は、県だけでなく市町村財政も含まれることである。県と市町村の普通建設事業費の割合は約6：4である。その推移を見ると、93（平成5）年度まで両者とも拡大傾向を辿るが、県がその後も高い水準を維持するのに対し、市町村は96、97（平成8、9）年度は単

独事業費が低下したことで減少に転じている（図18）。平成第1次不況に対しては、政府固定資本形成は景気の下支えをしたものと評価できるが、平成第2次不況に対しては、市町村の財政悪化に伴う単独事業の息切れによって、十分な効果を持たなかったことが推測できる。

加えて重要なことは、県が市町村を補完し、普通建設事業費をより高い水準に維持しても、その経済波及効果は過去と比べ低くなっていたことである。

『平成7年度 熊本県産業連関表』によれば、建設投資の経済波及効果は全国水準よりも低いことに加え、低下傾向にあることが示されている。建設投資の波及倍率は、85（昭和60）年度1.73倍（全国2.14倍）から90（平成2）年度に1.72倍（同2.02倍）、95（平成7）年度に1.69倍（同1.96倍）と推移している。

図18 団体別普通建設事業費



注) 各年度の熊本県総務部市町村課『市町村財政の概要』より作成。

建設投資中の公共事業は90（平成2）年度1.81倍から95（平成7）年度1.75倍に、道路事業は1.79倍から1.73倍に、さらに、農業関係公共事業は1.80倍から1.75倍に低下している<sup>10)</sup>。

波及効果が本来的に全国水準より低い理由は、建設投資が、県内で調達（生産）できない財・サービスの需要を発生し、県内の生産誘発効果に結びつかないためである。また、波及効果自体が低下した理由として、経済のサービス化の進展と消費性向の低下が生じたためであるとされている。

つまり、平成第2次不況下では、国の公共投資の追加要請に市町村の単独事業が息切れを起こし、建設投資自体も経済環境の変化から十分な景気浮揚効果をもたなかったことが推測できる。

#### 注)

- 1) この他に、交付公債、災害復旧債、転貸債、退職手当債、国の予算貸付政府機関貸付、財政対策債、臨時財政特例債などを含む。
- 2) 熊本県『熊本県財政の状況と見通し』1998年参照。
- 3) 熊本県環境生活部環境政策課『「チッソ株式会社に対する金融支援措置」についての経緯』平成11年3月を参照。
- 4) これらの県の選択は、野平匡邦（前岡山県副知事）「府県行革の勘どころ一数值目標による地方自治体の自己決定」（平成11年度 『日本地方財政学会』配付資料）による。野平氏は、政令指定都市の有無、人口200万人、ブロック内機能・地位（ナンバー2）、産業・税収・港湾・災害・過疎・離島・山村・気候・県内都市構造から、これらの府県を類似県としてグループ化している。
- 5) 国庫補助金、県債の補正額の中には不用額を含む。
- 6) 農業農村整備費とは、土地改良事業費、干拓事業費、開墾事業及び草地改良事業の建設、施設整備、農道整備に要した経費が計上されている。
- 7) 熊本県農政部『平成9年度 熊本県農業動向年報』平成11年、21ページ。
- 8) 熊本県の経済的特徴を簡単に整理しておく。人口187万人（平成10年）。県内総生産額（名目）5兆8,963億円（平成9年度）。経済活動県内総生産の構成比は、第1次産業4.5%、第2次27.4%（うち製造業18.2%、建設業8.7%）、第3次産業71.1%（うち産業57.3%、政府10.8%）（平成9年度）。県内総生産の特化係数（対国）は、農業2.7、林業3.6、水産業1.5、鉱業2.5、製造業0.7、建設業0.9、電気・ガス・水道業1.0、卸売、小売業1.0、金融・保険業0.7、不動産業0.9、運輸・通信業1.0、サービス1.1、政府サービス生産者1.3、対家計民間非営利団体1.3（平成9年度）。経済企画庁経済研究所編『県民経済計算年報』平成12年度参照。
- 9) 数字の出所は、熊本県企画開発部『平成9年度 県民経済計算報告書』平成11年、24～25ページ。



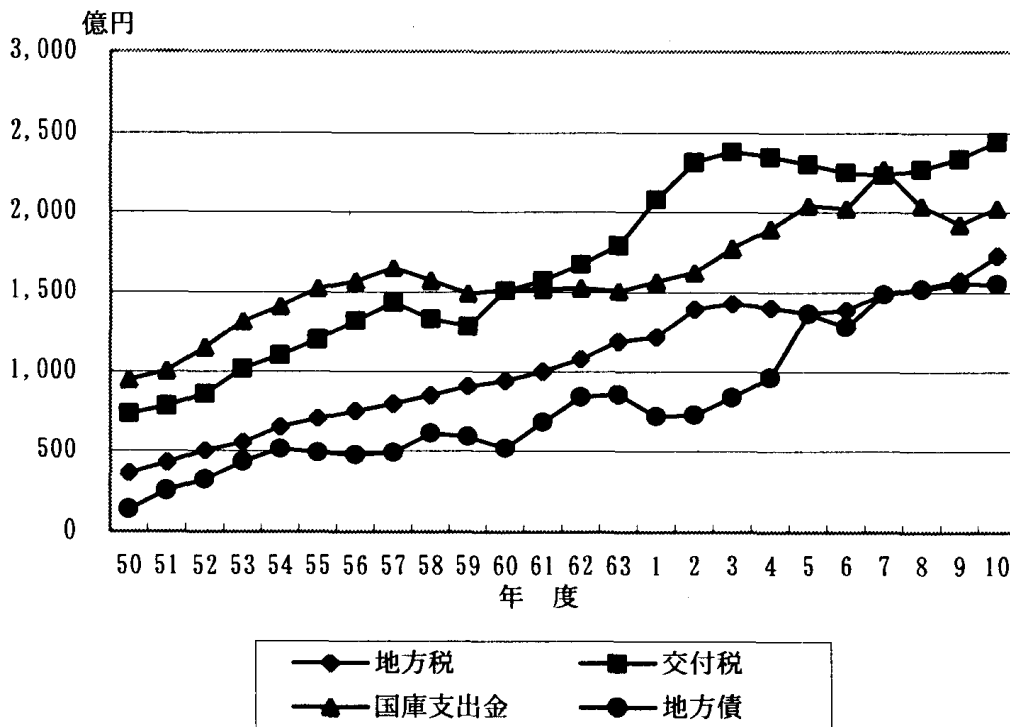
10) 熊本県企画開発部『平成7年度 熊本県産業連関表』平成12年参照。

#### IV. 熊本県の歳入構造と普通建設事業費の財源

##### 歳入の状況

本節では、高い普通建設事業費を支えた歳入構造を分析し、歳入面から財政危機が生じた原因について検討していく。90年代の県歳入の特徴は、地方税、交付税といった一般財源が低迷し、国庫支出金、県債の割合が高まったことにある（図19）。地方税は、91（平成3）年度以降、減収を続け、95（平成7）年度に91（平成3）年度の水準に回復している。減収の原因は、景気後退に伴い事業税が減収したことと、所得税減税と低金利下での利子割減収が住民税を低迷させたことにある。交付税も91（平成3）年度をピークに減収し、98（平成10）年度にようやく91（平成3）年度の水準に回復している。図20からもわ

図19 主要歳入の推移

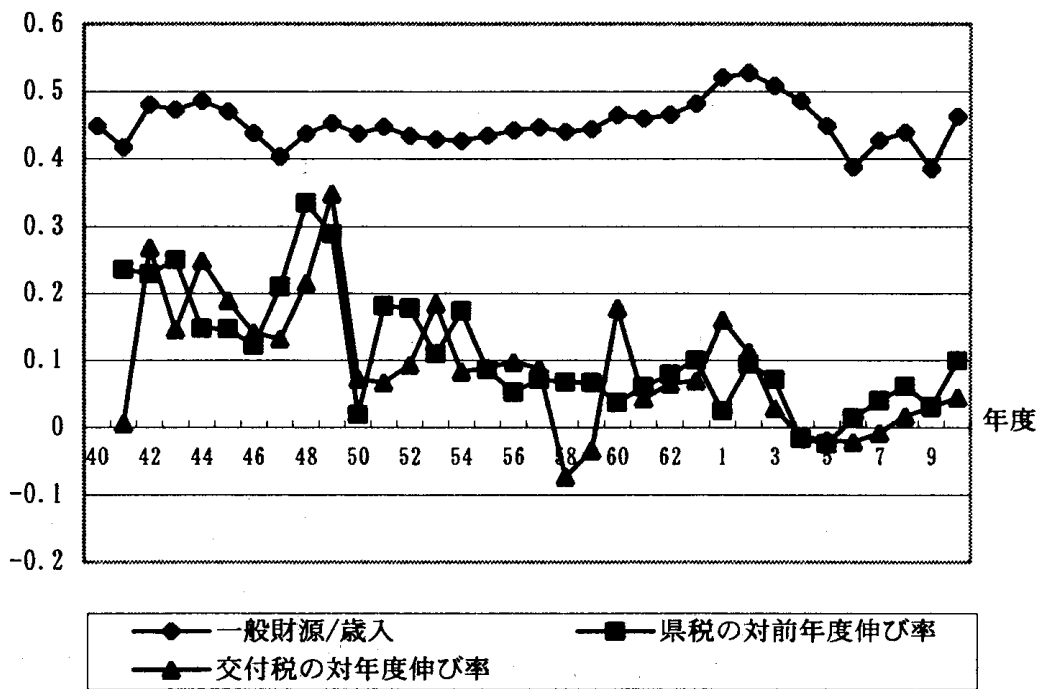


注) 出所は図1に同じ。

かるように、これほど長く一般財源の対前年度伸び率が低迷したことはなく、90年代の県財政の厳しさを改めて実感する。

その一方で、地方債依存度（県債／歳入）は大きく上昇することになった。90（平成2）年度10.8%から94（平成6）年度15.2%、97（平成9）年度17.6%と推移した。国庫支出金は、80年代の第2次行革で高率補助金がカットされたことで低下傾向にあり、ほぼ1,500億円台で停滞していた。しかし、91（平成3）年度以降、補助事業費の拡大を契機に増大し、91（平成3）年度1,776億円、93（平成5）年度2,329億円と急増した。

図20 一般財源の割合の推移



注) 出所は図1に同じ。

### 普通建設事業費の財源

次に、普通建設事業費をファイナンスした財源について見ておく。普通建設事業費の財源も歳入状況を反映して、一般財源のシェアは低下し、地方債と国庫支出金が増大することになった。補助事業の場合、90（平成2）年度では一般財源等のシェアは23.2%を占めたが、98（平成10）年度には6.3%に低下し

ている。代わって国庫支出金が46.5%から55.0%に地方債が20.6%から31.7%に増大している。単独事業の場合、一般財源等のシェアは更に低下している。同期間、53.9%から28.3%にまで落ちている。これを補てんする形で、地方債のシェアが32.0%から52.3%に拡大している。さらに、直轄事業の場合も、一般財源等のシェアは43%から15%に、地方債のシェアは、50.9%から80.1%と同様の傾向を示している。つまり、事業タイプに関わらず、地方債依存度を強めながら、積極的な公共投資が推進されたことがわかる。

表12 普通建設事業費の財源

(単位：千円、%)

(補助事業)

	国庫支出金	分担金等	地方債	その他の特定財源	一般財源	合計	国庫支出金の割合	地方債の割合
2	57,888	6,377	25,654	5,821	28,851	124,592	46.5	20.6
3	63,190	6,012	29,899	5,754	29,322	134,178	47.1	22.3
4	71,915	6,712	24,215	7,262	30,064	140,168	51.3	33.7
5	85,289	6,836	37,216	6,701	34,519	170,561	50.0	21.8
6	95,931	5,737	44,817	11,560	17,410	175,455	54.7	25.5
7	99,238	6,408	55,677	8,096	13,347	182,766	54.3	30.5
8	92,266	5,730	51,391	6,220	12,609	168,216	54.8	30.6
9	83,600	5,153	44,841	5,492	12,629	151,714	55.1	29.6
10	98,062	6,837	56,496	5,794	11,259	178,447	55.0	31.7

(単独事業)

	分担金等	地方債	その他の特定財源	一般財源等	合計	地方債の割合
2	1,986	19,587	6,634	33,042	61,249	32.0
3	2,247	24,061	10,027	35,203	71,538	33.6
4	2,933	43,516	5,635	46,072	98,156	44.3
5	3,537	54,170	4,625	41,795	104,127	52.0
6	4,395	49,758	5,614	46,451	106,218	46.8
7	5,181	50,770	9,213	48,977	114,141	44.5
8	5,800	70,647	25,783	45,085	147,315	48.0
9	4,899	79,157	27,858	28,088	140,002	56.5
10	3,305	60,619	17,555	32,197	113,676	53.3

注) 出所は表3に同じ。

## 地方債の累積

地方債への依存を強めながら、公共投資を積極的に展開した結果、地方債の発行残高は短期間に累積した。表13に示すように発行残高は、90（平成2）年度5,784億円から98（平成10）年度1兆1,167億円と2倍以上になった。残高構成上の大きな特徴は、普通建設事業費の拡大を反映し、一般単独事業債、一般公共事業債のシェアが急増したことである。一般単独事業債は90（平成2）年度36.4%から98（平成10）年度46.8%に、一般公共事業債は10.5%から28.4%

表13 県債発行残高

(単位：千円)

地方債現在高区分	2年度	割合	10年度	割合	10年度／ 2年度
一般公共事業債	60,772,420	10.5%	331,676,613	28.4%	5.46
一般単独事業債	210,907,365	36.5%	546,092,045	46.8%	2.59
公営住宅建設事業債	7,582,868	1.3%	9,710,599	0.8%	1.28
義務教育施設整備事業債	841,059	0.1%	497,241	0.0%	0.59
公共用地先行取得等事業債	1,161,221	0.2%	168,504	0.0%	0.15
災害復旧事業債	31,997,847	5.5%	32,477,294	2.8%	1.01
新産業都市等建設事業債	21,245,843	3.7%	53,875,923	4.6%	2.54
厚生福祉設備事業債	4,831,709	0.8%	5,934,745	0.5%	1.23
地域財政特例対策債	3,216,771	0.6%	860,225	0.1%	0.27
国の予算貸付・政府関係機関貸付債	36,112,331	6.2%	28,809,471	2.5%	0.80
財源対策債	42,556,248	7.4%	28,674,845	2.5%	0.67
減収補填債（昭和57,61,平成5,6,7）	2,161,400	0.4%	17,463,800	1.5%	8.08
臨時財政特例債	69,439,289	12.0%	56,256,153	4.8%	0.81
公共事業等臨時特例債	—	—	7,640,654	0.7%	皆増
減税補てん債	—	—	16,041,000	1.4%	皆増
臨時税収補てん債	—	—	8,130,900	0.7%	皆増
調整債	38,970,313	6.7%	13,992,764	1.2%	0.36
その他	6,721,192	1.2%	8,364,121	0.7%	1.24
特定資金公共事業債	39,960,944	6.9%	—	—	皆減
合計	578,478,819	100.0%	1,166,666,897	100.0%	2.02

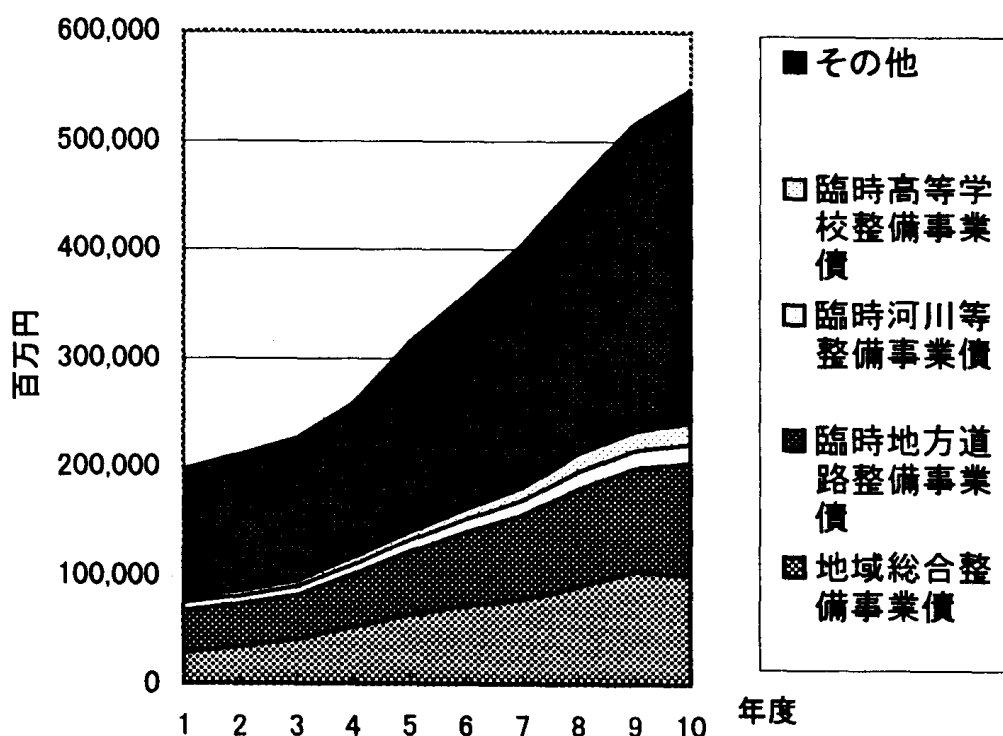
注) 出所は表3に同じ。

28.4%に拡大している。

一般単独事業債の増大は、地域総合整備事業債、臨時道路整備事業（89（平成元）年度の両者の合計シェアは、35.1%、98（平成10）年度で37.4%）によるところが少なくない（図21）。地域総合整備事業債は、様々な「ふるさと関連施策」が実施される中、増大し、89（平成元）年度288億円から98（平成10）年度1,005億円と3.5倍になった。臨時道路整備事業債は、地方特定道路整備事業、ふるさと農道、林道整備事業の実施を反映し、89（平成元）年度394億円から98（平成10）年度1,034億円と2.6倍に増大している。

一般公共事業債の増大は、94（平成6）年度以降の臨時公共事業債の急増によるものである（図22）。臨時公共事業債は、94（平成6）年度以降の地方財源不足と公共事業等の国庫補助負担率の恒久化（平成5年度）に伴う地方財政の影響額に対処して設けられたものである。これによって、一般公共事業債の充当率の臨時的引上げ（通常分20%～40%等→原則として80%）及び対象事業

図21 一般単独事業債の構成



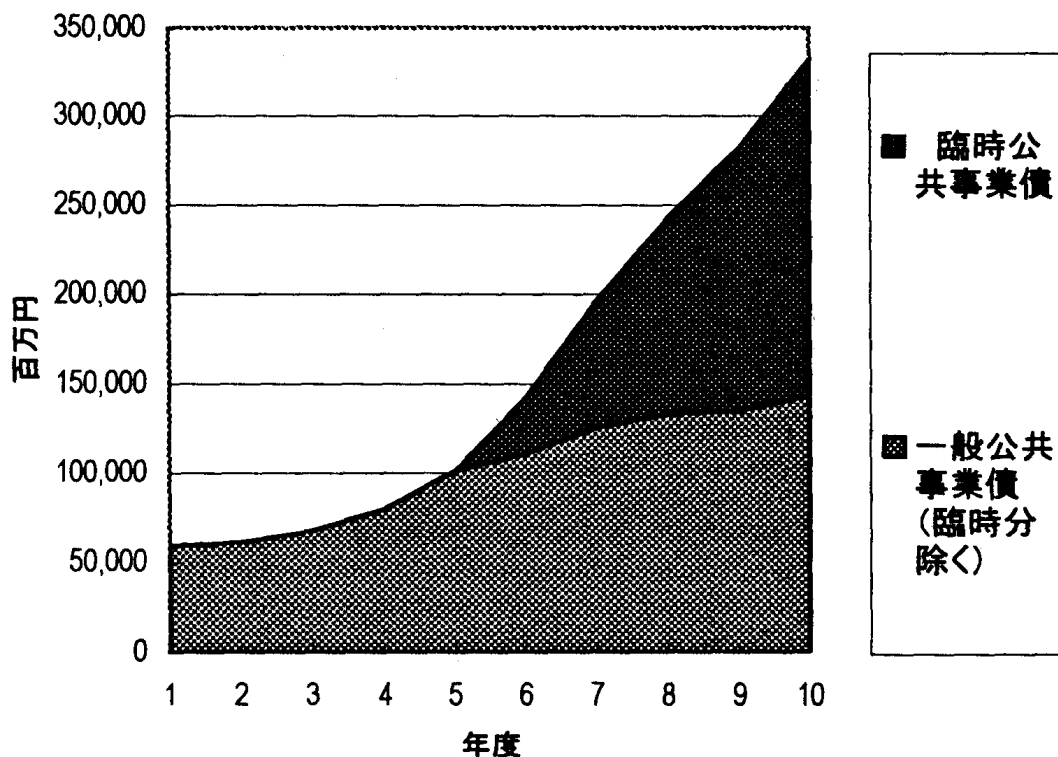
注) 出所は表3に同じ。

の臨時的拡大（治山、治水、農業整備（農業農村整備事業）、林道、漁港、都市計画（都道府県分）、道路整備）が行なわれた。98（平成10）年度には一般公共事業債の半分の56.7%を占めている。

残高構成のもう一つの特徴として、財源対策関係の地方債のシェアも伸びたことである。この間、財源対策債、調整債、臨時財政特例債の他、住民税等の減税の影響を補てんするため減税補てん債、地方消費税の未平年度化の影響を補てんするため臨時税収補てん債、さらに地方税の減収分を補てんするため減収補てん債が発行された。これらの地方債の合計シェアは、98（平成10）年度12.1%を占める。

なお、先ほど述べた「チッソ関連」の県債残高（表14）についてもふれておく。「チッソ貸付金特別会計」以外にも、水俣補償関連の特別会計として、「水俣湾等堆積汚泥処理事業特別会計」、「（財）水俣・芦北地域振興基金に対する貸付資金特別会計」がある。これらの特別会計による県債発行残高は、98（平

図22 一般公共事業債の構成



注) 出所は表3に同じ。

成10) 年度で1,125億300万円である。構成は、チッソ県債が798億6,700万円、水俣湾等堆積汚泥処理事業分（ヘドロ立替債）が232億7,700万円、（財）水俣・芦北地域振興基金に対する貸付資金分が93億5,900万円である。普通会計債全体に占める割合は9.6%で、94（平成6）年度以降、低下傾向にある。「水俣補償関連」県債は、金額的に大きいものの、この間の地方債の累積の原因とは言えないであろう。

表14 水俣補償関連県債の推移 (単位：百万円、%)

	チッソ県債	ヘドロ立替債	水俣・芦北地域振興基金	残高合計	残高普通県債
昭和56	16,729	4,670	—	21,456	8.8
57	21,334	6,834	—	28,226	10.2
58	26,204	6,054	—	32,317	10.3
59	30,903	11,778	—	42,741	12.3
60	35,566	15,657	—	51,284	13.8
61	39,707	20,555	—	60,324	14.8
62	43,255	24,216	—	67,534	14.8
63	45,234	26,058	—	71,293	14.1
平成元	44,688	28,233	—	72,923	13.5
2	47,175	28,667	—	75,845	13.1
3	49,332	28,307	—	77,643	12.5
4	51,564	27,793	—	79,362	11.7
5	64,254	27,202	—	94,296	12.7
6	67,308	26,521	2,834	101,211	14.9
7	70,466	25,785	4,541	107,376	12.0
8	73,682	25,001	6,576	113,426	11.4
9	76,838	24,166	8,158	118,531	10.9
10	79,867	23,277	9,359	112,503	9.6

注) 熊本県環境生活部環境政策課『「チッソ株式会社に対する金融支援措置」についての経緯』平成11年度3月より作成。

### 交付税措置による公債費負担の軽減

ところで、地方債が累積しても、元利償還金が後年度の交付税で措置されれば、その実質的負担は減少することになる。逆に言うと、交付税措置があることで、一種の「モラル・ハザード」が働き、安易な公債発行が助長されるという指摘もある<sup>1)</sup>。

交付税措置されるものに、地域財政特例対策債償還費、臨時財政特例債償還費、財源対策債償還費、減税補てん債償還費等がある。また、地域総合整備債（ふるさと関連事業）、臨時地方道路整備事業債（地方特定道路整備事業、ふるさと農道・林道緊急整備事業）、臨時河川等環境整備事業債（地方特定河川等環境整備事業）のように、元利償還費の一部を事業費補正によって交付税措置（「元利償還費算入方式」）される地方債もある<sup>2)</sup>。

この規模がどの程度か算定してみる。周知の通り、公債費比率は、分子の元利償還費（特定財源充当部分を除く）と分母の標準財政規模のそれぞれから、以下の基準財政需要額に算入される公債費を除き算定される。すなわち、災害復旧費、へき地対策事業債償還費、地域改善対策事業債等償還費、過疎対策事業債償還費、公害防止事業債（普通会計に係わるもの）償還費、石油コンビナート等特別防災区域に係わる緑地等の設置のための地方債償還費、地方税減収補てん債償還費、地震対策緊急整備事業債償還費、地域財政特例対策債償還費、臨時財政特例債償還費（普通会計に属するものに限る）、災害復興等のための地方債利子支払費、財源対策債償還費及び減税補てん債償還費として基準財政需要額に算入される公債費がそれである。

この交付税措置される公債費を算定すると、表15-1の通りとなる。98（平成10）年度では218億1,522万円（表中のC欄）。基準財政需要額の5.81%となる。93（平成5）年度以降、減税補てん債、臨時税収補てん債、減収補てん債の発行量の増加に応じて、この交付税措置額も大きくなっている。

また、起債制限比率を算定する際に、元利償還費算入方式により交付税措置される部分は除外される。この部分を表15-2の注)に従って算定すると、89（平成元）年度から91（平成3）年度の平均額（起債制限比率が過去3ヵ年の平均値で算定されるため）は、41億2,000万円（基準財政需要額の1.26%）、96



（平成8）年度から98（平成10）年度の平均額は、188億4,534万円（基準財政需要額の5.20%）となる。普通建設事業費が拡大するに連れて、事業費補正される元利償還額も増加していったことが推測できる。

2つの「交付税措置」のうち、前者はモラルハザートの問題とは関係ない。というのは前者に含まれる減税補てん債は国の減税政策に、臨時財政特例債は国の補助率カットに起因するものだからである。財源対策債も、財源不足の結果、本来、交付税で財源措置されるべきものが地方債に振り替えられたものに過ぎないからである。後者については、モラルハザートの可能性はあるかもし

表15-1 交付税措置される災害復旧費等の割合 (単位：千円)

	元利償還費のうち一般財源充当部分(a)	(a)-災害復旧費等の基準財政需要額に算入される公債費(b)	災害復旧等の基準財政需要額に算入される公債費(c)	基準財政需要額(d)	標準財政規模-災害復旧費等に関わる基準財政需要額(e)	公債費比率(%)	c/d (%)
平成元	48,386,257	29,769,431	18,616,826	301,276,466	305,592,281	9.7	6.18
2	50,304,092	35,579,644	14,724,448	328,140,178	337,034,505	10.6	4.49
3	53,963,833	39,039,794	14,924,039	347,769,513	359,278,300	10.9	4.29
4	58,150,057	44,184,088	13,965,969	345,107,713	358,642,911	12.3	4.05
5	63,828,238	50,314,466	13,513,772	345,136,404	359,270,968	14.0	3.92
6	67,040,422	52,868,394	14,172,028	335,593,049	348,957,082	15.2	4.22
7	70,475,048	54,676,898	15,798,150	339,087,148	351,645,404	15.5	4.66
8	79,475,363	62,235,112	17,240,251	348,531,666	361,732,875	17.2	4.95
9	88,439,733	69,384,300	19,055,433	363,854,793	376,814,989	18.4	5.24
10	97,451,167	75,635,947	21,815,220	375,492,800	386,919,662	19.5	5.81

注) 出所は図2に同じ。

表15-2 事業費補正される公債費の割合 (単位：千円)

	(b)の過去3ヶ年平均(f)	(e)の過去3年の平均(g)	過去3ヶ年平均の事業費補正により基準財政需要額に算入された公債費(h)	過去3ヶ年平均の基準財政需要額(i)	h/i (%)	起債制限比率(%)
H3	34,796,290	333,968,362	4,120,432	325,728,719	1.26	9.3
H10	69,085,120	375,155,842	18,845,339	362,626,420	5.20	14.1

注)  $h = (\text{起債制限比率} * e - f) / (1 - \text{起債制限比率})$  より算出。

れない。もっとも、金額的に小さく控えめにしか言えないが、基準財政需要額（3ヶ年平均）の1.26%から5.20%と伸び方が小さくないことは注目しておきたい。この点については別稿で、他団体との比較の上、さらに詳しく分析してみたい<sup>3)</sup>。

### 財政調整積立金の払底

熊本県財政の危機は、公債費の累積と同時に、積立金の払底も生じたことである。財政調整に活用できる基金には、財政調整基金、職員等退職手当基金、県有施設整備基金、県債管理基金の4基金がある。ピーク時の92（平成4）年度には、1,298億円の積立があったものの、それ以降毎年取崩され、96（平成8）年度811億円、98（平成10）年度549億円、99（平成11）年度313億円、さらに2000（平成12）年度末では僅か56億円となる見込みである。

取崩し額が大きな基金は、県債管理基金（93（平成5）年度700億から2000（平成12）年度25億円）、職員等退職手当基金（同、110億円から21億円）、県有施設整備基金（同、380億円から22億円）であり、財政調整基金の取崩し額は少ない（同、55億円から43億円<sup>4)</sup>。

表16 基金残高の構成

（単位：百万円）

	5	8	11	12
財政調整基金	5,512	5,202	4,738	4,252
職員等退職手当基金	11,028	11,413	8,599	2,124
県有施設整備基金	37,962	43,916	5,448	2,244
県債管理基金	69,953	42,848	36,128	2,475
小計	124,455	103,379	54,913	11,095
その他の特定基金	27,875	33,684	37,782	59,888
合計	152,330	137,063	92,695	70,983

注) 各年の3月31日の数値。決算の数値でないので、本文の数値とはズレが生じている。

取崩された基金の用途については、繰入金の推移から推測する。表17で示すように繰入金の大半は基金繰入金である。基金繰入金とは、一般会計の歳入に不足が生じた場合、財政調整基金、特定目的のために積み立てられた基金の取崩しを行ない、一般会計に繰り入れるものである。前の4基金の取崩しに対応するものである。繰入金の用途を見ると、平成6年度を境に、人件費目的（退職金）から普通建設事業費目的、専ら単独事業費目的に変化している。同年度以降、4基金の取崩しが進行しているので、単独事業への財源繰入を目的に基金の取崩しが行なわれたことが推測できる。過去の積極的な公共投資が後年度の公債費を増高させると同時に、過去の剰余の蓄積である基金も取崩したのであった。

表17 繰入金の推移

（単位：百万円、％）

	4	5	6	7	8	9	10
繰入金	17,423	15,855	21,873	16,603	28,465	21,079	13,621
うち基金繰入金	12,929	15,826	21,853	16,592	—	21,075	13,600
人件費	98.9	95.8	—	—	18.1	—	—
物件費	0.2	3	0.8	3	0.0	—	—
維持補修費	—	—	—	—	0.3	—	—
補助費等	—	2.2	—	0.4	—	—	—
普通建設事業費	—	—	99.2	96.7	81.5	100.0	100.0
補助事業費	—	—	—	8.6	5.5	—	2.5
単独事業費	—	—	99.2	88.2	76.0	100.0	97.5

注) 各年度の『熊本県決算』、自治省財政局指導課『都道府県財政指数表』より作成。

注)

- 1) 吉田和男『地方分権のための地方財政改革』有斐閣選書、1998年参照。
- 2) 例えば、ふるさとづくり事業（ハード）の場合、地総債の元利償還費の30～55％は財政力に応じて交付税措置される。ふるさと農道・林道緊急整備事業の場合、臨時地方道整備事業債の元利償還費30～55％は財政力に応じて交付税措置される。詳しくは、地方債制度研究『これでわかる地方単独事業』地方財務協会、平成7年。
- 3) 「交付税の補助金化」に対する批判として、兵谷芳康、横山忠弘、小宮大一郎『地方交付税』ぎょうせい、平成11年がある。

- 4) 財政調整に活用できる4基金の合計の取崩し額の推移は、熊本県財政健全化推進本部『熊本県財政健全化計画(素案)』、平成12年8月。基金個々の推移については、同計画に記載されていなかったため、各年度の熊本県財政課『財政事情』を参照。後者の資料は決算の数値でないため、両者の数値には、ズレが生じている。

## V. 終わりに－「景気政策呼応型予算編成」から「一般財源ベースの予算編成へ」－

### 熊本県の財政再建への取組み

以上、地方府県の財政危機の典型例として熊本県財政の状況を分析してみた。財政危機の原因を整理してみると、次のように言えよう。

熊本県の財政危機は、90年代における普通建設事業費の拡大が原因である。単独事業費と補助事業費が並進的に拡大し、道路費を中心とした土木費、農業農村整備費を中心とした農業土木費を大きく押し上げる結果となった。この経費の増大は、内需拡大策としての「公共投資基本計画」、平成不況後の景気政策、ガット・ウルグアイ・ラウンド合意に伴う国内対策といった国の経済政策－さらに言うとも80年代以降の日米のマクロ的経済構造に－に鋭く規定されたものであった。

普通建設事業費の拡大は、一般財源が低迷する中、公債依存度を急激に高めた。単独事業費の50%、補助事業費の30%が起債によりファイナンスされる状況となり、県債の短期的な累積を発生させた。これが90年代後半以降、公債費を押し上げる結果となった。しかも、普通建設事業費の追加的拡大を支えるため、基金繰入を繰り返した結果、財政調整関係の基金も枯渇していったのである。

今後の展開は、普通建設事業費が下方硬直的であればあるほど、公債費の増高も相俟って、収支のバランスが崩れることになる。これを払底した基金では補てんできないため、大幅な財源不足と財政再建団体への転落が生じることになる。

こうした中、熊本県庁でも財政危機宣言を発し、『熊本県財政健全化計画（素案）』を策定している。同計画では、「これまでのような財政運営を続けられれば、財源不足を解消できず、「準用再建団体」へ転落するおそれがある…今後、「準用再建団体」に転落することなく、新県総合計画の重要政策課題を推進していくためには、県財政の健全化は避けて通れない喫緊の課題である」<sup>1)</sup>とし、次の財政健全化基本方針を示している。即ち、1) 財政健全化期間を平成13年度から平成17年度とし、同期間内に財源不足の解消と県債残高が累増しない財政体質を構築する。2) このため、平成13年度から15年度を「緊急・集中取組期間」とし、量的目標を掲げ、歳出入の聖域なしの見直しを行なう。3) バランスシートの作成、公表などを通じて、県財政の県民に対する説明責任を果たしていくの3点である。

具体的には、歳入面では、a) 県税収入の滞納整理、b) 県有財産の売却、c) 使用料・手数料の見直し、d) 市町村の分担金・負担金の適正化、e) 特定目的基金の廃止・統合、f) 特別会計の事業規模の見直し（市町村振興基金等）と一般会計への財源繰入れが上げられている。

歳出面では、a) 人件費は、職員数の削減、職員給与の抑制等。b) 物件費は、一般事務費の30%削減（平成12年度）。c) 補助費等では、高率補助金の見直し、零細低率補助金の廃止・縮減、市町村に対する補助金の在り方を見直し。d) 投資的経費では、「緊急・集中取組期間」は、補助事業10%削減（12年度ベース）、単独事業は13年度20%削減（12年度ベース）、14年度10%削減（13年度ベース）、15年度10%（14年度ベース）、30億円を越える大規模公共事業の凍結。e) 公債費は、県債累増の抑制、縁故債の償還期間（20年償還）の延長、5年借換え縁故債導入による金利負担の軽減等が上げられている。なお、その他の財源不足への対応措置として、財政健全化債の発行、特定目的基金等の一時的取崩しと一般会計への繰り入れが上げられている。

以上の計画に対して、県職員労働組合では財政悪化の原因究明と人件費削減の反対運動を展開すると共に、独自の財政再建策（具体案：1) 公共事業の県独自の設計単価の導入、最低制限価格の撤廃、2) 大型施設建設計画の凍結、3) 市町村一括補助金の導入、4) 積上げ方式の予算査定からの脱却、5) 自

自動車税の車検時徴収等)を提示している(熊本県職員労働組合『21世紀への責任』(県財政への提言)中間報告参照)<sup>2)</sup>。また、県下市町村では、県補助金の削減に対して危惧の念を強めている。

### 景気政策からの離脱と「一般財源ベース」の予算編成への復帰

財政危機に直面している府県では、窮余の一策として、財政健全化債の発行に踏み切っている。確かに、財政健全化計画の策定と健全化債の発行によって、再建団体の回避という一時しのぎはできるであろう。しかし、これが現在の財政危機の本質的原因にメスを入れた財政構造改革に繋がるのかという疑問を感じる。

というのは、熊本県のような地方府県が財政危機に至った原因は、国の経済政策に呼応して、地方公共投資を積極的に展開したことにある。故に、中央・地方の政府間行財政関係の有り様、国の政策への動員・誘導される地方財政の在り方から問い直されるべきである。そうした本質的原因から離れて、人件費、市町村補助金の削減、合理化、滞納整理等の内部経費の節減努力をしても、空しい結果となろう。

地方財政は国の経済政策に動員されるべきであるのか。財政連邦主義の理論では、地域経済の開放性と生産要素の移動性、地方政府の金融政策の欠如を前提に、国が景気調整、所得配分機能を、地方が資源配分機能を担うべきと教えている<sup>3)</sup>。これに対して、日本では次のような見解が示されている。例えば、昭和43年の『地方財政調査会答申』では、地方の事務の多くは、景気の動向とは関係なく存在する財政需要に対応することであり、地方財政の景気調整機能も限定的であるとしている<sup>4)</sup>。また同種の議論として、地方団体は景気政策を政策目的とするのではなく、必要な社会資本の整備を「前倒し」で行なうことで景気対策に貢献すべきであるがある<sup>5)</sup>。

こうした景気対策への関与を消極的に捉えている見解に対して、最近では、異論が示されている。それは、日本の地方財政は「景気対策適応的構造」を有しているという見解である<sup>6)</sup>。国の予算、地財計画、地方債計画、財政投融资計画を通じて、地方財政総体を中央のマクロ政策に同調するよう誘導している

点、中央の減税政策と地方税が同調している点、公的資本形成の8割が地方で遂行されており、景気政策に活用しやすい点、失業対策、中小企業対策等を通じて地方単独でも景気政策が実施され、それを中央政府がバックアップし誘導する仕組みを有している点などが指摘されている。

また、国民経済と地方経済の景気同調性に着目して、肯定的に捉える見解もある。即ち、「(景気対策の実施に当たって) 地方団体にとって多少の無理をせざるを得ない場合もなくはなかったかと思われるが、わが国経済の波と地方経済の波には、時間的なずれ等が生じることこそあれ、基本的には同じ傾向にあることはほとんどであり、地方公共団体自ら地域の経済対策を実施する必要があると判断し、その結果国全体の経済対策になったものである」(( )は筆者) という見解である<sup>7)</sup>。

確かに、現在の日本型政府間財政関係の構造、国民経済と地域経済の同調性からすると、地方政府の景気政策の関与は否定しがたい面もあろう。しかし、消費不況、金融不況に対する地方公共投資の経済効果、公共投資の地域経済における波及効果—第3節でも指摘したが—が疑問視されているのも事実である<sup>8)</sup>。

より本質的には、景気政策の主体としては、地方政府はあまりに不完全な存在であるということである。周知の通り、地方政府は、課税対象、課税ベース、税率等が地方税法に制約されているように、自由な課税権の行使は制限されている。また、課税水準は国と協調して決定され、国の減税政策に地方も連動しているのである。課税権が制約される一方で、財政均衡の維持が要求されるので、景気回復による税の自然増収、普通建設事業費・人件費等の経費の節減、財政健全化債、財政再建債等の「特別な地方債」の発行に頼らざるをえない。所得税・住民税の恒久的な減税によって税のビルトイン・スタビライザー機能が低下した今、景気回復後の増収効果は期待しにくい。公共投資への地域経済の依存度が強く、普通建設事業費への下方硬直性が強い場合、経費の削減効果も低い。となると、地方債による収支均衡しかないのである。景気政策でも地方債を発行し、財政健全化においても地方債に依存する。不況時に起債による財政出動、好況時に増税による地方債償還といった非対称的な景気政策の発動は困難なのである。

こうした理由で、地方政府の景気政策の関与は困難と言えよう。特に、道府県の場合、そうである。公共投資の効果の域外漏出が大きく、税収効果も薄い。その反面、地域経済の公共投資への依存度が高く普通建設事業費の下方硬直性が高い。ひとたび国の景気政策等に呼応し公共投資を拡大すれば、公共投資への慢性的依存が生じ、投資水準の引き下げは困難となる。結果的に、地方債依存度の上昇と財政調整基金の枯渇が生じることになるのである。

そこから脱却するにはどうすれば良いのであろうか。公共投資依存型の経済構造の改革もその一つであろうが<sup>9)</sup>、次のような予算制度の見直しも重要な課題である。それは、地方予算の編成を「一般財源ベースの予算編成」に徹底することである<sup>10)</sup>。「一般財源ベースの予算編成」とは、一般財源の総量が総予算の中核をなし、その大小が総予算の規模を決定する仕組みである。実は、通常の予算編成はこの仕組みを取っている。すなわち、予算編成ではまず、個々の事務事業の経費の見積もりと財源構成（一般財源、国庫支出金、地方債）の確定から始まる。事業規模は、一般財源の規模を基に、国庫負担率、起債充当率を勘案し確定される。次いで、個々の事務事業費と一般財源を合計する。この一般財源の総額、すなわち支出予定一般財源が次年度の収入予定一般財源に一致するようにする。前者が後者を超過する場合には、後者の範囲内に収まるように経費の圧縮を行うのである。このように、あくまで特定財源でなく、一般財源をベースに予算編成がなされているわけである。

しかし、90年代の地方公共投資の拡大過程では、補助率、地方債の対象・充当率の操作を通じて、普通建設事業費の拡大を誘導する、いわば特定財源が総予算を決定するという転倒が生じた。熊本県の場合、普通建設事業充当の一般財源が縮小したにも関わらず、地方債を通じて、その継続的な拡大が保障された。そうした形の地方財政危機は、「一般財源ベースの予算編成」へ回帰することで、回避できよう。

一見、当たり前のことのように思えるかもしれないが、当たり前のことを当たり前にすることこそ、今、最も重要なことである。というのは、「一般財源ベースの予算編成」を徹底するには、一般財源の充実と特定財源の改革を必然的に伴うからである。すなわち、国庫補助負担金の全廃とそれの一般財源への



振り替え、国・地方の財源配分の見直しが必要となる。また、起債自由化に向けての地方債の発行形態（市町村の共同発行）の見直し、流通市場の整備、公的な引受け機関の設置などが必要となるからである。

こうした当たり前の見直しに手を付けずして、一種「奇策」とも言うべき「地方政府の広域化・市場化政策」－町村合併、PFI等－に多大なる期待を寄せても、地方財政の赤字は大きく解消できないであろう。

注)

- 1) 熊本県財政健全化推進本部、前掲書 9 ページ。
- 2) 潮谷熊本県知事は定例記者会見において、「(財政危機の)原因の一点目はバブル経済崩壊後の税収低迷。そうした状況で、県は国に追従した景気対策をやってきた。単に無目的で、「国が言うから」ではなく、税収低迷を打破し、景気を促すという点で、結果として国に追従した。もう 1 つは県の特殊事情である国体準備。施設や道路の整備が財政圧迫につながっていった……現状の状況に責任が問われるなら、県の予算、県の最終責任者である私にある」と財政危機の原因及び責任について言及した（『熊本日々新聞』平成12年11月30日）。
- 3) ウォーレス・E・オーツ（米原淳七郎・岸昌三・長峰純一訳）『地方分権の財政理論』第一法規、1997年参照。
- 4) 「地方行政には、住民生活に密着し、景気の如何にかかわらず、その計画的実施を図らなければならない性格の事務が多く、また、地域産業、中小企業対策などの面からみても、地方財政に景気調整機能を持ち込むことのできる範囲はおのずから狭くならざるを得ない」（『第13次地方制度調査会答申』、昭和43年）。
- 5) 下河内・上関・末宗、前掲書 6 ページ。
- 6) 林健久「景気対策と地方財政」『都市問題研究』第52巻第7号、平成12年。
- 7) 青木信之・飯泉嘉門・平井伸治『地方財政制度』ぎょうせい、平成12年、47ページ。
- 8) 公共事業による景気政策の失敗については、金子勝『日本再生論〈市場〉対〈政府〉を越えて』NHKブックス、2000年参照。
- 9) 保母武彦「公共事業依存経済と改革課題」宮本憲一・小林昭・遠藤宏一『セミナー現代地方財政』勁草書房、平成12年参照。
- 10) 丸山高満「地方団体の予算編成と一般財源の関係」『経済学論叢』（福岡大）、第32巻第3、4号、昭和63年参照。