

地方財政危機の要因分析

—大阪府の事例を中心に—

第三経営経済研究部研究官 土屋 岳宏

[要約]

今日の大都市圏自治体を中心とした財政の危機的状況は、その歳入構造が景気の変動に影響されやすい法人二税に依存しているという歳入面の構造的要因によるところが大きい。しかし、大阪府のバブル経済期の財政運営が示すように、好景気に支えられた地方税の増収を財源に、不要不急の普通建設事業や第三セクター関係事業を拡大させ、本来ならば景気低迷期の財政需要に備えて基金等に留保すべき財源を浪費した財政規律の低下も、地方財政危機を招いた要因の一つといえる。さらに、バブル景気破綻以降も、起債許可方針や交付税措置を手段にした国の景気対策目的の財政誘導に呼応し、地方債や債務負担行為の増発、あるいは基金の取り崩しで財源を捻出して地方単独事業を拡大していった自治体の財政運営も、地方財政危機の重大な要因となった。加えて、自治省の地方債許可制度を通じた自治体財政監視機能の後退、あるいは財政の実態が把握しにくい財源保証システムの存在、自治体会計における債務ストック等に関する情報の欠如等もこの要因として指摘できる。以上から、今日の地方財政危機の背景には、景気低迷による税収の落ち込みという側面があったとはいえ、バブル経済期以降の無規律な行財政運営や財政の健全性を監視する上で不可欠な債務ストック等の会計情報の欠如といった側面も存在する。

はじめに

東京都・神奈川県・愛知県・大阪府など大都市圏自治体が98年の秋、相次いで「財政非常事態宣言」や「財政赤字宣言」を出し、職員の減員を含む人件費や補助金の削減、老人医療費補助など各種社会福祉サービスの削減、授業料、手数料、使用料等の受益者負担の強化を図るなど、地方財政は危機的な状況に陥っている。その中で財政状況が最も深刻化しているのが大阪府である。財政の

硬直度を示す経常収支比率は、98年度には前年度に比べて5.4ポイント上昇して過去最悪の117.4%となり、92年度以降7年連続して全国最悪の数値を続けている。このような状況下、大阪府は財政再建推進チームを発足させ、98年9月には「財政再建プログラム案」をとりまとめた。同案における長期財政推計（試算）によれば、今後特段の対策を講じなかった場合、大阪府財政は2000年度単年度で5,400億円もの歳入不足が見込まれ、その不足額は2002年度には6,250億円に達するという

極めて深刻な事態が予測されている。府税収入額の実に2分の1近い財源が不足することになる。

大阪府は財政再建プログラム案の前身となる「財政健全化方策案」(96年9月公表)以来、福祉・教育・医療を中心とする経費の削減、人員削減と人件費の抑制、手数料など住民負担の増加といった本格的な行政改革に着手し緊縮財政に移行している。それでも、財源不足は予想を上回って膨らみ、ついに98年度には財政赤字に陥った。これは、82年度以来、16年ぶりである。

経済力の豊かな大都市圏自治体である大阪府がなぜこのような財政危機に陥ったのであろうか。この分析を通して、全国の自治体に共通の地方財政危機の背景を探ることにする。

1 大阪府財政危機の要因Ⅰ：歳入分析

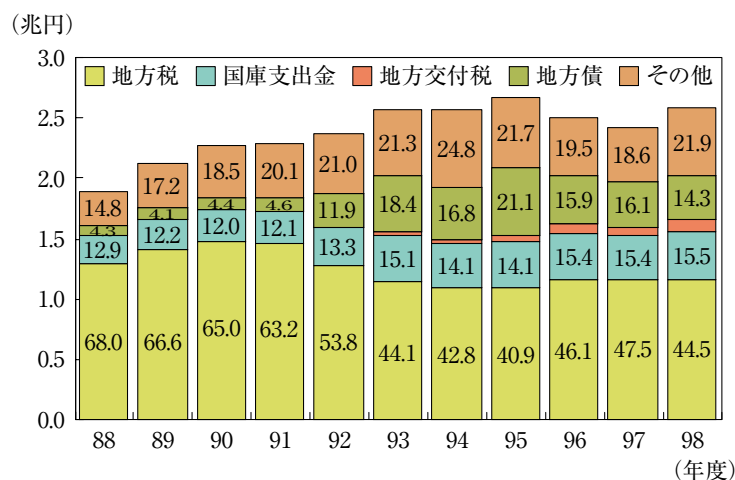
1.1 歳入構造の特異性

大阪府財政の健全性を検討するため、最初に歳入構造の特徴をみてみよう。最近11年間の歳入規模及び財源別歳入構成比(普通会計ベース)の推移をみると、図表1—1、1—2の通りである。府の歳入構造を都道府県平均と比較すると、より大きな部分を地方税収が占めていることが分かる。

98年度決算を例に比べてみると、都道府県平均では全歳入の16.7%が地方交付税、18.2%が国庫支出金であり、地方税は31.2%を占めるにとどまっている。これに対して、府では地方交付税が3.9%、国庫支出金は15.5%であり、全歳入の44.5%が府税収入となっている。それらの推移をみると、歳入総額に占める府税収入の割合はこの10年間で大きく低下している。これは歳入全体に占める府税収入の構成比の低下にとどまらず、絶対額でみても同様の傾向にある。府税収入は90年度の1兆4,731億円をピークに減少に転じ、バブル崩壊後の95年度には1兆929億円まで減少を続けた。95年度を90年度と比較すると、府税収入は3,600億円減少(26.0%減)し、最高時の4分の3まで縮小した。その後98年度までは1兆1500億円程度で推移していたが、99年度予算の府税収入計上額は1兆787億円と一段と減少している。これを90年度と比較すると、およそ27%の落ち込みとなる。

さらに、大阪府の府税総額の内訳をみると、法人二税(法人事業税、法人住民税)の構成比が最も高く、98年度決算で都道府県平均が33.1%であるのに対し、府は37.5%と、いく分高い割合と

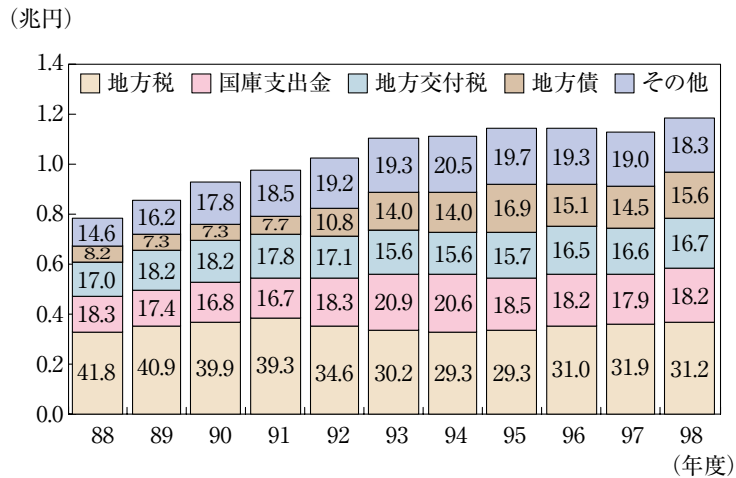
図表1—1 大阪府の歳入構成の推移



(注) 棒グラフ内の数字は構成比

(出所) 自治省「都道府県決算状況調」

図表 1 — 2 都道府県の歳入構成の推移



(注) 棒グラフ内の数字は構成比

(出所) 自治省「都道府県決算状況調」

なっている。そして、その推移をみると、やはり減少傾向が続いている。先にも述べたように、90年度から95年度にかけて、府税収入は3600億円減少したが、このうち、法人二税の減少額は、3,450億円であり、これが府税収入減少の最大の要因であった。90年度から95年度にかけて、法人二税の収入の落ち込みは大都市圏を中心に全国的にみられたが、東京都（27.2%減）、神奈川県（39.5%減）、愛知県（38.6%減）などに比べても、大阪府の減少率は41.9%と最も大きかった。その後も法人二税収入は、はっきりとした回復基調にはなく、98年度は90年度と比べて3,842億円の減少、54.2%の水準にとどまっている。内訳別にみると、法人事業税収は最高時の89年度を100とすると、98年度には49.8と半減している。また、都道府県民税のうち法人税割部分の収入は最高時の88年度を100とすると、98年度は53.6と、こちらも低下が著しい。

一般的に大都市圏は法人二税に税収を依存する傾向がみられるが、この税収構造は企業収益の多寡により税収が変動しやすい。好景気の時には税収が大きく増加するのに対して、景気が悪化した場合には逆に大きく減少してしまう。つまり、大

都市圏に属する大阪府は、その税収構造ゆえにバブル崩壊の影響を強く受けてしまったといえる。

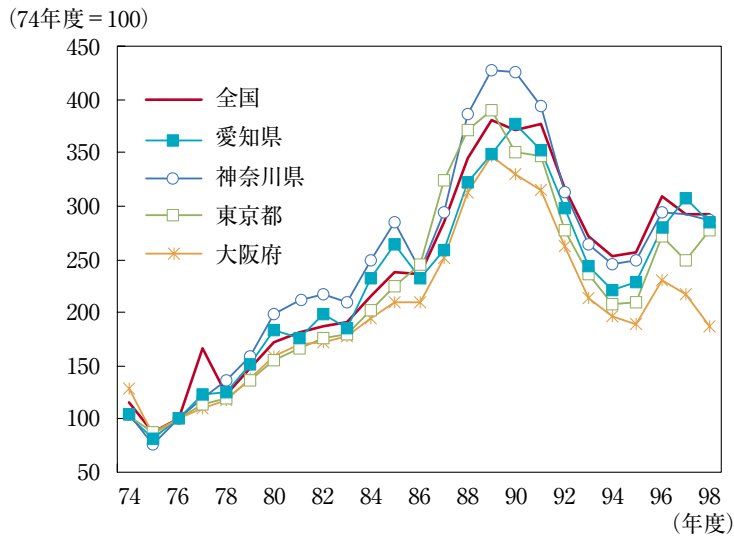
1. 2 法人二税を中心とした府税収入の落ち込みの背景

法人二税収入の推移をさらに遡ってみよう。図表 2 は第一次石油危機直後の74年度を100とする指数で、主要都府県の法人二税収入の推移を示したものである。80年度の段階における各都府県の指数は、東京都が151、神奈川県190、愛知県177、全国平均151であるのに対して、大阪府は124にすぎない。この図表からは、石油危機後現在に至るまではほぼ一貫して、大都市圏及び全国平均に比べて、大阪府の法人二税収入の回復は最も遅れてきたことが分かる。

では、なぜ全国と比べて大阪府の法人二税収入は石油危機後の回復が遅れ、その調整期が終わったバブル期以降現在に至るまで低調であるのだろうか。その原因を法人事業税収の業種別内訳の推移を通して見てみよう。

図表 3 によると、80年度の段階において既に、証券業、保険業、サービス業などの法人事業税額は石油危機直後の74年度の2～5倍近くまで拡大

図表 2 全国及び主要都府県における法人二税の推移



している。これとは対照的に、大阪府の基幹産業である鉄鋼、機械・金属部門は石油危機直後の水準すら割り込む状態となっている。80年代を通じて、大阪府経済は、家電を中心とする電機部門への依存、臨海部重化学コンビナートの衰退、自動車を中心とする輸送機械部門の基盤の弱さといった諸問題を抱えつつ、サービス経済化、ファインネス部門の拡大が進行していったのである。

このような80年代を通じて進展した大阪府経済の構造変化は、バブル景気がピークに達した90年度の法人事業税収に端的に表れている。金融業、証券業、保険業、不動産業、サービス業等が府税収入の中心となり、これら5業種合計の税収額は1,920億円（構成比28.0%）と、80年度（543億円、構成比17.2%）の実に3.5倍に増加した。一方、製造業の法人事業税収の全税収に占める割合は80年度の45%から35%へ10%ポイントも低下している。

そして、バブル崩壊後の95年度の税収は、電気・ガス、化学など、ごく一部の業種を除き、各業種とも大幅な落ち込みをみせた。とくに金融（対90年度比で69.2%減）・証券（96%減）・不動

産業（63.8%減）の税収は激減し、これに保険業を加えた4業種合計の税収額は476億円となり、90年度の水準に比べ66.7%も低下した。また、製造業の減収額も大きく1,050億円（44%減）にのぼった。

以上のようなバブル崩壊後における大阪府税収減の最大の要因としては、①80年代から90年代初頭に進展した経済の構造変化により、府の法人事業税の業種別構成が、バブル崩壊の影響を最も強く受けた金融・証券・保険・不動産部門へ傾斜していったこと、②地方や海外への工場移転、途上国製品との競争激化などの理由により、大阪府経済の基幹的部分をなす製造業、とりわけ鉄鋼、機械・金属、電機部門などはバブル期以前から伸び悩んできたが、バブル崩壊により更なる不振に陥ったこと、③自動車やコンピュータといった成長性の高い加工型組立産業への産業構造転換が遅れたこと、④同府では、21万社と資本金1億円未満の中小法人が多いこと、などが挙げられる。

そして、資本金1億円未満の中小法人の6割強が赤字（欠損）法人となっており、資本金1億円以上の赤字法人も3割強に達している。

図表 3 大阪府における法人事業税決定額の産業別内訳の推移

(単位：百万円、%)

年 度 業 種	1980年度			1990年度			1995年度			1998年度		
	税 額	構 成 比	対 74 比	税 額	構 成 比	対 80 比	税 額	構 成 比	対 90 比	税 額	構 成 比	対 95 比
農林・水産・鉱業	342	0.1	190	535	0.1	156.4	391	0.1	73.1	259	0.1	-33.8
建設業	17,463	5.5	129	62,677	9.1	358.9	38,913	10.4	62.1	23,702	6.6	60.9
製造業	141,691	44.8	126	239,385	34.9	168.9	133,966	35.8	56.0	113,077	31.5	84.4
食品	7,272	2.3	155	11,391	1.7	156.6	8,476	2.3	74.4	7,228	2.0	85.3
繊維	9,302	2.9	145	13,273	1.9	142.7	6,489	1.7	48.9	4,631	1.3	71.4
化学	28,431	9.0	153	41,305	6.0	145.3	37,557	10.0	90.9	34,107	9.5	90.8
鉄鋼	11,940	3.8	85	21,479	3.1	179.9	5,575	1.5	26.0	4,424	1.2	79.4
機械・金属	28,431	9.0	92	56,029	8.2	197.1	23,634	6.3	42.2	19,158	5.3	81.1
電機	29,814	9.4	214	47,619	6.9	159.7	21,250	5.7	44.6	18,258	5.1	85.9
輸送機械	3,839	1.2	107	5,036	0.7	131.2	4,453	1.2	88.4	2,249	0.6	50.5
その他	22,698	7.2	109	43,253	6.3	190.6	26,534	7.1	61.3	23,022	6.4	86.8
非製造業	174,722	55.2	132	446,352	65.1	255.5	240,384	64.2	53.9	233,600	65.2	97.2
卸売業	56,808	18.0	112	80,480	11.7	141.7	43,928	11.7	54.6	32,993	9.2	75.1
小売業	23,978	7.6	141	61,645	9.0	257.1	36,950	9.9	59.9	35,016	9.8	94.8
金融業	21,299	6.7	99	60,740	8.9	285.2	18,713	5.0	30.8	28,027	7.8	149.8
証券業	4,108	1.3	481	23,246	3.4	565.9	920	0.2	4.0	2,496	0.7	271.3
保険業	4,556	1.4	390	11,071	1.6	243.0	10,659	2.8	96.3	11,388	3.2	106.8
不動産業	10,574	3.3	145	47,823	7.0	452.3	17,335	4.6	36.2	17,974	5.0	103.7
運輸・通信業	10,457	3.3	153	28,655	4.2	274.0	16,806	4.5	58.6	25,796	7.2	153.5
電気・ガス業	7,008	2.2	203	7,141	1.0	101.9	10,342	2.8	144.8	10,120	2.8	97.9
サービス業その他	13,810	4.4	200	49,103	7.2	355.6	36,635	9.8	74.6	39,393	11.0	107.5
特別法人等	4,319	1.4	154	13,236	1.9	306.5	8,791	2.3	66.4	6,436	1.8	73.2
合 計	316,413	100	129	685,737	100	216.7	374,350	100	54.6	358,420	100	95.7

(出所) 大阪府財政課資料より作成

2 財政危機の要因Ⅱ：歳出分析

2.1 歳出拡大の原因

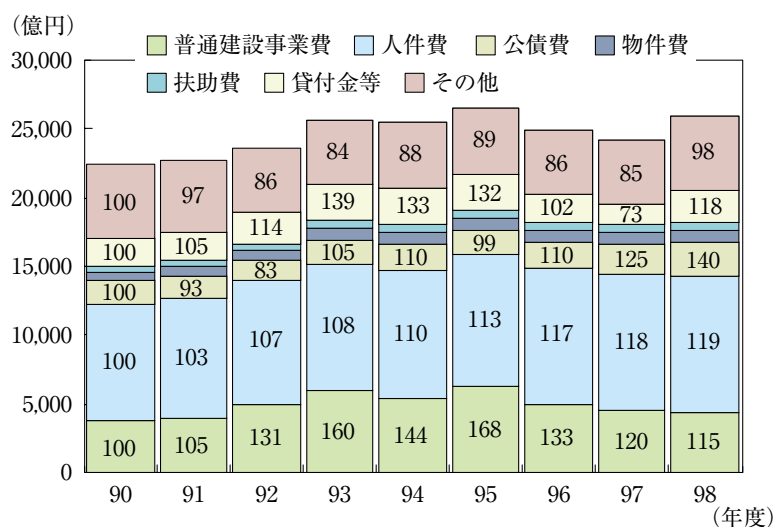
以上みてきたように府税収入の減少・停滞にもかかわらず、府の歳出総額は増加傾向を続けている。最近11年間の歳出規模及び性質別歳出構成比の推移を調べると、図表4の通りである。これによると、府の歳出総額は90年度の2兆2,444億円から、最高時の95年度には2兆6,560億円へと、1.18倍にも膨らんだ。歳出総額はその後は2年連続で減少したが、98年度には、前年度より1,754億円多い2兆5,881億円へと再び増加している。

大阪府は、98年9月に公表した「財政再建プログラム案」のなかで、同府の財政危機の原因を、人件費・公債費・扶助費などの義務的経費の増大に求めている。そのなかでも歳出総額の4割程度を占める人件費の増大が、赤字の最大の原因であるかのように主張している。大阪府一般会計の歳出額の推移を性質別にみることにより、これを検証してみよう。

図表4によると、普通建設事業費と人件費が歳出全体に占める割合が高く、各々約2割、約4割

となっている。歳出の2大項目である人件費と普通建設事業費は根本的に異なる性質を持つ。人件費は扶助費、公債費とともに義務的経費と呼ばれ、法令により、あるいはその性質上、支出が義務付けられ、自治体の裁量で任意に削減することはできない。他方、普通建設事業費は失業対策事業費、災害復旧事業費とともに投資的経費と呼ばれ、地方自治体の裁量で、ある程度まで加減調整が可能である。図表4によれば、人件費が最大歳出要因であると同時に、一貫して増大傾向にあることが分かる。しかし、府の財政が著しく悪化した90年度から95年度に限れば、変動を伴いながらも普通建設事業費が急速に増大していることが分かる。90年度から95年度にかけて、人件費は1.13倍に増加したのに対し、普通建設事業費は1.68倍に増加している。この間の人件費の増加額1,111億円は、普通建設費増加額2,557億円の半分以上にすぎない。ちなみに大阪府によれば、府の一般行政職員は90年度の1万1750人から95年度の1万1633人へと減少している。また、一般常勤職員の8割程度は学校職員や警察官であるが、前者はこの間に1.02倍に増えているものの、後者は0.94倍と大き

図表4 大阪府の歳出額の推移



(注) 棒グラフ内の数値は90年度を100とした伸び率

(出所) 地方財務協会「地方財政統計年報」

く減少している。これらに企業会計部門の職員を加えた合計で比較すると、90年度の10万194人から95年度の9万7,211人へと3,000人近く減少している。また、府歳出に占める人件費の構成比をみても、81年度の47.1%をピークに、その後低下基調となり、93年度には35.6%まで低下し、その後95年度まではほぼ横ばいで推移している。

このように、大阪府財政における人件費は確かに絶対額では大きく、また増加傾向にあるが、これはいわば当然増に近いものといえる。同府の財政赤字が人件費の増加にある程度起因したことは否定できないが、危機の主因をそこに求めるのは必ずしも妥当ではない。

これに対して、政策的経費として弾力的運用が可能な普通建設事業費の場合は、人件費や公債費など義務的経費と異なり、府の主要財源である地方税収が落ち込めば、その抑制に進むのが自然である。しかし実際には、95年度まで普通建設事業費は急速に上昇し、歳出に占める比重でも人件費の低下傾向とは異なり、90年度の17%から95年度の24%へと上昇基調を維持してきた。特に92、93年度及び95年度は普通建設事業費が最大の歳出増加要因となっている。

以上、この間の経費の推移を性質別に分析すると、大阪府財政危機の主因は人件費などの義務的経費ではなく、むしろ普通建設事業費などの投資的経費の急増にあることが分かる。

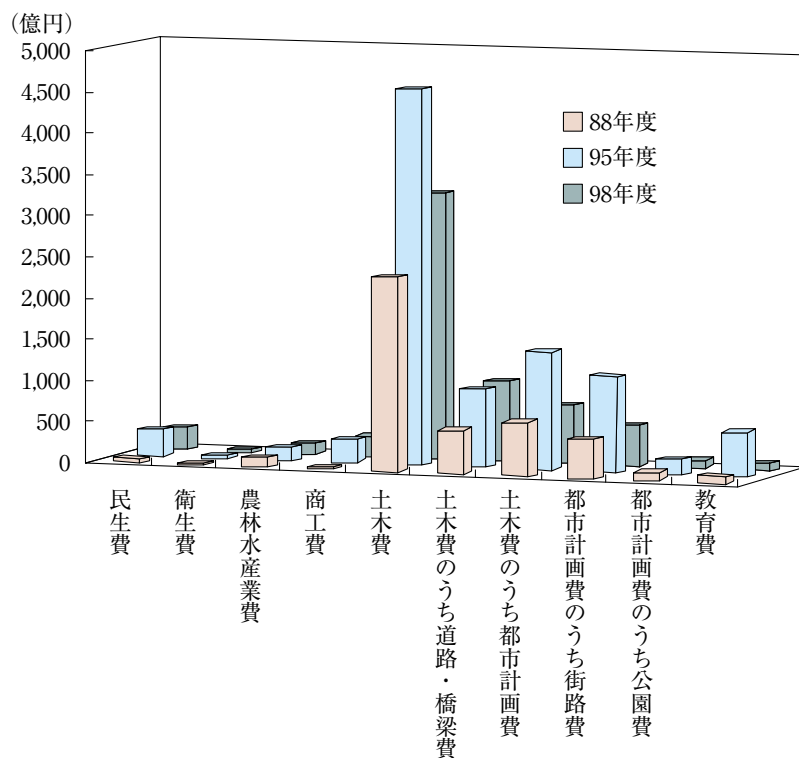
とすれば、景気低迷により歳入が落ち込んだ時期（特に91年度から95年度にかけて）に投資的経費、とりわけ、その99%以上を占める普通建設事業費がなぜ増加したのか、その理由を確かめることが、歳出面から大阪府財政危機の原因を探るうえでのポイントになる。大阪府の普通建設事業費は、93年度は84年度の約3倍に拡大しており（都道府県平均は約2倍）、積極的な財政出動がなされたことが分かる。実際、この時期には南大阪湾

岸整備事業（りんくうタウン）、国際文化公園都市、泉佐野コスモポリスなどの大型施設の開発が次々に進められており、関西国際空港建設工事が進捗（87年～93年）したのもこの時期である。

2.2 投資的経費増大の要因

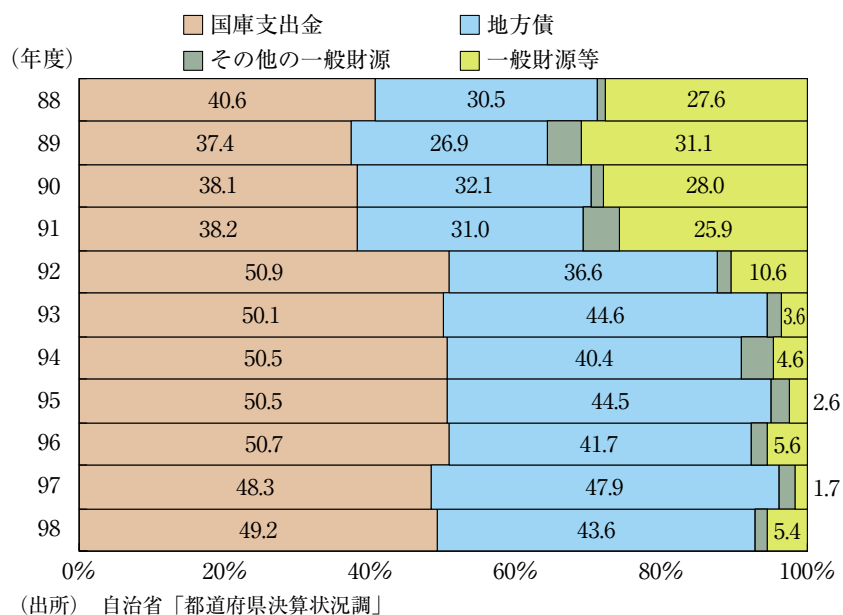
以下では、長引く景気低迷により歳入が減少していたにもかかわらず、なぜ普通建設事業費が増大したのか、その理由について検討する。88年度、95年度、98年度の普通建設事業費の目的別内訳を比較すると、図表5の通りである。これをみると、95年度では、道路・橋梁、都市計画、河川河岸等の土木費が普通建設事業費の72.2%と最大の割合を占めている。そして、88年度から95年度にかけての土木費の伸びを補助事業（地方公共団体が国からの負担金または補助金を受けて実施する事業）と単独事業とに分けて比較すると、補助事業が1.95倍であるのに対して、単独事業は3.53倍となっている。また、88年度では、補助事業としての土木費と単独事業としての土木費の比率は5：3であったのに対して95年度には、ほぼ1：1の割合となっている。普通建設事業費の増大に関して重要なことは、バブル期の88年度からバブル崩壊後の96年度まで、その中心が補助事業費ではなく、府の自主財源や起債によって賄われる単独事業費であったことである。さらに、95年度の段階における大阪府の普通建設事業費の財源内訳（図表6及び7）をみると、補助事業費では国庫支出金50.5%、地方債44.5%、一般財源2.6%であるが、地方単独事業費では地方債84.2%、一般財源8.8%になっている。補助事業費の場合は国庫支出金がつくため地方債や一般財源は比較的少ない。これに対し、単独事業費の場合、地方債が最大の財源であり8割以上にものぼっている。単独事業費の財源内訳において、地方税などの一般財源の比率が次第に低下し、地方債に依存するように

図表5 大阪府の普通建設事業費の目的別内訳



(出所) 自治省「都道府県決算状況調」

図表6 補助事業費の財源内訳

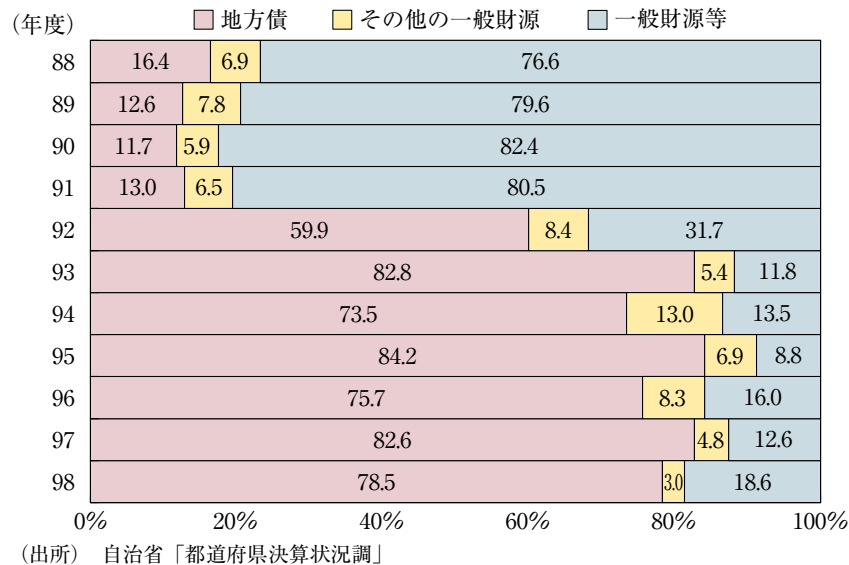


(出所) 自治省「都道府県決算状況調」

なったのは、国の景気対策のための補正予算において、100%近い単独事業への起債が認められたことが大きい。

さらに、大阪府の地方債現在高の目的別構成比（図表8）をみると、一般単独事業債のシェアは89年度の32.2%から増加し続け、95年度には

図表7 単独事業費の財源内訳



38.4%、98年度には39.9%にまで上昇している。このことからみても、普通建設事業費のなかでも、地方単独事業費が地方債の増発を促す要因であったことが分かる。以上のように、大阪府の巨額の普通建設事業費と巨額の地方債残高を形成した要因は、この時期における地方債依存による単独事業費の拡大が原因であるといえる。

問題は、財政環境が悪化するなかで、大阪府がなぜ地方債に依存してまで単独事業中心に普通建設事業費を拡大させてきたかである。実はこうした経緯は大阪府に限らず、この時期、全国の多くの地方自治体において共通にみられた現象であった。

2.3 投資的経費拡大の二つの要因

投資的経費を拡大させた要因は、バブル経済崩壊後の景気対策としての公共事業の拡大要請に大阪府が応じてきたことである。バブル経済崩壊後の景気対策として、政府は92年度以降今日まで幾

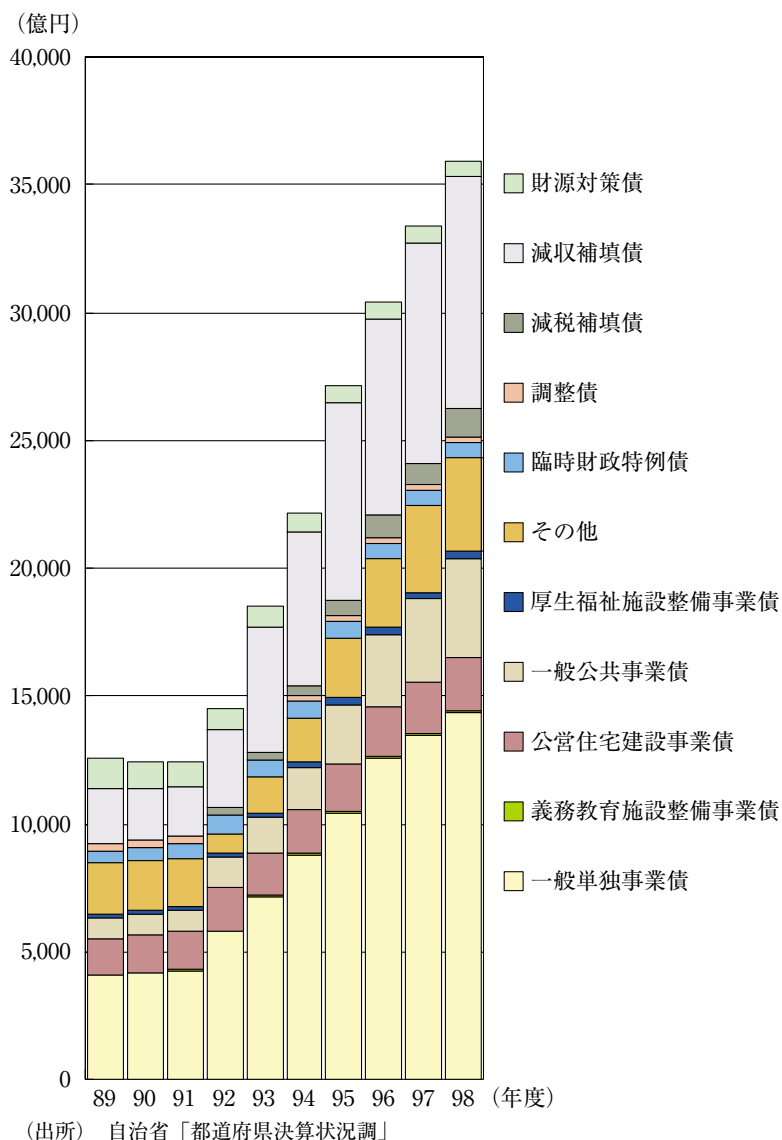
度にもわたって総合経済対策を実施してきたが、そこでの中心は公共事業の拡大であり、地方単独事業も積極的に動員されたのである。

その際に、国庫補助金のつかない単独事業に地方自治体を動員するために、政府のとった方策は、地方債での優遇であった。つまり、単独事業に関わる起債充当率を高めたり、将来の元利償還費の一部を基準財政需要額に算定し、地方交付税を増額することによって地方自治体の当面の財政負担を軽減したのである。

実際に、公共事業関連の交付税の元利償還保証として最も顕著に表れる事業費補正額¹⁾をみると、94年度から99年度の6年間で倍増している(図表9)。ただし、起債しなくとも当面の行政サービスを低下させることがないので、交付団体と不交付団体では起債のメリットの格差が大きい。そのため、直接的に交付税の将来保証の恩恵を受ける交付税の交付団体ほど、事業費補正額の伸び率が高くなっている(図表10)。

1) この場合の交付税措置は、ほとんどが事業費補正による。事業費補正とは、地方自治体の公共事業費の地方負担等、実際の投資的経費の財政需要を基準財政需要額に反映するものである。地方交付税の交付団体であれば、補正が認められる事業費分の交付税増額は保証されることになる。そのため、交付税が実質的に補助金化しているとの批判が多い。

図表8 大阪府の地方債現在高の目的別構成比



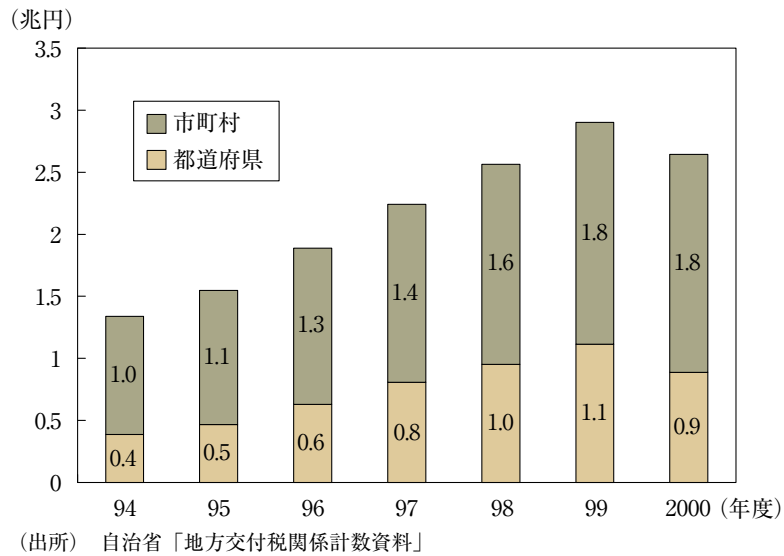
単独事業のために許可された地方債の代表的なものは地域総合整備事業債、臨時地方道路整備事業債、臨時河川等整備事業債などである。例えば、地域総合整備事業債（地総債）の場合、事業費総額への地総債の充当率は75%とされ、残り25%が自治体の一般財源負担となるが、そのうち15%分が地方交付税措置され、結局、地方自治体は事業費総額の10%の財源負担をすれば単独事業に着手できるのである。しかも発行した地総債の後年度の元利償還も、その30～55%を地方交付税措置されることになっており、自治体の負担はさらに小

さくなる。

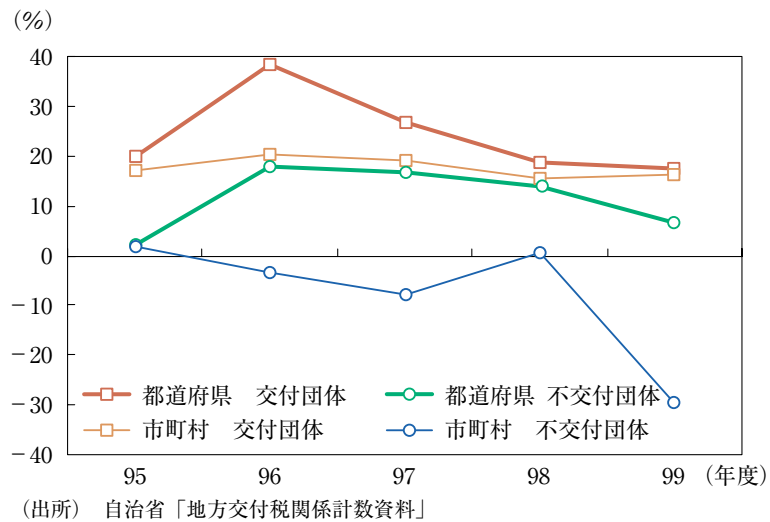
この結果、全国的に単独事業に関わる地方債発行が増加したが、大阪府においても同様であった（図表11）。たとえば、95年度を90年度と比較した場合、大阪府債務残高の単独事業に関わる部分で、増加が顕著なのは臨時地方道路整備事業債（1,980億円増）、地域総合整備事業債（1,269億円増）である。

国はこうした交付税措置を制度化することによって、地方公共団体を国の景気対策に沿う単独事業に向かわせる間接的な誘導策を講じることに

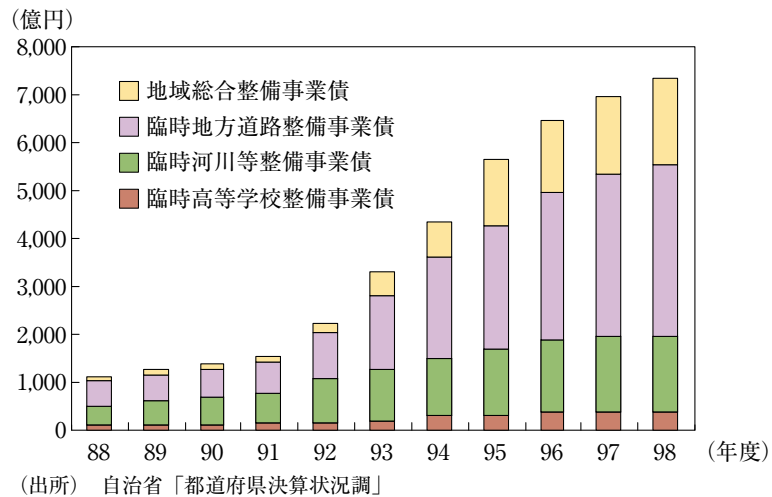
図表9 交付税事業費補正（元利償還分）の推移



図表10 事業費補正額の伸び率の推移



図表11 大阪府の一般単独事業債の内訳の推移



とどまらず、景気対策を策定する際、地方政府についても相応の役割を果たすように要請している。92年8月から98年4月までをみると、地方が直接の関与を求められている経済対策は、計6回にものぼっており、国が地方に単独事業として求めた総額は11兆1,000億円に達する。また、99年11月2日に自治省は、近く政府が決定することになっていた総合経済対策に盛り込まれる公共事業について、地方公共団体が12月以降の補正予算に単独事業を盛り込む場合は、全額地方債発行による財源調達を認め、償還財源の45%を交付税で肩代わりすることを通知するなど、より直接的な行政指導で地方公共団体に単独事業を要請している。

以上のように、地方自治体が国の景気対策に呼応する背景には、起債許可と地方交付税を組み合わせたシステムの存在が大きい。当面も将来も資金不安が少ないのであれば、景気の下支えという名目で各地方自治体が地方債発行によって普通建設事業費を増加することは容易に想像がつく。

普通建設事業費が著しく増大したもう一つの側面としては、大阪府の経済不振に対して大規模プロジェクトを大阪府が独自の判断で行なったことである。大阪府は地盤沈下からの脱出を求める地元経済界の要請に応え、関西国際新空港の建設をはじめ、南大阪湾岸整備事業（りんくうタウン）、国際文化公園都市、泉佐野コスモポリスなどの大規模プロジェクトの建設を進めた。しかし、バブル崩壊とともに経営が行き詰まり、採算のとれなくなった団体の統廃合が課題になっている。しかも、第三セクターの統廃合に際して、出資額の放棄にとどまらず、追加の財政資金投入が必要になるケースが増加しており、これが大阪府の財政悪化の原因となっている。例えば、泉佐野コスモポリスの場合、資本金10億円のうち大阪府の出資は1.7億円にすぎないが、その破綻処理に際して200億円（貸付金70億円の債権放棄を含む）もの負

担を強いられることになった。また、りんくうタウン造成事業では、完成地のうち売却予定面積の半分程度を売却したに過ぎない。そして、2,000億円を超える企業債は2002～2005年度に償還予定が集中している。この先、分譲が進まない企業債の大量償還が始まれば、資産は大部分が造成予定地であり現預金は100億円強しかないため、この会計だけで償還資金を確保することは困難である。同府の一般会計からの財政支援などが必要になる可能性がある。

このようにみると、今日の大阪府財政危機の背景には、政府による地方債と地方交付税を一体化させた集権的財政システムによる地方財政誘導策があったとはいえ、その直接的で重大な原因は、バブル経済の崩壊と地域経済の基幹的部門の不振により法人二税を中心とした府税収が減少しているにもかかわらず、政府の景気対策に追随してバブル型の大規模プロジェクト投資をはじめ普通建設事業を安易に拡大させてきた大阪府の行財政運営にあるといつてよい。

3 財政危機への対処

3.1 府債の増発と基金の取崩し

98年度の府税収入と支出の差（支出－府税収入）は、1兆5,000億円にのぼる。この差が88年度時点では6,000億円程度であったことを考えると、この10年間で府の財政状況がいかに悪化しているかわかる。大阪府の歳出入ギャップは拡大の一途にあるが、府税収が減少に転じた91年度以降の歳出額が95年度までほぼ一貫して増加していることからみると、財政悪化が最も進行したこの時期において、府は歳出入ギャップを埋める方法として歳出の削減を中心に考えていたわけではなかったとみられる。大阪府が歳出入ギャップを縮める手段として採ったのは、地方債の増発と積立金の取崩しであった。ただし、バブル崩壊後の長引く

不況の影響を受けた税収の落ち込みで地方税のシェアが下がった分を地方債の増発や積立金の取崩しで賄う動きは、大阪府に限らず、この時期全国的にみられたものである。

図表1—1（前掲）をみると、地方税収入が減少に転じるのとほぼ同時期（92年度以降）に、地方債収入が急激に増加しているのが分かる。それまで安定的に推移していた地方債現在高も、92年度を境に増加に転じており、98年度には90年度の2.8倍にあたる3兆5,890億円にまで達している。

この結果、歳入に占める地方債収入の比率である地方債依存度は急上昇している。図表12は80年度以降における大都市圏に属する4都府県と他の43道府県の地方債依存度を、図表13は同様に4都府県と他の43道府県の債務残高の対県内総支出比の推移を示したものである。図表12をみると、とくに法人二税の落ちこみの影響が大きかった大都市圏の自治体の方が、地方債依存度が高くなる傾向がみられる。大阪府については、92年度以降95年度まで、地方債依存度は急激に上昇し、95年度には21.1%に達している。また、図表13をみると、債務残高の対県内総支出比は、92年度以降97年度に至るまで増加し続け、97年度には8.2%に達している。これは、金額では88年度の約2.6倍、対県内総支出比では約2倍の伸びにあたる。

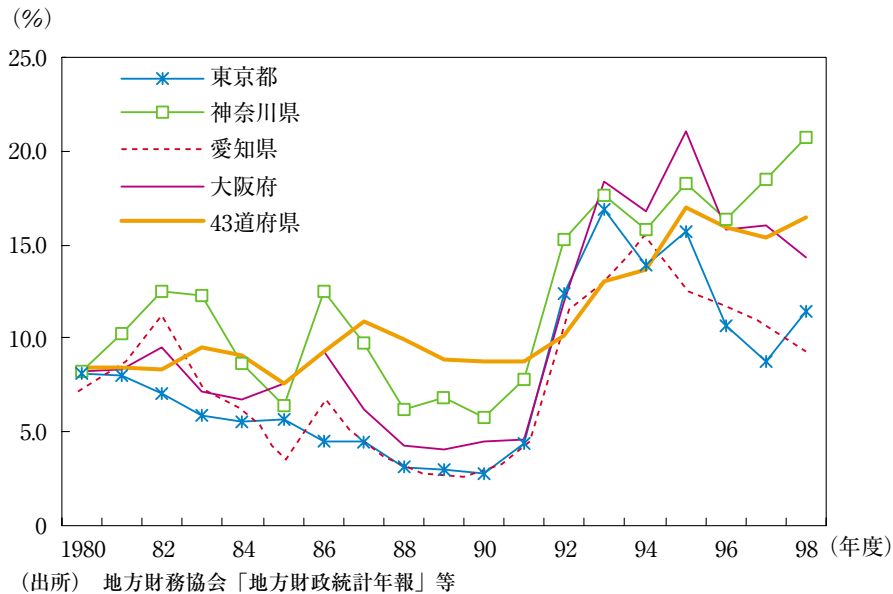
そして、大阪府（普通会計）の地方債現在高の目的別構成比（前掲図表8）によると、財源対策債、減収補填債、調整債、臨時財政特例債までが財源補填目的の地方債であるが、この合計だけで98年度の地方債現在高の29%を占めている。これに減税補填債（3.1%）も含めると、種々の名目をつけた財源補填目的で増発された地方債の98年度末の現在高が、地方債現在高に占める割合は32%になる。そして、普通建設事業の財源に充てるための地方債は57%にも及ぶ。つまり、大阪府に累積した地方債の9割近くが普通会計全体の財

源不足を補填する目的ないしは公共事業の財源として発行されたものであることになる。

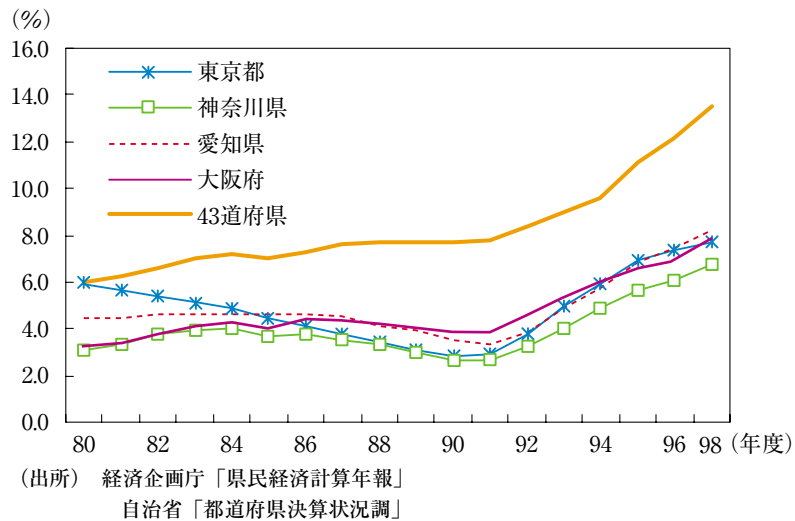
また、こうした財源不足のもと、会計上の歳出入ギャップ拡大を抑制するため、府は長年にわたり積み立ててきた積立金を取り崩さざるをえなくなっている。図表14は大阪府の各種基金の合計額及びその増減の推移であるが、92年度以降98年度まで取崩しが積立てを上回ってきた。この結果、最高時の91年度には3830億円あった積立金残高も、98年度には半分以下の1726億円にまで落ち込んでいる。特に財政調整基金（年度間財政の収支の調整を目的として設置している）と減債基金（地方債の将来の償還費に充てるために積み立てられている）の落ち込みは大きく、2つの基金の合計額は53億円と都道府県平均の10分の1にまで減少しており、府の窮状が窺える。特に、比較的使途が自由でバッファ効果の高い財政調整基金の減少が顕著であり、今後、積立金の取り崩しによる歳出入ギャップの抑制を続けることは困難であろう。

その一方で、地方債現在高や債務負担行為（以下で、債務負担行為という場合、「次年度以降支出予定額」を指す）はほぼ一貫して増加し続けている。そこで、積立金残高と現在及び将来の借金である地方債現在高及び債務負担行為の合計額との関係を見てみよう。実質的な債務現在高（積立金残高から地方債現在高及び債務負担行為を差引いた値）を、さらに財政規模で割った値の推移を図表15に示した。92年度以降全国平均との格差が拡大し始め、以後その傾向に一層拍車がかかっていることがわかる。この値が89年度以降、常にマイナスの値をとり続けているということは、仮に現在の積立金を全て引き出したとしても、現在及び将来の借金を返済できないことを意味している。98年度でみると、この値は4兆3,554億円にのぼり、これは同年度の府の標準財政規模1兆2,907億円の3.37倍に相当する金額である。つまり府は、

図表12 地方債依存度の推移



図表13 地方債務残高の推移（対県内総支出比）



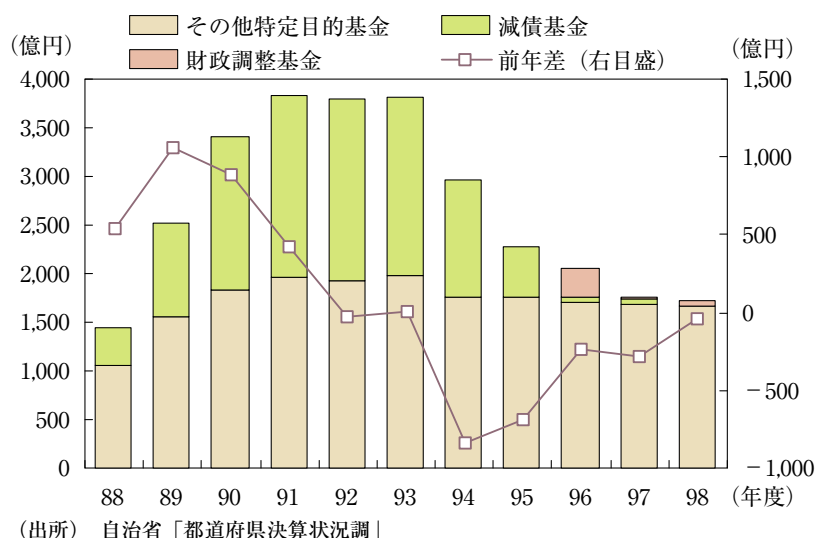
現時点の貯金をすべてはたいて借金を返済しても、まだ年収の3倍以上の借金を抱えていることになる。

3.2 債務負担行為の比重

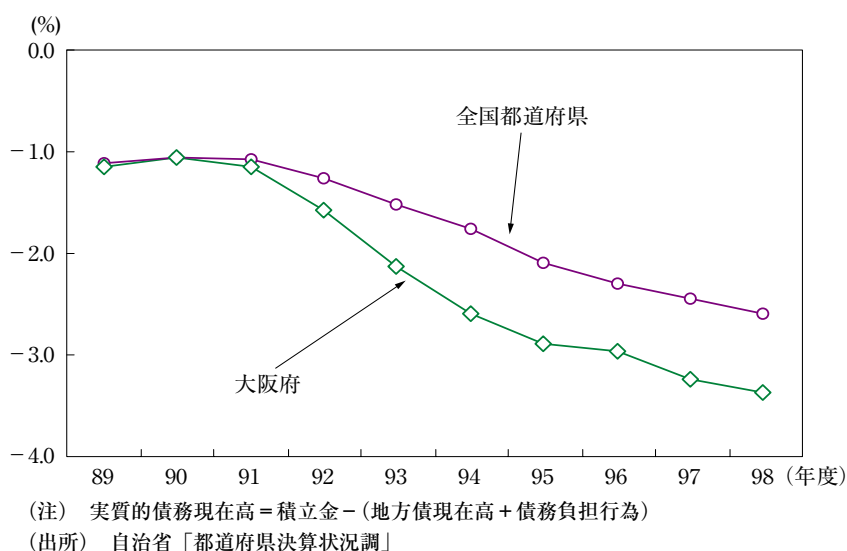
地方自治体が抱えている累積債務の大半は、地方債が占めている。また、地方の債務を最も広義にとると、これに公営企業債、交付税特別会計借入金、国民健康保険事業などの公営事業会計で発

行される事業債の残高が加わる。しかし、上記以外にも普通会計が負担することになる債務が存在している。それは、自治体にとって後年度負担となる債務負担行である。89年度以降の大阪府及び全国都道府県の債務負担行為の比重を、標準財政規模及び地方債現在高との対比でみたのが図表16及び17である。これによると、標準財政規模に対する債務負担行為額の比率は、91年度以降急激に上昇し、94年度には標準財政規模に匹敵する規模

図表14 大阪府の各種基金の推移



図表15 実質的債務現在高の推移（対標準財政規模比）



まで拡大した。その後は低下したものの、98年度末現在でも、都道府県平均値30.5%に対して、大阪府は72.8%と非常に高い。

また、地方債現在高との対比でみた債務負担行為額の比率は、89年度末よりも98年度末の方が低位にシフトしている。都道府県平均値も89年度末現在で19.3%であったものが、98年度末現在では12.3%へと下がっている。大阪府の場合でみると、債務負担行為額自体はこの間に1.99倍だけ増加したものの、地方債現在高がそれを上回る2.79倍の

伸びを記録したことにより、比率は36.6%から26.2%に低下している。しかし、これだけ急伸びした地方債現在高との対比でも、債務負担行為額の比率が20%を超えていること、全国平均もなお12.3%であることは注目すべきである。

3.3 大阪府財政の硬直化

こうした債務の累増は、公債費負担比率（普通会計決算統計上、公債費に充当された一般財源が一般財源総額に占める割合）の上昇という形で府

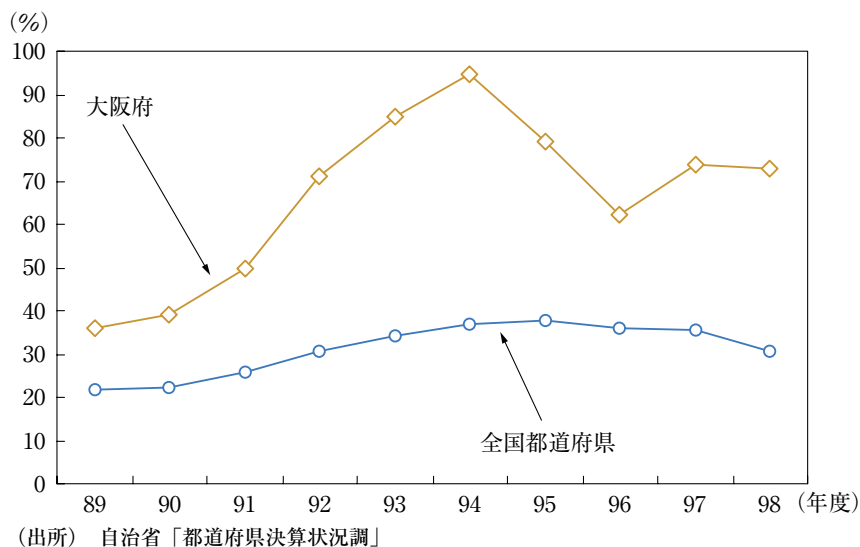
財政を逼迫させる要因となる。図表18は、最近11年間に付き、公債費負担比率の推移を示したものである。これをみると、大阪府の公債費負担比率は92年度までは下降線を辿っていたのが、93年度から上昇に転じ、98年度には13%を超える状況になっている。このように公債費に充当される一般財源の割合が高くなると、公債費を含む経常的経費を経常一般財源（普通税、地方譲与税、普通交付税、経常的に収入される使用料、手数料など、毎年恒常的に収入され、かつ、用途の制約がない収入）で賄うことが困難になることが予想される。それを確かめるために、経常収支比率（＝経常的経費に充当された一般財源/経常一般財源の総額）の推移をみてみよう（図表19）。地方自治体の財政運営上、人件費、物件費、扶助費、補助費等の経常的経費はまずは経常特定財源で賄い、残額を経常一般財源で賄うのが通例となっている。そして、経常的経費に充当してなお残る経常一般財源は、普通建設事業費をはじめとする臨時的経費や新規の行政需要に充当可能な余剰財源として留保することになっている。一般的には、経常一般財源の20～30%を留保できるのが望ましいとされている。そして経常収支比率が高いほど、その地方

自治体は自由に使えるはずの財源を、自分の裁量で使えなくなっていることを示している。

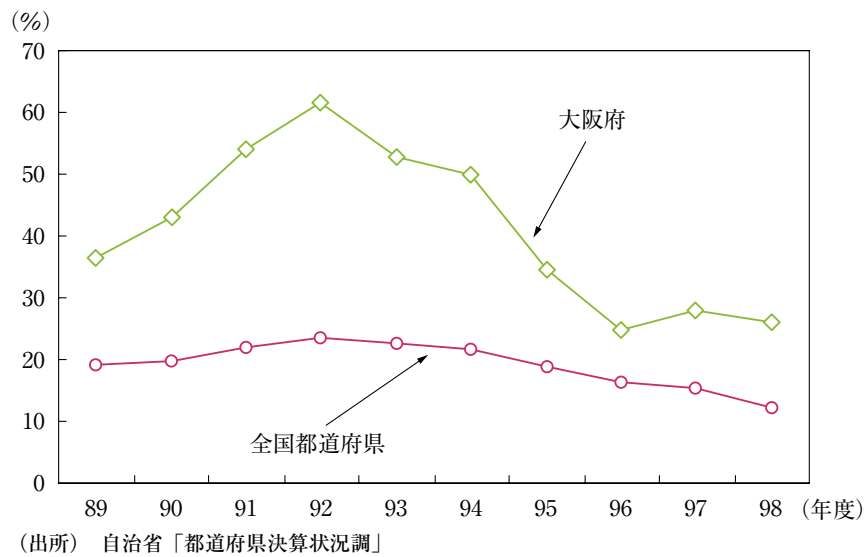
主要都府県と都道府県平均の経常収支比率の推移を示した図表19によると、88年度から95年度まで一貫して都道府県平均と大阪府の値の差が広がり続けていることが読み取れる。96年度には大阪府の経常収支比率の低下により差は一旦縮まったものの、97年度以降再び拡大傾向にある。そして、98年度には大阪府の経常収支比率の値は117.4%まで達している。この値は神奈川県の前年比115.1%を大きく上回るワースト1位である。常収支比率が100%を超えることは、経常的な歳入だけでは必要不可欠な歳出を賄い切れないという異常な状況であり、地域社会に固有な政策を展開する余地など微塵もないことを表している。

長引く不況による大阪府の税収の落ち込みは、大阪府財政に財源不足をもたらすという直接的な意味での財政危機の一つの原因となったばかりでなく、その財源不足を補填するための府債の増発が府財政の将来負担を累増させ、財政の弾力性をも弱める原因にもなっている。

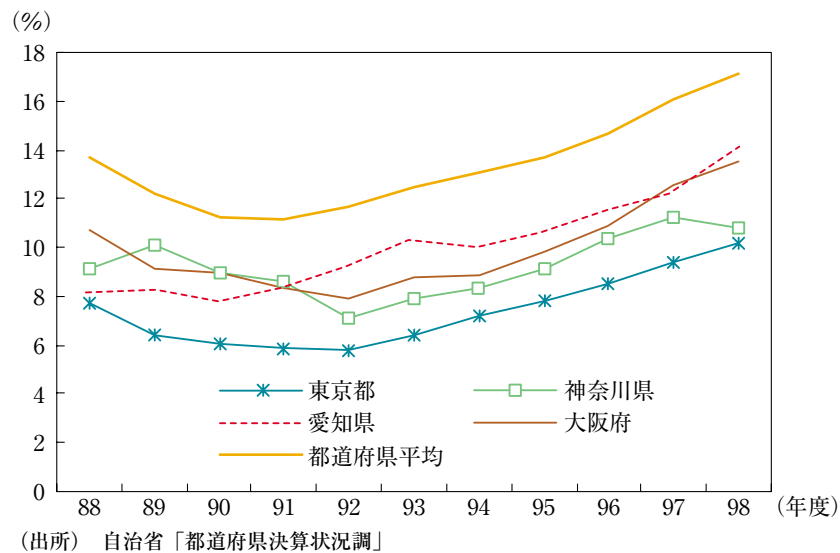
図表16 債務負担行為額の推移（対標準財政規模比）



図表17 債務負担行為額の推移（対地方債現在高比）



図表18 公債費負担比率の推移



4 地域間財政調整と税源配分の問題点

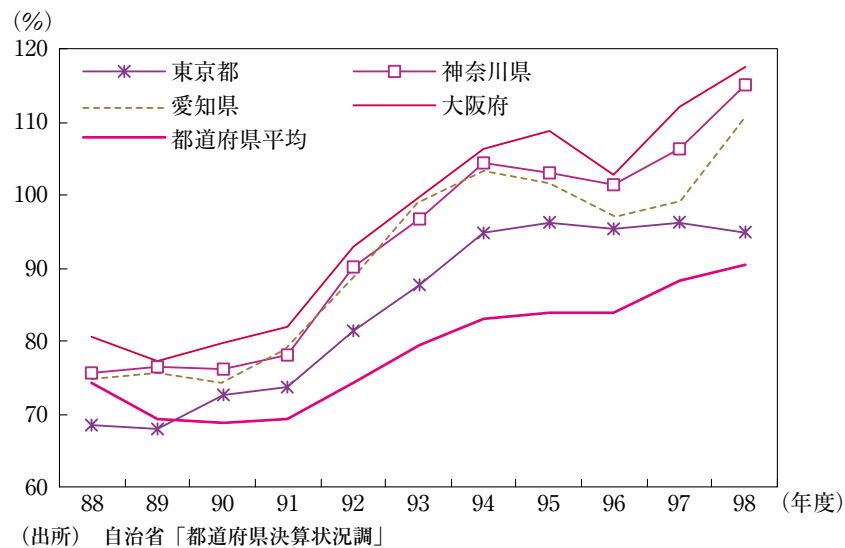
4.1 地方交付税制度の問題点

今まで述べてきたように、今回の大阪府の深刻な財政危機を招いた最大の原因は、大阪府自身の財政運営の失敗によるものと考えられる。しかし、その背景には、日本の中央集権的税財政システムの抱える構造的問題が存在する。

日本の集権的税財政システムの大きな特徴は、総税収の3分の2弱を国が徴収しているため、自

主財源だけでは歳出を賄いきれない地方自治体は、中央政府からの大きな財政移転によってその財政を支えていることである。財源不足を補う手段としては、地方交付税や国庫支出金の制度がある。まず、地方交付税について考えてみる。図表20は、98年度決算における人口1人当たりの地方税、地方交付税及び一般財源の額を財政力指数別にグルーピングしたものである。財政力指数の高い第1グループ及び第2グループの地方税額の平均は各々13.5万円、11.7万円、地方交付税収は各々

図表19 経常収支比率の推移



0.7万円、6.6万円、結局1人当たり一般財源（地方税、地方交付税、地方譲与税の合計額）は第1グループで14.3万円、第2グループで18.4万円にすぎない。これに対し、財政力指数の最も低い第5グループの地方税額は9.4万円しかないものの、地方交付税が21.8万円あることにより、一般財源では1人当たり31.4万円というレベルに達している。第1グループの府県の1人当たり一般財源は第5グループの半分にも満たない。以上のように財政規模別にみると、地方交付税の配分には相当な格差が生じていることが分かる。しかし、大都市圏に属する財政力指数の高い府県においては、適正な額の地方交付税が配分されているであろうか、という疑問が生じる。

これを大阪府についてみてみよう。大阪府は93年度以降、地方交付税の交付団体となっており、府歳入に占める地方交付税の構成比をみると、93年度の1.05%から除々に上昇し、98年度には3.9%を占めるようになっている。人口1人当たり地方税額は13.4万円であり、全国平均の1.2倍である。しかし、1人当たり地方交付税収入では、わずか1.2万円であり、全国平均の10分の1にしかない。結局、大阪府の1人当たり一般財源

は14.6万円であり、神奈川県、埼玉県、千葉県に次ぐ全国最低水準になっている。

これに対して、財政力指数0.3未満の第5グループに属する島根県、鳥取県などは、1人当たりの地方税額は全国平均の8～9割程度でしかないが、逆に1人当たりの一般財源では全国平均の1.4倍から1.6倍となっている。そして、1人当たり一般財源が最高県の島根県と大阪府との格差も拡大傾向にある。

これは、地方交付税が地域間の経済格差をなくすための財政調整として、総じて人口の少ない地域に手厚く配分されていることによるものである。

地方交付税は、基本的には各自治体が必要な行政水準を達成するための標準的な財政支出「基準財政需要額」が、標準税率で地方税を課税して収納できる「基準財政収入額」を上回ると交付されることになっているが、その基準財政需要額は、一般に県民1人当たりでは人口密度と逆相関の関係（人口が少ないにもかかわらず面積が広い県ほど過疎地域を多く抱えており人口一人あたりの費用が嵩む等の理由）があり、過疎地の農村圏ほど高く、人口の多い大都市圏の府県ほど低くなっている。例えば、98年度の各県の1人当たり基準財

図表20 財政力指数別 1人当たり一般財源の状況
(98年度) (単位:万円)

	地方税	地 方 交付税	一 般 財 源
第1グループ (0.8～)	13.5	0.7	14.3
第2 (0.5～0.8未満)	11.7	6.6	18.4
第3 (0.4～0.5未満)	12.1	12.4	24.7
第4 (0.3～0.4未満)	9.8	15.8	25.8
第5 (～0.3未満)	9.4	21.8	31.4
大阪府	13.4	1.2	14.6
島根県	10.9	26.3	37.4

(出所) 日本経済新聞社「日経地域総合ファイル」より計算

政需要額を比較すると、都道府県平均20.5万円に対して、最高値は財政力指数の低い島根県34.1万円、鳥取県32.3万円であるが、大阪府は12.2万円にすぎず、神奈川県10.4万円、埼玉県11.4万円、千葉県11.9万円と並んで最低水準になっている。しかし、これだけの格差が、高齢化率や過疎地での割高な行政コストの差などで十分に説明できるのか疑問である。今日の大都市圏を中心とした財政危機を鑑みると、大都市圏域特有の財政需要が基準財政需要額に十分に反映されていないことも考えられるのではないだろうか。

4.2 国庫支出金の再配分効果

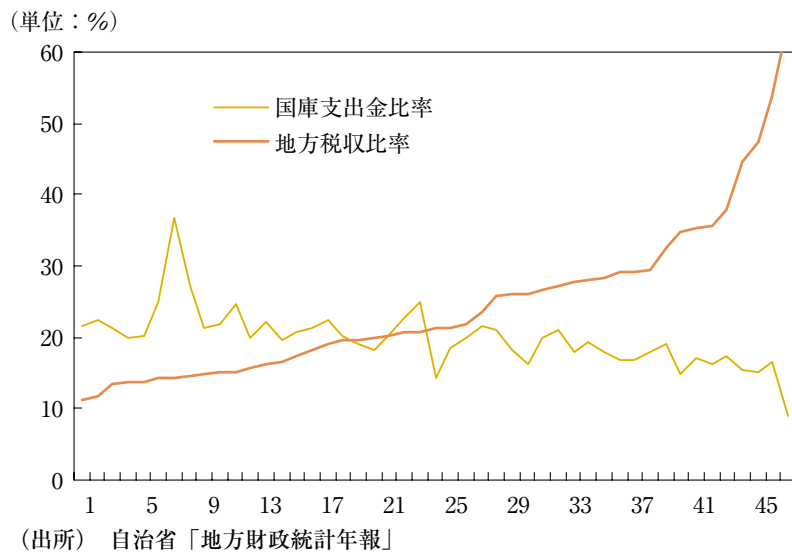
次に、国庫支出金について、その配分実態を詳しくみてみよう。まず、依存財源である国庫支出金と、自主財源である地方税収との関係を、国庫支出金が地方税の配分状態をどのように改善するのかをみてみよう。図表21には都道府県を地方税の歳入合計に占める比率の低い順に並べ替え、それとの対比において、各地方団体の国庫支出金の歳入合計に占める比率を示してある。地方税収の歳入合計に占める比率は高知県の11.3%から東京都の64.6%まで図の左端から右端まで並んでいるが、それに対応する国庫支出金の歳入合計に占め

る比率を示す細線は地方税収の歳入合計に占める比率を示す太線と交差しており、かなりの変動があるが傾向としてみると、地方税収の歳入合計に占める比率の高い地方公共団体のほうが国庫支出金の歳入合計に占める比率がより低くなっている。

さらに、国庫支出金の配分実態を、大都市圏4都府県（東京都、神奈川県、愛知県、大阪府）と地方圏43道府県に分けて考察してみよう。80年代以降のいわゆる奨励的補助金削減の動きによって、国庫補助金の地方自治体への配分は大幅に削減されてきたが、都道府県歳入に占める比率でも、80年度の27.0%から98年度には18.2%に低下している。そして図表22のように大都市圏4都府県では80年度の17.4%から98年度の14.0%へ、また地方圏43道府県でも30.8%から20.4%へと低下している。しかし、それでも、98年度現在の大都市圏の14.0%という数値は地方圏43道府県の20.4%に比べて歳入構成比で6.4%ポイントも低い。また98年度の人口1人当たりの国庫支出金収入でも地方圏43道府県（人口9022万人）の9.4万円に対して大都市圏4都府県（人口3535万人）は4.6万円であり、2分の1程度にすぎない。

次に、大阪府に対する国庫支出金の配分状況をみてみると、1人当たり国庫支出金額は4.6万円であり、埼玉県、神奈川県に次ぐ全国最低水準になっている。1人当たり国庫支出金額が最も多い島根県（20.9万円）とは16万円もの格差がある。両県の98年度における国庫支出金の内訳をみてみよう（図表23）。大阪府の場合、義務教育費負担金1,960億円（49.0%）と普通建設事業費負担金1,090億円（27.2%）という2大費目があるが、島根県は普通建設事業費負担金947億円だけで58.9%を占め、義務教育費負担金は16.4%にすぎない。県民1人当たり額でも、義務教育費負担金は大阪府が2.27万円、島根県が3.43万円で1.5倍程度である。教員人件費への国庫負担であ

図表21 歳入合計に占める税収額と国庫支出金額の比率



る義務教育費負担金額は、県内教員数、従って県人口にほぼ比例しており、県民1人当たりレベルでは大きな格差は生じない。一方、普通建設事業費負担金では大阪府の1.3万円に対して、島根県は12.4万円であり、その格差は9.8倍にも達する。国庫支出金収入での大阪府と島根県の格差は、この普通建設事業費での格差によって生じているのである。

本来、地方自治体間の財政力格差は地方交付税配分で調整されるはずであり、国庫支出金による財政調整は政策的に意図されているわけではない。しかし、現実には国庫支出金は再配分効果を持ち、都道府県間で相当な格差が生じていることが分かる。

さらに、以上でみてきた地域間財政調整を税源配分とのかかわりで捉えと、そこには大きな矛盾が存在する。この矛盾は特に大都市圏の都府県財政に集中的に表れている。大阪府下で納められる税金の配分状況をみると、例えば95年度の大阪府下からの税収総額9兆2,000億円のうち、国税として徴収された割合が67%、市町村税が20%となっており、府税は13%にすぎない。全国平均では国税が62%、市町村が22%、府県が16%である

から、大阪府下の税収の配分は、国税の割合が高く、府への配分がより小さくなっていることがわかる。しかし、問題なのは、大阪府は93年度以降、交付税の交付団体となっており、98年度には約1,000億円を越す巨額の普通交付税の交付を受けていることである。このように大阪府は、税収に関しては全国平均を下回る配分しか受けられない一方で、同時に国からの巨額の交付税の移転を受けなければならない状況にある。

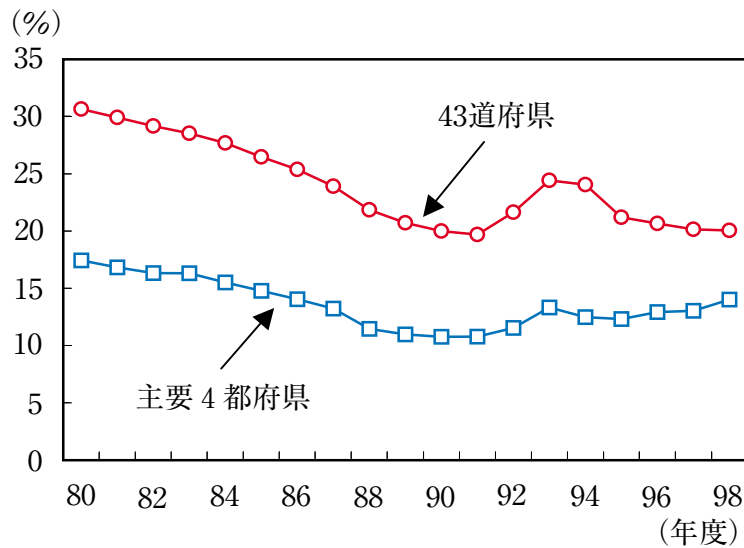
5 地方財政危機の構造的要因

5.1 地方財政監視機能の低下

これまでみてきた地方自治体における累積債務の増大は、交付税措置や起債許可方針を手段とする国の財源補償システムに誘導され、目先の景気対策のために地方債の増発で財源を手当てしながら地方単独事業等の公共事業を拡大してきた財政運営の帰結といえる。

しかし、各地方議会では毎年度、予算審議の場がありながら、なぜ、持続不可能な財政赤字なり債務が累積するのを避けられなかったのか、さらに自治省も、起債許可制度や起債制限措置を通じて、自治体が過度の債務を負担しないように指導して

図表22 歳入合計に占める国庫支出金の比率



図表23 国庫支出金の内訳

(単位: 億円)

	大阪府		島根県	
	80年度	98年度	80年度	98年度
義務教育費	1,238	1,960	187	263
生活保護費	14	9	29	14
児童保護費	47	75	16	11
結核医療費	19	5	3	0
精神衛生費	24	25	7	—
老人保護費	6	1	17	—
普通建設事業費	600	1,090	693	947
災害復旧事業費	7	3	43	73
国庫支出金総額	2,199	4,004	1,082	1,607
歳入に占める比重	18.4	15.5	36.5	22.5

(出所) 自治省「都道府県決算状況調」

こなかったのであろうか。

今日の自治体財政は、国庫補助事業や機関委任事務など、国の事業と直接関係する領域はもとより、近年、比重が高まっている地方単独事業においても、適債事業の範囲の決定、地方債の元利償還費に関する交付税措置など、国の起債許可方針の影響を強く受けている。

その際、自治省は地方債起債の許可制による統

制や起債制限措置を通じて、自治体財政の健全性を監視する役割を担う一方で、交付税措置や起債許可方針を裁量的に運用して、地方財政を国の景気対策に沿う方向に誘導してきた。このことは自治省による自治体財政の指導・監督に一種の利益相反ともいえる行為が存在したことを示している。そして、近年における自治省の地方財政への関与の仕方は、国の経済政策の基本的スタンス（財政再建よりも景気対策を優先）を反映し、景気対策に地方財政を出動させる施策に傾斜したものとなり、地方財政の健全性を監視する自治省のモニタリング機能は著しく後退した。こうした自治省による財政出動喚起型の財源保証措置に傾斜した地方財政への関与、それに伴う地方財政監視機能の後退が、地方財政の危機を深刻化させた一因となったといえる。

しかし、2006年度からは地方自治体が起債するにあたり、従来の自治省の許可が事前協議だけで済むようになる。すなわち、財政難に悩む地方自治体にとって、起債の自由度が高まることになる。しかし、自治省の起債許可制度が廃止されれば、交付税措置という国の債務保証も廃止される可能性が高く、債券償還に対する市場の評価も

厳しくなろう。そして、地方債の調達コストは各自治体の信用リスクに応じて格差がつき、財政状況が悪化した自治体は割高な資金調達コストを強いられて、財政の一層の硬直化を余儀なくされることになろう。こうした地方財政の市場化の流れに備え、自治省による財政干渉に代わる自治的な財政規律を喚起するシステムをいかにして確立するかが、地方自治体にとっての当面の重要な課題といえる。

5.2 財政錯覚による財政規律の低下

前項では、地方財政の危機化の進行に歯止めがかけられなかった原因について述べたが、これを地方財政への自治省の利益相反的行為に帰するだけでは一面的といえる。わが国では、各種の財政調整を通じて、国から大きな移転を受ける地方政府において、以下に述べるような、財政錯覚による財政規律の低下が指摘されており、このことも財政危機を深化させた原因の一つにあげられる。

財政学では、公的サービスの受益と負担が制度的に分離されたときに生じるサービスの供給過剰現象を「財政錯覚」と呼んでいる。財政赤字との関連でいうと、政府部門内部で、ある主体から別の主体への移転が大きいときには、移転をうける側の費用意識が小さくなり、実際の財政負担が見えにくくなり、財政規律が低下するのである。

これを具体的に述べると、例えば地方交付税特別会計の借入金残高のうち地方負担分は、98年度末現在で地方債現在高の15%にあたる17兆8,000億円に達している。ところが、ここでの地方負担分は地方自治体を一括した地方財政計画上の数値にとどまり、個々の地方自治体に按分して表されているわけではない。このように、交付税特別会計の借入金の返済にかかわる自治体ごとの分担額の見積もりがなされていない状況では、個々の自治体にとって、地方負担分を自らの債務とみる認

識は希薄にならざるを得ない。ここに、地方交付税がその配分を受ける地方自治体側に財政錯覚を生み出す制度的素地があるといえる。

しかし、国と地方の財政関係から生じる財政錯覚は、こうした交付税特別会計を介した税源の配分システムだけに起因するわけではない。むしろ、バブル経済崩壊後に国が起債許可方針を手段として展開した裁量的な財政政策の方が、地方自治体の財政規律を低下させる深刻な財政錯覚を生み出したと考えられる。その中でも特に重要なのは、地方自治体が国の定めた特定の要件を満たす公共事業のための起債を行なう場合に、元利償還費の一定割合を翌年度以降の地方交付税の基準財政需要額に算入するという形で、国が償還財源を保障する「交付税措置」と呼ばれる制度である。第2章でも触れたように、この制度は、地方が起債をして国の定めた要件にかなう公共事業を行なえば、地方債の元利償還は国が面倒をみるというものである。その結果、地方債許可は、地方にとっては、国が返済財源を担保してくれる「優良起債」とみなされ、こうした起債をいかに有効に活用するかが、行政手腕の見せ所という財政錯覚が生まれることになる。こうした財政錯覚が浪費的公共事業を肥大化させ、返済限度額を超えた地方債の増発を助長した有力な要因である。

以上のように、わが国の国と地方の財政関係には、財政の実態を見えにくくする財源保障システムが存在しており、そこから生まれる財政錯覚が歳出面での地方自治体の財政規律を弱め、構造的債務を累積させることとなった。

5.3 自治体会計の抱える諸問題

財政錯覚は究極的には情報の問題であるから、財政の実態をバイアスなしに適確に反映した会計情報が作成され公開されることにより、財政錯覚を解消し、国と地方が抱える債務等の実態が明ら

かになれば、財政規律を高めることは決して不可能ではない。

しかし、現行の自治体会計については以下に述べるように、こうした役割を果たすには程遠い状況にある。

まず、現行の自治体会計では、債務削減のために地方債を繰上償還したり、公債費以外の経常的経費を削減したりすると公債費比率が逆説的に上昇し、起債余力や債務返済能力が下がったかのように評価されてしまう。また、積立金を取り崩して歳入に振り替えることによって実質収支を改善させ、起債制限を回避することができる。このように現行会計制度は、必ずしも実態を正しく反映せず、恣意的な操作が可能である。また、現行の会計は、単年度の歳入歳出予算の執行の結果を跡付けるフローの収支決算にとどまり、財政の健全性を監視するうえで不可欠な債務ストック情報を十分に表しているとはいえない。

現在の地方自治体に累積した債務は、景気の低迷に起因する収支不足から生じた循環性の財政赤字ではなく、景気が回復し収支が増勢に転じても解消する目途のない構造的財政赤字であり、ここに今日の地方財政の危機が集約的に表されている。こうした悪性の債務が累積している状況が、議会や住民に明らかにされず、さらにその要因を分析するのに必要な情報、例えばストック情報が適時に作成・公開されてこなかったことが、今回の財政危機を深化させた要因でもある。

また、本稿の3.2で確認したように、地方自治体の債務負担行為は、標準財政規模との対比でも、地方債現在高との対比でも、将来の地方財政に無視できない負担を及ぼす契約債務である。それにもかかわらず、現状では、この債務負担行為は二重の意味で、その全額が認識・開示されない仕組みとなっている。一つには、債務負担行為を所定の時点で所定の額だけ計上しない財政慣行による

ものであるが、地方財政上で計上された債務負担行為についてさえも、貸借対照表上では所要の金額の一部しか負債として計上しない会計慣行が定着しているのが現状である。

また、個々の自治体の起債余力や債務償還能力を評価する際には、標準財政規模あるいは償還可能原資と将来の財政負担を含めた債務のストックの比率が意味のある指標と考えられるが、現行の自治体会計はこれに該当する債務のストック情報を誘導する仕組みになってはいない。

また、公営企業債は、水道事業や交通事業など、地方公営企業の発行する地方債であり、公営企業債の一部は、償還にあたり、経費負担区分の原則に基づき普通会計から支出することになっているので実質的には普通会計の債務であるにもかかわらず、普通会計の地方債発行額には表れてこない。

会計上把握できない問題点を挙げるとすれば、上記で指摘した公営企業特別会計を含め、特別会計の借入金も普通会計で把握されているにもかかわらず、地方公社と第三セクターの抱えている赤字は把握されていない。

このようにみえてみると、これまでの地方自治体の財政運営には、財政の健全性を監視し、債務のストック情報など財政規律を維持・向上していくのに不可欠な情報インフラが欠如しており、このような情報の欠如が地方財政を深刻な危機に至らしめる大きな要因になったと考えられる。

2006年からの起債許可制度の廃止を転換点として、地方自治体が名実ともに財政の自治を確立するためには、自治的な財政規律を確立することが不可欠である。そのためにも早急に財政規律のインフラというべき会計情報を整備することが強く求められる。

おわりに

本稿では大阪府の事例を取り上げながら、地方

自治体の財政悪化の背景について眺めてきた。大阪府の財政再建プログラム案によると、一連の取組により削減できる金額は、99年度からの10年間で1兆5,500億円を超える見通しとなっている。しかし、同プログラムにはいくつかの課題も残されている。まず、危機的な財政状況の中、収支を均衡させるため、将来の負債償還用に積み立てた減債基金を取り崩し、プログラムが終了する2008年度には、同基金からの借入金7,515億円が新たな債務としてのしかかることになる。さらに、財政健全化債も2,500億円起債する計画であり、現状の赤字を将来に先送りするだけとの批判もでている。すでに99年度予算での府税収入見積額が、プログラム案の長期財政推計より1,563億円も少ないうえ、2002年以降は府税収入の伸びを、年2.5%と見込んで税収計画を立てていることから、今後計画の修正を迫られる可能性もある。

このような状況の中で、結論としていえるのは、大阪府は厳しい財政状況を認識し、それに応じた政策を立案するという点に尽きる。老人医療費補助など各種社会福祉サービスの削減や使用料・手数料の見直しなど、府民にとって痛みのある政策を実行するためには、なによりも府民の理解が欠かせない。そのためにも、大阪府は正確な情報をわかりやすい形で府民に示し、府民と情報を共有することから始めなければならない。

大阪府では、大手金融機関に対する外形標準課税が2001年度から適用されることになっているが、同府が長期的に狙うのは地方財政制度そのものの見直しである。太田知事が組んだ地方税制検討プロジェクトチームは、9月議会で法人府民税の均

等割部分の増税案とともに、国から地方への税源移譲を求める地方税制度の抜本的改革提言を行なう。また、交付税制度の見直しも視野に入れている。財政再建プログラム案では、基本的には交付税率の引き上げを求めているが、大都市の財政事情に即した同制度の抜本的な改正が必要との認識を強めていることも窺える。大阪府の財政再建プログラム案は、肥大化した行政のスリム化を求める一方で、国に対しても新たな処方箋作りの必要性を訴えている。財政再建を目指す今後の政策運営において、大阪府が同じ悩みを抱える自治体の先駆的役割を果たすことが期待される。

参考文献

- 坂本忠次・重森暁・遠藤宏一（編）[1999],『分権化と地域経済』ナカニシヤ出版。
- 神野直彦・金子勝 [1998],『地方に税源を』東洋経済。
- 関野満夫 [2000],『地方自治』自治労連・地方自治問題研究機構。
- 醍醐聰 [2000],『自治体財政の会計学』新世社。
- 田近栄治・油井雄二 [2000],『日本の企業課税』東洋経済。
- 林正寿 [1999],『地方財政論』ぎょうせい。
- 湯浅利夫（編）[1995],『地方財政の発展と新たな展開』ぎょうせい。
- 和田八東・野呂昭朗・星野泉・青木宗明（編）[2000],『現代の地方財政』有斐閣ブックス。
- 日経地域総合ファイル 日本経済新聞社 データバンク局