

## <研究ノート>

# 最近の地方財政と借入金の急増

柴 田 啓 次

## 1. 2000年度国庫予算の概要

2000年度国庫予算は、3月17日成立、1999年度と並び、戦後では最も早い時期での成立となった。

一般会計総額は、前年度当初予算対比3.8%増の84兆9,871億円で、2年連続の積極型。公共事業関係費は、99年度当初予算と同額の9兆4,307億円、別途、99年度と同様に、公共事業等予備費5,000億円が計上されている。

税制改正による減税は、国税、地方税あわせて、2,150億円、このうち、国税は、1999年度に引き上げたばかりの年少扶養控除を98年度までの額に引き下げる増税分が2,000億円あるため、差し引きすると1,400億円の減税となった。地方税は750億円の減税で、このうち固定資産税分が320億円とされる。98年度税制改正で9兆3,000億円の減税がされたのに比べれば、小粒の減税にとどまった。

国庫収入は、10年度一般会計当初予算では58兆5,220億円計上していたが、補正で50兆1,650億円まで落とし、結局それを更に7,471億円下回る49兆4,179億円と昭和62年度以来11年ぶりに50兆円を割り込んだ。平成11年度は、大型減税で“当初対当初”では、11兆4,030億円減と異例なほどの減税をして47兆1,190億円を計上していたが、補正後は45兆6,780億円まで圧縮している。平成12年度は、金利の高い時期に預けられた郵便貯金が集団満期を迎え、その利子に対する税収が約3兆円見込まれる等の特殊要因があって、48兆6,590億円と、久しぶりに増収を見込むことができた。

平成11年度の大規模減税もあって、この先景気が回復軌道に乗っても、法人

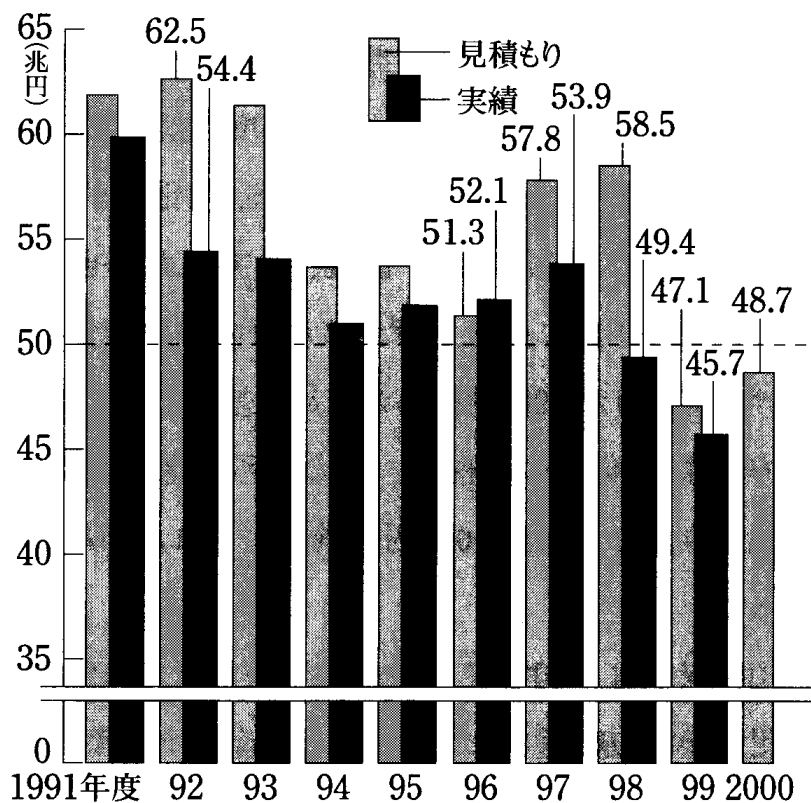
税や所得税は急速に増える見通しはない。前述のように、2000年度予算の税制改正が小幅な手直しにとどまるばかりか、昨年、子育て減税の一環として10万円引き上げたばかりの16歳未満の扶養控除さえわずか1年で元に戻すようなみっともないこともしなければならなかったのである。

ここ数年の税収の当初予算計上と決算とを見ると、図1のように、1998年度から50兆円をわりつづけている。

財政の危機的状況は、数年前から言われ続けていることだが、平成12年度予算については、宮沢蔵相が「異常な不況に対応する最後の予算」と説明するように、一般歳出において2.6%増（11年度は5.3%増）と財政拡大路線を継続するが、今後、積極財政を続けようにも、極度の財政悪化で、とても続けられないところまで追いつめられた。

図1 国の一般会計税収の見積もりと実績

（見積もりは当初予算段階。実績は98年度まで決算ベース、99年度は補正後の見込み、単位 兆円）



11年度第二次補正予算で、税収を当初見込みより1兆4,410億円減額補正する一方、国債を7兆5,660億円の追加発行することとした結果、11年度の国債発行額は、過去最高の38兆6,160億円（うち、建設国債13兆1,660億円、赤字国債25兆4,500億円）になり、国債依存度が43.4%と過去最悪を記録し、特に、国の「純税収」見込み額（表1参照）33兆7,895億円を上回り、戦後初めて純税収を上回ったと話題をよんだが、12年度も32兆6,100億円（うち赤字国債23

兆4,600億円)で、国の「純税収」見込み額35兆2,926億円との間に3兆円足らずのすき間しかなく、年度途中で補正予算を組むようなことになれば、2年連続で国債発行額が純税収を上回ることになってしまう。

11年度補正後で11年度末の国債残高は334兆6千億円となるとされていたが、12年度末には364兆円にふくれあがり、特別会計の借金なども含めた国の長期債務残高は485兆円、地方自治体分もあわせると645兆円、国内総生産(GDP)の1.3倍となってしまう。

表1 国の純税収の試算

(単位 百万円)

区 分	11年度補正後	12年度当初
所得税(A)	15,067,000	18,680,000
酒 税(B)	1,867,000	1,860,000
小 計(ア)	16,934,000	20,540,000
法人税(イ)	9,799,000	9,947,000
消費税(ウ)	10,376,000	9,856,000
たばこ税(エ)	896,000	900,000
(ア)×32%	5,418,880	6,512,800
(イ)× $\frac{32.5}{35.8}$ (or) 35.8%	(×32.5%) 3,184,675	(×35.8%) 3,561,026
(ウ)×29.5%	3,060,920	2,907,520
(エ)×25%	224,000	225,000
小 計(P)	11,888,475	13,266,346
一般会計 租税及印紙収入(Q)	45,678,000	48,659,000
Q - P	33,789,525	35,392,654
国 債 発 行 額	38,616,000	32,610,000

大蔵省は本年1月27日、2005年度までの中期的な財政事情の試算(表2)を自民党財政部会に示したが、経済成長率(名目)を年1.75%と仮定しても、国の税収は2005年度でも50兆6千億円にとどまり、2000年度よりも1兆9千億円しか増えない。

一方、一般歳出の伸びをゼロに抑えても、国債費の伸びなどのため、一般

会計の歳出規模はじりじりとふくらみ、毎年度国債を約30兆円発行することが必要となる。その結果、国債発行残高は2005年度で491億円と、国債残高だけでGDPの9割に達するという。景気が回復して3.5%の名目成長率を達成するような事態になれば、長期金利の上昇が当然随伴すると考えられるため、むしろかえって国債残高がふくらむとのことで、景気回復が本格化した後で、財政再建に取り組むといっても先行きは容易でないことがわかる。

表2 中期的な財政事情の試算

(単位 兆円)

年 度		2000	2001	2002	2003	2004	2005
一般会計総額		85.0	82.6	82.8	83.8	84.6	85.6
歳入	税 収	48.7	50.1	49.4	49.7	50.3	50.6
	新規国債発行額	32.6	29.3	30.2	31.0	31.2	31.8
	その他の収入	3.7	3.2	3.2	3.1	3.1	3.2
国債発行残高		364	389	414	440	467	491

注) 名目成長率1.75%、一般歳出の伸び率0%

## 2. 2000年度地方財政対策

平成12年度国庫予算の政府原案各省内示の前に、例年のごとく、地方財政対策がまとめられた。

地方財源不足及びその対策は、ここしばらく毎年度行われているのと同様、①「通常収支に係る財源不足」②「恒久的な減税の影響」の二つに区分される。

それぞれについて、まず、図2、図3で補てんの考え方を示すこととする。

通常収支の不足の補てんのうち、過年度分精算繰延1,981億円は、平成10年度分の所得税、法人税等地方交付税対応5税の決算に基づく精算減額分を平成13年度以降に繰り延べるものである。

また、一般会計における加算処置は、国負担借入金の利子負担額（地方交

図2 平成12年度財源不足の補てん措置  
(通常収支分)

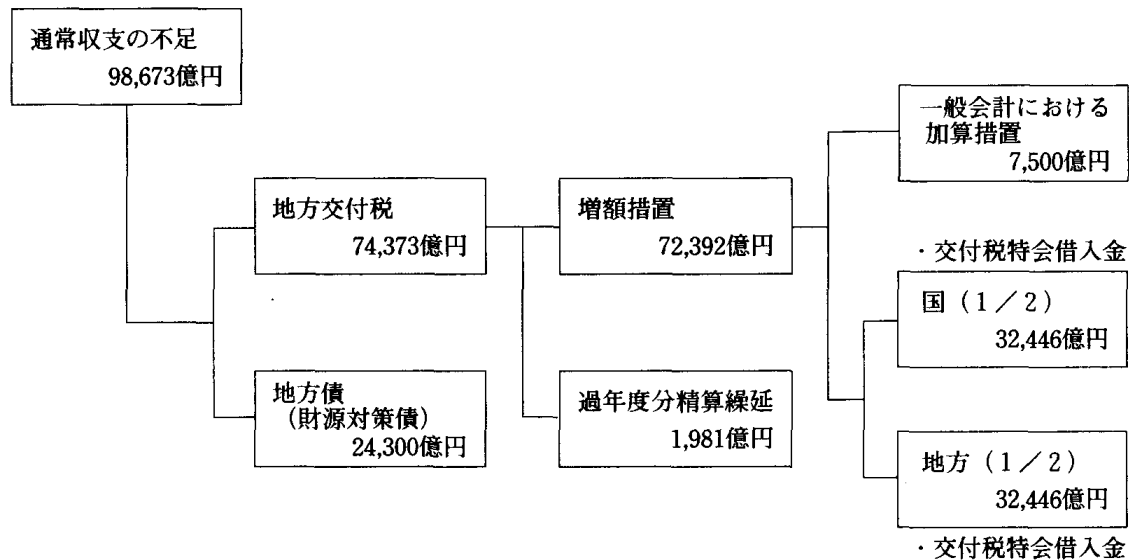
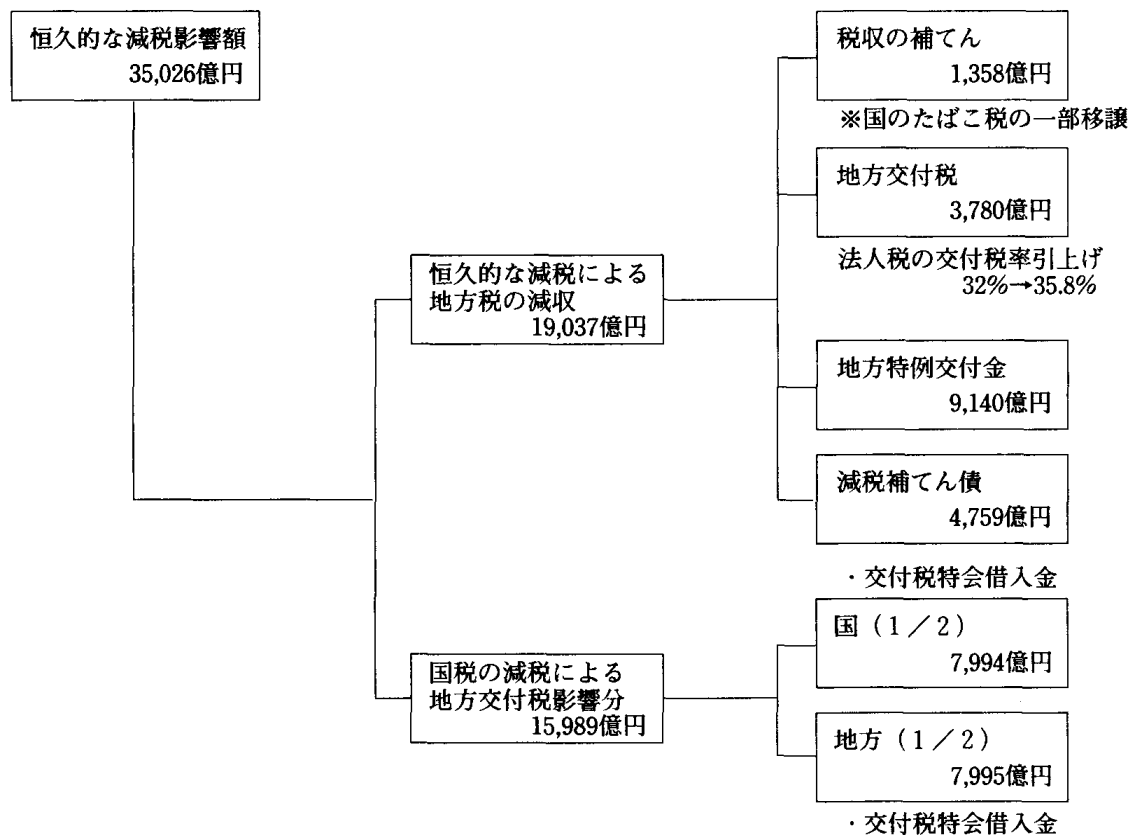


図3 平成12年度恒久的な減税に係る補てん措置



付税法附則4の2②) 2,087億円と公共事業等臨時特例債の利子負担額(同法同条⑥) 3,913億円に臨時特例加算額(平成13年度から10年がかりで返すこととされている。) 1,500億円の合算額(7,500億円、平成11年度より2,000億円多い。)である。

大字を占めているのは、それぞれの自治体が行う一般公共事業等についての起債充当率の臨時的引き上げないしは対象事業の臨時的拡大である財源対策費(2兆4,300億円)及び交付税特別会計の借入(6兆4,892億円—将来の償還負担は、国・地方それぞれ2分の1ずつとされる)である。

恒久的な減税の影響のうち、地方交付税の対象となっている所得税、法人税等の国税の減税があれば、その影響を受けて地方交付税は減るが、その分の1兆5,989億円については、交付税特会で借入れ、将来、国と地方とで折半して負担することとしている。

また、地方税の減税に伴う減収(1兆9,037億円)については、その4分の3(1兆4,278億円)については、国のたばこ税のうち(410円/千本)分で1,358億円、法人税に係る地方交付税率の引き上げ(従来の32%から平成11年度は32.5%、平成12年度から35.8%に引き上げることとされている。)により3,780億円、地方特例交付金—地方税と同じ扱いとされ、不交付団体にも交付される—で(14,278—1,358—3,780)億円の9,140億円で措置し、地方税の減税に伴う減収額の4分の1、4,759億円については、減税補てん債の発行により措置するとされている。

これらの結果、平成12年度の地方交付税の総額は21兆4,107億円となった。なお、地方交付税には、上述でみられるほかにも、後掲(別記)のような複雑な貸し借りの約束があり、きちんと整理しておかないと、訳のわからないものになってしまう感がある。

(別記)

次の額の合計額6,561億円については法律の定めるところにより、平成18年度以降の地方交付税の総額に加算することとしている。

- (1) 平成4年度までの国庫補助負担率の引き下げ措置（投資的経費）に伴い一般会計から交付税特別会計に繰り入れることとしていた額等 3,359億円
- (2) 平成5年度の投資的経費に係る国庫補助負担率の見直しに関し、一般会計から交付税特別会計に繰り入れることとしていた額 938億円
- (3) 平成9年度の地方消費税の未平年度化の影響に関し、一般会計から交付税特別会計に繰り入れることとしていた額 80億円
- (4) 昭和61年度、平成4年度から平成8年度までの間及び平成10年度における交付税特別会計借入金に関し、一般会計から交付税特別会計に繰り入れることとしていた利子相当額（後年度に償還財源を一般会計から交付税特別会計に繰り入れることとしているものに係るものを除く） 1,824億円
- (5) 平成12年度の国民健康保険制度の暫定措置に関する一般会計から交付税特別会計への繰り入れ額 360億円

### 3. 地方財政における借入金残高の急増

平成4年度以降、地方財政における財源不足額は、表3にみるように、毎年度巨額であるが、それは、結局のところ、借入金（交付税特会か、それとも各自自治体それぞれか）によってまかなわれてきて、いまや、限界に達している。本誌第20号（1999年7月）の拙稿（財政構造改革の凍結と地方財政）では、11年度の交付税特会借入金残高を22

表3 平成4年度～11年度の地方財源不足額

年 度	金 額（億円）
平 成 4	22,882
5	34,272
6	74,421
7	79,008
8	86,278
9	58,544
10	73,715
11（当初）	130,497

注）地方財政計画（補正を含む）ベース。  
図説「地方財政」（平成10年度版）、地方交付税のあらまし（平成10,11年度）等による。

兆円（国負担分を含めた総額は29.6兆円）としたが、平成11年11月の経済新生対策に伴う平成11年度第2次補正予算の際、国税の減税補正が行われ、それに伴う地方交付税の減4,386億円が、国・地方が将来折半で負担する交付税特会の借入れでまかなわれたため、11年度中に前記22兆は22.2兆円に、また、前

記29.6兆円は30兆400億円に増えてしまった。

これに加えて、12年度国負担分で4兆440億円、地方負担分でも同じ4兆440億円あわせて8兆880億円ふくれ、地方負担分は26.3兆円、国負担分は11.8兆円、計38.1兆円となることとなる。

そのこと以上に衝撃的なことは、12年度の地方交付税特別会計の借入れは、2月15日の衆議院予算委員会での宮沢大蔵大臣の答弁によると、「従来は資金運用部から借り入れていたが、運用部の手元が非常に不如意なので一般の市中銀行から借りる。」とのことである。

平成12年度財政投融资原資見込（表4）をみても、平成12年度及び13年度が郵便貯金の集中満期時にあたるところから、12年度は郵便貯金は原資として見込まれておらず、資金運用部資金の資金繰りは厳しいことがわかる。

表4 平成12年度財政投融资原資見込

	平成11年度	平成12年度
	億円	億円
産業投資特別会計	1,036	1,100
資金運用部資金	437,156	333,049
郵便貯金	115,000	—
厚生年金・国民年金	43,100	27,200
回収金等	279,056	305,849
簡保資金	65,800	63,800
政府保証債・政府補償借入金	25,000	38,811
政府保証債	25,000	38,811
合 計	528,992	436,760

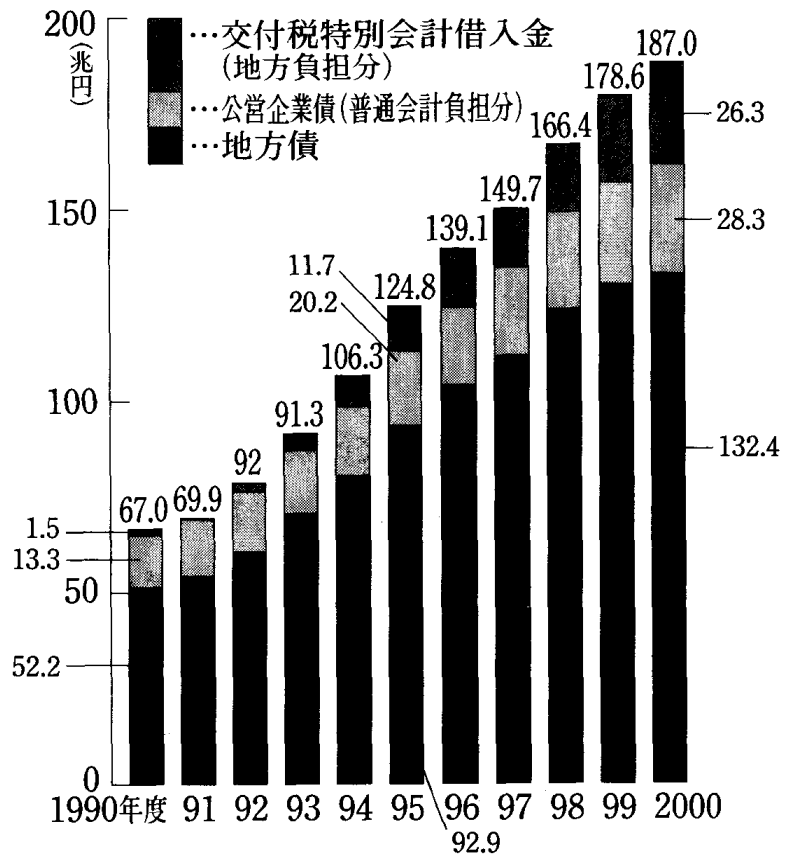
しかし、これが海外に「日本政府は、交付税の手当てで戦後初めて銀行借入れに頼ることになった。」と、わが国財政の窮状を伝える材料として報道された。民間金融機関からの調達ともなると金利も競争入札で決まることになり、償還年次を自在に変えることもできまい。

図4にみるように、この10年、地方の借入れは、累年急増をつづけており、



2000年度末の見込みとしては、地方債現在高が132.4兆円、公営企業債残高のうち普通会計が負担すべきものが28.3兆円、交付税特会の借入残高（地方負担分）が26.3兆円、合計187兆円と、90年度（地方債現在高52.2兆、公営企業債残高のうち普通会計負担分13.3兆、交付税特会の借入残高1.5兆、計67兆459億円）の実に2.8倍となってしまった。

図4 急増する地方の借金（各年度末）



2000年度地方財政計画での公債費は12兆991億円、公営企業繰出金中の企業債償還費普通会計負担分は2兆855億円、あわせて約14兆2千億円であって、総歳出88兆9,300億円の16%に達しているが、今後、いよいよ、その圧力が高まると考えられる。

#### 4. 個別の団体の財政運営の窮迫

平成12年版地方財政白書（平成10年度決算）によると、都道府県において、東京都、神奈川県、愛知県及び大阪府という4大都道府県が、法人2税（法人事業税、法人都道府県民税）の減収が響いて、合計1,718億円の実質収入赤字となったため、全都道府県計でも、昭和53年度以来20年ぶりの赤字（合計で872億円）となった。

経常収支比率（経常的な一般財源が、人件費や公債費など固定的な経費にどの程度使われたか、財政構造の弾力性の度合いを判断するための比率、75%以下でありたいとされる。）については、大阪、神奈川、愛知の3府県が100%をこえ、90%以上の都道府県数は22と、全体の半数近くになった。市町村でも90%以上が315（平成9年度は361）と悪い方向へ、スライドしている。

公債費負担比率（一般財源総額に対し、公債費に充当された一般財源がどの程度の割合となっているかをみるものである。地方債元利償還金に充当された一般財源のうち地方交付税で措置されたものを除いたものが、標準財政規模（標準税収入プラス普通交付税）に対し、どの程度の割合となっているかをみる「起債制限比率」—〔これが15%をこえると黄色信号、20%をこえると赤信号扱い、30%をこえると、ほとんどの起債は許されない。〕—よりは、高目にでがちだが、簡便に計算できるところから用いられる。）においては、警戒ラインとされる15%以上の団体数は、都道府県においては全体の74.5%を占める35団体（前年度31団体）、市町村は全体の60.0%を占める1,939団体（前年度1,822団体）となっている。

表5 起債制限比率の推移

(%)

区 分	昭60	平 2	平 5	平 6	平 7	平 8	平 9	平10
都 道 府 県	9.9	8.8	8.9	9.3	9.7	10.0	10.3	10.6
市 町 村	11.3	9.9	9.6	9.8	10.1	10.4	10.5	10.7
合 計	10.6	9.3	9.3	9.6	9.9	10.2	10.4	10.7

注) 比率は、加重平均である。 地方財政白書（平12年版）p37。

起債制限比率（加重平均）は、表5のように、7年連続して上昇している。

このように、平成10年度において、地方財政は、かなりきびしい状況に立ち至っていた訳で、このところ、多くの都道府県で基本給引き下げや資産売却が見られている。

国家公務員については、一般職の給料引き下げは行われるに至っていないが、99年度、愛知県で全職員の給料引き下げが行われ、他の県でも定昇延伸

等の例はみられた。2000年度予算では、宮城、茨城、埼玉、東京、神奈川、静岡、愛知、福岡の8都県が、独自に管理職でない一般職員の給料（基本給）引き下げを打ち出しており、このほか、北海道、千葉、山梨、新潟、福井、滋賀、京都、大阪、兵庫、和歌山、広島、愛媛、沖縄の13道府県で、手当減額、定期昇給の停止などを打ち出した。

東京都について、少し内容を述べると、期末・勤勉手当は99年度から3年間にわたり、10.5%程度、本給は、2000年度から3年間、4%程度を削るもので、定数も2003年度までに5,000人削減を目標とした。2000年度予算で、実際に職員定数を2,138人減らし、職員給料を4%削減している。

また、都道府県の資産の放出（売却）も行われている。

99年度は東京都だけで270億円を売却しており、都道府県合計では740億円に達し、2000年度は、現在計画されている分だけで730億円にのぼるという。（朝日、H12、4、3）

## 5. 地方単独事業の伸び悩み

平成12年度地方財政計画は、地方単独事業について、18兆5,000億円（前年度19兆3,000億円）を計上している。前年度に比しての減は、地方財政計画額と決算との「かい離」を是正する規模是正で、実質的な地方単独事業費の減額を意味するものではないとされているが、実際のところ、単独事業はそれ以上に落ち込んでいる。

平成12年版地方財政白書によると、平成10年度決算における普通建設事業費中の単独事業は、都道府県6兆7,111億円、市町村8兆4,787億円、純計14兆6,497億円となっている。

12年度の都道府県予算案でみると、地方単独事業は合計約4兆74億円で、11年度当初と対比して12.9%減っている。都道府県別にみても前年度当初対比プラスとなっている都道府県は4県にしかすぎない。単独事業費は、平成5、

6年度は18兆円近くあったが、前記のごとく、平成10年度には14兆6,000億円台まで減少している。その平成10年度の都道府県分の決算数字と比べてみても、前記の平成12年度の当初予算は約2兆円の落ち込みである。

もちろん、単独事業は、補正のつど、加えられていくものではあるが、平成12年度について、前年度と同一規模にまで積み上げていくのは困難ではないかと思われる。

平成11年度当初予算についても、同様のことが言われた。平成11年度は、知事選を控えているなどの事情から骨格（暫定）予算にした14道府県を除いた33都府県について前年度と“当初対当初”で比較すると、普通建設事業費は7.0%減、単独事業は13.7%減と大幅に減っていた。平成11年11月の総合経済対策に盛り込む公共事業の地方負担について、原則として、地方債の充当率を100%とし、その元利償還金の金額について、後年度、基準財政需要額に算入（80%を事業費補正、20%を単位費用により措置する。）また、平成11年度中に追加して予算計上される地方単独事業については、当該事業量の範囲内において、臨時経済対策事業債（充当率100%、その元利償還金の45%を事業費補正により後年度基準財政需要額に算入する）の発行を認める等の措置が講ぜられた。このように将来負担がない又は少ないいわば割得な地方債の発行を認めることとしても、自治体の事業抑制傾向は変わらない。これは、基準財政需要額に算入するといっても、地方交付税の不交付団体はもちろん、交付団体であっても計算基礎となる財源不足額があまり大きくない団体は、数値がいわば“死票”のようになってしまう。一部で、自治体の財政状況により、地方債を格付けする試みが行われているなかで、地方債発行に慎重にならざるを得ないことになっているからであろう。

国、自治体、公団等の行政投資についての調査があるが（行政投資実績調査）、最近の推移をみると（表6）、平成8年度も9年度も前年度を下回り、平成9年度は、統計をとり始めてから最大の落ち込みをみせている。平成9年度は緊縮財政を試みていた年度ではあるが、10年度以降については、まだ

わからないが、大きな担い手である自治体の動向をみると、結果的には大幅な伸びとはなっていないのではないかとと思われる。

表6 行政投資額の推移

年 度	行政投資額（億円）	対前年度増減率（％）
平成 3	403,362	9.6
平成 4	463,373	14.9
平成 5	511,270	10.3
平成 6	478,287	△ 6.5
平成 7	508,944	6.4
平成 8	491,267	△ 3.5
平成 9	458,379	△ 6.7

表6の付表 平成8、9両年度についての事業主体別の状況

(億円)

年 度	国(公団等を含む)	都道府県	市町村	計
平成 8	104,025	169,775	217,467	491,267
平成 9	98,630	159,411	200,338	458,379

## 6. 土壇場で踏み止まるためには

4月2日、小渕首相は病に倒れ、4日小渕内閣は総辞職し、5日森内閣が発足した。小渕首相の経済運営は、「二兎を追う者は一兎も得ず」という言葉に象徴されるものであった。景気回復と財政再建との二匹の兎を同時に追うことはできないし、やるべきでないという考え方であった。本年1月28日の施政方針演説でも、「景気を本格軌道に乗せるという目的と財政再建に取り組むという重要課題の双方を同時に追い求めることはできない。」「財政再建は重要ですが、足元を固めることなく、景気を本格軌道に乗せる前に取りかかるという過ちを犯すべきではない」と述べている。

しかし、率直に言って、少なからず、「なんでもあり」にすぎたのではない

か。

小渕氏は、98年末、加藤紘一、山崎拓、小泉純一郎三氏と会談した際、「自分は、今度の予算編成、税制改正を通じて大罪を犯したのかも知れない。いずれ、自分の後で、あなた方の一人か二人が政権をとるだろうが、財政再建をやって欲しい」と語ったという。(99年1月30日、山崎氏が名古屋で開いたパーティーでの披露、朝日新聞99年1月31日)

99年12月12日、松山市の道後温泉で行われたシンポジウムで、小渕氏は「世界一の『借金王』にとうとうなっていました。600兆円も借金持っているのは日本の総理大臣しかいないんですよ。」と言ったという。首相側近は、「『国民の皆様には申し訳ないが、はりつけ獄門になっても赤字国債の増発は必要だ』。それが最近の首相の口癖です。」と説明する。(朝日99年12月21日) 在任中に発行を決めた国債の額を比べると、小渕(在任1年9ヶ月で84兆円)、中曽根(在任5年で65兆円)、橋本(在任2年半で64兆円)という順序だとのことである。

宮沢大蔵大臣は、2000年度政府予算案決定閣議後の記者会見で、「不況脱出を考えた予算編成をして、考えられる要因はすべて盛りこんだ。来年度に補正予算を組む要因は残っていない」と述べ、これ以上の追加的な景気対策は不要だ。との認識を示したという。

最近に至っても、景気の回復は、はかばかしくないばかりか、総選挙も近づき、公共事業の前倒し施行、公共事業等予備費の執行、補正予算の編成等の声が高まってきている。調整インフレの声までおきている。たしかに、将来に負担をくりのべ、歳出の膨張を許容していくことは、安楽な財政運営である。金利が上がるとか、クラウディング・アウトとかが起きれば、それが警報となるのだが、今のところ、それは起きていない。しかし、ある日突然おそろしい事態が起きるかもしれない。為政者の多くは心の中では、もう土壇場に来ていると思っているのではなかろうか。所得課税、法人課税についての平成10年度、11年度的大幅減税にみあう消費課税等の増税は避けられな

いのではあるまいか。不公平税制の是正、課税ベースの拡大、租税特例措置の見直しももちろん必要だ。地方財政としては、地方分権のための地方税財源の充実という別途の課題も加わる。大変な時代が21世紀の幕開けとともにやってくる。

(しばた ひろつぐ 本学教授)