

# 地方財政の逼迫と地方債拡大の構図\*

## —三重県の財政データによる検証—

長 峯 純 一\*\*

(関西学院大学総合政策学部教授)

松 浦 元 哉\*\*\*

(三重県総務部予算調整室主査)

### 1. はじめに—1990年代以降、膨張した地方債—

失われた10年と形容される1990年代とそれ以降、周知のように国家財政と共に地方財政も悪化の一途をたどってきた。本稿では、この間の自治体財政の悪化とそこでの地方債の膨張に焦点を当て、その実態と拡大の原因を探ることを意図する。そのために本稿では、三重県の財政および地方債についての詳細なデータに当たることで、地方債が拡大してきたメカニズムを検討・解明することを試みる。

地方債は本来、地域の公共投資（社会資本や公共施設の整備）の財源を賄うための建設公債である。しかしながら、1990年代以降、バブル景気の崩壊とそれに続く長期経済低迷の中で、地方債にはさまざまな政策的意図が込められ、その結果、従来から責任の所在の曖昧さが問題とされていた地方債発行の仕組みは、さらに一層その特徴を強くしたのではないかと、というのが本稿の問題関心である。

過去20年間ほどの日本経済の推移と地方債との関連を簡単に振り返ってみると、まず1980年代、日本は貿易黒字を累積させ、海外からたびたび内需拡大を要求されていた。それが80年代後半のバブル景気の中で、巨額の公共投資計画の策定へとつながった。その結果、1990年代前半の地方債拡大の背景として、公共投資計画に沿った地方事業を執行するための財源確保という点から、一般公共事業債を拡大する動きがあった。第2に、内需拡大と平行して農産物市場の開放要求も強まり、市場開放と引き換えに農業関連の公共事業が拡大され、ここでも一般公共事業債を中心とした地方債拡大の力が作用した<sup>1)</sup>。

片や、地方分権や地方の自立ということが謳われ、その実現の手段として地方単独事業を活用あるいは拡大する政策も採られ、地方側も大いにそれを歓迎し、地方債関連事業を拡大させる動きとなった<sup>2)</sup>。しかしながら、経済停滞に向かう中で、景気対策としての公共事業への要求も強まり、このとき相対的に財

\* 本稿は、三重県政策開発研修センター主催の2004（平成16）年度政策研究ワークショップ「自治体の財政と地方債のメカニズム分析」において行われた研究が基になっている。

\*\* 1958年生まれ。茨城大学人文学部卒、慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。追手門学院大学経済学部専任講師・助教授を経て、関西学院大学総合政策学部助教授、1997年より現職。2005年関西学院大学博士（経済学）取得。主な著書に『公共選択と地方分権』（勁草書房、1998年）がある。

\*\*\* 1966年生まれ。名古屋大学法学部卒、三重県庁入庁。1997～2002年度に総務局予算調整室（チーム）に在籍、本稿の執筆時は、津地方県民局企画調整部に在籍。

<sup>1)</sup> いわゆる「ウルグライ・ラウンド農業対策補助金」がついた公共事業である。この補助金および地方債発行は、農業対策というよりはむしろ地方のハコ物施設の建設に相当活用されたと言われている。

<sup>2)</sup> いわゆる「ふるさと創生事業」がある。また地域総合整備事業債（いわゆる地総債）も地方の公共施設等の建設に活用されてきた。

政状態に余裕があると見なされた地方において、景気対策を消化すべく国から半ば押しつけに近い形で地方債関連事業が実施された。それを地方の側も、地域振興につながるとして肯定的に受け入れた面もある。1990年代は、景気対策のための大型補正予算がたびたび生まれ、その中で公共事業の積み増し、地方債の追加発行が行われてきたのである。

こうして景気対策や地域振興策を繰り返してきたにもかかわらず、景気は一向に回復せず、1990年代半ばには、国家財政がとくに深刻な状況に陥り、財政構造改革と呼ばれる行政改革・財政再建へと路線を変更することになった。しかし、1998年にはアジア金融ショックが起これ、日本国内も再び景気悪化の様相を強め、景気対策路線へと舵を戻すことになった。しかし国も地方も財源的な余裕はなく、ここで再び国債・地方債が拡大されるという状況になった。自治体破産という言葉も聞かれるようになり、国からの財源移転に依存している地方は、毎年度、綱渡りの財政運営を強いられるようになった。

2000年代に入っても景気回復の足取りは鈍く、地方財政の地方債への依存体質はさらに強まった感がある。地方交付税は原資不足から削減の傾向にあり、その結果、地方債は建設事業債だけでなく、いわゆる赤字地方債（臨時財政対策債）をも発行し、その拡大によってかろうじて地方財政を維持する姿になっている。この状況から抜け出すために、国は市町村合併を促進し、また小泉内閣は三位一体改革を進め、地方財政のスリム化を目指してきたが、その行き着く先はまだ見えていない。

本稿では、上記で説明したように、景気対策や分権改革によって翻弄されてきた感のある1990年代以降の地方財政を、地方債の膨張過程としてとらえ、その要因と実態を探っていくことにする。その際、これまで指摘されてきたいわゆる通説をもとに、以下に述べる4つの見方（仮説）から地方債に焦点を当て、実態を分析していくことにする。

第1に、従来、日本は国が政策・法律を決め、財源も国で徴収し地方に再配分するという、中央集権的な行財政制度をとってきた。そこでは国と地方の財政はある種一体となって管理されてきた。地方自治体は政策の自由裁量を制限されるが、その代わり財源は保障され破綻することはない。こうした関係が、地方債の発行についても、その責任の所在を曖昧にしてきたのではないかという見方である。国は財源不足から公共事業や景気対策の財源を地方債に押し付け、地方の側も地方債発行や元利償還の責任を国に期待する。こうした上下主従の関係の中で、安易な地方債発行が促されてきた可能性があるのではないか。

第2に、1990年代以降、地方債の種類・形態が多様化してきたが、そのことが地方債の負担構造を複雑にし、自治体（行政）・住民のコスト意識を麻痺させてきたのではないかという仮説である。財政学の伝統的な議論によれば、公債は租税と比べて負担感がなく、費用負担に関する財政錯覚をもたらしやすいとされる。また制度の複雑化も正しい負担を困難にし、財政錯覚を発生させるとされる。地方債制度の複雑化もまた、財政錯覚によって公共サービスの受益と負担の関係を乖離させる原因を作り出してきたのではないか。

第3に、地方債はあらかじめ設定された地方公共投資の一定比率（制度的に決められた充当率）を賄うことが認められる。1990年代には国の政策的意図と地方の財源不足もあって、その充当率が暫定的に引き上げられてきた。このことは、当面の財源がなくとも公共事業を実施することをより容易にただけでなく、充当率がより高く引き上げられた分野の事業を誘発してきた可能性がある。仮にそれが政策的に意図されたものであったとしても、充当率引き上げはそれ以上に過大な誘発効果をもたらしてきた可能性も考えられる。

第4に、地方債発行の後年度負担である元利償還金が地方交付税の算定に算入される、いわゆる交付税措置の問題がある。この仕組みについては、すでに多くの財政学者も問題提起してきたが、まさにこの仕

組みが地方債の負担構造を複雑化する原因となり、地方自治体は地方債の負担を認識できずに、交付税措置の割合が高い事業の誘発につながってきたのではないかと。

以上のように、地方自治体は国の政策という制約や管理のもとに置かれながら、自らも地方債発行の増幅を受け入れてきたという微妙な関係が観察される。こうした実態は、まさに責任の所在が曖昧であり、費用負担を適切に認識できない地方財政の仕組みにあると考えることができる。本稿では、地方債の膨張をそのような制度的な問題として解釈し、そうした状況から抜け出すための制度改革、持続可能な地方財政制度の構築ということを展望していきたい。

以下、2章ではまず、1990年代以降、地方債が拡大してきた実態を、三重県の財政データを追いながら検証していく。3章では、国と地方の財政関係を、国と三重県との関係において検証し、さらに地方債の種類・形態が多様化してきた実態を検討する。4章では、公共事業における地方債充当率が引き上げられてきた状況を検証する。5章では、地方債が地方交付税とどのようにリンクしているかを、三重県の財政データを用いて検証する。最後の6章では、全体の議論をまとめ、今後の分析の方向と課題を示唆する。

## 2. 地方債拡大の実態—三重県の財政データから—

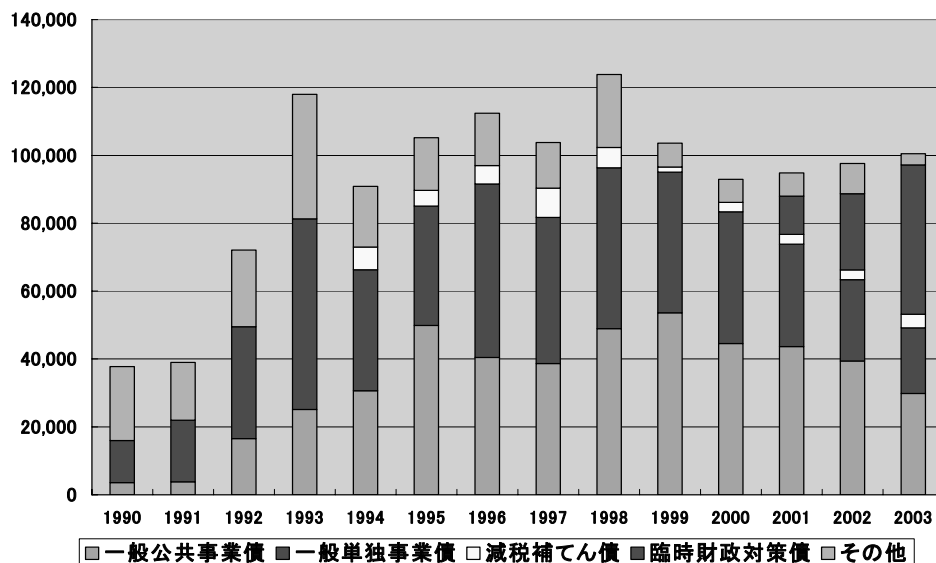
国家財政が、1990年代以降、どのように悪化してきたかをここで改めて振り返ることはしないが、当時は国の財政よりは地方財政の方にまだ余裕があるという認識から、景気対策の比重を地方へシフトさせたという状況がある。そうした景気対策を後押しするための地方債、地方独自の事業を地域振興という名のもとで後押しする地方債、景気対策のための補正予算を組む中での財源確保のための地方債（補正予算債）、地方交付税の財源不足を肩代わりするための地方債（臨時財政対策債）と、この間、地方債の種類・形態は多様化の様相を見せてきた。

その結果、日本全体で見た地方債の発行額および残高は、国債の膨張を追いかけるかのように拡大を続けてきた。本章では、三重県の財政データを用いて、1990年以降の14年間（1990～2003年度）で、自治体（三重県）が地方債をどの程度発行するようになってきたのか、その実態を見ていくことにする。

まず図2-1は、1990年度以降の地方債発行額を、主な形態別に見たものである。ここから分かることをいくつか挙げると、第1に、1990年代の前半に地方債の発行額が400億円から、1,000億円規模（ほぼ2.5倍）に急増し、その後、そのレベルで高止まりし推移してきている。第2に、そこではとくに一般公共事業債の拡大が観察される。それは、1990年代初頭には50億円に満たない規模であったが、90年代の中頃には400億円規模となり、地方債の中心を占めるようになった。

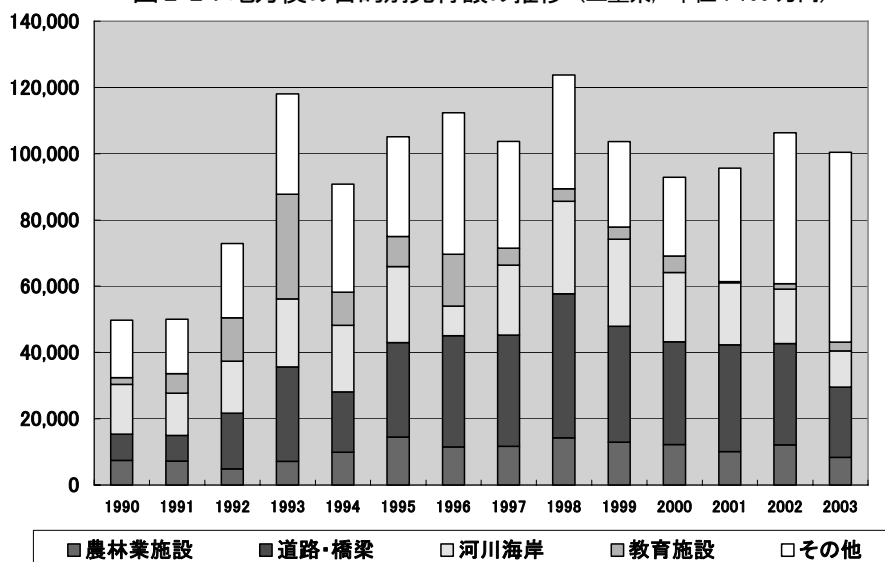
第3に、一般単独事業債も1990年代前半に拡大し、その後400～500億円の規模で推移し、地方債のもう一つの中心を占めるようになった。年度によっては地方債の最大比率を占めるほどになった。第4に、1993年度と1998年度の2度、地方債発行額が1,200億円規模にまで突出して膨らんでいる。三重県では、1993年度に総合文化センターと県営サンアリーナを中心としたハコ物建設がピークを迎え、そのことで一般単独事業債が最大規模に膨らんだ。1998年度は、景気悪化のため国を挙げて景気対策の大型補正予算が組まれた年であり、そのことで地方債も膨らんだと理解できる。第5に、2000年代に入ると地方債の構成に変化が現れている。一般公共事業債と一般単独事業債が減少し始める一方で、臨時財政対策債（赤字地方債）が登場し、その比率を急増させてきた。

図 2-1 : 地方債発行額の推移 (三重県, 単位 : 100 万円)



次に、図 2-2 は、地方債発行額を主たる目的別に見たものである。ここから分かることは、全体を通して「道路・橋梁」目的の占める比率が最も多いことである。それは 1990 年代の地方債増加と軌を一にし、毎年ほぼ 300 億円規模で推移している。それに続くのが、「河川・海岸」「農林業施設」である。教育施設のための地方債は、常時大きくはないが、特定の年度に大きく膨らんでいる。上述した 1993 年度の地方債拡大には「道路・橋梁」と「教育施設」が、1998 年度の場合には、「道路・橋梁」と「河川・海岸」が寄与していることが、この図から分かる。

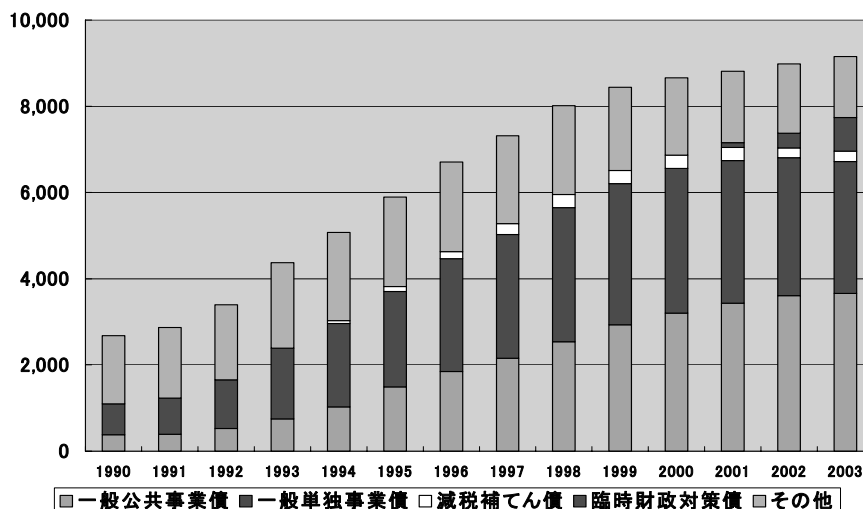
図 2-2 : 地方債の目的別発行額の推移 (三重県, 単位 : 100 万円)



続いて、図 2-3 は地方債残高の推移を見たものである。1993 年度以降、1,000 億円規模の地方債を発行し続けてきたことで、残高もそれに応じて急増している。その結果、2003 年度時点では 9,000 億円を超える残高になっている。2000 年代に入り、増加のテンポは緩くなっているが、それは 10 年間で累積してき

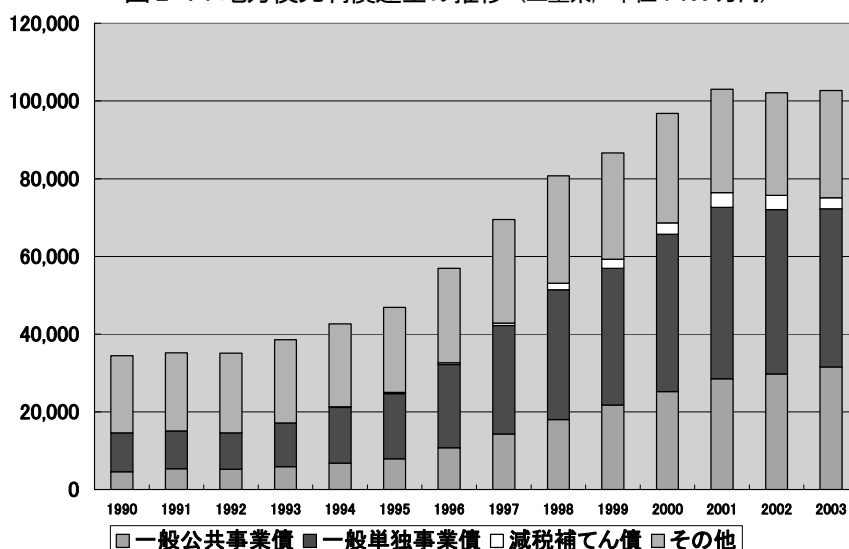
た地方債の償還も本格化し始めているからである。

図 2-3 : 地方債残高の推移 (三重県, 単位: 億円)



そのことは図 2-4 の地方債の元利償還金（元利償還および支払い利子の負担）のグラフからも見て取れる。1995 年度頃から、地方債の元利償還金は急増し、2000 年度以降、1,000 億円規模の元利償還金に達している。このことは、一方で地方債を発行しながら、他方で同じ規模の地方債を返却する構図になっていることを意味している。グラフには示していないが、1990 年度の歳出総額（決算値）に占める公債費の比率が 5.7%，それが 2003 年度には 14.7%へと倍増している。国家財政と同様に財政の硬直化が深刻な問題となっていることが窺われる。

図 2-4 : 地方債元利償還金の推移 (三重県, 単位: 100 万円)



### 3. 国家財政と一体化している地方財政・地方債の管理

#### 3.1. 地方財政計画と三重県の財政

前章では、三重県の財政が、1990年代以降、地方債への依存度を高め、その結果、地方債残高も累増し、財政硬直化が進んできた実態を見てきた。しかし、こうした三重県の地方債発行は、あくまで制度上は国（総務省）が策定する地方財政計画および地方債計画の枠内で管理され、国（総務大臣）の起債許可によって行われてきたものである。そこで本章では、地方財政計画と三重県の歳出や地方債発行額との関係を見ていくことにする。

図 3-1：三重県の歳出総額と地方財政計画の比較

(1990年度の値を100としたグラフ)



図 3-1 は、地方財政計画で示された歳出総額と三重県のそれとを、1990年度の値を100として、その後の推移を比較したものである。例外的な年度はあるが、全体的に見て三重県の歳出総額は地方財政計画の中で示された歳出の伸びを敷衍していることが分かる。例外は、図 2-1 でも指摘したが1993年度と1998年度である。1993年度は、ハコ物施設の大型事業が重なり、ある意味で三重県にとって特別な年であったとすることができる。1998年度は、景気悪化によって2度にわたり補正予算が組まれた年である。地方財政計画は当初予算時に作成され補正予算は反映されていないため、三重県の歳出総額（決算額）とのずれが出てきたものと解釈できよう。

そして2001年度以降は、逆に三重県の歳出総額は地方財政計画が示す伸びよりもかなり下回っていることが分かる。近年、三重県は国以上に歳出抑制に力を入れてきたことが窺われる。三重県は1990年代後半から行政改革に力を入れてきたが、この資料だけで断定はできないものの、行政改革の手段として歳出抑制が図られている可能性がある<sup>3)</sup>。あるいは1990年代の歳出拡大と地方債依存度の高まりによって、逆に歳出削減を図らざるを得ない状況まで追い詰められたとの解釈も可能かもしれない。

図 3-2 では、地方財政計画で示された地方債発行額と三重県のそれとを、やはり1990年度を基準にその後の推移を比較している。図 3-1 と同様に、全体的には両者のグラフはほぼ同じ動きを示しながら、1992・1993年度、1998年度、2003年度の3つの時期に食い違いを見せている。前2つの時期には、三重県の地方債発行額の伸びが地方財政計画のそれを上回り、そして2003年度には、三重県の地方債発行

<sup>3)</sup> 三重県が行政改革の一環として進めてきた事務事業の見直し（廃止・休止・リフォーム）については、長峯（2004）において検討しているので参照されたい。

額の伸びが逆に下方に乖離している。

図 3-2：三重県の地方債発行額と地財計画の比較

(1990年度の値を100としたグラフ)



グラフに示してはいないが、地方債のうち普通建設事業債について三重県と地方財政計画の数字を比較して見ると、1990年代には、三重県のそれは単独事業・補助事業ともに地方財政計画の伸びを大きく超えてきたことが分かる。図 3-1 で見たように、三重県の歳出総額は例外的な時期を除いてほぼ地方財政計画の動きと重なるものであった。しかし、普通建設事業債については、三重県のそれは地方財政計画が示す規模を超えて伸びてきたのである<sup>4)</sup>。

### 3.2. 地方債計画と地方債の種類・形態の多様化・複雑化

前章の図 2-1 でその一部を見たように、1990年代以降、地方債の種類・形態は多様化の様相を示してきた。そこで地方財政計画をさらに具体化した地方債計画をもとに、地方債をいくつかの個別項目に細分化し、三重県と国全体とで比較してみよう。

図 3-3 は、財源対策債について、地方債計画と三重県の動きを同じグラフ上に重ねて描いたものである。財源対策債については 4 章で取り上げるが、普通建設事業に対する地方債充当において臨時的に引き上げられた充当率分を賄うために発行を認められるものである。この 2 つのグラフの重なり具合は、目盛りのとり方に依存する部分もあるが、財源対策債が 1990 年代の後半にかなり活用されたことと、地方債計画と三重県の動きがかなり符合していることを示している。

<sup>4)</sup> 普通建設事業費のグラフを 4 章の図 4-1 に示しているので参照されたい。

図 3-3 : 財源対策債の比較

(左の軸が地方債計画で単位は億円, 右の軸が三重県で単位は百万円)

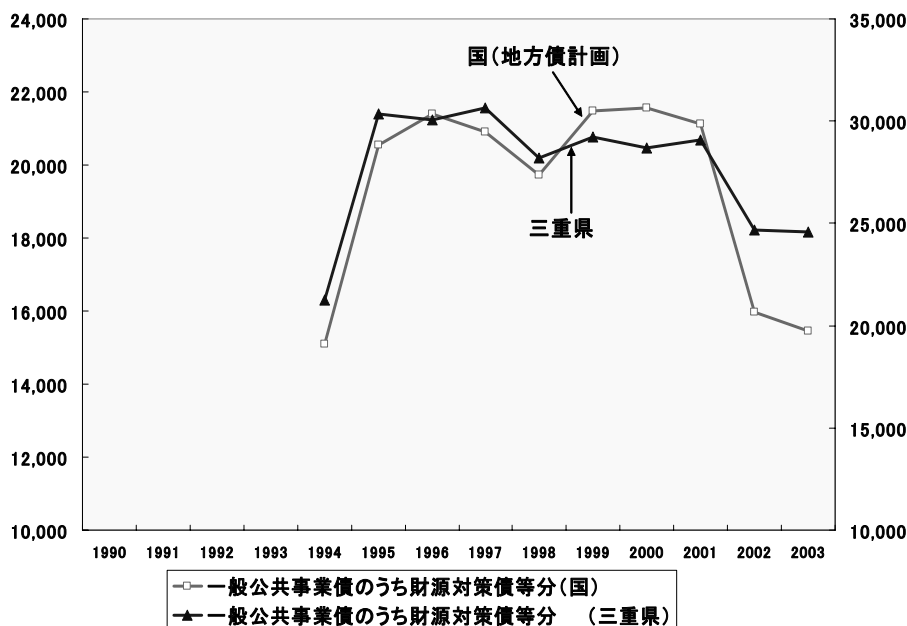
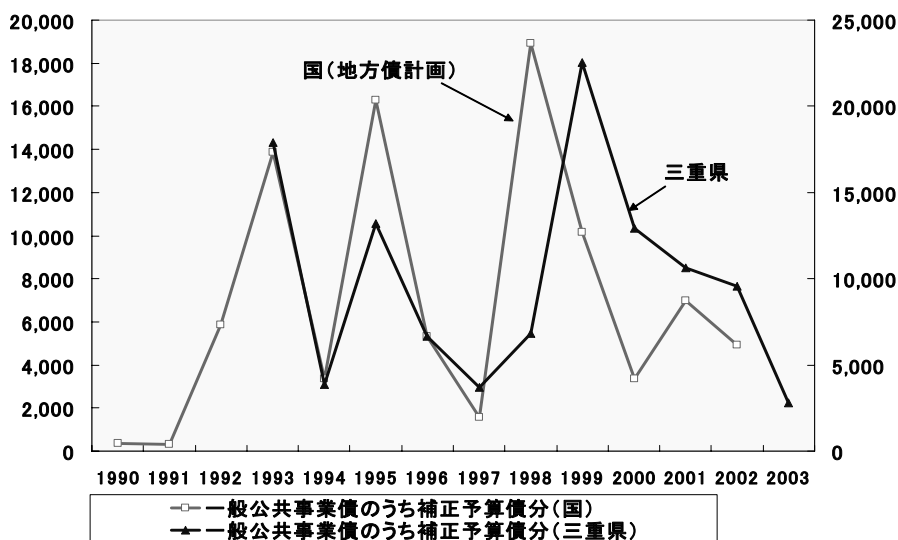


図 3-4 : 補正予算債の比較

(左の軸が地方債計画で単位は億円, 右の軸が三重県で単位は百万円)



次に、図 3-4 では、補正予算債について同様の比較をしている。補正予算債は景気動向を反映して毎年度の増減が見られ、この間、およそ 2~4 年おきに急増期があったと言えよう。この図も目盛りの異なる 2 つのグラフを多少無理に重ねて描いたものであるが、1993~97 年度はかなり符合した動きを示している。ただし、地方債計画が 1998 年度に補正予算債を増やしたのに対して、三重県のそれは 1 年遅れの 1999 年度に増えている。これは 1998 年度には補正予算が 2 回生まれ、2 回目の補正予算での事業がほとんど翌年度に繰り越されたためであると解釈できよう。1993 年度と 95 年度も大型補正予算が組まれた年であるが、このときは年度内に消化できたものと理解できよう。

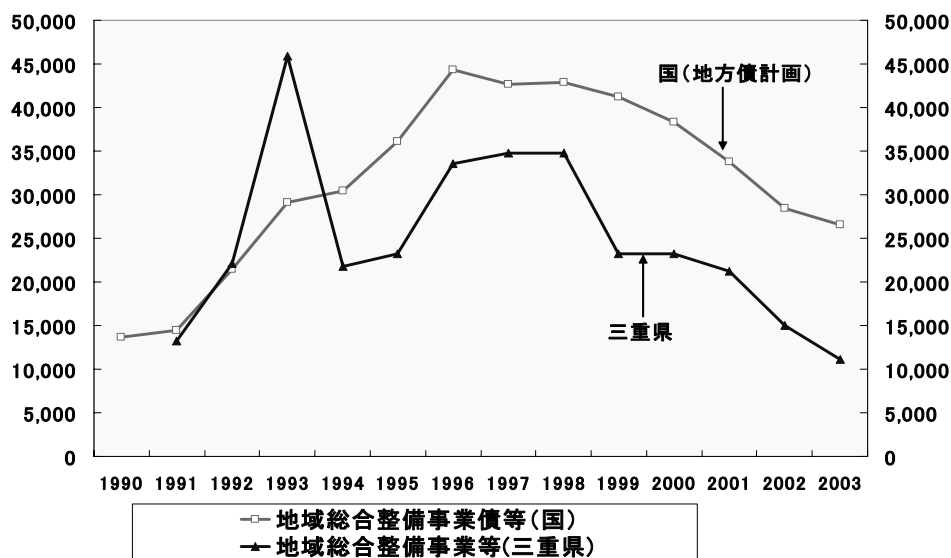


次に、図 3-5 は、地域総合整備事業債（いわゆる地総債）と臨時三事業（臨時地方道整備事業・臨時河川等整備事業・臨時高等学校整備事業）関連の地方債を合算したグラフである。地域総合整備事業は地方の公共施設整備に活用されてきたが、これと臨時三事業とが一般単独事業拡大の要因になったと考えられるからである。

確かに 1990 年代の国の地総債等の計画を見ると、それは大幅な拡大を示し、1996 年度がそのピークであったことが分かる。それに対し三重県の地総債等の発行は、全体的には地方債計画と類似しているが、他の地方債と比べて年度による独自の動きも見られる。1993 年度が突出しているのは、先述したように大型ハコ物建設に地総債が使われたからである。また 1996～98 年度の三年間も一段高い水準にあるが、これは県営鈴鹿スポーツガーデンと県立看護大学の大型事業に地総債が活用されたからである。

図 3-5：地域総合整備事業債等の比較

(左の軸が地方債計画で単位は億円、右の軸が三重県で単位は百万円)



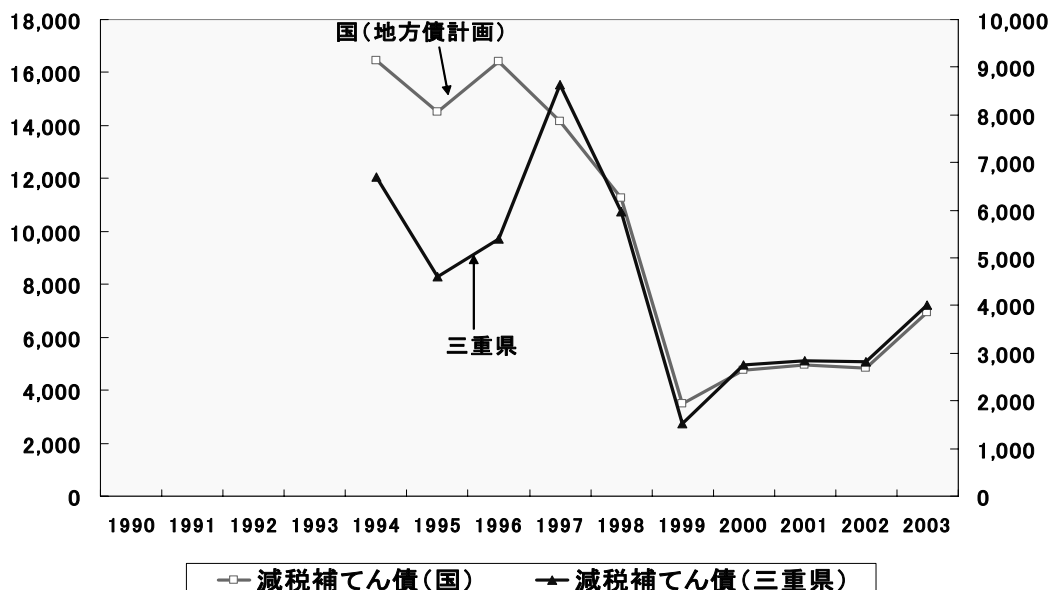
最後に、図 3-6 は減税補てん債<sup>5)</sup>の動きを同様に比較したものである。それは、1994 年度から 98 年度頃にかけて実施された税制改革のための恒久的な減税および景気対策のための減税を反映して、発行されてきた。1999 年度以降も金額は減ったものの、恒久的な減税を埋めるべく発行が続いている。三重県については、1996 年度から 97 年度にかけて地方債計画と逆の動きを示しているが、その原因についてはまだ解明できていない。1997 年度以降は、たまたまとは言え両者のグラフの動きは一致している。

以上、3.1 節では、地方財政計画で示された歳出規模および地方債発行額と三重県のそれらの値とを比較し、また 3.2 節では、地方債計画で示された個別形態の地方債発行額と三重県のそれらの値とを比較してきた。

<sup>5)</sup> 減税補てん債は、国策による地方税減税に伴う地方自治体の減収額を埋めるため、特例として起債されるもので、税の振り替えの性格を持つ。

図 3-6 : 減税補てん債の比較

(左の軸が地方債計画で単位は億円, 右の軸が三重県で単位は百万円)



1990年代には、公共投資計画を遂行するための地方債、地域振興を促すための地方債、景気対策のための公共事業に伴う地方債、景気悪化や税制改革による財源不足を補うための地方債等、地方債の種類・形態が拡充され多様化してきた。そうした流れの中で、三重県の地方債もまた、国の地方債計画の上に乗って拡大し多様化してきたと言える。

財源対策債は国の動きと符合していた典型で、次章で詳しく見ていくが、国が公共投資計画や景気対策を地方で執行あるいは肩代わりさせる見返りに使われてきたことが分かる。地域総合整備事業債は、地域振興や地方分権という言葉に地方が踊らされたとの批判の声もしばしばある。その評価はともかく、三重県も大型のハコ物建設を実現するために地総債を活用し、その年度について見れば、地方債計画と異なる独自の動きが観察される。

しかし2000年代に入ると、三重県の地方債発行額は国の計画を下回る傾向を見せている。それは1990年代に地方債を拡大し過ぎたことの反動とも言えるかもしれない。いずれにせよ、地方債の構造が、1990年代以降、きわめて複雑化したことは確かである。多様化・複雑化したことで、地方債の負担構造はきわめて分かりにくくなってしまったと言えるだろう。

#### 4. 公共事業と地方債充当率の引き上げ

1990年代以降、地方債の種類・形態が多様化してくる中で、本来の地方債の対象である公共投資においても、地方債の位置づけは大きく変化してきたと言える。表 4-1 には、この間、地方債の充当率が大きく変化してきた公共事業を整理している。主として、一般公共事業、そして一般単独事業の中でも道路・河川事業等を対象に、地方債の充当率が臨時的に引き上げられてきた。そして、元来の充当率とこの臨時的に引き上げられた充当率の差を埋めるために、地方財政の収支不足を補うための建設地方債である財源対策債が使われてきた。

たとえば、県が道路(補助事業)を整備する際には、1993年度まではその財源は国からの国庫補助金と県の一般財源・特定税源等によっており、地方債の充当は認められていなかった。それが1994年度には

地方債の発行による 20%分の財源確保が認められ、1999 年度にはそれが 30%に、2000 年度にはさらに 40%にまで地方債充当率が引き上げられている。表 4-1 から分かるように、他の公共投資を対象とした地方債充当率の引き上げはさらに顕著である。1999 年度時点において、表に挙げた公共投資を対象とした地方債充当率は 90%や 95%になっている。先の図 2-2 において地方債の目的別発行額を見たが、1990 年代に拡大した事業対象には、この充当率の引き上げが影響していたと推測することができる。

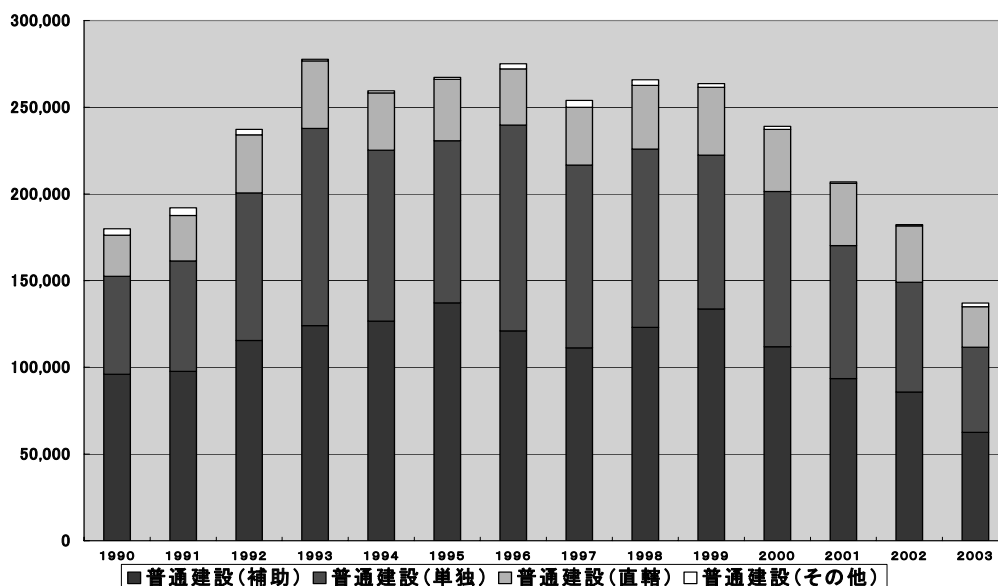
表 4-1：公共事業と地方債充当率の変化

	1990	1994	1999	2000	2002～
一般公共事業					
道路		20%	30%	40%	40%
河川・港湾・海岸	20%	80%	95%	95%	90%
都市計画	30%	50%	55%	55%	55%
農業農村		80%	95%	95%	90%
治水・治山・林道・農道		50%	95%	95%	90%
臨時地方道（一般分）	80%	100%	95%	95%	95%
臨時地方道整備（特定分）		75%	90%	90%	90%
臨時河川等（一般分）	80%	100%	95%	95%	95%
臨時河川整備（特定分）		75%	90%	90%	90%
（参考）臨時高等学校整備債	75%	100%	95%	95%	95%

図 4-1 は、この間の三重県の普通建設事業費の推移を見たものである。1990 年代前半には補助事業・単独事業ともに急増し、1993 年度から 99 年度にかけて、それは高い水準のまま推移した。また 2000 年度以降は逆に、公共投資を中心に歳出削減が行われてきており、普通建設事業費も急減を見せている。2003 年度の普通建設事業費は、1990 年度の水準を下回るまでになっている。

1990 年代に拡大した時期は、景気低迷による財源不足を補いながら、公共投資計画や景気対策が実施された時期である。このとき、地方債充当率の引き上げが公共投資をどの程度計画通りに誘発したのか。また地方債の多様化・複雑化とも相まって、充当率引き上げは財政錯覚をもたらし、普通建設事業を計画以上に拡大したのか。もし財政錯覚による必要以上の拡大が起きていたとすれば、それは何らかの資源配分の歪みをもたらしたことになる。ただし、そこまで指摘するには、さらなる実証分析によって探求する必要がある。

図 4-1 : 普通建設事業費の推移 (三重県, 単位 : 百万円)



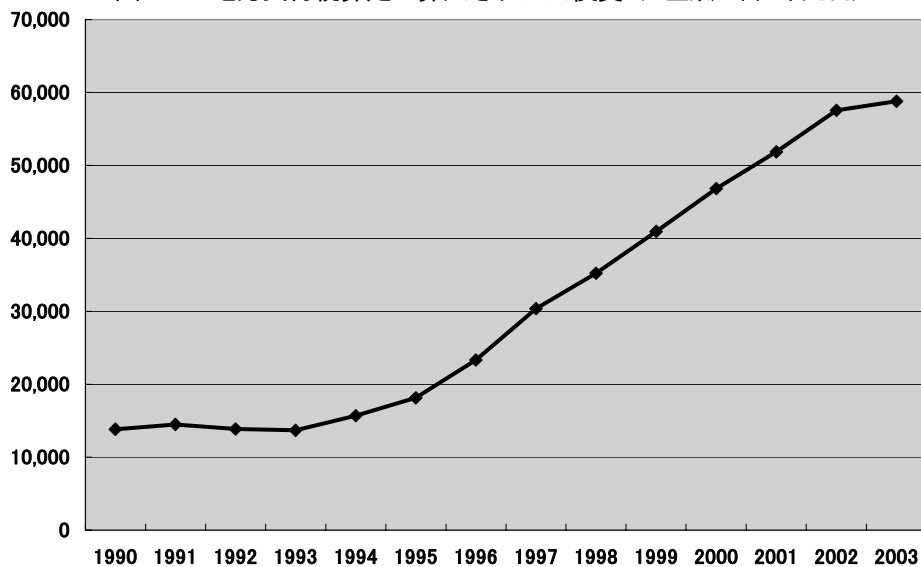
### 5. 地方債と地方交付税のリンク

地方債の仕組みや負担構造を複雑にしている最大の原因と言えるのが、地方債と地方交付税がリンクしているという問題である。地方債を発行すれば、当然ながら後年度に元利償還金の支払い（公債費）が発生する。その後年度負担が地方交付税算定の基礎となる基準財政需要額に算入されるのである。表 5-1 には、元利償還金のうち基準財政需要額に算入される割合（交付税措置率と言う）を示している。たとえば、一般単独事業債に含まれる臨時地方道整備事業債（一般分）については 30%が、いわゆる赤字地方債である臨時財政対策債や減税補てん債については 100%が、それぞれ地方交付税で措置される。臨時財政対策債には、本来、地方交付税で財源保障すべきであったものを、地方交付税の財源不足から地方債で肩代わりしたとの意味合いがある。これら地方債は、地方交付税の先延ばしという意味を含むのであるが、その地方交付税の将来の財源は保障されたものではない。

5-1 : 元利償還金への地方交付税措置率 (主なもの, 2004 年度時点)

	算入率
臨時地方道整備事業債 (一般分)	30%
臨時地方道整備事業債 (特定分)	30%~55% (財政力指数に応じて)
地域総合整備事業債 (特別分)	30%~55% (財政力指数に応じて)
一般公共 (河川・砂防、港湾・漁港) の一部	30%
自然災害防止債	28.5%~57% (財政力指数に応じて)
補正予算債	1990~1998 80%、2001 76%・66%・50%、 2002 50%
財源対策債	1994~2001 80%、2002~ 50%
減税補てん債	100%
臨時財政対策債	100%

図 5-1 : 地方交付税算定に算入された公債費 (三重県, 単位: 百万円)



このような形で地方交付税の算定に算入される公債費の額は、年を追って引き上げられてきた。図 5-1 は、三重県について、その額の推移を見たものである。1995 年度頃からその金額は急増している。地方債への交付税措置という手段が、1990 年代の中頃から急激に活用されてきたことが分かる。その結果、2003 年度には、公債費約 1,000 億円のうち約 600 億円が交付税措置の対象となるまで拡大している。

図 5-2 は、図 5-1 のグラフを基準財政需要額と重ねて描き直したものである。基準財政需要額の算定に算入される公債費の比率は、1990 年度の 4.7% から 2003 年度の 18.5% へと 4 倍近くに上昇している。その間、1996 年度から 2000 年度までは、基準財政需要額自体も交付税措置額の拡大と合わせて拡大している。しかし、2001 年度以降は、全額 (100%) が交付税措置の対象となる臨時財政対策債が膨らみ始める一方で、基準財政需要額の方は逆に抑制されている。よって、交付税で措置される公債費の比率は、今後さらに上昇していくことが予想される。

図 5-2 : 基準財政需要額と交付税算定公債費 (三重県, 単位: 百万円)

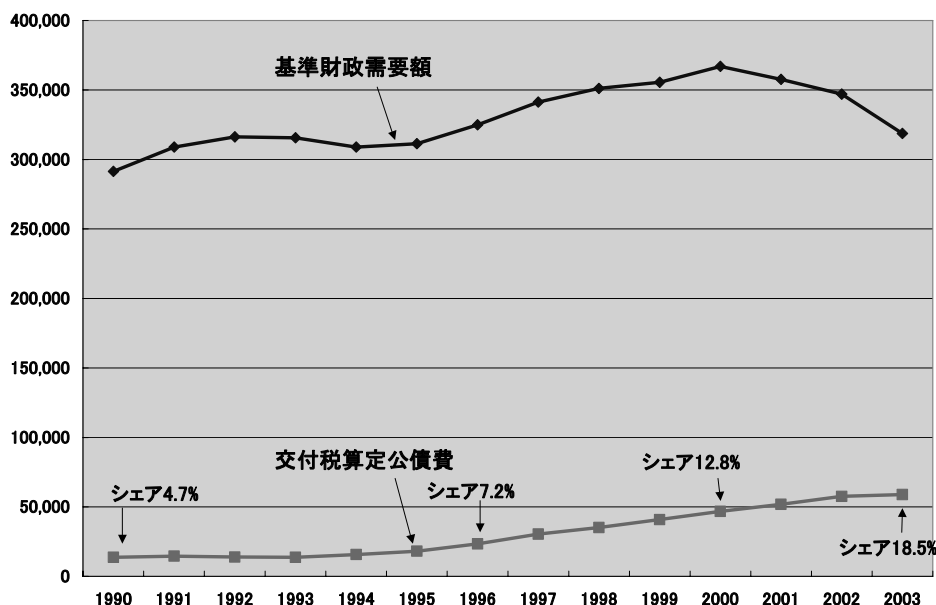
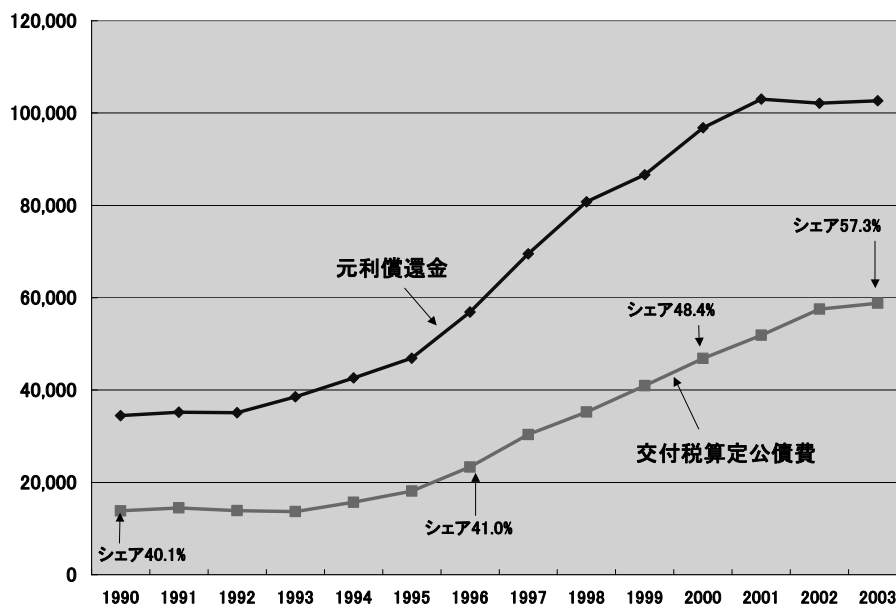
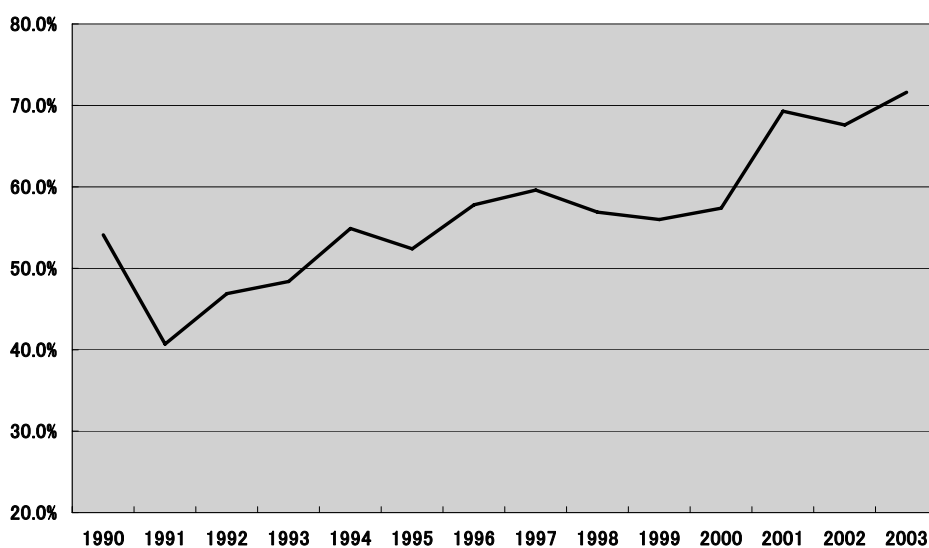


図 5-3 : 元利償還金と交付税算定された公債費 (三重県, 単位: 百万円)



次に、図 5-3 は、三重県のデータから、地方債元利償還金（公債費）とそのうち交付税措置の対象となった金額とを比較しながら、その推移を追ったものである。第 1 に、図 2-4 でも確認したことが、元利償還金は 1990 年代後半に急上昇している。その額は、1990 年度には約 350 億円だったが、2001 年度には 1,000 億円を超える額にまで上昇し、その水準で推移している。第 2 に、元利償還金の上昇と相平行して交付税で措置される額もまた急上昇を見せている。そして第 3 に、元利償還金のうち交付税で措置される額の比率もまた上昇の一途を辿っている。ただこの割合自体が、1990 年度の時点ですでに 40% に上るものであった。それが 2000 年度に 50% を超え、2003 年度に 57.3% にまで上昇している。

図 5-4 : 地方債発行額に占める交付税措置の割合の推計値 (三重県, 単位: %)



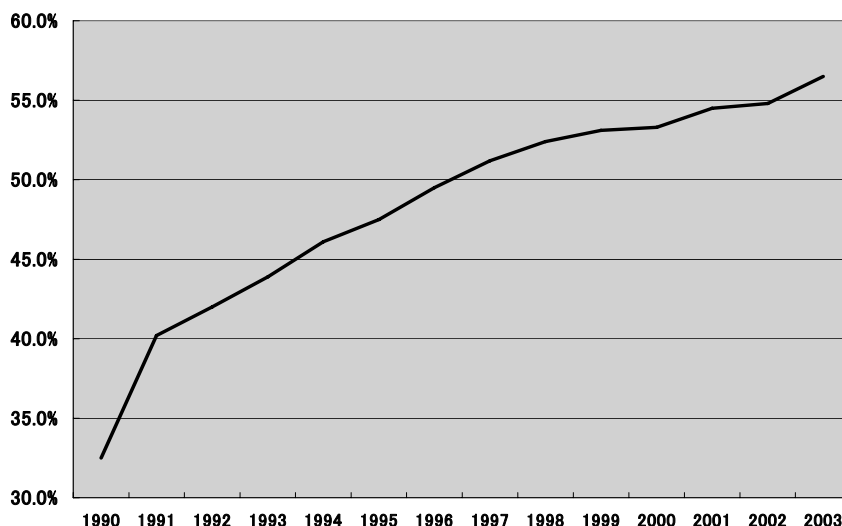
地方債発行額の後年度負担が交付税で措置される割合は、表 5-1 で見たように、個々の事業あるいは地方債の種類によって異なっている。そこで、三重県のデータを用いて、毎年度の各事業に伴う地方債発

行額のうち、後年度に交付税で措置される部分を積み上げて、地方債発行額に占める割合を推計したものが図5-4である。ここでも1990年代初頭の40%台から、2001年度以降の70%台へと上昇してきた軌跡が見て取れる。とくに、1997年度から2000年度にかけて横ばいで推移した後、2001年度には一気に10%以上の上昇を示している。これは何度が指摘してきたように、後年度負担の100%が交付税措置の対象となる臨時財政対策債が発行され始めた影響と推測される。

かくして、後年度負担が交付税で措置される地方債を推計し、地方債残高全体に占める割合をグラフに描いたのが図5-5である。1990年代以降、この比率は上昇の一途をたどり続けてきた。2003年度時点では、地方債残高の約57%が、後年度の元利償還の際に交付税措置される予定になっている。

以上、いくつかの角度から地方債と地方交付税とのつながりを見てきたが、数字やグラフから単純に言えることは、地方自治体（三重県）が近年発行してきた地方債においては、その元利償還金の約7割が将来の地方交付税で措置される予定であり、すでに現在支払っている元利償還金の約6割が地方交付税で措置されている、という実態である。

図5-5：地方債残高に占める交付税措置の割合の推計値（三重県、単位：%）



問題は、このような実態を地方自治体がどのように認識しているかということである。交付税措置とは、あくまで将来時点での基準財政需要額の算定に考慮するというに過ぎない。それは地方交付税の上積みとしての絶対額の保障を意味するわけではない。このことを地方側がどのように認識（あるいは期待）してきたかは不明であるが、近年の地方交付税削減の中で、そのことは明白となっている。いずれにしても、地方債が地方交付税の算定と密接に結びついている現在の仕組みは、地方債の負担構造を著しく複雑なものにし、コストの認識をきわめて困難にしている事実が変わりようはない。

ある自治体が地方債を発行する際に、長期的な視野を持つ個人は、将来時点での負担を予想するかもしれない。しかし、将来時点で元利償還金の一部が交付税で措置されるとなると、将来の負担をそれだけ軽減して予想するかもしれない。しかし国民という立場から見れば、他方では地方交付税の原資を負担しなければならないため、一概に負担が軽減するとは限らない。国民としての地方交付税の原資に対する負担（国税）と、そこから自分の住む自治体に回ってくる元利償還金への交付税措置額とを比較して、地方債の将来負担を予想する必要がある。しかし長期的な視野の下で合理的行動をとろうとする個人であっても、

その予想はきわめて困難なことである。

## 6. むすびに代えて—地方債による財政錯覚の可能性—

本稿では、地方債が拡大してきた 1990 年代以降を振り返り、具体的に三重県の財政データを検討することで、財政全体のマクロ的な動きだけでなく、地方債の種類・形態ごとの動きや地方交付税とのつながり方など、従来の議論よりも一步踏み込んだ形で地方財政の実態を明らかにしてきた。

「はじめに」で述べたように、本稿では国と地方の財政関係や地方債拡大という現象に関して、4 つの視点から検討を図ってきた。そのいずれの点についても、三重県の財政データの検討を通じて、その事実を確認できたと言えるだろう。

第 1 に、地方財政（地方債）が国家財政と一体で管理されているという点については、全体を通してまさにそのことが裏付けられたと言える。しかしまた、地方財政計画は当初予算に対応するものであるため、1990 年代の景気悪化のもと何度となく補正予算が組まれ、その都度、地方債が発行されてきたことで、結果として当初の計画から乖離してきた面も指摘できる。また部分的に見れば、地方債の種類・形態によって、三重県独自の地方債発行の動きを示していた点も確認された。地方債発行は普通建設事業や地方単独事業に伴い発行されるが、大きな公共事業やハコ物施設の建設が進行すると、国の地方債計画を逸脱して地方債も膨らむことになる。その意味では、自治体自身による長期的な財政制約を視野に入れた地方債管理ということが、当然重要になってくる。

第 2 に、この間、地方債の種類・形態が多様化してきたことと地方債の拡大が軌を一にしてきた事実も確認できた。それは同時に、地方債の負担構造を複雑化するプロセスでもあったと言える。その結果、多様化・複雑化した構造が、地方債の拡大を一層許容してきた面もあると言えるのではないかと。この両者の因果関係、また多様化・複雑化した構造を住民や行政がどのように認識してきたか、すなわちそこに財政錯覚という現象が発生していたのかについては、今後のさらなる分析が必要である。

第 3 に、地方債を発行できる対象には、それぞれ地方債充当率が定められているが、この間、特定の対象でその充当率の引き上げが逐次行われ、そうした対象の公共事業が拡大してきた可能性も指摘できるのではないかと。さらに、この充当率の引き上げ自体が地方債の将来負担についての財政錯覚を引き起こし、政策的な誘導のみならず過度な事業の誘発をもたらしてきた可能性も指摘できる。この点における財政錯覚の発生とそれによる資源配分への影響についても、さらなる分析が必要である。

第 4 に、地方債と地方交付税のリンクについても、その両者の複雑な関係がより一層強化されてきた事実を確認できた。地方債と地方交付税がリンクした負担構造は、超合理的な個人をもってしても、地方債の負担感を著しく認識困難なものにするだろう。ここでも財政錯覚の発生によって、交付税措置の対象となる地方債事業の誘発と資源配分への影響が起きている可能性を指摘できる。

以上のように本稿は、1990 年代以降の地方財政の中で地方債が拡大してきた実態とその構造を実証的に分析してきた。バブル崩壊後の長期経済低迷の中で、地方債が国家財政および地方財政の窮地を救ってきた面もあるのだろう。しかしそれにしても、現在の地方債の規模は財政の持続可能性という点で重大な危機にあると言える。また地方債発行の仕組みや負担の構造はきわめて複雑になり、誰もが負担を感じることをできない仕組みになっていると言える。現在進行中の分権改革の中で、財政規律を保ちうる地方債制度へとぜひ改革していくことが必要である。そこでは、地方債をめぐる政策決定に関わる人たちも、本来ガバナンス機能を果たすべき地域の住民たちも、地方債の負担を認識できる仕組みに変えていかなければならない。



## 参考文献

- 土居丈朗・中里透（1998）「国債と地方債の持続可能性－地方財政対策の政治経済学－」『フィナンシャル・レビュー』 October, pp.1-30.
- 長峯純一（2004）「地方分権・政策評価による資源配分のガバナンス」『フィナンシャル・レビュー』
- 地方債制度研究会編『事業別地方債実務ハンドブック』（『地方財務』8月号別冊付録）ぎょうせい
- 三重県『三重の財政』『地方財政状況調査』『普通交付税算出資料』の各年度版
- 2004（平成16）年度三重県政策研究ワークショップ報告書『自治体の財政と地方債の仕組みの研究』

