

《論 説》

バブル期以降の岡山県財政の変容¹

—長野・石井県政時代の財政状況を振り返ってみて—

亀山定司²・平野正樹

第1章 はじめに

1 背景及び動機

岡山県の石井正弘前知事は、1996（平成8）年11月に就任し2012（平成24）年11月に退任するまで4期16年にわたって県政運営の舵取りを行った。この間前知事は、4次にわたる行財政改革プランを策定し実行に移してきた。前知事の16年間は、行財政改革に始まり行財政改革に終わったと言われることもしばしばである。

前知事の在任期間は、偶然ではあるが、いわゆる「失われた20年」とほぼ一致する。この間は長引く景気の低迷の影響を受け税収が伸びず、国も地方公共団体も財政状況が厳しくなった時期である。しかも、この間、日本の社会は少子高齢社会に加え、人口減少というこれまで経験したことのない状況さえ迎えることになる。さらに、国はこのような社会経済情勢の変化に対応すべく、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的として、1999年以降、市町村合併を積極的に推進した。いわゆる「平成の大合併」である。その結果、地方公共団体の数は3,234から1,718（2014.4現在）までに激減した。こうした中で、全国の多くの地方公共団体が行財政改革に取り組んだが、劇的に財政状況を好転させたという話は聞かない。

前知事は退任の挨拶において、「就任時に目の当たりにした本県の極めて厳しい財政状況を立て直すことが最大の課題と考え、不退転の決意で行財政構造の抜本的な改革に取り組み、財政構造改革プラン策定時の危機的な状況からは脱却できると見込まれるまで回復させることができました。」³と述べている。前知事の実行した行財政改革を顧みると、例えば、公債費負担比率はピーク時の26.0%（2002年度）から退任時には21.0%（2012年度）まで低下している。一方で、県債⁴（地方債）の発行残高は、1996年度の9,140億円から2012年度は13,613億円となっており、4,473億円増えてしまっている。

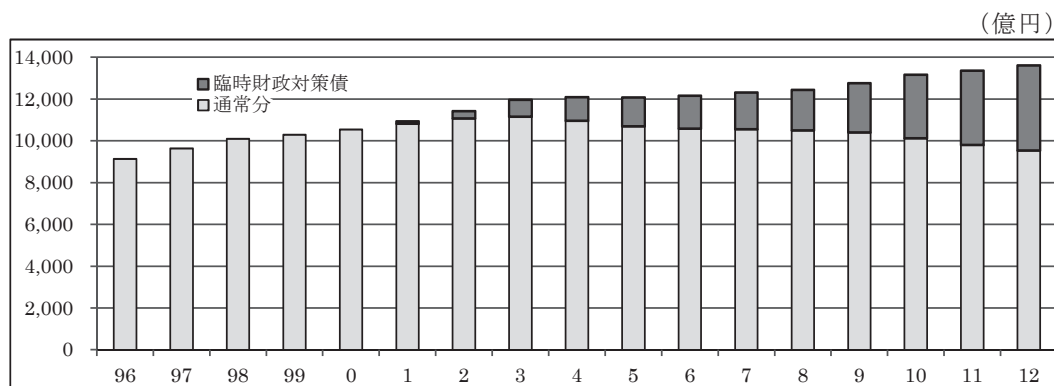
本稿ではこうした疑問について、以下いくつかの視点から検証していきたいと考える。

1 本稿は、地域公共政策コースの大学院修士論文の主要な章を中心に加筆修正を施し、論文としてまとめたものである。

2 現在、岡山県職員男女共同参画青少年課勤務。大学院地域公共政策コース2015年修了。

3 岡山県広報誌『晴れの国おかやま』2012年10月号

4 地方公共団体1会計年度を超えて行う借入れをさし、原則として投資的経費（建設事業関係の経費）の一定部分に充てられる。地方債の発行については現行法上、制限が設けられている。



【図1-1】岡山県の県債（地方債）残高の推移

注) 通常分：公共事業、災害復旧事業、教育福祉施設等整備事業、一般単独事業、過疎対策事業、行政改革推進費、退職手当債等

(出所)「都道府県決算状況調」から筆者作成

なお、1986年まで遡ったのは、ちょうど四半世紀の推移をみることになるからである。奇しくも1986年はバブル景気⁵が始まったとされる年でもある。

2 目的

前知事在任中の長期にわたる行財政改革は、類似県に比べて厳しいもので、一定の成果があったと思われるが、それにもかかわらず、県債の発行残高は減ることなく増えてしまっていることについてどう考えたらよいのであろうか。また、前知事のいうように、本当に危機的な財政状況から脱却できる見込みが立つところまで、県の財政状況は持ち直したと考えてよいのであろうか。

こうした疑問について、本稿では以下の3点の検証を試みたい。

まず、石井知事時代の前史として第2章では、1986～1996年度の長野知事時代の各種財政指標やインフラ整備の状況について検証する。この時期は瀬戸大橋の開通時期とも重なり、岡山県が中四国の拠点地域として発展すべく、様々なインフラ整備を行っていた時期でもある。先行研究では、この時期から岡山県の財政状況が急速に悪化したという指摘があり、この点を確認することとする。

続く第3章では、前知事の16年間の行財政改革への取り組みや財政状況について検証を行う。ここでは、その取り組みの手法や内容（公共事業・公施設の見直し、歳入確保対策、組織体制・定数削減等）にふれるとともに、各種財政指標や金額の推移の分析を試み、16年間の行財政改革で岡山県の財政状況がどのように変化していったのかを確認する。

さらに第4章では、公債費負担比率など指標の改善にもかかわらず、県債が減らない要因となつたと考えられる「臨時財政対策債」について、臨時財政対策債が増えていった経緯と、また、それが県財政にどのような影響を及ぼすのか（あるいは及ぼさないのか）を、先行研究の指摘を踏まえ検証を

5 日銀レビュー「生産変動の安定化と産業間の運動性低下」(長田充弘, 川本卓司, 2007.7)によれば、1986.11～1991.2までの51か月。

行うこととする。なお、本稿では普通会計⁶をベースに検証を試みている。

3 先行研究

(1) 坂本氏の研究

まず、坂本（1997）⁷では、岡山県の県債残高が1986年度の3,162億円から1994年度の9,140億円と10年間でほぼ3倍近く増大したこと、1994年度の県債残高が同年度の普通会計の歳出総額8,275億円をやや上回る規模となったことを指摘している。

さらに、普通会計の歳出のうち性質別経費について、人件費等義務的経費⁸に比べて投資的経費⁹の伸率及び構成比が増大してきており、1986年度から1996年度までの間に、義務的経費の構成比が46.6%→43.4%（うち人件費は35.2%→30.3%）に対して、投資的経費は32.3%→35.1%（うち普通建設事業費は30.8%→34.8%）に上昇しているとしている。

【表1-1】岡山県の主な公共事業

(億円)

事業	総事業費	うち県負担分	備考
県立大学	450	450	
倉敷チボリ公園	474	240	融資や資本金を含む
倉敷マスカット球場	370	350	
総合流通センター	290	290	
瀬戸大橋	11,300	260	本四公団への出資金（H9まで）
苫田ダム	1,227	251	
吉備高原都市	700	245	前期分
県北流通センター	230	230	
工業技術センター	202	202	事業中
岡山空港	381	191	
岡南飛行場	230	180	
健康の森	137	137	事業中
ファーマーズ・マーケット	150	150	
児島湖流域下水道	599	133	南北2施設
県運転免許センター	109	109	

(出所) 前掲の坂本氏の論文から筆者作成（金額は当時の額）

6 地方公共団体における地方公営事業会計以外の会計で、一般会計のほか、特別会計のうち地方公営事業会計に係るものの以外のものの純計額。個々の地方公共団体ごとに各会計の範囲が異なっているため、財政状況の統一的な掌握及び比較が困難であることから、地方財政統計上便宜的に用いられる会計区分。

(総務省 http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/23data/yougo.html)

7 「地方債の累積と地方会計制度の改革(1)－地方公共団体のストック情報分析に向けて－」岡山大学経済学会雑誌第29巻第4号（1997.3）

8 地方公共団体の歳出のうち、任意に削減できない極めて硬直性が強い経費。職員の給与等の人件費、生活保護費等の扶助費及び地方債の元利償還金等の公債費からなっている。

(総務省 http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/23data/yougo.html)

9 道路、橋りょう、公園、学校、公営住宅の建設等社会資本の整備等に要する経費であり、普通建設事業費、災害復旧事業費及び失業対策事業費から構成されている。

(総務省 http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/23data/yougo.html)

(2) 多田氏の研究

続いて多田(2003)¹⁰では、岡山県は「瀬戸大橋を活用して『地域間競争』を勝ち抜くことで『中国の雄県』になるため、『瀬戸大橋3橋時代』となる1999年までの11年間において大規模な社会資本整備を急いだ。」とし、さらに、「このような地方公共投資の動向に拍車をかけたのが、1992年度以降の国の景気対策である。岡山県では総額1,500億円にもなる景気対策を実施した。」としている。

その結果、岡山県の財政状況は急速に悪化し、例えば、「1990年度に73.5%（全国平均68.7%）であった経常収支比率は、1998年度には98.4%（全国平均90.5%）にまで増加している。」とし、その要因は公債費の伸びが大きく、「起債制限比率は、1992年度以降大幅に悪化し、1995年度以降は全国ワースト1位（2000年度は19.2%）になっている。」と指摘している。

【表1-2】岡山県の各種財政指標の推移

(億円, %)

区 分	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
歳入合計額	5,375	5,502	5,754	6,288	6,897	7,155	7,635	8,277	8,441	8,240	8,416
自主財源 ¹¹	2,266	2,224	2,534	2,837	3,162	3,232	3,206	3,198	3,485	3,368	3,352
依存財源 ¹²	3,110	3,279	3,220	3,451	3,735	3,923	4,429	5,079	4,956	4,872	5,064
自主財源比率	0.421	0.404	0.440	0.451	0.458	0.452	0.420	0.386	0.413	0.409	0.398
標準財政規模	2,574	2,656	2,876	3,241	3,534	3,717	3,731	3,761	3,727	3,725	3,834
対前年比	105.8	103.2	108.3	112.7	109.1	105.2	100.4	100.8	99.1	99.9	102.9
実質収支比率	0.4	0.4	0.3	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.0	0.0	0.0
経常収支比率	86.0	80.3	75.4	72.7	73.5	72.0	79.6	84.4	89.6	89.8	90.1
人件費	51.2	47.2	44.3	42.6	43.3	41.9	45.9	48.0	49.7	48.9	48.1
扶助費	1.7	1.6	1.4	1.2	1.1	1.1	1.2	1.1	1.2	1.2	1.8
公債費	17.8	16.8	15.5	14.4	14.0	14.3	15.9	17.1	19.3	20.6	22.4
公債費比率	12.2	12.7	12.5	11.6	11.6	12.6	13.6	14.7	16.5	18.5	20.1
公債費負担比率	16.0	15.7	14.2	13.2	12.6	13.0	14.3	15.2	16.1	18.1	19.8
起債制限比率	11.1	11.6	12.0	11.7	11.4	11.2	11.6	12.2	13.1	14.3	15.5
一般財源比率	47.8	51.0	55.0	55.2	53.1	55.7	49.4	45.3	43.5	46.5	47.4
経常一般財源比率	97.9	103.8	107.8	104.6	100.6	104.0	98.5	97.1	95.7	100.2	100.0
財政力指数（3年平均）	0.474	0.476	0.473	0.468	0.483	0.491	0.495	0.490	0.493	0.483	0.475
単年度財政力指数	0.498	0.462	0.459	0.483	0.506	0.484	0.496	0.490	0.493	0.467	0.466
基準財政収入額 ¹³	1,148	1,105	1,190	1,404	1,593	1,615	1,657	1,652	1,641	1,564	1,602
基準財政需要額 ¹⁴	2,302	2,392	2,592	2,905	3,150	3,336	3,340	3,371	3,332	3,347	3,441

(出所)「都道府県決算状況調査」から筆者作成

10 「1990年代の地方財政危機とリポート開発－岡山県財政を事例として－」岡山商大論叢第38巻第3号（2003.2）

11 自主財源：地方公共団体が自主的に収入できる財源。地方税、分担金、負担金、使用料、手数料など。

12 依存財源：国（市町村の場合は都道府県を含む）の意思により定められた額を交付されたり、割り当てられたりする収入。地方交付税、国庫支出金、地方譲与税、地方債など。（『地方財政小辞典』から抜粋）

13 基準財政収入額：普通交付税の算定に用いるもので、各地方公共団体の財政力を合理的に測定するために、標準的な状態において徴収が見込まれる税収入を一定の方法によって算定するもの。（総務省 http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/23data/yougo.html）14 基準財政需要額：普通交付税の算定基礎となるもので、各地方公共団体が、合理的かつ妥当な水準における行政を行い、又は施設を維持するための財政需要を算定するもの。（総務省 http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/23data/yougo.html）

【表1-3】岡山県の経常収支比率と起債制限比率の推移

(%)

年 度	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
経常収支	73.5	72.0	79.6	84.4	89.6	89.8	90.1	95.7	98.4
起債制限	11.4	11.2	11.6	12.2	13.1	14.3	15.5	17.1	18.2

(出所)「都道府県決算状況調」から筆者作成

(3) 諏訪・森氏の研究

次に、臨時財政対策債に係る先行研究であるが、その前にまず、臨時財政対策債について簡単に触れておきたい。

臨時財政対策債は、「地方一般財源の不足に対処するため、投資的経費以外の経費にも充てられる地方財政法第5条の特例として発行される地方債である。通常収支の財源不足額のうち、財源対策債等を除いた額を国と地方で折半し、国負担分は一般会計から交付税特別会計への繰入による加算(臨時財政対策加算)、地方負担分は臨時財政対策債により補填する」こととされている(総務省発行「2013年度地方財政白書」より)。

さらに付け加えると、臨時財政対策債は、発行可能額が地方(普通)交付税¹⁵の積算基礎となる基準財政需要額の一部を振り返る形で国によって決定されていること。また、各地方公共団体の実際の借入の有無にかかわらず、その元利償還金相当額を後年度基準財政需要額に全額算入されることになっている。こうしたことから、臨時財政対策債は地方(普通)交付税を代替するものといわれている。しかし、当然ながらこの起債は各地方公共団体の借金であり、地方公共団体は見通しを持った償還を行う必要があるのはいうまでもない。

こうしたことを踏まえて例えば、群馬県のホームページでは、臨時財政対策債について次のように紹介している。「臨時財政対策債とは、国から地方公共団体に分配する地方交付税が足りないため、その不足する金額の一部を、いったん地方公共団体で借金をしてまかなっておくために発行する県債のことを指します。臨時財政対策債の返済については、返済する年度の地方交付税を算定する際に、返済金額100%が『基準財政需要額』に算入されます。

地方交付税と臨時財政対策債の配分割合は、国が決定することになっているため、臨時財政対策債は本県独自の努力で減らすことが難しい県債です。県としては、臨時財政対策債ではなく、地方交付税を配分するように、国に対して要求しています。』¹⁶

諏訪・森(2012)¹⁷の先行研究では、名古屋市の臨時財政対策債の発行において、財政規律が維持

15 地方公共団体の自主性を損なわずに、地方財源の均衡化を図り、かつ地方行政の計画的な運営を保障するために、国税のうち、所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税のそれぞれ一定割合の額を、国が地方公共団体に対して交付する税。

地方交付税には、普通交付税と災害等特別の事情に応じて交付する特別交付税がある。普通交付税は、基準財政需要額が基準財政収入額を超える地方公共団体に対して、その差額(財源不足額)を基本として交付される。

(総務省 http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/chihou/23data/yougo.html)

16 群馬県HP <http://www.pref.gunma.jp/07/a2110049.html>

17 「臨時財政対策債と大都市地方公共団体の財政運営－名古屋市における発行を事例として」『地方財務』ぎょうせい(2012.2)

されなかったのではないかと疑問を呈し、分析の結果として「振替前財源不足額にリンクしない人口基礎方式による臨財債発行可能額の算定は、名古屋市のように、人口規模が大きく財政力の強い大都市地方公共団体については、振替前財源不足が生じていないか、比較的少額である財政好転期においても、これを上回る多額の臨財債の発行（超過発行）を誘発し、利用可能な一般財源があるから歳出の維持ないし増額を図る財政規律を欠いた安易な財政運営をもたらす可能性がある。」としている。

(4) 石川・赤井氏の研究

次に、石川（2012）¹⁸では、『臨時財政対策債』への依存度がここまで高まったのは、結局のところ、国も地方も大きな税収不足にあるからである。必要な地方行財政を遂行するうえで不足する財源を賄うために、国から地方へと現金で交付されるのが、地方交付税の本来の性格である。しかし、必要財源の全額を地方交付税として交付するだけの資金は国にもない。地方公共団体の責任において地方債発行によって資金調達するかわり、後年度の地方交付税を通じて、国が実質的に元利償還金の全額を補填するのが、『臨時財政対策債』の基本的な仕組みである。問題なのは、新たな地方財政運営に伴って不足する財源を賄うだけでなく、過去に発行された『臨時財政対策債』の元利償還金を上乘せする形で、新たに発行される『臨時財政対策債』の発行可能額が決められていることである。当然ながら、税収が増えない限り、発行額は自ずと膨張していく。こうした構造を伴う『臨時財政対策債』は、すでに残高ベースにおいても、全地方債142兆円の約四分の一に当たる31兆円あまりを占めている。国家財政の悪化は、もはや、国債だけの問題にとどまらないのだ。」と指摘している。

また、石川・赤井（2013）¹⁹では、「元利償還費として基準財政需要額に算入された金額は現実の償還や減債基金積立に充てることが重要である。地方交付税が、制度上、積算の過程にかかわらず用途を限定せずに使えるものだとしても、他の財源と併せた歳入総額の範囲内に歳出総額が収まる関係が長期的に満たされる必要があり、財源確保の裏付けがないまま積立や償還を先送りして、歳出を増やすことは続けられない。言い換えると、地方公共団体において、基準財政需要額への算入額と現実の積立・償還額が大きく乖離する状況が一定期間続くことは、危険な兆候を示すものである。」とし、さらに、各道府県の積立・償還累計額と償還費算入額累計額との比較を行っており、岡山県を含め約半分の道府県が積み立て不足であるとも指摘している。

【表1-4】名古屋市における臨財債発行額と人口基礎臨財債推計値との比較

(億円)

年 度	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
人口基礎臨財債推計値	493	352	273	246	224	211	328
臨財債発行額	489	352	270	242	220	206	320
振替前財源不足額	697	453	307	175	△10	△55	78
臨財債超過発行額	-	-	-	67	220	206	242

(出所) 石川・赤井氏の論文から筆者作成

18 「赤字地方債にも波及する赤字国債の危うさ」－ニッセイ基礎研究所－研究員の目（2012.8.31）

19 「臨時財政対策債の構造と実態－基準財政需要算入額と積立・償還額から見た地方公共団体行動の実証分析－」『大都市制度・震災復興と地方財政』勁草書房（2013.2）

(5) 梅原氏の研究

最後に、梅原(2002)²⁰では、「地方交付税の削減と臨時財政対策債への振替措置は、地方財政の財源保障をマクロ的にもミクロ的にも後退させ、赤字地方債に依拠し、将来の地方交付税を先食いして、地方財政にさまざまなマイナスの影響を与えるものである。」とする。

ミクロ的な財源保障の後退については、地方交付税の不足は年々の財源を保障しておらず、各地方公共団体自らが臨時財政対策債を発行して財源を確保しなければならないという点においても問題があるとしている。さらに、臨時財政対策債に振り替えて基準財政需要額を削減し、交付税総額を減らすことができても、臨時財政対策債の元利償還金は全額を後年度の基準財政需要額に算入することとされているため、実質的に将来の交付税を先食いすることにほかならないとして問題視している。

第2章 1986年～1996年 [長野県政時代の後半]

1 歳入決算の状況

それでは、ここから当時の岡山県の財政状況の推移をみてみたい。まず、歳入(収入)の決算状況についてみることにする。1986年度から1996年度までの歳入決算の推移であるが、年度によっては多少の増減があるが、全体としては右肩上がりの増加傾向となっている。1986年度と1996年度を比べると増減は、3,041億円(156.6%)と10年で約1.5倍以上の伸びとなっている。このうち、増加が大きいのは県債909億円(250.0%)、次に地方交付税701億円(159.5%)、地方税617億円(145.1%)となっている。

特にバブルの崩壊後の1991年度と1993年度の県債発行額を比べると、わずか3年で700億円以上(718億円→1,440億円)の増額となっている。さらに、1993～96年度も約1,300～1,500億円が毎年発行されている。また、1991～93年度は国庫支出金も300億円以上の増額となっているが、1993～96年度では約200億円の減少となっている。一方で、地方税は1991年度の2,169億円をピークにその後は2,000億円を下回っている。

【表2-1】普通会計歳入決算の比較

(億円)

	1986	1996	増減額	増減率	年率	寄与度
地方税	1,368	1,985	617	145.1%	1.6%	11.5
地方譲与税等	49	131	82	267.3%	4.3%	1.5
地方交付税	1,179	1,880	701	159.5%	2.0%	13.0
国庫支出金	1,275	1,537	262	120.5%	0.8%	4.9
県債	606	1,515	909	250.0%	4.0%	16.9
繰入金	143	87	△56	60.8%	△2.2%	△1.0
その他	755	1,281	526	169.7%	2.3%	9.8
合計	5,375	8,416	3,041	156.6%	1.9%	56.6
自主財源	2,265	3,352	1,087	148.0%	1.7%	20.2
依存財源	3,110	5,064	1,954	162.8%	2.1%	36.4

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県) などから筆者作成

20 「地方交付税の減額と臨時財政対策債への振り替え措置の検討」大阪経大論集・第53巻第4号(2002.11)

こうしたことは、前述の「岡山県行財政改革大綱」での財政悪化の原因分析を裏付けるものであるが、もうひとつ付け加えるとすれば、1991年度以降は地方税が、1993年度以降は国庫支出金も減少する中で、地方債を高い水準で発行し続けたことが、その後の危機的な財政状況を招いた要因のひとつとなったと思われる。

2 歳出決算の状況

(1) 性質別

続いて歳出決算の状況をみてみる。まず、性質別の状況である。

1986年度と1996年度を比べると増減は2,949億円（155.4%）となっている。このうち、増加が大きいのは投資的経費で1,177億円（168.2%）、次に義務的経費1,106億円（144.5%）となっている。その他の経費も666億円（159.8%）の増加となっている。

【表2-2】性質別決算額の比較

(億円)

	1986	1996	増減額	増減率	年率
義務的経費	2,486	3,592	1,106	144.5%	1.6%
投資的経費	1,726	2,903	1,177	168.2%	2.3%
その他の経費	1,114	1,780	666	159.8%	2.0%
合計	5,326	8,275	2,949	155.4%	1.9%

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県) などから筆者作成

次に、それぞれの経費をもう少し詳細にみてみたい。まず「義務的経費」であるが、ここでは公債費の増加が大きいのがよくわかる。人件費についてはバブル経済期の民間給与の上昇にあわせ人事委員会勧告がなされたことによる影響が大きいと考えられる。

【表2-3】義務的経費内訳

(億円)

	1986	1996	増減額	増減率	年率
人件費	1,877	2,505	628	133.5%	1.3%
扶助費	125	182	57	145.6%	1.6%
公債費	484	905	421	187.0%	2.7%
合計	2,486	3,592	1,106	144.5%	1.6%

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県) などから筆者作成

次に、「投資的経費」をみてみたい。増加額が大きいのは単独事業費860億円（245.8%）、補助事業費286億円（130.0%）となっており、国の補助事業以上に県の単独事業が増えている。また、この単独事業が県の決算総額に占める割合をみてみると、1986年度が11.1%なのに対して、1996年度は17.5%にも達しており、当時の県が積極的に公共事業を行っていたのがよくわかる。

【表2-4】投資的経費内訳

(億円)

	1986	1996	増減額	増減率	年率
普通建設事業費	1,641	2,881	1,240	175.6%	2.4%
補助事業費	952	1,238	286	130.0%	1.1%
単独事業費	590	1,450	860	245.8%	3.9%
国直轄事業負担金	99	193	94	194.9%	2.9%
災害復旧事業費等	85	22	△63	25.9%	△5.9%
合計	1,726	2,903	1,177	168.2%	2.3%

注) 普通建設事業費：公共又は公用施設の新増設等に要する経費
 補助事業費：地方公共団体が国からの負担金又は補助金を受けて実施する事業に要する経費
 単独事業費：地方公共団体が国の補助等を受けずに自主的・主体的に地域の实情等に応じて実施する事業に要する経費
 国直轄事業負担金：国が道路、河川、港湾等の土木事業等を直轄で実施する場合において、法令の規定により地方公共団体がその一部を負担する経費
 災害復旧事業費：地震、台風その他異常な自然現象等の災害によって被災した施設を原形に復旧するために要する経費
 (出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県) などから筆者作成

次に「その他の経費」についてみてみる。最も増加しているのは補助費等で295億円(168.0%)、次に貸付金231億円(151.4%)、物件費等141億円(161.4%)となっている。

【表2-5】その他の経費内訳

(億円)

	1986	1996	増減額	増減率	年率
補助費等	434	729	295	168.0%	2.3%
貸付金	376	607	231	161.4%	2.1%
物件費等	220	361	141	164.1%	2.2%
積立金	27	16	△11	59.3%	△2.3%
その他	57	67	10	117.5%	0.7%
合計	1,114	1,780	666	159.8%	2.0%

注) 補助費等：地方公営企業会計(法適用企業)に対する負担金、市町村等への補助金、報償費、寄附金等の補助費等
 貸付金：地方公共団体がさまざまな行政施策上の目的のために地域の住民、企業に貸し付ける経費
 物件費等：賃金、旅費、役務費、委託料、維持補修費等の経費
 積立金：特定の目的のための財産を維持又は資金を積み立てるために設立された基金等に対する経費
 その他：投資及び出資金、繰出金
 (出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県) などから筆者作成

(2) 目的別

続いて目的別の状況である。増加が大きいのは土木費で833億円(170.1%)、次に教育費551億円

【表2-6】目的別決算額の比較

(億円)

	1986	1996	増減額	増減率	年率	寄与度
総務費	346	448	102	129.5%	1.1%	1.9
民生費	329	510	181	155.0%	1.9%	3.4
衛生費	133	245	112	184.2%	2.7%	2.1
労働費	43	45	2	104.7%	0.2%	0.0
農林水産業費	624	1,027	403	164.6%	2.2%	7.6
商工費	303	434	131	143.2%	1.6%	2.5
土木費	1,189	2,022	833	170.1%	2.3%	15.6
警察費	289	474	185	164.0%	2.1%	3.5
教育費	1,452	2,003	551	137.9%	1.4%	10.3
災害復旧費	75	22	△53	29.3%	△5.3%	△1.0
公債費	484	905	421	187.0%	2.7%	7.9
その他諸費	59	140	81	237.3%	3.8%	2.6
合計	5,326	8,275	2,949	155.4%	1.9%	55.4

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県) などから筆者作成

(137.9%)、公債費421億円(187.0%)、農林水産業費403億円(164.6%)の順となっており、教育費を除けば、普通建設事業費の伸びと連動する形となっている。

3 各種財政指標の推移

最後に、各種財政指標の推移(【表1-2】参照)をみたい。これについては第1章の先行研究で紹介したように坂本氏が分析しているが、あらためて筆者なりの分析を試みたい。

① 経常収支比率

経常収支比率は、1989年度から1991年度は72~73%台で推移しているが、1994年度から1996年度では89%~90%台で推移している。わずか3年で20%近く上昇したことになる。特に公債費は14%台から1996年度には22%台に上昇している。

② 公債費比率等

公債費比率も1989~1990年度が最も低く11%台であるが、1996年度には20%を超えている。また、公債費負担比率も1990年度が12.6%台と最も低いが、1996年度には19.8%となっている。さらに起債許可制限比率は、1991年度が11.2%と最も低く、1996年度には15.5%となっている。

③ 一般財源比率

一般財源比率も1991年度の55.7%をピークに下降に転じ、3年後の1994年度には43.5%まで下がっている。

以上、1986~1996年度までの岡山県の財政状況についてみてきたが、いくつかポイントをまとめてみたい。

- これまでの先行研究などで指摘されているとおり、この期間は大規模にインフラ整備が行われていた。とりわけ、普通建設事業費のうち県単独事業費が金額、率ともに大幅に伸びている。
- 特にバブル経済崩壊以降は、地方税収入が減少する中、地方債が増額され、景気対策として行われていた国庫補助事業が減少に転じてもおお、高い水準で発行され続けた。
- この結果、償還にあたる公債費も増加し、急速に財政が硬直化し、その後の危機的な財政状況を招いた。

第3章 1996年~2012年 [石井県政の16年間]

1 歳入決算の状況

まず、歳入(収入)の決算状況についてみることにする。1996年度から2012年度までの歳入決算の推移であるが、年度によっては多少の増減があるが全体としては右肩下がりの減少傾向となっている。1996年度と2012年度を比べると増減は△1,436億円(82.9%)となっており、自主財源の減少に比べ依存財源が大きく落ち込んでいることがわかる。また、財源別でマイナスが大きいのは国庫支出金で△778億円(49.4%)、次に、県債△443億円(70.8%)、地方交付税△185億円(90.2%)となっている。一方、プラスとなっているのは、地方譲与税150億円(214.5%)である。

国庫支出金が半分近く減っている要因としては、小泉内閣の時代に行われた三位一体改革により国全体としては国庫補助金が約4.7兆円削減された影響が大きいと思われる。また、地方交付税については、2000年度のピーク時に比べて約3割も減少している。これも三位一体改革により地方全体として地方交付税が約5.1兆円削減された影響が大きいものと思われる。

【表3-1】普通会計歳入決算の比較

(億円)

	1996	2012	増減額	増減率	年率	寄与度
地方税	1,985	1,922	△63	96.8%	△0.1%	△0.7
地方譲与税等	131	281	150	214.5%	2.1%	1.8
地方交付税	1,880	1,695	△185	90.2%	△0.3%	△2.2
国庫支出金	1,537	759	△778	49.4%	△1.9%	△9.2
県債	1,515	1,072	△443	70.8%	△0.9%	△5.3
繰入金	87	210	123	241.4%	2.4%	1.4
その他	1,281	1,041	△240	81.3%	△0.6%	△2.9
合計	8,416	6,980	△1,436	82.9%	△0.5%	△17.1
自主財源	3,352	3,174	△178	94.7%	△0.1%	△2.2
依存財源	5,064	3,806	△1,258	75.2%	△0.8%	△14.9

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県)などから筆者作成

地方交付税については、第4章で詳しくふれることとするが、この税は、地方税と同じく地方公共団体の歳入を支える柱となっている財源である。したがって、2004年度のいわゆる交付税ショック以降地方交付税が大幅に削減され、地方税も減少している状況での行財政改革は、容易ではなかったことは想像に難くない。また、県債は、1996年度に比べ2012年度は発行額が3割近く減少しており、この点からも歳入全体が伸びない中での発行額の圧縮は、行財政改革の結果と考えてよいのではないだろうか。

なお、地方(普通)交付税の財源不足を補う形で年々増加していくのが、先にふれた「臨時財政対策債」である。結果的に、岡山県の県債残高が増えてしまった要因は臨時財政対策債にあるが、これについても第4章で詳しくふれることとする。

【表3-2】普通会計歳入決算の比較

(億円)

	1986	2012	増減額	増減率	年率	寄与度
地方税	1,368	1,922	554	140.5%	0.9%	10.3
地方譲与税等	49	281	232	573.5%	4.7%	4.3
地方交付税	1,179	1,695	516	143.8%	1.0%	9.6
国庫支出金	1,275	759	△516	59.5%	△1.4%	△9.6
県債	606	1,072	466	176.9%	1.5%	8.7
繰入金	143	210	67	146.8%	1.0%	1.2
その他	755	1,041	286	137.8%	0.9%	5.3
合計	5,375	6,980	1,605	129.9%	0.7%	29.9
自主財源	2,265	3,174	909	140.1%	0.9%	16.9
依存財源	3,110	3,806	696	122.4%	0.5%	12.9

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県)などから筆者作成

ここで、1986年度と2012年度の歳入決算額を比較してみると、合計は1,605億円増加しており、依存財源よりも自主財源が確保されている。また、地方税、地方交付税、県債がそれぞれ500億円前後増えているのに対して、国庫支出金は反対に500億円程度減っている。合計に占める県債の割合も加しており、財政が硬直化していることがわかる。

2 歳出決算の状況

(1) 性質別

続いて歳出決算の状況のみてみる。まず、性質別の状況である。

1996年度と2012年度を比べると増減は△1,409億円（83.0%）となっている。このうち、マイナスが大きいのは投資的経費で△1,995億円（31.3%）、次に義務的経費△350億円（90.3%）となっている。一方、その他の経費は936億円（152.6%）の増加となっている。

【表3-3】歳出別決算額の比較

(億円)

	1996	2012	増減額	増減率	年率
義務的経費	3,592	3,241	△351	90.2%	△0.3%
投資的経費	2,903	908	△1,995	31.3%	△3.2%
その他の経費	1,780	2,716	936	152.6%	1.1%
合計	8,275	6,865	△1,410	83.0%	△0.5%

注) 義務的経費：人件費、扶助費、公債費など

投資的経費：公共事業費、国直轄事業負担金など

その他の経費：行政サービスに必要な運営費、事業費、補助費など

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県)などから筆者作成

次に、それぞれの経費をもう少し詳細にみてみたい。まず「義務的経費」であるが、ここでは人件費の減少が大きいのがよくわかる。人件費については後述するが、定数削減や県独自の給料カットによる削減効果が大きいと考えられる。

【表3-4】義務的経費内訳

(億円)

	1996	2012	増減額	増減率	年率
人件費	2,505	2,128	△377	85.0%	△0.4%
扶助費	182	111	△71	61.0%	△1.3%
公債費	905	1,002	97	110.7%	0.3%
合計	3,592	3,241	△351	90.2%	△0.3%

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県)などから筆者作成

次に、「投資的経費」をみてみたい。減少額が大きいのは単独事業費△1,193億円（17.7%）、補助事業費△731億円（41.0%）となっており、国、県ともに大幅に公共事業を削減していった状況がうかがえるが、単独事業にいたっては約1,200億円も減少しているのが目を引く。

【表3-5】 投資的経費内訳

(億円)

	1996	2012	増減額	増減率	年率
普通建設事業費	2,881	866	△2,015	30.1%	△3.3%
補助事業費	1,238	507	△731	41.0%	△2.4%
単独事業費	1,450	257	△1,193	17.7%	△4.7%
国直轄事業負担金	193	102	△91	52.8%	△1.7%
災害復旧事業費	22	42	20	190.9%	1.8%
合計	2,903	908	△1,995	31.3%	△3.2%

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県) などから筆者作成

次に936億円増加となっている「その他の経費」についてみる。下表のとおり大幅に増加しているのは補助費等で737億円(194.4%)となっている。これは次節の目的別決算額の内訳をみればわかるが、民生費の増加が著しく伸びていることに起因する。民生費の中には社会保障費(社会福祉費、老人福祉費、児童福祉費、生活保護費等)が含まれており、金額の多くは県から市町村等へ補助されている。

【表3-6】 その他の経費内訳

(億円)

	1996	2012	増減額	増減率	年率
補助費等	729	1,518	789	208.2%	2.0%
貸付金	607	644	37	106.1%	0.2%
物件費等	361	332	△29	92.0%	△0.2%
積立金	16	144	128	900.0%	6.0%
その他	67	78	11	116.4%	0.4%
合計	1,780	2,716	936	152.6%	1.1%

注) 物件費等; 維持補修費を含む

その他; 投資及び出資金、繰出金

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県) などから筆者作成

ここで、1986年度と2012年度を比較してみると、合計額では1,540億円増加しているが、その他の経費が1,600億円以上増加しており、義務的経費の増と投資的経費の減が相殺される形となっている。その他の経費が大幅に増えている要因は、先に述べたとおり社会保障費の伸びによるものと考えられる。

【表3-7】 歳出別決算額の比較

(億円)

	1986	2012	増減額	増減率	年率
義務的経費	2,486	3,241	755	130.4%	0.7%
投資的経費	1,726	908	△818	52.6%	△1.7%
その他の経費	1,114	2,716	1,602	243.8%	2.4%
合計	5,326	6,865	1,539	128.9%	0.7%

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県) などから筆者作成

(2) 目的別

続いて目的別の歳出決算の状況をみたい。1996年度と2012年度を比べマイナスが大きいのは土木費で△1,365億円(32.5%)、次に商工費△304億円(30.0%)、教育費△302億円(84.9%)となっている。

一方、プラスとなっているのは、民生費が513億円（200.6%）、その他諸費167億円（219.3%）、公債費99億円（110.9%）となっている。

土木費については、先の性質別でみたように国・県の公共事業費の大幅な削減によりほぼ一貫して減り続け約1/3の大幅減となっている。寄与度も△17.0のうち△16.5を占めている。

民生費については、高齢化社会が進み社会保障関係費が増加の一途をたどっており、今後も長期にわたって増加傾向に歯止めがかかる見込みはない。

農林水産業費については、わずかな減少にとどまっているが、これは、岡山県林業公社（現在の「おかやまの森整備公社」）に対して705億円の資金手当を県が行ったことによる影響が大きいものと考えられる。なお、この貸し付けについては、「2009年度岡山県包括外部監査結果報告書概要」において、監査意見が付されている。

【表3-8】目的別決算額の比較

(億円)

	1996	2012	増減額	増減率	年率	寄与度
総務費	448	337	△111	75.2%	△0.8%	△1.3
民生費	510	1,023	513	200.6%	1.9%	6.2
衛生費	245	186	△59	75.9%	△0.7%	△0.7
労働費	45	50	5	111.1%	0.3%	0.1
農林水産業費	1,027	980	△47	95.4%	△0.1%	△0.6
商工費	434	130	△304	30.0%	△3.3%	△3.7
土木費	2,022	657	△1,365	32.5%	△3.1%	△16.5
警察費	474	448	△26	94.5%	△0.2%	△0.3
教育費	2,003	1,701	△302	84.9%	△0.4%	△3.6
災害復旧費	22	42	20	190.9%	1.8%	0.2
公債費	905	1,004	99	110.9%	0.3%	1.2
その他諸費	140	307	167	219.3%	2.1%	2.0
合計	8,275	6,865	△1,410	83.0%	△0.5%	△17.0

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県) などから筆者作成

【表3-9】目的別決算額の比較

(億円)

	1986	2012	増減額	増減率	年率	寄与度
総務費	346	337	△9	97.4%	0.0%	△0.2
民生費	329	1,023	694	310.9%	1.9%	13.0
衛生費	133	186	53	139.8%	0.6%	1.0
労働費	43	50	7	116.3%	0.3%	0.1
農林水産業費	624	980	356	157.1%	0.8%	6.7
商工費	303	130	△173	42.9%	△1.4%	△3.3
土木費	1,189	657	△532	55.3%	△1.0%	△10.0
警察費	289	448	159	155.0%	0.7%	3.0
教育費	1,452	1,701	249	117.1%	0.3%	4.7
災害復旧費	75	42	△33	56.0%	△1.0%	△0.6
公債費	484	1,004	520	207.4%	1.2%	9.8
その他諸費	59	307	248	520.3%	2.8%	4.7
合計	5,326	6,865	1,539	128.9%	0.4%	28.9

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県) などから筆者作成

ここで、1986年度と2012年度を比較してみると、決算額は1,539億円（128.9%）増加している。その要因としては民生費が694億円（310.9%）、公債費が520億円（207.4%）でこの2つで全体の約8割を占めている。一方、土木費は△532億円（55.3%）の減少となっている。つまり見方を変えるならば、土木費などの経費削減は他の行政需要と相殺され、民生費や公債費が行政需要を押し上げた形となっている。

次に、1986～2012年度の民生費、土木費、公債費の推移をみてみたい。

まず、民生費であるが、ほぼ一貫して増え続け、この期間で3倍以上の伸びを示している。一方で土木費は、1994年度をピークにその後は減少を続け、現在の水準はピーク時の1/3にも満たない状況となっている。また、公債費については、最初のうちは土木費の伸びにあわせるように増えていっているが、土木費の抑制に伴いその伸びは次第に鈍化している。しかしながら、土木費が大幅に減少しているにもかかわらず、公債費は減少に転じていないことには着目する必要がある。

【表3-10】 民生費、土木費、公債費の決算額比較 (億円)

	1986 a	1996 b	2012 c	96-86	12-96	12-86
民 生 費	329	510	1,023	181	513	694
土 木 費	1,189	2,022	657	833	△1,365	△532
公 債 費	484	905	1,004	421	99	520
	86/96	96/12	86/12	年率 a～b	年率 b～c	年率 a～c
民 生 費	155.0%	200.6%	310.9%	1.9%	1.9%	1.9%
土 木 費	170.1%	32.5%	55.3%	2.3%	△3.1%	△1.0%
公 債 費	187.0%	110.9%	207.4%	2.7%	0.3%	1.2%

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県) などから筆者作成

3 財政指標・基金等の状況

(1) 財政指標

次に、1996年度から2012年度の各種財政指標をみてみたい。

① 経常収支比率

経常収支比率は、2007年度に99.5%を示すなど、ほぼ全期間にわたって90%以上となっている。この指標は比率が高いほど財政構造の硬直化が進んでいることを表すものであり、前知事の期間中はほとんど改善がなされなかったといつてよい。細かくみると、人件費は、1997、98年度は50%近くであったが、2010～2012年度は40～41%台で推移している²¹。これは、平均7.4%の職員の給与カットの影響などによるものと考えられる。扶助費はほぼ横ばいであるが、公債費は2002年度の30%をピークに減少に転じ、2011、12年度には23.3%となっている。

② 公債費比率等

公債費比率は、1999年度が最も高く24.9%となり元利償還金の返済に充てている金額が、一般財源の実に1/4近くを占めていたことになる。公債費比率は2005年度から他会計の公債費も加味する

21 経常収支比率や将来負担比率などの指標は、臨時財政対策債を含んだ数値であることに留意する必要がある。

「実質公債費比率」が指標として導入されたことから、2009年度を持って終わるが、その最終年度には16.3%となっている。その実質公債費比率であるが、導入年の2005年度には18.8%であったが、2012年度には14.0%となっている。

公債費負担比率は、2002年度から2004年度には25～26%となった。この指標は財政運営の弾力性を現すもので、低いほど財政運営に弾力性があり、政策的に使えるお金が多くあることを示している。目安としては、15%を超えると警戒ライン、20%を超えると危険ラインといわれているが、2012年度も数値が下がっているとはいえ、21.0%となっている。

③ 起債制限比率

起債制限比率は文字どおり、国が都道府県の地方債の発行を許可するときの基準で、20%以上になると地方債の許可について一定の制限を受け、さらに30%以上になるとほとんどの地方債が許可されなくなっていた。この指標は2009年度を持って終わっているが、ピーク時の1999年度には19.3%、翌年度は19.2%と高い数値を示していた。

【表3-11】各種財政指標の推移

(億円, %)

区分	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
歳入合計額	8,416	8,048	8,088	8,459	8,481	8,512	7,780	7,645	8,204	7,807	7,424	7,380	7,204	7,546	7,285	7,110	6,980
自主財源	3,352	3,389	3,374	3,371	3,332	3,317	2,755	2,669	3,860	3,764	3,717	4,054	3,813	3,329	3,248	3,275	3,173
依存財源	5,064	4,660	4,713	5,088	5,149	5,195	5,024	4,976	4,344	4,043	3,707	3,326	3,391	4,217	4,038	3,835	3,806
自主財源比率	0.398	0.421	0.417	0.399	0.393	0.390	0.354	0.349	0.471	0.482	0.501	0.549	0.529	0.441	0.446	0.461	0.455
標準財政規模	3,834	4,014	4,121	4,076	4,192	4,097	3,935	3,696	3,596	3,734	3,978	3,935	4,189	4,056	4,172	4,156	4,216
対前年比	102.9	104.7	102.7	98.9	102.8	97.7	96.0	93.9	97.3	103.8	106.5	98.9	106.4	96.8	102.9	99.6	101.4
実質収支比率	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.3	0.2	0.4	0.5	0.6	0.4
経常収支比率	90.1	95.7	98.4	92.3	91.9	93.3	96.6	92.9	97.5	90.9	97.8	99.5	97.9	95.7	89.4	92.0	93.4
人件費	48.1	49.0	49.7	45.2	44.5	44.4	45.0	42.9	44.9	42.8	46.7	46.8	45.0	43.2	40.5	41.3	41.1
扶助費	1.8	1.8	1.9	1.8	1.9	2.1	2.1	1.9	2.1	1.4	1.3	1.4	1.5	1.0	1.4	1.6	1.5
公債費	22.4	26.6	28.4	28.0	27.5	27.9	30.0	28.8	29.7	25.4	25.6	25.0	24.8	24.8	22.6	23.3	23.3
公債費比率	20.1	22.8	23.2	24.9	22.9	22.4	22.9	22.5	23.1	19.9	17.4	16.1	15.9	16.3	-	-	-
公債費負担比率	19.8	23.5	23.7	24.9	23.7	23.9	26.0	25.7	25.6	22.7	22.3	21.5	21.9	20.7	19.7	20.6	21.0
起債制限比率	15.5	17.1	18.2	19.3	19.2	18.9	18.3	18.1	18.2	17.4	16.0	14.2	13.4	13.4	-	-	-
実質公債費比率	-	-	-	-	-	-	-	-	-	18.8	17.8	16.1	14.8	14.9	14.8	14.6	14.0
一般財源比率	47.4	49.7	50.7	52.0	54.7	52.6	52.5	52.7	48.3	55.5	56.1	55.9	56.2	49.7	53.0	55.0	55.8
経常一般財源比率	100.0	94.8	91.4	100.2	100.6	99.1	96.7	100.9	101.0	107.5	96.7	96.9	98.3	99.4	103.4	101.3	99.7
財政力指数(3年平均)	0.475	0.473	0.478	0.454	0.420	0.391	0.392	0.390	0.400	0.424	0.488	0.535	0.571	0.548	0.514	0.480	0.471
単年度財政力指数	0.466	0.487	0.482	0.393	0.385	0.396	0.395	0.380	0.426	0.465	0.574	0.567	0.571	0.506	0.465	0.469	0.479
基準財政収入額	1,602	1,748	1,776	1,462	1,481	1,480	1,418	1,256	1,348	1,538	1,978	1,933	1,947	1,591	1,414	1,473	1,527
基準財政需要額	3,441	3,590	3,688	3,723	3,844	3,740	3,592	3,301	3,165	3,309	3,447	3,409	3,411	3,143	3,040	3,144	3,190

(注) 1 標準財政規模には、臨時財政対策債を含んでいる。(2008～)

2 経常収支比率の分母には、減税補てん債及び臨時財政対策債を含んでいる。(2001～)

3 公債費比率及び起債許可制限比率の分母には、臨時財政対策債発行可能額を含んでいる。(2001～)

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県)などから筆者作成

④ 一般財源比率

一般財源比率は1997年度と2012年度を比べると約5%程度増えている。なお、2004年度には48.3%まで落ち込んでいるが、これはいわゆる「交付税ショック」の影響によるものと考えられる。

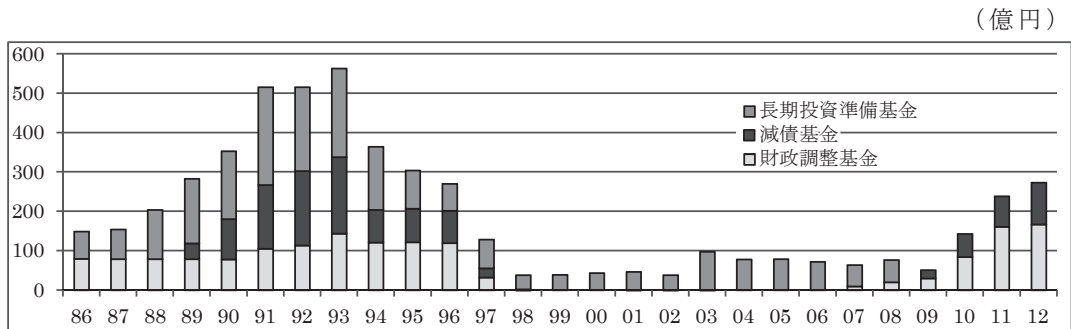
⑤ 財政力指数

財政力指数は、一般的に財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きいことになり、財源に余裕があるといわれているが、岡山県では2001年度から3年間、0.4を下回っていたが、その後2008年度には0.57まで上昇した。2012年度は0.47となっており、これは1987年度や1997年度とほぼ同じである。

(2) 基金残高

基金残高の状況であるが、基金は地方公共団体が条例の定めるところにより、特定の目的の基金ために財産を維持し、資金を積み立てるなどしているものである。したがって、基金の中には特定の事業を実施するために積み立てられているものなどもあり、岡山県では財政調整基金²²、減債基金²³、長期投資準備基金が財政運営上の基金として整理されている。

これら3基金は、前知事就任直後にはほとんど無くなってしまったが、2010年度以降徐々に回復し、2012年度には前知事就任時点とほぼ同額となった。なお、長期投資準備基金は2009年度に廃止されている。



【図3-1】基金残高の推移

※特定目的基金は含まず。

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県)などから筆者作成

4 職員定数

職員数の削減については、教育委員会や警察本部については、法令で定められており²⁴、県が独自には増やしたり減らしたりできないことは先にふれたとおりで、教育委員会の職員数が減っているのは児童生徒数の自然減の影響によるものであり、警察本部の職員数が増えているのは犯罪捜査取り締まり強化などによるものである。

これに対して知事部局等の職員数は、県独自に決めることができる。岡山県では、本庁各課の再編

22 地方公共団体の年度間の財源の不均衡を調整するための積立金

23 公債費の償還を計画的に行うための資金を積み立てる目的で設けられる基金

24 例えば、公立小中学校の給与費は県が負担しているが、教職員定数は、「公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律」で定められている。

や地方振興局の統廃合など組織体制のスリム化を図るとともに、各種事業の見直しなどにより16年間で約1/3の職員数を減らしている。

【表3-12】職員数の比較

(人)

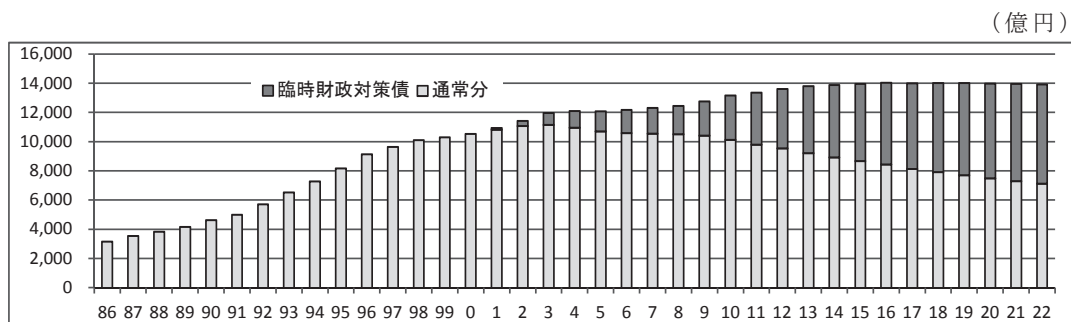
	1996	2012	増減数	増減率
知事部局等	5,916	3,927	△1,989	66.3%
教育委員会	18,178	16,932	△1,246	93.1%
警察本部	3,549	3,897	348	109.8%
合計	27,643	24,756	△2,887	89.6%

(出所)「平成25年度当初予算のあらまし」(2013.2 岡山県)などから筆者作成

5 県債発行残高

この章最後に、県債残高の推移をみることにする。1986～2012年度の間では長野県政時代の10年間に県債残高は3倍近く膨らんでいる。石井県政時代の16年間では約1.5倍であることからすれば、急速に県債が膨らんでいったことが改めて確認できる。また、1996年度と2012年度を比べると臨時財政対策債を除けば県の債務残高は409億円(104.5%)増となっている。これは2003年度のピーク時には11,163億円に県債残高が膨らんだことや利子負担を勘案すれば、相当な債務の圧縮がなされたと考えてよいだろう。また、将来的にも臨時財政対策債を除けば県の債務残高は減少していく見込みである。

次に、地方債(歳入)と公債費(歳出)の決算額の推移についてみてみると、1986～1998年度まで



【図3-2】県債残高の推移と見込み

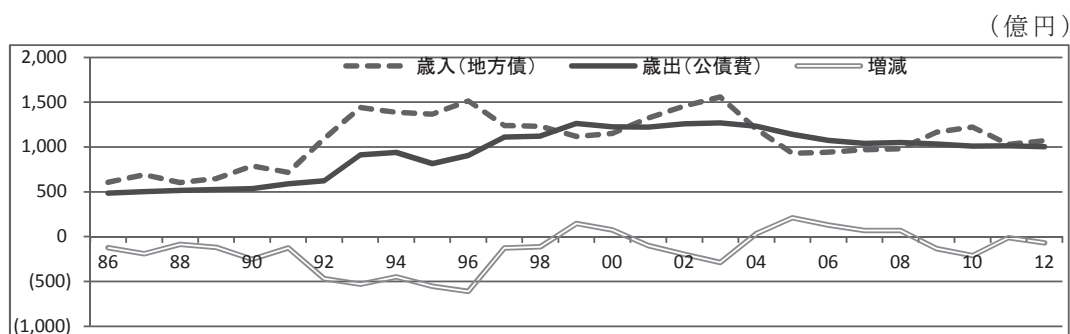
(出所)「岡山県の今後の収支見通し」(2014.8 岡山県)などから筆者作成

【表3-13】県債残高の比較

(億円)

	1986 a	1996 b	2012 c	96-86	12-96	12-86
県債残高	3,162	9,140	13,613	5,978	4,473	10,451
通常分	3,162	9,140	9,549	5,978	409	6,387
臨時財政対策債	0	0	4,064	0	4,064	4,064
	86/96	96/12	86/12	年率 a～b	年率 b～c	年率 a～c
県債残高	289.0%	148.9%	430.5%	4.6%	1.1%	2.4%
通常分	289.0%	104.5%	302.0%	4.6%	0.1%	1.8%
臨時財政対策債	0	皆増	皆増	-	-	-

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県)などから筆者作成



【図3-3】 地方債と公債費の推移

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県)などから筆者作成

は一貫して地方債の発行額が公債費の支払額を上回る状態が続いていたが、その後は行財政改革の取り組みなどにより歳入と歳出が大きく乖離していないのがよくわかる。

以上のことから、16年間にわたった前知事の行財政改革については、次のようにまとめることができる。

- 地方税収入が伸び悩み、地方交付税や国庫支出金が抑えられるなか、土木費などを大幅圧縮したにもかかわらず、過去の借金である公債費負担に加え民生費が増加し、行財政改革による削減効果を弱めた。
- 公債費負担比率など各種財政指標や基金残高などの状況からすれば、県財政は改善したようにも見受けられる。また、県債は臨時財政対策債を除けば残高を減らしており、こうしたことから行財政改革の成果が表れていると考えられる。
- 一方で地方交付税の不足分を補う形で発行されている臨時財政対策債が増えており、将来に新たな負担を残す結果となっている。

第4章 地方交付税制度と臨時財政対策債

1 臨時財政対策債

(1) 概要

臨時財政対策債については、第1章でふれたが重複する部分もあるがもう少し加えると、2000年度までは、基本的に地方の財源不足を国の交付税特別会計からの借入金により措置し、その償還を国と地方が折半して負担する措置を講じてきたが、2001年度の地方財政対策からはこれを見直し、国と地方の責任分担のさらなる明確化、国と地方を通ずる財政の透明化を図るため、財源不足のうち建設地方債の増発等を除いた残余については、国と地方が折半して補てんすることとし、国負担分については、国の一般会計からの加算により、地方負担分については地方財政法第5条の特例となる地方債(臨時財政対策債)により補てん措置を講じることとした。したがって、交付税の交付団体にとっては臨

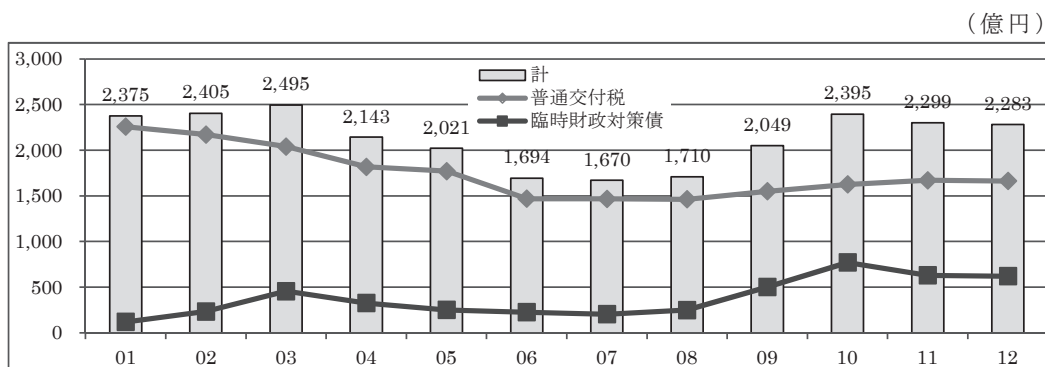
時財政対策債による収入は、地方（普通）交付税と同じ意味を持つことになる。

国は地方の財源不足を補うために、臨時財政対策債以前にも前掲のとおり様々な財源対策を講じているが、例えば、財源対策債は公共事業債などの充当率を引き上げる形であり、建設地方債の枠の中に位置づけているのに対して、臨時財政対策債は地方債ではあるものの、国の財源不足による交付税そのものの振り替えとなっているところに違いがある。

(2) 岡山県の状況

臨時財政対策債の問題点については第1章でふれたところであるが、以下、臨時財政対策債の発行が、岡山県の行財政改革にどのような影響をあたえたのか検証してみることにする。

まず、その前に、地方（普通）交付税と臨時財政対策債の決算額の推移をみてみたい。臨時財政対策債が初めて発行されたのは2001年度からであるが、その年度の普通交付税と臨時財政対策債との合計は2,375億円であった。その後、小泉内閣時代にいったん減少し、2007年度には1,670億円となるものの、2012年度は、2,283億円と持ち直している。しかしながら、2001年度と2012年度の普通交付税と臨時財政対策債の合計に占める臨時財政対策債の割合を比較すると、2001年度が5.0%であるのに対して、2012年度は27.2%となっており、本来、国から交付されるべき普通交付税が交付されず、臨時財政対策債で立て替えられていることがわかる。



【図4-1】普通交付税と臨時財政対策債の決算額の推移

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県)などから筆者作成

【表4-1】普通交付税と臨時債の合計に占める臨時債の割合

(億円)

	2001	2012	増減額	増減率
普通交付税	2,257	1,663	△594	73.4%
臨時財政対策債 a	118	620	502	525.4%
計 b	2,375	2,283	△92	96.1%
a/b	5.0%	27.2%		

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県)などから筆者作成

次に、第1章でふれた問題点について順次検証してみたい。

① 後年度に元利償還金が地方交付税で全額措置されるために、歳出抑制というインセンティブが働かないのではないのか。

この問題については、臨時財政対策債が国において過大に算定され、その額を地方においても限度額一杯に起債しているかどうかを確認してみたい。岡山県においては後者については限度額一杯起債しているので、前者を検証してみることにする。

臨時財政対策債は普通交付税の財源不足を補うために発行が認められるものであるから、臨時財政対策債と基準財政需要額を足したものが振替前の基準財政需要額となる。これに対して振替前の財源不足額は振替前の基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いた額となる。したがって、理論上の財源不足額は普通交付税と臨時財政対策債の合計から振替前の財源不足額を差し引いた額となる。表4-2を見ると「臨財債+普通交付税≦振替前財源不足額」となっており、岡山県においては臨時財政対策債が過大に算定されておらず、臨時財政対策債の発行が財政規律を緩めたとは言い難い。

(例) 2007年度の場合(億円)

- 基準財政需要額3,409+臨財債203=振替前の基準財政需要額 3,612……①
- ①3,612-基準財政収入額1,933=振替前の財源不足額 1,679 ……………②
- よって、(普通交付税 1,467+臨財債203)-②1,679=△9(財源不足額)

② 国から地方交付税で措置された元利償還金を使ってしまっているのではないのか。

この問題については、臨時財政対策債が交付税で措置される額と臨時財政対策債の償還額を比べて

【表4-2】普通交付税と臨時財政対策債等の推移

(億円)

年度	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
総人口 a	12,629	12,648	12,669	12,682	12,687	12,706	12,705	12,707	12,708	12,706	12,692	12,666
岡山県人口 b	196	196	196	196	196	195	195	194	194	193	193	193
臨時財政対策債県発行可能額 c	7,229	16,097	29,348	20,952	16,116	14,536	13,150	16,016	32,355	48,218	38,235	37,936
人口基礎推計発行額(b/a)*c	112	249	454	324	249	223	202	245	494	732	581	578
臨時財政対策債 d	118	233	456	326	250	225	203	248	500	770	629	620
臨時財政対策債交付税措置額 e	0	2	4	11	22	40	70	92	107	124	142	159
臨時財政対策債償還額 f	0	1	2	7	17	36	58	86	104	122	145	162
差引 f-e	0	△1	△2	△4	△5	△4	△12	△6	△3	△2	4	3
基準財政需要額 g	3,740	3,592	3,301	3,165	3,309	3,447	3,409	3,411	3,143	3,040	3,144	3,190
振替前基準財政需要額 d+g	3,858	3,825	3,757	3,491	3,559	3,672	3,612	3,659	3,643	3,810	3,773	3,810
基準財政収入額 h	1,480	1,418	1,256	1,348	1,538	1,978	1,933	1,947	1,591	1,414	1,473	1,527
普通交付税 i	2,257	2,172	2,039	1,817	1,771	1,469	1,467	1,462	1,549	1,625	1,670	1,663
振替前財源不足額 j	2,378	2,407	2,501	2,143	2,021	1,694	1,679	1,712	2,052	2,396	2,299	2,283
理論上の財源不足額 d+i-j	△3	△2	△6	0	0	0	△9	△2	△3	△1	0	0
交付税及び臨財債に占める臨財債の割合 d/(d+i)	5.0%	9.7%	18.3%	15.2%	12.4%	13.3%	12.2%	14.5%	24.4%	32.2%	27.4%	27.2%
企業局及び特定目的基金からの借入残高	43	63	43	136	93	148	288	388	415	215	79	79
財政調整基金、減債基金等残高	47	38	97	79	80	72	64	77	51	143	239	273

(出所)「岡山県の財政状況」(2009.10 岡山県) などから筆者作成

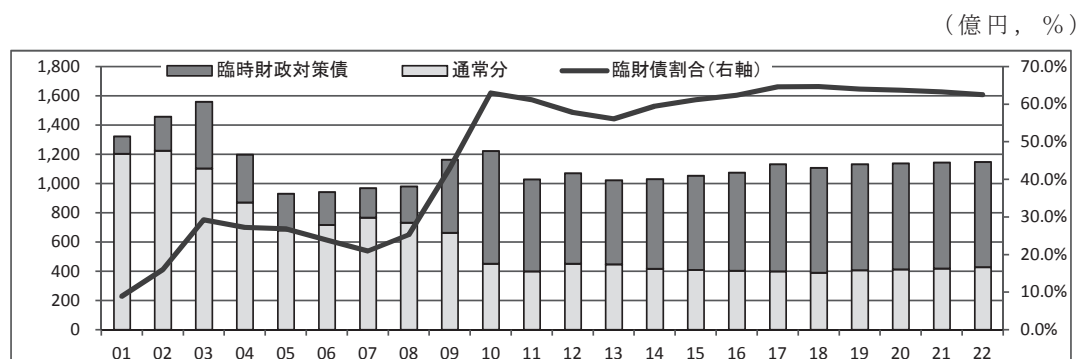
みれば一目瞭然である。表4-2のとおり両者の差引欄は、2002～2010年度は償還額が交付税償還額を下回っているが、2011、2012年度は逆に償還額が措置額を上回っている。

また、財政調整基金や減債基金残高等も増えていることから、岡山県においては元利償還金部分の交付税を使い続けているとまでは言えないと考えられる。

付け加えるならば、国の交付税措置額と各地方公共団体の償還額が一致するには、算定となる国の償還パターンと全く同じ償還パターンで地方公共団体が起債する必要があり、現実的には起債時期(年度のどの時期に起債するのか)や償還期間(償還期間を何年にするのか)など、国が想定しているパターンとは異なるため、両者の額が一致することはあまりないようである。

③ 臨時財政対策債を発行することで将来的な財政運営が硬直化するのではないのか。

この問題については、普通交付税と臨時財政対策債の合計に占める臨時財政対策債の割合は、表4-2のとおり2001～2011年度まで若干の上下動はあるものの上昇しており、2012年度で約27%を占めている。一方で、表4-1のとおり2001年度と2012年を比べると、普通交付税と臨時財政対策債の合計額は92億円減少しており、石川氏や梅原氏が懸念していたとおり、臨時財政対策債の増加分が別途上乘せされることなく、総枠の範囲内でその占める割合を高めてきたことがわかる。つまり、財政運営の硬直化が起きていると考えられる。今のペースで臨時財政対策債が発行され続ければ、その自由度がますます失われてしまうのは明らかである。また、県債の発行額に占める臨時財政対策債の割合も上昇しており、2012年度では約58%を占めるに至っている。岡山県では県債発行額のうち今後も60%程度を臨時財政対策債が占めると見込んでいる。



【図4-2】県債発行額の推移

(出所)「岡山県の今後の収支見通し」(2014.8 岡山県)などから筆者作成

【表4-3】県債残高の今後の見込み

(億円)

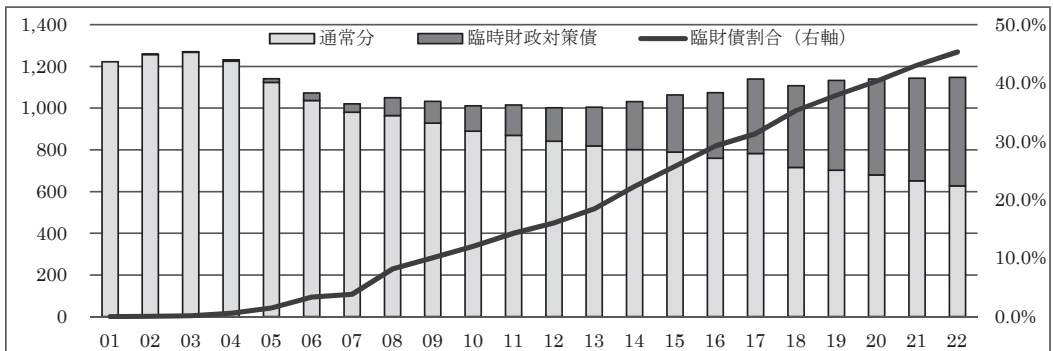
	2012	2022	増減額	増減率
県債残高 a	13,613	13,921	308	102.3%
通常分	9,549	7,132	△2,417	74.7%
臨時財政対策債 b	4,064	6,789	2,725	167.1%
b/a	29.9%	46.8%		

(出所)「岡山県の今後の収支見通し」(2014.8 岡山県)などから筆者作成

臨時財政対策債は、既に14年間続けて発行されているが、その結果、歳出における公債費に占める臨時財政対策債の割合も年々上昇しており、2012年度には約16%となっている。岡山県では、2022年度には45%程度を占めると見込んでいる。

また、臨時財政対策債が発行され始めた2001年度以降の経常収支比率の推移を見てみると、臨時財政対策債を含んだ経常収支比率はかろうじて100%を下回っているが、仮に、臨時財政対策債等を除いた場合では、ほぼ毎年度100%を超えている。このことから臨時財政対策債がなければ、当然ながら恒常的に必要な経費が収入で賄えていない状況であることがわかる。

さらに、ここで注目すべきは、下図の二本の折れ線グラフに、「県の借金が増えながらも財政指標は好転した」という矛盾を説明するヒントが隠されている点である。すなわち、国のルールでは経常収支比率は、臨時財政対策債が発行され始めて以降、その計算過程から借入収入である臨時財政対策



【図4-3】公債費の推移

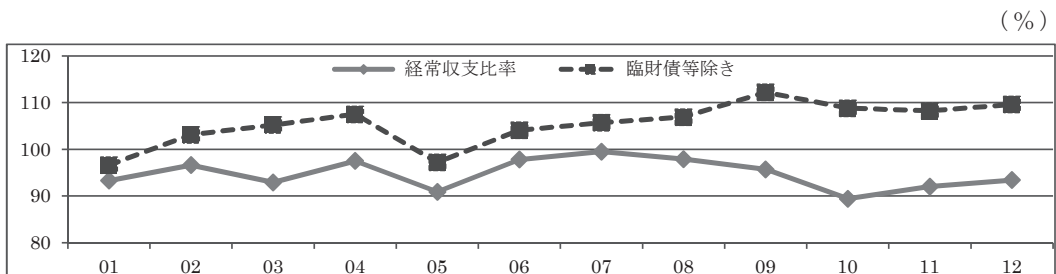
(出所)「岡山県の今後の収支見通し」(2014.8 岡山県) などから筆者作成

【表4-4】公債費の今後の見込み

(億円)

	2012	2022	増減額	増減率
公債費 a	1,002	1,147	145	14.5%
通常分	841	627	△214	74.6%
臨時財政対策債 b	161	520	359	323.0%
b/a	16.1%	45.3%		

(出所)「岡山県の今後の収支見通し」(2014.8 岡山県) などから筆者作成



【図4-4】経常収支比率の推移

(出所)「都道府県決算状況調」から筆者作成

債を加算して計算するようになっている。反対に、上側の折れ線グラフは、臨時財政対策債を含めな
い場合の指標である。ここに「県の借金が増えながらも財政指標は好転した」というからくりがある。

○経常収支比率の算定方法

$$\text{経常収支比率} = \frac{\text{経常経費充当一般財源}}{\text{経常一般財源} + \text{減収補填債特例分} + \text{臨時財政対策債}} \times 100$$

- 経常経費充当一般財源
人件費、扶助費、公債費のように毎年度経常的に支出される経費に充当された一般財源の額
- 経常一般財源
地方税、普通交付税、地方譲与税など毎年度経常的に収入される一般財源の額

これに関して、大和総研の鈴木（2014）は次のように指摘している。

「現状、地方財政分析におけるフロー指標の経常収支比率、ストック指標の将来負担比率ともに、臨時財政対策債による調整が施されている。臨時財政対策債は赤字地方債であるとの見方に立ち、仮に、これらの調整を無いものとしてみると、ほとんどの場合で経常収支比率が押し上がり、赤字に転落するケースもある。将来負担比率の測定対象である『将来負担額』は、実質債務のうち臨時財政対策債その他の交付税措置の対象となるものが控除されているが、これを戻入のうえ再計算した場合、将来負担額が数倍に拡大するほどのインパクトとなる。

当の地方交付税措置が、単に計算上の話ではなく、キャッシュとして地方交付税が上乘せされるという意味であれば本稿の懸念は杞憂に終わるだろう。ただし、臨時財政対策債が地方債現在高の28%を占めるに至り収束の兆しが見えない中、万一手当されないといった事態が起きた場合に備えておくに越したことはあるまい。臨時財政対策債等の調整を除いた分析指標を把握するのがその第一歩である。」²⁵

つまり、臨時財政対策を地方交付税の代替財源としてとらえるか、または赤字地方債としてとらえるかによって異なる指標となり、見方も変わってしまうということである。これは経常収支比率だけでなく、将来負担比率や実質公債比率、さらには財政力指数などの指標も同様であり、現在、地方公共団体が公表している各種財政指標を、額面どおりに本当に受け取ってよいのかどうかという問題に突き当たってしまうのである。したがって、筆者も臨時財政対策債を地方交付税の代替財源としてとらえた各種財政指標のみだけでなく、赤字地方債ととらえた各種財政指標を地方公共団体が把握し、公表するといった取り組みが必要であると考ええる。

25 「地方財政分析と臨時財政対策債 交付税措置の調整前「原数値」の把握の重要性」（2014.10 大和総研 鈴木文彦）
http://www.dir.co.jp/consulting/theme_rpt/public_rpt/local/20141003_009008.pdf

第5章 おわりに

本稿では、石井県政の行財政改革に終始した16年間について、なぜ、知事就任時に岡山県は危機的な財政状況であったのか。また、16年間にわたる行財政改革の成果はどうであったのか。各種財政指標が改善の兆しをみせ、前知事は危機的な財政状況から脱却できるまで漕ぎ着けたとするが、県の借金が減ることなく増えてしまったこととの矛盾をどう考えればよいのか。こうした疑問点を明らかにしたいと考えたが、その結果は次のとおりである。

まず、前知事就任時点において、岡山県は既に危機的な財政状況に陥っていたわけであるが、こうした状況について、さらに10年さかのぼり長野知事時代の財政状況について振り返ってみた。そこでは、これまでの先行研究でも指摘されているように、瀬戸大橋の開通にあわせた大規模プロジェクト事業やバブル崩壊以降も続いたハコモノ整備などによって急速に財政が悪化した状況が見て取れた。一方で、同規模県と比べると瀬戸大橋開通以前にすでに岡山県の財政状況は芳しくなかったこともうかがい知れたが、本稿ではこのあたりの状況については調べが及んでいない。

次に、石井県政の16年間にもわたる行財政改革についてであるが、土木費など投資的経費や職員数の大幅な削減、県有施設の見直しなどに取り組みながらも、社会保障費などの自然増や公債費の伸び、さらには三位一体改革に伴う「交付税ショック」による歳入不足などにより、行財政改革が思うように進まなかったことがわかった。本稿では16年間の行財政改革全体を総括し、金額や指数などでもう少し明確に数値化したいと考えたが、筆者の力不足でできていない。また、岡山県では2004年度から普通会計に地方公営企業特別会計や第三セクターなどを加えた形で財務諸表を作成し、連結決算を公表しているが、こうした点からの分析も行えずに終わってしまっている。

県の借金（県債）が減ることなく増えてしまったことについては、臨時財政対策債に要因があることを指摘し、その問題点についていくつかの検証を試みた。結論としては、臨時財政対策債の発行による財政規律の緩みや、償還分の地方交付税の先食いは確認できなかった。また、地方交付税全体の伸びが期待できない中では、いくら国が将来的に臨時財政対策債の財源を負担するといっても、県の財政状況の硬直化は免れないことがわかった。なお、本稿では、経常収支比率だけでなく将来負担比率など様々な指標を臨時財政対策債の調整を含まない状態で数値化したかったが、この点についてもできていない。これが数値化できていれば県債の残高が増えながらも、各種指標が好転するといった矛盾もわかりやすく説明できたのではないかと反省している。

前知事は、2012年11月の最後の知事記者会見で、記者から重い決断だったと思われることは何かと尋ねられ、「重大な決断をしたなということで、一番印象に残っていること。（中略）行財政改革を断行していく中で改革の中身を決めるときの決断というものは大変重いものがございました。」と答えている。

この発言からも前知事が16年間にわたり、いかに行財政改革に取り組んできたのか容易に想像がつく。確かに各種財政指標が改善するなど成果はあったと考える。一方で、あらたな借金ともいえる臨時財政対策債の伸びをどう判断するかはなかなか難しい。そもそもその言葉のとおり臨時財政対策債

は「臨時」的、「一時」的な手法であって、いつまでも続けるやり方ではないはずだ。地方からしてみれば「国からの地方交付税が不足しているのでやむを得ない。」と言いたいところではあるが、国による借金であろうが、県による借金であろうが、その借金を支払うのは国民であり県民である。その点において臨時財政対策債を除いた県の借金は減らせたという前知事の言葉はむなしなものがある。

今回あらためて1986年度から2012年度まで四半世紀にわたる岡山県の財政状況を整理し、その流れを追ってみたが、前知事の行財政改革期間には、やはり借金は減らせなかったという思いが強い。そうだからといって、岡山県の行財政改革への取り組みが不足していたとも言うつもりはないが、結果として岡山県の借金は減らなかった。総じて言えば財政支出に収入が追いついていかなかったのである。これを解消するには、かつてのような高度経済成長を期待できない日本の社会においては2つの選択肢しかない。ひとつは収入に見合った行政サービスを行うこと。もうひとつは支出に見合った税収を確保することである。しかしながら、これらを実現するにはどちらも県民に負担を強いるものでハードルが高い。

収入に見合った行政サービスを提供するという事は、既存の行政サービスの中止や縮小を意味する。しかし、これは成熟社会をむかえ、県民の行政ニーズがますます多様化する中ではなかなか難しい。また、税収を確保することも地方が独自に課税するには限りがある。消費税の増税などが行われたとしても、これまでの県債の返済や伸びる一方の社会保障費の財源を見込むならば、相当の税率アップが避けられないだろう。

わが国の人口は、あと30年もすれば1億人を下回ると予想される一方で、高齢者人口は現在の約3,000万人から3,800万人まで増加すると見込まれている²⁶。人口減少、超高齢社会を迎えるなかで、国内での生産や消費が増える見込みは少なく、大幅な税収増は期待できない。一方で社会保障費の自然増や社会インフラの老朽化問題など歳出増の要因は尽きることはなく、従来のやり方を踏襲できないのは誰もが感じていることである。そうであるならば、将来に持続可能な社会を創っていくためには、我々は何をどうしたらよいのであろうか。その答えはなかなか見つかるものではないが、今を生きるものとしてその努力を怠るわけにはいかないと感じている。

【主要参考文献】

- (1) 石川達哉「急増する赤字地方債と地方交付税制度－赤字地方債発行の動向とその背景－」基礎研Research Paper No.10-003 (2010.5)
- (2) 石川達哉「赤字地方債にも波及する赤字国債の危うさ」ニッセイ基礎研究所－研究員の目(2012.8)
- (3) 石川達哉・赤井伸郎「臨時財政対策債の構造と実態－基準財政需要算入額と積立・償還額から見た自治体行動の実証分析－」『大都市制度・震災復興と地方財政』勁草書房(2013.2)
- (4) 梅原英治「地方交付税の減額と臨時財政対策債への振り替え措置の検討」大阪経大論集・第53巻第4号(2002.11)
- (5) 坂本忠次「地方債の累積と地方会計制度の改革(1)－自治体のストック情報分析に向けて－」岡山大学経済学会雑誌第

26 国立社会保障・人口問題研究所が2012年1月に発表した日本の将来推計人口は、2048年に1億人を下回り、65歳以上の高齢人口も約3,800万人としている。(出生中位、死亡中位の場合)

- 29巻第4号（1997.3）
- (6) 諏訪一夫・森徹「臨時財政対策債と大都市自治体の財政運営－名古屋市における発行を事例として」『地方財務』ぎょうせい（2012.2）
 - (7) 鈴木文彦「地方財政分析と臨時財政対策債 交付税措置の調整前『原数値』の把握の重要性」大和総研重点テーマレポート（2014.10）
 - (8) 多田憲一郎「1990年代の地方財政危機とリゾート開発－岡山県財政を事例として－」岡山商大論叢第38巻第3号（2003.2）
 - (9) 長田充弘、川本卓司「生産変動の安定化と産業間の連動性低下」日銀レビュー（2007.7）
 - (10) 石原信雄・島津昭『六訂地方財政小辞典』ぎょうせい（2011.8）
 - (11) 総務省『地方財政白書』（各年度）
 - (12) 地方財政調査会『都道府県決算状況調』（各年度）

Trends in Okayama Prefectural Finance after the Japanese asset price bubble:

A review of financial conditions during the Nagano and Ishii administrations

Teiji Kameyama, Masaki Hirano

Abstract

Governor Ishii, who served as Okayama Prefectural governor from 1986 to 2012, is said to have brought about a great deal of administrative and financial reform during his 16 year term.

First, the severe and critical financial situation of Okayama Prefecture at the time of Governor Ishii's appointment will be discussed. Also, the results of the 16 year period of financial and administrative reform will be analyzed to see what worked.

Indeed, the prolonged administrative and financial reform of the Ishii administration, though seemingly tough when compared to similar prefectures, has shown certain amounts of success. For example, what should be thought of the current state of the outstanding balance of prefectural bonds, which has continually increased?

In this paper, the transformation of the financial situation (ordinary account) of Okayama Prefecture between the 1986 Nagano administration (a predecessor of the Ishii administration, 1972-1986) and the Ishii administration is researched and the causes of financial deterioration are analyzed.