

鳥取県における財政危機の現状と課題

藤 田 安 一*

- I はじめに
- II 現在の鳥取県財政における歳入・歳出構造とその特徴
 - 1. 鳥取県財政の歳入構造とその特徴
 - 2. 鳥取県財政の歳出構造とその特徴
 - 3. 鳥取県における県債の借入機関および借入資金量
- III 性質的分類からみた鳥取県財政の特徴と問題点
 - 1. 性質的分類からみた鳥取県財政の歳出構造
 - 2. 鳥取県財政の硬直化
- IV 鳥取県における大規模プロジェクト計画とその推進
 - 1. 「中期財政運営の指標について」の特徴と問題点
 - 2. 県債残高の累積と基金残高の減少
- V 現代地方財政改革の課題と展望
 - 1. 地方財政危機と地方財政改革の課題
 - 2. 動き出した地方財政改革——その課題と展望
- VI おわりに

I はじめに

現在、かつてない経済不況のなかで、住民生活が根本から脅かされ、住民は生活の先行きに不透明感を強め不安を高めている。それゆえ、現在ほど、住民の命と暮らしを支える地方自治体の役割が必要とされ、その活躍が求められる時代はない。しかし、その地方自治体が、今まさに、未曾有の財政危機にあえいでいる。戦後日本の地方財政は、3度の深刻な危機にみまわれた。1953～54年にかけての第1次地方財政危機。1970年代後半から進行した第2次の地方財政危機。そして、1991年のバブル崩壊とともに始まった第3次の地方財政危機である。

今回の財政危機では、1990年から99年の間に、地方財政の借入金残高は67兆円から179兆円へ2.7倍となり、対GDP比で15%から35%へと急増した。そのため、借入金の返済である公債費の一般財源にしめる割合（公債費負担比率）も急増し、国が警戒ラインとする15%をこえる都道府県は、1992年から98年の間に4から25へと激増していった。

本稿の課題は、この第3次地方財政危機における鳥取県財政の構造を分析することをつうじて、鳥取県財政の特徴とその問題点、および財政上、解決すべき今後の課題について論じることにある。

*FUJITA Yasukazu 経済学（財政金融論，日本経済論）専攻

なるほど、地方財政には都道府県財政の他に市町村財政もあり、地方公営企業の財政も含まれる。いずれも都道府県財政に劣らず、深刻な財政危機にみまわれている。しかし、ここでは分析対象を縮めるために、都道府県財政をとりあげる。

順序としては、まず現在の鳥取県財政の構造的特徴を明らかにする。つぎに、1990年代に入ってから大規模に実施された公共事業が県財政に与えた影響とその問題点を分析する。そして、最後に鳥取県財政が当面する政策課題について言及するつもりである。

II 現在の鳥取県財政における歳入・歳出構造とその特徴

1. 鳥取県財政の歳入構造とその特徴

図1は、鳥取県財政の規模とその推移を表している。一般会計予算の規模は、1990年代の前半まで3000億円であったものが、1995（平成7）年には4000億円を超え2000（平成12）年には4600億円となり現在に至っている。その特徴は、近年バブルがはじけて景気が後退し税収の伸びが鈍化しているにもかかわらず予算規模は順調に増大していることと、1990年代後半の98年99年と予算規模が対前年度に比べ後退ないし停滞したにもかかわらず、2000年度には再び増加したことである。歳入、歳出別に、その特徴をみておこう。

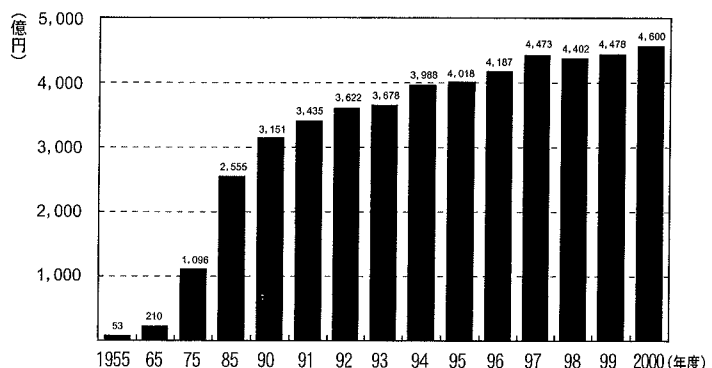
まず、鳥取県財政の歳入構造では、表1および図2に示されているように、2000年度一般会計歳入予算をみると、地方交付税が歳入総額に占める割合として最も大きく37%であり、ついで国庫支出金が19.5%、県税が12%、県債が11.9%の順になっている。また、県税など自主財源の比率が31.1%と低く、地方交付税や国庫支出金および県債などの依存財源が68.9%と、ほぼ自主財源と依存財源との割合が3：7である。

この鳥取県財政における歳入状況を、1998年度の決算額をベースとする全国との比較でみたのが表2である。歳入総額を100%とすると、まず鳥取県の税収入14%は、全国平均の31%からすると極端に低く、これが鳥取県における自主財源の低さを規定している。それに対して、依存財源である地方交付税は、全国平均が17%に対して、鳥取県のそれは32%と著しく高い割合になっている。この比率の高さは全国1である。つぎに、国庫支出金は、全国平均18%に対して21%と鳥取県はかなり高い。地方債は、16%に対して15%と、ほぼ全国平均である。

以上の点から、鳥取県財政における歳入構造の特徴をまとめると、つぎのようになる。

第1に、自主財源である県税収入の県の歳入総額に占める割合が、全国に比べ極めて低い。それとは対称的に、第2に、依存財源である地方交付税と国庫支出金の割合が極めて高い。とりわけ、地方交付税は県歳入に

図1 鳥取県における一般会計予算の規模と推移



(出典) 鳥取県『平成12年度鳥取県予算のあらまし』。

表1 2000年度鳥取県一般会計歳入予算

(単位:千円)

区 分	2000年度予算額		1999年度予算額		差引増減額 (A)-(B)	比較(% (A)/(B))
	当初予算額 (A)	構成比 (%)	6月補正後予算額 (B)	構成比 (%)		
1 自主財源	143,183,079	31.1	148,581,757	33.2	△ 5,398,678	96.4
県 税	55,410,817	12.0	54,709,371	12.2	701,446	101.3
地方消費税清算金	12,335,758	2.7	12,078,905	2.7	256,853	102.1
分担金及び負担金	4,866,895	1.0	4,960,269	1.1	△ 93,374	98.1
使用料及び手数料	7,716,707	1.7	5,762,463	1.3	1,954,244	133.9
財産収入	935,500	0.2	1,135,722	0.3	△ 200,222	82.4
寄附金	8,107	0.0	7,909	0.0	198	102.5
繰入金	16,474,447	3.6	14,021,075	3.1	2,453,372	117.5
繰越金	100,000	0.0	100,000	0.0	0	100.0
諸収入	45,334,848	9.9	55,806,043	12.5	△ 10,471,195	81.2
2 依存財源	316,856,921	68.9	299,229,960	66.8	17,626,961	105.9
国庫支出金	89,757,181	19.5	85,729,341	19.1	4,027,840	104.7
地方譲与税	1,531,740	0.3	1,499,408	0.3	32,332	102.2
地方特例交付金	430,000	0.1	380,000	0.1	50,000	113.2
地方交付税	170,304,000	37.0	156,650,211	35.0	13,653,789	108.7
交通安全対策特別交付金	270,000	0.1	270,000	0.1	0	100.0
県 債	54,564,000	11.9	54,701,000	12.2	△ 137,000	99.7
合 計	460,040,000	100.0	447,811,717	100.0	12,228,283	102.7

(出典) 鳥取県総務部財政課提供資料

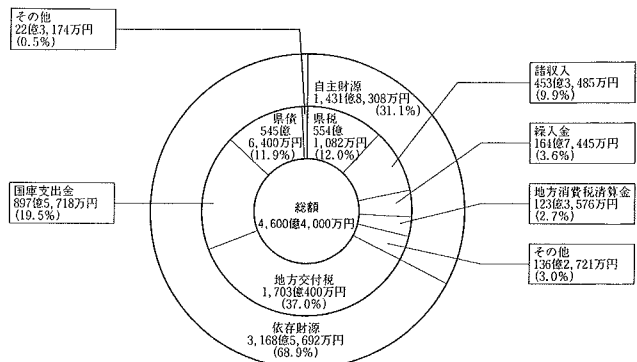
おける財源比率において全国トップにある。したがって、第3に、県の歳入全体が、自主財源に乏しく依存財源に依拠する不安定な財政構造になっている。

以上が、全国との比較でみた鳥取県財政における歳入構造の特徴である。これを、ちょうど10年前の1990年度における鳥取県財政の歳入構造と比較すると、どのような歴史的特徴が現れるであろうか。

前と同じく、鳥取県の歳入総額を100%とした場合の税収入、地方交付税、国庫支出金、地方債のそれぞれについて、1990年度の数値を示すと、県税収入は14%、地方交付税は39%、国庫支出金21%、地方債8%となっている。これを先の1998年度と比較すると、県税収入の割合は現在と同じで、地方交付税は現在より7%高く、国庫支出金は現在と同じ比率であり、地方債は現在より7%も低くなっていたことがわかる。

このことから、10年前には、鳥取県歳入総額に占める地方交付税の比率は、現在よりさらに高く、逆に地方債の比率は、現在より著しく低かったことがわかる。その後、表3に示されたように、地方交付税の割合は、1991年には、37.8%、1992年には35.5%、1993年には33.0%、1994年には31.8%、1995年には31.6%へと少しずつ減らしていった。他方、地方債の比重は、逆に、その後急速に高まっていった。決算レベ

図2 2000年度鳥取県一般会計歳入予算構成比



(出典) 鳥取県『財政状況』(第105号)2000年5月。

表2 1998年度決算額における都道府県別歳入構成比

都道府県	歳入総額		税 収 入			地方譲与税		地方交付税	
	金額 A (百万円)	金額 B (百万円)	B/A (%)	金額 C (百万円)	C/A (%)	金額 D (百万円)	D/A (%)		
北海道	3,502,158	610,962	17	11,350	-	760,269	22		
青森県	910,573	136,879	15	2,386	-	254,148	28		
岩手県	939,525	139,143	15	3,134	-	258,750	28		
宮城県	975,117	272,179	28	2,025	-	184,443	19		
秋田県	830,794	115,278	14	2,464	-	231,706	28		
山形県	751,725	125,222	17	2,599	-	213,006	28		
福島県	1,089,954	255,632	23	3,765	-	234,644	22		
茨城県	1,205,280	351,992	29	3,225	-	192,649	16		
栃木県	880,069	248,964	28	2,554	-	155,055	18		
群馬県	844,308	249,048	29	2,349	-	144,099	17		
埼玉県	1,978,956	686,371	35	4,700	-	216,235	11		
千葉県	1,583,885	598,448	38	3,382	-	198,245	13		
東京都	6,596,217	4,199,903	64	3,582	-	-	-		
神奈川県	1,768,749	953,247	54	2,409	-	68,318	4		
新潟県	1,396,662	289,752	21	4,460	-	286,478	21		
富山県	677,652	135,118	20	1,913	-	158,611	23		
石川県	685,354	149,611	22	1,661	-	146,068	21		
福井県	581,899	120,448	21	1,549	-	138,169	24		
山梨県	567,305	110,559	19	1,233	-	148,076	26		
長野県	1,104,403	284,515	26	3,431	-	232,717	21		
岐阜県	921,547	246,494	27	3,061	-	188,440	20		
静岡県	1,410,750	498,036	35	3,428	-	131,055	9		
愛知県	2,257,353	1,072,583	48	4,409	-	6,670	-		
三重県	841,391	234,268	28	2,544	-	163,059	19		
滋賀県	614,634	160,442	26	1,662	-	125,488	20		
京都府	906,603	322,378	36	1,549	-	151,785	17		
大阪府	2,590,645	1,152,284	44	4,497	-	100,591	4		
兵庫県	2,110,681	617,752	29	3,998	-	312,217	15		
奈良県	580,365	124,016	21	1,419	-	167,529	29		
和歌山県	630,785	98,501	16	1,644	-	190,134	30		
鳥取県	475,308	64,288	14	1,493	-	152,678	32		
島根県	712,875	83,666	12	2,073	-	201,774	28		
岡山県	808,779	209,855	26	2,894	-	196,110	24		
広島県	1,151,750	313,987	27	2,761	-	221,012	19		
山口県	851,190	170,666	20	2,478	-	188,259	22		
徳島県	619,800	85,006	14	1,557	-	172,399	28		
香川県	569,496	120,805	21	1,346	-	134,115	24		
愛媛県	777,322	153,600	20	2,487	-	193,925	25		
高知県	664,775	75,307	11	2,022	-	203,516	31		
福岡県	1,596,384	519,327	33	3,359	-	277,566	17		
佐賀県	533,401	97,391	18	1,215	-	158,770	30		
長崎県	902,487	128,245	14	1,702	-	243,791	27		
熊本県	908,252	173,114	19	2,681	-	244,504	27		
大分県	748,438	121,460	16	2,255	-	209,119	28		
宮崎県	703,322	106,640	15	2,232	-	212,338	30		
鹿児島県	1,077,282	158,392	15	3,046	-	290,870	27		
沖縄県	667,147	95,617	14	628	-	213,414	32		
合 計	55,503,347	17,237,391	31	128,611	-	9,272,814	17		

- (注) 1 人口は、平成11年3月31日現在の住民基本台帳人口による。
2 この欄は決算額による。したがって東京都が特別区内において都税として徴収した市町村税相当分も含まれている。
3 国庫支出金には、国有提供施設等所在市町村助成交付金が含まれている。

(出典) 自治省税務局『平成12年度地方税に関する参考計数資料』2000年2月。

国庫支出金		地方債		その他		全国計に対する千分比		基準財政需要額		都 道 府 県
金額 E (百万円)	E/A (%)	金額 F (百万円)	F/A (%)	金額 G (百万円)	G/A (%)	歳入 総 額	人 口	算出額 (百万円)	全国計に対 する千分比	
724,548	21	593,386	17	801,643	23	63	45	1,235,065	58	北海道
198,803	22	147,469	16	170,888	19	16	12	354,062	17	青森県
199,142	21	162,319	17	177,037	19	17	11	364,480	17	岩手県
189,917	19	175,528	18	151,025	16	18	19	392,272	18	宮城県
166,938	20	151,299	18	163,109	20	15	10	321,198	15	秋田県
147,538	20	134,326	18	129,034	17	14	10	306,845	14	山形県
234,094	21	179,635	16	182,184	18	20	17	431,124	20	福島県
203,569	17	218,665	18	235,180	20	22	24	469,341	22	茨城県
157,582	18	138,278	16	177,636	20	16	16	350,428	16	栃木県
152,450	18	125,404	15	170,958	21	15	16	339,630	16	群馬県
294,982	15	341,636	17	435,032	22	36	54	776,410	36	埼玉県
273,296	17	229,450	14	281,064	18	29	47	692,419	33	千葉県
597,684	9	756,674	11	1,038,374	16	119	93	1,738,835	82	東京都
292,672	17	212,653	12	239,450	13	32	66	861,297	40	神奈川県
347,097	25	245,493	18	223,382	15	25	20	513,780	24	新潟県
124,052	18	128,553	19	129,405	20	12	9	264,941	12	富山県
137,230	20	124,567	18	126,217	19	12	9	260,136	12	石川県
131,345	23	92,664	16	97,724	16	10	7	228,490	11	福井県
114,723	20	102,473	18	90,241	17	10	7	230,030	11	山梨県
232,202	21	159,634	14	191,904	18	20	17	444,646	21	長野県
183,303	20	153,658	17	146,591	16	17	17	380,553	18	岐阜県
243,173	17	277,189	20	257,869	19	25	30	536,663	25	静岡県
339,159	15	367,084	16	467,448	21	41	55	873,332	41	愛知県
150,720	18	123,770	15	167,030	20	15	15	351,078	17	三重県
100,218	16	91,355	15	135,469	23	11	10	259,131	12	滋賀県
147,618	16	131,719	15	151,554	16	16	20	393,753	19	京都府
400,355	15	370,843	14	562,075	23	47	68	1,054,405	50	大阪府
353,925	17	323,979	15	498,810	24	38	44	787,149	37	兵庫県
107,076	18	100,795	17	79,530	15	10	11	262,522	12	奈良県
125,817	20	100,161	16	114,528	18	11	9	267,005	13	和歌山県
101,567	21	72,314	15	82,968	18	9	5	199,884	9	鳥取県
160,749	23	140,064	20	124,549	17	13	6	262,133	12	島根県
148,133	18	123,283	15	128,504	17	15	16	369,001	17	岡山県
241,378	21	220,363	19	152,249	14	21	23	462,917	22	広島県
171,080	20	140,787	17	177,920	21	15	12	322,866	15	山口県
123,057	20	106,008	17	131,773	21	11	7	236,923	11	徳島県
81,006	14	91,869	16	140,355	25	10	8	226,554	11	香川県
148,579	19	108,906	14	169,825	22	14	12	314,362	15	愛媛県
142,766	21	89,906	14	151,258	23	12	7	258,107	12	高知県
303,050	19	244,471	15	248,611	16	29	39	670,600	32	福岡県
113,774	21	82,088	15	80,163	16	10	7	229,596	11	佐賀県
224,146	25	143,966	16	160,637	18	16	12	343,332	16	長崎県
202,473	22	155,150	17	130,330	15	16	15	375,573	18	熊本県
166,363	22	129,888	17	119,353	17	13	10	300,756	14	大分県
173,388	25	105,627	15	103,097	15	13	9	292,228	14	宮崎県
294,108	27	194,063	18	136,803	13	19	14	409,584	19	鹿児島県
244,220	37	55,558	8	57,710	9	12	10	282,522	13	沖縄県
10,111,065	18	8,664,970	16	10,088,496	18	1000	1000	21,297,958	1000	合 計

表3 鳥取県財政における歳入決算額および構成比の推移

区 分	1990年			1991年			1992
	金 額	対前年	構成	金 額	対前年	構成	金 額
地 方 税	48,121,396	105.1	14.4	53,108,562	110.4	14.7	49,706,452
県 民 税 所 得 割	7,390,468	101.9	2.2	8,104,177	109.7	2.2	9,011,006
法 人 事 業 税	13,977,371	91.2	4.2	17,224,040	123.2	4.8	14,853,518
料 飲 税	0	0.0	0.0	0		0.0	0
特 別 地 方 消 費 税	1,081,015	128.4	0.3	929,905	86.0	0.3	819,437
自 動 車 税	5,654,874	105.2	1.7	5,921,909	104.7	1.6	6,216,507
地 方 譲 与 税	6,238,207	111.9	1.9	6,447,206	103.4	1.8	7,010,039
地 方 交 付 税	130,119,674	110.4	39.0	137,106,826	105.4	37.9	134,887,510
交 通 安 全 対 策 交 付 金	244,739	105.2	0.1	286,121	116.9	0.1	267,320
分 担 金 ・ 負 担 金	4,001,839	72.0	1.2	3,908,318	97.7	1.1	6,476,166
使 用 料	4,047,258	105.0	1.2	4,404,837	108.8	1.2	4,585,240
手 数 料	1,045,668	104.4	0.3	1,147,423	109.7	0.3	1,146,306
国 庫 支 出 金	69,071,394	100.0	20.7	73,644,925	106.6	20.3	81,623,642
義 務 教 育	16,170,622	105.1	4.8	16,851,659	104.2	4.7	16,192,218
生 活 保 護	1,359,772	96.0	0.4	1,309,048	96.3	0.4	1,195,915
普 通 建 設	32,195,194	91.6	9.6	33,471,924	104.0	9.2	44,921,961
災 害 復 旧	5,465,425	151.7	1.6	7,846,263	143.6	2.2	2,111,620
財 産 収 入	2,050,420	126.1	0.6	4,557,769	222.3	1.3	4,296,932
寄 附 金	92,167	63.4	0.0	54,066	58.7	0.0	86,739
繰 入 金	2,120,958	405.7	0.6	5,174,445	244.0	1.4	5,604,920
繰 越 金	2,127,065	103.4	0.6	2,793,047	131.3	0.7	2,559,198
諸 収 入	36,732,518	120.1	11.0	40,177,261	109.4	11.1	48,327,140
地 方 債	27,833,684	99.3	8.4	29,373,049	105.5	8.1	33,028,203
合 計	333,846,987	107.0	100.0	362,183,855	108.5	100.0	379,605,807

(出典) 鳥取県総務部財政課提供資料

ルでみると、地方債が1990年には8.4%であったのが、表3にみるように、1992年には8.7%、1993年には11%、1995年には13.8%、1996年には15.1%、1997年には16.1%へと急増していく。これは、バブルの崩壊ともなう景気刺激策として大型公共事業が計画され、その財源確保として地方債が増発されたことと密接に関係しているのは言うまでもない。鳥取県における大型公共事業の実施と地方債との関連、およびその結果としての財政危機の実態については、後に言及する。

つぎに、自主財源の中心をなす県税収入の中身を検討しておこう。

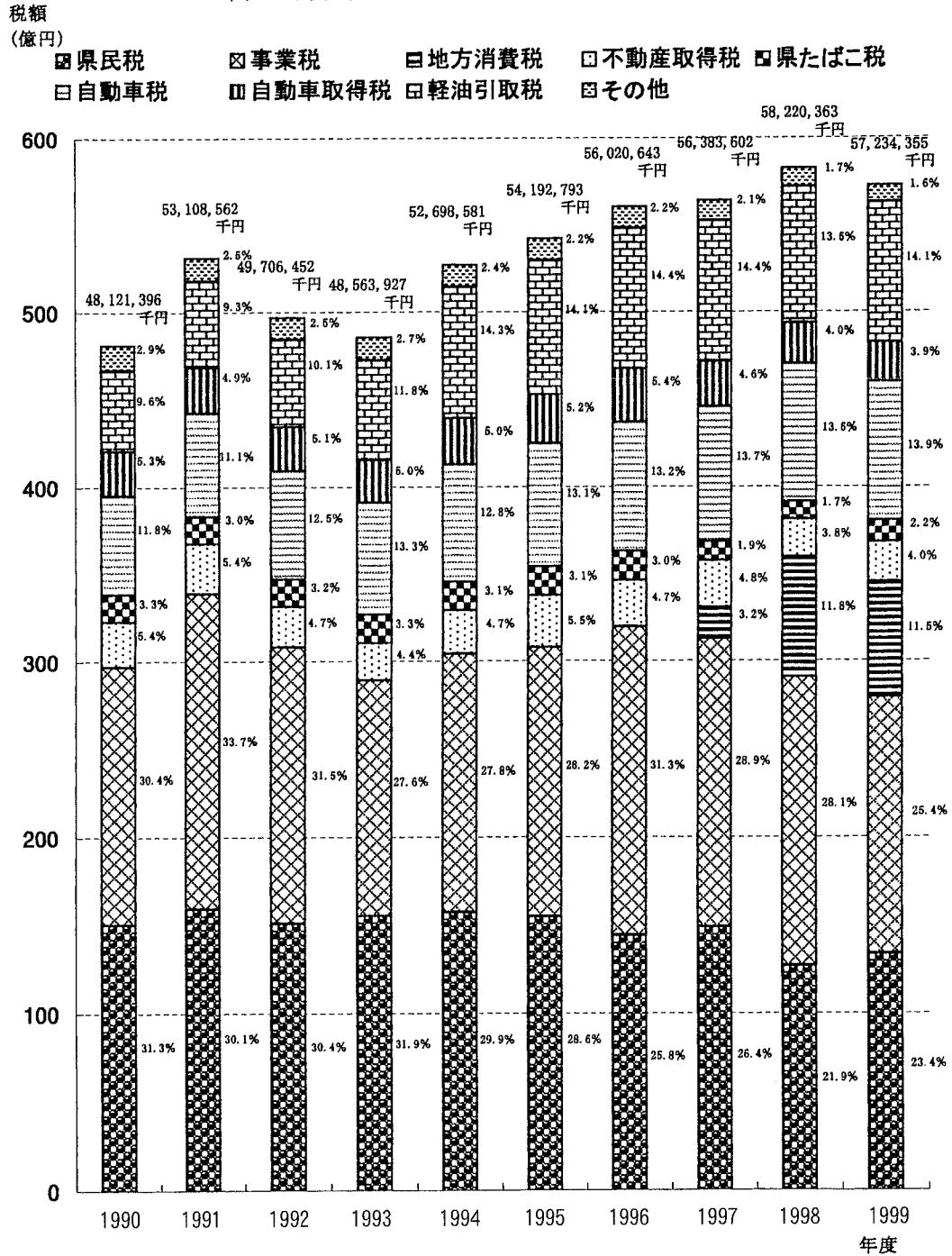
先にのべたように鳥取県の県税収入は、現在、全歳入のわずかに12%を占めているにすぎない。

年	1993年				1994年				1995年		
	対前年	構成	金額	対前年	構成	金額	対前年	構成	金額	対前年	構成
	93.6	13.1	48,563,926	97.7	11.8	52,698,581	108.5	12.4	54,192,793	102.8	12.6
	111.2	2.4	9,141,964	101.5	2.2	7,842,544	85.8	1.8	8,936,623	114.0	2.1
	86.2	3.9	12,667,662	85.3	3.1	13,942,774	110.1	3.3	14,478,732	103.8	3.4
		0.0	0		0.0	0		0.0	0		0.0
	88.1	0.2	860,031	105.0	0.2	818,177	95.1	0.2	829,395	101.4	0.2
	105.0	1.6	6,455,105	103.8	1.6	6,756,321	104.7	1.6	7,081,153	104.8	1.6
	108.7	1.9	7,268,072	103.7	1.8	5,676,360	78.1	1.3	5,765,616	101.6	1.3
	98.4	35.5	135,582,337	100.5	33.0	135,188,082	99.7	31.8	135,637,654	100.3	31.6
	93.4	0.1	262,537	98.2	0.1	263,229	100.3	0.1	261,342	99.3	0.1
	165.7	1.7	4,851,833	74.9	1.2	8,698,764	179.3	2.0	8,883,004	102.1	2.1
	104.1	1.2	4,535,603	98.9	1.1	4,712,443	103.9	1.1	4,705,927	99.9	1.1
	99.9	0.3	1,256,579	109.6	0.3	1,335,004	106.2	0.3	1,356,691	101.6	0.3
	110.8	21.5	103,353,630	126.6	25.1	105,057,314	101.6	24.7	95,721,171	91.1	22.3
	96.1	4.3	15,986,392	98.7	3.9	16,342,597	102.2	3.8	16,775,716	102.7	3.9
	91.4	0.3	1,154,376	96.5	0.3	1,084,210	93.9	0.3	1,104,794	101.9	0.3
	134.2	11.8	49,665,587	110.6	12.1	51,969,906	104.6	12.2	57,168,678	110.0	13.3
	26.9	0.6	3,135,163	148.5	0.8	1,797,046	57.3	0.4	1,588,005	88.4	0.4
	94.3	1.1	4,799,651	111.7	1.2	3,263,476	68.0	0.8	2,045,956	62.7	0.5
	160.4	0.0	53,733	61.9	0.0	14,670	27.3	0.0	6,380	43.5	0.0
	108.3	1.5	850,415	15.2	0.2	257,256	30.3	0.1	531,389	206.6	0.1
	91.6	0.7	4,170,614	163.0	1.0	6,918,373	165.9	1.6	6,867,335	99.3	1.6
	120.3	12.7	50,340,921	104.2	12.2	52,343,811	104.0	12.3	54,377,483	103.9	12.6
	112.4	8.7	45,369,038	137.4	11.0	48,679,594	107.3	11.5	59,378,533	122.0	13.8
	104.8	100.0	411,258,889	108.3	100.0	425,106,957	103.4	100.0	429,731,274	101.1	100.0

金額にして、554億円(554億1,082万円)程度である。この県税収入の内訳を時系列的に示したのが図3である。この図の1999年度をみると、県税収入全体のなかで、最も多いのが事業税の25.4%、つぎに県民税の23.4%、つづいて軽油引取税の14.1%、自動車税の13.9%、地方消費税の11.5%の順になっている。

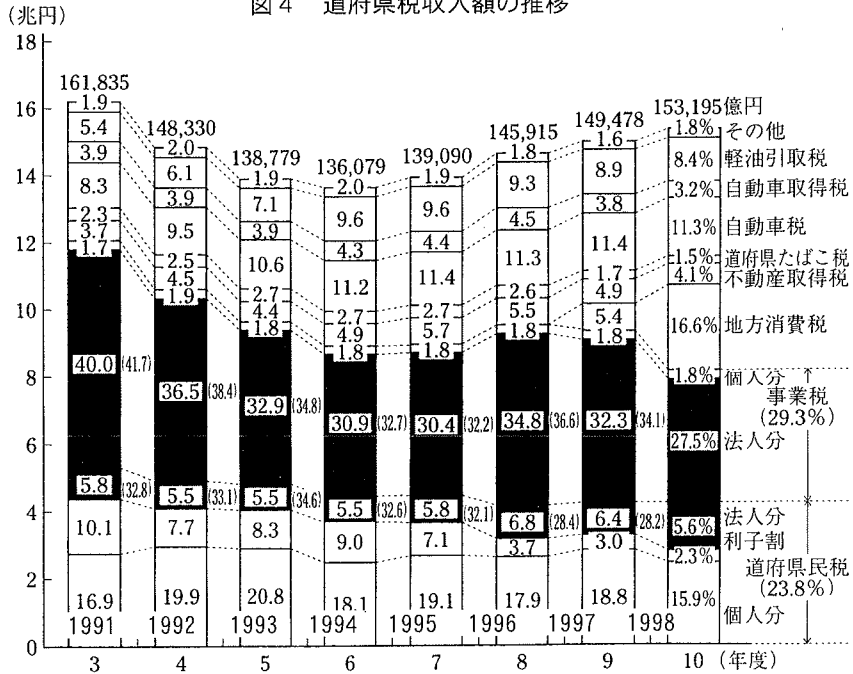
これを全国と比較してみよう。図4は道府県税収入額の推移を示したものであるが、いま1998年をベースとして、全国と比べた鳥取県の県税収入の特徴は、鳥取県は全国平均より、自動車税、軽油引取税などの自動車関連税の割合が高く、事業税、地方消費税などの割合が低いことにある。

図3 鳥取県における県税決算額と主要税目の推移



(出典) 鳥取県総務部税務課『鳥取県税務統計書』(平成11年度第49集) 2000年11月。

図4 道府県税収入額の推移



(注) () 内の数値は、事業税及び道府県民税の構成比である。

(出典) 自治省『地方財政白書(平成12年版)』2000年。

つぎには、鳥取県税収入の歴史的特徴をみておこう。ふたたび図3にしたがって、1990年度からの推移に注目してみると、この10年間の傾向として、鳥取県では、県民税と事業税が減少してきたのに対して、1997年から導入された地方消費税が、県民税および事業税の減少を補完して全体としての県税収入を支えているのが特徴である。1990年には、31.3%を占めていた県民税の割合は1999年に23.4%へ、また30.4%を占めていた事業税の割合は25.4%に下がっている。この両税の減少のなかに、はっきりと厳しい平成不況の爪跡を見ることができる。

2. 鳥取県財政の歳出構造とその特徴

つぎに、鳥取県財政における歳出構造の特徴をみておこう。

表4および図5は、2000年度における鳥取県財政の歳出状況を示している。この中で、最も大きい歳出項目は土木費であり歳出全体の19.8%を占め、ついで教育費16.7%、農林水産業費13.2%、公債費11.6%、商工費9.3%、総務費9.1%、民生費8.1%の順になっている。

これを、1999年度の決算額をベースに全国の都道府県との比較でみたものが表5である。この表によって、鳥取県においては、下覧の総平均(東京を含む)と比較すると、農林水産業費・商工費・土木費の人口1人当たりの経費が、全国に比して著しく高くなっているのが特徴である。鳥取県では、人口1人当たり、農林水産業費で全国平均の約3倍、商工費では2.5倍、土木費では2倍弱の経費が使われていることになる。

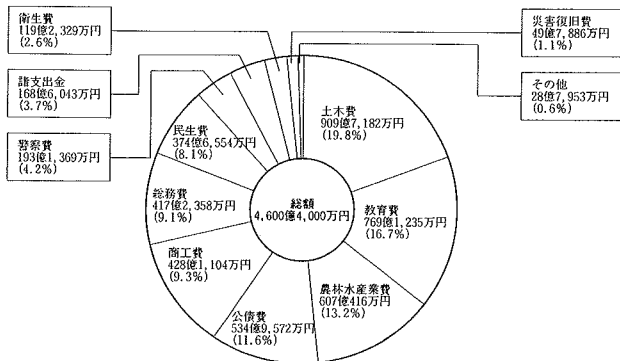
一方、鳥取県財政の歳出項目を、時系列でみたのが図6である。みるように、1990年代に入っ

表4 2000年度鳥取県一般会計歳出予算

区 分	2000年度予算額		1999年度予算額		差引増減額 (A)-(B)	比較(%) $\frac{(A)}{(B)}$
	当初予算額 (A)	構成比 (%)	6月補正後予算額 (B)	構成比 (%)		
	議 会 費	1,107,632	0.2	1,137,394		
總 務 費	41,723,577	9.1	32,400,179	7.2	9,323,398	128.8
民 生 費	37,465,539	8.1	37,737,409	8.4	△ 271,870	99.3
衛 生 費	11,923,286	2.6	12,446,294	2.8	△ 523,008	95.8
勞 働 費	1,621,898	0.4	1,297,391	0.3	324,507	125.0
農 林 水 産 業 費	60,704,156	13.2	58,052,015	13.0	2,652,141	104.6
商 工 費	42,811,044	9.3	49,655,312	11.1	△ 6,844,268	86.2
土 木 費	90,971,822	19.8	90,982,117	20.3	△ 10,295	100.0
警 察 費	19,313,693	4.2	18,714,716	4.2	598,977	103.2
教 育 費	76,912,350	16.7	76,678,075	17.1	234,275	100.3
災 害 復 旧 費	4,978,857	1.1	6,397,192	1.4	△ 1,418,335	77.8
公 債 費	53,495,717	11.6	46,262,134	10.3	7,233,583	115.6
諸 支 出 金	16,860,429	3.7	15,901,489	3.6	958,940	106.0
予 備 費	150,000	0.0	150,000	0.0	0	100.0
合 計	460,040,000	100.0	447,811,717	100.0	12,228,283	102.7

(出典) 鳥取県総務部財政課提供資料

図5 2000年度鳥取県一般会計歳出予算構成比

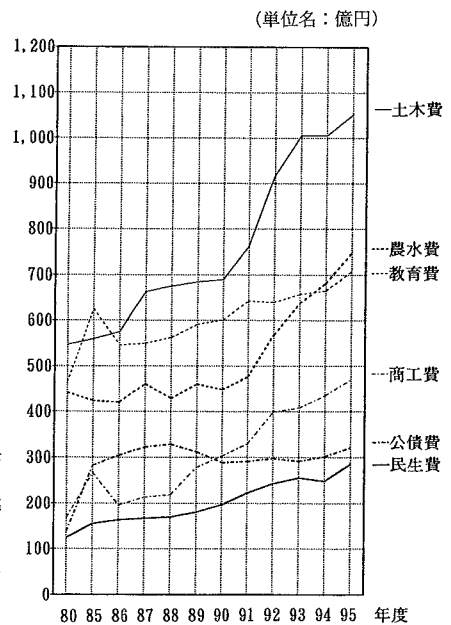


(出典) 鳥取県『財政状況』(第105号)2000年5月。

てからの傾向として、土木費と農林水産業費の急増と教育費、総務費の停滞、そして1995年以降の公債費および民生費の進展があげられる。公債費と民生費が伸びてきたのは、前者が、公共事業を推進するための財源として地方債が大規模に発行されたからであり、後者は、高齢社会化にともなって必要とされる社会保障費の増加に対応するためである。

他方、土木費と農林水産業費が顕著な伸びを示したのには、公共事業が、バブルの時代には内需拡大のテコとして、また1990年代のバブル崩壊の時期には景気浮揚策として強力に推進され、こ

図6 鳥取県財政における主要歳出の推移



(出典) 鳥取県総務部財政課提供資料より作成。

表 5 部門別経費の人口 1 人当たり決算額

グループ	都道府県	人 口 1 人 当 た り 決 算 額 (円)											
		議会	総務	民生	衛生	労働	農林水産	商工	土木	警察	消防	教育	計
B ₁	愛知 大 知 神 奈 川 大 阪	503	16,553	21,548	7,980	3,028	16,935	33,338	47,365	23,908	-	85,368	256,525
		421	14,918	16,723	7,846	2,583	4,592	2,978	27,565	23,589	-	71,746	172,961
		448	15,651	26,073	9,847	3,562	3,602	22,194	51,453	32,661	-	87,021	252,512
	(平均)	455	15,655	21,491	8,607	3,065	7,801	18,685	41,907	26,955	-	81,195	225,816
B ₂	静岡 千 岡 埼 葉 兵 玉 京 康 茨 都 群 城 務 岡 折 馬 宮 木 三 城 広 重 汲 島 滋 賀	613	23,426	20,013	8,346	2,687	28,375	24,401	77,693	21,764	-	94,591	301,909
		487	14,029	17,299	10,946	2,235	15,422	22,672	42,895	21,318	-	77,581	224,883
		460	14,278	20,996	11,876	2,481	7,500	7,635	60,594	18,382	-	80,366	224,569
		593	17,667	30,332	11,394	4,792	22,631	34,285	93,219	27,892	-	92,406	335,209
		872	20,385	26,479	11,682	4,041	15,426	32,838	55,217	33,374	-	91,909	292,223
		621	21,743	27,401	13,180	3,215	38,288	23,712	77,884	20,155	-	101,645	327,845
		575	14,700	32,482	7,645	5,027	19,788	21,068	49,638	26,311	-	83,954	261,189
		980	27,941	30,683	10,551	3,122	44,109	31,892	79,423	21,264	-	101,283	351,246
		799	23,504	29,715	11,675	4,236	36,346	25,111	102,515	21,577	-	99,132	354,610
		782	22,873	24,800	8,915	3,230	48,966	21,060	67,981	21,962	-	99,559	319,117
		879	22,153	30,175	15,094	3,496	44,876	28,893	95,656	20,860	-	102,767	364,850
804	20,289	26,832	13,754	4,607	29,605	24,097	90,597	22,488	-	96,097	329,170		
954	38,981	32,220	18,827	3,879	48,784	29,408	95,193	21,412	-	112,547	402,206		
(平均)	649	19,173	25,685	11,244	3,533	25,253	23,401	70,820	22,976	-	90,788	293,522	
C	岐 卓 長 野 岡 山 福 山 石 川 新 島 山 河 香 口 富 川 山	683	23,740	27,770	10,086	2,375	50,580	28,488	107,014	20,772	-	100,383	371,891
		791	20,046	28,299	10,918	5,355	60,907	39,984	115,999	20,815	-	97,335	400,430
		887	23,101	27,822	9,512	3,131	47,397	21,404	81,519	24,520	-	94,103	333,377
		808	23,689	32,190	13,824	2,737	63,259	31,546	106,374	21,980	-	119,626	416,014
		1,125	34,545	33,184	21,217	4,304	71,633	57,567	137,553	24,203	-	111,030	495,360
		594	24,587	31,118	15,677	3,255	80,868	34,720	163,350	22,464	-	109,217	477,451
		1,046	48,897	39,519	12,729	10,371	51,679	35,617	132,293	29,228	-	103,097	484,457
		1,341	53,107	39,416	18,652	3,860	36,448	50,500	113,110	27,858	-	100,486	444,777
		1,114	30,110	36,017	16,391	4,920	72,541	28,924	135,243	24,414	-	110,743	460,416
		(平均)	866	28,907	31,879	13,619	4,275	60,437	36,896	121,047	23,479	-	103,659
D	福 井 北 道 斐 媛 奈 良 山 梨 山 本 形 本 佐 賀 大 分 鹿 児 島	1,402	50,544	38,749	14,731	4,041	92,189	55,245	164,151	29,230	-	124,701	574,983
		694	25,569	33,877	15,270	4,699	97,923	88,218	111,480	25,663	-	117,580	520,972
		948	19,481	33,708	20,006	2,944	55,620	32,192	133,753	21,863	-	97,750	418,265
		945	18,979	30,961	14,572	2,456	30,071	14,151	95,632	21,466	-	99,729	328,961
		1,202	34,937	34,880	13,485	3,771	88,488	26,563	149,610	26,162	-	110,296	489,383
		866	24,978	37,352	11,875	3,327	69,286	19,797	87,273	22,828	-	105,578	383,161
		1,063	36,088	35,115	25,283	4,743	70,015	38,726	147,835	23,312	-	108,245	490,427
		1,342	31,329	41,970	11,841	5,252	86,341	47,590	143,389	26,773	-	117,981	513,809
		1,100	31,571	35,903	12,632	4,290	84,539	25,889	146,615	24,483	-	123,280	490,301
		904	37,299	46,189	14,821	3,050	102,310	17,322	133,704	23,790	-	123,836	503,226
(平均)	925	28,773	36,187	15,451	3,966	81,661	47,759	122,956	24,484	-	113,444	475,605	
E	岩 手 長 崎 和 歌 青 山 徳 森 宮 島 宮 崎 茨 野 沖 田 神 橋 島 取 鳥 渡 高 根 知	1,071	37,989	40,013	27,977	4,416	117,720	55,971	112,889	22,157	-	132,324	552,528
		991	25,485	42,841	20,024	6,878	76,442	46,069	121,867	28,635	-	115,325	484,557
		1,312	48,537	37,632	17,794	2,985	58,700	34,128	131,428	28,269	-	120,440	481,224
		974	44,057	43,383	16,109	4,620	104,845	55,446	115,807	24,248	-	130,261	539,750
		1,418	61,769	52,596	20,434	6,898	95,560	57,268	171,832	29,922	-	121,752	619,450
		1,094	26,965	36,943	16,243	3,379	96,034	44,443	130,965	24,574	-	112,771	493,411
		1,136	38,083	43,476	14,005	4,917	111,870	64,027	139,868	24,798	-	120,892	563,072
		1,088	38,058	40,125	17,257	4,749	70,108	24,427	112,561	24,467	-	132,020	464,860
		1,665	39,969	65,120	18,112	3,181	105,049	64,978	178,979	30,394	-	126,219	633,666
		1,547	53,873	71,734	20,970	4,649	148,429	56,567	244,972	31,362	-	171,593	805,696
1,349	29,905	49,091	43,183	4,617	98,426	40,008	212,045	37,831	-	143,804	680,261		
(平均)	1,182	39,219	45,309	20,552	4,740	96,458	48,526	142,481	27,058	-	128,041	553,565	
F	東 京	508	38,895	49,256	35,990	3,914	1,940	30,912	108,606	52,106	19,309	83,683	425,119
		716	24,839	31,222	14,834	3,750	38,892	30,702	89,313	27,113	1,799	96,673	359,852
総平均	東京を含む	716	24,839	31,222	14,834	3,750	38,892	30,702	89,313	27,113	1,799	96,673	359,852
	東京を含まず	737	23,395	29,369	12,660	3,733	42,688	30,680	87,332	24,546	-	98,008	353,148

(出典) 鳥取県総務部財政課提供資料

表6 鳥取県財政における公共事業費の推移

区 分		1991年度		1992年度		1993年度		1994年度	
		5月補正後	最終	当初	最終	当初	最終	当初	最終
一般公共 A	土木部	36,099	33,661	37,119	42,510	37,869	55,042	38,969	39,960
	農林水産部	25,306	24,518	25,514	30,277	26,625	39,953	27,218	32,261
	計	61,405	58,179	62,633	72,787	64,494	94,995	66,187	72,221
直 事 業 B		7,940	7,886	8,409	10,066	7,503	9,200	6,797	6,574
小 計 C=A+B	土木部	44,039	41,547	45,528	52,576	45,372	64,242	45,766	46,534
	農林水産部	25,306	24,518	25,514	30,277	26,625	39,953	27,218	32,261
	計	69,345	66,065	71,042	82,853	71,997	104,195	72,984	78,795
災害公共 D	土木部	4,799	2,347	3,827	2,130	3,263	2,226	3,758	2,166
	農林水産部	2,510	2,070	2,057	1,558	1,908	1,586	2,108	850
	計	7,309	4,417	5,884	3,688	5,171	3,812	5,866	3,016
直 轄 災 害 E		291	73	223	36	168	148	213	156
単 独 災 害 F									
小 計 G=D+E+F	土木部	5,090	2,420	4,050	2,166	3,431	2,374	3,971	2,322
	農林水産部	2,510	2,070	2,057	1,558	1,908	1,586	2,108	850
	計	7,600	4,490	6,107	3,724	5,339	3,960	6,079	3,172
補助公共計 H=C+G	土木部	49,129	43,967	49,578	54,742	48,803	66,616	49,737	48,856
	農林水産部	27,816	26,588	27,571	31,835	28,533	41,539	29,326	33,111
	計	76,945	70,555	77,149	86,577	77,336	108,155	79,063	81,967
単 県 公 共	土木部	19,094	20,906	21,173	26,026	22,564	28,673	26,802	29,409
	単 県 公 共	13,000	14,700	13,000	16,000	13,000	15,500	13,500	14,700
	緊急地方道整備	6,094	6,206	6,584	6,710	6,624	6,653	6,772	7,309
	地方特定整備			1,589	3,316	2,940	6,520	6,530	7,400
	緊急災害防止								
	農林水産部	2,275	2,406	2,386	2,853	5,179	6,962	5,697	5,758
計 I	単 県 公 共	2,275	2,406	2,386	2,853	2,944	4,282	1,236	1,297
	ふるさと農道等					2,235	2,680	4,461	4,461
	計	21,369	23,312	23,559	28,879	27,743	35,635	32,499	35,167
合 計 H+I	土木部	68,223	64,873	70,751	80,768	71,367	95,289	76,539	78,265
	農林水産部	30,091	28,994	29,957	34,688	33,712	48,501	35,023	38,869
	計	98,314	93,867	100,708	115,456	105,079	143,790	111,562	117,134

(出典) 鳥取県総務部財政課提供資料

の政府の政策に地方自治体が広範に協力させられたことが、その主な原因である。土木費はもちろんのこと、鳥取県では農林水産業費の60%近くが公共事業費によって占められている。

ここで、土木費や農林水産業費および公債費の膨張の原因となっている公共事業の推進と地方財政危機との関連について述べておこう。

今日の地方財政危機の根本原因は、バブル崩壊以降、国が景気対策と対米公約の「公共投資630兆円計画」をかかげ、大規模公共事業に自治体財政を動員してきたことにある。国の補助金支出を削減しながら、しかも政府の経済対策に地方を動員していく手段として、地方単独事業の拡大→そのための地方債の大量発行→地方債の元利償還と一般財源補填のための地方交付税の利用、と

(単位:百万円,%)

1995年度		1996年度		1997年度		1998年度		1999年度		2000年度	
5月補正後	最終	当初	最終	当初	最終	当初	最終	6月補正後 (a)	最終	当初 (b)	比較 (b)/(a)
38,934	52,300	37,771	42,158	38,545	38,761	34,442	56,686	34,406	47,694	36,857	107.1
27,680	39,023	28,583	34,593	29,631	29,580	26,617	42,144	26,938	33,305	27,135	100.7
66,614	91,323	66,354	76,751	68,176	68,341	61,059	98,830	61,345	80,999	63,992	104.3
6,629	8,906	7,235	8,388	8,162	8,011	7,224	12,386	8,574	11,002	8,387	97.8
45,563	61,206	45,006	50,546	46,707	46,772	41,666	69,072	42,980	58,696	45,244	105.3
27,680	39,023	28,583	34,593	29,631	29,580	26,617	42,144	26,939	33,305	27,135	100.7
73,243	100,229	73,589	85,139	76,338	76,352	68,283	111,216	69,919	92,001	72,379	103.5
3,374	1,283	3,144	553	1,792	3,017	2,576	5,266	3,318	1,973	2,741	82.6
1,823	629	1,806	1,394	2,309	2,291	2,047	3,222	2,540	871	1,747	68.8
5,197	1,912	4,950	1,947	4,101	5,308	4,623	8,488	5,858	2,844	4,488	76.6
189	56	156	41	86	372	185	589	251	57	188	78.9
								280	170	280	100.0
3,563	1,339	3,300	594	1,878	3,389	2,761	5,855	3,849	2,200	3,219	83.6
1,823	629	1,806	1,394	2,309	2,291	2,047	3,222	2,540	871	1,747	68.8
5,386	1,968	5,106	1,988	4,187	5,680	4,808	9,077	6,389	3,071	4,966	77.7
49,126	62,545	48,306	51,140	48,585	50,161	44,427	74,927	46,829	60,896	48,463	103.5
29,503	39,652	30,389	35,987	31,940	31,871	28,664	45,366	29,479	34,176	28,882	98.0
78,629	102,197	78,695	87,127	80,525	82,032	73,091	120,293	76,308	95,072	77,345	101.4
27,982	29,904	32,170	34,634	33,262	35,817	37,525	40,435	38,351	39,351	36,991	96.5
13,500	14,700	15,000	16,000	14,000	14,191	14,000	15,243	14,000	15,000	13,000	92.9
7,390	7,212	7,190	7,930	7,985	10,069	10,690	11,955	12,450	12,450	12,714	102.1
7,092	7,992	9,980	10,704	11,277	11,567	12,835	13,237	11,701	11,701	11,277	96.4
								200	200	0	皆減
7,426	7,729	8,255	8,289	7,574	7,517	4,946	5,100	5,856	5,828	5,209	89.0
1,046	1,349	959	993	875	861	724	777	723	835	684	94.6
6,380	6,380	7,296	7,296	6,699	6,656	4,222	4,323	5,133	4,993	4,525	88.2
35,408	37,633	40,425	42,923	40,836	43,334	42,471	45,535	44,007	45,179	42,200	95.9
77,108	92,449	80,476	85,774	81,847	85,978	81,952	115,361	84,980	100,247	85,454	100.6
36,929	47,381	38,644	44,276	39,514	39,388	33,610	50,467	35,335	40,004	34,091	96.5
114,037	139,830	119,120	130,050	121,361	125,366	115,562	165,828	120,315	140,251	119,545	99.4

いう巧妙な手法がとられた。つまり、補助金のつかない地方の単独事業についても起債をみとめ、その元利償還金が一部を地方交付税に算入できる。事実上の「地方債の補助金化」と「地方交付税の補助金化」という事態が押し進められたのである。政府による、この地方債許可と地方交付税措置とをセットにした地方単独事業拡大への誘導策に、地方自治体の多くが相乗りし、結局、地方財政の借入金急増させる結果になったのである。

鳥取県でも、この政府の財政手法によって、1991年には233億1200万円であった単独事業が、1999年には451億7900万円へと、2倍に拡大していった。1990年代に入ってから鳥取県における公共事業全体の増大、および鳥取県の公共事業における補助事業と単独事業それぞれの増大を示

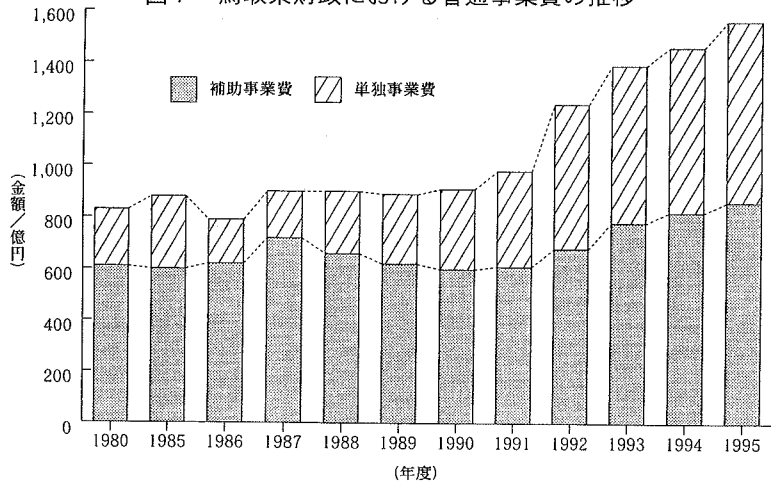
したのが表6ならびに図7である。特に、図7からは1980年代の普通建設事業費の大半が補助事業費によって占められていたのが、1990年代に入ると事業費全体が膨張しただけでなく、単独事業費が急増していったことが明確にわかる。すなわち、補助事業の膨張を超えるスピードで単独事業の割合が急増し、全体としての鳥取県における公共事業費は、1990年代に入って顕著に膨張していったのである。

以上のような経緯によって、公共事業の遂行を主な原因として生じた鳥取県財政の借入金である県債残高は、図8に示されているように、1990年には2174億円であったものが、2001年度末現在では5272億円と、この10年間で2.5倍にのぼっている。そして、この額は、先に示した鳥取県の予算総額をはるかに超えるものとなった。

3. 鳥取県における県債の借入機関および借入資金量

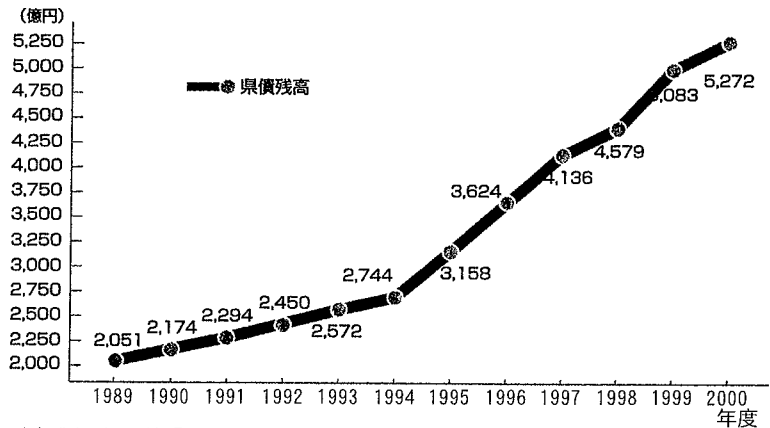
こうした莫大な県債の借入先は、どこなのであろうか。一般的に、地方債の資金については、大きく国内資金と国外資金とに区分され、さらに国内資金は政府資金、国庫資金、民間等資金に分けられる。国内資金の最近の状況をみると、1975年度当初までは、政府資金の比率が6割程度を占めていたが、国債の大量発行等に伴う資金事情の変化から、1980年ごろまでは政府資金の割合がかなり低下し、1979年度地方債計画では、政府資金39.3%、公庫資金14.4%、民間等資金45.8%の構成比となっていた。その後、政府資金の割合は徐々に高まっていたが、最近では低金利の影響を受けて40%強（1997年＝41.5%）の割合を占めている。

図7 鳥取県財政における普通事業費の推移



(出典) 鳥取県総務部財政課提供資料より作成。

図8 鳥取県における県債残高の推移



(出典) 鳥取県『平成12年度鳥取県予算のあらまし』。

表7-1 1999年度鳥取県債の借入先および借入資金額

(単位:千円)

借入先	1998年度末 現在高 A	1999年度末 発行額 B	1999年度末 償還元金額 C	差引現在高 A + B - C D
1. 政府資金	199,549,939	37,400,000	12,230,013	224,719,926
(1)資金運用部	193,043,402	36,512,000	11,698,554	217,856,848
(2)簡易保険局	6,506,537	888,000	531,459	6,863,078
2. 公営企業金融公庫	30,095,561	1,946,000	1,788,752	30,252,809
3. 国の予算貸付・政府関係機関貸付 (公営企業金融公庫を除く)	4,335,209	320,000	423,642	4,231,567
4. 市中銀行	223,492,999	32,635,000	20,387,431	235,740,568
5. その他の金融機関				
6. 保険会社等	112,770	0	62,180	50,590
7. 交付公債				
8. 市場公募債				
9. 共済等	819,411	0	245,299	574,112
10. 外国債				
11. その他	4,062,000	265,000	0	4,327,000
合計	462,467,889	72,566,000	35,137,317	499,896,572

(出典) 鳥取県総務部財政課提供資料より作成。

鳥取県の場合をみることにしよう。表7-1は1999年度鳥取県債の借入先と借入資金額を一覧にしたものである。鳥取県では、1999年度県債残高4998億9657万2000円のうち、45.0%にあたる2247億1992万6000円が政府資金であり、47.2%にあたる2357億4056万8000円が民間資金である市中銀行であり、6.1%にあたる302億5280万9000円が公営企業金融公庫資金である。みるように、その借入先は、市中銀行、政府資金、公営企業金融公庫資金の順になっており、この3者で地方債全体の98.3%を占めている。その他に、保険会社や共済等からの借り入れがある。ちなみに、全国的にみると都道府県債の借入先の47.4%は市中銀行、33.3%は政府資金、2.8%が公営企業金融公庫資金となっている。

鳥取県でも最も有力な県債の借入機関である民間等資金には、市場公募債と縁故債とがある。市場公募債は、電力会社など民間企業の社債と同様、起債市場において発行される地方債であり、発行できる地方団体は、財政能力の大きい大都市や一部の都道府県に限られている。したがって、鳥取県の場合には、この市場公募債は利用されていない。その代わりに、鳥取県では縁故債が非常に重要な意味をもっている。縁故債とは、銀行・農業協同組合・保険会社・地方職員共済組合など、地方団体との縁故関係にある機関や団体の資金を利用するものであり、鳥取県ではこの縁故債だけで県債全体の48.1%を占めている。なかでも、最近の低金利を反映して市中銀行の割合が圧倒的に多く、縁故債全体の99.7%を市中銀行が占めている。

つぎに、鳥取県債の45%を占めている政府資金は、資金運用部資金と簡保資金から成っている。資金運用部資金は、郵便貯金、厚生年金保険、国民年金保険の保険料からの預託金などを原資としており、大蔵大臣が運用管理してきた。また、簡保資金は、簡易生命保険および郵便年金の積立金であり、郵政大臣が管理運用してきた。この2種類の政府資金は、従来は利率も低く、償還期間も一般会計債では最高25年、公営企業債などでは最高30年となっており、地方債の原資としては最も良質のものとされてきた。しかし、近年は、民間資金等の金利低下により、利率の面では特に低いとはいえなくなってきた。鳥取県の場合には、資金運用部資金は政府資金の96.9%（2178億5684万8000円）を占め、簡保資金は3.0%（68億6307万8000円）であり、圧倒的に資金運用部資金に依存している。今後、この資金運用部資金の利用は、郵便貯金の資金運用部への預託制度の廃止など財政投融资の改革にともなって、どのように変化していくか。地方自治体が対応を迫られる課題となっている。

最後に、公庫資金であるが、公庫資金は公営企業金融公庫によって融資される資金である。公営企業金融公庫は、とくに低利かつ安定した資金を必要とする地方団体の公営企業の地方債に資金を融通する目的をもって、1957年に設立された政府関係金融機関であり、本来の融資対象は公営企業債である。しかし1977年度以降においては、臨時的な措置とはされているものの、一般会計事業である地方道整備事業・河川等整備事業・高等学校整備事業に係る地方債についても融資対象としている。鳥取県の場合には、この公営企業金融公庫による県債の引き受けは、全体の6.1%となっている。

こうした現在における鳥取県債の借入機関とその借入資金量を、6年前の1993年と比較しておこう。表7-2から、1993年度においては、県債残高2499億6733万6000円のうち、第1位の借入機関は政府資金の1494億1112万7000円であり、全体の59.8%を占め、つぎに市中銀行が678億3372万2000円で27.1%を占め、公庫資金が236億7899万1000円で0.9%を占めていたことがわかる。現在に比べて当時は、政府資金の比重が著しく高く、資金量で市中銀行の2倍以上であることが、なによりの特徴であった。その後の政府・日銀による低金利政策は、徐々に政府資金に依存す

表7-2 1993年度鳥取県債の借入先および借入資金額

(単位:円)

借入先	1992年度末 現在高 A	1993年度末 発行額 B	1993年度末 償還元金額 C	差引現在高 A + B - C D
1. 政府資金	137,813,510	19,139,000	7,641,383	149,411,127
(1) 資金運用部	129,260,294	18,826,000	7,260,897	140,825,397
(2) 簡易保険局	8,553,216	413,000	380,486	8,585,730
2. 公営企業金融公庫	21,774,858	3,135,000	1,230,867	23,678,991
3. 国の予算貸付・政府関係機関貸付 (公営企業金融公庫を除く)	6,044,762	696,801	783,594	5,957,969
4. 市中銀行	53,260,092	21,888,000	7,314,370	67,833,722
5. その他の金融機関				
6. 保険会社等	602,200	149,000	125,000	626,200
7. 交付公債				
8. 市場公募債				
9. 共済等	2,675,158	56,000	271,831	2,459,327
10. 外国債				
11. その他				
合計	222,170,580	45,163,801	17,367,045	249,967,336

(出典) 鳥取県総務部財政課提供資料より作成。

るメリットを減少させ、県債の借入機関を民間銀行にシフトさせていったのである。ちなみに、2000年度における政府資金の貸出金利は1.9%～2.0%であるのに対し、民間資金の貸出金利は1.7%～1.9%であり、民間資金の貸出金利の方がわずかに低くなっている。

Ⅲ 性質的分類からみた鳥取県財政の特徴と問題点

1. 性質的分類からみた鳥取県財政の歳出構造

以上述べてきたような、鳥取県における公共事業費の急増とそれとともに膨張しつづけてきた地方債残高の累積、および最近の公債費の顕著な伸びを念頭に、鳥取県財政の特徴と問題点を、再び別の視点から指摘しておこう。

一般的に財政の歳出構造を分析するために、経費の目的別分類と性質的分類の2分類が主に使われることが多い。目的別分類とは、土木費、教育費、農林水産業費というように歳出予算をその目的に従って分類したもので款別分類とも言われている。先に本稿で使った鳥取県の歳出は、この目的別分類からみたものである。他方、性質別分類から地方財政の歳出を分析することもできる。この分類方法によると、人件費、公債費、扶助費からなる義務的経費と、普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策費からなる投資的経費、およびその他の経費（物件費、維持補修費、補助費等、貸付金、積立金）に分類される。

表8 2000年度鳥取県一般会計性質別歳出予算

区 分	2001年度予算額		2000年度予算額		差引増減額 (A)-(B)	比較(%) $\frac{(A)}{(B)}$
	当初予算額 (A)	構成比 (%)	当初予算額 (B)	構成比 (%)		
義務的経費	176,992,758	38.3	172,356,233	37.4	4,636,525	102.7
人件費	105,400,796	22.8	106,431,960	23.1	△ 1,031,164	99.0
公債費	59,151,930	12.8	53,468,482	11.6	5,683,448	110.6
扶助費	12,440,032	2.7	12,455,791	2.7	△ 15,759	99.9
投資的経費	148,251,120	32.0	162,452,997	35.3	△ 14,201,877	91.3
普通建設事業費	138,678,230	29.9	157,474,140	34.2	△ 18,795,910	88.1
補助事業(直轄含む)	77,690,141	16.8	81,738,268	17.8	△ 4,048,127	95.0
単独事業	60,348,172	13.0	75,131,623	16.3	△ 14,783,451	80.3
受託事業	639,917	0.1	604,249	0.1	35,668	105.9
災害復旧事業費	9,572,890	2.1	4,978,857	1.1	4,594,033	192.3
その他	137,356,122	29.7	125,230,770	27.3	12,125,352	109.7
補助費等	60,070,348	13.0	56,404,439	12.3	3,665,909	106.5
積立金	1,677,187	0.4	1,718,174	0.4	△ 40,987	97.6
貸付金	49,566,142	10.7	41,300,406	9.0	8,265,736	120.0
その他の経費	26,042,445	5.6	25,807,751	5.6	234,694	100.9
合 計	462,600,000	100.0	460,040,000	100.0	2,560,000	100.6

(出典) 鳥取県総務部財政課提供資料

ここでは、鳥取県の歳出予算を、この性質別分類にしたがってみよう。表8および図9に示したように、2000年度鳥取県の歳出予算をベースにすると、全体の37.4%が義務的経費であり、投資的経費は35.3%、その他の経費が27.3%の割合となっている。義務的経費の中では人件費と公債費が主で、この2品目で義務的経費全体の92.8%を占めている。他方、投資的経費はその大部分

の96.9%が普通建設事業費によって占められている。それを、時系列的にみたのが図10である。

しかし、これを予算レベルではなく、決算レベルでみると、ずいぶん様相が違ってくる。2000年度の歳出予算に対する決算は、まだ本稿執筆時には公表されていないため、前年度1999年度の数字で比較しておこう。

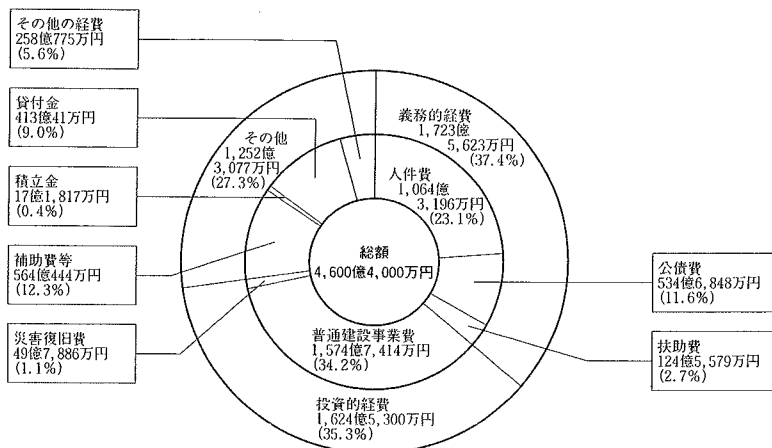
1999年度の鳥取県の歳出予算では、義務的経費が37.7%、投資的経費が34.1%を占めており、義務的経費が投資的経費を上まわっていた。しかし、歳出決算になると逆に、義務的経費は35.2%、投資的経費は39.9%となり、今度は投資的経費が義務的経費を上まわることになる。

なぜこのようなことになるのかといえば、当予算額の決定後の補正予算によって、投資的経費である普通建設事業費への追加投資が行われることが原因である。

以上の状況を、時系列的に示したのが表9である。この表には、1990年から1999年までの一般会計における性質的決算額とその割合の推移が示されている。よく見ると、この表から1990年と91年には、決算レベルにおいても、義務的経費が投資的経費を上まわっていたことに気づく。当時は、現在のように決算では、つねに義務的経費が投資的経費を下まわるということはなかったのである。

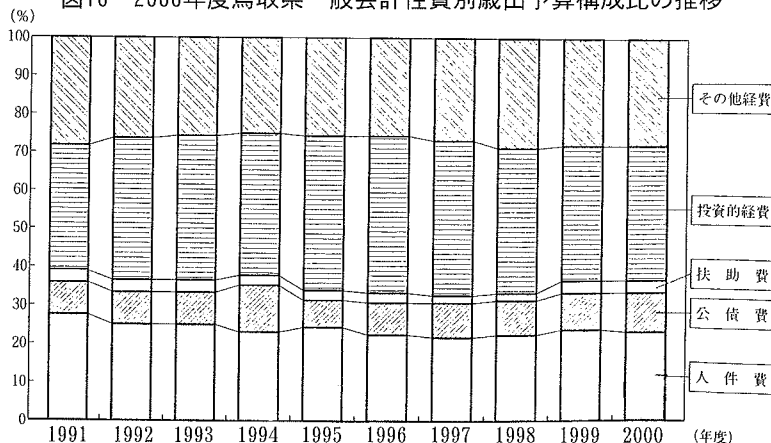
では、同表によって、いつの時点で義務的経費と投資的経費が逆転したのかをみると、バブルが崩壊し、不況が深刻になってくる1992年がその転換点となったことがわかる。これ以降、鳥取県財政では投資的経費が傾向的に増加しているのに対して、義務的経費は逆に減少していった。義務

図9 2000年度鳥取県一般会計性質別歳出予算構成比



(出典) 鳥取県『財政状況』(第105号)2000年5月。

図10 2000年度鳥取県一般会計性質別歳出予算構成比の推移



(出典) 鳥取県『財政状況』(第105号)2000年5月。

表9 鳥取県における一般会計性質別決算額の推移

区分	1990年	1991年	1992年	1993年
義務的経費	(36.8) 120,806,223	(35.6) 127,012,168	(34.6) 129,075,778	(36.1) 145,184,495
人件費	(26.2) 85,908,205	(25.1) 89,561,366	(24.2) 90,406,749	(22.8) 91,648,819
公債費	(7.8) 25,785,451	(7.8) 27,846,333	(7.7) 28,663,395	(11.0) 44,115,149
扶助費	(2.8) 9,112,567	(2.7) 9,604,469	(2.7) 10,005,634	(2.3) 9,420,527
投資的経費	(34.3) 112,504,828	(34.1) 121,432,330	(38.6) 143,977,487	(38.7) 155,391,348
普通建設	(31.7) 104,123,515	(31.2) 110,985,770	(37.7) 140,767,888	(37.6) 150,835,294
災害復旧	(2.6) 8,319,226	(2.9) 10,390,809	(0.9) 3,209,599	(1.1) 4,556,054
失業対策	(0.0) 62,087	(0.0) 55,751	(0.0) 0	(0.0) 0
その他	(28.9) 94,847,366	(30.3) 107,834,118	(26.8) 100,065,184	(25.2) 100,854,987
補助費等	(7.6) 25,022,296	(7.8) 27,729,121	(9.1) 34,012,687	(8.3) 33,417,607
積立金	(8.4) 27,627,059	(8.5) 30,154,983	(2.8) 10,324,728	(1.8) 7,139,703
貸付金	(8.4) 27,339,543	(9.3) 33,083,118	(9.7) 36,373,239	(10.4) 41,595,157
その他	(4.5) 14,858,468	(4.7) 16,866,896	(5.2) 19,354,530	(4.7) 18,702,520
合計	(100.0) 328,158,417	(100.0) 356,278,616	(100.0) 373,118,449	(100.0) 401,430,830

※上段()書数値は、構成比。

(出典) 鳥取県総務部財政課提供資料

的経費が減少した原因は、主に人件費の割合が減っていったことにある。表では、1990年に経費全体の26.2%を占めていた人件費が、1999年には22.0%に減少している。それに対して、投資的経費が増加した要因は、1990年に31.7%であった普通建設事業費が1999年には38.5%に上昇していったからである。ここからも、1990年代における大型公共事業の推進が、鳥取県財政の構造変化に与えた影響の大きさを確認できるであろう。

以上の分析から、性質別分類からみた鳥取県財政における歳出構造の特徴は、つぎの点にある。第1に、平成不況が本格化してきた1992年から、常に投資的経費が義務的経費を上まわって現在に至っていること。第2に、義務的経費の内では、人件費の割合が徐々に下がってきたのに対して、反対に公債費の割合が、1990年代の後半から徐々に上昇してきたこと。第3に、投資的経費の内

1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年
(35.5)	(33.0)	(33.5)	(33.4)	(33.0)	(35.2)
147,536,717	138,750,262	141,687,738	148,188,783	155,537,019	163,068,086
(22.5)	(23.0)	(23.3)	(22.7)	(21.5)	(22.0)
93,733,314	96,863,462	98,671,585	100,618,974	101,211,191	101,712,100
(10.6)	(7.5)	(7.7)	(8.2)	(9.1)	(10.7)
43,963,353	31,497,296	32,395,541	36,336,846	42,859,147	49,797,985
(2.4)	(2.5)	(2.5)	(2.5)	(2.4)	(2.5)
9,840,050	10,389,504	10,620,612	11,232,963	11,466,681	11,558,001
(38.1)	(40.8)	(40.4)	(41.0)	(39.3)	(39.9)
158,626,411	171,826,065	171,061,491	181,742,591	185,377,156	184,590,668
(37.5)	(40.3)	(40.2)	(39.8)	(38.0)	(38.5)
155,901,884	169,458,106	169,826,013	176,495,810	179,337,039	178,020,113
(0.6)	(0.5)	(0.2)	(1.2)	(1.3)	(1.4)
2,724,527	2,367,959	1,235,478	5,246,781	6,040,117	6,570,555
(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)	(0.0)
0	0	0	0	0	0
(26.4)	(26.2)	(26.1)	(25.6)	(27.7)	(24.9)
110,041,776	110,428,855	110,171,369	113,111,716	130,686,982	115,689,154
(8.3)	(9.2)	(9.3)	(10.3)	(12.2)	(12.0)
34,732,452	38,714,566	39,380,445	45,605,598	57,530,853	55,688,009
(2.3)	(1.7)	(0.9)	(0.2)	(0.5)	(0.5)
9,741,197	7,126,896	3,758,913	784,100	2,594,648	2,658,374
(10.5)	(10.2)	(10.8)	(10.1)	(10.1)	(7.9)
43,792,096	43,135,029	45,495,690	44,582,972	47,669,594	36,495,583
(5.3)	(5.1)	(5.1)	(5.0)	(4.9)	(4.5)
21,776,031	21,452,364	21,536,321	22,139,046	22,891,887	20,847,188
(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)
416,204,904	421,005,182	422,920,598	443,043,090	471,601,157	463,347,908

は、普通建設費が年々膨張をつづけていったこと。以上である。

2. 鳥取県財政の硬直化

ところで、これまで義務的経費や投資的経費などの性質別分類が用いられてきた理由は、主として、地方財政の健全性や弾力性を把握するためであると説明されてきた。すなわち、義務的経費は、地方自治体にとってはその支出が任意に削減できない義務づけられたものであり、極めて硬直性の高い経費であるとされる。したがって義務的経費が増加することは、投資的経費に振り向けられる財源が減少して、財政運営の自由度が低下するというわけである。周知のように、このような理解から、地方財政運営において、公務員定数や人件費の増大が絶えず問題視され、「ラスパイレス指

数」等を指標にしてその抑制が国によって指導されてきた。また、80年代以降繰り返されている自治省通達による「地方行革」の最大眼目は、職員定数・人件費の合理化であった。しかし、このように、地方財政運営においてもつばら投資的経費財源を大きくすれば、「健全財政」だと評価することは、果たして妥当なことであろうか。

たしかに、地方自治体の建設事業は、地域社会の共同需要を充足させるために必要な社会資本整備という重要な役割がある。しかし、地方自治体の建設事業の内容・性格の吟味もなく、マクロの数値で義務的経費の抑制＝投資的経費の増大が財政運営上健全であり、すべて住民の共同需要を充足する有益な事業であるという前提をおくことは極めて一面的である。このことは、平成不況対策のために国による公共事業促進措置のもとで、住民需要や維持管理費、採算性を無視した不要不急の大規模プロジェクト事業や「ハコモノ」づくりの建設事業を増大して、地方債残高の膨張と地方財政危機を深めてきた現状をみれば、間違いであることは明らかなことであろう。

したがって、従来の見方のように、地方財政の不健全性や硬直性を、主に人件費を原因とする義務的経費の増大にある、とする考えは事実を反映していない。すでに前述したように、人件費は年々その割合を下げている。それに代わって、今後、地方債の累積による公債費の支出が、義務的経費を押し上げる可能性がある。事実、県の歳出に占める公債費の比率は、表9でみたように1995年に7.5%であったものが96年には7.7%、97年には8.2%、98年には9.1%、99年には10.7%、そして2000年には11.6%にまで上昇してきた。これに加えて、投資的経費である普通建設事業費も1990年代に入ると公共事業の拡大にともなって上昇し、その影響で投資的経費も著しい硬直性を示してきた。さらに問題なのは、この時期の大規模プロジェクトによって建設された大型施設の経常的維持費が膨大な額になって、鳥取県財政の硬直化をすすめることである。

つまり、これからの地方財政は、公債費の増大による義務的経費の圧力と、普通建設事業費による投資的経費の圧力と、大型施設の経常的維持費と、この3面から、地方財政歳出の硬直性は、さらに進んでいこうとしているのであって、従来の人件費を主要因とする義務的経費の増大を、地方財政の硬直性や不健全化の指標とするものは、もはや現実的ではないということである。もともと、行政主体における人件費の性格は、企業経営における人件費の性格とは必ずしも同一ではない。企業経営の場合には、原則として人件費は明らかにコストの一部であり、他の条件を一定とすれば、人件費が少なければ少ないほど、相対的に利潤の上昇をもたらすし、企業活動の成果を増大させることができる。しかし、これに対し行政活動の分野においては、人件費の支出そのものが直接行政サービスを意味し行政上の成果につながる場合が少なくない。

とくに、行政主体の中でも、国の場合には、一般会計に属する職員の大部分は、企画・立案等の内部管理業務に従事しているので、行政の最終成果という観点からは、人件費は間接的経費に属するものが多い。それに対して、地方自治体の場合には、義務教育諸学校や高等学校の教職員、警察官、消防職員、保健所職員、社会福祉施設関係の業務に従事する職員、農業改良普及員、清掃業務に従事する職員など、その大部分が住民への直接サービスに従事するものであり、そのための人件費が大部分を占めているのである。したがって、このような地方自治の人件費の性格には、社会経済の発展・行政の進歩に伴って、必然的にその規模や財政全体における支出を増大させる要因を含んでいることを理解しておかなければならない。

IV 鳥取県における大規模プロジェクト計画とその推進

1. 「中期財政運営の指標について」の特徴と問題点

つぎに、鳥取県における大型公共事業が地方財政に与えた影響の具体的分析に入ろう。

鳥取県は1998年2月に、「中期財政運営の指標について（試案）」を発表した。そこには、推計期間である1998年から2003年の間に事業費を執行すると見込まれる大規模プロジェクトの事業名と事業費、およびこれらの公共事業を実施した場合、今後、県財政がどのように変化するか推計結果が示されている。

表10 1998年度構想の鳥取県における大規模プロジェクト事業計画

(推計期間(平成10～15年度)中に事業費を執行すると見込まれるもの)

1 現時点で事業規模がほぼ確定しているもの

総事業費 約700億円 うち推計期間中執行予定分 約450億円

事業名	事業費	事業期間	(単位:億円)
東部総合事務所	49	10年度～12年度	
中部定住文化センター	130	7年度～12年度	
こどもの国	29	8年度～11年度	
皆成学園	21	9年度～11年度	
氷ノ山自然ふれあいの里	46	5年度～10年度	
産業技術センター	60	8年度～11年度	
鳥取花回廊(フラワーパーク)	182	5年度～10年度	
梨博物館	55	5年度～12年度	
とっとり出合いの森(2期整備含む)	51	5年度～10年度	
燕趙園(イベントホール含む)	23	8年度～10年度	
武道館	66	8年度～12年度	

(注) 事業費・事業期間については、今後変更もありうる。

2 構想段階のもの

県庁舎(警察本部庁舎建設・第2庁舎増強・議会棟建設)

環境大学(仮称)

福祉人材研修施設

衛生環境研究所(仮称)

砂丘博物館

かに博物館

米子空港滑走路延長

美術館

農業公園

推計期間中執行予定

約500億円

(出典) 鳥取県総務部財政課「中期財政運営の指標について(試案)」

1998年2月24日。

それによると、まず1998年の現時点で事業規模が確定しているものとして、表10に示したように、事業費100億円を超える鳥取花回廊（182億円）、中部定住文化センター（130億円）をはじめ、武道館（66億円）や梨博物館（55億円）など11事業、併せて約700億円（うち推計期間中執行予定分約450億円）の事業が計画されていた。さらに、まだ構想段階のもので1998年から2003年の間に執行予定の事業として、県庁舎、環境大学、福祉人材研修施設、衛生環境研究所、砂丘博物館、かに博物館、米子空港滑走路延長、美術館、農業公園、以上の11施設の建設に、約500億円が推計期間中に執行される予定額として示されていた。前記の700億円と合すると1200億円（うち推計期間中に執行する予定分は450億円+500億円=950億円）が、これら大型公共事業に費やされることが見込まれていたのである。

問題なのは、この「中期財政運営の指標について」が公表された前年の1997年には、すでに、年間の鳥取県の歳出から歳入を差し引いた財源不足額が200億円（206億円）を超えており、また県債残高は4000億円（4088億円）を突破し、財政運営に赤信号がともっていた。それにもかかわらず、まだこの時点で、先ほどみたように総額1200億円もの大型公共事業を計画・遂行しようとしていたことである。しかも、今後景気の回復による自然増収が見込めるところか、1997年における消費税の3%から5%の税率アップによって、一層景気が冷えこんでいた最中に、こうした事業計画を立てたことは驚きとしか言いようがない。なるほど、年間の財源不足は、バブル期に積極的に積み立てられてきた基金の取り崩しによってまかなうという前提をたてていたにしろ、表11にみるように、2003年には基金が完全に底をついてしまう。これでは、見通しを持たないままの無責任な計画であったと言われてもしかたがあるまい。

表11 1998年度計画にもとづく鳥取県財政の見通し

(単位：億円)

区 分	1997年度	1998年度	1999年度	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度
歳 入	4,267	4,257	4,338	4,356	4,351	4,405	4,482
歳 出	4,473	4,402	4,510	4,599	4,522	4,567	4,610
財源不足額	△ 206	△ 145	△ 172	△ 243	△ 171	△ 162	△ 128
基金残高	(1,055)						
	920	910	738	495	324	162	34
県債残高	4,088	4,381	4,635	4,789	4,801	4,742	4,644

(出典) 鳥取県総務部財政課「中期財政運営の指標について(試案)」

1998年2月24日。

その後、知事の交代を契機に、これら大規模プロジェクト計画の一部見直しが行われた。しかし、時はすでに遅く、前知事の時代に建設中の大型プロジェクトのうち、鳥取花回廊や中部定住文化センターなど11事業約700億円分の施設は、全て建設されていった。また、構想段階の約500億円にのぼる施設のうち、新知事の意向で現在、砂丘博物館と美術館とは建設するかどうか再検討の対象となり、その他の施設は縮小して建設されたものもあれば、現在建設中のものもある。

2. 県債残高の累積と基金残高の減少

新たに、鳥取県は2000年2月に、「中期的な財政見通しについて」を発表した。これには、前記1998年の「中期財政運営の指標について」を修正して、2001年から2005年までの5年間に実施予定の大規模建設事業名とその事業費や、これらの事業が県財政に与える影響を推計した結果が示されている。表12をみると、この2000年の「中期的な財政見通しについて」は1998年のものと比較して、鹿野かちみ園や皆生小児療育センターの整備、妻木晩田遺跡の保存など社会福祉、社会保障関係や文化財保護に配慮した内容が盛り込まれていること、そして総事業費が約590億円と、規模が縮小されていることに気づく。そうは言っても、前に述べたような数々の大型施設建設のために負った地方債と、これら大型施設を維持していくための莫大なランニングコストは、今後の鳥取県財政に非常な重圧となつてのしかかってくるであろう。

事実、鳥取県が示した「中期的な財政見通しについて」には、これからの県財政の姿が推計されており、表13のケース1に示されているように、推計期間の2005年まででさえ、県債残高は5000億円を超えて推移していくとみられている。年間の財源不足をこれまで積み立ててきた基金で、短期的にはかろうじて埋めていくも、しだいに基金は減り、ついには涸渇する結果になることを予想している。ここには、中長期的な見通しを欠いて、ともかく目先のやりくりを追われる現在地方財政危

表12 2000年度構想の鳥取県における大規模建設事業計画

総事業費 約590億円 うち推計期間中(平成13~17年度)の事業費の見込み 約390億円
(単位:億円)

事業名	事業費	事業期間
鳥取環境大学整備	108	平成10~16年度
福祉人材研修センター整備	27	平成10~13年度
妻木晩田遺跡保存(用地取得、埋め戻し)	44	平成11~13年度
衛生環境研究所整備	約46	平成11~14年度
県庁第二庁舎耐震補強工事	約18	平成13~14年度
警察本部庁舎整備	約65	平成12~15年度
米子警察署庁舎整備	約27	平成12~14年度
高校教育改革関連校舎等整備	※ 約145	平成10~16年度
鹿野かちみ園等整備	※ 約30	平成13~15年度
皆生小児療育センター整備	※ 約25	平成13~16年度
畜産試験研究機関整備	※ 約35	平成13~15年度
国民文化祭開催	※ 約20	平成12~14年度

(注) 事業費・事業期間については、現時点で推計上の目安として計上したものであり、実際の予算計上・執行にあたっては、異動が生じる。

特に、※印のついた事業については、現時点で計画等ができあがっておらず、その事業費・事業期間は財政課において推計の便宜上仮置きしたものである。

(出典) 鳥取県総務部財政課「中期的な財政見通しについて」2000年2月28日。

表13 2000年度計画にもとづく鳥取県財政の見通し

ケース1 (地方交付税が現状並みに配分されるとした場合)

(単位:億円)

区分	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度
歳入	4,458	4,434	4,477	4,504	4,489	4,463
歳出	4,600	4,541	4,649	4,609	4,581	4,490
財源不足額	△142	△107	△172	△105	△92	△27
基金残高	872	765	593	488	396	369
県債残高	5,272	5,305	5,286	5,248	5,194	5,181

ケース2 (地方交付税の配分が厳しくなるとした場合)

(単位:億円)

区分	2000年度	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度
歳入	4,458	4,421	4,450	4,463	4,435	4,396
歳出	4,600	4,541	4,649	4,609	4,581	4,490
財源不足額	△142	△120	△199	△146	△146	△94
基金残高	872	752	553	407	261	167
県債残高	5,272	5,305	5,286	5,248	5,194	5,181

(出典) 鳥取県総務部財政課「中期的な財政見通しについて」2000年2月28日。

表14 鳥取県における各種基金一覧表

基金名	新設年度	1998年度末	1999年度末	2000年度中増減	
				積立	取り崩し
財政調整基金	39	3,907,329	3,907,619	7,824	▲ 7,622
県立公共施設等建設基金	47	18,273,000	18,273,000		▲ 5,000,000
減債基金	53	66,161,895	66,430,249	281,989	▲ 11,888,000
大規模事業基金	63	5,830,000	5,830,000		
長寿社会対策推進基金	2	5,900,000	5,900,000		▲ 1,000,000
退職手当基金	51	1,100,000	1,100,000		
小計		101,172,224	101,440,868	289,813	▲ 17,895,622
じげおこし推進基金	元	2,000,000	2,000,000		
環境学術研究基金	10	2,000,000	3,017,500	43,302	
地域環境保全基金	元	400,000	400,000		
中山間ふるさと農村活性化基金	5	822,000	974,025	150,100	▲ 2,025
森林整備担い手育成基金	5	1,300,000	1,300,000		
災害救助基金	22	221,132	223,967	38,428	▲ 74,855
智頭鉄道運営助成基金	62	481,306	786,676	1,549	
緊急雇用特別基金	11		744,456	2,478	▲ 447,705
介護保険財政安定化基金	12			423,958	▲ 20,000
農地を守る直接支払基金	12			790,000	▲ 496,637
情報通信技術講習推進特別基金	12			372,000	▲ 19,621
小計		7,224,438	9,446,824	1,821,815	▲ 1,060,843
市町村資金貸付基金	47	5,094,720	5,094,720	8,000,000	
土地開発基金	44	4,600,000	4,600,000		
美術品取得基金	9	500,000	500,000		
小計		10,194,720	10,194,720	8,000,000	0
合計		118,591,382	121,082,212	10,111,628	▲ 18,956,465

(出典) 鳥取県総務部財政課提供資料

機の下での地方財政の具体的な姿を見ることができる。

しかも、この「中期的な財政見通しについて」には、1998年のものとは違って、地方交付税の配分が厳しくなると仮定した場合の県財政の姿の推計結果が載っている。表13のケース2がそれである。もちろん、この場合には、地方交付税が現状のままである場合よりも、より一層早いスピー

(単位：千円)

計	2000年度末	2001年度中増減			2001年度末 (見込)
		積立	取り崩し	計	
202	3,907,821	3,318	▲ 3,000	318	3,908,139
▲ 5,000,000	13,273,000		▲ 2,000,000	▲ 2,000,000	11,273,000
▲ 11,606,011	54,824,238	551,628	▲ 11,008,000	▲ 10,456,372	44,367,866
0	5,830,000			0	5,830,000
▲ 1,000,000	4,900,000		▲ 1,000,000	▲ 1,000,000	3,900,000
0	1,100,000			0	1,100,000
▲ 17,605,809	83,835,059	554,946	▲ 14,011,000	▲ 13,456,054	70,379,005
0	2,000,000			0	2,000,000
43,302	3,060,802			0	3,060,802
0	400,000			0	400,000
148,075	1,122,100			0	1,122,100
0	1,300,000			0	1,300,000
▲ 36,427	187,540	37,041		37,041	224,581
1,549	788,225	1,577		1,577	789,802
▲ 445,227	299,229	638	▲ 315,554	▲ 314,916	▲ 15,687
403,958	403,958	423,957		423,957	827,915
293,363	293,363	659,028	▲ 659,028	0	293,363
352,379	352,379		▲ 353,931	▲ 353,931	▲ 1,552
760,972	10,207,596	1,122,241	▲ 1,328,513	▲ 206,272	10,001,324
8,000,000	13,094,720			0	13,094,720
0	4,600,000			0	4,600,000
0	500,000			0	500,000
8,000,000	18,194,720	0	0	0	18,194,720
▲ 8,844,837	112,237,375	1,677,187	▲ 15,339,513	▲ 13,662,326	98,575,049

ドで基金残高は減りつづける。国（中央政府）の膨大な財政赤字と景気回復が遅れているもとでは、今後の地方交付税の配分が厳しくなると、県が予想することは当然のことであり、地方交付税に大きく依存している鳥取県財政にとってもっともなことである。それだけに、国からの依存財源に頼らざるをえない日本の地方財政基盤の弱さを、鳥取県財政が象徴していると言ってよいであろう。

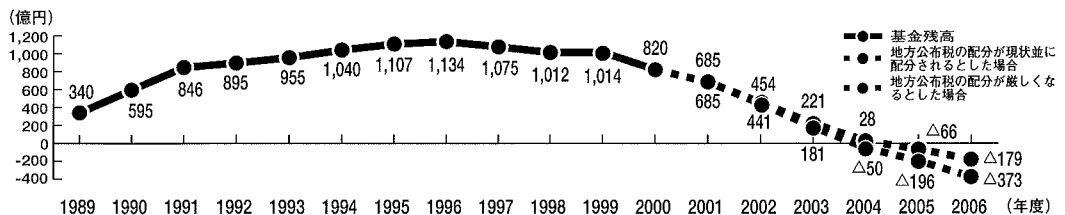
表15 鳥取県における各種基金残高の推移

(単位:百万円)

基金名 \ 年度	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
財政調整基金	3,908	3,908	3,908	3,907	3,907	3,907	3,907	3,908	3,907	3,907	3,908	3,908
県立公共施設等建設基金	11,435	15,925	17,732	15,273	15,273	15,273	18,273	18,273	18,273	18,273	18,273	13,273
減価基金	10,553	26,110	43,657	52,880	58,252	64,695	68,436	71,878	68,939	66,182	66,430	52,947
大規模事業基金	7,000	7,000	7,000	6,500	6,500	8,500	8,500	7,750	5,830	5,830	5,830	5,830
長寿社会対策推進基金		5,500	11,200	9,800	10,500	10,500	10,500	10,500	9,500	5,900	5,900	4,900
退職手当基金	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100	1,100
小計	33,996	59,543	84,597	89,480	95,532	103,975	110,716	113,409	107,549	101,172	101,441	81,956
シゲおこし推進基金	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
地球環境保全基金	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400	400
中山間ふるさと農村活性化基金					60	120	300	480	672	822	974	1,122
森林整備担い手育成基金					600	1,000	1,100	1,200	1,300	1,300	1,300	1,300
再計	36,398	61,943	86,997	91,860	98,592	107,495	114,516	117,489	111,921	105,694	106,115	88,780
その他の基金	4,998	5,331	6,519	7,619	7,679	9,931	9,696	9,730	9,903	12,891	14,967	23,558
合計	41,392	67,274	93,516	99,479	106,271	117,426	124,212	127,219	121,824	118,585	121,082	110,338

(出典) 鳥取県総務部財政課提供資料

図11 鳥取県における基金残高の推移



(出典) 鳥取県『平成13年度鳥取県予算のあらまし』。

ちなみに、現在鳥取県では20の基金が設けられている。その基金の名称と設立年度、およびそれぞれの基金残高は表14のとおりである。この基金のなかで、年間の財源不足に充当できるのは、財政調整型といわれる6つの基金に限られている。その基金とは、①財政調整基金、②県立公共施

設等建設基金, ③退職手当基金, ④減債基金, ⑤大規模事業基金, ⑥長寿社会対策推進基金である。表15および図11は, この6つの基金残高の推移を示したものである。みるように, これら財政調整基金の総額は, 1996年の1134億900万円をピークに下がりつづけ, このままでは2004年で完全に底をつくことが予想できるほど, 鳥取県財政は厳しい状況になっている。

V 現代地方財政改革の課題と展望

1. 地方財政危機と地方財政改革の課題

では, 鳥取県が, その財政危機を克服するために依拠すべき地方財政改革の基本的な課題とは何かを考えてみよう。

現在, 地方財政は国家財政と同じく, 膨大な財政赤字をかかえて, 深刻な財政危機に直面している。2001年3月末現在で, 国家財政の長期債務残高は484兆円であるのに対して, 地方財政のそれは184兆円にのぼっている。国(中央政府)に比べて地方公共団体の債務が少ないからと安心して, 何の意味もない。地方財政の債務も途方もなく膨大であるだけでなく, この地方財政の赤字が住民生活に与える影響は, 国家財政に比べようもなく大きいと言えるからである。なぜなら, 地方公共団体が社会に提供するサービスは広範囲におよんでおり, しかも住民生活を支えるのに不可欠なほとんどの分野が, この中に含まれている。

たとえば, 市電や市バスなど公共交通機関, 上下水道など公益事業サービス, 小学校から高校までの教育, 保育所や介護サービスの提供など住民生活に密着した公的サービスの主要なものが, 地方公共団体によって提供されている。それなのに, これら地方公共団体の経済活動を意味する地方財政が, 膨大な債務をかかえ深刻な財政危機にある。今後, こうした公的サービスを提供しつづけることは可能なのか。実に現在は, 地方財政の危機が住民生活の危機に直結する事態にあると言ってよい。では, 地方財政の危機が住民生活の危機へのピビッドに連結する, この2重の危機を打開するためには, どのような課題をクリアーすることが必要なのだろうか。その課題は, 3点に要約できる。

第1に, 地方財政の債務をこれ以上に増やさない, そのためには財政赤字の主な原因をつくってきた大型公共事業の抜本的見直しをはかる必要がある。見直しの視点は, 公共事業を景気浮揚策として, むやみに活用してきた従来の方法を改め, 国民経済を支え産業を発展させるために必要なインフラ整備に限定して, 公共事業を進めるようにすることである。公共事業が景気回復の切り札となった時代は, もはや過ぎ去った。大規模な公共事業の景気刺激効果は年々薄れ, ただやみくもに財政赤字を累積している実態を直視すべきであろう。

第2に, 国から地方への事務・権限の委譲にかたよった「地方分権」ではなく, 地方自治を保障しうる財源の再分配を伴った地方財政改革を行うことである。そのために, (1)これまで国による配分の恣意性や支出を通じた統制が問題とされてきた国庫補助金を見直して, これを地方の自主的判断で使えるよう一般財源化を早急に図る。(2)そもそも一般財源である地方交付税の特定財源化を止め, 地方債の厳格な起債制限を緩和するなど, 地方自治体の財政自主権を高める。(3)地方自治体の安定的財源確保のために国税の所得税などを地方へ移譲する税源委譲を実施すること, 等は緊急の課題であろう。

そして第3の課題——この課題は, 現在, 国や地方を問わず動き出している地方財政改革のなか

から、以下のように設定できる。

2. 動き出した地方財政改革——その課題と展望

指摘するまでもなく、地方財政の改革はすでに始まっている。1993年6月、国会は全党一致で「地方分権の推進に関する決議」をおこない、その実現のために、1995年7月「地方分権推進法」にもとづき地方分権推進委員会が総理府の設置された。分権推進委は5次にわたる答申をおこない、政府は1998年5月「地方分権推進計画」1999年3月「第2次地方分権推進計画」を閣議決定し、それらにもとづき、1999年7月、「地方分権一括法」を提案し、議会はこれを付帯条件をつけて採択した。これによる地方財政改革の内容は、以下の3点に要約できる。

(1) 地方自治を実現する上で、これまで最大の弊害といわれてきた機関委任事務については、分権推進委が「中間報告」の段階でその8割を廃止するとしていたが、結局55%にとどまり、45%は「法定受託事務」と名称をかえて残り、また国のさまざまな関与がつけられる結果となった。

(2) 国庫補助負担制度については、機関委任事務とならぶ国の地方への関与・統制の手段とみて、その廃止・削減に向けて一歩踏み込んだ。ちなみに「地方分権推進計画」では、廃止24項目や一般財源化22項目などをふくめ66項目の整理合理化、運用・関与の改革39項目、新しい関係の確立51項目などが具体策としてあげられた。しかし、なほ部分改革の範囲にとどまっているほか、削減後の一般財源の確保の具体策がみえず、また福祉等の国民生活関連領域での削減が先行し、浪費と無駄な投資が問題化している公共事業関連の削減への切り込みは不徹底に終わり、80年代の補助金削減と同様に重大な問題を残した。

(3) 税制や課税自主権の問題では、①法定外普通税の許可制を事前協議制へ（国との合意が必要）、②法定外目的税の創設（国との合意が必要）、③個人市町村民税の制限税率の廃止（これは既に98年度から先行施行）にとどまり、本格的な税源委譲はゼロ回答とあってよい。また地方交付税制度については、地方団体は交付税額の算定方法に関し、意見をのべることができるとされ、また自治省の手による交付税の特定補助金化にたいしては、過疎債など必要最低限のものにするという多少のしぼりはかけられたが、その一方で、交付税額算定において行政改革や市町村合併を強制・誘導する措置がとられるなど、制度の主旨を逸脱する重大な内容が盛り込まれた。また地方債の許可制は、包括的な協議の方式に改められるとされているが（2005年度以降）、しかし資金運用部ひきうけのような政府資金等によるものは「同意」、つまりは許可制が担保されている。

以上が、中央レベルでの地方財政改革の動きと現在の到達点である。他方、地方レベルでも活発な動きをみせている。センセーションをまきおこした東京都をはじめとする外形標準課税の導入、地方財政の効率化を理由とする市町村合併の促進などは、その典型的なものである。さらに表16にみられように、各種の地方自治体は新税を構想して課税自主権を強化しようとする動きも注目されよう。鳥取県では現在、森林保全税と産廃リサイクル促進税の導入が検討されている。

このように地方自治体は、なんとか少しでも財政危機を緩和して、地方分権化の受け皿づくりのために工夫をこらそうとしている。いずれも「地方分権の時代」に対応しようとする点では共通であっても、これらの地方自治体の動きには、つぎの2つの潮流が混じり合いながら、時として、そのうちの一方の側面が強く全面に出てくるという不安定な状況にあるといえる。

ひとつは、経済的効率性にもとづく規制緩和・民営化によって公的サービスの守備範囲を見直し、市場原理にゆだねた競争的自治を実現しようとする動きである。しかし、この傾向が過度な経済的効率性を追求することになれば、なるほど、地方財政の赤字は減るにちがいないが、それでは、

切実に福祉を必要としながらも福祉サービスへの対価を支払えない人達を生活不安におとし入れ、結果として社会の不安定化を一層増大させることになってしまう。こうした地方自治体の政策では、今後の高齢社会を支えられないことは明らかであろう。

私たちは短絡的に、財政赤字がなくなれば財政危機も克服されると考えてはならない。必要な財政支出を削減したために、国民生活が極めて不安定になり社会の不安定化を一層高める。——このようになれば、一体なんのための財政なのか、根本的に問われることになるであろう。財政は手段であって、それ自体が目的ではない、ということを忘れてはなるまい。

では、地方財政危機を克服しつつ、住民の広範な参加に基づいて住民のニーズに依拠した地方自治体を、どのようにすれば創造できるのだろうか。

そこで、もうひとつの動きが地方自治体にみられつつある。それは「市場の失敗」を克服するとともに、「政府の失敗」をも修正するため、実質的に住民の参加を促進し、住民の自主的な活動諸団体と協力する社会システムを創っていかこうとする動きである。最近、特に高齢者介護や地域福祉、地域医療、健康スポーツ、生涯教育、文化活動など住民の行政需要の多様化や、廃棄物、ゴミ処理に関わるリサイクル問題などの分野において、公共サービスが地域住民の参加や協力なしにおこなわれにくい領域が広がってきている。そうした状況を反映して、住民の自主的な組織としてのNPOやNGOをはじめとするボランティア活動や協同組合活動などの広がりがみられる。したがって、地方自治体はこうした諸団体とパートナーシップをむすびながら、多様な住民ニーズの実現をめざすための社会システムづくりに積極的に取り組んでいくことが必要である。

しかし、このような社会システムづくりをめざして果敢な取り組みを進めている自治体は、まだ少数派であるが、私はこの課題こそ、地方財政改革についての先に述べた第1および第2の課題に加えて、極めて現代的な第3の地方財政改革の重要な課題であると考えている。

表16 地方自治体が打ち出した新税とその検討状況

自治体名	検討する新税	進ちょく状況
東京都	大型ディーゼル車高速道路利用税、産廃税、ホテル税、パチンコ税	2月議会での議案提出見送り
神奈川県	臨時特例企業税	15日議会提出
横浜市	勝馬投票券発売税	昨年12月議会で成立
山梨県河口湖町ほか2村	遊漁税	総務省と調整中
三重県	産業廃棄物にかかる税	2月議会での提出を検討
大阪府	法人府民税の均等割引き上げ	議会提出を検討中
鳥取県	森林保全税、産廃リサイクル促進税（仮称）	2月議会での骨子説明を目指す

(出典) 『日本経済新聞』2001年2月16日。

VI お わ り に

なまじ、私のように経済を研究対象にしていると、現在の厳しい経済不況のなかで起きる企業倒産やリストラ・大量失業などだけではなく、家族崩壊や幼児虐待、自殺者の急増、青少年の凶悪犯罪までもが、経済問題が原因なのではないかと思われて、暗澹たる気持ちになることがある。そして、「出口の見えない社会」という言葉が、現在のわが国ほどピッタリとする状況はないとさえ思われてくる。悲しいことである。しかし、問題が起きたということは、同時にその解決の道もあるということだ。ただ、その解決の道がなかなか見い出せないというのにすぎない。——こう自分に言い聞かせながら研究をつづけている。

その際、重要なことは2流の評論家のように抽象的ではなく、あくまでも具体的に、あたかも自分が政策担当者のつもりで、問題の解決策を求めていくようにしなければならないということである。本稿では、現在の地方財政危機を解決するための、こうした方向へのアプローチを試みようとした。そのためには、一般的な「地方財政」では抽象的すぎる。なぜなら、地方財政は、国家財政に比べて、その著しい多様性によって特徴づけられるからである。

すなわち、地方財政は、国家財政のような国家による単一の行政主体の経済活動をさすのではなく、さまざまな地方公共団体の経済活動を総称する概念である。この地方公共団体は、2000年4月3日現在で、47の都道府県、3232の市町村、23の特別区、2264の一部事務組合から成り立っており、地方公共団体のそれぞれの財政は、その規模や性格・内容において、著しく違っている。都道府県財政と市町村財政とでは規模や性格を異にしているのは言うまでもなく、都市と農村、大都市と小都市、地域による産業構造の違い、工業化の発展の度合いなどが、地方財政に影響を与え、それぞれ固有の地方財政構造を形づくることになる。

したがって、抽象的ではなく具体的に地方財政を把握しようと思えば、地方財政一般ではなく、特定の地方公共団体における財政を分析対象にするのが有効である。それゆえ、本稿では特定の地方財政として鳥取県財政を分析の対象にした。鳥取県を取り上げたのは、著者が住んでいる地域として身近な存在であったからであり、鳥取県財政がその危機を克服して、地域住民の命と暮らしを支える主体として活躍して欲しいという願いからである。

最後に、著者の再三にわたる調査に対し、快く協力していただいた鳥取県総務部財政課および総務部税務課の皆様に、心から感謝をして本稿の締めくくりとしたい。

主な参考文献

- 鳥取県総務部税務課『鳥取県税務統計書』（平成11年度第49集）、2000年11月。
- 鳥取県『財政状況』（第105号）2000年5月。
- 鳥取県『平成10年度決算状況報告書』1999年12月。
- 鳥取県『平成12年度鳥取県予算のあらまし』。
- 鳥取県『平成11年度県税のあらまし』。
- 鳥取県『平成12年版県税のしおり』。
- 鳥取県総務部財政課「中期財政運営の指標について（試案）」1998年2月24日。
- 鳥取県総務部財政課「中期的な財政見通しについて」2000年2月28日。

- 総務省自治財政局財務調査課『平成11年度都道府県決算の概況』2000年。
自治省税務局『平成12年度地方税に関する参考計数資料』2000年2月。
自治省『地方財政白書(平成12年版)』2000年。
自治省財政局『地方財政のしくみとその運営の実態』1996年。
石原信雄, 嶋津昭監修『四訂 地方財政小辞典』ぎょうせい, 1998年。
宮本憲一, 小林昭, 遠藤宏一編『セミナー現代地方財政』勁草書房, 2000年。
池上惇, 重森暁, 植田和弘編『地方財政論』有斐閣, 1990年。
和田八束, 野呂昭朗, 星野泉, 青木宗明編『現代の地方財政(新版)』有斐閣, 1999年。
神野直彦, 金子勝編『地方に税源を』東洋経済新報社, 1998年。
神野直彦『地方自治体破滅』NTT出版, 1999年。
矢野浩一郎『地方税財政制度(第6次改訂版)』学陽書房, 2000年。
河野惟隆『地方財政の研究』税務経理協会, 1999年。
林 正寿『地方財政論』ぎょうせい, 1999年。
佐藤進, 林建久編『地方財政読本(第4版)』東洋経済新報社, 1994年。
岡本全勝『地方交付税・仕組と機能』大蔵省印刷局, 1995年。
碓井光明『要説 自治体財政・財務法(改訂版)』学陽書房, 1999年。
林 宜嗣『地方分権の経済学』日本評論社, 1995年。
堀場勇夫『地方分権の経済分析』東洋経済新報社, 1999年。
日本地方財政学会編『分権化時代の地方財政』勁草書房, 1994年。
日本地方財政学会編『地方分権と財政責任』勁草書房, 1999年。

(2001年4月25日受理)

