



●高知県の財政構造と三位一体の改革 ●平成17年度当初予算の概要 ●今後の県財政の見通しと課題 ●県としての取り組みと国への提言

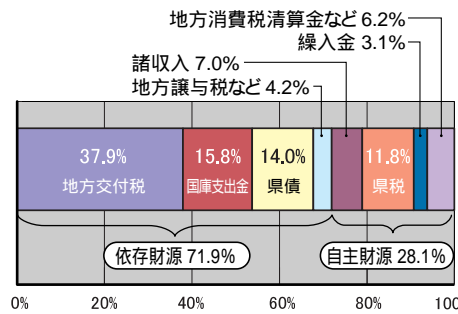
# 高知県の財政構造と三位一体の改革

## 依存財源に頼った高知県の歳入構造

高知県は、地理的に大都市から遠く離れており、企業の集積などが進んでいないため税収が乏しいことや、地形的にも森林率(84%)が全国第1位であるように山間部が多く、海岸線も東西に長いことから、行政コストも必然的に高くなるという財政面で不利な条件を抱えています。

歳入全体に占める自主財源はわずか28.1%しかなく、あとは地方交付税(37.9%)や国庫支出金(15.8%)など、国の制度や運用に左右される財源や、県債(借金)X14.0%)に頼っています。

高知県の歳入構造(平成17年度一般会計当初予算)



## 財政構造改革とその成果

### バブル崩壊後の積極的な公共投資

バブル経済の崩壊後、国では国債(借金)を大量に発行し、景気回復のための積極的な公共投資を行ってきました。この状況の中、地方公共団体に対しても、景気回復のための役割が期待されたことから、地方公共団体も地方債(借金)を発行し、積極的な公共投資を行いました。

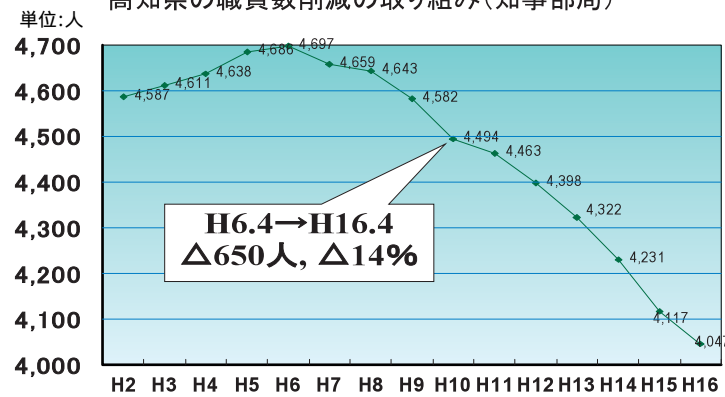
その結果、高知県でも道路改良が進んだほか、公設民営方式の高知工科大学の開学などの成果がありました。

### 2次にわたる財政構造改革とその成果

しかしその一方で、将来の公債費負担(借金の返済)の増大と国の財政悪化を背景に、とりわけ依存財源(特に地方交付税)に頼った高知県の場合は財源の確保が懸念されました。そこで、他の団体に先駆けて、平成10年度の予算編成から、2次にわたる財政構造改革に取り組んできました。

職員数の削減や公共投資の縮減(グラフ参照)などの取り組みによって、平成14年度の当初予算では基金(貯金)の取り崩しに頼らない収支の均衡をほぼ達成していました。

### 高知県の職員数削減の取り組み(知事部局)

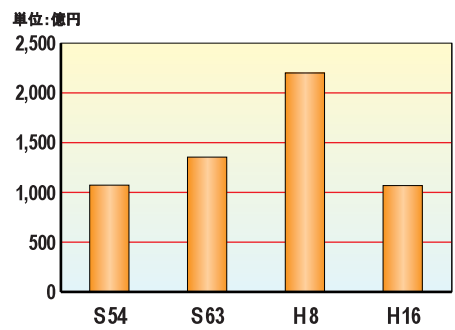


## 国と地方の財政を取り巻く状況

国の平成17年度の一般会計予算における公債(借金)への依存度は、41.8%に上っています。また、国と地方公共団体とを合わせた実質的な長期債務(借金)は、平成17年度末で約744兆円(うち地方分は約205兆円)になる見通しです。

このため、今進められている「三位一体の改革」では地方分権を進めることのほかに、国・地方を通じた歳出の効率化も課題になっています。

限界に達しつつある普通建設事業費の削減(普通建設事業費(当初予算ベース)の推移)



### 【三位一体の改革とは】

「三位一体の改革」は、現在、政府が進めている国と地方を通じた税財政制度改革の改革です。

国庫補助負担金の廃止・縮減等(国の地方公共団体への関与を見直す)

税源移譲(国税の税源を地方税に移す)

地方交付税の改革(地方交付税に依存する地方公共団体がほとんどになっている状況などを見直す)

この3つを一体的に進めようとするものです。税や財政の分権は、国の関与が縮小し、地方の自由度が高まるという点では、歓迎すべきです。ただ、財政の厳しい高知県にとっては懸念材料ともなる、次のような側面があることにも留意しなければなりません。

#### 国庫補助負担金の廃止・縮減

補助金交付を通じた国の関与をなくすことで、住民に身近な地方公共団体が地域のニーズに合った事業が進められることを目指すことが本来の改革の趣旨です。しかし、国の各省庁が権限や財源の確保を優先しようとするあまり、地方の自由度を高めることにつながらないものが増えていき、単に廃止・縮減するだけで、税源移譲が伴っていないものがあります。その結果、地方公共団体に財政負担を転嫁した色合いの強いものになっています。

#### 国から地方への税源移譲

企業や納税者の数など、大都市に多くの税源が集中しているため、税収がどれだけ増えるかといった面で、どうしても地域間の格差が生じるようになります。

#### 地方交付税の改革

国としては、地域間の税収に格差がある一方で、地方公共団体に対して、法律などによって仕事を義務付けたり、どの地域に住んでいても一定水準の行政サービスが受けられることを期待していることから、地方交付税を、客観的に定められた基準に基づいて交付しています。

地方交付税には、次の2つの機能があると言われてます。

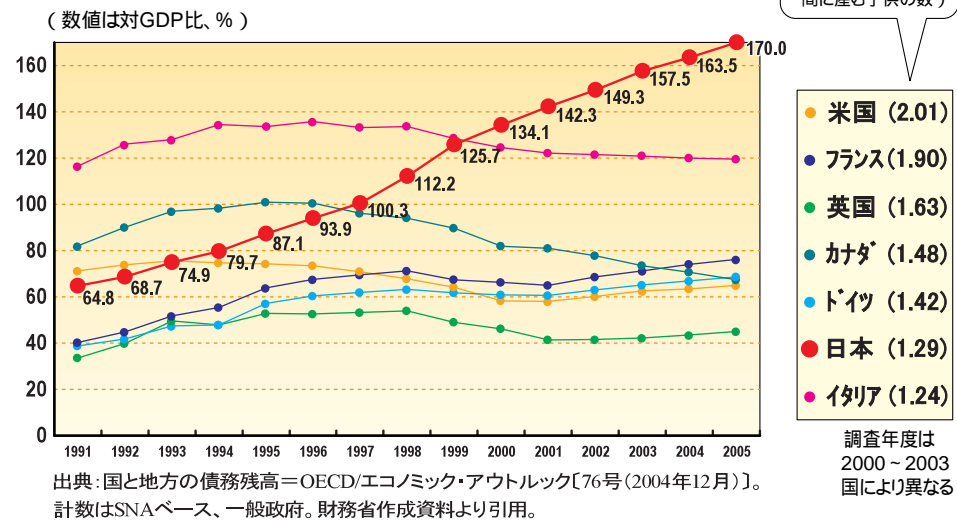
- ・財源保障機能 = 福祉や教育など各分野の標準的な行政水準を確保するための財源を手当てする機能
  - ・財源調整機能 = 地域間の税源の偏在を調整する機能
- しかし、現在、国などの議論の中には、厳しい財政状況を背景に、地方公共団体が行政サービスの大部分を担っている実態を無視して、地方交付税の持つ財源保障と財源調整の機能のうち、財源保障の機能のみを一方向的に縮小し、将来的には廃止しようとする動きさえあります。



## 国及び地方の債務残高の国際比較

日本の女性が一生の間に産む子供の数は1.29人と、いわゆるG7の国の中でもイタリアに次いで低くなっています。

少子高齢化と人口の減少が今後急速に進む中で、日本の借金の残高は際立って高い伸びとなっています。



## 「三位一体の改革」の高知県への影響

1年前の平成16年度の予算編成に当たって、三位一体の改革の名の下に、国は地方交付税などの大幅な削減を行いました。これによって、高知県が独自に行ってきた財政構造改革の成果(1ページ参照)は帳消しとなり、県の平成16年度当初予算では236億円という巨額の財源不足が生じました。

その後も地方交付税などをめぐる議論や国の財政状況から、こうした財源不足が当面続くことが見込まれるとともに、地方交付税などの動向によっては、近い将来、「財政再建団体」への転落も懸念される事態となりました。このため、平成16年7月に知事が県議会に「財政危機宣言」をするとともに、9月には「財政危機への対応指針」を策定しました。

「財政危機への対応指針」を策定した時点では、平成16年度と同様の予算編成を行った場合、平成17年度においても248億円の財源不足が生じると見込まれました。

### 【財政再建団体とは】

地方公共団体の決算が、一定割合以上の赤字となった場合、地方財政再建特別措置法の適用を受け、一部を除いて地方債の発行ができなくなります。地方債を発行せずに財政運営を行うことは、まずできません。大幅な県民サービスの低下につながりますので、そうした場合、地方公共団体は「財政再建団体」となって、国の指導の下で予算の編成や執行を行いながら財政再建を行うことになります。このことは事実上、国の管理下に置かれるということですので、例えば、乳幼児や心身に重度の障害がある人への医療費の助成などのように、国の基準を超える事業や県が独自に実施している事業などについて、縮小または廃止が求められ、県民生活への深刻な影響が懸念されます。

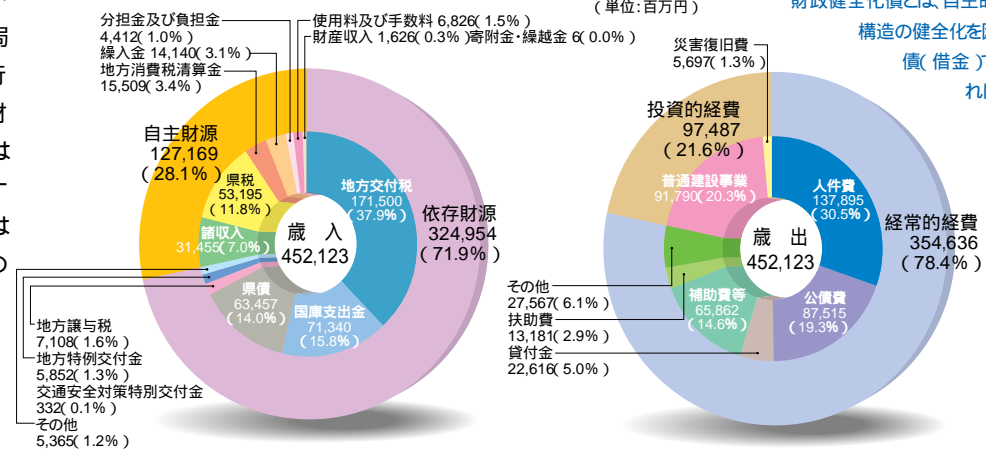
都道府県が財政再建団体になるのは、赤字額が標準財政規模の5パーセントを超えた場合ですが、平成16年度では、高知県の標準財政規模は2,252億円ですので、その5パーセントである113億円を超える赤字になると、財政再建団体に転落します。

平成15年度の決算は56億円の赤字となっていますが、今後の財政運営に備えるため財政調整基金(貯金)をできる限り残そうと地方債(借金)の借入額の減額を抑制した結果に過ぎません。平成17年度予算では、85億円の基金を取り崩し、年度末には117億円しか残らない見通しです。基金の取り崩しで赤字部分を補てんすることができなくなった時点で赤字決算となりますので、今後もより一層の歳入の確保と歳出の削減を行い、基金の取り崩し額をできる限り抑制していく必要があります。

## 「財政危機への対応指針」とこれを踏まえた取り組み

平成16年9月に策定した「財政危機への対応指針」は、抜本的な事務事業の見直しや職員給与の減額(平成19年度まで一般職マイナス3%、管理職マイナス5%)などの方針を掲げたものになりました。その上で、平成17年度当初予算編成では、「財政再建団体」への転落の回避を最優先することを明確にし、取り組みました。

各部署が予算を見積もるに当たっては、厳しい見積限度額を設定しました。具体的には、義務的経費やプロジェクト的な経費を除いた、各部署が主体的に見積もりを行う部分に関しては、一般財源ベースで経常的経費は対前年度10~20%マイナスの範囲、投資的経費は対前年度10%マイナスの範囲を限度としました。



## 平成17年度当初予算(一般会計)

こうした取り組みの結果、平成17年度の一般会計当初予算は4,521億円、前年度から約300億円を縮減。6年連続のマイナス予算、前年度比では実質的に戦後最大のマイナス幅の6.2%減( )となりました。

過去最大のマイナス幅となったのは、平成14年度当初予算の前年度に比べて6.6%のマイナスです。しかし、この時にはペイオフ対策として貸付制度を変更したという特殊要因が背景にあります。

### グラフで表す当初予算(一般会計)

## 引き続き深刻な財源不足

しかし、「財政危機への対応指針」に基づきおよそ300億円に上る大幅な歳出削減を行ったにもかかわらず、三位一体の改革に伴う国庫補助金や臨時財政対策債などの減少に加え、県税収入も大きな伸びが見込まれないことから、平成17年度当初予算では、なお一般財源が165億円あまり不足する見込みです。

このため、家計でいうと貯蓄に当たる基金を85億円取り崩すとともに、財政健全化債( )を80億円発行することで、対応することとしています。

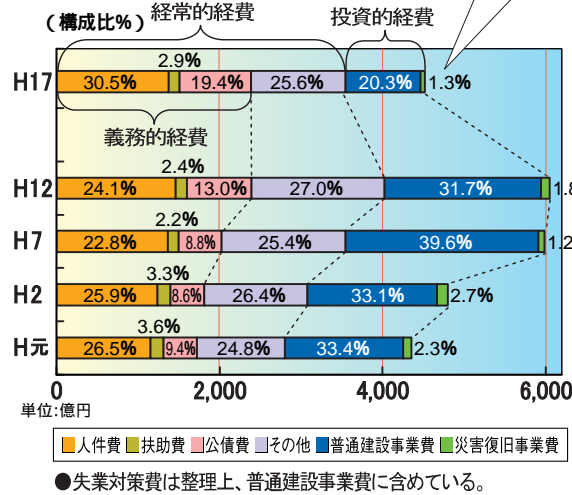
財政健全化債とは、自主的な財政改革によって財政構造の健全化を図ることを条件に発行できる起債(借金)です。ただこれは、企業に例えれば、リストラを前提に銀行からお金をさらに貸してもらったと同じ状態と言えます。

本格的な取り組みから3年目を迎えようとしている「三位一体の改革」の中では、国の財政当局からは、地方交付税をさらに大幅に削減しようとする強い圧力が続いています。地方の自主性を高めることが目的であるはずの国庫補助負担金の改革も、平成17年度から、平成16年8月に全国知事会など地方六団体が示した案にはなかつた国民健康保険制度に対する新たな県負担が導入されるなど、地方にとって裁量の余地の乏しい見直しに留まる一方で、住民の安全に必要な治山事業の一部などで必要な事業が税源移譲もいまま廃止されるなど、地方の自主性・裁量性を高めるといふ本来あるべき姿にはなっていません。今後もこのような流れが続いた場合、もともと国庫補助金や地方交付税といった依存財源に頼った歳入構造である高知県にとっては、財源だけが減少するという厳しい影響が懸念されます。

## 懸念される財政構造の硬直化

また、三位一体の改革に伴う地方交付税などの減少や県税収入の低迷によって、この数年間、県の予算規模は大幅に縮小しています。こうした中、平成17年度の当初予算では、義務的経費が予算総額に占める割合は52.8%と高い値を示す一方で、投資的経費については21.6%にまで減少しています。このことは、本県の財政構造が急激に硬直化していること、つまり、使いみちを自由に決めることができる財源の割合が相対的に見て大きく低下していることを示しています。

## 歳出構造の硬直化



## 医療関連経費の抑制も課題に

高知県の医療関連経費は年々増加しています。これは、老人医療費の都道府県負担率が段階的に引き上げられるといったように制度上当然増加する経費も含まれていますが、全国と比べておよそ10年も進んでいる人口の高齢化も大きな要因になっています。

今後もさらに高齢化は進むと予測されることに加えて、平成17年度から、三位一体の改革に伴って国民健康保険への都道府県の負担が拡大しますので、医療関連経費はますます伸び続けると見込まれます。

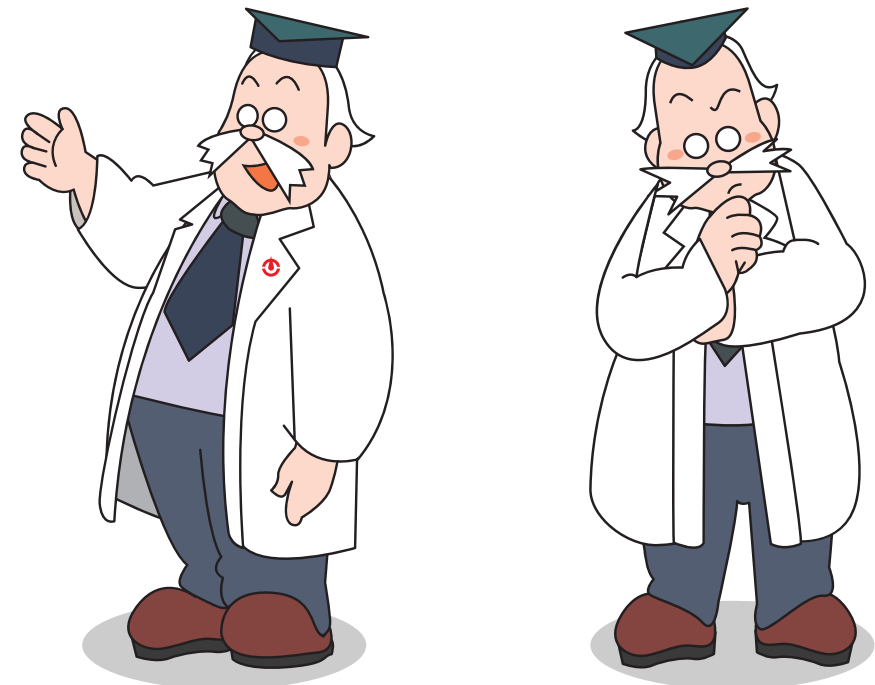
ただ、財政構造が硬直化する中で、こうした医療関連経費は県が任意に削減できない経費です。従って、健康診断後の保健指導を徹底することや介護予防事業を充実させることなどにより、県民の皆様の健康づくりを積極的に進め、医療費の抑制に努めることが重要になってきます。

また、全国の平均値を大きく上回っている病床数の現状などを、病床に代わる受け皿の整備などとあわせて、適正な水準に近づけることなどについても議論が急がれます。

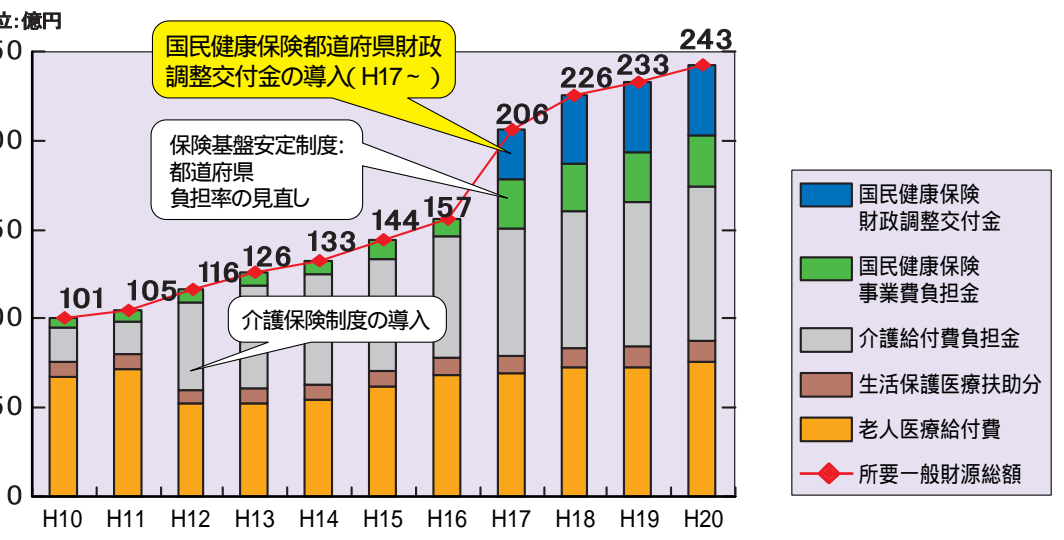
## 4つの重要課題への対応

「財政危機への対応指針」に基づく見直しなどによって歳出削減を行う一方で、「産業の振興と雇用の拡大による経済の基盤づくり」など、平成15年度予算編成から取り組んでいる4つの重要課題に関しては、引き続き予算を重点化して取り組むことにしています。

- 4つの重要課題と具体的な取り組み
- 産業の振興と雇用の拡大による経済の基盤づくり**
    - 頑張る企業への総合的な支援
    - 中小企業向けの融資制度の充実
    - 若年者の雇用対策の充実 など
  - 南海地震に備える**
    - 住宅の耐震改修を支援する制度の導入
    - 自主防災組織の活動を支援する総合補助金の確保 など
  - 子ども、高齢者、障害者が安心して暮らせる地域を創る**
    - 乳幼児医療に対する助成(通院分)の対象年齢の引き上げ
    - 小学校2年生までの30人学級の拡大 など
  - 資源循環型社会の先進地域を目指す**
    - 森林の環境を守るための間伐予算の確保 など

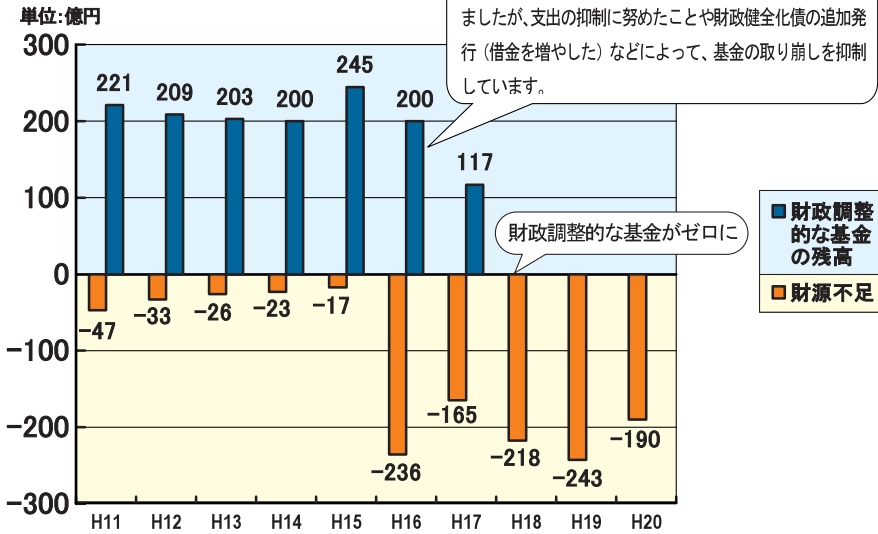


## 伸び続ける医療関連経費



注) 数字はいずれも各項目に必要な一般財源の額。H15までは決算、H16は2月補正後、H17は当初予算ベース、H18以降は見込額。「介護保険給付費負担金」の平成11年度までの額は、旧制度(老人保護措置費等)に要した一般財源の額。

## 今後の財政収支の試算



## 【今後の財政収支の試算(解説)】

平成11年から平成15年度までは、財政構造改革に取り組みながら、収入に見合った支出を続けることで、財政調整的な基金(貯金)の取り崩しをできる限り抑制してきました。ところが、平成16年度の当初予算では地方交付税の大幅なカットによって236億円の財源不足が生じました。今回の平成17年度当初予算でも、様々な見直しを行ったうえで、なお165億円の財源不足が生じています。平成18年度以降、平成17年度と同じサービス水準で予算編成をしますと、200億円を超える財源の不足が続くことで基金は底をつき、予算が組めない状態になってしまいます。

【注】1 この財政収支見直しは、これまでのような予算編成を今後も続けた場合、将来の県財政がどのような姿になるかについて、現時点での制度・事業を前提に平成17年度当初予算を基礎として試算したものです。  
2 この試算は、あくまで平成17年2月時点での見込みであり、今後の精査や、いわゆる三位一体の改革の議論の行方などにより大きく変動する可能性があります。

## 今後の取り組み

今後の財政収支を試算すると、左のグラフで見てもわかるように、今後も巨額の財源不足が続くことが見込まれています。

「財政再建団体」への転落という最悪の事態を回避するためにも、県民の皆様のご理解を得ながら、高知県としては引き続き「財政危機への対応指針」を踏まえた歳入の確保や思い切った歳出の削減など、自主的な改革に取り組んでいきます。しかし、国にも今のような「改革」の進め方を見直してもらわなくてはなりません。

## 都市部と地方との予算のバランスイメージ図



## 国への提言

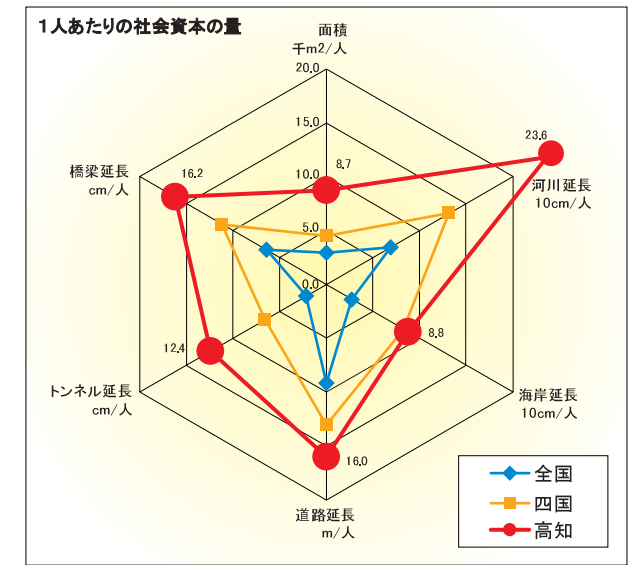
### 地方の実情へ配慮を

高知県は今、国が進めようとしている「改革」の中で厳しい財政運営を強いられています。しかも、5ページの各種のグラフからもわかるように社会資本の整備は未だに大きく遅れています。平成17年度の都道府県の当初予算を比べても、東京都や神奈川県などところへの投資的な国庫補助事業が前年度と比べてプラスになると見込まれていますが、高知県のように高齢化や過疎化の進んだ県では、地方交付税などの削減による財源不足のため、必要な事業の実施さえできない厳しい状況が生じています。効率化一辺倒でなく、もう少し都市部と地方とのバランスの取れた資源配分が必要なのではないでしょうか。このままでは、これからの地方分権の時代に、他の地域と競争するための共通のスタートラインに立つことさえままなりません。

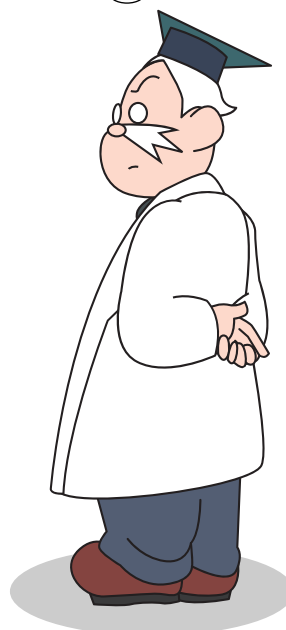
### 国こそ一層の行財政改革を

国の財政運営のツケを地方に転嫁するだけの地方交付税などの大幅な削減や、地方公共団体の自由度を増すことにはつながりにくい国庫補助負担金の廃止・縮減など、現在の「三位一体の改革」は地方分権を推進する本来の趣旨からかけ離れたものになっています。

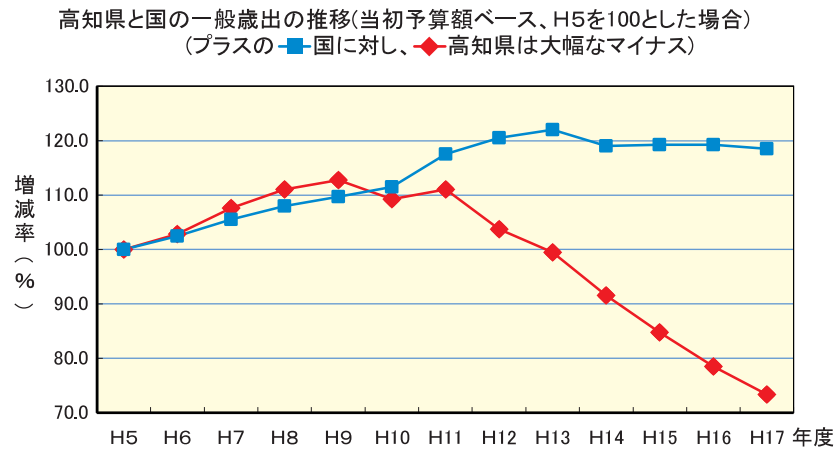
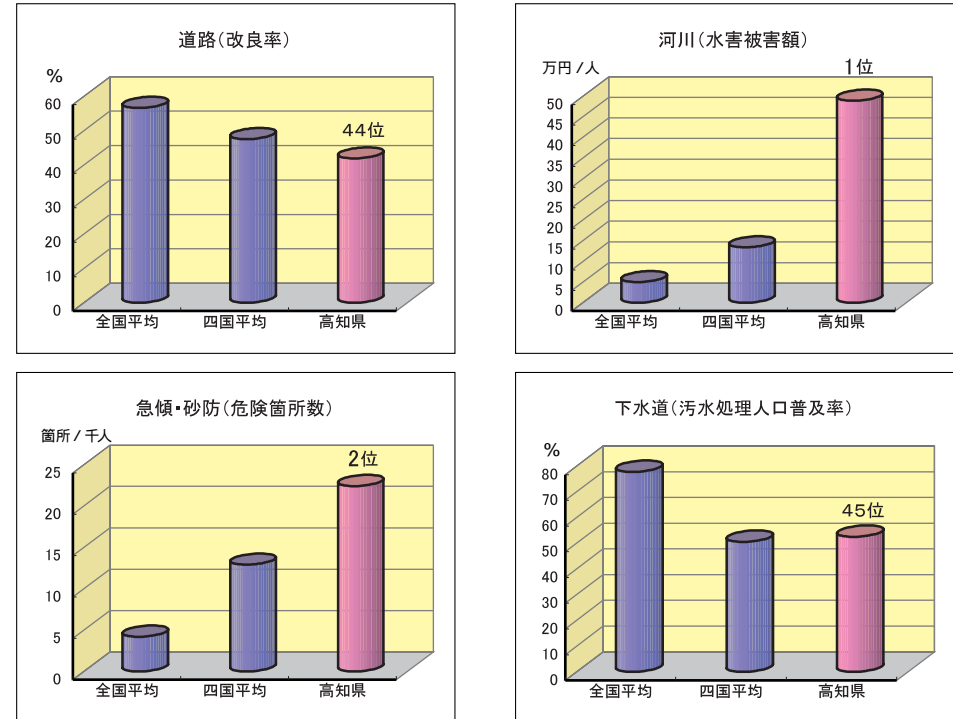
しかも、高知県と国の一般歳出( )の予算額の推移を見ても、国の平成17年度の一般歳出予算額は、10年前に比べてプラス18.5%。これに対し、高知県の一般歳出予算額はこの10年でマイナス26.6%です。国の取り組みは、地方に対し地方交付税などの大幅な削減を課していることと



高知県って、面積も広いし地形も面白いからお金がかかるんじゃないか



## 遅れている高知県の社会資本の整備



※一般歳出とは、歳出予算から借金の償還や地方交付税(国が当然、地方に出すべきもの)などを除いた、裁量の余地のある支出の規模のことです。

### 地方が先を見通せる改革を

地方交付税などの制度を見直す際にも、地方が数年先までの財政運営を見通せる形で改革を進める必要があります。またその際には、税源移譲による税収の格差の拡大を踏まえて、地方交付税による財源調整機能を適切に発揮させるとともに、法律や政令など国が決めたルールによって地方に義務付けた事務事業や、標準的な行政サービスを地方が担っていくために地方交付税の財源保障機能を確保すべきだと考えます。

