

千葉県財政の現状と今後の見通し

千葉県経済センター【(財) ひまわりベンチャー育成基金】

千葉県では、2002年3月に『千葉県行財政システム改革指針』を発表し、それまでの千葉県の財政運営姿勢を改め、財政再建プロセスに入ってから2年以上が経過した。02年度には実質収支が1956年以来46年ぶりに赤字に転落し、03年度にはやや改善したが、引き続き赤字となるなど、まだ財政再建が完全に軌道に乗ったとはみられない。04年度については、大企業を中心とする収益改善に伴い、千葉県の関連税収が増え、財政収支も良化するとみられるが、千葉県財政をとりまく構造的な問題が解消されているわけではない。

そこで、千葉県の財政について、なぜ大幅に悪化したのか、今後のリスクの所在はどこにあるのか、取り組むべき方策は何か、などについて考察してみたい。

なお、この調査において使用するデータは特に断りがない限り普通会計(注1)決算とする。ただし、普通会計のデータ入手が困難な場合は、一般会計(注1)決算を使用する。地方財政については専門用語が多用されているので主要なものについてはその解説を文末に記した。

1. 全国の財政赤字の状況

まず、決算発表時に最も注目される財政黒字・赤字の基準である実質収支(注2)についてみる。実質収支の状況を都道府県レベルでみると、81年度の大阪府を最後に17年間赤字の団体がなく推移してきたが、98年度以降は大都市部を中心に毎年数団体が赤字となっている。03年度の状況をみると、大阪府が6年連続の赤字となっているが、千葉県も2年連続赤字となった(図表1)。

実質収支が赤字になるとなぜ問題かという、これは財政破綻に近い危機的な状態であり、

赤字を翌年度の歳入で穴埋めしなければ、当該年度の歳入金から諸経費の支払いができなくなるからである。現在の財政制度上、結果的に赤字額が一定の基準を超えると『財政再建団体』(注3)となり、国の管理下におかれ、地方の自主的な行財政運営ができなくなる。そこで各団体ともそれを回避するために必死で財政再建に取り組んでいる。

千葉県の場合、04年度でみると標準財政規模(注4)が7,455億円であるので、その5%相当額の財政赤字幅が373億円を超えると財政再建団体に指定されることとなる。03年度の赤字幅は約33億円(一般会計)であり、04年度は大企業中心の収益回復に伴う税収増から回復が期待されるので、今すぐ財政再建団体に転落する可能性は低い、構造的に財政危機が回避されるわけでない、破綻回避に向けての対策への取り組みの手綱を緩めるべきではない。

それでは、なぜこのような状況に陥ったのかみてみたい。

(図表1) 都道府県の実質収支赤字団体の推移

年度	実質収支が赤字の団体数	団体名
1981年度(昭和56年度)	1	大阪府
?		この間17年間なし
1998年度(平成10年度)	4	東京都、神奈川県、愛知県、大阪府
1999年度(平成11年度)	4	東京都、神奈川県、愛知県、大阪府
2000年度(平成12年度)	2	東京都、大阪府
2001年度(平成13年度)	1	大阪府
2002年度(平成14年度)	2	千葉県、大阪府
2003年度(平成15年度)	2	千葉県、大阪府(注)

注)2003年度は速報値ベース。資料)総務省

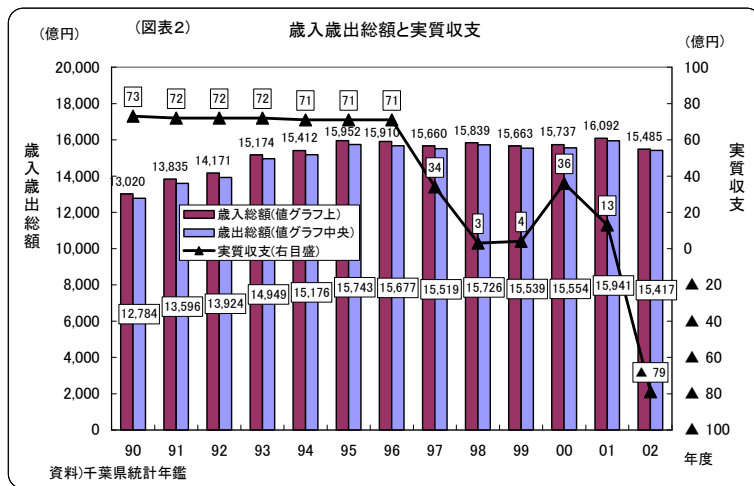
2. 千葉県財政の現状

千葉県の02年度の歳出総額は、約1兆5400億円で、この規模は全国8位で、人口規模の6位より下位にある。ちなみに千葉県より人口規模が小さいのに歳出総額が大きいのは、公共事業のウェイトの高い北海道と震災復興の影響から公債費が多くなっている兵庫県である。

千葉県の歳出総額は、ここ数年の動きでみると、95年度をピークとしてなだらかに減小してきている(図表2)。

(1) 実質収支は2年連続の赤字

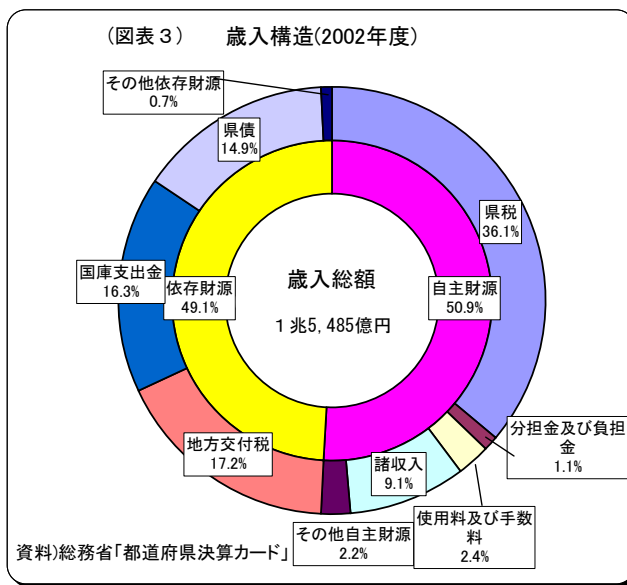
その中で、実質収支は97年度以降著しく悪化し、02年度にはついに赤字に転じた。03年度は財政再建努力の結果、赤字幅は縮小したものの2年続けて赤字となっている。



ここでは、その要因を歳入と歳出に分けて分析してみたい。

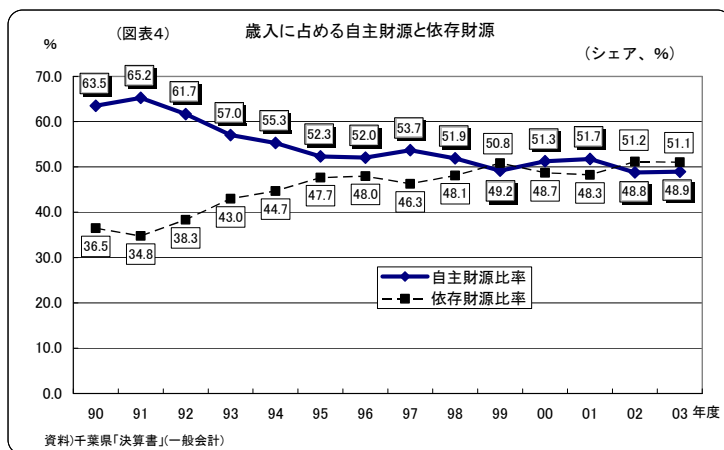
(2) 歳入では法人2税の落ち込みが目立つ

千葉県の歳入構造をみると、自主財源と依存財源(注5)がほぼ5割で拮抗している。自主財源のうち約7割を県税が占めている。依存財源の内訳は、地方交付税と国庫支出金、県債にほぼ3分されている(図表3)。

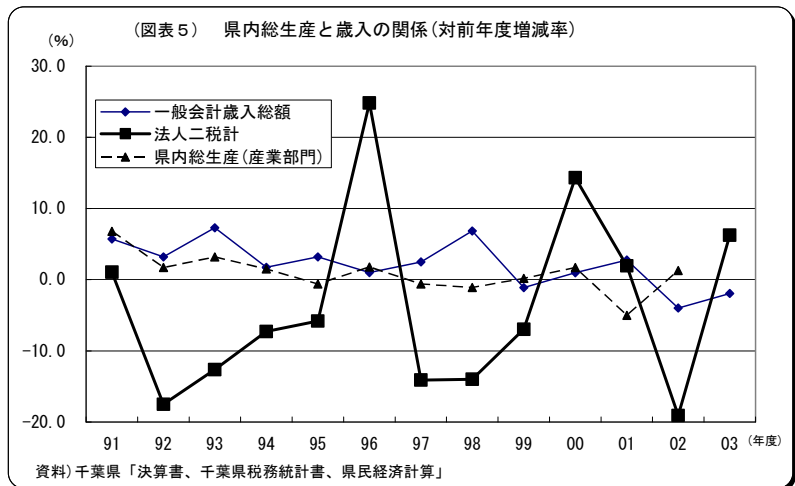


これを長期的にみると歳入に占める自主財源が減少してきている。バブル景気当時は6割を超えていた自主財源が91年度をピークに年々減少し、95年度以降はほぼ5割で推移している(図表4)。

このように自主財源が減少してきたのは自主財源の主要な部分を占める県税のうち、法人2税(法人県民税・法人事業税)の落ち込みが著しいことがあげられる。



大都市圏においては、一般的に企業の収益力が高いため歳入総額に占める法人2税の割合がその他の地方より高くなることが多い。これを県内総生産の動きとあわせてみると、その動きに関連性があることがわかるが、その振れ幅は法人2税の方がはるかに大きくなっている(図表5)。この法人2税の性質がバブル景気



の時期には、大都市圏の都道府県の財政力を高め、多くの事業実施に結びつくという好作用をもたらしてきた。

しかし、バブル崩壊以降は、企業活動の停滞、企業収益の悪化が即、税収に跳ね返り、極端に落ち込んでいくという悪循環に入っている(千葉県の法人2税 91年度 2,385億円→02年度 1,214億円とほぼ半額の 1,100億円以上の減収)。こうした歳入の大幅落ち込みにもかかわらず、景気対策などにより歳出を増やし続けたことと、本格的な財政再建への取り組みが02年度まで遅れたことなどが、今日の財政赤字を招いた大きな要因とみられる。

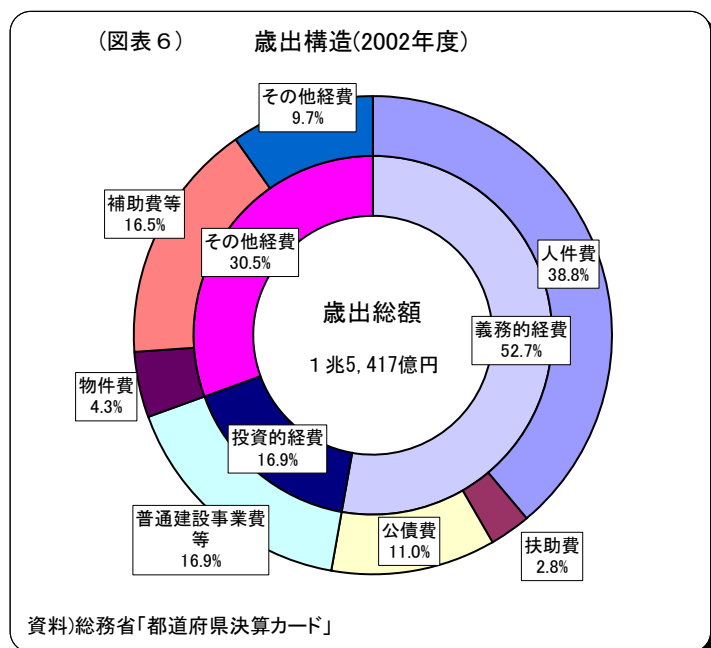
このような状況は大都市圏ではどこでも似たような事情にあるので、98年度以降、大都市圏の多くの都府県で財政赤字が発生している。

(3) 歳出では義務的経費の上昇が顕著

歳出構造では、全体の5割強を義務的経費が占めている(図表6)。その中でも人件費が最大で全体の約4割、義務的経費の約8割を占める。これは県の行政サービスの多くの部分が人によって担われていることを示している。義務的経費の中では、他に公債費が1割強を占めるが、社会保障関係の扶助費の比率は3%以下とまだ低い。投資的経費は普通建設事業費がほぼ全額を占めるが、この比率は、公共投資の削減傾向を映じてバブル景気当時と比べると大幅に落ち込んでいる(91年度 25.6%→2002年度 16.9%)。

その他の経費の中では、補助費等が大きいですが、これは県内市町村などへの補助金で、その中でも社会保障関係の費用が多く含まれている。

歳出の中での問題点は、やはり金額の大きな義務的経費であるが、



再建プロセスに入っても、むしろ増加傾向が続いている(図表7)。

とりわけ、人件費は、職員平均年齢の上昇と給与のベースアップの伸びなどにより上昇してきたが、財政再建のため職員の削減や、給与の抑制などにより03年度には前年比100億円以上も減少し、歯止めがかかってきた。

扶助費については、03年度は児童扶養手当の給付減により前年度に比べ減少したものの、高齢化という増加要因は変わっていない。さらに、バブル崩壊局面で税収が減ってきているにもかかわらず、政府と歩調をあわせて実施した景気対策としての公共事業(普通建設事業費:93年度から97年度は通常分とあわせて毎年4,000億円以上)の

拡大に対応するために発行した県債及び地方交付税の減額の代わりに発行を余儀なくされた赤字地方債の償還金が公債費の急激な増加という形で顕在化してきている(図表8)。

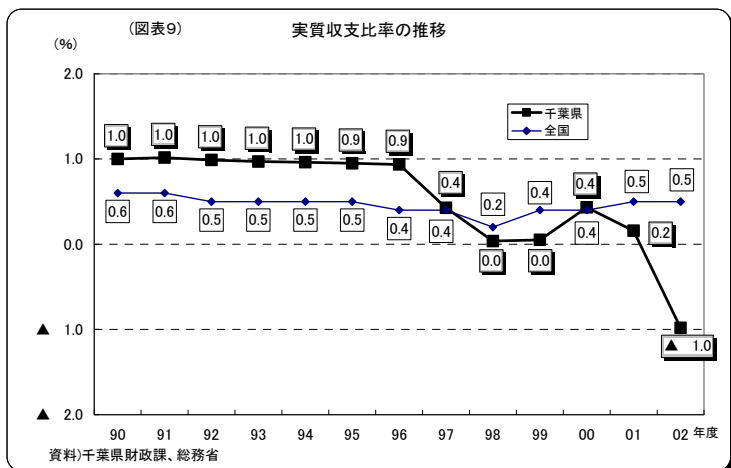
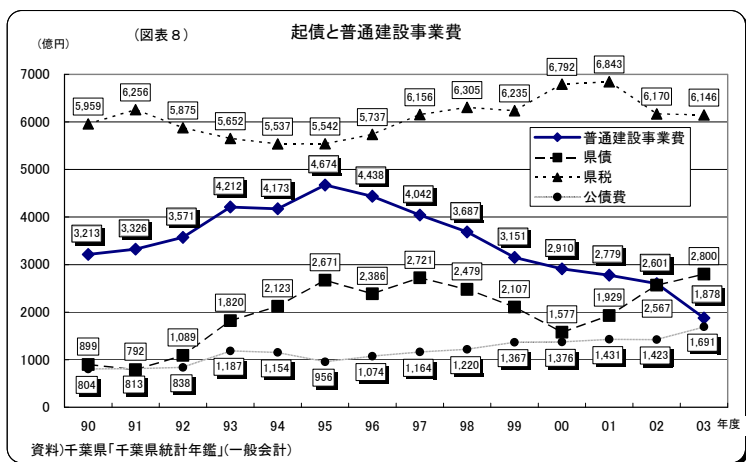
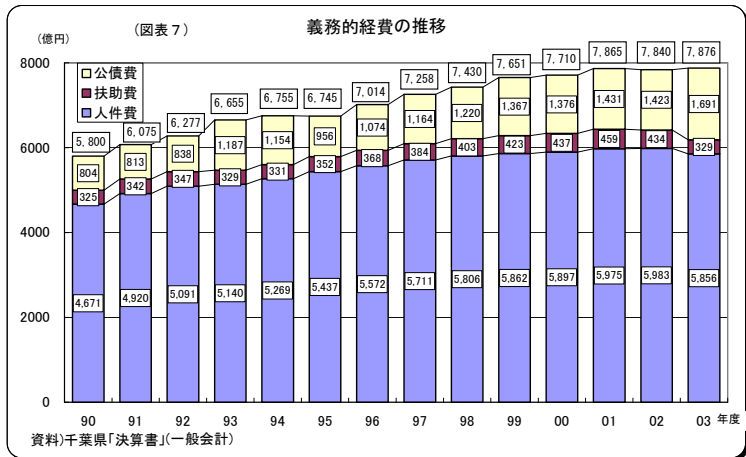
この結果、義務的経費は03年度には90年度に比べ、約2,000億円以上増加しており、これが財政構造の硬直化を招く大きな要因となっている。これは大都市圏に限らず全国一律の問題であり、特に高齢化や不況対策の公共投資関係は中央に比べ地方の方が深刻であったので、全都道府県の財政悪化を招く要因となっている。

3. 千葉県財政の分析

このように財政状況が極めて厳しい千葉県であるが、その財政構造の問題点がどこにあるのか他の都道府県と比較しながら分析してみたい。

(1) 実質収支比率は97年度以降急速な悪化

実質収支比率(注2)は、財政の健全性をみる上で重要な指標で、都道府県の場合この比率が



マイナス5%以上になると、財政再建団体となりいわゆる財政破綻の状態となる。経験的に3~5%の範囲内にあると財政の健全性が高いとされている。千葉県の場合、水準は低いものの、バブル崩壊後も、長く全国水準を若干上回ってきたが、97年度を境に急速に悪化し、02年度には赤字に転じた(図表9)。この要因については先に述べた歳入・歳出両面の様々な要因が挙げられるが、もう一つ忘れてならないのが基金である。基金は、普通の家庭に置き換えると預貯金にあたり、収入の多いときに蓄え、少なくなると取り崩して、全体として財政赤字にならないように調整する機能を持っている。しかし、この基金の中の財源不足対策用である『財政調整基金』(注6)が97年度について残高ゼロとなり、その後は歳入不足を調整し、安定的に財政を運営することが、非常に難しくなっている。その結果、千葉県の実質収支比率は97年度以降大きくぶれるようになり、財源不足の結果が赤字に結びつきやすい体質となったのである。

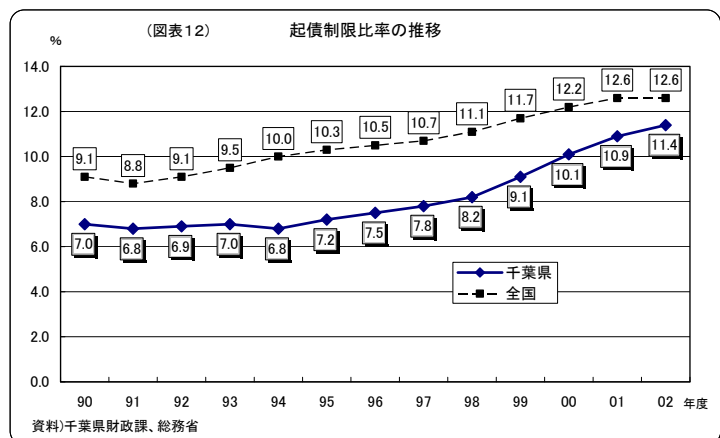
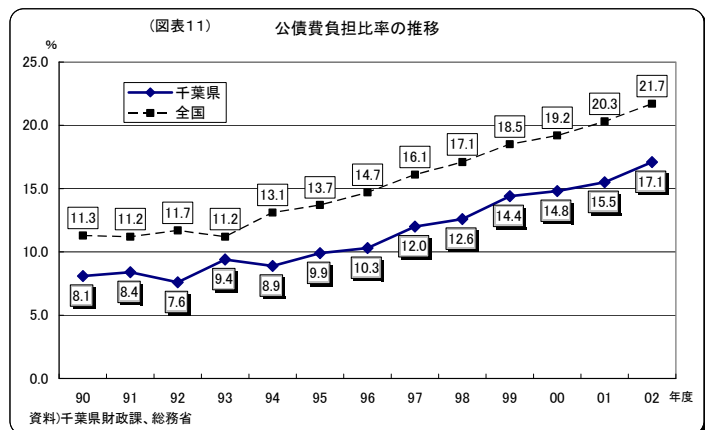
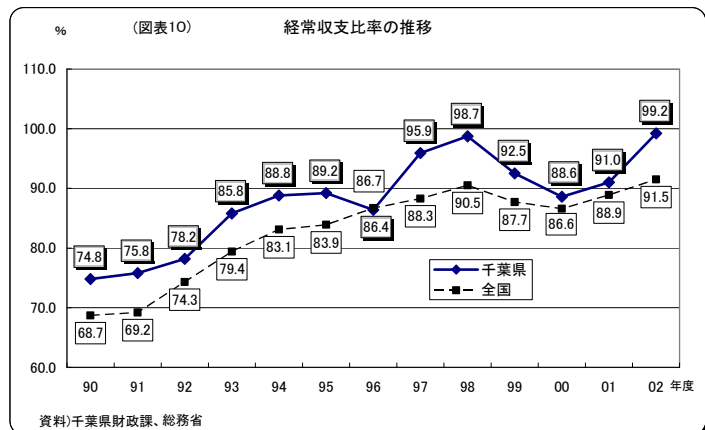
(2) 財政硬直化が進む(経常収支比率)

経常収支比率(注7)も財政の健全性をみる上で重要な指標であり、80%以下が健全とされるが、千葉県は全国を上回る水準で徐々に上昇し、02年度には100に近く、弾力性はほとんど失われた状態にある(図表10)。

都道府県の場合は、経常的な費用の中に、教職員や警察官の人件費などが含まれ、市町村に比べるとこの比率は高くなりがちであるが、それでも100%に近いのは高すぎ、硬直化(融通が利かない)状態になっている。

(3) 長期的な増加傾向(公債費負担比率、起債制限比率(注8))

両指標は、公債費に絡むものであり、この比率が高くなると財政運営に支障をきたす重要な指標である。千葉県の場合、全国水準は下回っているものの、両指標とも年々上昇しており、財政状況が悪化していることを示している(図表11・12)。



(4) バランスシートでは流動資産が極端に少ない

千葉県では、総務省方式によるバランスシートを公表している(図表 13)。

03 年 3 月末現在の資産総額は 4 兆 5,683 億円で、そのうち道路や学校施設といった有形固定資産が 91.8%を占めている。流動資産は財政調整基金、減債基金がゼロであるなど資産総額の 1.0%しかなく、財政の対応力が低下しており、その回復を図ることが課題である。

借 方		貸 方					
【資産の部】		【負債の部】					
1 有形固定資産	41,958	1 固定負債	24,652				
2 投資等	3,288	2 流動負債	1,697				
3 流動資産	437	負債合計	26,349				
資産合計	45,683	【正味資産の部】					
		1 国庫支出金	9,933				
		2 一般財源等	9,401				
		正味資産合計	19,334				
		負債・正味資産合計	45,683				
流動比率(流動資産/流動負債)			県民 1 人当たりバランスシート (千円)				
年度	流動比率		年度	資産		負債	
	千葉県	全国平均		千葉県	全国平均	千葉県	全国平均
13年度	42.50%	90.60%	13年度	763	1,759	424	766
14年度	25.70%	-	14年度	764	-	441	-

流動比率をみても、わずか 25.7%しかなく、全国平均に比べても著しく悪い。ちなみに企業会計では 200%以上が優良とされている。一方、これらの資産を形成するために要した資金のうち、地方債のように将来の世代に負担を求める負債は 57.7%にものぼる。バランスシートは取得原価主義で作成されているので、含み損は反映されていない。

このようにバランスシートでも、千葉県財政は厳しい状況にある。

なお、県民 1 人当たりバランスシートは、県民 1 人当たりの資産と負債を示すもので、人口の多い道府県ほど低い値となる傾向があるが、千葉県の場合、資産、負債ともに全国平均に比べ低い値にある。

(5) 千葉県財政の強みと弱み

これまで、千葉県の財政を全国と比較しながら、概観してきたが、まとめてみると千葉県財政の強み弱みがみえてくる。財政赤字の状態から弱みばかりが目立つが、自主財源比率が高い、1 人当たり債務残高が少ないなど、将来に希望が持てる強みもないわけではない(図表 14)。



4. 財政改革計画の実施状況

千葉県では、97年度の「財政改革指針」策定以降、3次にわたり財政再建計画を策定している(図表15)。しかし、当初2回の財政再建は、十分な効果を上げられず、結果、02年度に危機的な状況に至るに及んで、過去2回の計画失敗の反省の上に立ち、『千葉県行財政システム改革指針』を公表し、さらにそれに基づく行政・財政改革の行動計画を策定し、財政再建に取り組んでいる。しかし、再建より悪化のスピードが速く、なかなか解消につながっていない。

(図表15) 千葉県の財政改革の取り組み

年度	計画名	備考
1997年9月	財政改革指針	
1999年12月	財政健全プログラム	
2002年3月	千葉県行財政システム改革指針	
2002年10月	千葉県行財政システム改革行動計画	千葉県行財政システム改革指針に基づく実施計画(行政部分)
2002年10月	千葉県財政再建プラン	千葉県行財政システム改革指針に基づく実施計画(財政部分)

資料)千葉県

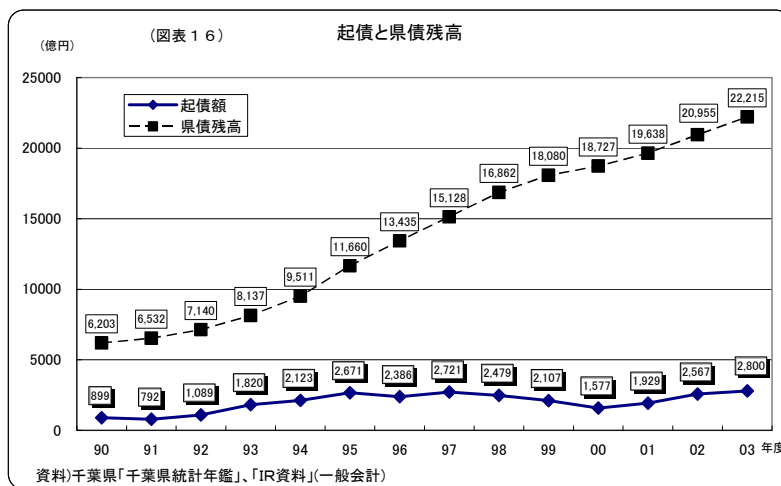
5. 今後予想される財政運営上の問題点と対応

(1) 高齢化と人口減少が財政を直撃

今後急速に進む高齢化や人口減少は、経済活力を奪い成長率を引き下げる一方で、負担を高める傾向にあるから、財政再建の途上にある本県にとっては、新たな重しを載せられた形となる。人口減少社会が都道府県財政に与える影響については、今までは地方交付税などに守られていたためこの都道府県も経験がない。しかし、その影響は、高齢化以上に大きなものとなる可能性があるだけに、予め研究を重ね準備しておく必要がある。

(2) 公債費負担はまだ30年続く

バブル不況対策として公共工事のために発行した県債については、30年にわたり償還が続くこととなり、次世代も含めた負担が求められる。県債残高も03年度時点では、その増加に歯止めがかかっていない(図表16)。この償還にかかる公債費については、義務的経費の中でも最も取り扱いに融通が利かない部分であり、今後さらに財政を硬直化させる要因となっていくことが気がかりである。



(3) 三位一体の改革の行方が不透明

小泉政権が進めようとしている三位一体の改革については、11月に政府与党は「全体像」を決定したが、福祉や教育の結論が先送りされるなどまだ先がはっきり見えていない。しかし、地方交付税制度の行き詰まりなどが出発点になった改革なので、少なくとも三位一体という言葉とは裏腹に、国から削られる資金のほうが多くなるはずである。そのことは最低限想定しておく必要がある。県が標榜する『千葉主権の確立』のためには、三位一体の改革が進み自主財源が増えることは良いことであるが、この章の(1)で述べたとおり、少子高齢化が進むと、何も対応を図らなければ自主財源は減少し、また、地方交付税に守られていない人口減少社会を経験した自治体はないので、そのことは十分考慮しておく必要がある。

6. 今後の財政再建政策のあり方

(1) 県民が広く議論するために前広で分かりやすい情報開示が必要

県財政の過去の数字についてはある程度公開されているが、住民向けの視点で書かれているものは少なく、読みこなすには専門知識が必要である。また、公開されている資料の会計基準も、普通会計と一般会計の公開基準がバラバラで一見してどちらなのかわからないなど、わかりにくい。

また、将来の数字についての開示も不十分である。たとえば、部外者が県財政について推計しようとしても、公債費が今後どのように推移するのか、人件費に関して、職員の給与や退職金がどうなるのかなど、最も根幹となる数字が公開されていない。年度決算書以外にバランスシートなども発表されているが、保有土地の含み損やそれに見合う借入金の状況がどうなっているのか、などストックベースの状況が分からないため将来世代への影響がみえてこない。結局、財政の将来のことは県の担当部局しか分からず、県民や関係者から多くの知恵や提言が出てきづらい。今の県財政の状況であれば、行政サービスを低下させないことは、次世代に付けを回すことであるということを県民に理解させていく必要がある。そして、県財政が厳しいときだけでもっと広く将来について議論できるような情報提供を行い、県民とともに行財政のあり方を考えていったらどうだろうか。

(2) 財政再建は待ったなし

県の財政再建努力や企業収益回復により、04年度は財政赤字が一服する可能性があるが、景気回復も先行きは不透明なこと、多額の県債残高、高齢化や人口減少の問題、職員の年齢構成や退職金の状況など、構造的な問題はいずれも解決されていない。先の見通せない時代であるだけに、できるだけ早く財政再建を進め、基金も増やし、健全で余力のある財政状態に戻しておく必要がある。今後とも歳出を見直し、削れるものは直ちに削るなどの再建努力を引き続き進めていく必要があるのは言うまでもない。

(3) 歳入額確保のために産業振興を

今後、人口減少社会になると、国全体でみると経済成長率の低下は避けられない。さらに地方分権の社会では、地域間競争が激しくなり、地域間の格差が拡大する可能性が高い。活力があり、担税力のある勝ち組地域にならないと財政基盤は脆弱となる。そのためにも、今から地域の競争力・活力を維持していく方策に優先的に取り組んでいく必要がある。今後は企業誘致やハイテク先端産業、ゲノム・バイオ産業、物流産業、環境産業などの新規

事業創出に加え、郡部でも振興が可能な観光産業などの育成支援にも真剣に取り組むべきであろう。

(4) 事業選択基準の変更

県は『千葉県行財政システム改革指針』のなかで、『あれもこれもからあれかこれかへの転換』を標榜しているが、その判断基準は『平等主義、均衡主義』から『やる気優先、成果優先』への大きな転換といえる。現在の行政運営に求められるのは最小の費用で最大の効果であり、そのためには地域の協力なくしては大きな成果は期待できない。例えば、県の実施する事業のうち多くの部分をやりたい地域に手を挙げさせ、コンペ方式などで実施したらどうだろうか。その前提としては、その地域の意思が統一されていることである。

(5) 首都圏内他都県との連携により首都圏力を向上させる

千葉県の何よりの強みは、首都圏に立地しているということであり、そのことと切り離して議論を進めても意味がない。千葉県行財政が持つメリットもデメリットも多くは首都圏に立地していることからでてきている。首都圏の活力がなくなってしまうのは、千葉県がいくら単独で頑張っても今までの活力を維持していくのは難しいのである。したがって、首都圏内の他の自治体との連携による首都圏力、ひいては日本の競争力の強化に取り組むべきである。現在首都圏の都県はそれぞれ厳しい行財政運営を強いられている。今後は地域資源の活用、規模のメリットの追求という視点で、首都圏の自治体が協力、連携、役割分担を図る仕組みを早急に構築していく必要がある。

(礒田 好彦)

【用語解説】

(注1) 普通会計と一般会計

普通会計とは、公営事業会計（公営企業会計、収益事業会計等）以外の会計を総合して一つの会計として取りまとめたもの。一般会計は、各都道府県がその地域の実情にあわせてつくった会計区分で、個々の地方自治体ごとに各会計の範囲が異なっている。

(注2) 実質収支・実質収支比率

実質収支は、当該年度の歳入決算額から歳出決算額と翌年度へ繰り越すべき財源を控除して算出する。実質収支がマイナスになれば、赤字団体とされている。

実質収支比率は、財政の健全性をみるうえで重要な指標で、実質収支を標準財政規模で割ったものである。経験的に3～5%の間にあることが望ましいといわれている。

(注3) 財政再建団体

標準財政規模の5%（都道府県の場合、市町村では20%、千葉県の場合04年度で373億円）以上の実質収支の赤字が単年度で発生した場合、「地方財政再建促進特別措置法」による財政再建を行う必要が生じ、いわゆる財政破綻の状態となる。概ね7年以内に収入と支出が均衡する「財政再建計画書」を総務大臣宛に提出して再建を目指すこととなるが、事実上、予算編成、執行が政府の管理下に置かれ、職員数の削減、給与改定の停止、独自事業の廃止、起債の制限など、地方自治権が大幅に制限される。

(注4) 標準財政規模

地方自治体の標準的な状態で通常収入されるであろう経常的一般財源の規模を示すもので、標準税収入額と普通地方交付税額、それに地方譲与税額を加算した額。

(注5) 自主財源と依存財源

自主財源は、地方自治体が自主的に収入し得る財源をいい、地方税、分担金及び負担金、使用料及び手数料、財産収入、寄附金、繰入金、繰越金等がこれに該当する。この財源は、自治体が自由に使えるので、この割合が高くなるほど財政の自由度が増し独自の施策が行いやすくなる。

依存財源は、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をいい、地方交付税、国庫支出金、地方譲与税等がこれに該当する。

(注6) 財政調整基金

年度間の財源の不均衡を調整するための基金で、財源に余裕のある年度に積立てを行い、財源不足が生じる年度に活用するためのものである。また、各年度において決算上剰余金を生じたときは、その全部又は一部を積み立てることとなっている。

(注7) 経常収支比率

人件費、扶助費、公債費など容易に削減しにくい義務的性格の強い経常経費に、地方税、地方交付税、地方譲与税を中心とする経常一般財源収入がどの程度使われているかにより財政の弾力性を測る指標で、一般的に80%を超えると弾力性を欠くといわれる。

(注8) 公債費負担比率、起債制限比率

公債費負担比率は、公債費に充当された一般財源の一般財源総額に対する割合比率をいい、この比率が高いほど財政運営の硬直性の高まりを示している。財政運営上、15%が警戒ライン、20%が危険ラインとされている。

起債制限比率は、過大な起債を制限するために設けられた指数で、自治体に用途が任されている一般財源のうち経常的な歳入の中で地方債返済に充てる金額の割合を指す。20%を超えると地方債の許可が一部制限される。