

平成14年度 包括外部監査結果報告書

徳島県包括外部監査人

目 次

第1	監査の概要	1
第2	外部監査報告にあたって	2
第3	監査テーマ選定の理由と監査の視点	3
第4	徳島県の財政状況と県債との関わり	5
1	平成4年度以降の決算額	5
(1)	歳入	6
①	歳入の推移と内訳	6
②	県債を中心とした構成比	11
(2)	歳出	14
①	歳出の推移	14
②	歳出額に占める公債費の額及び構成比	15
③	義務的経費と投資的経費	16
2	本県の財政分析	18
第5	徳島県の地方債の現状	24
1	地方債総論	24
(1)	地方債の定義	24
(2)	国家政策による地方債利用の増大	24
(3)	起債の申請手続き	27
①	起債申請	28
②	許可予定額の決定及び通知	28
(4)	地方債の機能	29
①	財政支出と財政収入の年度間調整	29
②	住民負担の世代間の調整	30
③	一般財源の補完	30
④	国の経済政策との調整	30
(5)	地方債と地方交付税	30
①	地方交付税制度の目的	30
②	運営の基本	31
③	地方交付税の性格	31
④	種類	32
⑤	普通交付税の決定	32
⑥	地方交付税と地方債とのかかわり	32

2	地方債の種類	33
(1)	普通会計債と公営企業債	33
(2)	政府資金債・公庫資金債・民間等資金債	33
(3)	建設地方債と赤字地方債	34
(4)	地方財政措置に伴う地方債とその他の地方債	35
(5)	新発債と借換債	37
3	縁故債の管理状況	37
(1)	借入先別管理状況	37
(2)	利率別内訳から見た管理状況	38
(3)	証券、証書の別の管理状況	43
(4)	徳島県における市場公募債発行の可能性(特にミニ公募債)	44
4	地方債に関する徳島県知事の説明	49
(1)	県議会における知事答弁	49
(2)	知事答弁の検討	51
(3)	交付税措置の対象となった県債の償還金が実際に措置されているかどうか	52
(4)	地方交付税に依存することの問題点	54
(5)	「県の裁量で発行が調整できる県債」と出資債	54
5	財政健全化推進プログラムと現状	56
(1)	策定目的	56
(2)	策定にあたっての現状認識と中期的見通し	57
(3)	財政健全化期間と財政健全化目標	58
①	毎年度の財源不足額の圧縮	58
②	県債発行の抑制	59
(4)	問題点	59
①	公営企業債を除外して検討された点	59
②	450億円という目標数値設定根拠が不十分である点	60
(5)	実績と課題	61
6	減債基金の管理	65
(1)	減債基金とは	65
(2)	条例(徳島県減債基金条例, 昭和54年制定)	66
①	公債費負担の年度間調整・平準化	66
②	減債基金の運用による買い入れ消却の実施	66
③	繰上償還に代わる積み立て	67
(3)	取り崩しの状況	67
(4)	平成元年以降4年までの交付税	68
(5)	財源対策債償還基金費等の残高の状況	69

(6) 問題点	70
7 公債管理特別会計の設置	71
第6 公営企業と県債	75
第7 大型プロジェクトと起債	80
1 総論	80
2 アスティとくしま	82
(1) 概要	82
(2) 事業費と起債額	84
(3) 収入と管理運営費	85
(4) とくしま体験館に関する問題点	87
(5) 改善努力	90
3 あすたむらんど徳島	91
(1) 概要	91
(2) 当初見積もりと予算執行額及び起債額	93
① 平成6年度の基本設計段階における積算	93
② 平成7年度における前記事業の財源計画	94
③ 事業予算の執行状況と起債額とその内訳	94
4 鳴門ウチノ海総合公園	97
(1) 概要	98
(2) 事業費と起債額	99
(3) 計画変更	100
5 大型プロジェクトと起債・財政状況との関わり	105
(1) 総論	105
(2) 大型プロジェクト計画策定にあたり必要な検討事項	105
(3) 3事業の初期投資コストの算定ならびにランニングコストとの合算	106
① アスティとくしま	107
② あすたむらんど徳島	110
③ 鳴門ウチノ海総合公園	112
④ 3プロジェクトの合算コスト(総事業費ベース)	114
第8 まとめ	115

第1 監査の概要

1 監査の種類

地方自治法第252の37第1項に基づく監査

2 監査の対象とする事件

徳島県の地方債発行とその管理

3 監査の対象とした機関

- (1) 企画総務部財政課 (起債に関して)
- (2) 商工労働部交流推進局交流施設課 (アスティとくしま及びあすたむらんど徳島に関して)
- (3) 県土整備部都市計画課 (鳴門ウチノ海総合公園に関して)

4 監査を実施した期間

平成14年7月31日から平成15年3月13日

5 監査従事者

(1) 包括外部監査人

弁護士 小 巻 真 二

(2) 包括外部監査の事務を補助した者

弁護士 竹 原 大 輔

公認会計士 井 関 勝 令

6 利害関係

包括外部監査人及び補助者は、いずれも監査の対象とした事件について地方自治法第252条の29に定める利害関係を有していない。

第2 外部監査報告にあたって

外部監査制度は平成9年(1997年)公布された「地方自治法の一部を改正する法律」によって実施された制度であり、住民による地方公共団体への信頼を確保し、地方分権を促進させる目的を担って発足したものである。

したがって本外部監査を実施するにあたって、県民への正確な情報開示および県に対する意見を明らかにすることを念頭に置いて行うこととする。

具体的には、監査過程で開示された情報を検討し、これに対して意見を付し、今後のあるべき姿を明らかにするよう努めるものである。そして情報の開示にあたって、個別の情報と他の情報を対比し、その課題を指摘する。もとよりこのような手法をとることは、合規性等を検討する監査は当然のこととしつつ、監査に際して付する意見を重視することになるが、外部監査制度を前記のような視点で位置づける以上必要不可欠なものである。

第3 監査テーマ選定の理由と監査の視点

1 監査テーマ選定の理由

最近の経済状況や少子高齢化の影響を受けて、地方税収入や地方交付税の原資となる国税収入が大幅に減少し、その結果、国・地方公共団体とも、財源不足が長期化し、その財政は、極めて深刻な事態となっている。

その一方地方分権が進み、地方財政の果たすべき役割はますます重要となっている。

その結果、どの地方公共団体も、限られた財源の重点的配分と経費の支出を抑制する必要に迫られ、他方で景気対策への取組、将来に向けた発展基盤の構築、地域福祉の充実など地方公共団体の責任において実行すべき課題は多いという、いわば二律背反に苦しめられる状態となっている。

本県の財政もその例に漏れず、歳入の減少に対応した歳出の抑制が緊急の課題であり、他方で基盤整備や景気回復の課題への取り組みによって支出を余儀なくされる状況にある。

このような難題を抱えた本県財政の中で、一般財源を補完し、年度間調整・世代間調整等の機能を有する地方債の残高は上昇の一途をたどり、その償還が今後の本県財政の大きな負担となることが予測される。すなわち、本県の県債残高は、すでに県全体の予算規模を上回った状態が何年も継続しており、いかに地方分権の時代で地方公共団体による様々な施策の実現の必要に迫られているとはいえ、財政的にはこれ以上の長期負債の大幅増加を許容しがたい段階に達している。

そこで本県の財政状況を調査し、その情報を開示・分析するとともに、地方債の状況と今後のあり方を検討して、県民と情報を共有し、場合により県債管理や起債でその財源の多くを賄う大型プロジェクトのあり方につき、県への提言をも行うことが有益と考え、このテーマを監査対象として選定した。

2 監査の視点

(1) 本県の過去10年間の財政状況を把握する。

- ① 決算書に基づき、過去10年間の歳入歳出の推移を見る。
- ② 上記推移の内訳を検討することによって、本県財政状況の問題点を指摘する。

(2) 過去の地方債残高の推移を把握する。

- ① 過去10年間における地方債残高の変遷を見る。
このうち本県独自の財源で支払うべき金額の推移を検討する。
- ② 公債費負担比率等を検討し、財政の硬直化の有無を検討する。
- ③ 歳入歳出に占める地方債と公債費の額及び構成比を検討する。

(3) 過去の地方債発行のあり方を検討する。

具体的には本県が平成10年に策定した財政健全化推進プログラムの当否及び今後の起債のあり方を検討する。

(4) 過去本県が実施した大型プロジェクトと起債のあり方を検討する。

第4 徳島県の財政状況と県債との関わり

平成13年度の、普通会計における県債残高83.62億3900万円と、公営企業会計における県債残高47.2億2300万円をあわせた合計は、88.34億6200万円となり、これが徳島県が負っている県債残高の総合計となる。

これを単純に平成13年度の県推計人口822,784人で割ると、一人あたり約107万円となる。

ちなみに、平成4年度の、普通会計における県債残高32.85億5500万円と、公営企業会計における県債残高34.2億4400万円の合計36.27億9900万円を、当時の県推計人口829,998人で単純に割ると、1人あたり約43万円となり、県民1人あたりの額が10年間で約2.5倍に増加したことになる。このペースで今後も県債が増加するなら、県債残高1兆円時代の到来は目前に迫っていることになる。

この10年の間に、どのような経過をたどって、県債残高が増加し、それが本県の財政にどのような影響を及ぼしているのかを検討するには、まず、前提として、本県の財政状況を把握することが必要となる。また、項目によっては、他の地方公共団体と本県の比較をすることも必要となる。

地方公共団体の会計には、一般会計、特別会計、公営企業会計といったものがあるが、これら各会計は、各地方公共団体ごとに、これらに含める対象が異なっており、少なくとも単純な比較検討には適さない。公営企業会計については、もっぱら収支バランスが問題となるが、その起債に関して、別項で検討を加える。このほか、各地方公共団体の財政比較や統一的な把握のために用いられる普通会計という会計区分がある。普通会計とは、地方公共団体の会計のうち、公営企業会計以外のすべての会計を一括したものである。そこで、以下に、徳島県の普通会計を基準に、過去10年間の推移を把握し、県財政と県債との関連を検討する。

1 平成4年度以降の決算額

(1) 歳入

① 歳入の推移と内訳

本県の過去10年間の歳入決算額と前年度からの増減率は以下の表のとおりである。

(単位 千円 %)

年度	歳入決算額	増減率
H 4	504,250,771	6.3
H 5	580,284,558	15.1
H 6	601,171,844	3.6
H 7	586,245,899	△2.5
H 8	594,346,623	1.4
H 9	580,129,678	△2.4
H10	619,800,299	6.8
H11	622,757,255	0.5
H12	642,817,029	3.2
H13	623,002,643	△3.1

このとおり、歳入面では、過去10年間に、約1200億円の膨張が見られる。最近数年間は伸率が減少し、あるいはマイナスとなっているが、全体として県財政は急激な膨張傾向にあり、それが平成10年度以降、頭打ちになった状態といえる。

次に、本県歳入の内訳を検討することにより、歳入膨張の原因を検討する。

(ア) 一般財源

一般財源とは、地方公共団体がその用途を限定されることがなく、自由に支出することができる財源を意味し、これに対してその資金を充当すべき事業を限定されているものを特定財源という。

一般財源は、県税、地方交付税、地方譲与税等を合算したものである。一般財源の減少は、県財政の硬直化を意味

する。徳島県の過去10年間に於ける一般財源額の推移は以下の表のとおりである。

(単位 千円 %)

年度	一般財源額	増減率
H 4	2 3 3, 2 9 7, 2 3 7	△3. 2
H 5	2 3 1, 9 0 0, 5 1 9	△0. 6
H 6	2 3 3, 6 7 0, 6 3 2	0. 8
H 7	2 3 6, 8 2 1, 9 9 1	1. 3
H 8	2 4 3, 6 2 9, 0 2 5	2. 9
H 9	2 4 7, 3 6 5, 8 1 6	1. 5
H 1 0	2 5 8, 9 6 1, 6 0 1	4. 7
H 1 1	2 7 1, 3 8 6, 9 5 7	4. 8
H 1 2	2 9 1, 4 9 6, 6 7 1	7. 4
H 1 3	2 6 8, 3 4 4, 3 5 6	△7. 9

上記の表を見ると、過去10年間の一般財源は、おおむね微増傾向にあったが、平成13年度においては大幅に減少している。ちなみに、一般財源の歳入全体に占める構成比は、平成13年度で43. 1%で、国がたてた同年度の地方財政計画の64. 4%を、大きく下回っている。興味深いのは、歳入全体が過去10年で15. 1%と最大の伸びを示した平成5年度に、一般財源は逆に0. 6%減少しており、全体を通して見ても、歳入の増減と、一般財源の増減には、明確な関連性が見られないという点である。

そこでさらに、一般財源のうち、自主財源である県税と、依存財源である地方交付税につき、過去10年間の推移を見る。

(i) 県税

県税決算額及び前年度からの増減率・歳入全体に占める構成比は以下の表のとおりである。

(単位 千円 %)

年度	県税決算額	増減率	構成比
H 4	68,624,114	△7.5	13.6
H 5	68,752,905	0.2	11.8
H 6	72,909,076	6.0	12.1
H 7	75,124,647	3.0	12.8
H 8	77,444,482	3.1	13.0
H 9	78,724,256	1.7	13.6
H10	85,005,581	8.0	13.7
H11	82,940,517	△2.4	13.3
H12	95,878,673	15.6	14.9
H13	91,784,628	△4.3	14.7

これを見ても、歳入が15.1%と大幅に伸びた平成5年度の県税収入の伸び率は、わずか0.2%にとどまっている。その他の年度でも、県税収入と、歳入全体の間の増減率に同一傾向はなく、両者の明確な関連性は浮かび上がってこない。

(ii) 地方交付税

一般財源のうちその多くを占める地方交付税は、依存財源であり、国の施策に大きく左右される性質のものであり、地方交付税への依存度が高ければ高いほど、その地方公共団体の財政状況は不確定となる。

過去10年間における地方交付税決算額の推移は以下の表のとおりである。

(単位 千円 %)

年度	地方交付税決算額	増減率
H 4	158,312,693	△1.8
H 5	156,546,466	△1.1
H 6	155,839,920	△0.5

H 7	1 5 6, 6 9 4, 8 3 1	0. 5
H 8	1 6 1, 0 9 1, 1 2 3	2. 8
H 9	1 6 5, 8 7 8, 3 6 5	3. 0
H 1 0	1 7 2, 3 9 9, 1 9 3	3. 9
H 1 1	1 8 6, 1 9 4, 6 5 4	8. 0
H 1 2	1 9 3, 3 8 3, 3 8 8	3. 9
H 1 3	1 7 4, 5 3 3, 7 9 2	△9. 7

この決算額を見ると、一般財源の内訳では、過去10年間一貫して、県税収入の2倍程度の地方交付税収入があり、本県の一般財源の中心が自主財源ではなく、依存財源にあることが明確にわかる。地方交付税の増減率は、10%未満の小幅なものであるが、平成13年度にはマイナス9.7%と最大の減少を記録しており、今後においても、厳しい状況が予想される。地方交付税収入の増減と、歳入全体の増減には、明確な関連性は見られない。

(イ) 県債

県債についての詳細は後述するが、過去10年間における県債発行額の推移と増減率は以下の表のとおりである。

(単位 千円 %)

年度	県債発行額	増減率
H 4	5 2, 4 1 8, 4 0 1	1 9. 0
H 5	8 2, 8 6 4, 1 2 4	5 8. 1
H 6	8 4, 4 8 3, 5 1 9	2. 0
H 7	9 4, 5 8 0, 1 5 0	1 2. 0
H 8	8 3, 6 5 1, 5 1 6	△1 1. 6
H 9	8 4, 5 1 0, 8 4 9	1. 0
H 1 0	1 0 6, 0 0 8, 8 0 0	2 5. 4
H 1 1	8 8, 8 3 4, 4 4 8	△1 6. 2

H 1 2	8 9, 4 4 0, 5 5 2	0. 7
H 1 3	9 2, 0 5 0, 3 2 1	2. 9

これを一見して、これまで見た他の収入科目との違いを述べるなら、増減の幅が、非常に大きいということである。すなわち平成5年度には、58.1%，平成10年度には25.4%の増加を示しているが、1つの収入科目の中で、このような大きな増加率が見られる点が注目される。そして、この2つの年度は、歳入全体の2つの大幅増の年度と一致する。

平成10年3月、本県は財政健全化推進プログラムを策定し、本県財政の危機的な状況を打開すべく努力しており、そのプログラム策定後平成11年度は大幅に減少しているが、以後2年間再び増額に転じていることは今後の問題として憂慮される。とりわけ県債は後年度に財政支出を余儀なくされるものであり、その増大は本県財政の硬直化に拍車をかけるおそれ大きい。

(ウ) 国庫支出金

国庫支出金は、一般財源ではなく、用途が限定された歳入であるが、依存財源という意味では、地方交付税や県債と同じ性格を持つ。その過去10年間の推移は、以下の表のとおりである。

(単位 千円 %)

年度	国庫支出金決算額	構成比	増減率
H 4	104,112,925	20.6	13.7
H 5	132,106,790	22.8	26.9
H 6	137,729,862	22.9	4.3
H 7	119,268,185	20.3	△13.4
H 8	116,858,429	19.7	△2.0
H 9	113,473,177	19.6	△2.9
H 1 0	123,057,056	19.9	8.4

H 1 1	129,183,818	20.7	5.0
H 1 2	126,674,470	19.7	△1.9
H 1 3	122,897,300	19.7	△3.0

国庫支出金は、歳入全体の増減との連動性が見られる。その最大の増加率26.9%が見られた平成5年度は、歳入が最大の上昇を示し、増減の方向性が一致する年度が多い。その構成比は、ほぼ20%前後で推移し、本県が一貫して国依存型の財政構造であることを示している。

② 県債を中心とした構成比

以下に、監査テーマである県債を中心に、歳入決算額に占める構成比を検討する。

歳入決算額の過去10年の推移に合わせた県債の額とその構成比、県債残高、並びに歳入決算額に対する県債残高の比率の変化は、以下の表のとおりである。

(単位 百万円 %)

年度	歳入決算額 a	うち県債	構成比	県債残高 b	b/a
H 4	504,251	52,418	10.4	372,385	73.8
H 5	580,285	82,864	14.3	414,346	71.4
H 6	601,172	84,483	14.0	443,279	73.7
H 7	586,246	94,580	16.1	515,231	87.9
H 8	594,347	83,652	14.1	570,456	96.0
H 9	580,130	84,511	14.6	624,739	107.7
H 1 0	619,800	106,009	17.1	696,507	112.4
H 1 1	622,757	88,834	14.3	746,949	119.9
H 1 2	642,817	89,441	13.9	792,385	123.3
H 1 3	623,003	92,050	14.8	836,239	134.2

これによれば、歳入決算額に占める県債の構成比は、平成4年度では10.4%であったものが、平成5年度には14.

3%に上昇し、およそ14%前後で推移しているが、平成7年度に16.1%、平成10年度に17.1%という突出した数値を示している。県債の構成比が減少したのは、平成11年度、12年度であり、これは、後述の経常収支比率が低下した年度と一致する。また、県債残高は、平成9年度以降、県の年間の歳入決算額を超える規模に達し、しかも、その超過部分の割合は年々増大し、平成13年度では、歳入決算額の1.34倍に達している。

また、過去10年の中でも、県債発行額が突出して多いのは、平成10年度であり、実に1000億円を突破している。これは、当時の橋本内閣が当初の緊縮財政を転換して、逆方向の景気政策をとった結果、本県においても、建設地方債を財源として、6月に総合経済対策分の約380億円、翌年2月に緊急経済対策分の約350億円の各補正予算が組まれたためであり、地方債の発行額が国家政策の影響を色濃く受けることを如実に示した例である。

次に、歳入決算額に占める、県税、地方交付税、国庫支出金、国庫支出金の4つの構成比のみをピックアップし、表にして比較する。

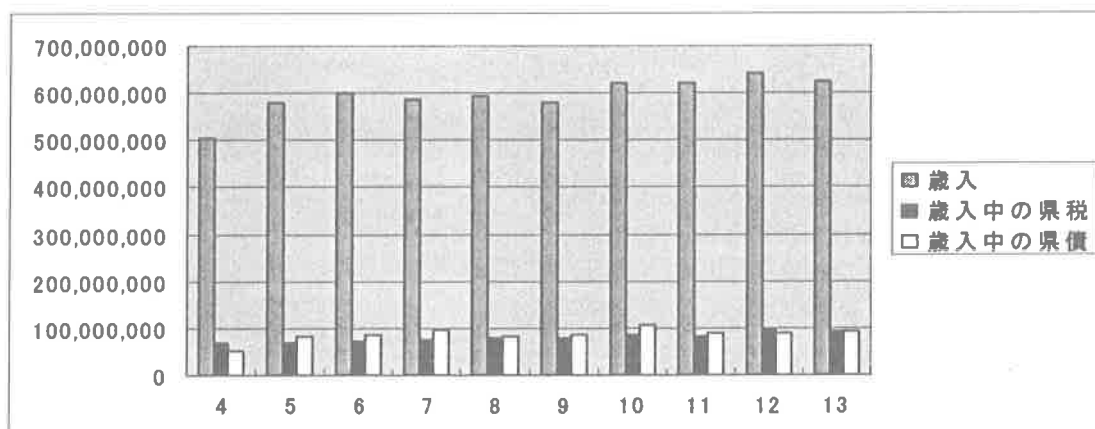
(単位 %)

年度	県税	地方交付税	国庫支出金	県債
H 4	13.6	31.4	20.6	10.4
H 5	11.8	27.0	22.8	14.3
H 6	12.1	25.9	22.9	14.0
H 7	12.8	26.7	20.3	16.1
H 8	13.0	27.1	19.7	14.1
H 9	13.6	28.6	19.6	14.6
H 10	13.7	27.8	19.9	17.1
H 11	13.3	29.9	20.7	14.3
H 12	14.9	30.1	19.7	13.9

H 1 3	1 4 . 7	2 8 . 0	1 9 . 7	1 4 . 8
-------	---------	---------	---------	---------

県債収入の割合を県税収入の割合と比較すると、過去10年で県税収入が県債収入を上回ったのは、平成4年度と平成12年度のわずか2年度にすぎない。つまり、残りの8ヶ年度は、税込以上の長期負債を収入源にしたことになる。元来、徳島県の歳入は、地方交付税(30%前後で推移)と国庫支出金(20%前後で推移)が大きな割合を占め、県税収入の割合が低く、国依存型の特徴があったが、加えて、この10年間で、県税収入が県債収入をも下回る傾向がほぼ定着し、借金依存型財政になったといえる。歳入の推移と、それに占める県税、県債の推移は下記のグラフのとおりであり、県税収入も微増はしているが、1000億円以上膨張した歳入規模の拡大に比較すると、その伸びはなきに等しい。

(単位 千円)



次に、普通会計における、県債残高の推移を、後述の財政力指数で同じEグループ(財政力指数0.3未満の団体)に属する島根県、高知県、ならびにEグループ平均と比較しながら同じ期間で見ると、以下の表のとおりである。

(単位 億円)

年度	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13
徳 島 県	3,723	4,143	4,432	5,152	5,704	6,247	6,965	7,469	7,923	8,362
島 根 県	3,803	4,246	4,705	5,311	5,772	6,389	7,345	8,158	8,705	9,380
高 知 県	3,919	4,410	4,943	5,549	6,141	6,647	7,057	7,350	7,423	7,627
Eグループ 平 均	3,917	4,464	5,055	5,821	6,575	7,248	7,985	8,520	8,862	9,129

このとおり、徳島県では、平成4年度には、約3723億円であった県債残高が、増加をし続け、平成13年度には約8362億円に達している。この増加傾向は、島根県、高知県、Eグループ平均とも一致して認められ、徳島県だけが異常な増加をしたものではないことが見て取れる。

平成9年度以降は、県債残高が年度歳入を上回るようになり、かつ、その差額は年々拡大している。平成13年度の普通会計歳入決算は約6230億円であり、県債残高はこれを約2130億円上回っている。

(2) 歳出

① 歳出の推移

(単位 千円 %)

年度	歳出決算額	増減率
H 4	489,158,853	6.0
H 5	551,754,311	12.8
H 6	575,450,559	4.3
H 7	558,572,967	△2.9
H 8	576,186,939	3.2
H 9	561,433,880	△2.6
H10	592,211,203	5.5
H11	594,551,638	0.4
H12	608,943,922	2.4
H13	591,754,740	△2.8

歳出も、過去10年間で、当然のことながら、歳入同様、1000億円超の膨張を記録している。

② 歳出決算額に占める公債費の額及び構成比

公債費とは、地方債の元利償還及び一時借入金利子の支払に要する経費である。過去10年間における公債費決算額とその増減率、公債費が歳出に占める構成比は以下の表のとおりである。

(単位 千円 %)

年度	公債費決算額	増減率	構成比
H 4	33,766,488	7.0	6.9
H 5	59,330,028	75.7	10.8
H 6	75,780,164	27.7	13.2
H 7	43,701,067	△42.3	7.8
H 8	51,376,930	17.6	8.9
H 9	53,711,310	4.5	9.6
H10	57,758,213	7.5	9.8
H11	61,843,025	7.1	10.4
H12	67,031,172	8.4	11.0
H13	69,065,250	3.0	11.7

これによれば、公債費の構成比が平成8年度以降ずっと上昇傾向にあり、平成4年度は6.9%であったものが、平成13年度では11.7%に達している。また、歳出決算額が前年比12.8%と大幅に増加した平成5年度には、公債費が75.7%と非常に大きな伸びを示しており、歳出面でも、県債の償還が歳出全体に大きな影響を及ぼしていることがうかがわれる。この年度の伸びの原因は、特定資金公共事業債(NTT債)の償還が223億円もあったことが主要因であり、翌平成6年度にはこれに公共用地先行取得事業債の繰り上げ償還額の増により、

さらに27.7%の増を示したが、逆に平成7年度にはNTT債の償還が終了し、公共用地先行取得事業債の繰り上げ償還も減少したことにより、42.3%の大幅減を記録している。平成8年度以降の公債費増加原因は、すべて主として一般公共事業債、一般単独事業債の償還増加によるものであり、中でも平成8年度は、一般公共事業債等の繰り上げ償還額が多かったため、17.6%の増加となった。

なお、上記の表中の、公債費決算額は、徳島県財政課が毎年度まとめている「普通会計決算の概要」のうち、「性質別歳出の状況」の公債費欄の数値を抽出した。

徳島県においては、平成5年度から7年度にかけての大幅変動が特別な事情によるものであることを考慮しても、過去10年で公債費は膨張し続け、平成11年度以降は、恒常的に歳出の1割を超す高止まり状況にあり、それが後述の経常収支比率を引き上げ、財政の硬直化をもたらしつつあるという傾向が明確にうかがえる。これは県債の償還が10年以上の長期にわたるものが多く、償還時期を迎えたものが蓄積することにより生じる現象である。

③ 義務的経費と投資的経費

義務的経費とは、その地方財政を取り巻く環境や歳入の状況に関わりなく支出しなければならない経費であり、この支出の割合が高いほど地方公共団体の財政運営上自由度が低いということになる。義務的経費には、人件費・公債費等のほか、生活保護等の扶助費が含まれる。

投資的経費とは、その支出の効果が資本形成に向けられ、施設等がストックとして将来に残るものに支出される経費である。普通建設事業費・災害復旧事業費・失業対策事業費がこれに含まれる。

過去10年間における本県の歳出中、義務的経費及び投資的経費の決算額並びにその増減率・構成比は以下の表のとおりで

ある。

《義務的経費》

(単位 千円 %)

年度	決算額	増減率	構成比
H 4	1 7 7, 4 3 0, 8 1 1	4. 2	3 6. 3
H 5	2 0 1, 9 6 4, 4 6 6	1 3. 8	3 6. 7
H 6	2 1 9, 9 3 9, 8 0 2	8. 9	3 8. 2
H 7	1 9 0, 3 1 9, 3 4 2	△ 1 3. 5	3 4. 1
H 8	2 0 2, 5 8 8, 2 8 8	6. 4	3 5. 2
H 9	2 0 8, 3 2 2, 4 6 3	2. 8	3 7. 1
H 1 0	2 1 2, 1 7 3, 9 4 0	1. 8	3 5. 8
H 1 1	2 1 7, 6 4 9, 1 0 3	2. 6	3 6. 6
H 1 2	2 2 4, 0 3 7, 6 5 6	2. 9	3 6. 8
H 1 3	2 2 6, 2 4 6, 3 4 0	1. 0	3 8. 3

《投資的経費》

(単位 千円 %)

年度	決算額	増減率	構成比
H 4	1 7 4, 2 3 6, 8 4 6	1 0. 8	3 5. 6
H 5	2 0 2, 9 2 4, 5 2 5	1 6. 5	3 6. 7
H 6	1 9 8, 2 1 4, 0 3 2	△ 2. 3	3 4. 4
H 7	2 1 4, 9 2 1, 7 1 1	8. 4	3 8. 5
H 8	2 1 3, 7 7 8, 0 3 7	△ 0. 5	3 7. 1
H 9	2 0 0, 6 4 8, 8 7 9	△ 6. 1	3 5. 7
H 1 0	2 1 9, 5 2 0, 9 4 7	9. 4	3 7. 1
H 1 1	2 2 4, 2 8 7, 1 2 1	2. 2	3 7. 7
H 1 2	2 2 1, 6 1 9, 3 2 3	△ 1. 2	3 6. 4
H 1 3	1 9 9, 8 3 0, 8 4 2	△ 9. 8	3 3. 8

平成 1 3 年度においては、義務的経費が投資的経費を大きく上回る結果となっており、本県財政の硬直化が懸念される。

2 本県の財政分析

ここでは本県の財政指標を掲示して、本県のおかれた財政状況を検証する。

《財政力指数》

財政力指数とは、地方交付税法の規定により算定した基準財政収入額(普通交付税の算定に用いるもので、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で算定した額の合算額 要するに全国の地方公共団体の収入を一定のルールで算出した額)を基準財政需要額(普通交付税の算定の基礎となるもので、各地方公共団体が、合理的・妥当な水準の行政を行い、施設を維持するための財政需要を一定の方法で合理的に算定した額、要するに全国の地方公共団体が平等に行政サービスを提供するために必要な額を一定のルールで算出した額)で除して得た数値の過去3年間の平均値をいい、地方公共団体の財政力を示す指数として用いられるものである。1.0以上なら国から交付税をもらわないでも行政サービスを提供できる団体となる。現在そのような地方公共団体は、都道府県レベルでは、東京都だけである。

《実質収支比率》

標準財政規模(地方公共団体の一般財源の標準規模を示すもので一定の算式によって算出される、要するに地方公共団体が使い道を自由にできる財源の大きさを意味する)に対する実質収支額の割合をいう。歳入から歳出を引き、さらに翌年度に繰り越すべき財源を引いた額が、標準財政規模に対してどのくらいかを示すものである。

《経常収支比率》

経常収支比率とは、人件費や公債費など削りにくい経費に充てられる一般財源(経常経費充当一般財源)が地方税や普通地方交付税など経常的に入る一般財源(経常一般財源)に占める割合であり、これが高いほど一般財源が日常的な経費に消費される割合が高く、財政

が硬直化していることを示す。都道府県の場合は 75%, 市町村の場合は 80% を下回っていることが望ましいとされる。

《公債費負担比率》

県債の元金利子の支払額が、一般財源に占める割合を意味する。

公債費は、財政の財源不足に対処するため、また国の経済政策に呼応する形で地方債が大量に発行されたため、全国的に、年々増加している。公債費は義務的経費の中でも特に弾力性が乏しい経費であり、財政の健全化を図る上で特に留意する必要がある。そして一般に財政運営上、公債費負担比率の警戒ラインは 15% 以上とされている。

以上の 4 点における本県財政分析指標は以下の表のとおりである。

年度	財政力指数	実質収支 比率(%)	経常収支 比率(%)	公債費負担 比率(%)
H 4	0. 2 6 7 5 3	0. 6	7 3. 8	1 2. 0
H 5	0. 2 6 6 9 9	0. 7	7 7. 6	1 2. 9
H 6	0. 2 7 0 8 7	0. 7	8 0. 7	1 8. 0
H 7	0. 2 7 4 5 4	0. 7	8 1. 2	1 4. 7
H 8	0. 2 7 9 5 4	0. 6	8 1. 9	1 6. 6
H 9	0. 2 8 7 3 7	0. 6	8 4. 5	1 6. 6
H 1 0	0. 2 9 2 0 7	0. 6	8 4. 6	1 7. 4
H 1 1	0. 2 7 7 7 1	0. 5	8 1. 6	1 8. 4
H 1 2	0. 2 5 7 1 7	0. 5	8 0. 5	1 8. 6
H 1 3	0. 2 5 2 7 0	0. 5	8 4. 9	1 9. 9

この表を見れば、いずれの数値でも、徳島県の財政力は、きわめて脆弱であることがわかる。

まず、財政力指数は、全国でも最下位グループに属する。すなわち、徳島県の財政力指数は、0. 3 未満の状態が続いており、これは全国の都道府県をグループ分けすると最低の E ランクグループに

属する。現在の E グループは、青森、岩手、秋田、山形、和歌山、鳥取、島根、徳島、高知、佐賀、長崎、大分、宮崎、鹿児島、沖縄の 15 団体である。

実質収支比率は、対前年度で、漸減状態が続いている。

経常収支比率を見ても、徳島県の場合は、過去 10 年間で都道府県において望ましいとされる 75 % を下回った数値は平成 4 年度だけで、平成 6 年度以降は、80 % を超えた状態が続いている。かつ、平成 11 年度、12 年度を除き、経常収支比率が上昇すなわち悪化傾向で推移している。平成 4 年度と平成 13 年度を比較すると、73.8 % から、84.9 % と、約 11 ポイントの増加が見られる。それだけ、財政構造の硬直化が進んだということである。そこで、さらに、経常収支比率の内訳の推移を見ると、以下の表のとおりである。

(単位 %)

年度	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13
経常収支比率	73.8	77.6	80.7	81.2	81.9	84.5	84.6	81.6	80.5	84.9
人件費	41.0	42.7	43.1	43.4	43.2	44.0	43.0	40.3	38.3	40.2
公債費	13.8	15.4	17.6	17.2	18.6	20.5	21.6	21.9	22.6	24.0
扶助費	2.7	2.1	2.2	2.2	2.2	2.3	2.4	2.3	2.2	2.5
その他	16.3	17.4	17.8	18.4	17.9	17.7	17.6	17.1	17.4	18.3

これによれば、経常収支比率の内訳では、人件費の占める割合が過去 10 年でほとんど変化していないのに対し、公債費の占める割合は、13.8 % から 24.0 % と大きく上昇しており、公債費の増大が経常収支比率の上昇の主要因をなしていることがわかる。

公債費というのは、過去の起債による借入れの元利償還金であるから、要するに、県債が義務的経費を押し上げ、県財政を硬直化させつつあるという傾向が明白にうかがえるのである。

当然ながら本県の公債費負担比率も良いとはいえず、15 % の警戒ラインを平成 8 年度以降突破した状態が続いている。

《起債制限比率》

県債に関連して、財政力を図る指数としては、上述の公債費負担比率以外に起債制限比率という概念がある。起債制限比率は、普通会計における当年度の公債費と、国が定めるその地方公共団体の基準財政需要額とを比較して一定の数式を当てはめ算出する数値である。公債費負担比率や経常収支比率同様、この数値が高いほど、財政構造が弾力性を欠き、危機的状況にあることを示す。起債制限比率が20%以上になると、当該地方公共団体は一般単独事業のための起債ができなくなり、さらに30%以上に達すると、一般事業債を発行することができなくなる。

このうち、起債制限比率について、県債残高同様、高知、島根、Eグループ平均を比較すれば以下の表のとおりである。

(単位 %)

年度	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13
徳島県	9.2	10.5	12.2	12.9	13.2	12.6	12.1	11.6	11.4	11.2
島根県	11.1	11.7	12.3	12.3	12.0	11.7	11.8	12.4	13.4	14.5
高知県	11.8	12.3	12.9	12.9	12.7	12.7	13.3	13.8	14.3	14.4
Eグループ 平均	10.1	10.7	11.3	11.5	11.4	11.4	11.7	12.3	12.7	13.0

これを見ると、徳島県の起債制限比率は、おおむねEグループの平均より悪い数値であったが、平成8年度のピークを境に、減少傾向に転じ、平成11年度以降は、Eグループ平均よりよい数値を続けている。

本県の歳入額が飛躍的に増大することは、現在の国家財政の状況からするとおよそ考えられないところである。そうだとするならば、今後の本県財政は、徹底した歳出の抑制に努めなければならない。

しかし、一方で地方の時代が唱えられ、本県も独自の施策を多く実施すべき状態にもある。

このような状況下において、まず検討しなければならないのは、県債発行額の抑制であり、また事業の選別である。

歳入に関して、各項目の増減率を再度表にして比較すると以下のとおりとなる。

(単位 　%)

年度	歳入決算額	一般財源	県税	地方交付税	県債
H 4	6. 3	△3. 2	△7. 5	△1. 8	19. 0
H 5	15. 1	△0. 6	0. 2	△1. 1	58. 1
H 6	3. 6	0. 8	6. 0	△0. 5	2. 0
H 7	△2. 5	1. 3	3. 0	0. 5	12. 0
H 8	1. 4	2. 9	3. 1	2. 8	△11. 6
H 9	△2. 4	1. 5	1. 7	3. 0	1. 0
H10	6. 8	4. 7	8. 0	3. 9	25. 4
H11	0. 5	4. 8	△2. 4	8. 0	△16. 2
H12	3. 2	7. 4	15. 6	3. 9	0. 7
H13	3. 1	△7. 9	△4. 3	△9. 7	2. 9

以上の推移を検討すると、本県財政状況に関し以下のことが判明する。平成5年度は歳入額が前年比15. 1%の伸び率を示しているが、これは県債発行額が前年度比58. 1%の増となったことを見てもわかるとおり、決して自主財源の増大による、県収入の好転を意味するものではない。

また、平成13年度は歳入額が前年比3. 1%の増となっているが、一般財源・県税収入・地方交付税がともに減少し、唯一県債だけが前年度比2. 9%増であり、本県財政における県債への依存度は他の費目に比較してますます高まっているといえる。

歳出に関しても再度表にして検討する。

(単位 　%)

年度	歳出決算額	公債費	義務的経費	投資的経費
H 4	6. 0	7. 0	4. 2	10. 8
H 5	12. 8	75. 7	13. 8	16. 5
H 6	4. 3	27. 7	8. 9	△2. 3

H 7	△ 2. 9	△ 4 2. 3	△ 1 3. 5	8. 4
H 8	3. 2	1 7. 6	6. 4	△ 0. 5
H 9	△ 2. 6	4. 5	2. 8	△ 6. 1
H 1 0	5. 5	7. 5	1. 8	9. 4
H 1 1	0. 4	7. 1	2. 6	2. 2
H 1 2	2. 4	8. 4	2. 9	△ 1. 2
H 1 3	△ 2. 8	3. 0	1. 0	△ 9. 8

歳出決算額が前年度より減少しているのが過去 1 0 年間で 3 ケ年度あり、義務的経費が前年度より減少したのは平成 7 年度のみであって、膨張傾向にある歳出中で、義務的経費も基本的に膨張している。しかし投資的経費は前年度より減少した年が過去 1 0 年間で 5 ケ年度あり、特に過去 5 年間は、明白な減少傾向にあるといえる。これに前述した義務的経費・投資的経費の各決算額および構成比を考え合わせると、いかに本県財政が硬直化しているかが、うかがえる。今後本県の財政は徹底した歳出の抑制、事業の選別を行う必要があるといえよう。

第5 徳島県の地方債の現状

1 地方債総論

(1) 地方債の定義

地方債とは、地方公共団体が資金調達のために負担する債務であり、その償還期間が1会計年度を超えるものである。その法的根拠は、地方自治法の第230条にあり、より具体的には、地方財政法の第5条に定められている。

同じ債務でも、一時借入金が、年度途中の一時的な歳計現金の不足を補うための借り入れで、当該会計年度の歳入で償還されるのに対し、地方債は短いもので5年、多くは20年、長いものでは30年といった期間で償還する。金額の面でも、地方債は一時借入金とは比較にならないほど大きい。

通常、個人や企業が大きな借金をするには、不動産や保証人といった人的物的担保を必要とするが、地方債による借金には、担保権の設定契約は付されていない。

にもかかわらず、巨額の地方債が徳島県のみならず全国の都道府県で発行されているのは、地方公共団体は債務不履行(デフォルト)には陥らないという暗黙の了解が前提となっているからである。すなわち、地方公共団体には、課税権と、地方交付税を受ける権利があり、これらの権利が長期負債の実質的担保と考えられているのである。

(2) 国家政策による地方債利用の増大

バブル経済崩壊後、それまで国の直轄事業や補助事業中心だった公共事業は、地方単独事業に移行した。その財源として活用されたのが地方債である。

(旧)自治省は、起債充当率(事業に必要な資金のうち起債でまかなえる割合)や、交付税措置率(地方債の元利償還金のうち、交付税算定の基礎となる基準財政需要額への算入割合)を引き上げることにより、地方公共団体の事業実施を容易にした。

これにより、地方公共団体は、手元の余裕資金がなくても、事

業を行えるようになった。しかも、交付税措置される分については、地方公共団体の償還を実質的には国からの交付税でまかなえるという安心感があるため、国の資金をあてにして、交付税措置率の高い起債を地方公共団体がこぞって行うという現象が生じるようになった。

下記は、都道府県全体の地方債現在高の推移表である。これを見れば、昭和50年と比較して平成11年には都道府県債残高が12倍にふくれあがっていること並びにオイルショック後の昭和50年から55年にかけての5年間、バブル崩壊後の平成2年から7年にかけての5年間に急増が見られること、目的別では一般単独事業債が第1位、一般公共事業債が第2位で、公共事業依存型の経済対策と地方債の発行高が緊密にリンクしていること、等がうかがえる。

目的・借入先別地方債現在高(昭和50年度～平成11年度普通会計)

(単位 10 億円)

年度末, 目的, 借入先	都道府県
昭和50年	5,141
55	13,530
60	19,514
平成2年	26,490
7	46,501
9	57,406
10	63,142
11	67,331
	目的別
一般公共事業債	17,165
一般単独事業債	28,422
公営住宅建設事業債	2,094
義務教育施設整備事業債	112
辺地対策事業債	-
公共用地先行取得等事業債	1,318

災害復旧事業債	867
新産業都市等建設事業債	1,246
一般廃棄物処理事業債	421
厚生福祉施設整備事業債	357
地域財政特例対策債	45
退職手当債	162
転貸債	267
過疎対策事業債	-
国の予算貸付・政府関係機関貸付債	1,168
地域改善対策特定事業債	0.7
減収補てん債(昭和50年度分)	93
財政対策債	15
財源対策債	1,484
減収補てん債(昭和57・61年度分, 平成5--7・9--11年度分)	4,769
臨時財政特例債	2,655
公共事業等臨時特例債	357
減税補てん債	1,607
臨時税収補てん債	576
調整債(昭和60--63年度分)	512
都道府県貸付金	-
その他	1,618
	借入先別
政府資金	23,152
資金運用部	20,258
簡易保険局	2,895
公営企業金融公庫	3,122
国の予算貸付・政府関係機関貸付	1,168
市中銀行	28,925
その他の金融機関	2,491
保険会社等	125

交付公債	2.2
市場公募債	7,835
共済等	391
その他	120

資料 総務省自治財政局財務調査課「地方財政統計年報」

起債の許可制度と交付税措置とが相俟って、地方債については「暗黙の政府保証」により、デフォルト(債務不履行)が生じ得ないという認識も、起債額の増大に拍車をかけた。

なおかつ、国の景気対策として、公共事業の増加施策が採用されたことにより、建設事業費の財源として利用される地方債は、膨張し続けた。

しかし、日本の経済成長率は、平成10年度初めてマイナス成長となり、長引く不況に対し構造改革が進まないままである。これに対応する形で、米国籍付け会社による国債の格付けは、Aa3から先進7カ国中最低のA2に引き下げられ、その理由として、日本国債の償還可能性に対する懸念が取りざたされている。これは、あくまで1格付け会社による評価ではあるが、これまでの日本経済に対する評価としては、考えられなかった現象である。

地方公共団体も、同様に、法人関係税をはじめとする地方税収の大幅な減少、地方交付税額の減少といった財政難に苦しめられており、かかる状況下では、地方公共団体が法に基づいて行うことだと言うだけの理由で、地方債について、これまで同様の信用性を維持するのは困難な時代にさしかかりつつある。

特に、歳入の主財源を、地方交付税に頼る地方公共団体の場合、バブル期以降の県債の償還が次々と本格化し、将来的に公債費の著しい増大が見込まれる今日、公債管理をどのように行うかは、地方財政健全化のための最重要課題となる。

(3) 起債の申請手続き

地方債を起債する場合、平成11年度までは、地方自治法改正

前の第250条の規定に基づき、また平成12年度から平成17年度までの間は地方財政法第33条の7第4項・同法施行令第17条の3の規定によって、地方債の許可制度が維持されており、平成18年度以降は原則として協議制に移行することとされている。

そこで現在の許可制度の手順を説明する。

本県が地方債を起こすためには、総務大臣(以前の自治大臣)の許可を受けなければならない。

このためには、(i)起債申請(ii)許可予定額の決定及び通知(iii)充当報告書又は不要額の報告書の提出(iv)許可申請(v)許可書の交付という手続きが必要である。ただこの前提として県は地方債を起こす場合、予算に計上する必要がある。起債にあたって議会の議決を要件とし、地方債を予算に計上するのは、地方債が後年度に債務を残し、将来の県民あるいは財政運営に大きな影響を及ぼすからである。

① 起債申請

総務大臣に対して起債申請書を提出する。

その内容は、事業債によって異なるが、概ね次のようなものである。

- ・起債申請総括表

起債申請一覧表、普通会計等財政状況調、普通会計収支状況調

- ・起債計画表

各起債事業区分毎に提出

- ・収支計画表

公営企業債のみ提出

② 許可予定額の決定及び通知

総務大臣は本県に対して許可予定額を決定して通知する。

これは法令上の根拠はないが、内示的な意味を持つものである。

すなわち事業を円滑に進めるための制度である。この段階で「枠配分」を受け、その後前記(iii)～(v)の書類の提出、交付を受けて、実際に起債事務を行うのである。

「枠配分」とは、総務大臣が各団体ごとの許可予定額の総額を定めて配分し、当該団体が配分された枠の範囲内で、自ら事業の種別ごとの起債充当額を定めて総務大臣に報告し、これを許可予定額とする方式である。

この方式の採用により、個別の事業一件一件について、起債計画書等を国に提出する必要はなくなる。

したがって、この枠の額が起債をしようとする地方公共団体にとっては最も重要な関心事項となる。枠を決めるには、公共事業に関する各省庁からの報告や単独事業に関する各団体からの報告により、地方債計画等の事業区分ごとの事業費総額と、年度当初の地方債計画で定められた充当率等により機械的に算出された地方債所要額をまず総務省が把握する。その上で、総務省で、事業ごとの政府資金、公庫資金、縁故資金等の配分を、地方公共団体からの希望を尊重しつつ、地方債計画額に沿うよう各都道府県ごとに割り振るのである。

平成18年度からは、許可制は廃止され、原則的に都道府県と総務大臣との協議制度によることになる。これにより、地方公共団体にとっては、起債事業の取捨選択に対する自己責任が今まで以上に強く求められることになる。

(4) 地方債の機能

地方債が果たしている主な機能は、以下のとおりである。

① 財政支出と財政収入の年度間調整

公共施設の建設事業や災害復旧事業など単年度に多額の財源を必要とする事業が発生した場合、県債を発行して所要の資金を調達して、当該年度の円滑な執行を確保し、これに係わる財政負担をその元利償還金の支払という形で後年度に平準化するという年度間の調整機能を果たしている。

② 住民負担の世代間の調整

県債の元利償還金の支払財源を後年度の税収入等で充てることにより、将来便益を受ける後世代の住民と現世代の住民との間で負担を分かち合うことを可能としている。このことに関連して県債の償還期限は、その県債を財源として建設された公共公用施設の耐用年数を超えてはならないこととされている。

③ 一般財源の補完

県債は、その発行年度で見れば、地方税・地方交付税等の一般財源の不足を補完する機能を有しており、一定の機動性と弾力性をもった地方財源の確保方法として重要な機能を担っている。

④ 国の経済政策との調整

地方財政は、国の経済政策の中で重要な地位を占めており、行政投資の多くが地方公共団体により実施されていることから、国が行う経済政策も地方財政と一体となっていかなければ実効性に乏しい。県を通じて実施される建設事業費の財源となる県債は、その発行量の増減により事業量を調整することが可能となり、景気対策等において重要な機能を果たしている。

(5) 地方債と地方交付税

① 地方交付税制度の目的

地方公共団体の自主性を損なわずにその財源の均衡化を図り、交付基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することにより、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方公共団体の独立性を強化するために設けられた制度である(地方交付税法第1条)。

その機能は以下の2点である。

(ア) 財源の均衡化

地方公共団体における財政力の格差を解消するため、地方交付税の適正な配分を通じて地方公共団体間の過不足を調整し、均衡化を図る。

(イ) 財源の保障

(i) 地方交付税の総額が国税 5 税の一定割合として法定されていることによって、地方財源が総額として確保されている。

(ii) 基準財政需要額、基準財政収入額という基準の設定を通じて、すべての地方公共団体に対して行政の計画的な運営が可能となるよう、必要な財源を確保する。

② 運営の基本

地方交付税の総額を財源不足の団体に対して、公平に交付しなければならない(同法第 3 条第 1 項)、交付にあたっては地方自治の本旨を尊重し、条件を付け、またはその用途を制限してはならない(同法第 3 条第 2 項)と定められている。

③ 地方交付税の性格

(ア) 地方公共団体固有の財源である。

地方交付税は、本来地方公共団体の固有の税収入であるが、地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方公共団体が一定の行政サービスの水準を確保するための財源を保障するという見地から国税として国が代わって徴収し、再配分するものである。

(イ) 地方公共団体の一般財源である。

前記(ア)の性格から、その用途は地方公共団体の自主的な判断に任されており、国が制限したりすることは禁じられている。

④ 種類

地方交付税は、普通交付税(財源不足の団体に交付される交付税総額の94%)と特別交付税(普通交付税で捕捉されない特別の財政需要に対して交付)とがある。

⑤ 普通交付税の決定

地方公共団体の普通交付税は、おおまかには以下のように算出される。

$(\text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額}) = \text{財源不足額}(\text{交付基準額})$

- ・ 基準財政需要額とは、標準的な財政需要を意味する。
- ・ 基準財政収入額とは、標準的な財政収入を意味する。

⑥ 地方交付税と地方債とのかかわり

地方債が、地方公共団体の長期負債である以上、本来は、当該地方公共団体自身の力で得た収入により、償還すべきである。

しかし実際には、地方債の償還のみならず地方財政の基盤となる収入の多くを、国からの地方交付税に依存している地方公共団体が大多数であり、徳島県もその例に漏れない。

国家経済に余裕のあるうちはそれでもよいが、前記のように、国の発行する国債の評価すら著しく下落している今日、これまでのような地方交付税頼みの地方財政がいつまで続くか、まったく予断を許さない状況となっている。

現に、平成14年11月には、総務省が、地方財政の改革方針を定め、その目玉として、平成15年度以降4年間で、地方単独事業総額を5%ずつ減らすことを決めている。これは、小泉内閣の掲げる三位一体改革(補助金縮減、国から地方への税源移譲、地方交付税見直し)に呼応して、地方の歳出および地方交付税を抑制する目的に基づくものである。

平成14年11月20日付けで塩川衆議院議員提出の「地方

の自立のための改革に関する基本的考え方」と題する資料には、地方交付税の財源保障機能を問題視し、将来的にはこの機能の廃止・縮減をはかる必要があると明記している。

これは、あくまでも同議員の私的見解であり、かつ、地方の自立という名目での地方の切り捨てではないかとの批判もありえようが、とにかく、どの地方公共団体も、これまでのように、地方交付税による財源保障を当てにした巨額な起債を続けた場合、いつ、政策転換により、その財源保障が反故にされるかわからないという危機感を持つべき時代にすでに突入しているのである。

2 地方債の種類

地方債は、さまざまな観点から分類することが可能であるが、代表的な分類方法には、以下のようなものがある。

(1) 普通会計債と公営企業債

借入れをどの会計で行うかによる種別である。

普通会計債とは、普通会計(地方公共団体の一般会計と、公営企業会計を除く特別会計の総称)の財源調達を目的として発行される地方債である。その元利金の償還は、県税や地方交付税等の一般財源を中心とする普通会計の歳入で行われる。

公営企業債とは、地方公共団体が経営する企業の資金調達のため発行される地方債である。その元利金の償還は原則的に当該企業の収益的収入でまかなわれる。「原則的に」と述べたのは、もし、当該企業で元利償還に十分な収益をあげ得なかった場合は、一般会計からの繰入金で償還しなければならないという、例外があるからである(地方財政法第6条)。

徳島県全体の地方債は、この普通会計債と公営企業債の両者を統合して把握しなければならない。

(2) 政府資金債・公庫資金債・民間等資金債

起債による借入をどこからするかによる種別である。

政府資金債は、政府の資金運用部および簡易保険資金により引き受けられる地方債であり、公庫資金債は、公営企業金融公庫により引き受けられる地方債であり、主として公営企業債において利用される。どの資金から借入れをするのかについては、実のところ、地方公共団体にほとんど裁量の余地はなく、事実上国により指定されている。これら公的資金債に関しては、借入れ条件を徳島県独自に交渉により設定する余地はない。また、繰り上げ償還も、事実上不可能である。

これら公的資金債と別に、民間等資金債があり、市場公募債、銀行等縁故債、共済等縁故債に分類される。この民間等資金債については、各地方公共団体ごとに、借入れ条件の設定がある程度自由に定められる。そこで、県債管理状況を見るときには、主として、この民間等資金債に着目することになる。特に、縁故債の管理については、検討すべき課題が多く、これについては、別項を設けて詳述する。

(3) 建設地方債と赤字地方債

借入れを何の目的とするかによる種別である。

建設地方債とは、地方財政法第5条に定める目的のために発行する地方債である。すなわち同条第1号から第5号には、地方債の発行目的が列挙されており、1号が公営企業債、2号が出資債および転貸債、3号が借換債、4号が災害復旧事業債等、5号が建設事業に当てる地方債を定めている。原則的には、地方債の発行目的はこの5つに限られ、また厳密には、5号所定の地方債のみが狭義の建設地方債である。

しかし、実際には、特別な立法に基づきこれ以外の経費に充当するために発行される地方債が存在し、これが、地方債発行総額のかなりのウェートを占める。これを赤字地方債と総称し、上記地方財政法第5条に規定する地方債を総称して、建設地方債という。以後これを、広義の建設地方債という。

赤字地方債は、地方交付税の不足分を補う地方財政の補完のため

め発行される。その性質上、各地方公共団体の裁量により発行高を調節することはできない。赤字地方債の名称は様々であり、減税補てん債、臨時財政対策債等がある。国の税収が減り、国から地方に渡される地方交付税に不足を来したときには、地方交付税の不足分を国の地方交付税特別会計が借り入れて補てんして地方交付税の交付を実施するか、地方交付税の交付額を減らして新たな地方債を発行する手段で地方財政を維持するが、赤字地方債は後者の手段である。

(4) 地方財政措置に伴う地方債とその他の地方債

発行が国により指導され、償還財源が主に地方交付税により措置される地方債か否かによる種別である。

財源対策債等、普通会計あるいは一般会計において、地方交付税の代替措置として発行が認められている地方債を、地方財政措置に伴い発行される地方債という。

これには、上記の赤字地方債以外に、一般公共事業債の中の財源対策債等が存在する。

より具体的には、以下の表の中で、「算入率」が100%と記載されているもの並びに昭和57年度、61年度、平成5年度、7年度、9年度、10年度の減収補てん債と臨時税収補てん債、昭和53年、61年、62年の補正予算債が、平成13年度許可債までの中の地方財政措置に伴う地方債となる。

地方財政措置に伴う地方債は、国から発行を指導されるものであり、地方公共団体の裁量により起債額を左右できるものではないと説明される。

県民向けの説明の中でこのような概念が用いられるのは、外形上の県債残高の中から、県独自の最終負担額を抽出する必要がある場合である。

交付税措置のある地方債の種類	算入率
○一般公共事業	

うち財源対策債等	100%
うち河川，砂防に係るもの等	30%～50%
うち地盤沈下・緊急治山等	57%
○一般単独事業	
うち臨時地方道整備事業債	30%～55%
うち臨時河川等整備事業債	30%～55%
うち臨時高校整備事業債	40%
うち公園緑地事業債等	30%～57%
うち都市生活環境整備事業債等	30%～40%
うち地域総合整備事業債等	45%～55%
うち緊急防災基盤整備事業債	50%
うち被災者生活再建債	80%
○災害復旧事業	
(1)単独災害復旧	47.5%
(2)補助災害復旧	95%
○地域財政特例債	100%
○財源対策債	100%
○減収補てん債(S 57, 61, H 57, 9, 10)	80%
○臨時財政特例債	100%
○公共事業等臨時特例債	100%
○減税補てん債	100%
○臨時税収補てん債	80%
○臨時財政対策債	100%
○補正予算債	
補正予算債 53	69%
補正予算債 61	40%
補正予算債 62	78%
補正予算債 4～10	100%
補正予算債 11～	100%

このような概念を用いることはあまり一般的ではないが、徳島県においては県民に対する説明の際によく用いられる種別である。

徳島県の県債管理状況を見ると、注意すべきは、この地方財政措置に伴う地方債の発行高を区別し、県の裁量により調節する地方債の適切な管理ができているかという視点を持つことである。

(5) 新発債と借換債

借入れが新たに生じたものか否かによる種別である。

新発債とは、新たに発行する地方債である。

これに対し、借換債とは、すでに発行したものを借り換えるために発行する地方債である。

借換債が生じうるのは、主として銀行等縁故債に関してであり、これに関しては、むしろ新発債の段階から将来的に借換債となることが予定されて償還計画が組まれていることが多い。

3 縁故債の管理状況

(1) 借入先別管理状況

地方債の種別部分で述べたとおり、県債は起債による借入先に応じて、政府資金債、公庫資金債、民間等資金債に分類でき、前者2つについては、借入条件の交渉や繰り上げ償還、あるいは借り換えによる期限延長や利率変動の実施の余地は、事実上存在しない。その余地があるのは、民間等資金債のみである。

徳島県の普通会計債の平成13年度末現在高の内訳を見ると、政府資金債と民間資金債の割合は、ほぼ拮抗している。

徳島県においては、民間等資金債のほとんどが、市中銀行である阿波銀行と徳島銀行の縁故債である。平成13年度から、市中銀行として香川銀行、その他の金融機関として徳島信用金庫、四国労働金庫、徳島県信用農業協同組合連合会が加わっている。もっとも、これら新規借入先からの借入額合計は、81億7100万円であり、市中銀行その他の金融機関からの借入合計額367

1億8600万円の2.2%にとどまっている。

縁故債の借入先の民間金融機関の数が、長年にわたり、市中銀行1～2社というのは、徳島県に限らず、全国的な傾向であった。

従来、地方公共団体の指定金融機関による総額引き受けが一般的で、それが比較的円滑に行われていたのは、金融機関側にとっても公金取り扱いを行う指定金融機関であるメリットが大きかったこと並びにかつては、指定金融機関の預金伸び率により、対応可能な貸し付け規模であったことが大きな要因であった。またこれは、地方債の発行ロットをできるだけ大きくし、分散させないことによる金利の低減と、管理の容易さを理由とする国の指導に合致していた。

しかし、昭和50年代以降、赤字地方債が増発され、政府資金債から銀行等縁故債への資金調達先のシフトが行われたこと、並びに、指定金融機関側でも預金の伸び率が鈍り、巨額の資金引き受けに耐えられなくなる機関が生じてきたこと等の理由から、銀行等縁故債の発行額が多い地方公共団体においては、指定金融機関による総額引き受けが困難になり、指定金融機関以外の都市銀行、信託銀行等から形成される縁故債引き受けシンジケート団を作り、これによる縁故債引き受けをする例が多く見られるようになってきた。

徳島県では、これまでのところシンジケート団は形成されていないが、1社、2社による巨額の縁故債の引き受けが今後永久に続く保障はない。

また、今後はペイオフ対策および金融機関同士の競争による一層の金利低減のために、借入先の数を増やすことが必要となる。平成13年度の借入先民間金融機関の増加は、このような目的に基づくものと考えられる。

(2) 利率別内訳から見た管理状況

平成13年度普通会計債残高を、利率別に分類し、年利3%超のものをまとめると、以下の表のとおりになる。

(単位 百万円)

	3.5% 以下	4.0% 以下	4.5% 以下	5.0% 以下	5.5% 以下	6.0% 以下	6.5% 以下	7.0% 以下	7.5% 以下	8.0% 以下
1 政府資金	17,506	14,238	14,201	31,763	9,828	496	8,299	8,620	8,766	0
(1)財政融資 資金	15,739	13,454	13,560	30,248	8,636	496	6,820	7,992	8,637	0
(2)郵貯資金	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
(3)簡易保険	1,767	784	641	1,515	1,192	0	1,479	628	129	0
2 公営企業金 融公庫	3,576	1,598	6,200	3,667	0	1,757	450	2,625	517	0
3 国・政府機 関貸付	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
4 市中銀行	47,862	38,114	27,686	15,026	0	45	0	0	0	0
5 その他の金 融機関	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6 保険会社等	78	0	16	0	0	0	0	0	0	0
7 交付公債	57	0	0	44	0	0	0	0	0	0
8 市場公募	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
9 共済等	90	74	49	1,047	31	23	350	0	76	8
10 その他	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合計(1～10)	69,169	54,024	48,152	51,547	9,859	2,321	9,099	11,245	9,359	8

ここで、縁故債というテーマから少し離れるが、政府資金からの借入利率を見ると、年利3%超の県債残高が、合計1137億1700万円存在する。これは普通会計の政府資金債残高4085億7500万円の約28%に相当する。しかも、金利6%超の著しい高金利の県債が、256億8500万円残存している。この原因は、政府資金からの借入が、事実上、繰上償還を許されず、その結果、過去の高金利時代の長期借入が借入当初の金利のまま残存せざるを得なかった点にある。

ここで「事実上」というのは、別に法律上あるいは契約上、繰上償還が禁止されているわけではなく、契約上、借り手である徳島県の任意による繰上償還が認められていないことを意味する。

すなわち、借入時の契約の特約条項に、貸し手の承認が繰上償還の条件とされている。平成13年3月まで、政府資金(財政投融资)借入の契約条項には、「乙(徳島県)は、この借入金の全部または一部の額について、甲(国)の承認を得て繰上償還をできるものとする。」と定められていた。

ちなみに、平成13年度からは、財政融資資金や簡保資金からの借入に関する繰上償還は、承認だけでなく、約定の将来金利分相当の違約金の支払いまで条件とされ(「当該繰上償還に必要な補償金の支払いが繰上償還と同時に確実に行われる見込みがある」と認められることが契約条項化された)、それ以後の借入については、繰上償還の意味自体無きに等しい契約内容にされている。

なお、繰上償還に関しては、契約条項以外にも、証書・証券の別も関連するが、これについては後述する。

改めて縁故債に視点を戻すと、市中銀行からの借入債のうち、3%を超す金利の残債合計は1287億3300万円であり、市中銀行債の残高3597億1600万円のうち、約36%を占めるが、政府資金債と異なり、6%を超す金利分の残債は存在しない。残存する市中銀行債のうち、もっとも高利なのは、5.93%であり、金額は4464万8000円、阿波銀行から平成4年5月に借入れ、償還年限は平成19年3月までの15年である。

繰上償還が事実上不可能なのは政府資金債と同様である。証券方式による借入の場合、そもそも、徳島県と銀行が交わした契約書に、繰上償還に関する規定自体存在しない。

ただし、市中銀行債の場合は、政府資金債と異なり、借り換えにより、金利の変動が生じうる。すなわち、市中銀行債の多くは、当初3年据え置き10年償還、年間元本償還率6%の条件で借入がなされ、11年目に残元本58%について借換債を発行して借り換える。この借り換えの際に、当初金利とは異なった金利が設定される。

平成11年度から平成13年度までの借り換えによる金利の変動は、下記表のとおりである。

借換年度	借換時利率(%)	当初借入利率(%)
H11	1.90	6.98
H12	1.40	6.84
H13	1.54	5.93

これを見れば、バブル期の高金利負債につき、借換債の発行という手段により、大幅な金利低減を実現でき、これにより銀行等縁故債においては、現時点では6%超の異常高金利債をなくすことができたことがうかがえる。

また、徳島県の銀行等縁故債の借入利率が、適正なレベルにあるかどうかは、同時期の市場公募債の利率と比較してみることで検討可能である。

そこで、最近の市場公募債(10年もの)の発行利率(表面金利)を拾い出してみると以下の表のとおりである。

年 月	利率(%)
H10.3	2.0
H10.5	2.0
H11.3	2.2
H11.5	1.7
H12.3	1.9
H12.5	1.8
H13.3	1.4
H13.5	1.4
H14.3	1.5
H14.5	1.4

次に、平成12年度債、13年度債として阿波銀行から平成14年3月、5月に借入を実行した金利をピックアップすると以下

の表のとおりである。

平成12年度債及び平成13年度債

平成14年3月29日阿波銀行借入事業一覧表

(単位 百万円 %)

事業名	事業年度	借入額	年利	発行条件
				償還条件
一般会計事業	12	252	1.54	金銭消費貸借契約
				元金均等償還, 10(3)
過年度発行県債償還事業 (561回, 562回, 569回, 572 回に係るもの)	13	7,204	1.54	金銭消費貸借契約
				元金均等償還, 10(0)
合計		7,456		

平成13年度債

平成14年5月31日阿波銀行借入事業一覧表

(単位 百万円 %)

事業名	事業年度	借入額	年利	発行条件
				償還条件
一般会計事業	13	9,594	1.478	金銭消費貸借契約
				元金均等償還, 10(3)
地域開発事業	13	2,132	0.631	金銭消費貸借契約
				満期一括償還, 5(5)
合計		11,726		

これによれば, 同じ10年債で見た場合, 徳島県の縁故債借入利率は, 前掲の市場公募債の表面利率をわずかに上回る利率に抑えられており, ほぼ同一水準でのコスト管理ができていると評価しうる。

(3) 証券、証書の別の管理状況

徳島県において、平成13年度までに発行した県債(縁故債)は、ほぼ100%証券方式によるものである。

縁故債による資金調達は、地方債許可の際の資金区分が銀行等縁故債とされている場合に可能となる。証券・証書の別は、主として起債額の高低により左右されると考えられていた。すなわち、起債による貸し付けを引き受ける銀行側にとって見れば、金額が小さければ、これを自己資本により引き受けても、たいしたリスクはないが、金額が巨額になれば、これを証券化して流通させることにより資金調達する必要に迫られる。

したがって、同じ縁故債を起こすのでも(平成13年度までは)、都道府県・政令指定都市は巨額な起債額になるので証券方式を採用し、市区町村にあっては発行額が小さいので手続きが簡便で発行コストの低廉な証書方式を採用していた。

ちなみに、平成9年を例にとると、都道府県の場合、総発行額5兆1041億円中証券発行が4兆5979億円(90.1%)、証書発行が5061億円(9.9%)であった。市区町村の場合はこの比率がほぼ逆転し、総発行額1兆6198億円中、証券発行が1,875億円(11.4%)、証書発行が1兆4322億円(88.4%)となっている。

証券方式による起債の主な問題点は2点ある。

1つは、証券が分散し、流通することにより、これをまとめて繰上償還することが事実上困難になる点である。上述のとおり、徳島県には、現在3%超の高利縁故債が1287億円残存する。これを例えば減債基金から繰上償還することができれば、大幅にコスト削減ができるが、証券方式ではこれが事実上不可能なのである。

もう1つは、ペイオフ対策を視野に入れるとき、証券方式では債権者が証券所持者となり、銀行等縁故債の引受銀行等ではないため、相殺処理によるペイオフ対策が不可能だという点である。ペイオフ対策のためには、取引銀行の増加と相殺処理が有効な手

段となる。徳島県が銀行等縁故債引受金融機関を平成13年度から上述のとおり、4社増加させたことは、このような目的にかなうものと評価できる。

そしてさらに、ペイオフ対策の観点から、平成14年度以降の縁故債は、これまでと180度異なり、全て証書方式で借り入れされている。

これは、銀行がペイオフ制度実現にあわせて、都道府県の大口起債でも証書貸付を受け付けるようになったからであるが、実は、平成13年度以前でも、徳島県の縁故債の中に、証書借入のものがなかったわけではない。

その1つが、平成13年5月になされた、公用地先行取得事業のための26億5600万円の起債である。これについては、市中銀行との間に金銭消費貸借契約証書が交わされ、「元金の全部または一部を繰上償還するときは、償還すべき日の2週間前までにその旨及び金額・期日・その他償還に必要な事項を書面で申し出るものとする。」との条項が存在する。ここでは、銀行の承認や、補償金の支払いは一切条件とされていない。

このように、平成13年度以前でも、繰上償還が可能な証書借入を実現している例は現に存在するが、その全体に占める割合は0に近いのが、徳島県の現状である。

(4) 徳島県における市場公募債発行の可能性(特にミニ公募債)

市場公募債は、民間等資金債の中でも、銀行等縁故債と異なり、不特定多数者を対象に公募される地方債である。

市場公募債を発行するのに法律上の制限はなく、地方債許可の際の資金区分が市場公募債とされていれば、どの地方公共団体でも発行できる。

しかし、この資金区分を決めるのは国であり、国は、地方公共団体から希望があった場合に、当該団体の起債実績や知名度、起債市場における需要等を勘案して、資金区分として認めるか否かを決定する。

徳島県においては、いまだかつて市場公募債の起債要望書（「市場公募債の発行団体の加入について」と題する書面）を国に提出したことはない。

地方公共団体で市場公募債を発行するようになったのは、昭和27年度からであり、この時、都道府県では、東京、大阪、兵庫の3団体が発行し、その後昭和48年度に北海道、神奈川、静岡、愛知、広島、福岡が、昭和50年度からは宮城、埼玉、千葉、京都が、平成元年度からは茨城、新潟、長野が加わった。この16都道府県と12の政令指定都市を加えた合計28団体が、これまでのほぼ固定された発行団体総数であった。全国の地方公共団体は3300にのぼるので、この数字は、発行団体がごく例外的な地位にいることを示していた。

市場公募債の償還方法は、数次の変遷を経て、平成4年度以降、満期一括償還方式がとられている。これにより、満期前償還の可能性を無くし、投資対象としての商品性を高めたのである。償還期限は10年ものと、平成12年度以降認められた5年ものところがある。

もっとも、いくら商品性が高められたといっても、これまでの市場公募債は一口が億円単位の、生命保険会社等機関投資家による投資対象であり、上記の28団体とは知名度も実績も大きく異なる徳島県にとっては、事実上無関係な話であった。

ところが、平成13年度から、この市場公募債の分野に、ミニ公募債という新しい商品が追加された。

ミニ公募債とは、これまでの機関投資家を対象とした大口公募債とは異なり、地方公共団体が当該地域の一般住民向けに発行する債券であり、一口1万～10万円の単位でも販売されるため、個人でも手軽に購入できるのが特徴である。満期についても3年債も可能とされた。総務省が考案し、平成13年度から地方公共団体に発行を推奨した。発行にあたっては、各地方公共団体はその事業に財源を充てるかを明示することが義務づけられている。実際の発行例は、平成14年3月の群馬県が全国初であった。群

馬県は、徳島県同様、上記28団体には含まれておらず、これが、群馬県にとり初めての公募債である。

ミニ公募債を発行するメリットとしては、以下のようなものが考えられる。

メリットその1は、目的を明確にして起債し、その購入を当該地方公共団体の住民にしてもらうことにより、住民の行政参加意識を高めることができるという点である。

これまでに都道府県レベルで発行されたミニ公募債を、マスコミ報道から目に付いたものを拾い上げてみると、以下のようなものがある。なお、時期はことわりなき限り平成14年である。

都道府県	発行時期	発行額	目的
群馬県	3月	10億円	県立病院整備
	6月	30億円	
兵庫県	6月	50億円	都市公園整備等
	7月	50億円	
	11月	100億円	
東京都	9月	200億円	交通網整備
	12月	200億円	
神奈川県	12月	200億円	まちづくり
茨城県	12月	20億円	ブロードバンド整備等
埼玉県	12月	100億円	公園整備
愛知県	9月	70億円	地震防災対策
岐阜県	10月	20億円	県立学校整備
大分県	12月	10億円	県立学校整備
福岡県	12月	50億円	博物館整備等
青森県	12月	20億円	新幹線鉄道整備
島根県	3月(15年)	10億円	文化施設建設等

このように、群馬だけでなく、岐阜、大分、青森、島根といっ

た、これまで市場公募債発行経験が全くない県が、短期間のうちに、発行を実施している。

これ以外でも、政令市レベルで、札幌、大阪、神戸、川崎、福岡、北九州等すでに多くのミニ公募債が発行されており、横浜市などは、さらに川崎市との共同発行についても検討中だと伝えられている。

ミニ公募債は、上記のとおり、住民の行政参加意識を高めるということに意義がある点は、各発行地方公共団体でも意識されており、できるだけ多くの住民に購入してもらうため、応募者一人あたりの購入限度額が設定されている。上記の中で、1回あたりの募集総額が200億円の東京都では、500万円が、10億円の大分県では100万円がそれぞれ購入限度額とされている。

さらに、この意義をより徹底させるため、東京都では、購入者を対象に、ミニ公募債起債目的事業の現場見学会を実施している。また、島根県では、ミニ公募債の愛称を懸賞付きで県民に募集し、県民の興味を募集前から引きつける工夫をしている。

申込受付窓口については、証券会社や銀行を利用する場合もあれば、直接地方公共団体への葉書での申込・抽選制度をとるところもある。

地域住民が発行目的を知った上で購入すること、ならびに各地方公共団体の工夫により例えば東京都のような試みをすることで、起債がこれまでになかった住民の行政参加意識を増進させるという新たな効果が期待できるのである。

ミニ公募債発行によるメリットのその2は、新たな資金調達先の確保という点にある。金融不安が長引き、預金獲得高の伸びも鈍った現在、特定の金融機関だけで、毎年発行される巨額な地方債を引き受け続けることには限界がある。徳島県においては、前述したとおり、平成13年度から、県債引き受け金融機関を大幅に増やしたが、扱い高としては、阿波銀行と徳島銀行、なかんずく阿波銀行に大半を頼っているのが現状である。特定金融機関だけの縁故債の発行を続けることは、危機管理としてけっして望

ましいものではない。早期にミニ公募債を発行する実績を作り、資金調達先をシフトできる体制を整えておくことは、特にこれまで市場公募債発行経験がない地方公共団体にとって、大きな意義を持つ。

ミニ公募債発行のメリットのその3は、努力次第で資金調達コストの低減化を実現できることである。たとえば、東京都の平成14年9月発行のミニ公募債(3年もの)の利率は0.12%であり、これは、同月東京都が発行した従来型の市場公募債(5年もの)の応募者利回り利率0.36%のちょうど3分の1である。また、大分県の平成14年12月発行の総額10億円のミニ公募債(5年もの)の利率は0.34%であるが、これは、同年5月に徳島県が阿波銀行から同じ5年満期一括償還の条件で借り入れた21億3200万円の利率0.631%よりはるかに低い。超低金利状況下での高低差とはいえ、仮に5年一括償還ものの20億円県債の金利が0.3%違えば、年間600万円、5年間で3000万円の差が生じる。

そして、窓口となる証券会社に支払う発行にかかる手数料の面で見ても、東京都においては、一見低コストの従来型市場公募債の発行コストが1億円あたり36万円であるのに対し、ミニ公募債は16万円で実際はミニ公募債が従来型市場公募債の手数料の半額以下であった。東京都によれば、その理由は、国内公募地方債では初の入札方式である主幹事方式を導入した結果、競争性が発揮されたこと、並びに取扱窓口の証券会社にとり、即日完売が予想される人気商品でありリスクが少ないこと並びに新規顧客層の開発につながることにありと分析されている。

手数料等については、東京都のような財政力に秀でた団体だけではなく、徳島県と同じ、財政力指数Eグループの鳥取県の実績も、おおいに参考になる。鳥取県において平成15年2月発行のミニ公募債(5年もの、10億円)の発行利率は0.28%であった。その発行コスト(銀行に対する募集委託費等、印刷経費等)は約242万円で、同県の同時期の縁故債(10年もの、10億円、

証書借入、借入利率1.48%)の発行コスト(銀行による引き受け手数料)の約52万円より190万円多く経費がかかった。しかしこの経費分を利回り換算すれば0.02%であり、これを発行利率に加算して債券発行の利回りと考えれば0.3%となる。ちなみに直近の平成14年12月の5年もの市場公募債は表面金利0.3%、応募者利回り0.37%であった。したがって、徳島県が実現してきた従来の縁故債の借入利率(市場公募債の表面利率をわずかに上回る)と比較しても、鳥取県においては、少なくとも同等レベル以下の総コストでのミニ公募債発行が実行できている。鳥取県は、コンペ方式により競争性を発揮させることにより、このような低コストを実現した。

なお、町村レベルでは、北海道常呂郡留辺蘂町において、全国初の金利ゼロ円のミニ公募債の発行を予定し、順調に仮予約が入っていたが、債券市場に混乱を招くとの理由で総務省に難色を示され、発行条件の再検討をしたという報道がなされている。

鳥取県、島根県、大分県、青森県も徳島県と同じ財政力指数が0.3未満のEグループに属する地方公共団体である。したがって、ミニ公募債については、財政力の乏しさが発行をしない理由とはなり得ない。

もちろん、ミニ公募債も負債である以上、むやみに増発すべきものではない。しかし、上記のような長所に鑑みれば、同じ民間等資金債の枠内で、随時ミニ公募債を発行していくことには十分な意義が認められる。

よって、徳島県においても、現時点では導入予定はないとのことではあるが、消極的姿勢を維持すべき理由に乏しく、早急に発行が検討されるべき地方債であると考ええる。

4 地方債に関する徳島県知事の説明

(1) 県議会における知事答弁

県債残高の著しい増加と、公債費による県財政の圧迫については、県議会でもたびたび関心が寄せられ、知事の答弁がなされて

いる。

圓藤前知事の平成13年10月定例議会における内容を抜粋すると以下のとおりである。

「近年、地方財政におきます財源不足対策といたしまして、地方債を発行して後年度交付税措置する制度が続いておるわけですが、このような地方財政制度の中で、県債残高につきましては、単に見かけ上の残高に着目するのではなくて、その内容に着目した県債の管理が特に重要であるというふうに考えております。

そういった観点から、本県におきましては、平成10年の3月に策定をいたしました財政健全化推進プログラムにおきまして、現行の地方財政制度の中で県債を大きく2つに分類をいたしまして、国が国の責任において償還を保証する地方財政措置に伴う県債と、県が県の裁量で発行の調整が可能な県債とに分けたわけでございます。そして、県の裁量で発行の調整が可能な県債について、単年度450億円以内に抑制する目標を掲げまして、平成10年度以降、その目標を堅持しているところでございます。

現に、普通会計ベースの平成12年度末の、つまり今年の3月末の県債残高は約7900億円でございますが、このうち国の責任で県債が償還することが保証されます県債残高は約3500億円で、発行を抑制している従来ベースの県債残高は、約4400億円となっているわけでございます。

さらに、従来ベースの県債残高4400億円と申し上げましたが、この4400億円につきましても、可能な限り交付税措置のある有利な県債の活用につとめました結果、そのうちの約1500億円が交付税措置されますので、残りの約2900億円が実質的に県負担ということになるわけでございます。」

これはつまり、平成12年度の約7900億円の普通会計債のうち、約3500億円が地方財政措置に伴う地方債であり100%地方交付税による財源措置がされ、また、残り4400億円はその他の地方債であるが、そのうち1500億円はやはり交付

税措置され国が負担してくれるので、結局県の負担となる県債残高は、２９００億円にすぎないという説明である。

その後、平成１４年１０月４日に、現大田知事も、以下のとおり、平成１３年度の県債残高について、同様の説明を県議会で行っている。

「１３年度分の県債残高は、まさに８３６０億円で、このうち実質の県負担分としては２９２０億円となっております。１２年度と比較いたしまして、県債残高の総額では４４０億円の増加でございまして、このうち実質の県負担分で見ますと、２０億円の増加となっております、まさに議員ご指摘のとおりでございます。」

（２） 知事答弁の検討

上記説明には、注意を要する点がいくつかある。

まず、これはあくまで「普通会計ベース」の説明であって、公営企業債については触れられていない。したがって、徳島県全体の県債残高の説明としては不十分である。地方交付税による財源措置が無いという意味では、公営企業債は、普通会計債以上に、当該地方公共団体独自の償還能力が問われる地方債である。よって、これについては、別項で検討を加える。

次に、数字の裏付けを検討する必要がある。これは、交付税措置の対象となった県債の償還金が実際に措置されているかどうかという点である。

さらに、根本的な問題点は、地方交付税を、県の負担とはまるで関係のない財源であるかのような印象を与える点である。また、表現の問題として、地方財政措置に伴う県債と対比する概念として「県の裁量で発行の調整が可能な県債」という定義付けが、特に出資のための起債（以下「出資債」という）との関係で妥当か否か疑問がある。

以下、この３点について、順次言及する。

(3) 交付税措置の対象となった県債の償還金が実際に措置されているかどうか

交付税措置の対象となった県債については、その償還金について国が負担してくれるため、実質的な県の負担はないと説明している。

確かに、交付税措置の対象となった県債は、その元利償還金について、地方交付税の計算上各年度の基準財政需要額に算入され地方交付税が増加するため、結果として国が負担してくれる県債といえる。

しかしながら、地方交付税の額を算出するにあたっては、交付税措置された県債の実際の元利償還金をもとに計算する場合もあるが、実際の元利償還金ではなく発行を許可された地方債の額をもとに計算が行われる場合がかなりある。

この発行許可額をもとに計算されるものについては、実際に支払う元利償還金を計算に用いないことから、現実に支払う元利償還金と交付税によって措置される金額とは一致せず、結果として、交付税措置額の過不足が生じることとなる。これは、国が負担してくれるものとして発行したにもかかわらず、実際は県が負担すべき金額が存在する場合があることを意味する。

そこで、平成13年度における元利償還金について、実際の交付税措置額と交付税措置されるべき金額とを比較してみた。

その結果、以下の県債で実際の交付税措置額と理論値(元利償還金からして措置されるべき金額)との間に大きな差異が生じていた。なお、差異がマイナスであるのは、実際の元利償還金に比べて、交付税措置された金額が少ないことを意味する。

(単位 百万円)

	区分	交付税措置額(理論値)	交付税措置額(実際値)	差異
A	地域総合整備事業債	4, 2 7 9	5, 7 6 5	1, 4 8 6
B	地域財政特例債	3 1 3	1 2 3	- 1 9 0

C	財源対策債	2, 4 2 4	1, 0 2 3	- 1, 4 0 1
D	臨時財政特例債	5, 2 2 2	4, 6 3 1	- 5 9 1
E	減税補てん債	5 5 8	2 6 0	- 2 9 8
F	調整債	1, 7 2 3		- 1, 7 2 3

差異の発生原因は次のとおりである。

C・D・Fの県債 平成元年度から平成4年度にかけて、財源対策債等償還基金として、すでに交付税として措置済みであるため生じた差異である。

A・B・Eの県債 差異の発生原因の詳細は不明であるが、県債の発行許可額から交付税措置額を計算するにあたって想定された発行条件と県が実際に発行した県債の発行条件が異なるために生じた差異であると推定される。

このうち、C・D・Fの県債について、詳細は後述するが、交付税措置対象の県債の平成13年度末元金残高158億円に対して過年度において措置された交付税の平成13年度末残高は27億円という試算となり、差額131億円は現時点での結果論からすると交付税措置されていないとの試算となった。

また、A・B・Eの県債については、最終的な交付税措置額の合計額と元利償還金の合計額とでどちらが大きいかは不明であるものの、少なくとも両者が一致する保証はない以上、交付税措置の対象となった県債には実質的な県負担はないと言い切るのは、誤解を与える恐れがある。

また、交付税措置の対象となった県債について、実際の元利償還金と交付税措置額との対比及び過不足額の把握は行われていない。しかし、県債を交付税措置の対象となった県債とそれ以外の県債に分けて説明する以上、実際に措置されているかどうかを検証することは不可欠であると考ええる。

(4) 地方交付税に依存することの問題点

知事が議会で説明していることは、起債をしてもそのうちの多くは地方交付税によって、後年度に補てんされ、従って実質は本県の独自の借金ではないという内容である。しかしながら地方交付税は本来地方公共団体固有の財源であり、したがって地方交付税の会計が赤字となれば、いずれかの段階で交付された地方公共団体がその補てんをしなければならない可能性がある。つまり、交付税措置イコール地方無負担を意味するのではなく、交付税措置の財源である国の税収に不足を来している場合は、その不足分は、地方公共団体がかぶらざるをえなくなるおそれがある。

すでに述べたとおり、地方交付税の原資は、所得税・法人税・酒税・消費税・たばこ税の一部であり、一定されている。そしてこれらの財源は長期不況の中で落ち込みが激しい上に、減税の影響もあり、その税収入は減少する一方である。その結果地方交付税の交付額は減少せざるを得ない状況となった。

一方、全国の地方公共団体が必要とする基準財政需要額は、右肩上がりとなり、結果的に地方交付税の財源不足となり、国は特別会計で借り入れして、その場を凌いでいる。この特別会計での借金の相当部分は、地方公共団体が返済しなければならないのであって、地方交付税の措置とは、言い換えれば全額ではないが、本県の借金が増大していることを意味するのである。すなわち交付税措置は、地方公共団体の借金を国の特別会計で先送りしているにすぎないのであり、最後には地方公共団体にツケが回ってくるおそれがある。

したがって、地方交付税で償還財源が措置されることをもって、地方公共団体の負担とはまるで無関係な債務であるかのような説明方法は、少なくとも正確ではない。

(5) 「県の裁量で発行が調整できる県債」と出資債

県知事の説明によれば、県債は、「地方財政措置に伴う県債」

と、「県の裁量で発行が調整できる県債」に二分され、前者が100%地方交付税を償還財源とするものであるとされている。

しかし、現実には、地方交付税では措置されないが、県の裁量で発行の有無が決められるわけでもないという県債が存在する。その典型例が、本四公団に対する出資のための起債である。

出資金は本来資産であるので、地方公共団体が出資金を捻出するために起債をする場合に、その償還財源として地方交付税による措置がなされることはない。出資金のための起債をするかしないかは、基本的に当該地方公共団体の裁量による。

もっとも、その出資先が、単に当該地方公共団体のみに関係する団体ではなく、むしろ、国家政策に基づいて運営されるような巨大な事業である場合は、そこに投資すること、出資の額は、国と関係する地方公共団体との間の協議により定められ、1地方公共団体の本来の意味での自由な裁量とは異なるものである。

徳島県の場合、平成4年度以降13年度までの10年間で、出資のための起債をした事業は、本州四国連絡橋公団(本四公団)、関西国際空港、都道府県会館、被災者生活再建支援基金の4事業である。これらはいずれも、まさに上記の、1地方公共団体の自由な裁量により、定められるものではない。

このうち、本四公団及び関西国際空港の財政状況については、いずれも、必ずしも優良な財政状況にあるとはいえないと指摘されている。本四公団に対して本県は現在まで多額の資金拠出をしている。また平成12年で終了するはずであった出資期間も平成24年まで延長されている。本県は昭和45年の本四公団設立以来、平成14年度まで約305億円を拠出し、平成10年からは毎年28億5000万円を出資してきたのである。出資金は地方交付税で措置されるものではなく、本県は厳しい財政状況の中で起債を重ねて対応してきたのである。

本県の平成4年度以降の本四公団への出資金及び起債額は、以下の表のとおりである。

(単位 千円)

年度	出資額	うち起債額
H 4	1, 0 5 1, 8 0 0	9 4 6, 0 0 0
H 5	1, 5 1 7, 2 0 0	1, 3 6 5, 0 0 0
H 6	1, 7 6 6, 8 0 0	1, 5 9 0, 0 0 0
H 7	1, 8 6 5, 6 0 0	1, 6 7 9, 0 0 0
H 8	2, 0 8 3, 6 0 0	1, 8 7 5, 0 0 0
H 9	2, 4 7 1, 8 0 0	2, 2 2 4, 0 0 0
H 1 0	2, 8 5 4, 8 0 0	2, 5 6 9, 0 0 0
H 1 1	2, 8 5 4, 8 0 0	2, 5 6 9, 0 0 0
H 1 2	2, 8 5 4, 8 0 0	8 7 0, 0 0 0
H 1 3	2, 8 5 4, 8 0 0	8 3 4, 0 0 0
合計	2 2, 1 7 6, 0 0 0	1 6, 5 2 1, 0 0 0

このように、本県は本四公団に対して、平成4年度以降平成13年度までの間だけで、すでに221億7600万円を出資し、うち165億2100万円の起債を行っているのである。しかも、今後の追加出資のための起債を県独自の判断で行わないという訳にもいかない。

知事の説明による県債の分類には、地方財政措置に伴う県債と、県の裁量により発行が調整できる県債の2種類しかないが、実際にはどちらにも属さないこのような出資債が存在し、これを上記のうち後者の県債に含めて説明することは、少なくとも正確ではない。

5 財政健全化推進プログラムと現状

上記の知事説明の中にもあったとおり、本県は平成10年3月「財政健全化推進プログラム」を策定した。

(1) 策定目的

我が国財政が主要先進国の中で最悪といわれ、危機的状況にあることから、国は、平成9年12月5日「財政構造改革の推進に

関する特別措置法」を制定した。その中で、地方財政の健全化に関して、平成15年度までに国及び地方公共団体の財政赤字を国内総生産比3%とすること、地方公共団体は財政構造改革に努め、財政の自主的かつ自立的な健全化を図ること、地方財政計画における地方一般歳出が抑制されたものとなるよう必要な措置を執ることが定められた。

本県も、当然、この定めにしたがって、財政構造改革に努める必要に迫られた。

しかし当時、本県はちょうど本四連絡道路神戸・鳴門ルート全線開通という時期にあり、県民の期待に応えて、その効果を最大限に生かす重要な施策を実行する重要な時期にもさしかかっていた。

そこで、一律的な歳出削減ではなく、従来にも増して、限られた財源の重点的・効率的配分の徹底をはかることをふまえた上で、当時可能な財政健全化のための推進方策を確立するために、当該プログラムが策定された。

(2) 策定にあたっての現状認識と中期的見通し

本県が前記プログラムの策定にあたって検討した当時の現状と中期的見通しは以下のとおりである。

平成10年度一般会計当初予算は、歳入の63%が地方交付税・地方債・国庫支出金等の依存財源であり、自主財源は37%しかなく、国依存型の財政構造であった。そして一般会計の県債残高は、すでに一般会計の予算規模を上回る状況であった。このような現象が生じた大きな要因につき、本県は、本県財政が地方交付税に依存する率が高く、国の財政状況を強く反映した財政運営を余儀なくされているのが現状であり、それが故に県債残高の増加に繋がっていると位置づけた。

具体的には、平成3年以降明石海峡大橋開通に向けた交流基盤、産業基盤を中心とする受け皿づくりにおいて、県債を積極的に活用したこと、すなわちこれら事業は地方交付税措置に伴う県債発

行が多く、それが故に県債残高が増加したとして説明した。

さらに平成6年度以降地方財政収支が赤字に転落したことを反映し、同年度以降、当初予算において、毎年400億円を超える財源不足が生じていた。

一方で21世紀の活力ある徳島を目指すためには、財政健全化のみを優先課題として取り組める状況ではなかった。

以上が当時の徳島県の現状認識であった。

そして、県財政の中期的見通しについては、まず、国依存型財政構造であることを理由に、歳入歳出全般に及ぶ中期的見通しを立てることは困難だとして、具体的検討はしなかった。

さらに、毎年度の当初予算編成においても、国が立てる地方財政計画の動向に大きく左右される以上、本県独自に中期的な見通しを立てても困難だとした。

その上で、県債残高についてのみ、その重要性に鑑み、負担増を常に念頭に置いた財政運営の必要を指摘し、一般会計につき、平成11年度以降県債発行をゼロとした場合の中期的な公債費推計を行った。それが、以下の表である。

(単位 億円)

	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17
公債費	627	681	686	720	779	837	890	890
借換債	71	79	64	72	129	215	298	335
実質負担	556	602	622	648	650	622	592	555

(3) 財政健全化期間と財政健全化目標

プログラムは、平成10年度から平成15年度を、財政健全化期間としたうえで、財政健全化目標として以下の2点を唱った。

① 毎年度の財源不足額の圧縮

歳入に見合った財政規模への転換を図ること、特に既に発行した県債の償還を念頭に置き、財政の弾力性を確保するため、健全化方策を着実に実行すること

② 県債発行の抑制

今後の県債発行は、従来の財源調達機能を優先させるのではなく、県債発行を管理することにより、財政硬直化を防止するという観点も併せて、事業の優先度、投資規模、実施時期の適正化などの所要の措置を講ずる必要があるとして、なおかつ財政健全化期間における各年度の県債(ただし、地方財政措置に伴う県債を除く)発行額は、450億円を上限とするという具体的数値を掲げた。

(4) 問題点

しかしながら、この健全化プログラムには、以下の問題点がある。

① 公営企業債を除外して検討された点

まず健全化の数値として、450億円を掲げているが、これは、一般会計のみを対象とした数値であり、その中には公営企業債に関する言及が一切なされていない。おそらくその趣旨は、公営企業債の場合、起債したとしても、その償還はその公営企業の収益によってなされるのが原則であり、したがって健全化の対象として言及する必要があるという意味で、除外したものであると思われる。

しかし、本県の公営企業は、一部において、別項に記述するとおり支出超過が続いており、原則のとおり、公営企業の収益によって全ての起債の償還をすることは到底不可能と見込まれ、いずれかの段階では県の一般会計によって補てんせざるを得ないことになるのは必至である。

しかも公営企業債は地方交付税措置がないのであり、この点からも公営企業の起債を含めて検討課題とすべきであって、これを除外した県の説明は、県民に対して、正確な情報を提供したことにはならない。真に本県財政の健全化を推進するならば、公営企業の起債を除外して検討するのは、不十分である。

今後は各公営企業の収益高を正確に把握して、将来の各公営

企業の起債の償還可能額を検討し、その結果今後予測される公営企業債への一般財源の補てん予想額を想定し、本県の起債上限額を再検討すべきである。

② 450億円という目標数値設定根拠が不十分である点

上記財政健全化推進プログラムの中で、県債発行抑制の目標数値450億円は、やや唐突に出現する。なぜ、450億円なのかという理由については、十分な説明がない。この目標数値の設定により、平成15年度には、少なくとも県債残高が漸減の方向になるとの将来推計がグラフで示されている程度である。

したがって、毎年450億円の起債なら、当時の徳島県の財政力を前提として、やがては無理なく償還可能な公債費に落ち着くのか否かということは明らかにされていない。

ちなみに、このプログラムが作成された平成10年3月時点での、平成9年度末の、県債許可額767億円のうち、地方財政措置に伴う県債は320億円、それ以外の県債は447億円であった。450億円というのは、この発行額に準拠して目標化された可能性もある。

このプログラムの策定にあたっては、「県財政の現状と課題」の中で、平成3年度から、平成9年度までの県債残高の推移が検討された。そこでは、県債は目的別に、①長期にわたって効用を発揮する公共施設の整備について、世代間の公平化を図る目的で県債を発行する場合、と②公共事業等の地方負担について、本来地方交付税で措置されるものが、地方財政全体の収支の状況により、当該年度で措置されず、その代わりに、地方が県債を発行し財源を調達し、その後、毎年度の償還に対して地方交付税が分割交付される場合の2つに分類された。そして、各年度の県債許可額と、年度末の県債残高をそれぞれ①、②に分類した。この分類は、知事答弁と同義であると思料され、圓藤前知事の言う「県の裁量で発行の調整が可能な県債」が①に、「国が国の責任において償還を保証する地方財政措置に伴う県債」が②に該当する。

しかし、①と②は必ずしも峻別できる概念ではなく、例えば、一般公共事業債の中の財源対策債は、①にも②にも該当するものと解釈しうる。したがって、端的に、「償還財源が100%交付税により措置されることが予定される県債」と、「それ以外の県債」と表現した方が、より明解である。

それはさておいても、各年度の公債費については、①②に分類した検討はなされず、単に借換債を除外しただけの数値を「実質負担」として表示するにとどめられた。

その結果、当時の県の財政力を前提とすれば、地方財政措置に伴う県債以外の県債につき、公債費をどの程度に抑制すべきなのか、そのためには、県債発行額をいつからどの程度に抑制すべきなのかという点に関し、目標数値を定める過程として当然必要になる金額の計算根拠が明らかにされないまま、450億円という目標数値が設定された。

そこで、このプログラムを実践することにより、本当に県財政は健全化が達成されるのかを、これまでの実績と将来推計をもとに、次項で検討する。

(5) 実績と課題

上記財政健全化推進プログラムによる、地方財政措置に伴わない県債の発行抑制(上限450億円)の一般会計における実績は、以下の表のとおりである。

(単位 百万円, 億円 14年度は当初予算)

	H10	H11	H12	H13	H14
公債費	55,068	59,023	63,705	64,867	71,232
県債残高	668,883	720,737	764,511	811,208	863,894
抑制対象県債	448億円	419億円	433億円	431億円	392億円

これを見れば判るように、発行抑制基準対象県債の額は、平成10年度以降すべて目標の450億円の範囲内に抑制することが実現されている。しかし、公債費、県債残高ともに増加をし続けている。これは、プログラムを策定した時から当然予想された事

態である。もちろん、抑制を継続すれば、公債費や県債残高に占める、地方財政措置に伴う県債以外の県債の割合は、やがて減少していくことになる。そしてやがて、地方財政措置に伴う県債の発行が廃止された後は、その後の公債費の支払いにより、地方財政措置に伴う県債残高も減少し始め、その償還が終われば、450億円以下の発行抑制対象の県債の償還のみをすればよい時代が到来する。しかし、それは、遠い将来である。ちなみに、平成13年度までの、県債残高を前提として、平成14年度以降、一切の県債を発行しないというおよそありえない仮定をした場合でも、普通会計ベースでの将来の償還計画は、以下の表のとおりである。

(単位 億円)

年度	公債費見込額
H14	721
H15	747
H16	788
H17	817
H18	797
H19	750
H20	709
H21	669
H22	620
H23	575

ところが、徳島県は、その遠い将来においてすら、現在のプログラムを継続していれば、毎年約450億円の元金およびこれに対する金利を支払い続けなければならない、しかもこの450億円の県債については、100%地方交付税が手当てされるものなど1事業もないのであるから、実質的には、公債費の負担は現在以上の苦しみを県財政にもたらす。

財政健全化推進プログラムによる、健全化目標に基づく県債残

高(一般会計)の将来推計は以下の表のとおりである。

(単位 百万円)

年度	県債残高
H 1 0	6 2 4, 2 2 4
H 1 1	6 3 4, 3 2 3
H 1 2	6 4 0, 8 4 8
H 1 3	6 4 3, 0 3 3
H 1 4	6 4 3, 9 5 8
H 1 5	6 4 3, 4 1 7
H 1 6	6 4 1, 6 1 8
H 1 7	6 3 9, 5 8 1
H 1 8	6 3 5, 7 0 1

平成 1 0 年度比 3 % 増

これに対して、平成 1 3 年度までの県債残高(普通会計)の実際の推移は以下の表のとおりである。

(単位 百万円)

年度	県債残高
H 1 0	6 9 6, 5 0 7
H 1 1	7 4 6, 9 4 9
H 1 2	7 9 2, 3 8 5
H 1 3	8 3 6, 2 3 9

平成 1 0 年度比 2 0 % 増

将来推計における平成 1 3 年度県債残高が平成 1 0 年度比で微増であるのに対し、実際の県債残高は大きく増加している。これは、将来推計が地方財政措置に伴う県債の発行を 0 と仮定して試算しているのに対して、実際には毎年度数百億円の発行があったためであり、当初から予想された事態である。

次に、県債を、地方財政措置に伴う県債と、それ以外の県債に区分して残高の推移を見ると以下の表のとおりとなる。なお、平成 1 3 年度までは実績値を、平成 1 4 年度以降は地方財政措置に伴う県債の発行を 0、それ以外の県債(抑制対象県債)の発行を毎

年度450億円(20年償還, うち3年据置)と仮定した場合の推計値に基づいている。

(単位 百万円)

年度	地方財政措置に伴う県債	それ以外の県債	合計
H10	293,407	403,100	696,507
H11	327,127	419,822	746,949
H12	354,616	437,769	792,385
H13	386,120	450,119	836,239
H14	364,860	466,084	830,944
H15	340,309	481,142	821,451

県債残高は、財政健全化推進プログラムで示された将来推計より1年早く平成13年度をピークに平成14年度には減少に転じている。しかしながら、その内訳に着目すると、地方財政措置に伴う県債の残高は減少しているのに対して、それ以外の県債、すなわち、財政健全化推進プログラムで発行抑制の対象とした県債の残高は、むしろ増加している。財政健全化期間である平成10年度から平成15年度にかけて、県債発行抑制基準を遵守しても、肝心の発行抑制対象県債が平成15年度以降も増加し続けるのは450億円という目標数値に問題があるのではないだろうか。

また、毎年度450億円の県債発行(償還期間20年 うち3年据置)を続け、地方財政措置に伴う県債の発行を0とすると、以下の表のとおり、20年後には残高5400億円となる。

(単位 億円)

発行年度	発行金額	20年後の県債残高
1年目	450	26
2年目	450	53
3年目	450	79
4年目	450	106

5 年目	450	132
6 年目	450	159
7 年目	450	185
8 年目	450	212
9 年目	450	238
1 0 年目	450	265
1 1 年目	450	291
1 2 年目	450	318
1 3 年目	450	344
1 4 年目	450	371
1 5 年目	450	397
1 6 年目	450	424
1 7 年目	450	450
1 8 年目	450	450
1 9 年目	450	450
2 0 年目	450	450
合計		5,400

これは、平成13年度末における地方財政措置に伴う県債以外の県債残高4501億円に比して約1.2倍、平成10年度末の4031億円に比して約1.3倍、平成4年度末の2091億円と比べると2.6倍の水準となる。

財政の健全化というためには、450億円の金額の妥当性について再検討する必要があるのではなかろうか。

したがって、プログラムの改訂をし、発行抑制目標の数値を更に押し下げることが急務である。

6 減債基金の管理

(1) 減債基金とは

減債基金は、将来の公債の償還費に充てるため所要の財源を計画的に留保し、後年度の公債費負担の増加に備えるとともに、必

要に応じ徳島県が発行した県債を買い入れる等の措置を講じることがを目的とした特定目的基金である。

(2) 条例(徳島県減債基金条例, 昭和54年制定)

同条例によると

第一条 県債の償還及び適正な管理に必要な財源を確保し, 将来にわたる財政の健全な運営に資するため, 徳島県減債基金を設置する。

第六条 基金は次に掲げる場合に限り, 処分することができる。

一 経済事情の急激な変動等により財源が著しく不足する場合において行う県債の償還の財源に充てるとき。

二 当該年度の県債の償還額が他の年度の償還額に比較して著しく多額となる場合において行う県債の償還の財源に充てるとき。

三 償還期限を繰り上げて行う県債の償還の財源に充てるとき。と規定されている。

減債基金の具体的な機能は, 以下の三点である。

① 公債費負担の年度間調整・平準化

減債基金による必要財源の計画的な留保を図ることにより, 各年度の一般財源による公債費負担を平準化することができ, また起債制限比率が高くなった場合, 減債基金を活用して事前に買い入れ償還を行って, 県債発行の抑制を回避することが可能となる。

② 減債基金の運用による買い入れ消却の実施

減債基金の運用として, 金融動向を勘案して, 機動的に徳島県が発行した県債を買い入れして, 繰上償還による流通性の阻害を回避し, 繰上償還と同等の効果をあげることができる。

以上の機能に加えて, 減債基金の積み立てにより, 県債の信用力を高めるという効果もある。

③ 繰上償還に代わる積み立て

徳島県において各会計年度に決算剰余金が生じた場合、あるいは特定財源の収入が生じた場合、県債の運用上は繰上償還を行うことが好ましい。しかしながら流通市場に出回っている県債が増加し、繰上償還を行うことが困難または不適当なことがある。このような場合、当該償還財源を減債基金に積み立てて将来の償還に備えることで対応することができる。

(3) 取り崩しの状況

過去10年間の減債基金の推移と使途は以下の表のとおりである。

(単位 千円)

年度	年度当初	年度中増減額		年度末
	現在高 A	積立額等 B	取り崩し額 C	現在高 A + B - C
H 4	50,002,375	15,010,441	6,000,000	59,012,816
H 5	59,012,816	8,338,983	18,300,000	49,051,799
H 6	49,051,799	6,209,447	6,216,000	49,045,246
H 7	49,045,246	16,564,097	14,100,000	51,509,343
H 8	51,509,343	17,181,643	17,500,000	51,190,986
H 9	51,190,986	15,724,309	17,300,000	49,615,295
H10	49,615,295	14,735,327	16,200,000	48,150,622
H11	48,150,622	15,024,688	15,800,000	47,375,310
H12	47,375,310	15,192,072	15,200,000	47,367,382
H13	47,367,382	12,788,056	13,400,000	46,755,438

取り崩し理由はいずれも公債費充当である。その条文上の根拠及び問題点は後述する。

年度末における現在高について見ると、過去10年間で122億5737万8千円の減少となっている。その一方で県債残高が増加の一途をたどっていることは、繰り返し述べたとおりであり「将来にわたる財政の健全な運営に資するため」という、基金目的からすると、今後の基金不足が憂慮される。

ところで、上記表の平成4年度当初の基金約500億円の原資の大半は、地方交付税である。そこで、交付税を原資とする基金の積み立て状況及びその運用状況を次に検討する。

(4) 平成元年以降4年までの交付税

平成元年から平成4年にかけて、「財源対策債償還基金費」及び「臨時財政特例債償還基金費」として、普通交付税において、次のとおり措置されている。

平成元年度措置分 73億円

財源対策債償還基金費として、昭和56年以前に発行された財源対策債の平成元年度末における元金残高相当分を措置

平成2年度措置分 120億円

財源対策債償還基金費として、昭和58年度及び昭和59年度に発行された財源対策債の平成2年度末における元金残高相当額を措置

平成3年度措置分 170億円

財源対策債償還基金費として、昭和62年度に発行された財源対策債及び昭和60年度から昭和63年度までに発行された調整債の平成3年度末における元金相当額を措置

平成4年度措置分 86億円

臨時財政特例債償還基金費として、昭和60年度から昭和62年度までに発行された臨時財政特例債の平成4年度末における元金残高相当額(ただし昭和62年度発行分は、19.4%)を措置

これらは、交付税措置のある県債について、本来なら、実際の元利金償還時に措置されるべき交付税が平成元年度から平成4年度にかけて、将来の分も含めて一括して交付されたものである。したがって、基金として運用し将来の元利金支払いの財源とすべ

きものである。

それが実際にどう運用され、また、それが適正か否かは、財源対策債償還基金費等の残高と理論値とを比較することにより検討しうる。

(5) 財源対策債償還基金費等の残高の状況

財源対策債償還基金費等の残高を試算すると、以下の表のとおり平成13年度末において約27億円となった。

(単位 億円)

年度	交付税措置に伴う積立額	県債償還に伴う取崩額	運用益	残高
H 元	73			73.0
H 2	142	22	2.2	195.2
H 3	215	45	9.1	374.3
H 4	86	45	17.0	432.3
H 5		56	17.8	394.1
H 6		58	24.2	360.3
H 7		55	4.6	309.9
H 8		53	1.8	258.7
H 9		53	1.4	207.1
H 10		48	1.5	160.6
H 11		49	0.5	112.1
H 12		46	0.4	66.5
H 13		40	0.1	26.6
計	516	570	80.6	

(注)運用益については、減債基金全体での運用益の対前年度末残高に対する平均利率を求め、これに財源対策債償還基金費等の残高を乗じて計算している。

これに対して、交付税措置の対象となった財源対策債等の平成13年度末の現実の元金残高は以下の表のとおり約158億円である。

(単位 億円)

	平成13年度末残高
財源対策債	36.5
調整債	88.3
臨時財政特例債	33.2
計	158.0

財源対策債償還基金費等の試算残高約27億円と対象県債の平成13年度末元金残高約158億円との差額の131億円については、現時点で判断すると措置されなかったことになる。この131億円についても、地方財政措置県債としてカウントされているため、地方財政措置県債として計上されているものには結果的に措置されなかったといえるものも含まれていることとなる。

なお、平成14年度以降の財源対策債償還基金費等の残高推移を試算すると、以下の表のとおりとなる。

(単位 億円)

年度	県債償還に伴う取崩額	残高
H14	37	-10.4
H15	37	-47.4
H16	30	-77.4
H17	26	-103.4
H18	21	-124.4
H19	16	-140.4
H20	5	-145.4
計	172	

(6) 問題点

減債基金が適正・適切に運用されているかについては、積み立て・取り崩しがその設置目的に沿っているか否か、基金の管理が適切か、運用益の基金への組入れは問題ないか等を検討する必要がある。

前述したとおり年度末における基金残高は、平成4年から平成13年度を比較すると、122億5737万円減少している。その原因は当然ながら、積立額以上の取り崩しを行っているからである。しかしこのことのみをもって問題視するべきではない。現在の財政下においては、積立額を大きくすることは一方で投資的経費が減少し、さらに財政構造が硬直化する。問題はむしろ、何故取り崩ししなければならない状況にあるかである。

減債基金が取り崩しされた原因は、すべて公債費への充当であり、その条例上の根拠条文は、すべて第6条第1号すなわち「経済事情の急激な変動等により財源が著しく不足」になる。つまり本県は、「毎年経済事情の急激な変動等」を唯一の理由として基金取り崩しを続けており、これは、今後も継続するものと予想されるが、「急激な変動等」という条文の文言上、もともと同項が、毎年の適用を予定していたとは考えられず、疑義が残る。一方、同条第2号の他年度と比較して県債の償還額が著しく多くなる場合の取り崩しや、同条第3号の繰り上げ償還のための取り崩しは、適用された例がない。基金のもっとも有益な使い道は、繰り上げ償還であり、現にこのように条例上の根拠も設けられているのであるから、その努力をすることが必要である。

また、財源対策債償還基金費等については、分別した管理は行われておらず、減債基金の一部として減債基金と一体で管理されている。

しかしながら、財源対策債償還基金費等は特定の県債の償還のための原資となるべきものであるため、一般的な県債の償還のための減債基金と混在管理するのは適当ではないと考える。

7 公債管理特別会計の設置

徳島県は、平成13年徳島県特別会計設置条例を一部改正し、徳島県公債管理特別会計を設置した。

その内容は以下のとおりである。

- ・事務又は事業 県債の償還事務

- ・収入 他会計繰入金，借入金及び附属諸収入
- ・支出 公債費

そして，実際に作成された徳島県の平成13年度公債管理特別会計の内容は，以下の表のとおりである。

(単位 千円)

歳入			歳出		
繰入金	一般会計繰入金	66,671,065	公債費	元金	52,164,136
県債	県債	7,204,000		利子	21,710,929
合計		73,875,065	合計		73,875,065

しかし昭和61年6月19日付けの自治省地方債課長の通達には次のことが各地方公共団体に指導されている。

[公債管理事務処理体制の整備について]

「発行単位の大規模化，発行方式の標準化，借換債に伴い，地方債の引受側(貸付側)や投資家側との対外的な債権債務の管理と，個別の事業や会計毎の内部的な財務管理や交付税等のための数値管理等とを，事務処理の体系上で区分するとともに，公債管理事務処理手順(コンピューターによるデータ処理，元利金支払いのための会計事務等を含む)について，関係部課間の十分な調整を図ることによって，公債管理の総合的な処理体制を整える必要があること。このため都道府県，指定都市等起債規模の大きい団体にあつては，原則として公債管理特別会計の設置によりこの必要性に対応していくことが適当であること。」

すなわち当時の自治省が各地方公共団体に求めたものは，地方債現在高の増加と公債費の増加や地方債の大規模化に伴い，対外的な債権債務関係の管理の必要があること，また個別事業毎，担当部課毎の数値管理が必要であるという現状認識から，指導したものである。公債費の一元的管理の必要性を説くものである。

徳島県の地方債残高・公債費構成比率の上昇ならびにその県財政に与える影響の大きさに鑑みると，徳島県においても，公債管理特別会計を設け，公債管理の総合的な処理体制を整えることが必要である。しかし，その内容は現状の特別会計ではいかにも不十分であ

る。なぜなら、現状の本県の特別会計は、公債費のうち借換債を一般会計から除外する程度の役割、情報しか有さず、公営企業債も除外されたままであり、これでは、公債管理の一元化は到底なしえないからである。

前記のような公債管理特別会計の目的に即したものとして、以下のような、平成13年度の徳島県公債管理特別会計のモデルを試作し、紹介する。

このような特別会計を構成すれば、公営企業債を含め、県全体の地方債残高が一元管理できる。繰入金についても、単に一般会計からの繰入金とするだけでなく、基金からの移動状況を把握しうる。

公債管理特別会計

(単位 千円)

歳入			歳出		
基金繰入金	減債基金	13,400,000	基金積立金	減債基金	12,788,056
	財政調整基金	5,000,000		財政調整基金	4,971,268
計		18,400,000	計		17,759,324
借換債収入	一般会計	7,204,000	元利償還金 (一時借入金 金利子除く)	一般会計 (借換債償還金)	7,204,000
計		7,204,000		一般会計	66,645,513
他会計繰入金	一般会計	66,046,378		都市用水水源費 負担金特別会計	24,008
	都市用水水源費負担金特別会計	24,008		中小企業近代化 資金貸付金特別 会計	2,263,168
	中小企業近代化資金貸付金特別会計	2,263,168		農業改良資金貸 付金特別会計	9,524
	農業改良資金貸付金特別会計	9,524		県有林県行造林 事業特別会計	127,380
	県有林県行造林事業特別会計	127,380		港湾等整備事業 特別会計	3,990,071
	港湾等整備事業特	3,990,071		病院事業会計	914,457

	別会計				
	病院事業会計	914,457		電気事業会計	262,253
	電気事業会計	262,253		工業用水道事業会計	338,627
	工業用水道事業会計	338,627		駐車場事業会計	21,236
	駐車場事業会計	21,236		計	81,800,237
計		73,997,102	公債諸費	一般会計	15,989
			計		15,989
			一時借入金 利子	一般会計	25,552
			計		25,552
新発債収入	一般会計	91,142,794	他会計繰出 金	一般会計	91,142,794
	中小企業近代化資金貸付金特別会計	569,527		中小企業近代化資金貸付金特別会計	569,527
	農業改良資金貸付金特別会計	40,000		農業改良資金貸付金特別会計	40,000
	公用地公共用地取得事業特別会計	838,000		公用地公共用地取得事業特別会計	838,000
	流域下水道事業特別会計	28,000		流域下水道事業特別会計	28,000
	港湾等整備事業特別会計	5,304,000		港湾等整備事業特別会計	5,304,000
	病院事業会計	629,000		病院事業会計	629,000
計		98,551,321	計		98,551,321
合計		198,152,423	合計		198,152,423