

[各論VI] 改革の緒について 地方財政

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

政権交代後、初の国家予算案が作られ、それに対応する初の地方財政対策が発表された。子ども手当と児童手当の関係がぎりぎりまでまとまらないなど、決定の遅さについてマスコミからの批判も大きくなったが、民主主義の故といえるだろうか。大きな変化を求めるには何分にも時間がない。そんな印象ではあるものの、地方財政対策として自民政権時代とは異なる政策をみることもできた。

地方財政対策（地方財政計画）

地方財政計画の規模は、82兆1200億円の前年度比4000億円減となるが、水準超経費を除くと81兆4700億円、前年度比で2000億円の増となっている。1兆円の特別枠「地域活性化・雇用等臨時特例費」（仮称）の新設で、地方の一般歳出も66兆3200億円となり、1100億円程度の増で3年連続の増加となる。人事院勧告に伴う給与関係経費の減（対前年度約4000億円減）、一般行政経費のうち単独事業は±0%、投資的経費のうち単独事業の減（対前年度約1兆2000億円、15.0%減）など、歳出の見直しを行った上での増額確保となる。

「地域活性化・雇用等臨時特例費」は当面の地方単独事業等の実施に必要な歳出を計上し、地域のニーズに適切に応えられるよう活用するというものである。昨年度、麻生政権が交付税を1兆円積み増しし、そのうち地域雇用創出推進費として5000億円計

上されていたものは廃止されるということで、麻生政権の焼き直しではないか、あるいは投資的経費減相当部分ではないかとの批判もあり、中身が問われることとなる。

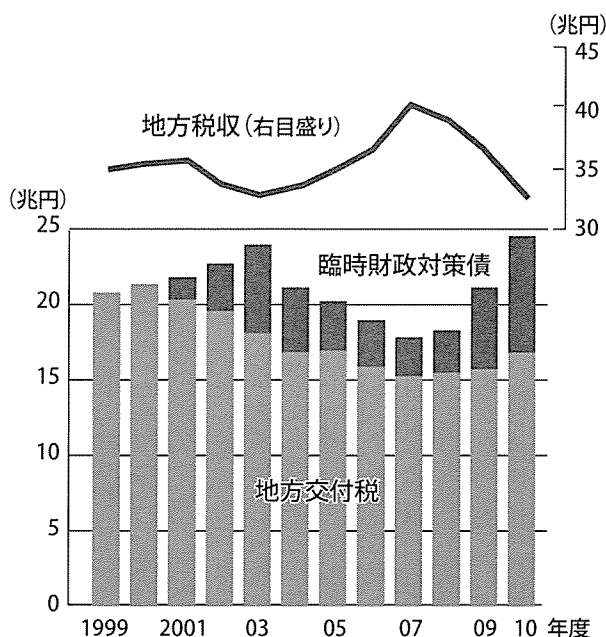
地方税収は前年度比10.2%減、3兆6764億円減の32兆5096億円。2003年度以来の水準で財源不足額は18兆2200億円と過去最大となり、水準超経費も前年度からほぼ半減で6500億円程度とされている。

2010年度の財源不足額は、前年度の10兆円を大幅に上回る18兆2200億円と過去最高となる。このうち折半対象前財源不足は7兆4408億円である。地方交付税の増額、財源対策債、臨時財政対策債の活用等で資金調達する見込みとなった。地方交付税増額のため、国税決算精算分の先送り、一般会計加算、交付税特会の償還先送り、特別会計剰余金の活用によって補填される。折半対象財源不足としては10兆7760億円である。地方交付税の増額と臨時財政対策債の発行がそれぞれ5兆3880億円となる。

地方交付税と臨時財政対策債

一般会計に計上する地方交付税交付金等は17兆4777億円と過去最大となり（図参照）、地方交付税は交付税特別会計からの配分ベースで約16兆9000億円と1.1兆円増えたが、赤字地方債であり、

図 地方税収と地方交付税などの総額の推移



(注) 地方税収は地方財政計画。
 (出所)「朝日新聞」(朝刊) 2009年12月26日付。

後に交付税負担となる臨時財政対策債の大量発行、7.7兆円で財源確保する。この結果、地方債計画は、12.1%増の15兆8976億円に膨らみ、地方の借入金残高は本年度末で200兆円を超える見込みとなる。地方自治体に配分する地方交付税額、1兆円以上の増額は11年ぶりとなる。法定率分等7.5兆円、国の一般会計加算等8.4兆円、別枠加算1.0兆円である。

実質的な地方交付税は24兆6000億円で前年度比3.6兆円の増、臨時財政対策債は7.7兆円、前年度比2.6兆円増となる。実質的な地方交付税規模は2003年度の23.9兆円を超え、過去最高となる。やはり、制度導入以来最高の臨時財政対策債7.7兆円が目を引く。不況中の財源不足を補うためとはいえ、交付税率が現状でよいかなど制度設計見直しの必要性を考えさせられる規模である。

臨時財政対策債急増への対応としては、公的資金(財政融資資金と地方公共団体金融機構資金)の確保の

他、発行可能額算出方法見直しがされる。これは、財政力の弱い地方公共団体に配慮し財源調整機能を強化するため、各団体の人口を基礎として算出し、全団体に配分する現行方式に加え、不交付団体に配分しない新方式を導入するというものである。

地方交付税と臨時財政対策債の動向からは、段階補正の簡素化、新型交付税導入など、町村財政から大都市財政への視点移動の流れが一応止まり、格差是正、疲弊した地方経済への対応が盛り込まれた面もある。

子ども手当は自治体負担を残すことで決着

子ども手当の費用負担については、地域主権を進める観点から「地域主権戦略会議」等で議論することとし、当面、2010年度の暫定措置として、これまで児童手当の費用を出している地方自治体と事業主にも引き続き負担させることとなった。子ども手当の一

部として児童手当を残し、地方と事業主に従来と同程度の拠出を求め、残りの部分は国費で賄うというものである。これにより、子ども手当は児童手当との併存となった。

金額については、中学卒業までの子ども1人当たり月2万6000円と予定されているが、2010年度は半額の1万3000円の支給で、本年度の子ども手当関連予算は2.3兆円となる。給付所得制限は設けず、4月分から6月に支給を始める。次期通常国会に子ども手当の関連法案を提出する。所得税・住民税の扶養控除の廃止等国民の負担増に伴う地方財政の増収分については、今年の検討の中で、最終的に子ども手当の財源に活用されるよう制度設計される。

国も地方も財政が厳しい中、子ども手当の財源をめぐっては、全額国費を求める総務省と、地方や事業主の一部負担を主張する財務省が対立し、自治体は地方負担に強く反対していた。所得制限のある現行の児童手当は、今年度給付額約1兆200億円のうち、地方が約5700億円、事業主が約1790億円を負担している。2010年度は、地方が6100億円、事業主が1450億円の負担が残る見込みとなり、児童手当と子ども手当が並存することになる。

総務相は、厚労省の私立保育所運営費などの補助金を廃止する代わりに児童手当の地方負担分を地方財源にするよう求めていたが、少子化担当相や厚労相は、補助金廃止により保育所運営に関与できなくなることを懸念し、意見調整が求められていた。また、所得制限をしても、年収2000万円以上では0.1%が対象から外れるのみで20億円浮くのみ、児童手当と同じ年収860万円でも切っても10%、2000億円が浮くのみで、経費節減効果が小さく、事務コストと社会が子育てをするという理念が崩れることを懸念したものとみられる。

地方交付税が、概算要求段階では金額を明示しない事項要求分1.1兆円を含めて認められたことは、児童手当を残したことに對するものという面もある。民主党はマニフェスト施策の財源について、事業仕分けをはじめとする無駄遣いの削減など「予算の組

み替え」で捻出する方針だったが、歳出削減は難航した。地方側は「子ども手当の地方負担はマニフェスト違反。絶対に認められない」（松沢成文神奈川県知事）などと猛反発。支払い拒否や法的措置も辞さない構えを示した。

確かに、子ども手当分の財源が全額国費にならなかったことで、これまでの主張と異なることが問題視されることは仕方ないとしても、持ち出しになるわけではない。低所得者向けの福祉政策がより大きな社会支出の枠組みの中に包含されたわけで、当面は大きな問題ともいえない。現状の児童手当でも、千代田区や品川区など、所得制限を超える世帯には同様の手当を支給し、実質的に所得制限のない自治体もある。経済危機に伴う地方財源不足へのストレスからの主張という面もある。もう少し理念を説明して地方にも理解を求めることが必要であろう。県負担分を拒否すべきと主張する知事が現れるとなると、やや理解に苦しむところもある。

高校授業料無償化と公債費負担対策

高校の授業料実質無償化については、国が負担し、地方負担がないことも改めて確認された。公立高校については、設置者である地方団体が徴収していた授業料を国が肩代わり、地方団体に対して授業料相当額を国費により負担、私立学校の生徒についても高等学校就学支援金（年11万8800円を基本）として授業料の一定額を国費により都道府県が助成ということになった。3933億円が予算化される。また、私立学校に通う年収350万円未満までの低所得世帯の生徒については所得に応じて、助成金を1.5倍、2倍まで助成することになる。

この他、財政健全化計画または公営企業経営健全化計画を策定し、徹底した行政改革、経営改革努力を行う地方団体を対象に、3年間で1.1兆円規模の旧資金運用部資金など地方債の繰上償還を行い、年利5%以上の高金利地方債の公債費負担を2400億円程度削減する。財源は、必要に応じ借換

債の発行ということになる。また、府知事に「ぼったくりバー」ともいわれた直轄事業負担金制度（国の事業の地方負担金）の廃止への第一歩として、本年度は維持管理費負担金を三分の一に縮小、2011年度全廃に向け法案提出を準備することとなった。また、事務取扱費を全廃、併せて公共事業補助金の事務費も全廃する。

地方財政に理念を

とりあえず、改革への最初の地方財政対策は作られた。来年度に向け、今年度実施していくべき作業としては、個別の具体的制度に理念をはっきりもたせ、制度の体系、整合性を確認することである。

まず、子育て、高校教育は社会化された。これは、累進課税など所得の再分配をしっかりとした上で一律に社会サービス提供か、あまり再分配をせず、高額所得者にサービスを与えず所得制限か。この二つの方向性に、一定の結論を出したということである。近年の新自由主義的政策の中では、後者の部分を重視してきたわけであるが、子供の成長を社会化するなど、社会サービスの範囲を拡大していくのであれば前者の方向をとらねばならない。ここでぶれると、全体の制度設計に一貫性が失われる。

格差是正のためには、個人所得課税など累進課税による再分配機能を強化すること、地方交付税における水準超経費部分の返上を含めた地方財政の水平調整論についても議論が必要となる。これにより、個人間の、自治体間の格差是正を一步進めることができる。金銭給付については国、現物給付について

は自治体という分担方法の議論もみられるが、基本的には地方財政調整制度における財源確保の中で議論すべきものと思われる。また、保育所運営について、補助金での関与を肯定する向きもあるが、分権、自治の観点からはいかがであろうか。

使途の決められている「ひも付き」補助金の廃止と自治体が自由に使える「一括交付金」制度の新設については、今年の夏までに基本的考え方をまとめ、2011年の通常国会で法案成立を目指すとともに地方交付税の増額が議論となるとされている。

仕分けにおける地方交付税論からみてきたのは、地方交付税を国の予算の一環と見るか、地方財源と見るかの視点の違いであった。国家予算に関わる仕分けであるから前者の視点が大きいのは致し方ないが、国と地方のあり方を含む国全体の構想を作る段では、第三の視点が必要となろう。すなわち、公共サービスとして何を必要とみるか、そして地域に必要なサービスを供給するための財源としての視点ということになろう。経済不況と財源不足の中でも、財源保障としての地方財政計画および基準財政需要額算定の意義を再確認しておかないと、「個別補助金を一括交付金へ」の議論が地方交付税を一括交付金にするという議論に巻き込まれないとも限らない。

「コンクリートから人へ」を目指す最初の地方財政対策となったが、この理念をより浸透させていくためには、民間部門ばかりでなく公共部門でも、人件費が少なければ万事OKとされる行き過ぎた自治体経営論を見直し、教育、社会サービス分野での公共部門雇用で地域活性化を図ることへの検討も必要となろう。■