

## [各論VI] 集権化、縦割り復活の地方財政

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

2013年度も地方財政収支見通しでは、通常収支と東日本大震災分を分けて算定している。通常収支分の地方財政計画規模は、81兆9100億円、前年度比500億円程度の増加となった(表)。地方が安定的な財政運営を行えるよう、一般財源総額は59兆7526億円を確保、前年度比1285億円増額とされているが、水準超経費を除けばほぼ横ばいである。地方交付税は3921億円の減額となった。交付税特会借入金の借入金償還1000億円は継続される。歳出では、給与の臨時特例対応分の増加はあるものの、給与関係経費については1兆2000億円規模のかなり大幅なマイナスとなった。一方、2012年度補正予算も含め、随所に臨時的公共事業予算が組まれている。

### 選挙公約にみる集権への転換

先の総選挙向けに自民党が発表した『Jファイル2012総合政策集』。案の段階では選挙公約とされていたものが、できることを中心に若干修正し名称も変えたものとされている。

この中で、「自民党は、自らの発想で特色を持った地方・地域づくりができるよう地方分権を推進します」としており、地方分権を推進するということであるが、方向性に疑問を抱かせるものがすでに多く見受けられていた。

#### 232 地方税財政の充実

「地方財政の厳しい状況に鑑み、地方一般財源

の充実・強化を図るため、税制の抜本改革に取り組む際には、地方消費税の充実、地方交付税の法定率の見直し、地方法人課税による地域間税源の偏在是正などを検討します。これらにより、臨時財政対策債の増大を抑制し、財政の健全化を目指します。」

#### 233 地方への交付金拡充

「『日本再生のカギは地方経済にあり』との観点に立って、十分な資金を確保し、地方の活性化を大胆に推進します。まず、使い勝手が悪く、地方自治体からの評判も悪い『地域自主戦略交付金』(一括交付金)は廃止し、各府省に戻した上で大型の地域振興事業を継続できる交付金事業に充てます。また、地方自治体が特色ある政策を実施できるよう、経済対策や雇用創出事業に活用できる交付金制度の創設を検討します。」

#### 234 大都市制度の見直し

「都道府県と政令市などの二重行政による無駄、行政の肥大化による住民サービスの低下への懸念、基礎自治体のあり方など、大都市行政のあり方について、地方からの問題提起に真摯に対応するため、道府県において特別区制度を導入するなど、多様な新しい大都市制度を検討します。」

地方交付税の総枠確保と財源保障機能が守られるのか、住民に近い基礎自治体をベースとした住民自治と民主主義が守られるのか、明らかでないものであり、その中には根強い自治体、住民への中央政府と

表 平成 25 年度地方財政収支見通しの概要（通常収支分）

	項 目	平成 25 年度 (見込)	平成 24 年度	増減率 (見込)
歳 入	地方税	340,175 億円	336,569 億円	1.1%
	地方贈与税	23,470 億円	22,615 億円	3.8%
	地方特例交付金	1,255 億円	1,275 億円	▲1.6%
	地方交付税	170,624 億円	174,545 億円	▲2.2%
	地方債	111,517 億円	111,654 億円	▲0.1%
	うち臨時財政対策費	62,132 億円	61,333 億円	1.3%
	全国防災事業一般財源充当分(注 2)	▲130 億円	▲96 億円	35.4%
	歳入合計	約 819,100 億円	818,647 億円	約 0.1%
	(一般財源)	597,526 億円	596,241 億円	0.2%
	(水準超経費を除く)	590,026 億円	589,741 億円	0.0%
歳 出	給与関係経費	約 197,500 億円	209,760 億円	約 ▲5.9%
	退職手当以外	177,900 億円	188,247 億円	約 ▲5.5%
	退職手当	19,600 億円	21,513 億円	約 ▲9.0%
	一般行政経費			
	うち単独分	約 140,000 億円	138,095 億円	約 1.4%
	地域経済基盤強化・雇用等対策費	14,950 億円	14,950 億円	0.0%
	公債費	約 131,100 億円	130,790 億円	約 0.2%
	投資的経費			
	うち単独分	約 50,000 億円	51,630 億円	約 ▲3.1%
	給与の臨時特例対応分	7,550 億円	—	皆増
	緊急防災・減災事業費	4,550 億円	—	皆増
	地域の元気づくり事業費	3,000 億円	—	皆増
	公営企業繰出金	約 25,800 億円	26,590 億円	約 ▲3.1%
	うち企業債償還費普通会計負担分	約 16,400 億円	16,824 億円	約 ▲2.7%
	水準超経費	7,500 億円	6500 億円	15.4%
		歳出合計	約 819,100 億円	818,647 億円
	(水準超経費を除く)	約 811,600 億円	812,147 億円	約 ▲0.1%
	地方一般歳出	約 664,200 億円	664,553 億円	約 ▲0.1%

注 1) 本表は、地方公共団体の予算編成のための目安として作成したものであり、計数は精査の結果、異動する場合がある。

2) 全国防災事業一般財源充当分の平成 24 年度の額は、平成 24 年度地方財政計画に計上された「緊急防災・減災事業一般財源充当分」の額である。

出所：総務省資料。

しての不信感さえ感じさせられるのである。

## 一括交付金の廃止

2013 年度予算で、前政権の色を消し、地方自治・分権から集権へと向かう具体的第 1 歩は各府省所管の地方向け補助金等の一部を内閣府予算として計上する一括交付金の廃止である。本年度の内閣

府予算では、この部分、2011 年度 5120 億円、昨年度 6754 億円がすっぱり消え、各省庁予算による補助金へと戻った。

地域の自由裁量を拡大するため導入された「地域自主戦略交付金」。この一括交付金が使い勝手が悪いということである。確かに、各省庁が出してきた地方向け補助金をメニュー化して内閣府の予算としてひとまとめにしたものから選ぶものの、形式上各省

庁に移し替えて交付ということで実務的にややこしいという面はある。

地域主権戦略大綱(2010年6月22日閣議決定)では、一括交付金における地方の自由度拡大と国の関わりについての基本的考え方として、「地方の自由度を拡大するため、国の箇所付けの廃止など個別自治体への国の事前関与を縮小し事後チェックを重視する観点に立って、手続を抜本的に見直す。これにより、国・地方双方の事務の簡素化を図る」とされている。しかしながら、地域自主戦略交付金制度では、まず制度要綱に基づき地方公共団体から内閣府へ提出した事業実施計画に基づき、内閣府から各関係省庁へ予算配分が行われ、その後は各関係省庁がそれぞれ定める交付要綱に基づいて、地方公共団体から各関係省庁に個別に交付申請等を行う必要がある。これらの手続は、地域自主戦略交付金というひとつの交付金制度であるにもかかわらず、従前の補助金ごとに交付要綱が定められており、それぞれの交付要綱が申請から完了までに求める書類の種類や様式が共通化されていないなど、地方にとっては非常に複雑で事務負担の大きいものとなっている(『地域自主戦略交付金に関する検討報告書』中核市市長会一括交付金制度検討チーム、2012年7月)。

民主党政権の目玉として2011年度予算から実現したものであるが、導入に際しては補助金支出省庁からかなりの抵抗もあった。『地域主権戦略会議(第7回)議事録』(2010年10月7日)では、次のようなやりとりがある。

(逢坂誠二総務大臣政務官)「23年度概算要求における投資関係の一括交付金化に関する考え方を関係府省から聴取しています。その概要、1ページ目ですが、23年度概算要求・「要望額」における投資関係の地方向け補助金等は3兆3000億円ですが、このうち関係府省が一括交付金の対象と考える補助金等は、現時点ではほとんどないというのが現実の各府省の回答でした。お手元の資料3-1の別添2を御覧いただけますでしょうか。(中略)各府省の地方向け補助金等の投資

関係3兆3000億円のうち、一括交付金化の対象になると答えているものが、現時点で28億円という状況です。極めて不十分な内容と言わざるを得ません。」

(菅議長)「出先機関改革や補助金等の一括交付金化の実現には、もう皆さんおっしゃるような政治のリーダーシップが必須だと考えています。(中略)一括交付金についても、対象外の補助金等が多いなど、制度設計に向けて検討を要する論点が多いと思います。ついては片山大臣には、一括交付金の対象範囲や制度設計について、各府省の枠を超えて、自由度の高い交付金に再編するなど、その進捗状況を次回の地域主権戦略会議に報告されたいと思います。(中略)党で地域の声を聞きながら、内閣で各役所をきっちりグリップする。そういう点では、最後は人事権の発動ということもあるいは必要になるかもしれない。」

菅首相のかなりの覚悟と、当初ゼロ査定であったとされる農林水産省、文部科学省(「平成23年度概算要求における地方向け補助金等(投資関係)」)から最終的にある程度の金額が上がってきた経緯をみれば、残念としかいいようがない。近年、農業予算が削られてきたこともあって、一括交付金の導入後の自治体は農水省補助金ベースの農業基盤整備補助を多く利用する傾向があり、各省別のひも付き補助金と違った様子も見られた。実際、自治体からも比較的好評のようで、「7割が大いに評価する、ある程度評価する」(「地域自主戦略交付金に関する都道府県アンケート」2011年11月)とされ、これまで対象外の中核市や特例市からの関心も集めていた。都道府県、政令市だけでなく他の市町村にも拡大すべきである、ハードだけでなくソフト面も入れてほしい、将来的に税源移譲、地方交付税拡充(一般財源化)につなげるまでの過渡的措置とすべきという今後に期待する意見もあった。確かに、導入当初は十分なメニュー、規模とはならなかったが、翌2012年度予算ではかなり対象補助は増加していた。問題点を修正するのであれば、予算や交付認定のしくみを内閣府や総務省

にまとめ簡素化することなどの改革を目指すべきであり、これではまさに逆行である。この内容は、中央政府直轄で公共事業をやりたいという方向であり、結局は国の予算の公共事業関係費に戻されたわけで、各省各部署の国庫支出金による関与、縦割りと政治的な補助金利用への回帰であった。

なお、基地問題を抱える沖縄の一括交付金については継続される。ここについては、ソフト分野にも使える沖縄振興特別推進交付金があること、市町村にも配分されるという点で配慮がみられる。2013年度の沖縄振興予算は3000億円、そのうち一括交付金のソフト、ハード計1613億円の予算措置がとられるが、沖縄振興特別推進交付金(ソフトの一括交付金)は前年度同額の803億円、公共投資交付金(ハード分野)は前年度比39億円増の810億円で決着した(『沖縄タイムス』1月28日)。一括交付金はソフト分野でも、沖縄振興にとって必要不可欠など特段の理由があれば、人件費への補填も認められている。公共施設の整備、修繕、維持管理も同様だが、実際、特に教育や福祉などの分野でこうした活用がどこまでなされているのだろうかという指摘や、市町村の約4割が全額執行に苦慮しているというアンケート結果もあった(『琉球新報』2月6日)。

問題は多々あれど、期待は大きく改革の方向性も明らかである。

## 公務員給与の減額

新政権が経済活性化、成長率2%を公約するのであれば、どうしてこういうことになるのであろうか。国家公務員人件費の削減に伴い、地方公務員の給与減額支給措置で8504億円減、退職手当引下げを踏まえた1655億円減、これにより、昨年度地方財政計画に比べ本年度地方財政収支見通しでは給与関係経費が1兆2260円減で19兆7500億円となる。人数ベースでも、234万人から232.7万人へと減らされる。

民間企業が給与引き上げや正規雇用拡大をためらう中でデフレスパイラル回避のため、公共部門はど

う対応するか。これまで、ラスパイレスの状況をもとに地方公務員の給与、人員の削減を求め、多くの自治体では、基準財政需要額算定以下にまで給与水準を引き下げてきたところである。民間と公共が、そして国と地方が経費削減合戦、人件費削減合戦を繰り広げてきたわけである。

総務省の『地方公務員給与実態調査(2012年4月1日現在)』によれば、国家公務員の時限的な平均7.8%の給与カットを反映すると2012年のラスパイレ指数は107.0で、前年を8.1ポイント増となり、9年ぶりに地方公務員給与が国を上回ることになる。国の削減を反映しない場合は昨年と同水準であるため、反映しない場合の参考値98.9との差は8.1ポイントとなる。結果、ラスパイレ指数が100を超えた自治体は全体の9割弱となる。ただ、すでに966団体(54.0%)が年額1500億円規模の独自給与削減を実施してきており、1998年度からの2012年度までの削減影響額は約2.1兆円にもなる(『自治日報』2月15日付)。給与削減分は防災事業と地域の元気づくり事業に充てるとのことであるが、後者の活性化策は3000億円規模でありこれまでの行革努力はほとんど反映されていないことになる。

## おわりに

なお、住民税の年少扶養控除廃止に伴う追加増収は、子宮頸がんワクチンや妊婦健診に関する財政措置の見直しに充てるといったことになった。しかし、所得制限なしの子ども手当廃止、児童手当への回帰で、所得の一定以上の子育て世帯については増税となる。二度にわたる政権交代の結果ということになるが、一貫性のないことは明らかである。いかに、分かち合い、支えあいへの関心が薄いのか、普遍主義を拒絶しているかを示したものといえるだろう。

人からコンクリートへ、分権から集権へ、普遍主義から選別主義へ。社会保障・税一体改革における3党合意以降、政権回帰へと続く中で、時計の針は確実に戻り始めている。

(ほしの いずみ)