

政府間財政関係における再集権化

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

「公共事業重視型」予算への回帰

「社会保障と税の一体改革」の審議期間にあたる2012年6月、自民党は民間を含め約200兆円の事業費投入を想定した「国土強靱化基本法案」を国会に提出した。第1弾として、3年間で国土強靱化集中期間として15兆円の追加投資を行う。公明党も10年間で100兆円を投じる「防災・減災ニューディール推進基本法案」をまとめている。衆議院選挙における大勝で自公政権が成立すると、「公共事業重視型」予算への回帰は決定的になった。

アベノミックスの「3本の矢」のうち、物価上昇を金融政策、景気回復を「公共事業重視型」予算、経済成長を規制緩和が担う。そこで2012年度補正予算と2013年度当初予算を組み合わせ「15カ月予算」を編成し、新年度の公共事業を前倒しするこ

まちだ としひこ

東京大学大学院経済学研究科修士課程修了。福島大学経済学部教授、東北大学教養部教授・農学部教授を経て、2006年4月より現職。

著書に『平成大合併の財政学』（公人社、2006年、編著）、『歳入からみる自治体の姿』（イマジン出版、2012年）、『歳出からみる自治体の姿』（イマジン出版、2013年）など。

ととした。予算編成の遅れ、衆参ねじれにより、新年度予算について暫定予算を編成する可能性があり、「繰越明許費」（予め国会が繰越を認める）の規定を使って、2012年度補正予算を実質的には2013年度予算として使うやり方である。

2012年度補正予算13兆1,054兆円の中心は緊急経済対策10兆2,815億円で、その他に基礎年金国庫負担2兆5,842億円などが計上された。緊急経済対策では公共事業費が3.8兆円、学校耐震化などの施設整備費が0.9兆円で約1/2が公共事業関連になっている。財源は7兆8,052億円（緊急経済対策向け5兆2,210億円、年金特例国債2兆5,842億円）の国債大量発行に依存している。その結果、2012年度の補正後の新規国債発行額は52兆円であり、民主党政権が財政再建のために設定した「44兆円以下」の枠を大幅に突破している。

2013年度一般会計当初予算の規模は、過去最大の92兆6,115億円である。新規国債42兆8,510億円からは、基礎年金の国庫負担不足額2兆6,110億円を賄うための新規国債は、消費税増税で償還される「つなぎ国債」（年金特例国債）であるとして、別枠にして除外されている。これを含めると新規国債は45兆4,620億円で「44兆円以下」の枠を突破し、税収を上回っている。2012年度補正予算とともに、財政再建は後景に退き、景気刺激のための積極予算が編成されている。

公共事業関係費は2012年度補正予算で多額を

計上したことにより、2013年度当初予算では実質的に横ばいに抑えられているが、2012年度補正予算と合わせた「15ヶ月予算」では10兆円にのぼっており、自公政権の「公共事業重視型予算」への回帰が明瞭に現れている。「成長による富の創出」として基幹的交通インフラ等の整備促進が予算化された点と、資材・人材不足により予算の消化難が続いている中で大型公共事業中心の復興予算が増額された点にも、「人」よりも「コンクリート」を重視する安倍政権の姿勢が現れている。一方、歳出総額の4割を占めて最大の社会保障関係費は29兆1,224億円であり、2012年度当初比の伸びは実質的には0.8%にすぎない。早くも自公政権が最初に手掛けた当初予算に、「自助」を基本とする政策が反映している。

旧自公政権下の地方分権改革

日本の地方分権改革の契機となったのは、1993年6月の衆参両院における地方分権推進の全会一致による決議であり、それから20年が経過した。まず20年にわたる地方分権改革のうち第1次改革では、地方分権推進法（1995年5月公布）に基づき設置された地方分権推進委員会が5次にわたり勧告を行い、「地方分権一括法」（2000年4月施行）に結実した。2000年分権改革の中心は戦後の集権システムの中核を占めてきた「機関委任事務」の廃止であり、財政レベルの改革（個人市町村民税の制限税率の廃止、法定外目的税の導入、地方債許可制度から地方債協議制度への移行）は副次的であった。

2000年分権改革後の第2次改革では、2007年7月設置の地方分権改革推進委員会の4次にわたる勧告を基に「義務付け・枠付け」を見直すための関連法改正が現在も進められているが、「三位一体の改革」という財政レベルの改革が中心となった点が特徴的である。地方六団体は、中央府省による地方統制の根幹をなす国庫支出金を廃止、国から地方への税源移譲を行うことを求めた。2003～06年度には、小泉政権下の「構造改革」の一環として「三

位一体の改革」が実施された。「三位一体の改革」は地方行財政のスリム化を通じて「小さな政府」を維持するとともに、財政再建に寄与させることを主たる目的として行われ、地方六団体のプランから隔たった内実となった。国から地方への財政移転の圧縮が中心となっており、地方交付税が5.1兆円（2003～2006年度）、国庫補助負担金が4.4兆円削減された。一方、所得税から個人住民税への税源移譲額は国庫補助負担金削減額の2/3の3.0兆円にとどまった。税源移譲という分権改革と地方交付税の集権的活用が同時に行われたが、後者のインパクトの方が大きく、地方自治体の予算編成難や地方公共サービスの劣化を招来した。

地方自治体の側からみると、地方交付税の国税原資は国税という形をとるものの、自治体の「共有財源」である。「共有財源」の自治体間の配分を大きく規定する基準財政需要額は、地方自治体の意見を容れつつ、「ナショナル・ミニマム」を達成するために必要な一般財源を「財源保障」するものでなければならない。しかし小泉「構造改革」下の基準財政需要額の算定では、地方自治体の反発を無視して、国の「小さな政府」指向、財政再建のために、地方行財政のスリム化を促進するという集権的活用が行われたのである。第1に投資的経費（特に単独事業費）の基準財政需要額を大幅に圧縮することにより、普通交付税の交付額の基準となる財源不足額（基準財政需要額マイナス基準財政収入額）を大幅に削減した。第2に地方財政計画において地方公務員数と給与関係経費を圧縮し、それを基準財政需要額へ反映させた。

民主党政権下の「地域主権」改革

「生活重視」を掲げて2009年9月に政権に就いた民主党は、「地域主権」改革と呼ぶ分権改革を政策の一つの柱とした。2009年11月17日の閣議決定で、内閣総理大臣を議長とする「地域主権戦略会議」が設置され、同年12月14日の初会合を経て、翌12月15日に地方分権改革推進計画が閣議決定され

た。同計画は、地域主権改革の第一弾として、①義務付け・枠付けの見直し、②条例制定権の拡大、③国と地方の協議の場の法制化、④今後の地域主権改革の推進体制の整備を掲げた。①義務付け・枠付け見直しの一括改正と④地域主権戦略会議の法制化を内容とする地域主権改革一括法案と③「国と地方の協議の場に関する法律案」を2010年3月に閣議決定、2011年4月に成立した。

財政レベルの地域主権改革の中心は、国庫補助負担金の「一括交付金」化であった。民主党は、2009年衆議院選挙におけるマニフェストで、地域主権改革の一環として、社会保障、義務教育を除く、国のひも付き補助金を一括交付金化するとした。一括交付金化は2011年度予算における「地域自主戦略交付金」として具体化し、第1段階として都道府県分を対象に、5120億円規模の投資補助金の一括交付金化を進めた。2012年度には市町村分も対象となり、規模は1兆円程度になる予定であったが、拡大された対象は政令市のみとなり、規模は新設された沖縄振興公共投資交付金を含めても7525億円にとどまった。

内閣府予算に計上された地域自主戦略交付金は、まず客観的指標に基づき自治体に配分される。次に自治体は上記の対象事業から、各府省の枠にとらわれず、事業を自主的に選択する。各自治体を選択した事業費は内閣府から各府省に移し替えて交付される。「一括交付金」では、事業選択に関する自治体の裁量の幅は拡大する。地方六団体が要求した消費税の税源移譲を柱とする財政レベルの第2段階の分権改革からみれば、国庫補助負担金の「交付金」化は税源移譲を伴わず、過渡的改革という性格をもっていた。

地方交付税の大幅削減を伴う集権的活用は、民主党政権下においては後景に退いた。地方交付税総額は、旧自公政権末期に2007年度の15兆2,027億円を底として2008年度（15兆4,061億円）～09年度（15兆8,202億円）の微増に転じていたが、民主党政権下では基準財政需要額における「特

別枠」の設定により、2010年度17兆1,936億円、2011年度18兆7,527億円と順調に拡大した。ただし、地方財政計画上の給与関係費は2010年度4,407億円（2.0%）、2011年度2,934億円（1.9%）、2012年度1.4%と削減が続けられた。

安倍政権下の再集権化

安倍政権における財政政策の「人からコンクリート」への転換と結びついて、政府間財政関係では、民主党政権下で設置された地域主権戦略会議が廃止されるとともに、主に二つのレベルで再集権化が進められた。

第一に地方交付税の本格的な集権的活用が再開した。地方六団体の「地方は国を上回る行財政改革を既に実施している」との猛反対を押し切って、政府は2013年1月、地方公務員給与について「国家公務員の給与削減を踏まえ、国に準じて必要な措置を講じるよう要請する」との閣議決定を行った。2013年度地方財政計画では、この閣議決定を踏まえて国家公務員と同様の給与削減を2013年7月から実施するものとして、8,359億円（うち一般財源7,714億円）減額した。退職手当についても、官民較差の解消を理由に2013年1月から国家公務員への支給水準の段階的引下げを行うことになり、それに対応して地方公務員についても同様の引下げを見込んだこと等により、前年度比で1,926億円（9.0%）減額された。その他に職員数12,843人削減（0.6%減）の影響も加わって、給与関係経費は1兆2,281億円、5.9%減額された。

地方交付税の集権的活用は、地方財政計画とそれを反映する給与関係経費の削減幅が例をみないほど巨額なだけでなく、地方財政の「人からコンクリート」への転換を半ば「強制」する点にも現れている。前年度までの給与関係費の削減は、地方財政の健全化・硬直性の緩和を目的に掲げて実施された。地方公務員給与という「人」への財政支出の削減は、地方公共サービスの劣化や官製ワーキングプ

アの創出と格差拡大といったマイナス効果をもたらす一方で、地域経済と地方税の停滞により、地方財政健全化にはあまり寄与しなかった。

これに対して2013年度には、給与削減に見合った事業費を緊急防災・減災事業費（地方単独事業4,550億円）、地域元気づくり事業費（3,000億円）、東日本大震災分（全国防災事業）の投資的経費（直轄・補助）の地方負担分（973億円）として計上している。アベノミックスの一つの柱である公共投資拡大を中心とする景気対策に、時限的とはいえ、給与関係経費の地方財政計画と基準財政需要額の減額を通じて財源を調達するという新たな集権的活用の方式が採用されたのである。また地域元気づくり事業費の算定では、ラスパイレス指数が100を下回る程、職員数の削減率が高い程、割増計上され、これまでの人件費削減努力を反映するとして、国による地方行革の推進を露骨に盛り込んでいる。

第二に、民主党政権における財政レベルの地域主権改革の目玉であった「一括交付金」としての地域自主戦略交付金が廃止された。公共事業官庁は、再び公共事業の配分（箇所付け）を通じて地方自治体をコントロールする手段を確保した。自民党の長期政権下で築いた「鉄のトライアングル」（公共族議員、建設業界、公共事業官庁による一体的な予算獲得と利益配分、集票マシンの稼働）では、公共事業の箇所付けが重要な位置を占めており、地方自治体を予算獲得の圧力団体と自民党の集票マシンに組み込む作用を果たした。「一括交付金」としての地域自主戦略交付金の廃止は、公共事業官庁の地方自治体への関与の再拡大だけでなく、「公共事業重視型」予算への転換と相俟って、小泉「構造改革」下で弱体化した自民党の「集票マシン」の再生により、政権基盤を安定化させようとする政治的狙いも内包している。

「第4の矢」としての「財政健全化政策」と地方分権改革の課題

民主党政権で廃止され4年ぶりに復活した経済財政諮問会議は5月28日に「骨太の方針」のとりまとめについて議論し、財政健全化を「第4の矢」と位置づけた。自公政権は財政再建目標としては、民主党政権下で設定された「国・地方の基礎的財政収支の赤字額のGDP比を2010年度比で2015年度に半減、2015年度に黒字化」を継承している。民主党政権下の消費税増税法案の提案に際しては、2015年度までの消費税率の10%への引き上げにより、2015年度の目標は達成されるとしてきたが、デフレの持続と自公政権の国債増発により、歳出削減を実施しないと目標の達成は困難になった。

社会保障関係費が歳出削減の中心になると思われるが、参議院選挙前は具体策は提示しないと伝えられている。注目されるのは、リーマン・ショック後民主党政権下で設定された「特別枠」を廃止し、基準財政需要額の圧縮を通じた地方交付税の削減が打ち出されようとしていることである。小泉「構造改革」下で進められた「小さな政府」指向、財政再建を狙いとする地方交付税の集権的活用が再び登場する。

国の財政健全化優先の政策に抗して財政レベルの分権改革を進めるには、地方交付税の算定に「国と地方の協議の場」を通じる地方自治体の参加を保障させることが必要である。これまで地方六団体とその事務局を支配する総務省は一体的に地方分権改革を進めてきたが、地方交付税の算定への地方自治体の参加は総務省の権限に触れる要求であり、地方六団体の総務省からの自立が求められる改革である。さらに財政レベルの地方分権改革の柱である税源移譲を個人所得課税を主な対象として進めることが緊要である。■