

[各論V] 過渡期にある地方財政

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

はじめに

地方税としての法人住民税、法人事業税、地方消費税、国税としての地方法人特別税や地方法人税、そして地方交付税の法定税率、地方法人特別譲与税など多くの地方財源に関わる制度改正が、消費税率の引上げ待ちとなっている。また、政策面では、2020年の東京オリンピック、未だ解決には程遠い東日本大震災、それでも再稼働へと進む原子力発電と引き気味の自然エネルギーの検討、多様な沖縄問題対応など、地方自治、分権、地方財政、地域格差・過疎問題などにおける多くの課題がこう着状態にある。20世紀末の分権改革の成果から、多様な新しい制度に期待がもたれた地方財政は、大量の国債累積をもってしても、成果が見えない異次元の金融政策をもってしても、長引いた不況と東日本大震災の影響から脱することができないまま、まもなく平成が終わろうとしている。

過渡期、あるいは踊り場というべきか。長期的見通しと短期的政策が十分にかみ合っているようには見えない、本年度の地方財政対策となった。過渡期、踊り場という、どちらかといえば上昇局面にあって横ばい状態のようなイメージだが、むしろ下降局面で何とか踏みとどまろうとしているように見える。どこまで、踏みとどまれるか。正念場である。

2018（平成30）年度地方財政対策規模の概要

はじめに、2018年度の地方財政対策規模をみておくと、通常収支分は以下のようなものである。

- ① 地方財政計画の規模 86兆9,000億円程度（前年度比+2,800億円程度、+0.3%程度）
- ② 地方一般歳出 71兆2,700億円程度（同+6,400億円程度、+0.9%程度）
- ③ 一般財源総額 62兆1,159億円（同+356億円、+0.1%）
水準超経費除き 60兆2,759億円（同+56億円、+0.0%）
- ④ 地方税 39兆4,294億円（同+3,631億円、+0.9%）
- ⑤ 地方譲与税 2兆5,754億円（同+390億円、+1.5%）
- ⑥ 地方特例交付金 1,544億円（同+216億円、+16.3%）
- ⑦ 地方交付税の総額 16兆85億円（同▲3,213億円、▲2.0%）
- ⑧ 地方債 9兆2,186億円（同+279億円、+0.3%）、臨時財政対策債 3兆9,865億円（同▲587億円、▲1.5%）
- ⑨ 財源不足額 6兆1,783億円（同▲7,927億円、▲11.4%）

また、復旧・復興事業等について、通常収支とは別枠で整理している東日本大震災分としては、次の

ようになる。

(1) 復旧・復興事業

- ① 震災復興特別交付税 4,227 億円 (同▲ 276 億円、▲ 6.1%)
- ② 規模 1 兆 1,100 億円程度 (同▲ 1,800 億円程度、▲ 13.6% 程度)

(2) 全国防災事業

規模 1,035 億円 (同 + 89 億円、+ 9.4%)

数字的に、大きく変化した部分はなく、ほぼ前年ベースといえるが、財源面の特徴をあげれば、まず、地方税の増加とそれに相当する地方交付税減少と臨時財政対策債の減少があげられる。地方交付税は6年連続の減少であり、臨時財政対策債は2010年度以降減少傾向にある。本年度の場合、臨時財政対策債 3 兆 9,865 億円 (同 ▲ 587 億円、▲ 1.5%)、臨時財政対策債以外の地方債は 5 兆 2,321 億円 (同 + 866 億円、+ 1.7%) となる。

財源面から

地方交付税については、国の一般会計予算歳入に計上される所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分 14 兆 8,938 億円から、国税減額補正精算分を差し引いた上で一般会計加算措置を加え、一般会計の地方交付税は 15 兆 3,606 億円。特別会計分としては、国税収納金整理資金から特別会計に直入される地方法人税 6,533 億円、交付税特別会計借入金償還 4,000 億円と交付税特別会計借入金の利払い 804 億円を差し引き、交付税特別会計剰余金 750 億円と地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金 4,000 億円の活用で、特別会計としては 6,479 億円。地方交付税は、一般会計、特別会計分を合わせて 16 兆 85 億円となった。この数値は、2012年度の 17.5 兆円以来減少傾向が続いているものである。

概算要求時点では 4 兆 5,674 億円 (前年度比 5,222 億円、+ 12.9%) であった臨時財政対策債は、結局 3 兆 9,865 億円 (同 ▲ 587 億円、▲ 1.5%) と抑制され、折半ルール分 1,655 億円 (同 ▲ 4,995 億円、▲ 75.1%)、元利償還金分等 3 兆 8,210 億円

(同 + 4,408 億円、+ 13.0%) となっている。

財源不足の補填については、2018年度における財源不足額 6 兆 1,783 億円 (前年度比 ▲ 7,927 億円、▲ 11.4%) うち折半対象財源不足額は 3,311 億円 (同 ▲ 9,990 億円、▲ 75.1%) であった。2017年度から2019年度までの国と地方の折半ルールを適用し、以下のとおり財源不足額を補填するものとなる。

【折半対象以外の財源不足額】 5 兆 8,472 億円

- ① 財源対策債の発行 7,900 億円
- ② 地方交付税の増額による補填 1 兆 2,362 億円
 - ・ 2016年度国税決算精算繰延べ 2,245 億円
 - ・ 一般会計における加算措置 (既往法定分等) 5,367 億円
 - ・ 交付税特別会計剰余金の活用 750 億円
 - ・ 地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用 4,000 億円
- ③ 臨時財政対策債の発行 (既往債の元利償還金分等) 3 兆 8,210 億円

【折半対象財源不足額】 3,311 億円

- ① 地方交付税の増額による補填 (臨時財政対策特別加算) 1,655 億円
- ② 臨時財政対策債の発行 1,655 億円

このうち、2016年度国税決算精算繰延べとは、2016年度の国税決算が減になったことに伴う精算額 2,245 億円について、2018年度の地方交付税総額を確保する観点から、全額を2022年度から2026年度に繰り延べされるものである。また、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用とは、「地方公共団体金融機構法」附則第 14 条に基づき、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の一部を国に帰属させ、その全額を交付税特別会計に繰入れ、まち・ひと・しごと創生事業費を中心とした財源に活用するものであり、2018年度は前年度と同額の 4,000 億円を活用するものとなる。金利変動準備金の活用は、2017年度から19年度までの3年間で総額 9,000 億円以内とされている。

表 2018年度地方財政収支見通し(通常収支分)

(単位：兆円、%)

区 分		30年度 A	29年度 B	増減額 C = A - B	増減率 C / B
歳 入	地方税	39.4	39.1	0.4	0.9
	地方譲与税	2.6	2.5	0.0	1.5
	地方特例交付金	0.2	0.1	0.0	16.3
	地方交付税	16.0	16.3	▲0.3	▲2.0
	国庫支出金	13.7	13.5	0.1	1.1
	地方債	9.2	9.2	0.0	0.3
	臨時財政対策債	4.0	4.0	▲0.1	▲1.5
	臨時財政対策債以外	5.2	5.1	0.1	1.7
	使用料及び手数料	1.6	1.6	▲0.0	▲0.6
	雑収入	4.3	4.2	0.0	0.6
	その他	▲0.0	▲0.0	▲0.0	26.8
	計	86.9	86.6	0.3	0.3
	一般財源 (水準超経費を除く)	62.1 60.3	62.1 60.3	0.0 0.0	0.1 0.0
	歳 出	給与関係経費	20.3	20.3	▲0.0
一般行政経費		37.1	36.6	0.5	1.4
うち補助		20.2	19.8	0.5	2.3
うち単独		14.1	14.0	0.0	0.3
うちまち・ひと・しごと創生事業費		1.0	1.0	0.0	0.0
うち重点課題対応分		0.3	0.3	0.0	0.0
地域経済基盤強化・雇用等対策費		-	0.2	▲0.2	皆減
公債費		12.2	12.6	▲0.4	▲3.0
維持補修費		1.3	1.3	0.0	3.8
投資的経費		11.6	11.4	0.3	2.3
直轄・補助		5.8	5.7	0.1	1.4
単独		5.8	5.6	0.2	3.2
うち緊急防災・減災事業費		0.5	0.5	0.0	0.0
うち公共施設等適正管理推進事業費		0.5	0.4	0.1	37.1
公営企業繰出金		2.6	2.5	0.0	1.4
水準超経費		1.8	1.8	0.0	1.7
計		86.9	86.6	0.3	0.3

(注) ※ 精査中のものであり、今後、異動する場合がある。
 ※ 表示単位未満四捨五入の関係で積上げと合計が一致しない場合がある。
 (出所) 総務省「平成30年度地方財政対策のポイント」

歳出面での取組み

2018年度の地方財政対策の歳出面における大きな変更点は、「歳出特別枠」の廃止である。「歳出特別枠」は、2009年度より、リーマン・ショック後、麻生政権下で雇用対策等のために設けられた臨時の危機対応措置とされるが、もともとは、その前年度の「地方再生対策費」4,000億円として導入されたものである。この時は、地方の法人事業税

の一部を国税とした地方法人特別税の創設に伴い、「地方交付税の算定を通じて、市町村、特に財政状況の厳しい地域に重点的に配分する」とされていた。2009年度には、この「地域再生対策費」に「地域雇用創出推進費」5,000億円が加わり、計9,000億円とされ、その後、名目は変遷しつつ13年度の「地域経済基盤強化・雇用等対策費」1兆4,950億円などとして継続してきたものである。もともと、深刻な地域の不況対策のため、新たな政策に対する財源確保の手段として、これらを補完する地

方交付税の「別枠加算」のしくみとともに機能してきた。しかし、財政制度等審議会などで「歳出特別枠は、リーマン・ショック後の地方の経済・雇用情勢の悪化等を踏まえた緊急時の景気対策として、地方財政計画の歳出に上乗せされた臨時異例の措置である。したがって、経済・雇用情勢が回復し平時に戻るのに合わせて、歳出特別枠は廃止すべきものであり、この点については、当審議会においても繰り返し指摘してきた。しかしながら、歳出特別枠の地方財政計画への計上は依然として継続しており、改めて、当審議会として歳出特別枠の速やかな廃止を求めたい」としてきており、経済財政運営と改革の基本方針2015でも、「別枠加算や歳出特別枠といったリーマン・ショック後の歳入・歳出面の特別措置について、経済再生に合わせ、危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていく」とされていた。

ただ、一般行政経費(単独事業)の水準を増やせない中で、財源の裏付けのなかった地域政策のための資金としてひねり出されたものであり、国と地方の協議の場では、地方団体側からは「地方財政計画の策定に当たっては、高齢化に伴う社会保障関係費の自然増や人口減少・少子化対策への対応、地域経済・雇用対策に係る歳出を特別枠で実質的に確保してきたこと等を踏まえ、歳出特別枠及びそれに伴う国の別枠加算を実質的に確保し、必要な歳出を確実に計上すること」(平成28年度予算概算要求等について(平成27年10月14日「国と地方の協議の場」地方六団体提出資料)が期待された。

こうした議論の結果、歳出特別枠の廃止分に関わる歳出の確保のため、公共施設等の老朽化対策・維持補修のための経費や社会保障関係の地方単独事業費の増に対応した歳出を1,950億円確保した上で、2014年度から行ってきた危機対応モードから平時モードへの切替えを進めるため、昨年度1,950億円の歳出特別枠を廃止することとなった。本年度確保される1,950億円とは、公共施設等適正管理推進事業費の増1,300億円、公共施設等の維持補修費の増250億円、社会保障関係の地方単独事業費の増400億円、である。来年

度以降、地方交付税の需要算定で対応できるのが課題となる。

他に、地方財政対策の柱にあげられているものとして、公共施設等の適正管理の推進がある。これは、公共施設等の老朽化対策をはじめ適正管理を推進するため、「公共施設等適正管理推進事業費」について、河川、港湾等の長寿命化事業やユニバーサルデザイン化事業を対象に追加するなど内容を拡充し事業費を増額するものである。2017年度3,500億円が、本年度は4,800億円となる。このほか、公共施設等適正管理推進事業の進捗に伴い増加が見込まれる公共施設等の維持補修に要する経費が250億円増額される。

また、「まち・ひと・しごと創生事業費」は、地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮して地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から、2015年度に創設されたものであるが、本年度も引き続き1兆円が確保される。

おわりに

国際政治経済の日本経済への影響、少子高齢化による日本財政、自治体財政への影響は、今後ますます大きくなってくるとみられる。そうした中で心配されることは、地域の需要に十分に対応できる仕組みが継続されるかどうかである。

地方交付税の原資たる国税の財源確保、そして補助金財源としての国債発行に限界が生じてくると、自治体間財政調整、すなわち地方税に水平調整機能を持たせる方向が顕著にならざるをえないかもしれない。今世紀に入って、法人事業税の外形標準化一部導入、地方法人特別税・譲与税導入、法人住民税の一部を地方法人税・交付税原資化が制度化されたが、こうした傾向が改正されつつ進んでいくということである。日本の地方財政調整制度は、財政力指数の高い富裕団体の余裕財源を回収する仕組みはなかったが、ここに関心がもたれているのである。こうした観点から、地方財政計画規模、すなわち地方財政需要が大きすぎるとし

て自治体の基金積み立てにも疑問が呈される状況にある。自治体としてどう対応、あるいは適応していくべきか。これまでのように、コストカット的な意味での行財政改革や住民協働論ばかりでは対応できず、国全体として福祉国家を目指すというコンセンサスが出てくるのであれば国税の増税を含めた見直し、自治体間や個人間の再分配を進めることで、国全体として公共部門への期待を大きくするということになる。民間でできることは民間で、家族にできることは家族で、地域でできることは地域で、にも限界がある。トップランナー方式にも限界があろう。

国内の議論が遅れている課題としては、「多様性」あげられる。今後、生産年齢人口の減少、居住人口の減少が顕著になる地域も多くなるだろう。より多くの人材、住民とともに、といった場合、様々な意味の多様性に対応することを検討する必要があるかもしれないということである。老若男女、民族、その他様々な違いを認め合う、一緒に生活するための対応策である。このあたりを基準財政需要額算定の中に盛り込んでいくことができなければ、しばらくはこう着状態が続くだろう。

(ほしの いずみ)

