



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
(財)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
http://www.mie-jichiken.jp/
info@mie-jichiken.jp

地方財政の展望 1

2010年度地方財政計画の 未曾有の財源不足

(財)地方自治総合研究所 飛田博史氏

2010年度は新政権となって初の当初予算編成となった。「コンパクトから人へ」、「地域主権」といったスローガンを背景に、地方財政はどのような見通しをもったのだろうか。国が策定する「2010年

度地方財政計画」をとりあげ、その現状から今後の地方財政の方向を展望してみよう。

地方財政計画とは何か

まず、簡単に地方財政計画（以下「地財計画」と呼ぶ）について解説しよう。地財計画は、政府が策定する地方全体の一般会計（普通会計）収支見通しであり、国会の新年度予算審議の資料として提出され、国による地方全体の財源保障枠として重要な役割を果たしている。地財計画の収支というのは標準的な行政経費と通常の収入見込みを積算したものであり、実際の歳出規模とは異なる。たとえば2008年度の地財計画と決算総額を比較すると地財計画が82・6兆円、決算の歳出総額が89・7兆円と7%程度下回っており、一回り小さい財政規模が標準として見積もられる。

まず、最初に歳出が積算され、給与関係経費、一般行政経費、投資的経費、公営企業繰出金など、法令による規定や補助基準、各省庁の予算編成、自治体の政策動向などを踏まえて算定される。一方歳入では、通

常の歳入見込みが積算され、地方税、地方交付税の法定率分、国庫支出金、地方債の通常発行分などが算定される。なお、地方交付税の法定率分というのは地方交付税法という法律で国税5税（所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税）の一定割合とされている分である。また地方債の通常発行分というのは、国の補助事業や地方の単独事業などを踏まえた公共事業に要する借入のことである。

これらの収支を付き合わせて財源不足が生じた場合にその収支尻をあわせるために国が講じる財源対策を、地方財政対策（以下「地財対策」と呼ぶ）と呼んでいる。地財対策は主に地方交付税の加算や地方債の増発などがあり、最終的に歳出規模に応じた歳入が確保される。このことから地財計画は地方に対する財源保障枠と見なされる。

地方財政の見通しの全体像

2010年度の地財計画は82・1兆円（前年度比マイナス0.5%）と2年連続で減少しており、ピークである2000年度の89・3兆円から約7兆円も減少している。ただし、公債費を除く一般歳出では約66・3兆円（0.2%）と3年連続で増加しており、実質的な財源保障枠は拡大している。

歳出の見通し

1兆円の地方交付税加算とコンパクトから人へ
歳出の内訳をみると生活保護や新

設された子ども手当などの社会保障費を中心とする一般行政経費が29・4兆円（8.0%）と大きく伸びており、また、鳩山政権が打ち出した1兆円の地方交付税加算の方針を受けて地域活性化・雇用等臨時特例費9・850億円が新設されたことも注目される。これは麻生政権で創設された地域雇用創出推進費（5、000億円）を廃止して、暫定的に新たな費目を起こしたもので、総額はそのまま地方交付税の算定に反映され、農山村などの条件不利地域への配分に手厚く格差是正機能を強めたものとなっている。なお、1兆円のうち残りの加算分は一般行政経費の単独事業に計上されている。一方で公共事業にかかわる投資的経費はマイナス15・3%と減少しており、全体として「コンパクトから人へ」の政策スローガンが地財計画の歳出構成に反映されたかたちとなっている。

プロフィール

(財)地方自治総合研究所 研究員
飛田 博史 ●とびた ひろし

専門は地方財政、経済学説史。

主な著書として「苦悩する農山村の財政学」（共著）公人社、2008年、「自治体財政健全化指標の算定結果の検証」『自治総研』2008年11月 など



歳入の見通し

未曽有の財源不足

歳入の見通しでは地方税が32・5兆円（マイナス10・2%）、使途の自由な国からの交付金である地方交付税の法定率分（法定5税の一定割合）が75兆円（マイナス32・5%）になるなど、通常見込まれる歳入は63・9兆円にとどまり、財源不足は18・2兆円と過去最大に達した。これに対する補てん措置として国の一般会計からの地方交付税加算が81兆円、地方交付税の特別会計に借り入れた債務返済の繰り延べ11兆円、地方債の増発で87兆円という地財対策が講じられ、全体の約4割を借金でまかなうという異常な事態となった。しかも、地方債のうち77兆円は地方交付税の代替財源である臨時財政対策債（以下「臨財債」と呼ぶという赤字地方債であり、後年度の元利償還金は地方交付税で補てんされるとはいえ、事実上、財源不足の多くを地方の自己負担でまかなう状況にある。

地財計画 (歳入)		地財計画 (歳出)	
82・1兆円		82・1兆円	
地方交付税加算等 一般会計加算等 8.1	1.4	給与関係経費	21.7
交付税借入返済繰延等	1.4	一般行政経費	29.4
地方債増発	7.7	地方再生対策費	0.4
臨時財政対策債	1.1	地域活性化・雇用等臨時 特例費	1.0
		公債費	13.4
		維持補修費	1.0
		投資的経費	11.9
		公営企業繰出金	2.7
		不交付団体水準超経費	0.6
通常の歳入見込み	63.9		
内訳			
地方税	32.5		
地方交付税の法定率分	7.5		
国庫支出金	11.6		
地方債 (通常分)	5.8		
その他	7.7		

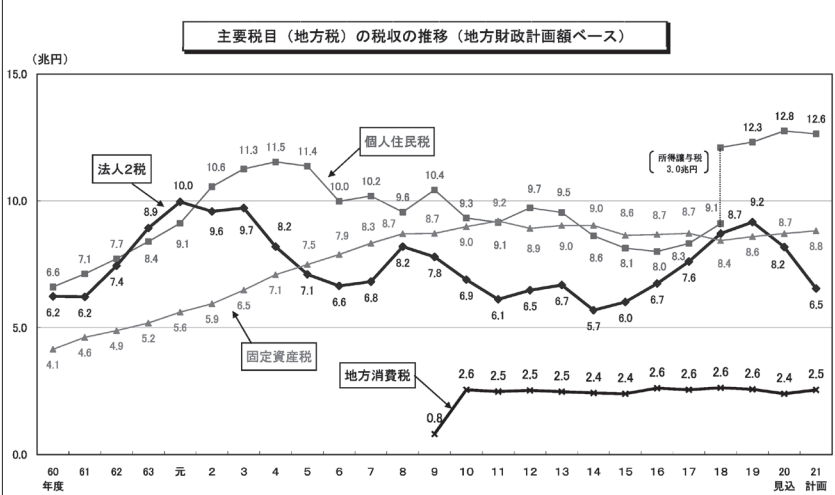
*四捨五入の関係で合計が一致しない場合がある
(出典) 地方財政計画資料より作成

財源不足の本質は 税の構造的要因

また、地方交付税総額は地財対策の結果16・9兆円と前年度に比べて約1兆円の増額が図られたが、その実力（法定率分）はすでに述べたように75兆円、これに対し臨財債を含めた実質額は24・6兆円と交付税の原資と必要額が3倍以上かい離している。

地財対策の結果、使途の自由な一般財源（地方税、地方譲与税、地方交付税、臨財債等）の総額は59・4兆円と前年度よりも増額を確保しているが、その内情は借金に頼らざるを得ない厳しい状況にある。

今回の未曽有の財源不足の直接的な原因は、景気悪化が国税および地方税の急激な減少をもたらしたことにある。ただし、こうした税収の減少の背景には、近年の国、地方の税構造に問題の本質がある。たとえば地方財政計画ベースの主な地方税の推移をみると、1990年度以降個人住民税は1993年度の11・5兆円をピークに減少の一途をたどり、2006年度には恒久的減税の廃止、2007年度には国から地方への3兆円の税源移譲により12・3兆円に上昇するものの、こうした特殊要因を除けばその伸びは鈍い。また、市町村税の中心となる固定資産税も



(備考) 1 平成19年度までは決算額(超過課税分及び法定外税を除く地方財政計画額ベース)、20年度は決算見込額、21年度は地方財政計画額である。
2 「個人住民税」は道府県民税(均等割、所得割、利子割、配当割及び株式等譲渡所得割)及び市町村民税(均等割、所得割)の合計である。
3 「法人2税」は、道府県民税(法人均等割、法人税割)、市町村民税(法人均等割、法人税割)及び法人事業税(地方法人特別譲与税を含む)の合計である。
4 「固定資産税」は、土地、家屋、償却資産の合計である。

(出典) 地方分権改革推進委員会総務省提出資料2009年3月30日から抜粋

一般財源の 構造改革

主力となる所得税が1992年度以降減少するなかで、法人税の著しい変化によって地方交付税の原資が大きな影響を受けている。

2008年度秋以降の世界不況に地方財政が巻き込まれるなかで、当面の地財対策として赤字地方債に依存することはやむを得ないが、社会保障経費が経常的に伸びていくなかで、地方財政の構造を見直さない限り、ポインタとなるのは地方の一般財源の安定性を目指すことであり、地方税の質と量を改善充実させ、さらに地方交付税の財源を見直すことが必要である。

1990年代末をピークに微減、都道府県税の地方消費税は1997年度の創設以来、安定推移している。この中で地方税全体の伸びを支えているのは法人住民税および法人事業税の法人2税であり、2007年の景気拡大のピーク時に9.2兆円まで伸びている。2000年代に入り、税収の伸びが主に法人2税に依存しており、地方税全体が景気変動に左右されやすい脆弱な構造になっている。

これは地方交付税の原資である国税5税においても同様であり、その

一般財源の改革のポイントは3点ある。第1に地方税の拡充である。現在、国と地方の歳出比率は2対3、税源比率は5.5対4.5程度と歳出に対して税が十分配分されておらず、国から地方へ税源移譲を進める必要がある。当面の目標として2009年10月に提出された地方分権改革推進委員会の第4次勧告では、1対1という目安が提言されている。問題はいかなる税源を移譲するかであるが、勧告では偏在性の少ない国税が望ましいとされており、消費税から地方消費税への移譲

が有力な候補の一つとなっている。ただし、国地方の税収減が著しいなかでは、税制改正（税率の引き上げ）の際に増税分をどのように分かち合うかという議論になるだろう。

第2に地方税と地方交付税財源の税源交換である。これは地方六団体や財政学者などが提案しているものであるが、偏在性および変動の著しい地方法人2税の一部を地方交付税の財源の一つである消費税の相当額と交換するものである。これにより地

方税の偏在性が改善され、また安定性を高めることができる。もちろん、その一方で地方交付税の財源はさらに不安定になるが、その場合、税源交換により地方交付税への依存度が低くなることでどこまで相殺できるかが課題である。第3に地方交付税の法定率の引き上げである。地財計画の財源不足の要因の一つは地方交付税の必要額と法定5税の分離にある。地方交付税法第6条の3では毎年度の交付税必要額と法定

率が一定期間にわたり、著しくかい離した場合に法定率の引き上げを含めた地方行財政改革を講ずることが規定されている。ところが、こうした状況が近年続いている法定率を引き上げることなく推移しており、毎年度の地財対策で補てんしているのが現状である。しかし、総務省の2010年度予算の概算要求にあたり、原口総務大臣が法定率の引き上げを表明したことから実現の期待が高まった。残念ながらこの要求

は財務省に却下されたものの、新政権の政治主導の流れのなかで、今後期待される改革になりつつある。ただし、これについても国税の増税が伴わない限り現実には難しいであろう。

税制改革というと消費税議論ばかりが目ざされがちだが、それにとどまらず国地方の税財源のあり方を直ちに議論し、この未曾有の財源不足に対応する必要がある。

自治講演会

『新政権と地方自治の行方』

を開催しました。

2010年1月27日（水）三重県地方自治研究センターは、「新政権と地方自治の行方」と題した講演会を開催した。第1部は「新政権と地方自治」と題し、2009年に誕生した民主党政権によって、今後地方を取り巻く状況がどのように変わっていくのかについて、中央大学教授今村都南雄氏より講演していただいた。第2部は「新政権と地方財政」と題し、政権交代以後初めての予算となる2010年度当初予算が地方に与える影響について、(財)地方自治総合研究所研究員 高木健二氏より講演していただいた。

2009年9月に民主党政権が誕生にしたことに伴い、民主党の掲げるマニフェストのうち地方自治に係

る政策がどのように実現していくのか、予算はどうなるのか、国と地方の関係がどのように変わっていくのか、というのが地方自治に携わる者の実感であったと思う。当センターにもそういった声が多数寄せられた。できればもう少し早い時期にできればよかったが、2010年度予算の中身が見えてきたこのタイミングで実施させていただくこととなった。

政治主導

今回の講演内容で、やはり多くのことが変わったことが分かる。自公政権時代に出していた概算要求を白紙撤回したこと、また従来の財務省原案提示（内示）を取りやめ、各省

大臣級の復活折衝というものも廃止し、閣議決定を行うこととしたが、余り前例のないことであった。本来財務省はあくまで調整事務を行うことが役割であり、いつしか予算の査定権を持つかのごとく扱われるようになっていたが、このことは、政策立案・決定・政策運営を官僚主導型から政治主導型への転換を図る民主党の意気込みを印象付けるものとなった。

しかし、政策決定については政府に一元化し、党は自民党時代の族議員たちのように口を出さないと断っていたが、2010年度予算については与党が内閣に提出した要求書に基づき決定された事項が多く、一元化がうまくいったと言えない状況となった。

地方財政の行方

予算編成の個別具体的な政策については、第2部の高木氏の講演で詳

細な説明がなされた。マニフェストには多くの政策が列挙されているが、史上最大の財源不足という財政的な制約もあり、2010年度予算では先送りになったもの、盛り込まれたものの現実的な路線にシフトしているものも多いと言わざるを得ない。また、どのように実行していくのか不透明なものも多々ある。

大きな注目を集めた子ども手当では所得制限は導入しないという方向で決着したが、地方負担に関しては混乱を招いた。マニフェストに明記はなかったものの、鳩山総理自身「地方負担なし」と言ってきたが、「新たな負担はなし」と転換し、現

行の負担は継続して求めることとなったため



今村 都南雄氏
は継続して求めることとなったためである。



高木 健二 氏は「地域民主権」を改革の第一目一歩として、今村氏より

「住民民主権」

高校授業料無償化については、所得制限は設けないことで決着したが、この交付方法については課題が残る。各保護者に交付する場合、諸事情により必ずしも授業料等に使用されるかどうかは分からない。また、自治体に財源を交付する方法であっても、都道府県立高校に關して市町村はデータを保持していないため、県を中心とした議論が必要となるであろう。いずれにしても今後十分な調整が必要となる。

指摘のあるとおり、「地域主権」と言う言葉の使い方についてはその是非について議論がある。今村氏によれば、「地域主権」という言葉は民主党が初めて使ったわけではないこと。80年代には「地方主権」という言葉が使われ、麻生政権でも地方分権改革について「最終的には地域主権型道州制を目指す」と発言しているようだ。

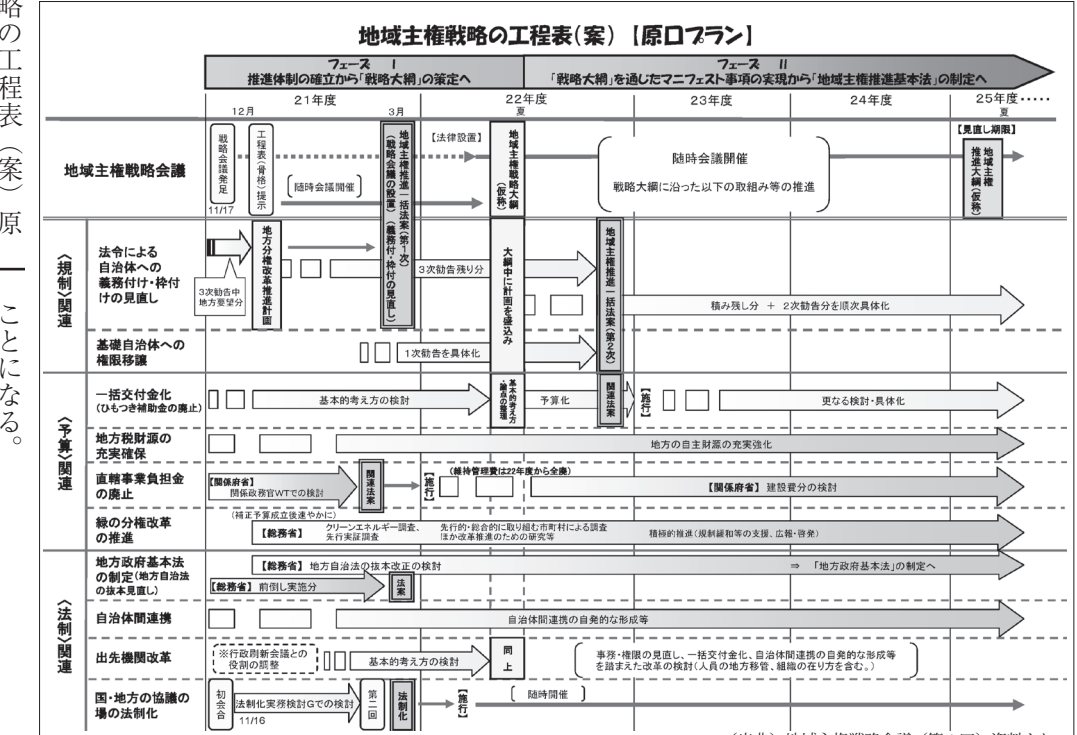
言葉の使い方として正しいかどうかの判断は専門家にお任せするとして、そもそも地方分権とは地方自治にとっての一つの手段であって、目的ではない。地方のことを住民が地方で決める、地方自治を確立するために、地方に権限を委譲するという方法をとるのである。主人公は住民であり住民が自治体を創るという点から、言うとなれば「地域主権」ではなく「住民民主権」だといふ今村氏の論は非常に納得ができる。(第1回地域主権戦略会議の議事要旨によれば、鳩山総理は「国民民主権」と同じ意味を持つ」と述べている)

がほしいところであるし、そもそも住民は郵政の見直しを今それほど強く望んでいるのだろうか。また、どのように実施するか詳細が分からない政策について、「あとは地方でよろしく」というようなことにならない。そのまらなことを、法制化を目指している国と地方の協議の場で議論してはどうだろうか。

今村氏、高木氏ともに地方議会の重要性について述べられた。地域主権戦略の工程表(案)原口プランの(法制)関連項目にあるように、地方政府基本法の制定(地方自治法の抜本的見直し)の実現を目指している。法律には原則だけを規定し、細かいことは地方の状況に応じて条例で決めてくださいということになるであろう。そうなれば、住民が重視すべきは地方議会という

地方議会の重要性

ことになる。県内自治体では市町村合併から一定の時間が過ぎ、ようやく落ち着きを取り戻しつつある。住民が、地域が、文字通り主権を持ちえるには、地方議会をそれとしてそれを選ぶ住民に「主権の本人は自分だ」という自覚が必要になるであろう。(主任研究員 森川和敏)



(出典) 地域主権戦略会議 (第1回) 資料より