

V 歳出抑制と財源改革先送りの地方財政対策

浅羽 隆史

白鷗大学法学部専任講師

標とされている。そのため、2006年度までの4年間に、3兆円程度規模を縮減することになる。

● 地方財政計画は2年連続減少

2003年度政府予算案とともに発表された地方財政収支見通しによると、2003年度の地方財政計画は総額86.2兆円で、2002年度と比べ1.4兆円、1.5%の減額となる見込みである。総額の減額は、2年連続である。また、公債費等を除く一般歳出は69.7兆円となり、昨年度に比べ2.0%減、4年連続の減額となる。

2003年度の地方財政収支見通しは、2002年6月に発表された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」（以下、「骨太の方針2」）に強い影響を受けている。「骨太の方針2」では、改革と展望の期間中（2006年度まで）に、「真の地方財政の自立を目指す」ことが謳われている。

そして、「骨太の方針2」を受けて発表されたいわゆる「片山ビジョン」（2002年8月）や、「三位一体の改革について」（2002年11月）などにおいて、2006年度までの歳出抑制目標が公表されている。そこでは、まず給与関係費について、定員の計画的減員と増加の抑制により、4年間で公務員を4万人以上削減する。また、一般行政経費等（地方単独分）については、さまざまな経費の自然増が見込まれるなか、2002年度の水準を上回らないようにする。さらに、投資的経費のうち地方単独事業は、景気対策による上積みが行なわれた以前の1990・91年度の水準に戻すことが目

● 投資的経費は抑制

2003年度の地方財政収支見通しでは、歳出面について、2006年度までの抑制目標の達成にあたり、実行初年度としての位置づけが色濃く出ている。

歳出の主要項目をみてみよう（表参照）。まず給与関係費は、定員を1万人程度純減させることにより、前年度比1.1%の減額が予定されている。また、一般行政経費等（地方単独分）についても、0.3%とわずかながら2002年度を下回っている。

投資的経費（地方単独事業）は、前年度比5.5%のマイナスである。しかもその減少幅は、国の公共投資関係費（公共事業関係費＋その他施設費）の減少幅3.7%を上回る。これで投資的経費（地方単独事業）は、4年連続の減額となる。

仮に、この減少幅が各自治体の予算に直接反映されるのであれば、景気への悪影響を心配する必要がある。しかし実際には、地方財政計画が各自治体の予算の動きを後追いしているに過ぎない。2003年度地方財政収支見通しで示された投資的経費（地方単独事業）の金額14.9兆円は、2000年度決算の11.9兆円と比べても依然として高い（図参照）。実際の各自治体の投資的経費（地方単独事業）は、2000年度決算においてすでに、1990・91年度の水準（地方財政計画で12～13兆円）まで戻っている。

表 地方財政収支見通し

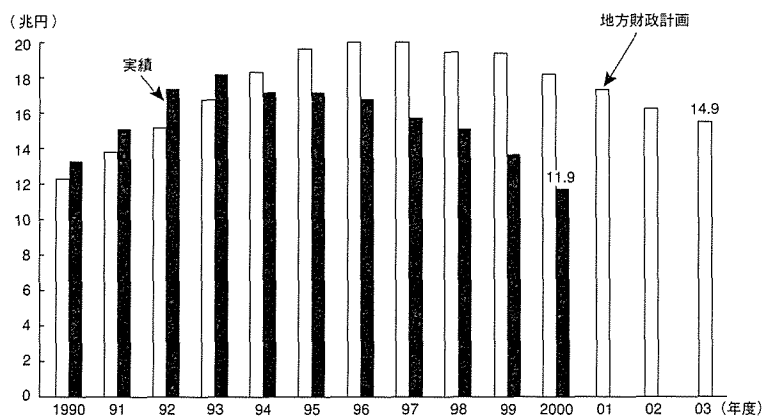
(単位: 億円 %)

	2003年度見通し		2002年度 地方財政計画 (b)	伸び率 (a/b)
	(a)	(うち地方財政対策分)		
歳出	給与関係	234,500程度	—	236,998 ▲ 1.1程度
	一般行政単独	111,800程度	—	112,222 ▲ 0.3程度
	公債費	137,700程度	—	134,314 2.5程度
	投資単独	148,800程度	—	157,500 ▲ 5.5程度
	公営企業繰出金	32,100程度	—	32,177 ▲ 0.4程度
	その他	197,200程度	—	202,455 ▲ 2.6程度
	総額	862,100程度	—	875,666 ▲ 1.5程度
歳入	地方税	321,725	(1,250)	342,563 ▲ 6.1
	地方譲与税	6,939	—	6,239 11.2
	地方特例交付金	10,062	(10,062)	9,036 11.4
	地方交付税	180,693	(80,763)	195,449 ▲ 7.5
	地方債(除く臨対債)	92,022	(25,344)	94,232 ▲ 2.3
	臨時財政対策債	58,696	(58,696)	32,261 81.9
	その他	191,963程度	—	195,886 ▲ 2.0程度
総額	862,100程度	(176,115)	875,666 ▲ 1.5程度	

注: 地方交付税の地方財政対策には、交付税率引き上げ分の3,463億円、一般会計加算の57,365億円、交付税特会借入金の19,935億円が含まれる。

資料: 財務省『平成15年度総務省予算のポイント』

図 投資的経費(地方単独事業)の推移



資料: 総務省編『地方財政白書』(各年度版) 財務省印刷局

このほか、公営企業繰出金なども前年度より減額されている。こうしたことから、2006年度の歳出の抑制目標達成へ向けて、2003年度は着実にその歩みを始めたとみて間違いない。

主要項目のなかで唯一増加しているのが、公債費である。金利は依然として低く、利払費負担はそれほど重くならないものの、元償還金が増大している。今後、例え低金利が続いたとしても、1990年代における地方債の大量発行の影響で、当分の間は元

金償還金が増大する。そのうえ、もしも金利が上昇した場合、他の歳出項目で厳しい抑制を行なっても、歳出全体が膨張する恐れは強い。

● 財源不足が拡大

歳出が抑制基調にある一方、歳入面では厳しい

状況が続く。そのため、地方財政対策の必要な財源不足額は、合計17.6兆円にのぼる。これは、2002年度に比べ24.8%の大幅な増加である。

財源不足額の内訳をみると、まず通常収支財源不足が13.5兆円、恒久的減税（1999年度改正）の影響分が3.2兆円ある。それに加え、2003年度に新たに生じた先行減税の影響分と国庫補助負担金見直し分がそれぞれ0.7兆円、0.2兆円にのぼる。

財源不足のうち、先行減税分以外は、今後財源がもたらされる見込みがごく一部を除きついていないものばかりである。財源不足は本来ゼロが望ましいものであり、「骨太の方針2」でも「できるだけ早期にこれを解消」することを謳っている。しかし、2003年度に膨張しているということは、抜本的な地方財政改革が求められているにもかかわらず、依然としてそれが進んでいないことに他ならない。

財源不足の対策（地方財政対策）をまとめると、次のようになる。まず、一般会計から交付税及び譲与税配布金特別会計（以下、交付税特会）に繰り入れるものとして、地方特例交付金1.0兆円、地方交付税の一般会計加算（法定分＋特例）5.7兆円、交付税率引き上げ0.3兆円である。また、国税からの税源移譲として、地方たばこ税の増収0.1兆円があげられている。さらに、交付税特会の借入金が2.0兆円、建設地方債である財源対策債と減税補てん債が2.5兆円、赤字地方債である臨時財政対策債が5.9兆円となっている。

● 地方交付税と臨時財政対策債は増額

歳入の主要項目をみると、まず地方税の減収が目立つ。前年度対比で2.1兆円、6.1%の減収となっている。税も区別内訳をみると、軽自動車税や各種均等割等を除く多くで、減収となっている。なかでも、市町村税の最大税目である固定資産税の減収が大きい。固定資産税は、3年に1度評価替えが行なわれ

る。2003年度はその年にあたり、3年間の評価の下落分が反映され、固定資産税の減収につながる。

景気の低迷による所得課税の伸び悩みのほか、先行減税による減収も影響している。法人所得課税の減税などによって、2003年度の地方税は0.2兆円の減収が予定されている。

地方交付税は、前年度比で地方税よりも減額幅が大きく、7.5%減となっている。ただし、地方交付税については、臨時財政対策債による代替分を考慮する必要がある。2002年度において地方交付税と臨時財政対策債の合計は、22.8兆円であった。2003年度見通しでは、臨時財政対策債は5.9兆円であり、地方交付税と合計すると23.9兆円にのぼる。そのため、地方交付税と臨時財政対策債の合計でみると、5.1%増額している。

地方債については、臨時財政対策債を含めると15.1兆円にのぼり、2002年度比19.2%と大幅な増額である。しかし、臨時財政対策債を除いてみると9.2兆円で、前年度比2.3%減額している。これは、投資的経費（地方単独事業）の減額を受けてのものである。

地方特例交付金は、地方財政対策の拡大に伴い、11.4%と大幅な伸びを示している。これは、従来の恒久的な減税に関する補てん措置に加え、2003年度実施の国庫補助負担金の一般財源化による減収に対して、地方特例交付金を財源措置に用いていることが大きい。

● 通常収支分の特会借入金が解消 —

2003年度の地方財政対策のなかで、注目すべきもののひとつに、交付税特会の借入金が通常収支分について解消されたことがあげられる。本来、2002年度に解消予定だったものの、2002年度は新規国債発行30兆円目標を表面上達成させるため、先送りしていた。

交付税特会の借入金は、いずれ一般会計で負担

すべき性格の「国負担分」と「地方負担分」に分けられる。このうち、「地方負担分」は、交付税特会の枠組みのなか、地方の負担で返済するというもので、債務の責任の所在が曖昧であった。これを解消し、臨時財政対策債の発行によって各自治体を債務者としたことは、評価すべき動きであろう。

ただし、新規の借入金が解消されたのはあくまで通常収支分であり、交付税特会の新規借入金がなくなった訳ではない。先にみた財源不足の原因のうち、通常収支分以外はそれぞれ借入金による財政対策が行なわれている。その合計は2.0兆円で、そのうち国負担分が0.8兆円、地方負担分が1.2兆円となっている。その結果、2003年度末の交付税特会の借入金残高は、国負担分が16.7兆円、地方負担分が31.8兆円、合計48.5兆円となる。

また、臨時財政対策債の元利償還については、基準財政需要額に100%算入されることになっている。つまり、債務の責任の所在は明確になっても、財源面での責任の所在や財源の調達の問題は相変わらず不明確で、抜本的解決に至っている訳ではない。

● 「三位一体改革」は事実上先送りー

そもそも2003年度には、歳出の抑制や通常収支分の借入金解消などとともに、地方交付税をはじめとする地方財源の抜本的な改革を行なうはずであった。「骨太の方針2」や「片山ビジョン」では、税源移譲（地方税）、地方交付税、国庫支出金のいわゆる三位一体の改革が志向されている。そして、歳出抑制と地方税の充実などによって財源不足を解消し、交付税依存体質からの脱却が謳われている。現行地方財政制度を前提にして、財源面での分権を進めるのであれば、その具体的内容は別として、三位一体の考え方は正しいだろう。

しかし現実には、財源不足が膨張している。また、国税から地方税への税源移譲をはじめとする

地方税の充実も、2003年度地方財政収支見直しではみることができない。国による交付税特会への加算についても、あくまで「特例加算」が上乗せされたにすぎない。2003年度の地方財政対策全体でみても、交付税率の引き上げや法定加算による部分は、ごくわずかである。「特例」による加算ということは、問題解決の先送りを意味する。

財源面での数少ない改革は、国庫支出金の一部を一般財源化したことである。ただし、一般財源化した部分を地方税として税源移譲した訳ではなく、単に財源不足が拡大しただけである。やはり、地方財源全体として改革を進める必要がある。

地方交付税について、借入金の問題以外にも、複雑な配分方法や補助金化など、多くの課題が指摘できる。しかし、配分方法の簡素化では、補正係数について若干の成果がみられる程度にすぎない。補助金化の問題は、基準財政需要額に100%算入される臨時財政対策債の増大により、かえって拡大したとみることもできる。

地方交付税制度の2003年度改正のなかで、見逃せない動きのひとつとして、道府県税の留保率の25%から30%への引き上げがある。これは、地方交付税の財源調整機能（財源の均衡化）の縮小を意味する。「骨太の方針2」で示された、交付税の財源保障機能縮小とは一線を画するものである。国から地方への税源移譲などを行わずに、交付税制度の財源調整機能のみ縮小することは、目指すべき改革の姿とは異なるものである。あくまで、財源不足の解消や交付税の財源保障機能を縮小する流れのなかで行なうべきである。

財源不足の解消には、地方歳出の抑制だけでは不十分で、交付税率の引き上げ、国税から地方税への税源移譲、地方税の増税、などの措置が必要である。また、そうした措置は、分権時代に求められる自立した地方財政の確立にも資するはずである。歳出措置のみならず、財源面での改革が求められる。

（あさば たかし）