

歳出・歳入一体改革に揺れた地方財政

～ 財政健全化の推進と平成 19 年度地方財政対策 ～

総務委員会調査室 かまた もとふみ
鎌田 素史

我が国の財政は、国・地方ともに膨大な長期債務残高を抱えるという極めて厳しい状況にあり、財政構造改革の推進が急務となっている。地方においても、地方財政計画の見直し等を通じて地方財政の健全化に努める必要があるが、その手法については立場により大きな相違があり、これが地方交付税をめぐる議論において顕著に現れる。歳出・歳入一体改革の具体的方針が定められた「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006（以下、「基本方針 2006」という。）を策定する過程においては、地方交付税の法定率引下げ等が大きな論点となり、平成 19 年度地方財政対策では、地方交付税の特例減額等の行方が注目された。本稿は、歳出・歳入一体改革における地方財政改革の議論と平成 19 年度地方財政対策を概観するとともに、今後の地方財政改革の在り方について若干の考察を行うこととする。

1. 歳出・歳入一体改革と地方財政

政府は、国・地方の基礎的財政収支を平成 23（2011）年度において黒字化するため、歳出・歳入一体改革に取り組んでいる。今後 5 年間にわたる各歳出分野における具体的改革方針等は「基本方針 2006」に定められているが、経済財政諮問会議において地方財政分野における改革方針を議論している過程では、地方単独事業の抑制、地方交付税の法定率の引下げ、国・地方の財政健全化のバランスの確保等が大きな論争となった。

（1）地方単独事業の抑制

経済財政諮問会議の民間議員からは、地方財政計画の歳出総額について、トップダウンで大胆な削減目標を掲げた取組を行う。特に地方単独事業については計画と決算の乖離を解消するとともにその水準を削減すること等により、過去 5 年間の抑制基調を継続して現在より相当下回る水準に抑制し、これにより、平成 23 年度においても、平成 18 年度の水準以下に地方交付税を抑制すべきであるという意見が出された。しかし総務省からは、地方交付税は国・地方間の中間支出であるため、直接その量自体を削減目標として掲げるのは不適切であるとの反論があり、地方一般歳出の約 9 割は国の施策・予算と関連の深い分野が占めていることから、地方財政計画の規模の抑制をするためには、国においても積極的に制度や施策を見直すと同時に関連する国の歳出を削減することが不可欠であって、実際に施策の実施に当たっている地方の納得を得ながら計画的な抑制を図るべきであると主張がなされた。

一方、財務省は平成 18 年度までの 5 年間に行われた地方単独事業 5.2 兆円の削減努力

を今後も継続すべきであると主張した。これまでの地方単独事業の削減のほとんどは投資単独事業の削減によるものである。仮に同様の手法で5兆円規模の削減を行おうとすると投資単独事業を半減するレベルとなってしまい、現実的ではなくなる。したがって、財務省の主張を実現する場合には、一般行政単独事業の削減も視野に入ることになる。これに対し地方団体からは、地方単独事業は地域の実情に応じて自らの創意・工夫により住民サービスを提供するという地方自治そのものであって、これを狙い撃ちにして引き下げようとする議論には問題がある等の意見が出された。

(2) 地方交付税の法定率の引下げ

地方交付税は、国の一般会計にとっては社会保障関係費と並ぶ代表的な歳出項目である。財務省は、地方歳出の削減を今後も続ける一方で、国税の自然増収に伴う地方交付税の増加と地方税の自然増収が見込まれることから、地方財政は今後5年間のうちに財源不足状況から脱却し、現行の法定率分が「真に必要な交付税額」を上回る事態、すなわち財源余剰が生じるとした。そしてこの財源余剰については、法定率の引下げにより国民に還元して、国債の信認の維持・確保と国民負担の軽減に用いるべきだと主張した。

これに対し総務省は、給与関係経費以外の地方一般歳出を平成14年度から18年度の削減率を踏まえて毎年3.4%ずつ削減するという財務省が前提とした歳出削減方法は現実妥当性がなく、さらに、地方の基礎的財政収支にキャップをかけてそれに見合うように交付税額を削減した結果を「真に必要な交付税額」とするのは、地方財政の健全化効果を国の財政再建に移すものであり問題であると指摘した。地方財源不足額については臨時財政対策債や財源対策債といった特例的な地方債の増発で対応しており、これを解消することが地方財政健全化の第一歩であって、更には交付税特別会計借入金の償還開始が控えていること等を考慮すると、当面、地方に財源余剰が生じることは見込まれないと主張した。

(3) 国・地方の財政健全化のバランスの確保

財務省等は、地方の基礎的財政収支は既に黒字化しており、今後も歳出削減と税収の自然増により引き続き改善していくことが予想される一方で、国の基礎的財政収支は未だ赤字であり、債務残高GDP比は国と地方で大きな開きが存在することなど、国の財政収支、国債市場の状況が深刻であることを強調した。補助事業の見直しによる補助金の削減、法定率の見直しを含めた地方交付税の削減等を推進し、これにより国と地方のバランスを確保した財政健全化を実現していくべきだとの考え方である。

これに対し総務省は、地方は国と異なり金融・経済・税制等の権能を有しておらず、様々な財政規模を持つ団体の集合体であることを考慮すべきである。また、債務残高GDP比の国際比較では、地方も相当厳しい水準にある。併せて、地方の基礎的財政収支が黒字化してもなお地方財源不足は解消されていない上に、個別に見れば財政力の高い団体と低い団体とで基礎的財政収支に大きな差が存在するという状況にある中で、地方交付税の抑制により国の基礎的財政収支を改善しようとするれば、結局は国の借金を交付団体の借金に付け替えることになり、財政力の弱い団体の赤字をさらに拡大する結果となると反論した。

歳出・歳入一体改革については与党においても精力的な議論が行われていたため、「基本方針 2006」の策定に向け、政府・与党が連携して改革の方針を検討する場が必要であることから、官房長官ら関係五閣僚と与党の政調幹部等から構成される「財政・経済一体改革会議」が設けられた。この会議の実務者協議会で示された改革方針の素案段階では、地方単独事業は「名目値で3兆円程度（地方財政計画ベース）の削減努力を行う」という厳しい抑制方針が掲げられた。さらに、「地方交付税等（一般会計ベース）について、…現行総額を維持することとし、削減を行わない」とされていた。ここに言う「地方交付税等」とは、国の一般会計から交付税特別会計に繰り入れられる入口ベースの額のことであり、実際に地方団体に交付される額のことではない。その総額を維持するということは、仮に交付税の原資である国税五税の法定率分が経済成長に伴って増加しても、一般会計から交付税特別会計への繰入は現行総額で頭打ちにするという意味にも読むことができ、実質的な法定率の引下げにもつながるような表現がされていた。

このように素案段階では地方側にとって厳しい結果となることが予想され、地方六団体からこの素案に反対する旨の緊急声明が出されるという一幕があったものの、調整の結果、「基本方針 2006」は次のように決着した。

地方単独事業については、全体として現在の水準以下に抑制することとし、投資的経費は国の公共事業と同じ改革努力（3%～1%）を行い、一般行政経費は平成18年度と同水準にすることとされた。次に地方交付税等については、法定率を堅持し、地方交付税の現行水準、地方の財政収支の状況、国の一般会計予算の状況、地方財源不足に係る最近10年間ほどの国による対応等を踏まえ、適切に対処するとされた。そして、歳出削減努力等と合わせ、安定的な財政運営に必要となる一般財源総額を確保することとされた。

2. 平成19年度地方財政対策¹

(1) 平成19年度の地方財政の姿

平成19年度の地方財政の規模は、「基本方針 2006」に沿った歳出の見直しが行われた結果、83兆1,300億円（対前年度比200億円、0.0%）と6年連続で減少し、歳出から公債費等を除いた地方一般歳出も65兆7,400億円（同7,400億円、1.1%）と8年連続の減少となった。主な財政指標としては、一般財源比率が68.1%（前年度66.6%）、地方債依存度が11.6%（同13.0%）であり、引き続き財務体質の改善が図られている。地方財政の借入金残高は平成19年度末で199兆円と見込まれ前年度と比べ若干改善されたものの、依然として巨額の長期債務残高を抱えており、極めて厳しい状態であることには変わりない。なお、財務省の整理による地方の基礎的財政収支は、平成18年度に比べ1兆円改善して5.4兆円となっている。

歳出について見ると、特に一般職員等の定員については、「基本方針 2006」において、5年間で「国家公務員の定員純減（5.7%）と同程度の定員純減」を行うとされたのを受け5.7%の1年分の純減が予想されていたが、さらに5,000人の純減が追加されており、厳しい抑制が行われている。地方単独事業（一体的是正分を除く）については、投資単独

事業は対前年度比 3%、一般行政単独事業は 1%の抑制とされた。増加項目としては、一般行政補助事業が社会保障関係経費（児童手当含む）を中心に5,000億円増え、団塊世代職員の大量退職に伴い退職手当が3,000億円見込まれている。

歳入については、地方税は、所得税から個人住民税への税源移譲、定率減税の廃止、法人関係税収の伸び等により大幅に増加し、40兆3,700億円が見込まれ、税源移譲分を除いても2兆4,700億円増加している。地方交付税は後述のように15兆2,000億円となり、地方特例交付金（児童手当特例交付金）は、乳幼児加算の創設に伴う地方負担額470億円の措置分も含め、1,120億円となった。これらに臨時財政対策債、地方譲与税、特別交付金を合わせた地方一般財源総額は、59兆2,300億円（同5,100億円増、0.9%増）と前年度を上回る金額となり、地方六団体が求めていた安定的な財政運営に必要な地方一般財源総額は確保されることとなった。

ア 特別交付金

平成19年度以降、恒久的な減税が廃止（一部減税のまま恒久化）されることに伴い、減税補てん特例交付金は平成18年度をもって廃止され、その経過措置として、特別交付金が平成19年度は4,000億円、平成20年度は2,000億円が交付されることになっていた。しかし、地方税収が好調であること等を踏まえ、総額を変えない範囲で交付期間を延長して平成21年度までとし、各年度2,000億円ずつに平準化して交付することとしている。

イ 折半対象財源不足額の解消と今後の補てん方法

通常収支に係る地方財源不足額²については、財源対策債の発行等による手当後の不足額を国と地方で折半し、国は一般会計加算による地方交付税の増額、地方は臨時財政対策債の発行により対応している。この「折半ルール」は平成18年度までとされていたため平成19年度以降の対応をどう決するかが注目されたが、平成19年度から21年度の3年間、現在の「折半ルール」を引き続き継続することとされた。

平成19年度の地方財源不足額4.4兆円については、財源対策債1兆5,900億円、臨

表 平成19年度地方財政収支の見通し

平成18年12月24日現在 単位:億円、%

項目	平成19年度 (見込)	平成18年度	増減率 (見込)	
歳入	地方税	403,728	348,983	15.7
	地方譲与税	7,091	37,324	81.0
	地方特例交付金等	3,120	8,160	61.8
	地方交付税	152,027	159,073	4.4
	地方債	96,529	108,174	10.8
	うち臨時財政対策債	26,300	29,072	9.5
	うち減税補てん債	0	4,520	100.0
	歳入合計	約 831,300	831,508	0.0
	一般財源	592,266	587,132	0.9
	歳出	給与関係経費	約 225,100	225,769
退職手当以外		約 201,300	205,321	約 2.0
義務教育教職員		約 61,300	61,527	約 0.5
一般職員等		約 140,000	143,749	約 2.6
退職手当		約 23,800	20,448	約 16.5
一般行政経費				
うち単独分		約 139,500	134,785	約 3.5
〔乖離是正前〕		〔約 133,500〕		〔約 0.9〕
投資的経費				
うち単独分		約 85,900	100,911	約 14.9
〔乖離是正前〕		〔約 97,900〕		〔約 3.0〕
公営企業繰出金		約 27,200	27,346	約 0.4
うち企業債償還費		約 18,900	18,828	約 0.5
普通会計負担分				
公債費	約 131,500	132,979	約 1.1	
水準超経費	約 23,500	14,900	約 57.7	
歳出合計	約 831,300	831,508	約 0.0	
地方一般歳出	約 657,400	664,801	約 1.1	

(注) 1. 計数は精査中であり、異動する場合がある。

2. 投資的経費との一体的是正 + 6,000億円を除いた場合。
一般行政経費との一体的是正 12,000億円(一般財源ベース 6,000億円)を除いた場合。

3. 総務省資料より作成

時財政対策債（既往債の元利償還分等）2兆6,300億円、特別交付金2,000億円によって補てん措置が講じられており、「折半ルール」は継続されているが、本年度は対象となる折半対象財源不足額は生じていない。

ウ 決算と計画の一体的乖離是正

「三位一体の改革」において大きな問題として指摘されてきた決算と計画の乖離とは、地方の予算執行が施設整備費等のハード事業から、少子高齢対策や社会福祉等のソフト事業へと移行している中、投資単独事業の決算額が計画額を下回る一方、一般行政単独事業の決算額が計画額を上回ることを言う。これまで、投資単独事業の削減と一般行政単独事業の増額を同時に行うことにより、平成17年度は3,500億円、平成18年度は1兆円がそれぞれ是正されてきたが、平成19年度においても引き続き一体的是正を推進することとし、投資単独事業を1兆2,000億円削減する一方、一般行政単独事業を6,000億円増額している。なお、決算乖離是正分財源不足額6,000億円については、平成24年度までの間に段階的に地方財源不足額に移行することとされた。このような取組により、決算と計画の乖離は概ね解消されるものと見込まれている。

（2）地方交付税の確保

平成19年度予算編成に向けて、新規国債発行額の減額幅を過去最大にすることが目標となったこと等から、地方交付税の縮減が再び議論の対象となった。

「基本方針2006」においては「現行法定率は堅持する」とされたものの、財務省は、最近10年間ほどの地方財源不足期において、国が地方に約50兆円の財源補てん措置を講じてきたこと等を踏まえ、「真に必要な交付税額」を上回る財源余剰を特例的に減算すること、すなわち交付税の特例減額を講じるなどして、財源余剰を地方の長期債務残高の縮減だけでなく国債発行の縮小にも充て、将来的な国民負担の縮減につなげるべきだとした。

交付税の特例減額とは、地方交付税総額に余裕がある場合に、現年度の総額を減額して後年度の総額に加算するという特例措置を講じることで、地方交付税の安定的確保を図ろうとする年度間調整の手法である。交付税特別会計の借入金残高が少なかった平成3年度から5年度にかけて行われたことがあるが、現在の交付税特別会計借入金残高は当時に比べ格段に増加している。

そこで総務省は、地方の財源不足を実態よりも過少に捉え、交付税の法定率分を特例減額し国の債務残高の縮減につなげることは、臨時財政対策債等の特例的な借入金に依存し、かつ、巨額の交付税特別会計借入金残高を抱えている地方財政の構造を放置したまま、国の借金を地方にしわ寄せすることになると反論した。

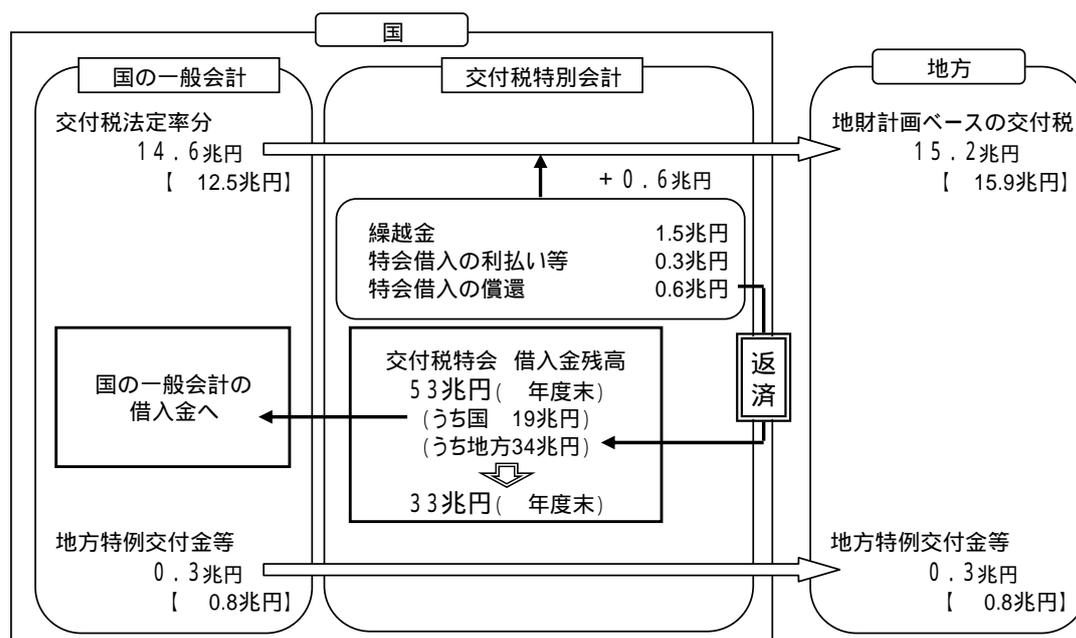
両省による折衝の結果、交付税の特例減額は見送られることとなった。一般会計から交付税特別会計へは、法定率分14兆6,196億円（対前年度比2兆930億円増）が繰り入れられている（入口ベース）。なお、一般会計加算は行われていない。これは、折半対象財源不足額の解消により臨時財政対策加算（平成18年度7,029億円）がされないこと、平成19年度に加算すべき既往法定分6,251億円（同5,129億円）は加算時期について年度間調整がされ、平成22年度以降の3年間に均等加算することとされたためである。

この結果、実際に地方団体に配分される地方交付税総額（出口ベース）は、平成 18 年度からの繰越分 1 兆 5,200 億円の加算、交付税特別会計借入金償還 5,900 億円等を行い、15 兆 2,000 億円（対前年度比 7,000 億円、4.4%）となった。

（3）交付税特別会計の新規借入廃止と計画的償還の開始

交付税特別会計による新規の借入措置は、現在では恒久的な減税に係る減収分の一部を補てんするための限定的な措置として行われているにすぎないが、これも平成 19 年度から廃止されることとなった。新規借入がなされないのは平成 5 年度以来のことである。更に今回は、昭和 59 年度に新規借入を停止した際にも行われたように、国負担分残高（平成 18 年度末残高見込 18 兆 6,648 億円）を全額一般会計借入金に振替整理することとしている。これにより元利償還金は国債費として計上されることになり、国と地方の責任分担の明確化が期待される。地方負担分残高（同 34 兆 1,509 億円（平成 18 年度補正予算前））については、現行の償還期限である平成 38 年度までの償還計画を新たに作成した上で、平成 18 年度補正予算から計画的に償還を開始することとしている。

図 平成 19 年度地方交付税等の姿



(注) 交付税特会借入金残高の 年度末の数値53兆円は、補正前の見込額である。
 (出所) 総務省資料

（4）公債費負担対策

地方団体の財政運営にとっては過去の高金利時代に借り入れた財政融資資金等の公的資金の利払いが重い負担となっているため、補償金なしで繰上償還等を認めるよう地方団体から要望されてきた。公的資金の繰上償還には、それに伴って生じる損失に対応する補償金の支払いが必要であり、原則として補償金の免除は認められていない。例外的に認め

る場合には、補償金分の利益の放棄が必要かつやむを得ないと認められるような場合に限って認められる。今回の地方財政対策では、徹底した総人件費の削減等を内容とする財政健全化計画又は公営企業経営健全化計画を策定して、行政改革・経営改革を行う地方団体を対象に、平成 19 年度から 3 年間に限り 5 兆円規模の公的資金について補償金なしの繰上償還等が認められることとなった。

3 . 今後の地方財政改革について

(1) 地方財政計画策定への地方の参画

これまで見てきたように、地方財政の現状認識及び地方財政計画の規模の抑制手法については立場により大きな相違があり、経済財政諮問会議等における議論の行方によっては再び「地財ショック」³が起こりうるという不安定な状態にある。「地方財政に関する総務大臣・地方六団体会合」等、国が地方の意見を聴く機会は以前に比べ増えていると言えるが、大局的な意見交換をする場としては有用であっても、地方の具体的意見を国の施策に反映させる場としては不十分であることは否めない。そこで地方六団体が意見書⁴において提案しているのが、地方行財政会議の設置であるが、この意見書に対する政府の回答書⁵では地方行財政会議について何ら触れられず、総務大臣は「国の政策決定に地方がどういう形で関与するかということは、やはり極めて重要な問題でありますので、様々な角度から検討をしていきたい」⁶と述べるに留まっている。地方分権一括法により国と地方は「対等・平等」の関係になったとされているが、理念と現実の間にはまだ距離があると言えるのではないだろうか。地方財政計画はマクロで地方財源保障を行うものであり、その規模が地方団体の財政運営に多大な影響を及ぼすものであるにもかかわらず、地方が策定過程に参画できないという現状を今後も継続してよいのか、真剣に議論されるべきであろう。

(2) 交付税の予見可能性の向上

「地財ショック」を始めとする近年の地方交付税総額の抑制は、特に自主財源に乏しい団体に少なからぬ影響を与えており、平成 14 年度に行われた段階補正及び事業費補正の見直しも、個別団体によっては財政逼迫に拍車をかけていると推測される。さらに、基準財政需要額に算入されない元利償還金を留保財源で賄うことができず、独自の施策に充てるべき財源を公債費の償還に回さざるを得なくなっている団体も少なからず存在すると思われる。

このような団体にとってはとりわけ、地方交付税総額と各団体に配分される地方交付税額の予見可能性が重大な関心事である。「基本方針 2005」では、地方財政計画と決算の乖離是正が図られること及び今後の経済財政運営に係る見通しを踏まえつつ、地方財政の予見可能性を向上させ、地方団体が経営努力を発揮できるよう「中期地方財政ビジョン」を策定することとされた。平成 19 年秋以降と見込まれる抜本的税制改革の議論を踏まえる必要もあるだろうが、「中期地方財政ビジョン」が策定され、これが地方団体の安定的財政運営に資することとなるよう期待したい。また総務省は、「各団体の交付税の予見可能性を高めるため、基本方針 2006 の歳出抑制方針や 2007 年度予算編成を踏まえて、モデル的な交

付税推計方法を提示する」⁷としているので、どのような内容が示されることとなるか注目される。

(3) 補助金改革の検証

「三位一体の改革」で行われた国庫補助負担金の見直しが、交付金化や単なる補助率の引下げにとどまり、地方団体の行財政運営の自由度を向上させていないという指摘も少なくないところである。また、スリム化で廃止された補助事業についても、地方団体の実際の現場では継続を強いられているものもあるという声も聞こえる。次期分権改革に向け、国庫補助負担金の在り方等について徹底的に検証することが肝要であろう。これに関連し、政府・与党合意（平成16年11月26日）においては、「国による基準・モニター等チェックの仕組み」として「補助負担金の廃止・縮減によって移譲された事務事業については、地方団体の裁量を活かしながら、確実に執行されることを担保する仕組みを検討する」としているのが気に掛かるところである。この制度が地方分権の趣旨に反し地方団体に対する新たな関与とならないか、その運用も含めて注視すべきであろう。

(4) 地方団体全体の財政状況の把握

地方公社や第三セクター等、地方団体と密接に関連する主体の中には、深刻な財政問題を抱えているものも少なくない。地方財政の健全化を推進するためには、これらを含む地方財政の全体像を一覧性のある形で把握する必要がある。これは、地方財政の透明性の向上を図り、地方議会や住民等への説明責任を果たすことにもつながる。総務省の調査⁸によれば、連結バランスシートの作成は全都道府県で行われている一方、市区町村では4.1%にすぎない状況にあり、今後の取組が急がれる。

この点に関して、国による政策誘導や景気対策等が地方公社等の財政問題を招来したとの意見も出されており、地方団体の自立性を高めるための分権改革が推進され、地方議会や住民等による監視が働く構造への転換が強く求められていると言えよう。

(5) 地方分権改革の推進とその視点

「三位一体の改革」後の地方財政については、地方六団体の新地方分権構想検討委員会、竹中前総務大臣の私的懇談会である地方分権21世紀ビジョン懇談会において、今後の地方分権改革の進め方がそれぞれ議論され、包括的な提言がなされた。しかしながら、平成18年は歳出・歳入一体改革の具体的方針を策定する中で地方財政計画の規模の抑制手法と地方交付税総額の抑制が中心的議題となり、地方自治の拡充となる具体的施策が大きく進展したようには思われない。もっともこれは、「三位一体の改革」で採用された手法に限界があり、地方分権改革を推進するためには新たな戦略を検討する必要があることや、歳出・歳入一体改革の趨勢を見極めなければならなかったためと見ることもできる。その意味では、昨年臨時会で成立した地方分権改革推進法に基づき設置される地方分権改革推進委員会において、今後どのような議論がされ、どのような成果をあげていくことができるのか大いに注目されるところである。

地方分権と財政健全化という非常に困難な2つの課題に対し同時に取り組むことは容易ではなく、また、ときにこれらは相反的に捉えられることもある。しかし、地方分権の意義は、地方団体の行財政上の自由度を高め、国からの関与を縮小させる一方、地域住民等による政策決定の参画や行政に対する監視の強化を図ることにより、住民ニーズにあった行政サービスを総合的かつ効率的に供給する体制を確立することにある。地方分権の着実な推進が、国・地方を通じた行政の簡素・効率化をもたらす財政健全化にも寄与するという観点に立つべきであろう。

その中であって、地方分権改革は国・地方を通じる構造改革でもあり、住民生活の広範囲にわたって影響を及ぼすものであるにもかかわらず、現状においては住民の関心は必ずしも高くはない。地方団体自らが地方分権改革の意義を積極的に地域住民に提示することによって、地域住民自らが地域の担い手としての意識や自覚を持ち、主体的に地域行政へ参画するようになることこそ、分権改革の推進につながるということを、改めて強調しておきたい。

¹ 計数は現在精査中のため、概数である。

² 地方財源不足額は、平成18年度は通常収支分と恒久的な減税分とが存在したが、恒久的な減税の廃止（一部減税のまま恒久化）に伴い、平成19年度以降、恒久的な減税分は通常収支分に組み込まれる。

³ 平成16年度の地方交付税総額及び臨時財政対策債の合計額が、前年度比2兆8,623億円の削減（12%）とされ、地方団体の予算運営に支障を来す事態に発展したことを指す。

⁴ 地方六団体「地方分権の推進に関する意見書」（平18.6.7）

⁵ 「『地方分権の推進に関する意見』に対する回答書」（平18.7.21）

⁶ 第165回国会参議院総務委員会会議録第7号22頁（平18.12.5）

⁷ 総務省「地方分権改革について」（経済財政諮問会議提出資料 平18.10.24）

⁸ 総務省「地方公共団体の普通会計バランスシート等の作成状況について」（平18.8.28）