

国の経済対策と地方財政

～平成 21 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

1. はじめに

資源・食料価格高騰、米国のサブプライムローン問題等に端を発する金融危機の影響等から、世界経済は急激に減速しており、日本経済も厳しい局面に立ち至っている。これに対し、政府は当面の景気対策として可能な限りの経済対策を講じることとしている。しかし、国による経済対策の推進は必然的に地方財政も巻き込み、地方財政対策に大きな影響を与えている。

そこで本稿においては、経済対策における地方財政に関する部分と、平成 21 年度地方財政対策を概観しながら、現在の地方財政が抱える諸課題について論究していきたい。

2. 三位一体の改革と歳出・歳入一体改革

経済対策を概観する前に、「三位一体の改革」と「歳出・歳入一体改革」について振り返っておきたい。これらの改革は現下の地方財政状況に大きな影響を与えており、一連の地方財政対策の背景ともなっているため、その内容を踏まえておく必要がある。

(1) 三位一体の改革の影響

三位一体の改革とは、国庫補助負担金の改革、税源移譲、地方交付税総額の抑制を同時一体的に行った改革である。その改革の内容は、大きく 2 つの流れを見ることができる。それは、地方分権一括法（平 12. 4 施行）として結実した「第一次分権改革」においては十分な成果を上げることができなかった「財政面の分権」を実現すること（国庫補助負担金の改革、税源移譲）と、巨額の長期債務残高を抱える中、国・地方を通じた財政再建を行うため、地方財政においても歳出削減を推進すること（地方財源不足額の圧縮による地方交付税総額の抑制）という、性格の異なる 2 つ課題を、1 つのパッケージにしたものであった。改革の行われた期間や改革額は、整理の仕方により様々あるが、ここでは、平成 16～18 年度において、国庫補助負担金の改革 4.7 兆円、税源移譲 3 兆円、地方交付税総額の抑制 5.1 兆円が行われたとする一般的整理に基づいている¹。

地方交付税総額は、地方財政計画の歳出削減を通じて地方財源不足額が圧縮され、大幅に抑制された。地方交付税総額（マクロの交付税）を衡平に個別団体へ交付（ミクロの交付税）する（地方交付税法第 3 条）との観点からは、地方交付税総額が十分に確保されていない場合には、結局、個別団体への算定による財源保障及び財政調整も十分に機能を発揮することができなくなる。したがって、個別団体への算定における税源移譲と国庫補助負担金の廃止・縮減に係る部分に限定して見れば、確かに財政調整されているとしても²、

それとは別に、上記の財政再建を重視する側面が強く出て地方交付税総額が大幅に抑制されたことから、全体として見れば急激に地方交付税の財源保障機能が低下する結果となったのである³。

このような地方交付税総額の削減が、地域間財政力格差を招来した原因であるとする主張は多い。例えば、全国知事会「地方財政の展望を踏まえた地方消費税の充実に関する提言」(平20.7.18)は、「三位一体の改革以降、地方一般財源総額は厳しく抑制され、5.1兆円に上る地方交付税等の削減により、地方交付税の財源保障、財源調整機能は大幅に弱体化し、地方財政の財源不足と地域間格差の拡大の原因となった。」としている。このため、地方六団体からは、地方交付税総額の復元・増額が繰り返し強く主張されているのである⁴。

(2) 歳出・歳入一体改革の概要と「特別枠」

歳出・歳入一体改革とは、2011(平成23)年度に国・地方の基礎的財政収支を黒字化するため、同年度までの5年間で徹底して歳出削減を行い、歳出削減では要対応額⁵に満たない場合には歳入改革による増収措置で対応するという改革であり、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(平18.7.7閣議決定。以下「基本方針2006」という。)に定められている。

歳出改革の具体的内容は分野ごとに定められており、地方財政分野については、地方公務員人件費は、5年間で5.7%の定員純減など大幅に削減、地方単独事業は、過去5年間の改革努力(5兆円超)を継続し、一般行政単独事業を平成18年度と同程度の水準とする一方、投資単独事業は国の公共事業と同じ改革努力(毎年度1%~3%)を行うとされた⁶。地方

財政計画の規模は平成14年度から、地方一般歳出⁷は平成12年度から、それぞれ減少に転じている。その上、平成19年度以降は「基本方針2006」に沿った歳出削減が実行されている。この改革方針の枠組みにある限り、平成23年度までは、基本的に、歳出総額の縮減が続くことになる。したがって、地方一般歳出を拡大しようとするには、歳出項目に、「基本方針2006」の縛りを受けない「特別枠」を新たに設ける必要が生じることになる。平成20年度改正では、特別枠として「地方再生対策費」4,000億円が新設された。これは、地方法人特別税及び地方法人特別譲与税の新設で地方税偏在是正が図られた⁸ことにより生じた財源を活用したものである。地方財政計画の歳出に地方再生対策費が創設されたことにより、歳出総額、地方一般歳出ともに増加しているが、地方再生対策費を除くとそれぞれ減少しており、この点では、歳出削減路線は維持されていると見ることもできる。

歳出の推移(地方財政計画ベース)

(単位:億円、%)

年度	歳出総額	増減率	うち	
			一般歳出	増減率
10	870,964	0.0	733,625	1.6
11	885,316	1.6	746,888	1.8
12	889,300	0.5	739,854	0.9
13	893,071	0.4	735,548	0.6
14	875,666	1.9	711,319	3.3
15	862,107	1.5	697,201	2.0
16	846,669	1.8	681,049	2.3
17	837,687	1.1	673,216	1.2
18	831,508	0.7	664,801	1.2
19	831,261	0.0	657,350	1.1
20	834,014	0.3	657,626	0.0
21	825,600	1.0	662,200	0.7

(地方再生対策費を除いた場合)

20	830,014	0.2	653,626	0.6
----	---------	-----	---------	-----

(地域雇用創出推進費を除いた場合)

21	820,600	1.6	657,200	0.1
----	---------	-----	---------	-----

(注)1. 地方再生対策費は4,000億円。

2. 地域雇用創出推進費は5,000億円。

3. 当初計画であり、平21は概数。

(出所)「地方財政計画(各年度)」等より作成

3. 経済対策と地方財政

世界経済の急激な減速がもたらした日本の景気後退に対し、政府が講ずることとした経済対策は、「安心実現のための緊急総合対策」⁹（以下「緊急総合対策」という。）「生活対策」¹⁰、「生活防衛のための緊急対策」¹¹（以下「生活防衛対策」という。）であるが、これらは相互に関連又は重複している部分も少なくない。そこで、これらの経済対策のうち地方財政に関連する部分について、各経済対策別ではなく、内容別にまとめて概観していくことにする。

(1) 定額給付金

定額給付金は、「生活対策」において、景気後退下での生活者の不安にきめ細かく対処するための家計への緊急支援として、総額2兆円を限度として年度内に実施するとされたものである。「緊急総合対策」においては特別減税及び臨時福祉特別給付金として実施するとされていた。しかし、「家計への緊急支援としての効果をより迅速に実現し、かつ、低所得者にも広く公平に行き渡らせるため」との理由から、給付金方式によることとされた。

定額給付金の实施方式等については、「生活対策」の発表記者会見¹²において、麻生総理から「全所帯について実施します。規模は約2兆円。詳細は今後詰めてまいります。単純に計算すると、4人家族で約6万円になるはずですよ」との発言があった。そのほか具体的な言及はなく、大枠の決定は与党に委ねられることになった。与党合意に至るまでの間、一人当たり給付額、市町村の事務負担、経済効果など諸点について様々な議論があった。

特に所得制限を巡っては、経済財政諮問会議の民間議員から「中・低所得者に的を絞った対策が一番適当ではないだろうか」、「やはり上限をどこかに置いた方がいいと思う」などの発言があった¹³ほか、閣僚の間でも意見が分かれたことが報じられている¹⁴。

そのような中、11月12日、大枠が与党で合意された。一人当たりの給付額は1万

2,000円、65歳以上の者及び18歳以下の者は8,000円を加算して2万円とされた。注目を集めていた所得制限については、設定するかどうかは実施主体とされた各市町村の判断に委ねられることになり、制限を設ける場合の所得の下限は1,800万円とされている¹⁵。

この与党合意を踏まえ、総務省内に設置された定額給付金実施本部を中心に、より具体的な实施方式等が検討されているところである。平成20年度補正予算(第2号)には、「家計緊急支援対策費」として、2兆395億1,300万円(給付金額1兆9,570億円、給付に要する事務費825億1,300万円)が計上されている。

定額給付金に関する与党合意(平20.11.12)

- [1]一人 12,000円(加算 65歳以上、18歳以下 8,000円)
- [2]これに要する総額を全国それぞれの市町村に交付する。
- [3]所得制限を設けるかどうかは各市町村がそれぞれの実情に応じて交付要綱において決定する。所得制限を設ける場合の下限は、所得1,800万円とする。
所得とは、収入から必要経費(給与所得者の場合には、給与所得控除)を控除した後の金額
- [4]所得制限を設定した市町村において、支給された給付金が返還請求に基づき返還された場合、当該返還された給付金は、返還に関連する事務費の一部に充てることができる。

(注)自民党政務調査会「みなさまの疑問にお答えします『定額給付金について』」(平20.11.14)より抜粋

定額給付金の経済効果については、参議院本会議（平 21. 1. 7）における中川財務大臣の答弁では、「定額給付金は家計への緊急支援としてだけではなく、消費を増やす経済効果もあると考えております。経済効果につきましては、実質 GDP 成長率を 0.2 ポイント程度押し上げる効果があると見込まれております。」とされた。また、与謝野経済財政担当大臣は、「21 年度政府経済見通しにおいては、過去の地域振興券の例を参考にいたしますと、（追加的な消費に回るのは）おおむね 4 割程度であろうと想定しております。仮に定額給付金 2 兆円のすべてが追加的な消費に回るということになりますと、民間消費支出の増加率を 0.7% ポイント程度押し上げる効果がある」と試算を示した。

（2）道路特定財源の一般財源化、地方交付税 1 兆円の増額

道路特定財源の一般財源化については、平成 13 年の小泉内閣において見直しの議論が始まった。しかし、抜本的な見直しには至らなかった。その後、平成 19 年 12 月、福田内閣においては、10 年間の「道路の中期計画」の策定や、暫定税率の 10 年間維持などを決定し¹⁶、これを受けて、平成 20 年度予算案及び税制関連法案が作成・提出された。与野党の白熱した論争が国会で繰り広げられる中、日切れである年度末の迫った平成 20 年 3 月 27 日、福田総理（当時）の記者会見が開かれ¹⁷、「道路特定財源制度につきましては、今年の税制抜本改革時に廃止し、21 年度から一般財源として活用します。」と明言された。さらに、5 月 13 日には、税制関連法案の再可決に先だって、「道路特定財源等に関する基本方針」を閣議決定し、政府は一般財源化に踏み込んだ。

同基本方針の具体化を進めるために設置された「道路特定財源等に関する関係閣僚会議」の開催が滞る中、「生活対策」においては、「道路特定財源の一般財源化に際し、1 兆円を地方の実情に応じて使用する新たな仕組みを作る」とされた。しかし、麻生総理から具体論への言及がなされなかったこともあり、様々な解釈に基づく議論が展開されることとなった。「地方の実情に応じて使用する新たな仕組み」を巡っては、地方への財源賦与を新型交付金の創設によるべきとの立場がある一方で、地方交付税の増額によるべきと主張する声もあった。また、「1 兆円」とは、地方道路整備臨時交付金 6,825 億円（平成 20 年度当初予算額）や、これに道路関係補助金 5,581 億円（同）を合わせた 12,406 億円に、さらに 1 兆円を増額するのかどうかなど、最終局面に至るまで、総額は判然としなかった。

最終的には、政府・与党で「道路特定財源の一般財源化等について」（平 20.12.8）が合意され、道路特定財源制度を廃止し、一般財源化する一方、現行の税率水準は今後の税制抜本改革時まで維持するとされた。そして、道路特定財源制度を前提としていた地方道路整備臨時交付金に代わるものとして、道路を中心に関連する他のインフラ整備やソフト事業にも使用できる「地域活力基盤創造交付金」¹⁸を、平成 21 年度予算において創設することとなった。同交付金の規模は 1 兆円とされたが、予算編成過程において 600 億円を社会保障財源へ拠出することとされ、9,400 億円となった。

地方側から強く求められてきた地方交付税の増額については、「予算編成過程で増額」で決着した。規模は明示されなかったものの、地域活力基盤創造交付金とは別の取扱いとされた。その後、「生活防衛対策」において、1 兆円を増額すると明定された。なお、後述

のように、1兆円のうち5,000億円については、雇用創出につながる地域の実情に応じた事業を実施するための「特別枠」とされている。

(3) 経済対策を実施するための交付金の創設、減税の補てん措置

今般の経済対策では減税が予定されるとともに、裏負担をするだけの財政的な余裕も地方団体にはないことから、減税に対する確実な補てん措置や、実効性のある財源手当などが要請された。「生活対策」では、地域活性化等に資するきめ細やかなインフラ整備などを推進するため、「地域活性化・生活対策臨時交付金」を交付するとして、平成20年度補正予算(第2号)に6,000億円(都道府県分約2,500億円、市町村分約3,500億円)が計上された。この財源は、地方公営企業等金融機構が旧公営企業金融公庫から承継した公庫債権金利変動準備金等のうち3,000億円の地方還元と国費3,000億円によって賄われている。また、「景気後退や本対策に伴う地方税や地方交付税の原資となる国税5税の減収等について、地方公共団体への適切な財政措置を講じる」となったことを受け、平成21年度税制改正に盛り込まれた過去最大規模の住宅ローン減税による個人住民税への影響額は、全額を国費(減収補てん特例交付金)により補てんすることとされた。

(4) 地方共同の金融機構

「生活対策」において、「地方自治体(一般会計)に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設について検討する」とされた。これを受け、地方財政審議会における検討を経て、現在の地方公営企業等金融機構を改組して、地方公共団体金融機構を創設することとなった。現機構は原則として公営企業のみを貸付対象としている。新機構は、貸付対象に一般会計を含めることとし、平成21年度においては、合併特例、防災対策、地域活性化事業を対象とするとともに、急増する臨時財政対策債についても機構資金を貸し付けることとされた。

4. 平成21年度地方財政対策¹⁹

(1) 財源不足額への対応

地方財政計画の策定過程においては、国の予算編成作業と並行して、歳入歳出見込額を計上し地方財政の収支見通しが試算される。ここで歳入と歳出が均衡しない場合に、その過不足を解消して収支を均衡させ、その結果を盛り込んで地方財政計画が策定される。この手順のうち、収支を均衡させる作業のことを「地方財政対策」と呼んでいる²⁰。

地方財政は慢性的な財源不足に陥っている。特に平成8年度からは連続して、地方交付税法第6条の3第2項の規定に該当する財源不足を生じている²¹。平成21年度の財源不足額は10兆4,700億円が見込まれ、前年度の5兆2,500億円から倍増した。10兆円規模の財源不足額が発生するのは、平成16年度(通常収支分)以来である。

この財源不足額については、まず、財源対策債の発行1兆2,900億円、平成19年度国税決算精算分の先送り5,000億円、一般会計における既往法定分の加算措置7,200億円、臨時財政対策債の発行(既往債の元利償還金分、地方再生対策費分等)2兆3,900億円、

減税補てん特例交付金 500 億円によって対応することとされた(合計 4 兆 9,600 億円)。残りの財源不足額 5 兆 5,100 億円については、国と地方が折半して補てんすることとし²²、国は地方交付税の増額等 2 兆 7,600 億円(臨時財政対策加算 2 兆 5,600 億円、特別交付金 2,000 億円)により補てんし、地方は臨時財政対策債の発行(臨時財政対策加算相当額、特別交付金相当額) 2 兆 7,600 億円で対応することとなった。なお、折半対象財源不足額が発生するのは平成 18 年度以来の 3 年ぶりのことである。

平成21年度地方財政対策の概要

< 一般会計 >		< 交付税特会 >		< 地方財政収支見通し >	
				(歳入)	(歳出)
法定率分 : 118,329 法定加算 : 7,231 特別な加算: 10,000 特例加算 : 25,553	交付税(入口) 161,113 (+9,712)		交付税(出口) 158,202 (+4,142)	地方交付税 15.8	給与関係費 22.1
+		特会借入金 金利払等 2,910		臨時財政対策債 (折半分) 2.8	一般行政経費 投資的経費 41.3
児童手当特例交付金 : 1,162 減収補てん(住宅ローン減 税分)特例交付金 : 958 減税補てん(自動車取得 税減税分)特例交付金 : 500 特別交付金: 2,000				地方税 36.2 地方譲与税 1.5 地方特例交付金等 0.5 地方債 9.1 (上記臨時財債除き) その他 16.8	特別枠(地域雇用創 出推進費) 0.5 地方再生対策費 0.4 公債費 13.3 その他 4.9
地方交付税等: 165,733 (対前年度 +9,597)					
				歳出総額 82.6 一般歳出(特別枠除き) 65.7	

(注) 一般会計及び交付税特会は億円、地方財政収支見通しは兆円。
(出所) 財務省資料より作成

(2) 地方交付税総額

国の一般会計から交付税特別会計に繰り入れられる地方交付税(入口ベース)は、16兆1,100億円(対前年度比+9,700億円、+6.4%)である。その内訳は、法定率分11兆8,300億円、既往法定分の加算措置7,200億円、臨時財政対策加算2兆5,600億円、「生活防衛対策」に明記された、既定の加算とは別枠で増額される1兆円である。なお、平成19年度国税決算精算分5,000億円については、必要な地方交付税総額を確保する観点から、全額を平成23年度～平成27年度に繰り延べている。

地方財政計画に計上され、実際に地方団体に配分される地方交付税(出口ベース)は、入口ベースの地方交付税に交付税特会借入金利息 5,700億円、交付税特会剰余金の活用等2,800億円を加減算し、15兆8,200億円(同+4,100億円、+2.7%)とされた。なお、臨時財政対策債5兆1,500億円を加算すると、20兆9,700億円(同+2兆7,300億円、+15.0%)である。

「生活防衛対策」に明記された「1兆円の増額」については、まず、地方財政計画に「特別枠」として「地域雇用創出推進費」5,000億円が創設されている。これは、地域の雇用

を創出するため、地域の知恵を活かした未来につながる事業の推進に必要な歳出を計上し、地方交付税の算定を通じて、特に雇用情勢の厳しい地域に重点的に配分するとされたものである。地方財政計画の歳出に「特別枠」を設けるのは、平成 20 年度に引き続いた措置である。この地域雇用創出推進費は平成 22 年度までの 2 か年の措置とされている。次に、地方財政計画の歳入歳

「1兆円」増額のイメージ

地域雇用創出推進費 0.5兆円	「1兆円」
事業実施円滑化 0.5兆円	
給与関係経費 一般行政経費 等	地方交付税
	臨時財政対策債
	地方税等

(出所)財務省資料より作成

出の見直しを通じた地方財源の充実 5,000 億円が図られており、地域活性化、少子化対策、公立病院に対する財政措置の充実などに充てることが考えられている。

三位一体の改革では、地方交付税総額は 2 兆 1,620 億円、臨時財政対策債を含めた場合、5 兆 1,244 億円が抑制された。平成 21 年度の復元・増額は、地方六団体が繰り返し主張してきたところである。平成 15 年度の地方交付税総額は 18 兆 693 億円、臨時財政対策債を加えると 23 兆 9,389 億円であった。平成 21 年度と比較すると、地方交付税総額はおおむね 2 兆 2,500 億円、臨時財政対策債を加えた額で比較すると 2 兆 9,700 億円である。今般、1 兆円の地方交付税が増額されているものの、地方六団体が主張する三位一体の改革前の水準と比較した場合には、まだ先は長いといったところであろうか。

(3) 平成 21 年度の地方財政収支見通しの概要

平成 21 年度の地方財政の規模は、「基本方針」や経済対策を踏まえた地方財政対策が講じられた結果、82 兆 5,600 億円(対前年度比 8,500 億円、1.0%)とされた。歳出での特別枠創設などにもかかわらず平成 20 年度を下回っているのは、水準超経費²³が前年度に比べほぼ半減したことが大きな要因であると考えられる。地方一般歳出は 66 兆 2,200 億円(同 +4,600 億円、+0.7%)である。ただし、上述の地方交付税 1 兆円増額に関連する地方一般歳出の増加分を除くと 65 兆 4,300 億円(同 3,300 億円、0.5%)、地域雇用創出推進費のみ除くと 65 兆 7,200 億円(同 400 億円、0.1%)である。平成 20 年度と同様に、特別枠である地域雇用創出推進費を除いた地方一般歳出の削減は、引き続き進められていることが分かる。

歳出について主要なものを見ると、地方財政計画上の職員数は、平成 5 年度以降減員が続いている。平成 19 年度からはさらに、5 年間で 5.7%という「基本方針 2006」に基づく定員純減目標に沿った減員が実施されている。今年度においても「基本方針 2006」に基づいた減員が行われ、職員数 2.5 万人の純減が行われている。これまで、警察官や消防職員の定数は据え置き又は増員されてきていることから、「基本方針 2006」の定員純減目標は、主に一般職員の減員により達成しているものと考えられる。この定員純減と給与構造改革等により、給与関係経費は 22 兆 1,300 億円(同 800 億円、0.4%)とされた。そのうち退職手当は 2 兆 3,600 億円(同 300 億円、1.0%)である。また、地方債計画には、退職手当債が 5,700 億円(同 200 億円、3.4%)計上されている。

平成21年度地方財政収支見通しの概要

(単位: 億円、%)

項目		平成21年度 (見込)	平成20年度	増減率 (見込)
歳入	地方税	361,860	404,703	10.6
	地方譲与税	14,618	7,027	108.0
	地方特例交付金等	4,620	4,735	2.4
	地方交付税	158,202	154,061	2.7
	地方債	118,329	96,055	23.2
	うち臨時財政対策債	51,486	28,332	81.7
歳入合計		約 825,600	834,014	約 1.0
「一般財源」		590,786	598,858	1.3
歳出	給与関係経費	約 221,300	222,071	約 0.4
	退職手当以外	約 197,600	198,206	約 0.3
	退職手当	約 23,600	23,865	約 1.0
	一般行政経費			
	うち単独分	約 138,300	138,410	約 0.1
	地方再生対策費	4,000	4,000	0.0
	地域雇用創出推進費	5,000	-	皆増
	公債償還費	約 133,000	133,796	約 0.6
	投資的経費			
	うち単独分	約 80,800	83,307	約 3.0
	公営企業繰出金	約 26,600	26,352	約 1.0
	うち企業債償還費			
	普通会計負担分	約 17,600	18,092	約 2.6
	水準超経費	約 12,800	24,500	約 47.8
歳出合計		約 825,600	834,014	約 1.0
(地域雇用創出推進費を除く)		【約 820,600】	【834,014】	【約 1.6】
地方一般歳出		約 662,200	657,626	約 0.7
(地域雇用創出推進費を除く)		【約 657,200】	【657,626】	【約 0.1】

(注)平成20年12月24日現在の計数であり、精査の結果異動する場合があります。

(出所)総務省資料より作成

一般行政経費については、補助事業は社会保障関係経費を中心に増加している。単独事業は「基本方針 2006」を踏まえた歳出削減が行われている。しかしながら、社会保障関係経費の占める割合は増加している。

投資的経費については、バブル経済崩壊後の景気対策により、とりわけ地方単独事業が著しく増加し、平成9年度をピークにその後は減少を続けている。ここ数年では、投資的経費と経常的経費の一体的な分離是正の実施²⁴や、「基本方針 2006」に基づく対前年度比 3%の抑制方針を受け、大幅に減少しており、約 30 年前の水準まで落ち込んでいる²⁵。

歳入について、地方税は、36兆 1,860 億円(同 4兆 2,840 億円、10.6%)と見込まれ、特に法人関係税収の落ち込みが目立つ。ただし、平成20年度の地方税収は、36兆 3,100 億円程度になると見込まれており²⁶、これと比べれば、1,240 億円の減少となる。今後、景気の下降局面が長期化・深刻化すれば、地方税収の計画額割れも十分考えられる。

地方譲与税は、地方法人特別譲与税の効果が本格的に発現することから、1兆 4,600 億円(同 +7,600 億円、+108.0%)が見込まれている。また、道路特定財源の見直しに伴い、地方道路譲与税の名称を地方揮発油譲与税に改め、石油ガス譲与税及び自動車重量譲与税とともに用途制限を廃止としている。

地方特例交付金等は、4,600 億円(同 100 億円、2.4%)が見込まれている。平成21~23 年度までは、自動車関係諸税の減税による影響が大きい市町村に対して、減税補てん特例交付金を各年度総額 500 億円交付することとしている。

地方交付税は、上述のとおり、15兆 8,200 億円(同 +4,100 億円、+2.7%)とされた。

地方債は、地方財政計画に計上される普通会計分は 11兆 8,300 億円(同 +2兆 2,300 億円、+23.2%)とされ、前年度より増加するのは平成15 年度以来である。これは、大幅な財源不足額の発生により、臨時財政対策債が 5兆 1,500 億円(同 +2兆 3,200 億円、+81.7%)と大幅に増えたためである。これにより、地方債依存度は 14.3%、地方の長期債務残高は平成21 年度末で約 197 兆円が見込まれている。なお、道路特定財源の廃止に伴い、

道路特定財源が道路整備費の財源となることを前提とした地方債制度を見直すこととされている。具体的には、一般公共事業債のうち道路整備事業について、現行の充当率 45%を 90%に引き上げるとともに、臨時地方道整備事業債を見直して地方道路等整備事業債を創設することとしている。

以上の結果、地方一般財源総額（平成 21 年度は、地方税、地方譲与税、地方特例交付金等、地方交付税及び臨時財政対策債の合計額）²⁷は、59 兆 800 億円（同 8,100 億円、1.3%）とされた。

5. 若干の考察

次に、今般の経済対策及び地方財政対策、また、今後の地方分権論議における地方税財政改革について、数点私見を交えながら述べることにする。

（1）経済対策と地方分権

今回の定額給付金給付事業は国の補助事業の 1 つに過ぎず、市町村は実施を法律上義務付けられるわけではない。しかし、おそらく、ほぼ全ての市町村が実施すると予想される。地域経済の浮揚など定額給付金に期待をかけている市町村ももちろんあるだろう。仮に給付事業に疑問があったとしても、自分の市町村だけ実施しないことを選択するには相当覚悟が要るからである。いずれにしても、今回の定額給付金給付事業には、国が企画・立案したことを市町村が手足のごとく一斉に実施することを当然としてきた旧来のスタイルが、依然として底流に横たわっているようにも見受けられる。国は、給付事業の制度設計に当たり、よりシンプルにし、現場に混乱が生じないような配慮については相当腐心しているようである。しかし、肝心の給付事業を実施すること自体については、対等・協力の関係にあるはずの地方団体と事前に十分な協議を行った上で決定したわけではない。

確かに、住民に対する行政サービスの多くは基礎自治体である市町村が担っており、国が経済対策を実施しようとするれば、国・地方相互の信頼と協力の下で実施するしかない。今回のように迅速性を確保しようとするれば、なおさらである。しかし、政府の「要請」だけで、総額 2 兆円もの巨費を投じる事務の実施を、市町村に事実上義務付けることができるという状況を目の当たりにすると、国と地方の関係の在り方、地方分権改革を推進していることの意義が改めて問われているように思えてならない。

（2）地方債制度の見直し

分権型社会の構築に向けて、地方分権改革推進委員会において議論が進められている。地方税財政全般については、この春にも出される第 3 次勧告でその方向性が示されることとなっている。その中であって、地方債制度についても議論の対象とされることが考えられているようである。その場合には、地方債協議制や元利償還金に係る交付税措置なども含め、地方債制度全般について、より地方の自主性・自律性を発揮できる仕組みとなるような見直しを期待したい。ここではこの点に関し、今般の地方財政対策に関連して 2 点ほど挙げたい。

ア 地方債充当率

地方団体が事業を行うに当たり、当該事業に係る経費のうち、地方債をもってその財源とする部分の割合の上限となるべき率を「地方債充当率」という（地方財政法施行令第6条第4項）。地方債充当率は、総務大臣が事業区分ごとに定めるものであり、「世代間の便益と負担の公平」と「地方負担額に係る地方債以外の財源措置の在り方とのバランス」を地方財政全体として達成するために設定されている²⁸。他方、地方債充当率の設定を通じて、地方団体の財政運営を差配する手段ともなりうるものである。過去においては、公共事業費の総額確保又は増大のため、地方債充当率の引上げで政策誘導してきた側面があることは否定しがたいところである。

現在、地方債充当率は、地方財源不足の補てん手段として財源対策債の発行が常態化していることもあり、一般公共事業債では90%が基本となっている。その他の事業についても高めの設定となっているものが多い。「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が本格的に施行され、地方団体の財政規律の向上が見込めることも併せ考えると、地方債充当率の制度は、過剰な関与となっているとはいえないだろうか。無論、地方債協議制度や地方債計画と密接に関わり、資金手当や財源保障の議論にもつながるものであるから、慎重な議論は必要である。しかし、地方税財政の自己決定権を充実強化していく中では、今後、議論は避けられないようにも思われる。

イ 地方公共団体金融機構

地方共同の金融機構として、現行の地方公営企業等金融機構を改組して、地方公共団体金融機構を創設することとされている。現機構は、原則として公営企業のみを貸付対象としている。新しい機構では、一般会計も貸付対象とすることとされている。地方債資金については、現在、市場化の波が押し寄せている。個別の地方団体によって財政力は千差万別であり、地方団体同士が「共助」する仕組みは、今後重要性が増していくことが十分に予想される。

地方公共団体金融機構は、地方の共同資金調達機関という位置付けである。しかし、機構債資金総額や、貸付対象事業ごとの貸付枠等について、機構自らが完全に自発的な決定ができるわけではない。今後の地方税財政改革の中で、地方債制度及び地方債資金の在り方を見直すことになれば、機構がさらなる自主性を確保できるような仕組みも検討すべきではないだろうか。

（3）安定した地方税財源構造の構築

平成21年度の地方税・地方譲与税は37兆6,500億円（対前年度比 3兆5,300億円）と見込まれている。そのうち水準超経費相当額は1兆2,800億円（同 1兆1,700億円）となっており、前年度からの減少分の約半分は不交付団体の財源である。これは、不交付団体の多くが大都市であり、収入の多くを景気変動に大きく左右される法人関係税に依存していることに起因する。地方団体の事務事業は住民生活に密着しているため、税収の落ち込みは、住民サービスの低下に直結しやすい。税収減を歳出削減で補う場合、削減対象となるのは人件費と投資的経費が中心になると思われる。しかし、その「切り代」にも限

界がある。やはり、安定的に得られる税源を地方に賦与することが求められよう。

そこで浮上するのが地方消費税の充実である。しかし一方で、政府としては、社会保障制度の安定財源として、消費税を主要な財源とすることを考えている²⁹。「地方消費税の充実を検討するとともに、地方法人課税の在り方を見直すことにより、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を進める」ともされており、今後の議論を十分に注視する必要がある。

地方団体に対する財源保障機能を期待されているのが地方交付税である。景気の低迷により地方税収が期待できないときには、国税も同様の状況にあることから、それにリンクして地方交付税も減少する傾向にある。逆に、経済状況が好調で、税収が期待できるときには、地方交付税も増大することになる。このように、現行の地方交付税制度は、地方交付税の対象税目と主要な地方税の税源が重複しているため、景気変動等による地方税収の増減を相殺する機能が不十分であり、安定的な財源保障が覚束ないとも指摘される。そこで、地方税体系を見直す際には、同時に、地方交付税の対象税目及び交付税率についても慎重に検討することが求められよう。

また、地方交付税制度は、その年度の交付税総額は全額地方団体に交付し、それだけを交付するという考え方を基本的にとっている。つまり、地方交付税は、年度間財源調整を自動的に行う仕組みとはなっておらず、各地方団体において行うこととされている（地方財政法第4条の3）。しかし現実には、毎年度、地方財政対策を通じて総額の特例措置を講じることで、年度間財源調整を図ることが常態化している。そのため、年末における、総務省と財務省の折衝に委ねられることになり、必ずしも安定的に地方交付税総額を確保できるとは限らず、予見可能性や透明性が損なわれがちでもある。地方財政の自動安定装置としての地方交付税制度の機能をよりよく発揮できるよう、今後、地方分権改革推進委員会等における地方税財政の議論の際には、年度間財源調整制度についても議論を深めることを期待したい。

【参考文献】

出井信夫ほか『図説 地方財政データブック（平成20年度版）』（学陽書房 平20.9）
東信男「国と地方の財政関係をめぐる課題」『会計検査研究』第21号（平12.3）

¹ 平成17年12月27日閣議口頭報告の計数。国庫補助負担金の改革4兆6,661億円（税源移譲分3兆1,176億円、交付金化7,943億円、スリム化9,886億円）、税源移譲3兆94億円、地方交付税総額の抑制5兆1,244億円である。国庫補助負担金の改革の内訳を合算すると4兆9,005億円となるのは、平成15年度改革（いわゆる三位一体の改革の「芽だし」）分のうち2,344億円を「税源移譲分」に含めるという整理による。

² 税源移譲を実施するに当たっては、基準財政収入額に全額算入し、税源移譲見合いで廃止・削減される国庫補助負担金は基準財政需要額に全額算入する措置がとられた。これにより、交付団体においては地方交付税により歳入の増減が調整されることになり、この点では格差拡大の防止策が講じられているといえることができる。

³ 小規模市町村においては、段階補正の見直し（割増率の引下げ）も影響が大きかったと思われる。

⁴ 例えば、地方六団体・地方分権推進連盟「地方財政確立・分権改革推進に関する決議」（平20.11.25）

⁵ 「基本方針 2006」では、2011（平成 23）年度に国・地方の基礎的財政収支を黒字化するために必要となる対応額（歳出削減又は歳入増が必要な額）は、16.5 兆円程度と試算されている。

⁶ 地方交付税等については、現行法定率は堅持する、地方交付税等（一般会計ベース）は、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、これにより、歳出削減努力等とあわせ、安定的な財政運営に必要な地方税、地方交付税（地方財政計画ベース）等の一般財源の総額を確保するとされている。当時は、法人関係税を中心に税収が好調で、地方交付税（法定率分）の増加も見込まれていたことが、議論の背景にある。

⁷ 地方財政計画においては、歳出総額から公債費、企業債償還費普通会計負担分、不交付団体水準超経費を除いたものを地方一般歳出としている。

⁸ 消費税を含む税体系の抜本的改革までの暫定措置として、法人事業税のうち 2.6 兆円（地方消費税 1%相当分）を分離して地方法人特別税（国税）にし、その全額を地方法人特別譲与税として人口・従業者数を基準に都道府県へ譲与することとされた。地方消費税の税収配分と近似した譲与基準であるため、税源交換とほぼ同様の偏在是正効果があるとされ、平年度ベースでみると、東京都は 3,268 億円、愛知県は 433 億円の減収となる一方で、40 道府県は 1～484 億円の増収になると試算されている。

⁹ 「安心実現のための緊急総合対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定（平 20. 8. 29）

¹⁰ 新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定（平 20.10.30）

¹¹ 経済対策閣僚会議決定（平 20.12.19）

¹² 麻生内閣総理大臣記者会見 <<http://www.kantei.go.jp/jp/asospeech/2008/10/30kaiken.html>>

¹³ 平成 20 年第 24 回経済財政諮問会議（平 20.10.31）議事要旨

¹⁴ 『日本経済新聞』夕刊（平 20.11. 4）、『朝日新聞』（平 20.11. 5）、『読売新聞』（平 20.11.11）、『毎日新聞』（平 20.11.12）など。

¹⁵ 下限とされた 1,800 万円を給与の年間収入金額に換算すると 2,074 万円となる。給与所得者でも、給与の年間収入金額が 2,000 万円を超える場合には確定申告が必要となる。

¹⁶ 「道路特定財源の見直しについて」（平 19.12. 7 政府与党合意）

¹⁷ 福田内閣総理大臣記者会見 <<http://www.kantei.go.jp/jp/hukudaspeech/2008/03/27kaiken.html>>

¹⁸ ただし、8 割を道路整備に充て、所管は国土交通省にされるという（毎日新聞（平 20.12.12）ほか）。

¹⁹ 計数は現在精査中であるため概数である。また、今後異動する場合もある。

²⁰ 岡本全勝『地方交付税 仕組みと機能』（大蔵省印刷局 平 7. 1）46～48 頁より。年度途中に、経済情勢の変化や制度改正に伴い収支不足を生じる場合にも、補正措置としての地方財政対策が行われることがある。

²¹ 地方財政計画の策定において、交付すべき普通交付税総額が法定率分と著しく異なることとなった場合には、地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項により地方行財政の制度改正又は交付税率の変更を行う必要がある。その場合は、政府の国会答弁によれば、地方財政対策を講じる前のマクロの財源不足額があり、その額が法定率分の約 1 割程度以上となり、その状況が 2 年連続して生じ、3 年度目以降も続く見込まれる場合とされる。

²² 地方財政対策に際し、地方の財源不足額について、財源対策債の増発や国の一般会計加算などによってもなお財源不足が生じる場合には、国と地方がそれぞれ折半して負担することとしている。

²³ 地方財政計画の歳出に計上される「地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費」である。地方財政計画は、地方全体の標準的な水準での必要経費が算定されているため、これで歳入・歳出が均衡するとした場合には、不交付団体の財源超過額が交付団体の財源不足額の補てん財源の一部となることになる。このような不合理を避けるため設けられた歳出項目である。

²⁴ 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っていた。そこで、平成 17 年度から平成 19 年度までの 3 年間に於いて、投資的経費と経常的経費の一体的なかい離是正が行われ、その規模は、一般財源ベースで平成 17 年度 3,500 億円、平成 18 年度 1 兆円、平成 19 年度 6,000 億円の合計 1 兆 9,500 億円となっている。

²⁵ 投資的経費は、地財計画（当初）ベースでは、昭和 53 年度が 12.7 兆円、昭和 54 年度が 15.2 兆円である。

²⁶ 総務省「平成 21 年度地方税及び地方譲与税収入見込額（未定稿）」（平 20.12.19）

²⁷ 総務省のいう地方一般財源総額は、比較対照のため、年度により定義が異なることがある。

²⁸ 「地方債協議制度について（地方財政法施行令の改正内容の解説を中心に）」『市町村への地方債情報』（地方債協会 平 18. 3）

²⁹ 「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』（平 20.12.24 閣議決定）