

過去最大の地方財源不足額の発生

～平成 22 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

地方財政については、三党連立政権合意書¹及び民主党マニフェスト²において、「地方が自由に使えるお金を増やし、自治体が地域のニーズに適切に応えられるようにする」、「『地域主権』を確立し、第一歩として、地方の自主財源を大幅に増やします」などとされている。これを受けて、平成 22 年度地方財政対策では、国・地方ともに厳しい財政状況の中、これらをいかに実現するかが課題となった。また、政権交代により、これまでの地方財政対策や地方交付税の充実確保策とは異なる対応が考えられたことから、その手法も注目された。そこで、本稿では、従来の地方財政対策を踏まえた上で、平成 22 年度地方財政対策の概要を紹介するとともに、関連する課題も含めて若干の考察を加えることとしたい。

2. 従来の地方財政対策

(1) 地方財政対策とは

国の予算編成では、翌年度の予算要求を財務省に提出するとともに、地方団体の負担を伴うものについては総務省に調書を提出する。これを受け、国の予算編成作業に並行して地方財政計画の策定作業に入り、その過程において翌年度の地方財政全体の収支見直しを行う。その結果、過不足が発生する場合に、収支が均衡するよう行う財源対策が地方財政対策である。

地方団体は住民の日常生活に身近な行政分野を担当しているため、その性質上、毎年度義務的に支出しなければならない経費が多く、それに必要な職員を配置するとともに、各種施設を整備し、維持管理しなければならない。そのため、地方財政の中心的な収入である地方税、地方譲与税及び地方交付税の収入額は、経済の成長と一定の関係を保ちつつ変化するものの、支出は収入の状況に連動することが困難である。そこで、地方財政全体の収支にギャップが生じることになる。

収入が支出を下回る場合、すなわち地方財源不足が発生する場合には、支出を抑制することで地方財源不足を圧縮するといった方策も考えられる。しかし、過度若しくは急激な抑制は、「地方財政ショック」³と言われるように、地方団体の財政運営に与える影響が少なくない。また、地方団体の支出は国の施策に基づくものが大部分を占めていることから、規模の過大な抑制は、国の施策の円滑な実施を前提にすれば、地方の独自事業の余地を少なくし、地方の自由度を縮小することにもつながりかねない。最近の厳しい財政事情の中で、地方財源不足に対しては、支出の内容と規模が先行し、その実施に必要な財源をいかに確保し補てんするかという順序で、収支のバランスをとる方策が検討されることが多い。

そして、税制改正や国庫補助負担金制度の変更等を踏まえ、地方交付税、地方特例交付金、地方債等について適切な措置を講じることで必要な地方財源を確保し、それを踏まえ、地方債計画が決定されるとともに、地方財政計画が策定されることとなる。

(2) 財源不足に関する地方交付税法第6条の3第2項の対応

地方財政の収支見通しの結果、収入が支出を上回る場合もありうる⁴。しかしながら現実には、国・地方ともに財政は大変厳しい状況にあるため、毎年度巨額の地方財源不足が発生しており、これをいかに補てんするかが地方財政対策の役割となっている。

地方財政については、地方税収入や地方交付税の原資となる国税収入が大幅に減少する中、公債費が依然として高水準であることや社会保障関係経費の増加などにより、巨額の地方財源不足が発生している。特に、平成8年度からは毎年度連続して、地方交付税法第6条の3第2項に規定する財源不足が生じる事態となっている。

同規定は、政府の国会答弁によれば、①地方財政対策を講じる前のマクロの財源不足があり、②その額が地方交付税の法定率⁵分の約1割以上となり、③その状況が2年連続して生じ、3年度目以降も続くと見込まれる場合には、地方行財政の制度改正又は法定率の変更を行うものとしている。

地方財源不足額(通常収支分)の推移

年度	通常収支財源不足額	
		うち折半対象
8	5兆7,533億円	3兆7,233億円
9	4兆6,544億円	2兆6,644億円
10	4兆6,462億円	2兆1,100億円
11	10兆3,694億円	6兆8,969億円
12	9兆8,673億円	6兆4,892億円
13	10兆5,923億円	5兆7,594億円
14	10兆6,650億円	8兆3,537億円
15	13兆4,457億円	11兆832億円
16	10兆1,723億円	7兆7,752億円
17	7兆5,129億円	4兆3,282億円
18	5兆7,044億円	1兆4,058億円
19	4兆4,200億円	—
20	5兆2,476億円	—
21	10兆4,664億円	5兆5,106億円
22	18兆2,168億円	10兆7,760億円

(注)1. 計数は当初計画ベースである。

2. 恒久的減税分等は含んでいない。

(出所)総務省資料より作成

地方交付税法第6条の3第2項

地方交付税法第6条の3第2項

毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第2項本文の規定によつて各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなつた場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第6条第1項に定める率の変更を行うものとする。

(第10条第2項) 各地方団体に対して交付すべき普通交付税の額は、当該地方団体の基準財政需要額が基準財政収入額をこえる額

(第6条第1項) 所得税及び酒税の収入額のそれぞれ100分の32、法人税の収入額の100分の34、消費税の収入額の100分の29.5並びにたばこ税の収入額の100分の25をもつて交付税とする。

<考え方>

- ① 地方財政対策を講じる前に、通常の例により算出される歳入歳出におけるギャップ(財源不足額)があり、
- ② その額が、法定率分で計算した普通交付税の額の概ね1割程度以上となり、
- ③ その状況が2年連続して生じ、3年度目以降も続くと見込まれる場合

(出所)総務省資料より作成

地方交付税率の推移

(単位:%)

年度	所得税	法人税	酒税	消費税	たばこ税
昭29					
[本則]	22.0	22.0	22.0		
[当初予算]	19.66	19.66	20.0		
[補正予算]	19.874	19.874	20.0		
30		22.0			
31		25.0			
32		26.0			
33		27.5			
34		28.5			
35・36		28.5+0.3(注1)			
37~39		28.9			
40		29.5			
41~63		32.0			
平元~8		32.0		24.0(注2)	25.0
9・10		32.0		29.5	25.0
11	32.0	32.5(注3)	32.0	29.5	25.0
12~15	32.0	35.8(注3)	32.0	29.5	25.0
16~18	32.0(注4)	35.8(注3)	32.0	29.5	25.0
19~	32.0	34.0(注5)	32.0	29.5	25.0

- (注) 1. 0.3%は臨時地方特別交付金である。同交付金は、昭和34年度に所得税を中心とする700億円の国の減税政策が実施されたことに伴い、その一環として、昭和35年度において地方でも住民税減税が行われたことに対する減収補てんのため創設された。
2. 平成元年度から抜本的税制改革の一環として消費税が導入された。その際、消費税と地方の個別消費税との調整に伴う減収額の補てん及び個人住民税等の減税財源の確保の必要性等から消費税の一部を地方の間接税とすることも検討されたが、消費税の一部を地方独立税とすることについては、制度の簡素化の要請、納税者等の事務負担等の理由から見送られ、他の方法として、消費税の地方公共団体への配分は、消費譲与税の創設及び地方交付税の対象税目への追加により措置された。そこで地方交付税率は消費譲与税に係るものを除いた部分に対する率とされた。
3. 恒久的な減税の実施に伴う減収補てん措置として、経過的に上乘せ税率が適用されている。
4. 平成16~18年度における「三位一体の改革」として暫定的に創設された所得譲与税に係るものを除いた部分に対する率である。
5. 恒久的な減税のうち個人住民税に係る定率減税が廃止されることに伴い、平成19年度以降は減収規模が縮小することなどを踏まえ、34%に恒久化された。

(出所)総務省資料より作成

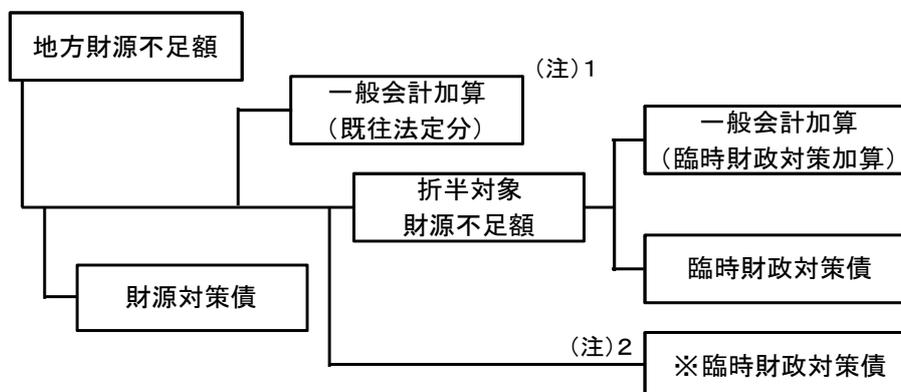
ただし、国の財政事情が恒久的な法定率の引上げを行える状況にないこと等の理由から、同規定に基づく法定率の変更は行われておらず、これまでは「制度改正」に当たる措置が講じられている。そして近年は、その「制度改正」として、いわゆる「国と地方の折半ルール」(以下「折半ルール」という。)に基づく財源対策が行われてきた。

折半ルールとは、総務省と財務省との間での取決めに基づく地方財源不足額の補てんルールであり、その内容は地方交付税法等に法定される。折半ルールの基本的枠組は、地方財源不足額のうち、建設地方債である財源対策債⁶の増発や、国の一般会計加算(既往法定分)等を除いた残余の地方財源不足額(「折半対象財源不足額」と呼ばれている。)を国と地方が折半して補てんするというものである⁷。

現在の折半ルールは、折半対象財源不足額の半分を国が一般会計から加算(これを「臨時財政対策加算」と呼んでいる。)し、残り半分は臨時財政対策債⁸の発行により補てんすることとされているもので⁹、平成13年度に制度化され、平成15年度までの3年間の措置

とされた。しかしながら、これ以後、この基本的な形を維持しながら、見直しの年度に当たると平成16年度及び平成19年度においても、それぞれ3年間の措置として継続されてきた。

「折半ルール」の基本的な形



- (注)1. 「既往法定分」は、過去の地方財政対策に基づき地方交付税法の定めるところにより国の一般会計から加算することとされている額である。
2. ※の臨時財政対策債は、既往臨時財政対策債の元利償還充当分、計画と決算の一体的乖離是正分、地方再生対策費分である。これらに起因する財源不足額は折半対象財源不足額に含めず、臨時財政対策債で対応することとされている。

(出所)総務省資料より作成

地方財源不足に関する地方交付税法第6条の3第2項に基づく対応

年度	対応の内容
昭和52	単年度の措置として、財源不足額を交付税特別会計借入金で補てんし、その償還時に元金の1/2相当額を臨時地方特例交付金として国が負担することを法定。
53	当分の間の措置として、財源不足額を交付税特別会計で補てんした場合、その償還時に元金の1/2相当額臨時地方特例交付金として国が負担することを法定。
59	昭和53年度創設の制度を廃止し、地方交付税法附則第3条(交付税の総額についての特例措置)を創設。
平成8～9	単年度の措置として、財源不足額のうち地方交付税対応分について、国と地方が折半して負担することとし、臨時特例加算及び国負担分の借入金の償還財源の繰入を法定。
10～12	3年間の措置として、財源不足額を交付税特別会計借入金で補てんし、借入金の償還は国と地方が折半して負担する等の措置。
13～15	3年間の措置として、財源不足額の1/2は国が一般会計から加算し、残りは地方が臨時財政対策債を発行することにより補てんとともに、予定されている交付税特別会計借入金の償還を繰り延べる(ただし、平成13、14年度は特別会計借入金方式をそれぞれ1/2、1/4併用)。
16～18	3年間の措置として、財源不足額のうち交付税対応分について国・地方折半負担とし、国は一般会計からの加算で、地方は臨時財政対策債で対応するとともに、同期間中に予定されている交付税特別会計借入金の償還を平成22年度以降に繰り延べる。
19～21	3年間の措置として、財源不足額のうち交付税対応分について国・地方折半負担とし、国は一般会計からの加算で、地方は臨時財政対策債で対応する。 なお、平成18年度補正から交付税特別会計借入金の償還が開始されたが、その後、平成19～21年度に予定されていた償還はそれぞれ平成25年度以降に繰り延べられている。

(出所)総務省資料より作成

2. 平成 22 年度地方財政収支の 10 月仮試算

折半ルールの基本的枠組みは以上のとおりである。現在のルールは平成 21 年度までの措置であり、また、政権交代により、財源不足の補てん方法及び地方交付税の充実確保策についても、これまでと異なる対応も十分に予想された。そして、平成 22 年度地方交付税の概算要求(平成 21 年 10 月 15 日)には、これまでに見られなかった内容が盛り込まれた。

平成 22 年度地方交付税の概算要求は、「平成 22 年度地方財政収支の 10 月仮試算」(以下「10 月仮試算」という。)に基づき行われている¹⁰。

財源不足の補てん方法について、まず、10 月仮試算では、地方財源不足額が 13.4 兆円であると試算され、ここから財源対策債の発行等で対応した残りの 8.6 兆円を国と地方が折半して補てんすることとしている。そして、この折半対象財源不足額 8.6 兆円のうち地方負担分 4.3 兆円は臨時財政対策債を発行する一方、国負担分相当額 4.3 兆円は、従来のような一般会計加算ではなく、法定率の引上げにより対応することを求めている。

また、この法定率の引上げは 3 年間固定し、これにより地方団体の予見性を高めるとともに、平成 23・24 年度の地方財源不足額の変動については臨時財政対策債により調整することで、地方財政の自律性を高めるとしている。

つまり、平成 21 年度までの措置である従来の折半ルールを大幅に見直し、平成 22 年度からの 3 年間は、法定率の引上げ及び固定化と、臨時財政対策債による調整という新しいルールに基づいて対応することを提起している。法定率の引上げがここまで前面に打ち出されるのは、近年ではなかったと思われる¹¹。

あわせて、地方交付税の充実について、「所得税税源移譲額の交付税率相当額」として 1.2 兆円(所得税の 8%相当)の増額を要求している。三位一体の改革において所得税から個人住民税へ約 3 兆円の税源移譲が実施される一方で、所得税の減少に伴い地方交付税も減少することになったことから、その分を復元しようという趣旨と考えられる。

この結果、地方交付税は、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(これを「入口ベース」という。)で 17.2 兆円(平成 21 年度比で 2.2 兆円の増)、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(これを「出口ベース」という。単に地方交付税総額と言う場合は、出口ベースの地方交付税を指す場合が多い。)で 16.9 兆円(同 1.1 兆円の増)が要求された。

3. 平成 22 年度地方財政対策の概要

それでは、平成 22 年度地方財政対策はどのように決着したか、その概要を見ることとしたい。

(1) 地方財源不足への対応 — 折半ルールの継続 —

平成 22 年度の地方財源不足額は、10 月仮試算の段階から更に拡大し、過去最大の 18 兆 2,168 億円となった。これは当然、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である。

この地方財源不足については、従来の折半ルールを引き続き適用することとされた。ただし、平成 22 年度の単年度の措置とされている。概算要求時に総務省から示された、法定

率の引上げ等による地方財源不足の補てん方法は、今回は採用されていない。

具体的には、まず、次のア～クの対応をとることとされた。

ア 財源対策債の発行 1兆700億円

平成22年度においては、1兆700億円を増発することとしている。近年、財源対策債は、投資的経費の縮減に伴い縮小傾向にある。

イ 平成20年度決算に伴う地方交付税の精算の繰延べ 6,596億円

地方交付税の総額は、「国税五税の収入額の一定割合」であるが、ここにいる「国税五税の収入額」とは、各年度の最終的な決算額である。しかし、毎年度の予算編成段階では、国税五税の予算計上額を基に算出せざるを得ない。そこで、国税決算が確定した後、予算計上額と決算額との差額、すなわち精算額を、後年度の地方交付税において加減算することとされている。法律上、精算を行う時期についての具体的な規定はないが、可能な限り速やかに行うものとされており、翌々年度当初あるいは翌年度補正の地方交付税で精算することが基本とされてきた。しかし、必要な地方交付税総額を確保するために、精算を後年度に繰り延べることもある¹²。

平成20年度決算に伴う地方交付税の精算額は▲6,596億円である。これを平成22年度においては精算せず、平成24年度以降に繰り延べて精算することとされた¹³。

ウ 一般会計加算（既往法定分） 7,561億円

一般会計加算（既往法定分）は、過去の地方財政対策に基づき、地方交付税法等の定めるところにより、後年度の地方交付税に加算することとされている額であり、平成22年度には7,561億円を加算することとされている。

エ 交付税特別会計借入金償還の繰延べ 7,812億円

地方財源不足に対し交付税特別会計における借入れで対応する措置は、財政健全化等の観点から、現在は停止されている¹⁴。交付税特別会計借入金残高は33兆6,173億円となっており、現行法における償還スケジュールは、平成22年度に償還を開始し、毎年度償還を続け、平成38年度に完済するというものである¹⁵。

平成22年度には7,812億円の償還を予定していたが、これを繰り延べることとされた。また、最終償還年度（平成38年度）は維持しつつ、平成23年度以降の各年度における償還額を見直すこととされた。

オ 特別会計剰余金の活用 3,700億円

交付税特別会計における剰余金3,700億円を活用する。

カ 平成20年12月18日付け総務・財務両大臣覚書第3項に基づく加算 5,000億円

平成21年度地方財政対策に関する「平成20年12月18日付け総務・財務両大臣覚書」に基づき、5,000億円を加算することとされた（以下「平成20年12月覚書第3項加算」という。）。

同覚書では、平成21年度において、通常の折半ルールによる補てんとは別に、1兆円を一般会計加算することとされた¹⁶。これにあわせて地方財政計画の歳出に1兆円を追加計上し、そのうち5,000億円を地域雇用創出推進費とした（残る5,000億円は地方財政計画の歳入歳出見直しにより措置）。また、平成22年度においては、引き続

き地域雇用創出推進費 5,000 億円を計上することとする一方、残る 5,000 億円については折半ルールの見直しに際し協議することとされていた。なお、地域雇用創出推進費の財源は、財政投融资特別会計の金利変動準備金を活用することとされていた。

キ 別枠の加算 9,850 億円

ウやカとは別枠で、9,850 億円を一般会計加算することとしている。

ク 臨時財政対策債（既往臨時財政対策債元利償還充当分等） 2兆3,189 億円

臨時財政対策債の元利償還金相当額については、折半対象財源不足額には含めず、全額を臨時財政対策債により対応することとされている。また、計画と決算の一体的乖離是正¹⁷等に必要な財源についても同様である。

これらの臨時財政対策債は、2兆3,189 億円とされた。

以上のア～クの合算額 7兆4,408 億円を、地方財源不足額 18兆2,168 億円から控除した 10兆7,760 億円が折半対象財源不足額となる。

この折半対象財源不足額を国と地方が折半して負担することとし、国は一般会計加算（臨時財政対策加算）5兆3,880 億円、地方は臨時財政対策債の発行 5兆3,880 億円により対応することとされた。

（2）平成 22 年度地方交付税総額

以上の地方財政対策を踏まえ、入口ベースの地方交付税は、国税五税分 9兆5,530 億円、過年度精算（平成 9・10 年度分）▲876 億円、既往法定加算 7,561 億円、平成 20 年 12 月覚書第 3 項加算 5,000 億円、別枠加算 9,850 億円、臨時財政対策加算 5兆3,880 億円を合算した 17兆945 億円（平成 21 年度比 +9,832 億円、+6.1%）とされた。一般会計から加算される金額の合計は 7兆6,291 億円となっている。

地方交付税総額（出口ベースの地方交付税）は、入口ベースの地方交付税に交付税特別会計借入金利子▲5,712 億円、特会剰余金 3,700 億円、返還金 2 億円を加減算したものであり、16兆8,935 億円（同 +1兆733 億円、+6.8%）とされた。地方交付税総額が 1 兆円以上増額されるのは、平成 11 年度以来 11 年ぶりのことである。

なお、これは、10 月の概算要求における地方交付税総額（16.9 兆円）及び対前年度増加額（1.1 兆円）と同規模の結果となっている。ただし、10 月仮試算では一般行政経費（単独）の 1.5 兆円増を見込んでおり、地方交付税 1.1 兆円の増加に対応させているものと考えられる一方、後述のように、実際の地方財政収支の見通しでは、一般行政経費（単独）はほぼ横ばいとなっている。

臨時財政対策債は 7兆7,069 億円（同 +2兆5,583 億円、+49.7%）と大幅に増発されており、平成 21 年度の約 1.5 倍で、過去最高額である。なお、臨時財政対策債発行可能額の算出方法を見直し、全地方団体に配分する現行方式に加えて、不交付団体には配分しない新方式を導入するとしており、具体的な制度設計が注目される。

地方交付税総額と臨時財政対策債とをあわせた、いわゆる「実質的な地方交付税総額」は、24兆6,004 億円（同 +3兆6,316 億円、+17.3%）となる。臨時財政対策債が導入された平成 13 年度以降では、過去最高額となっている。

地方交付税総額の推移

(単位:億円、%)

年度	五税分	入口ベース	地方交付税総額 (出口ベース)		臨時財政対策債		地方交付税総額 + 臨時財政対策債	
			①	増減比	②	増減比	①+②	増減比
8	127,647	136,038	168,410	4.3	—	—	168,410	4.3
9	151,210	154,810	171,276	1.7	—	—	171,276	1.7
10	155,702	158,702	175,189	2.3	—	—	175,189	2.3
11	123,271	128,831	208,642	19.1	—	—	208,642	19.1
12	132,663	140,163	214,107	2.6	—	—	214,107	2.6
13	138,861	159,211	203,498	▲ 5.0	14,488	—	217,986	1.8
14	126,448	161,080	195,449	▲ 4.0	32,261	122.7	227,710	4.5
15	106,141	163,926	180,693	▲ 7.5	58,696	81.9	239,389	5.1
16	111,560	153,886	168,861	▲ 6.5	41,905	▲ 28.6	210,766	▲ 12.0
17	119,810	145,709	168,979	0.1	32,231	▲ 23.1	201,210	▲ 4.5
18	125,267	137,425	159,073	▲ 5.9	29,072	▲ 9.8	188,145	▲ 6.5
19	146,196	146,196	152,027	▲ 4.4	26,300	▲ 9.5	178,327	▲ 5.2
20	144,657	151,401	154,061	1.3	28,332	7.7	182,393	2.3
21	118,329	161,113	158,202	2.7	51,486	81.7	209,688	15.0
22	94,654	170,945	168,935	6.8	77,069	49.7	246,004	17.3

(注) 1. 五税分は、(国税五税×法定率+精算分)

2. 増減比は、対前年度比。

(出所) 地方財政計画(各年度)より作成

(3) 平成 22 年度地方財政収支の見通し

次に平成 22 年度の地方財政収支の見通しを概観する。ただし、計数は概数である。

平成 22 年度の地方財政の規模は、82 兆 1, 200 億円(平成 21 年度比▲4, 300 億円、▲0. 5%)とされた。水準超経費¹⁸は半減(同▲6, 300 億円、▲49. 2%)しているが、これを除くと 81 兆 4, 700 億円(同+2, 000 億円、+0. 2%)となる。

地方一般歳出¹⁹は、66 兆 3, 200 億円(同+1, 100 億円、+0. 2%)である。

また、地域活性化・雇用等臨時特例費(仮称。以下同じ)9, 850 億円を創設することとしている。これは、平成 20 年 12 月覚書第 3 項加算 5, 000 億円及び別枠の加算 9, 850 億円の合算額 1 兆 4, 850 億円が一般会計加算されることにあわせて、歳出に、投資的経費(単独)の平成 21 年度からの減少額と同額の 1 兆 2, 125 億円を追加計上し、このうち 9, 850 億円を地域活性化・雇用等臨時特例費とすることとされたものである。残りの 2, 275 億円は、税源移譲に伴う所得税の法定率分の減少を緩和するものとされている。

一般行政経費及び投資的経費の総額は現時点で明らかにされていない。投資的経費(単独)が大幅に減少するとともに、一般行政経費(単独)は横ばいであり、さらに他の明らかになっている費目の増減や国の公共事業関係費の大幅減少²⁰を勘案すると、社会福祉系統経費を始めとする一般行政経費(補助)が増加しているものと推測される。

なお、地方再生対策費は、地方税の偏在是正²¹で生じる財源を活用して平成 20 年度に創設された費目である。平成 20 年度の民主党税制改正大綱²²では、「法人事業税の一部国税化は税制として矛盾しており、また地方分権の流れに反することから認めない」とされていたため、見直しも考えられたところであるが、平成 22 年度は引き続き 4, 000 億円計上されている。

地方税は、32兆5,096億円（同▲3兆6,764億円、▲10.2%）と見込まれ、減少率が非常に大きい。個別の税目では、特に法人二税（法人住民税、法人事業税）や個人住民税所得割の落込みが目立つ²³。なお、平成21年度の地方税収は32兆4,797億円になると見込まれており、当初計画から3.7兆円の計画割れである。

地方譲与税は、1兆9,711億円（同+4,553億円、+31.1%）が見込まれている。この増加は、地方法人特別譲与税の平年度化（同+4,840億円、+59.8%）によると考えられる。また、自動車重量税の税率の引下げに伴い地方に減収が生じないよう、自動車重量譲与税の譲与割合を現行の3分の1から1,000分の407に引き上げることとされている。

地方特例交付金は、3,832億円（同▲788億円、▲17.1%）が見込まれている。子ども手当の創設に伴い、現行の児童手当特例交付金を「子ども手当及び児童手当特例交付金」（仮称）に改組し、増額する一方、平成21年度までの措置である特別交付金の交付額分2,000億円が減少するため、全体としては平成21年度よりも減少することとなる。

地方交付税は、16兆8,935億円（同+1兆733億円、+6.8%）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、13兆4,939億円（同+1兆6,610億円、+14.0%）となっている。投資的経費の縮減に伴い一般会計債が▲8,193億円となる一方で、臨時財政対策債が7兆7,069億円（同+2兆5,583億円、+49.7%）と大幅に増加したことが影響している。これにより、地方債依存度²⁴は16.4%となった。地方債計画の全体規模は15兆8,976億円（同+1兆7,132億円、+12.1%）であり、地方の借入金残高²⁵は平成22年度末で約200兆円となることが見込まれている。臨時財政対策債の発行額が平成21年度比で5割増となっており、地方財政への影響が懸念されている。

以上の結果、地方一般財源総額（地方税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税及び臨時財政対策債の合計額）²⁶は59兆4,103億円（同+3,317億円、+0.6%）とされた。

平成22年度地方財政収支見通しの概要

（単位：億円、%）

項目		平成22年度 (見込)	平成21年度	増減率 (見込)
歳入	地方税	325,096	361,860	▲10.2
	地方譲与税	19,171	14,618	31.1
	地方特例交付金等	3,832	4,620	▲17.1
	地方交付税	168,935	158,202	6.8
	地方債	134,939	118,329	14.0
	うち臨時財政対策債	77,069	51,486	49.7
歳入合計	約 821,200	825,557	約 ▲0.5	
「一般財源」 (水準超経費除く)		594,103	590,786	0.6
		587,600	577,986	1.7
歳出	給与関係経費	約 216,900	221,271	約 ▲2.0
	退職手当以外	約 194,100	197,652	約 ▲1.8
	退職手当	約 22,800	23,619	約 ▲3.5
	一般行政経費			
	うち単独分	約 138,300	138,285	約 0.0
	地方再生対策費	4,000	4,000	0.0
	地域雇用創出推進費	0	5,000	▲100.0
	地域活性化・雇用等			
	臨時特例費(仮称)	9,850	-	皆増
	公債費	約 134,000	132,955	約 0.8
	投資的経費			
	うち単独分	約 68,700	80,808	約 ▲15.0
	公営企業繰出金	約 27,000	26,628	約 1.3
	うち企業債償還費	約 17,500	17,616	約 ▲0.9
普通会計負担分				
水準超経費	約 6,500	12,800	約 ▲49.2	
歳出合計	約 821,200	825,557	約 ▲0.5	
(水準超経費を除く)	約 814,700	812,757	約 0.2	
地方一般歳出	約 663,200	662,186	約 0.2	

(注)平成21年12月25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

(4) その他関連施策

ア 公債費負担対策

公的資金の大部分を占める旧資金運用部資金は、その仕組みから、繰上償還を行う場合には、将来の得べかりし利益を補償金という形で支払うことを前提に、例外的に認められてきた。他方、昭和及び平成初期に借り入れた公的資金は現状に比べると高金利であり²⁷、財政事情の厳しさが増す中で公債費負担がかさんでいるため、地方団体からは、補償金免除の繰上償還の実現を求める声が高まっていた。

そこで、平成 19 年度地方財政対策では、臨時特例の措置として、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、行政改革・経営改革を行う地方団体を対象に、平成 19 年度からの 3 年間で 5 兆円規模の公的資金（旧資金運用部資金、旧簡易生命保険資金、公営企業金融公庫資金で、金利 5 % 以上）について、補償金を免除した上での繰上償還が認められた。

平成 22 年度地方財政対策においても、この臨時特例措置を今回限りで延長し、更なる行政改革・経営改革の実施等を要件として、平成 22 年度からの 3 年間で 1.1 兆円規模の公的資金の補助金免除繰上償還を行うこととされた。これにより軽減される公債費負担は 2,400 億円程度と推計されている。

イ 子ども手当の創設

民主党マニフェストを受けて平成 22 年度に子ども手当を創設することとされたが、平成 22 年度分の子ども手当については、暫定的に子ども手当と児童手当とを併給する方式とし、中学校修了までの児童を対象に、一人につき月額 13,000 円を支給することとされた。子ども手当は全額国庫負担とし、児童手当の地方負担は継続することとされている。また、平成 23 年度以降の子ども手当の費用負担等の在り方については、地域主権を進める観点等から、地域主権戦略会議等で議論することとされた。

ウ 維持管理に係る負担金制度の廃止

民主党マニフェストでは、「道路・河川・ダム等の全ての国直轄事業における負担金制度を廃止し、地方の約 1 兆円の負担をなくす。それに伴う地方交付税の減額は行わない。」とされている。総務、財務、農水及び国交省の政務官からなる「直轄事業負担金制度等に関するワーキングチーム」における議論を経て、最終的には、直轄事業負担金のうち、維持管理費に係る負担金を平成 22 年度に廃止することとされた。ただし、特定の事業に要する費用については平成 22 年度に限り負担金を徴収し、全廃は平成 23 年度とされている。負担金の大部分を占める、建設費に係る負担金については今後の議論に委ねられた。なお、直轄事業負担金の業務取扱費を全廃するとともに、公共事業に係る補助金の事務費も全廃するとしている。

エ 公共事業関係の交付金創設

民主党「平成 22 年度予算重点要望」²⁸を踏まえ、国土交通省及び農林水産省において、地方団体の使い勝手の良い、公共事業関係の交付金を創設することとされた。国土交通省では、平成 21 年度に創設された地域活力基盤創造交付金を始め、既存の公共

事業関係補助金・交付金の大部分を組み替える形で「社会資本整備総合交付金」2兆2,000億円を、また、農林水産省では、「農山漁村地域整備交付金」1,500億円を、それぞれ創設するとしている。

これら交付金の詳細は今後詰められることになるが、民主党がマニフェスト等において提案し、平成23年度からの導入を目指して検討している「一括交付金」²⁹への布石になるとも考えられることから、制度内容等が大いに注目される。

4. 考察

以上に見たように、平成22年度の地方一般財源総額は、増加という結果となった。一般財源とは、用途が特定されず、どのような経費にも使用できる財源のことであり³⁰、地域の実態に即応するためには、一般財源の割合が高い方が望ましいとは言える。他方、義務的に支出しなければならない経費が多い場合には、仮に一般財源の割合が高くても、必ずしも裁量が広い状況にあるとは限らない。「地方が自由に使えるお金を増やし、自治体が地域のニーズに適切に応えられるようにする」という政権の掲げる目標を実現するためには、義務付け・枠付けの見直しの推進を含む、支出面における自由度の拡大が必須である。

地方税が平成21年度比で▲3.7兆円と大幅に落ち込む一方、地方一般財源総額が増加する結果となったのは、実質的な地方交付税総額が同3.6兆円増額されたことが大いに寄与している。実質的な地方交付税総額は、三位一体の改革の期間中（平成16～18年度）、5兆1,244億円抑制されたため³¹、地方側からは、この復元・増額が繰り返し主張されてきた。平成22年度と三位一体の改革前の平成15年度とを比較すると、平成22年度の方が上回る結果となったため、復元・増額が実現したとの評価もあろう³²。ただしこれは、大幅な国の一般会計加算と臨時財政対策債の増発によるものであり、地方交付税の「本来の実力」とも言える国税五税分が非常に落ち込んでいる点には留意する必要がある³³。

また、当年度の地方交付税総額を確保するために、やむを得ず、多額の償還・精算の繰延べが実施されていることにも注意しなければならない。交付税特別会計借入金残高は、前述のとおり、33兆6,173億円もある。平成19年度から平成22年度までに予定されていた償還はすべて後年度に繰り延べられた。合算額では2兆7,239億円にも上る。平成38年度という償還年限が維持されている中での償還繰延べは、後年度における単年度当たりの償還額を増加させることになる。なお、平成23年度は8,593億円の償還が予定されている。

また、国税決算に伴う地方交付税の精算についても、平成19年度分▲4,994億円が平成23年度以降に、平成20年度分▲6,596億円が平成24年度以降に、それぞれ繰り延べられており、これらも後年度の地方交付税総額の減額要因となる。

さらに、平成20年度第2次補正により一般会計から補てんされた地方交付税2兆2,731億円のうち1兆2,410億円は平成23年度以降に、平成21年度第2次補正により一般会計から補てんすることとされた地方交付税2兆9,515億円のうち1兆4,757億円は平成28年度以降に、それぞれ精算することとされている（臨時財政対策債振替加算額の後年度精算³⁴）。

このように、将来の地方交付税総額については、様々な減額要因がある。当年度の地方交付税総額の多寡ばかりが注目を集めがちであるが、将来の地方交付税総額の確保は、予断を許さない状況にあると言えよう。そして、そのことを十分に考慮した制度改革を行わない限り、毎年度同じような地方財政対策を繰り返すことになるおそれがある。

概算要求時に総務省から提案されていた、法定率の引上げを含む新しい財源対策は、今回は見送られている。提案の内容は、折半対象財源不足額の国負担分を法定率の引上げで対応し、その法定率は3年間固定化、その間の地方財源不足は臨時財政対策債により調整するという内容であった。ここから想起されるのは、地方側から主張された地方共有税構想³⁵である。この構想は、単に地方交付税を「地方共有税」や「地方共有税調整金」との名称に変更するだけではなく、

- ・国の一般会計を通さないで特別会計に直接繰り入れる。
- ・現在の財源不足を解消するために法定率を引き上げ、その後、3年から5年に一度、法定率の変更を行う。
- ・法定率の引上げ及び変更の際、必要に応じ、地方税法に定める率³⁶も変更する。
- ・法定率の見直しを行わない年度における地方財源不足に対しては、国からの特例加算や特別会計借入れは行わず、地方債や特別会計内に設置する基金により調整する。

などというものであり、従来の地方財政対策からの変容を迫る内容となっている。地方分権改革推進委員会の「第4次勧告」（平成21年11月9日）³⁷は、「当委員会は、この『地方共有税』構想について議論した結果、最終的な結論は得られなかったものの、これは真剣な検討に値する構想ではないかとする意見が大勢を占めた。」としており、全国知事会の提言³⁸も「『地方共有税』の具体化に向けた検討を進めること。」としている。政権は、これらをどのように受け止めるだろうか。

折半ルール継続の単年度の措置とされていることから、今後、地域主権戦略会議や設置が検討されている「国と地方の協議機関」³⁹等においても、地方財政対策の見直しにつながる、新しい財源調整・財源保障制度の在り方に係る議論が行われることも十分に考えられる。その際には、将来的な地方交付税総額の確保策（制度の持続可能性の確保）や年度間財源調整制度の在り方を含めた、より深い議論が行われることを期待したい。

¹ 平成21年9月9日合意。

² 民主党の政権政策 Manifesto2009 <<http://www.dpj.or.jp/special/manifesto2009/index.html>>

³ 平成16年度地方財政対策において、地方交付税総額及び臨時財政対策債が、前年度に比べ2兆8,623億円（▲12.0%）削減され、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「地方財政ショック」と呼んでいる。なお、三位一体の改革の期間（平成16～18年度）において、地方交付税総額及び臨時財政対策債は、5兆1,244億円削減されている。

⁴ その場合には、歳出増加や減税を講じることができる。

⁵ 地方交付税法第6条第1項に規定する国税五税の一定率（32%など）のことを法定率と呼んでおり、他に交付税率や繰入率とも呼ばれるが、いずれも法律上の正式な用語ではない。また、この国税五税のことを地方交付税の対象税目と呼ぶことがある。

⁶ 財源対策債は、地方財源不足額を補てんするために増発される建設地方債（地方財政法第5条）であり、具

体的には、地方債充当率の引上げや充当事業の拡大を行うものである。

⁷ 国と地方が折半することとしている理由は、①国税、地方税、地方譲与税及び地方交付税を合わせた一般財源の配分が、おおむね国・地方2分の1ずつとなっていること、②過去においても同様な理由により折半措置を講じてきた例があることを踏まえたものであるとされる（満田誉「臨時財政対策債についての質問に答える」『地方債月報』平成21年11月号）。

⁸ 地方一般財源の不足に対処するため、投資的経費以外の経費にも充てられる地方財政法第5条の特例として発行される地方債であり、各地方団体の発行可能額は、基準財政需要額を基本に算定される（地方財政法附則第33条の5の2、地方交付税法附則第6条の3）。地方団体の実際の借入の有無にかかわらず、その元利償還金相当額を後年度の基準財政需要額に算入することとされている。

⁹ 補てんの方法は年度により異なる。平成21年度の対応は次のとおり。地方財源不足額10兆4,664億円について、まず、①財源対策債の発行1兆2,900億円、②既往法定分の一般会計加算7,231億円、③平成19年度分地方交付税総額の精算の後年度繰延4,994億円、④減収補てん特例交付金500億円、⑤臨時財政対策債の発行（既往臨時財政対策債の元利償還充当分、決算乖離一体是正分等）を行い、その合算額4兆9,558億円を控除した残りの折半対象財源不足額5兆5,106億円について、国は一般会計からの加算（臨時財政対策加算、特別交付金）により、地方は臨時財政対策債の発行により、それぞれ2兆7,553億円ずつ折半して補てんすることとされた。

¹⁰ 平成17年度概算要求時から、8月末の概算要求段階で示しうる地方財政収支の仮試算である「地方財政収支の8月仮試算」が行われ、これに基づき、地方交付税の概算要求が行われている。平成22年度の概算要求は、前政権の下で平成21年8月31日に行われたが、政権交代を経て、同年10月15日に改めて行われている。

従来、概算要求の段階では地方交付税について具体的な金額を計上しないことを原則としていたが、「地方財政ショック」を受け、地方団体から地方財政収支の見通しを早めに示して欲しいとの要望があったため、平成17年度の概算要求時から仮試算の作成とそれに基づく地方交付税の概算要求が行われるようになった（原邦彰「平成17年度政府予算概算要求について」『地方財政』平成16年10月号）。

¹¹ 前政権下における「平成22年度地方財政収支の8月仮試算」及び地方交付税の概算要求は、従来の折半ルールと同様の方式により試算・要求がなされていた。〈http://www.soumu.go.jp/main_content/000035760.pdf〉

また、「平成19年度地方財政収支の8月仮試算」においても、平成16年度から平成18年度までの折半ルールを踏襲した積算が行われていた。〈http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/2006/pdf/060831_5_1.pdf〉

¹² 直近では、平成21年度当初の法改正において、平成19年度分精算額▲4,994億円を平成23年度以降に繰り延べて精算することとされた。

¹³ 各年度の精算額は、平成24年度2,638億円、平成25年度1,979億円、平成26年度1,319億円、平成27年度660億669.8万円である。

¹⁴ 通常収支に係る財源不足を補てんするための借入れは、平成13年度から段階的に縮小し、平成15年度から停止されている。恒久的減税による国税の減収に伴う法定率分の減少を補てんするための借入れは、平成18年度までの措置である。したがって、交付税特別会計借入金は、平成19年度から全て停止されている。

¹⁵ 交付税特別会計借入金の償還については、平成19年度地方財政対策において償還計画が見直され、平成18年度補正予算から償還を開始し（5,336億円）、毎年度償還額を増増させながら、それまでの計画における最終償還年度である平成38年度に完済することとし、その旨法定された。これに従い、平成19年度当初予算時においても5,869億円を償還することとされていたが、地方税収や地方交付税の原資となる国税収入が落ち込んだため、地方一般財源を確保する観点から、平成19年度補正予算時の法改正において、平成19年度分の償還を平成25年度以降に繰り延べることとされた。さらに、平成20年度当初予算時の法改正では、平成20年度分6,456億円、平成21年度分7,102億円の償還をそれぞれ平成26年度以降に繰り延べることとされた。その結果、現行法では、平成22年度から償還を開始することとなっている。

¹⁶ 翌日の「生活防衛のための緊急対策」（経済対策閣僚会議決定 平20.12.19）においても、地方交付税1兆円の増額（特別枠0.5兆円）が確認されている。

¹⁷ 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、投資的経費（単独）の決算額が計画額を下回る一方、一般行政経費（単独）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乖離是正が行われた。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。

¹⁸ 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に設けられた歳出項目である。

- ¹⁹ 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。
- ²⁰ 平成 22 年度の国の公共事業関係費は 5 兆 7,731 億円と見積もられており、平成 21 年度当初予算 7 兆 701 億円と比べると、▲ 1 兆 2,970 億円 (▲ 18.3%) となる。
- ²¹ 法人事業税の一部を国税である地方法人特別税とし、その全額を地方法人特別譲与税として都道府県に譲与するものである。根拠法は、地方法人特別税等に関する暫定措置法。
- ²² 民主党税制改正大綱 (平 19.12.16) <<http://www.dpj.or.jp/news/files/071226zeiseitaiko.pdf>>
- ²³ 総務省「平成 22 年度地方税及び地方譲与税収入見込額 (未定稿)」(平 21.12.25)。個別税目の増減及び平成 21 年度税収見込については、すべてこれによる。
- ²⁴ 地方財政計画の歳入に占める地方債の割合。
- ²⁵ この場合は、地方債残高、交付税特別会計借入金残高、企業債残高普通会計負担分の合算額である。
- ²⁶ 比較対照のため、年度により、「地方一般財源」に含まれる費目が異なる場合がある。
- ²⁷ 8%以上の金利の貸付は昭和 55 年 4 月から昭和 56 年 4 月まで、金利 7%以上の貸付は昭和 60 年 10 月以前及び平成 2 年 9 月から平成 2 年 12 月まで、6%以上の金利のものは平成 4 年 1 月まで、金利 5%以上のものは平成 4 年 12 月まで。近年は借入方式や償還期間の別により 1.0~2.2% (平成 20 年 8 月末現在)。
- ²⁸ 「地方財源の充実」という項目の中で、「平成 22 年度から、所得税の税源移譲に際して削減された交付税相当額 1.1 兆円に見合う交付金制度を創設する必要がある。このため、公共事業について、既存の直轄・補助事業を見直し、自治体の創意工夫で社会資本整備をはじめとして原則として自由に使える、1.1 兆円を上回る規模の使い勝手の良い新たな交付金を国土交通省・農林水産省において創設する。」とされている。
- ²⁹ 民主党マニフェストでは、「国から地方への『ひもつき補助金』を廃止し、基本的に地方が自由に使える『一括交付金』として交付する。義務教育・社会保障の必要額は確保する。」としている。
- ³⁰ 石原信雄ほか『五訂 地方財政小辞典』(ぎょうせい 平 14.9)
- ³¹ 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。
- ³² 地方六団体は「平成 22 年度地方財政対策についての共同声明」(平成 21 年 12 月 23 日)において、「厳しい地方税収の減少に的確に対応するとともに、三位一体改革に際し地方交付税が大幅に削減された結果、疲弊してきた地方財政に配慮し、我々地方がかねてより強く訴えてきた地方交付税の復元・増額の要請に応えたものであり、高く評価するものである。」としている。
- ³³ 五税分が 10 兆円台に到達しなかったのは、昭和 62 年度 (9 兆 8,523 億円) 以来、23 年ぶりのことである。
- ³⁴ 平成 20 年度第 2 次補正予算における国税の減額補正に伴い、地方交付税は 2 兆 2,731 億円減少することとなったが、その全額を国の一般会計から加算して補てんすることとされた。ただし、国と地方の折半ルールに準じ、1 兆 2,410 億円は地方負担分とされ、地方が臨時財政対策債を発行することに代えて国が一般会計加算 (臨時財政対策債振替加算) するものの、この加算額相当額を平成 23 年度以降に減額精算することとされた。平成 21 年度第 2 次補正予算に伴う地方交付税の減少 2 兆 9,515 億円についても、同様の考え方にに基づき、1 兆 4,758 億円を平成 28 年度から平成 42 年度までの地方交付税から減額精算することとしている。
- ³⁵ 新地方分権構想検討委員会「分権型社会のビジョン (中間報告)」(平 18.5.11)。その後、地方自治法第 263 条の 3 第 2 項の規定に基づく意見書である、「地方分権の推進に関する意見書」(平 18.6.7) にも盛り込まれている。
- ³⁶ 標準税率及び一定税率を指していると考えられる。
- ³⁷ <<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/091109torimatome01.pdf>>
- ³⁸ 全国知事会「地方交付税の復元・増額に関する提言 (詳細版)」(平 21.11.25)
- ³⁹ 鳩山内閣では「国と地方の協議」が開催されているが (第 1 回 平 21.11.16)、その際、地方側から「協議の場の法制化について、国・地方双方の代表からなる検討チームを設けたい」旨の提案があったことを受け、「国と地方の協議の場実務検討グループ」が設置され (第 1 回 平 21.12.18)、法制化に向けた検討を行っている。