

## VI 地方財政の危機と集権的財政システムの限界

青木宗明 (神奈川大学経営学部教授)

### 不況と景気対策による地方財政危機

地方財政は、まさに奈落の底に落ちようとしている。94年度以来膨張を続けてきた地方の財源不足は、99年度には前年比141%増、13兆円を超えると予測されている(歳入歳出額の14.7%に相当)。その財源不足の帰結である長期債務残高も、99年度末には176兆円に達するとされているのである(表1参照)。

この危機的状況をもたらしたのは、もちろん1つには不況による地方税収の急激な減少である。断続的に低迷する景気に、昨年4月以降の急激な落ち込みが追い打ちをかけ、地方税収は、99年度、マイナス8.3%という、かつてない激減を記

録するとされているのである。この税収減は、大都市団体において特に深刻である。東京・大阪等の大都市団体は、税収のうち、景気感应度の高い所得・法人課税の比重が高いため、すでに昨年、劇的な税収減に見舞われ、相次いで「財政危機宣言」をしているのである。

しかし、99年度の大規模財源不足には、いま1つ、国の景気対策に伴う減収という原因があり、それが財源不足の規模を増幅させたことを見逃してはならない。景気対策といっても、99年度の場合には、従来型の公共事業の積み増しではなく、減税による浮揚策である。実際、公共事業、特に地方単独事業は、バブル崩壊後、国の財政を節約しつつ景気浮揚を図る手段とされてきた

表1 危機的な地方財政(1999年度地方財政収支見通し)

	総額	対前年比
歳出総額	88兆5,300 億円	1.6%
地方税収総額	35兆2,957 億円	-8.3%
財源不足総額	13兆0,500 億円	141 %
うち 通常収支の財源不足	10兆3,700 億円	123 %
恒久的な減税の影響	2兆6,000 億円	—
うち 地方税の減税による減収	1兆0,711 億円	—
国税の減税による交付税総額の減少	1兆5,284.4億円	—
89年度特別減税の影響	800 億円	—
地方債収入	11兆2,804 億円	2.3%
公債費	11兆3,900 億円	8.6%
地方の長期債務残高(99年末)	176兆円	6.0%
(参考) 国債残高	327兆円	9.0%

(資料) 大蔵省HP <http://www.mof.go.jp/seifuan11/yosan.htm> 及び、そこからのリンクファイル(pdfファイル)から作成。

表2 1999年度地方財政対策と交付税総額の動向

	1999年	1998年
通常収支の財源不足	10兆3,700 億円	4兆6,462億円
建設地方債の増発	2兆2,500 億円	1兆8,900億円
地方交付税の増額措置	8兆1,194 億円	2兆7,562億円
一般会計加算	5,500 億円	3,000億円
交付税特会借入金(国)	3兆4,484.5億円	7,550億円
(地方)	3兆4,484.5億円	1兆0,550億円
1997年度精算の繰延べ	6,725 億円	—
特会借入の償還繰延べ	—	6,462億円
恒久的な減税による財源不足	2兆5,995.4億円	—
地方税の減税による減収	1兆0,711 億円	—
たばこ税における国税分の減税と地方分の増税	1,113 億円	—
法人税の交付税率の引き上げ(99年度は0.5%)	521.4億円	—
地方特例交付金	6,398.6億円	—
減税補てん債	2,678 億円	—
国税の減税による交付税総額の減少	1兆5,284.4億円	—
交付税特会借入金(国)	7,642.2億円	—
(地方)	7,642.2億円	—

地方交付税交付金の総額	1999年	1998年当初
特会入口ベース	2兆8,831 億円	15兆8,702億円
特会出口ベース	20兆8,642 億円	17兆5,189億円
特会入口ベースの伸び率(対98年度当初予算)	-18.8%	—
特会入口ベースの伸び率(対98年度補正後)	-9.9%	—
特会出口ベースの伸び率(対98年度当初予算)	19.1%	—

(資料)表1に同じ。

が、もはや地方の体力が限界に達したため、伸び率ゼロ(対前年比)とされているのである。

景気対策としての減税は、97年度補正予算より続いてきたが、本年度のいわゆる恒久的な減税は大規模であり、地方財政への影響もきわめて大きい。すでに大都市団体を中心に税収難が強まる状況の下で、地方税も1兆円を上回る減税を余儀なくされるのである(減税の内容は、①個人住民税：最高税率の引き下げ、定率の税額控除、扶養控除額の加算、②法人事業税：基本税率の引き下げ、など)。ただし、ここで注意しなければならないのは、この税収減少以上に、間接的な財源縮小、つまり国税の減税による地方交付税総額の縮小の方が、はるかに影響が大きいことである。表1にみられるように、交付税総額の減少は1兆5,000億円を超えている。

### 「交付税特会頼み」の地方財源対策： 「隠れ借金」の膨張

このように不況や国の景気対策によって地方財政が翻弄されることは、本来望ましいことではない。地方行政が国民生活に密着している以上、行政水準は景気に左右されるべきではないし、またマクロの経済政策は国の責任であり、政策の遂行に要する経費は、その責任主体が負担すべきだからである。ではこの点で、99年度予算はどのような地方財源対策を採ろうとしているのだろうか。

99年度の地方財源対策は、表2に示されているように、その原因別に、恒久的な減税による財源不足対策と、その影響を除いた「通常収支」のそれとに区別されている。まず全体的に言えば、99年の財源対策は、地方交付税、より正確には

「地方交付税特別会計の借入金」に頼り切った対策といえるだろう。いま1つの主要な対策手段である地方債の増発は、地方の窮状からしてもはや強行は難しく、相対的にマイナーな地位におかれている。地方債発行額は、前年比2.3%増にとどめられ、地方債依存度の悪化を避けるとされているのである（歳入に占める地方債収入の比率は、前年度の12.7%を維持）。

財源対策を一手に引き受ける形となった交付税特会は、「入り口ベース」では前年比18.8%の激減であるのに、地方に交付される「出口ベース」では、逆に19.1%増と、約20年ぶりの異例な増大が認められた。借入金の総額は、8兆4,200億円にも上り、そのみで財源不足総額13兆円の65%までもカバーしているのである。

交付税特会の借入は、地方全体でみれば、地方債と何ら変わるところのない債務である。いやむしろ正しくは、地方債よりタチが悪いというべきであろう。特会借入は、財政統計や広報などに現れにくい、いわゆる「隠れ借金」であり、その責任が誰にあるのか不明確で、特に各地方団体の側には債務の自覚を芽生えさせない、まさに無責任な借金なのである。

また、このような借入の激増が、今後の地方財政に著しい重荷となることは明白であろう。特会借入の償還負担は、従来の慣行通り、国と地方で折半されるが、地方の負担分は、99年度、新たに4兆2,000億円発生する。これを98年度末の残高17兆8,000億円と合わせれば、総額22兆円にも膨れ上がるのである。

さらに問題とされるべきは、この地方負担が、「恒久的な減税による財源不足対策」においても求められていることである。表2のように、「国税減税・交付税減少への対策」は、すべて特会借入によって手当されている。国に責任のある政策の負担を地方がシェアするのは、明らかに合理的ではない。後述するように、今こそ分権的な財政システムの構築が求められており、それは国と地方

の間で、政策の責任と経費負担が明確に区分されたシステムなのである。

ただしこの主張は、自治・大蔵両省もある程度認識はしているようである。「地方税減税に関する財源対策」では、特会借入の手法が用いられず、事実上100パーセント、国の負担で財源対策が行われる（減税補てん債は後に交付税で処置される）。しかもそこには、地方分権推進委員会ですら果たせなかった国から地方への税源移譲と、地方への財源移転の拡充が盛り込まれているのである。

### ささやかな税源移譲と財源移転の拡充 —国への税源偏在と膨張する財源移転

99年度に予定されている税源移譲・財源移転拡充は、①たばこ税の一部移譲、②交付税の交付税率引上げ、③地方特例交付金である。たばこ税の一部移譲とは、国税たばこ税を1,000億円強減税し、その同額分、地方たばこ税を増税するというものである。また交付税率の引き上げは、国税法人税のうち地方交付税に振り向ける割合を、法人事業税の減税が平年度化する2000年度以降、現行の32%から35.8%に高める措置である（1999年度は0.5%の引き上げ）。最後の地方特例交付金とは、新たに創設される地方への移転財源であり、地方税減税の減収額などを基準として地方間で配分される（不交付団体を含む）。

これらの規模や移譲税目をみれば明らかなように、税源移譲・財源移転拡充といっても、あまり高い評価を与えることはできない。しかも、このすべての措置に「当分の間」、ないし「税制の見直しが行われるまで」という注記が付されている。いかに地方税財源の拡充に対する財政当局の抵抗が強いのか、ここからも推測できるであろうが、そもそもこのように3つの手段が組み合わされたこと自体、国税移譲への障害が大きいことを表している。

地方税減税に対する補償であれば、本来1つの

手段だけで、つまり所得税ないし法人税の一部を地方に移譲するだけでいいはずであり、その方が制度的にも簡明である。ところが、税源の地域偏在性や財政力格差が過度に強調され、それら主要な税目の移譲は果たされない。今回選択されたたばこ税は、比較的偏在性は小さいとされるが、率直に言ってそれはマイナーな税目であり、移譲規模もごくわずかである。

このように本格的な国税移譲が実現しない結果、減税補償の手段として残るのは1つ、財源移転の拡充である。ところが99年度は、ここにも難問が待ちかまえていた。あらゆる地方財源対策を一身に担ってきた地方交付税だけに頼ることができないのである。地方税減税の影響を最も大きく受けるのは、所得・法人課税の比重が高い不交付団体だからである。そこで、かつての消費譲与税と同じく、主たるターゲットを不交付団体とした地方特例交付金が、交付税率の引き上げと平行して創設されることになったのである。

### 今こそ求められる税財源の分権

99年度の地方財政を分析して改めて明らかになったのは、地方交付税を中心とした財源移転の存在がいかに大きいかである。国への税源偏在と莫大な財源移転、それに支えられたわが国財政の集権性は、従来より繰り返し批判されてきたとおりである。しかもこの事実は、交付税に大きく依存する地方財源対策によってますます強まってゆくようである。地方特例交付金の新設にしても、それは「地方団体のすべてが交付団体になること」という解釈さえ可能であろう。

このように膨大な財源移転に基づく集権的財政システムは、もはや限界に突き当たっているのではないだろうか。国の景気対策の一環、いや主役として単独事業や減税を実施することが、地方財政の本来の機能なのだろうか。あるいは、政策の実施を任せるとはいえ、なぜ国は地方の財源不足（通常収支）の面倒をみなければならないのだら

うか。

99年度予算は、景気対策最優先ということを目をつむるらざるをえないとしても、わが国財政システムが本来の機能を果たせるよう改革努力は続けられねばならない。地方財政については、それは税財政の分権に他ならない。すなわち、ある程度財政力を有する地方団体が独自に行政を行い、自力で財源の調達ができるように、本格的な国税移譲と税率等における地方の自主性確立を実現することである。

地方分権の動きは、不況と省庁・族議員の抵抗を前に、立ち往生してしまったようである。税収難に喘ぐ地方の側から分権を求める声はまったく聞かれず、また分権推進委員会についても、財政関連の第2次・第5次勧告はすっかり骨抜きにされてしまった。しかし、この予算分析で明らかになったように、この逆境の中で、むしろ税財政分権の必要性は高まっているのである。

(あおき むねあき)

