

V 景気頼み・借金依存の地方財政対策

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

● 地方税は3年ぶり1.5%

旧自治省が12月20日にまとめた2001年度の地方税収見込みによると、前年度当初見込みに比べて1.5%増の35兆5,810億円となる。内訳は都道府県税が2.1%増の15兆5,580億円、市町村税が1%増の20兆230億円である。

地方税が増収見込みとなるのは3年ぶりであるが、景気回復による法人関係税の高い伸びを見込んでいることによる。伸び率は都道府県民税法人税割で17.3%、法人事業税で10.1%増、市町村民税法人税割で13.3%に達する。景気頼みの地方税収見込みといえよう。政府の来年度の景気見通しは楽観的とも見られるので、法人関係税の高い伸びに支えられて、地方税が増加するかどうかは不透明である。

● 歳出規模の伸び率は0.4%

歳出規模は今年度比0.4%増の89兆3,100億円に抑えられている。今年度に続いて歳出規模が抑えられたのは、投資単独事業を1兆円減額したことによる。2年続いた投資単独事業の大幅減額は、近年の地方財政計画と実績の乖離を調整するためのものであり、実質的な地方単独

事業の減を意味するものではないとしている。地方財政の景気対策への動員という政策基調は堅持されているといえよう。

しかしこの数年の事態をみると、投資単独事業の実績が計画を大幅に上回っているだけではなく、実績ベースでも縮小してきている。旧自治省がまとめた都道府県の今年度9月補正後の普通建設事業費・単独事業費は前年同期比で13.0%の大幅減で、地方財政計画で見込んだ4.1%を大幅に上回る減となっている（『官庁速報』2000年12月11日）。

昨年7～11月の間に各県が策定した2001年度予算編成方針をみると、投資的経費でプラスのシーリングを設けた県は皆無。投資単独事業をみると、前年度当初比で和歌山が25%減、福島、熊本が20%減、茨城、千葉、静岡、愛知、高知が15%減、滋賀、徳島、佐賀が10%減などのマイナスシーリングを設定している。

元利償還費を基準財政需要額に算入するいわゆる「有利な地方債」をテコに地方財政を公共投資偏重型景気対策に動員する方式が限界を露呈してきているといえよう。財源不足から各地方自治体は投資単独事業を削減する一方で、補助事業費については増加させるか、削減率を小幅にとどめている。こうした各地方自治体の財政再建のための補助事業シフトは分権化に逆行する動きである。補助事業と密接に関連する国の一般会計・公共事業関係費の事業別配分は、特定財源をもつ道路整備が突出し、硬直化している。補助事業シフトにより、地方公共投資の事業別配分が

住民ニーズに従って決定されるのではなく、補助金を通じる国の事業別配分への追従が一層強まることになる。

給与関係費は0.1%減でほぼ横ばいである。伸び率が高い経費は第一に、一般行政経費であり、4.5%増。介護保険の地方負担が児童手当の拡充が増加要因になっている。第二に、公債費であり、7,000億円増の1兆7,900億円に膨張している。歳出総額比に占める公債費の比率は今年度の13.6%から14.3%で上昇する。留意すべきことは、地方財政対策で巨額の財源不足の穴埋めが交付税特別会計の借り入れで行われてきたために、特会の借入金残高が巨額となっているものの、地方負担分の償還は先送りされていることである。個々の地方自治体からは借金とは見えないが、後に配分される交付税から減額されるという形での返済義務を負う「隠れ借金」である。返済の先送りにより、後年度には一般会計から交付税特会への繰入（入口ベース）が増加したとしても、地方自治体へ配分される地方交付税（出口ベース）は減額され、その乖離が大きくなる危険を秘めている。

● 巨額の財源不足額と地方財政対策

2001年度の地方財政収支の見通しでは、通常収支の財源不足が1兆5,900億円程度、恒久的な減税（1999年度の法人税、法人事業税の減税）による財源不足が3兆6,046億円で、計1兆1,946億円と過去最高の財源不足が見込まれる。歳出総額に対する財源不足額の比率も2000年度の15.0%を上回る15.9%で過去最高となった。

恒久的な減税による財源不足の補填措置はほぼ前年度の方式を踏襲している。一方、通常収支の財源不足の補填措置は大きく変わった。

2000年度までは交付税特会借入が中心であったために、2000年度末の交付税特会の借入金残高は38兆円（うち地方負担分26兆円）にも膨らむ。

そこで2001～2003年度にかけて、通常収支の財源不足対策としては、交付税特会借入方式を廃止し、従来の国負担分については一般会計からの繰入により、地方負担分については赤字地方債（「臨時財政対策債」）の導入により補填する方式へ転換することになった。さしあたり2001年度には、地方交付税の減少の地方への影響を緩和するために、従来の交付税特会借入方式を併用している。表の太字の箇所を示される通り、交付税特会借入方式が2兆8,738億円、一般会計加算（特例加算）と臨時財政対策債が2兆8,768億円程度で二つの方式を半々ずつ使っている。

臨時財政対策債の配分の方式は未定であるが、この配分枠いっぱいには地方債を発行してもよいかどうかは、地方自治体の判断に委ねられる。旧自治省幹部は、「将来に借金を残して良いか、それぞれの議会で真剣に審議してもらいたい」と話しているという（『朝日新聞』2000年12月25日）。臨時財政対策債の元利償還金は全額交付税措置するとされているから、不交付団体以外は、配分枠いっぱいには発行するであろう。「将来に借金を残してよいか」というならば、赤字地方債の導入という2001年度地方財政対策の新基軸が不健全財政を誘導している面を痛烈に批判せざるをえない。

一般会計の地方交付税交付金（入口ベース）は1兆9,921.1億円と前年度比で13.6%もの高い伸びを示している。特例加算が急増しただけではなく、国税五税の繰入についても5%弱という高い伸びを見込んでいる。地方交付税についても景気頼みという特徴がみられる。一方、不交付団体にも交付される地方特例交付金は9,018億円と1.3%減少する。その結果、地方交付税交付金

表 2001年度の財源不足額と地方財政対策

	2001年度	2000年度
通常収支の財源不足	10兆5,900億円	9兆8,673億円
地方債の増発	3兆9,700億円	2兆4,300億円
財源対策債(建設地方債)	2兆5,300億円	2兆4,300億円
臨時財政対策債(赤字地方債)	1兆4,400億円	-
地方交付税の増額	6兆6,135億円	7兆4,373億円
一般会計加算(法定加算)	5,695億円	6,000億円
一般会計加算(特例加算)	1兆4,368億円	1,500億円
交付税特会借入金(国)	1兆4,369億円	3兆2,446億円
(地方)	1兆4,369億円	3兆2,446億円
特会借入金償還繰延べ	1兆7,334億円	-
過年度精算の繰延べ	-	1,981億円
恒久的な減税による財源不足	3兆6,046億円	3兆5,026億円
地方税の減税による減収	1兆9,793億円	1兆9,037億円
たばこ税における税率変更	1,328億円	1,358億円
法人税の交付税率引上げ(3.8%)	4,499億円	3,780億円
地方特例交付金	9,018億円	9,140億円
減税補てん債	4,948億円	4,759億円
国税減税によ交付税総額の減少	1兆6,253億円	1兆5,989億円
交付税特会借入金(国)	7,517億円	7,994億円
(地方)	7,519億円	7,995億円
特会借入金償還繰延べ	1,216億円	-

(資料)大蔵省主計局「各経費のポイント—平成13年度予算—」2000年12月。

と地方特例交付金を合わせた地方財政に係る一般会計の歳出は16兆8,230億円で今年度比12.7%の高い伸びとなっている。

一方、交付税特会から地方自治体へ配分される地方交付税(出口ベース)は2兆350億円であり、今年度比で1兆609億円、5.0%減少している。交付税特会借入の圧縮が、国税の交付税への繰入率(交付税率)の引き上げという交付税法に基づく正当な方法で、または全額国の特例加算で行われるのではなく、1/2が赤字地方債に切り替えられたことによる。その結果、法人関係税の楽観的見通しにもかかわらず、地方債依存度は高まっている。景気頼みと借金依存が今年の地方財政対策の特徴であり、アメリカ経済の減速などの影響で景気が下降に転じれば、借

金依存という性格がさらに強まることになる。

● 法人事業税への外形標準課税導入の見送り

昨年11月、旧自治省は都道府県を中心に地方六団体が強く要望してきた法人事業税への外形標準課税の導入の案を発表した。その内容は、法人事業税のうち所得基準が外形標準とされているものについて、所得基準と外形基準を1/2ずつ併用する課税方式とするというものである。外形基準による課税は、法人の事業活動の規模を表す「事業規模額」を課税標準とする。事業規模は次の算式で計

算されるので、所得型の付加価値税に近い。

事業規模額＝収益配分額（報酬給与額＋純支払利子＋純支払賃借料）±単年度損益

普通法人に対する基本税率は現行の9.6%の1/2の4.8%とする。外形基準の基本税率は1.6%である。

外形標準課税の導入に対する経済界、特に中小企業の反対等に配慮して、①中小法人への配慮（外形基準の税率を1.0%に軽減、資本金1,000万未満の法人については簡易事業規模—480万円—の選択、適用年度—2002年度以降—の2年繰り延べ）、②雇用への配慮（「報酬給与額」が「収益配分額」の85%—中小法人70%—を超える分は課税ベースに不算入）、③企業再建・ベンチャーへの配慮（赤字が3年以上継続する法人や創業5年以内の赤字ベンチャー企業は徴収を最長で6年間猶予）といった措置が盛り込まれている。

税負担変動を緩和するため、外形標準課税の導入割合を当初3年間は1/4にとどめ、4年目以降1/2とする。この改革により地方税法第72条の19（都道府県が条例により外形標準課税を導入することができる特例）に基づいて東京都と大阪府が制定しているいわゆる銀行税条例は、法的根拠を失う。

このように多くの負担緩和措置や経過措置が盛り込まれているにもかかわらず、法人事業税への外形標準課税は、経済界の反対により今回の改正では導入が見送られた。ただし与党税調答申では「すべての法人が事業活動規模に応じて薄く、広く、公平に負担するものである」と高く評価し、「さらに検討を深め、景気の状態等も勘案しつつ、早期の導入を図る」と明記している。

● 程遠い「歳入の自治」の回復——

日本の政府間財政関係の特質を「決定」を中

央政府、「実施」が地方政府という集権的分権システムと特徴づけたのは神野直彦教授である（『システム改革の政治経済学』岩波書店、1998年、124頁）。集権的コントロールの手段となってきたのが、①地方税の創設の制限と税率設定の制限、②地方債許可制度、③国への税源の集中を基盤とする地方自治体への財源交付（国庫支出金、地方交付税）である。地方交付税は制度上では用途が自由な一般財源とされているが、国庫補助事業（および国直轄事業）の地方負担（「裏負担」）を財源保障する点に第一の目的があり、その分は地方自治体が自由に使えるわけではない。単独事業についても、地方債の元利償還金への交付税措置などの誘導措置が盛り込まれている。

従って、政府間関係を分権システムに転換するには「歳入の自治」（税源移譲と決定権の移譲）の回復が不可欠である。しかし今年度の税制改正では、都道府県税収の安定化に寄与するものの、税源移譲とは無関係の法人事業税への外形標準課税の導入に焦点があてられ、税源移譲は一切取り上げられていない。2001年度地方財政対策ではむしろ分権化に逆行する措置も盛り込まれている。第一は、投資単独事業に偏った地方公共投資の削減であり、省庁再編で誕生する巨大公共事業官庁・国土交通省への地方自治体の従属を深める。第二は、交付税措置付の赤字地方債の導入である。地方債許可制度が廃止された後にも、交付税措置付の地方債については許可制度が存続する。地方債許可制度の廃止を実効あるものとするために、地方債への交付税措置を大幅に圧縮し廃止して行くという方向には逆行している。

国・地方を通じる財政赤字の圧縮と「歳入の自治」の回復という二つの課題の達成を同時的に図るべき局面に立ち至っているといえよう。

（まちだ としひこ）