

VI 地方交付税「改革」の先送り・ 「隠れ借金」の継続

町田 俊彦
専修大学経済学部教授

「国債発行30兆円以下」と 地方交付税削減

2002年度予算編成では、小泉改革の方針として「国債発行30兆円以下」という主要目標が設定され、地方財政ではその目標達成のための地方交付税の削減が焦点となった。小泉首相は早くも昨年5月21日の参議院予算委員会で、2002年度予算編成に関して地方交付税も削減の対象であると述べた。

国債発行減額と地方交付税削減が結びつのは、2001年度の地方財政対策で財源不足対策としての「隠れ借金」（交付税特別会計借入）を2002年度に廃止する（通常収支の財源不足に対する補填分、恒久的な減税による財源不足に対する補填分は継続）という方針が決定されたことに関わっている。この方針は国と地方を通ずる財政の一層の透明化を進めることが狙いであった。

01年度地方財政対策では、まず「隠れ借金」を2000年度までの全額（財源不足額から財源対策債等による補填額を差し引いた額）から1/2へ圧縮された。圧縮分は国・地方で折半し、国は一般会計特例加算で、地方は赤字地方債で補填することとした（『生活経済政策』2001年2月号参照）。国税不振の下での一般会計特例加算は赤字国債（特例国債）の発行と連動するものであった。

財務省は「中期的な財政見通し」で2002年度

一般会計予算では33兆3,000億円の国債発行が必要であると見込んでいた。8月9日に決定された2002年度概算要求基準では公共事業関係費10%削減等が盛り込まれたが、これにより削減される一般歳出（国債費、地方交付税交付金以外の歳出）は1兆7,000億円と見込まれている。そこで年末までの予算編成ではさらに1兆6,000億円の歳出削減が必要となり、地方交付税交付金の扱いが焦点となった。今年度地方財政対策で決定された方針通り、財源不足額の「隠れ借金」による補填を全額取り止めるとすれば、赤字国債の大幅な増発が不可避である。「国債発行30兆円以下」と地方財政対策としての「隠れ借金」の廃止を両立させようとするれば、地方財政計画における財源不足額の大幅圧縮が必要で、財務省は早くからこれを強く求めた。

5月28日、塩川財務大臣は衆議院予算委員会で「基準財政需要額を1兆円減らし、それに対する地方財政計画を編成してもらい、それに合わせた予算を決定していく」、「ここ5、6年で物価は相当変わっている。行政経費は相当削れる。総務省と相談して適正な算定をする」、社会保障の国費を抑える具体策について「補助率の見直しをやらざるをえない」と述べた（『朝日新聞』2001年5月29日）。

表1 2002年度歳出見通し

歳出総額	87兆5,700億円程度	(前年度比1.9%程度減)
一般歳出	71兆1,300億円程度	(3.3%程度減)
給与関係経費	23兆7,000億円程度	(0.2%程度増)
一般行政経費	20兆8,100億円程度	(1.0%程度増)
うち地方単独事業	11兆2,200億円程度	(0.3%程度減)
投資的経費	24兆6,000億円程度	(9.5%程度減)
うち地方単独事業	15兆7,500億円程度	(10.0%程度減)

(出所) 後掲・表の資料および「官庁速報」2001年12月19日号

● 初の地方財政計画の圧縮、建設事業の大幅削減

2002年度予算編成とともに明らかにされた地方財政収支見通しによると、地方財政計画の規模は87兆円5,700億円程度で、1954年度の地方交付税制度発足とそれに伴う同計画の策定以降初めての減額（マイナス1.9%程度）となる見込みである。

特徴的なのは投資的経費9.5%程度削減、うち単独事業では「地域総合整備事業」・「地域総合整備事業債」の廃止を伴う10.0%程度の大幅減額となっていることである。投資単独事業の大幅減額は3年続きであるが、削減額は今年度の1兆円程度を大幅に上回る1兆7,500億円程度に達している。旧自治省と総務省は、2000～2001年度計画では投資単独事業の大幅削減の計画は実績の追認にすぎないという説明をしてきた。しかし2002年度については実績の追認を超える削減規模となっており、明らかに景気対策よりも国・地方の「財政健全化」を優先せざるをえない小泉内閣「骨太方針」（昨年6月に経済財政諮問会議が策定した「経済財政運営の基本方針」）を受けたものである。

留意すべきことは、投資単独事業の削減額がそ

のまま地方交付税の減額となるわけではないことである。投資単独事業のうち一般財源充当額の削減額が、基準財政需要額の圧縮を通じて地方交付税の削減をもたらす。しかし投資単独事業のかなりの部分は地方債を充当することになっており、基準財政需要額に算入される一般財源は少ないのである。従って財務省の方針通りに基準財政需要額を圧縮できるかどうかは、地方税の動向と経常経費の削減の度合いにかかっている。

投資的経費の大幅削減にもかかわらず、地方財政計画の削減率が1.9%程度にとどまったのは、主に次の二つの理由によるもので、財務省の方針がストレートには実現できなかったことを意味している。

第一に公債費の増加が続いている。公債費の見込み額は現段階では不明であるが、歳出総額と一般歳出の差額は4.4%の増加となっている。この差は①公債費、②企業債償還費普通会計負担分、③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から成るが、公債費が8割強を占めており、差額の増加は公債費の動向を反映しているといえよう。

歳入面では地方債総額は6.2%増加し、地方債依存度は今年度の13.3%から14.4%へ1.1ポイント高まる。投資的経費の大幅削減にもかかわらず地方債依存度が高まるのは、後述する「赤字地方債」（臨時財政対策債）の大幅な増額による。

第二に職員定数を12,000人程度削減し、給与

関係費を0.2%の増加に抑制するにもかかわらず、一般行政経費経費は1.0%増加する。5月の小泉首相らの地方交付税削減論に対して総務省が反論した通り、基準財政需要額の約7割は、国が基準を定めたり、国庫支出金を交付するといった「国の関与」に伴う「地方負担額（裏負担）」を算入したものである。小泉内閣の骨太方針では、「国の関与」の縮小による国の財源保障範囲の縮小（＝地方交付税の削減）を打ち出したが、先送りされたため、地方財政計画上の一般行政経費等や基準財政需要額の経常経費を削減することは無理になったのである。注目されるのは一般行政経費のうち地方単独事業は削減されるにもかかわらず、補助事業が増加することであり、「国の関与」の度合いが強い経費のウエイトがむしろ高まっていることである。

● 地方税の大幅な減収により 財源不足額は圧縮されず

2002年度には通常収支の財源不足額が10兆6,700億円程度、恒久的な減税（1999年度の法人税、法人事業税の減税）による財源不足額が3兆4,500億円で、計14兆,1200億円と今年度と同規模の巨額の財源不足が見込まれる。うち通常収支の財源不足額は今年度を800億円上回っている。

歳出総額が今年度の0.4%の増加から1.9%の減少へ転じたにもかかわらず、通常収支の財源不足額が圧縮されなかったのは、第一に地方税収（34兆2,563億円）で1兆3,247億円、3.7%という大幅な減収が見込まれていることによる。昨年12月20日に旧自治省がまとめた2001年度地方税収見込みは、楽観的な景気見通しにより3年ぶりの増加（1.5%増）とされが、2002年度はデフレ不況の深刻化、10年経過した定額預金利子

の大幅減少、固定資産税における土地の評価引き下げ等により大幅な減収を見込まざるをえなくなっている。

第二に地方交付税の法定上の原資である国税五税について、大幅な減収が見込まれている。交付税特会への法定五税分の繰入額は12兆6,400億円で8.9%もの大幅な減収が見込まれている。

● 「隠れ借金」継続による「国債30兆円」堅持と赤字地方債の大幅増発

恒久的な減税による財源不足の補填措置は、ほぼ前年度までの方式を踏襲している。一方、通常収支の財源不足（財源対策債等による補填額を差し引いた額）の補填措置については、交付税特会借入方式と今年度に導入された一般会計特例加算（国負担分）・赤字地方債（「臨時財政対策債」、地方負担分）方式との併用が続いている。

表2の太字の箇所以示される通り、2000年度には二つの方式を1/2ずつ使ったが、2002年度については一般会計特例加算（国負担分）・赤字地方債（「臨時財政対策債」、地方負担分）方式3/4、交付税特会借入方式1/4と変更された。

注目されるのは交付税特会借入方式への依存割合が1/2から1/4へ1/2引き下げられたにもかかわらず、借入額は今年度の2兆8,737億円から2兆886億円へ約1/4削減されたにすぎないことである。これは主に次の二つの理由で、二つの方式で補填すべき通常収支の財源不足額が今年度の5兆7,507億円から8兆3,537億円へ2兆6,030億円も増加したことによる。

- ① 公共事業の約10%削減により、「財源対策債」（公共事業の地方負担額に対する起債充当率の高上げ分）が今年度比で6,100億円、約1/4減額された。
- ② 一般会計法定加算が2,717億円減額された。

交付税特会借入は国と地方が1/2ずつ負担するから、国負担は1兆443億円である。「通常収支」の財源不足補填について完全に廃止したとすれば、国の赤字国債は約1兆円上積みせざるをえなかったのである。「国債30兆円」の方針を堅持する上で、「隠れ借金」の継続は決定的に重要な役割を果たしたといえる。

交付税特会借入金を除いた額については、一般会計特例加算と臨時財政対策債で国と地方が1/2ずつ負担する。二つの方式で補填すべき通常収支の財源不足額が大幅に増加した上に、依存割合が

1/2から3/4に引き上げられたために、臨時財政対策債は今年度の1兆4,400億円から3兆2,261億円(13年度補正対策等分935億円を含む)へ2.24倍も膨張している。「隠れ借金」が赤字地方債とその元利償還金を交付税措置するという方式へ振り替わるにすぎず、不健全性が解消にむかうわけではない。

なお実際に地方に交付される地方交付税総額(出口ベース)は19兆5,400億円で4.0%減となる。交付税特会借入金・地方負担分が臨時財政対策債への切替が今年度よりは進んだことによる。

表2 2002年度の財源不足額と地方財政対策

	2002年度	2001年度
通常収支の財源不足	10兆6,700億円	10兆5,900億円
うち財源対策等による補填を除く	8兆3,537億円 (8/8=1)	5兆7,507億円 (4/4)
地方債の増発	5兆1,461億円	3兆9,700億円
財源対策債(建設地方債)	1兆9,200億円	2兆5,300億円
臨時財政対策債(赤字地方債)	3兆2,261億円	1兆4,400億円
当年度分	3兆1,326億円 (3/8=3/4*1/2)	1兆4,400億円 (1/4)
13年度補正対策分等	935億円	—
地方交付税の増額	5兆5,239億円	6兆6,135億円
一般会計加算(法定加算)	2,978億円	5,695億円
一般会計加算(特例加算)	3兆1,326億円 (3/8=3/4*1/2)	1兆4,368億円 (1/4)
交付税特会借入金(国)	1兆 443億円 (1/8=1/4*1/2)	1兆4,369億円 (1/4)
(地方)	1兆 443億円 (1/8=1/4*1/2)	1兆4,369億円 (1/4)
特会借入金償還繰延べ	—	1兆7,334億円
恒久的な減税による財源不足	3兆4,510億円	3兆6,046億円
地方税の減税による減収	1兆9,418億円	19,793億円
たばこ税における税率変更	1,281億円	1,328億円
法人税の交付税率引上げ	4,246億円	4,499億円
地方特例交付金	9,036億円	9,018億円
減税補てん債	4,855億円	4,948億円
国税減税による交付税総額の減少	1兆5,092億円	1兆6,253億円
交付税特会借入金(国)	7,215億円	7,517億円
(地方)	7,215億円	7,519億円
利払い(国、一般会計加算)	328億円	—
(地方、交付税特会借入)	334億円	—

(注) 1) 太字は通常収支の財源不足額(13年度補正対策分等を除く)のうち、財源対策債、一般会計法定加算、特会借入金償還繰延べ分を除いた不足額の補填措置と補填額。13年度補正予算対策分等は13年度補正対策による特会借入金(臨時債振替分)の償還および臨時財政対策債の利払い充当分である。

2) 四捨五入の関係で合計と一致しない箇所がある。

(資料) 財務省主計局「各経費のポイントー平成14年度予算ー」2001年12月より作成。

地方交付税改革・「税源移譲」の見送り

2002年度地方財政対策を小泉内閣の「骨太方針」との関連で見ると、投資単独事業の大幅削減などがつまみ食いされただけで、その根幹をなしていた地方交付税改革が見送られた点特徴的である。

経済財政諮問会議の議論を主導する学者らは現行地方交付税について、財政調整機能とともに、国が基準を定めたり、国庫支出金を交付する事業について、「地方負担(裏負担)」を基準財政需要額に算入することにより、財源保障機能を果たしていると正しい把握をしている(経済財政諮問会議の地方交付税改革論の内容と問題点については、拙稿『地方交付税改革論と問題点』自治総研ブックレット第74号、2002年、参照のこと)。

その上で地方交付税の問題点について「モラル・ハザード論」を展開する。地方交付税総額が国税の一定割合として保障され、交付税特別会計の「隠れ借金」(資金運用部借入等)の途がひらかれているために、「ナショナル・ミニマム」保障を超えた過大な財源が保障され、地方の放漫な財政運営を支えてきたと主張する。また基準税率(地方税の基準財政収入額への算入率;都道府県80%、市町村75%)が高いために、自治体の企業誘致等による税源涵養の努力を阻害するとする。

確かに主要先進国と比較すると、日本では対G

DP比でも、中央政府の総支出に占める割合からみても、中央から地方への財政移転の規模が際立って大きいのが特徴である。その原因を経済財政諮問会議等は、「国の大幅な関与」ととらえる。この把握は誤りであり、大規模な財政移転は、中央・地方の最終支出と税源配分の間の乖離が大幅であることに起因するのである。日本では、この財政移転が①公共投資偏重の配分と各省庁による過度の関与という特質をもつ国庫補助負担金と②国庫補助負担金の「地方負担」の保障を最優先する地方交付税(投資的経費優先と複雑な基準財政需要額の算定という特徴をもつ)、という密接に結びついた二つの経路で行われている。「国の大幅な関与」はこうした財政移転の方式に影響しているのであって、大幅な財政移転の原因ではない。

そこで経済財政諮問会議の把握では、「国の大幅な関与」の廃止・縮小で地方交付税は圧縮できることになる。「税源移譲」を改革の柱に据えていないので、「地方税の充実」の内実は企業誘致等による税源の涵養と自主課税(法定外課税、超過課税)ということになってしまう。2001年6月に発表された「基本方針」では、地方団体や自治省の要求で「税源移譲」が盛り込まれたものの、「税源移譲」を改革の柱に据える地方分権推進委員会「最終報告」とはその位置づけが決定的に異なっている。

2002年度予算編成過程で総務省は基準税率引き下げを検討したが、見送られた。結局、第二次分権改革の柱となる国・地方の財政関係の抜本の見直しは2003年度以降に繰り延べられたが、ここでは地方交付税改革と「税源移譲」をめぐる路線対立が焦点となろう。(まちだ としひこ)