

〔各論VI〕問われる「地方財政計画」と 挫折した「三位一体改革」

兼村 高文

明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科教授

● 2005年度地方財政の姿

景気の回復基調を映して国税・地方税とも増収を見込んでいるが、地方景気は依然として弱含みで見込みどおりになるかは微妙であり、地方財政は引き続き厳しい中での運営を強いられそうである。2005（平成17）年度地方財政の姿をみよう。（表1参照）

まず地方財政の規模を地方財政計画でみると、計画額は後述するように総務省と財務省の激しい攻防の中で決められたのであるが、4年連続のマイナスとなったものの大幅な減額は免れ前年度1.1%減の83兆7,700億円で決着した。地方税は前年度より1兆円増やし33兆3,200億円を見込んでいる。また4年連続で削減されてきた地方交付税は、出口ベース（地方受取ベース）で16兆8,900億円を計上し、僅かながらではあるがプラスとなっている。地方税と地方交付税に国が面倒をみる赤字地方債（臨時財政対策債）を加えた一般財源は、53兆4,400億円で一般財源比率は63.8%となり、前年度より若干改善している。

一般歳出は公共事業に充てる投資的経費を7,000億円削減したのに対し、福祉や教育を3,500億円増やし全体では67兆3,200億円となり、前年度比では7,800億円を削減している。以上により地方財政収支は、財源不足は4兆3,300億円で前

年度の7兆7,752億円より3兆4千億円余り減ったものの、依然として赤字地方債の発行が3兆円余りに上り、地方債依存度も14%台という厳しい状況にある。

2005年度の予算編成で注目されていたのが地方交付税である。自治体関係者からはこれ以上削減されては予算が組めないとの悲鳴が上っていたが、何とか出口ベースでは前年度並みが確保された。しかし、入口ベース（国の一般会計）では4,000億円削減しているため、交付税特別会計の繰越金を加算して賄ったものである。地方交付税が出口ベースで前年度並みであったことに対して地方6団体は「喜ばしい結果」と評価しているが、交付税特別会計にはすでに50兆円を超える借金があり、決して喜ばしいことではない。交付税特別会計のあり方を含めて、早急に財政の健全化に国・地方が協調して取り組むべきことを忘れてはならない。

● 「地方財政計画」を巡る攻防

自治体の予算編成の指針となる地財計画は、毎年、総務省と財務省の協議で決められているが、2005（平成17）年度においては財務省は地財計画上の投資的経費（単独事業）は実際の決算額を7～8兆円上回る過大計上があると主張し、05、06年度では是正すべきと要求した。これに対し総

表1 2005年度地方財政の状況

地方財政の規模		
地方財政計画	83兆7,700億円	(前年度比9,000億円減、▲1.1%)
地方税	33兆3,200億円	(// 1兆円増、+3.1%)
地方交付税	16兆8,900億円	(// 100億円増、+0.1%)
地方一般歳出	67兆3,200億円	(// 7,800億円減、▲1.2%程度)
地方単独事業	12兆7,700億円	(// 7,000億円減、▲5.1%)
一般財源比率	63.8%程度	(// 63.1%)
地方財政収支の状況		
財源不足	4兆3,300億円程度	(前年度7兆7,752億円)
赤字地方債	3兆2,231億円	(// 4兆1,905億円)
地方債依存度	14.6%	(// 16.7%)

出所：総務省「平成17年度地方財政対策のポイント」。

務省は、経常的経費と投資的経費でみればプラスとマイナスで見合っており、投資的経費のみを取って過大計上とするのは認められないと反論した。また財務省は交付税の需要額に計上されている出産・結婚・敬老等の祝金、互助会への補助金、海外姉妹都市交流の旅費などは地方の自主財源で賄うべきと指摘し、この点からも見直しを迫った。総務省は老人向け祝金等の補助金が“水増し”されていることは認めたものの、それらはせいぜい4～5千億円であるとした。

では地財計画と決算額の乖離を確認してみよう。図1をみると、確かに投資的経費のうち単独事業については1998年度から大きく計画額が決算額を上回っている。しかし一般行政経費は総務省が主張するように決算額が計画額を大きく上回っている。この乖離は膨れる経常的経費を地方単独事業を削って賄ってきたとみるべきであろう。全体の歳出総額は毎年度、決算額が計画額を上回っており、投資的経費のみを取り出して過大計上という主張は説得力がない。

いずれにしても、現状では多くの自治体が国からの財源に依存せざるをえない状況にあり、地財計画のもつ財源保障機能は重要である。7兆円もの規模で地財計画を減らされたら実際には予算は

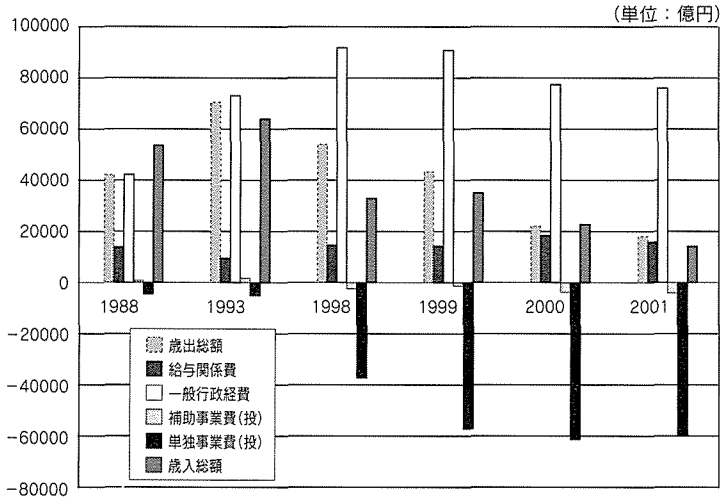
組めなくなる。地財計画の過大計上が地方財政のスリム化を妨げているという財務省の主張も全面的に否定はできないが、その前に「三位一体改革」を着実に実施し、地方への財源移譲を進めるべきである。国からの財源が保障されているからスリム化ができないのではない。国庫補助で縛られているから工夫して削減できないのである。国からの財源が一般財源化されれば、地方のスリム化は容易に進むと考えたほうが建設的であろう。



「三位一体改革」は挫折したか

国と地方の税財政関係を見直す「三位一体改革」は、小泉構造改革の中でも重要な改革課題であったが、結局は国庫補助負担金の廃止縮減、国から地方への税源移譲、地方交付税改革のいずれもが肝心の改革は最終年度の2006（平成18）年度に先送りされてしまった。2005年度に決まった「三位一体改革」をみよう（表2参照）。まず国庫補助負担金の削減廃止については、2005年度と2006年度で3兆円程度を実施することが「基本方針2004」で示されていたが、結局は2005年度は義務教育費と国民健康保険等の1兆円余りが削減されるにとどまった。残りの2兆円近くは2006年

図1 「地方財政計画」と決算の乖離（決算額—計画額）



資料：地方自治総合研究所（飛田研究員）作成。

度へ先送りされ、中央省庁の抵抗ばかりが目についた。

税源移譲については、2004年度に所得譲与税と税源移譲予定交付金をつなぎの制度として創設し、約6千億円が都道府県および市町村の人口を基準に配分されたが、2005年度においても本格的な税源移譲は見送られ、引き続き所得譲与税で6,910億円、税源移譲予定交付金で4,250億円の合わせて1兆1,160億円が配分されることになった。しかも2004年度の分を3兆円に含めることが明記されたので、残りは1兆3千億円ということになる。結局、総務省が予定していた所得税から住民税への税源移譲は、最終年の2006年度において実施するということであるから、これまた先送りの決着である。

そして交付税改革は、地方財政の安定的な運営に必要な財源を確保するという観点から、前述のように2005年度においては総額では前年度比0.1%増と地方への政策的な配慮により決められた。交付税改革の動向は弱小自治体にとっては死活問題であることも確かであるが、最終的には地方議員に配慮した政治決着であり、根本的な交付税改革の議論はなされずじまいであった。

小泉構造改革は最終ステージで足踏み状態である。「三位一体改革」も“挫折した”とまでは言い切れないまでも、それに近い状況を呈していることは明らかである。

● 地方財政のスリム化・効率化は進むか

昨年度の国の予算において、予算編成プロセスの改革がモデル事業をとおして行われ、予算改革が試験的に始められた。2005（平成17）年度は予算のポイントにおいて、“予算におけるマネジメント・サイクルの強化”が示され、2002年度より実施されている政策評価の予算への反映が一部実現したところである。マネジメント・サイクルは、1990年代からの欧米のニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の考えに基づく施策であり、財政のスリム化・効率化を予算改革で進めようとするものである。

2005年度では予算のポイントにおいて、成果目標や事後評価の方法等を明確にし、予算編成に活用することで歳出の効率化を目指すことが明記されている。地方財政においても、総務省が2001年に公表した「地方公共団体に行政評価を

表2 2005年度の「三位一体改革」

〔国庫補助負担金の削減・廃止〕	17,451億円	
(削減)		
・義務教育費国庫負担金	4,250億円	}
・国民健康保険国庫負担金	5,449億円	
・養護老人ホーム等保護費負担金	567億円	
・公営住宅家賃対策等補助等	320億円	
(交付金化)		
・汚水処理	490億円	
・道路整備	270億円	
(廃止)		
・公共事業	2,515億円	
〔税源移譲〕	11,160億円	
(+2004年度分 17,451億円)		
・税源移譲予定特定交付金	4,250億円	←
(+2004年度分 6,292億円)		
・所得譲与税	6,910億円	←
(+2004年度分 11,159億円)		
〔交付税の改革〕		
・交付税総額	168,900億円	
	(2004年度比 +100億円)	

出所：2005年度予算政府案関係資料「平成17年度における三位一体改革の概要」より作成。

円滑に導入するための進め方」において、Plan-Do-Seeのマネジメント・サイクルを構築して行政運営の改善を促してきた。いまやNPMの改革は予算にも取り入れられ、国は政策評価の結果を予算編成に反映させること義務づけ、自治体も任意ではあるが行政評価をもとに業績主義的な予算編成をはじめているところもある。

こうした取組みにより、ダイレクトにスリム化・効率化は達成できないが、積上げ方式により膨れる予算配分、行政項目別の不明瞭な予算編成、単年度主義に基づく非効率な事務事業体制、低い説明責任と情報開示、といった従来の行財政運営システムをNPM型のシステムに転換するきっかけとなる。NPM型のシステムでは、積上げ方式ではなく厳密な予測に基づく歳出上限を設定して、業績に基づいて予算配分を決める「ルールに

よる意思決定」が基本である。政治による偏った意思決定を排除しつつ住民志向のシステムを構築するのである。また単年度主義は複数年度の予算を採用するため、投資的事業の効率的資源配分が容易となる。さらに予算決算をつうじて企業会計方式に準じて処理することでより正確な業績評価が得られ、説明責任も果たすことができるのである。

今後とも地方財政を取巻く環境は厳しさが続く。これはおそらく“強制”合併を受け入れても拒絶して単独で残るとしても、それぞれの自治体にとっての厳しい財政事情には変わらない。新たなシステムを取り入れながら、一層のスリム化・効率化がそれぞれの自治体に迫られている。

(かねむら たかふみ)