

# [各論VI] 切り詰められる地方財政と 分権改革のゆくえ

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

## ● 2006年度の「地方財政計画」

国も地方も歳出削減となった2006（平成18）年度予算は、小さな政府を標榜してきた小泉首相にとっては面目躍如といったところであろうが、常識的に考えると異常な予算であることには変わりない。国は言うに及ばず、地方も赤字公債に頼らなければ予算が組めない状況である。地方の財源不足は、2005年度の11.2兆円に引き続き8.7兆円もの巨額に達している。それでも税収増への期待から、財政健全化に向けて“一歩踏み出した”と早々に危機脱出へ動き始めたような論調もみられる。しかし、地方経済を取り巻く環境はなお厳しく、とくに首都圏を除く地域では地価の下落も止まらない状況である。

そこで2006年度の地方財政の姿をみていくと（表1参照）、地方財政計画の規模は83兆1,800億円で対前年度5,900億円減、率にしてマイナス0.7%である。前年度割れは5年連続である。2004年度から導入された児童手当等拡充分等を除くと82兆3,200億円であり、この規模はバブル期前の水準に近づいている。歳出削減も重要であるが、地方財政の適正な規模ということも検討すべき水準であろう。また地方財政計画はこれまで決算を上回り過大計上されているとの指摘を受けてきたが、投資的経費（単独）の削減が進み、そ

の乖離は2000年度をピークに縮小し2006年度は1兆円程度とみられる。財務省が声高に叫んできた地方財政計画は過大計上であるという主張はもはや通らなくなった。

つぎに、政策経費に充てられる地方一般歳出をみると、66兆5,000億円で対前年度8,200億円減、率にしてマイナス1.2%である。一般歳出の対前年度割れは7年連続であるが、削減率は2002年度のマイナス3.3%をピークに、05年度と06年度はマイナス1%台に抑えられている。政策経費の削減は投資的経費の2兆4,000億円のカットが大きい。給与関係費も1,000億円のカットである。地方公務員定数は、過去5年間で4.6%削減されたが、昨年発表された「集中改革プラン」ではそれを上回る定数削減を求めている。職員定数もかなり削減され、団塊世代の退職を考えると一般行政職では人材不足に陥る可能性もある。

歳出削減と税収増で財源構成は若干の改善がみられる。一般財源総額は55兆6,300億円で、対前年度で200億円ほどの増加である。一般財源比率は66.6%と、前年度の64.0%から2.6%アップとなる。また地方債依存度も13.0%程度で前年度の14.6%から1.6%低下し、プライマリーバランスも0.5ポイントの改善が見込まれている。しかし、これは地方税収が1兆6,000億円ほど増加すると見込んでの数値である。たしかに税制改正による増収もあるが、固定資産税の評価替による減収要

表1 2006年度地方財政の状況

地方財政の規模		
地方財政計画	83兆1,800億円程度 (参考) 児童手当等拡充分等除き	(前年度△5,900億円程度△0.7%程度)
地方一般歳出	82兆3,200億円程度 66兆5,000億円程度 (参考) 児童手当等拡充分等除き	( 〃 △1兆900億円程度△1.3%程度) ( 〃 △8,200億円程度△1.2%程度)
一般財源総額	65兆6,500億円程度	( 〃 1兆3,200億円程度△2.0%程度)
一般財源比率	55兆6,300億円程度	( 〃 200億円程度 0.0%程度)
	66.6%程度	(前年度64.0%)
財源不足の補てん		
財源不足	8兆7,000億円程度	(前年度11兆2,000億円)
通常収支の不足	5兆7,000億円程度	( 〃 7兆5,000億円)
恒久的減税の分	3兆400億円程度	( 〃 3兆5,000億円)
通常収支の補てん		
地方交付税の増額	1兆1,500億円程度	
臨時財政対策債	2兆9,100億円程度	
財源対策債	1兆6,500億円程度	
恒久的減税の分		
たばこ税の一部・法人税の交付税率の引上げ・地方特例交付金及び減税補てん債による補てん	1兆8,100億円程度	
交付税特別会計借入金により補てんし国・地方折半で償還	1兆2,300億円程度	

資料：総務省「平成18年度地方財政対策のポイント」2005年12月。

因もある。また景気拡大は他方で金利上昇をもたらし、公債費負担を押し上げるリスクを抱えている。

さて、財政不足の補てんをみると、財源不足は8兆7,000億円であり、このうち通常収支の不足分は5兆7,000億円、恒久的減税の分は3兆400億円である。いずれも前年度を下回っている。通常収支の不足分については地方交付税の増額で1兆1,500億円、臨時財政対策債で2兆9,100億円（うち2兆2,000億円は既往の元利償還充当分）、財源対策債で1兆6,500億円を賄っている。また恒久的減税分の措置については05年度と同様であるが、07年度以降については法人税の交付税率引上げや地方特例交付金で措置することが決められ

ている。財源不足は1994年度から12年も続き、これを地方債や交付税特別会計借入等で賄ってきたため、06年度末には借入残高は200兆円を超える。恒常的な財源不足はもはや歳出削減では不可能である。歳入面の抜本的な検討が必要であろう。

## ● 地方債計画と起債自由化のもとでの 地方債

2006年度の地方債計画は総額で13兆9,466億円  
で前年度より1兆5,900億円減、率にしてマイナス10.2%である（表2参照）。削減額は一般会計債と臨時財政対策債が大きい半面、新たに退職手当債が2,000億円計上されている。資金面では政

表2 地方債計画

(単位：億円、%)

	2006年度	2005年度
一般会計債	70,699	83,382
公営企業債	30,575	32,170
公営企業借換債	2,000	2,000
減税補てん債	4,520	5,583
臨時財政対策債	29,072	32,231
退職手当債	2,600	0
普通会計債分	108,174	122,619
公営企業会計等	31,292	32,747
政府資金	38,500 (27.6)	47,200 (30.4)
財政融資資金	33,700 (24.2)	35,400 (22.6)
郵政公社資金	4,800 (3.4)	11,800 (7.6)
公営公庫資金	14,060 (10.1)	15,330 (9.9)
公的資金計	52,560 (37.7)	62,530 (40.2)
民間等資金	86,906 (62.2)	92,836 (59.8)
合計	139,466 (100.0)	155,366 (100.0)

注：( )内は構成比。

出所：表1と同じ。

府資金から民間等資金へ前年度に引き続きシフトしている。

さて、2006年度から地方債の発行が許可制から協議制となる。許可制を規定していた地方自治法第250条が削除され、同法第230条第1項が適用されて地方債の発行は自治事務となる。協議制では、地方債発行時の協議で総務省（市町村は知事）が同意すれば公的資金の借入や元利償還金が地方財政計画に算入されるが、同意を得ないで起債する場合には地方議会へ報告することになる。

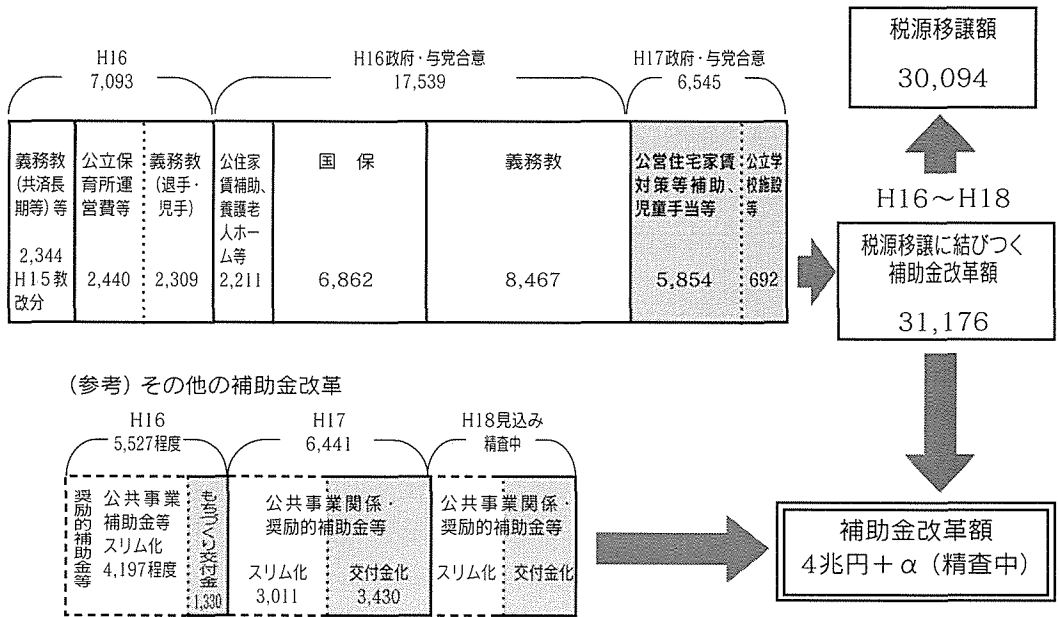
しかし協議制でも次の場合には許可制とされる。①赤字比率、実質公債費比率の高い自治体、②標準税率未満の課税を行っている自治体。①については、赤字比率は標準財政規模に対する実質収支の比率であるが、ここでは標準財政規模に臨時財政対策債発行可能額が含まれ、また算定は一般会計に特別会計を加えた純計で計算される。実質公債費比率は起債制限比率に代わって導入される指標であるが、これについては積立不足額を

割引くなど債務をより厳しく見積もっている。実質公債費比率18%を超える団体は起債を認めない方針である。②については従来の徴税努力の義務づけである。

協議制の移行とともに地方債の資金は、政府から民間へのシフトがより鮮明になっている。政府資金のウエイトは05年度の30.4%から06年度は27.6%へ2.8%ポイント低下する一方、民間等資金は59.8%から62.2%へ2.4%ポイント増加している。今後、協議制で市場公募債団体が増加すれば民間資金はますます増加しようし、また公営企業金融公庫の改革も迫っているため、地方債資金は市場からの調達が加速するものと考えられる。

かつて日本格付投資情報センターが公募債発行28団体（16の都道府県と12の政令市）について債権格付けではないがヒアリング等をもとに地方債の元利償還能力に関する勝手格付けを行った。結果は28団体すべてが現行制度のもとではAA+からAA-の範囲（3ノッチ）にランクされほと

図1 税源移譲に結びつく補助金改革のイメージ (平成17年12月18日時点)



注：単位：億円。  
出所：総務省HP。

んど格差はみられなかったが、併せて調査した決算カードに基づく都道府県と政令市の財務ランク付けでは、I からVの5段階で最高から最低まで大きな較差が付けられていた。起債自由化となればこうした地方債価格付けは再び注目を集めようし、自治体の自己責任が問われるなかでは重要な指標ともなろう。自治体財政の健全性や効率性が市場から厳しく評価される時代である。

## ● 三位一体改革の虚実と分権改革のゆくえ

2004年度からの三位一体改革はつぎのように決着した。国庫補助負担金は約4兆円の削減、税源移譲は所得税から住民税へ3兆円の移譲、地方交付税はこの間の削減額が約5兆円である(図1参照)。数字で見る限り、今回の改革は当初の目標をクリアしている。しかし中身を見ると、国庫

補助負担金の削減は国庫補助負担率の引下げが中心であり、国の関与は残されたままである。しかも義務教育費のような国民生活の基盤にかかわる補助金が対象とされた。また国庫補助4兆円削減のうち、税源移譲の対象となったのは3兆円である。これでは国のための三位一体改革といわざるをえない。

もともと国庫補助負担金の改革は国の関与を断ち切り、その分を地方の一般財源化することが目的であり、補助率の引下げで数字合わせをしても全く意味がない。たしかに公共事業が税源移譲の対象から外されれば義務教育関係や社会保障関係に絞られるが、こうした中途半端な削減ならしないほうがましである。しかも税源移譲といっても3兆円では国税と地方税の配分割合は数%の移動で55対45であり、依然として国税が過半を占めることに変わりはない。このまま今回の三位一体改革の“実績”を踏まえて第二次の改革へ進むことになれば、国の関与を残したまま地方へ負担を強いる“見

せかけ”の分権化がなされるだけである。

分権改革が見せかけのなかで進められる一方、地方の自己責任はより厳しく求められてくる。今後、起債自由化などによって地方の自主・自立が制度化されるにつれ、責任の所在を明確にする仕組みも導入される。現行法上は自治体の破産はありえないが、市場の監視という観点から自治体の破産ということも経済財政諮問会議で検討されはじめている。もちろん民間のような破産はありえないにしても、アメリカの自治体破産を参考にした民事再生法型の破産を制度化することは十分考えられる。現行制度は事前に赤字団体に転落しな

いよう起債制限比率や限度額といった仕組みが細かく設けられ、今後は実質公債費比率が制限指標となる。国による事前チェックが有効に機能しない場合には、自治体自身がチェック機能を強化しなければ破産に直面することも大いにありうる。

分権化とともに自治体の自己責任を明確にすることはもちろん必要なことであるが、真の分権体制のもとで自治体の責任を求めるのでなければ、責任の名のもとに新たな統制のツールが盛り込まれかねない。今後とも分権改革の虚実を見極めることが重要である。■

