

[各論VI] 分権改革で迫られる 地方財政の自治と責任

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

昨年の地方財政は、第一ステージの三位一体改革が物足りなさは残るものの税源移譲を実現して終え、第二ステージの分権改革を展望していたところに前代未聞の自治体「破綻」宣言が衝撃のニュースとして伝わった。さらに3知事の相次ぐ汚職が摘発され、地方不信をつのらせた1年であった。

さて、2007年度、安倍政権は地方財政をどう舵取りをしようとしているのか、「地方財政計画」を概要しながら動向を探ってみよう。

2007 年度の「地方財政計画」

国の一般会計予算が2年ぶりの増額となるのに対して、地方財政計画は83兆1,300億円で前年度比200億円減とわずかではあるが6年連続のマイナスである。地方一般歳出も65兆7,400億円で前年度比7,400億円減とこちらは8年連続のマイナスとなる。地方財政は「基本方針2006」にそって財政再建を進めたことになる。

地方財政計画が前年度減となったのは、公務員定数純減と給与構造改革等で給与関係費を4,000億円、投資的経費（地方単独事業）を3,000億円削減するなど引き続き人件費と公共投資を中心に切込み、膨れる社会保障関係費（+0.5兆円）や団塊世代の大量退職に伴い発生する退職手当（+0.3兆円）などの歳出増をわずかながら上回ったからである。ただ投資的経費はすでに支出全体の10%台まで落ち込

み、公共投資の切込みはもはや限界に達している。

歳入面では、国税と同様に地方税が法人二税（事業税・住民税）を中心に前年度比2兆4,700億円（+15.7%、税源移譲分を除くと+6.5%）の増収を見込み、40兆3,700億円と初めて40兆円台に乗せる。地方交付税は交付税特別会計の借入を止めたため法定率分14.6兆円（06年度12.5兆円）に交付税特別会計の繰越金1.5兆円から特会借入の利払い等の0.3兆円と償還分の0.6兆円を差し引いた0.6兆円を加え、地方財政計画ベースでは15.2兆円（06年度15.9兆円）で前年度比では7,000億円減となる。なお2007年度から交付税の算定基準を人口と面積とする「新型交付税」が導入され、今後3年間で5兆円程度が新方式で算定される。また地方債は、税収増により前年度比1兆1,600億円減らし9兆6,500億円を発行する。通常債は4兆8,400億円で前年度比7,100億円減、特例地方債は同7,300億円減の2兆6,300億円である。

歳出削減と税収増により財源不足額は前年度の8.7兆円から4.4兆円と大幅に縮小する。財源対策としては、財源対策債を1兆5,900億円、臨時財政対策債を2兆6,300億円発行し、特別交付金が減税補てん特例交付金の廃止に伴って経過措置として設けられ2千億円が発行される。

交付税特別会計の借入金の返済が15年ぶりに再開する。交付税特会の借入残高は2006年度末で53兆円に上るがこのうち19兆円を国の一般会計

表1 2007年度地方財政対策の概要

地方財政の姿		
・地方財政計画	83兆1,300億円程度	(前年度△200億円程度 △0.0%程度)
・地方一般歳出	65兆7,400億円程度	(" △7,400億円程度 △1.1%程度)
・「一般財源」総額	59兆2,300億円程度	(" +5,100億円程度 +0.9%程度)
地方税	40兆3,700億円程度	(前年度+2兆4,700億円程度)
地方交付税	15兆2,000億円程度	(" △7,000億円程度)
特例地方債	2兆6,300億円程度	(" △7,300億円程度)
・地方財源不足額	4兆4,000億円程度	(前年度8.7兆円)
財源対策債の発行	1兆5,900億円程度	
臨時財政対策債の発行	2兆6,300億円程度	
特別交付金	2,000億円程度	
地方交付税の確保		
・地方交付税の法定率分	14兆6,200億円程度	
・平成18年度からの繰越分	1兆5,200億円程度	
・交付税特別会計借入金償還	△5,900億円程度	
・交付税特別会計借入金支払利子	△5,700億円程度	
・交付税特別会計剰余金の活用等	2,700億円程度	
交付税特別会計の新規借入の廃止と計画的償還の開始		
・新規借入を廃止(平成18年度1.2兆円)		
・国負担分残高(約19兆円)を全額一般会計借入金に振替整理		
・地方負担分残高(約34兆円)は平成18年度補正予算から計画的に償還		
財務体質の改善		
・特例地方債の減	平成18年度3.4兆円	→ 平成19年度2.6兆円
・一般財源比率の改善	平成18年度66.6%	→ 平成19年度68.1%
・地方債依存度の低下	平成18年度13.0%	→ 平成19年度11.6%
・地方財政の借入金残高の減	平成18年度201兆円	→ 平成19年度199兆円

出所:総務省自治財政局、2006年12月。

の借入に振替え、残りの34兆円を2019年度までに返済することになった。交付税特会の隠れ借金にようやく手をつけたことになる。

以上から2007年度の財務状況を見ると、40兆円という地方税収に支えられて財務体質は全般的に改善する。一般財源率は2006年度の66.6%から2007年度は68.1%へ1.5%アップする。地方債依存度は同じく13.0%から11.6%へ1.4%低下し、地方債残高は201兆円から199兆円へ2兆円減り、わずかではあるが残高が減少する。

2007年度の地方財政計画は、国と同じく法人企業の業績頼みといった内容である。いざなぎ越えの

成長がこのまま続けばよいが、これが崩れると再び財政危機へと後戻りする。地方財政は分権化で自治体間の格差が広がりつつあり、財政力の弱い団体はこれまで以上に厳しくなる。

● 地方債計画と地方債資金

2007年度の地方債計画は、12兆5千億円で前年度比1兆4千億円の減額である。地方債は退職手当債が3,300億円増える以外はすべて減額となる。恒久的減税の廃止で減税補てん債は皆減となる。また地方債資金は公的資金から民間資金への

表2 地方債計画

	2007年度	2006年度
一般会計債	63,184	70,699
公営企業債	27,724	30,575
公営企業借換債	2,000	2,000
減税補てん債	—	4,520
臨時財政対策債	26,300	29,072
退職手当債	5,900	2,600
普通会計債分	96,529	108,174
公営企業会計等	28,579	31,292
政府資金	32,800(26.2)	38,500 (27.6)
財政融資資金	32,800(26.2)	33,700 (24.2)
郵政公社資金	—	4,800 (3.4)
公営公庫資金	13,500(10.8)	14,060 (10.1)
公的資金計	46,300(37.0)	52,560 (37.7)
民間等資金	78,808(63.0)	86,906 (62.2)
合計	125,108(100.0)	139,466 (100.0)

出所：総務省HP。

シフトが引き続き進む。6年前と比べると政府資金の割合は半減したのに対して民間資金は1.5倍になった。2007年度は郵政民営化で地方債資金の引受けが廃止され公営企業金融公庫も2008年に廃止されるので民間資金へのシフトは今後も続く。なお民間資金は市場公募債の発行がここ5年で倍増となっている。とくに複数の自治体による共同発行や地域住民を対象としたミニ公募債が増えている。

公営企業金融公庫に代わる新組織については、全国知事会が自治体が共同で出資して設立する「地方自治体金融機構」を提案している。この機構はすべての都道府県と市町村が出資して設立するもので、出資金は公庫と同じ166億円を予定している。また市場から低利で資金調達できるよう政府保証に代わって自治体が共同保証する仕組みを導入し同時に共同責任を負うこととしている。財政力の弱く財務体質の脆弱な自治体にとっては低利で起債できる窓口となろうが、機構の運営をしっかりと外部からチェックする機関を整備しておかないと自治体出資の機構だけに過剰融資を招きかねない。

また高金利で借入れている地方債の負担軽減対策として、政府資金の繰上償還を2007年度から09

年度までの3年間で総額5兆円規模で行うことが決められている。繰上償還（補償金なし）の対象となる地方債は、普通会計債、公営企業債（上水道、工業用水、下水道、地下鉄に限る）および公営企業借換債でいずれも金利5%以上である。また繰上償還が認められる自治体は、財政健全化計画または公営企業経営健全化計画を策定し、行政改革・経営改革を行う団体で金利段階や市町村合併などを勘案して決められる。

● 自治体破綻への対応—どうなる再建団体の借金返済—

北海道夕張市の債務残高はあまりにも巨額であった。自主再建の道りは非常に険しい。市職員も半数が3月末で退職すると報じられている。これ以上“破綻”自治体を発生させないためにも事前に破綻を阻止する制度が求められる。

政府は昨年末に3年以内に再生型破綻法制の導入を目指し「新しい地方財政再生制度研究会」を発足させて再建策を取りまとめた。同研究会が昨年12月にまとめた最終報告書では、財政悪化を早い

段階から明らかにして深刻な事態に至るのを防止し、情報開示を徹底して住民自治が機能発揮できるよう財政規律を強化する内容を盛り込んだ。早期の再生スキームは、新たなフローとストックの指標を用いてあらかじめ定めた一定の基準に達した自治体を是正の対象とし、基準に該当した自治体は「財政再建化計画」を策定することを義務づけて住民に公表することを求めている。またチェック機能の強化のため外部監査機能の強化もつけ加えている。

総務省でも再建法制の見直しで財政危機に陥った自治体が「再生計画」の期間内に債務償還するための手段として、徹底した歳出削減策をまとめることなどを条件に再生特例債の発行を認める検討をはじめている。これは夕張市の破綻原因となった一時借入金の繰上げ充用などを地方債に振り替えることを可能とし、債務状況の透明化や償還額の平準化などが図れる。

これまで財政再建団体に対して一時的な歳入不足補てんと退職手当の財源確保のため財政再建債の発行を特例的に認めたことはある。総務省も昨年9月の議論では赤字地方債の解禁を検討していると報じられた。しかし、再生期間後に返済を先送りする赤字地方債の発行は財政規律から好ましくない。かといって財政破綻した自治体の早期是正には国の支援が不可欠である。慎重な議論とともに早期に再建法制の整備が待たれるところである。

● 地方自治体の再編—市町村合併から道州制へ

最後に予算とは直接関係しないが地方財政の大きな問題として議論が高まっている道州制について触れておきたい。

今回の道州制の議論は、第28次地方制度調査会が昨年2月に「道州制のあり方に関する答申」を総理に提出したことから始まった。この答申では、都道府県の問題を国のかたちの見直しにかかわる改革と位置づけ、広域自治体として都道府県を廃止して道州をおき市町村との2層制とすることを述べている。

そして道州制は連邦型ではなくあくまで現在の単一制を維持しながら、都道府県の事務は大幅に市町村に移し国の事務はできる限り道州に移すこととしている。道州には議会と執行機関の長をおき直接選挙で選び長の多選は禁止している。また道州の区域割りは社会経済的、地理的、歴史的、文化的条件を勘案して画定すべきとし、答申では全国を9、11、13に分割する3つのパターンが参考として示された。

答申が出された当初、それほど現実感もなく同調査会長も道州制は10年にかかる大事業と述べていたが、安倍内閣で道州制担当大臣が設置されたことで導入にむけ本格的に動き始めた。具体的には昨年末に道州制特区推進法が成立した。同法は道州制の先行モデルとして北海道に国の権限である二級河川の管理・整備など8項目を財源とともに移譲するもので、北海道のほかにも3つ以上の都府県が合併して申請すれば特区が認定される。また自民党道州制調査会も昨年11月に全国を11の道州に分ける区域割り案を公表し、基本的にこの案で議論することを表明している。いずれにしても道州制の導入には国民的議論が不可欠であり、安倍首相は早期に有識者による「道州制ビジョン懇談会」を立ち上げることも表明している。

ただ昨年12月に成立した「地方分権改革推進法」には道州制は盛り込まれず切り離して別組織で議論することとなった。同法は3年の時限立法であり「地方分権改革一括法」の制定を目指しているが、分権の受け皿である地方自治体の再編問題を欠いて議論することには異論を唱えざるをえない。東京都はすでに道州制での位置づけや特別区のあり方を含めて再編問題を分権改革とともに議論している。

今後、地方分権改革は道州制の問題も含めて議論されようが、いずれにしても地方が主体的に政策展開ができる分権体制を築きそのもとで道州制のかたちを考えなければ、道州制への移行は単なる都道府県合併に終わってしまう。道州と市町村の新たな地方制度が地方分権のひとつの到達点となればよいのであるが。■