

[各論VI] 地方財政対策は危機と向きあえるか

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

2008年は、国際的には投機的な原油価格の動きによって、国内的には、ガソリン税（揮発油税など）の暫定税率期限切れおよびその復活を受け、ガソリン価格は、価格の乱高下にさらされた1年であった。年が明け1リットル100円を切る状況となって、落ち着きを取り戻してはいるが、道路特定財源のあり方についての方向は必ずしも明らかではない。また、9月のリーマンショックは、世界的危機の原因となり、日本経済、そして地方財政にも大きな影響を及ぼしつつあり、地方財政の舵取りはより不透明さを増している。

2009年度の地方税財政

2009年度の地方財政計画規模は、82兆5,600億円、前年度比8,500億円の減となる。地方税の減収を見込んで、財源不足額は前年度の5兆2,500億円のほぼ倍、10兆4,700億円となる模様で、特例加算の他、財源対策債、赤字地方債の臨時財政対策債など、様々な対応が必要となる。

実質的地方交付税は21兆円、前年度比2兆7,000億円の増となっているが、前年度比2倍弱となった臨時財政対策債5兆1,500億円により確保されるもので、地方交付税としては、15兆8,000億円、前年度比4,000億円増にとどまる。法定率分等では11兆円にすぎず、規定ルールによる一般会計加算3兆8,000億円、および1兆円の増額による確保となる。

地方債総額は、6兆6,800億円、臨時財政対策債を含めると11兆8,300億円程度となる。

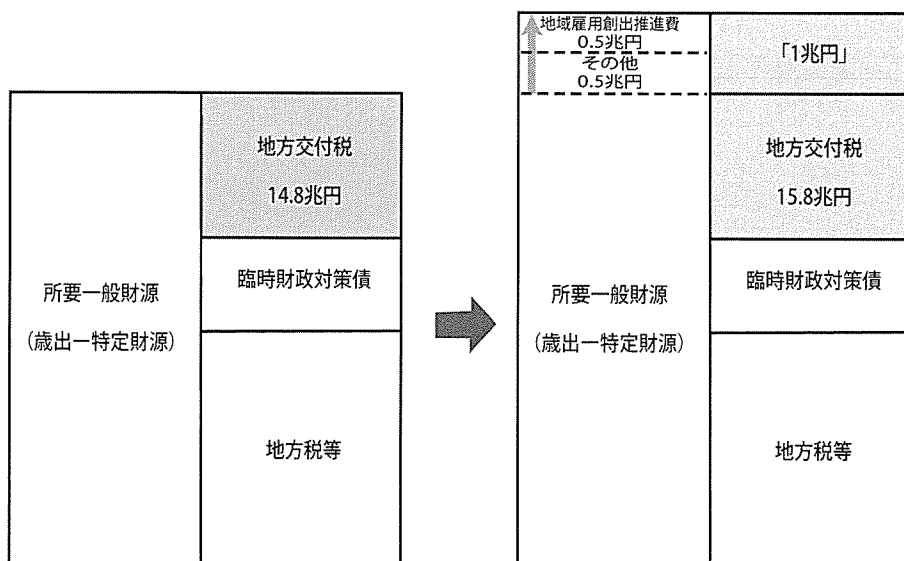
(1) 地方税の減収

本年度の地方税制改正においては、自動車取得税の時限的負担軽減措置の他は大幅な減収要因となるものはないが、製造業を中心とする景気の急降下によって、2009年度の地方税収は大幅な減収が予想されている。

2009年度当初見込みでは、道府県税が15兆4,000億円、前年度当初比18.1%減、市町村税は20兆8,000億円、前年度当初比4.0%減、合計で36兆2,000億円、前年度当初比10.6%減となっている。ただし、昨年導入された地方法人特別譲与税の配分で8,000億円が新財源となり、地方税の減少幅は8.6%となる。

税収減が著しいのは法人関係税である。とくに、道府県の法人事業税は前年度当初が5兆8,000億円に対し、本年度は3兆1,000億円を下回る。地方法人特別税（譲与税）に振り替わった分8,000億円を足しても4兆円を下回る見込みとなった。3割以上の減収ということで、地方税全体の主要な税収減要因であり、改めて、この種の税の不安定さを思い知らされるのである。外形標準課税や税源交換など、中途半端に終わった改革論議を再度展開する必要があるところである。

図 地方交付税「1兆円」増額のイメージ



出所:「2009年度地方財政対策の概要」

(2) 地方交付税の1兆円増額

「生活防衛のための緊急対策」を踏まえ、地方交付税を1兆円増額加算する(図参照)。これは、既定の加算とは別枠で基準財政需要額に上乘せするというもので、ふるさと創生資金のスタイルをとっている。

1兆円のうち、5,000億円は地域雇用創出推進費を創設する。これは、間伐や学校耐震化など地域のアイデアによって歳出を計上し雇用創出につなげたいとするものである。地方交付税の算定を通じて、雇用情勢の厳しい地域に重点配分するものとされる。2009年、10年と継続する予定である。

その他は、地方財政計画の収支見直しを通じた地方財源の充実により5,000億円を確保する。この財源を用いて、「地域の元気回復」(一般行政経費)1,500億円、公立病院に対する財政措置など医療・少子化対策の充実(一般行政経費、公営企業繰出金)1,500億円、金融市場の混乱を踏まえた公債費の償還期限見直し(公債費)2,000億円を実施するものとなる。

(3) 財政健全化の推進と地方交付税

こうした景気や生活防衛策の一方、政府・与党内の批判もあって、「基本方針2006」に基づく小泉政権からの構造改革路線を残そうとの試みもみられる。

給与関係経費は、職員2.5万人純減、給与構造改革等により4,000億円減、一般行政経費や投資的経費の減となった。したがって、地方交付税の1兆円増額も、本来の部分では、こうした人件費や公共事業の抑制による基準財政需要額の減額があるため、地方交付税は、前年度比でみれば1兆円の増とはならず、4,100億円の増額にとどまってしまうのである。なお、昨年度、設置された地方再生対策費は横ばいとなっている。

道路特定財源と地方財政

2008年3月、福田前首相は、道路特定財源の全額一般財源化を表明し、10年間で59兆円投入する道路整備中期計画を5年間に短縮し、新たに策

定することを表明。同年5月の閣議決定に基づき、2008年12月8日、政府・与党は、道路特定財源の一般財源化等について、関連法案を次期通常国会に提出することを明らかにしていた。

この中で、地方財政に関わる重要な変化は、揮発油税収の4分の1を地方の道路整備費に配分している(使い道を道路に限った)「地方道路整備臨時交付金」(2008年度予算で6,825億円)を廃止し、それに代わるものとして、道路を中心に関連する他のインフラ整備や関連するソフト事業も含め、地方の実情に応じて使用できる1兆円程度の「地域活力基盤創造交付金(仮称)」を創設することである。これまで道路特定財源が充てられていた道路整備費等の見直しにより財源が捻出されることになる。

この新たな交付金「地域活力基盤創造交付金(仮称)」は、2009年度、9400億円を地方に配分され、自治体の判断で道路以外の公共事業にも充てられるという。地方自治体への交付金の多くは都市再生特別措置法の「まちづくり交付金」のように法律で規定されるが、自民党道路関係議員や国土交通省は「2010年度以降の歳出も担保するためには新交付金を法律に明記すべきだ」として、道路特定財源を道路整備に充てることを定めた道路整備事業財政特別措置法の改正案に新交付金を盛り込む方向で検討していた。

しかしながら、政府・与党は2009年度からの道路特定財源の一般財源化に伴って地方に配分する新たな交付金について、年末年始になって、通常国会に提出する関連法案に明記しない方向で検討とされている。使い道を公共事業に限っているため、法律で位置付ければ、一般財源化の趣旨に合わない。新交付金には与党の中で「改革骨抜き」との批判もくすぶっているため、造反を防ぐ思惑もあるという(日経ネット 12月27日付、YOMIURI ONLINE 1月5日付)。玉虫色の対応といわざるを得ず、この問題の先行きは未だ不透明である。

また、道路特定財源制度廃止に伴う措置として、道路特定財源が道路整備財源となることを前提とした

地方債制度を見直し、一般公共事業債の充当率引上げ等が実施されることとなった。

地方公共団体金融機構(仮称)の創設

地方財政対策の中で明記されているもう一つのポイントは、「地方共同の金融機構」の地方公共団体金融機構(仮称)創設である。

すでに、財投、政策金融改革の一環として、2008年10月より、地方公営企業金融公庫は、政府出資の特殊法人から地方公共団体共同出資の地方共同法人「地方公営企業等金融機構」となっていたが、これを、地方公営企業向け貸し出しから、貸付対象に一般会計を含めることにより、地方団体の資金ニーズに適時、適切に対応するものを目指すことになる。国の関与を極力減らす地方分権の観点からも評価されており、こうした機関は、戦後、地方財政委員会の「地方団体中央金庫」案他、多くの機関や論者(たとえば鈴木武雄教授)が提案してきたものである。

今回、生活対策として、鳩山邦夫総務大臣から地方財政審議会に対し、「地方公共団体支援策」の一つである「地方自治体(一般会計)に長期・低利の資金を融通できる、地方共同の金融機構の創設」の要請がなされ、12月10日に報告書がまとめられ、実施に移されるものとなった。

2009年度は、一般会計に5,000億円、公営企業会計に8,000億円、また臨時財政対策債の急増に対応するため、長期の資金調達が困難な市町村分を中心に臨時財政対策債を5,000億円引き受けることとなった。

おわりに

一般財源における水準超経費相当額は1兆2,800億円で、前年度のほぼ半分になっており、東京都など不交付団体としての大都市自治体の税収減は明らかである。その点では、小泉政権以来の大都市財政に重きを置いてきた政策から、若干変化の兆し

と見ることもできる。しかし、臨時財政対策債導入前の2000年度では、地方交付税が21兆4,000億円あったことからみれば5兆円以上減額されてきているわけで、地方交付税による財政調整機能が疲弊してきている状況に変わりはない。

地方団体は、歳出削減に懸命の努力をしているところであるが、地方交付税削減により極めて厳しい財政状況にある。人件費においては、地方公共団体は「基本方針2006」の定める5年間で5.7%の定員削減以上の削減に取り組み、自由に使える財源を生み出そうとしているが、この努力による財源は地方公共団体に還元されていない。また、地方財政計画上、給与関係経費以外にも分散計上されている人件費

全体では5.7%を相当上回るペースの減員が行われている（「平成21年度の地方財政についての意見」地方財政審議会）。

公から民への流れの中でサービスの民間委託が一巡した今、自治体に委託事業の削減さえ求められているという。派遣切りなど今日の雇用問題が示していることは、失業をなくすという至極当たり前の経済政策の必要性である。人件費削減は幸せを呼ぶという誤った考えをもうそろそろ見直す時にきているのではないか。

そして、道路か雇用か。少なくとも雇用が道路から生み出されるべきという考え方にも明確な方向性を出すときがきている。■

