

[各論VI] 新自由主義の中に 埋没するか地方財政

星野 泉

明治大学政治経済学部教授

「コンクリートから人へ」「地域主権改革」の理念が地方財政の中でどう生かされるのか、大いなる期待をもって迎えられた政権交代、初の予算編成。昨年の熱気はどうなったのであろうか。これまでのところ、仕分けとクリーンな政治のみが支持率アップにつながる結果となったことで、政治的スタンスが新自由主義寄りとなってきているように見える民主党政権。理念は世論という現実の波、カオスの中に揺り動かされているようである。

財政運営戦略の枠組みに入る地方交付税

全体の枠組みの中で最も大きい事柄はなんといっても、予算フレームの主要項目から地方交付税交付金等が消えたことだろう。一般会計歳出から国債費及び決算不足補てん繰戻しを除いたものを「基礎的財政収支対象経費」とした。

2010年7月閣議決定の「平成23年度予算の概算要求組替え基準について」の中で

「(2)地方交付税交付金等

地方交付税交付金及び地方特例交付金の合計額については、「財政運営戦略」に定める「中期財政フレーム」との整合性に留意しつつ、要求する。」

とされたことで、中期財政フレームとして、2011年度から2013年度まで「前年度当初予算の基礎的財政収支対象経費の規模を実質的に上回らない」よう、この対象経費の中に地方交付税交付金等が含ま

れることとなったのである。

これまでは、国債費とともに国の政策的経費である「一般歳出」の枠外にあったことで、交付税の「国が地方に代わって徴収する地方税」であり「固有財源」としての性格を表していた。仕分けの主要項目の一つとされたことから、厳しい財政事情とそれに立ち向かおうとの意気込みは感じられるが、この固有財源としての位置付けからは後退の感が否めない。地方分権推進委員会において、地方交付税を国の一般会計予算に計上するのではなく、国税収納基金から交付税特会へ直入すべきとの論があったが、これには逆行する動きといわざるをえない。2011年度については、社会保障関係費、地方交付税交付金と人件費等について配慮がなされており、いわば「義務的経費」的な扱いとなっているが、今後の動向にはしっかりと注目していく必要があるだろう。

地方財政計画の概要

地方財政計画の規模は82兆5200億円程度（前年度比+3900億円程度、+0.5%程度）、水準超経費を除くと81兆8000億円程度（同+3200億円程度、+0.4%程度）となる見込みである。地方一般歳出は、66兆8400億円程度（同+5100億円程度、+0.8%程度）、給与関係経費を除いても45兆5700億円（同+9300億円程度、+2.1%程度）と増額が確保された。

一方、一般財源総額は59兆4990億円（同+887

表 2011 年度地方財政収支見通しの概要

	項 目	2011 年度 (見込)	2010 年度	増減額 (見込)	備 考
歳 入	地 方 税	33 兆 4037 億円	32 兆 5096 億円	2.80%	1 交付税特別会計借入金・2011 年度末見込み 約 33 兆 5000 億円 2 地方の借入金残高・ 2011 年度末見込み 約 200 兆円 (対前年度約▲1400 億円)
	地 方 譲 与 税	2 兆 1749 億円	1 兆 9171 億円	13.4%	
	地 方 特 例 交 付 金	3877 億円	3832 億円	1.2%	
	地 方 交 付 税	17 兆 3734 億円	16 兆 8935 億円	2.8%	
	地 方 債	11 兆 4772 億円	13 兆 4939 億円	▲ 14.9%	
	うち臨時財政対策費	6 兆 1593 億円	7 兆 7069 億円	▲ 201%	
	歳 入 合 計	約 82 兆 5200 億円	82 兆 1268 億円	約 0.5%	
「 一 般 財 源 」 (水準超経費を除く)		59 兆 4990 億円	59 兆 4103 億円	0.1%	
		58 兆 7790 億円	58 兆 7603 億円	0.0%	
歳 出	給 与 関 係 経 費	約 21 兆 2700 億円	21 兆 6864 億円	約 ▲ 1.9%	※単独分へ計上していた社会資本整備総合交付金を活用した道路事業を、補助事業へ移替えた影響を除いた場合
	退 職 手 当 以 外	19 兆 1000 億円	19 兆 4064 億円	約 ▲ 1.6%	
	退 職 手 当	2 兆 1700 億円	2 兆 2800 億円	▲ 4.7%	
	一 般 行 政 経 費				
	うち単独分	約 13 兆 8600 億円	1 兆 38285 億円	約 0.2%	
	地 方 再 生 対 策 費	3000 億円	4000 億円	▲ 25.0%	
	地域活性化・雇用等臨時特別費	0 億円	9850 億円	▲ 100.0%	
	地域活性化・雇用等対策費(仮称)	1 兆 2000 億円	0 億円	皆増	
	公 債 費	約 13 兆 2400 億円	13 兆 4025 億円	約 ▲ 1.2%	
	投 資 的 経 費				
	うち単独分	約 5 兆 3600 億円	6 兆 8683 億円	約 ▲ 22.0%	
	[移替え影響額除き] ※	約 [5 兆 3600 億円]	[5 兆 6377 億円]	[約 ▲ 5.0%]	
	公 営 企 業 繰 出 金	約 2 兆 6900 億円	2 兆 6961 億円	約 ▲ 0.3%	
	うち企業債償還費普通会計負担分	約 1 兆 7100 億円	1 兆 7454 億円	約 ▲ 1.9%	
水 準 超 経 費	7200 億円	6500 億円	10.8%		
歳 出 合 計	約 82 兆 5200 億円	82 兆 1268 億円	約 0.5%		
(水準超経費を除く)	約 81 兆 8000 億円	81 兆 4768 億円	約 0.4%		
地 方 一 般 歳 出	約 66 兆 8400 億円	66 兆 3289 億円	約 0.8%		

注 : 本表は、地方公共団体の予算編成のための目安として作成したものであり、計数は精査の結果、異動することがある。

出所: 総務省資料

億円、+0.1%)、水準超経費を除いても総額58兆7790億円(同+187億円、+0.0%)と、財政運営戦略に定める中期財政フレームに基づき、2011年度から2013年度においては、2010年度水準を下回らないよう確保されることとなった。

地方交付税の総額は17兆3734億円(前年度比+4799億円、+2.8%)、地方税及び地方譲与税は35兆5786億円(同+1兆1519億円、+3.3%)とするが、臨時財政対策債については6兆1593億円、前年度の7兆7069億円を1兆5476億円、率にして20.1%減額することで財政健全化を図る。

地方交付税17兆3734億円の内訳は、国税5税の法定率分10兆6101億円と2010年度からの繰越分1兆126億円等から特会借入元利償還等を差し引いた10兆9868億円、一般会計における加算措置等5兆1216億円、別枠による加算(特別枠の上乗せに対応した加算及び財源不足を勘案した加算)1兆2650億円によって構成されるものとなる。

財源不足額は14兆2452億円で、前年度の18兆2168億円を21.8%下回り、うち折半対象財源不足額は7兆6308億円、前年度の10兆7760億円より29.2%の大幅減となっている。

地方交付税の増額確保と 地方財政健全化対策は

本年度の取組みとしては、別枠加算(1兆2650億円)の維持や繰越金(1兆126億円)の活用等により、地方交付税を5000億円増額し、地域活性化・雇用等対策費(仮称)1兆2000億円を設定している。

この「地域活性化・雇用等対策費」(仮称)1兆2000億円は、地域活性化・雇用等臨時特例費9850億円に、以下の事業等を勘案した2150億円を上乗せしたものである。

- 子育て現物給付(1000億円)等の子育て施策
- 住民生活に光をそそぐ事業
- 地球温暖化対策暫定事業(100億円)

来年度、再来年度も1兆2000億円を一つの基準

として毎年決定する予定とされている。地域活性化・雇用等対策費(仮称)の上乗せ分に対応した別枠加算2150億円は、法人税減税影響分も勘案したものであり、3年間同額で継続の予定である。

地方財政の健全化としては、一般財源総額を確保した上で、臨時財政対策債を大幅縮減(△1兆5000億円)する一方で、交付税特会借入金償還の仕組みを2011年度から2013年度は1000億円、以後1000億円ずつ増額し、2013年度以降は財政運営戦略に基づき国の債務残高の縮減の取組みと歩調を合わせて、30年間各年度1兆円を基本に償還するものとした。2011年度に予定していた特別会計借入金の償還8593億円については、1000億円の償還として残額7593億円は後年度に繰り延べとなる。2013年度までの3年間の償還は、交付税特会借入金利払費の縮減により確保された財源を活用する。

臨時財政対策債の配分方式の見直し等は、財政力の弱い地方公共団体に配慮し、財源調整機能を強化する観点から、今後3年間で段階的に、不交付団体を含む全団体に配分する方式(各団体の人口を基礎として算出)を廃止し、2010年度に一部導入された不交付団体には配分しない方式(各団体の財源不足額を基礎として算出)に移行する。また、一般市町村については原則として全額公的資金を配分するなど、地方公共団体の資金調達に配慮する方針となる。

国と同様、地方の社会保障関係費も毎年度大幅な自然増となることに対応し、2011年度は8400億円程度の地方負担(補助・単独)を増額計上し、対応する財源を確保する。一般行政経費補助+4900億円程度(生活保護、医療、介護等)、一般行政経費単独+2300億円程度、国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費等+1200億円程度その他、特別枠として、子どもに対する現物給付を1000億円程度計上する。

子ども手当と高校無償化

当初2万6000円を目指した子ども手当の支給額については、金額や所得制限に関する様々な議論を経て、本年度は3歳未満について月額2万円、3歳以上から中学校修了前までは昨年度同様月額1万3000円となった。手当支給に係る費用負担は、2010年度と同様に、子ども手当の一部として、児童手当を支給する仕組みとし、児童手当分は児童手当法の規定に基づき、国、地方、事業主が従来どおりのルールで費用負担するとともに、それ以外の部分は3歳未満に対する上積み部分を含め、全額国庫負担となった。地方負担については、全額国庫負担としていた民主党マニフェストの存在を盾に、自治体の首長、とくに知事からの批判も強く、負担しない、ボイコットするなど過激な意見まで見られた。

保育所の整備など女性が働きやすい環境整備の方が重要との主張はそれなりに意味のあるものではあったが、では全額国庫負担になった場合、負担減の部分子育て支援の何に使うのか、なぜ自治体負担はいけないのかといった議論の集約もなく、ただ、これまでは負担してきた児童手当分まで子ども手当の枠組みでは負担したくない、一般財源増額につなげたいとの思惑が見えるやや説得力に欠けるものであった。結局、子ども現物給付1000億円を勘案して拡充した歳出特別枠の設置、財源は交付税で別枠加算での対応が行われることとなった。

高校無償化については、国が「高等学校相当」とし、大学入試資格を得ることもできる外国人学校の7割近くが対象から外れる可能性があることが報じられており、そのほとんどはブラジル人系の学校のようなものである（東京新聞1月7日付）。都道府県の各種学校の認可が必要となるが、財務条件などの基準に合致しないということである。

この制度が個人向け所得控除の代替なのか、つまり個人向けの奨学金といった類のものなのか、あるいは学校への補助なのかあいまいなことから生じる面

もあるが、所得課税上の特定扶養親族控除の高校生年齢者への適用を削減することと絡めるのであれば、前者とみるのが適当であろう。そうなれば、学校の財務内容とは別物と考えた方が良くように思われる。

一括交付金と特別交付税

一括交付金の導入については、「ひも付き補助金」を段階的に廃止し、地域の自由裁量を拡大するための「地域自主戦略交付金」（仮称）を創設（5120億円）することで対応する。

本年度は、第一段階として都道府県を対象に投資補助金の一括交付金化を実施し、市町村分は来年度から実施する。これにより、地方団体は一括交付金化の対象となる事業の範囲で、各府省の枠にとらわれず、自由に事業を選択できることになる。

また、特別交付税が6%から4%に減り、普通交付税が96%を占めることとなった。特別交付税は、災害対策など臨時的利用のための仕組みとされているが、明確な基準が示されているわけではなく、行政裁量の部分が大きかった。本年度の特別交付税は、過渡的に5%として1737億円を普通交付税に回して、来年度4%となる。一方で、大規模災害時に対しては、その都度、特別交付税を決定できる特例を設けて対応する。

また、消防広域化事業、地下鉄事業、防災対策事業、地域活性化事業等に係る事業費補正の廃止および更なる縮減を実施する。

地方税改正

2011年度税制改正大綱のうち、地方税に関するものは以下のようなものである。

個人住民税については合計所得金額400万円超の納税義務者の青年扶養親族（23歳以上70歳未満）に係る扶養控除（33万円）について、就労困難な扶養親族、学生、高齢者などを除き負担調整措置を講じた上で廃止する。2013年度分以降の個人住民税

に適用される。また、退職所得に係る個人住民税の10%税額控除を廃止する。

国税と地方税を合わせた法人実効税率5%下げに伴い、法人住民税の0.87%引下げを行う。都道府県と市町村の増減収を調整するため、2012年度から道府県たばこ税の一部を市町村たばこ税に移譲する。

地球温暖化対策関連税制については、国と地方の役割分担を踏まえ、地方財源確保・充実に向け検討する。2012年度実施までの対応として100億円の地球温暖化対策暫定事業費特別枠を地方財政計画に計上する。また、航空機燃料税税率引下げに伴い、地方に減収が生じないよう3年間譲与税の譲与割合を現行の13分の2から9分の2へと変更する。

市民公益税制分野では、認定NPO法人以外のNPO法人への寄附金であっても、地方団体が条例で独自認定することにより、個人住民税の寄附金税額控除の対象とできることとする。個人住民税の寄附金税額控除の適用下限額を5000円から2000円として、適用の幅を広げ、地域のNPO法人を支援、住民協働の活性化に繋げたいとの試みだ。

地方税の充実と住民自治の確立に向けた地方税制度改革については、地方税の充実と住民自治の確立に向けた地方税制度改革、地方税における税負担軽減措置等の見直しが挙げられている。それほど具体的ではないが、税率決定や法定外税の範囲拡大などが実現すれば、自治体と住民の自主課税権の範囲と規模に大きく影響を与える可能性もある。

また、地方自治法の抜本改正案の中では、「地

方税に関する条例の制定と改廃」について、住民の直接請求の対象に戻す案が浮上している。自治省出身の片山総務大臣が昨年の就任直後から主張していたことであり、実現するかどうか注目される。1947年の地方自治法では、すべての条例の改廃を直接請求できるものとされていたが、電気ガス税廃止の直接請求運動が多く起きたことなどから、地方税や使用料・手数料については1948年改正で対象から外されていたものである。各地で首長主導の住民税減税運動とそれに起因する議会解散への動きなど、やや変則的な対応を正常化するものであるが、住民サービスの規模と負担の大きさとの関係で投票行動を経験したことがない中で、現在の状況では安易な減税運動に繋がらないかとの心配なしとはいえない。ただ、住民が民主主義を経験する機会となるのであれば望ましいものとなる。

おわりに

所得控除から給付へ。所得税、住民税の成年扶養親族控除や高校年齢の特定扶養親族控除が縮小される方向は、アクティベーション、あるいは勤労税額控除の観点から見直しが一歩進んだことになる。今後は、税制面での一貫性が問われることになるだろう。地方財政の健全化については、地方交付税を中心とする地方財政調整制度、地方財政計画のとらえ方がいま一つ明らかでないため、どう見てよいか悩むところである。国の財政再建のツケを地方に回した構造改革と同様、自治体の自主課税権拡大論の中にネグレクトを感じるのである。■

(ほしの いずみ)