

中期的な地方財政の動向と 政策課題

関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授 小西 砂千夫

1. 自治体財政は悪いのかよいのか —基礎的財政収支と経常収支比率

わが国の財政状況は、先進国のなかでももっとも厳しい状況である。その反面で、自治体財政については、何とか持ちこたえている印象があり、もっとも悪かった時期に比べれば薄日が差した状況である。その違いは、国の財政と自治体財政の構造の違いからくる。

国の財政は、残念ながら赤字国債で収支を合わせている状況である。したがって、赤字国債の発行額を抑制して、基礎的財政収支の黒字化をめざすことが急務である。基礎的財政収支が均衡すると、国債金利と名目GDP比率が一致するときには、債務残高の対GDP比が一定になるので、債務の拡大が発散状態になることはない。すなわち、国の財政では、債務の償還能力をより確実なものとするのが当面の目標である。その反面で、資金繰りは赤字国債でファイナンスする以上、それほど大きな問題ではない。

それに対して、地方財政総体では、基礎的財政収支は、基調としては均衡ないしは黒字化の状況である。臨時財政対策債という例外はあるが、建設公債主義の原則のなかにある自治体財政は、常に資金繰りが厳しい状態にある。その反面で、償還能力については、建設公債主義の枠組みの下で基本的に維持されている。自治体が作成する貸借対照表が資産超過であることにそのことが端的に表れている。すなわち、自治体財政では、償還能力はそれほど問題ではないが、財政状況が悪化す

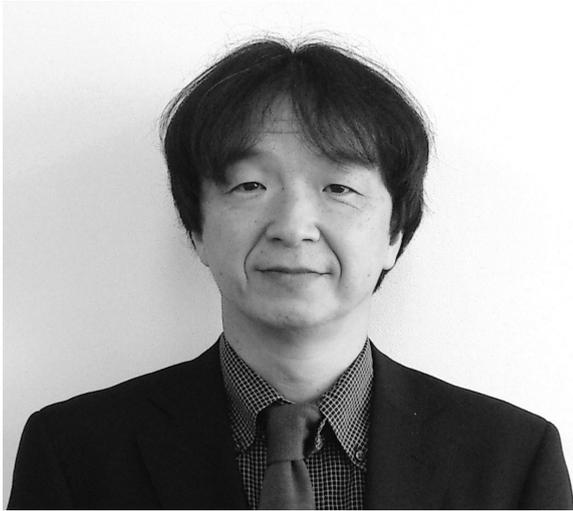
る場合に、資金繰りの悪化のかたちをとる。

したがって、基礎的財政収支は、国の財政診断では有効であるが自治体財政ではそうではない。なぜなら、基礎的財政収支は、債務のGDP比率が増えるかどうか直結するという意味で、償還能力の指標だからである。

経済情勢が回復し、国税・地方税収入が伸びるなかで、一般財源の総額確保ができるようになると、自治体財政は、そもそも資金繰りが問題であるので、財政状況は好転する。それに対して、国の財政では、赤字国債の発行額が大きすぎるために減額目標が容易にクリアできず、財政再建のめどがなかなか立たないという診断になる。

地方自治体では、いま、財政調整基金などの基金が堅調に増えてきている。平成21年度を起点にすると、財政調整基金は全国ベースで25年度には、4.5兆円から6.7兆円で2.2兆円伸びている。その間、景気回復によって地方税収の上振れがあったことや、国の経済対策によって追加的な財源措置があり、それを通常の財源と振り替えることで基金の充実に努めたためではないかと推察される。三位一体改革を含む小泉構造改革において、地方財源は大きく圧縮されたことで、地方自治体に財源の欠乏感が強くなり、財源をため込むマインドを期せずして醸成した感がある。羹（あつもの）に懲りて膾（なます）を吹いたことが、基金の増加という結果につながったのではない。

自治体財政では、基礎的財政収支を財政健全化の指標として用いることは避けた方がよい。基礎的財政収支は、



小西砂千夫（こにし さちお）

1960年、大阪市生まれ。

関西学院大学経済学部卒業、博士（経済学）、現在、関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授

専門は財政学、地方財政論

過去に就任した公職

総務省「地方財政の健全化及び地方債制度の見直しに関する研究会」座長、「定住自立圏構想研究会」座長代理、沖縄振興審議会委員等

主な著書に『地方財政改革の政治経済学』（有斐閣、2007年）、『市場と向き合う地方債』（有斐閣、編著、2011年）、『公会計改革の財政学』（日本評論社、2012年）、『政権交代と地方財政』（ミネルヴァ書房、2012年）、『日本財政の現代史Ⅲ』（有斐閣、編著、2014年）、『日本の地方財政』（神野直彦と共著、有斐閣、2014年）、『統治と自治の政治経済学』（関西学院大学出版会、2014年）がある。

【歳入－公債収入】－【歳出－公債費】

= 財政収支 + 【公債費と公債収入との差額】

として定義される。その際、地方自治体では過去、起債の抑制を図ってきたことで、公債費が十分小さいので、投資的経費の拡大に伴う起債の増で基礎的財政収支が赤字になる可能性がある。近年では、臨時財政対策債の発行可能額が、地方交付税財源が好調であることで減ってきているので、その問題が起きにくい、そうした状況がなければ、基礎的財政収支がインフラ更新につながる適切な投資的経費の執行を妨げる懸念がある。さらに、造成した基金を大型投資に充当する場合には、実質単年度収支は赤字になるので、基礎的財政収支の赤字要因となる。投資的経費の拡充は、地方債残高を増やす（あるいは基金残高を減らす）結果、基礎的財政収支が仮に赤字になったとしても、それは現在の地方自治体の状況では、財政悪化とはいえない。その点は要注意である。

財政構造が変化するなかで、取り扱いに注意すべき財政指標としては、経常収支比率がある。経常収支比率は、経常一般財源に対する経常一般財源充当経費の割合と定義されているが、それは義務的経費の割合が大きくなることで、予算編成がタイトになる程度を示すものと説明されてきた。かつては市町村で75%程度、都道府県であれば80%程度が適当と説明されてきた。現状では、経常収支比率は、市町村では、平成16年度以降、全国平均で90%を超えている状態が直近まで続いている。それだけみると、地方自治体の財政状況は悪化したように見える。しかし、財政構造の違い

に着目すれば必ずしもそのようにはいえない。

かつて昭和30年代から50年代にかけての時期、投資的経費に対する財政需要はたいへん大きかった。都市に人口が毎年度のように流入し、それに対応して、道路、橋りょう、港湾、河川、水道などのインフラ整備を行い、義務教育施設等の施設整備を急ピッチで行う必要があった。その反面で、日本経済が成長経済ゆえの資金不足の構造にあったこともあって、地方債の充当率は50%未満に低く抑えられていた。したがって、投資的経費を執行しようとする、多額の一般財源が必要な状況であった。そのために、経常収支比率が高いと、投資的経費に充当できる一般財源が不足している、十分な政策展開ができない状況であった。すなわち、経常収支比率が高いことは、財源配分の硬直性があるという以上に、必要な財政需要に支えられないという意味で財源ひっ迫に直結する。それゆえに経常収支比率の抑制が健全な財政運営につながった。

それに対して、現在は3つの意味で状況が変化している。1つは投資的経費の財政需要そのものが低く抑えられていることである。地方財政計画ベースでみた投資的経費は、平成10年度前後が過去最高であり、現在はそれに比べておよそ3分の1程度まで圧縮されている。あまりにも小さくなりすぎて、それを反転させることが課題となっているほどである。その代わりに、一般行政経費の補助事業費が大きく伸長している。高齢化の進展によって社会保障給付が増えて、それに関連する地方歳出が増高する傾向が顕著であって、経常収

支比率が上昇するのは当然のことである。

それに関連することとして、投資的経費の支出が減っただけでなく、地方債の充当率が90%程度に引き上げられていることがある。それは、地方交付税の財源不足の状態が慢性化して、財源対策債の発行が常態化するためである。そのために、かつては投資的経費に充当されるべき一般財源は、支出時に地方債に振り替わり、中長期的には公債費になって跳ね返ってくることとなる。そのことが経常収支比率を必然的に引き上げている。

もう1つは、地方交付税の代わりとして発行枠が認められている臨時財政対策債の元利償還金の影響がある。ただし、分子と分母の両方を引き上げているので、その影響はそれほど大きくないが、引き上げ要因となっている。これらの影響を勘案すれば、経常収支比率は90%であっても、それが予算編成の難しさに直結しているとは必ずしも言えない。

生活保護率が高まれば、財政運営がひっ迫するとみるのは自然であろう。その反面で、生活保護費の地方交付税における財源保障機能は、相当強固なものである。翌年度精算分も勘案すれば、医療扶助の単価が高くない場合には、基準財政需要額のなかでおおむね収まるはずである。したがって生活保護費が財政を逼迫させることはない。その一方で、生活保護率が高いということは、低所得者が多数居住しているということであるので、国民健康保険の保険料の徴収率がふるわず、保険料の引き上げがままならないなかで、国民健康保険に赤字を抱えている可能性がある。単費による給付事業への需要も大きい。そのことを縮めれば、生活保護率の高い団体は財政がひっ迫する傾向があるということになる。これなども経常収支比率などの財政指標では捕捉できない要因である。

このように、自治体の財政診断は、近年の自治体財政構造の変化の下では実はかなり難しい課題である。自治体財政はひっ迫しているといえ、誰も否定しないが、本当のところ、どのような意味でどこまで厳しいのかについては要注意である。特に時系列での比較は指標化が難しい。三位一体改革の際に味わった塗炭の苦しみがいまだに続い

ているわけではないが、それが数字では十分に表れないところがある。

2. 自治体財政のフレームは地方財政のマクロで決まる

それでは、中長期的な政策運営のあり方を考える際に、地方財政の財源面でのフレームが、今後、どのように推移するとみるべきだろうか。地方財政制度の考え方の根本にあるのは、国が地方に課している事務配分にふさわしい財源の確保である。

そもそも法律の世界では、国が地方自治体に法的な権限を与えているという意味で、国が地方自治体を設置しているといえる。それに対して、実態はむしろ逆であって、地方自治体は住民の生活実態に基づく実存であるが、国はあくまで法令上のヴァーチャルな存在である。だからこそ、地方分権が大切であり、基礎自治体中心主義が尊重されるべきであるということになる。

法令上の世界としての地方制度においては、国の地方への事務配分が起点となる。事務配分の執行を可能とする組織や公務員、議会等を整えるのが地方自治制度であり、事務配分にふさわしい税財源を確保するのが地方税財政制度ということになる。したがって、地方への事務配分に対して、それがどれほどの財政需要となるかの規模の受け止め方によって、地方財政の枠組みが決まることとなる。

わが国は、昭和24年のシャープ勧告をもとに、地方財政平衡交付金制度を確立させた。地方への事務配分に対して、国が包括的に「値決め」をするという意味で、諸外国にはほとんど例をみない制度である。国が地方に事務配分することは地方自治制度である以上、どの国でも当然あることであるが、地方への事務配分にふさわしい財源の総額を、地方財政計画として政府が見積もって公表するのはわが国の特徴である。占領統治のなかで地方自治の重視（いい換えれば国家統治の弱体化）が大きな課題であったことが制度導入の背景にある。

ただし、地方財政平衡交付金制度の運用は困難をきわめ、昭和29年度には早くも総額を国税収入

の一定割合に連動する地方交付税に改組される。もっとも、制度運営においては、地方財政計画の歳出と同額の歳入を確保するという運用面は継承された。その意味で、地方交付税の総額は国税収入の一定割合で決まると考えるのは正確ではない。

地方交付税の制度運営は、制度創設の昭和29年度から41年度に法定率が32%に引き上げられたときまでが制度形成期であり、その時期には、当初は地方財政計画の歳出が相当無理に圧縮された段階から始まっている。その後、法定率を段階的に引き上げながら、地方財政計画の歳出規模の適正化を段階的に進めていった経緯がある。当時は、国は建設公債すら発行しておらず、地方交付税の財源を確保することが困難であったことが背景にある。その後の昭和40年代は、引き上げた法定率によって安定的な制度運営が可能となっている。この2つの時期は、高度経済成長によって税収が基本的に伸張したことがある。

昭和50年代になると、一転して、48年のオイルショック後の経済不況を受けて国税・地方税収入が落ち込み、地方交付税財源の不足を交付税特別会計借入金でしのぐという運用を繰り返さざるを得なかった。昭和の終わりから平成にかけてのバブル期には、一時的に交付税特別会計借入金が増加したが、バブル崩壊によって復活し、平成13年度からは臨時財政対策債による財源不足への対応が導入されている。現在では、臨時財政対策債の早期解消と、特別会計借入金の長期にわたる返済が課題となっている。

そのような長期の地方財政制度の運営をふり返ると、地方財政計画の歳出が、妥当と考えられる水準に伸張できた時期と相当厳しく圧縮された時期に区分される。後者にあたるものはいくつかの時代に及んでいるが、その代表的なものは、制度発足当初と、三位一体改革を含む小泉構造改革とその後の時期ということになる。そこでは、地方財政計画の歳出がさまざまな考え方で圧縮され、そのことで地方交付税の総額に影響を及ぼし、自治体財政を困窮させる結果となった。

財政運営の基本は、量出制入（出ざるを量りて入るを制する）であって、量入制出ではない。公

共サービスを国民・住民に提供することが目的として先にあって、そのために必要な財源を税として徴収するのが基本であって、税負担が先にあるわけではない。反対に、家計経済は、収入の範囲で支出を制御することが期待される。税金は少ない方がいいが家計の収入は多い方がよく、その意味で家計経済と財政は異なる。

ところが、地方自治体の現場感覚では、収入の範囲で予算を組むことが財政運営のあるべき姿と信じられることが多い。その感覚のギャップは、マクロの地方財政制度において、事務配分にふさわしい財政需要を地方財政計画の歳出に計上し、それにふさわしい財源を用意しているからにはほかならない。地方財政計画の歳出額がおおむね適切であり、個別の地方自治体への配分が地方交付税の算定を通じて公平にされている限り、量出制入がマクロでいったん成立しているので、個別自治体の財政運営では、収入の範囲で予算を組むことこそ財政だとなる。逆に、マクロの量出制入が不十分になると、たちまち個別自治体は財政逼迫に陥ることとなる。

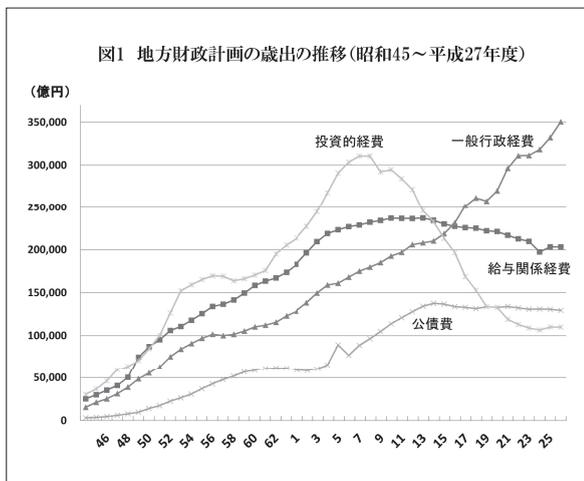
ところで、国家財政は多額の赤字国債に頼った財政運営を行っており、国債残高は増加する一方である。すなわち出ざるは量っているが、税収入が不足しているという意味で、不制入（入るを制さず）の状態に陥っている。地方関係者からみれば国家は一枚岩のようにみえるかもしれないが、実態は多くのプレーヤーによるパワーゲームの結果として、政策的な意思決定が繰り返されている。地方財政に関していえば、財務省と総務省、近年ではそれに経済財政諮問会議の担当大臣または民間議員が加わる。そこではバランス・オブ・パワーでしか決着がつけられない運命にある。国家財政が入るを制しきれていないなかで、地方財政だけが入るを制することはできない。

地方交付税法第6条の3第2項は、法定率を引き上げることで地方交付税の財源不足を解消することが規定されている。しかし、地方交付税の財源が慢性的に不足するなかで、財源対策債等の対処方法だけでは対応できずに、近年では臨時財政対策債の発行によって地方交付税の財源不足を

補ってきた。財務省と総務省のパワーゲームのなかで、赤字国債に対する臨時財政対策債がバランス・オブ・パワーの決着となる。この構図のなかで臨時財政対策債の圧縮を成し遂げる条件整備は、国の財政が改善されること以外にない。

3. 基本方針2015にみる中期的な動向

地方財源のフレームを決める地方財政計画の歳出は、項目ごとにまったく異なる動きをしている。図1は昭和45年度から平成27年度までの主要な項目別の地方財計画の歳出の動きをみたものである。



主要項目のなかで、もっともドラスティックに変化しているのが投資的経費である。すでに述べたように、平成一ケタの終わりごろに過去最大となって以降、急激に減少し、直近年度では昭和50年代の前半の水準にまで低下したのちは、横ばいの状態が続いている。

それに対して、一般行政経費は、基本的に増加する一方である。長期的には補助事業と単独事業は傾向として同じ動きを示しているが、近年では、単独事業は前年度の水準に据え置かれることも多い反面で、補助事業の方は高齢化等の影響で増える一方である。たとえば生活保護費は近年では10年足らずでおよそ2倍の4兆円程度にまで増加しており、医療給付の増に対応して国民健康保険や後期高齢者医療制度に対する公費負担は急増している。

一方、給与関係経費は世紀が変わった平成13年

度頃から減少を始めており、緩やかながらピーク時から直近までの間に1割を超える3兆円以上も減少している。給与関係経費でそれほどの圧縮が実現したことは驚くべき変化であるといえる。

わが国で急務とされる財政再建において、現在では、2020年度に国・地方を通じた基礎的財政収支の黒字化が目標とされている。その目標は、平成22年に民主党政権下で定められた財政運営戦略において設定された。そこでは、地方は基礎的財政収支が黒字基調であることから、一般財源の総額を、交付団体ベースで実質的に前年度を下回らない水準とするとされている。その財政再建のフレームは、自公政権にそのまま受け継がれた。

10年で黒字、5年で赤字のGDP比を半減するという目標を定めたが、社会保障・税一体改革に伴って、消費税率の引き上げが実施されたこともあって、どうやら半減は達成されそうな具合である。しかし、2020年度の黒字化は、10%への引き上げを当初の予定通りに平成27年10月に実施していたとしても難しいとされていたが、29年4月に延期されたことでさらに難しくなった。

そこで、骨太の方針2015では、経済・財政再生計画として、歳出改革において、「公的サービスの産業化」「インセンティブ改革」「公共サービスのイノベーション」に取り組み、公共サービスの質や水準を低下させることなく、経済への下押し圧力を抑えつつ公的支出を抑制し、歳出全般にわたり、安倍内閣のこれまでの取組を強化し、聖域なく徹底した見直しを進め、地方においても、国の取組と基調を合わせ徹底した見直しを進めることとした。このように、歳出に対しては厳しい姿勢を示すものの、歳出の上限の数値目標を設けるなどの枠組みを課していない。

2020年度の基礎的財政収支黒字化の財政健全化目標は堅持し、平成30年度までの当初3年間を「集中改革期間」と位置づけ、集中的に取り組むこととし、そこでは専門調査会を設置し、速やかに改革工程、KPIを具体化するとともに、改革の進捗管理、点検、評価を行うこととしている。改革努力のメルクマールとして、2018年度に基礎的財政収支の赤字を対GDP比1%程度にすること

を目安とし、国の一般歳出については、社会保障の高齢化による増加分を除き、増加を前提とせず歳出改革に取り組むとしている。そして、歳出改革等の進捗状況を評価して、必要な場合には、歳出、歳入の追加措置等を検討することとした。

その結果、基本方針2015を受けて、集中改革期間の平成30年度まで、中期的に地方財政計画の歳出はどのように変化するのか。かつて民主党政権では、「コンクリートから人へ」といういわれ方がしたが、それは予算編成において投資的経費を圧縮して社会保障給付を拡大するという意味と思われる。ところが、平成22年度の財政運営戦略では一般財源の据え置きを決めていることから、社会保障給付に伴う一般財源の所要額をねん出するには、投資的経費の圧縮だけでは不可能である。というのは投資的経費に対する地方債の充当率が高いなかで一般財源がほとんど充当されていないためである。そこで結果的に給与関係経費の圧縮で帳尻をあわせざるを得ない。平成22年に目標が設定され、平成27年度までの5年間は、おおむね以上のような財政運営がなされてきた。ただし、近年では国税収入の上振れ分を生かした経済対策のなかで補正予算ベースで財源を実質的に上積みしたほか、当初予算ベースでも地方税財源確保に努めてきたことで、地方財政はかつての危機的な状況に比べると好転している。

基本方針2015を受けての今後の動きは、いくつかの点で様変わりする。投資的経費はこれまでのような減少こそないものの、大きく拡大せず、公共施設等総合管理計画の作成を通じて、社会資本や公共施設の維持管理を進めることとなる。一方、基本方針2015は、これまでのように給与関係経費のさらなる圧縮を強く求めている。自公政権に戻ってからも給与関係経費は圧縮が続いていたが、安倍政権がデフレからの脱却を掲げていることもあって、平成27年度から実施された地方公務員の給与制度の総合的見直しをもって、給与の圧縮基調はようやく終わる見通しである。総合的見直しの結果、経過措置として給与水準を暫定的に維持している部分が人事院勧告による引き上げ分と相殺されるかたちで、給与関係経費は中期的にはあ

まり変動しない見込みである。

それに対して、全体的に減少していくとみられるのが公債費である。公債費は過去の起債の結果として決まるものであり、投資的経費の圧縮が進んだことで、臨時財政対策債の急増にも関わらず、起債額を傾向として抑制的に推移しており、それが公債費の長期的な減少をもたらす。今後は、社会保障給付の高齢化等に伴う自然増については、これまでのように給与関係経費の圧縮ではなく、公債費の減少によって生まれてくる余裕と、経済再生による増収分に対応することとなる。

これまでの財政健全化の取り組みでは、別途財源が確保されたものについては別枠での対応として、歳出抑制等の対象にしないとされている。別枠の取り扱いの代表的なものは、東日本大震災の復旧・復興財源である。それは復興増税と国の資産の売却等によって賄うこととされている。平成27年度の地方財政計画では、地方創生のための財源枠が設けられたが、その一部には偏在是正等、地方自らが財源再配分によってねん出された財源を充てている。社会保障・税一体改革のなかで、社会保障給付の充実として計画された部分については、抜本税制改正によって消費税率が引き上げられたことによる増収分が充当されており、それも当然、別枠の取り扱いとなる。子ども・子育て関係等はその代表的なものである。

それらの動きを踏まえると、地方自治体における財政運営上の課題は、投資的経費は現状維持を前提に公共施設等総合管理計画に基づく社会資本と公共施設のメンテナンスの強化、給与関係経費は総合的見直しの対応はあるものの人勤プラス改訂が予想されそれへの対応、社会保障・税一体改革に盛り込まれた社会保障改革への取り組み、それに加えて地方創生への取り組みの強化などである。そのほか、管理的なものでは統一基準による公会計の整備とそれに必要となる固定資産台帳の整備、公営企業会計の法適用の拡大、あるいは第三セクターや公営企業の抜本改革の推進などがあげられる。課題山積だが、それでも三位一体改革の時期のような重苦しい状況ではなくなったことは喜ぶべきであろう。