

地方財政の現状と課題

黒田 武一郎

はじめに

改めて地方自治法施行五〇周年の年であった平成九年を振り返ると、地方財政にとっても特筆される年であったということが出来る。

まず、分権型の地方税財政制度の構築に向けての骨格となる具体の方向性が示された。平成八年一二月から平成九年一〇月までに、地方分権推進委員会から四次にわたる勧告が出されたが、平成九年七月の第二次勧告は、地方税、国庫補助金、地方交付税、地方債という地方税財政制度を構築する主要項目について、今後の改革の方向性を示すものであった。これらの内容も盛り込んだいわゆる地方分権一括法が平成一二年四月に施行され、分権型の地方税財政制度を目指す取組が続けられてきた。

あわせて、財政健全化の推進が大きな政策目標として掲げられた。平成九年一二月には財政構造改革法（財政

構造改革の推進に関する特別措置法）が施行され、平成一〇年度予算と地方財政計画はこの法律を踏まえて、編成・策定された。しかし、当時の我が国経済は、バブル景気崩壊の後遺症から抜け出し切れておらず大型金融機関の破綻が相次いだことに加え、アジア経済危機にも直面することとなったことから、平成一〇年度には、総合経済対策、恒久的な減税等にあわせて、財政構造改革法の停止という大きな方向転換を余儀なくされた。

それからの地方財政は、地方分権を推進するための地方団体の自立度を高める観点からの改革と、バブル景気崩壊後の国と地方を通じる巨額の収支ギャップに対応して財政健全化を進めながらどのようにして必要な財源を確保していくのかという二つの大きな課題が、交錯しながら推移してきたものといえる。

本稿では、こうした観点を基本として、平成における地方財政の推移を概観し、現状と課題を整理することとしたい。

一 平成の地方財政の推移

平成は、まさにバブル景気的最盛期に始まった。潤沢な税収を原資として、地域のことは地域で知恵を絞って対処しようという、ふるさと創生をはじめとする地域の活性化への取組が盛んに行われたのもこの時期であった。

平成元年度には消費税が創設され、料理飲食等消費税や電気税、ガス税等の地方税の廃止に合わせて、消費譲与税も創設された。平成三年度には、交付税特別会計の借入金を、事実上全て解消するに至った。

しかし、バブル景気が崩壊した後に、状況は一変した。景気の悪化に伴う税収減の財源としてはもとより、減税と公共事業を主たるものとして講じられた累次の経済対策の財源として、国・地方ともに借入金に頼らざるを得なかったことから、借入金残高が急増することとなった。さらに、平成七年一月の阪神淡路大震災への対応も、復旧・復興に多大な財政需要を生じさせるものであった。

その後、前述のとおり、国と地方を通じての大きな収支ギャップを借入金で対処する状況を改善するために財政構造改革が目指されたが、アジア経済危機等もあり、逆に、恒久的な減税等の対応もされることとなった。

このような中においても、地方税財源の拡充の努力は続けられ、平成九年度には、消費税を三%から五%に引き上げることに合わせて、地方消費税が創設された。

消費税の拡充は、その後も、税・社会保障一体改革へとつながり、現在に至っている。以下、交付税制度をはじめとする主な地方財政制度の推移について、簡単に整理する。

(一) 交付税制度

交付税の対象税目と交付税率は、昭和四一年度から昭和六三年度までは、所得税・法人税・酒税のそれぞれ三%で固定されてきたが、平成に入ると、対象税目・交付税率ともに、見直しが続くこととなった。税制の抜本改革により、平成元年度には、消費税の導入にあわせて、消費税（消費譲与税分を除く）の二四%が交付税原資とされた。同時に、国庫補助負担率の見直しの恒久化に伴い、たばこ税の二五%も交付税原資とされた。

その後も、平成九年度及び平成二六年度には消費税率の引上げ、平成一一年度には恒久的な減税にあわせて交付税率がそれぞれ変更された。平成二六年度には、新たに地方法人税が創設されその全額が交付税原資とされる

とともに、他の交付税原資とは異なり、一般会計を経由せずに交付税特別会計に直接繰り入れることとされた。また、平成二七年度には、たばこ税を対象外とするなどの改正がされた。

交付税の不足分を措置するための交付税特別会計の借入制度も変遷をたどることとなった。借入れは一旦は廃止することとされたものの、その後の税収不足から復活せざるを得ないこととなったが、平成一三年度以降は、特別会計の改革の一環等として原則として借入れが廃止されるとともに、交付税の代替措置としての赤字地方債である臨時財政対策債が導入され、現在まで継続せざるを得ない状況が続いている。

平成五年度から本格化した地方分権の推進は、交付税制度を始め、地方財政制度にも大きな改革をもたらした。平成一四年度からは三位一体改革がはじまり、最終的には、四・七兆円規模の国庫補助負担金改革と、これにあわせて三兆円規模の税源移譲が行われた。交付税改革としては、交付税と臨時財政対策債の大幅な抑制（平16↓平18 △五・一兆円）、行政改革インセンティブ算定の創設・拡充が行われたほか、市町村の不交付団体の人口割合が増加した（平12 一一・五％ ↓ 平18 二五・九％）。

さらに、算定の簡素化としての事業費補正の見直しや包括算定経費（いわゆる新型交付税）の導入、算定の透明化としての意見申出制度の創設がされるとともに、留保財源率の見直し、合併後の市町村の姿を踏まえての算定の導入等も行われてきた。

（二） 地方債制度

地方債制度についても、大きな制度改正が行われた。地方分権の推進の観点から、平成一八年度においては明治以来の許可制度が廃止されるとともに協議制度が創設され、平成二四年度からは協議制度の中に届出制度が導

入され、平成二八年度からは、原則として届出制度となった。

また、地方債資金においても、市場公募団体の増加をはじめ調達の多様化が進められた。その中で、政策金融改革の一環として、平成二〇年度には公営企業金融公庫が廃止され、地方共同法人としての公営企業等金融機構が創設され、さらに平成二一年度には、リーマンショック後の経済対策の一環として、貸付対象を一般会計債に拡大した地方公共団体金融機構に改組された。

(三) 国庫支出金制度

国庫支出金については、生活保護費等についての国庫補助負担率の見直しがされた後も、三位一体改革の一つとして、義務教育費国庫負担金の見直し等の税源移譲に基づく改革のほか、スリム化や交付金化の改革がそれぞれ進められた。

その後も、総合化やメニュー化が進められ、また、平成二九年度には義務教育費国庫負担金の道府県から政令指定都市への移譲も行われた。

(四) 財政健全化制度

平成一八年度の夕張市の財政破綻は、それまでの財政再建制度においては、分かりやすい情報の開示や早期是正措置がないこと等の問題点があることを改めて認識させるものとなった。分権型の地方財政制度の一環として、地方団体の財政破綻についてどのような制度的対応を行うべきかについては、それまでも様々な議論がされてきたところであるが、これも踏まえ、財政状況についての新たな指標の整備と開示の徹底、財政の早期健全化や再生を図る「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が平成二一年度に全面施行された。夕張市において

は、平成二一年度には、この健全化法に基づく財政再生団体に移行し、着実に再生の取組が進められている。

(五) 巨大災害への対応

常に自然災害の危険にさらされてきた我が国では、平成に入ってから、大きな災害が続発した。地震では阪神淡路大震災（平成七年）、中越地震（平成一六年）、東日本大震災（平成二三年）、熊本地震（平成二八年）等が発生したほか、雲仙普賢岳噴火（平成三年）、紀伊半島大水害（平成二三年）等も相次いだ。

これらの災害に際しては、被災団体の安定的な財政運営を確保する観点から、立法措置も含めてできる限りの措置が講じられた。その中でも特筆すべきは、復興増税等により復旧・復興財源を通常収支とは別枠で確保した上で、国庫支出金による支援を可能な限り拡充し、それでもなお発生する巨額の被災団体の財政負担については、震災復興特別交付税の創設により実質的に解消することとした東日本大震災への対応であった。

二 現状と課題

一のような推移を経て、地方財政は、以下のような現状と課題に直面している。

(一) 地方税の偏在

地方団体の実施する事務事業の基本的な財源となる地方税を如何に確保していくかが、財政の自立性の強化の観点からの最重要課題であるが、地方税収は、経済活動の集積度の違いによる法人関係税の偏在等から、地域によって大きな差がある。都道府県税について、人口一人あたりの税収を平成二八年度で見ると、一番多い東京都

では二三・五万円であるのに対して、一番少ない沖縄県では九・六万円と、二・四倍もの格差が生じている。

地方団体は、全国どの地域でも、安全・安心、社会保障、教育等について一定水準の公共サービスの提供が求められており、その財源である地方税も、提供される行政サービスの性質を踏まえたものであるとともに、できる限り偏在度が少ないように制度設計がされた上で確保されることが引き続き求められる。

(二) 国と地方の税源配分

平成二八年度における国税は五九・〇兆円、地方税は三八・六兆円と、国と地方の関係は三…二となっている。これに国から地方に移転される交付税や国庫支出金等も財源として地方団体の事務事業が実施されることによって、最終的な支出ベースでは、国が七一・一兆円、地方が九七・三兆円と、国と地方の割合はおおむね二…三となる。

このように、国と地方の関係は、税収の段階では三…二であるのが、最終的な支出の段階では二…三と逆転している。地方分権を財政面で推進するためには、地方団体が自ら集めた財源により、自らの責任と判断で仕事をできることが重要である。

今後も社会保障関係などの住民に密着した行政サービスの提供が求められる中で、国と地方の業務量の関係がそれほど変わらないとすれば、受益と負担の一致を徹底させる観点に立てば、税収もそれに合わせて、国と地方の関係を三…二から二…三にもっていくことが望ましい方向性であるという考え方も成り立ちうる。

ただ、地域的な偏在が少ない地方税体系を可能な限り構築していくとしても、一定の偏在は残る。これを現在の交付税制度のように国と地方の間での垂直的な調整で対応するとすると、そのための財源は国に残す必要がある。

る。また、地方向け補助金の七割以上が医療・介護・生活保護等の社会保障関係である現状にあって、国が本来的に負担すべき事業に対する財源措置はもとより、大規模災害等に際しての国からの国庫支出金は不可欠である。このようなことを踏まえると、まずは、国と地方の税収割合を五・五とすることを指すべきではないかという主張が、地方団体側からもされている。

(三) 大幅な収支ギャップとP/B目標による財政健全化

平成二八年度の国と地方の歳出総額の純計は一六八・四兆円であるのに対して、国民の納めた租税総額は九七・五兆円と、租税総額の一・七倍の支出となった。バブル景気崩壊後は継続してこのようなレベルで収支ギャップが生じており、それを埋める財源として、国と地方ともに、国債や地方債に大きく頼る財政運営が続けてきた結果、国と地方の長期債務残高の合計額が一、〇〇〇兆円を越えるという危機的な財政状態になっている。

この状況を改善するためには、歳出を抑制することと、歳入の増を図ることの双方が必要となる。高齢化が進む中で増大を続ける社会保障関係費を抑制するための制度改革をはじめとして、歳出の構造改革を不断に続けていくことが必要である。あわせて、経済の活性化を図ることにより税収を増加させたり、消費税の引上げ等のような増税により税収を確保することも必要である。政策選択として極めて難しい舵取りが求められるものであるが、これらの最適な組み合わせを追求しながら、国と地方のプライマリーバランス（基礎的財政収支）の黒字化を図るとともに、我が国の経済規模に対して財政赤字がこれ以上拡大していかないようにし、さらには縮小へともっていくことが強く求められる。

そのため、経済・財政再生計画等において、国と地方のプライマリーバランスを、二〇二〇年度には黒字化し、

同時に債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指すこと、そして、その前段として、二〇一五年度には、二〇一〇年度のプライマリーバランスの対GDP比を半減させることが目標とされている。

この二〇一五年度の半減目標については達成された。今後は、二〇一九年一〇月に予定される消費税の引上げ分（八%→一〇%）をさらに教育の無償化等に活用することについて具体の制度設計がされることに伴い、財政赤字の縮減に充てられる消費税分は縮減することから、二〇二〇年度という目標年度を見直し、黒字化についての新たな達成時期及びその裏付けとなる具体的な計画が示されることとされている。現在の財政構造を如何に改革して、持続可能な財政体質を構築していくかは、避けて通れない課題である。

なお、その際、国と地方が赤字を押しつけ合っても、国と地方合計のプライマリーバランスそのものは変わらないことを忘れてはならない。大切なことは、国と地方が互いに協力し合って、国と地方全体としての歳入の増や歳出の抑制に取り組むことである。

(四) 臨時財政対策債の抑制

長期債務残高のうちの地方分についても、バブル景気の崩壊後、社会保障経費の増大していく中であって、景気の減退に伴う税収の減への対応や、累次の景気対策としての公共事業と減税の実施のための財源は、多くの部分を借入金で賄ったため、借入金が増加した。

その後、できる限り公共事業に頼らない景気対策に移行したこと等もあって、地方の借入金残高は二〇〇兆円前後のレベルで推移しているが、その中身として、交付税に代替する財源としての赤字地方債である臨時財政対策債が増加し続け、平成二九年度末には五三兆円と見込まれているところに、抜本的な改革の必要性が指摘され

ている。

地方財政の安定的な運営を維持するためには、継続的に一定水準の一般財源総額を確保することが最重要課題であるが、特に、交付税の所要額の確保にあわせて、臨時財政対策債の抑制、さらにはこの仕組みからの脱却が強く求められる。

(五) 高齢化の進行と社会保障費の増大

平成二七年国勢調査では、大正九年に国勢調査が始まって以来初めて総人口が減少し、全国の六五歳以上の割合が二六・六%となり、人口の四分の一を超えた。人口減少の中、高齢化と少子化は、着実に進んでいる。

このような人口の状況を反映して、「年金」、「医療」、「福祉その他」に係る全ての経費が増加し続けている。特に、最近では、医療に加えて、介護費用の増加が大きく、地域包括ケアの推進を始め地域全体の支え合いの中で、社会保障の各分野における仕組みを如何に工夫して持続可能性の高いものとして維持していくかが求められる。

(六) 公共施設等の老朽化対策

我が国においては、人口急増期でもあった高度経済成長期に大量の公共施設等が建設された。今後、これらの公共施設等が一斉に更新時期を迎えていくが、人口動態を見極め、公共施設等の利用状況を見通した上で、集約化・複合化をはじめとした地域における公共施設等の最適な配置と、投資や維持管理コストの平準化・最小化も見据えての長寿命化対策をはじめとする適切な管理が求められる。特に、合併市町村においては、合併後の施設全体の最適化を図る必要がある。

そのため、まず、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を行うための中期的な取組の方向性を明らかにするための計画として、所有施設等の現状や施設全体の管理に関する基本的な方針を定める公共施設等総合管理計画が、平成二九年九月三〇日現在で九・四％と、ほぼ全ての地方団体で策定されたところである。

さらに、この公共施設等総合管理計画に基づき、個別施設等の具体の対応方針を定める計画の策定が、平成三二年度までになされることが求められる。我が国は、常に、大規模災害に直面してきた。これらへの備えという意味からも、厳しい財政制約の中にあつて、最小のコストで、公共施設等を効果的に維持管理・更新しつつ、最大限に活用していくことが、極めて重要である。

(七) 構造的な問題に直面する公営企業

公営企業は、料金収入をもつて経営を行う独立採算制を基本原則とするものであるが、人口減少等に伴う料金収入の減少、少子高齢化による交通需要や医療需要の変化、施設等の老朽化に伴う更新需要の増大、耐震化をはじめとする災害対応の強化、大量退職等に伴う職員数の減少と専門的知識を持った職員の不足、また、電気事業の小売り・発電の全面自由化やガス事業の小売りの自由化等といったそれぞれの事業法に基づく制度改革に伴う影響などから、総じてその経営環境は厳しさを増しつつある。

このため、それぞれの地方団体においては、公営企業がこれまでも増して経営環境の変化に適切に対応し、「事業廃止」、「民営化・民間譲渡」、「広域化等」、「民間活用」といった抜本改革の検討にあわせて、経営戦略の策定、公営企業会計の適用等の様々な対応に同時並行的に取り組むことが求められる。特に、巨額な投資の求められる水道事業や下水道事業については、広域化等の対応への取組が、喫緊の課題である。

(八) 地方創生等の政策課題への対応

地方団体においては、いわば「攻め」の観点からの施策の展開も重要である。その一つとして、地方創生（まち・ひと・しごと創生）の本格展開が求められている。消滅自治体という言葉そのものが様々な論議を起したが、地方から東京圏への転入が超過している状態を逆転させ、東京圏から地方への人の動きへ変えていくという目標のもと、地方創生の取組がスタートした。

現在、それぞれの地方団体で具体の取組が本格化しつつある。しかしながら、地方から東京圏への転入数はむしろ増加しているなど、地方と東京圏との間の人の動きを変えることは容易なことではないが、国における構造的な取組に合わせて、それぞれの地域での創意工夫をこらした息の長い取組が必要である。

また、国土の強靱化や緊急防災・減災事業等といった政策課題への対応も重要である。これらは、それぞれ別々に推進していくのではなく、地域全体のマネジメントを考えつつ、有機的な連関を図りながら実施していくことが求められる。

(九) 財政マネジメントの強化

以上のとおり、国・地方ともに厳しい財政制約に直面する中であって、地方団体は医療、介護、子育て支援、教育、社会資本整備等についての多様な住民ニーズに的確に対応するとともに、地域経済の振興等に取り組んでいくことが常に求められている。

このような中、民間事業者の提供するサービスは日々進化を遂げており、地方団体においてもクラウド化等の取組が推進され、システムコストの圧縮等が進められているほか、住民の利便性の向上のための総合窓口やコン

ビニにおける証明書の交付、マイナンバー制度の活用など、行政事務や行政サービスにおけるICTの役割は、ますます高まるものと見込まれる。

こうした状況も踏まえ、業務の標準化や効率化に努めるとともに、民間委託等の積極的な活用等による更なる業務改革を推進し、その成果として捻出された人的資源を、自ら対応すべき政策分野に集中していくことが重要である。

このため、地方団体においては、財政状況の徹底した「見える化」により、議会はもとより住民に現状を十分に説明し、住民自らの問題として参加意識をもって議論していただくとともに、行政サービスのオープン化・アウトソーシングの推進、情報システムのクラウド化の拡大、公営企業・第三セクター等の経営健全化、PPP/PFIの拡大等といった行政サービス改革や財政マネジメントの強化に取り組んでいくことが求められる。

三 当面の方向性について

二（三）のとおり、「経済財政運営と改革の基本方針」二〇一八において、二〇二〇年度の達成が困難となった国と地方のプライマリーバランス黒字化についての新たな達成時期とその裏付けとなる具体的かつ実効性の高い計画が示されることとなる。

この中で、基本方針二〇一五においては二〇一八年度までの三年間とされている、地方の一般財源総額を二〇一五年度を下回らない水準で確保するという基本的な方針についても、議論されることが見込まれる。

このような財政健全化の議論にあわせて、地域や経済の活性化を図る観点から、地方創生、人生一〇〇年時代を見据えた働き方改革・人づくりといった政策課題を推進していくために、どのような施策を実施していくかも大きな課題である。

二〇一八年には、明治一五〇年、地方財政法も施行七〇周年を迎える。さらに、二〇一九年はラグビーワールドカップ、二〇二〇年は東京オリンピック・パラリンピックと節目の年が続く。そして、その先の二〇二五年には団塊の世代が全て七五歳以上になることを見据えての施策の着実な展開が重要である。

今後、人口減の傾向に少しでも歯止めをかけることに全力を尽くすことにあわせて、これまでの人口ボーナスが人口オナーナスへ変わっていく局面を、国民の一人一人がその能力を最大限に発揮して生き生きと暮らしていくことのできる社会を構築することにより、前向きな姿勢で乗り切っていくことが求められる。

その中で、地方団体が大きな役割を果たしていくことが、内政の安定を図るためには極めて重要であるが、そのためには、住民、国民の理解をいただきながら、所要財源を確保し、着実に施策を実施していかなければならない。

一方、どのように優れた制度や仕組みも、時間の経過とともに予期せぬ問題や制度疲労をおこしうるものであるということについて、地方財政に携わる者としても、常に意識していく必要がある。財政マネジメントの強化、財政の「見える化」による財政運営の曖昧さの排除、財政規律の維持等というキーワードが常に強調される所以である。

今後、国と地方を通じての財政の健全化を図りつつ分権型の地方財政制度の構築を目指すという困難な道行

きとなるが、そのためにも、目の前の差し迫った問題の解決と、将来に向けてどのような仕組みが望ましいのかを見通していくための不断の努力を重ねていくことが強く求められる。

（総務省自治財政局長）