

第63回マッセセミナー

第1部 講演1

「地方財政の構造改革とこれからの市町村行政」

市町村アカデミー学長

嶋津 昭 氏



■略歴■

自治省、静岡県財政課、自治省大臣官房総務課、奈良県総務部長、自治省財政局調整室長、自治省大臣官房審議官、自治省大臣官房長、自治省財政局長、総務省事務次官、退官後、全国知事会事務総長を経て現職。

1. 地方財政の構造改革の流れ

(1) 地方財政の現状と改革への動き

市町村アカデミーの学長をしております嶋津と申します。

本日は、「地方財政の構造改革とこれからの市町村行政」についてお話をいたします。

先週の金曜日（11月10日）に、私が委員をしている財務省の「財政制度等審議会」が開かれ、来年度予算の編成等に関する建議に向けた審議が行われました。全体で3時間ほどの審議でしたが、第一に「社会保障」、次に「地方財政」の問題をそれぞれ1時間ぐらい議論して、その他の問題については20～30分しか議論しませんでした。それだけ社会保障と地方財政が、来年度予算の二大テーマと見られているわけです。ではなぜそういう状況になったのかということ、かいつまんでお話ししたいと思います。

私も地方財政の分野に関わって40年近くになりますが、地方財政の財源不足の推移を見ますと、この30年ぐらいの間に二つの「地方財政の危機」があったことが分かります。一つは石油ショックやニクソンショックに始まった昭和50年代、もう一つは平成に入ってバブル崩壊の後です。そういう二つの地方財政

の危機の山がありました、今の山は平成 15 年度以降少し下り坂になってい
ます。財政危機が少し収束の方向に向かっているのです。最近の新聞紙上でも、
国税収入が 50 兆円を超える見込みであるという報道がありました。小泉内閣か
ら安倍内閣に替わった途端に、「税制調査会」もそれ以前の増税の方向を忘れて、
法人税の減税の議論ばかりという方向に行っているのは非常に心配ですが、い
ずれにしても、二つの山があって、二つ目の山が下り坂になっているというの
が現在の状況です。

しかし、本当に安心していいのかというと、とてもそういう状況ではあ
りません。国及び地方の長期債務残高を見ますと、平成 18 年度末における国と
地方を合計した長期債務残高は 775 兆円に上っています。その内訳は、600 兆
円が国で、200 兆円が地方、合わせて 800 兆円ですが、交付税特別会計に国と
地方の借金の重複分が 34 兆円ありますので、それを除いて 775 兆円になるとい
うことです。GDP（国内総生産）は約 500 兆円ですので、ちょうどその 150%
になっているわけです。

この赤字の程度がどのくらい悪いかというと、EU（欧州連合）諸国におい
てユーロを通貨として使うにはマーストリヒト条約で定められた基準をクリア
しないといけないのですが、その基準として国・地方の公的な債務残高がGD
Pの60%まで、毎年度の財政赤字がGDPの3%までというのがあります。例
えば、ドイツは最近、財政赤字の3%基準を守りにくくなっていて、来年度の
予算で付加価値税を3%上げるとい意思決定をしています。そこから考えて
も日本のGDP比150%という値は、到底議論の対象にはならないほどひどい
わけです。

それから、昔はOECD（経済協力開発機構）諸国の中でイタリアの財政は
非常に乱脈であると言われていたのですが、最近、イタリアはユーロを使っ
ています。たしか債務残高のGDP比60%基準は少しオーバーしているのですが、
それでも90%程度、そして財政赤字の3%基準は守っていますから、イタリア
よりも相当程度悪いというのが今の日本の国と地方の財政状況です。

(2) 平成 13 年度の地方財政対策の見直し

平成 13～15 年度にピークを迎えた財政危機に対して、実は私どもは平成 13 年度に「地方財政対策の見直し」という対応をしたのですが、それが今の地方交付税制度にも大きな影響を及ぼしています。

当時、私は財務局長だったのですが、その前年度（平成 12 年度）には、「財政投融资制度改革」を行いました。それまでは、郵便貯金や簡易保険の資金を大蔵省（現財務省）に全部預託し、それを道路公団や地方団体に融資して財政投融资を行う「資金運用部」という名前の特別会計から、交付税総額の不足分を十数年にわたり借り続けていました。先ほど（国と地方の借金の重複分）34 兆円と言ったのは、その借りているお金が 60 兆円弱あって、凡そ半分は国が返す、残りの半分は地方が将来の交付税の中から返すという約束になっており、その地方の負担が 34 兆円あるということです。平成 12 年度の実力ベースの交付税は総額 12 兆円ですから、2 年半分の交付税を先使いしてしまったというような、たいへんな状況になってしまったわけです。

ところが資金運用部にもお金がなくなってきたことから、平成 12 年度からは、市中の銀行から 6 か月の手形で国が借りるという方式に変えたのです。平成 12 年度の交付税総額は 20 兆円、そのうち不足分の 8 兆円をこの方式で借りてきました。ところが、この方式に変えた途端、平成 12 年の国会の予算委員会で次のような指摘を受けたのです。すなわち、20 兆円のうち 8 兆円というと 4 割ですから、それぞれの地方団体の借金のうちの 4 割はいわば手形で借りたお金を借りている。しかし、交付を受けた地方団体はそういう認識をほとんどが持っていないし、ましてや議会の議員や地域の住民は全然分らない。要するに国民にとって分からないような形の財政処理をしていたということで、地方財政に関して、国債でもない変な借り方をしたお金があるということが、予算委員会で議論されました。私は、これはたいへんなことだ、来年からはこういうことはできないなと思い、大蔵省（現財務省）と協議して、地方財政対策の見直しをすることにしました。

その内容は、交付税総額の不足分を特別会計で借り入れるのはやめて、それは表に出す。そして、「折半ルール」として、不足分の半分は国の責任で埋め、

半分は地方の責任で将来返すということにして、国が手当する分は赤字国債を出して対応する。地方団体の方は、当時の3,300の地方団体それぞれが赤字地方債を出して、その元利償還金は将来の交付税で補てんするというやり方しようというものです。要するに、地方財政対策の内容を表に出して、国の予算編成においても、地方団体の予算編成においても、交付税が足りないということ国民や住民に理解してもらおうという形で対応して、将来のことは将来のこととして財政構造改革を進めていこうというのが、この改革の考え方だったわけです。

(3) 三位一体の改革と地方団体の受け止め

ところが、その結果がどうなったかといいますと、財源不足を収束させるためにこうした見直しを行ったのですが、地方財政の状況と交付税総額等の推移を見ると、平成13年、14年、15年と続いて財源不足が拡大してしまっています。景気が思わしくない、税収が足りない、歳出の改革はするけれども財源不足は広がるということで、国は他の歳出予算を削る中で、国の予算に計上する地方交付税の額を16.8兆、17兆、17.3兆と増やすという対処をせざるをえませんでした。なおかつ国が悲鳴を上げたのは、そのうち一般会計加算額、つまり国の一般会計が赤字国債を出して交付税として配る額が、2兆、3.5兆、5.8兆と、どんどん膨れてしまったことです。そうすると、国の予算が審議される際に、地方財政というのは何だ、交付税というのは何か、赤字国債を縮めなくてはいけないのに、こんなに赤字国債を増やして交付税を配るということにしてよいのか、ということになります。

逆に、地方団体から見ると、実際に配られる交付税の額が全然増えないので、自分たちが発行して手当する臨時財政対策債（赤字地方債）が1.4兆、3.2兆、5.9兆と増えていくということで、交付税は減り続けているという意識もち、矛盾した状況になりました。その過程で、「財政構造改革」の中で交付税制度と地方財政が今後の予算編成において最大の論点になるというふうに位置づけが変わってきたのです。交付税特別会計の借入れで不足分を賄っていた時代には、誰もそういうことを議論せずに、地方団体もそれほど深刻に議論せずにやって

きた。それが平成 13 年度の見直し以降、このように状況が変わってきたところに、実は今の地方財政をめぐる問題の根幹があるということです。

昨年の「三位一体の改革」によって、3 兆円の税源移譲が平成 19 年度から実施されることになりました。国庫補助負担金の改革も行われました。そのことについて、私はたいへん評価すべきことだと思いますが、これからお話しするように、平成 19 年度以降の予算編成においても、いわゆる三位一体の改革が終わっても、今後、地方財政、地方交付税制度の問題が国の財政構造改革の中で占める位置づけというのは、増すことはあれ、沈静化する方向にはないという状況です。

2. これからの構造改革の方向

(1) 地方団体の目指す分権改革とそのための七つの提言

まず、地方団体が望むこれからの地方財政の方向については、地方六団体が東京大学の神野直彦教授を委員長として「新地方分権構想検討委員会」というものを設置し、今年（平成 18 年）の 5 月に 7 項目からなる中間報告を出しました。地方六団体は、その 7 項目をそのまま政府に対する意見としてぶつけました。その中でポイントになるのは、次の 3 点です。

第 1 点は、「地方行財政会議」というものを設置して、地方行財政改革、国の予算編成などについて、国と地方が対等に協議をする場を、制度的にもちゃんと作ってくださいということ。第 2 点は、地方分権が三位一体の改革で終わりということでは困る。これから新たな段階の地方分権に進むよう、分権推進のための一括法を作ってもらいたい。そして、その一括法を作るための場（地方分権推進委員会）を設定してもらいたいということ。このことについて、安倍内閣は素早く対応し、今臨時国会で、新しい分権一括法を 3 年以内に策定することを目指し、「地方分権改革推進法」を制定するというにしています。そして最後のポイントは、地方交付税を「地方共有税」という名称に改め、制度も改めてもらいたいということで、これが最大のポイントです。

(2) 財務省が考える国の財政再建と地方財政

なぜそういう議論が起きたのでしょうか。先週金曜日（11月10日）の財政制度等審議会でどういふ議論が行われたかという、財務省が出したペーパーでは、地方財政については平成13年度の改革以降、財源不足額が少し収束してきている。平成18年度でいうと、赤字国債が7,000億、赤字地方債が7,000億で、合計1.4兆円まで縮まってきた。来年度以降は、地方財政が財源不足を脱するという見通しのもとに、地方交付税は法定率が決まっているけれども、財源余剰になったら削減し、その余った分を国の財政再建のために使わせてもらいたいということが提言され、議論されました。

私が、「交付税特別会計に34兆円もの借金があり、法律で来年は3兆円弱返還することになっているのですが、財源余剰というのは、その交付税特別会計の借金を返さないで、それで財源が余っていくということをおっしゃりたいのですか」と反論しましたら、「そのとおりです」ということでした。つまり、国の方は過去の借金返済のために借金をするというのをやめるのに精一杯なのに、地方財政の方はプライマリー・バランス（基礎的財政収支）が黒字になるので、地方の財政再建を一体みして、国の財政再建を手伝ってもらいたいと持ちかけてきているわけです。それに対して私は、「私ども地方財政の立場から言うと、交付税というのは地方団体固有の共有財源なのです。地方財政の膨大な借金があるのに、それをちょっと国の方に回してくれなどと言えるのですか」ということを申し上げたわけです。

地方団体はそういうことを予測して、「地方共有税」にしてもらいたいと言っているわけですが、それは名前だけを変えるものではないのです。今の地方交付税は、納税された国税の一定割合を国の一般会計予算に計上し、その中から一定額を交付税として地方団体に配っているのですが、この地方六団体の提言は、地方の財源なのだから国の一般会計に計上する必要はなく、交付税特別会計に直接計上して、それをそのまま地方団体に配るといふ直入の制度にするということです。赤字国債を発行するといった調整はやめて、足りなくなったら法定率を変更し、逆に余ったらそこに基金を作る、とういふやり方に変えるべきだといふものなのです。つまり、財政制度等審議会がそのうち先ほど述べた

ようなことを言い出すだろうから、それを言わせないようにしようということです。交付税を国の一般会計に計上しなければ、財務省はそういう手段を講ずることができない、先手を打ってこれを封じようというのがこの提言です。

これには私も賛成なのですが、実はそういう議論は、私どもも交付税制度の下において、三十数年前からしているのです。交付税の直入論という議論をしたところ、国の財政当局は、直入論などんでもない、「財政民主主義」に反するという考え方を示していました。税は国民の負担なのだから、すべて国の一般会計予算に計上して、どのように使われているかを国会で審議しなければならない。その総計予算主義が貫徹されない限り、財政民主主義は到底達成できない。このような途中から抜け穴を作るようなやり方は絶対できないというのが財務省の考え方です。これまで三十数年間でできなかったことを、地方六団体がブレイクスルーしてやりたいということですから、方向としては正しいと思いますが、なかなか難しい状況があるだろうと思います。

3. 構造改革の進展とこれからの市町村行政

(1) 安倍新内閣の発足とこれからの地方行政

地方財政改革の当面の行き方については、今年(平成 18 年)の小泉構造改革、最後の「骨太の方針」で大体の方向が決まりました。地方財政については、「歳出・歳入一体改革」を進めていくことは当然として、交付税については、「地方交付税の現行法定率は堅持する」ということが盛り込まれました。この骨太の方針を作るとき、あるいは政府与党の歳出・歳入一体改革を決めるときに多くのいろいろな議論があったのですが、与党がこのような文章を入れてくれたわけです。

そして、過去 3 年間減額してきた交付税については、地方財政の運営が円滑にいくように配慮するというのですが、ただし、「地方の財政収支の状況、国の一般会計予算の状況、地方財源不足に係る最近 10 年間ほどの国による対応等を踏まえ、適切に対処する」とあります。これは財務省が交付税の法定率を堅持する代わりに押し込んできた文章で、これは、「国は平成 13 年度の地方財政改革以降、赤字国債を出して交付税を埋めてきたではないか、国の財政はたい

へんな状況だから、もう地方になんかかまっていられない、何とかしてくれ」という姿勢を出しているのです。

国の財政がたいへんだということを説明するのに、財務省は、国の財政の公債比率は、夕張市よりも悪いという資料を出しています。夕張市は公債比率が30%ぐらいですが、国は50兆円の税収があって、そのうち15兆円ぐらいは交付税ですから、それを引いて35兆円。35兆円に対して公債費は、毎年元金で10兆円、利子で3～4兆円。したがって、国は公債比率が58%程度と、夕張市の2倍ぐらいになるという資料を出して、たいへんな状況だから何とかしてくれと言っているわけです。

(2) 平成19年度以降の地方財政対策の展望

そういうことをめぐって、平成19年度の予算編成、交付税をどうするかということが大きな問題になってくると思いますが、地方団体の意見・意思を統一して、国の予算編成に当たって、来年度、地方の財政運営が円滑にいくように、総務省と財務省の間の調整をしていただきたいと思っています。

(3) これからの市町村の行財政運営の方向

いずれにしても、新型交付税制度をどうするか、あるいは今の財政再建制度に代わる制度設計をどのようにしていくのかということが、非常に重要な問題としてあります。

それから、もう一つの大きな問題は、公営企業金融公庫が改組するときに、地方団体六団体が力を合わせて共同の金融機関を持つことです。その際に、現在の公営企業金融公庫の2兆6,000億円の引当金等を完全に地方団体が承継し、それと1兆円近くある公営競技納付金をもとに新しい金融機関の財政基盤を固めることです。

この二つが来年度の地方財政改革のより重要なところですので、皆さんもその推移について十分目を光らせ、財源についても正しく意見を出して、それを市長会、町村会等を通じて集約し政府に求める必要があるということを申し上げて、私のお話を終わらせていただきます。

どうもありがとうございました。