

河村小百合の

直言

権限と責任、財源を伴う 地方の自立こそ財政再建の鍵

国の2019年度予算政府案の一般会計総額は101兆円。当初予算ベース初の大台乗せだ。

巨額の負担つけ回し継続

来年度も懲りずに約33兆円の新規国債が発行される。これに対して、財政法に基づく既発国債の償還額は15兆円弱止まり。差し引きで実に18兆円という巨額の新たな負担が、後の世代につけ回される。世界最悪の借金大国であるにもかかわらず、莫大な国債残高の削減など「夢のまた夢」で、到底手が回らない状態が続く。

実質的な国の財源不足はまだある。地方交付税等の原資たる国税が、地方財政制度の運営上必要と想定される金額を大幅に下回る状態に陥って久しい。18年度をみても、この財源不足額は6兆円超の状態にあり、その3分の2程度に相当する約4兆円が、交付団体である自治体に臨時財政対策債を発行させる形でつけ回されている。多くの自治体が長期化するこの負担に苦しんでいる。

要するに、社会保障も地方財

政もすべて、問題解決のための抜本的な改革には取り組まず、負担の先送りでしのいでいるのがこの国の現実なのだ。問題先送りの国と地方の財政運営は決して持続可能でないことは論をまたない。

ではどう立て直すべきか。全国の地方自治体は、地方交付税以外にも、多額の国庫負担金や補助金等、国の財政支援を受ける形で運営されている。親元の国の財政運営が万が一立ち行かなくなれば、その影響は直ちに自治体に、とりわけ財政力の弱い自治体に深刻な形で波及する。そのような事態は、何としても回避しなければならない。

そのためには、地方は地方のことだけ考えていけばよいのではなく、また国に安易に甘えて依存していればよいわけでもなからう。まず、わが国全体として経済運営を安定的に続けるうえでの財政制約の大きさにしっかりと向き合う必要がある。既述のように、その規模は国としての財政収支を少なくとも年度当たりあと18兆円規模、地方の実質的な負担も合わせれば20兆



円超の規模で改善しなければ、既存の債務残高を減らすどころか、横ばいにすらできない。

加えてわが国では、少子化によるさらなる人口減少により、今後中長期的に経済の支え手が減少することが現実となっている。こうした「不都合な真実」から目を背けることなく、行財政制度の抜本的な改革の方向性を検討すべきではないか。

低成長に不向きな交付税

他方、不幸中の幸いというべきか、地方財政運営の現実に鑑みれば、改革・改善の余地はまだ多々残されている。

まず歳入面から考えてみよう。現在、東京都をはじめとする都市部の一部の自治体に、地方税収が集中し大幅な偏りが出ていることは周知の事実だ。そのなかには、地方交付税の不交付団体であるため臨時財政対策債の発行を背負わされることもなく、他からは羨むばかりの手厚い行政サービスを供給する例もある。地方向けの財源の配分にはなお、改革の余地が大きい。

地方交付税制度にも問題が多

い。自前の地方税収が伸びなくても不足分は交付税で補てんされるとなれば、各自治体が改革を進めるインセンティブにはなりにくく、それが自治体側の甘えの体質を生む。

さらに個別の自治体ごとにみれば、総務省が算定する項目別の基準財政需要額は、基本的には全国一律の算定方式に基づいている。それゆえ、実際の所要額（≒決算額）との間に大きな乖離が発生しているケースがある、との指摘もある。現行の交付税制度は、国全体の経済が右肩上がり成長し、全国の自治体に潜在的な成長の可能性があった時代には、国費配分上の平等が問われたゆえ適していたかもしれない。しかし、低成長が長期化し、歳出の細部にわたる効率化や無駄の削減が求められる現代にはそぐわないと考えられる。

権限、財源、責任が曖昧

次に地方の歳出面をみると、近年、社会保障制度関連経費の伸びが目立つ。これらの多くは、地方が必ず支出しなければならず、その支出水準も国によって決められている。このため自治体側の政策の自由度は少なく、実際にこれまで、国の制度改革の影響を大きく受けてきた。分野はやや異なるが、最近では、幼児教育無償化の経費負担の問題がその典型と見受けられる。

これらの分野に共通する最大の問題点は、政策運営の大部分

を国が一方向的に全国一律で決めてしまうにもかかわらず、実際にそのどこまでがナショナルミニマム（国として保障すべき最低限のレベル）で、国が負担するのが不明瞭で、地方の追加負担が嵩みやすい点にある。現場に近い自治体が、様々な問題意識を持ちながらも、自らの手による改革努力を反映しにくいとなれば、改革は進まない。

地方財政制度運営全般を通じ、国と自治体との間での権限、財源、責任の分担が、半ば意図的にか、曖昧なものとしてされている点に最大の問題があると考えられる。交付団体である限り、元利償還金が交付税の基準財政需要額に算入される地方債制度もまた然りだ。こうした問題は地方財政全体として、相当な規模の非効率や無駄を生み出している可能性が高い。見方を変えれば、行財政制度を抜本的に改革できれば、国全体が直面する巨額の財政制約を克服する有力な手段たり得るのではないか。

大きな地方政府への転換を

具体的には、まず国と地方の役割分担を抜本的に見直し、国（中央政府）の役割は必要不可欠な一部の分野（外交、防衛、通貨・金融、社会保障のうちの生活保護）に限定する。それ以外の大部分（社会保障や公共事業、教育等）は、大きな地方政府（欧米の州政府のイメージ）を設立して執行権限、責任、財源をセットで移管するのだ。地

方交付税制度は全廃し、代わりに各地方間での税収の偏在度が高い法人課税と消費課税の現行の国税・地方税分全額を、地方政府全体の財源に充当する。それを財源に各地方政府間での財政力格差を均す水平調整メカニズムを設けるのだ。所得課税は再分配の観点から国へ、固定資産課税は各地方に帰属させる。

「財政制約」は小分けして地方政府ごとに背負わせ、中央政府からは完全に自立した信用力で州債を発行させる。各地方政府で財政再建の度合いを競わせるのだ。既存の債務は各地方政府が公平に負担を分担して計画的に償還を進める。筆者は4年ほど前、国を中央政府と7つの大きな地方政府に分ける前提のもと、こうした行財政制度改革の試算を行ったことがある。国全体の巨額の財政制約を小分けにして各地方政府に負わせることは、十分に可能とみられる。

仮にこうした体制となれば、地方は国に安易に依存できなくなる半面、自らの改革努力を財政健全化や地域の経済活性化に結実させやすくなる。改革を怠るツケを後の世代に先送りする悪循環から脱し、国全体の経済の安定運営を確保するには、単なる「地方分権」レベルではなく、地方が権限と責任、そして自らの財源を得て自立することこそが究極の処方箋といえよう。（日本総合研究所 調査部上席主任研究員）＝「河村小百合の直言」は今回で終了します。