＜2008 年度 地方財政セミナー＞

2008年度地方財政計画の特徴と財政健全化法の下での財政運営

澤井　勝

財政健全化法に頼らず自らで基準づくりを

財政健全化法は、2007 年 6 月に、夕張の教訓を踏まえて政府がつくりました。これによって各団体の財政課は、赤字を算入する範囲が、一般会計や普通会計だけではなく、病院とか下水道の債務も算入することになりました。この結果、第三セクターや公営企業の赤字を減らすために、一般会計の繰出金を圧縮するなど、予算編成の中で厳しい財源調整が行われています。新しい事業はほとんどできないという、夢のない財政運営、予算編成になっています。

新財政健全化法で問題は、集権化が進んだことです。自治体の財政当局は健全化を判断する指標を意識することになり、戦々恐々となりました。昨年 11 月頃は専ら総務省の顔を窺う、総務省に対する自治体の従属度が高まってしまったと思います。自治体、労働組合、市民の側は、自治体の財政を維持し、健全化することには、それぞれ責任があります。住民は住民としての責任がある。市長、議員にもある。しかしそれが、今は総務省の指示に従うほうに向いていることが問題です。財政健全化団体になると、市民生活の基盤が壊れてしまいます。夕張は、病院が診療所になり、人工透析の患者さんは隣の市に行く。小学校は全部統合して１校になった。財政を放置してきた責任が、市民自身にも返ってきます。職員は食っていけないから、まだこれからも減っていきます。財政が健全な自治体をつくることは、すべての自治体関係者、幹部職員、職員、議員、住民も含めて責任がある。誰もこの責任から逃れられません。放置してきたことについて。国が言おうが言うまいが、自分でやらないといけない。もちろん国の施策や制度には問題があるので、それは正していかないといけませんが、誰かに責任をすり替えたのではできない。国は助けてくれません。

結論から言うと、財政健全化法と政令によって国は示しましたが、そうではなくて、今、求められているのは、自分たちで財政健全化の基準をつくることです。これは、すでに岐阜県多治見市がつくっています。財政健全化法の基準は一応参考にしながら、自らの手で自らの自治体の問題点を克服するために基準をつくらないといけない。財政健全化法の場合は、早期健全化基準と財政再建基準の 2 段階を設け、早めに再建計画をつくることになります。この法律ができる前は、地方財政再建特別措置法を基準にして考えていました。赤字再建団体になる前には、自主的に再建を取り組んだ。自主再建は議会の決議も必要ではなく、行政サイドで計画できます。そういう姿勢が重要です。

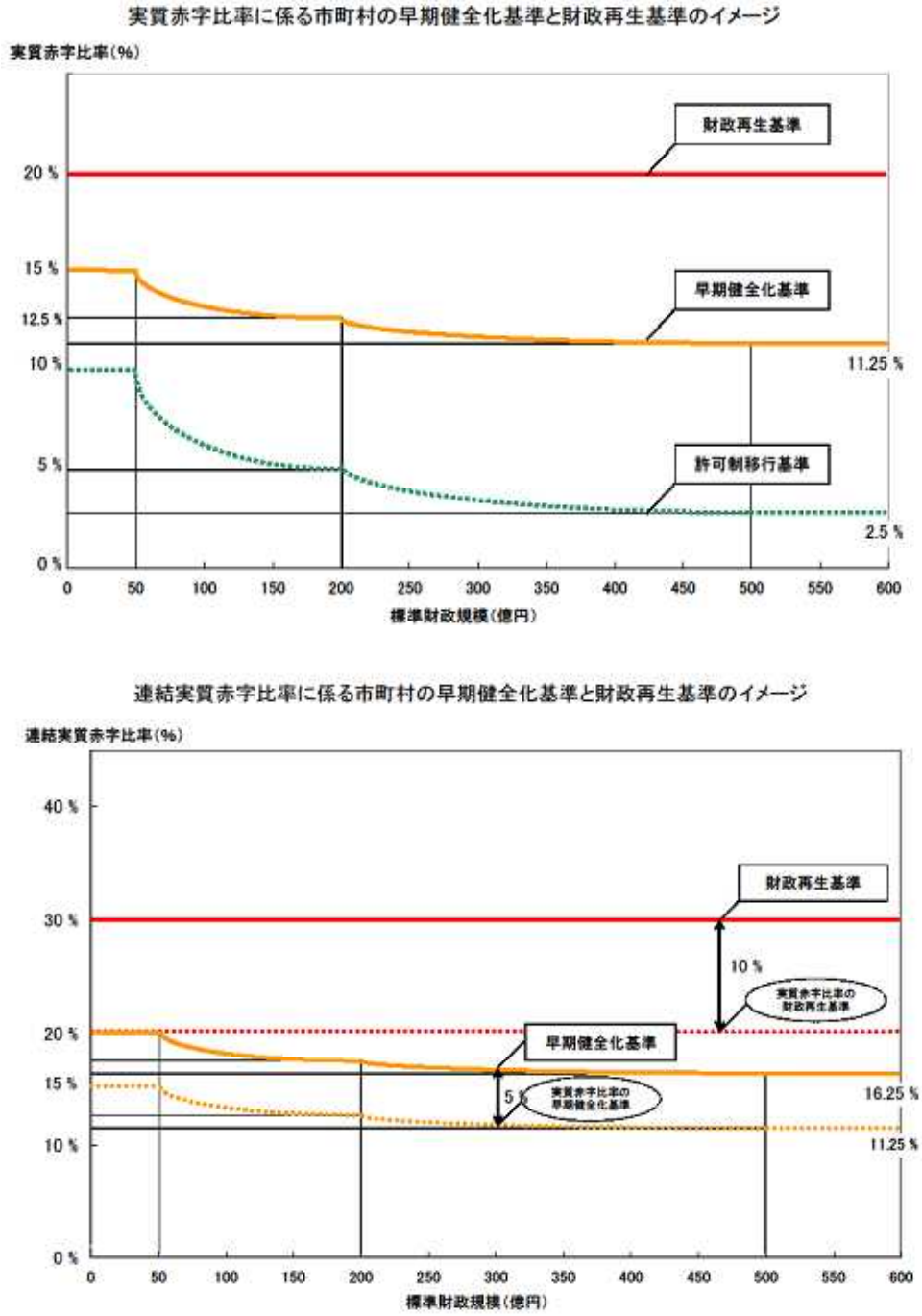

図１　「実質赤字比率と連結実質赤字比率に係る市中村の早期健全化基準と財政基準のイメージ

４つの健全化基準

具体的な基準は、昨年 12 月 7 日に総務省から「地方公共団体財政健全化法における早期健全化基準について」として示されました。これを出す前に、各自治体から意見を聞いています。「地方公共団体の財政の健全化に関する法律施行令」は結局、12 月 28 日に公布されました。これによると財政健全化基準は 4 つ、公営企業を含めると 5 つになります。

「実質赤字比率」

これは、以前の地方財政再建特別措置法と同

じです。前法ではこの実質赤字比率が、市町村で 20 %、都道府県で 5 %になると、政府の関与のもとに財政再建計画をつくり、議会の議決を経ないと仕事ができませんでした。現在の夕張市がそうです。

今回の場合、「早期健全化基準」については、現行の地方債協議・許可制度における許可制移行基準（市町村 2.5 %～ 10 %、都道府県 2.5 %）と財政再生基準との中間の値をとり、市町村は財政規模に応じ 11.25 ～ 15 %、都道府県は 3.75 %。「財政再生基準」については、事実上定着している現行再建法の起債制限の基準を用いて、市町村は 20 %、都道府県は 5 %です。

早期健全化基準は、自治体の財政規模によって異なっています（図 1 参照）。標準財政規模が 50 億円の市町村であれば、実質赤字比率が 15 %を超えると財政健全化計画を策定しないといけない。500 億円の団体は実質赤字比率が 11.25 %を超えると必要になってきます。小規模な団体には緩くしてある。標準財政規模というのは一般財源の大きさで、地方税と地方交付税、地方譲与税を合わせたものです。それで赤字の比率がどうなっているかを見るのがこの「実質赤字比率」です。

「連結実質赤字比率」

この比率は、一般会計の他に特別会計、公益企業会計、第三セクターの赤字の合計の、標準財政規模に対する比率です。

「早期健全化基準」は、実質赤字比率の早期健全化基準に、公営企業会計等における経営健全化等を踏まえ 5 %加算し、市町村については財政規模に応 16.25 ～ 20 %、都道府県については 8.75 %です。この 5 %加算は、あまり根拠がありません。連結実質赤字比率で問題になるのは、政令指定都市です。あとは病院を持っているところや下水道整備を行っているところ。これが大きい。交通もそうです。それらの赤字を抱えているところは、この比率にひっかかる可能性がある。ただ 5 %上乗せすることによって、大体の団体は救われます。赤字を抱えている団体は、2008 年度決算で赤字を圧縮することが最大の眼目になる。そのために病院の合理化などに取り組んでいますが、下水道は困るんです。なかなかできない。

この基準も実質赤字比率と同様に、自治体の財政規模によって、早期健全化基準が異なっています（図１参照）。

「財政再生基準」は、実質赤字比率の財政再生基準に 10 %加算し、市町村は 30 %、都道府県は 15 %です。この数字だと、2008 年度決算ではほとんどの団体がパスしそうです。つまり、急激な変化が起きないように、この比率はつくられています。

「実質公債費比率」

昨年度につくられた財政指標です。連結した公債比率で、一般会計の借金の元利償還金だけではなく公営企業や第三セクター、特別会計のの借款の、元利償還金も合算します。これはすでに 2 年にわたって公表され、3 年間の平均値を出す。

この比率の「早期健全化基準」は、市町村、都道府県とも 25 %で、これまでの単独事業の許可が制限される基準と同じです。地方債は許可制ではなく協議制ですが、18 %を超えると許可制になります。京都市は 2007 年度に 18.1 %となり、地方債を発行するのに国の許可を必要とする団体になっています。

「財政再生基準」は、市町村、都道府県とも、35 %です。これまでと同様の、公共事業等の許可が制限される基準です。

去年夏頃、総務省で試算した時、問題になったのは横浜市です。実質公債費比率が 25 %を超えていました。政令指定都市が財政再生団体になっていいのかということで、中田市長は神

奈川県知事と一緒に総務省にでかけ、政令指定都市の基準が都市計画税も勘案することで少し緩くなりました。

「将来負担比率」

標準財政規模に対して、将来にわたっての債務が一定規模以上になる場合は、「早期健全化計画」をつくるというもので、この比率では「財政再生基準」は示されていません。具体的には、市町村 350 %、都道府県および政令市は 400 %です。これもいろんな議論がありますが、まだ何を将来負担比率に算入するかが、よくわっていません。土地開発公社の損失保障をどこまで入れるかが最大の問題です。

「公営企業における資金不足比率」

この指標は公営企業の財政基準です。「経営健全化基準」は、地方債発行に許可が必要となる基準の 2 倍である 20 %となっています。

地方財政計画の 評価
地方法人特別税は 問題

2008 年度の地方財政計画の特徴についてお話しします。

第 1 は、地方交付税が下げ止まり、1.3 %と若干ですが、増えます。交付税は予測しがたいので、予算編成時では最後に回します。地方税は経済の関数ですから、経済の動きで予測できる。交付税はいろいろな要素が入るため予測できないので、最終的には調整項目として、一般財源に上乗せする方法で予算編成します。したがって、この上昇分を、財政課が来年度予算にどう盛り込んでいくかがポイントです。

第 2 は、「地方法人特別税」と「地方再生対策費」が創設されたことです。昨年 7 月の参議院選挙の結果、自民党内では地域間財政格差の是正が大きな問題となりました。7 月の参議院選挙では、1 人区で自民党が大敗。従来、自民党に投票していた人が民主党に投票した。その結果、与野党逆転になった。自民党としては、地域の財政格差を是正するためのポーズを示す必要に迫られました。そこで狙われたのが東京都の税収です。東京都は確かに豊かです。今年度も、東京オリンピック準備基金として 3000 億円を積みます。東京都が自ら地方に配ってくれるといいのですがそうもいかないので、法人事業税のうち 2 兆 6000 億円を国税に切り換える。2 兆 6000 億円は法人事業税の約半分です。京都府も法人事業税が相当減りますが、圧倒的に大きいのは東京都の税収です。半分近くを占めています。

この 2 兆 6000 億円を国税の「地方法人特別税」に繰り入れたうえで、「地方法人特別譲与税」として都道府県に配分します。その結果、京都府は増えるはずです。大阪府はマイナス。この譲与税にはタイムラグがあります。地方法人特別税は事業年度にかけるものですから、2008 年 10 月から始まります。したがって 2008 年度は 40 億円くらいしかない。多くは 2009 年度以降に入ってきます

問題は、この地方法人特別税の創設をどこで決めたかということです。これは、自民党の税制調査会で決まった。去年 11 月半ばから議論が始まり 12 月 10 日に決まりました。自治体は全く蚊帳の外です。東京都には、オリッピック招致のための施設を支援するとかアメをつけて説得しました。その調整に時間がかかって 12 月 10 日になった。大阪府は蚊帳の外。当時の知事だった太田さんは怒ったけれど、後の祭でした。国民と関係ないところ、自民党の税調でつくられたことには、大きな問題があります。私としては反対です。

さらに、「地方法人特別税」のうち 4000 億円を原資として、「地方再生対策費」を創設しました。これは、地方交付税の算定を通じて、特

に財政の厳しい地域に重点的に配分するものです。人口10万人規模で2億円程度。人口5万人で1億3000万円。人口1万人で8000万円。人口5000人で6000万円の交付税が来ます。これは小規模団体の財政課にとってはホッとするお金かもしれませんが、実際には、人口7000人の高取町で3600万円です。合併町村への支援が中心で、面積が広いところ、第一次産業人口比率が高いところは優遇されることになっています。

法人特別税は地方税である法人事業税を国税化したものです。国は一銭も痛まないで、地方税を交付税として配分するもので、地方が二重に被害を被っている。しかし自治体はそれを指摘できていません。知事は結構、反対派が多かったのですが、お金がくればニコニコしてしまい、迫力がない。

来年度は財政的に言うと息をつけます。しかしその先はよくわかりません。国の予算では社会保障関係費が増え、その分、国の財政赤字が拡大している。それも、参議院の与野党逆転の結果です。世論に抵抗できないで、社会保障関係費や交付税を増やしている。それがどこまで続き、どこまで拡大できるかということが問題です。その場合には財源が必要です。2009年度は税制改革の年になります。地方法人特別税もそれまでの命だと思いますが、今後、財源をどうするかが焦点になります。今、消費税を5%引き上げるという議論がでていますが、基礎年金を全額、税でまかなうとすると、そのほとんどが年金財源で消えてしまいます。消費税の税率が上がっても自治体に回ってきません。私は、消費税を引き上げるとすれば、地方財源として5%くらい持ってきてもらいたい。消費税1%は2兆5000億円です。地方6団体は交付税を以前の水準まで5兆円復元すると言っていますが、消費税率で言うと2%です。今、地方は崩壊しています。医療も介護も、崩壊状況になっている。原因は財源不足です。この間、交付税は5兆円減りました。3兆円が税源移譲されましたが国庫補助金が減っていますから、その分を埋めきれていないため、依然、厳しい状況にあります。税源移譲についてもっと議論する必要があります。

これからの自治体の課題

新しいセイフティーネットの構築

市場原理主義的な思考方法が、今後とも、経済のグローバル化によって大きな影響力を発揮することは避けられません。しかし自治体は単なる経済主体ではありません。営利企業ではできない行政サービスを供給するよう、市民（納税者）から信託を受けています。原理は民主主義です。さまざまな人々の実質的な平等と自由が地域で実現できるよう、人々を支援し、ともに新しい公共空間をつくっていくというミッションがあります。そのために、まず求められるのは「新しいセイフティーネット」の構築です。

その基礎は、同一価値労働同一賃金の考え方を、自治体の諸施策の中に実現していくことです。同一価値労働同一賃金の原則とは、仕事の内容が違っても、同じ価値とみなされる労働には同じ賃金を払うという原則です。この原則を地域で実現することが、格差社会を変え、働き甲斐があり希望の持てる社会をつくることでもあります。したがって、指定管理者の指定や工事契約、請負契約においても、同一価値労働同一賃金の原則が保障されなければなりません。

また、自治体内部においても、増加している臨時職員などの待遇改善やスキルアップに取り組むことが求めらます。

地球環境問題への積極的取り組み

昨年11月29日、東京都知事の諮問機関である東京都税制調査会が、都の独自課税として環

境税導入の検討を求める中間報告をまとめました。ガソリンなど化石燃料や電気･ガスへの課税、自動車や都民税の超過課税の4案を示しました。税収は環境対策に充てる。

すでに、森林を管理する財源としての「森林税」「森林環境税」は、20 府県以上で条例制定され、産業廃棄物処理税も広がっています。京都議定書で定めた温暖化ガスを削減する目標値を実現するために、ガソリン税の環境税化を自治体としても提案するべきでしょう。

シームレスな地域包括ケアシステムの構築

介護保険法の施行から、足かけ8年になります。2008 年度は第 4 次介護保険事業計画の策定と介護保険料の算定の年度です。

自治体では、自宅で利用できる介護保険サービス以外の介護サービスの拡充に、単独事業として乗り出すところが増えています。東京都目黒区では紙おむつは月 6300 円まで無料。寝具の乾燥・消毒は年6回まで無料。出張理美容は年 4 回まで 1 回 2000 円。リフト付き福祉タクシーはメーター料金の 40 %は区が負担する。介護保険は本人の自立支援が基本だという原点にかえって、生活に最低限のサービスを使えるようにする。さらに、ふとん乾燥や髪の手入れなどは、生活の質を維持する上で大切です。それに往診と訪問看護を提供できる医療機関とのネットワークをつくることを、基本的な施策とする必要があります。

地域就労支援政策の確立

2000 年の地方分権一括法によって、それまで府県行政であった職業安定事業などは、国の各都道府県労働局に統合されました。他方で、雇用対策法の改正で、地方自治体（都道府県、市町村）に雇用政策実施の努力義務規定が定められました。2003 年 6 月には、職業安定法の改正が行われて、国の機関となったハローワークとともに、「無料職業紹介事業」の権限が地方自治体に開放され、2004 年 3 月に施行されています。この結果、地方自治体による無料職業紹介事業は徐々に拡大し、2007 年初頭には全国で 88 自治体、近畿では 7 自治体が無料職業紹介事業を始めています。地域住民の人権としての雇用を確保する事業を、是非、各自治体で取り組んで欲しいと思います。

（さわい　まさる・奈良女子大学名誉教授）

＊この原稿は、2008 年 2 月 21 日に行われた「地方財政セミナー」で話された内容を収録しました。