＜2016 年度地方財政セミナー＞

2016 年度 地方財政の動向

只友景士（龍谷大学政策学部教授）

国の予算の動き

2016 年度政府予算は、安倍政権になって 4 年間、連続して 100 兆円規模の 15 カ月予算が組まれています。今年も、2015 年度補正予算が 3.3 兆円、2016 年度当初予算は史上最大の、96.7 兆円と、合わせて 100 兆円の 15 カ月予算が組まれました。

当初予算は、2013 年度が 92.6 兆円、2014 年度が 96 兆円、2015 年度は 96.3 兆円と徐々に増加し、今年は 96.7 兆円です。

補正予算は、2012 年度 13.1 兆円、2013 年度 5.5 兆円、2014 年度 3.1 兆円、今年の 2015 年度補正予算は 3.3 兆円でした。今年は昨年と同じ小規模の補正です。

2015 年度補正予算

この補正予算は、景気浮揚を狙ったもので、2015 年度補正予算 3.3 兆円の目玉は、①「一億総活躍社会」の実現に向けて緊急に実施すべき対策等に 4624 億円、② TPP 関連政策大綱実現に向けた施策に 3403 億円、の 2 つがあげられます。

「一億総活躍社会」

「一億総活躍社会」の実現に向けて緊急に実施すべき対策等の一つに、低年金の高齢者への臨時給付金 3624 億円があります。国会では、「バラマキ」だと、厳しく追求された予算です。「バラマキ」という言葉は、あまり使わない方がいいと思いますね。民主党政権時も、「子ども手当」が「バラマキ」と言われました。所詮、公共支出は、再分配をともないますから、ある方向から見ると別の方向へのバラマキです。

論点は、誰にどう再分配するのかという点にあります。「バラマキ」という言葉を批判の切り札に使い、思考停止的な言い方ではなく、「再分配に正義はあるか」という問いかけなどをした方がいいのではないかと思います。安倍首相は、この臨時給付金を国会で追及されたとき、「高齢者はお金をたくさん使うから、そこにお金を回すのはいい」と答弁しています。それが正義かどうかを、議論する必要があります。

「一億総活躍社会」との関係では、地方創生関連予算として「地方創生加速化交付金」1000 億円を組みました。

安倍首相は「加速化」という言葉をよく使います。大学も「加速化」と言われて、去年からずっと走っています。余談ながら、この手の言い回しはコンプレックスの裏返しです。以前、滋賀大学在職時に、新学部構想の検討委員会で、座長が「先端〇〇学部」とネーミングしたことがあります。そしたら、他の先生から、「東京大学理学部に“先端”理学部はありません。常に大学の学部は“先端”な存在です。“先端”とするのは、なにがしかのコンプレックスの裏返しではないでしょうか」と指摘されました。「加速化」は、うまくいっていないから慌てて

図表 1　2015 年度補正予算の収支バランス

歳　　出		歳　　入	
1.　一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策等	11,646	1.　税収	18,990
2.　TPP関連政策大綱実現に向けた施策	3,403	2.　税外収入	▲ 3,466
3.　災害復旧・防災・減災事業	5,169	3.　前年度剰余金受入	22,136
4.　復興の加速化等	8,215		
5.　その他喫緊の課題への対応	3,037		
6.　その他の経費	3,560		
小　計	35,030		
7.　地方交付税交付金(2016年度分へ)	12,651		
8.　既定経費の減額	▲ 14,467		
国債費	▲ 13,343	4.　公債金	▲ 4,477
その他	▲ 1,124		
合　　計	33,213	合　　計	33,213

早く進める。「地方創生交付金」で充分のはずが、「地方創生“加速化”交付金」にする。金をばらまいたからといって、加速するものではありません。政策上のコンプレックスの裏返しではないかと思います。事業費ベースで 2000 億円。その半分を、補正予算化しています。

TPP 関連政策

TPP 関連政策で、この補正で盛り込まれているのは、農業対策が中心です。TPP を承認すると、日本の多くの産業に影響が出てきます。

この補正予算の大きな問題は、まだ条約を批准していないのに、つまり批准の前に、対策費を計上したことです。明らかに景気対策です。

補正予算の収支

補正予算は全体として 2015 年度当初予算の歳出削減とバランスで、収支均衡をはかる予算になっています。

図表 1 は、補正予算の収支です。「歳出」欄の「小計」3 兆 5030 億円と、2016 年に計上される「地方交付税交付金」1 兆 2651 億円をあわせると 4 兆 7000 億円になります。ただし、国債費など「既定経費の減額」が 1 兆 4467 億円あるので、差し引き 3 兆 3213 億円の補正がされています。

2015 補正予算の景気対策

それでは、この補正予算の景気対策は、どのような側面があるのか。昨年の地方財政セミナーで、それまでの 3 年間の景気対策について「経済学的素養なき経済対策」と小峰隆夫先生（法政大学）が、指摘されていることを紹介しました。「ほぼ毎年のように何らかの経済対策、成長戦略が打ち出され続けている。毎年対策や戦略が必要になるということは、過去の対策・戦略の効果が乏しかったことを証明しているようなものだ」「日本の経済政策の立案・実施のプロセスにおいて経済学的素養が働いていないからではないか」「成長戦略を見直す必要があるのではないか」と論述されています。

「アベノミクス」と言っていますが、金融政策に依存しています。2014 年に金融緩和とし

て「黒田バズーカ」が放たれた時、このセミナーで「金融緩和によって景気が回復することは、経済の非対照性から疑問である」と話しました。一般的に、そう考える経済学者は多い。しかし、政府に登用されている経済学者は、金融緩和で景気が上向くと考えている。私は、違うと思います。

2015 年度補正予算の景気対策を見ていきたいと思います。

まず、公共事業による有効需要の創出があります。災害復興も、概ね公共事業が中心です。

そして、「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策等」の中にある「低年金の高齢者の臨時給付金」。1 人 3 万円を給付します。塩崎厚生労働大臣は、「2016 年 6 月までに、給付を完了する」としています。自治体の職員は、4、5 月にこの事務をやる。7 月に参議院選挙がありますので、「選挙目当てだ」と野党は反発しましたが、塩崎厚生労働大臣は、「2016 年上半期の消費を下支えするのが目的」だと答弁しています。経済産業大臣ではないのですから、もっと違う言葉を使ってほしいですね。

安倍首相は国会で「賃上げの恩恵を受けにくい高齢者に、アベノミクスの果実を分配する」と答弁しました。それなら、年金を増やしたらどうか。年金を増やすと、長期間、お金がかかるからやらない。一回だけバラマク。安倍首相は、「消費性向の高い高齢者に果実を分配するのは正しいことだ」と言います。これは、本当に正しいのか。つまり、高齢者は消費性向が高いかどうかを、まず考える必要がある。さらに、「消費性向の高い高齢者」というなら、「消費性向の高い浪費家」にターゲットを絞った給付金を分配することは正しいことかどうかを考えてみれば、論理の脆弱さが明らかになるでしょう。「生存のために必要な最低限の保障」とか、「人が自由を獲得するために必要である」という普遍性を持ったロジックがないのです。安倍政権は「消費性向の高い高齢者に果実を分配すれば、経済が成長するから、正しい」というわけです。

「財政学」では、「移転的支出」という概念があります。社会保障や生活保護などの制度で、税金を国民に再分配する公共支出をさします。「消費的支出」という概念は、公共事業や物件費に税金を支出することです。「移転的支出」と「消費的支出」を比べると。「移転的支出」の方が、消費性向が小さくなり、経済効果は小さくなります。「経済成長」だけを考えると、生活保護や社会保障費を増やすよりは、乗数効果を生み出す公共事業に支出する方がいい、という話になります。しかし、それは違います。なぜかというと、「移転的支出」は、お金を必要としている人への再分配です。「そのお金を渡してあげないといけない」という究極の政策目標があり、経済効果は二次的です。

ところが、私たちの社会は、経済成長が何よりも優先的な価値を持つ社会になってしまっています。「移転的支出」は、何かと理由をつけて不正義であるかのように考える傾向がある。「移転的支出」は、政策的目標を実現する分配です。政策的目標を実現するために、補助金や福祉に支出する。安倍首相の「消費性向が高い高齢者に分配することは、正しいことだ」という答弁は、高校生か大学 1 回生くらいのレベルの答案です。

「歯舞」「色丹」が読めない北方担当大臣がいるようですが、これが読めなくても大臣が務まるのでしょうか。テレビだけでなく、大学でも、政府が気に入らない発言をすると、連れて行かれるという日も来そうな気配です。テレビで、政権に都合の悪いことを発言した瞬間、画面が消えるという、独裁国家を笑えない日が来るかもしれません。そうなる前に、言えるうちに政権批判をさんざん言っておこうと思います。

野党は、「2009 年に実施された定額給付金について、内閣府が調べたデータでは、子育て世帯の方が高齢者世帯より、給付金を消費に回し

ていた。消費性向が高い高齢者というのは正しくないのではないか」と批判しました。高齢者への給付金 3 万円を確保するために、2015 年度に、子育て給付金を廃止しました。山井和則衆議院議員は、アベコベではないかと追及しています。

景気対策は、経済効果と、施策の本来の目的を考える必要があります。所詮、財政は再分配であり、ある種のバラマキです。民主党政権の時には、子ども手当を、所得制限なしに、すべての子育て世帯に現金給付をしました。当時、「金持ちの子どもにも金を渡すのか」という批判がありました。どの子どもも等しく扱う。親がどういう状況かにかかわらず、子どもをスタートに子育て環境を整えようという発想で、施策が考えられました。あれは画期的な施策だったと思います。施策本来の意味を考えるべきです。

2016 年度地方財政計画の概要と地方自治体への影響

通常収支分のポイント

総務省自治財政局が出した「2016 年度地方財政計画のポイント」では、「通常収支分」は、「地方が地方創生等の重要課題に取り組みつつ、安定的に財政運営を行うことができるよう、地方交付税等の一般財源総額について、2015 年度を 0.1 兆円上回る額を確保した」としています。「一般財源総額」は、2015 年度を 0.1 兆円上回る 61.7 兆円。2015 年度は 2014 年度の水準を 1 兆 1908 億円上回る水準で確保しました。この 2 年、一般財源の総額が増えています。

・地方税　38.7 兆円（前年度比＋ 1.2 兆円）
　2013 年度からは、3.7 兆円の増加
・地方譲与税・地方特例交付金　2.6 兆円
　（前年度比▲ 0.2 兆円）
・地方交付税　16.7 兆円（前年度比▲ 0.1 兆円）
・臨時財政対策債　3.7 兆円（前年度比▲ 0.7 兆円）

今年の通常収支のポイントは、「臨時財政対策債」です。総額 3.7 兆円。前年度から 0.7 兆円、減らしています。赤字地方債である「臨時財政対策債」の発行を抑制して、「質の改善」をしたと言っています。

「臨時財政対策債」は一般財源として、自治体が自由に使える財源です。地方自治法では、通常収支の不足を補填するために地方債を発行することが認められていませんが、例外として「臨時財政対策債」が発行されています。

自治体は、国税の一定割合を、使い道が自由な地方交付税として配分されます。それ以外は、使い道が決まっている国庫支出金が配分されます。「臨時財政対策債」3.7 兆円は、本来、地方交付税として地方自治体に配分されないといけないものですが、国はそれを工面できないから、地方債を発行して、「今年はしのいでくれ」というものです。しかし、臨財債も借金ですから、3 年経つと元利償還が始まります。その時には、元利償還に要する経費を地方交付税で面倒みることになっています。

地方交付税とは、そもそも何か。小泉内閣の時、国会で「 地方交付税は、本来地方団体の税収入とすべきであるが、地方団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持しうるよう財源を保障するという見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分することとされており、いわば『国が地方に代わって徴収する地方税（固有財源）』という性格をもっている」と小泉首相が答弁しました。

交付税の不足を埋めるために臨時財政対策債を発行し、後年、交付税で補填する。地方団体共有の固有財源で回しているということになります。今年、それを減らして「質の改善」を図ったと、安倍政権は言っている。裏返せば、今まで「質が悪かった」ということです。

こういう方法は、今から 30 年ほど前の 1985 年に行われた、高率補助金の一律カットに遡る

ことができます。政府は財政再建を迫られていたため、生活保護費や児童措置費、老人保護措置費の負担金のうち、2 分の 1 を超える高率補助金を、一律引き下げました。8 割くらいあった補助率であれば 3 分の 2 程度に引き下げています。その補助率引き下げに際して、臨時的措置として、不足分を補填するため地方債を発行しました。国庫補助金だったものを地方債に付け替えて、その地方債の元利償還の時は地方交付税を充てる。とりあえず借金して、あとから交付税で返す。つまり、一般会計で負担すべきだった経費を、地方交付税の負担に付け替えたわけです。

これを思いついた官僚は、その後、大出世をしていると思います。これによって、どれだけ国の負担を地方交付税に付け替えたか。地域総合整備事業債（地総債）や過疎債も、その元利償還に要する経費の一部が、地方交付税の基準財政需要額に算入され、地方交付税措置されます。つまり、地方交付税そのもののあり方が変質してきているのです。

地方自治体の方は、後年、交付税で補填されるからと、交付税措置付きの地方債をどんどん発行するわけです。日本中に地方自治体の立派なホールなどができたりした時のことです。景気対策をしながら国の財政再建を進めるという難題解決のために、景気対策を地方にやらせるという手法でした。それと同じ財政操作の手法を「臨時財政対策債」で繰り返しています。その臨時財政対策債を減額したことを、「質の改善」と言っているわけです。

地方交付税を平時モードに切り替え

2016 年度は、地方税が前年より 1.2 兆円増加する予定です。2013 年度からは 3.7 兆円の増加。地方交付税を平時モードに切り換えをすすめるため、歳出特別枠は、0.4 兆円減額して 0.4 兆円にしました。別枠加算は、交付税総額を確保したうえで廃止する。

2 年前の「地方財政セミナー」で、「歳出特別枠」は「地方交付税の算定に対して『実儒に基づく積算を伴わない臨時異例の対応』を行うもの」と説明しました。地方交付税は、通常、財政需要を積算して、標準的な収入と比べた不足分を確保するものですが、「歳出特別枠」は実儒とは関係なく、地方を支えるものです。「別枠加算」というのは、「2009 年から、リーマン・ショック後に落ち込んだ自治体税収を補う危機対応策として始まり、既定の加算とは別枠で交付税を毎年 1 兆円増額」しているものです。財務省はその廃止を要求していましたが、今年、地方税収が増えたことにで、「別枠加算」をなくしたということです。「危機を脱した」と、政府は言っているわけです。

地方創生関連予算

「まち・ひと・しごと創生事業費」

「まち・ひと・しごと創生事業費」は、1 兆円です。昨年度も 1 兆円でした。政府は、「地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮して地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から、2015 年度に創設された“まち・ひと・しごと創生事業費”について、2016 年度も引き続き 1 兆円を確保」としています。ただし、2015 年度の記述には次の一文がありました。「新規分の財源は、地方の努力により捻出し、財政健全化と地方創生の両立に配慮する」こと。地方公共団体が自主性、主体性を最大限発揮して地方創生に取り組むことが求められています。

地方創生の深化のための新型交付金

もう一つ、「地方創生の深化のための新型交付金（地方創生推進交付金）」ですが、2015 年度補正予算において、「地方創生加速化交付金」1000 億円を計上しています。2016 年度も、地方創生関連予算として、新型交付金に 1000

図表 2　2016 年度 地方創生関連予算について

平成28年度　地方創生関連予算等について

① 地方創生の深化のための新型交付金（「地方創生推進交付金」）　1,000億円（事業費2,000億円）

○ 地方公共団体の地方創生の深化に向けた自主的・主体的な取組を支援
① 先駆性のある取組
・官民協働、地域間連携、政策間連携、事業推進主体の形成、中核的人材の確保・育成
例：ローカル・イノベーション、ローカル・ブランディング（日本版DMO）、生涯活躍のまち、働き方改革、小さな拠点、 等
②既存事業の隘路を発見し、打開する取組
・地方公共団体自身が既存事業の隘路を発見し、打開するために行う取組
③先駆的・優良事例の横展開
・地方創生の深化のすそ野を広げる取組

（参考）地方創生加速化交付金（27年度補正予算）　1,000億円
一億総活躍社会実現に向けた緊急対応として、地方版総合戦略に基づく各自治体の取組の先駆性を高め、レベルアップを加速化。
KPIとPDCAサイクルを組み込んだ自治体の自主的・主体的な取組を支援。

② 総合戦略等を踏まえた個別施策（①を除く。ただし、特別会計による予算措置も含む。）　6,579億円

○「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の基本目標別の内訳は以下の通り
ⅰ）地方にしごとをつくり、安心して働けるようにする　：1,895億円
ⅱ）地方への新しいひとの流れをつくる　：649億円
ⅲ）若い世代の結婚・出産・子育ての希望をかなえる　：1,099億円
ⅳ）時代に合った地域をつくり、安心なくらしを守るとともに、地域と地域を連携する　：2,936億円

③ まち・ひと・しごと創生事業費（地方財政計画）　1兆円

○ 地方公共団体が、地域の実情に応じ、自主的・主体的に地方創生に取り組むことができるよう、平成27年度地方財政計画の歳出に、1兆円を計上
○ 平成28年度についても、引き続き地方財政計画の歳出に1兆円計上

④ 社会保障の充実　7,924億円

○ 子ども・子育て支援新制度の円滑な施行を進めるとともに、医療・介護サービスの提供体制改革等を推進

出所）首相官邸ホームページ「平成 28 年度　地方創生予算について」より。

億円を当てています。

図表 2 を見ていただきますと、「総合戦略等を踏まえた個別施策」が 6579 億円、「まち・ひと・しごと創生事業費」が 1 兆円。これらが地方創生関連予算として上げられています。これから自治体が振り回されるのは、新型交付金の 1000 億円ですね。他は、特段、新しいということはない。今まであったものを組み換えただけです。

ふるさと納税

「ふるさと納税」が、特産品を送ってもらえるということで、人気が高まっています、それは果たして良いことでしょうか。

「ふるさと納税」は、地方自治体間で、税金を奪い合う仕組みです。京都市に住みながら、大津市に納税する。すると、京都市の税収が減ります。後で、国税で調整しますが、「ふるさと納税」には財政調整の仕組みがありません。人気のある自治体、特産品が魅力的な自治体に集まる傾向がありますから、一概に良いことだとは言えません。

ただ最近は、特産品を広く知ってもらうために「ふるさと納税」を活用しようという自治体も表れています。たんに歳入を確保するだけでなく、地場産業の振興や商品開発の側面もあります。それぞれの自治体が、この制度を活用して何を獲得するかについて、充分に議論していく必要があると思います。

（この原稿は、2016 年 2 月 10 日に開催した「2016 年度地方財政セミナー」の講演録を編集したものです。）