

＜ 2020 年度地方財政セミナー ＞

2020 年度 地方財政の動向

龍谷大学政策学部教授

只友景士



とんでもない安倍政権が、なんと 8 年も続いています。8 年前の 2012 年 2 月に、この「地方財政セミナー」で講演したとき、当時の羽室武理事長が「“異次元緩和”によって日本の経済はどうなるのか」と質問されました。私は、「絶対にうまくいきませんよ。インフレターゲットは、物価がどんどん上がっているインフレ局面でそれを引き下げることではできません、デフレの状態です。インフレターゲットを設定しても、できません」と答えました。今、その時の予測どおりになっています。

2020 年度政府予算

8 年連続して史上最大の「当初予算」、さらに 2 年連続 100 兆円を超えています。

2020 年度の一般会計予算は 102 兆 6580 億円ですが、2019 年度の補正予算として 3 兆 1946 億円が成立したので、それを加えると、2020 年度は 105 兆円 8526 億円になります。2019 年度当初予算成立直前に、2018 年度の補正予算 2 兆 7000 億円が成立し、103 兆円規模になりました。こういう予算編成が続いています。

2012 年 12 月 26 日の第 2 次安倍政権発足は、2012 年度の補正予算を組むところから始まりました。安倍政権は、2020 年度まで 8 財政年度連続で、総計 100 兆円規模の 15 カ月予算を組み続けています。わが国は、中央集権国家ではなく地方分権国家ですから、地方はしっかりと議論し、中央の政策に対峙できるようにして

いただきたいと思います。

2020 年度予算の特徴

2020 年度当初予算の内容は、景気対策や防災などに加えて、社会保障費も増大。防衛費は 8 年連続で増加するという財政膨張の状態です。

安倍政権は不思議な政権で、社会保障費はほとんど刈り込みなし、小泉首相は、刈り込みをそれなりにやるので、野党としては燃えやすかったかもしれません。社会保障費は年 5% の自然増加です。防衛費も、8 年連続の増加で、財政膨張が続いています。

当初予算には、2020 年 6 月末までの、キャッシュレス決済によるポイント還元への追加予算に 2700 億円が上がっています。2019 年度の補正予算で 1500 億円、2019 年度の本予算と合わせると 7000 億円規模になります。ポイント還元で 7000 億円分が還元される。すさまじい額です。キャッシュレスには無関心だった妻も、“PayPay”を始めました。予算の上限を定めていないので、利用が増えると追加の予算措置をとる必要があります。

さらに、オリンピック後の消費の落ち込みを防ぐ狙いで導入された「マイナンバーカードへのポイント付与する新制度の創設」に、2500 億円が上がっています。「マイナンバーカード」の普及率が 14% くらい。国家公務員に「全員やりなさい」と言っているようですが、公務員労働組合は抵抗しています。「住民基本台帳ネット」もあるのに、追加で「マイナンバ

カード」もやる。そんなものの普及のために、ポイントを付与する新制度を考えています。

税収も、過去最大の 63 兆 5130 億円を見込んでいます。朝日新聞の、政治家らの発言内容を確認して信憑性を評価する「ファクトチェック」を読むと、安倍首相は、施政方針演説の予算説明で「過去最大の税収 63 兆 5130 億円となりました」と過去形で言ったようで、「これはあくまで見込みである」と書いています。じつは、2019 年度予算では、税収を過去最大の 62 兆 4950 億円と見込んでいましたが、実際は 60 兆 1800 億円に下方修正し、国債を追加発行しています。安倍首相は「アベノミクス成功の証だ」と言いますが、内実は、消費税増税によって増収となっただけです。

2020 年度予算は どのように評価されているか

放漫財政

2019 年 12 月 21 日付の新聞各紙の見出しを見てみますと、『日本経済新聞』は「景気・防災、膨らむ財政」、『朝日新聞』は「102 兆円、緩む歳出」、『京都新聞』は「予算案最大、102 兆 6580 億円」、『読売新聞』は「予算 8 年連続最大」と書いています。新聞では「放漫財政」と書きませんが、実際は「放漫財政」と言える状況です。2019 年 10 月に消費税を 10 %に引き上げましたが、景気後退を恐れて、増税による税収以上の経済対策を打つなどしたこともあって、財政再建は遠のいた感があります。

そこに、米国で流行し始めている「MMT（モダン・マネタリー・セオリー）現代貨幣理論」に立脚して政策を考えようとする人たちが出始めています。MMT 理論の中心的な学者には、「日本が、これだけ財政拡大しても金利が上がらない状態は、MMT が想定する状況になっているのではないか」と考える人もいます。アメリカでは、民主党の大統領選の有力候補だったサンダース上院議員が、「反緊縮」派です。サン

ダースの政策顧問の 1 人ステファニー・ケルトン教授（ニューヨーク州立大学）が、MMT の理論的な中心人物です。日本における政治家では、京都選出の西田昌司参議院議員が、その中心的な人物です。もう 1 人、「れいわ新選組」の山本太郎のグループがいます。西田氏は「(反緊縮ではないが) 財政拡張をすすめるべし」という論者で、山本太郎グループは明確に「反緊縮」派です。

MMT のポイントは、「通貨発行権をもっている国は、借金をしても通貨を発行できるから大丈夫」と、単純に考えています。たしかに、日本銀行は通貨を発行しているので、いくら国が借金しても日銀引き受けすることも可能なように見えますが、しかし、経済史上、放漫財政をやり続ければ、国の信用がなくなってデフォルトに陥ったり、インフレーションが起きたり、さまざまな経済的混乱が起きています。「通貨発行権があるから大丈夫」と考えるのは、歴史に目を向けていない危険なところがあります。

公共事業

2020 年度の「公共事業費」は、6 兆 8571 億円を計上し、2019 年度の 5 兆 9663 億円と、ほぼ同規模です。2020 年度は、台風などの風水害を受けて、治水分野は 1 兆 200 億円で、2 %増額となりました。「公共事業費」はなかなか動かないのですが 2 %の変化は大きい。

公共事業関係費は、国土強靱化と経済対策の、両面から予算確保されているとみることができます。しかしながら、去年の 12 月 21 日付、『日本経済新聞』は、「公共事業目立つ積み残し」「6.8 兆円計上、執行に課題、経済押し上げ効果、不透明」との見出しをつけて、詳細な報道をしています。2018 年度の公共事業関係費の繰越額は 3.2 兆円で、当初予算の約 46 %が次年度繰越となっています。原因は、建設関連の人手不足のために工事が遅れがちであることとされています。したがって、2020 年度の

公共事業関係の予算額は、そのまま年度内に予算執行され、年度内の景気押し上げ効果が発揮できるとは限らない予算です。今までは、公共事業関係費は年度内に執行され、年度内に押し上げ効果を発揮していましたが、46 %も積み残しがあるのです。半分くらいの執行率で、半年か1年遅れになる状況が今、起きています。

東京オリンピックの影響もあり、大学でも新しい建物を建てるには高額な予算が必要になっています。「入札不調」といわれるくらいです。経済対策の弾は用意したが、それを年度内には撃てず、効果は年度内に期待できない状態にあるということです。

防衛費

「防衛費」は、6年連続の最大予算を組み、それには米軍再編経費も含まれています。航空自衛隊には宇宙作戦隊（仮称）を創設しました。米軍再編経費には、沖縄県名護市の、辺野古沖の工事も入っています。軟弱地盤のうえに1年間をかけて1%の進捗率ということですから、そのままいくと100年かかる。13年くらいでやりきると言っていますが、どれくらいの費用がかかるか、全くわかりません。

2020 年度地方財政計画の概要と 地方財政への影響

2020 年度地方財政の姿

2020 年度地方財政の姿は、

- ① 地方財政計画の規模 90 兆 7397 億円
(前年度比 + 1 兆 1467 億円 +1.3%)
- ② 地方一般歳出 75 兆 8480 億円
(同 + 1 兆 7321 億円 +2.3%)
- ③ 一般財源総額 63 兆 4318 億円
(同 + 7246 億円 +1.2%)
「水準超経費」を除くと 61 兆 7518 億円
(同 + 1 兆 746 億円 + 1.8%)
- ④ 地方交付税の総額 16 兆 5882 億円
(同 +4073 億円 +2.5%)

- ⑤ 地方税及び地方譲与税 43 兆 5452 億円
(同 + 6696 億円 +1.6%)
- ⑥ 地方特例交付金 2007 億円
(同 ▲ 2333 億円 ▲ 53.8%)
- ⑦ 臨時財政対策債 3 兆 1398 億円
(同 ▲ 1171 億円 ▲ 3.6%)
- ⑧ 財源不足額 4 兆 5285 億円
(同 +1183 億円 +2.7%)

2020 年度地方財政計画の特徴

「2020 年度地方財政計画のポイント」によると、今年のもっと特徴的なのは、偏在是正財源を活用した歳出の計上です。地方法人課税の偏在是正措置による財源を活用して、地方団体が地域社会の維持・再生に向けた幅広い施策に自主的・主体的に取り組むため、新たに「地域社会再生事業費」を 4200 億円計上しています。内訳は、府県に 2100 億円、市町村に 2100 億円。地方交付税として配分します。

次に、「防災・減災対策の推進」です。これは、地方団体が単独事業として実施する河川等の「緊急浚渫推進事業費」を、900 億円計上しています。2020 年から 2024 年までの事業費見込み 4000 億円のうち、900 億円分を 2020 年度に執行し、以後、1000 億円ずつ計上していく。この事業費は、地方税法を改正して発行する地方債を 100 % 充当し、元利償還金に対する交付税措置率は 70 % で、残りの 30 % は各自治体で返済するという制度です。正直、「今年が目玉がこれか。しょぼいな」と。

2019 年度は、「防災・減災、国土強靱化等のための3カ年緊急対策の推進」のなかの「緊急対策に係わる事業費」は 1 兆 1518 億円で、対策債充当率 100 %、元利償還金に対する交付税措置率 50 %。「緊急自然災害防止対策事業費」は 3000 億円で、事業債充当率 100 %、交付税措置率は 70 % でした。「緊急対策をやる」と言いながら、国の一般会計の補助金で交付するのではなく、地方の単独事業として「地方交付税

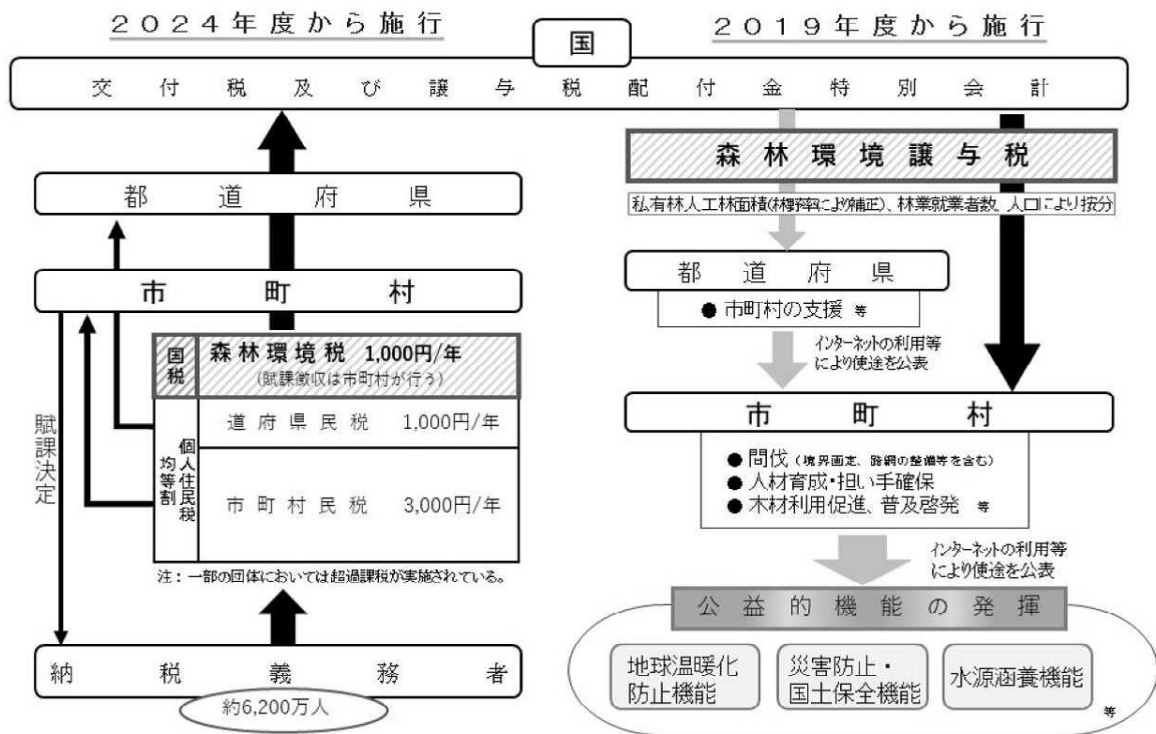


図1 森林環境税および森林環境譲与税の仕組み

でやってくれ」というスキームになっています。

「防災・減災対策」には「森林環境譲与税の増額」があります。2019年度から「森林環境譲与税」が始まっていますが、2024年度からは「森林環境税」を上乗せします(図1参照)。現在、「復興財源」として住民税に1000円上乗せている「復興特別税」が、2023年に終了するので、間髪を入れず「森林環境税」を入れるという仕組みです。変更後は、地方公共団体金融機構の金利変動準備金を活用するなどして、2020年度と2021年度は400億円、2022年度と2023年度は500億円、2024年度からは全額の600億円を譲与する予定です。山村経済に依存している地域の衰退に歯止めをかけるため、一応、官僚が知恵を絞って作った仕組みです。

「2020年度地方財政計画の概要」では、「まち・ひと・しごとの地方創生費」を引き続き1兆円確保。「社会保障費の充実及び人づくり革命等」に、社会保障の充実分として2兆7111億円、社会保障4経費に係る公経済負担分とし

て6045億円、人づくり革命に1兆5857億円を計上しています。あれだけ独裁的なのに、事業名に“革命”を乱発しています。

また、「技術職員の充実による市町村支援・中長期派遣体制の強化」するとしています。全国の自治体では、技術系職員の不足が深刻になっています。専門性をもつ人を、どう確保するかが喫緊の課題です。公共水道も技術者を確保できないので、民間の技術者にやってもらうことになるかもしれません。

2020年度に「会計年度任用職員制度」が施行されることとともない、期末手当の支給等に、一般行政経費(単独)を1690億円、公営企業操出金を48億円計上しています。他に「財源不足の補填」があります。財源不足額は、地方財政全体で総額4兆5285億円あります。それを、財源対策債の発行で7700億円、地方交付税増額による補填で6187億円、臨時財政対策債の発行で3兆1398億円補填します。臨時財政対策債は、本来、地方財源が不足しているな

ら地方交付税で補填すべきところを、「悪いけど、借金しておいてくれるか。元利償還をする時には、地方交付税で面倒をみるから」と、国の借金を地方に付け替えたものです。

補論 アベノミクスと日本財政

「アベノミクス」を憶えていますか？

「アベノミクス」とは、① 大胆な金融政策、② 機動的な財政政策、③ 民間投資を喚起する成長戦略を、3本の矢とするものでした。

「大胆な金融施策」は、2013年1月から年2%のインフレターゲットに達するまで、いわゆる「異次元緩和」と呼ばれる量的・質的な金融緩和を行い、2年で成果を出すというものです。2013年3月に黒田東彦さんが日本銀行の総裁に就任し、4月に「異次元の金融緩和をする」と宣言しました。いわゆる「黒田バズーカ」です。GDPの20%に相当する金融緩和を行うもので、米国の金融緩和が対GDP比5%程度であることと比較しても、その規模の大きさがうかがえます。具体的には、日本国債を日銀が購入し、市中の貨幣量を増やしています。目標は2%の物価上昇でしたが、それはできませんでした。

2本目の矢である「機動的な財政政策」は、過去最大の予算を組み続けることにつながりました。2014年度から8年連続の過去最大予算で、この2年は連続して当初予算が100兆円を超えています。この100兆円を超える財政を支えているのは、国債です。

3本目の矢は、「成長戦略」です。日本経済の成長を加速させる目的でしたが、経済産業省主導で行った「日の丸液晶会社」ジャパンディスプレイは、不正経理の問題が持ち上がり、現在、債務超過に陥っています。不正経理をした担当者が、業務上横領で告発された時、「じつは取締役から不正経理をやれといわれたのでやっていました」と告発して、一週間後に亡くな

りました。原発を海外に輸出する施策も、成約しませんでした。これはよかったと思っています。失敗続きの成長戦略です。

アベノミクスの効果はどのようなものだったか

異次元緩和がもたらしたもの

デフレは脱却できませんでした。デフレ脱却の「達成時期」は6回も延ばされ続け、7回目の延長はなくなり、「達成時期」そのものを示すのも止めました。インフレターゲットは、インフレ下では有効ですが、デフレ下で行ったのは日本が初めてです。じつは、異次元緩和ですが、円安への誘導は、最大の効果がありました。「黒田バズーカ」を撃った瞬間、円安に振れて輸出企業は株高になり、輸出企業は息を吹き返しました。また、日本銀行は、日本の上場企業の最大の株式保有者になりました。株式市場で上場投資信託（ETF）の購入を続け、東証一部の5%近くを日銀が保有しています。さらに、資産価格は上昇が見られますが、経済格差は広がりました。安倍政権下では6年のうち4年、実質賃金の低下が起きています。それに、低金利政策により、銀行等の金融機関の収益が悪化しました。とりわけ地方銀行は、再編が進むことになりました。

わが国の経済にとって「円高が進んだ局面」と「円安が進んだ局面」と、どちらの方がよいのか。明治学院大学の熊倉正修さんは、『日本のマクロ経済政策』（岩波新書、2019年）で、「わが国の経済政策として、円安を歓迎する向きが強い。安倍政権はなぜ支持されるのかといえば、円安基調の政策をやっているからだ」と指摘されています。

アベノミクスの現在とこれからを考える

伊藤光晴さんが、2019年5月発行の『世界』に、「アベノミクス病理の淵源」と題する示唆深い文章を書かれています。そのなかで、完全失業率が2%と低く、完全雇用状態に近い

としているが、完全雇用状態であれば賃金が上がるはずで、なぜ、上がらないのか。上がらない理由は、「不本意非正規雇用」という形で潜在的失業者が存在しているからで、その数は700万人から930人と推計されています。それでいくと失業率は13%程度となり、人手不足ではなく、たんに低賃金で人が集まらないだけではないのか。その状態で、何の備えも決意もなく、外国人労働者の流入を容易にする政策転換は、後に問題を引き起こしかねない、と指摘しています。13%ほどの潜在的失業者と外国人労働者とが競争することで、賃金は上がらないと指摘されています。

2020年2月12日付け『朝日新聞』文化面に掲載された中西新太郎（関東学院大学・教授）のインタビュー記事によると、安倍政権を支持しているのは比較的裕福で、自分たちはこれでいいと思っている「恵まれた層」の人たちと状況の良くない「ギリギリの層」の人たちの全く異なる層だと指摘しています。「ギリギリの層」の人たちも政権交代してルールが変わると、自分たちの状況がさらに悪くなるかもしれないから、ルールの変更をされたくない人たちがいて、結果、「今がいい」という選択をするのだという解説もなされていました。「不本意非正規雇用」という形で潜在的失業者が存在するのではないかと伊東光晴氏の推論とあわせて考えると、興味深い論点だと思います。

アベノミクスと安倍政権の政権運営を分析するうえで、安倍政権が経済産業省主導の官邸だという特徴を持っていることには注目して良いでしょう。経産省らしく、円安政策への転換を図り、基本政策は金融政策による成長戦略をとる「マネタリズム」です。他省庁を支配するために内閣人事局をつくり、検事の人事までやる。ところが、技術革新の中心は、IT、医学分野などに移っています。医学は治癒不可能なものに

コストをかけて治癒可能にしていくものであり、生産性向上にはつながりにくい。溶鉱炉の回転スピードを、1日から2時間にするという生産性向上にはつながりにくい。技術進歩が生産性向上に寄与する度合いが低下しているのが現代です。技術革新に不確実性がともなう時代に、安倍政権は技術革新に期待する。いわば神風を期待する経済政策はやめねばならないでしょう。

最後に

自治体は地域の経済構造を診断して施策を

最後に、「地方創生事業」をしていくうえで、自分たちの地域経済がどんな構造にあるかを調べてほしいと思います。自分たちの自治体は、どういう経済構造で、どのような産業連関になっているかを調べて、健康診断をする必要があります。そういうことをせずに、移住の施策を打ち出しても、人の奪い合いにしかありません。もう一度、自分たちの自治体はどんな状態なのかを診断し、どんな政策をとるべきかを見直す必要があります。

ロシア人の経済学者のワシリー・レオンチェフは、アメリカにわたり「産業連関分析」を研究し、ノーベル経済学賞受賞しました。

レオンチェフが産業連関分析で、アメリカの輸出を実際に調べてみると、資本集約的商品（工業品）に輸出は集中せず、労働集約型商品（農産物）に輸出が傾いていることが分かりました。このことは、先進国であるアメリカは資本集約的商品を輸出し、労働集約的商品を輸入していると考えられていた通説の逆のことを実証しました。適切な統計情報から経済政策を考えるべきであるとの示唆を与えてくれるエピソードです。地域版の産業連関分析を行うなど、自治体の「地方創生」には、自分たちのまちの経済状況を診断することが、大変、重要だということ提起して終わりたいと思います。