＜2021 年度地方財政セミナー＞

2021 年度 地方財政の動向

京都自治総研理事・龍谷大学政策学部教授
只友景士

コロナ禍のなかの地方財政

現在、新型コロナ感染症（以下、″コロナ″とする）による、パンデミックが起きています。日本でも、緊急事態宣言が出され、飲食店業の時間短縮や宿泊業の経営に深刻な影響が出ています。

2021 年 1 月 18 日付の『朝日新聞』に、「コロナ禍　減る地方財源　事業大幅見直し 福祉・医療の予算削減」と題する記事が掲載されました。記事の内容は、「新型コロナウイルスの影響で地域経済が低迷し、地方自治体の税収が大幅に落ち込んでいる。経費節減のため事業の見直しを迫られ、福祉や災害対策の予算に手をつける動きも出ている。2021 年度の財源不足額は全国で 10 兆円を上回るとの試算もあり、各自治体はコロナ対策に当たりつつ、税収減にも対応する難しい財政運営が求められている」というものでした。つまり、コロナ禍で地域経済が低迷し、結果として、地方税収が大幅に落ち込んでいる。そのため、本来であれば最も優先する福祉・医療に関わる事業も見直すなど、一般事業の見直しが迫られているというのが、今、起きている状況です。

「2021 年度地方財政計画」では、財源不足額が 10 兆 1222 億円とされ、2020 年度の財源不足額 4 兆 5285 億円よりも、5 兆 5938 億円増加しています。その財源不足の対応策として、3 年ぶりに、国と地方の「折半ルール」が適応されることになりました。「折半ルール」というのは、地方財源の不足額を国が半分、地方が半分負担するというルールです。国は、国債を発行して財源を確保し、地方交付税を増額することで半分を補填する。地方は臨時財政対策債を発行して、半分を負担する。この折半対象の財源不足額は、2021 年度 3 兆 4338 億円です。

地方財源不足には折半ルール適応される部分と、適応されない部分とがあります。2021 年度、折半ルールの対象以外の財源不足額が、6 兆 6881 億円あります。なぜ、折半対象ではないのかというと、ざっくり言うと、折半対象となるのは当該年度の純粋な財源不足分であり、折半対象とならないのは過年度の財源不足を賄うために発行された、臨時財政対策債の元利償還部分に相当する財源不足部分であるといえます。地方が負担することになっている財源不足の、後年度負担です。

2021 年度、地方は、折半対象となる財源不足分を賄うために臨時財政対策債 1 兆 7169 億円発行します。この地方債の償却財源は、次年度以降の地方交付税で補填されます。この後年度に臨時財政対策債の元利償還に関わる費用部分は、折半ルールの対象外（地方が負担すべき部分）となります。その部分は、折半対象以外の財源不足となります。過去の不足分も折半にすると、本当の半分ずつにならないため、これは対象外にするというルールがあります。

地方は、コロナ対策にかなりの労力と財源を費やしているわけですが、その対応のために、

「地方創生臨時交付金」をはじめ、政府資金が大量に流れこんでいます。コロナ対策と、一般的な行政施策との間で、財政運営の困難に直面しているのではないか、というのが、前述の『朝日新聞』の内容です。

2021 年度政府予算

2020 年 9 月、安倍内閣が総辞職し、菅内閣が新たに発足しました。管政権は、2020 年度 3 次補正予算を組み、2021 年 1 月 28 日に成立しました。そして、2021 年 2 月現在、2021 年度当初予算が国会審議中です。

2021 年度政府当初予算 106 兆 6097 億円と、2020 年度 3 次補正予算 15 兆 4271 億円（2021 年 1 月 28 日成立）は、一体編成とし、15 カ月予算と位置づけられています。それらを合わせると、15 カ月で 122 兆 368 億円となります。これで、当初予算は、9 年連続で史上最大、3 年連続で 100 兆円を越えることになりました。

15 カ月予算は、2012 年 12 月 26 日の第 2 次安倍政権発足から始まり、2020 年度まで 8 年連続で、100 兆円を超える規模になっています。安倍内閣が誕生した 2012 年 12 月に、経済対策を中心とした 13 兆 1000 億円の補正予算を組んだことで、2013 年度は、96 兆円の当初予算を合わせて 103 兆円規模の予算となりました。これ以来、100 兆円規模の 15 カ月予算が組まれ、2020 年度は 105 兆円と拡大しています。

安倍財政の予算の組み方は、「放漫財政」といっても過言ではない。「財政規律なき予算運営」になっています。そういう状態で、大規模なコロナ対策が組まれるわけで、ある意味、壊れた財政規律のところにコロナ禍の対策が乗っかってきているという状況が、今の国家財政の状況です。

2020 年度補正予算とそのねらい

2020 年度に、3 度にわたり組まれた補正予算の概要を見ておきましょう。第 1 次補正と第 2 次補正、第 3 次補正を合わせると、73 兆 299 億円になります。

補正予算のねらいは、当然のことですが、新型コロナ感染症の対策です。「感染症対策」としては、新型コロナウイルス感染症対策そのもの、もう一つは、コロナ禍の打撃を受けた産業に対する緊急経済対策です。その両輪で組まれています。

「第 2 次補正」では、「新型コロナ感染症対策予備費」として 10 兆円が組まれました。これは、「予備費」として、何に使うかを政府のフリーハンドに任せることになり、国会を通じた財政統制を行う財政民主主義の観点からみて、大きな問題があります。

「第 3 次補正」では、「ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現」に、11 兆 6766 億円を計上しました。その内訳は、「デジタル改革・グリーン社会の実現」が 2 兆 8256 億円。「経済構造の転換・イノベーション等による生産性向上」が 2 兆 3959 億円。「地域・社会・雇用における民需主導の好循環の実現」は 6 兆 4551 億円です。このなかには、「Go To トラベル」1 兆 311 億円、「Go To イート」515 億円が入っていて、「地方創生臨時交付金」として配分されます。

昨年の 12 月 28 日に、感染拡大が進んでいる状況から「Go To トラベル」を停止。今年 2 月 7 日には「緊急事態宣言」が再度、発令されたにもかかわらず、さらに延長して、1 兆円を超える予算を注ぎ込む計画になっています。観光業界に対する支援は必要ですが、感染症対策をとりながら、どういうやり方が観光業界にとってプラスになるのか、どうすればみんながちゃんと食っていける社会になるのか、ということをしっかり考えなければなりません。そのうえで、観光業界に対するどのような支援が必要なのかを、今一度、考え直す必要があると思いま

表１ 2020 年度補正予算の概要

３次補正予算 総額 15 兆 4271 億円

1）新型コロナ感染症の拡大防止策（医療提供体制の強化等） 1 兆 6447 億円

2）ポストコロナに向けた経済構造の転換・好循環の実現 11 兆 6766 億円

（含む脱炭素化の技術開発の基金 2 兆円、Go To トラベルの延長 1 兆 311 億円、中堅・中小企業の事業再構築 1 兆 1485 億円）

3）防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保 3 兆 1414 億円

２次補正予算 総額 31 兆 9114 億円

○新型コロナウイルス感染症対策関係経費 31 兆 8171 億円

（内訳：企業の資金繰り支援強化 11 兆 6390 億円、医療提供体制の強化 2 兆 9892 億円、新型コロナ感染症対策予備費 10 兆円など）

１次補正予算 総額 25 兆 6914 億円

○新型コロナウイルス感染症緊急経済対策関係経費 25 兆 5655 億円

（内訳：現金 10 万円の一律給付 12 兆 8803 億円、中小企業者等の資金繰り対策 3 兆 8316 億円、Go To キャンペーン事業 1 兆 6794 億円など）

出所）財務省資料等から筆者作成。

す。

昨年は、知り合いと会うたびに、「Go To トラベルを利用して、どこかへ行かれますか」と聞かれました。多くの人が、「Go To トラベル」制度を利用したいと考えたという点では、コロナ禍で落ち込んだ観光業界にとってカンフル剤になったことは間違いないと思います。しかし、「Go To トラベル」がなければ行かないということではなく、「Go To トラベル」がなくても行くような施策が必要です。「Go To トラベル」が観光に対してカウンフル剤になったのは間違いないとしても、はたしてこのやり方がよかったかどうかは、しっかり検証する必要があると思います。

また、「第 3 次補正」には、「防災・減災、国土強靱化の推進など安全・安心の確保」に 3 兆 1414 億円があります。そのなかの「防災・減災、国土強靱化の推進（公共事業）」には、1 兆 6532 億円を組み入れています。つまり、ポストコロナに向けた経済対策として、公共事業としての「防災・減災、国土強靱化」が大幅に増額されています。

2021 年度政府予算の特徴

2021 年度政府予算の特徴は、国の税収が 57 兆 4480 億円と、前年度と比べて 9.5 %減が見込まれ、国債が 43 兆 5970 億円と 33.9 %増えていることです。このなかで、政策経費は 82 兆 8509 億円、前年度比 6.9 %の増加で、コロナで膨張した最大予算になりました。

また、多額の予備費を積み、財政規律、財政民主主義からみて危うい状態が続いています。2020 年度「第 2 次補正」で予備費を 10 兆円計上したこともあり、完全に箍が外れた状態です。安倍政権から続く放漫財政に、コロナ経済対策

が覆い被さっている。これらの経済対策が、誰のためかを考える必要があります。

『読売新聞』は、「古い日常を残した過去最大予算」と評しています。古いものがどんどん積み上がっているという予算で、この予算で新しい時代を切り拓くことができるのかどうか、新しい時代に対応するための予算編成であるのかどうか疑問です。私は、財政規律上、極めて危うい状態で、かなり財政危機状態に突入していると考えています。

2021 年地方財政計画の概要と地方財政への影響

「2021 年度地方財政計画のポイント」（総務省自治財政局）を概観しておきましょう。

このなかの「臨時財政対策債」5.5 兆円は、景気低迷による地方税の減収に対する穴埋めに充てられます。また、「2021 年度地方財政計画」によると、「財源不足額」が 10 兆 1222 億円と、前年度から 5 兆 5938 億円、123.5 %増えています。

毎年、総務省は「地方財政計画のポイント」に、「一般財源総額を確保している」と書いています。2021 年度は、地方税の 3 兆 6000 億円の減少を地方交付税 9000 億円、臨時財政対策債 2 兆 3000 億円、地方特例交付金 2000 億円で穴埋めした形になっています。

「2021 年度地方財政計画」の特徴としては、「地域デジタル社会推進費」を創設し、2000 億円を計上したこと、「防災・減災、国土強靱化のための 5 カ年加速化対策」の着実な推進を図るため、国直轄・補助事業の地方負担について、「防災・減災、国土強靱化のための 3 カ年緊急対策」と同様、防災・減災・国土強靱化緊急対策事業債または補正予算債により措置することになりました。対策の初年度（2021 年度）は、2020 年度第 3 次補正予算により措置されています。

そうは言いながら、公共事業を、年度内に必ずしも、すべて執行できない状況が、2 年前から起きています。2 年前は、予算が 46 %も残り、繰り越されました。経済対策として公共事業を積み上げても、それが実現できるかどうか見通しがつかない状況にあります。

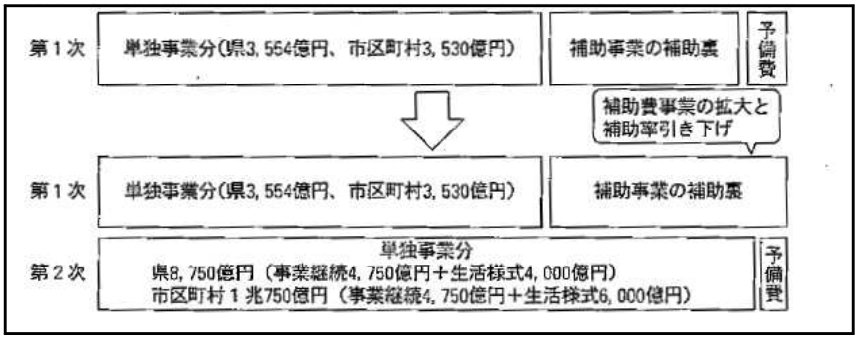
「緊急防災、減災対策費の拡充・延長」は、2021 年～ 2025 年まで 5 年間延長し、5000 億円を見込んでいます。これに対する地方財政措置として、「緊急防災・減災事業債」という地方債権を 100 %充当することができます。100 %充当した資金の 70 %は、地方交付税として措置されます。この借金は、70 %を国が肩代わりし、後年度に支払われる地方交付税で、元利償還していきます。

「防災・減債、国土強靱化のための 5 カ年加速化対策」は、地方負担がともないます。当初予算分については、「防災・減債、国土強靱化のための 5 カ年加速化対策債」を 100 %充当する。そのうち交付税措置率は 50 %です。補正予算分は、「補正予算債」を発行し、充当率は 100 %、交付税措置を 50 %の形でします。そのため、地方の負担分 50 %を、「補正予算債」で充当すると、その元利償還は 50 %が地方交付税で措置されるため、実質、地方負担分は 25 %になる仕組みです。たしかに、防災・減災事業は重要ですが、かなり手厚く、国からの予算措置される構造になっています。

2020 年度補正予算と地方財政

「補正予算」によって、補助事業の拡充がされています。国の補助事業であっても、その後、「補正予算債」で地方が事業をできる形にして、事業を推進しています。補正予算との関係でいえば、補助事業費が拡充している点が注目されます。

「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」が、「第 1 次補正」で 1 兆円、「第 2



出所）小西砂千夫「第２次補正予算における新型コロナウイルス対策と自治体の財政運営」『地方財務』2020 年８月号。

図１　臨時交付金（第１次と第２次）の総額とその配分

次補正」で２兆円、「第３次補正」で１兆 5000 億円と、合計 4 兆 5000 億円入っています。この交付金は、新型コロナウイルス感染症への対応として必要な、感染拡大の防止、雇用の維持と事業の継続、経済活動の回復、強靭な経済構造の構築を目的とした事業であれば、原則として使途に制限はありません。

この「地方創生臨時交付金」は、休業している方にとっては、かなり重要な財源だろうと思いますが、これで急場をしのぐことができているかどうかも含めて、今後、検証が必要になってくると思います。

この臨時交付金の、第１次補正予算と第２次補正予算の総額とその配分は、図１のとおりです。単独事業分として、県に 4554 億円、市町村には 3530 億円が交付され、さらに補助事業の補助裏にも臨時交付金を措置する。第１次補正と第２次補正で、地方の事業を支援している状況です。それを、地方は休業補償などに使っているのですが、今のところ、どこの自治体も、使い方に困っていたり、事業が批判されたりということはないようです。

さいごに

2013 年に、黒田日銀総裁が誕生し、大規模な金融緩和、いわゆる「異次元緩和」を行って、デフレ脱却をはかるということでしたが、未だに目標は達成できません。金融の量的緩和の出口をいつにもっていくのか困っている状況です。そのなかでコロナ禍が起き、大量の財政資金を用いてアクセルを踏み。経済回復を図ろうという構造です。

地方に対しては、臨時交付金で対応しています。しかし、地方には、地方創生臨時交付金などの協力金を給付して、時間短縮の協力要請を求めることくらいしか、十分にできていません。これによって、各地方が、地域にあった経済対策を行えるのかもしれませんが、現段階では、まだできていないのが実情です。

コロナ禍に対応するため、さまざまな補助金がばらまかれているわけですが、これは、緊急対応としては必要だとしても、それを今後に生かす工夫が求められると思います。