

【新・地方自治 2006 : No.1】

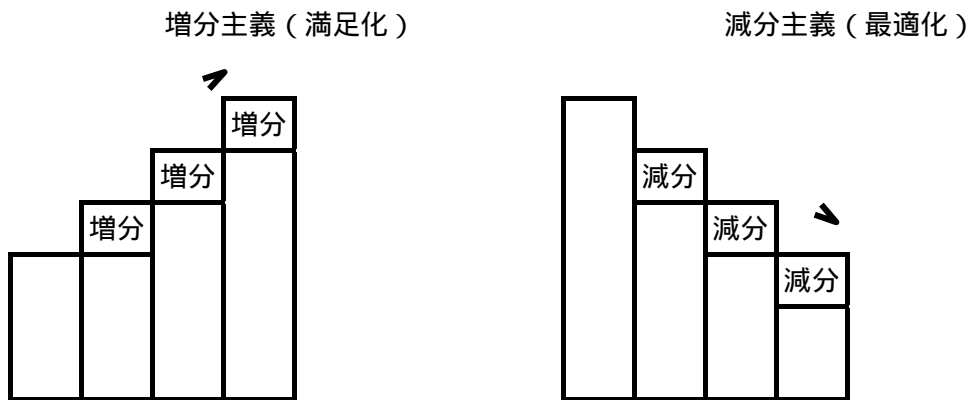
地方行財政の構造変化(1): 環境変化とプライマリーバランス

1. 構造変化(1)

地方行財政を取り囲む環境そして構造が大きく変化している。その第1は、増分主義の終焉である。戦後50年以上、我が国は増分主義(インクリメンタリズム: 右肩上がり)の中で経済社会活動だけではなく、行財政の仕組み、組織、活動が展開されてきた。

増分主義時代とは、右肩上がりの環境において、予算も人員も毎年増えることを前提に増える分の配分を決定することで行財政の運営が可能であった時代を意味する(図表1)。そこで展開される意思決定には、以下の特色があった。第1は、毎年新しく配分する予算や人員のみを決定すれば良く、過去の配分の蓄積、すなわちストック部分(既得権部分)について検証する必然性に乏しかったこと、第2は、毎年新しく配分する予算や人員の量の判断基準となるのは前年の量であり、どこまでも前年を基準に過去の配分は正しいものとしてその上に積み上げることで国民の利益を最大化しようとする意思決定であり、満足する上限が見えない、すなわち増加を際限なく繰り返す構造となりやすいこと、である。

(図表1) 増分主義(満足化)と減分主義(最適化)



これに対し減分主義とは、新たな財源、人員の調達が困難な状況において、常に過去の配分の有効性を検証し、予算や人員の新たな配分構造を積極的に追求する意思決定である。そこでは、過去の配分構造を見直し限られた予算、人員を如何に最適に再配分することが国民の利益を最大化させるかが意思決定の根幹的価値となる。増分主義では、配分をある程度固定化し新たな予算や人員を投入することで国民の利益の際限ない満足化を求めたのに対し、減分主義では既存の予算規模や人員数の配分を固定化せず積極的に見直すことで国民の利益を最適化する。そこでは、当然に既得権の見直しが必要となる。

人口減少局面を迎えた21世紀において求められる意思決定は、最適化によって国民の利益を最大化する減分主義を基本としなければならない。しかし、予算を編成、審議、決定する情報、人員を採用、評価する情報の多くが依然として増分主義の意思決定を支える質に止まっている。予算に関するストック情報、コスト情報、公務員に対する新たな採用形態や評価手法の導入等は、いずれも最適化を求める意思決定を支える情報形成することで、自らの信用力を形成する基礎となる。

## 2. 構造変化(2)

第2の構造変化は、財政に関する「プライマリーバランス(primary balance)」の改善である。プライマリーバランスとは、国債や地方債等多くの債務残高を抱える財政の健全化を考える場合に重要される指標で、利払いを含めた債務返済を除く歳出を借金に頼らず税金でまかなえる状態にあるか否かを示す指標である。具体的には、「国債(地方債)発行を除いた歳入と国債(地方債)の元利払いを除いた歳出の差」を意味する。したがって、プライマリーバランスがマイナス、すなわち赤字の場合、借金によって借金の元本や利払いを続ける財政悪化状況を示し、後世代への負担をつけ回す状況にある。

これに対し、プライマリーバランスが均衡している状況は、行政サービスの提供を新たな借金に依存していないで展開していることを意味し、さらにプラスの場合、借金の元本、利払いをした上に、さらに過去の債務残高を積極的に減少させ、あるいは減税を含めた他の新たな歳出に振り向ける体力を財政が持つことを示している。これまでの日本財政は、国も地方もプライマリーバランスが大きくマイナスであり、借金に借金を重ねるマイナス状態にあった。この状況を脱却しまず均衡の状態にすることが大きな目標とされてきた。

足下でこの目標の達成が視野に入り始めている。それは、国と地方を通じたプライマリーバランスが2000年度の対GDP比4.3%の赤字から改善し、2010年度初頭には黒字すなわちプラスとなる図柄を国の政策として睨みはじめたことである。もちろん、現在の財政構造改革や経済動向が続く前提であり、金利上昇による利払い費の急増等が生ずれば状況が再び悪化する可能性がある。しかし、プラスとなる見込みが生じてきたことは、日本財政にとって大きな変化と言える。

以上の日本財政全体の好転の主因は、地方財政のプライマリーバランスが著しく改善してきている点にある。なぜ、改善してきているのか。大きな理由は、第1に都市部を中心とする税収の大幅な増加、第2に地方自治体側の歳出削減の進展が上げられる。とくに、後者については、地方交付税総額の削減と地方債の元利償還費、扶助費の大幅増加が続く中で、公共事業の単独投資等を大幅に削減すると同時に公務員の給与削減等を行ってきた結果と言える。しかし、地方財政のプライマリーバランスが好転する一方で、国家財政のプライマリーバランスは2010年以降も悪化を続け、借金に借金を重ねる状況が続く。国と地方の財政が大きく質的に二分化するのである。

こうした状況は、地方行財政に対して以下の問題点を生じさせる。第1に、国と地方の財政関係の抜本的見直しである。地方財政の好転が続けば、究極的には地方債の発行はなくなり、地方債残高も将来的に減少していくことが見込まれる一方で、国家財政は国債増発による財政悪化を続ける。国全体として、財政構造の歪みを改善させる必要がある。

第2は、交付税改革である。地方財政のプライマリーバランスを計算する際に、歳入面では国からの地方交付税が参入されている。実質的には補助金と一体化し自由度を失った地方交付税が参入される中での財政好転であり、地方財政の質を示す自由度は改善しているとは言えない。質的改善を行うには、税源移譲と同時に交付税を改革する必要がある。

第3は、地域間問題である。地方財政の好転は都市部を中心とした税収の改善にも支えられており、仮に地方への税源移譲を進めた場合、さらに地域間格差が拡大することになる。その際に、東京も含めた地方間の財源配分調整の仕組みの構築がカギとなる。

以上の問題を都道府県、市町村を問わず地方自治体が主体的に議論できるかが21世紀の地方分権を大きく左右することになる。

## 3. 新三位一体改革

以上の構造変化に加え、変化地方自治体の行財政改革を考える場合、大きくふたつの点にさらに留意する必要がある。第1は、少子高齢化、人口減、グローバル都市間競争の時代を迎え、戦後の国と地方の行財政関係を大きく転換する時を迎えていることである。具体的には、2007年度から始まる新三位一体改革である。

地方分権は、各地方自治体の自由な意思とそれに基づく地域に適した政策展開を実現する取り組みである。その根底には、暗黙の政府保証からの脱却であり、自ら地域の信用とブランドを形成することが横たわる。これまでの国と地方の関係は、税源の6割を国が確保し、均衡ある国土の発展を実現するため地方自治体の歳出の量や質を国がコントロールする仕組みである。具体的には、地方財政法、地方財政計画を基礎に、国が示した業務等を実施するため必要となる財源を、地方交付税、国庫支出金さらに地方債の発行を許可することで供給してきた。まさに、「出を見て入りを調達する仕組み」である。加えて、地方債の約40%を公営企業金融公庫も含めた政府資金で賄うことで、金融面からもコントロールしてきた。以上の仕組みは、閉鎖的で画一的な産業国家、護送船団型金融市場の時代には有効性を持った。しかし、少子高齢化による人口減、グローバル化による情報化、金融市場の成熟化を迎え、地方自治体の歳出の量と質を自ら決定できる仕組みを構築することが、地域の活性化を生み出すために不可欠な時代となっている。

これまでの三位一体改革において欠落してきた議論は、地方債改革である。地方交付税改革、地方税改革等はもちろん不可欠な取り組みである。しかし、こうした取り組みを実効性あるものにするためには、地域が自ら信用力を形成できる地方債改革を実現することが必要である。これからスタートする新三位一体改革は、地方交付税改革の徹底など共に地方債改革を正面から組み込んだところに大きな意義がある。

地方財政の自由度を高めるには、まず税源移譲を進め国と地方の税源配分を見直すことが大前提となる。2004年度で国と地方の税源配分比率は6:4である。2005年度までの三位一体改革で、税源配分比率を5.5:4.5とする3兆円の税源移譲が進められており、今後5年程度でさらに3兆円の移譲を進め総額6兆円程度の税源移譲を実現する。その結果、国と地方自治体の税源配分比率は5:5となる。そして、10年以内に現在の地方交付税を形成する法定5税(所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税の一定割合)や補助金の地方移譲を積極的に進め、国と地方の税源配分比率を4:6とする。将来像を2004年度ベースに当てはめると国民の租税総額82兆円中、国が34兆円、地方が48兆円程度となる。移行の過程で、消費税率の引き上げに関連し、地方消費税分をどの程度にするか等地方自治体の税目を如何に構成するかの議論も重要となるほか、地方税の標準税率の弾力化等地方の課税自主権拡大の措置はもちろん重要となる。そして、こうした地方への税源移譲による地方財政充実の中で大きな課題となるのは、地方自治体間の税源格差を如何に克服するかである。その有力な手段が地方自治体間で実施する水平的財源調整の仕組みである。こうした仕組みを地方自治体間の協議で生み出せるかも地方自治がその真価を問われる局面と言える。

地方への税源配分を進める中で国と地方自治体の財源調整を行う地方交付税制度の改革も不可欠である。地方への税源配分比率が拡大すれば、地方交付税の仕組みはスリム化する。そのスリム化と共に、現在9割に達する地方交付税の中の義務的経費を国と地方の役割分担を明確にしつつ見直すことが求められる。具体的には、現行の「財政需要を担保する制度」から「明確な基準(人口、面積等)によって

(新・地方自治 2006: No. 1)

新・地方自治 news 2006 年 7 月 5 日

一定の歳入を担保する制度」に移行させることなどが検討されている。現行の地方交付税制度は、法人税、所得税等の国税を国が定めた地方自治体の需要を満たすために必要な財源として配分する制度となっている。地方財政を自由な形に移行するには、地方自治体への税源移譲を前提に、国から地方ではなく地方間の財源調整を実現する仕組みをつくり、地方交付税制度を財政需要の担保型から地方自治体の一定の歳入を担保する制度に転換し、用途は地方自治体の自由に委ねる制度とすることが基本となる。