

<研究ノート>

財政構造改革の凍結と地方財政

柴 田 啓 次

はじめに

昨年は、地方財政の赤字がしばしば話題になった。地方自治体の税収は、年度によって違うが、全団体の計をみると市町村では、市町村民税と固定資産税との2つだけでおよそ85%、道府県では、事業税が最も大きく $40 \pm 5\%$ 、ついで道府県民税が $30 \pm 3\%$ で、この二税で、およそ六、七割を占めている。

市町村の場合は、個人の所得・資産に対する税の割合が大きい。道府県の場合、事業税では法人事業税の割合が高く、その法人事業税と法人道府県民税（均等割及び法人税割）とのいわゆる法人二税は、富裕な都府県ほどウエイトが大きく、かつ、景気の影響を敏感に受ける。

東京、大阪、愛知、神奈川といった富裕な都府県が揃って財政危機宣言をしているのは、長びく不況のもたらす法人二税の落ち込みが大きな原因のひとつである。

地方財政の危機意識とは裏腹に、国家財政については、国債累増、収支不均衡を憂える声はあるものの景気対策に関心が移ってしまい、「将来の世代のことを考えるとき、中長期的な財政構造改革の必要性が否定されるものではありません。」（小淵首相所信表明演説——H10. 8. 7）と言ったことすら忘れ去られてしまった感じがする。

財政構造改革法の凍結（「財政構造改革の推進に関する特別措置法の停止に関する法律（案）」——平成10年11月27日国会提出，12月11日成立，同18日公布施行）は、財政構造改革を推進するという基本的考え方は守りつつ、まずは景気回復に全力を尽くすため、かつ、その姿勢を内外に明らかにするためのも

のであり、法律そのものを消滅させる廃止ではなく、停止という形を採ったことも基本的な考え方を守るという趣旨を表わしたものだと言われた。しかし、現実のその後の推移は、近い将来、陣をたて直して財政構造改革をやるような雰囲気でない。それでは、なぜ、地方自治体は、財政再建に取り組むことに熱心なのか。疑問をいただく人もあると思う。それについて述べる前に、まず、財政構造改革法凍結までの経緯をふりかえっておこう。

1. バブル崩壊後の財政構造改革のスタート

財政構造改革法は、平成9年9月29日の閣議決定を経て国会に提出され、11月28日成立、12月5日に公布、施行された。

しかし、今回の財政構造改革への動きは、このとき始まったものではなく、平成7年秋頃から我が国にとって財政赤字の累増は、大きな問題となっていた。

平成7年10月のG7声明で「中期的に更に大幅な財政赤字削減策が不可欠であること」が強調され、これに対応するものとして、わが国では、財政制度審議会に基本問題小委員会（小委員長 石弘光一橋大学教授、現学長）が設置され、12月には、同小委員会から「我が国の財政はG7の中で最悪と見込まれるほどに急速に悪化している」という報告がされており、11月には、武村蔵相から「財政危機宣言」が出された。同年年末編成された平成8年度国庫予算は、住専処理のための6,800億円を含め、当初予算としては7年ぶりに赤字国債（しかも12兆円という巨額）の発行を余儀なくされたものである。

なお、赤字国債は、その前年度の平成7年度は後述のように、減税財源以外には赤字国債を当初は計上しなかったものの、特別会計との会計操作等によるいわゆる「隠れ借金」が6兆円あると言われていたし、それまで、「赤字国債は、いったん出すと歯止めがかからない」として、「隠れ借金」でごまかしておく途が選ばれていたが、それでは糊塗し切れなくなり、財政危機宣言を発し、財政の厳しい現状を広く知らせて、増税、歳出カットの土台をつくるため、8

年度は、「隠れ借金」を1兆円程度に圧縮し、赤字国債発行にふみ切ったとされる。

我が国は、第1次石油ショック後、昭和50年代に入ってから連年赤字国債の発行は余儀なくされていたが、バブルに伴う税収増で平成2年度当初予算から5年度までは発行せずにすんだ。しかし平成6年度は、特別減税のため当初予算から赤字国債を計上し、補正でそれが増額されている。また、7年度は、6年11月成立の税制改正で、9年度から消費税を引き上げる。それに先行して所得税、住民税の制度減税を行い、さらに特別減税を行うことが決められたが、その減税財源であって、消費税の増収で返すことができるものを赤字国債で発行するという方針であった。

平成8年10月の総選挙を経て発足した第2次橋本内閣は、行財政改革の推進を最優先課題にかかげ、財政構造改革元年予算と称して平成9年度予算編成を行った。

予定通り、消費税率（地方消費税率を含む。）を引き上げる（平年度化したときの増収5兆円）とともに、景気対策の観点から平成7年度からの制度減税に上乗せ実施されていた特別減税（2兆円規模）を打ち切り、目標を上回る国債発行減額4兆3,000億円を行い、いわゆる「プライマリーバランス」⁽¹⁾を達成した。なお、12月19日の予算編成方針等決定の閣議で、平成17年度（2005年度）までのできるだけ早期に、国及び地方の財政赤字対GDP比を3%以下とし国の一般会計は特例公債依存から脱却する等の財政健全化目標を決定し、1月には、首相を議長とする財政構造改革会議が発足した。

その後、9年3月18日の財政構造改革会議で、橋本首相から、次の財政構造改革5原則が示され、「痛み」を恐れて改革の歩みを緩めたり先延ばしはしないという強い決意が示された。

(1) 国債費を除く歳出を租税等の範囲内に抑制すること。この場合、現在世代の受益と負担はバランスし、後世代に新たな負担を発生させないが、過去の債務がもたらす負担は、そのまま将来世代に先送りされることとなる。

財政構造改革5原則（H9.3.18）

1. 財政構造改革の当面の目標は、2003年とする。

財政健全化目標の閣議決定（財政赤字対GDP比3%，赤字国債発行ゼロ）は2005年までのできるだけ早期

2. 今世紀中の3年間を「集中改革期間」とする。

歳出の改革と縮減は、「一切の聖域なし」とする。

「集中改革期間」中においては、主要な経費について具体的な量的縮減目標を定める。

3. 当面の平成10年度予算においては、政策的経費である一般歳出を対9年度比マイナスとする。

4. あらゆる長期計画（公共投資基本計画など）について、その大幅な縮減を行う。歳出を伴う新たな長期計画は作成しない。

5. 国民負担率（財政赤字を含む）が50%を超えない財政運営を行う。

2. 財政構造改革会議の論議の進展

財政構造改革会議及びその企画委員会〔座長 加藤自民党幹事長，幹事は連立与党（自・社・さ）各政調（政審）会長，官房長官，副長官，大蔵大臣〕の論議では、政府支出の約3分の2を占めている地方財政の健全化も当然大きなテーマとなった。

当時、地方の借入金残高は、平成9年度末で平成3年度末の2倍を超える147兆円に達すると見込まれており（補正で更にふくらんだ）、国・地方を合わせた財政赤字（H9）対GDP比5.4%のうち、地方分は2.2%と言われた。平成9年度の地方財政計画は、一般歳出の伸び率0.9%と昭和59年度以来の低い伸び率とされたが、なお、5.9兆円の財源不足があり、それは大半借金でまかなわざるを得ない状況であった。

地方財政では、国といわば「割り勘」で仕事をしている分野が一般歳出の約

半分に及んでいることもあって、国の施策の動向に影響されるが、当然、抑制基調でいこうということになり、国の予算において地方への負担転嫁が行われないこと、地方歳出に大きな影響を与える社会保障、教育、公共投資といった分野について、国・地方を通ずる歳出削減策が講じられることを前提として、平成10年度の地方財政計画の地方一般歳出、地方単独事業（投資）をマイナスとする。各地方自治体に徹底した行財政改革への取り組みを求める。などが自治大臣から企画委員会で表明された。

これらを経て、平成9年6月3日、「財政構造改革の推進について」が決定され、これに基づいて、財政構造改革のための法律案の取りまとめ作業が行われるとともに、公共投資基本計画等並びに平成10年度及び集中改革期間中の予算に係る具体的な量的縮減目標が表1、表2のように定められた。

表1 公共投資基本計画等の量的縮減目標

	量的縮減目標
公共投資基本計画	計画期間を3年間延長することとし、これにより600兆円ベースでみて10年間で470兆円程度へと投資規模の実質的縮減を図る
公共事業関係の長期計画	
住宅	公的部門の関与のあり方を見直す等今後の住宅政策を反映する方向で見直しを図る
道路整備・急傾斜地崩壊対策	公共投資基本計画の実質的な縮減に留意しつつ、適正な改定計画を策定する
上記以外の長期計画	計画期間を、10年間の計画である土地改良については4年、それ以外の長期計画についてはそれぞれ2年延長する
第6次公立義務教育諸学校教職員定数改善計画 第5次公立高等学校学級編成及び教職員配置改善計画	集中改革期間中その実施を抑制することとし、平成10年度までの計画期間を2年延長する なお、退職者を上回る定数減が生じる都道府県については、適切な調整措置を講ずることとする
中期防衛力整備計画	今後3年間は防衛関係費の水準を抑制するとの考え方のもと、残り期間の物件費総額（約9兆2000億円）の1割に相当する金額の所要経費の縮減を行い、本年中にその内容を見直す
ODA	量的目標をともなう新たな中期目標の策定は行わないこととする
UR対策	農業農村整備事業を中心に対策期間を2年延長するとともに、総事業費6兆100億円の全体の事業内容について、これまでの実績の検証を踏まえ、新しい国際環境に対応しうる農業経営の確立、地域特性の活用により資するよう見直しを行い、農業農村整備事業とその他事業との事業費の比率をおおむね5：5とする
科学技術基本計画	同計画の実施にあたって、原子力、宇宙開発、防衛関係費等を極力抑制するとともに、危機的な財政事情を勘案して弾力的に取り扱い、財政構造改革予算と整合性のとれたものとする

表2 平成10年度及び集中改革期間中の量的縮減目標

	10 年 度	集中改革期間
社 会 保 障 関 係 費	約8000億円超の当然増について5000億円を上回る削減を行う	対前年度伸率を高齢者数の増によるやむをえない影響分（全体の2％程度以下）に抑制する
公 共 投 資 予 算	対9年度比7％マイナスの額を上回らないこととする	各年度その水準の引下げを図る
文 教 予 算		
国立学校特別会計へ繰入	思い切って抑制する	対前年度同額以下に抑制する
私学助成	思い切って抑制する	経常費助成を対前年度同額以下に抑制するなどにより、助成総額を厳しく抑制する
防 衛 関 係 費	9年度と同額以下に抑制する	対前年度同額以下に抑制する
ODA 予 算	対9年度比10％マイナスの額を上回らないものとする	各年度その水準の引下げを図る
主 要 食 糧 関 係 費		引き続き対前年度同額以下とする
科 学 技 術 振 興 費	伸び率をおおむね5％以下とする	増加額を大幅に抑制する
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	思い切って抑制する	対前年度同額以下とする
中 小 企 業 対 策 費	思い切って抑制する	対前年度同額以下とする
地方財政計画一般歳出	対9年度比マイナスとする	再建目標期間を通じた地方一般歳出の伸び率について国と同一基調で抑制を図り、名目成長率以下とする
補 助 会		
地方公共団体に対する制度的補助金以外のその他の補助金		その他の補助金については、毎年度、各省庁ごとにその1割を削減する
民間団体等に対する法律に基づくものなど以外のその他の補助金		その他の補助金については、毎年度、各省庁ごとにその1割を削減する
そ の 他		以上の数値の定められた経費以外の経費についても対前年度同額以下とするなど厳しく抑制する

財政構造改革法（案）〔財政構造改革の推進に関する特別措置法（案）〕の内容は、次のとおりである。

財政構造改革の推進に関する特別措置法の概要

（イ） 財政健全化の当面の目標

(1) 平成15年度までに「財政赤字の対GDP比（実績値）」を3％以下

(2) 特例公債（補正後ベース）について

- ・各年度の発行額の縮減を図りつつ、
- ・平成15年度までに特例公債依存から脱却

(3) 平成15年度の公債依存度を平成9年度に比べて引下げ

(ロ) 主要な経費の量的縮減目標

歳出構造の改革を行うため、主要な経費毎にメリハリを効かせた量的縮減目標（いわゆるキャップ）を設定。

(ハ) 財政構造改革法のもとにおける財政運営

(1) 当初予算については、量的縮減目標の規律が及ぶ。

(2) 補正予算については、次のとおり。

- ① 財政構造改革法上、補正予算の編成そのものを制限していない。
- ② 従って、財政法第29条の趣旨を厳正に判断していくことが基本。
- ③ 建設公債に関しては、平成14年度までの間は、各年度毎に具体的な制約はない。
但し、建設公債の発行も、「財政赤字」に含まれることはもとより、建設公債の増発は、その元利払いを通じて特例公債の増発要因になる。
- ④ 特例公債に関しては、各年度の発行額縮減という制約あり。

(二) 地方財政の健全化

(1) 財政構造改革の推進に関する地方公共団体の責務（第39条関係）

地方公共団体は、財政構造改革の当面の目標の達成に資するよう、財政構造改革に努め、その財政を自主的かつ自立的に健全化。

(2) 地方公共団体に対する行財政上の措置（第40条関係）

政府は、地方公共団体の財政の自主的かつ自立的な健全化が円滑に推進されるよう、地方公共団体に対し、適切に行政上及び財政上の措置を講ずる。

(3) 地方一般歳出の額の抑制等のための措置（第41条関係）

- ① 政府は、財政構造改革の当面の目標の達成に資するため、地方一般歳出の額が抑制されたものとなるよう、必要な措置を講ずる。
- ② 政府は、平成10年度の地方財政計画における地方一般歳出の額が、平成9年度の地方一般歳出の額を下回るよう、必要な措置を講ずる。

3 財政構造改革の挫折

このように、財政構造改革は歩を進める筈であった。しかし、平成9年秋か

らのアジア地域の通貨・金融市場の混乱につづぎ、拓銀、山一、三洋証券の経営破綻などがあり、景気は停滞色を強めた。そして、この不況は、前途した平成9年4月からの消費税の引上げ、特別減税の打ち切りに伴う7兆円の負担増に、さらに9月からの医療費本人負担2割等による2兆円を加えた9兆円の国民負担増によるものだとの声が巷に高くなっていた。

平成10年度国庫予算は、9年夏にきめられた基準にもとづく概算要求に即し、財政構造改革法の趣旨を踏まえ編成された。一般会計予算の規模は77兆6,692億円で対前年度当初0.4%の増だが、一般歳出の規模は44兆5,362億円対前年度当初1.3%減とされた。

地方財政計画も87兆964億円、対前年度0.0%増、地方一般歳出は73兆3,625億円対前年度1.6%減と昭和30年度以降では初めての減という緊縮ぶりだった。

しかし、平成9年度税収の落ち込みが深刻な上に、橋本首相が12月17日特別減税2兆円の実施を決断したために、平成9年度補正予算が必要となり、その補正予算で赤字国債1兆480億円を含む1兆7,510億円の国債増発がきめられた。

平成10年度予算が成立した翌8日、橋本首相は記者会見し、①平成10年分の所得税、住民税の特別減税を2兆円上積みして計4兆円とする。②2兆円の所得税・住民税特別減税は平成11年も継続する。③16兆円超の総合経済対策を行い、そのうちの国と地方の財政出動（いわゆる真水——減税、公共投資等）は10兆円規模とする。④3年以内に法人税の実効税率を国際水準並みの40%にする。等を表明した。

赤字国債の増発を伴うこれらの政策は、財政構造改革法に抵触する。4月24日、総合経済対策の策定とあわせて、以下のように、財政構造改革の改正の方向が決定された。

〔平成10年4月24日〕
〔財政構造改革会議〕

財政構造改革法の弾力化等について

1. 昨年末、大型金融機関の破綻が相次ぎ、また、アジアの幾つかの国の金融・経済の混乱など、内外の悪条件が一斉に重なり、わが国経済は極めて深刻な状況となっている。こうした状況に鑑みると、バブル経済の生成及びその崩壊後、わが国経済はいまだその後遺症から抜けきれておらず、構造的変動が続いている。
2. したがって、財政構造改革を進めつつも、以上のようなわが国経済の状況を踏まえれば、その時々状況に応じ、いわば緊急避難的に適切な措置を講じ得る枠組みを整備する必要がある。
3. このため、財政構造改革法第4条第2号の規定を「著しく異常かつ激甚な非常災害の発生又は国内総生産の伸び率の低い状態が継続する等の経済活動の著しい停滞が国民生活等に及ぼす重大な影響に対処するための施策の実施に重大な支障が生じない限り、その発行額の縮減を図りつつ、」という趣旨に改めることにより、特例公債発行枠の弾力化を可能とする措置を講ずることが適当である。

なお、運用上、『著しく異常かつ激甚な非常災害』とは阪神・淡路大震災に相当する災害とし、『経済活動の著しい停滞』については、次のような場合を指すものとする。

- ① 直近の2四半期連続で実質GDP成長率（前期比年率）が1%未満の場合
 - ② 直近の1四半期の実質GDP成長率（前期比年率）が1%未満であって、かつ当該四半期の消費・設備投資・雇用の指標が著しく低調な場合
 - ③ 直近の実質GDP成長率は①②のような状態にはないが、予見できない内外の経済ショックによって急速に経済活動が停滞状態に陥る場合等①②に匹敵する状況
4. 翻って現下の状況を見ると、直近の9年10月～12月期の実質GDPは前期比年率で▲0.7%、その前の7～9月期は3.2%であるため、2四半期連続で1%未満という状況にはないが、本年に入ってから消費・設備投資・雇用の指標を見ると、著しく低調となっている。

（注）消費水準指数（家計調査）、資本財出荷指数、有効求人倍率について、それぞれ直近3ヵ月平均と前3ヵ月平均とを比較した場合、これら3つの指標はいずれもマイナス（消費水準指数：▲2.5%、資本財出荷指数：▲1.3%、有効求人倍率：▲0.06%ポイント）となっている。

これは、上記の②に当たり、「経済活動の著しい停滞」が生じている。こうした状況は、国民生活等に重大な影響を与えており、緊急避難的に適切な財政措置を講ずるべきものである。

5. 財政健全化目標（財政赤字の対GDP比3%, 特例公債発行ゼロ）の達成年次は現在、平成15年度（2003年度）である。

しかしながら、今般、特例公債発行枠の弾力化を可能とする措置を設け緊急避難的な財政措置を講ずること等を踏まえ、目標年次は平成17年度（2005年度）とすることが適当である。

6. 平成11年度の社会保障関係費についての財政構造改革法のおおむね2%のキャップは停止するが、その増加額は、財政構造改革法の趣旨を踏まえ、極力抑制するものとする。

この決定に沿った財政構造改革法の一部改正案は、平成10年5月29日に成立し、6月5日に施行された。

この結果、主要な経費に係る量的縮減目標等は、表3のようになることとなった。

また、総合経済対策に伴う、平成10年度一般会計補正予算は、歳出の補正額5兆1,168億円、所得税減税に伴う地方交付税の減4,714億円、差引4兆6,454億円。歳入の補正額、国債増発6兆1,180億円（うち、赤字国債増発2兆100億円）等6兆1,298億円、修正減少額（減税等）1兆4,844億円差引4兆6,454億円で6月17日に成立した。

4 小渕新内閣の発足と財政構造改革法の凍結

平成10年7月12日の参議院選挙で自民党は惨敗し、橋本首相は退陣、7月30日の首相指名選挙で、衆院は自民党の小渕恵三氏、参院は民主党の菅直人氏を指名、憲法の規定に従って小渕氏が首相に指名された。

参院選挙期間中の7月3日、橋本首相は恒久的減税に言及し、一時あいまいになったが、最終的に7月8日、所得減税を明言していた。小渕新首相は8月7日の所信表明演説で、6兆円を相当程度上回る恒久的な減税を実施することを明言、財政構造改革法の凍結にもふれた。

8月12日の臨時閣議はそれらを前提に平成10年度第2次補正予算と一体的に

表3 当初予算作成に当たっての「主要な経費」に係る
量的縮減目標等（財政構造改革法改正後）

	10 年 度	11年度・12年度
社 会 保 障 関 係 費	3,000億円を加算した額を下回るようにする。	おおむね102/100を乗じた額を上回らないようにする。→11年度に限り、増加額をできる限り抑制する。
公 共 投 資 関 係 費	93/100を乗じた額を上回らないようにする。	前年度の額を下回るようにする。
文 教 予 算 国立学校特別会計へ繰入 私学助成（経常費）	前年度の額を上回らないようにする。 前年度の額を上回らないようにする。	
防 衛 関 係 費	前年度の額を上回らないようにする。	
政 府 開 発 援 助 費	9/10を乗じた額を上回らないようにする。	前年度の額を下回るようにする。
主 要 食 糧 関 係 費	前年度の額を上回らないようにする。	
科 学 技 術 振 興 費	おおむね105/100を乗じた額を上回らないようにする。	増加額をできる限り抑制する。
エ ネ ル ギ ー 対 策 費	前年度の額を上回らないようにする。	
中 小 企 業 対 策 費	前年度の額を上回らないようにする。	
人 件 費	総額を極力抑制する。	
そ の 他	前年度の総額を極力上回らないよう、抑制する。	
一 般 歳 出	前年度の額を下回るようにする。	[平成15年度まで] → [平成17年度まで] 抑制する。
地方財政計画一般歳出	政府は、前年度の額を下回ろう、必要な措置を講ずる。	[平成15年度まで] → [平成17年度まで] 政府は、抑制されたものとなるよう、必要な措置を講ずる。

「15か月予算」として編成することとされた平成11年度予算の概算要求基準を
了解した。

それより先、7月の時点で、平成9年度の国税の税収が2兆2,291億円歳入
欠陥となることが明らかになっていった。地方税の税収も、都道府県で1兆3,843
億円（うち、法人事業税で7,046億円）、市町村で580億円、あわせて1兆4,423
億円、地方財政計画での計上額に比べて落ち込むことが分った。

また、平成10年度についても、経済見通しで当初想定していたGDPの実質
成長率1.9%の実現は不可能なことが明らかになり、△1.8%程度に下方修正せ
ざるを得なくなってしまった（結果的には、さらに悪くなった）。

こうした状況の中で、平成10年11月16日、総事業費17兆円超の「緊急経済対策」が決定され、「はじめに」でも述べたように、12月18日に財政構造改革法の停止法が成立した。

平成10年度補正予算⁽²⁾(第3号)は、11月の緊急経済対策を盛り込んだもので、表4に示すように、歳出の補正額は8兆5,372億円になるが、税収落ち込みに伴う地方交付税の減等が2兆8,603億円あるので、規模は5兆6,769億円、税収の減額6兆8,840億円を補うためもあって赤字国債7兆8,100億円を含む国債の増発12兆3,250億円ということになった。

そして、第3次補正予算後の平成10年度の一般会計予算の姿をみると、表5のように、当初予算とは著しく内容を異にするものとなった。

国税の減収、減税、公共事業等の追加は、地方財政にも、地方交付税の減、地方負担の増となって大きな影響を与える。不況は、地方税の税収減をもたらす。さらに、地方税でも減税の一部を受け持つので、地方財政の借金もふえる一方であった。平成10年度の2度の補正の都度、地方財政補正措置が行われ、地方交付税の確保が図られたが、その原資の大部分は、交付税特会の借入金であって、そのおよそ半分は、地方の責任で返済しなければならない。さらに、地方債の増発も地方財政措置の一部として組み込まれており、これも将来の財政負担となる。

このように、平成10年度の当初予算編成時の財政構造改革への意気込みはどこへやら、国庫の財政体質は悪化の一途をたどるとともに、地方財政の借金もふえる一方となった。

5 平成11年度国庫予算と地方財政対策

平成11年度の国庫予算は、平成10年度当初予算編成時とは様変りの姿勢で編

(2) ちなみに、補正(第2号)は、金融システム維持のための公的資金枠を60兆円に拡大するもので一般会計の歳入・歳出の補正はなかった。10月16日、臨時国会で成立している。

成された。一般会計の総額は81兆8,601億円で、前年対比5.4%増、一般歳出は46兆8,878億円で5.3%増、そのうち公共事業費は9兆3,630億円で5.0%増だが、公共事業予備費（5,000億円）を加えた実質的な公共事業予算は10.6%増の9兆8,630億円となった。

しかし、税収が前年度当初計上額の19.5%減の47兆1,190億円にとどまっている。平年度ベースで9兆3,700億円（国税は7兆1,700億円、初年度の国税と

表4 平成10年度補正予算（第3号）フレーム

(単位：億円)

歳 出		歳 入	
[緊急経済対策関連]			
1. 信用収縮対策等金融特別対策費	21,424	1. 税	収 ▲68,840
(1) 中小・中堅企業等金融特別対策費	10,370		
(2) 国債整理基金特別会計へ繰入 (預金者保護対策)	11,054		
2. 社会資本整備費	39,601	2. 税 外 収 入	2,359
(1) 情報通信・科学技術特別対策費	8,885		
(2) 福祉・医療・教育特別対策費	6,269		
(3) 環境特別対策費	5,114		
(4) 物流効率化・産業競争力強化特別 対策費	3,744		
(5) 農山漁村等地域活性化特別対策費	3,850		
(6) 民間投資誘発等都市再生特別対策 費	3,076		
(7) 防災特別対策費	4,062	3. 公 債 金	123,250
[小計(1)～(7)]	35,000	(1) 建設公債	45,150
(8) 災害復旧等事業費	4,601	(2) 特例公債	78,100
3. 地域振興券	7,698		
4. 住宅金融対策費	1,900		
5. 雇用対策費	1,246		
6. アジア対策費	510		
7. 地方交付税交付金	4,000		
[その他]			
8. 義務的経費の追加	3,949		
9. 住宅・都市整備公団補給金等	1,297		
10. 新日韓漁業協定関連対策国際漁業再 編対策費	543		
11. その他の経費	1,303		
12. 国債整理基金特別会計への繰入	1,899		
13. 既定経費の節減	▲ 6,947		
14. 地方交付税交付金の減額	▲19,656		
15. 予備費の減額	▲ 2,000		
歳 出 計	56,769	歳 入 計	56,769

(参考) 財政投融资計画

日本開発銀行、日本輸出入銀行等に対し、総額2兆4,425億円を追加する。

表5 第3次補正後の平成10年度予算
(単位：兆円)

区 分		当 初	3次補正後
歳 出	一般会計合計	77.7	88.0
	一 般 歳 出	44.5	55.6
	(うち公共事業費)	9.0	11.7
	国 債 費	17.3	17.5
	地方交付税 (特別加算を含む)	15.9	14.9
歳 入	税 収	58.5	50.2
	そ の 他 収 入	3.6	3.8
	国 債	15.6	34.0
	(うち赤字国債)	7.1	17.0
	計	77.7	88.0

しては5兆5,200億円)の大型減税がひびいた。そのため、国債は、10年度当初のほぼ2倍の31兆500億円の新規発行で、10年度3次補正後の34兆円より少ないが、そのうち赤字国債が14兆5,800億円で、これまた10年度当初のほぼ2倍、10年度3次補正後の17兆円よりは少ないが、「タガ」が外れると借金はどんどんふえることの見本のような予算となってしまった。

平成11年度の地方財政対策は、①恒久的な減税に伴う地方財政の減収への対応、②それ以外の通常収支における財源不足額への対応と2度の作業を要した。

①は、恒久的減税を国と地方とでどう受持つかという問題である。これについては、個人所得課税の最高税率を60%から50%にするため、所得税の最高税率を50%から37%に、個人住民税の最高税率を15%から13%に引き下げることとし、総額4兆円の減税規模の分担については、個人住民税1.1兆円、所得税2.9兆円とされた。また、法人課税の実効税率を46.36%から40.87%に引き下げるため、法人税の基本税率を34.5%から30%に、法人事業税の基本税率を11.0%から9.6%に下げることとされた。

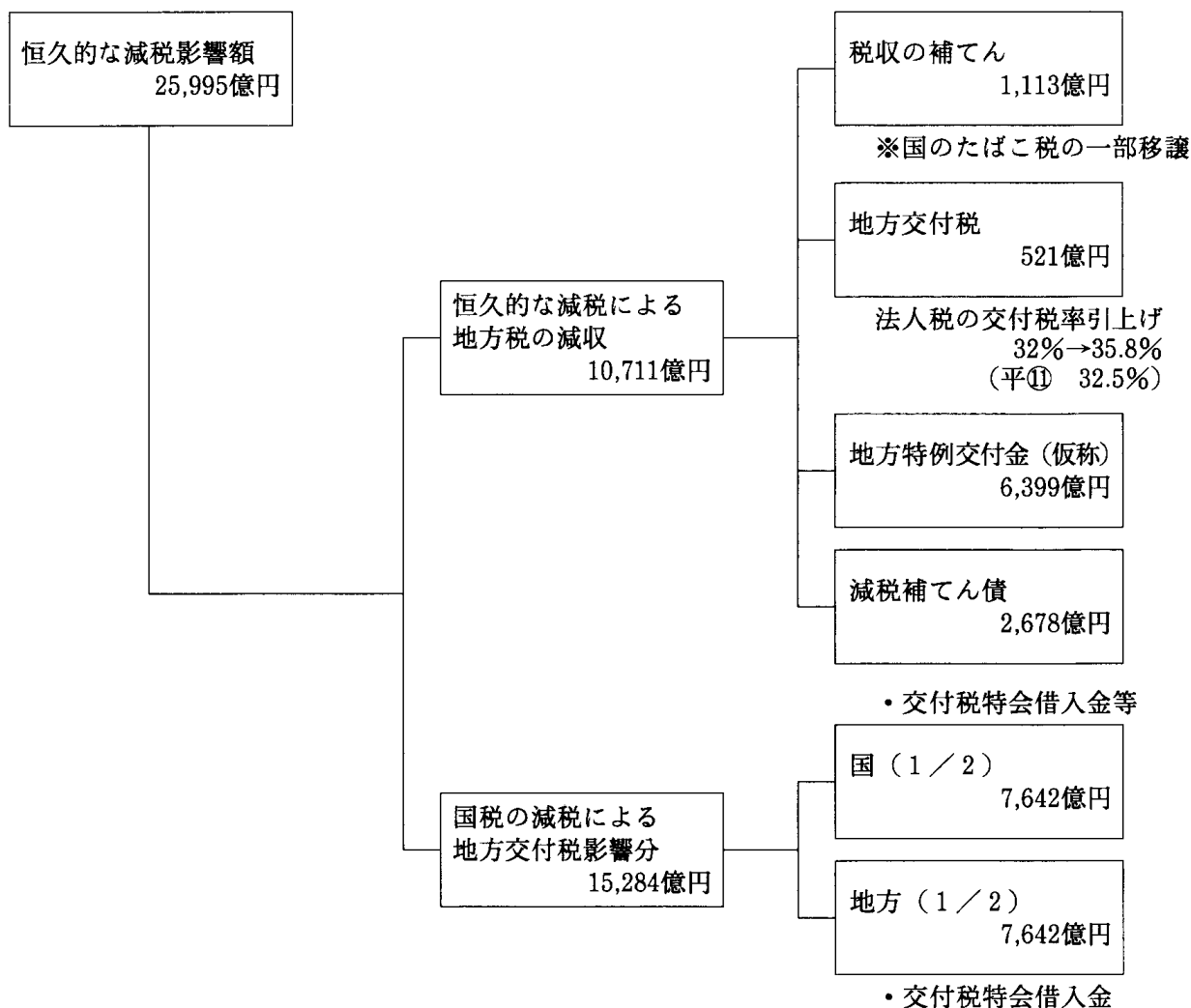
なお、所得税、法人税が減税されれば、地方交付税が減る。

それを含めて、平年度ベースでは、表6のように、11年度については、図1のように措置することとされた。

表6 恒久的な減税に伴う地方財政措置

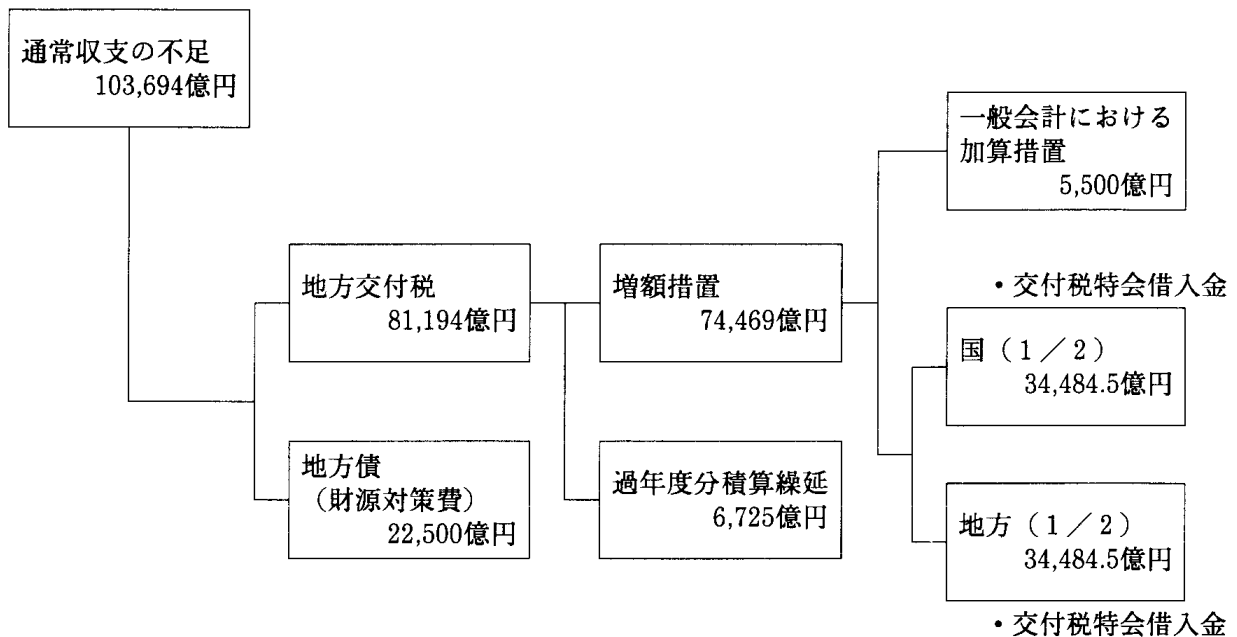
	[平年度ベース]
1 地方税の減収対策	19,000億円程度
恒久的な減税の実施に伴う当分の間の措置	
(1) 税源の移譲	1,300億円程度
・国と地方のたばこ税の税率改正	
(2) 地方交付税率の引上げ	4,000億円程度
・法人税の地方交付税率の引上げ (32%→35.8%程度)	
(3) 地方特例交付金（仮称）	8,900億円程度
・地方税の代替的性格 ・不交付団体にも交付	
(4) 減税補てん債	4,700億円程度
2 国税減税の地方交付税への影響分	15,500億円程度
国と地方が折半の負担により補てん措置	

図1 平成11年度恒久的な減税に係る補てん措置



②の恒久的な減税影響分を含まない通常収支の不足への対策であるが、平成11年度は、10兆3,700億円とこれまでにない巨額のものとなった。これについては、図2に示すように大部分が交付税特会の借入金で措置される。その半分（約3.5兆円）は、地方自治体全体の資金運用部からの借金の性格を有する。

図2 平成11年度財源不足の補てん措置
(恒久的な減税影響分を含まず)



※平成10年度総合経済対策における特別減税影響分（808億円）を除く。

国庫財政が租税以外の財源（代表的には国債）に頼るとき、地方財政も借金に頼らざるを得ない。国の税収のうち、根幹的な税目の一定割合は地方交付税として地方自治体の共用財源となっている。したがって、税収を財源とする国庫支出金に対応する地方の割り勘負担分の財源は、地方の税収や交付税でカバーされる。国の税収が不足し、国債を財源として公共事業等に係る国庫支出金が計上されているとき、地方がそれに割り勘を出すためには、交付税特会が借金をして交付税財源を調達するか、交付税算定上の基準財政需要額を圧縮しておいて不足分をそれぞれの地方自治体が起債することとする（財源対策債とか調整債と呼ばれる）ことになる。国の政策として減税が行われた場合も同称である。前掲の図1及び図2は、それらの事情を象徴的に示している。減税補てん

債や財源対策債の元利償還金の全部又は一部は、交付税の基準財政需要額に算入されるのが例である。しかし、いわゆる不交付団体にとっては、その算入は、資金の現実の交付とは関係のない、単なる計算の問題にすぎない。地方財政関係者の用語でいう、“空振り”と呼ばれるものである。平成9年度の不交付団体は、都道府県では東京都のみ、市町村では122団体のみだが、交付団体でも、「はじめに」にあげた富裕府県で最近まで不交付団体であったりしたものは、空振り・丸損が続いていた等のものもあろう。それに、地方交付税の基準財政収入額の算定において基準税率を標準税率の8割にするなど、いわゆる自由財源を与えている。不況による税収の停滞は、自由財源を少なくしてしまう。年度途中の自然増収など歳入面での地方財政計画との乖離がなければ、例えば給与単価や職員数から生じている人件費など歳出面での乖離を埋めることはできない。現在、一部の地方自治体で財政破綻が生じているのは、団体毎に原因を精密に分析する必要があるが、今あげたようなことの複合的な作用の結果とみてよい。

このまま、補正予算もなく、税収の落ち込みがなくても、平成11年度末の国債発行残高は327兆円となる見込みである。これに一般会計や特別会計の借入金などを加えた国の長期債務残高は446兆円に達するとされる。7年度末は、それぞれ221兆円、293兆円であった。4年でおおよそ5割増である。

地方は、地方として将来負担することとなる交付税特会借入金・22兆円（国負担分を含めた総額は29.6兆円）を加え176兆円の長期債務をかかえることになり、国と地方の重複22兆円を差し引くと（ $446 + 176 - 22 = 600$ ）で600兆円とGDP（平成11年度の見込み496.3兆円）の1.2倍であるという。7年度末では、地方の長期債務124兆円、ダブル分12兆円とされ、（ $293 + 124 - 12 = 405$ ）で405兆円でGDP比84%であった。（H8.7.10の財政制度審議会豊田会長から大蔵大臣への報告「財政構造改革を考える」）

また、国と地方を合わせた平成11年度財政赤字のGDPに占める割合（見込み）は9.2%とフランス（2.4%）、イタリア（2.2%）をはるかに上回り、G7

中最悪であり、わが国としても、実績ベースで最悪だった昭和54年度の7.0%を上回り、平成10年度の第3次補正後の見込み9.8%に次ぐ。その財政赤字の大部分は国庫財政の赤字だ。にもかかわらず、国の最近の財政運営は、はじめに述べたように、景気回復に執心するのあまり、赤字拡大に無頓着になってしまっているかのようである。そこから地方自治体だけが行財政改革、赤字解消に熱心なのは何故かと疑問をいだく人もあるかもしれない。それは、健全な個人や企業がそれぞれの収支均衡やリストラに熱心であるのと同じで、地方自治体は起債制限比率を超える事態となれば、財政再建団体にならざるを得なくなるし、国とは違って、法律を改正して増税をする等、いよいよのときについての手段を持っていないからである。地方分権の時代といっても、地方自治体の権限には自ずと限界があるからであり、その意味では、個人や企業と似たレベルである。

ただ、地方自治体の緊縮姿勢は、経済再生に賭ける国の政策に何らかのブレーキを与えることも否めまい。

2月26日の経済戦略会議の最終報告は、経済再生への途を3段階に分けて、第3段階（2003年度以降）では、

- ①財政再建に向けた中期的取り組みに着手し
 - ②2008年度ごろに基礎的財政収支を均衡化し、
 - ③本格的な構造改革を継続する
- 等としている。

このような方向をはっきりさせるとともに、もっと地方分権をすすめていかなければ、自治体は、経済戦略会議のいう第1段階（1999、2000年度）での景気回復最優先の施策に、とても協力することはできない。

（しばた ひろつぐ 本学教授）