

中期財政運営のあり方について

全国知事会

はじめに

国においては、昨年12月に閣議決定した「予算編成の基本方針」において「来年前半には複数年度を視野に入れた中期財政フレームを作るとともに、中期的な財政規律の在り方を含む『財政運営戦略』を策定し、財政健全化への道筋を示す」という方針を定めました。この方針に基づいて、「中期的な財政運営に関する検討会」を設置して論点整理を行った上で、去る4月20日から「中期的な財政運営に関する閣僚委員会」において本格的な議論が始まりました。

平成22年度の国の予算は、税収が公債発行額を下回るという昭和21年度以来の異例の予算となり、地方の財源不足も過去最大となる現状を踏まえれば、財政健全化は待ったなしの課題です。しかし、財政健全化やその手段としての歳出抑制を最優先する現在の議論の方向には、不安と懸念があります。財政は国民経済、国民生活に仕えるものであり、健全な国民経済と国民生活の安心こそが達成すべき課題です。

「中期財政フレーム」及び「財政運営戦略」の策定に向けて、以下の点に留意して議論を進めていただくよう要請します。

1 確実な景気回復と経済成長に向けた戦略こそが必要

国と地方の借金が膨れ上がり、返済が不能となる「財政破綻」は必ず避けなければなりません。国・地方合わせた長期債務残高のGDPに対する割合を安定的に縮減することを目標とすることは正しい方針です。

ただし、財政健全化のためには、確実な景気回復と経済成長が不可欠であり、歳出の抑制だけでは達成することはできません。

一昨年秋の世界同時不況以降、日本経済は苦境の直中にあります。名目GDPは平成19年度（2007年度）の約516兆円から平成22年度（2010年度）には約475兆円まで縮小し、それに伴って国税収入は▲約13.6兆円、地方税収は▲約7.8兆円減少しました。この結果、平成22年度末の長期債務残高対GDP比は181%となります。

【国及び地方の長期債務残高】

(単位:兆円)

	H19末	H20末	H21末	H22末
	<実績>	<実績>	<2次補正後予算>	<当初予算>
GDP(名目)	516程度	494程度	473程度	475程度
国	568程度	573程度	627程度	663程度
普通国債残高	541程度	546程度	600程度	637程度
対GDP比	105%	110%	127%	134%
地方	199程度	197程度	198程度	200程度
対GDP比	39%	40%	42%	42%
国・地方合計	767程度	770程度	825程度	862程度
対GDP比	149%	156%	174%	181%

(出典)「我が国の財政事情」(22年度予算政府案) 財務省主計局

【国と地方の税収の推移】

(単位:億円)

	H19	H20	H21	H22	H22-H19
①国の一般会計税収決算額	510,182	442,673	368,610	373,960	▲ 136,222
			(最終予算)	(当初予算)	
対前年度増加率	4.0	▲ 13.2	▲ 16.7	1.5	
②地方税の決算額	402,668	395,585	361,860	325,096	▲ 77,572
			(地方財政計画)	(地方財政計画)	
対前年度増加率	10.3	▲ 1.8	▲ 8.5	▲ 10.2	
①+②	912,850	838,258	730,470	699,056	▲ 213,794
対前年度増加率	6.7	▲ 8.2	▲ 12.9	▲ 4.3	

(出典) 国の一般会計税収・・・「一般会計税収の予算額と決算額の推移」財務省
地方税の決算額・・・「地方財政の状況」(平成22年3月)総務省

現在、「明日の安心と成長のための緊急経済対策」に基づき確実な景気回復を目指した取組を進めていますが、経済の規模をリーマン・ショック前の平成19年度水準に回復させるだけで、長期債務残高対GDP比は167%となり約14%改善します。これだけの改善を経済及び税収の規模の拡大を伴わずに実現するには、66.5兆円の債務残高の純減が必要となり、極めて厳しい歳出削減を行わざるを得ないこととなります。

しかしながら、日本経済は大幅な需給ギャップの解消とデフレ克服が当面の最大の課題であり、経済対策と政府支出によって経済の底抜けをようやく下支えしているのが現状で

す。最近、景気には持ち直しの動きも見られますが、この4月30日の総務省の発表によれば、全国消費者物価指数（前年同月比）は2010年3月分まで13か月連続のマイナスが続くなど深刻なデフレから脱却できていないのが現状です。また、3月の完全失業率（季節調整値）は5.0%と2月に比べ0.1ポイント、4か月ぶりに悪化しました。同日厚生労働省が発表した3月の有効求人倍率も0.49倍と、過去最悪となった2009年度平均の0.45倍からわずかに回復しつつあるとはいえ、2007年度の1.02倍に比べれば未だ半分以下となっています。このように自律的な回復への道のりが遠い中、大幅な歳出削減を行うことになれば、景気の腰折れから更なるGDPの縮小と税収の減少という悪循環を招きかねません。これは、過去に犯した失敗の繰り返しです。

まずは、当面の景気回復の足取りを確実にするとともに、「新成長戦略」の速やかなとりまとめに向けた活発な議論を行うべきです。中期財政運営を経済の成長戦略と整合のとれたものにするによってこそ、財政規律と経済成長の両立が可能になります。

2 国・地方合わせたプライマリー・バランスは目標として不適當

「中期的な財政運営に関する検討会」の「論点整理」では、財政健全化の目標として国・地方を合わせたプライマリー・バランス（又は財政収支）を採用することが提案されています。しかし、国と地方のプライマリー・バランスを同列に並べて一体として管理する議論は、国と地方のプライマリー・バランス比較から地方財政に余裕があるという”錯覚”をもたらし、誤った政策選択を導きます。

過去の政権においても健全化目標としてプライマリー・バランスを採用しましたが、その際には財政制度等審議会などにおいて、「国よりも地方の方が財政状況が良い」といった事実とは異なる見解が喧伝され、地方交付税の大幅な削減など、国が負うべき負担を地方に転嫁する結果に繋がりました。特に財政力の弱い地方ほどその影響は大きく、このことが地方の疲弊やいわゆる格差拡大の大きな原因となっています。

近年、地方のプライマリー・バランスは黒字基調にあります。これは地方の歳入の増加によるものではありません。地方財政健全化法をはじめとする国の定めた税財政の枠組みによる制約の中で国以上に徹底した歳出抑制に努力した結果です。

【地方の状況（地方財政計画ベース）】

（単位：兆円、％）

区 分	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H22-H15		
									増減額 (兆円)	伸率 (%)	
歳入歳出総額 ①	86.2	84.7	83.8	83.2	83.1	83.4	82.6	82.1	▲4.1	▲4.8%	
歳入	地方債 ②	15.1	14.1	12.3	10.8	9.7	9.6	11.8	13.5	▲1.6	▲10.6%
	地方債を除く歳入 ③	71.1	70.6	71.5	72.4	73.4	73.8	70.8	68.6	▲2.5	▲3.5%
	うち地方税+地方交付税	50.2	49.2	50.2	50.8	52.6	52.9	49.0	46.4	▲3.8	▲7.6%
歳出	公債費 ④	13.8	13.7	13.4	13.3	13.1	13.4	13.3	13.4	▲0.4	▲2.9%
	公債費を除く歳出 ⑤	72.4	71.0	70.4	69.9	70.0	70.0	69.3	68.7	▲3.7	▲5.1%
プライマリーバランス ③-⑤	△ 1.3	△ 0.4	1.1	2.5	3.4	3.8	1.5	△ 0.1	+1.2	—	

※地方税+地方交付税・・・地方税は税源移譲影響分を除く。

【国の状況（当初予算ベース）】

（単位：兆円、％）

区 分	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H22-H15		
									増減額 (兆円)	伸率 (%)	
歳入歳出総額 ①	81.8	82.1	82.2	79.7	82.9	83.1	88.5	92.3	+10.5	+12.8%	
歳入	国債（公債金） ②	36.4	36.6	34.4	30.0	25.4	25.3	33.3	44.3	+7.9	+21.7%
	国債を除く歳入 ③	45.4	45.5	47.8	49.7	57.5	57.8	55.2	48.0	+2.6	+5.7%
	うち国税	41.8	41.7	44.0	45.9	53.5	53.6	46.1	37.4	▲4.4	▲10.5%
歳出	国債費 ④	16.8	17.6	18.4	18.8	21.0	20.2	20.2	20.6	+3.8	+22.6%
	国債費を除く歳出 ⑤	65.0	64.5	63.8	60.9	61.9	62.9	68.3	71.7	+6.7	+10.3%
プライマリーバランス ③-⑤	▲ 19.6	▲ 19.0	▲ 16.0	▲ 11.2	▲ 4.4	▲ 5.1	▲ 13.1	▲ 23.7	▲4.1	—	

2000年を起点に見ると、地方公務員の定員は▲35万人（▲10.9%）減少し、給与の独自カット等も行っていることから、地方の人件費は約3兆8,500億円/年の削減となっています。更に、平成の大合併により市町村数が概ね半減したことによって、市町村三役・議員が2万人少なくなり、報酬等の額が1,200億円/年減少しており、これを合わせると約4兆円/年の削減になります。一方、この間の国家公務員の定員は実質では▲4万人（▲3.5%）の減にとどまり、国の人件費削減は約3,500億円/年と地方の10分の1以下にとどまっています。

【国と地方の人員費削減の状況】

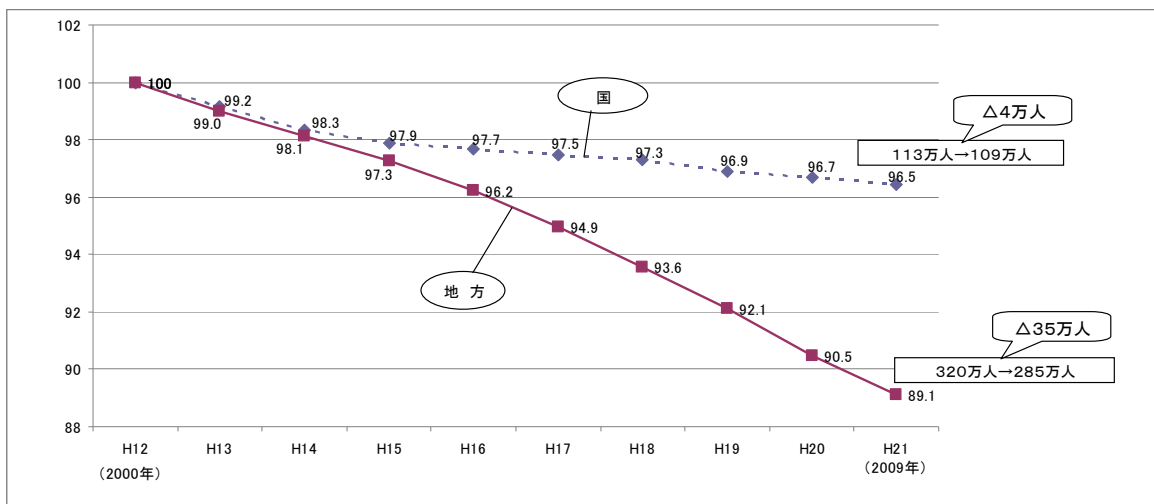
【国】

○定員削減 △4万人(△3.5%)
 → 定員削減による効果額
 $\Delta 40,145人 \times 8,500千円/人 = \underline{\Delta 3,500億円/年}$

※人員費単価は「国家公務員給与について」(2009.5財務省主計局資料)による。地方公務員単価について、便宜上国家公務員単価を使用

【地方】

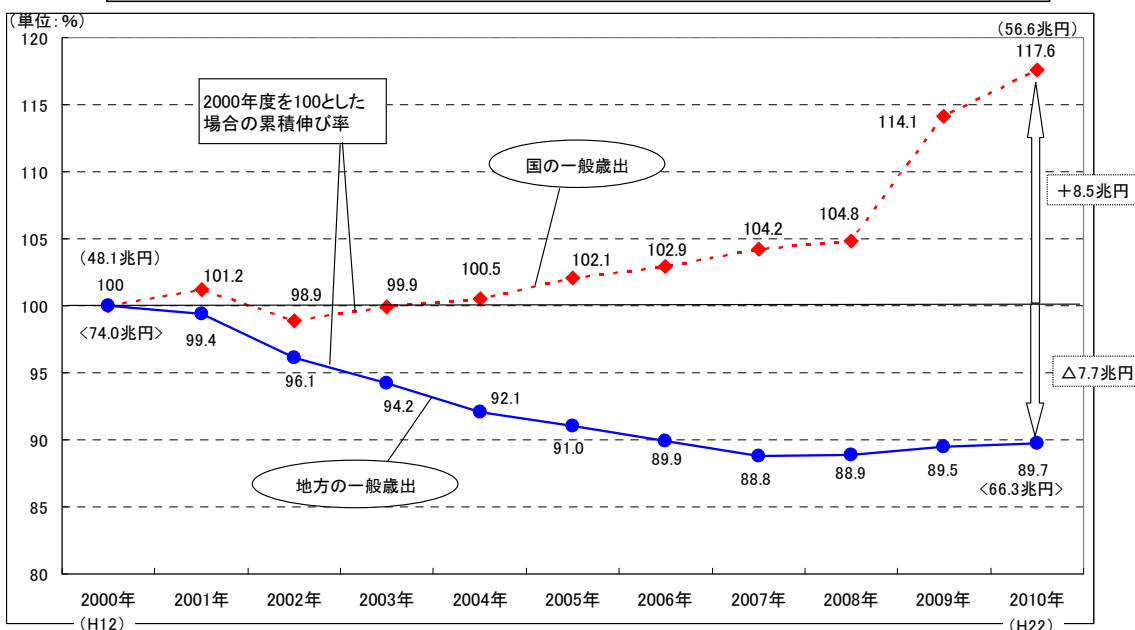
○定員削減 △35万人(△10.9%)
 → 定員削減による効果額
 $\Delta 349,191人 \times 8,500千円/人 = \Delta 3兆円/年$
 ○給与構造改革による人員費削減効果額 △6,000億円/年
 ○独自給与カットによる給与削減額 △2,500億円/年
 ○市町村合併に伴う特別職、議員数の減による効果額 △1,200億円/年
合計 $\underline{\Delta 4兆円/年}$



また、2000年を起点に、国と地方の政策的経費（一般歳出）の推移を見ると、地方は2010年までに▲7.7兆円の削減を実現したのに対し、国は実質的に8.5兆円の増加となっており、地方と国は、歳出抑制努力において16兆円を上回るギャップがあります。

【国と地方の一般歳出額の推移】

●2000年からの10年間に、国の一般歳出は8.5兆円増加(+17.6%)しているが、地方の一般歳出は7.7兆円減少(△10.3%)している。
 国の一般歳出 2000年(平成12年)48.1兆円 → 2010年(平成22年)56.6兆円 $+8.5兆円(+17.6\%)$
 地方一般歳出 " 74.0兆円 → " 66.3兆円 $\Delta 7.7兆円(\Delta 10.3\%)$



国の一般歳出は「三位一体の改革」の国庫補助負担金改革3.1兆円(※)が実施されなかった場合を想定したもの。
 → 平成22年度の一般歳出額=実際の一般歳出額53.5兆円+3.1兆円=56.6兆円
 ※「三位一体の改革」の国庫補助負担金改革4.9兆円から、スリム化1兆円分と交付金化0.8兆円分を除いたもの。

なお、プライマリー・バランス赤字とは、新たな借金から過去の借金の返済額を差し引いたものに過ぎず、必ずしも「懐具合の余裕」を示さないため、財政の健全性を表す指標としては一面的です。

例えば、新たな融資を受けられず、過去の借金の返済を含め、資金繰りに四苦八苦する企業のプライマリー・バランスは黒字になります。

国のように金融・経済・税制等の広範な権限がない地方は借金をする能力にも限界があります。このため国・地方を合わせた財政収支が悪化する際に、地方のプライマリー・バランス赤字が国に比べて小さくなるのは、諸外国でも当然のことです。しかしながら、地方のプライマリー・バランスが国より良いことだけを根拠に、我が国の地方財政に余裕があるという誤解が根強くあります。

国・地方合わせたプライマリー・バランスを財政健全化の目標とすることは、国のプライマリー・バランス赤字削減の名の下に、国を上回る行革に努めてきた地方に国の赤字を付け替えようとする誤った議論につながります。これによって、国の行政改革の取り組みが不十分なものとなるばかりでなく、地方財政に一層の負担を課し、結果として国民生活に不可欠な行政サービスの維持さえ危うくなることを我々地方は強く懸念しています。

地方においても引き続き行政改革に取り組んでいきますが、国は、まず、地方の真剣な行政改革の取り組みを参考として、国自らの行政改革を真摯に実行すべきです。

3 地域主権型の国づくりに地方税財源の充実は不可欠

機関委任事務の廃止等を実現した第一次分権改革によって、国と地方は法律上対等な関係に立つこととなりました。しかしながら、財政面での改革は思うようには進まず、政策選択と歳出の自律性は制約されたままとなり、「未完の分権改革」の最大の課題と位置づけられました。

地方財政の自由度を高める改革として期待された三位一体の改革は、4.1兆円の国庫補助金等の縮減に対応して3兆円の税源移譲を実現したものの、地方交付税の5.1兆円削減をはじめ、地方が自由に使える財源を減らし、政策選択の幅をかえって狭めるものでした。

三位一体改革後に策定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」は、地方の歳出を厳しく抑制し、それに見合っただけ地方財源を絞り込みました。地方の歳出が、せめて「社会保障費の2,200億円削減」が問題となった国の歳出と同程度の伸びを確保されていれば、地方の財源は、現在よりも3.3兆円多くなっていたはずですが。このような中、公債費、医療関係費など義務的経費等における地方交付税算入不足や、乳幼児、障害者等への医療助成など標準的行政経費の地方交付税への未算入が生じており、地方財政を逼迫させています。このため、地方財政は「破綻」の瀬戸際に立たされることになりました。

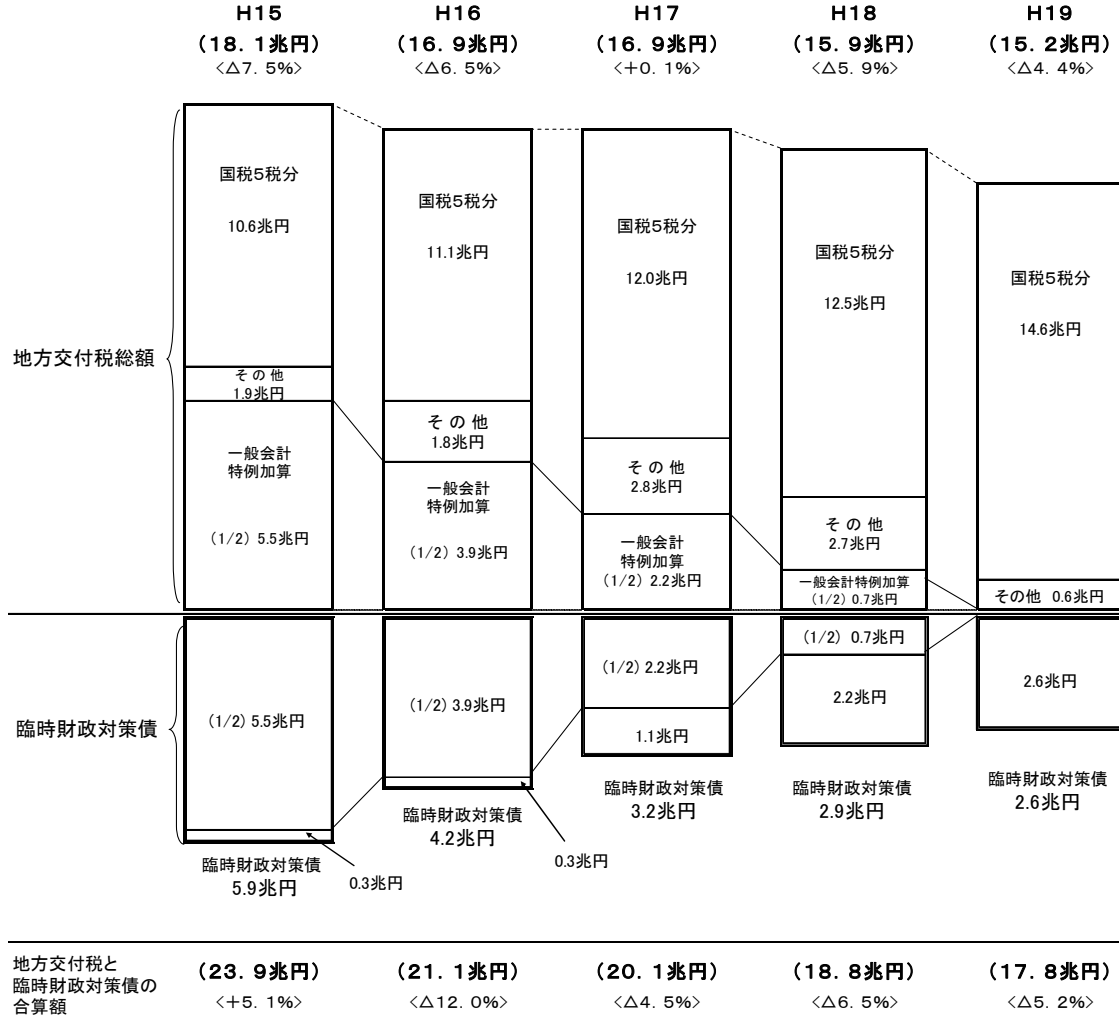
【三位一体改革の結果(H16~H18)】

税源移譲	+ 3.0兆円
国庫補助負担金	△ 4.1兆円 (税源移譲分△3.1兆円+スリム化△1兆円)
地方交付税等 (地方交付税+臨時財政対策債)	△ 5.1兆円 (H15: 23.9兆円 → H18: 18.8兆円)

トータルで約△6兆円

- ・税源は大都市に集中する傾向
- ・税源の乏しい地方ほど厳しい状況

＜ ◎ 地方交付税等の推移 ＞



【地方財政計画における歳入歳出の推移】

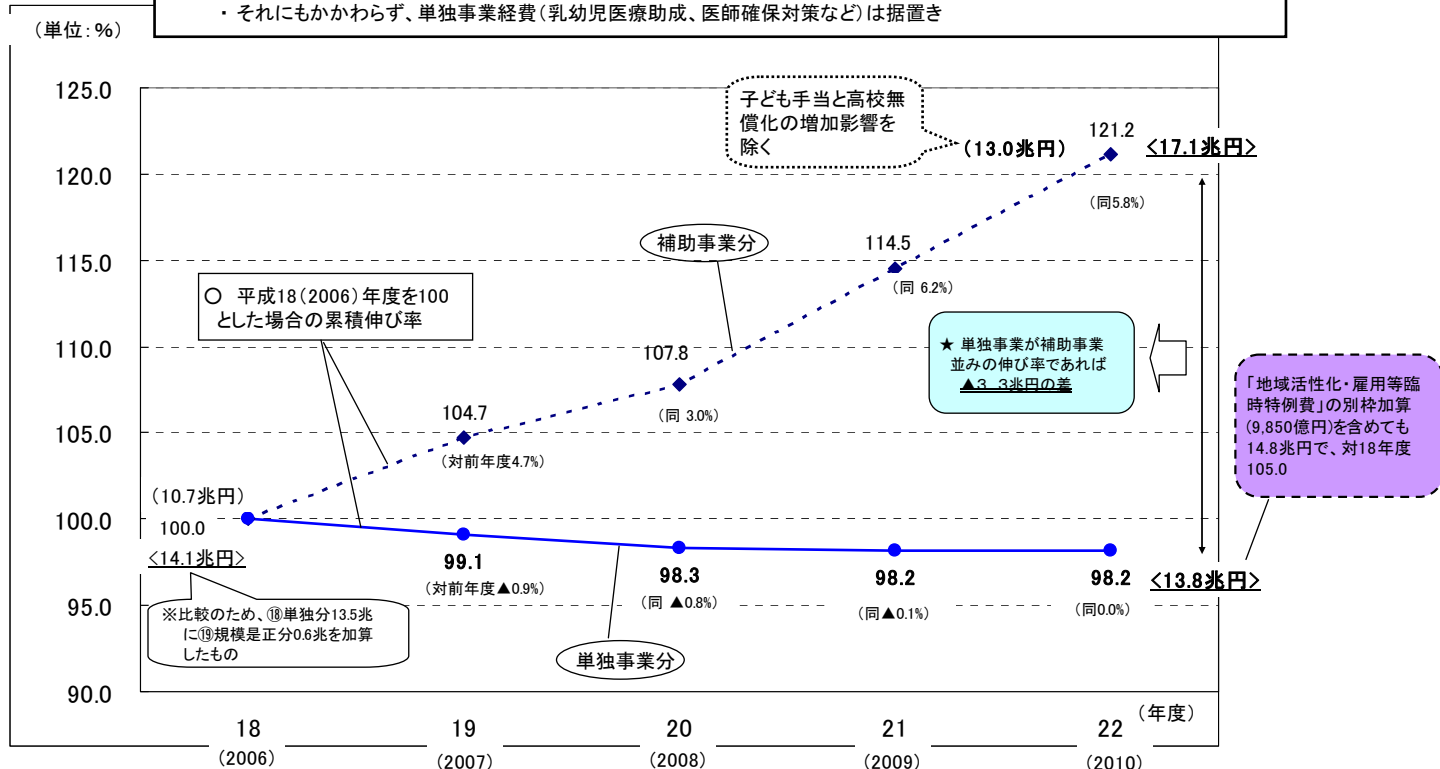
(単位: 兆円)

年 度	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22
地方交付税	18.0	16.9	16.9	15.9	15.2	15.4	15.8	16.9
臨時財政対策債	5.9	4.2	3.2	2.9	2.6	2.8	5.2	7.7
地方交付税等	23.9	21.1	20.1	18.8	17.8	18.2	21.0	24.6
<各年度-H15>	-	▲ 2.8	▲ 3.8	▲ 5.1	▲ 6.1	▲ 5.7	▲ 2.9	0.7
地方税	32.2	32.3	33.3	34.9	40.4	40.5	36.2	32.5
その他	2.4	3.1	3.9	5.0	1.0	1.2	1.8	2.3
税源移譲等	▲ 0.1	▲ 0.7	▲ 1.7	▲ 3.1	▲ 2.7	▲ 3.1	▲ 3.1	▲ 3.1
地方一般財源計	58.4	55.8	55.6	55.6	56.5	56.8	55.9	56.3
<各年度-H15>	-	▲ 2.6	▲ 2.8	▲ 2.8	▲ 1.9	▲ 1.6	▲ 2.5	▲ 2.1
地財規模(水準超経費除く)	85.7	84.0	82.8	81.7	80.8	81.0	81.3	81.5
<各年度-H15>	-	▲ 1.7	▲ 2.9	▲ 4.0	▲ 4.9	▲ 4.7	▲ 4.4	▲ 4.2
歳出(社会保障関係費)	6.8	7.6	8.4	9.2	10.1	10.6	11.0	12.9
<各年度-H15>	-	0.8	1.6	2.4	3.3	3.8	4.2	6.1

【基本方針2006に基づく地方歳出の抑制】

【骨太方針2006】① 国の社会保障経費は自然増-2,200億円、② 今後5年間の地方単独一般行政経費は据置き

- 国庫補助関係経費(医療・介護の公的負担など)は、毎年3~6%の伸び(22年度は、子ども手当や高校無償化の特殊要因を除いても5.8%の伸び)
- ・ それにもかかわらず、単独事業経費(乳幼児医療助成、医師確保対策など)は据置き



※地方財政計画の決算乖離は正が終了した平成19年度においても、一般行政経費の決算額は、地方財政計画額を3.9兆円上回っている。

【基準財政需要額と決算の状況】

区分	決算額 - 基準財政需要額	基準財政需要額 ÷ 決算額
難病治療研究	393億円	42.1%
生活保護	441億円	93.3%
警察官給与	1,562億円	92.3%
義務教員給与	2,770億円	91.4%
警察装備	89億円	50.8%
国直轄施設維持管理(国道)	251億円	68.9%
国直轄施設維持管理(河川)	402億円	30.9%
病院事業繰出	1,645億円	31.9%
公債費	19,007億円	82.7%
合計	26,560億円	84.7%

【全国に定着した交付税未算入の行政サービス】

事業名	20年度決算額 市町合計	実施都道府県数
乳幼児医療費補助金	1,429億円	47
ひとり親家庭医療費補助金	525億円	47
障害者医療費補助金	2,367億円	47
私立高等学校生徒授業料軽減費補助	294億円	47
県単警察官職員給与費	343億円	40
合計	4,958億円	-

平成 22 年度に実現した地方交付税の 1.1 兆円増額は、まさに干天の慈雨でしたが、なお傷跡は大きく残っています。

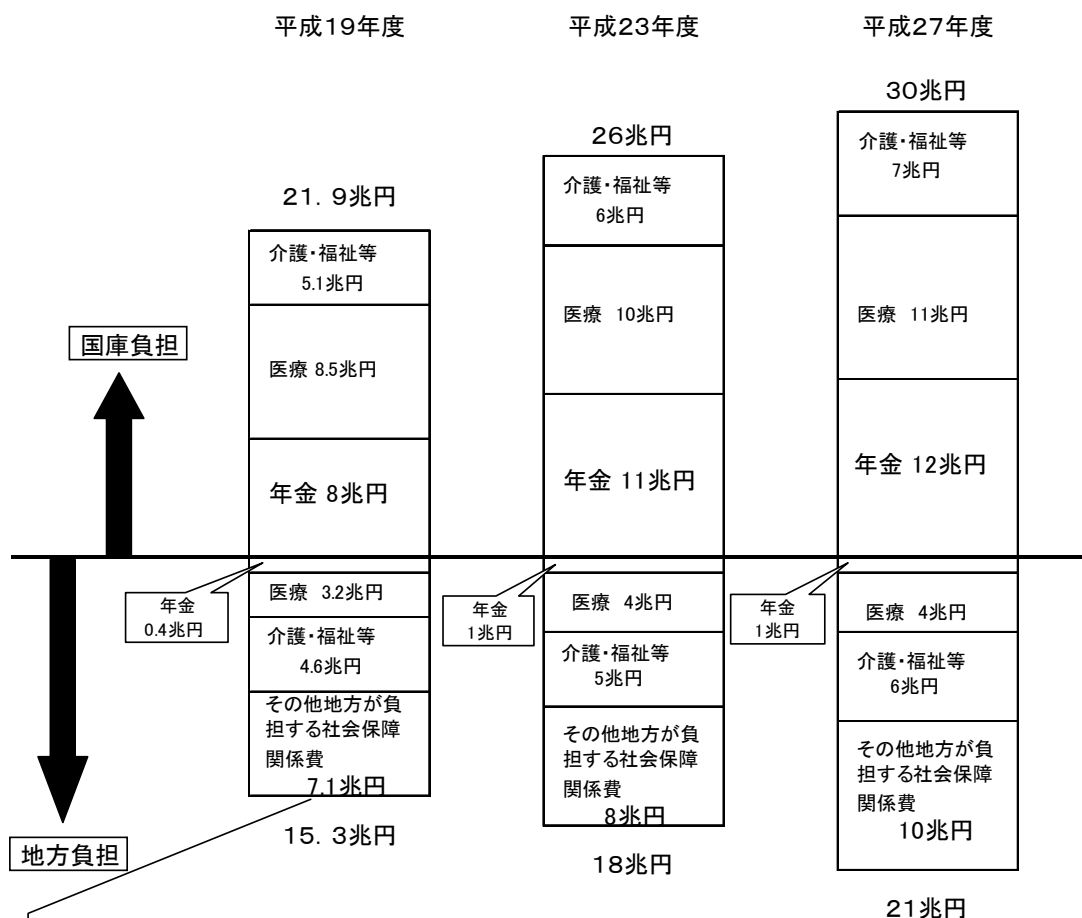
鳩山内閣は地域主権型の国づくりを改革の「一丁目一番地」に位置づけています。今後も地方が行政改革を推進することはもとよりですが、少子高齢化や経済の活性化など地方の増大する役割に対応し、地域主権型の国づくりを実現するためには、地方交付税の復元・増額はもとより、「ひも付き」でない地方が自由に使える税財源を拡充することが不可欠です。「中期財政フレーム」及び「財政運営戦略」は、地域主権型の国づくりという理念に沿って、「国と地方の協議の場」における真摯な議論を踏まえて策定する必要があります。

おわりに

財政の持続可能性を確立し、国民の不安を解消するためには、現在の大幅な財政赤字を解消する道筋をつけるとともに、今後、確実に増大する社会保障費の財源を確保する道筋をつける必要があります。国の推計によれば、国と地方の社会保障関係経費は毎年 2 兆円弱増加すると見込まれています。受益に応じた負担を国民の間でどのように公平に分かち合うのかという観点から、抜本的な税制改革の議論を併せて行う必要があります。

その際、地方の自主性を高めるためには、地域間の財政力格差に留意し、地方消費税の充実等を通じ、偏在性が少なく安定性を備えた地方税体系を構築することを前提としつつ、国と地方の税源配分 5 : 5 を目指した税源移譲などにより地方税源の充実を図る必要があります。

【社会保障関係費の将来推計】



【「その他地方が負担する社会保障関係経費7.1兆円」の内訳】

- 1 法令に義務付けや実施・設置の根拠となる規定がある事業(義務的な経費)・・・約3.2兆円
 - ・予防接種(880億円)
 - ・がん検診・がん予防等成人病対策(680億円)
 - ・乳幼児健康診査(550億円)
 - ・保育所・幼稚園運営費(5,000億円)
 - ・障害者自立支援事業(960億円)
- 2 利用者のニーズを踏まえて全国的に広く実施され定着している事業等・・・約1.2兆円
 - ・乳幼児・老人・障害者等医療費助成(6,450億円)
 - ・児童手当、児童扶養手当(1,050億円)
 - ・障害者福祉手当(840億円)
- 3 その他・・・約2.7兆円
 - ・新型インフルエンザ対策、難病患者支援等(約1.0兆円)
 - ・認知症高齢者支援事業、介護実習普及、高齢者安否確認事業等(約6,000億円)
 - ・家庭児童相談事業、里親事業、児童クラブ等促進事業(約4,000億円)

(H20.12 総務省資料)