

## 第4章 危機への対応余力と地方財政

星 野 泉

### はじめに

経済は活動が活発化すればするほど望ましく、ウイルスは人間の活動が抑えられれば抑えられるほど望ましい。右肩上がりとは右肩下がりのグラフから交点を探しつつ、政策の方向性を決めなくてはならない。そこに補償の問題が入ってくると、やはり財源問題が影を落とす。

税負担は低ければ低いほど可処分所得が増え家族の生活は豊かになり、海外、国内からの投資は増え日本に住みたいという人や企業が増える。反対に、税金が高くなれば生活は厳しくなり、日本経済はパッシングされる。所得税や法人税に頼っていた高度成長＝インフレ時代の昭和であれば妥当性のあった発想、そんな考え方が安直に継続したままバブルを迎え、その崩壊後の平成時代を行政改革とともに歩いてきてしまった付けが回ってきている。公共部門のセーフティネットの存在をないがしろにして、核家族化、少子高齢化時代を家族主義とともに乗り切ろうとする。相対的に公共部門が大きくなれば資

源配分や再分配が可能になり、民間部門、家計部門が大きくなれば、自分で決定できる範囲は広がる一方、自分で対応しなければならない部分も増え、公共部門に頼ることは困難となる。

公共部門と民間部門のバランスを欠いたまま、災害という危機の時代を迎えてしまった。地震と津波に伴う原発事故、感染症の蔓延。今そこにある危機に対応できる基礎体力はあるのだろうか。バブルの崩壊、阪神淡路と東日本の大震災、リーマンショック等々。幾多の困難があったとはいえ、常に今はそういう場合ではないとして、少子高齢化が急速に進んでも増税を先送りし増やしてきた赤字国債。バブルへ向かう頃から減税ばかり続けてきた所得税、法人税。物価上昇をめざして続けてきた近年の金融政策、年金余剰分の運用。安いことは何にも勝るとして、製造拠点や農産物を海外に依存することで、国内産業は疲弊してきた。新型コロナは、経済・財政と生活のあり方再構築の必要性を示すものとなった。

### 1. 減税国家の基礎を作った1980年代

日本が顕著な減税国家となってきたのは、1980年くらいからである。ドルショック、オイルショック、列島改造ブームの後に戦後初のマイナス成長となり、年度内に歳入欠陥を生じたことで、1975年度補正予算で赤字国債を発行せざるをえなくなった。

税制調査会は、一般的税負担の引き上げを求める方策として、それ以前から何回か一般消費税、売上税、付加価値税等の導入を提言してきたが、1970年代に不況による財政危機に直面し、累積してきた赤字への対応として、国、地方を通じての財政再建が求められるに至り、1979年（昭和54年）、一般消費

税の「試案」および「大綱」がまとめられた。

一般消費税大綱によると、納付税額は「売上高に税率を乗じて算出した税額」から「仕入高に税率を乗じて算出した税額」を控除した額であり、税率5%。年間売上高2,000万円以下の小規模零細事業者については、納税義務を免除すること。また非課税取引として、輸出取引、資本移転、利子、保険新加入、食料品、社会保健医療、学校教育・社会福祉事業、個別消費税との調整の結果、新税が非課税とされるものがあげられていることに特徴があった。この年の「財政収支試算」では、予算規模の年平均

伸び率を11.0%として、1984年度に赤字国債の発行をゼロとする構想をたてていたが、これは一般消費税導入を前提としたものであった。しかし、同年9月の総選挙で与党の議席は減少し、一般消費税を断念せざるをえなくなった。そして、1981年3月、臨時行政調査会の発足によって、表面的には、増税による財政再建から、行政改革を中心にすえた増税なき財政再建へと方針を変えていくのである。

しかし、1975年以来の赤字国債の加速度的累積と、補助金カットや行政改革による財政再建の困難性、そして国際的にはレーガン、サッチャー路線にみられる応能性（能力に応じた負担）より応益性（公共サービスからの利益に応じた負担）を重視する方向、あるいは直接税から間接税への視点の移動、こうした世界の動きを受け、間接税改革の流れは固まっていくことになる。ただ、一般消費税が単なる増税案であり、この点が導入失敗の大きな要因とみて、他の税の中に減税を織り込んでいく。84年には、所得税の税率を15年ぶりに変更、最高税率を75%から70%に引き下げ、税率段階を16段階から15段階へと簡素化した。

1986年政府税調では、4月の中間報告段階で、所得税、住民税の最高税率引き下げ、法人税率の引き下げ、964対策としてサラリーマンに対する必要経費実額控除制、専業主婦に特別控除制導入等が議論され、夏の参議院選をはさんだ10月の最終答申では、これらをより具体化させるとともに、非課税貯蓄制度（いわゆるマル優など）の分離課税化や課税ベースの広い「新しいタイプの間接税」導入を提案した。この新間接税案としては、業者間免税の売上税、製造業者売上税、日本型付加価値税と、3つのプランを提示し、多段階非累積型の間接税である日本型付加価値税の可能性を示唆した。また、税込中立型

## 2. 減税路線が定着した平成時代

昭和から平成への移行期における日本の財政政策は、国際化の波の中で大きく揺れ動かされた。税制は、レーガノミクス、サッチャリズムにみられる応能性より応益性を重視、直接税から間接税への視点移動に対応しつつ、中曽根臨調路線の中で大平政権

（増減税同額）の税制改革であることが大きな特徴であった。

これを受けて翌87年2月に売上税の創設が法案化されたが、免税点が1億円（1億円以下であれば課税されない）と高額であったことや、51品目に上る非課税品目の多さもあって不公平感が高まった。メーカー、小売業者、消費者いずれも、負担増の影響を最も受けるのは自分ではないか、転嫁できないため場合によっては税率以上の負担となるのではないかと不安、また中曽根首相が大型間接税導入に否定的発言をしていたこともあって、廃案への道をたどることになった。

2度の新間接税導入に失敗した政府は、竹下内閣において、直間比率の是正を含めた所得・消費、資産等の課税バランス論、高齢化社会への対応、個別間接税の問題点への対応として税制改革に取り組み、再度の挑戦を行う。免税点を売上高3,000万円と低くした上に、限界控除制度として売上高6,000万円までの事業者負担緩和措置を設定、売上高5億円までの事業者に簡易課税制度をおく、またインボイス方式や伝票方式をとらず帳簿方式とした。このように納税義務者を狭く限定、税率を3%と前2回の新間接税導入プランより低く設定したことで、収支は減税超過（消費税を入れても所得税や法人税の減税分を回収できない）として、導入の実現性を最優先とした結果、88年12月、消費税導入に対応した税制改革関連法案が成立となった。

この「新税は悪税」とされる典型例を経験したこと、増税より行政改革による歳出削減が国民受けすること、消費税導入前の大減税がバブルを後押しした成功体験、これらがその後の減税国家路線の流れを作ることとなる。

時代の財政規範重視路線が変化したのである。昭和末期10年間ほどの税制改正は、課税ベースの拡大、浅く広く、公正・簡素・中立の税制論に立って、所得税・個人住民税最高税率の引き下げ、フラット化（税率段階の簡素化）、法人税の税率引き下げ、配

当軽減制度の廃止が実施された。また、1980年にいったん法制化された利子・配当所得の源泉分離課税の廃止、他の所得と合算して課税される総合課税への移行と少額貯蓄カード（グリーン・カードという名称で、貯蓄額を管理するカード）制度の導入は、政治的圧力によって延期され、85年改正で廃止となった。総合課税化への流れはせき止められ、88年に、利子課税の源泉分離課税化、少額貯蓄非課税制度の原則廃止、株式のキャピタルゲインについては89年より総合課税を入れず、源泉分離・申告分離選択の道をたどった。

そして、1989年、消費税導入と物品税の廃止、地方の個別消費税の廃止、料理飲食等消費税の特別地方消費税化（税率10%→3%、常に高額のホテル利用者や飲食をしていたものにとっては減税となる）によりシャウブ勧告以来とされた抜本税制改革は完結する。税負担の全体的変化としては、高額所得者、高額の商品やサービスの消費者に減税し、一般的に負担を幅広く広げる形となった一方、細かな地方個別消費税が消費税に統合傾向になることで、税の中央集中化（税の分権化に反する）に寄与することにもなった。財政再建目的で増税超過型として制度設計された一般消費税から税収中立型の売上税へ。そして実現した消費税は3%、減税超過型GDP比の消費課税負担率は、物品税廃止の影響を受け、消費税を導入しても増えることなく1990年代を迎えることになる。

減税がピークに達した時期としては99年度の「恒久的減税」が最も特徴的である。1999年度税制改正は、低迷する景気に対する需要喚起策が柱であった。最高税率の引き下げと定率減税を柱とする所得税・住民税減税、法人税・法人事業税の税率引き下げ、パソコン等情報機器の全額損金算入など投資促進税制の拡充、有価証券取引税廃止などの金融関連税制の緩和のほか、土地・住宅税制にも大きな改革がみられた。

恒久的減税は、所得減税4兆円と法人減税2兆3,000億円を含む6兆8,600億円、政策減税が住宅ローン減税など2兆6,000億円、合わせて9兆4,600億円となった。

詳細は次のとおりである。

## ① 所得税・住民税の減税

所得税の最高税率引き下げ（50%→37%）と住民税最高税率引き下げ（15%→13%）による制度減税（合わせて65%→50%）、所得税20%（上限25万円）、住民税15%（上限4万円）の定率減税に加え、子育て・教育減税として扶養親族控除（15歳以下）38万円→48万円、特定扶養控除（16歳～22歳）58万円→63万円（所得税）と43万円→45万円（住民税）である。

制度減税について、所得課税の全体的累進構造を見直す抜本的改革はなされず、上2つの税率だけ下げる（50%と40%を37%に）という変則的で大胆ともいえる改革であった。その点では、恒久的定率減税や子育て、教育減税の組み合わせにより税が複雑化したこともやむをえないというべきか。問題を残したところである。

## ② 法人税制の減税

法人税率（基本税率）が34.5%から30.0%に、法人事業税率（基本税率）も11%から9.6%に引き下げられた。一方、法人事業税について、付加価値や資本金などを課税ベースとする応益的な外形標準課税は見送りとなった。これにより、国、地方の法人課税の表面税率は97年の49.98%、98年の46.36%から40.87%へ下がり、2年間で10ポイント近く減少した。カリフォルニア州の40.75%と同水準で、税率の上では世界水準となった。

しかし、他国の法人税率引き下げが課税ベースの拡大とともに進められてきたのに対し、日本では、幅広い租税特別措置の整理のほか、減価償却における定率法・定額法選択の限度設定や、経費概念の厳格化、移転価格税制の整備などに関する改革が十分でないまま、減税ばかりが先行してきたきらいがある。法人事業税の外形標準課税導入も、法人事業税の引き下げとセットで進められる予定であったが、景気動向から見送られた。税率引き下げのみ先行実施となったのである。法人課税についても抜本改革とはほど遠いものであった。

バブル時代は、湾岸戦争に対応するための法人臨時特別税もあって1990年度の税収60兆円が、決算ベースでピークであった。この水準は平成時代



になかなか復活できなかつた水準であり、2004年度当初予算ベースでは42兆円で1986年度水準となっていたところである。しかし、1982年度に30兆円であったことからみれば、8年で2倍という水準こそ急激といえなくもない。バブルの泡が大きかった故に、その幻想を追いかけていたのである。

財政のビルトインスタビライザー機能は、1984年以来の所得税のフラット化（税率段階の簡素化）によって確実に小さくなった。インフレやスタグフレーションの時代に議論されたような、タックスインデクセーションの議論（物価上昇に応じて所得控除金額を増やさないと実質負担増になるとの論）も出なければ、ブラケット・クリープの問題（所得税の累進階段が急であるため少しの所得増でも次の税率段階に捉えられ、税負担が増し負担感が大きい）が出てくる余地は少ない。

財政学の基本的テキストでは、一般にマスメディアの論をベースに財政の機能が3つ紹介される。資源配分、所得再分配、経済安定化。日本の場合ならば一般会計予算と財政投融资を中心に財・サービス供給をする。所得税、法人税、社会保障などで所得を分配しなおして平準化する。累進課

税など制度的に経済を安定させる効果をもつビルトインスタビライザーと裁量的財政政策により景気循環の中で経済安定を図る。基本的なものが3つある。

しかしながら、この30年、こうした機能は力をなくすばかりである。個人や企業の負担能力に応じた税制は浅く広くの税制に変わり、公共部門の提供する公共財の範囲は狭く限定されてきた。経済安定化も経済成長と読み替え、財政金融政策が硬直的になってきた。かつて第二の予算と呼ばれ高度成長を支えた財政投融资は見る影もない。ようやく、コロナ禍の危機対応で引っ張り出された感はあるが、非効率性や透明性から問題点はあるにせよ、そもそも予算でやるべき分野を財投に回してきたのである。新しいシステムとして一時もてはやされた第3セクターや独立行政法人も経営や独立性を重視して直接的議会統制から離れたことこそが問題であった。民間企業はと見れば、国際競争の中で非正規労働に頼るばかりとなり、結果として今世紀初めには長さではいざなぎ景気を超えるいざなぎみ景気、最近はやなぎみ景気だったというが、実感はないまま。賃金も労働分配率も低下傾向にある。

### 3. コロナ禍を前にした地方財政

2019年度自治体決算の速報値では、市町村の場合、歳入歳出とも2.5%、1兆円余りの増加で、歳入は60兆円を超えた（「令和元年度市町村普通会計決算の概要」）。

幼児教育・保育の無償化に係る交付金、普通建設事業費支出金の増等による国庫支出金は前年度比7,024億円増、地方税3,766億円増（2016年度以降、4年連続増加）、幼児教育・保育の無償化に係る交付金の増等による都道府県支出金2,542億円増、歳出は幼児教育・保育の無償化に伴う児童福祉費の増等による扶助費6,064億円増、普通建設事業費4,975億円増、物件費3,233億円増等であった。

都道府県については、歳入歳出とも1%強、6,000億円前後の増加で、歳入は50兆円を超える水準となった（「令和元年度都道府県普通会計決算の

概要」）。

都道府県の歳入増は、防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策に基づく補助事業の増等による国庫支出金2,463億円増、防災・減災・国土強靱化緊急対策事業債の増等による地方債の1,859億円増、地方税834億円増等、歳出増は、東京2020大会準備経費の増等による補助費等の増加2,524億円、積立金の2,266億円増、普通建設事業費1,859億円増（防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策に基づく補助事業費の増加等）等であった。全国的には保育の無償化関連、地域的には、東京の場合オリンピック、その他の地方では災害、危機対応の公共事業に力点が置かれていたといえるが、全体的には穏やかな一年という結果であった。2019年度の地方財政計画と比べてみても、地方税については、計

画ベースでは、1兆円ほど多く41兆2,000億円となった。地方交付税は、16兆7,400億円、1,900億円ほど多く、おもに市町村で伸びを示している。全体的に微増というところであり、この秋に発表された各自治体の決算審査でも、多くの自治体では、基本的に大きな問題は提示されていないようである。

「令和元年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要（速報）」（2020年9月、総務省）では、健全化判断比率4指標（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率）については、財政再生団体である夕張市が引き続いて2指標について早期健全化基準を超えているのみである。他に、資金不足の公営企業会計が近年増加傾向にあるが、経営健全化基準以上のものは減ってきている。

2020年度の地方財政計画は、前年度を1兆1,500億円上回り、90兆7,400億円となった。在来型、次世代型インフラの整備に関するもの、地域社会の消滅危機に対応するものに目を向けつつ、財源としては税収増に期待をかけつつも、厳しい財政環境に留意して、首都圏の生み出す水準超経費からなる財源を含めた資金調達を行っている。

通常収支分については、地方団体が、人づくり革命の実現や地方創生の推進、地域社会の維持・再生、防災・減災対策等に取り組みつつ、安定的に財政運営を行うことができるよう、地方交付税等の一般財源総額について、2019年度を0.7兆円上回る額を確保（交付団体ベースの一般財源総額は2019年度を1.1兆円上回る額を確保）となった。

地方交付税は、消費税増税があったものの前年度の国税が期待ほど伸びなかったことで入口ベースでは、所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分が前年度を2,000億円ほど下回った影響を受けているが、出口ベースで16兆5,882億円と、前年度を4,073億円上回っている。このうち、一般会計は15兆6,085億円で、国税4税の法定率分が15兆3,253億円であるところから、国税減額補正精算分2,355億円を差し引き地方交付税の法定率分等としては15兆898億円、これに一般会計加算措置（既往法定分等）が5,187億円ある。特別会計は、9,797億円である。地方法人税は制度変更で大幅に伸び1兆4,564億円となり、これに交付税特別会計借入金償還額5,000億円と交

付税特別会計借入金支払利子771億円を差し引き、交付税特別会計剰余金の活用に1,000億円、返還金4億円を加えている。昨年度に引き続き折半対象の財源不足が生じないこと、さらに消費税増税の翌年ということでもあり、臨時財政対策債は抑制的で、前年度を下回っている。

#### (1) インフラ整備に関連して

2019年の台風15号において倒木による停電被害が拡大したことをはじめ、近年、森林の保水力が低下したことなどにより洪水氾濫、山腹崩壊、流木被害などの甚大な被害が発生しており、森林整備の促進が喫緊の課題となっていることについては、地方公共団体金融機構の金利変動準備金を2,300億円活用し、交付税特別会計における譲与税財源の借入れを行わないこととした上で、森林環境譲与税の譲与額を前倒しで増額することにより、森林整備などを一層推進する。

森林環境整備は、バランスのとれた産業構造、国土、地域の持続的発展を考えれば、極めて大きな課題である。今年度の対応は、この政策を緊急課題に格上げしたということになるが、林業だけでなく、農林水産業全体としてこうした取り組みを進めていくべきである。地方財政を超えた課題として、前倒しや当面の財源確保でない予算確保、より大きな枠組みの中での議論が望まれる課題である。

緊急浚渫推進事業費の創設も目玉事業である。2019年の台風第19号による河川氾濫等の大規模な浸水被害等が相次ぎ、被災後の復旧費用を考慮すると、維持管理のための河川等の浚渫、すなわち堆積土砂の撤去等が重要となる。地方団体が単独事業として緊急的に河川等の浚渫を実施できるよう、新たに「緊急浚渫推進事業費」を地方財政計画に計上するとともに、緊急的な河川等の浚渫経費について地方債の発行を可能とするための特例措置を地方財政法改正で対応する。

浚渫は公共事業的ではあるが維持管理の分野となり、地方債は使えず十分な補助が設定されていなかったことで、対応が遅れがちであった。充当率100%、交付税措置率70%で地方財政措置し、年間900億円、5年間で4,900億円計上する。投資

的経費と経常的経費との関係は、それほど明確ではない。公共施設建設と公共施設の維持管理について同様のことがいえ、財源に関する議論を進めていく必要がある。

次世代型行政サービスのインフラとしては、ICTインフラ整備の推進として、Society5.0の実現に向け、その基盤となるインフラである光ファイバ等の整備状況の地域間格差を是正するため、全国的な整備の推進とともに、高速・大容量の5Gへの移行等に伴う高度化の推進が必要として、地域活性化事業債の「地域情報通信基盤整備事業」の対象を拡充するとともに、過疎対策事業債に「光ファイバ等整備特別分」を創設する。先端的な情報通信技術の導入の推進については、人口減少・少子高齢化が進行する中で、地方団体が5G・IoT・AIなどの先端的な情報通信技術を活用して地域課題の解決に取り組めるよう、これらの技術の導入に要する経費について、地方財政措置を講ずることとされる。

## (2) 地域社会の再生に関連して

地方法人課税の偏在是正措置による財源を活用して、地方創生を推進するための基盤ともなる「地域社会の持続可能性」を確保するため、地方財政計画に地域社会の維持・再生に取り組むための新たな歳出項目として「地域社会再生事業費」（4,200億円）を計上、道府県、市町村、それぞれ2,100億円程度配分される。地方財政計画において、不交付団体の水準超経費が同程度抑制されることから、歳出全体としては増とならないものとなる。

算定方法は、測定単位を人口とした上で、地域社会の維持・再生に取り組む必要性が高い団体に重点的に配分を行う観点から、2つの視点による指標が反映される。一つ目の、人口構造の変化に応じた指標は、人口構造の変化によって全国で生じる課題に対応するものであり、人口減少率、年少人口比率、高齢者人口比率、生産年齢人口減少率が算定に用いる指標とされる。これにより、全国平均を上回って人口が減少し、少子高齢化が進行している団体の経費を割増することになる。もう一つの、人口集積の度合に応じた指標は、人

口集積の度合が低い地域で、生活を支えるサービスの提供コストが拡大し、持続可能性が低下することに対応したもので、非人口集中地区（人口密度4,000人未満）の人口を基本とした指標として、人口密度が低く持続可能性の深刻な危機に直面している地域の人口が多い団体の経費を割増するものとなる。

技術職員の充実等（市町村支援・中長期派遣体制の強化）については、自然災害への対応や、公共施設の老朽化を踏まえた適正管理が求められる中で、小規模市町村を中心に技術職員の不足が深刻化していることへの対応である。また、大規模災害時において、技術職員の中長期派遣を求める声が強いの、恒常的に不足している状況から、都道府県等が技術職員を増員し、平時に技術職員不足の市町村を支援するとともに、大規模災害時の中長期派遣要員を確保する場合に、増員された職員人件費に対して、地方財政措置を講ずるものとなる。ここについても、偏在是正措置により生じる財源を活用し、総務省に報告した職員数に係る人件費について、普通交付税措置（「地域社会再生事業費」において、報告数に応じて算定）され、市町村分については特別交付税措置となる。

地域医療の確保としては、地域医療構想の更なる推進に向け、過疎地等で経営条件の厳しい地域において、二次救急や災害時等の拠点となる中核的な公立病院に対し、その機能を維持するための繰出しに対して地方財政措置を創設、また周産期医療・小児医療など、特に公立病院が役割を果たすことが期待される分野については、地方財政措置が拡充される。いずれも、特別交付税で対応される。医療について、集約、病床の削減など効率性重視政策では、地域がもたないことへの対応といえる。

## (3) 懸案事項について

懸案となってきたゴルフ場利用税は継続されることとなり、オリンピック級の選手についての非課税措置新設で落ち着いた。当然のことである。少子高齢社会の歳出増、アクセス道路の行政需要を考えつつ、多様な増税を公平性堅持の中で進めざるをえないとなれば、この税の廃止や縮小など



ありえない。電気供給業の収入金額課税の見直し論は、ほぼ収入金額課税、一部外形標準化実施で落ち着いたことは評価できる。減った分の代替財

源についても、租税特別措置の廃止などで対応される。

## 4. コロナ禍の地方財政計画

2021年度の地方財政計画は、新型コロナウイルス感染症の影響により地方税等が大幅な減収となる中、防災・減災、国土強靱化の推進などの重要課題が目標とされ、通常収支分については、前年度を9,000億円程度下回り、89兆8,400億円となった。地方一般歳出、一般財源総額ともマイナスであるが、水準超経費を除けば交付団体ベースの一般財源総額は若干のプラス、前年度を0.2兆円上回る額が確保された。地方交付税総額も17兆4,000億円で、前年度を8,500億円ほど上回る。

コロナ対策及びポストコロナに向けた対策としては、2020年度の1次、2次補正予算で、合計3兆円の新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金が予算化された。さらに、第3次補正予算で1.5兆円（うち地方単独分1.0兆円、即時対応分0.2兆円）追加された。「コロナ対応のための取組である限り、地方公共団体が自由にお使いいただくことができます。」（内閣府地方創生推進事務局HP）とはいうものの、交付のスピード、PCR検査など他の法律で補助率上限規定によるしぼり、そもそも大きな補正の中でこの程度の金額でいいのか等、課題は残る。柔軟で使いやすいものであってほしい。一部の自治体で、使い道に疑問の声が出るケースもあったようであるが、その場合は、住民がしっかりとみていく。危機の現場は自治体の方が近い。住民自治の役割も大きいといえるだろう。

2021年度の地方財政対策における財源確保の見積もりとしては、地方税38兆802億円（前年度比▲2兆8,564億円、▲7.0%）、地方譲与税1兆8,219億円（同▲7,867億円、▲30.2%）、地方交付税17兆4,385億円（同+8,503億円、+5.1%）、地方特例交付金等3,577億円（同+1,570億円、+78.2%）である。地方税は、やはり、地方法人二税の税収減が心配され、前年度地方財政計画比で2.4兆円の減、昨年12月の推計からも1.3兆円の減少となりそうで

ある。

地方交付税は、出口ベースで17兆4,385億円（前年度比+8,503億円、+5.1%）となり、このうち、一般会計分が、15兆5,912億円である。これは、地方交付税の法定率分等が13兆3,997億円と一般会計における加算措置2兆1,915億円から構成される。法定率分等は、所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分13兆7,002億円と過去の国税減額補正精算分▲3,004億円。一般会計加算は、折半対象以外の財源不足における補填（既往法定分）2,246億円、折半対象以外の財源不足における補填（覚書加算の前倒し）2,500億円、臨時財政対策特例加算1兆7,169億円である。また、特別会計に関するものが、1兆8,473億円で、地方法人税の法定率分1兆3,232億円、交付税特別会計借入金支払利子▲760億円、交付税特別会計剰余金の活用1,500億円、2020年度補正において償還を繰り延べた交付税特別会計借入金償還予定額を2021年度へ繰越するものが2,500億円、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用2,000億円、そして返還金が1億円となった。

2021年度の資金繰り対策としては、臨時財政対策債について最も金利が低い公的資金（財政融資資金、地方公共団体金融機構資金）での引受けを1.1兆円増額し、臨時財政対策債全体の4割が公的資金となる。また、減収補填債の対象外である税目や使用料・手数料について、引き続き2021年度も投資的経費の範囲内で「特別減収対策債」の発行が可能となった。病院や交通など公営企業についても、新型コロナウイルス感染症に伴う影響から、2021年度も「特別減収対策企業債」の発行が可能となる。

本年度の主な歳出は以下のとおりである。

### (1) 地域デジタル社会の推進

光ファイバーの全国的な展開や5Gサービスの開始、ローカル5Gの導入など情報通信基盤の整

備の進展を踏まえ、今後これらの基盤を有効に活用し、すべての地域がデジタル化によるメリットを享受できる地域社会のデジタル化を集中的に推進するため、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金を活用し、地方財政計画に新たな歳出項目として「地域デジタル社会推進費（仮称）」を計上する。

地方交付税措置として、新たな基準財政需要額の算定項目「地域デジタル社会推進費（仮称）」を臨時費目として創設し、地域社会全体のデジタル化を推進するために必要となる取組に要する経費を算定するものとなる。算定額は、2021年度及び2022年度、各々2,000億円程度（うち道府県分800億円程度、市町村分1,200億円程度）となる。

## (2) 保健所の恒常的人員体制強化

感染症の拡大時に円滑に業務ができるよう、感染症対応業務に従事する保健師の恒常的な人員体制を強化するために必要な地方財政措置を講ずる。

新型コロナウイルス感染症への対応を踏まえ、健康危機管理対応力を強化するほか、関係機関との連絡調整を充実させるとともに、I H E A T登録者等に対する研修・訓練等を実施する体制を平時から強化するため、保健所において感染症対応業務に従事する保健師を2年間で約900名増員（現行の1.5倍に増員、現行：約1,800名⇒2021年度：約2,250名、2022年度：約2,700名）する。普通交付税措置として、標準団体（人口170万人、保健所数9カ所）の措置人数を現行24名から2年間で36名に増員（1.5倍）する。

## (3) 防災・減災、国土強靱化の推進

緊急自然災害防止対策事業費の対象事業を拡充し、事業費を1,000億円増額した上で、「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」の期間を踏まえ、事業期間を5年間延長する。追加される対象事業には、流域治水対策に資する地方単独事業、そして道路防災について小規模事業に限るとの現行の要件を撤廃した上で、橋梁・道路の洗掘・流失対策がある。

緊急防災・減災事業費についても、対象事業を拡充した上で、緊急自然災害防止対策事業費と同様に、事業期間を5年間延長する。「防災・減災、国土強靱化のための5か年加速化対策」に伴う地方負担については、これまでと同様、国土強靱化債又は補正予算債により措置される。拡充される対象事業は、避難所における新型コロナウイルス感染症対策、社会福祉法人等の福祉施設等における豪雨災害対策に対する補助等となる。

また、防災重点農業用ため池等の防災対策の強化のため、緊急浚渫推進事業費の対象施設に追加するなど地方財政措置を拡充する。2020年7月豪雨をはじめ、近年、自然災害が激甚化・頻発化する中、防災重点農業用ため池等の決壊等により、人家、公共施設及び農地へ被害が発生していることから、これらの防災工事の推進及び適切な維持管理が必要となった。このため、防災重点農業用ため池の防災工事に係る地方財政措置を拡充するとともに、防災重点農業用ため池等が緊急浚渫推進事業費の対象施設に追加される。

さらに、利水ダム等の事前放流に伴い、一級水系の指定区間及び二級水系を管理する都道府県が行う損失補填に要する経費について、特別交付税措置（措置率0.8、財政力補正なし）がとられる。

## 5. コロナ禍で生じた課題

### (1) 基金の再構築に向けて

2019年度末に1兆9,160億円あった都道府県の財政調整基金残高は、コロナ対応の取り崩し等で9月末には6,601億円になった。東京都は、9,345億円あったものが、中小企業に対する制度融資と

しての金融機関預託金など8,312億円取り崩している（東京新聞2019年10月19日）。全体としては、3分の2の取り崩し、東京都など大幅なところはほとんど9割もの取り崩しである。

2017年11月に総務省自治財政局が発表した「地



方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果のポイント及び分析」では、地方財政における基金残高の状況が示されており、ここ10年ほど基金残高が増加している状況が報告されている。バブルの1992年の20兆7,000億円をピークに減少傾向となっていたが、2005年頃の13兆円を底に上昇傾向に転じ、2016年に21兆5,000億円（東日本大震災分を除く）となった。ただ、その多くは、東京都、特別区の部分が大きい。

また、国の財政再建論議の中では、地方交付税の縮減を求める議論がなされてきており、財政制度等審議会（2017年5月10日）や経済財政諮問会議（2018年4月24日、第5回会議）では、基金の大きさが問題視されてきた。基金残高は近年増加傾向にあることから、リーマンショック後でさえ基金が積めるということは、地方財政計画が過大見積もりではないか、基金を地方財政計画に反映すべき、地方交付税を減らすべきとの論である。財政制度等審議会の提出資料では、交付税の基準財政需要額に対する基金残高の大きさが100%を超える市町村、すなわち財政規模に比して大きな基金を積んでいる市町村数は、財政力指数0.33未満の自治体が多く、0.33以上0.66未満の自治体、財政力指数0.66以上1.00未満の自治体と続く。

すなわち、財政力指数の低い団体（交付税が主たる財源となる団体）は、基準財政需要額に対して高い割合で基金残高を保有し、逆に財政力指数が高くなると「基金残高割合」の低い団体が増えてくる。一方で、財政力指数1以上の団体になっても、税収が極めて大きい等の要因から「基金残高割合」100%以上の団体が増加するというのである。「基金残高割合」100%以上の団体（507団体）が保有する基金残高の合計額は5.2兆円。このうち、財政力指数1.0以上の団体（25団体）が基金残高合計額の約4割（2.0兆円）を占めるという。

地方交付税制度は、年度間調整の仕組みではなく、単年度の財政調整の仕組みであり一般財源である。基金を積んでおくことに問題があるわけではなく、余裕があるということでもない。地方財政健全化法の基準からしても、実質単年度収支を計算する際でも、基金が積んであることは、望ま

しいとされる。現在の事態を考え、どのような基準で基金積み立ての再構築を行うか、自動的な基準設定も含め自治体議会で大きな議論が必要である。自治の問題であり、防戦一方になるべき事柄ではない。

## (2) まち、ひと、しごとに向けて

2020年1月1日現在の住民基本台帳人口を、前年同日比で見ると、多くの地域で減少傾向にある。東京、神奈川、埼玉、愛知、千葉、沖縄、滋賀、大阪、の8都府県では人口増となり、増加人数は合計15万2,000人となっているが、増加人数の6割は東京が占めるから、残りはほんのわずかである。日本人だけでみると、増加は東京、神奈川、沖縄だけで、その数の合計7万5,000人のうち東京が6万8,000人余り、9割を超えている。一方、外国人は島根以外のすべての都道府県で増加しており、東京、愛知を含め増加人数1万人以上のところが6都府県ある。増加率でみた場合では、10%以上が13道県に及び、宮崎では20%近い。

すなわち、外国人がいなければ、ほとんどの都道府県で人口減少となっており、人口減少の幅は全国で30万人を超えている。日本人のみでは50万人を超える減少幅であるから、20万人増の外国人が全体の減少幅を小さくすることに貢献していることとなる。日本の総人口1億2,700万人のうち、外国人が286万人、2.25%を占めるに至っている。

さらに、コロナ禍の中で、東京も社会減にさらされている。東京都の人口は、2020年5月1日現在で、1,400万人台に乗せたがその後減少傾向にあり、10月1日現在では区部を中心に3万人ほど減って、1,397万人である。これが、単に、コロナ禍の中で一時的なものなのか。働き方改革として、労働時間の短縮、都心に通わずリモートワーク、ワーケーションに向かう途中の出来事なのかどうか。見極める必要がある。

ただ、他国の客観的情報を見れば、合計特殊出生率が低下する傾向は先進国ばかりではない。途上国でさえ、投資が進んでくればある程度生じてくる性格のものである。日本とは国民負担率が大きく異なる高負担の福祉国家として、子育てしやすい、多くの外国にルーツをもつ人々を受け入れ

ている北欧でも、1.6から1.9ほどである。日本の場合、大都市部では1.5を超えることさえ難しく、全国平均で1.8に到達することは、ほぼ不可能である。まずは、できることから、そしてできることはすべて行う必要がある。

### (3) 公共施設の再編

少子高齢化は進み、緩やかな人口減少時代に入った。団塊世代はすでに70歳となり、40代半ばの団塊ジュニア世代が高齢者となる2040年頃が高齢化の一つのピークとされる。今のところ大都市、およびその周辺部では人口減少までには至っていない所も多く、中央、千代田、港の都心3区や政令指定都市などの一部では比較的大きな人口増加数を示す。しかし、地方ではすでに人口減少が顕著になりつつあり、大都市周辺部についても今後10年、20年でいよいよ人口減少地域が多くなると予想される。来年度の出生数の80万人割れも予想される中、地域は、ゼロサムではなくマイナスサムゲームとなる。

そうした中で、多くの自治体で公共施設の再編が主要な中長期的課題となってきた。高度成長期に建設された施設は60年前後の建て替え時期に入り、昭和末期から平成初期の施設もすでに30年ということで、大規模修繕ないし建て替えの選択が迫られる。自治体のあちらこちらに点在する多様な施設についてそれぞれ、どんな対応をしていくのか考えなければならない。昭和の時代には、施設建設が地域の価値を高め将来の税収につながるということで、人件費など消費的な経費より望ましい経費といわれた時代もあったが、公共施設はやがて維持補修、人件費、委託費という形で負担を生み出すものである。廃止する、それであれば簡単である。しかし、もともと必要性があって建設された住民サービスの拠点であり、その廃止は住民生活になんらかの影響をもたらす。

財源の制約を前提とすれば、年齢構成の変化に応じて、高齢者向けの施設を若い世代向けの施設にするなど、ニーズに応じた対応をする。自治体内に一方所あればよいような施設は全域的拠点、例えば役所や駅周辺に集約していくことになる。

しかし、いくつか必要なものもここに集約しては、遠くなって子どもや高齢者など弱者に厳しい。やはり、自治体内にいくつかある地域拠点、例えば小中学校単位に集約していくことが望ましい。学校、公民館、図書館、体育館、高齢者施設など、大規模修繕や建て替えの際、学校単位の施設、地域に集約することで、人件費を含む維持管理関連経費を抑えることができる。ただし、保育施設は別枠で考えていく必要があるだろう。

### (4) コロナ対応の財源対策

2021年度地方債計画地方財源の不足に対処するための臨時財政対策債等については、「令和3年度地方財政収支の仮試算【概算要求時】」を踏まえ、所要額を計上することとなる。

2021年度の「通常収支分」に係る地方債計画（案）における計画額の規模は、15兆4,004億円で、前年度計画額に比べ3兆6,668億円、31.3%の増となっている。このうち、臨時財政対策債等の特別分を除いた通常分の総額は、7兆7,438億円で、前年度計画額に比べ100億円の増なので、増加分のほぼすべて臨時財政対策債となる。地方交付税は国税減に伴い4,000億円減の16兆2,000億円、臨時財政対策債は6兆8,000億円規模となる予定である。基本的には、地方交付税の法定率アップに期待がもたれる。地方譲与税を含む地方税収は39兆9,000億円で、前年度を3兆6,000億円下回る見込みとなる。

政府は2020年度1次、2次補正予算で、コロナ対策のため3兆円規模の地方創生臨時交付金を予算化した。都道府県に示した地方創生臨時交付金について、全国知事会は2020年10月1日時点では、都道府県の不足見込み額が計約6,134億円に上っている状況を示した。知事会の調査に対し、全都道府県が不足を見込んでいると回答し、すでに支出した分を含め必要額は中小企業への支援などで計約1兆8,438億円に達したが、交付額は計約1兆2,304億円にとどまった。不足見込み額は、8月に調査した計約5,005億円から拡大していたところである（時事ドットコムニュース2020年11月5日）。

## 6. 危機管理と自治体

明治大学危機管理研究センターは、2011年に、人口100万人以上の政令市と東京23区住民を対象として防災意識動向調査を実施している。

大地震や水害など自然災害時に誰を信頼し、頼りにするか。とても、ある程度を合わせ、家族と自分自身がそれぞれ79%、75%、区市が50%、都道府県が43%、国は36%に過ぎず、民間企業はさらに低く12項目のうち最低で30%程度となった。ここには、BSEや新型インフルエンザといった感染症からの健康被害についても同じ問いがあり、それぞれ57%、55%、42%、38%、34%、17%で、全体にやや少なめではあるが順位は変わらない。一般論としての行政の信頼度も、高い順に区市49%、都道府県44%、国は25%となっている。さらに、役所、首長、議員との接触度も、規模が大きくなるにしたがって落ちていく。

先の見えない感染症の蔓延、線状降水帯の影響による自然災害に苦しむ中で、自治体の役割が大きくなり、首長、地方議会の存在意義は高まってきた。そもそも、国に、全国の住民生活をすべて見渡し適切な対応をとというのは、あまりに気の毒というものだろう。基礎自治体であり、総合行政主体としての市区（町村）、補完機能をもつ都道府県、さらにそれを補完する国という関係性を再確認していくべきではないか。市町村規模が小さければ広域連携も必要であり、府県に関してはさらに道州制という考え方もありうるが、あくまで、自治の観点からの連携であり、国の関与を強める方向ではない。

国より都道府県、都道府県より市区町村、それよりコミュニティ。まずは自分で考え、家族で議論することが自治の根本である。政治、行政の透明度を考えても、汚職の疑いが濃厚であった場合、国会議

員より地方議員、首長の進退の方が敏感であることをみれば、どちらが住民を意識しているかは明白である。

財源と権限を地方に。国は、外交、防衛、社会保障、全国計画などに特化し、財源調整と財源保障、個人や世帯の格差調整。都道府県は中継機関として、比較的小規模な市町村行政を中心に補完機能を果たす。行政コストの観点も含めれば、大都市部では基礎自治体の能力が高いところも多く、都道府県は必要かどうかを含めた議論があってもよい。そうしてこそ、住民のための地域経済、地域政策が実現でき、少子高齢化と人口減少、自然災害へのすばやい対応が可能となる。無理な需要喚起策より、地方創生臨時交付金の拡充が求められる。農業を含めた地域産業の再構築に期待したい。

保健所は、感染症より高齢化時代の生活習慣病が主な病気とされるようになって、1990年代半ばより大幅に減らされてきた。平成の大合併で公務員数も大幅に減らされた。コロナ対応の人員不足が問題視され、地方財政対策で保健所体制の強化が盛り込まれても、給与関係経費はマイナスとなっている。今年度の地方財政計画は、税収減に伴う臨時財政対策債の増ばかりが目立つものとなった。

基本的に、国の当初予算が平時をイメージしており危機感が少なく地方財政対策がそれに連動し、危機対応と地方財政の実質的対策は、補正予算頼みとなっているようにみえる。補正予算には、本当にコロナ対応かというものもあった。規範的な当初予算、どさくさの補正予算という図式が変わることが必要だろう。地方財政計画では、新コロナ対策を別枠で設定してもよかったのではないかな。

## おわりに

前回東京オリンピック後の不況対策として国債が発行され、その後継続的に建設国債発行、「国債を抱いた財政」といわれた。ドルショック、オイル

ショックの影響でスタグフレーションが生じ、戦後初のマイナス成長となると、1975年以降は赤字国債発行時代となり、「国債に抱かれた財政」となった。



1968年に作られた国債の60年償還ルールは、赤字国債にも適用され、大量の国債発行が可能となる体制ができた。

1975年以降、国債発行による公共投資や減税の政策効果が落ちてくると、今度は行政改革や民営化が進められた。この時期の、供給サイド経済学をベースとする新自由主義的政策は、今世紀に入っても構造改革の中で再度強力に推進され、雇用の不安定化を生み出した。消費税導入以前は、新税導入に向け、所得税、法人税の税率引き下げ、所得税の累進性緩和、所得控除拡大等、減税の10年間であった。大平政権の一般消費課税導入案は財政再建のための増税案であったが、新税導入のための多様な減税の結果、消費税導入時は増収より減収の方が大きくなってしまった。全体として高額所得者向け減税の要素が大きく、バブル出現の一因ともなった。

大量の国債発行、所得税・法人税の大幅削減、公と民で直接間接に進められた人件費削減。日本は、もはや若い成長過程の国ではなく、少子高齢化が進み平均年齢も高い。公債残高は積み上がっている。財投は一般会計を補完できていない。日本の財政政策は、財政規範については後ろ向きで、財源確保についての取り組みも限定的であった。国民に嫌悪感が強く、財政再建は行政改革＝歳出削減と同義語となった。1980年代が大きな転換点といえそうだが、シャウブ勧告以後の高度成長期にもその萌芽はあり、さらにバブルの体験が、財源確保より行政改革という流れを決定づけたようである。1979年、一般消費税法が出てから消費税導入まで10年、消費税3%から5%に8年、8%になるまで17年、10%になるまで5年半。導入から10%まで30年半である。この30年間で、社会保障給付費は45兆円から120兆円へ、国民所得比にして14%から30%へ。国債残高は160兆円から930兆円となった。その間、平成の30年間で高齢化率は12%から28%へ。合計特殊出生率は1.6から1.4へ。高齢者への社会保障が大きく若者の分が少ないなどと世代間対立をあおる向きもあるが、現実を見れば50年で出生数は約半分。今の20歳が65歳になる頃には新生児は50万人を切り、その時代の20歳も50万人くらいか。今若者、将来の高齢者はやはり同じように世代間対立の中にいるのだろうか。

1990年、102の自治体に850か所あった保健所は、

2020年に155自治体で469か所まで減少した。1994年の保健所法が地域保健法に改正される中で、中核市以外は大幅な減少となった。特別区は、2か所以上のところが多く53か所あったが、区毎となり23か所となった。地域保健業務を行い、PCR検査の中核機関でもある地方衛生研究所の人員、予算なども大幅に減少傾向にあった。東京大学医科学研究所の石井教授は、ワクチンの開発が治験直前まで進んでいたところ2018年に国の予算打ち切りで頓挫したことを指摘している。長年ワクチン研究を軽視してきたことで欧米と差がついたことになる（『東京新聞』2021年4月5日）。地方公務員数は1990年代に320万人から270万人へ、一般職の国家公務員も90万人近くいたが国立大学の法人化、郵政の民営化などで30万人を切っている。公共部門のあり方を税の問題と絡めて議論し、削るばかりでない新しい行政改革を提示しなくてはいけない。

#### 【参考文献】

「都市住民の防災・危機管理に関する意識傾向——ウェブアンケート調査の結果を通じて——」『自治体危機管理研究』Vol. 7、2011年4月。

「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金Q&A（第3版／2020年12月16日）」内閣府地方創生推進事務局。

「令和3年度地方財政対策の概要」総務省自治財政局、2020年12月21日。

「令和3年度税制改正（地方税）の概要」総務省資料、2020年。

「地方衛生研究所の現状と課題」厚生労働省、2020年。

「令和2年度補正予算（第1号、第2号）に計上された新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金のうち国庫補助事業等の地方負担分の執行上の取扱について」内閣府地方創生推進室、2021年1月7日。