

# 北海道財政を取り巻く中央集権的仕組み

阪 正 寛

## はじめに

ただいま紹介をいただきました阪と申します。新型コロナウイルスの影響で開催時期に変更もありましたが、このような機会をいただき感謝しております。今日は「北海道財政を取り巻く中央集権的仕組み」との演題でお話させていただきます。

まず、自己紹介を兼ねて地方財政との関わりを簡単に述べます。道職員になって地方交付税や地方債などの市町村に関する事務処理を担当したことをきっかけに、地方財政計画を所管する自治省（現・総務省）財政課で一年間勤務し、特別交付税の決定や配分、普通交付税の算定に関わりました。

その後、道庁総務部財政課に配属されて以降、係員として六年間、係長で一年間、管理職で七年間と最終的には二〇一一年までに合計一四年間財政課に在籍しました。後ほどお話ししますが、私が地方財政に関わっていた時期は、いろいろな意味で地方財政が大きく動いた「激動の時代」であり、たまたまその時期に居合わせました。とは言え、

道庁を退職しておりますし、現在の職場とも直接関係がありませんので、これからお話しすることは全て私の個人的な見解ということをお断りいただければ幸いです。

さて、北海道財政を考える上で避けて通れないのは地方財政制度です。後ほどもお話ししますが、決定権は国にあり、地方が制約されている面があります。その一方で守られている面もあり、中には地方分権などに配慮したものもあることから、今回の演題は中央集権「的」としていきます。

また、高度経済成長を経て先進国の仲間入りをして成熟社会となり、その過程で、我々を取り巻く環境が大きく変わりました。そのため、それに合わせて、行政の役割つまりは公共サービスに関する軸足を転換すべきであり、それを社会全体で強く認識して、速やかに実行すべきと考えます。

社会資本整備や産業振興、教育や医療の確保について、これまで大きな成果を残してきました。それら業界や生産者など供給側にあった軸足を、暮らしや働く場など生活者を主体とした供給側に転換するべきでしょう。そうすると、当然として、

中央集権よりは地方の役割と権能の充実が不可欠です。「情報技術の進展」が中央集権との親和力が高いとみなせるなか、これらのことを重要な視点として、これから述べていきます。

## 1 二〇二二年度、北海道の予算の現状

最初に北海道の二〇二二年度当初予算の状況を確認してみましょう（図表1）。なお、これから使う数値などは基本的に公開されている資料から引用したものです。

歳入歳出の「計」を見ると、どちらも三兆二二六二億円となっており、三兆円超の規模であることが分かると思います。ただ、区分のところは借換債があるので、歳入歳出が同額で膨らんでいきます。この数値は二重にカウントされているだけで、財政の姿をみるとときには本来除くべきでしょう。それを除いた数値では二兆九四七〇億円ということになります。

歳入のところにある道税・地方税・地方交付税

(以下、「交付税」とする。)が一般財源の主なものになっています。これについては後ほど説明します。区分の「道債」の中に「臨時財政対策債」(以下、「臨時債」とする。)とありますが、これは交付税の振り替わりですので、これも含めたものが一般財源とされています。

### (1) 一般財源の現状

一般財源は、地方公共団体の財政運営の基本的な柱であり、これをベースとして、様々な政策や財政運営をやっていくこととなります。図表1の右下にある「歳出財源構成」を見て下さい。先ほど話したように道は三兆円近くの予算規模がありますが、一般財源としては一兆七二七億円しかありません。

#### ① 人件費

次に「歳出財源構成」の左側にある「歳出」と見比べてください。人件費とは役所で働いている事務方だけではなく、小・中・高の教職員と警察職員を含みます。ですので、基本的に都道府県の場合、人件費が占める割合が高い傾向になります。道は人件費として五四七億円を見込み、そのうち、教員関係経費として義務教育国庫負担金Ⅱ特定財源が七三四億円入るようになっています。

#### ② 投資的経費

投資的経費としては三四七億六億円が計上されて

図表1 2022(令和4)年度 北海道一般会計予算 歳入歳出の内訳

(単位：億円)

区 分	予算額	構成比
道税	6,222	19.3%
地方譲与税等	1,086	3.4%
地方交付税	6,370	19.7%
道債	5,179	16.1%
臨時財政対策債	400	-
借換債	2,792	-
その他道債	1,987	-
通常債	1,774	-
特例地方債	213	-
国庫支出金	5,811	18.0%
その他の収入	7,594	23.5%
財政調整基金取崩	115	-
計	32,262	100.0%
借換債を除く計	29,470	-

投資的経費前年度追加補正(21・4定/22・1定)予算

公 補助事業費等	1,106
共 国直轄事業負担金	137
社会資本整備総合交付金	173
計	1,416
	> 3,476 (22当初)
22年度年間執行総額	4,892

(単位：億円)

人件費	5,471	17.0%
投資的経費	3,476	10.8%
道債償還費	6,501	20.2%
借換債	2,792	-
義務的経費	7,529	23.3%
保健福祉関係	3,927	-
一般施策事業費	8,959	27.8%
施設等維持管理費	326	1.0%
計	32,262	100.0%
借換債を除く計	29,470	-

歳出財源構成	一般財源		地方債※		特定財源	
	金額	割合	金額	割合	金額	割合
	4,675	85.5%	62	1.1%	734	13.4%
	337	9.7%	1,787	51.4%	1,352	38.9%
	3,709	57.0%	2,792	43.0%	0	0.0%
	7,037	93.4%	5	0.1%	487	6.5%
	1,217	13.6%	90	1.0%	7,652	85.4%
	296	90.8%	0	0.0%	30	9.2%
	17,271	53.5%	4,736	14.7%	10,255	31.8%
	17,271	58.6%	1,944	6.6%	10,255	34.8%

※道債のうち臨時財政対策債など一般財源扱いのものを除く。  
 <参照：「令和4年度 予算の概要(第一回定例会)」(北海道)>

いますが、歳出財源構成を見てみると、一般財源は三三七億円で、ほとんどが特定財源である国の開発予算等と地方債となっており、投資的経費については道負担の大半が地方債頼みということになります。

ただ、歳出の投資的経費三四七六億円については補足説明が必要です。近年、国は年度途中で複数回補正予算を組むため、二〇二二年度当初予算は三四七六億円でも、国の補正にに応じて補助事業費等などの名目で、合計一四一六億円が道の補正予算として二〇二二年度中に組まれています。北海道で一〇月の第四回定例会以降に補正を組んでも、基本的に全て繰り越すこととなります。それらも含めた四八九二億円が二〇二二年度の投資的経費となりますので、年間執行額としては五〇〇億円近くあるということになります。

### ③道債償還費

道債償還費は基本的に一般財源からの支出となりますが、先ほど触れた借換債があるので、その分は地方債で手当するかたちになります。

### ④義務的経費

義務的経費の内訳として保健福祉関係とあるように、義務的経費の大半が保健福祉部関係で、そのほとんどが一般財源となっています。また、税関係交付金といった市町村に交付するものや、消費税の還付金など裁量の余地のない制度的なものも義務的経費に含まれています。

### ⑤一般施策事業費

先ほど「地方公共団体の財政運営の基本」である一般財源が一兆七千億円ほどしかありませんと述べました。今しがた説明した人件費や義務的経費などを除くと、一般施策事業費にかけられる一般財源は一二〇〇億円しかありません。これには、特別会計に対する負担金や札幌医大や研究機構など独法への繰出金、病院事業会計負担金などのほか、私立学校への支援金も含まれています。

さらに、北海道は農業関係予算が非常に多くあり、例えば「パワーアップ事業」などの都府県にはないような事業も行っています。それらの費用負担も一般施策事業費からとなります。つまり、一般施策事業費一二一七億円のほとんどが行き先の決まった恒常的な経費になっているのです。

毎年、予算については知事が記者会見をします。来年は知事選ですから、今年度は総仕上げの予算なわけですが、議会からは「財政難もあるけれど、メリハリがなくて目玉事業がわかりづらい」、「迫力に欠ける」、「独自色が見えない」など批判的な言い方をされています。北海道新聞でも「巨額の借金、裁量小さく」という見出しで、「巨額の借金返済に圧迫され、独自の政策に使うことができず、予算は少ない」と書かれ、さらには「財政硬直化の要因は借金だ。九〇年代後半、拓銀破綻などを受けて実施した景気対策などの影響が続いているかたちだ」とも書いてあります。

繰り返しになりますが、一般施策に使える財源

が一二一七億円しかなく、そのほとんどが行き先の決まった恒常的な経費であり、知事が独自施策に使える予算は非常に少ないのが現実だということです。これが北海道の予算の全体像になります。

### (2) 道債返済のしくみー定時償還と満期一括償還の違い

#### ①定時償還とは

図表2は地方債の道債償還のしくみを表したものです。地方債には定時償還と満期一括償還とがあり、定時償還は、住宅ローンのように、借入先と証書で借入額を定め、毎年決まった額を返す方法です。ちなみに、道内の市町村は札幌市を除いて全て定時償還の方法でしょう。

#### ②満期一括償還とは

一方の満期一括償還は、北海道と道内では札幌市、全国的には、大きな都府県と政令市で多く採用している方法です。この満期一括償還では、一〇年間市場からお金を調達する場合、額面一百万単位などで、一〇年間満期の証券を発行します。

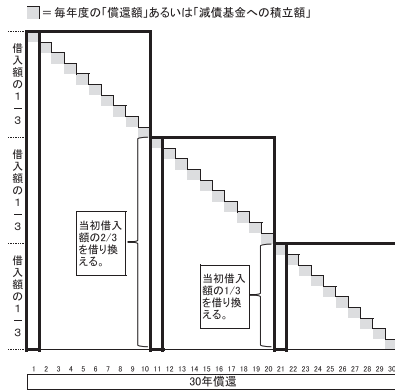
したがって、一〇年間は償還がないので借金の残高は変わりません。一〇年経つと満期になるので、全額返済するかたちになります。一〇億円借りた場合、一〇年間経つたときに一〇億円返すということです。これでは定時償還との差があまりにも大きいので、毎年の定時償還見合い分を基金として積んでいます。この基金は一〇年間経つと

図表 2

【定時償還と満期一括償還との違い】

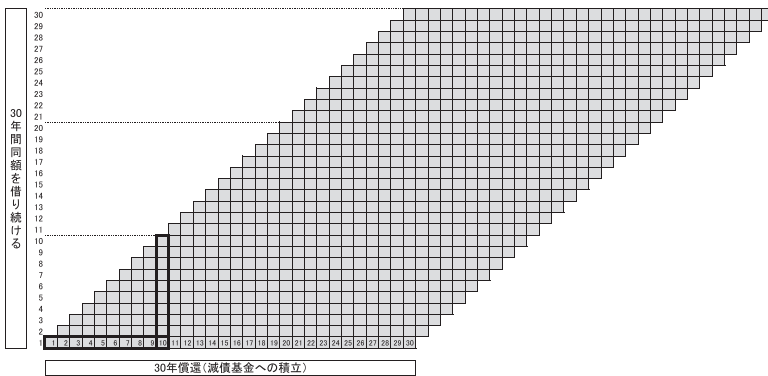
<30年間で償還(返済)する場合を単純化した例>

定 時 償 還： 借入先(金融機関等)と証書で約束し、借入額の30分の1ずつを毎年度返済する。  
 満 期 一 括 償 還： 10年間満期の証券(1万円単位)を発行し、10年目の満期ごとに2回借り換える。  
 (1回目：借入額の2/3、2回目：借入額の1/3。)  
 なお、借入額の30分の1ずつを減債基金(満期一括償還分)に毎年度積み立てて、  
 借換時の償還(借入額の1/3)に備える。



【30年償還で30年間 借り続けると・・・】

○ 同じ額の借金を償還期間である30年間続ければ、30年後の単年度負担は、1年間の借金と同額に利払いを加えた額になる。



定時償還したのと同じ金額が積み立てられるので、この基金を利用して一〇年後に返済していきす。

③借換債による返済のしくみ

ただ実際の借入では三〇年償還として、借換債を一〇年ごとに発行することで、最初の借り入れから一〇年後に三分の一を返済して三分の二を借

り換え、その一〇年後には三分の一を返済して三分の一を借り換え、その一〇年後に完済となります。都合三〇年かけて一〇年ごとに三分の一ずつ返済することになり、定時償還方式と同じようなかたちで返済することになります。これが借換債の発生するしくみです。

なお、借換債はおおむね一〇年ごとに増加の山が来るので、増えた局面では、財政が苦しいので

借金でつないでいると誤解している人がいます。そうではありませんので、ご注意ください。

2 地方財政計画の役割

(1) 地方財政計画とは

地方における財政運営の基本的な柱である一般財源の全国総額の基礎になるのが地方財政計画(以下、「地財計画」とする。)です。総務省のホームページによると、地財計画の役割としては、①地方団体が標準的な行政水準を確保できるように地方財源を保障すること。②国家財政と国民経済等との整合性の確保のため、国の予算に盛り込まれた施策を具体化するとともに地方財政との調整を図ること。③地方団体の毎年度の財政運営の指針とされています。地財計画は、地方の行政水準を確保できるような財源を保障するとともに、国の予算と整合性を取っているものと頭に入れていただければと思います。

図表 3は、令和三(二〇二二)年度当初の国の予算と地財計画との関係を示したものになります。二〇二二年度では一般会計加算に折半対象経費と呼ばれるものが発生しなかったため、令和三年度のものを使用しました。地方財政関係者はこの図を「六本図」と呼んでいます。一番左側の二本が国の一般会計予算の歳入と歳出を示しています。右側の二本は地財計画で、当該年度の歳入歳出を表しています。真ん中の二本は、「交付税及

び譲与税配付金特別会計」で、国から来るお金と地財計画の歳入、特に交付税関係を中心に調整する特別会計です。

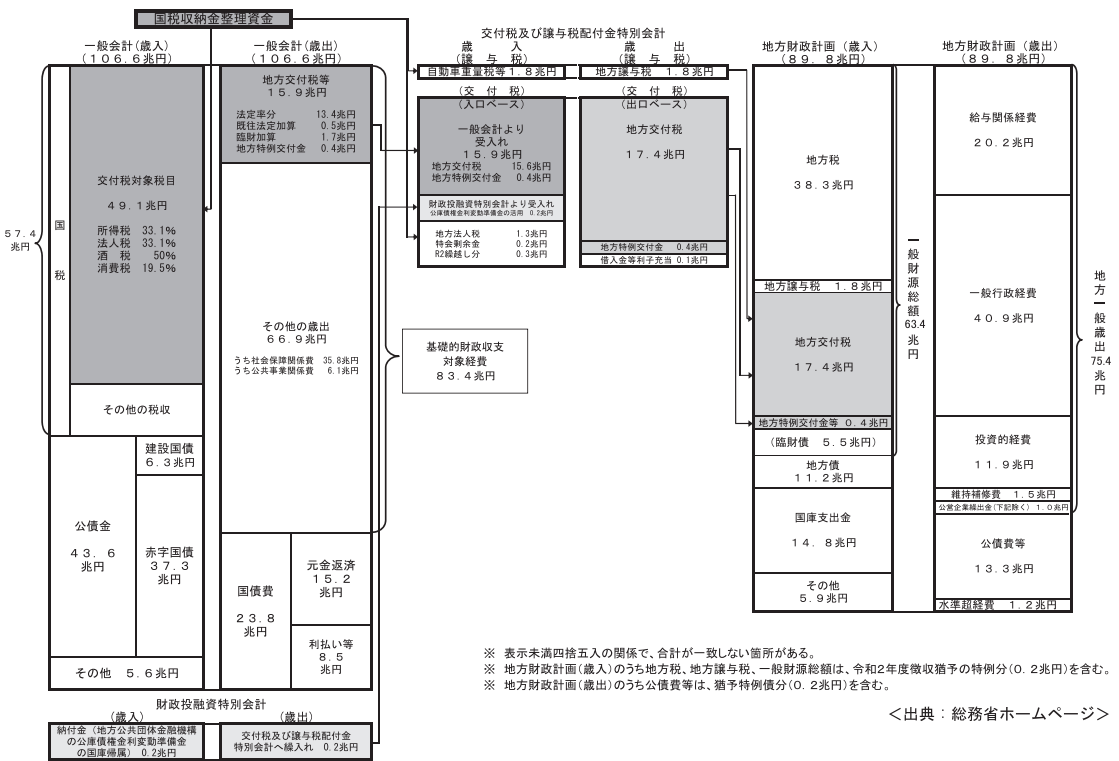
ここで交付税について触れておきましょう。性格としては「団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持しうるよう財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する」もので、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税である」となっています。

交付税の総額は所得税・法人税の三三・一％、酒税の五〇％、消費税の一九・五％、地方法人税の全額と法律で決まっています。図表3の地財計画では、交付税一七・四兆円となっていますが、国の一般会計歳出に記載の法定率分は一三・四兆円となっています。国税の交付税対象税目四九・一兆円から先ほどの法定割合で積み上げただけでは、不足が生じるので、その差額を解消すべく、毎年度財務省と総務省との予算折衝の中で調整がなされています。実際に、図表3の真ん中の図には「一般会計より受入れ」と記載があり、交付税は一五・六兆円となっているほか、他の調整も加算されて「出口ベース」で一七・四兆円になっています。法定率分だけでは地財計画の金額に全然足りないような状態です。

(2) 量出制入の仕組み

図表3の一般会計歳出「その他の歳出」の中に、

図表3 国の予算と地方財政計画（通常収支分）との関係（令和3年度当初）



「うち社会保障関係費」、「うち公共事業関係費」と小さな字で書かれています。これらの費用は国が負担するもので、その一部が地財計画の歳入にある国庫支出金のところに入ってきます。各省庁は財務省に概算要求を行う際に、総務省にも調書を必ず提出しなければならないと法律で定められています。

ここで言うておきたいのは、地財計画の歳出は歳入より先に決まるということです。いわゆる「量出制入」で「出ずるを量りて入り制す」です。

歳入の要である地方税については法律で税率が決まっているので、それで見積もりを立てていくこととなります。歳出の公債費は過去の借金の償還費を積み上げて計算されます。先ほど話したように、国庫支出金とそれに応じた地方歳出も国の一般会計予算に即して決まります。

他方で、決まらないのが交付税や地方債です。なお、地方債については、交付税の振り替わりである臨財債と財源調整的なものを除くと、国庫支出金が決まれば、地方負担のうち地方債に充てられるものが算出されるので、おおむね自動的に決まると言えるでしょう。地方財政の要である交付税は臨財債等の特別な地方債とともに、職員数や人事院勧告見合いの給与も勘案しながら歳出に見合った歳入とするため、最後に残ってしまいます。

### (3) 地方財政財源不足の状況

地方財政財源不足の状況についても説明してお

きましょう。一九九〇年代以降、財源不足が生じて交付税だけでは足りないため、今は臨財債を発行して対処しています。いずれにしても、歳出が決まって、不足の交付税が決まるという量出制入にはなっています。交付税を獲得する段階でいろいろとやりとりがあって、地財計画の歳入歳出全体についても国での調整のもとに成り立つていると言えます。以上が地財計画の全体の姿ということになります。

### (4) 集権的分散システム

ここまでの説明でも明らかのように、地方財政は中央政府＝国の方でいろいろ決めていきますので、ある意味集権的システムです。しかしながら、実質的な公共サービスの提供、あるいは内政のほとんどを地方がやっていますので、まさに国が決めて、分散システムとして地方がやっている。

東京大学の神野直彦先生が日本の地方と国のあり方について整理した中で、「集権的分散システム」と名付けました。その国と地方のあり方は今でも変わっていません。

また、税の割合を見てみると、国税が六割に對し、地方税は四割くらいとなっている一方で、実際の公共サービスでは、国は四割、地方が六割となつています。歳出と税配分との割合は完全に逆転していますので、国から地方に一定程度お金が来ないと、日本の行政制度は成り立たないということなのです。だからこそ先ほど話したように、

国庫支出金も含めて国の一般会計から支出するものも地財計画に盛り込むということになります。

### (5) 垂直的財政調整と水平的財政調整

国と地方の役割が決まって、それに応じて国と地方の支出が決まっている。では、税の配分を国と地方とでどうしようかというのが、垂直的財政調整です。それが現時点では、国税六割、地方税四割となっています。歳出割合とびつたりあつてくると、垂直的財政調整は完璧ということになり、国庫支出金等は不要ということになります。

仮にそうなたとしても、地方税は全ての地域・地方公共団体で均等に存在しているわけではありませんが、地方公共団体が提供する公共サービスも均等ではありません。つまり、地域によって税も公共サービスにも偏りがあるということで、財力に格差が生じます。それを埋めるためには、地方の中でお金をやりとりする水平的財政調整をしないと地方の財政が成り立たないことから、交付税が存在しています。

交付税は、本来は地方税であるものを国税として一回集めて、水平的財政調整の財源として配るようになっていきます。二〇〇五（平成一七）年二月一五日の衆議院本会議で、当時の小泉首相が「交付税は地方の固有財源」と答弁したように、垂直的財政調整として地方交付税法で国税からの割合が決まり、地方の固有財源として水平的財政調整の財源となることで、我が国の地方財政制度が成

り立っているということになります。

そもそも、集権的分散システムの中で、国が地方にやらせることをいろいろ決めた上で、財源は渡しませんというはおかしな話でしょう。交付税も国庫支出金も我が国の行政制度を成り立たせる上で当然に必要な経費ということになります。

## (6) 国と地方との財政面での相違

それにもかかわらず新聞などでは、「地方が親の仕送りのような交付税で成り立っているようなのは許せない」や「国は多額の債務を抱えているが、地方は少ないじゃないか。だから交付税は不要だ」などの論調が見受けられます。親の仕送りというのは全くの思い違いであって、それがなければ我が国の行政制度は成り立たないということを考えれば、交付税制度は当然だということになります。

また、国は法律に基づき赤字国債を発行できると定められていますが、地方の場合は赤字債を発行することができないので、赤字が発生しない仕組みなのです。地財計画の中で、歳出に見合った歳入が保障されるとなっていますが、個別の団体に置き換えてみると、歳入に見合った歳出にならざるを得ないので、プライマリバランスが悪化しようがないんですね。国との財政面の違いを無視して地方を攻撃する論調が見受けられることには注意する必要があります。

技術的な話ばかりになりましたので、ここから

はそうした制度を前提として、道財政はどうだったのかを歴史的に振り返ってみたいと思います。

## 3 1990年代以降に地方財政を揺るがした出来事を振り返る

冒頭で話したように、地方財政は一九九〇年代に大きな動きがあり、それが未だに影響しているという認識でおりますので、一九九〇年度から二〇〇六年度までを時系列で整理したものを作成しました(図表4)。左から年度、知事名、それに、道財政はこの間ずっと健全化を進めておりますので、その状況と道内外の主な動きを記載しました。また、図表4にある「補正増」とは、各年度の予算の最終補正予算の伸び率を記載しています。グレー色の塗りつぶしは当初予算よりも最終予算が一割増・二割増となった年度を示しています。国の景気経済対策がどんどん行われたので、それに応じて補正を組み、最終予算が大きく伸びたということことです。

「普通建設」は投資的経費のうち、普通建設事業費における一九九一年度の数値を一〇〇とした場合の指数です。投資的経費には災害復旧事業費もありませんが、普通建設事業費がその推移の全てであると考えてもかまいません。道は開発予算もあって、元々が普通建設事業費のウエイトが他都府県よりも高いのですが、それはとりあえず横に置いておいて、北海道を除いた全国の伸び率を北海道と並べて記載しています。

### (1) 日米構造協議と公共事業

図表4の一九九一年度のところに「公投計画」開始とありますが、この年から一〇年間の公共投資基本計画を日米構造協議に基づき作りました。あの当時は、ニューヨークのエンパイアステートビルを日本の企業が買ってしまおうなど、バブル景気もあり、お金が有り余っていました。ビル購入など巨額な投資問題に米国の対日貿易赤字も相まって、内需主導型に移行しようアメリカ側の強い意向があり、様々な公共事業が行われました。

図表4の普通建設事業費を見てもえれば分かるように、北海道は一九九五年に普通建設事業費指数が一四六となり過去最高水準となりました。本来であれば、これを期にピークアウトするはずだったのですが、その後には拓銀破綻があり、北海道経済がどうなるのかということもあって、全国的には普通建設事業費がどんどん下がっていく中、北海道は一九九八年度を更なるピークとして巨額の公共投資を実施しました。したがって、全国より長い期間で投資的経費の拡大が続いたということになります。

予算の方を振り返ってみると、一九九三年度に最終予算が三兆円を突破しました。当初予算で三兆円を突破したのは一九九八年度です。余談ですが、当初予算は一九九八年度までの三〇年間に一〇年間で一兆円ずつ増えていったんですね。当初予算が二兆円を突破したのが、一九八八年度、そ

図表4 道財政に関わる主な動き

1 経過(年表)

年度	G	道財政の健全化	主な動き	補正伸	普通建設		
					道	全国	
1990	横 路 道 政			105.08			
1991			「公投計画」開始	104.11	100	100	
1992				109.90	118	119	
1993			[最終予算が3兆円突破]	118.84	128	132	
1994				105.99	122	129	
1995	堀 道 政			108.97	146	141	
1996				104.24	139	135	
1997			財政健全化推進方針(9月)	拓銀破綻(11月)	105.52	144	126
1998			[当初予算が3兆円突破]	[最大最終予算]	113.33	161	131
1999			財政非常事態宣言(4月)、 <u>対処方針</u> (11月)	[手当縮減開始]	103.06	149	121
2000					104.34	135	108
2001			道財政の展望(9月):不足1千億円超		104.13	127	101
2002					103.00	117	93
2003	高 橋 道 政		[給料縮減開始]	102.91	101	83	
2004			道財政立て直しプラン(8月):不足1,700億円	地財ショック	103.30	89	74
2005			新たな行財政改革の取組み(2月):不足1,800億円		99.83	87	68
2006					102.05	83	64

※補正伸: 道の一般会計予算における当初予算と最終予算との対比(伸び率)。

※普通建設

「都道府県普通会計決算状況調査(総務省)」の投資的経費のうち普通建設事業費における平成4年度の数値を100とした場合の指数(投資的経費には災害復旧事業費もある)。なお、全国は北海道分を除いた都府県計の数値。

※公投計画: 日米構造協議に基づく、1991年から10年間の「公共投資基本計画」のこと。

※3兆円突破: 当初予算は、1978(S53)年度に1兆円、1988(S63)年度に2兆円を突破。

※対処方針: 「財政の中期試算と今後の対処方針」のこと。

2 三位一体改革(2004年度から2006年度)

① 国庫補助負担金改革	約 4.7兆円	
② 税源移譲	約 3兆円	所得税(国税)から個人住民税(地方税)へ。
③ 地方交付税改革	約▲5.1兆円	地方交付税及び臨時財政対策債の総額の抑制。

※地方の財源が約6.8兆円削減された。

3 道財政に大きく影響した地方交付税改革の主なもの

- ① 道府県分の留保財源率を20%から25%に引き上げ: 2003年度  
 ※企業誘致等による税収確保努力インセンティブの強化
- ② 都道府県分の補正係数を概ね半減: 算定の簡素化
- ③ 事業費補正(事業量に応じた算定)の大幅な縮減
- ④ 地方財政計画と決算との一体的乖離是正: 2005~2006年度  
 ※投資的経費(単独)▲2.7兆円 → 経常的経費(単独)+1.35兆円



の二〇年前の一九七八年度に初めて当初予算が一兆円を突破しました。当初予算が増えるということは、歳出だけではなく歳入もどんどん増えていくというわけで、公共投資を増やしても何とかなるだろう。要するに「借金を増やしてもなんとかなるだろう」と誰もが思っていたとしても仕方のないことだったのかもしれない。

## (2) 道財政の健全化に向けた中での地財シヨック

先ほど触れたように、北海道は全国と比べて普通建設事業費のウエイトが元々高い地域です(図表4)。その上で頻繁に補正予算が組まれていき、地方債を財源に普通建設事業費がどんどん伸びていきました。道としてはその償還に対し相当な不安を持ったことから、一九九七年、堀道政の三年目にあたりますが、財政健全化推進方針を出します。

当然、投資的経費を落とそうと考えたのですが、拓銀破綻もあり、逆に普通建設事業費に投資的経費を伸ばさざるを得なくなりました。先ほど、一般財源の合計が一兆七千億円で、そのうち一般施策事業費に充てているのは一千二百億円と話をしましたが、この当時、財源不足が一〇〇〇億円を超えていました。そのため、一九九九年に財政非常事態宣言を出して、それに基づく対処方針を示すことになりました。

この対処方針に基づき、道職員の手当縮減を開

始しています。そのような中二〇〇四年度に「地財シヨック」が起こります。小泉政権で三位一体改革と称して、国と地方の財政のあり方を見直すという動きがありました。本来の意味とは違った形で、地方分権改革も関係したでしょう。この三位一体改革では、国から地方に行く国庫支出金が四・七兆円減って、その代わりに地方に税源移譲することになり、三兆円が地方の財源となっています。他方で、一般財源の要である交付税が五・二兆円も減らされてしまいます。つまり、四・七兆円減らされ、三兆円が来たものの、交付税が減らされたので合計すると七兆円近い財源が地方から消えたということになります。

道財政もこの直撃を受けて、二〇〇一年度に一〇〇〇億円の財源不足だったものが、二〇〇五年には一八〇〇億円まで膨らむ状態となり、二〇〇三年度からは手当に加えて道職員の給与縮減も開始、この間に本格的な職員数削減もスタートしています。

## (3) 道財政に大きな影響を与えた地方交付税改革

### ① 留保財源率の見直し

今話した三位一体改革では、交付税の総額だけではなく制度も見直されました。

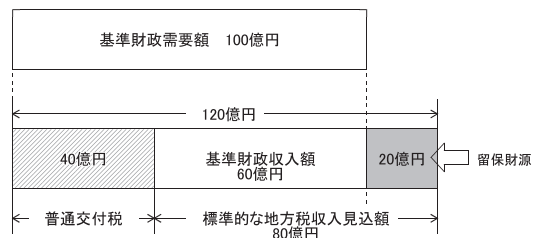
まず、交付税をどのように計算し決定しているかを図表5で説明します。基準財政収入額は標準的な地方税収入見込額に原則として七五%を乗じ

図表5 [地方交付税の概要]

**性格:** 団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持しうるよう財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税である」(固有財源)。  
**総額:** 所得税・法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の19.5%、地方法人税の総額  
**種類:** 普通交付税=交付税総額の94%、特別交付税=交付税総額の6%  
**普通交付税の額の決定方法:**

- 団体毎の普通交付税額=(基準財政需要額 - 基準財政収入額)=財源不足額
- 基準財政需要額=単位費用(法定)×測定単位(国調人口等)×補正係数(寒冷補正等)
- 基準財政収入額=標準的な地方税収入見込額×原則として75%

<普通交付税の仕組み>



<参照: 総務省ホームページ>

て計算されます。そして、基準財政需要額が一〇億円の場、基準財政収入額が六〇億円であれば、その差引きで四〇億円が普通交付税として算定されることとなります。

留保財源は、標準的な地方税収入見込額のうち基準財政収入額に含まれない部分になります。地方税収入見込額八〇億円に対し、基準財政収入額は六〇億円ですから、二〇億円が留保財源ということになります。なお、地方税収入見込額七五%の残りの二五%が留保財源率となります。

この留保財源率が、都道府県は二〇%から二五%に引き上げられました。つまり、基準財政収入額

で補足される割合が減り、基準財政需要額でみられていた支出が追い出されたのです。

これは、北海道のような財政力が低い団体にとつて非常に不利というか、苦しくなるような見直しとなっております。留保財源率が上がると、財政力の高い団体は、自由に使えるお金が相対的に増える一方で、財政力の低い団体は、わずかしが増えません。それにもかかわらず、交付税でみられる需要額は財政力に関係なく減るのです。

そのため、仮に財政規模が北海道と同程度とすると、留保財源率を二五%とした単純な試算では、首都圏の大規模県と北海道とでは一〇〇〇億円、少なく見積もっても六〇〇億円以上差があることとなります。不交付団体の東京都では、その数倍となりますし、財政規模が大きいだけ実際には、もっと大きな金額となるでしょう。

先ほど、道の場合、一般施策事業費に充てられる一般財源が一二〇〇億円しかない話をしましたが、こうして比べると寂しくなります。

## ② 補正係数の半減と事業費補正の縮減等

交付税改革で道財政に不利となった見直しとしては、都道府県分の補正係数のおおむね半減とか、事業費補正の大幅な縮減などもありました。

今しがた交付税額の決定方法として基準財政需要額があると説明しましたが、その算定に際して単位費用（法定）や測定単位（国調人口等）、補正係数（寒冷補正等）が用いられます。

交付税の算定簡素化の名のもと、補正係数を都

道府県分は半減させ、事業補正自体もほとんどなくなつたため、北海道の交付税の姿は相当変わりました。自然的・社会的条件の違いによって行政経費に大きな差があるのを反映させるため分厚い補正係数資料に基づき交付税算定を行っていたのですが、財務省お抱えの研究者から「電話帳のようだ」などと批判があり、これに同調した道内の首長が「あんな分かりにくい資料」と発言したことが新聞記事になりました。北海道の市町村は全国標準から比べると特異ですから、寒冷補正をはじめとした補正がないと、条件不利な地域の状況に応じた需要算定ができなくなつてしまいます。それにもかかわらず、簡素化大賛成というコメントが新聞記事になつてしまうと、地域がそう言っているのだからいいだろうと国もなつてしまふ。この記事を読んで私は相当ショックを受けた記憶があります。

また、北海道は投資的経費が非常に大きいので、すけれど、投資的経費に応じた事業費補正が大幅に縮減されたのとともに、地財計画と決算との一体的乖離は正として、他府県では余っていた投資的経費が単純に経常的経費に振り替えられました。経常的経費よりも投資的経費の方が相対的に大きい北海道は、これらの制度改正にも大きな影響を受けたと言わざるを得ません。

## (4) 追い打ちは続く

### ① 社会保障関係経費の急激な伸び

義務的経費としては、図表6にあるように医療・

介護給付費や生活保護等扶助費などがあり、特に北海道は、一人当たりの老人医療費が全国で最も高い地域の一つです。保健福祉関係の義務的経費は予算一般財源で多い年には約二〇〇億円増え、決算でも一〇〇億から二〇〇億円近く増えました。公共投資が増えて投資的経費が上がり、起債償還で苦しんだ上に地財ショックがあつたと話をしましたが、それに加えて義務的経費の増加もあり、道財政は非常に厳しい状況になつたのです。

図表6には減債基金の推移も合わせて掲載しました。「積立留保」の額も示しています。先ほど減債基金について、「毎年の定時償還見合い分を基金として積む」と説明しましたが、緊急避難的にその積立を留保せざるを得なくなりました。当時としては、いい意味での「悪知恵」だったので、現在は実質公債費比率にペナルティとして加算されるようになりました。

### ② 国の減税政策の影響

あと、減税政策も道財政に大きな影響を与えました。地方税の税率を国が決めていることもあり、国税が減税されると地方税も減税されるようになっていきます。そして、交付税の原資である国税が減る＝交付税の減額圧力が高まることとなります。

我が国では一九九〇年代の日本構造協議、バブル崩壊後は景気対策などの名目で相当な減税を実施しました。他方で、社会保障経費の増大は確実でしたから、消費税の導入は不可欠だったでしょう。ただ、所得税や法人税を減税してしまつたの

で、国も地方も財源不足となつてしまいました。繰り返しになりますが、三位一体改革、保健福祉関係義務費の増大、そして減税政策により追い打ちをかけられ、道財政は非常に苦しくなつたのです。

## 4 地方財政のゆらぎと翻弄される道財政

### (1) 義務的経費の増大と投資的経費・職員給与削減で対応する状況

図表7は地財計画の推移を示す資料です。各経費については、一般財源も特定財源も全て含んだ歳出全体です。なお、一般財源総額を見ていくと、二〇一二年度を一〇〇とした場合、二〇二二年度は一〇五・二%となり、五%ほど増えています。もつと増えているのは、一般行政経費等の「補助」です。二〇一二年度と比較すると、二〇二二年度は一四七・七%にもなっています。その十年間の対比を具体的な数値で見ると、一般行政経費等が八兆八千億円増えているうち補助が七兆六千億円近く増えており、それ以外の一般行政経費はそれほど増えていません。増加分のほとんどが補助に含まれる義務的経費で消えているということになります。

これでは地財計画が成り立ちません。結果的に、給与関係経費と公債費がどんどん減っている状況です。これが地財計画の近年の姿ということになります。

### (2) 予算総額が減り続ける道財政

次に北海道の一般会計予算で見てもみましょう(図表8)。すると、借換債を除いた予算総額は縮小してきたことが見えてきます。二〇一二年度を一〇〇とした場合、二〇二二年度は一一六・六%でしたが、二〇一八年度は九六・九%で予算総額が小さくなっています。なお、二〇二〇年以降に増えているのは新型コロナウイルス関係の交付金が入っているためでしょう。

一般財源について見ると、二〇二二年度までで若干増えています。これは義務的経費の増加が影響しています。事実、二〇一二年度と比較すると、二〇二二年度は一五六・四%となっています。交付税措置がある程度されているとはいえ、道財政への影響は非常に大きいことが分かります。

こうした動きに対応して、道では職員数を削減しています。私が道職員になって数年後は知事部局だけで二万一千人くらい働いていました。それから比べると四割近く減っています。警察は増えています。学校教員も少子化で減少しています。全体として人を減らして対応している状況です。

また、投資的経費は基本的に国庫支出金と地方債でまかなっているので、一般財源の数値だけ見ても分からない部分がありますが、道債の発行額は増える傾向にあるようです。

以上から分かるように、国の地財計画の動きと北海道一般財源の動きとは非常に連動しています。しかも、地方税の割合が少ないので、道が独自に税率を上げれば別ですが、交付税頼みの北海道の場合、国の税収に交付税の原資が増えないと、道財政は改善しないということになります。

### (3) 道財政の硬直化・単純化

以上のことから言えるのは、道財政が硬直化し、運営が単純化してしまつていゝのではないかといいことです。道の当初予算が一〇年ごとに一兆円ずつ増えた時代と全く違つて、国で算定する交付税が増える目処は残念ながらないでしょう。地財計画自体が国の政策に基づき、財務省と総務省との折衝で決めており、地財計画で想定していたような新型コロナウイルスの交付金のようなものもありませんが、そもそも余裕を持った地財計画を国が作れるような状況にはないでしょう。したがって、地財計画も含めて硬直化・単純化して、北海道はその最先端を行つていゝことになりました。ところで、JR北海道の維持困難路線に対する地方公共団体の財政支援が話題になります。地財計画ではJRに関する経費は基本的に組み込まないでしょう。JRは特殊法人に国策会社ですから、国のやつていゝことに対して、地方が歳出をすることは制度上あり得ない。国が何とかすべき話にも関わらず、JR西日本やJR四国からも地方に負担させるような話が出ていますが、現行の

図表6

〔北海道一般会計 義務的経費(保健福祉関係)の推移〕

区分 / 年度		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
子 算	医療給付費	-	-	-	-	849	877	914	941	1,005	1,010	984	963	970	989	999	989
	うち一般財源	-	-	-	-	764	788	823	845	878	887	880	867	877	897	900	894
	介護保険給付費	-	-	-	-	501	585	595	604	623	644	662	654	672	699	717	717
	うち一般財源	-	-	-	-	499	517	556	593	599	621	642	660	653	671	697	717
	国民健康保険	-	-	-	-	440	518	528	544	559	564	579	537	530	496	482	488
	うち一般財源	-	-	-	-	440	518	528	544	559	564	579	537	530	496	482	488
	後期高齢者医療保険	-	-	-	-	188	214	214	193	197	169	164	191	194	208	215	204
	うち一般財源	-	-	-	-	124	145	145	158	162	169	164	180	182	190	197	204
	生活保護等扶助費	-	-	-	-	914	937	937	756	768	798	822	862	859	882	908	933
	うち一般財源	-	-	-	-	593	630	640	481	498	525	547	586	603	627	653	685
	子ども・子育て支援給付費	-	-	-	-	-	-	-	144	249	270	301	327	388	412	418	421
	うち一般財源	-	-	-	-	-	-	-	144	249	270	301	327	388	412	418	421
	その他	-	-	-	-	-	-	-	103	101	126	196	120	141	132	142	175
うち一般財源	-	-	-	-	-	-	-	81	78	87	95	98	117	112	118	130	
合 計	-	-	-	-	2,892	3,131	3,151	3,276	3,483	3,560	3,662	3,736	3,791	3,863	3,927	3,927	
うち一般財源	-	-	-	-	2,420	2,598	2,692	2,846	3,023	3,123	3,208	3,255	3,350	3,405	3,465	3,539	
一般財源の前年度	-	-	-	-	-	178	94	154	177	100	85	47	95	55	60	74	

※予算：当初(改選年は二定)予算

決 算	合 計	2,422	2,497	2,607	2,786	2,883	3,062	3,154	3,229	3,372	3,428	3,557	3,503	3,602	3,661	-	-
	うち一般財源	2,071	2,137	2,221	2,364	2,403	2,582	2,710	2,805	2,938	3,029	3,096	3,132	3,241	3,307	-	-
	一般財源の前年度	-	66	84	143	39	179	128	95	133	91	67	36	109	66	-	-

〔減債基金の推移〕

区分 / 年度	2002 (H14)	2003 (H15)	2004 (H16)	2005 (H17)	2006 (H18)	2007 (H19)	2008 (H20)	2009 (H21)	2010 (H22)	2011 (H23)	2012 (H24)	2013 (H25)	2014 (H26)	2015 (H27)	2016 (H28)	2017 (H29)	2018 (H30)	2019 (R01)	2020 (R02)	2021 (R03)	2022 (R04)	
積立留保	▲430	▲580	▲690				▲390	▲170			▲200	▲130	▲50								100	30
積戻し									80	30												
留保累計	▲430	▲1,010	▲1,700	▲1,700	▲1,700	▲1,700	▲2,090	▲2,260	▲2,180	▲2,150	▲2,350	▲2,480	▲2,530	▲2,530	▲2,530	▲2,530	▲2,530	▲2,530	▲2,530	▲2,430	▲2,400	

※2022は当初予算

減債基金残高(年度末)	2,325	2,332	1,724	1,961	1,651	715	619	1,151	1,262	1,446	1,634	1,705	1,464	1,327	1,039	1,244	1,464	1,532	2,368	2,488
-------------	-------	-------	-------	-------	-------	-----	-----	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

< 参照: 予算の概要(北海道) >

図表7 〔地方財政計画の主な項目の推移〕

(単位: %, 億円)

区 分	2002	2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022年度	22・12差		
一般財源総額※	97.9	96.4	100.0	589,741	100.0	100.8	102.0	102.1	102.2	102.2	102.9	104.7	105.5	105.2	620,135	30,394
給与関係経費	113.0	107.3	100.0	209,760	94.1	97.0	96.9	96.9	96.9	96.8	96.9	96.7	96.1	95.2	199,644	▲10,116
一般行政経費等	63.8	80.2	100.0	326,356	104.4	105.5	110.0	111.0	112.6	113.5	117.7	123.7	125.3	127.0	414,433	88,077
うち補助	60.3	70.7	100.0	158,820	103.2	109.5	116.8	119.6	124.5	127.4	135.3	143.0	144.5	147.7	234,578	75,758
公債費	102.7	100.5	100.0	130,790	100.2	100.0	99.0	97.9	96.3	93.3	91.1	89.4	90.1	87.4	114,259	▲16,531
投資的経費	225.7	139.8	100.0	108,984	97.9	101.0	100.9	102.8	104.2	106.6	119.4	117.1	109.4	109.9	119,785	10,801

※一般財源総額：水準超経費を除く。

< 参照: 総務省ホームページ >

図表8 〔北海道一般会計予算(当初・改選年は二定)の性質別経費一般財源・道債の推移〕

(単位: %, 億円)

区 分	2002	2007	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022年度	22・12差		
予算総額※	116.6	106.2	100.0	24,627	98.0	98.0	100.6	103.2	98.9	96.9	99.9	100.1	120.8	119.7	29,470	4,843
一般財源計			100.0	16,051	99.0	100.5	105.2	107.7	105.4	103.4	103.6	105.8	106.3	107.6	17,271	1,220
人件費			100.0	5,362	99.1	99.4	98.8	99.5	88.9	89.5	89.8	89.2	88.2	87.2	4,675	▲687
義務的経費			100.0	4,498	101.0	107.7	127.6	135.5	141.8	138.4	140.3	150.7	152.1	156.4	7,037	2,539
一般施策事業費			100.0	1,277	92.9	92.1	94.5	94.8	93.0	92.6	93.7	95.8	95.8	95.3	1,217	▲60
道債償還費			100.0	4,287	101.1	99.1	95.6	93.7	92.7	89.2	86.8	84.1	84.8	86.5	3,709	▲578
投資的経費			100.0	359	66.6	74.4	76.0	99.7	93.0	80.8	82.2	84.7	95.8	93.9	337	▲22
(上記の道債)			100.0	1,617	79.4	85.6	96.9	96.4	101.9	100.5	121.7	125.5	102.5	110.5	1,787	170
施設等維持管理費			100.0	268	98.9	100.7	103.4	103.7	102.6	103.4	106.7	109.7	107.5	110.4	296	28

※予算総額：借換債を除く。

道債決算額※	226.9	117.4	100.0	1,745	81.0	84.1	95.2	113.0	115.1	119.4	136.3	153.8	-	-	1,774
(借換債を除く)	136.7	190.7	100.0	439	83.4	77.4	84.3	79.7	70.2	56.9	64.5	51.0	-	-	213
計	208.8	132.1	100.0	2,184	81.5	82.8	93.0	106.3	106.1	106.9	121.9	133.2	-	-	1,987
	4,560	2,886									2,662	2,908			

※一段目：通常債、二段目：穴埋め債(臨時財政対策債・減収補填債(地財法5条特例分)を含まない。)

< 参照: 予算の概要(北海道) >

制度では地方財政で負担するものではないと考えられています。これは新型コロナウイルス対策も同様です。JRRに対して当初は地方公共団体は何もやっていないという指摘がありました。が、そもそもあれだけ大規模な対策や対応は地方で何とかする仕組みに財政的になっていないというのを理解する必要があります。

#### (4) 道債における穴埋め債の増大

図表8には道債決算額も記載しています。一段目が「通常債」、二段目が「穴埋め債」の数値になります。通常債とは、普通建設事業債など通常の起債です。先ほども述べましたが、国の景気対策や拓銀破綻で公共事業を実施した関係もあり、一九九八ころが道債発行のピークでした。その時代と比べれば半減したと言えなくもないのですが、いわば異常値ともみなせるピーク時と比較すること自体意味がない議論でしょうし、とても持続可能とは思えません。

通常債は二〇一五年くらいまでは、抑制基調で来ていましたが、二〇一六年以降に大雨や地震災害が続いたこともあって増加傾向です。翌年度に繰り越される事業もありますので、予算と決算は数値が合わないことがあります。道債は当初予算だけではなく、決算額も見たほうが実態に即した数値となります。

通常債だけでは財源が不足するので、行財政改革推進債などの「穴埋め債」をやむを得ず発行す

るのですが、二〇二二年度は二二八四億円でした。以前はその一・五倍くらいを発行していました。一九九〇年代に発行した大量の償還が全て終わっても、その途中で穴埋め債を借りているので、その償還が続く限り、道債残高の減りはほとんど遅れて行くこととなります。二〇一九年度以降は通常債と穴埋め債とを足すと、結構な金額になっていることが分かります。財政健全化が始まった頃は借入利率が三%を超えていて、高いものでは五%程度だったのですが、近年では〇・一%を短期的にはあれ下回ることもあったので、非常に助かってはきたのですが。

### 5 これからの道財政をどう考えていくべきか

#### (1) 行政水準と歳入のバランスを再考すべき

では、これからどうすればいいのでしょうか。

と言った私自身にも答えはありません。今まで財政健全化策として、道職員の削減や給与カットをして何とか成り立っていました。が、まともな姿とは言えないでしょう。冷静に考えても、北海道の公共サービスの水準は高い状態となっています。

先ほど、義務的経費の説明で一人当たり老人医療費が全国で最も高い水準だと話しました。これは社会的要因などが絡み合った結果と考えられるものの、交付税で措置されるのはあくまで標準的な

経費までです。

そのほかにも、実は道が提供しているサービスは全国平均を費用面で上回っているというのが相当ある。例えば、農業関係経費もかつては農水省の一つの課の予算の大半を北海道が占めていたということもあったようです。北海道ならではのことで。つまり、経費的に高い公共サービスの水準を維持しながら、二〇数年間も財政健全化を継続してもがいているのです。どう考えても行政水準と歳入が見合っていないのではないかと感じています。

そこで、この必要であろう公共サービス水準を維持するためにも、道民のみならずが税について考えるべき時期になったと考えています。もちろん、歳出の内容や考え方の見直しも重要でしょう。国の開発予算によって道財政・市町村財政が何とかなっている部分もあるでしょう。その反面で影響も大きいことから、その使い方を上手くすることも必要なのでしょう。

#### (2) 留保財政率の見直しで財政力格差の是正を

交付税の留保財源率の見直しも必要だと考えています。留保財源率を変えることは地財計画に全く関係ありませんし、国とのお金のやりとりにも全く関係ありません。地方公共団体が「いい」と言えば成り立ちます。ところで、二〇〇三年の「地方分権21世紀ビジョン懇談会」でも留保財源率

見直しを提言しました。あの時は竹中平蔵氏が中心で、北大の先生なども入っていました。地方公共団体も自助努力でなんとかしなければならぬという流れになり、交付税算定にその努力も反映することになったほか、算定方式簡素化とともに道府県分の留保財源率も引き下げられたのです。

留保財源率の引き下げは、企業誘致等による税収確保努力のインセンティブの強化が名目でした。留保財源率を変えるだけで一〇〇億円規模の一般財源が移動するのですが、北海道の場合、企業誘致でその分をまかなうのは現実的とは思えません。これを元の二〇％に戻したらどうなるのか。それをシミュレーションしたのが図表9です。A市とB町では財政力指数が半分程度となつていますが、首都圏の県では財政力指数が〇・八で道の〇・四の倍ですから、置き換えて考えることができると思います。

単純に留保財源率を以前の二〇％に戻しても交付税総額は変わりません。しかしA市とB町の財政力格差が縮まっています。留保財源率を引き下げると基準財政需要額が上がるので、A市は多く持ち出しますが、B町は少なくてすむのです。岩手県も留保財源率の見直しをずっと言い続けていますが、全国的な動きにはなっていない。ただ、都道府県の格差は市町村にも影響しますし、格差はなるべく縮小することが望ましいのは間違いないと思います。冒頭で述べた「行政の役割等の転換」を考えるとなおさらです。国の方でできる格差是正はいろいろとやっていますが、こうした制

度改正もあるのではないのでしょうか。現在、様々な改正で実質的には留保財源率は低くなつていかもしませんが、個人的にはまずは一〇％台にした方がいいのではないかと感じています。

### (3) 地方の税収を増やすために

図表10は都道府県の超過課税の実施状況を示

図表9 〔留保財源率を引き下げた場合の影響（単純化した例）〕

留保財源率 25%→20%		基準財政 需要額	普通 交付税	基準財政 収入額	留保財源	交付税 +標準税	財政力 (単年度)
		A市	100	40→36	60→64	20→16	120→116
	B町	100	70→68	30→32	10→8	110→108	0.300→0.320
	計	200	110→104	90→96	30→24	230→224	
普通交付税 は同額	A市	103	36→39	64	16	116→120	0.640→0.621
	B町	103	68→71	32	8	108→110	0.320→0.311
	計	206	104→110	96	24	224→230	

図表10 〔都道府県の超過課税の実施状況〕

※超過課税：国が定めた標準的な税率より高く設定された税率により課税すること。  
(2020年4月1日現在)

		実施団体数	課税規模※	区分	左の都道府県
道府 県 民 税	①個人均等割	37 (2010年：30)	248.8億円	未実施	北海道、青森県、埼玉県、 千葉県、新潟県、福井県、 徳島県、香川県、沖縄県 東京都
	②所得割	1	27.7億円	実施	神奈川県
	③法人均等割	35 (2010年：30)	102.1億円	未実施	北海道、青森県、埼玉県、 千葉県、新潟県、福井県、 徳島県、香川県、沖縄県 東京都、神奈川県、大阪府
	④法人税割	46	1,318.2億円	未実施	静岡県 (①・③・⑤は実施)
⑤法人事業税		8	1,657.3億円	実施	宮城県、東京都、神奈川県、 静岡県、愛知県、京都府、 大阪府、兵庫県
合計			3,354.0億円	④のみを実施している団体。	

※課税規模は2019年度決算。

<参照：総務省ホームページ>

上げてくれ」とは言いにくいのかも知れませんが、一例として挙げておきたいと思っています。

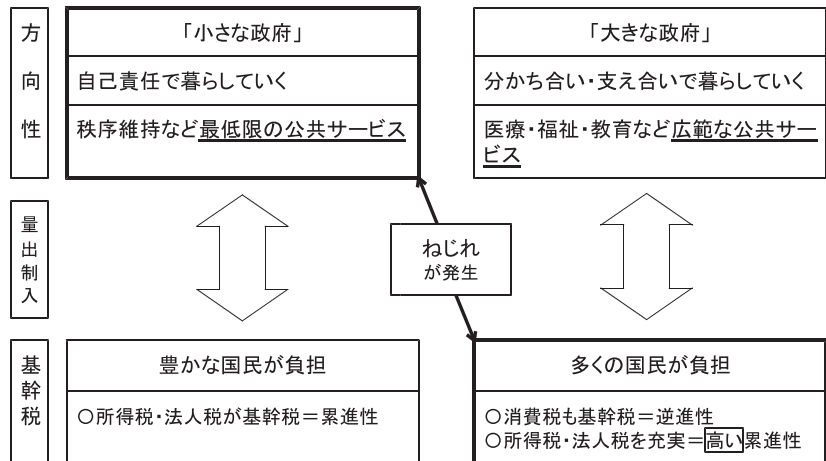
しています。地方税は法律に基づき国が大枠を決めています。そんな中でもほとんどの府県が超過課税を実施していますが、住民税の個人均等割などの超過課税を未実施な都道府県が北海道を含めていくつか存在します（法人税割のみ実施）。道庁から「公共サービス水準を維持するために税を

さて、地方公共団体が収入を増やそうとすると  
 きには、増税についても検討することでしょう。  
 法定外税なり、前段の超過課税です。もちろんそ  
 れはそれで重要なことです。しかし、主要な税目  
 が既定されている中で、それらで大きな金額を得  
 ようとするのは困難です。また、現在の困窮した  
 財政は、先に述べた一九九〇年代以降の動きが示  
 すように、国と地方を通じた構造的な意味合いが  
 強く、個々の地方公共団体が何とかして解決する  
 ものではありません。

そこで、「内政」に関して増税の流れになるの  
 が見えたら（あるいは、その流れを作って）地方  
 が頑張るのです。今までの地方税は実質的に国が  
 決めてきました。次の増税は、地方公共団体から  
 も声を上げるべきでしょう。一八〇〇の地方公共  
 団体の首長と議員が住民に説明して理解を得るな  
 らば、国が国民に説得するよりも、はるかに効果  
 があります。その代わり国に対しては、「これだ  
 け地方は努力するのだから、地方の固有財源・税  
 収である交付税原資の法定割合や地方消費税分を  
 上げてくれ」と求めるのです。

今までどおり国が苦勞して増税したら、多く  
 の部分を国に持つて行かれるでしょう。「何々を  
 やつてくれ」とか「補助金をくれ」ではなくて、  
 増税について関与するのです。住民に身近な行政  
 が適切に成り立つように、国と地方との対立に矮  
 小化することなく、我が国としてどうすべきかを  
 考えながら。内政の大半を担っている地方にはそ  
 の資格が十分にあるでしょう。

図表 1 1 「公共サービスと基幹税との関係」



では、冒頭で述べた「行政の役割等の転換」を  
 踏まえて、基幹税の在り方について図表 1 1 を見  
 ながら考えてみましょう。

秩序維持など最低限の公共サービスを担うため  
 に、豊かな国民が負担して、所得税と法人税を基  
 幹税とするのを「小さな政府」だとするのに対し、  
 医療・福祉・教育など広範な公共サービスを担う

ために、多くの国民が負担して、所得税や法人税  
 の充実とともに消費税も基幹税とするのが「大き  
 な政府」だとしましょう。重要なのは、こうした  
 政府の在り方と基幹税との関係です。これらが「ね  
 じれ」ていると、税負担に対して大きな抵抗を生  
 じることでしょう。赤字国債を財源にコロナ禍で  
 肥大した政府支出を考えると、増税議論が当然必  
 要です。その際には、「行政の役割等の転換」に  
 も通ずるこうした観点を踏まえて働きかけること  
 が重要なのです。

ちなみに、税金が高くて社会保障が手厚い北歐  
 三国が高い経済成長率を維持しているのは良く知  
 られたことですが、人口百万人当たりで、資産が  
 三千万ドル以上はおろか一〇億ドル以上を保有し  
 ている人の割合が、税金の低い米国よりも高いと  
 いう分析があります。往々にして見過ごされるの  
 が、税金の高い北歐三国が反金持ちや反資本主義  
 では決してないこと。むしろ、資本主義を原動力  
 として、経済がゼロサムゲームではなく、皆が  
 一緒になって発展していけることを示している  
 と言えるかもしれません。

これで私の話を終えたいと思います。長い時間  
 聞いていただき、ありがとうございます。

へさか まさひろ・元北海道職員

本稿は、二〇二二年五月一日日に開催した  
 所内研究会での報告をまとめたものです。

文責・編集部