

< 2023 年度 地方財政セミナー >

## 2023年度 地方財政の動向

京都自治総研理事長・龍谷大学政策学部教授

只 友 景 士



### 「黒田バズーカ」から10年

#### 春からは大学も通常モードに

みなさんこんにちは、今年久しぶりの全面対面で、たくさんの方々に、直接お話を聞いていただけるということで、大変ありがとうございます。

毎年、京都地方自治総合研究所と自治労京都府本部の共催で行っている「地方財政セミナー」、私はこの講師をもう10年ほどさせてもらっています。最初の年が「黒田バズーカ」で始まり、今日、夕方のニュース速報で次の日銀総裁が植田和男先生になられるということが報道されていました。植田さんは日銀の審議委員もされておられましたが、阪大で金融を教えておられたと思います。どういう政策変更があるか、難しいところですが、少なくとも次の日銀総裁の一番の大仕事は、黒田日銀総裁がやってきた金融緩和、すなわちゼロ金利政策をどのように着地させるのかということだと思います。

私は10年前の講演で「インフレターゲットは上がるのを下げることはできるが、デフレを逆向きにするにはできない。金融政策上の非対称性があるので、必ず失敗する」ということをお話しました。そして、今、何が起きているのか。ロシアのウクライナ侵攻と合わせ、コロナ禍の終息に向けて経済が再開し、需要の急増に伴う国際的なインフレのあおりで物価高が進み、我が国経済は大変な苦境に陥って

います。アメリカも金融緩和を継続していますが、インフレが進み、それに対して連邦準備制度理事会が引き締めを始めました。一方、日本はなかなかゼロ金利から抜けられないでいる。そのため金利差からどんどんアメリカに資金が流れ、日本が円安になっていくという状況が起きてしまっている。そういう状況の中での今年の「地財セミナー」の開催です。

さて、今も完全にコロナ禍が収まっているわけではないので、医療現場としては大変だと思います。でも、完全に収まってはいませんが、なんとなく春からは通常モードに戻ると言われています。私の勤務する龍谷大学でも、4月1日からは「2019年と全く同じようにやっていきましょう」と決められました。教室もソーシャルディスタンス定員という間引いた定員から、通常定員にもどります。まだ1日に何万人もの感染者が出ていますが、重症者は以前ほどは出ていない、60歳以上の高齢者を中心に、亡くなっている方もたくさんおられます。しかし「大学は通常モードに戻していいだろう」という判断だと思います。

一方で、ウクライナへのロシアの侵攻が始まり、世界的なインフレが急速に進み、水光熱費が高騰しています。某国立大学の先生のお話では「どうやって電気代を払うかが、うちの大学の今一番の課題だ」とおっしゃっておられました。信じられないでしょう、国立大学でも今の水光熱費の高騰で、どうやって電気代を払ったらいいかという状況に追い込まれてい

る。それくらい大学も苦労しています。

## 2023 年度政府当初予算案は

### 日本財政史に残る予算案

さて今日は、そんな苦境にある中で、政府はどんな予算を組み、地方財政をどうやっていくのかという話をしたいと思います。まず、毎年恒例ですが、10 年前から政府予算はどうなってきたかという話からさせていただきます。

2023 年度政府当初予算案が 114 兆 3,812 億円で 11 年連続の過去最大の当初予算となりました。歳出総額は 2021 年度当初よりも 1 年間で 6 兆 7,848 億円増加というのは単年度の増加としては、リーマンショック時の 2009 年度予算の 5 兆 4,867 億円増を超えました。ここ十数年の間、いや歴史上でも、単年度の増加額では特筆に値するもので、おそらく日本財政史に残る年だと思います。振り返って見た時に「あの年はあんなことがあったな」という年になるだろうと思います。

その 114 兆円の予算案に対する新聞各紙の評価ですが、毎日新聞は「防衛費膨張」、京都新聞は「防衛優先予算」、朝日新聞は「異例の 6 兆円増、防衛費が押し上げ」という見出しをつけています。「地方紙の方がはっきりものを言う」という感じですが、さらにもう一つ注目してほしいのは過去最高の税収見込みで、69 兆 4,400 億円、前年比 6.4 %の増収になるだろうという予測になっていることです。その財務省の分析を各紙が報道していて「コロナ禍からの経済活動の再開と円安による企業収益の改善を見込む」という言い方になっています。

2 月に入り、2022 年度決算見込みの下方修正と言った報道もありますが、「過去最高の税収見込み」となっています。実は去年も過去最高の税収でしたが、それをさらに 6.4 %超え、あきらかにコロナ禍が明けた後の経済活動再開が

急速に始まっています。円安が進んで経済政策は失敗したわけですが、円安による日本国内からの輸出企業の収益改善を見込んでいます。こういう税収増がありましたので、国債の発行額は昨年よりも減少しました。しかし、減少したと言いましても、35 兆 6,230 億円と、歳入の国債依存率は 31.1 %、3 割が借金生活であるという状況であります。

### 財源確保法で防衛費を確保

そして防衛費は今年、単年度だけでは 6 兆 7,880 億円で、前年比では 26.4 %の増となっています。みなさんが新聞報道で聞いている「防衛費が 40 何兆円増える」という報道を聞かれていると思いますが、今年は 1 兆円ちょっとの増額となっています。この防衛費を確保するために、税外収入を 4 兆 5,919 億円確保したのですが、それは一昨日に閣議決定されました。新聞の書き方では「財源確保法」という書き方をしていますが、何の財源確保法かわかるように、今日は「防衛費財源確保法」としています。これにより今年確保した 4 兆 5,919 億円から「防衛力強化資金（仮称）」へ、約 3 兆 4,000 億円の繰り越しをやると決めています。2023 年～2027 年までの 5 年間に 43 兆円の防衛費を確保する計画であります。我が国は防衛費が世界第 3 位の状況です。さらに今後 1 年あたり 1 兆円の財源が不足するので、その部分をどう増税で賄うかについて、2024 年以降の負担については、まだ決め切れていないままですすめられています。

最近、この手の手法がたくさんあります。使うことだけを先に決めて財源を後で決める。よくよく考えると 2024 年の国会は誰が構成するか。今の国会議員かどうかも分からない。予算の単年度主義にも問題はあります。「年度内に使え」とか単年度主義の弊害はみなさんの現場

でもあって、いろいろと工夫されていると思います。しかし、単年度主義の一番の目的は、それを決める国会が正当であること。直近の選挙で選ばれた国民の代表である国会が予算を決めることを担保するために単年度主義をとっています。国民が予算を統制していくための、ある意味では基本的なルールです。もし 2024 年までに総選挙があったら違う政党が政権をとっているかもしれない。そうなってほしいと思うのですが、今の国政は、今の国会で将来のことまで縛るといって、いい加減なことをやっています。

### 内閣へ白紙委任の予備費に 5 兆円

「新型コロナウイルス感染症及び原油価格・物価高騰対策予備費」を 4 兆円、「ウクライナ情勢経済緊急対応予備費」を 1 兆円組んでいます。2022 年度には 5 兆円の「コロナ予備費」を組んでいました。昨年度はコロナだけの予備費で 5 兆円だったのを、物価対策、コロナ対策、ウクライナ情勢に関わって、5 兆円を継続してやっているという状況です。この予備費も大変問題です。巨額の予備費を閣議決定だけで、内閣で自由に決めていいという、国会で十分意見を聞かないで内閣に白紙委任するようなことが起きている。今年はこの予備費が 5 兆円、2023 年度の当初予算案は、このような規模になっています。

一般会計歳出の比率は、国債比が 22.1 %、地方交付税は 14.3 %、地方への支出は大きな比率を占めています。公共事業費は 6 兆円で 5.3 %、防衛力強化資金（仮称）への繰入が 3 兆 3,806 億円で 3 %、防衛予算はこれを足すと、ほぼ 10 %の比率を占めていることになります。一般会計の歳入は、所得税 21 兆円、法人税 14 兆円、消費税が 23 兆円です。今、我が国の基幹税収は何か、トップは消費税、二番手が所得

税、三番手が法人税です。昔は所得税、法人税が中心でしたが、今や消費税がトップを占めている状況になっています。公債では建設公債が 6 兆 5,580 億円、財政法違反になるので、毎年の恒例となった特例公債が 29 兆円になっています。これが国の財政の状況であると考えていただきたいと思います。

そしてこの間の推移ですが、最近の数年間、2020 年あたりでビューンと伸びています。コロナ禍の危機で猛烈な公債を発行して、財政規模を拡大してきました。当初予算が今の段階で、今年 114.4 兆円、2020 年には 1 年間で 147 兆円という国家財政の規模でした。

### 恒常化する

#### 前年度補正予算と一体化した当初予算

政府の予算案について。安倍内閣が再登場して以来、我が国の財政はどうなっているかというと、4 月から新年度予算が始まりますが、前年度の年末から年明けにかけて、補正予算をもう 1 回やっているというのが、最近の財政運営の動きです。当初予算と補正予算を足すと、100 兆円を楽々超えるような財政運営がなされています。「恒常化する前年度補正予算と一体化した当初予算」と記載していますが、どんどん補正予算を組み、それを足して 15 カ月予算を組んでいるというのが、ここ 10 年間の日本財政だと見て下さい。15 カ月予算になると、年末に補正予算が成立して、1 月から発注、事業が執行されていって、3 月を超えても構わないということになります。

去年も 2021 年度の補正予算と 2022 年度当初予算を足すと 16 カ月予算で 143 兆円、2021 年度の補正予算は過去最大で、財源は 6 割の 22 兆円を公債金、6 兆円が税収の上ぶれ分、前年度剰余金が 6 兆円、そういう大盤振る舞いをやってきました。また防衛費の 7,738 億円、大学

ファンドの拡充 6,111 億円などが補正予算に盛り込まれていましたが、これは「緊急性が高いとはいえないので財政法違反ではないか」と国会でも議論されていました。実はそういうことが、去年は特に顕著でした。「財政法違反ではないか」といわれる事態がたくさん起きています。

2022 年度の第二次補正予算は 28 兆 9,222 億円、第一次補正は 2 兆 7,000 億円でした。合計 143 兆円という状況です。こういうことが過去数年間、ずっと 15 カ月、16 カ月予算で続いています。そしてその一方で、2020 年度は 30 兆 7,804 億円を超える繰越金を出しました。昨年度の 21 年度は 22 兆円の次年度繰越金を出しています。地方財政全体が 92 兆円なので、その 4 分の 1 に相当するような規模を毎年繰り越している。こんなことが起きているということを知っておいてください。

## コロナ対策による増加が顕著な

### 地方財政決算状況

次に、2023 年度地方財政を説明する前に地方財政全体の状況を見ておきたいと思います。2020 年、2021 年の決算を見ると、顕著な動向があります。「国庫支出金」が 2020 年、2021 年と地方財政をグッと押し上げていることがわかります。コロナ対策で国からの補助金がドット入っています。2020 年の 37.4%が 2021 年では 32.02%まで下がっていますが、国庫支出金の比率が 15%くらいまで落ちてきたら、コロナが収まったということになります。よくコロナ禍のような危機を契機に、国と地方の財政関係は大きく変わってきますが、ひょっとするとこれが恒常化するかもしれません。

こちらは「目的別経費の推移」です。2020 年に総務費が増えています。これは「特別定額給付金」を支出したということだったと思

います。国庫支出金でもらって総務費で出しています。これを「性質別経費の推移」で見ると、補助費等が増えていることがわかります。これが決算の状況です。国からコロナ対策の経費が出て、それを地域に配分していることがよく分かります。

### 地方向け補助金等の全体像

参考までに、地方向け補助金の全体像として、地方が国からもらっている補助金にはどんなものが多いかを見てみたいと思います。直感的には「公共事業費」が多いという感覚があるかと思いますが、実は「公共事業費」は全体の 10%しかありません。「社会保障費」が 76%をしめています。

これをみても生活保護とかの社会補償関係費は、実は国が地方を通じて国民を支えているという状況が分かるかと思います。

### 2023 年度の地方財政の姿

さて、本題の「2023 年度地方財政の概要」についてです。毎年、総務省は「予算を確保した」と言います。今年も「地方財政計画の規模が、前年度からプラス 1 兆 4,432 億円で 1.6%増えた」と誇って書かれています。まず「地方税及び地方贈与税」で、国税が増えたのと同様、プラス 3.8%とかなりの地方税の増加になっています。そして、普通は地方税が増えると地方交付税は減るのですが、今年は減額にはなっていません。多くはありませんが、3,073 億円で 1.7%増額しています。また「臨時財政対策債」が今年は 1 兆円を切っています。前年度が 1 兆 7,805 億円だったので、44.1%減っています。財源不足額が 1 兆 9,900 億円で前年度より 22.1%減少し、財政が健全化しているように見えます。

冒頭で岡本副理事長が、京都市で「収支均衡の予算が組めた」と言われましたが、実は日本中でこのような状況ですから、今年はある程度の財政状況の自治体は、そこそこの予算を組める状況になっただろうと思います。地方について、こういう状況にあることを押さえておいていただきたいと思います。一般財源の総額が確保されたと言われていています。

## 2023 年度地方財源の確保

次に「地方財源の確保」のところを見て下さい。地方税がプラス 4% の 42 兆円、地方譲与税は微増ですが 2 兆円、地方交付税が 18 兆円と財源が確保され、地方債は臨時財政対策債権が 1 兆円を割り込む状況になりました。そして下の方に記載していますが、総務省は「地方自治体が住民ニーズに的確に応えつつ、地域のデジタル化や脱炭素化の推進など様々な行政課題に対応し、行政サービスを安定的に展開できるよう、地方交付税等の一般財源総額について、2022 年度を上回る額を確保することが出来た」と言っています。

今年の目玉は「地域のデジタル化」と「脱炭素化」です。地域のデジタル化では、マイナンバーカードの交付率で交付金額を決めると。「それでいいんだろうか？」と常々思っていますが、そんなにマイナンバーを普及させたいのか」という気もします。「マイナンバーカードを普及させることが地域のデジタル化だ」と思い込んだりしているところもあり、奇妙な話です。あとは「脱炭素化が行政課題だ」などとも言われています。

## 2023 年度地方交付税の確保

「地方交付税の確保」についてですが、所得税、法人税、酒税、消費税の法定率分が、税の

増収に伴って、ここで一気に増えております。特別会計の地方法人税の法定率分とかも総額を確保できました。国税の一定割合が交付税特会に繰り入れられますので、国税が増えると一定財源が押し上げられるという状況になります。そして、なぜか 2022 年度からの繰越金が 1 兆円も出てきていて「財政運営はちゃんとできているのかな」という感じの繰越金がたくさんあります。

## 臨時財政対策債の抑制等

次に「臨時財政対策債の抑制等」で、これは国でいう特例公債と同じで赤字地方債です。地方財政法上は認められない特別なものですが、毎年度に特別法で認められる地方債です。なかでも臨時財政対策債は一般財源として使っている借金で、言わば生活費に使ってもいい借金です。地方がこれを使うのは「今年はこれでまかなってくれるか、来年以降、払う時には地方交付税で何とか面倒をみてやるから」という国との約束があるから使っているわけです。財源不足額が縮小したこともあり、臨時財政対策債を抑制することができて健全化が進んでいます。さらに国税の減額補正精算の前倒し、今年は精算するのを早めたりすることができるくらい、財源に余裕があったのかも知れません。なので京都市も、収支均衡が出来たのではないのでしょうか。「財源不足額が縮小し、臨時財政対策債の抑制等地方財政の健全化が進んだ」と総務省は言っております。

「2023 年度財源不足の補填」では、不足額の 1 兆 9,900 億円をどう補填するのかについて、財源対策債の発行とか、地方交付税の増額とかがありますが、それらで足りない部分の最後の最後を臨時財政対策債の発行 9,946 億円で辻褄を合わせているということになっています。

## 「2023 年度地方財政計画」で示された 主な歳出項目

今度は実際の「主要な歳出項目」はどうなっているかをみてみましょう。総務省はさまざまな資料を出していますが、「2023 年度地方財政計画」で示された主な歳出項目の中で、「地域のデジタル化の推進」、「地域の脱炭素化の推進」、「自治体の施設の光熱費高騰への対策」、この3つを主要項目として地方財政計画で示しています。

まず「地域のデジタル化の推進」ですが、「デジタル田園都市国家構想基本方針」等を踏まえて「地域デジタル社会推進費」について事業期間を延長（2023 年度～ 2025 年度）とするとともに、マイナンバーカード利活用特別分として 500 億円の増額（2023 年度・2024 年度）をしています。今まで地方創生の関係で「まち・ひと・しごと創生事業費」が計上されていましたが、これを「地方創生推進費」に名称変更した上で、これと「地域デジタル社会推進費」を内訳として、「デジタル田園都市国家構想事業費」の 1 兆 2,500 億円が計上されています。

二つ目の「地域の脱炭素化の推進」は、これから大きく全面に出てきます。実は事業費としては 1,000 億円しかないのですが、脱炭素化に地域でも地方でも取り組もうと押し出しています。地方自治体が地域脱炭素の取組を計画的に実施できるように「脱炭素化推進事業費（1,000 億円）」を計上しています。

三つ目は「自治体の施設の光熱費高騰への対策」です。これは 92 兆円ある予算の内の 700 億円しかないのですが、特出しでこんなことをやっている総務省がアピールしています。

「地方財政計画」では「物価高騰への対応」の一つに挙げられていますが、学校、福祉施設、図書館、文化施設など自治体の施設の光熱費の

高騰を踏まえ、一般行政費（単独）を 700 億円増額して、普通交付税の単位費用を嵩上げして措置しようとしています。「地方財政計画」の「物価高騰への対応」では、資材価格等の高騰による建設事業費の上昇を踏まえ、津波浸水想定区域からの庁舎移転事業（緊急防災・減災事業債）と公立病院の新設・建替等事業（病院事業債）における単価の上限引き上げを行いました。緊急防災・減災事業債は 1 平方メートルあたり 36.1 万円から 42.2 万円（17 %増）に引き上げ、病院事業債は 40 万円を 47 万円（18 %増）に引き上げました。

光熱費の高騰は、実態として場合によっては 4、5 割も上がっているのです。700 億円では焼け石に水です。対策をしないよりはした方がいい、やらないといけないでしょう。しかし、日本中の庁舎、学校、図書館、文化施設等の冷暖房費が高騰していて、今大変なことになっています。国立大学でさえ、電気代やガス代に苦勞するような状況です。大学関係でも「年間で 3 億円、どうやったらいいんだろうか、経費の見直しが必要だ」と頭を抱えているんです。いろんなところで同じことが起きています。そうすると 700 億円では足りないでしょう。学校や施設で電気代がちゃんと払えてエアコンが動くように、ちゃんと手厚くしていくことが必要です。今日は議員の方も来られています。どうしたらいいかということについて、議会でもぜひ議論していただけたらと思います。

## 「地方財政対策のポイント」で示された 主な歳出項目

「地域のデジタル化推進」では、「地域デジタル社会推進費」についての事業期間を延長し、42 兆円の一般行政費から 1 兆 2,500 億円を捻出し、「デジタル田園都市国家構想事業費」が創設されました。地方創生の後継の事業名とし

て「地域デジタル社会推進費」と「地方創生推進費」の二段構造になっています。実は「地方創生推進費」というのは、従来の「ひと・まち・しごと総合戦略」という人口減少対策をやっているところに交付され、そこに2,500億円をつけて「デジタル田園都市国家構想」が大いに進んでいるように見えるような形にされています。

「地域の脱炭素化の推進」に1,000億円を計上しています。地方団体においても新たに共同債方式でグリーンボンドを発行するというのですが、それが果たしてちゃんとCO<sub>2</sub>を削減し、地域社会に役立つエネルギーになっているかということ、ぜひともみなさんでしっかりと議論していただけたらと思います。グリーンと言われて「いいんだな」と手離しで考えていいのか、中身をぜひとも検証していく必要があるのではないかと思います。

「地域の人への投資（リスクリング）の推進」ですが、今年の予算でリスクリングは政府の決めセリフのようであり、地域に必要な人材確保のため、デジタル・グリーン等成長分野に関するリスクリングの推進に関する経費に対して、地方財政措置を行います。地方自治体のデジタル化の推進に向けても、都道府県等の市町村支援のためのデジタル人材確保等に要する経費に対して、地方財政措置をしますと言っています。

その他12までの項目を特出しで強調して書いています。「地方への人の流れの拡大の推進」では、地域おこし協力隊に関する地方財政措置の拡充と、地域資源を活用した創業支援「ローカルスタートアップ支援制度」を創設します。地方への人の流れを推進すると言いつつながら、東京や大阪の都市再開発で人が流れこむようなことをやっているのは、やや政策上の整合性がないかも知れませんが、「地域おこし協力隊」が割と面白い化学反応を地域で起こしていることは間違いなくて、これはあまり批判も

できないかなと思います。「地域おこし協力隊が来てくれて町が変わった」とか「新しい取組ができるようになった」とかはあります。「地域公共交通（ローカル鉄道）の再構築の対応」、これも地域を救うというよりは、どっちかというと鉄道会社も大変なので、守っていかないと足も守れないということで、こういうことをやっているような状況です。

## 2023年地方財政計画における

### 主要事業の特徴

最後に、「2023年地方財政計画における主要事業の特徴」です。デジタル化、脱炭素化、物価高騰への対応を押し出していることが一つ。コロナ禍からの経済回復基調にあり、国税・地方税ともに増収になっています。臨時財政対策債が9,900億円で、23年間で財源不足額が過去最小になり、地方財政全体の健全化が進んだとも言える状況になりました。一方で、コロナ危機が完全には終わってないので、医療・保健行政へのてこ入れの継続が、今年はまだ必要で、それが続いているという状況です。

もう一つは「政策誘導と将来負担」です。地方交付税や地方債と、交付税措置により地方自治体を政策誘導する構造があります。今まで言ったことは良いことだけど、交付税、交付金によって地方自治体が政策誘導されています。「自分たちは、金は総務省からもらっており、政策誘導されているかも知れないが、そのお金がないとできない。しかしその中で、いかに地方自治を考えて貫徹することができるか」という意識が必要なのではないかと思います。

金は総務省がもっているから交付税や交付金に依存しなければならないかも知れませんが、しかしそれを使って、どう町をつくっていくか、そこは地方自治、我々の側が試されています。

ロシアのウクライナ侵攻から、国際秩序の激

変の時代に入りました。経済の変動も予想もしないことが今、起きています。地方を守る智慧（ちえ）を地方自治の中でつくっていく必要があります。そのことを最後に申し上げ、「2023

年度地方財政計画の概要」についての私からのお話とさせていただきます。ご静聴ありがとうございました。