

「おえりゃあせんとう、地方財政！」

—道路を中心に、地方財政の現状を考える

文責：NPO法人市民オンブズマンおかやま
光成卓明

第1 「むげえこてえなつとる」——地方財政の危機と道路支出

1 地方財政の危機

地方財政はいま危機的状況にある。というより、90年代から「危機」と言われ続けている。06年の夕張市の破綻は記憶に新しい。07年には「自治体財政健全化法」が制定され、今年から施行された。08年以降、財政健全化に向けて計画を作成・改定した自治体は、府県だけでも10にのぼる。原因としてバブル期の過剰投資や、90年代の不況期の景気対策投資のツケの影響が指摘されている。しかし「危機」が全国で20年にわたって続き、深刻になっていくのは何故なのか。構造的な問題があって、制度の改革が必要なのではないのか。要するに、地方が「使わなくてもすむ金を使う」構造があって、それを変えなければならないのではないのか。

このような観点から「道路」を中心として、地方財政の現状を考えてみることにした。

2 地方財政が悪化する構造

i 地方の支出は、国の法制と政策誘導により、もともと増えがちな構造になっている。

公共投資の70%以上は、地方が支出する。従って、国が景気対策とかをやろうとするたびに、地方の支出が増える。また、国の補助事業の大半には、地方負担がある。従って、国の補助で事業をするには、自治体の支出も必要になる。

ii 省庁は、財源配分権限を持っているので、権力をもっている。いったん手に入れた財源は手放さず、新たに事業を作っても補助金や交付金として地方に配分する。道路特定財源を「まちづくり交付金」の財源にしたり、農水省財源での圃場整備が一段落したら農業集落排水事業に投入するなど。これらにつきあうたびに、地方は負担金を支出しなければならない。

iii 公社、第三セクター等々の外郭団体のほとんどが赤字体質で、財源を食いつぶす原因になっている。

iv たぶん最悪の理由として、地方が国に財源の面倒を見てもらう状態に慣れ、危機感がない。

ア 自治体自身が、(後述の理由で)地方債を発行して事業をするのは得、という感覚になっている。

イ 地方議員は、自治体の支出を引き締めるのではなく、支持者に公共投資や補助金を誘導するほうが「仕事」になっていて、自治体に対して支出の要求ばかりしている。

ウ 公共事業投資や補助金の支出を渋る首長は嫌われ、再選されにくいので、首

長のインセンティブがどうしても支出を増やして事業をやる方向に向きがちになる。

エ 自治体の財政は、ほんらい、①地方議会、②監査委員、の二重のチェックがかかるはずなのだが、このチェック機能が働かなくなっている。地方議会（議員）がチェックの仕事をしない体質になっているうえ、監査委員がイエスマン体質になっているためだ。

オ 結局、地方は、国から財政をコントロールされ、チェック機能を自分から封じ込める状態に慣れてしまっていて、自主性を失ってしまっている。

3 最近の「いっそうの危機」

- i バブル期の過剰なハコモノ投資と、バブル後の景気刺激・内需拡大目的の公共投資のために、地方債発行残高がとてま大きくなっている。
- ii 地方交付税は、地方財源の不足額をまかなうものだが、国も税収が足りないために、本来の財源だけでは足りない（交付総額の 2/3 程度しかまかなえない）状態がずっと続いている。しかも、交付税だけでは、地方財源の不足額の 2/3 程度しかまかなえておらず、不足分は地方債の発行などによってカバーするしかない。そのうえ、国は平成 16 年度に交付総額を大巾に減らした。
- iii 三位一体改革で、地方への権限・財源委譲の方針が出されたが、省庁はうまみのある財源は手放さないの、看板倒れに終わっており、地方が必要の少ない公共投資をしつづける状態は変わっていない。
- iv 昨年以来の不況のため、地方の収入が減少する一方で、景気対策として大規模な支出がされ、地方債発行が大幅増加して財政状況がさらに悪化するのではないか。

4 道路支出

道路支出は、地方財政の危機とゆがみの状況——「地方が、使わなくてもすむはずの金を使う構造」がいちばん端的にあらわれる場面だと考えられる。

小泉改革は道路建設の抑制を指向したが、強烈な抵抗を受けた。暫定税率の撤廃には地方——というより地方の首長から、反対の大合唱が起きた。道路特定財源制度は廃止されたが、一見、道路支出にストップがかかったようには見えない。それどころか、昨年来の世界不況をきっかけに「税金で高速道路を作る」路線が採用され、道路建設の抑制を指向する政策は完全に放棄された。地方財政が危機だと言われ続けている中で、このような現象はなぜ起きるのか。

そもそも、地方財政が言われているような「危機」——それも 20 年来ずっと悪化しつづけてきた危機——にあるのなら、道路（および道路もどき）だけが聖域になっていて良い理屈がない。そもそもこういう「聖域」がやたらにあることが、地方財政を硬直化させ、「危機」を長びかせ深刻にしているのではないか。

そこで、全国大会に向けての、都道府県・政令市の道路支出と財源の状況についての調査結果にもとづき検討を加えた。

第2 「やちもねえことおする」——道路支出についての全国調査結果

1 平成 20 年度の道路支出——従来の姿

i 道路の何に使われているのか？

道路支出は、歳出のうち都道府県では平均 11.6%（総額ベース 10.2%）、政令都市では平均 9.7%（総額ベース 8.7%）を占める。その内訳は、

	道路関係 債償還費	維持補 修費	建設費	国直事業 負担金
43 都府県	41.1%	8.9%	35.6%	11.1%
（総額B）	（42.0%）	（ 8.0%）	（36.0%）	（10.4%）
18 政令市	28.6%	12.6%	44.5%	6.2%
（総額B）	（29.1%）	（13.1%）	（43.8%）	（6.4%）

で、地方債償還費と建設費が非常に大きな割合を占めている。

ii 財源は何か？

道路支出の財源の内訳は、以下のとおり。

	国庫補 助金	地方債	地方道 路財源	地方一 般財源
43 都府県	18.6%	29.8%	28.5%	19.2%
（総額B）	（17.4%）	（29.5%）	（29.7%）	（19.4%）
18 政令市	15.0%	28.1%	29.2%	19.3%
（総額B）	（14.3%）	（26.2%）	（28.1%）	（21.5%）

なお、上記のうち、国庫補助金の大半は国の道路特定財源から出ている。

iii これらから何がわかるか？

ア 地方は、これまでに地方債を発行して道路を作ってきており、その償還をしなければならぬ。従って、道路の新設をしなくても、毎年多額の道路関係費用が出ていく。分析対象とした 43 都府県中 35、18 政令市中 9 で、地方債償還費が地方道路財源額を上回っている。

イ その状態にありながら地方は、なお新たに借金をして新しい道路を建設している。

ウ 道路支出は、「旧道路財源」・国庫補助金・地方債発行だけではまかなえておらず、一般財源からも——非常に多額に——支出されている。地方道路財源額や地方債発行額を上回って、地方独自財源の首位を占めている県が 10 県ある。

エ 国の補助金（大半は旧道路財源からくる）は、最大のものではないが、かなり大きな割合を占めている。これがないと地方は、一般会計からの支出を増やすか、地方債を増発しなければ、現状ペースの道路建設を維持できない。

2 平成 21 年度の道路支出

国の道路特定財源制度は平成 20 年度までで廃止された。それによって何がどう変わったのだろうか。

道路支出は、歳出のうち都道府県では平均 11.3%（総額ベース 9.9%）、政令市では平均 8.9%（総額ベース 8.1%）である。平成 20 年度の数値（都道府県平均 11.6%（総額ベース 10.2%）、政令都市平均 9.7%（総額ベース 8.7%）と比較すると、減少はしているが、その幅は小さい。

では、使途と財源の構造はどうだろうか。

i 用途

<43 都府県>

	道路関係 償還費	維持補 修費	建設費	国直事業 負担金
H20	41.1%	8.9%	35.6%	11.1%
(総額B)	(42.0%)	(8.0%)	(36.0%)	(10.4%)
H21	41.9%	9.0%	34.7%	11.1%
(総額B)	(42.5%)	(8.2%)	(35.6%)	(10.2%)

<18 政令市>

	道路関係 償還費	維持補 修費	建設費	国直事業 負担金
H20	28.6%	12.6%	44.5%	6.2%
(総額B)	(29.1%)	(13.1%)	(43.8%)	(6.4%)
H21	27.4%	14.0%	43.0%	7.1%
(総額B)	(29.0%)	(14.0%)	(42.4%)	(6.4%)

ii 財源

<43 都府県>

	補助金	地方債	地方道 路財源	地方一 般財源
43 都府県	18.6%	29.8%	28.5%	19.2%
(総額B)	(17.4%)	(29.5%)	(29.7%)	(19.4%)
H21	19.3%	31.3%	22.5%	22.4%
(総額B)	(17.9%)	(31.1%)	(23.4%)	(22.8%)

<18 政令市>

	補助金	地方債	地方道 路財源	地方一 般財源
H20	15.0%	28.1%	29.2%	19.3%
(総額B)	(14.3%)	(26.2%)	(28.1%)	(21.5%)
H21	14.5%	30.5%	22.3%	24.2%
(総額B)	(13.8%)	(28.8%)	(21.4%)	(25.9%)

iii 結論——何も変わっていない

道路財源が一般化されても、ほとんどの自治体で、道路支出の額は依然として多く、その用途の比率にも（建設費の比率がわずかに減少しているが）ほとんど変化はない。自治体の財政危機と景気の後退のために、投資的支出全般が減少しているはずなので、その中で道路建設費の支出がこれだけしか減少していないことがむしろ異常だろう。

財源面では、（おそらく景気の後退を反映して）旧道路財源分の比率が減少し、一般財源と地方債の比率が増加している。但し、平成 21 年度の地方道路特定財

源の額を0円と回答した自治体が3県・2政令市あるので、合計値では旧道路財源分の減少がやや過大に表示されている。しかし、財源の基本構造にはほとんど変化がない。

なお、国から地方にくる「旧道路財源」の金は、財源の一般化がされた後でも、道路関係の交付金・補助金の形で、つまり「使い道を道路に限定された形で」やってくる。そのため地方にとっては依然として「特定財源」のままであり、道路にしか使うことができない。

第3 「なんぼうにも、てにゃあわん」——構造的な原因を考える

1 道路支出が多くなる原因

- i 道路支出が多くなる原因として、よく言われてきたことは、
 - A 道路利権をもつグループが政治的な力を持っていること、
 - B 道路財源に特定性があること、
 - C 道路官僚が財源の査定・配分権限を持っていること、
 - D 補助金・交付税などの制度によって、地方自治体が道路投資をするインセンティブが与えられていること、

だ。

- ii Bは——国の制度としての「道路特定財源制度」は——平成20年に廃止された。しかし、「入口の特定性」がなくなっただけで、「出口の特定性」は残っている。約3兆円の旧道路財源のうち約90%が依然として道路関係費用に使われており、地方には用途限定でしか渡されない。

ただ、問題は明らかにそれだけではない。地方道路財源は特定性がなくなったから、地方は自分の判断で道路支出以外に振り向けることができるはずだが、実際にはそれどころか引き続き多額の一般財源を道路支出にあて続けている。道路支出の財源に占める一般財源の比率は、道路財源税収の減収を補う形で、かえって増加している。

結局、Bを変えただけではダメだったのだ。ほかのことも変えなければ、道路支出を減らすことはできない。

- iii 従来、A、B、Cが盛んに強調され、BとCを中心に制度改革の提言がされてきた。半面、Dについての「制度改革」はあまり言われてこなかった。しかし、地方が「多額の一般財源までつぎ込んで道路を作ろうとする」ことは、道路財源の特定性や道路官僚の査定権限だけでは説明がつかない。

実は、地方の道路支出についていちばん問題なのは<D>なのではないだろうか。

そこで、道路支出が制度上、どのように優遇されているのかを検証する必要がある。

2 国の政策誘導の構造

i 基本構造

大半の地方自治体は、自前の収入で支出をまかなうことができない。そこで国から地方にお金が交付される（財源移転）。これには大きく分けて、次の2種類

がある。

ア 地方交付税交付金。「地方の収入の足りない分」を補うため、一般財源として（地方が自由に使える財源として）渡される。

戦後のシャープ勧告で始まった制度で、「シャープ税制」ははじめは「足りない分を全部填補する」制度だったのだが、早い時期に制度が変わり、

＜地方交付税財源（所得税などの一定割合）に、国が足しをして、交付税の総額を決め、それを配分する＞

という現在の交付税制度になっている。

イ 補助金（国庫支出金）。特定の事業についての、費用の一定割合の補助として渡される。その「補助事業」にしか使えない。

ii 国の、制度を通じての「政策誘導」

ア 補助金は、特定の「補助事業」にしか使えず、「紐がついている」。

地方にとっては、国の補助がある事業をするほうが、同じだけの負担でより多くの投資ができることになる。

イ 地方自治体が「起債」つまり借金をして実施できる事業は、従来かなり限られていた。起債には国の許可が必要で、許可がないと「借金して事業費にあてる」ことはできない。最近、「事前に協議すれば良い」ことになり、少しゆるんだが、実質はどうだろう？

ウ このように、補助金と起債制限は、地方のする事業を国が望む方向に誘導する機能を持っている。

交付税はそうでないように、一見みえる。

実際、交付税は、本来は、①地方に財源的にも国からの独立性を保たせ、②かつ、地方の格差をならして財政力を平均化する、ことを目指すもので、もともとは政策誘導的な意味はない（紐つきの金ではない）。

ところが実際には、いろいろな政策誘導の細工がされていて「補助金化」しており、「紐つき」を強める作用をするようになっている。

① 地方債の多くについて、元利償還金に交付税措置がある（毎年の元利償還金の全部または一部が、普通交付税の基準財政需要額に算入される）。自治体にとっては、借金の全部または一部を国が面倒みてくれるのだから、「そういう事業は、地方債を発行してでもやらなければ損」という気分になることになる。

② 地方債償還金や国庫補助事業の地方負担金の多くは、その一部が基準財政需要額に算入される。また、事業費の一定割合を算入する「事業費補正（動態補正）」がずっと拡大してきている。

このため、地方は、同じ額の投資をするのなら、「優遇される事業」に投資するほうが、そうでない事業に投資するよりも財源的に得である、という状態になっている。

3 地方が道路支出を「したくなる」制度と構造

道路支出は、このような国の「政策誘導」的な優遇が、非常に強い。

i 国から地方に、旧道路財源から、多額の補助金・交付金が出されている。

- ii 道路については、非常に広く、起債が認められる。
- iii それだけでなく、地方交付税の上でも、有利な扱いがされている。道路事業（農林道を含む）の地方負担金の一部（15%）、及び道路建設のための地方債償還金の一部（30～55%）が、普通交付税の基準財政需要額に算入される。地方にとっては、「その分、国が財源の面倒を見てくれる」状態で、道路事業に投資すれば、そうでない事業に投資するよりも、より少ない「自前の金」でより多い額の事業ができる。

第4 「しごうしちやらにゃあいけん」——道路支出を減らすための提言案

- 1 地方の道路支出を減らすには、地方にとって、「道路を作らせられる」「道路を作るほうが有利」な状態を、制度的に変えなければならない。

そのためには、

- i 国の道路官僚が金の配分権限をもっている状態をなくす。そのために、補助金・交付金（道路にしか使えない金）として国から地方に渡されている金を、地方交付税（自由に使える金）として渡すようにすべきである。

なお、地方交付税制度は近年、「複雑」とか「地方甘やかし」とか批判されており、マイナスのイメージが先行しがちだ。しかし、地方財源の「移転+調整」が必要なことは間違いない。本来の地方交付税はその両面を備えた合理的な制度だから、ほんらいの機能を残し、補助金的性格をなくす方向で、積極的に維持すべきなのだ。

「シャープ勧告に帰れ！」

- ii 地方交付税の制度を変えて、道路投資が（財源面で）有利になるような制度をやめ、他の投資との優劣をなくすべきである。

補助金財源を交付税化するだけでは解決策にならない。地方交付税制度が本来の趣旨をはずれて、国の地方財政コントロールの手段として利用される制度になってしまっているからだ。だから、iとあわせて交付税制度も「初心に帰る」「シャープ勧告に帰る」改革をしなければならない。

- iii 国が自分の判断と財源で作る道路と、地方が自分の判断と財源で作る道路とをはっきり分けて、互いの負担金をなくすべきである。

2 具体的には、

- A 旧道路財源から地方に出ている金のうち、「地域活力基盤創造交付金」（21年度政府予算案ベースで9400億円）、及び地方への無利子貸付（同じく1000億円）を全部、地方交付税財源化する。

これによって、国から来る旧道路財源は、完全に地方が自由に使えることになり、国の道路官僚は金の配分権限がなくなる。

- B 国直轄事業の地方負担金を廃止する。

AとBとによって、国全体として必要な道路は、100%国の判断と財源で作る、地方の立場で必要な道路は100%地方の財源と判断で作ることになる。

- C 道路事業についての地方負担金・地方債償還金の基準財政需要額算入を、将来分につき廃止する。

これによって、地方にとって、「他のことに投資するよりも、道路に投資するほうが、財源の面で比較的有利」な状態がなくなるから、地方は自分自身の合理的判断で投資先を決めることができるようになる。

第5 「おおやいとおせにゃあおえん」——地方財政全体についての提言案

1 地方財政がゆがみ、危機に陥っている最大の原因は、道路支出とおなじような構造をしている支出が山のようにあることだ。

農業（農道、林道、土地改良など）、河川・港湾・空港、流域下水道、「ふるさとづくり」・「まちづくり」などがそれだ。これらにはどれも、国の補助金があり、交付税の事業補正があり、地方債償還金の基準財政需要額参入がある。「ほかの事業に投資するよりも、自治体にとって得」な構造ができていたので、地方の投資がそちらに向きがちになり、不必要な事業投資でもしてしまう。

道路と同じで、財政悪化の原因が構造的なところにあるので、国に振り回されて不必要な支出を続ける構造を変えなければ、地方の財政状態は改善しない。国を含めた地方財政システムを根本的に変える必要がある。

2 抜本的な対策として、

i 中央官庁の権限と財源を大幅に地方に移譲し、国庫補助の数・額を減らし、地方財政に自主性を持たせるべきである。

ii i を財政制度の上から保障するために、

ア 全部の財源の特定性（事実上のものを含め）を廃止して、これを原則として交付税財源化し、交付税財源を拡大すべきである。

イ 地方交付税の事業費補正や地方債償還金の算入を大幅に縮小して、交付税の「補助金的性格」をなくすべきである。

iii i、ii の構造的な条件を整えるのとあわせて、

ア 国・地方とも、収入にあわせて支出・組織を（必要ならば人員も）徹底して削減し、浮いた費用を必要な財源にあてるべきである。

イ 地方自治体の監査制度を構築しなおし、財政運営についてのチェック機能が働くシステムに変えるべきである。

3 地方がのきなみ「自主性欠如＋チェック機能不全」状態に陥っている中で、このような改革をすることには不安もある。（「自由」に慣れていない地方が、もしくはどこかの馬鹿な首長が、財政を暴走させて破たんするのではないかと、とても心配になる。）しかし、いまの状況を引きずってでは、地方財政にも地方自治にも未来はない。

もともと、シャープ勧告に基づく初期の地方財政制度は、「地方の足りない金は全部無条件に（交付税で）填補し、地方の財政は地方に任せる」構造になっていた。

現在の、＜国がニンジンと餌に地方を政策誘導する＞システム——シャープ勧告の骨抜き——を作り上げたのは、戦後初期の官僚たちだ。このシステムは、たぶん、高度成長経済下では非常によく機能し、日本の成長を支えたと評価しても良いかもしれない。しかし、このシステム下で現在の＜地方のきなみ財政危機＞状態が起き

ている以上、システム自体の賞味期限がもう終わっていると考えなければならない。
そうであれば、この際、徹底的にシャウブ勧告に戻るべきではないか？

4 第4と第5の「提言案」は、全国オンブズマンの方針として定まったものにはまだなっていない。この提言案はあまりにも具体的だ。今大会では問題点の指摘にとどめ、改革案の提言は今後の課題にすべきではないか、という意見も根強い。しかしやはり、この提言案は今大会で提示すべきだと思う。

- i 地方財政の危機は深刻だから、この種の提言はできる限り急ぐべきで、
- ii 全国のオンブズマンに、「地方財政全体」の意識を持ってもらうには、具体的な提言案として提示するべきで、
- iii こうした大所高所に立った提言をすることは、市民オンブズマン活動全体の評価を高めるのに役立ち、私たちに対する日ごろの、小役人いぢめがどうの、重箱の隅がこうのといういわれのない非難に対する反論になるもので、
- iv 急いだ結果誤りがあれば、修正すれば良いことで、「固まるまでは提示せず、提示したら最後変えない」というお役所的硬直主義は、オンブズマンがとるべきものではない、
と信じるからだ。

また、主張としてはともかく、今後の各地での活動にどう結びつけるのか、という指摘もある。しかし、

- ア 同じ行動するにしても、高い意識をもってすることにはそれなりの意味があるし、
- イ オンブズマンがいま言わなければ、他の人が言ってくれるとは限らないし、
- ウ たまにはこういう高尚な提言も悪くないのではないだろうか。

5 要約すれば、私たちのスローガンは、こうあるべきだ。

<財政の独立なくして地方自治なし>

(付：対訳表)

おえりやあせんのう	=全然だめじゃないか
むげえこてえなつとる	=ひどいことになっている
やちもねえことおする	=とんでもないことをするもんだ
なんぼうにも、てにやあわん	=なんともはや、コウカツな
しごうしちやらにやあいけん	=お仕置きをしてやらねばいけない
おおやいとおせにやあおえん	=大きなお灸をすえなければならない