

16年ぶりのマイナスシーリング

東京都では、2021年度予算に向けて、16年ぶりとなるマイナスシーリングを導入し、予め300億円前後の削減目標を掲げて編成を行うこととした。この背景には、新型コロナウイルス感染拡大に伴う歳入減少・歳出拡大、基金枯渇等の課題が存在する。

政策的経費に不可欠な優先順位

2020年4月以降の経済社会活動の自粛・低迷は、2020年度決算、そして2021年度予算の税収において、基幹税である法人関係税や住民関係税、さらには地方消費税を大きく落ち込ませる。他方、感染対策や中小企業対策など地域政策に伴う政策的経費は拡大が避けられない。このため、政策的経費についても、基本的人権にかかわる道徳的視点、一定の政治的価値観に基づく政策倫理的視点、費用対効果など効率性の視点から、優先順位をもちつつ、取捨選択していく必要がある。

経常的経費とは何か

同時に、見直しの対象となるのが経常的経費である。財政指標として用いられる「経常収支比率」は、地方自治体の財政構造について弾力性を判断するためのものである。この指標は、「人件費、扶助費、公債費等毎年度経常的に支出される経費（経常的経費）に充当された一般財源の額」が、「地方税、普通交付税を中心とする毎年度経常的に収入される一般財源（経常一般財源）と減収補填債特例分及び臨時財政対策債の合計額」に占める割合を示し、経常的経費に経常一般財源収入がどの程度充当されているかを見らるものである。つまり、この数値が高いほど財政構造の

硬直化が進んでいることを意味する。したがって、地方税収等が減収となれば、歳出を見直さない限り「経常収支比率」は上昇する。交付団体はもとより不交付団体でも、限界的影响はより大きくならざるを得ない。

経常的経費の「経常」とは何か。国語的には、「定期的なさま」、「一定の間隔や頻度で発生するさま」とあり、必要不可欠の意味合いは含まない。経常収支比率が90%台であったとしても、それは必要不可欠な分野で予算が埋まっていることを意味するわけではない。経常的経費は、具体的には「人件費」、「公債費」、「物件費」、「補助費等」、「その他」、「公債費以外」に分類される。詳細は、総務省、また各都道府県のHPに掲載されている「財政状況資料集」により、団体別に閲覧でき、類似団体との比較も可能である。

経常的経費の分析例

一例として、東京都立川市の経常経費構造を見てみる（数値はすべて2018年度ベース）。立川市は、財政力指数が1.18で不交付団体である。前年度に比べ0.01ポイント改善しているが、法人の集積によって法人市民税が潤沢であり、改善傾向を続けている。しかし、法人市民税への依存が高い分、今回の新型コロナウイルス感染拡大による税収への影響は大きく、また国による法人市民税の一部交付税化やふるさと納税による個人市民税の減収傾向も加わり、2021年度に向けた財政環境は極めて厳しい状況にある。

経常収支比率は、2015年度の87.9%から逐年悪化し、2018年度は91.1%、2021年度にはさらに上昇することが避けられない。こうした立川市の経常的経費の拡大は、新型コロナウイルス感染拡大の影響以前に組み込まれた財政体質によるところが大きい。

第1は、扶助費の大幅な増加である。私立保育園施設型給付費、義務教育就学児医療費助成、生活保護費等の増加から、類似団体比較で30%上回り、突出している。超少子高齢化時代となり社会福祉関係等で経常的な歳出が増加することは避けられない。それでも、類似団体を30%上回る状況が経常的経費全体を大きく拡大させる要因となっていることを、どこまでエビデンスをもって裏付けることができるのか。政策的特性とするならば、他の歳出の見直しとの関連において説明が求められる。この点は、国民健康保険等への繰出金の増加と同時並行で生じており、財政を硬直化させる要因となっていることは否定できない。

第2は、公共施設の老朽化に伴う更新投資や維持管理コストの増加である。この点も多くの地方自治体に共通する課題である。更新投資のあり方、すなわち統合等の積極的検討、そして、基金等の積立てにより、今後、計画的に実施するか否か、老朽化により廃止する施設の優先順位付けなど、エビデンスに基づいて議論していく体制づくりが不可欠である。

第3は、「人件費+物件費」の構図が固定的となっている点である。定員管理の強化等によって人件費を抑えても、民間化等の推進の中で物件費が拡大し、両経費が横ばいで推移する状況がよく見受けられる。これが立川市では類似団体を上回る状況で見られる。

問題は、民間化の方法ではなく、民間化に移行する事業の必要性がどこまで議論されているかである。単なる人件費削減等で行われた場合には、物件費が固定化され、経常的支出を硬直化させる要因となる。この点は、補助金の見直しが進まず、零細補助金が固定的に残存してしまう状況と同様である。

経常的経費の見直しに向けて

以上は、程度の差はあっても、立川市以外の地方自治体にも共通する問題である。経常的経費の見直しに向けては、以下の点に留意する必要がある。

第1に、「経常的経費の拡大＝必要不可欠な拡大」と一義的に捉えることは不適切であり、その前段にある実態についての確に認識し議論すること。

第2に、経常的経費の動向は、政策的経費の結果としての側面を有しており、この点では政策議論をエビデンスに基づいて適切に行う環境が必要となること。

第3に、基金取り崩しの是非については、単年度の視野だけでなく、将来の状況を示しつつ議論すること。

政策的財政規模が拡大すれば、それにつれて経常的経費も拡大する傾向を強める。経常的経費をめぐる議論は、常に政策議論と一体であることを、議会での議論においても認識し、より一層重視していくことが求められる。

【著者】

宮脇 淳 (みやわき・あつし)

北海道大学大学院法学研究科・公共政策大学院教授

参議院事務局、経済企画庁、株式会社日本総合研究所主席研究員等を経て現職。地方分権改革推進委員会事務局長等を歴任。著書に『指定管理者制度 問題解決ハンドブック』、『自治体経営リスクと政策再生』、『政策思考力』基礎講座』等。