

地方交付税の実態・問題点と改革案

- 早期実現可能な改革案 -

2002年3月



富士総合研究所
FUJI RESEARCH INSTITUTE CORPORATION

【要旨】

地方交付税は、地方自治体間の財源の均衡化と、計画的行政執行のための財源保障を目的とする、中央から地方への移転財源である。総額 19.5 兆円の 94% が割り振られる普通交付税と、残りの 6 % の特別交付税に分かれる。本稿では、交付税がもたらす多くの問題点の指摘とともに、現行の地方財政の枠組みを大きく変えず、その問題点を解消・縮小するための改革案を提示する。

地方財政計画で決まる地方交付税総額（臨時財政対策債を含む）は、膨張を続けている。その主たる原因は、長期的にみれば実態を伴わないものを含む歳出の増大にあり、1990 年代終盤からは地方税など歳入にある。根本的に地方交付税の規模膨張による問題点として、過剰調整・保障、交付税特会における借入金の累増、そして赤字地方債の発行がある。このほか、建設地方債の累増や恣意的配分の背景にも、交付税の規模膨張がある。

各地方自治体に交付される交付税は、実態として総額の配分にすぎない。そして、その配分方法によって生じる問題として、普通交付税・特別交付税ともに恣意的な配分、普通交付税の一部の補助金化、地方自治体の財政資源配分の歪み、そして建設地方債累増に拍車をかけていること、がある。

地方交付税総額の膨張に起因する問題の解決・縮小には、規模縮小が必要である。それには、地方税の増税や国税からの税源移譲といった長期的取り組みを要するもの以外に、地方財政計画の歳出に実態を反映させることがあげられる。それにより、建設地方債の減少と地方交付税総額（臨時財政対策債分を含む）の減少が、あわせて 5 兆円程度可能となる。

配分方法に起因する問題の解消・縮小には、配分の透明化と単純化が必要である。基準財政需要額の費用区分や測定単位を 1985 年度頃のものに戻す、測定単位には人口や面積などを採用、単位費用は伸び率を物価上昇率等で一律化、補正係数は総務省令による追加・変更の禁止、事業費補正対象地方債を増やさないこと、などが求められる。特別交付税については、総額を現在の半分にすることや、配分基準の一部の法制化が求められる。

調査研究部 客員主事研究員

浅羽 隆史

Tel 03 - 5281 - 7566

E-Mail takashi_asaba@fuji-ric.co.jp

【目次】

序章 問題の所在	1
第1章 地方交付税の概要	3
(1)目的と性格	
(2)規模	
第2章 交付税総額の決定と実態	6
(1)総額の決定方法	
(2)交付税総額の膨張	
第3章 算定の仕組みとその実態	11
(1)普通交付税の算定	
(2)普通交付税算定の実態と問題点	
(3)特別交付税の問題点	
第4章 会計処理と借入金の累増	22
(1)交付税の会計	
(2)交付税特会借入金	
第5章 改革案	25
(1)改革の必要性	
(2)改革の方向性	
(3)当面の改革の具体案	
参考文献	35

序章 問題の所在

シャウプ勧告を受け、すべての地方自治体に一定の行政運営を保障するため、地方財政平衡交付金を創設したのが 1950 年度である。それを改組する形で、1954 年度に現在の地方交付税制度がはじまった。その後、日本経済の急速な発展や地方分権の進展など、地方交付税を取り巻く環境は大きく変化している。しかし、制度発足以来、地方交付税に大きな改革は行なわれず、現在に至っている。

そのため、現行制度のもとでは、さまざまな歪みや問題点などがあったとしても不思議ではないだろう。実際、地方交付税をめぐるは、さまざまな問題点が指摘され、多くの議論がなされている。極端な例では、交付税廃止論まである。交錯する議論のなかで、ある程度の共通認識を探れば、現状のままでの維持が困難ではないかという点である。たとえば、2001 年 9 月 26 日に示された「改革工程表」でも、地方交付税のあり方を見直すと明言されている。ただし、改革の方向や具体的な内容は、まったく示されていない。

そこで、現行地方交付税制度全体を鳥瞰して、どのような問題が起きていて、制度のどこに問題があるか整理する必要がある。その際の視点としては、国全体としての利益を考慮することが肝要である。そして、どのような改革が求められるか考えなければならないだろう。

そこで本稿では、地方交付税に関する問題点をさまざまな観点から明示したうえで、その問題解決のための具体策提言を目的とする。なお、地方交付税に関連する問題を解決するには、税源移譲や増税が不可欠と断じる議論をよくみかける。もちろん、こうしたことが問題の抜本的解決に資することは間違いないであろう。しかし、税源移譲や増税を行わなければ問題がまったく解決しないというのは、必ずしも正しいとはいえない。たとえ国税と地方税の税源配分や地方税の規模が現状通りでも、問題の縮小を図ることは不可能ではないと考えられる。

地方交付税の問題を解決していく際に、中央政府からの税源移譲や増税が不可欠という議論はその遅れをもたらす結果を招きかねない。かえって、現行の地方交付税の問題を放置することにつながる恐れがある。なぜなら、税源移譲や増税は、議論が国民生活のさまざまな分野に拡大するため、合意形成に時間が必要である。また、改革の方向性について合意が形成されたとしても、現在の景気状況でそうした施策が実行可能か疑問である。こうしたことから、当面は現行の地方財政の枠組みを大きく変えず、地方交付税の問題点を解消あるいは

は縮小する改革案が求められる。中央と地方の関係や、地方財政のあるべき姿といった抜本改革は、同時に議論する形で進めるべきではなかろうか。

本稿では、地方交付税の問題点とその原因を探るとともに、あくまで地方交付税制度の枠内で解決できるような改革案を提示する。しかもそれは、具体的かつ現実性の高い政策提言とし、連邦制導入など憲法を超える問題や中央と地方の関係の理想像といったものにはふれないようにする。

第 1 章 地方交付税の概要

(1) 目的と性格

地方税が地方財源の根幹をなすべきであることは、いうまでもない。たとえば旧自治省の資料によれば、「地方税は、地方自治の基礎を支えるものであり、地方公共団体の経費はできる限り地方税により賄うのが原則である」^(注1)とされている。しかし、地方自治体間における地方税収の違い、すなわち財政力の格差は如何ともしがたい。また、比較的財政力が強い地方自治体でも、支出を税収など独自財源だけで賄える例は稀である。そこで、そうした地方自治体間の税収の格差などを補正するのが財政調整制度であり、日本では地方交付税がその中心的な役割を担っている。

そもそも地方交付税の目的とは何だろうか。根拠となる地方交付税法をみてみよう。地方交付税法第 1 条では、「この法律は、地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする」となっている。つまり、地方自治体間の財源の均衡化と、計画的行政執行のための財源保障が地方交付税の目的である。

こうした地方交付税の目的から、おのずとその性格も決まってくる。まず、中央政府から地方自治体への移転財源である。そして、用途が特定されない一般財源という性格をもつ。地方交付税法第 1 条において、地方自治体の独立性の強化を謳っていることから、用途の特定はなじまないだろう。

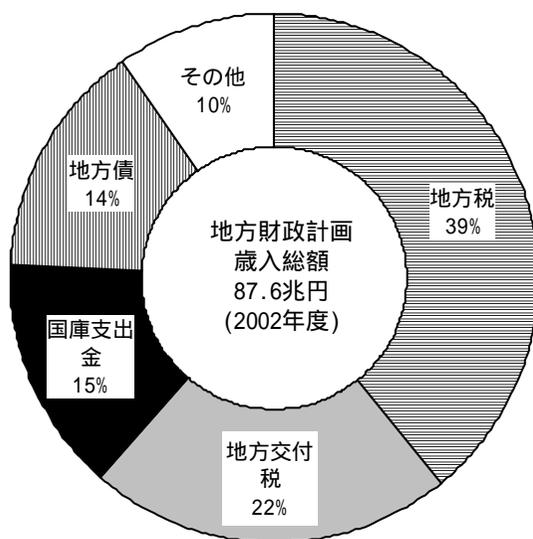
(2) 規模

地方交付税には、総額の 94% が割り振られる普通交付税と、残りの 6% の特別交付税がある。このうち、一般的に注目度が高いのは普通交付税である。地方交付税を交付されている地方自治体のことを「交付団体」、交付されていない地方自治体を「不交付団体」と呼ぶが、とくに断りがない場合、一般的には普通交付税のことを指している。

(注 1) 自治省税務局(1997)、序文

地方交付税の総額は、2002年度地方財政計画で19.5兆円になる。これは、地方財政全体の歳入の22.3%を占め、地方税に次ぐ重要な財源となっている（図表1）。ただし、地方交付税の占める割合については、注意が必要である。それは、地方自治体によって、地方交付税に依存する度合に大きな格差が存在することである。2000年度の各都道府県の決算（市町村分は含まない）をみると、地方交付税にまったく依存しない東京都から、もっとも地方交付税の占める割合の高い和歌山県の36.4%まで、大きな違いがある（図表2）。

図表1 地方歳入の内訳



(資料)総務省『平成14年度 地方財政計画』

図表2 歳入に占める交付税の比率(2000年度決算、都道府県)

地方交付税 / 歳入	数	都道府県名
35.0% ~	4	和歌山, 高知, 佐賀, 鳥取
30.0 ~ 34.9%	14	沖縄, 秋田, 宮崎, 山形, 奈良, 島根, 山梨, 大分, 長崎, 鹿児島, 岩手, 熊本, 富山, 徳島
25.0 ~ 29.9%	14	福井, 青森, 愛媛, 香川, 岡山, 福島, 滋賀, 長野, 宮城, 山口, 新潟, 北海道, 石川, 岐阜
20.0 ~ 24.9%	8	三重, 京都, 群馬, 広島, 福岡, 栃木, 茨城, (平均), 兵庫
10.0 ~ 19.9%	5	千葉, 埼玉, 静岡, 神奈川, 大阪
0.1 ~ 9.9%	1	愛知
0%	1	東京

(注) 同じ区分のなかでは、上段・左ほど数値が高い

(資料) 総務省編 『平成12年度 都道府県決算状況調』

第2章 地方交付税総額の決定と実態

(1) 総額の決定方法

地方財政計画における総額の決定

地方交付税の問題点を明らかにしていくために、まず地方交付税の総額の決定方法について検討してみよう。

地方交付税の総額は、国の予算とともに中央政府が策定する地方財政計画によって決定される。単純化すれば、地方財政計画において、歳出に対して地方交付税以外の歳入で不足する分が地方交付税の総額となる。地方財政計画とは、翌年度の地方財政全体の歳出歳入見通し額であり、各地方自治体の予算編成を集約したものでなく、逆に各地方自治体の予算に影響を与えるものであることはいうまでもない。

地方財政計画について、主な歳入項目をみてみよう（図表3）。まず地方税は、法定税（法定外税は除かれる）が標準税率（必ずしも現実に課されている税率とは限らない）で算定される税収の見込み額である^(注2)。地方譲与税は、対象税目の見込額の一定割合を計上する。国庫支出金は、国の施策によって支出されるものであり、当該年度の国家予算が決定した後に金額が計上される。ただし、地方財政計画は普通会計が対象のため、国庫支出金でも公営企業会計向けなどは地方財政計画に含まれない。臨時財政対策債を除く地方債は、すべて建設国債のため、歳出における投資的経費の金額や起債充当率などによって決まる。その他、使用料や手数料などが含まれる一方、各種基金からの繰入金や前年度からの繰越金などは含まない。

こうして、地方交付税と臨時財政対策債を除く歳入の金額が決まる。そして、歳出に対して不足する分を、地方交付税と臨時財政対策債によって賄う。ちなみに、臨時財政対策債とは、地方交付税の一部を代替するものとして2001年度から発行されるようになった公債で、地方財政法第5条に依拠しない特例として発行されるいわゆる赤字地方債である^(注3)。

(注2) 地方財政計画に計上される地方税の見込額は、上記のほか、徴税率などを考慮して算定されている。他の歳入項目についても、本文はその本質部分を抜き出したものである。

(注3) 臨時財政対策債による地方交付税の一部の代替方法は、基本的に基準財政需要額の操作で行なう。たとえば2002年度の道府県分では、経常経費については企画振興費とその他諸費、投資的経費についてはその他土木費とその他の諸費を、単位費用の削減などによってそれぞれ臨時財政対策債への振替分だけ減らしている。

図表3 2002年度地方財政計画とその作成順序

項目		金額
歳出		87.5兆円
歳入	地方税	34.2兆円
	地方譲与税	0.6兆円
	地方特例交付金	0.9兆円
	地方交付税	19.5兆円
	地方債（除く臨対債）	9.4兆円
	臨時財政対策債	3.2兆円
	国庫支出金	12.7兆円
	雑収入等	6.9兆円

(資料)総務省『平成14年度 地方財政計画』

地方財政計画の性格

さて、地方交付税総額の決定でひとつポイントになるのは、地方財政計画の歳出額が、必ずしも実態を反映している訳ではないということである。それは、地方財政計画の性格をみれば理解できる。

改めて、地方財政計画の性格を確認してみよう。旧自治省の資料などをもとに、地方財政計画の目的を整理すると、おおむね次の5点にまとめることができる^(注4)。第1に地方財政規模の把握、第2に国家財政との調整、第3にあるべき地方財政の姿の提示、第4に地方交付税等の地方財源の保障、第5に地方債の計画的発行と財源確保、である。このなかで、地方財政計画の歳出額が実態と乖離している理由となるのは、主に「あるべき地方財政の姿の提示」の部分である。つまり、そもそも地方財政計画では、翌年度の地方財政の姿を予想するだけでなく、あるべき姿も現しているのだから、たとえ実態と乖離していても、何ら不思議はない。

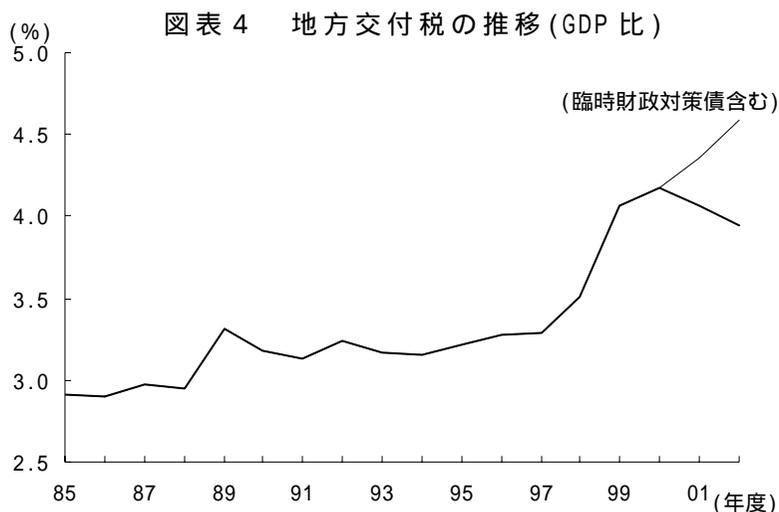
(2) 交付税総額の膨張

総額の推移

次に、地方交付税の総額の推移をみてみよう(図表4)。金額はもちろん、名目GDP比でも、1980年代後半以降、継続的に上昇しているのがわかる。1985年度に名目GDP比2.9%(9.4兆円、決算)だったものが、2002年

(注4)自治省財政局編(1996)pp.39-42

度は臨時財政対策債を含めて 4.6%（22.8 兆円、地方財政計画）まで上昇している。とくに 1997 年度以降の上昇ペースは急激で、5 年間で 1.3 ポイント上昇している。



(注)1999 年度までは決算、2000 年度以降は地方財政計画
 (資料)総務省編『地方財政統計年報』(各年度版)地方財務協会
 総務省『平成 14 年度 地方財政計画』

膨張の要因

地方交付税の総額が膨張している原因を、地方財政計画から探ってみよう（図表 5）。まず、1985 年度から 2002 年度までの長期的にみた地方交付税の膨張の主たる要因は、歳出の増加にあることがわかる。地方税はじめ、地方交付税等以外の歳入はいずれも、1985 年度と比べれば増加している。ただし、歳入のうち国庫支出金については、1980 年代後半におけるいわゆる高率補助金の補助率引き下げや国の一般会計の財政再建にともなう歳出抑制などから、減少傾向にあった。そのため、1980 年代後半から 1990 年代前半にかけて、国庫支出金が地方交付税膨張の一因であった。一方、歳出はおおむねどの費目も地方交付税等を除く歳入の伸びを上回っている。その結果、地方交付税等の膨張につながっている。

ただし、こうした傾向は、1997 年度以降には該当しない。1997 年度からの急激な地方交付税の膨張は、地方交付税と臨時財政対策債を除く歳入の減少にその主な要因がある。ただし、必ずしも地方税の減収だけではないことに注意が必要であろう。一方、歳出は費目によって傾向に違いはあるが、総額でみる

と比較的堅調に推移していることがわかる。

1997年度以降の地方交付税膨張の主たる要因は歳入面にあるが、歳出面にもその一因がある。それは、実態のない歳出の存在である。先にみたように、地方財政計画は必ずしも実際の地方財政の見通しを算定している訳ではなく、あるべき姿を示すという性格をあわせてもっている。地方財政計画の歳出と実態が大きく乖離している費目に、投資的経費（うち単独事業）がある。地方財政計画に示された投資的経費（うち単独事業）の歳出額は、実際の歳出額よりもかなり大きい（図表6）。そして、その乖離は1990年代後半に拡大している。たとえば、2000年度と同費目の地方財政計画は18.5兆円だが、実際には11.8兆円程度と推計される。2002年度についても、地方財政計画で15.8兆円計上されているものの、実際には5兆円以上実態より大きいのではないかとと思われる。

こうした実態と大きく乖離した歳出額が計上されることにより、地方財政計画における歳入に大きな影響を及ぼしている。実態よりもかなり大きな金額が計上されているのは、投資的経費（うち単独事業）のため、影響はまず地方債に現れる。地方債の充当率などによって額は変わるが、2000年度でみると3～4兆円前後は地方財政計画における地方債発行額を抑制できたと思われる。そして、地方財政計画と実態の乖離の残った数兆円については、地方交付税が削減されていたはずである。逆の言い方をすれば、実態からみて必要とされる金額より多い地方交付税総額が計上されていることになる。

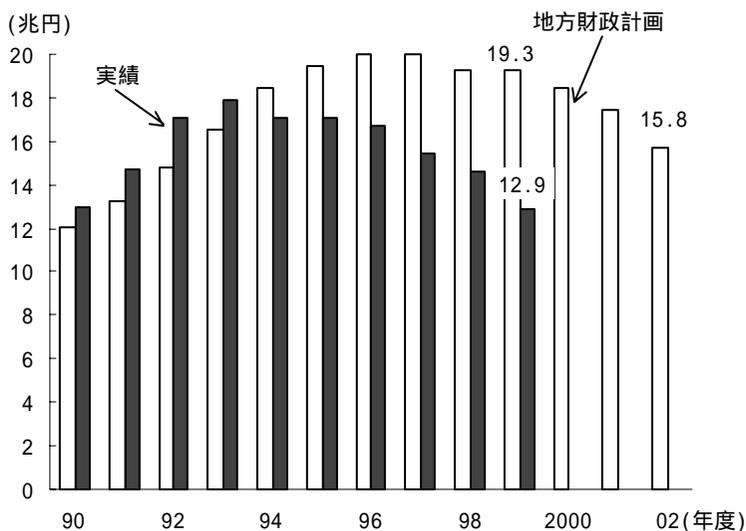
図表5 交付税増加の要因

(単位：兆円)

年度	1985(a)	1997(b)	2002(c)	c - b	c - a
歳出計	50.5	87.1	87.6	0.5	37.1
うち投資単独	8.4	20.1	15.8	4.3	7.4
うち公債費	5.7	9.6	13.4	3.8	7.7
うち給与費	15.0	23.2	23.7	0.5	8.7
歳入(除く交付税・臨対債)	41.1	69.9	64.8	5.1	23.7
うち地方税	22.5	37.0	34.2	2.8	11.7
うち国庫支出金	10.2	13.3	12.7	0.4	2.5
うち地方債(除く臨対債)	4.0	12.1	9.4	2.7	5.4

(資料)総務省『地方財政計画』（各年度版）

図表6 投資的経費(うち単独事業)の計画と実績



(注)2000年度決算は、都道府県と市町村の単純合計で12.3兆円。重複分が0.5兆円程度と予想されるため、純計額は11.8兆円程度と考えられる

(資料)地方財政調査研究会『地方財政統計年報』(各年度版)地方財務協会
総務省『地方財政計画』(各年度版)

第3章 算定の仕組みとその実態

(1) 普通交付税の算定

算定の基本

第1章でみたように、地方交付税には総額の94%が割り振られる普通交付税と残りの6%の特別交付税がある。ここではまず、各地方自治体に交付される普通交付税について、どのような基準で算定されているかみてみよう。

各地方自治体に交付される普通交付税額の算定にあたり、各地方自治体について妥当な水準で標準的な行政を行なう経費と定義される基準財政需要額を算定する。同時に、各地方自治体の標準的な状態での見込み税収等からなる基準財政収入額を算定する。そして、基準財政需要額に対して基準財政収入額が不足する場合、おおむねその財源不足分が普通交付税となる。すなわち、

普通交付税額 財源不足額（正の場合）＝基準財政需要額－基準財政収入額である。

基準財政需要額

基準財政需要額について、詳しくみてみよう。基準財政需要額は、各地方自治体について、合理的かつ標準的な行政を行なった場合にかかる経費のことであり、詳細かつ複雑な方式で決まっている。そのねらいは、的確かつ客観的に各地方自治体の一般財源所要額を算定することにある。

具体的には、まず行政内容をいくつかの費目、そして経常的経費と投資的経費に区分する。そして、各費目、経常・投資の別について、それぞれ次の算式により需要額を積算し、合計する。つまり、

測定単位×単位費用×補正係数

である。このうち、測定単位とは財政需要の量を測る尺度のことであり、人口や面積などを利用することが多い（図表7）。単位費用は、標準的な施策に必要とする一般財源額のこと、いわゆる単価を意味する。そして補正係数は、各地方自治体の立地などさまざまな条件の違いによる経費の差を補正するもので、気候や人口密度、特定の公債費などがある（図表8）。

たとえば、2002年度における道府県の警察費を例にとってみよう。警察費では、経常的経費のみが算定され、測定単位は警察職員数、単位費用は1,074.4万円である。標準とされる道府県の人口は170万人で、そこでの標準

的な警察職員数は 2,821 人である(注5)。つまり、こうした標準的な地方自治体の場合、警察費として 303.1 億円が基準財政需要額に算定される。そして、警察費の場合、段階補正、態容補正、そして寒冷補正といった補正係数がかける。

図表 7 測定単位・単位費用(道府県分)

費目	測定単位	経投の別	単位費用(千円)		年度平均伸率(%)	
			2002年度	1985年度		
警察費	警察職員数	經常	10,744	6,653	2.86	
土木費	道路橋梁費	道路面積	227	208	0.52	
		道路延長	投資	5,549	4,034	1.89
	河川費	河川の延長	經常	144	81.4	3.41
			投資	896	807	0.62
	港湾費	港湾係留施設延長	經常	35.5	24.2	2.28
		港湾外郭施設延長	投資	9.31	8.48	0.55
		漁港係留施設延長	經常	15	24.2	2.77
		漁港外郭施設延長	投資	6.88	8.48	1.22
	その他の土木費	人口	經常	1.45	0.663	4.71
			投資	0.882	1.97	4.62
教育費	小学校費	教職員数	經常	5,415	3,179	3.18
	中学校費	教職員数	經常	5,306	3,257	2.91
	高等学校費	教職員数	經常	8,083	5,292	2.52
		生徒数	經常	70.6	37.2	3.84
			投資	54.6	35.9	2.50
	特殊教育諸学校費	教職員数	經常	5,527	3,206	3.26
		児童及び生徒数	經常	284	151	3.79
			經常	1,433	668	4.59
		投資	1,748	790	4.78	
	その他の教育費	人口	經常	2.3	2.66	0.85
公立大学等学生数		經常	382	-	皆増	
私立学校等生徒数		經常	228.7	-	皆増	
厚生労働費	生活保護費	町村部人口	經常	5.58	5.79	0.22
	社会福祉費	人口	經常	6.85	2.49	6.13
			投資	0.447	0.361	1.26
	衛生費	人口	經常	5.84	4.43	1.64
	高齢者保健福祉費	65歳以上人口	經常	38	-	皆増
		投資	2.97	-	皆増	
	70歳以上人口	經常	35.3	-	皆増	
投資		-	-	-		
労働費	人口	經常	0.762	0.505	2.45	
	失業者数	投資	-	690	皆減	
産業経済費	農業行政費	農家数	經常	109	57.9	4.03
		耕地面積	投資	79.9	51.6	2.77
	林野行政費	公有以外林野面積	經常	4.56	-	皆増

(注5) 基準財政需要額算定の際に標準とされる道府県は、人口 170 万人(うち市部 90 万人、町村部 80 万人)、世帯数 63 万世帯、面積 6,500 k²、市数 10、町村数 75 である。そして、警察については、警察本部 1 本部、警察学校 1 校、警察署 22 署、交番 60 所、駐在所 220 所、警察官 2,821 人である。測定単位や単位費用などについて詳しくは、地方交付税制度研究会(2001)を参照。2002 年度の概要は、総務省(2002)『平成 14 年度 各行政項目別単位費用算定基礎』による。

		公有林野面積	經常	11.4	-	皆増
		林野面積	經常	-	2.64	皆減
		林野面積	投資	8.01	6.09	1.63
	水産行政費	水産業者数	經常	248	139	3.46
			投資	63.2	68.2	0.45
	商工行政費	人口	經常	2.7	1.34	4.21
その他の行政費	企画振興費	人口	經常	0.544	-	皆増
			投資	1.22	-	皆増
	徴税費	世帯数	經常	8.3	7.52	0.58
	恩給費	恩給受給権者数	經常	1,361	1,076	1.39
	その他の諸費	人口	經常	0.827	3.55	8.21
			投資	2.13	2.79	1.58
投資			389	733	3.66	
公債費	災害復旧費			0.95	0.95	0.00
	補正予算償還費	H10以前許可債		0.8	-	皆増
		H11以降許可債		0.02	-	皆増
	地方税減収補填償還費			0.25	-	皆増
	地域財政特例対策償還費			0.065	0.082	1.36
	臨時財政特例償還費			0.087	-	皆増
	公共事業等臨時特例償還費			0.149	-	皆増
	財源対策償還費			0.092	0.145	2.64
	減税補填償還費			0.041	-	皆増
	臨時税収補填償還費			0.137	-	皆増
	臨時財政対策償還費			0.014	-	皆増
	地域改善対策特定事業償還費			0.8	0.8	0.00
	公害防止事業償還費			0.5	0.168	6.63
	石油コンビナート等償還費			0.5	0.5	0.00
	地震対策緊急整備事業償還費			0.5	0.5	0.00
	被災者生活再建償還費			0.8	-	皆増
原子力発電施設等立地地域振興償還費			0.7	-	皆増	
災害復興等債利子支払費			0.95	-	皆増	

(資料)地方交付税制度研究会編『昭和60年度 地方交付税制度解説』地方財務協会
総務省『平成14年度 地方交付税関係参考資料』

図表8 主な補正係数と増加金額(2001年度)

種類	補正が適用される内容	適用例	増加金額
種別補正	測定単位に種類があり経費が異なる	高等学校費	-
段階補正	人口や面積に経費が比例しない	その他の諸費	-
密度補正	人口密度の違いで経費に多寡	消防費	7,432(億円)
寒冷補正	寒冷・積雪による経費の増加	小学校費	2,902(億円)
人口急増補正	人口急増に伴う経費の増加	その他の諸費	869(億円)
数値急減補正	人口の急減	農業行政費	1,099(億円)
事業費補正	実際の投資的経費の財政需要	河川費	29,220(億円)

(注)1. 増加額の小さい財政力補正などは省略

2. 種別補正等は測定単位の数値を補正するため、増加額は不明

(資料)地方財政制度研究会編『地方財政要覧』地方財務協会

基準財政収入額

基準財政収入額は、需要額に比べればわかりやすい。基準財政収入額の対象となるのは、地方税の大部分と地方譲与税、国有資産等所在都道府県交付金、国有資産等所在市町村交付金、交通安全対策特別交付金などである。一方、対象とならないものは、各地方自治体が条例で定めた法定外税や法定目的税の一部（入猟税や入湯税など）、交通安全対策特別交付金を除く予算上のすべての目的財源（地方債、繰入金、手数料など）などである。

地方税については、税率は標準税率で算定されるため、必ずしも現実に各地方自治体で適用されている税率とは一致しない。そして、標準税率で算定された見込税収の 80%（都道府県の場合、市町村は 75%）に税目ごとに定められた捕捉徴収率を乗じて算定される。80%や 75%の算入率は、国有資産等所在都道府県交付金や国有資産等所在市町村交付金にも適用される。地方譲与税などについては、収入見込額のすべてが基準財政収入額に算入される。

(2) 普通交付税算定の実態と問題点

算定は実質的に配分

これまで、各地方自治体に交付される普通交付税の算定方法をみてきた。それによると、合理的かつ標準的な行政を実施するために必要な財政需要に対して、地方税などの財源の不足分が普通交付税として交付される。つまり、地方交付税の総額とは、無関係に算定されることになっている。しかし、実態はまったく異なっており、算定とは実質的に総額の配分にすぎなくなっている。

普通交付税について、地方財政計画によって決まる総額と、基準財政需要額と基準財政収入額の差（財源不足団体分）である財源不足額を比較してみよう（図表 9）。たとえば 2001 年度をみると、普通交付税の総額と財源不足額（当初算定）では、差が 309 億円であり、基準財政需要額との対比の調整率でみると 0.07% にすぎないことがわかる。これは、2001 年度に限った数値ではなく、従来から調整率は 1% をはるかに下回っている。しかも、常に財源不足額より普通交付税総額がわずかに多くなっている。

普通交付税の総額は、地方交付税以外の要因で地方財政計画において決まる。一方、各地方自治体への配分については、主に基準財政需要額を使って財源不足額を変化させることが可能である。実際、基準財政需要額は、1991 年度の 29.0 兆円が、2001 年度には 41.7 兆円まで増加している（図表 9）。

しかし、先にみたように基準財政需要額とは合理的かつ標準的な行政運営を行なうための必要額であり、本来大きく増減する性格のものではない。それがこのように大きく増加しているのは、総額配分のためといっても過言ではない。こうした点からも、各地方自治体への算定が、実質的には普通交付税総額の配分を行なっているにすぎないことがわかる。ちなみに、基準財政収入額も比較的堅調に増加傾向にあるものの、基準財政需要額の増加ペースには遠く及ばない。

図表9 普通交付税額の推移(財源不足団体分)
(単位：億円、%)

年度	総額	算定			調整額 (e=d-a)	調整率 (f=e/b)
	普通交付税 額(a)	基準財政需 要額(b)	基準財政収 入額(c)	財源不足額 (d=b-c)		
1991	139,499	289,764	149,632	140,132	633	0.2186
92	147,383	311,421	163,441	147,980	597	0.1917
93	145,089	333,036	187,336	145,700	611	0.1835
94	145,718	344,838	198,561	146,277	559	0.1619
95	151,829	354,853	202,670	152,183	354	0.0997
96	158,301	370,663	211,881	158,782	481	0.1298
97	160,995	390,917	229,571	161,346	351	0.0898
98	168,433	403,966	234,277	168,689	255	0.0631
99	196,124	418,653	222,310	196,343	219	0.0525
2000	201,222	426,090	224,661	201,429	207	0.0487
01	191,288	417,196	225,599	191,597	309	0.0741

(注)再算定のあった年度は当初のもの

(資料)地方財政制度研究会編『地方財政要覧』地方財務協会

過剰調整・保障

実際に、普通交付税の配分実績をみてみよう。2001年度について、都道府県で普通交付税の交付されない不交付団体は東京都のみである。都道府県のなかで不交付団体が東京都のみという状態は、1993年度以来続いている。市町村については、不交付団体が95市町村で全市町村の3%、交付団体は3131市町村で97%を占める。

市町村の不交付団体を見ると、北海道では泊村、青森県では六ヶ所村といっ

た原子力発電所等で有名な地方自治体のみが不交付団体で、その他の都道府県でも武蔵野市や芦屋市のようないわゆる高級住宅街、軽井沢町や湯沢町といった高級リゾート地、そして豊田市のような超優良企業の工場がある地方自治体などに限られている。

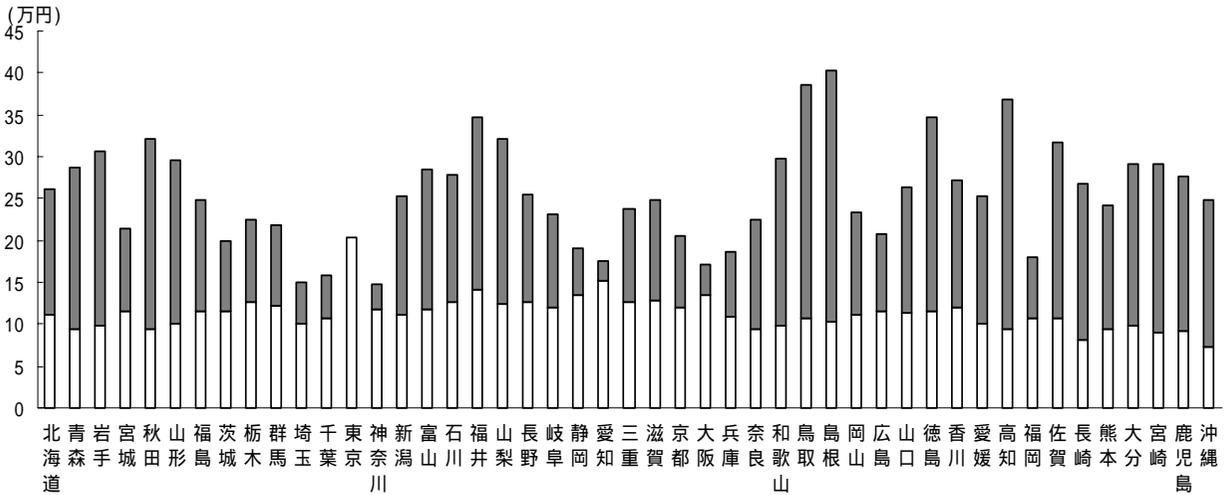
つまり、全国的にみれば例外に属するほど財政力の強い地方自治体以外は、均衡・保障の対象になっている。都道府県でいえば、愛知県や神奈川県、大阪府ですら財政保障の対象となっており、他の道府県は愛知県に近い程度の行政水準が保障されている^(注6)。これが、地方交付税本来の姿といえるであろうか。

財源の均衡化が過剰ではないかと思われる例としては、人口一人あたり税収に地方交付税を加えたケースでみるとより明確になる(図表10)。東京都は、一人あたり税収(都が徴収した市町村税分を除く)がもっとも大きいものの、地方交付税を加えると、東京都を凌ぐ道府県が多くなる。また、こうした例は東京都に限った訳ではなく、多くの地方自治体で一人あたり税収の順位と一人あたり税収+地方交付税での順位に逆転現象が生じている。

こうした過剰ともいえる財政調整の背景には、先にみた地方交付税総額の膨張があることは間違いない。そうしたなかには、地方財政計画において実態を伴わない歳出によって膨らんだ部分も含まれていることを忘れてはならない。そして、実態を伴わない歳出によって一部膨らんだ地方交付税総額は、その配分において地方圏を中心とした交付団体に配分されている。

(注6)もちろん、法定地方税でも基準財政収入額に算入されない留保財源(税収の20%、市町村は25%)や、法定外地方税はじめ基準財政収入以外の収入などがあるので、地方自治体間の行政水準に格差は残る。

図表 10 一人あたり税収と交付税(2000 年度決算)



(注)都道府県ベースで市町村分は含まない。東京都は、都が徴収した市町村税分を含まない。
 (資料)総務省編『平成 12 年度 都道府県決算状況調』

配分方法の問題点

普通交付税は、一定の算式にもとづいて実質的に配分されている。そのため、中央政府による恣意性の入り込む余地はないように思われる。しかし実際には、その配分において、中央政府による恣意性が指摘できる。

実際、普通交付税の総額が変化するなかで、その配分の変化には、主に基準財政需要額算定の際の費目や単位費用の変更・追加と、補正係数の変更・追加が用いられている^(注7)。

まず、費目の追加について、地方交付税がさまざまな理由から膨張しはじめ前の 1985 年度と 2002 年度を比較してみよう(図表 7)。道府県分の測定費目数を比べると、1985 年度の 46 から、2002 年度には 64 と 1.4 倍になっている。内訳をみると、20 の測定費目が追加され、2 の測定費目が削減されている。とくに、公債費の追加が顕著であり、1985 年度の 7 が 2002 年度までに 11 追加されて 18 となっている。

補正係数について、とくに問題が大きいのは、事業費補正による地方債元利

(注7)普通交付税の恣意性については、総務省『平成 14 年度 総務省予算の概要』などをみても確認できる。たとえば都市再生関連対策という項目には、都市再生関連ソフト事業として「500 億円程度」が事業費として計上されている。その中身は、中心市街地再活性化方策などの調査研究に要する経費を「普通交付税により措置」するものや、まちづくりを担う人材育成などの費用を「普通交付税により措置」するものなどである。

償還保障である。これは、総務省の認めた事業に対して起債される地方債について、将来発生する元利償還費の一定割合を基準財政需要額に加えるものである。普通交付税の交付団体であれば、将来その分の地方交付税額の上乗せが期待できる。このような措置によって、中央政府は地方自治体の行動を誘導することが可能になる。

こうした、将来の元利償還の一定割合が交付税によって措置される事業は多岐にわたる。たとえば、2002年度において地域活性化のために行なう事業については、地域活性化事業債が起債充当率75%で認められ、その元利償還の30%が基準財政需要額に算入されることになっている。しかも、補正係数の追加や変更については、必ずしも国会で定める地方交付税法を改正する必要はない。総務省令によって補正係数の変更などを行なえることになっている点も、中央政府に恣意性をもたらす要因となっている^(注8)。

実際、地方交付税による交付税措置の金額は、増加の一途をたどっている。直接、公債費として基準財政需要額に算入されるものと、事業費補正によって算入される分をあわせてみると、1993年度には2.7兆円で基準財政需要額の6.6%にすぎなかったものが、2001年度には6.7兆円で、基準財政需要額の14.6%を占めるに至っている(図表11)。

このような措置は、地方自治体間の財源の均衡化と一定の行政運営に対する財源保障という地方交付税の目的から外れている。確かに、一般財源であることには変わりはないが、特定の事業を行なうことによって結果的に財源が付与されるのであれば、形を変えた補助金といっても過言はなからう。しかも、こうした措置の存在は、地方自治体の歳出の膨張や地方債の累増につながる。

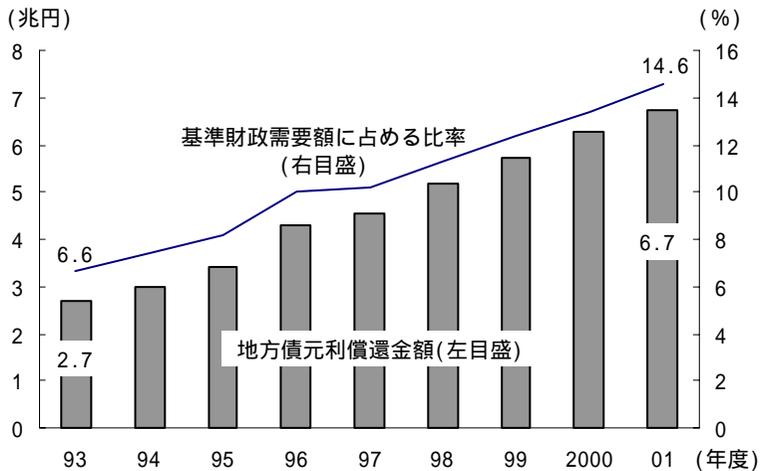
さらに、財源措置があることから、各地方自治体が住民にとって本当に望まれるような事業を行なうとは限らず、資源配分に歪みをもたらしている可能性が大きい。実際、参考値ではあるが、普通交付税の交付団体は、交付税による地方債の元利償還措置(事業費補正分)が不交付団体に比べきわめて高い伸びを示している(図表12)。これは、将来の元利償還保障の存在が、交付団体にとって事業選択の重要な要因となっている傍証といえるのではないだろうか。

また、地方債の元利償還を交付税で措置するということは、現在の交付団体(地方圏が多い)に対して、将来の国税等(都市圏を含む)から財源が移転されることを意味する。地方交付税であれば現在の地方圏を中心とした交付団体

(注8)たとえば地方交付税法第13条11項では、「前各項に定めるもののほか、補正係数の算定方法につき必要な事項は、総務省令で定める」としている。

に対して、現座の都市圏を含む国全体から財源が移転されるということであり、地方債としてすべて地方税で元利償還するというのであれば、現在の当該地方自治体の住民等に対して、将来の当該地方自治体の住民等から財源が移転されたと考えられる。地方交付税による地方債元利償還保障は、この二つが混在しているため、より問題が複雑である。

図表 11 基準財政需要額の地方債元利償還金の推移



(注) 基準財政需要額の公債費と事業費補正(元利償還分)の合計
 (資料) 総務省編『地方交付税等関係計数資料』(各年度版)

図表 12 事業費補正額(元利償還分)の違い

(単位：億円、%)

		1993年度	2001年度	年平均伸び率
都道府県	交付団体	2,766	9,331	19.0
	不交付団体	251	555	12.0
市町村	交付団体	6,673	17,613	(14.9) (一団体当たり 14.6)
	不交付団体	1,702	854	(▲ 9.4) (一団体当たり▲2.0)
計	-	11,392	28,352	13.9

(注) 市町村の年平均伸び率は、交付団体・不交付団体の数・内容が変化しているため、たとえ一団体あたりのものでも、参考値にすぎない
 (資料) 総務省編『地方交付税等関係計数資料』(各年度版)

(3) 特別交付税の問題点

特別交付税の算定方法

つぎに、地方交付税総額の6%を割り振られる特別交付税について検討してみよう。先にみたように、普通交付税は交付団体にとって重要な財源のひとつである。しかし、基準財政需要額や基準財政収入額が当該年度の開始前からわかる訳ではないので、各地方自治体に交付される金額は、年度のはじめには決まっていない。地方交付税法の規定では、当該年度の8月末までに各地方自治体に交付する普通交付税額を決定しなければならない^(注9)。ただしそれでも、普通交付税額決定後、災害の発生をはじめ地方財政に影響を与えるさまざまなことが起きることは避けがたい。また、普通交付税の算定では、非常に微細で不必要と思われるような事柄まで斟酌されているが、それでも把握しきれない事柄は存在する。そこで特別交付税によって、普通交付税で把握不能な要因を拾いあげることになっている。

特別交付税の具体的な算定方法は、地方交付税法で定められていない。ここでは、考慮すべき事柄が大まかに示されているだけである。それは、主に次の点である。まず、基準財政需要額の算定において捕捉されない需要である。また、普通交付税の算定後に生じた災害等による、特別な財政需要や税収の減少があげられている。さらに、予期せぬ税収の落ち込みをはじめ、特別の事情がある場合とされている。

そして特別交付税は、普通交付税で把握不能な要因をもとに配分するというその性格から、年度終盤の12月と3月に各地方自治体に交付することになっている。ただし12月交付分は、災害などを理由とするものを中心として、特別交付税総額の3分の1以内とされている。

配分の実態

先に述べたように、特別交付税の具体的配分方法は、地方交付税法に定められていない。算定の基準は、すべて総務省令に任されている。そのため、中央政府による恣意性という点では、普通交付税よりもはるかに強いものになって

(注9) 地方交付税法第10条3項。実際には、7月中に決定している。たとえば2001年度分については、2001年7月31日に閣議報告され、その後各地方自治体に通知されている。そして、各地方自治体への交付は、4月、6月、9月、12月である(4月と6月は前年度実績をもとに、それぞれ4分の1ずつ交付)。なお、第10条3項では、交付税の総額が増加した場合などには、9月以降に変更することを認めている。

いる。しかも、地方交付税総額の6%が自動的に特別交付税総額となるので、地方交付税の総額が増加すれば、おのずと普通交付税で把握できない要因で配分するという特別交付税まで増加することになる。

恣意性を象徴する例をとして、2002年度の都市再生関連ソフト事業をみてみよう。そこでは、注7にあげた二つの事業に加えて、中心市街地再活性化基本計画に位置付けられた事業の具体化・事業化やイベント事業に要する額の50%を特別交付税により措置するとしている。しかし、これが、特別交付税の本来の目的と合致するのであろうか。そもそも、地方交付税の目的である、財源の均衡化と計画的行政運営の財源保障と乖離していないだろうか。さらに、特別交付税は年度終盤の12月や3月に各地方自治体へ交付することになっているが、年度開始前に措置が決まっているものについて、年度終盤に交付する必要もなからう。

2000年度について、特別交付税の不交付団体は東京都のみである。これは、何も都道府県に限らない。市町村を含めたものである。たとえば、普通交付税の不交付団体である武蔵野市でも、7,230万円の特別交付税が配分されている。こうした実態が、地方交付税の本来の目的にふさわしい配分方法が改めて考え直す必要があるのではなかろうか。

第4章 会計処理と借入金の累増

(1) 交付税の会計

これまで、地方交付税の総額および各地方自治体への配分について、実態をみてきた。そのなかで、多くの問題を抱えていることが明らかとなった。さらに、問題は会計処理においても顕在化している。

地方交付税の会計は、「交付税及び譲与税配布金特別会計」（以降、交付税特会）で処理されている（図表13）。交付税特会の歳出は、各地方自治体に交付される地方交付税である。一方、交付税特会の歳入は、原則として一般会計から繰り入れられる国税5税の一定比率である^(注10)。

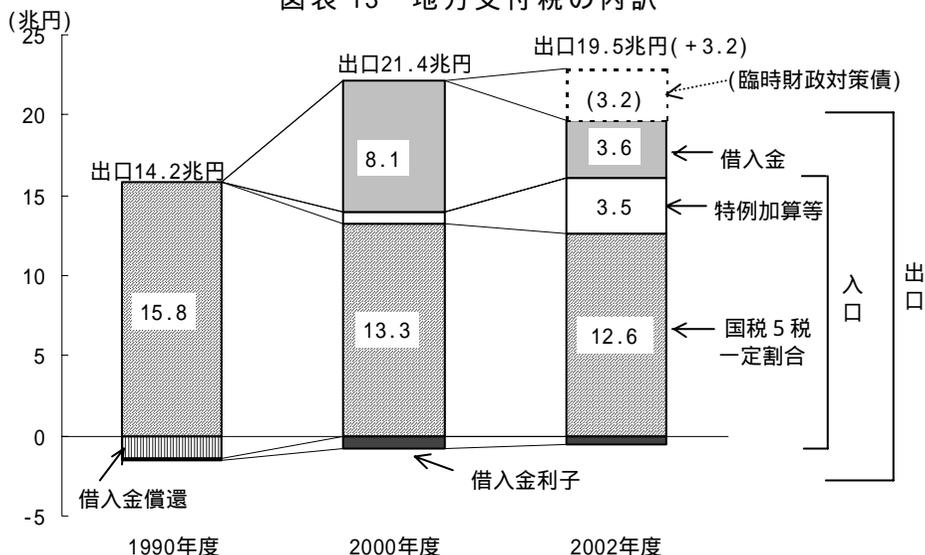
しかし、2002年度を例にとれば、各地方自治体に交付される交付税の総額と国税5税の一定比率の間には10.3兆円にのぼる大きな乖離がある^(注11)。こうした歳入不足分については、本来であれば国税5税の繰入率を変更するか、地方の歳出を見直さなければならない。しかし、現実には一般会計から特例加算（3.1兆円）や法定加算（0.3兆円）、交付税特会における借入金（3.6兆円）、赤字地方債を起債許可することによって歳出を一部代替（3.2兆円）、などによりその乖離を埋めている。

このうち、赤字地方債（臨時財政対策債）は、地方交付税の借入金の代替として2001年度から2003年度までの臨時措置として発行されるものである。臨時財政対策債の元利償還金相当額については、その全額が後年度普通交付税の基準財政需要額に算入される。

(注10)2002年度において、所得税の32%、法人税の35.8%、酒税の32%、消費税の29.5%、たばこ税の25%である。

(注11)財源対策債による補填分などは除いたもの。また、過去の借入金の償還は、2007年度以降に繰り延べされているので、乖離には含まれていない。

図表 13 地方交付税の内訳



(注) 剰余金の活用 (2002年度 0.5兆円) などが省略されている
 (資料) 地方交付税制度研究会編 『地方交付税のあらまし』 (各年度版) 地方財務協会
 総務省 『平成 14 年度 地方財政計画の概要』

(2) 交付税特会借入金

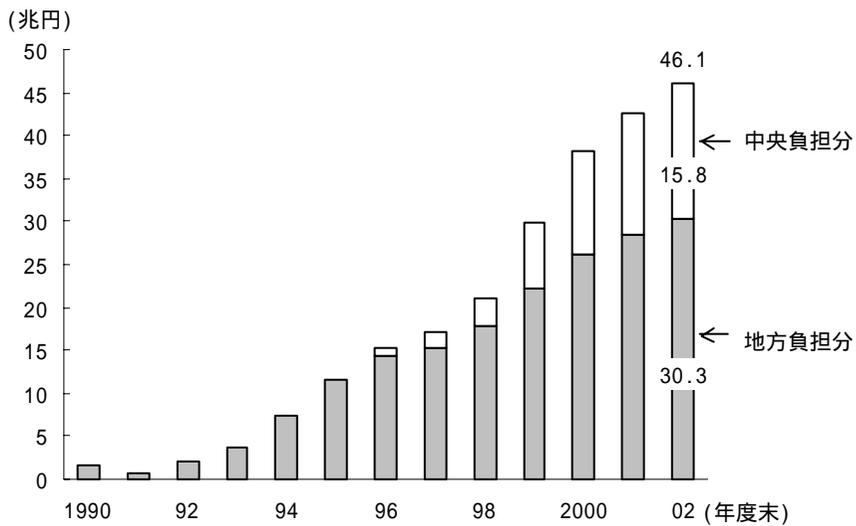
交付税特会における歳出と国税5税の乖離を埋める手段のなかで、もっとも問題が大きいのは、いわゆる隠れ債務に相当する交付税特会借入金であろう。2002年度の新規借入金は3.6兆円であり、2002年度末借入金残高見通しは46.1兆円にのぼる(図表14)。このうち、中央政府負担分は、15.8兆円である。これは、いずれ国の一般会計で負担して返済すべき性格のものである。

より問題の根が深いのは、地方負担分の30.3兆円である。これは、地方交付税制度の枠内において、地方自治体の負担で返済すべき借入金である。しかし、各地方自治体に借金の意識はまったくない。各地方自治体にとっては、地方交付税として配分されるものは、あくまで中央政府からの移転財源であり、その原資が税であろうが借入金であろうが関係ない。とくに、地方債を発行してその元利償還保障として、基準財政需要に算入されるケースでは、各地方自治体の借金を交付税特会借入金によって事実上肩代わりしているだけだが、各地方自治体にそうした認識はない。また、あくまで地方交付税制度の枠内で返済すべきものなので、東京都など不交付団体はこの範疇に入らない。

地方負担分の借入金の総額は、交付税総額をはるかに凌ぐ規模である。その

ため、返済の目途はまったくたっていない。いずれ地方交付税の配分を減らすことなどによって返済することになるが、とりあえずは新規借入金をなくさなければならない。しかし、そのための措置として 2001 年度からはじまった臨時財政対策債についても、あくまで 2003 年度までの措置であり、しかもその元利償還が全額交付税措置されるというのでは、解決策といえるようなものではない。

図表 14 借入金残高の推移



(資料)総務省編『地方財政白書』財務省印刷局
 総務省編『平成 14 年度 地方財政計画の概要』

第5章 改革案

(1)改革の必要性

問題点早期解消の必要性

存在する制度を改革する場合、さまざまな種類の動機がある。地方交付税については、前章までみてきたような数多くの問題の存在を指摘できる。つまり、問題解消のための改革である。しかも、その問題が拡大している場合には、早い時期の改革が求められる。その点についても、地方交付税は該当する。交付税特会の借入金や交付税に関連した地方債の累増は、その典型的な例としてあげられる。

地方交付税の改革が急がれる理由は、それだけではない。借入金等の累増は、それ自体で大きな問題を含むが、順調に消化できているうちはそれでもまだ傷は浅いかもしれない。しかし、仮に景気が多少上向き、資金需給が逼迫する状況になった場合、借入金等の累増は長期金利の上昇要因などになる。そして、特会借入金や地方債は、流通性や信用度などにおいて国債に劣後するため、消化についてより深刻な問題が生じる。その際、国の一般会計と比べ、特別会計や地方財政は、増税や資産売却など歳入確保手段が制限されているため、機動的な対応は困難である。ましてや、地方交付税が多くの方自治体にとって重要な財源となっている現状では、その交付を突然ストップするという訳にもいかない。

都市圏と地方圏の対立構図

改革の必要性は、都市圏と地方圏の対立という側面からも指摘できる。こうした対立構図は、国全体としては避けなければならない有害なものだが、現行の地方交付税制度に対する都市圏住民の不満の高まりは無視できない。この背景には、多くの要因がある。

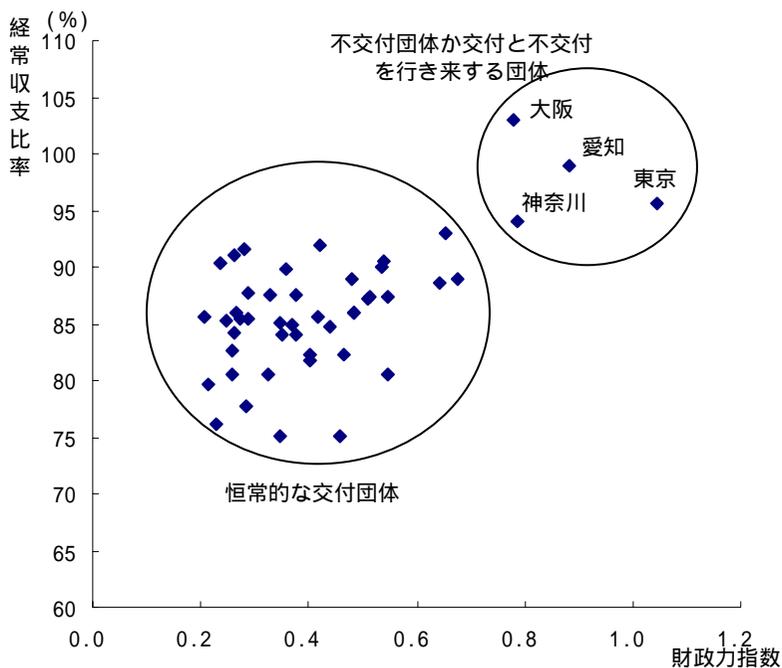
まず、都市圏の地方自治体の財政が悪化して行政サービスの低下がみられることがあげられる。もともと税源が豊富で財政力の強い地方自治体が財政危機になり、厳しい財政再建を強いられている（図表 15）。地方圏から都市圏への人口移動が大幅に減少し、都市圏住民における地方圏出身者の比率が低下、あるいは地方圏出身でも都市圏居住期間が長くなっていることも指摘できる（図表 16）。これにより、地方圏に厚い財源配分に対して理解が乏しくなっている可能性が考えられる。さらに、地域間格差は存在するものの平均・最低

所得水準は上昇していることや（図表 17）、社会資本整備についてナショナル・ミニマムはほぼ達成されつつあると考えられていることもあげられる。

こうした要因から、地方圏に厚く配分される現行の地方交付税制度に、都市圏住民の理解が得られなくなりつつある。投票行動などをみると、すでに都市圏と地方圏の利害対立が大きくなりつつある。地方交付税について、現行通りのまま維持することについて国民的な理解は得られなくなってきており、改革が求められている。

このような対立構図からみても、現行の地方交付税制度のサステナビリティはきわめて小さく、改革は必至であろう。

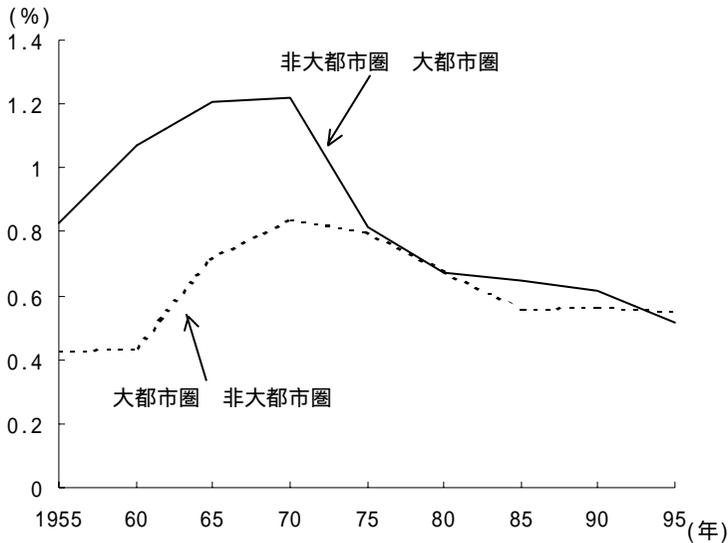
図表 15 財政力指数と経常収支比率の相関(2000 年度)



(注) 財政力指数(基準財政収入額/標準財政需要額 3年間平均)は、数値が大きいほど税源など財政力が強いことを示す。経常収支比率(一般財源充当経常経費/経常一般財源総額)は、財政構造の弾力性を示すもので、数値が高いほど硬直的である

(資料) 総務省編 『平成 12 年度 都道府県決算状況調』

図表 16 人口移動の推移



- (注) 1. 一年間のうちに移動した人数の全人口に占める比率
 2. 大都市圏は、東京圏 4 都県、中京圏 3 県、阪神圏 2 府 1 県
 3. 1995 年の移動数は総数 305 万人、非大都市 大都市 65 万人、圏内 171 万人、大都市 非大都市 70 万人
 (資料) 国立社会保障・人口問題研究所編『人口統計資料集』

図表 17 一人あたり県内総生産等の推移(都道府県別)

(単位：万円、倍、%)

		1969 年度	85 年度	98 年度
最低県の実 質額	一人あたり県内総生産	78.1	66.8	226.3
	同うち民間部門	54.3	109.5	154.1
人口密度	最高県 / 最低県	84.2	79.3	78.3
変動係数	一人あたり県内総生産	26.4	20.7	20.1
	同うち民間部門	31.7	27.6	26.9

(注) 1. 実質額について、統計の制約上、デフレーターは国民経済計算年報ベースで一律の数値(90 暦年基準)を用いている。

2. 変動係数 = 標準偏差 / 平均値

(資料) 内閣府経済社会総合研究所編『県民経済計算年報』財務省印刷局
 国立社会保障・人口問題研究所編『人口統計資料集』

(2) 改革の方向性

地方財政のあり方

地方交付税に関する当面の改革案を検討する前に、大筋としての地方財源の

あり方を示す必要がある。地方財源のあり方は、まずその政治体制によって異なる。大きな分岐点として、連邦制国家か単一制国家かがあげられる。連邦制国家では州にも憲法があり、一定程度、州に独自の課税権が認められている(注¹²)。そして、少なくとも州ベースでは、負担と受益がかなり一致しているケースが多い。

単一制国家でも、中央集権型と地方分権型に分けることができる。中央集権型では、地方政府が担ういわゆるナショナル・ミニマムを高いレベルで捉え、国庫支出金を中心に移転財源を充実させることになる。1980年代頃までのフランスがこの例に該当するであろう。

地方分権型は、中央集権型よりも比較的地方政府が担うナショナル・ミニマムを低く捉えることが特徴であり、財源の中身によってさらに二つのタイプに分けることができる。ひとつは、地方自治体の独自財源にこだわらず、たとえば中央政府からの移転財源でも、用途の自由度が高ければ良しとするものである。1980年代に特定財源である国庫支出金のウェイトを低め、代わりに用途の自由な地方交付税を拡大したこれまでの日本がこれに該当する。もうひとつは、権限だけでなく財源も分権化することで、連邦制国家のように課税権まで大幅に任せることはないにせよ、地方税のウェイトを高めて各地方自治体の自己責任を拡大するものである。これにより、ある程度の負担・受益の近接が得られる。

これらのうち、まず連邦制への移行は、憲法改正の必要もあるので、当面めざすべき姿とはいえないであろう。逆に、中央集権型についても、価値観が多様化するなか、地方分権がある程度コンセンサスを得ていると思われるので、望ましくないであろう。地方分権型について、用途の自由な移転財源を拡大する方向は、これまでみてきたように多くの問題を生じており、限界にきていると思われる。そのため、当面進むべき道としては、現状よりも各地方自治体の自己責任を拡大し、財源面でも地方分権を進めることであろう。

具体的には、各地方自治体の自主財源(主に地方税)を拡大することのほか、地方債依存の縮小や財政調整制度の規模縮小が求められる。ただし、あくまで単一制のもとでの改革であり、一極集中や地域間格差の拡大は望ましくないもので、一定規模の財政調整制度は必要であろう。

(注 12)ただし、国によってその中身は異なる。たとえばアメリカでは連邦と州が独自に課税権を有する重複課税方式だが、ドイツは連邦と州が対等の立場で運営する共同税を中心とする分与課税方式が主である。また、オーストラリアのように連邦と州で課税ベースを分け合い、そのなかで独自に課税権を有する分離課税方式の国もある。

当面の交付税改革に必要な考え方

序章で述べたように、本稿の目的はあくまで地方交付税の問題点を、地方交付税の枠組みのなかで解消・縮小することである。そのため、上述のような方向性はあくまで大きな流れに過ぎず、この方向性を前提としたうえで、地方交付税に直接関連する改革案を提示する。

そもそも、現行の地方交付税の問題が先にみたように拡大しているなか、その問題の解消・縮小に着手せずに、地方財政のあり方を問い直すだけの時間的余裕はないと思われる。もちろん、地方財政のあり方を具体的に議論することは大きな意味がある。本稿で提起する地方交付税の具体的な改革案の実施とともに、そうした今後の地方財政の具体的なあり方について、聖域を設けることなく検討すべきであろう。

この他、地方財政のあり方を検討する際には、財源だけではなく、都道府県合併も論点のひとつとなろう。都道府県合併は、憲法の制約がないうえ、現状はかなり非効率な行政運営になっており、市町村合併と同時に進めても良い課題であろう。たとえば、一県全体でみても政令指定都市の人口要件を満たすことのできない規模の県などが、検討対象となるのではなかろうか。

(3) 当面の改革の具体案

交付税の問題点の根本的原因

前章まで、地方交付税には、さまざまな問題が存在していることを明示してきた。それらの問題には、さまざまな原因があるものの、改めて整理してみると、多くの問題点は根本的に二つの原因に由来することがわかる。ひとつは、地方交付税総額の規模膨張に起因する問題であり、もうひとつは、各地方自治体への配分方法に起因する問題である。

まず、根本的に地方交付税の規模膨張に起因する問題点としては、交付税が過剰に財源を調整・保障している問題、交付税特会における借入金の累増、そして赤字地方債（臨時財政対策債）の発行があげられる。このほか、建設地方債の累増や恣意的配分についても、交付税の規模膨張がそうしたことを可能とする背景となっている。

根本的に各地方自治体への配分方法に由来する問題としては、普通交付税・特別交付税ともに恣意的な配分が行なわれていること、普通交付税の一部が補助金化していること、地方自治体の財政資源配分の歪みにつながっていること、

そして建設地方債累増に拍車をかけていること、があげられる。それぞれ、問題の解消・縮小につながる当面の改革案を検討してみよう。

規模膨張に起因する問題への対応策

自明のことだが、地方交付税総額の規模が膨張していることに起因する問題の解消・縮小法は、規模を縮小することである。

地方交付税の規模を縮小するための方策には、大きく二つ考えられる。ひとつは、地方財政計画において、地方交付税（臨時財政対策債を含む）以外の歳入を増加させることである。しかし、これには地方税の増税や国税から地方税への税源移譲が必要である。序章などでも述べたように、その方向性は間違っていないが、長期的課題として捉えるべきものである。また、税に手を付けないのであれば国庫支出金を増加させることも考えられる。単一制国家のもと、特定の分野について、全国で一定以上の行政サービス水準を維持させるために、国庫支出金を用いることは、決しておかしい方策ではない（たとえば義務教育）。しかし、地方財源における国庫支出金のウェイトを大きく増やすことは、これまでの地方分権をめぐる議論のなかで否定されてきたことである。

地方交付税の規模を縮小するためのもうひとつの方策は、地方財政計画における地方財政の歳出を抑制することである。歳出抑制策としてポイントになるのは、地方財政計画に実態を反映させることである。第2章でみたように、地方財政計画の投資的経費（うち単独事業）は、実績との間に大きな乖離がある（図表6）。たとえば2002年度では、少なくとも5兆円程度の乖離が予想される。つまり、投資的経費（うち単独事業）について、地方財政計画のなかで実績を反映させることにすれば、歳出総額はそれだけで5兆円程度縮小されることになる。

地方財政計画において、投資的経費（うち単独事業）を実績に近い額計上するように変更した場合、歳入にはどのような影響が出るだろうか。まず、地方財政計画の歳入のうち、地方債（建設公債）が減少する。起債充当率など、地方債計画の内容にもよるが、2～3兆円前後減少すると考えられる^(注13)。そして、残りの2～3兆円前後について、地方交付税総額（臨時財政対策債分を含む）の減少につながる。それにより、地方交付税特会の新規借入金や臨時財政対策債の圧縮が可能となる。

(注13)ちなみに、2002年度の地方財政計画では、投資的経費（うち単独事業を）を国の公共事業の伸びにあわせて前年度比10%とし、1.8兆円減額している。一方、普通会計債（臨時財政対策債を除く）は、前年度比9.9%で、1.0兆円減額されている。

2002 年度について、新規借入金や臨時財政対策債の発行はそれぞれ 3 兆円強ある。地方財政計画に実績を反映させるだけで、こうした問題点の大幅な圧縮が可能となる。また、地方交付税の過剰調整・保障についても、その背景にある交付税総額が削減されるので、問題はかなり縮小されるであろう。このような、地方財政計画に実績を反映するという改革案は、ただちに実施可能なものである。

一方、こうした改革案の実施による、反作用にもふれておく必要がある。それは、地方交付税の配分を受けている地方自治体にとって、歳入（地方交付税か臨時財政対策債、あるいはその両方）が減少することである。しかし、地方財政計画でいえば、地方交付税に臨時財政対策債を加えた水準を、2002 年度のものから 2000 年度程度のものに戻すだけである。しかも、そもそも地方財政計画において実態を伴わない部分を解消するだけのことであり、本来大きな問題と考えるべきではないと思われる。

配分方法に起因する問題への対応策

配分方法に起因する問題の解消。縮小には、地方交付税の配分を透明化、そして単純化することが重要である。

配分の透明化について、まず行なうべきことは、普通交付税算定の際の補正係数を総務省令によって追加・変更することの禁止である。現在、補正係数については、地方交付税法で定められているもの以外にも、総務省令において追加・変更が可能である（図表 18）。これが、配分の透明化を妨げる一因となっている。補正係数については、あくまで法律で定める範囲内にとどめるべきである。それでは機動性や柔軟性に劣るという考えも成り立つが、特別交付税があるのでそれで対応すればよい。

ただし、その特別交付税についても、透明性に関して問題が多い。また、その配分実績をみても、地方交付税本来の目的に合致しているとは言い切れない。特別交付税については、第一に地方交付税のなかで割り振られる比率を低下させることが必要である。そして、その分を普通交付税にまわすべきである。具体的には、現在の総額の 6 % を半分にして、3 % で十分ではなかろうか。それでも、金額でいえば 1980 年代半ば程度の水準が確保される。地方交付税本来の目的に照らせば、普通交付税の不交付団体のような、財政力のきわめて強い地方自治体への特別交付税の配分は、災害発生時などは別としてゼロでもかまわないと思われる。

特別交付税については、総額を削減したうえで、さらに配分基準の一部を法

制化すべきである。現在は、総務省令にもとづいて配分されている。もちろん、特別交付税の性格上、機動性確保が必要であり、すべて法制化する必要はない。しかし、定例化している部分については、法制化しても良いのではなかろうか。それにより、透明性が向上するであろう。

配分方法に起因する問題点の解消には、単純化も非常に重要である。まず基準財政需要額の費用区分について、さまざまな要因から地方交付税が膨張する前の 1985 年度頃のものに戻すことが考えられる（図表 7）。具体的には、企画振興費（道府県、市町村とも）の廃止や新たに公債費の項目を追加することを禁止すべきである（注 14）。

また、測定単位についても単純化が求められる。これも 1985 年度頃のものに戻すことが考えられる。具体的には、その他教育費の測定単位を人口のみに戻すこと、林野行政費は林野面積のみに戻すことである。そして、高齢者保健福祉費については、年齢区分（65 歳以上と 70 歳以上）までは不要と思われる。そして、測定単位にはできるだけ人口や面積といった変更が困難なものを採用すべきではなかろうか。たとえば警察費の測定単位は警察職員数だが、消防費のように人口に変更しても良いのではなかろうか。

単位費用については、原則として、前年度比伸び率を物価上昇率等で一律化・ルール化することが望ましい。そして、例外として個別の実情に応じた変更率とすべきではなかろうか。

補正係数についても、単純化は不可避であろう。先にあげた補正係数の透明化によって、かなり単純化も達せられることであろう。そのうえで、これ以上、事業費補正（元利償還分）の対象となる地方債を増やすことはやめるべきである。また、現在進められている段階補正の縮小についても、さらに縮小することが求められる。

（注 14）1985 年度の労働費には、失業者数を測定単位とする投資的経費があった（図表 7）。しかし、これを復活する必要はないと考えられる。

図表 18 地方交付税法(一部)

第 13 条 (測定単位の数値の補正)

(1 項略)

2 項「前項の測定単位の数値の補正は、(略)、その単位あたりの費用の割合を基礎として総務省令で定める率を乗じて行うものとする」

(3 項略)

4 項「(略)補正係数は、経費の種類ごとに(略)総務省令で定めるところによって算定した率とする」

(5 ~ 10 項略)

11 項「前各項に定めるもののほか、補正係数の算定方法につき必要な事項は、総務省令で定める」

(注)下線は筆者による。上記以外にも、総務省令によって補正係数を定めることを認めている項目がある。

一歩進んだ改革

以上が、地方交付税の問題点を解消・縮小するために当面行なうべき改革案である。最後に、あくまで地方交付税の枠組みのなかで、一歩進んだ改革案も提示してみよう。

一歩進んだ改革として、まず地方交付税の目的の変更があげられる。第 1 章でみたように、地方交付税法第 1 条では、地方交付税の目的を、地方自治体間の財源の均衡化と、計画的な行政運営(標準的・合理的な行政水準)の保障をあげている。このうち、とくに問題を含んでいるのが、標準的・合理的な行政水準を保障することである。これを、地方自治体として最低限の行政活動を保障することに変更すべきである。もちろん、そのためには、地方自治体が行なうべきナショナル・ミニマムとは何かの議論が必要となる。しかしその前にも、地方交付税法第 1 条を改正しておいても良いであろう。

そして、ナショナル・ミニマムの水準について一定の合意形成が図られた暁には、現在のような地方交付税総額を事実上配分するという方法から、必要な配分額から地方交付税総額を導き出し、それに見合う財源を措置するという形への変更が可能になるであろう。地方自治体の行なうべきナショナル・ミニマムは、基本的に変わることはないはずである。その後の水準の変更は、地方自治体の基本的役割を抜本的に変えない限り、物価変動などに限定されるべきである。そうしないと、たとえナショナル・ミニマムをきちんと定量的に定義したとしても、膨張する恐れがある。

また、事業費補正や災害以外の公債費の全廃も考えられる。すでに地方交付税による措置を約束してしまっているものについて、すべて反故にすることは好ましくない。そのため、新規分についての措置を廃止して、既保障分の満期到来とともに時間をかけて解消していくことが現実的であろう。

さらに、基準財政需要額算定の際の単位費用を、原則として人口・世帯数だけにして、例外として面積を用いる程度（たとえば林野行政費）とすべきではなかろうか。

いずれにせよ、地方交付税の問題については、その解消・縮小が急がれる。たとえば交付税特会の新規借入金については、その問題の深刻さから、2001年度地方財政計画の際に、2002・03年度はゼロとすることを決めていた。しかし、2002年度の新規国債発行額を30兆円に抑えるという目標が優先されたため、2002年度は新規借入金が発生している。一般会計の問題を交付税特会でやりくりすることは、避けなければならない。

本稿で提起した問題の解消・縮小は、地方交付税の枠組みのなかで可能なものばかりである。できるだけ早い時期の改革の着手が望まれる。

【参考文献】

- 浅羽隆史(2001)『手にとるように財政のことがわかる本』かんき出版
- 浅羽隆史(1999)「地方財政悪化の原因と今後の展望」(『富士総研論集』1999年号)
- 原田尚彦(2001)『地方自治の法としくみ - 全訂三版』学陽書房
- 本庄資・岩元浩一(2001)『現代地方財政論』大蔵財務協会
- 石原信雄(2000)『新地方財政調整制度論』ぎょうせい
- 岩波一寛編(2001)『どうする自治体財政』大月書店
- 自治省財政局編(1996)『地方財政のしくみとその運営の実態』地方財務協会
- 自治省税務局編(1997)『地方税制の現状とその運営の実態』地方財務協会
- 神野直彦(2001)『「希望の島」への改革』NHKブックス
- 神野直彦(1998)『システム改革の政治経済学』岩波書店
- 神野直彦(1987)「地方公共団体における財政の自己決定権(上・下)」(『税務経理』1997年10月3日号・7日号)
- 神野直彦・金子勝(1998)『地方に税源を』東洋経済新報社
- 河野惟隆(1999)『地方財政の研究』税務経理協会
- 日本地方財政学会編(1999)『地方分権と財政責任』勁草書房
- 日本地方財政学会編(1998)『高齢化時代の地方財政』勁草書房
- 岡本全勝(1995)『地方交付税』大蔵省印刷局
- 嶋津昭編(1998)『図説 地方財政』東洋経済新報社
- 地方交付税制度研究会編(2001)『地方交付税制度解説』地方財務協会
- 碓井光明(1999)『要説 自治体財政・財務法 - 改訂版』学陽書房
- 和田八束・野呂昭朗・星野泉・青木宗明編(1999)『現代の地方財政[新版]』有斐閣
- 横田光雄・江畑賢治編著(1996)『公共施設財源便覧 - 第5次改訂版』ぎょうせい
- 財務省財務総合政策研究所(2001)『主要国の地方税財政制度』財務省

2002年3月発行

調査研究部 客員主事研究員 浅羽隆史 研究レポート

電話 03-5281-7566

© 富士総合研究所 2002 無断転載を禁ず