

# 地方交付税の問題点と有識者の改革案

## — 財政再建と地方分権の両立をめざして —

西 森 光 子

## 目 次

- |                       |                                |
|-----------------------|--------------------------------|
| はじめに                  | Ⅲ 有識者の改革案                      |
| Ⅰ 地方交付税制度の沿革と概要       | 1 現行制度を生かした改革案                 |
| 1 地方交付税とは 一定義と沿革一     | 2 抜本的な改革案                      |
| 2 普通交付税の算定方法          | 3 交付税の論点と改革案の整理                |
| 3 交付税の推移              | Ⅳ 近年の動向                        |
| Ⅱ 地方交付税の問題点           | 1 小泉政権成立以降（平成13年以降）の<br>交付税の推移 |
| 1 需要と収入のギャップの拡大       | 2 最近の動向                        |
| 2 国の政策誘導と地方団体のモラルハザード | おわりに                           |
| 3 制度の仕組みが複雑かつ不透明であること |                                |
| 4 地方交付税制度の問題点、要因のまとめ  |                                |

## はじめに

現在、国と地方の財政改革（三位一体改革）の一つの柱として、地方交付税改革が進められている。平成14年度以降、地方交付税の規模の縮小、算定方法の簡素化が図られているが、交付税特別会計の借入金は年々増加し、平成16年度末で50兆円を超えている。制度の持続可能性（サステナビリティ）を疑問視する声も聞かれるなかで、地方交付税制度についての様々な提言がなされている。

本稿は、地方交付税の概要を紹介したうえで、その問題点および改革案を整理し、提示することを目的とする。Ⅰ章で交付税制度の沿革、算定の仕組み、推移等の概要を紹介し、Ⅱ章で交

付税の問題点とその要因を整理し、Ⅲ章で有識者による改革案を提示する。最後にⅣ章で、最近の改革の動向と論点をまとめる。

## Ⅰ 地方交付税制度の沿革と概要

## 1 地方交付税とは 一定義と沿革一

地方交付税とは、地域間の財政力格差の是正（財政調整機能）と一定水準の行政サービスを維持するための財源の保障（財源保障機能）を目的とした、国が地方自治体に配分する交付金のことである。補助金とは違い、使途に制限のない一般財源である<sup>(1)</sup>。

地方交付税には、普通交付税と特別交付税が

(1) 地方交付税法の第1条は、この法律の目的を次のように記している。「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。」

あり、普通交付税が全体の約94%を占めている。普通交付税が通常の行政経費について財源不足がある場合に支払われるのに対して、特別交付税<sup>(2)</sup>は、災害などの特別の事情がある場合に交付される。

地方交付税の沿革は昭和29年(1954年)に遡り、50年の歴史を持つ<sup>(3)</sup>。

交付税の前身は、シャープ勧告を受けて昭和25年(1950年)に創設された地方財政平衡交付金制度(以下、平衡交付金とする。)である。同制度は、各団体の標準的な財政規模(基準財政需要額)を算定した上で、その団体の財源不足額を保障するというもので、地方団体にとって理想的といえるものであった。しかし、総額には国税とのリンクや一定の枠がなかったことから、実際には、理想どおりには運用されず、毎年の平衡交付金の総額は、地方の財源不足額に比して著しく低い額で決定された。その結果、地方団体の平衡交付金制度への信頼感が次第に失われ、昭和28年(1953年)に、3年間という短い期間で破綻することとなった。

翌年昭和29年(1954年)、平衡交付金の欠点を補う形で、地方交付税制度が創設された。地方への配分額については前制度が引き継がれ、地方団体の標準的な財政規模を算定し、財源不足額を保障する方式がとられた。一方、財源面では、国税の一定割合とリンクさせるという、新たな方式が導入された。これにより、交付税は地方の独立財源としての性格を強めるとともに、

財源の安定化が図られた<sup>(4)</sup>。この点が、平衡交付金制度との違いであり、交付税制度の大きな特徴である。

## 2 普通交付税の算定方法

### (1) 総額の決定

#### (i) 交付税の収入額の決定

交付税の収入については、地方交付税法第6条に、「所得税、法人税<sup>(5)</sup>及び酒税の収入額のそれぞれ100分の32、消費税の収入額の100分の29.5並びにたばこ税の収入額の100分の25をもって交付税とする。」<sup>(6)</sup>とあり、国税5税の一定割合(法定税率分)とリンクして決定されている。この法定税率分の総額は、交付税特別会計に直接繰り入れられ、一般会計とは別勘定である。

なお、法定税率分では交付税の財源が不足する場合には、一般会計からの特例加算や交付税特別会計の借入金を加算している。こうして加算された財源が、各地方団体に配分される。

このように、交付税の収入額には、法定税率分の金額と、一般会計からの加算額を足し合わせた金額、それに、交付税特別会計からの借入金を合わせた三つの総額がある。このうち、法定税率分と一般会計からの繰り入れ分を足し合わせた、交付税特別会計の入口にあたる金額を「入口ベース」と一般的に呼んでいる。他方、「入口ベース」に特別会計の借入金を合わせ、地方自治体に配分される総額を「出口ベース」と呼んでいる。

(2) 本稿では、普通交付税の問題点、改革案等について言及するが、特別交付税についても問題点が指摘されている。浅羽隆史「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—」『富士総研論集』2002(3), 2002.7, pp.99-100.

(3) 地方交付税の沿革については、石原信雄『新地方財政調整制度論』ぎょうせい, 2000, pp.64-80. をもとに記述。

(4) 総額を国税の一定割合とリンクさせることについて、「交付税の総額が、各自自治体の財源不足額に直接関係なく他律的機械的に定められるうえに、このように各自自治体の基準財政需要額が圧縮されることもあるので、当然交付税の財政調整と財源保障の機能が弱められる。」という批判もなされている(藤田武夫『日本地方財政の歴史と課題』同文館, 1987, pp.102-103.)

(5) 法人税の交付税率は、恒久的減税による交付税の減収分を補てんするために、100分の35.8に引き上げられている(地方交付税法附則第3条の2)。

(6) 平成9年度の改定で、消費税の法定税率が100分の25から100分の29.5に引き上げられ、現行の法定率となった。

(ii) 地方財政計画の策定と交付税総額の決定<sup>(7)</sup>

毎年の地方交付税の総額は、地方財政計画にもとづいて決定される。地方財政計画<sup>(8)</sup>とは、毎年度の地方の歳入・歳出の見込み額のことである。国の予算と連動しており、総務省と財務省の間での調整を経て、毎年12月に決定される。

地方財政計画の策定にあたっては、まず、地方の歳出額<sup>(9)</sup>を積み上げていき、歳出総額が決定される。その後、歳入額が積み上げられる。地方税収の見込み、国庫補助負担金、地方債の額とともに、前述の交付税の法定5税分を足し合わせる。こうして積みあがった歳入額が、歳出総額に満たない場合には、交付税総額の増額や地方債の増発によって穴埋めされる。これを地方財政対策という。地方財政対策での交付税総額の増額は、前述の一般会計からの加算措置や交付税特別会計での借入金によってなされる。

このようにして、地方財政計画にもとづいて、地方の歳出必要額と連動して交付税総額が最終的に決定される。

## (2) 各地方団体への交付額の決定

地方団体への普通交付税の交付額は、「基準財政需要額」(地方団体の財政需要額)から、「基準財政収入額」(地方団体の税収等の一定割合)を引いて算出される「財源不足額」に応じて、交付される。

$$\text{各団体への交付額} = \text{「基準財政需要額」} - \text{「基準財政収入額」} = \text{財源不足額}$$

## (i) 基準財政需要額の算定

基準財政需要額は、警察費、教育費、道路橋りょう費など、都道府県と市町村についてそれぞれ数十費目に区分された行政経費(財政需要)を足し合わせた金額である。個々の行政経費の基準財政需要額は、以下の算式によって算定される。

$$\text{基準財政需要額} = (\text{測定単位}) \times (\text{単位費用}) \times (\text{各団体の補正係数})$$

測定単位とは、各財政需要について個別に定められており、警察費では警察官の数、道路橋りょう費では道路の面積が採用されている。単位費用とは、各測定単位の単価のことである。補正係数とは、各地方団体の自然、社会状況の違いによって生じる行政経費の差を補正するための係数である。寒冷補正や密度補正、段階補正<sup>(10)</sup>、事業費補正<sup>(11)</sup>などがある。これらの補正係数は、より緻密に地域間の行政経費の格差を調整する役割を果たしているが、他方で、「算定を複雑にしている」あるいは、「国の政策誘導に用いられている」など、交付税の算定における問題点としても指摘されており(後述)、

(7) 岡本全勝『地方財政改革論議 地方交付税の将来像』ぎょうせい, 2002, pp.66-71. をもとに記述。

(8) 地方交付税法に基いて作成され、内閣は、毎年度これを国会に提出するとともに、一般に公表しなければならないものとされている(地方交付税法第7条)。そのため、地方財政の予算ともいえるものではあるが、あくまでも標準の行政水準に対して支払われる金額の見込み値であり、実際の数字とは合致していない。

(9) 地方の歳出額は、大まかに次の3つに分けられる。①国の法令や予算で決まってくるもの、②地方団体の数字から積み上げるもの、③国の予算の状況や地方の状況を勘案して決められるもの、である(岡本 前掲注(7), p.68.)。

(10) 基準財政需要額の測定単位の数値の増減に応じて、単位あたりの費用が割安または割高となる事情を反映させるために適用される補正である。特に、人口一人当たりの行政経費が割高になる小規模な町村の財政力を均衡化するために用いられている。市町村分の段階補正は、平成14年度以降見直しがなされ縮小している。

(11) 各地方団体ごとの公共事業費の地方負担額、およびその財源に充てられた地方債の元利償還金等を指標として、それらの一定割合の額を基準財政需要額に割増算入するための補正である。公共事業が特定の地域において一定時期に集中的に実施され、その事業費の地方負担額が多額に上る場合を考慮して、適用されるものである。現行の事業費補正は、創設当時に比べると、運用費目、算入率とも大幅に拡充されている。批判も強かったことから、平成14年度から見直され、縮小している。

近年、縮小されているところである。

(ii) 基準財政収入額の算定

基準財政収入額とは、各地方公共団体の財政力を合理的に測定するために、標準的な状態において徴収が見込まれる税収入を一定の方法によって合理的に算定した額のことであり、下記の算式によって算定される。

$$\text{基準財政収入額} = \text{標準税収入見込額} \times \text{基準税率}^{(12)} (75\%) + \text{地方譲与税等}$$

標準税収入見込額とは、地方税法に定める法定普通税や地方譲与税等を地方交付税法で定める方法により算定した収入見込み額をいう。基準税率とは、標準税収入のうち、地方交付税収入のなかに算入される比率のことである。すなわち、標準税収入のうち75%が交付税額の算定に入れられ、残りの25%は留保財源と称され、各地方団体に留保されている。基準税率は、留保財源を残すことで、各地方団体が徴税努力を損なわないようにするために設定されている。

3 交付税の推移

(1) 交付税率の推移

交付税の財源となる国税は、当初、所得税、法人税、酒税の国税3税の一定割合であった。その割合(交付税率)は、昭和40年までは、財政需要額に合わせて徐々に引き上げられてきた

が、昭和41年から63年までは変更されなかった。

その後、平成元年に消費税、たばこ税の一部が交付税の財源となり、国税5税が交付税の対象税目となった。交付税率は、表1の推移をたどっている。

(2) 総額の推移

交付税の総額は、図1のような推移をたどっている。入口ベースの金額は、バブルの崩壊まではほぼ右肩上がりに伸び続けたが、平成3年度以後いったん下降し、再度上下している。他方、出口ベースの金額は、バブル後も伸び続け、平成12年度まで上昇をつづけ、平成13年度以降、下降している。その結果、平成6年度以降、入口と出口の金額の差が広がり、その差額を交付税特別会計の新規借入金で賄うようになったことが分かる。特に、平成11年度と12年度には、それぞれ8.4兆円、8.1兆円の借入金によって、財源不足を補った。これは、景気対策として導入された減税により基準財政収入額が減少した一方で、公共事業の拡大にともない、基準財政需要額が増加したためである。

(3) 交付税特別会計の借入金残高の推移

新規借入金の増加が、図1の交付税特別会計の借入金残高の推移に如実に表れている。平成6年度頃から借入金残高が上昇してきたが、平成10年度以降急上昇している。

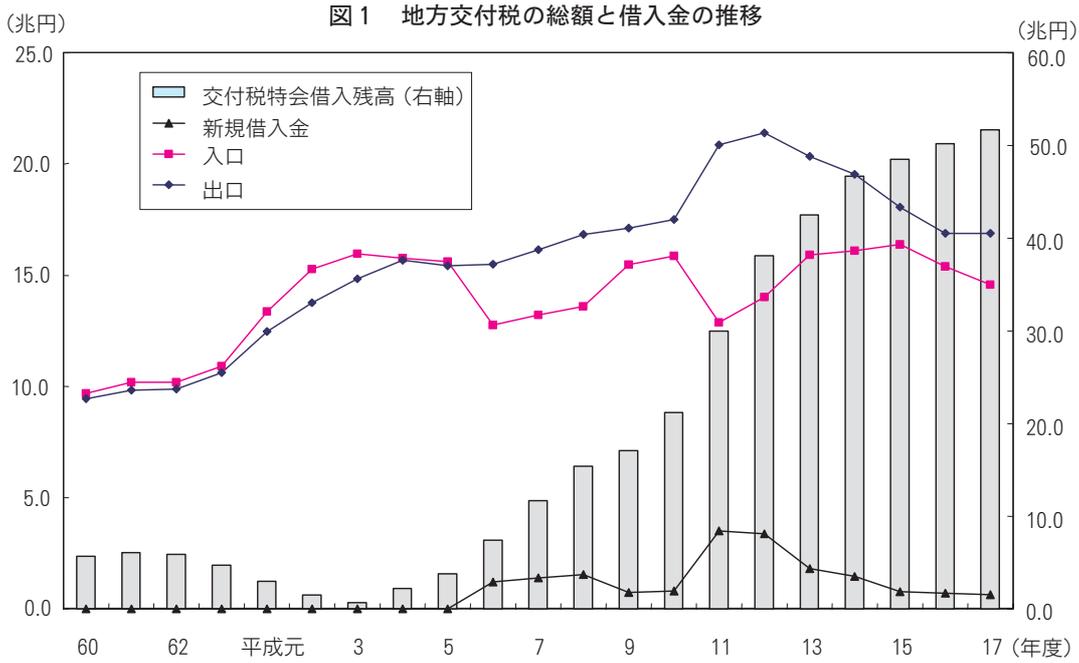
表1 交付税率の推移

(単位：%)

年 度	昭和29	30	31	32	33	34~36	37~39	40	41~63	平成元~8	9~10	11	12~17
所得 税											32.0	32.0	32.0
法 人 税	20.0	22.0	25.0	26.0	27.5	28.5	28.9	29.5	32.0	32.0	32.0	32.5	35.8
酒 税											32.0	32.0	32.0
消 費 税										24.0	29.5	29.5	29.5
たばこ税										25.0	25.0	25.0	25.0

(出典) 財団法人地方財務協会『地方財政要覧 平成16年12月』p.54 をもとに作成。

(12) 平成15年度までは、都道府県は80%、市町村は75%と5%の差があったが、15年度の地方交付税法の改正で、都道府県も5%引き下げられ75%となった。これは、基準税収入額に参入されない残りの部分(留保財源)の割合を高めて、地方の財政運営における自主性を高めるために実施された。



(出典) 財務省資料、総務省資料から作成。

三位一体改革が始まった平成14年度以降は上昇の角度が緩やかになっているが、上昇はつづいている。平成17年度末には51.7兆円に達する見込みである。このうち、地方負担分は33.6兆円である。国、地方ともに財政の状況が厳しい中、返済は容易ではない。

(4) 交付税の推移

上記の交付税率、総額、借入金残高の推移は、それぞれの時代の経済社会的な情勢を反映した結果であると言えるだろう。すなわち、それぞれの時代の要請を反映できるように、交付税の算定方法の変更を重ねてきた結果である。

この50年間の推移について、岡本全勝氏（総務省大臣官房総務課長、元交付税課長）は、4つの時期に分けて解説している<sup>(13)</sup>。

① 昭和30年代までは、経済成長による税収の伸びと交付税率の引き上げによって、総額を増額してきた。

② 昭和40年代から昭和の末までは、交付税率の変更を行わずに、借入金で調整して総額を確保した。他方、投資的経費に地方債を充当し、その元利償還金の一部を後年度の交付税で負担するという、交付税制度に地方債を組み合わせた方式が導入された。

③ 平成に入って以降、一旦収支が均衡するも、その後大幅な財源不足に陥った。同時に、この時期には、普通建設事業費において事業費補正が拡大した。

④ 平成13年（2001年）以降、経常経費にも臨時財政対策債（後述）という赤字地方債を発行している。また、算定方法において事業費補正や段階補正の縮小、留保財源<sup>(14)</sup>の県分の拡大を行い、算定方法の簡素化を進めている。

すなわち、経済成長期（好況期）には、需要額の増加を税の増収で賄ってきたが、景気の低迷期には、借入金と交付税に地方債を組み合わせ

(13) 小西砂千夫・岡本全勝「対談 地方交付税制度50年－三位一体改革とその先の分権へ」『地方財務』No.607, 2005.1, pp.3-4.

(14) 前掲注(12)を参照。

る方式によって、投資的経費などの財政需要の増加に対応してきた。バブル景気時には、それ以前の借入金をいったん返済するも、バブル崩壊後は再度借入金で収支調整している。また、バブル崩壊後は、景気対策のため事業費補正等の手法を使って投資的経費の拡大を図ったが、借入金を積み上げる結果となった。平成13年(2001年)以降は、それまでの拡大路線を転換し、縮小・簡素化へと向かっている。ただし、総額の縮小が図られているとは言え、その大部分は、実質、交付税と変わらない臨時財政対策債<sup>(15)</sup>という、全額交付税で保障される赤字地方債で賄われている状況である。

## II 地方交付税の問題点

地方交付税については近年様々な問題点が指摘されているが、核となる問題は次の点に尽きられると思われる。交付税はその収入額(法定税率分)をはるかに超えて支出されており、借金が累増している。その結果、交付税特別会計の借入金は、この10年間に約40兆円も増えて、50兆円を超えた。現状のままでは、交付税財政の収支不均衡が国と地方の財政悪化を加速することとなり、制度の持続可能性も危ぶまれている。

こうした交付税財政の悪化を招いた要因としては、次のような点が指摘されている。「収入額が不安定であること」、「基準財政需要額が大幅に拡大したこと」、「国の政策誘導に用いられて

きたこと」、「地方団体のモラルハザードを招いていること」、「制度の仕組みが複雑かつ不透明であること」などである。以下では、それらの要因について概説する。

### 1 需要と収入のギャップの拡大

(1) 財源面の問題 — 交付税の収入額の不安定性 —

交付税の収入額は、国税の一定割合とリンクして決定される。しかし、この50年間、交付税の財源が法定税率分どおりに運用されたことは一度もない<sup>(16)</sup>。これは、税収が景気の影響を受けやすく、不況時には著しく減少する一方、好況時には増加し、必要額を超えるためである<sup>(17)</sup>。

昭和40年代の石油ショック時の不況期には、収入不足が生じ、借入金で賄ったが、その後のバブル景気で回復した。一方、バブル後の不況では、長期的に赤字が発生し、借入金の残高が膨らみ続けている。現在の借入金は、バブルが再発しなければ解消できないとも言われている<sup>(18)</sup>。

(2) 需要面の問題 — 基準財政需要額の拡大 —

(i) 基準財政需要額と収入額の差

交付税の基準財政需要額は、制度発足以来、平成12年度まで伸び続け、その伸び率は税収の伸びを上回って拡大してきた。なかでも、需要額と収入額の差が大きくなったのは、平成6年度以降である(図2参照)。これは、景気対策として需要拡大政策がとられるなか、収入面では

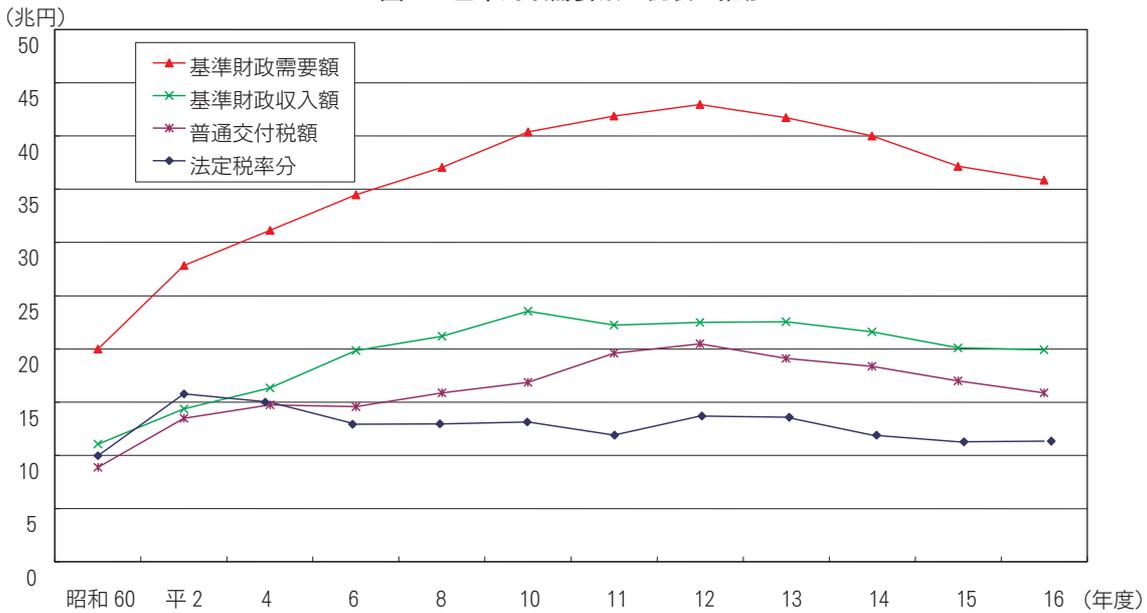
(15) 地方の財源不足に対処するために、平成13年度に創設された特例(赤字)地方債である。交付税特別会計を通じた民間資金の借入による財源補填措置は、地方財政の借金依存の実態を見えにくくしている等の指摘を受け、新たに導入されたものである。元利償還金については、その全額が後年度の基準財政需要額に算入されることとなっている。

(16) 小西・岡本 前掲注(3), p.11.

(17) 交付税制度は景気変動に大きく左右されるが、平衡交付金では景気調節機能を持たせるよう検討されていたと指摘されている。「シャープ勧告は、インフレやデフレ時に平衡交付金額が自動的に変動して、景気変動による地方歳入の変化を調節する機能をもつことを強調したが、地方交付税の総額が国税収入の一定割合とリンクすることとなり、景気に強く左右される三国税収入によって総額が定まるので、景気調節機能が失われ、地方歳入の増減がいちだんと激しくなった。」(藤田 前掲注(4), p.103.)

(18) 小西砂千夫『地方財政改革論』日本経済新聞社, 2002, p.230. を参照。

図2 基準財政需要額と税収の推移



(出典) 財務省、総務省資料をもとに作成。

減税<sup>(19)</sup>が実施されたためである。基準財政需要額は、景気対策としての投資的経費の拡大のほかに、高齢化による社会保障費の増加等もかさなって膨張していった。

(ii) 公債費の伸び

都道府県の基準財政需要額を、行政経費別に平成2(1990)年度以降の推移を見ると、この10年間に最も大きな伸びを示しているのは、公債費である(図3)。平成16年度の都道府県の公債費は、平成2年度比で約3.6倍にまで拡大している。公債費の拡大は、財源がないなかで、投資的経費を増やすために地方債を発行し、その元利償還金の一部を交付税で手当てし、後年度に負担を先送りする手法が活用されたためである。その結果、都道府県の基準財政需要額に占める公債費の割合は、平成2年度の3.7%から、平成16年度には12.8%にまで高まった。

なお、公債費について伸び率が大きいのは厚生労働費である。高齢化を反映して、平成2年度の1.9倍となっている。

公債費、社会福祉費といった、縮減が難しい財政需要額の割合が高まっている。

2 国の政策誘導と地方団体のモラルハザード

バブルの崩壊後も公債費を中心に基準財政需要額が膨らんでいった。その要因として、国と地方団体の両方面の問題点が指摘されている。

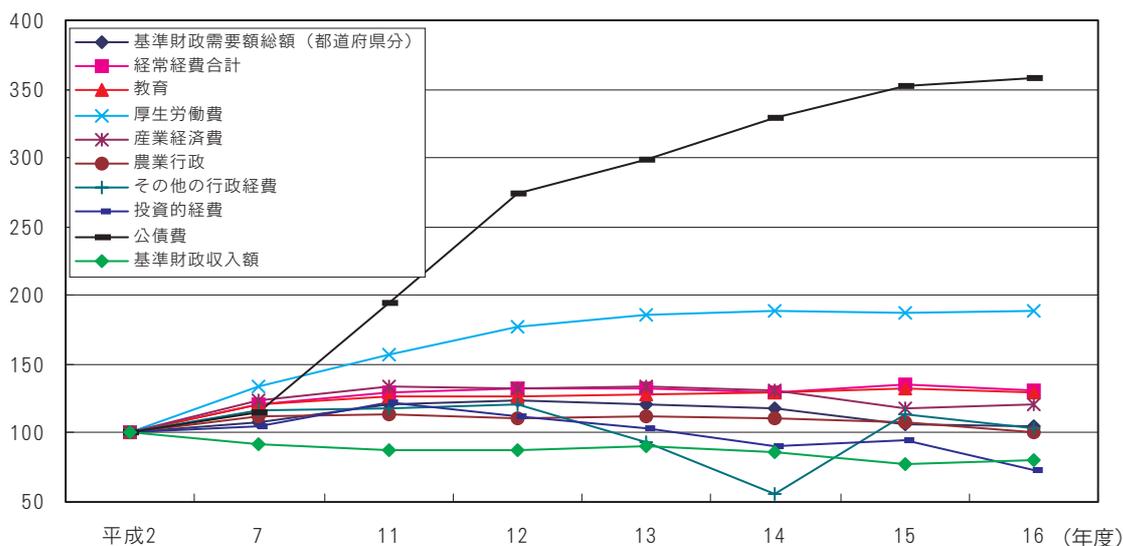
(1) 国の政策誘導

バブルの崩壊後、景気が大きく後退し、税収が減少した。政府は、景気の回復へと導くため、数次にわたる経済対策を実施した。国の公共事業を拡大するとともに、地方の単独事業、補助事業も増額された。図4を見ると、平成4年度から平成10年度頃まで、地方の普通建設事業費(公共事業費にあたる費目)が、大幅に拡大していることが分かる。地方の投資的経費の拡大を可能にするために、事業費補正等により地方債を新たに発行し、その償還金を交付税に繰り入れ、負担を後年度に先送りする措置がとられた。特に、事業費補正を拡大することで、交付税に

(19) 小渕政権下の平成10年度に、景気対策として6兆円を超える「恒久的減税」が実施された。

(増減割合)

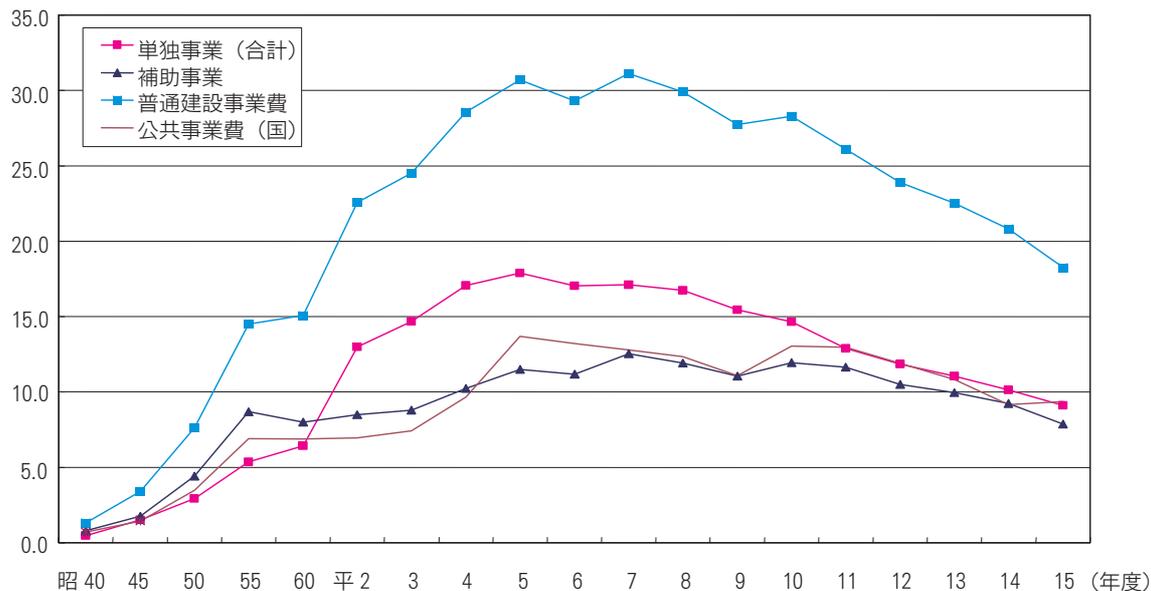
図3 基準財政需要額（都道府県分）の経費別推移



(出典) 総務省『地方交付税等関係計数資料』をもとに作成。

(兆円)

図4 投資的経費の推移



(出典) 財務省資料、総務省資料をもとに作成。

算入される地方債の範囲を広げていった。

このように、国が政策に合わせて交付税の運用を変更し、地方の公共事業の拡大を促してきたことから、交付税を「補助金化」しているという批判もなされてきた<sup>(20)</sup>。

## (2) 地方団体のモラルハザード

地方交付税膨張の原因として、地方自治体のモラルハザードも指摘されている。財源不足額が交付税によって補填されることから、地方自治体の歳入獲得や歳出効率化への意欲が低下し、

(20) 浅羽隆史「基準財政需要額の推移にみる恣意性と補助金化－実態と背景－」『白鷗大学』No.19, 2002.6, pp. 549-551.

不要なハコモノ建設が進められたという指摘である。これに対して、モラルハザードは実証されているとは言いがたいとの見解もあるが<sup>(21)</sup>、交付税は補助金とともに地方の歳入に占める割合が高く、地方団体の受益と負担の関係を見えにくくしていることは事実であろう。地方全体の歳入に占める交付税等と補助金の割合の合計は、平成15年度決算額で約34%にのぼり、税収の歳入に占める割合34%に匹敵する。また、交付税の不交付団体は、平成16年度で都道府県では東京都のみ、市町村では133団体にすぎない。約96%の地方団体が交付税を頼りに財政運営を行っている状態である。

### 3 制度の仕組みが複雑かつ不透明であること

交付税の総額および各地方団体への配分額の決定の仕組みは、複雑で分かりにくいとの批判が強い。

#### (1) 総 額

交付税の総額は、国の予算と連動した地方財政計画にもとづいて決定される。法定税率分を超える額の財源措置については、毎年の地方財政対策で決められているが、その決定は、財務省と総務省の折衝に委ねられている。地方財政計画を実際に執行する地方団体はその策定に参加していない。

また、毎年の地方財政対策は、「財源不足(通常収支分)の補てん措置」と「減税に係る補てん措置」に分けられて、それぞれについて一般会計からの加算、交付税特別会計からの借入、赤字地方債の発行などによってなされており、複雑で分かりにくい内容となっている。

#### (2) 各地方団体への配分額

各地方団体の基準財政需要額の算定に際しては、多数に分かれた行政経費について、様々な補正係数がかけられ、地域間の格差を補うべく緻密な調整がなされている。こうした緻密な算定方法は、各地域の特性による格差を、よりきめ細やかに捕捉する役割を果たしてきた面もあるが、複雑になりすぎている。交付税の専門家以外には、各地方団体への配分額を簡単に算出することはできないであろう。また、補正係数の算定方法の詳細については、地方交付税法を改正する必要はなく、総務省令によって変更が可能である<sup>(22)</sup>。そのため、容易に補正係数の変更を行うことができる。実際、事業費補正等は拡大されてきた。

こうした複雑かつ不透明な状況に合わせて容易に変更できる仕組みが、バブル崩壊後に、交付税措置される地方債を増発させ、基準財政需要額に占める公債費の割合を高める要因になったとも言える。

### 4 地方交付税制度の問題点、要因のまとめ

以上をまとめると、次のようになろう。

交付税は、その収入額が景気変動に連動するため不安定であり、不況期には大幅に減収する。一方、需要額は減収に合わせて減らすことが難しく、バブル崩壊後、収入と支出の差が広がっていった。

こうした不況期に生じる収支のギャップは、拡大していくにも関わらず、ギャップの拡大を止める策は存在しない。これが交付税制度の抱える大きな問題である。収入面においては、好況期に増収分を積み立てておき不況に備えるなどの、収入の不安定性を補完するような措置がとられていない。支出面では、需要の規模が事

(21) 持田信樹『地方分権の財政学 原点からの再構築』東京大学出版会、2004、p.184。

(22) 地方交付税法第13条11項に、「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(浅羽 前掲注(2)、p.108。で指摘)。

業費補正などを用いて安易に拡大できるのに対し、歯止めをかける仕組みが存在していない。

### Ⅲ 有識者の改革案

前章で見たように、交付税制度は様々な問題点を抱えている。本章では、これらの問題点を改善するために、有識者から出されている諸改革案のうち、〔1〕現行制度を前提にした改革案と〔2〕現行の交付税を廃止して新たな財政調整の仕組みを提言した、抜本的な改革案を紹介する<sup>(23)</sup>。

具体的には、〔1〕の現行制度を前提にした改革案として、浅羽隆史氏<sup>(24)</sup>、岡本全勝氏<sup>(25)</sup>、小西砂千夫氏<sup>(26)</sup>、神野直彦氏<sup>(27)</sup>、持田信樹氏<sup>(28)</sup>の提言を取り上げた。〔2〕の抜本的な改革案として、赤井伸郎氏<sup>(29)</sup>や土居丈朗氏<sup>(30)</sup>等が提言している改革案を取り上げた。

#### 1 現行制度を生かした改革案

##### (1) 交付税財政における収支の不均衡

###### (i) 収入額の不足への対応 —法定税率の遵守と増税—

収入額の不足への対応として、持田氏は、交付税の総額を国税5税の一定割合で自動的に決定する案を提言している<sup>(31)</sup>。それを超える超過歳出分については、増税か歳出カットによって対応すべきであるとしている。

小西氏も同様に、歳出カットあるいは増税により国税5税という総額の一定の枠の維持を提言している<sup>(32)</sup>。具体的には、交付税の運用を発足当時の考え方に戻すべきであるとし、有名無実化している交付税法の運用遵守を提案している。国税5税で財源が不足する場合には、「一定の調整率をかけて交付額を減額する原則」(交付税法第10条の2)を実施すべきであるとしている。また、歳入と歳出のギャップが構造的

23) ここで取り上げた改革案は、主に、ここ2年以内に交付税の問題点、改革案について書かれた論文、著作から選んだ。それ以前にも、交付税の廃止等、抜本的な改革案も出されているが、本稿では、現行制度を軸にした改革案を中心に取り上げている。

24) 白鷗大学法学部助教授。前掲注(2)「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—」『富士総研論集』2002(3), 2002.7, pp.83-111. や前掲注(20)「基準財政需要額の推移にみる恣意性と補助金化—実態と背景—」『白鷗大学』No.19, 2002.6, pp.532-558. 等を参照した。

25) 総務省元交付税課長。著書の『地方財政改革論議』(前掲注(7))と小西氏との対談 前掲注(13)、「対談 地方交付税制度50年—三位一体改革とその先の分権へ」『地方財務』2005.1, pp.2-42. 等を参照した。

26) 関西学院大学大学院経済学研究科教授。著書の『地方財政改革論』日本経済新聞社, 2002. と岡本氏との対談(同上)等を参照した。

27) 東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授。池上岳彦氏ほかとの共著『地方交付税 何が問題か』東洋経済新報社, 2003, pp.245-258. や「改革の機軸は税源移譲と交付金改革」『週刊東洋経済』No.5921, 2004.10.16, pp.142-144. 等を参照した。

28) 東京大学大学院経済学研究科教授。前掲注(21)、『地方分権の財政学 原点からの再構築』, pp.165-214. 等を参照した。

29) 兵庫県立大学経営学部助教授。佐藤主光氏、山下耕治氏との共著『地方交付税の経済学』有斐閣, 2003, pp.161-177. と土居丈朗氏ほかとの共著『地方分権改革の経済学』日本評論社, 2004, pp.2-33. 等を参照した。

30) 慶応義塾大学経済学部客員助教授・財務省財務総合研究所主任研究官。同上『地方分権改革の経済学』や『三位一体改革ここが問題だ』東洋経済新報社, 2004, pp.121-132. 等を参照した。

31) 持田 前掲注(21), pp.208-212.

32) 小西 前掲注(18), pp.236-239.

に大きい場合には、「地方財政制度の改正または交付税率の改正を行う」(交付税法第6条の3)べきであるとしている。

他方、岡本氏は、交付税財源が大幅に不足する場合には、交付税率の引き上げによって解消されるとしつつも、国家財政も危機的であり、交付税率の引き上げは可能性が低いとしている。よって、解決策としては、国、地方ともに応分に増税する必要があるとしている<sup>(33)</sup>。

#### (ii) 基準財政需要額の水準を下げる

前述のように、バブル崩壊後、基準財政需要額は収入額に見合わず拡大してきた。こうした財政需要の拡大を防ぐために、基準財政需要額に含まれる行政経費を「ナショナル・ミニマム(あるいは、ナショナル・スタンダード)」分とそれ以外に分ける手法が提案されている。

小西氏は、交付税の政策メニューを必修科目(自治体に義務付けられた政策：ナショナル・ミニマム)と選択科目(自主的に選択する科目)に分けるべきであると提言している<sup>(34)</sup>。

持田氏は、その区分をより具体化して、①対人サービスのようなナショナル・スタンダードが明確なものと、②投資的経費のような「国土の均衡ある発展」のための計画歳出を峻別すべきであるとしている<sup>(35)</sup>。①については、国が真に必要な分野に限定し、②については、地方議会が個別の事務事業の事前評価情報の提示を受けて決定し、事後にこれを評価した上で、地

方全体の総額について地方の代表と中央が話し合う交渉手続きを経て、地財計画歳出の総額とその構成を決定するとしている。

#### (2) 地方財政計画の策定 — 中期化と地方の関与 —

交付税の安定化を図るために、地方財政計画を単年度方式から中期化する案が提言されている。持田氏は、現行の不安定・不透明な仕組みに変えて、地財計画を中期的(3~4年)に固定し、その間の景気変動には対応しない仕組みにすべきであるとしている<sup>(36)</sup>。

岡本氏も、地方自治体の側から、地財計画を中期化し、その策定に地方団体が関与できるようにすべきとの要望が出ていると紹介している<sup>(37)</sup>。

#### (3) 算定方法の透明化、簡素化

##### (i) 算定方法の透明化

算定方法を透明化するための改革案として、持田氏は、交付税の算定作業を予算執行官庁から独立し、地方団体の意向を制度的に反映しうる権威ある専門機関を創設し、委ねるべきであるとしている<sup>(38)</sup>。モデル機関として、オーストラリアの連邦補助金委員会<sup>(39)</sup>をあげている。

##### (ii) 算定方法の簡素化

算定方法を簡素化するための案として、持田氏は、北欧諸国をモデルとした新たな算定方法へと移行する案を提示している。具体的には、

<sup>(33)</sup> 岡本全勝「地方交付税改革—財源保障と地方財政の将来像」『都市問題』2004.11, p.59; 岡本・小西 前掲注(13), pp.16-17.

<sup>(34)</sup> 小西 前掲注(18), pp.238-239.

<sup>(35)</sup> 持田 前掲注(21), p.210.

<sup>(36)</sup> 同上

<sup>(37)</sup> 岡本・小西 前掲注(13), p.36

<sup>(38)</sup> 持田 前掲注(21), pp.210-211.

<sup>(39)</sup> 毎年、連邦政府から州政府に配分される一般交付金の州ごとの調整係数を算出し、その調整係数を連邦政府に勧告することを任務としている。5年ごとに算出方法の見直しを行っている(西森光子「オーストラリアの政府間財政調整—その概要と近年の動向—」『レファレンス』No.633, 2003.10, p.46.)。

現行の行政項目別に個別の測定単位・単位費用・補正係数を乗じる現行制度に替えて、地域の年齢別人口構成を基準として財政需要を算定する方式へと移行することである<sup>(40)</sup>。

浅羽氏も、基準財政需要額の費用区分、測定単位、単位費用、補正係数、各々について、その簡素化のための改革案を提示している<sup>(41)</sup>。すなわち、費用区分については、交付税が膨張する前の昭和60年度（1985年度）頃のものに戻すべきであるとして、企画振興費の廃止や新たに公債費の項目を追加することの禁止をあげている。測定単位については、人口や面積といった変更が困難なものを採用し、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としている。補正係数については、総務省令によって追加・変更することを禁止すべきとしている。

#### (4) 税源移譲後の財政格差の調整

現状の交付税の問題点の改革だけではなく、今後の税源移譲後の地域間格差の拡大を解決するための改革案も提示されている。

現在進められている三位一体改革や、その後の更なる地方財政改革で税源移譲が進んだ場合に、地域間の財政力格差が広がると懸念する声が聞かれる。東京に税収が集中し、地方部は不利になるとの内容である。これに対して、神野氏は、交付税に充当されている租税から消費税を外し、代わりに地方税の法人住民税を交付税の財源とすべきであるとしている<sup>(42)</sup>。これは地域間での偏在度が大きい法人住民税を交付税の財源に取り込み、他方、偏在が小さい消費税を各団体の地方税とすることで、地域間の偏在を均衡化することを目的とした改革案である。

こうすることによって、地域間格差の拡大を改善できるという。

## 2 抜本的な改革案

赤井氏、土居氏等は、両氏ほか数名での共著や各々の著書のなかで、抜本的な改革案を提言している。改革案では、現行の国庫支出金（国から地方への補助金）とともに地方交付税を廃止した上で、新たな政府間財政調整の仕組みを提示している<sup>(43)</sup>。具体的な中身は、従来の地方交付税と国庫支出金を統合した、①ナショナル・ミニマムに限定した交付金（「ブロック補助金」）の新設と②財政調整機能として水平的財政移転制度の創設が大きな柱となっている。こうすることで、財源保障機能と財政調整機能が分離され、金額の膨張を防ぐ効果が期待されている。

### (1) 交付金の新設

警察、消防、義務教育、生活保護、（必要最低限の）福祉は、ナショナル・ミニマムと考えられるとして、必要な経費を全額国が負担するかたちで行うべきであるとしている。具体的な配分のための算定方式は、国が決定し、その算定方式に忠実に従って配分すべきである。新たな交付金は、ナショナル・ミニマムの定義を広げることでの恣意的な増額は認めず、客観的な指標の動向に応じて増額させることを、法律に明文化する必要があるとしている。

この方式を採用することのメリットとして、ナショナル・ミニマムに対する国の財政責任が明確化することと、財源保障の対象分野を限定することによって、裁量による膨張を防ぐことができること、などがあげられている。

(40) 持田 前掲注(21), p.212.

(41) 浅羽 前掲注(2), pp.108-109.

(42) 神野 前掲注(27)『週間東洋経済』, pp.142-144.

(43) 土居 前掲注(29)『地方分権改革の経済学』, pp.2-33.

(2) 財政調整のための水平的財政調整制度

上記のナショナル・ミニマムの保障以外の部分については、新たな水平的財政移転制度を創設することが提言されている。地域間の配分は、人口などをもとに、簡素、透明、客観的な算定方式に従うものとしている。

(3) 地方債の元利償還金の交付税措置の全廃

地方債の元利償還金の交付税措置によって、自地域で租税負担をほとんど負わずに起債できるため、財政規律が働かず、必要以上に将来あるいは他地域の負担に転嫁するインセンティブが生じていると指摘し、こうした措置を早期に全廃するよう、提言している。

3 交付税の論点と改革案の整理

現行制度を生かした改革案と抜本的な改革案を、「収入額の不足への対応」、「総額の抑制」、「地方財政計画の策定」等の論点で整理すると、表2のようにまとめられる。

IV 近年の動向

1 小泉政権成立以降（平成13年以降）の交付税の推移

平成13年4月に誕生した小泉政権では、「官から民へ」「国から地方へ」というスローガンのもとに、構造改革が進められている。交付税を含めた地方財政改革（三位一体改革）も、小泉改革の一つの柱となっている。平成13年以降の「骨太の方針」及び各年度の予算における交付税の推移を見ると（表3、表4参照）、予算額では入口ベース、出口ベースともに、規模の縮小が図られている。ただ、平成16年度予算での大幅な縮小に対しては、地方団体から強い反発があったことから、「骨太の方針」の表現は、以後、緩和されている。

2 最近の動向

交付税の規模をめぐっては、ここ数年、財務省と総務省の間で争点となっている。

表2 改革の提言と論点整理

論 点	具 体 策
収入額の不足への対応	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国税5税の一定割合で自動的に決定し、不足分については、地方税の増税か歳出カットで対処する。</li> <li>・国税5税で収入が不足する場合には、一定の調整率による交付額の減額（歳出の調整）を行うとともに、構造的な収支ギャップについては、交付税率の変更等（増減税）を行う。</li> <li>・国、地方共に増税することでしか解消できない。</li> </ul>
総額の抑制	<ul style="list-style-type: none"> <li>・交付税に盛り込まれる行政経費の中身を精査し、「ナショナル・ミニマム」として保障すべきものと、それ以外を分離する。</li> <li>・現行制度を廃止し、財源保障機能と財政調整機能を分離した新たな仕組みを創設する。財源保障として、国が財源を全額負担する交付金の創設と、財政調整として、水平的財政調整制度を新設する。</li> </ul>
地方財政計画の策定	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方財政計画を中期化する。</li> <li>・地方財政計画の策定に地方自治体が関与できるようにする。</li> </ul>
算定方法の透明化、簡素化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・客観性と公正性を高めるために、予算執行官庁とは別に、交付税の算定について独立した機関を創設する。</li> <li>・北欧型の年齢別人口構成による算定方式に変えることで、基準財政需要の算定を簡素化する。</li> <li>・費用区分、測定単位、単位費用、補正係数を各々簡素化する。費用区分は、昭和60年度（1985年度）頃のものに戻す。測定単位は人口や面積など変更が困難なものを採用する。単位費用は物価上昇率等でルール化する。補正係数は総務省令での追加・変更を禁止する。</li> </ul>
地方債との結びつき	<ul style="list-style-type: none"> <li>・現行の交付税による地方債の元利償還金の一部を負担する措置によって、財政規律が歪められているため、こうした措置は早期に全廃すべきである。</li> </ul>
税源移譲後の地域間格差の拡大の解決	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地域間の偏在度が小さい消費税を、交付税に充当する租税から外し、それに代替して、偏在度の大きい法人住民税を交付税の財源とする。</li> </ul>

表3 「骨太の方針」での交付税改革についての記述

骨太の方針2001	補助金や地方交付税、あるいは地方財政計画の歳出の範囲・水準を縮小する。段階補正の見直し、算定方法を簡素化
骨太の方針2002	9割以上の自治体が交付団体となっている現状を大胆に是正、財源保障機能全般を見直し、「改革と展望」の期間中に縮小していく。
骨太の方針2003	総額の抑制、財源保障機能の縮小、段階補正の見直し、算定方法の簡素化、税源移譲への適切な対応
骨太の方針2004	国の歳出の見直しと歩調を合わせて、地方の歳出を見直し、抑制する。地方団体の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額を確保する。
骨太の方針2005	国の歳出見直しと歩調を合わせて、地方歳出を見直し、抑制する。税源移譲により格差が拡大しないよう適切に措置する。平成18年度においては地方団体の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額を確保する。2010年代初頭におけるプライマリーバランス黒字を目指して、国・地方の歳出削減に引き続き努める。交付税の算定方法の簡素化、透明化。地方財政計画の透明性・予見可能性を高める。

(出典) 経済財政諮問会議資料に基づき作成。

表4 地方交付税の予算額と地方財政計画の推移

(単位：兆円)

	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
地方交付税（入口ベース）	15.9	16.1	16.4	15.4	14.6
地方交付税（出口ベース）	20.3	19.5	18.1	16.9	16.9
地方財政計画	89.3	87.6	86.2	84.7	83.8

(出典) 財務省、総務省資料をもとに作成。

昨年(平成17年)の10月の平成17年度予算の編成においては、財務省が交付税の過大計上を指摘し、大幅な削減を求めた。しかし、11月に政府・与党が示した三位一体改革の「全体像<sup>(44)</sup>」では、平成17、18年度は、地方団体の財政運営に必要な一般財源の総額を確保すると記され、出口ベースでは前年と同規模にとどまった。

平成18年度の予算編成においても、財務省と総務省の主張が対立するものと見られる。平成

17年5月18日の経済財政諮問会議への提出資料においても、双方の主張には食い違いが見られる。財務省が交付税の規模の縮小、算定方法の簡素化等を求めたのに対し、総務省は、中期的な地方財政の枠組み(「中期地方財政ビジョン」)を策定し、交付税の確保を含めた、安定した地方財政運営を目指すことを示した。

こうした双方の意見について、それぞれに反論が出されている。論点を表5に整理した。

(44) 平成16年11月26日に政府・与党が合意した、平成18年度までの三位一体改革の具体的な内容を示したものの。補助金の削減の中身や金額、税源移譲の規模について具体的に示されている。

表5 交付税改革についての財務省と総務省の主張の違い

	財務省	総務省
算定の簡素化	複雑で入り組んでいる交付税の仕組みを、簡素で、国民に分かり易い仕組みに改める。	算定の簡素化はこれまでも積極的に取り組んでおり、更なる簡素化には国の関与の廃止・縮小が必要。
交付税の規模(財源保障)	歳入歳出補てんを行っている現行の交付税の財源保障から脱却し、地方の財政健全化と自立を促す。	財源不足が増加したのは、景気の低迷に加え、減税や景気対策など国の施策に地方が協力してきたことによる公債費の増嵩が主な原因。
地方財政計画の中身	<ul style="list-style-type: none"> <li>地方公務員給与について、情報公開を進めつつ、適正化を図る必要がある。</li> <li>一般行政経費についても、既存の計画計上額を含め、経費の具体的内訳・積算・実態を明らかにし、精査すべき。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>給与関係経費は、国家公務員並みに置き換えて計上。過大計上はない。</li> <li>一般行政経費(単独)について、約2000団体の個々の施策の当否を国が判定した上で計上するというのは、地方自治の基本理念に照らし問題。</li> </ul>
中期地方財政ビジョン	・中期的に交付税総額をセットしようとするものであるならば、財源保障機能の温存・強化といった問題があり、不適當。	・中期地方財政ビジョンを策定し、地方財政の予見可能性を向上させる。
法定率の再セット	・地方財源不足を交付税法定率分の引上げにより賄うこととするのは、国の財政を一段と悪化させるほか、歳出抑制の促進という観点からも適切ではない。地方の自立のためには、むしろ引き下げるべきである。	・地方交付税を安定的に確保し、その機能を確実に発揮(法定税率の再セット等)

(出典) 平成17年5月18日経済財政諮問会議提出資料(経済財政諮問会議ホームページ)に基づき作成。

これらの論点から、地方分権の推進と財政再建という、2つの大きな目標が対立状態にあり、改革の推進が困難になっていることが分かる。さらに、国と地方の絶対的な財源不足が改革の重石となっている。

#### おわりに

交付税財政はバブル崩壊後の10年間で著しく悪化した。これ以上後年度に負担を先送りしないためには、改革が必要である。交付税の仕組みは複雑で分かりにくいものとなっているが、改革として行うべきことは国と地方の財政再建

と共通している部分が多い。歳出を減らし、歳入を増やすとともに、財政の悪化を防ぐための手法を制度に組み込むことが求められている。

平成18年度には、税源移譲の具体化とともに、地方債の起債は許可制から協議制への移行が予定されている。これにより、財政面での地方分権・地方自治がよりいっそう進展することとなる。そうなると、国による地方財政への関与が減り、地方の自主性・自律性に基いた財政運営が求められる。今後の交付税改革は、国によって地方自治が尊重されるかどうか、地方の自主性・自律性が発揮されるかどうかということにも左右されるであろう。

(にしもり みつこ 財政金融課)