

## 地方交付税制度の財政的課題

国立国会図書館   ISSUE BRIEF   NUMBER 730 (2011. 12. 8.)

- |                       |                        |
|-----------------------|------------------------|
| はじめに                  | 2 近年の地方財政対策と債務の累増      |
| I 国の予算と地方財政           | 3 地方交付税法が用意する対処方法とその限界 |
| 1 地方財政計画              |                        |
| 2 地方交付税のウェイト          | IV 財政状況の改善に向けて         |
| II 地方交付税制度の概要         | 1 地方交付税の機能を過剰と評価する場合   |
| 1 目的等                 | 2 地方交付税の機能を妥当と評価する場合   |
| 2 地方交付税の仕組み—2段階の財源保障— | 3 求められる財政需要の精査         |
| 3 制度の留意点              |                        |
| III 財源不足と債務の累増        | おわりに                   |
| 1 財源不足の推移             |                        |

地方交付税には、自治体が行政サービスを行う財源を保障する財源保障機能と、それを通じて、自治体間の財政力格差を調整する財政調整機能がある。自治体にとって、地方交付税は、地方税を補完する「一般財源」であり、地方税とならんで重要な歳入である。

しかし、自治体の財政需要の総額が膨らんでいるにもかかわらず、地方交付税の原資（国税の一定割合）が不足しているため、近年では、国の一般会計からの加算や地方債の増発によって穴埋めが行われている。また、過去からの債務も増大しており、返済の見通しは極めて厳しい。

こうした財政状況を改善するためには、地方交付税制度の機能を縮小するか、機能を維持するために国民負担を求めるかを選択せねばならない。その選択にあたっては、あるべき地方自治の姿を描くことが求められる。

財政金融課

たけまえ のぞみ  
(竹前 希美)

調査と情報

第 7 3 0 号

## はじめに

地方交付税制度は、国が徴収する税の一部を自治体の財政力に応じて再配分する形の財政調整制度である。昭和 29 年の制度創設以来、日本全土の「均衡ある発展」を支えてきたといえる。<sup>1</sup>

しかし、国の財政再建のための歳出削減が幅広く検討される中、地方交付税の機能を縮小させるべきとする議論が活発化し、小泉政権の下では総額の圧縮が行われた。政権交代後の「事業仕分け」等でも地方交付税が繰返し対象となり、評価はいずれも抜本的な見直しが必要とのものであった<sup>2</sup>。また、事業仕分けと並行して「地域主権戦略会議」が内閣府に設置され（平成 21 年 11 月 17 日）、地方自治の観点からも自治体の財源のあり方が議論されている。

本稿は、地方財政の中で重要な役割を果たしながらも、仕組みが複雑で理解が難しいとされる地方交付税制度<sup>3</sup>を概観し、その財政的課題も明らかにすることで、自治体の財源にかかる制度改革等の議論への前提を示すことを目的とする。

## I 国の予算と地方財政

地方財政は国の予算と密接な関係がある。特に本稿で取りあげる地方交付税は、地方財政の歳入として重要であるとともに、国の歳出においても大きな存在感を持っている。地方交付税制度の詳細に入る前に、こうした、国の予算と地方財政の関係と、両者の中で地方交付税の占める大きさについて確認する。

### 1 地方財政計画

内閣は、国の予算編成と並行して、「地方財政計画」を策定し、国会に提出する。地方財政計画とは、自治体の集合体である地方財政全体（マクロ）について、国の法令が定める自治体の行政事務や、国の政策方針等に基づく歳出見込額と、それを賄うために収支尻を調整した歳入見込額を示すものである<sup>4</sup>。地方財政計画は、地方交付税法（昭和 25 年法律第 211 号）<sup>5</sup>第 7 条を根拠に持ち、その中心的役割は、集合体としての地方財政に対し、マクロで財源保障をすることにある（Ⅱ章 2 節で後述）。

地方財政計画は、あくまでも国による地方財政に関する見積りであって、個々の自治体

<sup>1</sup> 諸外国の財政調整については、松浦茂「米英独仏における国と地方の財政関係」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』612 号、2008.3.27。<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0612.pdf>>を参照されたい。

<sup>2</sup> 事業仕分け第 1 段では「(抜本的)見直しを行う」(平成 21 年 11 月 13 日)、事業仕分け第 3 段(特別会計事業仕分け)では「交付税制度の抜本的見直し」(平成 22 年 10 月 29 日)、提言型政策仕分けでは「(地方交付税制度のあり方について)地方財政計画の抜本的見直しを進めつつ、地方交付税算定の簡素化・透明化等の見直しを進めるべき、さらに、国が関与しない財政調整の仕組みを検討すべき」(平成 23 年 11 月 21 日)との評価を受けた。

<sup>3</sup> 特別会計事業仕分けにおける次の発言からも、地方交付税への理解の難しさが伺える。「交付税に関して、多分国民の皆さんにとっての一番の問題点は、よくわからないということだと思っております。今日の議論を聞いていても、必ずしも私自身もそれは 100%わかっているわけではありませんけれども、なんか、この 2 時間は勉強会だったような気がしているんですね。あ、そうか、交付税ってそういうものだったのかということがわかった。だからそういうところをもっと説明すべきだというふうに思います。」(平成 22 年 10 月 29 日事業仕分けにおける説明者(逢坂大臣政務官)の発言)

<sup>4</sup> 自治体の会計は、一般会計と特別会計で構成されている。地方財政計画の対象は、一般会計に、特別会計のうち事業会計等に含まれないものを合算した「普通会計」である。

<sup>5</sup> 制定時の法律名は「地方財政平衡交付金法」。地方交付税制度は、地方財政平衡交付金制度を引き継ぐ形で昭和 29 年に創設された。

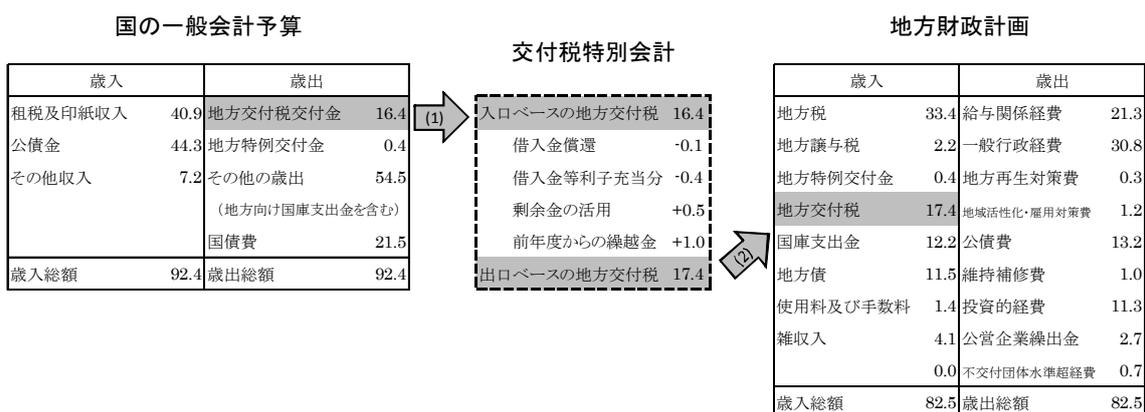
の予算を拘束するものではない。しかし、地方財政計画に計上される歳出は、国の法令等に基づいた「あるべき水準」の総体であり、地方財政計画の歳入は、そのために国が保障する財源構成の総体を示したものであることから、基本的には、自治体の予算（及び決算）は、地方財政計画で見積もられた水準に沿うことになる。

## 2 地方交付税のウェイト

平成 23 年度の国の当初予算と地方財政計画の関係を簡略化したものが図 1 である。地方財政計画は、国の予算編成と並行して国が作成するものであるため、当然のことながら、両者は整合的である。

この中で地方交付税は、まずは国の一般会計予算の歳出として「交付税及び譲与税配付金特別会計」（以下、「交付税特別会計」）に繰り入れられ（「入口ベースの地方交付税」、矢印（1））、特別会計内の調整を経て、地方財政計画の歳入として計上される（「出口ベースの地方交付税」、矢印（2））<sup>6</sup>。

図 1 国の予算と地方財政計画における地方交付税（平成 23 年度当初予算）（単位：兆円）



(注) 地方譲与税と地方特例交付金も交付税特別会計を通じて地方財政計画に計上されるが、簡略化のため、ここでは矢印を省いている。

(出典) 総務省『平成 23 年度 地方交付税関係資料』pp.5, 86.等を参考に筆者作成。

平成 23 年度の国の一般会計予算の歳出総額は、92.4 兆円であり、このうち、地方交付税は 16.4 兆円である。国の歳出総額から、裁量の余地がない国債費 21.5 兆円を除いた残りの 1/4 弱が地方交付税という計算になる。国の予算にとって、地方交付税はかなり大きな比重を占めているといえる。

地方財政計画の歳入においても、地方交付税は地方税に次ぐ大きな歳入項目である。

<sup>6</sup> 地方交付税は、国の歳出では「地方交付税交付金」と表記され、地方の歳入では「地方交付税」と表記される。

## II 地方交付税制度の概要

### 1 目的等

#### (1) 地方交付税制度の目的

地方交付税制度とは、国が徴収する税の一部を原資とする「地方交付税」を、国が自治体に対して交付することで、国内におけるすべての自治体の住民が標準的な行政サービスを受けるための財源を保障するとともに、地方税収入の偏在を調整して自治体間の財政格差の是正を行うものである。

地方交付税法は、この法律の目的を次のように述べている。

この法律は、自治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つて、地方自治の本旨の実現に資するとともに、自治体の独立性を強化することを目的とする。(地方交付税法 第1条)

#### (2) 地方交付税の性格

地方交付税は、国庫支出金<sup>7</sup>と並んで国の予算に計上された上で自治体に配分されるものであるが、両者の性格は根本的に異なる。国庫支出金は、使途が特定されている「特定財源」であるのに対し、地方交付税は、地方税を補うという位置づけのため、地方税と同様に、自治体にとって使途が自由な「一般財源」である<sup>8</sup>。地方交付税法は「国は、交付税の交付に当つては、地方自治の本旨を尊重し、条件をつけ、又はその使途を制限してはならない」(第3条第2項)と規定している。

一方で、地方交付税法は、自治体に対し、合理的かつ妥当な行政水準を維持し、法令で義務付けられた規模と内容を備えることを求めている(第3条第3項)。これにより、地方交付税は、国が義務付けた事業にかかる経費のうちの地方負担分(事業費×(1-国庫補助率))で計算され、「補助ウラ」とも呼ばれる)にも充てられている。

#### (3) 地方交付税の種類

地方交付税には普通交付税と特別交付税の2種類がある。全体の94%が普通交付税、残りの6%が特別交付税と定められている。

普通交付税は、後述のように、自治体が標準的な行政サービスを行うための経費を客観的な基準を用いて測定し、これに財源が不足する自治体に対して補う形で交付される。普通交付税を受け取る自治体を「交付団体」、受け取らない自治体(財源に不足が生じていない自治体)を「不交付団体」と呼ぶ<sup>9</sup>。

これに対し特別交付税は、突発的な災害など、普通交付税では捕捉されない特別な財政

<sup>7</sup> 国が使途を特定して交付するもので、国と自治体が共同責任を持つ事務の国負担分である国庫負担金、国が恩恵のないし援助的に交付する国庫補助金、国が行うべき事務を自治体が行う場合に国が負担する国庫委託金から成る。

<sup>8</sup> 地方交付税は「国が交付する税」(地方交付税法第2条第1号)と表現されていることから、国が地方に代わって課税する、間接課税形態の「地方税」とも言われる(遠藤安彦「地方交付税法逐条解説(第三版)」ぎょうせい、1996、p.27.)。地方交付税の前身である地方財政平衡交付金は「国が地方団体に交付する交付金」(地方財政平衡交付金法第2条第1号)と表現されていたが、地方交付税制度に移行する際に「税」と改められた。

<sup>9</sup> 平成23年度の不交付団体は、都道府県では東京都のみ、市町村では1,724団体中58団体のみであった(「平成23年度普通交付税大綱」(平成23年8月5日閣議報告))。

需要の増加や税収の減少に対応して交付される<sup>10</sup>。

## 2 地方交付税の仕組み－2段階の財源保障－

### (1) 普通交付税「交付額」

個々の自治体に交付される普通交付税額は、当該自治体の行政サービスにかかる一般財源のうち確保されるべき基準を国が定めて測定する「基準財政需要額」と、同自治体の税収見込み等から測定する「基準財政収入額」の差額で求められることが知られている。それぞれの測定方法は下記のとおりである。

#### 【基準財政需要額の測定方法】

基準財政需要額の測定にあたっては、経費の種類ごとに、指標（測定単位）と単価（単位費用）が、それぞれ全国共通で設定される。単位費用は、「標準的な規模と条件を備えた架空の自治体（標準団体）」<sup>11</sup>における、測定単位あたりの一般財源所要額である。

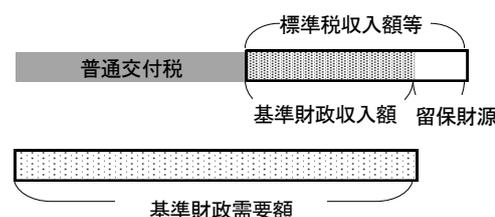
自治体の基準財政需要額は、それぞれの経費について、当該自治体における「測定単位の数量」に、標準団体とは異なる個別事情（自然条件や社会条件等）を反映させるために設けられた各種の「補正係数」を乗じたものを「単位費用」に掛け、これらを足し合わせて求められる。表1には、経費ごとに設定された、単位費用、測定単位、補正係数の種類を例示している。

表1 基準財政需要額の算定要素の例（市町村の場合）

経費の種類	単位費用	測定単位	補正係数
消防費	11,200円/人	人口	段階補正係数等
下水道費	94円/人	人口	密度補正係数等
生活保護費	8,370円/人	市部人口	段階補正係数等

(出典) 地方交付税法第12条第1項、別表1を基に筆者作成。

図2 普通交付税「交付額」の算定イメージ



(出典) 筆者作成。

#### 【基準財政収入額の測定方法】

基準財政収入額は、標準的な税率で見込まれる地方税の収入額（標準税収入額）に75%を乗じ、地方譲与税等を加えたものである。標準税収入額の残り25%分は留保財源と呼ばれ、基準財政需要額で捕捉されない財政需要に充てられる（図2）。

ここまで述べた普通交付税交付額の算定方法をまとめると、次の式となる。

#### 基準財政需要額－基準財政収入額＝普通交付税交付額

基準財政需要額＝経費ごとの{単位費用×(測定単位の数量×補正係数)}の和

基準財政収入額＝標準的な地方税収入見込額×75%＋地方譲与税の収入見込額等

基準財政需要額も基準財政収入額も、全国共通の客観的な指標を用いて測定されるので

<sup>10</sup> 特別交付税については、配分の不透明性や、6%という規模の妥当性が課題となっており、平成23年1月28日提出の「地方交付税法等の一部を改正する法律案」においては、特別交付税の割合を平成23年度5%、平成24年度4%と、段階的に縮減することとされていた。しかし、3月11日に発生した東日本大震災を受け、同法案は修正され、縮減を平成26年度から先送りする形で成立した（平成23年3月31日法律第5号）。

<sup>11</sup> 例えば、道府県の標準団体には、人口170万人、面積6,500km<sup>2</sup>、市町村の標準団体には、人口10万人、面積160km<sup>2</sup>等の数値が設定されている。

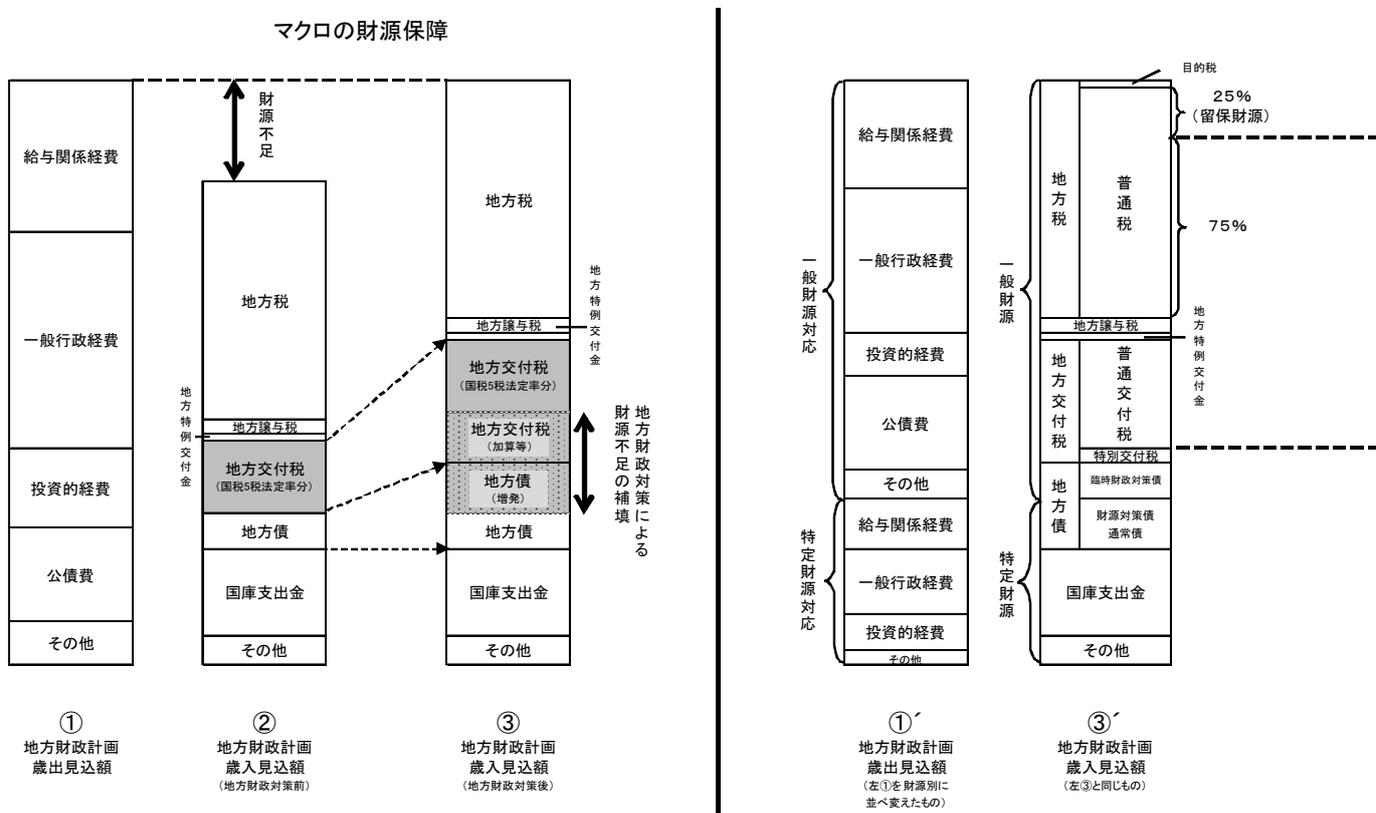
あって、自治体ごとの予算額や決算額に基づくものではない。したがって、自治体が独自に行う課税や、独自の歳出削減努力は、普通交付税交付額には影響しない。<sup>12</sup>

なお、普通交付税の交付額算定方法を巡っては、経費や補正係数の種類が多いなど複雑すぎるとの指摘がかねてからあり、平成 19 年度から、一部の投資的経費について簡素化された「新型交付税」が導入された<sup>13</sup>。算定の簡素化には、自治体にとって交付額の予見性を高め、国民（住民）にとっても分かりやすいというメリットがある一方で、たとえ複雑であっても財政需要を丁寧に測ることが公平な配分につながるという主張もあり、議論が分かれるところである。

## （２） 地方交付税「総額」

地方交付税の原資は、国税である 5 税の一定割合とされており、具体的には、地方交付

図3 普通交付税の決定プロセス (p. 6 へつづく)



(注) 図中の「一般財源」の定義は、地方財政計画上のものである。

(出典) 総務省『平成 23 年度 地方交付税関係資料』2011.4, p.14.等を参考に筆者作成。

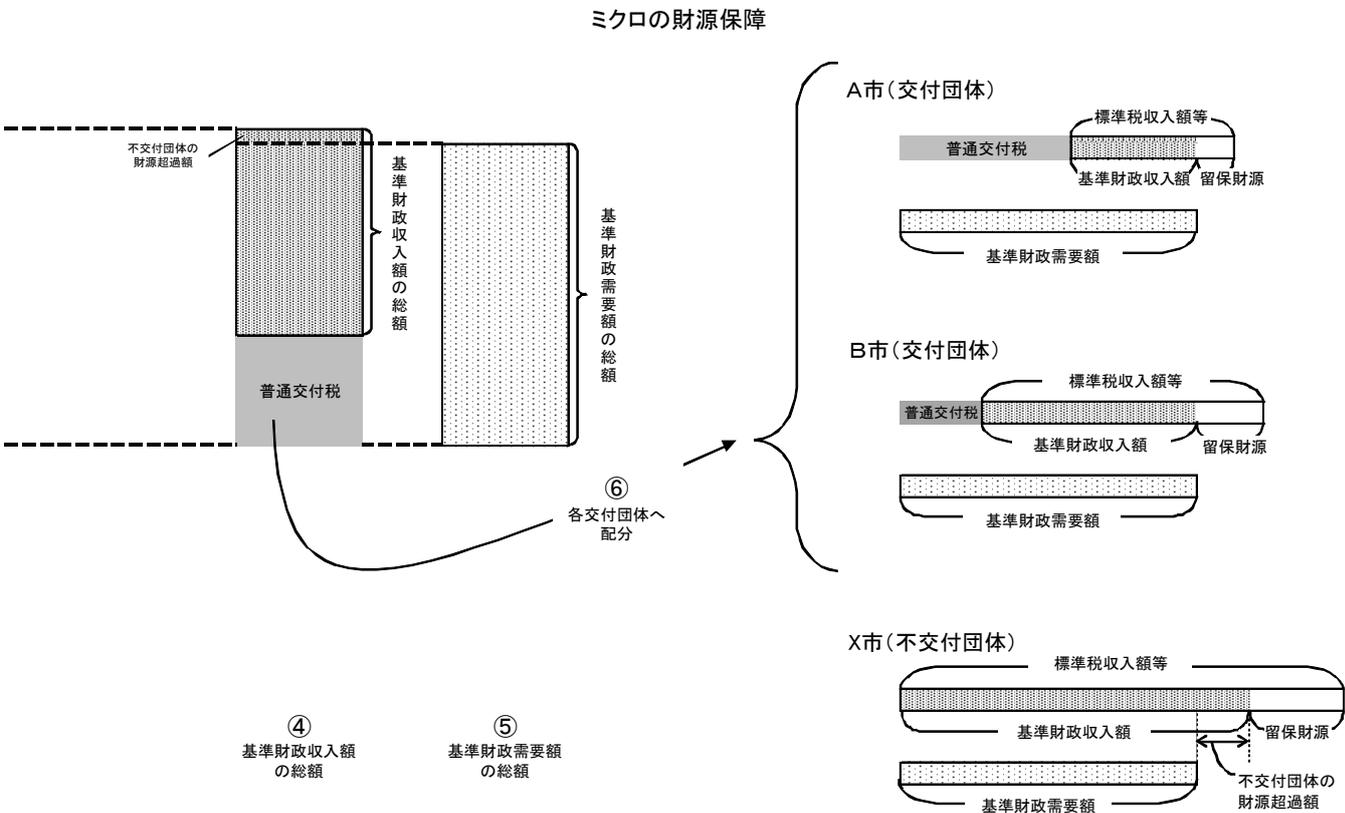
<sup>12</sup> ただし、一部の投資的経費については、自治体ごとの公共事業負担額やそのための地方債発行額を用いて計算しているものがある(事業費補正方式)。これが、自治体による不必要な公共事業を助長するとの批判もあり、縮小しているところである。なお、この批判に対しては、そもそも公共事業を決定したのは国であって自治体ではない、との反論もある(例えば、岡本全勝『地方財政改革論議』ぎょうせい, 2002, p.103.)。

<sup>13</sup> 新型交付税とは、測定単位を「人口」と「面積」に限定して、基準財政需要額の算定を簡素化するというもの。ただし、この導入による基準財政需要額の変動を抑えるために、かえって複雑な歳出項目が登場しており、簡素化は見せかけにすぎないと指摘もある(平岡和久・森裕之『新型交付税と財政健全化法を問う』自治体研究社, 2007, pp.67-71.)。

税法第6条第1項により、所得税及び酒税の32%、法人税の34%、消費税の29.5%、たばこ税の25%（以下、「法定率」）が総額として確保されている。しかし、地方財政計画を策定する際、この法定率分を含む歳入見込額が、国の法令等に基づいて見積もられる歳出見込額に満たず、財源不足が生じる場合には（図3、①・②）、財務省と総務省の折衝により、国の一般会計からの地方交付税への加算や、地方交付税に準じる地方債の増発等が行われ、収支尻が調整される。つまり、地方交付税の加算やこれに準じる財源が「調整弁」<sup>14</sup> となって、財源不足が補われる（図3、②→③）。この調整過程あるいは調整結果を「地方財政対策」という。

地方財政計画上の、自治体が実際に受け取ることになる出口ベースの地方交付税の総額（図1では17.4兆円）は、地方財政対策が反映されているため、交付税の原資とされる国税の法定率分だけではなく、措置された加算分をも含んだものとなっている。

（図3 P.5 よりつづく）



<sup>14</sup> 「調整弁」という表現は、小西砂千夫『基本から学ぶ地方財政』学陽書房、2009、p.21.による。

### （３）２段階の財源保障—「交付額」と「総額」の関係—

個々の自治体に対する普通交付税の「交付額」と、地方交付税の「総額」とは、どのような関係になっているのであろうか。

地方交付税総額は、上述のように、国税の法定率分が保障されている上に、地方財政計画のマクロの財源不足に対する歳入確保を通じて、地方全体として決定される（マクロの財源保障）。地方財政計画の歳入構造が決まると、これに対応して、地方税等から留保財源分を除いた基準財政収入額の総額が決まる（図 3、③´→④）。基準財政需要額の総額は、地方財政計画の一般財源対応分の歳出から、地方債分、特別交付税分、留保財源分等を除いた大きさになる（図 3、①´③´→⑤）。

個々の自治体の基準財政需要額の測定（p.4.参照）は、地方財政計画から導かれる基準財政需要額の総額に対し整合的な単位費用や補正係数等で行われる（単位費用等は普遍的なものではなく、毎年度、地方交付税法の改正等を通じて改定されている）。こうして求められた個々の自治体の基準財政需要額と、基準財政収入額との差額を補填する形で、普通交付税が交付される（ミクロの財源保障）。つまり、基準財政需要額と基準財政収入額から普通交付税「交付額」を算定する作業は、いわば「総額」の配分を決定する手続きであり、「交付額」は、事実上、「総額」を配分したものという関係にある（図 3、⑥）。<sup>15</sup>

このように、地方交付税制度は、マクロの財源保障と、ミクロの財源保障という２段階の財源保障によって、結果的に地方税収等の偏在を調整する仕組みとなっている。このことから、地方交付税には、「財源保障機能」と「財政調整機能」<sup>16</sup>があるとされている。

## 3 制度の留意点

### （１）財源保障機能の留意点

図 3 の①´を、③´及び⑤と比較すると明らかとおり、地方財政計画で一般財源対応と想定されている歳出には、基準財政需要額で保障されるものだけでなく、留保財源で対応するものが含まれている。このことは、地方財政計画に計上されている歳出であっても、ミクロの財源保障の対象外となる経費があり、留保財源が相対的に少ない自治体は、そのための財源が逼迫する可能性があることを示している。

留保財源を設けて普通交付税の計算の外に置くことは、個々の自治体の税源涵養に対する意欲を促す効果をもたらすとされるが、同時に、基準財政需要額で捕捉されない一般財源対応の歳出（例えば一部の公債費や投資的経費）については、財源保障がなされていないことをも意味する。

### （２）財政調整機能の留意点

地方交付税制度の財政調整機能（格差是正機能）も、留保財源と不交付団体の財源超過額の大きさによって弱められる。図 3 において、A 市、B 市、X 市の基準財政需要額は等しいが、留保財源の大きさと不交付団体の財源超過額によって、財源に格差が生じる。特に、税収が突出して多い不交付団体においては、財源超過額によって「独り勝ち」となる

<sup>15</sup> 飛田博史『地方交付税の検証—その仕組みと実態』地方自治総合研究所，2003，pp.7, 19-21.等。なお、実際に算定した各自治体の普通交付税所要額の積上げと、「総額」との間に誤差が生じる場合には、地方交付税法第10条第2項に基づいて「交付額」が微調整される。

<sup>16</sup> 「財源調整機能」とも表現される（例えば総務省『地方交付税関係資料』など）。本稿では「財政調整機能」に統一する。

状態が生じ得る。財源超過額とそれにかかる留保財源分は地方財政計画の歳出に別建てで計上されており<sup>17</sup>（図3、①と①'では、歳出の「その他」に含まれる）、地方財政計画の歳出全体が拡大しない中で、この部分が膨らむとすれば、基準財政需要額の総額が押し出される形で格差が広がることを意味する。

### Ⅲ 財源不足と債務の累増

#### 1 財源不足の推移

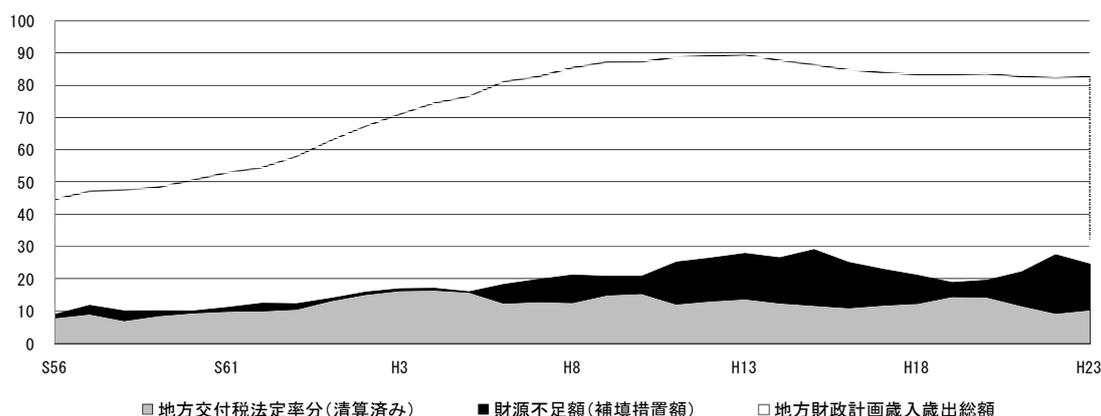
表2は、地方交付税の法定率分（上段）と、地方財政計画の歳出（下段）に対するマクロの財源不足（つまり地方財政対策による措置額、中段）の金額の推移を示している。

昭和56年度から平成23年度までに、歳出はおよそ倍増している。税収が伸び悩む中、平成元年に消費税とたばこ税が地方交付税の対象税目に加えられたこともあり、財源不足額に一時は歯止めがかかったが、平成11年度には法定率分を上回った。

表2 地方交付税法法定率分と財源不足額の推移 単位（兆円）

年度		S56	S57	S58	S59	S60	S61	S62	S63	H1	H2	H3	H4					
地方交付税法法定率分（清算済み）		8.1	9.2	7.2	8.7	9.6	10.1	10.2	10.7	13.4	15.3	16.5	16.6					
財源不足額（補填措置額）		1.0	2.7	3.0	1.5	0.6	1.2	2.4	1.7	0.8	0.8	0.6	0.6					
地方財政計画歳入歳出総額		44.6	47.1	47.5	48.3	50.5	52.8	54.4	57.8	62.8	67.1	70.9	74.4					
H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23
16.0	12.6	13.0	12.8	15.1	15.6	12.3	13.3	13.9	12.6	11.9	11.2	12.0	12.5	14.6	14.5	11.8	9.5	10.5
0.2	5.9	6.9	8.6	5.9	5.4	13.0	13.4	14.2	14.1	17.4	14.1	11.2	8.7	4.4	5.2	10.5	18.2	14.2
76.4	80.9	82.5	85.3	87.1	87.1	88.5	88.9	89.3	87.6	86.2	84.7	83.8	83.2	83.1	83.4	82.6	82.1	82.5

（表2 参考図）



（注）減税による財源不足等とその措置も含む。すべて当初の数値を用いている。

（出典）『地方財政要覧』（平成元年12月、平成11年12月、平成22年12月）等を基に筆者作成。

<sup>17</sup> 「地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費」という区分で計上されている。

## 2 近年の地方財政対策と債務の累増

近年の地方財政対策で主に採られている方法は、国の一般会計からの加算による地方交付税の増額と、地方交付税に準じる地方債である臨時財政対策債（臨財債）の発行である（図3、②→③）。

臨財債は、個々の自治体に、基準財政需要額を振り替える形で発行可能額が充てられ、自治体は、これを発行して得た財源を、地方交付税と同様に用途が自由な一般財源として用いることができる。臨財債にかかる公債費は地方負担であるが、これは地方財政計画に計上されることでマクロの財源保障の対象になり、かつ、個々の自治体にとっては基準財政需要額に算入されることでミクロの財源保障（交付税措置）の対象になっている。臨財債は、平成13年度に地方財政対策の一環として導入されて以来、毎年度発行されており、その残高は平成23年度時点で36.6兆円に上る。臨財債の他、投資的経費にかかる地方債充当率の引上げ等による地方債の増発（財源対策債の発行）も行われている。

平成23年度では、一般会計からの加算による地方交付税の増額と、地方債の増発が、それぞれ7兆円規模で行われることとされた（表3、網かけ部分）。

表3 平成23年度地方財政計画と地方財政対策における財源不足の補填 単位（億円）

給与関係経費	212,694	地方税	334,037	地方財政対策による 財源不足の補填（網かけ部分）
一般行政経費	308,226	地方譲与税	21,749	
地方再生対策費	3,000	地方特例交付金	3,877	
地域活性化・雇用対策費	12,000	地方交付税	173,734	
公債費	132,423	法定5税分（決算清算含む）	105,103	
維持補修費	9,612	前年度からの繰越と償還	-2,828	
投資的経費	113,032	加算措置等	71,459	
公営企業繰出金	26,867	地方債	114,772	
不交付団体水準超経費	7,200	臨時財政対策債	61,593	
		財源対策債	9,400	
		通常債	43,779	
		国庫支出金	121,745	
		使用料及び手数料	14,279	
		雑収入	40,861	
歳出総額	825,054	歳入総額	825,054	

（出典）「第6表 地方交付税の算定基礎」総務省『平成23年度 地方財政計画』等により筆者作成。

なお、臨財債の導入以前の主な財源措置は、交付税特別会計における借入れであった。しかし、特別会計における借入金は「隠れ借金」<sup>18</sup>とも呼ばれ国民にとって不透明であることから、地方負担である臨財債と、これと同額の国の一般会計からの加算という形に段階的に切り替えられ、平成19年度以降は新たな借入れは行われていない。しかし、過去

<sup>18</sup> 「隠れ借金」という呼び名は、特別会計事業仕分けの際に話題になったが、交付税特別会計の借入金が問題視された平成13年当時も取り沙汰されていた。ちなみに、昨今では「埋蔵金」の活用と呼ばれる、外国為替資金特別会計の剰余金を一般会計に繰り入れることも、平成13年当時は「隠れ借金」として批判の対象になっていた。

の借入金の国負担分は一般会計に債務承継された一方、地方負担分については特別会計に債務残高として残っており、平成 23 年度現在で 33.5 兆円である。償還計画表が作成されているものの、返済の見通しは極めて厳しい。

10 兆円を上回る補填措置が継続している点と過去からの累積債務が 70 兆円（交付税特別会計の債務残高 33.5 兆円と臨時財政対策債残高 36.6 兆円）にも及ぶ点は、地方交付税制度がフローとストックの両面から財政的に極めて困難な状況にあることを示している。補填措置や累積債務は地方財源（地方交付税あるいは地方税）の「先食い」であり、将来の財政を硬直化させるものである。

### 3 地方交付税法が用意する対処方法とその限界

地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項は、マクロの財源不足額が継続した場合には、地方財政若しくは地方行政に係る「制度の改正」、又は法定率の変更を行うこととしている。具体的には、マクロの財源不足額（表 2、中段）が、交付税率分から算出される普通交付税の総額（表 2、上段（うち 94%））の概ね 1 割以上となる状況が 2 年連続して生じ、3 年度以降も続くと見込まれる場合がこれに該当すると解釈されている<sup>19</sup>。

これは、地方交付税におけるマクロの財源保障機能を、中長期的に担保しようとするものである。表 2 から、現在の状況がこの解釈に該当することは明らかである。

しかし、「制度の改正」として税制の抜本改革や国と地方の事務配分の見直しを行うとすれば、これは大きな政治判断を要するもので容易ではない。また、国の税収不足を考えれば、現在の巨額な財源不足を補うまでに法定率を引き上げることは現実には極めて困難である。その点は、事業仕分けの際、自治体を代弁する総務省側も認めるところであった<sup>20</sup>。

## IV 財政状況の改善に向けて

地方財政における継続的なマクロの財源不足は、地方交付税の加算措置により国の歳出を膨らませ、あるいは地方債の増発を通じて、国・地方ともに債務の累増を引き起こしている。この状況を改善することが求められるが、その道筋は、現在の地方交付税制度における機能をどのように評価するかによって異なる。

### 1 地方交付税の機能を過剰と評価する場合

現行の地方交付税制度が、自治体による地方交付税への依存体質を招き、その結果、財政が放漫になると考える立場がある。地方交付税制度がこのように評価される場合には、現在の財源保障の範囲を縮小することで、財政の改善をするべきという結論になる。

#### （1）三位一体の改革

小泉政権下で行われた地方交付税改革は、財源保障の縮小を通じて財政の改善を実現し

<sup>19</sup> 総務省『平成 23 年度 地方交付税関係資料』2011.4, p.11.

<sup>20</sup> 「我々は交付税率(法定率と同義:筆者注)の引上げも要求しておりますが、今の臨時的に国からキャッシュを入れていただいているものだけをカウントしても、交付税率というのは 50% 近くになってしまふ。それから、本来交付税率できちんと措置しなさいという部分、全部臨時財政対策債まで入れますと、7割という水準になるんですね。国税の7割が交付税になってしまふ。こういうことはおかしいだろうと、我々ももちろん思っていますから、そんなことを今、主張する気はありませんけれども、本来はそういう制度なんです。」(平成 22 年 10 月 29 日事業仕分けにおける総務省説明者の発言)

ようとした具体例である。

平成 13 年より政権を担った小泉純一郎首相の下では、「地方財源不足の解消」と、「交付税への依存体質から脱却し、真の地方財政の自立を目指す」との方針<sup>21</sup>が示され、地方交付税の総額の圧縮が行われた（平成 16 年度から 18 年度にかけて、地方交付税と臨財債の減額の合計 5.1 兆円）。同期間に行われた、国から地方への 3 兆円の税源移譲と、国庫補助負担金 4.7 兆円の削減とをあわせて「三位一体の改革」と呼ばれる。

自治体が待ち望んだ税源移譲が実現したものの、この間に地方財政計画は 3 兆円圧縮され、マクロの財源保障は小さくなった（表 2）。このことは、「小泉内閣だからできた税源移譲ですが、それと地方財政計画の圧縮は紛れもなくセットであったことは、自治体関係者としても受け止めざるを得ないところですよ」<sup>22</sup>と総括されている。

## （２）「ナショナル・ミニマム」保障論

赤井伸郎大阪大学教授らは、地方交付税の「（国の危機的財政状態から見て）過剰な財源保障」が、自治体の「健全な財政運営へのインセンティブの欠如の問題」と、その結果として「交付税（総額：筆者注）膨張の問題」を生み出していると捉えて、「国の財源保障の範囲を基礎的サービスの最低水準（ナショナル・ミニマム）に限定」させることを提言している（この提言のベースには、地方交付税の総額の決定には国の裁量性が働いているとの認識がある）。その際、財源保障は国からの交付金に担わせて、地方交付税の機能は財政調整に特化させ、国の一般会計からの（アドホックな）加算措置や新規地方債への交付税措置を廃止し、交付税を拡充するときは、創設する「交付税目的税」の税率を引き上げるとしている。<sup>23</sup>

これは、「ナショナル・スタンダード（標準）」を保障している現行の地方交付税に対する抜本的な制度改革案となっている。しかし、財源保障の範囲の縮小は財政力の異なる自治体間のサービス格差の拡大につながる。同提言では「国民はこの格差を受け入れることが重要」としているが、国民（住民）が納得する説明がなされ得るのが課題となろう。

## ２ 地方交付税の機能を妥当と評価する場合

小西砂千夫関西学院大学教授は、「地域間の所得格差を全体として是正することは、国民統合という内政における根本問題」とし、その役割を担っている現行の地方交付税制度を肯定的に評価している。財源保障の規模についても、「わが国は、世界のなかでも（中略）地方への事務配分が相当多い国」であり、「事務配分が大きくなればなるほど、地方財政制度による財源保障は大がかりな仕組みとなって、複雑なものとならざるを得ません」とした上で、地方財政計画の歳出のあり方について、「現状がそれほど不合理なわけではありませんし、闇雲に削減できるものでもありません」と述べている。そして、「地方財政計画の総額確保のために、国税にかかる地方交付税分と、地方税の標準税率を引き上げというか

<sup>21</sup> 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」（平成 14 年 6 月 25 日 閣議決定）。

<sup>22</sup> 小西 前掲注 14, p.241.

<sup>23</sup> 赤井伸郎ほか『地方交付税の経済学』有斐閣, 2003, pp.64-68; 赤井伸郎ほか「提言: 三位一体改革の進め方—機能を考慮した交付税の抜本改革が最重要—」2004.8.27, p.4. <<http://www.geocities.co.jp/SilkRoad/3841/teigen.pdf>>; 赤井伸郎ほか「「地域主権」の実現に向けた地方財政抜本改革」2010.6, p.13. <<http://www.geocities.co.jp/SilkRoad/3841/4teigenpuresenfile.pdf>>等。なお、本文中における赤井教授の肩書は、本稿執筆時現在のものである。

たちでの増税」を、「地方の総意として」進んで認めることが、地方財政計画の赤字を地方が自ら解消し、地方財政が制度として自律することにつながるとしている。<sup>24</sup>

なお、地方財政計画の総額を大きくせず増税や税源移譲を行う場合には、留保財源分が増加して基準財政需要額を押し出すことで、格差が広がる点には注意が必要である。地方税の充実は、地方分権という意味では望ましいといえるが、これに伴う格差の拡大を防ぐためには、偏在性の少ない税目にする等の配慮が重要である。

### 3 求められる財政需要の精査

現行の地方交付税を「過剰な財政調整」と捉える赤井教授らの意識とは相反し、小西教授は、主張の前提として、留保財源や不交付団体の財源超過額の効果等を根拠に挙げ、地方交付税制度は「意外に冷淡」で「格差を容認する仕組み」を持っており、「(財政調整を行った上でも：筆者注) 財政力格差はなくならないような制度」と捉えている<sup>25</sup>。

財源保障の縮小にしても、増税（法定率の引上げを含む）にしても、まずは、保障されるべき行政サービスの財政需要がどれだけあるのか、また、その財政需要以外の行政サービスについて、どれだけの格差なら受け入れられるのか、具体的に精査されなければならない。さらに、「地方自治の本旨」（憲法第 92 条、地方交付税法第 1 条）を実現するためには、国が自治体に保障する財源が「最低限」でよいのか、あるいは自治体が独自に選択して支出できるだけの財源を用意すべきなのか、国・自治体・国民を通じた議論が深められなければならない。

どこまでを国の責任で保障し、何を自治体が担い、そして、国民の負担はどうあるべきか。バランスのとれた、丁寧かつ慎重な検討が望まれる。

## おわりに

平成 22 年 6 月 22 日に閣議決定された「地域主権戦略大綱」<sup>26</sup>では、「国と地方の役割分担の大幅な見直しと併せて役割に見合った形へと国・地方間の税財源の配分の在り方を見直す」とある。また地方交付税については、「本来の役割である財政調整機能と財源保障機能が適切に発揮されるよう、地方税等と併せ地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額の適切な確保を図る」としている。

平成 23 年 4 月には、「国と地方の協議の場に関する法律」（平成 23 年法律第 38 号）が成立した。ここでは、国と地方との役割分担や、地方行政、地方財政、地方税制その他の地方自治に関する事項等が扱われる。既に平成 12 年度より、交付税の算定方法に対する自治体の意見提出制度が創設されている。今後は、財政の持続可能性という意味でも、地方自治のあり方という意味でも、自治体によるマクロの財政運営への関わり方が問われる。

<sup>24</sup> 小西 前掲注 14, pp.29, 54, 62.

<sup>25</sup> 小西 前掲注 14, pp.163, 177.

<sup>26</sup> これに基づき、平成 23 年度から「地域自主戦略交付金」が導入された。これは、国が用途を特定して配分してきた補助金を、自治体が選択的に用いることのできる一括交付金に段階的に転換するものである（一括交付金と地方交付税との関係を含めた議論は、深澤映司「特定補助金をめぐる改革—「一括交付金」への転換に関わる論点整理—」『調査と情報－ISSUE BRIEF－』661 号, 2009.11.24.<<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/issue/0661.pdf>>参照）。