

**地方交付税法の運用の実態について**  
**- 地方交付税をめぐる誤解とその背景 -**

**前財務総合政策研究所研究部長**  
**函館税関長**  
**足立 伸**

**2006 年 3 月**

本論文の内容は全て執筆者の個人的見解であり、財務省あるいは財務総合政策研究所の公式見解を示すものではありません。

# 地方交付税法の運用の実態について

## - 地方交付税をめぐる誤解とその背景 -

### 1. 本稿の目的

本稿においては、地方交付税制度の運用の実態を明らかにするとともに、地方交付税の総額の決定の方式について生じている誤解について、地方交付税制度の導入の経緯にさかのぼって検討を加えることで、こうした混乱が生じた背景について考察することとしたい。

### 2. 地方交付税による財源保障の実態

#### (1) 地方交付税制度の目的

地方交付税法においては、地方交付税制度の目的として「地方自治の本旨の実現に資する」こと、及び「地方団体の独立性を強化する」ことを掲げている。この二つの目的は制度の大目的であって、その達成のために必要とされる目的として、以下の二つが掲げられている。

- i. 地方団体の財源の均衡化を図ること
- ii. 地方行政の計画的な運営を保障すること

このため、一般的には、地方交付税には、自治体間の財政力格差を調整する財源調整機能と自治体が一定の行政サービスを提供できるように財源を保障するという財源保障機能があるとされている。言い換えれば、「国内のいずれの地域においても、・・・標準的な行政サービスを確保することができるようにする仕組み」<sup>1</sup>として、地方交付税の交付によって、標準的な税収入によっては標準的な行政サービスを賄うことのできない自治体に財源保障を行い、地域間の財政力格差を調整している。

#### (2) 地方交付税による財源保障

地方交付税法によれば、地方交付税の総額は、所得税の32.0%、酒税の32.0%、法人税の35.8%、消費税の29.5%、タバコ税の25.0%を合算したもの（法定率分と呼ばれる）となるのが原則である<sup>2</sup>。地方交付税のうち、94%は普通交付税として、地方自治体に配分され、6%は特別交付税として配分される<sup>3</sup>。普通交付税は、毎年度、基準財政需要が基準財政収入をこえる地方自治体に対して、当該地方自治体の基準財政需要が基準財政収入をこえる額である財源不足額を補填するものとして、財源不足額が交付されることとなっている<sup>4</sup>。

しかしながら、別紙の表1及び以下のグラフ1に示しているように、法定率分のうち、

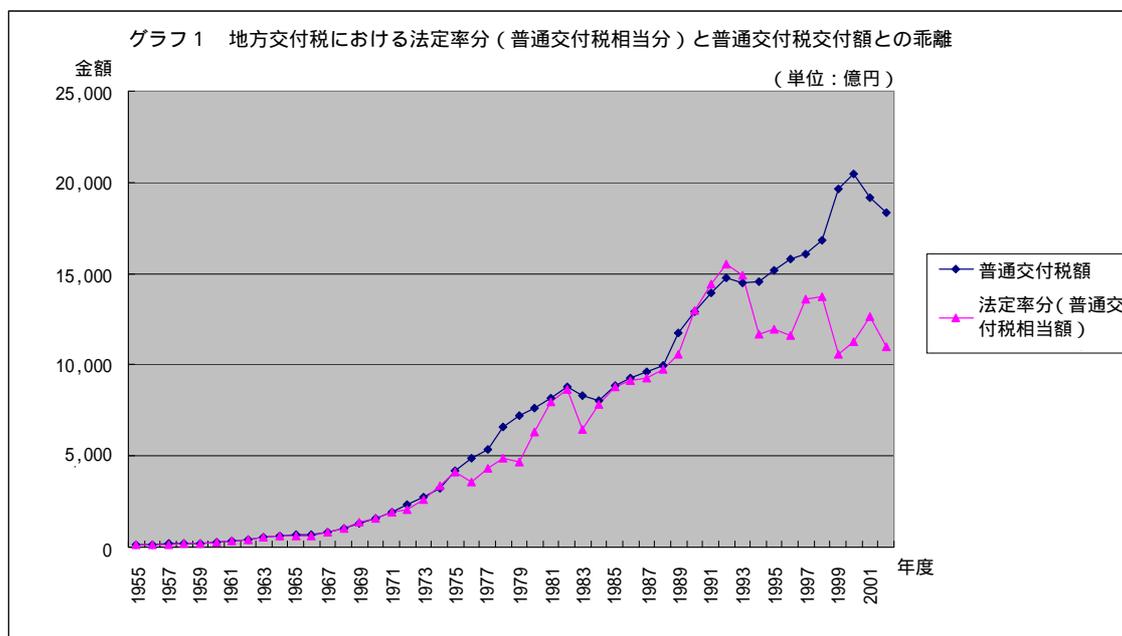
<sup>1</sup> 地方財政審議会「地方税財政制度改革（三位一体の改革）に関する意見」（2003年6月11日）

<sup>2</sup> 地方交付税法（昭25年法211号）第6条、付則第3条の2。

<sup>3</sup> 地方交付税法第6条の2。なお、特別交付税の割合は、地方財政平衡交付金制度の下では、当初10%であったが、1952年に8%に引き下げられ、地方交付税制度となっても、この割合が引き継がれていたが、1958年に6%に引き下げられて現在に至っている。

<sup>4</sup> 地方交付税法第10条。基準財政需要及び基準財政収入については、後述（9）参照。

普通交付税に配分される額と現実の普通交付税の総額は、乖離している。



これは、地方交付税法の運用として、地方交付税の総額の決定は、毎年度策定される地方財政計画によって行われているためである。このことを平成16年度を例にとり示すと別紙の図1となる。平成16年度においては、地方交付税法に基づく法定率分は11.2兆円にしかない。更に、地方特例交付金等の地方財政の特例措置に関する法律（平11法17号）に基づいて、2000年度に実施された恒久的な減税に伴う地方税の減収額を補てんするために交付される「第一種交付金」と、2003年度に実施された国庫補助負担金の見直しに伴う「第二種交付金」を合算し、その上で、2001年の恒久的な国税の減税に伴う法定率分の減少に見合う1.5兆円を交付税特別会計が財政融資資金あるいは民間から借り入れることとしても12.7兆円にしかない。一方で、地方財政計画における歳出と歳入の差額は21.1兆円になる。この差額の補填は、残る8.4兆円を一般会計から交付税特別会計への繰入の加算と地方自治体による臨時財政対策債（いわゆる赤字地方債）で折半して行うこととされている。したがって、地方財政計画において見積もられた歳入と歳出の差額を国と地方が分担して補填することによって、地方財政計画に計上されている歳出が地方に対して保障されることになる。したがって、一般会計、一般会計から交付税特別会計への繰入、交付税特別会計から地方自治体への地方交付税交付金の交付の流れを図示すると別紙の図2となる。

### (3) 地方財政計画による財源保障の範囲 地方財政計画の概要

以上のように、地方財政計画の歳出は地方の自主財源により不足する部分については

地方交付税により必ず保障されることになるので、地方財政計画に盛り込まれた範囲が地方交付税による財源保障の範囲ということになる。したがって、地方財政計画による財源保障の範囲について検討するためには、地方財政計画を分析することが前提となる。

地方財政計画は、地方自治体の普通会計の各年度の収入と支出の純計にかかる当該年度当初における見込みを示すものとして策定されている。普通会計の純計となっているため、自治体相互間の移転や普通会計に属する一般会計と特別会計の相互間の移転は控除することによって重複計上は行われていない。例えば都道府県から市町村に対する移転支出は、都道府県予算にも市町村予算にも、それぞれ計上されているが、この支出はダブル・カウントされていないことになっている。また、普通会計の純計であるので、公営事業会計予算は対象とはなっていないが、公営企業への普通会計からの繰入金は計上されることになる。更に、各年度の収入支出の見込みであるから、前年度からの繰越しとなった事業の事業費や前年度からの剰余金収入は見込まれない。また、年度当初における見込みであるので、年度間の財政調整のためにある年度において生じた余裕財源の積立金への繰入を義務付けた地方財政法第4条の3に基づく積立金への繰入<sup>5</sup>は、当該年度の前年度における決算が確定するとともに当該年度における地方交付税交付金の金額が確定し、また、税収や経費の支出の見通しが固まる年度途中になって始めてようやく当該年度の余裕金の額が明確になってくるものであって、年度当初においては見込まれるものではない<sup>6</sup>ため、地方財政計画の対象ではない。この反映として、地方財政法第4条の4に基く積立金の処分<sup>7</sup>も地方財政計画の対象ではないことになる。同様に年度途中における補正予算に伴う災害復旧等の事業の追加も地方財政計画には含まれていない。また、地方行政法第235条の3に基づく一時借入金も、当該会計年度における歳入をもって償還されることとなっている<sup>8</sup>ことから地方財政計画には計上されない。

#### (4) 地方財政計画の策定の方法

平成16年度の地方財政計画を模式的に表すと別紙図3となり、別紙図4に各費目の概要を示している。地方財政計画は、歳出については、経費の目的分類（議会費、総務費、民生費等の用途による分類）ではなく、図4に示されているように、各経費の見積

<sup>5</sup> 地方財政法第4条の3第1項では、i.地方交付税と基準財政収入額との合算額が、基準財政需要額を著しく超える場合、ii.前年度に対する一般財源（地方税収、特別とん譲与税、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等の用途制限のない交付金、地方交付税等の合算額）が義務的経費にかかる一般財源の増加額を著しく超える場合には、その超える額の使用について、i.災害のために生じた経費又は災害のために生じた減収を埋めるための財源、ii.歳入欠陥の補てん財源、iii.緊急に実施を要する大規模な建設事業の経費その他必要やむを得ない理由により生じた経費の財源に充てるほか、i.積み立て、ii.長期にわたる財源の育成のためにする財産の取得等のための経費の財源、iii.地方債の繰上償還の財源に充てなければならないとされている。

<sup>6</sup> 同旨を述べるものとして石原信雄「地方財政法逐条解説〔四訂〕」ぎょうせい35頁（1994）がある。

<sup>7</sup> 地方財政法第4条の4では、同法第4条の3に基づき積み立てられた積立金の処分は、i.経済事情の著しい変動等により財源が著しく不足する場合において当該不足額を埋めるための財源に充てるとき、ii.災害により生じた経費の財源又は災害により減収を埋めるための財源に充てるとき、iii.緊急に実施を要する大規模な建設事業の経費その他必要やむを得ない理由により生じた経費の財源に充てるとき、iv.長期にわたる財源の育成のためにする財産の取得等のための経費の財源に充てるとき、v.地方債の繰上償還の財源に充てるときに限り行いうるものとされている。

<sup>8</sup> 地方行政法第235条の3第3項。

もりを行うための都合から、投資的支出である投資的経費、人件費を除く経常支出である一般行政経費、人件費である給与関係経費、地方債の元利償還等に要する経費である公債費、公営企業特別会計への普通会計からの補助である公営企業繰出金等の歳出の性質による区分によって経費が計上されている。他方で、歳入は、地方交付税、地方税、地方譲与税、国からの補助金である国庫支出金、地方債の起債による調達金、その他の手数料収入から構成されることになる。

地方財政計画は、地方交付税の算定の基礎となることから、その概要は毎年度の予算編成過程において、総務省と財務省の折衝により、決定されている。

#### (5) 地方財政計画の歳出の積算方法

以下において、地方財政計画の歳出項目にかかる最近の積算の方法を説明することとしたい。なお、以下に説明する各項目の積算の方法は、各費目によって異なっている他、過去において相当程度の変遷を経ているものが多いことに留意する必要がある。

##### イ．投資的経費

投資的経費は、国直轄事業負担金、国庫補助負担金の対象となるいわゆる補助事業及び、国庫補助負担金を伴わないいわゆる地方単独事業から成っている。

##### ．国直轄事業負担金

国の直轄事業に対する地方自治体の負担金は、毎年度の国の予算編成過程で確定される国の事業を基に、法令に定められている地方自治体の負担率に基づいて算出された地方自治体の負担額を積み上げて計上されている。

##### ．補助事業

国からの国庫補助金の交付により実施される補助事業については、毎年度の国の予算編成過程で確定される補助金の対象となる事業の事業費を積み上げて見積もられている。

##### ．地方単独事業

自治体が、国からの補助金等を受けずに実施するいわゆる地方単独事業については、地方財政計画上は、一般事業費と特別事業費に区分され<sup>9</sup>、一般事業費は更に普通建設事業費と災害復旧事業費に区分されている。

以上の区分にしたがって、まず、特別事業費から説明すると、以前は、基本的には、道路整備、治山治水等の国の長期計画に盛り込まれている地方単独事業費分に

<sup>9</sup> 一般事業費と特別事業費の区分は、1969年度より行われている。

相当するものと過疎過密対策事業費、特別単独事業費（臨時地方道整備事業費、臨時高等学校整備事業費、臨時河川等整備事業費<sup>10</sup>）等の特別の地方債を財源とするものからなっていたが、国の公共投資の抑制等の方針をも踏まえ、2003年度から内容が大幅に変更されている。具体的には、長期計画事業費は特別事業費から外され、また、ふるさとづくり事業費、地域活力創出プラン関連事業費等が、地域活性化事業、合併特例事業等に改組されている。特別事業費の金額については、社会資本整備の必要性が求められていた時期にあっては、国の一般会計における道路整備事業費等の公共事業関係費の伸率にも配慮されることとなっていたが、最近では、普通建設事業費等と同様に、国による公共事業の抑制や地方財政計画と決算の乖離等に配慮して削減されてきている。

一般建設事業費のうち、災害復旧事業費は、前年度発生災害の見込み額等に加えて、投資的単独事業に占める単独災害復旧事業費の割合等が勘案され算定されている。

一般建設事業費の普通建設事業費は、以上の特別事業費と災害復旧事業費以外のものということになるが、最近では、特別事業費と同様に、国による公共事業の抑制や地方財政計画と決算の乖離等に配慮して減額されている。

なお、地方財政計画の策定の過程においては、投資単独事業費は一体として、積算されており、以上のような詳細な区分については、通常は、地方単独事業の総額がまず決定され、その後、総額を個別の事業費に配分していくという方法で積算が行われている。

投資単独事業費については、以前においては、基本的には、前年度の計画額をベースとして、補助事業の伸び率、あるいは、国の公共事業関係費の伸び率等を勘案しながら決定されていた。別紙の表2に過去10年の国の一般会計における公共事業関係費と地方財政計画における投資単独事業費のそれぞれの伸率を比較している。これによれば1990年代の後半の一時期においては、国の一般会計と地方財政計画はほぼ同様の推移を辿っていた。最近でも、国の公共事業関係費の1割削減という大幅な削減が行われた2002年度には国の公共事業関係費と同程度に地方の投資単独事業費は削減されているが、それ以外の年度では、地方財政計画と決算との乖離が問題となっていること<sup>11</sup>等への配慮もあって、地方財政計画における投資単独事業費は国の公共事業関係費を上回る割合で削減されている。

## ロ．一般行政経費

人件費以外の経常的経費の太宗を占めている一般行政経費については、投資的経費

<sup>10</sup> これらの三事業は臨時三事業とよばれ、景気対策の一環等として、臨時地方道整備事業は1976年度より、臨時河川等整備事業及び臨時高等学校整備事業は1977年度より、一般会計により実施される一般単独事業として開始されたものである。

<sup>11</sup> 後述（8）参照。

と同様に、国庫補助負担金を伴う補助事業と国庫補助負担金を伴わない単独事業に区分して見積もりが行われている。

#### ・補助事業

補助事業については、予算編成過程において確定される国の補助金の対象となる事業の事業費を積み上げて計上している。一般行政経費においては、特に社会福祉関係の経費等においてあるという指摘がなされている自治体による補助対象範囲の上乗せや補助単価の嵩上げ分等の自治体が超過負担している部分については、積算の対象とはならない。

#### ・単独事業

単独事業の対象は、社会福祉関係の経費に加えて、私学助成関係、ごみ処理関係等の幅広い経費となっている。その積算は、前年度の地方財政計画をベースに、国の社会福祉関係の経費等の伸率に配慮しつつ行われている。

### 八．給与関係経費

基本的には、職員数と給与単価を、一般職員、義務教育職員、高校教員、警察官等に分類して積算が行われている。このうち、義務教育職員の給与関係経費に関しては、予算編成過程で決定される義務教育費国庫負担金にかかる予算定員を職員数とし、また、予算単価を給与単価として、積算される。地方自治体が予算定員を超えて雇用している教員等が存在しているが基本的には積算の対象とはなっていない。警察官については政令に定められている定員を職員数とし、給与単価は5年に一度実施する地方公務員給与実態調査に基づき積算される。一般職員等に関しては、職員数は地方公務員給与実態調査に基づき積算されている。その給与単価については、地方公務員給与実態調査の結果による平均本俸月額をラスパレイズ指数により国家公務員の水準に割戻して、国家公務員と同様に昇給<sup>12</sup>ものとして積算している。したがって、給与関係費に関しては地方公務員の給与実態を反映したものとなっているため、自治体における公務員数の増加等に伴って給与関係費は増加することになる一方で、昇給については、国家公務員と同様の水準となるように調整されていることになる。

### 二．公債費

過去において地方債計画に計上されて現実に発行された地方債の元利償還費を全額計上することとしている。したがって、いわゆるヤミ起債とよばれる地方債計画の枠外で起こされた借り入れにかかる元利償還費は計上されない。

<sup>12</sup> 具体的には、前年度の人事院勧告による給与改訂の平年度化分の昇給があるものとして積算している。

#### ホ．維持補修費

道路、河川、庁舎等の地方自治体が維持管理している施設の維持補修費が計上される建前となっているが、自治体の維持管理する施設の減価償却等にかかる統計は存在しないことから、前年度の地方財政計画の計上額を物価上昇率等を勘案して伸ばすことにより積算されている。

#### ヘ．公営企業繰出金

公営企業会計による起債の元利償還等に要する費用と普通会計による負担を積算して計上している。

### (6) 地方財政計画の歳入の積算

#### イ．地方税収

地方税収は、住民税、固定資産税等の地方税法に定める法定税目ごとに標準税率に基づいて見積もられることとなっている。毎年度の税収見積もりは、政府の経済見通し等を前提としつつ、各年度の税制改正による増減収の見込みを調整することによって行われる。したがって、法定外普通税による税収や超過課税による税収等の課税自主権の発揮分は見積もられていない<sup>13</sup>。

#### ロ．地方譲与税

地方譲与税は、国税として徴収されるものであり、基本的に国税当局が、経済見通し等を前提として見積もった税収のうち、地方自治体に譲与される額が計上されることになる。

#### ハ．国庫支出金

国庫支出金については、国の予算編成過程において確定される補助金、負担金等を積み上げて、計上する。

#### ニ．使用料等

高等学校の授業料や幼稚園・保育所の保育料、ごみ処理、戸籍等にかかる手数料等が計上されるが、実態の詳細に関する統計は存在せず、物価上昇率等を勘案して、前年度の計上額をベースに見積もられる。

#### ホ．雑収入

競馬、競輪、モーターボート等の公営競技等からの収益金等であり、やはり実態の

<sup>13</sup> 法定外普通税については、1985年度までは見積もりの対象となっていた。

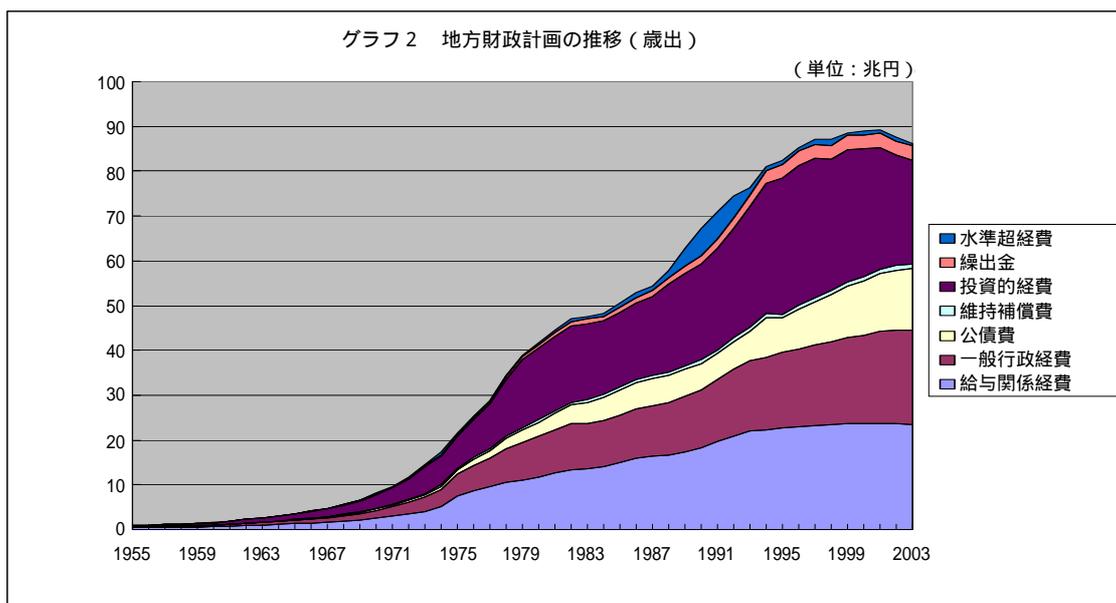
詳細に関する統計等は存在せず、物価上昇率等を勘案して前年度の計上額をベースに見積もられることになっている。貸付金の回収は計上されていることにはなっているが<sup>14</sup>、実態との乖離が生じる要因の一つとなっているものと考えられる<sup>15</sup>。

#### へ．地方債

歳出において決定される起債対象事業に対する起債充当率に基づいて積算されることになる。したがって、地方債計画の対象とはならない枠外債等は算入されない。

#### ( 7 ) 地方財政計画の推移

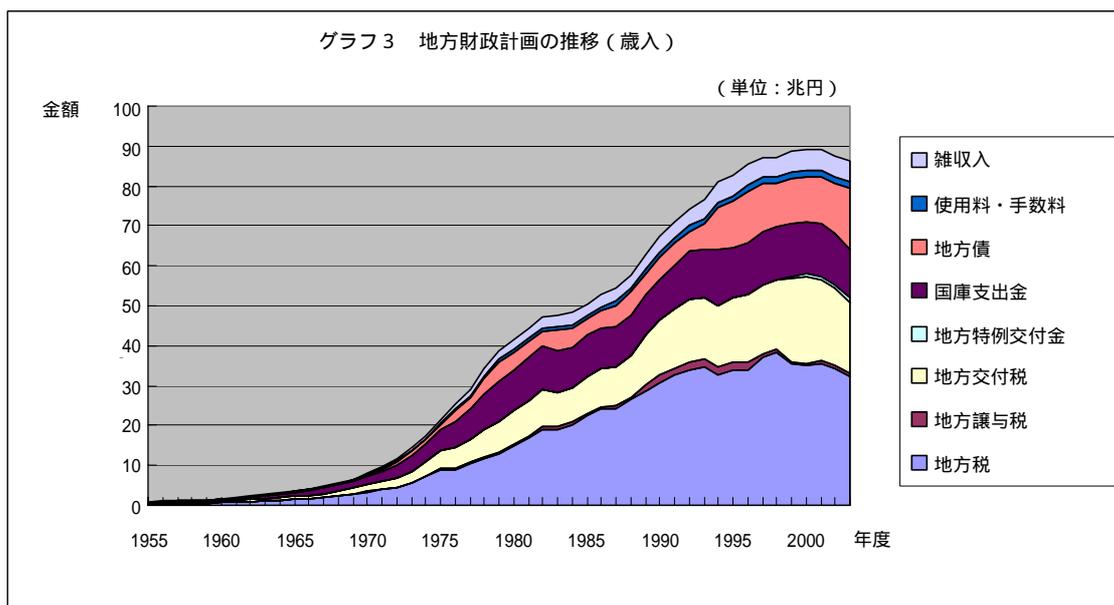
以下のグラフ 2 に示したように、地方財政計画は現在の地方交付税制度が導入された 1954 年度以降拡大を続けて来たが、2002 年度計画に至って始めて減額され、それ以降、毎年度縮小している。歳出面から見ると地方財政計画が拡大したのは、主に投資的経費、一般行政経費、給与関係費が急速に増加したことによるが、近年では、公債費の伸びが著しいものとなっている。



他方で、グラフ 3 から分かるように、歳入面から見ると、地方税、使用料等の自主財源が地方財政計画の伸びを支えてはいるが、地方交付税や国庫補助金という国から移転される資金も大きく増加している。また、地方債の発行も増加してきている。

<sup>14</sup> 1971 年度から年度内回収貸付金収入が対象となり、1978 年度から年度越回収貸付金が対象となっている。

<sup>15</sup> 後述（ 8 ）参照。



以上のように、地方財政計画が拡大している背景には、別紙の図5にイメージが示されているように、自治体の実施する事務や事業が増加するに従って、増加した事務事業を積算の前提として地方財政計画が策定されていくために、自治体への国からのファイナンスが拡大し、それに伴って、自治体の実施する事務・事業が更に拡大するという歳出拡大のスパイラルが存在していることが指摘されよう<sup>16</sup>。他方で、地方財政計画全体に、こうした拡大のインセンティブが働いている訳でなく、

- i. 上記(5)に詳述したように、自治体の現実の歳出に基づいて積算が行われるのは給与関係費と公債費のみであり、特に、給与関係費にあっては、一般職員の数のみであって昇給率は国家公務員と同様となるように調整されること
- ii. 後述するように、単位費用や補正計数等は地方財政計画に基づき決定される地方交付税の総額にしたがって調整されることから、給与関係費や公債費であっても、個々の自治体の歳出が増加し、その結果として測定単位が拡大したとしても、単位費用はその反動として削減される可能性すらあるのであって、したがって、歳出を増加させたとしても交付税が増額されず、財政事情がかえって逼迫することになりかねないこと、特に、公債費の単位費用は現実の債務の元利償還費よりも少なく、個々の自治体にとっては公債費の一部のみが地方交付税により補填されることになっていること

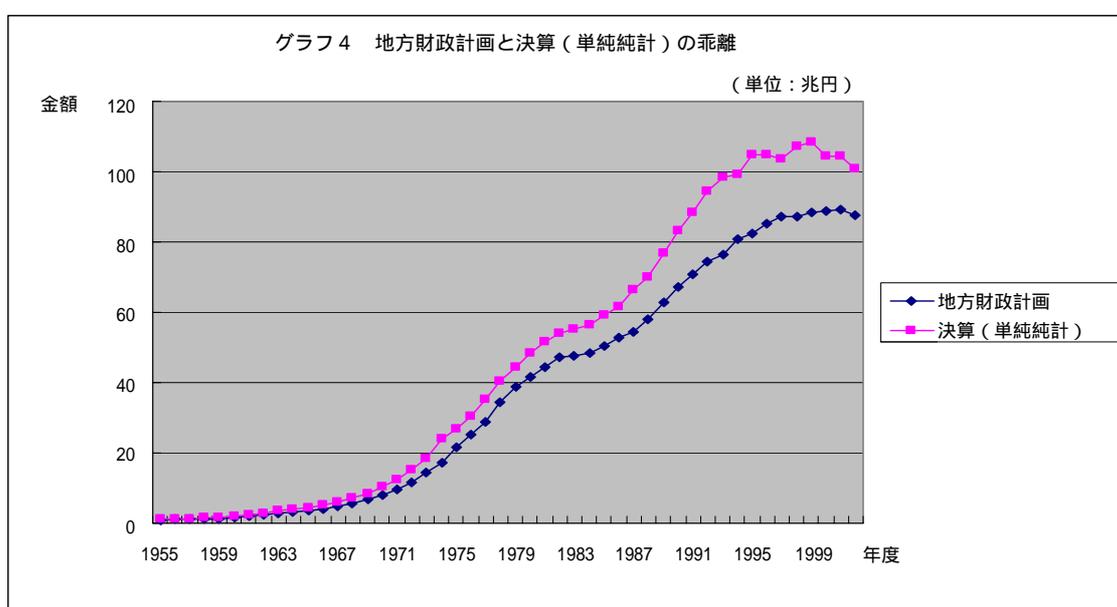
を踏まえると、地方財政計画に内包されている歳出拡大のインセンティブは個々の自治体にとっては、かなりの程度まで限定的であることに留意が必要である。なお、この点に関しては、自治体サイドにあっては、交付税の総額の決定方式に関する錯覚が存在

<sup>16</sup> 赤井伸郎、佐藤主光、山下耕治「地方交付税の経済学」有斐閣67～68頁(2003)。但し、本文において詳述したように地方財政計画の歳出拡大インセンティブを過大視することは適当とは考えられない。

しており<sup>17</sup>、歳出を拡大すれば、それに見合っただ方交付税が増額されるとの錯覚が生じているのではないかとの議論もあり得ようが、仮にそうした錯覚が生じているとしても、それは、地方交付税制度の発足以降、2001年度まで地方財政計画が拡大を続けてきたことにより生じているものであると考えられ、2002年度以降、地方財政計画の規模が縮小し、交付税の総額が削減される傾向にあるため、現在、そうした錯覚が生じているとは考え難い。

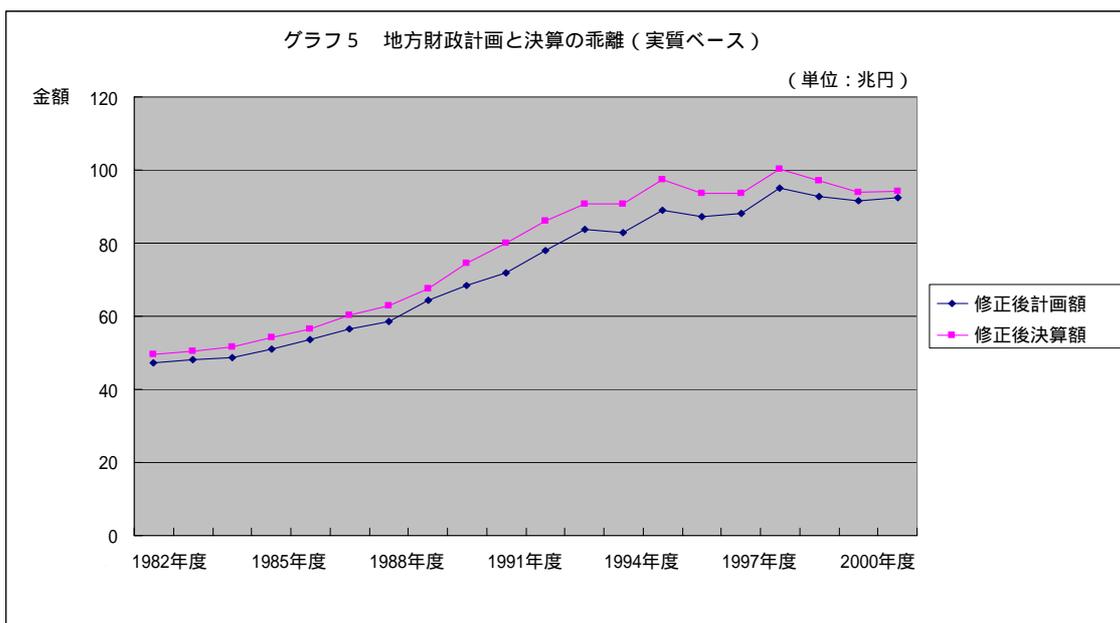
#### (8) 地方財政計画と決算との乖離

地方財政計画は、以上のような方法で策定しているため、現実の自治体の歳出及び歳入とは乖離したものとなることは当然のことであって、地方財政計画と決算(純計)を単純に比較するとグラフ4に示したように、決算が地方財政計画を大幅に上回っている。

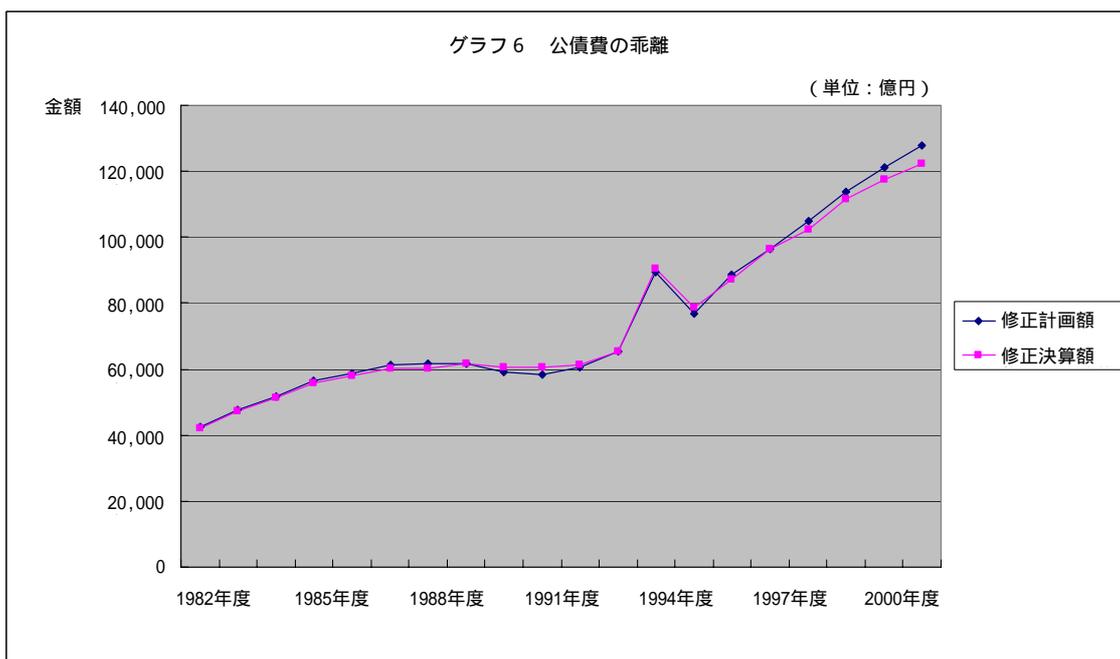


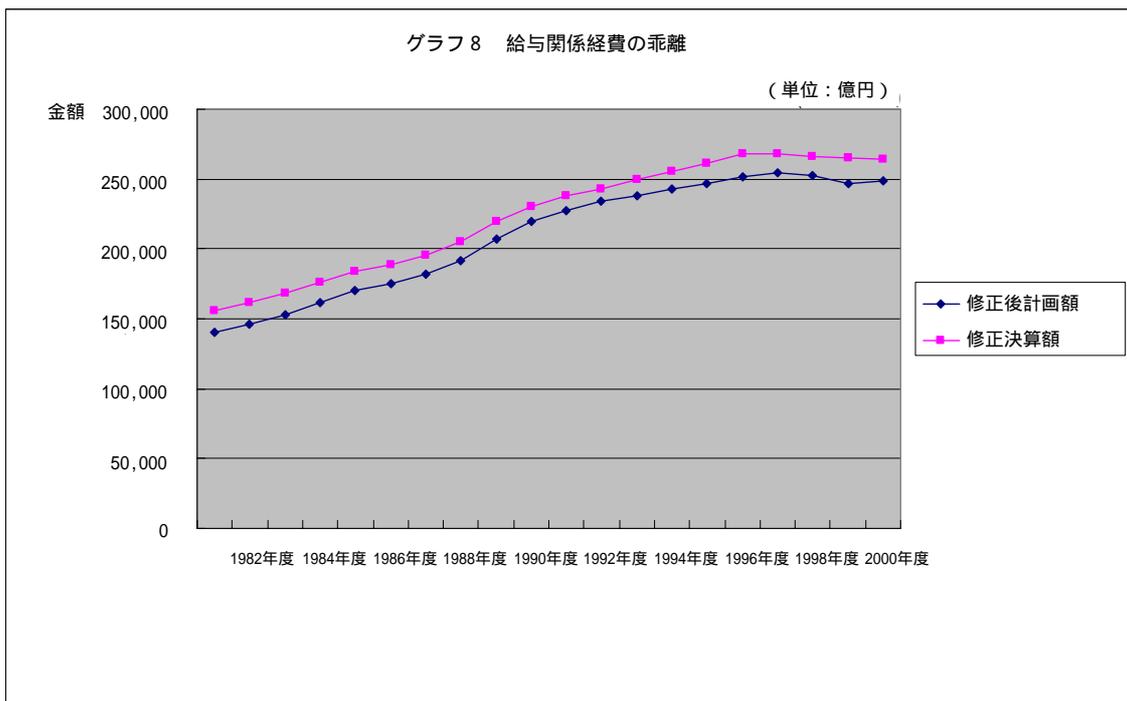
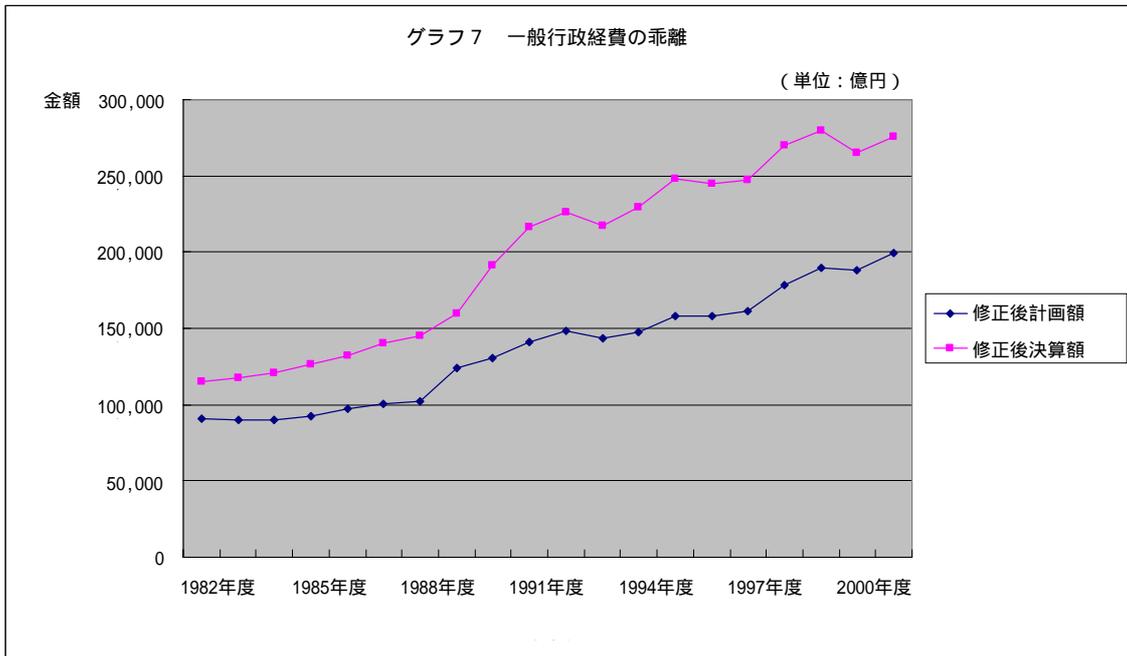
しかしながら、地方財政計画は毎年度当初における見積もりであり、年度途中で災害が発生すると国においても地方においても補正予算が編成されること、また、地方財政計画においては、自治体における基金の積立や取崩、あるいは、超過課税収入等を取扱っていないこと等を踏まえると、地方財政計画と決算を単純に比較することには問題も残ると考えられる。このため、こうした事項について修正を行って、地方財政計画と決算を比較したのが、グラフ5である。

<sup>17</sup> 後述3.参照。

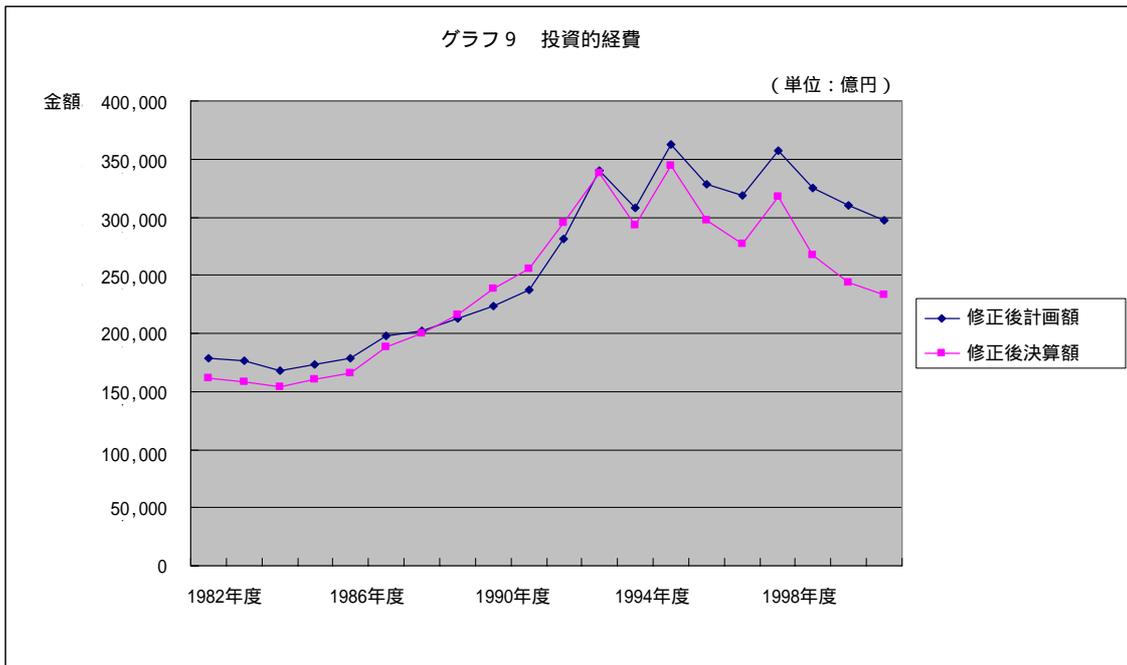


グラフ5を見る限りにおいては、地方財政計画と決算の乖離はそれ程著しいものではなく、最近で乖離幅は2兆円程度まで縮小してきている。しかしながら、歳出項目ごとに比較したグラフ6～11を見ると各費目によって、地方財政計画と決算の乖離の状況は大きく異なっていることが分かる。グラフ6に示されている公債費においては、地方財政計画と決算の乖離は殆ど見られない一方で、グラフ7に示されている一般行政経費にあつては、決算が地方財政計画を大きく上回っており、最近では、その乖離は7兆円規模となっている。また、グラフ8に示されている給与関係費にあつても、決算は地方財政計画を数兆円規模で上回っている。

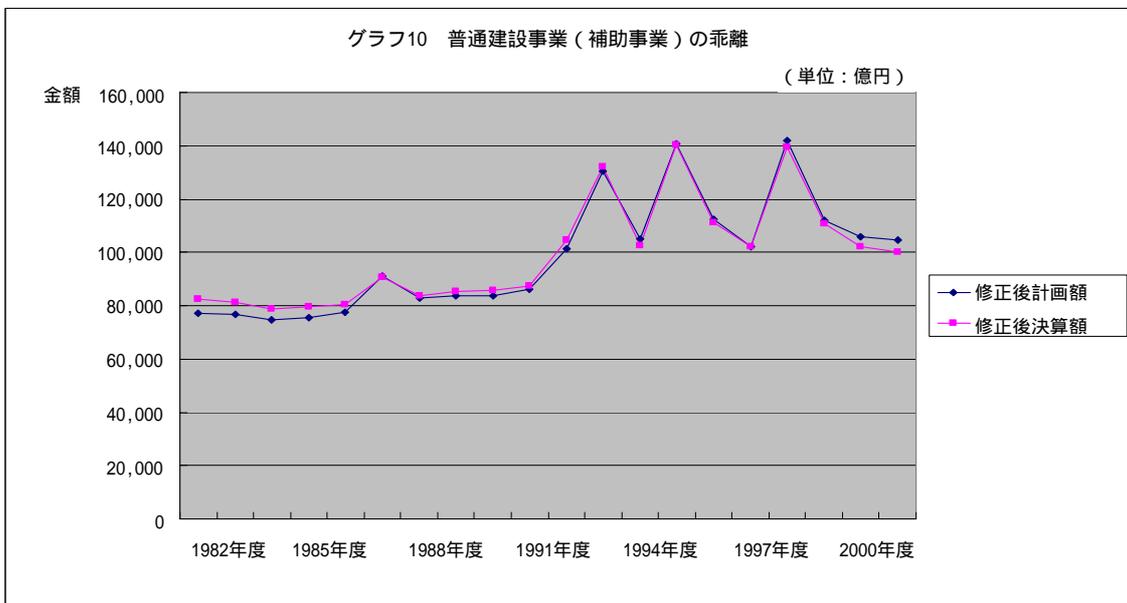


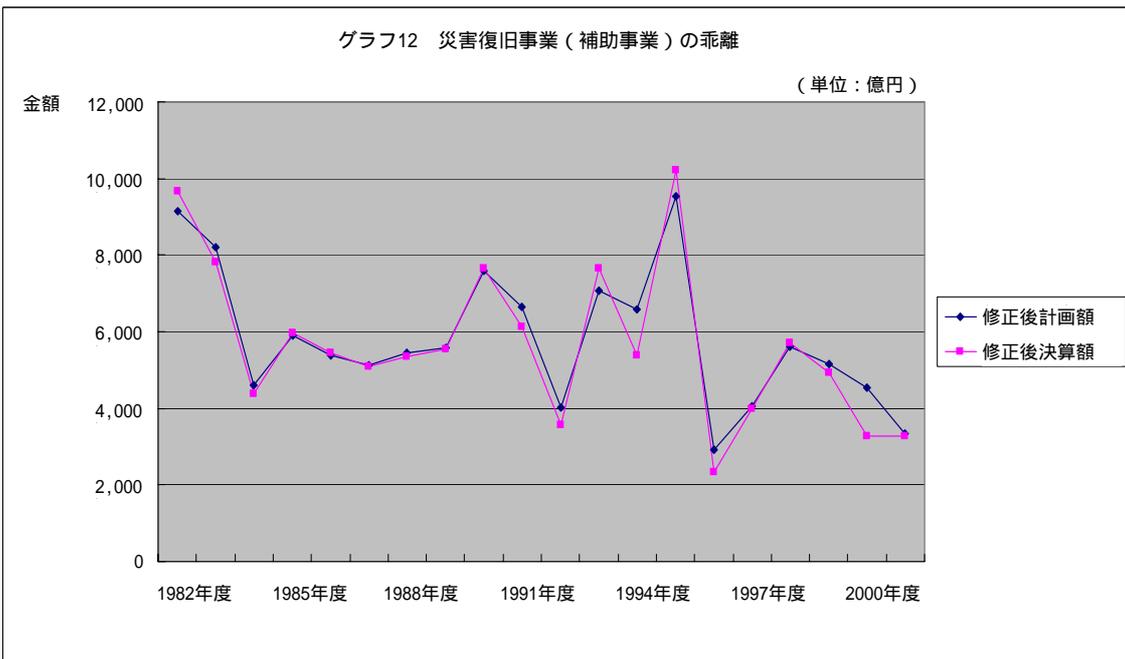
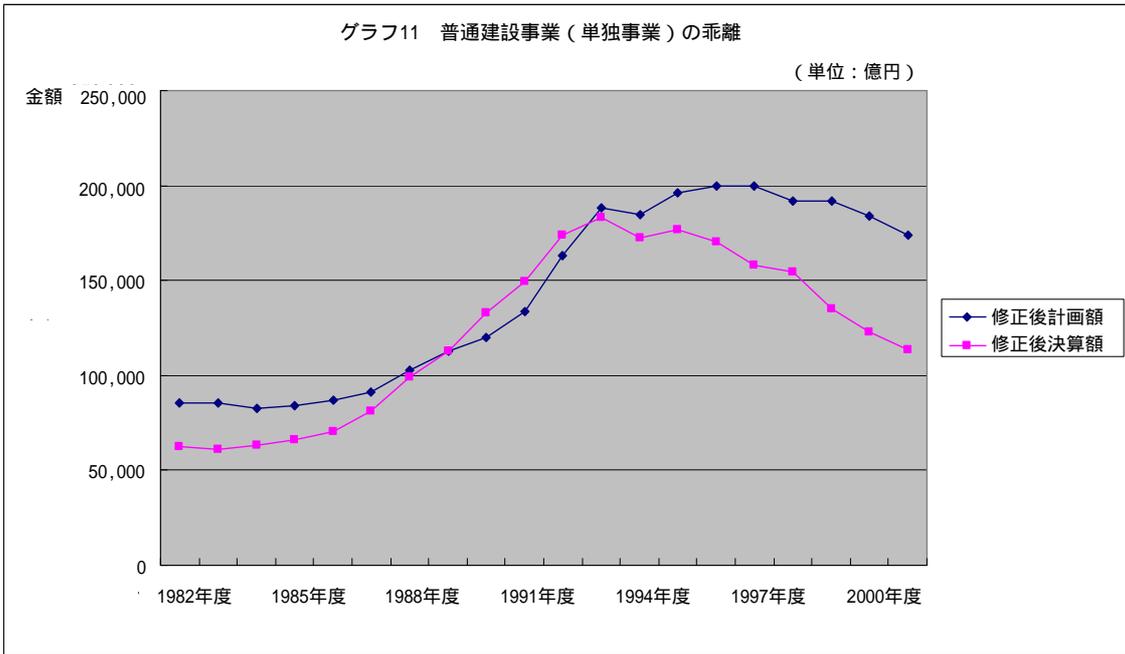


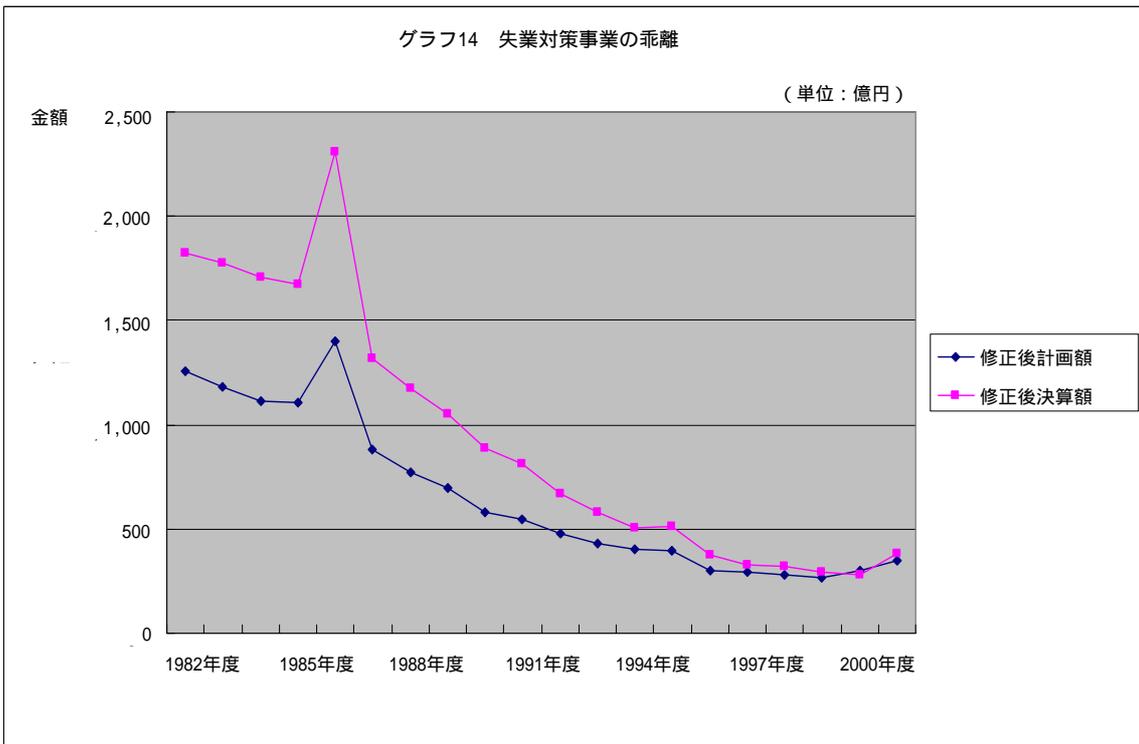
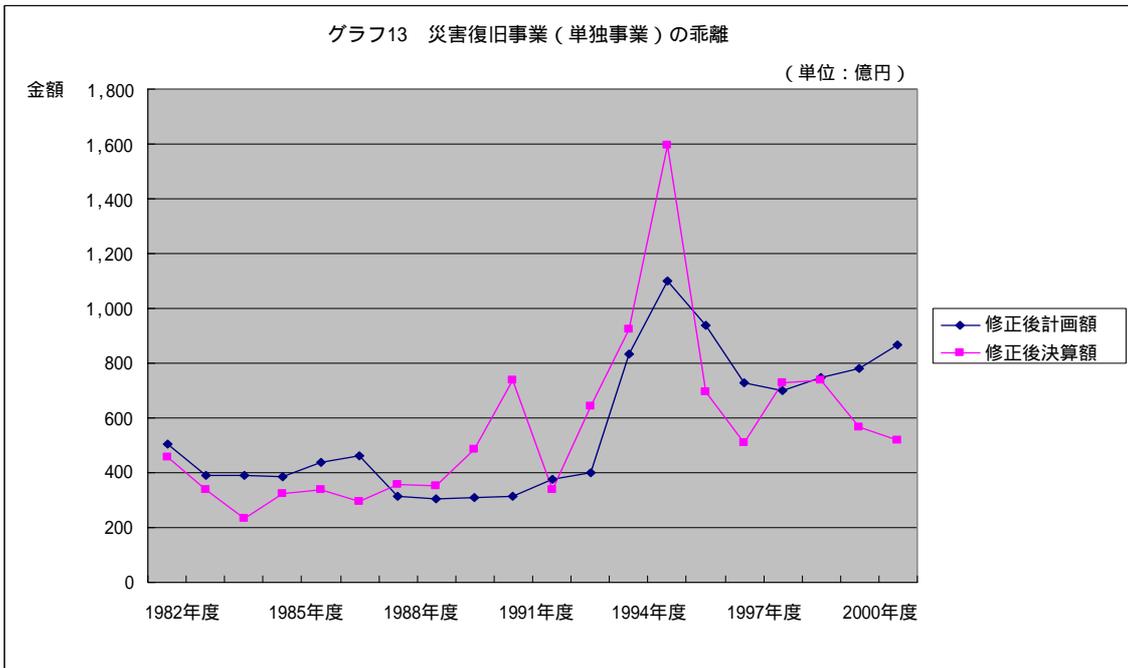
他方で、以下のグラフ9に示されている投資的経費にあっては、1980年代後半のように地方財政計画の方が決算を下回っている時期もあったものの、最近では、地方財政計画は決算を大きく上回っており、その乖離の幅は6兆円を超える規模に達している。



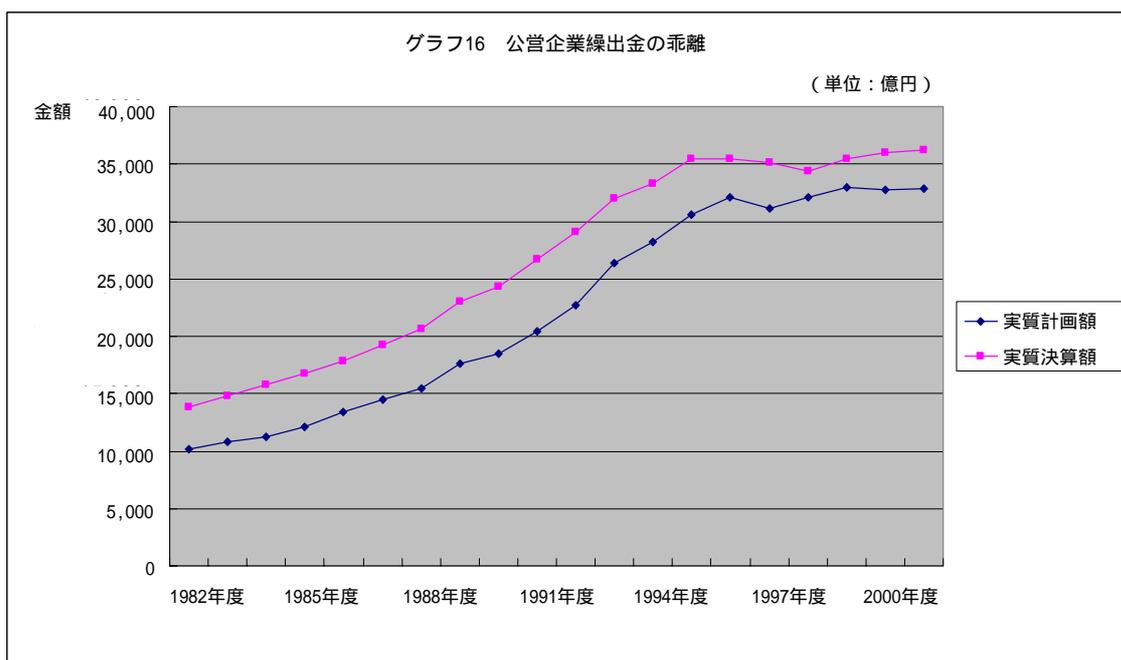
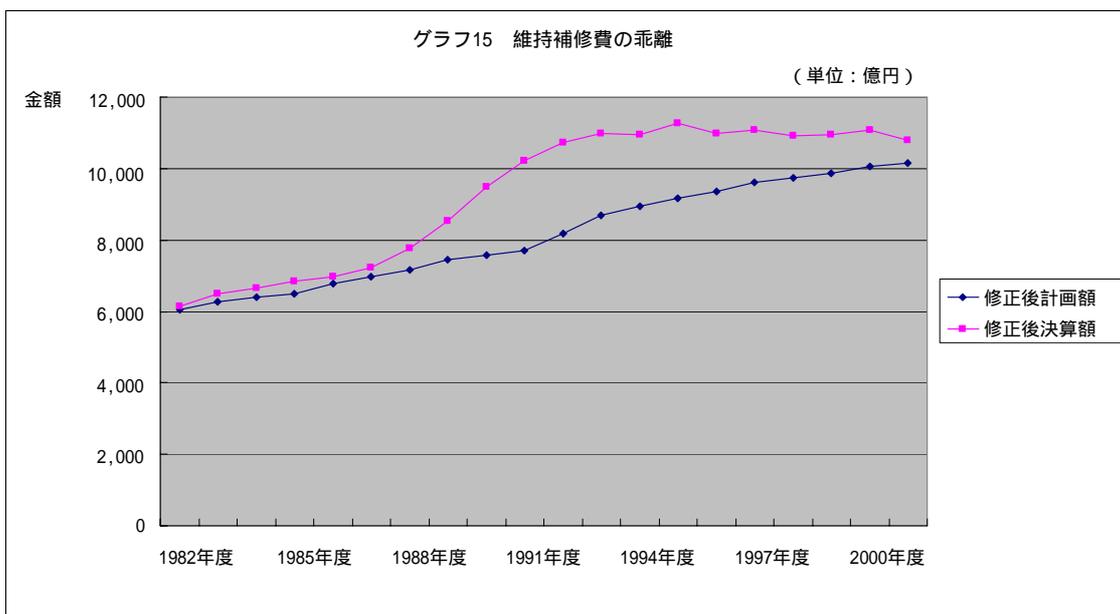
この投資的経費を更に分割して、経費ごとの乖離を見たものが、以下のグラフ10～14である。普通建設事業であっても災害復旧事業であっても、補助事業では、計画と決算の乖離は見られていない。しかし、単独事業にあっては、その乖離が大きくなっており、最近では、決算が計画を大きく下回っている。





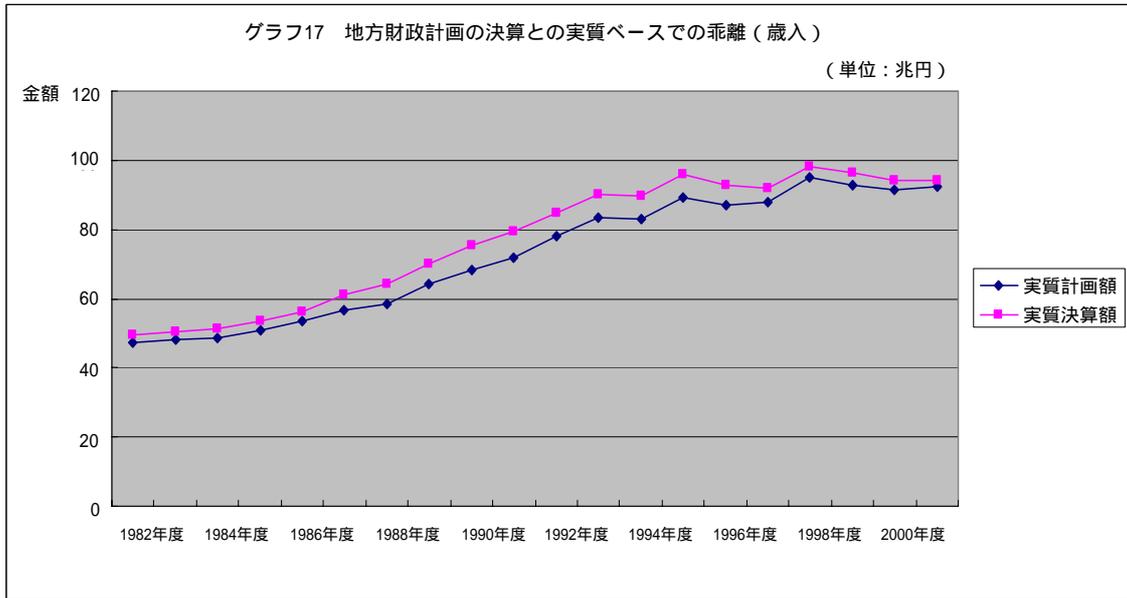


その他の経費について、計画と決算の乖離を見ると、以下のグラフ15及び16において示しているように、維持補修費、あるいは、公営企業繰出金においても、計画と決算の乖離は生じているが、そもそも、こうした経費の金額が大きくないため、地方財政計画全体の中では、それほど大きな影響が生じているわけではない。

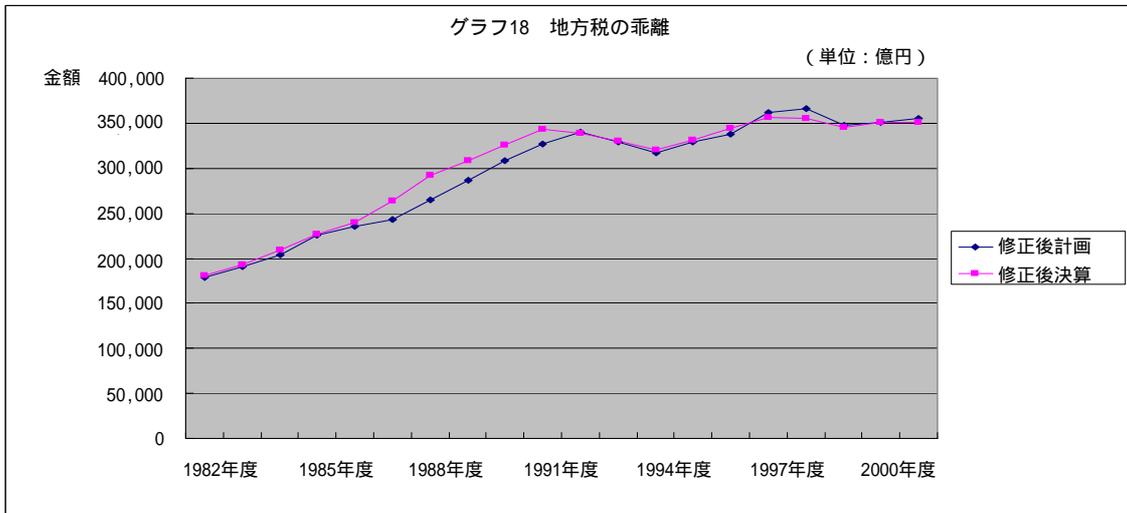


以上をまとめると、自治体の現実の歳出は、地方財政計画に比べて、一般行政経費や給与関係経費が大きくなっており、反対に、投資単独事業費が少なくなっている結果として、総額においては、地方財政計画の歳出は、現実の歳出とほぼ一致するという状況となっていると言えるものと考えられる。

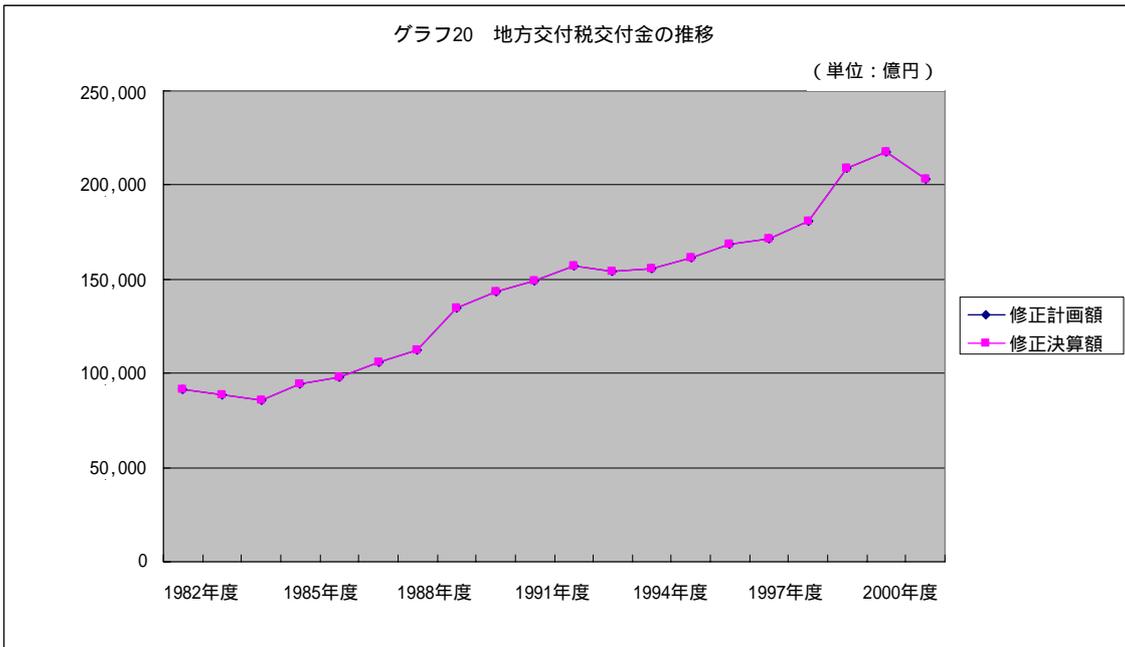
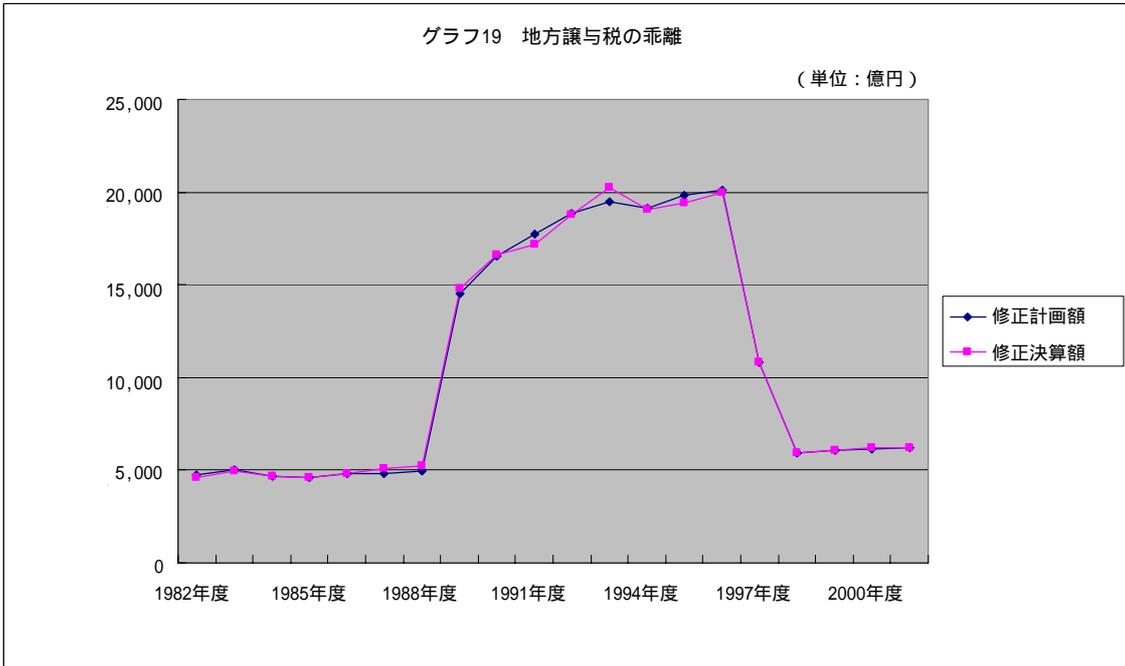
歳入面についてみると、グラフ17に示されているように地方財政計画と決算の乖離は、実質ベースで比較すれば、歳出と同様にそれほど大きなものとはなっていない。

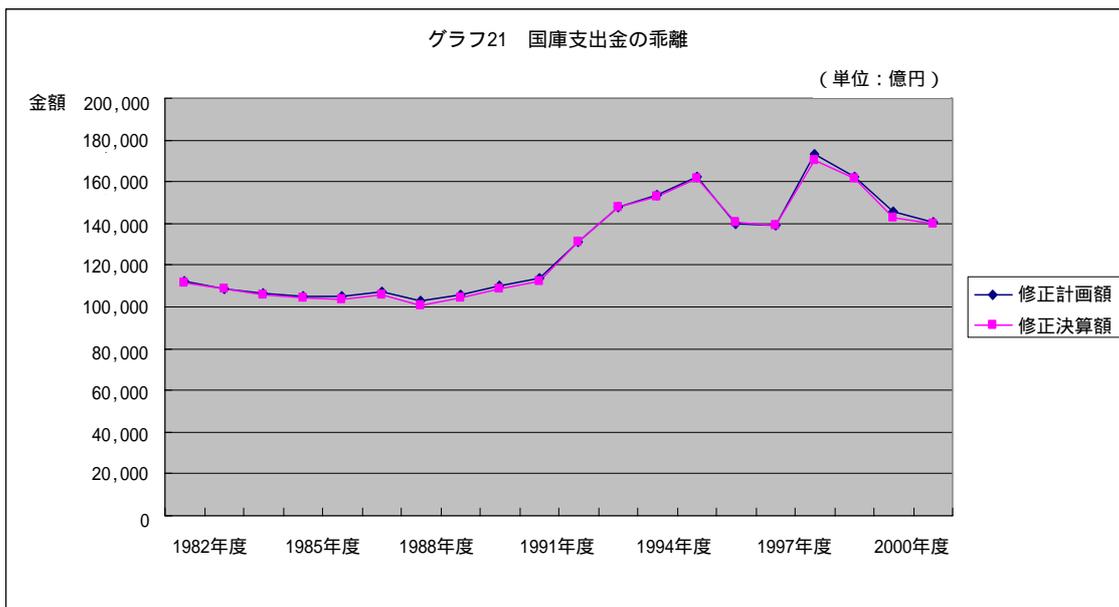


これを費目ごとに見ると、グラフ18に示されているように、地方税における計画と決算の乖離は少ない。

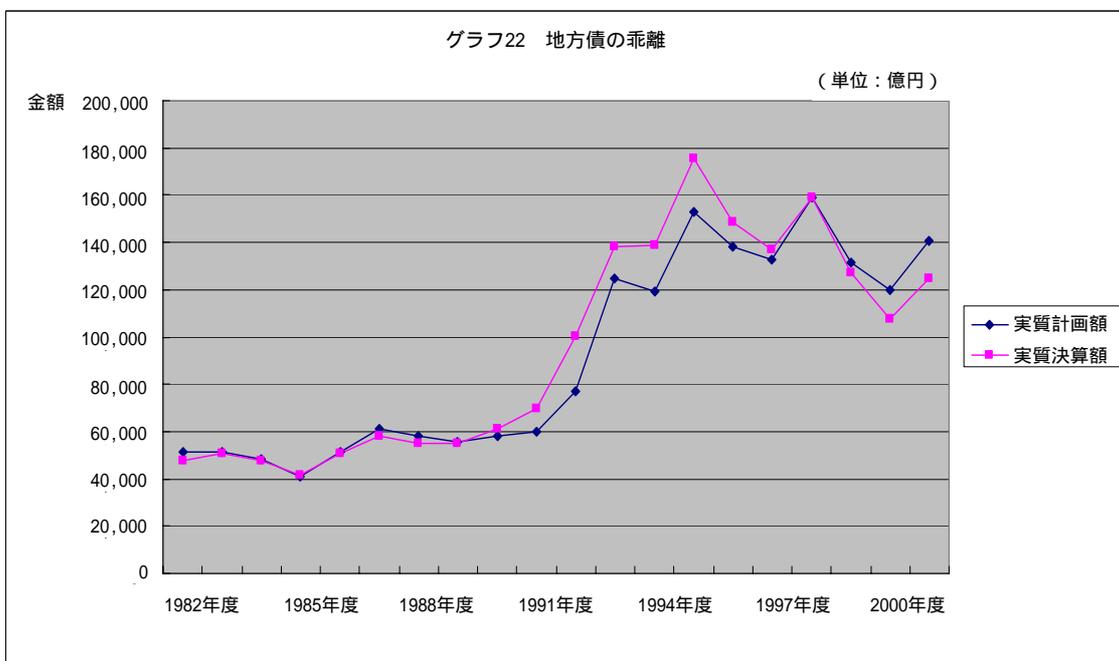


また、グラフ19～21に示されているように地方譲与税、地方交付税交付金、国庫支出金という国からの移転には、ほとんど乖離は生じていない。

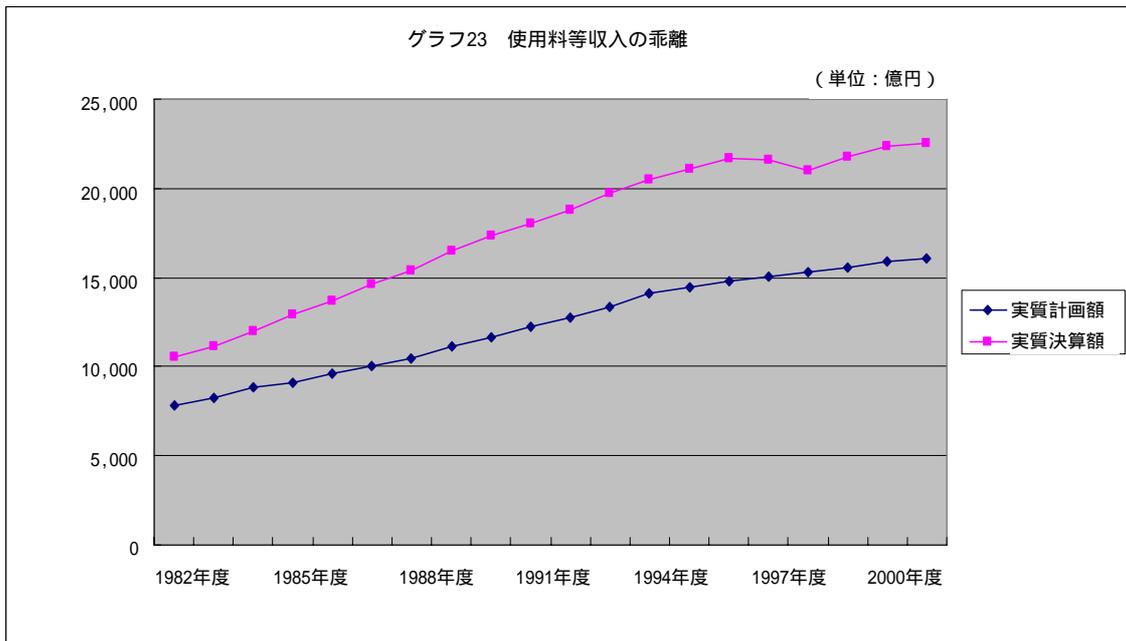




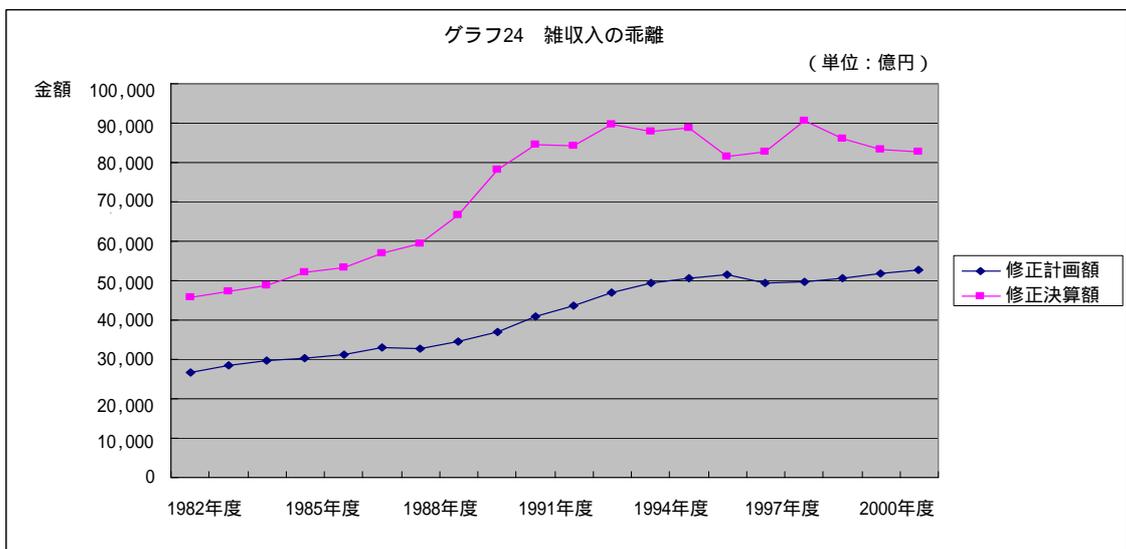
他方で、以下のグラフ22から明らかなように地方債の起債は、最近では、決算が地方財政計画に比べ1兆円を上回る規模で少なくなっている。これは歳出面において、投資単独事業費の実際の歳出は地方財政計画を大きく下回っていることの反映であるものと考えられる。



その他の歳入の科目について見ると、グラフ23に示したように使用料等は、決算が計画を上回っているものの、その乖離は、金額的にはそれほど大きなものとはなっていない。



他方で、以下のグラフ24に示されている雑収入は、決算が地方財政計画を数兆円規模で上回っている状況が継続している。



以上から、歳入面では、雑収入で決算が計画を大きく上回っており、この乖離が、地方債における決算が計画を下回るという乖離と相殺されて、地方財政計画と決算の乖離が少なくなっているということが明確になる。

したがって、総じてみると、地方財政計画は、総額では、実際の決算とそれほど食い違っているわけではないが、歳入、歳出ともに、費目ごとに見ると大きな乖離が生じており、また、そうした乖離は、近年拡大傾向にあると言えよう。

## (9) 地方交付税の個々の自治体への配分

以上述べたように決定される地方交付税は、地方交付税法に基づいて、個々の自治体へ配分されることになる。地方交付税法では、地方交付税は、

- i. 普通交付税（地方交付税の総額の94%）
- ii. 特別交付税（地方交付税の総額の4%）

の2種類に区分されることとなっている<sup>18</sup>。そして、このうち、普通交付税については、基本的には、各自治体の基準財政需要額が基準財政収入額をこえる額である財源不足額が配分されることになる<sup>19</sup>。

基準財政需要は、測定単位の数値×単位費用×補正計数により定まる<sup>20</sup>。ここで測定単位とは、自治体の実施している事業を、主要な行政の種類ごとに大きくくりにして、その事業の事業量を算定するための基準となるものである<sup>21</sup>。この測定単位は、表4に示されており、都道府県と市町村に分けて定められている<sup>22</sup>。例えば、都道府県においては、警察費、土木費、教育費等の15の項目ごとに定められており、警察費であれば、測定単位は警察職員数とされている。土木費であれば、それが更に細分化され道路橋梁費、河川費等に更に区分された上で経常経費と投資的経費に区分した上で測定単位が定められており、例えば、道路橋梁費の経常経費の測定単位は道路の面積とされ、投資経費については、その測定単位は道路の延長とされている。教育費であれば、小学校費、中学校費等に区分されており、小学校費の測定単位は教職員数とされている。この測定単位の数値の計測の仕方は総務省令である「普通交付税に関する省令」に委ねられている。たとえば、人口が測定単位となっている場合には、その数値は国政調査によるとか、道路の延長となっている場合には道路台帳による等である。

この測定単位の数値に対して、単位費用を乗ずることになるが、単位費用とは、標準的な地方団体が、合理的かつ妥当な水準で事務や事業を実施する場合に測定単位の単位当たりには要する費用のうち、補助金等や当該事務・事業からの使用料収入等の特定財源に相当するものを除いたものの額である<sup>23</sup>。言い換えれば、事務・事業を標準的に実施する場合に要する経費のうち、自治体が地方税のうちの留保財源以外の部分である基準財政収入に算定される収入により賄わなくてはならない費用を測定単位の単位当たりには算定したものである。この単位費用は、全ての自治体に一律に定められているものであって、地方交付税法の別表に定められている。したがって、以下の数式が成り立っていることになる<sup>24</sup>。

<sup>18</sup> 地方交付税法第6条の2。

<sup>19</sup> 地方交付税法第10条。

<sup>20</sup> 地方交付税法第11条。

<sup>21</sup> 地方交付税法第2条第5項。

<sup>22</sup> 地方交付税法第12条。

<sup>23</sup> 地方交付税法第2条第6項。

<sup>24</sup> 後述するように、実際には単位費用は地方交付税の総額から逆算されてくるので、標準的な歳出が単位費用に基づき算定されているのが運用の実態であるので、以下の数式が現実を反映したものと考えられる。

標準的な歳出 = 単位費用 × 測定単位の数値 + 国庫支出金等の特定財源

$$\text{単位費用} = \frac{\text{標準的な歳出} - \text{国庫支出金等の特定財源}}{\text{測定単位の数値}}$$

以上の測定単位の数値と単位費用の乗じたものに、更に、補正計数を乗ずることによって、基準財政需要が算定される。補正計数は、各自治体の多様な条件の違い、例えば、寒冷地における積雪による費用の増加等を調整することを目的とするものであるが、事業費補正と呼ばれる投資的経費のために起債した地方債の元利償還金の一部を基準財政需要に算定させるものもある。この補正計数については、地方交付税法に基づき総務省令において規定されている<sup>25</sup>。

基準財政収入は、

$$\text{税目ごとの} \{ \text{課税標準額} \times \text{標準税率} \times \text{基準税率} \times \text{捕捉徴収率} \}$$

により算定される<sup>26</sup>。例えば、平成15年度の例では、道府県民税納税の均等割り等に関しては、課税標準は納税義務者の人数となり、標準税額は一人当たり1000円、基準税率は75%、捕捉徴収率は98%となっている<sup>27</sup>。この税目ごとの合計が基準財政収入となる。

基準税率は、1 - 留保財源比率により定まるものである。留保財源とは、自治体において、歳入と歳出の差額を地方交付税により完全に補填してしまう場合には、自治体が税源を涵養して税収の増加を図ろうとする意欲を失わせるとの懸念から、基準財政収入に税収見込み額の一部を留保財源として算入しないこととするともに、基準財政需要からも留保財源に相当する分は、単位費用の計算上除外することとして、基準財政需要にも算定されないようにしているものである。この結果、自治体の税源涵養努力による増収が生じると、そのうち留保財源率に相当する分は自治体の歳入の増加となる一方で、基準税率に相当する分は基準財政収入の増加となって地方交付税が減額されるということになる。したがって、税収が大きく、また、自治体の努力によって税収増の可能性のある自治体にとっては、基準税率が低い、すなわち、留保財源比率が高ければ高いほど、地方交付税の配分を受ける上で有利となり、その反映として、地方交付税の総額は地方財政計画を通じて決定される所与のものであることを踏まえると、税収が小さく、自治体の努力によって増収の期待しがたい過疎地等にあっては地方交付税の配分の上で不利になっているということになる。基準税率は、地方財政平衡交付金の創設に伴って1950年度に導入されたものであり、その当時は、道府県、市町村ともに一律70%とされていた。その後、道府県については、1953年度に80%に引き上げられたが、2003年度より75%に引き下げられている。市町村については、1964年度より75%に引き上げられ、今日に至っている。

以上から、個々の地方自治体への地方交付税の配分額は、図6のように決定されるこ

<sup>25</sup> 地方交付税法第13条。

<sup>26</sup> 地方交付税法第14条。

<sup>27</sup> 地方交付税制度研究会編「平成15年度地方交付税制度解説(補正計数・基準財政収入額編)」369頁(2004)。

とになる。

#### ( 1 0 ) 地方交付税の配分方法の決定のプロセス

地方交付税の配分は上記( 9 ) に述べたように、基準財政需要と基準財政収入の差額に基づいて行われるため、地方財政計画によって決定される地方交付税の総額が、地方自治体の基準財政需要と基準財政収入の差額の総額と一致するように、基準財政需要や基準財政需要の算定の基礎となる単位費用、補正計数が調整されていなければならない。この調整のプロセスは、図7に示しているところである。前年度の9月から12月までの国の予算編成過程を通じて、地方財政計画が策定され、地方交付税の総額が決定される。その後、この総額を前提として概ね翌年の1月中旬までには、単位費用等の地方交付税法で法定されている事項の調整がなされ、地方交付税法の改正案として、国会に提出される。そして、概ね7月までには、補正計数等が決定され総務省令が交付され、個々の自治体の地方交付税の配分額が決定されることになる。

#### ( 1 1 ) 基準財政需要額の設定

地方平衡交付金においては、基準財政需要は、地方交付税法と同様に、測定単位×単位費用×補正計数により算出されることとなっており<sup>28</sup>、基準財政収入も、標準税率による課税収入の見込み額に基準税率を乗じることによって計算されることになっていた。このため、法制上は、平衡交付金の総額は、個別の交付団体における基準財政需要と基準財政収入の差額の合計により決定されるとされていることとの整合性から、1950年度においては、シャープ勧告において特定された平衡交付金の総額を修正して予算に計上された平衡交付金の額を前提として、単位費用等の決定がなされた<sup>29</sup>。したがって、単位費用については、まず、各費目ごとに人口や測定単位の数値等に基づいて単位費用の標準的な条件を備えた地方自治体(標準団体)を選定して、1949年度の各標準団体の予算をもとに、財政需要額を算定し、その平均を算出する等によって、実績値を算定した。そして、「道府県・市町村の交付金額を概定して、両者の基準財政需要の総額に合致するように、標準団体の実績を参考として逆算された」<sup>30</sup>。なお、当時は費目によって、標準団体の規模が異なっていた。例えば、社会福祉費においては、道府県については人口150万人程度の団体、市町村においては人口85千人の団体とする一方で、衛生費については、道府県については人口180万人の団体、市町村については人口85千人の団体を標準団体としていた。この後、1951年度以降になると、標準団体の予算でなく、各経費ごとに標準予算を推計して、単位費用が計算されることとなった<sup>31</sup>。このように、実績ではなく標準予算を基に推計が行われるのは、「各地方団体の実績をその

<sup>28</sup> 地方財政平衡交付金法第12条、第13条。

<sup>29</sup> 自治省財政局「地方交付税制度沿革史」30～32頁(1969)。

<sup>30</sup> 前掲注29自治省財政局37頁。

<sup>31</sup> 高橋定夫「地方財政計画」経済調査協会55頁注4(1957)。

まま基準財政需要額に用いることにすれば、個別の事情や独自の判断に基づいて行われている地方団体の行政の実情を無批判に是認することになって極めて不公平な結果をもたらすとともに、地方団体の財政運営の放漫化を助長することになるからである。」<sup>32</sup>とされている。このような精緻な方法により単位費用等を算定することとなった背景には、シャープ勧告を踏まえて、個々の地方自治体の基準財政需要と基準財政収入の差額である財源不足額を積み上げて地方平衡交付金の総額とすることが規定されている地方平衡交付金制度が創設され、連合軍司令部が、制度の理想に従った運用を求めたことが背景にある<sup>33</sup>。

地方交付税法においては、「道府県又は市町村ごとに、標準的条件を備えた地方団体が合理的、かつ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準とし、補助金、負担金、手数料、使用料、分担金その他これらに類する収入及び地方税の収入のうち基準財政収入額に相当するもの以外のものを財源とすべき部分を除いて算定した各測定単位の単位当たりの費用」とされており、現在では、単位費用の設定は、道府県であれば、人口170万人、面積65百km<sup>2</sup>の自治体を標準団体として、また、市町村であれば、人口10万人、面積160km<sup>2</sup>の自治体を標準団体として、を主要な経費項目ごとに、標準的な組織や施設を設定して、給与や維持経費を積算し、更に、事業の実施に要する経費等を積算することになっている。例えば、平成15年度の道府県の警察費であれば、標準団体には、警察署数を22署、交番数を60所、駐在所数を220所、警察官数を2,870人等として、警察活動費を算定していくこととなっている。また、企画振興費の中の地域振興費であれば、標準団体における担当者を課長2名、上級職員7名、職員10名の計19人で担当することとして、様々な経費が算出されている<sup>34</sup>。

したがって、このように算定される単位費用は、自治体の標準的な支出から積算されているとの印象を与えかねないものとなっている。しかしながら、実際には地方交付税の総額に併せて毎年度調整されるものとなっているのである。このため、公債費のように、地方財政計画では、自治体が現実に起債した地方債の元利償還費を全額計上している費目であっても、単位費用は、現実の元利償還費の一部に止まることがあり、例えば、2003年度においては、公害防止事業債については、元利償還費の50%が単位費用となっている。

以上のように、標準団体の規模等を始めてとして、職員の配置や施設の規模等については、地方交付税法に規定されておらず、地方財政計画により決定される地方交付税交付金の総額の中の普通交付税相当額に、地方自治体の財源不足額の総計が一致するように、単位費用や補正計数が調整されるように算定されていることに鑑みると、地方交付

<sup>32</sup> 遠藤安彦「地方交付税法逐条解説第三版」ぎょうせい(1996)32頁。

<sup>33</sup> 平田敬一郎、忠佐市、泉美之松編「昭和税制の回顧と展望下巻」大蔵財務協会52頁(1979)。

<sup>34</sup> 本文中の例は、地方交付税制度研究会編「平成15年度地方交付税制度解説(単位費用編)」地方財務協会(2003)による。

税法において「合理的、かつ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費」として規定されている「経費」とは、地方財政計画において想定された自治体の歳出を基に算定された標準団体の歳出であるものと解釈されてきているものと考えられる<sup>35</sup>。

### 3. 地方交付税の決定の方式についての認識の混乱

以上のようなプロセスによって決定される地方交付税の配分額は、個々の自治体から見ると基準財政需要と基準財政収入から決定されることから、交付税の総額は、基準財政需要と基準財政収入の積み上げによって決定されるという錯覚を生じさせやすい。こうした錯覚が生じた背景としては、以下に説明するような経緯で地方財政計画が導入され、活用されてきたことがあるものと考えられる。

#### イ. 地方財政計画の沿革

地方財政計画の策定は、一般には、1948年に1949年度の地方財政についての見通しを策定したことにより始まったとされている<sup>36</sup>。当時のドッジ・プランの実施に当たって、国の予算に計上される配付税額の算定の参考にするために連合軍総司令部よりの要請で、1946年度の決算見込みを基礎として、1947年度の歳出と歳入を推計し、更に、それを基に、その後の地方財政全体の歳出と歳入の見積もりが作成されたことが、地方財政計画の作成の嚆矢となったと説明されている<sup>37</sup>。そして、その過程で、1949年度については、当初の地方財政委員会事務局による歳出の見積もりが大幅に減額されるとともに地方税収の見積もりが増加した結果、配付税の税率が大幅に減少するという事態が起こっている<sup>38</sup>。

しかしながら、実際には、1946年には、地方財政計画の原型は既に策定されていたようであり<sup>39</sup>、1948年に地方税法の改正が行われ国税入場税の地方移譲、電気ガス税、木材取引税、酒消費税の導入等が行われたが、この税制改正は、追加財政需

<sup>35</sup> 奥野誠亮「当初の地方財政計画の歴史的背景」自治研究第31巻5号（1955）12頁において、「現に行われている地方団体の収支を基礎にして客観的にこれからの地方財政の収支の見透しを立て、そこに出てくる財源不足額を解消して、単なる地方財政の見透しを地方財政計画化するための諸措置は、実現されることの可能なものに止めなければならない。もとより、これらの諸措置は、地方団体に職員の整理や給与費の合理化を期待して経費節減可能額を歳出計画に織り込んだり、使用料手数料の引き上げを期待して収入増加額を歳入計画に織り込んだりするものであっても、そのことが時宜に適し、且つ、仮に地方団体に努力の必要はあっても、実現可能なものであれば差支えないものなのである。ただ最初から恣意的な数字を並べたり、実現できそうもない諸措置を織り込んだりして計画をつくるべきはないということを主張したいのである。」とされているのはこの趣旨であると考えられる。

<sup>36</sup> 萩野保「改訂版地方財政講義」学陽書房（1957）20頁、37頁。自治省財政局編「地方財政のしくみとその運営の実態」自治財務協会（1966）54頁。萩野保「新地方財政」良書普及会（1968）23頁。石原信雄「新地方財政調整制度論」ぎょうせい（2000）219頁。伊藤隆監修「現代史を語る 萩野保」現代史料出版（2000）185頁他多数。

<sup>37</sup> 前掲注36 萩野（1968）24～25頁。萩野保「地方財政」圭文館（1949）317～334頁。前掲注33 平田敬一郎、忠佐市、泉美之松編30頁（1979）。

<sup>38</sup> この点を捉えて、前掲注36 萩野（1968）20頁は、「地方財政窮迫の源は、ここに発した」としている。

<sup>39</sup> 前掲注31 高橋定夫10頁（1957）に引用されている自治庁財政部「地方財政計画とその問題点」（1950年10月15日）によれば1946年にはその原型が作成されていたとされている。

要に対する財源措置として行われてきたそれまでの税制改正とは異なり、1948年度及び1949年度の地方歳出と歳入の概算から必要となる財源措置を算定して初めて行われたものであるとされている<sup>40</sup>。したがって、1948年末の1949年度予算編成過程における地方配付税税率の削減等の以前から、地方財政計画は、その名称はどうか、作成されて行政上活用されていたものと考えられる。当時においては、その作成の意義は、それ以前にあっては、既定の財源措置によって既定の歳出は賄われていることを前提として、毎年度の国税の増減税によって地方配付税が影響を受ける、あるいは、国から新たな財政需要が自治体に義務付けられる等の制度改正に伴う新規増減に対応してのみ税制改正等の財源措置が行われており、既定の税目による減収等が生じる場合には、自治体の事務・事業を縮減する、あるいは、増税により自治体自らが歳入を確保することとしていたものが、地方財政計画の作成により地方自治体の歳入と歳出全体を見積もった上で地方税法改正等の財源措置を講じることになったことにあるとされている<sup>41</sup>。このため、当時の地方財政計画においては、現在の地方財政計画にあるように、地方自治体の「標準的」な歳出や歳入を見込むという考え方ではなく、単に、決算を基に、歳入、歳出の各項目ごとに数字を伸ばすことにより、作成されている<sup>42</sup>。

地方財政計画が、現在のように、標準的な歳出と歳入を見積もったものとなったのは、1950年に導入された地方財政平衡交付金制度の下においてである。1949年においていわゆるシャープ勧告に基づいて、標準的な財政需要額が財政収入額を超える地方自治体の当該超過額を国からの一般交付金により完全に補填することを原則とする地方財政平衡交付金法が1950年に成立した<sup>43</sup>。同法第6条第1項では、「毎年度分として交付すべき交付金の金額は、当該年度において基準財政需要額が基準財政収入額をこえると認められる地方団体の当該超過額の合算額を基礎として定める。」とされていた。このため、当初は、総司令部の担当者は各地方自治体の財政需要額を地方財政委員会が個別に査定する方式を示した<sup>44</sup>が、現実には、「財政需要額及び財政収入額の算定の方法の具体的な細目がすべて法定され、制度全体が十分に客観的な基礎に権威づけられる段階に立ち至っていないため」<sup>45</sup>、地方財政計画に基づいて、地方平衡交付金の総額が決定されることになった。このような機能を地方財政計画が果たすことになった理由としては、基準財政需要及び基準財政収入の算定の方法の整備が間に合わなかったという現実的な問題があったことに加えて、地方財政平衡交付金法第3条第1項においては、「国は、毎会計年度地方団体が提出する資料に基き、すべての地方団体について、この法律に定めるところにより、財政需要額と財政収入額とを

<sup>40</sup> 柴田護「自治の流れの中で」ぎょうせい41頁(1975)。

<sup>41</sup> 前掲注35 奥野誠亮7～8頁(1955)。

<sup>42</sup> 前掲注35 奥野8頁(1955)。

<sup>43</sup> 地方財政平衡交付金法(昭25年法第211号)。

<sup>44</sup> 前掲注36 石原42頁(2000)。

<sup>45</sup> 奥野誠亮「地方財政平衡交付金法解説」地方財務協会23頁(1953)。

測定し、必要且つ充分な額を、地方財政平衡交付金として、国の予算に計上しなければならない。」と規定されていたことから、国としては、毎会計度の前年度の8月末の予算要求から12月末の概算決定に至る予算編成過程<sup>46</sup>において平衡交付金の総額を確定する必要があった。しかしながら、同法8条においては、「各地方団体に対する交付金の額は、毎年度4月1日現在により、算定する。」とされていたため、国としては各自治体における基準財政需要が基準財政収入を超える超過額の合計を積み上げによっては前年度の12月末において把握することは出来なかったため、何らかの推計を行うこととせざるを得なかったことが挙げられる<sup>47</sup>。また、現実問題として、法の想定しているように全ての地方自治体の基準財政需要及び基準財政収入について、たとえ、見積もりであっても、国の予算編成に間に合うように集計することは不可能であったものと考えられる<sup>48</sup>。したがって、地方平衡交付金制度の下にあっては、現在と同様に、地方財政計画により地方平衡交付金の総額が決定され、その後、単位費用等が決定されるというメカニズムとなっていた。

以上のような地方平衡交付金制度の下における地方財政計画の機能については、「地方公共団体に適当に税種を分けてやり、それでもって適当に行政をやっていればよらしいというのではなく、全国的にある一定の行政を、均衡のとれた税負担の下でやっていくだけのことを国家が保障しなければいけないというように変わってきた」<sup>49</sup>とする評価がある一方で、毎年度の地方財政計画の策定に当たっては、地方財政委員会と大蔵省の意見が対立し、当時の知事の代表が官邸前に座り込んで平衡交付金の増額を求めるといった事態も生じた。

なお、地方平衡交付金法においては、第7条において、「委員会は、毎年度左に掲げる事項を記載した翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類を作成し、これを内閣及び内閣を通じて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。」とされ、地方財政計画は法律上の根拠を与えられることとなったとされている<sup>50</sup>。他方で、地方平衡交付金の総額決定のために地方財政計画を用いることは法定されていないことから、この点を捉えて、地方財政計画は、「地方財政平衡交付金法が余りにも理想的であったために、その盲点について生れ落ちた」ものとする指摘もなされている<sup>51</sup>。

---

<sup>46</sup> 財政法第18条。

<sup>47</sup> 柴田護「地方財政のしくみと運営新版」良書普及協会12～13頁(1979)。

<sup>48</sup> 当時の地方自治体の総数は一万を超えていた。

<sup>49</sup> 前掲注36 萩田25頁(1968)。

<sup>50</sup> 前掲注36 石原216頁(2000)。

<sup>51</sup> 前掲注31 高橋35頁(1957)。

## ロ．地方交付税制度における地方財政計画

以上のように、地方財政計画の策定を巡って、国と地方の間で紛糾が生じたことから、国税の一定割合に地方自治体に対する調整保障財源をリンクさせることが適当であるとして、1954年度に地方平衡交付金制度は地方交付税制度に移行することになった。しかしながら、地方交付税の下においても、「翌年度の地方財政の収支のバランスが合っているかどうかを政府が判断するための基礎とし、かつ、これを一般公表して、地方財政計画は、この通りで、政府の措置で十分だということを国民に知らせる必要がある」ので、地方財政計画の作成は地方交付税法第7条<sup>52</sup>に基づき政府の義務となっているとされている<sup>53</sup>。また、法形式上は、地方財政計画は毎年度の地方交付税の総額の決定に直接的な関連はもたないが、地方交付税法第6条の3第2項において、毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き各地方自治体の財源不足額の合算額を著しく異なることとなった場合においては、地方財政もしくは地方行政にかかる制度の改正又は地方交付税率の変更をおこなうこととなっているが、現実には、地方交付税率の当否は地方財政計画上の歳入歳出の過不足により判断されることを根拠として、「現実問題として、内閣として収支不足の状態のまま地方財政計画を国会に提出して理解を得ることは不可能であり、毎年度の地方財政計画の策定を通じて地方交付税の所要額を確保した上で、地方財政計画は国会に提出されているのである。」<sup>54</sup>と解釈されている。このように、地方交付税法の下における地方交付税の総額の決定は、地方平衡交付金法の下で明文の規定がないまま、地方財政計画に基づいて行うという方式を受け継いだために、基準財政需要と基準財政収入の積み上げによって交付税の総額が決定されるという誤解を生み出す原因となったものと考えられる。

他方で、地方交付税上は、地方交付税の総額の決定のために地方財政計画を用いることが、法文上明確に定められていないにもかかわらず、現実には、地方財政計画が用いられていることを踏まえて、地方財政計画は以下の機能を果たしているとされている<sup>55</sup>。

<sup>52</sup> 地方交付税法第7条においては、以下のように規定されている。

内閣は、毎年度左に掲げる事項を記載した翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類を作成し、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。

1. 地方団体の歳入総額の見込額及び左の各号に掲げるその内訳  
イ 各税目ごとの課税標準額、税率、調定見込額及び徴収見込額  
ロ 使用料及び手数料  
ハ 起債額  
ニ 国庫支出金  
ホ 雑収入  
2. 地方団体の歳出総額の見込額及び左の各号に掲げるその内訳  
イ 歳出の種類ごとの総額及び前年度に対する増減額  
ロ 国庫支出金に基づく経費の総額  
ハ 地方債の利子及び元金償還金

<sup>53</sup> 前掲注36 萩田25頁(1968)。

<sup>54</sup> 前掲注36 石原217頁(2000)。

<sup>55</sup> 前掲注36 石原217～218頁(2000)。

・ 地方財源の保障

地方自治体が法令によって義務付けられた事務・事業を円滑に実施し、さらに、一定水準の行政活動を継続するための財源保障を提供する機能があるものとされている。

・ 地方団体の行財政運営の指針

個々の地方自治体は、その財政運営に当たって、地方財政計画に示された制度改正等に伴う経費の増減傾向、地方税のその他の歳入の動向をその指針することが健全な財政運営を行うために重要であるとされている。

・ 国の施策の指針

国の施策であって地方自治体によって実施されるものを、自治体が受け入れ、円滑に消化していけるかどうかを確認する手段としての機能を果たしているとされている。

#### 4 . 地方財政計画の今後

上記3 . に挙げた地方財政計画の機能について検討を加えると、地方財源の保障という意味においては、地方配付税制度の下において、国の財政事情によって、地方配付税の総額が決定され、国から義務付けられている事務・事業があるにもかかわらず、地方自治体が財源不足の中で事務・事業を実施しなければならなくなったという事態が生じたことに鑑みると、そうした事態が生じないように、地方への財源を保障するためのルールを提供したという機能があったとの評価は可能であるものと考えられる。確かに、1954年には、全地方自治体の38%に相当する2,281団体が赤字となっていた<sup>56</sup>ことを踏まえると、終戦から間もない時期にあって、行政サービスへの需要が自治体の供給能力を大きく超えている時期にあっては、地方への財源保障の持つ意味は大きかったものと考えられる。しかしながら、地方の行政サービスの水準が上昇する一方で、その国、地方とも財政赤字を拡大させている現状において、こうした財源保障の額について、国民のコンセンサスが得られないことはある意味で当然のことである。特に、上記2 . (11)において説明したように、単位費用等の基準財政需要額の算定の基礎は、現在とは社会・経済情勢の大きくかけ離れた1950年代前半にその基礎的な算定が行われ、その水準についても、十分な検証が行われないまま、その延長として、改訂が積み重ねられ、現在に至っている以上、現在の単位費用等に基づいて計算された基準財政需要等を合理的に説明することは困難であると言わざるをえない。少なくとも、その算定の基準とされている、標準団体の人員配置や施設規模等については、十分な根拠が示されておらず、単位費用が過大となっているの

<sup>56</sup> 自治省財政局「地方財政の仕組みとその運営の実態」地方財務協会42頁(1966)。

か過少となっているのかについての検証は行い得ない。現状の地方財政計画が地方自治体の標準的な歳出を示したものとして、地方財政計画による交付税の総額の決定を行ってきたことには、その経緯と予算編成上の必要性から合理性があると考えられるが、このために、地方交付税法の解釈としては、国が地方財政計画の総額から導き出された単位費用等を標準的な水準であるとすることによって、法第2条第6項が運用されていると考えざるを得ないし、これによって、法第1条の目的は達成されているものと考えられる。したがって、国が法第6条第1項の解釈としては、地方財政計画の歳出規模を基に算定された単位費用であれば、それは法第2条第6項に言う単位費用として適正に算定されたものであるとの解釈がなされることとなる。

他方で、制度論として、こうした交付税総額の決定が国民にとってコンセサスがえられるほど合理的なものかどうかは疑問が呈され得るところである。当面は、経済財政諮問会議において議論されているように、地方財政計画と決算の乖離の是正を図ることとし、その過程において、地方財政計画の内訳やその積算根拠等を見直していくことが必要であるものと考えられる<sup>57</sup>。長期的には、地方交付税制度の有している財源保障機能の必要性についての議論の中で、現在の地方財政計画による地方交付税の総額の決定方式を、個々の自治体の行政需要から積み上げていくことによって自治体間の財政調整を図るというシャウプ勧告の目指していた方式へ変更していくことも含めた検討が求められよう。特に、シャウプ勧告に沿った制度が採用されなかった要因は、予算編成過程での行政需要の積算が行い得なかったという実際上の理由にあることを踏まえると、現在では、基準財政需要、基準財政収入とともに、コンピューターにより集計されていること、また、合併の進展より自治体数が減少していることに鑑み、シャウプ勧告に立ち返った検討は合理性を有しているものと考えられる。

---

<sup>57</sup> 経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005について（閣議決定：平成17年6月21日）。

表1 普通交付税額と法定率分(普通交付税相当額)の乖離

(単位:万円)

年 度	普通交付税額	法定率分 (普通交付税相当額)	差 額 (普通交付税額-法定率分)
1955	1,374	1,264	110
1956	1,498	1,319	178
1957	1,718	1,652	66
1958	2,106	1,997	109
1959	2,337	2,260	77
1960	2,665	2,665	0
1961	3,512	3,512	0
1962	4,304	4,248	56
1963	5,168	5,168	-0
1964	5,970	5,970	-1
1965	6,704	6,455	249
1966	7,193	6,110	1,082
1967	8,481	8,104	377
1968	10,537	10,597	-60
1969	13,162	13,412	-250
1970	15,910	16,116	-206
1971	19,236	19,227	9
1972	23,602	20,327	3,275
1973	27,387	25,790	1,597
1974	32,095	33,372	-1,277
1975	41,638	41,441	196
1976	48,761	35,811	12,950
1977	53,630	43,215	10,415
1978	66,175	49,048	17,126
1979	72,278	46,805	25,473
1980	75,928	63,432	12,497
1981	81,936	79,468	2,468
1982	87,676	86,797	879
1983	83,362	64,458	18,904
1984	80,112	78,459	1,653
1985	88,810	87,889	921
1986	92,404	91,282	1,122
1987	96,247	92,652	3,594
1988	99,900	97,771	2,129
1989	117,421	105,995	11,426
1990	129,337	129,533	-196
1991	139,499	144,104	-4,604
1992	147,383	155,548	-8,165
1993	145,089	148,920	-3,831
1994	145,718	116,703	29,015
1995	151,829	119,205	32,624
1996	158,301	115,915	42,386
1997	160,995	136,083	24,912
1998	168,433	137,402	31,031
1999	196,124	105,887	90,237
2000	204,659	112,707	91,952
2001	191,288	126,039	65,249
2002	183,722	110,095	73,627

表2 国の一般会計予算における公共事業関係費と  
地方財政計画における投資単独事業費の伸率の推移

(単位:%)

事業年度		1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
一般会計における公共事業関係費		4.0	4.1	1.3	7.8	4.9	0.0	0.0	10.7	3.9	3.5
地方財政計画における投資単独事業	普通建設事業費	5.1	3.0	0.1	4.0	0.0	4.2	5.5	10.1	5.6	9.5
	災害復旧事業費	14.4	31.6	22.5	4.0	7.3	4.3	10.8	8.0	10.6	5.2
	合計	5.0	3.1	0.0	4.0	0.0	4.1	5.4	10.0	5.5	9.5

- (注) 1. 一般会計の伸率は、当初予算による。  
2. 一般会計における公共事業関係費にはNTT事業償還分を除いている。

図1 マクロ(総体としての地方)についての財源保障(歳入歳出差額補てん)

交付税総額の決定システム=交付税総額は、地方財政計画を通じて決まる

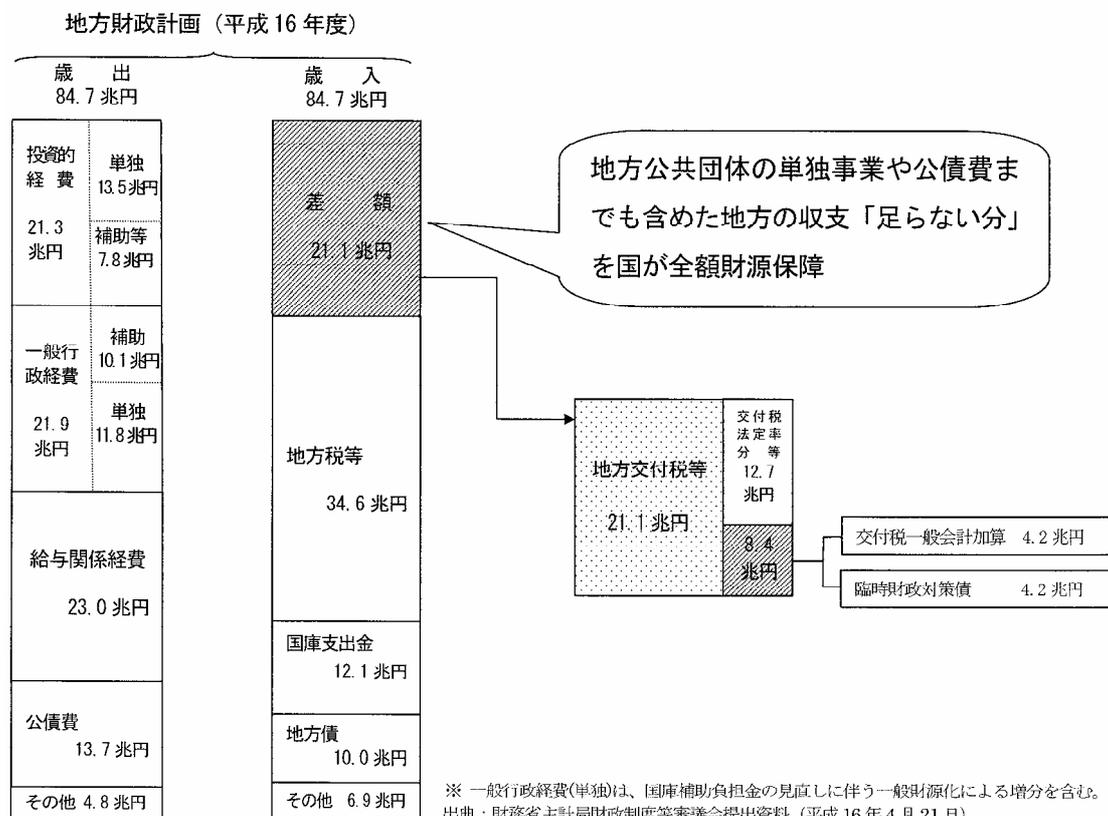




図4 地方財政計画の各費目の概要

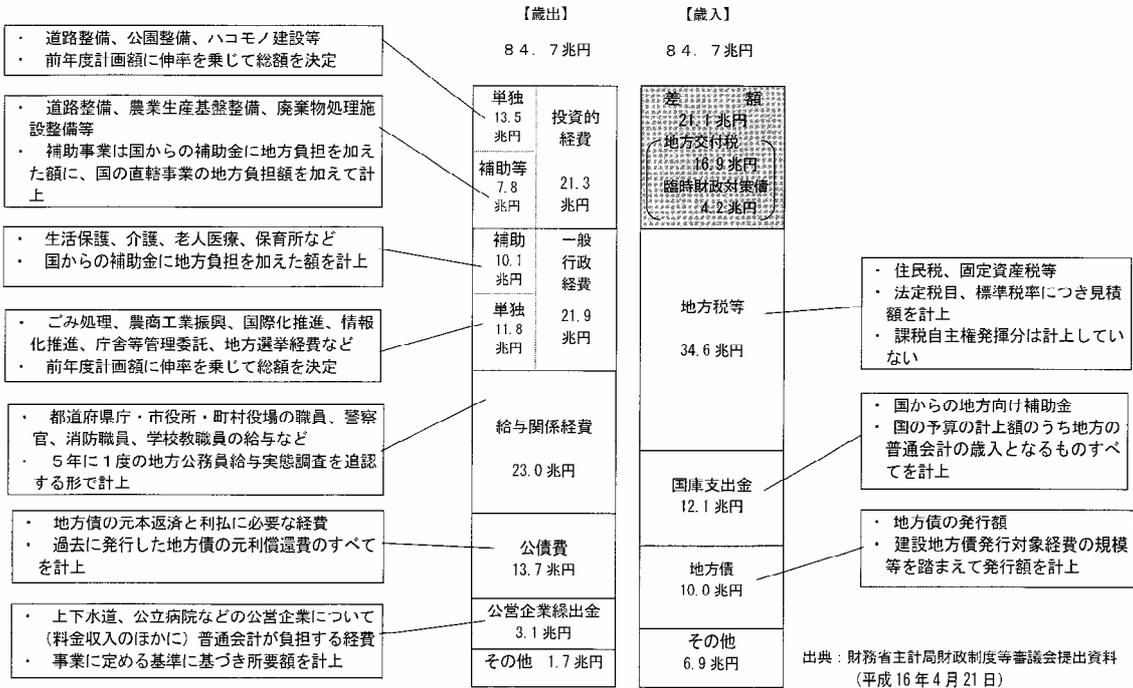


図5 地方歳出の拡大に伴う財源保障拡大のイメージ

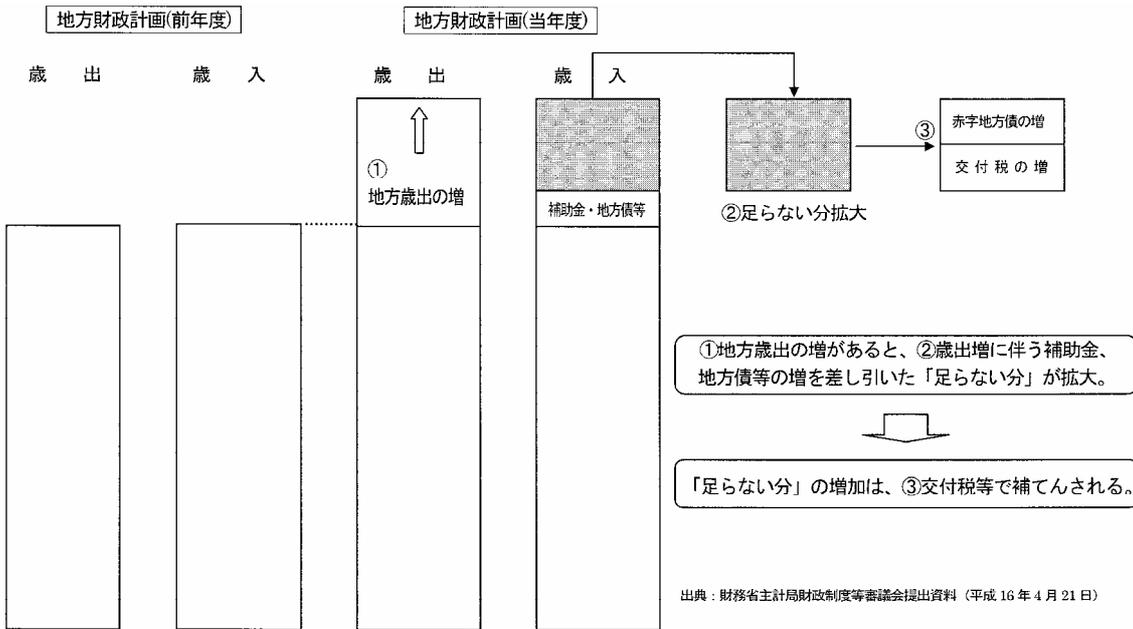


図6 基準財政需要と基準財政収入の算定

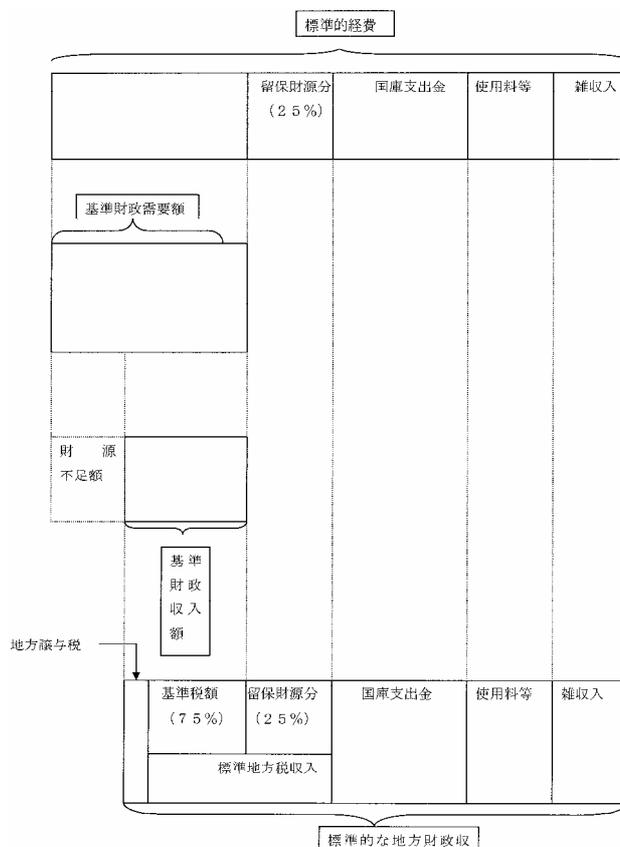


図7

