

地方交付税改革の方向性

小 西 砂千夫

1. 喫緊の課題としての地方交付税改革

1) 破綻する地方交付税

地方交付税は、制度としてはもはや破綻状態にある。交付税及び譲与税配付金特別会計（以下、交付税特会という）の借入金残高は平成14年度末で46兆円、そのうち地方負担分だけでも30兆円に達している。平成14年度地方財政計画でみると、地方負担分の借入金残高は、国税五税の一定割合12.6兆円の約2.5年分にあたり、それと出口ベースでの交付税20.4兆円の差である単年度の収支ギャップは、7.8兆円に達している。このほかに、臨時財政対策債の分を加えると収支ギャップはさらに大きくなる。この収支ギャップは多少景気が回復した程度では埋まる規模ではなく、交付税で対象としている「標準行政」水準の引き下げか、国税五税のいずれかの増税、または地方税の増税をしなければ解消されない。

2) 交付税は無駄の温床という批判

その一方で、地方交付税に対する批判はたいへん強いものがある。地方財政においてさまざまな無駄とされる「ハコモノ」建設が進んでいることがマスコミ等で話題にされ、その財源が地方交付税である（正確には地域総合整備事業債による財源充当と、その元利償還金の大部分を交付税の基準財政需要額に算入する）ことが周知されると、地方交付税が無駄を助長してい

るという論調が強くなってきた。地方団体にコスト意識が薄いのも、会計制度の不備や評価システムの不備などと並んで、依存財源である地方交付税に頼るところが大きいためであるという論調も目立つようになっている。

3) 交付税と地方税の振り替える改革プラン

そのような地方交付税批判を受けて、総務省も地域総合整備事業債を廃止し、地方単独事業を縮小するなどの制度運営の改正を進めると同時に、片山総務大臣が経済財政諮問会議に、地方交付税、国庫補助負担金、地方税のいわゆる「三位一体」の改革に対する一つの提案を投げかけている。この改革案では、まず国庫支出金の大幅な縮小を行い、国からの税源委譲を進め、同時に、事業費補正の見直し、段階補正の見直し、留保財源率の見直しを進めながら地方交付税の改革を行うという内容になっており、最終的には国税と地方税の割合を平成12年度決算ベースでの6：4から1：1に変えようというプランである。

4) 地方税に振り替えるときの効果

総務省は旧自治省時代から地方税の増収には意欲を燃やしてきた。したがって、交付税を縮小し地方税を拡大するという方向性に原則的には異論はない。ただし、地方税を増税し、国税と交付税を同額減税・減額するという方法をと

*) 本稿は、2002年度日本財政学会において報告した原稿を一部加筆したものである。コメンテーターをお願いした横山純一教授（北海道学園大学）を始め、コメントを頂いた諸先生に感謝したい。また、『租税研究』（日本租税研究協会）の誌上で、本報告を取り上げて頂いた喜多登先生にも感謝を申し上げたい。

れば、かならず富裕団体と貧しい団体の財政力格差は広がる¹⁾。富裕な団体の税収を召し上げるいわゆる逆交付税をしない限り、不交付団体の地方税の増収相当額が、交付団体間で純減収となるからである。そこで地方税制をフラット化して、地方団体間の格差が出にくいような税制に改めることで、交付税と地方税の振替による財政力格差の拡大を緩和するという議論がある。しかしいづれにしても、財政力格差が広がることは違いがなく、そこで交付税改革論議は隘路に直面することとなる。国庫支出金を含めた改革という点では、省庁間の利害が対立することは間違いがない。特に地方税と国庫支出金だけの振り替えでは、事実上、交付税制度は温存されて補助金を出している省庁だけが権限縮小するという図式になる。

5) 改革の方向

本論では、このような状況を踏まえながら、地方交付税改革の方向性について議論を整理したい。いま、交付税の改革については、骨格は維持しながら減額する方法で考えるべきか、交付税以外の財源調整制度（たとえば地方団体間での調整）を考えるべきという、大別して2つの方向があると思われる。筆者は前者の方向で考えるべきであると考えている。そのときに重要なのは、交付税制度の運用をどこで間違えた結果、現状のような厳しい状況になっているかという問題の発見である。交付税の問題は、精緻に作りすぎたことで自縄自縛になっているということと、地方財政計画の歳出をコントロールができないような状況を作ってしまったことにある、と筆者は考えている。その点を掘り下げていくと、交付税制度はしたがって、国と地方の事務配分にかかる問題であり、地方行財政制度全体に影響が及ぶ。その点についても5節で触れていきたい。

2. 地方交付税の制度運営の実態

1) 一般財源としての交付税

地方交付税について、総務省が説明するときには、「地方交付税の使途は、地方団体の自主的な判断に任されており、国がその使途を制限したり、条件をつけたりすることは禁じられている。この点で、地方交付税は国庫支出金と根本的に異なる性格を有しており、地方税と並んで、憲法で保障された地方自治の理念を実現していくための重要な一般財源（地方の自主的な判断で使用できる財源）である²⁾」とあるように、地方交付税は一般財源であることが強調されてきた。この説明から出てくるニュアンスは、自由に使える一般財源であり、俗な言い方をすれば、確たる根拠はないがある枠として渡しているお金という意味で「つかみ金」であるというように解釈される。

ただし、総務省の解説はそこにとどまっているわけではなく、地方交付税の交付を受けた地方団体は「その行政について、合理的、且つ妥当な水準を維持するように努め、少なくとも法律又はこれに基づく政令により義務づけられた規模と内容とを備えるようにしなければならない」（交付税法3条3）とあるように、国が定めた標準行政を、交付税をもらった以上は提供する義務があることを示している。

2) 平衡交付金から交付税へ

かつての地方財政平衡交付金は、地方団体に標準的な行政水準を保障することでスタートしたものの、実際に運用してみると、「地方財政計画上の歳入の見積もりや歳出の積算について地方財政委員会と大蔵省の意見がことごとく対立し」（石原（2000）、64頁）、「毎年度の平衡交付金の総額は現実の地方財源不足額に比し著しく低い額で決定された」（同書65頁）。また、この方式では、地方の国依存の姿勢が高まったという見方が当時あったことも指摘されている。そこで平衡交付金がスタートして4年後の昭和29年度からは現在の地方交付税制度に改められ、

税収の一定割合で総額を決定する方式に改められた。

交付税の改正趣旨は、石原（2000）によれば、(1)保障財源を一定国税の収入額にリンクすることによって、地方団体の独立財源としての性格をつよめ、かつ、地方財政平衡交付金における単年度財源保障方式に対して、長期財源保障方式としたこと、(2)各地方団体ごとの交付額については、地方財政平衡交付金における財源不足額補てん方式を踏襲して完全な財源保障機能を持たせたこと、(同書69頁)としている。

ここでは、平衡交付金と交付税の違いは、地方財政の不足額を単年度ではなく長期で補てんすることとされている。地方交付税は国税収入と交付額をリンクさせたことによって、本来、まったく独立した動きをするはずの国税収入と財政需要が少なくとも長期的には合致するという制度運営をすることになる。平衡交付金が石原（2000）の指摘するように、財源確保が難しく、国への地方の依存心を高めたというならば、地方交付税に切り替えたことによってその点が緩和されたかどうかについては、総務省として十分な検討がないように思われる。

3) 交付税の本来の趣旨に基づく運用

交付税法10条2には、財源不足額の合計が普通交付税の総額（国税収入から決まる）を上回る場合には、一律の調整率を掛けて交付額を減額する方式が規定されている。同時に6条3の第2項では、地方財源の不足が予想される場合においては、①臨時地方特例交付金の繰入れ、②交付税特別会計における借入、③地方債の増額等によって行いながら、著しく財源不足を起こした場合には、地方財政制度の改正または交付税率の変更を行うこととされている（石原・遠藤（1986））。

このような制度運営の原則に対して、実際の運用はどうであったか。実際には調整率は、少なくとも昭和50年代以降は1%を超えたことはない。また、交付税率の改定も、制度発足後は

頻繁に引き上げられたが昭和41年度に32%になってからは長く据え置かれ、消費税導入の平成元年度に改正されている。これらは、財源不足額に対する引き上げというよりは、国税の減税に伴う減収補てんが名目的な理由となっている。ただし、平成11年度以降は法人税への交付税率の引き上げが行われているが、その理由は交付税の総額の特例措置という形で、一時的に交付税財源を増額する形になっている。

制度の建前は別として、平衡交付金と地方交付税の違いは、「財政需要は無限にあるが、税収の範囲でそれを抑え込むことで政治的妥協を図る」という目的税の発想ではなかったのか。それゆえに、第10条2の規程は重要であったのである。ところが国が定めた標準的行政を保障するという建前を一方では守るために、上記①～③の財政運営をすることで、財源不足額が普通交付税に一致するという計数合わせをしてきた。無論、そこでは地方財政計画を算定する際に、行政コストの単価を現実的でない水準に抑え込むなどの措置はあったであろうが、自治省が地方団体のために奔走して財源を確保するという構図ができあがったのである。交付税率の引き上げは、ほとんど国税の減収見合いという名目で行われてきた。これも大蔵省との力関係の中でやむを得なかった措置であったともいえる。交付税率の引き上げを大蔵省が簡単に認めるくらいならば、自治省が奔走する必要もない。それができないので、自治省としては汗をかかざるを得ないということではないか。

このように見ていくと、結局、地方交付税に切り替わっても、制度の趣旨と実際の運用は違っており、その面からの制度運営の評価をする必要がある。近年の交付税特会の借入増の結果、入口と出口ベースでの交付税が乖離している現状に対して、総務省幹部の一部は、事実上、平衡交付金のような運用になっていると評価する向きもあるが、交付税の総額がコントロール不能になっている状況を平衡交付金と称するのは、財務省が認めた特別会計の借入とは言え、本当

の意味での当事者意識が感じられない。平衡交付金が機能しなかったから交付税に切り替わったが、現状では、交付税も制度の趣旨とは異なる運用を続けているという意味で機能しない。その意味で、制度の運用の趣旨を改める必要があると思われる。

4) 無自覚である地方団体

このような制度運営の実態に対して、一部の財政担当者を除くと、地方団体はほとんど無自覚である。そして交付税は地方固有の財源であるという総務省の伝統的な説明に乗った形で、交付税の増額に熱心である。総務省の懸命な制度運営の努力があつてこそ、毎年度、安定した財源が確保されるという感覚は乏しく、国税の一定割合が交付されているという程度の理解であり、したがって現状の交付税特会の借入金の増大についても、当事者意識はほとんどない（近年の臨時財政対策債によって、総務省が地方団体にその自覚を促そうというのは、いかにも「国」的なセンスである）。地方団体の理解が伴わないような制度になっていること自体、平衡交付金に対して言われた国への依存心を、交付税でも引き継いでいるのではないだろうか。

近年では、地方交付税批判が高まると依存財源である交付税から自主財源である地方税への移行が望ましいと主張する市町村長の声は多い。しかし現在、財政力指数が0.5にも満たない地方団体で、交付税と税の振替がどのような影響をもたらすのか、おそらく無自覚であるからこそ出る声ではないか。そうなると、地方交付税がいかん理解されていないか、その結果、今後の改革論がどれほど歪んだものになるか。大変厳しい状況である。

5) ブロック補助金としての交付税

総務省には交付税は補助金よりも優れた制度であることを強調する傾向があるが、交付税は地方財政計画の作り方から見て、個別の政策メニューではなく、政策パッケージ全体に対する

財源保障であるから、一種のブロック補助金であるといえる。しかも交付額が財政力にリンクするので、財政力の違いに考慮したスーパー・ブロック補助金である。しかし、総務省は伝統的に、交付税は一般財源であるから、地方団体の自主性を育成する制度であると自負してきた。はたして地方団体は総務省が自負するほどに立派な組織になったといえるのか。この点についても、総務省の本音と建て前の使い分けがあるように思われる。

6) 制度が破綻した原因

地方交付税が特別会計で巨額の借入金を積み上げ、事実上、破綻したのは10年間以上も長期不況が続いたからである。景気は循環するが基本的に右上がりの状況では、総務省の裁量的な交付税運営を続けていけば、交付税の本来の趣旨とは別の意味ではあるが、交付税運営の長期的な収支は安定し、制度は破綻することはなかった。不況が続けば、総務省としてそれに対応する交付税の運営ノウハウはほとんどなく、交付税特会の赤字を積み上げるしかない。

景気回復は当面望めず、右肩あがり基調の経済に戻ることも想定しにくくなっている。そこに加えて交付税に対するすさまじい政治的逆風が吹いている。交付税の建前と制度運営の実態をあわせていかなければ、交付税制度そのものが守れない状況になっている。

7) 複雑といわれる地方交付税制度の効用

筆者は以上のように、地方交付税の改革が必要であると考えているが、近年言われるような交付税批判に対しては組みできないと感じることも多い。一つは地方交付税が複雑すぎるという批判である。平成10年5月の地方分権推進計画では、地方交付税の算定方式の簡素化が盛り込まれている。地方債の元利償還金を基準財政需要額に算入する措置について全面反対ではないが、財源保障を目的とする地方交付税の趣旨に沿うものに限定すべしという姿勢である。ま

た、補正係数を用いて算定している財政需要のうち、測定単位として用いる統計データが利用できるものは、単位費用として算定するという方向性が示されている。この限りでは、交付税の趣旨をはずれた運用をしないという原則にとどまっている。

ところが、平成13年6月の経済財政諮問会議の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」になると、地方債の元利償還金を基準財政需要額に算入する措置について地方の負担意識を薄める仕組みとして批判し、段階補正が合理化や効率化への意欲を弱めるものになると指摘しつつ、「客観的且つ単純な基準で交付額を決定するような簡素な仕組み」にすべきと一歩踏み込んだ感がある。

岡本（2002）は、最近の交付税批判の主な論調をまとめている（58頁）。そのうち、まず複雑すぎてわかりにくいので、人口・面積のみを基準として配分すべきではないかという批判について検討する。岡本（2002）は128～131頁に、人口・面積のみを基準として配分する意見に対して、可能な限り団体ごとに財政需要を厳密に見積もる必要性から反論をしている。簡素にすべきであるということは、逆に言えば、財政需要の厳密な算定をすべきでないという発想である。確かに、いかに厳密にやろうとしても所詮できないのではないかという考え方は成り立つ。しかし、交付税制度の建前からいえば、できないものをできるだけできるようにするということであり、人口・面積で算定することは許容できない。

地方交付税が現在の金額を確保できるのは、地方財政計画とその背後にある膨大な積み上げ計算があるからであり、政治的には、人口と面積だけで算定されるという根拠で、現在の金額を確保することはできない。したがって、人口と面積で算定するという議論は、単に算定方法の変更ではなく、配分される金額に明確な根拠があるという装いをした制度を、一定の枠として「つかみ金」でお金を配る制度に変えるとい

うことである。しかし、そうなると結局は配る金額を減らすだけという結果になりかねない。交付税については、精緻な制度として根拠があるとしすぎたために、現在のように減額せざるを得ない状況になると、どうにも手がつけられないという問題は確かにあるが、そこまで乱暴な制度に変えることの覚悟が、特に現場にあるかどうか。少なくとも、複雑だから簡素にすべきというような議論ではおさまらない問題である。

8) 段階補正は正当かどうか

小規模団体ほど、一人あたりの財源保障額は確かに大きくなっている。その多くは段階補正によるものであるが、これが小規模団体の財政非効率を容認するものであるという批判がある。そうした批判に応える形で、総務省は平成14年度から3年間で段階補正の見直しに踏み切っており、3年間で約2,000億円を縮減するとされている（総務省 制度・政策改革ビジョン、平成14年8月28日）。

ところで、小規模団体で段階補正が必要になる原因は、住民一人あたりの職員数が多くならざるをえず、それが段階補正の算定する際の資料に反映されることによる。小規模町村の職員数の多さは、市町村中心の自治という原則のもとで、基本的に規模に対して権能差を設けない以上はやむを得ないところがある。それならば合併をすればよいのではないかということになれば、合併と交付税の減額のどちらが目的なのかがわからなくなる。段階補正そのものではなく、市町村中心の自治をどうするかが問題ではないか。

9) 事業費補正についてはどうか

同じように、事業費補正についても総務省は、公共事業については算入率を引き下げる（公共事業ではおおむね60～70%を原則30%に）とともに、単独事業では、いわゆる地域総合整備事業債を廃止し、事業費補正方式の対象事業を限

定している。これは、事業費補正を通じて、地方交付税の補助金化が進んでいることへの批判に応えたものである。

確かに地域総合整備事業債は、当時のバブル景気に自治省としても一枚かんだところがあり、バブル崩壊後の景気対策としても多用されたが、それが今日の交付税の逆風の遠因となったことを思えば、もたらした問題は小さくない。しかし、その一方で、投資的経費の財源措置を交付税について行う場合に事業費補正という手法がすべて悪いとはいえない。むしろ災害復旧事業などを見ると適切な手法である。結局、どんな事業を事業費補正の対象にするかどうかの問題であって、それが過剰な政策奨励の意味を持たなければそれでよいといえる。

10) 景気変動に本来弱いシステム

景気が悪くなると国税収入が伸び悩み交付税財源が縮小する一方で、地方税も伸び悩むので財源不足額が拡大するから、不況期には交付税特会の収支構造は悪化する。景気がよくなるとその逆の構造となる。したがって、交付税特別会計は景気変動に宿命的に弱いことになる（不況期に不足し、好況期に余る）。そこで、交付税の制度運営のノウハウとして、景気が悪くなると、臨時地方特例交付金の繰入れや地方債の増額（元利償還金の後年度の交付税の基準財

政需要額に算入）あるいは、交付税特別会計における借入という形で、事実上負担を先送りし、景気がよくなってからそれを取り戻すという手法を採ってきた。バブル期には、地方団体に交付税を使って基金を積み立てさせることまで行っている。そのような方法をとらなければ、交付税特別会計は安定しない仕組みである。したがって、地方債による財源措置と後年度の基準財政需要額への算入という手法は、交付税の制度運営として不可避の手段であるという理解が必要である。ただし、近年の長期不況では、その手法に限界にきたことで特別会計に巨額の借入を積み上げることとなった。

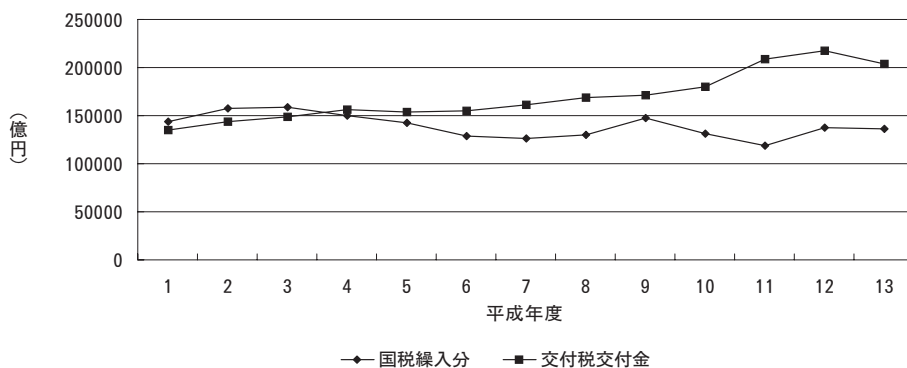
3. 交付税改革の基本的方向は「減額」

1) 受益と負担の乖離が無駄の原因というときの意味

地方交付税の問題は、受益と負担を乖離させることで、地方財政の非効率を誘発するといわれる。地方団体のコスト意識の低さを感じさせるような出来事は頻発している。ただし、そのときの受益と負担の不一致は average の意味か、marginal の意味かについて、十分な吟味が必要である。

経済学的な考え方では、average の意味で受益と負担が一致しなくても理論的には非効率に直結しない。むしろ、marginal の意味での一

図1 交付税の交付額と財源



出所)『地方財政要覧』(地方財務協会)平成13年12月より加工

致、すなわちある追加的なサービスをファイナンスするために必要な財源が、交付税の増額ならば確かに無駄を誘発するが、超過課税か法定外（目的）税であるならば無駄を誘発するとはいえない。超過課税や法定外税などを近年は奨励する傾向があるなかで、受益と負担が一致しない原因が交付税であるから問題とはいえないのではないか。その意味では、制度的には、一応、瑕疵がないようになっている。

2) 増税テストに耐えられない歳出は無駄

とはいえ、地方財政に無駄がないとはいえず、むしろばらまきの感さえある。現在の財源保障の対象となっているサービス水準が過剰である可能性は高い。理論的には、1) で述べたように、すべての歳出が「もしそれを供給しないとすれば、納税者が増税してでも供給の継続を求める」かどうかという増税テストに耐えられるものでなければ、歳出は効率的であるとはいえない。現状はとてそのような水準にあるとは思えない。特に、投資的経費については、あればあるほどよいというものの、どこまで財源保障をして、事業費を確保すべきかどうかについては判断する材料に乏しい。

結局のところは、交付税の減額は、地方財政計画の歳出水準をいかに落としていくか、に尽きる。これをナショナルミニマムといわれるまで縮減できれば、当然、非効率といわれることはない。ナショナルミニマムとはいわないにせよ、どこまで縮減すべきかの国民的議論が必要となる。交付税が、対象としている事業を曖昧にした、財源枠での保障ならば、交付税の減額は比較的容易であるが、理屈をつけて財源を保障しているだけに（精緻に作りすぎたことで）、何を減額するかは厳しい政策論となる。

3) 地方財政計画の削減の意味

総務省は、平成13年6月に「地方交付税の総額削減」議論等への反論」という文章をまとめ、そのなかで、国の他の歳出と同列にあらか

じめ目標を定めて削減するというものではないとした上で、地方財政計画の歳出規模の抑制を図ることで地方交付税の必要額が減少することはあり得る、ただし、そのためには国の施策の見直しが必要としている。確かに、平成14年度の地方財政計画の歳出87.6兆円の中で、国庫補助関連事業26.7兆円その他、国が法令等で基準を設定しているもの（警察官や高校教員数など）、国が法令でその実施を義務づけているもの（戸籍、保健所、ゴミ処理など）が地方一般歳出の大半を占めている（平成14年度地方交付税関係資料、7頁）。

つまり、総務省としては、国が地方に対して義務づけている支出をカットするならば、当然、交付税の減額になると反論している。「総務省制度・政策改革ビジョン、平成14年8月28日」によれば、国の施策の見直しによる歳出規模の抑制を、地方歳出の見直しの第一に挙げているが、総務省としては段階補正の見直しや事業費補正の見直しなどで総務省単独として交付税カットについて踏み切っているのも、総理が主導して、地方財政計画に盛り込まれている政策メニューの縮減をめざすべきであると、官邸にボールを投げ返しているように見える。

特に「平成14年度に向けての政策推進プラン」（いわゆる片山プラン）では、平成13年度から検討をしていた留保財源率の見直しについて改めて言及し、引き上げ見合いの基準財政需要額を減額することで、財源保障される政策メニューの縮減に着手する構えを見せている。

4) 誰も地方財政計画について当事者でないという設計ミス

地方財政計画の歳出の削減については、誰もそれを主体的にできないという問題がある。右肩あがりの歳入を全体とすれば、年々、豊富になる政策メニューに対して地方財政計画としてどれほどの財政需要を確保するかということについて、総務省と政策を立案する各省庁が話し合い調整をしていくことが可能である。しかし、

いったん認められスタートした政策メニューを、交付税の収支が合わないという理由で縮減するときには、誰がイニシアティブを取って誰の権限と責任のもとで縮減するかについては、何もルールが決まっていない。これは地方交付税制度の最大の制度設計上のミスである。

総務省は、いわゆる骨太の改革に対して経済財政諮問会議にボールを投げ返したような形を取っているが、はたして投げられた方にその自覚があるかどうか。この制度設計のミスを早く解消しなければならない。

5) 地方団体の無関心

地方交付税制度と地方財政計画の関係について、意外なほど地方団体（特に知事や市町村長）は無理解である。そのなかで、地方財政計画の縮小に対して地方団体は理解を示すかどうか。現状では、事業費の確保、あるいは現状のサービス水準の確保が、最重要の政策であり、それができなければやっていけないなどと考えている地方団体が多いと見られる。地方財政計画に盛り込まれたサービス水準の引き下げか、交付税財源である国税の増税か、という痛みのある改革の形では、交付税改革の問題は国民に提示されていない。

6) 権能の再配分の結果としての交付税改革

交付税改革はいまのところ、一般的には交付税と地方税の振り替え問題としてしか認識されない傾向が強い。これは地方財政計画の歳出は固定するものという発想から始まっているからである。しかし、交付税財源である国税を増税しない限り、交付税改革は地方財政計画の削減問題が本筋である。したがって、どのような権能を地方団体に引き続き持たせるかという議論が、交付税改革とセットで行われなければならない。地方分権改革では、もっぱら、地方団体の権能を引き上げることが改革の流れとされてきたが、ときには国の直轄事業をもっと増やすことも必要である。特に、市町村中心の自治が曲がり角

に来ており、地方制度調査会でも小規模町村の権能の引き下げと都道府県（ないしは近隣の大規模市）への権能の一部委譲が問題になっている。このときにも、財源措置としては交付税の仕組みを活用する以外にはない。

4. 地方交付税制度の中心にある問題点

1) 目的税としての交付税

平衡交付金から交付税への移行は、すでに述べたように、ある種の「目的税」としての運用であった。交付税へ移行したことで、本来は財源の範囲で縛る（一定期間後に交付税率の引き上げで対応）のが制度の趣旨であったが、現実の制度運営ではそれができなかった。現在は歳出と歳入のギャップが大きくなりすぎて歳出が抑制できず、財源の裏付けに乏しいという意味で「墮落した」平衡交付金のような形を取っている。

2) 財源過剰になったときの目的税の問題

「目的税」は、もともと財源に対して財政需要が課題になる財源不足のときには機能するが、財源が過剰になりだしたときに弊害が出る。バブル期に交付税が実質的に余りだしたときに、交付税運用の中で本来の目的とは違う要素が持ち込まれ、目的税としての弊害が出た。その象徴が地域総合整備事業債による地方単独事業である。同じ財政需要の拡大でも基金を積むように促した点は、後世の財源難の時代に貢献した。バブルが崩壊して、一転、財源不足になっても地方財政計画は縮小しなかった（またその手段がなかった）。それが、交付税が事実上、制度破綻を起こした原因であった。

3) 精緻であることが削減できない理由

交付税はつかみ金ではなくすべて対象となる事業の裏付けがあるゆえに、削減する手段がないという問題がある。いまの地方財政計画の作り方から見て、拡大はできても、削減することは容易ではない。わが国のような精緻な財政調

整制度は他国にないという誇る向きもあるが、精緻ゆえに右肩あがりでなければ機能しないという指摘も可能である。むしろ精緻に作らない方が、統治の知恵としては優れているという反省も必要ではないか。

地方財政計画は、いまの制度では、内閣が削減するのがいちばんであるが、いまのところその動きはない。乱暴なようでも、いっそのこと、本来の趣旨として、目的税として働かせ、調整率をかけて削減してしまうという方法がある。しかしそうした乱暴も、総務省があえて行うインセンティブがない。しかし、いつまでもそのままだと交付税運営の当事者能力に欠けていると批判されても仕方がない。

4) 地方団体は交付税の制度運営には冷淡

また、もう一人の当事者である地方団体は交付税についての理解が十分でない。都道府県はともかく市町村は地方財政計画の動きに対して、必ずしも予算編成では敏感には反応しない（補助金に誘導されることで結果的には連動するが）。また、事実上、破綻した交付税をどうするのかという議論は、地方団体からは出でこない。総務省が地方団体共有の固有財源と考えても、地方団体が当事者意識を持つような制度にはなっていない。地方団体からは、依存財源である交付税が総務省の判断で変動することを嫌って、地方税への振替を期待する声は大きい、その結果生じる財政力格差の拡大を許容するつもりがあるかどうかは不明である。

5) 地方交付税の本当の問題

いま、多くの地方団体があと数年で財政再建団体に転落の危機であるとする。ほとんどが基金に頼った予算編成をしており、その基金が枯渇しかけている。その原因は、歳入が右肩下がりになっているのに対して歳出が縮減できないことによる。

一つの仮説として、地方団体に歳入減にあわせた歳出削減というダイナミックな財政運営が

できない体質があるのは、実際には激しく歳入が変動しているにもかかわらず、地方交付税によってその影響をほとんど被らなかったことになるのではないか。そうだとすれば、地方交付税の最大の問題は、従って、地方団体に本当の財政問題を直面させてこなかったことになる。実に深刻な問題が、今後、地方団体の財政難という形で起きる懸念がある。

6) 地方税が主役となる財政制度にするには

現在の地方財政制度は、地方交付税が主役であって、地方税も地方債も交付税の前には脇役に過ぎない。それが差額補助金としての交付税の強すぎる威力である。地方交付税が主役である限りは、箱庭の財政環境の中に安住してきた地方団体の財政運営のノウハウは強化されない。結局は、地方交付税の財源保障額をナショナルミニマムといわれる水準にまで引き下げなければ、地方財政を箱庭から出すことはできない。

岡本（2002）は、地方交付税で保障しているサービス水準はナショナルミニマムではなくナショナルスタンダードというべきとしている（たとえば80～81頁）。その記述の限りでは確かにそうであるが、地方団体に本当の財政問題に直面させなければ、地方団体はいつまでも自立できないのではないか。

7) 3割自治から3倍自治へ、発想の転換の必要性

これまで日本の地方自治は3割自治であるといわれてきた。その意味の一つの解釈は、地方歳出に対する地方税の割合が3割程度というものである。すなわち、ニュアンスとして、行うべき歳出に対して自主財源である地方税が3割しかないということである。これは、言い換えれば、歳出のメニューが固定であって、自主財源が不足しているという意味である。そのときに、歳出のメニューを固定して考えることに問題はないだろうか。

逆に、歳出のメニューを疑ってかかれば、自

前で調達できる自主財源である税の3倍もの仕事を、国からさせられているという3倍自治であるともいえる。図2で示したように、国民所得に対する税負担率で見ると、日本の地方税率の負担率はアメリカを下回っているが、英・独・仏に対してはいずれも上回っている。地方税はすでに相当負担してもらっている。それに対して、国税の負担率はその5カ国の中では最低であり、小さな政府であるアメリカをも、1997年度からは下回っている。

日本の地方税はすでに相当な規模まで負担されているとすれば、その額にあわせて権能を再配分すべきであって、これ以上、地方税を増収させるのは不可能ではないが、地域間の財源格差の是正にとどめる必要があり、交付税の役割は減らない。むしろ、3倍自治の発想のもとで、地方の仕事を限定する代わりに、責任を明確にするという方向の分権改革が必要である。そして、国税を増税し、国の直轄事業を量的には増やした方が望ましい。分権改革とは、地方への事務の量的なシフトではなく、地方に干渉しない部分とそうでない部分をいま以上明確に切り分けることと考えるべきである。

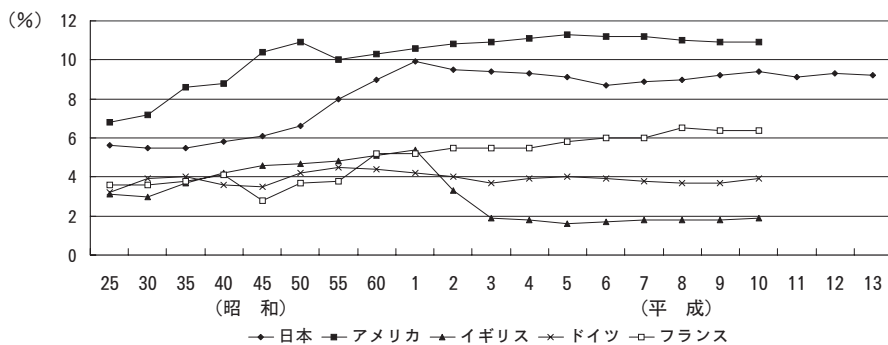
5. 地方交付税制度の未来像

1) そもそも交付税依存の大きな地方団体に地方債は発行できないはず

地方債の償還能力を分析する際に、交付税を償還財源としてカウントすると、償還能力が極端に乏しい団体はごく例外的である³⁾。しかし、本来、償還財源として依存財源である交付税をカウントすることはおかしい。ところが現実には、将来の交付税収入をあてにして地方債を発行しているので、それだけに総務省が地方団体のために、地方財政措置として、毎年度、財源確保のために努力する必要がある。そしてそれが総務省頼みの財政運営という姿をいつまでも残すこととなる。

交付税を償還財源としてカウントできないとなると、多くの自治体は地方債を発行できない。地方債に頼らない公共事業は、小規模なものに限られ、現在のごく一部となるのでとなると、公共事業は縮小せざるを得ない。そのときに、大規模な公共事業は国が直轄事業であるか、高率の100%の充当率の補助金である以外にないという方向性になる。平成14年度の地方財政計画では、投資的経費は歳出総額87.6兆円に対して24.6兆円であり、直轄・補助事業だけでも8.8兆円になる（直轄・補助事業を国に返上すれば、たまたまであるが、交付税特別会計は単年度で収支均衡に近づく）。

図2 国民所得に対する地方税負担率



出所) 図2に同じ

2) 投資的経費は将来的には交付税の対象から外すべき

事業費補正が、交付税の補助金化として問題になっていることはすでに述べた。本来、地方交付税とは経常費を保障するための手段としては整合性があるが、投資的経費についてはそもそもなじみにくい。事業費補正がおかしいならば、単位費用で財源措置することになるが、それはもっとおかしいことになる。投資的経費は、本来は交付税になじまず、将来的には財政需要の対象からはずすべきである。

財源調達能力に応じて権能を再配分するという観点に立てば、特定の富裕団体を除けば、地方団体は経常費だけで十分であって、公共事業はもっぱら国が行うという図式になる。地方団体は自前の財源の中で起債できるかどうかを判断し、その範囲か税収入の範囲でできる公共事業にとどめ、公共事業自体を地方財政のなかで縮小する方向性が望ましい。一部の富裕な団体は、国からの権限委譲を受けて、公共事業を行うことは可能であるが。

3) 国庫支出金は最終的には意味がある

交付税の財源保障が経常経費に限定され、保障される水準がミニマムに抑えられると、国はどうすべきか。直轄事業をいま以上にたくさんするか、100%の補助率の補助金で地方団体に、実施を委託するしかない。公共事業の中で、国策として必要な事業を、直轄事業で行うか、委託の形で国庫支出金を使って進める必要性は今後も残るだろう。そのときには、国庫支出金は最終的に意味がある。ただし、いまのように補助金と裏負担である交付税がセットになっているような形は、無論、望ましくない。

4) 行政体制整備との関係

市町村中心の自治という枠組みでは、市町村は規模にかかわらずフルセットのサービスを担い、しかも分権であるから時代を降ごとに権能を拡大することとなっているが、行政ノウハ

ウの乏しい小規模団体と、財政力の乏しい団体にはたいへん厳しい考え方である。行政ノウハウの乏しさは市町村と都道府県とのかかわりの中で実質的に補完され、財政力の不足は言うまでもなく、地方交付税で補完されてきた。

仮に、強制合併で財政力の均てん化を図れば、交付税のような精緻な制度なしに、財政力の格差是正と行政ノウハウの補完が同時に達成できる。しかし、強制合併ができないとすると、いま考えられているような、自主的な合併の後は、小規模町村の権能の縮小という方向になる。小規模町村の権能の見直しと都道府県等への委譲をしていけば、粗い財政調整制度ではうまくいかないで、交付税の考え方は今後も重要になる。逆に、自主的合併が進まず、小規模町村が残り、その権能が維持される(すなわち現状維持になる)と、交付税制度の変更の余地は小さい。

5) カギとなる都道府県の性格づけ

財政力に応じて市町村の権能を再分配することとなると、地方分権の姿は、結局のところ都道府県の性格づけによって決まることとなる。都道府県が完全な自治体であるとする、市町村同様に財政力の範囲で権能を配分することとなり、その結果、国の直轄事業が増える。都道府県は半自治体であるという現状にあわせて制度を書くと、大都市制度や、道州制のあり方など、地方分権の選択肢はずいぶん変わってくる。

地方交付税の将来像を考える場合には、このような都道府県の性格づけを明確にしなが、体制整備をどうするかについて考えていかなければ、最終的にはあるべき姿には到達しない。表1はそのような選択肢について整理したものである。

注

- 1) たとえば岡本(2001)が論証している。
- 2) 総務省交付税課『平成14年度 地方交付税関係資料』10頁。

表1 地方分権改革の選択肢

	選択肢1 都道府県も自治体であって、市町村と並立する自治の主役である	選択肢2 都道府県は半自治体であって、あくまで市町村が自治の主役である
国との関係	国の直轄事業がいまより増え、出先機関は残る	都道府県については国との結びつきが強くなり、出先機関は都道府県が吸収してもよい
都道府県と市町村の権能	都道府県として財源調達できる範囲で権能を規定する。市町村については、税金に応じた範囲でサービスを行う	都道府県については、交付税漬けの財政でも構わず、国が規定すればよい。市町村については、税金に応じた範囲でサービスを行う
道州制のあり方	道州制は、国の直轄機関を含めない単なる都道府県合併であり、自主的合併となる	道州制は、国の出先機関を含めた都道府県連合であり、国が主導する計画的なものとなる
公共事業への関与	都道府県といえども都市部でなければ、起債も大規模公共事業はできず、大半の市町村はできない	都道府県は大規模公共事業をしてもよいが、大半の市町村はできない
地方財政計画	地方財政計画は小さくなり、3倍自治は解消される	地方財政計画は市町村についてのみ小さくなる
地方団体の性格づけ	国からの独立性は高いが、権能は縮小する	市町村については、国からの独立性は高いが、権能は縮小するが、都道府県は現状維持
都道府県と市町村の切り分け	都道府県が市町村の分野たる生活行政に関わってよい	都道府県は市町村の分野たる生活行政に関わるべきでない
小規模町村の補完	小規模町村の放棄した権能は都道府県が負う	小規模町村の放棄した権能は、周辺の財政力のある都市が担う
小規模町村のあり方	小規模町村は例外的な存在でなくてもよい	小規模町村は例外的な存在となる
大都市制度	大都市制度については都制が望ましい	大都市制度については特別市が望ましい

3) 債務償還能力の分析については、小西（2002）を参照。

兵谷芳康・横山忠弘・小宮大一郎（1999）『地方交付税』ぎょうせい。

参考文献

- 石原信雄（2000）『新地方財政調整制度論』ぎょうせい。
- 石原信雄・遠藤安彦（1986）『地方交付税法逐条解説』ぎょうせい。
- 岡本全勝（1995）『地方交付税 仕組みと機能』大蔵省印刷局。
- 岡本全勝（2001）「地方税財源充実強化の選択肢」『地方財政』、2001年4月号。
- 岡本全勝（2002）『地方財政改革論議』ぎょうせい。
- 小西砂千夫（2001）「見直しが進む地方交付税制度－問題の構図と抜本改革の選択肢」『地方財務』、2001年3月号。
- 小西砂千夫（2002）『地方財政改革論』日本経済新聞社。
- 地方交付税制度研究会編（1987）『地方交付税入門 しくみと運用』地方財務協会。
- 地方交付税制度研究会編（1999）『やさしい地方交付税』ぎょうせい。