

地域格差是正と地方交付税改革

町田 俊彦

専修大学経済学部教授

1 日本型福祉国家の不可欠な構成要素としての地方交付税

日本型福祉国家

福祉国家では、財政民主主義の下での生存権保障を目標とし、完全雇用を達成するためのフィスカルポリシーと個人間の所得再分配を行う社会保障・税制が中核的部分を構成し、中小企業や農業に対する保護政策と地方財政調整制度が補完してきた¹⁾。日本においては、欧米先進国と比較するとアメリカとともに「小さな政府・低い租税負担」が基本的な枠組みとなっており、急速な高齢化の進展にもかかわらず、社会保障給付水準は低位にとどまってきた。こうした枠組みの下で、日本型福祉システムの特徴は、大企業における終身雇用・年功型賃金と企業内福祉が中核部分の一翼を構成し、公共事業を中心とする地域間所得再分配機構が補完的な役割を果たして

きた点にある。

公共事業を中核とする地域間所得再分配機構

中央・地方の財政支出をみると、教育費、住宅費を含めた社会サービス費が大半を占めるヨーロッパ大陸の先進国と比較して、日本では公共事業費（公共投資のうち国直轄事業と国庫補助事業）と地方単独事業から構成される公共投資のウエイトが高いという特質を示してきた。そこで国から地方への財政移転では、公共事業を中心とする国庫補助負担金が中核に位置し、地方交付税（公共事業など国が必要と認める標準的行政の地方負担額を財源保障し、財政力が弱い地方自治体に傾斜的に配分して財政調整を行う）と地方債許可制度（有利な政府資金を財政力が弱い地方自治体に傾斜的に配分し、財政調整機能を果たす）が補完して、「三位一体」として地域間所得再分配機構を構成してきた。

2 公共投資の圧縮による地方交付税の大幅削減

景気対策と地域間所得再分配機構の機能拡大

地方財政計画ベースでみると、地方交付税は1990年度の13兆7,594億円から2000年度の21兆4,107億円まで拡大を続けた（表1参照）。バブル崩壊後、地域間所得再分配機構は、第1次石油危機後と同様に公共投資の拡大を中心とする景気対策

まちだ としひこ

1944年生。東京大学大学院経済学研究科修士課程修了。専攻は財政学。福島大学経済学部教授、東北大学農学部教授などを経て現職。

主要著書は『「平成大合併」の財政学』（編著、公人社、2006）『中国社会の現状』（共著、専修大学出版会、2006）などがある。

表1 地方財政計画の推移

億円/％

年度	合計		歳出				歳入					
			一般行政経費		投資的経費		地方税		地方交付税		国庫支出金	
	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率	実数	伸び率
1990	671,402	7.0	128,638	4.5	213,550	3.9	307,097	7.5	137,594	10.3	102,521	1.6
1991	708,848	5.6	138,390	7.6	227,350	6.5	326,780	6.1	148,404	7.9	106,831	4.2
1992	743,651	4.9	149,633	8.1	244,655	7.6	340,240	4.1	156,792	5.7	119,930	12.3
1993	764,152	2.8	159,077	6.3	267,918	9.5	345,552	1.6	154,351	-1.6	122,291	2.0
1994	809,281	5.9	161,113	1.3	290,723	8.5	325,809	-5.7	155,020	0.4	141,743	15.9
1995	825,093	2.0	168,172	4.4	303,620	4.4	337,639	3.6	161,529	4.2	128,017	-9.7
1996	852,848	3.4	175,104	4.1	310,650	2.3	337,815	0.1	168,410	4.3	130,662	2.1
1997	870,596	2.1	179,836	2.7	310,692	0.0	370,143	9.6	171,276	1.7	132,589	1.5
1998	870,964	0.0	185,062	2.9	292,183	-6.0	384,752	3.9	175,189	2.3	129,823	-2.1
1999	885,316	1.6	192,745	4.2	294,788	0.9	352,957	-8.3	208,642	19.1	132,359	2.0
2000	889,300	0.5	197,087	2.3	284,187	-3.6	350,568	-0.7	214,107	2.6	130,384	-1.5
2001	893,071	0.4	205,994	4.5	271,705	-4.4	355,810	1.5	203,498	-5.0	130,745	0.3
2002	875,666	-1.9	208,068	1.0	245,985	-9.5	342,563	-3.7	195,449	-4.0	127,213	-2.7
2003	862,107	-1.5	210,263	1.1	232,868	-5.3	321,725	-6.1	180,693	-7.5	122,600	-3.6
2004	846,669	-1.8	218,833	4.1	213,283	-8.4	323,231	0.5	168,861	-6.5	121,238	-1.1
2005	837,687	-1.1	231,307	5.7	196,761	-7.7	333,489	3.1	168,979	0.1	111,967	-7.6
2006	830,508	-0.7	251,857	8.2	168,889	-13.5	348,983	4.7	159,073	-5.9	102,015	-8.9
2007	831,261	0.0	261,811	4.0	152,328	-9.8	403,728	15.7	152,027	-4.4	101,739	-0.3

出所：参議院予算委員会調査室編「財政関係資料集」2000年度版、2007年度版。

とリンクして、地域格差是正機能を発揮した。公共投資の拡大を財源面で支えたのは地方債と地方交付税であった。国税原資が縮小傾向を示す中で、国の責任による特例加算は少額であり、地方交付税の増額は主に「隠れた地方債」としての交付税特別会計の新規借入に依存した。地方財政の「隠れた地方債」を含む債務残高のGDP比は、第1次石油危機後はバブル好況により縮小にむかったが、バブル崩壊後には経済の長期停滞により上昇を続けた。

日本型福祉国家の再編と地域間所得再分配機構の機能低下

市場原理主義に基づく政府・自民党の「小さな政府」指向の政策は、1990年代半ば以降、規制緩和や医療改革のレベルで具体化した。小泉内閣下（2002～06年度）の構造改革の下では財政政

策と年金・医療・介護の領域を中心に全面化した。大企業における終身雇用・年功型賃金と企業内福祉が解体され、低位の社会保障給付の拡大が自然増の水準以下に抑制されることにより、日本型福祉国家の中核部分が脆弱化した²⁾。併せて補完的役割を果たしてきた地域間所得再分配機構と中小企業・農業保護政策が圧縮されることにより、日本型福祉国家は生活保障機能を決定的に低下させ、個人間の所得格差、地域格差が拡大した。

地域間所得再分配政策では、経済のグローバル化に伴い産業立地の国際競争が激化する中で、日本の地位を上げるためには東京を中心に大都市の産業集積とインフラ整備が必要であるとして、産業の地方分散政策の放棄、公共事業の主要プロジェクトの大都市集中など格差是正機能を弱体化する政策が進められた。財政政策では、公共投資の拡大による景

表2 地方税、地方交付税、一般財源の圏域別内訳、対全国シェアおよび格差指数

		実数(百万円)				シェア(%)				格差指数			
		1990	1995	2000	2005	1990	1995	2000	2005	1990	1995	2000	2005
	全国計	33,450	33,675	35,546	34,804	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
地方税	大都市圏	20,451	19,416	20,258	20,259	61.1	57.7	57.0	58.2	125.9	118.2	115.8	116.8
	東京都	11,696	11,107	11,525	11,843	18.7	16.3	16.1	17.5	197.9	176.2	171.6	181.2
	地方圏	13,000	14,259	15,288	14,545	38.9	42.3	43.0	41.8	75.6	82.7	84.7	83.3
地方交付税	全国計	14,328	16,153	21,776	16,959	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	大都市圏	2,077	2,801	4,914	3,609	14.5	17.3	22.6	21.3	29.8	35.6	45.9	42.7
	東京都	26,841	37,130	68,634	36,249	0.2	0.2	0.3	2.0	2.0	2.5	3.4	42.6
	地方圏	12,251	13,352	16,862	13,349	85.5	82.7	77.4	78.7	166.3	161.4	152.5	156.9
一般財源	全国計	49,441	51,767	57,943	53,612	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	大都市圏	23,265	23,113	25,393	24,672	47.1	44.6	43.8	46.0	96.9	91.5	89.1	92.3
	東京都	6,466	5,743	5,805	6,266	13.1	11.1	10.0	11.7	138.5	120.1	107.1	121.0
	地方圏	26,176	28,654	32,661	28,940	52.9	55.4	56.2	54.0	103.0	108.1	110.6	107.6

注：1) 格差指数は人口1人当たり額の全国平均を100とする指数。

2) 一般財源は地方税と地方交付税の合計。

出所：表1の資料より作成。

気対策を放棄し、経済活性化策としては税制を通じる構造改革として、大企業と高所得者向けの減税に重点を移した。「小さな政府」指向の下で国の財政再建を進めるために、地方行財政に対してもスリム化を求め、地域格差是正は後景に退いた。

公共投資の圧縮を通じる地方交付税の大幅削減

地方財政計画ベースの地方交付税は2001年度の21兆4,107億円から2007年度の15兆2,027億円へ6兆2,080億円も削減された。1990年代末から公共事業は毎年度削減され、投資補助事業の基準財政需要額が圧縮された。さらに小泉内閣下では、投資単独事業が地方財政計画と基準財政需要額において重点的に圧縮された。こうした公共投資の圧縮は、地方交付税の大幅削減を財政需要面から規定した。

地方交付税の大幅削減を財源面で規定したのは、2001年度からの通常収支分の交付税特会新規借入の停止である(2007年度には減税分も停止)。財源不足額の交付税特会借入による補填から地方債(臨時財政対策債)と特例加算による補填への切替

により、地方交付税の財源は縮小した。投資的経費の需要額の持続的な削減により、2004年度以降は地方交付税と臨時財政対策債の合算額も減少した。

総務省は「三位一体の改革」の成果の一つとして、2004～06年度に地方交付税および臨時財政対策債の総額約5.1兆円削減したことを掲げている。税源移譲と国庫補助負担金の削減を主な内容とする狭義の「三位一体の改革」と平行して、地方行財政スリム化のための地方交付税の大幅削減が強行されたことが見逃せない。

3 地方交付税の地域格差是正機能の弱体化

地方交付税の地域配分における地方圏のシェアの低下

地方交付税の地域配分をみると、地方圏の対全国シェアは1990年度の85.5%から1995年度82.7%、2000年度77.4%と低下しており、その地域格差是正作用が弱体化している(表2参照)。ただし1990年代の地方交付税の地域配分における地方圏のシェアの低下は、大都市圏における法人二税

と個人住民税の地方圏を上回る減収を反映したものであり、地方税と地方交付税を合わせた一般財源では地方圏のシェアは上昇を続けていた。

地方交付税の地域格差是正機能の大幅な低下

2000年代に入ると、ほぼ一貫して上昇してきた一般財源における地方圏のシェアが低下に転じている。人口密度が低いことによる行政コストの高さを反映して、地方圏の人口1人当たり一般財源は大都市圏を上回っているが、その格差指数は地方圏で低下している。

一般財源における地方圏のシェアの低下は、地方交付税の地域格差是正機能が決定的に弱体化したことを意味している。その主な要因としては、地方交付税総額の大幅な削減の影響が交付税依存度の高い地方圏で強く現れたことがあげられる。副次的な要因は、基準財政需要額における投資的経費の削減という削減方式の影響が、公共投資依存度の高い地方圏で強く現れたことである。地方税の地域格差が法人二税を中心に再び拡大している。地方税の地域配分における大都市圏のシェアは、2005年度には東京都を中心に1995年度の比率を上回っている。地方税の地域格差の再拡大に対応して、地方交付税の地域配分で地方圏のシェアは上昇に転じるが、基準財政需要額の大都市圏を上回る削減に制約されて、2005年度に1995年度の比率を回復していない。

4 地域間所得再分配機構への再生と地方交付税改革

経常経費の過小計上

地方交付税の削減を主導したのは財務省であり、公共事業を削減するとともに、投資単独事業について地方財政計画の計画額が決算額を大幅に上回り「過大計上」になっているとして計画額の圧縮を求めた。総務省は一般行政経費（単独）では逆に計画額が決算額を大幅に下回っているとして、財務省

を批判し、投資単独事業と一般行政経費（単独）の決算乖離の「同時一体的是正」を進めた。しかし財務省の主張は小泉構造改革の「小さな政府」実現、その一環としての地方行財政のスリム化という重要な政策を反映しているため、完全には否定できない。2003年6月の「骨太方針2003」では、地方財政計画に関して投資単独事業を2006年までに2000～01年度の水準を目安に抑制するというスリム化方針が盛り込まれた。そこで総務省が進める「同時一体的是正」では削減額が増加額を上回り、ネットで削減となった。例えば2006年度には、投資単独事業で2兆円の削減、一般行政経費（単独）で1.0兆円の増額で、ネットで1.0兆円の削減となっている。

地域格差是正と「水平方式」の財政調整

参議院選挙における自民党の大敗の一因が地域格差の拡大にあったことから、その是正が重要な政策的課題として浮上してきた。しかし「小さな政府」指向と財政再建最優先という枠組みの下で、政府・自民党は有効な政策を提起できず、法人二税の配分の手直しという「水平方式」の財政調整（富裕団体から貧困団体への地方税の移転による財政調整）で対応しようとしている。ドイツやスウェーデンの「協調的」分権システムの下では、「水平方式」の財政調整が組み込まれていることは事実であるが、主軸となっているのは「垂直方式」（中央政府の税の移転による財政調整）の財政調整であり、「水平方式」は補完的地位にとどまっている。しかも「水平方式」の財政調整に対する富裕団体の批判を和らげるために、「垂直方式」の財政調整のウエイトが高まりつつある。日本では、国の財源保障と財政調整の責任の肩代わりとして「水平方式」の財政調整が提起されており、ベクトルは逆向きである。

第2期分権改革と「協調的分権システム」

地方交付税改革は、財政レベルのさらなる分権改革の一環として位置づけることが必要である。「三位一体の改革」は、財政再建最優先（国庫補助負担金

の削減額を下回る税源移譲額)、集権システムの温存(国庫補助負担金の廃止ではなく、補助負担率の引き下げが中心)、「競争的」分権システムの追求(「受益と負担の一致」・地方自治体の自己責任を求める立場から地方交付税による財源保障と財政調整を圧縮)という3つの政策のハイブリッド型であった。

今後の分権改革の基本的な方向は、各地方自治体が財政条件の均等化(十分な財源保障と財政調整)の保障の上で自己決定による行財政運営を行う「協動的」分権システムへの転換とすべきであろう³⁾。

財政レベルの第1期の分権改革(「三位一体の改革」)では、個人所得課税の地方への移譲という意義ある改革が行われたが、税源移譲の規模は不十分である。第2期の分権改革では、安定性、普遍性(税収の地域格差が小さい)の面で優れた消費税を中心に、国税と地方税の配分比率を1対1に変更することを数値目標として、税源移譲を行うことが主要な課題となる。

地方交付税の改革：総額と福祉・教育・環境 保全経費の確保

格差是正機能を著しく弱めた地域間所得再分配機構を地方交付税を中心に再生することも第2期分権改革の主要課題とである。公共投資を中心とする地域間所得再分配が無駄な事業の継続、環境破壊、地方自治体の債務累積等多くの問題を引き起こしたことは事実であるが、「中央から地方への財政移転」自体を「バラマキ」として否定するのは誤りである。財務省の批判の問題点は、経常経費では計画額が決算を下回っており、投資的経費における計画額と実績と乖離と経常経費の乖離と金額的にはほぼ見合っているという事実を無視していることである。福祉、教育、環境保全等の分野では、地方財政計画と基準財政需要額が過小に算定されており、地方交付税改革で求められているのは投資的経費の圧縮とリンクした総額の圧縮ではなく、基準財政需要額の内容の革新とそれに見合った総額の確保である。

生活重視の成長路線と「中型政府」指向への転換

財政レベルの地方分権と地域間所得再分配機構の再生を進めるためには、大企業優先成長戦略、「小さな政府」指向の財政最優先政策の転換が必須の要件である。低コスト競争で優位に立つことを最優先した輸出・投資主導型から生活重視型へ成長戦略を転換する。ドイツ・フランス並みの「中型政府」指向へ転換し、それに見合った負担増を実現するための条件整備を中期的な目標とする⁴⁾。短期的には、所得税における資産性所得の軽課停止と所得税の最高税率の引き上げ、法人税における課税ベース拡大により、直接税の税収調達能力と所得再分配機能を回復する。

「中型政府」指向の下で標準的行政としての福祉水準や教育水準が引き上げられ、それに対応して地方交付税における基準財政需要額の革新と総額の拡大が行われるならば、地方圏の経済は公共投資依存型から教育・福祉支出、環境保全投資依拠型へ転換し、地域間所得再分配機構は新たな内実をもつ。■

《注》

- 1) 福祉国家の財政的枠組みを社会保障費に限定せず、包括的にとらえた研究として、林健久『福祉国家の財政学』有斐閣、1992年、を参照のこと。
- 2) 以下、1990年代以降の日本型福祉国家財政の再編については金澤史男「日本における福祉国家財政の再編—グローバル化と構造改革」林健久ほか編『グローバル化と福祉国家財政の再編』東京大学出版会、2004年、157～187を参考にした。
- 3) 分権改革をめぐる「競争的」分権システムと「協動的」分権システムの路線対立については、拙稿「ドイツにおける財政調整制度論と地方交付税改革」『都市問題』第94巻第1号(2003年1月号)、33～37頁を参照のこと。
- 4) 「中型政府」指向への政策転換とそれに対応した税制改革については、拙稿「税制改革の課題と方向性」生活経済政策研究所編『税制改革に向けて—公平で税収調達力が高い税制をめざして—』同研究所、2007年、12～65頁を参照のこと。