

# 現代的な地方自治と地方交付税

—日本型財政調整制度としての地方交付税のいま—

中村 良広

熊本学園大学経済学部教授

## 地方財政を左右する地方交付税

毎年12月になると政府予算案の閣議決定とともに地方財政計画が決定される。これによって新年度の地方交付税の総額も固まることになる。かつて「三位一体の改革」の過程で2004年度の地方交付税・臨時財政対策債が大幅にカット(対前年度比2兆8,623億円)され、地方団体に「地方財政ショック」が走った。その後、2007年度には3兆円の国から地方への税源移譲が行われたが、「三位一体の改革」で地方団体が失った財源はこれをはるかに上回り、地方分権改革で地方六団体をリードした梶原拓知事会会長(当時)はこれを「三位一体ではなく三位バラバラだ」と評した。これ以降、地方団体側の地方分権への熱意は一挙に冷え込んだ感がある。

一時大幅にカットされた交付税・臨財債もその後ある程度復元され、2011年度から「一般財源

総額実質同水準ルール」と言われる中期的な財源安定化の枠組みが設定されたが、交付税の総額とその内容の如何が地方団体の大きな関心事であることに変わりはない。

## 地方財政対策について

1954年度に始まる交付税はその財源を国税の一定割合(地方交付税率)とするもので、当初の対象税目は国税3税(所得税、法人税、酒税)であったが、抜本的税制改正による消費税の導入に伴い1989年度からは国税5税(所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税)となった。その後、対象税目の変更があり、2014年度に地方法人税(全額特別会計に直入)が加わり国税6税となった後、翌年度にはたばこ税が除外され、現在は所得税、法人税、酒税、消費税、地方法人税の国税5税が対象税目となっている。

ところで、国税5税の一定割合を財源とする交付税で地方団体の財源不足額を完全に穴埋めできれば問題ないが、交付財源が顕著にかつ引き続き不足する場合にはどうするのか。これについて地方交付税法第6条の3第2項は、「地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第6条第1項に定める率の変更を行うものとする」と定めている。ここで下線を付した「率の変更」とは地方交付税率の変更であり、地方交付税制度導入後には頻りに引き上げられ、1966年度に国税3税の32%にな

### なかむら よしひろ

九州大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学修士。九州大学助手、鹿児島大学法文学部助教授、北九州市立大学経済学部教授を経て、2005年より熊本学園大学経済学部教授。専門は財政学、租税論。著書に『ドイツ州間財政調整の改革—水平的財政調整の射程』(地方自治総合研究所、2004年)、『よくわかる社会保障と税制改革』(共著、イマジン出版、2012年)、『所得税改革—日本とドイツ—』(税務経理協会、2013年)など。

表1 地方財政対策(財源不足補てん)の推移

(億円)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
一般会計加算		32,748	76,291	58,866	58,613	54,176	41,186	21,155	8,283	12,958	7,022	2,633
内訳	既往法定分	7,231	7,561	8,062	9,752	8,231	8,648	4,326	5,536	6,307	5,367	2,633
	臨時財政対策加算	25,553	53,880	38,154	38,361	36,045	26,438	14,529	2,747	6,651	1,665	
	別枠加算		14,850	12,650	10,500	9,900	6,100	2,300				
財源対策債の発行		12,900	10,700	9,400	8,200	8,000	7,800	7,800	7,900	7,900	7,900	7,900
臨時財政対策債の発行		51,486	77,069	61,593	61,333	62,131	55,951	45,249	37,880	40,453	39,865	32,568
内訳	既往償還分等	23,933	23,189	23,439	22,972	26,086	29,513	30,720	35,133	33,802	38,210	32,568
	新規発行分	27,553	53,880	38,154	38,361	36,045	26,438	14,529	2,747	6,651	1,655	
その他		7,494	18,108	12,593	8,700	8,500	1,000	4,000	2,000	8,400	6,995	1,000
内訳	国税決算精算分の先送り	4,994	6,596								2,245	
	交付税特別会計償還先送り		7,812	7,593						1,000		
	交付税特別会計剰余金活用		3,700	5,000	5,200	2,000	1,000	1,000		3,400	750	
	減収補てん特別交付金	500										
	公庫債権金利変動準備金活用				3,500	6,500		3,000	2,000	4,000	4,000	1,000
	特別交付金	2,000										
合計(財源不足額)		104,664	182,168	142,452	136,846	132,808	105,938	78,205	56,063	69,710	61,783	44,101

(出所) 飛田(2019)、53頁。原資料は各年度の地方財政計画資料。

るまで変更は9回に及んだ。近年の変更は主に消費税の増税に伴うものであるが、しかし、これによって交付税の財源をすべて賄うには至らず、地方団体は連年「法定率」の引き上げを求め続けている。

もう一つの途は「制度の改正」であり、国と地方の事務・税源配分を抜本的に変更して地方財源不足を解消することが根本的な対策である。しかし、現実にはこのようなことが行われたことはなく、「三位一体の改革」も前述のとおり国の負担軽減に使われ、地方財源不足はむしろ拡大した。

こうして抜本的に解消することなく残された地方財源不足への対応が地方財政対策である。種々の手立てを組み合わせ、いわば弥縫的に地方財源不足を穴埋めするのであるが、これが地方交付税法第6条の3第1項にいう「制度の改正」に当たると解釈されている。

地方財政対策について飛田(2019)による表1に従って特徴的な措置を整理しておこう。

まず、2019年度の地方財源不足額は4兆4,101億円と前年度に比べて大きく減少している。法定率分が16兆2,108億円と前年度に比べて

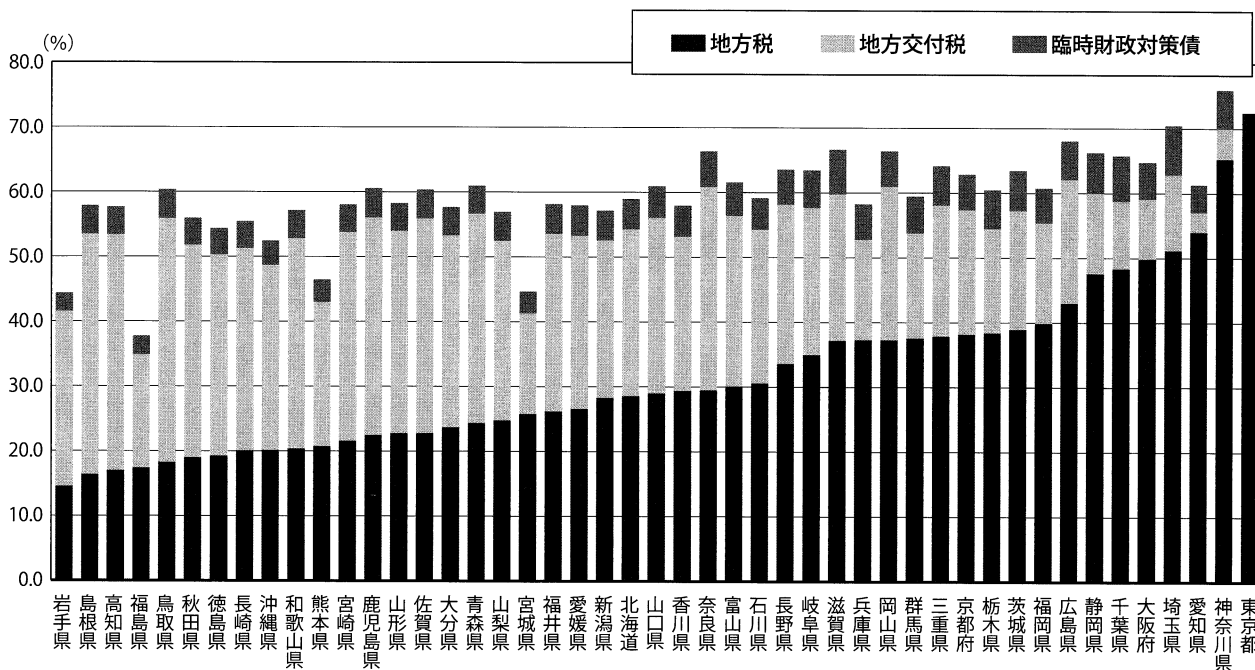
6,749億円だけ増加したことが大きく寄与している。財源不足補てんの概要は以下のとおりである。

一般会計加算の内訳である既往法定分とは「過去の地方財政対策に基づき地方交付税法等の定めるところにより、後年度の地方交付税に加算することとされている額」(鎌田(2010)、45頁)であり、今年度は前年度の半額以下に減少している。

財源対策債とは建設地方債の増発分である。それに対して臨時財政対策債は同じく地方債ではあるが建設地方債を超える赤字地方債であって、交付税を代替する一般財源として扱われる。元利償還費について全額交付税措置される臨財債はいわば交付税の後払いであり、2001年度に3年度限りの暫定措置として始められたにもかかわらず、それ以降も継続されて今日に至っている。しかし、「交付税措置」とはいいながらも、地方財源不足が続くなかでは借換債としての臨財債が発行されている。

なお、新発の臨財債に見あう額については国の一般会計からも同額の加算を行われ、地方財源不足を地方の臨財債と国の一般会計加算とで負

図1 都道府県別歳入に占める地方税・地方交付税・臨時財政対策債の割合(2017年度)



(出所) 決算カードより作成

担し合う「折半ルール」に従うことになっている。2018年度の一般会計加算のうち臨時財政対策加算1,655億円と臨財債の新規発行分1,655億円がこれに当たる。表中、2005年度が最大で5兆円を超える規模であったが、以後抑制努力が続けられて2019年度にはついにこの部分がなくなり、臨財債の発行は既往債元利償還分等のみに圧縮された。しかし、借換債に当たるこの部分の発行額はなお3兆円を超え、20年近く発行されてきた既往の臨財債(2018年度末残高54兆円超)の負担が重くのしかかっている。

公庫債権金利変動準備金活用とは、地方団体金融機構が旧公営企業金融公庫から引き継いだ既往の政府保証債等の借換えリスクに備えるための準備金のうち余裕分を活用するもので、2012年度から2度にわたり活用枠が拡大され、総額2兆4,000億円が確保された。2019年度の1,000億円でこの枠がすべて使い尽くされた。

2019年度は法定率分が順調に伸びたこともあって、臨財債の新規発行分をなくすことに成功して交付税の質の改善が図られた。しかし、この前提にあるのは極めて楽観的な景気および税収の見通しであるため、これが首尾よく達成されるかどうか

は予断を許さない。

## 交付税による財政調整の実態

わが国の地方財政調整制度の基幹部分を担う交付税によって地方団体間の財源の均等化がどこまで実現されているのか。図1を手がかりに2017年度の都道府県に関して点検してみよう。なお、「実質的」交付税ということで臨財債も交付税に加えている。

歳入総額に占める地方税の割合は、最低の岩手県(14.5%)から最高の東京都(72.4%)まで5倍の格差が存在する。もともと、岩手県、福島県、宮城県、熊本県では震災復興のための国庫支出金や基金からの繰入金が大きいため特殊要因が影響している。ここではこれらの被災地は除外する。その結果、岩手県について地方税の割合が低い島根県(16.3%)と東京都とでは4倍を超える格差があることが確認される。

自主財源の根幹をなす地方税でこれだけ大きな地域間格差があるのに対して、これに実質的交付税を加えれば、被災地を除くほとんどの団体が60%前後の水準に収斂して、格差は大幅に縮小す

る。交付税算定に関する基準財政需要額算定のための単位費用について、地方交付税法第2条の6には「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」を基準とするとの定めがある。自治体ごとの地方税の格差にもかかわらず、交付税は合理的かつ妥当な水準のサービス・施設を保障するものであり、その実態が図1のような形で表れているのである。

なお、同じ財源について人口1人当たり金額を算出すると、税額では下位(37位)にある島根県が首位に立ち、逆に税額で上位(2位)にある愛知県が下位(44位)に転落するという逆転現象が現れている。しかし、これは地方交付税が租税力の調整のみではなく、妥当な水準の「地方行政」および標準的な「施設の維持」に係る需要額をも組み合わせる混合型の財政調整制度であるので特に問題とするには及ばない。

## トップランナー方式の問題点

交付税の単位費用について低コスト団体を基準にするやり方が2015年5月12日の経済財政諮問会議で提案され、これが「トップランナー方式」と命名された。対象となる業務は学校用務員事務、本庁舎清掃、案内・受付、公民館管理、窓口業務など合計23業務で、2016年度から段階的に見直しを開始されている。要するに民間委託等によるコスト・カットを図るものであるが、これが交付税算定を通じて地方団体に求められる。

しかし、この方式による単位費用の設定が地方交付税法第2条の6にいう「合理的、かつ、妥当な水準」という要請に鑑みて適切であるとは考えられない。行政サービスの質を置き去りした低コスト追求を「合理的」と見る、偏った価値判断がその前提となっているからである。こうしたやり方は、自治体の意思決定に中立的であるべき交付税に政策的誘導装置としての機能を付与するものである。かつて地方団体の投資的経費について事業費補正をかけたことが道路等へ過剰投資を招き問題化した

が、基本的に同質の問題である。「地方自治の本旨の実現に資する」(地方交付税法第1条)という制度の根本理念に背くものである。

## 歳出の自治と地方財政調整制度

古典的地方自治のモデルにおいては地方団体の行政、施設整備は当該団体独自の税収のみを財源に行われる。自主財源による地方自治、いわば自給自足の地方自治である。しかし、国民経済の広域的展開とともにヒト・モノ・カネおよび情報の全国的交流が進み、いわゆるナショナル・ミニマムが形成されるにつれて、大きな地域間格差を伴う自主財源のみによる地方自治は不可能になる。

そこで、経済力・財政力が劣る地方についてもナショナル・ミニマム実現に必要な財源を付与し(財源保障)、さらに進んで地域間財政力の均等化を進める(財源調整または狭義の財政調整)地方財政調整が展開される。それとともに古典的地方自治は現代地方自治に発展する。他地域からの財源移転を伴う財政調整を組み込んだ現代的な地方自治では、自主財源による歳入における自治から一般財源に基づく歳出の自治へと重点がシフトする。

現代的な地方自治における歳出の自治を最大限保障するには、一般財源の用途に対する制約をできるだけなくすほかはない。補助金の裏負担や、自治事務に関する国からの義務付け・枠付けの財源として交付税が使用されれば、これは歳出の自治から外れることになる。投資的経費に関する事業費補正や「トップランナー方式」に基づく単位費用のような、交付税算定を通じた誘導も現代的な地方自治を空洞化させるものである。

ここで難しい問題がひとつある。現代的な地方自治が本質的に歳出の自治であるとして、それがモラルハザードをもたらさないかということである。これに対する当面の解答は、地方の税源と課税自主権の拡大によって、地方団体の歳入の責任を高めてアカウントビリティの向上を図ることである。しかし、国から地方への税源移譲や課税自主権拡大をもってしてもなお解決しがたい地域間格差の問題

が残る以上、財政調整も不可避であるとすれば、この両者をどのように組み合わせるかは依然難問として残されるのである。

## 地方財政調整制度の行方

日本の財政調整制度の基本をなす交付税についていくつかの本質的問題があることを指摘した。その根底には国・地方において社会保障費を中心に拡大し続ける財政需要にもかかわらず、租税負担率は抑制されたままであるため深刻な財源難が続いていることがある。増税抜きに地方財源不足を削減する試みとして地方特別法人税や地方法人税の創設という地方税の国税化を介した財源の地域間再配分が実施されている。廃止が予定される地方特別法人税についてはそれに代わる特別法人事業税の創設が決まっている。これらによって東京都をはじめとする大都市圏の税を剥ぎ取り、譲与税、交付税として地方に配分するのである。また、地方団体間におけるグロテスクな「税の分捕り合戦」となった「ふるさと納税」も同工異曲の政策である。

交付税制度は国・地方間で行われる垂直的財政調整制度であるため、交付財源不足はなによりも国の責任となる。地方特別法人税に始まる変則的な「水平的財政調整」による地域間の財源移転は、東京都をはじめとする財源「抛出団体」の不満を引き起こしている。この事態は財政調整制度がその形態において垂直的であれ水平的であれ、本質的には地域間の財源移転にほかならないことをはしなくも証明している。

水平的財政調整のモデル国としてしばしば取り上げられるドイツにおいて、南部の富裕州(バイエルン、バーデン・ヴュルテンベルク、ヘッセン)は連邦財政調整における重要な1段階を担う「狭義の」州間財

政調整に長年不満を抱き続けてきた。水平的財政調整の典型とされる「狭義の」州間財政調整は、明示的に富裕州が抛出して貧困州を助ける仕組みであるが、富裕州からの連邦憲法裁判所への訴訟提起を契機に、ついに2020年からこの制度は廃止されることが決まった。新制度では売上税(付加価値税)の配分を通じた水平的財政調整の比重が高まるとともに、財政調整の最後を締めくくる連邦による垂直的財政調整(連邦補充交付金)の役割が大きくなる。これを「中央集権国家への発展」(連邦議会議長Norbert Lammert)と見る向きもある。

地方財政調整制度は各国の経済、社会、政治と密接に結びついて形成され、変遷する。ドイツもその例外ではない。海外の制度を単純に移植することは無論できないが、それぞれの国の事情や特質を十分踏まえてその長所に学び、地方交付税の再評価と改革に取り組むことは十分に意味ある試みと言えよう。■

### 《参考文献》

- 大沢博(2018)「平成30年度の国の予算と地方財政対策」『地方財政』2018年2月号
- 大沢博(2019)「平成31年度の国の予算と地方財政対策」『地方財政』2019年2月号
- 鎌田素史(2010)「過去最大の地方財源不足額の発生—平成22年度地方財政対策—」『立法と調査』NO.301
- 神野直彦・池上岳彦編著(2003)『地方交付税 何が問題か』東洋経済新報社
- 高木健二(2002年)『交付税改革』敬文堂
- 飛田博史(2013)『財政の自治』公人社
- 飛田博史(2016)「地方交付税制度をめぐる4つの論点」『地方財政レポート2016 新しい地方財政の展望「アベノミクス」を超えて』地方自治総合研究所、所収
- 飛田博史(2019)「2019年度地方財政計画について」『自治総研』2019年2月号
- 中村良広(2019)「ドイツ連邦財政調整制度の抜本改革」『地方財政レポート2018 経済・財政をふりかえる』地方自治総合研究所、所収