

星野 泉 明治大学政治経済学部教授

物価高対策、投資促進、防災・国土強靱化など13兆円規模の令和5年度補正予算の成立に続き、年が明け、これと一体的編成とされる令和6年度予算審議が進む。今年6月実施予定の定額減税などを含めると補正予算関連の規模は17兆円台前半となる。補正予算のうち9兆円近くは国債を財源とし、減税分の財源については、自然増収分の「還元策」とされているが、すでに用途が決まっていて、事実上、国債発行による。

昭和の高度成長期、所得税の累進課税が急な階段をもち、最高税率も高かった時代、また税収が法人税に頼る部分も大きかった時代は、得られた自然増収の一部を公共投資に回しても一部を減税することができた。現在は、赤字国債の大量発行、借換えを繰り返した結果、円安になっても異次元金融政策の出口に進めないまま、なんとか国債費を押さえ込んでいる状況にある。経済政策として、国債で公共投資はあっても、国債で減税はいただけない。

財務大臣の財政演説は、次のように語る。

「日本の財政は、これまでの新型コロナウイルス感染症や物価高騰等への対応に係る累次の補正予算の編成等により、より一層厳しさを増しております。財政は国の信頼の礎であり、経済あっての財政という方

ほしの いずみ

立教大学大学院博士後期課程研究指導修了。経済学修士。明治大学政治経済学部助教授を経て、1997年から明治大学政治経済学部教授。専攻は財政学、地方財政論。

著書に『財政のかたちは国のかたち—財政再建のための30のポイント—』（朝陽会、2022年）、『自治体財政がよくわかる本』（イマジン出版、2018年、共著）、『スウェーデン高い税金と豊かな生活』（イマジン出版、2008年）など。

針の下、財政健全化に取り組むことで中長期的な財政の持続可能性への信認を確保していかなければなりません。引き続き、『経済財政運営と改革の基本方針2023』等における2025年度のプライマリーバランスの黒字化目標等の達成に向けて、歳出・歳入両面の改革を着実に推進し、歳出構造の更なる平時化を進めてまいります」。

不透明な政権は、ばらまきつつ財政規律を語り、地震と災害が頻発しても博覧会などイベント経済実施を容認、国債による財政支出へ向かう。

財政の主要な財源である税の基本は無償であり、直接、払った人に戻らない、政府を経由し社会として再分配するというものである。戦後、東京大学教授や武蔵大学学長などを歴任し、高度成長期日本の財政金融論を主導した鈴木武雄教授は、これを強制的に徴収し無償性で特徴づけられる「強権的無償流通」と定義した。OECD（経済協力開発機構）の税に関する統計資料(Revenue Statistics)でも、税(Tax)の範疇に社会保障負担も含めた上で同様の定義がなされ、無償とは、政府からの便益に比例して負担を求められるものではないと説明している。もう一つ、財政には、民間の経営と違い、量出制入(出を量って入るを制す)という特徴がある。国民の幸せのためにどうするか、そのために、どのようにお金を集めるか。税の強

制性、無償性と一緒になって、国民の福祉が実現できる。使い道については議会で議論し、有権者は投票で意思を示す。使い道が不安であれば選挙に行けばよいが、小選挙区制度や予備費の増加など財政民主主義が失われてきたこともあって、相変わらずの低投票率。財政をとりまく環境は厳しさを増す。

コラムによれば、財政学は官房学と古典派経済学の奇妙な婚姻の産物とされ、経営学、行政学、政治学、経済学、社会学、会計学との関係をもつ学際領域の学問といわれる。最近では、経済学や数学的見地を強くもつ公共経済学に対し、社会経済の現実や行政政治的側面を重視する財政社会学の観点からの研究が進む。井手英策他(2022)『財政社会学とは何か』(有斐閣)によれば、財政社会学とは、「財政の意思決定過程に注目し、国家機構と社会的な利害の(関係)を現実的に理解することをめざす学」と規定される。地方財政を論じる場合は、ここに地方自治の観点も必要となる。

3月号は、少子高齢化、防災に関連する課題をもつ日本の財政改革に向けて、国際比較と国内事例の成果を披露していただく中で問題提起と改革プランを提示していただくこととした。

フィンランドにおけるSOTE改革と その財政的側面

—自治体向け一般補助金の変容とアルエ財政—

横山 純一

北海学園大学名誉教授

はじめに

2023年1月実施のSOTE改革は、保健医療と社会福祉を統合したサービスの供給改革であり、そのための組織改革である。国と自治体の間に広域自治体（アルエ、Alue）を新しくつくり、自治体に代わってアルエを法定サービス（保健医療、社会福祉、救助救急の各サービス）供給の責任主体にする改革である。保健医療福祉に携わる人員や施設、設備等が自治体からアルエに移され、自治体は教育や保育など限られた事務事業を行うにすぎなくなった。

本稿では2023年度の国当初予算とアルエ財政について述べたうえで、SOTE改革によって自治体向けの一般補助金がどのように変容し、これが自治体財政に与えた影響を分析する。一般補助金は

使途が自由で、フィンランドの自治体向け国庫支出金の大半を占める。SOTE改革で一般補助金は地方所得税の大幅な減少と歩調を合わせて減少した。計算上の地方所得税は2022年度の200億ユーロから2023年度の77億ユーロへ、一般補助金は79億ユーロから27億ユーロに減少した。

国財政、アルエ財政、アルエ向け国庫支出金¹

(1) 2023年度国当初予算

2023年度国当初予算は約800億ユーロだった。新型コロナウイルス感染症対策や、中道左派政権による財政緊縮の小幅な緩和などで、緊縮基調だった国の財政は、近年少し拡大してきた。租税収入が645億ユーロ、国債収入が82億ユーロで、前者のうち個人所得税（勤労所得税と資本所得税）が238億ユーロ、法人所得税が60億ユーロ、付加価値税が223億ユーロだった。注目されるべきは2022年度の個人所得税が109億ユーロで、2023年度はこれを129億ユーロ上回った点である。SOTE改革で自治体の地方所得税が6割強の123億ユーロ減額となった一方で、アルエ向けの国庫支出金に充てるため国税の個人所得税が大幅に増額されたのである。

歳出ではアルエの保健医療福祉事業に充当される国庫支出金が206億ユーロだった。アルエの財政収入は少額の利用者負担を除けばすべて国

よこやま じゅんいち

東北大学大学院経済学研究科博士課程修了。経済学博士。専門は財政学、地方財政論。2000年4月から北海学園大学法学部教授、2021年4月から北海学園大学名誉教授。著書に『転機にたつフィンランド福祉国家—高齢者福祉の変化と地方財政調整制度の改革—』（同文館出版、2019年）、『ドイツ地方財政調整制度の歴史と特質—第2帝政期、ワイマール期、ナチス期の邦国（州）と市町村間における展開—』（同文館出版、2020年）、『北欧福祉国家と国庫補助金—国庫補助金改革とフィンランド福祉国家の変容—』（公人の友社、2023年）など。

資料1 一般補助金額の算定のしくみ (2022年度と2023年度)

(2022年度予算、2023年度予算、ユーロ)

自治体名	全国自治体		Alajärvi 自治体	
	2022	2023	2022	2023
基本財政需要額	30,907,595,125	9,631,537,786	61,586,279	16,988,755
(うち 年齢構成別人口)	21,527,560,787	8,011,858,136	42,140,466	15,108,214
(うち 疾病率)	7,317,726,691	—	16,944,252	—
自治体が自己財源で負担すべき額	23,616,497,407	7,503,953,667	40,417,400	12,662,308
国が負担する金額(基本財政需要分の一般補助金額)(A)	7,291,097,718	2,127,584,116	21,168,879	4,326,447
付加的財政需要額(B)	366,357,583	270,213,384	389,834	598,643
財政需要分の一般補助金額(C=A+B)	7,657,455,301	2,397,797,500	21,558,713	4,925,090
国の規定に基づく加算控除(D)	▲ 499,891,605	▲ 497,325,546	▲ 570,433	998,373
税収格差是正分(E)	789,687,442	819,002,398	10,154,598	5,450,163
一般補助金額(C+D+E)	7,947,251,139	2,719,474,353	31,142,878	11,373,625

[注] 2020年12月31日の人口数は全国が5,503,664人、Alajärvi自治体が9,419人。

[出所] Valtiovarainministeriö"Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna2022".
Valtiovarainministeriö"Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna2023".

庫支出金である。アルエ税は2026年度に創設予定である。

(2) アルエの財政

アルエはMaakuntaをベースにつくられ21ある。2次医療圏が複数あったEtelä-Savo MaakuntaとLappi Maakunta では基幹病院の扱いを巡る調整が難航した。人口が多いUusimaa Maakuntaには4つのアルエがつくられた。また、ヘルシンキ市はアルエに属さず市自らが保健医療福祉を一手に担う。国庫支出金の使途はアルエ自ら決定でき、例えば障がい者福祉を重視する使い方もできるし、高齢者の在宅福祉サービスに力点を置いた使い方も可能である。

アルエへの国庫支出金交付では次の指標が斟酌される。つまり①各アルエの人口数②各アルエの保健医療福祉サービスのニーズを示す指標③各アルエの多様性(人口密度、島しょ部等)を反映した係数。これに加え内務省管轄の救助救急サービスの国庫支出金が各アルエのリスク係数に基づいて交付される。アルエは長期借入を組む権限も持っている。

SOTE改革と一般補助金の財政需要分の算定²

(1) 2023年度における一般補助金の財政需要分の算定方法

一般補助金は自治体の財政需要分、財政力分(自治体間の税収格差是正分)、国の規定に基づく加算控除分の3つを斟酌して各自治体に交付される。具体的な交付システムと交付状況は資料1に示した。

財政需要分の算定では推計コスト積み上げ方式がとられてきた。つまり、年齢構成別人口や疾病率、人口密度などは基本財政需要費目と呼ばれ、費目ごとに示される基礎価格を用いて各基本財政需要費目の財政需要額が算出される。そして、各基本財政需要費目の財政需要額の合計額が各自治体の基本財政需要額になる。次に、国と自治体の協議で自治体が負担すべき1人当たり額(全自治体同額)が算出され、これに各自治体の人口数を乗じて各自治体が負担する総額が算出される。そして、各自治体の基本財政需要額から自治体負担総額

を差し引いた額が各自治体の基本財政需要分に関する国負担分の金額(基本財政需要分の一般補助金額)となる。

さらに、遠隔地や多数のサーミ人の居住等で特別な財政需要が生ずる自治体が配慮され、財政需要額が上乘せされる。これを基本財政需要額と区別して付加的財政需要額と呼ぶが、すでに計算された当該自治体の基本財政需要分の一般補助金額に、これがダイレクトに加算される。

(2) 2023年度の財政需要分に関する変更

2022年度と2023年度の違いは何か。(ア)一部の基本財政需要費目の廃止と変更(イ)各財政需要費目における基礎価格の変更(ウ)自治体が負担する1人当たり額の変更である。

(ア) 疾病率が廃止され、年齢構成別人口で大きな変更が行われた。疾病率の廃止は保健医療福祉がアルエに移ったからである。最大の財政需要費目の年齢構成別人口は、9段階区分から2023年度に5段階区分に変更された。変更の特徴は、16-18歳、19-64歳、65-74歳、75-84歳、85歳以上の5段階を「16歳以上」として一括りにしたことである。この変更は保健医療福祉が自治体からアルエに移ったため、高齢者の保健医療福祉の財政需要を自治体でみる必要がなくなったからである。

(イ) 2023年度にすべての基礎価格が引き下げられた。年齢構成別人口では0-5歳、6歳、7-12歳、13-15歳の基礎価格の減少率はいずれも18%だった。「16歳以上」の基礎価格は大幅に減額された。上記以外の財政需要費目では、島しょ部と人口密度の基礎価格が10%、失業者の基礎価格が35%減少した。遠隔地の基礎価格の減少率は73%だった。

(ウ) 自治体が負担すべき住民1人当たり額は、前年度に比べて2023年度に約7割減額された。

一般補助金の財政需要分の変更と自治体財政への影響³

(1) 基本財政需要費目の分析

財政需要費目の廃止や大幅変更、基礎価格の引下げにより、基本財政需要額の総額が2022年度の309億ユーロから2023年度の96億ユーロに減少した(減少率69%)。多くの基本財政需要費目の財政需要額は1-3割程度の減少だったが、年齢構成別人口の「16歳以上」と疾病率の廃止が減少率を大きくしたのである。また、多くの財政需要費目では基礎価格と財政需要額の減少率はほぼ一致していた。さらに、自治体が自己財源で負担すべき額は236億ユーロから75億ユーロに減少した(同69%)。基本財政需要分に関する国負担分は72億ユーロから21億ユーロに減少した(同71%)。

(2) 付加的財政需要費目(遠隔地)の分析

付加的財政需要費目の基礎価格の減少率は、遠隔地が73%、サーミ人への対応が69%だった。後者はEnontekiö、Inari、Utsjoki、Sodankyläの4自治体にのみ一般補助金が交付された。サーミ人への対応に関する2023年度の財政需要額は115万ユーロで減少率は約70%だった。

注目されるべきは、遠隔地の財政需要額の減少率が基礎価格の減少率と大きく乖離している点である。つまり、2023年度の基礎価格は73%減少したが、財政需要額は53%の減少率にとどまったのである。フィンランドにおいては、国が遠隔地を指定し、遠隔地度も国が数値化して示す。一般補助金が交付されるのは遠隔地指定の自治体だけである。超過疎地域ほど遠隔地度の数値が高くなり、2023年度の最高は最北部のLappi Maakunta所属のUtsjoki自治体とEnontekiö自治体の1.95だった。2023年度に遠隔地の基礎価格と財政需要額の減少率の間で大幅な乖離が生じたのは、2023年度に新しく遠隔地の指定を受けた自治体が43増加したからである。

(3) 基本財政需要分に関する国負担分の金額 (基本財政需要分の一般補助金額) がマイナスの自治体の出現

2023年度に基本財政需要分に関する国負担分の金額がマイナスの自治体が21出現した。これは一般補助金制度の開始以来初めてである。21自治体では基本財政需要額から各自治体が負担すべき額を差し引いた額がマイナスになった。このような21自治体では、財政需要が伸びない中で自治体が負担すべき1人当たり額が重すぎたからといえるだろう。

SOTE改革と一般補助金の財政力分の算定⁴

(1) 2023年度の財政力分の算定

2023年度の算定の考え方は前年度と同様だった。まず、各自治体の計算上の地方税額が算定される。計算上の地方税額は、計算上の地方所得税額、国税である法人所得税のうちの自治体分、計算上の不動産税額の合計額である。計算上の地方所得税額と計算上の不動産税額の算定では、自治体が実際に住民に賦課した税率ではなく全国平均税率が使われる。

財政力の算定は下記のように行われる。まず、基準値が定められる。基準値は各自治体の計算上の地方税合計額を総人口で割算して得られる。そして、1人当たりの計算上の地方税額が基準値を下回った自治体には、財政需要分の算定において暫定的に決まっていた一般補助金額が増額され、これとは反対に基準値を上回った自治体は減額される。そこで、前者を受取自治体、後者を拠出自治体と呼ぶことができる。

基準値の算定方法、受取自治体の受取額や拠出自治体の拠出額の計算方法はたびたび変更された。2015年度から2022年度までと2023年度においては、基準値が1人当たりの計算上の地方税額に一致していた。2022年度の受取自治体の受取額は、基準値から当該自治体の1人当たり

計算上の地方税額を差し引いた額に80%を乗じて得られた額に当該自治体の人口数を乗ずる。また、拠出自治体の拠出額は当該自治体の1人当たり計算上の地方税額から基準値を差し引いた額に30%（一部自治体は30数%）を乗じて得られた額に当該自治体の人口数を乗じて得られる。

(2) 2023年度の財政力分に関する変更

財政力分の2023年度の変更は（ア）計算上の地方税額の計算方法の変更（イ）受取自治体の受取額と拠出自治体の拠出額の算定で用いられる数値の変更である。

計算上の地方所得税額の算定では全国平均の地方所得税率の数値（2022年度19.97%）が用いられたが、2023年度は計算上の地方所得税率の数値（20.02%）から12.64ポイント引下げた税率（7.38%）によって計算された。また、計算上の不動産税額の変更も行われた。計算上の不動産税額は2015年度以降、原子力発電所のあるEurajoki自治体とLoviisa自治体のみ計算上の地方税額に含まれていたが、SOTE改革によりすべての自治体で計算上の地方税額に含まれることになった。そこで計算上の不動産税額は1,115万ユーロ（2022年度）から9億5,836万（2023年度）ユーロへと増加した。

2023年度の受取自治体の受取額の算定では、基準値から当該自治体の計算上の地方税額を差し引いた額に90%を乗じた数値に変更された。拠出自治体の拠出額の算定では30%が10%に変更された。

以上のような変更を踏まえ2023年度の財政力（税収格差是正）に関する計算方法をみてみよう。資料2は財政力が最も高い3自治体（Kauniainen, Espoo, Helsinki）と財政力が最も低い3自治体（Perho, Rääkkylä, Merijärvi）、原子力発電所等のある1自治体（Eurajoki）について、税収格差是正のための自治体間調整を示す。計算上の地方所得税額が2022年度の200億ユーロから2023年度の77億ユーロに減少し、計算上の不動産税額が1,115万ユーロから9億5,836万ユーロ

自治体名	自治体の所属する Maakunta	地方所得 税率 (%)	人口 (2020年12月 31日現在)	計算上の地方 所得税収入額 (2021年度決算、 ユーロ)	法人所得税 の自治体分 (2021年度決 算、ユーロ)	計算上の不動 産税収入額 (2021年度決 算、ユーロ)	計算上の地方税収入額 (2021年度決算、ユーロ)		基準値と 1人当たりの計 算上の地方税収 入額との差額 (ユーロ)	2023年度	
							総額 (ユーロ)	1人当たり額 (ユーロ)		1人当たり 調整額 (ユーロ)	調整額 (ユーロ)
全自治体		7.38 (20.02-12.64)	5,503,664	7,700,697,413	2,150,707,514	958,369,353	10,809,774,280	1964.11	0	149	819,002,398
Kauniainen	Uusimaa	4.36	10,178	31,740,545	1,552,302	2,830,403	36,123,281	3,549	-1,585	-159	-1,613,257
Espoo	Uusimaa	5.36	292,796	579,762,158	154,272,035	76,932,686	810,966,879	2,770	-806	-81	-23,588,333
Helsinki	Uusimaa	5.36	656,920	1,182,807,408	545,169,195	169,723,811	1,897,700,413	2,889	-925	-92	-60,743,727
Perho	Keski- Pohjanmaa	8.86	2,706	2,266,754	802,266	260,400	3,329,419	1,230	734	660	1,786,916
Rääkkylä	Pohjois- Karjala	8.86	2,066	1,719,613	626,706	342,833	2,689,152	1,302	662	596	1,231,830
Merijärvi	Pohjois- Pohjanmaa	9.86	1,078	792,473	170,561	91,116	1,054,150	978	986	888	956,844
Eurajoki	Satakunta	5.36	9,452	12,825,612	2,576,254	4,775,685	20,177,551	2,135	-171	-17	-161,278

- [注] 1 基準値を計算上の地方税収入額が上回った場合は、マイナス(-)として表わしている。
2 調整額は自治体を受取る税収格差是正分の一般補助金額を表している。
3 調整額がマイナス(-)の場合は、当該自治体は一般補助金額をマイナスとなった金額分だけ減額される。
4 計算上の地方所得税率は全自治体の平均の地方所得税率(2021年度決算、20.02)から12.64を差し引いたものである。
5 各自治体の地方所得税率は各自治体が実際に徴収した税率から12.64を差し引いたものである。

[出所] Valtiovarainministeriö"Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus2022".
Valtiovarainministeriö"Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus 2023".

(2023年度)に大きく増加した。法人所得税の自治体分は横ばいだった。結果、計算上の地方税額が223億ユーロ(2022年度)から108億ユーロ(2023年度)に減少した。

財政力分の変更と自治体財政への影響⁵

資料3は2022年度と2023年度ともに拠出自治体、2022年度のみ拠出自治体、2023年度のみ拠出自治体という具合に自治体を3区分したものである。2023年度に拠出自治体が10増加したが、これは受取自治体から2023年度に拠出自治体に転換した自治体が17、拠出自治体から2023年度に受取自治体に転換した自治体が7あったからである。また、拠出自治体が皆無だったLappi Maakuntaや Etelä-Savo Maakuntaなどでも拠出自治体が生まれたことが注目される。

2023年度に拠出自治体になった17自治体の計算上の不動産税額と法人所得税の自治体分をみてみよう。計算上の不動産税額を計算上の地方税額で割算した数値が高いのは Kittilä (25.2%)、Kustavi (34.7%) 等だった。法人所得税の自治体分の金額を計算上の地方税額で割算した数値が高いのは Rautavaara (56.2%)、Savukoski (49.8%) 等だった。前者の自治体は不動産税額の比重が高まって拠出自治体になり、後者の自治体は法人所得税の自治体分がもともと多かったが、計算上の地方所得税額の大幅減少によって2023年度の法人所得税の自治体分の比重が高まって拠出自治体になった。

さらに、2023年度に拠出自治体から受取自治体に転換した7自治体(Siuntioなど)をみよう。7自治体は計算上の地方税額に占める計算上の不動産税額と法人所得税の自治体分の割合のどちらも

低かった。7自治体は地方所得税の比重が高い自治体のためこれまで拠出自治体だったが、2023年度の計算上の地方所得税率の大幅引下げが影響して受取自治体に転換したのである。

不交付自治体の分析⁶

2022年度までの数年間唯一の不交付自治体だったKauniainenが2023年度に交付自治体に転換した。基本財政需要分の金額が2022年度の半分になり、税収格差是正分の金額のマイナスの数値が2022年度の8分の1に減少し、加算控除分の金額はプラスに転換した。そこでKauniainen自治体を受取る一般補助金額は1,440万ユーロになった。

注目されるべきは2023年度に新たに10自治体が不交付自治体に転換したことである。これら10自治体については、次の特徴を見出すことができる。つまり、(ア) 基本財政需要分の一般補助金額がマイナスの自治体が3つある (イ) 財政力の算定において受取自治体になる自治体が5つある (ウ) 加算控除分の額はどの自治体もマイナスだが、前年度よりもマイナス額が多い (エ) 加算控除分のマイナス額が大きいため、Kemiのように基本財政需要分と財政力分の額がプラスにもかかわらず、不交付自治体になっている自治体がある。

加算控除分の金額が大きくなればなるほど財政需要分や財政力分のような客観的な指標を用いた算定が弱まる可能性がある。また、基本財政需要分に関する国負担分の金額がマイナスの自治体が存在することや、財政力分に関する算定で受取自治体にもかかわらず不交付自治体になっている自治体がある。今後の一般補助金の展開を注視したい。■

《注》

1 下記文献を参照。Ministry of Finance, Finances of the wellbeing services counties, 2023. Valtiovarainministeriö, Valtion Talousarvioesitykset, 2023. 横山純一『転機にたつフィンランド福祉国家—高齢者福祉の変化と地方財政調整

資料3 拠出自治体の変化

自治体名	所属 Maakunta	2022	2023
Espoo	Uusimaa	○	○
Eurajoki	Satakunta	○	○
Hanko	Uusimaa	○	○
Harjavalta	Satakunta	○	○
Helsinki	Uusimaa	○	○
Vantaa	Uusimaa	○	○
Hyvinkää	Uusimaa	○	○
Inkoo	Uusimaa	○	○
Järvenpää	Uusimaa	○	×
Kaarina	Varsinais-Suomi	○	×
Kaskinen	Pohjanmaa	○	○
Kauniainen	Uusimaa	○	○
Kerava	Uusimaa	○	×
Kirkkonummi	Uusimaa	○	○
Masku	Varsinais-Suomi	○	×
Naantali	Varsinais-Suomi	○	○
Nurmijärvi	Uusimaa	○	×
Pirkkala	Varsinais-Suomi	○	○
Porvoo	Uusimaa	○	○
Rauma	Satakunta	○	○
Sipoo	Uusimaa	○	○
Siuntio	Uusimaa	○	×
Turku	Varsinais-Suomi	○	○
Tuusula	Uusimaa	○	○
Vihti	Uusimaa	○	×
Hamina	Kymenlaakso	×	○
Heinävesi	Etelä-Savo	×	○
Inari	Lappi	×	○
Juupajoki	Pirkanmaa	×	○
Jämsä	Etelä-Savo	×	○
Kittilä	Lappi	×	○
Kustavi	Varsinais-Suomi	×	○
Merikarvia	Satakunta	×	○
Multia	Keski-Suomi	×	○
Pelkossenniemi	Lappi	×	○
Puumala	Etelä-Savo	×	○
Pyhäjärvi	Pohjois-Pohjanmaa	×	○
Rautavaara	Pohjois-Savo	×	○
Ruokolahti	Etelä-Karjala	×	○
Savukoski	Lappi	×	○
Sodankylä	Lappi	×	○
Vieremä	Pohjois-Savo	×	○

[注] ○印が拠出自治体、×印が受取自治体

[出所] Valtiovarainministeriö"Verotuloihin perustuva valtionosuuden taseus2022". Valtiovarainministeriö"Verotuloihin perustuva valtionosuuden taseus 2023".

- 制度の改革』(以下横山①とする)、同文館出版、2019年。横山純一『北欧福祉国家と国庫補助金—国庫補助金改革とフィンランド福祉国家の変容』(以下横山②とする)、公人の友社、2023年。
- 2 下記文献を参照。Valtiovarainministeriö, Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2022. Valtiovarainministeriö, Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023. 横山純一「フィンランドにおける SOTE 改革 (2023 年 1 月 1 日実施) と自治体向け一般補助金の動向」『自治総研』2023 年 8 月号。ならびに横山①、横山②を参照。
 - 3 Valtiovarainministeriö, Kunnan peruspalvelu-
 - jen valtionosuus vuonna 2022. Valtiovarainministeriö, Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023.
 - 4 Valtiovarainministeriö, Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023. Valtiovarainministeriö, Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus 2022. Valtiovarainministeriö, Verotuloihin perustuva valtionosuuden tasaus 2023.
 - 5 Valtiovarainministeriö, Verotuloihin perustuva Valtionosuuden tasaus 2023.
 - 6 Valtiovarainministeriö, Kunnan peruspalvelujen valtionosuus vuonna 2023.



デンマークで保育士の人手不足が起こる理由¹

—協調・合意システムと給与待遇の財源保障の関係—

倉地 真太郎

明治大学政治経済学部専任講師

保育行政のための財源保障とは

北欧諸国といえば、充実した地方税財源のもとで、民主主義を実践する場としての「保育」が国内外で注目されている。だが、近年北欧諸国の一つであるデンマークで「保育士の人手不足」が深刻化していることは知っているだろうか。デンマークは地方政府の豊富な自主財源のもと高い水準の対人社会サービスを維持してきた。しかし、デンマークでも日本と異なる文脈で「保育士の人手不足」が問題になっている。

翻って日本では2015年の「子ども・子育て支援新制度」の施行以降、保育サービスの量的拡大が進んだ。その一方で保育士の給与待遇は依然として低く人手不足も深刻であり、それが保育の「質」（事件や事故）の問題の背景にある。昨今では処遇改善加算や保育士の配置基準が見直されてきて

いる。保育の「質」の問題を解消しうる地方自治体への財源保障のあり方はどのようなものか。

そこで本稿は、デンマークの保育制度の財源保障システムを概観することで「保育士の人手不足」がなぜ起こるのかを分析することで、日本との比較から一般財源をベースとする保育財政のあり方について考察を行いたい。

デンマークの保育制度 ：労使協調による給与待遇保障

はじめに、デンマークにおける保育制度を概観しておこう。保育サービスといった対人社会サービスは基礎自治体（コムーネ）の役割であり、自治体は児童を保育所に割り当てなければならない。保育サービスは生後26週間以上から小学校に行く年齢までの期間が対象となる。

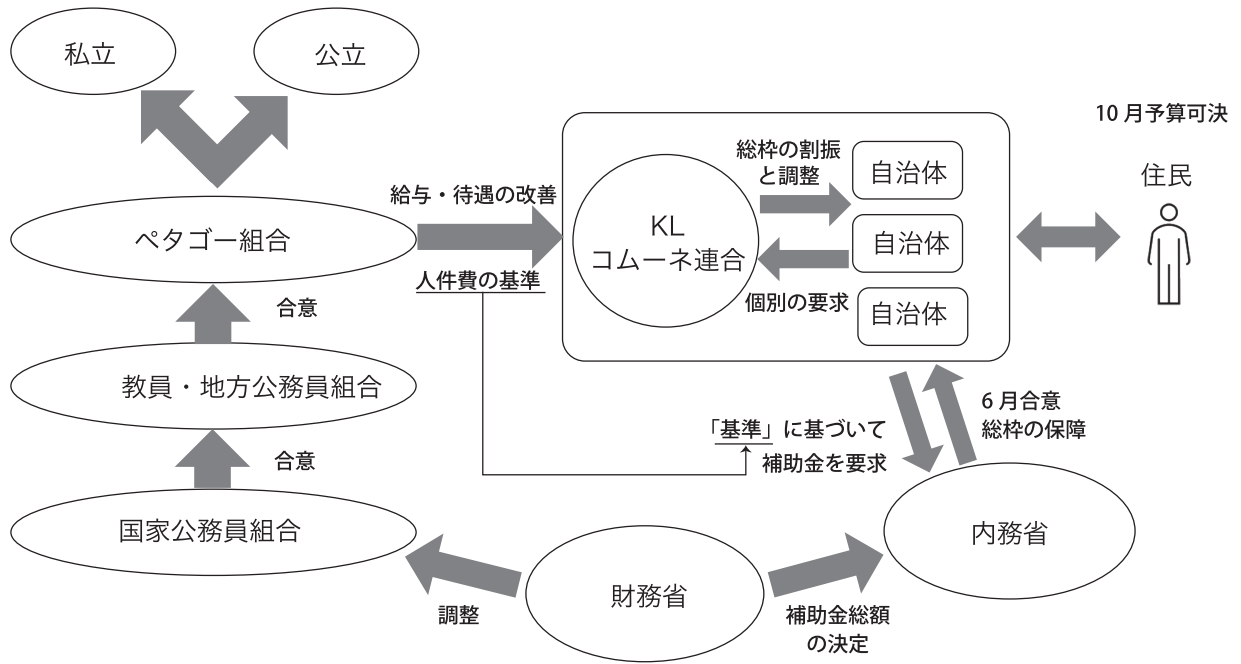
保育サービスは主に在宅保育と保育所に分かれる。在宅保育は3歳未満の子どもで利用することができる²。保育所は、市立保育所、自営型保育所、委託保育所、民間保育所がある。公立保育所は自治体の一般財源がベースであり、民間保育所にも市の認可に基づいて児童一人ごとに補助金が支給される。公立保育所の保育料は運営費の25%以内に収める必要があるが（自治体の補助金は逆に運営費用の平均75%以上でなければならない）、民間保育所の保険料は保育所が自由に決定することができる。市立保育所の保育料や補助金を決定する

くらち しんたろう

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。修士（経済学）。専門は財政学、財政社会学。慶應義塾大学経済学部助教、後藤・安田記念東京都市研究所研究員を経て2019年より現職。

著書に『多文化共生社会を支える自治体 外国人住民のニーズに向き合う行政体制と財源保障』（共著）旬報社、『財政社会学とは何か—危機の学から分析の学へ—』（共著）有斐閣、『日本の居住保障—定量分析と国際比較から考える—』（共著）慶應義塾大学出版会など。

図表 デンマークの協調・合意システムと給与待遇保障の関係



出所:筆者作成。

のは市議会である³。

次に保育者についてであるが、デンマークにはペタゴーという教育の専門資格がある。ペタゴーには保育士、放課後活動や学校での授業支援、青年教育、障害者支援の仕事など様々な種類が含まれており、大学で資格を得る際にそれぞれのコース(養成には3年半、6ヶ月の実習)に分かれることになる。

意外なことに、デンマークの保育料は完全な無償ではない。保育料は世帯所得などの基準(5段階の軽減措置)に基づいて決定し、一定の所得以下であれば無償となる⁴。保育料の補助に関する期間や年齢区分などは市議会が決定する。最近では保育士を確保する必要性から、保育料負担が過去10年間で最大の伸びを示しており、保護者からの批判が強まってきている⁵。

では保育士の給与・待遇はどのようにして決まるのか。デンマークの場合、給与待遇の保障は労使交渉の結果に大きく左右される。組合と交渉の場に立つのはペタゴーの労働組合組織と自治体側(地方政府代表側)である。デンマークに限らないが欧米諸国の労働組合は企業別組合ではなく産業横断的な組合になっている。代表組織の合意は

様々な組合の交渉に影響を与え、実際の給与待遇は代表組織の合意を参照する形で個別の組合で合意によって決まる⁶。具体的には公立保育園の保育士は教員組合や地方公務員組合での合意の影響も受けるし、地方公務員組合は国家公務員組合の合意の影響も受けている。そのため合意による基準は単一ではなく多層的なものになっている。

保育に関する補助金は基本的に特定補助金ではなく一般財源に依っている。そのため、自治体の人件費に対する国との合意に基づく総枠の財源保障のあり方が、保育士の給与待遇にダイレクトに影響を与える。

このような協調・合意システムの一つの利点は保育士の給与待遇を改善するための「柔軟性」が制度上担保されていることである。ペタゴー組合は現場のニーズを汲み取り、労使協約で反映させるために厳しい交渉を行う。その交渉結果は国側(内務省・財務省)と地方政府代表側との財源保障に関する合意に最終的に結びつくことになるので、自治体への財源保障を裏付けることが制度上担保されているのである(図表参照)。

地方財政制度：協調・合意システム

次に地方財政制度を概観しよう。デンマークでは国や地方政府代表機関(コムーネ連合：KL⁸)との合意によって毎年度決定する協調・合意システムが採用されている。そこで総枠の決定が行われるので総枠自体の調整・制限は存在するが、一方で個別の配分や使い道については自治体に多くの裁量が認められている。

デンマークの地方財政の高い裁量性を可能にするのが豊富な自主財源の存在である。日本はいわゆる「3割自治」といわれるが、デンマークは平均7割を超える自主財源の豊富さから「8割自治」ともいわれる。地方税収はほとんどが地方所得税(比例税率)で占められていて、課税ベースも広い。8割以上の納税者が所得税のうち比例部分の地方所得税を支払っており、国の累進所得税は高所得者しか支払っていない。その意味で地方所得税はデンマーク税制における要のような存在である。地方債については厳しい起債統制が敷かれており、発行額も低い水準に抑えられている。また、すべての地方債は共同発行機関による共同債となっていることも特徴である。財政調整制度については垂直的財政調整制度と狭義の意味での水平的財政調整制度の組み合わせが採用されている。水平的財政調整制度では自治体間の「平均」レベルのニーズと収入の調整が行われるが、それでも不足する財政的なニーズに対して包括的補助金による財政調整が行われる。デンマークは多くが自主財源であるため、日本ほど財政調整制度のインパクトは大きくないが、財政力が低い自治体では自主財源は4割程度なのでやはり個別に補助金等で「見てあげる」必要がある。そのため包括補助金の財源保障をいかに自治体が確保するかという点は日本と同様に重要なポイントとなる。

先述の通り、デンマークにおける地方自治体への財源保障は国と地方政府代表機関間の交渉・合意に基づく協調的なシステムが採用されている⁷。日本でいう地方財政計画に相当するのが、いわ

ゆる6月合意である。デンマークでは国の代表である内務省⁹と地方政府の代表機関が交渉を行い合意して決定をする。6月合意では歳出総額、地方税率の平均変更率、地方債発行上限などのマクロ的な枠組みから、個別の政策方針までカバーされる。6月合意後、基礎自治体の首長から構成される地方政府代表組織が個別自治体と交渉し、税率の変更、歳出総枠、政策の方針について調整を行う。具体的には合意で平均〇〇%税率引き上げ、歳出〇〇万DKKという合意をした場合、A自治体が税率を引き上げた場合、地方政府代表側がB自治体に引き下げをお願いすることもあるし、コペンハーゲン市のような財政が豊かな自治体は歳入が余っていても歳出を制限し、残りを基金に積み立てないといけない場合もある。

このようにデンマークは豊富な自主財源のもとで個別の歳出の中身については基礎自治体の高いレベルの裁量性が認められている。ただし、歳出総枠に関しては地方政府代表機関と国の代表組織による協調的な合意枠組みのもとで調整が行われている。総枠を決める際、例えば人件費の基準は先述したペタゴー組合と地方政府代表機関との交渉で決められ、この合意に基づいて自治体への総枠の財源保障が行われる。この意味で複数の段階による交渉・合意によって保育士の給与待遇が保障されるわけである(図表参照)。

保育士の人手不足

保育士の給与待遇を保障する制度的経路があるにもかかわらず、なぜデンマークでは保育士の人手不足が起こるのか。その理由の一つが2024年度から始まる保育士の配置基準の法定化(最低基準化1:3(0~2歳) / 1:6(3~5歳))である。これまでデンマークは日本のような保育士の配置基準が法律で定められていなかった。そのため、自治体や保育所によって保育士の配置状況が異なっていた。これまで配置基準を設置しないことで問題が表面化しなかったのは豊富な自主財源のもとで児童あたりの保育士数を比較的多く配置することが

できたからである。高い水準でバラツキがあったとしても、それは自治体の「個性」ということになる。

しかし、地域間格差の拡大が目立つようになったことで、このようなバラツキの問題が表面化した。デンマークはもともと再分配前の地域間格差はそれほど大きくなく、以前は都市部への人口一極集中は起こっていなかった。だが、不動産バブル崩壊後の2010年代以降はコペンハーゲンの人口・資本が集中し、都市部の地価が急速に上昇している。近年ではデンマークはEUとの経済政治統合を一層進めており、EU諸国の資本が都市部に集中し、さらなる地域間格差の拡大が見込まれる。一方で地方部では(日本ほどではないが)高齢化が進み、財政状況も悪化していった。

2020年地方財政調整制度改革では拡大する地域間格差に対応して、水平的財政調整機能を強化する、すなわち都市部から地方部への財源移転を強化する改革を行なった。だが、それでも財源が不足する地方部の自治体があり、一方で都市部の自治体は財政調整の結果に対して不満を募らせている。このような理由から以前ではそれほど問題とされなかった配置基準のバラツキが問題視されるようになったと考えられる。

以上のような背景から、政府は2021-2023年度を経過措置として、2024年度から国が定める保育士の配置基準を法律で定めることになり、法制化にあわせて国は包括補助金や財政力が弱い自治体への特別補助金を措置することになった¹⁰。自治体はこの経過期間中に保育士の配置基準の最低基準を満たす保育士数を確保しなければならなくなった。これに付随する問題として生じたのが保育士の人手不足、それに伴う保護者の保育料負担の増加であった。

もちろん保育士の人手不足は給与待遇だけでなく様々な要因が関連している。人手不足は保育士に限らず公立の教員も深刻化しており、デンマークでは教員の社会的地位の低下が度々指摘されてきたからである。不登校や外国にルーツを持つ子どもたちなど教育・保育ニーズが多様化・複雑化していくなかで教育に携わる人たちがより必要になってい

るが、ペタゴー資格課程の所属学生は近年減少傾向にあり、人手の供給がほとんど追いついていない状況である(Denmark Statisticsより)。

配置基準の法定化に向けた経過期間を通して自治体は保育士の配置増を行うことになったわけだが、実際にここ数年で教員一人あたりの児童数は平均レベルでも大きく減少(つまり改善)することができた¹¹。だが、中には近年の財政難から保育士関係の支出を削減し、十分な支出を工面しない自治体もあった。これに対してペタゴー組合は各地方政府の予算編成の状況を監視し、保育士配置に対して必要な予算を割いていない可能性を指摘し、自治体に修正させる取り組みを行なっている¹²。ペタゴー組合は単に賃金待遇の改善のために交渉を行うだけでなく、予算過程まで監視することで適切に保育関連の予算措置がなされているかについてプレッシャーをかけるアクターとしての機能ももっているのである。

日本とデンマークの比較

一般財源(包括補助金)が多くを占めるデンマークの地方財政制度は、自治体に多くの裁量を認めるために、地域によって提供する行政サービスの水準にバラツキができる。だが、豊富な自主財源があるために平均的な水準が高く、低い水準であったとしても最低限の水準を満たすことができた。近年は地域間格差の拡大を背景に、全国的な基準を設けてそれに伴う財源保障を行う必要性がでてきた。その際に保育士の労働組合が給与待遇保障を行うための財源の裏付けを行ってきたのである。対照的に日本は地域間格差が大きく、最低基準をまかなえない自治体が多くあるため、画一的・全国的な基準のもとで緻密な財源保障が行われてきた。そのため、デンマークのような協調的で分権的なシステム、一般財源ベースの保障制度をそのまま模倣することは難しい。豊富な自主財源とコーポラティズムを基盤とした高度な調整機能が必要であろう。

最後にデンマークのシステムが日本の都市部に

おける自治体のような多様で裾野の広い子育てサービスの提供には必ずしも馴染まない可能性も指摘したい。デンマークには日本のような延長保育制度もなく、ベビーシッター利用の直接的補助など、自治体による多様で裾野の広い子育て支援制度があるわけではない。それゆえデンマークはプラスアルファの保育需要に公的な支援を日本ほど行っていない側面もある。実際に夫婦共働きのパワーカップルは通常の保育所だけでは仕事と家事育児の両立が難しく、移民の家事住み込み型労働者、いわゆるオペアに頼らざるを得なくなっている（自国民は給与が高すぎるので雇えない）。移民であるオペアは強固な組合組織による給与待遇保障ができていない不安定な立場であり、保育所と比べて周辺的な位置付けにある。つまり、デンマークの保育システムは中心（公立保育士）と周辺（オペア）にははっきりとした差がみられる。翻って日本は都市部自治体による子育て支援の裾野は確かに広い。だが、多様な保育サービスの担い手はパートタイム・非正規労働で賃金が安い女性の労働力に依存しているのが現状であり、ジェンダー平等が進んだデンマークには逆に適用できない仕組みである。以上の違いを踏まえた形で、保育士の給与待遇を保障するための持続可能な財源保障のあり方を考える必要がある。■

《注》

- 1 本研究は JSPS 科研費 JP23H00901 の助成を受けたものである。
- 2 Borger.dk HP 「Dagpleje og daginstitutioner」

<https://www.borger.dk/familie-og-boern/Boernepasning/Dagpleje-vuggestue-boernehave-og-privat-pasning>

- 3 Børne-og Undervisningsministeriet 「Dagtilbud」 <https://www.uvm.dk/dagtilbud/>
- 4 また、子どもが2人以上の世帯や就労以外でも軽減措置があり、社会的・教育的理由により保育所入所が必要な場合、長期治療が必要な病児の場合も個別の判断で認められる。
- 5 “Kæmpe prishop på daginstitutioner - nødvendigt onde, mener borgmester” *TV 2 Ksmopol*, 27 January 2024.
- 6 また、デンマークは欧州諸国のなかでも労働協約のカヴァー率は極めて高い。
- 7 詳細は倉地真太郎（2019）「デンマークにおける地方税、政府間協議制度、課税自主権に関する研究—分権的システムの再検討のために」『都市問題』2019年12月号、第110巻、pp.84-102を参照。
- 8 コムーネ連合は日本の地方六団体のように複数あるわけではなく、基礎自治体に関しては利害を代表する唯一の組織である。リージョンの代表組織としてはリージョン連合があるが、リージョン連合は自主財源をもっていないため交渉において重要な役割を担うのはコムーネ連合である。
- 9 日本でいう総務省だが、日本と異なり国側にたって交渉を行う。
- 10 Børne-og Undervisningsministeriet 「Minimumsnormeringer」 (<https://www.uvm.dk/dagtilbud/love-og-regler--formaal-og-aftaler/aftale-om-minimumsnormeringer/minimumsnormeringer>)
- 11 保育士一人当たりの児童数は平均レベルで近年低下（改善）してきており、2020年時点で平均水準は基準を達成している。2022年度時点で3.0以下の0-2歳保育の保育所は72%、6.0以下の3-5歳保育の保育所は73%となっていて概ね基準を満たしている状況である（Denmark Statisticsより）
- 12 BUPL 「Kommunale Budgetter」 (<https://bupl.dk/politik-og-presse/kommunale-budgetter>)



子どもへの現金給付施策の拡充をめぐる —地方自治体が担うことは適切なのか—

原田 悠希

東海大学政治経済学部特任講師

はじめに

子どもへの現金給付施策の拡充が続いている。2023年12月22日、政府は「こども未来戦略」の閣議決定を行った。この中には、児童手当の抜本的拡充（所得制限の撤廃、支給期間の18歳の年度末までの延長、第3子以降の支給額増額¹）が盛り込まれており、「異次元の少子化対策」を進めている岸田政権の目玉施策となっている。2024年の通常国会に所要の法案を提出し、2024年10月から実施するというスケジュールも示されている。

また、東京都は、都内に在住する18歳以下の子どもに対し、一人当たり月額5,000円（年額6万円）を支給する「018（ゼロイチハチ）サポート」を2023年度から開始し、2024年1月から順次支給を開始している。2024年1月26日に公表された令和6年度東京都予算案では、018サポートを2024

年度も継続して実施する方向性が示されている。

こうした施策の妥当性については、現金給付の拡充を主とした少子化対策の問題点を指摘する論考（西沢2023）などが提起されており、今後も様々な議論が行われていくものと考えられるが、本稿では、政府間財政関係の視点から、子どもへの現金給付を「地方自治体が担うことは適切なのか」との問題意識を持って考察を進めていくこととする。

政府間財政関係に関する理論の検討

財政の機能は、マズグレイブによって、資源配分機能、所得再分配機能、経済安定化機能の3つに定式化されている。このうち、所得再分配機能は、オーツによって提唱された財政連邦主義の議論に基づくと、中央政府にしか担えないとされている（ウォレス・E・オーツ1972=1997）。地方政府が所得再分配機能を担うべきではないとする背景には、国境を管理する中央政府とは異なり、地方自治体は境界を管理しない入退自由なオープン・システムの政府との認識が存在する。地方財政が所得再分配機能を担い、所得再分配政策を地方自治体ごとに実施すれば、所得再分配政策の手厚い地方への貧困者の流入、富裕者の流出という人口移動が生じてしまう（神野2021：288-289）。本稿が題材とする子どもへの現金給付施策は、個人・世帯間の所得移転を伴うものであり所得再分配機能を果たすことから、中央政府が担うべきということになる。

はらだ ゆうき

法政大学大学院公共政策研究科公共政策学専攻博士後期課程修了。博士（公共政策学）。専門は、行政学、公共政策学、財政学、社会保障論。東京大学法学部（第3類、政治コース）卒業後、2011年4月厚生労働省入省。12年間勤務（子ども家庭局家庭福祉課課長補佐、総務省自治行政局公務員部公務員課課長補佐等を経験）した後に退官し、2023年4月より現職。

著書に『社会保障制度における社会手当の成立・展開過程—中央地方関係の視点から—』（日本評論社、2024年）。

表 児童手当の財源構成（改正前後の比較）

	現行制度	改正後
3歳未満の被用者	拠出金：7/15 国：16/45 地方：8/45	支援金：3/5 拠出金：2/5
3歳未満の非被用者	国：2/3 地方：1/3	支援金：3/5 国：4/15 地方：2/15
3歳以上の被用者・非被用者	国：2/3 地方：1/3	支援金：1/3 国：4/9 地方：2/9
特例給付（所得制限を超える者への給付）	国：2/3 地方：1/3	— （所得制限撤廃による廃止）

（注）「拠出金」は、事業主から徴収する子ども・子育て拠出金。「地方」の負担については、都道府県・市町村での折半。

「3歳以上の被用者・非被用者」は、制度改正により支給対象が18歳年度末まで拡充（現行は15歳年度末）。公務員に関する財源構成は割愛。

〔出所〕こども家庭庁ホームページ及び「こども未来戦略」の記述に基づき筆者作成。

また、地方自治体が境界を管理しないことから、人々は、提供される行政サービスを比較して、自らの判断でどこの住民になるかを定めることができる（いわゆる「足による投票」）。このため、例えば本稿が題材とする子どもへの現金給付施策を特定の地方自治体のみが実施した場合、施策に魅力を感じる子育て世代を引きつけることができ、当該自治体にとっては喜ばしい帰結になる。しかし、財政に余裕がなく同様の現金給付施策を実施することができない他の自治体からみれば、貴重な子育て世代を奪われることに繋がりがかねない。これは、自治体間で「悪い競争」が生じている状況と考えられ、財政力格差に起因する地域間の不公平が生じているとみることができる²。少子高齢化が急速に進展する中で、子育て世代という限られたパイを奪い合う「ゼロサムゲーム」が実施されることは、一国の社会全体で見たときにも非効率が生じている状況にあると理解すべきであろう。

理論と現実のギャップ

上記理論の検討を踏まえると、子どもへの現金給付施策は、中央政府が財政面で専ら責任を果た

すべきものであると考えられる³。しかしながら、児童手当には地方負担が存在している。令和6年度地方財政計画における地方負担額は5,127億円となっており、今般の抜本的拡充に際しても地方財政に多額の負担が生じている状況に変化はない。また、018サポートは東京都のみが実施しており、018サポートと同規模で独自の現金給付施策を行っている地方自治体は他に存在しない状況にある。2024年度も018サポートは継続される方向性であることから、「東京一人勝ち」の状況は、当面の間継続していくものと考えられる。

以下本稿では、児童手当に関する過去の政策決定過程から示唆を得つつ、児童手当の地方負担のあり方、東京都による018サポートの是非について、政府間財政関係の視点から、どのように捉えるべきなのか論じていく。

児童手当の地方負担のあり方

児童手当の拡充をはじめ、出産・子育て応援給付金の制度化、こども誰でも通園制度の創設など、今般の「こども未来戦略」に盛り込まれている施策の実施には、多額の財源が必要となる。この財源を

確保するための仕組みとして新たに創設されるのが、「こども・子育て支援金制度」である。支援金制度は、「少子化対策に受益を有する全世代・全経済主体が、子育て世帯を支える、新しい分かち合い・連帯の仕組み」であるとされ、支援金は現行の医療保険制度の枠組みを活用して賦課・徴収されることとなっている。この支援金制度そのものの是非についても様々な議論があるものと考えられるが、本稿では「こども未来戦略」に基づき、児童手当の拡充、支援金制度の導入が行われた後の児童手当の財源構成がどのように構想されているのかについて確認していく⁴。

「こども未来戦略」の注47として明らかにされた今般の制度改正後(2028年度以降の本則ベース)の財源構成を基に、現行制度と改正後の違いを整理すると表のようになる。支援金が新たに児童手当の財源に用いられることにより、3歳未満の被用者での地方負担がなくなる、3歳未満の非被用者での地方負担割合が軽減される(1/3→2/15)など、地方負担が割合としては軽減されていることが分かる。しかしながら、児童手当が制度全体として拡充されているため、地方負担の総額は同水準で維持されている状況にある(令和6年度地方財政計画における地方負担額は5,127億円(令和5年度5,318億円)、今般の児童手当の抜本的拡充に対応する地方交付税措置は294億円)⁵。

児童手当の地方負担は、制度創設時に妥協の産物として導入された後、民主党政権期に子ども手当の創設が議論された際に廃止が試みられたものの存続した経過がある(原田2024)⁶。支援金制度の創設に当たって、政府間財政関係の理論に反する地方負担を廃止することも考えられたはずだが、今般の政策決定過程においてはそのような議論が行われた形跡は存在しない。「こども未来戦略」に「現行制度における財源構成も踏まえつつ」という記載があることから、何処まで意識的であったかは定かでないが、関係者が現行水準の地方負担の存置を容認したことがうかがえる⁷。

児童手当に導入されている地方負担は、その水準を含めて過去の経緯を引きずっているに過ぎな

いものであり、現行の制度を自明の前提とする必要のないものである。政府間財政関係の理論を踏まえれば、支援金制度の導入という好機を活かして、地方負担を廃止していく方向で議論を行っていくべきであったといえるだろう。

東京都による018サポートの是非

東京都が都内在住の18歳以下の子どもに対し月5,000円を支給するという現金給付施策の構想が披露されたのは、2023年1月4日の小池都知事の新年あいさつにおいてである。その後、同月27日に公表された令和5年度東京都予算案に、新規施策の「018サポート」(予算額:1,261億円)が盛り込まれることとなった。

018サポートには、国の児童手当との関係で2つの意図が込められていた。まず、所得制限を設けず、支給対象を18歳の年度末までとすることで、現行の児童手当では支給対象とならない所得制限対象者や高校生年代も支給対象にするということである。また、その上で、これらの者を含めて都内在住の18歳以下の全ての子どもに対し月5,000円を支給するということである。前者の面で児童手当の「横出し」に、後者の面では児童手当の「上乘せ」ということになる。

この東京都による児童手当の横出し・上乘せの提案は、国に先駆けて拡充策を提示することにより、国における児童手当の拡充に関する議論を促す側面もあったものと考えられる。実際小池都知事は、2023年1月27日の予算案を発表した記者会見において、「国の方でも児童手当の議論が始まってきたが、東京都が018サポートを示したことで国が都を後追いしてきたように見えるがどうか」という旨の質問に対し、「これまでは最優先の課題ではなかったが、国会での様々な動きが出ているので、是非実現していただくよう岸田総理のリーダーシップを期待したい」という旨の回答を行っている。その後の国における児童手当の拡充に関する議論の結果、横出し部分(所得制限の撤廃、支給期間の18歳の年度末までの延長)は今般の拡充で東京都の提

案と同様の対応なされることになった一方で、上乗せ部分是对应されないこととなった。こうした状況の中で、上乗せ部分の対応を継続すべく、東京都は令和6年度予算案において018サポートの継続(予算額:1,245億円)を打ち出したことになる。

こうした地方先行の議論は、児童手当の創設時にもみられる(原田2024)⁸。児童手当は、1966年頃から一部の地方自治体において先行実施されはじめ、1970年9月には340超の地方自治体で実施されるようになっていた。同年3月に革新知事的美濃部都政において、義務教育終了前の児童第3子以降に月額3,000円という他団体に類をみない手当が導入されたことも契機となって、1971年に国が後追いをする形で児童手当が創設された⁹。今般の政策決定過程が当時と異なる点は、東京都以外の地方自治体には動きが見られないことと、国が完全には後追いしておらず上乗せ部分が東京都独自の給付として残ってしまっている点である。

先に述べた政府間財政関係の理論を踏まえると、東京都のみが018サポートを実施した場合、その他の自治体との間で子育て世代を奪い合うという「ゼロサムゲーム」を招き、日本社会全体で見たとときに非効率が生じるようになってしまう¹⁰。財政力格差に物を言わせて「東京一人勝ち」の状況が作り上げられることは、決して望ましいことではない。国が上乗せ部分についても後追いをする、東京都が018サポートではなく都の実情に応じて実施する現物給付施策に予算を振り向けるなど、何らかの形で、東京都のみが大規模な子どもへの現金給付施策を行っている現状は見直していく方向での議論がされるべきであろう^{11, 12}。

おわりに

岸田政権が「異次元の少子化対策」として様々な政策を打ち出している一方で、その財源についての冷静な議論は、あまり行われていないように感じる。また、特別会計(こども・子育て支援特別会計、いわゆる「こども金庫」)の設置や、こども・子育て支援金制度の創設など、新しい方策が打ち出されていく中

で、財源をめぐる制度はより複雑になっていっているように感じる。

本稿では、児童手当の地方負担、東京都による018サポートを題材として、政府間財政関係の視点から、子どもへの現金給付施策を地方自治体が担うことの是非について論じてきた。これまで論じてきたように、政府間財政関係という限られた着眼点の中でも、児童手当における多額の地方負担の存置、東京都のみの大規模な子どもへの現金給付施策の実施という理論と現実との間のギャップが存在している。今後、子どもへの現金給付施策の拡充に関する議論が行われる際には、政府間財政関係に関する理論を踏まえつつ、現行の制度にとられない形で議論していくべきものであると考えられる。■

※本研究は、JSPS 科研費JP23K18763及び東海大学総合研究機構「研究スタートアップ支援」の助成を受けたものです。

《注》

- 1 第3子以降について、月額3万円とするもの。また、多子加算のカウント方法の見直し(現在の高校生年代までの扱いを見直し、大学生に限らず、22歳年度末までの上の子について、親等の経済的負担がある場合をカウント対象とする)も行われる。
- 2 現物給付施策の場合は、地方自治体が地域の実情に応じて実施することになるため、現金給付施策と同様に自治体間での競争が生じるにしても、悪い側面よりも、良い側面(創意工夫による自治体間での切磋琢磨)が強調されやすくなる。
- 3 国が出先機関を増設して事務を直接行うよりも、地方自治体に行わせることが経済上、能率上はるかに有利である等の理由から、国から委任を受けて地方自治体の実施事務を担うことまでは否定されない。
- 4 医療保険制度の仕組みを活用して賦課・徴収される支援金を児童手当の財源にすることに関しては、「少子化・人口減少は、わが国の社会・経済全体に大きな影響を及ぼすものである」こと、「実効性のある少子化対策の推進は、高齢者を含むすべての国民、企業を含む経済全体にとって、極めて重要な受益を持つものである」こと、「特に児童手当について所得制限なくその対象を高校生年代までに恒久的に拡充することは、現在は中学生以下の、あるいはこれから生まれてくる子どもたちを含め、広い範囲の子育て世帯に確かな支援拡充となる」こと

- が理由として挙げられている。
- 5 児童手当に対する令和6年度の国庫負担額（地方財政計画ベース、拠出金等を含む額）は1兆5,246億円であり、令和5年度（1兆2,199億円）と比べると制度拡充に対応して大幅な増となっていることが分かる。地方負担総額の同水準での存置は、好意的に解釈すれば「更なる地方負担増の回避」に成功した結果とみることもできる。
 - 6 児童手当へ地方負担が導入された経過は、原田（2024）第4章を参照のこと。また、子ども手当の創設期の議論（地方負担の廃止の試み失敗と、結果としての同水準での地方負担の維持）については、原田（2024）第7章を参照のこと。
 - 7 児童手当の地方負担廃止を主張するアクターとしては、総務省や地方六団体が考えられる。こども・子育て政策の強化は「こども未来戦略会議」において、また、支援金制度の構築は「支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会」においてそれぞれ議論がなされ、地方六団体の代表も構成員として加わっている。しかし、これらの会議においては、「こども・子育て支援加速化プラン」の実施に必要な地方財源の担保が要望されるにとどまり、児童手当への地方負担の是非が議論された形跡は見当たらない。総務省は、令和6年度の地方財政対策において「こども未来戦略」に掲げる「こども・子育て支援加速化プラン」の地方負担分（令和6年度：2,250億円程度）を全額地方財政計画の歳出に計上し、必要な財源を確保することに注力しており、地方六団体を含め、かつての子ども手当の議論の際とは異なり、児童手当の地方負担廃止まで議論を拡大させなかったものと考えられる。
 - 8 児童手当創設期における地方公共団体における先行実施の状況については、原田（2024）第4章を参照のこと。
 - 9 児童手当創設当時、革新自治体として充実した内容の支給していた東京都を上回る内容で制度を導入することが企図されており、制度導入後には旧自治省から国の制度に移行するよう事務次官名での指導通達が発出されている（原田2024：98、109）。
 - 10 東京都の合計特殊出生率は1.04と全国の都道府県の中で最下位となっている（令和4年人口動態統計、全国平均は1.26）。少子化対策という観点でみると、東京都への子育て世代の流入という政策効果を生じさせる可能性のある018サポートには、その政策意図（東京都在住の子育て世帯の支援及び少子化対策）とは逆に、少子化が最も進んでいる東京都に子育て世代を引きつけることで、日本社会全体の少子化を更に加速させてしまう可能性もはらんでいるとみることもできる。
 - 11 東京都のみが018サポートという巨額の予算を必要とする事業を実施できるという状況は、東京都とそれ以外の地方自治体との間で財政力の格差が大きすぎる結果であるとみることもできる。こうした状

況を是正するために、国（総務省）が地方財政制度の中に何らかの矯正措置を組み込むという方策も極論ではあるが一考の余地があるものと考えられる。

- 12 筆者は、少子化対策や子育て支援といった政策目的を実現するために子どもへの現金給付施策を実施・拡充すること自体を批判しているのではない。あくまで、政府間財政関係の視点から、子どもへの現金給付施策を地方自治体が担うことについて問題提起を行っているものである。

《参考文献》

- ウォーレス・E・オーツ（1972=1997）『地方分権の財政理論』（Wallace E Oates, *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich）米原淳七郎・岸昌三・長峯純一訳、第一法規
- 神野直彦（2021）『財政学 第3版』有斐閣
- 西沢和彦（2023）「少子化対策は抜本的に見直しを」『生活経済政策』No.320、8-12
- 原田悠希（2024）『社会保障制度における社会手当の成立・展開過程—中央地方関係の視点から—』日本評論社

《参考HP》（最終閲覧日2024年2月6日）

- 総務省ホームページ（地方財政制度）
<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei.html>
- 内閣官房ホームページ（こども未来戦略会議）
https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kodomo_mirai/index.html
- こども家庭庁ホームページ（こども未来戦略・支援金制度等の具体的設計に関する大臣懇話会）
<https://www.cfa.go.jp/resources/kodomo-mirai/>
<https://www.cfa.go.jp/councils/shienkin-daijinkonwakai/>
- 厚生労働省ホームページ（令和4年（2022）人口動態統計（確定数）の概況）
<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jinkou/kakutei22/index.html>
- 東京都ホームページ（018サポート、予算、知事の記者会見）
<https://www.fukushi.metro.tokyo.lg.jp/kodomo/kosodate/018/index.html>
<https://www.zaimu.metro.tokyo.lg.jp/zaisei/yosan.html>
<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/governor/governor/kishakaiken/index.html>

原発立地自治体の財政構造と 電源三法交付金の問題点

藤原 遥

福島大学経済経営学類准教授

2011年3月の東京電力福島第一原子力発電所事故(以下、福島原発事故)発生時点で、日本では54基の原発が稼働していた。民主党政権下では、原発の規制が強化され、原発の運転停止や廃止が進んだ。2024年1月現在までに、24基の原発の廃止措置が決定された。同時点で再稼働した原発は12基であり、福島原発事故前と比べると大きく後退した。

自公政権は、原発の再稼働、運転延長、新增設の推進を柱とする原発回帰を加速させてきた。安倍政権は、2014年4月に「第四次エネルギー基本計画」を発表し、原発の再稼働を進めることを掲げた。岸田政権は、2023年2月には「GX 実現に向けた基本方針」を閣議決定し、2023年6月には、原子炉等規制法など原発に関わる5つの法律を一括で改正した。基本方針には、原発の再稼働を進めること、そして、廃炉が決定した原発の敷地内での次世代革新炉への建て替えを具体化することが盛り込まれた。法改正では、原発の運転期間に関する規定が、原子炉等規制法から削除され、電気事業法

に移された。福島原発事故を教訓にして定められた運転期間を「原則40年、最長60年」とする条文が原子炉等規制法から削除された。電気事業法には、再稼働の審査などで停止した期間分の追加延長を認め、60年を超えて原発を運転することを可能とする条文が加えられた。

政府の原発回帰の方針にともない、原発立地自治体に対して特別な財政措置が創設されてきた。運転停止や廃止が決まった原発を保有する自治体に対しては、急激な財政収入減少を緩和する措置がなされてきた。その一方で、再稼働や運転延長した原発が立地する自治体には新たな財政収入が得られる優遇措置がとられてきた。

本稿では、これらを背景に、原発立地自治体に対する国の財政措置の問題点を明らかにする。原発が集中立地している福井県を対象に、福島原発事故前後における原発立地自治体の財政収入の特徴を示し、そこから電源三法交付金の問題点について明らかにする。最後に、どのようにしたら立地自治体において原発に依存しない財政構造に転換することができるのかを考えたい。

ふじわら はるか

一橋大学大学院経済学研究科博士後期課程。経済学修士。
専門分野は、環境経済学。2019年4月より福島大学経済経営学類准教授。
著書に『ふくしま復興 農と暮らしの復権』(分担執筆)など。

原発立地自治体における 財政収入の特徴

福井県には、若狭湾に位置する敦賀市、美浜町、高浜町、おおい町の4市町に商業用原発13基と研究開発段階炉2基が立地している。福島原発

表1 4市町の新発関連収入

(単位:百万円)

		敦賀市		美浜町		高浜町		おおい町		
原発関連収入	市町村税	2010	4,108	51%	1,734	38%	2,253	49%	3,314	54%
		2021	2,737	56%	2,971	62%	3,159	45%	3,024	48%
	電源三法交付金	2010	3,628	45%	2,561	56%	1,863	41%	2,282	37%
		2021	1,571	32%	1,241	26%	3,029	44%	2,153	34%
	核燃料税交付金	2010	390	5%	256	6%	443	10%	533	9%
		2021	618	13%	574	12%	759	11%	1,180	19%
原発関連収入合計		2010	8,126	100%	4,551	100%	4,559	100%	6,129	100%
		2021	4,926	100%	4,786	100%	6,947	100%	6,357	100%
歳入総額と歳入総額に占める原発関連収入の割合		2010	31,536	26%	9,700	47%	8,167	56%	12,220	50%
		2021	47,312	10%	12,455	38%	13,932	50%	12,109	52%

注1: 敦賀市の市町村税には、原発関連施設を保有する日本原子力発電株式会社および国立研究開発法人日本原子力研究開発機構の他、北陸電力株式会社の火力発電所関連施設の償却資産分も含まれている。

出所: 4市町から提供された財政資料および福井県「福井県電源三法交付金制度等の手引き」(令和4年版)より筆者作成。

事故発生時点では商業用原発13基すべて稼働していた。

敦賀市には、商業用原発2基と研究開発段階炉2基がある。商業用原発の敦賀1号機は2015年に廃止が決まり、敦賀2号機は再稼働の審査段階にある。研究開発段階炉のふげんは2003年に、もんじゅは2016年に廃止が決まった。美浜町には、商業用原発が3基ある。美浜1・2号機は2015年に廃止が決まり、美浜3号機は2021年に再稼働した。高浜町には、商業用原発が4基あり、そのすべてが段階的に再稼働した。2016年に高浜3号機、2017年に高浜4号機、2023年に高浜1・2号機が再稼働した。おおい町には、商業用原発が4基あり、2018年に大飯1・2号機の廃止が決まり、2018年に大飯3・4号機が再稼働した。再稼働された原発の数は、高浜町が4基と最も多く、その次におおい町が2基、そして、美浜町が1基、敦賀市が0基となる。

まず、4市町における財政の特徴をみていきたい。表1は、2010年度と2022年度における福井県の原発立地4市町の原発関連収入を示している。ここから、福島原発事故前後における歳入の変化を確認する。原発関連収入は、主に、市町村税、国や県を通じて交付される電源三法交付金、県から交付される核燃料税交付金である。

原発関連収入の大きな比重を占めているのが、市町村税と電源三法交付金である。両者を足し合わせると80%以上になる。市町村税には、原発に関連する装置や建物などの償却資産分の固定資産税と、原発を保有する電力会社の法人住民税が含まれている。

原発関連収入合計をみると、稼働している原発を多く保有する自治体ほど多くの収入を得ていることがわかる。高浜町とおおい町では、歳入総額に占める原発関連収入は2010年時点および2021年時点においても50%以上を占めている。

福島原発事故前後における4市町の原発関連収入の変化

福島原発事故前後における原発関連収入を比較すると、敦賀市を除いて、3町では増加している。特に、再稼働した原発を多く保有する高浜町では、2021年度の原発関連収入は2010年の1.5倍となっている。主要な原発関連収入である固定資産税と電源三法交付金について詳しくみていきたい。

(1) 固定資産税

原子力発電所には、発電所の装置や建物の他に、変電所などの償却資産がある。原発が運転して

いる間に、自治体には償却資産分の固定資産税が入る。税収額は、減価償却によって年々減少するものの、装置や建物の増設や更新によって増加することがある。

2021年度において、3町の固定資産税が増加した要因は2つある。最も大きな要因は、原発を再稼働する際に、原子力規制委員会によって定められた新規制基準を満たすために必要な施設が設置されたことである。新規制基準では、安全を強化するための重大事故等対処施設や、故意による大型航空機の衝突やその他のテロ対策のための特定重大事故等対処施設などの設置を義務付けている。

もう一つは、廃炉会計制度の改正である。原発の廃止により電力会社が巨額の損失を被り、経営悪化に陥る可能性を考慮し、廃炉会計制度が改正された。廃炉会計制度の改正により、発電資産および核燃料資産を一定期間で償却することとなった。これにより、原発から固定資産税収入を得ていた原発立地自治体も、固定資産税の急激な減額を回避できるようになった。

(2) 電源三法交付金

電源三法とは、1974年に制定された3つの法律の総称である。そのうちの発電用施設周辺地域整備法等に基づき、原発立地自治体やその周辺の自治体に交付されるものを電源三法交付金という。電源三法交付金の原資は、電力消費者である私たちが負担している電源開発促進税である。

電源三法交付金は大きく、電源立地地域対策交付金と、電源立地等推進対策交付金に分けられる。電源立地地域対策交付金はベーシックな交付金である。原発の運転開始前や着工から運転終了までなど、比較的交付期間が長い交付金が含まれる。原発の運転終了まで継続的に交付されるため、立地自治体はこの交付金を公共施設の維持管理費に充てることが多い。他方で、電源立地等推進対策交付金は、単発的で、交付期間が短い交付金が多い。単発的な交付金であるため、立地自治体はこれらの交付金を道路整備や公共施設の建設

費に充当している。

福島原発事故後、原発の運転停止および廃止、再稼働に対応して、電源三法交付金の制度は数々の変更がされてきた。従来は、運転停止もしくは廃止された原発は、電源三法交付金の交付対象ではなかった。福島原発事故後は、原発立地自治体における急激な財政収入の減少を緩和するために、特別な措置が講じられてきた。

福島原発事故前までは、電源立地地域対策交付金の交付期間は原発の運転時に限られていたものの、事故後には、多くの原発が運転停止したことを考慮して電源立地地域対策交付金の交付規則が変更された。停止中の原発については稼働率を一律に68%とみなして立地自治体に交付している。

廃止が決まった原発が立地する対しては、電源立地等推進対策交付金に新たに設けられた原子力発電施設等立地地域基盤整備支援事業によって財政措置されることになった。これにより、電源立地地域対策交付金の一部である原子力発電施設等立地地域長期発展対策交付金枠分の8割が交付される。ただし、交付金額は、廃止が決まった会計年度から、10年間にかけて段階的に減額される。

2010年度と2021年度の電源三法交付金を比べると、廃止が決まった原発を多く抱える自治体ほど交付金額は低い。敦賀市および美浜町では半減している。それでも、制度変更により交付金額の減少は、段階的なものとなっている。他方で、再稼働した原発を多く抱える自治体ほど交付金額が多い。高浜町は2010年度に比べて1.6倍に増加している。高浜町では、2010年度と2021年度を比べて、稼働している原発の数は変わらない。おおい町では、2021年度において2基の原発の廃止が決まったものの、交付金額は横ばいである。その背景には、原発の再稼働に対する特別な財政措置がある。

電源三法交付金の問題点

電源三法交付金の性格は地域や住民への「迷惑料」と言われている。それだけではなく、電

表2 4市町における電源立地地域対策交付金事業の内訳(2019～2021年の3カ年平均)

(単位:%)

	敦賀市	美浜町	高浜町	おおい町
維持補修費・人件費	80.1	77.4	56.8	59.8
扶助費	0.0	12.5	5.8	1.2
投資的経費	3.5	8.6	25.0	38.3
その他	16.4	1.5	12.5	0.8
合計	100.0	100.0	100.0	100.0

出所:4市町の各年度の電源立地地域対策交付金事業評価報告書より筆者作成。

源三法交付金は、立地自治体を原発の新規立地や増設に誘導するためにも用いられてきた。政府の政策によって、その種類や使途、交付金額は、多様化し、拡大し続けてきた。福島原発事故後には、原発の再稼働や運転延長を進めるための政策誘導が行われてきた。以下では、電源三法交付金制度の変遷とともに、その問題点を示す。

第一に、電源立地等推進対策交付金が、原発の再稼働や40年超の運転延長を誘導するために使われてきたことである。電源立地等推進対策交付金のうち、特に原子力発電施設等立地地域特別交付金および、原子力発電施設等立地地域基盤整備支援事業交付金に問題がある。

原子力発電施設等立地地域特別交付金については、交付対象が「経済産業大臣が原子力発電施設等の設置及び運転の円滑化に資するためこの項に規定する措置の対象とすることが特に必要と認めるもの」とされ、政治的な判断で交付する自治体を決めることができるようになってきている。交付金額は最大25億円である。福島原発事故前は、原発を新增設する自治体に対して交付されてきた。事故後は、原発の再稼働を進める自治体を中心に交付されている。

原子力発電施設等立地地域基盤整備支援事業交付金は、2015年10月に創設された。交付対象は、「原子力発電施設等の稼働状況が相当程度変化した」県である。交付限度額は、原発を再稼働した時期によって異なる。2019年度までに原発を再稼働して交付が決定した場合には、最大25億円であるが、2022年度以降に原発を再稼働した場合

には最大5億円となる。早期に再稼働した自治体を優遇する措置である。さらに、2021年6月の交付規則の改正により、40年超の原発を再稼働する場合には、最大25億円が交付されることになった。老朽化原発の再稼働を誘導する措置である。

これらのように財政収入を取引にして、自治体を政策的に誘導することは、自治体の自治を歪めることにつながる。また、再稼働にともなう特別な財政措置は、自治体には過大な財政収入をもたらすことになる。電源立地等推進対策交付金は、単発的な交付金であるため、立地自治体では、道路整備や公共施設の建設費に充当する傾向がある。公共施設が増えれば増えるほど、その維持費を確保するために原発関連収入を求めることになる。原発立地自治体はこうした負のサイクルに陥り、原発関連収入への依存がより一層高まることになる。

第二に、電源立地地域対策交付金の一般財源化である。これは原発立地自治体の原発関連収入への依存を高めるもう一つの要因となっている。電源立地地域対策交付金は、複数の変遷を経て、一般財源に近いほど使途の自由度の高い交付金となっている。

電源三法交付金の創設当初は、その使途が施設整備に限定されていた。2003年に複数の交付金が統合して電源立地地域対策交付金が創設されると、大きく使途が拡張された。各交付金の対象事業メニューを統一化するとともに、福祉サービスや施設の維持運営費などのソフト事業も対象に加わった。

2010年には、経済産業省による通達により、さ

らに電源立地地域対策交付金の使途が拡大された。国庫補助金の地方負担分に電源立地地域対策交付金を充当することができるようになった。国庫補助金の国負担が法令上定められておらず、かつ各省庁の了解を得られているものという条件を満たせば、充当することができる。また、特定の目的に対する補助が対象に加わった。例えば、家計費負担に対して一部補助をすることが可能となった。

2011年には、東日本大震災および福島原発事故により、災害救助法が適用された自治体に対して、復旧・復興事業で必要となる経費を交付対象として認めることとなった。その中には、従来認められなかった庁舎の復旧や、行政職員の人件費も交付対象とされた。

表2は、4市町における電源立地地域対策交付金の使途の内訳を示したものである。2019年度から2021年度までの3ヵ年平均で示している。4市町に共通して、維持補修費・人件費に最も多く充当していることがわかる。4市町では、電源三法交付金を原資に、多くの公共施設が建設されてきた。そうした施設の維持補修費・人件費に電源立地地域対策交付金が充てられている。注目すべきは、扶助費にあたる子どもの医療費補助などにも電源立地地域対策交付金が使われていることである。電源立地地域対策交付金の一般財源化は、自治体の同交付金に対する依存を高める要因となっている。

原発立地自治体の脱原発に向けて

原発はいずれ廃止される。現時点で原発はほぼ半減し、廃炉の時代を迎えている。岸田政権の原発回帰の方針とは裏腹に、いくら再稼働や運転延長をしたとしても、その流れは変わらない。新增設や革新炉開発を掲げたとしても、そう短期間に大きく進むことは、まずない。どれだけ制度を変えよ

うとも、現在のような原発依存状態にある立地自治体の財政構造を長く続けていくことは難しい。

第一に、原発による固定資産税収がなくとも標準的な住民サービスの財源は確保される。原発が廃止されると関連する装置や建物などの資産価値が失われるため固定資産税収は激減する。固定資産税が減ったとしても地方交付税の普通交付税によって減収分の最大75%が補填される。これにより基準財政需要は満たされるため、住民サービスに著しい影響が及ぶことはないと考える。

第二に、財政を膨張した状態から段階的に標準規模に戻していくことが求められる。電源三法交付金が交付されなくとも、類似団体と同等の財源は確保される。電源三法交付金は、原発立地自治体に過大な収入をもたらし、いったん手をつけると抜け出せない負の連鎖に陥らせてきた。そのために、原発立地自治体では、潤沢な原発関連収入を用いて整備された公共施設の維持管理費が大きな負担となっている。原発廃止後には、新たな公共事業を控え、既存の施設を縮小・廃止することを検討していく必要がある。

原発廃止後の立地自治体に対する支援のあり方については、筆者が所属する原子力市民委員会で検討してきた¹。原子力市民委員会は、電源三法交付金とその原資である電源開発促進税を廃止する代わりに、エネルギー転換交付金とその財源として脱原子力・エネルギー転換税を創設することを提案している。脱原子力・エネルギー転換税は、原発立地自治体の公共施設の維持管理費やその処分費、および経済的社会的に自立するための事業に充てるべきであると考えられる。■

《注》

- 1 原子力市民委員会（2017）『原発ゼロ社会への道 2017—脱原子力政策の実現のために』原子力市民委員会。

