

借入金累増で制度破綻の危機

補助金化した普通交付税 自治体の希薄な借金意識

特集

改革迫られる地方交付税制度

荘銀総合研究所副理事長

伊藤 忠明

均一国家日本の地方経済発展を支えてきたのが地方財政であるが、それをまた、安定的な財源である地方交付税が支えてきた。しかし最近、地方交付税の制度疲労が著しいとの声が高まっている。この特集では、地方交付税とは何かから始め、その現状、何が問題なのか、そして改革への展望などについて考えてみる。

地方交付税制度のあらまし

地方交付税を一言で説明するとすれば、「地域によって地方税の収入額に差があるために標準的な行政を行うための支出に比べて地方税収入が不足する地方自治体に対して、その差額を埋めるために、国にいったん集めてから交付される税」であるといえよう。

わが国に一九五四年に地方交付税制度が創設されてから、五十年近くが経過した。この間、地方交付税は地方自治体に対して安定的な財源を保障する制度としてその役割を果たすとともに、このことを通じて地方行政や、地方自治の発展を支え、さらには地域社会の発展に寄与してきたと考えられている。

もし、この間、地方交付税制度がなかったとしたならば、言いかえれば地方自治体はその地域から徴収する税収のみで行政を行っていたとしたならば、過疎地域や後進地域は、

税収が少ないことから十分な行政サービスを提供することができず、住民は他の地域へ流出し、その地域はますます疲弊したであろう。一方、企業が集積し人口が集中する地域では、企業、人口の集積とともに税収も増え、ますます行政サービスが充実し発展するというように、日本国内の地域間格差はさらに広がっていたであろうと想像される。

また、現在の日本では、教育にしろ、福祉にしろ、国（中央政府・各府庁）が定める国民生活にかかわる施策のほとんどが、地方自治体を通して行われている。国がこれらの行政施策の水準、例えば、義務教育や社会福祉の水準を引き上げるために、法令や制度を整備し、その実施（小学校の建設や老人ホームの運営）を地方自治体に義務づけても、地方自治体がその負担に耐えられなければそれらの施策も実行されず、絵に描いた餅もちに終わってしまう。

地方交付税は、各市町村・各都道府県ごと

地方交付税の交付団体と不交付団体

(平成12.12.1)

区分	都道府県	大都市	中核市	都市	町村	合計
交付団体	46	12	26	598	2,519	3,201
不交付団体	1	(1) 0	1	34	39	(1) 75
計	47	(1) 12	27	632	2,558	(1) 3,276

(注) 東京都特別区は、地方交付税法第21条(都等の特例)の規定のため、上段()外書きとしている。
交付団体・不交付団体の区分は平成12年度再算定によるもの。

にこれらの事業の実施に必要な財源を計算し、その自治体が集める税金との差額不足額を埋めることによって行政サービスが実施できるようにする仕組みである。このような、地方交付税制度の働きを抜きに、わが国の行政活動、行政サービスは考えられないといっても過言ではない。

地方交付税は今やその総額が二十兆円にもおぼり、この額は国の一般会計予算総額八十三兆円の約四分の一にもなっている(平成十三年度当初予算)。このように、地方交付税は役割、金額ともに大きくなっているにもか

わらず、国の予算や県、市町村の予算に比べ、国民によってよく理解されているとはいえない。

地方交付税は国の予算から地方自治体に交付される「資金」「お金」に過ぎないが、地方交付税制度は地方行政制度の全般とかわっている。国が行う行政サービスのほとんどが地方自治体を通じて行われ、財源的には地方交付税がそれを裏打ちしていること、そして市町村・都道府県が行う行政活動の財源不足を地方交付税制度により計算していることから、地方交付税の算定過程は地方自治体の行政の仕組みや国と地方自治体との財政の関係を表すことになっている。

地方交付税の必要性

わが国は、四十七の都道府県と三千二百七十六の市町村がある(平成十二年十二月一日現在)。この他に東京都特別区の二三区を加えることがある。通常これらを合わせて約三千三百の地方自治体と呼んでいる。

これらの地方自治体は、国(中央政府)とともに行政主体として憲法、地方自治法等に基づき、地域住民の生活や福祉を維持向上させるために、各種の行政活動を行っている。地方自治の考え方からは、地方自治体の行政活動に要する経費の財源は、その地域の住民が負担する地方税収入によって調達されることが望ましい。自分たちのことを自分たちで決め行うというのが自治であるとするな

らば、中央政府からの資金に頼らず自分たちの活動の経費は自分たち(地域住民)の負担で賄うことが当然だからである。また、自治体の経費を直接住民が負担するようにすれば、行政に対する過大な要求もなく、住民一人ひとりが納税者として自治体の行政活動、経費の支出内容について関心を持ち、健全な地方自治が育成されることになると考えられる。

ところが、地域によって経済力に差がある場合には、各自治体が負担できる税金に差があることから、地方自治体の間に「税収」「財政収入」に格差が生じる。

その結果、同じ日本国内でありながら地方自治体の間で行政水準に著しい差が生じることと起こりうる。現代社会では、すべての国民が国内のどこに住んでいても等しく一定の水準の行政サービスを受けることが要請されている。「経済力」「財源」に差がある地方自治体の間において、同一水準のサービスを行うための方法として地方自治体の間で住民一人当たり負担を変えすることも考えられる。

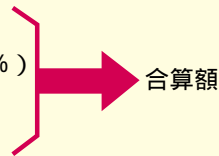
ただしそうすると、貧しく行政水準の劣る地域ほど税負担が高くなり、その地域の住民も企業もより税率が低くかつ行政水準の高い地域へと脱出することになる。これでは地域間の格差は雪だるま式に広がることとなる。負担の面つまり地方税の水準についても全国的に地域間に大きな差がないことが望まれており、税率に大きな差をつけることは現実的ではない。

地方自治体の間に財政力の格差がある場合であっても、日本全国どこに住んでいても国民すべてが等しく「一定の負担」で「一定の水準の行政サービス」が受けられるように、各地方自治体の財政需要（必要な経費）と財政収入（存在する財源）との過不足を調整する必要がある。このような各地方自治体の財政需要と財政収入の過不足を調整（解消または縮小）することを「財政調整」と呼んでおり、わが国で採用されている制度が地方交付税制度である。

地方交付税の総額

法定5税分

- ・ 所得税及び酒税の32%
- ・ 法人税の32%（12年度から当分の間35.8%）
- ・ 消費税の29.5%
- ・ たばこ税の25%



特例加算分等

このほかに、各年度の地方財政対策による、一般会計からの加算、借入金の返済などがある。

地方交付税制度の仕組み

ある地方自治体が標準的な行政を実施する際に、必要な経費に比べ地方税収入が不足する場合、その不足額を埋める方法として地方交付税制度は次のような仕組みになっている。

地方交付税の財源（原資）は国税（中央政府の集める税）の一定部分（所得税、法人税、酒税のそれぞれ三三・二%、消費税の二九・五%、たばこ税の二五%）である。すなわち各地方自治体が個別に地方税を集めたのでは貧富の差が生じるので、いったん国税として集めていわばプールするのである。

地方交付税の毎年の総額は、国税のうち、所得税等五税目のそれぞれ一定割合と決められている。すなわち国の税収入が伸びれば地方交付税の総額も増える仕組みになっている。もともとこのようにして決まる各年度ごとの地方交付税の総額が実際に地方自治体が必要とする額と一致するとは限らないので、各年度その調整が、特に不足する場合には穴埋めが行われる。

地方交付税総額は二種類に分けられ、総額の九四%は「普通交付税」、残りの六%は「特別交付税」として配分される。

普通交付税は各地方自治体ごとに「基準財政需要額」（一定の方法で計算した財政需要）が「基準財政収入額」（一定の方法で計算した税収等の収入）を超える額、すなわち財源不

足額に応じて交付される。毎年、各地方自治体ごとにこの算式を計算し、各地方自治体の財源不足額の全国合計がその年度の普通交付税の総額になる。

地方交付税の六%を配分する特別交付税は、普通交付税の算定によっては計算されない臨時特別の財政需要を考慮して、各地方自治体に交付される。

例えば、台風等の災害の復旧経費、豪雪時の除雪経費など普通交付税の算定（毎年八月）後に生じた財政需要や普通交付税の標準的機械的な計算では算定できない需要がこれに当たる。

地方交付税の性格

国税収入の一定割合が当然に自動的に地方交付税となる。国が集める税収入のなかに地方自治体の取り分があるわけで、地方交付税は「地方自治体の共有財源」であり、別の言方をすれば「国が集める地方税」と言える。また、地方自治体ごとの配分額の計算方法でもわかるように、地方交付税は地方税収入の不足額を埋めるものである。そこで、地方交付税は地方税と同様にその地方自治体にとって使い道が限定されない収入である。地方交付税法には、国が地方交付税の交付に当たって用途を制限してはならないと規定されている。この意味からも地方交付税は「国が集める地方税」である。この点で、同様に国から地方自治体に交付される資金である「国庫補

助金」は用途が限定されており、自由度において地方交付税とはまったく性格を異にしている。地方交付税は国民が負担する税目のなかにそのような名称の税があるわけではない。しかし、国が集めた税金のなかに地方自治体の取り分があり、地方税を補完する税として交付されることから、名称も地方交付税となっている。

地方交付税の占める地位

平成十三年度において地方自治体に交付される地方交付税総額は二・三兆円、国の一般会計予算総額八二・七兆円に比べ約四分の一となっている。地方財政のなかに占める割合を見ると、平成十三年度当初の地方財政計画では、歳入総額八九・三兆円のうちの二二%を占める二・三兆円となっている。

平成十二年度の普通交付税の算定結果を見ると、四十七都道府県のうち、交付を受けなかった団体は東京都のみであり、三千二百七十六市町村のうち普通交付税を受けなかった地方公共団体はわずかに七十四団体にとどまっている。

地方交付税の問題点とその原因

地方交付税は多くの自治体にとって重要な財源となっているものの、同時に多くの問題点を抱えている。

地方交付税の問題点は、量的なもの

なものに分けることができる。

量的な問題点としては、まず地方交付税の総額が大きすぎ、そのために財源調整や財源保証が行き過ぎていることがあげられる。二〇〇〇年度をみてみると、普通交付税の交付を受けなかった団体は、全自治体のなかで二%に過ぎない。具体的にみると、東京都の武蔵野市、愛知県豊田市、千葉県浦安市のように、高級住宅地や超優良巨大企業、人気レジャーランドなどのある限られた自治体だけである。つまり、結果として財政力の上位二%に準ずる自治体が一種の基準となつて財源調整・財源保証が行なわれていることになる。また、特別交付税については交付されていないのは全自治体のなかで東京都のみである。このように行き過ぎた調整と保証の背景には、他の財源が不足しているために地方交付税の総額が膨張する一方、基準財政需要額受当な水準で標準的な行政を行なう経費を増加させることによつてそれを消化していることが指摘できる。

地方交付税が膨張する一方、交付税全体の収入・支出を管理する交付税及び譲与税特別会計の資金が不足し、借入金が増加している点も問題である。その借入残高は平成十三年度で四十二兆円を超すとみられている。交付税及び譲与税特別会計では、基本的に国の一般会計から繰り入れられる国税五税の一定割合が主な歳入で、各地方自治体に交付する地方交付税が歳出である。膨張する歳出に対して歳入は景気や減税の影響により低迷してお

り不足分の借入金は二〇〇〇年度では八兆円にのぼっている。借入金の維持・返済が可能かという問題に加えて、この借入金はあくまで地方全体での借金のため、各自治体に借金を負っているという意識がなく、たとえ資金源泉が借入金でも、各自治体にとってはいかにして交付税の配分を多くするかということのみが重要となりモラル・ハザードが生じている。

一方、質的問題としてはまず、本来用途が自由であるはずの地方交付税の配分について、中央政府の恣意性しよいせいせいが強いことが指摘できる。普通交付税が補助金化している点も見逃せない。

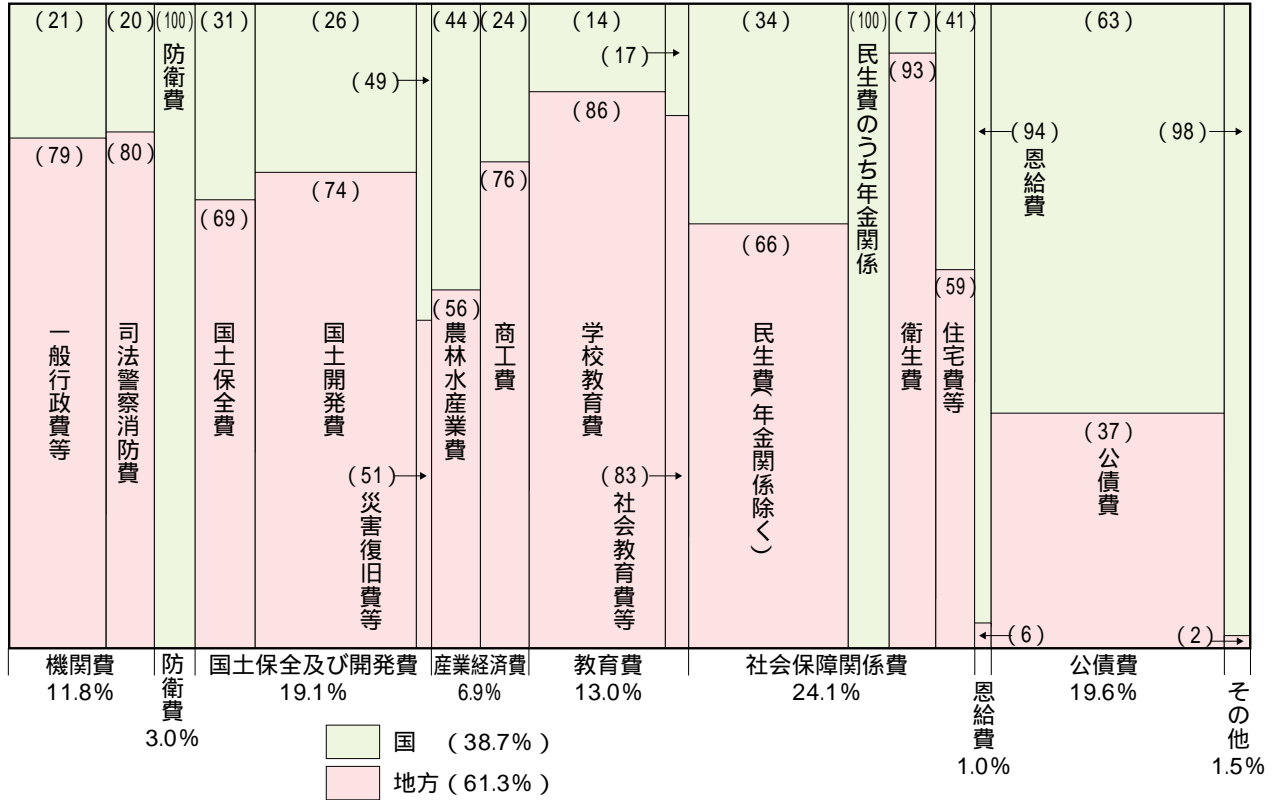
政府が推進する事業の後押しや、景気対策を地方にも行わせるための道具として地方交付税による措置が使われている結果、地方交付税によつて元利償還が措置された金額をみると、普通交付税の交付団体（市町村）では九三、九七年度の一自治体あたり年度平均一八・九%もの高い伸びを示している。

こうした交付税措置は、実質的に将来の都市住民から現在の地方住民への所得移転であり、非常に問題が大きい。また、たとえ住民のニーズが小さい事業でも、将来の地方交付税による元利償還保証の割合が大きい場合には、ニーズの大きい事業よりも優先することになり、財政資源の配分の歪みにつながる。

財政力のきわめて強い自治体と弱い自治体の財政運営が、有利になることも地方交付税の質的問題である。一人当たり非義務的経費

国・地方を通じる純計歳出規模（目的別）

地方財政の状況（平成13年3月）より



(注) () 内の数値は、目的別経費に占める国・地方の割合を示す。

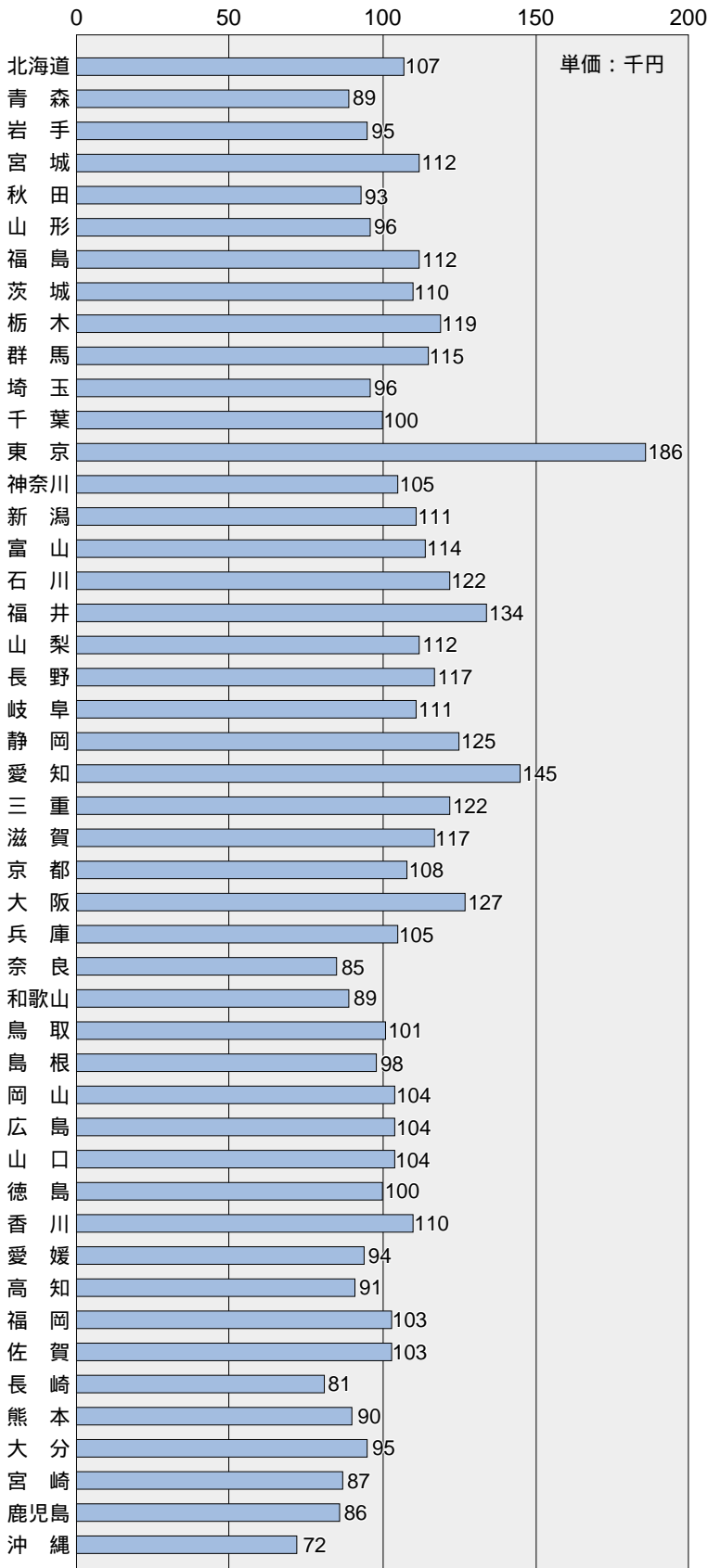
地方交付税制度の改革の方向性

現行の地方交付税の維持可能性は借入金・地方債依存の限界という経済的なものと、都市圏住民の不満の高まりという政治的なものの両面からきわめて小さいといえよう。地方に厚く配分されている現行の地方交付税制度に、都市圏住民の理解が得られなくなりつつある。地方交付税制度を現行のまま維持することについて国民的な理解は得られなくなり、都市圏住民の不満に抗しきれず改革を迫られるであろう。

(公債費、人件費、扶助費を除いたもの)と財政力の相関関係を調べると、財政力の弱い自治体と強い自治体で一人当たり非義務的経費が高くなっている。

財政力が弱い自治体ほど交付税が上乘せされることがあり、なかには極端に財政力が弱く歳入に占める税収の割合が五%に満たないのに対し、地方交付税の割合が七〇%にも達する団体もある。また、財政力の弱い自治体はおおむね人口密度が低いため、地方交付税の配分の計算が人口だけでなく面積にもよることが有利に働いている。一方、交付団体と不交付団体の間を行ったりきたりしている自治体は、全自治体のなかでは税収がかなり多い部類に入るものの、いつ不交付団体になるかわからないという恒常的な不交付団体ほど地方税収が大きいわけではないので、行政サービス拡大は容易ではない。

平成11年度1人あたり都道府県税額



これまで、財政面での地方分権は、主に地方自治体にとって使途の自由な財源を多くすることであった。そしてその結果が地方交付税の拡大であった。

改革への参考として先進主要国の財政調整制度を見てみるとイギリスでは中央から地方への徹底した垂直的調整制度が行われている。ドイツの財政調整は、連邦を介さず州間だけで直接行われる水平的財政調整制度である。そのため、ドイツの制度を日本に導入すべきという意見も多い。しかし、地方自治体間で財政調整するにしてもそのルールを作る

のは中央政府しかなく、実質的には現行地方交付税と同じになってしまふ。一方、アメリカのように、財政調整制度をなくしたらどうかという意見もみられる。

こうした諸外国の例と日本の現状を勘案すると、負担と受益の乖離を縮小する形での改革が望まれる。もちろん、地域間格差や大都市集中の弊害から、分権時代でも一定の垂直的財政調整は必要であり、現在の地方交付税制度を廃止すべきではない。

そうしたことから、具体策として求められるのは、地方交付税制度の規模縮小と透明

化・単純化であろう。

借入金累増や過剰な財源調整・保証といった量的問題の解決には、地方交付税の規模縮小が必要である。ただしそれには、地方の歳入を削減するか他の歳入を拡大する必要があり。今後、地方歳入の効率化は必要不可欠だが、地方分権や高齢化の進展を考えれば歳出削減に多くは期待できない。

(参考文献)

岡本全勝 著「地方交付税・仕組と機能」
浅羽隆史 著「手にとるように財政のことがわかる本」