

「国から地方への財政移転について」

和光大学専任講師（郵政研究所客員研究官） 後藤 達也



1 はじめに

1990年代に入ってから地方分権の推進に向けた動きが活発化してきている。1995年5月に地方分権推進法が成立し、同年7月から施行され、地方分権推進委員会が発足した¹⁾。同委員会は1996年12月から1997年10月までに4次にわたる勧告を行い、当時の橋本内閣はこれらの勧告をもとに地方分権推進計画を策定した。こうした一連の勧告と地方分権推進計画に基づいて、1999年3月に地方分権一括法案が国会提出された。その結果、地方分権一括法は1999年7月に成立し、2000年4月から施行されることとなった。

この地方分権一括法では、国と地方公共団体が分担すべき役割の明確化、機関委任事務制度の廃止、地方事務官制度の廃止、国の関与等の見直しなどが改正内容に盛り込まれた。地方分権一括法は国と地方の関係を見直すものであり、国は本来果たすべき役割を重点的に担い、地方公共団体は地域住民に身近な行政を担うことを目標としている。これまでの中央集権的な行政システムは、全国的統一性や公平性を重視したものであり、高度経済成長を達成するには効率的な制度であったと言える。しかし、国民の価値観が高度化・多様化

してきた今日では、地方公共団体が行政運営において自主性・自立性を十分に発揮し、地域住民の多様なニーズに応えることが可能な行政システムの構築が求められるようになってきた。

現時点では、地方分権一括法の施行によって、国（各省大臣）と地方（知事・市町村長）の関係は、法的には対等の関係になったことになる。しかし財政的に見れば、国と地方は対等の関係にはまだほど遠い。よく知られていることであるが、国と地方との間では、歳入段階と歳出段階での租税配分において乖離が存在する。歳入段階での租税配分では、国：地方はおよそ6：4である。一方、歳出段階での租税配分では、国：地方はおよそ4：6である。この両者の乖離を埋めているのが、国から地方への財政移転ということになる。国から地方への財政移転には、国庫支出金、地方交付税、地方特例交付金、地方譲与税などがある。1999年度の歳入決算額によって、地方の主な歳入内訳を見ると、地方税が33.7%、地方交付税が20.1%、国庫支出金が15.9%、地方債が12.6%を占めている。地方交付税と国庫支出金を合わせた財政移転は、歳入全体の36.0%を占めており、地方税よりも高い構成比であることが分かる。

こうした国から地方への財政移転に関しては、

1) 地方分権推進委員会は1996年12月の「第1次勧告」から1998年12月の「第5次勧告」までの5次にわたる勧告を行い、2001年6月には「最終報告」をまとめた。地方分権推進法は当初5年間の時限立法であったが、2000年7月に有効期間を1年間延長した改正地方分権推進法が成立・施行され、2001年7月に失効することとなった。

これまで多くの問題が指摘されてきた。まず、国から地方への財政移転を通じて、国は地方を様々な側面からコントロールしており、地方公共団体の自助努力を阻害している。また、国から地方への財政移転の膨張によって地方公共団体の財政規律が緩んでおり、国と地方の財政状況は悪化の一途を辿り、両者を合わせた長期債務残高も増加し続けている。本稿では、国から地方への財政移転である国庫支出金と地方交付税が抱えるこうした問題を具体的に検証する。また同時に、真の地方分権の実現に向けた今後の地方財政改革の方向を探りたい。

2 国庫支出金制度とその問題点

国庫支出金は、地方公共団体が実施する特定の事務・事業に対して、国がその費用の一定割合を一定のルールにしたがって交付するものであり、地方の歳入の15.9%を占める重要な財源となっている。国庫支出金は使途が限定されたひもつきの特定財源であり、必然的に地方の歳出に国の意向が反映されることになる。

まず、国庫支出金は、国庫負担金・国庫補助金・国庫委託金の3つに分類される。国庫負担金は、国と地方が共同責任により実施する国民生活に不可欠な事務・事業への補助金であり、義務教育・生活保護・公共事業・災害復旧事業などが対象となる。国庫補助金は、国が奨励する特定の事務・事業への補助金であり、廃棄物処理施設整備事業・在宅福祉事業・各種モデル事業などが対象となる。国庫委託金は、国が地方に委託した本来国が実施すべき事務への補助金であり、国会議員の選挙・国勢調査などが対象となる。これらの国庫支出金の水準は、1999年度の地方公共団体の普通会計予算（平成11年度地方財政計画ベース）で

見ると、国庫負担金は8.9兆円、国庫補助金は4.1兆円、国庫委託金は0.2兆円である。つまり、国庫負担金と国庫補助金で国庫支出金総額のほぼすべてを占めることになる。

次に、時系列で見た国庫負担金と国庫補助金の推移を各年度版の『補助金総覧』のデータで見よう。1989年度においては、国庫負担金が8.2兆円、国庫補助金が5.8兆円であったが、2000年度では国庫負担金が12.0兆円、国庫補助金が8.0兆円に増加している。よって、この約10年間で、国庫負担金が46.3%増、国庫補助金が37.9%増となったことになり、国庫支出金は同期間の物価上昇率をはるかに上回る勢いで肥大化してきたことが分かる²⁾。この両者の時系列で見た推移も特徴的である。国庫負担金はある一定のトレンドにしたがって増加してきているが、国庫補助金は不規則に変動しつつ増加している。実は、国庫補助金のこの不規則な動きは政府の経済対策の動きと一致するものである。政府は1990年度以降に平成不況への対抗策として16度にわたる経済対策を実施してきたが、これに対応する形で国庫補助金の増額措置が行われてきている。特に、橋本・小淵内閣による1998年度の経済対策時には、国庫補助金は11.0兆円にも達し、1989年度比で89.7%増と異常な伸びを記録した。

国庫支出金の問題点としては、主に次の2点を挙げることができよう。まず1つめは、使途が特定化されているということである。その結果として、国の意向を反映した画一的な歳出が行われることになる。本来であれば、地域住民のニーズを踏まえて、必要度の高い事務・事業が優先的に行われるべきである。しかし、現状は、国庫支出金が地方公共団体の施策における優先順位の判断に影響を与えている。国庫支出金の存在によって、

2) 1989年度から2000年度までの約10年間で、消費者物価指数は11.9%増、GDPデフレーターは3.4%増、政府最終消費支出デフレーターは12.4%増、公的総固定資本形成デフレーターは-2.0%増となっている。

財政論が先になり、必要性のない事務・事業であっても、国庫支出金の対象となるものが優先的に行われやすくなる。また、本来必要な事務・事業を行う際にも、国庫支出金の対象となるように、事務・事業内容の修正などが行われ、無駄なものまで実施されやすくなる。よって、実施される事務・事業の種類や内容のすべてにおいて、国の意向が強く反映されることになる。結果として、地方公共団体の創意工夫による自主性・独自性が発揮された支出行動が阻害され（「歳出自主権」の喪失）、個性のない画一化した歳出を招くことにつながっていると言えよう。

次に2つめは、国の政策に国庫支出金の額が影響されるということである。その結果として、交付税が裏負担として増加するということになる。具体的には、国庫支出金の対象となる補助事業については、当然のことながら地方負担分（裏負担）が発生する。この地方の裏負担については、地方税収、地方交付税、地方債などが充てられることになる。地方交付税算定上は、この地方の裏負担や地方債の元利償還費の一部についても、「事業費補正」や「公債費方式」によって基準財政需要に算入されるため、その分だけ地方交付税が水増しされるという現象が生じる。結果として、地方の裏負担についても地方交付税によって財源保証されることになり、地方公共団体は補助事業の実施にあたり財政上の不安を持つことはほとんどないということになる。これは国庫支出金・地方交付税・地方債の肥大化を招き、地方公共団体の放漫な財政運営を助長させていると言えよう。また本来、地方交付税は用途が限定されない一般財源であるが、この裏負担分については用途が限

定されることになり、地方公共団体の歳出面での自由度はよりいっそう低下することになる。

3 地方交付税制度とその問題点

地方交付税は、各地方自治体が標準的な行政を実施するために必要とする経費（基準財政需要額）と地方税収（基準財政収入額）を比較し、その財源不足額を補填するものであり、地方の歳入の20.1%を占める重要な財源となっている。地方交付税は国庫支出金とは異なり、用途が限定されない一般財源であり、地方公共団体が自由に使用できるものであるとされている。近年では、平成不況による地方税収の落ち込みによって、地方交付税の歳入に占める比率は拡大傾向にあり、地方公共団体は地方交付税への依存度を強めている。

地方交付税は地方交付税特別会計を通じて各地方公共団体に交付されている。地方交付税の財源（入口ベース）は、国税の一定割合である。2001年度時点では、所得税と酒税の32%、法人税の35.8%、消費税の29.5%、たばこ税の25%を合計したものである。また、地方交付税には普通交付税と特別交付税があり、交付税総額の94%が普通交付税となる³⁾。この普通交付税が、地方税収が不足する地方公共団体のみに交付され、各地方公共団体の基準財政需要額と基準財政収入の差額合計によってその交付総額（出口ベース）が決定される⁴⁾。基準財政需要額とは、各地方公共団体が合理的かつ妥当と考えられる水準において行政を行うために必要な支出額である。これは、各地方公共団体において、消防費や土木費といった各行政項目ごとに、経常的経費と投資的経費とに区分され、「単位費用×測定単位×補正係数」という

3) 特別交付税は地方公共団体の個別的な財政事情（災害などの特別な財政需要）を考慮して交付されるものである。

4) 財源不足が生じない地方公共団体には地方交付税は交付されない。2001年度の地方交付税不交付団体は96団体が存在している。

算式にしたがって算出される⁵⁾。一方、基準財政収入額は、各地方公共団体の税収見込額の一定割合（都道府県は80%、市町村は75%）に地方譲与税を加えた金額である。1999年度の地方財政全体の歳入決算額において、地方交付税は都道府県分が11.1兆円、市町村分が9.7兆円となっている。

次に、時系列で見た地方交付税の推移をデータで見てみよう。1989年度においては、地方交付税は13.5兆円であったが、1999年度では20.9兆円に増加している。よって、この約10年間で54.8%増となったことになり、地方交付税も同期間の物価上昇率をはるかに上回る勢いで肥大化してきたことが分かる。その背景には、1990年代に入って、基準財政需要が一貫して伸び続けていることや、平成不況により基準財政収入が大きく落ち込んでいることがある。これに伴い、近年では、地方交付税の入口ベース（財源）と出口ベース（交付額）での乖離（不足額）が急速に拡大している。この両者の乖離は地方交付税特別会計の借入によって賄われてきた。1992年度以降は地方交付税特別会計の借入が続いており、地方交付税特別会計の債務残高は2002年度末には約46兆円にまで拡大する見込みである⁶⁾。

地方交付税の問題点としては、主に次の3点を挙げる事ができよう。まず1つめは、交付額を決定する算定式が複雑で客観性がないということである。その結果として、補正係数などの操作によって基準財政需要額が膨張することになる。内

閣府編（2001）の実証分析によれば、地方税収の少ない貧しい団体が、地方交付税の交付後の人口1人当たり一般財源（地方税収+地方交付税）では豊かな団体を逆転するという現象が生じている。その要因として、補正係数による行き過ぎた財政調整を挙げている⁷⁾。また、地方税収が減少した1990年代後半において、地方交付税の不交付団体の歳出が減少しているのに対して、財政力が低い交付団体の歳出は逆に増加していることが指摘されている。つまり、財政移転への依存度が高い貧しい地方公共団体ほど負担意識が希薄になり、放漫な財政運営を行っていると言えよう。現行の地方交付税制度は、地方公共団体が歳出を抑制するインセンティブがほとんど機能しない制度となっている。

次に2つめは、税収が増加した分だけ交付税額が減少するということである。その結果として、地方公共団体は税収を上げる努力をしないということになる。具体的には、もし地方公共団体が自らの努力によって税収を増加させたならば、その結果として基準財政収入が増加し、交付される地方交付税が減少するため、税収増加の大半は相殺されてしまうことになる。よって、地方公共団体にとっては、あまり実のない無駄な徴税努力をするよりも、現行の地方交付税制度に依存する方が合理的な行動となり、税収増加へのインセンティブはほとんど機能しない。現行の制度設計においても、税収増加へのインセンティブにある一定の

5) 単位費用とは、標準的な団体が標準的な行政サービスを提供する場合に必要な費用のことである。測定単位とは、行政サービスごとにその量を測定する単位であり、教育費であれば教職員数や生徒数を指す。補正係数とは、各地方公共団体の特性を反映させる係数である。補正係数には様々な種類があり、段階補正、種別補正、密度補正、寒冷補正、合併補正などが挙げられる。例えば、段階補正は地方公共団体の人口規模に応じて補正するものである。

6) 国と地方を合わせた長期債務残高は、2001年度末で約675兆円（対GDP比135%）に達し、2002年度末（当初予算ベース）には約693兆円（対GDP比140%）となる見込みである。この数字には地方交付税特別会計の債務残高も含まれているが、この数字以外にも「隠れ借金」の一種である公的年金債務などが存在している。

7) 加藤他（2002）では、「多彩な地域の生成」を目標とする「地域主権・民主導」のシステムを構築するために、抜本的かつ実効性ある国と地方の構造改革プログラムを提言している。例えば、1999年度の地方交付税制度における基準財政需要額の算定に際して、単位費用の物価水準以上の水増し（4兆円）や投資的経費の算入（12.1兆円）を除外すれば、地方交付税は4.9兆円の規模まで圧縮できるとしている（実際の交付税額は20.9兆円）。また、現行の地方交付税制度に代わる客観的指標に基づく新たな財政調整制度を提案している。

配慮はなされているが、その効果は現状では非常に低いものとなっている。例えば、基準財政収入には、税収見込額の一定割合（都道府県は80%、市町村は75%）が組み込まれるため、その残りの部分（都道府県は20%、市町村は25%）は留保財源として各地方公共団体の手元に残る。また、標準税率を超える超過課税分や法定外税については、税収見込額に含まれないため、基準財政収入には算入されない。

最後に3つめは、地方債の元利償還費の一部が基準財政需要に算入されるということである。その結果として、地方公共団体の負担意識が希薄となって基準財政需要が膨張することになる。これについては、国庫支出金の2つめの問題点と同様である。ただし、国庫支出金の対象となる補助事業だけでなく、地方単独事業の一部についても、財源を地方債発行によって調達し、その元利償還費の一部を基準財政需要に算入することが認められている。

4 おわりに

これまで見てきたように、国から地方への財政移転には多くの問題が山積しており、それらの多くは真の地方分権の実現を阻むものである。真の地方分権とは、地方公共団体が経済的に自立し、自己決定・自己責任の原則に則って地域の行政運営に取り組んでいくことにほかならない。そのためには、まず、国から地方への財政移転のあり方を改革していくことが必要不可欠である。しかし、国から地方への財政移転のみを見直すだけでは不十分であることも確かである。かりに国庫支出金や地方交付税などの財政移転を廃止または縮小した場合は、新たな国と地方の役割分担に応じて、税源移譲と「課税自主権」の確立も同時に進めていくことが必要である。

また、地方財政改革が進展し、現行の地方交付

税や国庫支出金などの財政移転が廃止された場合には、地域間経済格差が存在する限り、経済的にどうしても自立できない地方公共団体を救うために、必要最小限の財政調整制度が必要になるかもしれない。しかし、この場合には、その水準はあくまでもナショナル・ミニマム（すべての国民が保障されるべき最低限の行政サービス）の保障という観点から決定されるべきである。また、現行の地方交付税制度のように、国がその交付額の決定に関与すべきではなく、地域間（都道府県間あるいは州間）で協議するような制度設計が望ましい。

さらに、地方公共団体の行財政基盤を強化し、その行政運営における経営責任も明確にしていく必要がある。まず、市町村合併や府県合併によって既存の行政区画を再編し、行政の広域化を推し進めていかなければならない。これによって、行政の効率化による歳出削減が見込まれ、地方分権の受け皿となる行財政基盤の強化が実現できる。また、政府の許可制度のもとで発行され、巨額の政府資金によって引き受けられている現行の地方債制度については、完全市中消化を原則とした金融市場による規律付けが必要である。さらに、地方公共団体の経営責任が不透明である現行の地方財政再建制度についても、経営責任を明確化し、財政悪化を未然に防ぐような制度設計に変更していくべきである。以上のように、真の地方分権を実現するためには、総合的かつ抜本的な地方財政改革が必要とされよう。

2001年7月に地方分権推進法が失効したが、同年同月に地方分権改革推進会議令が施行され、新たに地方分権改革推進会議が発足した。同会議は2001年12月に中間論点整理、2002年6月に事務・事業の在り方に関する中間報告をとりまとめている。中間報告では、ナショナル・ミニマムがわが国では既に多くの分野で達成されており、地域ご

との最適状態（ローカル・オプティマム）の実現が新たな行政目標であるとしている。また、地方における受益と負担の関係を明確化し資源の適正配分を図るために、国庫支出金・地方交付税・税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討すべきであるとしている。具体的には、国の補助事業廃止や義務教育国庫負担金の一般財源化によって、国の関与を縮小し、地方公共団体の権限と責任を大幅に拡大することなどを提言している。しかし、これらの提言の実現に向けた、具体的な地方財政改革の工程表は提示されていない。

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』（いわゆる『骨太の方針』）における7つの改革プログラムでは、地方の自立・活性化を目標の1つに掲げている。しかし、その実現に向けた具体的な行動はいまだ見えてこない。まずは、国から地方への財政移譲の見直しを含めた総合的かつ抜本的な地方財政改革の工程表が提示され、真の地方分権の実現に向けた改革の道筋が指し示されなければならない。

参考文献

- ・加藤寛・跡田直澄・林宏昭・田中宏樹・上村敏之・鷲見英司・後藤達也・中村匡克・宮本佳寿子（2002）『「地域主権」の確立に向けた7つの挑戦 - 日本再編計画2010 - 』PHP総合研究所。
- ・総務省編（2001）『平成13年度版 地方財政白書』財務省印刷局。
- ・内閣府編（2001）『平成13年度版 経済財政白書』財務省印刷局。
- ・林宏昭・橋本恭之（2002）『入門 地方財政』中央経済社。
- ・林宜嗣（1995）『地方分権の経済学』日本評論社。