

「地方交付税交付金制度について」

専門職学位課程 1 年

鷲巢 真大

1、「地方交付税交付金制度」を研究テーマとした背景

前クールでは「自治体間の格差について」を課題とし取り組み、地方自治体間での格差が拡大傾向にあることが分かった。

但し、地方分権推進委員会で地域における格差を「尊厳ある個人差¹」としているように、地理的条件等によって差が生じ、ある程度の「差」は許容範囲として考えていいと結論付けた。ある程度の差を許容しても、憲法 25 条【生存権及び国民生活の社会的進歩向上に努める義務】で記されているように国民全体に保障すべき最低限度の生活水準、「ナショナルミニマム」を確保しなければならないと考える。そういった最低限度の生活水準が確保された上での地域間における格差は、「尊厳ある個人差」として許容できるだろう。しかし、最低限度の生活水準を割った生活を強いられる程の格差は「否」であり、そのような事態に陥らないようする必要があると私は考える。

そこで、自治体間の財政均衡と財源確保のために設けられ、全国一律の行政サービス提供を可能とさせる「地方交付税交付金制度」について一度詳しく調べてみようと思ったのである。

また現行の「地方交付税交付金制度」（以下から「地方交付税」と略）を調べることによって、現行制度の問題点が浮かび上がる可能性があり、それを参考に自分自身の見解を示したい。更に私の修士論文のテーマが「道州制導入～日本全体を活性化するために～」であるので、現行制度の問題点などを考慮し、道州制の下ではどのような「自治体間の財政均衡、財源確保制度」を導入すべきなのか検討したい。

2、地方交付税の概要

i. 地方交付税の目的

地方交付税の目的は、「地方団体の自主性を損なわずにその財源の均衡化を図り、交付基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することにより、地方自治の本旨（団体自治・住民自治）の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化すること²」である。そして、機能としては以下の二つが挙げられる。

¹ 地方分権委員会中間報告で用いられた表現（平成 8 年 3 月 28 日）

² 地方交付税法第 1 条

①財源の均衡化（財源調整機能）

地方団体間における財政力の格差を解消するため、地方交付税の適正な配分を通じて地方公共団体間の過不足を調整し、均てん化を図る。

②財源の保障（財源保障機能）→2つの側面がある

・マクロ的保障

地方交付税の総額が国税 5 税³の一定割合として法定されることにより、地方財源は総額として保障されている。

・ミクロ的保障

基準財政需要額、基準財政収入額という基準の設定を通じて、どの地方公共団体に対しても行政の計画的な運営が可能となるように、必要な財源を保障する。

ii. 地方交付税の運営の基本

地方交付税制度の運営の基本的あり方は、地方交付税法で以下のように定められている。

①地方交付税の総額を財源不足団体に対し、衡平に交付しなければならない⁴。

②交付にあたっては地方自治の本旨を尊重し、条件を付け、又はその用途を制限してはならない⁵。

③地方団体は、その行政について、合理的、且つ、妥当な水準を維持するように努め、少なくとも法律又はこれに基づく政令⁶により、義務づけられた規模と内容とを備えるようにしなければならない⁷。

iii. 地方交付税の性格

①地方公共団体共有の固有財源

地方交付税は、本来地方公共団体の税収入とすべきであるが、地域間の財政力格差と一定水準の行政サービスを維持するための財源を保障するという見地から、国が国税として徴収し、合理的な基準をもって各地方団体に再配分することとなっている。

＝「国が地方に代わって徴収する地方税」

②地方の一般財源

地方交付税の用途は、地方団体の自主的な判断に任されていて、国がその用途を制限したり、条件を付けたりすることは禁じられている（但し、国は政策に合わせて交付税の運用を変更することは可能）。所謂一般財源なのである。

③国と地方の税源配分を補完

歳出面での国と地方の支出割合は、2：3であり、地方の役割が相対的に大きい。一方、

³ 所得税・酒税・法人税・消費税・たばこ税の 5 税

⁴ 地方交付税法第 3 条第 1 項

⁵ 地方交付税法第 3 条第 2 項

⁶ 内閣が制定する命令（憲法 73 条）。政令には、執行命令と委任命令がある。

⁷ 地方交付税法第 3 条第 3 項

租税収入全体の中における国税と地方税の比率は 3 : 2 で、地方に配分されている税収は相対的に小さい。

そこで地方交付税は、国と地方の財源配分の一環として上記のようなギャップを補完する機能を果たしている。

iv. 地方交付税の総額

①法定 5 税分

交付税の収入については、地方交付税法第 6 条に記されていて、以下の国税 5 税の一定割合（法定税率分）とリンクして決定されている。この法定税率分の総額は、交付税特別会計に直接繰り入れられ、一般会計とは別勘定である。

- ・ 所得税・酒税・法人税の **32 パーセント**（法人税は H12 年度から当分の間 35.8%）
- ・ 消費税の **29.5 パーセント**
- ・ たばこ税の **25 パーセント**



②特例加算など

法定税率分では交付税の財源が不足する場合には、一般会計からの特例加算や交付税特別会計の借入金を加算している。

→以上のように交付税の総額は、法定税率分の金額、一般会計からの足し合わせた金額、そして、交付税特別会計からの借入金を合わせた金額の総額なのである。

v. 地方交付税の種類

普通交付税…通常の行政経費について財源不足がある場合（財源不足団体）に支払われる。

交付税総額の **94 パーセント**

特別交付税…災害などの特別な財政需要がある場合に交付される。

交付税総額の **6 パーセント**

vi. 地方財政計画の策定と交付税総額の決定

毎年の地方交付税の総額は、地方財政計画に基づいて決定される。この地方財政計画とは、毎年度の地方の歳入と歳出の見込み額のことであり、国の予算と連動し、財務省と総務省間での調整を経て、毎年 12 月に決定される。

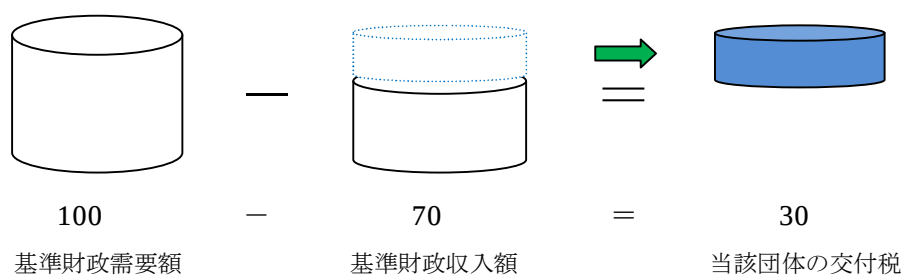
地方財政計画の策定においては、まず地方の歳出総額⁸を積み上げ、歳出総額が決定される。そして歳出総額が決定されてから、地方税収の見込み、国庫負担補助金、地方債の額とともに、交付税の法定 5 税分を足し合わせ、歳入額が決定される。こうして積み上がった歳入総額が、歳出総額に満たない場合には、交付税総額の増額や地方債の増発によって穴埋めされる。

このような過程を経て、地方の歳出必要額と連動して交付税総額が最終的に決定される。

vii. 各団体への交付額の決定

普通交付税の交付額は、「基準財政需要額⁹」から「基本財政収入額¹⁰」を引いて算出される「財源不足額」に応じて、交付される。

➡ 各団体への交付額＝「基準財政需要額」－「基準財政収入額」＝財源不足額



3、地方交付税の現状¹¹

①決定額

区 分	平成 19 年度	平成 18 年度
総 額	14 兆 2903 億円	14 兆 9527 億円
都道府県分	8 兆 603 億円	8 兆 4525 億円
市町村分	6 兆 2300 億円	6 兆 5002 億円

→ 交付税の伸び率

総額 －4.4 パーセント 都道府県 －4.6 パーセント

市町村 －4.2 パーセント

⁸ 地方の歳出総額は、次の 3 つに分類できる。①国の法令・予算等によって決定されるもの、②地方団体の数字から積み上げるもの、③国の予算の状況や地方の状況を勘案して決められる、である。

⁹ 基準財政需要額＝（測定単位）×（単位費用）×（各団体の補正係数）

¹⁰ 基準財政収入額＝標準税収収入額×基準税率（75%）＋地方贈与税等

¹¹ 平成 19 年度の普通交付税より

②交付団体及び不交付団体数

区分	平成 19 年度			平成 18 年度		
	交付	不交付	計	交付	不交付	計
都道府県	45	2	47	45	2	47
市町村	1618	186	1804	1651	169	1820
計	1663	188	1851	1696	171	1867

③不交付団体の人口（市区町村）

区 分	平成 19 年度	平成 18 年度	平成 17 年度
不交付団体の人口	34.6 百万人	33.0 百万人	23.3 百万人
交付団体人口比率	27.1%	25.9%	18.4%

④不交付団体（人口 20 万人以上）

区 分	平成 19 年度	平成 18 年度	平成 17 年度
人口 20 万人以上 不交付団体数	34	33	23
人口 20 万人以上 不交付団体比率	30.1%	29.5%	21.1%
全 団 体 数	113	112	109

（以上総務省ホームページ掲載資料から作成。詳細については
<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/kouhu.html>）

4、交付金制度の問題点・課題

交付金制度について色々と調べたが、そこから以下のような問題点・課題があることが分かった。

①借金の累積

現在、交付税は法定税率分を超過して支出されていて、借金が累積している。その結果、交付税特別会計¹²の借入金は、平成 7 年から平成 17 年度の 10 年の間で約 40 兆円も増え、50 兆円を超えた。平成 18 年度末には 52.8 兆円（うち地方負担は 34.2 兆円）に達する厳しい状況となっている。このような状態が続けば、交付税財政の収支不均衡が国と地方の財政悪化を加速させる恐れがあり、交付金制度の持続も危ぶまれる。

¹² 特別会計法附則第 5 条において、地方交付税の総額が不足した場合には、交付税特別会計において借り入れることが認められていて、その借入金の限度額などが定められている。地方交付税の総額は、国税 5 税の一定割合と定められており、当該額は一般会計予算に計上された上、交付税特別会計に繰り入れられることになっている。そのため、特別会計法第 13 条で、地方交付税の支払い上、現金が不足した場合の一時借入金に関する規定が置かれている。更に、交付税の総額が不足している場合に交付税特別会計の負担で借り入れを行い、後年度で財源に余裕が生じた際に返還するという年度を越える借り入れについて、特別会計法附則第 5 条において特例が設けられている。

②交付税の収入額の不安定性

交付税の収入額は、国税の一定割合と連動して決定される。しかし、この 50 年の間で、交付税の財源が法定税率分通り配分されたことは一度もないという。何故なら、税収が景気の影響を受けやすく、不況時には税収が著しく減少する一方、好況時には増加し、必要額を超えるからである。

③基準財政需要額の拡大

交付税の基準財政需要額¹³は、制度が設けられて以来、平成 12 年度まで伸び続け、その伸び率は税収の伸びを上回って拡大してきた。その主な要因としては、景気対策としての投資的経費の拡大、高齢化による社会保障費の増加などである。

④地方自治体のモラルハザード

地方交付税増大の原因として、地方自治体のモラルハザードが指摘されている。財源不足額が交付税によって補填されることから、地方自治体自らによる歳入獲得や歳出効率化への意欲が低下させる要因となっている。また、平成 19 年度における交付税の不交付団体数は、都道府県では東京と愛知のみ、市町村では、186 団体にすぎず、約 90 パーセントの地方団体が交付税を頼りに財政運営を行っている状態である。

このような地方交付税への依存は、受益と負担の一致という自治の基本原則を無視し、国に依存する無責任な財政運営を行うことを意味するだろう。そして、過度な交付金への依存は、地方自治体の財政的自立を遅らせるのではないか。

⑤制度の複雑性

各地方団体の基準財政需要額の算定に際し、多数に分かれた行政経費に対して、様々な補正係数がかけられ、地域間の格差を補うべく緻密な調整がなされている。このような緻密な算定方法は、各地域の特性による格差を、よりきめ細やかに補足する役割を果たしているが、その一方で複雑になり過ぎている。

そのようなことから、基準財政需要額の費用区分や測定単位などの簡素化が今後の課題だろう。費用区分に関しては、交付税が膨張する前の昭和 60 年頃のものに戻してもいいのではないだろうか。また、測定単位は、変動があまりない人口や面積を採用し、単位費用は前年度比伸び率を物価上昇率などで一律化することが望ましいのではないか。

また行政項目別に測定単位・単位費用・補正係数を乗じる現行制度に替えて、北欧諸国のような、地域の年齢別人口構成を基準とした算定方式に移行することも考えられる。

→以上のような問題点・課題があるため、総務省・財務省共に新型交付税導入について議論している。しかし、新型交付税導入について総務省・財務省で対立がおきている。そこで次のページでは、両省の争点をまとめたい。

¹³ 約 7 割近くが、国の法令による事務の義務付け、種々の基準規程によって決まっている。

5、新型交付税に関する総務省と財務省の対立

総務省

- ・ 財源保障機能の維持
- ・ 普通交付税の算定の簡素化（人口・面積）
- ・ 決算乖離の是正
- ・ 交付税税率の見直し
- ・ 国の規制や基準の縮小
- ・ 地方の裁量拡充
- ・ 法人 2 税と消費税の税源交換

財務省

- ・ 財源保障機能の廃止
- ・ 財政調整機能に限る仕組み
- ・ 受益と負担の明確化
- ・ 交付税総額の縮減
- ・ 交付税特例加算の縮減・解消



→以上が両省の間で議論となっている点である。

6、結び～私が考える今後の交付税制度のあり方について～

以上で交付税制度の仕組みや問題点などについて見てきたが、以下では私なりの交付税制度改革案を提示し、本論文の結びとしたい。

①現行制度下での改革

i．算定方法の透明化

算定方法を透明化するための改革案として、東京大学の持田教授¹⁴は、交付税の算定作業を予算執行官庁から独立し、地方団体の意向を制度的に反映しうる専門機関（モデルとしては、オーストラリアの連邦補助金委員会¹⁵）を設け、委ねるべきだと指摘している。

このように、算定方法を透明化するために第三者的機関を設けることが一手段として考えられる。

ii．基準財政需要額の水準を下げる

バブル崩壊後以降、基準財政需要額は拡大傾向にある。そこでこうした拡大を防ぐために、基準財政需要額に含まれる行政経費を、ナショナルミニマムを担保する分とそれ以外で自治体が必要とする分を分けることが考えられる。

ナショナルミニマムの分に関しては、国が真に必要な分野・事業を限定する。そして、それ以外に自治体が必要とする交付税に関しては、地方議会が個別の事務事業の評価を受けて決定し、地方と中央が交渉して、地方計画歳出の総額とその構成を決定するようにすることが望ましい。

②交付税制度の抜本的改革

¹⁴ 東京大学大学院経済学研究科教授。『地方分権の財政学 原点からの再考』、p.210-211 を参照。

¹⁵ 毎年、連邦政府から州政府に配分される交付金の調整係数を州ごとに算出し、その調整係数を連邦政府に勧告する。

i. 財政調整のための水平的財政調整制度

各自治体のナショナルミニマムを保障した上で、自治体間に一定の財政水準（平均値でもいい）を設ける。そして、ある団体が規定の財政水準以下になれば、基準以上の財政力を持つ団体が、その足りない分を補填するような、水平的財政調整制度の導入も考えられるのではないか。現にドイツの連邦下では、水平的財政調整制度が用いられ、制度として運用されていて、今後の交付税のあり方として検討するに値するだろう。

ii. 地方債の元利償還金の交付税措置の全廃

地方債の元利償還金の交付税措置によって、地方債を発行する団体は租税負担をほとんど負わずに起債できる。そのため、財政規律が働かず、必要以上に将来、他地域に転嫁するインセンティブが生じている可能性がある。そこで、こうした措置を早急に全廃する必要があるのではないだろうか。

iii. 税の偏在性の解消

都市部と地方の間で財政力格差が広がっているのが現状である。そこで、交付税に充当されている租税から消費税を外し、代わりに地方税である法人 2 税を交付税の財源とすることが考えられる。これは地域間での偏在性が大きい法人 2 税¹⁶を交付税の財源に取り込み、偏在性が小さい消費税¹⁷を各地方団体の地方税とすることで、地域間の税の偏在性を均衡化することを目的にしたものである。

→以上のような交付税制度の改革を行って、地方自治体が国に対する過剰な依存体質から脱し、自主・自律（自立）の下で行政運営を行えるようにするべきであろう。そして、各地方自治団体が自主・自律（自立）的に自地域の行財政運営を行えるようになれば、それが今後の地方分権化・道州制移行への礎になると考える。

〈参考文献〉

神野直彦『財政学 改訂版』有斐閣、2007

井堀利宏『「小さな政府」の落とし穴 痛みなき財政再建路線は危険だ』日本経済新聞出版社、2007

小西砂千夫『地方財政改革の政治経済学 相互扶助の精神を生かした制度設計』有斐閣、2007

今村都南雄編著『現代日本の地方自治』敬文堂、2006

片木淳「地方分権の潮流と地方交付税改革」『地方財政』2005 年 11 月号、p.4～11

¹⁶ 平成 18 年度決算見込みで、地方税収の人口 1 人当たりの税収額の指数（全国平均を 100 とする）の内、法人 2 税は、最大が東京の 263.0 で、最小が長崎の 42.8 である。最小と最大の間では、6.1 倍もの差が生じている。

¹⁷ 上記と同様に、地方消費税では、最大の東京が 139.3 であり、最小が奈良県の 74.2 である。最大と最小では 1.9 倍の差であり、法人 2 税に比べて偏在性が小さいのである。