

ポイント

3. 地方交付税

地方交付税は、標準的な行政サービスに必要な財源を保障することにより、同時に地域間の財政力格差を調整する機能を一体的に果たす仕組みであり、財源保障機能だけを取り出して廃止することは不可能。

一定の行政水準が達成されても、その維持のためには毎年度の財源確保が不可欠であり、ナショナル・ミニマムに関する評価を論拠として財源保障機能の廃止を論ずることは不適當。

地方交付税は、各団体の実際の財政運営の結果として生じた財源不足を補てんする制度ではなく、モラル・ハザードや歳出肥大化の原因という指摘は当たらない。

財源保障の水準は、地方の自由度の拡大状況等に応じて見直すことが適當であるが、地方が実施責任を負う幅広い行政サービスに必要な財源保障を行うことは、回避することが許されない国の責任。

地方単独事業にも義務づけのある事務が多いこと、地方債は所要経費の分割負担であることなどから、標準的な行政サービスに係る単独事業や元利償還金は、適切な財源保障が必要。

地方交付税は地方の固有財源であり、法定率分とその他の部分に性格的な差はない。実質的に不足状態にある現状の交付税率を前提として、法定率分とその他の部分を形式的に区別して制度改革を論じることは不適當。

行政需要は一人当たり税収に比例せず、地方部では一人当たり必要財源は平均値を大きく上回るため、一人当たり税収を均衡化する財源調整機能に特化することは不可能。

地方税として一度帰属した税収を拠出・再配分する水平的調整制度は、制度的な問題が多いうえ、他国でも垂直的調整制度と併用されており、現行制度に替えて導入する意義を見出し難い。

地方交付税については、地方財政計画規模の計画的抑制を進めるとともに、地方の自主的・主体的な財政運営を促す方向で、事業費補正・段階補正の見直し等を進めるべきであり、それが昨年閣議決定（「基本方針2002」）に応えるもの。

地方財政の自立度に関しては、不交付団体数の割合よりも不交付団体居住人口の割合に着目することが合理的。

3 地方交付税

1) 地方交付税の本質と役割

我が国の地方交付税制度は、国内のいずれの地域においても、標準的な税負担と地方交付税によって、標準的な行政サービスを確保することができるようにするため、地方公共団体に実施が義務づけられた事務等に必要な財源を保障する仕組みであり、標準的な税収入をもっては標準的な行政サービスを賄うことができない地域の地方公共団体に地方交付税を交付することによって、財源保障を行うと同時に、地域間の財政力格差を調整する機能を一体的に果たす仕組みである。

このような地方交付税制度は、地域間で税源が偏在している中で、地方の財源によって、国民生活を支える基本的な行政サービスの多くを地方公共団体が提供する仕組みが採られていることに鑑みれば、我が国の行政の基盤をなす制度として、極めて重要な役割を果たすものであり、その制度の骨格は、今後とも堅持されなければならない。

上述のように、我が国の行政サービス供給の仕組みの下では、地方交付税を通じた財源保障は不可欠のものであり、また、地方交付税制度の財源保障機能と財源調整機能は不可分一体のものであって、財源保障機能だけを取り出して廃止することは制度上も不可能である。昨年の閣議決定に従って三位一体の改革を検討し、実施する際には、地方交付税制度についてのこうした基本的な理解を欠いてはならない。

なお、財源保障機能廃止論の論拠として、ナショナル・ミニマムの達成が挙げられることがあるが「40人学級」の例でもわかるように、確保すべき行政サービス水準自体が時代とともに変化するものであることや、仮に一定の行政水準が達成されたとしても、それを継続的に維持するためには、当然ながら、毎年度、所要財源が確保される仕組みが不可欠であること等を踏まえれば、ナショナル・ミニマムに関する評価を論拠として財源保障機能の廃止を議論することは適当でないと考え

る。

また、地方交付税は、あくまでも標準的な財政需要に必要な財源を保障する制度であり、地方公共団体の実際の財政運営の結果として生じる財源不足を補てんする制度ではない。したがって、地方交付税を通じた財源保障制度は、元来、地方公共団体にモラル・ハザードをもたらすものではない。そもそも、基準財政需要額は、毎年度、法律改正を行い、国会における意思決定を経て、標準的な財政需要として必要な水準を定めているものであり、地方の行政サービスに対するニーズの高まりなどに加え、公共投資基本計画への対応や景気対策などの国の政策に地方が大きな役割を期待され、それに応えてきたこと等を踏まえて決定されているものである。

財源保障制度の存在が地方公共団体の財政規律の緩みをもたらし、歳出を肥大化させるものであるという意見は、こうした制度の本質に対する理解を欠き、当を得ないものである。なお、不交付団体、交付団体を問わず、同様な歳出規模の推移が見られることに鑑みれば、地方の歳出の動向は、交付税制度に起因するものではなく、社会経済情勢の推移に対応した地方の行政ニーズの動向を反映したものと考え

地方歳出の削減は、財源保障機能の存否の問題ではなく、保障水準の見直し、すなわち地方財政計画の歳出の計画的抑制等によって進めるべきであり、実際、その方法によって地方歳出の見直しは進展しつつあると認められる。また、事業費補正、段階補正等の個別団体に係る算定方法についても、手厚い事業費補正がいわゆる「八コもの」の過剰な整備の一因となったこと等を踏まえつつ、引き続き見直しを進めるべきである。

なお、地方交付税制度を通じた財源保障は、対象経費を全額地方交付税によって賄うものではなく、地方税を含めた一般財源全体で所要額を確保する仕組みである。制度改革を検討するにあたっては、こうした基本的な理解を共有して議論が進められなければならない。

2) 財源保障機能の意義と範囲

我が国の地方公共団体は、国民生活に不可欠な行政サービスの供給主体として、非常に大きな役割を受け持っている。また、地方公共団体に期待される役割は、少子高齢化の急速な進展や環境対策の必要性の高まりなどに伴い、さらに拡大する方向に向かうことが予想される。こうした地方の事務は、国民生活を支える基本的な行政サービスであるものが多いこと等もあり、国の法令等によって、様々な義務づけや国の関与を受けながら実施されているのが実情である。

事務の義務づけについては、警察官のように国の法令で定数まで決定されているような形態のもののほか、執行の手続きが法定されるもの、単価が国で決められているもの、事務を実施する責務が法定される「事務の割当て」に近いような形態のものなど、一口に「義務づけ」といっても、多種多様な態様のものがあり得る。こうした義務づけ等のあり方についてはできる限り地方公共団体の自由な判断を活かせるよう鋭意見直しを進めていくべきものであり、特に国庫補助負担金を通じた関与は今次の三位一体の改革の中で大幅に縮減すべきであるが、多くの事務については、事務執行上の自由度が今後拡大されるとしても、当該事務を実施すること自体は、引き続き地方公共団体の責務とされるものと考えられる。

地方交付税を通じた財源保障制度は、地方公共団体が幅広い行政サービスの実施責任を負っていることや、国民が全国的な行政水準の確保を望み、それを支える仕組みが必要とされていることに対応するための仕組みである。財源保障制度が失われると、我が国のように、地理的・社会的条件が多様で、地域間で税源が偏在している状況の下では、国民生活に必要な行政サービスが提供できなくなる地域が続出することが予想される。もとより、財源保障の水準については、地方の自由度の拡大状況等に応じて、見直していくことが適当であるが、必要な財源保障を行うことは、回避することが許されない国の責任である。

財源保障の範囲については、地方単独事業について議論があるが、まず、地方単独事業とは、国庫補助を受けない事業のことをいうに過ぎず、警察官の人件費やゴミの収集などをはじめ、地方単独事業の中には義務づけられた事務も多く含まれることを理解しておく必要がある。地方単独事業であることを理由に財源保障の範囲から除外するという考え方は適当でなく、財源保障の水準（金額）の問題として、適切な財源保障のあり方を検討していくべきであろう。

地方単独事業の中でも、投資的経費を特に問題視する議論も見受けられるが、こ

れについては、上記のような基本的考え方に加え、教育やゴミ処理、警察・消防などの行政サービスを実施するために不可欠な施設整備が大半を占めていること、国庫補助事業を補完し、一体的に実施される事業も多いこと、社会資本の整備水準になお相当な地域間格差があること、マクロの経済政策の一翼を担いつつ、地域経済振興に大きな役割を果たしてきたことなどを認識しておく必要があると考える。

また、地方債の元利償還金に係る財源保障の必要性についても議論があるが、地方債は世代間の負担の均衡を図る仕組みであり、その元利償還金の本質は、対象事業に要する経費を複数年度で分割して負担しているものである。したがって、標準的な行政需要として実施される事業に係る地方債の元利償還金については、地方財政計画に公債費として計上し、財源保障の対象としていくことが当然に必要である。

なお、個別団体の基準財政需要額への算入に関しては、臨時財政対策債等の地方交付税の代替財源としての地方債、災害復旧事業に係る地方債などをはじめ、地方債の性格や対象事業の内容などに応じて、各団体の発行規模に対応した基準財政需要額算定が必要なものについては、適切に算定を行っていく必要がある。

3) 地方交付税の法定率分の性格

地方交付税は、国税5税の一定割合を原資として、各地方公共団体の財源不足額（基準財政需要額と基準財政収入額の差額）に応じて交付されるが、必要な交付税総額に比して国税5税の法定率分が不足する場合には、交付税率を引き上げるか、それに替わる制度改正を行うことによって、必要な交付税総額を確保するものとされている（地方交付税法第6条の3第2項。）

これは、前述した財源保障機能を安定的に実現するための仕組みといえるが、最近の状況を見ると、国・地方を通じた巨額の財源不足が発生しているために、本来の姿である交付税率の引上げを行うことができないまま、特例的な財源対策によって所要の交付税総額を確保したり、交付税の先送り分割交付とでもいべき臨時財政対策債への振替えなどで対応している状況にある。

地方交付税は、地方公共団体の固有財源というべき性格のものであるが、それは、法定率分に限られたものではなく、地方財政対策によって確保された交付税総額、さらには、臨時財政対策債への振替えによって先送りとされた部分も含めて、地方の固有財源と認識されなければならない。それはすなわち、地方の財源として確保する責任を法的に国が負っている資金ということである。この意味で「法定率分」の金額とその他の部分との間には、性格的に変わるところはない。

標準的な行政サービスのあるべき水準について検討することもなく、実質的に不足状態にある「法定率分」とその他の部分とを形式だけに着目して区別し、前者のみを地方に保障された財源と整理して、後者の性格を政策的な補助金と同様なものとする発想があるとすれば、それは、地方交付税の基本的な性格と仕組みに対する理解を欠いた考え方であると言わざるを得ない。

そもそも、これまで長期にわたって多額の交付税総額の不足状態が続いているにもかかわらず、交付税率引上げという恒久措置を行わず、暫定措置を繰り返してきたのは、国・地方を通じた巨額の財源不足状況に鑑みて、地方の側も、やむを得ない措置として受け容れてきたことによるものである。こうした状況を解消し、正常化する前に、現状の交付税率を前提として「法定率分」とその他を形式的に区別し

て制度改正を進めようとする考え方は、到底採ることができないものである。

4) 水平的調整制度による財源調整

前述したように、我が国の地方交付税制度においては、財源調整機能は、財源保障機能と一体的に発揮されることにより、適切な水準の調整が実現する仕組みとなっている。これに対し、現行の地方交付税制度を廃して水平的調整制度を導入し、人口一人当たり税収を基準とする財源調整機能に特化すべきであるという議論も見受けられる。

この議論のうち、現行の地方交付税の法定率分に相当する額で新制度を構築するとの考え方については「法定率分」に限らず、その他の部分も含めて地方の固有財源、であるという当審議会の認識に照らせば、地方財源の確保についての本質的な理解を欠くものであり、また、基礎的な行政サービスに係る経常的な経費すら賄えなくなる事態が予想されるなど、そもそも議論の対象になり得ないものであると考える。

また、人口一人当たり税収を均衡化する財源調整機能への特化については、地方公共団体が担当している事務内容に照らせば、行政需要は人口一人当たり税収に比例するものではなく、人口密度が低く税源の乏しい地方部においては、人口一人当たりの必要財源は、人口一人当たり平均税収を大きく上回る。したがって、人口一人当たり税収を均衡化するという案は、行政サービスが執行不能となる地域を多数発生させるものであり、財政調整制度としては大きな欠陥があると言わざるを得ない。

地方税として徴収され、各地方公共団体に帰属した税収を拠出・再配分する水平的調整制度については、当該地域で納税された地方税を他の地域の行政サービスに充てる仕組みであり、受益と負担の明確化という方向にも反し、地方税の本質に照らしても疑問が多い。また、実際上も、3000を超える市町村に適用可能な拠出・分配基準があり得るか、全地方公共団体の理解を得られる基準が設定できるか、拠出団体の徴税意欲の減退を生じないか等、様々な問題が想定され、現行の地方交付税制度に替えて導入を検討する意義を見出し難い。

水平的調整制度が採用されているドイツやスウェーデンにおいても、ドイツは共同税、スウェーデンは包括交付金という形で、地域間の財政調整機能を持った国・地方間の垂直的調整制度が存在しており、水平的調整制度のみで財政調整が実施されている訳ではない。また、水平的調整制度に関しては、地方税を他の地域の行政需要に充てることについての憲法上の問題も指摘されていることにも留意が必要である。なお、諸外国を参考にする場合、行政サービスの水準を決定する仕組みが国によって異なるうえ、政治体制自体にも大きな違いがある点に留意しなければならない。例えば、ドイツは連邦国家であり、州に存する課税権を基礎として連邦憲法の定めによって連邦と州が税収を分け合う共同税制度が採られており、共同税の配分比率等を定める連邦法は、地方の代表で構成される連邦参議院の同意を経て定められる。こうした体制の相違を無視したまま改革案を論じたり、行政サービス水準を決定する仕組みに関する議論もないままに、財政調整制度のみを根幹的部分から変更するような提案を行うことは、適当でないと考える。

5) 地方交付税改革のあり方

昨年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」においては、国庫補助負担金を廃止・縮減し、税源移譲を含む税源配分の見直しを進める方針を示すとともに、地方交付税については、財源保障機能を縮小していくことや、財源不足を解消したうえで地方交付税による財源保障への依存体質から脱却する方針が示されている。これまで述べてきたような地方交付税制度の本質に鑑みれば、ここで求められていることは、地方財政計画の歳出規模の抑制等によって財源保障の水準を見直していくこと、及び、税源移譲等によって地方税中心の歳入体系を構築し、自主財源比率を高めていくことであるはずである。

当審議会としては、地方交付税については、財源保障と財源調整の両機能を適切に発揮しながら、計画的に地方財政計画規模の抑制を進めていくとともに、地方公共団体の自主的・主体的な財政運営を促す方向で、国の関与の縮小等に応じた算定の簡素化、事業費補正、段階補正等の見直しなどを今後とも進めることが、あるべき改革の姿であると考えている。

また、今後の地方交付税制度のあり方については、市町村合併の進展によって団体間の規模や財政力の格差が縮小していくと見込まれることや、行財政改革による行財政運営の効率化の進捗状況などにも十分留意し、こうした地方の取組みを一層促進しながら、それらの進展に応じて、交付税制度においても所要の見直しを進めていくことが適当である。

なお、地方交付税への依存状況の縮小を目指す観点からは、不交付団体の割合を高めていく方向で今後の改革を進めることが適当であるが、我が国の場合、小規模市町村が多数存在する一方で、人口や経済資源が少数の大都市に集中している状況にあること、今後の市町村合併で団体数の大幅な変動が予想されることなどから、地方財政の自立状況に関するメルクマールとしては、不交付団体数の割合よりも、不交付団体に居住する人口の割合に着目する方が合理的ではないかと考える。