

第6章 国と地方の財政関係

齊藤 慎

(大阪大学大学院経済学研究科教授)

1. はじめに

財政的に豊かであるといわれてきた東京圏、大阪圏などの大都市圏の都府県自治体を中心として地方財政が近年大きく喘いでいる。この直接的な契機はいうまでもなくバブル崩壊にある。これに伴う税込、特に法人関係諸税の落込みおよび景気対策としての住民税の特別減税による税込減が歳入減の主要な要因である。一方では、国の景気対策に連動した形で行われた地方投資的経費の急増と、歳入減に対応できない財政支出の硬直性等が今回の財政危機の大きな要因である。その結果歳出を賄うに足る歳入が確保できず地方債への依存度が急増し、地方の財政状況が極度に悪化している。もとより政府部門における財政収支の均衡それ自体は政策目標とはいえず、他の政策目標を達成する上での制約条件と考えるべきであろうが、持続可能性の観点からは現行の財政状況はとても維持可能と思えない。

しかし一方で、地方へ巨額の移転を長期にわたって継続している国の財政も極度に悪化しており、地方財政の今後のあり方を考える際には国の財政と地方財政の関係を抜きにしては語れない。両者の財政状況をみる一つの指標として1975年度以降の公債費比率をみてみよう。¹地方の公債費比率は1990年度以降急上昇しており、一方で、国は1995年度以降の公債費比率の増加が顕著であり、近年の財政状況が随分悪いことを示しているが、この比率が国と地方では随分異なることに注意が必要である(図表1)。すなわち、2000年度当初予算ベースでみると、国が25.8%であるのに対し地方は地方財政計画ベースで

¹ 財政状況を見る指標として、この他に公債依存度や経常収支比率などの直観的な指標がよく用いられるが、経済学的な意味がそれほど明確ではない。財政状況をより明確に把握する指標として、利払い費を除いた財政赤字であるプライマリー・バランスや「純負債残高と基本的収入の比率」を用いた分析を行うことが望まれる。後者については齊藤 誠

13.6%とほぼ半分程度に止まっている。国・地方財政ともこのような状態にあることを考えると、当面は国から地方への移転のあり方を見直すことが最大の課題になるし、中期的には国と地方の税源配分のあり方を抜本的に見直すことが必要である。

国から地方への移転は地方譲与税、地方交付税交付金および国庫支出金から構成される。このうち国庫支出金の整理統合とその一般財源化については地方分権推進委員会に神野直彦氏を座長とする補助金・税財源検討グループが設けられ、その見解は、第2次勧告（97年7月8日）第4章「国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保」、および『国庫補助負担金・税財源に関する中間とりまとめ』（96年12月20日）等に示されている。これらの検討を受けて、98年5月29日には地方分権推進計画が閣議決定され、また99年7月8日に国会で、「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（以下「地方分権一括法」という。）」が可決成立し、2000年4月1日から施行された。地方分権推進計画においては、「国庫補助負担金の整理合理化の基本的考え方」および「存続する国庫補助負担金に係る運用・関与の改革」が定められ、国庫負担金・国庫補助金の見直しや2000年度までの財政構造改革の集中改革期間中のその他補助金等の10%以上削減が定められた。「地方分権一括法」は、その中心が機関委任事務制度の廃止や国の関与の縮減・廃止にあり、財源問題の具体化にはほとんど触れられていない。

また、地方交付税については、地方分権推進計画で「算定方法の簡素化、地方公共団体の意見申し出制度の創設」等が決定されているものの、これまで数多く提起されている地方交付税制度の問題点の根本的な解決策とはなっていないように思われる。交付税制度が多くの問題点を抱えたまま、補助金・負担金の一般財源化の結果として総額が膨らんでいくことは地方分権の上からも問題があると考えられるので、以下では地方交付税の問題を中心として議論していくことにしたい。

まず、第2節において現在の国と地方を通じる財政関係の枠組みを概観し、地方交付税を含む国からの移転の果たす大きな役割をみる。次に、第3節では地域別の受益と負担の現状を分析し、第4節において地方交付税がどの程度特定財源に用いられているかを分析し、第5節においては地方分権に向けてどのようなことが必要かを検討する。最後の第6節はむすびである。

(1999)を参照されたい。

2. 国と地方の財政関係と地方交付税

平成 12 年度当初予算と地方財政計画をベースとすると、国の一般会計歳入 85 兆円に対して地方歳入 88.9 兆円となっている。他方、歳出面をみると、国の歳出総額 85 兆円から地方交付税交付金（入口ベース）14 兆円と地方特例交付金 0.9 兆円の合計 14.9 兆円を除いた一般歳出 48.1 兆円と国債費 22 兆円の合計は 70 兆円に縮小する。ここからさらに公債費 22 兆円を控除した歳出を求めると、実質的な行政を行うための歳出規模は国が 48.1 兆円、地方が 76.8 兆円と、地方が歳出全体のほぼ 61%を占めることになる（図表 2 参照）。

地方歳入の内訳をみると、88.9 兆円の歳入のうち 22.3 兆円が地方交付税で賄われており、13 兆円が国庫支出金、地方譲与税が 0.6 兆円で国からの移転が 35.9 兆円と歳入総額の 40%以上を占める。近年地方交付税は税収減や景気対策との関連もあり急激に増えている。しかも、本来の地方交付税は国税 5 税（所得税、法人税、酒税および消費税、たばこ税）に一定比率でリンクすることになっており、交付税及び譲与税配布金特別会計を中心にみた場合、「入口ベース（国から同特別会計への支出）」の金額 14.9 兆円が「出口ベース（同特別会計から地方への支出）」では 22.3 兆円と 7.4 兆円も上回っている。つまり、地方団体に実際に交付された 22.3 兆円の地方交付税の財源を辿っていくと交付税及び譲与税配付金特別会計から支出されている金額と国が予算上交付する金額には大きなギャップがある。こういうことが起こる理由は交付税総額に関して国税 5 税の一定割合と積み上げられた地方財源の不足を埋めるという二通りのルールがあり、しかもこのルールがいずれも厳密に適用されていないことにある²（図表 3 参照）。結果として、出口ベースと入口ベースの差額はほぼ特別会計が巨額の借入れを行って賄っている。この借入れが誰の借入れなのか正確に認識されていないことも大きな問題である。³個別の地方団体は交付された交付税のなかの一部が借入れで賄われているものとは認識しないし、国財政の側面からは、経常経費としての交付税は「入口ベース」の交付税と認識しており、このギャップは国財政と地方財政のいわばはざまに落ち込んでいるといえよう。しかも、このギャップは、近年地方税の大幅な落ち込みのため、年々大きくなっている。

² この点については、たとえば、貝塚啓明・本間正明・高林喜久夫・長峰純一・福間潔(1986)、(1987)を参照されたい。

³ 財源不足額に応じた特別会計借入は、原則として国と地方で 2 分の 1 ずつ負担することになっている。

(1) 地方団体の財源不足額に対する措置

それでは地方財政計画でどのようにして財源不足額が決定されるのかをみてみよう。まず、歳入に関しては一般財源を構成する地方税、地方譲与税が見積もられ、これに国庫支出金、地方債、使用料・手数料および雑収入が想定される。また歳出側の給与関係経費、一般行政経費、公債費、維持補修費、投資的経費、公営企業繰出金や水準超経費（不交付団体の平均水準を超える必要経費）が別途見積もられ、「地方財政の不足額」が算定される。しかし、この不足額は一般的には国税 5 税の一定比率、すなわち、所得税・酒税の 32%、法人税の 35.8%、消費税の 29.5% にたばこ税の 25% を加えた入口ベースの金額とは一致しない。その場合には、「税財政制度の改正や地方交付税率の検討等、財政収支の適合を図るために必要な処置を講じる」こととされている。⁴平成 12 年度については、財源不足額が 2 種類に分類され、通常収支の財源不足 9 兆 8,673 億円と、恒久的な減税の影響 3 兆 5,026 億円とされている。前者については、地方交付税の増額措置でほぼ 4 分の 3 にあたる 7 兆 4,373 億円（うち一般会計加算 7,500 億円）が、残りは建設地方債の増発で対応されている。後者の減税の影響に対しては、地方税減税分と国税減税が地方交付税に与える影響に分けて措置されており、そのうち地方税分については、地方たばこ税の増収措置、法人税の交付税率引き上げ、地方特例交付金および減税補てん債で対応し、国税の影響分は交付税特別会計借入金等で措置されている。⁵結果的には、財源不足額の総計 13 兆 3,699 億円に対し一般会計からの支出は加算分の 7,500 億円と交付税特会借入のうち国負担分 4 兆 440 億円になる。

このようにいずれかの形で地方財政の不足分は地方債増発も含めて措置されている。

(2) 交付税制度

国から地方への移転のうちで最大のウエイトを占めるのは地方交付税交付金と呼ばれるもので、地方団体にとって用途が限定されない一般財源の大きな部分を占める重要なものである。地方交付税の地方純計歳入に占めるシェアはかつては 16～17% と長期間にわたってかなり安定していたが、近年急増し 12 年度地方財政計画では 25% にも達している。平

⁴ 『平成 12 年度地方財政計画』による。

⁵ いずれも、平成 12 年度地方財政対策による。

均的な地方団体では地方交付税の構成比はこのようになるが、個別団体でみると地方交付税に対する依存度は団体ごとに大きく異なる。団体を個別にみると地方交付税に対する依存度に大きな格差がみられるのが地方財政の特徴である。都道府県では、地方税への依存度⁶が59.8%にもものぼる東京都⁷、ついで53.2%を占める神奈川県から9.6%に過ぎない高知県まで格差はかなり大きいし、市町村レベルになるとさらに格差は拡大する。このような税源格差を補正するために国から地方への移転がきわめて大きな役割を果たしており、なかでも地方交付税交付金の財政調整効果は絶大であるといえよう。その効果を概観するために、地方交付税を交付される団体である神奈川県と高知県を比較してみよう。税収で見ると、神奈川県9,799億円に対し高知県は659億円とほぼ15分の1であるが、地方税、地方譲与税および交付税を合わせた一般財源レベルでは、神奈川県では1兆521億円とそれほど変わらないのに、高知県では898億円とほぼ36%増大している。この結果格差は12分の1にまで縮小している。このことをより明確にするために、人口一人当たり金額で見ると、税収では神奈川県10万8千円に対し高知県は7万3千円とほぼ3分の2であるのに対し一般財源では神奈川県11万6千円、高知県31万8千円と逆転し、高知県がほぼ3倍となる。

地方交付税は財源保障機能、財政調整機能、国と地方の財源配分機能の3つの機能を果たしている。第1の財源保障機能は各地方団体が標準的な公共サービスを供給するために最低限必要な財源を保障するものである。第2の財政調整機能は富裕な地域から財源の乏しい地域へ財源を移転し、地域間の財源を調整するものである。最後の国と地方の財源配分機能は文字どおり国と地方で必要な財源を配分するものである。

地方交付税の総額は先に述べたように現在国税5税の一定割合とリンクしている。地方税減税の影響分は地方特例交付金とされ、それ以外の地方交付税の総額がどのように配分されるのかを考察してみよう。

地方交付税総額はその94%が普通交付税、残り6%が特別交付税として地方に配分される。普通交付税は個別地方団体の財源不足額を原則として完全に補填する制度であり、財源余剰のある団体には交付税を交付しない。財源不足額とは地方団体が標準的な財政を行

⁶ 市町村に交付する利子割交付金など6交付金を除いた数値であり、東京都についてはさらに財政調整分を加減している。

⁷ ただし、東京都のみ市町村税のかかなりの部分を都が徴収しており、税収のほぼ45%は市町村税であることに注意が必要である。

うのに必要な財源と考えられる基準財政需要額から当該団体の収入として見込める地方税・地方譲与税に一定の比率を乗じて算定される基準財政収入額を差し引いたものとして定義される。財源不足があり交付税を交付される団体（交付団体という）について、図式的に示せば、

$$\begin{aligned}(\text{普通交付税額}) &= (\text{財源不足額}) \\ &= (\text{基準財政需要額}) - (\text{基準財政収入額})\end{aligned}$$

となる⁸。地方団体の財政状態を表すためによく用いられる財政力指数は、ここでの基準財政収入額を基準財政需要額で割ったものであり、これが1を超えるのは、地方交付税の想定に従えば、必要な財源以上の財源があることを意味する。不交付団体は都道府県では東京都のみであり、市町村では3,233団体中わずか4.4%に過ぎない。

(3) 基準財政需要額

基準財政需要額は地方団体のあるべき行政需要を算定するもので現実の歳出額とは区別されることになっている。基準財政需要額は人口規模の小さい団体ほど一人当り経費が多く算定されるのが特徴であり、都道府県レベルでは3倍程度の違いがある。規模の大きい団体は都市圏に存在し人口密度が高く集積の利益が存在するのに対し、小規模な団体は人口に比して面積が広く一人当りコストが多くかかると考えられている。

基準財政需要額は経常的経費、投資的経費および公債費等の細分化された費目についてそれぞれ(単位費用×測定単位×補正係数)として計算される。算定の基礎となるのは「標準団体」における標準的な行政経費である。単位費用に関して重要なことは、特定財源を差し引いている点である。この点に関しては臨時行政改革推進審議会(第1次臨調)における提言で問題になった。国から地方への国庫支出金を減少させたときに自動的に基準財政需要額が増加し地方交付税額が増加するため、国から地方への移転は総額としてあまり変化しないことになる。

このように各費目についての単位費用が計算されると、特定の地方団体について測定単位に単位費用を掛けたものの合計として標準的な行政に必要な経費を求めることができる。しかしこの測定単位もまた現実の数値では必ずしもない。例えば警察費の例では測定単位

⁸ ただし、地方交付税総額と財源不足額の一致しない分については、基準財政需要額が一律に割り落とされている。

は警察職員数であるが、現実の職員数ではなく、警察法施行令で定める定員を用いることになっている。これは現実の警察官の数が多い地方でもそれだけの必要がない場合には、その経費が基準財政需要額に反映されないことを意味するが、標準的な行政を行うための経費という位置づけからも当然のことである。他の測定単位としては、土木費での道路・河川の面積・延長、教育費の教職員数・生徒数・学級数、厚生労働費の失業者数、産業経費の農家数・耕地の面積、水産業者数、その他の行政費の世帯数・恩給受給権者数、などがあるが、さまざまな費目に人口と面積が含まれている。

しかし、このように測定単位に単位費用を乗じただけでは現状に合わないことがある。たとえば、寒冷地ではそれ以上に費用がかかるかもしれないし、逆に人口の密集した都市部でも他の要因から単位費用以上のコストがかかるかもしれない。このような点を考慮して現在の地方交付税法では第 13 条第 1 項で「面積、高等学校の生徒数その他の測定単位で、そのうちに種別があり、かつ、その種別ごとに単位当たりの費用に差があるものについては、その種別ごとの単位当たり費用の差に応じ当該測定単位の数値を補正することができる。」と規定している（以下この補正を種別補正という）。またさらに第 3 項では「人口その他測定単位の数値の多少による段階」（段階補正）、「人口密度、道路 1 キロメートル当たりの自動車台数その他これに類するもの」（密度補正）、「地方団体の態容」（態容補正）、「寒冷度及び積雪度」（寒冷補正）を定めている。これ以外にも暫定的あるいは例外的なものとして数値急増補正や数値急減補正などがある。

このようにきわめて複雑に計算される基準財政需要額であるが、基準財政需要額のかなりの部分はこの人口と面積で説明できるとの実証研究が行われている。⁹実証研究の結果で特に興味深いのは、対数変換した人口一人当たり基準財政需要額が人口の 2 次関数で表せる点であろう。具体的には、

$$\ln(\text{基準財政需要額} / \text{人口}) = 5.983 - 0.6702 \ln(\text{人口}) \\ (-105.7) \\ + 0.5888 \{ \ln(\text{人口}) \}^2 + 0.000995(\text{面積}) + 0.01923(\text{人口密度}) \\ (54.31) \qquad (52.20) \qquad (7.53)$$

⁹ 市町村の基準財政需要額についての詳細な研究は中井英雄（1988）、都道府県については林宜嗣（1987）を参照されたい。

+ 0.1577 (人口増加率)

(3.50)

自由度修正済決定係数 = 0.9029

なる式で示されているように¹⁰、人口に関して下に凸な 2 次曲線をなす。このように人口および面積等で一人当たり基準財政需要額の変動のほぼ 90%が説明されている。

(4) 基準財政収入額

次に基準財政収入額に移ろう。これは各地方団体の財政力を合理的に測定するためのもので、法定普通税に含まれる税目に標準税率で課税した金額と各種交付金を加えた額(市町村のみ)に、都道府県では 0.80 を、市町村では 0.75 を乗じたものである。1 からこの 0.80 あるいは 0.75 を差し引いたものを留保財源率といい、地方団体が企業誘致などの税源涵養するインセンティブを与えるために設けられている。目的税はその性質からして、原則として基準財政収入額の計算から除外されるが、自動車取得税、軽油引取税及び事業所税は金額が大きい等の理由から算入される¹¹。また国から地方に譲与される譲与税は原則として全額が算入されることになっている。図式的に示せば、

$$(\text{基準財政収入額}) = (1 - \text{留保財源率}) \times \{(\text{法定普通税の収入見込額} + \text{自動車取得税} \cdot \text{軽油引取税の収入見込額} - \text{市町村への交付金額})\} + (\text{地方譲与税額})$$

となる。

(5) 地方交付税による財政調整

以上の議論から、交付団体に対する普通交付税額は以下のように示される。

$$\begin{aligned} (\text{普通交付税額}) &= (\text{基準財政需要額}) - (\text{基準財政収入額}) \\ &= (\text{基準財政需要額}) - (1 - \text{留保財源率}) \times \{(\text{法定普通税の収入見込額} + \text{自動車取得税} \cdot \text{軽油引取税の収入見込額} - \text{市町村への交付金額})\} - (\text{地方譲与税額}) \end{aligned}$$

この式から読み取れるように、基準財政需要額を一定として考えると、地方が自由に使え

¹⁰ 数式中の括弧内の数値は t - 値である。

¹¹ 都道府県分では住民税の利子割、ゴルフ場利用税、自動車取得税、軽油引取税はこの一部が交付金として市町村に交付されるのでこれを控除することになっている。

る財源である地方税および地方譲与税が多い地方団体ではそれに対応して普通交付税が少なくなるし、逆にそれらが少ない地方団体では普通交付税が多くなる。またこれまでに説明してきたように基準財政需要額は人口の少ない団体により多く配分されるから、その結果財源が豊かで規模の大きな都市部の団体には普通交付税はあまり配分されない。このように交付税は自治体の税徴収及び税源を中・長期的に確保するインセンティブを削ぐ方向に作用しているといえる。

3. 地域別受益と負担

本節では地域における地方団体の問題を考える際に最も基礎的な問題である、地域間の受益と負担を取り上げよう。今後の分権化および現在の財政状況を前提とすると受益と負担の関係はより重要な概念になるものと思われる。受益と負担は地域間の財政調整を考察する際に有意義であり、また国と地方全体の関係を考える際にも重要であるが、ここでは地域間に議論を絞る。地域間の受益と負担の問題は地方交付税および国庫支出金などの国から地方への移転と国が行う公共投資の地域別配分方式のあり方に密接に関連する。

地域住民は地方税と同様に国税も負担している。国税はその一部が国レベルの行政に用いられ、それ以外の部分が地方交付税・国庫支出金などのかたちで直接各地域に配分される。一方地方税はそのほとんどが当該地域で支出される。この結果ある地域に住む住民は国の行政と地方が行う行政の両面からサービスを楽しむことになる。この受益（以下では「受益」と呼ぶ）と負担（「負担」と呼ぶ）の間には乖離が存在し、一般的には都市部の住民は「受益」の方が「負担」より少なく、地方部の住民は逆に「受益」の方が「負担」より多い。なぜなら、住民の負担する国税より、国から地方への移転が支出され、しかもそれは地方部に比重をかけた配分がなされ、国の行う公共投資も地方部により多く配分されるからである。

(1) 「受益」と「負担」の捉え方

それでは「受益」と「負担」をどのように把握すればよいのかを以下で議論してみよう。一般に「受益」とは、ある経済活動から受ける便益のことを指すので、ここでは主として地方政府の活動から住民が受ける便益としよう。国の防衛・外交などに対する支出および社会保障的支出はいわば「純粋公共財」であり、どの地域でもほぼ保障されていると考え、

ここでは地域的に差のある部分を主たる対象としよう。住民の中に個人だけではなく法人住民も含めることにする。具体的には、道路などの公共財から受ける効用、行政サービスから直接受ける効用等が考えられ、本来の意味での受益は個人的にも地域別にも差があるものであろう。しかし効用ベースでの受益の把握はデータからは困難であり、暫定的に政府支出の金額で捉えることにしよう。一方、「負担」は文字どおり地域住民が行政のために負担するものであり、「受益」より比較的把握しやすいものである。定義的に重要な問題は社会保障負担をどのように考えるかである。地域住民は国税・地方税以外に社会保険料を負担しており、これはまさに政府活動に対する負担にほかならないからである。しかし、「受益」のところで説明したような理由からこの部分を無視することにする。

分析のために、入手できる最新のデータである 97 年度の決算値を用い、都道府県分と都道府県別市町村分を基礎データとする。また、分析の対象として個別の地方公共団体ではなく、都道府県別に集計した「地方団体」を用いる。具体的には、「東京」という「地方団体」は東京都と都下市町村を集計したものである。

(2)「受益」の捉え方

地方団体の歳出ベースの金額で「受益」を捉える際に問題となるのは、それがどのように歳出されているかの内訳、名目値か実質値でみるのか、行政サービスのスピル・オーバーを考慮するか否か、および国歳出をどの程度考慮するかの4つに大別されよう。これらの問題は相互に関連するが、まず歳出内訳の問題から検討してみよう。地方団体の歳出は多様な項目からなっており、典型的な問題は経常経費と投資的経費を同次元で扱うかどうかの点であろう。この問題は「負担」の捉え方とも関連するが、特に投資的経費からの「受益」をどう考えるかが問題となろう。たとえば、投資的経費の一例として道路建設を考えてみると、建設された道路は将来にわたって利用可能であり、この意味で住民に対する効用はかなりの期間続く。同時にある年度に住民が受ける効用は以前に地方団体がどの程度の公共投資を行ってきたかにも依存することになる。恐らく、この問題に対しては地方公共財のストック量を何等かの形で計測する必要があるだろう。しかしこの問題は将来の課題として、これ以上触れないことにする¹²。

¹² ここでは歳出のなかに、現在の地域住民に直接のメリットを与えないかもしれない公債費および積立金を含んでいることに注意されたい。

第2の実質化の問題については、経済学の多くの分野で行われているように「受益」についても歳出金額を物価指数でデフレートした「実質的な受益」が重要なことは言うまでもないであろう。特に物価が地域によって著しく異なる歳出項目については必要となろう。東京、大阪などの大都市圏では他地域に比べて地価が高く、公共投資を妨げる一因とされていることからこの必要性が理解されよう。

第3の行政サービスのスピル・オーバー（流失）の問題は特に大都市圏に位置する地方公共団体にとっては深刻な問題である。たとえば、都市圏の公共交通は住民以外の人々によっても利用されており、恐らく利用者負担は徹底されておらず、大都市圏の「地方団体」の供給する行政サービスの一部は他地域の住民に便益を与えているだろう。このような観点からすれば地域を「地方団体」に限定せずより広域的なものに捉える方が望ましいと考えられよう。

最後の国歳出の問題はここでは国の行う行政投資に限定して考えよう。国の行政サービスが地域によって異なるものは他にも考えられるが、最も地域性が強くかつ住民の福祉にも直接関連するのは行政投資であろう。

(3)「負担」の捉え方

地域住民の負担は通常税負担で捉えられよう。しかし問題が残るのは使用料・手数料、分担金及び負担金および地方債収入の扱い方である。使用料・手数料や分担金及び負担金の一部が住民の負担であることは明かであるが、データから内訳を明確にすることが困難なためここでは考慮しない。地方債については一部は将来の住民の負担であり、一部は交付税に組み込まれているため誰が負担するかは現時点では明確でない。つまり、住民が現在負担するものでないことは明かであろう。

「負担」についても「受益」と同様の理由から、何かの物価指数を用いて実質化する必要がある。

(4) 名目値でみた「受益」と「負担」

地域住民の「受益」はどれだけの行政サービスを受けられるかで測れるから、国が各地域で行う行政投資額に地方団体の歳出額を加えたものを暫定的にその地域に住む住民の「受益」と考えることにしよう。

一方で、国税・地方税の金額を「負担」と捉え、この「受益」を「負担」で割ったもの

を受益負担比率と呼ぶことにする。「受益」として国の活動を考慮しないものを受益負担比率 1 と呼び、これに国の行う行政投資額を考慮したものを受益負担比率 2 としよう。これまでの説明から分かるようにこうした受益負担比率には地域によって大きな差がある。財源の乏しい地域に対しては国からの移転が大きく、豊かな地域には移転が少ないため、結果として受益負担比率に大きな差が生じる。推計結果は図表 4 に示される。受益負担比率 1 でみた場合、最下位の東京では 0.5 と受益が負担の半分以下であるのに対し最高の島根県では実に 3.7 にもなり、格差は 7 倍以上にもなる。しかしこのように大きな格差は上で述べたようなさまざまな理由から過大であるかもしれないし、あるいは過小かもしれない。

(5) 行政サービスのスピル・オーバーを考慮した「受益」と「負担」

大都市にある「地方団体」から近郊の「地方団体」の住民に行政サービスおよび地方公共財のメリットがスピル・オーバー（流失）すると考えられるので、ここでは地域区分をもう少し広く捉えてみよう。このため、「地方団体」をまず広域的な地域に分割しよう。地域を北海道、東北、関東、北陸、東海、近畿、中国、四国および九州の 9 分類した。これらの地域区分は厳密な意味では、大都市圏および地方圏とは対応しないが、ほぼ大都市圏として関東、東海および近畿を考えることができる。

このように捉えた地域区分にしたがって、これまでと同様の計算を行った結果を図表 5 に示す。当然予想されるように、都道府県ごとの格差より地域別の格差は縮小するが、それでもなお大きな格差が存在することに注意されたい。

4. 地方交付税は一般財源か¹³

地方交付税は通常は用途を制約されない一般財源と呼ばれ、いわゆる補助金と区別されてきた。しかし、近年投資的経費を中心として事業費補正の形で交付税が特定の歳出の一定割合が補填されるなど、交付税は「あるべき歳出」ではなく「現実の歳出」との結びつきが強まってきている。平成 10 年度においては景気対策の観点からさらにこの措置が嵩上げされている。一例として義務教育施設整備事業を取り上げると、補助金を除いた総額の 50% の地方負担のうちの 4 分の 3 を占める地方債（通常債）の 70% が後年度に事業費

¹³ 本節は齊藤愼・中井英雄（1997）の成果の一部を用いている。

補正され、20%分の財源対策債は公債費に100%算入され、残りの5%が事業費補正される。つまり最終的な地方負担は総額の11.25% $[0.5 \times 0.75(-0.7)]$ となる。

しかし、交付税が必ずしも自由な使途に使われずに、歳出が限定されているかのように見えることには他の理由もある。日本の交付税は伝統的にきわめて精緻に作り上げられており、基準財政需要額の計算方式も複雑でかつ難解である。交付税が複雑に組み立てられている一つの背景は法令等による基準を設定するなど国の規制が強いことである。その例として、警察官や高校教員数を挙げることができる。それに加え地方団体の歳出が横並びで行われがちであり、その結果人口規模や財政力が類似した団体では歳出パターンの格差が小さいといわれている。

そこで、以下では社会福祉費を中心として、交付税算定に用いられた基準財政需要額と現実の歳出額を比較して、両者にどの程度の差異があるかをみることによって、交付税が自由に使われているかどうかを検討してみよう。

(1) 福祉決算額と需要額の対比

『地方財政統計年報』は市町村を大都市(東京都特別区を含む)、都市、町村別に集計したマクロ・データで詳細な行政項目別決算額を提供している。市町村の需要額は43項目に区分されているが、決算額の一般財源充当経費を組み替えれば、項目ごとに対比できる。需要額合計に対する項目別一般財源充当経費の比率を求めるならば、需要額の構成比との差を「乖離度」と見なすことができる。

需要額の構成比は1%未満の項目が多いため、1995年度の乖離度は±1ポイント未満の項目が約半分、±3ポイント未満の項目では約8割を占める。乖離度の大きな項目は、大都市や都市では小分類の社会福祉費や下水道費、町村では社会福祉費に限定することができる。

下水道費は、一般会計から下水道特別会計への繰出金である。需要額は雨水処理の公費負担分を繰出金の対象にしているが、一般財源充当経費は汚水処理費に対する繰出金までも含んでいる。近年、急速に下水道が普及した大都市や都市では、高い起債償還費を使用料で回収できず、繰出金が増大するから高い乖離率になっている。

他方、小分類の社会福祉費は社会福祉事業費、児童福祉費、身体障害者福祉費、精神薄弱者福祉費などで構成される。保育所の行政コストは補助基本額が扶助費を対象としているため小さい自治体ほど補助基本額が大きいことから、民間保育所でも行政コストと補助

基本額の間で大きな格差が発生している。この格差が社会福祉費の大幅な乖離度につながっている。

(2) 社会福祉費の乖離と財源措置

自治体の財政収支が均衡しているならば、行政項目別の一般財源充当経費を集計した「一般財源」は、以下のように示せる。

$$\text{一般財源} = \text{地方税} + \text{地方交付税} \quad (1)$$

ここで、行政項目別に集計した需要額を「需要額」とすれば、[地方交付税 = 需要額 - 収入額]と[地方税 = 収入額 + 留保財源 + 都市計画税]に注意して、財政収支の均衡式は以下のように表すことができる。

$$\text{一般財源} - \text{需要額} = \text{留保財源} + \text{都市計画税} \quad (2a)$$

このため、一般財源充当経費と需要額の総額の差は、留保財源と都市計画税で財源調達される。

他方、行政項目の多くは、一般財源充当経費と需要額の乖離度が小さいから、小分類の社会福祉費と下水道費をそれぞれ j 、 k 項目とすれば、これら以外の項目は以下の条件が成立する。

$$(\text{一般財源})_i - (\text{需要額})_i = 0, i=1, \dots, n, i \neq j, k \quad (3)$$

このため、第(2a)式は以下のようなになる。

$$\begin{aligned} & \{(\text{一般財源})_j - (\text{需要額})_j\} + \{(\text{一般財源})_k - (\text{需要額})_k\} \\ & = \text{留保財源} + \text{都市計画税} \quad \dots(2b) \end{aligned}$$

いま、下水道費の一般財源充当経費と需要額の差額が、目的税の都市計画税で賄われると仮定しよう。

$$\{(\text{一般財源})_k - (\text{需要額})_k\} = \text{都市計画税} \quad (4)$$

したがって、第 j 項目の社会福祉費の差額は以下のように表すことができる。

$$\{(\text{一般財源})_j - (\text{需要額})_j\} = \text{留保財源} \quad (2c)$$

ここで、社会福祉費の一般財源と需要額の差額は、留保財源で財源調達される可能性が高い。

(3) 個別市町村のミクロ・データによる社会福祉費と高齢者保健福祉費の乖離度の分析

先に述べたように、小分類の社会福祉費は保育所措置費が約半分を占めるから、一般財源充当経費と需要額の乖離度は保育所の行政コストや需要額の構造に依存することが予想される。このような乖離度の要因を分析するには、個別市町村に関する小分類項目の一般財源充当経費と需要額が必要になる。しかし、それらの統計は公刊されていないため、A県下の43自治体に協力を要請し、ミクロ・データを入手できた。

一般財源充当経費に関して、保育所の行政コストは、大部分がサービスの生産にかかる人件費であるから、民間に対して公立保育所の比重が大きいほど高くなる。「公立保育所比率」を全保育児童数に占める公立保育所児童数の割合とすれば、この説明変数の係数は以下の「社会福祉費の乖離度」の回帰式が示すようにプラス符号になる。また、保育ニーズの要因として、ゼロ歳児よりも5歳児の保育児童が増加すれば、教員1人当たり児童数が増加するから、行政コストを引き下げ、「児童数/教員数」の係数はマイナス符号になる。

他方、社会福祉費の需要額は、小規模自治体ほど行政コストが高くなる「規模の不経済性」に配慮して、段階補正が適用されている。このため、人口規模が大きな都市の需要額は、町村に比べて低く算定されから、対数変換した人口規模「ln(人口)」の係数はプラス符号になる。

$$\text{(社会福祉費の乖離度)} = -9.15 + 0.0553 * (\text{公立保育所比率})$$

$$(-4.85)(4.70)$$

$$- 1.32 * (\text{児童数 / 教員数}) + 2.33 * \ln(\text{人口})$$

$$(-1.76)$$

$$(4.52)$$

$$N=43, \text{adj}R^2=0.418$$

社会福祉費に対して、高齢者保健福祉費はゴールド・プランの達成過程にあり、補助基本額が高い水準に設定されているから、その一般財源充当経費が需要額から乖離する度合いは小さい。しかしながら、小規模自治体の需要額は段階補正の適用で高く算定され、以下の回帰式が示すように一般財源充当額を上回る可能性が高い。

$$\text{(高齢者保健福祉費の乖離度)} = -7.45 + 0.633 * \ln(\text{人口})$$

$$(-4.85)(4.70)$$

$$N=43, \text{adj}R^2=0.334$$

したがって、社会保障給付費の福祉等の地方負担は、地方圏自治体に比べて都市圏の方

が大きく、その一般財源充当経費は、需要額をより上回ることになる。このように、交付税は詳細にみると、その算定の基礎である基準財政需要額に応じて支出されているケースが多く、この点からは交付税は特定補助金的性格を有すると言わざるを得ない。

5．地方分権に向けて

我が国が今後地方分権を本格的に目指すためには、まず国のさまざまな規制を可能な限り緩和することが最低限必要であり、その上で各地域での行政サービスを自立的に決定できるようにしなければならない。来るべき分権化社会における地方団体の姿と現在の財政難で喘ぐ地方団体の間の溝は限りなく深いが、これを少しでも埋めるためには地方団体自らが行財政構造改革を自発的に行う必要がある。構造改革は、直接の強い影響を受ける自治体や公務員のみならず、国民や企業にとっても大きな「痛み」を伴うものである。これまでのように、廃棄物処理や騒音などに関する苦情を自治体に解決して貰うことができなくなり、住民自身で解決せざるを得なくなる。しかし、本来住民が自己責任で行うことが当然のことも多い。これまで高度成長期の順調な税収増加に支えられ永く続いてきた居心地よいシステムは高くつくことを認識して、公共サービスのかなりの部分を料金による負担とするように、自治体の役割を住民の観点から根本的に改革する好機でもある。

そのためには自治体が行うべきことを自ら決定できるシステムが必要である。現行制度でこれを阻んでいる大きな要因は、国の規制と自治体の決定プロセスにある。自治体が行う業務の半分以上が国の規制の下にある現状を改めるとともに、自治体が真に住民のための行政を行う枠組みが求められる。

95年7月に施行された地方分権推進法とこれに続く地方分権推進計画等は、日本の国と地方の関係にとって画期的なものであった。この改革は、明治以来永らく続いてきた中央集権体制に大きな変化を起こす一つの契機となりうる。また、連動する形で、中央省庁が1府12省に再編され、国と地方からなる政府のあり方が大幅に見直される。

今こそ、地方分権の受け皿としての自治体を確立するために、ニュー・パブリック・マネジメント（NPM）の観点からの改革を行い、行政に最低限必要な財源を見極めることが必要である。NPMとは、英国などで行われている行財政改革手法及び理念を指し、行政の手がけるべき分野を極力限定しようとするものである。公共サービス供給の効率化のためには、まず第1に、小規模な自治体の合併および広域連携が前提となる。ニュージーラ

ンドでは、改革により地方行政機関の数が 730 から 86 に、人員も 44,200 人から 35,000 人に減少している。第 2 に、自治体しか行えない公共性の強い業務に特化し、かつ一層の効率化が求められる。収益性のある上下水道や公共交通機関等の企業化はもちろんのこと、住宅および病院などの公営施設の建設には可能な限り PFI を活用し、できない場合には管理および運営の企業化あるいは外部委託を検討すべきである。さらに、庁舎管理や公用自動車を始めとして、電算関連、広報および庶務等幅広いものがアウト・ソーシング可能である。この点では介護保険は自治体による措置から契約への流れに沿っている。いずれの場合にも、それぞれの業務における会計を独立して明示すべきである。

自治体は政策形成部分を中心とする頭脳集団を目指すべきであり、民間企業等の協力の下に地域福祉を向上させるコーディネーターとしての役割が期待される。

また、自治体本体が行う事務のみではなく、関連する外郭団体やさらには第 3 セクター等についても公共性および効率性の観点からの再点検が必要であり、廃止すべきものは廃止する勇気が求められる。

地方分権を実効あるものにするためには、今後は行政の意思決定過程や執行に関してこれまで以上の透明性および説明責任が求められる。どのような理由で事務・事業を行うことが決定されたのかを住民に説明するためには、当然科学的な評価の指標が作成されなければならないし、可能な限り公開する必要もある。プライバシーに関するものを除きかなりの情報を日本の自治体は公開しつつあるが、諸外国の経験に照らすとまだまだ不十分である。請求された情報だけを受け身で公開するのではなく、行政内容を住民に分かりやすく加工した情報も公開すべきである。

6 . 国と地方の財政関係改革に向けて

平均的な地方公共団体の財源のほぼ 3 分の 1 を国からの移転で賄う現状は望ましい姿とはいえない。都道府県別にみた一般財源に占める交付税の割合にはかなりの差があり、最高でほぼ 4 分の 3 からゼロ近くまで大きな格差がある。このように、主として交付税による財政調整の結果として、地域間の「受益」・「負担」比率に極端な差が生じている。戦後の経済復興期以降では必須のものであった大規模な財政調整を根本的に再考すべき時期が来ているように思われる。

これまで財政的に豊かであると思われていた大都市が交付団体になるなど、交付税制度

が変わりつつあるのは確かである。しかし、分権を行おうとしている今必要なことは制度の部分的な手直しではなく、制度の根本にまで遡ってどの程度の財政調整をどのように行うかを再設計することであろう。地方団体による財政支出を効率化するため既に述べたNPM的手法を用いるべきであるが、その際に重要なキー・ワードの一つは受益と負担である。何らかの支出が行われる際には受益を受ける地方団体や個人などの主体に応分の負担を求めることが、歳出の膨張を防ぐ重要なインセンティブとなる。このような観点から考えると財源不足額を補填する現在の方式に変わる新たな制度が要求されている。日本とドイツは国民性や財政調整を行う地方団体の規模が異なるとはいえ、ドイツで採用されている水平的財政調整制度が新たな制度のヒントになるとと思われる。

(参考文献)

齊藤 誠(1999)、「地方自治体の長期財政収支についてのメモ：実際的な測定」、『大阪大学経済学』Vol.48 No.3・4、p233-240。

齊藤慎・中井英雄(1997) 「地方政府による社会保障関係支出のミクロデータの収集と国際比較分析」

井堀利宏 『日本の財政改革』 ちくま新書。

貝塚啓明・本間正明・高林喜久夫・長峰純一・福間潔(1986) 「地方交付税の機能とその評価：Part 1」 『フィナンシャルレビュー』 2号。

貝塚啓明・本間正明・高林喜久夫・長峰純一・福間潔(1987) 「地方交付税の機能とその評価：Part 2」 『フィナンシャルレビュー』 4号。

齊藤慎 「国税と地方税との調整 - 税源配分論 - 」 橋本徹編著 『地方税の理論と課題』 税務経理協会、1995年7月,pp.27-52。

齊藤慎 「転換期を迎えた地方交付税」 『都市問題研究』 第49巻第10号、1997年10月、pp11-22。

齊藤慎 「財政責任と会計監査」 『会計検査研究』 第18号、1998年9月。

齊藤慎 「行政規模と経済効率性 - 市町村合併はスケールメリットを生むか - 」 『都市問題』 第90巻第3号、1999年3月。

斎藤精一郎 『日本再編計画』 PHP 研究所、1996 年。

齊藤愼・中井英雄 「後進地域の地方団体に対する保護政策」 八田達夫・八代尚宏編 『「弱者」保護政策の経済分析』 日本経済新聞社、1995 年 10 月,pp.137-161。

中井英雄 「自治体財政危機の需要額対比表分析 ~ 受益と負担の一致をめざして~」 『商経学叢』 第 45 巻第 3 号、1999 年 3 月。

スティーブン・レビン、齊藤愼、ニコラ・スペンス 「ニュージーランドの行財政改革と税制改革」 『国際税制研究』 NO.3、1999 年 10 月。

中井英雄 (1988) 『現代財政負担の数量分析』 有斐閣。

林宜嗣 (1987) 『現代財政の再分配構造』 有斐閣。

『税源移譲のシミュレーション等に関する調査・研究』 1997 年 5 月、地方税財政制度研究会。

『地方交付税の経済分析』 1986 年、関西経済連合会。

Ahmad,E.(1997) ,Financing Decentralized Expenditures.Cheltenham:Edward Elgar.

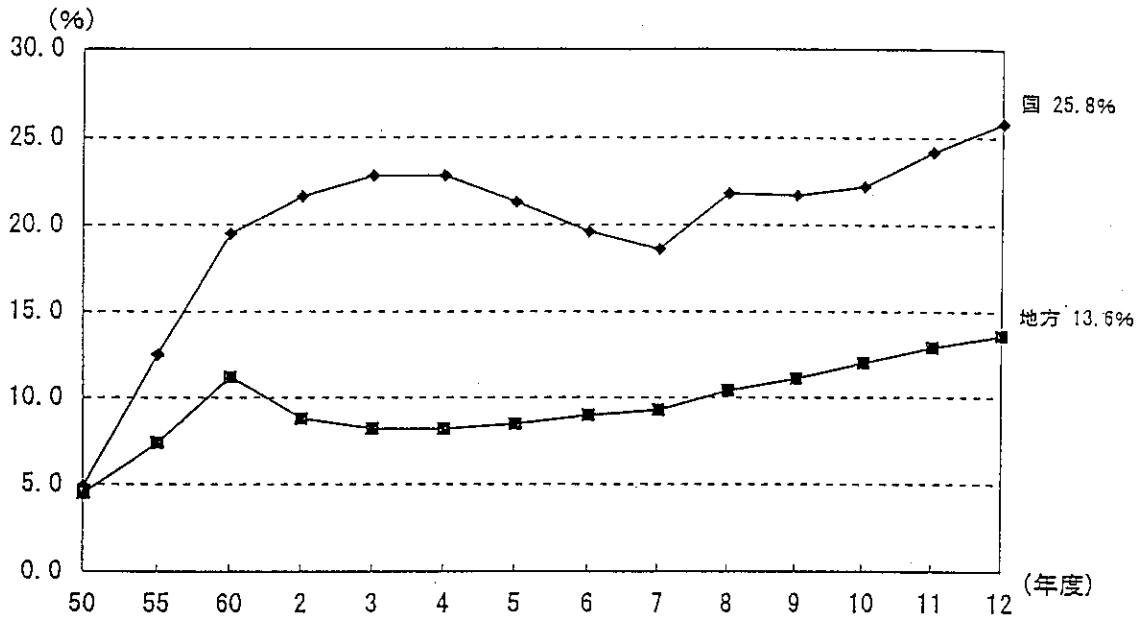
Fisher,R.C.(1997) ,Intergovernmental Fiscal Relations.Boston:Kluwer Academic Press.

Rattso,J.(1998) ,Fiscal Federalism and State-Local Finance.Cheltenham:Edward Elgar.

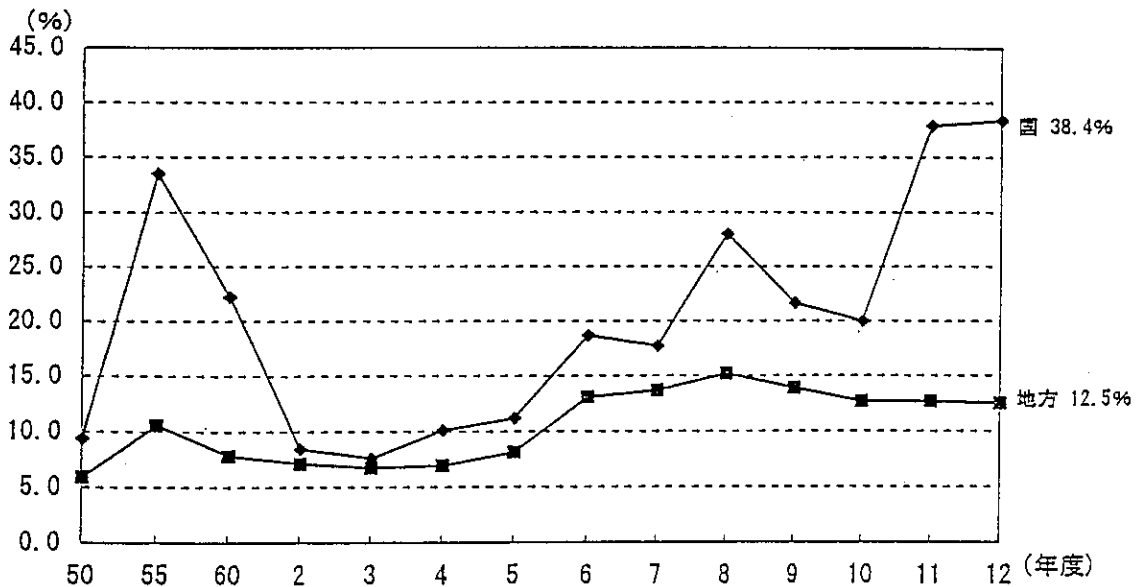
Wildasin,D.E.(1997) ,Fiscal Aspects of Evolving Federations.New York:CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS.

図表1 国・地方の公債費比率・公債依存度の推移

公債費比率



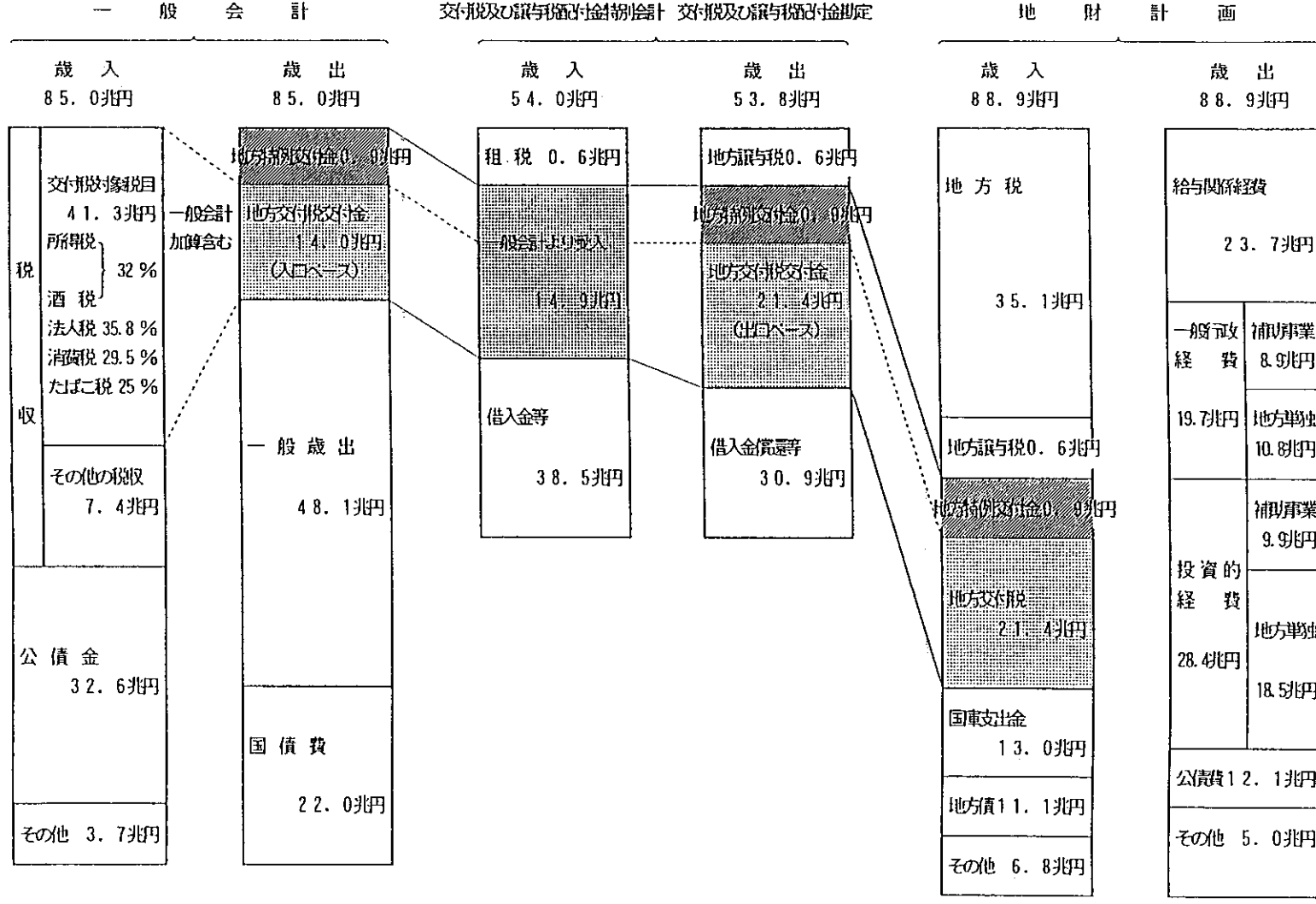
公債依存度



※計数は、国は当初予算、地方は地方財政計画ベースである。また、地方の2～6年の計数は、特定資金公共事業債及び同線上償還費を除外したベースである。

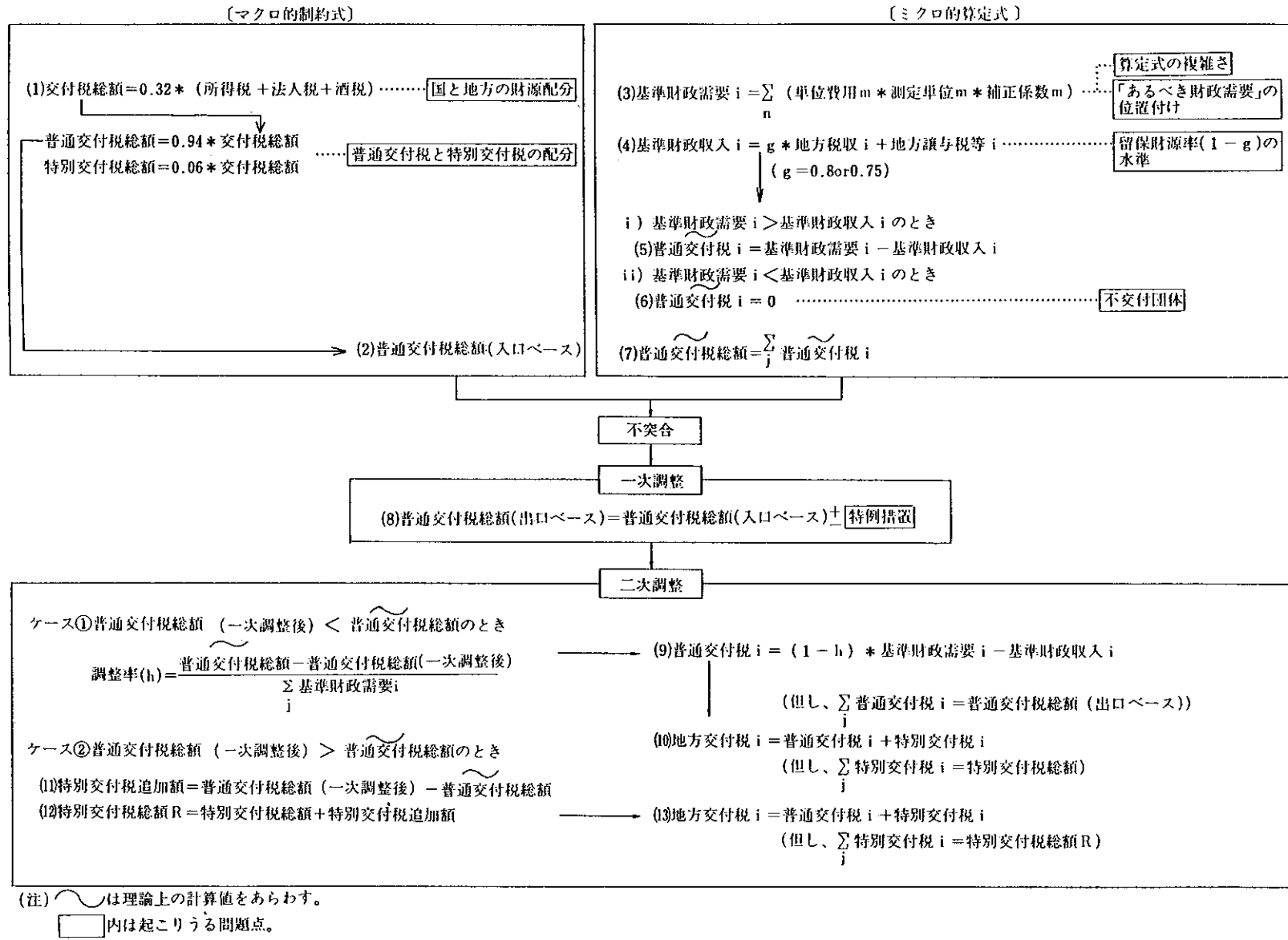
(出所：大蔵省資料)

図表2 国の予算と地方財政計画との関係（平成12年度ベース）



※平成12年度予算書・予算の説明（当初）及び地方財政計画により作成
（出所：大蔵省資料）

図表3 地方交付税の概要と問題点



出所：貝塚啓明、本間正明、高林喜久夫、長峰純一、福岡潔（1986）

図表 4 都道府県別受益負担比率

都道府県	(府県歳出 + 市町村歳出) / (地方税 + 国税) 受益負担比率 1	(府県歳出 + 市町村歳出 + 行政投資国費分) / (地方税 + 国税) 受益負担比率 2
北海道	2.30	2.80
青森	2.86	3.24
岩手	3.10	3.60
宮城	1.33	1.53
秋田	3.06	3.58
山形	2.56	3.07
福島	1.93	2.22
茨城	1.45	1.68
栃木	1.51	1.69
群馬	1.49	1.67
埼玉	1.21	1.36
千葉	1.07	1.25
東京	0.50	0.57
神奈川	0.88	0.99
新潟	2.02	2.49
富山	1.63	1.93
石川	1.71	1.94
福井	1.92	2.20
山梨	2.15	2.48
長野	1.98	2.38
岐阜	1.61	1.88
静岡	1.20	1.35
愛知	0.82	0.92
三重	1.44	1.66
滋賀	1.82	2.11
京都	1.14	1.31
大阪	0.73	0.82
兵庫	1.62	2.07
奈良	2.08	2.34
和歌山	1.97	2.23
鳥取	3.22	3.74
島根	3.68	4.26
岡山	1.42	1.60
広島	1.46	1.64
山口	1.64	1.86
徳島	2.79	3.42
香川	1.55	1.74
愛媛	1.90	2.28
高知	3.54	4.22
福岡	1.44	1.62
佐賀	2.51	2.92
長崎	3.36	3.91
熊本	2.49	2.84
大分	2.25	2.59
宮崎	2.95	3.42
鹿児島	3.22	3.71
沖縄	2.91	3.83
合計	1.21	1.41

図表 5 地域別受益負担比率

