

提言：

「地域主権」の実現に向けた地方財政抜本改革

- ・ ナショナルミニマム保障のための「一括交付金」の導入
- ・ 財政調整に特化した地方交付税

赤井 伸郎（大阪大学）¹

岩本 康志（東京大学）

佐藤 主光（一橋大学）

土居 丈朗（慶應義塾大学）

（五十音順）

2010年6月

¹ 連絡先 akai@osipp.osaka-u.ac.jp

目次

1. はじめに	3
2. これまでの地方分権改革：一般財源化の教訓	5
3. 新しい地方分権改革：「地域主権」の実現	8
4. 提言：地方財政の望ましい姿：新改革試案	12
5. 改革の効果	19
6. 改革の試算	22

1. はじめに

地域主権戦略会議

⇒国と地方の税率を現行の4対6から5対5に引き上げること、その際、偏在性の少ない地方消費税の充実を図ること、合わせて、厳しい地方財政の現状を鑑み、地方交付税の法定率の引き上げ・交付税を拡充する

⇒地域の多様性と主体性を尊重するよう歳出自主権と歳入自主権を有した「地方政府の確立」をする

⇒現行の地方分権改革は、地方の税率の引き上げ、交付税総額の確保など、地方の財源の「量的」充実に傾斜

⇒国の過剰な関与、それと裏腹な地方の甘え・財政責任の欠如、国と地方の間で曖昧なままの責任の所在、その結果としての歯止めの利かない財政の膨張というわが国の地方財政問題の本質的な課題も見逃されている。

⇒「地域主権」の狙いは、単なる国と地方における「量的」の問題ではなく、自らの責任と権限で財政運営を行う地方の主体性と自立の「質的」向上にある。

⇒われわれ 4 名は、「三位一体改革」が議論されていた 2004 年に、上記のような考え方にに基づき、望ましい地方財政改革のあり方を提言

⇒しかし、残念ながら現実の改革はわれわれが本質と考える問題に正面から取り組むことはなく、迷走を続けている

⇒新政権が具体的な改革に取り組もうとする現在、2004 年提言の骨格はそのままに、現在の議論に即した形で、あらためて提言をまとめる

⇒具体的には、分権型社会に適うよう財政移転が本来あるべき役割（社会的に重要な公共サービスのナショナル・ミニマムの確保や地域間格差の是正など）を充当するための制度の構築を掲げる。

2. これまでの地方分権改革：一般財源化の教訓

地方分権改革推進委員会

⇒地方税と地方交付税の比率を高めて一般財源を充実させる！

⇒しかし、地方財源の「一般財源化」は歳入自主権の確立を意味しない。

(例：義務教育費への国庫負担金の補助率)

三位一体の改革の結果、2分の1から3分の1に下がっているが、国の義務付け・枠付けが合わせて3分の1になったわけではない。一般財源を「地方によって裁量的に用途が決められる財源」とするのは、実態に即した認識ではない。国は、財源の性質とは関係なく、国の責任と認識するかぎり、国の関与（義務付け・枠付け）を保持し、その関与は国庫補助負担金を充てる特定財源に留まらず、一般財源にも及ぶ。

⇒国が義務付けた支出は、形式的な(一般財源化された)手当てではなく、本質的な財源においても責任を持つべき

⇒すなわち（以下で説明する）交付金でもって財源保障した上で、一般財源を「真の一般財源」として地方の主体性と自己責任を充足する財源とするべき

地方交付税の機能の混在

現行の地方交付税は財源保障と財政調整の機能が混在

⇒一人あたり収入で測った地方自治体の財政力が交付税の前後で逆転する「過剰な財政調整」についても、公共事業などへの財源保障の要請でもって正当化

⇒国の義務付けた支出の裏負担：地方交付税は実質的に（特定）「補助金化」

⇒「地方自治の本旨」を実現する地方交付税の役割に即していない。

乱立する制度

⇒法人二税の偏在に起因する地域間格差是正：「地方法人特別税」として国税化⇒「地方法人特別譲与税」として「水平的財政調整」⇒同じ財政調整を担う地方交付税との棲み分け？

⇒「社会資本整備総合交付金」による裁量拡大⇒地方交付税との棲み分け？

⇒格差是正、地方の裁量拡充など、その場の政策要請に応じた対症療法的な制度構築

⇒政府間財政移転制度の体系が複雑化

国税に隠れる地方財源のコスト

現行の地方交付税は所得税、酒税、法人税、タバコ税、消費税の5税の一定割合を原資

⇒地方固有の財源という国民の負担意識が希薄

地方消費税：消費税（国税）の4分の1

⇒国が消費税を上げれば、それに「便乗」する形で増税を実現

⇒確かに「消費税の税率を引き上げて、地方への配分を増やすことで対応」するのは地方にとっては一番望ましいシナリオとなる。

⇒しかし、これでは、「住民と正面から向き合い、自らの責任と負担で施策を進める姿勢」からは程遠い。

3. 新しい地方分権改革：「地域主権」の実現

以下では、地方財政の望ましい姿として、目指すべき新しい地方分権改革を提言

⇒内容：国が行うべき財源保障の範囲を限定した上で、国庫支出金の交付金化、交付税の財政調整への特化など、地方財政の「質的」転換を図る。

「一括交付金」のあり方

- 「一括交付金」の狙い：国と地方の責任・役割分担の明確化と国の関与の見直し
- 現在の議論の流れ：「公共事業関係を中心としたもの」⇒これまでの補助金を寄せ集めたものにすぎず、地方負担を伴い誘導する「ひも付きの交付金」？
- 本提言における交付金⇒国が100%国庫負担で財源保障する分野：公共事業よりもむしろ、義務教育や社会保障がメイン。

「社会保障など義務的な性格のものについては、その必要額を確実に確保すべき」であれば、それは一括交付金の役割なのである。

⇒一括交付金導入の目的は、国が「ナショナル・ミニマム」（最低限の生活水準）を財源的に保障し、国の責任と関与の範囲を明確化することで、それ以外の部分では完全な地方の裁量を実現し、究極的には住民の選択と責任の下で効率的な財政運営を行える制度を構築するところにある。

機能分離

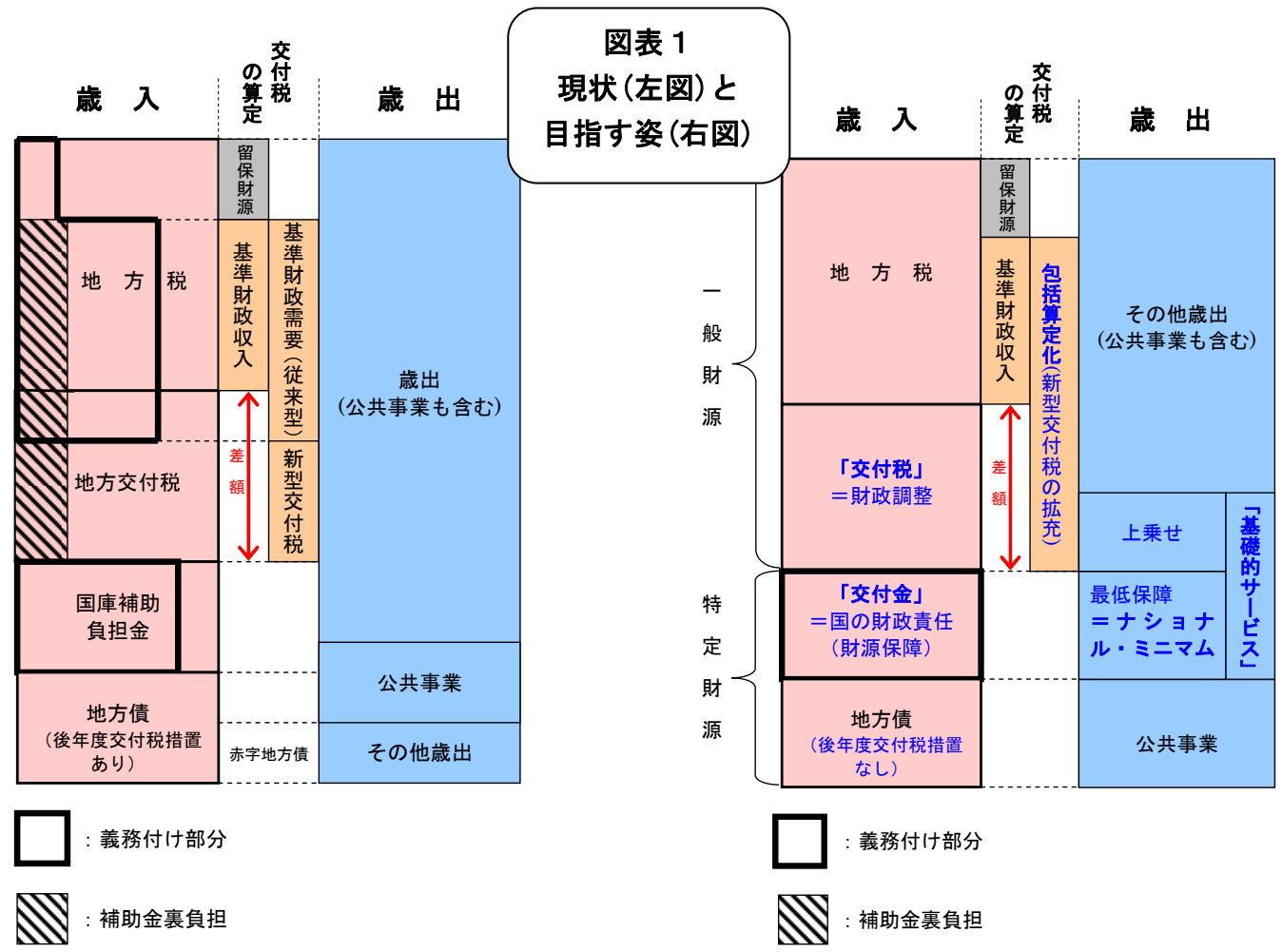
- 政府間財移転の財源保障と財政調整の機能は分離
⇒それぞれを「新しい交付金」と「新しい交付税」に割り当てる。
 - 財源保障機能を担う交付金は（条件の緩やかな）特定補助金
 - 財政調整機能に徹した交付税は真の（使途は地方の裁量に委ねられた）一般補助金
-
- 既存の特例交付金、地方譲与税のうち、財源保障を担う部分は、交付金に、残りの部分は交付税に吸収
⇒財政移転制度の体系の大幅な簡素化を図る。制度と機能を一致させることで地方自治の担い手たる国民にとって分かりやすい制度に！
-
- 責任：国が地方に義務付ける基礎サービスを増額するならば、その財源保障のための必要額は交付金の拡充で果たされるべき⇒国の財政責任を確保
⇒それぞれの政策に対していずれの財政変数が調整されるか、予め明らかになる。

地方法人課税依存の是正

- わが国の地方税の特徴（問題点）：地方法人二税（法人事業税・法人住民税）への依存。
⇒地域住民が負担する個人住民税や土地に対する固定資産税にこそ優先されるべきだろう。
- 法人二税は地域間で偏在、格差を助長、景気に左右され易い。⇒地方の税収を不安定に。
⇒地方自治体は、①住民と向きあって課税自主権を行使する上でも、②地域間の公平や財政の安定化の観点からも法人二税への依存は是正されるべき。

⇒真に必要なのは、地方の財政責任を確保し、公平かつ安定的な財政運営を実現する地方税の充実である。

4. 提言：地方財政の望ましい姿：新改革試案



ポイント1：国と地方の役割分担の明確化

- 現在の幅広いサービスへの手厚い財源保障を改め、国の財源保障の範囲を基礎的サービスの最低水準（ナショナル・ミニマム）に限定
- 基礎的サービスとしては消防・警察、義務教育、最低限の社会福祉、災害復旧等を念頭。
- 基準⇒全国一律に保障されるべきで、地方が裁量的に担った場合、社会的にみて過少となり、日本全体に悪影響を及ぼす懸念があるもの
⇒追加的な地方公共サービスについては地方自治体の完全な裁量と責任を求める。

ポイント2：基礎的サービスは財源保障し「交付金化」

- 基礎的サービスの財源保障部分は、原則その全額を「交付金」として各自治体に配分
- 交付金は財源保障対象の政策分野ごとに定められる。
- 交付税のように一つの補助金制度に集約したり、個別事業別に細分化したりはしない。
- 特定財源であるから用途はそれぞれの分野に限定されるが、運営の詳細は（民間委託も含めて）地方の裁量に委ねられる。
- 交付金化と合わせて地方自治体の基礎的サービス供給の実態を情報公開し、アウトカムで評価する制度を整備
- 交付金の効果は定期的に評価する。評価に応じて交付金のあり方を見直す PDCA サイクルを徹底
- 一分野の交付金の増額については、他分野の交付金の削減、あるいは増税でもって措置することをルール化（pay as you go 原則の徹底）⇒国と地方に財政規律を与え、その膨張を防ぐ。
- 合わせて交付金の決定は所管官庁に一元化し、水準及び関与のあり方の明確な責任を所管官庁に持たせる。

ポイント3：交付金は一括かつ包括的

- 交付金は、国が責任を持って定めたサービス水準を確保するために必要な額を算定
- （学校教育サービスであれば、生徒数など）透明性のある基準に基づき包括的に配分。
- 個別の事業別に細分化せず、カテゴリーの中で用途自由とする。
- 義務教育、医療・介護、社会福祉など政策の大枠ごとに設ける。

個々の地方自治体は交付金の財源保障水準（ナショナル・ミニマム）を超過して基礎的サービスを提供することができる。

- ただし、超過分は全額、一般財源の負担となる。
- 交付金によって行われるサービスの水準を国は監視し、最低限のサービス水準の確保を地方に強制することで、国は、国民に説明責任を果たす。

ポイント4：交付税は財政調整に特化

- 現在の交付税については、「新しい交付税」の比重を高める
 - 地域間公平と機会均等の観点から財政調整（財政力の平準化）に特化した新交付税に再編。新交付税は各自治体が独自の公共支出を賄うための財源。
 - 目的：基礎的サービスのうち最低保障水準を超過する分と基礎的サービス以外を賄う一般財源の「地域間格差」の是正⇒地域間での公平と機会の均等化を図るもの
-
- 公平性確保のための財政調整は、負担に対する責任感の欠如につながり、自治体の財政的自立誘因への配慮も必要。
 - 均等化の程度は、留保財源率、交付税財源の規模によって決定される。
 - 留保財源の割合（現行の地方交付税は75%）は、財政調整の度合いを考慮しつつも現行よりも引上げ、地方に財政的自立へのインセンティブを与える。

ポイント5：交付税は地方固有の財源

- 交付税は「地方固有の財源」として位置づけ
- 規模・配分：「国と地方の協議の場」を通じて決定。
- 新交付税の負担の所在も地方財政に固有であることを納税者に対して明らかにする。

● 具体案⇒「交付税目的税」を創設、交付税の財源に。
簡素化の観点から、国の税システムに賦課して、国が「代理徴収」。
交付税特会の借入、一般会計からのアドホックな加算などは廃止。
交付税を拡充するときは、交付税目的税の税率を引き上げる。

ポイント6：地方の法人課税依存度の引き下げ

- 法人二税は地域間で格差を助長⇒法人事業税を国税化
- （交付税目的税として）交付税の原資、あるいは交付金として財源保障に充てる。
「逆税源移譲」は地方分権に反するという意見もあるが、真に必要なのは、地方の財政責任を確保し、公平、かつ安定的な財政運営を実現する地方税の充実である。具体的には個人住民税や固定資産税を基幹税とすることが望ましい。

ポイント7：地方消費税の分離・独立化

- 地方消費税は安定的、かつ偏在性の少ない税源
- 個々の自治体（都道府県）が課税自主権を行使（独自の税率を選択）できるわけではないが、地域住民にとって負担感が明瞭であるならば、受益との対応で当該自治体の行財政への関心と規律づけを喚起できる。
- しかし、地方消費税の負担感は国税の消費税に隠れている。
- 国の消費税の税率を引き上げれば自動的に上げ幅の 25%、地方消費税が引き上げられる構造は国の増税努力への便乗（ただ乗り）をもたらすばかりか負担への配慮から消費税（国税）の上げ幅も制約しかねない。
- 国と地方の財政事情は異なっており、各々独自に消費税の増税幅を決めることが望ましい。

本改革案⇒

- 地方消費税を独立税化して、消費税率とのリンク（現行 25%）を切り離すことを提言
- 税率は、住民税の利子割や地方タバコ税同様、標準税率（現行の 1%）で全国一律とする。

5. 改革の効果

効果1：国と地方の責任

- 国の財源保障の範囲と水準を予め明らかにすることで、国民にとって国と地方の役割分担が明瞭に！
- 国は基礎的サービスの最低水準の責任を持つ。
(交付金を削減して、基礎的サービスの質が全国的に下がるならば、その責任は国にある。国は、この実現に向けて、説明責任を果たす必要がある。)
- 一方、この下で、基礎的サービスを超える部分の責任は地方自治体が負う。
- 基礎的サービスの質の地域間での格差は地方自治体の上乗せ支出、あるいはサービス提供の方法の違いによる。
- 地方自治体は、この違いに対して住民に説明責任を果たさなければならない。
(国は関与しないことが重要。国民がこの格差を受け入れることが重要。)

効果2：財政移転の膨張の抑制

- 交付金の拡充は、財政赤字以外で財源確保することがルール化されるべき（Pay as you go 原則）。

（例えば、社会福祉向けの交付金を引き上げるならば、国は交付金予算以外を削減するか、増税するか、あるいは公共事業など他の交付金をカットしなければならない。）

- 一方、財政調整のための交付税の増額は、交付税目的税の増税が義務付けられる。
- 「地方固有の財源」としての交付税は、国民が意識を持って、その増額に対処。
- こうした財源確保のルールはコスト意識を喚起⇒財政移転の膨張に対する歯止めに。

効果3：地方の財政責任

- 地方は基礎サービスのナショナル・ミニマム（財源保障）の超過部分と基礎サービス以外の公共サービスの財源に対して財政責任を持つ。

⇒地方が主体的に決定した支出に対する財政責任（「限界的財政責任」）。

- 地方自治体はその財源を確保。
- 支出総額の増加は地域住民の地方税負担増とリンク。
- 公共サービスは「ただ飯」ではなく、コストを伴う⇒地域住民の意識改革⇒地方自治体の効率的な財政運営への関心と監視の促進。

効果4：地域間格差の是正

- 一般財源の地域間格差は、交付税の財政調整で是正。
- 交付税は、地方自治体の財政運営、地域経済の活性化の機会を均等化するもの。
- 放漫財政に伴う損失を補填するものではない。
- 地方の自立を支えるための財政調整。

効果5：都市圏の自治体の財源の安定化

法人事業税を国税化、交付金・交付税の財源に充てる

⇒国税化は、格差是正と合わせて都市圏の自治体の財源の安定化に寄与。交付金を通じて基礎サービス向けの安定的な財源保障につながる。

6. 改革の試算

上記のような地方財政改革で地方の財源はどのように変わる？

⇒以下では、本稿で提言してきた地方財政の新しい姿の具体的なイメージを与えるべく、平成22年度の地方財政計画をベースにしたシミュレーションを行う。

右図は、現行の地方財政計画である。

地方財政計画（平成22年度）

（出所）平成22年度地方財政計画（総務省）

歳入		歳出		平成22年度 億円
地方税	325,096	給与関係経費		216,864
法人事業税	16,793	1給与費		183,932
地方譲与税	19,171	(ア)義務教育教職員		55,508
地方特例交付金	3,832	地財10条(義務教育職員給与分)		47,813
地方交付税	168,935	上記以外		
法定分	95,530	(イ)警察関係職員		22,343
国庫支出金	115,663	(ウ)消防職員		12,095
1 義務教育職員給与費負担金	15,938	(エ)一般職員及び特別職等		93,986
2 その他普通補助負担金等	69,244	2 追加費用		9,820
生活保護費負担金	22,367	2 退職手当		22,800
児童保護費等負担金	5,526	3 恩給費		312
障害者自立支援給付費等負担金	7,841	一般行政経費		294,331
児童手当及び子ども手当負担金	16,699	1 国庫補助を伴うもの		144,313
上記以外	16,811	生活保護費		29,823
3 公共事業費補助負担金	20,148	児童保護費		11,051
(1)普通建設事業費補助負担金	19,785	障害者自立支援給付費		15,682
(2)災害復旧事業費補助負担金	363	後期高齢者医療給付費		18,983
4 国有提供施設等所在市町村助成交付金	267	介護給付費		19,868
5 施設等所在市町村調整交付金	68	児童手当・子ども手当		22,177
6 交通安全対策特別交付金	758	その他		26,729
7 電通立地地域対策等交付金	1,415	地財10条(除義務教育職員給与分)		129,670
8 特定防衛施設周辺整備調整交付金	248	地財34条(引揚者の援護も要する経費)		0
9 石油貯蔵施設立地対策等交付金	57	上記以外		14,643
10 地域活力基盤創造交付金	0	2 国庫補助を伴わないもの		138,285
11 社会資本整備総合交付金	7,520	3 国民健康保険関係事業費		11,733
地方債	134,939	地方再生対策費		4,000
臨時財政対策債	77,069	地域活性化・雇用等臨時特例費		9,650
使用料手数料	13,126	公債費		134,025
雑収入	40,506	維持補修費		9,663
歳入合計	821,268	投資的経費		119,074
		1 直轄事業負担金		7,072
		2 公共事業費		43,319
		(ア)普通建設事業費		42,806
		地財10条-2(普通建設事業、公営住宅建設)		15,378
		上記以外		27,428
		(イ)災害復旧事業費		513
		地財10条-3(災害救助事業、災害弔慰金見舞金、災害復旧事業)		480
		上記以外		33
		(直轄・補助事業計)		50,391
		4 一般事業費		49,405
		(ア)普通建設事業費		48,787
		(イ)災害復旧事業費		618
		5 特別事業費		19,278
		(ア)過疎対策事業費		7,660
		(イ)地域活性化事業費		711
		(ウ)合併特別事業費		8,740
		(エ)防災対策事業費		1,129
		(ウ)施設整備事業費(一般財源化分)		1,038
		(地方単独事業計)		68,683
		公営事業繰出金		26,961
		1 収益勘定繰出金		13,562
		2 資本勘定繰出金		13,399
		水準超経費		6,500
		歳出合計		821,268

○地方財政法第十条
地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務であつて、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要があるものについては、国がその経費の全部又は一部を負担する。例えば、教育や厚生に関する経費。

○地方財政法第十条の二
普通建設事業費に要する経費、公営住宅の建設に要する経費。

○地方財政法第十条の三
災害救助事業に要する経費、災害弔慰金及び災害障害見舞金に要する経費、災害復旧事業に要する経費。

○地方財政法第三十四条
引揚者の援護に要する経費。

基礎サービスの範囲

「基礎的サービス」に関わる支出を特定化⇒例：教育、福祉、警察・消防関連

財政移転（交付金＋交付税）の規模

財政移転（交付金＋交付税）の総額＝地方交付税（約 17 兆円）＋国庫支出金（約 11.6 兆円）＋地方特例交付金（約 0.4 兆円）＋及び地方譲与税（約 1.9 兆円）＋（法人特別譲与税を含む）＋国税化される法人事業税を加えた額

交付税＝上記の総額－交付金（基礎サービス必要額：約 22.7 兆円）＝約 9 兆円

本試算では、基礎的サービス必要額や、地方サービス経費は、所与。

⇒基礎的サービス必要額の効率化、地方税財源の見直し・充実や支出の効率化も必要。

<p>国の責任 =基礎的サービス</p> <p>改革後の姿</p> <p>地方の責任</p>	交付金	227,426	給与費	地財10条(義務教育職員給与分)	47,813	
	=国の財源保障			警察	22,343	
				消防	12,095	
				一般行政経費	生活保護費	29,823
					児童保護費	11,051
					障害者自立支援給付費	15,682
					後期高齢者医療給付費	18,983
					介護給付費	19,868
					児童手当・子ども手当	22,177
					国民健康保険関係事業費	11,733
			投資的経費	地財10条-2(普通建設事業、公営住宅建設)	15,378	
				地財10条-3(災害救助事業、災害弔慰金見舞金、災害復旧事業)	480	
	地方税	308,303	給与関係経費		134,613	
			一般行政経費		165,014	
			地方再生対策費		4,000	
	地方債	134,939	地域活性化・雇用等臨時特例費		9,850	
	使用料手数料	13,126	公債費		134,025	
	雑収入	40,506	維持補修費		9,663	
			投資的経費		96,144	
	新交付税	89,896	公営企業繰出金		26,961	
			水準超経費		6,500	
	歳入合計	814,196	歳出合計		814,196	

7. <参考>移行過程における姿：交付金化の拡大と交付税の財政調整特化への 推進

ポイント1：基礎的サービスの明確化

基準財政需要と国庫支出金の中の基礎的サービスを明確にする一方、その財源保障部分は総務省と所管官庁で担当することとする。但し、基礎的サービスへの国庫負担金は即「交付金化」し、財源保障部分の切り込みと共に関与の縮小を着実に進める。

ポイント2：新規地方債への交付税措置の廃止

既に約束された地方債の元利償還費への交付税措置については暫定的に継続する。ただし、新規の地方債からは交付税措置は行わない。交付税特会の借り入れや一般会計からの特例加算は停止することで地方予算のハード化をはかる。中央政府が事後的に関与しないことにコミットすることで、規律を強化する。

ポイント3：交付税算定の簡素化

交付税の基準財政需要のうち基礎的サービスへの財源保障と既存の地方債への交付税措置を除いた部

分は新型交付税化することで簡素化を行う。

ポイント4：基礎的サービス以外への財源保障の廃止

順次、基準財政需要額中の基礎的サービス部分を交付金に移し、それに伴う交付税による財源保障は廃止していく。また、基礎的サービス以外の国庫支出金を廃止、相当額は交付税の原資に回す（交付税目的税に税源移譲する）。

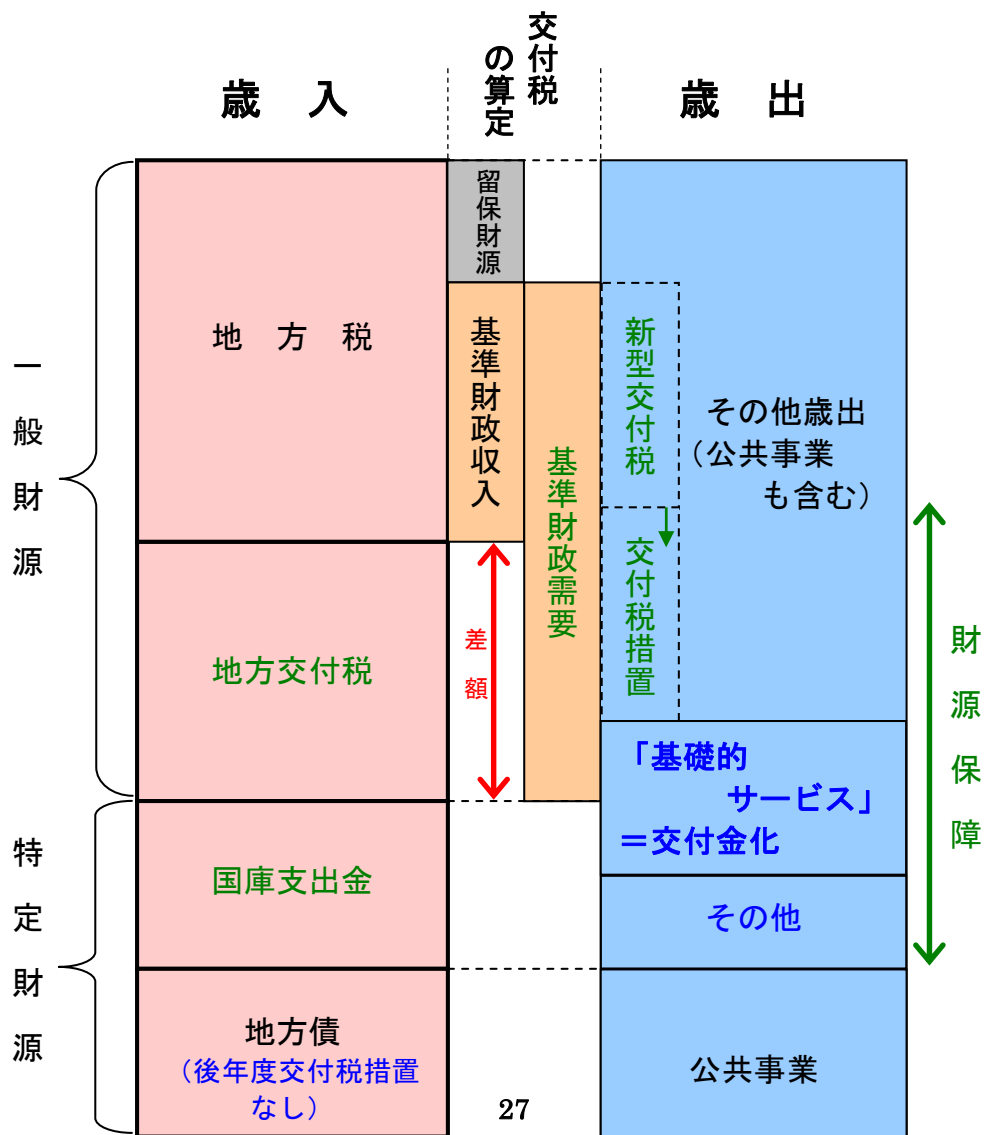
ポイント5：激変緩和措置

地方の収入の変動を回避するため、特例交付金として激変緩和措置を行う。具体的には財政移転額が多く減じられる自治体には期限を区切って改革に伴う収入ロスを補填する制度を設ける。その財源としては交付税の原資を当てる（その分、交付税の総額は減じられる）。

ポイント6：特殊な財政需要への対応

移行措置として、公共事業に関わる特殊な財政需要について、別途、特例交付金として措置、道州制による行政区の広域化、地域経済政策の広域自治体（道州政府）への権限移譲と合わせて、順次縮減し、解消を目指す。

8. 移行過程の姿



8. おわりに

この提言の意図は、政治的実効性ではなく、「そもそも論」として地方分権のビジョンとその実現に向けた「工程表」（ロードマップ）を見せる こと

政治的「現実性」を重んじた改革案はややもすると既得権益に対して「迎合的」になりかねない。

既存の制度・政策手段（基準財政需要等）の見直し（「手直し」）ではなく、新しい制度体系（交付金、新しい交付税）の構築が必要

ありうる反論＝執行機関としての自治体、交付税原資の不安定、ナショナル・ミニマムの曖昧さ
⇒現行制度でも生じていること・改革案「独自」の問題ではない。

改革には高い理想を求め、現行制度には最大限に妥協しては、前には進まない。本稿で示した方向性に向けて、一歩前に進むことを期待する。