

法政大学 経済学部 経済学科

黒川ゼミ 31 期 日経パート

鈴木 浩二 津金 大樹 馬場 憲史

石渡 沙智子 長友 三紗 松崎 あずさ

## 目次

論題解釈～はじめに……………	3	第4章 政策提言……………	21
フローチャート……………	4		
5 第一章 地方財政……………	5	30 地方自治体の破綻法制の整備～破綻から再生の Second・Chance～……………	23
1-1. 地方財政の構造……………	5	4-1. Second・Chance の目的……………	23
1-2. 国から地方への政府間財政移転……………	6	4-2. 現行破綻制度の問題点……………	23
1-2-1. 地方交付税交付金……………	6	4-3. 財政責任の不明確さ……………	24
1-2-2. 国庫支出金……………	6	4-4. Second Chance の登場～破綻から再生へ～……………	24
10 1-3. 地方債……………	7	35 プロセス1：二つの基準の提示……………	25
1-4. 地方財政破綻の危機……………	8	プロセス2：破綻した自治体の再建……………	26
1-5. 現在の地方自治体破綻制度……………	9		
第2章 三位一体改革の実像……………	11	三位一体改革推進スキーム～Smoothly～	
2-1. 三位一体改革の理念……………	11	・所管省庁 VS 地方自治体(総務省)解決の妥協案(国庫支出金改革)……………	29
15 2-2. 三位一体改革の全体像……………	11	・財務省 VS 総務省(地方自治体)の対立緩和策(地方交付税改革)……………	30
2-3. 平成17年度における三位一体改革の概要……………	12	・財務省 VS 地方自治体(総務省)の対立解消案(税源移譲)……………	32
第3章 なぜ進まない三位一体改革～功罪の判定～……………	13	プロセス1：税源移譲項目の決定……………	32
20 3-1. 所得譲与税の妥当性……………	13	プロセス2：税源移譲額の決定……………	34
3-2. 省庁の利害対立の問題……………	14	課税自主権の拡大……………	35
3-3. 地方交付税による元利償還の問題題……………	15		
3-4. 削減の難しい地方交付税の問題……………	15	まとめ……………	37
25 3-5. 地方自治体のモラル・ハザード～ソフト50		参考文献……………	38
な予算制約問題……………	17		
3-6. 三位一体改革は『罪』……………	20		

## 論題解釈～はじめに

### 三位一体改革の功罪

5

地方自治体は何故破綻しないのか。この疑問こそ我々の論文作成に当たっての原点である。地方債残高の累積高、それは地方税収入の数倍にも跳ね上がり、地方自治体の財政危機は恒常化している。

10 この異常事態の維持を可能とするのが国から地方への過度の財源補填である。地方交付税や国庫支出金といった補助金は、地方を補助することが本来の目的であったにも拘らず、今や、本来の目的よりも地方の国への依存体質を生み出すという弊害のほうが目立つようになってきている。

そもそも、何故地方は国からの補助金を必要としているのか。それは、国と地方の歳入・歳出の比率の逆転に原因がある。それを調整するために補助金は配布されてきたのだ。

15 三位一体改革はこうした国と地方の歪んだ関係を是正し、地方分権を推進するための改革である。日本は長く中央集権型の行政が行われてきた。これは戦後の復興から高度経済成長期を支える実に効率の良いシステムであった。国の強力なリーダーシップの下、国民は遍く行政サービスを享受できることを保障されていたのである。

20 しかし、今日では国の強力なリーダーシップは“強力すぎる”ものとして、地方の自主性や裁量を妨げるものになってしまっている。

社会資本が高い水準で日本全国に整備されるようになった今、住民の選好はより細分化し、地方自治体が独自に対応することが求められるようになってきている。このニーズに応えるために地方自治体が地方分権を推進したくても、財政基盤が脆弱ではそれは難しい。それどころか、地方債の累積額が膨張し、地方自治体の存続そのものが危ぶまれている。

25 我々は、このような現状認識に立ち、三位一体改革の功罪の判定に取り組む。三位一体改革の重要性は疑う余地もない。しかし、それだけでは地方分権が実現しないということもまた事実である。

30 三位一体改革は地方分権へ向けた大きな一歩となるのか、小さな一歩となるのか。我々の注目すべき点はこの点であり、これを大きな一歩とするための政策を提言する。それは、三位一体改革をいかに国や地方の実情に合うように推進するかであり、地方自治体に財政責任を持たせるかである。財政責任の究極の形は地方自治体の破綻が現実化することである。破綻制度を整備することで、国からの財源補填の存在意義を縮小し、地方にアカウンタビリティを持たせることを提言する。

## フローチャート



## 第1章 地方財政

5 日本は中央集権型の行財政運営を行い、全国各地が均一に発展してきた。しかし、近年では均一であることが逆に地方の裁量を阻害し、国への依存を高めるといふ弊害が目立つようになってきている。これが三位一体改革が必要とされた背景である。

### 1-1. 地方財政の構造

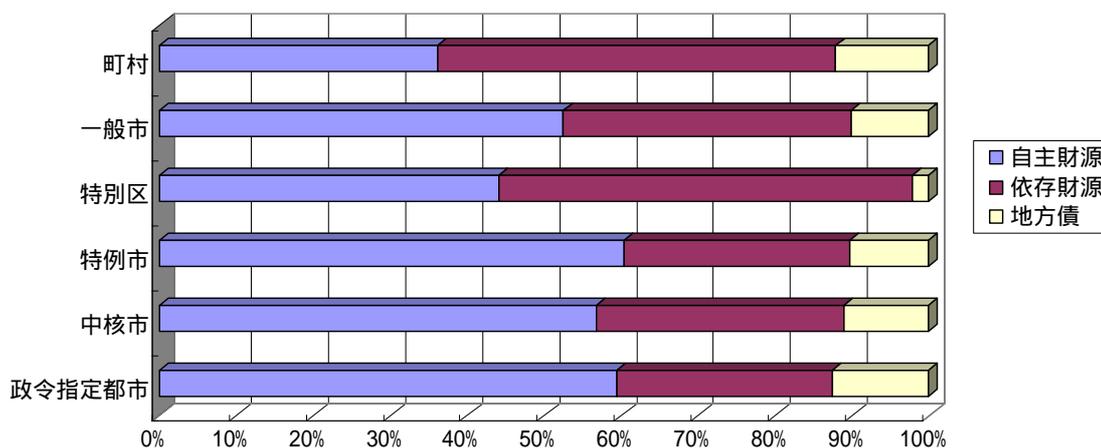
10

地方財政は、各地方自治体が徴収する地方税、国から使途の特定されない一般補助金の地方交付税交付金、使途の特定される特定補助金の国庫支出金、地方自治体の借金である地方債などといったものから成り立つ。

15 しかし、自主財源である地方税や手数料や財産収入といった収入より、依存財源である補助金や地方債収入の方が上回っている自治体がほとんどである。

地方分権が叫ばれて久しい今日において、財政面では地方分権には程遠いのが地方自治体の現状である。

【図 1-1】 地方自治体の歳入構造<sup>1</sup>



20

\* ここでの依存財源からは地方債を除く

\* 数値はすべて項目ごとの平均値

<sup>1</sup> 本稿で使用する図および表のデータの出典は特に明記がない限り、二層の広域圏の形成に資する総合的な交通体系に関する検討委員会(2004)「新しい国のかたち」二層の広域圏を支える総合的な交通体系」のデータを使用している。

## 1-2. 国から地方への政府間財政移転

国は全国に普遍的な公共財を提供し、地方は地域的に限定された公共財を提供するというように、国と地方は公共財の提供を分担して行っている。

- 5 日本の租税構成は、国税と地方税の比率はおよそ6:4となっているが、政府間財政調整により、歳出面では、国と地方の比率はおよそ4:6になっている。

### 1-2-1. 地方交付税交付金

10

地方交付税は地方自治体間の財政力格差の是正機能や、地方相互間の財源過不足の調整機能、地方の財源保障機能をもつ補助金である。

- 15 地方交付税の総額は、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%の合計額である。このうちの94%は普通交付税、残り6%が特別交付税（災害時などに交付される）として配分される。

普通交付税は各地方自治体の財源不足を補填する制度であり、その財源不足額は基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いて求められる。

- 20 しかし、地方交付税による過大な財源保障機能が地方自治体のモラル・ハザードを引き起こしているという問題点もある。例えば、基準財政需要額には地方債の元利償還分も含まれており、国による暗黙の地方債の引き受けがなされているともいえる。よって、基準財政製需要額の膨張や地方債残高の累積につながってしまう。

また、総務省の出す地方自治体の財源不足の総額と財務省の出す法定五税総額が一致することはほとんどなく、多くの場合は、財源不足の総額が法定五税分を上回り、地方交付税特別会計などから補われることになる。

25

### 1-2-2. 国庫支出金

- 30 国庫支出金はナショナルミニマムの保障機能を持つ補助金である。国庫支出金は国庫負担金、国庫補助金、国庫委託金の三つに大別される。

国庫負担金は国庫支出金の約7割を占め、自治体により行われる業務だが国が経費の一部を肩代わりする義務があるとされるものを対象に支給される。

残りの約三割が国庫補助金である。この補助金は必要に応じて国が任意に支出するものである。

- 35 国庫委託金などはほんのわずかに過ぎず、本来国の業務であるものを便宜上自治体がやっているものに対し支給される。

しかし、国庫支出金は国と地方の責任の不明確を招きやすく、各省庁の関与が地方自治体の裁量を妨害してしまうといった問題点もある。

### 1-3. 地方債

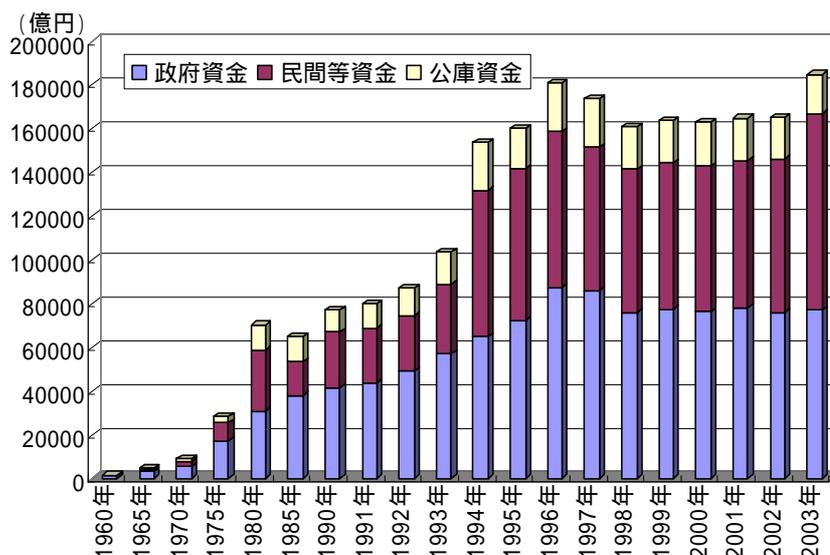
5

地方自治体の歳出は、財政の健全化の視点から、地方債以外の歳入をもってその財源とすることが原則とされているが、現在、特定事業の財源に充てる場合に限り、地方議会、総務大臣、都道府県知事の承認が得られて初めて発行が可能になる<sup>2</sup>。

10 現行の許可制の下では、許可と同時に地方債の引き受け手までも総務省が予め決定することになっている。その引き受け手の多くは財政投融资資金や、郵政公社資金といった政府資金であり、公営国庫資金である。よって、地方自治体は貸し手を捜す努力をする必要がほとんどない状況になり、自治体の資金調達・工面の努力を削いでしまう状況になっている。

15

【図 1-2】 地方債計画



\*「現代の地方財政」よりデータ参照

20 また、国は地方債の他に、交付税特別会計の借り入れによって地方の財源不足を補填してきた。交付税特会の借入金残高は 50 兆円にのぼり、2003 年度以降通常収支不足分の補填については停止されているがそれ以外の部分では借り入れが行われていて残高は拡大している。

<sup>2</sup> 2000 年 4 月の地方分権一括法によって 2006 (平成 18) 年度からは総務大臣もしくは知事との協議制へと移行する予定である。

#### 1-4. 地方財政破綻の危機

地方自治体の財政収支として、現在公開されているものには、形式収支、実質収支、実質単年度収支といったものがある。

5 形式収支とは、単純に自治体の歳入から歳出を差し引いた収支である。この数字が赤字になることはまずない。国も地方も現金主義であるので、地方債収入に依存していたとしてもそれが現金収入である限り、歳入に計上されるためである。

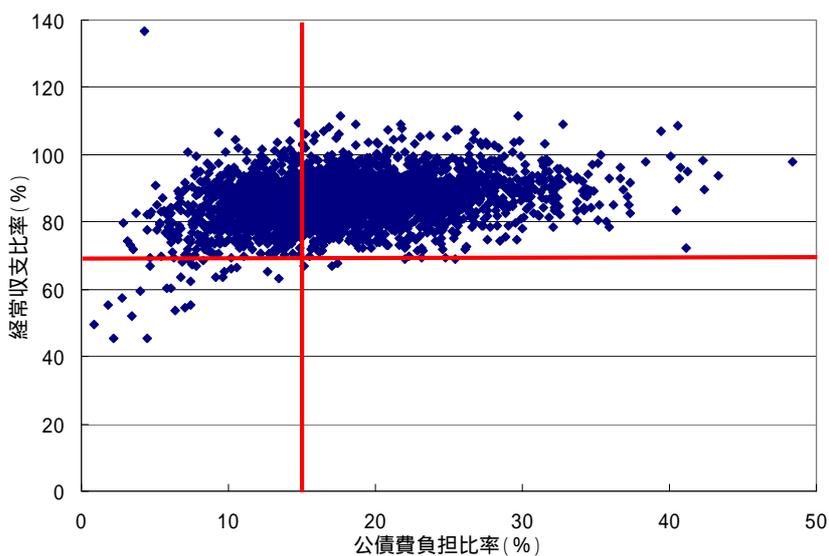
10 実質収支とは、翌年度への繰越を除いた収支のことである。今年度のみ繰越の影響を見るためには、昨年度の実質収支から今年度の実質収支を差し引いた実質単年度収支を使う。実質収支は準用再建団体制度での一つの指標となっている。

こうしたデータ以外にも、自治体の財政バランスの悪化を反映する指標としては、公債費負担比率、経常収支比率、起債制限比率などがよく利用される。

15 公債費負担比率は、地方債元利償還費の一般財源に占める比率であり、自治体借り入れの返済負担の度合いを示すものである。15%を超えると警戒ライン、20%を超えると危険ラインといわれている。

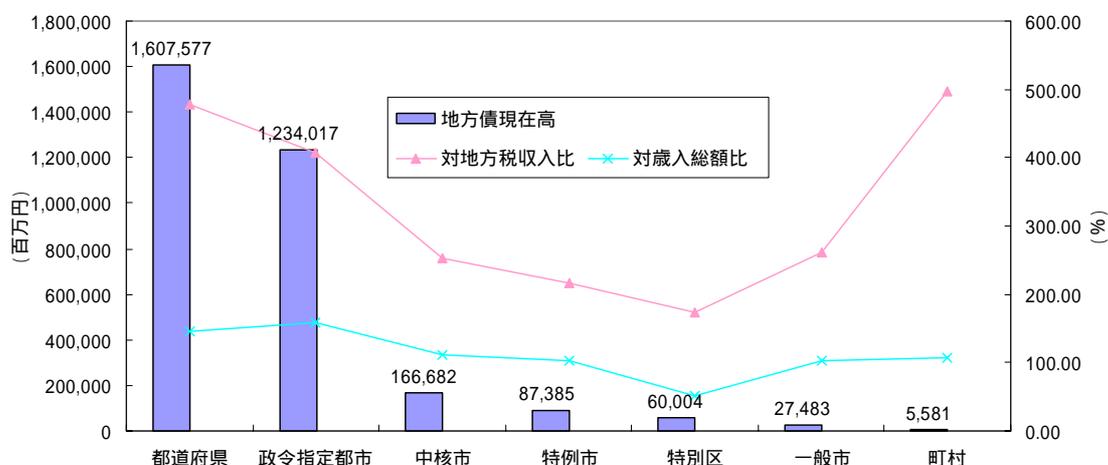
経常収支比率は、一般財源に占める経常的な経費（人件費・公債費・扶助費）の割合を示している。これらは、義務的経費と呼ばれるもので、短期的には削減が難しいものである。町村では70%、都市で75%、都道府県で80%程度が妥当である。

20 【図 1-3】 全市町村の経常収支比率と公債費負担比率の関係



25 【図 1-3】から、経常収支比率はほとんどの自治体は70%を超えており、また、公債費負担比率も半数以上の自治体が15%を超えていることがわかる。このことから自治体の財政の硬直化は危機的状況にあると判断できる。

【図 1-4】 地方債現在高概況



\* 都道府県は総務省統計局「都道府県のすがた」よりデータ参照

\* 数値はすべて項目ごとの平均値

5

また、地方債現在高も危機的状況にある。【図 1-4】より、すべての自治体において、地方債現在高は地方税収入の2倍以上であり、1年分の歳入と同じかそれ以上となっている。

このような危機的状況を半永久的に維持していくことは不可能であり、多くの地方自治体の財政は事実上破綻状態にあるといえる。

10

### 1-5. 現在の地方自治体破綻制度

15 地方自治体の財政は事実上破綻状態にあるにもかかわらず、地方自治体が破綻するということはない。日本の場合、準用再建団体に指定されることが地方自治体の財政破綻とされる。準用債権団体の指定とは、地方財政再建特別措置法に則って行われる措置である。

地方財政債権特別措置法は、1955年にできた法律である。当時、地方財政が逼迫して多くの自治体が財政的に苦境に陥ったのを国が救う趣旨でできた法律である。この法律は、  
 20 1955年度のみ有効であったが、条項中に1955年度以降についても財政が逼迫した自治体に準用できるとの規定があった。この規定を準用することから、準用再建団体と呼ばれる。

最近では福岡県赤池町が唯一準用再建団体に指定されていたが、2002年度で再建計画は終了し、財政収支は黒字に転換した。現在では、準用再建団体に指定されている団体は存在しない。

25 準用再建団体の指定に当たっての具体的なルールは地方財政特別措置法ではなく、地方財政特別措置法施行令のなかに詳しく定められている。

施行令では、都道府県の場合と市町村の場合で基準が分かれている。都道府県では、実質収支比率<sup>3</sup>の赤字が5%を超えた場合、市町村ではこの比率が20%を超えると起債制限がかかることになり、地方債の発行が許可されなくなる。

5 自治体の再建方法には、起債制限がかかったまま自治体独自の再建を行う自主再建と、準用債権団体に指定される方法との二種類がある。

準用債権団体になると、起債制限はかからなくなる。しかし、財政再建計画を作成し、再建計画通りに財政再建が進行しているか国（市町村の場合は都道府県）によってチェックされることになる。

10 つまり、準用債権団体になることが財政破綻を意味するのではない。総務省が定めた自治体の財政再建のためのルールを遵守するということであり、起債制限のかかる一定の基準を示しているともいえる。

また、起債制限に関する指標として、起債制限比率という指標もある。

15 起債制限比率は、公債費の状況から、財政運営の弾力性を測定する指標である。20%以上になると、財政の健全化を確保するために、地方債の許可について一定の制限を受け、さらに30%以上になるとほとんどの地方債が許可されなくなる。

現行の地方財政制度では、公債費の一部が地方交付税によってまかなわれる仕組みになっている。公債費負担比率はこの影響を考慮しないのに対し、起債制限比率はこの影響を考慮する。

20 しかし、起債制限に関わる指標である実質収支比率や起債制限比率は、財政当局の裁量の余地を残すものであり、厳格なルールで運用されているとはいえない。今後、地方自治体の財政赤字をこれ以上悪化させないためには、地方債の発行についての歯止めのための厳格なルールを採用する必要があるといえる。

---

<sup>3</sup>実質収支比率とは、実質収支を標準財政規模で除したもののこと。また、標準財政規模とは、地方自治体の標準的な状態で考えられる税収規模のこと。標準財政収入と地方交付税の和で求められる。

## 第2章 三位一体改革の実情

この章では三位一体改革の全体像、理念を把握し、現状の改革の進行状況を確認する。  
 国から地方の過度の財源保障、財源調整、地方の国に対する甘えの体質。長く中央集権国  
 5 家であった日本が地方分権を目指すにはかなりの思い切った改革が必要とされるであろう。

### 2-1. 三位一体改革の理念

三位一体改革の理念は、国から地方への補助金を削減し、見返りに税源移譲で国税の一  
 10 部を地方税に切り替える。さらに地方交付税も改革し、国は非効率な地方向け支出を減ら  
 すことによって地方が自由に使える税源を増やし、国から自立した地方分権国家をめざす  
 というものだ。それによって、逼迫した国家財政、財政膨張した地方財政を立て直そうと  
 いう、日本の財政再建が必要不可欠な昨今、議論されてきた。

国は「国と地方に関する三位一体改革を推進することにより、地方の権限と責任を大幅  
 15 に拡大し、歳入・歳出両面での地方の自由度を高めることで真に住民に必要な行政サービ  
 スを地方が自らの責任で自主的、効率的に選択できる幅を拡大するとともに、国・地方を  
 通じた簡素で効率的な行財政システムの構築を図る（平成16年11月26日政府・与党合意  
 案より抜粋）」としている。

20

### 2-2. 三位一体改革の全体像

【図 2-1】 三位一体改革の全体像（H16.11.26 政府・与党）

国庫補助負担金の改革	税源移譲	地方交付税改革
平成17年度及び平成18年 度において3兆円程度の廃 止・縮減等	所得税から個人住民税へ、 個人住民税所得割の税率フ ラット化を基本として平成18 年度までに3兆円規模の税 源移譲	地方交付税や地方税などを 確保しつつ、国・地方の双方 が納得できる形で歳出削減

25

政府・与党合意案で、国庫補助負担金については 28,380 億円程度の廃止・縮減等が決定  
 した。そのうち税源移譲につながる分は 17700 億円、スリム化は 4,700 億円、交付金化は  
 6,00 億円である。最大の争点であった文部科学省管轄の義務教育費国庫負担金については、  
 今秋の中央審議会の結論が出るまでは暫定措置を講じることとし、結論は先送りになった。  
 30 税源移譲では概ね 3 兆円規模を目指すとし、24,160 億円程度（平成16年度分含む）が決定  
 されたが、残り 6,000 億円分の議論が先送りされている。

地方交付税については、税源移譲に伴う増収分を当面基準財政収入額に100%算入すること、地方財政計画の計画と決算の乖離を是正し中期地方財政ビジョンの策定、不交付団体の割合の拡大に向けた改革を検討することなどが明記された。

5

### 2-3. 平成17年度における三位一体改革の概要

10 これを受けて平成16年12月に閣議決定された平成17年度政府予算案によると、国庫補助負担金は、17,681億円程度の削減額となり、それに伴う税源移譲は11,160億円となった。補助金削減と税源移譲の概要を見てみると、まず義務教育費関連は17年度において4,250億円削減されたが、この部分は将来的には税源移譲されるものとして、特例的な交付金で手当てされた。つまり、国からの補助金は削減されるが当面は国からの交付金の形で100%手当てされる。それ以外の部分では社会保障の国民健康保険など地方の求めている部分も税源移譲の対象とされ、新たに創設されている所得譲与税によってまかなわれた。

15

【図表 2-2】 H16.H17 年度における国庫補助負担金の改革と税源移譲

	国庫補助負担金改革	一般財源化		
平成16年度	公立保育所運営費等	2440億円	所得譲与税	2,198億円
	義務教育費国庫負担金(退職手当・児童手当)	2309億円	税源移譲予定特例交付金	2309億円
	公共事業関連・奨励的補助金	5,564億円		
	公共事業関係 奨励的補助金	4,527億円	まちづくり交付金	1,330億円
平成17年度	国民健康保険国庫負担・養護老人ホーム等保護 費負担金・公営住宅家賃対策等補助等	6989億円	所得譲与税	6910億円
	義務教育費国庫負担金	4250億円	税源移譲予定特例交付金	4250億円

(総務省資料)

20 地方交付税改革は「安定的な財政運営に必要な地方一般財源の確保」を目標とし、一般財源(地方税+地方交付税+臨時財政対策債)は53兆4,399億円(前年度比0.1%増)となった。

【図表 2-3】 一般財源推移

	平成8年	平成9年	平成10年	平成11年	平成12年	平成13年	平成14年	平成15年	平成16年	平成17年
地方税	337,815	370,143	384,752	352,957	350,568	355,810	342,563	321,725	323,231	333,189
地方交付税	168,410	171,276	175,189	208,642	214,107	203,498	195,449	180,693	168,861	169,000
臨時財政対策債						14,488	32,261	58,699	41,900	32,200
合計	506,225	541,419	559,941	561,599	564,675	573,796	570,273	561,114	533,992	534,389

(総務省資料)

25 地方交付税は、平成16年度において、大幅に削減されたことで地方側から大きな反発を招いたため平成17年度では地方交付税は前年度並みが確保されたが、臨時財政対策費を合わせた額では、約20兆1200億円、前年度比約9000億円減となり地方交付税の財源保障は縮小基調にある。

### 第3章 なぜ進まない三位一体改革～功罪の判定～

我々は、現行の三位一体改革を「罪」と判断した。それは、地方の財政責任の明確化に  
 5 は不十分な改革であると判断したためである。

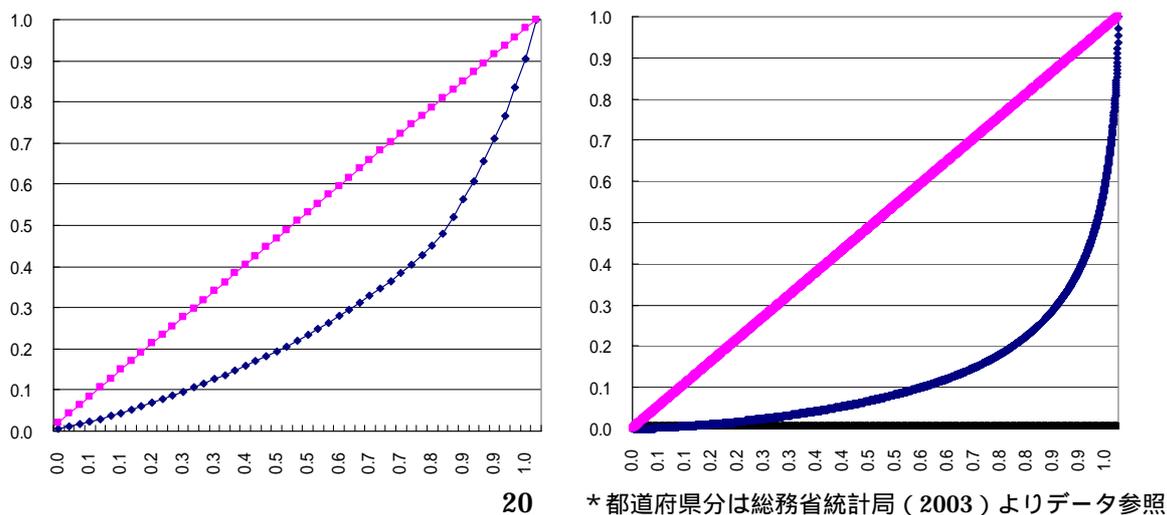
三位一体改革では、国庫補助負担金の廃止・縮減や地方交付税の削減の方ばかりが先行し、税源移譲額は政府目標を達成していない。また、地方交付税の元利償還の問題やソフトな予算制約の問題から地方自治体のモラル・ハザードにつながっているにもかかわらず、三位一体改革ではこれらの問題に対し、議論が不十分であるのが現状だ。

10

#### 3-1. 所得譲与税の妥当性

税源移譲は所得税から個人住民税への移譲によって行うものとして平成18年度までに個人住民税所得割の税率をフラット化することを基本として実施することになっている。  
 15 しかし、今のところは、所得譲与税と税源移譲予定特例交付金が創設され、暫定措置に留まっている。この所得譲与税の政策に対し、ジニ係数<sup>4</sup>による偏在度の判定を行った。

【図3-1】 所得譲与税の偏在度（左：都道府県 右：市町村）



<sup>4</sup> 統計の各個体(標本)の大きさに関する分布状況について、その平準度を見るための指標。値が小さいほど平準度は高い。

都道府県のジニ係数は 0.205 であり、これは偏在性が少なく、所得譲与税の配分額に格差が少ないことを示している。また、市町村のジニ係数は 0.369 となっており、これはやや偏在性はあるものの、格差は容認できる範囲である。

5 地方の財源は偏在が少ないほうが望ましく、基幹税移譲に向けた第一歩として所得譲与税による措置は、一定の評価ができる。しかし、補助金の削減額に比べ移譲額は下回っており、国の歳出削減を地方に一方的に転化するものだと、地方の反発もある。所得譲与税、特例交付金などはあくまで将来の税源移譲に向けた短期的な暫定措置とすべきであり、早急な基幹税の移譲が望まれる。

10 三位一体改革の後、将来的に国税：地方税を 1：1 にすることが目標であると国はいつているが、これが達成されることで地方分権が達成されるということではない。地方分権の鍵はあくまで地方自治体の裁量がどこまで拡大できるかであり、これは租税収入額の大小のみで判断できることではない。税源の移譲だけではなく、権限の移譲も重要である。

15 **3-2. 省庁の利害対立の問題**

三位一体改革の進行が遅れている原因として、プレイヤー間の利害対立が改革の背後にあることがいえる。ここでいうプレイヤー間の利害対立とは、改革を進めるにあたって省庁間や自治体間の思惑は異なるという事だ。

20

【表 3-1】 地方財政改革をめぐる関係者間の立場

	総務省	財務省	関係省庁	地方自治体
補助負担金の廃止・縮減	積極的	積極的	消極的	条件付積極的
地方交付税の縮減	消極的	積極的	-	消極的
税源移譲	積極的	消極的	-	積極的

\* 鷗田 (2004) 「地方財政の三位一体の改革について」より引用

25 【表 3-1】を説明すると、総務省は、ほぼ地方自治体と同じ立場であり、地方交付税を温存したいという思惑から地方交付税の縮減には消極的だ。財務省は、税収の確保に合致するものには積極的だが、合致しない税源移譲には消極的である。国土交通省や、文部科学省、国土交通省などの関係省庁は、補助金制度で地方への影響力や存在意義を保持したいという思惑があり、改革推進にあまりインセンティブを見出していない。地方自治体では、補助金の廃止・縮減を通じて国の関与が廃止・縮減され、一般財源による代替財源の確保  
 30 が図られることを条件に、補助金負担の廃止に積極的である。

このように各立場によって改革に対する思惑や主張は異なり、どの官庁も自分達の権限を守るため、自分達の利益にならない改革には消極的である。

### 3-3. 地方交付税による元利償還の問題

前述のように、地方の財源不足は交付税によってまかなわれることになっているが、それ以外でも、臨時財政対策債という名の地方債を発行するなど地方債が増発されている。

- 5 平成 17 年度の財源不足分（通常収支の不足分<sup>5</sup>）7 兆 5129 億円のうち、4 兆 9831 億円は、地方債の発行で賄われる。

これらの債権は特別分として計上されているが、近年地方債計画に占める割合は非常に大きい。2005 年度も普通会計債発行分の 45.2%が特別分であり、臨時財政対策債のみで普通会計債の 1/4 を超えている。

- 10 このような特別分の地方債発行には、交付税措置がとられている。つまり、交付税算定は基準財政需要額 - 基準財政収入額という差額補填方式で行われているが、この基準財政需要額の中に後年度の元利償還費用が算入されているのだ。

地方交付税の最大の問題は、地方の財源不足を原則全額補填する交付税では、地方に必要な経費の事業の財源は国からもらえるものとの意識が芽生えコスト感覚を麻痺させ地方財政の膨張を招いている点なのである。

15

### 3-4. 削減の難しい地方交付税の問題

- 20 三位一体改革では、国庫補助負担金とは異なり、地方交付税の明確な削減目標がない。関係主体の利害対立という点も理由の一つであるが、地方自治体としても削減のインセンティブが働かないことに原因がある。

- 25 地方自治体は人口が多ければ、一人当たりの行政コストは低く、税収は高くなり、人口が少なければ、一人当たりの行政コストは高くなり、税収は低くなる。地方交付税は、行政コストよりも税収の少ない自治体に交付し、自治体の財政を保障している。

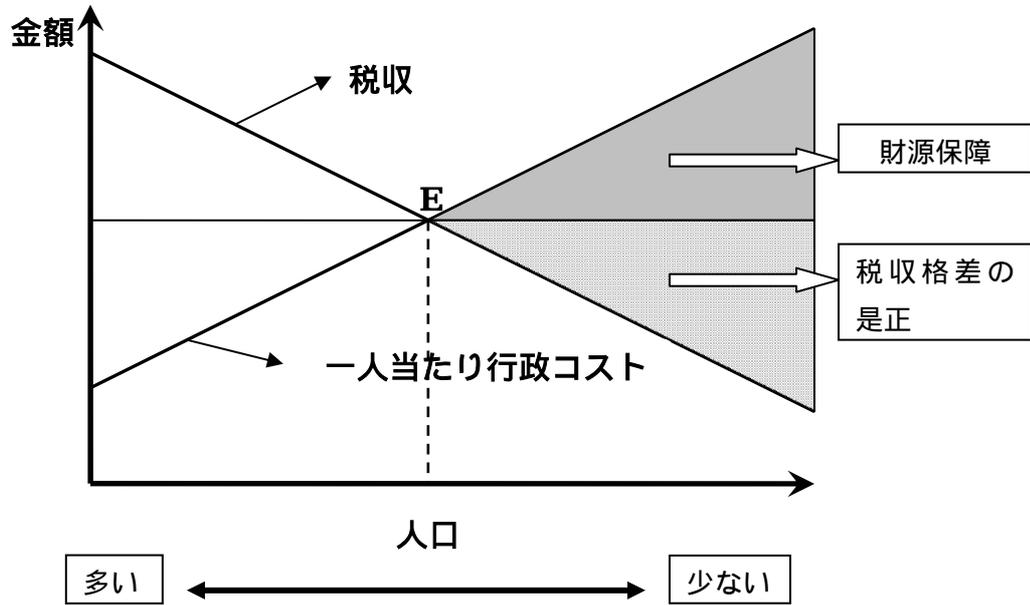
これまでのように国が各自治体に対して、全国で同じ公共サービスを行なうために過度に財源保障と税収格差の是正を行なうことは、地方自治体の財政努力を阻害する。

地方交付税がない場合には交付団体の自治体は、行政コストを下げる努力と税収を増やす努力を行ない、税収と行政コストの均衡を目指すことになるはずである。

---

<sup>5</sup>通常収支の不足について、平成 10 年度から 12 年度までの間は、交付税特別会計からの借入等による地方交付税での補填措置（償還は国と地方が折半して負担）が講じられてきた。しかし、平成 13 年度の地方財政対策において、この見直しがなされ、財源不足のうち財源対策債等を除いた残余については、国と地方が半分ずつ補填することとし、国負担分については、国の一般会計からの加算で、地方負担分については特例となる地方債（臨時財政対策債）により補てん措置が講じられている。臨時財政対策債は一般財源として使うことができる。

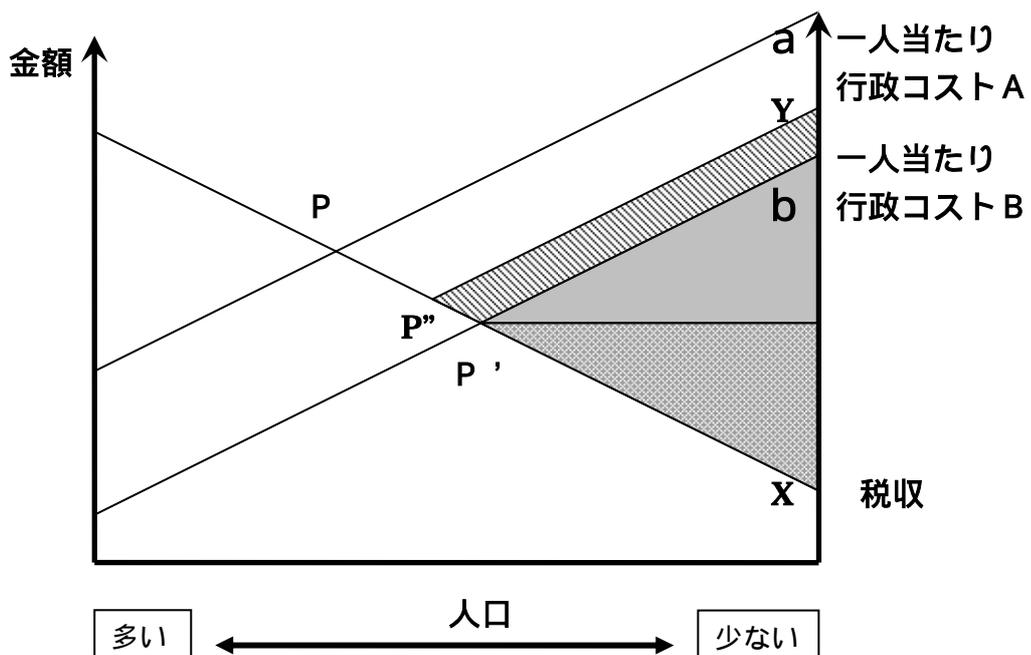
【図 3-2】 地方自治体の税収と行政コストの関係



\* 「自治体破産」より参照

- 5 三位一体改革では、地方交付税の削減を行なっているが、短期的には地方交付税の削減をできたとしても、地方自治体は地方債などにより資金を調達し、それらの団体の財政が悪化した場合、国は地方債の元利償還などが増加することになり、長期的には地方交付税が増大する可能性がある。

【図 3-3】 地方自治体の税収と行政コストの関係



\* 「自治体破産」より作成

三位一体改革において、地方交付税を減らすために国が行政コスト A から行政コスト B に減らさせようとしたとする。地方交付税は  $PaX$  から  $P'bX$  になることで、 $PP'ba$  の分だけ地方交付税を削減することになる。

5 しかし、全国の自治体が行政コストを抑えようとせず、現在の行政コスト A を維持しようとして、独自に地方債を発行したとする。税率を上げるには住民の反対があり、行政コストの削減は自分たちの給与削減や行政サービスの縮小になる。しかし、地方債の発行なら地方自治体としては国が一定割合を負担してくれるので、地方自治体の負担は増えない。

10 現行制度では、国は地方自治体に地方債がある場合に、元利償還分を地方交付税の算定に組み込んでいるため、斜線  $P''P'bY$  の部分を実質は国の負担になる。よって、地方交付税の総額は増えることになり、三位一体改革を行っても、依然として地方の財政責任は曖昧なままだ。

### 3-5. 地方自治体のモラル・ハザード～ソフトな予算制約問題～

15

国から地方への補助金制度はソフトな予算制約として問題視されている。これはモラル・ハザードの温床であるとの批判もあり、三位一体改革で解決できるかは疑問が残る。

20 ソフトな予算制約とは Kornai (1983) によって提唱された概念であり、社会主義経済諸国における公企業と政府との間の財政関係を説明するひとつの手法として考案された概念であるが、日本の地方財政などを考える上でも有益な概念である。

Kornai によると、ソフトな予算制約の程度を、予算制約のハードさを保障する 5 つの観点から整理しており、それらは【表 3-2】のように整理される。

【表 3-2】 予算制約のタイプ別特徴

	ハードな予算制約	ソフトな予算制約
条件 1：価格影響力	外正的価格	価格決定の裁量 (例：価格規制)
条件 2：租税の裁量性	明瞭な租税基準	裁量による租税変更 (例：租税特別措置)
条件 3：無償の国家補助金	明確な補助基準	裁量的な補助金 (例：救済・延命補助金)
条件 4：国家の信用供与	明瞭な信用基準	裁量的な信用供与 (例：追加債務保証)
条件 5：外部からの投資 金融	明確な投資基準	裁量的な追加投資 (例：公的資金投入)

25

\* 赤井 (2002) 「公的部門におけるソフトな予算制約問題」より引用

国の地方自治体への補助は条件 3 に当てはまると考えられ、地方債の発行に関しては条件 4 が当てはまると考えられる。

ハードな予算制約における行動の規律は明確であり、国や公的機関の裁量の余地はない。一方、ソフトな予算制約における行動の規律は裁量の余地が多分に含まれている。日本の地方財政制度はハードな予算制約よりも、むしろ、ソフトな予算制約の下に成り立っており、予算に対する規律は厳しいものとはなっていない。

また、Kornai は、ソフトな予算制約の結果、【表 3-2】のような現象もたらされると述べている。

10 【表 3-3】 予算制約のタイプと結果

	ハードな予算制約の結果	ソフトな予算制約の結果
存続・撤退	効率企業のみ存続 非効率な企業は撤退	非効率な企業も存続
成長	潜在能力による成長	政府補助による見せ掛けの成長
価格への適応	社会状況に対応した効率経営	社会状況に対応しない古い経営
不確実性	リスク負担	リスクの責任転嫁
企業の需要	価格弾力的 : スムーズな対応	価格非弾力 (資源の枯渇)

\* 出典は【表 3-2】に同じ

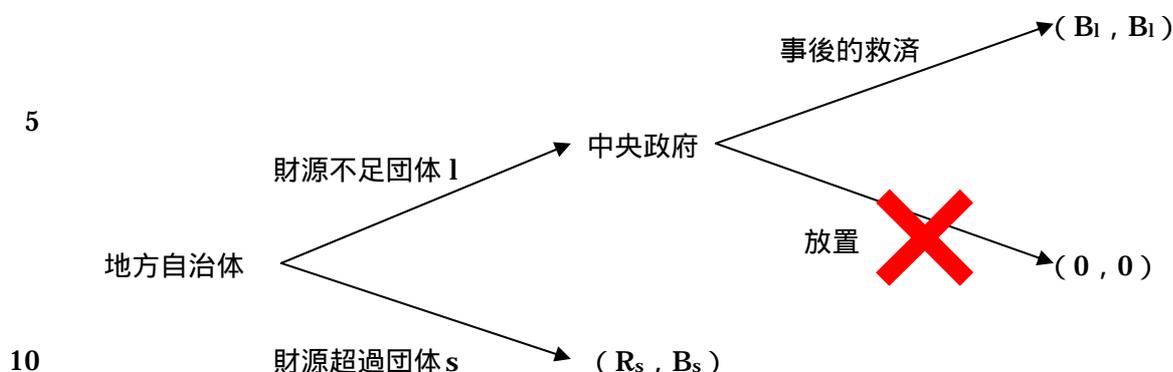
日本の中央集権的なシステムは、ソフトな予算制約問題を通じて、非効率な政策を実行し、その結果として今日の危機的状況を生んでしまったと考えられるのである。

15 日本の政府間財政調整制度におけるソフトな予算制約の問題を考察する。中央政府は地方自治体の財源確保に関心があり、またその方法が制度的に確立されている場合、予算を事後的にソフト化する誘引を持つ。地方自治体が事後的に中央政府の補助金を期待する場合、事前の自助努力への誘引に歪みが発生する。さらに、地方自治体に無駄な支出があったとしても、事後的な補助を通じて責任は国民全体で背負うことになるので、受益と負担  
20 の関係が不明瞭になり、地域住民にも地方自治体を規律付けるインセンティブが働かない。

このような条件下で起こりうる地方自治体のモラル・ハザードモデルを構築することを考える<sup>6</sup>。ここには、財源超過団体  $s$  (surplus) 地域と財源不足団体  $l$  (lack) 地域とそこに住む住民が存在するものとする。地域住民の受け取る社会的便益を  $R_i$ 、地方自治体に発生する便益を  $B_i$  とする。  $i$  は各地域を表すインデックスである。

<sup>6</sup>モデルの構築に当たっては赤井 (2002)「公的部門における予算制約問題」に紹介されている Qian and Roland の政府と公的企業間のソフトな予算契約問題のモデルを参考にしている。

【図 3-4】 ソフトな予算制約問題におけるモラル・ハザードモデル



( ) 内は、( 社会的便益 (自治体の便益も含む), 自治体の便益 ) を表す

財源超過団体  $s$  に住む住民は地方自治体  $s$  が生み出す社会的便益  $R_s$  を受け取り、自治体  $s$  に発生する便益は  $B_s$  となる ( $R_s$  には  $B_s$  も含まれている)。

財源不足団体  $I$  は政府から救済の手を差し伸べられる。公的企業の場合であれば、公的企業の生み出す社会的便益が公的企業の生み出す私的便益を上回るか否かで救済されるか否かが決定されるが、現行の補助金システムでは地方自治体が救済されない (放置される) ことはない。

このとき、財源不足団体  $I$  の生み出す社会的便益を  $0$  とする<sup>7</sup>と、地方自治体にのみ便益が発生することになるので、合計して社会的便益は  $B_1$  となる。

このことから、財源超過団体であろうと、財源不足団体であろうと、そこに住む地域住民は社会的便益を受け取ることにはできる。発生する社会的便益は  $R_s > B_s$  と、財源超過団体  $s$  が財源不足団体  $I$  を上回ることになるが、補助金による十分すぎる財源補填の結果、地方自治体が供給する公共サービスの水準に差はほとんど生まれなため、地域住民の選好にほとんど影響を与えないだろう。

現在のシステムでは、国による事後的な裁量による救済が行われ、ソフトな予算制約が生じやすく、そのことを規律付けることは難しいといえる。その結果として、非効率な資源配分やモラル・ハザードが発生する可能性が高い。

三位一体改革では、地方交付税の算定方法に変化が見られず、ソフトな予算制約の問題は未解決に終わる可能性が高い。地方自治体の財政責任は曖昧なままだ。

<sup>7</sup>補助金をもらうことで、社会的便益は減少するので、ここでは単純化のために社会的便益を  $0$  とした。

### 3-6. 三位一体改革は『罪』

5 現行の改革案では、三位一体という言葉のインパクトのみが先行しているような現状であり、実体が伴っているとはいえない。我々日経パートは三位一体改革の理念には共感しており、重要性も認識しているが、以下の四点から現行の三位一体改革は多くの問題を含んだ改革であると判断する。

10 第一点目に、税源移譲の問題がある。所得譲与税の人口按分という方法に問題はないにせよ、これは財源移譲であり、税源移譲とはいえない。地方の歳入を増やすという点のみが目的であれば問題視する必要もないが、地方の独自財源を増やすことが目的であればこの点は問題視する必要がある。だが、どちらの方法を取るにせよ、目的の方向性は大きく変わるものではないため税源移譲の問題は大きな問題とはしない。

大きく問題視すべきは、次の三点である。

15 第二点目に、地方交付税の問題がある。地方交付税の改革においては額の議論とともに、算定方法の議論もすべきだと我々は考える。前述のように、地方交付税の算定には地方債の元利償還分が含まれているため、基準財政需要額がその分大きくなり、地方自治体の財政責任は曖昧になる。つまり、地方交付税による手厚い財源保障は温存されたままであり、自治体の交付税依存体質をかえって助長させている。これでは、地方の財政責任も自立への誘因も与えず、結果、財政再建や地方債の返済につながらない。

20 第三点目に、関係主体の利害対立が大きく影響し、改革の進展の妨げになっている点がある。これは、改革に対し非協力的な関係主体を批判すべきか、関係主体の利害調整をうまく行えない現在の改革のやり方を批判すべきか意見の分かれるところであろう。どちらにせよ、こうした現状は三位一体改革を不徹底なものにしていることは間違いない。

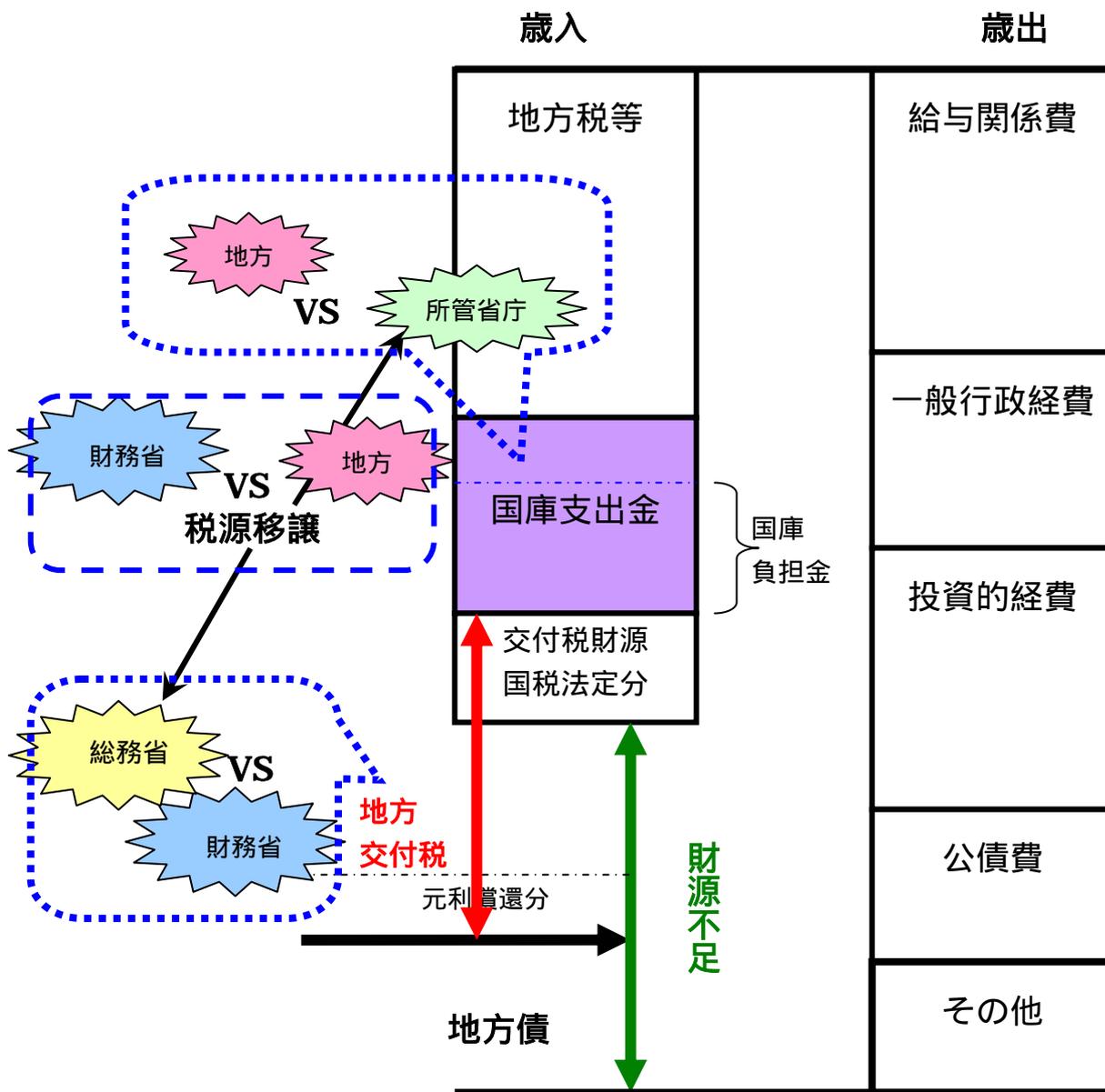
25 第四点目に、自治体の破綻法制の不備である。これは、三位一体改革の議論とはまた論点が異なるものだが、地方分権を推進するに当たって必要不可欠なものである。地方分権へ向けて、地方は財政責任を今まで以上に持つことが求められる。よって、地方債も自助努力で返済していくことが望ましい。その上で、債務不履行になった自治体は当然破綻しなければならない。自力返済のめどの立たないほどの地方債残高は、自治体は破綻することはないという、甘えを暗に示しており、現行の破綻法制は形骸化し、機能していないと判断できる。

30 よって、現行の三位一体改革では、我々の最も重要視する「地方分権には地方の財政責任の明確化が必要である」という点を満たすには不十分であると判断する。この改革を通じて予算のハード化を行い、地方に改革に対する積極性を持たせなければならなかったにもかかわらず、それができていなかった。結果、地方のアカウンタビリティは向上していない。

35 このようなことから、我々は現行の三位一体改革は『罪』であると判断する。

## 第4章 政策提言

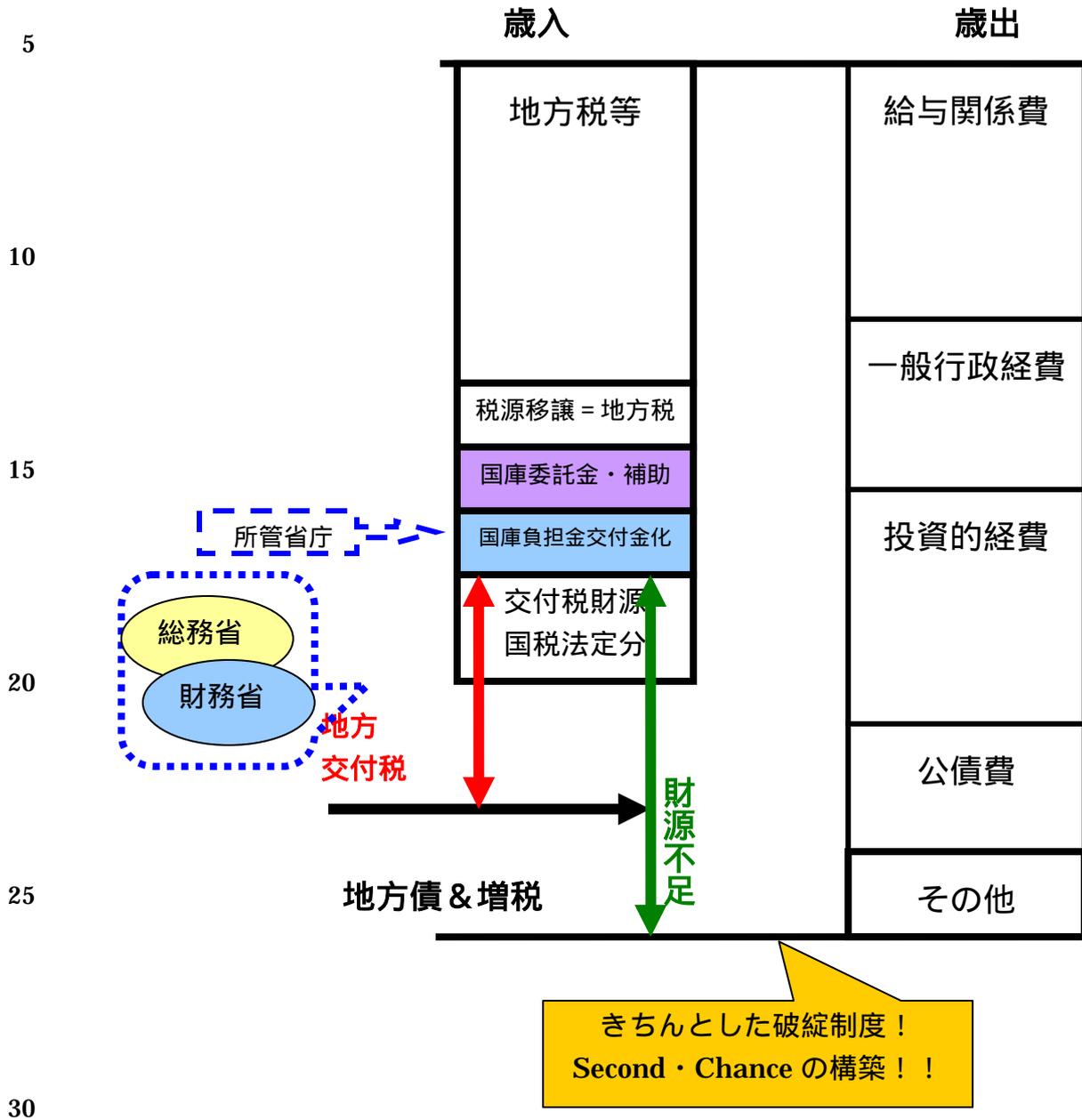
【図 4-1】 現在の地方財政計画と利害関係者対立図



【図 4-1】は、現在の地方財政計画の状況と利害関係者の対立を示したものである。現在の地方財政計画では、国から多くの補助金が出され、また交付税の中に含まれている元利償還分等が地方の財政責任を問わないものとなっている。三位一体改革を進めるにあたって、利害関係者の対立が国庫支出金改革、地方交付税改革、税源移譲の進行を妨げている。

地方に財政責任を持たせる新しい制度、そして政治的しがらみを考慮した新改革が必要だと我々は考えた。

【図 4-2】 新改革後の地方財政計画と利害関係者対立図



【図 4-2】は我々の提案による改革後の図である。

地方自治体は誰しもが、地方分権を推進したいと考えているはずである。そのためには、地方はアカウンタビリティを高め、財政責任をきちんと持つ事が必要である。

我々の政策提言の目的はそこにある。地方に財政責任をしっかりと自覚させることだ。そのための手段として、地方自治体の新しい破綻制度 = Second・Chance の導入を行う。財政

責任の究極の形は地方自治体にも破綻がありうるということであり、地方自治体は、そうならないために努力しなければならない。現在のように、事実上破綻している自治体を無理に延命させるのは、構造上の歪みとしかいいようがなく、この点を是正する必要があると考える。

- 5      しかし、我々は地方自治体を破綻させたいわけではない。新破綻制度 **Second・Chance** は、健全な財政運営を行うための誘因としての位置づけである。よって、**Second・Chance** の導入の過程において、地方の財政基盤を強化することも必要だと考える。そのためには、三位一体改革をスムーズに行うことが不可欠だと考え、その方法も提言していく。

10

## 地方自治体の破綻法制の整備～破綻から再生の **Second・Chance**～

### 4-1. **Second・Chance** の目的

- 15      破綻制度の導入にあたり、日本では破綻すなわち終わりを意味すると考えがちである。一度破綻すると再生するチャンスは与えられにくい。これは欧米などと比較した場合顕著である。一度破綻しても再生して健全に運営できる社会こそが理想的な社会であると考えられる。よって、ここで提案する地方自治体の破綻再生制度によって、日本に再生の制度を確立することを目的とする。

- 20      破綻制度を導入する意義は、二つある。第一点目は、破綻に至らないように、事前に自治体が努力するチャンスを与える (**First・Chance**)、ということである。第二点目は、破綻した後も、自治体の努力によって、再生するチャンスを与える (**Second・Chance**)、ということである。

25

### 4-2. 現行破綻制度の問題点

まず、現行制度と **Second chance** の違いを明らかにするために、現行破綻制度の問題点を述べる。

- 30      現在の地方財政再建促進特別措置法では、実質収支比率が地方自治体に対する起債制限の基準のひとつになっているが、実質収支比率の問題は、実質収支の歳入に地方債収入を含んでいて、借金で歳入を増やすことで地方は自ら実質収支比率を起債制限にならないように引き下げることが可能になっていることだ。このことで、財政状況の悪い自治体でも国の保護により準用再建団体に陥らないような仕組みを作り出している。そしてさらに、
- 35      実質収支比率を下げるために発行する地方債は、地方交付税の地方債の元利償還により、

国による地方交付税の増額により国がその一部を負担していることで、地方自治体は財政危機に追い込まれない仕組みになっているのだ。

この制度では、国が財政危機の地方自治体を保護するために多額の金額を負担していかなければならず、また、準用再建団体の制度は債権の放棄などを行わず、国の補償のもとさらに地方債を発行し、再建の為の資金を作り出し、再建をしていくものであり、自治体が破綻することとは異なる。

#### 4-3. 財政責任の不明確さ

10

現行の制度は破綻することがないようにしているため、自治体の経営責任は誰にあるのかが明確になっていない。自治体の財政状況の悪化の責任は、通常は市町村なら市町村長や議員に起因するはずであり、それを選挙により選んだ住民の責任になるはずである。

15

しかし現在の制度は、総務省が自治体を破綻しないようにする立場として地方自治体の公共サービスの基準を決め、そのサービスの供給のために地方交付税を交付し、各省庁が自治体に行政の指導をする立場として存在しており、自治体の経営にかかわる機関が多く、そのため破綻したときの自治体の経営責任はあいまいである。

20

この自治体の経営責任のあいまいさが、自治体の経営のあいまいさにもつながるものであり、財政状況の悪化時にはだれが中心となり財政の建て直しを行うか、歳出の削減は誰が行うものかがはっきりしていない。

25

さらに、公務員の給与は民間との比較や、各種の手当てなどで決められており、自治体の財政状況と公務員の給与の額が分離していることで、自治体の財政状況が悪化しても働いている公務員は危機感を持たないことで、自治体内部でのコスト削減の努力が起らないのだ。

#### 4-4 Second Chance の登場 ~破綻から再生へ~

30

これからの自治体は、国が保護して生き延びさせるのではなく、地方自治体に権限を委譲し、地方自治体の責任で自ら行政の効率化や歳出削減、歳入増加の努力をさせるようにすべきだと考える。そして、財政危機に陥った自治体は一度破綻させることで、ゼロに近い状態にもどし再生させることで自治体を生き返らせるべきである。

35

新たな破綻の整備、Second・Chance 構築こそが我々の提言である。地方に財政責任をしっかりと覚させるための手段として、そして健全な財政運営を行うための誘因としての位置づけである。そして、破綻から再生に至るまでの道筋も提示することで、実際に Second・Chance が適用された地方自治体のフォローアップも可能にさせる。

➤ プロセス1：二つの基準の提示

Second・Chance 整備にあたり、自治体の破綻における基準を設けていくことが大切であり、我々はその基準を経常収支比率と公債費負担率のふたつで設定していく。

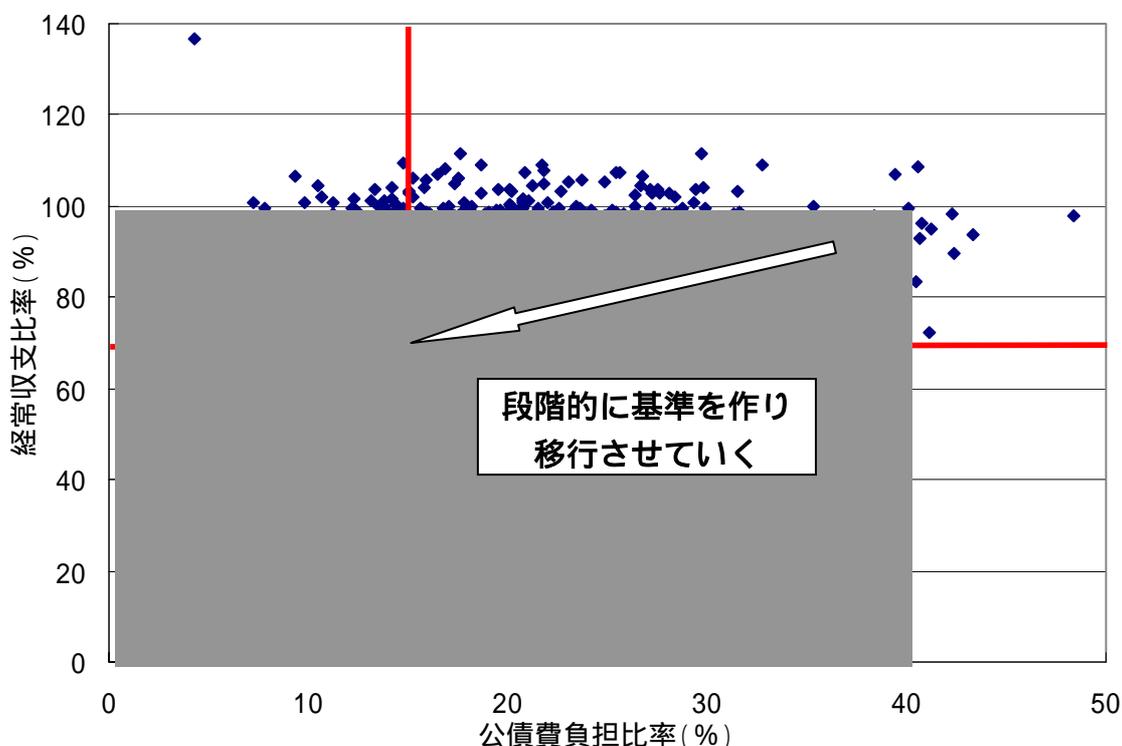
5 最終的に自治体は、経常収支比率が70%以下、公債費負担率が15%以下（図の濃いグレー部分）での運営が望ましいと考えられるが、すべての地方自治体が、すぐにこの基準が満たせるわけではないので、第1段階の基準は3年以内に経常収支比率100%以下、または、公債費負担率40%以下とし、この範囲に入っていない自治体は破綻団体の候補とする。

10 この破綻団体の候補のうち歳出の削減がされているか、公債は減っているかなどを考慮し、財政改善の努力をしており、第1段階は基準を満たせなかったが、第2段階の基準を満たすことが期待できる自治体は、破綻にはならず自治体の行政に任せて次の基準を満たすようにさせる。

15 自治体破綻の基準を満たしていなく、歳入を増やさず、歳出を減らしていない、公債を返していない自治体に対して、破綻とみなしSecond・Chance 制度を適用する。

第2段階以降の基準は、経済状況等を考え、総務省が基準と期間を定め、自治体の財政状況を健全化させていくとする。

【図4-3】財政健全化への移行イメージ

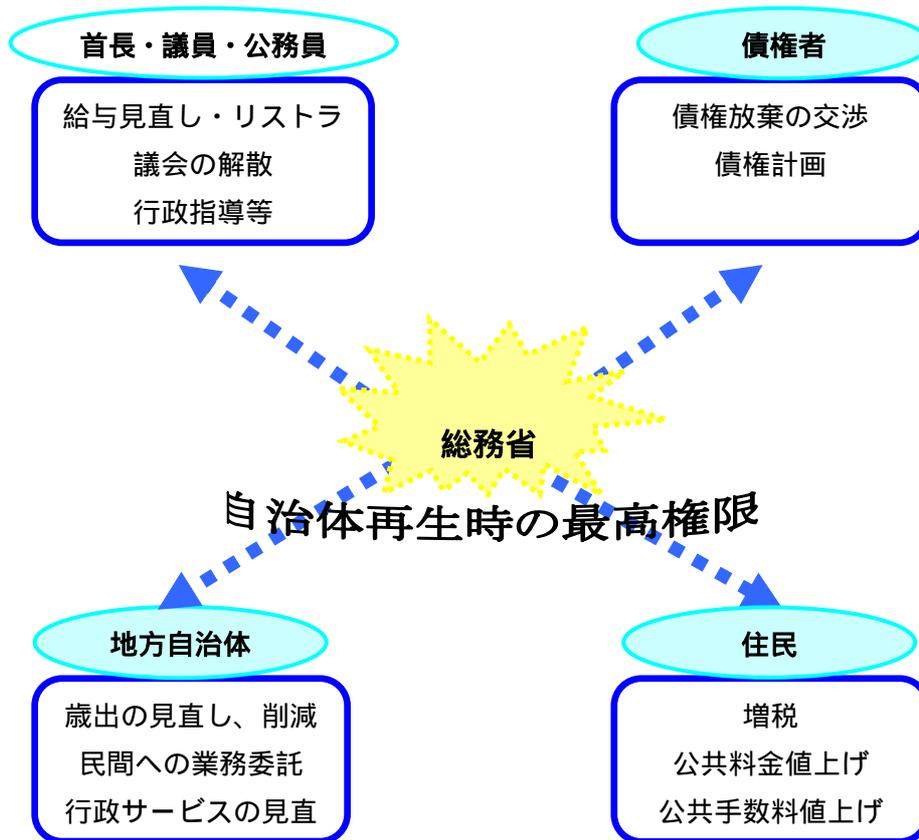


➤ プロセス2：破綻した自治体の再建

【図 4-4】は、Second・Chance による地方自治体の再建方法の概要図である。

5

【図 4-4】 Second・Chance 概要図



10 Second・Chance 制度が適用された自治体は、現在のメンバーがそのまま行政を行って  
 15 いては再建も進まないし、債務者への債権放棄を交渉できない。

そこで、新たな法律を作り、破綻制度が適用された自治体には、総務省から役人が派遣  
 され再建計画を立てられるようにする。破綻した自治体は、再生が完了するまで総務省の  
 管理下に置き、再生における最高権限は派遣された総務省の官僚が持つことにより再生を  
 果たす。

ここで総務省は、全ての地方自治体を破綻させないように地方交付税を交付するような  
 立場ではなく、各地方自治体が適切な財政運営をされているかをチェックする機関とする。

さらに、新たな法律の制定として、議会の解散や議員の人数削減、給与の見直し、公務  
 員のリストラと給与カットなども認める法律を作る。こうすることで、現在の過剰な人材

を減らし、人件費を抑えることができる。

自治体の破綻時に総務省の役人は、歳出の削減や、歳入の増加の為の増税、積極的な民間への仕事の移譲、行政サービス見直しのなどにより、自治体の再建計画をたて、債権者の同意のもとに、債権放棄の何割かのカットを認めてもらうなどの交渉を行い、債権者な  
5 どの同意下に、そこに住んでいる住民に対し、公共料金の値上げや手数料の値上げ、増税などにより負担を強いることにする。

こうした整備を行い、財政状況が悪く、破綻した自治体を債権処理などにより、再建可能な状況へ導くこととする。

考えられる問題として、表面化してくるのが増税などによる住民の流出である。それま  
10 での受益をしていながら、負担義務が発生すると逃げてしまうことが懸念される。そこで、破綻した自治体から退去する際には「退出税」を課すなどの方法がある。「退出税」を課すことで、住民の流出を抑止することも可能だろう。

しかし、先にのべたこの制度を作る目的以外にも、自治体が破綻しないように自ら財政状況を健全化する努力を行なわせることで、地方自治体に自らコスト意識と責任を持たせ  
15 ること、現在の国や総務省による保護の中でコストや財政状況を意識しない自治体運営を改善していくことが Second・Chance で可能となるのだ。

20

25

30

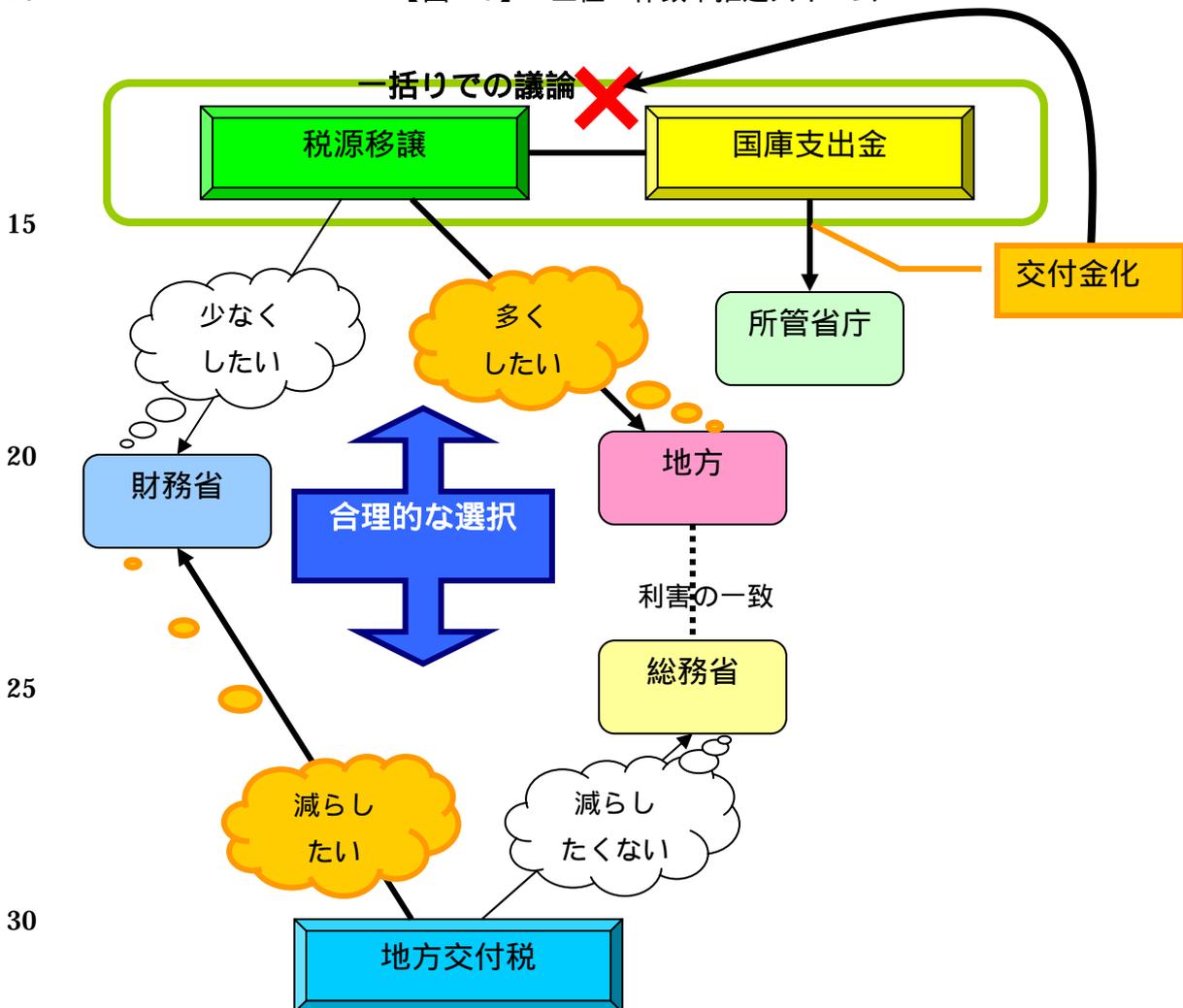
35

## 三位一体改革推進スキーム ~ Smoothly ~

Second・Chance を構築するにあたり、地方自治体の反対が起こることが考えられる。その反発を抑えるためにも地方自治体の財源基盤の強化が必要となる。そのためには、現行の三位一体改革を一刻も早く成功させなければならない。

しかし、現状では政治的しがらみが改革の進行を妨げている。我々は政治的しがらみの解決を考慮しつつ、新たな三位一体改革を行い、改革をスムーズに実行する案を提言する。

【図 4-5】 三位一体改革推進スキーム



我々の政策提言は、三位一体改革の関係主体が合理的に行動することを選択させる、という案である。これが、地方の財源基盤の強化へとつながる過程であり、地方の財政責任を強化させるといふ目標の達成につながるのである。

➤ . 所管省庁 VS 地方自治体（総務省）解決の妥協案（国庫支出金改革）

現在の三位一体改革では、3兆円という数値目標に固執し過ぎており、そのため国庫支出金の削減においては省庁間の責任の押し付け合いとなり、結局地方に権限は移っていない。

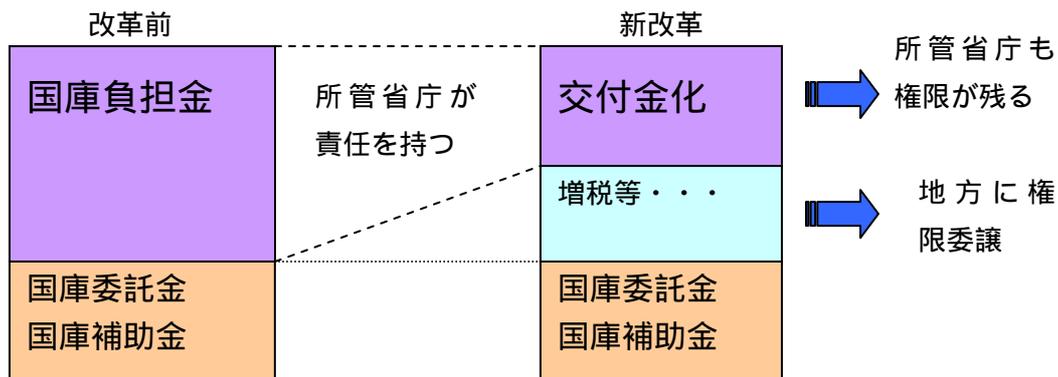
5 所管省庁は補助金制度で地方への影響力を残したいという思惑がある。しかし、地方自治体は、自分たちの裁量の拡大につながる財源を求めている。そこに、利害対立がある。

そこで我々はまず国庫負担金を廃止し、代わりに交付金化することを提言する。これは、地方に財政的な面や、所管省庁も地方への権限を残すことを考慮した上での政策である。

10 ただし、この時交付金化するのは、地方の自由にすべきでない所に限定する。逆に、地方の自由にすべし所については、地方に権限を与え財源を自らで工面させる。そして、交付金化したものについては、所管省庁が責任を持って担当することとする。

【図 4-6】 国庫負担金改革のイメージ

国庫支出金



15

これにより、所管省庁は地方に権限を残す事ができる。また、地方の自由にすべきでない所に交付金を限定することで、今までの国庫負担金支出額より総額を減らすことができる。これは財務省にとっても国の財源を今までより減らさずにすむということだ。また、交付金化することにより、負担金を削減した分税源移譲を行うという、現行の国庫支出金

20 と税源移譲をひとくくりに捉えている総務省の政策案<sup>8</sup>を改善することができる。

<sup>8</sup> 義務教育費国庫負担金の削減で現在文部科学省と総務省がもめているように、現行では国庫支出金と税源移譲をひとくくりに捉え、目標額の税源移譲を行うために都合のよい国庫支出金を減らしているところがある。これが所管省庁と総務省の対立を生んでいるともいえる。

➤ . 財務省 VS 総務省（地方自治体）の対立緩和策（地方交付税改革）

現在、地方交付税の見直しをめぐっては、財務省と総務省（地方自治体）が対立している。総務省は地方の財政が破綻するとして交付税の削減には消極的であり、財務省はそれ  
 5 に対して交付税をもっと削減すべきだとしている。我々の提案は交付税の元利償還制度を  
 廃止するという総務省に妥協を迫るものである。

地方交付税に含まれる地方債の元利償還分は、「ソフトな予算制約」の状態を引き起こし、自治体の財政規律を失わせ、自己責任の意識を薄れさせている。また、当該自治体の将来の  
 10 税収で返さなければならない地方債を交付税で元利償還することで、返済義務がないか  
 のような認識をもたせ、「モラル・ハザード」の状況を作り出しているといえる。これは地方  
 交付税によって自治体の破綻を隠しているともいえ、この点の是正するためにも地方交  
 付税による元利償還を廃止することを提言する。

まず、地方交付税の元利償還制度の主な問題点を確認する。それは次の2点である。

第一点目に、地方債の元利償還がされている点である。先に述べたように、地方債の元  
 15 利償還は、測定単位として公債費を盛り込んで交付税措置される。【表 4-1】を見ると、半  
 数近くが千円当たり半分以上を元利償還されている。

第二点目に、事業費補正により、元利償還がされている点である。【表 4-2】は平成 16 年  
 度の事業費補正の元利償還費の規模を示したものである。これを見ると、事業費に含まれる  
 元利償還分だけでも約 2 兆円にのぼる。

20

【表 4-1】 地方債の元利償還

公債費		
費目	測定単位(千円当たり)	算定基礎
災害復旧費	950円	算入率 0.95
辺地対策事業債償還費	800円	算入率 0.8
補正予算債償還費(昭和50～平成10年度)	800円	算入率 0.8
補正予算債償還費(平成11年～平成14年度)	72円	平成11年度許可債
地方税減税補てん債償還費	68円	昭和60年度許可債
地域財政特例対策債償還費	25円	昭和58年度許可債
臨時財政特例債償還費	87円	昭和63年度許可債
財源対策債償還費	88円	平成6年度許可債
減税補てん債償還費	41円	平成6年度許可債
臨時税収補てん債償還費	90円	平成9年度許可債
臨時財政対策債償還費	15円	平成13年度許可債
地域改善対策特例事業債償還費	800円	算入率 0.8
過疎対策事業債償還費	700円	算入率 0.7
公害防止事業債償還費	500円	算入率 0.5
石油コンビナート等債償還費	500円	算入率 0.5
地震対策緊急整備事業債償還費	500円	算入率 0.5
合併特例債償還費	700円	算入率 0.7
原子力発電施設等立地地域振興債償還費	700円	算入率 0.7
災害復興等債利子支払費	950円	算入率 0.95

\* 平成 16 年度 地方交付税制度解説より作成

【表 4-3】市町村の都道府県別事業費補正合計（単位：千円）

都道府県	事業費補正合計		
	合計(A)	左のうち 元利償還分(B)	比率(B/A)
北海道	143,088,450	141,931,330	99.19%
青森県	32,418,520	32,297,734	99.63%
岩手県	35,164,146	34,888,615	99.22%
宮城県	48,634,400	48,377,611	99.47%
秋田県	23,032,396	23,018,327	99.94%
山形県	35,832,098	35,657,896	99.51%
福島県	39,873,795	39,402,487	98.82%
茨城県	51,967,846	51,024,906	98.19%
栃木県	35,939,704	35,778,803	99.55%
群馬県	36,073,438	35,873,041	99.44%
埼玉県	56,115,243	55,810,881	99.46%
千葉県	50,002,665	49,609,482	99.21%
東京都	55,086,118	54,767,927	99.42%
神奈川県	77,999,609	77,980,657	99.98%
新潟県	58,206,153	57,918,376	99.51%
富山県	27,785,915	27,637,317	99.47%
石川県	42,702,389	42,643,120	99.86%
福井県	20,292,761	20,292,761	100.00%
山梨県	21,526,128	21,526,128	100.00%
長野県	66,351,351	66,315,385	99.95%
岐阜県	39,046,425	39,036,269	99.97%
静岡県	53,759,059	53,647,578	99.79%
愛知県	58,366,379	58,275,181	99.84%
三重県	30,738,530	30,334,265	98.68%
滋賀県	32,762,582	32,600,843	99.51%
京都府	50,403,892	48,516,401	96.26%
大阪府	106,114,315	106,021,624	99.91%
兵庫県	115,513,678	114,298,264	98.95%
奈良県	24,067,498	23,765,511	98.75%
和歌山県	16,565,838	16,495,678	99.58%
鳥取県	20,535,593	20,523,598	99.94%
島根県	24,784,932	24,666,166	99.52%
岡山県	41,880,794	41,772,723	99.74%
広島県	49,759,903	49,536,740	99.55%
山口県	23,019,604	22,974,046	99.80%
徳島県	11,918,719	11,812,629	99.11%
香川県	15,237,506	15,224,163	99.91%
愛媛県	29,354,218	29,112,713	99.18%
高知県	20,832,296	20,823,230	99.96%
福岡県	127,584,726	123,471,274	96.78%
佐賀県	17,224,270	16,780,824	97.43%
長崎県	37,816,203	37,812,341	99.99%
熊本県	38,100,341	37,908,696	99.50%
大分県	19,572,987	19,542,034	99.84%
宮崎県	22,458,786	22,362,081	99.57%
鹿児島県	31,709,468	31,674,457	99.89%
沖縄県	14,707,963	14,681,454	99.82%
合計	2,031,929,630	2,016,423,567	99.24%

「地方交付税関係係数資料（市町村分）」（2004年度）より作成

元利償還分が地方交付税から除かれることによって、地方交付税総額を減らすことができる。これは財務省の主張に沿う形のものである。総務省は権限を引き続き地方に残すことができるが、交付税の総額が減るという妥協を迫られる。しかし、総務省は一方的に妥協を迫られるのではなく、次に述べる税源移譲では総務省の主張を採る。

5

## ➤ 財務省 VS 地方自治体（総務省）の対立解消案（税源移譲）

10 税源移譲において我々が主眼に置いたのが、地方と国との関係であり、地方自治体の自由に使える財源を増やし、財務省と地方自治体、ひいては総務省との対立をいかに減らせるかである。そこでまず、税源移譲にあたり主眼に置いたのが、地方の裁量の拡大、地方の努力の報われる税体系への移行である。それはすなわち地方の受益と負担の一致、さらには財政責任の明確化につながることを意図している。

### 15 ➤ プロセス 1：税源移譲項目の決定

#### 所得譲与税 2 兆円の移譲

20 所得譲与税の移譲<sup>9</sup>は、現在三位一体改革で行われている政策である。詳細は、人口按分で財源を配分するものである。ジニ係数も表に示した通り、都道府県で約 0.205、市町村で約 0.370 と許容範囲だろう。受益と負担の観点から人口、つまり住民の重要度はいうまでもないので、現行の政策をそのまま採用する。ただ財政移転との批判もあるが、地方の財政基盤の強化を最重要視すれば、有益性は十分高いと判断する。

#### 地方消費税の移譲（現在 国 4：地方 1 移譲後 国 3：地方 2）

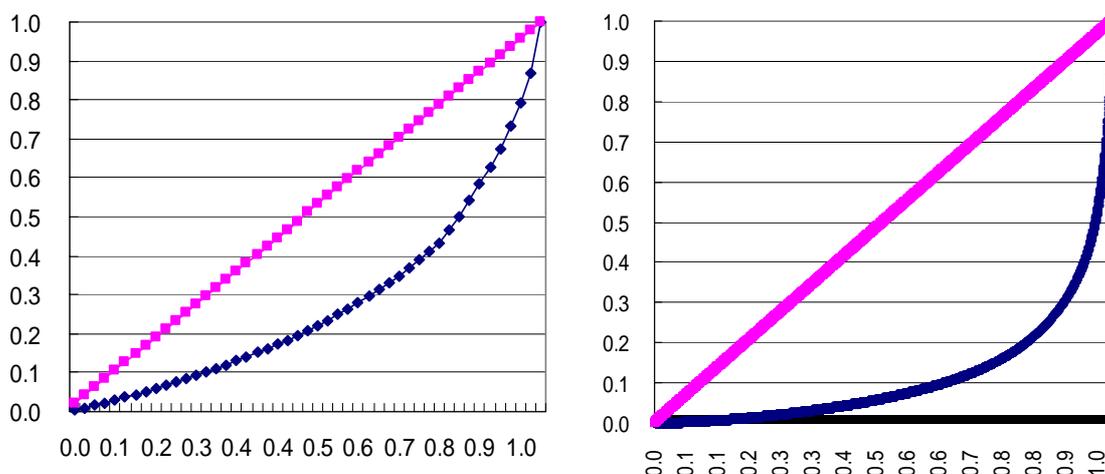
25 地方消費税は、消費税が 3%から 5%に増税されたときに地方分権時代を見据え、地方にも税源を確保するために新たに設けられた税目である。また比較的偏在が大きいと考えられる消費の性質を考え、都道府県ごとに「小売年間販売額」「サービス業対個人事業収入額」「人口」「従業者数」を用い地域ごとに清算を行い、できる限り地域格差の少ない税に調整しているという特長を備えている。また、この地方消費税は都道府県から、さらに市町村に「人口」「従業員数」などを交付基準に配分されることになっている。

30 そこで税源移譲での「2%」への増強についてだが、グラフで用いたデータをもとに算定した地方消費税のジニ係数は約 0.382 であり、偏在が少ないとはいえないが、その地域の消費はその地域に帰着することが受益と負担の観点から言って望ましい。またその地域を利用する際に当該自治体の公共財をまったく使用しないことはありえず、その点も考えれば、十分受益と負担に合致するだろう。また地方消費税の移譲は地方の主張である基幹税源の移譲を取り入れた形となる。地方分権の推進のためにも、政治的にもこれは譲れない。

35

<sup>9</sup> 所得譲与税のジニ係数のグラフについては第 3 章参照。

【図 4-7】 地方消費税の偏在度（右：都道府県 左：市町村）



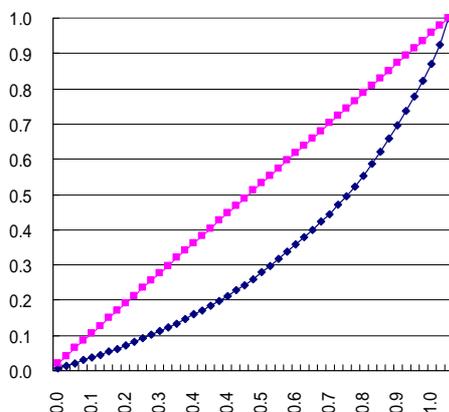
\* 総務省統計局より人口データ参照

### 自動車重量税の全額移譲

- 5 さらに、自動車重量税をすべて税源移譲する。自動車重量税のジニ係数は 0.175 と偏在度は低く、地方税の税目として相応しい。現在でも、自動車重量税は全体の 1/4 が自動車重量税譲与税という形で市町村道の延長 1/2、面積 1/2 を譲与基準に市町村に分配されている。
- 自動車重量税は車検の際に、所有する自動車の重量に応じて税金を支払うことになっている。つまり、受益と負担の関係は明確であると判断する。これによって、総額 8500 億円
- 10 の移譲となる。しかし、先にも述べたように譲与税という形で、1/4 で移転されているので純移譲額は約 6000 億円である。現在でも軽自動車の税金は市町村税となっていることを考えれば、何ら問題をはらむとは考えない。

【図 4-8】 自動車重量税の偏在度

15



20

25

\* 平成 14 年度 地方財政統計よりデータ参照

➤ プロセス 2 : 税源移譲額の決定

まず、地方税、地方消費税、特別消費税交付金、ゴルフ場利用税交付金、自動車取得税交付金、移譲された自動車重量税、所得税の人口按分での移譲分と元利償還を 5 力年計画  
 5 で削減していった場合を考慮に入れ、毎年の元利償還削減分が、すなわち全体の交付額の変化とし、その変化を考慮し交付税額を算定し一般財源と定義する。

この一般財源で基準財政需要額との差、移譲金額の決定プロセス、市町村への影響額とともに見てみる。金額決定のプロセスはシミュレーションで金額を変動することのできる  
 10 所得税、地方消費税で見てみよう。シミュレーション内容は、所得税 3 兆 : 地方消費税 3%、  
 から始まって 9 通り試みることにする。

【表 4-3】シミュレーション結果

所得譲与税	地方消費税	純移譲額	黒字団体数	累計黒字額	赤字団体数	累計赤字額	移譲後のジニ係数
1兆円	2%	約2兆円	497	約4兆737億円	2738	約4兆1420億円	0.396531
	3%	約3兆円	573	約4兆7476億円	2662	約3兆7596億円	0.395766
	4%	約4兆円	643	約5兆5493億円	2592	約3兆4508億円	0.395082
2兆円	2%	約3兆円	572	約4兆6872億円	2663	約3兆7553億円	0.395228
	3%	約4兆円	645	約5兆4577億円	2590	約3兆4425億円	0.394044
	4%	約5兆円	702	約6兆2628億円	2533	約3兆1713億円	0.393959
3兆円	2%	約4兆円	646	約5兆3667億円	2589	約3兆3496億円	0.394559
	3%	約5兆円	703	約6兆1778億円	2532	約3兆1626億円	0.393458
	4%	約6兆円	767	約7兆176億円	2468	約2兆9191億円	0.392931

15 シミュレーション結果から、どの税源移譲案にしてもジニ係数にそれほど変化は見られ  
 なかった。しかし、平成 14 年度のデータを用い、現在の地方税の偏在をジニ係数で判定し  
 たところ 0.402 と高い数値が得られた。よって、どの税源移譲案にしても現在より地方財  
 政基盤は整備されたと判断できるだろう。また、要因としては偏在度の低かった自動車重  
 量税の市町村税への組み入れや、人口按分による所得譲与税の効果だと考えられる。

20 そこで、決定する税源移譲だが、その前に、将来的に地方交付税の不交付団体を 1/3 にし、  
 国税と地方税の割合を 1 : 1 にしたいとの国の目標がある。【表 4-3】の中で言えば、偏在度  
 の一番小さい所得譲与税 3 兆円と地方消費税 4% の移譲がその政策目標の達成には最適であ  
 るう。

しかし、我々はその案は現実的ではないと判断する。現段階の省庁の足並みがそろわな  
 25 い状況下でのこの大幅な地方税への移譲がかなうはずはない。地方分権社会への第一歩目  
 である三位一体改革は地方分権社会への道筋をつけるだけで成功といえるだろう。

これら現在直面している状況の中で、より現実的に、合理的に判断し、税源移譲案を決  
 定し、所得譲与税 2 兆円、地方消費税 2% への増強による税源移譲案に決定した。この移譲  
 案は同じく約 3 兆円の移譲である所得譲与税 1 兆円、地方消費税 3% の移譲案よりも、黒字  
 30 団体の余剰額や赤字団体の赤字総額ともに少ないので、弊害は少ないと考えられる。

また赤字団体の赤字の総額は地方交付税で措置すべき部分と同義である。そこで、シミ

5 ユレーションに用いたデータと同じ平成14年度の市町村のデータを見てみると、総額で地方交付税は約8兆7263億円である。この差額、つまり約8兆7263億円 - 約3兆7553億円 = 約4兆9710億円、地方交付税は削減できることになる。しかし、3兆円の税源移譲を行い、自動車重量税の市町村税組み入れで現在でも自動車重量税譲与税の形で全額の1/3移

5 転されているので純移譲額は約6000億円となり、国は純削減約1兆3710億円ということになる。

10 このように、税源移譲は地方の財源の拡充に重点を置く。これは、総務省も地方同様に望んでいたことだ。地方交付税の削減は財務省の主張を採り、総務省の妥協を迫ったが、税源移譲では、逆に財務省の妥協を迫り、総務省の主張を採る。つまり、お互いの妥協点を探りあい、痛みわけとすることが最も合理的に政策を推進する方法なのだ。

➤ + 課税自主権の拡大

15 地方自治体の裁量の拡大として、一つに、課税自主権の拡大が考えられる。しかし、どこに課税をするのかという点において注意が必要だ。納税者に過大な負担をもたらさないこと、また物流の妨げにならない、国の経済政策と矛盾しない、などの条件の下実施しなければならない。課税自主権の発動のもとでは、「租税輸出」や「租税競争」<sup>10</sup>などの問題が起こりうる可能性をはらんでいるからである。それでは受益と負担の一致原則から離れてしまうことにつながる。

20 よって、課税自主権の拡大は、住民税、事業所税、固定資産税などの市町村の独自財源においてのみ行うこととし、この税目に対する標準税率、制限税率を廃止する。だが、固定資産税については「租税輸出」の可能性を秘めているので、居住者への課税に限定する。負担がすべてにおいて非居住者、もしくは、法人企業では、結果として放漫財政をまたしても容認しかねないことになる。

【表 4-4】 税の性質

	住民税	固定資産税	
		居住者課税	非居住者課税
30 受益と負担の明確化			×
租税輸出の可能性	×	×	

<sup>10</sup>「租税競争」とは、居住者負担の原則から外れ、非居住者に課税し、負担を転嫁させること。「租税競争」とは、地域間を自由に移動する資本に対して課税を行うとき、租税競争が起こること。

なぜなら、受益の負担の一致は、その地域の有権者が負うことが、必要だからである。これは「財政責任」を負うことが前提にある。「課税自主権」は有権者が、自身の負担でその自治体の支出規模を決める権利であり、有権者でない者に負担を押し付ける権利ではない。税収と公共サービスを目的税化することで、受益と負担の関係を明確化できる。

5     そこで、適当な「課税自主権」の拡大の具体例として、個人住民税の均等割が上げられるだろう。原則的にすべての住民が負担することで、幅広い負担を求めることができ、受益と負担の明確化につながる。住民も地方の政治に責任が生まれるとともに、コスト意識もうまれ、政治離れも解消できる可能性が大いにある。

10    現在、都道府県で年額 1000 円、市町村では人口規模によって異なるが、例えば人口 50 万人以上の都市でも年額 3000 円とわずかだ。税収も全体の都道府県で 2.0%、市町村でも 1.9%と地方の財源の拡充の余地はこの個人住民税均等割には十分あると言える。

15    他にも、固定資産税なども課税自主権の発動の余地がある。だが、固定資産税については租税競争などが想定される地方分権社会で、地方が税率を上げることは現実的ではなく、国によって標準税率を上げるほうが賢明な政策といえるだろう。よってここでは、個人住

20    民税均等割についての課税自主権拡充に焦点をあてることとする。  
現在、個人住民税均等割は人口規模等によって、課される税金が異なる。都道府県でも年額 1000 円、市町村では人口規模に伴って、3000、2000、1000 円の課税がなされている。そこで、市町村においてこの人口規模の規制を廃止し、人頭税の形に近づける方法で試算を試みた。人口規模の規制を廃止し、一律一人 2000 円の課税を行ったことを想定する。す

25    ると、現在より約 1364 億円の増収が見込める。  
個人住民税均等割には課税自主権を認めているので、自治体によっては 3000 円に増税するのも自由である。また、現行の制度では、標準税率を下回る課税は規制の対象となるが、我々の提言では規制の対象としない。つまり、個人住民税均等割を 1000 円に減税する自由もあるということだ。

30    我々の政策提言の目的は地方に財政責任を明確に持たせ、国からの事後的な救済の余地を減らし、予算のハード化を行うことである。そのための破綻制度の導入の提言や、三位一体改革のスムーズな進行による地方の財源基盤の強化を提言してきた。我々の提案する政策を行っていくことで、地方分権へと向けた“大きな”第一歩を地方自治体は踏み出せるのである。

## まとめ

現在の地方自治体は地方債の累積額は膨張し、恒常的に財政危機の状態にあるが、それを国は過度の財源補填を通じて存続させてきた。それによってもたらされた自治体のイン  
5 センティブの欠如は財政責任の欠如を招いき財政は膨張している。三位一体改革の重要性、地方分権化の将来は誰しもが疑うようもないが、これまでの日本の国と地方の財政制度では思い切った改革を行うにはあまりにも大きすぎる障害があった。

三位一体改革は地方分権へのはじめの一步といえるだろう。そのはじめの一步が重要な  
10 のである。本論文で問題視した地方交付税の算定方法、改革を遅らせる関係主体の利害対立、それによって、削減額にとらわれる曖昧な改革を、我々の提言によってスムーズな改革かつ地方分権化への道筋をつける、大きな一步を踏み出すことができるものとする。

我々は三位一体改革で浮かび上がる関係主体の利害関係をいかに協調の道へ誘導し、地方の財政基盤を強化させる改革へ導くかを考え、地方自治体には究極の形で財政責任を与えるために、地方自治体の破綻制度を導入することを提言とした。しかしこれは言うまで  
15 もなく、破綻の先にある地方自治体の再生に期待を込めた制度の構築を意味している。

破綻という厳しい条件下の中で、それによって自らの力で財政運営をし、財政責任を持った自治体に生まれ変わり、完全なる分権化へ移行する。そして **Second・Chance** という制度では実際に破綻してしまった地方自治体に、もう一度再生のチャンスを与えるものなのだ。

20 自分たちの住む地域への愛着は誰しもにあるだろう。我々はその愛着を本論文に詰め込んで本稿を作成したのである。そして私たちは、共に切磋琢磨したゼミの同期、何度も熱心にご指導くださった先輩方、院生の方々に、心から感謝している。

## 参考文献

- 赤井伸郎、佐藤主光、山下耕治（2003）『地方交付税の経済学』有斐閣
- 井堀利宏（2005）『ゼミナール公共経済学入門』日本経済新聞社
- 上村敏之（2005）『はじめて学ぶ国と地方の財政学』日本評論社
- 5 老川祥一（2005）『よくわかる地方自治のしくみと役割』法学書院
- 貝塚啓明（2005）『財政赤字と日本経済』有斐閣
- 加藤 寛（2005）『入門公共選択』勁草書房
- 黒川和美（1997）『民優論 真に国民に優しいシステムとは何か？』PHP 研究所
- 白川一郎（2004）『自治体破産』NHKBooks
- 10 土居丈朗（2000）『地方交付税の政治経済学』東洋経済新報社
- 土居丈朗（2004）『三位一体改革 ここが問題だ』東洋経済新報社
- 山口光秀、島田春雄編（1994）『アメリカ財政と世界経済』東洋経済新報社
- 赤井伸郎（2002）「公的部門におけるソフトな予算制約問題（Soft Budget）」PRI
- 鶴田晋幸（2004）「地方財政の三位一体の改革について」PRI
- 15 白川一郎（2003）「制度改革を迫る地方財政の危機」FRI
- 総務省（2004）「地方分権推進のための「地方税財政改革」（「三位一体改革」について）」  
総務省 HP
- 総務省（2004）「地方交付税関係係数資料 平成16年度版（市町村分）」
- 総務省（2004）「地方交付税制度解説」
- 20 土居丈朗（2004）「地方債と破綻処理スキーム」PRI
- 土居丈朗・別所俊一郎（2005）  
「地方債元利償還金の交付税措置の実証分析 元利補給は公共事業を誘導したか」  
日本経済研究 51
- 土居丈朗（2005）「三位一体改革をめぐる義務教育費国庫負担金のあり方」文部科学省 HP
- 25 二層の広域圏の形成に資する総合的な交通体系に関する検討委員会（2004）  
「新しい国のかたち「二層の広域圏を支える総合的な交通体系」国土交通省  
厚生労働省 HP <http://www.mhlw.go.jp/>  
財務省 HP <http://www.mof.go.jp/index.htm>  
財務総合政策研究所 PRI [http://www.mof.go.jp/f-review/fr\\_index.htm](http://www.mof.go.jp/f-review/fr_index.htm)
- 30 総務省 HP <http://www.soumu.go.jp/>  
総務省統計局 HP <http://www.stat.go.jp/>  
地方財政の状況 HP <http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei.html>  
文部科学省 HP <http://www.mext.go.jp/>  
富士通総研経済研究所 FRI <http://www.fri.fujitsu.com/jp/modules/home/>
- 35 YOMIURI ONLINE <http://www.yomiuri.co.jp/>（2005.10.25）