

第3章 三位一体改革後の地方財政改革

歳出・歳入一体改革では、国・地方合わせたプライマリーバランスの黒字化が目標とされており、地方における歳出の抑制も含まれる。一体改革における地方財政の取扱いは、マクロ経済的視点から地方公務員人件費や地方単独事業について一定の数値目標を掲げる一方¹、地方交付税や再生法制など個々の制度改革を並行して進めるという、二段構えの構造になっている。

前者は短期的な目標であることに加え、特に地方単独事業については「柔軟かつ機動的な対応に心がける」との記述が見られる。コミットメントに不明確な部分は残るものの、「過去5年間の改革努力（5年間で5兆円超の削減）を基本的に継続する」とあるなど、一定の客観的な基準の下に進められることが決まっており、改善の見通しが一応立っている。一方、近年の地方財政はマクロでは黒字であるとされる一方²、ミクロでは窮状を訴える自治体が多いなど、国との財政制度の相違等から、実態をつかむことが難しいことも事実である。

そこで、本章では特に後者の制度問題を取り上げる。まず、国と地方の財政関係の現状を概観するとともに、16年度から18年度まで3年間に及んだ「三位一体改革」の足跡を簡単に振り返る。そして、改革途上にある地方交付税や地方債について、その問題点や改革の方向性について検討する。

3-1 我が国財政における国と地方の関係

3-1-1 フロー、ストックから見た地方財政

「政府」というと概して「国」がイメージされがちであるが、公共サービスの提供者という観点から見ると、むしろ「地方」が大きな役割を果たしている。

歳出面から見た場合、国及び地方の歳出総額の約6割（17年度では国が約61兆円に対し³、地方は約89兆円）が地方によるものであり、教育、警察、消防等を中心に、国民生活に密着した公共サービスが地方によって提供されている。

¹ 地方公務員人件費については、5年間で行政機関の国家公務員の定員純減（▲5.7%）と同程度の定員純減を行うことを含め大幅な人件費の削減を実現すること、地方単独事業については、過去5年間の改革努力（5年間で▲5兆円超）を基本的に継続することとするが、地域の実情に配慮し、今後5年間については、地方単独事業全体として現在の水準以下に抑制することなどが規定されている。

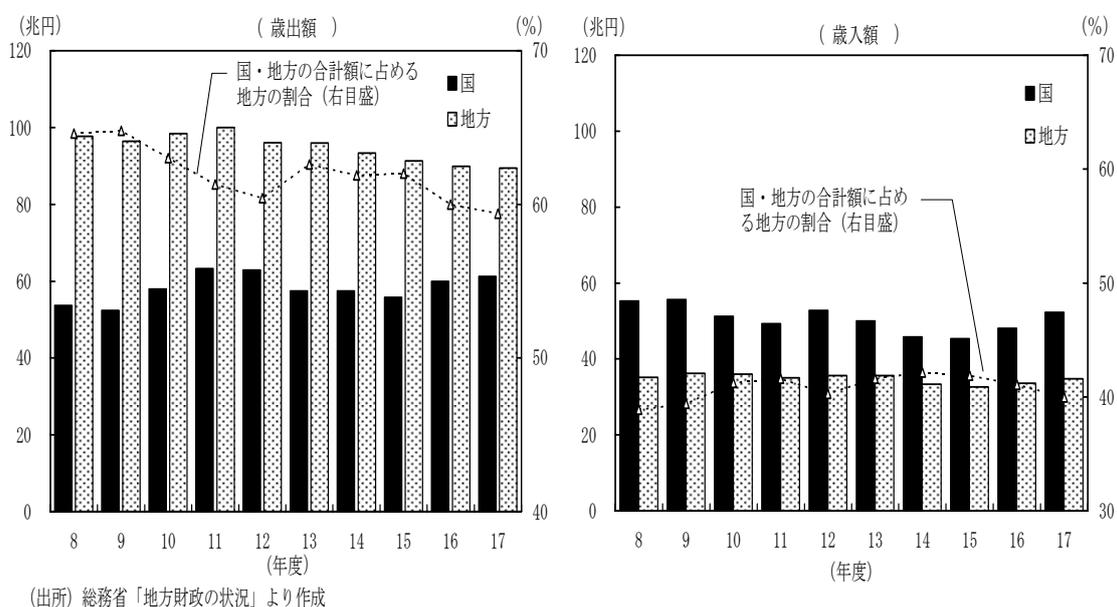
² 地方財政改善の背景については、補論3-1参照。

³ この場合における「国」の歳出額は、一般会計と交付税及び譲与税配付金、国有林野事業（治山勘定のみ）、国営土地改良事業、港湾整備、道路整備、空港整備、治水、石油及びエネルギー需給構造高度化対策、厚生保険（児童手当勘定のみ）及び電源開発促進対策（電源立地勘定のみ）の10特別会計との純計決算額である。

他方、そのサービス給付の裏付けとなる税負担については、国及び地方の歳入総額のうち地方は約4割(17年度では国が約52兆円に対し、地方は約35兆円)を占めるにすぎない⁴(図表3-1)。

その差額を埋めるため、国から地方への資金移転が必要となっている⁵。制度的には国庫支出金、地方交付税等によって行われており、前者は特定の政策目的を実現するための補助金としての性格を有し、後者は用途が特定されない一般財源として位置付けられる。

図表3-1 国と地方の歳出額及び歳入額の推移



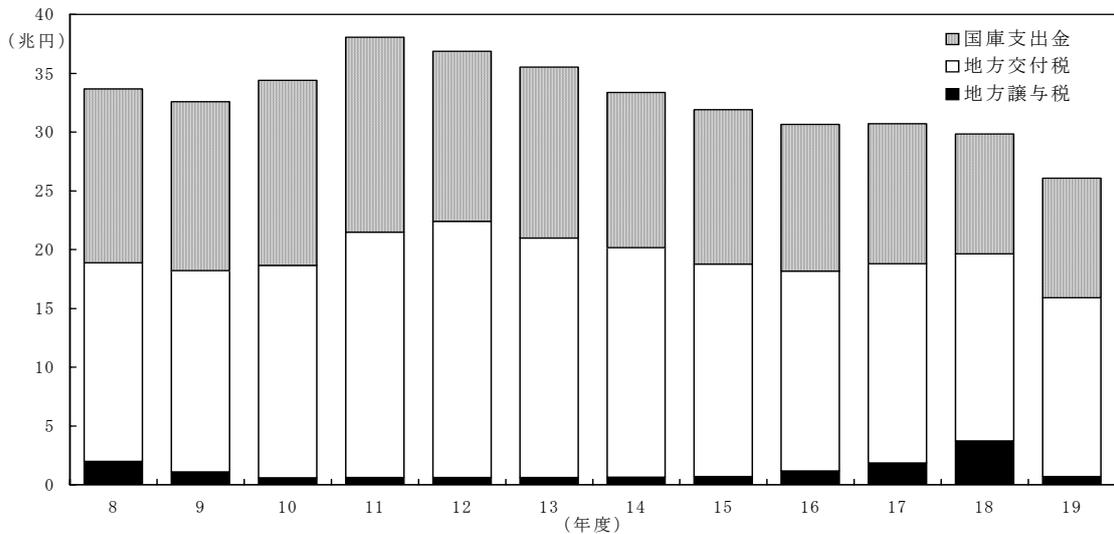
国から地方への資金移転の現状を見ると、近年は緩やかな減少傾向にあるものの、地方交付税、国庫支出金等として毎年30~35兆円の財源が地方へ移転されてきた(図表3-2)。地方における公共サービス維持のためには、これらの資金移転が不可欠となっており、予算面で国に大きく依存する構造となっている。

地方の歳出と歳入とのギャップを国からの資金移転で補填することは、地方における受益と負担の対応関係を希薄化させ、国・地方を通じた歳出増加圧力の一因になるとされる。受益と負担の対応関係を明確化し、財政面から規律を与えることは、今後の地方財政改革の諸課題に共通する命題であるといえよう。

⁴ 歳出総額と歳入総額の差額は国債等の借入れによって賄われる。

⁵ 逆に、地方から国に対する支出(国直轄事業負担金に係る国への現金納付額等)も存在し、近年は1兆円台前半規模で推移している。

図表 3-2 国から地方への資金移転



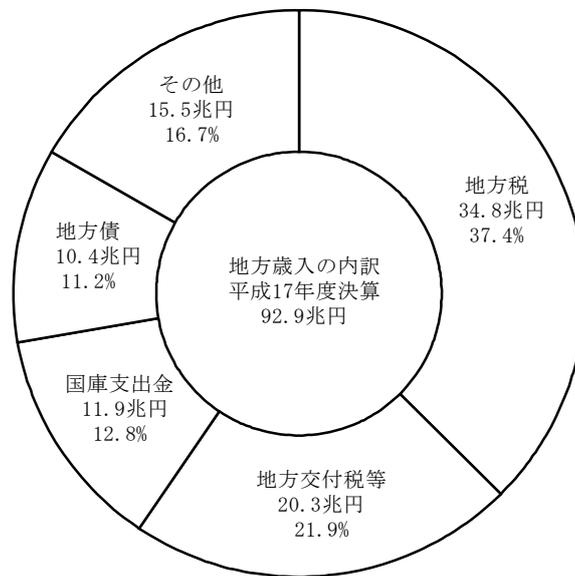
(注) 17年度までは実績、18年度・19年度は地方財政計画
 (出所) 総務省「地方財政の状況」、「地方財政計画」より作成

また、地方は単に予算面で国に大きく依存しているだけではなく、地方が実施する公共サービスについても、国から直接・間接的に様々な形で規制や誘導が行われており、地方の自主性が発揮しにくい状況にある。公共サービスの受益者である住民の意思が十分に反映されるためには、住民により近い立場にあり、そのニーズを的確に把握できる地方の裁量を拡大することが望ましい。

しかし、現状ではたとえ地方がその政策的努力・自主的判断により税収増につながる地域振興を行っても、結果的に、相当額の地方交付税が減額されてしまう。これは、人件費の削減や行政改革による事務効率化等で、歳出を削減した場合においても同様である。つまり、現行制度の下では、いくら地方の裁量を拡大しても、地方にとって予算節減や歳入増加のインセンティブが働かず、そのことが地方財政の歳出歳入構造を固定化させる要因となっている。このように、歳出・歳入一体改革の実現に際しては、国の財政と密接に結び付いている地方財政との関わりを避けて通ることはできない。

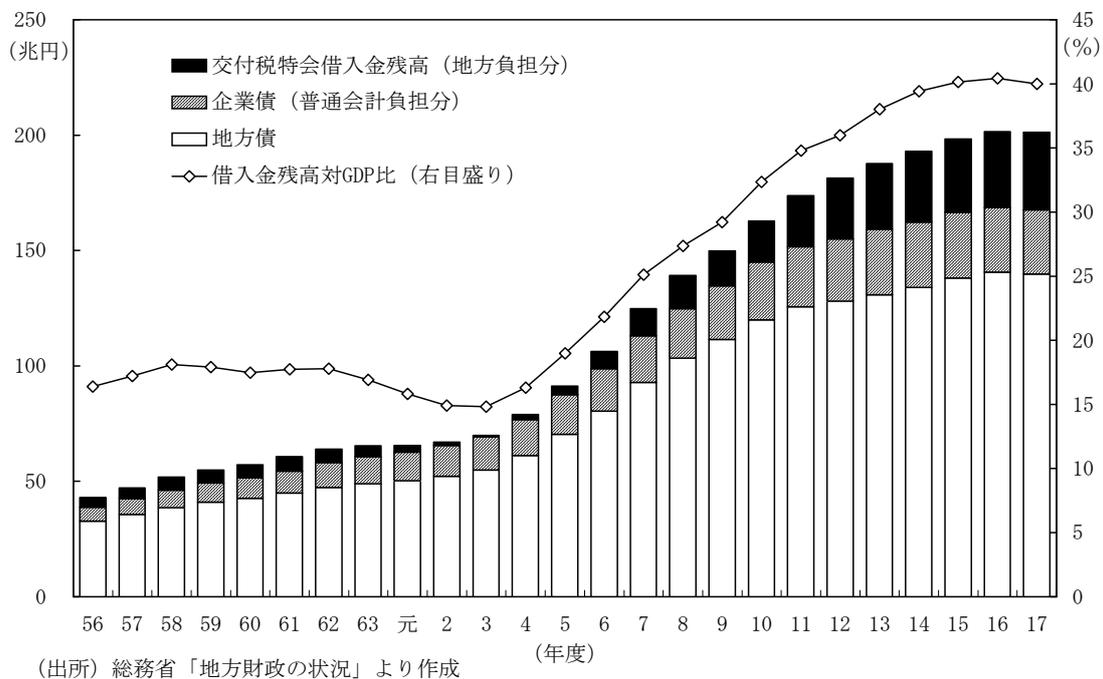
これまでは、主に資金移転（フロー）の問題を中心に、国と地方の財政関係を概観した。しかし、これは、地方財政の現状を知る手掛かりとしては不十分である。地方の歳入を見ると、地方税、地方交付税、国庫支出金等以外に、1割強が地方債という借入金によって賄われている（図表 3-3）。地方債は後年度の交付税で補填されるなど国の保証を伴っているが、移転財源と並ぶこのような重層的な資金の流れは、国と地方の財政関係を一層分かりにくいものとしている。地方の借入金残高は 90 年代後半以降、地方税収の落込みや減税による減収の補填、景気対策のための地方債の増発等により急増し、16 年度末に 200 兆

図表 3-3 地方歳入の内訳（平成 17 年度）



(注) 「地方交付税等」は地方交付税、地方特例交付金、地方譲与税
(出所) 総務省「地方財政の状況」より作成

図表 3-4 地方の借入金残高の推移



円を超えた（図表 3-4）。17 年度末には前年比 2,000 億円弱減少したものの、依然として高水準にある。

さらに、地方自治体が出資する外郭団体である地方公社や第三セクターの間

題も見逃すことはできない。古くは福岡県旧赤池町（現：福智町）の破綻の引き金を引いたのは土地開発公社の赤字処理であり、直近では、北海道夕張市の破綻の一因となったのは、観光事業を手掛ける第三セクターの経営不振であった。このことから、地方財政の実態を理解するためには、フローの計数だけでなく、ストックを把握する重要性が一層高まっているといえよう。

3-1-2 地方分権改革の経緯

地方分権は今日、専ら財政構造改革の一環として、ともすれば「小さな政府」実現の手段として理解されている。しかし、戦後、シャープ勧告の中でもその考え方は明示されており、爾来今日に至るまでの、古くて新しい課題である。既に1960年代から、官民双方で地方分権推進の提言は行われていた。しかし、現実には高度経済成長の下、人と資源が都市部に集中し、その一方では過疎化が進行するなど、地方分権は思うようには進まなかった。

1990年代に入り、景気後退とともに地方財政をめぐる状況は大きく悪化し始めるが、その一方で、地方分権に向けた様々な取組が加速した。5年6月には衆参両院において「地方分権の推進に関する決議」が採択され、7年5月には地方分権推進法が制定、同年7月には地方分権推進委員会が発足した。同委員会は8年から9年にかけて勧告（第1次～第4次）を行い、それを受けて10年5月には「地方分権推進計画」が閣議決定され、11年7月の地方分権一括法の制定をみた。同法は12年4月に施行され、機関委任事務の廃止や課税自主権の強化を始めとする様々な改正が実現した。

しかし、地方分権一括法に基づく改革は権限や行政の分権化にとどまり、その裏付けとなる財政面での分権化は進まなかった。そのため、地方税財政制度の改革は避けて通れない課題となり、地方税源の充実とこれに対応する国庫補助金、地方交付税等の問題が改革の俎上に上ることとなった。小泉内閣の下、「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針 2001」）において国庫補助負担金、地方交付税制度の改革や地方税の充実確保等の方針が打ち出され、以後、「三位一体改革」として主に経済財政諮問会議の場を中心に検討が重ねられてきた。その後、紆余曲折を経ながら、17年11月の政府・与党合意（「三位一体改革について」）をもって、18年度までの三位一体改革は一応の決着を見、最終的には約4兆円の補助金削減、約3兆円の税源移譲、そして約5兆円の交付税削減が実現している。

三位一体改革後の地方財政、地方分権化の動きとしては、18年7月の「骨太の方針 2006」において、歳出・歳入一体改革のため地方公務員人件費の削減、

地方単独事業の抑制等が掲げられたことは既述のとおりである。また、同月に取りまとめられた総務省の「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」⁶報告書では、仕組みをどう変えるかという問題に焦点を当て、今後の課題として新分権一括法の提出、地方債の完全自由化、いわゆる“再生型破綻法制”の整備、税源配分の見直し、交付税改革、国庫補助金改革、道州制等を挙げている。

19 年 1 月の「日本経済の進路と戦略」においても新型交付税の導入や新たな再生制度の整備等の方針が確認されるとともに、交付税、補助金、税源配分の見直しを含む地方分権、地方行財政改革を進めることとされたところである。

3-2 三位一体改革の評価

地方税財政改革の代名詞ともなる「三位一体」の文言が、政府方針として初めて登場するのは、「骨太の方針 2002」においてである。その後、国庫補助負担金（以下、「補助金」という。）については 18 年度までにおおむね 4 兆円程度を目途に廃止・縮減すること（「骨太の方針 2003」）、税源移譲についてはおおむね 3 兆円規模で行うこと（「骨太の方針 2004」）が、具体的な数値目標として掲げられた。「骨太の方針 2003」では、三位一体改革の目的は、受益と負担の関係を明確化することを通じて、最終的には「効率的で小さな政府」を実現することにあると記されている⁷。16 年度を初年度とする改革は 18 年度に一応の区切りを迎えたが、地方六団体⁸はこれを「第 1 期改革」と位置付け、「第 2 期改革（19～21 年度）」と合わせ、約 9 兆円の補助金の見直しと約 8 兆円の税源移譲を求めている⁹。地方側から見れば、現状はまだ折り返し地点にすぎないということになる。

補助金削減や税源移譲は、歳出・歳入一体改革では中長期的な課題に該当するが、受益と負担の明確化という地方財政改革の命題を考える上では、すぐにも着手すべき課題である。特に税源移譲をめぐるのは、地域間の財政力格差の縮小が政治課題に浮上していることもあり、補助金とも合わせて留意点を整

⁶ 竹中総務大臣（当時）が設置した、三位一体改革後の将来の地方分権の具体的な姿をビッグピクチャーとして描き、それを実現する抜本的な改革案を議論する懇談会。

⁷ 補助金削減額と税源移譲額が同額であれば、本来、国と地方を合わせた財政収支に対しては中立的である。しかし、「骨太の方針 2003」では、義務的な事業については「徹底的な効率化を図った上で」その所要の全額を移譲、義務的でない事業については「8 割程度を目安として移譲」とあるなど、「小さな政府」の色彩が強いことがうかがわれる。

⁸ 首長の連合組織である全国知事会、全国市長会、全国町村会の執行三団体と、議長連合組織である全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会の議会三団体を合わせて地方六団体という。

⁹ 地方六団体「国庫補助負担金等に関する改革案」（16. 8. 24）

理しておきたい。

3-2-1 補助金の現状

まず、三位一体改革の前後における、補助金の推移を概観する。図表 3-5 は、一般会計と特別会計の補助金の、交付対象別金額の推移を見たものである。三位一体改革において廃止・縮減の対象となったのは、このうち「地方公共団体」向けの補助金で、金額では約 20 兆円、補助金全体に占める構成比では、2/3 強を占めている¹⁰。

図表 3-5 一般会計・特別会計補助金の推移（交付対象別）

(単位：億円、%)

	地方公共団体		特殊法人		認可法人		独立行政法人		国立大学法人		民間団体等		合計
	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	金額	構成比	
14年度	204,193	70.6	33,505	11.6	22,055	7.6	4,266	1.5	0	0.0	25,227	8.7	289,337
15	203,761	71.5	24,547	8.6	19,959	7.0	11,580	4.1	0	0.0	24,883	8.7	284,821
16	204,129	68.6	9,188	3.1	17,558	5.9	28,752	9.7	13,080	4.4	24,797	8.3	297,596
17	197,996	65.8	18,078	6.0	17,453	5.8	30,650	10.2	12,868	4.3	23,962	8.0	301,099
18	187,156	67.8	4,546	1.6	16,979	6.2	30,621	11.1	12,731	4.6	23,828	8.6	275,952
19	189,881	68.8	914	0.3	17,404	6.3	32,300	11.7	12,553	4.5	23,010	8.3	276,154

(注) これら以外に政府関係機関からの交付分があり、その金額は14年度730億円、15年度603億円、16年度615億円、17年度564億円、18年度613億円、19年度256億円である。

(出所) 財務省「参議院予算委員会提出資料」より作成

図表 3-6 地方向け補助金等の主要経費別内訳

(単位：兆円)

	社会保障関係					文教・科学振興		公共事業関係	その他	合計
	老人医療	市町村国保	生活保護	介護保険		義務教育				
15年度	11.1	3.4	2.3	1.5	1.5	3.2	2.8	5.1	1.0	20.4
16	11.7	3.6	2.5	1.7	1.7	2.9	2.5	4.8	1.0	20.4
17	11.9	3.6	2.2	1.9	1.8	2.4	2.1	4.5	1.0	19.8
18	11.7	3.7	2.2	2.0	1.8	2.0	1.7	4.2	0.8	18.7
19	12.2	3.8	2.3	2.0	1.9	2.0	1.7	4.1	0.8	19.0

(出所) 財務省資料より作成

次に、地方公共団体向け補助金について、その主要経費別内訳を見たものが、図表 3-6 である。過去 5 年間を見ると、地方向け補助金等は総額では減少しているものの、減少幅自体は 1～2 兆円と必ずしも大きくない。これは、義務教育費国庫負担金を中心とする文教・科学振興や公共事業関係の減少が、社会保

¹⁰ その他の交付先を含め近年の傾向を見ると、特殊法人向けが急減する半面、独立行政法人・国立大学法人向けが急増している。これは、特殊法人改革に伴う組織替えによるものであり、特殊法人と独立行政法人を合わせたベースで 14 年度と 19 年度を比較すると、減少幅は 4,500 億円強にすぎない。地方向けに比べれば金額は必ずしも大きくないものの、独立行政法人等向けの補助金についても、別途精査してゆく必要がある。

障関係の増加により相殺されているためである。高齢化の進展により社会保障関係費の抑制自体が困難を伴うことを考えると、今後、地方向け補助金を削減することは容易ではないと思われる。

3-2-2 補助金改革における諸問題

補助金改革には、二つの進め方がある。一つは、補助金を国の政策を誘導・実現する手段と捉え、「当該施策は国と地方のいずれが担うべきか」という観点から、個別にその役割分担を考えていくものである。これによれば、補助金の削減が直ちに望ましいのではなく、その理由付けが重要になる。一方、この進め方の短所は決着までに時間を要することに加え、今後負担の増加が見込まれる事業については双方に負担を回避する誘因が生じるため、役割分担をめぐる真摯な議論が行われなくなることである¹¹。

もう一つは、補助金が国から地方への資金移転の一形態である点に着目し、総額の削減を志向するものである。資金移転が大規模かつ複雑であるほど、受益と負担の関係は不明瞭なものとなり、財政規律が失われる。この考え方によれば、削減額の多寡が改革の進捗の主要な尺度となる。一方、このアプローチの短所は、補助金の削減額を直接の目標に据えることで、数合わせに陥る危険性と隣り合わせになることである。

両者は相容れないものではないが、それぞれ観点が異なる。今般の三位一体改革の成果については、目標以上の補助金削減（4兆6,661億円）と税源移譲（3兆94億円）が達成されたことや、国と地方の協議の場が設けられたことなど、外形的な側面についてはおおむね評価されている。その半面、削減に当たり補助率引下げという手法が多く見られたことから、「地方の自由度が高まっていない」など、その内容については慎重な評価も少なくない。自由度を高めるという観点からは単なる補助率の引下げではなく、補助事業の廃止による国の関与の排除が必要だったのではないだろうか。このような結果に終わったことは、二つのアプローチの短所が図らずも露呈したためとも考えられ、両者のバランスのとれた補助金改革がいかに困難であるかをうかがわせる。

¹¹ 事業の性質によっては、地方分権が必ずしも好ましくない結果をもたらす可能性があることにも留意しなければならない。改革の最大の焦点であった義務教育費国庫負担金の扱いについては、義務教育は受益者がライフサイクルの過程を通じて自治体間を移動しうること、外部効果が広く国家全域に及ぶことを勘案すると、自治体レベルで受益と負担を一致させる必然性に乏しい。また、生活保護は所得再分配政策の一翼を担っているが、これを地方の裁量にゆだねた場合、再分配水準の高い地域には低所得者が流入し、高負担地域からは高所得者が流出するため、地方分権下では所得再分配政策は持続可能ではないと言われている。

また、国・地方の双方とも、補助金改革と税源移譲を一对のものと捉え、その損得勘定を優先しがちなことも明らかになった。国が一方的に補助金の削減額や税源移譲額を決めるのでは、補助金改革は国の財政健全化に奉仕するものとして矮小化されるおそれがある。その意味で、国と地方の協議の場が設けられたことには意義があった。

しかし、補助金の削減規模との見合いで同程度の税源を移譲するのでは、地方にとって受益と負担の関係を意識する契機とはなりにくい。地方の側でも、補助金削減を機に、提供すべきサービスの量や質について、住民と協議の上で見直しを行う必要がある。そして、ナショナル・ミニマムに相当する部分については税源移譲で賄うにしても、それで不足する部分については一段の税源移譲を求めるのではなく、受益する地域住民に負担を求めるのが筋であろう。

3-2-3 焦点となる地方法人2税の扱い

三位一体改革における税源移譲の展開は、当初は「基幹税の充実」という理念や「概ね3兆円」という規模が提示されたのみで、具体的な税目については実際に移譲される補助金額をにらみながら決定するというものになった。最終的には、税源移譲特例交付金や所得譲与税を経て、所得税から個人住民税への約3兆円規模の税源移譲が実施された。

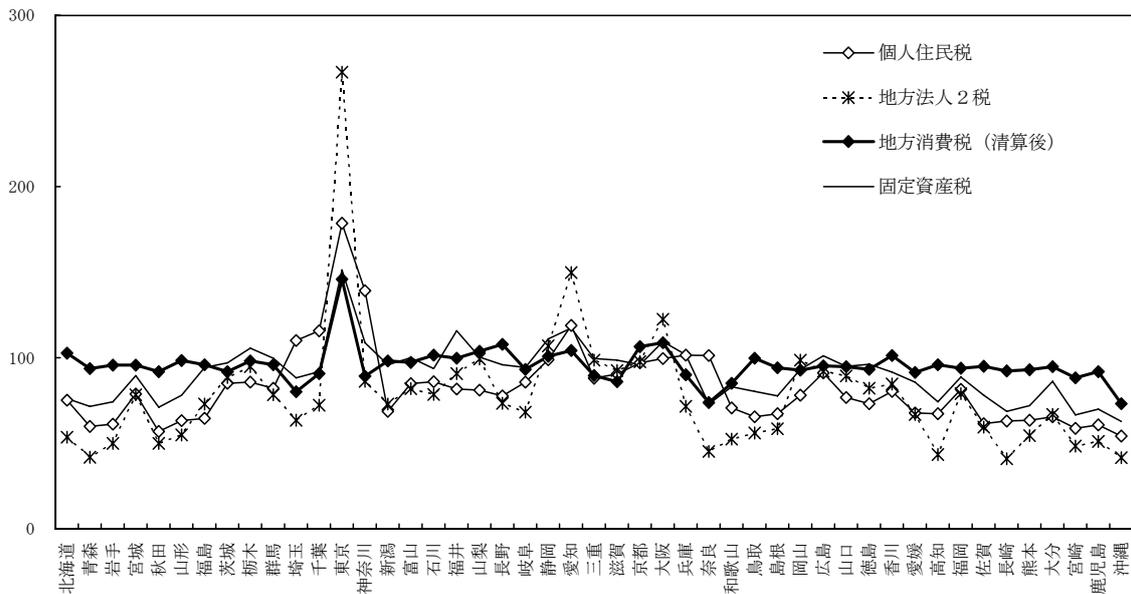
地方六団体は引き続き補助金削減と税源移譲を求めているが、今後の地方税体系を構築するに当たり考慮すべき要素として、地域間格差の拡大防止に資することが挙げられる。近年、地方法人2税（法人事業税、法人住民税）の税収が急速に回復していること等を背景に、地域間の財政力格差が拡大する傾向にあり、政府も危機意識を強めている¹²。人口や企業の偏在等から、格差が生じること自体はやむを得ないことであり、我が国財政に地域間の所得再分配を行う十分な余力があるときは、格差はそれほど問題にはならなかった。

しかし、現在の厳しい財政事情の下では交付税を増額し、財政状態の厳しい自治体への配分を増やすなど、地域間再分配の強化を通じて財政力格差の縮小を図る余力は失われている。現在、議論の俎上に上っている是正策には、地方法人2税の地域間の配分を見直し、地方に手厚くすることや、地方消費税の割合を高め、地方法人2税を減らすことなどがある¹³。ここで、普遍性や安定性

¹² 平成15年度（決算）と19年度（予算）を比較すると、東京都の地方税は1兆3,670億円の増収が見られる半面、財政力指数下位8県の合計は1,395億円と、8県合わせても東京都の1割にとどまっている（平成19年4月25日経済財政諮問会議提出資料）。

¹³ 地方税収格差の是正を試みる手段の一つが、いわゆる「ふるさと納税」構想である。本構想

図表 3-7 税目毎の1人当たり税収額指数（平成17年度、全国平均=100）



(注1) 個人住民税は道府県民税及び市町村民税の合計。
 (注2) 地方法人2税は道府県民税、市町村民税及び法人事業税の合計。
 (注3) 固定資産税は、道府県分を含む。
 (出所) 総務省ホームページ

等の地方税原則に立ち返り、今後の地方税体系の在り方について検討する。

図表 3-7 は、地方税の主な税目について、都道府県ごとの人口1人当たり税収額を指数化したものである。これによると、全国平均を100とした場合、地方法人2税は最大の東京都が266.8である一方、最小の長崎県が40.9であり、両者には6.5倍もの格差が生じている¹⁴。同様の計算を行うと個人住民税は3.3倍、固定資産税は2.4倍となるが、地方消費税（清算後）は2.0倍となっており、税源の偏在が最も小さく「普遍性」があることがわかる¹⁵。

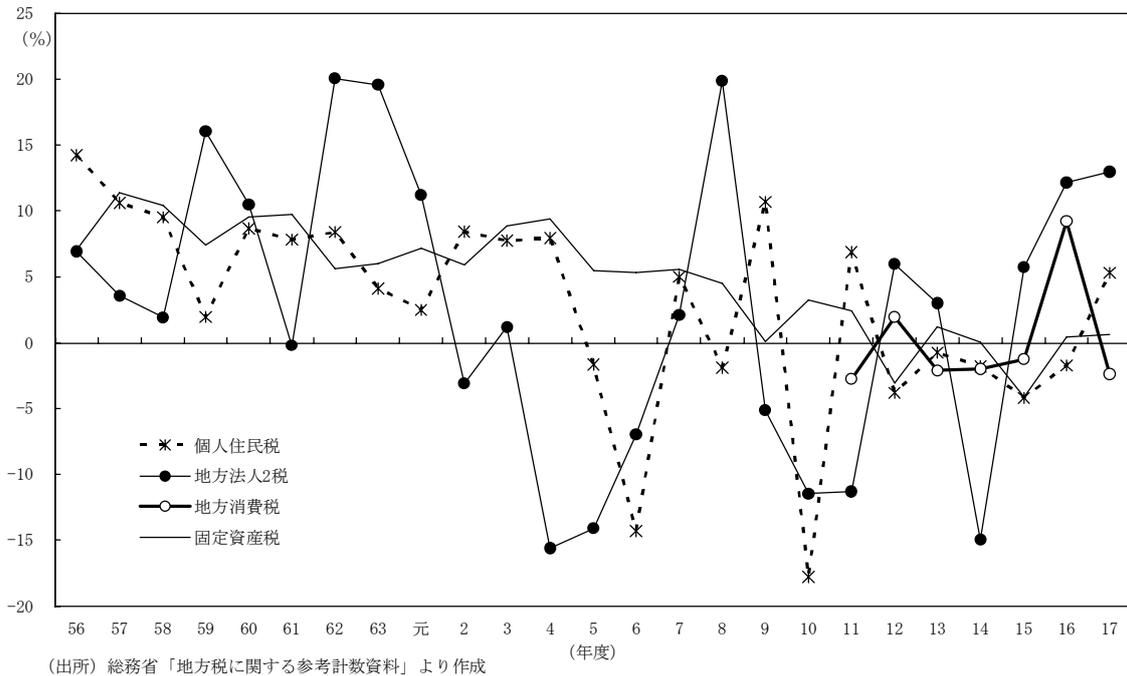
また、地方の税源には「安定性」も求められる。自治体は住民により近いところで行政サービスを行っており、その歳出に占める義務的経費の割合は大きい。税収が景気変動による振幅の影響を強く受けると、行政サービスの供給に

に対しては、「納税者意識の涵養につながる」「競争を通じた地域活性化に資する」などの肯定的評価がある半面、「受益者負担の原則が崩れる」「国と地方の税源配分を見直すべき」「格差是正には不十分」などの否定的評価もあり、現在も引き続き総務省の「ふるさと納税研究会」で検討されている。

¹⁴ 東京都、神奈川県、愛知県、大阪府の地方法人2税が全都道府県の地方法人2税総額に占める割合は49.1%（17年度）であり、4都府県ではほぼ過半数を占めている。

¹⁵ 地方消費税は、本店所在地等の都道府県にいったん払い込まれるが、本来の課税地である最終消費地に税収を帰属させるため、都道府県の間で消費に関連する指標に基づき清算を行い、消費地と課税地を一致させるための調整を行っている。なお、地方消費税より偏在度の小さい税目に自動車税（1.9倍）、地方たばこ税（1.6倍）があるが、税収（17年度）はそれぞれ1.8兆円、1.1兆円と必ずしも大きなものではない。

図表 3-8 主要税目の対前年度伸び率



支障をきたすおそれがあるためである。

図表 3-8 は、図表 3-7 の税目について、その前年比変化率をプロットしたものである。これによると、地方法人 2 税や個人住民税などの所得課税に比べ、固定資産税や地方消費税は振幅が小さく、安定性においてより優れている。以上から言えることは、地方消費税は固定資産税と並び、地方税原則を同時に満たす優れた税目だということである。また、固定資産税が市町村の基幹税であることは理にかなっているが、その半面、地方法人 2 税が都道府県の基幹税である現状は、地方財政の不安定要因の一つになることである¹⁶。平成 10 年、東京都や神奈川県、愛知県など財政状態が比較的良好であると見られていた自治体が相次いで財政危機宣言を行ったが、その大きな要因の一つに、景気低迷に伴う地方法人 2 税の減収があった。したがって、地方法人 2 税の配分の見直しにより、自治体間の財政力格差が緩和されたとしても、景気変動に対する不安定性は依然として残ることになる。現在は税率が諸外国に比して低いため大きな問題とはなっていないが、仮に消費税率の引上げが政治課題に浮上するとすれば、消費課税が国税中心であるという現状は、再考の余地があるといえる¹⁷。

¹⁶ 17 年度決算によれば、市町村税収に占める固定資産税の割合は 45.3%、都道府県税収に占める地方法人 2 税の割合は 37.2%となっている。

¹⁷ 仮に、消費税を中心にとまとめた規模の税源を地方に移譲する場合、直面する問題の一つに「国と地方の債務残高調整」があり、地方は応分の負担を迫られることは必至である。財政制

もう一つ言えることは、税源移譲については、「地方」を都道府県と市町村に分けて考える必要があることである。都道府県と市町村の基幹税目の違いを考えると、昨今の財政力格差是正の問題は、おおむね都道府県に係る問題である。地方法人2税については、本邦企業の国際競争力維持の観点から、地方法人2税を廃止し、実効税率を引き下げるべきだとの見解も経済界を中心にくすぶっている¹⁸。このように、都道府県財政に対する逆風は強まっている。現行の都道府県と市町村の歳出・歳入構造の維持を前提とするのではなく、財政力格差の是正をめぐる今般の議論を、地方（都道府県）と地方（市町村）の役割分担を見直す契機とするべきであろう。

3-3 簡素化を志向した地方交付税改革

3-3-1 地方交付税の現状

地方交付税とは、地方自治体の財源不足を補う（財源保障機能）とともに、自治体間の税收格差を調整する（財源調整機能）ため、国から地方に移転される財政支出である。図表 3-3 でも明らかなように、地方は歳入の約2割を交付税等に依存しており、地方財政改革を議論するに当たっては、交付税の問題を避けて通ることはできない。1990年代、国と地方を通じて財政が悪化する中で、交付税は相対的に安定的な配分がなされてきた。すなわち、交付税は国税の一定割合（法定税率分）だけでは不足することのほうが多く¹⁹、一般会計による加算、交付税特別会計²⁰における借入れ等が行われ、所要額が確保されてきた²¹。このため、交付税はこれまで「増えやすく、減りにくい」非対称な性質を有しており、財政健全化を進める国は総額の削減、地方はその維持又は増額に腐心してきた。

交付税の推移を見ると（図表 3-9）、バブル崩壊から足元までの間は、法定税

度等審議会は、平成16年度の「予算編成の基本的考え方について（建議）」（15.6.9）において、「税源配分の見直しについては…税源移譲に伴う債務残高の調整…を踏まえた検討が必要である」（傍点筆者）として、一方的な税源移譲を牽制している。

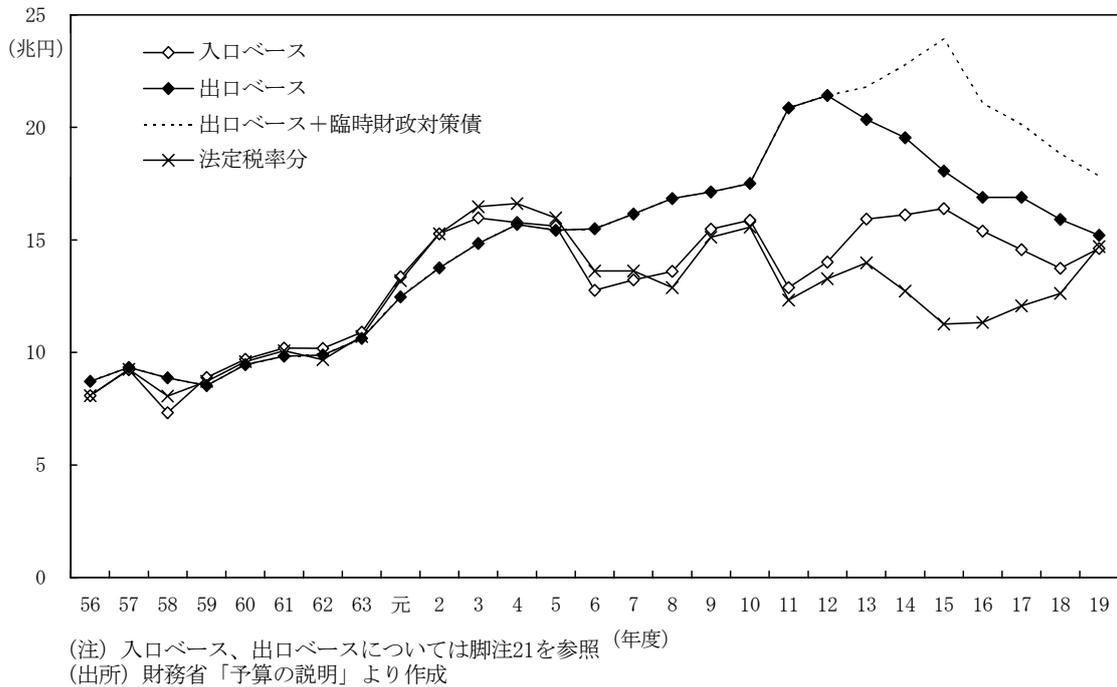
¹⁸ 日本経済団体連合会による経団連ビジョン「希望の国、日本」（19年1月1日）では、法人税の実効税率を大幅に引き下げ、法人所得課税については基本的に国税に一本化すべきであるとの主張が展開されている。

¹⁹ 法定税率（19年度）は所得税と酒税が32%、法人税が34%、消費税が29.5%、たばこ税が25%である。「骨太の方針2006」では現行法定税率について、「堅持する」ことを掲げている。

²⁰ 正確には「交付税及び譲与税配付金特別会計」であるが、以下「交付税特別会計」と略記する。

²¹ 法定税率分など、国から交付税特別会計への支出額を「入口ベース」という。また、入口ベースの金額に交付税特別会計による借入れ等を加算し、地方に交付される支出額を「出口ベース」という。

図表 3-9 地方交付税の推移（当初予算）



率分と入口ベース、出口ベースの三者の乖離が拡大している。また、出口ベースでは臨時財政対策債を含めると、15年度の23.9兆円をピークに4年連続で減少している²²。

しかし、足元で減少しているとはいえ、国から見れば、交付税は一般会計歳出の2割弱を占める義務的経費である。国に比べ、地方の行財政改革は遅れているとのイメージが常に存在することもあり、交付税制度の見直しを地方財政改革の突破口にすべきだとの意見は少なくない。その一方で、税源移譲等により自治体間の財政力格差が拡大する可能性にかんがみ、その是正のためにも交付税の役割は増すという見方もあろう。このように、交付税改革をめぐる視点は様々である。

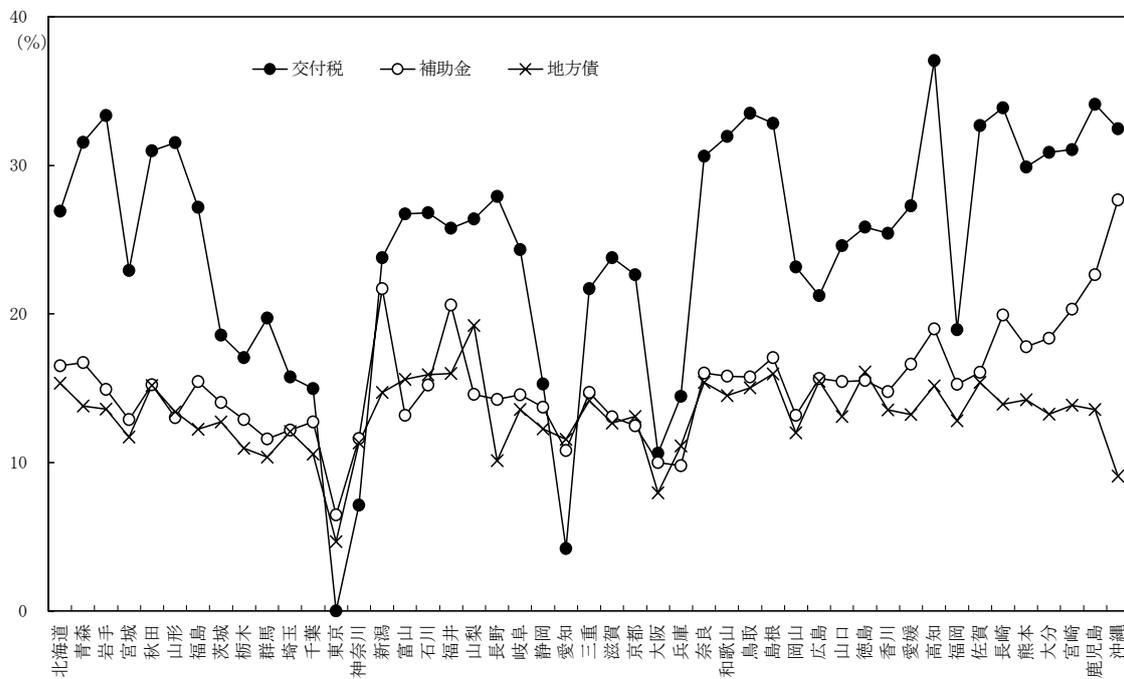
図表 3-10 は、都道府県の歳入に占める交付税等の割合を見たものである。これによると、補助金や地方債に比べ、47自治体の交付税依存度には大きな差がある²³。交付税改革のインパクトは自治体間で温度差があり、単純に「国対地

²² 「臨時財政対策債」は地方公共団体の財源不足を補填するため、13年度から発行が認められた特例地方債である。12年度までは交付税特別会計において借入れを行っていたが、同会計の借入金残高が著しく増加したことなどを受け、13年度からこの方式に切り替えられた。臨時財政対策債は、元利償還金が後年度の基準財政需要額に全額算入されるため、交付税の振り替わりと考えることができる。

²³ 47都道府県の平均依存度を見ると補助金が15.3%、地方債が13.2%であるのに対し、交付税は24.5%と水準そのものが高い。過半数の27道県が平均を上回るのに加え、0%の東京都

方」という構図が成立しにくいことや、地方全体を満足させる「解」が容易に存在しないことがわかる。

図表 3-10 都道府県歳入の交付税等依存度（17年度）



(出所) 総務省「地方税に関する参考計数資料」より作成

3-3-2 膨張する基準財政需要額

交付税の決定過程は独特であり、マクロとミクロで異なるアプローチによって算定されている（図表 3-11）。

図表 3-11 交付税の決定方式

- ① 国税の一定割合
- ② 地方財政計画の歳出総額－（地方税＋国庫補助負担金＋地方債等）
- ③ 各地方自治体の「基準財政需要額－基準財政収入額」の積み上げ

交付税特別会計の歳入（入口ベース）には、交付税財源として所得税、法人税、消費税など国税5税の一定割合（法定税率分）が一般会計から繰り入れられる（①）。しかし、最終的に地方に交付される交付税総額（出口ベース）は、地方財政計画の歳出と歳入の差額、すなわち地方財政全体の財源不足額を調整

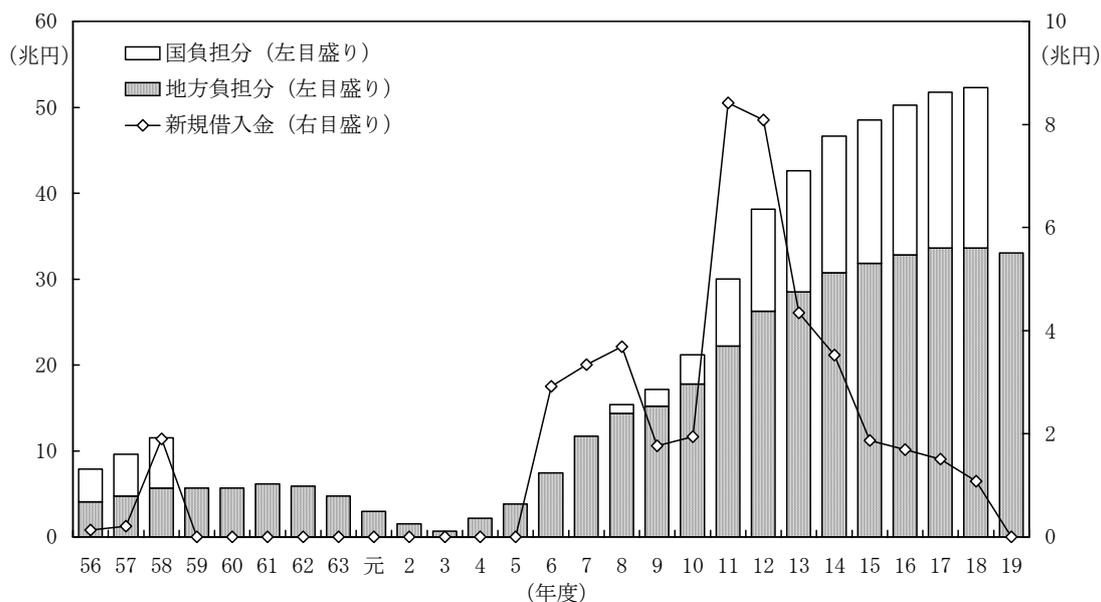
から37%の高知県まで、散らばりが大きいことが特徴である。

する手続き（地方財政対策）の一環として決定される（②）。入口ベースと出口ベースとの差額は交付税特別会計による借入れなどで賄われるが、その残高は18年度末で52.3兆円に及んでいる（図表3-12）²⁴。

このようなマクロベースによる総額の決定に対し、ミクロベースでは地方団体ごとに基準財政需要額と基準財政収入額が算出され、前者が後者を上回る団体（交付団体）について、その財源不足額に応じて交付される（③）。②と③は通常一致しないため、様々な調整が行われるが、これが交付税制度を複雑なものとしている。

ここで、基準財政需要額の動きを見ておきたい。自治体の標準的な財政需要を保障するという本旨にかんがみれば、基準財政需要額は年ごとに大きく変動するものではなく、また景気に左右される性質のものでもないはずである。

図表3-12 交付税特別会計借入金残高の推移



(注) 借入金残高は17年度までは実績、18年度は補正後見込み、19年度は当初見込み。新規借入金(当初ベース)は償還額を控除した額であり、マイナスとなる場合は0としている。
(出所) 地方財政制度研究会「地方財政要覧」等より作成

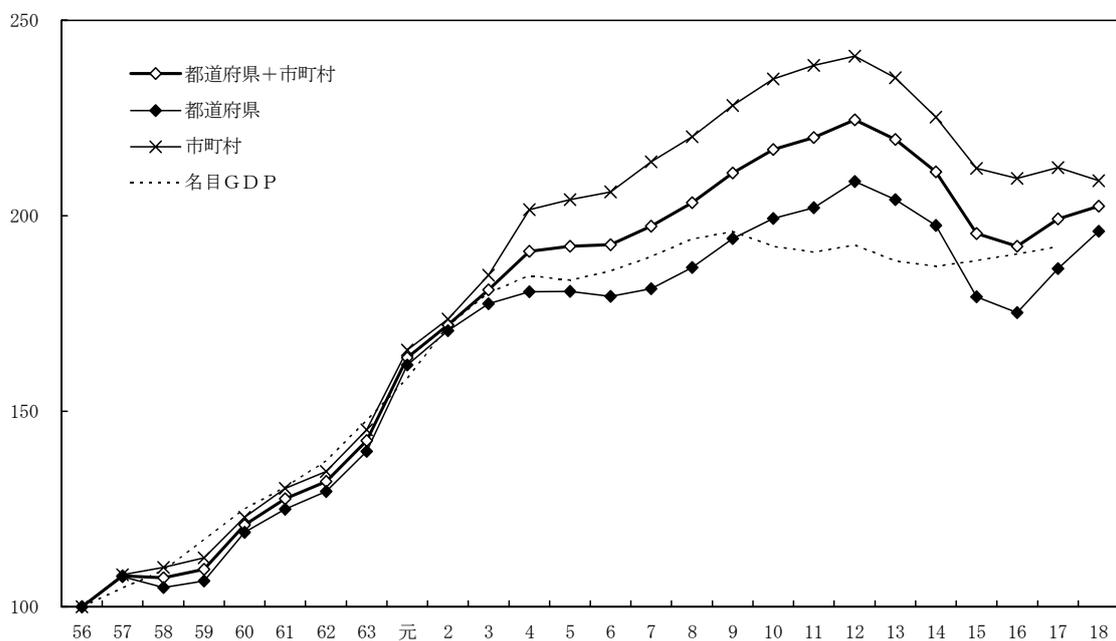
図表3-13は基準財政需要額の伸びを名目GDPと比較したものであるが、80年代において基準財政需要額は経済（名目GDP）の高い伸びと連動して増加している。ところが、経済が長期低迷期に入った90年代以降になると、景気と

²⁴ 19年度には国負担分の借入金（約19兆円）が一般会計に承継されるとともに、新規借入れが14年ぶりに停止されるなど、交付税特別会計は徐々に健全化を進めている。しかし、90年代後半の残高の急増は、特別会計が借入れの主体であるという責任主体の不明確さ、曖昧さによって助長されたものであるともいえる、借入れの手法としては問題が大きかったといえる。

無関係に増加を続けるなど、基準財政需要額は特徴的な動きを見せている²⁵。これにより、交付税は自治体の標準的な財政需要を保障する以上の役割を担っているものと推測でき²⁶、地方歳出を精査するという上記③のプロセスが形骸化している可能性がある。

交付税改革のアプローチは識者によっても異なるが、基準財政需要額を本来の姿に近づけることには大きな異存はないであろう。この点について、19年度から導入された、いわゆる「新型交付税」を手掛かりに考察する。

図表 3-13 基準財政需要額等の推移（昭和56年度=100）



(注) 基準財政需要額は、財源不足団体と財源超過団体の合計。
 (出所) 総務省「地方財政統計年報」、内閣府「国民経済計算年報」より作成

3-3-3 「新型交付税」のインプリケーション

基準財政需要額は、行政項目ごとに「測定単位×補正係数×単位費用」の算式で求められる。この算定方法は、各々固有の事情を抱える自治体に対してき

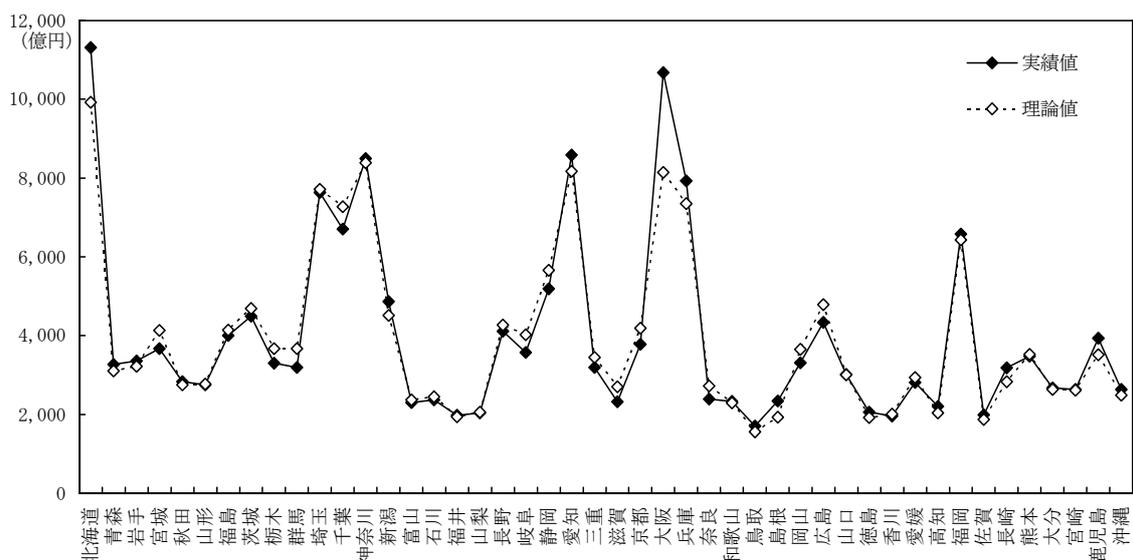
²⁵ 13年度以降、市町村を中心に基準財政需要額が減少した背景には、臨時財政対策債による振り替えに加え、事業費補正の見直しが行われたことなどがある。

²⁶ 1990年代、基準財政需要額が大きく膨張したのは、交付税が「国の政策手段」として用いられた影響が大きい。バブル崩壊以降、経済対策の一環として地方債の増発による地方単独事業の追加が行われたが、その元利償還金の一部は後年度の基準財政需要額に算入された。このいわゆる「交付税措置」は後の合併特例債等にも見られるが、当面の受益と負担を乖離させることで非効率な歳出が促されたとみる向きは多い。

め細やかな配慮が可能である一方、過度に複雑であり、恣意性が排除できないとの批判が従来からなされており、簡素化が求められていた。このような中、竹中総務相（当時）が経済財政諮問会議において提案した「新型交付税」が、19年度より導入された²⁷。これは、基準財政需要額のうち人口と面積を基本に算定する部分を、国の規制や基準付けのない、若しくは弱い部分から始めて順次拡大、最終的には全体の1/3程度を目指すものとされる²⁸。

図表3-14は、不交付団体である東京都を除く46道府県の基準財政需要額を、人口と面積のみで回帰させたものである。推計結果を見ると²⁹、補正係数等で各地域の個別の事情を反映させ、緻密な計算を積み重ねて算定される基準財政需要額が、人口と面積のみで簡便に説明されることが分かる。これは、それまでの算定方式に簡素化の余地が大きかったことを再確認するものといえる。

図表 3-14 基準財政需要額と人口・面積による理論値



(推計式)

$$\ln(\text{基準財政需要額}) = -2.32 + 0.129 * \ln(\text{面積}) + 0.647 * \ln(\text{人口})$$
(-7.3) (6.07) (33.4)

補正R² = 0.964、()内はt値。

(注) 基準財政需要額は17年度、面積及び人口はいずれも平成17年10月1日現在。

(出所) 総務省「地方交付税等関係係数資料」、「地方財政の状況」、「全国都道府県市区町村別面積調」

²⁷ 「骨太の方針 2006」においても、「地方団体の財政運営に支障が生じないよう必要な措置を講じつつ、簡素な新しい基準による交付税の算定を行うなど見直しを図る」と、導入に向けて方向付けがなされた。

²⁸ 19年度については、新型交付税の導入対象となる基準財政需要額は、全体の1割程度とされている。

²⁹ 推計結果は幅を持って見る必要があるが、自由度修正済み決定係数は0.964と説明力は非常に高い。詳細に見ると、23の道府県で基準財政需要額が減少し、23の県で増加する。また、5つの道府県では、基準財政需要額が二けた以上の減となる。全体的な説明力は高いとしても、個別自治体から見ると、わずかな金額の変動でも財政運営に与える影響は大きい。

基準財政需要額の算定の簡素化を試みる新型交付税については、その具体的な制度設計が示される以前、交付税の削減を警戒する自治体から懸念の声が相次いだ。しかし、総務省が18年度の算定に用いた数値に基づき基準財政需要額の変動額を試算したところ、現行と比べて7割強の自治体で配分額が増加することが明らかになった（図表3-15）。

図表3-15 包括算定経費（新型）導入に伴う影響

1 概要				2 変動額 (単位：億円)		
区分	団体数	増加	減少	区分	増加団体平均	減少団体平均
都道府県・指定都市	62	31	31	都道府県・指定都市	2.6 (0.1%)	▲3.8 (▲0.1%)
中核市・特例市	75	36	39	中核市・特例市	0.6 (0.1%)	▲0.6 (▲0.1%)
その他の市	689	432	257	その他の市	0.4 (0.3%)	▲0.3 (▲0.2%)
町村	1,041	783	258	町村	0.2 (0.7%)	▲0.2 (▲0.4%)

(注) () 内の数値は、変動額の基準財政需要額に占める割合の平均である。
(出所) 総務省資料

この試算では、基準財政需要額が減少する場合でも、平均2,000万円（町村）～3億8,000万円（都道府県・指定都市）に抑えており、その基準財政需要額全体に占める割合も微細なものである。このような結果に落ち着いたのは、各自治体への配分額の変動を最小限に抑え、財政運営に支障が生じないようにするため、離島・過疎など条件不利地域の需要に対しては、「地域振興費」などを新設して対応することとしたためである。そのため、簡素化が所期の目的通り実現しているのかについては、懐疑的に見る向きも多い。

激変緩和を優先する形でスタートした新型交付税については、今後もその運用を注視する必要があると、現時点での評価はやや早計であると考えられる。

3-3-4 補助金や地方債見直しとの連動も必要

交付税改革は大きく「総額の見直し（削減）」と「配分方法の見直し（簡素化）」に分けられる。このうち、今般の新型交付税は、後者を目的とするものであった。当面は弾力的な運用になることが見込まれるが、本来の趣旨どおりに適用されれば、都市部では交付税が増加する半面、地方では減少するという形での調整が行われる³⁰。これは、国が財政力の弱い自治体にまできめ細かく財源配

³⁰ これは、格差の拡大をもたらすおそれがあるという意味において従来とは逆方向の調整であり、財政力の弱い自治体は財政基盤強化のため、合併を余儀なくされる可能性も否定できない。

分を行ってきた、従来型の「垂直的財政調整」が立ち行かなくなりつつあることを意味している。今後は、限られた財源を自治体間でどのように配分するかという「水平的財政調整」の重要性が高まると考えられる³¹。

一方、前者については、交付税総額の決定方式（図表 3-11）に立ち返って考える必要がある。マクロの交付税総額が地方財政対策の一環として決定される現状にかんがみると、交付税の水準は補助金や地方債の見直しとも無縁ではない。そのため、迂遠ではあっても、国と地方、官と民の役割分担の見直しを通じて、地方歳出の精査・圧縮を図ることが前提になる³²。

具体的に見ると、補助金は予算編成過程において、所管省庁が財務省との協議を経て決定する。交付税総額は補助事業の実施と国庫負担（補助金の交付）を前提として、地方負担分を地方税や地方債等とどのようにファイナンスするかという観点で決定される。したがって、交付税改革も突き詰めれば、国が地方に歳出を義務付けている事務事業の整理・合理化を通じることが起点となる。

さらに、交付税と地方債を結び付ける交付税措置（事業費補正）の縮小を進めることも必要である。既述のように、基準財政需要額が膨張した要因の一つは交付税が経済対策など、国の政策誘導手段として使われたためであるが、それを可能にしたのが交付税措置である。これは、自治体の予算制約を曖昧にすることにより受益と負担を乖離させ、歳出の拡大を促すインセンティブを持つと言われる。地方財政に規律をもたらす手段には、後述するように市場を通じるものもあるが、交付税措置の縮小は納税者（住民）を通じて財政規律を強めるものであり、地方分権の観点からはより優先的に取り組むべきであろう。

3-4 地方財政における市場規律導入の試み

補助金や交付税と並び、自治体の歳入に欠かせないものに地方債がある。90

³¹ 水平的財政調整は自治体相互間でのチェック機能が期待でき、透明性の確保に資すること、過度の国庫負担を回避できることなどのメリットが指摘される半面、自治体間の利害対立が発生する可能性や、受益者負担原則に抵触するなどのデメリットも指摘される。水平的財政調整は地方分権により資するものではあるが、地方法人 2 税の配分の変更をめぐる自治体間の対立をみても、その採用は容易ではないと思われる。逆に、その採用を可能にするためには、前提として自治体間の財政力格差を縮小し、利害関係者の数を少なくする必要がある。格差が存在するために調整が必要となり、利害関係者の数が多いために調整が複雑かつ困難になるのであるから、格差の縮小や利害関係者の数を少なくすることは、結果として交付税制度にかかる負荷を小さくすることにつながる。市町村合併や道州制は、利害関係者の数を少なくする試みの一つと捉えることもできよう。

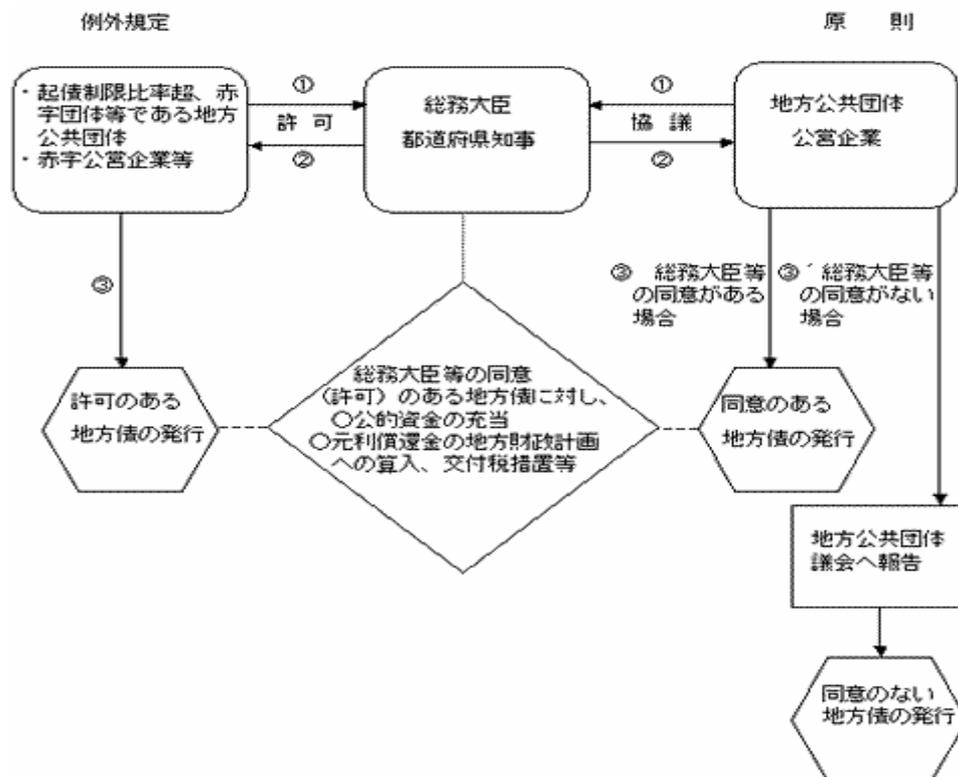
³² したがって、交付税の総額を削減するため、何らかの数値目標を設定する手法は妥当とは思われない。これは、交付税が国から地方への中間的な支出であって、最終的な支出ではないことを想起しても明らかであろう。

年代における地方債残高の累増は、地方財政悪化の端的な表象であった（図表3-4）。三位一体改革に係る骨太の方針では地方債への直接の言及は見られなかったものの、平成12年4月施行の地方分権一括法に、地方債の許可制から協議制への移行と18年度からの実施が盛り込まれるなど、規制緩和・自由化に向けた漸進的な改革は以前から行われてきた。また、地方債発行を通じた自治体の財政運営に規律を与えるものとして、近年とみに注目されているものに、自治体の再生法制がある。一連の動きは、地方財政の運営に市場による規律を取り入れる試みの一環として、その成り行きが注目されている。

3-4-1 市場との個別交渉の開始

従来、地方債の発行が許可制（原則禁止）の下にあったときは、地方自治体は国の許可を得ることで債券の信用力を高め、相対的に有利な発行条件で起債を行うことができた。各自治体の財政状況には厳然たる格差が存在したにもかかわらず、政府の信用がその格差を糊塗してきたとも言える³³。

図表 3-16 協議制度の仕組み



(出所) 総務省ホームページ

³³ 「暗黙の政府保証」の付いた地方債は、国債と事実上異同がないということもできる。

これに対し、協議制では、起債に際し総務大臣等の同意がない場合であっても地方債を発行する途が開かれるなど、その選択肢が形式上、増加することとなった（図表 3-16）。しかし、不同意債は公的資金の充当や交付税措置等の恩恵を受けず、固有の財源をもって元利償還金の返済を行わなければならないことを考えると、不同意債を発行するメリットは制限される。同意債については「マクロの財源保障」は維持されていることから、協議制への移行の意義は、不同意債が主流にならない限りにおいて、限定的なものにとどまろう。

図表 3-17 市場公募債の発行条件（10年債表面利率）

(単位：%)

	東京都	埼玉県	大阪府	兵庫県	北海道
18.1	1.45	1.50	1.50	1.50	-
2	1.63	-	1.60	-	1.60
3	1.73	-	1.70	1.70	-
4	2.00	1.80	1.80	1.80	1.80
5	1.97	2.00	2.00	2.00	-
6	1.86	-	↓	↓	2.00
7	2.00	2.10	2.10	2.10	-
8	2.04	-	↓	↓	2.10
9	1.81	1.80	2.00	-	-
10	1.90	-	1.90	-	2.00
11	1.83	1.90	↓	2.01	-
12	1.79	-	1.80	1.92	1.90
19.1	1.82	1.89	1.90	1.93	-
2	1.84	1.85	↓	-	1.90
3	1.70	-	1.80	-	-
4	1.77	1.78	1.83	1.85	-
5	↓	-	1.79	1.80	1.84

(注1) 矢印は前月と同水準、「-」は発行がないことを示す。

(注2) シャド一部分は、統一条件交渉方式の適用のあった団体・期間。

(出所) 各自治体ホームページより作成

地方債について、18年度に始まったより大きな制度変更は、市場公募地方債の発行条件の決定方法を、複数の自治体が合同で金融機関と交渉を行う方式（「統一条件交渉方式」）から、個別に交渉を行う方式（「個別条件交渉方式」）に改めたことである。市場公募地方債発行団体のうち、東京都など財政状況が比較的良好な自治体は、既に以前から金融機関と個別に交渉して発行条件を決定してきた。これに対し、他の多くの自治体は総務省主導の下合同で金融機関と交渉し、表面利率も一律に決定されていたため、各自治体の財政状況を反映した流通市場の実勢との間に乖離が生じていた³⁴。図表 3-17 は幾つかの自治体

³⁴ 表面利率が流通市場の実勢を下回る銘柄を引受・販売する場合に、証券会社が損失を被って

について、市場公募債（10年）の表面利率の推移を見たものである。統一条件交渉の結果、大阪府などの18年2～4月の表面利率は東京都のそれを下回っていた。これに対し、9月以降は、そのような自治体の間でも表面利率に格差が生じ始めている。

統一条件交渉を行う自治体は、東京都など個別条件交渉を行う自治体に比べ、財政状況は概して芳しくない。しかし、自治体の財政状況は多様であって、統一条件交渉を行う自治体間においても、財政状況の相対的な格差は存在する。したがって、発行条件を一律に決定することは、財政力の強い自治体から弱い自治体に対して、本来支払う必要のなかった差額金利分に相当する所得再分配を行うに等しい。本来個別に交渉できる自治体であっても、統一条件交渉方式を選択することにより所得再分配を受けることが可能であったことから、当該方式はモラルハザードを生じさせるおそれがあった。

このように考えると、今般の交渉方式の見直しは、流通市場の実勢を基に発行条件を決めるという本来の姿への回帰であるとともに、財政の観点からはモラルハザードを抑止するものとして評価することができよう。

3-4-2 地方財政をフローで見ることの限界

地方債に発行体の財政状況が反映されるようになれば、市場を通じて地方財政に規律を与えることが可能になる。しかし、一方では、地方債制度の「暗黙の政府保証」という枠組みに大きな変化がない中では、市場による規律にはおのずと限界があるという見方も存在する。

規律の働かない状態の行き着く先は、自治体の財政破綻である。現行制度の下では、財政破綻とは一定比率以上の赤字が発生したことを受け、国の管理下において財政再建を行う「準用再建団体」になることと考えられている。破綻は行政サービスの低下や増税を通じて、当該地域住民に直接の負担を強いるにとどまらず、国の財政措置を通じて、間接的には国民負担にもつながる³⁵。18年6月の夕張市の財政破綻は唐突な印象を与え、これまでの「地方財政再建促進特別措置法」（以下「再建法」という。）に破綻を未然に防ぐ早期是正機能が

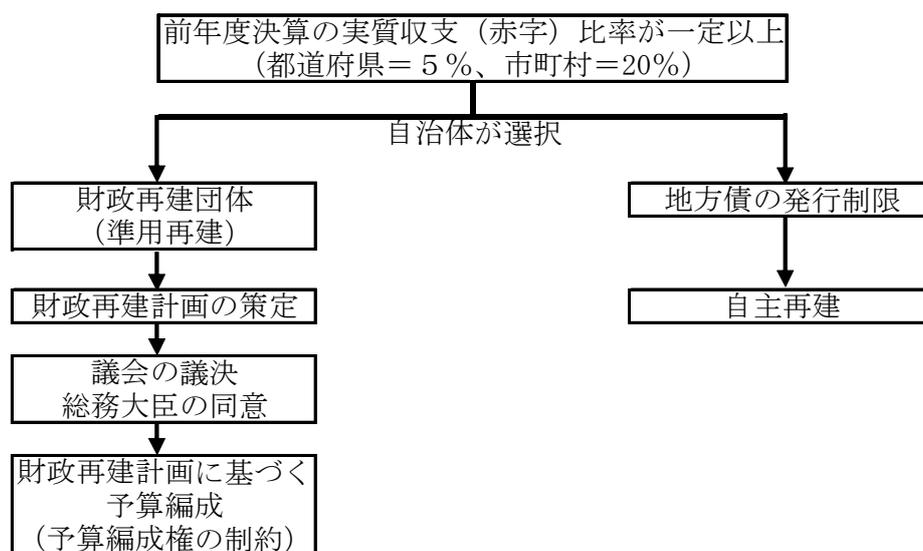
いたことから、統一条件交渉方式は市場参加者の間で不評とされ、将来的には見直されるだろうとの見方が大勢を占めていた。また、公正取引委員会も18年8月14日付けで、「早急に、市場公募地方債の発行条件の統一条件交渉方式の廃止に向けた具体的な検討が行われることが競争政策上望ましい」との見解を示している。

³⁵ 準用再建団体に対する国の財政措置としては、一般的には一時借入金や同利子相当額を特別交付税で措置すること、退職手当債の発行許可及び地方債発行の制限の解除などがある。

欠落していることを浮き彫りにした³⁶。

夕張市の財政破綻の原因は、不適切な会計処理や財務情報の不備による負債の膨張にある。一方、再建法は「実質収支（赤字）比率」という指標を唯一の判断基準としている（図表 3-18）。実質収支比率とは、歳入歳出差引額（形式収支）から翌年度に繰り越すべき財源を除いた実質収支を、標準財政規模（標準的な状態で収入できる経常一般財源の規模）で除して算出される。

図表 3-18 地方財政再建促進特別措置法の枠組み



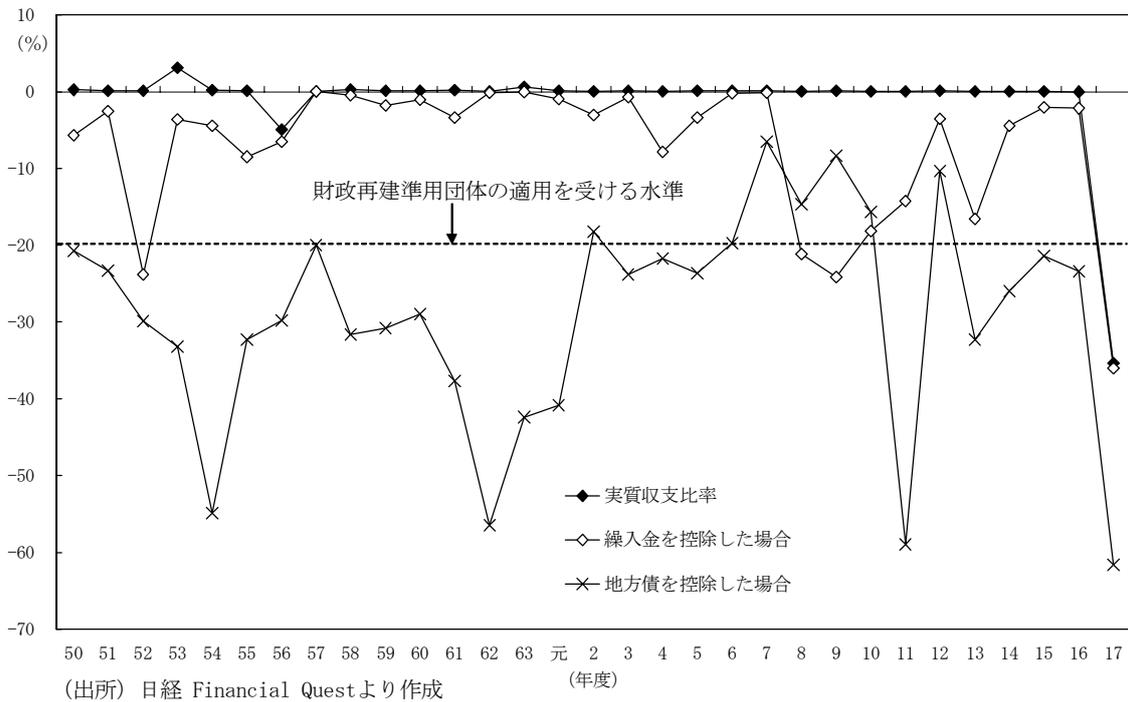
（出所）総務省資料を一部簡略化して作成

すなわち、再建法は普通会計の形式的な資金繰りのみを見るものであり、ストックの悪化には全く対応できていなかったことがわかる。図表 3-19 は、夕張市の過去 30 年の実質収支比率等の推移を見たものである。これによると、ごくわずかの例外を除き、同比率は過去 30 年間ほぼ一貫してゼロ近傍で推移し、17 年度決算で突然悪化した。しかし、因果関係を見ると「フローの指標が悪化して、その後、財政破綻に陥った」のではなく、「財政破綻に陥った後、ようやくフローの指標が悪化した」というのが正確であろう。

なお、歳入には他会計や基金から受け入れる「繰入金」や、本来は負債である「地方債」が含まれている。仮に、これらを歳入に含めないものとして実質収支比率の推移を見ると、様相は大きく異なってくる。例えば、地方債を除い

³⁶ 総務省は 18 年 8 月、研究会（「新しい地方財政再生制度研究会」）を発足させ、同年末にその報告書を発表した。その論点の中で積み残しとなった課題については、現在も総務省の「債務調整等に関する調査研究会」において引き続き検討されている。

3-19 夕張市の実質収支比率等の推移



た場合、同比率はマイナス 50%を超えていた時期がある³⁷。また、繰入金を控除した場合でも、8年度と9年度に連続してマイナス 20%を超えている。実質収支比率についても、注意深く見ていれば、少なくとも 10 年前には早期是正に着手すべき契機があったことがわかる³⁸。

総務省の「新しい地方財政再生制度研究会報告書」(18.12.8)では、実質収支比率について、「地方公共団体の財政の主要部分をカバーしている基幹的な指標ともいべきもの」であり、「今後とも活用すべき」としている。しかし、実質収支比率には、対象範囲が普通会計と公営事業会計の一部に限定されるなど、質的な制約も存在する。したがって、指標の性格やその算出の基礎となる歳出・歳入の内実を把握した上で、限定的に活用するにとどめるべきであろう。

3-4-3 期待されるストック指標の整備

このように、単一のフローの指標では、今日の地方財政の実態を把握するには大きな限界がある。再建法は昭和 30 年に制定された法律であるが、その後の

³⁷ 後年度における交付税措置の存在を考えると、地方の公債依存度と国の公債依存度を同一視することは、必ずしも適切ではない。したがって、これをもって直ちに同市の財政構造に何らかの価値判断を下すことはできないが、その財政構造の一端を示すものとは言えよう。

³⁸ 再建法では、国の管理下で再建するかどうかは自治体の自主的判断にゆだねられているが、この強制力の欠如が対応を遅らせた一因であるともいわれている。

右肩上がりの経済成長や暗黙の政府保証の下では、自治体の財政破綻は例外的なものであったことも、見直しを遅らせた要因と考えられる。政府が19年3月9日に国会に提出した「地方公共団体の財政の健全化に関する法律案」（以下、「健全化法案」という。）は、この再建法を半世紀ぶりに見直すものである³⁹。

図表3-20は、法案の成立に伴い全自治体に公表が義務付けられることになる「健全化判断比率」の対象範囲を示している。このうち①から③はフロー、④はストックに係る指標であり、②と④は新規に導入される予定の指標である⁴⁰。

図表 3-20 健全化判断比率の対象範囲

	健全化判断比率			
	① 実質赤字 比率	② 連結実質赤字 比率	③ 実質公債費 比率	④ 将来負担 比率
普通会計	○	○	○	○
公営事業会計の一部 (収益事業、公立大学 附属病院事業など)	○	○	○	○
公営企業会計 (下水道、観光、宅地 造成事業など)		○	○	○
一部事務組合等 (消防など)			○	○
地方独立行政法人 地方三公社 第三セクター				○

(注) 「○」は対象に含まれることを示す。

(出所) 総務省資料より作成

これら4指標のうちいずれか1つでも、政令で定める一定の数値（「早期健全化基準」）に抵触すれば、自治体は財政健全化計画の策定を義務付けられる⁴¹。

³⁹ 同法案は19年6月15日の参議院本会議で可決・成立し、21年4月1日から施行される。

⁴⁰ ③の実質公債費比率は、地方債制度の許可制から協議制への移行に伴い18年度から導入された新財政指標であり、公債費による財政負担の程度を示すものである。従来の「起債制限比率」に、元利償還金に準ずるものの範囲等の見直しを行い、より厳格化している。過去3年間の平均値が18%以上の団体は、地方債の発行について総務大臣等の許可が必要となり、25%以上の団体については、一部の地方債の発行が原則として制限される。総務省によると、18年度の実質公債費比率（15年度から17年度の3カ年平均）が18%以上の自治体は4道県と8政令市、406の市区町村に及んでいる。

⁴¹ 17年度の実質赤字比率（②）について日本経済新聞が試算したところ、都道府県では赤字団体はなかったが、全自治体の4%超に相当する78市町村の財政が17年度に赤字となった（日本経済新聞19年6月3日）。

また、④を除く3指標は「再生判断比率」とされ、いずれか1つでも「財政再生基準」に抵触すれば、自治体は財政再生計画を定めなければならない。

単一の指標による数値目標を設定すると、指標に反映されない部分に赤字や負債を付け替える誘因が生じやすく、早期是正機能は働きにくい。判断基準を複数用意することで地方財政を多角的・網羅的にカバーすることができれば、そのような誘因を断ち切るのに一定の効果を持つであろう。また、財政悪化の度合いに応じ2段階の認定を行うことで早期是正が可能になれば、最終的な破綻に伴う国民負担を回避・抑制することもできる。

特に、地方三公社や第三セクターの抱える負債は、情報公開が必ずしも十分でないこともあり、実態の把握が著しく困難である⁴²。そのため、④の将来負担比率が毎年度公表されることの意義は、決して小さくないと考えられる⁴³。

なお、最大の焦点であった地方債への「債務免除の導入」については、財政力が弱い自治体の資金調達や金融機関の経営に与える影響等、広範な課題が提示されるにとどまり、導入そのものは見送られた。現行制度の下では債務調整は行われず、金融機関の貸し手責任は問われない。一方では、これがかえって金融機関と自治体のもたれ合いを生み、過度の貸付け、借入れにつながったのではないかとの指摘もなされている。総務省は債務免除について、再生手法の選択肢としては評価するものの、導入については地方分権が進んだ段階の話として、判断を先送りしている。

地方債への債務免除の導入は「暗黙の政府保証」の解消につながるため、地方財政に規律を与える最も直接的な手段である半面、慎重論も多い。暗黙の政府保証は、公的組織の規律を考える際、必ず帰着する論点である。しかし、地方財政に規律を与える手段は必ずしも金融市場を通じるものだけではなく、交付税措置の縮小等による予算制約のハード化など、財政を通じる手段も存在する。したがって、債務免除の導入を唯一の手段と考えるのではなく、その他の手段とのバランスを勘案しつつ、導入の可否を決定すべきであろう。

3-5 岐路に差し掛かる地方財政改革

以上、地方財政の抱える主な問題点について検討してきた。これら諸問題の

⁴² 全国の地方自治体が50%以上出資して運営する地方公社や第三セクターの債務は、17年度末で合計15兆9千億円に上り、地方税収の約4割に相当する。また、自治体負担につながる可能性のある債務保証や損失補償については、前者が全国で6兆円、後者が3兆3千億円に上る（日本経済新聞19年2月7日）。

⁴³ ①から④はすべて加工統計（二次統計）であり、基礎統計（一次統計）の公表や精査も同様に重要であることは言うまでもない。

発端は、本章冒頭で述べたように、地方がその支出に要する収入を独力では確保できず、移転財源等に依存しなければならないことにある。

補助金改革は、数値目標が達成されたことなど外形的な側面は評価されているが、補助事業の廃止による国の関与の排除ができなかったことなど、その進め方に多くの課題を残した。また、地方交付税は基準財政需要額の膨張にも明らかのように、その本旨を超える役割を担っている。その背景には、交付税措置に見られる予算制約の弛緩や、恣意性が入りかねない複雑な算定方法がある。新型交付税は当面は激変緩和を優先しており、その影響は軽微なものにとどまる。地方債についても、規制緩和や自由化が進みつつあるが、「暗黙の政府保証」の扱いについてはいまだ不透明なままである。さらに、これら諸制度に係る情報公開の遅れ等も加わり、一般国民が地方財政の実態を把握することは極めて困難である。

三位一体改革で地方財政改革が緒に就いたのは確かであるが、現在はこの動きを本格化させるか、それとも一時的なブームに終わらせるかの岐路に差し掛かっている。問題を複雑にさせているのは、国レベルでは財務省、総務省、補助金の所管省庁、地方レベルでは財政力の強い自治体と弱い自治体の思惑が交錯し、最大公約数を見つけることが困難であることである。このような状況下では、結果として現状維持が選好されやすい。とりわけ、地方自治体同士の利害関係の不一致は、三位一体改革の過程で既に表面化していたが、地方間の税収格差の解消をめぐり、その対立が先鋭化したきらいがある。

地方が担うべき事業について、地方の実情に合った受益とそれにふさわしい負担水準を住民との対話を通じて決めていくことが、真の地方分権の姿である。しかし、地方分権の命題である「受益と負担の明確化」を徹底すると、過去に地方が受けてきた受益と負担の対応関係が適正なものであったかどうかについても、再検討する必要に迫られる。それを清算する過程で、地方分権の進展は、地方にとって逆に負担増となる可能性もある。地方分権の前途は、地方にとって決して平坦な道程ではないといえよう。