

交付税の算定方法を簡素化する「新型交付税」の導入

～ 地方交付税法等の一部を改正する法律案 ～

総務委員会調査室 ちかざわ まさお
近澤 将生

はじめに

地方交付税は、どの地域に住む住民にも一定の行政サービスが提供できるよう、国税 5 税(所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税)の一定割合の額を国が交付するもので、標準的な行政の実施に必要な経費を賄うための地方税収等が不足する地方団体に交付されるが、用途は特定されない一般財源である。

地方交付税法では、地方交付税が各地方団体に配分される基準が規定されており、普通交付税の場合、各地方団体における標準的な一般財源所要額を算定した「基準財政需要額」から、地方税等地方団体が収入する標準的な一般財源の見込額を算定した「基準財政収入額」を控除し、財源不足額が生じた場合に、当該財源不足額を基準として普通交付税の交付額を決定することを定めるとともに、基準財政需要額と基準財政収入額の具体的な算定方法が定められている。

交付税制度については、国・地方とも厳しい財政状況にある中で交付税総額をめぐって激しい意見対立が発生しており、また、9割以上の地方団体が交付団体となっていることから、交付税に頼らない不交付団体を増加させるべきであるとの指摘がされている。さらに、緻密な財政需要の算定が算定方法の複雑化を招き、また、きめ細かな財源保障が地方団体の行政改革意欲を削いでいるとの批判もあり、算定の在り方が問われているところである。

「地方交付税法等の一部を改正する法律案」(閣法第 9 号)は、平成 19 年度の地方財政対策及びこれに基づき策定された地方財政計画を受けたものであり、19 年 2 月 6 日、国会に提出された。以下では、基準財政需要額の算定方法の改正として 19 年度から導入される「新型交付税」を中心に改正案の概要について触れることとする。

1. 平成 19 年度の地方交付税の総額

地方交付税の総額は地方財政計画における歳入・歳出水準の設定を通じて確保されることとなるが、国税 5 税の一定割合の額と各年度において地方団体が必要とする交付税の総額は必ずしも一致しないので、総額の特例措置を設けることが必要となる。

19 年度の地方財政対策に際して、国の財政当局等からは、交付税原資である国税 5 税の収入見込みが、景気動向を反映して大幅に増加することから、特例減額をして国債の発行額を抑制するなどの国の財政の健全化に活用すべきではないかとの指摘がされたが、最終的には、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」(18 年 7 月 7 日閣議決定。以下「基本方針 2006」という。)に沿って、給与関係経費、投資的経費(単独)をはじめと

する地方財政計画の歳出の抑制を図るとともに、交付税の法定率分を堅持し、一般財源総額を確保することとされた。

19年度における国の一般会計から繰入れられる地方交付税の総額（いわゆる入口ベース）は、所得税及び酒税の32%相当額、法人税の34%相当額、消費税の29.5%相当額及びたばこ税の25%相当額の合計額14兆6,196億円（9年度及び10年度に係る精算額のうち19年度精算額870億円を減額した後の額）であり、前年度当初に比し8,771億円、6.4%増となっている。地方団体に交付される地方交付税の総額（いわゆる出口ベース）は、これに交付税及び譲与税配付金特別会計（以下「交付税特別会計」という。）における剰余金等2,153億円及び前年度からの繰越分1兆5,208億円を加算し、交付税特別会計借入金に係る償還額5,869億円及び利子支払額5,661億円を減額した15兆2,027億円であり、前年度に比し7,046億円、4.4%の減となっている。

また、地方交付税総額に臨時財政対策債（赤字地方債：元利償還金を後年度全額交付税措置）を合わせた額は、17兆8,327億円であり、前年度に比し9,818億円、5.2%の減となっているが、一般財源総額（地方税、地方交付税、臨時財政対策債、減税補てん債、地方特例交付金、特別交付金及び地方譲与税の合計額をいう。）については、前年度に比し5,134億円増の59兆2,266億円となり、18年度を上回る額が確保された。

なお、19年度は、必要な交付税総額・一般財源総額を確保した上で、中期的な交付税の安定的確保に資するよう、今後、交付税特別会計借入金の償還額が増加していく状況を踏まえ、税源移譲に伴う交付税総額の減少を緩和するための措置等19年度に法定加算することとされていた額（6,251億円）については、加算時期を調整し、22年度以降3年間で均等に加算することとされた。

図表1 最近5年間の地方交付税総額等の推移（地方財政計画ベース）

	地方交付税総額		地方交付税総額 + 臨時財政対策債	
		対前年度比		対前年度比
平成15年度	18兆 693億円	7.5%	23兆 9,389億円	5.1%
平成16年度	16兆 8,861億円	6.5%	21兆 766億円	12.0%
平成17年度	16兆 8,979億円	0.1%	20兆 1,210億円	4.5%
平成18年度	15兆 9,073億円	5.9%	18兆 8,145億円	6.5%
平成19年度	15兆 2,027億円	4.4%	17兆 8,327億円	5.2%

2. 交付税特別会計の新規借入の廃止と計画的償還の開始

交付税特別会計借入は、景気対策のための借入やバブル崩壊後の財源補てん対策のため新規借入が積み重なったことなどから、平成13年度からは恒久的減税による国税の減収に伴うものを除き原則として廃止されたが、その残高は52兆8,157億円（18年度補正予

算前の 18 年度末見込み)と増嵩している。このような状況を踏まえ、19 年度の地方財政対策において、地方財政の健全化に資するため、交付税特別会計の新規借入を廃止し、既往の借入金について、国・地方の負担区分に応じてそれぞれの償還責任を明確にするとともに、計画的な償還を開始することとされた。

具体的には、交付税特別会計借入金残高のうち国負担分(同:18兆6,648億円)については、全額を国の一般会計の借入金に振替整理し、以後、国債費として償還を行うこととなる。一方、地方負担分(同:34兆1,509億円)については、現行の償還期限である38年度までの償還計画を新たに作成した上で、18年度補正予算から償還を開始し、償還額は18年度補正で5,336億円、19年度当初で5,869億円とされた。

新たな償還計画は毎年度償還額が逡増する形で作成されており、最終年度である38年度には3兆円を超える償還が予定されている。借入金を償還することは、交付税の総額がその分減ることを意味し、地方財源の安定的確保と借入金の確実な償還による地方財政の健全化という二つの課題の両立を迫られることとなる。

3. 簡素な新しい基準による交付税の算定(新型交付税)

各地方団体の標準的な行政サービスを提供するために見込まれる必要経費である基準財政需要額は「それぞれの行政項目当たりの単価(単位費用)×測定単位×補正係数」の合算額であるが、単位費用、測定単位及び補正係数の種類や数が多く、算定が複雑で入り組んでいるとの指摘がされてきた。

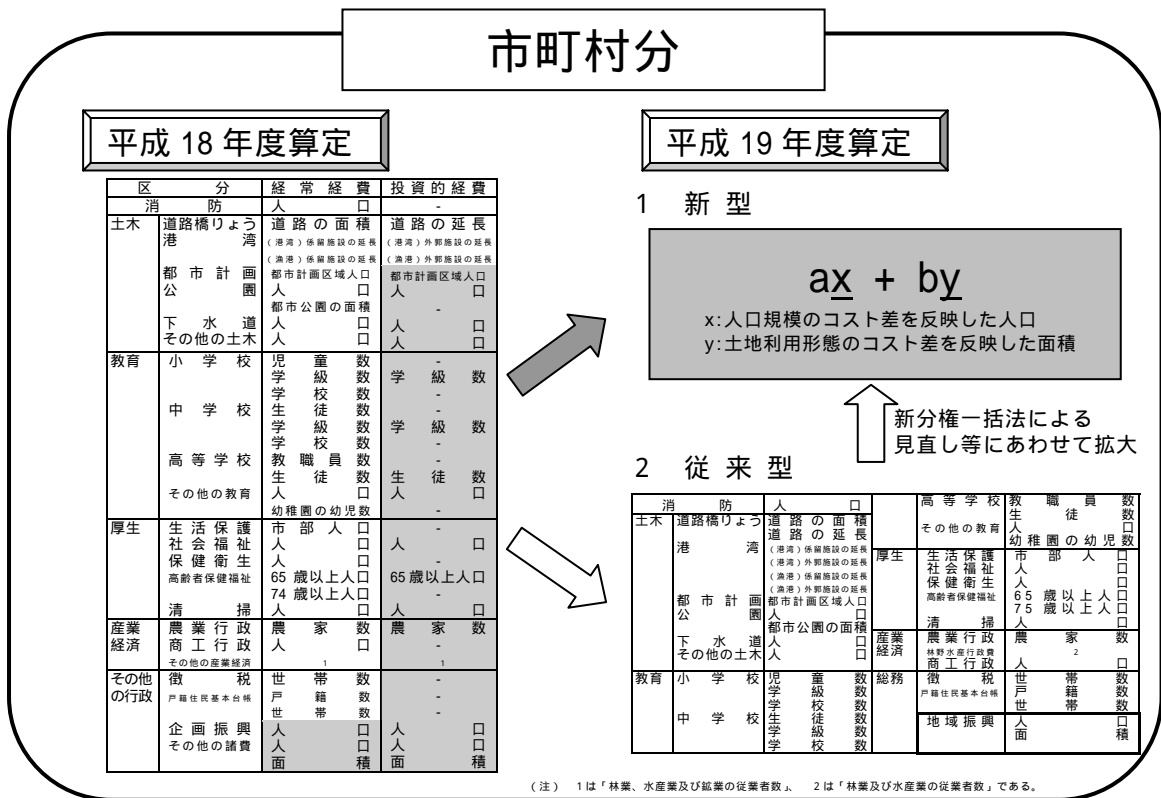
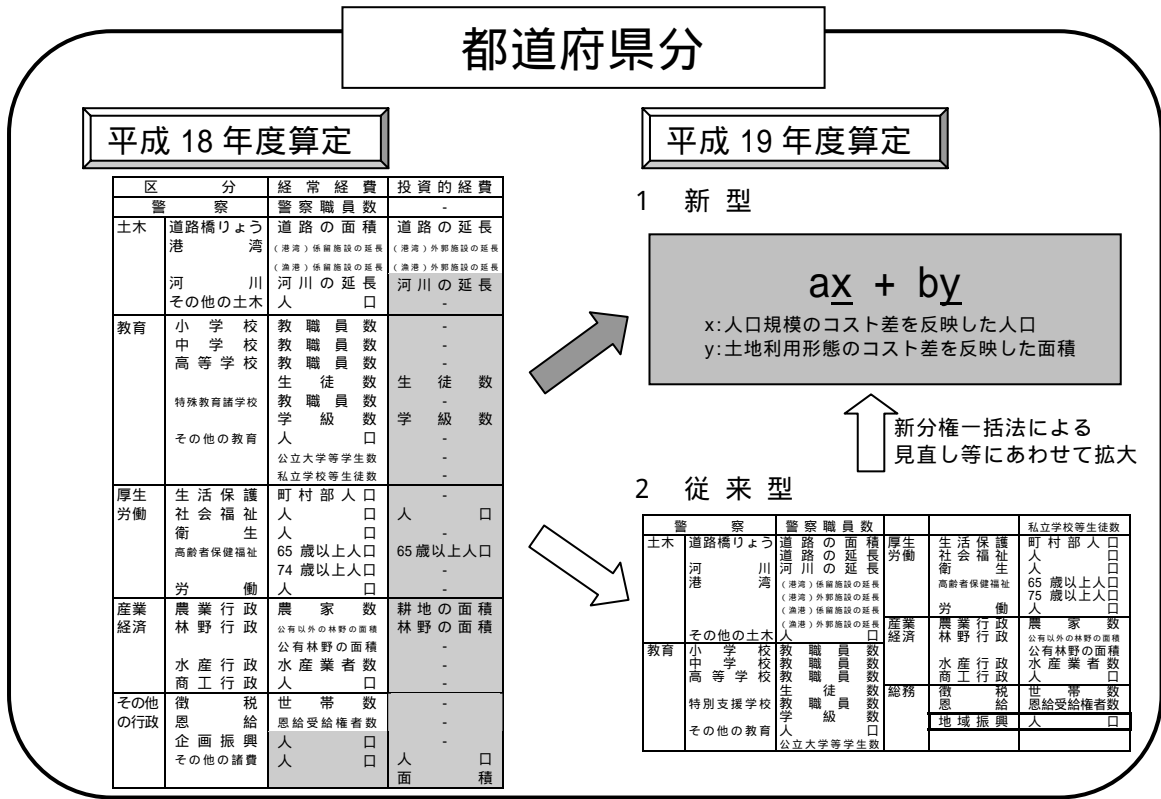
平成18年5月10日の経済財政諮問会議において、竹中総務大臣(当時)は、地方交付税の算定基準について複雑で分かりにくいとして、人口と面積を基本として配分する「新型交付税」を導入し、国の基準づけのない部分から始め、順次拡大する方針を明らかにした。さらに、「基本方針2006」では「地方団体の財政運営に支障が生じないよう必要な措置を講じつつ、簡素な新しい基準による交付税の算定を行うなど見直しを図る」とされた。

総務省は、新型交付税の基本的な考え方について、国会答弁及びそれを整理した地方団体宛の連絡文書「地方税財政改革について」(18年6月14日 総務省事務連絡)で示し、その後制度の検討を進め、9月25日及び10月31日の「地方財政に関する総務大臣・地方六団体会合」において、試案の基本フレームを示した。さらに、総務省から試算方法が提示され、地方団体との意見交換等を踏まえた整理の上、本改正案が提出された。

(1) 基本フレーム

算定方法の抜本的簡素化を図り、交付税の予見可能性を高める観点から、人口と面積を基本とした簡素な新しい基準による基準財政需要額の算定(新型交付税)が19年度から導入される。その基本フレームは、「国の基準づけがない、あるいは弱い行政分野」から新型交付税を導入することとしつつ、人口規模や土地の利用形態による行政コスト差の反映や、離島、過疎など真に配慮が必要な地方団体に対応する仕組みを確保することにより、地方団体の財政運営に支障が生じないよう制度を設計することとされている。また、福祉や教育など国の基準づけがある行政分野に係る財政需要については、現行の交

図表2 新型交付税の概要



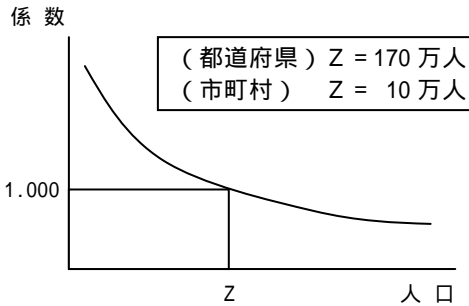
(注) 1は「林業、水産業及び鉱業の従業者数」、2は「林業及び水産業の従業者数」である。

算定方法

$$ax + by$$

x : 人口規模のコスト差を反映した人口
 y : 土地利用形態のコスト差を反映した面積
 (都道府県) $ax : by = 3:1$ 程度
 (市町村) $ax : by = 10:1$ 程度

人口規模のコスト差



土地利用形態のコスト差

都道府県

宅 地 : 1.00 (固定資産価格等の概要調書)
 耕 地 : 2.87 (農林業センサス)
 林 野 : 0.60 (農林業センサス)
 その他 : 0.59 (上記以外の国土地理院公表面積)

市町村

宅 地 : 1.00 (固定資産価格等の概要調書)
 田 畑 : 0.90 (固定資産価格等の概要調書)
 森 林 : 0.25 (農林業センサス)
 その他 : 0.18 (上記以外の国土地理院公表面積)

算定方法 (条件不利地域への配慮等)

地域振興費

条件不利地域への対応
 行革インセンティブ等の課題への対応

算定経費(例)

現行の算定項目

へき地・離島	特勤手当(へき地勤務職員)の支給や離島であることによる増加財政需要
寒冷地	寒冷地手当の支給や公共施設の除排雪経費、暖房用燃料等の増加財政需要
合併	合併後の行政の一体化等に要する経費(合併特例法)
行革インセンティブ	歳出削減、歳入確保、地域振興等の経営努力に対応
基地	米軍及び自衛隊の基地が所在することによる増加財政需要
地域手当	地域手当の支給による増加財政需要
目的財源	事業所税や航空機燃料譲与税見合いの財政需要

(出所) 総務省資料

付税の枠組みの中での確な算定を行うこととされている。なお、新型交付税の基準財政需要額総額（約 41 兆円：公債費を除く）に占める割合は 10 % 程度（約 5 兆円）とされている。

（ 2 ）算定項目（単位費用）の整理・統合

総務省は、基準財政需要額に算入される経費には、現在でも、国の基準づけがない、あるいは弱い行政分野に係るものが都道府県分でも少なくとも 1 割程度あると分析している。全ての行政経費からその部分を抜き出して新型交付税の設計を行うと、結果的に算定項目（単位費用）が新型交付税の分だけ純増し、全体として交付税算定がかえって複雑化してしまうこととなる。そこで、算定項目ごとの行政経費について、どの程度、基準づけがあるかについて精査した結果、投資的経費を中心に抜本的な整理統合を図ることとされた。投資的経費については、地方団体ごとに算定額と決算額の間に対応の差があり、事務の性格ではなく事業量として見た場合、基準づけが弱い経費に整理することができるとしている。

具体的には、都道府県分・市町村分ともに、影響額が大きく地方団体の財政運営に大きな影響が予想される「道路橋りょう費」と「港湾費」については従来どおり算定されるが、その他の投資的経費と、経常経費のうち、地方団体の内部管理経費、地域振興関係経費など基準づけが弱い経費が中心の「企画振興費」と「その他の諸費」を統合して新型交付税が導入される。これによって、従来型の算定方法による算定項目（単位費用）の数は、都道府県分が 32（18 年度：42）、市町村分が 36（同：53）、合計で 68（同：95）となり、3 割程度減少し、算定の大幅な簡素化が図られるとしている。

次に、新型交付税は、都道府県分・市町村分ともに、「人口規模のコスト差を反映した人口」と「宅地、耕地等の土地利用形態のコスト差を反映した面積」によって算定することとされている。総務省が 18 年度の基準財政需要額を分析・精査した結果によると、人口による財政需要と面積による財政需要の割合は、都道府県分については 3 : 1 程度に、市町村分については 10 : 1 程度になると見込まれている。いずれも人口による財政需要の割合が高いのは、都道府県分・市町村分ともに経常経費の「企画振興費」及び「その他の諸費」の人口系の財政需要の割合が高いことによる。加えて、市町村分の方が人口による財政需要の割合が高いのは、都道府県分については河川、農業行政費等の面積系の財政需要の割合が相対的に高いのに対して、市町村分については都市計画、下水道、小・中学校費、清掃費等の人口系の財政需要の割合が相対的に高いことを反映していることによるものとされている。

（ 3 ）条件不利地域等への配慮（地域振興費の創設）

新型交付税の導入に際しては、離島、過疎など真に配慮が必要な地方団体に対応する仕組みを確保することとされている。また、新型交付税に統合される算定項目においては、行政改革や地域振興を進めていくためのインセンティブとなる算定等、時代のニーズに即した政策課題に対処するための経費等についても算定されており、新型交付税に統合される費目の中からこれらの配慮が必要な経費を抜き出し、従来型の交付税の中に新たな算定項目として「地域振興費」を創設して算定することとされた。

地域振興費においては、へき地・離島（特地勤務手当（へき地勤務職員）の支給や離島

であることによる増加財政需要)、寒冷地(寒冷地手当の支給や公共施設の除排雪経費、暖房用燃料等の増加財政需要)、合併(合併後の行政の一体化等に要する経費(合併特例法))、行革インセンティブ(歳出削減、歳入確保、地域振興等の経営努力に対応)、基地(米軍及び自衛隊の基地が所在することによる増加財政需要)、地域手当(地域手当の支給による増加財政需要)等に関係する経費を算定することとされている。

(4) 算定方式の見直しによる影響額

新型交付税導入が提唱された後、18年5月に和歌山県が独自に行った試算(交付税の3分の1が新型交付税となった場合の影響額を機械的に算出したもの)では、財政力の弱い県を中心に大幅な交付税の減少が見込まれ、その時点では総務省から制度の具体的な設計が示されていなかったこともあり、地方団体から懸念の声が相次いだ。

総務省は、新型交付税は交付税の算定面(基準財政需要額の計算)における改革であるとし、現行の交付税の基本的な機能である財源保障機能と財源調整機能や交付税総額に直接影響を与えるものではないとしている。また、新型交付税の導入に際しては、現実の財政運営に支障が生じないよう、地域振興費の創設により、条件不利地域等について適切な配慮を行うなど、必要な地方財源を的確に保障するという交付税制度の趣旨を踏まえて対処するとしている。そして、新型交付税導入に伴う影響額については、都道府県は10億円未満、人口1万人未満の町村の9割は2,000万円から3,000万円程度にとどまるとしている。

しかし、財政力の弱い団体にとって交付税は基幹的収入となっており、少額の金額の変動でも財政運営に多大な影響を及ぼすことが考えられることから、全国町村会及び全国町村議会議長会は、12月25日、国に対して「平成19年度地方交付税に関する特別要請」を行い、新型交付税への懸念を表明するとともに、交付税の算定・配分に当たっては、とりわけ財政力の弱い団体に対して十分配慮することを強く要請している。

4. 頑張る地方応援プログラム

安倍総理大臣は、第165回国会の所信表明演説(平成18年9月29日)の中で、「地方の活力なくして国の活力はない」との考えを示すとともに、知恵と工夫にあふれた地方の実現に向け、地場製品の発掘・ブランド化や、少子化対策への取組、外国企業の誘致などについて、その地方独自のプロジェクトを自ら考え、前向きに取り組む自治体に対し、地方交付税の支援措置を新たに講ずる「頑張る地方応援プログラム」を19年度からスタートさせる考えを表明した。

これを受けて、10月13日、官邸と有機的に連携しつつ、頑張る地方応援プログラムの推進に係る事務を行うため、総務省大臣官房に「頑張る地方応援室」が設置された。10月24日の経済財政諮問会議で改めて菅総務大臣から取組の基本的な考え方が示され、11月9日に「頑張る地方応援プログラムに関する総務大臣・専門家懇談会」、11月20日に「頑張る地方応援プログラムに関する総務大臣・市町村長懇談会」が開催されたほか、地方の頑張っている取組の実例、応援プログラムへの提案等について地方団体からのヒアリ

ングが行われ、これらを踏まえた検討がされ、12月19日、頑張る地方応援プログラム（案）が決定・公表された。基本的な枠組みは次のとおりである。

（１）地方団体によるプロジェクトの策定、公表

地方団体は、地域の特色を生かした独自のプロジェクト（例：地域経営改革、地場産品の発掘・ブランド化、少子化対策、企業立地促進等）を策定し、プロジェクトには具体的な成果を示す指標を目標に掲げるとともに、プロジェクトを住民に公表する。なお、当該プロジェクトについては、総務省ホームページ上で公表することとされている。

（２）支援措置

地方独自のプロジェクトを自ら考え、前向きに取り組む地方団体に対し、頑張る地方応援プログラムにより、地方交付税等の支援措置が次のとおり講じられる（交付税措置額3,000億円程度（19年度2,700億円程度））。

ア 市町村がプロジェクトに取り組むための経費について、所要の特別交付税措置が講じられる（500億円程度）。

イ 地方団体の成果指標として、行政改革指標、農業産出額、製造品出荷額、事業所数、出生率等が想定されており、これらの指標に対応すると考えられる行政経費について、基準財政需要額の割増算定が行われる（2,200億円程度）。例えば、就業率の向上を企業誘致関係経費に反映する算定、出生率の向上を少子化対策関係経費に反映する算定などが検討されており、また、成果指標の策定に当たっては、条件不利地域など地域の状況に配慮することとされている。

ウ 経済産業省が今国会に提出している「企業立地の促進等による地域における産業集積の形成及び活性化に関する法律案」等に基づき、企業立地促進に係る地方交付税措置（減収補てん措置及び地方税増収分の一部を特別交付税において財政需要として算定）を講じることとされている（300億円程度）。なお、本措置は同法施行後の対応となることから、20年度以降の措置となる。

エ 地方団体のプロジェクトに対して、情報通信関係施策のほか、関係各省（農林水産省、経済産業省、国土交通省）と連携を図り、都市と農山漁村の共生・対流、企業立地促進、観光振興・交流などの施策に関し、補助事業の優先採択等について配慮を行うこととされている。

一方、全国知事会は、「平成19年度地方交付税に関する主張」（18年11月30日）の中で、国の一方的な価値判断に基づく政策誘導の手段として交付税を用いるべきではないとし、頑張る地方応援プログラムの推進に当たり交付税を活用するとしても、交付税の補助金化につながらないよう慎重に検討すべきであるとしている。

頑張る地方応援プログラムによる算定は基準財政需要額の算定における行政経費の一項目として行われるものであり、行政経費全体の算定結果として個々の地方団体に交付される交付税の用途については、交付税は用途を特定されない一般財源であることから、各地方団体の自主的な判断に委ねられるものであるが、交付税の算定に成果指標を用いることは、交付税制度の本来の役割とは性格を異にするものであると思われる。

さらに、「頑張る」ための前提条件に違いがある、成果指標が都市部に有利なものとな

っているとの意見も出されている。総務省は、成果指標の策定に当たっては条件不利地域など地域の状況に配慮する方針を示しているが、逆に算定の複雑化を招き、算定の簡素化の取組と整合性がとれるのか、また、算定の不透明化につながるのではないかといった懸念もある。成果指標を用いた具体的算定については、19年度の普通交付税額の決定（遅くとも19年8月31日）まで検討を行うこととされており、地方団体と十分意見交換を行い、納得を得た上で対処することが求められる。

5. 地方特例交付金等の地方財政の特別措置に関する法律の一部改正

(1) 地方特例交付金（児童手当特例交付金）

児童手当については、次世代育成支援対策を推進するため、子育てを行う家庭の経済的負担の軽減等を図る観点から、平成18年度より、支給対象年齢を「小学校第3学年修了まで」から「小学校修了まで」に引き上げるとともに、支給対象児童の扶養者の所得制限を緩和する制度改正が行われたところである。そこで、制度拡充に伴う地方負担の増加に対応するため、当分の間、必要となる地方一般財源所要額から18年度税制改正による地方たばこ税の増収見込額及び国たばこ税の増収見込額の25%を控除した額について、「児童手当特例交付金」を創設し、措置することとされた。

さらに、19年度においては、0～3歳未満の児童に対する児童手当の月額を一律1万円（現行では第一子・第二子については5,000円、第三子以降は1万円）とする制度改正が行われる。これに伴う地方負担の増加470億円については、19年度は地方特例交付金（児童手当特例交付金）で措置することとされ、18年度拡充分を含め19年度の地方特例交付金総額は1,120億円とされた。なお、20年度以降は、19年度与党税制改正大綱において、「少子化対策のための国・地方を通じて必要な財源の確保について、税制の抜本的・一体的改革の中で検討する」とされたことを踏まえ、対応されることとなる。

(2) 特別交付金

「特別交付金」は、恒久的減税による減収を補てんする制度であった減税補てん特例交付金が平成18年度をもって廃止されたことに伴う経過措置として設けられたものであり、19年度は4,000億円、20年度は2,000億円を交付し、21年度に完全に廃止することとされていた。

改正案では、特別交付金について、地方税収の動向を踏まえ、総額（6,000億円）を超えない範囲で交付期間を2年から3年に延長し、19～21年度の各年度に2,000億円が交付され、22年度に廃止することとされている。

むすびにかえて

現在、我が国は、過疎化と少子・高齢化が同時進行しており、地域活性化に向けた取組が急務となっている。このため、地方分権を一層推進し、地方団体が地域の実情に応じ、自らの裁量で、創意工夫に満ちた政策を主体的に実施していくことが求められている。それには、地方団体が主体的に政策を実施できるだけの財源の確保が不可欠であり、地方行

財政基盤の強化が望まれるが、国・地方とも厳しい財政状況にある中、税源移譲や交付税制度については様々な意見が出されているところである。

菅総務大臣は、平成 18 年 10 月 24 日の経済財政諮問会議において、地方分権改革推進法案成立後の 3 年間で「地方分権一括法」を制定する、これによって、国と地方の役割分担を見直して、義務づけや関与の整理合理化を行い、国と地方がそれぞれ責任を持って行政運営できる体制を構築する、これに応じ、補助金、交付税、税源移譲を含む税源配分の見直しをすとした。そして、新型交付税については、地方分権一括法等による国の関与の縮小とあわせて順次拡大し、全体の 3 分の 1 程度の規模を目指す考えを示している。つまり、今回導入される新型交付税の今後の規模拡大については、12 月 8 日に成立した地方分権改革推進法に基づく検討の動向に大きくかかわってくることとなる。

交付税制度の基本的な機能である財源保障機能と財源調整機能をどの程度働かせるかは、算定方法の在り方と密接不可分の関係にある。個々の地方団体の財政需要をできるだけ補足して、その財源を保障しようとするれば、算定方法は結果として複雑なものとならざるを得ない。算定の簡素化と的確な財源保障のためのきめ細かな算定のバランスをどのように図っていくかについては、不断の検討が必要であるが、絶対的な解はないのではないかと思われる。とはいえ、交付税は地方団体の固有財源であることから、その配分の基礎となる各地方団体の財政需要額の算定方法は地方団体の納得と信頼が得られるものでなければならない。このため、政府は、新型交付税に移行する算定項目の選定根拠と併せ、新型交付税及び地域振興費の単位費用が地方の財政需要の実態に応じて設定されているのか、合理的な説明を果たしていかなければならないといえる。

一方、地方六団体は、国の基準づけが廃止されても、人口と面積だけで単純には算定しがたい財政需要があるとし、算定の見直しが地方団体の財政運営にどのような影響を及ぼすか十分検討するなど慎重な対応が必要としている。今後の新型交付税の規模拡大に当たっては、算定の簡素化のみを優先させるのではなく、必要な地方財源を的確に保障するという交付税制度の趣旨を踏まえ、現実の財政運営に支障が生じないよう、地方の参画のもとで、地方の納得や信頼を高めた上で行うべきものであろう。

また、交付税総額は、地方財政計画における歳入・歳出水準の設定を通じて確保されるものであり、算定方法の改定は、そのようにして確保された総額を、どのように各地方団体に配分するかの観点から行われるものである。新型交付税が交付税の算定面における改革にすぎず、交付税の総額に関係するものではないとするならば、今後とも、地方行革による歳出削減努力等にあわせて、安定的な財政運営に必要な地方税、交付税等の一般財源総額の確保を図っていくことが、最も重要な課題となつてこよう。