

## 地方財政改革の提言 - 地方交付税削減を改革の第一歩に -

社団法人 経済同友会

### 1. はじめに

#### 「脱中央集権 = 地方分権」思想の広がり

わが国は世界第二の経済大国でありながら、国民は豊かさの実感に乏しいと言われている。

高度成長の時期を通じ、いわゆる「全総」に代表される政府主導のさまざまな全国一律、中央集権型の政策が展開され、国土整備が強力に進められてきたが、このような手法のみでは、地域住民の多様な価値観・ニーズに合致しないケースが増えてきた。本当の豊かさを実現するためには、生活環境の整備や日常生活にかかる行政サービスは、住民が居住する地方自治体で決定・実施されるべきとの「脱中央集権 = 地方分権」の思想が広く共有されつつある。

その結果、2000年には地方首長を国の機関と位置づける機関委任の廃止を含む地方分権一括法が施行されるなど、日本にも、地方分権を本格的に推進する枠組み・環境が整ってきたところである。また、難航しているとはいえ、2004年の「三位一体改革」で地方の代表が意思をもって発言するようになったこともこれまでにはなかったことであり、改革の先行きを期待させる。

経済同友会も、「地方自治」の確立は国の最優先課題の一つと認識しており、このような動きを積極的に支援するべく、2002年10月、『自ら考え、行動する地域づくりを目指して 地域主権確立への行財政改革の提言』と題して構造改革案を提言した。

#### 全国経済同友会 地方行財政改革会議 提言骨子（2002年10月）

『自ら考え、行動する地域づくりを目指して  
地域主権確立への行財政改革の提言』

#### 【地域主権型社会のグランドデザイン】

##### 1、新しい国のあり方

・官から民へ

社会の構成するすべての主体の自己決定と自己責任を確立

- ・中央から地方へ  
国と地方のもたれ合い、甘えの構造を打破し、地域の運営は地域の自己決定と自己責任に委ねる
- ・統治から参加へ  
政治や行政に対するガバナンスは国民の参画と監視による

## 2. 新しい地域像（個性、自立、競争、責任）

- ・政策目標として、「ナショナルミニマムの実現」から脱却し、「地域最適」を実現
- ・国が地域へ関与し、地域が国へ依存する構造から脱却し、地域主権型の地方行財政システムを構築
- ・地域がその知恵やアイデアを競い合うことにより、地域の活力を回復
- ・地域住民が行政サービスの内容、水準を決定するとともに、その負担と結果責任を負担する、地域住民の意識改革

### 【地方行財政改革の具体策】

#### 1. 行政単位の再編成

- ・基礎的自治体の強化  
人口 10 万人以上の「標準的な市」への合併を推進するとともに、その権限、財源を政令市並みに強化
- ・道州制への指向  
都道府県を広域統合、大部分の社会資本整備を担う。

#### 2. 財政制度の改革

地域の行政サービスに要する経費は地域が自ら負担する「受益と負担の一致」原則の確立

- ・個人住民税と地方消費税の拡充により、約 13 兆円を国から地方への税源移譲
- ・地方交付税は税源移譲にあわせて廃止し、地域の歳出効率化や創意工夫を妨げない新財政調整制度を導入し、地域の税収力を補完
- ・国庫補助金の廃止と地方の裁量・創意工夫を尊重した「統合負担金制度」の創設
- ・以上と並行して、地方交付税（8 兆円）と国庫補助金（3 兆円）を段階的に削減し、これに見合う地方歳出を削減

#### 3. 改革の手順とスケジュール

税源移譲、財政調整、国庫支出金の改革に歳出削減を含めた“四位一体”の改革を同時並行で実施すること

## 財政赤字のさらなる拡大

現在、国と地方の財政赤字は拡大の一途であり、すでに公的債務は 700 兆円を超え、まさに財政破綻とも言えるレベルに立ち至っている。地方財政に

ついて見れば、歳出は毎年少しずつ削減されているが、それでも財政赤字は止まらない状況であり、片や地方自治体における高い地方公務員給与や手厚い行政サービスなど、自立・自助の精神や財政規律とはほど遠い、財政の現状への危機感を欠いた実態も多く見られる。

こうした現状の改革を促し、地方自治体が財政の自立を図って地方分権を真に実のあるものにする観点から、経済同友会は前述の 2002 年提言において、地方交付税廃止と 11 兆円の歳出削減を軸とする具体的改革案を提言したが、現実の改革の歩みは極めて遅く、果たして本提言が実現できるかおぼつかない状況にある。

そこで、2004 年、経済同友会は改革の加速の視点から新たに地方行財政改革委員会を組織し、改めて地方財政改革のあり方について議論し、ここに提言としてまとめた。

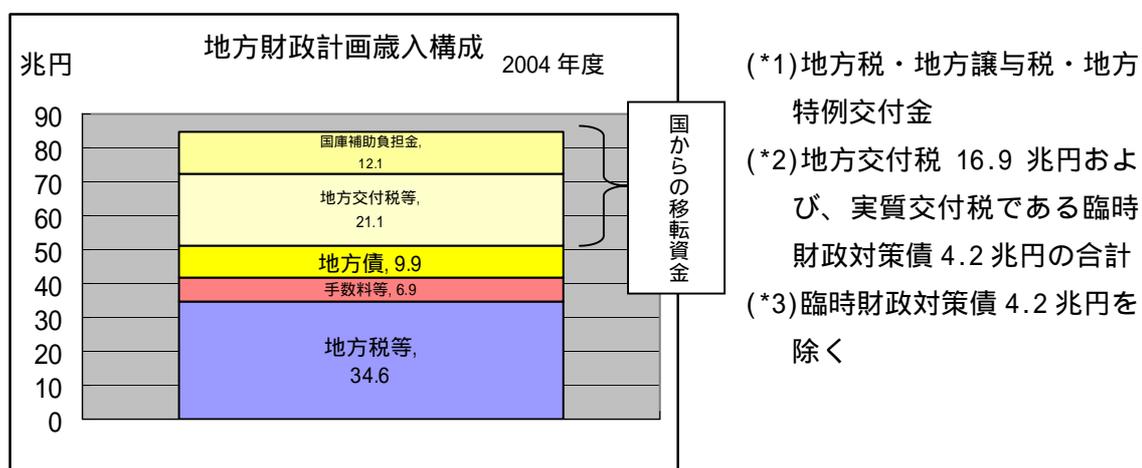
## 2. 地方財政制度の問題

### (1) 国からの資金移転に依存する地方自治体

地方自治体の多くは、地方自治の本来の財源である地方税のみならず、国からの多額の資金移転を受けて歳出をまかなっている。地方自治体が財政規律を發揮しにくい仕組みであり、結果として国の財政にも悪影響を与えている。

国から地方への資金移転には、特定事業を補助・奨励する国庫補助負担金と、自治体の歳出総額を決定する地方交付税がある。

2004 年度見通し(地方財政計画)によれば、地方歳入総額 84.7 兆円のうち、地方税等(\*1)による収入が 34.6 兆円であるのに対し、国庫補助負担金は 12.1 兆円、地方交付税等は 21.1 兆円(\*2)を占めている。その他は、地方債が 9.9 兆円(\*3)、雑収入等 6.9 兆円である。



## (2) 国庫補助負担金

国庫補助負担金は、特定事業の実施に関する中央省庁から地方自治体への補助金である。国(中央官庁・国会議員)の地方に対する関与の源泉であり、非効率行政の原因であるとして、「三位一体改革」の中で廃止・縮減が議論された。

2004年11月の政府・与党合意における補助金削減内容は、地方自治体の要望とはかけ離れたものとなったが、3兆円の税源移譲が実現したことは大きな成果と評価するとともに、今後ともさらなる改革を期待したい。

## (3) 地方交付税

地方交付税は、個々の地方自治体に対し、国の決める歳出額を財源保障するという考え方により、交付されるものである。

### 制度の概要と運用の実態

#### a) 国のモデル計算による交付税額の算出

個々の地方自治体の歳出額は、地方自治体が自ら算定するのではなく、国(総務省)がモデル計算で決定する。その上で、算定された歳出額を保障するという考え方により、地方税などで不足する額を国が地方交付税として支給する。

歳出のモデル計算方法は、経常的経費については、客観的な測定単位(人口・児童数など)に単位費用(人口一人当たりの消防費・児童一人当たりの教育費など)、補正係数(寒冷地割り増し率など)を掛けて項目ごとに算出し、合計する。測定単位は客観的であるが、単位費用や補正係数は可変であり、事実上、国(総務省)の判断でどのようにも決められる。

一方、公共事業については、多額の一過性支出であり、年度単位のモデル計算になじみにくいとして、国(総務省)が認めた事業については、発行された地方債の償還費用を交付税額に加えるという運用を行っている。交付税による補填対象範囲は政策中立的にはなり得ず、時々々の政策動向が反映される上、裁量の働く危険性もある。

#### b) 交付税原資の国費による補填

地方交付税は前述のように算出されるが、支給するための財源としては、国税の一定割合(所得税の32%など)が「法定率分」として確保されている。

当然、税収とは独立のモデル計算で歳出額を決定し、これを満たすように算出される地方交付税額が、この「法定率分」の金額に一致することはない。算出された交付税額が「法定率分」を超える場合には、交付税額の方を減らし、両者を一致させるルールとなっている。ルール通りの運用がなされる限り、地方交付税のために国の赤字が発生することはない。

ところが現実には、国費からの特例加算により、法定率分を超える地方交付税を支給することが常態化している。2004年度の地方交付税は、法定率分11.2兆円に対し、国による加算等が9.9兆円もあり、実質21.1兆円(\*)に膨らんだ。

こうした加算は、好況時、多額の地方交付税を与えられて拡大した地方歳出が、景気後退期にも縮小できないことから生じている。国も多額の財政赤字を抱えており、事実上、赤字国債で資金調達して地方財政への補填を行っている状態である。

(\*)地方交付税16.9兆円および、実質交付税である臨時財政対策債4.2兆円の合計。

## 交付税の問題

### a) 国の財政赤字の拡大

地方歳出規模は、前述の通り、歳入として予定された地方税・地方交付税法定率分などをはるかに超えており、その補填を行う国も財政危機に直面している。国の財政の健全化を図る上で、地方交付税の見直しが不可欠である。

### b) 歳出規模の問題

地方交付税の前提となる歳出規模自体に疑問が呈されている。地方交付税の交付名目と現実の使途とは著しく乖離しており、国(総務省)が地方の公共投資費用として算定した額のうち、数兆円が実際には人件費等の経常的費用に使われていることが明らかになっている。地方交付税は使途を限定せず、自治体の裁量で他の行政需要に用いることが可能だが、このような実態とかけ離れた行政需要見積もりが、赤字国債を発行してまで国が保障すべきものとは言いがたい。制度の趣旨からの逸脱は明らかである。

### c) 地方自治体の経営モラルの喪失

財政力のない地域も国からの移転資金で潤す地方交付税は、一定レベルの国土整備を全国的に促す役割を果たしたが、その過程で地方自治体が地域の財政力に見合った行政を工夫するという、「身の丈に合った行政」という理念を否定し、地方自治体の経営モラルを失わせたとと言っても過言ではない。

国が国債で借入れをしながら地方自治体に交付税を送り続けているという実態さえ、地方自治体には認識が乏しい。

民間部門と対比すると、モラルの差異は明らかである。民間部門は長期に

わたる不況の中、市場からの退出圧力に耐え、要員合理化、債務削減、設備の廃却など、厳しい施策を実行し、体力を強化して乗り切ってきた。

その間、公共部門にも行革が求められ続けてきたが、その動きは鈍い。公共部門にも、海外の事例に倣って指定管理者制度・PFI・市場化テスト等さまざまな有効な合理化ツールが導入されているが、現在のところ、試行の域を出ず、行政のやり方を根本から見直すような動きにはなっていない。倒産などの危機感を背に、自治体経営者が厳しく自ら律しない限り、いかに優れたツールがあっても有効に使われないということである。

### 3. 提言

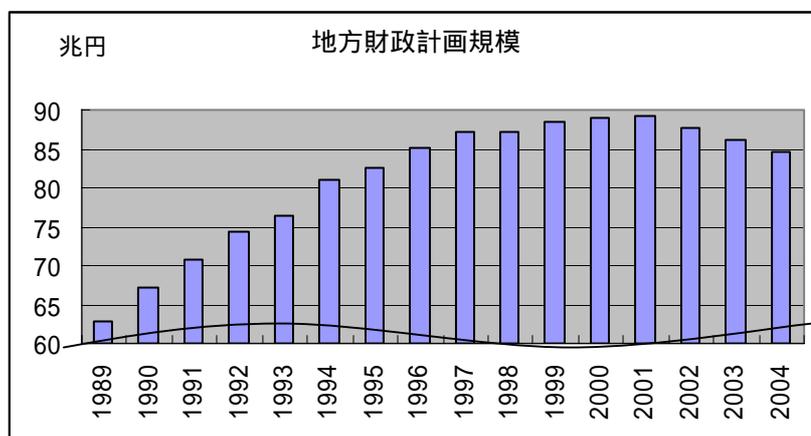
#### (1) 考え方

地方交付税による地方財政の膨張が国の財政危機を引き起こし、一方で地方行政の自律的効率化を妨げている実態からすれば、地方交付税の改革こそが必要である。

前述の2002年の経済同友会の改革提言は、地方交付税の廃止を前提とする根本改革案であり、2年を経た今もなお地方分権の理想像の一つとして有意なものとする。しかしながら、提言から2年を経ても、こうした本格的制度改革は政府議論の俎上に上らない。

その一方で、国は地方歳出の削減を進めてきた。地方の予算規模（地方財政計画）は、ピークであった2001年度から2004年度までに、5兆円近く削減され、地方交付税額も徐々に削減されている。

2004年11月の「三位一体改革」政府・与党合意では、こうして進んできた交付税改革への反動から、2005年度の地方交付税は削減されず、ここ数年で初めて前期横ばいとなった。我々は、同合意が交付税改革に踏み込んでいないことは極めて問題であると思うが、一方で、2010年代初頭の国・地方のプライマリバランス回復に向けた地方の努力義務が確認されている点は評価できる。



2004年度の委員会では、前回提示した理想像は踏襲しつつも、このように現実に動き始めた地方財政改革の流れの中で、プライマリバランス回復という喫緊のスケジュールとの関連から、現実的にどのような一歩を踏み出しうるのか、という視点で議論してきた。

その結果、我々は歳出削減を強力に進めることが現実解であると考えます。

国は、歳出削減を進める途上で2004年度に地方交付税等2.9兆円の大規模削減を行い、地方自治体の批判を浴びた。しかし、これにより、安定財源を保障されてきた地方自治体の危機意識を一気に高め、地方公務員の給与適正化など、さまざまな財政改革が進み始めたという事実がある。この改革の流れを重視すべきである。交付税制度の抜本改革が進まない現実を踏まえ、国が具体的な工程を示して着実に交付税削減・歳出削減を実行することこそが、改革の第一ステップとして不可欠である。

こうした地方交付税削減の実行により、行政サービスに一定の地域間格差は生じるが、合理的な範囲において認めざるを得ないと考えます。過去、交付税による地域間調整の効果で小・中学校、消防、警察等が全国均等に整備されたことは高く評価すべきである。しかし、その後に拡大した地域行政サービスの全てを、今後とも全国均等に保障する必要はない。国民として保障されるべき基本的行政サービスを越える部分については、各々の地域が財政状況等に鑑みてレベルを決定すべきである。

## (2) 具体的ターゲットとスケジュール

### 8兆円規模の地方歳出削減

以上の通り、地方歳出削減は国の責任において実現を図るべきである。

本来、自治体予算を最終的に決定し、事業を現に実施しているのは地方自治体であり、その経営責任が厳しく問われなければならない。しかし、現制度の下で、国が地方自治体の歳出額を決定し、地方自治体はこれを限度いっぱい費消するという関係が続いている中では、地方自治体の自律的効率化を訴えても実現性に乏しい。改革のきっかけは、国が与えなければならない。

2010年代初頭までに国のプライマリバランス回復に寄与するためには、この目標時期までに地方財政の国への際限なき依存状態を解消し、正常化させねばならない。

具体的なターゲットとして、地方交付税の法定率分外の国費補填を解消することを目標とし、2004年度から2010年度までに8兆円規模の地方歳出削減を行うべきであると考えます。これは、2004年度において、地方交付税に、国費および赤字地方債（実質国費）で7.8兆円(\*)の補填を行っているため

である。

本来、地方歳出の規模を論じるには、地方がなすべき事業を再定義する必要がある。その結果、法定率自体が妥当かどうかも吟味されねばならない。現行法定率を前提とした削減目標は、こうした議論と必ずしも整合しない。しかし、財政破綻回避という喫緊の課題を前に、必要行政経費の精査に多くの時間を費やすことなく、一定の規範性ある目標に向かって歳出削減に踏み出すことが重要であると考えられる。

(\*)2004年10月22日経済財政諮問会議 谷垣議員提出資料

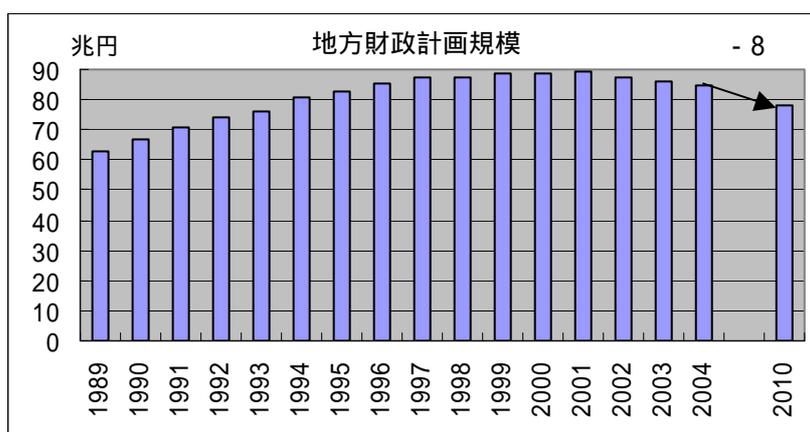
2004年度に積み増しされたのは9.9兆円であるが、うち、減税影響等国の責任部分を除いた地方責任分は7.8兆円。地方交付税の加算3.9兆円、臨時財政対策債3.9兆円で補填された。

### 交付税削減工程の明示

国は、2010年度までの道筋を早急に地方に明示する必要がある。急激な歳出削減で地方自治体の混乱を招いた2004年度の例を省み、国は地方の予見可能性を高めるよう意を尽くすべきである。

具体的には、今回の政府・与党合意で決定した「地方財政の中期ビジョン」を有効に活用し、国は、3年先までの各年度の交付税「金額」をあらかじめ提示して、地方に予見可能な合理化工程を示すべきである。

将来の国税・地方税収入の予見が困難なことに加え、増税議論などの不確定要素もあるが、そのリスクは国が引き受け、ここ数年間は景気変動に左右されずに地方が主体的に合理化に専念できるような環境を、国の責任で整えるべきである。



国による地方歳出削減を数年間のスケジュールに沿って段階的に進めていくことで、地方自治体はこうした効率化を主体的に実行に移せると思われる。

### (3) 地方交付税削減の過程で、地方自治体の改革を

地方自治は、行政サービスという受益と地方税という負担をどうバランスさせるか、住民が議論し決定することが本旨である。国や他地域からの資金移転を受ける仕組みは、地方自治を本質的に否定するものであり、このような仕組みは解消していくことが望ましい。地方交付税への依存を低下させ、「国が地方自治の枠を決める」という現状からの脱却を図らねばならない。

すでに交付税制度に依存した 50 年間を経て、地方自治体の現状はあまりにも理念と乖離している。地方交付税による財政調整なしには地方財政の規模が半分になってしまう自治体も少なくない。抜本改正議論が進まない背景には、財政自立からあまりにも遠い、このような実態がある。「分権・自立をいかに実現するか」について現実的なステップを踏んで進めていく必要がある。

2010 年度までの歳出削減の過程は、地方自治体の意識改革の期間となる。

住民にとっても行政サービスは無限に与えられるものではなく、歳出削減はやむを得ないことを再認識させるはずである。自治体の交付税への依存はすぐには解消されないだろうが、最後は国が交付税によって助けてくれる、という自治体の期待は解消に向かうと思われる。

さらに、地方交付税の絶対額が減ることで、地方交付税から地方税への税源移譲が視野に入ってくる。そうなれば、最終的には地方交付税は特定地域にのみ交付される小規模な財源に性格を変えることも可能となる。

## 4. おわりに

地方分権は、本来、国の制度設計や政治哲学の議論としてより大きな視点から論じられるべきものであるが、現在のように国と地方の借金が異常事態となっている中で、地方分権に関する議論が本質からほど遠いものとなっていることは、大変残念なことである。

しかしながら、「歳出削減」という課題を通じて、過剰な行政サービスの見直し・切り下げや、地方自治体のリストラ、あるいは事業の民間委託など、困難なテーマについて逃げることなく住民や公務員と向かい合うことは、地方自治体が国に依存する体質から脱却し、自らの財源で地方を経営する能力を身につける上で必要不可欠である。その過程では、地方自治の主人公であるべき地域住民が地方自治体の運営に一層積極的に参画する責任がある。地方の奮起により、強力な経営能力のある自治体を創出し、「地方自治」実現の第一歩を踏み出すよう期待する。

今回は、基本的あり方（前回提言）を踏まえつつ、着実に改革を前進させる現実的な提言として、あえて交付税削減・地方歳出削減に的をしばった内容とした。

本来的には、地方行財政改革は、国・地方トータルの財政改革と、地方分権・地方自治の確立の両面から、総合的な改革への取り組みを行うべきものではあるが、今回の提言はその起爆剤となるものとする。

以上

1. 「地方分権の推進」は、国の最優先課題の一つである。この分権を正しく機能させるためには、権限や財源を担う地方自治体自身が、民間並みの厳しい財政規律のもとで運営されることが重要である。

ところが、50年の長きにわたり存続してきた現行の地方交付税制度は、今や、その本来の主旨に反して地方行政の自律的効率化を妨げている。本制度の抜本的改革が急務である。

2. 抜本的改革のためには、2002年10月に経済同友会が提言した通り、地方交付税の廃止を中心とした改革が不可欠である。しかしながら、こうした制度改革の動きは鈍い。

地方自治体が財政の自立を図り、地方分権を真に実のあるものにするためには、制度改革議論の進展いかんに関わらず、歳出削減を切り口として改革を進めることが必要である。

引き続き「国の責任」で地方交付税の削減を行うことを提言する。

具体的には、

- (1) 2004年度を起点に2010年度までに8兆円規模の歳出削減を確実に行い、地方交付税を法定率分に収めることを目標とし、そのための地方交付税の削減工程を明らかにすべきである。
- (2) また、その実行にあたっては、地方自治体が運営の混乱を回避しつつ、自立的に歳出削減に取り組めるように、国は3年先まで各年度の交付税金額をあらかじめ提示すべきである。

