

地方交付税制度の改革について

- 地域間格差の是正に向けて -

概要版



平成18年10月
高知県・市町村交付税制度研究会

地方交付税制度の役割

地方交付税制度は、どの地域で暮らす住民も一定レベルの行政サービスを受容でき、また住民負担に過大な格差を生じさせないよう地域間の財源調整を行い、地方公共団体が提供する行政サービスの財源を保障する機能を持つ。

高知県の現状

社会資本整備率が低く、格差縮小の兆しが見られない。
雇用、経済環境では、有効求人倍率、製造品出荷額等、県内総生産共に全国の動きから取り残されている。
医療関係では、県内でも医師不足等地域間格差が広がっており、特に中山間地域の状況は厳しい。
住民の感じる格差はより切実。
三位一体改革の影響により地方交付税等が大幅に削減されたため、非常に厳しい財政状況に置かれ、自主財源の多い都市部との間で体力差が歴然。

地域間格差は拡大しつつあり、地方交付税の機能は縮小させるのではなく、強化すべき。

地方交付税制度のあるべき方向

効率性や競争原理という画一的な価値観のみで形成される社会ではなく、地域特性に応じた多様性を活かす社会を形成するためには、地方交付税制度の重要性はますます高まっていく。地方交付税制度を考える際には、次の視点を欠くことが出来ず、見直しに際してはこれらの点を考慮しながら総合的に制度設計を行っていく必要がある。

(1) 財政力格差の是正の強化

国は厳しい財政状況を背景に、地方交付税の機能を縮小させる方向で制度の見直し議論を進めているが、地域間格差は拡大していることから、自治体間の財政力格差の是正強化が必要である。各団体が地域特性に応じた、その地域に必要な事業を取捨選択できるだけの財政的な自由度が確保されるべき。

(2) 地域条件差の適正な反映

財源保障機能の縮小や極端な算定簡素化は、地域間格差の拡大を招く。地方交付税の算定は、地域間の様々な条件差をできるだけ考慮し、それを適正に反映させるべき。これにより、制度の公平性が保たれ、格差の是正にもつながる。

(3) 制度の信頼性の向上

地方交付税が、国の政策誘導手段として多用されてきたことや、算定根拠がブラックボックス化していることなどが交付税悪玉論につながっている。今後、国と地方、更に国民が納得のいく形で地方交付税制度見直しの議論を進め、信頼ある制度として成り立たせるためには、中立性、透明性の確保等が不可欠。

地方交付税改革の具体的方法

(1) 財政力格差の是正の強化

財 政力に関わらず、標準税収の一定率と定められている留保財源により、税収格差が直接反映され、財政力格差が広がっている。最大の要因である地域間での税収格差を是正するため、国税・地方税の体系を、偏在度の高い法人関係税は国税へ、偏在度の少ない消費税は地方税へと大胆に組み替えるべき。
中長期的には、このような、国・地方を通じた抜本的な税体系の見直しが必要であるが、当面の対応としては、以下のような措置が考えられる。

【留保財源の傾斜措置】

各団体の財政力に応じて、留保財源率を傾斜的に設定し、留保財源額の格差を緩和する。
また、偏在度の高い税目のみを取り出して、その税目のみ留保財源率を団体間で傾斜させることも考えられる。

例) 住民税の算入率を変更(財政力の違いにより、算入率も段階的に変更。)

財政力の強い団体	基準財政収入額への算入率80%~90%
財政力の弱い団体	基準財政収入額への算入率70%~60%

(2) 地域条件差の適正な反映

次 のような経費について、地域の条件差が適正に反映されるような算定がなされるべき。

過疎地域特有の経費	採算面から民間算入が困難な分野を直接行政が担うこと等によるコストを反映
地震対策に必要な経費	
森林整備に必要な経費	
現行制度上過少算定されている項目	喫緊の課題であり、費目を創設して財政措置を充実
保育サービス	過疎地域等において1人あたりのコストが割高になっていることを算定方法に反映
身体障害者訓練施設等支援費	
ごみ処理	人口基準ではなく、身体障害者数を算定方法に反映
し尿処理	
	都市部への割増措置は実態と乖離しているため廃止

(3) 制度の信頼性の向上

中立性の原則

地方交付税の算定は、地方自治体における自主的、自律的な政策選択に影響を及ぼさない中立的なものであるべき。

事業費補正について

事業費補正は、中立性の確保の点で問題があり、地方分権の観点からも見直しが行われるべきであるが、事業が特定の時期に集中的に行われる場合に、必要な財源が確保しやすいという評価できる側面もある。新たに発行する地方債に係る事業費補正は以下の地方債に対する交付税措置を除いて、基本的に廃止・縮小していくべき。

廃止・縮小する事業費補正については、客観的な指標を用いてその分を確実に算入し、必要な公共投資ができるようにすることが必要であり、地方財政計画（マクロ）も明確な形で算入するべき。

元利償還金に交付税措置がある主な起債（全国知事会の分類を参考に整理）

性格 算入方法	地域施策に対する政策措置	地域性のある事業	一時的に多額の経費を要する事業	地方団体全体の財源不足に対する措置
事業費補正により算入 （省令事項） 個別の特殊事情に対応	合併推進事業債 地域活性化事業債 地域総合整備資金貸付事業 一般単独事業債 （まちづくり交付金等） 地域総合整備事業債 等	一般公共事業債（港湾・ダム等） 一般単独事業債（半島道路等） 一般公共事業債（復興特別分） 防災対策事業債 臨時地方道路整備事業債 臨時高等学校整備事業債 等	義務教育施設整備事業債 一般廃棄物処理事業債 ・下水道事業債 等	
公債費方式により算入 （法律事項） 普遍的な事業、恒久的な制度に対応	合併特例事業債	辺地対策事業債 過疎対策事業債	・補正予算債 ・災害復旧事業債	財源対策債 臨時財政対策債 減税補てん債 臨時財政特例債

 … 交付税措置を存続すべき起債

既に廃止されているが、既発債の交付税措置は継続している。

インセンティブ算定について

地方交付税制度には、本来行革インセンティブが働く仕組みが内在。

【現在の行革インセンティブ算定の問題点】

地方交付税を国の政策誘導の手段として使うことにつながりかねない（制度の中立性を損なう）
適正な基準財政需要額の算定を損ねる

インセンティブ算定は、必要な需要額と相関関係に乏しい指標を用いて配分しているため、普通交付税の趣旨にはそぐわない
地方交付税は自治体が実際に支出した額だけ交付される仕組みになっているとの誤解（モラルハザード論）を助長しかねない

公平性の確保のため現在のインセンティブ算定に関しては、少なくとも以下の改善を行うべき。

平成18年度から導入されたインセンティブ算定（地域振興関係）について、市町村分においては条件不利地域に割増を行う要件の一つとして税収の増があるが、経年的な推移を反映した徴収率を考慮すべき。

行政改革を評価する算定を行うのであれば、公平性が保たれるよう単純な決算額の比較ではなく、よりきめ細かな指標を導入すべき。

【インセンティブ算定の拡大について】

インセンティブ算定は「基本方針2006」で拡大の方向が示されており、また、安倍首相の所信表明演説においても、「頑張る地方応援プログラム」を2007年度から実施する方針が表明され、拡充される方針が明らかにされている。こうした流れについては、

そもそも地方交付税制度に内在されているインセンティブ機能が、あたかも存在しないかのように議論されている。
算定による政策誘導を行うことは、問題点 で述べたように、地方交付税制度の中立性を損ねる。
地方固有の財源である地方交付税が国の財源であるかのような誤解を生じさせるものである。
特に、成果のみを評価する方法は、自らの努力により克服できない、地理的、経済的な条件等の違いが考慮されず不公平であるうえに、ますます格差拡大を招きかねない。

等、様々な問題を含んでおり、導入については、こうした点を考慮して慎重に検討する必要がある。

(4)透明性の向上・安定性(予見可能性)の確保

算定方法の透明化

地方交付税の算定基礎となる単位費用や補正係数の考え方、積算根拠を明らかにすることは、

予見可能性 :どのような事情の変化があれば、どの程度需要額が変動するのかをある程度予測可能とする
透 明 性 :どのような行政サービスがどの程度の水準で保障されるのかを明らかにする

を確保することでもあり、制度としての信頼性を高めるうえでもできる限り明確にすべき。このことは、地方交付税制度について、国民、住民によるコントロールが働くことにも通じる。

同様に地方財政計画についても、考え方や積算過程を透明化すべきであり、かつ、できるだけ速やかに明らかにすべき。

地方六団体が設置を求めている(仮)地方行財政会議において、国と地方が対等の立場で地方財政に関する議論を行うには、当然こうした情報が地方公共団体側に明らかにされておくことが必要。

算定方法の合理化

財政需要を的確に算定するためには、算定方法がある程度複雑化するのは避けられない。
現在いわれている簡素化は、積み上げた根拠と配分方法との相関関係が乏しいため、総額削減の議論につながる恐れがある。

導入にあたっては制度として成り立つために満たすべき条件を踏まえ、慎重に検討すべきであり、複雑 = 不透明 = 是正すべきといった安易な視点で導入を判断すべきではない。

(5)現在検討されている算定方法の見直し(新型交付税)

新型交付税の試案(基本フレーム)

- a 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
- b 人口規模や土地の利用形態による行政コスト差を反映
- c 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
- d 地方団体の財政運営に支障が生じないよう制度を設計

単純に人口・面積のみを用いて算定の簡素化を行った場合の問題点

地域の条件の違いによるコスト差が反映されなくなることで交付税の機能が縮小され、自治体間の格差が拡大する
財政需要の把握の精度が大幅に落ち、制度としての信頼性が損なわれる
現在算定されている需要額との乖離が大きく、激減する団体は破綻に陥る程の影響が出る

新型交付税の導入については、以下の点から慎重に検討が行われるべき。

財政運営に支障を生じないよう十分な検討を行うべき。
簡素化により、条件不利地域が必要とする財源が安易に削減されないよう、地方財政計画の策定を通じて適切に財政需要を把握することで、新型交付税の配分総額を確保すべき。
簡素化の視点が優先されるあまり、必要な補正が削減されることのないよう十分に検討すべき。
必要な補正が算定の技術上困難な場合は、存続する他の費目や新設される「地域振興費(仮称)」において、適切に反映するべきであり、従来条件不利地域に対する措置の継続や、従来措置が十分でなかった、民間事業者の参入の困難性等による条件不利地域特有の行政コスト高といった点を算定に反映するよう検討すべき。