

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 -



高知県イメージキャラクター

「くろしおくん」

平成18年10月

高知県・市町村交付税制度研究会

目 次

1 地方交付税制度の役割とあるべき方向

(1) 地方交付税制度の役割	1
地方交付税制度の役割	1
広がる地域間格差	1
ア 住民生活における格差	2
生活基盤	
・道路整備・改良率	
・下水道普及率	
雇用・経済環境	
・有効求人倍率	
・製造品出荷額等	
・県内総生産の推移	
医療・救急	
・救急自動車による現場到着・収容所要時間	
・病院(小児科医、産科・産婦人科医)	
住民の感じる格差	
イ 財政運営上の格差	7
(2) 地方交付税制度のあるべき方向	9
地方交付税改革の議論について	9
多様な地域性を活かすために	11
あるべき方向	11

2 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 ~ 広がる地域間格差の是正に向けて ~	12
留保財源	12
ア 留保財源の仕組み	12
イ 現状	13
ウ 留保財源の今後の見通し	16
格差是正の手法	16
(2) 地域条件差の適正な反映	18
財源保障機能	18
ア 財源保障機能の意義	18
イ 現状と課題	18
ウ 財源保障機能についての意見	18
多様な地域性を活かすために	20
① 過疎地域特有の経費について	20
ア 過疎地域特有の経費	20
イ 改正意見	22
② 地震対策に係る経費について	23
ア 地震対策に係る経費	23
イ 低い自主防災組織の組織率	23
ウ 改正意見	24
③ 森林整備に係る経費について	26

ア	公益性の観点からの森林整備への支援	26
イ	林業の再生を通じた持続的な森林整備	27
ウ	改正意見	27
	現行制度上過少算定されている項目	28
ア	普通交付税算定額と決算との乖離について	28
イ	具体的事例	28
	保育サービスについて	
	身体障害者訓練施設等支援費について	
	ごみ処理について	
	し尿処理について	
	今後の検討課題	
(3)	中立性の確保	35
	中立性の原則	35
	事業費補正について	35
	インセンティブ算定について	37
	ア 地方交付税制度に内在されている行革インセンティブ	37
	イ 現在行われている行革インセンティブ算定の問題点	37
	ウ 改正意見	37
	エ インセンティブ算定の拡大について	38
(4)	透明性の向上・安定性（予見可能性）の確保	39
	算定方法の透明化	39
	算定方法の合理化	39
(5)	現在検討されている算定方法の見直し（新型交付税）	41
	人口・面積による配分の課題	41
	必要な財源の確保	41
	財政面での影響	42

= 高知県・市町村交付税制度研究会 =

平成16年度からの三位一体改革により、地方交付税が大幅に削減され、地方自治体の財政は危機的状況が続いています。骨太の方針2006では、一般財源総額の確保等、地方に配慮した内容になっていますが、今後の検討に委ねられているものが多く、予断を許さない状況です。

さらに、総務省の「地方分権21世紀ビジョン懇談会」においても、算定の簡素化や地方債に対する交付税措置の廃止などの方向が示され、地域間格差がさらに拡大することが懸念されます。

こうした状況を踏まえ、今後の地方交付税制度のあり方について研究・検討し、高知県全体の意見を国に提出することを目的に、県及び市町村の財政関係職員による研究会を開催しました。

1 地方交付税制度の役割とあるべき方向

(1) 地方交付税制度の役割

地方交付税制度の役割

地方公共団体は、住民に密着した幅広い行政サービスを提供するなど、住民生活に欠くことのできない役割を担っている。

地方公共団体には多くの事務事業が存在し、国に比べて最終支出も大きい。他方で地域間の税収の格差は著しく、また、一般的に税収が少ない団体は、自らの努力により解消されない地理的、社会的条件等の差により、行政コストが割高となるケースが多い。

仮に地方交付税制度が存在せず、自らの税収のみで行政サービスを行わなければならないとすれば、税収の少ない団体は、最低限必要なサービスすら提供できなくなり、行政サービスの格差を埋め合わせるためには、極端な増税を実施せざるを得なくなる。

どの地域に住む国民にも、一定レベルの行政サービスを受ける権利があり、また、住む場所の違いによって、その受ける行政サービスや住民負担に過大な格差があってはならない。

こうした点から、地域間の財源調整を行い、一定レベルの行政サービスが提供できるよう財源を保障することは、制度として必要不可欠である。地方交付税制度はこうした理念を実現するための制度の一つであり、また国が義務づけた事業に対する財源を保障するという機能も有する、非常に重要な制度である。

国が義務づけた事業に対する財源保障

地方自治法第232条第2項では、「法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体に対し事務の処理を義務づける場合においては、国はそのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない。」と規定している。地方交付税制度は国の義務づけのある事業については、基準財政需要額に算入する形で財源保障している。

広がる地域間格差

長引く地域経済の低迷や三位一体改革による地方交付税削減等の影響により、財政力の弱い団体では投資の抑制や基金の取り崩し等による苦しい財政運営を強いられている。本県においても、厳しい財政状況を踏まえ、行革努力による経費削減や投資的経費の抑制等の歳出削減努力を続けているが、地方交付税の削減によりその効果が失われ、基金も底をつく団体も出るなど、深刻な状況となってきた。自主財源が乏しく地方交付税の占める割合の高い本県にとって、地方交付税制度の果たす役割は大きい。

最近、地域間格差の拡大が大きな問題となっている。税収格差の拡大に加え地方交付税が削減されたことで、自治体間の体力差が顕在化し、条件不利地域はますます不利な状況に置かれ、地域間格差は更に拡大しつつある。

以下に本県の置かれている状況の一端を述べるが、こうした状況を踏まえれば、地方公共団体に財源を保障し、財政力格差を是正する地方交付税の機能は縮小させるのではなく、むしろ強化するべきである。

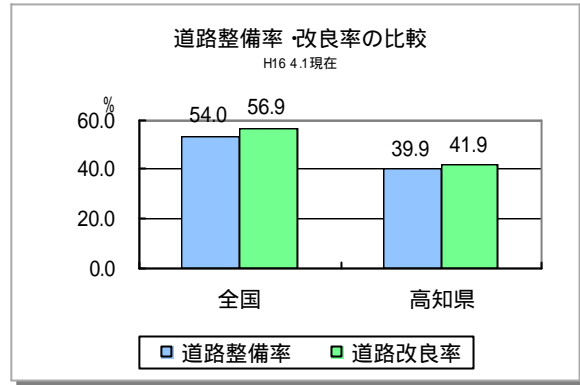
ア 住民生活における格差

生活基盤

道路整備 改良率

道路整備率で比較すると、全国54.0%に対し、高知県は39.9%と低い。

また改良率で比較しても、全国56.9%に対し、高知県41.9%と低く、整備が遅れている。



(道路統計年報 国土交通省)

道路改良率を平成12年と平成16年で比較した場合、下位グループでは、団体も、順位も固定している。

増加ポイントで比較すると全国平均2.5ポイントに対し下位団体平均2.1ポイントに留まっている。

下位団体も改良率自体は年々上昇しているものの、伸び率は全国平均をやや下回っており、格差は大きく開いたままである。

道路改良率

H12(H12.4.1)

上位5団体

順位	団体名	改良率
1	大阪府	74.3%
2	富山県	73.0%
3	東京都	70.3%
4	石川県	69.6%
5	福井県	68.2%
	平均	71.1%

H16(H16.4.1)

上位5団体

順位	団体名	改良率
1	大阪府	75.5%
2	富山県	75.3%
3	石川県	71.9%
4	東京都	71.0%
5	北海道	70.4%
	平均	72.8%

+1.7

下位5団体

順位	団体名	改良率
43	奈良県	41.1%
44	高知県	40.1%
45	徳島県	39.6%
46	和歌山県	39.2%
47	茨城県	35.2%
	平均	39.0%

下位5団体

順位	団体名	改良率
43	奈良県	43.4%
44	高知県	41.9%
45	徳島県	41.9%
46	和歌山県	41.2%
47	茨城県	37.1%
	平均	41.1%

+2.1

全国平均 54.4%

全国平均 56.9%

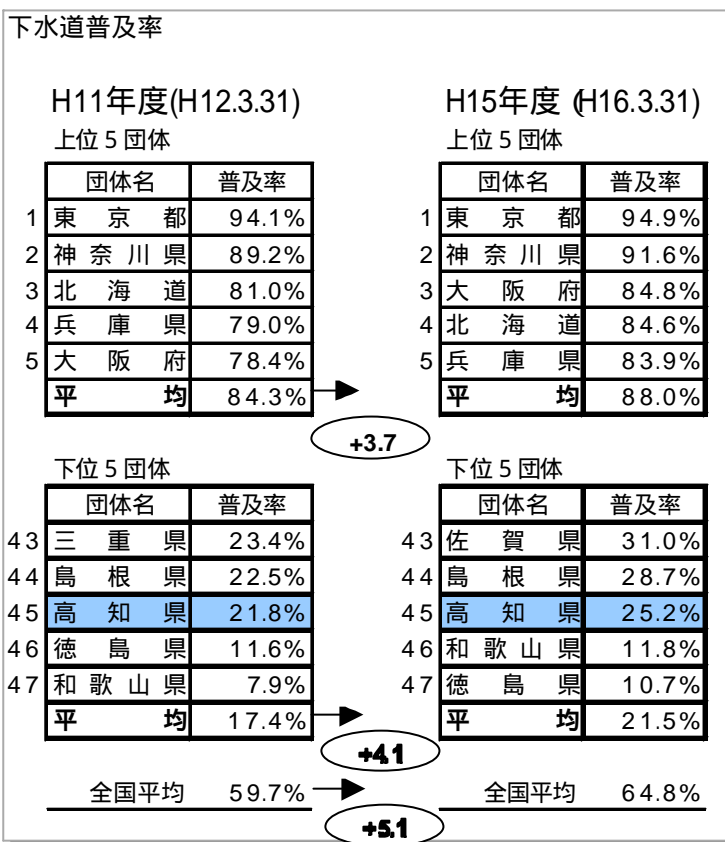
+2.5

(道路統計年報 国土交通省)

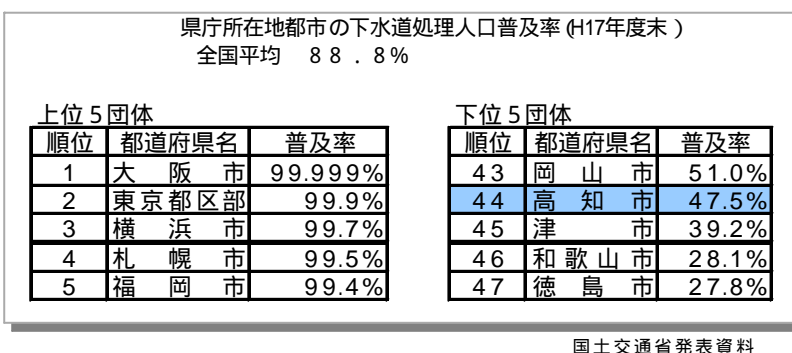
下水道普及率

下水道普及率を平成11年度と平成15年度で比較した場合、下位グループでは、団体では三重県と佐賀県の入れ替わりが見られたが、残りの4団体に変化はない。

ポイント数で見ると、全国平均5.1ポイント増加に対し、下位5団体は4.1ポイントに留まっている。また、全国平均と比較すると、下位団体の平均普及率は遙かに低く、格差は大きく開いたままである。



また、県庁所在地都市の下水道処理人口普及率で見ても、全国平均88.8%であるのに対し、高知市47.5%(全国44位)と低い。

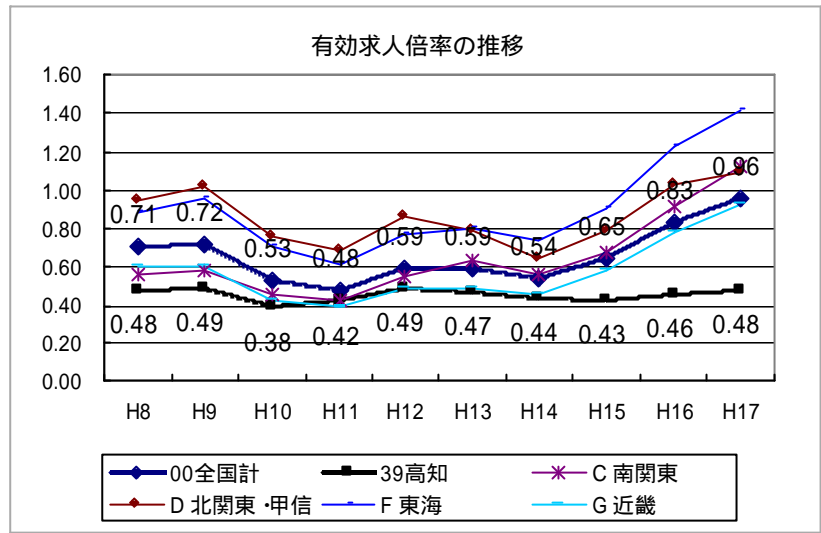


生活基盤では整備水準の格差が大きく開いており、格差縮小の兆しは見られない。

雇用 経済環境

有効求人倍率

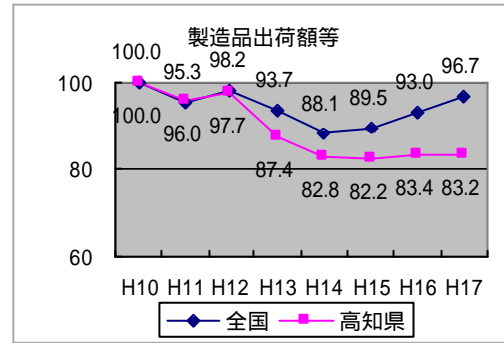
有効求人倍率の推移をみると、平成8年から平成17年までの10年間で、全国では平成11年の0.48を下限に、上昇傾向にあるが、本県は0.48程度でほぼ横ばいの状態が続いている。特に平成15年からの3年間をみると、全国計と大都市圏の多い関東、東海、近畿地方は急激に上昇しているのに対し、本県は横ばいとなり格差は拡大してきている。



職業安定業務統計（厚生労働省）

製造品出荷額等

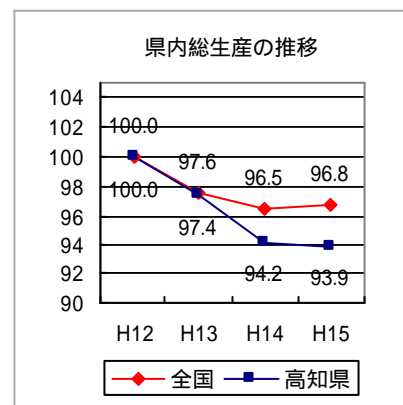
平成10年を100とした製造品出荷額等は、全国が平成14年度から増加しているのに対し、県内は依然減少傾向にある。全国では平成16年度で96.7であるのに対し、高知県は83.2と格差が大きくなっている。



工業統計「産業編」（経済産業省）

県内総生産の推移

平成12年を100とした県内総生産の推移をみると、全国、高知県ともに減少が続いていたが、平成15年には全国は増加に転じたのに対し、高知県は依然減少を続けている。



県民経済計算年報（内閣府）

雇用・経済環境では、有効求人倍率、県内の製造品出荷額等、県内総生産とともに全国の増加傾向の動きからは取り残されている。

医療・救急

救急自動車による現場到着・収容所要時間

全国の平均到達時間6.4分に対し、高知県は約7.5分となっており、特に急峻な山々に民家が点在している嶺北地域では約13分と、全国平均のほぼ倍となっている。

救急自動車による現場到着所要時間

	全国	高知県	
		県計	嶺北地域
3分未満	6.0%	13.1%	2.8%
3分以上5分未満	24.9%	32.2%	23.0%
5分以上10分未満	56.1%	38.4%	22.9%
10分以上20分未満	12.1%	13.1%	34.0%
20分以上	0.9%	3.2%	17.3%
平均到達時間	6.4分	7.5分	約13分

平成17年度版 消防白書

また、救急自動車による病院までの収容所要時間でみると、全国平均30分に対し高知県は33.7分とあまり変わらない。しかし、嶺北地域と全国を比較すると、嶺北地域は49.6分と差は大きく、地域による格差が顕著になっていることがわかる。

救急自動車による収容所要時間

	全国	高知県	
		県計	嶺北地域
10分未満	0.7%	2.0%	2.8%
10分以上20分未満	20.6%	30.4%	23.0%
20分以上30分未満	38.3%	32.9%	22.9%
30分以上60分未満	36.3%	28.9%	34.0%
60分以上120分未満	3.9%	5.5%	17.3%
120分以上	0.2%	0.3%	0.0%
平均収容所要時間	30.0分	33.7分	49.6分

平成17年度版 消防白書

病院（小児科医、産科・産婦人科医）

県内の小児科医、産科・産婦人科医の状況を見ると、県庁所在地である高知市を中心とする県中央部に集中し、西部地域に若干の集積が見られる状況である。東部地域については小児科、産科・産婦人科医はわずかであり、住民生活に支障が出ている。

県内の小児科、産科・産婦人科医の状況



小児科医師一人当たり小児数			産科・産婦人科医師一人当たり出生数		
全	国	1,259 人	全	国	105 人
高	知	県	高	知	県
		1,117 人			113 人
安芸保健医療圏		2,651 人	安芸保健医療圏		154 人
高幡保健医療圏		2,344 人	高幡保健医療圏		141 人

H16年度医師、歯科医師、薬剤師調査、人口動態調査、H12年度国勢調査

医師一人当たりの小児数、出生数をみると、県計では全国平均並となっているが、2次医療圏で比較すると、安芸保健医療圏、高幡保健医療

圏が全国平均よりもかなり高くなっており、小児科医師の一人当たり小児数では、安芸保健医療圏2,651人、高幡保健医療圏2,344人と、両保健医療圏とも全国平均をはるかに上回る数値となっている。これは中心部に医師が集中しているためであり、県内においても地域間格差が開いていることが分かる

医療・救急では、県内でも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ものとなっている。

住民の感じる格差

住民の視点からみると、実感としての格差ははるかに大きいものとなっている。都市部と比べて容易に仕事が見つからない就業の困難性、児童、生徒数の減少による小中学校の複式化やクラブ活動の選択の自由のなさ、学校や保育所の統廃合による遠距離通学、買い物や通院のための公共交通の不足、医師不足等、特に中山間地域に住む住民にとってはより切実な問題がある。

複式学級

公立小学校の学級数に占める複式学級数の割合の推移をみると、全国では2.5%前後でほぼ横ばいであるのに対し、高知県は平成17年度でも8.1%と非常に高い割合であることが分かる。

公立小学校の学級数に占める
複式学級数の割合の推移

全国 (単位：%)		高知県 (単位：%)	
H13	2.6	H13	12.3
H14	2.6	H14	12
H15	2.5	H15	11.1
H16	2.5	H16	7.7
H17	2.4	H17	8.1

学校基本調査

学童保育

共働き世帯の増加に伴い、学童保育のニーズが高まってきている。全国平均は65.4%であるのに対し、高知県は33.1%と設置率が低く、全国最下位となっている。

学童保育設置率
全国平均 65.4%

上位5団体		下位5団体	
1 東京都	100.0%	43 山形県	38.8%
2 埼玉県	93.5%	44 三重県	38.0%
3 大阪府	86.7%	45 徳島県	36.6%
4 沖縄県	85.2%	45 和歌山県	36.6%
5 福岡県	82.2%	47 高知県	33.1%

全国学童保育連絡協議会

設置率は05年の学童保育数を04年の小学校数で除したものの

イ 財政運営上の格差

住民生活において前述のような格差が生じている背景には、地方公共団体の間の財政力格差が顕著になっていることがあげられる。全国的には、長期間にわたる景気低迷を抜け出し、ここ2、3年景気回復により地方税も増収を続けているが、本県においては未だ景気回復の動きは鈍く、税収も伸び悩んでいる。

また、平成16年度以降行われた三位一体改革においては、国の財政再建が優先され、地方交付税等が大幅に削減された。本県では、平成16年度からの3年間で県分で305億円、市町村分で約141億円、計446億円の地方交付税等が削減され、地方交付税依存度の高い本県にとって、影響は非常に深刻なものとなっている。

こうした状況から、自主財源に乏しい本県は、財政的に非常に厳しい状況

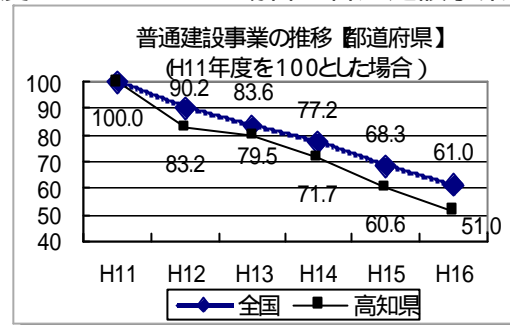
に置かれており、自主財源の多い都市部との間で体力差が歴然となっている。

地方交付税等

地方交付税 + 臨財債で、平成15年度 - 平成18年度実績の比較。なお、平成18年度は特別交付税額が未定のため、当初予算計上数値で計算している

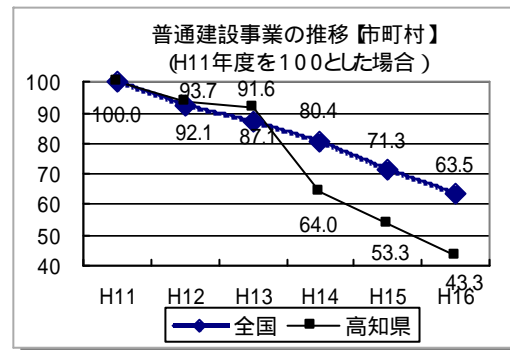
普通建設事業の推移

本県のピークであった平成11年度を100とした場合の普通建設事業の推移をみると、全国、本県ともに減少を続けている。平成16年度決算では、都道府県分で見ると全国61%、本県51%と減少率が全国平均より高くなっている。市町村分はさらにこの傾向が強まり、全国63.5%であるのに対し本県43.3%（減少率は全国1位）と激減している。



決算統計

本県では経常経費が扶助費等の増に伴い増加している反面、地方交付税総額は年々減少しており、自主財源に乏しい本県では投資を抑えて経常経費に振り替えざるを得ない現状が浮き彫りとなっている。



決算統計

普通建設事業費の大幅な抑制は、インフラ整備の遅れをもたらしているだけでなく、公経済に依存する度合いの高い本県では、地域経済にも深刻な影響を与えている。

(2)地方交付税制度のあるべき方向

地方交付税改革の議論について

地方交付税は財源調整機能と財源保障機能を有するとされている。

財源調整機能

交付税の適正な配分を通じて、地方団体間の財政力格差を解消する機能。

財源保障機能

地方交付税総額が 国税 5 税の一定割合として法定化されていることにより、地方財源が総額として保障されているというマクロでの保障機能と、基準財政需要額、基準財政収入額という基準を設定し算定を行うことで、どの団体も一定レベルの行財政運営が可能となる財源を保障するというミクロでの保障機能がある。

地方交付税法第 6 条において、所得税、法人税、酒税の収入額の 32%、消費税の収入額の 29.5%、たばこ税の収入額の 25%をその原資とすることと規定されている。

財源調整機能と財源保障機能の関係

財源調整を目的として財政移転を行う場合には、その根拠として何らかの財政需要を保障することを目的としており、逆に何らかの財政需要に対して財源を保障するために財政移転を行えば、結果として財源調整が図られることとなる。このため、財源調整機能と財源保障機能は表裏一体のものといえる。

参考

地方交付税法第 1 条には、「この法律は、地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによつて、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする」と規定されており

「その財源の均衡化を図る」= 財源調整機能」

「地方行政の計画的な運営を保障する」= 財源保障機能」

の両機能を働かせることが、交付税制度の目的であると明記されている。

「 経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006 」（以下基本方針 2006）、「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会報告書」（以下ビジョン懇談会報告書）のとりまとめに向けた議論の中では、地方交付税制度のあり方についても様々な議論が行われた。それらの中には、国の財政再建を最優先する立場から、あるいは国に「依存」している自治体の「自立」を促すといった名目で、基準財政需要額の圧縮や地方交付税の算定の極端な簡素化などを求める声が大きかった。

また、現在の危機的な財政状況を打開するためには地方交付税総額を圧縮する必要があり、また、そのためには地方交付税制度の財源保障機能を廃止

すべきとの意見もあった。財源保障を廃止・縮小すべきとの意見の背景には、地方交付税が自治体のモラルハザードを引き起こしている、といった考えがある。具体的には、

努力しなくとも地方交付税がもらえるため、自治体に効率的な行財政運営を行う意欲を失わせている。

一部の起債については後年度交付税措置されるため、身の丈に合わない過大な起債を起しやすく、財政規律が緩み財政を悪化させる要因となる。

といった考えであるが、地方交付税制度は、行革努力をして経費の削減を行った場合、その分の経費は他の行政施策に活用できる財源として残る仕組みとなっており、そもそも行革のインセンティブが働く仕組みを内在している。このため、**過**については制度についての認識誤りである。格差が拡大している現状においては、地方交付税の機能を縮小させるのではなく、財政力格差の是正や算定上の条件差の反映などを充実し、地方交付税の機能の強化を図るべきである。

については、バブル崩壊後、国の景気対策として公共事業の拡大のため、後年度元利償還金の交付税措置を行う起債が増発され、その元利償還費が現在国・地方団体の財政を圧迫していることを捉えての主張であると思われる。

こうした措置は、本来は建設事業等単年度で多額の費用を要する事業を行う場合に（基準財政需要額と現実の財政負担との乖離が大きくなりすぎ）、財政運営上困難をきたすことを回避させるための措置であり、財政力が弱い団体でも一定規模の投資を可能とさせるための有効な手段である。

しかし、国による政策誘導のツールとして多用されてきた点は問題であり、制度の見直しを行っていく必要がある。

地方交付税は自治体の自主的、自律的な政策選択に影響を及ぼすようなものであるべきではない。まして地方交付税は本来、地方固有の財源であり、国の恣意的な算定や、政策誘導的な算定によって配分が行われるべき性格のものではない。

過 剰な財源保障を見直すため、基準財政需要額を圧縮すべきとの意見もみられる。基準財政需要額で財源保障と言うことは、全国どの団体でも同程度の行政サービスを提供できるよう財源保障することであり、基準財政需要額を圧縮することは、国民に提供する標準的なサービスのレベルを切り下げることの意味する。

このため、財源保障を行う範囲を見直すのであれば、その前提として、現在どういった内容のサービスがどの程度財源保障されているのかを明らかにしたうえで議論を行うべきである。

現在基準財政需要額として算定されている費目の単位費用は明らかにされているが、その積算根拠は不透明であり、また地方交付税総額を決定している地方財政計画の積算についても明らかにされていない部分が多い。こうした根拠を明らかにすることは、ひいては国民によるコントロールを可能とすることにもつながる。国の財政再建のためだけの、安易な基準財政需要額の圧縮は行うべきではない。

多様な地域性を活かすために

国 は地方の集合体である。また地方は、多種多様な特性を持つ地域の集合体である。それぞれの地域特性に応じた機能を十分に発揮し、有機的につながっていくことが、地方全体の活力を生み出し、結果として国の活力が生まれる。

多種多様な地域が、それぞれの特性を活かせる社会とは、互いの持つ機能を尊重し合い、互いに補完し合うことができる社会である。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あるべきではない。今後は地域特性に応じた多様性を活かす社会が形成されていくべきである。

そうした社会を実現していくためには、地域の実情に応じた政策決定をそれぞれの地域が行えるよう地方分権を推進していくことは当然のことであるが、財政的な視点から見た場合、地域間の財源の偏在は現実として存在し、更に地方分権による税源移譲が推し進められれば、その偏在は拡大することから、それらの不均衡を適切に調整していく地方交付税制度の重要性は、ますます高まるであろう。

あるべき方向

これまで述べたように、地方交付税制度を考える際には、次のような視点を欠くことはできず、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おり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である。

(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ことになる。地方交付税の算定においては、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である。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ことになる。

(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面がある。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である。

次章では、こうした方向に向けた具体的な改革の方法について述べることにする。

2 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 ~ 広がる地域間格差の是正に向けて ~

各 地方公共団体における、標準的な行政サービスの提供に見込まれる経費 (= 基準財政需要額) については、見込まれる税収の多寡にかかわらず、地方交付税の交付を通じて財源が保障されることから、その結果として、財政力の格差が是正される。

広がる地域間格差の是正には、地域の様々な条件差を従来にも増して精緻に考慮し、適正な需要額の算定を行うよう算定方法を改善していくことが重要である。

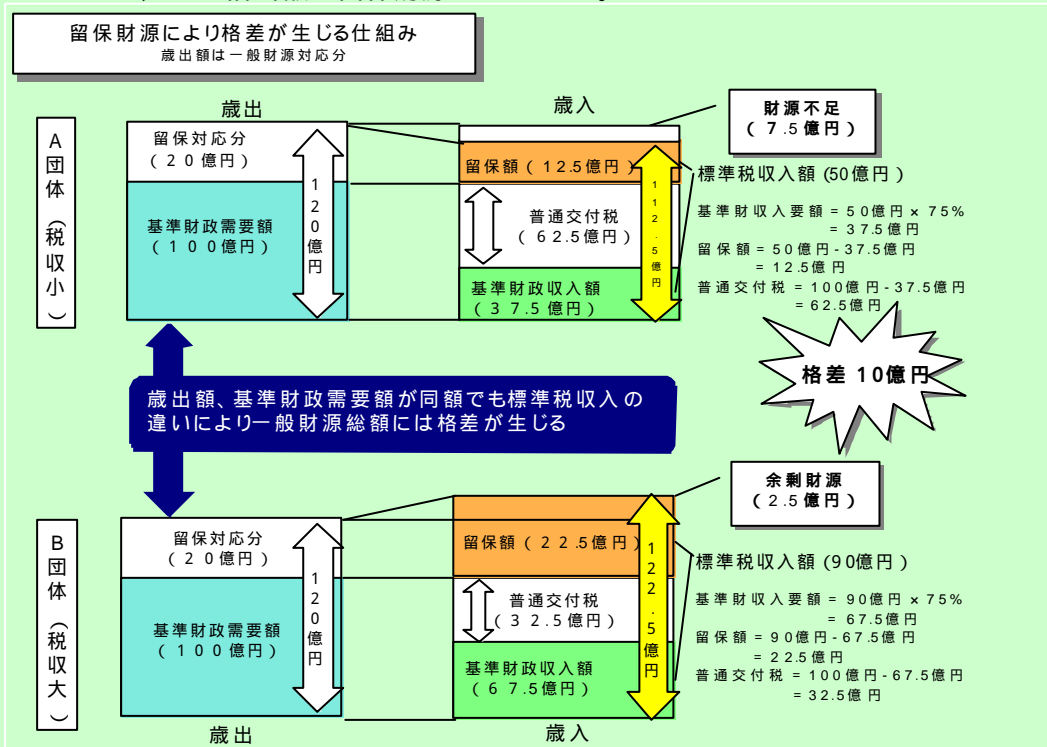
加えて、次に述べる留保財源により生じている格差の是正についても検討が必要である。

留保財源

ア 留保財源の仕組み

【仕組み】

地方交付税の算定上、基準財政収入額として算入される額を、標準税収入よりも低く設定することにより、税収が伸びた場合に地方団体が自由に使える財源 (一般財源) を増加させる仕組み。現在は標準税収入の75%を基準財政収入額としており、25%相当額が留保財源となっている。



【 意 義 】

・様々に条件の異なる自治体の財政需要を全て算定に取り込むことは不可能であり、その分一定の留保財源を残す必要がある。
・税収が伸びた場合、増額分の 25% が自由に使える部分となるため、税収確保努力へのインセンティブが働く。

【 基準財政需要額と留保財源の関係 】

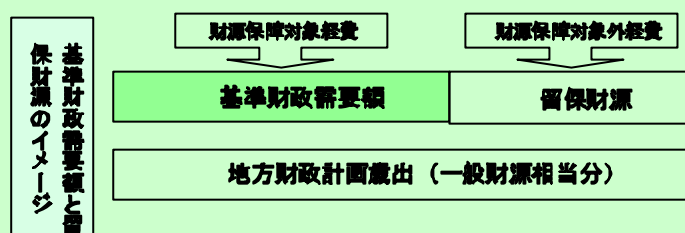
地方財政計画で計上されている標準的な歳出（一般財源相当分）は、基準財政需要額と留保財源見合額で構成されている。

基準財政需要額

- ・義務的な度合いの強い経費や普遍性の高い経費
- ・地方交付税による財源保障（財源調整）対象経費

留保財源

- ・地域によって偏在するなど基準財政需要額の画一的算定になじまない経費
- ・地方交付税による財源保障（財源調整）対象外経費



イ 現状

地方交付税の算定は、あくまでも標準的な経費を算定し、条件差に応じて一定ルールで補正する考え方のため、必要な経費を全額算定しているわけではなく、基準財政需要額で措置された経費についても、超過負担が発生しうする仕組みとなっている。

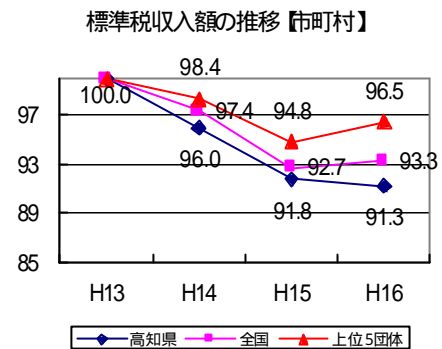
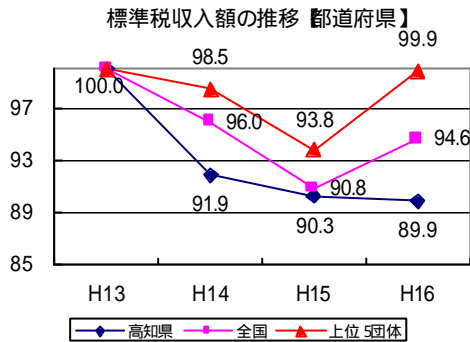
このため、地方交付税による財源調整が働いても、超過負担部分は留保財源で対応しなければならない。こうした経費と、基準財政需要額では算定されない地域の特性に応じて必要となる事業に要する経費が留保財源で対応する経費となる。

地理的条件の違いにより、同じ事業を行うにしても行政コストは大きく異なってくる。地方交付税の算定上、そうしたコスト差は項目によりある程度補正される仕組みになっているが、完全に補正されるわけではないため、差額分は超過負担として留保財源で対応することとなる。このため、地形が急峻である、集落が点在している等、条件不利地域においては留保財源に占める超過負担の割合が高くなる。

更に、条件不利地域は、税収面でも不利なため留保財源総額も小さくなり、超過負担が増えれば地域の特性に応じて必要となる事業に要する経費に支出できる額は、ますます小さくなっていかざるをえない。

標準税収入の推移

平成13年度の標準税収入を100とした場合の推移をみると、全国、高知県ともに平成13年度以降減少を続けていたが、平成16年度には全国は増加に転じているのに対し、高知県は減少に歯止めがかからず、減少を続けている。



留保財源に関する試算

留保財源は、個別の対象経費を積み上げたものではないため、留保財源に対する公債費の割合を試算し考察を行った。

都道府県分 (平成17年度決算)

高知県が115%で全国第2位と、全国平均の86.1%を大きく上回っている。

留保財源に占める公債費の割合

都道府県		割合			
1	島根県	121.6%	43	埼玉県	74.0%
2	高知県	115.0%	44	静岡県	74.0%
3	北海道	108.7%	45	大阪府	68.9%
4	鹿児島	106.8%	46	愛知県	62.0%
5	青森	104.8%	47	神奈川県	44.5%
				全国計	86.1%

【試算条件】

- ・全国照会により、平成17年度決算数値を用いて試算。
- ・留保財源：標準税収入額 - 基準財政収入額と仮定して試算。
- ・公債費：決算統計の37表8列(特財除く)の数値から、交付税上の公債費 + 事業費補正(元利償還金分) + 単位費用で措置された元利償還金分を控除した額。但し単位費用については、経常経費・その他諸費で措置されている臨財債の元利償還金など、他の項目と合算されて内訳が不明なものは除く。

市町村分 (平成 16年度決算)

(市町村分では、算定の考え方の違いや統計資料の有無等により、試算条件が都道府県分とは異なっている。)

高知県が 114.4% で全国 1 位と、全国平均の 39.7% を大きく超過している。

留保財源に占める公債費の割合

市 町 村					
1	高 知 県	114.4%	43	神 奈 川 県	29.9%
2	島 根 県	101.7%	44	福 井 県	28.8%
3	鹿 児 島 県	90.4%	45	富 山 県	28.1%
4	沖 縄 県	85.8%	46	埼 玉 県	27.0%
5	青 森 県	83.7%	47	東 京 都	5.1%
				全 国 計	39.7%

【試算条件】

- ・平成 17 年度決算統計が公表されていないため、平成 16 年度決算数値を使用。
- ・留保財源：標準税収入額 × 25% と仮定して試算。
- ・公 債 費：決算統計の 12 表 43 行 5 列 (特財含む) の数値から、交付税上の公債費 + 事業費補正 (元利償還金分) を控除した額。
単位費用で措置された元利償還金は各団体ごとに異なり、資料がないため考慮していない。
- ・決算統計 12 表 43 行 5 列には一部事務組合の数値が含まれている。

本県においては、過去において国の景気対策により増発した起債の償還に要する経費が既に留保財源額を超えており、各団体は基金の取り崩しや基準財政需要額で算定された経費を圧縮することで生じた財源を加えてその経費を捻出していることになる。

人口一人当たりの留保財源額

前述の試算で用いた留保財源額を平成 17 年国勢調査人口で除し、一人当たりの留保財源額を算出してみると、本県は都道府県分、市町村分ともに全国平均を下回る結果となっている。

都道府県		市町村	
全国平均	25 千円	全国平均	38 千円
高知県	16 千円	高知県	29 千円
上位 5 団体平均	32 千円	上位 5 団体平均	46 千円

自 治体が単独事業として行っている乳幼児の医療費助成や障害者の福祉サービス費用に係る負担軽減措置など、対人サービスにおける地域間格差が、財政力の格差を背景として目立ち始めている。

また、条件不利地域においては、採算面から民間活力の活用が期待できない分野が多く存在する。例えば、都市部では民間主導で整備が進められるブロードバンドについても、過疎地域等においては行政自らが整備せざるを得ない。

地域において必要なサービスであっても、財政的な余力がなければ実施は難しい。義務的経費が増加する中で、わずかな留保財源により地域ニーズに対応できる余地は年々狭まっている。



= 凍結を余儀なくされた留保財源対応事業の例 =

(急峻な土地にある民家への町道等の開設 改良工事)

本県では中山間地域が多く、このような中山間地域においては、急峻な土地にあるために、消防車、救急車等の緊急車両が進入できない民家や、自宅前まで車両が進入できない民家が存在している。

こうした民家が500軒前後(町全体の約18.3%)ある団体では、家庭用のプロパンガスを背負って山を下り、補充して再び山を登るといった生活を続けている地区もある。この地区の住民にとっては、一人一人がやっと通れる程度の町道であっても、それが唯一の生活道であり、また生命線でもある。

本県では台風や集中豪雨により被災するケースも多く、こうした町道が被災するケースも珍しくない。この団体では、地区の住民が自分たちで復旧できるものについては自主的に復旧を行っているが、非常に危険な作業も伴い、死亡事故が発生した事例もある。

このような状況を少しでも改善すべく、これまでこの団体では、少しずつではあるが、計画的に町道等の開設、改良を行ってきた。しかし、平成16年度の三位一体改革による交付税の大幅削減の影響により、歳出の抑制を余儀なくされ、こうした単独事業は現在も凍結されたままとまっている。

ウ 留保財源の今後の見通し

「基本方針2006」や「ビジョン懇談会報告書」では、不交付団体の増加を目指している。そのためには更なる税源移譲や基準財政需要額の縮小を行うことが必要となるが、その結果として留保財源分のウエイトが高まることになり、留保財源により生じる格差はさらに拡大することが懸念される。

格差是正の手法

本 来、自治体の財政運営は自らの税収で賄うことが基本であると考えれば、留保財源の格差についても、それ自体直ちに是正すべきものではなく、公平な差であるとも考えられる。しかし、前述のような状況を踏まえれば、留保財源に格差が広がり過ぎることは問題であり、一定の是正は行われるべ

きである。

留保財源の格差が生じる最大の要因は、地域間で大きな税収格差が存在することにある。

税源による地域偏在の是正に向けては、これまでも、個人住民税のフラット化や、法人事業税の分割基準の見直しなどにより、一定の取り組みが行われているが、十分な是正には至っていない。このため、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ことにより、地域間の税収の偏在を抜本的に是正すべきである。これによって、毎年の税収変動も緩和され、地方の行政サービスが安定的に提供できることにも寄与することになる。

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。



ここに注目！

【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

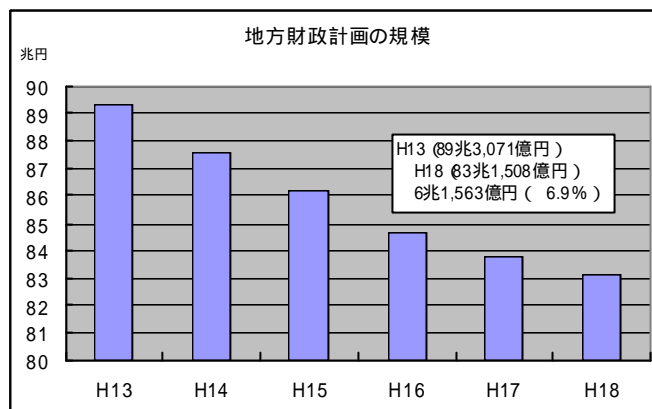
財源保障機能

ア 財源保障機能の意義

地方交付税制度の有する財源保障機能により、どの団体も一定レベルの行政サービスを提供できるよう財源が保障されているため、行政サービスの安定的な提供が可能となっている。

イ 現状と課題

これまでの三位一体改革により、地方財政計画の規模や基準財政需要総額は近年大幅に削減されてきている。最近の議論でも、「国への依存体質から地方を自立させるためには、基準財政需要総額を削減し、財源保障の範囲を縮小すべき」との意見が根強く、今後もこうした考えのもと地方交付税の削減が進められることが強く懸念される。



国の義務づけ、基準づけに基づく支出が地方歳出のほとんどの部分を占める中で、国の関与の見直しが行われないうまま、基準財政需要額が圧縮されれば、留保財源により対応すべき額が増えることになり、税収の少ない団体ほど財政が逼迫する。

また、地方交付税制度が財源保障機能を十分に果たすためには、算定上、コストの差異をもたらす様々な自然的・地理的・社会的条件を可能な限り考慮し、精緻なものとすることが望ましい。しかし、算定が複雑すぎるとの批判から、補正係数の削減など、算定は簡素化の方向に進んでおり、条件差によりコストが割高となる地域にとっては十分な財源保障が行われないうおそれがある。

基準財政需要額の圧縮や算定の簡素化は、財政力の弱い団体や条件的に不利な団体が自らの財源（留保財源等）で対応しなければならない経費を増加させることとなり、財政力格差の拡大にもつながるものである。

ウ 財源保障機能についての意見

地方交付税による現行の財源保障の程度については過大・過少それぞれの意見がある。

国が義務づけや基準づけを行っている事務事業については、それらの実施に必要な財源が確実に措置されるべきことは当然であるが、任意的な経費の財源保障水準については、自治体が地域において現に担っている機能や今後果たしていくことが期待されている役割などについて、詳細な検討を積み重ねて設定する必要がある。またその水準自体、一定不変のものではなく、時

々の社会経済状況等に応じて変わりうるものであるが、いずれにせよ、国が財政的な都合で一方的に決めるのではなく、地方六団体が提言している（仮）地方行財政会議のような国・地方両者が参画する場を設置して、オープンに協議し、決定することが必要である。同時に、国と地方が対等に議論できるための前提条件として制度の透明性の確保（後述）を図り、情報の非対称性を解消する必要がある。

また、地方交付税の算定は簡素化の方向にあるが、様々な条件差をできる限り考慮して、制度の公平性を確保し、格差是正を図るべきである。こうした観点から現行制度において改正すべきと考えられる事項を以下に述べる。

多様な地域性を活かすために

1 過疎地域特有の経費について

中山間などの過疎地域は、人口の減少と著しい高齢化、停滞した産業経済、遅れている生活基盤整備など、依然として厳しい状況が続いている。そのうえ、各団体の自助努力では克服できない地理的条件（都市部から遠い、輸送・移動にかかるコスト高、集落の点在など）や経済環境（インフラ整備の格差、ヒト・モノ・カネの流通格差、情報格差など）により、様々な事業を行ううえで割高な供給コストを強いられている。特に本県は過疎地域を多く抱え、行政効率が悪いことによる財政的な負担が大きい。

県内人口に占める過疎地域人口割合は23.6%、面積割合は74.5%と全国でも上位に位置している。

（単位：％）

順位	人口割合	面積割合
1	秋田県 44.7	大分県 83.0
2	島根県 41.9	島根県 80.7
3	大分県 38.9	高知県 74.5
4	鹿児島県 31.5	秋田県 72.8
5	高知県 23.6	徳島県 72.5
46	神奈川県 0.0	神奈川県 0.0
46	大阪府 0.0	大阪府 0.0

平成16年度版「過疎対策の現況」（総務省）

ア 過疎地域特有の経費

過 疎地域特有の経費として地域条件差に起因するものと過疎対策に要するものがあげられる。

【過疎地域特有の経費の分類】

分類	内容	事業例
同一サービスでもコストが割高になるもの 地域条件差	過疎地域では、広範囲の行政区域に点在する集落などに行政サービスを提供する必要がある行政効率が悪いことから同じ行政サービスでもコストが多くなっている事業が存在する。	保育所運営費 学校運営費 ごみ処理事業 し尿処理事業
民間参入が困難なため行政が担うもの 地域条件差	過疎地域では採算面から民間の参入が困難な地域が多い。民間が担っているものでも、過疎地域では行政が整備・運営をしなければならぬ事業が多数存在する。	ブロードバンド整備事業 移動通信用鉄塔施設整備事業 テレビ等難視聴対策事業 地域バス運行路線維持事業
過疎対策	過疎地域では人口の減少・高齢化などにより地域経済が疲弊しているため、地域活性化対策に取り組んでいる。	定住人口・交流人口対策事業 企業誘致 雇用対策

民間参入が困難なため行政が担うもの

事例 :ブロードバンド整備事業

県 内市町村のブロードバンドの世帯普及率は、平成18年3月末現在、27.2%であり全国より20ポイント程度低くなっている。また、まったく提供されていない市町村が35市町村中4町村あり、ブロードバンドサービスの普及がかなり遅れている状況である。

普及が進まない要因としては、採算性の低さから民間企業が参入してこないことがあげられる。ブロードバンドが整備できなければ、今後住民サービスの格差はますます拡大することになる。県内市町村では、事業所の新設や他県からの移住の希望があっても、ブロードバンド環境が整備されていないことが最終的にネックとなって断念に至るケースが起きている。

また、IT新改革戦略(18.1.19/IT戦略本部決定)においては、「2010年度までにブロードバンド・ゼロ地域を解消

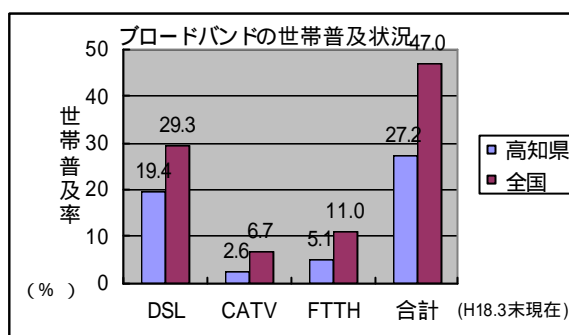
する」との目標が掲げられている。さらに、同計画にはブロードバンド環境を活用して、

遠隔医療による医療水準の向上

防災情報の提供

教育の充実

等を実施するための各種施策を推進することとされており、ブロードバンドの整備が進まなければ、享受できるサービスの格差はますます拡大すると予想される。



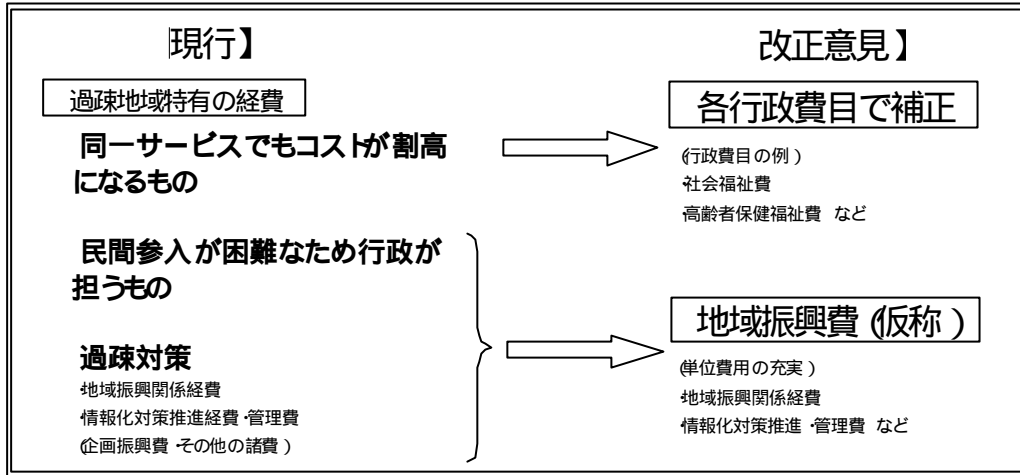
イ 改正意見



ここに注目！

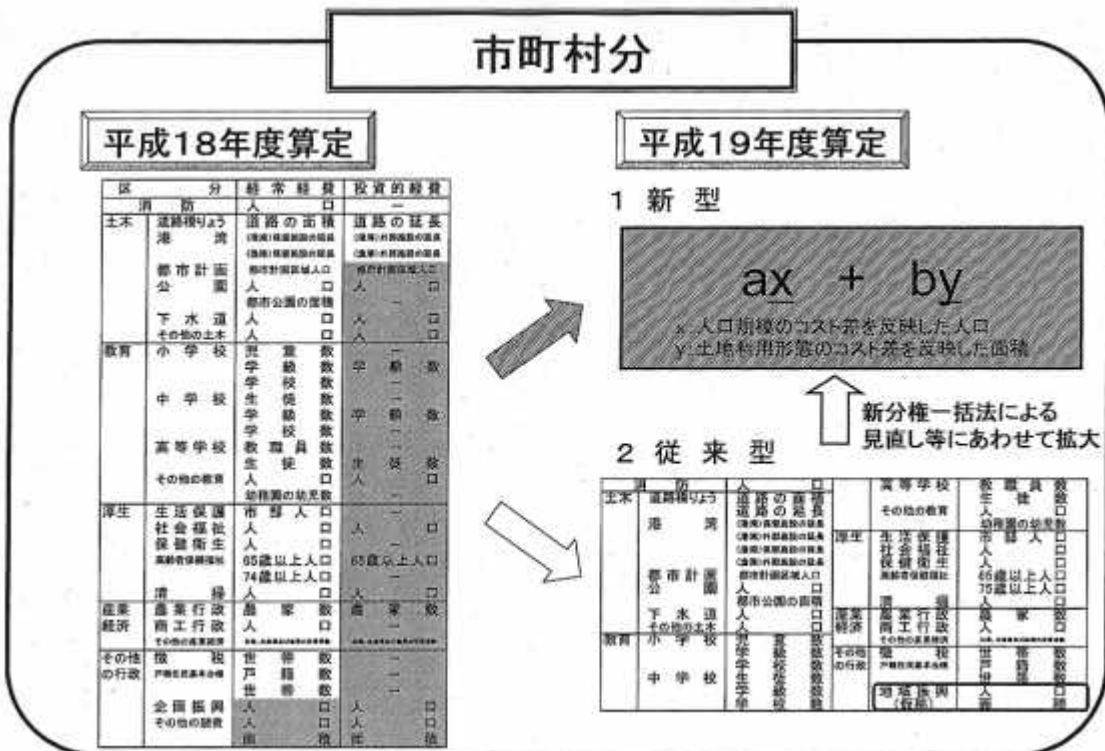
過疎地域等の条件不利地域では、自助努力では克服できない地理的条件や経済環境により、特有の経費が存在する。

このように地域条件差により割高となる経費や、過疎対策に係る経費など過疎地域特有の経費については、その内容に応じて各行政項目（社会福祉費、高齢者保健福祉費など）の需要額算定に反映させるかまたは新設が検討されている「地域振興費（仮称）」において確実に算入するべきである。



新型交付税試案（市町村分）

H18.9.25 地方六団体との会合で総務省から示された資料



2 地震対策に係る経費について

土佐湾沖の南海トラフを震源とする南海地震は、100年から150年の間隔で発生するといわれており、政府の「地震調査委員会」では2006年1月1日を基準日と算定して今後30年以内に発生する確立を50%程度、50年以内では80%~90%と公表している。

南海地震から県民の命を守るには、県民自身による建物の耐震補強や津波からの避難行動など、県民による自助・共助の取り組みが重要であり、本県では「県民の命を守る」を最重点に、自助・共助を基軸とした南海地震対策を進めている。

ア 地震対策に係る経費

南 海地震による揺れと津波は、県内全域にわたって甚大な被害をもたらすとともに、県内外とのアクセスが寸断され、地域の孤立を招くと想定される。こうした事態に備え、県内市町村は、南海地震に備え様々な事業を行っている。

南海地震により高知県に想定される被害

【建物被害】

全壊	81,712	棟
半壊	85,922	棟

【人的被害】

死者	9,627	人
負傷者	10,766	人

第2次高知県地震対策基礎調査

主な事業

- ・耐震診断・補強工事事業
- ・自主防災組織活動支援事業
- ・避難道整備事業

地震対策経費(H17年度)

(単位:千円)

	事業費	一般財源
市計	792,017	182,167
町村計	765,588	230,717
県計	1,557,605	412,884

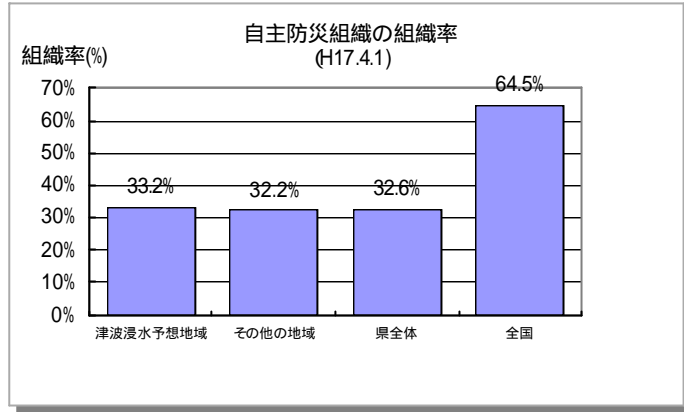
県市町村振興課

イ 低い自主防災組織の組織率

県 では、平成21年度末までに、県内全域の自主防災組織率を100%にする目標を掲げている。平成15年度から自主防災組織の組織化や活動の活性化を図るために、「みんなで備える防災総合補助金」を創設し、県内市町村を支援している。平成17年4月1日現在、県全体の組織率は32.6%であり、これは全国の半分程度の組織率であり、引き続き目標達成に向

けた取り組みが重要である。

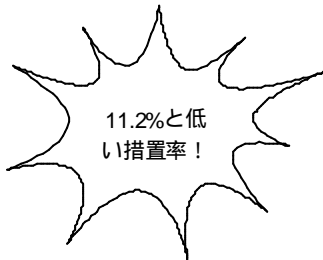
また、併せて設立後には訓練等実施による活動の活性化も必要である。



県危機管理課

(自主防災組織関係経費の基準財政需要額と一般財源額の比較)

県内市町村の自主防災組織関係経費の基準財政需要額と一般財源額を比較すると11.2%の措置率しかない。



【平成17年度自主防災組織関係経費】

基準財政需要額と一般財源額の比較

《基準財政需要額》

【単位費用】

自主防災組織・ボランティア活動推進経費 753千円

《一般財源》

県補助金「みんなで備える防災総合補助金」の自主防災組織育成事業費(市町村負担分)

(単位:千円、%)

	基準財政 需要額	市町村一 般財源	差 引	措 置 率
市 計	4,622	42,605	37,983	10.8%
町村計	3,889	33,478	29,589	11.6%
県 計	8,511	76,083	67,572	11.2%

ウ 改正意見



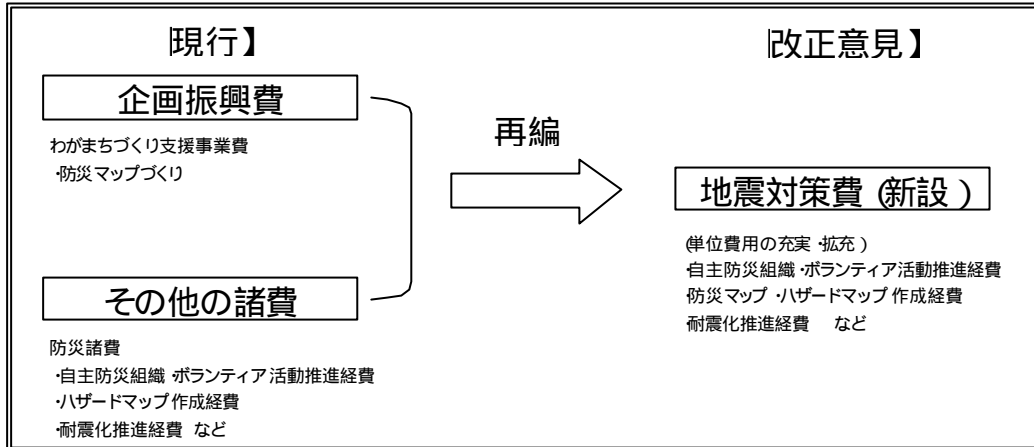
ここに注目!

自 主防災組織の活動支援(育成・整備・活動活性化)、地域防災体制の整備(防災体制の強化・普及啓発の充実など)地域防災施設整備(避難標識等の設置、避難経路・避難地の整備など)などに多額の経費を要しているが、現行の交付税措置では不十分であるといえる。

また、市町村(一部事務組合を含む)・民間の有する学校、病院や社会福祉施設、役場・消防庁舎などの施設(公共的建築物)は、災害時には、応急

救助活動の拠点や避難場所など重要な役割を担うことから、利用者の安全及び施設機能のため、早急に耐震化を進めていく必要がある。しかし、財政難から多額の事業費を捻出できず、公共的建築物の耐震化が進んでいない。

地震対策は全国的に喫緊の課題であり、しかも多額の財政負担と継続した取り組みが求められることから地震対策関係の単位費用を増額するとともに、防災諸費（その他の諸費）を中心に再編し、地震対策費を創設して財政措置を充実させるべきである。



3 森林整備に係る経費について

森林は、自治体の枠を超えて、国民の水を育み、国土を守るとともに、林業等を通して、中山間地域の貴重な雇用の場を創出し、地域の活性化にも寄与する「緑の社会資本」である。

また、森林には、京都議定書の目標を達成するための二酸化炭素吸収源としての大きな役割も期待されており、国において必要な財源措置を講じたうえで、森林を有する地方が主体となって、適切な整備を進めていくことが必要である。

本県は、森林が県土面積の84%を占める全国一の森林県として、平成15年度から全国に先駆けて森林環境税を導入し、県民挙げて、森林を適切に整備し、生活や産業に活かす取り組みを進めてきた。

しかしながら、木材価格の低迷による森林所有者の施業意欲の減退に、県・市町村を通じた危機的な財政が相まって、適切な整備がされずに放置されている森林や、崩壊した山地の復旧の遅れなどが顕在化しており、森林の公益的な機能の維持・確保や国土保全の面で、大きな課題となってきた。

高知県の森林の公益的機能の評価額

機能	評価額 (億円)
二酸化炭素吸収機能	411
化石燃料代替機能	11
表面浸食防止機能	3,929
表層崩壊防止機能	1,999
洪水緩和機能	3,008
水資源貯留機能	3,409
水質浄化機能	5,131
その他	148

日本学術会議による森林の多面的機能の評価額試算方法に基づいて高知県の森林の評価額を試算

ア 公益性の観点からの森林整備への支援

木 林の公益的な機能を維持していくためには、成長の段階に応じて、間伐を始めとする森林の整備を適切に行うとともに、住宅の建設やバイオマスイエネルギーなどへの木材の積極的な活用を通じて、森林を循環的に整備していくことが重要である。

そのため、これまで、県や市町村も、独自の財政支援を講じながら、森林の整備等を支援してきたが、財政の厳しさから、そうした支援は限界に近づきつつある。

また、過疎化に伴って多くの森林所有者が不在となり、放置されている森林が増加する中で、ダム湖の周辺や里山など、特に公益性が高い森林の中には、全額公費負担での森林整備を余儀なくされることも多くなっている。

【参考】

森林整備（間伐、作業道等）や木材利用促進等のための経費と交付税算定額(県分)

(単位：億円/H17当初予算)

事業費	県一般財源	基準財政需要額
133.7	42.1	28.7

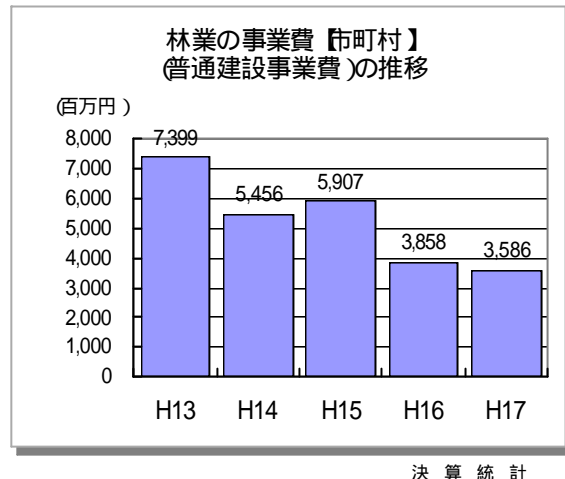
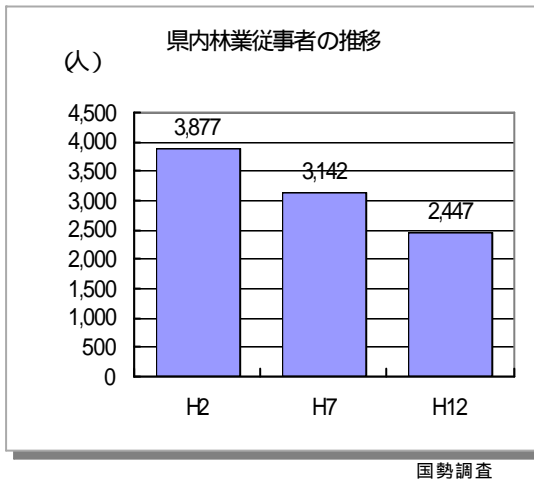
県一般財源には、森林環境税、財政健全化債、森林整備対策基金取崩含む。

基準財政需要額は事業費補正、人件費を除いた額。

イ 林業の再生を通じた持続的な森林整備

公益的な機能を発揮できる健全な森づくりを将来にわたって維持していくためには、森林整備に対する公的な支援とともに、林業を産業として再生し、産業活動として森林が循環的に活用されることが不可欠である。

そのために、高い技術を備えた林業技術者の育成や高性能作業機械の導入、大規模加工施設の導入などを進め、低コストで安定的に木材を生産するシステムを実現することが喫緊の課題となっている。



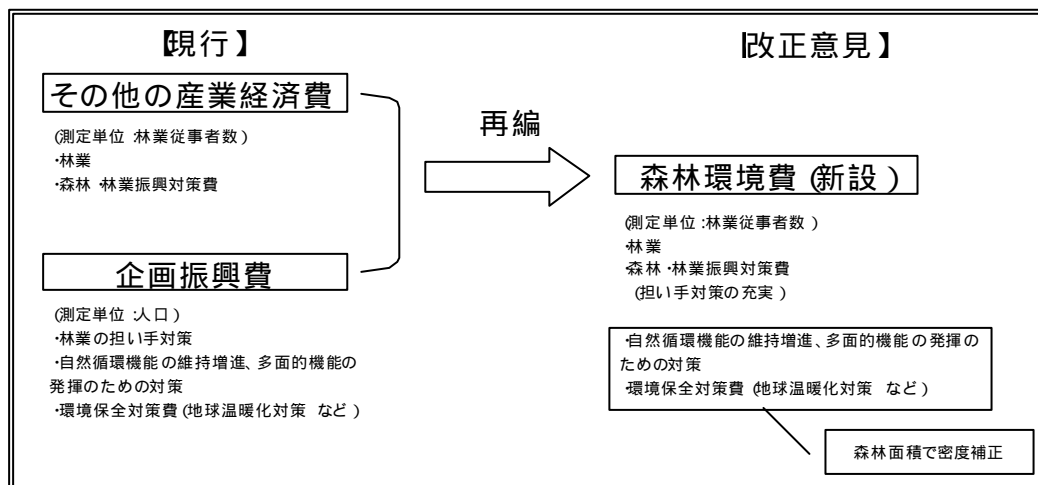
ウ 改正意見



ここに注目！

木林の整備・保全等を計画的に進め、京都議定書で定められた二酸化炭素吸収量を確保していくことが、差し迫った地球規模の課題となっている。しかし森林面積は広大であり、林業を取り巻く厳しい環境や地方の厳しい財政状況から十分な森林保全のための対策がとられていない状況にある。

このため、森林の多面的機能を考慮し、その他の産業経済費と環境保全対策費（企画振興費）を再編し、森林保全、林業の再生及び環境保全対策などを内容とする森林環境費を新設することで財政措置の充実を図り、地球規模の課題に対応すべきである。



現行制度上過少算定されている項目

ア 普通交付税算定額と決算との乖離について

平成17年度における普通交付税で算定された基準財政需要額と地方財政状況調査（決算統計）の決算額を比較することによって現行の算定と実態との乖離状況を把握するとともに、その背景や乖離を生み出した地域条件差等の要因を明らかにし、より適正な算定方法を検討した。

【分析の手順】

県内全35市町村を対象として決算統計の目的別分類の費目と、それに対応する基準財政需要額との乖離状況を試算した。その結果、乖離が大きかった費目については、より細目レベルでの試算を数団体で行った。

この検討の結果、最終的に地域条件差等が原因で乖離が生じていると考えられる5項目について、県内全35市町村でデータを集計して分析を行った。

イ 具体的事例

保育サービスについて

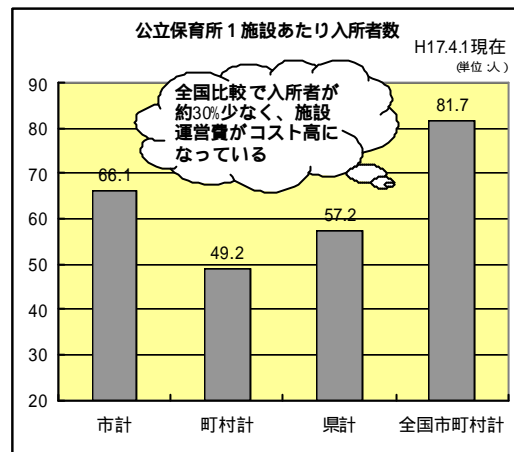
現状

高知県のように山間部が多い地域では、少子化及び人口の流出の影響により保育所は点在し、1ヶ所当たりの入所者が少ないため経費が割高となっている。

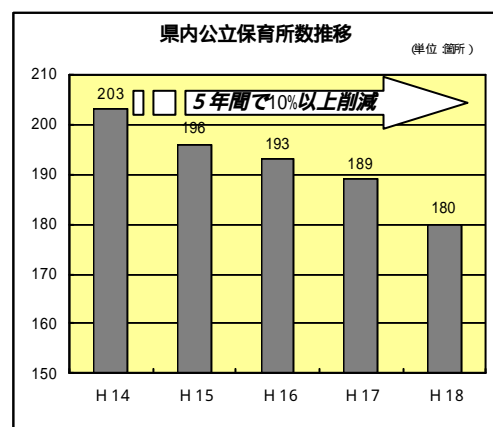
各市町村では平成14年度から平成18年度までの5年間で23ヶ所の公立保育所を統廃合してきており、民間委託も進めてきている。

しかし、山間部では民間の事業者の参入が困難であり、すでに町村内に1ヶ所しか保育所がない団体が10団体もある。

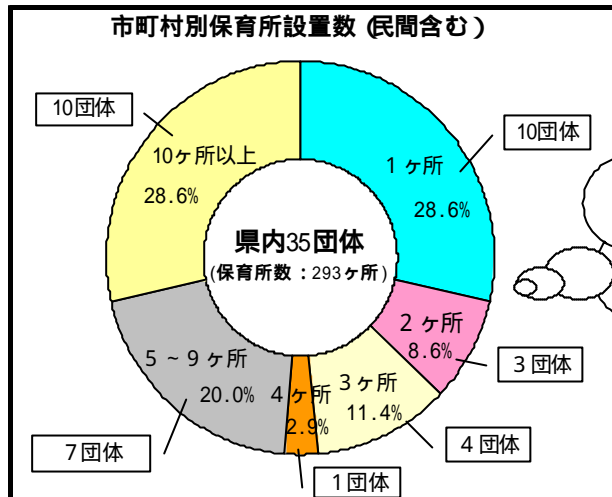
本県の場合、県土が広く集落が点在しており、通園時間等から統廃合にも自ずと限界がある。地方における子育て支援の推進を阻害することがないよう、十分に財政措置がなされるべきであるが、基準財政需要額と一般財源額との比較では県計で52億円程度需要額が過少に算定されている。



福祉行政報告例 (厚生労働省)



福祉行政報告例 (厚生労働省)



全団体の約1/3が保育所を1ヶ所しか設置しておらず、約半分の団体が3ヶ所以下。統廃合も自ずと限界が見えている！！

【平成17年度保育サービス関係経費】
基準財政需要額と一般財源額の比較

《基準財政需要額》

単位費用

歳出	保育所 (一般分) (私立分1/2)	766,890千円
	(特別保育事業分) (1/2,1/3)	49,608千円
歳入	国庫補助金 保育所運営費負担金(一般分)等	257,675千円
	県支出金 保育所運営費負担金(一般分)等	120,305千円
	(766,890 + 49,608) - (257,675 + 120,305) = 438,518	
	保育所サービスにかかる単位費用	4,385円

《一般財源額》
保育士給与費・公立保育所運営費・私立保育所委託料等
(単位：千円)

	基準財政需要額	市町村一般財源額	差引
市計	5,799,352	9,214,228	3,414,876
町村計	1,804,109	3,608,090	1,803,981
県計	7,603,461	12,822,318	5,218,857

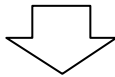
改正意見



ここに注目！

小規模保育が多く、入所人員1人当たりの経費が多くなることから、現在の密度補正に入所人員のみでなく保育所数を加えるべきである。

現行	測定単位	補正係数
	国調人口	人口規模による段階ごとの経費の差(段階補正)
		都市化の度合い・地域ごとの給与差・行政権能差(態容補正)
		入所人員(密度補正)



改正意見	測定単位	補正係数
	国調人口	人口規模による段階ごとの経費の差(段階補正)
		都市化の度合い・地域ごとの給与差・行政権能差(態容補正)
		入所人員(密度補正)
保育所数(密度補正)		

身体障害者訓練施設等支援費について

現状

身 体障害者訓練施設等支援費は、身体障害者が自立した日常生活又は社会生活を営むことができるよう、定められた期間にわたり身体機能又は生活能力の向上のために必要な訓練等のサービスを受けた際、それにかかる費用を、原則1割の利用者負担を除き市町村が負担するものである。(当該支援費は平成18年4月の障害者自立支援法の施行により、自立支援給付費に移行。)

県内身体障害者の数は約4万3千人で人口割合が5.37%と全国平均の3.66%を大きく上回っている。身体障害者の中では65歳以上の割合が69.8%を占めており、県内の高い高齢化率が影響していると考えられる。

測定単位を人口としているが、この費用は人口に必ずしも比例せず、身体障害者の数や施設数によって市町村の負担に影響を与える。一方で知的障害者援護施設措置経費は措置者数を指標として密度補正されている。

【平成17年度身体障害者施設訓練等支援費】 基準財政需要額と一般財源額の比較 《基準財政需要額》			
単位費用			
歳出	扶助費	事務費(1/2) (更生援護施設、社会事業授産施設)	96,717千円
		事務費(1/2) (更生援護施設 進行性筋萎縮症者措置費)	14,724千円
歳入	国庫補助金	更生援護施設事務費負担金等	56,897千円
		(96,717 + 14,724) - 56,897 = 54,544	
		身体障害者施設訓練等支援費にかかる単位費用	545円
《一般財源額》			
身体障害者更正施設支援費・身体障害者療護施設支援費 身体障害者入所授産施設支援費・身体障害者通書授産施設支援費 (単位：千円)			
	基準財政需要額	市町村 一般財源額	差引
市計	384,371	958,547	574,176
町村計	115,606	235,134	119,528
県計	499,977	1,193,681	693,704

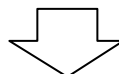
改正意見



ここに注目!

測 定単位である人口と身体障害者施設訓練等支援費の需要額は必ずしも比例しないので、知的障害者援護施設措置経費と同様に、身体障害者手帳交付数などの客観的な指標を用いて密度補正を行うべきである。

現行	測定単位	補正係数
	国調人口	人口規模による段階ごとの経費の差(段階補正) 都市化の度合い・地域ごとの給与差・行政権能差(態容補正)



改正意見	測定単位	補正係数
	国調人口	人口規模による段階ごとの経費の差(段階補正) 都市化の度合い・地域ごとの給与差・行政権能差(態容補正) 身体障害者手帳交付数(密度補正)

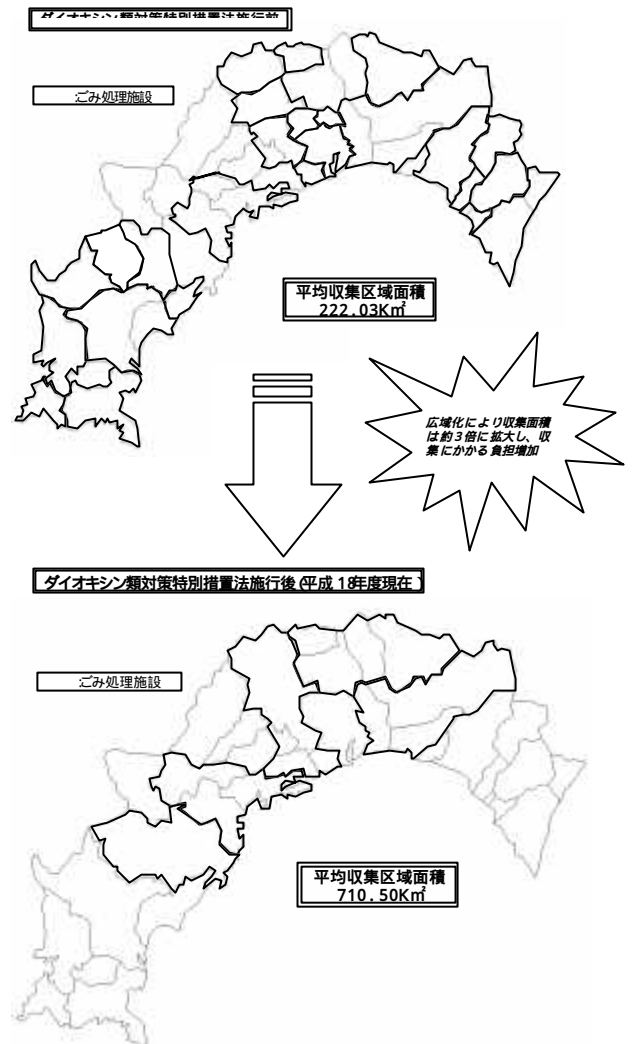
ごみ処理について

現状

平成11年度にダイオキシン類対策特別措置法が制定されたことから、対策として高度処理機能を有する施設の整備を行い、一部事務組合等による広域的な処理体制を整えてきた。しかし広域化に伴い1施設にごみを搬入する地域が広がったため、収集・輸送の経費が多くかかっている。

現在の算定では都市化の度合いに応じたごみ処理経費の増加を態容補正に反映させて、人口の多い都市部に需要額が多く算定されるようになっている。

確かに昼間人口の多い都市部では一定程度（高知県と東京都の比較で見れば1割程度）ごみの量は増えるが、一方ごみ収集の経費は人口の集中している地域においては割安となり、集落が点在している地域では割高になる。



【平成17年度ごみ処理経費】

基準財政需要額と一般財源額の比較

《基準財政需要額》

単位費用	歳出	給与費（ごみ処理費：職員数41人）	235,160千円
		給与費（分別収集費：職員数7人）	38,290千円
		報償費・需用費等・委託料（ごみ処理費）	252,719千円
		需用費等・委託料・負担金・補助及び交付金（分別収集費）	52,643千円

歳入	一般廃棄物処理手数料（ごみ）	48,788千円
	諸収入・使用料・手数料（分別収集）	3,150千円

$$(235,160+38,290+252,719+52,643) - (48,788+3,150) = 526,874$$

ごみ処理費（分別収集含む）にかかる単位費用 5,269円

《一般財源額》

ごみ処理費（給与費、その他運営費等）

（単位：千円）

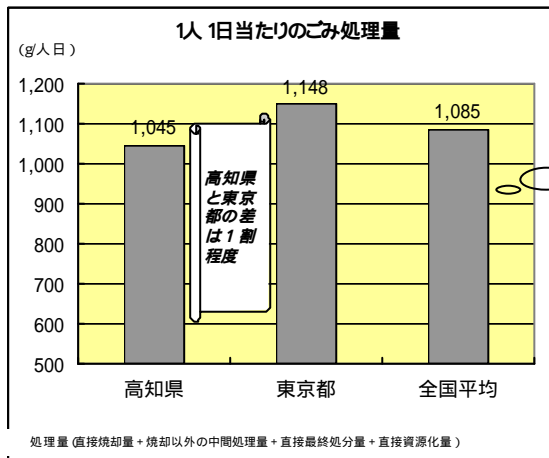
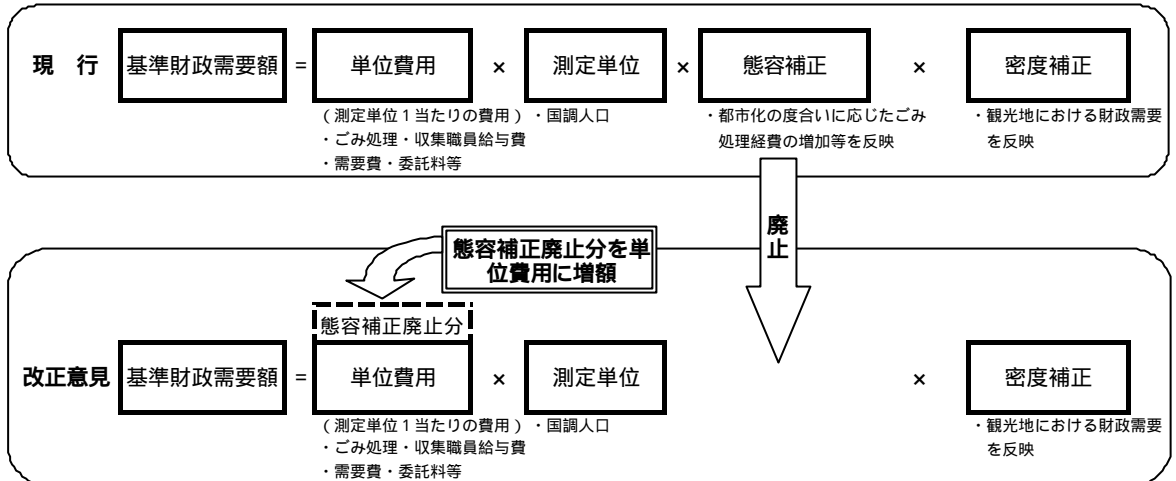
	基準財政需要額	市町村一般財源額	差引
市計	4,133,841	4,520,844	387,003
町村計	975,124	1,951,549	976,425
県計	5,108,965	6,472,393	1,363,428

改正意見



ここに注目！

平成16年度から3年間で普通態容補正の見直しを行っているが、ごみ収集経費については、集落が点在している地域では経費がむしろ割高になっていることから、普通態容補正を廃止し、その分を単位費用に加算すべきである。



平成16年度「一般廃棄物処理事業実態調査」(環境省)

都市部におけるごみ処理経費の増加を普通態容補正で加味しているが...

ごみ処理量は1割程度の差であるが、高知県内市町村の態容補正係数は『1.000』(高知市除く)なのに対し東京都特別区の態容補正係数は『2.315』と2倍以上の差がある。

都市部の態容補正を廃止すべき！！

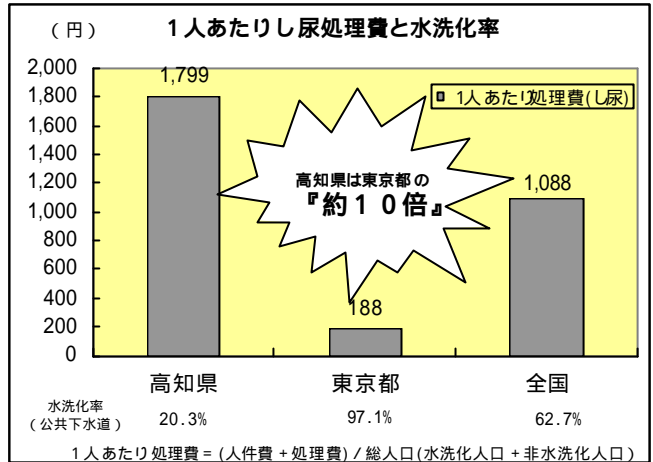
し尿処理について

現状

高知県のし尿処理人口は約64万人であり県内人口の約80%を占めている。下水道人口普及率が全国で45位と普及が遅れていることが示すように、し尿処理施設の役割が大きい。

そもそも人口密度の低い市町村では公共下水道等の集約型の下水道整備は困難で、個別型の合併処理浄化槽の整備を進めている状況である。この浄化槽の引き抜き汚泥はし尿処理場で処理されることになる。

し尿処理費の測定単位が人口であり、態容補正で都市化の度合いに応じて割増しされているが、し尿処理施設の維持管理費は人口に関係なく一定額必要である。むしろ公共下水道の整備率が高い都市部では、し尿処理場での処理経費は少なく済むが、整備率が低い地方ではし尿処理経費が割高となっている。



環境省「平成16年度一般廃棄物処理事業実態調査」

改正意見



ここに注目！

現在の単位費用の積算は、下水道整備率が一定進捗している団体の経費を基礎として算定されていると考えられるが、行政人口から下水道処理人口を除いた人口で単位費用を積算し直し、測定単位も人口から下水道処理人口を除いた人口として算定すべきであり、併せてごみ処理同様、態容補正を廃止すべきである。

【平成17年度し尿処理経費】

基準財政需要額と一般財源額の比較

《基準財政需要額》

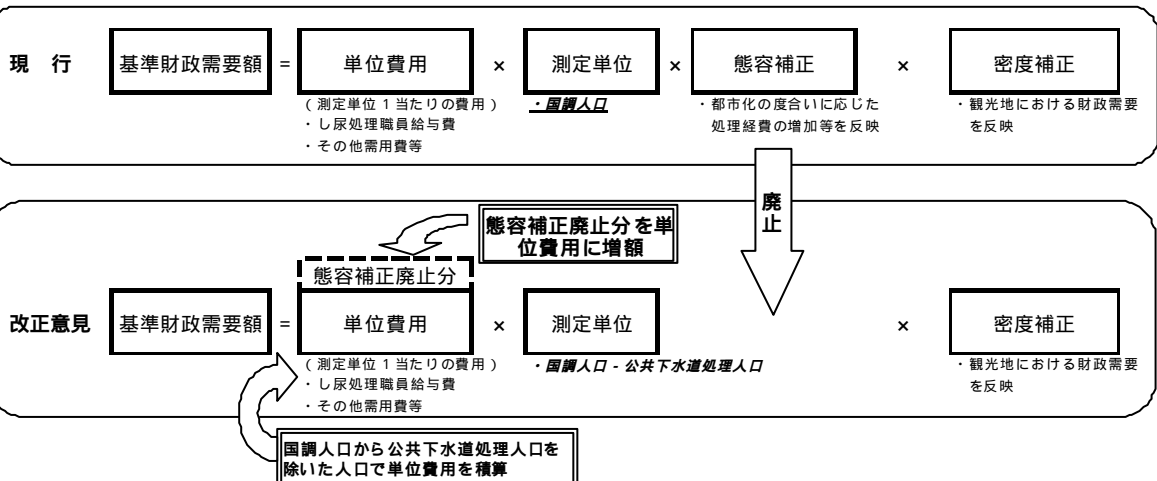
単位費用	歳出	歳入
給与費(職員数8人)	53,608千円	
備品購入費等	40,541千円	
し尿収集等	30,046千円	
一般廃棄物処理手数料(し尿、汚泥)	18,629千円	18,629千円
		(53,608+40,541+30,046) - 18,629 = 105,566
		し尿処理費にかかる単位費用 1,056円

《一般財源額》

し尿処理費(給与費、その他運営費等)

(単位:千円)

	基準財政需要額	市町村一般財源額	差引
市計	834,898	1,547,480	712,582
町村計	197,560	863,853	666,293
県計	1,032,458	2,411,333	1,378,875



= 今後の検討課題 =

老人保健特別会計繰出金について

全国の老人医療費の状況は高齢化の進展などにより増え続けており、平成16年度には国民医療費の36.8%を占めている。

高知県の状況は、入院診療の受診率が高く、人口当たりの病床数も全国1位であり、平均在院日数も長い（全国1位）ことなどから、入院の診療費が非常に高く、1人当たりの老人医療費が897,877円で全国5位（平成16年度）となっている。こうした状況から、老人医療への市町村の公費負担が財政運営上大きな問題となっている。

今回分析を行った結果、高知県内で老人保健特別会計に医療給付分として繰入れた一般財源所要額に対し、基準財政需要額が約1,456百万円不足しており、特別交付税で一部措置されているものを考慮しても、市町村負担が大きくなっている。

県では、今後他の都道府県と比較して老人医療費が高い要因等の分析も行いながら、生活習慣病予防の徹底や、療養病床の再編成と医療機能の分化・連携の推進による平均在院日数の短縮などの数値目標を掲げた医療費適正化計画（H20～24年度）を平成19年度中に策定して、医療費の適正化に向け計画的に取り組んでいくことにしている。

また、平成20年度からは、現在の老人医療制度に代わって新たな後期高齢者医療制度が開始されることになっており、県の医療費適正化計画に基づく各市町村の取り組み状況と、市町村の公費負担に係る財政措置の動向を見極めながら、地方交付税の算定方法についても引き続き検討していく必要がある。

【平成17年度老人保健特別会計繰出金】
基準財政需要額と一般財源額の比較

《基準財政需要額》
単位費用
歳出 老人保健特別会計繰出金 805,242千円
805,242千円 ÷ 13,000人 = 62,000円
老人保健特別会計繰出金にかかる単位費用 62,000円

《一般財源額》
老人保健特別会計繰出金（医療給付費分）
(単位：千円)

	基準財政需要額	市町村 一般財源額	差引
市計	4,546,956	5,735,833	1,188,877
町村計	1,986,666	2,253,588	266,922
県計	6,533,622	7,989,421	1,455,799

(3)中立性の確保

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であり、そのためには、可能な限り、理論的・合理的な基準で積算された需要額を用いて算定されるべきであり、「実際に要した経費」を算定に用いないようにすることが重要となる。

地方交付税法第1条

この法律は、地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによって、地方団体の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする。

事業費補正について

事業費補正とは、各地方公共団体ごとの公共事業費の地方負担額及びその財源に充てられた地方債の元利償還金等を指標として、それらの一定割合の額を基準財政需要額に割増算入するための補正である。

景気対策のため、地方債が増発されたこと等に対応して、基準財政需要額に占める地方債の元利償還金の割合は増加しつつある。

事業費補正は政策誘導的、地方の負担意識を薄める、といった批判から近年見直しが進められており、また、「ビジョン懇談会の報告書」では、「10年後までに地方債の完全自由化を実現する。それに伴い、新発地方債に対する交付税措置を全廃すべきである。」と述べられている。

事業費補正は、自治体の主体的な政策判断をゆがめ、本来一般財源である地方交付税の補助金化（特定財源化）につながるなど中立性の確保の点で問題があり、地方分権の観点からも当然見直しが行われるべきである。

他方、事業費補正は、事業が特定の時期に集中的に行われる場合に基準財政需要額と現実の財政負担との乖離をなくし、必要な財源が確保しやすいという評価できる側面がある。

このように事業費補正は、地方の財政運営にとって弊害となる面と有意義な面とをあわせ持っており、事業費補正の見直しにあたっては個別の起債ごとに、この両面の影響を考慮して検討する必要がある。なお、現在、「道路橋りょう費」と「港湾費」以外の投資的経費については人口・面積を基本とする新型交付税で算定する試案が示されており、事業費補正の扱いは不透明であるが、必要な事業量が確保されるよう制度設計がなされる必要がある。

改正意見



ここに注目！

既発債について、これまでどおりの措置を継続することは当然であるが、それ以外については、政策誘導的な事業費補正は以下の地方債に対する

る交付税措置を除いて、基本的に廃止・縮小していくべきである。また、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基準財政需要額に算入し、必要な公共投資ができるようにすることが必要であり、地方財政計画上（マクロ）も明確な形で算入するべきである。

《存続すべきもの》

防災対策事業債、災害復旧事業債

生命や基本的な暮らしに関わる大規模な事業であり、緊急に多額の経費を要するものであるため、財政的な問題での先送りが許されない。

過疎対策事業債、辺地対策事業債

地域振興法に基づく施策展開で、条件不利地域における生活環境の整備や地域の自立・活性化のための取り組みには不可欠である。過疎団体等は財政力が特に脆弱な団体であり、措置がなくなった場合、財源の確保は事実上困難となる。過疎債の対象事業は、過疎市町村が作成した自立促進計画に基づいて実施する事業であり、その範囲は幅広く、個々の事業が国の特定施策の誘導を受けるものではない。

合併特例事業債、合併推進事業債

交付税措置を前提に事業を進めている。

義務教育施設整備事業債 一般廃棄物事業債・下水道事業債

生活の基礎的な基盤となるインフラであり、一時的に多額の経費を要する事業である。

補正予算債、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

財政対策関係の地方債である。

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	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 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	<ul style="list-style-type: none"> 合併特例事業債 	<ul style="list-style-type: none"> 辺地対策事業債 過疎対策事業債 	<ul style="list-style-type: none"> 補正予算債 災害復旧事業債 	<ul style="list-style-type: none"> 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

ア 地方交付税制度に内在されている行革インセンティブ

地 方交付税制度は、標準的な経費を理論値で算定しており、例えば人件費について地方交付税で算定されている標準的な定員よりも行革努力により定員を削減した場合は、その分が他の行政施策に活用できる財源として残ることになる。つまり、地方交付税制度自体に、本来行革インセンティブが働く仕組みが内在されている。

イ 現在行われている行革インセンティブ算定の問題点

行 革インセンティブ算定は、

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

の点から、普通交付税の算定に用いることについて問題も多い。現在のインセンティブについては、公平性の確保のため、少なくとも以下の改善を行うべきである。

ウ 改正意見



ここに注目!

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際の要件の一つとして税収の増があるが、単純に税収の増減だけを比較する形となっている。徴収率が向上しても、結果的に課税ベースの低下により税収額が減少する団体にとっては、努力が適切に算定に反映されているとはいえない。経年的な推移を反映した徴収率を考慮すべきである。

インセンティブ算定全般にいえることであるが、単純な決算額の比較であるため特殊要因等は考慮されず、行革努力が正当に評価されていない。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、よりきめ細かな指標を導入すべきである。

エ インセンティブ算定の拡大について

行 革インセンティブは「基本方針 2006」で「地方交付税の配分に当たっては、行政改革に積極的に努力している団体に特段の配慮を行う」ととされ、拡大の方向が示されている。

また、安倍首相の所信表明演説においても、地場産品の発掘・ブランド化や少子化対策、外国企業の誘致など地方独自のプロジェクトに取り組む自治体に、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 2007 年度から実施する方針が表明されており、「インセンティブ算定」を拡充する方針を明らかにしている。

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こと。

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ものであること。

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こと。

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、社会的な条件等の差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、様々な問題点を含んでおり、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、積算根拠等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、考え方や決定される過程を含めて明らかにする

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である。

単位費用の額は毎年末、地方財政計画が固まった後、翌年2月頃に提出される地方交付税法改正案として明らかにされているが、その積算の内訳は、同年秋頃に「解説」が発行されるまで判明せず、また補正係数の内容については単位費用より更に遅れて判明する。また、こうした単位費用や補正係数の積算根拠や考え方の詳細は明らかにされておらず、経費が統合・縮小される際に減額の理由が示されない場合がある。

このため、積算根拠等を総務省のホームページ等で公表するなど、容易にアクセスできるようにすべきである。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である。こうした算定の根拠等を明らかにすることで、地方交付税制度に関する地方の意見申出をより実のあるものにもできる。

また、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必要がある。

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とは避けられない。簡素化を検討する際も、適切に財政需要を算定でき、制度として信頼に足る精緻さを保つことは必要である。

現在いわれている簡素化は、必要な財政需要を精緻に積み上げた基準財政需要額を、一部ではあるが単純な方式で配分しようというものであるが、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。

簡素化という視点は必要な視点であるが、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。

簡素化の視点とは異なるが、複雑さを解消するための一つの手法として、次のような合理化も検討してみてもどうか。

現行の算定方法では、交付税措置がある起債の基準財政需要額に算入する需要額を算定する場合（事業費補正、密度補正等）一度測定単位×単位費用で交付税措置される元利償還金を割って係数化し、最終的に測定単位×単位費用を乗じて元に戻す方式がとられている。基準財政需要額の算定式が、単位費用×測定単位×補正係数と法律に明記されているためこうした方法がとられているが、最終的に係数化する前と同額を加算することになることから、単位費用×測定単位×補正係数で計算された需要額に、係数化する前の額を直接加算する方法へ変更する。

(5)現在検討されている算定方法の見直し(新型交付税)

人口・面積による配分の課題

「ビジョン懇談会報告書」では、「現行の複雑な地方交付税の算定基準を根本的に改め、誰にでもわかる簡便な算定基準に順次変えていくべきである」とし、このため、「人口と面積を基本として算定する新型交付税を導入する」としている。

去る9月25日に開催された総務大臣・地方六団体会合では、新型交付税の試案のスキームが提示され、投資的経費を中心に導入されることが明らかにされた。その基本フレームとして、

- 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

の4つの考え方が示されている。

現在の算定方法においても、人口・面積は測定単位として用られているが、財政需要は単純に人口や面積に比例しない項目も多いため、各種の補正を用いることにより、様々な条件の違いによるコスト差を考慮した基準財政需要額が算出されている。

仮に、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には、

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ほどの影響が出る

といった問題点があり、試案の基本フレームの中でも、こうした課題はある程度考慮されているが、以下に述べる 必要な財源の確保、財政面での影響の両方の側面から、慎重に検討が行われるべきである。

必要な財源の確保

地方交付税制度は、単に財源の均てん化の手段ではなく、基準財政需要額で必要な財源を保障するという機能を有している。新型交付税についても、必要な財政需要が適切に算定され、必要な財源が保障されることが必須である。

試案の基本フレーム a に基づき、具体的には、影響が大きいと予想される「道路橋りょう費」と「港湾費」を除く投資的経費と、経常経費のうち、基準づけが弱い「企画振興費」と「その他の諸費」を統合したものについて、

新型交付税を導入するとの案が示されている。

新型交付税の導入により、従来の費目が統合、簡素化されることで、国による安易な削減の対象となることが懸念される。

前述の「地方交付税制度の役割とあるべき方向」の中でも触れたように、条件不利地域においては、社会資本の整備水準は低いままであり、その整備の必要性は依然として高い。

このような削減が行われないよう、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である。

また、基準づけがない、または弱い需要額の中には、実施を事実上期待されているものや、財政力の弱い団体も地域特性に応じた単独事業を一定程度実施できるよう財源を保障しているものも含まれている。そうした経費は、新型交付税で配分される場合、マクロベースでは保障されるとしても、個別団体ごとにみると、社会資本の整備水準の低さ、整備の必要性等は考慮されず、適切に算定がなされないことが懸念される。

こうした点は、本来新型交付税の中で補正を行うなどにより適切に算定されるべきであるが、仮に算定技術上措置することが困難な場合、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る。

財政面での影響

試案の基本フレーム b、c、d に基づき、人口・面積を補正し配分を行うこと、離島、過疎など真に配慮が必要な団体に対応する仕組みを確保すること、また財政運営に支障が生じないよう変動額を最小限にとどめるとともに、十分な経過措置を講じることが示されている。

基本フレーム b については、補正により必要な財政需要を適切に算定することが必要であり、簡素化の視点が優先されるあまり、必要な補正が行われないといったことにならないよう、十分に検討されることが必要である。

また、簡素化を優先し、必要な補正は行わずとも、d により十分な経過措置を講じればよいという考え方に向かうことも懸念されるが、条件不利地域においては財政状況は極めて逼迫しており、一過性の措置を講じたとしても、最終的な削減に対応できない可能性が高い。必要な財政需要額は、他の方法（「地域振興費（仮称）」による措置等）により適切に算定を行うよう検討すべきである。

また c に基づき、「地域振興費（仮称）」を創設することが検討されているが、その趣旨は条件不利地域が真に必要とする財源が、新型交付税導入による簡素化により、算定から除外されることを防ぐためのものと考えられる。

こうした措置により、従来の条件不利地域に対する措置が今後も継続されることは基準財政需要額の適正な算定のため必要不可欠である。さらに、「過疎地域特有の経費について」の項目で述べた、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等従来措置が十分でなかった点も含め検討することが必要である。