

地方分権ゼミナール  
「地方財政研究」  
報告書

平成14年11月

財団法人 大阪府市町村振興協会  
おおさか市町村職員研修研究センター

# 地方分権ゼミナール「地方財政研究」 報告書刊行にあたって

大阪府内市町村の財政状況については、不況の長期化により税収が伸び悩むとともに、義務的経費の増加とあいまって、依然厳しい状況が続いています。

現在、国においては税財源の移譲や、地方交付税制度の見直し等の地方財政改革に向けての検討が進められており、国の経済財政諮問会議において、本年5月に片山総務大臣から「地方財政の構造改革と税源移譲について（試案）」が報告されています。

また、6月には、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」が、政府の閣議決定を受けたところであります。この基本方針の中で、地方行財政改革について、「国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討し、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を、今後一年以内を目途にとりまとめる」とされております。

こうした状況の中、当振興協会では、平成14年6月から8月にかけて、5日間の日程で地方分権ゼミナール「地方財政研究」を開催しました。本ゼミナールのテーマとして、地方交付税制度をとりあげ、分権時代における地方財政はどうあるべきかを地方自治体の側から国に向かって発信していくため、参加者のレポート作成、発表をもとに議論を進めました。

本報告書は、本ゼミナールにおける議論を踏まえ、地方交付税制度について、参加者の提言をとりまとめたものです。今後、府内市町村において地方交付税制度を議論する際の参考にしていただければと考えています。

最後に、本ゼミナールにおいて指導助言を務めていただきますとともに、本報告書のとりまとめにご尽力いただきました中井英雄先生（近畿大学商経学部教授）にあらためてお礼を申し上げまして、刊行のごあいさつといたします。

平成14年11月

財団法人大阪府市町村振興協会  
おおさか市町村職員研修研究センター  
所長 米原 淳七郎





# 目 次

## 第1部 片山試案の交付税改革を検証する

第1章 交付税算定の簡素化と事業費補正の単位費用化	羽曳野市 高井基晴	
～標準事業費方式と事業費補正方式～		
Ⅰ. 片山試案の交付税算定の簡素化	……………	3
Ⅱ. 事業費補正の単位費用化による影響額の財政中立性	……………	4
Ⅲ. 効率性をめざした算定の簡素化	……………	6
第2章 留保財源率の見直しと種地改正	大阪府市町村課 宮崎 豊	
Ⅰ. 需要額算定の生命線：種地	……………	9
Ⅱ. 種地制度の変遷	……………	9
Ⅲ. 都市的財政需要と交付税改革に伴う種地改正	……………	12
Ⅳ. 留保財源率の引き上げと平成15年度の種地改正	……………	16
第3章 自己決定・自己責任時代への新たな交付税制度の再設計	大阪府市町村課 神谷雅之	
Ⅰ. 交付税制度の再設計	……………	17
Ⅱ. 国と地方の関係はどうなっているのか	……………	17
Ⅲ. 地方の仕事は国との関係でどのように整理できるのか	……………	18
Ⅳ. 権限と財源の明確化	……………	19
Ⅴ. 法人関係税の国税一本化：税源の地域間・年度間の変動是正	……………	19
Ⅵ. 自己決定・自己責任原則の確立に向けて	……………	20
【コーヒー・ブレイク：説得と納得の「めんどくさい」プロセス	近畿大学 中井英雄】	22

## 第2部 交付税制度の検討

第4章 留保財源と超過一般財源充当経費の一致	東大阪市 森 美樹	
Ⅰ. 広がる行政の守備範囲と財源の問題	……………	25
Ⅱ. 地方交付税の算定は妥当か	……………	26
Ⅲ. 決算ベースの標準行政コストの保障へ	……………	31
第5章 需要額の算入率と道路橋梁費（経常）の改正要望	高槻市 中西裕之	
Ⅰ. 交付税の機能	……………	33
Ⅱ. 需要額の算入率から見た主な改正要望	……………	33
Ⅲ. 道路橋梁費（経常）に車両保有台数の密度補正を	……………	34
Ⅳ. 改正要望と算定方法の簡素化	……………	36
第6章 段階補正の段階区分の整理合理化	和泉市 藤井 満	
Ⅰ. 片山プランの段階補正の見直し	……………	38
Ⅱ. 小規模団体への割増率の低下	……………	40
Ⅲ. 段階区分の整理合理化	……………	42

<b>第7章 ナショナル・ミニマムの需要額とシビル・ミニマムの留保財源</b>	
	大東市 川口克仁
Ⅰ. 地方交付税のミクロ・マクロ問題	43
Ⅱ. 自治体を間接的にコントロールする交付税	43
Ⅲ. 交付税の持続可能性：臨時財政対策債への振り替え問題	44
Ⅳ. ナショナル・ミニマムとシビル・ミニマム	45
Ⅴ. シビル・ミニマムの留保財源	45
<b>第8章 地方交付税の限界</b>	
	堺市 古下政義
Ⅰ. 長期債務残高700兆円の重圧	47
Ⅱ. 交付税制度の破綻	48
Ⅲ. 交付税制度の方向性とドイツの州間財政調整制度	48
Ⅳ. 問われる自治体の能力	49
Ⅴ. 地方財政危機への対応から本当の意味での地方自治に	50
<b>第3部 交付税改革と各都市の対応</b>	
<b>第9章 交付税改革に対応した徴収率の引上げ努力</b>	
	泉南市 伊藤公喜
Ⅰ. 現行地方交付税が果たしている役割	53
Ⅱ. 交付税制度の目的からの逸脱	53
Ⅲ. 交付税改革がもたらす方向性：徴収率の引上げ	56
<b>第10章 地方自治体の財源確保</b>	
	交野市 今堀祐児
Ⅰ. 交野市の財政状況	57
Ⅱ. 交付税改革と財源確保	57
Ⅲ. 今後の課題	59
<b>第11章 財源不足への自治体対応</b>	
	高石市 西川浩二
Ⅰ. 地方自治体の財源	62
Ⅱ. 財源不足への対応	63
Ⅲ. 魅力あるまちへ	65
<b>第12章 市民と新たな関係を築く地方財政</b>	
	豊中市 福山隆志
Ⅰ. 過疎化する豊中市	66
Ⅱ. 片山プランの「地方税財政制度の改革」	67
Ⅲ. 地域を総合化する豊中市のまちづくり支援	67
Ⅳ. 交付税措置と初動期まちづくり支援	68
Ⅴ. ナショナル・スタンダードの保障と地方の自立の間で	70
Ⅵ. 投資を呼び込むマーケットの創出	70
Ⅶ. 国・地方自治体・市民の新しい関係	71
【補論：企画振興費の試算】	72

## ■ 第 1 部 ■

# 片山試案の交付税改革を検証する



## 第1章 交付税算定の簡素化と事業費補正の単位費用化

### ～標準事業費方式と事業費補正方式～

羽曳野市 高井基晴

#### I. 片山試案の交付税算定の簡素化

片山プラン（2001年8月30日）や片山試案（2002年5月21日）では、交付税算定方式の見直しのなかで、国の関与の廃止・縮小等に対応した算定の簡素化を指摘し、①事業費補正、②段階補正、③留保財源の見直しをあげている。交付税算定の簡素化は、いわゆる「骨太の方針」（2001年6月21日）によれば、「できるだけ客観的かつ単純な基準で交付額を決定するような簡素な仕組み」と定義している。

事業費補正に関連する基準財政需要額（以下、需要額）の投資的経費については、岡本（2002,94-98）によれば、人口や面積などの客観的な測定単位と単位費用を用いた「標準事業費方式」に対し、各地方団体の実際の公共事業負担額やその地方負担に充てた地方債発行額を用いた「事業費補正方式」がある。

例えば、河川事業の場合、河川改修の事業量は「河川延長」に比例すると考えられるから、標準事業費方式がとられている。この指標は人口や面積と同様に、地方団体の努力で変わらない「客観的指標」である。他方、ダムの建設費は河川延長に比例しないから、「事業量」で算定する事業費補正方式がとられている。この事業量はダム建設の規模や事業実施の有無に依存するから、「変動しうる指標」で客観的指標ではない。したがって、「できるだけ客観的かつ単純な基準」への算定の簡素化は、事業費補正方式から標準事業費方式への転換を意味する。

第1に、片山試案が示した事業費補正の一部単位費用化による算定の簡素化といえ、事業の実施の有無に関係なく算入される「標準事業費方式への転換」というイメージがあるが、このような抜本改革であったのか。第2に、抜本改革でない場合、実施した事業量に応じて算入される事業費補正と、それがさらに財政力によって算入率の変わるような部分が、一部単位費用に置き換えられると、本来事業費補正分として算入されるはずであった需要額が「同額確保」されているのか。第3に、事業費補正の対象事業は、元利償還金に対する一定の算入を前提に事業実施を判断したものだから、地方財政全体のマクロで減少額と増加額が同じであればよいという性格のものではない。個別団体のミクロ・レベルでも、減少額と増加額の同額確保がされているか、という疑問が起こる。このため、企画振興費（投資）を事例として、これらの疑問の検証を試みたい。



## II. 事業費補正の単位費用化による影響額の財政中立性

### 1. 企画振興費（投資）の標準事業費方式と事業費補正方式

需要額の企画振興費（投資）の項目の中で、地域総合整備事業債の元利償還金の30%~55%が財政力に応じて算入される。また、地域総合整備資金貸付事業債等の元利償還金もそれぞれの算入率で算入される。その算入の一部は平成6年度から、単位費用に置き換えられ、年々その割合が高くなってきている。

企画振興費（投資）の需要額は簡略化すれば、以下の算式で算出される。

$$\text{需要額} = \text{測定単位} \times \text{最終補正係数} \times \text{単位費用}, \quad (1-1)$$

上記の最終補正係数は、以下のように、事業費補正係数とそれ以外の各種補正係数を掛け合わせた連乗補正係数に分解できる。

$$\text{最終補正係数} = \text{連乗補正係数} + \text{事業費補正係数}, \quad (2)$$

(1-1)、(2)式より、企画振興費（投資）の需要額は以下のように表すことができる。

$$\text{需要額} = \text{測定単位} \times (\text{連乗補正係数} + \text{事業費補正係数}) \times \text{単位費用}, \quad (1-2)$$

問題は、事業費補正係数の算出方法である。まず、当該年度の元利償還額は、各年度の地域総合整備事業債や地域総合整備資金貸付債の許可額に応じて、国が設定した理論償還表に基づき、理論的に算出される。「事業費補正による増加需要額」は、その数値に財政力に応じた算入率が乗じられた「先決変数」である。したがって、事業費補正係数は、以下のような「従属変数」であり、その増加需要額を、測定単位と単位費用を乗じた金額で割った値である。

$$\text{事業費補正係数} = \text{事業費補正による増加需要額} \div (\text{測定単位} \times \text{単位費用}), \quad (3)$$

ここで、左辺が従属変数、右辺の各変数は需要額算定の先決変数を意味する。

需要額は(1-2)式と(3)式から、以下のように事業費補正による増加需要額とそれ以外の連乗補正係数に分けることができる。

$$\begin{aligned} \text{需要額} &= \text{測定単位} \times \text{単位費用} \times \text{連乗補正係数} \\ &\quad + \text{事業費補正による増加需要額}, \end{aligned} \quad (1-3)$$

ここで、企画振興費の測定単位は人口が用いられ、地方団体の努力で変わらない「客観的指標」であるから、右辺第1項の（測定単位×単位費用×連乗補正係数）は「標準事業費方式」を意味する。他方、右辺第2項の事業費補正による増加需要額は、言うまでもなく、「事業費補正方式」であり、事業量に応じて「変動しうる指標」で客観指標ではない。したがって、事業費補正の単位費用化は、(1-3)式の第2項から第1項へのシフトを意味するから、一見すれば、事業費補正方式から標準事業費方式に転換したと誤解されやすい。

### 2. 事業費補正方式を維持した単位費用化

企画振興費（投資）に関して、事業費補正の単位費用化は、標準事業費方式への転換ではなく、事業費補正方式に基づく単位費用化である。実際、単位費用への振り替えによる事業費補正の減額



最後に、第1の事業費補正係数〔(ガ)の係数〕から、差し引く係数〔(ギ)の係数〕を引き算することにより、第2の事業費補正係数〔(グ)の係数〕が求められる。この第2の事業費補正係数が、連乗補正係数に加えられる事業費補正係数となるのである。したがって、第2の事業費補正係数が小さくなれば、測定単位に乗じる最終補正係数が小さくなるから、事業費補正の増加需要額が減少することは容易に理解できるであろう。

### 3. 単位費用化による影響額のマクロ的財政中立性とミクロ的非中立性

事業費補正の単位費用化が事業費補正方式に基づくかぎり、単位費用化に伴う需要額の増加と減少の影響額は、「同額確保」の中立性が維持される。この影響額の財政中立性は、以下の(5)式が示すように、左辺の単位費用に「振り替え後」の需要額が右辺の(1-3)式に対応する「振り替え前」のそれに等しいことで証明できる。

$$\begin{aligned} & \text{測定単位} \times (\text{連乗補正係数} + \text{振り替え後の減少した事業費補正係数}) \\ & \times (\text{単位費用1} + \text{単位費用2}) \\ & = \text{単位費用1} \times \text{測定単位} \times \text{連乗補正係数} + \text{事業費補正による増加需要額}, \end{aligned} \quad (5)$$

ここで、証明は〔数学注〕を参照されたい。地方団体全体のマクロ的には、単位費用への振り替えによる増加額が、事業費補正の減少額に等しいことは、影響額の「同額確保」の財政中立性が維持されたことを意味する。それは同時に、企画振興費（投資）の事業費補正の単位費用化が標準事業費方式への転換ではなく、事業費補正方式に基づく単位費用化であったことを裏書きしている。

しかしながら、個別団体のミクロ的には、影響額の「同額確保」の財政中立性ではなく、振り替えによって需要額が増加する可能性がある。例えば、単位費用に振り替え後の事業費補正係数が負数となる場合、換言すれば、単位費用の上積み分の増加額を差し引くだけの事業費補正がないケースである。この場合、(5)式の左辺が示すように「振り替え後の減少した事業費補正係数」を0（ゼロ）として取り扱うため、単位費用の上積み分の増加額（単位費用2）に見合う金額は、減額されない。したがって、このような団体は、単位費用への振り替えによって需要額が増える。また、需要額の増加が最大となる団体は、(5)式右辺の第2項が示す振り替え前の事業費補正がゼロの場合であり、上積みされた単位費用2の全額が需要額の増加となる。

## Ⅲ. 効率性をめざした算定の簡素化

片山試案によれば、平成14年度から実施される事業費補正の見直しの内容は、各団体の事業量に応じた算入率を現状の概ね60%~70%から原則30%程度に引下げ、約1兆1,000億円を振り替えるとしている。本稿では、多くの事業費補正のなかでも、企画振興費だけを取り上げているので、この結論から、事業費補正全体の簡素化問題に言及することはできない。

企画振興費（投資）に限るならば、第1に、事業費補正の単位費用化は、影響額の財政中立という公平性の確保と「激変緩和」のため、標準事業費方式への抜本的転換ではなく、事業費補正方式を維



持した単位費用化であった。第2に、事業費補正方式を維持した結果、地方財政全体のマクロ的には、単位費用化に伴う影響額の財政中立性（同額確保）が確保されたが、個別団体のミクロ的には、事業量の少ない団体または事業費補正がない団体ほど、単位費用化で有利になることが示された。第3に、単位費用化は本来、算定の簡素化をめざしたものであるが、事業費補正方式を維持したため、従来の事業費補正係数から「差し引く係数」という新たな補正係数を必要とし、市町村の担当者には計算式が複雑になって、逆に分かりにくいものとなった。

今回の企画振興費（投資）に関する事業費補正の単位費用化は、単位費用へ振り替えられた増加需要額を減額するため、従来の事業費補正係数から差し引く係数を用いて、実際の事業費補正係数を導き出している。この方法では、部分的な単位費用化は可能であっても、事業費補正の全額を単位費用に振り替えてそれ自体をなくす完全な標準事業方式への転換は計算上、不可能である。このため、もとの事業費補正に戻す方が、簡素化の方向にあるが、これではあまりに消極的すぎる。

「短期的」な簡素化の方向として考えるならば、岡本（2002,99）によると、事業費補正方式には、事業を行った年度の事業量をみる「現年事業費補正」（当該年度事業費補正）と、地方債発行額を用いて後年度の元利償還金をみる「元利償還金事業費補正」（後年度事業費補正）がある。さらに、元利償還金事業費補正には「補正係数」で行うものと、元利償還金または起債額を測定単位として行う「公債費方式」がある。市町村の担当者には、計算式が複雑になる補正係数よりも、公債費方式の方が分かりやすい。

「中期的」な簡素化の方向として考えるならば、石原（2000,447-9）によると、事業費補正は昭和37年度から、港湾費およびその他土木費中の海岸費に導入され、昭和44年度に経常経費と投資的経費に分別し、後者にも標準事業費方式が採用された。需要額は本来地方団体の各般のあるべき財政需要を客観的、間接的に補足算入するもので、各団体の実績を反映させてはならない。当時から、事業費補正は、地方団体の意思決定に関する交付税の中立性を害し、補助金化を招くとの批判もあった。当時は、河川事業や義務教育施設などの分野で、国民全体の利益やナショナル・ミニマムを確保するために、投資的経費算定方法は、実績算入の「動態化」を必要とした。しかし今日、標準的な施設がすでに一応整備されたという前提に立つならば、補助金化への批判に応じて「効率性につながる簡素化」をめざすためにも、全面的な単位費用化による標準事業費方式への転換が、中期的な課題であろう。

#### 〔数学注〕

図-1は平成13年度普通交付税算出資料を簡略化・模式化したものであるが、右端の欄のように、測定単位などの変数を記号に置き換える。

A : 測定単位

B1 : 振り替えによる上積みを除くもとの単位費用

(式(5)における単位費用1にあたる)

B2 : 事業費補正を振り替えたために上積みした単位費用

(式(5)における単位費用2にあたる)



C 1 : 単位費用に振り替えがない場合の事業費補正増加需要額

d : 連乗補正係数

e 1 : 単位費用に振り替え前の事業費補正係数

e 2 : 単位費用に振り替え後の減少した事業費補正係数

e 3 : 単位費用に振り替え後の事業費補正係数から差し引く係数

証明すべき需要額の等式である (5) 式を記号で表すと、

$$A \times (d + e 2) \times (B 1 + B 2) = A \times d \times B 1 + C 1, \quad (5-2)$$

また、単位費用に振り替え前の事業費補正係数 (e 1) の定義式と単位費用に振り替え後の事業費補正係数から差し引く係数 (e 3) の (4) 式を記号で表すと、それぞれ、

$$e 1 = C 1 \div \{A \times (B 1 + B 2)\}, \quad (6)$$

$$e 3 = d \times \{B 2 \div (B 1 + B 2)\}, \quad (4-2)$$

単位費用に振り替え後の減少した事業費補正係数 (e 2) は、(6)、(4-2) 式から、

$$e 2 = e 1 - e 3 = \{C 1 - (A \times d \times B 2)\} \div (B 1 + B 2) \div A, \quad (7)$$

証明すべき (5-2) 式の左辺  $[A \times (d + e 2) \times (B 1 + B 2)]$  の e 2 に (7) 式を代入すれば、右辺の  $[A \times d \times B 1 + C 1]$  が導かれる。

#### <参考文献>

石原 信雄 (2000) 『新地方財政調整制度論』ぎょうせい。

岡本 全勝 (2002) 『地方財政改革論議』ぎょうせい。

中井 英雄 (1988) 「第6章 財政負担の地方転嫁問題～国庫支出金の削減とその影響」『現代財政負担の数量分析』有斐閣。

矢野浩一郎 (2000) 『地方税財政制度 第6次改訂版』学陽書房。



## 第2章 留保財源率の見直しと種地改正

大阪府市町村課 宮崎 豊

### I. 需要額算定の生命線：種地

普通交付税の基準財政需要額算定に当たって、各市町村の都市的形態の度合いによって生じる経費の差を反映させるために、普通態容補正という補正係数が適用されている。「種地」とは、この普通態容補正係数を算出するために用いられ、各団体の都市化の度合いを一定の基準によってランク付けするためのカテゴリーのことである。厳密にいうと、普通態容補正には、この都市化の度合いによる補正（以下、「種地による態容補正」という。）これ以外にも、隔遠の度合いによる補正や農林業地域の度合いによる補正、さらには行政権能差による補正が含まれているが、ここでは専ら種地による態容補正のみを採り上げることとする。

種地制度は、後述のとおり地方財政平衡交付金の時代からその原型があり、その後幾度かの改正を経て今に至っている。種地は大阪市を中核とした大都市圏を構成している府内市町村にとって非常に重要なものであり、種地による補正が的確になされることは、いわば需要額算定における「生命線」であるともいえる。

ところで、種地を決定するための指標には、主に国勢調査の数値を用いているため、5年ごとに種地改正が行われることが通例である。このたび平成12年国勢調査の結果が明らかとなったことから、平成15年度に種地改正が予定されているところである。

そこで、本稿では、来るべき種地改正に向けて、制度の変遷を振り返るとともに、その問題点等を整理してみたい。なお、本稿において意見にわたる部分はすべて私見である。

### II. 種地制度の変遷

まず、これまでの種地制度の変遷を見てみたい。今後の制度改正の方向性を探るに当たって、その変遷を踏まえることが必要であると考えためである。なお、その詳細を年表形式にしているので、併せて参照されたい。【表1：態容補正係数の主な変遷（市町村分）】

#### 1. 昭和25～43年度

種地の歴史は、交付税制度の歴史とともに始まっている。昭和25年、シャープ勧告を受けて地方財政平衡交付金制度が発足した。このとき、既に「測定単位の数値の帰属する市町村の規模による補正係数」が、国家公務員の勤務地手当支給地区分を用いて行政経費における給与差、物価差、文

化度の差を補正していた。

昭和27年度には、その名称は「市町村の態容による補正」に変更された。この補正は「給与の差」については国家公務員の勤務地手当支給地区分を用いて補正し、「行政の質の差」については、人口、経済構造、可住地密度、勤務地手当支給率の4指標により点数を計算して1～10の種地に区分し、種地に応じた補正を行うこととされた。

「市町村の態容による補正」は、地方交付税制度が発足した昭和29年度には、「態容補正」として正式に法定され、行政の質の差について、上記指標のうち、可住地密度に替えて宅地平均価格指数を用いた4指標により、同様に10の種地に区分することとされた。

その後、種地の決定基準は、しばらく大きな変更はなかったが、昭和43年度に、一部の費目について、態容補正の一種として「都市圏補正」が適用されることとなった。これは、同一の都市圏を構成する市町村は、その行政水準に同質性が求められる。すなわち、手厚い行政を行っている中核都市周辺の市町村は、中核都市並みの行政水準が求められると仮定し、市町村を地域の中核となる都市（甲地）と、その周辺の市町村（乙地）に区分し、それぞれ異なる指標により、その都市化の度合いを測り、割増補正を行うものである。

なお、当時は、甲地については主に人口集中地区人口を、乙地については核都市の中心駅からの鉄道距離と核都市への昼間流出口比率を用いて区分することとされていた。

## 2. 昭和44～52年度

昭和44年度には、前年度に創設された都市圏補正の概念が、態容補正そのものに発展・適用されることとなり、現在の普通態容補正の原型ともいえる形になった。すなわち、全市町村を、地域の中核都市（甲地＝現在のⅠの地域）、その周辺市町村（乙地＝現在のⅡの地域）、それ以外の市町村（丙地＝現在は廃止）に分け、それぞれ必要な割増・割落としの補正を行うこととされたのである。

この改正以降、種地を決定する際の基準の見直しは行われたものの、昭和53年度に廃止された丙地を除いて、その考え方は現在に引き継がれている。ただ、昭和51年度に、普通態容補正係数が、一部の例外を除いて、種地決定の基準となる評点から直接算定されることとなり、種地の区分自体はそれほど重要ではなくなっていることが特筆される。

## 3. 昭和53年度以降

昭和53年度の改正において、丙地の区分が廃止され、これに伴って甲・乙とも10種地ずつの計20種地に区分されることとなった。その際に、甲地の指標として昼間流入人口の指標が導入されて以降、新たな指標は追加されておらず、その後の種地改正では、指標間の配点の見直しだけが行われている。

なお、平成10年度に、従来の甲地が「Ⅰの地域」、乙地が「Ⅱの地域」に名称変更され、この時決定された種地が本年度の算定まで用いられている。



表1 態容補正係数の主な変遷（市町村分）

年度	変更点	内容
昭和25年度	<p>【地方財政平衡交付金制度創設】</p> <p>・「測定単位の数値の帰属する市町村の規模による補正係数(第3号の補正)」が設けられ、行政経費における給与差、物価差、文化度の差、行政権能の差を補正することとされた。</p>	<p>・具体的には、以下の基準で補正された。</p> <p>①地域差の補正：国家公務員の勤務地手当支給地区分</p> <p>②市町村の種別にする補正：大都市・都市・保健所設置都市など</p>
昭和27年度	<p>・名称が「市町村の態容による補正」とされ、給与の差、行政の質の差及び行政権能の差について補正することとされた。</p>	<p>・具体的には、以下の基準で補正された。</p> <p>①給与の差：国家公務員の勤務地手当支給地区分</p> <p>②行政の質の差：人口、経済構造、可住地密度、勤務地手当支給率による点数計算により、1～10種地に区分</p> <p>③行政権能の差：費目により、保健所設置市、計量市などによる区分</p>
昭和29年度	<p>【地方交付税制度創設】</p> <p>・地方交付税法上、「態容補正」として法定された（これまでは補正係数は省令事項だった）。</p>	<p>・行政の質の差について、市町村を人口、経済構造、宅地平均価格指数及び勤務地手当支給率ごとに算定した点数の合計に基づいて、1～10種地に区分し、種地ごとに定められた補正係数により補正された。</p> <p>・行政権能差による区分は、おおむね従前どおり。</p>
昭和30年度	<p>・種地区分が10種地区分から20種地区分に改められた。</p>	<p>←種地を異にする市町村相互間の変動を緩和するための改正（当時は評点により係数を求めるのではなく、各種地ごとに1つの補正係数が定められていたため）。</p>
昭和36年度	<p>・その他の諸費（人口分）について、従来9種地以下の種地に適用されていた給与費以外の経費の割落としが廃止され、種地間の係数の格差が縮められた。</p>	<p>←財政力の弱小な市町村の財源の充実が目的。</p>
昭和37年度	<p>・態容補正の割落としが緩和（これ以降数年間で実施）。</p> <p>・消防費について、従前の人口段階による適用区分が廃止され、人口集中地区人口の段階により適用する係数が定められた。</p>	<p>←後進地域市町村の財源強化が目的。</p>
昭和39年度	<p>【基準税率が75%に引き上げられた】</p> <p>・態容補正に、「隔遠地補正」が追加された。</p>	
昭和41年度	<p>・勤務地手当支給率に関する指標が廃止され、これに係る評点が「人口」及び「経済構造に関する指標」に移し替えられた。</p>	
昭和42年度	<p>・道路橋りょう費のうち道路の延長を測定単位とするものに対して適用される態容補正について、9種地以下の市町村に係る割落とし補正が廃止された。</p> <p>・農業行政費において、従来の種地による態容補正に加えて、新たに「農業級地区分」による割増補正が行われることとなった。</p>	
昭和43年度	<p>・新たに、消防費、都市計画費、清掃費及びその他の諸費について、態容補正の一種として「都市圏補正」が適用されることとなった。</p> <p>・その他産業経費費において、従来の種地による態容補正に加えて、新たに「林野級地区分」による割増補正が行われることとなった。</p>	<p>○「都市圏補正」の概要</p> <p>・同一都市圏内における行政水準の同質性を反映させるため、市町村を地域の中核となる都市（甲地）と、その周辺の市町村（乙地）に区分し、甲地を5級地から3級地に、乙地を5級地から1級地までに格付けして、各費目において定められた係数を普通態容補正に加算して割増補正を行うこととされた。</p> <p>・甲地の級地区分は、人口集中地区人口（及び昼間人口比率）により区分。</p> <p>・乙地の級地区分は、「核都市の中心駅からの鉄道距離」（600点）及び「核都市への昼間流出人口比率」（400点）を指標に1000点満点で算出した点数により区分。</p>

年度	変更点	内容
昭和44年度	<p>【基準財政需要額の算定において、経常経費と投資的経費の区分ができた】</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・昨年度創設された都市圏に係る態容補正を發展させ、全市町村を、<b>中核都市</b>（甲地＝現在のⅠの地域）、その<b>周辺市町村</b>（乙地＝現在のⅡの地域）、及び<b>その他の市町村</b>（丙地）に分けて、それぞれ必要な割増・割落としの補正を行うこととされた。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>甲地の種地区分</b> 原則として昼間流入人口が昼間流出人口を超える都市について、<b>人口集中地区人口</b>（700点満点）及び<b>経済構造</b>（300点満点）に係る点数を算出し、その合計数が400点以上になるものを甲地とし、合計点数区分に応じ、<b>1種地から8種地</b>までの種地区分が設けられた。</li> <li>・<b>乙地の種地区分</b> 甲地までの距離（600点満点）及び<b>昼間流出人口比率</b>（400点満点）に係る点数を算出し、その合計数が400点以上になる市町村を乙地とし、合計点数区分に応じ、<b>1種地から8種地</b>までの種地区分が設けられた。</li> </ul>
昭和45年度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・昨年度全面的に見直された種地決定基準が一部修正された。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・甲地の基準：原則として据え置くが、広域市町村圏内の中核市町村及び圏域内の市は、少なくとも甲の1種地とされた。</li> <li>・乙地の基準：新たに<b>経済構造比率</b>を加えて点数の算定を行うとともに距離計算の合理化を図ることとされた。</li> <li>・丙地の基準：新たに<b>人口減少率</b>及び<b>第1次産業就業者比率</b>により1～3種地の区分が設けられた。</li> </ul>
昭和46年度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・種地決定基準の一部修正が行われた。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・甲地：原則として1種地ずつ引き上げ、甲の1種地のうち広域市町村圏の特例による市町村のみ甲の1種地に据え置かれた。また、丙地及び乙の1種地は、すべて甲の1種地に格付けされた。</li> <li>・乙地：甲地からの距離計算方法の見直し。</li> <li>・丙地：区分が細分化され、1～4種地に区分された。</li> </ul>
昭和48年度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・種地決定基準の一部修正が行われた。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・甲地及び乙地について、<b>全国的な地価統計（45年度固定資産税に係る宅地平均価格）</b>を従来の指標に加えて算定することとされ、これに伴い各指標の配点について改定が行われた。</li> </ul>
昭和51年度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・態容補正係数が、種地決定の基準となる評点により<b>算定</b>されることとなった（甲8種地、乙7種地及び丙種地は従来のとおり）。</li> </ul>	<p>←一部種地を除いて、現行のような1次関数で補正係数が算出されるようになった。</p>
昭和53年度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・種地決定基準が改正され、おおむね現行の基準となった。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・<b>丙地が廃止</b>され、これに伴い、甲・乙地とも<b>10種地の計20種地</b>に区分された。</li> <li>・甲地の評点計算において、従来の3指標に加え<b>昼間流入人口</b>の指標が新たに導入され、これに伴う評点配分の変更が行われた。</li> <li>・乙地の評点計算においては、従来の4指標が用いられたが、当該団体自体の都市的態容の程度がより強く反映されるよう評点配分の変更が行われた。</li> </ul>
平成10年度	<ul style="list-style-type: none"> <li>・種地基準が一部改定され、その際、従来の甲地は「Ⅰの地域」に、乙地は「Ⅱの地域」に名称変更された。</li> </ul>	

（備考）定期的な種地算定の基礎数値変更（国勢調査数値の置き換え）や評点配分の変更などは、本表からは除外している。なお、評点配分については、別添「種地決定基準における評点配分の変遷」を参照のこと。

### Ⅲ．都市的財政需要と交付税改革に伴う種地改正

#### 1．都市的財政需要の存否

以上のように、種地制度は、非常に長い歴史を持ち、複雑かつ精緻なものとなっている。しかし、そもそも都市化の進展により特に財政需要が増大することはあるのだろうか。



この点について、実はこれまで、具体的な財政需要の正体についてはうやむやにされてきた。一般的に認められるのは、調整手当等により人件費が割高であることや、事業実施のための用地費が高いことなどであり、これは比較的理解しやすい。

ところが、これ以外の要素となると、都市部の市町村の方が、住民から求められる行政サービスや施設の水準が高くなること、例えば、住居や公園等を数多く提供したり、交通施設、文化的施設や清掃施設等も、より高度なものを作る必要があるためという説明がなされている。だが、これは極めて概念的であるといわざるを得ない。

また、都市化の進んでいない地域においても、地縁・血縁的コミュニティの機能低下、生活レベルの向上、交通・物流の発達や、情報化の進展などにより、住民から求められる行政水準や公共施設の水準は、都市部の市町村と比較しても大差がなくなっている。つまり、都市化の度合いによる財政需要の格差はなくなりつつあるといえると思われる。

さらに、異論はあるだろうが、比較的財政状況に余裕があったために、住民等に求められるままに一般的な水準以上のサービスを提供（いわゆる超過行政）した場合に、これを「都市的需要」の名の下に交付税で配慮するのは、交付税制度の目的の一つが「ナショナル・ミニマム」の確保であることから考えても、いささか疑問ではある。

こうした「そもそも論」はあるものの、都市的需要の存否や、どこまでが都市的な財政需要であり、どこからが超過行政であるかといったことを実証することは非常に困難である。このため、当面本稿では問題提起にとどめ、都市的需要は未だ存在するものとして論を進めることとする。

## 2. 中核都市と周辺市町村の種地決定の指標

次に、現行の種地制度によって、都市的な財政需要が、適切に基準財政需要額に反映されているのかをみてみたい。現行の種地決定基準は、各市町村ごとに以下の各指標に従って評点を求め、その合計の評点により種地が決定されることとなっている。なお、詳細は『地方交付税制度解説』（地方財務協会）などを参照されたい。

### 【Ⅰの地域】（中核都市）

人口集中地区人口	600点	
経済構造比率	50点	
宅地平均価格指数	50点	
昼間流入人口	300点	合計1,000点

### 【Ⅱの地域】（周辺市町村）

Ⅰの地域からの距離	300点	
昼間流出口比率	300点	
経済構造比率	200点	
宅地平均価格指数	200点	合計1,000点

表2 種地決定基準における評点配分の変遷

	昭和48年度	昭和53年度	昭和58年度	昭和63年度	平成5年度	平成10年度	備考
【Ⅰの地域】							
人口集中地区人口	750	700	650	600	600	600	
経済構造比率	150	100	100	100	50	50	
宅地平均価格指数	100	100	100	100	100	50	
昼間流入人口		100	150	200	250	300	
合計	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	
【Ⅱの地域】							
Ⅰの地域からの距離	500	400	350	300	300	300	
昼間流出人口比率	300	200	250	300	300	300	
経済構造比率	100	200	200	200	200	200	
宅地平均価格指数	100	200	200	200	200	200	
合計	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	

(注) Ⅰ(甲)の地域：宅地平均価格指数は昭和48年度改定から、昼間流入人口は昭和53年度改定から追加。  
Ⅱ(乙)の地域：経済構造比率は昭和45年度改定から、宅地平均価格指数は昭和48年度改定から追加。  
その他：昭和53年度に丙地(4種地)が廃止、これに伴い甲・乙とも8種地から10種地に区分。

従来より市町村課では、便宜上決算状況調査における民生費、衛生費、労働費、商工費、土木費(港湾費を除く)、消防費及び教育費の7費目を都市的歳出として捉え、分析を行ってきた。府内市町村の平成12年度決算状況調査の結果(一般財源ベース)と、これらの指標との相関関係を見ると、以下のとおりとなっている。

	相関係数
人口集中地区人口	0.98912
経済構造比率	0.20893
宅地平均価格指数	0.52053
昼間流入人口	0.99116
Ⅰの地域からの距離	-0.49577
昼間流出人口比率	-0.69565

この相関係数は、決算額と各指標の数値との間の相関関係を表す係数で、これが1に近いほど相関関係があることを示す。なお、マイナスは逆比例の関係を表すものであり、絶対値が1に近づけば、相関度が強いといえる。

これを見ると、人口集中地区人口と昼間流入人口が非常に高い相関関係を示していることが分かる。ただ、「人口」という「絶対的」な数量を測定単位とするこの2指標が、「相対的」な「比率」や「指数」よりも決算額と強い比例関係を示すのは当然である。このため、これらの指標が、その他の指標よりも都市的な財政需要を表すのに優れていると言い切れるものではない。

それにしても、周辺市町村に適用される指標は、おしなべて相関係数が高くないことは注目に値する。これは、周辺市町村の指標が不合理であるためなのか、中核都市の周辺市町村としての財政需要がそもそも存在しないためなのかは難しい問題である。



総務省でも、この問題は古くから認識しており、「都市化の程度と財政需要の相関関係について」（自治総合センター・昭和54年3月刊）において、各費目ごとに上記指標と財政需要額との相関関係の分析を試みているが、周辺市町村においては、相関関係がかなり低い結果となっている。

この調査研究の「結語」において、「周辺団体については、これをさらに細分化する必要があるのか、あるいは周辺団体が中核団体といかなる関係を有し、またいかなる行政分野においてどのような理由で経費が増嵩するのか基礎的研究を試みる必要がある」としているとおりであるが、その後の研究は進んでいないようである。

また、周辺市町村の指標においては、中核都市からの影響をみる指標として、「Iの地域からの距離」と「昼間流出人口比率」の指標に600点が振り分けられている。一方、その市町村自身の都市化の度合いをみる指標として、「経済構造比率」と「宅地平均価格指数」の指標に400点が振り分けられている。この「6：4」という比率が的確といえるのかは、指標そのものが的確か否かと同様、ひとつの問題点である。

### 3. 片山試案の交付税改革と種地改正

現在、交付税制度、ひいては地方財政制度全般が見直しの俎上にある。これは、財政面での地方分権議論の進展もさることながら、国・地方とも極度の財源不足にあることに起因する部分が大いように思われる。現在明らかにされている交付税制度の見直し（段階補正の見直し、事業費補正の見直し、留保財源率の引き上げなど）の中で、種地制度がどうなっていくかについて最後に考察したい。

まず、段階補正の見直しである。交付税の算定方法の変遷を見ると、2つの異なった方向性に基づいて、競うように各種補正を充実させてきたことが分かる。適切な呼称とはいえないかもしれないが、『田舎対策』と『都市対策』である。種地による態容補正をはじめ、人口急増補正などは都市対策であり、段階補正、人口急減補正、隔遠地補正などは田舎対策といえよう。その時々の方策に基づいて、交付税はこの2つの柱に沿って、拡充を続けてきたといえる。

今回、田舎対策の一つである段階補正が見直されたことにより、次は都市対策を行わないと均衡を失することとなる。例えば、既に人口急増補正と人口急減補正は、適用団体が減少する方向で、平成13年度算定において同時に改正されている。もちろん、都市部の団体でも数値急減補正の適用を受ける団体が出てくるなど、従来の都市対田舎という構図は薄れつつある。それでも田舎のみ「痛み」を甘受するということはありえないであろう。都市対策の見直しの一環で、「種地」による態容補正も見直しの対象になることが予想される。

次に、事業費補正の見直しである。これは、基準財政需要額の算定における過度の実態勘案をやめ、客観的な指標に基づいて、あるべき財政需要を見積もることにより、算定方法を簡素・簡明化するとともに、無駄な公共事業を抑制しようという視点に基づいている。事業費補正の見直しに限らず、算定方法の簡素・簡明化が進められているが、この流れの中で、算定方法が複雑で、その正体をつかみにくい「種地」という概念が生き残れるのかは疑問である。

最後に、留保財源率の見直しである。いわゆる片山プランⅡ（税源移譲案）において、留保財源率の見直しが明言され、平成15年度算定から実施される公算が強い。しかし、単に留保財源率を引き上げると、基準財政収入額が減少し、配分すべき普通交付税総額は増えてしまう。しかも、基準財政収入額の大きい都市部の団体への交付税が増えるから、総務省は、基準財政需要額の算定方法を相当見直すことによって、個別団体への影響が小さくなるようにしたいとのことであった。これは、言い換えると、基準財政需要額算定における都市的な財政需要の削減を意味する。そして、その際には、種地による態容補正も当然見直しの対象になることだろう。

しかし、翻って考えてみると、国の関与の廃止・縮小等に伴う財政需要の減少もなく、また、都市的な財政需要が存在しないことも実証されていない現状で、単に現行の交付税総額を維持するために、恣意的に都市的な財政需要を基準財政需要額から追い出す（財源保障の範囲から外す）ことには、疑問を抱かざるを得ない。

#### Ⅳ. 留保財源率の引き上げと平成15年度の種地改正

前述のとおり、種地による態容補正の割増は、府内市町村にとっての生命線である。前回の種地改正でも、一部団体では10億円以上基準財政需要額が減少するなど、その改正による影響は非常に大きい。

現在、府内市町村の財政状況は、非常に厳しい状態となっている。その原因のすべてが交付税の算定方法にあるという訳ではない。だが、少なくとも、これまで都市対策よりも田舎対策に力点が置かれてきたのは間違いなく、交付税総額が国の予算で決まっている以上、府内の市町村は相対的に“損”をしてきたといえよう。

しかし、段階補正の見直しによって、「田舎」が痛みを甘受するならば、「都市」も種地改正によって痛みを被るであろう。留保財源率の引き上げが、種地改正の年である平成15年度に予定されているのは、偶然ではないように思われる。

追記：最近の報道によれば、総務省は、当面平成15年度の算定において、まず都道府県分の留保財源率の引き上げを決めたようである（9月6日官庁速報など）。これは、恐らく以下のような理由によると思われる。

- ① 都道府県分の方が、市町村分よりも留保財源率が低くなっていること。
- ② 留保財源率の引き上げは、第一義的には都市部の団体が有利であり、段階補正の見直しを進めつつある現状では、田舎の市町村の強い反対が予想されること。
- ③ 個別団体への影響が大きいため、団体数の多い市町村分よりも都道府県分の方が、基準財政需要額の調整を行いやすいこと。

いずれにせよ、市町村分の留保財源率の引き上げも検討が続けられるとのことであり、都道府県分の見直しがどのように行われるのか、非常に興味深いところである。



## 第3章 自己決定・自己責任時代への新たな交付税制度の再設計

大阪府市町村課 神谷雅之

### I. 交付税制度の再設計

平成14年度の地方財政は、通常収支で約10.7兆円の財源不足を生じている。これに恒久的な減税による減収分、約3.5兆円を加えると、14兆円を超える財源不足となっている。平成11年度以降4年間連続で10兆円を超える財源不足となっており、交付税特別会計での借入れや赤字地方債の発行などにより、なんとかやりくりしている状況である。

一方で、地方分権の推進を図り、地方の自立を進めようという動きがある。地方でできることは地方で行う、住民に身近なところでなるべく政策的な意思決定を行い、限られた財源をより有効に使うというのである。

このような流れの中で、交付税制度の見直しが議論されている。その際にいくつかの問題が焦点となる。中でも最大の問題となるのは、全国的にどの程度の格差が容認されるのか（どこまでが交付税の対象か）、国の義務付けとの関係をどうするのか、といった点であろう。

しかし、現行の制度の延長でとらえる限り、この答えを見つけることは難しいように思われる。現にこれまでいろいろと議論されているが、これといった答えは見つかっていないように思われる。現行制度のもっともらしさを覆すことはそう簡単ではないだろう。いっその機会に、**国と地方の関係を一から見直し、その中で交付税制度を再設計すれば、新たな切り口が見つかるかもしれない。**

今回の研究会での議論を通じ、このように思い至ったことから、あくまでも個人的な私案として、また、ひとつの試案として国・地方の関係見直しを通じた新たな交付税制度を提案してみたい。

### II. 国と地方の関係はどうなっているのか

前提として、考えなければならないのは、**地方の事業のほとんどは、国が法律で決めている**ということである。一般には、地方の歳出の7割程度は国が義務付けを行っており、地方が単独で見直すことができない経費といわれている。たしかに、警察官や消防職員、教職員など多額の人件費が必要であり、これらは政令等により定数が定められている。また、ごみ処理や下水道、生活保護など様々な事業も法律等で一定の義務づけが行われている。

今回の交付税改革は、地方の自立性を高め、自己責任・自己決定の原則を確立することが大きな狙



いのひとつであろう。そのためには、国の義務付けを極力減らすことが必要である。ただ、一方で、全国的に実施することによって効果を発揮する施策も現実にはある。これらを国が直接執行するというケースもあろうが、自治体が執行することにより、地域の実態を反映しつつ、より効果的に運用することが可能なものもある。これらと地方自治体がそれぞれの判断で独自に行う施策とは、明確に区分されるべきであろう。ところが、現在の交付税制度では、「ナショナル・スタンダード」としてひっくるめて、交付税の対象としている。そのため、自己責任・自己決定の原則が不明確となり、住民は自分たちの税で何をまかなっているのか、判断に迷ってしまうこととなる。

### Ⅲ. 地方の仕事は国との関係でどのように整理できるのか

ここで、地方の業務は国との関係でどうなっているのか、概念的ではあるが私なりに、整理してみたい。

まず、一番目は**国の業務を地方がなりかわり実行するもの**で、地方に裁量の余地がほとんどない業務がある。国政選挙や統計などはこういった分類に入るだろう。これらは一般的には、国庫委託金や交付税などで財源措置されている。

二番目には、**全国一律で行うように国が定めているが、その実行は地方が一定の裁量権限を持っているもの**である。例えば、警察官の定員については、国が政令で定めているが、その定員をどこに配置するかは地方の裁量である。これらは、継ぎ足し単独を除くと、国庫負担金や交付税によって100%措置されているケースが多い。

第三のグループは、建設の補助事業のように**全国すべてが対象になっているが、実施するかどうかは自治体の判断といった業務**である。また、ナショナル・スタンダードというときの標準的な行政水準には、このグループの業務が入っていると思われる。財源的には、国庫補助金や交付税があるが、必ずしも100%措置されていない。

第四は、**まったくの地方単独事業**である。これは本来、自治体の税（留保財源）で対応するはずであるが、近年、交付税（事業費補正）の対象となっているケースがある。

第一と第二が義務付けられている事務となる。また、第一から第三までと第四の一部の業務が交付税の対象となっている。さらに、地方財政計画においては、第一から第四までのすべてが対象となっている。（ただし、あくまでも理念上の話である。）

大雑把に言って、地方全体の経費の中で、第一はそんなに大きなウエイトをしめておらず、1～2割程度、第二が大きく5割から6割、第三が1～2割、第四は1～2割といったところではないか。（あくまでも感覚的なものであり、明確な区分はなされていない。もっとも、こういった区分がまだなされていないこと自体が、国と地方の関係がいかにあいまいかを示しているように思う。）



## IV. 権限と財源の明確化

さて、こうしてみると、地方の仕事の大半に国が関与していることがわかる。自己決定・自己責任の原則に立てば、上記のグループで、第一と第二は地方に実施するかしないかを判断する権限はない。全国一律で行うべき事業であり、その財源は国が保障すべきものであろう。そのため、現行制度上は、交付税措置がなされている。

しかし、ここで問題なのは、地方税のあつかいである。交付税の算定では、一定の留保財源を除いては、基準財政収入額として交付税の算定上、上記の第一から第三までの事務を行うための財源として使われてしまうこととなる。**本来、国が決定したことを実施するために地方税の大半を使うのは、おかしいのではないか。**本当に国が財源を保障するというのであれば、負担金や交付税として、これらの事業の財源を捻出すべきではないか。もちろん、実施に当たって地方の裁量の余地を有する第二のグループの事務については、負担金のように細かくしぼるのではなく、運営の工夫や努力によって自由に使えるお金が増えるように、交付税として配分することが望ましいと思う。(ただし、この交付税の算定では、基準財政収入額という概念は出てこない。)

一方、地方の独自財源である地方税は、地方自らの判断の余地がある、第三と第四のグループの事業にのみ充てるべきではないだろうか。その際、国の関与は極力抑制するため、補助金や交付税はこのグループを対象とはしないようにすることが必要である。純粋な地方単独事業とすべきである。(ただし、そうなると、第三と第四を区分する必要はなくなる。)

このように、権限と財源を対応させることによって、決定権と責任の所在が明確になる。このことは、国の関与する事業の範囲がその財源の範囲に限定されることにより、無責任に国の関与する事業が拡大することを防止する。一方、地方にとっては、税の使途が明確になることにより、住民が判断しやすくなり、受益と負担の一致が可能となる。このように、**権限と財源を明確にすることは、自己決定・自己責任の原則の確立に向けた、重要な一歩となる。**

## V. 法人関係税の国税一本化：税源の地域間・年度間の変動是正

実際にこのような配分は可能なのだろうか。まず、全体の配分について、検討してみたい。平成14年度の地方財政計画は、総額で約87兆円となっている。このうちの約7割を国が財源保障しようとするすると、約60兆円の財源が必要となる。交付税が約20兆円、臨時財政対策債が約3兆円、国庫支出金が約13兆円であるので、合計では約36兆円となり、まるで足りないこととなる。ただし、ここで、考えないといけないのは、国の財源保障の範囲を従来どおりとするのかということである。例えば、これを全体の5割程度とすれば、必要額は約43兆円となり、地方債等を加えれば、かなり近い数字となる。

次に、問題となるのは、この方法では、財源調整機能がかかなり縮小されてしまうということである。全国一律の事業に対する保障は、最低限国から支払われることにより達成できるが、地域によっては、独自財源(税)がほとんどないため、単独の事業ができないという状況が生まれる。これについては、



別途、財源調整の方策を考える必要がある。一方で、大規模法人の所在する自治体は極端に裕福になってしまう。これに対しては、税源の地域間、年度間のばらつきをなくすという観点から、**法人関係税を国税として吸収してしまうという方法がある**。これによって、法人関係の住民税や事業税、7兆円弱を交付税の原資にまわすことが可能となる。**先ほどの国が保障すべき財源（約43兆円）は、交付税等の合計額（約36兆円）にこれを加えれば達成可能となる**。もちろん、都道府県と市町村との間での税源配分については、例えば、法人関係の固定資産税収を都道府県にまわすなどの見直しが必要である。

おそらく、このような制度に改めると、トータルの収支は同じでも、財源が減少する団体が多くなるだろう。しかし、独自財源である税を国の関与なしに自由に使えることは、おそらく財源が減少すること以上に魅力的ではないかと思う。もちろん、行政は急激な変化が苦手である。そのため、実施に当たっては、十分な激変緩和の期間を設定することが重要であることは言うまでもない。

## VI. 自己決定・自己責任原則の確立に向けて

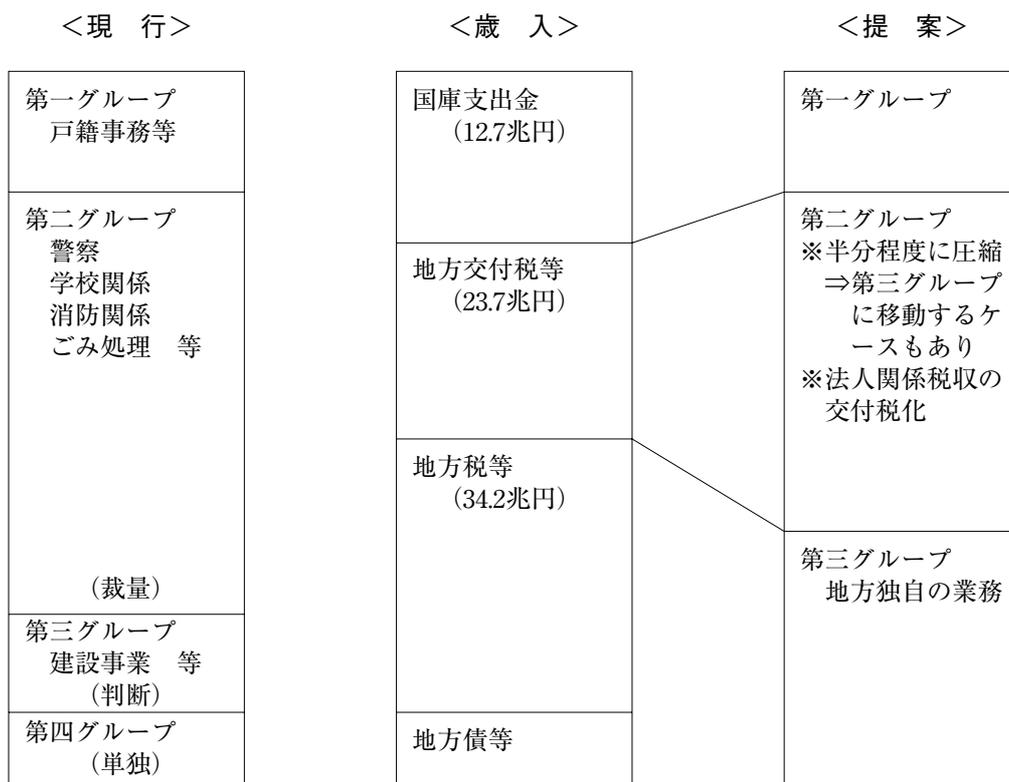
これまで、新しい交付税制度について述べてきたが、真に自己決定・自己責任原則を確立しようと思うのであれば、**交付税制度の見直しと併せて、様々な制度改革に着手する必要がある**。例えば、地方債制度の見直しである。現行の許可制度では、起債対象が主に建設事業に限定されている。そのため、安定的な財政運営が可能となっているが、住民から見てチェックするのは難しいように思う。むしろ、起債残高の総額から発行を制限するほうがわかりやすいであろう。もちろん、客観的な第三者機関による格付けの導入なども検討する必要がある。また、準用再建団体の制度もわかりにくい。一定の基準以上に財政が悪化すれば、自動的に増税するというほうが住民にとってわかりやすいのではないか。このほかにも、会計上の諸制度や公務員制度、議会などにおいて、使いにくいものやわかりにくいものが多くあるように思う。

残念ながら、現状は国においてこれらについても細かな規定があって地方の創意工夫が活かされなくなっている。これからは、**国と地方がそれぞれの分野において責任を持って分担し、協力というよりは競争し、チェックしあうぐらいのほうがよいのではないかと考える**。それこそが、自己決定・自己責任時代の行政の目指す姿かもしれない。

今回の交付税制度改正の提案は、かなり突飛なものであろう。また、税源委譲など最近の流れには沿っていないかもしれない。しかし、国と地方の明確な責任分担、すなわち、真の地方分権の実現には、このような思い切った発想の転換も必要ではないだろうか。



【イメージ図】



※歳入の数字は、平成14年度地方財政計画より

＜参考文献＞

岡本全勝（2002）『地方財政改革論議』ぎょうせい。

『地方交付税のあらまし』地方財務協会。

## 【コーヒー・ブレイク：説得と納得の「めんどくさい」プロセス】

近畿大学 中井 英雄

多くの住民は生来、負担を回避しようとする「ただ乗り者」ではない。住民は、自治体の行政に関心はあるが、行政が抱える問題の深刻さを知らなし、知らされていない。自治体が住民に対して、行政サービスの受益と負担の関係を「説得」してない（説明責任を果たしていない）ために、住民は「納得」できない負担を回避しようとするだけである。

例えば、自治体の財政担当者が別の町に住んでいるとき、「あなたの作成した予算ではなく、住んでいる町の予算はいくらですか？」と質問すると、何割の人が答えられるのか。ましてや、住民に対して、「あなたの町の予算はいくらですか？」のアンケートに、何%の住民が答えられるのか。このアンケート結果は、行政による「説得」のバロメータとして大変興味深い。

行政が受益と負担の関係を「説得」したとき、住民はどのようにして負担に「納得」するのであろうか。例えば、行政が受益と負担の一致をめざして、消防や警察など、すべての地域住民にサービスが及ぶ受益の増大に対して、「税負担」の引き上げを提案したとしよう。この提案に対し、住民が、消防団や町内会による「火の用心」や防犯活動に踏み切るならば、住民は「税負担」の引き上げ提案に反対することになるが、これは同時に税負担の代わりに「自発的労働奉仕」を選択したことになる。

また、留守家庭児童対策のように、特定の住民グループを対象にした公共サービスに対して、行政が「料金」（受益者負担）の引き上げを提案したとしよう。この提案に対して、留守家庭児童を持つ住民が、民間のスイミング・スクール、サッカー・クラブ、野球教室、学習塾に通うことを選択するならば、留守家庭児童対策に関する行政ニーズは縮小することになる。このとき、特定の住民は、料金引き上げの提案に反対することになるが、行政という公的「プロバイダー」（提供者）の代わりに、民間の営利企業やクラブの私的プロバイダーを選択したことになる。

しかし、住民のなかには、消防団や町内会による防犯活動に参加したくない人や、民間の営利企業やクラブの私的プロバイダーへの選択肢を持ってない人もいる。このとき、自治体は、公的プロバイダーとして、行政サービスの受益と負担の関係をより積極的に「説得」しなければならない。住民も、町内会による防犯活動に参加したくない人や私的プロバイダーへの選択肢を持ってない人の存在を知れば、税負担や料金の引き上げに「納得」するはずである。

このように、行政は、民間の営利企業やクラブ、非営利部門（町内会やボランティア組織）など多様な「プロバイダー」（提供者）の一つにすぎないが、依然としてその役割は大きい。このため、行政は、受益と負担の関係を「説得」し、住民が選択肢のなかで負担を「納得」するための「めんどくさい」プロセスを避けることができないわけである。

## ■ 第 2 部 ■

# 交付税制度の検討





## 第4章 留保財源と超過一般財源充当経費の一致

東大阪市 森 美樹

### I. 広がる行政の守備範囲と財源の問題

#### 1. 生存権から生活権の保障へ

行政の守備範囲は確実に広がってきている。日本経済全体が右肩上がりの成長を続け、それに伴って地方税収が着実に増加したという財源の裏付けもあったのだが、自治体が多方面に手を広げざるを得ない事情もあった。

憲法で規定された「基本的人権」の概念は、当初は「生存権の保障」として捉えられていたが、今日では健康で文化的な「生活権の保障」へと解釈が拡大されている。これによって住民のニーズも、生きていくうえで不可欠な「基礎的・必需的」なものから、便利で快適な生活を送るのに必要な「高次・選択的」なものまでに拡大している。このことはまた、行政サービスに対する住民の考え方が、従来の「画一的」なものから「多様」なものへと移行することでもあった。つまり、人によってサービスに対して感じる重要さの程度は異なるわけである。

このような動きは全国的な傾向であるのだが、人口の集積に伴って都市化が進展し、その経済力に見合った豊かな生活を体現できない都市居住者からの行政に対するニーズは、益々多様化、高度化する方向が顕著である。

A. Brechtによれば、「平均費用逓減型の公共財の利用圏が増大すると、人口密集地域では外部効果が感知され易く、私人による解決の可能性が減るため公共支出を増大させる傾向にある」と、人口集積を公共支出増大の主原因としており、今日の状況を理論的に裏付けている。

#### 2. 都市から農村への財政調整機能は妥当か？

一方、都市の財政需要を支える財源面、とりわけ一般財源の状況はどうであろうか。

一般財源の大宗を占めるのが市税と地方交付税であり、市税については、主に経済活動の偏重から生ずる地域間の税源格差があるため、これを地方交付税のうちの普通交付税（以下、「地方交付税」は原則として「普通交付税」を意味する）でもって、都市間の水平的な財政調整を行い、各団体の財政需要に必要な財源を確保することとなっている。

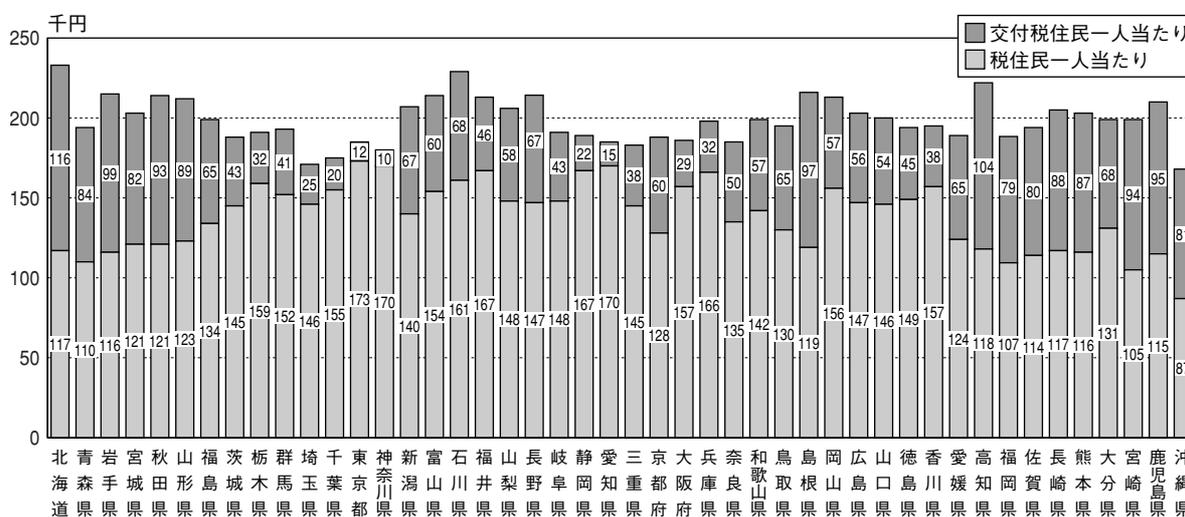
しかし、現在の地方交付税による財政調整機能は、現実の財政需要から見て妥当なものであろうか。

図1は、都道府県別で全国都市（除く政令市、特別区）の人口一人当たりの市税+普通交付税（平成12年度決算）の状況を示したものである。この図を見れば明らかに、市税収入が極端に少ない沖縄県を除いて、都市部が少なく農村部が多い構造となっている。

都市部は概ね税源が豊かであり、人口集積による規模の経済性が働くため、地方交付税による財源調整は少額に止まることは理解できるものの、農村部へのそれは税源要素、また規模の不経済性を考慮したとしても余りにも過大ではなかろうか。

国と同様に地方も巨額の借入金を抱え、現行制度の持続可能性が疑われていること、地方分権の次なる課題として、地方税財源の充実がクローズアップされてきたことなどから、最近、地方財政、特に地方交付税のあり方についての議論が盛んである。都市自治体から見た現行地方交付税制度の問題点、今後のあり方について考察したい。

図1 住民一人当たり税+普通交付税の状況（H12年度都市決算〈除く政令市・特別区〉）

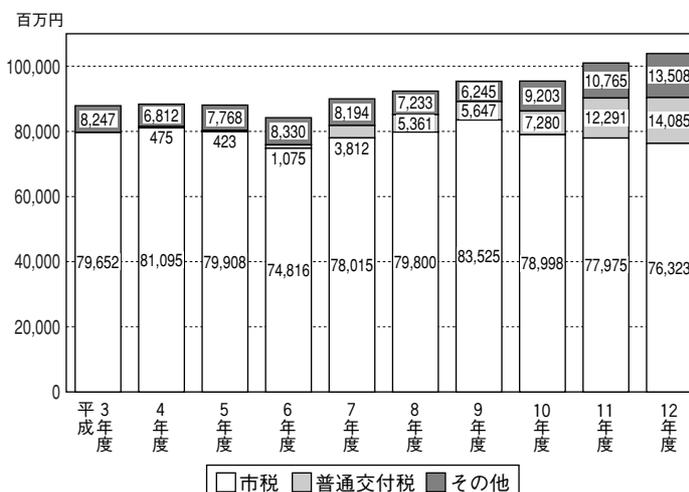


## II. 地方交付税の算定は妥当か

### 1. 経常経費の過小算入と投資的経費の過大算入

一例として、筆者が勤務する東大阪市の過去10年間（平成3～平成12年度）の決算状況を見てみよう（図2）。一般財源に占める地方交付税の割合は毎年度着実に増加している。平成3年度には“不交付団体”であったものが、10年後の平成12年度には額にして140億円超、割合にして経常一般財源の13.6%を占めるに至ったことは事務担

図2 経常一般財源の状況（東大阪市）





当者としては隔世の感がある。

次に、その内容を見てみよう。地方交付税積算基礎となる、最近3ヶ年の基準財政収入額、基準財政需要額と決算額を対比させたものが表1、2である（注：対比を明確にするため、基準財政収入額は標準税収入額で、歳出決算は税等一般財源で表示している）。

表1 標準税収入額—決算額比較（東大阪市）

（単位：千円，％）

項 目	区 分		平成12年度			平成11年度			平成10年度		
			標準税収入額 (A)	決 算 額 (B)	A ÷ B × 100	標準税収入額 (A)	決 算 額 (B)	A ÷ B × 100	標準税収入額 (A)	決 算 額 (B)	A ÷ B × 100
市町村 民 税	均等割	個 人	551,549	540,793	102.0	561,643	551,391	101.9	562,543	567,435	99.1
		法 人	1,508,272	1,491,555	101.1	1,484,861	1,433,645	103.6	1,476,741	1,410,882	104.7
	所 得 割	22,363,908	21,425,403	104.4	24,083,503	22,906,342	105.1	25,584,427	24,735,713	103.4	
	法 人 税 割	4,004,421	5,823,897	68.8	4,443,003	5,334,551	83.3	6,704,667	5,918,287	113.3	
	小 計	28,428,150	29,281,648	97.1	30,573,010	30,225,929	101.1	34,328,378	32,632,317	105.2	
固 定 資 産 税	土 地	22,967,829	22,122,697	103.8	23,259,687	22,412,718	103.8	23,070,419	21,917,008	105.3	
	家 屋	11,876,767	11,470,249	103.5	12,492,732	12,074,082	103.5	11,942,780	11,379,910	104.9	
	償 却 資 産	4,060,296	4,046,090	100.4	4,202,287	4,219,704	99.6	4,285,477	4,252,082	100.8	
	小 計	38,904,892	37,639,036	103.4	39,954,706	38,706,504	103.2	39,298,676	37,549,000	104.7	
軽自動車税		327,452	306,255	106.9	320,835	300,689	106.7	320,509	298,477	107.4	
市町村たばこ税		3,968,484	3,900,745	101.7	3,834,648	3,934,260	97.5	3,546,577	3,719,289	95.4	
鉱 産 税				-			-			-	
特別土地保有税		455	3,434	13.2	18,741	462	4,056.5	129,987	2,280	5,701.2	
事業所税		2,385,531	2,533,895	94.1	2,548,411	2,272,976	112.1	2,381,857	2,415,715	98.6	
(市町村税合計)		74,014,964	73,665,013	100.5	77,250,351	75,440,820	102.4	80,005,984	76,617,078	104.4	
利子割交付金		3,254,688	2,950,832	110.3	783,021	863,202	90.7	1,110,148	839,124	132.3	
地方消費税交付金		5,424,828	5,426,242	100.0	5,306,267	5,261,715	100.8	6,129,975	5,657,001	108.4	
ゴルフ場利用税交付金				-			-			-	
特別地方消費税交付金		6,871	9,340	73.6	36,495	30,134	121.1	46,459	37,277	124.6	
自動車取得税交付金		979,593	969,831	101.0	994,712	1,020,907	97.4	1,520,971	1,087,549	139.9	
軽油引取税交付金				-			-			-	
市町村交付金		314,312	314,312	100.0	252,605	252,605	100.0	225,317	225,317	100.0	
地方特例交付金		2,500,777	2,500,777	100.0	1,943,300	1,943,300	100.0				
減税補てん債相当特例加算		939,536	939,500	100.0	857,964	862,800	99.4	2,901,883	2,974,200	97.6	
特別とん譲与税				-			-			-	
地方道路譲与税		373,978	362,873	103.1	367,665	368,089	99.9	358,396	361,875	99.0	
石油ガス譲与税				-			-			-	
自動車重量譲与税		625,074	613,079	102.0	634,666	623,826	101.7	626,089	607,336	103.1	
交通安全対策特別交付金		119,619	100,709	-	121,872	117,967	-	120,734	119,835	-	
(交付金、譲与税合計)		14,539,276	14,187,495	102.5	11,298,567	11,344,545	99.6	13,039,972	11,909,514	109.5	
合 計		88,554,240	87,852,508	100.8	88,548,918	86,785,365	102.0	93,045,956	88,526,592	105.1	

表2 基準財政需要額—決算額比較（東大阪市）

（単位：千円，％）

項目	区分	平成12年度			平成11年度			平成10年度				
		基準財政需要額(A)	決算税等(B)	算入率(A)÷(B)	基準財政需要額(A)	決算税等(B)	算入率(A)÷(B)	基準財政需要額(A)	決算税等(B)	算入率(A)÷(B)		
経常費	消 防 費		6,326,992	5,763,681	109.8	6,284,019	5,749,879	109.3	6,164,309	5,827,620	105.8	
	土 木 費	道 路 橋 り ょ う 費	725,900	1,373,666	52.8	734,824	1,414,302	52.0	726,192	956,933	75.9	
		都 市 計 画 費	831,460	1,792,660	46.4	826,045	1,825,160	45.3	807,688	1,305,575	61.9	
		公 園 費	507,513	683,727	74.2	508,557	651,632	78.0	497,648	682,282	72.9	
		下 水 道 費	1,149,165	1,399,731	82.1	1,134,848	1,451,492	78.2	1,113,364	1,500,388	74.2	
		そ の 他 の 土 木 費	814,997	1,195,021	68.2	728,337	1,219,113	59.7	734,229	1,505,430	48.8	
	教 育 費	小 学 校 費	2,975,872	4,473,181	66.5	2,943,864	4,464,053	65.9	2,936,356	4,629,931	63.4	
		中 学 校 費	1,487,546	1,233,380	120.6	1,496,337	1,237,110	121.0	1,503,134	1,254,788	119.8	
		高 等 学 校 費	621,692	657,123	94.6	624,199	682,111	91.5	648,134	699,898	92.6	
		そ の 他 の 教 育 費	3,223,584	6,273,547	51.4	3,161,683	6,064,459	52.1	3,681,774	7,415,272	49.7	
	厚 生 費	人 口 幼 稚 園 児	802,494	1,286,120	62.4	763,972	1,314,455	58.1				
		生 活 保 護 費	4,642,673	4,941,020	94.0	3,991,384	4,494,770	88.8	4,009,875	4,102,495	97.7	
		社 会 福 祉 費	3,137,033	15,227,421	20.6	2,864,520	14,577,754	19.6	2,697,613	14,365,873	18.8	
		保 健 衛 生 費	5,573,070	6,869,237	81.1	5,429,843	7,235,391	75.0	5,341,853	7,374,186	72.4	
		高 齢 者 保 健 福 祉 費	70歳以上	1,490,414	2,025,564	73.6	1,814,909	2,293,164	79.1			
			65歳以上	4,297,527	4,519,254	95.1	4,071,060	3,824,382	106.5	5,319,518	5,107,272	104.2
		清 掃 費	6,764,676	9,029,801	74.9	6,941,469	9,275,945	74.8	6,912,824	9,486,675	72.9	
	産 業 経 済 費	農 業 行 政 費	80,086	180,810	44.6	88,416	183,369	48.2	91,804	206,704	44.4	
		商 工 行 政 費	764,676	657,727	116.3	762,612	1,338,777	57.0	751,931	587,987	127.9	
		そ の 他 産 業 経 済 費	11,544	4,809	240.0	12,064	6,540	184.5	10,762	12,442	86.5	
そ の 他 の 行 政 費	徴 税 費	1,686,889	1,576,520	107.0	1,776,863	1,572,833	113.0	1,771,017	1,613,768	109.7		
	戸 籍 住 民 基 本 台 帳 費	戸 籍 数										
		世 帯 数	869,701	565,972	153.7	881,829	515,847	170.9	951,496	539,042	176.5	
	企 画 振 興 費											
	そ の 他 の 諸 費	8,816,969	15,264,746	57.8	8,532,934	15,103,451	56.5	8,173,478	14,560,277	56.1		
経 常 計		57,602,473	86,994,718	66.2	56,374,588	86,495,989	65.2	54,844,999	83,734,838	65.5		
投 資 的 経 済 費	土 木 費	道 路 橋 り ょ う 費	3,567,080	1,391,656	256.3	3,891,136	1,656,950	234.8	3,835,188	1,282,663	299.0	
		都 市 計 画 費	1,587,034	721,308	220.0	1,610,691	764,735	210.6	1,682,116	656,669	256.2	
		公 園 費	440,296	313,357	140.5	410,049	410,546	99.9	419,417	184,125	227.8	
		下 水 道 費	10,111,921	7,052,444	143.4	9,391,051	6,430,824	146.0	8,760,724	6,139,532	142.7	
		そ の 他 の 土 木 費	2,102,000	583,830	360.0	2,223,307	589,643	377.1	2,183,559	296,304	736.9	
	教 育 費	小 学 校 費	1,222,866	1,208,898	101.2	1,270,020	1,553,293	81.8	1,278,378	1,601,092	79.8	
		中 学 校 費	711,432	865,830	82.2	735,660	1,009,590	72.9	768,591	1,218,799	63.1	
		高 等 学 校 費	39,675	8,211	483.2	38,515	12,219	315.2	40,170	6,651	604.0	
		そ の 他 の 教 育 費	152,581	115,100	132.6	136,227	160,702	84.8	128,286	188,092	68.2	
	厚 生 費	社 会 福 祉 費	245,007	159,619	153.5	232,493	196,678	118.2	225,044	265,604	84.7	
		高 齢 者 保 健 福 祉 費	140,610	373,057	37.7	156,901	411,485	38.1	151,715	381,461	39.8	
		清 掃 費	478,298	107,085	446.7	470,071	160,435	293.0	522,440	158,283	330.1	
	産 業 経 済 費	農 業 行 政 費	42,451	52,126	81.4	46,503	63,333	73.4	49,573	48,460	102.3	
		そ の 他 産 業 経 済 費	16,256	523	3,108.2	16,637	489	3,402.2	15,252	250	6,100.8	
他 行 政 費	企 画 振 興 費											
	そ の 他 の 諸 費	3,104,001	1,916,144	162.0	3,738,986	2,208,909	169.3	3,467,904	2,504,072	138.5		
投 資 計		23,961,508	14,869,188	161.1	24,368,247	15,629,831	155.9	23,528,357	14,932,057	157.6		
合 計		81,563,981	101,863,906	80.1	80,742,835	102,125,820	79.1	78,373,356	98,666,895	79.4		



これを見ると、収入額においては決算対比ほぼ100%となっており、基準財政収入額は団体の実態がよく補捉されていることが分かる。一方、需要額は決算対比で80%程度であり、特に経常経費における基準財政需要額の“過小算入”、投資的経費の“過大算入”が顕著なものとなっている。これは、都市的な団体ではインフラ整備が一定の進捗をみているため投資的な決算が少なく、反面、都市の成熟とともに既存インフラの維持管理、人的サービスの増など、経常経費決算が多くなることによると考えれば、一応の説明はつけられよう。しかし、全体として80%程度の算入率では、収入ほど団体の実態を補捉しておらず、経費によって実態と大きく乖離している現状は、需要額算定については精緻さを欠いていると言わざるを得ない。

しかし、地方交付税制度には、全国一律の算定では補捉し難い財政需要の財源を確保するために“留保財源”を用意している。これを加味して示したものが表3である。これを見ると、基準財政需要額を超える超過一般財源は、留保財源とほぼ同額である。

表3 留保財源—超過一般財源の状況

区 分	(単位：千円)			収入		支出	
	平成12年度	平成11年度	平成10年度	留保財源	普通交付税	超 過 一般財源	基 準 財 政 需 要 額
留保財源 (ア) A - B	21,858,892	21,856,179	22,985,184				
標準税収入額 A	88,554,240	88,548,918	93,045,956				
基準財政収入額 B	66,695,348	66,692,739	70,060,772				
超過一般財源 (イ) C - D	20,299,925	21,382,985	20,293,539				
決算一般財源 C	101,863,906	102,125,820	98,666,895				
基準財政需要額 D	81,563,981	80,742,835	78,373,356				
				基準 財政 収入 額			

結論的には、東大阪市における地方交付税制度を見る限り、基準財政需要額の算定には精緻さが欠けると言うものの、マクロでは地方交付税によって財源保障がなされており、その点では東大阪市は納得せねばならない。しかし、それで制度全体を認めてよいものであろうか。筆者からは様々な普通交付税算定上の不備が目につくのである。

## 2. 基準財政需要額、収入額算定上の疑問点

### ① 段階補正の謎

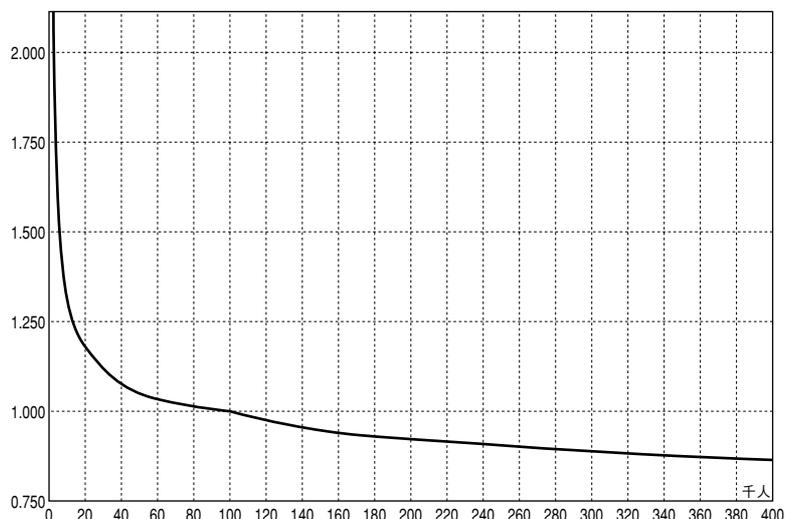
段階補正は“規模の経済・不経済”を反映させるための補正であるが、「小規模団体に手厚過ぎる」、「ひいては合併を阻害する」などの批判を受けて、近年「4千人未満の割増頭打ち」、「割増率の引き下げ」の改正が行われている。しかし、根本的には、補正係数算出のためのサンプル団体の取り方に問題があるのではなかろうか。

総務省などが発行している地方交付税の制度解説では、人口規模に対して滑らかな段階補正係数曲線が描かれているが、実際にプロットした補正係数曲線は、明らかに人口10万人規模（標準団体）を境として、パターンが異なっている（例として図3参照）。

段階補正係数曲線は、一定の人口規模における双曲線の集合体である双曲線群で成り立っているものである。行政コストに係る規模

の経済性を考えるとき、10万人を境に超過累退又は超過累進の程度が大きく変化するとは思えない。これは、補正係数を算出する際の人口段階ごとの財政需要額の取り方が、10万人以下では細かく、以上では粗いことから生じるデータのアンバランスによるものと考えられ、「人口規模の大きな団体＝都市的団体」に対する算定の精緻さに疑問を生む結果となっている。

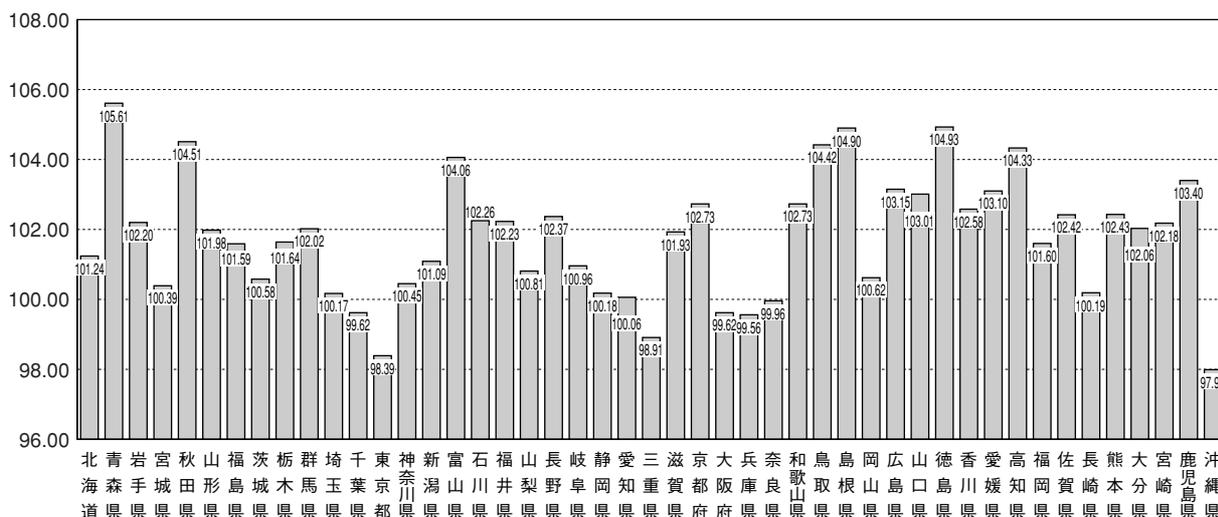
図3 段階補正係数（H13年度 社会福祉費・経常）



② 基準財政収入額の謎

決算対比するために基準財政収入額を標準税収入額（A）で表し、基準財政収入額算入対象項目の実際の決算額を全国都市（除く政令市、特別区）で集計し（B）、 $(B) / (A) \times 100$ を都道府県別で対比させたものが図4である。但し、データの都合上、決算額には標準税率超過相当分を含んでいる。

図4 決算（税〈除く都計税〉～交安金）／標準税収入額の状況（H12年度都市決算〈除く政令市・特別区〉）



これを見ると、都市部は概ね100に近く、農村部は100を上回る結果となっている。

市町村税の超過課税は、市民税法人税割に係る税額が多い（平成12年度決算2,394億円。超過課



税総額2,807億円の85.3%を占める)ことを考えると、決算額には超過課税相当分が含まれているのだから、結果は寧ろ逆であってもおかしくない。つまり、農村部の標準税収入額(基準財政収入額)を実際の決算よりも過少に算定しているのである。

この結果については、都市部の「市税徴収率」が低く、基準財政収入額を算定する際の「捕捉徴収率」に至らないなどが要因として考えられるが、全国レベルの詳細なデータが入手できていないため確たることは言えない。しかし、都市部自治体関係者にとっては算定に不信感を持っているのは事実であり、今後、算定に関する全国レベルの詳細なデータの公表が待たれるところである。

### Ⅲ. 決算ベースの標準行政コストの保障へ

#### 1. 財政調整機能の精緻、明確化

地方交付税制度は、「算定のプロセスが複雑過ぎる」、「その結果、関係者以外は理解困難」などの批評を受けたこともあり、現在、算定事務の簡素化の方向に動いている。

しかし、地方交付税は都市自治体にあっても市税と並ぶ重要な一般財源である。前述したように、その積算において農村部に過大な配分がなされる仕組みとなっている現在の算定手法、しかも、不透明な部分を内包しながら、表面上は“あるべき需要、収入を積み上げた差額。恣意の入り込む要素の無い当然の結果”という体裁を維持するのでは、自治体の財政責任を益々曖昧にさせてしまう恐れがある。

今後、国から地方への税財源の移譲が大きな問題になってくるが、経済格差に基づく税源偏在が存在する限り、地方交付税による財政調整機能はその重要性を増すことが予想され、簡素化よりもむしろ精緻化を求められるのではなかろうか。その際には、地方交付税を政策誘導の道具とするのではなく、収入についてはその団体が収入すべき額(筆者は調定額でよいと考えている)、需要については、経常経費を中心として自治体の決算をベースとしながら、一定の公民比率を勘案した「標準行政コスト」を採用し、その差額を地方交付税で財源補てんすべきであると考え。インフラ未整備地域への財政支援、農村部対策などは地方交付税制度と分離して別制度で対応すべきであろう。

#### 2. 留保財源の廃止へ

昨今、住民、議会から事業に要する行政コストとその効果を明確にせよ、との要望が強くなってきている。しかし、現在の地方交付税制度は、需要においては国の補助基本額ベースで算入し、いわゆる超過負担は留保財源で対処するという手法がとられてきたため、超過負担額が留保財源で吸収できる範囲においては財源問題が表面化せず、漫然と事業が継続されてきたのが実態である。そのため、行政コストに対する意識は行政側も希薄になっており、ましてや住民への説明も曖昧なものとなっている。

今後の財政運営で必要な事は、「各自治体の行政コスト」と「標準行政コスト」の比較である。前者と後者との乖離、すなわち「追加的行政コスト」が、正常でない行財政運営に起因するものならば、住民は行財政改革を自治体に迫るし、より高いサービス水準を確保するものならば、住民が追加的行政コストに対して、受益者負担金の引き上げや地方税の超過課税を受け入れる可能性もあるのである。

平成13年8月に発表された「片山プラン」を受けて、平成15年度からの地方交付税算定において、留保財源率を市町村で25%から30%へ引き上げることが検討されているが、その目的である税収確保努力へのインセンティブは、既に様々な徴収努力を行っている自治体には魅力あるものと映らない。むしろ、前述したように、国と地方の財政責任をより曖昧にさせるものと思われ、“財政責任の説明”の観点からは後退することになる。

国、地方とも巨額の借入金を抱え、現在の財政運営制度が持続不可能と考えられる今日、行政サービスは「選択と負担」のシステムを採らざるを得ない。留保財源はそれを阻害する最たるものであり、廃止することが望ましい。

自治体関係者にとっては、当面の地方交付税が減少するかもしれないが、“持続可能な財政運営”を目指して、「肉を斬らせて骨を断つ」気概を持って地方交付税制度改革に取り組むべきであろう。

#### <参考文献>

岡本 全勝 『地方財政改革論議』ぎょうせい、2002年。

林 宜嗣 『都市問題の経済学』日本経済新聞社、1993年。

中井 英雄 『現代財政負担の数量分析』有斐閣、1988年。

「ドイツ地方自治体の財政責任システム」(大阪府総務部地方課『21世紀を展望した都市行財政運営のあり方に関する調査研究(Ⅲ)報告書』)、1996年。

大阪府市町村振興協会 『地方分権研究会 中間まとめ』、1996年。



## 第5章 需要額の算入率と道路橋梁費（経常）の改正要望

高槻市 中西裕之

### I. 交付税の機能

地方交付税制度は、地方団体間における財政力の格差を解消するため、地方交付税の適正な配分を通じて地方団体相互間の過不足を調整し、均等化を図る**財政調整機能**と、基準財政需要額、基準財政収入額という基準の設定を通じて、どの地方団体に対しても行政の計画的な運営が可能となるように、必要な財源を保障する**財源保障機能**という、大きくは2つの機能を有していることは言うまでもない。この2大機能をより充実したものとしていくため、周知のとおり、大阪府では、毎年8月下旬から9月上旬にかけて、府内各市町村から地方交付税制度の要望事項をヒアリングし、改正要望を取りまとめて国に提出している。本市においても、基準財政需要額と実際の決算額とについて、各費目毎に比較、考察を行い、特に乖離の顕著なものについて、その改正要望を行っているところである。

### II. 需要額の算入率から見た主な改正要望

本市における主な改正要望をピックアップすると以下のとおりである。（なお、決算額については、平成12年度のものである。）

#### ① 小学校費（経常）

需要額を決算額で除した割合（以下、算入率という）は、平成12年度決算ベースでは、約66%である。学校給食に要する経費については、測定単位を児童数から学校数に変更する方が妥当な要素が存在するため、その旨の要望をおこなっている。

#### ② 社会福祉費（経常）

身体障害者及び知的障害者福祉に係る経費における算入率は41.8%。現行の測定単位は人口であるが、当該経費については、人口との相関度について疑問点も多く、また単位費用のより一層の改善を望むものである。

#### ③ その他教育費（経常）

図書館費における算入率は36.5%。当該経費については、単位費用算定の基礎となる給与費の計



算根拠が、現状の市民ニーズを反映した職員配置数と乖離が発生してきていること、図書情報管理に係るOA化費用が考慮されていないことに対する改善を要望している。

#### ④ 道路橋梁費（経常）

算入率は47.8%。大阪府市町村課から提供して頂いたデータにおいても、府内都市の平均算入率は54.2%となっており、概して低い算入率となっている。現行制度では、給与差・単価差を考慮した普通態容補正率が定められており、また道路の損傷度合いは交通量に依拠するとの考えから、道路幅に応じた種別補正が設定されている。ところが、都市近郊部などでは、交通量の算定方法に疑問があること、維持補修経費は必ずしも交通量に比例するものではないことを要望しているものである。これについては、後段に詳細を述べることとする。

### Ⅲ. 道路橋梁費（経常）に車両保有台数の密度補正を

本市の改正要望の一つである道路橋梁費（経常）について、現行の算定根拠とその問題点等を以下に検討してみる。

まず、現行の種別補正の算定基礎となる交通台数調査について確認しておく。

「地方交付税制度解説（補正係数篇）」（以下、「交付税解説」）によれば、道路に要する費用は、その交通量によって左右されるとし、道路幅員を4区分に分けてその交通量を計算し、補正係数を求めている。具体的には、青森・三重・岡山・山口・愛媛・長崎・熊本・鹿児島（以下、標準県という）の一般県道の交通台数調査を基準とし、道路幅員による補正を乗じて交通量を算出している。

（表1参照）

表1 道路幅員による交通量の算出

幅員	乗 用			貨 物				
	軽自	乗用	乗合	軽自	小型	貨客	普通	特殊
重量換算	0.72	1.00	4.00	1.00	2.20	1.90	5.00	4.70
6.5m以上	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
4.5m以上	○	○	○	○	○	○	○	○
2.5m以上	○	○	×	○	○	○	×	×
1.5m以上	○	×	×	○	△	×	×	×

◎：○の1.1倍の交通量    ○：通行可    △：○の0.2倍の交通量    ×：通行不可

つまり、標準県の交通台数調査結果から表1の幅員、車種別に係数を乗じ（例えば、幅員6.5m以上の乗用車（軽自動車）の交通量は、交通台数に重量換算0.72と交通量1.1を乗じる）、交通量を求めた結果、種別補正係数を算定しているものである。



## ① 交通量算定における問題

上記交通量の算定に用いた標準県は、大都市を含む都道府県が含まれていないため、大都市の特性が反映されていないのではないかと疑問が生じる余地がある。そこで、大阪府と標準県の交通量の比較を行ってみることとする。交通量の推定については、相関度の高いとされる<sup>\*1</sup>車両保有台数を使用してみる。表2によると、標準県平均（1,020,635台）と大阪府（3,369,026台）との保有台数の比は約1：3となり、大阪府は標準県に比して、道路に高い負荷がかかっていると推測される。「交付税解説」によると、「算定の簡素化の観点から、道府県分について適用されている密度補正に代えて、普通態容補正にかかる個別係数を引き上げることにより国府県道の交通量によって左右される財政需要を反映することとしている。」と記述されているが、具体的にこの補正係数のどれだけがこの部分に相当するのかが不明である。都道府県分算定に採用されている密度補正を仮に採用した場合、基準交通量の3倍とした場合の密度補正率は2.09である。本市の算入率（前述：47.8%）にこの率を乗じてみると、 $47.8\% \times 2.09 = 99.9\%$ となり、良好な結果が得られる。

※1：自治大阪96年1月号「自治の窓」によると、交通量と相関度の高い指標として、車両保有台数（相関度0.85052）が示されている。

表2 標準県と大阪府の車両保有台数

(台、%)

	乗 用			貨 物 用			総 合 計
	軽自動車	それ以外	合 計	軽自動車	それ以外	合 計	
青 森	123,024	456,241	579,265	166,960	116,770	283,730	862,995
三 重	178,210	704,398	882,608	231,624	119,186	350,810	1,233,418
岡 山	229,328	664,656	893,984	262,522	113,896	376,418	1,270,402
山 口	172,814	497,491	670,305	185,788	80,343	266,131	936,436
愛 媛	147,274	427,708	574,982	204,997	86,848	291,845	866,827
長 崎	149,102	390,299	539,401	177,434	66,662	244,096	783,497
熊 本	160,478	596,071	756,549	229,128	122,278	351,406	1,107,955
鹿 児 島	161,649	546,553	708,202	279,443	115,906	395,349	1,103,551
標準県平均	165,235	535,427	700,662	217,237	102,736	319,973	1,020,635
比率 A	23.6	76.4	100.0	67.9	32.1	100.0	
大 阪	320,778	2,222,084	2,542,862	443,103	383,061	826,164	3,369,026
比率 B	12.6	87.4	100.0	53.6	46.4	100.0	

## ② 車種割合の違いによる問題

車種割合についても、標準県と大阪府との差異を比較してみる。表2によると、大阪府は標準県に比べて軽自動車の保有割合が相対的に低いことがわかる。つまり、標準県に対して同一交通量とした場合の普通車など重量の大きい車両の割合が高く、道路に対する負荷が標準県のそれより高いと推定される。標準県と同一交通台数に正規化して重量換算すると、大阪府（交通量344,528台）は標準県（同312,536台）の約10%増の交通量に相当することとなる（表3、4参照）。この事象についても、何らかの補正が必要と思われる。

表3 標準県と大阪府の車種別推定交通台数

(台)

	乗 用			貨 物 用		
	軽 自	それ以外	合 計	軽 自	それ以外	合 計
① 大阪と標準県の車両保有比率	0.535	1.144	1.000	0.790	1.444	1.000
② 標準県の交通台数	31,100	102,925	134,025	38,644	42,988	81,632
③ ①×②	16,636	117,697	134,333	30,528	62,078	92,606
④ 大阪府の正規化推定交通台数	16,598	117,427	134,025	26,910	54,722	81,632

※①：表2の比率A／比率B

②：「交付税解説」に掲載されている標準県の交通台数

④：③×(②の合計／③の合計)で求められる大阪府の、標準県の交通台数で正規化した車種別推定交通台数

表4 標準県と大阪府の交通量

(台)

		交通台数 A		重量換算係数 B	交通量 (A×B)	
		標 準 県	大 阪 府		標 準 県	大 阪 府
乗 用 車	軽 自 動 車	31,100	16,598	0.72	22,392	11,950
	乗 用 車	100,680	114,866	1.00	100,680	114,866
	乗 り 合 い	2,245	2,561	4.00	8,980	10,245
	小 計	134,025	134,025		132,052	137,062
貨 物 車	軽 自 動 車	38,644	26,910	1.00	38,644	26,910
	小 型 車	11,749	14,956	2.20	25,848	32,903
	貨 客 車	12,441	15,837	1.90	23,638	30,090
	普 通	13,347	16,990	5.00	66,735	84,950
	特 殊	5,451	6,939	4.70	25,620	32,613
	小 計	81,632	81,632		180,484	207,466
合 計		215,657	215,657		312,536	344,528

※交通台数(標準県)：「交付税解説」より作成。

〃 (大阪府)：表3より作成。(但し、不明な車種について標準県の比率で按分して求めた)

### ③ その他

定性的な考察となってしまうが、大都市近郊の一般的な傾向として、狭小な道路においても、生活道路として、あるいは、通勤通学経路として、自動車だけではなくバイクや自転車、歩行者の交通量が極めて多く、少しの損傷であっても安全面から早急の補修を迫られる。特に本市においては、市営バスが狭い旧道を通行しているケースがあり、道路幅員と交通量は一概に比例していない場合が多いと考えられる。

## IV. 改正要望と算定方法の簡素化

最近の地方財政を巡る議論の中心は、地方交付税の在り方についてである。政府関係においても、「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」(平成13年6月21日経済財政諮問会議答申、6月26日閣議決定)、いわゆる「骨太の方針」の中に地方交付税の見直しが含まれており、「5. 地方財政にかかる制度の抜本改革～(中略)～(2) 地方交付税を客観的基準で調整する簡素な



仕組みに～（中略）～できるだけ客観的かつ単純な基準で交付額を決定するような簡素な仕組みにしていくべきである。」とある。また、地方分権推進委員会の勧告を受けて閣議決定された「地方分権推進計画」（平成10年5月29日）の中に、補正係数による補正を可能な限り単位費用に計上していく旨の方針が示されている。

確かに交付税の算定に関しては、実務を実際に経験してみたのだが、あまりにも複雑で、理屈を理解するのに苦勞する。況してや、住民に対して交付税の算定根拠を説明することは不可能に近い。算定の簡素化論の中には、地方交付税は、人口と面積で配分すればよい、とする意見がある。確かに測定単位は、人口と面積が多いし、それ以外にも、児童生徒数・高齢者数など人口に比例する指標が多い。

しかし、冒頭に述べた地方交付税の2大機能のうち、財政調整機能は果たせたとしても、国が地方団体に義務づけた事務に対する財源保障機能については、人口・面積以外の測定単位を用いないと（例えば、義務教育関連経費は学校数、学級数など）、財源に過不足が生じてくることになる。前述した本市における地方交付税算定における改正要望は、現場の直近で実務を執っている関係上、どうしても微視的、自己利益的なものとなりがちである。しかし、現場からの忌憚のない意見は、巨視的観点から算定方法の改善検討・研究している国にとっても決して無意味なものではないはずである。今後、これら地方団体の意見・要望をうまく取り込みながら、尚且つ算定方法が簡素化され、交付税の2大機能が十二分に働くことを望むものである。

#### <参考文献>

- 岡本全勝（2002）『地方財政改革論議』ぎょうせい。
- 大阪府市町村課（1996）「自治の窓」『自治大阪』1月号。
- 平成13年度地方交付税制度解説（補正係数・基準財政収入額篇）
- 平成11年度版地域交通常報（運輸省運輸政策局 監修）
- 平成11年度道路統計年報（建設省道路局 監修）



## 第6章 段階補正の段階区分の整理合理化

和泉市 藤井 満

### I. 片山プランの段階補正の見直し

#### 1. 地方交付税の役割

地方交付税とは、「地域によって地方税の収入額に差があるため、標準的な行政を行うための支出に比べ地方税収入が不足する地方公共団体に対し、その差額を埋めるために、国にいったん集めてから交付される税」である。これは、国が地方公共団体に対し、地方団体間における財政力の格差を解消するために、地方交付税の適正な配分を通じて地方団体相互間の過不足を調整し、均衡を図るという財政調整機能と、どの地方団体に対しても行政の計画的な運営が可能となるように、必要な財源を保障するという財源保障機能とをもつことを意味している。田舎であれ都会であれ、日本全国どこでも一定の負担で平等のサービスを受けることができる、いわゆる、「ナショナル・ミニマム」を維持向上させるために必要不可欠なものとして、地方交付税が役割を果たしてきたのである。

#### 2. 本市における地方交付税の状況

では、本市ではどうだろうか。図表1は本市における地方交付税（ただし、特別交付税を除く）と決算の推移を示している。各地方公共団体も同様であろうが、本市は普通会計の歳出決算額、地方交付税の交付額ともに増加してきた団体であることがこの図表から読みとれる。人口もここ20年来減少していない人口急増団体ということもあり、保育ニーズ等の福祉施策にかかる経費の他、多様な行政需要が増加するばかりであった。その行政需要に対処するための財源として、地方税のほかに地方交付税が活用されてきたのである。本市においては、歳出決算額に占める地方交付税の割合が10数パーセントとなっており、地方交付税のウエイトが非常に大きく、地方交付税に依存した財政状況である。

それゆえ、本市における地方交付税の役割も大きいのである。

#### 3. 現行制度は妥当か？（近年の議論から）

近年、この「ナショナル・ミニマム」についての議論が高まってきた。2001年8月30日の経済財政諮問会議にて、片山総務大臣は「平成14年度に向けての政策推進プラン」、いわゆる「片山プラン」を報告した。この中で、地方税財政制度の改革、地方交付税の改革、地方財政計画の改革という3



つの改革が掲げられており、特に、地方交付税の改革については、「地方公共団体の自主的・主体的な財政運営を促す方向で、①事業費補正の縮小、②段階補正の見直し、③税収確保努力へのインセンティブ強化のため、留保財源率の見直し検討等の改革を行う。」と掲げられた。

さらに、同年11月2日の経済財政諮問会議において、総務省から各々の改革項目における具体的な見直し内容が示された。その中でも段階補正については「小規模団体にあっても、職員の兼務や外部委託等により合理的・効率的に行財政運営を行っている地方団体もあり、そのような実態を反映した見直しするために、全団体の平均を基礎として割増率を算出する手法を改め、より効率的な財政運営を行っている上位3分の2の団体の平均を基礎として割増率を算出する方向で検討」する見直し案となっている。これは、地方交付税制度の妥当性について、近年の議論から出てきたもので、地方交付税の配分が小規模団体に手厚すぎるのではないかと、これがひいては合併を阻害しているのではないかと、又、農村部に配分が優遇され、都市部が冷遇されているのではないかと、という批判からの見直し案である。

私もこの議論については、常に感じていたものであり、今回の案には同調できるものである。地方の町村には人口も少なく、納税義務者も少ないため、税基盤が脆弱である。それゆえ、「ナショナル・ミニマム」を維持向上させるための、税の再配分機能を果たす地方交付税の地方の町村への交付は理解できるのだが、行政経費、特に、都市部の市役所と肩をならべたような行政組織の編成が最低限の行政事務上、はたして本当に必要なのであろうか。行財政運営の効率化が叫ばれている状況下では、地方交付税制度における各経費、補正率等の設定の妥当性が失われつつあるのではないだろうか。

今回、財政調整機能を果たす地方交付税の重要な1アイテムである段階補正に着目して議論していくことにする。

図表1 和泉市の地方交付税と決算の推移



年 度	普通交付税額	基準財政需要額	歳出決算額	前年度末人口	伸 び 率
S 55	3,653,897	8,010,955	22,177,428	122,641	0.99
S 56	3,937,205	8,976,679	24,542,178	124,630	1.62
S 57	4,171,075	9,853,923	29,104,689	126,383	1.41
S 58	3,742,097	9,928,800	27,295,637	129,311	2.32
S 59	3,500,650	10,316,114	28,140,958	132,649	2.58
S 60	3,847,984	11,408,454	28,750,422	135,408	2.08
S 61	3,716,940	11,859,027	30,695,108	138,085	1.98
S 62	3,755,823	12,294,650	31,644,964	140,851	2.00
S 63	3,620,383	13,030,471	32,393,843	143,135	1.62
H 1	3,613,308	14,385,607	32,549,270	144,317	0.83
H 2	3,786,899	15,125,456	36,427,100	145,917	1.11
H 3	3,662,415	16,498,877	39,008,719	146,376	0.31
H 4	4,251,800	18,242,295	40,815,706	146,902	0.36
H 5	4,070,603	18,247,523	45,323,742	148,577	1.14
H 6	5,172,120	19,221,836	44,911,613	151,209	1.77
H 7	5,457,878	20,205,807	46,697,158	154,205	1.98
H 8	5,404,201	20,991,155	47,308,490	158,926	3.06
H 9	6,304,806	22,400,536	47,570,484	163,931	3.15
H 10	6,521,107	23,372,458	50,895,611	167,666	2.28
H 11	7,726,067	24,143,259	51,159,632	170,171	1.49
H 12	8,050,114	24,844,996	52,270,645	172,696	1.48
H 13	8,132,068	24,486,271	56,858,401	174,030	0.77

\*H13は臨時財政対策債含む

## II. 小規模団体への割増率の低下

### 1. 地方交付税制度における段階補正の役割

地方交付税法第13条第4項第1号において、「段階補正に係る係数は、超過累退又は超過累進の方法によって総務省令で定める率を用いて算定した数値を当該率を用いないで算定した数値で除して算定する。」とされており、「地方公共団体の測定単位（人口、面積等）が増加（減少）するに従い、行政経費は増加（減少）するが、人口等測定単位が2倍になったからといって、経費が2倍になるとは限らない。地方公共団体は、その規模の大小にかかわらず、一定の組織を持つ必要があり、また、行政事務はスケールメリットが働き、規模が大きくなるほど、測定単位当りの経費が割安になる傾向がある。この経費の差を反映するのが段階補正である。」という定義づけになっている。

つまり、規模の経済を考慮した補正である。

### 2. 段階補正の一考察

前述したように、今回、総務省では、段階補正を全団体の平均を基礎として割増率を算出する手法を改め、より効率的な財政運営を行っている上位3分の2の団体の平均を基礎として割増率を算出する方向で検討を図ることになっているが、では、実際にどのようなようになるのか、検証してみるこ



とにする。

段階補正係数を  $z$ 、測定単位を  $A$  とすると、 $z = y / A$ 、 $y = aA + b$  となる。(ただし、 $a$ 、 $b$  は定数、 $y$  は関数) この2式を整理すると、 $z = a + b / A \cdots \textcircled{1}$  となる。①式はグラフ1の系列1のような曲線となる。ただし、現行制度における段階補正曲線は例えば、人口段階に応じて区分がなされているため、いくつかの曲線群が連なっている形態になる。また、例えば、人口を測定単位とする場合の基準設定は10万人(標準団体における人口数の設定値)であれば、必然的に段階補正係数は1.0となる。

いま仮に、 $a$ 、 $b$ の定数の変動がともに増加すると、系列1の曲線は上方へシフトする。これは、基準設定以上に行政経費がかかるために割り増しされていることを意味する。逆に、2つの定数の変動がともに減少すれば、その逆方向へシフトすることになる。

ここで、総務省の想定している「より効率的な財政運営を行っている上位3分の2の団体の平均を基礎として割増率を算出する」ということが何を意味しているのか。より効率的に運営するのであるから、当然、行政経費はより少なくなるということであるので、結果として、 $a$ 、 $b$ の定数は減少し、下方へシフトすることになる。データ表1は、本市にあてはまる人口10万人～30万人のベースと8千人～12千人のベースとの2パターンで定数  $a$ 、 $b$ の年次推移を示したものである。いずれのパターンにおいても、各費目の定数  $a$ 、 $b$ の年次変動がまちまちであるが、平成13年度から平成14年度の変動については1つの特徴が出ている。人口10万人～30万人のベースでは、各費目相対的に定数  $a$ が減少し、定数  $b$ は増加している。一方、8千人～12千人のベースでは、各費目において定数  $a$ は減少傾向があり、定数  $b$ は全体的に減少している。両定数ともに下がっている費目がその他教育費など5費目ある。傾向としては、8千人～12千人のベースにおいてだけでなく、段階区分が人口3万人未満のベースにおいて、段階補正曲線が下方へシフトしており、小規模団体への段階補正による割増率の見直しが実行されはじめてきていると言える。

データ表1

本市のベース(157,300人→172,974人)	a の数値				b の数値				a の変動			b の変動		
	H11	H12	H13	H14	H11	H12	H13	H14	H11→H12	H12→H13	H13→H14	H11→H12	H12→H13	H13→H14
消防費	0.75	0.75	0.75	0.75	25,000	25,000	25,000	25,000	-	-	-	-	-	-
その他土木費	0.67	0.70	0.71	0.70	33,000	30,000	29,000	30,000	↑	↑	↓	↓	↓	↑
その他教育費	0.69	0.70	0.72	0.70	31,000	30,000	28,000	30,000	↑	↑	↓	↓	↓	↑
生活保護費	0.94	0.94	0.94	0.94	6,000	6,000	6,000	6,000	-	-	-	-	-	-
社会福祉費	0.82	0.83	0.84	0.84	18,000	17,000	16,000	16,000	↑	↑	-	↓	↓	-
保健衛生費	0.90	0.91	0.91	0.90	10,000	9,000	9,000	10,000	↑	-	↓	↓	-	↑
高齢者保健福祉費	0.93	0.92	0.93	0.83	1,260	1,440	1,260	3,570						
農業行政費	0.94	0.93	0.94	0.97	300	310	255	210						
商工行政費	0.90	0.89	0.90	0.87	10,000	11,000	10,000	13,000	↓	↑	↓	↑	↓	↑
企画振興費	0.89	0.91	0.88	0.89	11,000	9,000	12,000	11,000	↑	↓	↑	↓	↑	↓
徴税費	0.81	0.80	0.79	0.78	6,650	7,000	7,350	8,140						
戸籍住民基本台帳費・戸籍	0.82	0.82	0.80	0.79	6,840	6,840	7,600	8,190						
戸籍住民基本台帳費・世帯	0.84	0.83	0.76	0.83	5,600	5,950	8,400	5,010						
その他の諸費	0.73	0.74	0.77	0.75	27,000	26,000	23,000	25,000	↑	↑	↓	↓	↓	↑

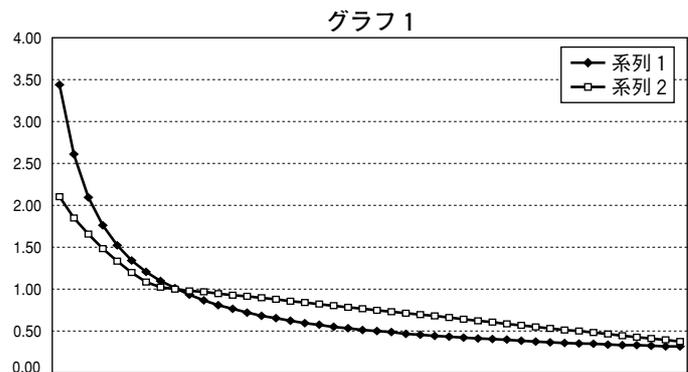


8千人～12千人ベース	a の数値				b の数値				a の変動			b の変動		
	H11	H12	H13	H14	H11	H12	H13	H14	H11→H12	H12→H13	H13→H14	H11→H12	H12→H13	H13→H14
消防費	1.24	1.21	1.21	1.23	3,880	4,160	4,020	3,560	↓	-	↑	↑	↓	↓
その他土木費	1.00	1.00	1.00	1.01	6,340	5,920	5,900	5,220	-	-	↑	↓	↓	↓
その他教育費	1.36	1.36	1.39	1.37	4,260	4,280	3,520	3,220	-	↑	↓	↑	↓	↓
生活保護費	0.81	0.84	0.78	0.80	9,900	9,000	10,100	9,500	↑	↓	↑	↓	↑	↓
社会福祉費	1.01	1.01	1.00	0.99	3,100	3,100	3,120	3,220	-	↓	↓	-	↑	↑
保健衛生費	0.96	1.11	1.11	1.09	6,240	4,980	4,860	4,660	↑	-	↓	↓	↓	↓
高齢者保健福祉費	0.99	1.00	0.97	1.03	930	886	882	933						
農業行政費	0.87	0.87	0.81	0.80	460	460	725	730						
商工行政費	2.00	1.98	1.95	1.86	6,480	6,520	6,560	5,460	↓	↓	↓	↑	↑	↓
企画振興費	0.06	0.24	0.39	0.38	18,280	16,600	15,260	15,080	↑	↑	↓	↓	↓	↓
徴税費	1.14	1.16	1.16	1.12	1,350	1,400	1,400	1,280						
戸籍住民基本台帳費・戸籍	0.90	0.90	0.87	0.91	1,810	1,810	1,865	1,685						
戸籍住民基本台帳費・世帯	1.12	1.19	1.34	1.36	650	600	1,250	1,100						
その他の諸費	0.95	0.93	0.93	0.89	11,160	11,060	10,840	10,660	↓	-	↓	↓	↓	↓

### Ⅲ. 段階区分の整理合理化

地方交付税法第2条では、地方交付税を「地方団体がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように国が交付する税」と定義している。地方交付税が地方団体に対し、「ナショナル・ミニマム」を維持向上させるためのものであることは間違いないが、現行制度の設定では、人口の少ない町村を段階補正による割増で、過度の財政フォローしているように見える。市町村合併など整理合理化が叫ばれている昨今においては、現行の段階補正の割増、特に、小規模団体への急激なカーブを描く補正係数形態は時代に逆行しているように思える。実際、各地域別にも、住民1人あたりの地方交付税額は地方の町村に偏っている。過疎地は税収が乏しいという実態もあるが、見直し案が掲げている「効率的に行財政運営」をしていく必要があるし、それができなければ地域間の「市町村合併」へ方向転換していかなければならないであろう。

また、現行の地方交付税算定上、段階補正において、9段階もの区分をして人口規模団体別に補正しているものもあるが、事務の簡素化という点からも、段階区分の整理合理化をしていかなければならない。また、段階補正係数の設定についても、地方交付税が求める「ナショナル・スタンダード」を適正に確保するうえにおいても、極端な規模の経済を考慮した段階補正の補正率の設定を是正していかなければならない。イメージとして、段階補正係数はグラフ1に示している現行の系列1から段階区分が整理合理化された系列2の形態へスライドするような見直しになるべきである。



＜参考文献＞ 岡本全勝（2002）『地方財政改革論議』ぎょうせい。



## 第7章 ナショナル・ミニマムの需要額とシビル・ミニマムの留保財源

大東市 川口克仁

### I. 地方交付税のミクロ・マクロ問題

交付税は、マクロな問題とミクロな問題が混在している。ミクロの例は、補正係数があげられる。交付税には各種の補正係数があり、それらが連乗されたり（補正係数どうしが掛け合わされる）、加算されたり（補正係数どうしが足し合わされる）して、最終補正係数にいたる。こういった補正係数の分析は非常に手間がかかる。かなりややこしい。

他方、マクロの例としては、交付税は単体では語れないことがあげられる。地方債や国庫補助金、また税源移譲の問題と密接に絡み合っている。例えば、単位費用は原則として、補助裏の一般財源が元になっている。国庫補助金があって、それに従属する形で単位費用が積算されている。単位費用は独立して存在していない。また、交付税の総額を減らす議論は、税源移譲の議論と一体である。単に交付税が減るだけでは、財源調整の役割さえ果たせていないし、何より地方財政が破綻する。地方自治の実現のためには、依存財源ではなく自主財源の充実が必要であり、そのためには税財源の移譲が絶対条件となる。財源を依存しては、自主・自立の気風は永久に生まれえない。

### II. 自治体を間接的にコントロールする交付税

自分の勤める市の決算を見ながら、交付税の算入・不算入を分析することは、財政課職員としての基本作業の一つである。分析しながら、交付税に算入される事業だから実施してもよいだとか、公債費として算入されるから、もしくは事業費補正がかかるから地方債を発行して当該事業を行おうとか、一般的に財政課の職員はそういう発想をするのではないだろうか。算入されないような事業はやるべきではないと考えるのではないだろうか。本来地方交付税は、用途制限のない自由な財源である。地方自治体の自主、自立を損ねることがあってはならないはずだ。しかし実態として、交付税は間接的に真綿で首を絞めるように、地方自治体をコントロールしている。事業費補正がかかるなら、そして公債費として算入されるなら、財政課はそちらを優先する。算入の薄い経費はなるべく抑えたい。単独施策の交付税算入方法が「地方交付税のあらまし」などを媒体に毎年示されており、単独施策に対する恣意的なコントロールの意図が読める。

このように、国庫補助金による直接的なコントロールと、交付税による間接的なコントロールで、



国と地方の上下・主従の関係が築きあげられてきた。

### Ⅲ. 交付税の持続可能性：臨時財政対策債への振り替え問題

平成13年度から14年度の交付税の特徴として、基準財政需要額から臨時財政対策債への振り替えがある。具体的には、平成14年度の単位費用を比較すると、例年と比較しても大幅なマイナス傾向がある。実は経常経費では「企画振興費・その他の諸費（人口）」、投資的経費では「その他の土木費・その他の諸費（人口）・その他の諸費（面積）」を対象に、単位費用の減額分が、臨時財政対策債への振り替えになっている。

これは、交付税の減額分を地方に借金させる制度であるが、その借金は後年度、交付税の基準財政需要額に算入する。これは（a）骨太の方針に由来するものという説と、（b）交付税特会からの借入を廃止するためという説の2つを考えている。

#### （a）「骨太方針」説

国債の発行を33.3兆円から30兆円に減らすために、地方の歳出を減らす。地方の歳出を減らすために交付税を減らす、という議論があった。降って沸いた話ではないはずだ。ここからは推測だが、単純に交付税を削減しては地方が困る。ということで削減分は借金できるようにした。しかし借金は返還すべきもので、いずれは地方の財政を圧迫する。それはまずいので、元利償還金を交付税の基準財政需要額に算入するというシナリオではないだろうか。

#### （b）「特会借入の廃止」説

交付税総額は、すでに原資である国税五税の一定割合分の合計を超過している。景気が悪くなると税収が落ちる。税収が落ちると交付税は増える。交付税は増えても税収は増えていない。そういった悪循環に陥って、すでに交付税特会からの借金残高は30兆円を超えている。この交付税特会からの借入を縮小させる方向で、財源不足分を国と地方で折半して負担する訳だが、地方分については、地方に借金をさせて、財源不足分に関わる責任を地方に直接持たさせる。

国（総務省）の見解は（b）説であるようだが、実際は両方の目的があったのではないだろうか。いずれの理由にしても、その場しのぎで、将来に負担を先送りすることには変わりはない。交付税総額削減分及び原資超過分を借金でカバーすべきでないことは、誰にでも分かる話である。借金が恒常的に増大し続けるシステムはいずれ破綻する。地方の負担において、今後、地方債の元利償還金が増大することは確実であり、そのような状況において更なる借金を強制するのはいかなるものか。元利償還金の全額基準財政需要額算入というアメを目の前にぶら下げているが、その算入分の交付税措置を保証するために、さらに臨時財政対策債を発行させるのであろうか。合併特例債にしても、地方自治体を借金まみれにさせる施策誘導はいかなるものか。



## IV. ナショナル・ミニマムとシビル・ミニマム

交付税による地方の間接的なコントロールについて、交付税による施策の誘導は、すなわちナショナル・ミニマムからの逸脱を意味している。

交付税は、高度成長期において、その役割を逸脱したと言われている。国策として投資・開発が奨励され、事業費補正や公債費による需要額算入が強化された。遍く等しく国土を開発することが国策であり、公共事業の拡大と景気の上昇はセットとして認められてきた。しかし、バブル崩壊以降このような方式では立ち行かなくなった。むしろ借金を増やすだけの結果に陥り、ハコモノ行政といった批判が全国的に広まった。そういった批判を受けて、現在の施策展開はソフト事業を強化する流れがある。平成14年度主要単独施策の交付税算入においても、ソフト事業分として大きく算入されている。

しかし、これもまた施策の誘導であり、交付税の本来のあり方から逸脱している。施策誘導よりも基礎的な行政需要を優先して措置すべきである。そもそも単独事業であるなら、地方自治体が知恵をしぼって事業を展開すべきものであり、交付税により枠をはめるのは地方の自主性・主体性への侵害である。

これからの地方と国との関係のあり方について、国庫補助金については、総合補助金としてのあり方が議論されているが、交付税は、本来のナショナル・ミニマムの確保及び財源調整としての役割に立ち返るべきである。施策誘導はいかがなものか。

これまでは、そして現在においても、よほど財源に恵まれている自治体を除いて、独自施策を行うことは困難であった。行えたとしても予算はさほど注ぎこめない。財源の確保が困難なのだ。国の補助金もつかず、市債も発行できず、普通交付税でも特別交付税でも措置されない。このような状況において、地方は中央の統制に従うしかなかった。これからはなんとか自主財源を確保し、独自の施策を展開していかなければならない。この財源はどうなるのだろうか。大きくは税源移譲が問題となるが、留保財源率の引き上げも有効である。市町村においては、一定税収の基準財政収入額への算入は75%となっている。残り25%は何かというと、基準財政需要額としては捕捉されえない、地方自治体に留保された財源であることから、留保財源と呼ばれている。その自治体特有の行政需要に充てるための財源だと考えられている。

## V. シビル・ミニマムの留保財源

考え方としては、留保財源率の引き上げが先にあるのではなく、交付税におけるナショナル・ミニマムの見直し・縮小による基準財政需要額総額の引き下げが先にあり、それに伴い、留保財源率が引き上げられる。それはすなわち、地方の需要の独自性・個性をより大きく認めるという意味がある。交付税総額は減少する。

ただし、税財源の移譲を伴うことが絶対条件である。こうなると制度的にも、独自施策に充てる財源が保障されることになる。次いで、地方自治体においては、ナショナル・ミニマムを逸脱した部分、



地方が保障すべきシビル・ミニマムの領域を議論する必要がある。

現状では、地方の行政需要は、型にあてはまりがちである。遍く等しくの発想のもと、全国が開発されてきた経過があるからだ。そういった流れを変える意味でも、留保財源率の引き上げは価値をもつ。

そもそも交付税がナショナル・ミニマムの確保にあるなら、交付税算入率は低くて当然であった。というのは、公共の領域はまず、生存権としての国が保証すべきナショナル・ミニマムがあって、その基本部分を上乘せする形で、それぞれの地域の実情に応じたシビル・ミニマムが存在する。

住民のニーズは、都市部と地方によって違いがある。家族やコミュニティのあり方によっても、施策の展開は全く違うものになるだろう。例えば都市部において、地縁が希薄であるならば、それに代替するNPOやボランティアの活動を促進する、もしくは活動を阻害しないような仕組みづくりが必要になる。そのように地域によって違いが出てくる行政需要がシビル・ミニマムの領域である。それは、国の指導により実施するのではなく、住民を起点に計画されるべきものである。

そして、シビル・ミニマムの財源が留保財源である。ここで問題になるのが、公共の領域、行政の守備範囲の定義である。何がシビル・ミニマムなのかは、実は難しい問題なのだ。しかし、この問題について切り込めるのは、財政課において他にない。政治は投票があるので、票が明らかに減るような行動は難しい。また、人気取りに陥りがちである。専門性を必要とすることから、住民活動を中心に据えることも難しい。また、中立性を必要とする作業でもある。

ナショナル・ミニマムやシビル・ミニマムといった議論をさらに徹底することで、行政の役割を見直すことが否応なく必要とされる中、財政課の責任は重大であると思う。

#### <参考文献>

地方交付税制度研究会編（2002）『平成14年度地方交付税のあらまし』地方財務協会。

松下圭一（1971）『シビル・ミニマムの思想』東京大学出版会。

高寄昇三（2002）『交付税の解体と再編成』公人の友社。



## 第8章 地方交付税の限界

堺市古下政義

### I. 長期債務残高700兆円の重圧

バブル崩壊後の財政運営により、国と地方を合わせた公的債務残高は、現在では約700兆円に達しようとしている（図1）。通常の家庭なら収入が減れば支出を抑えるのが当然なのだが、こうした状況にもかかわらず、国は景気刺激のために公共事業の追加を重ね、更に恒久的減税を実施した。結果は、国税収入が落ち込み続け、歳出額は増加し続けることとなった。この収入と支出の乖離を埋めているのが国債であり、その残高は当然のごとく増加している。

地方財政も国の景気刺激策に歩調を合わせた結果、借入金は増加することとなった。景気は刺激されることなく10年が過ぎ、国家財政と地方財政は巨額な借入金に依存するという状況に陥った。今後、もし景気が回復すれば、税収増による借入元金の圧縮は可能であるが、一方で、金利が上昇することにより金利負担が増すこととなり、借入金の重圧からの解放は時間を要するものと思われる。更なる少子化、高齢化という課題を控えたわが国（当然本市も含まれる。）の財政は、今まさに持続不可能な状態に陥っている。

しかし、こうしたことは不幸なことにわが国だけに限られたことである。1992年に日本企業がニューヨークのロックフェラーセンターを買ったところからの動きを見ると、日本だけが別な動きをしている（図2）。ヨーロッパ諸国では通貨統合に向け、歳出カットや増税、IT分野への産業構造改革などの努力を行った。この結果、92年当時巨額の財政赤字に喘いでいたイタリアでさえも統合通貨への加盟を果たした。イタリア人は陽気で日本人は勤勉だと一般的

図1 国及び地方の長期債務残高

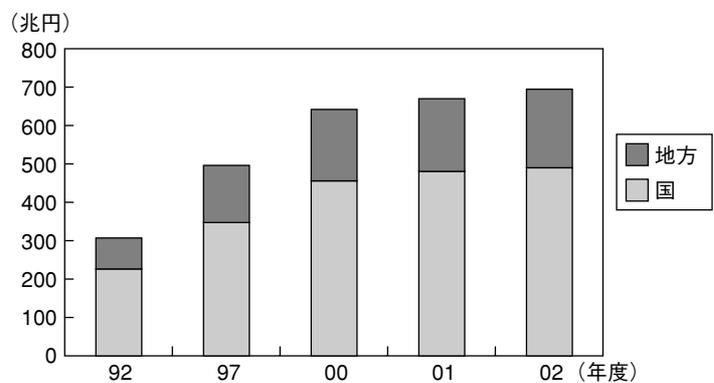
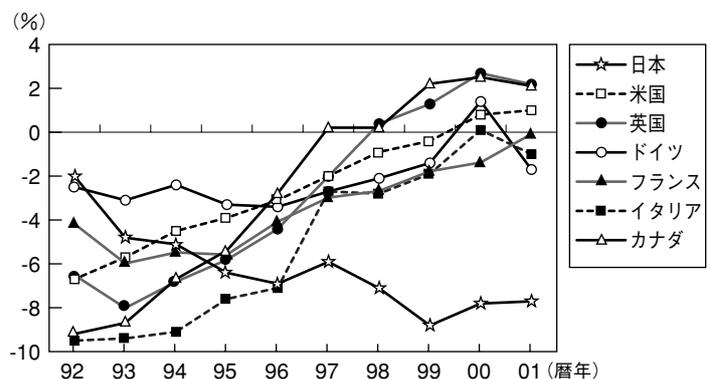


図2 国及び地方の財政収支（対GDP比）





には思われているが、今の日本にはユーロへ加盟する資格がないのである。

## II. 交付税制度の破綻

各地方公共団体においても財政状況は厳しい。通常税収が落ちれば、その分の収入不足は地方交付税で埋められることになる。しかし、前述のような借入金が増大は、交付税特別会計においても顕著であり、平成14年度決算見込みではおよそ46兆円、地方の負担分だけで30兆円にのぼる。出口ベースの交付税総額が19兆5千億円なので、借入金残高は、その2年分を超えている。交付税総額維持のため、とりえず借入金で対応しておいて、その借金を将来の税収増で返すというのが従来の方法であるが、その頼みの税収増が、期待できない状況なのである。このため、平成13年度からは、交付税特会の借入れをやめ、地方の借入金である臨時財政対策債の導入を行っている。しかし、税収の落ち込みが大きく、平成14年度は一部借入れが残ってしまった。これからは今までと同じ交付税総額の維持は不可能であり、基準財政需要額の根拠となっている標準的行政を切り詰めていくなど、抜本的な改革が必要である。

また、本来であれば経済力があり財政力の豊かなはずの大都市圏が危機的な状況に陥っている。特に大阪府と府内の都市は財政状況が急激に悪化している。経常収支比率では大阪府内市町村は全国の都市693市のうちワースト10に7市が含まれ、さらにワースト50には府内33市のうちの実に23市が含まれている。財政力が豊かな都市部が、そうでない地方より悪化の度合いが強いということは、自治体運営のまずさもさることながら、都市と地方の間の財源調整機能に歪みが生じているからではないだろうか。つまり都市部の住民が負担したところの税が、「均衡ある発展」という名のもとで過疎対策として農村部に過大に配分されており、国や地方自治体の借入金が増大によって、受益と負担の不均衡という問題点に目が向けられるようになったのだと思われる。

## III. 交付税制度の方向性とドイツの州間財政調整制度

これらのことは小泉内閣における経済財政諮問会議によって取り上げられ、その中で「個性ある地域の発展」「知恵と工夫の競争による活性化」と言う方針が掲げられ、大きくその方向に転換しつつある。こうした方針の下、交付税制度についても各自治体における「税収確保努力へのインセンティブ強化」のため、留保財源率の引上げが検討されている。これによって各自治体は留保財源が増える一方で、引き上げられた分に見合った基準財政需要額の項目が削除され、その項目の業務が、地方交付税による財源保障の枠組みから外れることとなる。外れた業務を行うに当たっては、各自治体の自前の財源（留保財源）が使われることになるため、各自治体の財政力によって差が生じることとなる。つまり、留保財源率の引上げは交付税の財源調整機能の縮小を意味するのである。また、地方分権を進める上で税源移譲の議論は避けて通れないものであるが、政府が地方自治体の自立を推し進めていく方向を打ち出したことにより、国税の地方税へのシフトが俄然として現実味を帯びつつある。こう



したことは、都市と地方における受益と負担の問題を解消する方向に働いていくこととなり、大阪という大都市圏に位置する本市にとっては非常に喜ばしいことであると考えられる。しかし、現在の財政力では東京都が圧倒的であり、平成12年度における1人当たり都道府県税額は全国平均が12.3万円に対し、東京都は24.5万円である。このため、税源移譲による財源の一極集中という問題も生じることになる。

一方で財政力の脆弱な農村部においては、そこに住む人がいる限りは、地方団体が等しく行うべき事務というものはあるはずであり、加えて、高齢化という問題に関しては、都市部よりも深刻で、行政需要は高度化していくと考えられる。しかも市町村合併や、広域行政によっていくらか効率化を図ったところで、都市並の財政基盤にはならないと思われる。このため、これまで交付税制度によって担われてきた財源調整機能は、今後とも不要になるとは考えにくい。

財源調整制度に重きを置いた制度として、ドイツにおける「調整交付金制度」が存在する。これは州相互間の財政力の差による不均衡を是正するための水平的な財政調整制度である。しくみとしては、まず「財政力測定値」と「調整額測定値」を設定する。「財政力測定値」とは、各州の財源の豊かさを計るもので、各州の税収にその州に含まれる市町村の税収の半分を加え、港湾費用を控除したものである。「調整額測定値」は、平均的な州の財政需要を測定するものであり、連邦全体の1人当たり平均財政力測定値に補正州人口を乗じて算出する。こうして、ある州の財政力測定値が、調整額測定値を上回る場合には、その州は調整交付金を拠出し、下回る場合には、その州には交付金が配分されるというものである。裕福な自治体から、貧しい自治体へ財源調整を行うのだが、都市と地方の格差是正には効果があるが、裕福な自治体において徴税意欲の減退を招く可能性が考えられる。しかし、地方分権が進められ、税源移譲が推進されるに伴って、わが国の交付税制度は、必然的にドイツのような、財源調整機能が重視されたものになってしまうのではないだろうか。

#### IV. 問われる自治体の能力

地方分権推進委員会の最終報告では地方分権をさらに推進するため、国庫補助金と地方交付税の縮小、地方税財源の充実確保を提言している。これは、地方財政に対する国の関与の縮減、つまり地方の財源不足に対し、国が面倒を見ろという財源保障機能を、国が切り捨てて行くことを意味するものと思われる。財政赤字の増大によって、これまでの中央集権的なしくみを維持することが困難になってきたため、「自分のことは自分でしなさい」とばかりに大きく方針転換をしようとしている。

しかし、そもそもこれは地方がこれまで要求してきた地方分権そのものであり、財政状況が悪くなっているこのタイミングで進められているに過ぎない。特に私たちの大阪をはじめとする大都市圏は、交付税を含む地方財政制度が、農村部に手厚く、都市部が冷遇されていると訴え続けてきた。したがって、好むと好まざるとにかかわらず、文字どおり自分のことを自分でできる自立した地方自治体への変革が求められている。税源移譲によって交付税の代わりに地方税を渡される。そうなれば、その徴収努力によって歳入額が左右されることになる。超過課税や法定外税も予算を組むために必要であれば、自らが住民の納得いくような説明をしなくてはならない。また、課税客体を増やすための企業



誘致や住民誘致を推進するには、都市の付加価値を向上させるため、さまざまな政策を立案、実行していく企画能力が必要になる。

## V. 地方財政危機への対応から本当の意味での地方自治に

ところが、地方分権の受け手であるはずの地方自治体も国と同じように、財政状況の悪化に喘いでいるのである。しかも、今後国の財源保障は縮小されていくので、その危機的状況への対応は待たなしのところに来ている。本市においても、税収の低下を基金の取崩しで耐え忍んでいる状態であり、人件費カットや管理経費の一律削減など、量的なスリム化もあわせて行っているが、税収の落ち込みが続けば、すぐそれも限界に達する。体力が残っている間に抜本的な改革が必要である。

財政状況が増税や基本となる住民サービスの切り捨てというところまで踏み込まざるを得なくなったとき、今のような予算編成システムで住民の理解が得られるか疑問である。政治的なさまざまな利害関係や、役所内部での力関係で、財政危機を度外視した予算化が、住民の意思と関係のないところで容認されているということはないだろうか。

また、地方自治法に規定される住民の直接請求の中で、税の賦課徴収や使用料、手数料に関する条例制定改廃が除外されているのは、これまでの住民自治を象徴するものではないだろうか。これからの分権型社会における地方自治は、歳出はもとより、歳入までも自ら決定していくものでなければならない。

最終的には議会や住民の質的向上までもが求められると思われるのだが、それにはまず、財政に関する情報の公開が先だと考える。相手が無関心だからといって、説明しなければ、全く道は閉ざされてしまう。事務事業別予算でコストと事業の成果を明らかにしていく。また、それぞれの事業課が、予算要求段階から自らの責任において説明を行っていくなど、住民に対し受益と負担を天秤にかけさせる必要があるなら、判断材料の提供は不可欠である。紙ベースからデータへの記録媒体の変化と、インターネットなどの双方向で使える通信基盤の整備が進みつつある中で、それらをうまく活かすことができれば、本来の意味の住民自治を実現させることに大きく役立つであろう。

そうなってくると、自治体の役割は、現在のそれからは全く異なるものになってくるであろう。今の危機的な状況を、それぞれの自治体で、多くの職員が自らを再認識する好機とし、役所のあるべき姿を思考することができれば、日本だけが下降線をたどる状況から抜け出せるはずであると思う。

### <参考文献>

岡本全勝（2002）『地方財政改革論議』ぎょうせい。

林宏昭・橋本恭之（2002）『入門地方財政』中央経済社。

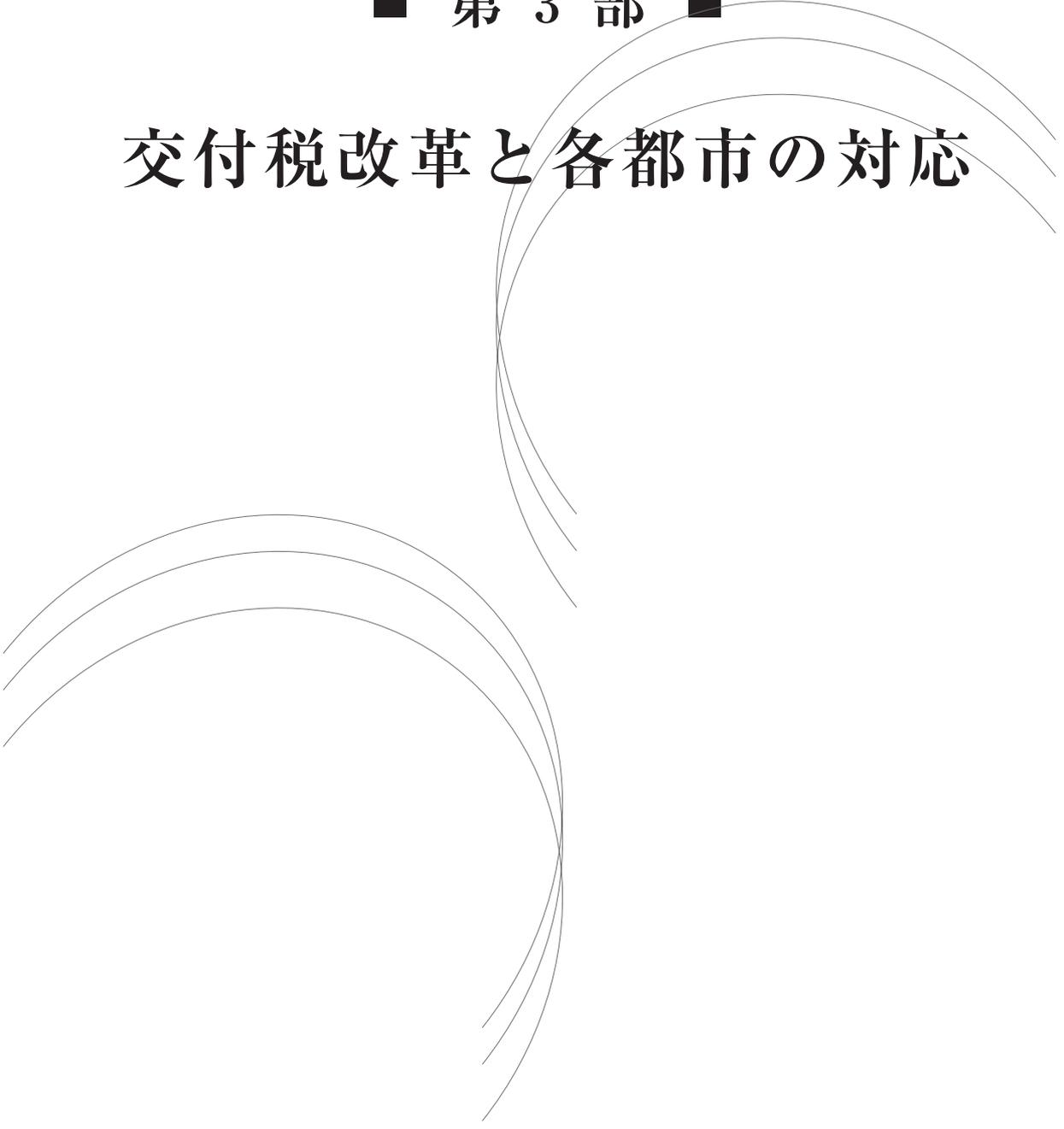
小西砂千夫（1999）「地方財政システムの再構築」。

アサヒ・コム（<http://www.asahi.com>）経常収支比率ランキング。

平成12年度版『都道府県別決算状況調』財団法人地方財務協会。

## ■ 第 3 部 ■

# 交付税改革と各都市の対応

A decorative graphic consisting of several overlapping, thin, curved lines that sweep across the right and bottom portions of the page, creating a sense of movement and depth.



## 第9章 交付税改革に対応した徴収率の引上げ努力

泉南市 伊藤 公喜

### I. 現行地方交付税が果たしている役割

地方交付税のうちの普通交付税（以下「交付税」という）は、2002年度で総額が20兆円に達しており、本来の財源である法定5税分の13兆円ではとうてい賄いきれず、不足分の大部分を交付税特別会計からの借入金で補てんし、借入残高が2002年度末において30兆円となっている。また、全国で3,000を超える地方公共団体（以下「団体」という）の実に97%が交付団体である。

このような現状から、交付税制度が仕組みとして既に破綻しているとさえ言われ、制度自体を見直し、廃止・縮減の方向で議論されている。

しかしながら、地方財政の現場から見れば泉南市にとって、おそらく他の交付団体にとっても、交付税は無くしてはならないものであろう。実際、2000年度の地方財政の決算において地方全体の歳入の20%を占めている。また交付税は、財政運営上団体の一般財源として、裁量の範囲内で自由に使える貴重な財源であるからである。

交付税制度改革の核心は当然交付税の削減であろう。しかし、交付税制度には、おもに団体間の税収格差を是正する財政調整機能と国に義務付けされた事務に対する財源保障機能とがある。すでに、制度改革に伴う税源移譲などの問題が大きく取り上げられているが、地域間の経済格差による税源偏在が残るかぎり財政調整機能は必要であり、財源保障機能にしても国庫負担金として歳入されるのは概ね2分の1程度なのでその代替財源を如何にするかで改革の正当性が決まることになる。

### II. 交付税制度の目的からの逸脱

地方分権に対する気運の高まりのなか、仕組みが破綻していると言われている交付税制度の改革は必然なものであろう。私見ではあるが、交付税制度の問題点、あり方について考察したい。

第1に交付税総額の算定方法である。交付税総額は、地方財政計画（以下「財政計画」という）によって決定されている。財政計画における歳出に対して、交付税以外の歳入で不足する分が交付税の総額である。ここで財政計画における歳出は本当に地方財政の実態を反映しているのかという疑問が生じる。そこでこれを検証するため、地方単独事業費を取り上げてみたい。1990年度以降、地方単独事業費の財政計画計上額と地方財政決算額には、かなりの乖離がみられる。（図1）2000年度について

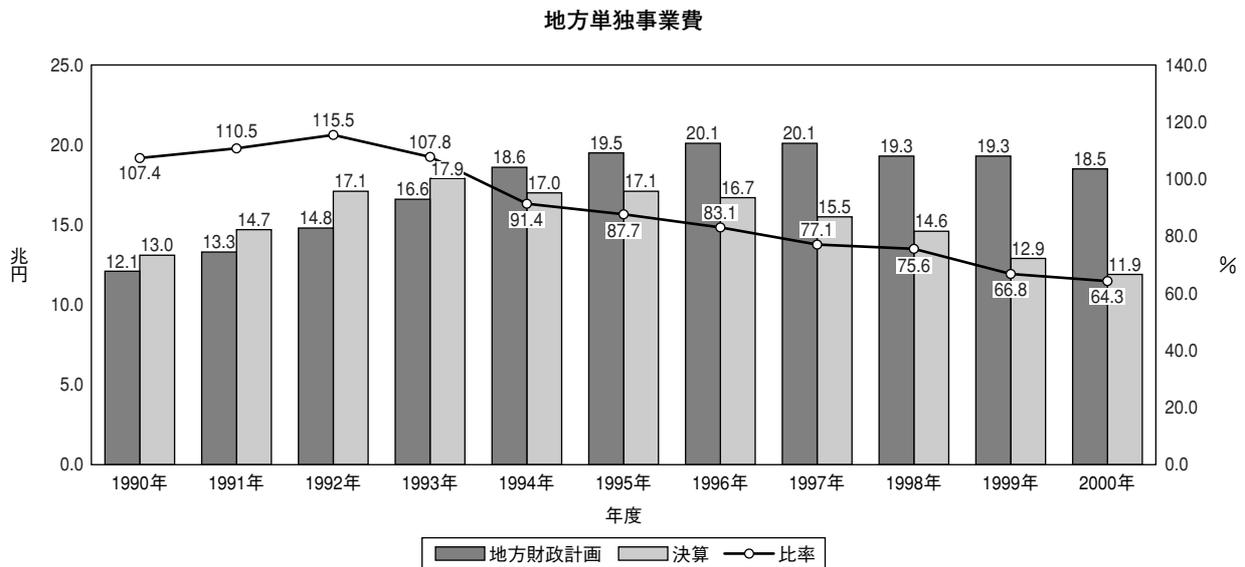


みれば財政計画は18.5兆円だが決算額は11.9兆円であり、地方単独事業に充当する地方債を、充当率によって金額は変わるが、4兆円程度としても3兆円程度は交付税総額から削減できるはずである。ただ、財政計画には各年度の事務次官通知の内容からもわかるように「あるべき地方財政の提示」「国が期待する地方財政の提示」といった目的も含まれているため、財政計画と実際の決算額が乖離していても不思議ではない。しかしながら、この乖離は国の思惑と地方の実態とのミスマッチと捉えることもでき、十分に改革の余地がある。また国の過大な政策誘導のような地方に対する閉塞的関与が影響しているであろう財政計画を交付税総額の算定に用いることは交付税制度の目的から逸脱していると考えられる。

図1 決算額／地方財政計画

(単位：兆円)

	1990年	1991年	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
地方財政計画	12.1	13.3	14.8	16.6	18.6	19.5	20.1	20.1	19.3	19.3	18.5
決算額	13.0	14.7	17.1	17.9	17.0	17.1	16.7	15.5	14.6	12.9	11.9
比率(%)	107.4	110.5	115.5	107.8	91.4	87.7	83.1	77.1	75.6	66.8	64.3



第2に交付税の配分である。そもそも交付税の算定は、標準的な行政サービスを実施する財政需要に対して、地方税収等の収入の不足分をベースとしているのであり、交付税の総額とは無関係に算定されるはずである。しかし実態は毎年度ほぼ同額であり、換言すれば交付税の算定は実質的に総額の配分になっているということである。

このことは、基準財政需要額（以下「需要額」という）の推移から推測できる。本来、需要額は標準的な行政コストを算定しているはずであり、バブル期以降の財政難の昨今、特別な事情がないかぎり大きく変動しないものである。それにもかかわらず、図2のように毎年堅調な伸びを示している。名目GDP（以下「GDP」という）の伸び率と比較してみると、基準財政収入額（以下「収入額」という）は、景気の動向に左右される部分が大きく、GDPと連動している。（ただし、地方税収は所得弾力性の高い個人所得や法人所得のウェイトが高いためGDPの伸び率を若干上回っている。）

しかしながら、需要額はGDPや収入額の伸びと関係なく伸びている。また収入額の伸びが大きい



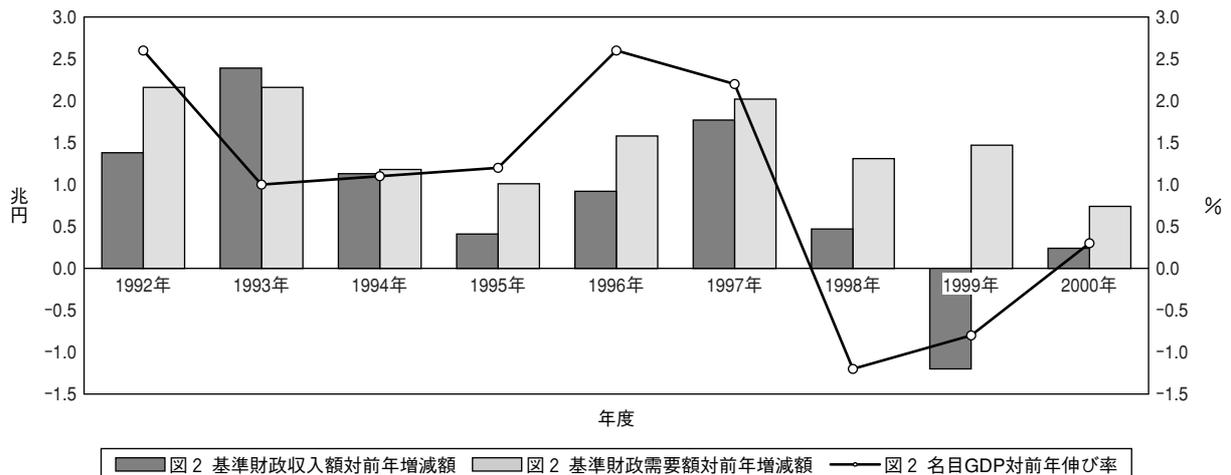
時にはさらに伸び、収入額が落ちてでもそれほど落ちないのである。つまりは、交付税総額が先に確定しており、その総額に影響されて需要額が決定されているとみるのが妥当であろう。さらにいうなら、需要額のなかでも、経常的経費はあまり変動していないが、投資的経費、特に事業費補正や公債費といった元利償還措置の金額が大きく変動していることが、需要額に対して操作を行っているのではないかとこの危惧を抱く。実際、元利償還措置の金額は1993年度2.7兆円で需要額に対する割合が6.6%であったものが2001年度には6.7兆円で14.6%と2倍を超えている。しかるにこの不可解な算定を是正するためには、国の閉塞的関与を拒み、標準的な行政コストの基準を明確にしなければならないが、現時点ではかなり難しいため今後の課題としたい。

図2

(単位：兆円・%)

	1992年	1993年	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年
基準財政収入額	16.34	18.73	19.86	20.27	21.19	22.96	23.43	22.23	22.47
基準財政収入額対前年増減額	1.38	2.39	1.13	0.41	0.92	1.77	0.47	△ 1.20	0.24
基準財政需要額	31.14	33.30	34.48	35.49	37.7	39.09	40.40	41.87	42.61
基準財政需要額対前年増減額	2.16	2.16	1.18	1.01	1.58	2.02	1.31	1.47	0.74
名目GDP	481.6	486.5	491.8	497.7	510.8	521.9	515.8	511.8	513.5
名目GDP対前年伸び率	2.6	1.0	1.1	1.2	2.6	2.2	△ 1.2	△ 0.8	0.3

GDP伸び率に対する需要額及び収入額の増減



第3に需要額の算定の簡素化である。現行制度では、需要額は経常的経費、投資的経費、公債費等に大別され、市町村では消防費等の費目を集計し、以下のように算定される。

$$\text{需要額} = \text{単位費用} \times \text{測定単位} \times \text{補正係数}$$

ここで注目したいのが補正係数である。補正係数の中身は、規模の経済を考慮した「段階補正」や都市化の程度に依存する「普通態容補正」である。これら補正係数が需要額の算定を難解・複雑なものにしており、交付税の配分において農村部の小規模団体に有利に働いているのである。このような算定の難解さを解消する方法として需要額を人口と面積によって算定することである。この方法は、かなり高い精度で可能であると中井英雄（1988）の研究で立証されている。

需要額がおもに人口と面積で算定することができるのなら、適用する団体が少なくなった、あるいは効果が小さくなった補正係数は廃止すべきであり、またそれら以外の補正係数も交付税制度と切り離れた別の財政調整制度で補完することを前提に廃止すべきである。



### Ⅲ. 交付税改革がもたらす方向性：徴収率の引上げ

泉南市にとって交付税が削減されることは、たとえ税源移譲とセットであるにせよ歓迎するものではない。私的利益と自己都合を追求した考えだが、現在のところ、人口6万都市の割には、財政力指数（2002年度、0.797）が高い一方で、市税徴収率（2001年度、82.4%）が極端に悪く、税源移譲のメリットが相対的に少ないのである。しかしながら、交付税制度が今にも破綻するという状況では、削減の改革を受け入れなければならないだろう。

交付税制度の改革は、国と地方の歳出の捉え方ではないだろうか。税源移譲は増税しない限り絶対数は増えないものである。国策として増税しないのであれば、ほとんどの団体にとって歳出の削減以外現状を打破することはできないはずである。国は閉塞的関与をやめ、団体の自己責任と自己決定に任せるべきである。また地方においては、財政責任を発揮し、受益と負担の一致をめざすべきである。

様々な改革が避けられないものならばポジティブに考えたい。今までの泉南市は、たとえば最近の介護サービスのような新規の事業に取り組むとき、あるいは必然にせまられた使用料や手数料の値上げでさえ、住民に相応の負担を求めるものであれば横並び意識が働いて消極的になり、積極的に取り組んでいる団体の様相を見守っていたのである。つまり傍観者的な学習効果を発揮しているだけで財政責任をあまり発揮せず、財政説明責任すらおぼつかない状況であった。しかしながら、交付税制度改革を含む地方財政改革や地方分権改革の流れは、古い体質ともいべき行財政運営を変える絶好の機会であり、積極的に受け入れたい。幸い泉南市の税収は、徴収率の改善が必須条件だが類似団体のそれよりかなり高く、安定性のある固定資産税のウェイトが高くなっており、さらに関空2期事業やりんくうタウンへの企業誘致など増収要素があるため他の団体に比べアドバンテージがある。近隣団体と合併すればアドバンテージの効果は薄れるだろうが、今のところはこの自己勝手な解釈のもと、古い体質から脱却した分権型の財政運営をおこなっていきたいと考えている。

#### <参考文献>

浅羽隆史（2002）「地方交付税の実態・問題点と改革案」富士総合研究所。

岡本全勝（2002）『地方財政改革論議』ぎょうせい。

岡本全勝（1995）『地方交付税－仕組と機能』大蔵省印刷局。

中井英雄（2001）「地方財政における補完性の原理」（神野直彦編著『分権型税財政の運営』ぎょうせい）。

中井英雄（1988）『現代財政負担の数量分析』有斐閣。

橋本恭之（<http://www2.ipcku.kansai-u.ac.jp>）

総務省（各年度版）「地方財政計画」。

総務省（各年度版）「地方財政の状況」。

地方財政調査研究会（各年度版）「地方財政統計年報」地方財務協会。

総務省（各年度版）「国民経済計画」。



## 第10章 地方自治体の財源確保

交野市 今堀 祐児

### I. 交野市の財政状況

現在の交野市をとりまく財政状況は非常に厳しいものとなっている。別表をみてもわかるように、起債残高および土地開発公社の保有残高が著しく高くなっている。特に標準財政規模に対する公社保有残高の割合は全国でもトップクラスであり、当面の課題はいかにこの残高を減少させるかである。

幸い、平成13年度から国の公社経営健全化計画により、公社保有地の買い戻しに起債が認められるようになった。これにより、供用開始済みの土地や長期保有地の一定の解消を図ることができることとなった。

しかし、公社保有地を起債で買い戻すことで、市の起債残高、公債費が増加する事となり、他の投資的事業に財源をまわす余裕がなくなっている。公債費については着実に増加しており、数年後には40億近くまで増加する事が予想される。

市税や交付税の落ち込みもあり、今後経常収支比率は悪化し、退職者の増も加わり、非常に危機的な状況になることが予想される。

### II. 交付税改革と財源確保

#### 1. 交付税の現状

国の財政再建の姿勢が強まる中、交付税においても、その見直しを余儀なくされており、都市部と農村部での配分の格差や交付税特別会計が抱える多額の借入金等、多くの問題点が指摘されている。これにより、今後、さらなる見直しがなされた場合、交付税が減額されることは必至であり、財源を確保するために、各自治体においてどのように対処すべきかを考えなければならない。

#### 2. 厳しい財源確保

近年、各企業でのリストラは本市にも多大な影響を与えている。特に松下関連企業の社員が多く在住している本市においては、個人所得割の減少が顕著であり、また、バブル期やそれ以降に地域総合整備事業債を活用して行った事業の交付税算入も随時終了し、今後さらに減少が予想される交付税とともに、一般財源の確保が非常に厳しい状況となっている。財政再建を進めなければなら

い中、いかにして財源を確保するかが重要な問題となる。

### 3. 財源確保の具体策

#### ① 超過税率の適用

現在、法人市民税においては多くの市町村が超過税率を適用しているが、個人所得割に関しては、どの市町村も超過税率を適用していない。超過税率分は基準財政収入額に反映されないため、単純に考えれば交付税を据え置いたまま、税収のアップが望めるという点で、非常に有効な手段に思われる。しかし、法人市民税と違って、直接住民に影響があり、厳しい雇用環境の続く現在の経済情勢の中では強い反対にあうことは間違いないと思われることから、現実的には困難な状況にあると思われる。

固定資産税についても、直接住民に影響があるという点を考慮すると、個人市民税同様超過税率の適用は困難である。

#### ② 個人均等割の改定

現在、人口によって区分されている均等割を全市町村、大都市と同額にする、もしくは、全区分において一定の引き上げを行うかである。また、夫婦が同一世帯にあり両者がともに課税対象となる場合、妻が均等割の課税免除となっている。現在、課税最低限の引き下げを行うような動きもあるが、単に税の増収だけを考えるなら、同時に均等割の改定も考える余地はあると思われる。

#### ③ 法定外課税

現在、法定外普通税の導入が図られている事例はほんの数例である。また、平成10年度決算においても合計で約200億円程度と地方税収総額の約0.06%にすぎず、まだまだ一般的ではないようにおもわれる。しかし、導入において、以前の自治大臣の許可制度であったのに対し、平成12年の地方分権一括法の地方税改正により、国との協議制に移行したことにより、従前よりも導入しやすくなったとおもわれる。それを裏付ける事例が、東京都の銀行への外形標準課税や横浜市のJRAへの勝ち馬投票券発売税である。しかし、銀行に対する外形標準課税は、銀行だけを狙い打ちにすることで、税の公平さという点に反するということから裁判の結果、東京都は1審で敗訴している。またJRAへの課税に対しても総務大臣との協議が続いたまま、未だに協議中であり導入への目途は立っていない。この2例については、地方分権を唱えるならば、1業種・1企業への狙い打ちであり公平さに欠けるかもしれないが、導入を認めるべきであると思われる。

法定外課税のもう一つが、法定外目的税である。前者との違いは目的税であるため徴収した税の使用用途は限られてはくるが、導入済みの自治体や導入予定の自治体の数は確実に増えている。その多くは、自然環境保護を目的としたものが多いため、銀行への外形標準やJRAへの課税とは違い、スムーズに導入されている。その一例が、三重県の産業廃棄物埋立税や杉並区のレジ袋税等である。地方分権が進む中、財源確保の点から今後、有効な手段になりうると考えられる。

ただし、各自治体の特徴を生かし、実態に沿ったものであり、なおかつある程度の税収を見込



めなければ、導入する利点がないというところに難しさがあり、またどの例をみても、法定外目的税に関しては各自治体の収入総額に対しそれほど大きな割合を占めるだけの税収を見込むことはできないため、いかに税収を確保するかが今後の課題といえよう。

#### ④ 税源移譲

交付税の財源のもととなっているものは国税5税（所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税）であるが、国で集めた税金を地方に再分配しているために、都市部で集めた税金が地方にまわってしまうという状況が起こる。ならば、上記5税のうちの一部を地方へ税源移譲したならば交付税に関する地域間での格差は、多少解消すると思われる。税源移譲を行うということは、交付税の削減を伴うもので、移譲の割合を大きくしすぎると、元々税収のあまり見込めない地方にとっては、死活問題となる。よって、移譲の割合を考えつつ、どの程度交付税を削減するかを見極めなければならない。今後、交付税問題を考える上で、税源移譲と交付税は1つのセットとして扱うべき問題であると思われ、その扱いは慎重に行わなければならない。

### Ⅲ. 今後の課題

少子・高齢化の進展、環境問題や高度情報化社会への対応などを含め、市民のニーズが多様化している現状において、税収等も落ち込む中、すべてのニーズに応えることや好景気時の高い水準のサービスを維持するといったことは、不可能なこととなってきた。また、財源確保の点において、上記でいくつかの例を挙げてみたが、どの事例においても、市民、都市部や農村部の各自治体、全てが満足できる結果を求めることは非常に難しいと思われる。このため、市民税や交付税のあり方を考えるとともに、我々、自治体職員がいかに限られた予算内で多くの要望に応えられるか、またいかに無駄を無くすことができるかという点で、今まで以上に努力が必要である。

#### <参考文献>

矢野浩一郎（2000）『地方税財政制度』学陽書房。

東京都HP（<http://www.metro.tokyo.jp/>）

横浜市HP（<http://www.city.yokohama.jp/>）

三重県HP（<http://www.pref.mie.jp/>）

杉並区HP（<http://www2.city.suginami.tokyo.jp/>）

河口湖町HP（<http://www.town.kawaguchiko.yamanashi.jp/>）

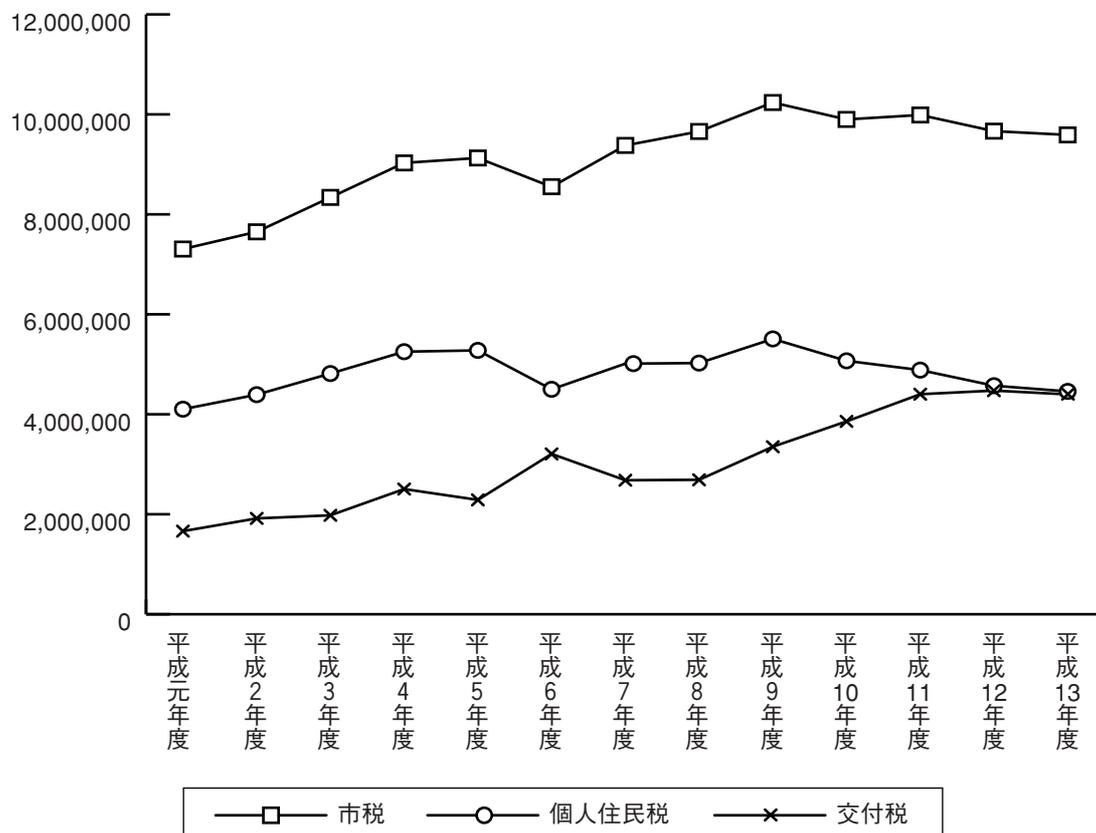


(別表) 交野市の財政状況

市税、個人住民税及び交付税

(千円、%)

	市 税	前年度比	個人住民税	前年度比	交 付 税	前年度比
平成元年度	7,305,801	10.8	4,101,955	10.7	1,661,897	△ 10.4
平成2年度	7,650,354	4.7	4,392,489	7.1	1,917,149	15.4
平成3年度	8,339,008	9.0	4,815,203	9.6	1,978,953	3.2
平成4年度	9,029,115	8.3	5,252,688	9.1	2,504,254	26.5
平成5年度	9,128,017	1.1	5,278,693	0.5	2,287,458	△ 8.7
平成6年度	8,550,222	△ 6.3	4,499,755	△ 14.8	3,207,119	40.2
平成7年度	9,379,032	9.7	5,013,410	11.4	2,680,892	△ 16.4
平成8年度	9,658,186	3.0	5,024,754	0.2	2,689,408	0.3
平成9年度	10,237,462	6.0	5,508,097	9.6	3,350,951	24.6
平成10年度	9,898,971	△ 3.3	5,069,964	△ 8.0	3,857,853	15.1
平成11年度	9,988,174	0.9	4,884,229	△ 3.7	4,401,694	14.1
平成12年度	9,664,674	△ 3.2	4,571,836	△ 6.4	4,474,230	1.6
平成13年度	9,589,434	△ 0.8	4,458,015	△ 2.5	4,398,512	△ 1.7

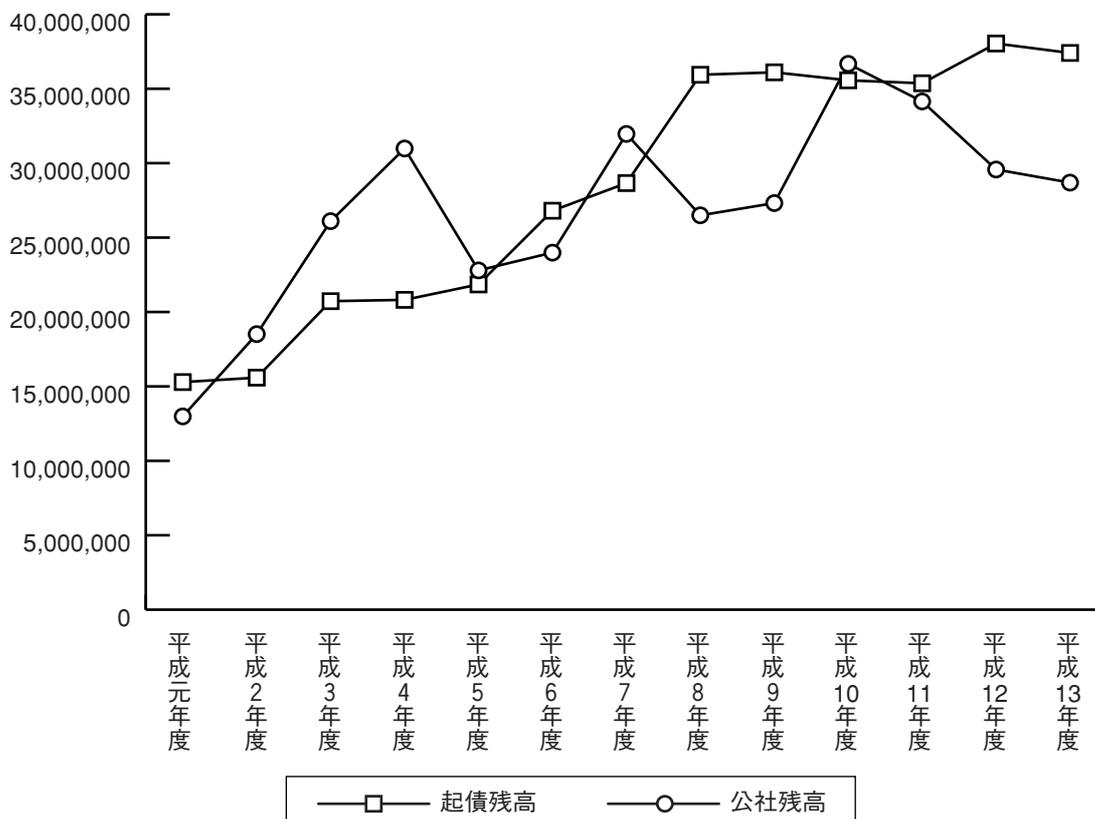




起債残高及び土地開発公社保有残高

(千円)

	起債残高	前年度比	公社残高	前年度比
平成元年度	15,290,521	△ 3.0	12,985,000	0.0
平成2年度	15,588,545	1.9	18,513,000	42.6
平成3年度	20,727,204	33.0	26,103,000	41.0
平成4年度	20,815,738	0.4	30,985,000	18.7
平成5年度	21,851,656	5.0	22,795,000	△ 26.4
平成6年度	26,803,702	22.7	23,988,000	5.2
平成7年度	28,660,209	6.9	31,964,000	33.2
平成8年度	35,938,154	25.4	26,495,000	△ 17.1
平成9年度	36,102,844	0.5	27,316,356	3.1
平成10年度	35,565,044	△ 1.5	36,672,516	34.3
平成11年度	35,367,016	△ 0.6	34,145,772	△ 6.9
平成12年度	38,040,626	7.6	29,572,980	△ 13.4
平成13年度	37,405,324	△ 1.7	28,692,743	△ 3.0





## 第11章 財源不足への自治体対応

高石市 西川 浩二

### I. 地方自治体の財源

そもそも地方自治体の役割とは何であろうか。一言でいうならば、地方自治法にもあるように住民福祉の向上とでもいえばよいであろうか。そして、その住民福祉の向上を果たすためには、地方自治体の財政は健全であることを要するのは当然のことであろう。しかし、年々増大してきた、そしてこれから将来もさらに複雑化、多様化する住民のニーズに対応していかなければならない歳出、また、景気の低迷により減少し続け、これから景気が回復したとしても今までのように右肩上がりが増加するとは考えられない歳入を考えたとき、その乖離を埋めるための補てんとしての収入を探らない地方自治体はないであろう。そういった意味においてどの地方自治体も多かれ少なかれ地方交付税に対して期待はもっていよう。

現行の地方交付税制度に対し、地方税の充実により地方交付税の削減を求める意見や、地方交付税を利用した不要不急の施設づくりが多いことなど地方交付税制度が地方をあまやかしているといった意見などがあり、制度そのものに対して縮小を求める世論はかなり大きいといえる。しかし、地方交付税の地方税への振り替えについては、税源の地方間での偏在は間違いなく存在するわけであるから、それを調整する機能としての地方交付税が著しく減少してしまうと、国がいろいろな法律によって地方に義務付けている事業の提供すらできなくなる地方が生じてくることになるので問題があるといえる。また、不要不急の施設づくりについては、不要不急であるか否かの判断は、その建設をする地方公共団体の判断であり民主的手続を踏み進めているものであれば国がとやかく言うのは地方分権に反するものともいえる。ただ、地方交付税制度として、施設建設について広域的な地方間での調整を踏まえたうえで行うことや、必要以上のグレードでないことなどを求めたりはしないのも事実である。しかし、これは地方交付税制度のもつ問題というよりは各々の地方自治体の問題といえようか。

いずれにせよ、これから地方交付税制度がどのように制度改正されていこうとも、既に交付税特別会計は著しい赤字であり、更に、国税自体が地方税と同様に景気の影響を受けるものなのだから、国税5税の一定割合を財源とする地方交付税が、これから以前のように増加に転じるとはとても考えられない以上過度の期待はできよう訳もない。



## II. 財源不足への対応

### 1. 中・長期的課題

地方財政が健全であり続けるため、また今すでに健全でないならば健全になるためには、いくら予算が単年度で編成されるものであるといっても、各々の地方自治体において中・長期的な取組が必要なのは自明のことであろう。そのなかで、

- ① 地方債の発行、債務負担行為の運用
- ② 人件費、組織の管理
- ③ 財源の年度間の調整、長期的計画

といったことなどが、特に注意を要することではなかろうか。

①の地方債の発行に対しては、規模が予算に比して適正なのか、また、発行条件は適当なものかといったことが考慮される必要があるだろうし、債務負担行為については、翌年度以降の経費支出を要するものと、債務保証のように必ずしも支出に結びつかないものとあるが、いずれにしてもやはり身の丈に合わないものは厳に慎む必要があるだろう。

また、②の人件費の財政支出に占める割合は極めて大きく、しかも弾力性はほとんどない経費であり先々の職員数、給与単価、年齢構成を見込んだ管理を行っていくこと、また、行政需要の多様化、複雑化等にとともなう組織の新設も、やはり後年度の財政負担を増やすことにつながるため、スクラップアンドビルドによる再編成など慎重に対応すべきことであろう。

③の長期計画については、収入が景気等の影響を受け変動したとしても、常に安定した財政運営のできるよう余裕財源が生じた場合年度間の調整に利用していく必要があるだろうし、そして、そういった行財政の効率的運営と住民福祉の向上の両立を図っていくための財政の長期計画策定の必要があるだろう。

### 2. 民営化と受益者負担

以上のような中・長期的取組と併せて、喫緊の課題として、年々乖離していく歳出と歳入の差を埋める方策としての

- ① 代替サービスとしての住民の判断による民間サービス等の活用による公的サービスの供給の削減（又は廃止）
- ② 公的サービスに係る経費のその利用者による負担

又はその併用といった、サービスの受益とそのサービスにかかる費用の負担の一致を図る観点からの現行制度の見直し、また、併せて、直接利益を受ける者に対してのみではないが、標準税率の自治体に比べ高い行政サービスを享受することのできる自治体にとっては、その代償としての超過税率の適用など受益と負担のあらゆる意味における一致という観点からの見直しが必要となつてこよう。

しかし、それは現行のサービスの引き下げや余分な負担の増加と住民に受け取られる制度改正となるため、首長、議会が見直しを選択するには、その方向性についての住民の理解が必要となると思わ



れる。そしてそれには、現在の地方自治体の収支について、そのほとんどが適正に執行されていることについて住民の納得がなければ不可能といえよう。なぜなら、行政のサービスにそれなりの負担が必要であり、その負担がサービスにふさわしいと感じていたとしても、民間のサービスと異なり公的サービスに対しては、もしその負担額程度の財源が、市町村が無駄を切り詰めることにより生じるであろうと考えれば、負担に応ずるまえにまず市町村が無駄の切り詰めに要求することとなるからだ。またそのことは、国においても、2002年度予算編成に関して、先般の経済財政諮問会議における「歳出削減分を減税財源に充当すべき」との意見に対し、歳出の削減分を来年度以降の減税財源に充てる考え（新たな財源を必要とするとき真先に検討すべきは歳出の削減との考え）を示していることなどから考えても至極当然のことと思われる。

### 3.行革と情報公開

では、現在の市町村の収支について納得を得るために何が必要であろうか。まず最初に、行財政の簡素化・効率化を図り収支のギャップを埋めていく姿勢を示していくことであろう。それには、このゼミナールの題目にもある「地方分権」の推進のなか、地方の自己決定権、自己責任の拡大への対応とも同じくする

#### ① 行政改革の推進

- (1) 定員・給与の適正化
- (2) 組織・機構の見直し
- (3) 事務事業の効率化 など

#### ② 行政の透明性の向上

- (1) 行政情報の公開
- (2) バランスシート等の作成、公表 など

の取組が求められているといえよう。

そのなかで、とりわけ住民の職員数、給与（職員数×給与額＝給与総額）に対する目は厳しいものがある。財政上の必要が余りなかった時代であればマスメディアなどを通じ住民に広く公表される給与実態調査に基づくラスパイレス指数の推移に注意する程度（抜本的な改善でなくともラスパイレス指数を押し上げる要因を排除していくことでほぼ解決）でよかったが、財政上の必要からの是正の場合は、新たな財源を求め歳出のカットの一環としての対応となることから給与総額が抑制（または削減）されさえすればよいとの判断になるため、職員団体との交渉がもっとも容易な給料の一律カット、一律昇給延伸等を図ることになるのが常である。しかしこれに問題がないわけではない。

まず、職員のモラルの低下が考えられるし、給与水準が低い状態で推移すると新しい人材の確保も困難になってこよう。これはとりもなおさず、住民サービスの低下につながるものであるから、給与総額を抑制しながらも、職員のモラルの低下をまねかず、人材の確保もしていける方途を探っていく必要があるのではなからうか。たとえば、吏員のなかでも複数の職掌を設定し、それぞれにおいて雇用管理を行う複線の雇用管理の適用を図ることにより一律カットでない給与総額の削減



を目指すことや、一定年齢に達したら役職を解任し、その後専門スタッフ等として活用していく役職定年制の活用や、地方公務員法が許すならば、兼業禁止の除外を条件に大幅な勤務時間と給与の削減を行うことなどがあってもよいかもしれないし、いろいろな形で、雇用は守りつつも給与総額の削減に取り組むことなど、知恵をつかっていかなければならない。

高石市においても、給料表が1種類しかないことや（現業、吏員その他すべての職員が同じ給料表を使用）また、その構成は、昇任の有無に関係なく、一定の級（国家公務員の行（一）6級）まですべての職員がわたっていけるようになってきているなど給与総額を押し上げる要因は、比較的是つきりしており、早急な対応が必要な状況にある。

いずれにしても、職員の労働者としての権利を守ることを目的とする職員団体がもっとも困難な敵として目の前に立ち上がることになるだろうが、住民の目線で行政を見たとき避けて通れることではないのはあきらかであるし、そういった改善を推し進めるためには、特別職や議会の定数や給与又は報酬といったことについても検討していくことが必要になってくるかもしれない。しかしこの点に踏み込まずして歳出の改革はあり得ないと考える。

国準拠という主体性のない形でなく、地方独自の状況に合わせた問題点の是正を行っていくことにより、人件費が住民の納得を得られる水準（それはラスパイレ指数が100を大きく下回る水準かもしれないしそうでないかもしれない、もっともそのときはラスパイレ指数など意味を成さないだろうが）になり、その水準を今後も維持できることを住民が納得したとき、はじめて首長、議会は住民に対し受益と負担の一致を語るができるのではないかと考える。

### Ⅲ. 魅力あるまちへ

地方が自らの持つ問題点を自らの手で是正していく姿勢は、国が、地方交付税制度を地方の自助、自立の精神の涵養を目指し、客観的かつ単純な基準で地方交付税を決定する簡素な仕組みに移行しようとしている方向性と一致するものであるし、それは本来の地方のあるべき姿といえるものだけといえるのではなからうか。

これから日本の人口は少子化のなか減少するわけであり、すでに、言葉は悪いが地方同士で住民の奪い合いをしていかなければならない時代となっているとあってよいであろう。そういった時代において、首長、議会、行政の職員すべてが既得の権利に固執することなく、現今の課題に取り組むとき、財政は健全になっていくであろうし、魅力あるまちになっていくのではないだろうか。なぜなら、そのときには、首長、議会は自信をもって自らの言葉で進むべき道を住民に語るができるからである。

#### <参考文献>

地方財務協会『平成14年度版地方交付税のあらまし』。

「地方財政の状況 目で見る日本の地方財政（平成12年度決算）」総務省。

岡本全勝（2001.10-2002.6）「最近の地方財政の論点」『地方財務』ぎょうせい。



## 第12章 市民と新たな関係を築く地方財政

豊中市 福山隆志

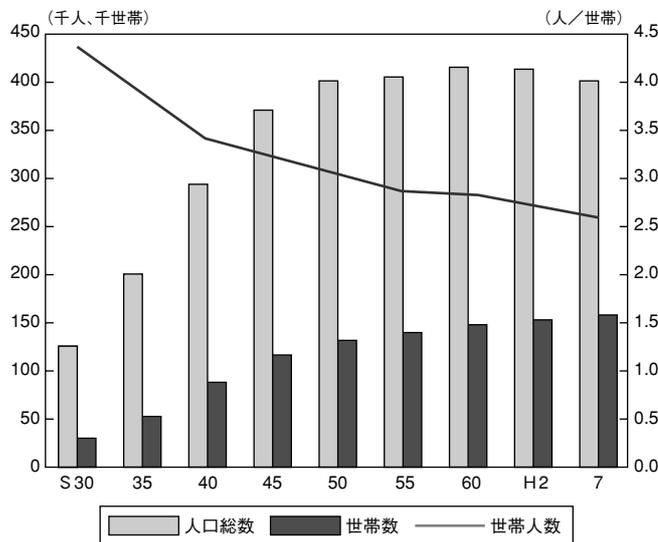
### I. 過疎化する豊中市

豊中市は昭和11（1936）年の市制開始以来、昭和30～40年代の高度経済成長期を中心に人口が増加した。しかし平成期に入り、少子高齢化の進行・世帯人数の減少・転出人口が転入人口を上回るなどの状況が背景となり、昭和62（1987）年に41万人を超えた人口が現在39万人となっている（図表1）。第3次豊中市総合計画は、平成32（2020）年に予想される人口31万人を、35万人にすべく平成12（2000）年度に策定されている。年齢別では、15～39歳の働き盛りの納税者世代・次世代の納税者世代に著しい減少傾向が見られ、平成32（2020）年には市民の4人に1人が65歳以上となる見込みである（図表2）。いわゆる、都市の“過疎化”インナーシティ問題に直面している状況にある。

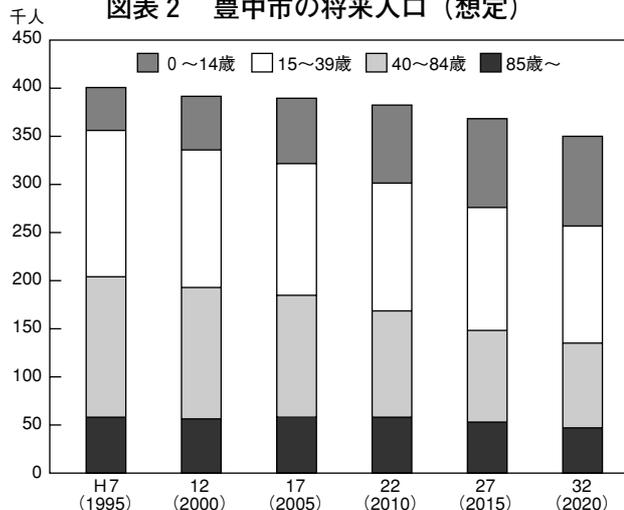
高度成長期に開発された千里ニュータウンを例としてとらえると移住した30～40歳代で住みはじめた住人は現在65歳以上となっており、また、子の世代である若年層は世帯分離し地域外へ流出している。高齢者夫婦のみ・高齢単身世帯が増加している状況は、集合住宅の更新が進まない、小学校の空き教室の増加といった現象を生み、更に地区の少子高齢化を促進させている。

これらの状況は、平成9（1997）年度の756億円を境に減少する市税収入（平成13（2001）年度決算655億円）、特に約5分の2を占める住民税所得割の減少に影響している（図表3）。平成11（1999）年

図表1 豊中市の人口・世帯数の推移



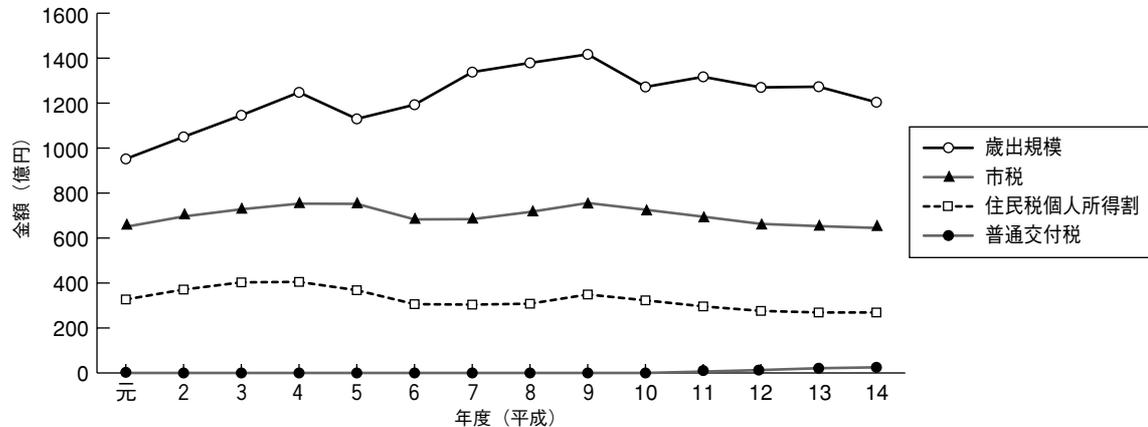
図表2 豊中市の将来人口（想定）





度からは昭和57（1982）年度以来の普通交付税の交付を受け、市税収入減を普通交付税の増加が補っている状況にある。

図表3 歳出規模と市税・普通交付税



## II. 片山プランの「地方税財政制度の改革」

「地方財政の構造改革」と「税源移譲」を柱とした平成14年度に向けての政策推進プラン「地方税財政制度の改革」（以後片山プランと呼ぶ）は、地方分権の流れを受けて地方の自立性・独自性を育むことをねらいとしている。地方交付税制度における留保財源率の見直しは、市税収入の伸びが交付税額の伸びを上回る場合は一般財源額が大きくなるが逆の場合は一般財源額は小さくなるという地方公共団体の税収確保努力へのインセンティブを強化する仕組みとなっており、また「地方財政計画の改革」として地方の個性ある活性化、まちづくり等重点7分野の経費を拡充し、①規定経費の見直し ②定員の計画的削減 ③ハコ物投資の抑制、地域情報化等のインフラ整備への重点化等により、地方財源不足額の圧縮・借入金の抑制を図ることが片山プランに盛り込まれている。市民・NPO等民間事業者との協働により、地域の特性や資源を活かしたまちづくりを進めることなども掲げられている。

現状では税収が増えることが期待できない豊中市で今後一般財源を確保し健全な財政運営を進めるには、高額納税者が市内に住める市民生活の提案が出来る独自施策や企業誘致により市税収入を増やす、または歳出を減らすための行財政運営の効率化が必要となっている。行政投資は、投資が税収として収入できるなどの見返りがあるのかどうかという経営的視点が必要とされており、市民・事業者・行政によるシビルミニマムについての議論が必要とされている。

## III. 地域を総合化する豊中市のまちづくり支援

第3次総合計画では、「市民・事業者・行政・NPOによる協働とパートナーシップによるまちづくり」が計画推進の基本姿勢として定められている。豊中駅前では、総合計画策定以前の平成元（1989）年頃から既に市民主体のまちづくり活動が始まっており、その活動を支援するための仕組みが平成5（1993）年にまちづくり条例として制定されている。

豊中市のまちづくり支援は、①市民が自主的に決める一定エリアの総合的なまちづくりについて、市民が主体となりまちづくりに関わる市民・事業者・行政が議論できる場としてまちづくり協議会を設立 ②まちづくり協議会から市へまちづくり構想を提案 ③構想提案の回答として市からまちづくり協議会へまちづくり基本方針を提示 ④市民・事業者・行政各々の役割分担・連携の中でまちづくり構想を実現化 というフローを、市民1人の自主的な思い立ちという初動期から支援するものである。この場合、陳情・要求型の市民は支援の対象とならない。まちづくりにおける自己決定・自己責任が市民に委ねられているからである。従来の行政対市民という陳情要望型から、市民・事業者が自発的に議論できる場を設け行政が参加する“協議会型まちづくり”移行のため行政は支援を行う。

行政投資の動機づけとして“地域”の陳情・要望という言葉をよく耳にする。では、“地域”とは何か？地域には、自治会・町会などの地縁団体、商店会・防犯・福祉・子ども会・老人会・PTAなど様々なテーマコミュニティ団体など様々な団体が存在する。活動団体だけをとりえても地域を構成する市民の市政への課題意識には多種多様なテーマが存在する。今後は、NPO法による市民活動参加への機会の拡充、インターネットの普及による情報共有によりさらにテーマは多様になりその各々は専門的になっていく一方、単一のテーマでは解決できない課題も明らかになり、市民活動のネットワーク化、テーマの総合化が必要とされる。

多くの地方自治体でも、豊中市と同様の協議会型まちづくりが進められている。その多くは都市計画関連部局にまちづくり支援担当部署が設けられているが、豊中市ではまちづくり支援課が企画部門にある。これは、まちづくり支援の行政目的が施設整備だけでなく、まず市民が主体となって「どんなまちにしたいのか」議論できる“仕組み”をつくりそこに行政も参加して、最終的には議論を通して共有された構想を実現させる社会サービスなどの“仕事”や必要な“施設”をつくっていくことを支援の目的としているため、横断的な行政セクションを設け、市民活動の総合化に対応しようとしている。

支援を受けて一定エリアの世帯数の1/2の会員数を得て地域の代表として市の認定を受けたまちづくり協議会が阪急豊中駅東地区、岡町駅東地区の2団体、協議会の準備段階として認定されたまちづくり研究会が曾根駅西地区に1団体、それ以外にも任意のまちづくり研究会が10団体活動している。

例えば、曾根駅西地区ではまちづくり研究会、学校、PTA、公民館、防火クラブ、福祉委員会などが協働で地域の防災・医者・公共施設など各団体のテーマに応じた地図を1冊にまとめて作製、この取り組みがきっかけとなって地区の様々な課題にテーマを超えて取り組む「まちづくり井戸端会議」の開催へとつながり、地域の総合化が進められている。

今年度は、認定されたまちづくり協議会・研究会が参加し、豊中駅前～岡町駅前～曾根駅前に蛍池駅前を加えたエリアで中心市街地活性化基本計画の策定を行う。市民が主体となった地域まちづくりとリンクした、“豊中市の顔づくり”が期待される。

#### IV. 交付税措置と初動期まちづくり支援

まちづくり支援課の行う初動期支援にかかる業務は、直接職員がまちづくり団体に関わりながら



ーダーの発掘や組織づくり、活動助成、専門家の派遣などの団体活動の支援と、講演会やまちづくり講座の開催などの啓発事業に大きく分けることができる。平成13（2001）年度の決算で人件費38,319千円 物件費等で4,712千円支出している。

平成13年度における地方交付税算定方法の改正概要では、「住民が主体となって行う地域づくりの推進、地域の活力創出等に要する経費の財源を措置すること」が掲げられている。具体的にまちづくり支援課の業務が単位費用として算入されている項目は、図表4にある企画振興費の内、太字の項目について算入されている。太字の項目及び共通経費を按分し需要額を試算すると、給与費45,854千円、需用費等343,903千円となり、市民まちづくりの初動期支援にかかる経費は、普通交付税で措置されていることがわかる。

図表4 平成13年度 企画振興費単位費用算定基礎

	細 目	細 節	経費区分	金額(千円)	積 算 内 容	
経	地域活力創出費	地域経済新生費	需用費等	30,000	商品の販売促進支援・S O H O奨励支援・統一的概念で行う市町村への企業導入	
		人づくり事業費	需用費等	46,000	(自治を担う人材の育成・確保) 地域づくりリーダー等の育成等、(地域における共生) NPO連携活動等の支援など	
	農山漁村地域活性化事業費	農山漁村地域活性化事業費	需用費等	19,000	農林漁業の担い手対策等	
		まちづくり推進共通経費	給与費	35,350	課長、職員の給与費	
	常	まちづくり推進費	わがまちづくり支援事業費	需用費等	44,650	(話し合いの場づくりへの支援) 小学校区単位程度等の話し合いの実施への支援・わがまちづくりへの提案への支援(わがまちづくりの提案への支援) 住民の取組みへの支援
				給与費	3,760	
				共済費	500	
			国際化推進対策費	報償費	3,423	講師謝礼、通訳謝礼、相談担当者報酬等
				需用費等	19,674	シンポジウムの開催、ガイドブック作成等
				負担金、補助及び交付金	2,825	住民海外渡航費助成等
小計				30,182		
情報化対策推進費			報償費	186	地域IT推進協議会委員謝金、講師謝礼	
			需用費等	5,107	印刷製本費、プロバイダー接続料、地域情報システム開発等	
			小計	5,293		
環境保全対策費	環境保全対策費	給与費	53,950	職員		
		需用費等	44,662	環境保全に関する知識の普及・開発、環境学習の推進等		
		小計	98,612			
	環境監視調査費	報酬	47	環境審議会委員報酬		
		需用費等	4,930	印刷製本費、旅費、賃金等		
		委託料	2,512	試験研究調査委託料及び郊外健康被害診断委託料等		
	備品購入費	3,833	監視測定器機、公害パトロールカー			
小計	11,322					
地域文化・スポーツ振興、交流対策費	地域文化・スポーツ振興、交流対策費	給与費	19,810	職員		
		需用費等	28,780	(地域文化振興) 文化・芸術講座・美術展・地域音楽会等(地域文化財・歴史的遺産活用による地域おこし) 住民参加による保存活動に対する助成・地域文化財・歴史的遺産の収集・記録・保存の人材確保(地域スポーツ振興、地域間交流対策) スポーツクラブ・スポーツリーダー育成		
		委託料	40,000	(文化・スポーツ振興、交流施設の維持管理運営)		
		小計	88,590			
費	企画調整費	企画振興費	給与費	49,680	課長・職員	
			需用費等	7,886	市町村計画策定、コミュニティ活動リーダー育成事業、男女共同参画推進事業等	
			負担金、補助及び交付金	5,300	広域市町村圏負担金等	
			小計	62,866		
		交通安全対策費	報酬	1,804	交通安全対策会議委員報酬、交通事故相談員報酬等	
			需用費等	4,766	交通安全推進事業等	
			小計	6,570		
		消費者行政費	報酬	3,069	消費者苦情相談員報酬	
			報償費	264	講師謝礼	
			需用費等	2,461	消耗品、印刷製本費、旅費等	
			備品購入費	1,000	商品テスト器等	
			小計	6,794		
		土地対策費	需用費等	1,635	印刷製本費、土地売買等の届出勧告等	
			経常経費計		486,864	
投資的経費	公共施設等建設費	公共施設等建設費	事業費	103,000	公共施設等の建設事業費	
				52,000	地域総合整備事業債(特別分等)元利償還金相当分	
	投資的経費計		155,000			



## V. ナショナル・スタンダードの保障と地方の自立の間で

図表4に掲げられているような事業を行っている自治体が増えつつある過渡期であるが、実際に事業を行わない地方自治体も少なくない。企画振興費の測定単位には人口が用いられているため、事業をしていない自治体は交付税を事業を行っていないにも関わらず措置されているということになる。

地方交付税法第1条にある「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」を目的とした地方交付税は、“ナショナルミニマム”実現のため交付されてきた。しかし近年、国が決めた行政水準“ナショナルスタンダード”まで保障されているのではという意見もある。図表4に掲げられた事業はナショナルスタンダードまで保障した具体例である。しかし地方交付税で保障していても、実際には多くの地方自治体は事業を行わず交付税は措置されてしまうというのが現実である。

では、こうした市民まちづくりの初動期支援を行っている自治体に手厚い交付税措置を施す仕組みに変えてはどうだろうか。行政主導で進めてきたまちづくりから市民主体のまちづくりに変換させるには、自治体にとって「はたして、まちづくりを市民に権限移譲できるのか」という意識を払拭できる強い動機付けが必要である。市民まちづくりの初動期支援を行う自治体に手厚い交付税措置をすることは市民主体のまちづくりに変換させる強い動機付けとなる。

しかし、今回の片山プランは、かつて交付税制度が「交付税の補助金化」により単独事業さえも手厚く財源の手当をしたため、いわゆる“ハコモノ行政”に自治体が誘導される仕組みへと変質したことを受け、地方への税源移譲、地方の自立がねらいである。果たして地方自治体の独自性・自立性・積極性が求められる市民まちづくりの初動期支援の費用について交付税で措置することが、地方の自立の流れにあっているのだろうか。

また、市民まちづくりの初動期支援を行っている自治体に手厚い交付税措置を行う場合、測定単位としては市民団体に派遣した職員延べ人数や市民活動団体数などを用いることが考えられるが、現場で予想されるのは、実績を残すために市民まちづくり団体に必要以上に派遣を行い、また必要以上の団体に認定を行い、補助金を支出することである。これは、市民団体の育成という面で健全な結果が期待できるわけではない。

## VI. 投資を呼び込むマーケットの創出

豊中駅前では、活動をはじめた13年間に様々なまちへの経済的投資が行われている。民間投資としては、企業によるバリアフリー化や歩道拡幅などのまちの改善・まちづくり協議会が主催するミュージックフェスタの開催・地元商業者によるまちづくり会社の設立と事業化・市場の空き店舗に商業者による共同出資のスーパー出店など、また公共投資として、無電柱化事業・都市計画道路の延伸・再



開発の検討・繁盛店づくり支援、商店街ホームページ作成支援などが実績又は今後の予定として具体的に掲げられる。中でも、平成12（2000）年4月に行われた豊中駅前交通社会実験は、地元・国・府・市・警察・鉄道事業者・バス事業者など、まちづくりに関わる当事者が協働で実施し、豊中駅前まちづくり構想実現化の優先順位づけが行われた。

財政的見地において市民まちづくり支援の行政目的は、投資を呼び込むマーケットをまちに創出することにある。民間企業にとってまちに投資を行うねらいは、地域貢献することで企業イメージの向上や地域密着を深め、利益に結びつけることであるが、行政にとっては、市民まちづくりの初動期から投資した額が住民が増える、地域商業が活性化するなどにより、市税収入を増やすことがねらいであると考えられる。

これらの状況を踏まえると、市民まちづくりの初動期支援に係る経費は国から保証された地方交付税で支出すべきではなく、自主財源である市税収入の中から行政投資を行い投資効果として次年度以降の市税収入が増えるかどうか、経営的視点で判断すべきものであることがいえる。片山プランにある「国庫支出金の地方税への振替」は、投資を呼び込むマーケットの創出に行政投資する自治体の責任の所在を明確にする上で、必要な方向を示している。

## Ⅶ. 国・地方自治体・市民の新しい関係

地方の自立、税源移譲という中で、今後地方交付税の自治体における役割は徐々に薄くなるのではないか。地方交付税で保障されるべきはナショナルミニマムのみとなり、初動期まちづくり支援のようなナショナルスタンダードの部分で保障されていた部分は、税源移譲により地方へと配分されていく。いいかえると、ナショナルスタンダード実現のための経費が、シビルミニマムを実現させる経費へと移行していき、地方自治体ごとに市民生活に格差が明確になる時代が到来する。

各地方自治体では、市民生活への提案＝シビルミニマムを“売り”として自治体同士が人口の奪い合う時代へと変革していく。人口が確保できない自治体は合併し、人口と自主財源を確保できる自治体のみが残されていく。また、地域間でも人口の競い合いが始まり、地方自治体内でのシビルミニマムも一様では無くなる。このように地区レベル、地方自治体レベルで各々の市民生活が構築され、またそれに応じた市民への超過課税なども行われていくのではないか。

こうした中で、これまで国と地方自治体という関係で進められてきた行政の仕事のやり方が、自治体と市民という関係でシビルミニマムについて議論をし、仕事をすすめる時代へと変革していく。

ドイツのミュンヘンでは、市民主体で運営する公開の円卓会議に行政が参加し、事業の計画段階から議論を行うミュンヘンフォーラムが30年以上前から定着している。議会とは別に、シャドーキャピネット（影の政府）として、行政の民主的な運営を行うために機能している。

豊中市では、まちづくり協議会に行政の全部局が参加して議論し、行財政運営の効率化、自治体経営の実現を市民が主体となって考え、シビルミニマムを築いていく時代に移っていくのではないだろうか。

**[補論：企画振興費の試算]**

1. まちづくり支援課に係る経費を単位費用積算から抜き出し、単位費用の内、市民主体のまちづくりの初動期支援に係る経費にかかる単位費用を算出する

(人件費相当分) まちづくり推進費—まちづくり推進共通経費 35,350千円の按分

(まちづくり推進共通経費に給与費が含まれる部局)

部 局	一般職員(人)	課長級(人)
政策推進部まちづくり支援課	5	1
政策推進部情報政策課住民システム係	5	
人権文化部文化国際課	4	2
計	14	3

単位費用総額(千円)(一般職員はA+B)      25,290      10,060

内 まちづくり支援課分      9,032 + 3,353 =      12,385千円①  
 地方活力創出費一人づくり事業費      46,000千円②  
 まちづくり推進費—わがまちづくり支援事業      44,650千円③  
 企画振興費のうち、コミュニティ活動リーダー育成事業      932千円④

給与改善費・追加財政需要額・臨時財政対策債振替相当額を各費目総額から按分  
 (給与改善費)

$$795千円 * ① \sim ④ \text{計} 103,967千円 / \text{一般財源総計} 427,340千円 = 193千円⑤$$

(追加財政需要額)

$$4,179千円 * ① \sim ④ \text{計} 103,967千円 / \text{一般財源総計} 427,340千円 = 1,017千円⑥$$

(臨時財政対策債)

$$\Delta 64,498千円 * ① \sim ④ \text{計} 103,967千円 / \text{一般財源総計} 427,340千円 = \Delta 15,692千円⑦$$

$$\text{単位費用(需用費等)} \quad ② \sim ④、⑥ \sim ⑦ \text{計} 76,907千円 / 100,000人 = 769円$$

$$\text{(給与費)} \quad ① \quad ⑤ \quad \text{計} 12,578千円 / 100,000人 = 126円$$

2. まちづくり支援課に係る経費の補正係数について抜き出し、測定単位である人口に乗算して補正後の数値を算出

[段階補正Ⅰ]

まちづくり推進費、企画調整費等にかかる補正のため、交付税額算定時に使用した(エ) 0.874を使用する。

[態容補正]

共通経費である給与費にかかる補正のため、交付税額算定時に使用した(オ) 1.181を使用する。

[密度補正]

外国青年招致人員についての補正なので、算入しない。



[段階補正Ⅱ]

地域活力創出費についての補正のため、交付税額算定時に使用した(コ) 0.697を使用する。

[経常態容補正]

地域活力創出費・農産漁村地域活性化事業費について適用するものなので、交付税額算定時に使用した(ツ) 0.816を使用する。

$$(エ) * (オ) = 1.032 (テ)$$

$$(テ) + 0.7775 = 0.802 (ナ)$$

$$((コ) * (ツ)) * 0.2225 = 0.127 (ニ)$$

$$(ナ) + (ニ) = \text{最終補正係数} 0.929 (ヌ)$$

単位費用 人口 391,732 \* 0.929 = 補正後の数値 363,919人

(需用費等) 363,919人 \* 769円 = 343,903千円

(給与費) 363,919人 \* 126円 = 45,854千円

<参考文献>

大規模ニュータウン再生研究会(1998)「大規模ニュータウンの再生に関わる調査研究報告書」。

豊中市政研究所(2002.3)「ビジョン22」Vol.5。

千里ニュータウン再生プラン研究会「千里ニュータウン住宅地再生に向けた提言」。

朝日新聞(2002.7.22)「公共事業全国につけ」。

豊中市『第3次豊中市総合計画』。

豊中市「フォーラムレポートNo84(大津俊夫)」。

豊中市「みんなの計画・役所の支援」。

地方財務協会「平成13年度地方交付税制度解説(単位費用編)」。

『月刊Governance』2002年8月号, ぎょうせい。

## 地方財政ゼミナール「地方財政研究」

○研究テーマ 地方交付税制度のあるべき姿

- ・ ナショナルミニマムの変遷と課題
- ・ 国と地方の新たな関係

○内 容 地方分権一括法が施行され、機関委任事務の廃止や国の関与の制限がシステムとして構築され、地方自治体の自主的な活動を推進するフィールドが広がった。一方で今回の分権改革では税財源の委譲は見送られ、次のステップでの課題となっている。分権時代における地方財政はどうあるべきかを地方自治体の側から発信していくために、現在の地方財政制度のしくみ等を学んだ上で議論を行った。

(全5回開催)

### 名 簿

#### 指導助言者

近畿大学商経学部教授	中 井 英 雄
------------	---------

#### 参 加 者

所 属	名 前
交野市総務部財政課	今 堀 祐 児
高石市企画調整部財政課	西 川 浩 二
堺市財政局財政部財政課	古 下 政 義
羽曳野市企画財政部財政第2課	高 井 基 晴
高槻市財政部財政課	中 西 裕 之
東大阪市総務部財政課	森 美 樹
泉南市財務部財政課	伊 藤 公 喜
大東市政策推進部財政課	川 口 克 仁
豊中市財務部財政課	福 山 隆 志
和泉市企画財政部財政課	藤 井 満
大阪府総務部市町村課	神 谷 雅 之
大阪府総務部市町村課	宮 崎 豊

## 地方分権ゼミナール「地方財政研究」報告書

平成14年11月

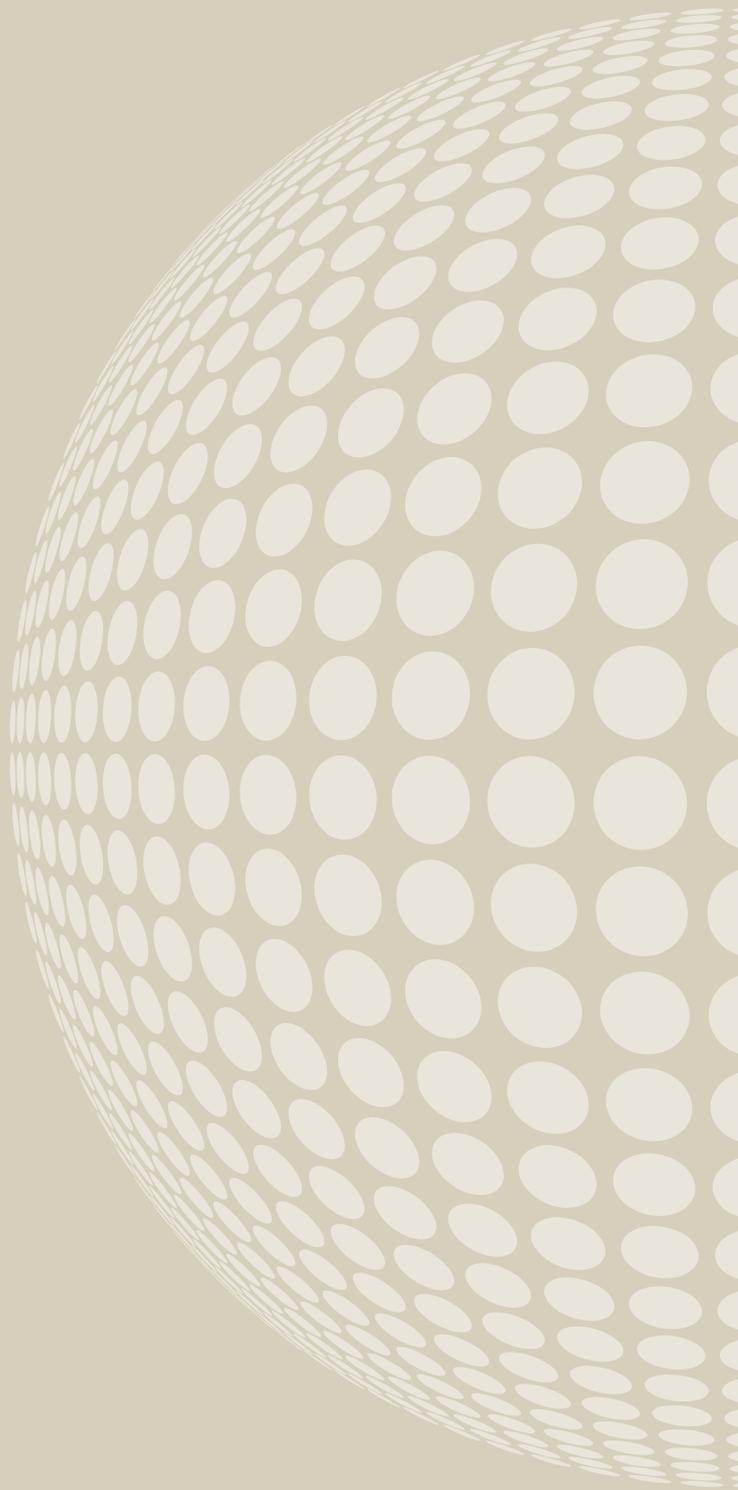
発行：財団法人 大阪府市町村振興協会  
おおさか市町村職員研修研究センター  
〒540-0008

大阪府中央区大手前3-1-43  
大阪府新別館南館6階

TEL 06-6920-4565

FAX 06-6920-4561

E-mail center-tr@masse.opas.gr.jp



古紙配合率100%再生紙を使用しています