

# 地方交付税制度の 充実を目指して

—持続可能な地方財政運営のために—

平成 20 年 4 月

全国市長会  
都市財政基盤確立小委員会

# 「地方交付税制度の充実を目指して」

—持続可能な地方財政運営のために—

I	地方分権と財政についての基本的な考え方	1
1.	地方分権と地方財政	1
2.	地方財政を支える地方交付税	1
II	地方財源の充実に向けた考え方	2
1.	地方財政の現況	2
(1)	地方歳出削減の経緯（経年の財政規模の推移）	2
(2)	行政改革の推進	3
(3)	法令による関与・義務付け	5
(4)	財政構造の硬直化	5
2.	一般行政経費の充実確保 - 政策的経費の必要性	5
3.	投資主体から経常重視へ 新設主体から維持へ	6
4.	地方財政計画の現状	7
III	一般財源としての地方交付税の充実に向けた考え方	8
1.	地方財政計画の歳出構造	8
2.	税源移譲と地方交付税	8
3.	地方交付税と特定の政策誘導	9
4.	新型交付税	10
5.	地方再生対策費	10
6.	地方交付税から地方共有税へ	12
IV	地方交付税の充実のためのポイント	13
1.	地方交付税の復元・増額	13
2.	基準財政収入額の適切な算定	13
3.	地方の実態に基づいた基準財政需要額の算定	14
(1)	基準財政需要額に算入されているが、算入不足が生じている事業	14
(2)	基準財政需要額に算入されていないが、全国的に実施されている事業	15
4.	持続可能なまちづくりのための社会基盤施設の維持	16
	参考資料	
	地方の実態に基づいた財政需要の算定の事例	19

# I 地方分権と財政についての基本的な考え方

## 1. 地方分権と地方財政

地方分権は、地方自治体の自主性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることにある。

その実現には、国と地方自治体が分担すべき役割を明確にし、住民に身近な行政を担う地方自治体が、行政体制の充実を図り、地域の実情に即して住民生活の維持向上に資するための総合的な行政サービスを提供することができる行政主体となる必要がある。

そのためには、「補完性の原理」・「近接性の原理」に基づき、「基礎自治体優先の原則」のもと、国の法令等による関与・義務付けを廃止・縮小するとともに、自主財源を含め、一般財源の充実によって、行政面のみならず財政面においても自主性を向上させることが不可欠である。

## 2. 地方財政を支える地方交付税

地方自治体は、住民生活に直結する福祉、教育、医療、安全・安心などの行政サービスを提供するとともに、道路、上下水道などの住民生活を支える社会資本の整備を行っている。

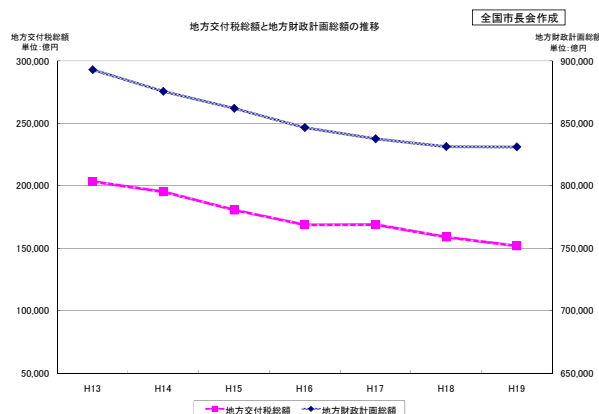
これらのサービスは、地方税や地方交付税などの一般財源を主要な財源としており、特に、誰もが全国どこにいても生活に必要な行政サービスを享受することができるよう、その財源を保障している地方交付税は、極めて重要な役割を果たしている。

とりわけ、わが国のように、多様な自然的・社会的・経済的条件によって、地域間で税源が偏在する状況下では、税収だけでは住民生活に必要な行政サービスが提供できない地域が多数存在する。地方交付税は、地方自治体に実施が義務付けられた事務等に必要な財源を保障するとともに、地域間で税源が偏在していることにより生じる財政力格差を調整する仕組みをあわせ持つものであり、その果たすべき役割は、非常に重要であり、今後とも堅持されるべきものである。

## II 地方財源の充実に向けた考え方

### 1. 地方財政の現況

#### (1) 地方歳出削減の経緯（経年の財政規模の推移）



国・地方を通じた約 800 兆円にも上る債務残高の解消に向けて、累次の「基本方針」により、歳出・歳入一体改革の名のもとに、地方財政歳出の圧縮が行われ、地方交付税が削減されてきた。

そのようななかで、地方分権改革の一環として平成 18 年度までの 3 カ年間で実施された三位一体改革では、約 3 兆円の税源移譲、約 4.7 兆円の国庫補助負担金の改革、約 5.1 兆円の地方交付税の削減が行われた。

本来、税源移譲と国庫補助負担金改革は、引き続き、地方自治体はその裁量により実施することがふさわしいとされた補助事業に相当する額を税源移譲することが基本的な考え方であった。結果として、補助金改革は、金額など数字あわせの議論となり、改革の趣旨にはそぐわないものとなった。そのため、地方自治体側が税源移譲の対象として主張した事業が、依然として地方財政計画上補助事業として継続されたばかりか、地方自治体が望まない事業の一般財源化や、単なる補助率引下げなどにより、国の責任が地方に転嫁された結果となった。

さらに、現在、「基本方針 2007」で示された歳出削減方針のもと、国・地方を通じた歳出改革が進められている。

国は引き続き、公共事業（投資的経費）は、名目対前年度比マイナス 3% を基本的に継続、今後 5 年間については、地方単独事業全体として現在の水準以下に抑制、投資的経費は国の公共事業と同じ改革努力を行い、一般行政経費は 2006 年度と同程度の水準とするとしている。

今後、地方の財政需要は、少子高齢化に伴い、国と同様に社会保障費の増嵩が必然として地方財政の比重を高めることとなり、さらに、公共施設整備は新設から既存施設整備、バリアフリー化、持続的利活用へと方向を転換しつつある。

地方自治体の自主性を高めるとする地方分権改革の本質を具現化するためには、このような社会状況の変化に的確に対応できる十分な財源が確保されなければならない。

行財政改革を推し進める国の「基本方針」が、地方分権の実現や的確に行政サービスを提供しようとする地方自治体の桎梏となつてはならない。地方が元気にならなければ、国の活力が生まれることはない。

## (2) 行政改革の推進

国における歳出・歳入一体改革のなかで、地方財政計画の地方歳出は、人件費については、給与水準の引下げ、定員の削減等により抑制され、投資的経費（単独）については、国の公共事業削減に連動して厳しく抑制されてきた。

地方公務員数は、平成7年から13年連続して純減し、その数は累積331,196人（▲10.1%）に達している。特に、平成19年に限れば、対前年比で47,106人の純減となっており、昭和50年の定員管理調査以来、過去最大の純減となっている。

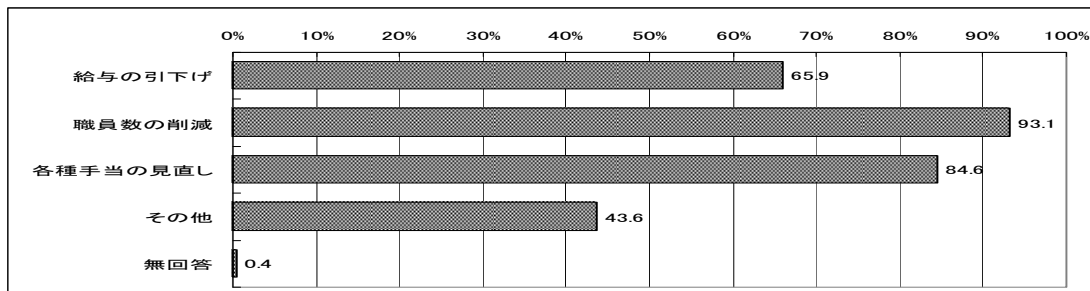
国家公務員数については、「国の行政機関の定員の純減について」（平成18年6月30日閣議決定）において、平成18年度から22年度までの5年間で5.7%（18,936人）以上の削減をするとしている。

このように、地方自治体は、国に先駆けて職員の給与カットや定数削減等の行革に取り組んできた。財団法人 日本都市センターが、平成18年に、全国802市（東京都特別区を含む）を対象に実施した「三位一体改革後の都市行財政に関するアンケート調査」によると、人件費削減への取り組みとして、最も多くみられる「職員数の削減」は9割を超える団体で実施され、退職者の不補充や採用の抑制、一部では退職勧奨も行っている。また、「給与の引下げ」も6割を超える団体で実施され、特別職や管理職の給与カットのほか、一般職の給与カットを行うなどして人件費の削減に努めているとの調査結果がある。

その一方で、地方自治体は、厳しい財政状況下においても、継続して、安定した行政サービスを住民に提供していくため、官・民の役割を見直し、民間にできることは民間に委ね、真に行政として対応しなければならない政策・課題等に対応するなどし、簡素で効率的な行政運営に努力している。

しかし、地方自治体の行政サービスは、福祉、教育、医療、安全・安心など日常生活に欠くことができないものがほとんどである。とりわけ、ケースワーカーや消防など地方自治体のサービスは人的資源によって行われるものが多く、職員数そのものが事業の実行を担保している。地域住民に対する行政サービス水準を維持しつつ、行政改革を行うことには限界があることを認識すべきである。

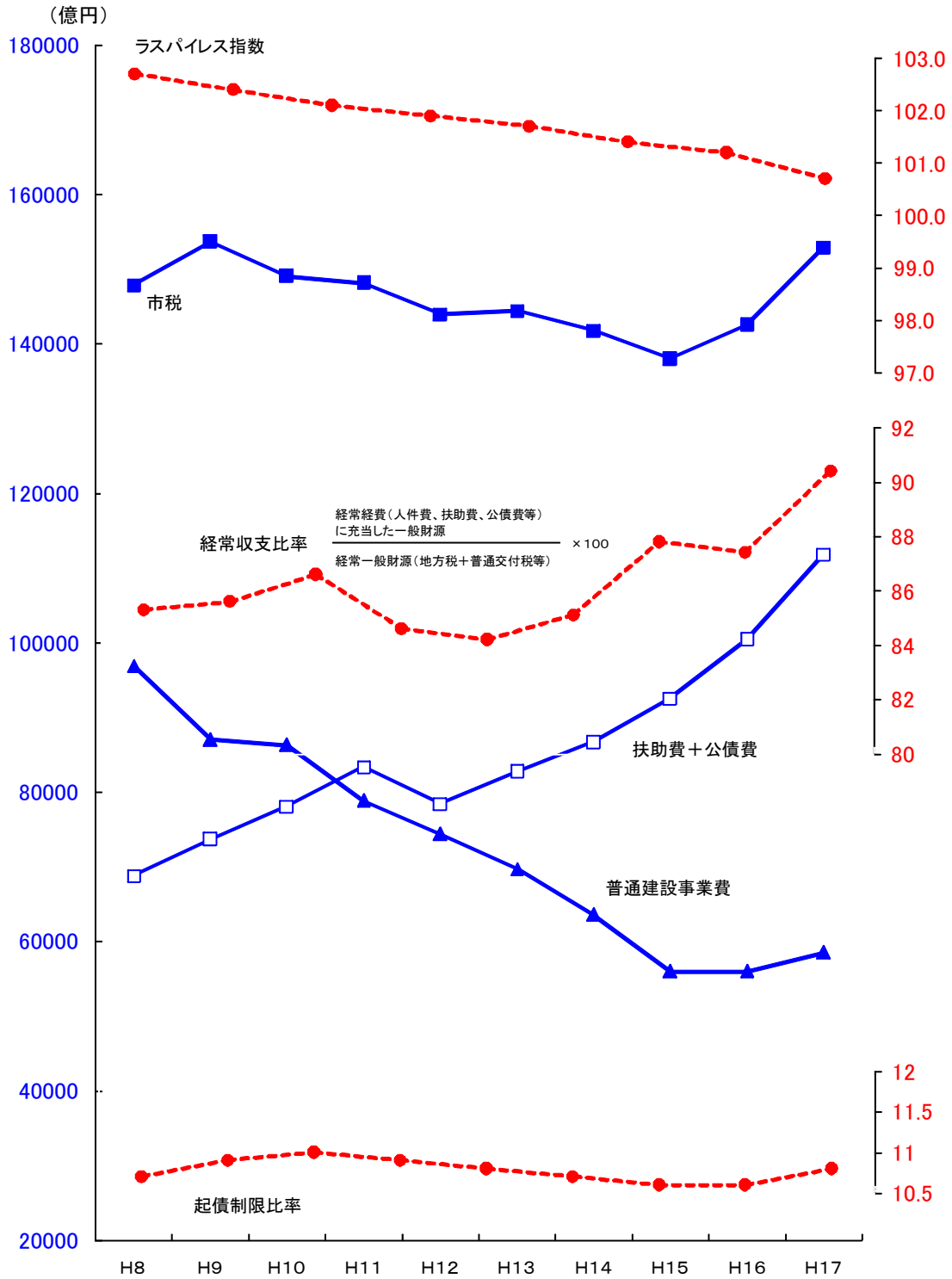
【都市における人件費削減への取り組み】



出典：財団法人 日本都市センター「都市財政の将来展望に関する調査研究最終報告書」における「三位一体改革後の都市行財政に関するアンケート調査」P32（平成19年3月）

都市における行財政改革の状況(全都市 普通会計)

全国市長会作成



- ・扶助費・公債費等の義務的経費が増嵩しており、このため普通建設事業費が抑制されている。
- ・義務的経費の増嵩により経常収支比率が高まるなど財政の硬直化が進んでいる。
- ・扶助費の主なものは、保育所運営費、生活保護費、障害者支援費及び児童扶養手当などである。
- ・H16からの市税の伸びは合併による市数の増加が主な要因である。

(注) 右軸は、ラスパイルズ指数、経常収支比率、起債制限比率の値を示している。  
 ラスパイルズ指数は、指定都市、特別区を除く全市の数値である。  
 経常収支比率および起債制限比率は特別区を含んだ数値である。

### (3) 法令による関与・義務付け

平成12年の地方分権一括法は、国と地方自治体の関係を従来の「上下・主従」から「対等・協力」に転換した。それにあわせて、地方自治体が行う事務の性格も地方自治体が自らの責任と判断で行う自治事務と、地方自治体に対して国の事務処理基準、指示などによる関与がある法定受託事務に大別されることとなった。

しかし、法定受託事務に限らず、自治事務であっても国による関与や義務付け、必置規制（例：社会福祉事務所における被保護世帯数に応じたケースワーカーの配置数など）は未だ多く残っている。その上、地方分権一括法以降、新規立法による地方への義務付けは増加し、その大半は財政措置が不十分なものとなっている。

例えば、支援費制度の導入（平成15年度～）、障害者自立支援法による支援（平成18年度～）、児童扶養手当支給事務の移管（平成14年度～）、児童手当の支給対象年齢の拡大（平成16年度～）、DV法<sup>1</sup>改正（平成16年度～）による保護対象範囲の拡大等による扶助費などがある。

このように、事務を地方自治体に義務付けながら、その財源を国が十分保障していないため、地方財政の柔軟性は失われている。

### (4) 財政構造の硬直化

近年の地方財政は、バブル崩壊後の国の景気対策に応じた公共投資に伴う公債費の償還、社会保障制度に基づく給付、地域ニーズに対応した社会福祉サービス等幅広い行政需要の拡大により義務的経費の増嵩は著しい。

さらに、社会保障関係費については、国の社会保障制度を補って地方自治体が単独施策を実施しており、それに要する財源は、自らの一般財源で措置することとなっている。また、人的サービスによる部分も多いため、職員数の削減には限界がある。

そのため、地方自治体の経常収支比率が90%を超えるなど地方自治体の財政構造は硬直化している。

## 2. 一般行政経費の充実確保 - 政策的経費の必要性

地方自治体は、全国共通のサービスを提供する一方、地域住民のニーズに応じた行政サービスを提供することで、地域らしさを生み出している。

さらに、地方自治体には、少子高齢化等による社会構造の変化、経済状況の変化、住民のニーズの多様化により、従前にも増して、行政サービスをきめ細かに提供することが求められている。

このような地域特有の行政需要は「一般行政経費」によって対応している。

一般行政経費は、地方自治体自らの判断により、住民が必要とする行政需要に的確に応えるためのものであり、地方自治体独自の「政策的な経費」とも言えるものである。

政府が掲げる「地方の元気は日本の活力の源」を実現するためには、住民に最も身近な地方自治体が、自信を持って、創意工夫により、住民のニーズに応じていくことが必要である。そのためにも、個々の地方自治体に合った独自の施策を展開できる財政基盤を確立することが重要である。

<sup>1</sup> 「配偶者からの暴力防止及び被害者の保護に関する法律」

### 3. 投資主体から経常重視へ 新設主体から維持へ

#### ① 投資主体から経常重視へ

戦後、日本の行政は復興から成長へと社会全体が動くなかで、経済成長路線を維持展開するため、道路、上下水道、河川整備、まちづくりなど様々な社会資本整備を集中的に進めてきた。さらにバブル崩壊後は、経済活性化に向けて、公共投資という社会的需要を国・地方を通じた政府支出によって生み出すことが重要とされた。

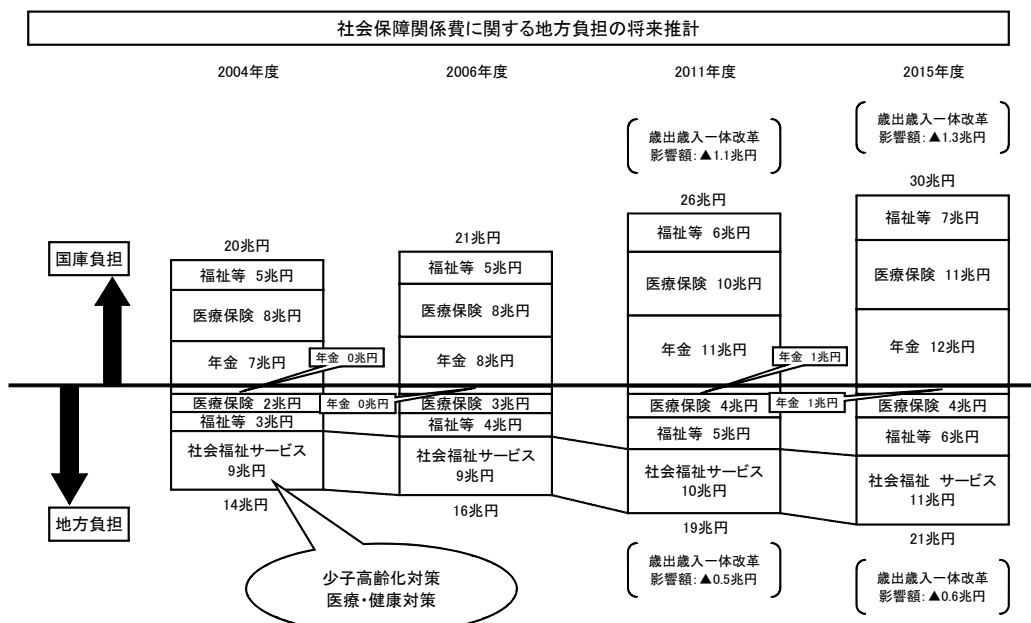
しかし、地方自治体の財政需要の重心は、近年、施設整備等のハード中心から少子高齢化対策、環境対策、人材育成等のソフト中心へと変化している。

この背景には、都市化の進展や地方の過疎化、高齢化による地域社会を支えてきたコミュニティの崩壊や、都市部のコミュニティの未成熟によって、従前は家庭内や地域で解決されてきた課題に対しても、行政の関与が求められてきたこともある。

近年、コミュニティの復活や公共を支える新たな主体としてNPOの活動などが期待されているが、依然として行政の役割は質量ともに拡大しており、行政への期待は高いものがある。

今後も、地方自治体には、住民福祉の向上を図る観点から、少子高齢化対策や医療・健康対策などの社会保障関係分野への積極的な取り組みが求められており、財政需要の急速な拡大が見込まれている。

出典：平成19年7月4日「全国市長会財政委員会」総務省説明資料



※1 「社会保障の給付と負担の見直し」(平成18年5月・厚生省作成)を基に、地方負担については給付費その他社会福祉サービスに必要な経費を加え、内閣府の中期展望及び歳出歳入一体改革の考え方を踏まえ推計。

※2 2011年度及び2015年度については、歳出歳入一体改革の削減額(2007～2010初頭の財政健全化努力が2011以降も継続されることによる影響額)を反映しているため、合計額が内訳と一致しない場合がある。

※3 2004年度から2006年度にかけて国庫負担に比べ地方負担が伸びているのは、医療保険分野における都道府県調整交付金の創設など、三位一体改革の影響による。



## ② 新設主体から維持へ

投資的経費の削減は国・地方を通じて実施するとされている累次の基本方針により、地方財政計画では平成13年度に27兆1,705億円あった投資的経費が、平成19年度は15兆2,328億円（▲44%）までに抑制された。

今後も投資的経費の抑制基調が続くことが見込まれるなかで、依然、社会基盤施設が不十分で、引き続き、その整備を図らなければならない地方自治体が存在する一方、既存の社会基盤施設や公共施設の更新を含めた維持補修が大きな財政需要として顕在化してきており、そのために必要な財源の確保が不可欠なものとなっている。

## 4. 地方財政計画の現状

わが国は、国と地方が一体となって内政を推進していることから、その財政面の裏付けとして、法律に基づき地方財政計画の策定を通して、国庫補助事業と地方単独事業を組み合わせ、必要な地方財源を全体として確保する仕組みとなっている。

また、地方財政計画は、地方自治体が標準的な行政水準を確保できるよう地方財源を保障している。

しかし、地方歳出は、各地方自治体の実際の結果を踏まえた需要額の集計・積み上げではなく、当該年度の主要政策課題の推進を目的として、国が独自に検討、作成している。

地方財政計画における地方歳出の大部分は、国庫補助関連事業、国が法令等で基準を設定しているもの（例：ケースワーカー、教育委員会など）、国が法令等でその実施を義務付けているもの（例：戸籍、保健所、ごみ処理など）が占めており、国の財政方針や予算編成の動向等に強く影響を受ける。そのため、近年の国の財政健全化に向けた歳出削減方針に基づき、地方財政計画における地方歳出は、給与関係費、地方単独事業費、投資的経費等が一律に縮減されたことにより圧縮されている。

### Ⅲ 一般財源としての地方交付税の充実に向けた考え方

#### 1. 地方財政計画の歳出構造

平成 20 年度の地方財政計画の策定方針では、「国の取り組みと合わせて歳出全般にわたり見直しを行うことにより計画的な抑制を図る一方、喫緊の課題である地方の再生に向け、地方の知恵と工夫を活かした産業振興や地域活性化、生活の安全安心の確保等の施策の推進に財源の重点配分を図る」としている。

このように、地方財政計画は、国の内政における重要政策課題を推進するために必要となる額を計上することで、内政面における地方自治体の役割を計画上に反映させている。

このため、地方財政計画の歳出項目は、国が歳出のあるべき方針を決定した上で、マクロで地方自治体の財政需要を捉えたものとなっていることから、細かな各地の地域性、経済状況を反映させる構造となっていない。

ここ数年指摘されている地方財政計画と決算の乖離は、地方財政計画の構造上必然的なものといえる。

現在、地方財政計画は、事実上、年末の予算編成期の短期間に策定されている。地方財政計画を地方の財政需要の実態を十分踏まえたものとするためには、年間を通じて、地方財政の担い手である地方自治体の代表者が計画策定に携わり、その意見が反映される仕組みを構築することが必要である。

地方六団体では、その場として、「地方行財政会議」の設置を提唱しており、その実現を図るべきである。

#### 2. 税源移譲と地方交付税

地方分権を一層推進するためには、地方自治体が担う事務に見合う税源配分となるよう、税源移譲による地方税の充実が必要である。

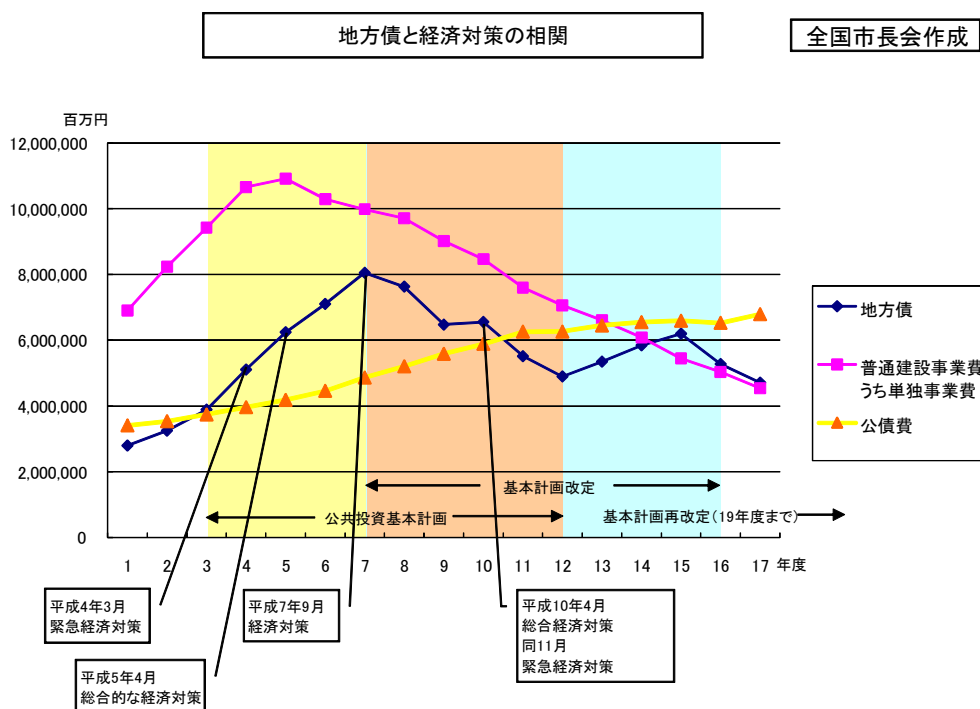
また、その際、偏在性の少ない税源を国から地方自治体に移譲することにより、地域間の税収の偏在の有様を縮小することが肝要である。

平成 18 年度までの三位一体改革では、所得税から住民税への 3 兆円の税源移譲が行われ、マクロでは、地方税収の増となった。しかし、ミクロでみた場合、税源移譲によってもなお税収を期待できない地方自治体は多く存在している。こうしたミクロでの税源の差を調整し、一般財源全体で所要額を保障する役割を地方交付税が担ってきた。

一部で、地域間の格差拡大が税源移譲にあるとする議論があるが、地域間の格差拡大は、大幅な地方交付税の削減などにより、地方交付税の財源保障機能と財源調整機能が大きく低下したことにある。

なお、今後、国から地方自治体への税源移譲を推進する上で、地方交付税の原資となっている国税が移譲対象となった場合でもマクロでの地方交付税が減少することがあってはならない。

### 3. 地方交付税と特定の政策誘導



地方交付税の算定は、客観的かつ合理的に財政需要を算定するべきものである。

この点からみて、平成 19 年度地方交付税算定に導入された頑張る地方応援プログラムは、国が政策優先順位をつける新たな関与であり、地方分権の趣旨に反するものである。また、成果指標についても、財源保障機能を発揮すべき行政需要とは関連が薄いものであるため、国の関与を極力排除するという地方分権の趣旨を踏まえ、見直す方向で検討する必要がある。

また、国の特定の政策を行う目的で、それに要する地方債の元利償還金を地方交付税に算入する手法は原則として止め、真に必要な政策の実施に際しては、事前に地方と協議を行うなど、実施主体である地方の意見が反映される仕組みを構築すべきである。

なお、これまで国の政策に基づき地方が実施した事業については、国において確実に財源手当てをすべきである。特に、景気対策等の公共事業に係る公債費や特例措置による赤字地方債、合併特例債などの償還財源は、国と地方の財政規律の上からも適切な財政措置を講じる必要がある。

#### 【例：下水道事業に係る財政措置の見直し】

日本の下水道普及率は、平成 18 年度末で 70.5%であるが、特に人口 5 万人未満の市町村の普及率は 41.2%と全国平均を大きく下回っており、今後も下水道は、計画的な整備が必要な社会資本である。

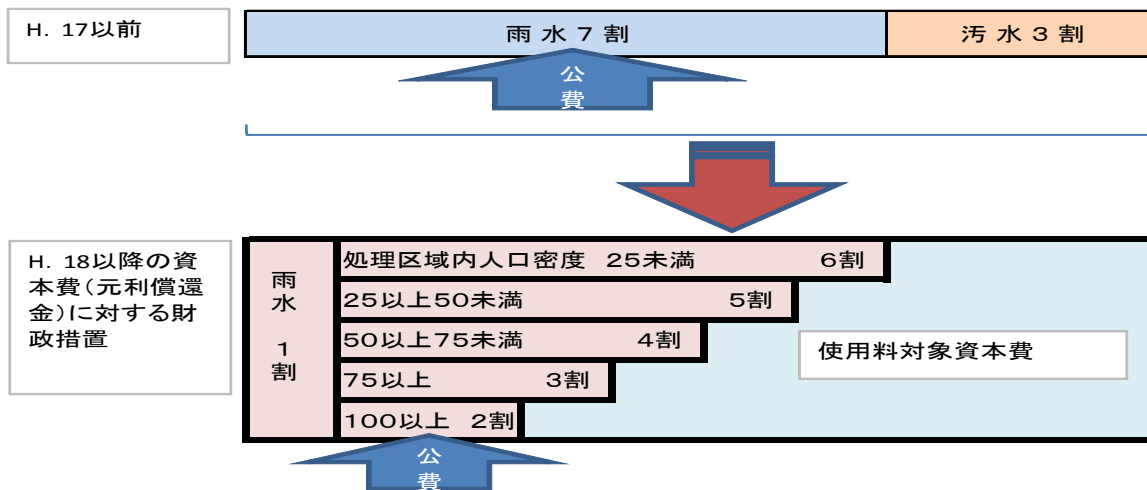
平成 18 年度地方財政対策において、下水道事業に係る建設改良費（元利償還金）に対する地方財政措置等の見直しが行われ、雨水分に対する公費負担措置（雨水 7：汚水 3）を決算ベースの雨水比率にあわせて変更することとされた。

下水道整備事業のように、地方自治体が中長期的視点に立って取り組む必要がある事業に係る財政措置の見直しを行う場合には、国と地方の間で十分な事前協議が

必要不可欠である。

### 下水道事業に係る(建設改良費)に対する地方財政措置の見直し

<公共下水道(狭義):分流式>



※処理区域内人口密度(人/ha) = 処理区域内人口(人)/処理域内面積(ha)

## 4. 新型交付税

平成 19 年度から「国の基準付けがない、あるいは弱い行政分野」（需要額の 1 割程度）の算定について、新型交付税（包括算定経費）が導入された。

本来、地方交付税は、各地方自治体がおかれている社会的・地理的・経済的状況が異なることを前提として、その上で国民がどこにいても最低限の社会的生活ができるよう地域ごとの特色を考慮するきめ細かな算定となっているものである。

新型交付税については、今後、地方分権一括法等による国の関与・義務付けの縮小とあわせて順次拡大し、全体として 3 分の 1 程度を目指すと言われているが、仮に、国の関与・義務付けが廃止・縮小されても、人口と面積では単純に算定しがたい地方自治体の財政需要が存在することから、地方自治体の財政需要を的確に把握し、現実の地方財政運営に支障が生じないように必要な財源を的確に保障すべきである。

## 5. 地方再生対策費

地方再生対策費は、「地方と都市の共生」の考え方の下、地方税の偏在是正により生じる財源を活用して地方財政計画の歳出に特別枠として創設され、その配分にあたっては、地方交付税の算定を通して、市町村、特に財政状況の厳しい地域に重点を置くとしている。

歳出削減が政府の基軸とする政策方針である限り、制度主管庁はその方針を遵守せざるを得ないなかであって、地域の活性化に資する財源を確保したことは、一定の評価をするものである。

しかし、地方分権の視点からは、地方税の偏在是正のためとはいえ、その財源を地方税の水平調整に求めたことは問題があり、地方税財源の本来の在り方ではない。地方税の偏在是正のためには、全国市長会をはじめ地方六団体が従来から主張してきたように、まずは、偏在性の少ない税源を国から地方自治体に移譲することであり、そ

のことによって、偏在の有り様を縮小することにある。それは、同時に、地方交付税機能への負担を軽減することにもつながり、結果として、地方交付税の機能が充分発揮され、真に必要とする地方自治体への財源保障と自治体間の財源調整の実効性が高まることとなる。

その際、地方交付税の算定は、地方自治体の財政需要の実態が十分反映されたものであり、国の政策的判断が入ることがあってはならないことは言うまでもない。

早急に消費税を含む抜本的な税体系の改革をするべきである。

## 6. 地方交付税から地方共有税へ

地方交付税は、地方自治体の固有財源である。にもかかわらず、地方交付税の財源保障機能の縮小や地方財政計画の抑制の議論は今なお根強く残っている。マクロ的な地方財政計画や地方交付税総額を圧縮することは、地方自治体の自由度を縮小させ、地方自治行政を専ら国の政策履行の代理人として押し込むことになり、地方分権と地方自治本旨に反するばかりか、住民生活の悪化を招かざるを得ない。

地方自治体共有の固有財源である地方交付税が国の裁量により一方的に削減されることがないように、安定的な地方財政を保障する観点から、国の一般会計を通さず、地方交付税特別会計に直入を図り、地方交付税が国から恩恵的に与えられるものではないことを明確にするため、「地方共有税」に変更するべきである。

1. 地方交付税が、国から恩恵的に与えられるものではなく、『自らの財源を他の自治体のために融通しあうことにより、全ての自治体が国に依存せずに、住民に対して一定水準の行政サービスを提供できるようにすべきである』との考え方に基づく、セーフティネットとしての性格を持つものであることを、その制度上、明確にするため、「(仮) 地方行財政会議」において検討の上、以下の7項目の改革を一体的に行うこととする。

(1) 名称を以下のとおり変更する。

- ① 国民から国の特別会計に入るまで「地方共有税」
- ② 国の特別会計を出て自治体に入るまで「地方共有税調整金」

(2) 国の一般会計を通さずに、「地方共有税及び譲与税特別会計」に直接繰り入れる。

(3) 現在の財源不足（H18年度 8.7兆円）を解消するため、地方共有税（地方交付税）の法定率の引上げを行うとともに、必要に応じて地方税法に定める税率の変更も行う。

(4) 3年から5年に一度、地方共有税（地方交付税）の法定率の変更を行うとともに、必要に応じて地方税法に定める税率の変更も行う。

(5) その他の年度は、財源不足があれば地方債または「地方共有税及び譲与税特別会計」内に新たに設置する基金により調整する。

(6) 特例加算や特別会計による借入れは行わない。

(7) 減税により地方の財源不足が生じる場合には、地方共有税（地方交付税）の法定率を引上げる。

「新地方分権構想検討委員会分権型社会のビジョン（中間報告）」地方六団体（平成18年5月11日）から抜粋 -

## IV 地方交付税の充実のためのポイント

### 1. 地方交付税の復元・増額

地方交付税は、地方自治体の固有かつ共有財源であり、国の財政再建のために安易に削減されることがあってはならない。

平成20年度の地方交付税総額は、対前年度2,034億円増の15兆4,061億円となり、平成15年度以来の増額となったが、これは地方交付税の平成18年度精算減分の一部繰り延べ、交付税特別会計借入金を見直すことなどにより措置されたものである。

地域間格差拡大の要因は、5.1兆円の地方交付税の大幅削減に伴う財源保障・財源調整機能の低下にある。

地方交付税が有している機能が十分発揮されるためには、大幅に削減された地方交付税の復元を行い、その上で、地方自治体の財政需要に見合った地方交付税のあるべき姿に戻すべきである。

さらに、今後の地方交付税は、本来、福祉、医療費などの財政需要が増大していることを踏まえ、地方自治体の財政需要を的確に地方財政計画の歳出に反映した上で、総額が増額されることが必要である。

また、必要な地方交付税総額に比して国税5税の法定率分が不足する場合には、これまでのような特別会計借入金等による補てんを止め、地方交付税法第6条の3第2項に則り、地方交付税率を引き上げるか、それに替わる制度改正を行うことによって、必要な地方交付税総額を確保すべきである。

なお、地方交付税に対して、地方歳出拡大の主因が地方交付税の過剰な財源保障機能にあるとする議論、法令等や国庫補助負担金による歳出及び義務付けられた事務事業を実施する財源のみを地方交付税で保障するべきであるとの意見がある。しかし、地方交付税は、各地方自治体の実際の運営結果の財源不足を補てんするものではなく、あくまでも地方税を含めた一般財源全体で標準的な行政サービスの財源を保障する制度であって、行政サービスにかかる経費を全額地方交付税で保障する制度でないことを認識すべきである。

### 2. 基準財政収入額の適切な算定

基準財政需要額を算定する場合と同様に、基準財政収入額の算定も地方自治体の実態に即した算定をする必要がある。

基準財政収入額は、標準的な地方税収に0.75を掛けた額に地方譲与税を加え算出されるものであり、課税ベースから推計値を算出し、それを基準財政収入額として用いている。

その結果、地域の経済状況や団塊の世代の退職により、基準財政収入額と実際の税収には乖離が生じることがある。

そのため、景気の影響を受け、年度ごとに変動の大きな市町村民税の法人税割については、特例として精算制度が設けられている。

平成19年度は、当初見込みよりも地方税が大幅な減収となったことから、基準財政収入額の市町村民税の所得割、法人税割が過大算定となり、地方一般財源に多大な影響が生じた。

そのため、所得割（分離譲渡所得分を除く）については、建設事業費への充当可能額の範囲内で資金手当のための地方債措置を、法人税割等については、各地方自治体

の減収補てん債発行対象額が、建設事業費への充当額を上回る場合にはそれ以外の経費にも充当できるよう補てん措置が講じられた。

今回のことから、市町村民税（所得割）に精算制度を導入すべきとの意見がある。現行の収入額の算定は、有資格者比率の全国平均によって算出する「理論納税義務者数」を用いていることから、各地方自治体の実際の納税義務者数に占める所得税失格者の比率によって、各地方自治体の地方交付税算定額は大きく影響を受けることとなる。

その結果、所得税失格者の比率の低い大都市の基準財政収入額が過少算定となる反面、その比率の高いその他の都市、町村は過大算定となることが見込まれることから、精算制度の導入については、各地方自治体への影響や税収の動向等を勘案しつつ、今後、慎重に検討すべき課題である。

なお、地方自治体の財政収入を的確に把握し、基準財政収入額の推計値を実際の税収に近づけることが重要であるが、平成19年度のように、基準財政収入額の算定が過大算定となった場合には、今後も適切な補てん措置が必要である。

### 3. 地方の実態に基づいた基準財政需要額の算定

近年、少子高齢化等の社会構造の変化等により、医療、福祉、介護、生活保護など社会保障関係分野にかかる財政需要が急速に拡大している。

このため、国の社会保障制度とあわせて地方自治体も地域の要請や実態に応じた施策を積極的に展開している。これらの施策の実施には、地方税や地方交付税など一般財源が充てられている。

とりわけ、地方交付税制度は、地方の実態に基づく財政需要を的確に把握し、国内のいずれの地域においても、標準的な行政サービスと地方自治体に実施が義務付けられた事務等に必要な財源を保障するものとして重要な機能を果たしている。

しかし、実際に、事務事業を地方自治体が実施した場合、基準財政需要額の算定が実態に即していないため、算入不足となっている事務や、全国で普遍的に取り組まれている事務でありながら適切に財源措置がなされていない事務が数多く存在する。

以下、本会で実施した「地方の実態に基づいた財政需要の算定に関する調査」（P.20参照）に基づく具体例の一部を示すこととする。

#### （1）基準財政需要額に算入されているが、算入不足が生じている事業

基準財政需要額に算入されているが、算入不足が生じている事業の具体例として、法定受託事務である生活保護及び児童扶養手当に関する事務を取り上げることとした。

そもそも法定受託事務は、国が責任を持って制度設計を行い、事務処理基準等がきめ細かく定められている事務であり、地方自治体は、国が定めた基準等へ当てはめ、全国的に画一的な取扱いを行うものである。

#### ○生活保護費（扶助費）及び児童扶養手当（扶助費）の算入不足の状況

法定受託事務である生活保護及び児童扶養手当は、本来、国がすべての責任を負うべきものであり、地方の独自性や創意工夫を発揮する余地はなく、いずれも格差なく国による統一的な措置が求められるものであることから、国の責任において、確実に財源保障すべきである。



【生活保護費】	有効回答数：676
	算入不足額（マクロベース）：51,018,079千円
	算入不足団体：354団体、60,355,200千円
	算入過大団体：322団体、9,337,121千円

生活保護費（扶助費）については、676 団体中 354 団体で算入不足が生じており、その累計額は 600 億円を超える。これに対し、算入過大団体は 322 団体であるが、算入過大額は約 93 億円に過ぎず、生活保護費（扶助費）のマクロベースの算入不足額は 510 億円を超える。

【児童扶養手当】	有効回答数：657
	算入不足額（マクロベース）：21,542,866千円
	算入不足団体：471団体、25,555,398千円
	算入過大団体：186団体、4,012,512千円

児童扶養手当（扶助費）については、657 団体中 471 団体で算入不足が生じており、その累計額は 250 億円を超える。これに対し、算入過大団体は 186 団体であるが、算入過大額は約 40 億円に過ぎず、児童扶養手当（扶助費）のマクロベースの算入不足額は 215 億円を超える。

生活保護費及び児童扶養手当に係る算入不足額は、マクロベースで約 725 億円であり、地方財政を逼迫させる要因の一つとなっているといえる。

## （２）基準財政需要額に算入されていないが、全国的に実施されている事業

地方自治体は、住民の多様なニーズに対応するため、地方単独事業として様々な行政サービスを提供している。

これらの地方単独事業には、全国で普遍的に取り組まれている事業が数多く存在している。

そのため、これらの事業についても基準財政需要額に的確に算入し、安定的な行政サービスが提供できるようすべきである。

ここでは、民間保育所運営費等助成事業と乳幼児等医療費助成事業を取り上げることとした。

### ①民間保育所運営費等助成事業

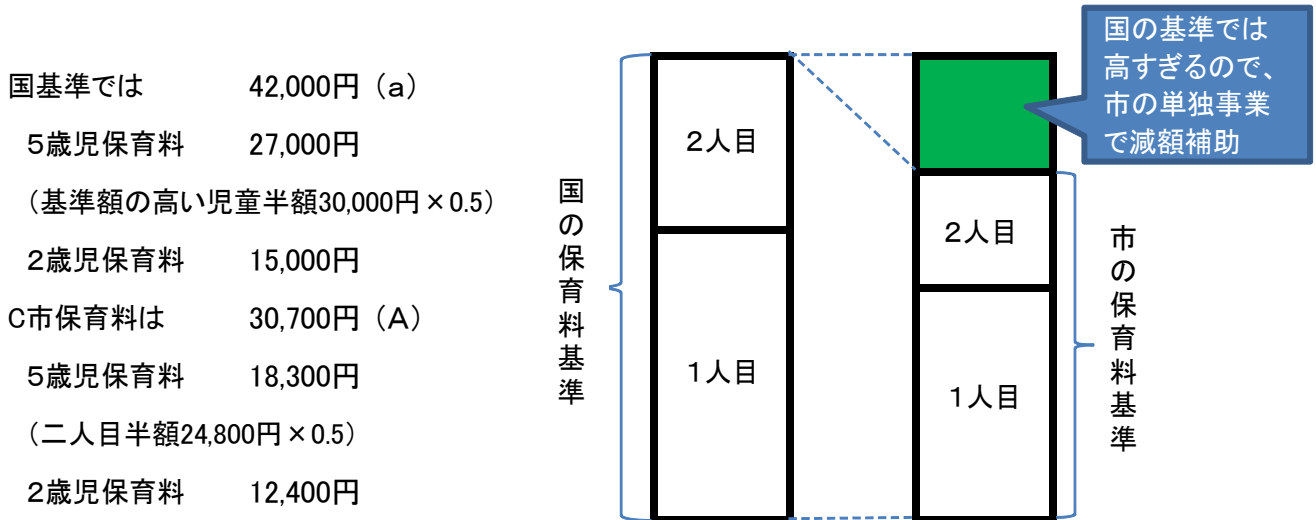
民間保育所運営費等助成事業は、有効回答数 686 団体のうち、624 団体で実施されており、その率は 98.73%に達している。（実施率の算出には、民間保育所が存在しない都市（54 団体）を対象から除外している。）

民間保育所には国庫負担金が交付されており、国の基準に基づいた運営が義務付けられているが、特に、国の保育料徴収基準は、あまりにも若年世代の所得実態とかけ離れている。

(事業のイメージ)

(実例)C市のAさんの場合：月額(共働き、5歳児と2歳児)

※夫の年収400万円、妻の年収100万円、社会保険料10%、その他なしとし、年間の所得税を 66,000円と仮定。



(a) - (A) = 11,300円 ← C市単独事業

C市のAさんの場合、国の保育料基準による年間保育料は、42,000円×12カ月＝504,000円であり、年収の10%以上を保育料に充てなければならない。

そのため、育児期にかかる保護者の財政負担を軽減し、良好な子育て環境を提供するという目的で、都市独自で減額補助を行っている。

## ②乳幼児等医療費助成事業

乳幼児等医療費助成事業は、有効回答数 687 団体のうち、686 団体で実施されており、その率は 99.85%に達している。

乳幼児等医療費助成事業は、少子高齢化が進むなかで、少子化対策の一環として、保護者の経済的な負担軽減と安心して子育てが行える環境づくりを目指して、全国的に実施されている事業である。

地方自治体によって、助成措置・対象範囲に差異はあるが、その申請件数は平成16年度の約5,500万件が、平成18年度においては、約7,000万件に達しており、今後も需要の増加が見込まれる。

民間保育所運営費等助成事業及び乳幼児等医療費助成事業は、現在、地方財政計画の歳出や基準財政需要額に算入されていない。しかし、実際にはほとんどの都市自治体が実施している標準的なサービスである。

## 4. 持続可能なまちづくりのための社会基盤施設の維持

地方自治体は、持続可能なまちづくりにむけて、社会基盤施設や公共施設などの新設から既存施設の修繕・修復などによる長寿命化へと方針の転換を図っている。

そのため、これらの施設の維持等にかかる費用の増嵩に必要な財源を確保すること

が重要な課題となっている。

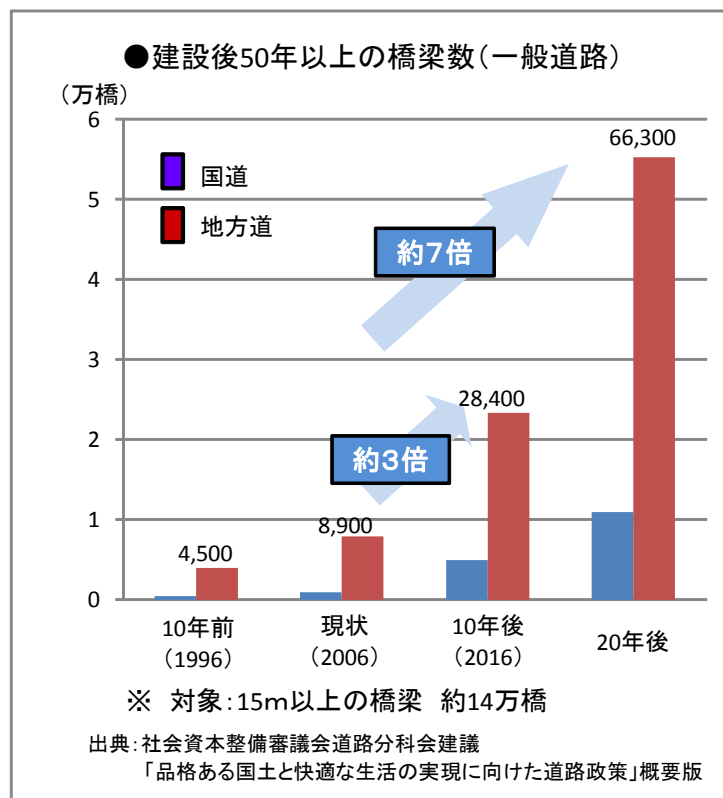
しかし、累次の「基本方針」で示されている投資的経費の削減とそれを受けた地方財政計画の投資的経費の減少、地方交付税の算定基礎の減額など、地方自治体の施設関連財源は厳しい状況にある。

今後、社会保障関係費等の経常経費の増嵩が見込まれるなかにあつて、それらを支える基盤的な施設の維持・補修等もあわせて実施していくためにも、十分な財政措置が必要である。

そこで、今後予想される既存施設の維持補修に係る財政需要を検証するため、全国的に需要の増加が見込まれる「橋りょうの修繕・架け替え」および「学校の耐震化」について、現時点で見込まれる財政需要の抽出調査を行った。(P. 21~22 参照)

### 【橋りょうの修繕・架け替え】

○橋りょうについては、「品格ある国土と快適な生活の実現に向けた道路政策」(平成19年6月14日 社会資本整備審議会道路分科会建議)において、「わが国においても、高度経済成長期に建設され、高齢化する道路ストックが急増し、2006年度現在6%に過ぎない建設後50年以上の橋梁は、20年後の2027年に47%を占めるまでに増加する。今後適切な時期に適切な投資を行い修繕を行わなければ、一時に架け替えが集中するなど近い将来大きな負担が生じる。」と指摘している。



### 【A市の場合】

橋りょうの修繕・架け替えについて、A市において修繕・架け替えが必要と見込まれる橋りょうの本数は93本(うち架け替え18本)、必要な総経費は54.6億円であった。必要な総経費54.6億円は、A市の平成18年度歳出総額の5.6%、投資的

経費の 27.3%に相当する。

このような財政需要が見込まれるなか、単位費用算定の基礎の一般道路改築費総額は年々削減されている。A市の行政規模に当てはめると平成 19 年度は 15.8 億円で、平成 15 年度より 8.3 億円、34.4%の減となっている。(P. 21 参照)

### 【学校の耐震化】

○学校の耐震化については、学校施設整備指針策定に関する調査研究協力者会議において、「学校施設は、児童生徒等にとって一日の大半を過ごす学習・生活の場であり、公教育を支える基本的施設である。また、地域住民にとっては、生涯にわたる学習、文化、スポーツなどの活動の場となるなど地域コミュニティの拠点として、さらに、地震等の非常災害時には応急避難場所となるなど地域の防災拠点としても重要な役割を担っており、その安全性の確保は極めて重要である。」とその重要性を指摘している。

国は、「安全・安心な学校づくり交付金」により耐震化の取組を進めている。しかし、耐震補強事業に対する交付金額を算定する際の補助単価は、地域の実態に即していないものが見受けられ、多額の経費が必要となる耐震補強事業は、現在の地方財政状況下では十分な財源が確保できない状況にある。そのため、公立小中学校施設における耐震化率は 58.6%（平成 19 年 4 月 1 日現在）にとどまっているのが現状である。

### 【B市の場合】

学校耐震化について、B市において耐震改修が必要な小・中学校数は 19 校で、耐震診断、補強設計、耐震改修に係る総経費は 61.5 億円であった。必要な総経費 61.5 億円はB市の平成 18 年度歳出総額の 15.4%に相当する。また、耐震改修に必要な経費 59.6 億円はB市の平成 18 年度投資的経費のおよそ 3 倍にもなる。

このような財政需要が見込まれるなか、単位費用算定の基礎の小中学校費および中学校費における事業費（校舎等の改修事業費等）は年々削減されている。B市の行政規模に当てはめると平成 18 年度は 2.7 億円で、平成 15 年度より 6,500 万円、19.0%の減となっている。(※) (P. 22 参照)

このように、地方自治体には、既存施設を維持していくための改修や施設そのものを改築するために多額の費用負担が生じることが予想される。新設から維持へ、持続可能なまちづくりを行っていくためにも、投資的経費を一律に削減することなく、こうした財政需要を適切に地方財政計画に反映し、所要の財政措置が図られる必要がある。

(※) 平成 19 年度の算定費目の見直しにより、小中学校費、中学校費における事業費（校舎等の改修事業費）が包括算定経費となったため、平成 19 年度における費用については抽出ができなかった。

## 【参考資料】

### 地方の実態に基づいた財政需要の算定の事例

地方交付税専門ワーキンググループ<sup>2</sup>では、地方の実態が適切に財政需要に算定されているかを、具体例を取り上げて調査を行った。

#### ① 地方の実態に基づいた財政需要の算定に関する調査

- ・各都市の実態を把握するため、下記により全国調査を実施した。

#### 【調査の概要】

- (1) 調査対象 東京都特別区を除く全国 783 都市
- (2) 調査方法 郵送配布、Eメールによる回答
- (3) 調査項目 ①生活保護費（扶助費）及び児童扶養手当（扶助費）にかかる平成 18 年度超過負担額  
②民間保育所運営費等助成事業及び乳幼児等医療費助成事業の実施状況
- (4) 調査期間 平成 19 年 12 月 25 日（火）～平成 20 年 1 月 29 日（火）
- (5) 回収状況 688 市（回収率 87.87%）
- (6) 調査結果（平成 20 年 2 月 5 日現在）P. 20 参照

#### ② 維持補修を中心とする投資的経費等の増加に関する調査

- ・地方交付税専門ワーキンググループ委員都市において以下の調査を実施した。

- (1) 橋りょうの修繕・架け替えに係る財政需要（P. 21 参照）
- (2) 学校の耐震化事業に係る財政需要（P. 22 参照）

<sup>2</sup> 都市自治体における財政需要を的確に把握し、都市の視点から地方交付税についての考え方を整理・取りまとめを行うため、都市財政基盤確立小委員会の下に設置された都市の財政担当部課長からなるワーキンググループ。

# 地方の実態に基づいた財政需要の算定に関する調査結果

(H20. 2. 5現在)

回答 688 回答率 87.87 %

1. 生活保護(扶助費)に係る平成18年度算入不足額 有効回答数 676

算入不足額 51,018,079 千円

(内訳) 算入不足団体 354 算入不足団体分 60,355,200 千円

算入過大団体 322 算入過大団体分 ▲ 9,337,121 千円

2. 児童扶養手当(扶助費)に係る平成18年度算入不足額 有効回答数 657

算入不足額 21,542,886 千円

(内訳) 算入不足団体 471 算入不足団体分 25,555,398 千円

算入過大団体 186 算入過大団体分 ▲ 4,012,512 千円

3. 民間保育所運営費等助成事業 有効回答数 686

実施団体 624 実施率 98.73 %

※民間保育所が存在しない都市は対象から除外している。(54団体)

民間保育所の国基準による徴収額	283,803,323 千円
民間保育所の保護者負担金	197,577,753 千円
差額(市負担額)	86,225,570 千円

(市の負担率) 30.38 %

4. 乳幼児等医療費助成事業 有効回答数 687

実施団体 686 実施率 99.85 %

平成18年度決算額	148,529,181 千円	平成18年度受給者数	8,387,848 人	H18件数	69,958,456 件
平成17年度決算額	133,887,264 千円	平成17年度受給者数	7,925,597 人	H17件数	63,266,968 件
平成16年度決算額	117,883,934 千円	平成16年度受給者数	7,316,843 人	H16件数	54,433,760 件

※決算額は扶助費のみを回答した団体と事務費を含めた決算額を回答した団体が混在しているものであくまでも参考数値。

※受給者数については、合併等により数値を把握していない団体が多くあったため、あくまでも参考数値。

※件数については、数値が不明である団体を対象から外している。

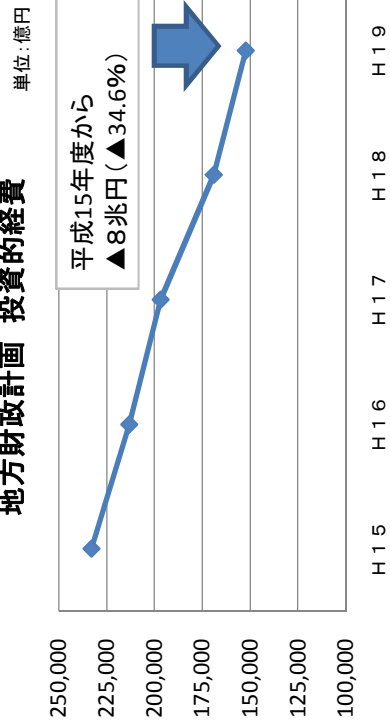
## 橋りよりの修繕・架け替えに係る財政需要 (A市における試算)

- A市において、現時点で修繕・架け替え等が必要と想定される橋りように対して、必要な修繕・架け替え等を行うためにかかる経費を試算。
- A市において、現時点で修繕・架け替え等が必要と想定される橋りよりの本数は**93本(うち架け替え18本)**、必要な経費の試算値は**54億6,000万円**。
- 必要な経費の試算値54.6億円は当市の平成18年度歳出総額の**5.6%**、投資的経費(普通建設事業費)の**27.3%**に相当。
- このような財政需要が見込まれる中、地方財政計画での投資的経費は**平成15年度から平成19年度までに8兆円減(34.6%減)**。
- また、道路橋りよりのうち一般道路改築費の単位費用算定の基礎として計上されている総額を、A市の道路延長で換算すると  
**平成19年度15億8,000万円**で、**平成15年度から8億3,000万円減(34.4%減)**。

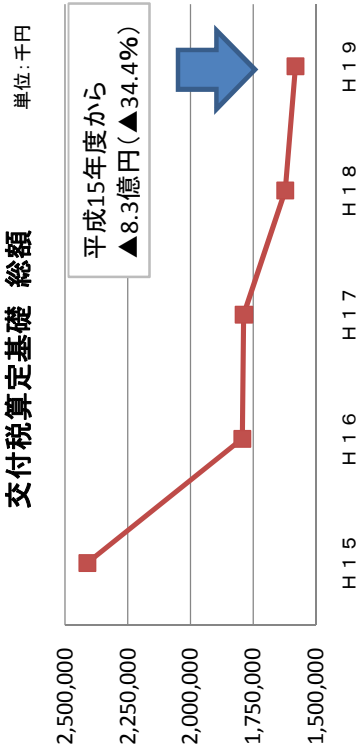
竣工年	本数	修繕・架け替えに必要な経費(試算値) (単位:千円)	経費構成比
20年代	1	400,000	7.3%
30年代	18	4,925,000	90.1%
40年代	22	42,000	0.8%
50年代	39	76,000	1.4%
60年代	13	21,000	0.4%
合計	<b>93</b>	<b>5,464,000</b>	<b>100.0%</b>

A市の規模	平成18年度決算額 (単位:千円)	各決算額に対する 総経費試算額の割合
歳出総額	98,000,000	5.6%
投資的経費(普通建設事業費)	20,000,000	27.3%

### 地方財政計画 投資的経費



### 道路橋りよりの費用 一般道路改築費 交付税算定基礎 総額



## 学校の耐震化事業に係る財政需要（B市における試算）

- B市において、旧耐震基準の小中学校の校舎等に対して、耐震診断、耐震改修等を行うためにかかる経費を、現時点において試算。
- B市において、旧耐震基準の小中学校の校舎等で、現時点で耐震改修が必要な学校数は**19校**、必要な総経費の試算値は**61億5,000万円**。
- 必要な総経費の試算値61.5億円は当市の平成18年度歳出総額の**15.4%**、耐震改修に必要な経費59.6億円は投資的経費（普通建設事業費）の**298.0%**に相当。
- このような財政需要が見込まれる中、地方財政計画での投資的経費は平成15年度から平成19年度までに**8兆円減(34.6%減)**。
- また、小学校費および中学校費のうち事業費の単位費用算定の基礎として計上されている総額を、B市の学級数で換算すると**平成18年度2億8,000万円**で、平成15年度から**6,500万円減(19.0%減)**。

竣工年	学校数	必要経費(試算値) (単位:千円)			構成比	
		耐震診断経費	補強設計経費	耐震改修経費		
30年代	1	4,276	4,908	321,800	330,984	5.4%
40年代	14	60,381	76,930	4,561,213	4,698,524	76.4%
50年代	4	18,755	23,380	1,076,550	1,118,685	18.2%
合計	<b>19</b>	<b>83,412</b>	<b>105,218</b>	<b>5,959,563</b>	<b>6,148,193</b>	100.0%

B市の規模	平成18年度決算額 (単位:千円)	各決算額に対する 総経費試算額の割合
歳出総額	40,000,000	15.4%
投資的経費(普通建設事業費)	2,000,000	298.0%

