

財政分権化の理念と現実 — 財政移転に焦点化して —

金沢大学経済学経営学系教授 武田 公子

はじめに

地方分権一括法が施行されて20年が経つ。一括法に伴う地方自治法・地方税法等の改正によって、地方債起債許可制の緩和や課税自主権の拡大が実現したが、財政分権化という点で最も大きな出来事は、2003年から07年にかけてのいわゆる「三位一体改革」であった。周知のように、この改革は看板とは異なり税源移譲額を大幅に上回る財政移転の削減に帰結したが、その後の経過のなかで国から地方への財政移転は再び増加し、国と地方の財源配分の量的関係はほとんど改革前の水準に戻っているといつてよい。

他方この改革の後、国と地方の財政関係をめぐる議論は、地方に対する一般財源保障のあり方を焦点として再び展開されてきている。本稿は、三位一体改革から現在に至る国・地方の財政関係上の課題について、特に国庫支出金の包括化・一般財源化と交付税を通じた一般財源保障とに注目して論点を整理し、地方財政の現況から見出される課題を明らかにしていきたい。

1. 一般財源・地方単独事業をめぐる議論動向

三位一体改革を主導したイデオロギーは、「ナショナル・ミニマムからローカル・オプティマムへ」とのスローガンに象徴される、財政移転（＝依存財源）縮小論である。当時の地方分権改革推進会議の報告は次のように述べた。

「地方における公共サービスの受益と負担の乖離が、ともすれば国への依存心を生じさせる誘因になっているとも指摘されている。地方において、受益と負担の関係を明確化することによって、地域で住民が負担との関係で歳出水準について合理的な判断を行い、資源の適正配分が図られるシステムを構築していくことが必要である。」¹

すなわち、国からの財政移転は地方の国に対する依存心を生じさせるものであり、自立性や独自の創意工夫を妨げるものとされている。それゆえ、国庫支出金や交付税を削減し、自主財源である地方税の比重を高めることが、住民選択による最適の施策水準、「ロー

1 地方分権改革推進会議「事務・事業の在り方に関する中間報告－自主・自立の地域社会をめざして－」2002年6月17日。括弧内は引用者。

カル・オプティマム」の実現に資するのだというのが、この改革の理念であった。

この理念では、依存財源と自主財源の関係に焦点が当てられている。三位一体改革を通じて交付税が大幅に削減されたことや、新型交付税による包括算定の導入からもわかるように、交付税を通じた一般財源保障という観点は後景に退いていたといわざるを得ない。

その後、国・地方の財源配分に関しては、次の二つの局面で特に一般財源保障のあり方に焦点化して議論されている。第一は、二度の政権交代を挟んで取り組まれた「社会保障と税の一体改革」においてである。2012年の「社会保障・税一体改革大綱」²、消費税法改正³等により、当時5%であった消費税・地方消費税合計率を段階的に10%までに引き上げ、増税分を社会保障費財源とする枠組みが決定された。この枠組みの下、地方の社会保障費負担に見合う地方消費税率・交付税率⁴を決定していくプロセスで、社会保障分野の地方単独事業費に見合う財源をどう見積もるかが焦点の一つとなったのである。この過程で開催された「国と地方の協議の場」で、地方六団体は次のような単独事業を消費増税分配分の基礎に含めるべきと主張した。第一に保育士・保健師・児童福祉司など、社会保障サービス（＝現物給付）に要するマンパワーにかかる人件費、第二に予防医療、高齢者措

置費、介護予防、幼児教育・保育等、医療・介護・少子化施策として一体的に評価すべきもの、第三に、乳幼児医療費助成、国民健康保険繰入金等、法的義務付けがあるものや、住民生活に必要なものとして全国的に実施しているもの等⁵。結果的には現金給付やサービス給付については財源保障対象とされたものの、人件費や管理費等は保障の対象外とされた。後述するように、交付税における単位費用積算においては、法令等における基準・標準の有無、義務付けの根拠と範囲について事務事業によってばらつきがあり、積算の可否に関する線引きが必ずしも明確でないために、このような問題を生じる余地があるといえる。

第二の局面としては2017年頃、地方の基金残高増加を契機として一般財源保障の水準を問う議論が展開された。経済財政諮問会議の有識者議員は、地方における基金残高が増加している状況に鑑みて、その実態把握・説明責任が必要であること、国・地方を通じた財政資金の効率的配分に向けて地方財政計画に反映させる等の改善方策を検討すべきことを指摘した⁶。基金残高の増加は、地方財政計画における一般財源保障水準が過大となっているためではないか、そのため基金財源の多くを占める一般財源の充当先すなわち地方単独事業（ソフト分）⁷の具体的内容を明らか

2 2012年2月17日閣議決定。

3 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律」、2012年8月10日成立。

4 消費税率・地方消費税率計8%への引き上げ（2014年4月）、および10%への引き上げ（2015年10月予定、結果的に2019年10月まで延期）において、地方消費税率をそれぞれ1.7%、2.2%とすること、消費税にかかる地方交付税率をそれぞれ22.3%、19.5%とすることが最終的に合意された。

5 地方六団体「地方単独事業の整理にあたって」2011年11月17日、および「社会保障・税一体改革の方向性について」2011年12月12日。

6 「地方自らの行財政改革に向けて」平成29年第7回経済諮問会議（2017年5月11日）、有識者議員提出資料。

にすべき、というのが有識者議員の謂いであった。

これに対して地方財政審議会は、地方単独事業は自治体が自主的・主体的に課題解決に取り組むためのものであり、国が一義的にその実績や効果を判断することは地方分権の趣旨に反すると断じた⁸。その上で、地方単独事業に関する決算情報の「見える化」の推進が重要であるという点では一致している。ただし、国が保障すべき一般財源水準は地方単独事業の現状を踏まえて決定されるべきという立場からである。

これとほぼ同時期に公表された、全国市長会を中心とする研究会の報告書⁹では、地方単独事業の多くが法令等によって義務付けられており、細部にわたる国の関与がある一方で財源措置が十分でないことを指摘している。また、「地方分権改革の趣旨を踏まえ、地方の裁量と創意工夫を活かした地方単独事業が実施されるべきであり、国の関与は極力避けるとともに、それに必要な財源措置の充実を図る」べきとも記している。

以上の議論のなかで焦点化しているのは「地方単独事業」の範囲をどう考えるかである。上記議論を踏まえ、総務省は2018年に地方単独事業に関するデータ収集・公表に向けての検討会を設置し、同検討会は2019年3月に報告書を公表しているが、そこでは地方単独事業を次のように定義している¹⁰。

「地方公共団体が、法律の規定に基づいて実施する義務を負うものから任意に実施するものまで幅広く、また、地方公共団体が経費の全額を負担して行う事業のみならず、国の補助事業に上乘せして実施するものや、国の補助基準が実態に合わないものを補完するもの（超過負担）を含むものである。」つまるどころ、「地方単独事業費（ソフト）」とは、料金収入、負担金、目的税、特定目的基金取り崩し等の特定財源の充当分を除けば、一般財源の充当先とほぼ同義ということになる。

2. 交付税の単位費用積算における一般財源保障

一般財源の保障を主として担う制度が地方交付税であり、基準財政需要額の算定要素のひとつである単位費用にどのような要素をどのように盛り込むのかによって、財源保障の意味合いが異なるものと考えられる。そこで以下では、『地方交付税制度解説（単位費用篇）』（以下、『制度解説』）が、標準団体をベースに算出する単位費用に関してどのように根拠を示しているのかを見ていきたい。『制度解説』を見ると、単位費用の積算に関する説明内容には次のような種類があることがわかる。

第一に、「行政事務内容」欄に根拠法令が示され、それに基づく標準的な人員配置・施設設備が示されて積算されているものである。

7 地方単独事業のうち、投資的経費については地方債等も財源となるため、以下でいう「地方単独事業」は特に断らない場合いわずソフト分、すなわち一般行政経費にかかるものを指す。

8 地方財政審議会「誰もが希望を持てる地域社会に向けた地方税財政改革についての意見」2018年5月25日。

9 全国市長会政策推進委員会・（公財）日本都市センター「ネクストステージに向けた都市自治体の税財政の在り方に関する研究会報告書」2018年5月。

10 「地方単独事業（ソフト）の「見える化」に関する検討会報告書」2019年3月。

これらは法定受託事務ないし国庫負担を伴う義務的事務であり、国が全部または一部を負担する法令に基づいて実施しなければならない事務に要する経費（地方財政法第10条～第10条の3）について、地方負担分を基準財政需要に算入するもの（同第11条の2）である。例えば法定受託事務である生活保護については、保護費（扶助費）の3/4が国庫負担であること、福祉事務所に配置される職員は生活保護上の「標準数」に即して算定されていることが示されている。

第二に、地財法第10条以降には列挙されておらず、基本的に自治事務・地方単独事業とみなされるが、個別の法律によって自治体に義務付けられていることが「行政事務内容」欄に示され、施設設備・人員の配置に関する基準ないし標準に即して単位費用が積算されているものである。典型的なのは消防費であるが、例えば消防組織法に基づく市町村消防計画の基準や消防設備等の整備指針等に基づいて単位費用が積算されている。消防費に関する国庫支出金は概ね整備補助金に限定されており、それ以外の運営にかかる経費部分を交付税で厳密に保障していることが見て取れる。その一方で、義務教育分野を含む教育費の場合は、消防費同様に単独事業とされるが、「行政事務内容」は明記されていない（これは教育費のみ）。小中学校の教員人件費（主に都道府県、政令指定都市）については、教職員配置に関して標準法¹¹に基づいて積算されているが、地財法第10条には義務教育施設建築費用の国庫負担が挙げられているの

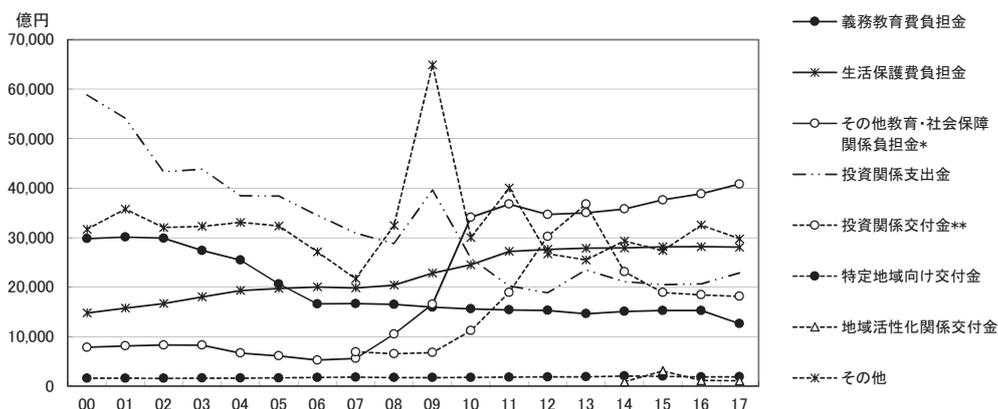
みであり、それ以外の学校運営は単独事業である。単位費用の積算内容をみると、学習指導要領に基づく指針・計画に則して教材その他の需用費が算定されているが、消防費に比べるとその積算項目は簡素であるように思われる。市町村にとっては消防費も小中学校費も義務的事務であり、ほとんど単独事業であるにもかかわらず、単位費用の積算根拠には濃淡の差があるようだ。

第三に、『制度解説』の各算定項目において根拠法令とともに「行政事務内容」が列挙されているが、法令上必ずしも人員・施設設備等の「標準」の定めがないもの、あるいは根拠法令を示さずに「行政事務内容」が記されているものである。これらの積算においては、単位費用の積算には統計的に得られる代表値（トップランナー方式も含め）が用いられる傾向がみられる。総務費、地域振興費や臨時算定費を含む多くの費目がこれにあたり、これらの多くは純然たる単独事業といえるだろう。

以上のように、交付税による一般財源保障の対象は、①法定受託事務および国庫補助事業、②単独事業ではあるが義務付けられる事務に関連する業務や国の指針等に即した設備人員が求められるもの、③純然たる単独事業、に大別される。このうち①②に関しては、義務付けを伴う限りで「国は、そのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない」（地方自治法第232条）。逆に、地方は一般財源保障されることといわば引き換えに、義務付けの遵守を求められ

11 「公立義務教育諸学校の学級編成及び教職員定数の標準に関する法律」（昭和三十三年法律第百十六号）。

図1 国庫支出金（地方純計）



*07～障害者自立支援給付費等負担金、09～児童手当・子ども手当交付金、10～高校授業料関係交付金等
 **07～08地方道路整備臨時交付金、09地域活力基盤創造交付金、10～社会資本整備総合交付金、11～12地域自主戦略交付金、11～復興交付金、13～14地域の元気臨時交付金等
 <資料>『地方財政統計年報』各年度版より作成。以下図2～4も同様。

る。「地方団体が法律又はこれに基づく政令により義務づけられた規模と内容とを備えることを怠っているために、その地方行政の水準を低下させていると認める場合においては、(国は)当該地方団体に対し、これを備えるべき旨の勧告をする」(地方交付税法第20条の2)ことができ、さらにそれに従わない場合は交付税の減額や返還請求ができることになっている。しかし、上述したように、国の義務付けについては個別分野の間にかかなりの濃淡があり、二つの条文がそれぞれどこまでを指しているのかを明確に線引きすることは不可能といえる。

3. 国庫支出金の包括化・一般財源化

ところで、一般財源保障の範囲と内容が特に問題となるのは、国庫支出金の削減・廃止に伴って当該事務事業が単独事業に移行する場合、あるいは補助事業ではあるが地方の自由度がより高まる場合である。そこで、この間の国庫支出金の動向について概観しておきたい(図1参照)。

2000年代前半まで多くを占めていたのは投資関係補助金であるが、これは00年から08年までの間に約半分まで削減されている。三位一体改革のなかで投資関係補助金の一部は「まちづくり交付金」として包括化が進められ、10年度には地方道路整備臨時交付金等を含む形で社会資本整備総合交付金に再編されている。その後、投資関係の個別補助金が減少する一方で、包括化された投資的補助金は2011年度からの東日本大震災復興交付金もあって増加をたどり、個別補助金と包括補助金を合計すると投資的補助金全体では2000年代初頭の水準近くまでに至っている。

このような補助金の包括化は、国交省管轄の社会資本整備総合交付金、農水省管轄の農山漁村地域整備交付金のように、概して省庁の枠内にとどまるものである。これに対して11～12年に民主党政権下で導入された地域自主戦略交付金は、両省の他環境省、文科省等も含む8府省18事業を対象とした省庁横断的な包括化であった。しかし再政権交代後の13年には緊急経済対策に飲み込まれる形

で廃止され¹²、省庁別の包括化に戻された。その理由は判然としないが、各省庁の重点政策が地方にストレートに反映されないことが問題視されたのではないかと考えられる。省庁を超える包括化は、極端にまで推し進めれば、交付税制度に限りなく近づくものであり、そうなると地方の自由度は高まる一方、国の個別の政策に地方を動員する力は大きく失われることになる。

なお、図下の注に示したように、地域活力、地域の元気といった名称を付しつつも実質は投資的補助金であるものは投資関係交付金に含めている。対して、建設事業に限定せずソフト事業の比率の高いもの（がんばる地域交付金、地方創生交付金等）は「地域活性化関係交付金」として示している。これら地域活性化関連の補助金は、同趣旨の補助金でありながらその時々々の国の政策スローガンに則して名称を変えており、投資的・非投資的双方にまたがる形で交付されるようになってきている¹³。図に示すように、ソフト事業分の金額はハード事業分に比べると小さいものの、その配分をめぐって地方に各種計画を策定させ、競争させるという性格のものとなっている。

他方、教育や社会保障分野の国庫支出金は法令によって地方に義務付けられる事務事業に対するものが多く、包括化にはなじみにくい。それゆえ、これらの分野については包括化よりも負担率の削減あるいは廃止如何が焦点となり、義務的事務であっても地方の裁量

を拡大する代わりに負担率を削減する方法が採られてきた。三位一体改革で焦点となったのは、義務教育費に関する国庫負担金である。義務教育のナショナル・ミニマムを維持するために削減に反対する声があった一方、相対的に財政力の高い都市自治体が主張した教育の裁量拡大の主張が通った結果となった。この結果拡大された地方の裁量とは、教員の給与や配置を弾力化するという総額裁量制の導入である。

これとは逆に、国は生活保護費に対する国庫負担の削減を求めてきたが、地方の裁量拡大の余地は小さく負担金削減の根拠はないとする地方側の反対にあい、断念された。図に示すように、生活保護費の負担金はリーマンショック時の受給者増加の後、横ばい状態にある。その他の社会保障分野の負担金については、公立保育園運営費負担金の廃止や国民健康保険事業への国庫負担削減が行われた。しかし08～10年度には「その他教育・社会保障関係負担金」は急増している。この主な内容は民主党政権の下で導入された、児童手当の拡充（子ども手当）と公立高校授業料無償化にかかる国庫負担金であるが、政権交代後もこの補助は継続している。なお、これらは「児童手当等交付金」「公立高等学校授業料不徴収交付金」等、「交付金」という名称が用いられているものの、いずれも法的根拠をもって国が一定割合を負担するものであり、国庫負担金と大きな差異はないと考えられ、図ではこれらも「教育・社会保障関係負担金」

12 「日本再生に向けた緊急経済対策について」2013年1月11日、閣議決定。

13 地域活性化関連の国庫支出金の動向については、拙稿（2018）「地方創生戦略における国と地方の財政関係」『金沢大学経済論集』第39巻第1号、29-56頁参照。

に含めて示している。

「その他」は上記以外の多様な国庫支出金を含むが、時折突出した変化を見せているのは、緊急経済対策としての給付金や雇用創出にかかるものである。09年はリーマンショック後の定額給付金、11年以降は東日本大震災復興交付金や全国防災事業にかかる国庫支出金等が大きい。

全体としてみれば、投資的補助金を中心に国庫支出金の包括化は進展した一方、教育・社会保障分野の新たな国庫負担金の創設があり、全体としては個別補助負担金も増加している。結局のところ、国が導入する新たな政策や景気対策に地方が動員される構造は変わっていないといえる。

4. 一般財源とその充当状況

さて、これらの経緯のなかで、そもそも一般財源はどう変化しているのだろうか。図2は歳入に占める一般財源と特定財源の比率を示したものである。データの出典は地方財政統計年報だが、ここでは一般財源は地方税、地方譲与税、地方交付税、地方特例交付金を指している。厳密に言えば地方税には目的税が含まれており、特定財源に区分される繰入

金（積立金取崩し）でも財政調整基金であれば一般財源となるが、同統計ではこうした区分はなされていない。ただし、この図では地方債のうち臨時財政対策債（以下、臨財債）のみ取り出して一般財源に加えている。後年度償還費は100%交付税措置とされているため、臨財債による収入と償還時交付税措置とのタイムラグはあるものの、臨財債はいわば交付税の代替財源であると捉えるためである。

三位一体改革期には、確かに一般財源の比率が増加しているように見える。この時期は国庫支出金が削減されていることもあるが、臨財債を除く地方債が減少していることも一因である。その後09年度以降には、税収の落ち込みによる一般財源の減少と国庫負担金の新設・拡充に伴う特定財源の増加がみられ、結果的には一般財源の比率は三位一体改革直前の水準をわずかながら上回る程度にとどまっている。

では、この一般財源の充当状況はどうだろうか。まず、図3で市町村における一般財源の目的別充当状況を見てみよう。この図では、投資的経費充当分と公債費を除き、また目的別のなかでも金額の大きい民生費につい

図2 地方純計歳入構成の推移

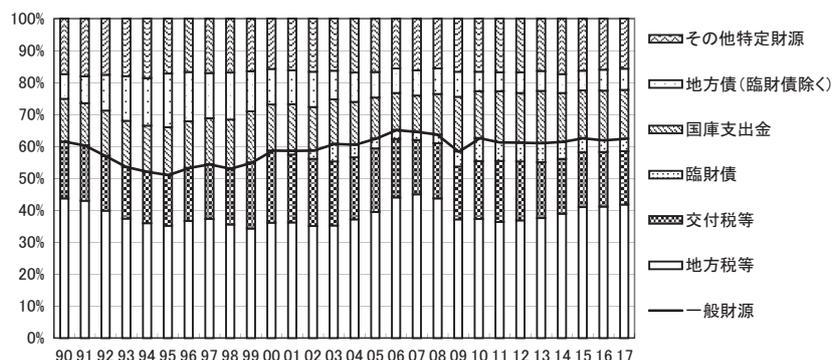
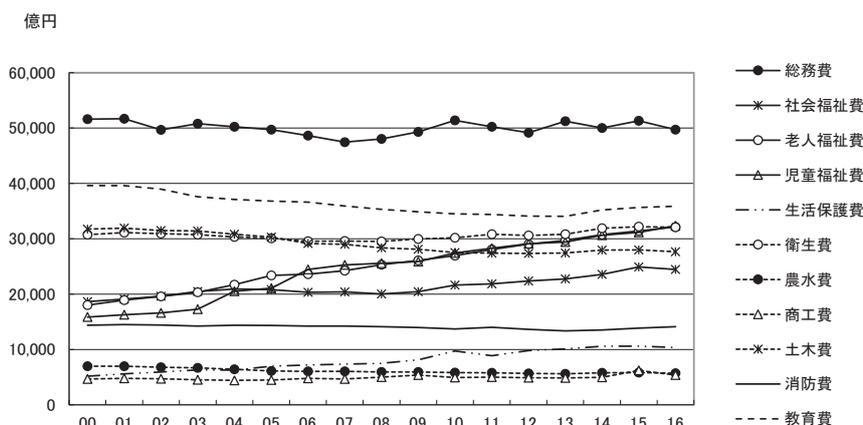


図3 市町村一般財源の主な目的別充当状況
(投資的経費充当分と公債費を除く)



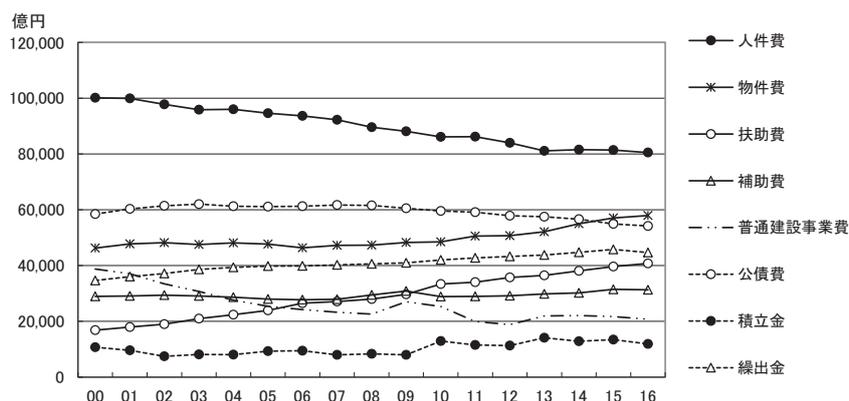
ては中分類（項）を取り出して示している。同図より、増加傾向を示しているのは、児童手当・保育所運営費等を中心とする児童福祉費、介護保険特別会計や後期高齢者医療特別会計への繰出金を中心とする老人福祉費、国民健康保険特別会計への繰出を中心とする社会福祉費、および生活保護費などいずれも民生費の中分類であることがわかる。特に児童福祉費についていえば、三位一体改革のなかで公立保育所運営費国庫負担が廃止されたことによって、一般財源の充当が急増しており、文字通り「一般財源化」されたことがわかる。これらはそれぞれ国の法律によって地方に義務付けられている事務であり、国庫負担廃止・削減に伴って部分的に地方の裁量が拡大した分野もあるものの、地方にとって支出せざるを得ない分野であることには変わりがない。これらは一般財源化に際して交付税措置を伴うが、それによって交付税が特定事務事業に紐づけられることにもなる。

その他の費目は全て減少傾向を示しているが、なかでも明確な減少を示しているのが教育費、土木費、農水費である。教育費は市町

村では社会教育費が多くを占めており、図書館、文化施設、公民館等の社会教育施設の運営にかかる経費が削減されている状況が窺える。土木費については、ここでは投資的経費を除いているため、その主な内容は土木施設の管理運営や下水道事業への繰出等が考えられるが、これら事業の外部委託化によって経費削減を図っているものと考えられる。

同様に一般財源の充当先を性質別でみると（図4）、最も目立って減少しているのが人件費と普通建設事業費である。財源が限られるなか、自治体にとって削減が比較的容易な経費を切り詰めている状況が窺える。これに対して、物件費や補助費が増加しているが、物件費には非正規雇用職員の賃金や委託費が含まれており、外部団体への補助も含めて、公共サービスのアウトソーシングが進められていることを表している。扶助費は主に民生費分野の給付であり、自治体にとっては義務的な支出項目であるが、図3の民生費と同様の増加を示している。また、公債費は横ばいから減少傾向に転じているものの、なお一般財源の15%を占めていることに注目する必要

図4 市町村一般財源の主な性質別充当状況



があろう。ここには臨時財政対策債や合併特例債、過疎対策事業債等交付税措置率の高い地方債の元利償還費が多く含まれている。一般財源保障として配分されている交付税の多くが公債費に紐づいているといえる。

その一方で興味深いのは、積立金の増加傾向である。三位一体改革を経て、地方は、国が一方的に財政移転を削減してくるということを学んだ。公共施設の老朽化や少子高齢化対応等で今後必要となってくる財政需要増への備えという意味もあるが、国による突然の財政移転削減に対する不信が地方における積立金の増加として表れているのである。人件費や投資的支出等における、時として過剰な支出削減を行った上での積立金増加というのは本末転倒ではあるが、地方財政上の防衛策とみることはできる。とはいえ前述のように、この積立金が一般財源の充当先として増加していることが問題視されがちなことも確かである。

おわりに

以上のことから示唆される点を最後にまとめておきたい。

第一に、国庫支出金削減に伴う交付税措置という形で国が財源保障責任を果たしつつ、他方で地方団体が当該業務を継続するよう国が誘導するという現行の仕組みは、一般財源であるはずの交付税の一部が義務的な事業に充当されざるを得ないという「交付税の特定財源化」を引き起こす。つまり、本来自治体にとって自由度の高いはずの財源が、国から義務付けられる業務に紐づけられてしまうということになる。

第二に、一般財源および地方単独事業の定義、交付税算定に盛り込まれるべき経費の範囲や内容に関しては、明確な線引きはほとんど不可能である。従って、行政のナショナル・ミニマム、あるいは市民生活上のニーズの質的・量的上昇に対応した、全国的な標準的水準をまずは明確にし、国がその水準を堅持させたいと考えるならば、交付税ではなくむしろ国庫負担制度の再構築を目指すべきではないかと考える。これによって第一の点に示した交付税の特定財源化はある程度回避されうる。

第三に、その上で純然たる地方単独事業とみなされるものについては、国の関与を極力

排し、客観的な指標をもって一般財源を保障すべきである。とりわけ、「一般財源化」に伴い、当該事務事業の水準に地域差が生じている問題については検討が必要である。この点の詳細は本稿では立ち入れなかったが、この

地域差が自治体間の財政力に規定されているのではないかという懸念がある。このような格差是正こそが、財政調整機能と財源保障機能を兼ね備える地方交付税の役割に他ならない。