

地方財政における財源保障のあり方とわが国の地方交付税運営

関西学院大学 小西砂千夫

z88013@kwansei.ac.jp

1. わが国の国家体制における地方財政への財源保障の位置づけ

①単一国家においては、国は地方に権能を配分する

その意味では、地方分権がふさわしく、地方主権・地域主権とはいえない
アメリカ的な連邦制も、現行憲法の枠組みでは可能ではない

②地方への権能配分にふさわしい財源保障という課題は常にある

ちなみに、市町村合併は、権能配分にふさわしい体制整備の課題と整理される
国は地方に（広義の）財源保障をすることは義務であるが、その形態は多様である

2. 明治以来の近代国家建設における財源保障の歴史的展開

①地方への財源保障において明治期以来、義務教育が歴史的課題であった

明治 5（1872）年の学制に始まる教育制度、その直後から国庫補助が懸案となった
地方から政府への請願が相次ぎ、1918 年に市町村義務教育費国庫負担法
大正デモクラシーで、政友会が地租と営業税の両税移譲、民政党は義務教育職員給与
の全額国庫負担
1940 年に地方分与税と県費負担教員制度（教員給与実額の 2 分の 1 を国庫負担）
戦後、シャープ勧告を経て、地方財政平衡交付金制度と義務教育費国庫負担金の廃止
地方交付税制度の発足と、その後の義務教育国庫負担の復活

②財源保障には「税源移譲」と「負担金等」の大別して 2 つの手法があり、地方財政平衡交付金制度のような包括的な仕組みであれば、国庫負担金制度は不要となる いいかえれば、地方財政平衡交付金から地方交付税制度に移行し、財政需要に応じた財源保障の観点に、地方にマクロで税源を付与する観点が加わった。その過程で、国庫負担金制度が並立してきた（三位一体改革では、その解消がまさに焦点の一つ）

3. 地方交付税制度という制度の本質をどのように見るべきか

- ①地方交付税制度には「地方への（間接的な）税源付与」の部分と地方財政平衡交付金を持っている財政需要に応じた財源保障という、2 つの要素が併存している
- ②地方財政におけるマクロ的な財源保障の意味は、地方財政計画の歳入と歳出が等しいことを指し、基準財政需要額に応じて交付税を配分することでミクロの財源保障を行う
- ③地方交付税額が国税収入の一定割合とされていることで、マクロにおいて地方に国税の一定割合を配分する、広義の国から地方への税源配分の側面を持っている
- ④ミクロにおける基準財政需要額の算定においても、補正係数の設定などの面では、移譲された税源を個別団体に公平に配分することで、ミクロの財源保障を行うという考え方が貫かれている

- ⑤その一方で、基準財政需要額の算定で、ミクロの財政需要を制度に忠実に積み上げ、国庫負担金等を考慮して、一般財源ベースでの財政需要を把握していくという考え方は、地方財政平衡交付金にあった、財政需要に応じた算定という側面をもっている
- ⑥いわゆる留保財源の部分を、「基準財政需要額の算定上、正確には補足しきれない財政需要」と考えると、地方税の一部によって財政需要の補足を補完するという意味がある
- ⑦一方、留保財源の部分を、「厳密な意味で財源保障をしない部分」と考えると、地方税の一部はまさに税源配分による広義の財源保障の部分にあたる

4. 地方交付税制度の現実の制度運営とそのなかで生じた課題

- ①慢性的に不足していた段階：負担金の裏負担部分の補足に努め、一般財源総額の確保の必要性から、交付税率の引き上げを強く求める
- ②一定の財源が確保されてきた段階：補正係数を豊富にし、正確に財政需要の把握を行い、同時に投資的経費の補足について事業費補正方式などを導入してきたことで、単独事業への財源保障も充実させる
- ③バブル期：財政需要をふくらませる意味で、いわゆる地方単独事業の拡大に踏み込み、その手法がその後のウルグアイラウンド対策や、景気拡大のために投資拡大に使われたが、そのことが、現在の地方交付税制度への批判の導火線となった
- ④地方交付税制度は、本来は景気変動に弱い仕組みであるので、それを補うために投資的経費についての地方債の充当率を上げたり（起債にかかる元利償還金について交付税措置がある場合もない場合もある）、特別会計での借入金でしのいだり、臨時財政対策債のような措置を講じてきたが、現在、そのことを抜本的に解消できる見通しが無い

5. 今後の地方交付税制度運営において決断が迫られる部分

①マクロの財政収支について

地方財政計画における収支不足が生じていることと、決算乖離が生じている現状は、当然、解消しなければならない。しかしながら、わが国の財政は、国に一般会計において多額の財政赤字が生じているのは、歳出の決定と歳入の決定が乖離しているからであって、その構造は地方財政計画の決定にも同じ構図があり、そこで財務省と総務省の駆け引きが成立してきたことに注意が必要である。この構図から脱するには、地方財政計画の歳出を、歳入に応じて決定するメカニズムが必要であって、国税負担率、交付税率だけでなく、地方税の標準税率を勘案して、地方財政計画の歳出を決定する途を開かなければならない

②財源保障のあり方、地方交付税の性格付けについて

税源移譲が進んだ結果、税による広義の財源保障が拡大する（その結果、留保財源は17年度措置のようなことをしなければ絶対額で拡大する）なかで、地方交付税を通じて、税による財源保障と負担金による財源保障の割合をどのようにしていくかの決断が必要になってきている。地方交付税の算定の透明化が求められるなかで、需要項目の算定を通じてバランスを図ることは不可能になってきているからである。

「義務教育費国庫負担金が廃止された昭和 24 年から昭和 27 年の地方財政平衡交付金時代に、生徒 1 人当たり教育費の地域格差は拡大したのか、教員条件は低下したのか」

地方財政審議会委員 木村陽子

三位一体改革において、義務教育費をめぐる国庫負担のあり方が大きな論点になっている。義務教育費国庫負担金を廃止することに反対する意見のひとつは、義務教育費国庫負担金を廃止すると、教育の地域格差が拡大し、また教員条件も低下するというのである。そして、その証左として、「義務教育費国庫負担金が廃止された昭和 24 年から昭和 27 年の地方財政平衡交付金時代に、生徒 1 人当たり教育費の地域格差が拡大し、また、教員条件が低下した」、と主張する。

より具体的にいえば、「昭和 27 年には小学校児童 1 人当たりの教育費は、東京を 100 とすると茨城県が 53 となり、格差が拡大した。また昭和 24 年から昭和 26 年にかけて、実学級当たりの教員数は小学校で 1.22 人から 1.20 人、中学校では 1.59 人から 1.50 人と教員条件が低下した」と主張している。しかし、これは、広告のキャッチコピーにはつかえても、実証的なものとはいえない。

大正 15 年に教員給与の半額という義務教育費国庫負担金が導入された。教員給与を地方団体が決定し、その半額を国庫負担金で賄うという制度の原型が導入されたわけである。そして、昭和 24 年のシャープ勧告に基づき、昭和 25 年から昭和 27 年の間に義務教育費国庫負担金が廃止され、昭和 28 年に復活した。

当時も当然、義務教育費国庫負担金を廃止するに当たって現在と同じような議論があったわけである。さらにいえば、当時は地方財政は都道府県の 7～8 割が赤字団体という未曾有の地方財政危機であったため、地方財政の危機をもたらしたのは、義務教育国庫負担金を廃止したからであると主張する論者もあり、それゆえに財政再建をうながすためにも義務教育費国庫負担金の復活が主張されたのである。

このような主張が妥当なものであったのかは、現在はシャープ勧告以来 50 年以上を経過しているだけに、歴史的に検証することが可能である。

そこで、昭和 24 年から昭和 35 年の 11 年間について、以下の点を分析した。

第 1 に、教育費における地域格差とはなにか、換言すれば、そもそも小学校児童 1 人当たり教育費および中学校生徒 1 人当たり教育費の地域格差とはなにか、である。日本の義務教育において、昭和 30 年代においても、教育費の地域格差の存在をよしとせず格差を縮小することを願う指摘があった。しかし、地域格差が何によって生じるのかが明らかにされてこなかった。

第 2 に、昭和 25 年から昭和 27 年に義務教育費の地域格差が拡大したのか、である。

第 3 に、同じく教員条件も低下したのか、である。

第 4 に、当時の未曾有の地方財政の危機は、義務教育費国庫負担金を廃止したからか。

分析結果では、昭和 25 年から昭和 27 年に義務教育費の地域格差が拡大したわけではなく、また教員条件も低下しなかったことが示された。

分析結果の図表などについては、当日配布する。