

国と地方の財政関係をめぐる課題

東 信 男*

(会計検査院事務総長官房上席審議室調査官(研究担当))

I はじめに

国の平成11年度当初予算によれば、国税が景気の低迷と恒久的な減税により増収が見込めないことから、国債を31兆0500億円発行することとしたため、11年度末の国債発行残高は327兆円に上ると見込まれている。一方、地方公共団体も戦後4回目の財政危機に瀕しており、11年度地方財政計画によれば、地方債を11兆2804億円発行することとしたため、11年度末の地方債現在高は127兆円に上ると見込まれている。このように公経済の両輪と言われる国及び地方公共団体は国債又は地方債に依存した財政運営を強いられているため、財政の硬直化により社会経済情勢の変化等に対応した機動的な財政運営を行うことができるかどうか懸念されるような状況にある。

このような状況の下で、現在、内閣及び国会において、国と地方の役割分担及び税財源配分に大きな影響を与える地方分権の推進、国から地方に有償資金を還元している財政投融资制度改革に関する検討が行われていることから、国と地方の財政関係を見直すことにより、国と地方の財政状況を改善することが期待される。そこで、このような見直しの一助に資するため、従来の国と地方の財政関係を概観するとともに、国と地方の財政関係をめぐる課題について論ずることとする。

II 国と地方の関係

1. 行政事務配分の関係

国及び地方公共団体は、共に国民の福祉の増進を図ることを目的とした社会資本の整備及び各種の行政サービスを提供しているが、それぞれが分担する行政分野は、事務事業の性格、規模の差に応じて異なっている。国は、外交、防衛、司法等の事務の性質上地方公共団体が処理することが適当でない事務、社会保険、貿易保険等の国全体を通じて統一的に処理する必要がある事務、高速自動車道の整備、通信事業、郵便事業等の全国的な規模・視点で実施されなくてはならない事業等を行っている。

これに対し、地方公共団体は主として、警察、上下水道、戸籍等の国民の日常生活に密着した分野の行政を行っているが(地方自治法第2条第2項及び第3項)、これらの行政の多くは国が定めた法律を根拠とす

* 1956年生まれ。80年会計検査院へ。防衛検査第3課、大蔵検査課決算監理官などを経て、現職。この間、84～86年米国ロチェスター大学経営大学院留学、90～93年在ニューヨーク総領事館出向。

るものであり、職員定数、実施内容、事業規模等については国の法令・通知による基準、国庫支出金の交付、国の認可・承認等の関与により実質的に国が行政サービスの水準を定めているのが現状である。

2. 経費負担の関係

国及び地方公共団体がそれぞれの事務を行うために要する経費については、事務の実施主体が全額これを負担することが原則とされている（地方財政法第9条）。但し、地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない義務教育、生活保護等の国が進んで経費を負担する必要がある事務（同法第10条）、道路、河川、砂防等の建設事業（同法第10条の2）、災害救助事業、災害復旧事業等の災害に係る事務（同法第10条の3）、養護学校の建築、教職員給与等に係る事務（同法第34条）については、国がその経費の全部又は一部を負担することとされている。また、地方公共団体が国の委託を受けて行う国会議員選挙、統計等のもっぱら国の利害に関係のある事務については、地方公共団体はその経費を負担する義務を負わないとされている（同法第10条の4）。さらに、国はその施策を行うため特別の必要があると認めるとき又は地方公共団体の財政上特別の必要があると認めるときに限り、国庫補助金を交付することができる（同法第16条）。一方、国が上記の道路、河川、砂防等の建設事業及びの災害救助事業、災害復旧事業等の災害に係る事務を直接行う場合、地方公共団体は法令の規定に基づいてその経費の一部を負担することとされている（同法第17条の2）。

このように、地方公共団体が事務を行うために要する経費については、原則として地方公共団体が負担することとされているが、地方公共団体の主要な歳入である地方税については地方税法、地方交付税については地方交付税法、国庫支出金については国の予算、地方債については国の許可というように、実質的に国が地方公共団体の財源をコントロールしているのが現状である。

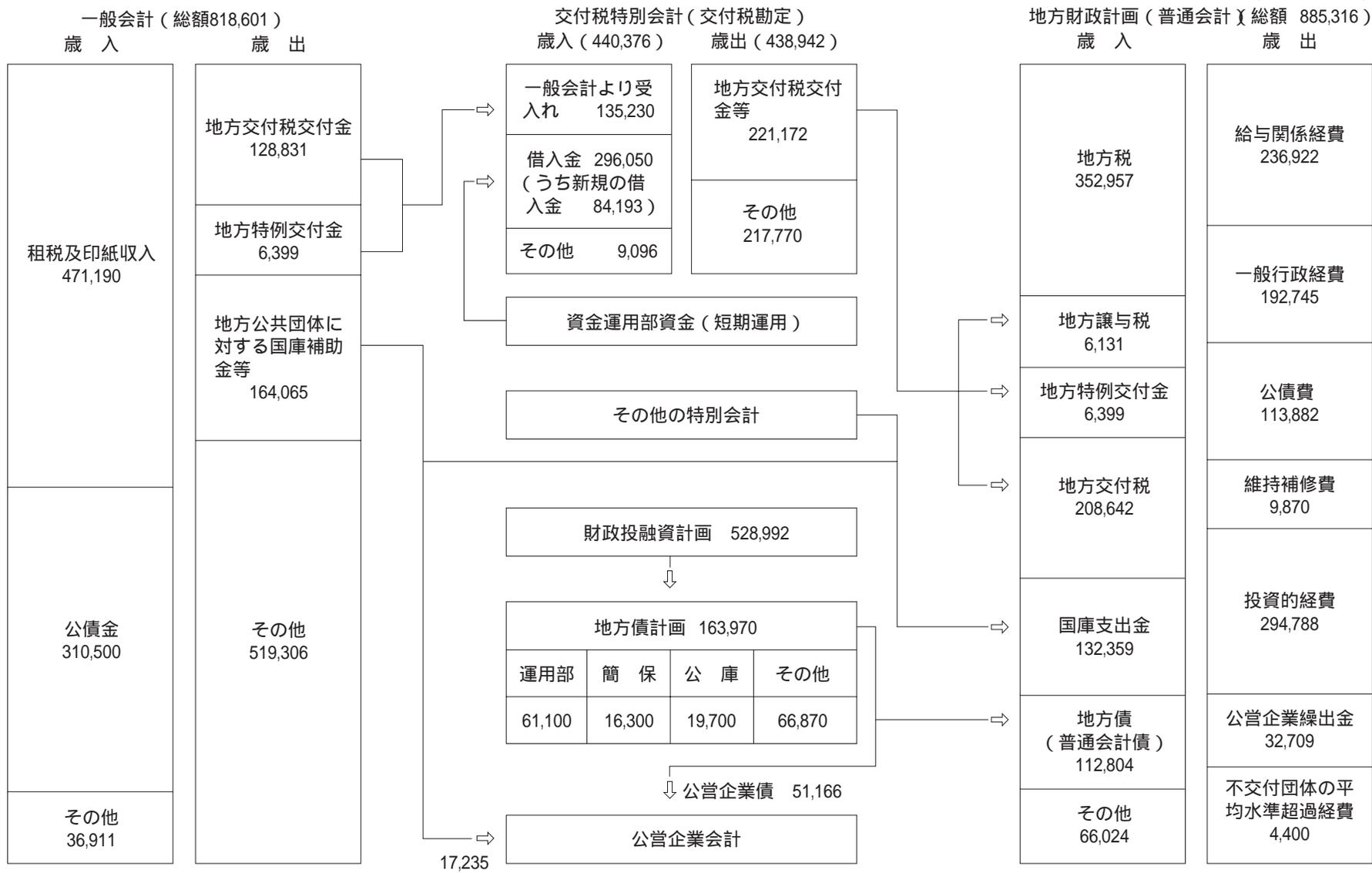
3. 国による財源保障と財源調整

国民の福祉の増進を図ることを目的とした社会資本の整備及び各種の行政サービスの提供に要する経費は、基本的には国民の負担する租税によって賄われているが、この租税収入は行政事務配分及び経費負担にしたがって、国及び地方公共団体がそれぞれ負担すべき経費の額に見合って配分されることが原則である。しかし、この原則に沿って地方公共団体に対し、その負担する経費の額に見合った財源を地方税として配分すると、地方公共団体相互間には、経済力の格差等により税源が偏在しているため、国民の税負担に大幅な不均衡が生じることになる。そこで、国は本来地方公共団体に帰属すべき税財源の一部を国税として徴収し、国を通じて地方交付税、国庫支出金、地方譲与税等として個々の地方公共団体に配分している。現行の制度では、地方財政計画の策定と地方財政対策により、地方交付税の所要額を確保することで国と地方の財源調整及び地方公共団体全体に対する財源保障が行われ、この地方交付税の総額を各地方公共団体に配分することで各地方公共団体ごとの財源調整が行われている。そして、この地方交付税の財源保障と財源調整を補完するものとして国庫支出金が各地方公共団体に交付されている。両者の差は、地方交付税が地方公共団体の一般財源とされているのに対し、国庫支出金が特定の事務事業に充てられる特定財源となっている点である。

また、国及び地方公共団体の財政活動は、本来の財源である租税だけではなく、郵便貯金、厚生年金及び国民年金積立金等の国の信用と制度に基づいて全国の国民から預託された資金でも賄われている。これらの資金は国の財政投融资制度の中で運用され、地方公共団体に対しても配分されているが、金利を付して返済しなければならない有償資金であるという性格を有している。現行の制度では、5年以上の長期運

図1 平成11年度の国による地方公共団体に対する財源配分（当初予算ベース）

（単位：億円）



（資料）国の予算，地方財政計画，財政投融资計画及び地方債計画により作成

用（国債及び外国債を除く。）に関しては財政投融资計画及び地方債計画の作成により、地方債の所要額を確保することで国と地方の財源調整及び地方公共団体全体に対する財源保障が行われ、この地方債の総額を各地方公共団体に許可することで各地方公共団体ごとの財源調整が行われている。地方債は、原則として特定の事務事業に充てられる特定財源であるが、近年、特別減税等の実施及び地方消費税導入時の未平年度化の影響に対応するため一般財源に充当される減税補てん債及び臨時税収補てん債がそれぞれ発行されている。

4. 国による財源配分の現状

11年度地方財政計画によれば、国は地方公共団体（普通会計）に対し、地方交付税20兆8642億円、国庫支出金13兆2359億円、地方特例交付金6399億円及び地方譲与税6131億円、計35兆3531億円の財政資金を交付することとしているが、これは地方公共団体の歳入総額88兆5316億円の39.9%を占める規模となっている。

一方、11年度財政投融资計画及び11年度地方債計画によれば、国は地方公共団体（普通会計及び公営企業会計）に対し、資金運用部資金6兆1100億円及び簡易生命保険資金1兆6300億円、計7兆7400億円を原資とした貸付けを行うこととしている。また、政府関係機関の一つである公営企業金融公庫は、地方公共団体（普通会計及び公営企業会計）に対し、政府保証債等の発行により調達した資金を原資に、1兆9700億円の貸付けを行うこととしている。これらの財投資金の合計9兆7100億円は、地方債計画総額16兆3970億円の59.2%を占める規模となっている。なお、財投資金は財政投融资計画外でも債券引受け及び貸付けという形で5年未満の短期運用が行われているが、地方公共団体に関するものとしては、11年度において8兆4193億円が新規に交付税及び譲与税配付金特別会計の交付税及び譲与税配付金勘定（以下「交付税特別会計」という。）に貸し付けられ、地方交付税の総額を増額する原資に充てられている（図1参照）。

III 国と地方の財政関係をめぐる課題

1. 事態の背景

(1) 地方財政計画の策定と地方財政対策

国による地方公共団体に対する財源保障と財源調整を行う上で重要な役割を果たしている地方交付税は、国税の収入額の一定割合（11年度においては、所得税・酒税の32%、法人税の32.5%、消費税の29.5%及びたばこ税の25%）とされているが（地方交付税法第6条第1項）、必ずしも所要額を満たすとは限らないことから、地方財政計画の策定と地方財政対策を講じることにより、所要額が確保される制度が設けられている（同法第7条）。

この地方財政計画は、次のようなステップを経て策定されている。

(ア) 歳入については、地方税を税制改正が反映された標準税収見込額、地方交付税を国税5税の法定割合相当額から資金運用部資金に係る借入金元利償還金を控除した額、国庫支出金を国の予算による交付額、地方債を通常の充当率・対象範囲による許可額などとした総額が見積もられる。また、歳出については、給与関係経費を国の定める標準定数・給与水準、一般行政経費を国の定める給付水準、投資的経費を道路整備、治山、治水等の各長期計画に沿った事業費とするなど標準的な行政サービスの提供に必要な総額が見積もられる。

(イ) 歳入総額が歳出総額を下回り、財源不足が生じる場合には、地方交付税の総額を増額したり、地方債を増額したりなどして当該財源不足を補てんする地方財政対策を講じ、歳入歳出総額が均衡した地方財

政計画を策定する。この地方財政対策では、地方交付税の総額を増額するため、交付税特別会計による資金運用部からの新規の借入れ、借入金の元本償還の繰延べ、一般会計から交付税特別会計へ繰り入れられる国税の法定割合相当額に対する加算等が行われている。また、地方債を増額するため、充当率の臨時的引上げ、対象事業の臨時的拡大等が行われている。

さらに、地方財政計画の策定後、景気の後退又は特別減税等の実施により地方交付税（国税の法定割合相当額）及び地方税が減少したり、災害復旧事業を行う必要が生じたりなどして地方公共団体の歳入が減少したり、歳出が増加したりして所要の財源措置が必要になる場合にも、地方財政の補正措置として上記と同様の方法で地方財政対策が講じられている。

(2) 財源不足等の発生

上記の財源不足等は近年連続して多額の規模に上っており、地方財政がきわめて厳しい状況にあることを如実に物語っている（表1参照）。国は地方財政の運営に支障が生じることのないよう、地方交付税制度を通じて地方公共団体の財源保障を行うため、財源不足等の一部を資金運用部からの新規の借入金で補てんする措置を講じているが、交付税特別会計の借入金残高は11年度末には29兆6050億円に上ると見込まれている（表2参照）。この借入金残高29兆6050億円のうち、21兆9998億円が地方公共団体の負担、7兆6052億円が国の負担とされている。そして、地方公共団体の負担分については将来における国税の法定割合相当額、国の負担分については将来における一般会計からの繰入額の加算でそれぞれ償還されることになるため、巨額の財政負担が後年度に先送りされた状況になっている。

多額の財源不足等が近年連続して発生した経済的及び政策的要因は次とおりであると思われる。

(ア) 4年度以降のバブル経済の崩壊に伴う景気の低迷により地方交付税の原資となる国税及び地方税に自然減収が生じたり、6年度以降の累次にわたる経済対策などにおいて所得税及び住民税の特別減税等が実施されることになったため、地方税及び地方交付税（国税の法定割合相当額）が減少したこと

(イ) 4年度以降の累次にわたる経済対策に対応して、地方単独事業である一般事業及び特別事業が積極的に実施されることになったため、投資的経費が増大したこと

上記の経済的及び政策的要因は財源不足等を拡大させた外部的要因と位置付けられるが、これら以外にも国と地方の財政関係の基礎となっている地方交付税制度、国庫支出金制度及び財政投融资制度に内在する要因も財源不足等の拡大を助長させた側面もあると思われることから、以下において、これら国と地方の財政関係の基礎となっている制度に係る要因について取り上げることとしたい。

2. 地方交付税制度をめぐる課題

(1) 年度間財源調整制度の欠如

現行の地方交付税制度では、国税の収入見込額にリンクしている地方交付税の総額と各地方公共団体について算定した財源不足額（基準財政需要額と基準財政収入額の差）の合算額は正確に一致するという保障がないにもかかわらず、地方交付税の総額と地方公共団体の財源不足額の合算額の間が生じる過不足を年度間で調整する制度が設けられていないのが現状である。つまり、普通交付税（地方交付税の総額の94/100相当額）の総額が各地方公共団体の財源不足額の合算額を超える場合には、特別交付税（地方交付税の総額の6/100相当額）に加算して配分する一方で（地方交付税法第6条の3第1項）、普通交付税の総額が各地方公共団体の財源不足額の合算額に満たない場合には、特別交付税の総額を減額することになっていて（同法第10条第6項）、当該年度分の地方交付税の総額は当該年度に全額配分することになっている。

表1 財源不足等と補てん措置の推移

(単位：億円)

年 度	財源不足等	補 て ん 措 置					
		地方交付税の増額				地方債の増額	その他
		借入金	償還繰延	加算	その他		
昭和 5 5	20,550	8,950	-	-	1,300	10,300	-
5 6	10,300	1,320	1,910	-	170	6,900	-
5 7 (補正後)	27,119	15,433	-	-	-	11,686	-
5 8	29,900	18,958	-	1,135	3,439	13,246	-
5 9	15,100	-	1,289	1,760	-	12,051	-
6 0	5,800	-	-	1,000	-	4,800	-
6 1 (補正後)	21,973	4,502	-	1,200	-	15,071	1,200
6 2 (補正後)	22,833	-	-	3,318	510	17,805	1,200
6 3	17,259	-	-	2,045	-	14,014	1,200
平成 元	7,600	-	-	-	-	7,600	-
2	7,600	-	-	-	-	7,600	-
3	6,300	-	-	-	-	6,300	-
4 (補正後)	22,882	15,682	-	-	-	7,200	-
5 (補正後)	34,272	16,675	-	-	-	17,597	-
6 (補正後)	74,821	36,369	1,979	2,060	400	34,013	-
7 (補正後)	79,008	42,532	4,192	2,188	-	30,096	-
8 (補正後)	86,278	36,897	4,265	8,391	-	36,725	-
9 (補正後)	69,205	18,330	4,714	5,821	-	40,340	-
1 0 (補正後)	96,957	36,413	6,462	10,414	-	43,669	-
1 1	129,689	84,193	-	5,500	7,306	25,178	7,512

(資料) 地方財政要覧(地方財務協会)により作成

表2 交付税特別会計の借入金残高の推移

(単位：億円)

年度	借入金残高	左の内訳	
		国の負担	地方の負担
昭和 5 5	76,971	36,420	40,551
5 6	78,730	37,942	40,788
5 7	96,261	48,892	47,369
5 8	115,219	58,278	56,941
5 9	56,941	-	56,941
6 0	56,941	-	56,941
6 1	61,444	-	61,444
6 2	59,139	-	59,139
6 3	47,302	-	47,302
平成 元	29,846	-	29,846
2	15,221	-	15,221
3	6,733	-	6,733
4	21,859	-	21,859
5	37,956	-	37,956
6	74,326	-	74,326
7	116,857	-	116,857
8	153,754	10,225	143,529
9	171,444	19,307	152,137
1 0	211,857	33,985	177,872
1 1	296,050	76,052	219,998

(注) 10年度までは決算額，11年度は当初予算ベースである。

(資料) 交付税及び譲与税配付金特別会計債務に関する計算書，交付税及び譲与税配付金特別会計法附則第7条(改正前を含む)により作成

現行の制度では，年度間財源調整は地方公共団体の責任において行うこととされ，地方公共団体には年度間の財源調整を行う財源として財政調整基金の積み立てが義務付けられている(地方財政法第4条の3)。

上記のように地方交付税制度には，国による年度間財源調整制度が設けられていないため，財源不足等が生じる度に地方交付税法の附則において当該年度限りの特例措置として借入金及び一般会計からの繰入額の加算による地方交付税総額の増額が行われている。借入金が当該年度限りの特例措置とされているのは，交付税特別会計による借入金で地方交付税制度の安定性・健全性を損なうという観点から，恒常的な制度としては認められていないからである。しかし，大蔵大臣と自治大臣が申し合わせた覚書又は交付税及び譲与税配付金特別会計法附則の規定に基づく，一般会計からの繰入額の加算についても，一般会計の

財政状況からその一部が先送りされていることもあり、借入金という当該年度限りのはずの特例措置が4年度以降毎年度継続的に行われているのが現状である。

地方交付税の主要な対象税目となっている法人税・所得税と地方公共団体の主要な税目である住民税・事業税は共に所得を課税標準としているため、景気の変動に関して正の相関関係にあり、また、所得税と個人住民税は特別減税等の対象になりやすい。この結果、景気の低迷や特別減税等の実施に伴って住民税・事業税の税収が減少する時には、地方交付税（国税の法定割合相当額）も減少する傾向にあるため、財源不足等が生じやすい。一方、逆に景気の拡大に伴って住民税・事業税の税収が増大する時には、地方交付税（国税の法定割合相当額）も増大する傾向にあるため、財源余剰が生じやすい。

このように現行の地方交付税制度では、地方交付税の対象税目と主要な地方税の税源が重複しているため、地方交付税は景気の変動等による地方税収の増減を相殺するような機能を有していない（表3参照）。したがって地方交付税制度の目的の一つである地方公共団体に対する財源保障を安定的に行うためには、国による年度間財源調整制度が必要であり、そのために、毎年度国税の法定割合相当額の一定割合を積み立て、財源不足時に取り崩す積立金の導入について検討を要すると思われる。

表3 国税（地方交付税対象税目）と地方税の税収の推移

（単位：億円、％）

年度	国税（地方交付税対象税目）		地方税	
	税 収	伸び率	税 収	伸び率
昭和 5 5	211,467	16.7	158,938	13.3
5 6	224,668	6.2	173,255	9.0
5 7	237,514	5.7	186,286	7.5
5 8	252,800	6.4	198,413	6.5
5 9	272,640	7.8	214,939	8.3
6 0	293,872	7.8	233,165	8.5
6 1	318,903	8.5	246,282	5.6
6 2	353,294	10.8	272,040	10.5
6 3	385,940	9.2	301,169	10.7
平成 元	463,920	20.2	317,951	5.6
2	519,327	11.9	334,504	5.2
3	513,106	1.2	350,727	4.8
4	451,668	12.0	345,683	1.4
5	443,931	1.7	335,913	2.8
6	415,646	6.4	325,391	3.1
7	421,436	1.4	336,750	3.5
8	426,555	1.2	350,937	4.2
9	449,423	5.4	361,555	3.0
1 0	497,250	10.6	384,752	6.4
1 1	393,660	20.8	352,957	8.3

（注）1．地方交付税対象税目は、55年度～63年度が所得税、法人税及び酒税で、元年度～11年度が所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税である。

2．9年度までは決算額、10、11両年度は国税が当初予算ベース、地方税が地方財政計画ベースである。

（資料）一般会計歳入歳出決算及び地方財政の状況（自治省）により作成

(2) 交付税率の下方硬直性と地方財政計画算定基準の裁量性

地方交付税は、国税の収入額の一定割合（交付税率）とされているが、この交付税率については、制度上変更が認められている。現行法では、毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き各地方公共団体について算定した財源不足額（基準財政需要額と基準財政収入額の差）の合算額と著しく異なることとなった場合においては、交付税率の変更等を行うこととされている（地方交付税法第6条の3第2項）。そして、交付税率の変更等を行う場合とは、普通交付税の総額と各地方公共団体の財源不足額の合算額が概ね1割以上異なり、この状況が2年連続して生じ、3年以降も続くと見込まれる場合であるとされている（昭和29年5月自治庁長官国会答弁）。このように制度上は、普通交付税の総額が引き続き各地方公共団体の財源不足額の合算額を著しく超過することとなった場合には交付税率を引き下げることとされているが、今までの交付税率の変更はいずれも引き上げとなっている（表4参照）。

表4 交付税率の推移

（単位：％）

年 度		所得税	法人税	酒 税	消費税	たばこ税
昭和	2 9	19.874	19.874	20.0	-	-
	3 0	22.0	22.0	22.0	-	-
	3 1	25.0	25.0	25.0	-	-
	3 2	26.0	26.0	26.0	-	-
	3 3	27.5	27.5	27.5	-	-
	3 4	28.5	28.5	28.5	-	-
	3 5 ~ 3 6	28.8	28.8	28.8	-	-
	3 7 ~ 3 9	28.9	28.9	28.9	-	-
	4 0	29.5	29.5	29.5	-	-
	4 1 ~ 6 3	32.0	32.0	32.0	-	-
平成	元 ~ 8	32.0	32.0	32.0	24.0	25.0
	9 ~ 1 0	32.0	32.0	32.0	29.5	25.0
	1 1	32.0	32.5	32.0	29.5	25.0

（資料）地方交付税法第6条第1項（改正前を含む）により作成

既に述べたように、地方交付税の主要な対象税目である法人税・所得税と地方公共団体の主要な税目である住民税・事業税は課税標準が共通しているため、景気の拡大により住民税・事業税の税収が増大する時には、地方交付税（国税の法定割合相当額）も増大する傾向にあるため、財源余剰が生じやすい。このように財源余剰が引き続き生じる可能性があるにもかかわらず、交付税率が引き下げられた実績がないのは、地方交付税（国税の法定割合相当額）は国が地方に代わって徴収する地方税で、地方公共団体共有の固有財源であるとの意識が高いため、地方にとって既得権化していることが上げられる。

そして、この地方交付税の既得権化を支えているのが、地方財政計画における見込額算定基準の裁量性

である。地方財政計画における歳出総額は、標準的な行政サービスの提供に必要な総額が見積もられることになっているが、地方行政制度や国の基準によって明確化されているもの以外は明確な基準がないため、一般行政経費の中の国庫補助負担金を伴わないもの、投資的経費の中の普通建設事業費等において、標準的な行政サービスの算定に裁量の余地があるのが現状である。したがって、景気の拡大により地方交付税の主要な対象税目である法人税・所得税と地方公共団体の主要な税目である住民税・事業税の税収が大幅に増大すると見込まれる場合には、地方財政計画の歳出総額のうち裁量部分を増大させ、財源余剰の発生を避けようとする誘因が働くことになる。例えば、自治省では、3年度から5年度にかけて、地方財政計画の策定に当たり、投資的経費に係る国庫補助負担率の引下措置に伴う地方負担の増加分を財源不足としたが、財政当局は財源不足とは認めず、むしろ、財源余剰が生じているとして、地方交付税（国税の法定割合相当額）の特例減額を合計1兆7002億円実施している。その後、自治省では、財源不足としていた投資的経費に係る国庫補助負担率の引下措置に伴う地方負担の増加分を6年度以降、財源不足としない取扱いに変更している。

このように地方交付税制度に内在する交付税率の下方硬直性は、税収が好調な時には行政サービスの水準を拡大させる傾向を生む一方で、景気の低迷により税収が落ち込んだ時には一旦引き上げられた行政サービスの水準は容易に引き下げられないことから、財源不足等を拡大させる大きな要因となっている。したがって、交付税率の下方硬直性がもたらす弊害を除去するため、地方財政計画の算定基準をより一層明確化する要があると思われる。

(3) 水平的財源調整制度の欠如

地方財政計画では、歳入のうち地方税収については、地方交付税の不交付団体を含む全地方公共団体の標準的な地方税収が計上されていることから、歳出を標準的な行政サービスを提供するのに必要な経費に限定して収支を均衡させると、不交付団体のいわゆる財源超過額に相当する地方税収分だけ交付団体分の財源が不足することになる。そこで、地方財政計画では、歳出の一項目として、「地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費」を算定している（表5参照）。これは、現行の地方交付税制度の下では、財源超過団体の地方税超過額を財源不足団体に交付するような水平的財源調整が行われていないためである。

このように現行の地方交付税制度では、水平的財源調整制度が欠如しているため、地方財政計画の策定と地方財政対策において、財源不足が生じていても一定の財源が標準的な行政サービスを越える経費のために留保されており、不交付団体を含むすべての地方公共団体の財源保障が行われる制度となっている。したがって、水平的財源調整制度を採用しないことで、不交付団体の標準的な行政サービスを越える経費についても国が財源保障を行う必要があるかどうかについて、法人事業税の分割基準等、現行税制が不交付団体に有利になっている面があること、地方交付税の所要額を確保するため交付税特別会計が巨額の資金を借り入れていることを踏まえながら、検討する要があると思われる。

なお、東京都では、地方交付税制度に類似する特殊な財源調整制度の一種として、水平的財源調整を行う都区財政調整制度を設けている（地方自治法第282条第2項）。この都区財政調整制度は、都が都と特別区及び特別区相互間の財源調整を行うための制度であり、特別区財政調整交付金及び特別区財政調整納付金から構成されている。この制度の下では、各特別区ごとに財政需要額と財政収入額を算定し、財政需要額が財政収入額を超える特別区に対しては当該財源不足額を普通交付金として交付することとし、逆に、財政収入額が財政需要額を超える特別区からは、当該財源余剰額に相当する額の納付金を納付させること

としている（同法施行令第210条の10）。そして、この納付金は、都税の一定割合とされる調整基本額とともに、特別区財政調整交付金の原資となっている（同法施行令第210条の11）。このように東京都では、水平的財源調整を行う都区財政調整制度により都と特別区全体との財源調整を行うとともに、特別区相互間の財政力をほぼ完全に均衡化していることから、国が現行の地方交付税制度に水平的財源調整制度を導入するとした場合、長所及び短所を検討する上で参考に値すると思われる。

表5 「地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費」の推移

（単位：億円，％）

年度	平均水準を超える必要経費	地方財政計画歳出合計	構成比
昭和 5 5	4,000	416,426	1.0
5 6	5,500	445,509	1.2
5 7	6,100	470,542	1.3
5 8	4,300	474,860	0.9
5 9	6,600	482,892	1.4
6 0	8,600	505,271	1.7
6 1	10,100	528,458	1.9
6 2	9,500	543,796	1.7
6 3	15,600	578,198	2.7
平成 元	29,500	627,727	4.7
2	40,200	671,402	6.0
3	35,500	708,848	5.0
4	31,500	743,651	4.2
5	18,200	764,152	2.4
6	8,100	809,281	1.0
7	10,300	825,093	1.2
8	8,300	852,848	1.0
9	10,700	870,596	1.2
1 0	13,400	870,964	1.5
1 1	4,400	885,316	0.5

（資料）地方財政計画（自治省）により作成

（4）地方債と地方交付税の拡大的相互補完性

普通交付税の交付に当たっては、各地方公共団体ごとに基準財政需要額と基準財政収入額が算定され、この差である財源不足額に相当する額の普通交付税が交付されている（地方交付税法第10条第2項）。この基準財政需要額の中には、各地方公共団体が発行した地方債の元利償還金の一部が含まれているため（10年度地方財政計画における公債費10兆4840億円のうち、10年度基準財政需要額の中で算定されている地方債の元利償還金は49.2%に相当する5兆1657億円）、各地方公共団体は、発行した地方債の元利償還金をす

べて負担する必要がないという意識を有するようになり、地方債に依存しやすい財政運営を行いがちである。また、国の財政当局も地方財政対策において、経常的な経費に充てられることになる交付税特別会計の借入金による地方交付税総額の増額をできるだけ抑制するという観点から、地方債に依存しやすい財政運営を行いがちである。

これらの具体的な事例は次のとおりである（表6参照）

表6 平成9年度末地方債（普通会計債）現在高の目的別内訳 （単位：億円、％）

区 分	現在高	構成比	本文の説明
一般単独事業債	448,129	40.2	(ア),(イ)
一般公共事業債	83,406	7.5	(イ)
財源対策債	26,013	2.3	(ウ)
臨時財政特例債	39,004	3.5	(エ)
公共事業等臨時特例債	6,641	0.6	(エ)
臨時公共事業債	73,356	6.6	(エ)
減収補てん債	41,024	3.7	(オ)
減税補てん債	46,821	4.2	(カ)
臨時税収補てん債	13,391	1.2	(キ)
その他	337,179	30.2	
合 計	1,114,964	100.0	

（注）一般公共事業債については、臨時公共事業債が除外されている。

（資料）地方財政の状況（自治省）により作成

(ア) 昭和59年度以降、まちづくり特別対策事業（地域産業・観光センター、スポーツ・レクリエーション施設、文化会館等の整備）、ふるさとづくり事業（体育館、総合運動場、総合文化センター、親水公園等の整備）等の財源に充てられる一般単独事業債（地域総合整備事業債）については、元利償還金の一部（30%～55%）が普通交付税の交付額を算定する際の基準財政需要額の中に算入され、地方債と地方交付税を組み合わせた財政システムが提供されたことから、各地方公共団体は一般単独事業債（地域総合整備事業債）を財源とした地方単独事業を積極的に実施した。

(イ) 平成6年10月に、対象期間を7年度から16年度、公共投資総額をおおむね630兆円に変更する「公共投資基本計画」の見直しが行われたのに伴い、地方公共団体が公共投資基本計画に沿った各種長期計画（道路整備5箇年計画等）において、一般単独事業債を財源とした地方単独事業を大規模に実施した。さらに、4年度以降の累次にわたる経済対策に対応して、地方単独事業及び補助事業が大規模に実施され、その財源として一般単独事業債及び一般公共事業債が充てられた。

(ウ) 地方財政対策の一環として、通常収支の財源不足を補てんするため、一般公共事業債等の充当率を臨時的に引き上げたり、対象事業を臨時的に拡大する形で財源対策債が発行された。

(エ) 投資的経費にかかる国庫補助負担率の引下げ及び見直しに伴って生じた地方負担の増加を補てんす

るため、臨時財政特例債、公共事業等臨時特例債及び臨時公共事業債が発行された。

(オ) バブル経済の崩壊に伴う景気の低迷により、景気の変動を受けやすい法人事業税及び法人住民税を中心に、地方税において自然減収が生じたため、代替財源として地方税減収補てん債が発行された。

(カ) 6年度以降の累次にわたる経済対策において、住民税の特別減税等が実施されたため、代替財源として減税補てん債（地方財政法第5条の特例となる赤字地方債）が発行された。

(キ) 9年度に導入された地方消費税の未平年度化に伴う収収不足を補てんするため、臨時収収補てん債（赤字地方債）が発行された。

一方、地方債現在高の累増に伴う公債費の増大は、地方財政計画策定上の新たな財源不足をもたらすことになるが、地方公共団体全体の地方債の元利償還確実性は、究極的には地方財政計画と地方財政対策において所要の地方交付税総額が確保されることにより担保されている。

このように地方債と地方交付税は相互補完の関係にあり、しかも、お互いに拡大し続けるという性向を有している。したがって、この悪循環を断ち切り、地方債現在高と交付税特別会計借入金残高の累増を解消するとともに、各地方公共団体に地方債の発行と元利償還に関する実質的な責任を負わせ、コスト意識を持って地方債を財源とする事務事業を運営させるため、地方債の元利償還金を基準財政需要額の算定から控除するとともに、地方税の基準財政収入額への繰入率（都道府県80%、市町村75%）を引き下げ留保財源を増やすことについて検討を要すると思われる。

(5) 恒久的な減税に伴う税財源配分のアンバランス

11年度の税制改正において、経済社会の構造的な変化や国際化の進展等に対応するとともに、現下の著しく停滞した経済活動の回復に資するよう、個人所得課税及び法人課税の抜本的な見直しを行うまでの間の措置として、所得税の最高税率の引下げ、定率減税及び扶養控除の加算、法人税の税率引下げ等の恒久的な減税が実施されることとなった。この結果、地方税財源への影響は11年度には、地方税の減税による減収が1兆0711億円、国税の減税による地方交付税の減収が1兆5284億円、計2兆5995億円発生する見込みとなった。これに対し、11年度の地方財政対策では、地方税の減税による減収については、国から地方へのたばこ税の一部移譲により1113億円、法人税の地方交付税率の引上げ（32%から32.5%、12年度以降は35.8%）により521億円、地方特例交付金の創設により6399億円、減税補てん債により2678億円を確保することとされた。また、国税の減税による地方交付税の減収については、国と地方が折半の負担により補てん措置を講じることとし、資金運用部からの新規の借入金により確保する見込みとなった。

過去の抜本的な税制改正においては、減収超過額の一部を地方税の自然増収で対処する場合もあったが、基本的には地方交付税、地方税等の増減税額はニュートラルになっていて、地方税財源の総額に変化はなかった（表7参照）。しかし、今回の恒久的な減税において、地方税の減税による減収については1/4を赤字地方債である減税補てん債で、また、国税の減税による地方交付税の減収については、全額を資金運用部からの新規の借入金（1/2が地方の負担）で補てんされている。したがって、減税が1年限りの特別減税と異なり期限の定めのない恒久的なものとしてされているにもかかわらず、地方税財源が実質的に減っており、恒久的な減税は地方の負担において行われている状況になっている。

表7 抜本的な税制改正における地方税財源の再配分

(1) 昭和63年度税制改正

(単位：億円)

減 収		増 収	
税 目	影響額	税 目	影響額
1. 地方税 個人住民税・法人住民税・法人事業税・間接税の減税	20,832	1. 消費譲与税 創設 (消費税 × 1/5)	10,885
2. 地方交付税 所得税・法人税の減税	9,338	2. 地方交付税 対象税目の追加 (消費税 × 4/5 × 0.24)	10,450
		3. 地方税の自然増収	8,835
合 計	30,170	合 計	30,170

(資料) 平成元年度改正地方財政詳解 (地方財務協会) により作成

(2) 平成6年度税制改正

減 収		増 収	
税 目	影響額	税 目	影響額
1. 地方税 個人住民税の減税	10,300	1. 地方交付税 消費税の交付税率の引上げ等 (消費 税 × 0.295)	15,200
2. 地方交付税 所得税の減税	7,800	2. 地方消費税 創設 (消費税 × 0.25)	24,500
3. 消費譲与税 廃止	14,300		
4. その他 消費税負担の増加等	7,300		
合 計	39,700	合 計	39,700

(資料) 平成10年度版図説地方財政 (東洋経済新報社) により作成

3. 国庫支出金制度をめぐる課題

(1) 国庫補助負担率の引下げに伴う国庫補助金等の地方債化・地方交付税化

昭和56年3月に内閣総理大臣の諮問機関として発足した臨時行政調査会は、58年3月の最終答申において、国の財政再建を図る見地から国庫補助金等の整理合理化を進めるべき旨の答申を行った。この答申等を踏まえ、60年度から社会保障、文教、農業及び公共事業の各行政分野ごとに国庫補助金等の補助負担率を引き下げる措置が講じられ、経常的経費については平成元年度に、投資的経費については5年度にそれぞれ恒久化された（表8参照）。これに伴う地方負担の増加（昭和60年度から平成11年度までの累計で12兆8056億円）に対応するため、経常的経費については、地方交付税の特例加算、たばこ税の地方交付税対象税目化（交付税率25%）、地方たばこ消費税税率の特例的引上げ、調整債の発行により措置される一方、投資的経費については、臨時財政特例債の発行、公共事業等臨時特例債の発行、臨時公共事業債の発行、調整債の発行により措置された。そして、臨時財政特例債、公共事業等臨時特例債及び臨時公共事業債の元利償還金については、地方交付税を算定する際の基準財政需要額に全額算入され、さらに、自治大臣と大蔵大臣が申し合わせた覚書に基づき、将来の元利償還金の一部又は私払費の一部が国の負担とされ、後年度において一般会計から交付税特別会計に繰り入れることとされた。

国庫補助金等の整理合理化を行う目的は、社会経済情勢の変化等に伴い必要でなくなった事務事業については廃止又は縮小を行い、国・地方を通じる行政の簡素化・合理化を図ることにより国庫支出金を削減し、国の財政再建に資することであった。しかし、国庫補助負担率の引下げによる地方負担の増加は、上記のように、経常的経費については地方交付税措置（不交付団体については調整債の発行）が講じられる一方、投資的経費については地方債が充てられるとともに、その元利償還金が全額基準財政需要額に算入された。この結果、国庫支出金の削減額が最終的に地方交付税に振り替えられたため、国庫補助負担率の引下措置は地方公共団体にとって、事務事業を廃止又は縮小する誘因にはならなかった。また、国にとっても、投資的経費に係る地方債（臨時財政特例債）の元利償還金の一部を国税の法定割合相当額に加算して交付税特別会計に繰り入れることとされ、国庫支出金の削減額が将来の地方交付税交付金に振り替えられたため、国庫補助負担率の引下措置は財政負担の先送りに終わった。

(2) 国庫補助金等の廃止に伴う地方交付税化（一般財源化）

臨時行政調査会は昭和58年3月の最終答申で、地域の主体性を高める観点から、補助事業等の中で本来地方公共団体の自主性に委ねるべきものについては、一般財源化を推進すべきである旨の答申を行った。この答申等を踏まえ、60年度から地方公共団体の事務事業として同化、定着又は定型化し、国庫補助金等がなくても行政の円滑な運営に支障がないと考えられるものに係る国庫補助金等については廃止され、その財源手当として地方交付税措置が講じられてきた（表9参照）。

一方、地方交付税は、国税の収入額の一定割合として規定されているが、29年度の制度創設から平成11年度までの間に地方財政の財源を確保するため交付税率の引上げ又は対象税目の追加が行われてきた。このような変更は、恒久的な減税に係る変更を除き、元年度及び9年度の変更を含め基本的には制度減税等の抜本的な税制改正に伴って生じる地方税財源（地方税、地方交付税及び地方譲与税）の増減を均衡化することを主な目的としており、交付税率の引上げ又は対象税目の追加により地方税財源が純増したわけではなかった。

表8 国庫補助負担率の引下状況

国庫補助金等	年 度				平成 元	2	3	4	5
	昭和 59	60	61	62・63					
(経常的経費)									
生活保護等	8/10	7/10	—⇒	⇒	3/4 (恒久化)	—	—	—	⇒
措置費等	8/10	7/10	1/2	—⇒	1/2 (恒久化)	—	—	—	⇒
義務教育費等									
恩給費	1/2	—⇒	1/3	—⇒	一般財源化	—	—	—	—
長期給付	1/2	—	⇒	1/3	3/8	1/2	—	—	⇒
追加費用等	1/2	—⇒	1/3	—	—	—	⇒	2/9	一般財源化
(投資的経費)									
公共事業									
道路改築(直轄)	3/4	2/3	—⇒	6/10	—	⇒	2/3	—⇒	2/3 (恒久化)
同(補助)	3/4	2/3	6/10	5.75/10	—	⇒	6/10	—⇒	5.5/10 (恒久化)
河川改修(直轄)	2/3	6/10	—⇒	5.5/10	—	⇒	6/10	—⇒	2/3 (恒久化)
同(補助)	2/3	6/10	5.5/10	5.25/10	—	⇒	5.5/10	—⇒	1/2 (恒久化)
国営かんがい排水	6/10	5.5/10	—⇒	5.25/10	—	⇒	5.5/10	—⇒	2/3 (恒久化)

(資料)平成5年度国の予算(はせ書房)により作成

表9 国庫補助金等の一般財源化の推移

(単位:億円)

年度	昭和				平成 元	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	合計
	60	61	62	63												
件数	29	4	1	-	2	1	-	4	7	10	11	16	12	22	4	123
金額	408	65	75	-	223	49	-	1,490	1,083	489	198	36	54	462	43	4,675

(資料)平成11年度地方交付税のあらまし(地方財務協会)により作成

国庫補助金等の一般財源化は、廃止された国庫補助金等相当額の国庫支出金が減少する一方で、地方税財源が増加していないことと、事務事業そのものは存続する必要があると認められるものであることから、地方財政計画策定上の財源不足を生むこととなった。この財源不足については、主として、新規の借入金を原資に地方交付税総額を増額することで、補てん措置が講じられてきたため、国庫補助金等の一般財源化は、国の負担を地方の負担に転嫁しただけとなっている。

4. 財政投融资制度をめぐる課題

(1) 地方債と地方交付税の拡大的相互補完性を支えてきた財投資金

財政投融资制度では、主要な原資である郵便貯金及び公的年金積立金が資金運用部へ預託することを義務付けられているため、財投資金が出口ベースの資金需要とは無関係に流入してくるシステムとなっている。しかも、財投資金は金利を付して返済しなければならない有償資金であることから、財投制度は、流入してくる資金量に見合った運用先を常に確保しなければならないという宿命を背負っている。一方、地方債はその元利償還の確実性が究極的には地方財政計画と地方財政対策により所要の地方交付税総額が確保されることで担保されており、また、交付税特別会計の借入金はその元利償還の確実性が将来の国税の法定割合相当額及び一般会計からの繰入額の加算により担保されている。

このように地方債及び交付税特別会計に対する貸付けは優良な運用対象であるため、財投制度は、受動的に流入してくる財投資金をこれらに運用することで地方債と地方交付税の拡大的相互補完性を財源面で支える役割を果たしてきた（表10参照）。この結果、本来、財政資金で賄うべき行政需要も財投資金で代替されるようになり、地方公共団体のコスト意識の欠如、財政規模の肥大化を招くことになった。

表10 地方債（普通会計債）現在高に占める政府資金の推移（単位：億円、%）

年度	政府資金				その他	合計 (現在高)	政府資金の 占める割合
	資金運用部	簡易保険局	計	伸び率			
昭和55	85,960	35,358	121,318	16.7	173,839	295,157	41.1
56	98,336	40,145	138,481	14.1	189,038	327,519	42.3
57	110,512	44,922	155,434	12.2	200,796	356,230	43.6
58	121,600	50,730	172,330	10.9	213,736	386,066	44.6
59	133,352	57,007	190,359	10.5	220,655	411,014	46.3
60	144,748	63,013	207,761	9.1	219,951	427,712	48.6
61	157,615	68,773	226,388	9.0	223,133	449,521	50.4
62	175,314	74,915	250,229	10.5	226,468	476,697	52.5
63	185,822	79,574	265,395	6.1	235,138	500,533	53.0
平成元	194,735	83,113	277,848	4.7	245,150	522,998	53.1
2	203,645	86,337	289,982	4.4	260,987	550,969	52.6
3	214,044	89,350	303,394	4.6	283,505	586,899	51.7
4	232,762	92,314	325,076	7.1	286,237	611,313	53.2
5	260,031	94,917	354,948	9.2	349,699	704,647	50.4
6	284,867	98,429	383,296	8.0	421,253	804,549	47.6
7	323,787	101,655	425,441	11.0	503,195	928,636	45.8
8	359,747	106,190	465,937	9.5	567,376	1,033,313	45.1
9	387,150	110,075	497,225	6.7	617,739	1,114,964	44.6

（資料）地方財政の状況（自治省）により作成

財投制度が地方公共団体に対して財投資金を潤沢に供給できた背景には、郵便貯金及び公的年金積立金が財投制度の中に豊富に流入してきたことがあった。しかし、資金運用部資金の最大の原資である郵便貯金については、高金利時代の定額貯金の大量償還を控え12、13両年度において49兆円の流出が見込まれており、また、公的年金については、少子・高齢化の進展に伴い保険料と保険給付費が拮抗するようになり運用収入程度の積立でしか期待できなくなっている。

さらに、財投制度については、現在、資金運用審議会懇談会が9年11月に取りまとめた「財政投融资の抜本的改革について」を踏まえて、制度の改革が検討されており、郵便貯金及び公的年金積立金の資金運用部への預託を廃止することなどが実施されることになっている（中央省庁等改革基本法第20条第1項第2号）。この結果、資金運用部の預託金は、最終的には郵便貯金及び公的年金積立金を除いた特別会計の剰余金等だけになると見込まれ、10年度末ベースでは436兆円から51兆円に激減すると予想される。自民党行革推進本部が9年11月にまとめた「財政投融资の改革について」によれば、13年度から預託義務の廃止を行うこととされていることから、23年度までに郵便貯金及び公的年金積立金の預託金が全額返還されることになる。

このように財投原資の大部分を占めている郵便貯金及び公的年金積立金が大幅に漸減することが予想されるため、財投制度を通じて今後も地方公共団体の資金需要に応じた財投資金の供給を行うことができるかどうか不透明となっている。したがって、国及び地方公共団体は、財投改革を契機に従来の財投資金に依存した財政運営の姿勢を除々に改めるべきであると思われる。また、財投改革の進展に伴い郵便貯金及び公的年金積立金の自主運用が本格化するが、これらの資金が地方債を運用対象にすることがあっても、市場を通じて地方債を購入するなど市場原理に則した透明性の高い運用に徹底すべきことが肝要である。

(2) 財政的な理由による繰上償還が認められていない財投資金

9年度末における地方公共団体の地方債（普通会計債及び地方公営企業債）現在高は、163兆5970億円になっているが、このうち財投資金は、資金運用部資金が62兆8641億円（地方債現在高の38.4%）、簡易生命保険資金が16兆2640億円（同9.9%）及び公営企業金融公庫が21兆7643億円（同13.3%）、計100兆8923億円（同61.7%）になっている。資金運用部資金については、貸付利率が固定で貸付期間の長短にかかわらず預託期間7年以上の預託金に付される金利と同一水準（7年以上の預託金利は10年物利付国債の表面利率に0.05～0.25%上乗せした水準）となっており、地方資金は償還期限が5年～30年で財政的な理由による繰上償還は認められていない。そして、簡易生命保険資金についても、基本的には資金運用部資金とおおむね同じ条件で貸付けが行われている。また、公営企業金融公庫資金については、貸付利率（基準）が固定で原則として10年物の政府保証債である公営企業債（金利は10年物利付国債より若干高め）の資金調達コストに見合った水準に設定されており、償還期限が5年～28年で財政的な理由による繰上償還は一般的に認められていない。

このように地方公共団体の財投資金からの借入金は、金利が固定で償還期限が超長期となっており、基本的には繰上償還が認められていないことから、現在のように超低金利の状態にある金融市場から低利の金利で資金を調達し、これを財源に財投資金を繰上償還できないため、高金利時代に借り入れた資金の金利負担が地方の財政状況を圧迫する要因となっている（表11参照）。11年度の地方財政対策では、公債費負担対策として、資金運用部資金、簡易生命保険資金及び公営企業金融公庫資金の繰上償還（9年度決算ベースで2600億円、230団体）、公営企業借換債の発行（同600億円、500団体）、高利の地方債に対する特別交付税措置（同2900億円、80団体）が講じられているが、あくまで単年度限りの臨時特例措置とされている。

表11 平成9年度末地方債（普通会計債・公営企業債）現在高の利率別内訳

（単位：億円，％）

利 率	普通会計債	公営企業債	計	構成比	備 考
r < 4.0	607,668	181,882	789,550	48.3	9年度末の各種金利の水準
4.0 < r < 4.5	157,318	44,356	201,674	12.3	
4.5 < r < 5.0	142,317	75,952	218,269	13.3	公定歩合 0.5
5.0 < r < 5.5	46,540	31,594	78,134	4.8	10年物利付国債表面利率 1.9
5.5 < r < 6.0	19,909	26,426	46,335	2.8	政府保証債表面利率 2.0
6.0 < r < 6.5	38,370	41,693	80,063	4.9	地方債表面利率 2.0
6.5 < r < 7.0	44,756	33,743	78,499	4.8	資金運用部資金貸付利率 2.1
7.0 < r < 7.5	54,733	59,662	114,395	7.0	簡保資金貸付利率 2.1
7.5 < r < 8.0	2,748	15,384	18,132	1.1	公営企業金融公庫貸付利率（基準）
8.0 < r	604	10,314	10,918	0.7	2.35
					長期プライムレ - ト 2.6
計	1,114,964	521,006	1,635,970	100.0	

（注）利率は普通会計債については上限を含み，地方公営企業債については下限を含んでいる。

（資料）地方財政の状況（自治省）及び地方公営企業年鑑（地方財務協会）により作成

（3）交付税特別会計に対する短期運用としての貸付金

交付税特別会計の借入金は，すべて財投資金の主たる原資である資金運用部からの借入れとなっている。資金運用部の交付税特別会計に対する貸付けは，借入枠が長期間設定されている一方で，年度末の借入金が翌年度の4月に一時借入金として借換えられ，その後この一時借入金が1ヵ月単位で償還，借入れをくり返し，年度末に再び借入金となっており，資金運用部にとって短期運用の一形態となっている。そして，借入金利は期間の長短にかかわらず，7年以上の預託金に付される金利と同一水準となっている。11年度末の交付税特別会計の借入金残高は，29兆6050億円と見込まれており，13年度から38年度までの25年間で償還する予定となっている（表12参照）。

一方，既に述べたように，資金運用部資金の最大の原資である郵便貯金については，高金利時代の定額貯金の大量償還を控えており，また，公的年金積立金については，少子高齢化社会の進展に伴い従来どおりの規模の剰余金は望めない状況になっている。また，現在検討されている財投改革では，郵便貯金及び公的年金積立金の資金運用部への預託を廃止することや，貸付期間に対応した貸付金利の設定などが実施される予定になっている。そして，郵便貯金及び公的年金積立金の預託義務の廃止は13年度から開始され，これらの資金は23年度までに全額返還されることになるため，資金運用部の預託金は大幅に漸減（10年度末ベースで436兆円から51兆円）することが予想される。

したがって，交付税特別会計において，新規の借入れを行わないようにするとともに，既存の借入金が予定どおり償還されないと，預託金に占める交付税特別会計に対する貸付金の割合が高まるため，流動性，収益性及びALMの面から資金運用部資金の運営に悪影響を及ぼすと思われる。

表12 交付税特別会計借入金の償還予定

(単位：億円)

年度	償還予定額	左の内訳	
		国の負担	地方の負担
平成 1 3	15,636	5,393	10,243
1 4	11,766	6,018	5,748
1 5	13,885	6,728	7,157
1 6	17,268	7,399	9,869
1 7	21,998	8,147	13,851
1 8	24,658	8,949	15,709
1 9	25,462	8,189	17,273
2 0	26,416	7,422	18,994
2 1	29,047	8,164	20,883
2 2	27,907	8,981	18,926
2 3	15,656	429	15,227
2 4	13,216	234	12,982
2 5	12,100	-	12,100
2 6	9,735	-	9,735
2 7	2,846	-	2,846
2 8	1,784	-	1,784
2 9	1,865	-	1,865
3 0	1,948	-	1,948
3 1	2,037	-	2,037
3 2	2,127	-	2,127
3 3	2,222	-	2,222
3 4	2,323	-	2,323
3 5	2,428	-	2,428
3 6	3,737	-	3,737
3 7	3,905	-	3,905
3 8	4,078	-	4,078
合計	296,050	76,052	219,998

(注) 償還予定額は、11年度の当初予算ベースである。

(資料) 交付税及び譲与税配付金特別会計法附則第5条第1項により作成

5. 財源不足等に関する今後の見込み

12年度以降の財源不足等については、その時々为国及び地方の財政状況を踏まえた上で地方財政対策が講じられることになるが、財源不足等が発生する要因が次のとおり存在している。

(1) 歳入に関するもの

(ア) 恒久的な減税が引き続き行われ、しかも、12年度以降は平年度化されたベースで実施されるため（国税の減税による地方交付税への影響額1兆5500億円、地方税の減収1兆9000億円）、地方税及び地方交付税（国税の法定割合相当額）が減少すると見込まれている。このうち、地方税の減収については、たばこ税の一定割合の地方への移譲、法人税の交付税率の引上げ及び地方特例交付金の創設により3/4がカバーされているが、残りの1/4と国税の減税に伴う地方交付税への影響額計2兆0250億円については、税財源の配分は行われておらず、財源不足等が恒常的に発生する要因になっている。

(イ) 財政構造改革の推進に関する特別措置法（平成9年法律第109号）に基づき、10年度から12年度まで設定されていた集中改革期間（借入金の元本償還凍結期間）の経過に伴い、13年度以降、資金運用部からの借入金の元本償還が開始されるため、地方交付税の財源が減少すると見込まれている。11年度末の借入金残高見込額29兆6050億円については、38年度までに毎年度1784億円から2兆9047億円の元本償還が予定されており、特に、財投改革の影響が本格化する23年度までに全体の77.6%に当たる22兆9699億円が集中的に償還されることになっている（交付税及び譲与税配付金特別会計法附則第5条）。

(2) 歳出に関するもの

(ア) 12年度に少子・高齢化社会に向けた介護保険制度が導入されるなど総合的な地域福祉施策が新たに実施されたり、住民に身近な社会資本ストックの整備・維持更新が実施されるなど、新たな行政需要の発生に伴い、一般行政経費、投資的経費等が増大すると見込まれている。

(イ) 地方債現在高の累増（11年度末の地方債（普通会計債）現在高見込額127兆2699億円）に伴い、償還据置期間を経過した地方債、満期一括償還とした地方債の元本償還が本格化したりなどするため、元利償還のための公債費が増大すると見込まれている。償還期限は国債が60年であるのに対し、地方債については政府資金が20年～25年、民間資金が10年程度のものが多いため、地方債は国債と比較して地方債現在高の増加に伴い公債費が急激に増加するという特徴を有している。

IV おわりに

国の財政と地方財政は、公経済を支える車の両輪であると言われ、社会資本の整備及び各種の行政サービスの提供を通じて国民からの行政需要に対応している。しかし、この行政需要を満たすほどの国税収入及び地方税収入が得られないことから、国債、交付税特別会計の借入金、地方債等により赤字財源を調達しているのが現状である。これらの長期債務の残高は11年度末には国と地方を合わせ600兆円に上ると見込まれているが、このような状況をもたらした最大の要因は、バブル経済時代の行政水準がバブル経済崩壊後の税収の低迷にもかかわらず維持・拡大されたためである。

したがって、国と地方において行政水準の見直しを含む行財政制度に関する抜本的な構造改革を行うことなく、現状のまま国と地方の間で行政事務や税財源の再配分を行ったとしても、財政赤字は国と地方のどちらかで増大し、どちらかで減少するだけで、両者を合わせた国全体としての財政赤字が不変であることは自明の理である。今後、地方分権の推進及び財投改革を行うに当たっては、地方交付税制度、国庫支

出金制度及び財政投融资制度をめぐる課題を解決することにより、国と地方の新たな財政関係の基礎を築き上げることが重要である。

(本稿は、すべて個人的見解に基づいて記述したものです。)

参考文献

- 石原信雄他(昭和48年) 「新地方自治講座(地方財政制度)」 第一法規出版
今井勝人(平成5年) 「現代日本の政府間財政関係」 東京大学出版会
遠藤安彦(昭和53年) 「現代地方自治全集(地方交付税)」 ぎょうせい
自治省財政局長・審議官・課長他(各年度) 「改正地方財政詳解」 地方財務協会
自治省財政局長・審議官・課長他(各月) 「地方財政」 地方財務協会
自治大臣官房総務課(各年度) 「自治六法」 ぎょうせい
地方資金研究会編(各年度) 「地方債と地方資金」 大蔵財務協会
中川雅治他編(平成6年) 「財政投融资」 大蔵財務協会
林 省吾(昭和61年) 「自治行政講座(地方財政制度)」 第一法規出版
湯浅利夫編(平成7年) 「分権時代の地方財政運営講座(地方財政の発展と新たな展開)」 ぎょうせい