

国と地方： 政府間財政関係の再設計

土居 丈朗

経済産業研究所コンサルティング・フェロー

慶應義塾大学経済学部客員助教授

<http://www.econ.keio.ac.jp/staff/tdoi/>

1. 地方財政の制度と現状

■ 地方自治体の主な歳入

地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債

中央集権的

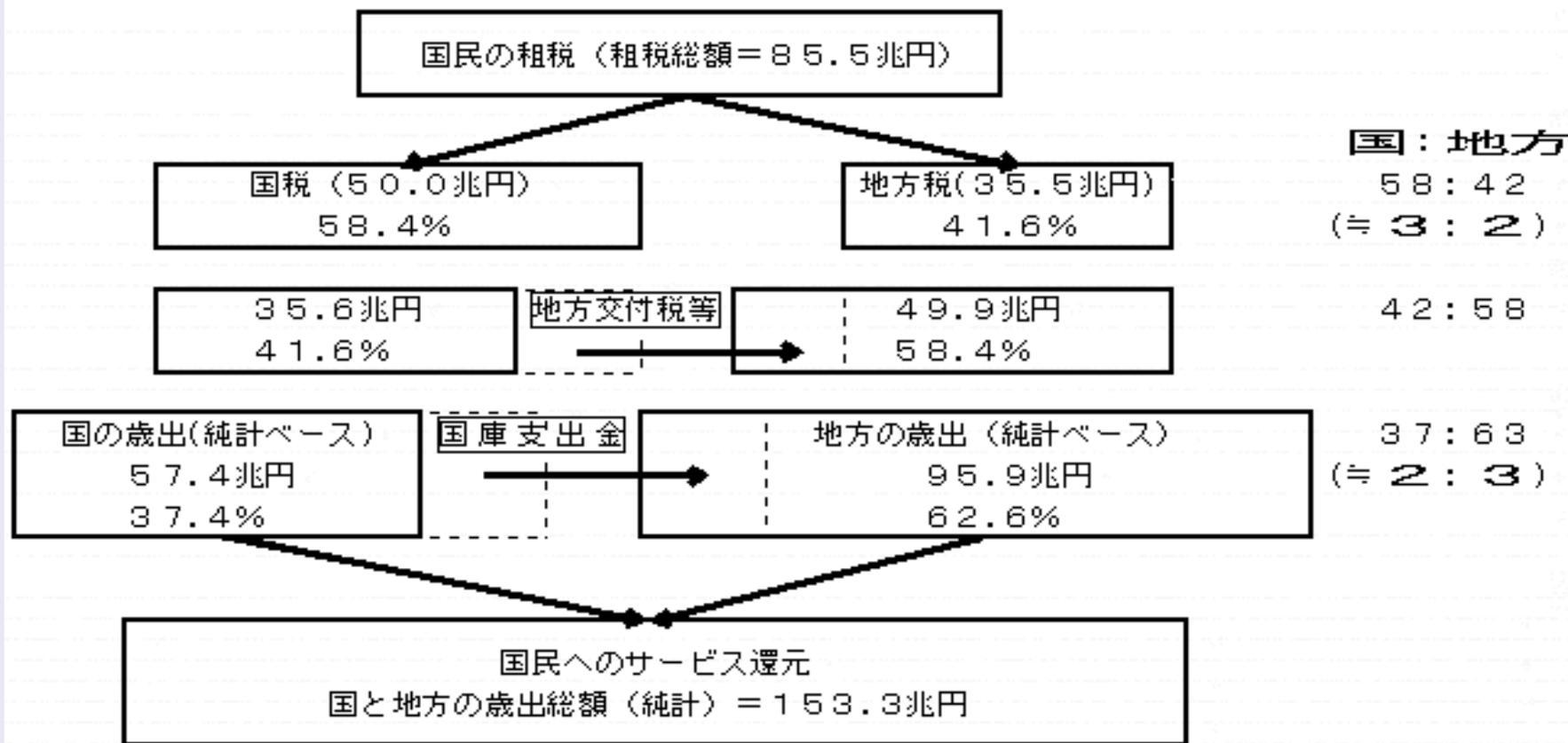
■ 「三位一体の改革」

地方税、地方交付税、国庫支出金

地方分権化

国と地方の財源配分

国・地方間の財源配分（平成13年度）



地方税

- 地方税法 国の法律
地方自治体が課税できる税目と税率を規定
- 地方分権一括法（2000年4月施行）
地方税法での税率の規定を緩和
法定外普通税が事前協議制へ移行
法定外目的税の新設

地方交付税

- 国が国税の一定割合を用途を制限しない財源として地方公共団体に移転するもの

- 国税

一般会計

交付税及び譲与税配布金特別会計

(略称: 交付税特会)

地方公共団体

地方交付税(続き)

■ 地方交付税総額(一般会計から支出)

$$= (\text{所得税} + \text{酒税}) \times 32\% + \text{法人税} \times 35.8\% \\ + \text{たばこ税} \times 25\% + \text{消費税} \times 29.5\%$$

- 総額のうち、94%が普通交付税、
6%が特別交付税

- 財務省が算定

■ 地方公共団体全体での財源不足額を試算

- 予算要求: 総務省
- 財源不足(= 支出の見込み額 - 税収等の見込み額)

■ 地方交付税総額と財源不足額は通常一致しない

地方財政対策

- 財務省と総務省が折衝
- 地方交付税総額と財源不足額の調整
 - 国税の一定割合以上に一般会計から追加支出
= 地方交付税増額
 - 地方公共団体が地方債を発行して財源調達
 - 交付税特別会計での借入金による財源調達
= 地方交付税増額

各地方公共団体への配分額の決定方法

■ 地方公共団体ごとに所定の方法に基づき算定

- 基準財政需要額...支出の見込み額
- 基準財政収入額...税金の見込み額

■ 差引財源不足額(地方公共団体ごと)

$$= \text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額}$$

各地方公共団体への交付税配分額

- 基準財政需要額 > 基準財政収入額 交付団体
- 基準財政需要額 基準財政収入額 不交付団体

国庫支出金

- 国が用途を特定して配分する補助金等
- 地方自治体には、用途についての裁量はほとんどない

地方債

■ 起債許可制度に基づいて発行

- 地方公共団体は地方債を自由に発行できない
- 起債許可...総務大臣または都道府県知事
- 許可する際、地方債で調達した財源の用途も指定

■ 地方債計画

- 起債許可額(及びその用途)とともに貸し手も決定

■ 資金区分

- 政府資金...財政融資資金(旧資金運用部資金)、郵貯資金、簡保積立金
- 公営企業金融公庫資金
- 民間等資金

1. 地方財政の制度と現状

■ 「三位一体の改革」

地方税、地方交付税、国庫支出金

歳出(権限)の分権を主導にした改革

■ 歳出の分権だけでなく、歳入の分権が必要

地方税、地方交付税、国庫支出金、地方債

財政規律を維持するためには、自らの判断と責任で財源調達を行い、財政破綻を防ぐ

2. 「三位一体改革」が陥る袋小路

- 「三位一体の改革」の成果
 1. 地方交付税への依存を低下
財源保障機能を全般的に見直して縮小
 2. 地方債元利償還金の交付税措置の見直し
 3. 課税自主権の拡大
 4. 国庫支出金の改革
 5. 市町村合併

2. 「三位一体改革」が陥る袋小路(2)

- 「三位一体の改革」で残された課題
 1. 「三」位一体ではなく「四」位一体
地方債をも含めて改革を
 2. 「税源移譲」に捉われ過ぎている
 3. 地方交付税の改革をどうするか？

「三位一体改革」が避けるべき罣

- 国庫補助負担金削減と税源移譲のパッケージ
経済力の弱い地域の自治体
補助金減 > 税収増
地方交付税の増額要求
- 地方債の緩い起債条件の温存
財源不足を地方債でまかなう
独自の税収だけで返済できない
地方交付税等による救済要求

分権改革を財政再建につなげるには

■ 「三位一体改革」の悪い展開



■ 財政再建に寄与する「四」位一体改革



3 . 税源移譲でなく課税権移譲

■ 税源移譲

国税減税 = 地方税増税

税収のゼロサム・ゲーム

累増する債務の下で、増税しないのか？

■ 課税権移譲

現行の地方税法 = ポジティブ・リスト

自治体の課税自主権に制限

4 . 分権時代の地方税制

■ 独自課税の動き — 望ましいはずが

ホテル税、遊漁税...

租 税 輸 出

他地域の住民に負担を転嫁

応益課税に反する

なぜこうした独自課税の動きが起こるか

自治体の思惑

- ▶ 住民受けしない増税は避けたい
- ▶ 基幹税に裁量を与えられていない

地方税の改革

- 分権的な自治体にふさわしい税目
住民税の均等割、固定資産税
地方消費税
- 自治体の法人課税 基本的に必要ない
- 地方税法の改革
地方税法の税目の規定
ポジティブリストからネガティブリストに
自治体が課税してはならない税目
国が課税する税、租税輸出をもたらす税

5. 借り手意識を生まない地方債

■ 地方債許可制度

総務省が発行額だけでなく、貸し手も決定
借りるための財政健全化努力不要

■ 地方債の引受資金

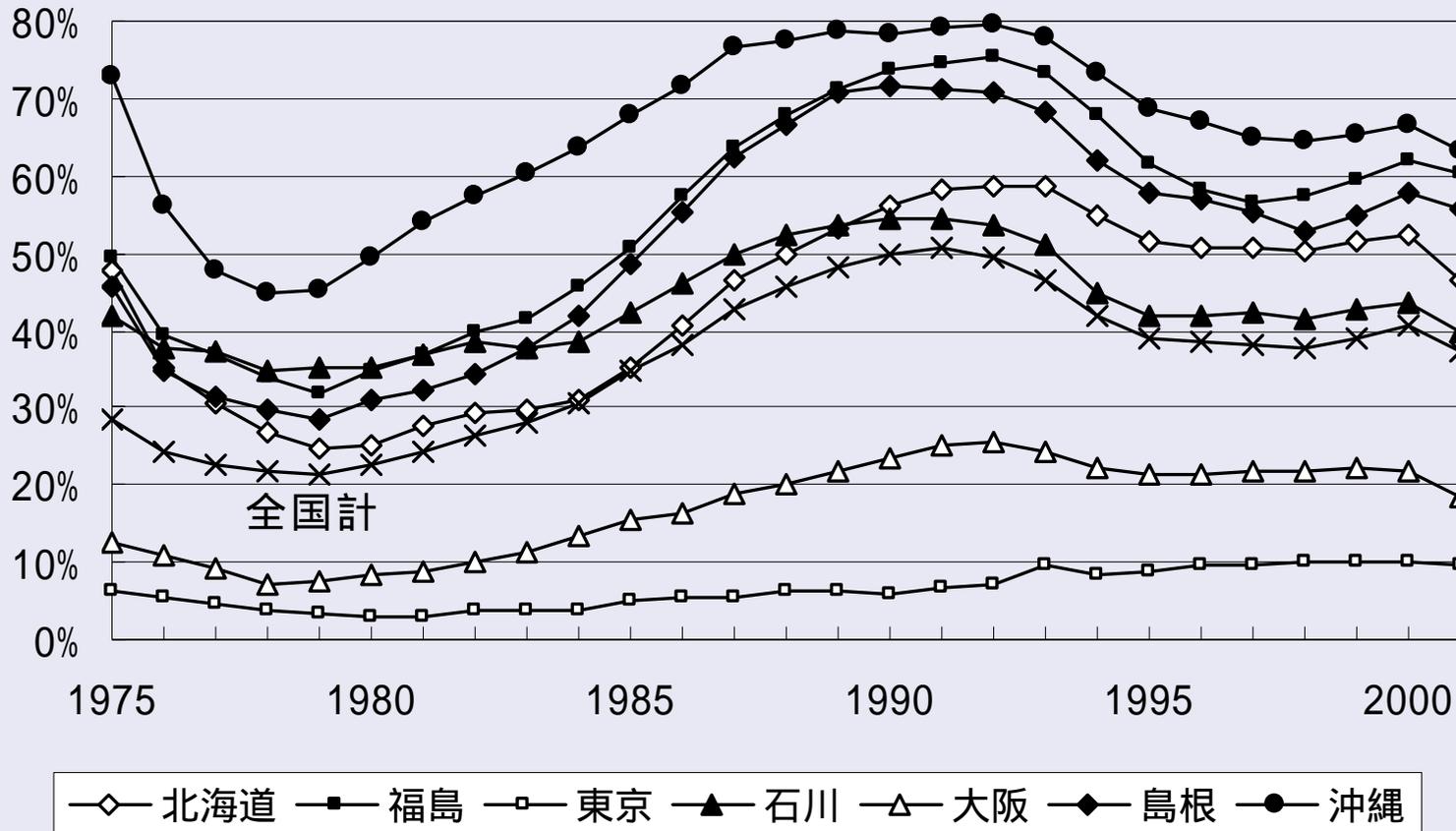
財政資金6割、民間金融機関3割、市場1割
財政資金の方が、長期・低利

■ 財政資金の割当 総務省が決定

財政力の弱い自治体 =

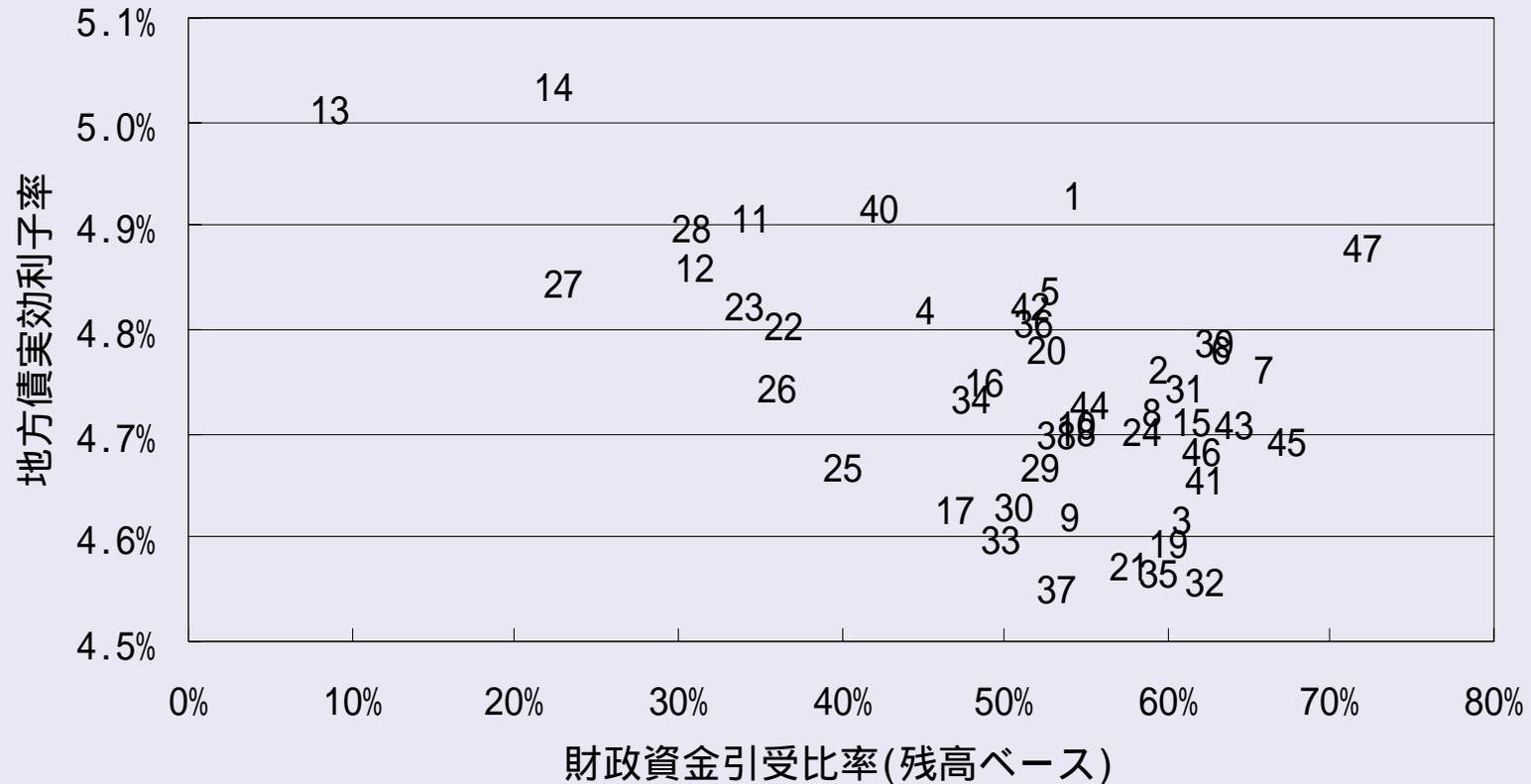
独自の税収では
返済が困難な自治体

都道府県・財政資金引受比率



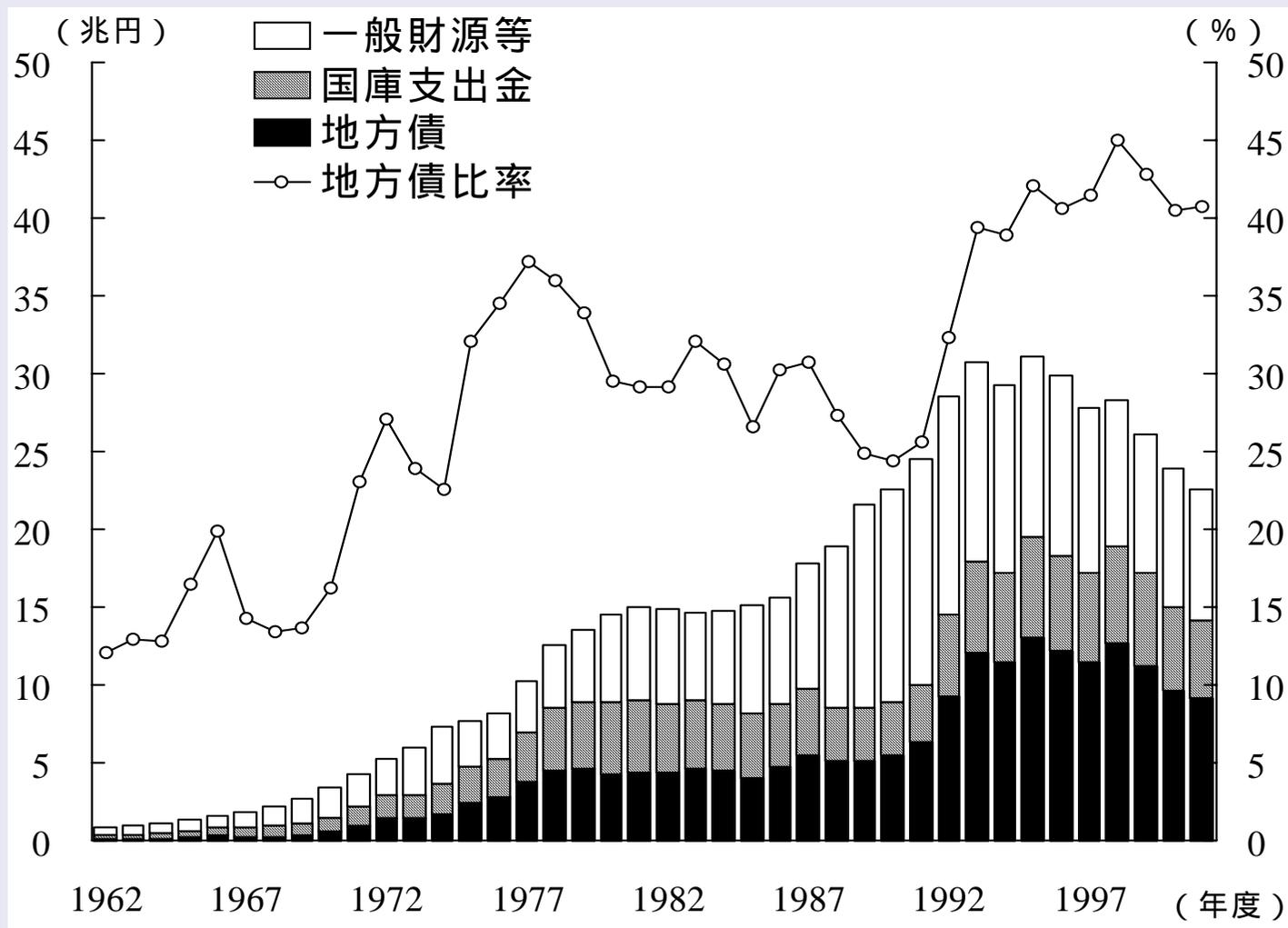
出典：拙稿「地方債の起債許可制度の運用実態とその評価」，金融調査研究会『地方財政をめぐる諸問題』，金融調査研究会報告書第26号，pp.115-138，2001年。

地方債実効利子率と財政資金引受 都道府県：1990～1999年度(平均)



出典：拙稿「地方債の起債許可制度の運用実態とその評価」，金融調査研究会『地方財政をめぐる諸問題』，金融調査研究会報告書第26号，pp.115-138，2001年。

普通建設事業費の財源内訳



6. 地方債改革の促進

■ 新たな取り組み

ミニ市場公募債、2テーブル方式
地方債の「国による暗黙の保障」

財政状況に応じて差異を付ける発行条件
を認めないことが、諸悪の根源

■ 未完の地方債改革

「三」位一体ではなく「四」位一体

6 . 地方債改革の促進 (2)

- 単独で市場公募発行できる自治体

原則として自由に発行

自治体の財政状況に応じて発行条件に差異

- 単独では市場で公募発行できない自治体

地域ごとに共同発行

公営企業金融公庫を発展的解消し、共同発行体とする

発行条件に差異を付けて地域間競争

7. 地方交付税の問題点

■ 交付税の算定方法

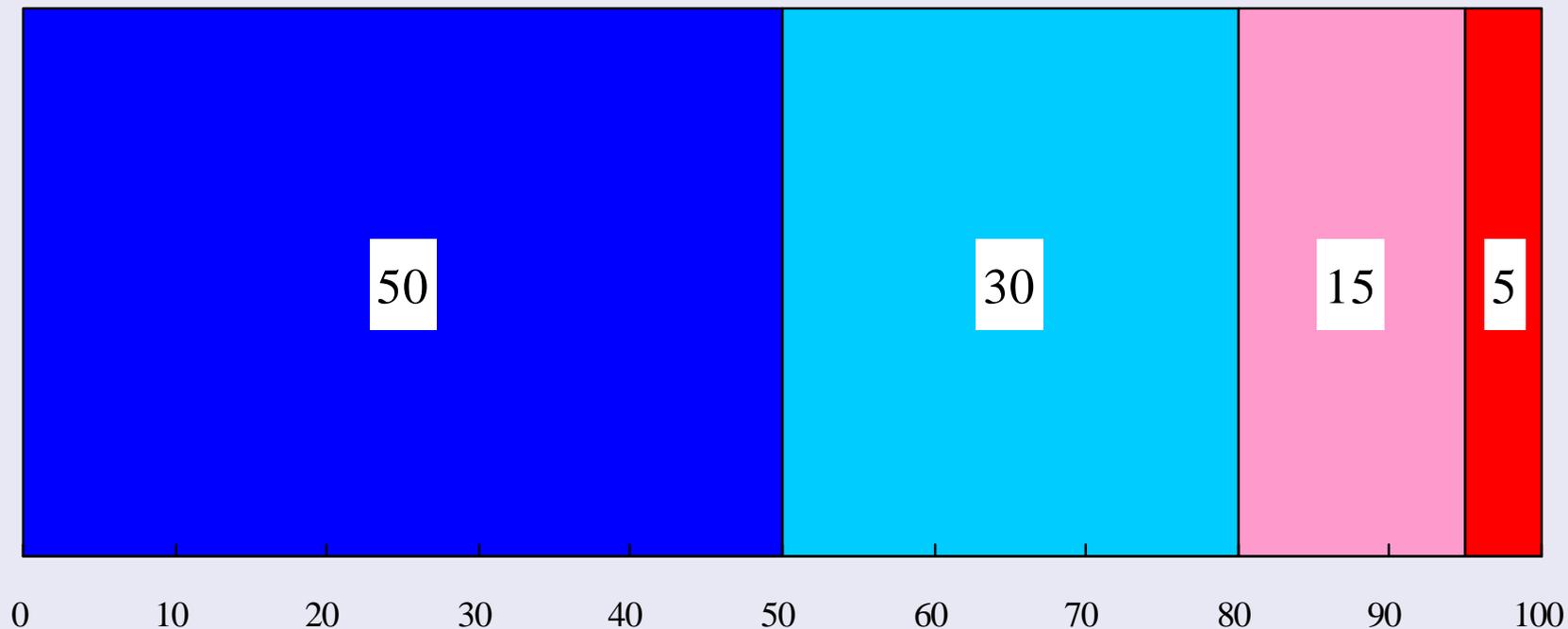
差額補填方式

「基準財政需要額 - 基準財政収入額」
に応じて交付

■ 算定方式の問題点

基準財政需要額が減ると交付税が減る
基準財政収入額が増えると交付税が減る
歳出削減や税収増加の努力を怠る

交付税措置の例：義務教育施設整備事業 (2002～)



■ 国費 ■ 交付税措置 ■ 自力償還 ■ 一般財源

当年度は地方債

8. 公債費まで手当てる交付税

■ 基準財政需要額

地方債の元利償還費(一部)が算入

公債費増 基準財政需要額増 交付税増

■ 公債費の交付税措置

地方債の元利償還負担を国税に転嫁

モラル・ハザード

予算制約のソフト化 (soft budget problem)

公債費の交付税措置の清算

■ 公債費の交付税措置の廃止

交付税措置を当てにしている自治体に打撃
そもそも、措置された分は国税で負担

■ 既存の交付税措置された元利償還費

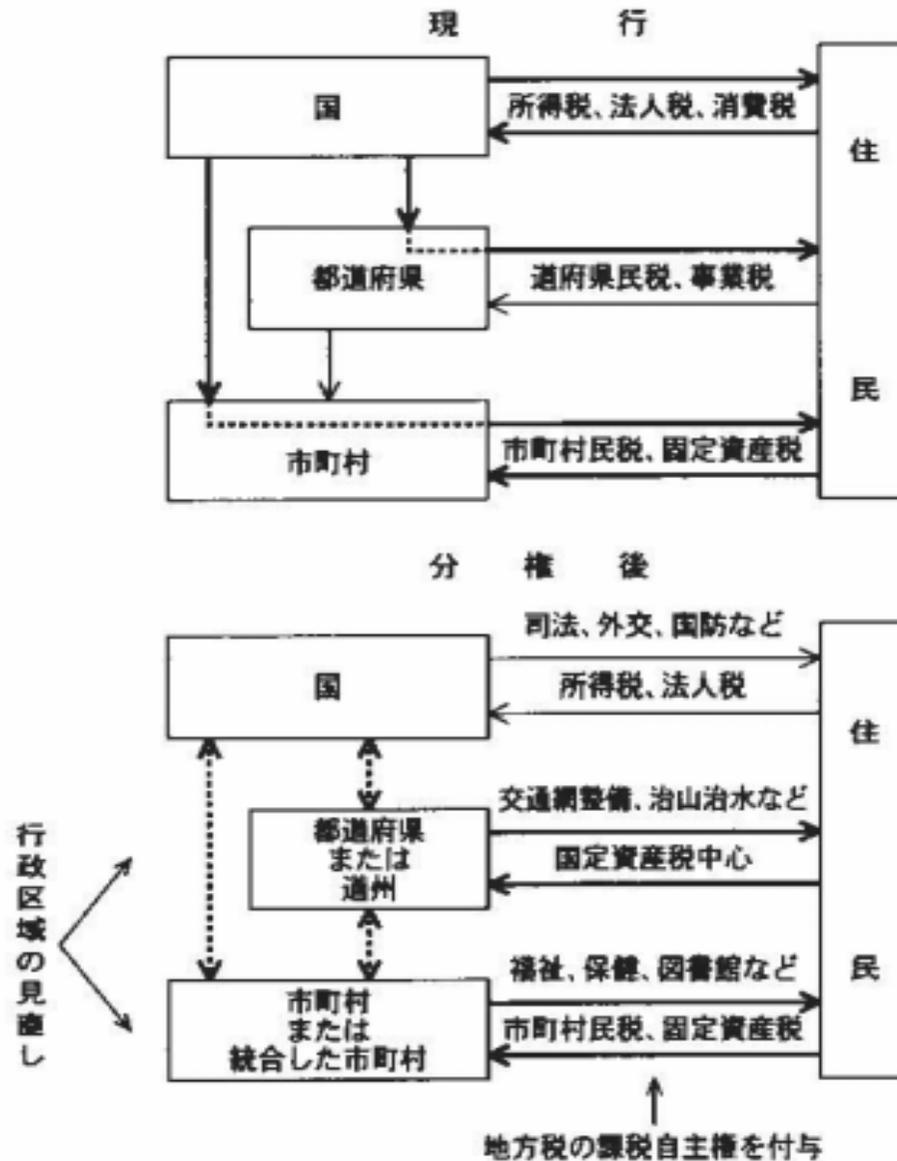
1. 国が(相当分の)地方債を引き取る
2. 差額補填方式によらず、地方債処理補給金を給付

公債費の交付税措置を新規に認めない！

9 . 地方分権のあり方

1. 便益のスピルオーバーをなくす行政区域再編
公共サービスの「ただ乗り」を防ぐ
2. 課税自主権の移譲
3. 国庫支出金の廃止、地方交付税の廃止
4. ナショナル・ミニマムを確保する補助金制度の新設
5. 地方債の自由化、地方自治体の破綻法制の整備

図4 国と地方の財源配分



地方債制度改革の方向性

自治体の破綻法制整備の必要性

- これまでは、国の財政措置により回避できていたが、今後は起こらないとはいえない
- 巨額の実質収支赤字（決済資金が滞る）
 - 柔軟に歳出削減ができない。
 - 何らかの形で収入を確保できない。

地方財政再建促進特別措置法で対応

... 事実上の「破綻」 しかし、これでは不十分

交付税制度の解釈をめぐる齟齬

しかし、自治体側が抱いている認識通りに、必ずしも実際の交付税の運用において財源措置されているわけではない

- 地方債元利償還金の交付税措置は、あくまでも基準財政需要額に算入されるまで

措置額分だけ交付税が配分されるとは限らない

- 地方交付税総額を決定する際には、交付税措置が直接的には考慮されていない

交付税措置の有無に関わらず、交付税総額が減額される可能性

交付税制度の解釈をめぐる齟齬

交付税措置... 各自治体への配分額の決定の際に、他の自治体よりも多くもらえるかどうかの話

- 自治体側は、交付税措置されているとの認識から公債費について自主財源からの財源捻出を少なくできると判断して財政運営を行った ...としても
- 「三位一体改革」に伴い交付税総額の縮減、ひいては交付税措置の有無に関わらず各交付団体への配分額の絶対的な減少を強いられれば...

債務の履行を十全に行えるだけの財源を確保できない恐れ

特定調停法に基づく破綻処理

■ 特定調停の申請

- 2003年6月 北海道住宅供給公社
- 2003年6月 大阪市の第三セクター3社
- 2003年7月 和歌山県土地開発公社
- 2004年1月 長崎県住宅供給公社
- 2004年2月 千葉県住宅供給公社

→ 今後の自治体に絡む債務整理の試金石

特定調停の性質

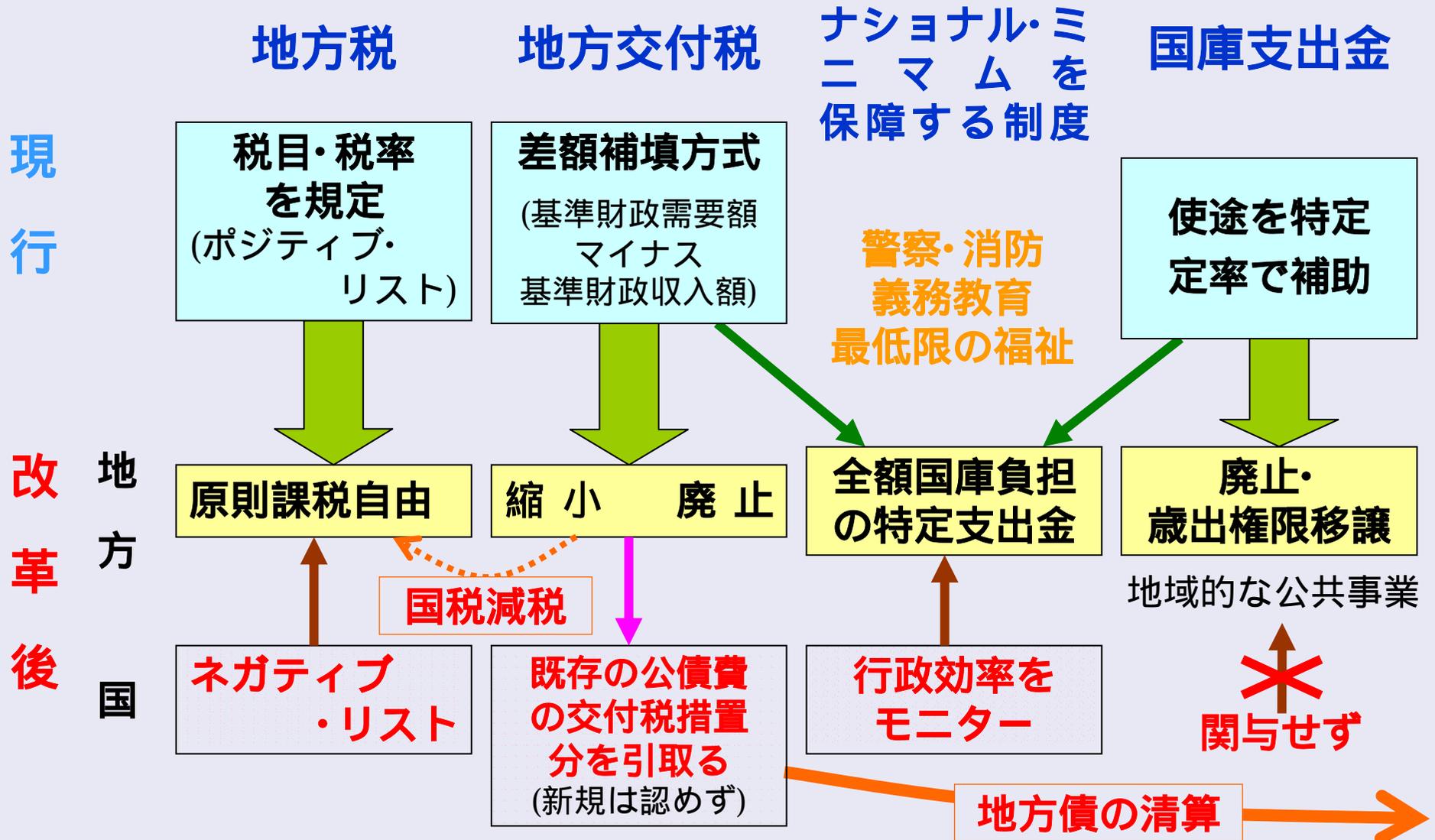
- 債務整理において重要とされる手続きの迅速性の観点からは、優れている
- 特定の債権者に限定して債権放棄等について交渉できる点は、上記の意味では望ましいが、応益原則の負担を妨げる可能性がある意味では欠点(調停結果を見ると応能原則により近い形で求める傾向が強い)
- 特定調停では、債権者が債務者側の公社・自治体に対して住民への増税を強制できない

自治体の「破綻」を防ぐスキーム

破綻処理スキーム構築のための必須条件

- 然るべき地方税増税なくして、債務減免・金利減免を認めない
- 「転出税」を課税できるようにする
- 貸し手責任を問わずして(債権放棄なくして)、国による救済はしない
- 債務の持続可能性を担保できる起債制限を設ける
(例:プライマリーバランスを改善できない自治体の起債禁止)

「三位一体の改革」の工程



「三位一体の改革」の工程(2)

地方債

現
行

地方債許可制度
(貸し手も国が決定)

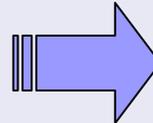
行政サービスの便益が及ぶ範囲に合わせて行政区域を再編
(市町村合併・道州制)

改
革
後

地
方
国

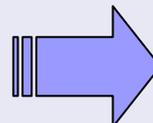
市場での
公募発行

地域単位の
共同発行
(地域間競争)



- ・受益と負担の関係の明確化
- ・財政運営の自己責任
- ・市場による規律づけ

地方債の食い逃げを阻止する起債ルールの設定
自治体破綻のルール化



- ・予算のソフト化を阻止
- ・地方の共通ルールの設定
- ・自治体のモニタリング