

新版発刊にあたって

本書は、平成21年に上梓した『基本から学ぶ地方財政』の改訂新版です。出版から10年近くが経過して、制度が大きく変わったこともあって改訂を行うことにしました。最初は最低限の改訂をと思っていたが、地方財政制度のいまを伝えるためには、相当程度の改訂が必要となりました。

本書（旧版）は、小泉内閣による改革が一段落した時期に書いていますが、まだその影響が色濃く残っていた時期であって、記述のあちこちに、小泉流の構造改革に対する批判がちりばめられていました。小泉流の思想に対する反発ではなく 無理解と思いつきに満ちた 浅薄な改革論がまかり通ってしまうことにもの申したいという思いからであり 筆者なりの危機感の表れでした。

執筆後、10年が経過してみると、大胆な改革論に振り回されるという基本構図は変わらないものの、地方財政制度の基本の部分に対する批判の激しさは、以前ほどではないように感じられます。そこで改訂版では、近年の制度改革の動きを盛り込むとともに、批判の書である部分を相当程度そぎ落として、その代わりに制度の文脈の奥にある考え方の解説に務めています。

第1章のマクロと第2章のミクロの解説は、旧版を最大限生かして加筆を行うことにしましたが、一部の図は思い切って落としました。第3章は、中心部分はえていません。第4章は、組み立ては旧版を踏襲しましたが、内容は大きく入れ替えて、整理しています。旧版に比べて、内容は豊富になっています。それに対して、旧第5～7章は、旧版が発刊時のトピックスを中心に取り扱っていましたので、思い切って全面削除し、代わって開発財政に関する諸課題として地方債、自治体財政健全化法、地方公営企業、公会計などを解説する新第5章を設けました。

全体をコンパクトにしたことで読みやすくなったと信じています。地

方財政制度は、かつてのように大きな制度改革論に揺さぶられることが少なくなっていました。そうした状況が今後も続いて、本書の再改訂が不要となることを祈念したと思います。それが国民にとってもよいことだからです。

さらに深く学ぶために拙著をいくつか紹介しておきます。地方財政論を地方税なども含めて学問的なアプローチで説き起したのが、神野直彦東京大学名誉教授との共著である『日本の地方財政』(有斐閣、2014年)です。地方財政制度の歴史の形成過程を著したものでは、『日本地方財政史』(有斐閣、2017年)があります。やや論文調で詳述しているものに『統治と自治の政治経済学』(関西学院大学出版会、2014年)があります。本書と並ぶ地方財政制度の入門書としては、『地方財政のヒミツ』(ぎょうせい、2012年)があります。各論としては、公会計関係では、『公会計改革の財政学』(日本評論社、2012年)、『公会計改革と自治体財政健全化法を読み解く』(日本加除出版、2014年)、地方債では『市場と向き合う地方債』(編著、有斐閣、2011年)、社会保障財政では『社会保障の財政学』(日本経済評論社、2016年)があります。

2018年7月 小西 砂千夫

新版発刊にあたって

本書のねらい：本当に大切な知恵は隠されている

序章 地方財政制度を何から学ぶか

■わが国では地方財政が何を支えているのか	3
■地方財政制度の根幹にある地方交付税	4
■注目されてこなかった地方財政計画	6
■地方財政に関するよくある誤解	7

第1章 地方財政のマクロフレーム —地方財政計画に表れる制度の骨格—

■ 地方財政制度のマクロの基本	19
■ 地方財政制度の根底にある考え方、 国との財政との違い	23
■ 国と地方の財政の違い	23
■ マクロとミクロの2段階で考える必要	25
■ 地方財政の二重構造とその下で共同体を形成する自治体	26
■ 国民国家としての求心力を働かせる	28
■ 財源保障の法的根拠	28
■ 地方財政と国の財政はどちらが厳しい状況か	31
■ マクロ（地方団体全体）の財源総額の動き	31
■ プライマリー・バランス（基礎的財政収支）の動き	32
■ 基礎的財政収支は黒字でも財政状況は厳しい	36
■ 赤字債はなぜ避けるべきなのか	39

□ 地方財政計画の決まり方	40
■ 地方財政計画とは何か	40
■ 地方財政計画の歳出項目の概要	42
■ 地方財政計画をめぐる財務省と総務省の折衝	44
□ 地方交付税は国税 5 税収入の一定割合+地方法人税で総額が決まるという理解でよいのか	46
■ 地方財政計画の歳出と歳入は一致しない?	46
■ 本来の調整手段と実際の調整手段	48
■ 省間の争いに目を奪われることなしに	52
□ 国が地方の財政フレームを決めてることで 地方政府が国に依存しているという批判	55
■ 財政制度等審議会は地方歳出の増大を問題視してきた	55
■ 財源調整機能はよいが財源保障機能は認められない —受益と負担の一致?	58
■ 地方は国にお任せではないのか	61
■ 標準税率引き上げの効果	61
□ 地方財政計画の内容の詳細	63
■ 給与関係経費	63
■ 一般行政経費	64
■ 投資的経費	68
■ 公債費	69
■ 不交付団体水準超経費	70
■ 地方財政計画の歳出とその推移	73
■ 基準財政需要額との関係	73
■ 決算乖離の状況	75
■ ミクロの決算乖離は問題なのか	79

第2章 地方財政制度のミクロフレーム

□ 地方交付税制度の概略	85
■ 総額と財政需要のバランスをとりながら内訳を決める	85
■ 厳密に客観的に財政需要を測定するのは難しい	86
■ 基本的な仕組み	88
□ 普通交付税の基準財政需要額の考え方	89
■ より自治体の予算に近いかたちで	89
■ 客観的に計測できる財政需要を追いかける	92
■ 法令に基づく需要の算定の実際	94
■ 地方交付税でお見合い費用の面倒を見る?	95
■ 基準財政需要額は標準であってミニマムではない	98
■ 財源調整機能はよいが財源保障機能は望ましくない?	98
□ 地方財政計画と地方交付税の関係	102
■ 地方財政計画から地方交付税への決まり方の流れ	102
■ 総額の決まり方と標準行政の範囲	105
■ 積み上げではなく配分である	108
■ 地方財政計画の歳出への財源充当	110
□ 地方交付税の算定の簡素化をめぐって	118
■ 算定の簡素化を進める基本的な方向：地方分権推進計画	118
■ 新型交付税（包括算定）の導入	119
■ 包括算定の制度設計	121
□ いわゆる事業費補正をめぐって	123
■ ハコモノ乱立を促した地方交付税という批判	123
■ 事業費補正方式等への批判	124
■ 事業費補正方式等の性格に応じた見直し	125

■ 基準財政収入額、留保財源、臨時財政対策をめぐって	128
■ 基準財政収入額はなぜ税収の100%ではないのか	128
■ 留保財源の機能	128
■ 基準財政収入額は必ずしも税収の実績に基づかない	130
■ 臨時財政対策債の機能	131
■ 地方交付税の財源不足にかかる財源手当	133
■ 入口ベースと出口ベース	133
■ 複雑な財源手当の状況	134
■ 財源不足の補てん措置	134
■ 基準財政需要額は標準的経費であるのか	133
■ 地方財政計画の歳入（一般財源）は基準財政需要額ではない	133
■ それでも基準財政需要額は「標準」には違いない	133
■ 東京都の主張を吟味してみると	133

第3章 地方交付税の算定の実際： 市の生活保護費を例に

■ 地方交付税が複雑であることの妥当性	141
■ 基準財政需要額の算定の考え方	142
■ 基本的な構造	142
■ 測定単位と補正係数	144
■ 標準団体における単価（単位費用）の設定	146
■ 単位費用の考え方	146
■ 生活保護費の単位費用の2つの要素	146
■ 団体の規模の違いによるコスト差を反映する 補正係数：段階補正	148
■ 規模の経済性を反映する段階補正	148

■ 生活保護行政の規模の経済性	149
■ 被生活保護者数の違いによる財政需要の違いを反映する補正係数：密度補正	151
■ 被生活保護者数と社会福祉主事の関係を反映させる補正	151
■ 被生活保護者数と保護費の関係を反映させる補正	152
■ 当該団体の被生活保護者数と標準団体との比較	153
■ 前年度の算定に対する要精算額	154
■ 人件費や扶助費等の地域別に見た単価差を反映する 補正係数：普通態容補正と寒冷補正	156
■ 地域別の人件費や保護費の違いを反映する必要	156
■ 寒冷地ゆえの手当や保護費の割増を反映させる必要	157
■ 補正係数の合計	159
■ 地方交付税の算定をめぐる見方	160
■ なぜこのような精緻な方法を探るのか	160
■ 精緻である反面で意外に冷淡な部分もある	163
■ 単位費用×測定単位×補正係数のかたちへのこだわり	165
■ 自治体職員の制度リテラシーの問題	166

第4章 自治体間の財政力格差と地方交付税

■ 見過ごせない自治体間の財政力格差	171
■ 格差感の拡大	171
■ 一人あたりの税収格差	172
■ 財政調整によって逆転する？	172
■ 格差をどのように測定するのか	172
■ 地方自治体の財政逼迫はどこで起きるのか	173
■ 財政逼迫の3つの要因	173

■小規模市町村の借りすぎ現象	174	■協議制度のさらなる見直し	210
□臨時財政対策債の償還は確実なのか	177	■地方債の安全性	210
■臨時財政対策債の累増への懸念	177	□公会計	211
■臨時財政対策債の償還財源の手当て	178	■公会計の試み	211
■懸念される理由と累増の効果	180	■新地方公会計として	214
□税源移譲分や社会保障改革分を留保財源に 算入しない理由	183	■統一的な基準による地方公会計の整備	219
■税源移譲額の基準財政収入額への全額算入	183	□財政再建法	221
■国庫補助負担金の一般財源化の影響	184	■旧再建法の経緯	221
■社会保障・税一体改革による基準財政収入額の算定	184	■破たん法制度という投げかけ	221
□地方財政措置と地方交付税措置の違い	186	■自治体財政健全化法の枠組み	222
■交付税措置はあてにできないと決めつける前に	186	■自治体財政健全化法の運用と見直し	224
■留意事項における書きぶり	188	□第三セクター等の改革	235
□トップランナー方式と市町村の姿の変化に応じた 算定	191	□地方公営企業	251
■トップランナー方式の考え方	191	■自治体財政健全化法・第三セクター等の改革と地方公営企業	251
■市町村の姿の変化に応じた算定の考え方	192	■地方公営企業の会計基準の見直し	253
□地方交付税のよくある誤解	196	■地方公営企業法の適用拡大	253
■簡素にすることが総額圧縮につながる	196	■地方公営企業の独立採算制	257
■不交付団体が増えると交付団体は得である	198	■地方公営企業の持続可能性	259
■留保財源率が増えると交付団体は得である	198	あとがき	294
		さくいん	298

第5章 近年の地方財政制度の動き

□地方債制度	209
■地方財政制度改革の大きな流れ	209
■地方分権改革の一環として進んだ地方債制度の見直し	210

ような発想で財源保障をしているのは、先に述べたように、占領統治の歴史から、理想の制度として財源保障の仕組みの導入が勧告され、それを受け入れて、長い時間をかけてワークする仕組みに仕立て上げてきたことによります。

わが国は、先進国の中でも、公共サービスが行き届いた国です。住みやすさや便利さは、いうまでもなくそこから来ています。その多くの部分は、地方交付税の効用であるといえます。国と地方が協力して国民・住民に公共サービスを提供する融合型の事務配分の国であって、地方交付税という財源保障を行う丁寧な財政調整制度を持っていることが、わが国の「国がら」を決めているほど重要なことです。

わが国が地方交付税制度を放棄することはできません。それは国民が政府に対して期待していることを裏切れないからです。財源保障の仕組みがあるのは望ましくないという批判は皮相的なものです。そこで問われるべきは、どのレベルまで財源保障をしているのかということです。実は、後述するように、財源保障の仕組みがあっても地方自治体間の税源の違いに基づく財政力格差はけっしてなくなっています。そのことに目を向ければ、財源保障は廃止すべきという批判はおよそ当てはまらないことが理解できます。

地方交付税では、何をどの程度保障しているのか、実はこの点がもっとも難しく、十分に理解されていないところです。いわゆる識者といわれる人のなかでも誤解は多いです。そのことを理解するために重要なことは、次節で述べる地方財政計画と地方交付税の関係です。

3 地方財政計画と地方交付税の関係

■地方財政計画から地方交付税への決まり方の流れ

地方自治体の財政担当職員は、毎年のルーティンの仕事のなかで、普通交付税の算定資料の作成作業を通じ、基準財政需要額と基準財政収入額の計算をして国や都道府県に報告しますので、基準財政需要額は身近

で具体的なものであり、その意味では「実存」です。それに対して、地方財政計画は国が作成をして国会に提出すると同時に公表するものですので、地方自治体から比較的遠い存在です。内容も抽象的ですし、その中味をすべて知っているなくても、当面の財政運営には困りません。その意味では「バーチャル」なものです。それだけに内容は十分に周知されないことが傾向としてあります。

そこで、どうしてもある種の錯覚が生じます。基準財政需要額を積み上げていったものが地方財政計画の歳出（のうちの一般財源充当分）であって、基準財政需要額が先に決まって、地方財政計画はあとで決まるというものです。ところがそうではありません。図1-1で示したように、地方財政計画が先に決まって、それから基準財政需要額が決まります。つまり、総額が先に決まって、基準財政需要額と基準財政収入額の算定を通じて、普通交付税を全国の都道府県と市町村に配分するわけです。

表2-2は、地方財政制度を運用している総務省における仕事の流れを示したもので、毎年の国の予算編成にあわせて、地方財政計画がどのように策定されるのでしょうか。次年度の予算編成に向けての作業は当該年度の予算が成立した直後の4月には始まり、7月頃から本格化します。8月の概算要求の際には、各省は財務省に要求書を提出するだけでなく、補助事業のように自治体が事業主体となるものや、地方自治体の財政負担を伴う直轄事業、また各省に関係のある事業に関する単独事業については、総務省にも財務省に提出したものと同じ資料を提出し、地方財政計画へどのように反映させるかの調整を行います。国の予算と地方財政計画は、補助事業に関してはまったく整合的な内容であることは繰り返し述べたとおりです。

総務省自身も地方交付税も含めて概算要求を行い、その要求資料が8月に公表され、その時点での想定されている次年度の地方財政収支の姿が、「8月仮試算」というかたちで公表されています。その後、12月のクリスマス前後に決定される国の予算の政府案にむけて、地方財政に関して総務省と各省、総務省と財務省との折衝が繰り返され、地方財政対策というかたちで地方財源が確定されるのは、国の予算案の決定の直前とな

表2-2 X年度における地方財政制度運営のスケジュール
(補正予算対応などは除く、3月末に予算が成立する場合の通常の日程)

	地方財政計画関係	地方交付税関係	地方債関係	地方税関係
X-1年4月	X-1年度予算成立を受けて、X年度予算編成にむけての各省の作業が本格化。			
X-1年8月	8月末に総務省が財務省に対してX年度予算に関する地方交付税の概算要求を行う。その際に、要求内容の裏付けとなっている地方財政計画の見通しを8月仮試算として公表することとしている。地方債計画の見通しもあわせて公表。各省は概算要求にあわせて、財務省への予算要求と同じ内容のものを総務省に提出(補助・直轄事業分は地方財政計画に反映)。			
X-1年11月	財務省と総務省の間でいわゆる地財折衝。			政府税制調査会がX年度税制改正に関する答申。
X-1年12月	12月20日頃に地方財政対策の決定。	特別交付税(X-1年度分)の交付、2回目は3月に。	地方債計画案の決定(大臣告示は地方交付税法一部改正法の成立後)。	10日頃 与党税制調査会がX年度税制改正大綱を取りまとめ。
	12月25日前後にX年度予算の政府案の閣議決定。			
X年1月	1月20日頃にいわゆる財政課長内かん。			
	1月下旬にX年度予算案が国会上程、地方財政計画が国会に提出され、あわせて地方交付税法等の改正や地方税法等の改正などが予算関連法案として一括上程。			
X年3月			X年度の地方債の同意等基準、充当率、地方債計画の大臣告示。	
X年4月	X年度の地方財政運営についての次官通知。	普通交付税の第1期分の交付(6月、9月、11月の4回に分けて交付)。		
X年7月		普通交付税に関する省令を決定し、各団体の普通交付税額の決定。		

ります。言い換えれば、税制改正と地方財政対策が固まらなければ、国の予算のフレームが決まらないこととなります。

地方財政対策が決まると予算案の決定にあわせて地方債計画案が決められます(正式決定は地方交付税法一部改正法成立後の通常3月末の大臣告示を通じて)。地方財源の総額が年内に決まると、年明けには、地方財政計画の細部を固めて地方交付税法に定める単位費用の算定作業が本格化します。2月上旬頃に、地方財政計画が国会に提出されると同時に

に、予算関連法案として地方交付税等や地方税等の改正案が提出されます。普通交付税の算定には、測定単位と単位費用、補正係数が必要となります。測定単位と単位費用および補正係数の種類は地方交付税法に定められているので、毎年度改正する必要があります。

それに対して補正係数の内容は「普通交付税に関する省令」に基づきます。したがって単位費用の改訂作業は、地方財政計画の骨格が年末に決まってから、地方交付税法の改正案を予算関連法案として国会に提出するまでの限られた期間で行われることとなるわけです。

地方交付税法の改正案が提出される際には、測定単位と単位費用が確定されなければなりませんが、同時に補正係数であっても算定額に大きく影響を及ぼすような内容であれば、おおよそは固まっていると単位費用の妥当性が確認できないはずです。1月末から2月の時期には補正係数の内容もおおよそは決まっていると見られます。もっとも普通交付税は4月1日現在により算定するものであり、測定単位のなかにはその数値が確定するのが年度を越えてからのものが含まれている(たとえば小学校の学級数など)だけでなく、その後も地方公共団体からの意見等を踏まえて省令改正の範囲内で検討を重ねて細部を詰めています。そこで、補正係数が省令で決定されるのは年度を越えてから、例年であれば7月頃であり、算定結果が交付税大綱として公表され、各団体に算定結果が通知され、そこで普通交付税の配分額が確定します。

総額が決まってから、配分が基準財政需要額の算定というかたちで行われることは、きっとこのようなタイムスケジュールを前提にすれば理解しやすいところでしょう。

■総額の決まり方と標準行政の範囲

ミクロベースで考えると、普通交付税は、交付団体の場合、基準財政需要額と基準財政収入額の差額で交付額が決定されます。その一方で、マクロベースでは、地方財政計画の歳出と歳入の差額を埋めるものが地方交付税です。その場合、地方交付税の決定式が2つありますので、数学的にいうと過剰決定になっています。つまり、どちらか一つは、そ