

格差是正と地方交付税

—東京都にかかわる論点を中心に—

東京都税制調査会小委員会

2015.7.30

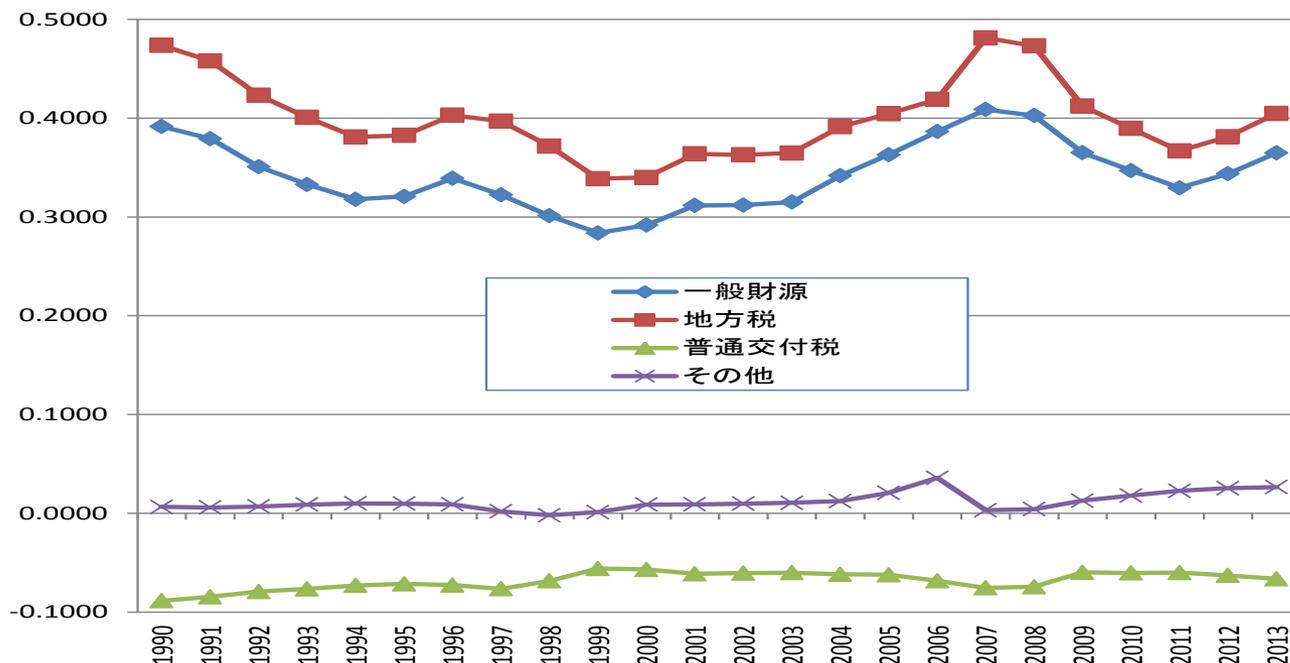
星野菜穂子(和光大学)

基本的視点

- 地方財政調整制度である地方交付税制度の近年の変容と、東京都のかかわる論点について提示。
 - 1 一般財源格差の状況
 - 2 地方交付税制度の枠組み
 - 3 近年の地方交付税の論点
 - 普通交付税の算定変化
 - 交付税原資の変化
 - 留保財源と財源超過
 - 4 今後の論点と課題

1. 一般財源格差の状況

一般財源のタイル尺度(寄与度) 総額(含む東京都)



(注)都道府県対象。

(出所)「地方財政統計年報」より作成。

○総額でみた一般財源格差は、2000年代に入り拡大傾向。2007年度をピークに縮小していたが、2011年度を底に2年連続拡大。

○総額では、地方税の格差に対して普通交付税が格差是正機能を発揮。

○2008年度以降の一般財源格差縮小は地方税の格差縮小が寄与⇒景気動向や2008年度の地方法人特別税及び地方法人特別譲与税の創設。

2 地方交付税制度の枠組み

- 日本の普通交付税は、財政需要と課税力の双方を算定し、その差額を補填することにより、財源保障と財政力格差是正の同時達成をめざす制度。

日本の財政調整制度は3つの日本的特質を認識すべき(金澤史男(2003)「日本型財政システムの形成と地方交付税改革論」『都市問題』94巻1号)

- ✓ 国土の地理的特徴による地域間経済力格差の存在
- ✓ 地方政府の負担が大きいという政府間事務配分の特質
- ✓ 福祉、教育等ナショナル・ミニマム的な公共サービスにおいて地方公共団体の担当部分が際立って大きいこと。

→こうした条件の下で、地方が公共サービスのミニマム水準ないしスタンダード水準をすべての国民に保障しようとするれば、財源保障機能と一体となった財源調整機能を持つ地方財政調整制度が不可欠の財政システム。

→財源保障と財政調整の一体化は、国が保障する行政サービスの一定の水準にもとづいた財政調整が機能していることを意味。

地方財政計画と基準財政需要額(イメージ図)

歳入					
交付税		地方税		水準 超見 合い	国庫支出金 地方債
歳出					
基準財政需要額			留保財源見 合額 (25%相 当)	水準 超経 費	特定財源見合歳出
交付税	基準財政収入額 (75%相当)				

普通交付税の財政調整



(出所)総務省資料より筆者作成

3 近年の地方交付税の論点

(1) 普通交付税の算定変化①

- 臨時費目による算定

地方財政計画歳出の特別枠に係わる算定。算定方法は行革、成果指標等。

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
地方再生対策費	■	■	■	■				
地域雇用創出推進費		■						
雇用対策・地域資源活用臨時特例費			■					
雇用対策・地域資源活用推進費				■				
地域経済・雇用対策費					■	■	■	■
地域の元気づくり推進費						■		
地域の元気創造事業費							■	■
人口減少等特別対策事業費								■

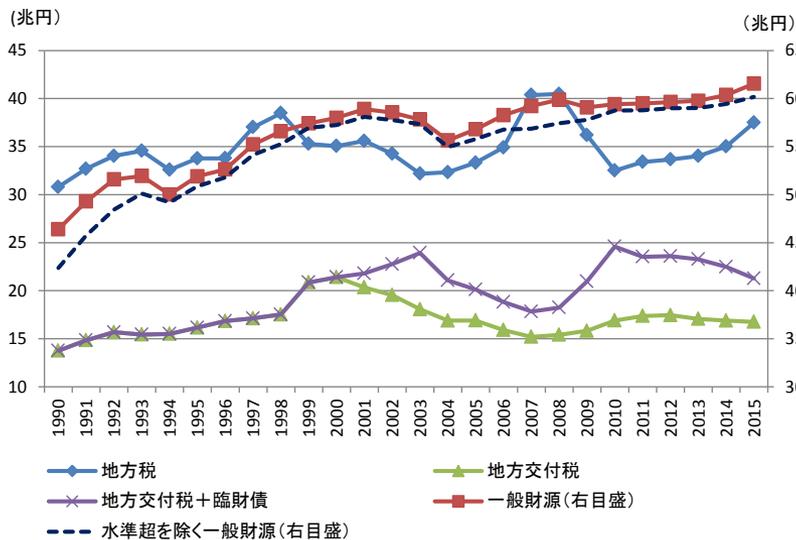
- 臨時財政対策債の財源不足方式の導入

2010年度より段階的に導入、2013年度に完全移行。臨財債が財政調整機能。

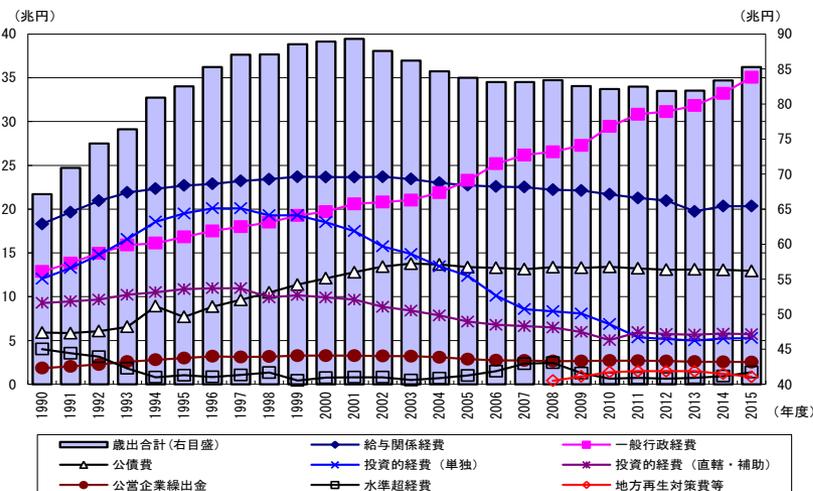
⇒財源保障と財政調整の一体化からの変化。財政調整機能へのシフト。

(参考) 地方財政計画

地方財政計画(歳入)



地方財政計画(歳出)



(出所) 総務省「地方財政計画」より作成。

歳出特別枠	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
地方再生対策費	4000	4000	4000	3000				
地域雇用創出推進費		5000						
地域活性化・雇用等対策費			9850	12000				
地域経済基盤強化・雇用等対策費					14950	14950	11950	8450
計(億円)	4000	9000	13850	15000	14950	14950	11950	8450

>2013年度、給与削減額に見合った事業費が歳出特別枠に計上「緊急防災・減災事業費」(4550億円)「地域の元気づくり事業費」(3000億円)。
 >2014年度、「地域の元気づくり事業費」から「地域の元気創造事業費」(3500億円)への振替
 >2015年度、「まち・ひと・しごと創生事業費」1兆円

- 一般財源総額は90年代比では増えない。近年は「実質的に」確保されている状況。
- 地財計画歳出は、投資的経費縮減と一般行政経費拡大。公共事業費削減と社会保障関係費増大を反映。
- 地財計画歳出に歳出特別枠が計上。

3 近年の地方交付税の論点

(2) 交付税原資の変化①

地方交付税率及び対象税目の変遷(平成元年度以降、%)

改正年度	所得税	法人税	酒税	消費税	たばこ税	地方法人税
平成元～8	32	32	32	24	25	
平成9～10	↓	↓	↓	29.5	↓	
平成11		32.5				
平成12～18		35.8				
平成19～25		34				
平成26		↓		↓		↓
平成27	33.1	33.1	50	↓	除外	全額

(出所)「平成27年度地方交付税のあらまし」

- 平成26年度 社会保障・税一体改革にともなう消費税率引き上げとともに消費税の法定率を変更、税制改正において地域間の税源の偏在性を是正するため地方法人税を創設。地方法人特別税の規模を概ね1/3縮小し、法人事業税に復元。法人住民税(法人税割)の税率を引き下げるとともに、当該分に相当する地方法人税を創設。その税込額を交付税等特別会計に直接繰入、地方交付税原資化。
- 平成27年度 交付税原資の安定性の向上・充実を図るため、法定率を見直し。

3 近年の地方交付税の論点

(2) 交付税原資の変化②

▶ 地方法人税の創設と交付税原資化（平成26年度）

▶ 税の観点

- 法人住民税の一部を国税として地方法人税に移管するという問題。
- 国と地方の間の決定過程の問題。

▶ 地方財政調整制度の観点

- 偏在性の高い法人住民税を交付税原資化することによる格差是正措置だが、実質的な「水平調整」。地方団体がナショナルミニマムの多くを担う政府間財政関係の特質を踏まえれば、国が保障するという地方交付税の地方財源保障の考え方を変えるものではないか。
 - しかし留保財源の格差是正、一般財源格差是正には寄与。
- ##### ▶ 交付税原資の安定性の向上・充実のための法定率見直し（平成27年度）

3 近年の地方交付税の論点

(3)留保財源と財源超過①

- 留保財源は、交付税の算定を通じた財源の均衡化が行われない。基準財政需要額が同じ水準でも地方税収の多寡に比例して留保され一般財源の格差。
- 留保財源の格差の現水準は、過去と比較して高いわけではないが拡大傾向。
- 財源超過額に占める東京大都市分すなわち特別区のシェアは高い。

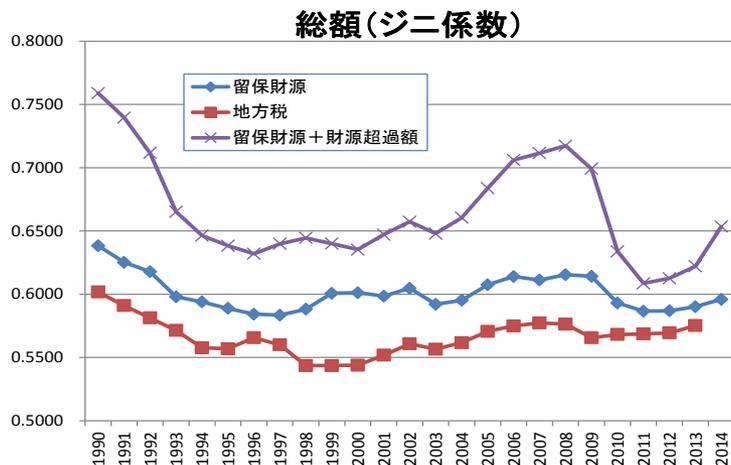
⇒現状の制度の枠組みでは是正されない格差。

東京都の主張は、

- 大都市特有の財政需要の存在。
- 財源超過は算定技術上の問題、実態とのかい離。

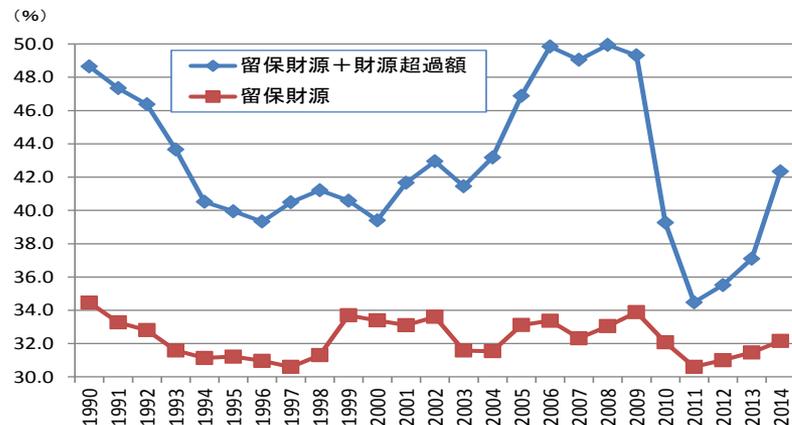
3 近年の地方交付税の論点

(3) 留保財源と財源超過②



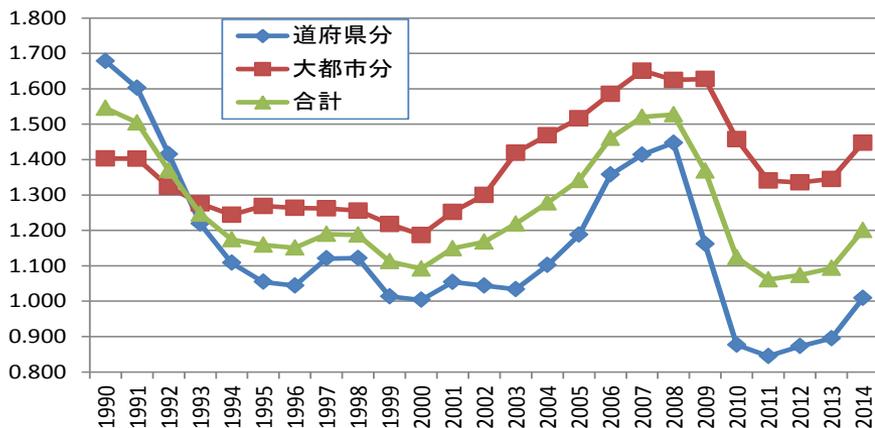
(注1) 都道府県分。留保財源、財源超過額は当初算定。東京都は合算算定。
 (注2) 留保財源の96年度以前、東京都大都市分の06年度以前は基準財政収入額からの計算式で算出。
 (出所) 総務省「地方交付税等関係計数資料」「地方財政統計年報」より作成。

東京都(道府県・大都市合算額)の占める割合



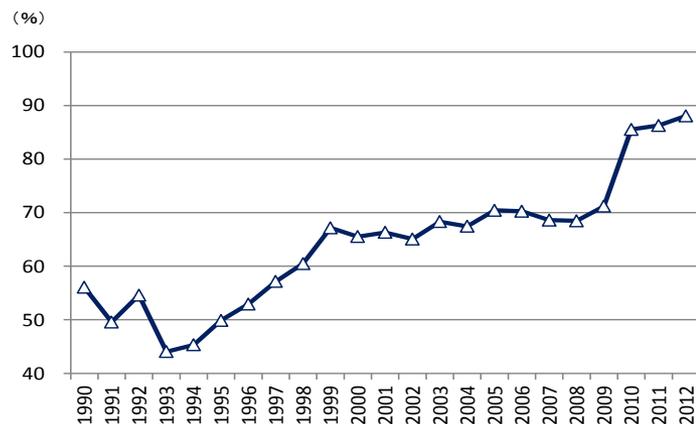
(注1) 都道府県分。留保財源、財源超過額は当初算定。東京都は合算算定。大都市は特別区。
 (注2) 留保財源の96年度以前、東京都大都市分の06年度以前は基準財政収入額からの計算式で算出。
 (出所) 総務省「地方交付税等関係計数資料」より作成。

東京都の財政力指数



(注) 大都市分は特別区。再算定
 (出所) 東京都「東京都普通交付税算定結果」より作成。

財源超過額(市町村合計)に占める東京都特別区の割合



(出所) 総務省「地方財政統計年報」より作成。

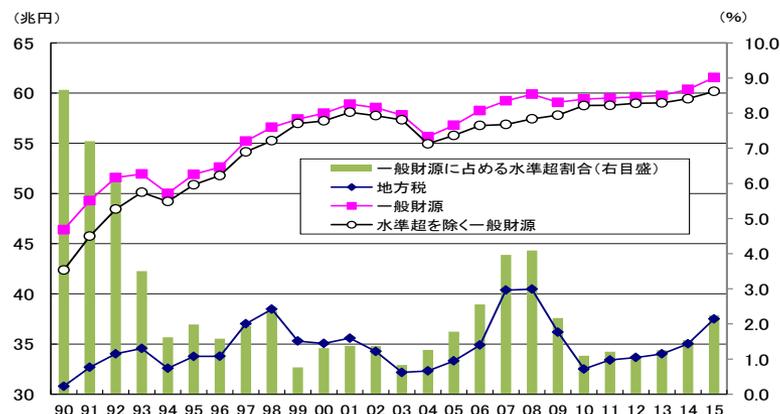
4 今後の論点と課題

▶ 留保財源・財源超過の問題

- 「留保財源は、地方団体が地域の実態等に即した自主的・主体的な地域づくり等、基準財政需要額に算入されない独自の施策を進めていくための財源となるべきもの」(兵谷ほか(1999)『地方交付税』)であったが、財政需要の構造変化にともないかつてと異なるのではないか。社会保障関連の経費を賄う財源であり基準財政需要額に算入されなかった経費の財源となっているのではないか。

- 「財源超過額」は、一般財源総額が増えないなかでは交付団体に対しての一般財源の配分の問題にかかわる。

地方財政計画と水準超経費



(出所)総務省「地方財政計画」より作成。

4 今後の論点と課題

- ▶ 財政調整制度の原資のあり方・「地方団体間の連携」の問題
- 地方法人税の創設と交付税原資化は地方の財源保障の観点から問題。しかし、留保財源や財源超過の格差是正の手段にはなりうる。
- 交付税原資をめぐって地方交付税の問題は東京都とくに特別区問題になっている側面があるのではないか。

4 今後の論点と課題

▶財政需要の問題

- 基準財政需要額が標準的財政需要を算定しているか。

→近年は財政需要の算定というより財政調整のための算定。

行革等、成果指標による算定も問題。

→投資的経費から社会保障関係経費へのシフトという財政需要の構造変化。

→どのような財政需要をみるべきかの検討が必要(小規模団体の財政需要、大都市の財政需要)。