

【論文】

地方交付税の算定内容の変化に関する事例研究

金 目 哲 郎

1 本稿の課題

本稿は、2010年代の地方交付税制度の算定内容の変化に基づいて、同制度の財源保障対象の積算プロセスに根差している種々の算定要素を導出し整理する。これらの算定要素を手がかりに、同制度によるナショナル・ミニマム保障のための検討すべき点を示し、現行の地方交付税が地域や人びとの社会的統合に寄与するための根本課題を提起したい。

これまでの地方交付税総額の動向をみると1990年代までは膨張傾向にあったが、2000年代は減少、抑制傾向に転じている。基準財政需要額は1990年代まで著増し2000年代に入ってから減少に転じたが、この期間の基準財政収入額は景気感応的な動きにとどまっていることから、地方交付税総額の動向は、基準財政需要額の増減に左右されることが指摘されている。特に、単位費用の動きと基準財政需要額には強い相関関係があり、単位費用の積算変化が地方交付税総額に大きな影響を与えていることは、拙稿（2007）等で検証したとおりである。

むろん、単位費用は、地方交付税の金額を左右するという計数上の影響力にとどまらない。逐条解説¹でも指摘されるように、国が地方団体に対してナショナル・ミニマムは保障することを明らかにした地方交付税制度では、単位費用が「基準財政需要額の算定において用いられる要素の中で最も重要なもの」であり基準財政需要額の意義を理解するうえで欠くことができない。以下で詳しくみるように、単位費用の積算内容が、地方交付税の財源保障内容ないしはナショナル・ミニマム概念をつよく規定している点は重要である。

そして、この単位費用には、人びとの生活の安心・安全、ゆたかさを支える基礎的ニーズや国民的課題の解決の社会的要請に関わる要素、国家的な政策的体系からの要請に関わる要素が広く包摂されている。

しかし、これらの内在する諸要素が必ずしも整合的な関係にあるわけではない。例えば、近年の算定見直しではいわゆるトップランナー方式の導入にみるように、国が主導して地域間競争を促す集権的成果管理と、その成果に基づく集権的資源配分²という特質がいっそう顕在化している。行政合理化や地域間競争の重要性は認めつつ、一方で、国主導の政策的要素への傾斜によって人々の

¹ 遠藤（1996）

² 高端（2016）を参照。

暮らしの支えとなる算定要素が弱められて基礎的ニーズを充足するための行政サービスが切り下げられることがないように注意を払っておかねばならない。

このように、単位費用の積算内容には種々の算定要素が含まれ、諸要素の混在性や複雑さが地方交付税の役割を分かりにくいものとしている。そこで、以下では、単位費用の積算プロセスの中味を紐解き、基礎的ニーズや国民的課題の解決の社会的要請に関わる要素、国家的な政策的体系からの要請に関わる要素を析出したうえで、地方交付税制度の検討すべき課題を提示する。

2 地方交付税の算定要素の類型化

基準財政需要額のなかでも単位費用は、地方交付税制度におけるナショナル・ミニマム概念を具体化するとともに、基礎的ニーズのほか政府主導の政策的要請も投影される。本稿では、地方交付税の算定見直しが顕著に進む2012年度から2015年度までの市町村分の単位費用を検討対象とする。

各年度の『地方交付税制度解説』（以下、制度解説という。）の積算内容を詳細に検討し、積算プロセスに根差している算定要素を析出した結果、基礎的なニーズの積み上げ、社会情勢に対応する施策の多様化によるリニューアル、政府主導の政策的性格という3つに類型化できる。以下、それぞれの算定要素の典型例を示して整理してみよう。

2.1 基礎的なニーズの積み上げ

まず、人びとの生活の安心・安全、ゆたかさを支える、基礎的な算定要素である。表1に、2015年度の単位費用の中味から基礎的ニーズの積算事例を導出してある。このうち、5つの事例を簡潔に示しておく。

第1に、火災や災害から住民を守るために消防署が救急活動を行うための経費がある。消防費には、消防吏員の給与費や各種消防ポンプ自動車などの自動車関係経費が積算されている。

第2に、家庭や企業から排出されるごみの回収と処理によって、まちがきれいに保たれている。清掃費には、ごみ処理に従事する職員、し尿や分別収集に従事する職員の給与費や清掃車両などの購入費、焼却炉の維持補修費などが積算されている。

第3に、公立の小中学校では、校舎の維持管理や、教科書、パソコン、実験器具、体育用具などの教育環境が整えられ、児童・生徒の教育機会が提供されている。市町村の場合、小学校費と中学校費には、教材用図書や備品、理科設備備品、教育情報化関係経費、建物等維持修繕費などが積算されている。

第4に、安全に通学や通勤ができるように道路が整備されている。道路橋りょう費には、道路維持補修費、交通安全施設維持補修費、街灯、路面清掃、街路樹剪定などの経費が積算されている。

第5に、生活困窮者に対し、その困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活の保障や自立支援が行われている。生活保護費では、毎年度の扶助基準、扶助単価、件数等に基づき、生活扶助や医療扶助などの保護費が積算されている。

表1 人々の生活の安心・安全、ゆたかさを支える積算内容の例（市町村分）

区分			積算内容の例
消防費	常備消防費	給与費	消防吏員96人、職員2人の給与（計646,100千円）
		需用費等	水槽付消防ポンプ自動車、化学消防ポンプ車、普通消防ポンプ自動車、はしご付消防ポンプ自動車、救助工作車、指揮車等の購入費（計21,123千円）
	救急業務費	給与費	消防吏員31人の給与（計205,220千円）
		需用費等	高規格救急車等の購入費（計11,123千円）
土木費	道路橋りょう費（道路費）	工事請負費	交通安全施設維持補修費、街灯・トンネル等経費、道路維持補修費等（計151,039千円）
		委託料	路面清掃、街路樹剪定等の委託料（計16,000千円）
教育費	小学校費（学級経費）	需用費等	建物等維持修繕費、教材用図書及び備品の購入費、学校図書館図書、新聞配備経費、教育情報化関係経費ほか（計9,312千円）
	小学校費（学校経費）	報酬	学校医3名、学校歯科医1名、学校薬剤師1名の報酬（計1,016千円）、特別支援教育支援員の報酬（計1,795千円）
		需用費等	給食設備備品、理科設備備品の購入、教育情報化関係経費ほか（計2,016千円）
厚生費	生活保護費	扶助費	扶助費（計2,957,258千円）
	清掃費（ごみ処理費）	給与費	職員20人の給与（計116,940千円）
		需用費等	ごみ処理等の車両の購入、焼却炉等維持補修費、車両修繕料等（計111,757千円）
		委託料	ごみ収集・焼却残渣等の委託料（計167,532千円）

（注）市町村の標準団体の経費であり、一般財源所要額だけでなく国庫支出金等の特定財源の充当分を含む歳出合計が示してある。

（出所）『平成27年度地方交付税制度解説』より作成。

このように、日常生活を取り巻く身近な現物給付や現金給付によって、人びとの生活の安心・安全、ゆたかさが保障され、所要財源は単位費用に具体的に反映されている。これらは、人びとが生活を営むうえで欠かせない、基礎的ニーズを充たすための行政サービスを算定する典型例である。

2.2 社会情勢に対応する施策の多様化によるリニューアル

次に、基礎的なニーズを核としながら、その内容と施策が充実・強化され、リニューアルされる算定要素がある。これは、社会情勢の変化や国民的課題への対応要請に応じて多様化、複雑化、高度化した行政サービスが財源保障対象に取り込まれ、いわば「ナショナル・ミニマム化」されてきたものである。法制度の変更や新たな行政課題への対応の交付税措置化もこれに含まれよう。

表2は、近年における地方交付税の算定方法の改正点に応じて、具体的にリニューアルされた算定内容を整理して、社会情勢の変化や国民的課題の内容ごとに分類してみた。表3は、これらの改正点を具体化した各行政項目における積算内容を抽出した。これらにしたがい、以下、行政課題の内容ごとに、リニューアル事例を3つ挙げてみたい。

表2 基準財政需要額の算定方法の改正内容の分類

年度別の地方交付税算定の主な改正点	
2012年度	「地域経済基盤強化・雇用等対策費」に対応した算定
2013年度	地方公務員給与費に係る基準財政需要額の算定 「地域の元気づくり推進費」の算定
2014年度	消費税・地方消費税の引き上げに伴う算定 「地域の元気創造事業費」の算定 市町村合併による行政区域の広域化を反映した算定
2015年度	「まち・ひと・しごと創生事業費」の創設に伴う算定 「地域経済基盤強化・雇用等対策費」に対応した算定 市町村合併による行政区域の広域化を反映した算定
具体的なリニューアル内容	①少子高齢化・人口減少問題への対応 人口減少等特別対策事業費（2015年度） 地域福祉施策の充実（2012～2014年度） 障害者の自立支援（2012～2014年度） 高齢者の医療の確保（2012～2014年度） 子ども・子育て支援の充実（2012～2014年度）、新制度の実施（2015年度） 地域包括ケアシステムの構築（2015年度） 国民健康保険への財政支援の拡充（2012～2015年度） 児童虐待防止、自殺予防（2012～2014年度）
	②地球温暖化問題への対応 環境と調和した循環型社会の形成（自然環境の保全、廃棄物の発生抑制や再利用の促進、地球温暖化対策事業）（2012～2014年度）
	③地域経済活性化への対応 地域の元気づくり推進費（2013年度）、地域の元気創造事業費（2014～2015年度） 地域経済・雇用対策費（2012～2015年度）
	④低所得者問題への対応 介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化（2015年度） 生活困窮者の自立支援（2015年度）
	⑤教育施策の充実 特別支援教育、私学助成等（2012～2015年度） 図書館施策の充実、教育情報化対策（2012～2014年度）
	⑥上記以外 住民の生活に直結する公共施設の整備、維持補修（2012～2015年度） 地方公共団体における情報化施策等の推進（2012～2015年度） 観光立国推進対策（2012～2014年度） 治安維持特別対策（2012～2014年度） 消防救急業務（2012～2014年度） 地方公務員の給与に要する経費の財源の見直し（2013年度）

（注1）リニューアル内容の記載において、制度解説の「基準財政需要額の算定方法の改正の概要」に基づき、社会情勢や社会問題の内容ごとに分類した。

（注2）2013年度の給与財源の見直しは「公務員の給与改定に関する取扱いについて（平成25年1月24日の閣議決定）」を踏まえた措置

（注3）同表には、東日本大震災の被災団体に対する算定上の特例は含めていない。

（出所）『各年度地方交付税制度解説』より作成。

(1) 少子高齢化、人口減少問題

表2のうち、1つ目は、①少子高齢化や人口減少問題への対応である。人口減少社会に直面する日本では、近年、喫緊の課題として、少子化対策への関心が高まっている。厚生費のうち社会福祉費と人口減少等特別対策事業費の積算事例をみてみよう。

まず、社会福祉費では、2012年度に細目、活性化推進事業費のなかに少子化対策に関する各種事業が計上され、その内容として「結婚支援活動の支援に関する事業等」が積算され、細目、子育て支援サービス充実事業費のなかに「子育て支援サービスの充実及び推進を図る事業」が積算された（表3、社会福祉費）。総務省の「平成24年度普通交付税の決定について」によれば、2012年度の地方財政計画に盛り込まれた「地域経済基盤強化・雇用等対策費」に対応³して、社会福祉費に「地域の実情に応じた多様な保育サービスの提供や、NPO等による保育サービスの支援など、直接的なサービスに係る取組のほか、子育て人材の養成、企業等と連携した先進的な取組など、様々な子育て支援施策を展開できる」ように所要経費が算入された。2015年度に、細目、児童福祉費に新設された細節、子ども・子育て支援費⁴では、子ども・子育て支援新制度の施行に伴い、施設型給付費等の関連経費が措置され、「幼稚園における長時間預かり保育支援事業⁵」などが盛り込まれている（表3、社会福祉費）。このほか、教育費に、細目、子ども・子育て支援費が新設され、私立幼稚園等における施設型給付費や地域子ども・子育て支援事業（一時預かり事業）⁶が新たに措置されている（表3、その他の教育費）。これらは、いずれも少子化対策の拡充・強化の社会的要請を背景に、既存費目の単位費用へと算入されるかたちで子育て支援の内容を拡充させたものである。

次に、人口減少等特別対策事業費が、2015年度に新たな単位費用の費目として設けられた。算定にあっては、人口を基本としたうえで各地方団体の「取組の必要度」及び「取組の成果」が反映される。人口減少対策の拡充・強化が、地方交付税の財源保障対象に単位費用の新設というかたちで盛り込まれたことは、施策の強力なテコ入れのためにリニューアルされた事例である。その一方で、地方団体ごとの算定にあたっては、「取組の必要度」という成果指標が考慮され、後述のように政府主導的な政策的要素を帯びている点も留意しておきたい。

(2) 地球温暖化問題

2つ目は、②地球温暖化問題のための財源措置である。「環境」は人類社会のもっとも基礎的な共通基盤である。人間の営みは農業であれ工業であれ、環境が維持されることなしには継続できな

³ このほか、社会福祉費、地域振興費等には、2010年度補正予算で措置された「住民生活に光をそそぐ交付金」に呼応した取組の所要経費が単位費用に算入されている。表2のうち、児童虐待防止、自殺予防、図書館施策の充実などは、その例である。「住民生活にとって大事な分野でありながら、これまで光が当てられてこなかった分野」が、補正予算対応から、既存費目の単位費用に盛り込まれたことは注目される。

⁴ この細節に、2014年度までの細目「児童手当費」が統合されている。

⁵ 平成27年度制度解説190頁。

⁶ 平成27年度制度解説183頁。

い⁷。環境問題は他の政治経済的課題とは次元の異なる人類共通の普遍的課題といえる。これまでも、地方団体は地球温暖化対策のための事業を先行実施しているが、これら諸施策をさらに総合的に推進するために、2011年度の地方財政計画で「地球温暖化対策に係る臨時措置」が特別枠として計上された。そして、同年度の地方交付税の算定方法の改正で「地球温暖化対策事業等に要する経費の財源を措置すること」が明示化されている。

具体的にみると、産業経済費の林野水産行政費で、地球温暖化対策暫定事業が計上されている。これは、地球温暖化対策に係る地方財源の確保・充実のしくみについて成案が得られるまでの間の措置として、国産・地域産木材の利活用、再生可能エネルギーの導入など、森林吸収源対策等を一層推進するための所要経費が、既存費目の単位費用に算入されたものである。2011年度以降、毎年度計上され、2015年度では、森林・林業振興対策費として地球温暖化対策暫定事業（3,950千円）が計上されている。

このように、環境と調和した循環型社会の形成に向けて、自然環境の保全、廃棄物の発生抑制や再利用の促進等、快適な環境づくりといった国民的課題としての施策が、地方交付税の財源保障対象に盛り込まれた。各地方団体による諸施策を一層支援するため、従来の森林・林業振興対策に加え、「地球温暖化対策暫定事業費」の計上というかたちで、既存の単位費用の中味がリニューアルされている。

(3) 産業の活性化と地域雇用創出による地域経済活性化

3つ目は、③地域経済活性化のための経費に注目したい。近年、地域振興費、地域経済・雇用対策費、地域の元気創造事業費といった単位費用の積算内容の拡充や新設が行われている。このほか、表3のとおり、農業行政費、地域振興費の細目に活性化推進事業費が措置され、「農産品の加工や販路拡大など、農業関連産業の活性化に関する事業、就農支援に関する事業」、「地域の特色を活かした生活しやすいまちづくりに要する経費」が積算された。また、商工行政費には「地域特産品の販路拡大など、商工観光産業の活性化に関する事業、地域雇用創出の促進に関する事業」が引き続き計上されている。このように、各地域レベルでの農業の活性化や就農支援、商工観光産業の活性化、地域雇用創出などの施策が財源保障化されている。

以上のように、少子化対策、地球温暖化対策、地域経済活性化事業に要する経費が、新たに積算化または拡充されている。上記の例のほかにも、表2の④⑤⑥の国民的課題に対して、表3のとおり生活保護費、小学校費及び中学校費、保健衛生費において、低所得者向け対策の拡充・強化⁸、小

⁷ 大島(2005)327頁。

⁸ 2015年度に、生活保護費に細目、生活困窮者自立支援費が新たに追加された。自立相談支援、就労準備支援、家計相談支援、子どもの学習支援、住居確保給付金、一時生活支援が積算されている。また、高齢者保護福祉費では介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化のための介護給付費負担金(平成27年度制度解説201頁)が積算された。

中学校でのいじめ問題対策⁹などの教育問題への対応や、予防接種¹⁰などの医療行政の進展といった社会情勢の変化に応じ、積算内容が拡充・強化された。これらは、人びとが直面する国民的課題の解決の社会的要請が財源保障の対象となり、標準的な行政課題として具体化されたものである。行政サービスの多様化、複雑化、高度化に伴う財源保障内容の変化に応じて、新たな行政課題が「ナショナル・ミニマム化」されてきた典型例といえる¹¹。

表3 行政項目別の単位費用の改定内容の例（2012～2015年度）

経費の種類		改正内容
消防費		消防団の充実強化、消防団の安全装備品の充実に必要な経費の措置の拡充（2012～2014年度） 活性化推進事業費に係る経費の措置（2012～2013年度） 地方公務員給与費の臨時特例として、2013年7月から国家公務員と同様の給与削減を実施することを前提とした給与関係費の見直し（2013年度） 標準団体行政規模(面積)の見直しに伴う職員数及び経費の増の反映（2015年度）
土木費	道路橋りょう費	職員数の見直し（2012年度）
	港湾費	職員数の見直し（2012～2013年度） 工事請負費の見直し（2012～2013年度）
	都市計画費	職員数の見直し（2012年度）
	公園費	職員数の見直し（2012年度） 維持補修費の決算状況を踏まえた見直し（2015年度）
教育費	小学校費・ 中学校費	標準施設規模のうち児童数の見直し（2012年度、小学校費） 学校図書館への新聞配備に要する経費の新たな措置（2012年度） 学校図書館担当職員の配置に要する経費の新たな措置（2012年度） 特別支援教員支援員に係る経費の措置の拡充（2012～2015年度） 理科教育設備に係る経費の措置の拡充（2013年度） 教育のIT化に向けた環境整備4か年計画を踏まえた教育情報化に要する経費の措置（2014年度） 準要保護児童関係経費の措置の拡充（2014年度） いじめ防止対策推進法に基づく、いじめの防止等の対策のための組織の設置経費の措置（2015年度）
	その他の教育費	子ども・子育て支援費の新たな措置（2015年度）
厚生費	生活保護費	扶助基準の改定等に伴う扶助単価、件数等の改定（2012～2015年度） 現業員の増員（2014年度） 生活困窮者自立支援法の施行に伴う、細目「生活困窮者自立支援費」の追加（2015年度） 指導員の増員（2015年度）

⁹ 2015年度に、小学校費、中学校費の細目、学校経費の積算内容に「いじめ防止等の対策のための組織設置経費」が計上された。近年、いじめを苦に自殺をするなど、全国でいじめをめぐる問題が深刻化したことを受け、2013年度に「いじめ防止対策推進法」が制定された。いじめの問題への対策のための組織を各学校に設置し（同法第22条）、この組織が中心となっていじめ問題に対応するための経費が積算されている。

¹⁰ 2014年度には、保健衛生費の細目「感染症等対策費」に、予防接種法に基づく定期接種の対象に追加された水痘及び成人用肺炎球菌の感染症予防事業のための需用費や感染症予防接種の委託料が新たに積算された。

¹¹ なお、住民基本台帳の電算化、分権一括法に基づく権限移譲や国と地方の負担割合の変更に伴う積算内容の変化は、財源保障内容それ自体の変化ではなく、あくまで財源調達の方法の変更や経費の変化である。

	社会福祉費	子育て支援サービス充実事業に係る経費の措置（2012年度） 児童手当給付費における国と地方の負担割合の見直しに伴う整理（2012年度） 障害者自立支援費の障害者自立支援給付費負担金の増（2013年度） 職員数の見直し（2013～2015年度） 保育緊急確保事業、保育所運営費、児童入所施設措置費等、社会保障の充実に係る経費の措置（2014年度） 子ども・子育て支援新制度の施行に伴う、施設型給付費等の関連経費の措置（2015年度）
	保健衛生費	子宮頸がんワクチン接種緊急促進臨時特例交付金に係る経費の措置（2012年度） 子宮頸がんワクチン接種緊急促進臨時特例交付金、妊婦健康診査臨時特例交付金の一般財源化額の措置（2013年度） 予防接種法に基づく定期接種のうち一類疾病に要する経費における公費負担の範囲の見直し（2013年度） 予防接種法に基づく定期接種の対象に水痘及び成人用肺炎球菌を追加したことに伴う経費の措置（2014年度） 国民健康保険に係る保険料軽減制度の拡充等、社会保障の充実に係る経費の措置（2014～2015年度）
	高齢者保護福祉費	2014年度国勢調査の公表による、測定単位である65歳以上人口の更新及び標準団体規模の見直し（2012年度） 職員数の見直し（2012～2014年度） 24時間対応の定期巡回・随時対応サービス事業等に係る経費の介護保険給付費（報酬費の一部）の措置（2012年度） 介護報酬改定に伴うシステム改修経費の新たな措置（2014～2015年度） 後期高齢者医療に係る保険料軽減措置、地域支援事業の拡充等、社会保障の充実に係る経費の措置（2014年度） 介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化、地域支援事業の拡充等、社会保障の充実に係る経費の措置（2015年度）
	清掃費	職員数の見直し（2012～2013年度） ごみ収集、し尿処理、分別収集の委託料の見直し（2012～2013年度） 標準団体の面積の見直しに伴うごみ収集・運搬経費の増（2015年度） 補修経費における決算状況を踏まえた見直し（2015年度）
産業経済費	農業行政費	職員数の見直し（2012年度） 活性化推進事業費にかかる経費の措置（2012～2013年度） 多面的機能支払交付金(旧農地・水保全管理支払交付金)の算入の拡充（2014年度） 土地改良施設の維持管理にかかる経費の見直し（2015年度）
	林野水産行政費	標準団体行政規模の見直し（2012年度）
総務費	徴税費	職員数の見直し（2012～2014年度） 世帯数の見直し（2012年度） 一般行政経費の見直し（2013年度） 使用料及び手数料の見直し（2015年度）
	戸籍住民基本台帳費	住民基本台帳法の改正に伴う外国人住民にかかる住民基本台帳事務に要する経費の新たな措置（2012年度） 戸籍事務電算化に要する経費における電算化状況を踏まえた見直し（2012～2013年度） 職員数の見直し（2014～2015年度）
	地域振興費	活性化推進事業費にかかる経費の措置（2012～2013年度）
	包括算定経費	地方財政計画に基づく定員合理化等に伴う職員の減員（2012～2014年度） 第2次一括法に基づく基礎自治体への権限移譲に伴う道府県分からの一般財源所要額の移行（2012～2013年度） 維持補修費における決算状況を踏まえた見直し（2015年度） 第4次一括法に基づく基礎自治体への権限移譲の影響に伴う国から移譲された権限に係る一般財源所要額の計上、道府県から移譲された権限に係る一般財源所要額の道府県分からの移行（2015年度）

(注) 2012年度から2015年度までの期間、土木費の下水道費とその他の土木費、教育費の高等学校費、産業経済費の商工行政費、地域経済・雇用対策費では、制度解説に改定内容に関する記載はない。

(出所)『各年度地方交付税制度解説』より作成。

2.3 政府主導の政策的性格

さらに、積算内容の中味をみると、国主導による政治・政策的な算定要素がみてとれる。2015年度の制度解説の冒頭には「極めて厳しい地方財政の現状及び現下の経済情勢等を踏まえ、歳出面においては、地方創生に対応するために必要な経費を計上するとともに、(中略)、国の取組と歩調を合わせて歳出抑制を図ることとする」と謳われている。過年度の制度解説でも、「経費全般について徹底した節減合理化に努める一方、(中略)、地域経済の基盤強化等のため、地域が実施する緊急事業に対応する」(平成24年度制度解説)というように、国の取組と歩調を合わせた歳出全般の見直しによる計画的な抑制と、地域経済活性化の緊急課題への対応とが、近年における地方交付税算定上の歳出面における指針となっている。

こうした算定上の指針を踏まえて、以下、表2、表3に基づいて、景気対策・経済成長戦略と行政合理化の積算事例に注目してみよう。

(1) 景気対策・経済成長戦略

国の経済政策体系のなかに地方交付税が位置づけられ、国主導の政策が財源保障の積算内容に反映される事例を2つ紹介しよう。

1つは、2012年度から単位費用として新たに設けられた「地域経済・雇用対策費」である。これは、地方財政計画の歳出特別枠「地域経済基盤強化・雇用等対策費¹²⁾」に対応した臨時費目である。前年度までの「地方再生対策費」と「雇用対策・地域資源活用推進費」を整理統合して、「歴史的円高等を踏まえ、海外競争力強化等をはじめ地域経済の活性化や、雇用機会の創出を図る」など、住民のニーズに「適切に対応した行政サービスを展開できるように措置」したものとされている。

もう1つは、「元気創造事業費」と「人口減少等特別対策」の費目設置である。総務省地域力創造グループは、「元気創造事業費」を推進する「地域の元気創造本部」に関して次のように紹介している。「日本経済の再生のためには、地域が元気を出し、人・モノ・カネを動かし、地域経済の好循環を全国各地から興していくことが重要」であり「地域の再生なくして、日本経済の再生」はない。「総務省では、経済成長の成果を全国津々浦々まで行き渡らせるため、総務大臣を本部長とする『地域の元気創造本部』を設置し、地域発の成長戦略である『地域の元気創造プラン』を推進」している¹³⁾。そして、2014年度に地方財政計画に計上された「地域の元気創造事業費」に対応して、基準財政需要額の新たな費目として同事業費が設けられた。2015年度には地方財政計画への「まち・ひと・しごと創生事業費」の創設に伴い、基準財政需要額でも引き続き「地域の元気創造事業費」

¹²⁾「平成24年度地方財政計画の概要」(総務省、2012年1月)によれば、「地方再生対策費」及び「地域活性化・雇用等対策費」を概算要求組替え基準における取扱いと基調を合わせて一定の縮減を図った上で、「地域経済基盤強化・雇用等対策費」として整理・統合し、歴史的円高等、地域経済を取り巻く環境が激変する中、海外競争力強化等のため、地域が実施する緊急事業に対応するための緊急枠(1750億円)を含めて計上されている。

¹³⁾総務省ホームページ、http://www.chiikinogennki.soumu.go.jp/chiiki/chiiki_genki.html、2015年9月15日参照。

が計上されることに加えて「人口減少等特別対策事業費」の費目が新設されている。

このうち、「地域の元気創造事業費」について、地域経済の活性化を目指しつつ、その算定にあっては、表4のとおり、「各団体の行革努力や地域経済活性化の成果を反映する¹⁴」としている。市町村分での地域経済活性化の成果の指標には農業産出高、若年者就業率などが用いられ、地域間競争を促すような内容となっている。行革努力の取組の指標には職員数削減率、人件費削減率、地方債残高削減率などが用いられている。

「人口減少等特別対策事業費」について、先述のとおり、社会福祉費やその他の教育費といった既存の単位費用にも少子化、人口減少問題に対応する施策の経費が積算されている。一方、新設の同事業費の費目では、算定にあたって、人口増減率などの現状の数値が悪い団体の需要額を割り増しする取組の必要度のほか、人口増減率などについて全国の伸び率との差に応じて需要額を割り増しする成果指標を取り入れている。地域の人口減少に歯止めをかけるために地方団体の努力を促すという政策的性格もみてとれる。

以上のように、地域経済活性化の緊急課題への対応という経済成長戦略の視点が積算内容に反映され、地方団体の行革努力を促進するものとなっている。これらは、地方交付税における財源保障対象に国による政策誘導的な側面をもたせている事例である。

(2) 行政合理化

表3では、個別算定経費の多くの行政項目で「職員数の見直し」が行われてきたことが注目される。包括算定経費においても行政合理化による職員の減員が明示され、行政全体として減員の傾向にある。具体的な積算変化をみるため、2000年度と2015年度の経費別職員数や給与単価を比較し

表4 算定指標

費目	配分の指標	
地域の元気創造事業費	行革努力	成果
	職員数削減率、ラスパイレス指数、人件費削減率、人件費を除く経常的経費削減率、地方債残高削減率	農業産出高、製造品出荷額、小売業年間商品販売額、若年者就業率、従業者数、事業所数、1人当たり地方税収、転入者人口比率
人口減少等特別対策事業費	取組の必要度	成果
	≪以下の指標について、現状の数値が悪い団体の需要額を割増し≫ 人口増減率、転入者人口比率、転出者人口比率、年少者人口比率、自然増減率、若年者就業率、女性就業率、有効求人倍率、1人当たり各産業の売上高	≪以下の指標について、全国の伸び率との差に応じて需要額を割増し≫ 人口増減率、転入者人口比率、転出者人口比率、年少者人口比率、自然増減率、若年者就業率、女性就業率

(出所) 総務省自治財政局「平成26年度、平成27年度地方財政対策の概要」より。

¹⁴ 平成26年度制度解説、はじめに。

てみよう。市町村の標準団体の場合、道路橋りょう費の細目、道路総務費では、2000年度11人に対して2015年度7人、同期間で、清掃費は75人に対して29人へと、総じて減員となってきている。また、年額でみた給与単価は、職員Aでは2000年度は8,790千円から2015年度8,258千円へ、職員Bは同期間で5,430千円から5,286千円へと減額となっている。この職員給与費は、統一単価積算基礎として、すべての単位費用に適用されるため、いずれの行政項目においても総じて減額の要因となる。職員数の減員と給与単価の減額により、同期間での給与費は、道路総務費が76,530千円から40,000千円へ、清掃費が437,604千円から170,930千円へと、大きな減額となっている。

その一方、清掃費の委託料¹⁵は、2000年度130,796千円から2015年度224,109千円へと、大きく増額しており、公務員の人員削減を伴う行政合理化のもと、いわゆる「官から民へ」という流れが単位費用のなかで清掃関連業務の民間委託というかたちで反映されてきたことがうかがえる。

このほか、前述のように、算定にあたって職員数の削減率や地方債残高削減率などの行革努力の成果を反映することとされ、行政合理化が強力に推進されている。「国の取組と歩調を合わせた歳出全般の見直しによる計画的な抑制」が積算内容に変化をもたらすという、政府主導の政策的性格を示す典型的事例である。

3 算定要素から捉えるナショナル・ミニマム概念

先述の逐条解説のとおり、地方交付税は、国が地方団体に対してナショナル・ミニマムを保障する制度である。具体的な財源保障の内容は、前節で析出したように単位費用に根差している3つの算定要素で構成される。つまり、人びとの生活の安心・安全、ゆたかさを支える基礎的なニーズの積み上げ、社会情勢の変化や国民的課題の解決のために多様化・高度化した行政サービスの財源保障対象化、政府主導の政策的性格である。これらの算定要素によって具体化されるナショナル・ミニマム概念について、地方交付税が財源保障するうえで検討すべき論点を整理しておきたい。

第1に、同制度が依拠するナショナル・ミニマム概念には、人びとの生活の安心・安全、ゆたかさを支える要素や国家的な政策的体系からの要請に関わる要素などが入り混じり、これらが広く包摂されている点である。しかし、一般に、ナショナル・ミニマム概念は明確な定義がなく曖昧なままに扱われてきた。そのために、同概念を構成する算定要素が部分的、一面的に捉えられ、地方交付税が有する性格の一側面に議論が集中し改革課題がミスリードされてしまう懸念があった。例えば、政策的要素に焦点を当てれば、地方交付税の特定補助金化、公共事業獲得のモラルハザード論、地方の甘えの構造といった問題が強調されて地方交付税削減論に結びつくこともある。これらは、同制度の枠組みにおけるナショナル・ミニマム概念の構成要素が総合的に捉えられていないことに起因する。

第2に、ナショナル・ミニマム概念に内在する諸要素間には、必ずしも整合的な相互作用性がある

¹⁵ 委託料は、ごみ処理費、し尿処理費、分別収集・廃棄物減量化対策費にそれぞれ積算された委託料を集計した。

るわけではない点である。基礎的なニーズを充足する算定要素と、行政合理化を志向する政策的算定要素との関係において、政策的要素の変化が人々の暮らしの支えとなる算定要素を弱める方向に作用する懸念がある。2010年代の地方交付税の算定見直しでは行政合理化のもと、多くの行政項目で職員数の見直しが行われているが、対人社会サービスを中心的に担う地方団体の職員数の減員によって行政サービスの質が低下することのないよう留意せねばならない。一方、2015年度の生活保護費は、現業員や指導員の増員計上が行われており、近年のいわゆる貧困問題や格差社会を背景にして生活困窮者対策の拡充が進められていることは注目されてよいであろう。

第3に、最近の算定方法の見直しのうち、道路の補修やごみ収集などで地方団体による歳出効率化への取組を加味して配分額を計算するしくみが、2016年度から数年かけて16業務に適用される。この「トップランナー方式」では、「歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるようなもの¹⁶」が基準財政需要額の算定に反映される。効率的・競争的なところや最も安価なところに標準を合わせるという同方式は、地方団体が効率的・効果的に質の高い行政サービスを提供することを目指すという点で重要性が認められる。一方、行政合理化を志向する政策的性格が強まりすぎることにより基礎的なニーズの算定要素が弱まることのないよう留意しておきたい。さらには、最も安価な地方団体を標準化することが、単に地方財政の果たすべき領域の縮小化を招くことにならないか、十分に注意しなければならない。

このように、現行の地方交付税の制度的特質を理解するためには、同制度が依拠するナショナル・ミニマム概念を構成する算定要素の全体像を捉えておく必要がある。また、今後、地方分権型社会を展望するうえで地方団体の行政合理化や地域間競争の重要性は認めつつ、地方交付税によるナショナル・ミニマム保障を確かなものとするために、基礎的なニーズを充足する行政サービスや国民的課題に対応するための諸施策の経費が確保され、それぞれの算定要素が相互補完的にバランスよく財源保障内容に取り入れられることが求められる。

4 むすびにかえて：地域や人びとをつなぐ地方交付税の再構築

以上のように、算定要素の析出結果を踏まえると、地方交付税制度では、身近な行政課題から中長期的な国民的課題、国家的な経済政策までを包摂した種々の算定要素が財源保障内容を形成している。今後、地方交付税の財源保障のあり方を展望していくためには、積算内容に根差している算定要素及び諸要素間の相互作用性が地方交付税の性格や役割を規定していることを改めて認識しておきたい。

おわりに、本稿で取り上げた算定要素の事例を踏まえて、地方交付税の将来像を描くための根本課題の一端を提起して結語としよう。

¹⁶ 経済財政諮問会議「経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～(平成27年6月30日閣議決定)」28頁。

地方交付税制度は、原点に立ち返ってみれば、社会を統合し地域をむすぶ「連帯のつなぎ目¹⁷」のしくみといってよい。地域間における財政面での支え合いをとおして、全国の居所を問わず、人びとの生活を支えることが基本となる。歴史的にみると、およそ1990年代までの地方交付税拡張期にあっては、地方経済を支える公共投資が、地域間や所得階層間の所得再分配に寄与するという意味で社会的統合の役割を果たしてきた。これを財源面で下支えしたのが地方交付税である。つまり、国主導の公共投資¹⁸の地域配分が地方圏の所得あるいは人びとの暮らしを支え、基礎的ニーズや国民的課題を充足する算定要素と国家的な政策的算定要素の両者が相互呼応的に地方交付税の財源保障機能を強化し、これらが地域や人びとの支え合いに寄与したといえる。

しかし、2000年代以降の地方交付税減少期では、国家的な経済政策の変化に伴う公共投資の大幅削減によって地方圏の所得保障が弱められ、また、人びとの暮らしを保障するための行政サービスは合理化と効率化がつよく求められている。政府主導の政策的要素の強化によって基礎的ニーズを充足する算定要素が弱まり、その結果、地方交付税の財源保障対象や範囲がますます狭められ地方交付税の弱体化を招くという問題が懸念される。そして、行政サービスの合理化や効率化に伴い、地方団体の行政サービスによって人びとの生活が支えられているという受益感の欠如が助長され、さらに地方交付税の算定合理化に拍車をかけるというスパイラルが危惧される¹⁹。このように、本来、地域をむすぶ「つなぎ目」であったはずの地方交付税が、かえって地域間の緊張を生み、分断社会に至るといふ皮肉な事態は回避しなければならない。

そのためには、人びとの生活の安心・安全、ゆたかさを支える基礎的なニーズの充足や国民的課題の解決を基本軸にして地方交付税制度を再構築する必要がある。一方で、むろん、地方交付税は地方固有一般財源であるという点で分権的な財政移転の性格を有するが、本稿で検討したように、同制度には集権型の政策的志向が内包されている。こうした現行制度を前提とするならば、基礎的ニーズから政策的要素に至る各算定要素を全体として相互補完的に体系化して財源保障内容の充実を図ることが求められる。

以上のように、財源保障内容の諸算定要素がバランスよく機能することによって、地方交付税が地域や人びとの間の「つなぎ目」として機能し、身近な行政課題や国民的課題の解決、さらには社会的統合に広く寄与することを再認識しておきたい。

¹⁷ 井手 (2015) 194頁。なお、日本財政の特色としての土建国家型の公共投資による利益分配に関して同書を参照されたい。

¹⁸ 1991年度から2000年度までの10年間で430兆円規模(その後630兆円へと拡大)の公共投資基本計画が策定され、全国的に地方団体による公共事業が急増したが、同計画の終了後、2000年代には公共事業が急減した。

¹⁹ 前掲、井手が指摘する、受益感に乏しい人びとの「租税抵抗」現象と類似した状況が、地方交付税の算定合理化のスパイラルの背景にあるという見方もできよう。

参考文献

井手英策 (2015), 『経済の時代の終焉』 岩波書店。

遠藤安彦 (1996), 『地方交付税法逐条解説 [第三版]』 ぎょうせい。

大島堅一 (2005), 「持続可能な社会と財政の役割」, 金澤史男編『財政学』 有斐閣ブックス, 327-345頁。

金目哲郎 (2007), 「地方交付税の財源保障機能の変容の検証」, 日本地方財政学会編『三位一体改革のネクスト・ステージ』 勁草書房, 78-104頁。

金目哲郎 (2011), 「投資的経費の算定変化にみる地方交付税制度の再検討」『人文社会論叢 (社会科学篇)』 第26号, 1-16頁。

高端正幸 (2016), 大会報告「自治・分権と防災・減災」, 日本地方財政学会第24回大会シンポジウムⅡ「大震災と防災・減災に向けた政府間関係の再構築」, 2016年5月。

地方交付税制度研究会編, 『地方交付税制度解説 (単位費用篇)』, 各年度, 一般財団法人地方財務協会。