

【論文】

投資的経費の算定変化にみる地方交付税制度の再検討

金 目 哲 郎

【目次】

はじめに

1 地方交付税制度に内在する算定ベクトル

- 1. 1 先行研究での指摘
- 1. 2 地方交付税制度に内在する算定ベクトルの俯瞰
- 1. 3 事業費補正の見直しをめぐる算定変化の分析視点

2 投資的経費の分析

- 2. 1 算定基礎の変化
- 2. 2 事業費補正の見直しをめぐる算定変化
 - (1) 標準事業費の積算内容
 - (2) 地域間配分の状況：道路橋りょう費を例に

むすびにかえて

はじめに

本稿¹の課題は、2000年代の事業費補正の見直しをめぐる投資的経費の算定基礎の変化を事例にして、地方交付税制度の有する根本的な性格を検出し、今後の改革課題の示唆を得るために地方交付税制度を再検討することにある。まず、国による総額枠付けという上からの算定ベクトルと、地方レベルでの財政需要の積み上げによる下からの算定ベクトルという2つの視点から地方交付税制度の有する算定上の性格を提示する。具体的には、地方レベルでの素材的必要性に基づく下からの財政需要の積み上げという「ボトムアップ型」の算定プロセスの中に、国による上からの政治・政策的な総額枠付けという「トップダウン型」の算定が浸透し、財源保障の水準の設定が国庫側の財

¹ 本稿は日本地方財政学会第18回大会報告（2010年6月）に基づく。筆者の学会報告に際して、座長の武田公子先生（金沢大学）、討論者の飛田博史先生（地方自治総合研究所）には重要な御指摘をいただいた。林正寿先生（早稲田大学）、大島誠氏（徳島大学）、平敷卓氏（㈱循環社会研究所研究員）には研究会等で貴重な助言をいただいた。ここに記して感謝の意を表したい。

政事情や経済政策体系の変化に左右されるという地方交付税制度のいわば内在的性格を再認識し、標準事業費の変化に注目すべき点を指摘する。そのうえで、投資的経費の基準財政需要額を補正前基準財政需要額と事業費補正による増加分とに区分することによって、投資的経費の事業費補正の見直しをめぐる算定変化の詳細と地域間配分の変化の状況及びそれが有する意味を検証し、地方交付税の将来像を展望するための示唆を得る。

1 地方交付税制度に内在する算定ベクトル

1. 1 先行研究での指摘

地方交付税制度の算定プロセスについて、藤田（1972）は地方交付税が名目的には「一応下から積み上げていって、各地方団体が最低水準の行政をやるに必要な経費を賄うのに足りない財源を計算し、これを補足するというしくみになっている（145ページ）」が、しかし、実質的には「一方、地方交付税の総額が（中略）国の財政状態によって左右される」と指摘している²。

この点、法令上の標準的な見解を解説している遠藤（1996）によれば、地方交付税法上では基準とすべき行政の質量を「合理的、且つ、妥当な水準」の地方行政及び「標準的施設」の維持と規定している。一方、「行政の質なり量なりは、その時代、その国における社会的、経済的諸条件を前提に、それとの調和においてはじめて考えられるもの」であり、いかに住民からの要望が高くとも「当然に財政面からの制約を受けるもの」であると説明されている。また、投資的経費の積算にあたっては「各種公共施設について、現在の整備水準に対し当面目標とすべき整備水準を設定し、この差を充足するための事業費を年次計画に基づいて算入する」こととされ、「目標とすべき整備水準は、国の長期計画のあるものについてはその長期計画に示された目標を、それ以外のものについては所管省庁の事業計画等を参考にして定める」と解説されている³。このように法令上の見解としてトップダウン型算定が強く働くことが予定されている。

しかし、1970年代以降になると、国の政策が強く作用するという地方交付税制度の直面する状況に変化が起きたといわれる。藤田（1984）によると「中央政府の（中略）画一的な計画、施策の地

² このほかに例えば、柴田・宮本（1963年、152-153ページ）は「交付税の決定する行政水準＝基準財政需要額は地方的な要求よりも国家的な要求であるから、国の政策の変化が正確に反映する」とし、「交付税の目的である必要行政水準（ナショナル・ミニマム）」といわれるものは「国民の最低必要行政水準」と「国家的最低必要行政水準」の2通りがあり「交付税制度が基準とし、通常行政水準といわれているのは、後者である」と指摘する。さらに、林・柴田・高橋・宮本編（1973年、248ページ）は地方交付税が国税リンク方式をもつことによって積み上げ方式が骨抜きにされたとし「地方財政の実態とは直接的には無関係に国税3税の一定割合をさだめ、これを強力な楯として地方側の突き上げをおさえることができるようになった」とする指摘もある。

³ 各年度の『地方交付税制度解説』での説明をみていくと、1971年度（昭和46年度）には「長期的見地から社会資本の計画的な整備を図ること（序1ページ）」が地方交付税の算定に当たっての基本方針の1つとして明記され、これを境に標準団体行政規模の引き上げが行われており、標準団体行政規模の意味づけの変化の一端を表している。

方への浸透に比重をおきながらも、同時に（中略）地方自治体、住民の側からの行政水準の向上や施設整備の要請に応じなければならないというジレンマに直面⁴]し始めたとされる。地方交付税制度発足以降、経験をみなかった日本経済の低成長時代に入る1970年代前半は、1950年代半ばから70年代初頭までの高度経済成長の過程で生み出された地域レベルでの数々の問題への対応と、中央政府からの統制との「挟撃」関係⁵がもたらされたという指摘である。すなわち、国の政策と、地方の財政需要との2つの算定ベクトルの双方が挟撃し合う均衡関係の問題から、地方交付税の算定プロセスを捉えるという視点を提示しているものと解される。

1. 2 地方交付税制度に内在する算定ベクトルの俯瞰

上述の見解及び指摘を踏まえると、地方交付税制度の性格を明らかにするためには少なくとも2つの補助線を引く必要がある。つまり、上からの枠付けと下からの積み上げという算定ベクトルである。そこで、図表1では、地方交付税制度に内在する2つの算定ベクトルの俯瞰を試みたものである。むろん地方交付税制度をめぐる算定プロセスはきわめて複雑なものであるが、次のとおり簡単化してみると制度の性格が浮き彫りになる。

まず、国による上からの算定ベクトルとは、地方財政計画上で見込まれる地方交付税の総額枠付けを指し、地方財政計画の歳出のうち一般財源充当部分に相当する基準財政需要額に対する基準財政収入額の不足額であり、地方財政計画のフレームで規定される基準財政需要額がここに含まれる。次に、地方による下からの算定ベクトルとは、個別地方団体ごとに計算された基準財政需要額に対する基準財政収入額の不足額を積み上げた全地方団体の総計であり、単位費用、測定単位、補正係数で算定される基準財政需要額がここに含まれる。なお、測定単位は各地方団体からの基数報告に基づく。補正係数は時系列でみた基準財政需要額の増減に対する影響は限定的であり、基準財政需要額の増減は単位費用の増減に深く関わる点は金目（2007）で検証したとおりである。

ここで、基準財政需要額の算定基礎に大いに関わる単位費用というのは、藤田（1984）のいう「地方からの要請」と「国からの統制」との挟撃関係に直面するという両者の算定ベクトルを調和させる結び目となっている。周知のとおり、標準団体行政規模が設定されて、その財政需要の充当一般財源が積算されていくが、地方団体が自ら財政需要を積み上げたものではないことはいうまでもない。地方交付税制度は、外形的には地方レベルからみた下からの財政需要の積み上げという積算プロセスに拠っているが、実態としてみると、財政需要の算定プロセスにも中央政府の政策動向

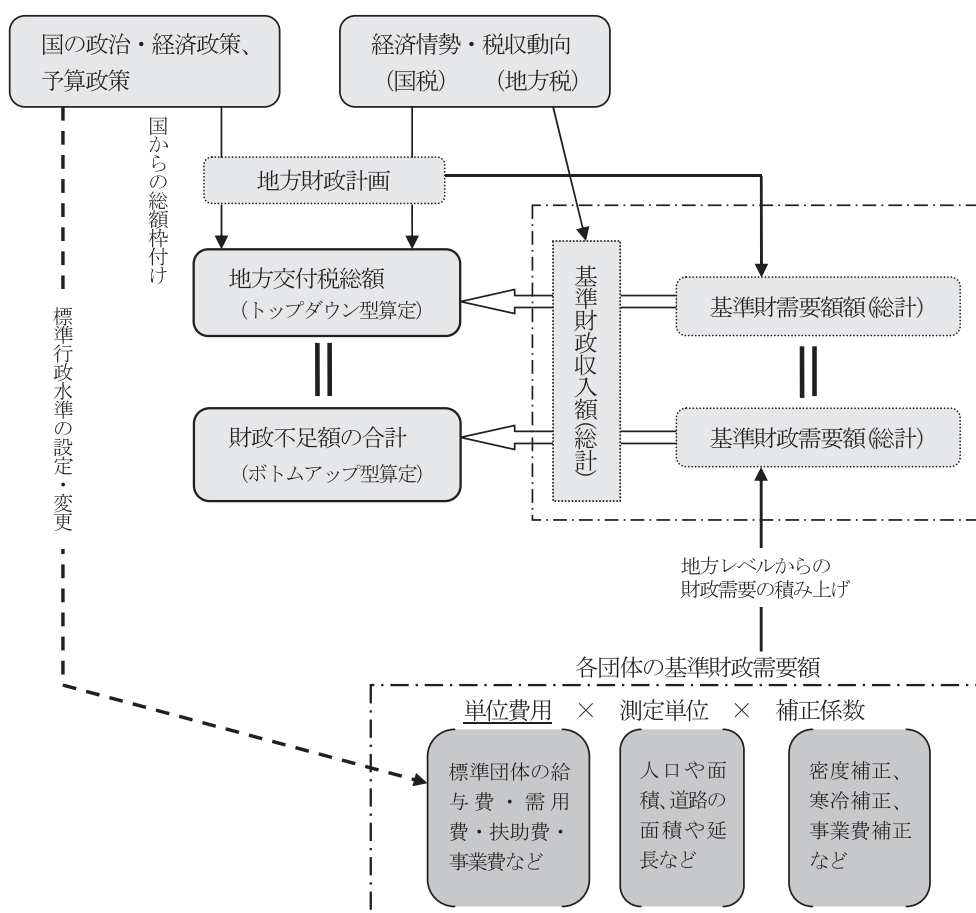
⁴ 藤田（1984年、495ページ）。

⁵ この点、藤田（1984年、495－496ページ）は、地方交付税の基準財政需要額は「高度成長のための国の計画にもとづく産業基盤施設重視の姿勢」は1970年代以降にも継承されるが、同時に「生活環境施設、教育施設、社会福祉行政などの財政需要にもある程度力をいれられてきた」とする。この背景には「高度成長下の過疎・過密現象の激化、公害の続発、環境破壊および住民の不満、抵抗にたいする体制維持政策がある」と述べる。こうして地方交付税は「中央政府からの強い要請と地方自治体、住民からの要求に挟撃されながら（中略）重大な岐路にたっている」とし、これを1970年代の地方交付税の機能の変化と矛盾の激化として指摘している。

が浸透し、図中の破線矢印で示したように標準団体の行政水準や標準事業費の設定・変更では、中央政府による総額枠付けや経済政策体系・財政再建の影響を免れない。

このように、国から眺めた全国画一的な計画や施策としての行政合理化や投資目標水準の達成という算定ベクトルが単位費用の積算プロセスに浸透して標準事業費が積算される。こうしてみると2つのベクトルは必ずしも等しく作用しておらず、この四半世紀にわたる地方交付税の著しい増加と減少はいずれも、根本的には国の政策の変化に根ざしており、標準事業費の変化は注目すべきである。

図表 1、地方交付税制度をめぐる算定ベクトルの俯瞰



(出所) 筆者作成。

1. 3 事業費補正の見直しをめぐる算定変化の分析視点

しかし、近年の先行研究をみると、国の算定ベクトルが作用する標準事業費の変化を踏まえたうえでの事業費補正をめぐる投資的経費の検証が十分行われてきたとはいえない。事業費補正による交付税措置に関する先行研究には、土居・別所（2005）や宮崎（2006）があり交付税措置が地方の投資行動に及ぼす影響に関する検証が重ねられているが、一方で、基準財政需要額の算定基礎たる単位費用の積算変化には十分な注意が払われてきたとはいえない。後述するように、投資的経費の基準財政需要額を変化させた計数上の主要因は標準事業費の増減であって、事業費補正の加算分が及ぼす影響は限定的である（図表7）。以下では、2000年代の事業費補正の標準事業費方式への移行という算定見直しがいかなる課題に直面しているのかを再考し、次節で行う分析の視点を提示しておきたい。

地方交付税の特定補助金化として従来から指摘されている事業費補正方式や公債費方式による交付税措置に関しては、特定の公共事業を実施した個別地方団体への事業実績に応じた「地域間での傾斜配分」が行われ、ミクロの財源保障を歪めてきたといわれる。

公共事業にかかる経費に対する地方交付税の算定の仕組みについては、①各行政項目の投資的経費の単位費用のほか、②単位費用での「公債費方式」や、③事業費補正で測定単位を引き上げる「事業費補正方式」により、基準財政需要額に算入されている。上記の算入方式のうち①各行政項目の投資的経費の単位費用の積算においては事業費のなかに元利償還金相当額として算入される方法もあり、2001年度（『平成13年度地方交付税制度解説』）から積算内容のなかに元利償還金償還相当額が記載されている。基準財政需要額の算定方式のなかでも③事業費補正方式は特定の公共事業を行う地方団体に事業実績に応じて配分され、②公債費方式も同様に地方交付税が事業実績に結びつくという点で、これらの交付税措置は一般補助金である地方交付税の「特定補助金」化の性格を帯びるものである。

2000年代に入ってから地方交付税の算定見直しの過程で、事業費補正に代表される投資的経費の動態的算入の問題は改善が進んでいるといわれる。特に、2002年度開始の事業から適用されている「公共事業等に関する事業費補正の見直し⁶」に伴う「標準事業費方式」への振替は、大きなターニングポイントである。例えば、池上（2004）では、事業費補正の見直しによって算入率が引き下げられた分が標準事業費方式によって単位費用に算入されるので、事業実施団体に集中的に配分されていた基準財政需要額を全国の地方団体に幅広く配分し直すことにある⁷として、この見直しの

⁶ 大村・上月・前田（2002年、195～209ページ）に詳しい。事業費補正に関しては「地方債の元利償還金を各団体の行う実績に応じて基準財政需要額に算入する仕組みが、地方公共団体の無駄な公共事業を助長しているのではないか（195ページ）」という批判がある。その改革として2001年8月の「片山プラン」を受け、公共事業について事業費補正による交付税の算入率を概ね60～70%であったところ、原則2分の1に引き下げることとし、その引き下げ分を人口等の測定単位及び単位費用による標準事業費方式に振り替えることとされた。

⁷ 池上（2004年、182ページ）。詳しくは池上（2004年、181～182ページ）を参照されたい。

目的を高く評価している。また、大村・上月・前田（2002）は「配分方法を見直すものであるため、交付税総額には一切影響しない」ものであり「事業費補正等の縮小によるマクロベースの基準財政需要額の減少分は、これを単位費用に振り替えることとしており、標準事業費方式による基準財政需要額は増加する⁸」と説明する。つまり、標準事業費方式への振替という事業費補正の見直しは、個別の地方団体の事業実績にリンクして配分されていた地方交付税のいわばミクロの財源保障の歪みを、単位費用のなかの標準事業費という客観的かつ中立的な指標に基づき地方団体に配分し直すというものである。

以上を踏まえると、投資的経費の基準財政需要額のうち、標準事業費は国家的な経済政策体系の一つとして地方交付税制度に内在する総額枠付けの算定ベクトルが深く関わるものであり、一方、事業費補正という交付税措置はいわば制度運用上の算定要素として個別地方団体の公共事業実績にリンクした地域傾斜配分を行うものである。よって、事業費補正の見直しをめぐる算定変化の検証では次の2点に注意すべきである。

第1には、事業費補正の見直しは、あくまで制度運用上の改善であり、現行制度が内在する国の算定ベクトルの強い作用を解消するものでないことはいうまでもない。投資的経費の算定変化を評価するためには、事業費補正の見直しをめぐる標準事業費の変化をも含めてトータルに検証する必要がある。

第2には、事業実績に応じた配分という意味では、事業費補正はそもそも富裕団体から貧困団体への地域間再分配を行う財政調整とは異なる性格のものであることは指摘しておかねばならない。2000年代の見直しによってユニバーサルに配分し直すという点では財政調整の論理で地域間に再配分されることが期待されるものである。とするならば、事業費補正の一定部分を算入された標準事業費がどのように変化したのか、さらに、この見直しによって地域間でみた基準財政需要額の算定状況にどのような変化があったのかが注目される。

2 投資的経費の分析

2. 1 算定基礎の変化

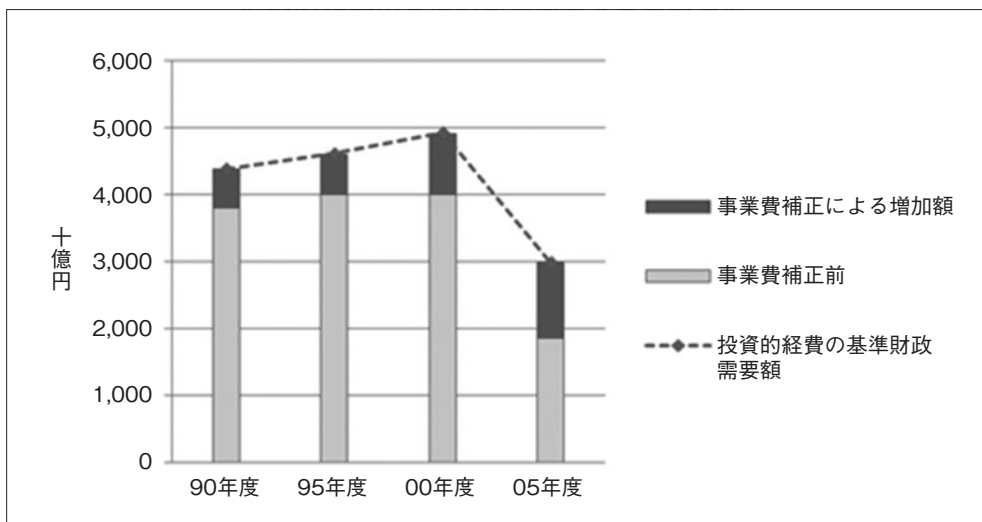
前節の分析視点にしたがい、本節では、地方交付税制度に内在する国の算定ベクトルが近年の地方交付税改革の過程でどのように表れ、地方交付税の削減期にあつては、総額抑制と同時に、事業実施団体への交付税措置にも応じなければならないという局面において、どのような算定変化が起きているのかをみていこう。

図表2は、都道府県を例に、投資的経費の基準財政需要額を事業費補正前と事業費補正による増加額とに区分して示した。1990年代を通して事業費補正前の算定額は1990年度3兆7,954億円から

⁸ 大村・上月・前田（2002年、202ページ）。

2000年度 3 兆9,933億円と微増であるが、これに事業費補正による増加分が上乘せされ、投資的経費全体としては同期間で 4 兆3,789億円から 4 兆9,177億円へと増加基調である。しかし、2005年度にかけて事業費補正の増加分は増加している一方で、補正前の算定額が同年度 1 兆8,523億円へと大幅に減じられ、その結果、投資的経費の計は 2 兆9,907億円へと大きく減少に転じている。このように、事業費補正による増加額それ自体は増加しているが、算定基礎部分となる補正前の基準財政需要額が圧縮されているため、投資的経費の計でみると減少している。この点は注意しておく必要がある。

図表 2、投資的経費の基準財政需要額と事業費補正



(出所)『地方交付税等関係計数資料Ⅰ』(各年度)より作成。

さらに、行政項目別でみた図表 3 は、事業費補正による増加額の大きかった道路橋りょう費、河川費、農業行政費の都道府県分を事例にして基準財政需要額の事業費補正前と事業費補正による増加額の変化を整理してある。補正前の基準財政需要額は単位費用の増減率の動きにほぼ等しく、例えば、特に基準財政需要額の削減の著しい2000～2005年度では、道路橋りょう費は単位費用6,448千円から3,402千円へと－47.2%の減少率、補正前基準財政需要額 1 兆2,251億円から6,483億円へと－47.1%の減少率となっている。一方で、事業費補正による増加額は、2000～2005年度の道路橋りょう費で2,887億円から4,114億円へと42.5%の増加率となっている。事業費補正による増加額は行政項目間で増減率に幅があるものの、いずれの行政項目でも補正後基準財政需要額に占める補正増加額の比率は年度を追って上昇し2005年度では30%～40%近くを占める。しかし、これは主に2000～2005年度の単位費用の引き下げにより補正前基準財政需要額が大幅に減少したために補正後基準財政需要額に占める事業費補正による増加額の構成比率が伸びたにすぎない。同期間での補正後基準

財政需要額は道路橋りょう費 1 兆5,138億円から 1 兆597億円（対2000年度の減少率－30.0％）、河川費2,644億円から1,931億円（同－27.0％）、農業行政費4,309億円から2,797億円（同－35.1％）へと軒並み減少している。このように、事業費補正の影響だけでなく、単位費用の積算変化が基準財政需要額の増減に深く関わっている。しかも、事業費補正の見直しによる引き下げ分が標準事業費方式により単位費用に算入されたはずの単位費用そのものが減少して補正前基準財政需要額が減少している点も見逃せない。また、基準財政需要額をトータルでみたときに、地方団体が実施した公共事業に対して後年度に手当てされる交付税措置が実質的に行われているのか注意をしておく必要があらう。

図表 3、道路橋りょう費、河川費、農業行政費の積算変化（都道府県）

（単位 百万円、ただし単位費用は千円）

区 分		1995年度	2000年度	2005年度
道路橋りょう費	単位費用（増減率）	7,119 (17.0%)	6,448 (-9.4%)	3,402 (-47.2%)
	補正前基準財政需要額（増減率）	1,292,725 (20.4%)	1,225,056 (-5.2%)	648,326 (-47.1%)
	事業費補正による増加額（増減率）	149,677 (皆増)	288,748 (92.9%)	411,387 (42.5%)
	補正後基準財政需要額（増減率）	1,442,402 (34.3%)	1,513,803 (5.0%)	1,059,713 (-30.0%)
	構成比	補正前基準財政需要額	89.6%	80.9%
		事業費補正増加額	10.4%	19.1%
河川費	単位費用（増減率）	825 (-41.4%)	792 (-4.0%)	525 (-33.7%)
	補正前基準財政需要額（増減率）	204,639 (-46.0%)	191,967 (-6.2%)	124,694 (-35.0%)
	事業費補正による増加額（増減率）	36,807 (-85.1%)	72,424 (96.8%)	68,427 (-5.5%)
	補正後基準財政需要額（増減率）	241,446 (-61.5%)	264,392 (9.5%)	193,122 (-27.0%)
	構成比	補正前基準財政需要額	84.8%	72.6%
		事業費補正増加額	15.2%	27.4%
農業行政費	単位費用	81 (-15.4%)	88 (9.2%)	50 (-42.9%)
	補正前基準財政需要額（増減率）	377,238 (-24.0%)	369,661 (-2.0%)	196,809 (-46.8%)
	事業費補正による増加額（増減率）	39,192 (502.5%)	61,280 (56.4%)	82,887 (35.3%)
	補正後基準財政需要額（増減率）	416,430 (-17.2%)	430,941 (3.5%)	279,696 (-35.1%)
	構成比	補正前基準財政需要額	90.6%	85.8%
		事業費補正増加額	9.4%	14.2%

（出所）『地方交付税制度解説』（各年度版）、『地方交付税等関係計数資料Ⅰ』（各年度）より作成。

（注）増減率は対 5 カ年度前を示す。

次に、補正前基準財政需要額に深く関わる標準事業費に着目して、都道府県の土木費・道路橋りょう費と河川費を例に、算定の変化をみてみる。図表 4 のとおり、積算内容の標準事業費それ自体に著しい増減が見出され、1980年代後半から1990年代にかけて急増し、2000年代以降は急減している。単位費用の算定基礎となる標準団体上の測定単位「道路の延長」は、1980年度3,200km、1990年度3,700km、2000年度3,900kmとそれほど大きな変化はなく、道路橋りょう費の単位費用の急増と2005年度の急減は、事業費の積算が大いに影響している。そして、この単位費用の増減の改定が

基準財政需要額の増減に整合的であることは既に指摘したとおりである。

この背景にあるのが、1980年代後半から1990年代にかけて公共投資基本計画や各種5ヵ年計画等の長期計画の中に組み込まれている地方単独事業費を達成するのに必要な事業費を計上するなかで地方財政計画にみる財源保障水準が引き上がり、2000年代にこうした公共事業の実施の必要性が薄まるとその膨張した財源保障水準が引き下がるというマクロの財源保障水準の変化である。マクロの財源保障水準の変化に応じて地方交付税総額が決定され、なかでも投資的経費にかかる基準財政需要額の単位費用が増額改定されるという積算変化は、いわば地域レベルからみた財政需要の積み上げというよりも公共投資基本計画などの長期計画事業との関わりが深いといえる。いわゆるナショナル・ミニマムやナショナル・スタンダードを前提とした財政需要の積み上げ方式によるのではなく、マクロ的な財源保障水準の変化のなかで基準財政需要額が算定される側面も有してきたことが指摘できる。

図表4、道路橋りょう費と河川費（投資的経費）の積算内容

（単位 百万円）

項 目	細 目	細 節	積算内容	1985年度	1990年度	1995年度	2000年度	2005年度
道路橋りょう費	道路費	一般道路改築費	事業費	19,802	29,686	30,679	29,819	16,085
		交通安全施設等整備費	事業費	4,578	8,293	9,044	8,287	6,760
		計		24,380	37,979	39,723	38,106	22,845
	財源内訳	国庫支出金		11,470	15,466	13,383	12,960	9,576
		一般財源		12,910	22,513	26,340	25,146	13,269
河川費		河川・砂防施設改良費	事業費	0	0	0	0	2,626
	河川費	河川改良費	事業費	4,899	12,005	10,286	9,588	0
		災害土木助成費	事業費	581	417	0	0	0
	砂防費	砂防施設費	事業費	2,347	1,622	1,832	1,843	0
		砂防事業費等	事業費	0	0	0	0	0
		計		7,827	14,044	12,118	11,431	2,626
	財源内訳	国庫支出金		3,791	7,009	7,994	7,469	0
		一般財源		4,036	7,035	4,124	3,962	2,626

（出所）『地方交付税制度解説』（各年度版）より作成。

- （注）1）投資的経費の道路橋りょう費の算定内訳の概要は、一般道路改築費、交通安全施設等整備費から構成され、この総額（2005年度22,845,000千円）から国庫支出金（9,576,000千円）を差し引いた一般財源分の計（13,269,000千円）が地方税や普通交付税などの一般財源で財源保障される経費である。この計（一般財源分）を標準団体の測定単位（道路の延長3,900km）で除したのが単位費用（3,402千円）となる。積算の内訳をみると、一般道路改築費、交通安全施設等整備費ともに事業費として一括計上されている。ただし、2001年度からは事業費の積算内容として直轄・補助事業、単独事業、地方債元利償還金相当額（臨時地方道整備事業債分、財源対策債分）ごとに各々の金額が記載されている。
- 2）2005年度の河川費の事業費の積算内容は、河川及び砂防関係事業一般財源充当額（直轄・補助事業費1,158百万円、単独事業費567百万円、地方債元利償還金相当額901百万円）であり、補助事業にあっても事業費は一般財源分のみ計上されている。

2. 2 事業費補正の見直しをめぐる算定変化

(1) 標準事業費の積算内容

本項では、事業費補正前の算定基礎部分たる基準財政需要額の削減が著しい2000年代に焦点を当てて、標準事業費の積算内容の変化を検証する。先の指摘のとおり、2000年代は地方交付税の総額抑制という上からの算定ベクトルが強く働き、標準事業費それ自体が大きく減少した。一方で、事業費補正の見直しに伴う標準事業費への一部算入も行われることとなっており元利償還金相当額が計上されている。この期間を詳しくみることで、事業費補正の見直し前後での標準事業費の積算変化を明らかにすることができる。

図表 5、事業費の積算内容の変化

(単位 百万円)

区 分		2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	2006年度	2007年度
道路費・一般道路改築費	事業費							
	直轄・補助事業	19,996	20,012	19,084	15,425	12,979	11,263	10,352
	単独事業	8,074	5,725	4,305	2,104	2,314	1,510	346
	元利償還金相当額	526	541	616	712	792	974	1,268
	歳出計	28,596	26,278	24,005	18,241	16,085	13,747	11,966
	国庫支出金	10,396	10,490	9,943	8,861	7,364	6,504	5,777
	差引一般財源	18,200	15,788	14,062	9,380	8,721	7,243	6,189
河川費・河川施設費	事業費							
	直轄・補助事業	1,213	2,100	1,778	1,235	1,158	458	
	単独事業	1,501	942	933	603	567	300	
	元利償還金相当額	1,175	1,436	1,444	1,083	901	1,553	
	歳出計	3,889	4,478	4,155	2,921	2,626	2,311	
農業行政費・農業振興費	事業費							
	国営・補助事業	—	—	13,227	10,827	2,678	2,599	
	単独事業	—	—	4,254	2,250	872	407	
	元利償還金相当額	—	—	436	305	484	341	
	歳出計	—	—	—	13,382	4,034	3,347	
	国庫支出金等	—	—	—	9,095	—	—	
	差引一般財源	—	—	—	4,292	—	—	

(出所)『地方交付税制度解説』(各年度版)より作成。

- (注) 1) いずれも都道府県の行政項目による積算内容。河川費は「河川及び砂防関係事業一般財源充当額」として国庫支出金等の充当部分は計上なし。
- 2) 2007度は投資的経費のうち河川費、農業行政費、林野行政費及びその他の諸費の統合・見直しを行い、包括算定経費(面積)が創設された(『平成19年度地方交付税制度解説』143ページ等)。
- 3) 農業行政費について、国庫支出金等に分担金・負担金を含めた。2001～02年度は細節の区分(4つ有り)が2003年度以降と異なるため空欄。2005～06年度は「農業行政関係事業一般財源充当額」として国庫支出金等の充当部分は計上なし。

図表 5 で単位費用の積算内容である事業費の内訳ごとの変化をみると、2001年度以降、地方債元利償還金相当額は増額傾向にあるものの、直轄・補助事業や単独事業の大幅な減額計上が続いていることが注目され、事業費(または差引一般財源)の減少は著しい。その結果、標準事業費方式への振替の後でも単位費用は減少傾向が続いている。ここで、単位費用の減少とは、全団体に配

分するマクロ的な財源措置が薄まることを意味するのであり、配分総額それ自体が縮むという最近の実態を踏まえると、全国の地方団体に幅広く配分し直すという事業費補正の見直しの目的が実質的に達成されたものとは言い難い。また、トータルでみると標準事業費方式への振替は、単独事業などの積算次第では必ずしも投資的経費の補正前基準財政需要額を増加させるものとはいえない。

このように、事業費補正の見直しによる標準事業費方式への振替の目的そのものは制度運用上の修復として評価されてよいが、標準事業費の積算内容の変化を詳しくみると、直轄・補助事業や単独事業の減額算定により振替部分が相殺されており、標準事業費といえども地方交付税総額を抑制する算定ベクトルの影響を免れない点は注意しておく必要がある。

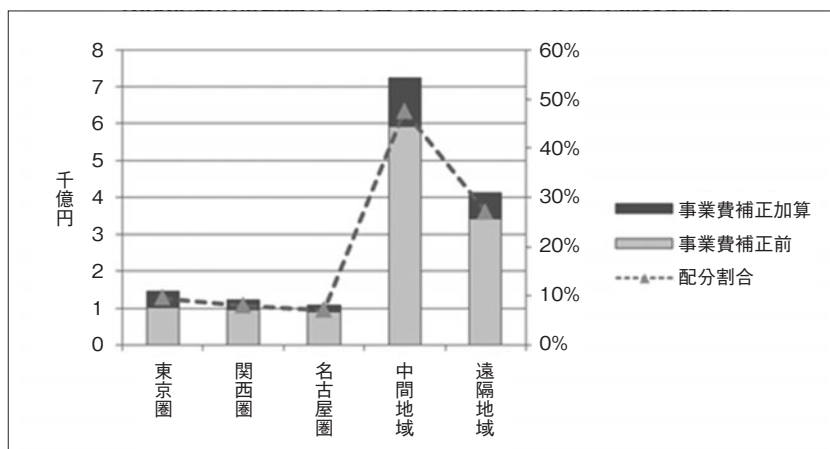
(2) 地域間配分の状況：道路橋りょう費を例に

では次に、事業費補正の見直し前後で、地域間配分でみた場合、投資的経費の基準財政需要額の算定状況がどのように変化しているのだろうか⁹。なお、2007年度に投資的経費の統合・見直しが行われ包括算定されているため、比較可能な道路橋りょう費を事例にみておこう。

図表6は、2000年度と2009年度の道路橋りょう費（投資的経費）の都道府県分について、事業費補正前の基準財政需要額と事業費補正による加算分との金額内訳を積み上げ棒グラフで、地域間の配分割合を折れ線グラフで示してある。また、図表7は、2000年度に対する2009年度の基準財政需要額の減少における内訳ごとの増減率及び寄与率を算出した。このうち事業費補正前の基準財政需要額は、単位費用すなわち標準事業費の積算に深く関わるものである

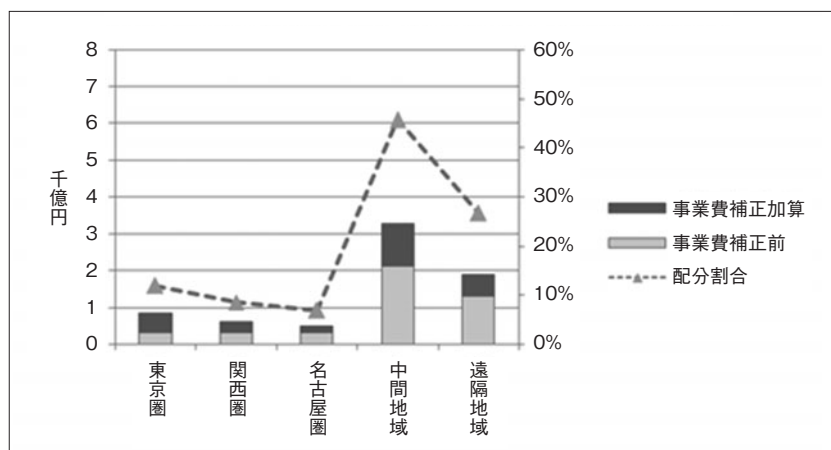
図表6、道路橋りょう費（投資的経費）の基準財政需要額の状況（2カ年比較）

(1) 2000年度



⁹ 飛田（2008）では1990～2007年度の圏域別の普通交付税の配分状況の変化が詳細に分析されているので参照されたい。一方、本稿では事業費補正の算入状況に注目した地域配分状況の変化をみている。

(2) 2009年度



(出所)『地方交付税等関係計数資料Ⅰ』(各年度)より作成。

(注) 地域圏は、飛田(2008)による区分・名称を用いた。各圏域に含む都道府県は次のとおり。
 東京圏(埼玉、千葉、東京、神奈川の1都3県)、関西圏(京都、大阪、兵庫、奈良の2府2県)、名古屋圏(岐阜、愛知、三重の3県)、中間地域(宮城、福島、茨城、栃木、群馬、新潟、富山、石川、福井、山梨、長野、静岡、滋賀、和歌山、岡山、広島、山口、香川、愛媛、福岡、佐賀、長崎、熊本、大分の24県)、遠隔地域(北海道、青森、岩手、秋田、山形、鳥取、島根、徳島、高知、宮崎、鹿児島、沖縄の1道11県)。

まず、基準財政需要額の金額面の変化では、2009年度は2000年度に比して、いずれの地域圏も例外なく軒並み-50%前後の減少率となっている。これを内訳でみると、事業費補正前の基準財政需要額(いわば算定基礎となる部分)が軒並み-65%前後の減少率となっており、そのうえ当該地域ごとの寄与率が100%前後と大きいように、この算定基礎部分は金額面での減少幅も大きいことから基準財政需要額の計を圧縮している主要因となっている。一方、事業費補正による加算分の増減率は地域間で差異があり、2009年度の2000年度に対する増減率は東京圏が+24%、遠隔地域が-16%となっており、補正加算部分のみ捉えると地域間で配分し直されていると推察されるが、金額面での多寡でみれば依然として地域間の配分状況に変化はない。

ここで注目しておきたいのは、2000~2009年度の道路橋りょう費(投資的経費)の地域間の配分割合にはほぼ変化がないまま、全圏域(全地方団体)で一律的に基準財政需要額が圧縮されている状況である。2000年代の事業費補正の見直し過程においても、地方交付税に関する全体としてのマクロ的な財源保障水準の変化に応じて単位費用のなかの「標準的な事業水準」自体が変化することにより、総額枠付けという算定ベクトルが強く働いている点に注意すべきである。これは、全国において一定の行財政水準を保障するというユニバーサルな財源措置の部分が薄まり、地方交付税を一律に圧縮することをも意味する。

また、先行研究で注目されてきた事業費補正による公共投資誘導仮説はミクロの財源保障を歪めているのではないかという点では重要な問題提起ではあるが、基準財政需要額の算定変化という視

点では図表7の寄与度が示すように事業費補正加算よりも標準事業費の変化に大いに注目する必要がある。こうしてみると、従来から批判の多かった事業費補正の見直しによって制度運用面での改善がさらに進められたとしても、根本的には、基準財政需要額の算定は総額枠付けという中央政府からの算定ベクトルの影響を強く受けることは再認識しておかねばならない。

図表7、2000～2009年度の道路橋りょう費（投資的経費）の増減率及び寄与率 （単位 ٪）

区分			東京圏	関西圏	名古屋圏	中間地域	遠隔地域	計
基準財政需要額		増減率	-42.2	-50.1	-54.9	-54.9	-53.8	-53.0
内 訳	事業費補正加算分	増減率	24.2	11.4	-1.8	-13.2	-16.3	-5.3
		寄与度 (寄与率)	7.2 (-17.0)	2.5 (-5.0)	-0.3 (0.5)	-2.4 (4.3)	-2.8 (5.2)	-1.0 (1.9)
		対合計	0.7 (-1.3)	0.2 (-0.4)	0.0 (0.0)	-1.1 (2.1)	-0.8 (1.4)	-1.0 (1.9)
	事業費補正前	増減率	-70.1	-67.3	-65.4	-64.0	-61.6	-64.2
		寄与度 (寄与率)	-49.4 (117.0)	-52.6 (105.0)	-54.6 (99.5)	-52.5 (95.7)	-51.0 (94.8)	-52.0 (98.1)
		対合計	-4.8 (9.1)	-4.3 (8.1)	-3.9 (7.4)	-25.1 (47.4)	-13.9 (26.2)	-52.0 (98.1)

（出所）『地方交付税等関係計数資料Ⅰ』（各年度）より作成。

（注）対当該圏域の寄与度とは、例えば東京圏での事業費補正加算分が東京圏の道路橋りょう費の基準財政需要額の増減にどの程度寄与したのかを示し、対合計の寄与度とは、各圏域の事業費補正加算分が道路橋りょう費の基準財政需要額の全国計の増減にどの程度寄与したのかを示してある。

むすびにかえて

以上でみてきたように、時系列で捉えた投資的経費の基準財政需要額の変化は、単位費用の算定基礎たる標準事業費の変化が主な増減要因となっており、事業費補正方式による上乘せに関しては、トータルでみた基準財政需要額の増加要因としては決定的とはいえない。ただし、2000年代の事業費補正の見直しにおいて、事業実績に応じた個別的ないし地域傾斜的な算入方法から、各行政項目への単位費用に積算する事業費に基づいたマクロ的ないしユニバーサルな算入方法へと変化させるといふ改善意図それ自体は評価されてよいと思われる。単位費用は全国統一的に運用されるもので、いわばユニバーサルな財源保障の算定方式であり、地方団体の自然条件や居住状況等の相違によるニーズやコストの差を補正係数で補正¹⁰したうえで単位費用に算定の重心を置く算定方式は、一般

¹⁰ 補正係数には種別補正、段階補正、密度補正、態容補正、寒冷補正、財政力補正などがある。これらは各地域の多様な状況やコスト差に応じて、全国均一の単位費用を実情に近づけるための調整措置である。一方では、従来から基準財政需要額の算定を複雑化するという指摘もあるが、この点につき、官僚サイドから地方団体や

財源たる地方交付税の政策中立性の点では望ましい。しかしながら、2000年代の事業費補正の見直しに伴う標準事業費への振替といった制度の部分的改正は、単独事業などの減額計上といった標準事業費の積算内容の変化が示すように、地方交付税制度に内在する総額枠付けという算定ベクトルを前提とせざるを得ない点は強調しておかねばならない。

これらを踏まえて、投資的経費の算定変化にみる地方交付税制度の再検討にあたって留意すべき点を3つ、問題提起してむすびとしたい。

第1は、各行政項目の投資的経費の単位費用は1990年代の大幅増額と2000年代の大幅減額という改定が行われている点である。単位費用は地域間傾斜配分というミクロの財源保障の歪みは生まないが、マクロの財源保障水準の引き上げや削減に対応する国家としての経済政策動向との関連が深い。その意味では単位費用改定におけるマクロ的にみた政策中立性のあり方、すなわち、マクロ的な財源保障水準の変化に応じて、素材的な必要性に基づき積み上げた財政需要という外形を持つ「標準的な事業水準」自体が変化するという問題をどのように評価するのか、さらにいえば地方財政調整制度たる地方交付税制度と、国家としての経済政策体系との関係をどう考えたらよいのかが問われる。

第2は、そもそも、地方交付税制度の枠内で、事業実施団体への財源措置をすること自体を問うておかねばならない。中央政府からの総額抑制という算定ベクトルが働き、事業費補正の見直しと同時に事業実施団体に対する交付税措置にも対処しなければならないという矛盾も然ることながら、富裕団体から貧困団体への地域間再分配という地方財政調整制度本来の役割に照らすと、事業実施団体への財源措置は、地方交付税制度の枠外での国庫負担というかたちを採用することも有力な選択肢として検討してよいであろう¹¹。

第3は、地方交付税の削減傾向に対しては増額を求めるといった目先の制度修復を求めることは、現行制度の内在する総額枠付けを前提とする限りにおいては根本的な改革となり得ない点は再認識すべきである。制度の外形上では素材的な必要性に基づき積算されている財政需要が、過去四半世紀の投資的経費の標準的な事業水準の増減を例に出すまでもなく、「標準」それ自体に変更が加えられて変化してきた。2000年代の「標準」的な事業水準の引き下げは、国の経済政策体系や財政再建の一環としての総額抑制、行政合理化という算定ベクトルが顕著に表れた事例といえる。こうした地方交付税制度の内在的性格を十分に認識したうえで、われわれは地方交付税の将来像を展望する必要がある。地方交付税がそもそも地方のための制度なのか、国のための制度なのかという割り切れなさというのは現行制度が有する宿命ともいえる性格である。この割り切れなさを解消することを

地域住民に対して、係数の算定方法やその理論的根拠に関してより一層の情報開示や説明が求められる。

¹¹ また、後年度に手当てすると約束されていた交付税措置を見込んで地方債を発行してまで公共事業を実施した地方団体にとっては、今後の交付税措置の見込み如何にかかわらず元利償還金を返済していかなければならないという財政運営上の問題が残る。このことから地方交付税制度の枠外での国庫負担金というかたちで財源保障することは検討に値する。

望むとするならば地方交付税制度の大胆な改革が視野に入ってくるかもしれない。

しかしながら、現行制度の枠組みを認めたくえて地方交付税を地方のための制度としても実質化させる可能性が皆無ではないことも確かである。数多くの交付税改革案¹²で強調される共通項に、地方交付税の決定プロセスに地方団体関係者が参加するという「国と地方が協議する場」の設置提案があり、2011年5月のいわゆる地域主権改革関連三法の成立により「協議する場」設置の法制化に至ったことは大いに注目してよい。この協議の結果は「尊重しなければならない」と明記された。従来型の地方からの陳情を国が一方的に聞き取る図式ではなく、国と地方が対等に協力し合う関係の礎が築かれることが期待される。地方交付税制度が、国家的な経済・財政政策と向き合うと同時に、ナショナル・ミニマム水準の確保や地域レベルからの種々の行政需要に応える、これらの両立を図ることにこそ、交付税決定プロセスに国と地方との双方が参加し協力し合う意義があり、政府間協力関係の上に立った、国と地方のための地方交付税制度の将来像を描くことができる。

【参考文献】

- 青木宗明（2004）,「地方交付税」, 和田八束・星野泉・青木宗明編『現代の地方財政 第3版』有斐閣, 71-83ページ。
- 池上岳彦（2004）,『分権化と地方財政』岩波書店。
- 岩元和秋（1973）,「国庫補助金論」, 小谷義次・吉岡健次・宮本憲一編『国家と財政の理論』青木書店, 219-243ページ。
- 遠藤安彦（1996）,『地方交付税法逐条解説[第三版]』ぎょうせい。
- 大村慎一・上月良祐・前田一浩（2002）,「公共事業及び単独事業に係る事業費補正等の見直し」『地方財政』41巻4号。
- 金澤史男（2010）,『福祉国家と政府間関係』日本経済評論社。
- 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・

¹² 地方交付税改革論の例として、神野・池上（2003）は、①交付税に繰り入れる対象税目と繰入方法の検討の必要性、交付税特別会計への直接繰入、②地方サービスのニーズとコストを反映する指標としての測定単位、補正係数および単位費用の組み合わせの重要性とその見直し、③交付税算定の政策中立性の重要性と動態的算定（公共事業の事業量・事業額に応じた交付税措置）の見直し、④交付税交付の決定過程への地方政府の参加を提言している。また、青木（2004）は、①総額問題に関して国税移譲による地方税源の拡充と国の地方行政への義務づけの見直し縮小、②財政調整の問題に関して公共事業の区分に応じた財政需要への算入対象の検討と動態的算入の排除、③制度運営の問題に関しては交付税特別会計への直入や地方代表を中心メンバーとする地方財政委員会の創設を改革課題として挙げている。さらに、中央政府の地方交付税制度をそのまま残すのではなく地方政府の連帯による「地方共有税」の創設を構想するものとして、神野・井手（2006）は、①国民から国の特別会計に入るまでを「地方共有税」、特別会計から地方団体に入るまでを「地方共有税調整金」とし、②基準財政需要額の算定における公正性・客観性・透明性の確保、③地方共有税の法定率の3～5年に一度の見直し、④「共有税」原資としてふさわしい税目の検討および税源移譲・税源交換、⑤中央政府と地方政府との対等な関係に立つ協議機関の法定常設化などを具体的に提言する。この地方共有税構想は地方六団体の新地方分権構想検討委員会「分権型社会のビジョン（中間報告）」（2006年5月11日）のなかで同趣旨の提言が行われている。

- ステージ』勁草書房, 78-104ページ。
- 柴田徳衛・宮本憲一 (1963),『地方財政 現代資本主義と住民の生活』有斐閣。
- 神野直彦・池上岳彦編 (2003),『地方交付税 何が問題か』東洋経済新報社。
- 神野直彦・井手英策編 (2006),『希望の構想 分権・社会保障・財政改革のトータルプラン』岩波書店。
- 総務省自治財政局,『地方交付税等関係計数資料Ⅰ・Ⅱ (各年度)』。
- 地方交付税制度研究会編,『地方交付税制度解説 (各年度)』地方財務協会。
- 土居丈朗・別所俊一郎 (2005),「地方債元利補給の実証分析」, 日本財政学会編『グローバル化と現代財政の課題 財政研究第1巻』有斐閣。
- 飛田博史 (2008),「普通交付税の財源保障機能の検証」, 財団法人地方自治総合研究所『財政再建・構造改革下の地域格差の諸相 地方財政レポート2008』, 52-73ページ。
- 林栄夫・柴田徳衛・高橋誠・宮本憲一編 (1973),『現代財政学体系3 現代地方財政と地方自治』有斐閣。
- 藤田武夫 (1972),『増訂 現代地方財政入門 第3版』日本評論社。
- 藤田武夫 (1984),『現代日本地方財政史』下巻, 日本評論社。
- 地方財政調査研究会編『地方財政統計年報 (各年版)』地方財務協会。
- 宮崎雅人 (2006),「地方債元利償還金の交付税措置による事業誘導仮説の再検証」,『都市問題 第97巻・第9号 2006年9月号』。