

## 論 説

## 市町村における一般財源の機能分析 — 地方財政計画－決算一般財源の乖離の検証をつうじて —

平 岡 和 久  
森 裕 之

### 1. 地方一般財源をめぐる状況

#### (1) 「三位一体の改革」の経緯と一般財源

地方交付税等（地方交付税＋臨時財政対策債）の大幅削減が行われた2004年度地方財政計画によって、多くの自治体では予算編成がきわめて困難な状況に陥った。地方六団体は地方財政危機に対する政府への要求を強め、2004年5月25日に行われた「地方財政危機突破総決起大会」では、「地方財政危機突破に関する緊急決議」を掲げ、基幹税による税源移譲の早期実現や地方交付税の財源調整・財源保障機能の堅持と充実など5点にわたる要求をまとめた。一方、政府内においても、総務省は「麻生プラン」（2004年4月26日）を発表し、当初想定されていた以上に厳しい自治体の予算編成状況を考慮して「2005年度の一般財源総額の前年度同程度の水準確保」という提案を行った。これに対して財務省からは、「2005年度の一般財源総額を前年度同水準にするのは交付税抑制の枠組みに反する」として、あくまで一般財源の削減を進めていく姿勢が示された<sup>1</sup>。

2004年6月3日に閣議決定された「骨太方針2004」では、概ね地方六団体決議を受ける形で「安定的な財政運営に必要な一般財源総額」の確保が明言された。しかしその一方で「交付税を抑制」することも示され、「三位一体の改革」における地方交付税の実質的な削減基調を引き継ぐことを前提にしながらも、

一般財源のラディカルな削減は行わない方針が確認されることになった。

## (2) 地方財政計画一決算の乖離をめぐる議論

しかし、「骨太方針2004」が出された後に、政府内では地方交付税の大幅削減へ向けた激しい論議が出されるようになった。まず経済財政諮問会議民間議員は、2004年8月31日に「三位一体改革の推進に向けて」を発表し、地方交付税と地方財政計画に対する削減を求めた。その前提にあるのは、現行の地方財政計画における手厚い財源保障によって地方自治体の自立が阻害されているという点である。そのために、自治体が自立するためには、地方歳出を国が真に財源保障すべき「義務部分」について精査した上で、地方財政計画は「義務部分」のみを対象とし、その他の「自主部分」については、地方財政計画から切り離すとした。これに対して総務省は、①「義務部分」の切り分けは不可能、②地方税を切り分けて自主部分だけの歳入を画することは不可能、③交付税は地方固有財源であり、義務部分にだけあてはめるという考え方は成り立たない、④小規模団体は基礎的な住民サービスができなくなる、といった反論を行った<sup>2</sup>。

さらに財務省も地方交付税の大幅削減方針を打ち立て、2004年10月22日に出した「当面の地方財政計画の改革について」において、①地方財政計画の不適切な「過大計上」(7～8兆円)を2005, 2006年度に是正・削減、②地方財政計画の適正化による地方財源不足7.8兆円(通常収支分)を解消、③地方交付税に依存しない地方財政目指すシステム改革、を掲げた。

ここでの最も重要な争点は、地方財政計画の不適切な「過大計上」の問題であった。例えば、財務省があげた事例は、投資単独事業(実際の執行額を6兆円上回る過大計上)、地方公務員給与(地域の民間給与や国家公務員を上回る水準に過大計上)、公営企業繰出金(受益者負担で賄うべき部分に対する公費負担)、一般行政経費(経費の具体的な内容が明らかでないまま肥大化)などであった。このうち最後の点については、具体的な事例として、個人資産等への助成(生ごみ処理機、チャイルドシート等)、レクリエーション関係(海外旅行、温泉入浴等)、結婚仲介関係(仲介人に対する報奨金等)、各種給付金(出産・入学・卒業・就職・結婚・敬老祝い金)、国・県からの補助の上乗せ(乳幼児、

重度障害者医療費助成等)などが例示された。これに対して総務省は、①地方財政計画における経常経費等と投資的経費のプラス、マイナスは見合っており、投資的経費だけが過大計上という主張は受け入れられない、②2004年度の地方交付税等の削減をはるかに上回る削減を自治体関係団体に強いるものであり、国と地方の信頼関係を崩すもの、といった反論を行った。

さらに総務省は、経常経費(一般行政経費および給与関係経費)と投資的経費における地方財政計画と決算の乖離の推計を示し、2002年度で投資的経費(単独)は5兆円程度地方財政計画が決算額を上回っているのに対して、経常経費は一般行政経費で6.9兆円、給与関係経費で1.4兆円逆に決算額が地方財政計画を超過しているとした。投資的経費(単独)の場合には、この地方財政計画での5兆円の超過額の中で地方債によって措置されている部分があるため、一般財源ベースでの超過額は2.6兆円に過ぎない。一般行政経費の場合にも、決算額での6.9兆円の超過額には国庫補助負担金などによって措置されている部分があるため、やはり一般財源ベースでは2.9兆円の超過にとどまっている。したがって、一般財源ベースでみた場合には、「過大計上」問題として最も問題とされている投資的経費および一般行政経費の乖離額はいずれも2～3兆円であり、投資的経費(単独)と一般行政経費の計画決算乖離の同時一体的是正を行うという主張につながっている。

### (3) 「過大計上」に対する反論

このような「過大計上」に対する批判にはいくつかの問題点が指摘されている。第一に、これらの自治体の支出は、地方税や地方交付税という用途の限定されない一般財源で行われているものであり、国がその用途について問題にするのは自治体の自己決定権すなわち地方自治そのものを侵害するということである。これは、一般財源として地方交付税による財源保障を行っている現行の地方財政制度そのものの意義を否定することにつながる。さらにこのことは、自治体共有の固有財源としての性格をもつ地方交付税をあたかも国の他の予算項目と同等であるかのごとく扱っているという問題点にも関連している。第二に、「使い回し」とされている経費の内容は、社会的に問題となるものが多い

とはいえないことである。総務省によれば一般行政経費2.9兆円の決算超過額のうち2.5兆円は少子高齢化対策、環境対策、中小企業対策などであり、これは実際に自治体の事業・サービスとして規定されている分野への合理的な支出とみなすことができる。残りの4,000億円については、乳幼児医療費助成2,000億円、老人医療費助成1,000億円、高齢者無料乗車券等1,000億円となっており、一般行政経費におけるこれらの「無駄な支出」は最大でも4,000億円にすぎない。しかも乳幼児医療費助成や老人医療費助成などをみれば、単に国の財源保障が正しく行われていないために自治体が負担しているものが多いと考えることが妥当であると思われる。さらに給与関係経費についても、決算額が地方財政計画を1.4兆円上回っているとされているが、その内容は公立保育所超過負担分等9,000億円、教育・警察等に係る計上人員差等5,000億円、ラスパイレ指数の差等1,000億円となっており、これについても国の財源保障責任が果たされていない部分大きいといえる。

このような「地方財政計画と決算の乖離」については、すでに全国市長会や全国町村会など各自治体関係団体からも是正の要求が出されてきたものであった。これらの要求は、「骨太方針2004」を受けて地方六団体が取りまとめた「国庫補助負担金等に関する改革案～地方分権推進のための『三位一体の改革』～」（2004年8月24日）にも反映されている。このことは、全国の自治体はすでに「地方財政計画と決算の乖離」が問題とされる前から地方財政計画の算定内容が地域住民のニーズに合致していないことを認識していたことをあらわしており、そのような現場からの要求に適切に対応しないまま、「使い回し」を批判することの方が問題であるといつてよい。しかし、各自治体の財政運営の現実を包括的に示すことを通じた「地方財政計画と決算の乖離」に対する現場からの反論が十分になされてきたとはいえない。本稿の課題はまさにこの点におかれている。

## 2. 市町村（基礎自治体）における一般財源の機能分析

### （1）「地方財政計画と決算の乖離」の分析方法

それでは、問題とされている地方財政計画と決算の乖離が生じている自治体の財政運営の実態はどのようなものなのであろうか。これを検証するためには、自治体の基準財政需要額と決算一般財源（決算一財）との乖離の分析から接近することが必要である。ただし、地方財政計画の歳出において一般財源で賄う部分と基準財政需要額は厳密には対応しておらず、マクロでみれば、基準財政需要額は地方財政計画の歳出の一般財源で賄う部分から留保財源で賄う分や特別交付税で賄う分を控除したものと概ね対応しているといえる。したがって、一般財源全体の分析のためには留保財源および特別交付税を含めた考察が必要であるが、本分析の一次的な枠組みからは除くことにする。その根拠は、第一に、留保財源が「おのおの地方公共団体が有する独自の財政需要に充てられるべき財源」であり、また特別交付税が「客観的基準を特に重視する普通交付税の算定方法の画一性とその算定期間からして、基準財政需要額又は基準財政収入額の算定に反映することのできなかつた具体的な事情を考慮して交付されるもの」<sup>3</sup>とされ、いずれも各自治体における標準的な財政需要を賄うための一般財源とはいえないこと、第二に、留保財源額は各自治体の税収により変動し、また特別交付税も国の政策や災害等の発生状況などによって変動することから、各自治体における通常の財政需要と直接的な関連性は希薄であること、といった点から、自治体における一般的な財源保障のあり方を考察する本分析の一次的な枠組みからは除く方がふさわしいと考えられるためである。したがって、留保財源および特別交付税に関しては、基準財政需要額と決算一財との乖離分析を行った後に、若干の考察を加えることにする<sup>4</sup>。

### （2）小規模自治体における一般財源分析

#### ① 本山町（高知県）

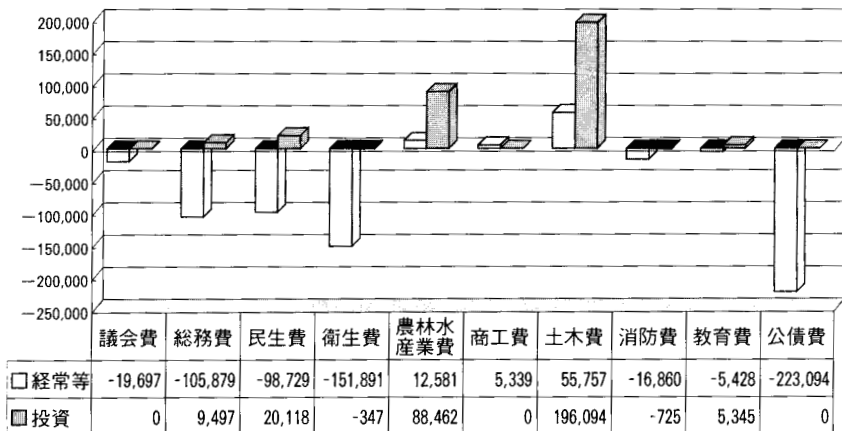
本山町は、四国の中央部、吉野川の上流域にあたる嶺北地域といわれる山間地域に位置する人口約4,000人の自治体である。本山町行政の特徴としては、

医療と福祉に重点をおいた地域づくりを進めており、町立の嶺北中央病院は131床、職員数94名と、人口規模に比してきわめて大規模な公立病院(1999年、新病院完成)を有している。また、独自の高齢者福祉施策として、在宅介護手当、福祉タクシー・バス助成などを行っている。また、周辺五か町村による広域行政(広域行政事務組合による消防、福祉施設、ごみ処理、し尿処理、火葬場、一般最終処分場、介護認定審査会、学校給食、教育研究所)や農業公社を中心とした独自の農業振興策などを重視した行政活動を行っている。

本山町の財政状況をみれば経常収支比率が92.4%と高くなっており、財政力指数は0.16と低く、財政調整基金も類似団体と比して少ない。本山町の2003年度における地方税は3億1,000万円、普通交付税は15億3,000万円、特別交付税が1億5,000万円、臨時財政対策債が2億4,000万円であり、留保財源はおよそ9,000万円となっている。

図表1は、本山町における基準財政需要額と決算一財の差額(2003年度)を決算項目ごとにみたものである。ここでは、地方交付税の事業費補正分は公債費の項目に算入している。ここからは次のような特徴を指摘することができる。第一に、土木費(投資)や農林水産業費(投資)における基準財政需要額に対す

図表1 本山町における基準財政需要額と決算一財の差額  
(2003年度普通会計決算ベース) 単位:千円

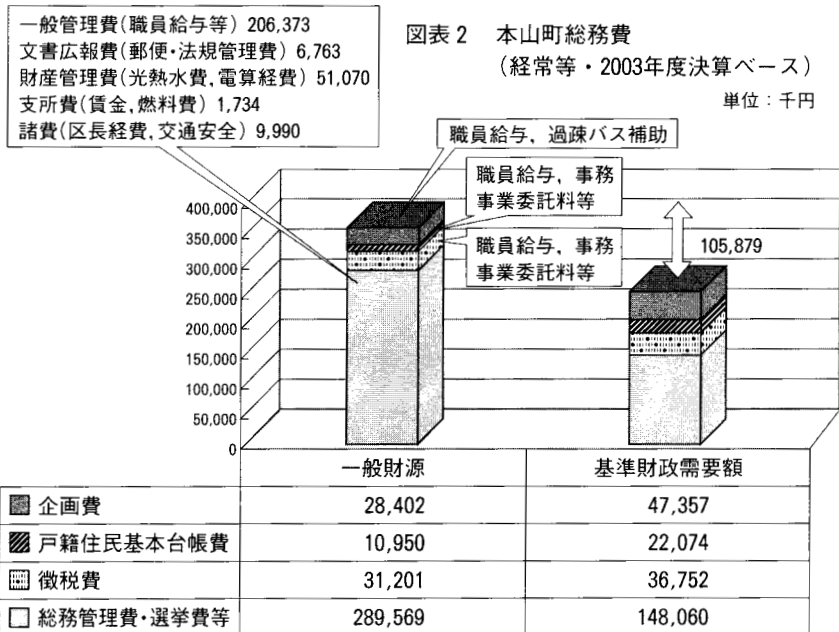


(出所) 地方財政状況調査表及び交付税算定データより作成。

る決算一財の超過が大きい一方で、それらとほぼ同程度の公債費における一般財源の不足が生じている。つまり本山町のケースでは、投資的経費における一般財源の余剰部分は公債費への支出に金額的には対応しているとみることができる。このことは、投資的経費における一般財源の余剰が一般公共サービスのために「使い回し」されているのではなく、同じ社会資本整備に係る財政運営の内部で運用されているにすぎないことを示している。

第二に、一般公共サービスの中でも総務費（経常）、民生費（経常）、衛生費（経常）において一般財源の不足が大きくなっている。このことは、小規模自治体における公共サービスのかなりの部分では一般財源の保障が不十分にしかなされていないことを示唆しているものと考えられる。

そこで次に、これらの基準財政需要額を決算一財が超過している主な費目について詳しくみることにする（図表2～図表6）。総務費については、総務管

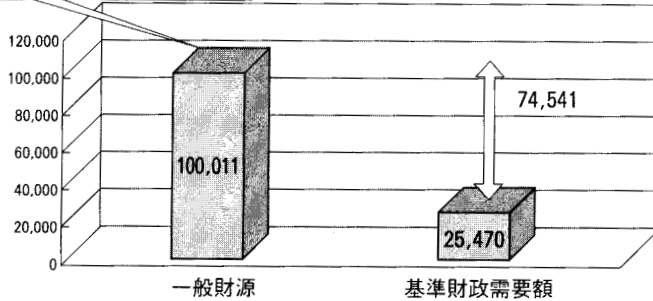


出所) 地方財政状況調査表、交付税算定データ、及び本山町決算資料より本山町役場の協力を得て作成。

保育所費(職員給与等) 82,251  
 放課後児童クラブ 1,734  
 その他(児童手当, 出産祝い金等) 16,026

図表3 本山町児童福祉費  
 (経常等・2003年度決算ベース)

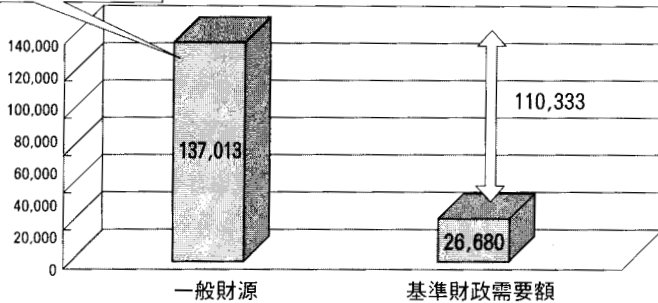
単位: 千円



出所) 図表2に同じ。

社会福祉総務費(職員給与等)  
 77,365  
 社会福祉施設費  
 6,915  
 国保会計繰出金  
 30,158

図表4 本山町社会福祉費(老人福祉費を除く)  
 (経常等・2003年度決算ベース) 単位: 千円

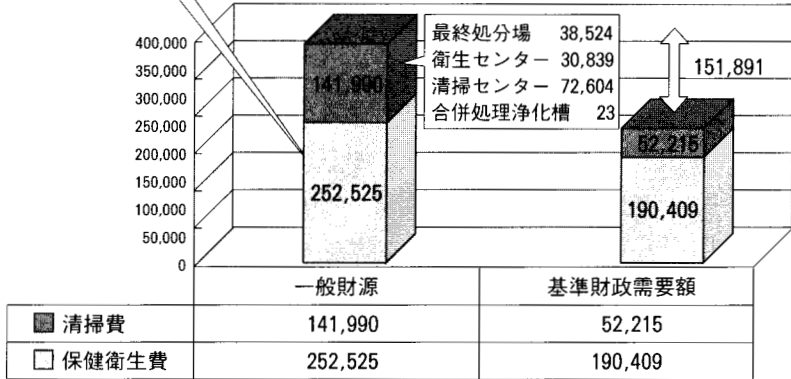


出所) 図表2に同じ。



保健衛生総務費(給与等)	28,427
予防費(検診費等)	22,910
病院費(補助金、出資金)	176,583
簡易水道繰出金	10,157
保健センター費(管理費等)	7,009
へき地診療所	3,027
環境衛生費	4,412

図表5 本山町衛生費  
(経常等・2003年度決算ベース) 単位：千円

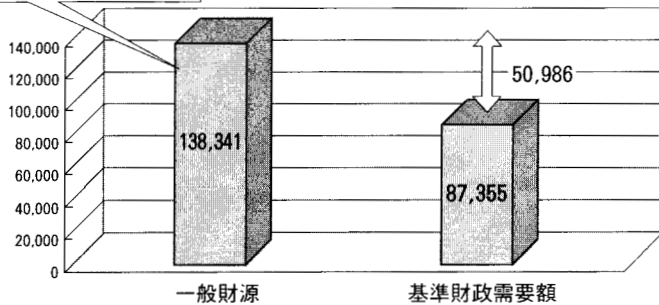


出所) 図表2に同じ。

事務局費(給与他等)	30,638
外国青年招致事業	4,434
プラチナセンター・	
大原文学館事業	28,009
社会教育総務費	18,329
保健体育総務費	5,620
体育施設費(管理運営)	4,000
他	

図表6 本山町「その他教育費」  
(経常等・2003年度決算ベース)

単位：千円



出所) 図表2に同じ。

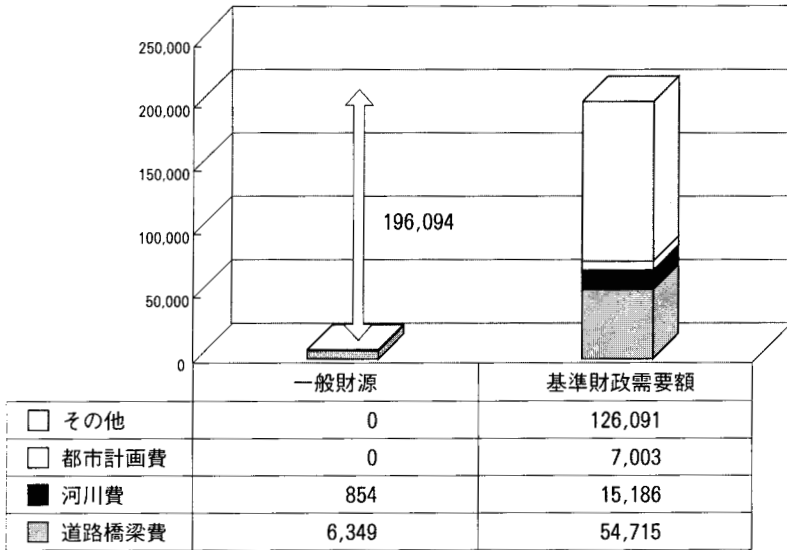
理費等が主要な経費であり、その内訳では一般管理費が主なものであり、その大部分は人件費となっている。民生費については、老人福祉費においては基準財政需要額が決算一財を超過しているが、児童福祉費と社会福祉費（老人福祉費を除く）においては決算一財が基準財政需要額を超過している。まず児童福祉費については職員給与等にあらわれている保育所費の超過負担がその主要な要因であり、例えば「使い回し」の事例として問題にされた出産祝い金は児童福祉費の決算一財全体の0.2%（250万円）にすぎない。社会福祉費については人件費や国保会計への繰出金が主な経費である。衛生費では、公立病院の経営を反映した病院費が最も大きな決算一財の費目となっており、それに次いで清掃センター等の清掃関係費および簡易水道への繰出金が主な経費となっている。また衛生費の中にも「使い回し」とされた乳幼児医療助成が含まれており、340万円の一般財源の支出が行われているが、これも衛生費の決算一財全体の1.3%にすぎない。「その他教育費」では、事務局費、中央公民館（プラチナセンター）、社会教育総務費などが主要な費目となっている。

その一方で図表7の土木費についてみられるように、投資的経費については基準財政需要額に比して決算一財がほとんど支出されておらず、総務省による投資的経費（単独）における地方財政計画の決算額に対する超過状況の指摘が典型的にあらわれている。

以上のことから、本山町における一般財源の状況をまとめると次のようになる。まず全体としては、福祉・医療、環境、社会教育などの公共サービスに対する財政需要を普通交付税では捉え切れていないと考えることができる。次に、本山町が地域施策として最も重視してきた地域医療への一般財源の充当が大きいことにあるように、自治体の政策上の優先順位に対応した一般財源の活用が巧みに行われているとみる事が可能である。

しかしながら、本山町のような税収力の乏しい小規模自治体における留保財源額はわずかであり、これらの一般財源に係る経費はいずれも不安定な特別交付税に頼る構造になっている。このことは、自治体の財政需要が投資的経費（公債費との関係は除く）から一般行政経費へとシフトしていることに対応した基準財政需要額の算定方法の抜本的な変更の必要性を示している<sup>5</sup>。

図表7 本山町土木費(投資・2003年度決算ベース) 単位:千円



出所) 地方財政状況調査表及び交付税算定データより作成。

## ② 泰阜村(長野県)

次に、在宅福祉・医療の村として有名な泰阜村(長野県)における一般財源の分析を行うことにする。泰阜村は飯田市の南に隣接する人口約2,000人の山村であり、在宅福祉の村として知られており、介護保険導入以前から24時間ホームヘルプサービスを導入するなど、独自の福祉施策を進めてきた。また介護保険導入以降も、利用料の6割減免や単独での上乘せサービスを実施し、さらにこのような在宅福祉を支える在宅医療を重視し、保健福祉支援センターと併設されている国保直営診療所によって保健・医療・福祉の連携を図ってきている。また、泰阜村は1990年代の前半に中学校建設、簡易水道整備等の大型投資事業を実施している。

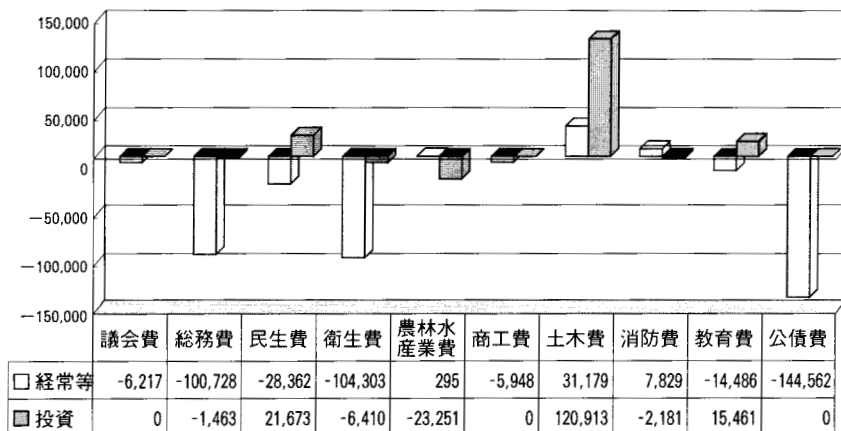
泰阜村の2003年度における財政状況をみれば、経常収支比率は70.3%であるが、財政力指数は0.15と低くなっている。そのため、歳入に占める地方税の割合は7.6%にすぎず、地方交付税と臨時財政対策債が52.5%も占めている。さらに具体的にみれば、泰阜村の2003年度における地方税は1億9,000万円、普

通交付税は10億5,000万円、特別交付税が1億4,000万円、臨時財政対策債が1億4,000万円、留保財源が5,000万円となっている。特に特別交付税は留保財源の少ない泰阜村のような小規模な山村においては貴重な財源となっており、各自治体における一般財源の分析を行う上でも留意されなければならない。

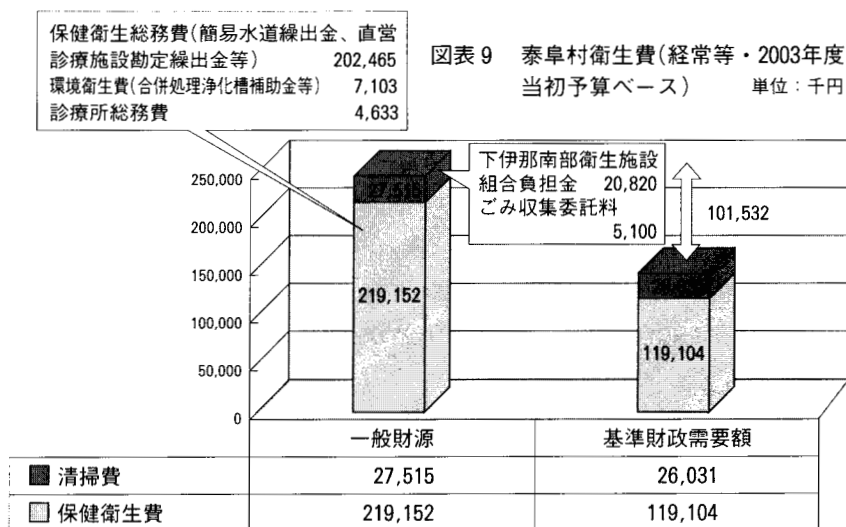
図表8は、泰阜村における基準財政需要額と決算一財の差額(2003年度)を決算項目ごとにみたものである。泰阜村のケースにおいても、基準財政需要額に対して決算一財が過小となっているのは土木費(投資)が最も大きく、それに対応して公債費において決算一財が基準財政重要額を大きく上回っている。ここでも、過去の投資的経費に伴う起債の償還としての公債費に対する一般財源の不足分と投資的経費における基準財政需要額の一般財源に対する超過分による収支はかなりの程度見合っているといえる。それに対して経常経費等を見ると、本山町と同じく総務費、民生費、衛生費において基準財政需要額では実際の一般財源を賅えていない。

さらに基準財政需要額が一般財源を賅えていない費目について詳しくみても、本山町と同様の傾向がみられる。そこで、泰阜村の特徴があらわれている衛生費についてだけみてみると、泰阜村でこの間重視してきた施策である診療所関

図表8 泰阜村における基準財政需要額と決算一財の差額  
(2003年度普通会計決算ベース) 単位:千円



出所) 地方財政状況調査表及び交付税算定データより作成。



出所) 地方財政状況調査表, 交付税算定データ, 及び泰阜村当初予算より作成。

係経費および簡易水道線出金が一般財源の大部分を占めていることがわかる(図表9)。つまり、泰阜村のケースでも、福祉・医療や環境などの住民ニーズを普通交付税が捉え切れていないのであり、しかも診療所関係経費に典型的にあらわれているように、必要な独自施策を展開するために一般財源を活用している実態が端的に示されているといつてよい。

また、基準財政需要額で捉え切れていない経費に対して特別交付税が貴重な財源となっている点については、泰阜村でも同様である。ちなみに泰阜村における2002年度の特別交付税の項目の主なものをみると、簡易水道高料金対策(3200万円)、過疎対策(4700万円)が大きく、これらが衛生費および総務費等に対応していることがみてとれる。しかし、特別交付税は不安定かつ国・県の裁量の余地の大きい財源であり、災害が多く起きた年には被災した自治体への配分が優先されるなど、特別交付税に依拠した財政補填の仕組みにも限界がある。

### ③ 阿智村(長野県)

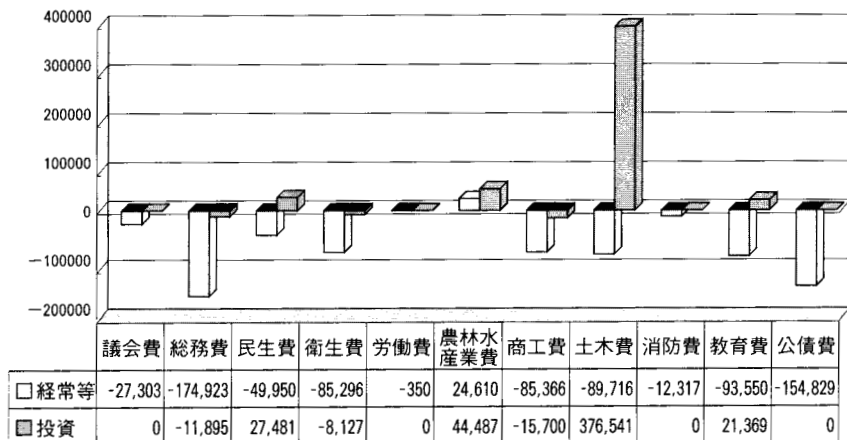
阿智村は飯田市の西に隣接する人口約6,000人の山村であり、有名な温泉景勝地(昼神温泉)を中心とした観光業の振興に行政施策の重点をおいてきた自

治体である。2004年1月に策定された『阿智村自立プラン』においても、観光業を中心とした産業振興(村内経済の活性化)によって農林業や商工業などとの有機的連携をはかる重点施策が明確にされている。

阿智村の財政状況をみると、2003年度の経常収支比率は77.9%であるが、財政力指数は0.26しかない。歳入に占める地方税の割合も16.9%であり、やはり地方交付税と臨時財政対策債が54.6%と歳入の大部分を占めている。また阿智村の2003年度における地方税は6億4,000万円、普通交付税は17億1,000万円、特別交付税が1億5,000万円、臨時財政対策債が2億2,000万円、留保財源が1億6,000万円となっている。

図表10は、阿智村における基準財政需要額と決算一財の差額(2003年度)を決算項目ごとにみたものであり、概ね本山町や泰阜村と同じような傾向になっている。ただし、この中で注目されるのは商工費における一般財源の不足である。これは、阿智村の特徴である産業振興政策の取り組みと密接に関係している。図表11は、阿智村の商工費の一般財源と基準財政需要額の状況についてみたものであるが、商工総務費や商工振興などに対して基準財政需要額を大きく上回る一般財源の充当が行われていることがわかる。つまり、阿智村において

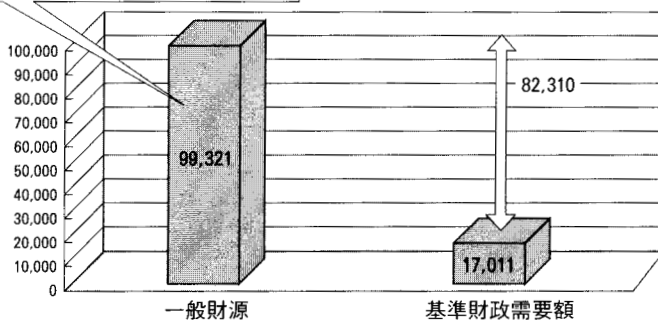
図表10 阿智村における基準財政需要額と決算一財の差額  
(2003年度普通会計決算ベース) 単位:千円



出所) 図表9に同じ。

商工総務費(給与費20,950等)20,954  
 商工振興(阿智開発公社事業基金積立金24,161  
 経営改善普及事業補助金6,000等)38,208  
 観光費(夏まつり補助金3,000等)10,507  
 産業連携プロジェクト(阿智村観光協会委託事  
 業等委託料17,000、阿智村観光協会補助金8,500等)  
 29,832

図表11 阿智村商工費(経常等・  
 2003年度当初予算ベース)  
 単位:千円



出所) 地方財政状況調査表、交付税算定データ、及び阿智村当初予算より作成。

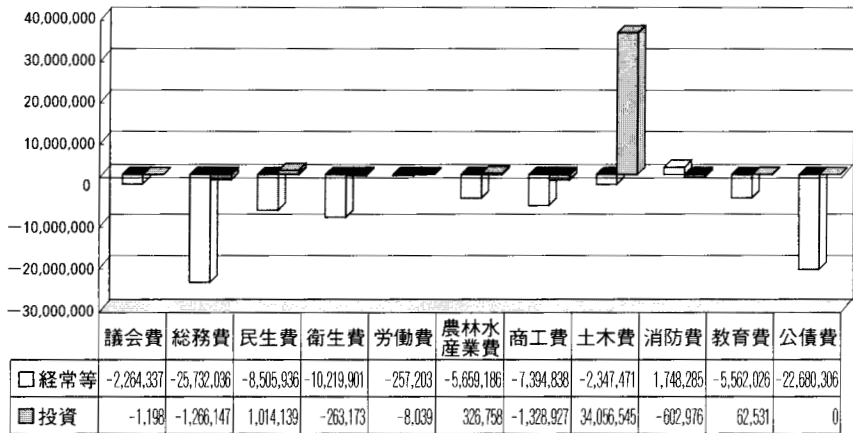
も一般財源をうまく活用することによって、自治体政策として重視する分野へ重点的な財政支出を行っている実態がみてとれるのである。

#### ④ 町村一般：長野県内町村を事例に

最後に、長野県内町村を事例にして、町村一般の基準財政需要額と決算一財の差額の状況についてみておくことにする。

図表12は長野県全町村についての状況についてみたものであるが、やはり基準財政需要額の決算一財に対する土木費(投資)における超過と一般公共サービスにおける不足がみられる。特に特徴としていえるのは、町村全体では土木費(投資)の超過分は公債費の不足分をかなり上回る規模で生じており、これらが他の公共サービスに回っていることが示されていることである。この点は、上記の個別町村における状況と少し異なっており、公共事業に関連する財政上のやり繰りをこえて、その超過分が一般公共サービスの財源としても活用されている実態があらわれている。ただし、同じ長野県内の全市町村レベルで同じ分析をすれば、土木費(投資)における超過分は公債費における不足分と概ね

図表12 長野県全町村における基準財政需要額と決算一財の差額  
(2003年度普通会計決算ベース) 単位：千円



出所) 図表9に同じ。

見合っており、全体としてはやはり同じ公共事業における財政運営上のやり繰りがみられるとよい。

### (3) 都市自治体における一般財源分析

次に、小規模自治体ではない都市自治体における基準財政需要額と一般財源の関係についてみてみることにする。

#### ① 堺市(大阪府)

堺市は2004年3月末で人口約79万人(美原町との合併後の2005年4月現在では約83万人)をもつ大阪府内で第二の大都市であり、古くから発達した都市自治体である。2003年度での経常収支比率は96.0%であり、また財政調整基金および減債基金はゼロになっており、一般財源の逼迫状況は深刻である。また財政力指数は0.78であり、地方交付税および臨時財政対策債の歳入に対する比重も15.2%に上っている。堺市の2003年度における地方税は1,140億6,000万円、普通交付税は288億5,000万円、特別交付税が8億1,000万円、臨時財政対策債が125億1,000万円、そして留保財源が291億1,000万円となっており、堺市のよ



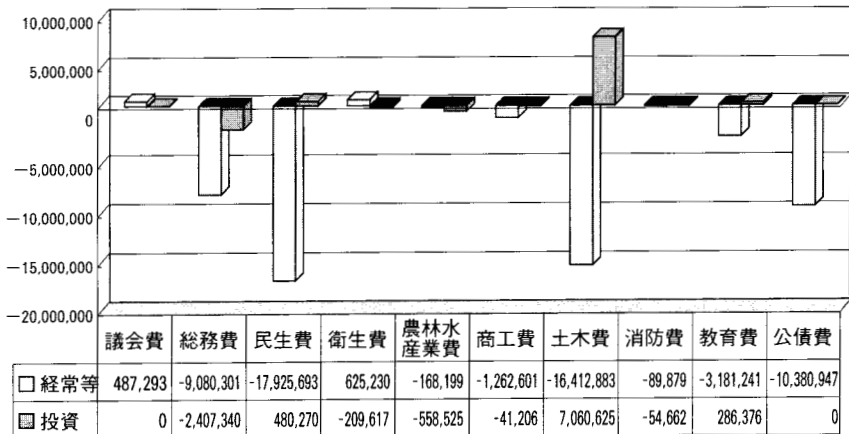
うな大都市では留保財源が一般財源としてきわめて大きな地位を占めていることがわかる。

堺市の2005年度における基準財政需要額と決算一財の差をあらわしたのが図表13である。この堺市の一般財源の内容からは、次のような点が指摘できる。

第一に、小規模自治体のケースと同様に、土木費（投資）の基準財政需要額は決算一財を大きく上回っている。そして、その中身は道路橋梁費（19億7,000万円）、下水道費（15億8,000万円）、その他（39億9,000万円）となっており、道路橋梁費と下水道費において基準財政需要額の一般財源に対する超過が顕著にあらわれている。その一方で、それよりもはるかに大きい公債費の一般財源不足が生じている。つまり堺市のケースでいえば、投資的経費における基準財政需要額の超過部分は、小規模自治体と同じく公債費への支出に金額的には対応していると解釈することが可能である。

第二に、土木費の経常経費等における一般財源の不足がきわめて大きくなっている。これは、小規模自治体の一般財源にはみられなかった特徴である。その大部分を占めているのが下水道費（122億9,000万円）であり、それに次いで都市計画費（都市計画費および公園費、30億7,000万円）となっている。これら

図表13 堺市における基準財政需要額と決算一財の差額  
(2003年度普通会計決算ベース) 単位：千円



出所) 地方財政状況調査表及び堺市交付税算定資料より作成。

は投資的経費分の下水道費や道路橋梁費の基準財政需要額の超過分をはるかに上回る財政規模である。このような一般財源不足が生じている要因としては、これらの社会資本投資における起債償還および社会資本の維持管理に係る財政支出が大きくなっていることが挙げられる。特にこの点で注目されるのは、社会資本の整備が相当程度進んだ都市自治体においては、社会資本の維持管理に必要な一般財源の需要が大きくなる一方で、現行の基準財政需要額の算定方法がそのような実態に対応していないということである。

第三に、民生費についても経常経費等において約180億円もの決算一財の超過が生じているが、中でも児童福祉費(95億8,000万円)が大きくなっている。また社会福祉費(老人福祉費を除く)も78億8,000万円の超過があるが、その中でも生活保護費を除く部分が大きくなっている。これは障害者福祉に関連した経費に主に対応していると考えられ、この部分でも一般財源の不足が顕著となっている。また先ほど取り上げた小規模自治体のケースとは異なり、老人福祉費においても経常経費等部分の一般財源不足が生じている。つまり、都市自治体においては、民生費における経常経費等の不足が全般的にみられることが示唆されている。

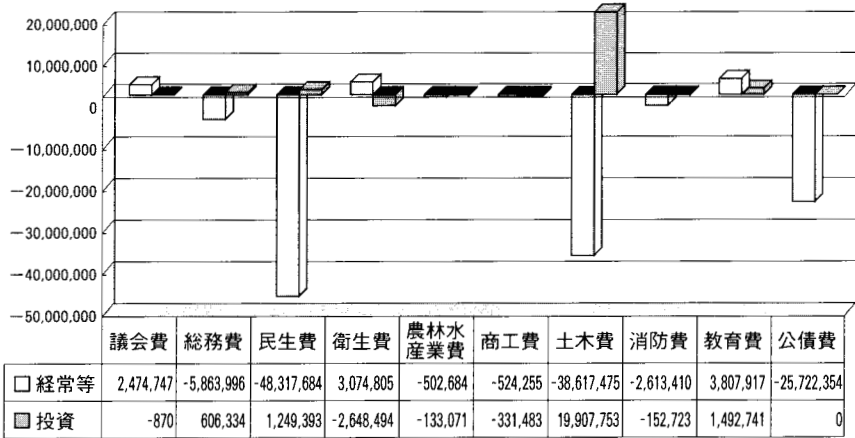
## ② 政令指定都市A

A市(当該自治体の要望により自治体名をキャップする)は日本を代表する政令指定都市の一つであり、早くから都市基盤が整備されてきたところである。A市は政令指定都市の中でも財政力指数が低く、地方交付税等に依存する割合も2割程度に上っている。また経常収支比率も95%を超えており、一般財源も逼迫している状況にある。

図表14はA市の基準財政需要額と決算一財の差額をみたものであるが、概ね堺市と同じような傾向を示している。しかし、その中身についてはいくつかの違いがみられる。

第一に、土木費(投資的経費)の基準財政需要額の決算一財に対する超過額は、道路橋梁費(122億円)が圧倒的に大きな比重を占めており、堺市のケースで割合の大きかった下水道費は18億3,000万円と相対的に小さな比重となっている。

図表14 政令指定都市Aにおける基準財政需要額と決算一財の差額  
(2003年度普通会計決算ベース) 単位：千円



出所) 地方財政状況調査表及び交付税算定データにより、当該自治体の協力を得て作成。

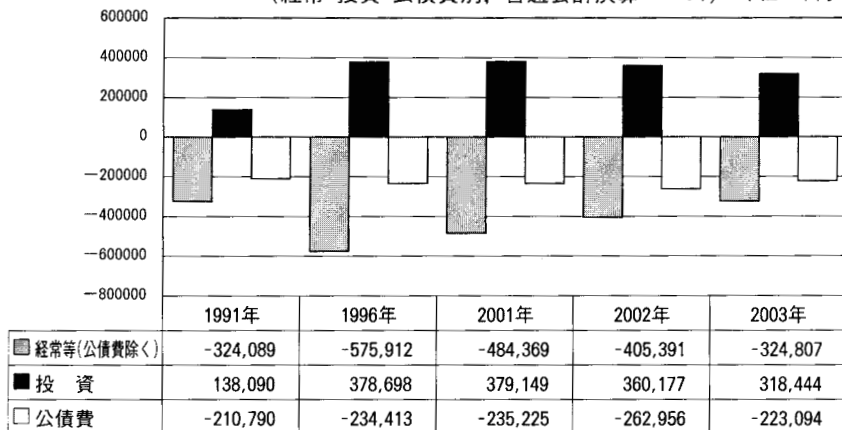
第二に、土木費の経常経費等については、堺市と異なり道路橋梁費については基準財政需要額が決算一財を13億2,000万円超過している。しかし、下水道費における一般財源不足は310億6,000万円にも上っており、土木費(経常経費等)の一般財源の不足額の圧倒的なウエイトを占めている。また都市計画費についても44億7,000万円の一般財源不足が生じている。つまり、A市では道路橋梁費については堺市とは状況が異なるものの、下水道費や公園費といった社会資本の維持管理に係る財政需要については同様の傾向がみられる。

また、民生費の経常経費等については、堺市と同様に全ての項目で一般財源が不足しており、とくに児童福祉費や社会福祉費(老人福祉費を除く)において大きくなっている点は共通している。

#### (4) 自治体一般財源の時系列分析—本山町を事例に—

次に、基準財政需要額と決算一財の乖離が1990年代以降どのように変化してきたかについて本山町を事例に検討する。図表15は経常・投資別の基準財政需要額と決算一財の推移をみたものである。これをみると、第一に、経常経費等(公債費を除く)および公債費においては1991年度から2003年度にかけて一貫

図表15 本山町における決算一財・基準財政需要額の差額の推移  
(経常・投資・公債費別、普通会計決算ベース) 単位：千円



出所) 各年度地方財政状況調査表及び交付税算定データにより作成。

して決算一財が基準財政需要額を超過しており、その反対に投資的経費では基準財政需要額が決算一財を超過している。投資的経費における基準財政需要額の超過分は、上でみたように、その多くは公債費における一般財源の不足分に対応していると捉えることができる。公債費の大半は過去の投資的経費に充てられた起債の償還費であるから、財政運営の長期的視点からは社会資本整備に充てられたと考えることができる。経常経費等における一般財源の不足分は、その一部は投資的経費における基準財政需要額の超過分によって賄われたとはいえ、大部分は特別交付税や留保財源といった他の一般財源によって賄われたとみてよい。

もう少し細かくみると、1991年度においては投資的経費における基準財政需要額の一般財源に対する超過分が比較的少額である一方、経常経費等における一般財源の不足分も小規模であった。しかし、1996年度においては、投資的経費における基準財政需要額の超過分が大幅に増加し、経常経費等における一般財源の不足分も大幅に増大している。中でも民生費や衛生費が増大しており、これらの分野における財政需要が増大したことが伺える。それに対して投資的経費における基準財政需要額の超過分は増大しており、その「余剰分」が増大

する福祉・医療や環境関連の経常経費等の財政需要を賄うために充てられたと考えられる。

しかし、2001年度から2003年度にかけて、投資的経費における基準財政需要額の超過分は減少傾向にあり、それと並行して経常経費等における一般財源の不足分も減少している。このことは、国の交付税抑制策によって基準財政需要額が全体として縮小したのに対応して、経常経費等充当一般財源が節減されたとみることができる。

### 3. まとめにかえて

#### (1) 「過大計上」論の誤謬

以上の考察を踏まえ、いわゆる地方財政計画による「過大計上」論の問題点についてまとめとして指摘しておくことにする。まず第一に、「投資的経費の財源保障は過剰である」という点については、投資的経費に充当された起債の元利償還としての公債費における一般財源不足を考慮すれば、同じ公共事業に関連する経費の中でのやり繰りがみられることについて、これまで指摘されてきていない。つまり、投資的経費における基準財政需要額の一般財源に対する超過分は「使い回し」といっても、数字上では他の行政項目だけではなく借金の返済にもかなり充てられていることについては論究されていないといつてよい。第二に、一般公共サービスの経常経費等については、どの自治体においても民生費や総務費において大幅な一般財源の不足がみられると同時に、小規模自治体では衛生費、都市自治体では土木費（経常）における一般財源の不足という傾向がみられた。これらはいずれも基準財政需要額では不十分にしか捕捉されておらず、それらは小規模自治体では主に特別交付税、都市自治体では留保財源によって補填されているとみることができる。「過大計上」論では、このような一般公共サービスにおける一般財源の状況について十分な考察が行われているとはいえず、その意味では地方財政計画と一般財源に関する包括的な検討はなされていないといつてよい。第三に、「過大計上」論の根拠となっている「不適切な一般財源の用途」の過大評価が挙げられる。本稿でもすでに触

れたように、「使い回し」とされている大きな行政項目である乳幼児医療費助成や出産祝い金などについても、当該費目における一般財源額全体からすればわずかにすぎない。しかも、それらは住民ニーズからいっても必ずしも不適切であるとはいえないものであろう。第四に、「一般財源による自治の保障」という地方財政にとっての重要な一般財源機能が看過されている点についても問題である。小規模自治体のケースにおいて典型的にみられたように、各自治体はそれぞれの地域における公共サービスのニーズに基づいて独自施策を展開している。例えば、本山町や泰阜村では福祉・医療、阿智村では商工といった行政施策を重視しており、それは画一的な基準財政需要額の算定による捕捉では限界のあるものである。つまり、一般財源が巧みに活用されるからこそ、各自治体の独自の行政が可能となるのであって、このような一般財源機能についての評価は「過大計上」論では全く行われていないといつてよい。

## (2) 留保財源および特別交付税に関する小括

本分析で明らかとなった一般財源としての留保財源および特別交付税の役割についてもまとめておくことにする。まず留保財源に関しては、税収力のある自治体において重要な一般財源として機能し、特別交付税については逆に小規模自治体ほど財源としての位置づけが大きいといえる。このことからいえるのは、一般に地方財政計画が留保財源を含んだ財源保障をしているといっても、ミクロに捉えればそれは税収力のある大都市を中心とした自治体に当てはまるものであり、小規模自治体に対する財源保障としての留保財源の地位は低くなっている。そのため、このようなマクロの地方財政計画による財源保障とミクロの各自治体における財源保障との乖離を埋めるために、現実には特別交付税が活用されていると解釈することができる。ところが、このような特別交付税は国による裁量がきわめて大きく、災害や合併等の事情によって交付額そのものが不透明とならざるをえず、このような自治体の財政構造そのものの不安定性を増すことにつながっている。

このことは、税収確保インセンティブの強化を目的とした留保財源率の引き上げを行えば、基準財政需要額の減額と相まって、小規模自治体における一般

財源の不足状況がより深刻になることを示している。このことが、小規模自治体の特別交付税への依存を一層強くならざるをえないことにつながるといってよい。この状況を変えるためには、基準財政需要額による各自治体の財政需要の的確な捕捉に基づく財源保障のあり方を再構築する必要があるだろう。

### <謝 辞>

基準財政需要額を決算一財へ対応させるための「置換率」算出にあたっては、長野県市町村課の協力を得た。また、本山町、泰阜村、阿智村をはじめ多くの自治体からのデータ提供していただいた。ここに記して感謝したい。

### <主要参考文献>

- ・平岡和久・森 裕之(2005)『検証「三位一体の改革」 自治体から問う地方財政改革』自治体研究社。
- ・平岡和久・森 裕之(2003)『Q&A 地方財政構造改革とは何か「三位一体の改革」と自治体財政』自治体研究社。
- ・地方分権ゼミナール(2003)『「地方財政研究」報告書』(財)大阪府市町村振興会・おおさか市町村職員研修センター。
- ・中井英雄(1999)「自治体財政危機の需要額対比表分析～受益と負担の一致をめざして」近畿大学『商経学叢』第45巻3号。

1 「骨太方針2003」にいたる「三位一体の改革」の経過については、平岡・森(2003)、その後の経過については、平岡・森(2005)、参照。

2 地方財政計画と決算の乖離問題については、平岡・森(2005)、参照。

3 石原信雄・嶋津昭監修『五訂 地方財政小辞典』ぎょうせい、2002年、参照。

4 決算一般財源と基準財政需要額の対比分析の先行研究としては、中井英雄(1999)および地方分権ゼミナール(2003)がある。これらは、基準財政需要額の費目を基準として、それに決算一般財源を対応させる方法をとっている。それに対して、我々の分析方法は、決算一般財源の費目を基準として、それに基準財政需要額を対応させる方法をとっており、さらに費目ごとに経常的経費等と投資的経費に分けて対比表を作成した。対比表作成方法は以下のとおりである。

- ① 基準財政需要額を決算項目に対応させるため、単位費用の積算根拠によって置換率を算出する(『地方交付税制度解説(単位費用編)』各年度版、参照)。
- ② 各費目の基準財政需要額に置換率を乗じて置換後基準財政需要額を算出する。

- ③ 投資的経費については、各費目の基準財政需要額から事業費補正（元利償還金分、ただし下水道費は除く）を控除した後に置換率を乗じて、置換後基準財政需要額を算出する。
  - ④ 置換後基準財政需要額は臨時財政対策債振替前の額となる。
  - ⑤ 基準財政需要額における公債費に事業費補正（元利償還金分、ただし下水道費を除く）を加算する。
  - ⑥ 決算一般財源の各費目と置換後基準財政需要額を対比する。
- <sup>5</sup> 本山町及び泰阜村における決算一財と基準財政需要額対比分析については、平岡・森（2005）において2002年度決算データおよび交付税算定データをもとに一定の分析を行った。本稿においては、2003年度データをもとに本山町、泰阜村、及び阿智村において分析を行うとともに、本山町においては時系列分析を追加した。また、都市自治体の分析を入れ、都市自治体と農村自治体の比較を行った。