

鳥取県における公的負担からの分析

1990年から2003年までを中心に

【要旨】

三位一体改革の一環として、税源移譲が部分的に達成され、また今後一層の税源の移譲が考えられている。一方で、自主財源が潤沢になっても、鳥取県を含めた日本の地方自治体は税源そのものに大きな偏在があり、税源移譲のみでは地方財政需要を賄いきれないと考えられる。本稿では、鳥取県・市町村歳入の時系列データを用い、鳥取県財政の姿を明らかにしつつ、国税の大部分を地方に帰属させたとき、その地域の公的歳出をどれだけまかなえるかについて鳥取県の時系列データおよび全都道府県のクロスデータを作成し考察を行った。分析の結果、鳥取県の公的な負担と地方政府の総歳出の差額は大きくマイナスとなることが明らかとなった。また、ここから税源移譲と同時に財政調整制度の維持、改革が必要であることを指摘し、これに関する近年の議論について検討を行った。最期に、鳥取県をはじめとする地方自治体にとってどのような財政調整が必要であり、それがどのような意味を持つのかについて考察を加えた。

研究員

吉弘憲介

1. はじめに

地方財政の改革が叫ばれて久しいが、三位一体改革の骨子である税源移譲と国庫補助金改革、地方交付税改革は、平成18年度の改革において一応の成果を見たとされる¹。今後、地方分権改革の第2ステージとされ平成19年度から21年度まで引き続き、国と地方の行財政配分の議論は続くが、鳥取県をはじめとする地方において、今後の改革の過程で緊急の課題の1つとなるのは歳入不足の問題である。その理由として、鳥取県の県・市町村のいずれもが歳入に対する依存財源の割合が高く地方税などの安定財源が乏しいことが上げられる。

平成18年度に3兆円の税源移譲を達成したとはいえ、国庫補助金の改革は補助率の引下げという不完全な形で実現し、地方交付税の総額も減少することとなった²。こうした中で、依存財源に多くを頼る鳥取県全体の地方財政は一層の厳しさにさらされるといえる。

本稿では、主に県・市町村歳入の時系列データを用いつつ、鳥取県財政の問題点を把握しながら、今後の課題などを明らかにすることを目的としている。しかしながら、地方財政改革の方向が未だ判然とせず、本稿で焦点をあてる歳入問題と課題について、今後の地方財政改革の進展に併せて予見的な形で示すことは難しい。

このため、本稿では財源移譲と地方政府の移譲歳入に、やや大胆な仮定を設定した形で議論を進める。まず、国

から地方への移譲財源を0と仮定し、代わりに国税収入の8割を占める主要3税（所得税・法人税・消費税）を全額地方に帰属させたとき、その地域の公的負担をどれだけまかなえるかについて鳥取県の時系列データおよび全都道府県のクロスデータから考察を行う。すなわち、鳥取県と47都道府県について、それぞれの地域での公的負担率を示し、そこから現実的にいかなる問題が存在するかを改めて考察していく。

結論を先取りすれば、鳥取県の公的負担と公的歳出の差額は大きくマイナスを示し、鳥取県内の総生産のおよそ15%が不足分となっている。

一方で、道州制といった広域行政の規模で考えたとき、1行政単位における差額がどうなるかを全国的な形で推計したが、中国地方はいずれもマイナスとなり、広域行政化によって自主的な歳入調達の課題克服が容易でないことを示した。また、東京における資源の集中は著しく、多くの地域で財政調整制度がなくては地方財政が立ち行かないことを、やや自明の事柄ながらデータで示した。

ここから導かれる、今後の地方財政における課題の1つは、地方間での財政調整制度の整備であると考えられる。このため改革議論の俎上にある地方交付税から、今後いかなる形での財政調整方法が望ましいのかを近年の議論を整理し、本稿で得られた考察の結果と併せてこれを結論で示す。

2. 県内財政の概観

2.1 鳥取県の歳入・歳出の推移

最初に、鳥取県の県・市町村財政の歳出の動きを追っていき。図1から明らかなどおり、1990年以降、鳥取県の公的歳出には2つの動きが見られる。1つは1990年から1993年までの県・市町村歳出の増加期である。同時期は、全自治体の合計で見ても地方歳出の増加が見られる。ただし、鳥取県における増加の規模は、地方財政全体の動きと比べて大きい。

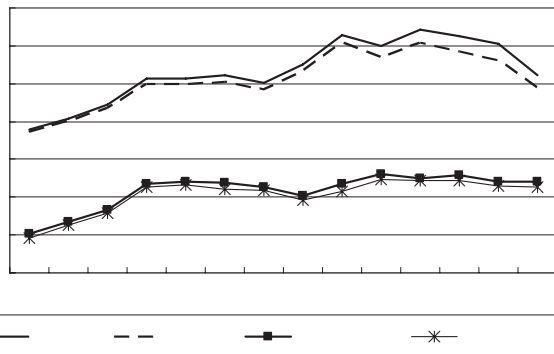
この時期、鳥取県の歳出面は県内総生産（以下、GRP比）で、1990年17.62%から93年20.12%と4年間で2.5%の増大が見られる。この増大分の半分が県の単独一般事業費の増大（1.62%から2.89%まで1.27%の増）によって生じている。市町村財政では、11.8%から14.5%まで2.7%増と県よりも増大幅が大きくなっている。その主な要因は、県財政と同様に普通建設事業費の増加（3.3%から4.8%まで1.5%の増）によるものである（表1参照）。

同様に増加要因の1つとなったのが公債費の増大である。1990年から93年までの4年間で県財政における公債費はGRP比1.54%から0.7%増加し、2.24%に引きあがった。

2つ目の動きとして1994年から97年までの県財政の膨張があげられる。県財政の総額は、この4年間で、再び県単独事業費によって増大していった。94年2.91%だった県単独事業費の規模は、97年に4.13%に膨らんだ。しかし、これ以後、県単独事業費は2003年まで一貫して減少し、対GRP比2.17%とおおよそ5年で半分程度に縮んでいる。

一方で、一貫して上昇したのが元本償還および利払い費を含む公債費である。95年に1.54%であった県の公債費規模は、2003年には3.13%と倍にまで増加した。また、

図1 鳥取県・市町村歳入歳出（対GRP比）1990～2003年度



出所：鳥取県庁統計課『鳥取県統計年鑑（各年度版）』、鳥取県庁統計課、1992～2005より作成。

98年から消費的経費の内、積立金を含むその他経費の割合が伸びており、単独一般事業の低下を相殺している。

まとめれば、鳥取県の県財政の傾向は1990年代前半まで投資的経費、特に一般単独事業費の増加によって膨張し、90年代後半は一転してその抑制が図られたことになる³。一方で、規模自体が大きく低下しないのは、事業費の抑制の同時期に公債費および積立金支出が増加したことによる。こうした公債費の増加により、鳥取県の公債残高は平成17年度から減少に転じている。

一方、鳥取県の全市町村財政規模の推移を見ると、1993年以後は対GRP比15%付近でほぼ定常的に推移している。しかし、県財政と同様に歳出内訳で見ると、一定の傾向が見受けられる。まず、94年をピークに、それまで上昇してきた普通建設事業費が大幅に落ち始める。95年に対GRP比4.8%であった市町村の普通建設事業費は、2003年には2.6%にまで低下する。また、県財政の動向と同じように、公債費が95年1.4%から2003年2.0%に、積立金を含む消費的経費のその他支出が2.1%から3.0%に伸びている（表2参照）。

このように、県・市町村歳出は減少項目と増加項目が同じとなっている。また、ここ10年での転換点は90年代中盤であるといえる。ただし、90年代初頭の公共事業を中心とした地方財政規模の膨張と、98年以降の減少という傾向は全国的な動きであり、鳥取県のみ現象とはいえない⁴。

2.2 歳入の詳細

ここで、歳入についてやや詳しく見ていこう。まず、県と市町村合計の歳入を、自主財源と依存財源、その他、公債に分けて1990年から2003年までを対GRP比で図にした（図2参照）。自主財源とは地方自治体はその名のとおり自主的に課徴したものである⁵。依存財源とは、国庫支出金と地方交付税交付金に代表される、国の財政から一定の決まりに基づき移転される財源をさす⁶。

県の歳入から見ていくと、依存財源は2003年の時点で依然、大きな歳入源であるが1993～96年と、2000～2003年に急激なシェアの低下が見られる。前者は、主に国庫支出金が後者では地方交付税交付金の減少がその原因となっている。

一方で、県の自主財源は県内経済におけるシェアを増やしているが、その動きは微増微減を繰り返している。このうち、90年から92年と99年から2000年で一定の割合増が見られる。初期のシェア増は、自主財源のうち諸収入の増収に支えられている。また、後半の増加は繰入金

このうち、先ほどまでは主に地方税に関係する部分を抜き出し分析してきた。ここでは、鳥取県内の主要国税についてその動きを見ておく。我が国の国税は19種類存在するが、税収で見るとそのうち3種で国税収入の8割を占めている。すなわち、個人所得税、法人税、消費税の3つである。ここでは、この3税を中心に議論を進めていく。簡単に税源移譲の問題に触れるとすれば、近年の三位一体改革において個人所得税の一部が平成18年度より住民税を増税する形で移譲されている。追加的提案として、地域偏在の小さい消費税の移譲についても案が提出されている。本稿では、国税収入の大部分を占める理由から所得税、消費税、法人税3税を全て帰属させたが、モータリゼーションの進んでいる地方では道路特定財源向けの自動車関連諸税の一般財源化と、これを通じた税源移譲が議論の焦点となる可能性もあろう⁸。

図4を見ると、鳥取県の対GRP比でみた国税の負担は近年低下傾向にあるといえる。特に、個人所得税は実額ベースで半分近くまで減り、対GRP比でも1%近くシェアを低下させている。一方で、消費税は対GRP比1%で推移してきたところ、1997年の増税の影響を受け、99年以降は概ね1.5%近くで安定的に推移している。法人所得税は90年代を通じて緩やかに低下し、2000年以降、対GRP比で1%を割り込んでいる。

これら3税を合計すると、1991年に対GRP比で5.6%だった鳥取県内の国税負担は、2000年に4.3%まで緩やかに低下している。この負担低下は主に個人所得税の低下によるものとなっている。一方、消費税は97年の増税以来、シェアを増加させ、以後、安定的な税収を確保している。

こうした動きを見る限り、本稿の目的と直接関係しないが、次のことが予見的に指摘できる。すなわち、わが国の個人所得税の負担構造は所得に対して累進的に作用する。一方で、単段階の消費税は所得に対して負担が逆進的に働くことが知られる。このため、消費型付加価値税の税率が高い欧州各国などでは、生活必需品に軽減税率を設定するなど、逆進性の緩和措置をとっている⁹。わが国の場合、5%という国際比較上では低位の税率のため、このような逆進性緩和措置がとられていないが、単段階の消費課税が負担に対し逆心的であるという事実は変化しない。このとき、負担構造を平準化する所得課税が減少し、負担に対し逆心的な租税の負担が高まっている場合、県内の負担構造が逆心的になっている可能性が指摘できる。

もちろん、こうした指摘を裏付けるためには、実際に所得階層別での分析を行い実証的に明らかにする必要性

がある。また、一地域での税制の負担構造が仮に逆進的になっていたとしても、国税である以上、全国総計から同様の事実が得られない以上、税制が逆進的になったとは必ずしもいえないとも考えられる。どちらにしろ、税制の負担構造分析は本稿の直接の課題とはなっていないため、ここでは指摘にとどめたい。

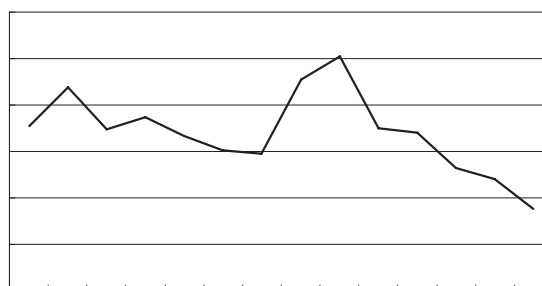
鳥取県内の国税負担は、以上のようにその総額については引き下がりつつあるといえる。次節では、これに鳥取県の県税と市町村税を加え、県内の全体の租税負担がどのように推移しつつあるのかを検討し、これに自主財源を加えたものを示し、鳥取県内の財政上の問題について考察していく。

3. 鳥取県内の租税負担率と公的負担率

3.1 県内租税負担の推移

先の節において、鳥取県の1990年代から2000年代初頭にかけての財政統計を見てきた。ここでは、さらに県内の租税負担率を示し、県内経済における税のシェアの推移を見ていこう。

図5 県内租税負担率（国税は主要税のみ）対GRP比



出所：鳥取県庁統計課『鳥取県統計年鑑（各年度版）』、鳥取県庁統計課、1992～2005より作成。

はじめに図5を示す。これは、鳥取県の国税3税と、県税と市町村税の合計を対GRP比で示したものである。すなわち、鳥取県の租税負担率を示したものとイえる。租税負担率とは通常、1国経済において租税を通じてどれだけの財が民間から国や行政といった公的セクターへ流れているかを示したものである。

図5から、大きな傾向として次の3点が読み取れる。すなわち、96年までの緩やかな低下と、97～98年の消費税増税による上昇、そして98年以降の一貫した低下である。

鳥取県の県税のみの対GRP比推移をみると、平均して2.5%程度を推移している。ただし、98年から2000年までは比較的その値が高く2.7%まで上昇している。それ以後

は低調で2003年には2.41%となり統計期間中で最も低い値を示している。市町村税の推移を見ると、これとは逆に時期が新しくなるにつれて対GRP比での租税のシェアは増加している。1990年代初頭は対GRP比3%程度で推移してきたが、2002年に3.4、2003年で3.2%と初頭のレベルよりわずかながら高い値を示している。

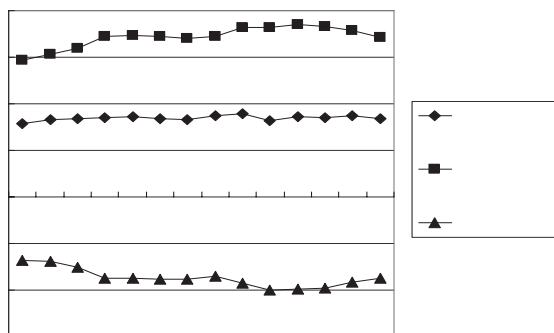
このように、県のレベルでは租税負担は微減傾向を示し、市町村レベルでは微増を見せる形となっている。また、両者の微増微減が相殺して、鳥取県内の地方税負担の推移はほぼ横ばい、もしくはわずかながら増加している。また、第1節でも確認したとおり、鳥取県の国税3税を合わせたものは、消費税増税の影響で一時的に上昇したものの、98年以降はそれまでの所得税減税の影響からほぼ一貫して低下している。

以上の結果から、県内の地方税は県内租税負担に時系列で大きな影響を与えておらず、個人所得税の減税と消費税増税が県内の租税負担の動きを作り出していることがわかる。また、その変化を見ると2003年の段階では90年の段階よりも租税負担は低く、県内の租税負担は14年前よりも下がっていることが確認できた。

3.2 鳥取県の公的負担率と公的支出の乖離

次に鳥取県の公的負担比率を示し、全公的支出との乖離の規模を明らかにしていく。まず、公的負担率とは通常、国内総生産（GDP）に対する1国内の租税と社会保険拠出の合計の割合を示す¹¹。本分析では1地域における租税収入と手数料諸収入など自治体の自主財源の割合を、公的負担率とし分析を行った。ここで、税とは県税と市町村税および、先ほど見た国税3税を含めたものである。すなわち、鳥取県内での経済活動において公共部門から課税もしくは課徴された金額を示したものとイえる。地方債収入については依存財源とする向きもあるため、ここでは除外した。

図6 県内公的負担率（1990 - 2003年度）



出所：鳥取県庁統計課『鳥取県統計年鑑（各年度版）』、鳥取県庁統計課、1992～2005より作成。

図6は、鳥取県の県・市町村の全歳出の対GRP比と、鳥取県内の公的負担率の2つを時系列にプロットしたものである。この図から明らかとなり、鳥取県内での課税と課徴だけでは鳥取県内の全公的サービスを賄いえず、かつその不足額は県内総生産の15～20%に及ぶということである。仮に国税の8割を帰属させたとしても、鳥取県が単一で公的サービスを維持しなくてはならない場合、単純に考えて鳥取県経済の2割近い追加負担が必要ということになる。参考資料として付した全国統計を見ると（参考資料4参照）、全国レベルでは確かに対県民総所得合計比でみて、鳥取県よりも国税の租税負担は高めに出る。また、地域的な税源の偏在を考慮し、租税負担をわが国において今後どのように設計するかは、その必要性を指摘しつつ機を改め検討していきたい。

では、このような赤字部分を具体的にはどのように解消していくべきか。2000年以降は県内の公的支出の割合は、県市町村ともに低下傾向にあるとはいえ、公的支出を現在の半分以上にまで圧縮するという案は現実的でない。また、県内総生産の成長率が鈍化し、マイナスに転じることもしばしばある県内経済の状態を考えれば、たとえば、90年代の水準よりも公的負担が低下しているとはいえ、現状追加負担を強いるという提案も同様に無理を感じさせる。折衷案として、公的歳出の圧縮と公的負担の増加を組み合わせる方法も考えられるが、いわば公的サービスの低下と負担増が組み合わせられることとなり実行には困難が付きまとうものと考えられる¹²。

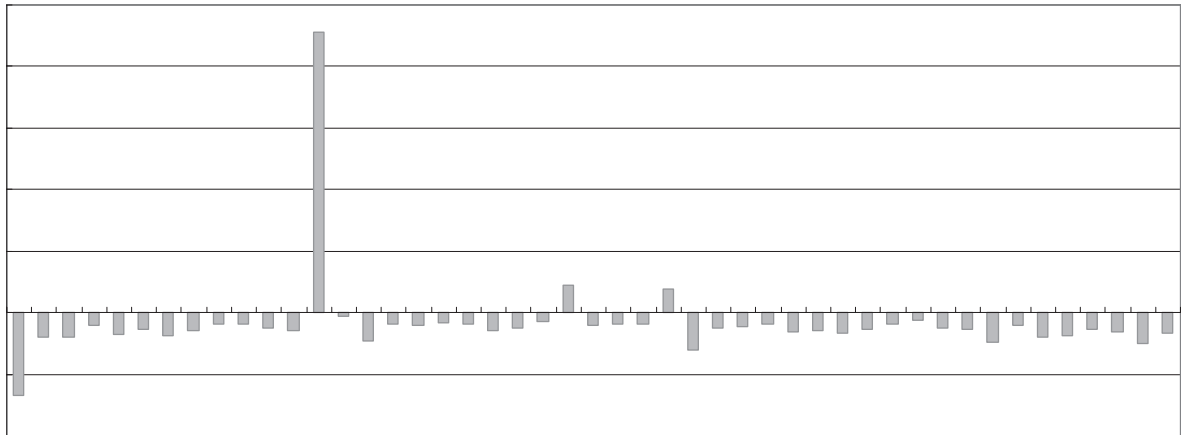
このように、試算上では鳥取県において仮に国税の8割を帰属させたとしても、歳入の十分性を達成できないことがわかった。また、歳出削減及び負担増といったものだけでは、差額規模の大きさを考慮すると依然その解決は難しいものといえる。では、仮に道州制など行政体の合併によりこうした問題を解決することは可能だろうか。次にこの点について検討を行っていこう。

3.3 全国の都道府県別公的負担率

図7は、先に鳥取県でみた乖離幅について、2003年時の全国の都道府県で同様の計算を行ったものである。図から明らかとなり、都道府県レベルで一経済圏の財政を維持できるものはごくわずかとなった。図を見ると、まず東京都の圧倒的な財の集中が観察できる。

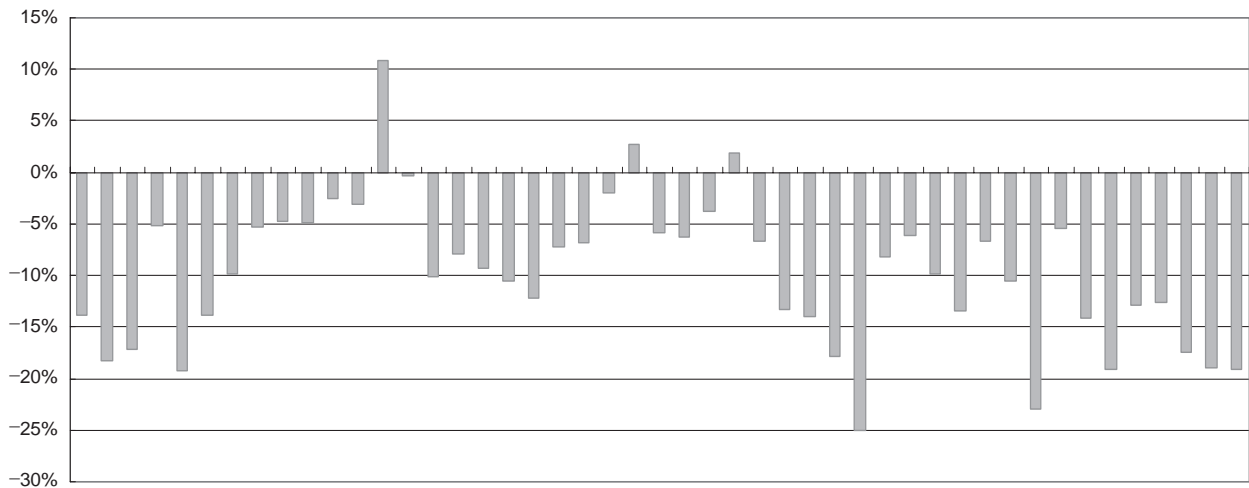
これは、国税収入の大きさおよび人口、経済の集中から自明である。また、これ以外に愛知県および大阪府でも自主財源プラス国税8割で予算が黒字化する。一方、鳥取県を含めそのほかの道府県では、差額がマイナスとなる。次にこれを対GRP比で見た図8を見ていこう。こ

図7 47都道府県別歳出入差額



出所:国税庁『国税庁統計年報 平成15年版』(<http://www.nta.go.jp/>) 2005年。総務省『平成15年度都道府県決算状況調』、『平成15年度市町村別決算状況調』(<http://www.soumu.go.jp>)。内閣府『平成15年県民経済計算』(<http://www.esri.cao.go.jp/>) より作成。

図8 47都道府県歳出入差額規模(対GRP比)



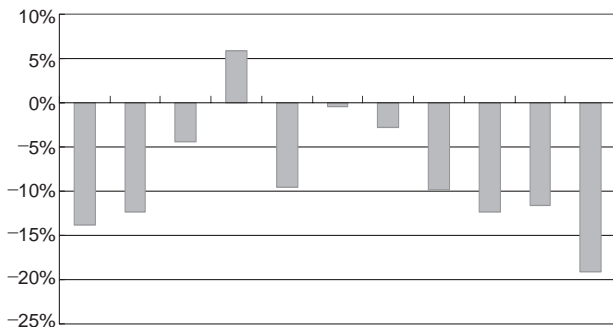
出所:国税庁『国税庁統計年報 平成15年版』(<http://www.nta.go.jp/>) 2005年。総務省『平成15年度都道府県決算状況調』、『平成15年度市町村別決算状況調』(<http://www.soumu.go.jp>)。内閣府『平成15年県民経済計算』(<http://www.esri.cao.go.jp/>) より作成。

れは、各都道府県での歳出入差額が、都道府県総生産に対しどれだけのシェアを占めるのかあらわしたものである。

まず、赤字額が都道府県総生産においてもっとも大きなシェアを占めているのが島根県である。2003年の段階で島根県の赤字差額規模は、県内総生産の4分の1に上っている。また、同じく20%を越えるものとして高知県が続く。鳥取県は15%以上、20%未満のグループに入っており、そのほか東北や福岡県以外の九州各県が同様にこのグループ内に入る。また、差額規模が赤字で都道府県総生産の1割を超えるものは22道県にのぼる。赤字差額規模が5%未満の県は7県に留まり、そのいずれもが都市部を持つものとなっている。

つぎに、道州制を想定して全国都道府県を11のブロックに分けて、同じく乖離規模の対GRP比を見てみよう(図9参照)。東京都を含む北関東ブロック以外では全て対GRPで赤字となる。赤字の規模は、東海ブロックで対GRP比 - 0.5%、近畿 - 2.7%、北関東 - 4.5%の順に続く。それ以外のブロックでは対GRP比で1割から2割近い乖離規模を示しており、鳥取を含む中国ブロックでは - 9.9%となる。確かに、ブロックごとに区切り経済規模を引き上げれば赤字の規模はある程度相殺される傾向にある。しかし、それでも大きな都市部を持たない東北や四国、中国また、福岡を持つ九州でさえその経済規模の1割を占める大きさの乖離額を生じることになる。また、当然、経済規模が大きくなった分、実額での乖離額も膨らんで

図9 全国11ブロックでの自主財源と歳出の差額規模 (対GRP比)



出所：国税庁『国税庁統計年報 平成15年版』(<http://www.nta.go.jp/>)、2005年。総務省『平成15年度都道府県決算状況調』、『平成15年度市町村別決算状況調』(<http://www.soumu.go.jp>)、内閣府『平成15年県民経済計算』(<http://www.esri.cao.go.jp/>)より作成。

しまう。このように、道州制によって行政体の規模を拡大し、国税のほとんどを移譲するような想定を置いたとしても、公共サービスの現在の規模を維持することは容易ではない。

このように考えていくと、現在、鳥取県を含めた多くの自治体で、地方交付税交付金などの財政調整制度が、財政上最も重要な事案の1つであると考えられる¹³。

次節において、わが国の財政調整制度である地方交付税交付金と、その見直し議論についてみていくことで、現在、同制度にいかなる問題があり、これをどのように克服する議論がなされているかを見ていくこととする。

4. わが国の財政調整制度、問題と見直し議論について

4.1 地方交付税交付金

地方交付税交付金の成立およびその制度的特徴などについては、既に多くの文献があり、改めて議論することは省略したい¹⁴。ここでは簡単に、地方交付税交付金の仕組みと現在言われている問題を指摘する。

まず、地方交付税交付金とは国が地方自治体間の著しい財の偏在を調整するため1954年から開始された制度である。

地方交付税交付金は、単純に言えば自治体の財政の予想収入と予想支出の乖離を埋めるものである。予想支出とは基準財政需要額と呼ばれ、人口や面積といった測定単位数に対して、各種公的サービスの単価(単位費用)を掛け合わせることで計算される。ただし、単位費用は全自治体で同じ額となるため、各地域の特性を考慮した「補正係数」をこれに掛け合わせることで自治体ごとの状況を基準財政需要に反映させている。この「補

正係数」は、様々な要求に際して作られている。また「補正係数」は地方交付税交付金制度を複雑にし、交付税に国の強い政策誘導を持たせる原因の1つとなっている¹⁵。

基準財政収入は地方税および地方譲与税、地方特例交付金の予想金額であり、地方税についてはその75%が見込み収入として計算されることとなっている¹⁶。国は、こうして計算される基準財政収入と基準財政需要額の乖離がマイナスであれば交付税を交付し、プラスであれば交付を行わない¹⁷。

地方交付税交付金の額は、原則的に国税5税(所得税、法人税、消費税、タバコ税、酒税)の一定割合が充当されることとなっている。しかし、こうして決まった地方交付税交付金の額が、自治体全体の基準財政収入と基準財政需要の差分と一致することは、現実的に困難なものとなる。通常、全自治体の差分の合計が、割当額を超過してしまう。この決定金額と必要額の差は、2000年度まで国が特別会計上の借入金として、いわば借金を通じて埋められてきた。しかし、2001年以降はこの国による借入制度を原則的に廃止し、差分について各自自治体が地方債(臨時財政対策債)を発行することで対応することとなった。このように、交付税交付金の額は制度上、継続的に赤字を累積させることになっており、公的債務の累積が問題となっている現時点では維持可能性に疑問が生じることもやむをえない。

このように、地方交付税交付金の問題点は、算定基準の複雑さとこれを通じた国による政策誘導が強いこと、および交付税制度の財源に関して責任関係および持続可能性に問題が残るこの2点が大きいといえる。

4.2 地方交付税交付金の改革議論

先にも見たように、鳥取県を含めわが国の多くの地域で、公的サービスの維持に財政調整制度は欠かせないと言える。一方で、わが国の代表的な財政調整制度である地方交付税交付金に、大きな問題があることも確認した。ここでは、近年、活発に議論される地方交付税交付金の改革案の進捗と方向性について確認した後、わが国の地方自治体にとって財政調整制度がどのように設計されるべきなのか考察していきたい。

交付税の算定基準の問題は、既に触れたが、基準財政需要の見積もりにおける補正係数の複雑さと、その政策誘導性が上げられる。これに対する批判として、各自自治体への交付税額の決定が人口と面積を用いた回帰分析でほぼ回帰可能であることから、その複雑性を疑問視するものがある¹⁸。すなわち、多くの補正係数を用いずとも、

実際の算定は人口と面積による式で代替可能であるため、交付税制度を抜本的に簡素化しても、自治体の財源を補償するという交付税の機能は損なわれないとの主張である。

2006年の総務大臣の私的委員会である21世紀ビジョン懇談会において、地方交付税交付金の簡素化が議論され、基準財政需要についても人口と面積を中心とした算定基準を用いるべきであるとの答申が出された。以後、2006年を通じて議論が行われ、現在のものから大幅に簡素化を計った新型交付税を2007年度予算において部分的に導入することを決定した¹⁹。また、今後3年間を通じて新型交付税に関する割合を徐々に引き上げ、最終的には3分の1をこれに置き換える方針となっている。しかし、これまで過疎地など人口減少地域に対する財政調整の度合いを強めていた経緯もあり、これら自治体での交付税額減少は、各自治体に対し大きな危機感を抱かせる結果となった。また、全国知事会などからは財源補償機能の低下への懸念や、旧方式の交付税が事実上のひも付き予算となり、国の政策誘導が継続、強化されるのではないかと懸念が提出されている²⁰。

こうした交付税にまつわる問題点を解決する上で、1つの代替提案として出されるのが「地方共有税」である。「地方共有税」構想は全国知事会およびその中の委員会である「新地方分権構想推進委員会」で提案されている新たな財政調整の方法である。「地方共有税」は、財政需要を見積もり予想収入との乖離を埋める形で財政調整を行う地方交付税の財源補償、財政調整の機能的面は引継ぎ²¹、その調整プロセスと財源について改革を行うものである。

「地方共有税」では、財源について三位一体改革で示された国から地方への税源移転を所与とし、地域的な偏在の大きい所得税、法人税、酒税、相続税、譲与税、法人住民税（地方税）をあげている。

この財源を国の予算を通しての配分ではなく、特別会計への参入と法定常設化された国・地方の協議会を通じて配分調整を行い、財政調整収入を国からの補助金としてではなく地方自治体間の共有財源として、すなわち自主財源として認識しその運用、配分を自治体の連帯として位置づけていく。この際、特別会計への参入についてはフローベースでの均衡を目指し、参入割合の3年から5年範囲での見直しを行うことを予定する。これにより、国税5税の固定された一定割合を脱し、恒常的な赤字体質から脱却するための努力が講じられることとなる。なお、不足額については発行形式などを議論しつつ、地方債収入を用いることが考えられている²²。

実行に移すには、確かに未だ難しいといえる地方共有税であるが、地方自治体に対し財政調整への意識を大幅に改革するうえでは有効であるといえる。最後にこの点について論じつつ、本稿のまとめを行おう。

5. まとめ

本稿では、1990年代を中心に鳥取県の県・市町村財政の動き、および鳥取県内の公的な移転の推移と、地方歳出との乖離、また道州制などを考慮した負担の考察から、県・市町村財政について地方交付税交付金といった財政調整制度が如何に重要であるかを論じてきた。周知のとおり、90年代初頭と終わりに国は国内経済のてこ入れを狙った大規模な公共事業政策を展開した。

鳥取県もこれに追従し、90年代における一般事業の額は上昇、後年度の負担となる地方債を大きく累積させていった。一方、県内経済は2000年に入ると低調に推移し、県・市町村とも厳しい財政運営を強いられるようになっていった。2006年の三位一体改革によって地方税財源の拡充が一定程度進んだが、旧来から依存財源の割合が多かった鳥取県において、自主財源の拡充による効果は限定的な形に留まった。加えて、本稿でも示したとおり、わが国の税源の偏在は著しく財政調整をもってこれを是正する必要がある。また、仮に道州制などの行政規模の拡張を行っても、やはり財政調整が重要であることも示した。

合併の促進や行政単位の話よりも、より先んじて考察の必要にあるのは、わが国の公的な財の配分についていかに地方自治体自身に関わり、かつ維持可能な財政調整制度を構築するかということなのである。

この点について、わが国の財政調整制度である地方交付税交付金の大きな問題として、算定における複雑さと政策誘導、および入口ベースと出口ベースの乖離による維持可能性の欠如を示した。また、地方交付税交付金に替わる財政調整制度として「地方共有税」を紹介した。

最後に、地方共有税がどのように地方財政の自立に関わるのかを論じておく。まず、先にも述べたとおり、わが国の地方財政は1990年代を通じて国の政策に従属してきた。この経験を踏まえ、地方交付税交付金による後年度財政補償という政策誘導に対し、地方自治体はこれを批判的に受け止める必要があると考えられる。そのためには、国による地方交付税交付金の算定に一喜一憂するのではなく、これを共有財源としてとらえ各自治体が自主財源として財政調整制度による交付金をコントロールしていく制度と、その制度に裏打ちされた各自治体の行財政運営が必要となってくる。

これらを担保するうえで、偏在性の大きい財源を用い、国の予算上ではなく特別会計上で、国地方共同の協議会を通じて財政調整を行うという地方共有税のアイデアは、意欲的な提案だといえる。特に、事実上税源が薄く移譲のみで財政のフローベースでの維持が容易でない鳥取県を含めた日本の多くの地方は事実上、地方交付税交付金といった財政調整システムを必要としている。しかし、またその財源がこれまで国の政策誘導として機能し、多くの地方政府もこれに無批判に追従してきた。今後の財政調整制度が、地方分権と政策運営上の自立を目指すとするれば、その調整の場に地方自治体自身が参加していくことが必要であると考えられる。

算定基準の簡素化のみを目指す新型交付税は、制度上、予見性と透明性に貢献すると考えられるが、財政調整に対し地方の関与や意識を惹起するには不十分な仕組みといえる。なぜなら、基本的に算定基準および調整を国が行い、地方はこれを補助金的な依存財源として扱うからである。地方不在の財政調整が、地方自治体の財政運営に大きな爪あとを残したことを確認しながら、なお、これを抜本的に改正することなく、額のみを圧縮する目的として変更されるとすれば自治体における自立の進歩は難しい。また、地方は国の予算運営および政策展開に操作されず、自己で運営していくために財政調整制度といかに向き合うかについて、今後も引き続き検討していく必要があるといえよう。

1 金澤（2006：6）。

2 前掲（2006：7）。

3 こうした傾向は、国の不況対策に対して地方政府の財政も従属してしまったため生じたものといえる。一方で、90年代後半では公債依存と公共事業政策からの脱却が目指されたことが予算上から読み取れる。

4 統計上、地方自治体全体の歳出規模（対GDP比）は、1999年以降減少しており、公共事業の規模も抑制される。全国の動きについては後段の参考資料1を参照。

5 ここで、自主財源と県・市町村税、分担金及び負担金、使用料及び手数料収入、財産収入、寄付金、繰入金、繰越金、諸収入を指す。

6 ここで、依存財源とは、地方消費税精算金、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税交付金、国庫支出金、その他交付金を指す。ただし、地方消費税精算金は按分方法が財源調整的側面を持たないため、自主財源の一種といえなくも無い。また、地方債は元利償還が地方交付税交付金の基準財政需要の算定基準の1つとなっているため、依存財源として考えられているが、ここでは自主財源、依存財源と区別した。

7 参考資料1参照。

8 平成17年度の鳥取県内における道路特定財源用の租税収入は国地方税併せておよそ90億円であり、対GRP比で0.47%となる。

9 例えばドイツの付加価値税の標準税率は16%だが、食品及び書籍には7%の軽減税率が適用される。

10 参考資料4参照。

11 財務省は、公的負担率（国民負担率）に財政赤字のフローでの対GNP比を加え潜在的国民負担率を計算している。

12 鳥取県の国税負担は全国平均よりも低くなる（参考資料4参照）。一方、これに地方の自主財源をくわえた公的な負担の割合を見ると逆に鳥取県の方が負担は大きくなる。その原因として、いくつかの要因が考えられる。鳥取県における手数料・諸収入といった部分で「規模の経済」が機能せずほかと比べて割高になっている可能性、繰越金および繰入金を通じてのストックベースでの調整が効いている可能性、などである。この点へのコミットについては、慎重を要するため稿を改めて検討していきたい。

13 これは、そのほかの地方分権改革が重要でないという意味ではない。地方分権改革の当初の目標どおり、税源移譲と交付税改革、国地方の行政配分見直しをセットで行う必要は依然大きい。

14 例えば持田（2004：190-211）、林（2006：281-299）、伊東（2006：325-341）を参照されたい。

15 和田、青木、星野（2004：78、80-81）。

16 すなわち、25%部分は自治体の課税努力に対するインセンティブの役割を持つこととなる（前掲：78）。

17 交付されない団体は「不交付団体」と呼ばれる。平成18年度の段階で都道府県市町村併せて47団体となっている。内、鳥取県では唯一、日吉津村のみが不交付団体となっている（総務省：2007b）。

18 最近のまとまったものとして、井堀、岩本、河西、土居、山本（2006）がある。

19 総務省（2007a：7-8）。

20 全国知事会（2006）。

21 財政需要の算定は、予見可能性を高めるため行政コスト単価に算定当たり数量をかける簡素なものを採用することとしている。木村、宮崎（2006：71）。

22 「地方共有税」の財源についてより詳しくは、木村、宮崎（2006：73-76）を参照。

《参考文献》

- 伊東弘文．2006．「『試験の時代』の地方交付税」『地方分権と財政調整制度 改革の国際的潮流』325-341．
- 井堀、岩本、河西、土井、山本．2006．「基準財政需要の近年の動向等に関する実証分析 地方交付税制度の見直しに向けて」『Keio Economic Society Discussion Paper Series』No．06-1；<http://www.econ.keio.ac.jp/>
- 金澤史男（編）．2005．『財政学』有斐閣．
- 金澤史男．2006．「三位一体の改革から分権改革のサード・ステージへ」『地方財政』45号2巻：4-9．

木村佳弘、宮崎雅人．2006．『地方分権改革への道程』
『希望の構想 分権・社会保障・財政改革のトータル
プラン』41-94．

国税庁：<http://www.nta.go.jp/>（2006年11月：国税庁統
計年報）．

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．

全国知事会：<http://www.nga.gr.jp/>（2007年2月9日：『新
型交付税試案の基本フレーム』等について）．

総務省：<http://www.soumu.go.jp/>

（2006年11月：地方財政統計年報）．

（2007年a1月：地方分権21世紀ビジョン懇談会報告
書）．

（2007年b2月9日：平成18年度普通交付税不交付団体一
覧表）．

鳥取県庁統計課．1992～2005．『鳥取県統計年鑑（平成2
年版～15年版）』鳥取県庁統計課．

内閣府：<http://www.esri.cao.go.jp/>（2006年11月：長期
時系列 GDP・雇業者報酬）．

林健久（編）．2003．『地方財政読本』東洋経済新報社．

林正寿．2006．『地方自治と地方交付税』『地方分権と財
政調整制度 改革の国際的潮流』281-299．

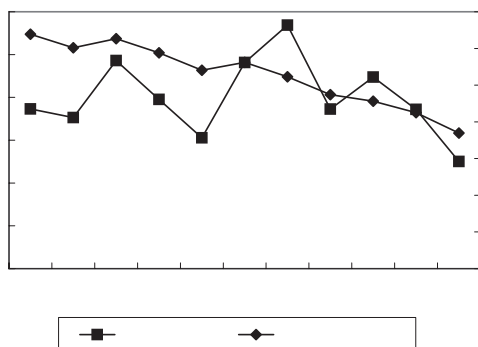
持田信樹．2003．『財政調整制度の仕組みと機能』『地方
財政読本』185-212．

持田信樹（編）．2006．『地方分権と財政調整制度 改革
の国際的潮流』東京大学出版会．

和田八束、青木宋明、星野泉（編）．2004．『現代の地方
財政』有斐閣．

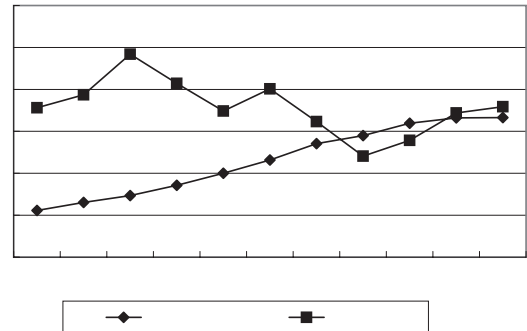
《参考資料》

資料1 歳出総額と一般事業費の推移(1993年～2003年)



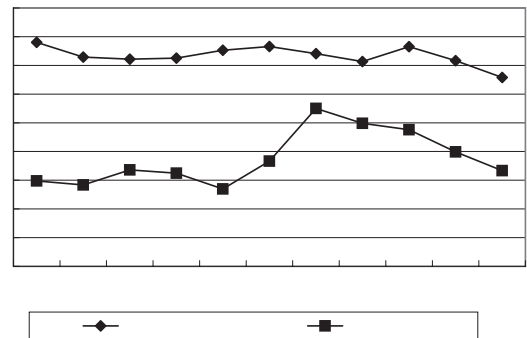
出所：総務省『地方財政統計年報』(<http://www.soumu.go.jp>) 2005年。内閣府『長期時系列 (GDP・雇業者報酬)』(<http://www.esri.cao.go.jp>) より作成。

資料2 公債費と地方債発行高の推移(1993年～2003年)



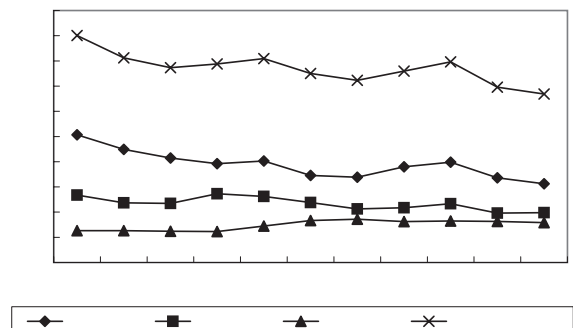
出所：総務省『地方財政統計年報』(<http://www.soumu.go.jp>) 2005年。内閣府『長期時系列 (GDP・雇業者報酬)』(<http://www.esri.cao.go.jp>) より作成。

資料3 地方の自主財源と依存財源の推移(1993年～2003年)



出所：総務省『地方財政統計年報』(<http://www.soumu.go.jp>) 2005年。内閣府『長期時系列 (GDP・雇業者報酬)』(<http://www.esri.cao.go.jp>) より作成。

資料4 国税3税の推移(1993年～2003年)



出所：総務省『地方財政統計年報』(<http://www.soumu.go.jp>) 2005年。内閣府『長期時系列 (GDP・雇業者報酬)』(<http://www.esri.cao.go.jp>) より作成。