

地方自治関連立法動向研究 8

地方交付税法等の一部を改正する法律 (平成27年3月31日法律第3号)

其 田 茂 樹

はじめに

地方交付税法等の一部を改正する法律案は、2015年2月17日に第189回国会に提出されたものである⁽¹⁾。同年2月26日、衆議院総務委員会に付託され、3月13日には衆議院を賛成多数で可決（賛成会派：自由民主党、公明党、次世代の党、生活の党と山本太郎となかまたち、反対会派：民主党・無所属クラブ、維新の党、日本共産党、社会民主党・市民連合）し、3月25日、参議院総務委員会に付託され3月31日に参議院において可決（賛成会派：自由民主党、公明党、次世代の党、生活の党と山本太郎となかまたち、新党改革・無所属の会、反対会派：民主党・新緑風会、維新の党、日本共産党、無所属クラブ、社会民主党・護憲連合）して、同日に公布されたものである⁽²⁾。

本稿の課題は、標記改正の概要、制定、地方自治体への影響等を整理することを主たるものとする。さらに、以下において言及していくが、今回の改正には例年になく制度変更が加えられている。したがって、今回以前の改正等にも触れつつ地方交付税制度や財政調整のあり方等について若干の論点提示を試みてみたい。

-
- (1) 地方交付税法に関係する立法動向として、第189回国会には内閣から「地方交付税法の一部を改正する法律案」が提案されているが、主として東日本大震災に係る復興事業の実施状況によって生じた不用額の調整のためのものであるため、本稿では取り上げない。
 - (2) 参議院の会派ごとの賛否については、参議院ウェブサイトにおいて公表されている個別の投票結果による。日本を元気にする会・無所属会は賛否が賛成2、反対5に分かれ、会派に属しない議員（3名）のうち議長を除く2名は反対であった。

1. 平成27年度地方財政計画と本法改正の概要

本法改正については、総務省職員等による解説が複数の雑誌に掲載されている⁽³⁾。その冒頭部分をみると、「平成27年度の交付税算定等のため」（＝前田）、「平成27年度の地方財政に係る具体的な措置等を内容とする」（宮崎・米田、村田・中野に共通）とあることから、本法改正は例年のように行われる地方財政計画における地方交付税の特例等を反映するのが主な内容となるものであることがわかる。

しかし、当然これもいずれの解説においても指摘していることであるが、例年になく改正として、いわゆる地方交付税の法定率の変更や公営競技納付金制度の延長などが挙げられているが、これは、平成27年度地方財政計画にこのような例年になく改正が盛り込まれたことを示しているに他ならない。

さしあたりここでは、本改正の前提となる平成27年度地方財政計画について、地方交付税に関連がある部分を中心に簡単にまとめ、改正内容の全体像を概観する。

平成27年度地方財政計画の策定方針には、「交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要となる地方の一般財源総額を適切に確保することを基本として、引き続き生ずることとなった大幅な財源不足について、地方財政の運営上支障が生じないように適切な補填措置を講じることとする」とされているように、一般財源総額は前年度比約2%増の約61.5兆円となっている。

前段は歳入面であるが、歳出面では、「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、社会保障の充実分等を含め、社会保障関係費の増加を適切に反映した計上を行う一方、国の取組と歩調を合わせて歳出抑制を図ることとする」という策定方針が示されている。

まず、資料1に沿って通常収支分におけるそれぞれの項目を概観する。

(1) 地方創生に必要な歳出を1兆円計上、とあるように1兆円のまち・ひと・しごと創生事業費を計上しているが、約半額については既存の歳出の振替え等によってまかな

(3) 前田一浩「平成27年度地方交付税法の改正について」（『地方財政』2015年5月号）、宮崎正志・米田圭吾「『地方交付税法等の一部を改正する法律』の解説」（『地方財務』2015年6月号）、村田直也・中野賀枝子「法律解説 地方交付税法等の一部を改正する法律」（『法律解説資料総覧』402号）など。以下、本稿で引用等する場合は、それぞれ「前田」、「宮崎・米田」、「村田・中野」と呼ぶ。

われ、残りの半額は、「法人住民税法人税割の交付税原資化に伴う偏在是正効果0.1兆円、地方公共団体金融機構の公庫債金利変動準備金の活用0.3兆円、過去の投資抑制による公債費減に伴い生じる一般財源の活用0.1兆円」という新規の財源が確保されることとなっている。

地方財政計画そのものを論じる場合、これらの財源の「新規性」について議論が必要であると思われるが、本稿は、地方交付税法等の一部改正の概要等をまとめるのが課題であるため、そこには深入りしない。これらの実行のために必要な改正として、例えば、基準財政需要額の算定方式等に変更が必要となることを確認しておきたい。

(2) 一般財源総額を1.2兆円増額、その質も改善、という点についてはすでに言及した。

「質の改善」の意味するところは、資料中に箇条書きされている説明にもあるとおり臨時財政対策債の発行を抑制したことに起因するものである。

(3) 歳出特別枠を実質的に維持、とあるのは、策定方針において「歳出抑制を図る」としつつも、歳出特別枠は削減するものの、一部については、新設の費目として歳出に盛り込まれるため、「実質的に」確保されることとなるというものである。

(4) 地方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、については、本改正中最も重要な事項であるとともに、後の論点提示ともかかわるため、ここでは、項目に触れるのみとし、別途、検討する。

(5) 公共施設の老朽化対策のための経費を充実、これも、公共施設等総合管理計画の策定の速やかな策定が求められる中、そのために必要な経費を計上するものであるが、歳出特別枠の「実質的確保」にも資する項目となっているものである。

以上のような地方財政計画の実現のため、資料2のような改正を実施するのが本改正の概要である。改正される法律の条項等を列挙すると次のようになる。

まず、地方交付税法（昭和25年法律第211号＝第1条関係）の第2条（用語の定義）、第6条（交付税の総額）、第12条（測定単位及び単位費用）、第13条（測定単位の数値の補正）、第14条（基準財政収入額の算定方法）、附則第4条（交付税の総額の特例）、同第4条の2（各年度分の交付税の総額の特例）、同第4条の3（臨時財政対策のための特例加算）、同第5条の2（地域の元気創造事業費の基準財政需要額への算入）、同第5条の3（人口減少等特別対策事業費の基準財政需要額への算入＝新設）、同第6条（特別の地方債に係る利子支払費の基準財政需要額への算入＝削除）、同第6条（地域経済・雇用対策費の基準財政需要額への算入＝旧同第6条の2）、同第6条の2（各年度分の交付税に係る基準財政需要額の算定方法の特例＝旧同第6条の3）、同第7条の4（基準財政収

入額の算定方法の特例)、同第9条の2(特定被災地方公共団体に係る基準財政需要額及び基準財政収入額の算定方法の特例)、同第11条(普通交付税及び特別交付税の総額の特例)、同第12条(震災復興特別交付税額の一部の交付等)、同第13条(震災復興特別交付税の額の決定時期及び決定時期ごとに決定すべき額の特例)、同第14条(交付時期ごとに交付すべき額の特例)、別表第1(第12条第4項関係)、別表第2(第12条第5項関係)である。

次に、特別会計に関する法律(平成19年法律第23号=第2条関係)の第24条(一般会計からの繰入れの特例)、附則第4条(交付税特別会計における借入金の特例)、同第5条(交付税特別会計における一時借入金の利子の繰入れの特例)、同第9条(交付税特別会計における一般会計からの繰入金の額の特例)、同第10条(交付税特別会計における繰入れの特例)、同第11条(交付税特別会計の歳入及び歳出の特例)、同第12条の3(財政投融资特別会計の投資勘定の歳出の特例)である。

さらに、地方財政法(昭和23年法律第109号=第3条関係)の附則第32条の2(公営競技を行う地方公共団体の納付金)、同第33条の5の2(地方債の特例等)、経済協力開発機構金融支援基金への加盟に伴う措置に関する法律(昭和51年法律第38号=第5条関係)の附則第2項が変更されている。

以上のうち、資料1の1.(4)、資料2のI(2)にある法定率の見直しについては、地方交付税法第6条の変更であるが、今回改正は、同法第6条の3第2項に基づき実行されたものであるとされている⁽⁴⁾。第6条の3第2項とは、「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第2項本文の規定によつて各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなつた場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第6条第1項に定める率の変更を行うものとする。」と定められたものである。

この規定については、若干の論点を提示する際に改めて触れることとしたい。

(4) この点、前田は、「これらは地方交付税法第6条の3第2項の規定に基づく法定率の変更として行われるものである」と、宮崎・米田、村田・中野は「これは、交付税法第6条の3第2項に規定する『第6条第1項の定める率の変更』である」とそれぞれしている。

2. 国会での議論

ここでは、国会で議論になったことを中心として、前項で概略を取り上げた本法改正の主要な部分についてさらに言及していくこととする。

まず、提案理由を確認しておこう。提案理由は、「地方財政の収支が引き続き著しく不均衡な状況にあること等に鑑み、地方交付税の総額の確保に資するため、所得税、法人税、酒税及びたばこ税に係る地方交付税の率の変更等を行い、平成二十七年度分の地方交付税の総額の特例措置を講ずるほか、各種の制度改正等に伴って必要となる行政経費の財源を措置するため地方交付税の単位費用等の改正を行うとともに、公営競技納付金制度を延長する等の必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。」とされており、すでに見てきた点と重複するが要綱の概略を簡単に整理すると、以下の囲みのようになる。

地方交付税等の一部を改正する法律案要綱（概要）

第1 地方交付税法及び特別会計に関する法律の一部改正

1. 地方交付税の総額の改正

原資となる国税の変更

所得税（32%→33.1%）、法人税（34%→33.1%）、消費税（22.3%→据え置き）、酒税（32%→50%）、たばこ税（25%→原資から除く）

2. 地方交付税の総額の特例等

地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用等による加算6,700億円を加算するなど

3. 基準財政需要額の算定方法の改正

地方創生に要する経費の財源として「地域の元気創造事業費」に加え、「人口減少等特別対策事業費」を設ける、平成27年度の特例として「地域経済・雇用対策費」を設けるなど

4. 基準財政収入額の算定方法の特例

5. 特定被災地方公共団体に係る基準財政需要額及び基準財政収入額の算定方法の特例

6. 震災復興特別交付税に関する特例

7. その他所要の改正

第2 地方財政法の一部改正

1. 公営競技を行う地方公共団体の地方公共団体金融機構に対する納付金の納付制度を5年間延長する
2. その他所要の改正

国会では、既述の通り、衆議院参議院とも総務委員会に付託された。その際、本法改正は、両院ともに地方財政計画等とともに付託され、審議に当たっても地方税法等の一部を改正する法律案とともに議題とされていることから、必ずしも本改正に焦点を当てた議論であるか否かが判然としないやりとりも散見されるが、委員会や本会議において、本改正に対する質疑、とりわけ、交付税原資の変更等の議論に貢献するものとして着目すべきものを取り上げてみたい。

逢坂誠二氏（民主）衆議院本会議第9号（2015年2月26日）

地域の元気創造事業費4千億円のうち百億円は特別交付税で、ローカル一プロジェクト等の取組状況に応じて配分となっているが、国の言うことを聞く団体に配分することが地方交付税制度の趣旨にかなうか。

高市早苗総務大臣

特別交付税は、普通交付税の画一的な算定方法では捕捉できない特別の財政需要等を考慮して交付するもの。ローカル一プロジェクト等については、財政需要が生じる団体が限られることやプロジェクトごとの金額が大きいことなどから、人口を測定単位とした地域の元気創造事業費では地方団体の財政需要に応じて適切に措置をすることができないという理由から、特別交付税により算定、交付税制度の趣旨にかなう。

田村貴昭氏（共産）衆議院本会議第9号（2015年2月26日）

成果による配分で地方交付税の趣旨をゆがめ、政府の政策へ地方を誘導するやり方は、きっぱりやめるべき。

地方自治体が自由に使える一般財源総額の確保に対する国の責任を果たすべき。財源不足を国、地方の折半ルールで行うのではなく、抜本的な法定率の引き上げに切りかえるべき。

高市総務大臣

人口減少等特別対策事業費においては、全国各地で取り組まれるまち・ひと・しごと創生の幅広い取り組みについて、そのおのおのの財政需要に関連すると考えられる指標を用いて補正を行うものであり、国が地方団体の政策を誘導するという御指摘は当たらない。今後とも、法定率の見直し等による交付税総額の安定的確保について、政府部内で十分に議論する。

石破茂地方創生担当大臣

総務大臣答弁の通り、国が地方公共団体の政策を誘導するとの指摘は当たらない。

橘慶一郎氏（自民）衆議院総務委員会第4号（2015年3月9日）

消費税10%段階における法人住民税の偏在是正についての方針は。

高市総務大臣

法人住民税法人税割の地方交付税原資化をさらに進める、また、地方法人特別税・譲与税を廃止するとともに現行制度の意義や効果を踏まえてほかの偏在是正措置を講ずるなど、関係する制度について幅広く検討を行う。

水戸将史氏（維新）衆議院総務委員会第4号（2015年3月9日）

臨時財政対策債について、折半というあり方に検討の余地があるか。

高市総務大臣

地方財政計画において、国の予算で計上された施策や事業を盛り込んで、これらが着実に実施できるようにしているということ、それから、多くの行政分野で国と地方の役割分担などを法令によって定めて、地方に支出を義務づけているというものがあるため、地方財政計画の策定を通じて算定された地方の財源不足につきましては、やはり、国と地方の両者が責任を持つという意味では、国と地方が折半をするということが適当。

吉村洋文氏（維新）衆議院総務委員会第5号（2015年3月12日）

消費税の地方税化と地方交付税の撤廃を党で掲げている。消費税については地域間格差をなくす意味で地方共有税とし水平調整の機構をつくることにより地方の自立を促す点について所見を。

高市総務大臣

地方税収の一部を財源として、地方団体相互間で税収格差を調整するという考えかと思うが、そうすると、ほかの地域の行政サービスに充てるために地方税を徴収するという点についてどう考えるのか、ほかの地域に拠出する側の住民の理解が得られるのかといった課題があると想定している。

多くの行政分野で国と地方の役割分担を法令によって定めており、どのような地域でも一定水準の行政サービスを提供できるように財源を保障することは国の責務。

つまり、交付団体や不交付団体など立場が異なる地方団体の相互間で調整するための合意形成を図るのは容易ではない。

吉川元氏（社民）衆議院総務委員会第5号（2015年3月12日）

不交付団体のところでお金があるからといって、独自財源である地方税を国税化して、それで何かやるのは、地方税の軽視ではないか。認識は。

平嶋彰英政府委員（総務省自治税務局長）

社会保障財源の安定的確保と地方財政の健全化を図る観点から必要な措置。また、国税化された法人住民税の税収全額が地方の固有財源である地方交付税の原資とされ、特会直入という措置を講じているので、ぜひ御理解を賜りたい。

つまり、交付団体や不交付団体など立場が異なる地方団体の相互間で調整するための合意形成を図るのは容易ではない。

吉川氏

交付税法と照らして成果による交付税の配分が妥当であるということに対する根拠を。

佐藤文俊政府委員（総務省自治財政局長）

財政需要をはかる際に人口を基本に配分する上で成果をあらわす指標を加味したいというもの。

吉川氏 衆議院総務委員会第6号（2015年3月13日）

交付税原資の安定と充実を追求するのであれば、原資である国税の間のバランスの見直しということとどまらず、法定率そのものを引き上げる抜本的な見直しが今後必要と考えるが、この点についての考えは。

高市総務大臣

地方財政の健全な運営のためには、本来的には臨時財政対策債のような特例債に頼る対応ではなく、法定率の引き上げによって地方交付税を安定的に確保するということが望ましい方向だと考える。

以上のような議論が衆議院では行われていた。衆議院総務委員会第6号における質疑の後、反対討論（維新の党、日本共産党、社会民主党）があり、採決の結果、原案通り可決されている⁽⁵⁾。同日の本会議において、賛成多数により委員長報告の通り可決されている。

江崎孝氏（民主）参議院本会議第9号（2015年3月25日）

法定率の改正は地方交付税制度の大転換とも言える。これほど重要な改正は、地方自治体の意見も含め検討を進めるべきものであり、なぜ国と地方の協議の場の活用などを行わなかったのか。

1954年の地方交付税制度発足時から、法定率の原資に求める性質として、伸長性と安定性があった。しかし、総務省は、今回の法定率改正理由を安定性の向上と充実に

(5) 自由民主党、民主党・無所属クラブ、公明党及び社会民主党・市民連合による共同提案により地方税財政基盤の早期確立及び東日本大震災への対応に関する動議が提出されている。地方交付税に関する部分のみ抜粋すると、「地方交付税については、本来の役割である財源調整機能と財源保障機能が十分発揮できるよう、引き続き、地方税等と併せ地方公共団体の安定的な財政運営に必要な総額の充実確保を図るとともに、今回の法定率の見直し後も引き続き多額の財源不足の発生が見込まれることを踏まえ、更なる法定率の引上げを始めとした抜本的な見直しについて検討し、特例措置に依存しない持続可能な制度の確立を目指すこと。」とされており、この動議も賛成多数で決議されている。

あるとして、伸長性には触れていない。なぜ、あえて伸長性が省かれたのか。

本来交付税原資ではない地方税である法人住民税をわざわざ国税化して交付税原資を充実させておきながら、一方で国の法人税の法定率を引き下げることは矛盾している。総務大臣の見解は。

高市総務大臣

検討過程については、これまでも事項要求してきたものが実現した。地方六団体からも評価されている。

地方交付税の原資については、複数の税目を組み合わせることによって収入の伸長性と安定性を確保することが重要。

法人住民税法人税割の一部を交付税原資化したことにより、交付税原資の中で、伸長性に富む一方で景気変動に左右されやすい法人関係税のシェアが拡大したため、交付税原資の安定性を向上する観点から、今回法定率を見直し、法人関係税のシェアを引き下げ、伸長性と安定性を兼ね備えた所得税のシェアを引き上げることにより、交付税原資の伸長性と安定性のバランスに配慮することとしたもの。

法人税の法定率を引き下げることにしたのは、法人住民税法人税割の交付税原資化により、交付税原資の中で景気変動に左右されやすい法人関係税のシェアが拡大することを踏まえて、その原資の安定性を向上させるためで、法人税の法定率の引下げは法人住民税の交付税原資化を踏まえて行うものであり、矛盾したものではない。

片山虎之助氏（維新）参議院総務委員会第4号（2015年3月26日）

地方税であったものを国税に直して、それを交付税の原資にして交付税特会で分けるというのはいかがか。もっと国、地方を通じるきちっとした税財源配分というのをやらないと、今の臨財債の50兆も、これからどんどん借金が増えていく、新たな赤字が増えるだけの話。

高市総務大臣

税制抜本改革法に基づく恒久措置として、不交付団体の実質的な増収の範囲内で法人住民税の一部を国税当局が徴収するという国税の地方法人税とした。その税込額を地方の固有財源である交付税の原資として交付税特別会計に直入するということ

で、効果としては、より偏在の大きい市町村も偏在是正を行うことができる。消費税率10%段階において、法人住民税法人税割の更なる交付税原資化、それから地方法人特別税・譲与税の廃止と併せた他の偏在是正措置の検討を、与党税制改正大綱を踏まえて検討していく。

東京都などの不交付団体から地方法人税について廃止の要望が出されていると承知はしているが、地方消費税の税率引上げによる増収の範囲内のものでありますので、何とか社会保障財源の安定的な確保と地方財政の健全化を図るという観点から必要な措置だということで御理解をいただきたい。

参議院で行われた議論のうち重要と思われるのは、概ね以上のような内容である。質疑は、総務委員会第4号で終結、総務委員会第5号（2015年3月31日）において、反対討論（共産、社民）があり、採決の結果原案通りに可決されている⁽⁶⁾。

地方交付税法の改正については、これまで述べてきたように、法定率の変更等これまでにない改正が含まれていたため、この点に対する審議が激しく行われると思われたが、議事録を見る限り、あまり充実した議論とはなっていないようである⁽⁷⁾。

今回の国会審議で浮き彫りになったのは、前年度の改正で交付税の原資に加わることとなった地方法人税の扱いも含め、地方交付税制度の運用において地方交付税法の規定のみでは説明しにくい点が増えているように思われる。

その論点について、本改正で変更された法定率を含む地方交付税の原資を中心として、地方財政調整制度全体のあり方も含め、次節において若干提示したい。

(6) 同時に審議されてきた地方税法の一部を改正する法律案については可否同数、委員長が可決を決定しているが、本改正については、挙手の段階において賛成多数で可決されている。また、衆議院と同様に、自由民主党、民主党・新緑風会、公明党、維新の党、無所属クラブ、社会民主党・護憲連合及び生活の党と山本太郎となかまたちの各派共同提案による自立的かつ持続可能な財政運営を可能とする地方税財政制度の構築及び東日本大震災への対応に関する決議案が提出され、決議されている。

(7) もちろん、引用した以外にも東日本大震災分など交付税をめぐる議論は行われていたし、引用したものに類似する論点については一部割愛している。しかし、議事録でも片山虎之助氏が「私は、今日は地財計画や地方交付税や地方税の質問をする日かと思ったら、NHKの日なんだね。」（参議院総務委員会第4号）と皮肉交じりに発言したように、この問題により多く焦点があてられた印象は否めない。

3. 地方財政調整制度をめぐる若干の論点提示

ここまでは、第189回国会において成立した地方交付税法等の一部を改正する法律（平成27年3月31日法律第3号）の立法過程を中心に論じてきた。しかし、本改正やその前年の地方法人税の交付税原資化は、地方交付税のあり方を大きく変容させる可能性があるものと思われる⁽⁸⁾。そして、国会におけるやり取りを見ればわかるように、今回の法定率の変更のうち、法人税における法定率の引き下げは、この地方法人税の導入によるところが大きい。

具体的な議論に入る前に、ごく単純に地方財政調整制度のあり方を整理しておこう。まず、言うまでもないことであるが、財政力の異なる地方公共団体間でその財源を調整する場合、地方公共団体相互に財源を調整する水平的財政調整と国がその財源を用いて調整する垂直的財政調整とが考えられる。

次に、財政調整により移転される財源の使途に関してそれを特定しない一般補助金と特定の使途を有する特定補助金とが存在する。

日本における一般的な理解は、これもきわめて大まかに括れば、水平的財政調整の仕組みはなく、垂直的財政調整のうち一般補助金としての地方交付税制度と特定補助金としての国庫支出金制度がある、というものであろう。

ところが、特定補助金については、総額削減を企図してメニュー化をはじめとする使途の拡大や一般交付金を目指す動きが見受けられ、一方、地方交付税制度においては、その算定等において特定の事業に関する需要を手厚く評価するなどの手法によって「補助金化」と指摘されることも少なくない。

すなわち、垂直的財政調整であるところの地方交付税制度と国庫支出金制度の役割に関して再度整理すべき必要性があるように思われるうえに、地方法人税の登場によって地方交付税制度においては水平的財政調整をめぐる課題をも内包するに至っている。

つまり、こうした「水平」「垂直」、「一般」「特定」をめぐる日本の地方財政調整制度は混乱しており、それを整理しながら日本の現状に即した新しい制度設計が検討され

(8) 地方法人税導入をめぐる動向については、飛田博史「2014年度地方財政対策の概要 — 問われる地方交付税制度の意義 —」『自治総研』2014年2月号。飛田はそこにおいて地方法人税の原資化には地方交付税制度への「税源交換論の流用」、「自治体間水平調整の混入」が存在することを指摘している。

るべき段階に入りつつあるように思われるが、ここでそれらを論じ切るとは困難である。ただし、どのような制度設計のもとでも、垂直的財政調整で一般補助金として財源保障の役割を担う地方交付税制度は中心的存在であり続けるものとも同時に思われる。

そのうえで、地方交付税法の規定ぶりとの関係を見ておきたい。まずは、地方交付税法第6条についてである。同条は、「所得税及び法人税の収入額のそれぞれ百分の三十三・一、酒税の収入額の百分の五十、消費税の収入額の百分の二十二・三並びに地方法人税の収入額をもって交付税とする。」と規定されている。資料3に照らすとき、このような規定でよいのであろうか。

というのは、資料3を見ればわかるように、これまで、地方交付税法第6条に規定されている原資は一般会計の「法定率分」に区分されるものを指していた。しかし、地方法人税については、全額が一般会計ではなく交付税特別会計に繰り入れられるため交付税の（入口）と（出口）の間にあって不足分を補う役割をしているものである。にもかかわらず、第6条のようにまったく並列に表記されることは既定のあり方として問題ないのであろうか。もちろん、法律の条本文にすべてが規定されている必要はないと思われるが、地方法人税の基本的な機能からして違和感が大きい。

安定性と伸張性に関する議論もこの点を整理しないとそもそも「原資」が（入口）までなのか、国税を用いている限りは「原資」と呼ぶべきものなのかも判然としない。このことを国会での議論と組み合わせると、まず、質問者の江崎氏は（入口）における原資を想定しているのに対し、総務大臣は「法人住民税法人税割の一部を交付税原資化したことにより、交付税原資の中で、伸長性に富む一方で景気変動に左右されやすい法人関係税のシェアが拡大した」とあることから地方法人税を含んで答弁していることがわかる。

ちなみに、宮崎・米田、村田・中野によれば、次のように解説されている。

「今回、このように地方交付税率を見直すこととしたのは、

- ① 法人住民税法人税割の交付税原資化を踏まえ、景気変動の影響を受けやすい法人関係税のシェアを引き下げ、所得税のシェアを引き上げることにより、交付税原資の安定性を確保すること
- ② 酒税とたばこ税について、たばこにより大きく依存する地方税財源を酒・たばこにバランスよく配分し、安定性を高めること。
- ③ 地方財政において巨額の財源不足が継続していることに鑑み、交付税原資を充実すること」と、論者は異なっても一言一句同様に説明されている。

今回の法改正は、景気変動の影響を受けやすい法人関係課税によって交付税特別会計等

による地方財政対策がまかなわれることを意味しており、不況時には、折半ルールが継続される限りにおいて臨時財政対策債の負担が重くなることにつながりかねない。そこで問題となるのは、地方交付税法第6条の3第2項であろう。

同項は、「毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き第10条第2項本文の規定によつて各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなつた場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第6条第1項に定める率の変更を行うものとする。」と規定されているものであり、第10条第2項本文とは、各地方団体には基準財政需要額と基準財政収入額の乖離（財源不足額）を交付する旨が規定されている。

地方交付税法第6条の3第2項について、議論となるのは、「地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正」と「第6条第1項に定める率の変更」との関係である。宮崎・米田、村田・中野は、この点について「ここでいう『引き続き』とは、過不足が2年度連続し、3年度目以降もこれが続くと見込まれる場合であり、『著しく』とは、過不足が特例分を含まない普通交付税の総額の概ね1割程度以上になる場合を指すと解されている」旨を説明したうえで「本来、当該規定に該当することとなつた時点から、普通交付税率の引き上げ又は恒久的な地方行財政制度の改正により対処すべきであるが、同項の規定振りからも窺えるように、いかなる内容の地方行財政制度の改正を行うべきであるかについては、法律の選択を許しているのであって、将来に向かっての的確な財政の見通しが予測しがたい状況にあるような場合には、恒久的な措置でなくとも、同項にいう『制度の改正』に該当するものと解されている」としている⁽⁹⁾。

この制度の改正によつて臨時財政対策債が創設されたのであるが、総務大臣答弁に「法定率の引き上げによつて地方交付税を安定的に確保するということが望ましい方向だと考える。」ともあるように、質問者も含め「地方の固有財源」である地方交付税を賄うのに地方公共団体が臨時財政対策債を発行するという事への違和感はそれなりに広がっているものと思われる。

さらに注目すべきは、ここで、法定率の引き上げによる方が望ましいとしていることであろう。条文をそのまま読む限りは、法定率の引き上げと制度の改正は並列である。地方交付税が地方の固有財源であるということをより明確にする意味合いでも、法定率の引き上げによる方が優先順位を高くする規定が検討される必要があるように思われる。

この「地方の固有財源」という文言は地方交付税法には盛り込まれていない。この点も

(9) こうした見解は、1977年2月に内閣法制局の出した見解が踏襲されているものと思われる（石原信雄『新地方財政調整制度論』ぎょうせい、2000年参照）。

地方交付税制度の基本理念をなす重要な考え方であると思われるため、明確に法律に位置づける必要があるのではないだろうか。

次に、水平的調整に関する議論にも言及しておこう。国会での議論の中でも若干触れられているが、地方税である法人住民税法人税割の一部を国税化し、それを全額交付税原資とすることは、そもそも水平的財政調整なのであろうか。特別区の存在を考えると、必ずしもそうとは言い切れない側面が出てくるものと考えられる。

というのは、特別区の法人住民税は、東京都が徴収している。東京都と特別区は都区財政調整制度によって財政調整を行っているが、東京都は地方交付税（普通交付税）の交付を受けていない。したがって、特別区にとってはいわば地方交付税制度の「外側」にいるため、交付される可能性がほぼない交付税原資として都区財政調整制度の原資を奪われることとなっているのである。

水平的財政調整がそもそもどのようなもので、どのような制度設計が考えられるのかについては今後の課題として、日本で水平定期財政調整のようなものを検討するとき、やはり、その仕組みを地方交付税制度に組み込もうとするのは困難であるように思われる。地方交付税を廃して水平的財政調整制度のみによる地方財政調整制度に移行すべきとは考えないが、水平的財政調整制度の必要性が日本においても高まっているとするならば、今一度、国庫支出金制度も含めた地方財政調整制度のあり方そのものを議論したうえで、地方交付税制度とは別の制度として採り入れられるべきものであると考える。

その際には、国庫支出金制度も含めて国と地方で、また地方相互でどのような財政調整のあり方が望ましいかを改めて検討する必要があると思われる。すなわち、補助金＝バラマキ＝悪という短絡的な思考はほとんど意味をなさず、バラマキによる政策誘導をとんでもなくても国が国民に保障すべきサービスは何かという国民的な議論が必要な段階に入っているように思われる⁽¹⁰⁾。

（そのだ しげき 公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

キーワード：地方交付税法／交付税原資／（交付税の）法定率／
水平的財政調整／地方法人税

(10) これらの議論にあたり、概念整理や海外の水平的な財政調整のあり方について半谷俊彦「ドイツ財政調整制度の変遷と特徴」、青木宗明「フランス地方財政調整における『水平調整』導入の背景と意義～欧州危機・国家財政難と『調整継続』の意思表示～」(いずれも『地方財政』2013年2月号)などが有益であると思われる。