

# 地方交付税の目的とマクロ経済政策誘導の乖離性

柿本国弘\*

はじめに

- I 不況対策の「動員システム」としての地方交付税
  - 1 事業費補正方式による公共事業費の増加
  - 2 地方債による財源調達と基準財政需要額への算入方式
  - 3 地方交付税「変質」への批判論
- II 「客観的に測定できる数値」としての基準財政需要費目
  - 1 基準財政費目としての自治体「企画振興費」への疑問
  - 2 英国の基準財政需要費目の事例

はじめに

経済の長期停滞により政府債務が巨大化する中で、地方交付税に批判の目が向けられるようになって久しい。21兆円から16兆円(平成12年度が21.4兆円、同18年度が15.9兆円)にも達する地方財源の保障システムにあって、特に公共事業やいわゆる箱物(公共施設)には当面必要とはみなしえないような部分が少なからず存在する、それが国と地方団体による不況対策として実施されたのだとの批判が少なからずみられることである。平成17年度で50兆円近くにも達する交付税特別会計の借入れ(いわゆる隠れ借金)まで重ねて、不況対策の役を担った地方交付税には、身分不相応の過大な予算が保障されてきた、といった批判である。

国と地方がともに不況対策の役を担うことは当然であるが、地域の住民生活基盤に投ぜられる一般財源の保障を目的とする地方交付税そのものが、景気対策に過剰に利用されることは、地方交付税が本来の役割から離れて景気対策の手段として利用される、すなわち、その分過剰な地方交付税の執行が生じることとなり、また結果としてその在り方を歪めてしまうことにもなることを意味するだろう。

本稿では、地方交付税制度が基準財政需要額の算定において、中央政府の景気対策に「過剰」に利用される側面と、それにも関連して、算定費目に、本来の財源保障機能からみて疑わしく、再検討が必要な要素があることについて検討することにしたい。検討にさいして、次の二つの視点が大切だと思われる。

一つは、地方交付税の目的(地方団体の標準的財源の保障)からして、中央政府の不況対策(昔なら高成長促進政策)やその時々の内閣の政策に過度に利用されるような役を担わされることが、果たして地方行財政の在り方だろうか、との問題である。時代の課題、経済状況に財源、行政目標が影響されることは当然だとしても、国の下請機関だとばかりに国政の固有課題(景気対策、所得再分配など)を、そっくり地方団体に担わせることは、地方交付税の本来の意義から乖離してしまうのではないか、その在り方を損なってしまうのではないかという問題である。これは、これまでも問われてきた地方交付税の中立性(政策からの中立性)の問題に他ならない。財源や行政目標の達成度合が経済状況によって影響されることは避けられないとして、それとは「中立性」を保って住民行財政のレベルを維持するところにこそ地方交付税制度の任務があるのであり、これを逸脱すべきではないとの視点の確認である。

この視点は、これまでも少なからず提起されてきたであろうが、本稿では特に意識することにしたい。

二つには、ナショナルミニマムの視点である。地方交付税の目的がナショナルミニマムではなく、地域の「標準行政」の確保にあることは総務省をはじめ多くの論者の認識であるが、新聞あるいはジャーナリズム的な主張として、ナショナルミニマムに限定すべきとの見方も少なからず存在しているのが現実である。この見方によれば、ナショナルミニマムを超えた財源保障を行うからムダや依存心が地方団体に生まれるのだとの批判になる。地方交付税の役割を地域のナショナルミニマム行政に求める見解は、戦後復興期ではむしろ支配的であったともいえたが、<sup>1)</sup>高度経済成長期以来今日まで、総務省などによって、地方の「標準的、合理的水準」を達成するための財源保障システム(および国に

\*経済学部教授

よる地域間財政調整)だと定義されるようになり、同時にまたその見地から、行政需要費目、測定単位や単位費用の拡大、補正係数の精緻な組み立てなどがなされる過程を今日までたどってきたといえる。ところがその結果、基準財政需要額算定の複雑さや官僚の恣意性(補正係数の調整など)が目立つようになり、そのことが批判の対象にならざるをえなくなったのだといえよう。

ナショナルミニマムの定義の困難性は間違いないが、地方の「標準行政、合理的水準」(決定者は中央政府だけ)が経済の発展に伴って高度化し、国家政策そのものを反映する(不況対策など)性格のものに転化してしまうなら、地方交付税は、一体何を地方行財政上の任務とする制度かがいよいよ不明となるし、場合によっては「過度な財源保障」システムになることは不可避ではなからうか。地交付税が地域のナショナルミニマム行政を保障することの意味は、その定義の困難さから判定が容易ではないとしても、行政の範囲とレベルにおいて過度な役割を担う側面があるのだと思う。地方交付税を検討する場合、国庫補助金も含めて、この「ナショナルミニマム」は依然として大切な意味を持つものであり、それを今後とも改めていねいに上げることが一つの課題として残されているのではないかと思われる。本稿は、そのための視点のみを確認したいというものである。

## I 不況対策の「動員システム」としての地方交付税

1970年代における二度のオイルショック、ドル危機などによる経済の落ち込みで、地方自治体は国ともども税収の大幅減を余儀なくされたが、それに対して政府は、一つに交付税の不足分を特別会計の借入れ(資金運用部と民間から、負担は国、地方の双方)によって、二つに、財源対策債、減収補填債(いずれも建設地方債)、赤字特例債(経常経費、投資経費いずれにも充用しうる)などの地方債の増発によって、財源を調達してきた。

前者の交付税特別会計の借入れは、1980年代

後半のバブル好況によって返済済みとなっていたが、1991年からのバブル破綻以後再び再開せざるをえなくなり、また後者の地方債増発は、国による不況対策としての公共事業費の借金増加(平成元年度から15年度までの国の補正予算による公共投資の追加額合計約49兆円)に伴って、公共事業の推進のために主として充用されることになる。表1は地方債、交付税特別会計の借入金、公営企業債を合わせた地方団体の借入金の推移を示すものである。平成17年度で、合計201兆円に達している。

一般公共事業債以外の地方債としては財源対策費、減収補填債、減税補填債、調整債、臨時財政対策債などいくつもの種類があるが、中でも建設事業債である財源対策債は平成不況下でもっとも大きな比重を占めてきた(全地方債中、決算額で平成4年度が5.3%、9年度が8.9%、13年度が13.0%、14年度が13.4%、15年度が13.6%、16年度が13.7%、17年度が13.9%)。

この財源対策債は、一般の建設地方債とは異なっており、起債対象事業の拡大が認められること、起債充当率、つまり建設投資のうち地方債を充てうる割合を高くしうること(通常債なら30%であるのを財源対策債なら例えば90%へと高くしうる)、またその元利償還金のうち地方交付税の基準財政需要額に算入する割合を高くしうる(通常債なら算入率が30%のところを財源対策債なら60%とか80%まで高くしうる)といった内容が認められ、地方団体にとって財源調達がいやしくできるようになっている点に特徴がある。

これは地方公共事業における財源調達の手段としての借金(地方債)に関することであるが、もう一つ、地方公共事業費の絶対額そのものを、交付税における行政需要額の算定方式、すなわち事業費の補正方式を用いて増加させる仕組みが、景気対策のために充用されてきたという事情があった。

事業費補正というのは、公共事業の場合、業種、地域(地勢)などによって、それに必要とされる経費に大きな違いがあり、人件費のように全国一律の客観事実にもとづく計算ができな

表1 地方自治体の債務累積額推移

	地方債累積	交付税特別会計の借入金 累積、( )は地方負担分	公営企業債 (普通会計負担分)	地方債務計
平成4年	61.1兆	4.6兆 (2.2兆)	15.8兆	79.1兆
9	111.5	17.7 (15.2)	23.2	149.9
13	130.9	43.5 (28.5)	28.3	187.7
14	134.1	45.8 (30.7)	28.2	193.0
15	138.1	47.0 (31.8)	28.3	198.2
16	140.6	48.0 (32.8)	28.1	201.5
17	140.0	49.2 (33.6)	27.8	201.4

【地方財政白書(平成18年度版)】34頁データより作成

注)地方債務計は地方債、公営企業債に交付税特別会計の地方負担分を加えた額である。

いことから(例えばダムはどの都道府県にも建設されるわけでもないし、河川や道路も地勢によって全国一律の建設費となることは少ない)、業種や地勢に応じた補正係数(割増の数値)を適用して、大まかな費用を算出し、それを交付税の基準財政需要額として算入する方式のことである。

ところが、この事業費補正は公共事業の業種ごとに違った係数を乗じて毎年決定されるし、また不況対策として毎年増加される事業費の増加分に対しても、地方債の充当率や基準財政需要額への算入率が各業種ごとに異なって設定される。こうしたことのために、全体として交付税の算定、地方債との関連、交付税の算定対象とされる国の補助事業の地方分担分(およそは補助事業費の二分の一だが)との関連などが大変にわかりにくいものとなり、地方交付税への批判の一因にもなってきたのである。

以下一つに、事業費補正による公共事業費の増加の経緯と実情、二つに、国の不況対策としての公共事業の国庫補助事業(直轄事業も含めて)と地方単独事業における複雑な交付税と地方債との関連について、すなわち地方債の元利償還費の基準財政需要額への算入方式について取り上げることにはしたい。これらをとおして、交付税が国の不況対策の「動員システム」として「利用」されてきたことを確認することにしたい。

### 1 事業費補正による公共事業費の増加

事業費補正は投資態容補正の一つであるが、このことについて次のように説明されている。

「投資的経費に係る基準財政需要額の算定については、昭和41年度以前は費目によって適用される補正は区々となっており、種別補正、段階補正(事業費補正を含む)、態容補正、特別態容補正、人口急増補正等の適用を通じて行われてきたが、昭和42年度の改正で投資態容補正として統合体系化されたものである。

投資態容補正には、①道路の未整備率、自動車交通量、学校校舎不足面積、荒廃地等面積比率、農道延長比率、人口集中地区面積比率等投資的経費の必要度を示す客観的な指標により算定される〈投資補正〉と、②公共事業費等の地方負担額又は一定の基準により算定される〈投資補正〉とがある。<sup>9)</sup>

昭和37(1962)年に、投資態容補正の一種としての密度補正として、都道府県の港湾、海岸費のケースに適用されていた事業費補正は、その後事業費範囲も金額も拡大を続け、多くの対象費目に適用されるようになるが、その経緯について次のように説明されている。

「港湾及び港湾整備事業、河川事業、小・中学校及び高等学校の新增築ないし危険改築事業、都市計画事業、公共下水道建設事業、地下鉄建設事業に対する一般会計負担分等は、年度により団体により金額の変動が大きく、客観的基準によっては的確な需要算定ができなかった

ので、従来主として事業費補正の適用によって基準財政需要額の算定がなされていた。これらの事業は国民全体の利益のために、あるいはナショナル・ミニマムを達成するために実施されるものであり、国庫補助負担対象事業の実績を需要算定に反映させても地方交付税制度の本質には反しないと考えられたからである。

この系統に属する事業については、その地方負担額に対し当分の間起債充当を認め、その元利償還金を基準財政需要額に算入する方式を継続すべきである。<sup>9)</sup>

表2は、このように、対象範囲が拡大された事業費補正の都道府県分と市町村における適用費目の一覧である(平成11年度)。

ところで、上の引用文でいわれているナショナルミニマム要素について起債措置をとることについては異論はないが、問題は、不況対策として増加される事業費補正方式での費用増加である。そこで、事業費補正による公共事業費の調達について具体的にみよう。

先述の都道府県の投資的経費に事業費が導入された(昭和37年)ことに先立ち、もしくは前後して、高成長期から拡充された方策として、都道府県の投資的経費算入の特別態容補正(昭

和31年)、道路拡張のため、道路費・橋りょう費への測定単位としての「延長」の導入、新道路整備5カ年計画の地方負担分の100%基準財政需要額算入(昭和36年)、経常経費と投資的経費の基準財政需要額上の区別(昭和44年)などがあった。

中央政府が高成長と不況対策を目的とする公共事業費大幅増加を実現しえた背景には、以上のような事業費補正方式の充実や地方交付税制度の措置がとられてきたことが、あずかっていたのである。

事業費補正による基準財政需要額の伸び率の大きさは、他の経費補正によるそれと比べてみると、統計上格段に大きいことに示されている。時系列でこれを詳しく図示されている高木健二氏によれば、都道府県の場合、1970年頃から200年にかけて寒冷補正、人口増補正Ⅱ、投資補正Ⅱによる分が絶対額でほとんど横ばいであるのに対し(人口急増補正のみが1970年から2000年にかけておおよそゼロから1000億円へと増加している他は、ほとんどすべてが横ばい)、事業費補正による分だけが、同時期に約1000億円から漸次増加し、1985年で約4000億円、1993年で9000億円、1999年で1.2兆円というように兆単

表2 事業費補正適用費目(平成11年度)

区分	費目	測定単位	区分	費目	測定単位
道府県分	道路橋りょう費	道路の延長	市町村分	道路橋りょう費	道路の延長
	河川費	河川の延長		港湾費	外郭施設の延長
	港湾費	外郭施設の延長		都市計画費	都市計画区域人口
	その他の土木費	人口		公園費	人口
	高等学校費	生徒数		下水道費	人口
	農業行政費	耕地の面積		その他の土木費	人口
	林野行政費	林野の面積		小学校費	学級数
	企画振興費	人口		中学校費	学級数
その他の諸費	人口	高等学校費	生徒数		
			その他の教育費	人口	
			清掃費	人口	
			農業行政費	農家数	
			その他の産業経済費	林業、水産業及び 鉱業の従業者数	
			企画振興費	人口	
			その他の諸費	人口	
				面積	

石原信雄『新地方財政調整制度論』、ぎょうせい、406頁。

位にまで増加していた（以上はいずれも投資的経費）。<sup>4)</sup>

市町村でみるともっとはっきりしていて、寒冷補正、人口急増補正Ⅱ、遠隔地補正、態容補正Ⅱ、投資補正（以上いずれも投資的経費）のうち、1970年から2000年において投資補正による分だけが2000億円を少し上回る程度に増加している他は、せいぜい1000億円程度で横ばい的であるのに対し、事業費補正による分だけは1972年の1000億から右肩上がりに増加し、特に1990年頃からは急上昇、ピークの1990年には1.8兆円を上回るような増加ぶりであった。<sup>5)</sup>

以上の事業費補正による公共投資の増加ぶりと問題点について、高木健二氏は、長い引用ながら次のように述べられている。

「そこで1962年度から事業費補正が導入されるようになった。事業費補正というのは、事業実績の一定割合を直接に基準財政需要額に反映・算入するため、自治体にとって事業のやり得になってしまう。これは自治体に必ずしも必要でない事業まで実施させてしまうというモラルハザードを引き起こすことになる。とくに地方単独事業の事業費補正は、地域総合整備事業債の適用と相まって、ムダなく箱物建設のラッシュ状況を呈し、国民の批判が集中するまでになってしまった。また実績を直接に基準財政需要額に反映させることで、交付税算定の客観性・中立性を失わせてしまうことにもなっている。

事業費補正の適用は、当初は、河川費、港湾費、海岸設備費に限定されていたが、今では都道府県では道路橋りょう日、河川費、港湾費、その他の土木費、高等学校費、農業行政費、林野行政費、企画振興費、その他の諸費に広がり、基準財政需要額が約1兆円増額されている。

市町村では道路橋りょう費、港湾費、都市計画費、公園費、下水道費、その他の土木費、小学校費、中学校費、その他の教育費、清掃費、農業行政費、その他の産業経済費、企画振興費、その他の諸費に広がり、基準財政需要額は約1.9兆円の増額になっている。

事業費補正の適用は、日本の高度経済成長の

基盤を整備するための緊急措置として、ダムとか河川とか巨大事業に限定して始まったのが、補助事業だけではなくて、地方単独事業とくにふるさと創生事業からはじまった地域総合整備事業にまで入ってきた。<sup>6)</sup>

事業費補正にもとづく金額の大きな増加と合わせて、高木氏は、同時に、その在り方を次のように指摘し、また批判されている。

「基準財政需要額全体に占める事業費補正は、約2兆9220億円（都道府県約1兆230億円、市町村約1兆8987億円）で6.3%である。事業費補正は自治体の事業実施の実績に応じてその一定割合を基準財政需要額に算入するものである。しかし実態は事業実績ではなく、事業のために発行した地方債の元利償還金の一定割合を基準財政需要額に算入する仕組みになっている。都道府県で96.6%、市町村で97.3%が地方債の元利償還分になっており、事業費算入分はほんのわずかである。これは自治体が補助事業・地方単独事業も含めて公共事業実施のために地方債という借金すればするほど基準財政需要額が増加する仕組みであり、借金のし得という弊害をもたらしている。

また都道府県別、市町村別の事業費補正による基準財政需要額の割り増しが行われており、その他の府県、市町村でもすべて数百億円の額を超えている。しかもこれらがすっかり定着してしまっている。これらを一挙に削減することは事業実施を困難にすることにもなり、投資の重点化や単位費用化するなど段階的に縮減し、将来の抜本改革の際には廃止していくことが望ましい。<sup>7)</sup>

次節でみる国庫補助事業、国の直轄事業、地方単独事業を合わせて、1990年代における景気対策としての公共事業が独特の地方債政策と結びついて拡大され、「やり得」の観念を地方団体に与えてきたことが、箱物行政（公共施設）や過剰土木（河川のコンクリートづけ、需要の少ない地方農林道など）をもたらすことになるのである。

## 2 地方債による財源調達と基準財政需要額の算入方式

### (1) 公共事業（国庫補助事業のケース）

公共事業費の地方債による財源調達は、先述の事業費補正による事業量に対しては、通常の地方債とは異なった、有利な扱いとされる仕組みとなっている点に特徴がある。すなわち当該年の事業費補正においては、基準財政需要額の算入割合を通常債よりも高める措置がとられるし、財源を「財源対策債」で賄うことが認められるならば、さらに高い割合で基準財政需要額に算入されることになっていることである。

これを先ず公共事業における国庫補助負担事業のケースでみよう。国庫補助の対象となる公共事業では、一般に補助割合は全費用の二分の一であり、残り二分の一の部分が地方の負担とされているが、その二分の一の部分（地方負担の全額部分）については、基準財政需要の算入対象額となっている。ところが、地方負担部分が事業費補正で認められた場合、さらに財源を財源対策債で調達することが認められた場合には、基準財政需要額の算入割合が通常よりも大きくされるのである。

やや複雑なので、岡本全勝氏作成の図と説明に従って、公共事業についてみておこう。<sup>8)</sup>先ず平成13年度までにおいては、ダム事業の例でみると、図1の①が通常時のケースである。

地方負担100のうち通常債は20%が充てられ、その分の基準財政需要額算入率は30%である（全体の中での割合は $20\% \times 30\% = 60\%$ 分となる）。残り一般財源（地方税、地方譲与税など）で負担する80%部分のうち「当該年度事業費補正」は60%とされ、この部分は全額が基準財政需要額に算入される。以上、図の黒塗りの部分 $6\% + 60\% = 66\%$ が事業費に応じた交付税基準財政需要額の算入率となる。残りの白い部分は、事業費に応じた算入率ではなく、客観的な測定単位で全国一律に尺度される基準財政額算入割合であり、通常債の部分14%分（ $20\% - 6\%$ ）に一般財源の部分20%分を加えた34%となる。

いずれにしても、全事業費のうち国庫補助負担部分以外の残りの部分の地方負担分について

は、全国一律の測定単位尺度分と事業費補正分での違いはあるが、合わせて全額が基準財政需要額に算入されることになっている。

次に図1の②でみる財源不足時のケースでは、通常債の基準財政需要額算入率は30%で同図の①でみるケースと同じであるが、残りの一般財源部分80%のうち75%が財源対策債とされていることが違う点である。その基準財政需要額算入率は80%とされ、したがって $75\% \times 80\% = 60\%$ 分が算入される。事業費に応じた基準財政需要額算入率は $6\% + 60\% = 66\%$ であり、①のケースと同じである。残りの白地の部分が全国一律の客観的な測定単位に基づく算入部分で34%（ $14\% + 15\% + 5\%$ ）で、これも①のケースと同じである。

②のケースの財源不足時には、税による一般財源負担の大部分に財源対策債が充当されることになっており、これは住民の当該年度税負担と違って、後にまで（およそ20年間）返済が要求されることが違いとなる。公共事業が借金によって拡大される仕組みと理由がここにある。

返済は国と地方の双方（負担は地方の方が大きい）であるが、借金が平成不況下で増加し、交付税特別会計の借入れと地方債の累増をもたらすことになったのである。交付税特別会計から毎年返済される分は、地方団体へ配布される交付税総額から削減される。

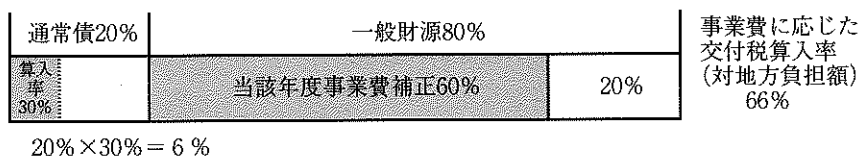
平成14年度からは、国の公共事業630兆円計画の廃止、小泉内閣の構造改革によって公共事業費が毎年カットされるようになるが、それに伴って交付税措置も変化をきたすようになる。

すなわち、図1の③河川改修等のケースでは通常債調達部分が30%に拡大され、すべてが測定単位にもとづく基準財政需要額算入となっている。また財源対策費は60%に下げられ、基準財政需要額算入率も50%と、先の②のケースよりもかなり低下させられている。全体として、事業費補正にもとづく基準財政需要額算入率割合（黒塗り部分）は30%と、②の半分以下となっていることがわかる。

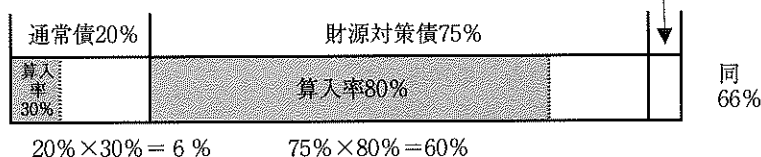
図1の④のケースのダム事業費も、事業費補正にもとづく基準財政需要額算入部分は45%と

平成13年度まで  
(ダム事業の例)

① 通常時

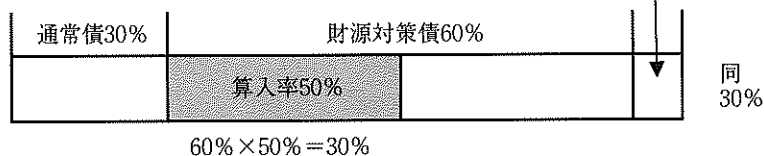


② 財源不足時

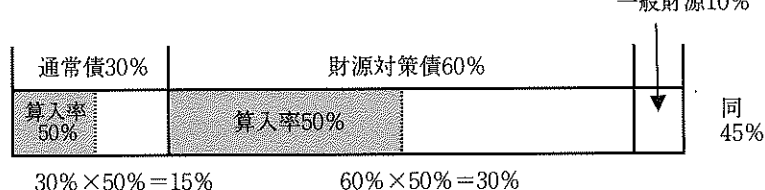


平成14年度から

③ 河川改修時



④ ダム事業等



色塗り部分が、事業費に応じて交付税に算入される部分(当該年度+後年度)  
白地部分が、測定単位に応じて交付税に算入される部分(当該年度+後年度)

岡本全勝『地方財政改革論議』、ぎょうせい、101頁。

図1 公共事業の交付税措置

③のケースほどではないが、先の①と②のケースに比して20%ほど低下させられていて、財源対策債が削減させられていることが示されている。国の財政赤字抑制政策にもとづく交付税措置の変更である。

財源対策債の一定部分を基準財政需要額に算入することは、もともと一般財源(税)を基準財政需要額に算入していたことの代替措置であるから当然としても、地方の債務負担行為である限り、借金の返済は後代の者の長期課題となる。その後年度において、配布されるべき交付税総額から削減されるか、または公債費の増

加とならざるをえないということである。

肝心な点は、こうした交付税制度の運用、債務行為の仕方を国が決定し、地方に「押し付けて」いることである。しかし地方団体の側にも交付税で面倒をみてくれるとの姿勢で、身の丈に合わない過剰な公共投資に走る面があり、これが大きな債務を後代に残すことになったということである。

平成14年頃から公共事業における事業費補正を引き下げることとされたのは、地域の公共事業が「合理的な水準」にまで達したからとの判断によるのではなく、不況対策が期待する効果

を実現しえなかったこと、財政赤字累積への懸念からである。

要するに国家政策上の都合からであって、地方交付税制度の目的である地方の自立的、合理的行財政の保障と実現を基準としてのことではなかった。

(2) 地方単独事業のケース

平成に入ってから（バブル破綻後）地方単独事業の事業量が増大し、昭和63年度頃からは補正事業を上回るようになっていた（単独事業費がピークだった平成5年では約18兆円、同年の国庫補助事業費は11.8兆円、表3も参照）が、これは一つに、「ふるさと創生」（昭和63年の全自治体への1億円投下）以来、地域の実情に応じての自治体の「自主的な地域づくり」を支援するとされてきたこと、二つに、バブル崩壊後の財政政策として補助事業とともに、地方単独の事業量確保が要請されたためである。

不況対策としては、先の国庫補助による公共事業よりも、この地方単独事業の拡大に大きな期待が寄せられるようになっていた。借金行政を配慮するから、地方団体に景気対策を任せる（「借金を恐れず地方行政の充実を図れ」）との国の姿勢からである。

そのさい、「地域総合整備事業債」が大いに活用されることになった。地域総合整備事業債の元利償還金の一部が当該団体の財政力に応じて、地方交付税の基準財政需要額に算入される（事業費補正）ようになったのは昭和63年(1988)年度からのまちづくり特別対策事業、ふるさとづくり特別対策事業などにおいてであって、これらが公共施設の整備事業の推進に役立つとされ、こうして実は、「身の丈にふさわしくない」多くの箱物建設のラッシュを誘導していくことになったのである。

地方単独事業においては、さらにややこしくなるので、同じく先の岡本全勝氏作成の図と説明にもとづいて確かめておきたい。<sup>9)</sup>

平成13年度までにおいては、図2の①現行のように、財源のうち地域総合整備事業債で75～90%を賄い、残り一般財源を10～25%で賄ったとする。そのさい整備事業債の基準財政需要額

表3 地方単独事業費と地方債比率推移

	総額	財政内訳中の 地方債比率
平成4年	17.1兆	36.8%
9	15.5	45.3
10	14.6	48.5
11	12.9	45.4
12	11.9	43.2
13	10.1	41.7
14	10.1	40.8

『地方財政白書』（平成16年度版）、81頁データより作成

算入率は30～55%（業種や地方団体の財政力によって幅をもたせている）とされていて、事業費に応じた基準財政需要算入率は22.5%～49.5%となっている。残りの一般財源部分は、客観的で全国一律の測定単位で算出された基準財政需要額として地方交付税で保障されることを示す。

②-1の通常時のケース「特に積極的に推進する事業」において、地域総合事業債で75%の財源を調達したとすると、基準財政需要額算入率は図2の①のケースと同じく30～55%であるが、①との違いは、残りの一般財源調達部分25%のうち、15%に当る部分は当該年度事業費補正とされており、この事業費補正の部分が100%そっくり基準財政需要額に算入されるということである。

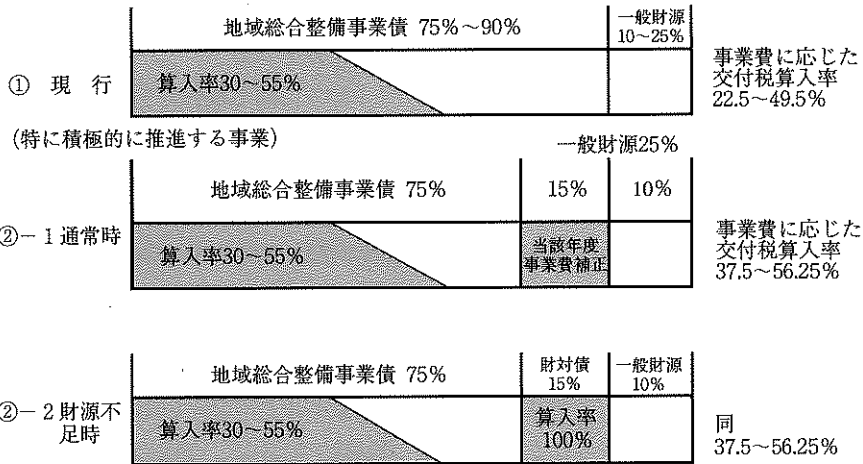
全体として事業費に応じた基準財政需要額算入割合は、事業債75%部分に算入率30%を掛けた額（75%×30%）に、当該年度事業費補正部分の15%分を加えた割合の計22.5%+15%=37.5%であり、上限は同様にして、41.25%+15%=56.25%となる。

②-2は財源不足時のケースだが、先の②-1通常時のケースと違うのは、一般財源で調達する25%のうち15%分を事業費補正として現金で充てるのではなく、財源対策債で充てる点である。基準財政需要額の算入率は②-1と同じく37.5%～56.25%である。黒塗りでない白の部分は、測定単位で尺度された基準財政需要額算入とされる点で、以上3つのケースはいずれも

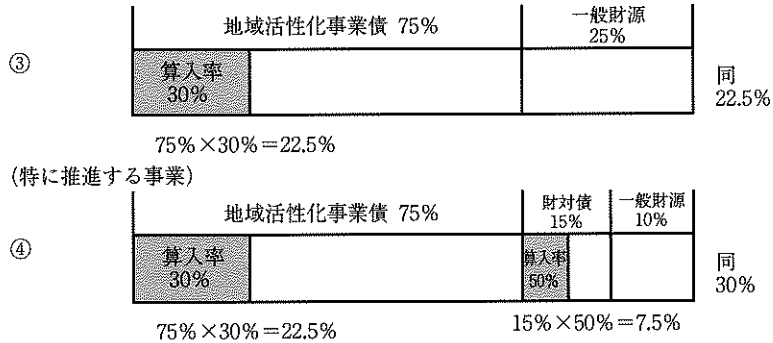


地方交付税の目的とマクロ経済政策誘導の乖離性(柿本)

平成13年度まで



平成14年度から



色塗り部分が、事業費に応じて交付税に算入される部分(当該年度+後年度)  
白地部分が、測定単位に応じて交付税に算入される部分(当該年度+後年度)

岡本全勝、前掲書、105頁。

図2 地方単独事業の事業費補正

同じである。

平成14年度からは公共事業費削減への方針変更のために、③のように、基準財政需要額算入率が一律30%へ低下させられた(以前は30~35%であった)。④は一般財源25%部分のうち15%を財源対策債で充て、その場合は基準財政需要額算入率が50%にされるということである。また図2でわかるように、それまでは「地域総合事業債」と称されていたものが、「地域活性化事業債」へと変更されている。

地域活性化事業とは、循環型社会の構築、少子高齢化への対応、地方の個性ある活性化・まちづくり、科学技術の振興、都市の再生・都市

の魅力と国際競争力、人材育成・教育、世界最先端のIT国家の実現の7種類であり、その幅は大変に広くて、地方団体に借金で活性化を図ることを誘っているかに見える点ではこれまでと同じである。もうあえて、借金行政を勧める時代でもなかりうと思われるのだが。

単独事業のこのような交付税措置の活用に対する評価として、岡本氏は次のように言われている。

「ふり返ってみて、その効果は大きかったのではないか。地方団体は、それまでは事業を行う場合にまず国庫補助金をもらうことを考えた。しかし今や、国庫補助金に頼らず、自ら考

え地域に合った事業を行う事が定着した。各地の公園や道路整備が進み、立派な文化施設も増えた。また度重なる公共事業の追加も、順調に消化された。

状況が変わり、景気対策からの要請がなくなれば、事業を縮小し、〈事業費補正による促進〉を止めればよい。地域づくりも、ふるさと創生以来、一定の成果をあげたのであれば見直せばよいのである。』<sup>109</sup>

総合整備によって公園、道路整備が進展し、立派な文化施設が増えて効果が大きかったとみるか、その中に過剰な投資や箱物など身の丈に合わない、緊急性のない行政のみられるのか、地域と業種により両面あろうが、財政難深化に結びついたことは疑いようがない。

いずれにせよ以上のように、地方単独事業においても、これに対する交付税基準財政需要額への組み込み方が景気対策として大規模になされたことがよくわかる。マクロ景気対策としての地方行政財政動員の一つが地方単独事業（主に公共事業）であったが、このことと、これが各地元の自主的で、合理的な必要行政需要にもとづくものであったかどうかとは別のことである。景気対策が変化すれば（縮小財政になれば）、「縮小するか中止すればよい」ものが、地方の標準的な必要行政たりうるだろうか。

### 3 地方交付税「変質」への批判論

地方債を利用した交付税の「不況対策動員システム」への変質の根本的な問題点は、精密な事業費補正方式や関連性をもついくつかの態容補正諸係数を、ごく一部の官僚が自在に設定し、掛け合わせて（いわゆる〈連乗方式〉）基準財政需要額を決定することにあるのではなく、公共事業債や地域づくり事業債が政策的に動員されるシステムになっていることにある。

基準財政需要額決定における事業費補正の利用は、不況対策の従属変数であって独立変数ではない。問題の根本は、住民行政に基準がおかれるのではなく、不況対策として動員され、機能する交付税の「変質」を許すシステムであり、こうして不況対策に利用される交付税の姿と、

本来の交付税の任務が乖離することにあるだろう。このことについて高木健二氏は次のように批判されている。

「さらに国の都合で景気対策による地方の歳出拡大、減税による地方の歳入縮小が行われ、巨額な地方財源不足が生じている。この補填は地方税充実、地方交付税率引き上げではなく、臨時財政対策債（赤字地方債）も含む地方債の増発、交付税特会の借入金による交付税増額などで行われ、地方財政の借金体質の深化という地方財政危機を招来させ、地方財政運営に多大な歪みを生じさせている。例外的な自治体の放漫財政を除けば、今回の地方財政危機に対する国の責任は大きい。

国の地方に対する税財政面での制度的、政策的統制をできる限り排除していく必要がある。〈ナショナルミニマム〉の再規定を行ない、それに対応した国・地方の新たな財政秩序を構築することが必要である。国の景気対策の地方財政の動員などもできる限り排除していく必要がある。全く切断するのも難しいが、所得再分配、景気対策を担う国家財政と住民生活の安定確保を担う地方財政は基本的に役割が異なるという原点に改めて立ち帰って、国の公共事業による景気対策、減税政策を地方財政に波及させない仕組みを構築すべきである。こうしたことを前提に交付税の制度改革は進められるべきであろう。』<sup>111</sup>

また高木氏が引用されているところによれば、<sup>112</sup>宮島洋氏はすでに昭和52（1977）年において、「財政需要測定的一般的問題点」として5点を指摘されていたが、その1つとして次のように述べられていた。

「投資的経費項目は景気調整や経済成長といった中央政府固有の財政機能と密接に結びついているため、財政需要の算入にあっては注意が必要であろう。一口に投資的経費項目といっても地域経済力格差そのものを是正しようとする産業基盤関連の投資的経費項目は財政調整の機能と整合しない。しかし公共事務水準と直接的な関連を持つ生活基盤関連の投資的経費項目は財政需要の測定にあたって十分に考慮される

べきであろう。ただ、その場合には中央政府の景気調整政策や成長政策からは切り離されることが必要であり、あくまでも標準的な公共事務水準の達成およびレベル・アップにその役割は限定されるべきである。]<sup>13)</sup>

ここには、生活基盤型投資が相対的に公共事務レベルを客観的な測定対象とするにふさわしく、したがって基準財政需要として算定されるにふさわしいことが指摘されているとみなされ、改めてその先駆的な意義を、特に平成不況による巨額債務を前にして確認しないわけにはいかない。つまり、景気局面において、たとえ税収が増減するにしても、特に「生活関連基盤の投資的経費」においては、交付税は中央政府の景気調整政策や成長政策からは極力切り離されることが必要であり、あくまでも標準的な公共事務水準の達成およびレベル・アップにその役割を限定すべき、だといわれていたのである。

ましてや、税収が大幅低下する長期経済停滞下であるとはいえ、長期の返済債務を後代に負わせるような不況対策措置が、交付税システムに組み込まれることは、地方交付税の任務の破損を意味しよう。

国によるマクロ不況対策としての公共事業、公共投資は、ごく簡単にいえば、国債発行にもとづく補助事業、直轄事業として行なうのが妥当であろう。

## II 「客観的に測定できる数値」としての基準財政需要費目

### 1 基準財政需要費目としての自治体「企画振興費」への疑問

地方交付税は、国の目から見ての地域の「標準行政」に対する財源保障と財政調整のシステムとみなされており、したがって標準行政がどのような具体的行政項目から成り立つとみなされるか、その範囲(枠組み)をどうみなすかは一つの重要問題である。

昭和30(1955)年に今日の交付税制度が成立した時点では、基準財政需要額は原則としては経常経費から成るとされ、今日のように投資的経費は対象とされていなかった(減価償却補填

対象とされていた)。以後、高成長期に入り大型土木を中心に投資的経費が拡充されたのは必然的であっただろうが、それにともない算出方法が次第に複雑化、精密化されはじめたことや、経済変動に影響されて基準財政費目が拡大し(投資的経費系統、公債の系統など)、現在、基準財政費目は都道府県で42、市町村で53、計95(平成18年度)<sup>14)</sup>となっていて、またそれぞれの行政費目ごとの計算は、各種の補正係数が重なり合うこともあって、複雑、精緻をきわめているといつてよからう。

ところがこの多数にのぼる需要項目の中に、自治体の「企画振興」というのが標準行政として設定されており、また安倍内閣になってから「頑張る地方応援プログラム」という項目も設定されることになっている。

こうした抽象的で、「客観的に測定できる数値」とは言い難い行政項目が設定されるに至ったのは、昭和63(1988)年の竹下内閣による「ふるさと創生1億円」が全自治体に投与されたことが契機になっているようにみえる。「1988年度からふるさと創生事業で、すべての都道府県、市町村を対象に客観的な財政需要の算定もなしに、1億円ずつ合計3300億円が基準財政需要額に算入された」<sup>15)</sup>といわれているが、こうした客観的な測定基準判定のなし難い項目が、標準行政の名の下に交付税に組み込まれていくことに、この制度の一つの問題点が示されているだろう。

企画振興費が需要費目とされた理由と時期にかんしてみると、「その他の行政費」の中の企画振興費は、平成4(1992)年に新設されている。これは「ふるさと創生」以来、地方団体が力を入れている「自主的な地域づくり」や文化振興、国際交流、環境対策などの経費を独立させたもので、他の「縦割り費目とは少し性格を異にしている」<sup>16)</sup>と総務省の責任者も述べている。「縦割り費目」とは、交付税額算出の対象となる行政費目が、予算の一般的分類である「款、項、目、節」などに従って分類されている状態(交付税では款と項)を指し、それらには納まらない行政費目だとの意味である。

企画振興費の都道府県での単位費用は平成4(1992)年が1220円、9年が1770円、14年が544円、市町村ではそれぞれ3480円、3920円、3350円というようになっており、<sup>17)</sup>測定単位はそれぞれの地方団体の人口とされているから、それなりの基準財政需要額(単価×人口)を構成する。

これは竹下内閣時に、客観的な財政需要の算定のない「ふるさと創生1億円」が全地方団体に投与されたのと同様の、そしてそうしたことを契機とした、いわば「つかみ金」の投与であり国からみた「標準行政」かもしれないが、客観的合理性の判定し難い、基準財政需要額には馴染まない費目でなかろうか。

安倍内閣の下で決定された「頑張る地方応援プログラム」も、この企画振興費の延長上に位置づけられる。この交付税対策は平成18年9月の首相の所信表明で、地場製品の発掘・ブランド化や少子高齢化対策への取組み、外国企業の誘致などについて、その地方独自のプロジェクトを自ら考え、前向きに取り組む自治体に対し、地方交付税の支援措置を19年度からスタートさせる、とされたものである。

これにつき、総務省の解説では次の二つのことが指摘されている。一つは、頑張る応援プログラムを交付税措置とする(基準財政需要額の1つとして設定する)ことは政策誘導であり、一般財源である交付税の中立性から見て問題ではないかとの疑問、批判(私もそういう疑問をもつ1人)に対して、次のように反論していることである。

「なお、平成17年度に創設した行革インセンティブ算定や、頑張る地方応援プログラムに関しての交付税措置は、政策誘導であり、一般財源たる交付税の中立性から見て問題があるのではとの指摘がある。

これについては、まず、何をもちく政策誘導」というのかという問題がある。たとえば、国庫負担事業の地方負担分について交付税措置を行なうことは、国と地方が割り勘的な責任分担で行なう国庫負担事業の円滑な推進を図るといふ政策を推進するための算定である。し

かしこうした算定について(政策誘導)であるから望ましくないという指摘がされることについてどのように整理すべきであろうか。このように、(政策誘導)という用語は論者によって、様々な次元があり得る言葉である。

現在、国・地方を通ずる極めて厳しい財政状況の中で、全ての地方団体がこれまで以上の行革に取り組むとともに、地域の活性化を図り、それによって自律的な地域経営の度合いを少しでも高める取組みをされることが求められている。その意味では、これは(普遍的な政策課題)であり、標準的な行政経費と位置づけられる。」<sup>18)</sup>

引用のように、昨今の地域状況からして、自律的な地域経済努力は普遍的に求められる行政であり、その意味で「頑張る応援プログラム」は、「普遍的な政策課題」であって、したがって標準的行政経費の一つとして交付税基準財政需要の対象たりうるのだとの反論である。

また何をもち政策誘導とみなすか、交付税の中立性にそぐわないのか、たとえば国庫負担事業の地方負担部分について、その一定割合を交付税の対象としているのも政策誘導として否定するのか(そうではない、否定されるべきではないはずだ—引用者)として、政策誘導の解釈にも論者によって様々な次元があるのであり、「頑張る努力」をする地方団体を交付税措置の対象とすることは、否定されるべき政策誘導には当たらないはずだと述べられている。

しかし、国庫補助負担行政の地方負担部分についての一定の割合での交付税措置については、補助事業は対象も額も多大なので精査を要しようが、産業と生活基盤にかんする普遍的、標準的行政も多く、もともと基準財政需要額を構成する要素でもあって、「頑張る努力」とは趣を異にするものであろう。

二つに、一つ目とも関連するが「頑張る力」は個々の補助金とは異なり、交付税の対象として使途の自由な財源として交付されるのであり、使途が限定された(特定)補助金とは明確に異なっていて、いわゆる「交付税の補助金化」だたする批判は当たらない、と反論している点

である。

これについて、先の引用のすぐ後に続いて次のように述べている。

「また、いうまでもなく、交付税は用途を特定されない一般財源である。頑張る地方応援プログラムによる算定も、あくまでも基準財政需要額の算定における行政費目の項目の一つとして行なうものであり、行政経費全体の算定結果としてこの地方団体に交付される交付税の用途については、それぞれの地方団体の創意と工夫に委ねられるものであることは当然である（したがって、こうした算定が交付税の補助金化ということにはならない。）」<sup>19)</sup>

しかしもともと、地方団体がどのような地方行政に特別な努力を発揮し地元の活性化を実現するかについては、各地域できわめて異なった中身で表現されるのであり、それを一律的な「頑張るプログラム」で交付税の対象にするというのは、総務省の主観的、画一的な願望の投影ではなかろうか。国際化に注力する地方団体もあれば、それとは別の内政に注力する団体も多く存するというように。

個別具体的内容で表現される各地の「頑張る力」は、他省庁の奨励的補助金の対象とされるべきもので、総務省だけの一律的な援助対象にするというのは、交付税の在り方にそぐうものとは思えない。

基準財政需要額は、第一に「客観的に測定できる数値」を使って、第二に「普遍的で標準的な行政を算入する」<sup>20)</sup>のが本道である。第一、第二ともどもが必要な基準財政需要額の要件である。「企画振興費」や「頑張るプログラム」は、第一の点で、大変にそぐわないし、第二点も「標準」とするには抽象的で疑問としなければならぬ。

以上からいえることは、長い伝統をもつ各省庁の縦割り行政、割拠行政にも関連して、戦前から全自治体を長期にわたり一括して指導し、支援してきた総務省（旧自治省）としての習慣的な行政指導のスタイルが上のことに反映されている、ということである。つまりいちいち他省庁の指導には任せておけない、あるいはその

調整にはあまりに時間や手間がかかる、それくらいなら総務省として、独自に交付税を拡大解釈して少しでも地元を支援したい、指導したいとする姿勢の表れだとみなされることである。

そうした全地方団体への長年にわたる「親元」としての姿勢はともかくとして、交付税の対象行政費目を、事あるごとに、いわばスキを見て限りなく拡大させようとするスタイルは、時代（地方分権）にも逆行することにならないだろうか。

## 2 英国の基準財政需要額費目との比較

日本と類似した中央集権性の強い（東京集中、ロンドン集中の意味で）とされる英国（イングランド）の地方交付税システムは、その精緻さを日本から学んだ点もあるとされ、どのような行政需要を地方交付税の対象としているかの点で、一つの参考材料になると思われる。もっともあくまで一つの参考材料にすぎず、地方行政のよういきわめて多彩な姿をもつ先進各国の財政調整システムを比較することの限界性を念頭に置いてのことである。英国において、日本の基準財政需要額に相当する「標準支出査定額」（Standard Spending Assessments, SSA）は意外にもやっと1990年度から導入されていて、政府が「標準」と考える純歳出額規模をほぼ示したものとされている。<sup>21)</sup>また次のようにいわれている。

「英国地方財政論を論ずる際に重要な概念が日本の基準財政需要額に相当する標準支出査定額（SSA）であろう。なぜならSSAは、地方交付金（Revenue Support Grant、日本の普通地方交付税に相当する）の各地方団体への配分額を決定する際の基準となり、また各地方団体の経常歳出予算の歳出上限（キャッピング、Capping）を中央政府が決定する際の重要なファクターとなっているからである。

地方交付税の配分額は、さらに地方税を決定するので、標準支出査定額の動向は、最重要であるといえる。」<sup>22)</sup>

英国の標準支出査定額（SSA）の総額決定方式は、日本の基準財政需要額の決定方式と類似

した内容をもっており、標準支出査定額の項目によっては各種の補正方式が導入されていて、確かに単純なものだとはいえない。例えば「教育費」のブロックの中の「初等教育」、「中等教育」、「16歳後教育」では、追加教育需要補正、密度補正、無料給食補正、地域別費用補正などが設定されていて、所定の調整係数などが乗せられることになっている。<sup>29)</sup>

しかし、前章での日本の公共事業における事業費補正のような複雑な仕組みは存在していないようである。

本稿では、英国の標準支出査定額の決定方式の内容を検討することを目的としていないので、ここでは表4によって、その標準支出費目（日本の基準財政費目に該当）のみを紹介して

おくに止めたい。

同表4のように、英国の地方団体では、すべて等しく上位ブロック費目が7つであり、それぞれの下位ブロック費目を合計しても21費目にすぎない（1996年度）。上位ブロックは、教育費、社会福祉費、警察費、消防費、道路維持費、その他行政費、資本財政費であるが、注目されるべきこととして、それぞれの下位ブロックのいずれをとっても、地方団体として担うべき必要行政項目として数が少なく（日本では、前章のように都道府県が53、市町村が42、計95、平成18年度）、一瞥してわかり易いということである。

前章でみた政策誘導性の強い事業補正対象費目の多さと複雑さや、「企画振興」、「頑張る支

表4 英国の標準支出査定費目と金額（1996年度）

単位：10億ポンド

上位ブロック費目	左の額	下位ブロック費目	左の額
教育費	17,764 (44.2%)	初等教育費	7,303
		中等教育費	7,514
		16歳後教育費	1,067
		5歳未満教育費	1,027
		その他教育費	854
社会福祉費	6,909 (17.2%)	児童福祉費	1,755
		老人福祉費	2,200
		在宅老人福祉費	1,537
		収容老人福祉費	1,417
警察費	3,000 (7.5%)		
消防費	1,185 (3.0%)		
道路維持費	1,759 (4.4%)		
その他行政費	7,397 (18.4%)	大都市圏行政費	5,375
		カウンティ行政費	1,716
		家賃手当	290
		家賃手当事務費	50
		公共交通（鉄道）援助	174
		食糧保護	198
		海岸線保護	9
		国立公園	6
		利子収入	-421
資本財政費	2,142 (5.3%)	元利償還費	2,402
		資本売却益にかかる利子収入	-260
標準支出評価総額	40,157 (100.0%)		40,157

自治体国際化協会『英国の地方財政の動向』、12頁。

援プログラム」といった基盤整備としては、抽象的でわけのわからにくい行政費目は存在しないし、公債費のように13も14もの費目が存する複雑な体系にはなっていない、ということである。

日本では、さらに、すべての費目ではないにせよ、かなりのところで経常的経費と投資的経費が分立している。投資的経費は、日本の公共投資の複雑さと大きさによるであろうが(地勢の複雑性や自然災害の多さにも由来する)、英国で公共事業のうち唯一の対象となっている道路については、維持費(新投資ではない。日本では維持費は経常経費)だけとなっていて、日本で、道路を維持費だけとするのは当分先であろうことは、それなりにわかる。

需要費目が少なければ少ないほど公平性からみて望ましい、良いということにももちろんなるわけではないが、日本のように、行政項目や計算方法がこれほど錯雑化してくると、少しでも早く簡素化することは、分権化時代からしても求められることであろう。

平成19年度決定で、基準財政需要総額の約1割(5兆円ほど)を人口と面積だけで算出する「新型交付税」を導入したのは、その一歩であろう。誰の目にもわかり易い、その意味では「ミニマムの要素」から切断されない行政費目であることが求められ、そのうえでの地域的公平性、公正性にもとづく標準行政であるべきであろう。

高木健二氏も交付税改革の方向としていわれているように、基準財政需要額は、昭和30年の発足当初にそうであったように、「経常的経費を中心に再構築」<sup>24)</sup>されるのが妥当であろうし、そのさい氏もいわれるように、「ナショナルミニマムの再規定」が行なわれることも必要であって、またそうした視点の提起も、別の論者によってなされている。<sup>25)</sup>

註：

1) 地方交付税の目的がミニマム行政から望ましい水準、もしくは標準行政へと変化したことについて石原信雄『新地方財政調整制度』(ぎょうせい、2000年)

で次のように述べられている。「地方財政平衡交付金制度創設当初(シャープ勧告にもとづき昭和25年創設一引用者)においては、地方団体の決算額を基礎として、いわば必要最小限度の水準を確保することを目標として経費の積算が行なわれたが、その後、我が国の経済の成長発展につれて地方行政の水準も大幅に向上したことを反映して、単位費用上の行政水準もあるていど〈望ましい水準〉を目ざすように変わってきた。しかし、毎年度の単位費用積算の基礎となった行政水準については、多くの場合、市民が要求する行政水準に比べて低すぎるとの非難が絶えない」(同書、305頁)。

- 2) 石原信雄、同上1)の365頁。
- 3) 石原信雄、上掲1)の456頁。
- 4) 高木健二『交付税改革』、敬文堂、2002年、99頁の図より。
- 5) 高木健二、同上の100頁の図より。
- 6) 高木健二、上掲4)の111頁。
- 7) 高木健二、上掲4)の112頁。
- 8) 以下の補助事業の説明は、岡本全勝『地方財政改革論議』、ぎょうせい、2003年、100～103頁より。
- 9) 以下の単独事業の説明は、岡本全勝、同上8)の104～109頁より。
- 10) 岡本全勝、上掲8)の106頁。
- 11) 高木健二、上掲4)の157～158頁。
- 12) 高木健二、上掲4)の119頁。
- 13) 宮島洋「財政調整のありかた」(『都市問題』、1977年9月号)11頁。
- 14) 平成18年度の交付税算定費目数の95の数値は、瀧野欣彌他編『三位一体の改革と将来像』(シリーズ、地方税財政の構造改革と運営2)、ぎょうせい、2007年、257頁。
- 15) 高木健二、上掲4)の126頁。
- 16) 岡本全勝『地方交付税、仕組と機能』、大蔵省印刷局、平成7年、114頁。
- 17) 高木健二、上掲14)の89～90頁。
- 18) 瀧野欣彌、上掲14)の267頁。
- 19) 上掲14)の瀧野欣彌他、267～268頁。
- 20) 高木健二、上掲4)の108頁。
- 21) 自治体国際化協会『英国の地方財政の動向』平成10年、11頁。
- 22) 自治体国際化協会、同上21)の11頁。
- 23) 自治体国際化協会、上掲21)の19～21頁。
- 24) 高木健二、上掲4)の159頁。
- 25) ナショナルミニマムの「再規定」に関して、林宏昭氏は、フロー(年々のサービス給付)とストック(社会資本の整備状況)の区別をする必要があるとの視点から、「ナショナル・ミニマムは基本的にフローのサービス提供や所得保障の意義を持つ移転支出によってその達成を考えるべきである。そして、ストックである社会資本整備については、まずナシ

ナル・ミニマムとして最低限備えるべき水準を明確にする必要がある。そして、その水準が確保されているかを検討した後、達成されていないならばそのための事業展開を計画的に推進するという手順を踏まなければならない。現在の支出構造の見直しには、この手続きは不可欠であり、全体の中での構成比のようなものを基準にしては、いつまでたってもその中身を改革することは難しい。」とされている。同氏『どう望む、財政危機下の税制改革』、(清文社、平成14年)、30～31頁。