



基準財政需要・収入の構造変化について

鈴木 善 充

要旨 本稿では、近年の地方財政制度改革を概観するとともに、三位一体改革による基準財政需要と基準財政収入の構造変化について検討した。

本稿では以下のことが明らかになった。第1に、地方財政計画と決算額の乖離が大きいと指摘されてきた投資的経費の地方単独事業分は、現在ではその乖離はほぼ解消している。第2に、2006年度と2010年度について基準財政需要額を人口により回帰分析した結果を比較すると、後者のほうが多くの人口規模の自治体にまで段階補正を認めているものと解釈できる。第3に、基準財政収入額を人口により回帰分析した結果によると、三位一体改革によって1人当たりの基準財政収入額は均等化されている。

キーワード 基準財政需要, 基準財政収入, 三位一体改革

原稿受理日 2016年5月18日

Abstract This paper surveyed the recent reforms in institutional local government finance and considered the structural change in standard financial demands and revenues during the Koizumi-Reform term.

First, the gap in the investment cost in local government programs between the plan of local government finance and its settlement was eliminated during the term of the Koizumi-Reform. It has been pointed out that it was a very important issue. Second, the latter clearly accepts the most of the compensation phase for population scale local governments which was relatively large when compared 2010 with 2006. Third, the standard financial revenue per population was more towards the average during the term of the Koizumi-Reform.

Key words Standard financial demands, Standard financial revenues, Koizumi-Reform

1. はじめに

小泉政権では、地方分権改革の一環として、「三位一体改革」がなされた。「骨太の方針2003」で基本方針が打ち出された三位一体改革では、国庫支出金、地方交付税の削減と国から地方への税源移譲がおこなわれた。本稿では、このような地方分権改革のなかで、地方交付税がどのように変化してきたのかを基準財政需要と基準財政収入をとりあげて検討することにした。

これまでにも基準財政需要と基準財政収入には人口要因が反映されていることが指摘されている。そこで本稿では、近年の地方財政制度改革を概観するとともに、三位一体改革を経て基準財政需要と基準財政収入に構造変化がもたらされているのかについて検討することにした。

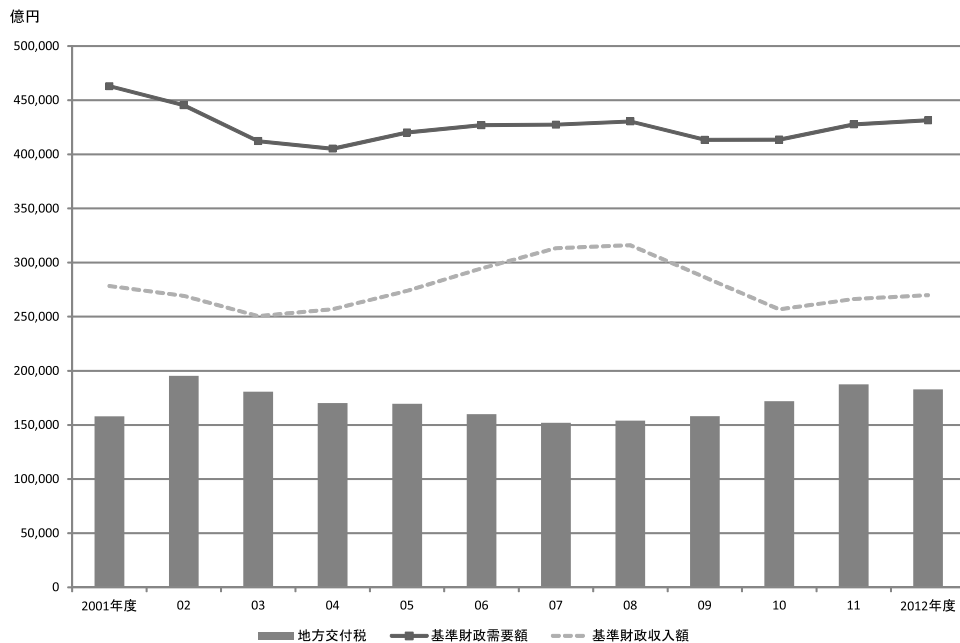
2. 地方交付税の現状

地方交付税の現状を見ておこう。図1は2001年度から2012年度までの基準財政需要額、基準財政収入額及び、地方交付税の推移を表したものだ。図1によると、地方交付税が最も多額であったのは2002年度であり、19.5兆円となっている。2003年から2007年にかけて三位一体改革が実行されていくが、この間において地方交付税は総計で4.3兆円減少している。2010年度と2011年度では民主党政権で予算が編成されているが、それぞれの年度の地方交付税は17.2兆円と18.8兆円と増額され、三位一体改革開始時の水準に戻っている。

基準財政需要は2001年度から2004年度まで低下傾向にあり、その後、2008年度まで微増の傾向にある。2009年度に微減するが、その後は横ばい傾向になっている。基準財政収入は、小泉内閣時代の景気上昇期間中に増加傾向にあり、その後は、2008年のリーマンショックやその後の欧州危機などの影響を受けた景気低迷によって減少傾向となっている。地方交付税は基準財政需要と基準財政収入の差額を埋めるものであり、景気の影響を大きく受けていることがわかる。

地方交付税は長らく国税3税（所得税、法人税、酒税）の一定割合を財源としていたが、消費税が導入された1989年からは消費税とたばこ税の一定割合が加わった。2015年度にはたばこ税が財源として除外され、新しく地方法人税が創設された。表1は1990年度から現在までの地方交付税率と対象税目をまとめたものである。なお、地方法人税は、課税標準

基準財政需要・収入の構造変化について（鈴木）



出所：総務省『地方財政統計年報（各年度版）』より作成。

図1 基準財政需要，基準財政収入，地方交付税の推移

表1 地方交付税率の推移

	所得税	法人税	酒税	消費税	たばこ税	地方法人税
1990年度	33.1%	32.0%	32.0%	24.0%	25.0%	
1991年度	↓	↓	↓	↓	↓	
1992年度	↓	↓	↓	↓	↓	
1993年度	↓	↓	↓	↓	↓	
1994年度	↓	↓	↓	↓	↓	
1995年度	↓	↓	↓	↓	↓	
1996年度	↓	↓	↓	↓	↓	
1997年度	↓	↓	↓	↓	↓	
1998年度	↓	↓	↓	↓	↓	
1999年度	↓	↓	↓	↓	↓	
2000年度	↓	32.5%	↓	↓	↓	
2001年度	↓	35.8%	↓	↓	↓	
2002年度	↓	↓	↓	↓	↓	
2003年度	↓	↓	↓	↓	↓	
2004年度	↓	↓	↓	↓	↓	
2005年度	↓	↓	↓	↓	↓	
2006年度	↓	↓	↓	↓	↓	
2007年度	↓	34.0%	↓	↓	↓	
2008年度	↓	↓	↓	↓	↓	
2009年度	↓	↓	↓	↓	↓	
2010年度	↓	↓	↓	↓	↓	
2011年度	↓	↓	↓	↓	↓	
2012年度	↓	↓	↓	↓	↓	
2013年度	↓	↓	↓	↓	↓	
2014年度	↓	↓	↓	22.3%	↓	
2015年度	↓	33.1%	50.0%	↓	除外	全額

備考) 所得税については2000年度から2004年度までは所得譲与税を除いた額に係る率である。

消費税については1996年度までは消費譲与税に係る額を除いた額に係る率である。

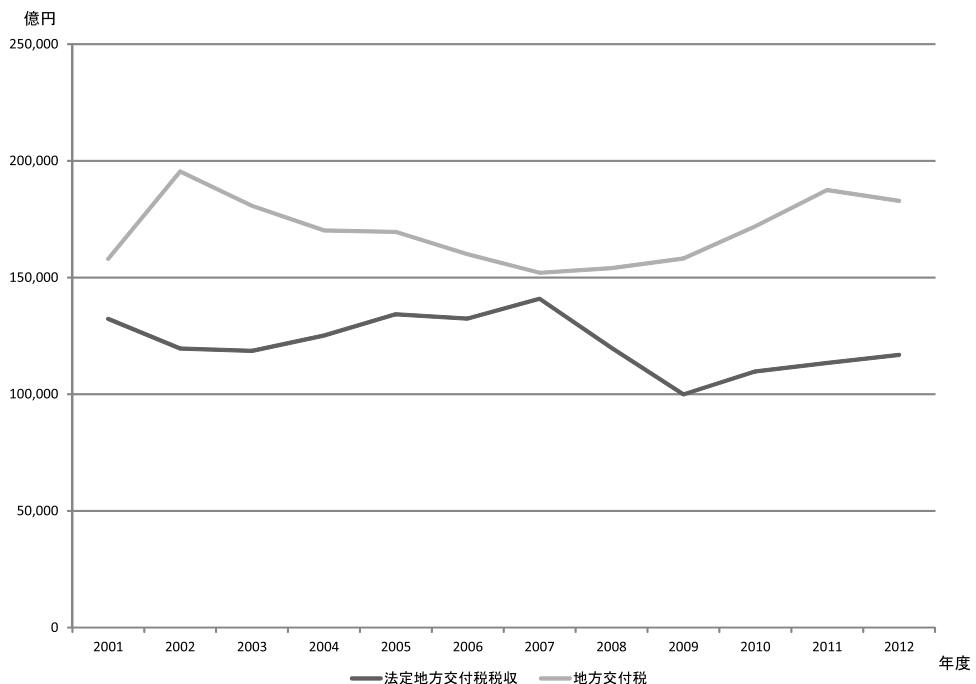
出所：『地方交付税制度のあらまし（2015年度版）』より作成。

法人税額に4.4%の税率を乗じて算出される。

地方交付税は国税を財源（法定税収）としているが、慢性的に財源不足となっている。図2は2001年度から2012年度にかけての法定税収と地方交付税額の推移を描いたものである。図によると、この期間中に法定税収によって地方交付税を賄うことはできていないことがわかる。三位一体改革期間は地方交付税を下げている一方で、景気回復によって地方交付税対象の税収も上昇していることから開いていた差額が閉じかかっている。しかし、2008年度以降、再度、多額の差額が発生している。

表2は小泉政権の前後における地方交付税に関する改革をまとめたものだ。小泉政権時の三位一体改革前に第1次地方分権改革が1993年から2001年になされている。1998年5月29日に地方分権推進計画が閣議決定されている。

これによる大きな改革は、国から地方への機関委任事務制度が廃止されたことである。地方交付税については、段階補正が見直されることになった。見直し前では、人口1,000人程度の自治体においては人口が測定単位になっている行政経費について基準財政需要額を大幅に割増されていた。見直し後では、人口4,000人未満の自治体の割増率を4,000人の自



出所：『地方交付税のあらまし（2015年度版）』、『国税庁統計年報書（各年度版）』より作成。

図2 地方交付税と法定税収の推移

表2 小泉改革前後における地方交付税制度の改革

期 間	目 的	内 容
1998年～2001年	①段階補正の見直し ②臨時財政対策債の発行認可	①人口4,000人未満の自治体の段階補正の割増率を一律化 ②これまでの交付税特会からの借入による補填からの見直し
2002年～2004年	①事業費補正の見直し ②段階補正の見直し	①地方債の充当率が95%から原則90%に引き下げ ②割増率の算定をより効率的な財政運営をしている自治体の行政費を基礎にする
2003年	留保財源比率の見直し	留保財源比率が都道府県と市町村が25%に統一化（都道府県20%から25%へ）
2004年	2004年度地方財政計画における大幅な交付税削減への地方の反発	「骨太2003」を反映させた大幅な削減
2005年～2006年	①留保財源比率の見直しに「行革インセンティブ算定」を導入 ②さらなるインセンティブ算定	①交付税算定水準より上の行革を実行して経費削減すると、その分を他の行政に使うことができる財源を確保 ②行革に必要な追加経費を算入
2007年	新型交付税の導入	人口と面積を基本とした簡素な算定 基準財政需要額の約1割分
2009年	政権交代 ①地方交付税の復元 ②行革インセンティブ算定終了	①三位一体改革による地方交付税削減分の復元（国負担分の法定率の引き上げ）
2010年～2011年	①交付税の加算措置 ②臨財債発行の見直し ③段階補正の復元	①景気対策・地域活性化 ②財政力が弱い自治体に追加発行（財源不足基礎方式の導入と標準化） ③標準団体より小さな自治体の割増率の引き上げ

自治体の基準で一律化されることになった⁽¹⁾。その後においても段階補正は見直しされている。2001年には人口が4,000人以上から100,000人までの自治体の段階補正の割増率をより効率的な上位3分の2の自治体を基礎とすることになった。

2001年には臨時財政対策債（以後、臨財債とする。）の発行が認められるようになった。臨財債の発行が認められる前までは、国は地方交付税特別会計からの借入、すなわち国債の発行によって地方交付税財源の不足分を補填していた。2001年にはこの制度を改め、地方に臨財債の発行を認めることにして、地方交付税の財源不足分を地方で埋めてもらうことにした。臨財債は地方債なので地方の借金となるが、元利償還金が次年度の地方交付税

(1) 地方分権推進計画（1998年）の「6. 地方財源の充実確保」において、「地方交付税の算定に当たり、各地方公共団体の課税努力、自主的な財政再建努力や行革努力等を促す観点、市町村合併を支援していく観点等からの財政需要を反映することとする。」とされている。（52ページ、1行目から引用。）

で算入されることになっている。

2002年には、「骨太の方針2001」を反映して⁽²⁾、事業費補正が改正された。地方でなされる公共事業の場合、事業費への国からの補助率は2分の1が概ねである。すなわち地方が負担するのは事業費の半分ということになるが、事業費用に対して実際のところは地方債が充当されている。事業費補正の改正により地方債の充当率は95%から原則90%に引き下げられることになった。充当率90%は、通常債を原則30%に統一させた上で、財源対策債を60%にするということである⁽³⁾。この改正によってより客観的な測定単位で参入される部分が地方交付税に含まれることになった。これによって地方交付税に含まれる事業費部分が少なくなった⁽⁴⁾。

段階補正の見直しが2002年から2004年にかけて行われている⁽⁵⁾。具体的には段階補正の割増率をより効率的な財政運営を行っている上位3分の2の自治体平均行政経費を基礎とするようにした。ここでいう効率的な財政運営としては、自治体職員を兼務させるあるいは外部委託にすることなどがあげられる。

宮崎（2010）は1998年に実施された4,000人以下の自治体の段階補正一律化は、合併協議会の設置に影響を与えなかったとしている。むしろ2002年の段階補正の見直しが合併協議会と法定協議会の設置確率を上昇させているとしている。普通交付税の削減による合併協議会と法定協議会の設置確率を高める効果は確認できないことから、三位一体改革での交付税改革は合併のインセンティブになっていないとしている。

2003年には留保財源の見直しが行われた。基準財政収入額は都道府県と市町村のそれぞれの団体の「標準的な地方税収入」に75%を乗じた額に「地方譲与税」を加えた額とされている。地方政府の徴税努力や地域活性化によって標準的な地方税収が増加しても、「標準的な地方税収＋交付税額」の25%は増加する仕組みになっている。この25%部分を留保

(2) 「骨太の方針2001」において、「現在は、特定の事業の地方負担を交付税で措置する仕組み（地方債の償還費を後年度に交付税措置する仕組み等）と補助金の組合せによって、事業費の大半が賄えることも多い。そのため、地方の実質的負担が少ない事業にインセンティブを与え、地方が自分で効果的な事業を選択し、効率的に行っていくという意欲を損なっている面がある。こうした地方の負担意識を薄める仕組みを縮小し、自らの選択と財源で効果的に施策を推進する方向に見直していくべきである。」とされている。（25ページ，4行目から引用。）

(3) 財源対策債は、地方における建設事業費を賄うための地方債である。財源対策債は次年度において交付税で国が措置してくれる。

(4) この事業費補正の改正による地方交付税への影響の詳細は岡本（2002），100ページを参照。

(5) これも「骨太の方針2001」が反映されている。「段階補正（団体の規模に応じた交付税の配分の調整）が、合理化や効率化への意欲を弱めることにならないよう、その見直しを図るべきである。」とされている。（25ページ，10行目から引用。）

財源と言われている。見直し前では、留保財源比率が都道府県が20%、市町村が25%であったが、2003年の見直し後では、都道府県と市町村の留保財源比率が25%に統一されることになった。

留保財源の存在によって各地方政府は地方交付税に算定されている額以上の歳出を減少させると、その分を他の経費に活用することができる。留保財源比率の引き上げは地方が増収になった場合に地方交付税での相殺割合が低くなるために地方の徴税インセンティブを高めると考えられる⁽⁶⁾。

2005年からは、より一層の行政改革を促すために「行革インセンティブ算定」が導入されることになった。これは行革を実行するにあたっての初期費用分を算定するというもので、事務のIT化にともなう経費増とその経費増にともなう歳出削減の実績を表す指標に応じて算定するというものである。いまひとつとして徴税強化への取組みを反映する算定が導入され、徴税強化への費用増とそれにとまなう実績を表す指標に応じて算定することになった。2006年にはさらなる行革を促すために、行革の実績を地域振興関係費に反映する算定が行われることになった。

西川（2010）は財政中立の下で留保財源比率が変化した場合の自治体の歳入への影響をシミュレーション分析をしている⁽⁷⁾。留保財源比率が低くなっていくと、地方交付税の減少につながる。留保財源比率を下げる前と比較すると余剰が発生するので、これを再度、自治体に交付することによって自治体の歳入格差の是正につながるとしている。

2007年には基準財政需要額の1割程度について各都道府県・市町村の人口と面積を反映させた包括算定経費が導入された。これにより、算定項目数が2006年から2007年にかけて都道府県で42から32に、市町村で53から36に減少した⁽⁸⁾。

包括算定経費は公債費を除いた基準財政需要額の一部において⁽⁹⁾、人口と面積を基本にした簡素な算定が行われる。小規模な自治体に不利な状況にならないために以下のような制度設計がなされている。

(6) 岡本（2002）は留保財源比率の引き上げの目的として税収確保へのインセンティブに加えて地方交付税の財源調整機能の縮小をあげている。

(7) 歳入の中身は地方税，地方譲与税，地方交付税である。

(8) 総務省（2012）「地方財政関係資料」（2012年2月），15ページ参照。

(9) 2007年度では公債費を除いた基準財政需要額41兆円の12%分に相当する5兆円が対象となっている。

包括算定経費（新型交付税）の導入

● 基本的な仕組み

算定方法の抜本的な簡素化を図り、交付税の予見可能性を高める観点から、人口と面積を基本とした簡素な算定を行う新型交付税を平成19年度から導入。

地方団体の財政運営に支障が生じないように変動額を最小限にとどめるよう制度を設計。

- ① 「国の基準付けがない、あるいは弱い行政分野」（基準財政需要額の1割程度）の算定について導入
- ② 人口規模や宅地、田畑等土地の利用形態による行政コスト差を反映
- ③ 算定項目の統合により「個別算定経費（従来型）」の項目数を3割削減

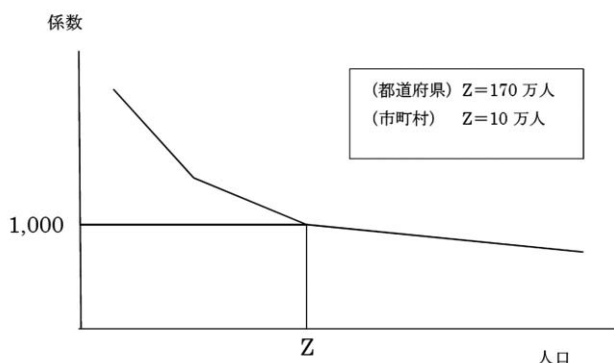
出所：総務省ウェブページより抜粋⁽⁰⁾

算定方法は、人口規模のコスト差を反映させた人口と土地利用形態のコスト差を反映させた面積に都道府県は12,390円、市町村は23,220円を人口に乗じた額と都道府県は1,114,000円、市町村は2,357,000円を乗じた額を足した額となる。図3は人口規模のコスト差をどのように反映させるのかについての概念図であり、表3は土地利用形態のコスト差の概念をまとめたものである。したがって包括算定経費を式で表現すれば、以下のようになる。

$$\text{包括算定経費} = aX + bY$$

ただし、Xは人口規模のコスト差を反映させた人口であり、Yは土地利用形態のコスト差を反映させた面積である。aは都道府県は12,390円、市町村は23,220円であり、bは都道府県は1,114,000円、市町村は235,700円である。

(0) http://www.soumu.go.jp/main_content/000030011.pdf



出所：『地方交付税のあらまし（2016年度版）』より作成

図3 人口規模のコスト差の概念図

表3 土地利用形態のコスト差の概念

(都道府県)	
宅地	1.00 (固定資産価格等の概念調書)
耕地	2.87 (農林業センサス)
林野	0.60 (農林業センサス)
その他	0.59 (上記以外の国土地理院公表面積)
(市町村)	
宅地	1.00 (固定資産価格等の概念調書)
田畑	0.90 (固定資産価格等の概念調書)
森林	0.25 (農林業センサス)
その他	0.18 (上記以外の国土地理院公表面積)

出所：『地方交付税のあらまし（2016年度版）』より作成

このように「骨太の方針2001」で打ち出された基準財政需要額の算定の簡素化が三位一体改革最終年に進んだことになる⁽¹⁾。

簡素化により2001年から2011年にかけて補正係数は都道府県では146から72に、市町村では169から141にそれぞれ減少した⁽²⁾。

2009年には政権交代によって鳩山政権が発足した。鳩山政権は三位一体改革によって削減された地方交付税を復元させた。具体的には、国負担分の法定率が引き上げる措置をとった。また第1次安倍政権で実行された行革インセンティブ算定が廃止された。

(1) 経済財政諮問会議（2001）「骨太の方針2001」において「今後、国の関与の廃止・縮小に対応して、できるだけ客観的かつ単純な基準で交付額を決定するような簡素な仕組みにしていくべきである。」とある。（25ページ，15行目から引用。）

(2) 総務省（2012）「地方財政関係資料」（2012年2月），15ページ参照。

石田（2014）は行革インセンティブ算定は歳出削減と徴税強化を目的としたものであったが徴税強化への影響はなかったと結論づけている。その理由としては、徴収率についての基準財政需要額の加算額の規模が小さかったこと、また地方がインセンティブ算定を評価していなかったことがあげられている。

2010年には地方交付税総額で1兆円が増額された。雇用対策・地域資源活用臨時特例費として4,500億円が基準財政需要額に計上され、活性化推進費として5,350億円が通常費目の単位費用に加算された。

2010年には臨財債の発行額の算定方法が見直された。見直し前では、臨財債は人口を基礎に発行可能額が決められるという人口基礎方式であった。これに財源不足額と財政力を追加させるという財源不足額基礎方式の2段階方式が導入された。2010年から2013年にかけて財源不足額基礎方式に移行することになった。2010年には段階補正の見直しが行われ、人口10万人未満の自治体について割増率とその上限値の引き上げが行われた。

2.1. 三位一体改革の効果

地方交付税額はまず、マクロレベルで『地方財政計画』によって決定される。その上で総額の94%は普通交付税、6%は特別交付税に分けられて、交付団体に交付される⁽³⁾。したがってマクロレベルでは各自治体の歳入と歳出の実態を反映させて積算したものとはなっていない。井堀他（2006）では「積算額が、財政需要の実態を示している決算額と大きく乖離している例がある。」と指摘している⁽⁴⁾。

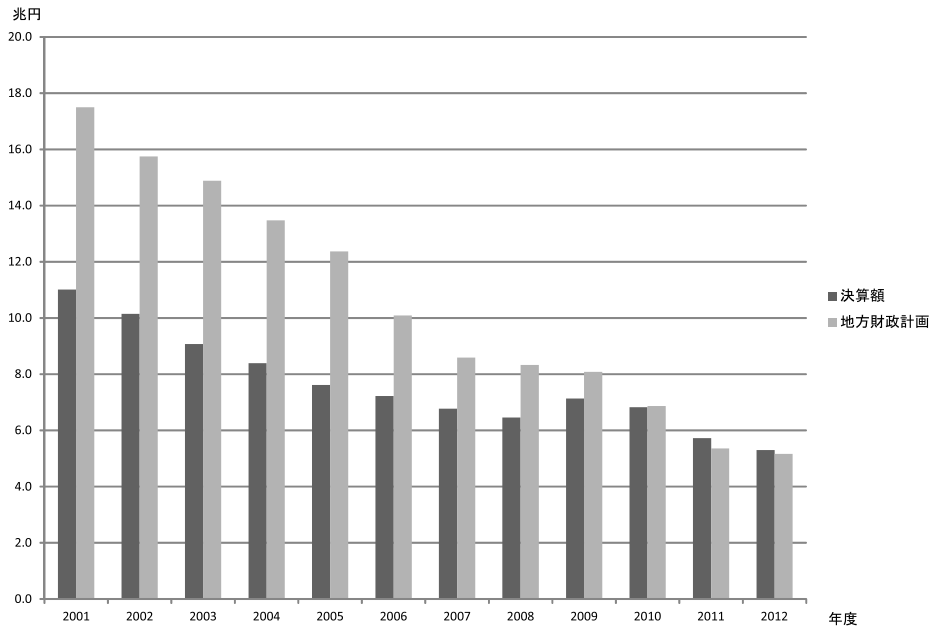
そこで地方単独分の投資的経費の決算額と地方財政計画を累年で比較したものが図4である。90年代以降、公共事業による景気対策がなされ、地方単独分の公共事業が多くなされた経緯がある。図4によると、2001年度では地方財政計画が決算額を6.5兆円上回っていたものが、2012年度では1,000億円程度の決算額が上回るにまで差が縮小している。

この要因としては、小泉政権では公共事業による景気刺激策をとらなかったことが、地方財政計画に反映されていることが考えられる。いまひとつは、小泉政権の期間中は緩やかではあるが、景気回復期にあり、地方単独事業そのものを減少させたことが決算額の減少に反映されていることが考えられる。

(3) 2016年度から普通交付税と特別交付税の配分は95%と5%、2017年度以降からのそれは96%と4%になる。

(4) 井堀他（2006）2ページ、3行目から引用。

基準財政需要・収入の構造変化について（鈴木）



出所：総務省『地方財政の状況（平成26年度）』，総務省『地方財政計画（各年度版）』より作成。

図4 投資的経費（地方単独分）の決算額と地方財政計画の推移

2.2. 基準財政需要の仕組み

基準財政需要額は各地方が実際に支出した額ではなく、標準的な行財政運営に必要とされる額である。基準財政需要額はさまざまな行政項目に分けられている。各行政項目はさらに経常的経費と投資的経費に分割されて算定される。したがって基準財政需要は、地方交付税法2条3号に「各地方団体の財政需要を合理的に測定するために、当該地方団体について第十一条の規定により算定した額をいう。」とされている。第12条に経費の種類と測定単位が記載されていて、以下のような式で基準財政需要額は算出される。

$$\text{基準財政需要額} = \text{単位費用} \times \text{測定単位} \times \text{補正係数}$$

$$\text{単位費用} = \frac{\text{標準団体の標準的な歳出} - \text{そのうち国庫補助金等の特定財源}}{\text{標準団体の測定単位の数値}}$$

$$= \frac{\text{標準団体の標準的な一般財源所要額}}{\text{標準団体の測定単位の数値}}$$

表4は標準的な団体の想定をまとめたものだ。

表4 標準団体の想定

	人 口	面 積	世 帯 数	道路延長
都道府県	170万人	6,500km ²	63万世帯	3,900km
市 町 村	10万人	160km ²	3.7万世帯	500km

表5は各道府県と各市町村の基準財政需要の基本となる測定単位である。地方行政の項目別に測定する場合の基準を表している。単位費用と測定単位によって標準的な行財政運営費を算定し、補正係数によって自治体個別の事情を考慮する仕組みとなっている。補正には種別補正、段階補正、密度補正、態容補正、寒冷補正、数値急増・急減補正、財政力補正がある。補正によって各自治体の事情をより反映させた基準財政需要額を算定することができるが、一方で仕組みが複雑になるというジレンマがある。小泉政権でなされた仕組みの簡素化の意義はここにある。後に述べる包括算定経費の導入によって個別算定経費(従来型)において経常経費と投資的経費の分類は廃止された。

補正係数は総務省からの省令によって決定されることから、補正係数を変更することに地方交付税法を改正する必要がない。これには中央政府による非効率な地方政府の財源不足を事後的に救うシステムが内在されていると指摘され、これは「ソフトな予算制約」といわれる⁽⁵⁾。ソフトな予算制約があると、非効率な財政運営を行っている地方政府は歳出削減へのインセンティブを持たなくなるといわれる。

ソフトな予算制約について山下・赤井・佐藤(2002)は、「単位費用の算定においても、政策決定者の裁量の余地がある。」と指摘し⁽⁶⁾、費用関数の効率性フロンティアからの乖離を計測するという確率的フロンティア関数による実証分析を行っている。その結果として、地方交付税制度にある地方政府の中央政府への救済への期待によって地方政府の費用最小化行動へのインセンティブを阻害しているとしている。また、宮崎(2007)は、経常費用における補正係数について分析をしており、前期に予定より費用が多くなった自治体で、補正係数が高くなっているという結果から、客観的な指標である補正係数の決定にソフトな予算制約が存在している可能性を指摘している。

(5) 例えば、赤井・佐藤・山下(2003)97ページを見よ。ソフトな予算制約についての展望についての詳細は赤井(2006)第2章を参照。

(6) 山下他(2002)136ページ、38行目から引用。

基準財政需要・収入の構造変化について（鈴木）

表5 費用別の測定単位項目

(道府県分)

個別算定経費

項 目		測定単位
警 察 費		警察職員数
土 木 費	道路橋りょう費	道路の面積
		道路の延長
	河 川 費	河川の延長
	港 湾 費	係留施設の延長(港湾)
		外郭施設の延長(港湾)
		係留施設の延長(漁港)
外郭施設の延長(漁港)		
その他の土木費	人 口	
教 育 費	小 学 校 費	教職員数
	中 学 校 費	教職員数
	高等学校費	教職員数
		生徒数
	特別支援学校費	教職員数
		学級数
	その他の教育費	人 口
公立大学等学生数		
私立学校等生徒数		
厚生労働費	生活保護費	町村部人口
	社会福祉費	人 口
	衛 生 費	人 口
	高齢者保健福祉費	65歳以上人口
		75歳以上人口
労働 費	人 口	
産業経済費	農業行政費	農 家 数
	林野行政費	公有以外の林野の面積
		公有林野の面積
	水産行政費	水産業者数
商工行政費	人 口	
総務費	徴 税 費	世 帯 数
	恩 給 費	恩給受給権者数
	地域振興費	人 口
地域経済・雇用対策費		人 口
地域の元気創造事業費		人 口
人口減少等特別対策事業費		人 口

包括算定経費

測定単位
人 口
面 積

(市町村分)

個別算定経費

項 目		測定単位
消 防 費		人 口
土 木 費	道路橋りょう費	道路の面積
		道路の延長
	港 湾 費	係留施設の延長(港湾)
		外郭施設の延長(港湾)
		係留施設の延長(漁港)
		外郭施設の延長(漁港)
都市計画費	都市計画区域における人口	
公 園 費	人 口	
		都市公園の面積
下水道費		人 口
その他の土木費		人 口
教 育 費	小 学 校 費	児 童 数
		学 級 数
		学 校 数
	中 学 校 費	生 徒 数
		学 級 数
		学 校 数
	高等学校費	教職員数
その他の教育費	生 徒 数	
	幼稚園等の小学校就学前子ども数	
厚生費	生活保護費	市部人口
	社会福祉費	人 口
	保健衛生費	人 口
	高齢者保健福祉費	65歳以上人口
		75歳以上人口
清掃 費	人 口	
経産費	農業行政費	農 家 数
	林野水産行政費	林業及び水産業の従業者数
	商工行政費	人 口
総務費	徴 税 費	世 帯 数
	戸籍住民基本台帳費	戸 籍 数
		世 帯 数
	地域振興費	人 口
面 積		
地域経済・雇用対策費		人 口
地域の元気創造事業費		人 口
人口減少等特別対策事業費		人 口

包括算定経費

測定単位
人 口
面 積

出所：『地方交付税制度解説（2015年度）』より作成。

(個別の基準財政需要額の算定)

以下では、道路橋りょう費(道府県分)を例として基準財政需要額の決定について算出してみよう。予算において「節」は「目」を性質別に区分したものであり、表6によると、道路費の場合は道路総務費、道路維持費、一般道路改築費、交通安全施設等整備費の4つの性質に分けられている。そのそれぞれの細節に行政事務内容とその根拠となる法令がついている⁷⁾。

表7は道路橋りょう費の基準財政需要額を決定するにあたっての道路の面積と道路の延長の測定単位をまとめたものだ。測定単位標準団体の行政規模として、道路の面積は3,100万m²、道路の延長は3,900kmとされている。「道路の面積」を測定単位とした道路費の場

表6 道路橋りょう費の行政事務内容

細目	細 節	行政事務内容	根拠法令
道路費	(1) 道路総務費 (2) 道路維持費 (3) 一般道路改築費 (4) 交通安全施設等整備費	(1) 道路橋りょう費関係職員の設置に関する業務 (2) 指定区間外の国道及び道府県道の調査に関する事務 指定区間外の国道及び道府県道(橋りょう含む。)の維持及び修繕に関する事務 国道、道府県道の改築に関する事務 交通安全施設等の整備に関する事務	道路法 道路整備事業に係る国の財政上の特別措置に関する法律 同法施行令 交通安全施設等整備事業に関する法律 同法施行令

出所：総務省『地方交付税制度解説(2015年度)』より作成。

表7 道路橋りょう費の測定単位

「道路の面積」を測定単位

(単位：千円)

細 目	細 節	総 額	国庫支出金	一般財源 (A)	単位費用
					(A)/3,100万m ² (円)
道 路 費	(1) 道路総務費	1,167,013	—	1,167,013	37,646
	(2) 道路維持費	3,838,284	61,000	3,777,284	121,848
合 計		5,005,297	61,000	4,944,297	159,000
内 訳	給 与 費	448,650	—	448,650	14,473
	そ の 他	4,556,647	61,000	4,495,647	145,021

「道路の延長」を測定単位

(単位：千円)

細 目	細 節	総 額	国庫支出金	一般財源 (A)	単位費用
					(A)/3,900km (円)
道 路 費	(1) 一般道改築費	9,904,000	4,004,000	5,900,000	1,512,821
	(2) 交通安全施設等整備費	2,515,000	685,000	1,830,000	469,231
合 計		12,419,000	4,689,000	7,730,000	1,982,000

出所：『地方交付税制度解説』より作成。

⁷⁾ 井堀他(2006)は、「道路橋りょう費の道路面積や道路延長、市町村の小学校の学級数など、法令とは直接の関係なく、設定されている」と言及している。(5ページ、23行目から引用。)

合、給与費とその他を含んだ総額が50億529万7,000円となり、ここから国庫支出金である6,100万円を差し引いた一般財源が49億4,429万7,000円となる。この額を標準団体の道路面積である3,100万 m^2 で割ると、単位費用が15万9,000円と求められる。

「道路の延長」を測定単位とした場合の単位費用は一般財源を割る値が異なることになる。この単位費用を各道府県の道路面積と道路延長の値に乗じることで各道府県の橋りょう費の基準財政需要額が決まる。この上に補正係数が考慮されて最終的な基準財需要額が決定することになる。

2.3. 基準財政需要の構造変化

（単位費用の変化）

三位一体改革の最終年である2007年度には算定費目の統合と見直しが行われた。見直し前では一部の測定単位において費目別に経常経費と投資的経費に分けていたが、統合されることになった。経常経費では、企画振興費とその他の諸費が廃止され、投資的経費では河川費、高等学校費、特殊教育諸学校費、社会福祉費、高齢者保健福祉費、農業行政費、林野行政費、その他の諸費が廃止された。

小泉内閣の竹中総務大臣は、地方財政制度の問題点の1つとして、基準財政需要額の算定基準が「複雑で分かりにくい」と指摘し、その対応策として新型交付税制度の創設を提案した⁽⁸⁾。これを受けて、「骨太の方針2006」では、「地方団体の財政運営に支障が生じないよう必要な措置を講じつつ、簡素な新しい基準による交付税の算定を行うなど見直しを図る。」とされた⁽⁹⁾。これが2007年度からの新型交付税とよばれる包括算定経費の導入である。包括算定経費は、算定方法を人口と面積を基本とする簡素化を目的としたものである。このような算定方法の簡素化は、地方交付税の機能の1つである自治体間での財政調整機能の効果の減少につながり、小規模な自治体は格差拡大への不安を抱くことになる⁽¹⁰⁾。小規模な自治体への影響を抑えるために、『経済財政白書（2007年度版）』には、以下（①～

(8) 「経済財政諮問会議資料（2008年5月10日資料）」より参照。これに先だつての竹中総務大臣の私的懇談会である「地方分権21世紀ビジョン懇談会」で新型交付税の提案はすでになされている。

(9) 「骨太の方針2006」22ページ、9行目から引用。

(10) 全国町村議会議長会と全国町村会は「平成19年度地方交付税に関する緊急要請」を2006年12月25日に総務大臣に提出している。要請の内容は、「新型交付税の導入による算定額の変動は、小規模な団体ほど財政に与える影響が大きくなり、地方公共団体には不安感も広がっている。（中略）国におかれては、このような状況を十分に勘案の上、今後、地方交付税の算定、配分に当たっては、とりわけ財政力の弱い団体に対する十分な配慮がなされるよう、強く要請する。」となっている。

④)がある。①)に基準財政需要額の1割程度とあるが、2007年度では道府県分で1兆6,160億円、市町村分で3兆3,840億円の合計5兆円が包括算定経費によって基準財政需要額が決定された^{②)}。

- ① 「国の基準付けがない、あるいは弱い行政分野」(基準財政需要額の1割程度)の算定について導入
- ② 人口規模や宅地、田畑等土地の利用形態による行政コスト差を反映
- ③ 算定項目の統合により「個別算定経費(従来型)」の項目数を3割削減
- ④ 離島、過疎など真に配慮が必要な地方団体に対応する仕組みを確保(「地域振興費」の創設)

近澤(2007)によると、総務省は新型交付税の導入による影響額は都道府県レベルで10億円未満、人口1万人未満の町村の9割で2,000万円から3,000万円程度であると試算しているという。新型交付税の導入による各自治体への影響は小規模に抑えている^{③)}。星野(2010)は、新型交付税と地域振興費が小規模団体にどのような影響をもたらしているのかについて大都市団体と比較することによって検証している。小規模団体として高知県下の市町村、大規模団体として大阪府下の市町村を取り上げている。星野(2010)は、地域振興費は「必ずしも小規模団体に有利な算定とはなっているわけではない。むしろ包括算定経費が人口規模が小さくなるほど割合が高くなる傾向が顕著であり、財政調整的な役割を果たしている。これは、行政コスト差に配慮する考え方の反映であり、補正係数の影響が大きい」とし、「面積という外形的な測定単位の要素が、算定を行う上で需要額の確保に一定の効果がある」という分析結果から新型交付税の導入による簡素化が自治体間での格差拡大への懸念を払拭している^{④)}。むしろ地域振興費の補正係数が複雑であり、算定の簡素化は表面的なものであり、「その本質であるべき透明性・説明責任といった観点からは、自治体にとって十分な意味をもつ改革になったとはいえない。」と指摘している^{⑤)}。地域振興費は都道府県、市町村ともに標準団体規模、標準団体職員数、単位費用計算はこれ

②) 公債費を除いた基準財政需要額41兆円の約1割(12%)である。

③) 黒田(2007)では、「新型交付税は交付税の算定面(基準財政需要額の計算)における改革であり、現行の交付税の基本的な機能である財源保障季報と財源調達機能について、直接影響を与えるものではない。」という総務省の考えを紹介している。(263ページ、26行目から引用。)

④) 星野(2010)34ページ、9行目から引用。

⑤) 星野(2010)47ページ、5行目から引用。

まで通りの計算方法となっている。近澤（2007）が指摘する補正係数の複雑さは、高木（2008）に詳細が掲載されている。高木（2008）によると、都道府県と市町村の地域振興費に関する補正係数は以下のようにになっている²⁵⁾。

（都道府県）

補正係数＝段階補正係数×普通態様補正係数Ⅰ×寒冷補正係数＋（普通態容補正Ⅱ（へき地・離島）係数－1）＋（態容補正Ⅰ（行革インセンティブ）係数＋（密度補正Ⅰ（基地）係数－1）＋（密度補正Ⅱ（児童手当・地方公務員分）係数－1）＋（態容補正Ⅱ係数－1）

（市町村）

補正係数＝（段階補正係数×普通態容補正Ⅰ係数）＋普通態容補正Ⅱ係数＋寒冷補正係数＋（普通態容補正Ⅲ（遠隔地）係数－1）＋（態容補正Ⅰ（行革インセンティブ）係数）＋（密度補正Ⅰ（基地）係数－1）＋（密度補正Ⅱ（児童手当・地方公務員係数－1）＋（人口急増補正係数－1）＋（人口急減補正係数－1）＋（合併補正係数）＋（態容補正Ⅱ係数－1）

高木（2008）は、「とくに包括算定経費については、一体いかなる経費が算定されているのかが分からなくなってしまった。交付税算定の簡素化・透明化に逆行するとともに、官僚の裁量の余地を拡大することにもなりかねない。」として²⁶⁾、新型交付税の導入した結果について厳しい評価を下している。

（基準財政需要関数の変化）

表5にあるように基準財政需要額は人口と面積によって決定される部分が多い。本間（1991）は基準財政需要を人口と面積だけで推計をおこない、非常に高い決定係数を得ている²⁷⁾。これまでにも基準財政需要額の推計は数多くなされてきた。

中井（1988）は、行政費目別に1人当たりの基準財政需要額を人口によって回帰分析をおこなっている。中井（1988）は人口規模によって行政費目はU字型以外に通増型と通減

²⁵⁾ 高木（2008）276ページから277ページを参照。

²⁶⁾ 高木（2008）280ページ，1行目から引用。

²⁷⁾ 1972年度と1983年度について回帰分析をおこなっている。修正済み決定係数は1972年度は0.977であり，1983年度は0.990となっている。長峯（2000）はこの分析を踏襲して同じサンプル都市によって1993年度について回帰分析をおこなっており，修正済み決定係数は0.985という結果を得ている。

型が存在するとしている²⁸⁾。門前・福重(2001)は、1人当たりの基準財政需要額を推計するにあたって、説明変数を人口、人口増加率、面積、第1次産業就業人口比率としている。門前・福重(2001)では推計式の非線形を考慮するために、説明変数について2乗値と3乗値を追加させて推計を行っている。湯之上・倉本・小川(2009)は基準財政需要額の推計について地方交付税の交付団体では人口との関係はU字型の構造が得られるが、不交付団体ではフラット型になるという結果を得ている。広田・湯之上(2016)は、過去の研究結果がU字型に推定されているのは、クロスセクションデータを用いているからであり、「固定効果の影響が人口パラメータとして推定されていた」と指摘し²⁹⁾、時間による固定効果を除いてパネルデータによって推計をおこなうと、U字型ではなく、「右下がりまたは山型の形状を確認する」という結果を得ている³⁰⁾。

本稿では三位一体改革前後における基準財政需要の構造変化をみるために、全市町村(東京都特別区を除く)の1人当たりの基準財政需要額を人口のみで回帰分析をおこなった。対象とした年度は2006年度、2007年度と2010年度である。この間に市町村合併がおこなわれているが、2010年度の市町村に合わせている³¹⁾。したがって3期間における面積の変化はない。

図5は2010年度における1人当たりの基準財政需要額(対数変換)と人口(対数変換)の関係性を示した散布図である。やはりこれまで指摘されてきたようにU字型の関係性が見られる。U字型の関係性があることから1人当たりの基準財政需要額が最も少ない自治体が判明し、その自治体は行政費について最適な人口規模を有していることといえる。散布図から最適な人口規模を有している自治体は、上尾市(埼玉県)であり、1人当たり基準財政需要額が11万4,000円であり、人口は22万3,926人である³²⁾。人口20万人程度がもっと

²⁸⁾ 中井(1988)は、「U字型の構造は、主に逓減要因の段階補正と逓増要因の普通態容補正により形成され、人口や世帯数を測定単位とする消防、その他土木、その他教育、社会福祉、保健衛生、商工行政、徴税、戸籍住民基本台帳、その他(人口)の9費目がこれに該当する。逓増型は、都市的財政需要を反映した公園、下水道、清掃の3費目であり、逓減型は、人口の1次関数で表される農業行政、その他産業経済、その他(面積)以外に、道路橋梁費や小・中学校費が人口の2次関数で逓減構造となっている。」としている。(136ページ、14行目から引用。)

²⁹⁾ 広田・湯之上(2016)24ページ、7行目から引用。

³⁰⁾ 広田・湯之上(2016)22ページ、7行目から引用。

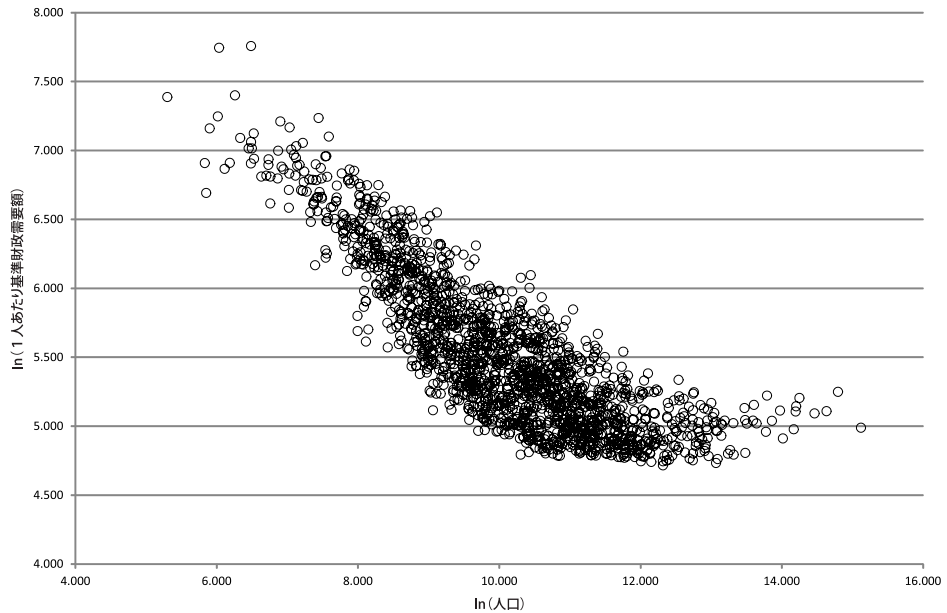
³¹⁾ 例えば、2006年度にA市とB町が存在し、これらが合併して2010年度時点でA市となっているとすれば、2006年度のデータは合併したA市とし、B町はA市のデータに組み込まれていることになっている。したがって対象とした期間のサンプル数は同じになる。

³²⁾ 1人当たり基準財政需要額が最も高い自治体は、十島村(鹿児島県)であり、1人当たり基準財政需要額は233万7,000円であり、人口は657人である。

も効率的な行政規模になっている⁶³⁾。

以下の推計式で基準財政需要額を回帰分析をおこなった。

$$\ln（1人当たりの基準財政需要額） = \alpha \ln（人口） + \beta \ln（人口）^2 + 定数項$$



出所：総務省『地方財政統計年報（各年度版）』より作成。

図5 1人あたり基準財政需要額と人口との関係（2010年度：市町村）

表8 1人当たりの基準財政需要額の推計結果

ln（1人あたり基準財政需要）	ln（人口）	ln（人口） ²	定数項	\bar{R}^2
2006年度	-1.349 (-32.233)	0.053 (25.579)	13.602 (64.493)	0.748
2007年度	-1.355 (-33.373)	0.053 (26.366)	13.665 (66.858)	0.765
2010年度	-1.369 (-32.290)	0.052 (24.892)	13.933 (65.397)	0.779

⁶³⁾ 本間（1991）の結果では、最適人口規模は1972年度で20.8万人、1983年度で20.0万人とされている。

表8は推計結果をまとめたものだ。説明変数に面積が入っていないので、決定係数が過去の研究より低くなっているが、0.75から0.78の値を得ることができている。また、各係数についてのt値はすべて2.0を超えている。中井(1988)は、関数のU字型の解釈として、「U字型の逓減領域は、規模の経済性を考慮した段階補正の効果と考えられるが、一方で都市化の程度による行政の質および量または行政権能の差を考慮した普通態様補正が逓増要因として組み込まれている。このため、段階補正と普通態様補正が相殺される領域は、1人当たり需要額が人口規模に関して水平になり、普通態様補正が段階補正を上回る都市や行政権能に顕著な差のある指定都市に至ると逓増傾向を示す。」としている⁶⁴。また、人口の2乗の項について中井(1988)は、「U字型の尖度の増大は、需要額に関する最適人口規模より小さい人口規模の市町村で生じていると結論づけられる。」としている⁶⁵。

中井(1988)に従うと、U字型の尖度を表す人口の2乗の項が2006年、2007年度、2010年度にそれぞれにほとんど変化が見られない。次に関数についての逓増部分と逓減部分を見てみる。図6は表8で得られた結果で関数を描いたものである。図6によると、2006年

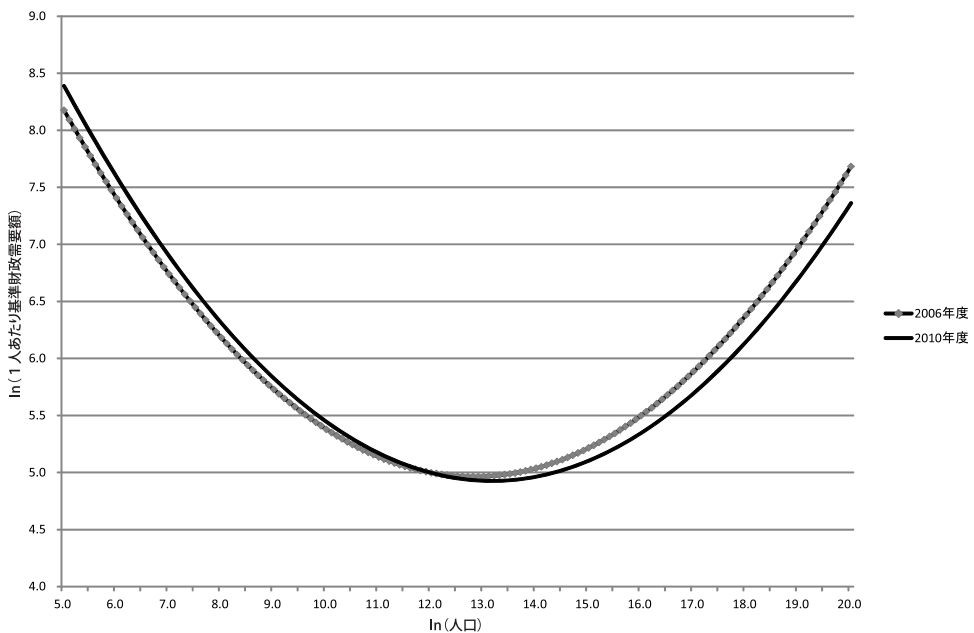


図6 基準財政需要関数の比較

⁶⁴ 中井(1988), 98ページ, 12行目から引用。

⁶⁵ 中井(1988), 101ページ, 3行目から引用。

度と2010年度では1人当たり基準財政需要額が最低になる人口規模に変化が見られる。実際の数値（対数値）は2006年度が12.8であるのに対して、2010年度は13.2とであり、これは2010年度の方が通減部分が長くなっていることを示す。中井（1988）に従うと、2006年度と2010年度を比較すると、2010年度では、より多くの人口規模の自治体にまで段階補正を認めていることになる。

表9は対象とした期間における1人当たりの基準財政需要額の平均額と標準偏差をまとめたものだ。表9によると、2006年度と2007年度では、平均額と標準偏差にはほとんど差がない。しかし2006年度と2010年度では、平均額では3.03万円、標準偏差で3.59万円の増加となっている。政権交代による需要額に対する加算と、それによる需要額のバラツキが増していることがわかる。

表9 1人当たり基準財政需要額の比較（単位：万円）

	平均	標準偏差
2006年度	26.86	18.17
2007年度	27.27	18.78
2010年度	29.89	21.76

2.4. 基準財政収入の仕組み

地方交付税（普通交付税）は基準財政需要と基準財政収入の両方に依存する。基準財政収入は、各自治体の財政力を合理的に測定するための通常に見込まれる税収のことである。基準財政収入額は以下のように決定される。

$$\text{基準財政収入額} = \text{標準税収入見込額} \times \text{基準税率（75\%）} + \text{地方譲与税等}$$

標準財政収入見込額は、地方税法にある法定普通税や地方譲与税等を地方交付税法にある方法によって算定した収入見込額のことをいう。表10が基準財政収入額に算定される対象税目である。算定対象となる税目は都道府県と市町村で異なり、また政令指定都市（特定都市）では軽油引取税交付金と石油ガス譲与税が算定対象に加えられる。

都道府県では、ゴルフ場利用税、自動車取得税、軽油引取税において市町村への交付金が除かれる。算入率は基本的には75%であるが、三位一体改革にともなう税源移譲によって部分的に算入率が100%になっている税目が存在する。

表10 基準財政収入額の対象税目

(都道府県)

	項 目	算 定 対 象	対 象 外
一 般 税 源	普 通 税	(法定普通税のすべて) 道府県民税 (除交付金分), 事業税 地方消費税 (除交付金分) 不動産取得税, たばこ税 (含たばこ交付金) ゴルフ場利用税 (除交付金分) 自動車取得税 (除交付金分) 軽油引取税 (除交付金分) 自動車税, 鉦区税, 固定資産税 (特例分)	法定外普通税
	地 方 譲 与 税	地方法人特別譲与税, 地方揮発油譲与税 石油ガス譲与税	
	そ の 他	都道府県交付金, 地方特例交付金	
目 的 財 源	目 的 税		狩猟税, 法定外目的税
	地 方 譲 与 税 等	航空機燃料譲与税, 交通安全対策特別交付金	

(市町村)

	項 目	算 定 対 象	対 象 外
一 般 税 源	普 通 税	(法定普通税のすべて) 市町村民税, 固定資産税, 軽自動車税 たばこ税 (除たばこ交付金), 鉦区税	法定外普通税
	税 交 付 金	利子割交付金, 配当割交付金 株式等譲渡所得割交付金, 地方消費税交付金 ゴルフ場利用税交付金, 自動車取得税交付金 軽油引取税交付金 (指定都市のみ)	
	地 方 譲 与 税	地方揮発油譲与税, 特別とん譲与税 石油ガス譲与税 (特定都市のみ) 自動車重量譲与税	
	そ の 他	市町村交付金, 地方特例交付金	
目 的 財 源	目 的 税	事業所税	入湯税, 都市計画税, 水利地益税, 法定外目的税
	地 方 譲 与 税 等	航空機燃料譲与税, 交通安全対策特別交付金	

出所:『地方交付税のあらまし (2015年度版)』より作成。

表11 税目別の算入率

算入率	道 府 県 分	市 町 村 分
75%	地方税, 地方法人特別譲与税 地方特例交付金	地方税, 税交付金, 市町村交付金, 地方特例 交付金
100%	税源移譲相当額 (個人住民税) 税率引上げによる増収分 (地方消費税), 地方譲与税 (除地方法人特別譲与税), 交通安全対策特別交付金	税源移譲相当分 (個人住民税), 税率引上げによる増収分 (地方消費税交付金), 地方譲与税, 交通安全対策特別交付金

出所:『地方交付税のあらまし (2015年度版)』より作成。

この算入率75%の残り25%を留保財源比率といい、各自治体に税収が留保される³⁶⁾。この留保財源によって各自治体に対して徴税努力を促している。逆に見ると、地方交付税が交付されている自治体は税収が10億円増収となると、地方交付税が7億5,000万円削減され、残りの2億5,000万円が手元に残ることになる。すなわち、地方交付税が交付されていない自治体は増収となっても、当然ながらすべてが手元に残るので、徴税インセンティブは高くなる。赤井・佐藤・山下（2003）は、このような制度設計について、「努力して財政的に自立できたであろう自治体までもが、事後的に交付団体として補助金に依存することを選択してしまう（中略）事後的に交付団体になっている地域の中には、本来救済するべきではないものも含まれている」として³⁷⁾、地方交付税の弊害を指摘している。

西川（2001）は、留保財源比率と地方交付税額の増減に着目し、留保財源比率を下げると、余剰が発生するので、これを再度、自治体に交付することによって歳入格差の是正につながるとしている³⁸⁾。三位一体改革では、国から地方へ税源移譲がなされ、しかも税源移譲相当分の個人住民税については算入率が100%となっている。

以下では、三位一体改革前後において基準財政収入額に構造変化があるのかについて検討する。

2.5. 基準財政収入の構造変化

基準財政収入額の構造を捉えようとする研究はこれまでも存在している。中井（1988）は、1人当たりの基準財政収入額と自治体の人口規模に正比例の関係を見いだしている。人口要因に加えて中井（1988）は、税収要因として市民所得を考慮して基準財政収入額を推計している³⁹⁾。中井（1988）では、所得を変数に加えることで決定係数は増すが、普通交付税の構造を人口で捉えることを目的とするために、所得の変数は除いて関数を描いている⁴⁰⁾。中井（1988）では、推計結果から1人当たりの基準財政収入額は、人口の要因に特徴づけることができ、都市部については、年度を追うごとに人口パラメータの係数は小さくなり、都市間での均てん化されているとしている⁴¹⁾。全市町村でも同様の傾向があるとしている。

³⁶⁾ 留保財源比率は2003年度から道府県分が20%から25%に引き上げられた。

³⁷⁾ 赤井・佐藤・山下（2003）116ページ、14行目から引用。

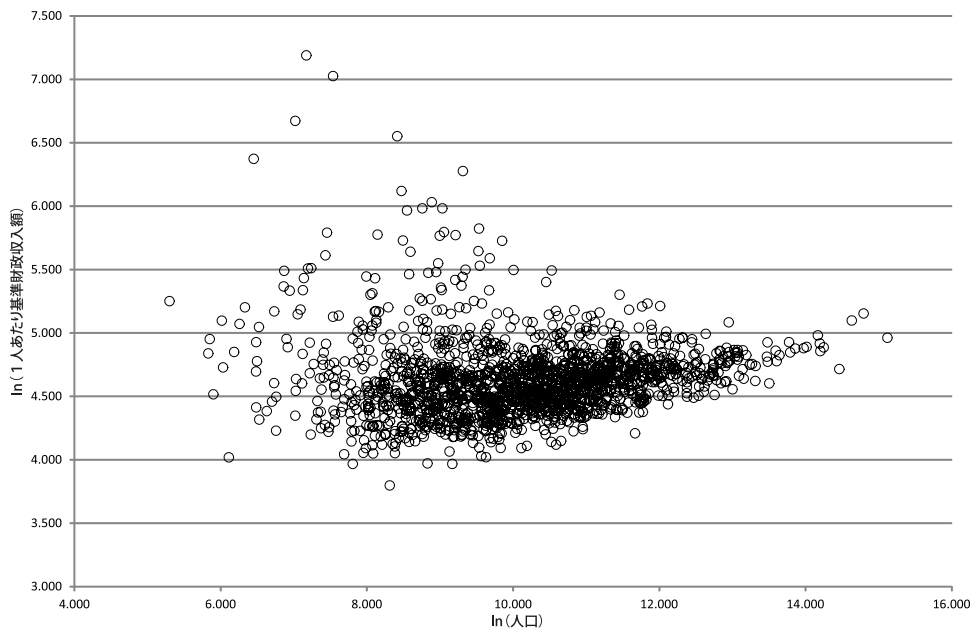
³⁸⁾ 西川（2011）では、財政中立の下で留保財源比率が変化した場合の自治体の歳入への影響をシミュレーション分析をしている。歳入の中身は地方税、地方譲与税、地方交付税である。

³⁹⁾ 説明変数は、人口、人口密度、1人当たり市民所得である。

⁴⁰⁾ 説明変数は、人口、就業者構成比、人口密度、人口増加率と都市ダミー変数である。

⁴¹⁾ 対象としている年度は、1970年度、1975年度、1980年度、1984年度である。

図7は2010年度における東京都特別区を除く全市町村における1人当たりの基準財政収入額（対数変換）と人口（対数変換）の関係を表した散布図である。図によると、1人当たり基準財政収入額と人口規模では正比例の関係性にある自治体が多いように見える。



出所：総務省『地方財政統計年報』、『市町村決算状況調』各年度版より作成。

図7 基準財政収入額と人口の関係

三位一体改革での税源移譲が、市町村間で収入額の均等化につながっているのかを人口による回帰分析結果によって見ることにする。対象とした自治体は東京都特別区を除く全市町村であり、期間は2006年度、2007年度、2010年度である。推計式は以下である。

$$\ln(1人当たりの基準財政収入額) = \alpha \ln(人口) + 定数項$$

表12は推計結果をまとめたものである。各年度ともに決定係数が低くなっている。これは同様の推計をおこなっている本間（1991）も同様である⁴²⁾。人口に関する係数は、2006年度と2007年度は有意な結果であるが、2010年度は有意でない結果が得られた。人口に関する係数は、2006年度が0.022であり、2007年度が0.025という値であることから、三位一

42) 1983年度で0.334となっている。

体改革による税源移譲で若干ではあるが、1人当たりの基準財政収入額は均等化されていると評価できる。

表12 1人当たりの基準財政収入額の推計結果

ln（1人当たり基準財政収入額）	ln（人口）	定数項	\bar{R}^2
2006年度	0.022 (3.956)	4.463 (79.847)	0.008
2007年度	0.025 (4.523)	4.452 (79.192)	0.011
2010年度	0.009 (1.869)	4.535 (88.801)	0.001

表13は2006年度、2007年度、2010年度における1人当たり基準財政収入額の平均額と標準偏差を比較したものである。平均額は2006年度から2007年度にかけて11.53万円から11.79万円に上昇し、標準偏差が6.30から6.28へ低下していることから三位一体改革の税源移譲によって市町村分の財源が拡充と安定化がなされたものと評価できる。2007年度から2010年度にかけては平均額が10.87万円、標準偏差が5.95に低下していることから景気後退による各自治体が概ね等しく財源不足に陥ったことと予測できる。また、2006年度と2010年度において1人当たり基準財政収入額が最高であるのは、上野村（群馬県）であり、2006年度が150.50万円、2010年度は132.32万円となっている。上野村の特徴として、ダム建設地であることから固定資産税収が多く、不交付団体であることがいえる。逆に、各年度の最低額は、上砂川町（北海道）であり、2006年度は4.93万円であり、2010年度は4.46万円である。上砂川町の特徴としては、旧産炭地であることがあげられる。

表13 1人当たり基準財政収入額の比較（単位：万円）

	平均	標準偏差
2006年度	11.53	6.30
2007年度	11.79	6.28
2010年度	10.87	5.95

3. 今後に求められる制度改革

基準財政需要額と基準財政収入額の差額を埋め合わせる地方交付税のあり方については、これまでも多くの提言がなされている。赤井・佐藤・山下（2003）では、基準財政需要額の算定について「算定は地方自治体の費用最小化を前提にしているわけではない。実現したコストをもって必要費用とみなすのは誤りである。」として⁴³、ソフトな予算制約問題を指摘している。また彼らは、補正係数の客観的基準の欠如と、単位費用に政策決定者の裁量余地を指摘している。その上で彼らは大胆な地方交付税と国庫支出金を統合した「ブロック補助金」の導入を提言している⁴⁴。

黒田（1986）は、補助金と地方交付税の違いについて理論的分析をおこなった上で、「人口」や「面積」といった当該地方団体がほとんど影響を与えられない指標によって決定される部分は純粋の交付税に近いとし⁴⁵、現状は定率補助金の性質が混在していると指摘し、制度の簡素化によって地方交付税の特性を生かすよう提言している。長峯（1991）は、70年代から90年代にかけても、1人当たりの基準財政需要額は人口と面積で98%以上が説明可能であることから、算定方法の細かさは、同規模の人口を有する自治体間での需要額の限界的な差を説明しているものにすぎないと指摘している。このことから長峯（2000）は基準財政需要額の算定方法を「思い切って人口と面積（および若干の補正）によって決定しても構わないのではないか」と提言している⁴⁶。

岡本（2002）は、基準財政需要額が人口と面積による説明力が強いということと、その2つの要素で算定することが許されるということは別のことであるとしている。これは地方交付税が自治体間における財政調整だけでなく、国から地方に義務付けている事務、例えば義務教育や介護保険などに対する財源保障機能を持っていることによるとしている。岡本（2002）は、義務教育や介護保険といった経費は人口と面積に単純的に比例するものではないとし、「地方交付税の算定方法をもっと簡素化するためには、様々な国家として

⁴³ 赤井・佐藤・山下（2003）117ページ，4行目から引用。

⁴⁴ ブロック補助金の導入によって「官僚や政治家，地方自治体の「心がけ」では問題は解決しない。彼らの誘因が社会厚生を増進（ここでは効率的財政運営の促進とナショナル・ミニマムの行政水準の確保）と整合的になるような制度設計が求められており，それを実現するのに近いと思われる制度がブロック補助金なのである。」としている。（172ページ，21行目から引用。）

⁴⁵ 黒田（1986）8ページ，13行目から引用。

⁴⁶ 長峯（2000）6ページ，35行目から引用。

の義務付けを廃止，又は緩和する必要がある。」としている⁴⁷⁾。経済財政諮問会議における議論でも「人口と面積を基本として算定する新型交付税を平成19年度から導入（全体の1割程度，需要額ベース）し，算定項目数を3割削減する。さらに，3年間で制定する地方分権一括法等による国の関与の縮小とあわせて順次拡大し，全体の3分の1程度の規模を目指す。」とされ⁴⁸⁾，包括算定経費の拡大と国の地方への関与の縮小はセットと考えられている。これらのような提言を考慮すると，三位一体改革中になされた基準財政需要額の算定方法として包括算定経費が導入されたことは，評価されるべきであるが，分権改革の推進とともに，より一層の包括算定経費の導入割合を増加させることが求められる。

4. さ い ご に

本稿では，近年の地方財政制度の改革と現状を把握したうえで，三位一体改革前後における基準財政需要と基準財政収入に構造変化があるのかについて検討をおこなった。

まず，地方交付税は2002年度をピークにして2003年度から2007年度にかけての三位一体改革によって総額4.3兆円が減少しているが，民主党への政権交代と景気低迷によって増額されており，その額は三位一体改革開始時点の水準に戻っている。これまで地方財政計画と決算額の乖離が大きいと指摘されてきたが，その典型的なケースといわれる投資的経費の地方単独事業分は，三位一体改革を経てその乖離はほぼ解消していることがわかった。

基準財政需要額と人口についてU字型の関係性を確認した上で，回帰分析をおこなった。三位一体改革前後の2006年度と2010年度の推計結果によると，人口による説明力は高く，関数のU字型における逓減部分が長くなっていることがわかった。これは，中井（1988）に従うと，より多くの人口規模の自治体にまで段階補正を認めているものといえる。

基準財政収入額と人口について線型の関係性を想定し，回帰分析をおこなった。推計結果によると，人口に関する係数は，2006年度と2007年度は有意であるが，2010年度では有意な結果が得られなかった。人口に関する係数は，2006年度から2007年度にかけて若干上昇していることから，三位一体改革による税源移譲で1人当たりの基準財政収入額は均等化されていると評価できる。

本稿においても過去の研究結果が示すとおり，基準財政需要については人口規模が大きく関与していることがわかった。三位一体改革後の2007年度には人口と面積による包括算

47) 岡本（2002）131ページ，13行目から引用。

48) 経済財政諮問会議資料「地方分権改革について」（2008年10月24日資料）より引用。

定経費が部分的に導入されたことは、むしろ制度の複雑化を招いている。本来の目的に合致した制度設計が求められる。

参 考 文 献

- [1] 赤井伸郎 (2006)『行政組織とガバナンスの経済学』有斐閣。
- [2] 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治 (2003)『地方交付税の経済学』有斐閣。
- [3] 石田三成 (2014)「地方交付税制度が徴収率に与える効果の推定—行革インセンティブ算定の効果と交付税制度に内在する歪みの検証—」『経済分析』第188号, pp.22-43.
- [4] 井堀利宏・岩本康志・河西康之・土居丈朗・山本健介 (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.
- [5] 岡本全勝 (1995)『地方交付税 仕組みと機能』大蔵省印刷局。
- [6] 岡本全勝 (2002)『地方財政改革論議 地方交付税の将来像』ぎょうせい。
- [7] 黒田武一郎編 (2007)『三位一体改革と将来像—地方税・地方交付税』ぎょうせい。
- [8] 黒田東彦 (1986)「補助金と交付税に関する理論的分析」『フィナンシャルレビュー』第2号, pp.1-11.
- [9] 齊藤慎 (1989)『政府行動の経済分析』創文社。
- [10] 高木健二 (2008)『地域間格差と地方交付税』公人社。
- [11] 近澤将生 (2007)「交付税の算定方法を簡素化する「新型交付税」の導入～地方交付税法等の一部を改正する法律案～」『立法と調査』第265号, pp.13-22.
- [12] 中井英雄 (1988)『現代財政負担の数量分析』有斐閣。
- [13] 長峯純一 (2000)「地方交付税の算定構造・配分構造に関する分析」『公共選択の研究』第35号, pp.4-20.
- [14] 西川雅史 (2010)「地方交付税制度の再構築への指針：留保財源率引き下げという選択」『租税研究』第726号, pp.257-273.
- [15] 西川雅史 (2011)『財政調整制度下の地方財政』勁草書房。
- [16] 広田啓朗・湯之上英雄 (2016)「基準財政需要額の算定構造の再検証—都道府県パネルデータによる実証分析—」『会計検査研究』第53号, pp.13-28.
- [17] 星野菜穂子 (2010)「新型交付税・頑張る地方応援プログラムと財源保障」『自治総研』第380号, pp.25-48.
- [18] 本間正明 (1991)「地方交付税：機能とその評価」『日本財政の経済分析』第8章所収, pp.287-342, 創文社。
- [19] 宮崎毅 (2007)「地方交付税におけるソフトな予算制約の検証：経常経費における補正係数の決定」ESRI Discussion Paper Series, No.183.
- [20] 宮崎毅 (2010)「地方交付税改革が市町村合併に及ぼす影響—段階補正の見直しと地方交付税の削減—」『日本経済研究』第63号, pp.79-99.
- [21] 門前直孝・福重元嗣 (2001)「補助金行政から見た市町村合併のインセンティブ」『地域学研究』第33巻第1号, pp.309-322.
- [22] 山下耕治・赤井伸郎・佐藤主光 (2002)「地方交付税制度に潜むインセンティブ効果—フロンティア費用関数によるソフトな予算制約問題の検証—」『フィナンシャル・レビュー』第61号, pp.120-145.
- [23] 湯之上英雄・倉本宜史・小川亮 (2009)「地方交付税制度が歳出行動に与える影響—交付・不交付団体の差異に着目した実証分析—」『大阪大学経済学』第59巻第3号, pp.236-251.