

新型交付税・頑張る地方応援プログラムと財源保障

星 野 菜穂子

はじめに：先行研究の整理

平成19（2007）年度に導入された、いわゆる新型交付税⁽¹⁾および頑張る地方応援プログラムなど、新しい交付税算定のあり方について財源保障の観点から考察を加える。

新型交付税導入に関して、総務省は算定方法における改革であり、交付税の財源保障機能・財政調整機能に影響を与えるものではないとしている⁽²⁾。地方交付税総額は地方財政計画の歳出入水準の設定を通じて確保されること、基準財政需要額が基準財政収入額を超える額を交付税として配分するという基本的仕組みは変わらないこと、新型交付税の制度設計にあたっては、各地方団体の財政需要を適切に算定し、新型交付税導入にともなう変動額を最小限にとどめていること、などがその理由である。

このような改革についての評価は、既にいくつか示されている。小泉（2007）では、「外面的にはニューモデルでも、本質的には従来のマイナーチェンジの域を出なかった改革かもしれない。」とする。算定の簡素化が焦点となった交付税改革において、地方経費に国の義務付け・基準づけがある、自然・社会条件が多様な中での地方団体間の行政コスト差がある、といった算定の複雑化に合理的根拠がある中で、それに対応した制度設計になっているとしている。ただし、その拡大については慎重な検討が必要とする。飛田（2007）でも、技術的には算定項目の組み換えを行ったに過ぎず、従来算定との誤差は比較的軽微であるが、「むしろ留意すべきことは金額の多寡ではなく、交付税算定の基本的な考え方の見直しや、算定の根拠の希薄化」であると批判的な見解を示すほか、高木

(1) 新型交付税は法令用語ではなく通称用語である。交付税法においては、「（従来型の算定を行う）個別算定経費以外のもの」と規定され、単位費用算定基礎等においては「個別算定経費（従来型）」「包括算定経費（新型）」との整理が行われている。（地方財務協会編『改正地方財政詳解』平成19年度）

(2) 黒田編（2007）、地方財務協会編『改正地方財政詳解』平成19年度、黒田（2007）など。

(2006) (2008) も、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なりかねないとしている。平岡・森 (2007) も、簡素化は見せかけであって、交付税制度全体としては決して簡素化にはなっていないとする。いずれも、抜本改革とはみないまでも、新たな算定の方式には問題があるとの立場である。

一方、大坂 (2007) は、「単に算定方式の改革として位置づけるのではなく、財源調整機能に特化した新たな財政調整制度への改編に先鞭をつけるための改革」とみており、制度そのものを抜本改革する流れの転換点と位置づけている。新型交付税導入に際しての新自由主義の改革論議の流れを重視しており、新算定方式が拡大し、地方財政計画からの当該経費の分離・排出とが結びつけば、歳入保障型財政調整方式へ直ちに移行できる制度的枠組みとなるとしている。

新型交付税等の新しい算定方式への改革は、財源保障をどのように変容させたとみるべきだろうか。本質的に財源保障を変えたとみるべきか、あるいは本質的には変えていないのか。先行研究においては、いずれも制度実態から論点が導き出されているが、実際の算定結果の検証はなされていない。本稿においては、大阪府下市町村および高知県下市町村における実際の算定結果を基に、自治体担当者の見方や意見も踏まえて、新しい算定の意味について検討を行う。その際、新型交付税は都道府県、市町村ともに導入された算定方法ではあるが、後述するように、導入にあたっては条件不利地域への配慮が焦点となった点、また、都道府県よりは市町村に影響を与えた算定との指摘⁽³⁾を踏まえ、市町村を対象とした検証とした。

1. 新型交付税とその導入

1-1 地方交付税総額、算定の推移

確かに、新型交付税は算定方法の変化であり、地方交付税総額に影響を与えるものではないが、導入の前提として、それまでの総額、算定の推移について必要な範囲で述べておきたい。

地方交付税総額は、制度設立以来、増額を続けていたものの、平成12年度以降は伸び悩

(3) 飛田 (2008 a)

みを示している。この背景には地方交付税の原資となる国税収入の低迷とともに、行政改革等による地方歳出の抑制があった。総額の不足については、平成13年度以降、臨時財政対策債の発行が始まっている。このような総額抑制、地方歳出自体の抑制の動きは、基準財政需要額の算定自体にも影響を与えていったと考えられる。

財政需要が拡大する局面では、それに対応するかたちで、測定単位や補正係数が新設され、単位費用も増額していくが、抑制の局面では変化が生じてくる。平成13年度以降は、経済財政諮問会議で、財政再建の対象として地方財政、交付税算定が取り上げられるようになり、平成14年度算定から段階補正や事業費補正の見直しが行われた⁽⁴⁾。段階補正は、それ以前の平成10年度から、市町村分の段階補正の4,000人未満での割増の打ち切りが行われていたが、平成14年度以降は、3カ年かけて、割増率を団体平均から効率的な3分の2の平均に設定するという見直しが行われた。元々、算定の簡素化自体は、平成10年地方分権推進計画の中で提言されたという経緯があるが、そこでの簡素化の中身は補正係数による算定を、極力、法律で定める単位費用として算定するということであつた。これを受けて、いくつかの補正係数の廃止と単位費用化が行われたが、平成13年度以降の算定簡素化は、これに新しい要素が加わったということである。この他、算定の簡素化として、都道府県分について経費種類の統合等、補正係数の削減が行われ、平成18年度以降は、政令市分を中心に普通態容補正係数の見直しが着手されている。

このように交付税算定のあり方は、拡大局面においてできる限り個別の財政需要を精緻に反映する方向から、近年は、できる限り簡素な算定を目指す方向にあつた。これは、岡本（2004）によれば、より細かな算定をという従来路線の転換であり、「地方の自立に向けた財源保障の縮小」であつた。同じく算定の簡素化とはいえ、地方分権推進計画にもとづく簡素化は、ルールの法制化の観点から行われたものであるのに対して、平成14年度以降は財源保障機能を低下させるものとして機能したともいわれている⁽⁵⁾。

これらを踏まえると、近年、算定は、総額縮小の中で、一部の経費を除き単位費用が縮小していたが、補正係数についても「簡素化」の下に縮減傾向にあつたとみられる⁽⁶⁾。さらに、測定単位となる人口も、一部都市を除き、近年軒並み減少傾向であつた。特に、

(4) 留保財源率の見直しもある。

(5) 大坂（2007）

(6) 岡本（2004）では次のような指摘がある。「交付税改革が進むと、財源保障機能が縮小する。まず、総額が減ることで財源保障（の規模や割合）が縮小する。次に、補正係数が廃止縮減されることで、各団体への財源保障（きめ細かな算定）が、縮小する。」

市町村算定においては測定単位において人口を用いるものが多く⁽⁷⁾、単位費用、補正係数と併せて、測定単位である人口の減少も、個別団体にとって標準的財政需要の算定が縮減に働く要素となっていた構造があると考えられる⁽⁸⁾。このような算定状況を踏まえて、新しい算定方式の導入をみていく必要がある。

1-2 新型交付税と導入の経緯

新型交付税導入の直接的契機は、竹中総務大臣（当時）の私的懇談会「地方分権21世紀ビジョン懇談会」であった。そこでの議論で、人口と面積を基準とする「新型交付税」を2007年度から3年間、5兆円規模で導入することが提案された。これを受け、「基本方針2006」において、「地方団体の財政運営に支障が生じないような必要な措置を講じつつ、簡素な新しい基準による算定を行うなど見直しを図る」と明記された。6月半ばには、総務省自治財政局より地方団体向けに基本的な考え方が示され、新型交付税が2007年度から段階的に導入されること、一般財源の総額は確保していくことなどが確認された。その後、9月から地方団体との意見交換を踏まえた具体的な算定方法の設計が行われ、11月と2007年1月に提示された試算結果をもとに、2月、改正地方交付税法が閣議決定されている。

最終的に、平成19年度導入された、いわゆる新型交付税は、「算定方式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」、その制度設計については、「地方団体の財政運営に支障が生じないよう変動額を最小限にとどめる」ことを基本とするもので、以下の具体的方針が示されている⁽⁹⁾。

- a. 国の基準づけがない、あるいは弱い行政分野の算定について導入
- b. 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
- c. 算定項目の統合により従来型の項目数を3割削減
- d. 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

(7) 飛田（2008 a）によれば、測定単位別の基準財政需要額構成比（全国計、一本算定、2006年度）は、都道府県において人口（国調人口）が35.5%であるのに対して、市町村は64.2%と高くなっている。

(8) この点は飛田（2008 a）（2008 b）等に有益な示唆がある。

(9) 地方財務協会編『改正地方財政詳解』平成19年度、黒田（2007）、出口（2007）など。

ポイントは、次のように整理されよう。①国の基準づけがない、あるいは弱い行政分野に、人口と面積を基本とした簡素な算定が導入されたこと、②「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」として、条件不利地域への配慮が盛り込まれた点、③制度設計については、地方団体の財政運営に支障が生じないよう変動額を最小限にとどめるとされた点、である。

人口と面積を基本とした算定を行うことが簡素化の焦点となった点、また、国の基準づけが強い、あるいは弱い分野が区分され、弱い分野にそうした算定が導入されたという点において、既にみたような、これまでの算定簡素化の考え方とは異なったものといえる。

2. 新型交付税の算定内容

以上の算定の基本的な考え方が、実際の算定にどのように反映されているかをみていく。

まず、具体的方針のうち「a. 国の基準づけがない、あるいは弱い行政分野の算定について導入」に関しては、従来算定における経常経費のうち、「企画振興費」、「その他の諸費」、投資的経費のうち「道路橋りょう費」および「港湾費」を除く投資的経費を「包括算定経費」に移行し、人口と面積により算定することとされた。それ以外は「個別算定経費」として算定される。「b. 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」に関しては、包括算定経費のうち、人口分については段階補正が適用され、面積分については種別補正が適用されることにより、行政コスト差が反映される。また「c. 算定項目の統合により従来型の項目数を3割削減」は、道路橋りょう費、港湾費を除いて投資的経費が「包括算定経費」に移行したことから、経常経費と投資的経費の区分が廃止された。算定項目は、平成18年度95（道府県42、市町村53）から、平成19年度68（道府県32、市町村36）に減少している。なお、個別算定経費には、投資的経費に含まれていた補正係数（事業費補正）の一部が算入されている。さらに「d. 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」は「地域振興費」の創設に反映されたといえる。

このような設計によって、各地方団体の「現実に財政運営に支障が生じないよう」配慮がなされた。

実際の平成19年度市町村の包括算定経費および地域振興費の算定内容は、**図表1**のとおりとなっている。包括算定経費（人口）、（面積）の補正係数は、段階補正、種別補正と

一種類のみだが、地域振興費（人口）、（面積）の補正係数はきわめて複雑となっており、算定の簡素化に逆行するといわれている⁽¹⁰⁾。

図表 1 地域振興費および包括算定経費の算定内容（市町村、平成19年度）

	標準団体 一般財源所要額	一般財源所要額の内訳	単位費用	補正係数
包括算定経費 （人口）	10万人 2,322百万円	企画費500百万円、総務費811百万円、各種委員（会）等費97百万円、議会費219百万円、建設事業費606百万円	23,220円	段階補正
包括算定経費 （面積）	種別補正後59km ² 139百万円	河川・水防費等68百万円、建設事業費66百万円	2,357,000円	種別補正（田畑、宅地、森林、その他）
地域振興費 （人口）	10万人 185,090千円	地域振興共通経費148,090千円、公共施設等建設費37,000千円。地域振興共通経費は（単位千円）、地域経済新生費18,000、人づくり事業費15,000、話し合いの場づくりへの支援18,400、わがまちづくり事業への支援27,600、ユニバーサルデザインによるまちづくり10,900、地域文化財・歴史的遺産活用による地域おこし3,770、歳出削減の取り組み強化に要する経費20,000。	1,850円	（段階補正×普通態容補正Ⅰ）×0.8919＋（密度補正Ⅰ－1）＋（密度補正Ⅱ－1）＋（密度補正Ⅲ－1）＋普通態容補正Ⅱ＋（普通態容補正Ⅲ－1）＋経常態容補正Ⅰ＋経常態容補正Ⅱ＋（投資補正－1）＋（事業費補正－1）＋（寒冷補正－1）＋（人口急増補正－1）＋（人口急減補正－1）＋第47条第2項の率＋第47条第4項の率
地域振興費 （面積）	種別補正後26km ² 28,770千円	国土保全費	1,107,000円	種別補正、普通態容補正×投資態容補正Ⅰ×寒冷補正＋（投資態容補正Ⅱ－1）＋（事業費補正－1）

（出所） 地方交付税制度研究会編『平成19年度 地方交付税制度解説（単位費用篇）』『同（補正係数・基準財政収入額篇）』より作成

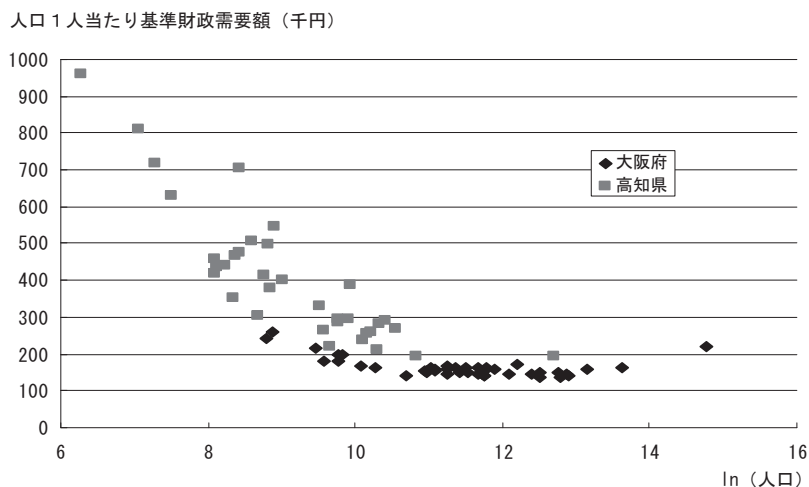
(10) 平岡・森（2007）など。

3. 大阪府下市町村および高知県下市町村の算定検証

次に、以上のような算定の考え方と内容が、大阪府および高知県下市町村の算定にどのように反映されたのかを検証していく。大阪府および高知県は、大都市圏と地方圏に属する点において対照的であり、各団体の人口規模も多様である。平成19年度段階では、大阪府は、政令指定都市2、中核市2、特例市7、一般市22、町9、村1の計43団体、高知県は、中核市1、一般市10、町18、村6の計35団体がある⁽¹¹⁾。これらの団体の人口1人当たり基準財政需要額をみると（図表2）、人口規模が262万を超える大阪市が219千円、最も人口規模の小さい538人の高知県大川村が962千円である。大阪府はほとんどの団体が100千円台であるのに対し、高知県では人口規模が1万を下回る団体において400千円を超えるところも多くなっていくなど、人口規模および自然・社会的条件が多様な団体で、1人当たりでみた標準的財政需要は大きく異なっている。両府県の市町村を対象とすることにより、算定の特徴が明確化できると考えられる。

具体的には、前節でみた新型交付税の算定の考え方にもとづき、①市町村別にみた「包

図表2 人口1人当たり基準財政需要額（平成19年度）



（注） 基準財政需要額は臨時財政対策債振替前。人口は平成17年度国勢調査
 （出所） 大阪府市町村課、高知県市町村振興課資料より作成

(11) 大阪府は合併団体が1、高知県は10。

括算定経費」「地域振興費」の基準財政需要額全体における位置づけ、②「包括算定経費」「地域振興費」における補正係数の役割、③市町村別にみた「頑張る地方応援プログラム」の位置づけ、といった観点からの検証を行う。

3-1 「包括算定経費」「地域振興費」の基準財政需要額全体における位置づけ

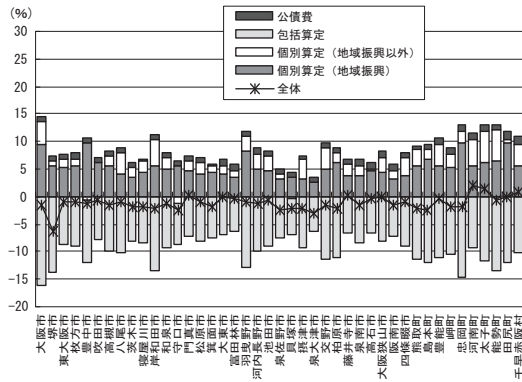
まずはじめに、新しい算定方式が導入された平成19年度の基準財政需要額と前年の平成18年度との比較において、包括算定経費および地域振興費の位置づけを確認したい。図表3は、大阪府および高知県下の市町村について、一定の仮定を置き、平成18年度算定を平成19年度算定に組み換えて、基準財政需要額の変化をみたものである⁽¹²⁾。同図にもとづけば、いずれの団体においても、包括算定経費が減少を示す中、地域振興費の創設が基準財政需要全体額が前年とほぼ変わらない水準を維持することに貢献をしている。しかし、それが全体額を押し上げているというわけではない。大阪府においては、3市3町が前年度比わずかに増額しているが、公債費を除いても増額しているのは2町のみである。また高知県においては、11町の前年度比増額がみられたが、公債費を除く増額は9町である。増額を果たしている団体のうち、地域振興費が包括算定経費の減額を相殺しているとみられるのはわずかであり、地域振興費以外の個別算定経費と併せて増額に寄与しているところがほとんどである。新しい算定方式の導入、特に地域振興費の創設が小規模団体の基準財政需要額算定に有利に働いているとまではいえないが、全体としてみると変動額は小規模に抑えられている。

次に、平成19年度算定における包括算定経費および地域振興費のシェアをみる。図表4は、基準財政需要額全体に占めるそれぞれのシェアを、大阪府、高知県で人口規模別にみたものである。人口分と面積分では、包括算定経費、地域振興費ともに、人口分の割合が高く、大阪府では面積分のシェアがわずかであるのに対して、高知県では、包括算定経費の面積分を中心に、小規模団体で1割を超えるシェアを維持しているところもあるなど、大阪府と高知県では対照的である。また包括算定経費と地域振興費を比較すると、大阪市を除くすべての団体で、包括算定経費のシェアが地域振興費を上回っている。さらに

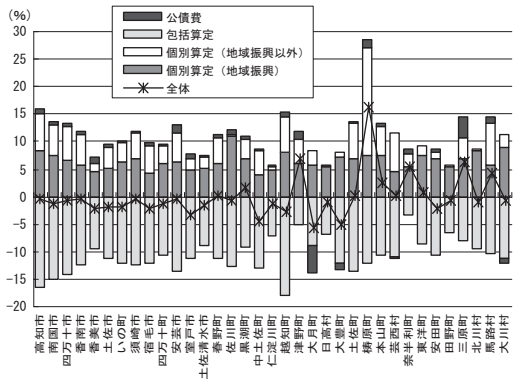
(12) 平成18年度算定の平成19年度算定方式への組み換えの方法は図表3の(注1)参照。厳密には、投資的経費に含まれる補正の一部が、個別算定経費に移行しており、あくまで一定の仮定での試算である。

図表3 基準財政需要額の変化（平成19/18年度）と地域振興費および包括算定経費の寄与度

大阪府



高知県



(注1) 「全体」は臨時財政対策債振替前を比較

「個別算定（地域振興以外）」は平成18年度における道路橋りょう費および港湾費という投資的経費および経常経費（企画振興費、その他の諸費を除く）を合計したものを比較。

「包括算定」は平成18年度における道路橋りょう費および港湾費以外の投資的経費および経常経費の企画振興費、その他の諸費との合計額との比較。

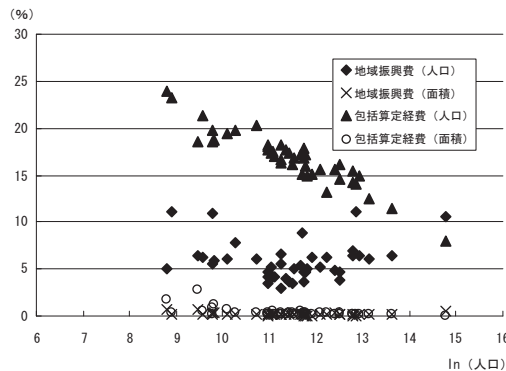
「公債費」は平成18年度における公債費との比較。

(注2) 市町村の並び順は、平成17年国勢調査にもとづく人口規模順。

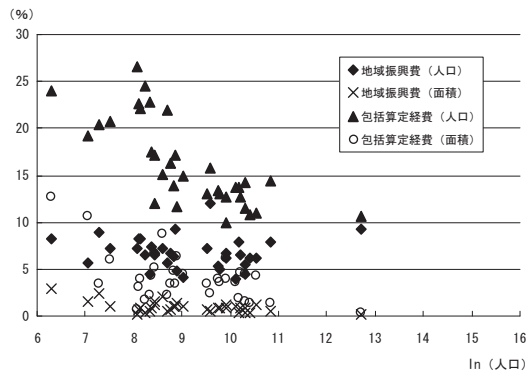
(出所) 大阪府市町村課および高知県市町村振興課資料より作成

図表4 地域振興費・包括算定経費のシェア（平成19年度）

大阪府



高知県



(出所) 大阪府市町村課および高知県市町村振興課資料より作成

特徴的であるのは、地域振興費のシェアは、団体別での傾向的な違いはみられないのに対して、包括算定経費（人口）は小規模団体ほどシェアが高くなる傾向が顕著なことである。

前節でみてきた基本的な算定の考え方にもとづけば、地域振興費は「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」するものとして、条件不利地域へ配慮された経費であった。一方、人口と面積を基準とする算定に関しては、このような簡素化が進めば、都市と農村の格差をますます大きくするとの批判もあった⁽¹³⁾。しかしながら、実態としては、地域振興費は、新しい算定方式導入にともなう変動を小規模に抑える役割を果たしていると考えられるものの、シェアで見ると、1割に満たない団体がほとんどで、必ずしも小規模団体に有利な算定と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とがわかる。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ことが考えられる。また包括算定経費の面積分が、小規模団体において一定のシェアを保っていることについては、人口規模においては大都市と大きな格差のある小規模町村において、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ことを示したといえる。

3-2 「包括算定経費」「地域振興費」における補正係数の役割

ここでは、地域振興費においては勿論のこと、包括算定経費においても重要な役割を果たしたとみられるそれぞれの補正係数に関して検証を行いたい。特に、シェアの大きい人口分についてみることにする⁽¹⁴⁾。

(1) 包括算定経費

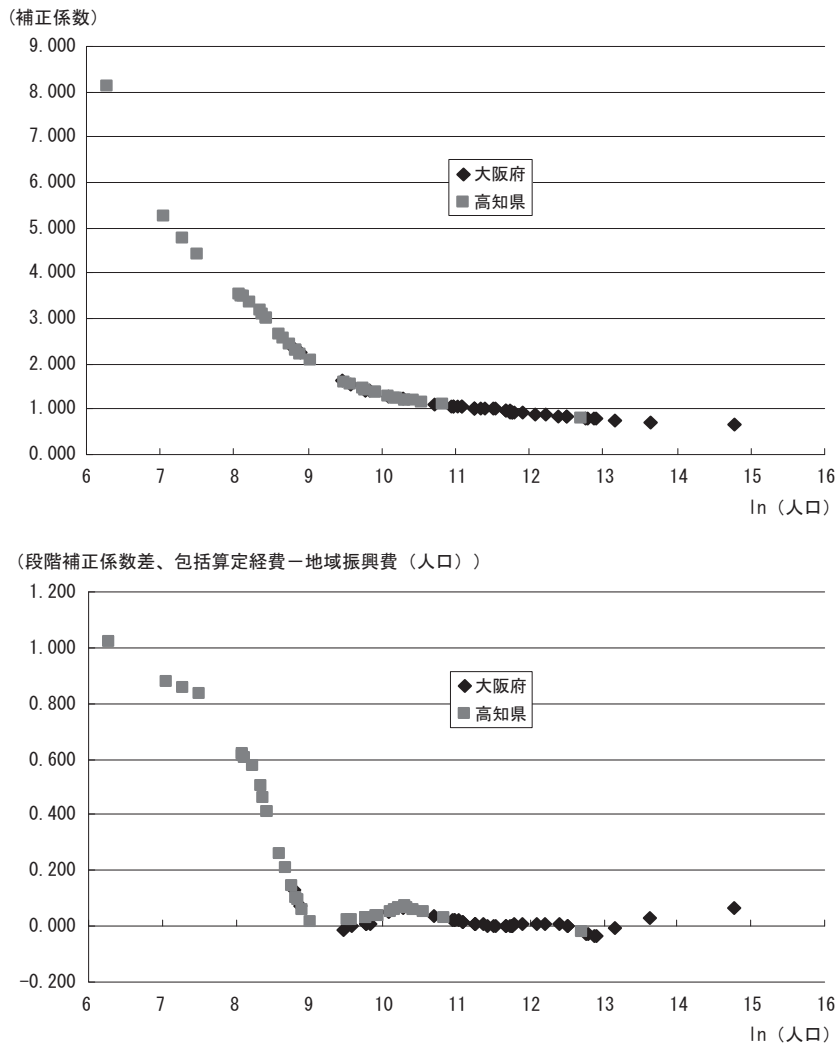
包括算定経費（人口）の補正係数は、段階補正のみである。ただし、同経費の段階補正の人口段階区分は、人口4千人以下でも細分化されるなど、小規模団体に特段の配慮をしたものとなっている。図表5上段は、包括算定経費（人口）の段階補正係数

(13) 平岡・森（2007）

(14) 包括算定経費（面積）は、種別補正で宅地の補正係数が最も高いなど、全体として大阪府の方が補正係数は高くなっている。したがって、高知県の小規模団体において、補正後の面積が必ずしも大きいわけではない。包括算定経費全体の中で、面積分の占める割合が相対的に高くなるのは、人口を測定単位とした場合の算定額が、補正係数を高く設定したとしても、人口規模の大きい団体と比べ小さくならざるを得ないことが要因としてあると考えられる。

を大阪府、高知県を対象に人口規模別にみたものである。高知県の人口規模1万を下回る団体近辺から段階補正係数が2.000を上回り始め、4千人近辺から3.000を上回るなど、急速な上昇を示している。この点は、地域振興費（人口）における段階補正係数と比較しても（図表5下段）顕著であり、人口規模1万人を下回る団体から急速に

図表5 包括算定経費（人口）の段階補正係数（上段）と地域振興費（人口）段階補正との差（下段）



(出所) 地方交付税制度研究会編『平成19年度 地方交付税制度解説（補正係数・基準財政収入額篇）』をもとに作成

差が拡大し、4千人近辺で差の拡大程度は緩やかとなるものの、差の絶対値は大幅となっている。

このように、包括算定経費（人口）は、適用される補正係数は段階補正係数のみであるが、地域振興費（人口）の段階補正係数と比較しても小規模団体に対して配慮されたものであることがわかる。そのことが、包括算定経費（人口）のシェアが人口規模が小さくなるほど高くなる傾向に反映されている。人口規模における行政コスト差を反映するとの基本的な考え方にもとづくものともいえるが、近年の段階補正係数の見直しが縮減傾向にあったことからみれば、それに逆行する内容ともいえる。

（2） 地域振興費

次に、地域振興費（人口）の補正係数をみることにする。前節でもみたとおり、地域振興費（人口）の補正係数は、包括算定経費（人口）とは異なりきわめて複雑である。地域振興費は、新しい算定の重要なポイントである条件不利地域への配慮の役割を果たす経費であり、実態として補正係数がどのような働きをしていたかをみることは、新しい算定を評価する上でも重要である。

まず、地域振興費（人口）の最終補正係数を大阪府および高知県の全市町村でみたのが図表6である。補正係数は人口規模に対してU字となっているが、高知県の小規模団体では補正係数が最も高い団体で35.206あり、大阪府の最も低い団体2.352と比べれば15倍以上の開きがある。このほか、高知県の小規模団体については、補正係数が二桁を超える団体も多く、補正係数の数値からみれば、条件不利地域への「配慮」が反映されたものになっている。

では、補正係数の中身がどのようなものであったのか。その内訳を示したのが図表7-1、7-2である。表中のⅢが最終的な補正係数の数値であり、Ⅰは段階補正（B）×普通態容（C）⁽¹⁵⁾を示し、Ⅱはそれ以外の補正係数、表中でいえば（D）～（P）の合計額である。すなわち、Ⅲ（最終的な補正係数）＝Ⅰ（段階補正×普通態容）＋Ⅱ（それ以外の補正係数）で表される。

Ⅰ（段階補正×普通態容）とⅡ（それ以外の補正係数）の比較では、政令指定都市である大阪市や堺市など、一部の大都市で、Ⅰ（段階補正×普通態容）がⅡ（それ以外の補正係数）を上回っており、これらの団体ではⅠ（段階補正×普通態容）、この

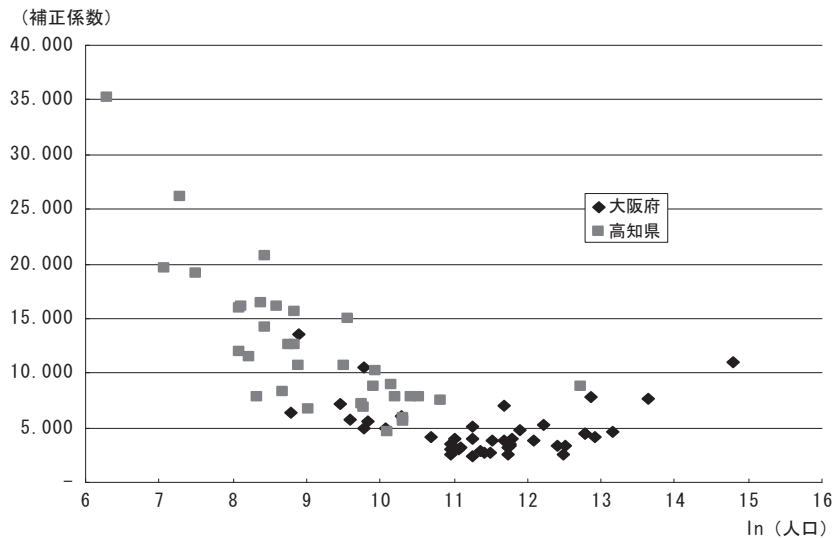
(15) 厳密には0.8919を乗じる。

場合には普通態容補正係数が、最終補正係数を押し上げている⁽¹⁶⁾。しかし、このような団体は一部であり、小規模団体をはじめ、Ⅱ（それ以外の補正係数）が上回る団体がほとんどで、最終的な補正係数に与える影響が大きくなっている。

Ⅱ（それ以外の補正係数）の内訳を、さらに詳しくみると、一つは、事業費補正（P）が影響を及ぼしている団体のあることが分かる。大阪府の羽曳野市、忠岡町、田尻町、高知県の佐川町、越知町、本山町など、概して高知県で高い団体が多いが、これらの団体では事業費補正を要因の一つとして最終補正係数が高く押し上げられている。しかし、小規模団体の補正係数を引き上げている最大の要因は、経常態容補正係数Ⅰ（G）である。高知県の人口規模が2千人を下回る団体では、二桁台の補正係数となっており、大阪府下の市と比較して顕著な違いが生じている。

経常態容補正Ⅰ係数は、経常態容補正Ⅱ係数と同じく、「頑張る地方応援プログラム」の交付税措置として適用されるものである。経常態容補正Ⅱ係数は、後述するように、製品出荷額、事業所数、若年就業率、転入者人口等を成果指標とする交付税措

図表6 地域振興費（人口）の補正係数



(注) 一本算定。

(出所) 大阪府市町村課および高知県各市町村提供資料より作成

(16) 総務省『地方交付税等関係計数資料（市町村分）』平成19年度で、市町村規模別に地域振興費（人口）の補正係数をみると、大都市12.231、中核市5.381、特例市4.146、都市4.300、町村7.252。

置であるのに対し、経常態容補正Ⅰ係数は、歳出削減比率が指標として採用される、いわゆる行革指標である。指標として用いられる決算額の増加率が全国平均より低い団体のうち、その差が1を超える団体が、一定の基準を満たす条件不利地域である場合には、その値に2が乗じられる。全国平均と増加率が低い団体の指標の最大差は2を上限とするため、条件不利地域の場合は、最大で係数に4倍の差がつくことになる。すなわち、全国平均以上の行革が条件不利地域で達せられた場合には、補正係数が一

図表7-1 地域振興費（人口）補正係数の内訳：大阪府下市町村

	人口	段階	普通態容Ⅰ	普通態容Ⅱ	普通態容Ⅲ	寒冷	経常態容Ⅰ(行革)	経常態容Ⅱ(雇費)	密度Ⅰ(基地帯)	密度Ⅱ(児童手当公務員分)	密度Ⅲ(外国青年)	人口増	人口減	合併	投資	事業費補正	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	Ⅰ	Ⅱ	Ⅲ	
大阪市	2,628,811	0.595	13.642	0.560	—	—	0.046	0.052	—	0.089	0.034	—	—	—	1.959	0.974	7.240	3.714	10.954	
堺市	830,966	0.689	8.184	0.477	—	—	0.408	0.090	—	0.030	0.055	—	—	0.390	1.017	0.142	5.029	2.609	7.638	
東大阪市	513,821	0.762	3.956	0.447	—	—	0.344	0.007	—	0.021	0.005	—	—	—	1.017	0.102	2.688	1.943	4.631	
枚方市	404,044	0.814	2.365	0.407	—	—	0.491	0.100	—	0.051	—	—	—	—	1.017	0.391	1.717	2.457	4.174	
豊中市	386,623	0.818	3.443	0.408	—	—	0.529	0.136	—	0.042	—	—	—	—	3.950	0.155	2.512	5.220	7.732	
吹田市	353,885	0.821	3.602	0.413	—	—	0.263	0.046	0.001	0.034	—	—	—	—	1.017	0.003	2.637	1.777	4.414	
高槻市	351,826	0.821	2.451	0.422	—	—	0.223	0.159	—	0.021	—	—	—	—	1.017	0.877	1.795	2.719	4.514	
八尾市	273,487	0.833	2.956	0.356	—	—	0.045	0.144	—	0.036	0.019	—	—	—	0.002	0.538	2.196	1.140	3.336	
茨木市	267,961	0.834	2.407	0.414	—	—	0.265	0.007	—	0.029	—	—	—	—	—	0.017	1.790	0.732	2.522	
寝屋川市	241,816	0.842	2.341	0.414	—	—	0.509	0.004	—	0.033	—	—	0.175	—	—	0.422	1.758	1.557	3.315	
岸和田市	201,160	0.864	1.957	0.351	—	—	0.557	0.011	—	0.051	0.063	—	—	—	—	2.727	1.508	3.760	5.268	
和泉市	177,856	0.882	1.970	0.336	—	—	0.226	0.024	0.006	0.028	0.086	—	—	—	—	1.520	1.550	2.226	3.776	
守口市	147,465	0.913	2.377	0.362	—	—	0.593	0.166	—	0.031	0.087	—	0.117	—	1.171	0.386	1.935	2.913	4.848	
門真市	131,706	0.935	2.162	0.355	—	—	0.607	0.237	—	0.037	—	—	0.029	—	—	0.982	1.803	2.247	4.050	
松原市	127,276	0.942	1.880	0.345	—	—	0.577	0.129	—	0.033	—	—	0.292	—	—	0.497	1.580	1.873	3.453	
箕面市	127,135	0.942	2.416	0.372	—	—	0.622	0.252	—	0.039	—	—	—	—	—	—	2.030	1.285	3.315	
大東市	126,504	0.943	1.875	0.317	—	—	0.583	0.235	—	0.028	0.161	—	—	—	—	0.245	1.577	1.569	3.146	
富田林市	123,837	0.948	1.880	0.305	—	—	0.441	0.080	—	0.039	—	—	—	—	—	0.148	1.589	1.013	2.602	
羽曳野市	118,695	0.957	1.968	0.342	—	—	0.599	0.052	—	0.037	—	—	—	—	—	4.292	1.679	5.322	7.001	
河内長野市	117,239	0.960	1.750	0.308	—	—	0.052	0.089	—	0.033	—	—	0.088	—	—	—	1.775	1.498	2.345	3.843
池田市	101,616	0.996	2.079	0.337	—	—	0.634	0.194	—	0.037	—	0.321	—	—	0.262	0.145	1.847	1.930	3.777	
泉佐野市	98,889	1.001	1.654	0.257	—	—	0.691	0.082	—	0.081	—	—	—	—	0.168	—	1.477	1.279	2.756	
貝塚市	90,154	1.007	1.775	0.279	—	—	0.675	0.119	—	0.052	—	—	—	—	—	—	1.594	1.125	2.719	
摂津市	85,009	1.011	1.804	0.328	—	—	0.660	0.005	—	0.031	—	—	—	—	—	0.177	1.627	1.201	2.828	
泉大津市	77,673	1.017	1.893	0.310	—	—	0.110	0.114	—	0.033	—	—	—	—	—	—	0.068	1.717	0.635	2.352
交野市	77,644	1.017	1.774	0.322	—	—	0.537	0.444	—	0.036	0.131	—	—	—	—	—	0.833	1.609	2.303	3.912
柏原市	77,034	1.018	1.786	0.312	—	—	0.675	0.114	—	0.057	0.033	—	—	—	—	2.350	1.621	3.541	5.162	
藤井寺市	65,780	1.031	1.795	0.324	—	—	0.658	0.165	—	0.054	—	—	—	—	—	0.358	1.651	1.559	3.210	
泉南市	64,683	1.033	1.464	0.252	—	—	0.709	0.041	—	0.057	—	—	—	—	0.242	0.408	1.349	1.709	3.058	
高石市	61,127	1.038	2.005	0.312	—	—	0.675	0.411	—	0.040	—	—	—	—	—	0.652	1.856	2.090	3.946	
大阪狭山市	58,208	1.043	1.872	0.316	—	—	0.692	0.221	—	0.035	—	—	—	—	—	0.503	1.741	1.767	3.508	
阪南市	57,616	1.044	1.495	0.256	—	—	0.703	0.039	—	0.070	0.044	—	—	—	—	—	1.392	1.112	2.504	
四條畷市	57,342	1.045	1.771	0.321	—	—	0.631	0.039	—	0.032	0.044	—	—	—	—	0.363	1.651	1.430	3.081	
熊取町	44,505	1.075	1.613	0.277	—	—	0.090	0.373	—	0.065	0.172	—	—	—	—	1.585	1.547	2.562	4.109	
島本町	29,052	1.152	1.743	0.311	—	—	0.647	0.271	—	0.029	—	—	0.175	—	—	—	2.812	1.791	4.245	6.036
豊能町	23,928	1.234	1.680	0.290	—	—	0.067	0.203	—	0.080	0.213	—	0.964	—	—	—	1.344	1.849	3.161	5.010
柳町	18,504	1.368	1.231	0.213	—	—	0.938	0.056	—	0.040	0.138	—	0.847	—	—	—	1.845	1.502	4.077	5.579
忠岡町	17,586	1.398	1.746	0.312	—	—	0.916	—	—	0.084	0.145	0.036	—	—	—	—	6.836	2.177	8.329	10.506
河南町	17,545	1.400	1.553	0.265	—	—	1.014	0.321	—	0.051	0.436	—	—	—	—	—	0.966	1.939	3.053	4.992
太子町	14,483	1.529	1.689	0.292	—	—	1.044	0.147	—	0.082	0.352	—	—	—	—	—	1.523	2.303	3.440	5.743
能勢町	12,897	1.620	1.181	0.216	—	—	0.598	—	—	0.077	0.396	—	1.460	—	—	—	2.640	1.706	5.387	7.093
田尻町	7,240	2.174	1.715	0.300	—	—	0.244	0.665	—	0.137	0.352	1.571	—	—	—	2.255	4.667	3.325	10.191	13.516
千早赤阪村	6,538	2.250	1.475	0.253	—	—	1.733	0.544	—	0.088	—	—	0.788	—	—	—	0.007	2.960	3.413	6.373

図表 7-2 地域振興費（人口）補正係数の内訳：高知県下市町村

	人口	段階	普通 態容Ⅰ	普通 態容Ⅱ	普通 態容Ⅲ	寒冷	経常 態容Ⅰ (行革)	経常 態容Ⅱ (頑張る)	密度Ⅰ (基地等)	密度Ⅱ (児童 手当公 務員分)	密度Ⅲ (外国 青年)	人口 増	人口 減	合併	投資	事業費 補正				
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P	I	II	III	
高知市	333,484	0.823	2.498	0.355			0.564			0.044	0.099				0.716	1.017	4.162	1.834	6.957	8.791
南国市	50,758	1.058	1.000	0.158			0.922	0.261		0.034	0.251				0.347	4.602	0.944	6.575	7.519	
四万十市	37,917	1.098	1.000	0.150	0.551		2.243	0.237		0.100	0.269			0.826		2.409	0.979	6.785	7.764	
香南市	33,541	1.119	1.000	0.159			1.083	0.407	0.004	0.077	0.076				1.510	0.007	3.419	0.998	6.742	7.740
香美市	30,257	1.138	1.000	0.145			2.763			0.089	0.169		0.029	1.122		0.275	1.015	4.592	5.607	
土佐市	30,011	1.140	1.000	0.154			2.927			0.055						1.684	1.017	4.820	5.837	
いの町	27,068	1.180	1.000	0.170			0.874			0.104	0.377		0.672	1.175		3.366	1.052	6.738	7.790	
須崎市	26,039	1.196	1.000	0.151			2.976	0.007		0.079			0.642			4.022	1.067	7.877	8.944	
宿毛市	24,397	1.225	1.000	0.133	0.628		1.281	0.123		0.055	0.209		0.730			0.311	1.093	3.470	4.563	
四万十町	20,527	1.311	1.000	0.090			3.804	0.108		0.103	0.497		0.730	1.334		2.342	1.169	9.008	10.177	
安芸市	20,348	1.316	1.000	0.144	-	-	3.714	0.178		0.093	0.251		0.409			2.879	1.174	7.668	8.842	
室戸市	17,490	1.402	1.000	0.127			3.235	0.093		0.070	0.292		1.752				1.250	5.569	6.819	
土佐清水市	17,281	1.409	1.000	0.112	1.157		3.085	0.146	0.003	0.095	0.295		0.876			0.086	1.257	5.855	7.112	
佐川町	14,447	1.513	1.000	0.155			3.467	0.502		0.116	0.177					9.144	1.365	13.561	14.926	
黒潮町	13,437	1.586	1.000	0.134			4.587	0.197		0.076	0.380		0.584	1.345		1.934	1.415	9.237	10.652	
中土佐町	8,320	2.058	1.000	0.138			0.224	0.338		0.104	0.307		0.409	1.840		1.559	1.836	4.919	6.755	
仁淀川町	7,347	2.164	1.000	0.099	-		0.242	0.117		0.162	0.695		1.781	2.515		3.203	1.930	8.814	10.744	
越知町	6,952	2.204	1.000	0.149			4.884	0.372		0.125	0.734		0.788			6.528	1.966	13.580	15.546	
津野町	6,862	2.213	1.000	0.143	-	-	5.782	0.665		0.112	0.372		0.613	2.116	-	0.790	1.974	10.593	12.567	
大月町	6,437	2.262	1.000	0.105	2.035		6.407	0.403		0.125	0.396		1.080				2.017	10.551	12.568	
日高村	5,895	2.335	1.000	0.168	-		4.658	0.372		0.065	0.433					0.526	2.083	6.222	8.305	
大豊町	5,492	2.399	1.000	0.115			6.194	0.436		0.141	0.465		2.716			3.953	2.140	14.020	16.160	
土佐町	4,632	2.571	1.000	0.113			7.064	0.342		0.111	0.551		1.197			2.535	2.293	11.913	14.206	
梶原町	4,625	2.573	1.000	0.089	2.478		9.136	0.932		0.153	0.552		0.467			4.680	2.295	18.487	20.782	
本山町	4,374	2.636	1.000	0.129			7.226	0.188		0.213	0.583		0.759			5.018	2.351	14.116	16.467	
芸西村	4,208	2.682	1.000	0.121			3.719	0.425		0.114	0.606		0.204			0.246	2.392	5.435	7.827	
奈半利町	3,727	2.794	1.000	0.139			6.355	0.531		0.146	0.685		1.051				2.492	8.907	11.399	
東洋町	3,386	2.867	1.000	0.103	2.998		7.531	0.534		0.076	0.754		1.606				2.557	13.602	16.159	
安田町	3,297	2.889	1.000	0.118			9.765	0.049		0.078	0.774		0.905			1.745	2.577	13.434	16.011	
田野町	3,236	2.905	1.000	0.141			7.495	0.027		0.069	1.577						2.591	9.309	11.900	
三原村	1,808	3.564	1.000	0.133	2.277		10.067	0.808		0.266	1.411		0.146			0.897	3.179	16.005	19.184	
北川村	1,478	3.896	1.000	0.107			14.574	0.498		0.282	1.726		0.993			4.467	3.475	22.647	26.122	
馬路村	1,170	4.378	1.000	0.094			13.214	0.026		0.219	2.180						3.905	15.733	19.638	
大川村	538	7.089	1.000	0.091			20.779	2.128		0.120	4.744		0.613			0.408	6.323	28.883	35.206	

- (注1) 補正係数は一本算定を使用。
- (注2) 表中の I = B × C。II は D ~ P の合計額。III = I + II。III が全体の補正係数となる。
- (注3) 人口は平成17年国勢調査。
- (出所) 図表 7-1 は、大阪府市町村課、図表 7-2 は高知県各市町村提供資料より作成

層の割増をされるという算定方法がとられているのである。その結果、条件不利地域の経常態容補正 I の値が高くなり、最終的に地域振興費（人口）の補正係数が、小規模団体にとって高いものになっている。

つまり、「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」するために創設された地域振興費の内実は、実態からみると、そのほとんどが行革経費

の条件不利地域における割増算定ということである⁽¹⁷⁾。

次に、このような地域振興費と関連する「頑張る地方応援プログラム」の算定もみておくことにしたい。

3-3 頑張る地方応援プログラム

「頑張る地方応援プログラム」とは、「魅力ある地方」の創出に向けて、地方独自のプロジェクトを自ら考え、前向きに取り組む地方公共団体に対し、平成19年度から地方交付税等の支援措置を新たに講ずるというものである。地方交付税による支援措置としては、①市町村がプロジェクトに取り組むための経費に対する特別交付税措置（500億円程度）、②行政改革の実績を示す指標や製造品出荷等の成果指標が向上した市町村及び都道府県に対する普通交付税の割増算定（2,200億円程度）、③「地域産業活性化法」等に基づく、企業立地促進に係る地方交付税措置（300億円程度、平成20年度以降）を内容とする⁽¹⁸⁾。

平成19年度の普通交付税の算定においては、行政改革の実績を示す指標、農業産出額、製造品出荷額、事業所数、出生率、転入者人口、小売業年間商品販売額、若年就業率、ごみ処理量、の9つの指標を用いて、これらの成果指標が向上した団体に対して、その程度に応じて割増算定が行われる。行政改革の実績を示す指標は、平成17年度より実施されている行革インセンティブ算定が、「頑張る地方応援プログラム」による交付税措置の一環として、引き継がれたものである。

全国（市町村分）の算定結果をみると（図表8）、頑張る地方応援プログラムによる基準財政需要額の増額は、約1,870億円と基準財政需要額全体額のわずか0.8%に過ぎないが、いくつかの特徴をみることができる。一つは、同プログラムによる増額のうち6割程度は行革の実績を示す指標によるもので中心的な内容となっていること、もう一つは、経費で見ると地域振興費（人口）に計上される経費が全体の73.7%と、地域振興費との関わりの大きいことが示されている。さらには、財源不足団体と財源超過団体では異なる傾向がみられることである。すなわち、行革実績による増額は、財源不足団体でより占める割合が

(17) 例えば、高知県大川村の行革算定対象経費の決算額（平成17年度/平成14年度）の伸び率は△19.1%だが、その項目別寄与度は人件費△5.4%、補助費等△5.1%、物件費△4.8%などとなっており、年平均で△6.375%、全国平均△0.521%との差が5.854%ポイントとなる。上限が設定されているが、このケースでは最上限の値で計算される。

(18) 地方財務協会編『改正地方財政詳解』平成19年度

図表 8 頑張る地方応援プログラムによる基準財政需要額増額：全国（市町村分）

(総括表)			(単位：千円、%)				
			費 目 名	測定単位	財源不足団体	財源超過団体	合 計
行革の実績 を示す指標	歳出 削減率	歳出削減率取組に要する経費分	地域振興費（人口）	人 口	21,823,260	5,067,428	26,890,688
		地域振興関係経費分 うち条件不利地域の 更なる割増分	地域振興費（人口）	人 口	71,720,330	3,741,417	75,461,747
	徴収率 小 計				33,705,072	20,997	33,726,069
		徴 税 費	世帯数	5,037,775	2,341,130	7,378,905	
小 計					98,581,365	11,149,975	109,731,340
出生率			社会福祉費	人 口	9,446,892	2,056,134	11,503,026
ごみ処理量			清 掃 費	人 口	8,692,083	2,131,425	10,823,508
農業産出額			農業行政費	農家数	7,865,818	659,104	8,524,922
小売業年間商品販売額			商工行政費	人 口	8,971,048	1,908,435	10,879,483
製造品出荷額			地域振興費（人口）	人 口	6,374,358	1,908,930	8,283,288
事業所数			地域振興費（人口）	人 口	6,953,379	2,012,541	8,965,920
若年者就業率			地域振興費（人口）	人 口	7,653,597	1,856,775	9,510,372
転入者人口			地域振興費（人口）	人 口	5,790,513	3,079,200	8,869,713
合 計					160,329,053	26,762,519	187,091,572
行革の実績 を示す指標	歳出 削減率	歳出削減率取組に要する経費分	地域振興費（人口）	人 口	13.6	18.9	14.4
		地域振興関係経費分 うち条件不利地域の 更なる割増分	地域振興費（人口）	人 口	44.7	14.0	40.3
	徴収率 小 計				21.0	0.1	18.0
		徴 税 費	世帯数	3.1	8.7	3.9	
小 計					61.5	41.7	58.7
出生率			社会福祉費	人 口	5.9	7.7	6.1
ごみ処理量			清 掃 費	人 口	5.4	8.0	5.8
農業産出額			農業行政費	農家数	4.9	2.5	4.6
小売業年間商品販売額			商工行政費	人 口	5.6	7.1	5.8
製造品出荷額			地域振興費（人口）	人 口	4.0	7.1	4.4
事業所数			地域振興費（人口）	人 口	4.3	7.5	4.8
若年者就業率			地域振興費（人口）	人 口	4.8	6.9	5.1
転入者人口			地域振興費（人口）	人 口	3.6	11.5	4.7
合 計					100.0	100.0	100.0

(出所) 総務省『地方交付税等関係計数資料（市町村分）』平成19年度より作成

高いこと、他方、行革以外の指標による増額は農業産出以外、財源超過団体においてシェアが高いという特徴がある。

このような全国的な特徴は、大阪府、高知県にも同様にみられている（図表 9-1、9-2）。行革の実績による増額は、大阪府、高知県ともに全体額に対しての割合が高いものの、高知県の小規模団体においては8割を超える団体も多い。このような団体では、条件不利地域における割増増額分が寄与しており、前節でみた地域振興費（人口）の経常態容補正 I 係数に対応している。頑張る地方応援プログラムとはいえ、その中身は、行革算定経費、条件不利地域においてはその割増分による増額が大きいことが分かる。また、頑

張る地方応援プログラムに計上されている地域振興費（人口）が、地域振興費（人口）の基準財政需要額のどの程度を占めているのかみたと、高知県の小規模団体においては、

図表 9-1 頑張る地方応援プログラムによる基準財政需要額増額：大阪府

（単位：千円、％）

	歳出削減 に要する 経 費	地域振興 関係経費	うち条件 不利地域 割 増 分	徴収率	出生率	ご み 処理量	農 業 産 出 額	小 売 業 年 間 商 品 販 売 額	製 造 品 出 荷 額	事 業 所 数	若 年 就 業 率	転 入 者 人 口	行 革 分 / 頑 張 る 地 方 応 援 プ ロ グ ラ ム	地域振興 費 分 / 地 域 振 興 費 (人口)
	A	B	b	C	D	E	F	G	H	I	J	K		
大阪市	223,711			190,634		46,370	-	261,909				252,891	42.5	0.9
堺市	170,638	456,574		57,688	12,299	19,545	-	-	6,149		32,283	99,924	80.1	6.5
東大阪市	104,562	222,433		29,769			-	-		6,654			98.2	17.0
枚方市	99,415	267,599		24,812	17,938	106,910	-	-	62,042		12,708		66.3	8.0
豊中市	125,169	253,200		21,628		31,828	-	-			3,576	93,699	75.6	67.0
吹田市	70,052	102,131		40,066	15,718	12,483	1,118	107,514		21,604	8,512		56.0	7.0
高槻市	66,389	78,756		25,488		16,552	-	58,421			17,573	85,916	48.9	73.6
八尾市	22,768			20,914	8,096	14,471	-	95,871			5,060	67,797	18.6	3.3
茨木市	54,035	77,334		20,920	3,966		-	71,522			3,471		65.9	29.7
寝屋川市	63,078	164,628		5,506		31,282	-	19,631			1,789		81.6	17.4
岸和田市	61,403	145,882		14,885	26,788	21,291	-	-	2,605		1,489		81.0	6.8
和泉市	36,193	38,167		13,545	10,523	23,008	-	14,657			7,898		61.0	6.6
守口市	53,744	108,033		7,229		31,217	-	-			6,275	39,011	68.8	12.3
門真市	49,219	98,681		3,535	1,954	5,421	7,826	-	56,040		1,706		67.5	40.8
松原市	38,145	97,717		10,208		17,211	-	9,550		6,357	-	24,017	71.9	27.9
箕面市	47,982	98,313		7,248	7,533	28,406	-	21,267		39,514	6,116	13,642	56.9	13.9
大東市	40,955	95,486		8,454	1,880	11,901	-	19,917	10,532		9,128	35,339	62.0	23.0
富田林市	31,844	69,188		6,865		20,386	-	-	8,247	6,186	3,894		73.6	14.7
羽曳野市	36,891	94,642		5,519		38,385	11,524	2,629			2,855	8,564	68.2	19.4
河内長野市	11,278			9,915		26,195	-	-	11,496		7,809		31.8	2.5
池田市	34,967	84,219		7,752	7,518	3,587	-	-		2,633	3,759	30,079	72.7	20.0
泉佐野市	39,699	86,715		6,214	10,242	7,562	-	28,828			7,500	7,500	68.3	19.2
貝塚市	36,360	76,220		4,428	14,682	18,022	4,472	9,204	15,845		834	3,169	63.9	8.6
摂津市	34,441	69,355		6,514	11,322	19,992	1,032	-			786		76.9	10.6
泉大津市	15,806			6,591	13,794	2,740	-	-			-	16,382	40.5	7.2
交野市	22,407	54,727		3,133		16,435	-	-	8,331	26,000	6,033	23,414	50.0	31.6
柏原市	31,352	64,843		2,801		13,589	-	-	8,978		7,269		76.8	28.8
藤井寺市	25,312	54,762		3,860			1,032	43,449				20,080	56.5	2.3
泉南市	26,805	58,036		1,391	11,485		9,374	-			2,274	2,633	77.0	24.5
高石市	25,445	50,888		5,098	9,043	359	946	-	21,486	4,410	1,809	18,772	58.9	37.6
大阪狭山市	24,337	50,181		2,227		7,185	-	12,744	16,691	5,493		1,615	63.7	17.5
阪南市	24,089	50,844		1,263		1,693	9,374	-			4,157		83.3	20.9
四條畷市	18,459	48,479		4,370	10,182	13,489	-	15,376		4,031	105		62.3	26.6
熊取町	7,409			1,346	9,886	3,928	4,214	-	3,952	15,808	4,035	6,915	15.2	11.8
島本町	9,836	24,938		2,080		7,344	946	-		3,010	4,353	7,202	61.7	22.2
豊能町	2,966			2,526		4,222	-	20,956	4,914		3,807	266	13.8	7.1
柳町	10,099	22,011		861	1,095	2,393	1,032	-			1,678	241	83.7	10.0
忠岡町	9,792	20,008		479	1,569	1,347	516	-					89.8	8.8
河南町	9,770	23,144		491		4,745	-	5,546	7,661	2,629	130		61.7	23.9
太子町	7,637	20,337		1,110		3,834	-	-	2,732		161	1,045	78.9	16.7
能勢町	4,986	9,281		345		2,199	-	10,518					53.5	9.3
田尻町	3,269			1,621	3,434	423	602	80	1,996		2,250	4,662	26.7	7.5
千早赤阪村	6,109	14,854		880		882	-	-	315		1,898	4,366	74.5	35.7

（注） 人口規模順。一本算定。シャドウは地域振興費になるもの。

（出所） 大阪府市町村課提供資料より作成

図表9-2 頑張る地方応援プログラムによる基準財政需要額増額：高知県

(単位：千円、%)

	歳出削減に要する経費	地域振興関係経費	うち条件不利地域割増分	徴収率	出生率	ごみ処理量	農業産出額	小売業年間商品販売額	製造品出荷額	事業所数	若年就業率	転入者人口	行革分/頑張る地方応援プログラム	地域振興費分/地域振興費(人口)
高知市	109,200	238,757		16,492	19,743								94.9	6.4
南国市	21,504	65,074		1,723	17,272	10,449			24,509				62.8	15.7
四万十市	16,765	140,574	93,715	983	5,609			3,777		9,611	7,015		85.9	31.9
香南市	13,277	53,922		2,080	5,950	3,352	4,644	28,012	16,195	6,640	2,420		50.8	19.3
香美市	10,356	144,306	96,391	951	3,582	3,557	1,806						94.6	49.3
土佐市	13,770	148,738	99,158	746		1,235	9,976						93.6	50.1
いの町	10,166	33,602		4,083	3,611	3,822	3,784						81.0	11.2
須崎市	12,476	130,884	87,289	976		5,357	3,698	5,605			337		90.6	33.4
宿毛市	6,590	51,228	43,826	657		5,022				1,534	4,016		84.7	30.8
四万十町	9,228	135,229	90,152	632	1,820	2,293	23,564	7,221			4,104		78.8	38.4
安芸市	10,652	129,156	86,092	1,959	6,320	1,435					4,932	1,769	90.7	44.0
室戸市	9,772	94,901	63,255	581	5,432	306	9,116	18,457	355	842	1,811		74.3	48.8
土佐清水市	9,718	88,907	59,272	587		2,640	10,750				4,668		84.6	45.4
佐川町	8,664	84,003		415	1,066	682	1,892	4,815	8,954		2,727	1,737	81.0	26.6
黒潮町	8,501	105,524	70,350	427		1,264					2,237	2,660	94.9	44.9
中土佐町	3,448			434		541	7,224	6,069		1,571	3,633		16.9	8.3
仁淀川町	3,289			1,474	1,954	1,123					1,591		50.5	3.3
越知町	6,301	56,512	37,670	1,908		123			3,345		1,441		92.9	33.8
津野町	6,259	73,401	51,020	1,117	918	1,047	12,384				3,757	660	81.1	52.7
大月町	6,074	76,297	52,867	313	1,806	1,929		4,561		4,799			86.3	58.2
日高村	5,835	44,965	29,969	300	696	900	3,870		4,057				84.3	60.6
大豊町	5,650	57,283	38,182	1,129	1,539	841					3,312	1,117	90.4	41.0
土佐町	4,601	55,931	37,285	1,129		270	11,266	308			2,751	179	80.7	52.1
梶原町	5,271	72,899	48,599	1,404	1,021	706			1,412	3,928	2,636		89.1	48.4
本山町	5,163	53,310	35,541	574	770	182	12,470					1,521	79.8	45.0
芸西村	5,084	23,869		498	2,057	294		6,175		1,362	1,939	7	71.3	52.9
奈半利町	4,827	38,991	25,995	313		329		985		2,268	1,393		89.9	60.4
東洋町	4,610	42,565	28,377	300		535	5,504				1,260	2,087	83.5	49.9
安田町	4,557	55,004	36,669	485	104	759					300		98.1	61.3
田野町	4,501	40,350	26,899	600	2,013	535						161	94.4	63.2
三原村	3,300	30,371	15,356	306		276	9,202		1,101		1,602		73.6	56.7
北川村	3,426	36,423	24,280	749	459	223		2,198			544	818	90.5	57.7
馬路村	3,236	28,602	20,147	676	725	235	6,278				56		81.7	75.0
大川村	2,845	17,836	11,892	549	340	159	688				988	1,130	86.5	65.1

(注1) 人口規模順。一本算定。シャドウは地域振興費になるもの。

(注2) 津野町、大月町、馬路村については各団体から得た数値と補正係数から求めた計算値に大きな乖離があったため、補正係数から求めた計算値を基本に各団体から得た数値を参考として求めた。

(出所) 高知県各市町村提供資料より作成

特に人口規模が5千人を下回る団体では、5割を超える団体が多く、前節でみたとおり、地域振興費(人口)が、頑張る地方応援プログラムによって支えられていることが、改めて裏付けられている。

頑張る地方応援プログラムについては、分析対象とした大阪府、高知県がそれぞれ次の

ような意見提出を行っている。まず、大阪府は、行革算定経費に条件不利地域の割増が設定されていることについて、条件不利地域については、既に過疎債等、さまざまなかたちでの財政支援措置が講じられている中で、標準的財政需要を見積もる算定において、最大4倍の割増による格差がつく仕組みを持ち込むことに疑問を呈し見直しを求めている⁽¹⁹⁾。この意見に関して、総務省は基本方針2006における「地方団体の財政運営に支障が生じないような必要な措置を講じつつ、簡素な新しい基準による算定を行うなど見直しを図る」と明記されたことを根拠に意見を不採用としている。

他方、高知県は、頑張る地方応援プログラムによる算定、すなわち成果に応じて需要額を配分することは、交付税制度の趣旨から外れているため、本来の必要経費を算定する方法に変更するべきとの意見を示している⁽²⁰⁾。ただし、需要額の配分根拠として不適切とし、廃止を求めているのは、従来から算定されている歳出削減率に基づく算定以外のプログラム、つまり小売業年間商品販売額、製造品出荷額、事業所数、ごみ処理量、若年就業率等である。条件不利地域に割増算定される行革経費は廃止要求の対象とされていない。しかしその後、歳出削減率の条件不利地域への割増算定について、その適用が全国平均削減率を上回る場合のみとされていることについて、全国平均値が歳出削減の取り組みによって上昇傾向にあり、全国平均を下回る団体が多くなることが想定されることから、条件不利地域の更なる割増について算定方法の見直しを求めている⁽²¹⁾。

大阪府、高知県双方の意見によっても、頑張る地方応援プログラムによる算定の次のような性格が確認される。同プログラムの中でも、条件不利地域等の小規模団体に有利であるのは行革実績を示す指標であること、しかし、その条件不利地域への割増は歳出削減率の全国平均が基準となるため、歳出削減が進むほど、条件不利地域に対して割増優位性が失われていくという限界を抱えていることである。すなわち、持続性に問題のあることである。

本来、頑張る地方応援プログラムのような成果指標が、交付税制度の趣旨から外れてい

(19) 平成19年度、平成20年度、平成21年度地方交付税の算定方法に係る意見の内容をヒアリングした。

(20) 高知県平成20年度の地方交付税の算定方法に係る意見。

(21) 高知県平成21年度の地方交付税の算定方法に係る意見。具体的には、①10年前の決算額と比較した歳出削減率が全国平均値を上回る団体について、条件不利地域への更なる割増の対象とする、②全国平均削減率を財政力指数によってグループ分けとする、が改正案として示されているものの、総務省は、近年において更なる行政改革の推進が求められていることを踏まえ、直近の決算統計を用いて近年の「頑張り」の成果を反映することを原則とするとして意見を採用していない。

ることは、高知県の指摘するとおりである。しかし、その際、行革指標である歳出削減率を除いた指摘となっているところが、現在の小規模団体に対する算定の問題を象徴している。この算定を除けば、頑張る地方応援プログラムは小規模団体の算定を十分に支えるものとはなっていないということであろう。

むすびにかえて

以上、平成19年度に導入された、新型交付税等の新しい算定について、基本的な考え方を踏まえ、大阪府および高知県市町村を対象として実態面からの検証を行った。その結果、明らかになったことは以下のようなことである。①変動額は、方針のとおり、導入前と比べ、全体として抑えられている、②人口と面積を基準とした包括算定経費、その人口分について、段階補正は人口4千人に満たない小規模団体に特段の配慮が払われており、財政調整的な役割を果たしていること、それはこれまでの段階補正見直しを含む算定簡素化の流れとは異なるものであること、③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するために創設された地域振興費は、全体額に占めるシェアはほとんどの団体で包括算定経費に比べて小さく、団体間の傾向的な違いもみられないこと、地域振興費の人口分は、行革算定経費の条件不利地域への割増算定を主な内容としていたこと、などである。新型交付税とともに導入された頑張る地方応援プログラムは、団体によって地域振興費に占める割合も高いが、小規模団体にとっては、成果指標のうち行革成果指標が有利に働く内容となっている。

これらの結果と自治体担当者の意見も踏まえ、新しい算定方式について財源保障の観点から考えていきたい。

第1に、条件不利地域等、小規模団体の標準的な財政需要の算定の問題である。新型交付税導入にともない、条件不利地域への配慮が地域振興費の創設となったが、既に示したとおり、行革経費の割増算定がその主な中身である。歳出削減率といった行革の成果が、標準的な財政需要とされること自体に問題があるとともに、このような成果指標の効果は一時的にしか期待できない。今回のような算定は、中長期的に持続していくには限界があるろう。

また小規模団体の財政需要の算定は、今回の改革の制度設計上の問題にとどまらず、そもその交付税算定において、測定単位である人口が減少し、総額抑制傾向の中では単位

費用の減少とともに、財政需要が縮減するという算定構造をもつ。このような状況にあって、本来は、中長期的な視点から、小規模団体の財政需要の内容を行政内容から検討し、補正係数のあり方を整理するといった観点が必要である。今回の見直しは、このような課題に対応するものとなっておらず、条件不利地域についての算定は、今後、改めて検討を要する課題となっていこう。

第2に、人口と面積を基準とした算定を行う包括算定経費は、算定簡素化が焦点となった改革における中心的な経費である。しかし、実態としては、それまでの簡素化の下に進められてきた段階補正見直しとは、逆の中身をもつものであった。すなわち、人口分についての段階補正が小規模団体に特段の配慮が払われるなど、財政調整的な役割を果たしていたということである。これまでも算定簡素化の名の下に、多くの算定の改正が行われてきたが、重要であるのは、算定簡素化の具体的な中身と意味を問うことである。

今回の算定簡素化の中身は、国の基準づけがない、あるいは弱い分野に、人口と面積を基準とした算定を取り入れたということである。その結果、経常経費、投資的経費の区別がなくなり、行政経費の項目が減少している。では、このことの意味、特に自治体にとっての意味はどのようなものであったのか。

まず、簡素な算定導入理由にも明記された「予見可能性」は高まったといえるのか。ヒアリングによれば、自治体側では、人口と面積によって算定が行われるということよりは、従来は示されていなかった8月段階での概算要求の公表や普通交付税の推計方法等の論点や考え方が明らかにされたことに、予見可能性が以前よりやや高まったと感じられている程度である⁽²²⁾。自治体の予見可能性は、予算編成時の交付税額の見込みであり、個別の行政経費が人口と面積により算定されるということとは直接結びついていない。

さらに包括算定経費については、何が保障されているのか分かりづらくなるとされている。勿論、これまでもそのような経費があり、組み換えが行われたに過ぎないともいえるが、「導入に伴い（積算一筆者）内容が簡略化され不透明」「現行の包括算定経費の単位費用における積算内容等を明確にする」必要があるといった意見が示されている⁽²³⁾。また自治体において行われていた基準財政需要額と一般財源決算額との対比による検証作

(22) 都道府県市町村課。

(23) 高知県 平成21年度の地方交付税の算定方法に係る意見。また地方公共団体へのヒアリングでも、「包括算定経費の中身は抽象的整理であって予算の目程度。投資的経費の細かい所はわかりにくい。経常経費に関しては、管理費が多いが、義務付けが弱く弾力的で基準がないため、措置されていてもどの程度入ってきているのかわかりにくい。」との意見が聞かれた。

業もマイクロでは難しくなったとされる⁽²⁴⁾。旧算定でも難しい部分はあったが、新しい算定の下、地域振興費、包括算定経費に集約され、分からない度合いは強まっているという。自治体からは、算定簡素化をつうじて、どのように保障が行われているのかという説明や透明性が求められているのであり、今回の簡素化の下での算定見直しはそれに応えているとはいえない。このように、新しい算定方法の改革は、改革の課題であった算定の簡素化については、表面的なものにとどまり、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。むしろ逆行の面もあるといえよう。

さらに、交付税の財源保障の観点から考察すれば、包括算定経費は、国の義務付けが弱い行政分野に新しい算定が導入された意味が大きいと考えられる。国の義務付けがある分野とそうでない分野によって、算定方法を区分する方法は、義務付けに関わらず標準的な財政需要を保障すべきとの考え方からすれば、地方交付税の財源保障が国家行政の遂行という性格を強めるという懸念も生じさせている⁽²⁵⁾。また仮に、分権が推進される中で国の基準づけが減る方向になれば、新たな算定の考え方は広がり余地をもつことも可能性としてはあり、この点からは中長期的にみて今回の算定導入の意味は小さくないといえるかもしれない。

第3に、変動額が最小限に抑えられたことは、その事実より、制度設計において一つの方針としたことの意味が大きいと考えられる。つまり、財源保障のメルクマールが前年度並みという考え方になったとの解釈もできるためである。基準財政需要額の算定が、あるべき財政需要額をいかにして算定するか、という行政内容の検討ではなく、前年度との比較においていかに変動額を小さくするかが課題となっている⁽²⁶⁾。つまり、あるべき財政需要額が、最小限の変動額になっているのではないか、ということである。その意味では、配分にシフトした考え方の意味合いも持つといえる。

今回の改革は、多くの先行研究にあるとおり抜本改革とまではいえない。しかし、基準

(24) 特に義務性の弱いところの検証が難しく起債の入らない投資的経費の対比が難しいという。基準財政需要額との対応は、当該市町村がどのようなサービスを提供するかを考える際の一つのメルクマールにもなるとされる（都道府県市町村課ヒアリング）。

(25) 例えば大坂（2007）。

(26) 山下（1959）では、「交付税制度に対する議論が、ただ単に、前年度の交付額との比較によってのみ論ぜられているとするならば、それは決して理論的な態度とはいえないであろう。算定結果の基準財政需要額が、あるべき財政需要額の算定として適当であるか、どうかを、客観的に検討した上での論議でなければならないと思われるのである。」としている。

財政需要額を算定するというこの意味が、単に交付税配分のための手段ではなく、算定方式で捉えようとする財政需要の内容こそが重要ということであるならば⁽²⁷⁾、単に算定方法の組み換えとはいえない考え方の変化も含んでいると考えられ、地方分権の下での財源保障について検討していくべき課題を多く残しているといえよう。

(ほしの なほこ 和光大学経済経営学部准教授)

【主要参考文献】

- 大坂健 (2007) 「地方交付税改革論と「新型交付税」」『国学院大学経済学研究』39号
岡本全勝 (2004) 「地方交付税制度50周年特集「近年の地方交付税の変化」」『地方財政』505号
黒田武一郎編 (2007) 『三位一体の改革と将来像 — 地方税・地方交付税』ぎょうせい
黒田武一郎 (2007) 「平成19年度普通交付税の算定結果等」『地方財政』549号
小泉和重 (2007) 「交付税改革と地方財政 — 新型交付税の導入を中心に」『地方財務』634号
高木健二 (2006) 「新型交付税の課題」『自治総研』338号
高木健二 (2008) 『地域間格差と地方交付税』公人社
出口和宏 (2007) 「平成19年度普通交付税の算定方法の改正について (基準財政需要額)」『地方財政』549号
飛田博史 (2007) 「新型交付税・自治体再生法と地方分権」『月刊自治研』570号
飛田博史 (2008 a) 「第3章 地域歳入と地域格差 II 財政調整」『財政再建・構造改革下の地域格差の諸相』地方財政レポート2008
飛田博史 (2008 b) 「農山村における財源保障の危機」青木宗明編『苦悩する農山村の財政学』公人社
平岡和久・森裕之 (2007) 『新型交付税と財政健全化法を問う』自治体研究社
藤田武夫 (1977) 「地方交付税の再検討と改革案 (二) — 低成長下の地方交付税のあり方 —」『都市問題』68巻3号
山下稔 (1959) 「地方交付税制度の本質に対する反省」『自治研究』35巻2号

【参考資料】

- 総務省『地方交付税等関係計数資料 (市町村分)』平成19年度
地方交付税制度研究会編『平成19年度 地方交付税制度解説 (単位費用篇)』(財)地方財務協会
地方交付税制度研究会編『平成19年度 地方交付税制度解説 (補正係数・基準財政収入額篇)』(財)地方財務協会
地方財務協会編『改正地方財政詳解』平成19年度
大阪府市町村課提供資料
高知県市町村振興課『市町村行財政の状況』各年度版
高知県各市町村提供資料
高知県「地方交付税の算定方法に係る意見」平成19年度、平成20年度、平成21年度

(27) この点についての指摘は、表現は異なっても山下 (1959)、藤田 (1977) にある。