

格差是正と地方交付税

— 都道府県を対象とした分析を踏まえて —

星 野 菜穂子

はじめに

近年、地域間格差への関心が高まり、地方財政制度において各種是正措置が講じられている。このような状況下、本稿では、一般財源の地方団体間格差を定量的に抽出し、そのなかでの地方交付税の位置づけを確認する。また、現状の格差を、地方交付税制度の財政調整の考え方にもとづき考察し、近年の地方交付税の変容を格差是正の観点から検討する。考察の対象は原則、東京都も含む都道府県とする。地方交付税は東京都に対しては道府県および大都市分⁽¹⁾の合算算定であるため、ある意味、東京特別区も考察の対象として含むことになる。都道府県を対象とすることの意義は、東京都および特別区も考察の対象にして格差問題を論じることが可能になる点にもある。

本稿の構成は以下のとおりである。まず1節で、一般財源格差の推移と地方交付税の位置づけについて確認する。2節において、地方交付税の財政調整がどのような考え方で行われているのか、その仕組みにもとづき確認した上で、標準財政規模の格差の推移、および留保財源と財源超過についても現状を確認する。さらに3節において、近年の地方交付税の変容を格差是正の観点から考察し、最後に現状の課題について問題提起を行う。

1. 一般財源格差の推移

はじめに一般財源の総額格差の推移をタイル尺度⁽²⁾を用いて確認する。図表1は、東

(1) 特別区。

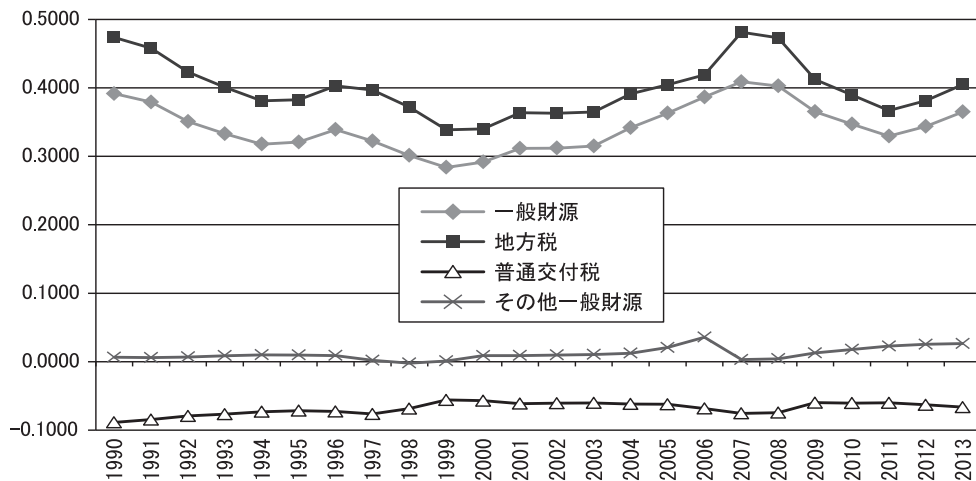
(2) タイル尺度については本稿末参照。分析手法は高林(2005)、宮崎(2013)を参照した。

京都を含む都道府県を対象に、一般財源総額を地方税、普通交付税、その他一般財源に分けて、タイル尺度とその構成要素の寄与度をみたものである。

図表1によれば、一般財源総額でみた格差は、2000年代に入り拡大傾向にあったが、2007、2008年度をピークに縮小し、2011年度を底に再び拡大し始めている。総額でみると、地方税の格差に対して普通交付税が格差是正機能を発揮している姿となるが、2007、2008年度をピークとした一般財源格差縮小には地方税の格差縮小が寄与している。これにはリーマンショック以降の景気動向が反映したと考えられるほか、2008年度の地方法人特別税及び地方法人特別譲与税創設といった制度的要因も影響したものと捉えられる。同図には反映されていないものの、2014年度に地方法人特別税の規模を概ね3分の1縮小し法人事業税に復元させた一方で、法人住民税法人税割の一部が地方交付税原資化されたことなども一般財源総額の格差には影響をもたらすと考えられる。

このように財政調整の手法にはいくつかあり⁽³⁾、近年それが多様に用いられている傾向にある。本来、地方の財政調整制度としては地方交付税が担うべきものであるが、格差は地方交付税制度においてどのような考え方の下に是正され、財政調整が図られているのか、まず次節で整理しておくこととしたい。

<図表1> 一般財源総額のタイル尺度寄与度分解（東京都含む）



(出所) 地方財務協会「地方財政統計年報」各年度版より作成。

(3) 関口(2013)では、①法人事業税等の分割基準の変更、②地方交付税、③地方譲与税の拡充など、として3つに整理されている。

2. 地方交付税の財政調整の考え方

2-1 地方交付税制度の枠組み

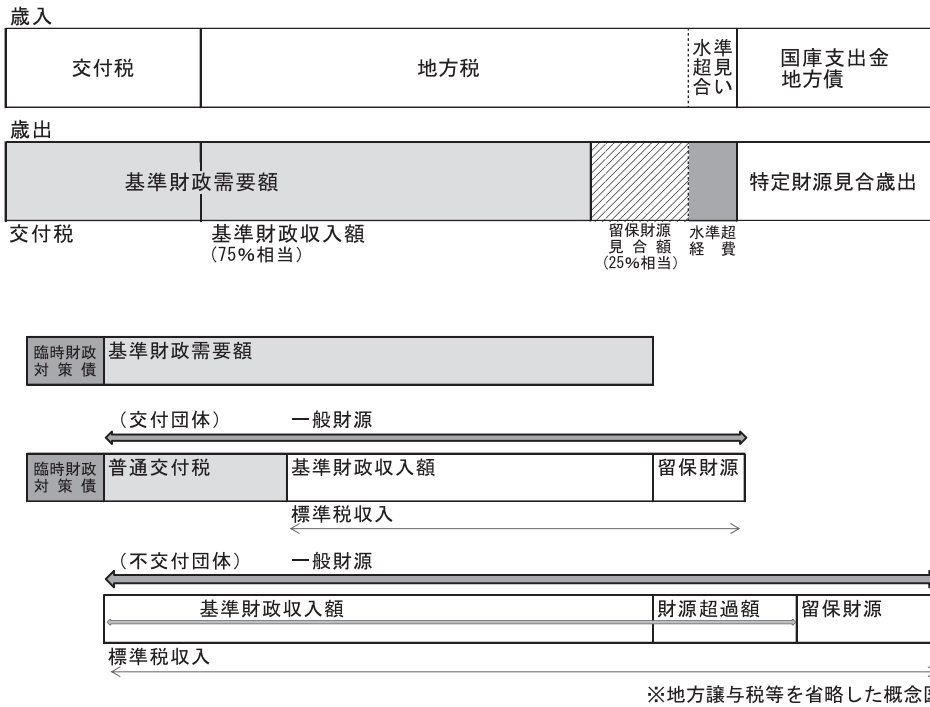
ここでは地方交付税制度の格差是正、すなわち財政調整機能について制度から考察する。日本の地方交付税、とくに普通交付税は、財政需要と課税力の双方を算定し、その差額を補てんすることにより財源保障と財政力格差是正の同時達成を目指す制度である。金澤（2003）では日本の財政調整制度は3つの日本的特質、すなわち①国土の地理的特徴による地域間経済力格差の存在、②地方政府の負担が大きいという政府間事務配分の特質、③福祉、教育等ナショナル・ミニマム的な公共サービスにおいて地方公共団体の担当部分が際立って大きいこと、を認識すべきとしている。こうした条件の下で地方が公共サービスのミニマム水準ないしスタンダード水準をすべての国民に保障しようとするれば、財源保障機能と一体となった財源調整機能をもつ地方財政調整制度が不可欠の財政システムになるとする。このことは財政調整機能に関して、日本の普通交付税の財源保障と財政調整の一体化は国の保障する行政サービスの一定水準にもとづいて財政調整が機能しているものと理解される。

こうした考え方が制度にどのように具現化されているのか、国が保障するマクロの保障とミクロの保障に分けてみることにする。以下の図表2はこの概念図を示したものである。まず地方財政計画（以下、地財計画）は地方交付税の総額の根拠となる。地方交付税は国税の一定割合であるが、地財計画の歳出はマクロの標準的な財政需要を意味するため、そこに充当される特定財源を除く一般財源について、地方交付税の国税の法定率分で不足する額で法定率の引き上げで対応できないものは、その財源不足額を国と地方の折半ルールで埋め合わせている。この地方側の埋め合わせが臨時財政対策債の発行である。

こうして確保された地財計画の一般財源は、基準財政需要額と留保財源、不交付団体の水準超経費に対応する⁽⁴⁾。基準財政需要額は、交付団体においては基準財政収入額で不足する額については普通交付税で交付される。留保財源は標準税収入のうち基準財政収入額を超える額に相当するが、地財計画歳入の一般財源では確保されている。水準超経費は不交付団体の標準を超える財源超過額であり、その地方税収に相当する分は交付団体とは

(4) ここでは簡略化のため特別交付税は捨象した。

＜図表2＞ マクロの保障およびミクロの保障と財政調整：概念図



(注) 地方譲与税、特別交付税を捨象。臨時財政対策債はマクロでは振替前で基準財政需要額に含まれている。ミクロでは振替後で基準財政需要額と併せて掲載している。

(出所) 総務省資料より作成。

別枠で計上される。これらの関係は、一般財源総額が変わらない場合には、留保財源や水準超経費が大きければ基準財政需要額が相対的に圧縮されることを意味する点に留意が必要である。

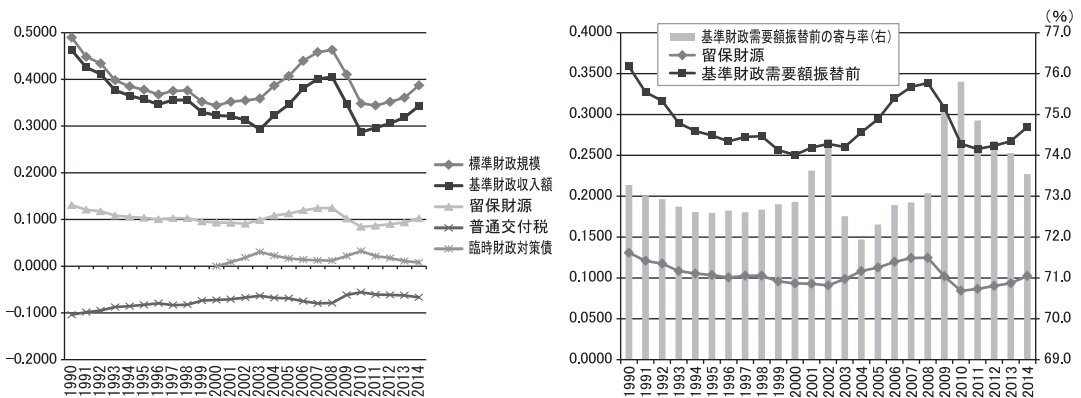
以上のような地財計画をつうじたマクロの保障は、各団体ごとのミクロの保障に反映されることになる。ミクロのレベルでは、各団体ごとに基準財政需要額および基準財政収入額が算定され、基準財政需要額（臨時財政対策債振替後）に基準財政収入額が満たない場合は普通交付税が交付される。したがって各団体ごとに一般財源格差が生じたとしても、基準財政需要額の算定をつうじ標準的な財政需要は保障されているはずの制度ということになる。この考え方を踏まえれば格差は標準的財政需要の差を反映したものであり、格差是正が必要との考え方は生じえないことになろう。この場合はまず、基準財政需要額の算定をつうじ標準的財政需要が十分に保障されているのかが論点となる。一方、図表2でみ

ると地方交付税制度の枠内では正されない一般財源の格差もある。同図でも示されているとおり留保財源や財源超過額である。標準税収入が大きいほど一般財源は大きくなる。この点で団体ごとに格差が生じるがこれについては是正はされない。したがって地方交付税制度における財政調整において、基準財政需要額の算定によって標準的財政需要が保障されているという前提に立てば、是正されない格差である留保財源や財源超過をどのように考えるかということが格差是正のもう一つの論点となる。

2-2 標準財政規模でみた格差の推移

以上のような考え方にもとづいて、標準財政規模の総額の格差の推移をみたのが図表3である。標準財政規模とは地方公共団体の標準的な状態で通常収入されるであろう経常的一般財源の規模を示すもので、標準税収入額等に普通交付税を加算した額である⁽⁵⁾。臨時財政対策債の発行可能額も含まれる。

<図表3> 標準財政規模のタイル尺度寄与度（東京都含む）



(注1) 東京都は道府県分と大都市分の合算。当初算定。

(注2) 標準財政規模と臨時財政対策債の関係については脚注(6)を参照。

(注3) 留保財源は1997年度以降（東京都大都市分は2007年度以降）については標準財政収入等から基準財政収入額を差し引いて算出。それ以前については基準財政収入額と基準税率の計算式で算出。

(出所) 総務省「地方交付税等関係計数資料」より作成。

(5) 地方財政白書。

標準財政規模の構成要素⁽⁶⁾の寄与度とともに格差の推移をみると（図表3左）、①標準財政規模は2000年代に入り格差拡大していたが、2007、2008年度をピークに格差縮小、再度2011年度には縮小に歯止めがかかり拡大過程に入っていること、②格差寄与のもっとも大きいのは基準財政収入額であり、普通交付税は格差是正機能を果たしていること、③留保財源は、基準財政収入額の格差寄与の増減に連動して増減しており、2011年度以降格差寄与は増大傾向にあることがわかる。さらに標準財政規模を留保財源と基準財政需要額振替前に分けて格差寄与をみると（図表3右）、留保財源は先述のとおりだが、基準財政需要額振替前の格差寄与も2000年代以降に拡大し、2007、2008年度をピークに縮小、2012年度以降は拡大の過程をたどっている。格差への寄与率をみると、2011年度以降留保財源の格差寄与率が増大するなか、基準財政需要額振替前の寄与率は低下する傾向にある。とはいえ寄与率自体は7割を超えており、過去と比較しても低い水準にあるわけではない。すなわち、現在、留保財源の格差寄与は増大している状況にあるが、標準財政規模の格差は基準財政需要額振替前の寄与によるところがなお大きいということである。ただし総額格差であることへの留意が必要なほか、今後は、消費税率引き上げ等地方税収が増え基準財政収入額の格差が拡大すれば、留保財源の格差寄与も増大していくことは想定される。

2-3 留保財源と財源超過額

2-1でも述べたとおり、留保財源および財源超過額は地方交付税の算定をつうじて財源の均衡化が行われないう格差である。ここではそのことを踏まえ、留保財源および財源超過額の格差の現状を確認する。留保財源、および留保財源に財源超過を加えた額の総額格差をみると（図表4左）、いずれも地方税収の格差を上回り、留保財源よりも留保財源に財源超過を加えた額の格差はさらに大きいことが確認される。また格差の推移をみると、とくに留保財源に財源超過を加えた額の格差は、2000年代をつうじた拡大傾向の後、2010、2011年度に縮小、その後再度拡大をしている。ただし格差の水準自体は1990年代初頭、2000年代半ば以降と比較して現状が必ずしも高いというわけではない。

次に財源超過についてみる。都道府県のうち財源超過団体、すなわち不交付団体は、

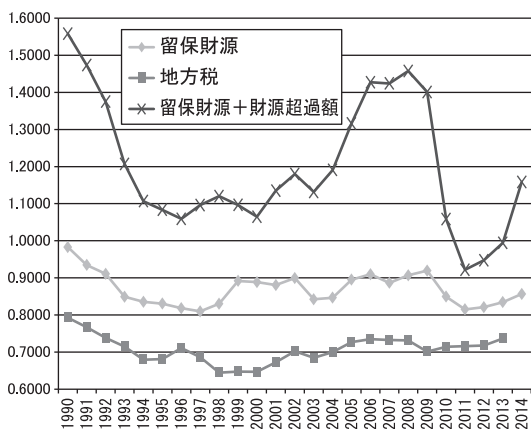
(6) 標準財政規模＝標準税収入額等＋普通交付税＋臨時財政対策債発行可能額＝基準財政収入額＋留保財源＋普通交付税＋臨時財政対策債。さらに留保財源＋基準財政需要額振替前にも分解が可能である。また臨時財政対策債発行可能額が標準財政規模に含まれるようになったのは、2009年度以降であるが、臨時財政対策債が発行されたのは2001年度以降であるため、図表3では2008年度以前についても臨時財政対策債発行可能額を加算した額を標準財政規模として用いた。

東京都のほか1990、1991年度は神奈川、愛知、大阪、1992年度は愛知、大阪、2006～2008年度には愛知が加わっているが、2009年度以降は東京都のみとなっている。このように東京都は一貫して不交付団体であるが、道府県と大都市分の合算算定を行ったためであり、2010～13年度までは東京都大都市分では財源超過であるものの道府県分は財源不足の状態であった。その結果、留保財源と財源超過の合計額に東京都（合算額）の占める割合は（図表4右）、2000年代以降上昇し、2006～2009年度は1990年代初頭に並ぶ高水準に達したが、2010年度には急低下している。リーマンショックに伴う景気後退の影響があったとみられるほか、法人事業税が地方法人特別税に一部移行した制度的影響も含んでいると考えられる。2011年度を底に再度上昇傾向にあるが、水準としては2006～2009年度を下回っている。

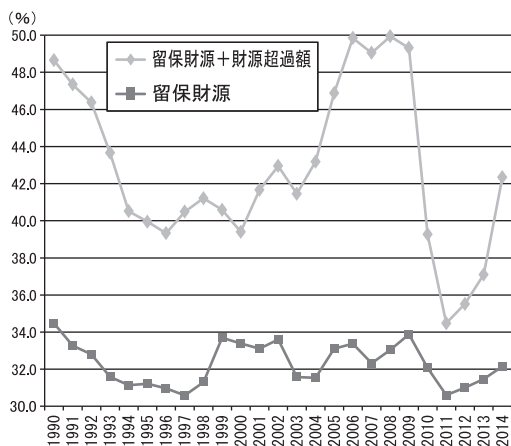
東京都の状況については道府県と大都市分に分けて財政力指数をみると（図表5左）、道府県分は2010年度に大きく落ち込み1を下回ったのに対し、大都市分は同じく2010年度に落ち込みをみせたとはいえ、その水準は、1990年代初頭とほぼ同水準であり少なくとも

<図表4> 留保財源と財源超過額

総額（タイル尺度）



東京都（道府県分・大都市分合算額）の占める割合



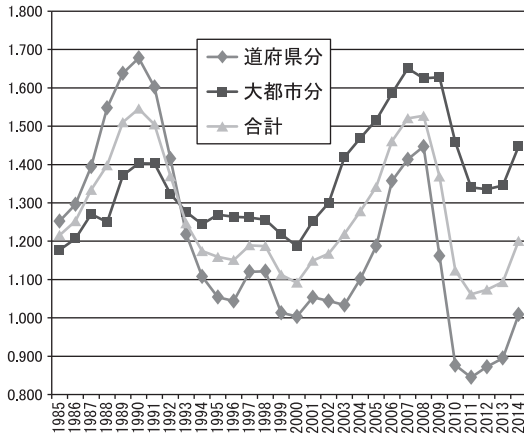
(注1) 東京都は合算算定（道府県分および大都市分）。留保財源および財源超過額は当初算定。

(注2) 留保財源は1997年度以降（東京都大都市分は2007年度以降）については標準財政収入等から基準財政収入額を差し引いて算出。それ以前については基準財政収入額と基準税率の計算式で算出。

(出所) 総務省「地方交付税等関係計数資料」地方財務協会「地方財政統計年報」より作成。

<図表5> 東京都の位置づけ

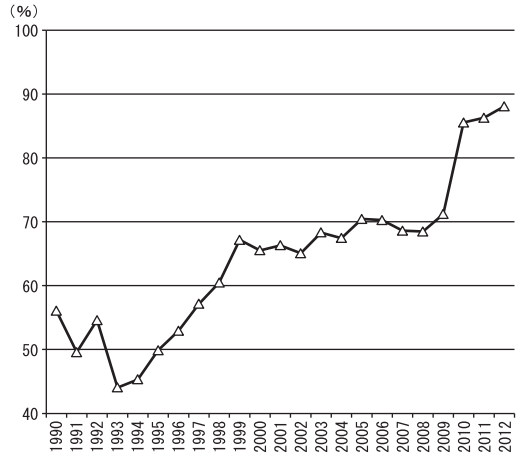
東京都の財政力指数



(注) 再算定

(出所) 東京都「東京都普通交付税算定結果」より作成。

市町村財源超過額に占める
東京大都市分の割合



(出所) 地方財務協会「地方財務統計年報」より作成。

1990年代後半の水準は上回っている。東京都の財政力指数の高さは、大都市分すなわち特別区の高さが反映されているということでもある。実際、市町村財源超過額に占める東京大都市分の割合をみると（図表5右）、1990年代後半に上昇した後、高水準での推移が続き2010年度以降さらにそのシェアを急激に高めている。この数値に統計上の要因が影響している可能性も排除はできないが、近年、1990年代初頭に比べ高水準の状況にはあるとみられる。

したがって以上から、留保財源と財源超過額の格差は現状拡大傾向にあるものの、格差の水準自体は過去に比べて高いというわけではないことが確認される。しかし東京都、なかでも大都市分の財政力は高く、財源超過額に占める割合は1990年代以降の高水準にあることが併せて確認される。

3. 近年の地方交付税の変容と格差是正

ここでは近年の地方交付税の変容の意味を格差是正の観点から検討する。近年の地方交

付税の変容は、とくに普通交付税算定変化と交付税原資の変化にあらわれている。

3-1 普通交付税算定変化

2000年代以降、道府県の普通交付税の算定には主に次のような変更が加えられている。まず基準財政収入額に関して2003年度、基準税率が80%から市町村と同じ75%に引き下げられた。換言すれば留保財源率が引き上げられる変更が行われた。これは留保財源率引き上げにより、税収確保努力へのインセンティブを高め、財源保障の範囲を縮小することによって各団体が自らの責任と財源によって対応する部分を拡大させるという意図をもったものである。他方、基準財政需要額に関しては2001年度以降、臨時財政対策債の導入、2007年度以降、いわゆる新型交付税の導入などの算定変化があった。また2008年度以降は臨時費目での算定が導入され、その後定着した経緯がある。これは地財計画に歳出特別枠として計上された経費が、普通交付税算定では一部各費目の単位費用に計上された以外に臨時費目として設定され算定が行われたというものである⁽⁷⁾。

このような算定方法の変化が、一般財源格差に対してどのような影響をもったのか検証を行った。ただし、基準財政需要額に関しては、道府県と市町村で行政費目が異なるため、合算算定が行われる東京都を含む都道府県での検証は困難ということがある。そこで基準財政需要額の算定変化の一般財源格差に与える影響に関しては、東京都を含まない道府県を対象とした分析を行った（図表6-2）。その前段階として東京都を含む都道府県と含まない道府県とで一般財源格差を比較したのが図表6-1である。同表によれば、両者の一般財源格差には違いがあり東京都を含む都道府県が含まない道府県を上回る。地方税収の格差寄与および普通交付税の格差是正寄与は東京都を含むほうが大きい、両者の動向に大きな違いはない。この点を確認した上で、需要額算定の中身については東京都を含ま

(7) 地財計画の歳出特別枠としては2008～2011年度「地方再生対策費」2009年度「地域雇用創出推進費」2010、2011年度「地域活性化・雇用等対策費」2012～2015年度「地域経済基盤強化・雇用等対策費」がある。このほか2013年度、給与削減額に見合った事業費として歳出特別枠に「緊急防災・減災事業費」「地域の元気づくり事業費」が計上され、2014年度には「地域の元気づくり事業費」から「地域の元気創造事業費」への振替が行われ、2015年度には「まち・ひと・しごと創生事業費」の計上も行われている。これらを受けて普通交付税算定の臨時費目としては、2008～2011年度「地方再生対策費」2009年度「地域雇用創出推進費」2010年度「雇用対策・地域資源活用臨時特例費」2012～2015年度「地域経済・雇用対策費」2013年度「地域の元気づくり推進費」2014、2015年度「地域の元気創造事業費」、2015年度「人口減少等特別対策事業費」が計上された。

<図表6-1> 一般財源総額タイル尺度寄与度

| | 東京都含む | | | | 東京都含まない | | | | | | | |
|------|--------|--------|---------|--------|---------|--------|---------|---------|---------|--------------|--------|--|
| | 一般財源 | 地方税 | 普通交付税 | その他 | 一般財源 | 地方税 | 普通交付税 | 基準財政需要額 | 基準財政収入額 | 収入額が需要額を上回る分 | その他 | |
| | 準タイル尺度 | | | | | | | | | | | |
| 2000 | 0.2918 | 0.5769 | -0.1460 | 0.4354 | 0.1409 | 0.2733 | -0.0056 | 0.1179 | 0.2774 | 0.0000 | 0.0246 | |
| 2001 | 0.3116 | 0.6031 | -0.1625 | 0.4634 | 0.1445 | 0.2792 | -0.0121 | 0.1215 | 0.2794 | 0.0000 | 0.0225 | |
| 2002 | 0.3120 | 0.6240 | -0.1525 | 0.4707 | 0.1445 | 0.2841 | -0.0019 | 0.1218 | 0.2763 | 0.0000 | 0.0339 | |
| 2003 | 0.3151 | 0.6130 | -0.1590 | 0.3997 | 0.1489 | 0.2869 | -0.0087 | 0.1208 | 0.2834 | 0.0000 | 0.0768 | |
| 2004 | 0.3418 | 0.6354 | -0.1789 | 0.3178 | 0.1602 | 0.2970 | -0.0185 | 0.1282 | 0.2938 | 0.0000 | 0.1407 | |
| 2005 | 0.3630 | 0.6631 | -0.1925 | 0.3101 | 0.1683 | 0.3052 | -0.0238 | 0.1368 | 0.2941 | 0.0000 | 0.1856 | |
| 2006 | 0.3865 | 0.6764 | -0.2383 | 0.3833 | 0.1786 | 0.3173 | -0.0609 | 0.1438 | 0.3069 | 0.9851 | 0.2524 | |
| 2007 | 0.4089 | 0.6789 | -0.2746 | 0.1865 | 0.1813 | 0.3254 | -0.0858 | 0.1473 | 0.3237 | 1.0211 | 0.0522 | |
| 2008 | 0.4028 | 0.6759 | -0.2661 | 0.2068 | 0.1790 | 0.3223 | -0.0797 | 0.1499 | 0.3218 | 0.9976 | 0.0989 | |
| 2009 | 0.3651 | 0.6421 | -0.1910 | 0.2868 | 0.1757 | 0.3070 | -0.0246 | 0.1579 | 0.3079 | 0.0000 | 0.1810 | |
| 2010 | 0.3470 | 0.6467 | -0.1856 | 0.2498 | 0.1677 | 0.3047 | -0.0258 | 0.1365 | 0.2981 | 0.0000 | 0.2031 | |
| 2011 | 0.3295 | 0.6361 | -0.1878 | 0.2199 | 0.1598 | 0.2936 | -0.0345 | 0.1331 | 0.2911 | 0.0000 | 0.2157 | |
| 2012 | 0.3437 | 0.6462 | -0.1970 | 0.2806 | 0.1621 | 0.3003 | -0.0364 | 0.1349 | 0.2929 | 0.0000 | 0.2044 | |
| 2013 | 0.3648 | 0.6706 | -0.2194 | 0.2835 | 0.1688 | 0.3118 | -0.0497 | 0.1370 | 0.3010 | 0.0000 | 0.2071 | |
| | ウェイト | | | | | | | | | | | |
| 2000 | 1.0000 | 0.5893 | 0.3905 | 0.0202 | 1.0000 | 0.5235 | 0.4591 | 0.8144 | 0.3553 | 0.0000 | 0.0174 | |
| 2001 | 1.0000 | 0.6033 | 0.3772 | 0.0195 | 1.0000 | 0.5354 | 0.4480 | 0.8268 | 0.3783 | 0.0000 | 0.0167 | |
| 2002 | 1.0000 | 0.5815 | 0.3977 | 0.0207 | 1.0000 | 0.5098 | 0.4724 | 0.8919 | 0.4080 | 0.0000 | 0.0178 | |
| 2003 | 1.0000 | 0.5949 | 0.3786 | 0.0265 | 1.0000 | 0.5262 | 0.4496 | 0.8091 | 0.3579 | 0.0000 | 0.0243 | |
| 2004 | 1.0000 | 0.6158 | 0.3454 | 0.0388 | 1.0000 | 0.5467 | 0.4143 | 0.7814 | 0.3671 | 0.0000 | 0.0390 | |
| 2005 | 1.0000 | 0.6102 | 0.3233 | 0.0666 | 1.0000 | 0.5398 | 0.3910 | 0.7900 | 0.3990 | 0.0000 | 0.0692 | |
| 2006 | 1.0000 | 0.6195 | 0.2870 | 0.0935 | 1.0000 | 0.5529 | 0.3501 | 0.7932 | 0.4440 | 0.0009 | 0.0970 | |
| 2007 | 1.0000 | 0.7090 | 0.2748 | 0.0162 | 1.0000 | 0.6437 | 0.3392 | 0.8088 | 0.4733 | 0.0050 | 0.0172 | |
| 2008 | 1.0000 | 0.7000 | 0.2799 | 0.0201 | 1.0000 | 0.6339 | 0.3446 | 0.8276 | 0.4883 | 0.0057 | 0.0215 | |
| 2009 | 1.0000 | 0.6419 | 0.3135 | 0.0447 | 1.0000 | 0.5749 | 0.3783 | 0.8392 | 0.4602 | 0.0000 | 0.0468 | |
| 2010 | 1.0000 | 0.6024 | 0.3260 | 0.0716 | 1.0000 | 0.5322 | 0.3908 | 0.7833 | 0.3926 | 0.0000 | 0.0771 | |
| 2011 | 1.0000 | 0.5768 | 0.3198 | 0.1034 | 1.0000 | 0.5058 | 0.3809 | 0.7847 | 0.4037 | 0.0000 | 0.1133 | |
| 2012 | 1.0000 | 0.5900 | 0.3194 | 0.0906 | 1.0000 | 0.5209 | 0.3832 | 0.7991 | 0.4159 | 0.0000 | 0.0959 | |
| 2013 | 1.0000 | 0.6036 | 0.3030 | 0.0934 | 1.0000 | 0.5336 | 0.3668 | 0.7845 | 0.4177 | 0.0000 | 0.0996 | |
| | 寄与度 | | | | | | | | | | | |
| 2000 | 0.2918 | 0.3400 | -0.0570 | 0.0088 | 0.1409 | 0.1431 | -0.0026 | 0.0960 | 0.0986 | 0.0000 | 0.0004 | |
| 2001 | 0.3116 | 0.3639 | -0.0613 | 0.0090 | 0.1445 | 0.1495 | -0.0054 | 0.1004 | 0.1057 | 0.0000 | 0.0004 | |
| 2002 | 0.3120 | 0.3629 | -0.0607 | 0.0098 | 0.1445 | 0.1448 | -0.0009 | 0.1086 | 0.1127 | 0.0000 | 0.0006 | |
| 2003 | 0.3151 | 0.3647 | -0.0602 | 0.0106 | 0.1489 | 0.1509 | -0.0039 | 0.0977 | 0.1015 | 0.0000 | 0.0019 | |
| 2004 | 0.3418 | 0.3913 | -0.0618 | 0.0123 | 0.1602 | 0.1624 | -0.0077 | 0.1002 | 0.1079 | 0.0000 | 0.0055 | |
| 2005 | 0.3630 | 0.4046 | -0.0622 | 0.0207 | 0.1683 | 0.1648 | -0.0093 | 0.1081 | 0.1173 | 0.0000 | 0.0128 | |
| 2006 | 0.3865 | 0.4191 | -0.0684 | 0.0358 | 0.1786 | 0.1754 | -0.0213 | 0.1141 | 0.1363 | 0.0009 | 0.0245 | |
| 2007 | 0.4089 | 0.4813 | -0.0755 | 0.0030 | 0.1813 | 0.2095 | -0.0291 | 0.1191 | 0.1532 | 0.0051 | 0.0009 | |
| 2008 | 0.4028 | 0.4731 | -0.0745 | 0.0042 | 0.1790 | 0.2043 | -0.0275 | 0.1240 | 0.1571 | 0.0057 | 0.0021 | |
| 2009 | 0.3651 | 0.4122 | -0.0599 | 0.0128 | 0.1757 | 0.1765 | -0.0093 | 0.1325 | 0.1417 | 0.0000 | 0.0085 | |
| 2010 | 0.3470 | 0.3896 | -0.0605 | 0.0179 | 0.1677 | 0.1621 | -0.0101 | 0.1069 | 0.1170 | 0.0000 | 0.0156 | |
| 2011 | 0.3295 | 0.3669 | -0.0601 | 0.0227 | 0.1598 | 0.1485 | -0.0131 | 0.1044 | 0.1175 | 0.0000 | 0.0244 | |
| 2012 | 0.3437 | 0.3813 | -0.0629 | 0.0254 | 0.1621 | 0.1564 | -0.0140 | 0.1078 | 0.1218 | 0.0000 | 0.0196 | |
| 2013 | 0.3648 | 0.4048 | -0.0665 | 0.0265 | 0.1688 | 0.1664 | -0.0182 | 0.1075 | 0.1257 | 0.0000 | 0.0206 | |

(注) 年度。基準財政需要額は臨時財政対策債振替後。

(出所) 地方財務協会「地方財政統計年報」より作成。

<図表6-2> 費目別基準財政需要額の一般財源総額マイル尺度寄与度(東京都含まない)

| | 一般財源 | 警察費 | 土木費 | 教育費 | 厚生労働費 | 産業経費 | 総務費 | 地方再生対策費等 | 公債費 | うち臨時財政対策債償還費 | うちその他 | 包算経 | 括定費 | 基準財政需要額 | 臨時財政対策費 | 基財政収入額 | 収入額が需要額を上回る分 | 普通交付税 |
|--------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|----------|--------|--------------|--------|--------|--------|---------|---------|--------|--------------|-------|
| | A | B | C | D | E | F | G | H | I | | | | | | | | | |
| 準マイル尺度 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2007 | 0.1813 | 0.2861 | 0.0113 | 0.1965 | 0.1546 | -0.0414 | 0.0089 | | 0.1403 | 0.0726 | 0.1531 | 0.0458 | 0.1442 | 0.0950 | 0.3237 | 1.0211 | -0.0858 | |
| 2008 | 0.1790 | 0.2860 | 0.0175 | 0.1993 | 0.1557 | -0.0360 | 0.0195 | -0.1275 | 0.1387 | 0.0794 | 0.1538 | 0.0483 | 0.1459 | 0.0960 | 0.3218 | 0.9976 | -0.0797 | |
| 2009 | 0.1757 | 0.2769 | 0.0259 | 0.2020 | 0.1578 | -0.0264 | 0.0305 | -0.0458 | 0.1464 | 0.0815 | 0.1663 | 0.0498 | 0.1488 | 0.0953 | 0.3079 | 0.0000 | -0.0246 | |
| 2010 | 0.1677 | 0.2749 | 0.0305 | 0.2033 | 0.1625 | -0.0218 | 0.0019 | -0.0312 | 0.1520 | 0.0865 | 0.1762 | 0.0545 | 0.1491 | 0.1956 | 0.2981 | 0.0000 | -0.0258 | |
| 2011 | 0.1598 | 0.2647 | 0.0274 | 0.2007 | 0.1608 | -0.0155 | -0.0049 | -0.0307 | 0.1465 | 0.0909 | 0.1706 | 0.0571 | 0.1477 | 0.2175 | 0.2911 | 0.0000 | -0.0345 | |
| 2012 | 0.1621 | 0.2690 | 0.0239 | 0.2056 | 0.1699 | -0.0160 | 0.0072 | -0.0332 | 0.1499 | 0.0990 | 0.1752 | 0.0583 | 0.1530 | 0.2405 | 0.2929 | 0.0000 | -0.0364 | |
| 2013 | 0.1688 | 0.2756 | 0.0161 | 0.2109 | 0.1783 | -0.0204 | 0.0016 | 0.0699 | 0.1498 | 0.1037 | 0.1767 | 0.0563 | 0.1565 | 0.2475 | 0.3010 | 0.0000 | -0.0497 | |
| ウェイト | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2007 | 1.0000 | 0.0776 | 0.0628 | 0.2929 | 0.1707 | 0.0350 | 0.0473 | | 0.1091 | 0.0173 | 0.0918 | 0.0649 | 0.8604 | 0.0517 | 0.4733 | 0.0050 | 0.3392 | |
| 2008 | 1.0000 | 0.0791 | 0.0612 | 0.2991 | 0.1849 | 0.0343 | 0.0465 | 0.0063 | 0.1160 | 0.0234 | 0.0926 | 0.0644 | 0.8920 | 0.0644 | 0.4883 | 0.0057 | 0.3446 | |
| 2009 | 1.0000 | 0.0861 | 0.0638 | 0.3275 | 0.2086 | 0.0370 | 0.0459 | 0.0181 | 0.1262 | 0.0297 | 0.0965 | 0.0679 | 0.9811 | 0.1418 | 0.4602 | 0.0000 | 0.3783 | |
| 2010 | 1.0000 | 0.0846 | 0.0600 | 0.3276 | 0.2174 | 0.0380 | 0.0506 | 0.0222 | 0.1234 | 0.0332 | 0.0903 | 0.0703 | 0.9942 | 0.2108 | 0.3926 | 0.0000 | 0.3908 | |
| 2011 | 1.0000 | 0.0790 | 0.0553 | 0.3090 | 0.2189 | 0.0354 | 0.0472 | 0.0142 | 0.1214 | 0.0367 | 0.0847 | 0.0681 | 0.9485 | 0.1637 | 0.4037 | 0.0000 | 0.3809 | |
| 2012 | 1.0000 | 0.0791 | 0.0542 | 0.3033 | 0.2386 | 0.0347 | 0.0467 | 0.0141 | 0.1253 | 0.0416 | 0.0837 | 0.0682 | 0.9641 | 0.1650 | 0.4159 | 0.0000 | 0.3832 | |
| 2013 | 1.0000 | 0.0738 | 0.0524 | 0.2864 | 0.2423 | 0.0331 | 0.0457 | 0.0218 | 0.1299 | 0.0478 | 0.0821 | 0.0663 | 0.9518 | 0.1672 | 0.4177 | 0.0000 | 0.3668 | |
| 寄与度 | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2007 | 0.1813 | 0.0222 | 0.0007 | 0.0576 | 0.0264 | -0.0014 | 0.0004 | | 0.0153 | 0.0013 | 0.0141 | 0.0030 | 0.1241 | 0.0049 | 0.1532 | 0.0051 | -0.0291 | |
| 2008 | 0.1790 | 0.0226 | 0.0011 | 0.0596 | 0.0288 | -0.0012 | 0.0009 | -0.0008 | 0.0161 | 0.0019 | 0.0142 | 0.0031 | 0.1302 | 0.0062 | 0.1571 | 0.0057 | -0.0275 | |
| 2009 | 0.1757 | 0.0238 | 0.0017 | 0.0662 | 0.0329 | -0.0010 | 0.0014 | -0.0008 | 0.0185 | 0.0024 | 0.0160 | 0.0034 | 0.1460 | 0.0135 | 0.1417 | 0.0000 | -0.0093 | |
| 2010 | 0.1677 | 0.0233 | 0.0018 | 0.0666 | 0.0353 | -0.0008 | 0.0001 | -0.0007 | 0.0188 | 0.0029 | 0.0159 | 0.0038 | 0.1482 | 0.0412 | 0.1170 | 0.0000 | -0.0101 | |
| 2011 | 0.1598 | 0.0209 | 0.0015 | 0.0620 | 0.0352 | -0.0005 | -0.0002 | -0.0004 | 0.0178 | 0.0033 | 0.0145 | 0.0039 | 0.1401 | 0.0356 | 0.1175 | 0.0000 | -0.0131 | |
| 2012 | 0.1621 | 0.0213 | 0.0013 | 0.0624 | 0.0405 | -0.0006 | 0.0003 | -0.0005 | 0.0188 | 0.0041 | 0.0147 | 0.0040 | 0.1475 | 0.0397 | 0.1218 | 0.0000 | -0.0140 | |
| 2013 | 0.1688 | 0.0203 | 0.0008 | 0.0604 | 0.0432 | -0.0007 | 0.0001 | 0.0015 | 0.0195 | 0.0050 | 0.0145 | 0.0037 | 0.1489 | 0.0414 | 0.1257 | 0.0000 | -0.0182 | |

(注1) 年度。基準財政需要額は臨時財政対策債振替前。図表6-1の基準財政需要額(振替後)とは異なる。基準財政需要額はA~Iまでの合計額となる。

(注2) 地方再生対策費等は、各年度の普通交付税算定の臨時費目の合計を表している。

(出所) 総務省「地方交付税等関係計数資料」地方財務協会「地方財政統計年報」より作成。

ない道府県の算定変化を中心にみていくことにする。

まず、基準財政収入額に関しては、格差動向は地方税収とほぼ同じだが、収入額は普通交付税の算定方式により差し引かれるため、差し引かれることによる格差是正機能が大きいことがわかる。また収入額は上述のとおり2003年度に基準税率の変更が行われている。図表6-1によれば、2003年度にウェイトが若干下がり格差寄与の低下(差し引かれると逆)もみられている。しかしその後の景気拡大とともに収入額の格差寄与は拡大(差し引かれると逆)しており、基準税率変更による目立った格差への影響は確認されない。また基準税率変更によって基準財政需要額の範囲が縮小されたことについては、確かに2003年度に基準財政需要額のウェイト低下がおきている。しかし同年度は臨時財政対策債発行可

能額も増大しているためその影響については必ずしも明確ではない。

他方、基準財政需要額についてみると、まず**図表6-1**で、一般財源格差に対しての寄与が2009年度まで増大しその後低下していることが確認される。準タイル尺度でも同様の傾向があるほか、寄与低下についてはウェイトが低下していることも要因となっている。この点は後で述べる。次に**図表6-2**において、道府県を対象に需要額を行政費目別に分け、それぞれの費目が一般財源格差にどのように影響する算定であったかをみている。需要額算定は、2007年度にいわゆる新型交付税の導入等、算定方法の変化がおきたため、同表は2007年度以降を対象としている。またここでの基準財政需要額は、臨時財政対策債振替前である点で**図表6-1**とは異なることに留意する必要がある。同表によって明らかとなった特徴は以下のとおりである。

第1に、格差拡大寄与の大きい費目に教育費⁽⁸⁾、厚生労働費⁽⁹⁾、警察費がある。これらは人口規模の大きい団体に財政需要の多く生じる経費であるため総額でみた格差は大きくなる。準タイル尺度でみると、警察費、教育費が大きい。厚生労働費は、それら2経費に比べると準タイル尺度は小さいが、近年、財政需要が社会保障関係にシフトしていることからウェイトが高まってきており、寄与度では急速に増大してきていることが特徴的である。

第2に、公債費は、上記3費目に比べれば小さいとはいえ、それらに次ぐ総額格差への寄与の大きい費目である。公債費を臨時財政対策債償還費とその他の公債費に分けると、その他公債費の格差寄与が上回るものの、2007年度以降臨時財政対策債償還費はウェイト増大とともに寄与が高まっている。

第3に、土木費⁽¹⁰⁾や包括算定経費は総額格差に対しては寄与の小さい費目であり、産業経済費⁽¹¹⁾、地方再生対策費等⁽¹²⁾は総額格差の是正に寄与している。とくに臨時費目である地方再生対策費等をみると、準タイル尺度が2013年度にわずかなプラスとなっているが、それまでは産業経済費と比較してもマイナス幅は大きく、総額格差は正に大きく寄与する可能性のあることがうかがえる。ただし産業経済費、土木費、包括算定経費ほどにはウェイトが高くないことから、全体への格差是正寄与は小さくなっている。逆にいえば、

(8) 小学校費、中学校費、高等学校費、特別支援学校費、その他教育費が含まれる。

(9) 生活保護費、社会福祉費、衛生費、高齢者保健福祉費、労働費が含まれる。

(10) 道路橋りょう費、河川費、港湾費、その他土木費が含まれる。

(11) 農業行政費、林野行政費、水産行政費、商工行政費が含まれる。

(12) 臨時費目は合計し「地方再生対策費等」とした。内容については脚注(7)を参照されたい。

地方再生対策費等として示した臨時費目にみられる算定は、ウェイトを高めれば総額格差に対して格差是正機能を果たしうる算定方法ということになる。公共投資の削減や第一次産業の縮小といった経済社会の構造変化の下、産業経済費、あるいは土木費などの費目のウェイトは低下しつつある。その中で、新たに格差是正機能をもつ費目として地方再生対策費等、すなわち臨時費目による算定方法がその役割を担っているとみることもできよう。

第4に、臨時財政対策債発行可能額は、準マイル尺度が2010年度以降上昇する変化がみられている。ウェイトも2010年度に上昇し、その後やや低下するが2009年度以前と比較すると高い状態が続いている。これらの結果、2010年度以降の総額格差への寄与は高まっている。臨時財政対策債の算定方法には、2010年度以降変化が生じている。人口基礎方式に加え財源不足額基礎方式の導入が行われ、2013年度には財源不足額基礎方式に完全移行している。財政力の弱い地方団体に配慮し財源調整機能を強化する観点から導入されたものである。また臨時財政対策債発行可能額は2010年度に財源不足額が巨額になったことにもない、発行可能額が7兆円を超えている。その後も縮小したとはいえ、2013年度までは6兆円を超える水準にあったことがウェイト増に反映されている。こうして臨時財政対策債の総額格差寄与が高まっている。

しかし臨時財政対策債は基準財政需要額から振り替えられる。したがって臨時財政対策債の総額格差寄与が高まっているということは、振替前基準財政需要額（図表6-2）の格差寄与が増大するなか、臨時財政対策債が差し引かれることの格差是正機能は強まっていることを意味している。振替後基準財政需要額（図表6-1）では、2010年度以降、格差寄与が低下してきていたが、同年度以降、臨時財政対策債をつうじた財政調整機能が強化されていることの反映という見方もできる⁽¹³⁾。

以上から、2007年度以降の普通交付税の算定変化は格差に対して次のような意味をもつたと整理できる。すなわち、近年、財政需要が社会保障関係経費にシフトしていく構造変化の下で、基準財政需要額の算定が総額格差増大への寄与を強めつつある。こうしたなか需要額算定において、地方再生対策費等の臨時費目をつうじた算定、臨時財政対策債による振替が、格差是正の役割を果たしているということである。ただしこれらは必ずしも財政需要にもとづかないものであり、従来の個別経費の算定とは性格を異にするものである。このような算定方法により財政調整を図ることは地方交付税の考え方に照らして問題も指摘できる⁽¹⁴⁾。

(13) この点は市町村を対象にはあるが星野（2013）でも指摘している。

(14) 星野（2013）。

3-2 地方交付税原資の変容

ここでは地方交付税原資の変容をとりあげる。1990年代以降、地方交付税率は**図表7**のとおり変更されてきた。とくに近年の原資の変容は、2014、2015年度の地方法人税の創設と原資化に特徴的である。

このような動きは、地方税の税収格差、とくに地方法人課税の改革とも深く関わっている。まず、2008年度に地方法人特別税、地方法人特別譲与税が創設された。これは**図表1**にも示されているとおり、2007年度にかけて地方法人二税を中心に地方税収格差が広がったこと、また三位一体改革をつうじて財政力の地域間格差に課題を残したことなどもあって、消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの暫定措置として導入された。法人事業税（所得割・収入割）の一部を分離し、国税として地方法人特別税が創設されている。その地方法人特別税の税収は、都道府県に地方法人特別譲与税として譲与され、人口1/2、従業者数1/2で配分されることで、地方税の偏在是正を図る措置がとられた。

その後、2014年度の地方消費税率引き上げ時に、抜本的改革までの暫定措置とされていた地方法人特別税が縮減され、法人事業税へ一部戻されることになった。しかし、地方消費税率を引き上げ、法人事業税への復元が起きるとさらに税収偏在が生じることから、法人事業税への一部復元とともに、法人住民税法人税割の一部を国税とする地方法人税が創設されたものである。この地方法人税は全額地方交付税原資に直接繰り入れられることになった。さらに2015年度は、引き続き地方法人税は全額地方交付税原資に繰り入れられる措置のほか、「交付税原資の安定性の向上・充実を図るための法定率の見直し」として新たにそれ以外の対象税目の地方交付税率の変更も行われた（**図表7**）。

この変更は次のような考え方にもとづいている⁽¹⁵⁾。①地方法人税の創設（法人住民税法人税割の一部交付税原資化）により、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から、法人関係税のシェアを引き下げ、相対的に安定的な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向上させること、②酒税とたばこ税について、現状、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、今回の見直しにより、酒・たばこについて、その税収規模の各々50%が地方税源として確保され、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、今回の見直しによって2015年度予算ベースで900億円の増収効果が期待されるよう

(15) 以下は前田（2015）、pp. 75-76を参照。

<図表7> 地方交付税率及び対象税目の変遷（1990年度以降、%）

| 改正年度 | 所得税 | 法人税 | 酒 税 | 消費税 | たばこ税 | 地方法人税 |
|-------|------|------|-----|------|------|-------|
| 90～96 | 32 | 32 | 32 | 24 | 25 | |
| 97～98 | | | | 29.5 | | |
| 99 | | 32.5 | | | | |
| 00～06 | | 35.8 | | | | |
| 07～13 | | 34 | | | | |
| 14 | | | | 22.3 | | 全額 |
| 15 | 33.1 | 33.1 | 50 | | 除外 | 全額 |

（出所） 地方交付税制度研究会編「平成27年度地方交付税のあらまし」。

に、交付税原資を充実すること等である。確かに毎年の懸案であった法定率の見直しが実現されたことには一定の評価も与えられようが、「交付税原資の安定性」の内容についてはいくつかの疑問も残る。具体的には、酒・たばこ税に限ったバランスにどれだけ意味があるのかということ、今回の見直しで900億円の増収効果をとまなうことによる「充実」はなお残る巨額の財源不足を前にして違和感があるということ等である。さらに「安定性」向上の名の下に、地方法人税の原資化と引き替えに法人税シェアを引き下げ、所得税率を引き上げた措置は、偏在性のある税を原資化して是正措置を図ったこととの整合性等、元々地方税である法人住民税が原資化されたことを理由に国税である法人税が原資から除かれることを「安定性」で正当化できるのかといったこと等である。

こうした交付税率の変更は重要ではあるが、格差是正の視点から以下では地方法人税創設とその交付税原資化に焦点を当てて述べていく。今回の措置は、国・地方をつうじた法人実効税率の引き下げ、法人事業税の外形標準課税の拡大が併せて行われていることからすれば、地方法人課税を含む税収の偏在とその是正措置という広い枠組みで捉える必要がある。この点からは、法人住民税については一部国税化された地方法人税がすべて交付税原資化されるのに対し、法人事業税は地方法人特別税からの復元の後、外形標準が拡大されたことなど、2つの地方法人課税に従来にない考え方の違いが表れていることも注目される。結果としてその格差是正の方法に違いが生じているとの見方もありうるだろう。

また地方交付税制度の財政調整機能に限定すれば以下についても特筆される。まず、これまでの地方法人特別税をつうじた是正措置は、法人事業税という都道府県対象の措置であったものが、地方法人税をつうじ法人住民税という市町村も対象に加えた是正措置と

なっている。是正措置の対象が地方団体全体に広げられていることになる。こうした一連の措置に対しては「暫定的な地方法人特別税・地方法人特別譲与税による財政調整からあるべき地方交付税による財政調整へと変更がなされたと考えられる」⁽¹⁶⁾との見方もある。ただし2016年度税制改正では、地方法人特別税・地方法人特別譲与税を廃止し法人事業税に還元したことにともない、法人事業税交付金が創設されるなど必ずしも地方交付税による財政調整のみが機能しているわけではない。

さらに地方交付税制度の財政調整機能の観点からは次のような重要な問題もある。というのも、そもそも地方交付税による財政調整は、財源保障と財政調整が一体化した下で機能している制度であった。これには2-1で述べたとおり、地方政府の負担が大きいという政府間事務配分の特質、福祉、教育等ナショナル・ミニマム的な公共サービスにおいて地方公共団体の担当部分が際立って大きいことなどが背後にあると考えられる。このような中で法人住民税を一部原資化することはいわば実質的な「水平調整」を意味するものであり、地方団体がナショナル・ミニマムの多くを担う政府間財政関係の特質を踏まえれば、国が保障するという地方交付税の財源保障の考え方を大きく変えるものになっているということである。地方交付税制度の変容と意味づけられるものであろう。保障の考え方にもとづけば、国税を拡充して原資とすることがふさわしい。

一方で、法人住民税は偏在性の高い税であることから、これを原資化することは格差是正の役割を果たすことになる。本稿でも検討を加えた交付税制度の枠内では是正されない留保財源、財源超過の格差是正に寄与するものになりうるということである。とくに法人住民税は東京特別区にとっては都区財政調整制度の原資となっていることから、法人住民税を一部原資化する方向性は特別区の財源超過の是正につながるとみられる。したがって、現状の交付税原資化をつうじた格差是正措置を評価するにあたっては、これまで交付税制度の枠内では財政調整されなかった留保財源や財源超過の格差是正を積極的に行うべき理由や論拠があるかどうかの一つ論点になりうると思われる。

むすびにかえて

本稿においては、都道府県を対象に一般財源の地方団体間格差を定量的に検証し、現状

(16) 堀場 (2015)、p. 41。

の格差を地方交付税制度の財政調整の考え方にもとづき考察した。近年の地方交付税制度の変容についても格差是正の観点より検討を加えた。

まず一般財源格差は現状では拡大傾向が確認されるが、1990年代初頭と比べ水準が高いわけではない。またこの格差は、地方交付税制度の財政調整の考え方にもとづけば、標準的な財政需要としての基準財政需要は確保されているはずの格差である。一方で是正されない格差として留保財源、財源超過の存在がある。留保財源も拡大傾向にあり、財源超過については、東京都大都市分、すなわち東京特別区への集中度が高いことも確認された。これらの検証結果にもとづけば次のような課題が提起されたと考えられる。

第1の論点として、更なる消費税率引き上げを前提とすれば留保財源の格差も拡大すると見込まれることから、この格差が容認されるのか、あるいは容認できないとすればどのような論拠がありうるのかということがある。単純に格差水準のみでは格差是正の積極的論拠とすることは難しい。ありうる論拠を考えると次のようなことが挙げられよう。一つには、一般財源総額が増えないなかでの留保財源や財源超過の存在は交付団体の基準財政需要総額を抑えるということがある。現実的な問題として一般財源の配分にかかわるということである。もう一つは、留保財源で賄う財政需要との関連である。かつては「留保財源は、地方団体が地域の実態等に即した自主的・主体的な地域づくり等、基準財政需要額に算入されない独自の施策を進めていくための財源となるべきもの」⁽¹⁷⁾との位置づけであった。だが近年は財政需要の構造変化にともない社会保障関連の経費を賄う財源という性格をもち、基準財政需要額に算入されなかった経費の財源に変化してきている可能性も指摘できる。いわば社会保障の単独事業の財源ということであり、それがナショナル・ミニマムに近い性格の経費という場合⁽¹⁸⁾、その格差が容認されるかどうかということが問題および課題となりえよう。

第2の論点として基準財政需要額の算定の問題がある。留保財源の格差は拡大傾向にあるが、標準財政規模の格差の大半は基準財政需要額によるものである。総額の格差であることに一定の留意は必要だが、財政需要自体に投資的経費から社会保障関係経費へのシフトという構造変化が生じており、これが基準財政需要額の総額格差の拡大傾向につながっている。このような状況下、臨時財政対策債や臨時費目をつうじた算定が格差是正の役割を担っている。しかしこれらの算定は、実態としての財政需要を反映したものとはいえず配分のための算定との意味合いが濃い。一方で税収が乏しく留保財源もわずかの団体では、

(17) 兵谷ほか(1999)、p. 288。

(18) 星野(2012)。

社会保障単独事業の算定として機能している可能性もある。臨時費目をつうじた算定については、上述のような財政需要の構造変化のなかでこうした算定方法の評価が問われているものと考えられる。いずれにせよ需要額算定は標準的財政需要が保障されているのか常に問われており、この観点から、どのような財政需要をみるべきかを検討する視点が必要であろう。これは小規模団体のみならず、大都市についても、広く検討されるべきであろう。

第3の論点として財政調整制度の原資のあり方がある。地方法人税の創設とその交付税原資化は、地方の財源保障の観点からは重大な問題がある。しかし交付税制度によっては是正されない留保財源や財源超過の格差是正の手段にはなりうると考えられる。とくに財源超過は東京特別区に集中しているとみられる。これについて東京都は大都市需要の存在と算定技術上の問題を挙げている⁽¹⁹⁾。すなわち留保財源等は大都市需要を賄う財源として機能しているものであること、また財源超過は算定技術上生じたものであり実態とは乖離しているということである。従来、東京都および特別区は不交付団体であったことから交付税をつうじた財政調整の枠外として議論されることも多かった。しかし東京都および特別区との格差をどのように考えるかということが、国の財政状況が厳しいなか原資のあり方をめぐり課題になってきていると考えられる。

このようにみえてみると、近年の地方交付税の財政調整機能には、国の財政状況が厳しく十分な財源保障が期待しにくくなっていること、それとともに財政需要が社会保障関係経費に大きくシフトしていることが、少なからぬ影響を与えていると示唆されるものになっている。

分析手法

ある変数 $y = (y_1, y_2, \dots, y_n)$ があるときタイル尺度は次のように表される。 n はサンプル数

$$T = \log n - \sum s_i \log \frac{1}{s_i} = \sum s_i \log n s_i \quad s_i = \frac{y_i}{\sum y_i}$$

一般財源を次の構成要素に分解する。

$$G_i = T_i + Z_i + O_i$$

G_i : 一般財源 T_i : 地方税 Z_i : 普通交付税 O_i : その他一般財源

これらの変数のシェアは次のように表される。

(19) 東京都財務局「今回の算定結果に対する都の考え方」報道資料、2014年7月など。

$$SGi = \frac{Gi}{\sum Gi} \quad STi = \frac{Ti}{\sum Gi} \quad SZi = \frac{Zi}{\sum Gi} \quad SOi = \frac{Oi}{\sum Gi}$$

各変数の平均値を μ_G 、 μ_T 、 μ_Z 、 μ_O とすると、 $\mu_G = \mu_T + \mu_Z + \mu_O$

一般財源に対するタイル尺度は

$$T(G) = \frac{1}{n} \sum_i \left(\frac{SGi}{\mu_G} \right) \log \left(\frac{SGi}{\mu_G} \right)$$

$$T(G) = \frac{1}{n} \sum_i \left(\frac{STi + SZi + SOi}{\mu_G} \right) \log \left(\frac{SGi}{\mu_G} \right)$$

$$= \left(\frac{\mu_T}{\mu_G} \right) \left(\frac{1}{n} \right) \sum \left(\frac{STi}{\mu_T} \right) \log \left(\frac{SGi}{\mu_G} \right) + \left(\frac{\mu_Z}{\mu_G} \right) \left(\frac{1}{n} \right) \sum \left(\frac{SZi}{\mu_Z} \right) \log \left(\frac{SGi}{\mu_G} \right) + \left(\frac{\mu_O}{\mu_G} \right) \left(\frac{1}{n} \right) \sum \left(\frac{SOi}{\mu_O} \right) \log \left(\frac{SGi}{\mu_G} \right)$$

また普通交付税の算定式にもとづくと、普通交付税 Zi はさらに以下のように分解が可能。

$$Zi = (SFD1i + SFD2i + SFD3i + SFD4i + SFD5i + SFD6i + SFD7i + SFD8i + SFD9i - SFD10i) - SFRi$$

ただし

$$(SFD1i + SFD2i + SFD3i + SFD4i + SFD5i + SFD6i + SFD7i + SFD8i + SFD9i - SFD10i) - SFRi < 0$$

のときは $Zi = 0$

SFD1i：基準財政需要額（警察費）、SFD2i：同（土木費）、SFD3i：同（教育費）、
SFD4i：同（厚生労働費）、SFD5i：同（産業経済費）、SFD6i：同（総務費）、SFD7i：
同（地方再生対策費等）、SFD8i：同（公債費）、SFD9i：同（包括算定経費）、
SFD10i：同（臨時財政対策債）。地方再生対策費等は臨時費目の合計。

SFRi：基準財政収入額

（ほしの なほこ 和光大学経済経営学部教授）

キーワード：地方交付税／財政調整機能／格差是正／
留保財源／基準財政需要額

【主要参考文献】

- 金澤史男（2003）「日本型財政システムの形成と地方交付税改革論」『都市問題』94巻1号、pp. 15-27
- 小西砂千夫（2010）『基本から学ぶ地方財政』学陽書房
- 小西砂千夫（2012）『地方財政のヒミツ』ぎょうせい
- 関口智（2013）「日本における地方法人所得課税のあり方」『税研』vol. 29 No. 4、pp. 55-67
- 高林喜久生（2005）『地域間格差の財政分析』有斐閣
- 地方法人課税等のあり方に関する検討会（2015）「地方法人課税等のあり方に関する検討会報告書」および参考資料
- 飛田博史（2014）「地方税の地域格差と法人住民税の交付税原資化」『安倍政権下の地方財政と地域』地方自治総合研究所、pp. 131-145
- 飛田博史（2015）「2015年度地方財政対策の動向」『自治総研』436号、pp. 1-52
- 兵谷芳康・横山忠弘・小宮大一郎（1999）『地方交付税』ぎょうせい
- 前田一浩（2015）「平成27年度地方交付税の改正について」『地方財政』641号、pp. 64-107
- 星野菜穂子（2012）「社会保障の地方単独事業——一体改革での含意——」『検証 社会保障・税一体改革』地方自治総合研究所、pp. 209-221
- 星野菜穂子（2013）『地方交付税の財源保障』ミネルヴァ書房
- 星野菜穂子（2015）「都区財政調整制度の区間財政調整」『日本地方財政学会研究叢書』第23号、pp. 55-77
- 堀場勇夫（2015）「地方法人課税のあり方と論点整理」『税研』vol. 31 No. 2、pp. 39-45
- 宮崎雅人（2013）「1970年代における地方交付税制度の構造と変化」日本財政学会第70回大会報告論文
- 参考資料については本文中に記した。