

標準財政規模の格差分析

— 2000年代以降の都道府県を対象に

星 野 菜穂子[†]

はじめに

本稿では、2000年代以降2019年度までの都道府県を対象にマイル尺度を用いて標準財政規模の格差分析を行う。近年、地方財政においては、地方税収の偏在是正が大きな課題となり、各種是正措置が講じられてきたが、それに応じて団体間の財源の格差がどのように変化したかについては十分な分析が行われているわけではない。

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經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」であり「なお、地方財政法施行令附則第10条第1項及び第2項の規定により、臨時財政対策債の発行可能額についても含まれる」とある⁽¹⁾。つまり、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であらわされる⁽²⁾。

標準財政規模は一般財源とは異なり実態額ではない。一般財源ではなく標準財政規模を扱う意義は、一つは、実態ではないため、逆に国の定める「標準」と意図を明らかにできる点にある。関連した二つ目として、臨時財政対策債発行可能額も加えて經常的一般財源の格差動向をみるのが可能な点である。さらに重要であるのは、三つ目として、構成要素への分解により、近年、地方交付税制度によって是正されない格差として注目を集める留保財源や財源超過額の格差への影響も定量的に示すことができる点である。近年は従来にはない様々な手法で格差是正措置が講じられていることから、標準財政規模の要因分析

† 本稿は個人的意見にもとづくものであり所属する組織の見解を示すものではない。

(1) 総務省『地方財政白書』。

(2) 臨時財政対策債の発行は2001年度以降であるが、標準財政規模に臨財債発行可能額が含まれるようになったのは2009年度以降である。しかし本稿では継続性の観点から2008年度以前についても臨財債発行可能額を加えたものを標準財政規模とした。

をつうじ格差是正への各項目の寄与を検証できる点において意義があると考えられる。なお近年の格差論議において東京都は重要な位置を占めることから、原則、東京都を含む格差をみることにする⁽³⁾。

本稿の構成は、まず1節で先行研究を整理し、2節で一般財源等を中心に2000年代以降の全体動向を確認する。その上で、3節で都道府県を対象とした標準財政規模の格差分析を行う。その際、構成要素別の要因分解を行うことで、地方税制変更や偏在是正措置にともなう格差の変容をみていく。最後に、これらの分析から得られた示唆について考察を行う。

1. 先行研究

先行研究において、地方税や一般財源等の格差分析を行ったものは多くある。近年のものとしては斎藤（2010）が2005年度の市町村の一人当たり地方税と地方交付税で格差分析を行っているほか、菅原（2006）は1972年以降の都道府県データにより一人当たり額での格差は交付税により逆格差が生じているとの指摘を行っている。小林・岡部（2011）は都道府県税について1958～2008年度まで各種手法で格差とその要因分析を行い、2000年代は偏在性の減少を指摘している。また宮崎（2016）は2013、2015、2017年度の全国都道府県と市区町村を対象に、一人当たり地方税（各項目）、地方交付税を都道府県別に集計しグラフとジニ係数で格差分析したもので、地方消費税や法人二税の地方税制変更のシナリオ分析も行っている。分析結果からは、交付税等により一人当たり一般財源格差は拡大しており、交付税等を一律減少させることで格差が是正される一方、地方法人税の拡充や地方消費税改革は一般財源格差を縮小させないことから、地域間財政力格差是正には地方交付税改革が必要との指摘がなされている。他方、宮崎（2017）は2000～2014年度の全国市町村ならびに4府県内市町村を対象に、一般財源の総額マイル尺度による格差分析と、その構成要素の要因分解を行っている。普通交付税は2006～2008年度の総額格差拡大効果低下に寄与したが、2000年代以前の調整のあり方と異なることを指摘している。

格差分析においては、そのほとんどが格差を「一人当たり額」でみているのに対し、宮

(3) 東京都の普通交付税算定では道府県分と大都市分を合算した額が用いられるが、本稿では道府県分のみを東京都分として分析を行った。

崎（2017）では「総額」の格差を対象としている。一人当たり額は規模の経済を反映し人口の少ない地域で必然的に大きくなる。他方、総額は人口規模の変化を反映することになる。近年の格差論議に注目するうえでは総額格差がより実態と近いことから、本稿では「総額」格差を扱うこととする。分析期間を2019年度までと広げ標準財政規模の構成要素の格差寄与分析を行うことで、消費税増税後および必ずしも限定的ではないが地方税制変更にもともなう格差の変容を、宮崎（2016）とは異なる手法でみることも可能となる。なお本稿の先行研究にない特徴は、一般財源ではなく標準財政規模の格差分析を行うことであるが⁽⁴⁾、この点の意義は冒頭述べたとおりである。

2. 2000年代以降の全体動向：一般財源等を中心に

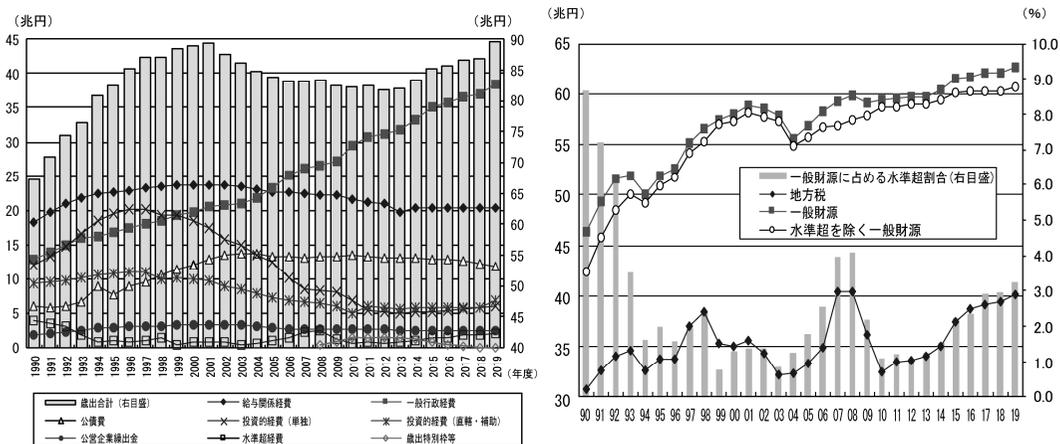
はじめに格差分析の前提として本稿の分析対象期間の地方財政全体動向について、一般財源を中心に確認しておく。

まず第1に、地方財政計画（以下、地財計画）規模は2000年代以降、小泉政権下では三位一体改革と同時に歳出規模縮減傾向にあったが、その後2008年度からは反転、下げ止まりの状況にある。2014年度以降は社会保障・税一体改革を受けての増加がみられている。ただし歳出規模は90年代ほどには増えていない。また歳出の中身は投資的経費縮減の一方で一般行政経費が拡大傾向にある。2008年度以降は歳出特別枠も計上されたが、その後平時モードへ縮減し、2018年度は廃止されている。

第2に、一般財源総額も90年代比で増えない状況にある。ここ10年ほどは一般財源総額が「実質的に」水準維持確保されている姿であり、基準年を下回らない水準での維持確保が続いている。水準超経費を除く一般財源は維持・微増である。また一般財源の中身は臨財債によっても賄われており、一般財源の質が問われる状況にあるが、近年は2014年の消費税引き上げ（5%→8%）にともなう地方消費税増収から地方税収のシェアも増加している。2019年10月にはさらなる引き上げ（8%→10%）が行われ、地方税収は2000年代以降では最高水準に達する見込みである。

(4) 市区町村を対象とした標準財政規模の格差分析は星野（2019）で行った。

図1 地方財政計画の推移



(出所) 総務省「地方団体の歳入歳出総額の見込額」各年度より作成。

第3に、地方交付税の原資にも変化がみられた。2009～2015年度までは別枠加算がなされたほか、2012年度以降、地方公共団体金融機構の公庫債権利子変動準備金が活用されるなど法定税率分が原資に満たないなかでそれを補う方策がさまざまにとられた。また2014年度には地方法人税が創設され交付税原資化されている。これは法人住民税（法人割）の税率を引き下げ、当該の税収全額を交付税等特別会計に直接繰入、地方交付税原資化するというものである。さらに2015年度は地方交付税の法定率見直しも行われている⁽⁵⁾。ただし法定分の充足は十分でなく依然財源不足の状態にある。

第4に、従来とは異なる手法での偏在是正措置が講じられてきた。一つは、地方法人課税の偏在是正措置であり、2008年度に地方法人特別税および地方法人特別譲与税を創設、2014年度には先述のとおり、地方法人税を創設している⁽⁶⁾。二つは普通交付税の算定方法の変化であり、先にみた地財計画の歳出特別枠に対応した普通交付税の特定費目が設置され、臨時財政対策債にも財源不足方式が取り入れられるなど算定方法の変化がみられた。

以上から、2000年代に入り2008年度以降の約10年間は、それ以前の構造改革期とは異なり、一般財源総額の水準維持の下、格差是正への関心が払われてきた。消費税率引き上げ

(5) 所得税が32%→33.1%、法人税が34%→33.1%、酒税32%→50%、たばこ税25%→除外、消費税22.3%、地方法人税全額。

(6) 2020年度には、地方法人課税における新たな偏在是正措置として特別法人事業税・譲与税の創設が予定されている。

にともなう地方消費税増収もあるなか、従来とは異なる手法での格差是正措置がとられている。こうした全体動向を前提として都道府県の標準財政規模の格差をみていく。

3. 標準財政規模の格差分析

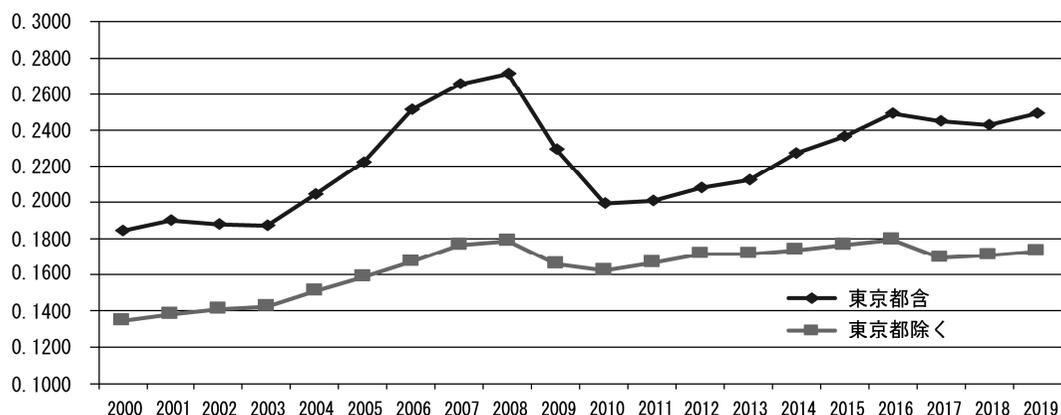
3.1 標準財政規模の格差動向

標準財政規模は以下であらわされる。

「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」⁽⁷⁾

標準財政規模の総額格差は、2000年代をつうじ、2004年度から2008年度までは格差拡大していたが、2009、10年度には縮小、その後2011年度より2016年度まで拡大傾向にあるが2017年度以降は拡大に歯止めがかかっている⁽⁸⁾。東京都を含むベースと除くベースでは格

図2 標準財政規模の格差（タイル尺度）



(注) 標準財政規模は計算値。再算定のある場合、再算定を使用。

(出所) 総務省「都道府県別（税目別）基準財政収入額」「都道府県別（費目別）基準財政需要額」各年度より作成。

(7) 本稿での標準財政規模は「標準税収入額等＋普通交付税（＝基準財政需要額－基準財政収入額）＋臨時債」にもとづく計算値。普通交付税に公表値と若干誤差（錯誤額、調整額）が生じる。

(8) 県費負担教職員の給与負担事務が道府県から指定都市へ移譲されることに伴い、道府県から指定都市へ個人住民税所得割の税率2%相当分を税源移譲した。

差の方向性はほぼ同じであるが水準には差があり、格差拡大期にその差は大きくなっている。次にこうした格差動向の中身について東京都を含めたベースで分析していく。

3.2 構成要素別要因分解① — 基準財政収入額＋留保財源＋普通交付税＋臨財債発行可能額

まず、定義から、基準財政規模は以下のような分解が可能である。

$$\begin{aligned} \text{基準財政規模} &= \text{基準税収入額等} + \text{普通交付税} + \text{臨時財政対策債発行可能額（以下、臨財債）} \\ &= \text{基準財政収入額} + \text{留保財源} + \text{普通交付税} + \text{臨財債} \cdots \cdots \text{①} \\ &= \left(\text{道府県民税（均等割）} + \text{同（所得割）} + \text{同（法人税割）} + \text{事業税（個人分）} + \text{事業税（法人分）} + \text{地方消費税} + \text{自動車税} + \text{軽油引取税} + \text{その他税} \right) \\ &\quad + \text{地方法人特別譲与税} + \text{その他譲与税} + \text{交付金} + \text{留保財源} + \text{普通交付税} + \text{臨財債} \cdots \cdots \text{②} \end{aligned}$$

(1) 基準財政収入額、留保財源、普通交付税、臨財債

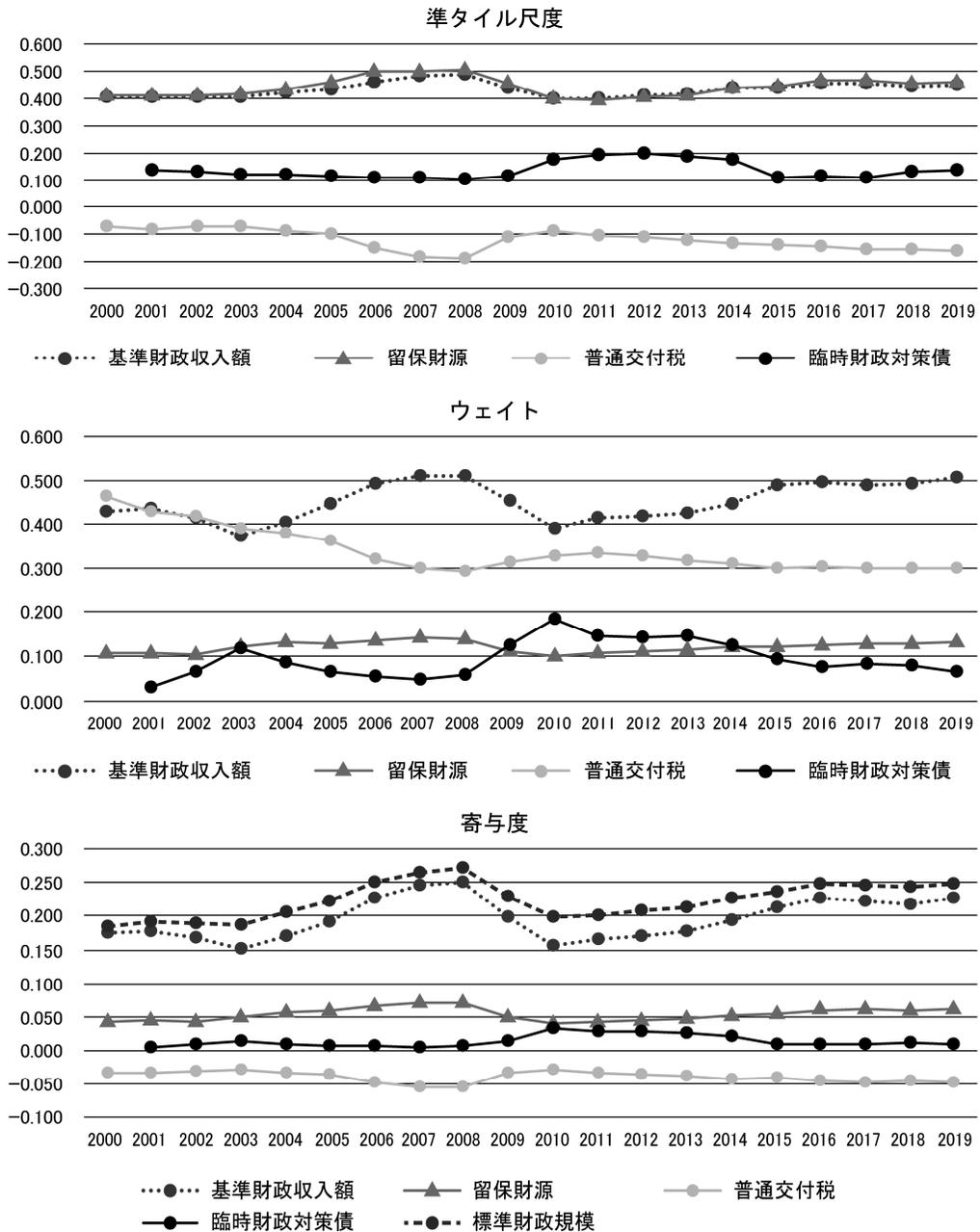
まず、総額格差への寄与を基準財政収入額、留保財源、普通交付税、臨財債からみてみよう（表1、図3）。基準財政収入額の総額格差への寄与率は9割前後で格差動向を規定している。2011年度以降の格差拡大局面では収入額の格差寄与度は、2004～08年度の格差拡大局面に比べ寄与の増加程度は緩やかで2014年度以降にその程度を増加させている。しかし2017年度以降の収入額格差寄与は増えていない。また留保財源の格差寄与率は年度によって異なるが2割を超えている。その格差の方向性は基準財政収入額とほぼ同一であるが、準タイトル尺度は2004～08年度には収入額のそれを上回っていたが2011年度以降はほぼ同一か上回ってもわずかである。

他方、普通交付税は総額格差に対して是正寄与をもっている。基準財政収入額の格差寄与度と逆相関のかたちをとっているのは普通交付税が基準財政収入額が差し引かれるかたちで交付されることを反映していると考えられる。また臨財債は2015年度以降、格差寄与率は4%前後とわずかであるが2010～13年度は寄与率が10%を超えていた。これは地方財源不足にともなう臨財債発行額が2010年度に最大となるというマクロ的な要因にもよるものである。その後臨財債発行額が縮小することもないウェイトが低下することから臨財債の格差寄与度も低下していく。加えて臨財債の準タイトル尺度も2013年度より低下しはじめる。これは臨財債の発行方式が財源不足額基礎方式に

表1 標準財政規模タイル尺度の寄与度分解（収入）

	標準 財政 規模	基準財政収入額（内訳）													基 準 財 政 収 入 額	留 財	保 源	普 通 交 付 税	時 政 策 債
		道府県民税					事業税		地 方			そ の 他		交付金					
		均等割	所得割	法 人 税	道府県民 税その他	個人分	法人分	消費税	自 動 車 税	軽 油 引取税	そ の 他 税	地方道 人特別 譲与税	その他 譲与税						
標準タイル尺度	2000	0.185	0.325	0.420	0.548	0.492	0.557	0.524	0.334	0.257	0.152	0.380		0.040	0.673	0.405	0.411	-0.071	0.000
	2001	0.190	0.327	0.429	0.517	0.281	0.567	0.539	0.335	0.257	0.149	0.386		0.055	0.684	0.406	0.411	-0.079	0.139
	2002	0.188	0.330	0.433	0.515	0.208	0.590	0.520	0.347	0.256	0.173	0.382		0.040	0.674	0.406	0.411	-0.072	0.132
	2003	0.187	0.330	0.441	0.534	0.226	0.599	0.523	0.347	0.255	0.174	0.400		0.017	0.578	0.405	0.417	-0.071	0.121
	2004	0.205	0.341	0.461	0.565	0.506	0.642	0.548	0.358	0.259	0.149	0.424		0.143	0.540	0.423	0.434	-0.087	0.118
	2005	0.222	0.346	0.473	0.622	0.500	0.660	0.581	0.361	0.251	0.133	0.434		0.235	0.446	0.430	0.463	-0.099	0.114
	2006	0.252	0.352	0.488	0.676	0.595	0.673	0.618	0.381	0.254	0.107	0.452		0.307	0.907	0.462	0.498	-0.150	0.110
	2007	0.266	0.356	0.475	0.725	0.637	0.699	0.607	0.385	0.254	0.108	0.471	0.000	-0.064	0.531	0.482	0.498	-0.183	0.106
	2008	0.272	0.363	0.482	0.719	0.664	0.701	0.618	0.387	0.257	0.118	0.474	0.000	-0.067	0.458	0.491	0.508	-0.186	0.105
	2009	0.230	0.358	0.475	0.672	0.611	0.679	0.553	0.385	0.262	0.137	0.455	0.351	-0.039	0.494	0.440	0.453	-0.108	0.117
	2010	0.199	0.345	0.459	0.663	0.514	0.645	0.507	0.372	0.266	0.146	0.429	0.342	-0.002	0.294	0.401	0.400	-0.088	0.178
	2011	0.201	0.347	0.462	0.584	0.481	0.655	0.464	0.372	0.273	0.145	0.443	0.346	-0.005	0.344	0.400	0.395	-0.102	0.190
	2012	0.208	0.352	0.467	0.543	0.537	0.657	0.459	0.379	0.270	0.139	0.450	0.405	-0.009	0.277	0.408	0.403	-0.109	0.196
	2013	0.212	0.356	0.467	0.576	0.618	0.638	0.492	0.381	0.269	0.139	0.470	0.394	-0.008	0.278	0.414	0.411	-0.119	0.184
	2014	0.227	0.363	0.478	0.689	0.628	0.638	0.558	0.389	0.267	0.136	0.503	0.400	-0.019	0.268	0.437	0.439	-0.134	0.173
	2015	0.236	0.368	0.490	0.676	0.616	0.634	0.554	0.388	0.266	0.131	0.511	0.368	-0.034	0.270	0.438	0.443	-0.137	0.107
	2016	0.249	0.376	0.502	0.698	0.591	0.634	0.594	0.394	0.263	0.134	0.523	0.380	-0.040	0.300	0.457	0.465	-0.145	0.117
	2017	0.245	0.375	0.492	0.713	0.567	0.640	0.599	0.388	0.259	0.140	0.523	0.379	-0.040	0.290	0.455	0.466	-0.155	0.110
	2018	0.243	0.377	0.493	0.710	0.541	0.644	0.579	0.353	0.260	0.139	0.529	0.379	-0.039	0.299	0.444	0.456	-0.152	0.134
	2019	0.249	0.384	0.500	0.731	0.573	0.656	0.586	0.357	0.266	0.134	0.538	0.380	-0.030	0.308	0.448	0.460	-0.158	0.136
ウェイト	2000	1.000	0.006	0.076	0.017	0.017	0.007	0.115	0.041	0.058	0.037	0.034		0.005	0.016	0.431	0.106	0.464	0.000
	2001	1.000	0.006	0.075	0.018	0.016	0.007	0.125	0.041	0.058	0.036	0.032		0.005	0.015	0.434	0.107	0.430	0.029
	2002	1.000	0.006	0.074	0.018	0.007	0.007	0.121	0.038	0.058	0.034	0.032		0.005	0.015	0.415	0.102	0.420	0.063
	2003	1.000	0.005	0.066	0.015	0.004	0.007	0.099	0.036	0.054	0.030	0.027		0.007	0.022	0.371	0.121	0.391	0.117
	2004	1.000	0.006	0.066	0.017	0.005	0.007	0.110	0.036	0.056	0.030	0.028		0.014	0.028	0.403	0.132	0.379	0.087
	2005	1.000	0.006	0.065	0.020	0.004	0.006	0.123	0.038	0.053	0.028	0.027		0.034	0.042	0.445	0.128	0.363	0.064
	2006	1.000	0.005	0.069	0.022	0.003	0.006	0.143	0.037	0.050	0.027	0.026		0.089	0.015	0.492	0.133	0.320	0.050
	2007	1.000	0.005	0.147	0.027	0.005	0.007	0.165	0.037	0.049	0.025	0.027	0.000	0.007	0.007	0.508	0.142	0.301	0.049
	2008	1.000	0.005	0.152	0.027	0.005	0.006	0.166	0.035	0.047	0.023	0.025	0.000	0.006	0.010	0.508	0.139	0.294	0.059
	2009	1.000	0.006	0.161	0.017	0.005	0.006	0.090	0.035	0.048	0.024	0.024	0.023	0.006	0.008	0.452	0.110	0.312	0.125
	2010	1.000	0.006	0.143	0.012	0.003	0.006	0.045	0.037	0.046	0.021	0.020	0.037	0.006	0.007	0.389	0.099	0.328	0.184
	2011	1.000	0.006	0.147	0.014	0.002	0.005	0.059	0.037	0.046	0.022	0.019	0.046	0.006	0.007	0.414	0.107	0.333	0.146
	2012	1.000	0.005	0.147	0.016	0.002	0.005	0.065	0.037	0.044	0.022	0.019	0.047	0.006	0.004	0.419	0.111	0.328	0.142
	2013	1.000	0.005	0.149	0.017	0.002	0.005	0.068	0.038	0.044	0.022	0.016	0.051	0.006	0.004	0.427	0.113	0.316	0.144
	2014	1.000	0.006	0.146	0.018	0.003	0.005	0.074	0.042	0.043	0.022	0.015	0.062	0.006	0.004	0.445	0.120	0.311	0.125
	2015	1.000	0.006	0.143	0.016	0.003	0.005	0.094	0.072	0.041	0.022	0.015	0.061	0.005	0.004	0.487	0.122	0.298	0.092
	2016	1.000	0.006	0.144	0.013	0.006	0.005	0.108	0.074	0.041	0.021	0.015	0.053	0.005	0.003	0.494	0.125	0.304	0.077
	2017	1.000	0.006	0.131	0.014	0.004	0.006	0.114	0.072	0.041	0.022	0.017	0.056	0.005	0.003	0.489	0.129	0.301	0.081
	2018	1.000	0.006	0.133	0.014	0.004	0.006	0.110	0.074	0.042	0.022	0.017	0.055	0.005	0.003	0.492	0.129	0.298	0.080
	2019	1.000	0.006	0.135	0.015	0.004	0.006	0.111	0.079	0.043	0.022	0.016	0.058	0.005	0.003	0.505	0.132	0.298	0.065
タイル尺度 （寄与度）	2000	0.185	0.002	0.032	0.010	0.008	0.004	0.060	0.014	0.015	0.006	0.013		0.000	0.011	0.174	0.043	-0.033	0.000
	2001	0.190	0.002	0.032	0.010	0.005	0.004	0.067	0.014	0.015	0.005	0.012		0.000	0.011	0.177	0.044	-0.034	0.004
	2002	0.188	0.002	0.032	0.009	0.001	0.004	0.063	0.013	0.015	0.006	0.012		0.000	0.010	0.168	0.042	-0.030	0.008
	2003	0.187	0.002	0.029	0.008	0.001	0.004	0.052	0.012	0.014	0.005	0.011		0.000	0.013	0.150	0.051	-0.028	0.014
	2004	0.205	0.002	0.031	0.010	0.003	0.004	0.060	0.013	0.014	0.004	0.012		0.002	0.015	0.170	0.057	-0.033	0.010
	2005	0.222	0.002	0.031	0.012	0.002	0.004	0.071	0.014	0.013	0.004	0.012		0.008	0.019	0.191	0.059	-0.036	0.007
	2006	0.252	0.002	0.033	0.015	0.002	0.004	0.088	0.014	0.013	0.003	0.012		0.027	0.014	0.227	0.066	-0.048	0.006
	2007	0.266	0.002	0.070	0.020	0.003	0.005	0.100	0.014	0.012	0.003	0.013	0.000	0.000	0.004	0.245	0.071	-0.055	0.005
	2008	0.272	0.002	0.073	0.019	0.004	0.004	0.103	0.014	0.012	0.003	0.012	0.000	0.000	0.004	0.250	0.071	-0.055	0.006
	2009	0.230	0.002	0.076	0.011	0.003	0.004	0.050	0.013	0.013	0.003	0.011	0.008	0.000	0.004	0.199	0.050	-0.034	0.015
	2010	0.199	0.002	0.066	0.008	0.002	0.004	0.023	0.014	0.012	0.003	0.008	0.013	0.000	0.002	0.156	0.040	-0.029	0.033
	2011	0.201	0.002	0.068	0.008	0.001	0.004	0.027	0.014	0.012	0.003	0.008	0.016	0.000	0.002	0.165	0.042	-0.034	0.028
	2012	0.208	0.002	0.069	0.009	0.001	0.003	0.030	0.014	0.012	0.003	0.008	0.019	0.000	0.001	0.171	0.045	-0.036	0.028
	2013	0.212	0.002	0.069	0.010	0.001	0.003	0.034	0.014	0.012	0.003	0.008	0.020	0.000	0.001	0.177	0.046	-0.038	0.027
	2014	0.227	0.002	0.070	0.012	0.002	0.003	0.041											

図3 標準財政規模タイル尺度の寄与度分解（収入）



(注) 準タイル尺度×ウェイト=寄与度。表1と同。

(出所) 総務省「都道府県別（税目別）基準財政収入額」各年度より作成。

移行したことを反映したものとみられる。このように臨財債の格差寄与度が2010年度をピークに低下していることも格差是正に寄与していることになる。つまり、普通交付税以外に臨財債も財政調整機能をもっているということである。

したがって2017年度以降、標準財政規模の格差拡大の鈍化については、普通交付税での格差是正に加え臨財債、さらには基準財政収入額自体の格差寄与鈍化があったということである。

(2) 基準財政収入額の内訳

次に、基準財政収入額の内訳をみてる（表1、図4）。格差寄与率はウェイトの高さを反映し、道府県民税（所得割）、法人事業税⁽⁹⁾が高いが消費税率引き上げを受け、2015年度以降地方消費税も高くなっている。ただし準タイル尺度でみると、道府県民税（法人税割）の格差がもっとも大きく、個人事業税、法人事業税、道府県民税（所得割）と続く。地方消費税は相対的に格差の小さい税となっている。

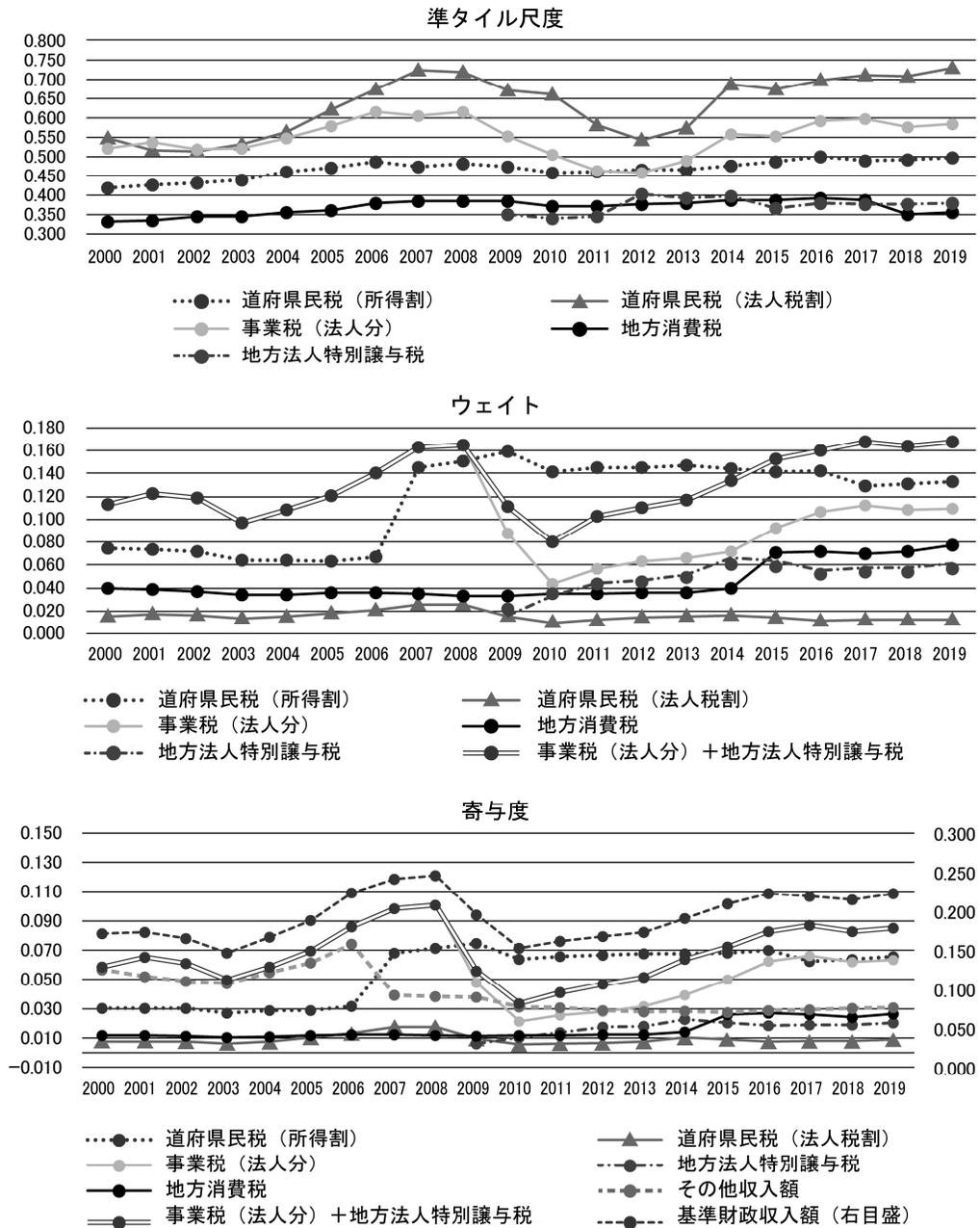
2004～08年度までの格差拡大過程は、基準財政収入額のうち法人事業税の格差寄与が高まる過程でもあった。ただしこの間、準タイル尺度でみると格差は道府県民税（法人税割）が法人事業税を上回っていく過程でもあり、以降、道府県民税（法人税割）が法人事業税を上回ることが常態化している。法人事業税には2004年度の外形標準課税の導入の影響も考えられる。両方でウェイトの差があるため格差寄与では法人事業税が高くなっている。また道府県民税（所得割）が2007年度に格差寄与を急速に高めているが、これは三位一体改革の税源移譲によるものである。これ以降、道府県民税（所得割）の格差寄与率は高い水準で推移している。

2009、10年度の格差縮小過程は法人事業税の寄与が大きく低下したことを主な要因としている。準タイル尺度でみると法人事業税、道府県民税（法人税割）ともに2012年度まで縮小過程にあるが、ウェイトが2010年度を底に上昇しはじめたため格差寄与は増加に転じている。こうした動きの背景には2008年秋の世界金融危機による景気動向が影響を与えたとみられるほか、地方法人課税には制度変更も行われている。

法人事業税は2008年度税制改正で「税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置として」地域間の税源の偏在を是正するため、法人事業税の税率を引き下げ、国税として地方法人特別税を創設し、その収入額

(9) 図表中では法人事業税は事業税（法人分）、個人事業税は事業税（個人分）。

図4 基準財政収入額の寄与度分解



(注) 標準タイル尺度×ウェイト=寄与度。表1と同。

(出所) 総務省「都道府県別(税目別)基準財政収入額」各年度より作成。

に相当する額を地方法人特別譲与税として人口および従業者数で都道府県に譲与する措置が実施された。2014年度改正では、消費税率が5%から8%に引き上げられたことを受けて、地方法人特別税の規模は1/3に縮小し法人事業税に復元されている。替わって、道府県民税（法人税割）の税率が引き下げられ、国税としての地方法人税が創設、税収の全額が地方交付税原資化された。また法人事業税については、2015、16年度に外形標準課税の課税標準割合を拡大し、所得割の税率を引き下げる改革も行われている。さらに2019年10月の消費税率の10%引き上げ時に、復元される予定であった法人事業税は、新たな偏在是正措置として約3割を分離して国税である特別法人事業税を創設し、特別法人事業譲与税として人口を譲与基準に都道府県に配分することとなっている。ただし、本稿の2019年度の基準財政収入額には消費税率引き上げは一部反映されているが、特別法人事業税および特別法人事業譲与税は反映されていない。

これら一連の措置にともない総額格差には以下のような動きがある。まず法人事業税の一部は地方法人特別譲与税として譲与されたことから、2009年度以降、法人事業税のウェイトが低下し地方法人特別譲与税に振り替わっている。

2011年度以降2016年度までは格差が再び拡大過程に入り、格差拡大には法人事業税および地方法人特別譲与税が寄与している。法人事業税は準マイル尺度が2013年度以降上昇しており2016、17年度は2006～08年度の水準にほぼ達している。一方、地方法人特別譲与税の準マイル尺度は、地方消費税並みと法人事業税に比べ低い。法人事業税と地方法人特別譲与税をあわせたウェイトは、景気動向とともに法人事業税への一部復元が影響しているとみられ、2016、17年度に2007、08年度水準にまで達しているが格差寄与は同年度をやや下回っている。また法人住民税は法人事業税同様、準マイル尺度は2013年度以降上昇しているが、ウェイトは2015年度以降若干下がっている。法人住民税が一部国税化されたことが反映された可能性がある。ウェイトそのものが法人事業税に比べ低いため格差寄与も大きくはなっていない。地方消費税は、準マイル尺度は法人住民税や法人事業税に比べて低くほぼ安定した推移を示しているが、消費税率上昇にともない2015年度、地方消費税の格差寄与も高まっている。

2017年度以降は、格差拡大に歯止めがみられる。これには法人事業税が準マイル尺度、ウェイトともにほぼ横ばいで、格差寄与が増加していないことが一つの要因である。地方消費税も8%に引き上げられて以降大きな変動はなく、2019年度に10月の10%引き上げが盛り込まれウェイトが上昇しているが一部にとどまっている。また2019年度には森

林環境譲与税が創設されているもののわずかのため格差への影響はほとんどない。2017年度以降に特徴的であるのは、道府県民税（所得割）の格差寄与が低下していることである。これは県費負担教職員の給与負担事務が道府県から指定都市へ移譲されることに伴い、道府県から指定都市へ個人住民税所得割の税率2%相当分を税源移譲したためである。政令指定都市を抱える道府県の道府県民税（所得割）が減少したことで格差縮小につながっている。

以上、標準財政規模の総額格差は2010年度を底に2016年度まで拡大していたが、近年は拡大傾向が鈍化している。基準財政収入額、留保財源、普通交付税、臨時財政対策債の構成要素に分けてみると、近年の格差拡大鈍化には、普通交付税の是正機能のほか臨財債も発行額および算定方式の変化からかつてと比べ是正寄与をもっている。また収入額自体も格差拡大が抑えられている。地方消費税が格差自体は小さいが消費税率引き上げにともない格差寄与を高めるなかで、法人関係税は拡大傾向に歯止めもみられる。必ずしも限定的ではないが、格差自体の大きい法人関係税がそれぞれ交付税原資化、譲与税化、また一部外形標準課税の拡大のかたちで格差拡大の抑制を図ることは企図されたところである。また県費負担教職員の給与負担の政令市への移譲にともなう財源移譲という制度変更が近年の格差是正に大きく寄与している。

3.3 構成要素別要因分解② — 基準財政需要額振替前＋留保財源＋財源超過額

また標準財政規模は以下のようにも分解可能である。

$$\begin{aligned} \text{標準財政規模} &= \text{標準税収入等} + \text{普通交付税} + \text{臨時財政対策債発行可能額（以下、臨財債）} \\ &= \text{交付団体（基準財政需要額振替後} + \text{臨財債} + \text{留保財源）} + \\ &\quad \text{不交付団体（基準財政需要額振替後} + \text{（臨財債）}^{(10)} + \text{留保財源）} + \text{財源超過額} \\ &= \text{基準財政需要額振替前} + \text{留保財源} + \text{財源超過額} \end{aligned}$$

東京都の普通交付税算定は道府県分と大都市分⁽¹¹⁾の合算算定として行われる。ただし本稿は先述のとおり道府県のみを取り上げた分析のため、東京都については2010～13年度

(10) 不交付団体の臨財債は2013年度以降財源不足方式へ完全移行し発行されなくなっているが、それ以前は発行されているため（ ）つきで表している。

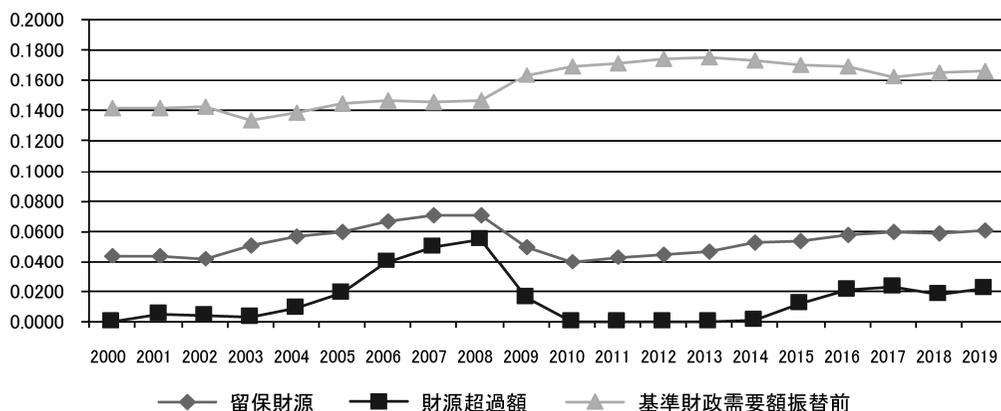
(11) 特別区分。

は財源超過団体ではなくなっている⁽¹²⁾。したがって同期間、財源超過額はゼロとなっている。

(1) 基準財政需要額振替前、留保財源、財源超過額

先述式より、標準財政規模の総額格差は基準財政需要額振替前、留保財源、財源超過額からも影響を受けることがわかる。標準財政規模の総額格差への寄与率は基準財政需要額振替前が大半を占めるが、財源超過額や留保財源の格差寄与により異なるものになってくる(表2、図5)。2010～13年度までの財源超過額がなく留保財源のウェイトも低い時期は基準財政需要額振替前の寄与率は8割程度であったが、2016、17年度には6割台後半となっている。消費税率引き上げ後の2014年度以降は財源超過額の格差寄与と拡大がみられる。この結果、留保財源および財源超過額をあわせた総額格差寄与率は3割程度となっている。しかし2006～08年度時は下回るほか、増加程度も相対的に緩やかである。これは基準財政収入額自体の格差寄与鈍化も影響しているとみられる。

図5 標準財政規模マイル尺度の寄与度分解(需要)



(出所) 総務省「都道府県別(費目別)基準財政需要額」「同(税目別)基準財政収入額」各年度より作成。

(12) 大都市分をあわせた合算算定では財源超過団体である。この間(2010～13年度)、道府県分については基準財政需要額が基準財政収入額を上回るため計算値である標準財政規模には収入と需要で差が生じる。

(2) 基準財政需要額の費目別格差寄与

次に、格差是正の観点から基準財政需要額の費目別格差寄与をみる。基準財政需要額振替前については、算定方法に変更のあった2007年度以降、以下のように費目別基準財政需要額への分解が可能である。

基準財政需要額振替前＝警察費＋土木費＋教育費＋厚生労働費＋産業経済費＋総務費＋その他特別枠等⁽¹³⁾＋公債費（臨財債償還費＋臨財債以外）＋包括算定経費

なお基準財政需要額については、東京都は財源超過団体であるため、普通交付税に影響を及ぼすのは東京都を除く交付団体である。そこで基準財政需要額振替前の内訳については以下、東京都を除くベースを中心にみることにする（表2、図6）。

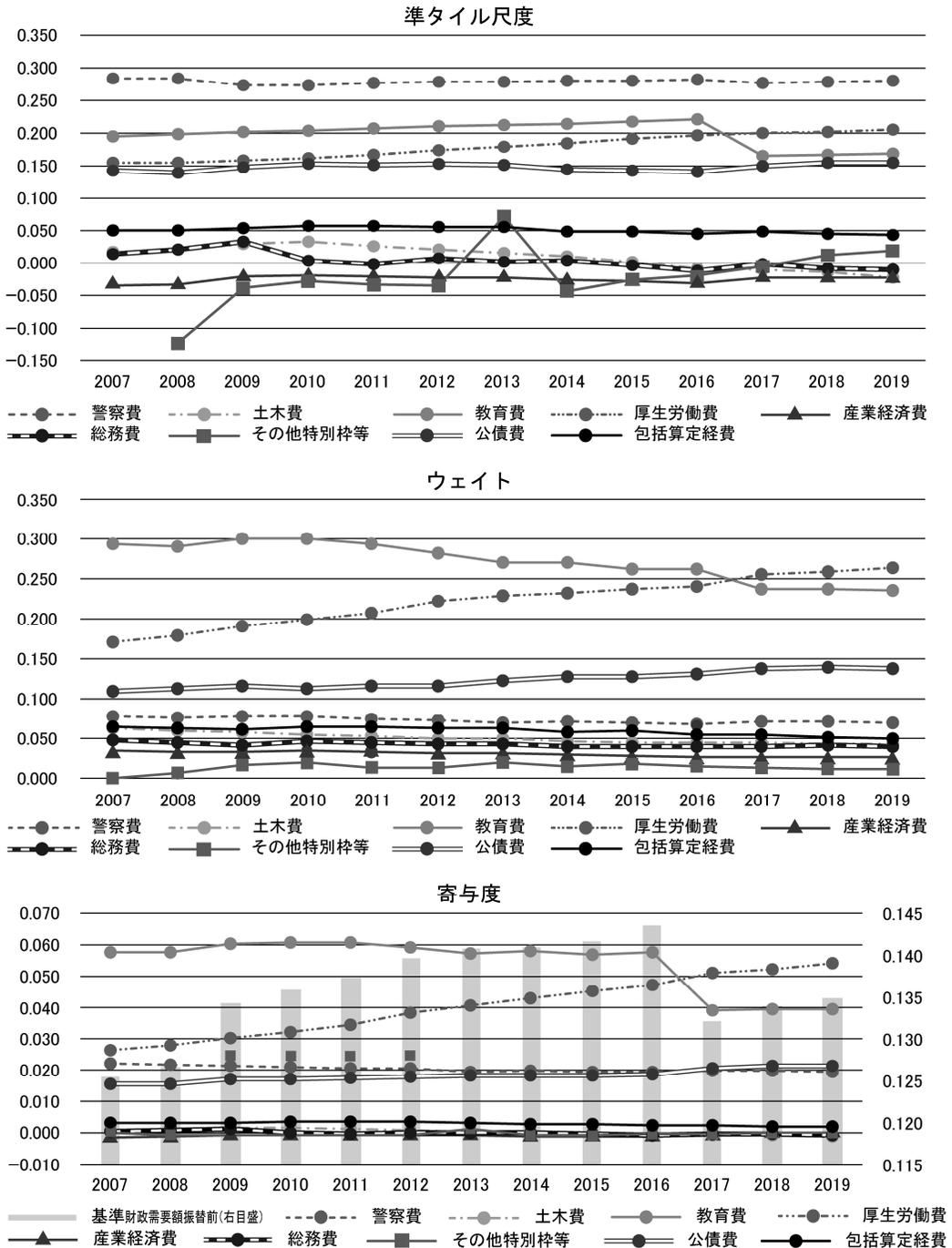
まず第1に、費目別の格差寄与をみると社会保障関係経費の増加を受けて厚生労働費のウェイトが一貫して上昇している。そのため人口比例的に財政需要を生む傾向のある厚生労働費が格差寄与を高めている。他方、相対的に格差是正寄与をもつ土木費、産業経済費のウェイトは概ね低下傾向にあるという財政需要の構造変化がある。また2017年度には県費負担教職員の給与負担事務が道府県から指定都市へ移譲されたことにより教育費の格差寄与低下が基準財政需要額格差低下につながっている。

このように財政需要の変化が標準財政規模の格差を規定している。そのなかで、地財計画の歳出特別枠等の計上にともない、臨時費目として格差是正を図る動きもあつた（図表では「その他特別枠等」⁽¹⁴⁾）。ただしその他特別枠等の準マイル尺の動きは概ね是正寄与をもつが他費目に比べ大きく変動している。2013年度は、是正寄与からプラス寄与に転じており、2018、2019年度もそれ以前の是正寄与からプラスに転じている。2013年度は、前年度からの「地域経済・雇用対策費」に加えて「地域の元気づくり推進費」が導入されている。これは地方財政計画において、地方公務員について国家公務員と同様に給与関係経費等の削減を行うことを前提に、削減額に見合った

(13) 「その他特別枠等」は2008年度「地方再生対策費」、2009年度「地方再生対策費」「地域雇用創出推進費」、2010年度「地方再生対策費」「雇用対策・地域資源活用臨時特例費」、2011年度「地方再生対策費」「雇用対策・地域資源活用推進費」、2012年度「地域経済・雇用対策費」、2013年度「地域経済・雇用対策費」「地域の元気づくり推進費」、2014年度「地域経済・雇用対策費」「地域の元気創造事業費」、2015年度「地域経済・雇用対策費」「地域の元気創造事業費」「人口減少等特別対策事業費」、2016年度「地域経済・雇用対策費」「地域の元気創造事業費」「人口減少等特別対策事業費」、2017年度「地域経済・雇用対策費」「地域の元気創造事業費」「人口減少等特別対策事業費」、2018、2019年度「地域の元気創造事業費」「人口減少等特別対策事業費」の合計額。

(14) 一部単位費用への算入もある。

図6 基準財政需要額振替前の費目別寄与度分解（東京都除く）



(注) 標準タイル尺度×ウェイト＝寄与度。表2と同。

(出所) 総務省「都道府県別（費目別）基準財政需要額」各年度より作成。

分が一部「地域の元気づくり推進費」として創設されたものである。人口を基本とする基礎額算定に加え、各地方団体の人件費削減努力を給与水準と職員数削減の要素で加算する算定である。また2018、2019年度は、地方財政計画の歳出特別枠「地域経済基盤強化・雇用等対策費」に対応した臨時費目「地域経済・雇用対策費」での算定が廃止され、「地域の元気創造事業費」と「人口減少等特別対策事業費」のみになっている。両費は、地方財政計画の「まち・ひと・しごと創生事業費」1兆円に対応したものである。「地域の元気創造事業費」は「行革努力分」と「地域活性化分」の算定に分かれ、2017年度から段階的に3ヵ年かけて前者から後者に1,000億円シフトすることになっている。また「人口減少等特別対策事業費」は「取組の必要度」と「取組の成果」の算定に分かれ、これも2017年度から段階的に3ヵ年かけて前者から後者に1,000億円シフトすることになっている⁽¹⁵⁾。こうした算定変化の影響を受け、2018、2019年度の準マイル尺度のプラス寄与拡大となっている。しかしながら、「その他特別枠等」はウェイトが小さいため全体への格差是正の影響はあまりない。一方で財政力の低い団体にとっては留保財源に代替する需要額算定である可能性もあり、算定方法によって大きく準マイル尺度が変動していることは安定的な財政運営に影響を及ぼした可能性も指摘できる。

第2に、標準財政規模の格差としては基準財政需要額振替前に規定されるが、臨財債を差し引くことによる基準財政需要額振替後は普通交付税の配分には影響を与えることになる。すでに収入からみた際に、臨財債の財政調整機能には言及したが、2007年度以降、基準財政需要額振替前と振替後の格差については次のような関係がみられている（図7-1）。2007～09年度までは振替前の格差が振替後を下回っていたが、2010年度以降は振替後格差が振替前を下回っている。すなわち臨財債を差し引くことによる基準財政需要額の格差是正が図られているといえる。臨財債の発行可能額の算出方法は変遷がある。2007年度当時は単価、各地方団体の人口、補正係数によって算出される方式、いわゆる人口基礎方式であったものが、2010～2012年度までは人口基礎方式と財源不足額基礎方式の併用、2013年度以降は財源不足額基礎方式へ完全移行している。総務省によれば「財政力の弱い地方公共団体に配慮し、財源調整機能を強化する観点」での措置である。道府県分の算出式は「控除前財源不足額×臨財債の全国総額（都道府県分、以下同）／（臨財債の全国総額＋普通交付税交付基準額の全国

(15) 条件不利地域には割り増し算定が行われている。

総額) × 補正係数 × 調整率」となる⁽¹⁶⁾。臨財債の団体間配分を決める補正係数は臨財債発行額が多いときには財政力指数の高い団体への係数が高くなり、発行額の少ないときには同団体の係数が低く抑えられ、すなわち他団体との係数差が小さくなる傾向、係数差が縮小する傾向がある。また臨財債発行額が多い時期は税収が相対的に少ない時期であるため基準財政収入額の格差も小さい時期となる。一方、臨財債発行額の少ない時期は税収が相対的に多く基準財政収入額の格差が大きい時期となる(図7-2)。こうしたことを背景に、基準財政需要額振替前と振替後の格差の開きが大きい時期は基準財政収入額の格差が小さく、振替前と振替後の格差の開きが小さい時期は逆に収入額の格差は大きい傾向にある。結果的に、基準財政収入額の格差の大きい時期は、収入額が差し引かれることによる普通交付税の財政調整機能が働くことになり、格差が小さい局面では財政力の低い県への普通交付税の配分が十分でなくなることを回避することにつながっている。臨財債を差し引くことをつうじて基準財政需要額振替後、すなわち普通交付税に影響を与えるかたちで財政調整が図られていることになる。

図7-1 基準財政需要額振替前と振替後(東京都除く)の準タイル尺度

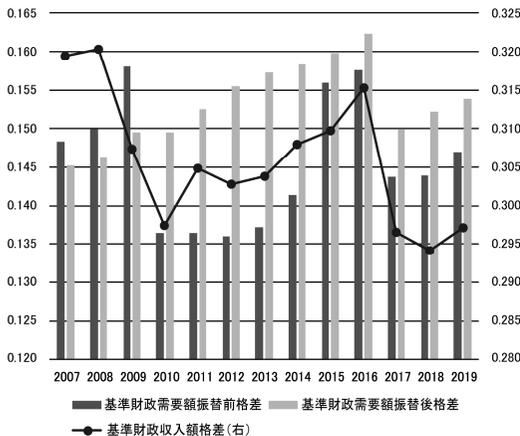
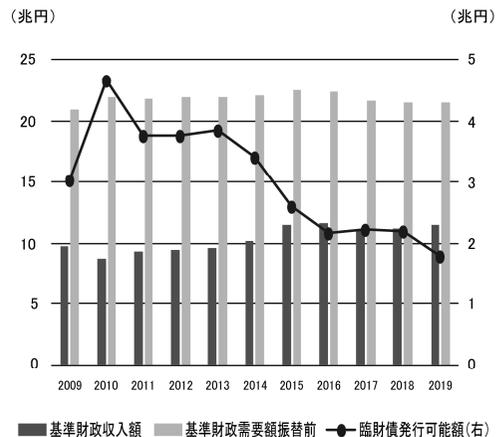


図7-2 臨時財政対策債発行可能額(東京都除く道府県)合計額の推移



(出所) 総務省「都道府県別(費目別)基準財政需要額」「同(税目別)基準財政収入額」各年度より作成。

(16) 控除前財源不足額は基準財政需要額振替前と基準財政収入額(いずれも錯誤額は反映されない)の差額。調整率は総額に合わせ付けるための率。

むすびにかえて

以上のとおり、標準財政規模の総額格差は、2010年度を底に、2014年度の消費税率引き上げを経て拡大傾向にあるものの、2017年度以降、格差拡大には鈍化がみられている。分析結果にもとづけば普通交付税が格差是正機能をもつほか、臨財債や基準財政収入額自体にも格差拡大抑制の動きがみられた。こうした動きは県費負担教職員事務の変更と財源移譲という制度変更の要因が大きい。法人関係税においても格差寄与鈍化の動きはみられ、直接の効果限定はできないとはいえ、さまざまな偏在是正措置をつうじ企図された方向性である。近年、留保財源と財源超過額の格差寄与は拡大しているが、2006～08年時は下回っている。消費税増税にともないかつてない税収増が見込まれるなか、基準財政収入額自体に格差是正を求める措置は、留保財源や財源超過額等の普通交付税では是正されない格差の抑制に寄与する。需要面でも、社会保障関係経費の増大にともなう厚生労働費の格差拡大圧力という財政需要の構造変化が格差を規定する関係があるなか、影響は限定的であるものの歳出特別枠等に対応した臨時費目による格差是正が試みられており、臨財債の算出式をめぐっては「財源調整機能を強化する観点」での措置が行われている。

ただし以上の手法は、従来の財政調整の考え方とは異なるため、財源超過額の妥当性のほか、是正の水準や規模等、財政調整の到達点が不明確という課題が残る。今般の法人事業税の一部を新たに特別法人税とし特別法人事業譲与税を創設するにあたっては「地域間の財政力格差の拡大、経済社会構造の変化等を踏まえ、県内総生産の分布状況と比較して大都市に税収が集中する構造的な課題に対処」（総務省、平成31年度地方税制改正について）との新たな考え方も示されている。今後への影響も注目されよう。

（ほしの なほこ 地方財政審議会委員）

キーワード：標準財政規模／偏在是正／財源超過額／
留保財源／基準財政収入額／基準財政需要額

【参考文献】

貝塚啓明ほか（1987）「地方交付税の機能とその評価 Part II」『フィナンシャル・レビュー』第4号、pp. 9-26

- 小林航・岡部真也（2011）「地方税の偏在性に関する要因分析」『フィナンシャル・レビュー』第105号、pp. 4-20
- 斎藤由里恵（2010）『自治体間格差の経済分析』関西学院大学出版会
- 菅原宏太（2006）「地方財源の地域間偏在 — 地域間税収格差と地方交付税の再分配効果」ORC Discussion Paper series, No.REGION-16
- 高林喜久生（2005）『地域間格差の財政分析』有斐閣
- 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
- 中井英雄（2018）「都道府県・需要額の社会保障シフトによる財政調整効果の低下 — 臨時費目による地方部自治体の下支え —」『地方財政』57巻2号、pp. 4-16
- 星野菜穂子（2016）「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」『自治総研』452号、pp. 54-73
- 星野菜穂子（2019）「標準財政規模の格差分析 — 2007年度以降の市区町村を対象に —」『和光経済』第51巻第3号、pp. 1-13
- 宮崎毅（2016）「財政力の地域間格差と税源配分：交付税は格差を是正するのか？」『フィナンシャル・レビュー』第127号、pp. 168-182
- 宮崎雅人（2017）「2000年以降における地方交付税制度の財政調整機能に関する分析」『2000年代の地方財政』、pp. 64-80

【参考資料】

- 総務省「地方団体の歳入歳出総額の見込額」各年度
- 総務省「平成29年度都道府県財政指数表」平成29年度
- 総務省「都道府県別（税目別）基準財政収入額」各年度
- 総務省「都道府県別（費目別）基準財政需要額」各年度
- 総務省「地方財政白書」平成31年度
- 地方交付税制度研究会編「地方交付税制度解説（単位費用篇）」各年度
- 地方財務協会「改正地方財政詳解」各年度