

地方単独ソフトと基準財政需要額

星 野 菜穂子[†]

はじめに

本稿では、地方財政計画（以下、地財計画）に地方単独事業（ソフト）（以下、単独ソフト）に相当する経費として特定費目が計上されている意味と課題について、ミクロレベルの算定の観点から考察を行う。

地財計画上の単独ソフトに相当する経費は、現状、一般行政経費（国庫補助を伴わないもの、以下、一行単独）と特定費目の双方に計上されていることが特徴である。この点について、星野（2022）では一般財源総額確保の観点からの検討を行った。一行単独の計上経費は基準財政需要額、留保財源、特別交付税での対応が考えられるが、特定費目については全額基準財政需要額で対応される。また一行単独に対応した基準財政需要額は、経費によって個別算定のものもあれば包括算定に含まれるものもある一方、特定費目は概ね個別算定のなかでも別枠（特別分）として計上されている。単独ソフトとして特定費目計上の意義は、ミクロの配分の視点も含めて検討する必要がある。以下、地財計画上は特定費目としたが、交付税算定項目としては「特別分」とする。

基準財政需要額における特別分の算定の問題点については、既に先行研究において指摘がなされているが、本稿では、主に制度運営の観点から同課題にアプローチする。日本の地方財政システムにおいては、地方交付税により「財源調整機能」が果たされるが、留保財源は財源調整の対象外となっている。このような仕組みにあっては、単独ソフトに対応する特定費目のミクロの配分は留保財源との代替機能をもたせることも可能との仮定が成り立つ。その場合、ミクロの配分は補正係数をつうじてなされることになる。本稿においては、市町村を中心とした特定費目の基準財政需要額の算定、すなわち、特別分のミクロの配分について、1) 補正係数の内容の定量的検証、および2) 財源超過額を含む留保財

[†] 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。

源等との関係の検証をつうじ、地財計画上の単独ソフト計上の意味と課題について考察を行う。

本稿の構成は、1節で特別分の算定についての先行研究を概観した上で、まず2節で一般財源総額と基準財政需要額の総額の関係に言及する。3節で算定構造を確認し、4節で具体的に特別分の算定の検証を行う。最後に検証結果を踏まえた考察を行う。

1 先行研究：歳出特別枠等を含む特別分の算定

基準財政需要額における特別分の算定の問題点については、すでに多くの指摘がなされている。特別分の基準財政需要額算定について、例えば、飛田（2019）は「三位一体改革により縮減した財源保障枠を、交付税の規模の充実と配分の仕組みを通じて、小規模自治体を中心に復元することに寄与」しているが、その内容は、「交付税制度の政策的かつ技術的に偏った算定」であり、交付税制度の基本に照らすと不適切とする。算定構造は、地域活性化や行革努力などの指標を多用した補正が特徴的であり、町村においては附則扱いの例外的な歳出特別枠等の算定が大きく影響しており、交付税の算定は「標準的」行政水準を追求するべきとする。飛田（2016）でも、このような算定の問題点として、法的安定性の欠如、算定根拠の脆弱性、奨励的な交付税算定、成果の幻想を挙げ、交付税制度において「合理的、且つ、妥当な水準」の質の追求が必要と指摘している。

小泉（2016）では、熊本県五木村を対象に交付税改革の同村財政運営への影響を検証し、その結果、「小規模町村の財政運営には交付税の安定性こそ重要な課題であることがわかる。財源が長期安定的であると認識できて初めて、自治体は腰を据えて地域振興策にも取り組むことができよう。歳出特別枠を猫の目のように創設、改廃し、時々々の政策意図に対して場当たりの補正係数が操作されてしまっただけでは、自治体の財政運営にかく乱要因を持ち込むことになりはしないだろうか⁽¹⁾」とし、歳出特別枠の算定方法を批判している。

このように先行研究において、すでに特別分のミクロの算定の特徴と問題点について取り上げられている。その指摘は、①行革算定や地域活性化の成果指標など、標準的な行政経費の算定に反する、②補正係数の採用指標が場当たりのであり、安定性に欠く、ということに集約されよう。いずれも本質的な問題点の指摘である。このほか星野（2019）

(1) 小泉（2016）、pp. 50-51。

(2020) では、標準財政規模の総額格差の分析のなかで特別分が基準財政需要額の総額格差を概ね是正する算定方法となっているが規模が小さく是正への寄与は小さいことや毎年度の変動が大きいという指摘も行っている。

特別分の算定についての残された課題としては、制度運営の視点からのアプローチである。すなわち、一つは、特別分の補正係数を配分の視点から定量的に示すことであり、もう一つは、単独ソフトに相当する経費である特定費目、その算定としての特別分が、同様の経費としてあるが財源調整の対象外である留保財源に対してどのような関係にあるかの検証である。これらをつうじて現行システムにおける特定費目の意味と課題について考察していく。なお本稿においては市町村を対象にみていく。

2 一般財源総額と基準財政需要額

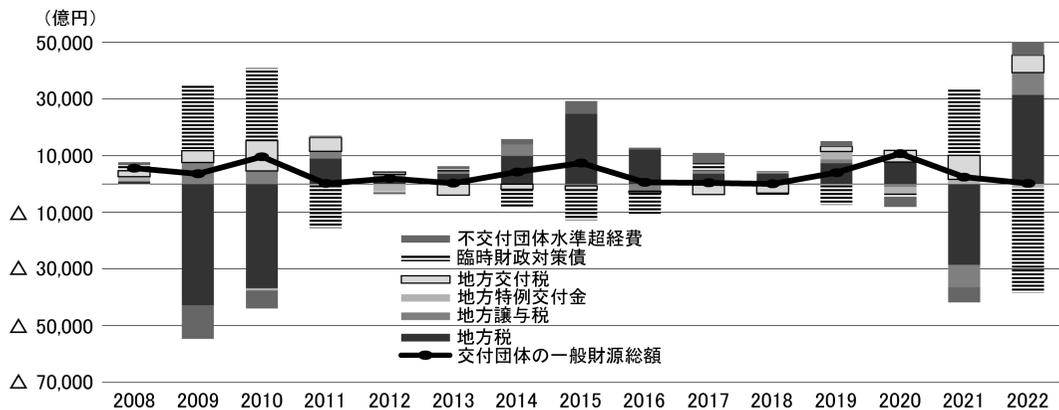
はじめに、制度運営の視点からアプローチする上で、一般財源総額と基準財政需要額の総額の関係のみておく。堀場(2021)では理論的な観点から、小西(2021)では基準財政需要額の増減額の実態から、一般財源総額が現状のようにあまり増えないなかでは、地方税収が増大→留保財源増→基準財政需要額抑制→個別算定経費ではなく義務づけの弱い包括算定経費が抑制、のメカニズムの働くことが述べられている。黒田(2018)でも「交付税法において「合理的かつ妥当な水準」と定義される基準財政需要額という言葉からは、基準財政需要額とは変わりようのない一定のものとの印象を与えうるものですが、地方財政計画の歳出規模とそれに伴う交付税総額が変わらないことを前提にすれば、基準財政需要額総額は留保財源をどの程度に設定するのかと表裏一体の関係にあります⁽²⁾とある。

これらの関係について、実際に**図表1**、**図表2**、**図表3**において確認した。**図表1**では、近年の一般財源総額の前年度増減額を財源内訳からみているが、うち地方税は、2011年度以降、途中の消費税率引き上げもあり、2020年度まで税収増、2021年度コロナ禍の減収を挟み、再度、2022年度には増額している。**図表2**で一般財源総額を水準超経費・留保財源・基準財政需要額(振替前)に分解し、**図表1**に照らしてみると、地方税収増では水準超経費および留保財源が増の一方、基準財政需要額は抑制されて推移していることが確認される。**図表3**は、この間の基準財政需要額の内訳の推移を、市町村の財源不足団体を対

(2) 黒田(2018)、p.63。

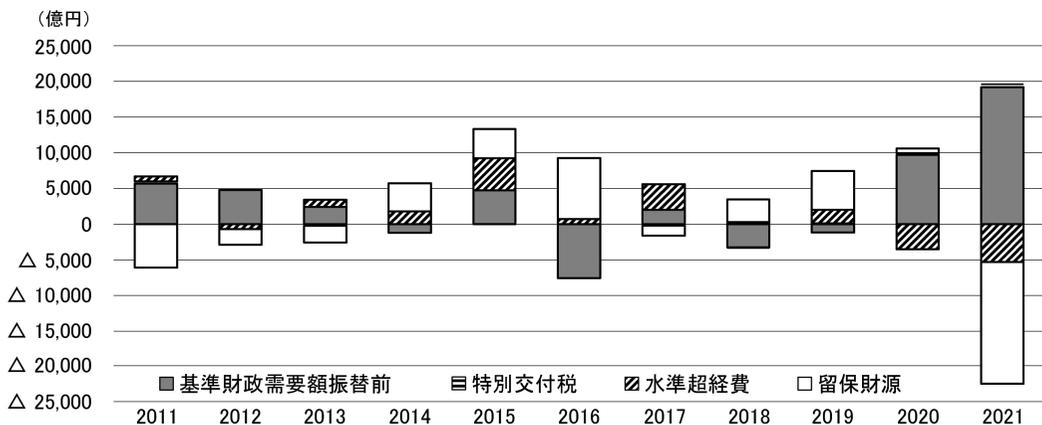
象にみたものだが、個別算定経費（公債費、特別分除く）に比して、包括算定経費は2012年度以降、一貫して減少傾向にあり、2020、2021年度に増加がみられている。先行研究にあるとおり、基準財政需要額が抑制されている局面では個別算定経費に比べ相対的に義務

図表1 一般財源総額の動向（前年度差）



(出所) 総務省「地方財政計画」「道府県費目別基準財政需要額」「市町村費目別基準財政需要額」より作成。

図表2 一般財源総額 — 水準超経費・留保財源・基準財政需要額振替前別の前年度差



(注1) 留保財源＝一般財源総額－水準超経費－特別交付税－基準財政需要額振替前

(注2) 需要額は道府県別および市町村需要額（不足団体）の合計額を使用。

(出所) 総務省「地方財政計画」「道府県費目別基準財政需要額」「市町村費目別基準財政需要額」より作成。

図表3 市町村（不足団体）基準財政需要額内訳の推移

	平23	平24	平25	平26	平27	平28	平29	平30	令元	令2	令3
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
市町村（不足団体）、億円											
個別算定経費（公債費、特別分除く）	164,262	165,662	166,988	165,971	166,120	163,982	175,592	175,552	175,756	179,601	190,316
公債費	26,631	27,189	28,101	29,384	28,730	28,864	29,921	29,907	29,776	29,955	30,585
包括算定経費（人口）	24,175	23,843	23,154	21,606	21,584	19,830	19,245	18,110	17,620	18,497	20,049
包括算定経費（面積）	3,344	3,372	3,384	3,254	3,218	3,153	3,137	3,027	2,988	2,892	2,961
包括算定経費計	27,519	27,216	26,538	24,860	24,802	22,983	22,382	21,137	20,608	21,390	23,010
特別分	3,284	3,066	3,965	4,398	7,990	6,950	6,559	5,997	5,974	8,145	9,639
地方再生対策費	1,525	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
地域雇用創出推進費	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
雇用対策・地域資源活用臨時特例費	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
雇用対策・地域資源活用推進費	1,759	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
地域経済・雇用対策費	0	3,066	3,085	2,236	1,849	927	523	0	0	0	0
地域の元気づくり推進費	0	0	880	0	0	0	0	0	0	0	0
地域の元気創造事業費	0	0	0	2,162	2,382	2,332	2,339	2,330	2,337	2,493	2,754
人口減少等特別対策事業費	0	0	0	0	3,759	3,691	3,697	3,666	3,637	3,654	3,727
地域社会再生事業費	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,998	2,023
地域デジタル社会推進費	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,135
前年度差											
個別算定経費（公債費、特別分除く）	3,712	1,400	1,326	△ 1,017	149	△ 2,138	11,610	△ 40	204	3,845	10,715
公債費	1,348	559	912	1,283	△ 655	135	1,056	△ 14	△ 131	179	630
包括算定経費（人口）	400	△ 332	△ 689	△ 1,548	△ 22	△ 1,754	△ 585	△ 1,135	△ 490	877	1,551
包括算定経費（面積）	50	28	12	△ 130	△ 36	△ 64	△ 16	△ 110	△ 39	△ 95	69
包括算定経費計	450	△ 304	△ 677	△ 1,678	△ 58	△ 1,818	△ 601	△ 1,245	△ 529	782	1,620
特別分	△ 1,544	△ 218	900	433	3,591	△ 1,039	△ 392	△ 562	△ 23	2,172	1,493
地方再生対策費	△ 510	△ 1,525	0	0	0	0	0	0	0	0	0
地域雇用創出推進費	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
雇用対策・地域資源活用臨時特例費	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
雇用対策・地域資源活用推進費	△ 1,034	△ 1,759	0	0	0	0	0	0	0	0	0
地域経済・雇用対策費	0	3,066	19	△ 849	△ 387	△ 922	△ 405	△ 523	0	0	0
地域の元気づくり推進費	0	0	880	△ 880	0	0	0	0	0	0	0
地域の元気創造事業費	0	0	0	2,162	220	△ 50	7	△ 9	6	156	260
人口減少等特別対策事業費	0	0	0	0	3,759	△ 68	6	△ 31	△ 29	17	73
地域社会再生事業費	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,998	25
地域デジタル社会推進費	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1,135

（出所） 総務省「市町村費目別基準財政需要額」より作成。

づけの弱い包括算定経費が抑制傾向にあることが確認される。一方、特別分については、2015年度、まち・ひと・しごと創生事業費創設により大幅に増加しているが、その後は、包括算定経費同様、2019年度まで減額が続き、2020、2021年度に増額しており、包括算定経費と類似の動きを辿っている。少なくとも総額では、包括算定経費の減を補う経費となっているわけではない。

3 算定構造

ここでは、ミクロの算定の検証を行う前に、義務づけの弱いとされる包括算定経費や特別分の算定構造をみておく。特別分については、測定単位が国勢調査人口であり、包括算定経費も人口を測定単位とするものについては同様に国勢調査人口が採用される。国勢調査は5年おきの調査であるため、2011年度以降であれば以下の年度に調査替えが生じる。

2011 平23	2012 平24	2013 平25	2014 平26	2015 平27	2016 平28	2017 平29	2018 平30	2019 令元	2020 令2	2021 令3
平22 速報	平22 確報				平27 速報	平27 確報				令2 速報

(1) 包括算定経費

包括算定経費は、2007年度に新型交付税として導入された算定である。これは人口と面積を基本とする簡素な基準により算定するという基準財政需要額の算定面の改革である。

新型交付税の制度設計の基本フレームは、①「国の基準づけがない、あるいは弱い行政分野」から新型交付税を導入することとし、②人口規模や土地の利用形態による行政コスト差の反映や③算定項目の統合により従来型の項目数を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しくみを確保（「地域振興費の創設」）することにより、地方団体の財政運営に支障が生じないよう制度を設計するというものである⁽³⁾。福祉や教育など国の基準づけがある行政分野にかかる財政需要については、従来の交付税の枠組みで算定される。

制度創設時に包括算定経費に統合された算定項目は、①經常経費のうち内部管理経費や地域振興関係経費といった国の基準づけが弱い経費を算定する「企画振興費」及び「その他の諸費」、②投資的経費のうち「道路橋りょう費」及び「港湾費」以外の経費である。包括算定経費の算定方法は、人口規模のコスト差を反映した人口と土地利用形態のコスト差を反映した面積により行われる。人口と面積の算定割合は、道府県はおおむね3：1、市町村分はおおむね10：1とされる。

(3) 地方交付税制度研究会編「平成19年度 地方交付税のあらまし」参照。

(2) 特別分

その時々々の国の施策の反映が多く、地財計画に特定費目として計上された経費が基準財政需要額の特別分として算定されている⁽⁴⁾。財源との関係では、別枠加算が歳出特別枠として対応された他、偏在是正財源が特別分として算定されているものもある⁽⁵⁾。2011年度以降の特別分は図表3に示したとおりである。地財計画上の「まち・ひと・しごと創生事業費」は「地域の元気創造事業費」「人口減少等特別対策事業費」として算定される。

算定方法は、単位費用×測定単位（人口）×補正係数だが、補正係数は概ね段階補正×（経常態容補正Ⅰ＋経常態容補正Ⅱ）である。経常態容補正にはさまざまな指標がウェイトづけされ採用されている。

「まち・ひと・しごと創生事業費」関連は「地域の元気創造事業費」「人口減少等特別対策事業費」それぞれに図表4-1のような指標が採用されている。「地域の元気創造事業費」は行革努力分、地域経済活性化分に分かれ、「人口減少等特別対策事業費」は取組の必要度、取組の成果に分かれ、それぞれに採用指標がある。採用指標は固定されたものではなく変動がある。また「まち・ひと・しごと創生事業費」の算定額は（図表4-2）、「地域の元気創造事業費」が行革努力分から地域経済活性化分へ、「人口減少等特別対策事業費」は取組の必要度から取組の成果へウェイトがシフトしている。それに伴い、2017年度からは条件不利地域の割増率も導入されている。

また「まち・ひと・しごと創生事業費」以外の特別分の算定に係る採用指標とウェイトを示したのが図表4-3である。算定費目ごとに採用指標とウェイトが異なっている。自主財源比率といった歳入要素が組み込まれたものもある。2020年度創設の地域社会再生事業費は、人口構造の変化に応じた指標とともに同等のウェイトで人口集積の度合に応じた指標（非人口集中地区人口比率）の考え方を初めて導入している。また2021年度創設の地域デジタル社会推進費は、地域住民と地域企業を主な対象とする取組に分かれるが、市町村分の経常態容補正には条件不利地域における割増係数が適用される。

このような補正係数は省令で決められ、各算定費目の配分に影響を与えることになる。

-
- (4) 一部、個別算定経費の単位費用に適用されたものもある。
 - (5) 詳しくは星野（2022）を参照されたい。

図表4-1 「まち・ひと・しごと創生事業費」算定の採用指標とウェイト

市町村分		地域の元気創造事業費				取組の必要度			人口減少等特別対策事業費		
行革努力分		2014~19	2020		取組の必要度			2015~21			
職員数削減率/全国平均		0.3			人口増減率/全国平均			0.4			
ラスパイレス指数(前年度差)		0.2	0.2		全国平均/転入者人口比率			0.075			
ラスパイレス指数(直近5カ年平均)		0.1	0.1		転出者人口比率/全国平均			0.075			
人件費削減率/全国平均		0.1			全国平均/年少者人口比率			0.075			
人件費除く経常的経費削減率/全国平均		0.1			自然増減率/全国平均			0.075			
経常的経費削減率			0.3		全国平均/若年者就業率			0.075			
地方債残高削減率/全国平均		0.1			全国平均/女性就業率			0.075			
地方税徴収率			0.2		1/有効求人倍率			0.075			
業務システムに対するクラウド導入率			0.2		全国平均/一人当たり各産業の売上高			0.075			
地域経済活性化分		2014	2015~16	2017~19	2020~21	取組の成果			2015~16	2017~19	2020~21
農業産出額		0.15	0.15	0.15	0.15	人口増減率			0.4	0.4	0.25
製造品出荷額		0.15	0.15	0.15	0.15	転入者人口比率			0.1	0.1	0.1
小売業年間商品販売額		0.15	0.15	0.15	0.1	転出者人口比率			0.1	0.1	0.1
転入者人口比率又は転入超過率		0.05	0.05			年少者人口比率			0.1	0.1	0.1
若年者就業率		0.15	0.1125	0.1125	0.1	自然増減率			0.1		
女性就業率			0.1125	0.1125	0.1	若年者就業率			0.1	0.1	0.1
高齢者就業率					0.1	女性就業率			0.1	0.1	0.1
従業者数		0.15	0.1125	0.1125	0.1	東京圏への転出入人口比率					
事業所数		0.15	0.1125	0.1125	0.1	県内大学進学者割合					
一人当たり地方税収		0.05	0.05	0.1	0.1	新規学卒者の県内就職割合					
条件不利地域の割増率				γ	γ	出生率				0.1	0.25
						条件不利地域の割増率				γ	γ

(出所) 地方交付税制度研究会「地方交付税のあらまし」各年度より作成。

図表4-2 「まち・ひと・しごと創生事業費」の算定額

(億円)		地域の元気創造事業費						人口減少等特別対策事業費					
		道府県分			市町村分			道府県分			市町村分		
		行革努力分	地域経済活性化分	計	行革努力分	地域経済活性化分	計	取組の必要度	取組の成果	計	取組の必要度	取組の成果	計
平27	2015	750	225	975	2,250	675	2,925	1,670	330	2,000	3,330	670	4,000
平28	2016	750	225	975	2,250	675	2,925	1,670	330	2,000	3,330	670	4,000
平29	2017	670	310	980	2,000	920	2,920	1,560	440	2,000	3,110	890	4,000
平30	2018	590	390	980	1,750	1,170	2,920	1,450	550	2,000	2,890	1,110	4,000
令元	2019	500	475	975	1,500	1,425	2,925	1,330	670	2,000	2,670	1,330	4,000
令2	2020	500	475	975	1,500	1,425	2,925	1,260	740	2,000	2,540	1,460	4,000
令3	2021	500	475	975	1,500	1,425	2,925	1,190	810	2,000	2,410	1,590	4,000

(出所) 地方交付税制度研究会「地方交付税のあらまし」各年度より作成。

図表 4-3 「まち・ひと・しごと創生事業費」以外の特別分の算定の採用指標とウェイト

市町村分	地方再生 対 策 費	雇用対策・地域 資源活用推進費	地域経済・ 雇用対策費	地域の元気 づくり推進費	地 域 社 会 再生事業費	地域デジタル 社会推進費
	2011	2011	2012～17	2013	2020～	2021～
第一次産業就業者比率/全国平均	0.4	0.3				
全国平均/人口密度			0.2			
全国平均/歳入に占める自主財源比率		0.5	0.2			
年少者人口割合/全国平均		0.2				
高齢者人口割合/全国平均	0.4	0.2	0.2			
一人当たり農業産出額/全国平均		0.4	0.2			
一人当たり製造品出荷額/全国平均			0.1			
ラスパイレス指数				0.3		
職員数削減				0.3		
人口減少率					0.2	人口構造 の変化に 応じた 指 標 人口集積の 度 合 に 0.5 応じた指標
年少人口比率					0.1	
高齢者人口比率					0.1	
生産年齢人口減少比率					0.1	
非人口集中地区人口比率					0.5	
高齢者及び障害者の割合/全国平均						0.5
一人当たり事業所数/全国平均						0.5
×一次産業事業所数割合の割増係数						
×中小企業割合の割増係数						

(注1) 雇用対策・地域資源活用推進費は、雇用対策の取組に係る算定分には総額の3分の2程度とするための率が乗じられる。地域の元気づくり推進費は、市町村分1,050億円のうちラスパイレス指数を用いた算定額350億円程度、職員数削減を用いた算定額350億円程度のためウェイトを0.3ずつとした。

(注2) 地域デジタル社会推進費の市町村分については条件不利地域を持つ団体について割増係数。

(出所) 地方交付税制度研究会「地方交付税のあらまし」各年度より作成。

4 特別分の算定の検証

本節では、特別分の配分の実態について、1) 補正係数、2) 留保財源等との関係、から検証を行っていく。なお配分的前提として、2節で指摘したように、総額には留保財源等増→基準財政需要額抑制→義務づけの弱い算定経費の抑制という関係があることから、図表2、3を参考に、2017年度、2019年度、2021年度を取り上げ改めてその動きをみた(図表5)。

図表5は、市町村の基準財政需要額(一本算定、交付・不交付)から、2017、2019、2021年度について、包括算定経費(人口)・特別分、留保財源等(留保財源および財源超過額)の総額の動向を示している。2017～2019年度にかけては地方税収増に伴う留保財源

図表 5 留保財源等、包括算定（人口）、特別分の市町村全体額の推移

(単位：億円)

(年度)	2017	2019	2021	2019/2017 (年度差)	2021/2019 (年度差)
個別算定（公債費、特別分除く）①	183,902	187,262	196,033	3,360	8,771
包括算定（人口）②	20,509	19,051	21,014	△ 1,458	1,963
特別分③	6,905	6,376	9,990	△ 529	3,613
公債費除く基準財政需要額④	214,519	215,749	230,039	1,229	14,291
留保財源＋財源超過額	46,326	47,940	45,163	1,613	△ 2,777
個別算定①以外/④（％）	14.3	13.2	14.8		

(注) 留保財源は標準税等収入－基準財政収入額、財源超過額は基準財政収入額－基準財政需要額として算出した。以下同じ。

(出所) 総務省「市町村費目別基準財政需要額」「市町村基準財政収入額」より作成。

等増大の時期、2019～2021年度はコロナ禍の地方税収減の影響を受け、留保財源等が減少した時期である。同表によれば、この間いずれも個別算定①は増額しているが、2017～2019年度は「留保財源等増、包括算定（人口）・特別分減」、2019～2021年度「留保財源等減、包括算定（人口）・特別分増」であり、いずれも総額では留保財源等とは逆方向に推移している。

この3ヵ年を対象に以下で分析を行う。

4.1 特別分の補正係数

(1) 基準財政需要額と特別分

まず、特別分の基準財政需要額における位置づけを確認する。特別分は、基準財政需要額の中では個別算定経費の別枠に位置づけられる。図表 6-1 は、基準財政需要額のうち個別算定（公債費、特別分除く、以下同）、包括算定（人口）、特別分の都市・町村規模別のそれぞれの配分シェアをみたものである。併せて留保財源等のシェアも示している。

同表からは、第1に、個別算定は政令市、中核市及び施行時特例市の規模の大きい都市に47%程度が配分されているのに対し、包括算定（人口）は、個別算定に比べ政令市への配分シェアが低下し、一般市町村、とくに都市5万以上10万未満、町村1万以上の配分シェアが高くなっている。他方、特別分は、政令市、中核市及び施行時特例市での配分シェアがさらに低下し、より人口規模の小さい団体、とくに町村への配分が高まっている。結果、個別算定に占める特別分の割合は、町村の人口規模の小さい団体ほど高くなっている。これらからは、特別分は、町村、とくに人口規模の小さい団体において、基準財政需要額を割り増す役割を担っているといえる。

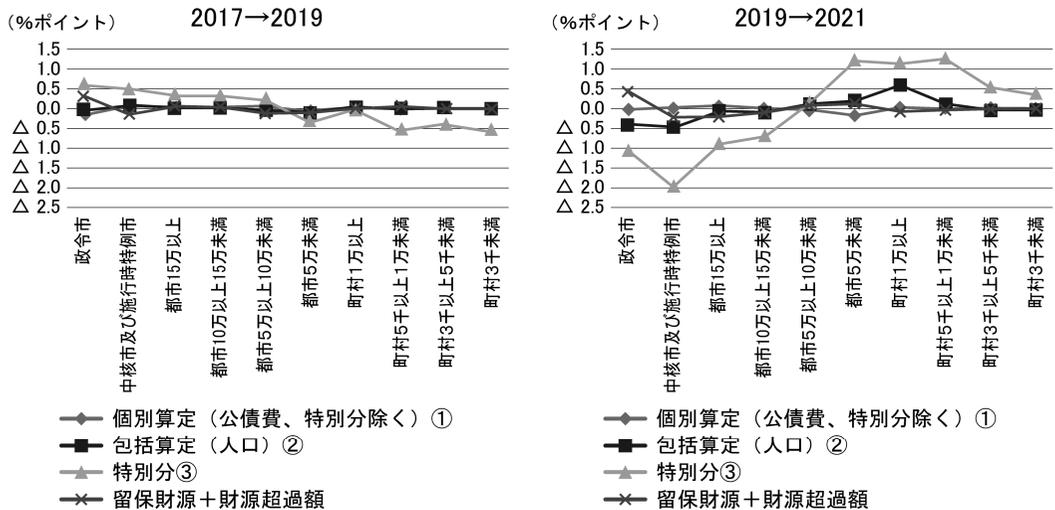
図表 6-1 個別算定（公債費、特別分除く）・包括算定（人口）・特別分の
団体別配分シェア（％）

	団体数 (平27国調)	2019 個別算定 (公債費、特 別分除く) ①	包括算定 (人口) ②	特別分③	公債費除く 基準財政 需要額④	特別分③/ (個別①+ 特別分③)	留保財源+ 財源超過額
政令市	20	27.0	16.6	9.4	25.2	1.2	27.3
中核市及び施行時特例市	85	20.3	20.5	16.6	20.0	2.7	24.1
都市15万以上	53	7.2	8.4	7.6	7.3	3.5	10.0
都市10万以上15万未満	102	9.2	10.8	10.6	9.3	3.8	10.5
都市5万以上10万未満	259	14.8	17.0	17.6	15.1	3.9	13.8
都市5万未満	272	9.8	9.9	12.7	10.0	4.2	6.0
町村1万以上	418	7.8	10.5	13.7	8.3	5.7	6.4
町村5千以上1万未満	242	2.6	3.7	6.1	2.9	7.4	1.4
町村3千以上5千未満	123	0.9	1.5	2.9	1.1	9.6	0.4
町村3千未満	138	0.6	1.0	2.8	0.8	14.0	0.2
全体数	1,712	100.0	100.0	100.0	100.0	3.3	100.0
全体額(億円)		187,262	19,051	6,376	215,749	-	47,940

(注) 団体別の人口は平成27年国勢調査にもとづく。団体は原発事故の影響の残る福島県富岡町、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村、飯館村および特別区を除く1,712団体を対象とした。

(出所) 総務省「平成27年国勢調査」「市町村費目別基準財政需要額」より作成。

図表 6-2 各費目の配分シェアの変化（%ポイント）



(出所) 図表 6-1 に同じ。

第2に、留保財源等は個別算定以上に規模の大きい都市に集中しており、政令市、中核市及び施行時特例市で5割以上を占めている。都市10万以上で、基準財政需要額を上回る配分となっており、全体の7割以上となっている。留保財源等が増えるなか、個別算定経費も増大すれば、規模の大きい都市で留保財源等とともに需要額の配分も増えていく構図が生まれる。このようななか、配分の観点からは、包括算定（人口）や特別分に相対的に規模の小さい団体への需要額配分を高める役割が期待されよう。

第3に、2017～2019年度、2019～2021年度にかけての各費目「個別算定（公債費、特別分除く）」「包括算定（人口）」「特別分」「留保財源等」の配分シェアの変化をみたのが**図表6-2**である。2019～2021年度の方に変化が大きいのは、測定単位の国調替の影響と推察される。ただし、両年度とも特別分の変化がもっとも大きい。特別分は2017～2019年度は規模の大きい団体に配分シェアがシフトしているのに対し、2019～2021年度では規模の小さい団体へのシフトがみられる。特別分の算定費目の変化の影響が考えられる。

（2）特別分の補正係数

次に、特別分の補正係数についてみていく。特別分の規模は、毎年度地財折衝の一般財源総額確保のなかで決まってくるが⁽⁶⁾、配分は総務省令による補正係数が関わる。**図表7-1**は、分析の対象とした3カ年の特別分の各算定費目の補正係数の概況を示したものであり、**図表7-2**は各算定費目の補正係数を段階別団体数割合で分布を示したものである⁽⁷⁾。**図表7-3**は、各年度の特別分全体の補正係数を算出し、包括算定（人口）と比較して**図表7-2**同様、段階別団体数割合を示した。

図表7-1～7-3よりみられる特別分の補正係数の特徴は、まず、第1に、包括算定（人口）と特別分の各費目は補正係数の分散が異なっている。包括算定（人口）は、補正係数が1以上1.5未満にほぼ4割超の団体が集中している。0.5以上1未満も合わせると約6割の団体となり、標準団体の補正係数となる1.0周辺に約6割の団体

(6) 星野（2022）参照。

(7) 補正係数は、総務省「市町村費目別基準財政需要額」「平成27年国勢調査」「令和2年国勢調査」をもとに、各算定費目の基準財政需要額/（単位費用×測定単位）により求めた。なお各算定費目の単位費用（市町村）は、包括算定（人口）が2017年度18,380円、2019年度17,100円、2021年度19,000円。地域経済・雇用対策費は2017年度420円、地域の元気創造事業費は、いずれの年度も2,530円、人口減少等特別対策事業費は、同3,400円。地域社会再生事業費は2021年度1,950円、地域デジタル社会推進費は2021年度760円。

があると解釈される。0.5未満の団体はない。一方、特別分では、5以上10未満、10以上の補正係数の団体割合が包括算定（人口）に比べ多い。単位費用の違いもあろうが、補正係数の構成の違い、すなわち段階補正のみか段階補正×態容補正かも要因と考えられる。後者の方が補正係数による配分を細かく変えることが可能であろう。包括算定（人口）と比較した違いは、特別分を合算してみた**図表7-3**にも特徴的に表れている。

第2に、補正係数は、特別分のうちでも算定費目によって異なる構成となっている。地域の元気創造事業費は、包括算定（人口）に近い形状ではあるが、1以上1.5未満の集中度は低くなり、5以上10未満、10以上の団体割合が包括算定（人口）を上回っている。人口減少等特別対策事業費では、5以上10未満、10以上の団体割合がさらに高くなっている。

一方、これらとは違う形状となっている費目の一つが、2017年度の地域経済・雇用対策費である。同費は、0.5未満の団体割合も15%程度と高く、これを含め1.5を下回る団体は4割程度である一方、10以上の団体も19.0%となるなど両極にわかれている。またこのほかにも2021年度の地域社会再生事業費、2021年度の地域デジタル社会推進費がある。地域社会再生事業費は、5以上10未満、10以上の団体割合が高いだけでなく、0.5未満の団体割合、すなわち割り落としを受けた団体割合も高いことが特徴的である。地域デジタル社会推進費は、10以上の団体割合が高いことが特徴となっている。

図表7-1 各算定費目の補正係数の最大値・最小値・中央値

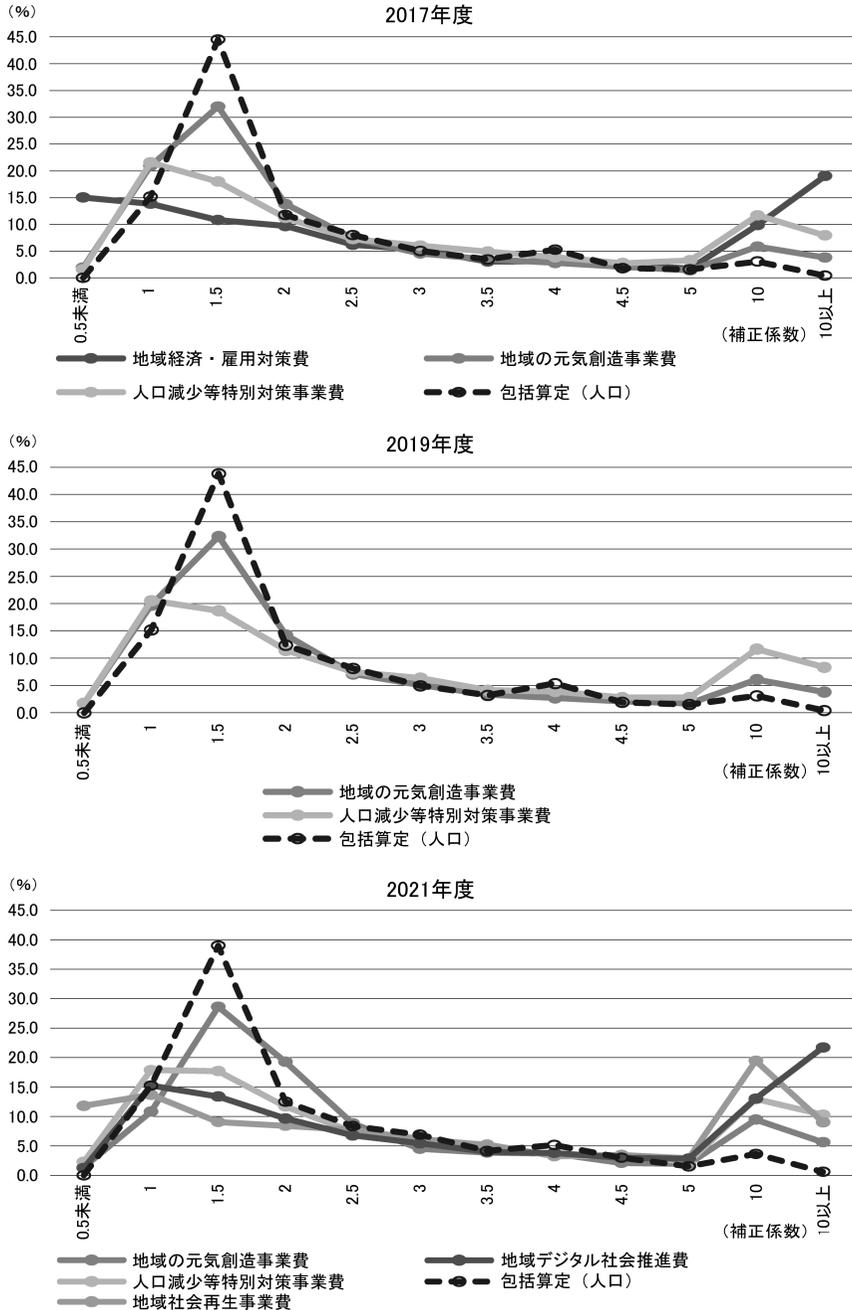
	地域経済・雇用対策費	地域の元気創造事業費	人口減少等特別対策事業費	地域社会再生事業費	地域デジタル社会推進費	特別分	包括算定（人口）
2017 最大値	363.480	26.056	35.537			50.414	17.543
2017 最小値	0.034	0.141	0.351			0.265	0.635
2017 中央値	2.038	1.404	1.846			1.707	1.304
2019 最大値		23.805	37.771			30.078	17.419
2019 最小値		0.139	0.366			0.281	0.628
2019 中央値		1.419	1.862			1.659	1.300
2021 最大値		30.474	37.417	37.117	306.575	55.052	15.000
2021 最小値		0.174	0.349	0.132	0.292	0.256	0.598
2021 中央値		1.690	2.030	2.447	2.833	2.077	1.407

(注1) 各算定費目の補正係数は、実際値/（単位費用×人口）より求めた。

(注2) 団体数は**図表6-1**、**6-2**同様1,712団体。

(出所) 総務省「市町村費目別基準財政需要額」「平成27年国勢調査」「令和2年国勢調査」
地方交付税制度研究会「地方交付税のあらまし」より作成。

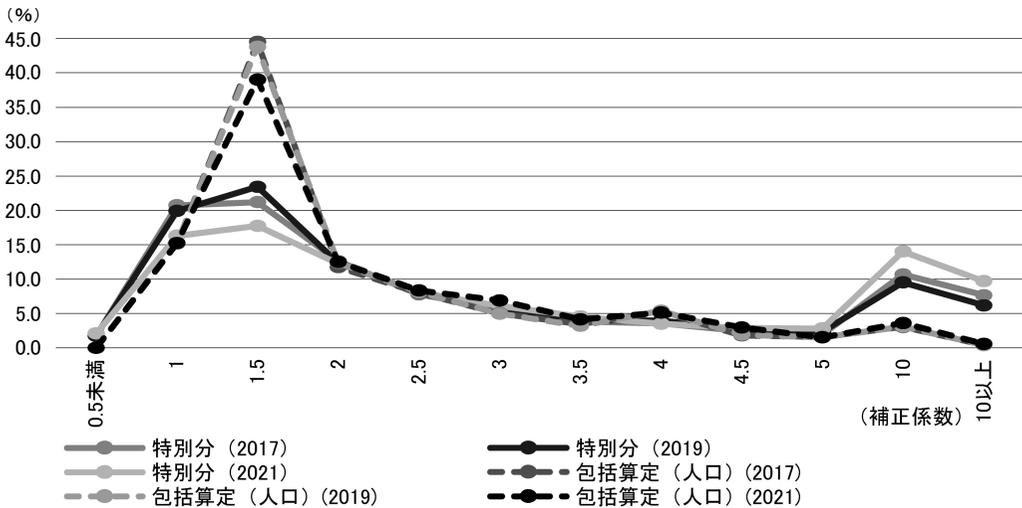
図表 7-2 包括算定（人口）および特別分の各算定費目の補正係数の分布



(注) 各算定費目の補正係数は、実際値/(単位費用×人口)より求めた。

(出所) 総務省「市町村費目別基準財政需要額」「平成27年国勢調査」「令和2年国勢調査」
地方交付税制度研究会「地方交付税のあらまし」より作成。

図表 7-3 包括算定（人口）および特別分合計の補正係数の分布



(注) 各算定費目の補正係数は、実際値/(単位費用×人口)より求めた。

(出所) 総務省「市町村費目別基準財政需要額」「平成27年国勢調査」「令和2年国勢調査」
地方交付税制度研究会「地方交付税のあらまし」より作成。

こうした補正係数の違いは、各算定費目の財政需要の考え方やそれに伴う採用指標の違いを反映したものである。他方で、団体間の配分の意図を反映しているとも推察される。

この観点から、特別分の各算定費目および全体、包括算定（人口）の段階別補正係数の団体区分別分類を示したのが図表 8 である。団体割合だけでなく、段階別補正係数にどのような団体が含まれるかを示している。容易に想像されることではあるが、補正係数 5 以上 10 未満の団体、補正係数 10 以上の団体は、町村の小規模団体に集中している。他方、補正係数 0.5 未満の割り落とされる団体は、政令市および中核市・施行時特例市にほぼ集中している。補正係数 1 未満まで含めると、政令市および中核市・施行時特例市はすべて含まれることになる。すなわち、政令市および中核市等から小規模町村への財政移転を図っているということである。その度合いは、個別の費目によっても異なっている。地域社会再生事業費は、0.5 未満の団体が多く広範の団体にわたっている一方、5 以上 10 未満の団体も多く、こちらも広範囲である。地域デジタル社会推進費はまた異なる。最終的には特別分（合計）にその姿が現れることになるが、包括算定（人口）と比べると、規模の大きい都市から小規模町村への配分シフトが顕著である。

図表 8 団体区分別の補正係数類型化：特別分・包括算定（人口）

団体数	補正係数5以上10未満							補正係数10以上						
	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	地域社会再生事業費	地域デジタル社会推進費	特別分（合計）	包括算定（人口）	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	地域社会再生事業費	地域デジタル社会推進費	特別分（合計）	包括算定（人口）
	2017	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2017	2021	2021	2021	2021	2021	2021
A	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B1	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B2	78	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C1	41	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C2	123	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C3	12	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C4	185	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C5	54	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C6	85	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
C7	141	8	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0
C8	46	10	1	3	7	11	2	0	1	0	1	0	2	1
D1	35	5	0	6	7	6	6	1	2	1	1	1	4	1
D2	172	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
D3	155	29	0	2	12	49	1	0	2	0	0	0	1	0
D4	66	22	0	3	22	44	2	0	3	0	0	0	1	0
D5	30	6	3	5	15	14	8	0	7	0	0	0	7	0
D6	88	18	9	31	55	43	32	0	21	0	2	1	32	1
D7	237	64	107	168	194	46	185	0	159	0	39	37	190	30
D8	10	0	5	3	1	2	3	5	9	5	7	8	8	7
D9	127	5	37	1	20	0	1	56	122	90	126	107	127	126
合計	1,712	169	162	222	333	223	240	62	326	96	176	154	372	166
団体数	補正係数0.5未満							補正係数0.5以上1未満						
	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	地域社会再生事業費	地域デジタル社会推進費	特別分（合計）	包括算定（人口）	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	地域社会再生事業費	地域デジタル社会推進費	特別分（合計）	包括算定（人口）
	2017	2021	2021	2021	2021	2021	2021	2017	2021	2021	2021	2021	2021	2021
A	20	20	16	20	20	13	20	0	0	4	0	0	7	20
B1	7	3	0	3	3	2	0	0	2	7	4	4	5	7
B2	78	52	7	16	46	4	15	0	25	60	62	31	72	78
C1	41	22	0	0	30	2	0	0	11	12	32	7	29	41
C2	123	56	0	0	40	0	1	0	45	47	115	61	86	123
C3	12	0	0	0	0	0	0	0	2	0	3	3	0	12
C4	185	56	0	0	38	0	0	0	61	32	83	66	53	185
C5	54	1	0	0	0	0	0	0	6	1	0	2	0	54
C6	85	1	0	0	1	0	0	0	16	13	5	9	1	85
C7	141	0	0	0	0	0	0	0	8	3	0	2	0	141
C8	46	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	46
D1	35	3	0	0	4	0	0	0	8	3	0	10	4	35
D2	172	40	0	0	19	0	0	0	48	3	2	37	4	172
D3	155	3	0	0	1	0	0	0	4	0	0	2	0	155
D4	66	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	66
D5	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30
D6	88	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	88
D7	237	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	237
D8	10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	10
D9	127	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	127
合計	1,712	257	23	39	202	21	36	0	237	185	306	234	261	261

(注) 団体区分は文章末表のとおり。

(出所) 総務省「市町村費目別基準財政需要額」「平成27年国勢調査」「令和2年国勢調査」
地方交付税制度研究会「地方交付税のあらまし」より作成。

以上みてきたとおり、特別分は地財折衝の過程で規模の確保がなされた後は、補正係数をつうじて、各団体間の配分がなされている。その際、補正係数の構成要素の組

み合わせによって細かく小規模団体への配分を行い、偏在是正を図っているということである。

(3) 地域社会再生事業費と地域デジタル社会推進費

地域社会再生事業費および地域デジタル社会推進費は、**図表4-3**でみたように算定のための採用指標がこれまでのものと異なっており、補正係数の段階別団体割合（**図表7-2**、**図表8**）でも他費目とは違いがみられた。このようなことから、さらに両費目の補正係数の構成要素をみることにする。

① 地域社会再生事業費

地域社会再生事業費の算定方法は以下のとおりである。

単位費用×測定単位（人口）×段階補正×経常態容補正

$$\text{経常態容補正} = (0.2A + 0.1B + 0.1C + 0.1D) \times \alpha + 0.5E \times \beta$$

A：人口減少率（H22国調→R2国調）

B：年少人口比率（H27国調）

C：高齢者人口比率（H27国調）

D：生産年齢人口減少率（H22国調→H27国調）

E：非人口集中地区人口比率（H27国調）

α 、 β ：算定額を総額に合わせ付ける比率

図表9-1は、最終補正係数と各構成要素の段階別団体数割合をみたものである。同図からみれば、1）経常態容補正係数と最終補正係数には、とくに補正係数が高い領域での差が生じており、段階補正を乗じた効果が表れていると推察される。2）経常態容補正の中身についてはB年少人口比率とC高齢者人口比率は形状がほぼ同様であり、A人口減少率、D生産年齢人口減少率、E非人口集中地区人口比率は異なる形状となっている。B、Cと比較して補正係数が高くなる団体の割合を高めていることは共通している。

特に、E非人口集中地区人口比率は、低密度に着目した採用指標である。地域経済・雇用対策費においても人口密度の指標が採用されているが、非人口集中地区人口比率は同様の考え方で市町村の特性をより示すとともに、ウェイトを高めていることもあり、非人口集中地区が多いことで生じる財政需要に着目したものと解釈される。

② 地域デジタル社会推進費

地域デジタル社会推進費の算定方法は以下のとおりである。

単位費用×測定単位（人口）×段階補正×経常態容補正

段階補正：地域振興費を参考にしつつ、本事業に対応する財政需要に応じて新たに算定

※ 市町村分については、全ての市町村において地域社会のデジタル化を推進するために必要となる業務に取り組めるよう、人口規模にかかわらず、一定程度の固定費が生じることを加味して設定。

経常態容補正 = $(0.5A + 0.5B) \times \alpha \times \gamma$

A：当該団体の人口に占める高齢者及び障害者の割合/全国平均

人口：国勢調査における当該団体の人口

高齢者：国勢調査における当該団体の65歳以上人口

障害者：福祉行政報告例等における障害者手帳交付台帳登録人口

B：当該団体の人口一人当たり事業所数に係る係数

（一次産業事業所及び中小企業が多い団体の係数を割増し）

（算式） $b \times \beta_1 \times \beta_2$

（算式の符号） b：当該団体の人口一人当たり事業所数/全国平均

β_1 ：事業所数に占める一次産業事業所数の割合が全国平均超の団体に係る割増係数

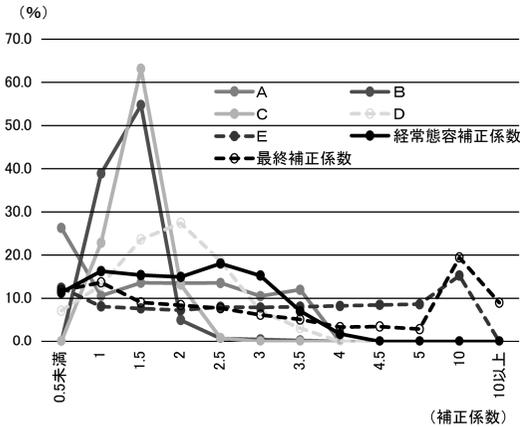
β_2 ：企業数に占める中小企業の割合が全国平均超の団体に係る割増係数

α ：条件不利地域における割増係数（市町村分のみ）、 γ ：算定額を総額に合わせ付ける率

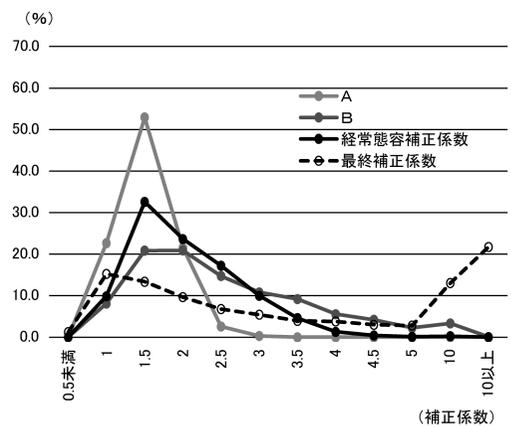
図表9-2において、最終補正係数と各構成要素の段階別団体数割合をみている。地域社会再生事業費同様、1）経常態容補正係数と最終補正係数には、補正係数の高い領域での差が生じており、段階補正を乗じた効果が表れていると推察される。地域デジタル社会推進費は、条件不利地域の割増係数もあり、段階補正も本事業に対応する財政需要に応じて新たに算定されたものとしている。2）経常態容補正には、大きく、A当該団体の人口に占める高齢者及び障害者の割合/全国平均、すなわち地域住民を主な対象とする取組に係る指標、B当該団体の人口一人当たり事業所数に係る係数、すなわち地域企業を主な対象とする取組に係る指標がある。このうち、Bの指標のほうが補正係数の分散を高め、高い補正係数の団体割合を高めている。

地域社会再生事業費について、小泉（2022）では「最近の交付税改革では行政改革や人口増加などの成果を基準財政需要額に反映させる措置がとられてきたが、それとは対照的である」「自治体間競争だけでは過疎の社会的な生活条件を維持するの

図表 9-1 地域社会再生事業費の
補正係数



図表 9-2 地域デジタル社会推進費の
補正係数



(出所) 総務省「市町村費目別基準財政需要額」「平成27年国勢調査」「令和2年国勢調査」
地方交付税制度研究会「地方交付税のあらまし」より作成。

は困難である。こうした現状を踏まえた措置だと評価できる」「今後のポストコロナ社会を見据えると、過疎のような分散型、低密度社会の良さが再評価されてきており、地域社会再生事業費も恒久的に交付税制度に組み込み、その規模も必要に応じて増やすことが望まれる」としている。

他方、地域デジタル社会推進費は、国のデジタル化推進という政策方針の下、「情報通信基盤の整備が進展している状況を踏まえ、全ての地域がメリットを享受できる地域社会のデジタル化を集中的に推進していくため、令和3年度及び令和4年度において、地方財政計画に新たな歳出項目として地域デジタル社会推進費を計上」「地方団体には、地域デジタル社会推進費が集中的、臨時的な措置であるという趣旨を踏まえて、地域社会のデジタル化に速やかに取り組んでいただくことを期待」⁽⁸⁾されて設けられた、いわば政策的な需要である。両費目ともに、補正係数の分散度合いが高く、小規模町村に多く配分がいく内容ではあるものの、事業費の考え方は異なるといえる。財政需要に対して配分が適切かとともに、改めてどのような財政需要をみているかも重要である。

(8) 黒野 (2021)、p. 109。

4.2 特別分と留保財源等との関係

次に、特別分を留保財源等との関係において詳細にみていく。

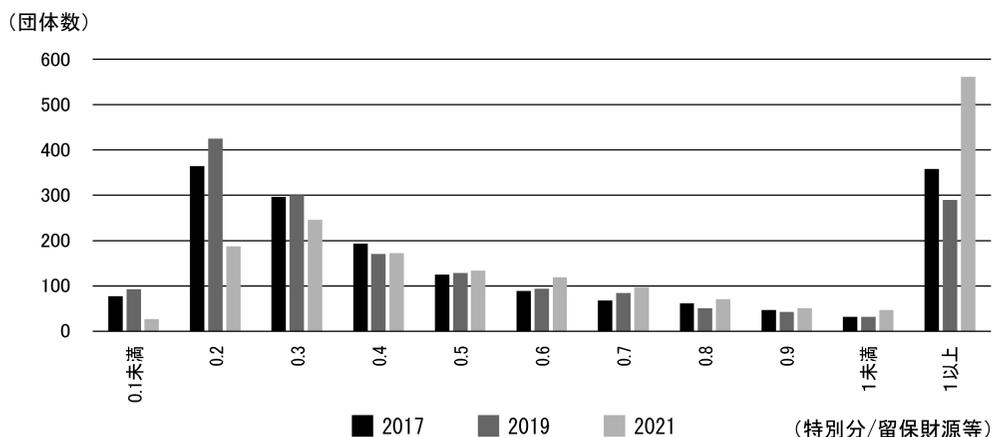
(1) 特別分と留保財源等との規模の比較

ミクロのレベルで、団体別に留保財源等と特別分の比較を行ったのが**図表10**である。

2017、2019年度と2021年度で若干異なるが、概ね特別分は留保財源等の2割未満、3割未満の団体が多くなっている。一方で1を超える、すなわち特別分が留保財源等を上回る団体も、2017年度、2019年度は2割程度、2021年度は3割を超えている。

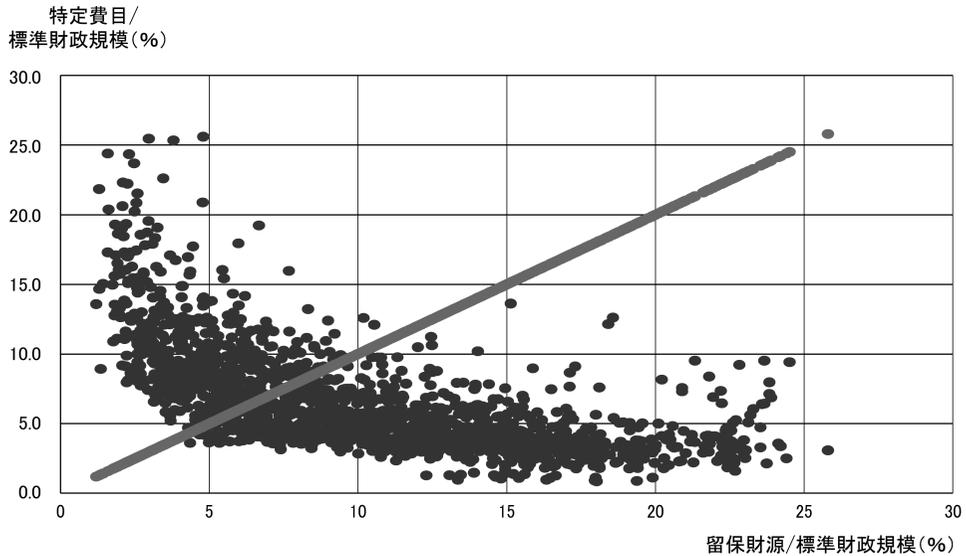
図表11は、2021年度について、留保財源等と特別分の規模比較を、留保財源率（留保財源等/標準財政規模）別にみたものである。45度線を超えたものは特別分が留保財源等を上回る関係にある。同表をみると、留保財源率が5%未満（財政力指数では0.25未満程度）ではほぼ特別分が留保財源等を上回っている。留保財源率5～10%未満（財政力指数で0.25～0.5未満程度）になると、特別分が留保財源等を下回る団体もでてきて、留保財源率10%以上ではほぼすべての団体で下回っている。留保財源等の乏しい団体において影響力が大きいことが改めて示されている。

図表10 団体別の特別分/留保財源段階別団体数



(出所) 総務省「市町村費目別基準財政需要額」「市町村基準財政収入額」より作成。

図表11 留保財源率（留保財源等/標準財政規模）別特別分（2021年度）



(出所) 総務省「市町村費目別基準財政需要額」「市町村基準財政収入額」「地方財政状況調査」より作成。

(2) 留保財源等と特別分の伸び率寄与度

留保財源等と特別分の関係は、留保財源等および特別分双方の動きに規定される。2017～2019年度、2019～2021年度は図表5のとおり、留保財源等が増減し、包括算定（人口）や特別分はそれとは逆向きが増減した時期である。これらがミクロレベルでどのように増減したのか、団体区別にみた（図表12）。各団体を都市・町村別の人口規模に財政力指数も加えて分類した（団体区分は文章末表参照）。さらに特別分は算定費目に分けて、留保財源等と特別分の伸び率寄与度をみた。

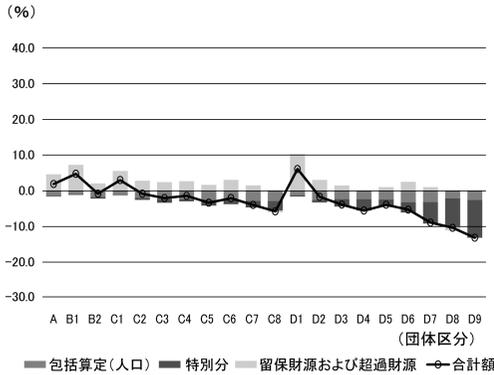
まず、2017～2019年度は、留保財源等が増加しているが増加寄与が高いのは都市や財政力指数の高い団体である。一方、包括算定（人口）の減は団体差がそれ程大きくないのに対し、特別分の減はむしろ町村の人口規模が小さく財政力の低い団体での減少寄与が大きくなっている。特別分の内訳をみると、地域経済・雇用対策費の終了にともなう影響である。補正係数の割り増し大きい分、終了にともなう減が小規模団体に大きいといえる。2019～2021年度は、留保財源等が減少しており、特に減少寄与は財政力の高い団体で大きい。特別分は、すべての団体区分で増加しているが、財政力の高い団体ではなく、人口規模が小さく財政力の低い団体での増加寄与が大きい特

徴がある。特別分の内訳をみると、この間は、地域社会再生事業費、地域デジタル社会推進費創設の影響が大きい。

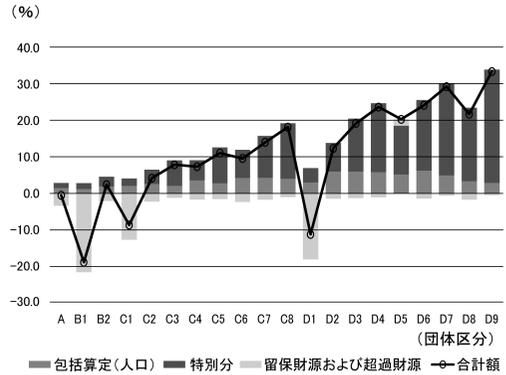
このように、留保財源等の増減はミクロレベルでは財政力の高い団体により影響が生じるのに対し、特別分を増減は財政力の低い団体にその影響がより強く出ている。また対象とした2017～2019年度、2019～2021年度では、特別分の算定費目の廃止・創設が小規模団体に直接の影響をもたらしている。2017～2019年度にかけて、特別分の減少が小規模な団体により大きく影響したのは、地域経済・雇用対策費の終了が補正係数の高い小規模団体により影響を与えたためと考えられる。これらからの示唆は、留保財源等が増大した時期に、必ずしも特別分がその格差を縮小する目的で配分されているわけではないということである。

図表12 団体区分別留保財源等・包括算定（人口）・特別分の伸び率寄与度および特別分内訳

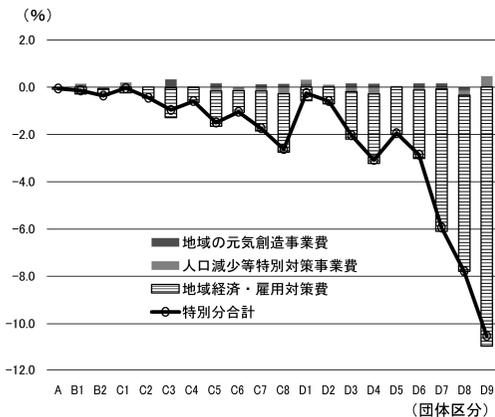
2017～2019年度



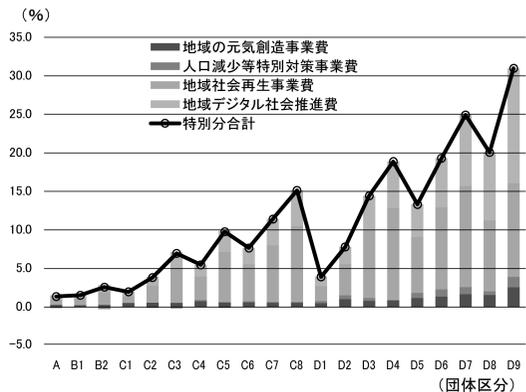
2019～2021年度



2017～2019年度 特別分伸び率 内訳寄与度



2019～2021年度 特別分伸び率 内訳寄与度



(注) 団体区分は文章末表参照。

(出所) 総務省「市町村費目別基準財政需要額」「市町村基準財政収入額」より作成。

(3) 留保財源等の格差と特別分

特別分は、単独ソフトの財政需要に対応する経費であることを踏まえれば、事後的には、留保財源等の格差を是正する役割を担うとの見方も可能である。そこで留保財源等および留保財源等と特別分を合わせた格差を検証した(図表13)。留保財源等の総額が2017～2019年度に増額し、2019～2021年度に減額するなかで、両期間で若干ではあるが格差を示すジニ係数は上昇、低下となっている。また特別分を合わせた場合

は、その格差が縮小している。ただし、格差是正の程度は2021年度が最も大きく、2017年度、2019年度が次ぐ。

同表では、併せて各年度、団体区別に留保財源等および留保財源等に特別分を加えた額の標準財政規模比をみている。すでに4.1節でもみたように、財政力の乏しい団体、とくに都市よりは町村において特別分の上乗せ幅が大きく、事後的に留保財源等の格差が是正される結果となっている。2021年度は留保財源等の総額が減少し特別分の総額が増大した時期であり、特別分の上乗せ幅は一層増大している。2021年度については、特別分の総額を変えずに2019年度の算定方法を用いたケースもみたが（表中（C））、この場合、財政力が乏しい小規模団体への特別分の上乗せ幅は減じており、格差縮小の程度も減じている。その程度には総額とともに算定方法が影響することが示される。

以上から、特別分の留保財源等との関係については、1）団体別で規模をみると、

図表13 留保財源等および留保財源等+特別分の標準財政規模比と格差

標準財政規模比 (%)	人口規模	財政力指数	団体区分	2017			2019			2021				
				留保財源等 (A)	留保財源等+特別分 (B)	(B)-(A)	留保財源等 (A)	留保財源等+特別分 (B)	(B)-(A)	留保財源等 (A)	留保財源等+特別分 (B)	留保財源等+特別分 (2019年配分に組換) (C)	(B)-(A)	(C)-(A)
政令市			A	17.0	17.8	0.8	17.6	18.4	0.8	16.3	17.4	17.5	1.1	1.2
中核市・特例市	1以上		B 1	34.1	35.6	1.5	36.0	37.5	1.5	28.4	30.7	30.9	2.3	2.4
	1未満		B 2	17.2	19.1	1.9	17.5	19.2	1.8	16.3	18.7	19.0	2.3	2.7
都市	1以上		C 1	32.9	35.0	2.1	34.1	36.2	2.1	28.8	31.7	32.0	2.9	3.3
	10万以上	0.5以上	C 2	16.4	18.9	2.5	16.7	19.1	2.3	15.5	18.7	19.0	3.2	3.5
		0.3以上	C 3	9.9	12.4	2.5	10.3	12.6	2.4	9.8	13.4	13.4	3.6	3.6
	5万以上	0.5以上	C 4	15.0	17.8	2.8	15.3	17.9	2.6	14.2	18.0	18.0	3.8	3.9
		0.3以上	C 5	8.7	11.4	2.7	9.0	11.5	2.5	8.5	12.6	12.3	4.1	3.8
	5万未満	0.5以上	C 6	13.9	17.0	3.1	14.3	17.2	2.9	13.0	17.6	17.3	4.5	4.3
		0.3以上	C 7	8.7	11.9	3.2	9.0	11.9	2.9	8.4	13.1	12.7	4.8	4.4
	10万未満	0.3未満	C 8	5.7	8.6	3.0	5.8	8.5	2.7	5.5	10.1	9.6	4.6	4.1
町村	1以上		D 1	35.5	38.7	3.1	37.9	40.8	2.9	29.7	34.7	34.4	4.9	4.7
	1万以上	0.5以上	D 2	15.0	18.9	3.9	15.3	19.0	3.7	13.8	19.2	19.1	5.5	5.3
		0.3以上	D 3	8.6	13.0	4.4	8.8	12.8	4.0	8.0	14.6	13.9	6.6	5.9
		0.3未満	D 4	5.5	9.5	4.1	5.6	9.2	3.7	5.2	11.5	10.6	6.3	5.5
	3千以上	0.5以上	D 5	16.0	21.3	5.3	16.2	21.0	4.7	15.2	23.2	21.9	8.1	6.7
		0.3以上	D 6	8.4	14.6	6.2	8.7	14.1	5.4	7.5	16.8	15.3	9.3	7.7
		0.3未満	D 7	4.7	11.1	6.4	4.8	10.0	5.2	4.3	13.3	11.8	9.0	7.5
	3千未満	0.3以上	D 8	13.4	23.1	9.8	13.5	20.8	7.3	11.5	23.5	21.6	12.0	10.1
		0.3未満	D 9	3.5	14.9	11.4	3.6	12.6	9.0	3.1	17.3	15.7	14.2	12.6
ジニ係数 (全団体、標準財政規模比)				0.324	0.191		0.326	0.206		0.320	0.152	0.167		
ジニ係数 (全団体、総額)				0.751	0.703		0.753	0.713		0.750	0.678	0.688		

(注1) 団体区分は文章末表参照。

(注2) 2021年度(C)は特別分の総額は2021年度と同額で配分が2019年度算定と同じとしたケース。

(出所) 総務省「市町村費目別基準財政需要額」「市町村基準財政収入額」より作成。

特別分は留保財源等の2割前後の団体がもっとも多いものの、特別分が留保財源等を超える団体も年度による変動はあるが、全体の2～3割程度ある、2) 留保財源等の増減は、財政力の高い団体に影響をもたらす一方、特別分の増減は、概ね人口規模が小さく財政力の低い団体の影響が大きいため、ミクロレベルでは影響は相殺されない、3) 検証した時期においては、特別分の増減には算定費目の改廃が大きく影響している、4) 特別分は留保財源等の格差を是正することにはなるが、その程度は特別分の規模と配分、すなわち算定方法が影響することになる。

このように、単独ソフト事業を実施可能とする財源としての留保財源等と基準財政需要額に算定される特別分は、代替機能は見いだせるものの、留保財源等の増減に応じた対応がなされているわけではなく、結果としての留保財源等の格差是正の程度も、あくまで当該年度における特別分の規模や算定の考え方によって変わってくるものと推察される。

むすびにかえて

これまでの分析結果を踏まえて、地方単独ソフトの地財計画計上の意味について考察を加えたい。

日本の地方財政システムにおいては、留保財源等は各団体の税収多寡に応じて決まり、財源調整の対象外となる。単独ソフト事業の実施について、課税自主権の活用をつうじてのみ行うという立場にたてば、留保財源等の乏しい団体はその実施が難しいものとなる。他方、留保財源等の乏しい団体にあっても、当該団体のニーズに応じた行政サービスを行える財源を保障していくことが重要という立場にたてば、そのような需要を基準財政需要額として計上することになる。ただし、本稿でもみたとおり、地方税収増にともなう留保財源等の増加は基準財政需要額全体の抑制につながっている。地方交付税自体、一般財源であり用途自由な財源となっているが、基準財政需要額が一定の下で補助事業の地方負担分や義務づけの多い事業が増えていけば、個別算定の増額が単独ソフト実施に必要な財源を保障していることにつながらない場合もある。

地財計画上の義務づけの弱い経費（ソフト）については、一行単独としての扱いの場合は留保財源での対応とされる場合もありうる。しかし特定費目としての扱いの場合、現状は、特別分として基準財政需要額で算定されることになっている。つまり、地方団体に

としては留保財源の多寡によらず基準財政需要額をつうじて保障されることになる。

したがって、地財計画上で特定費目を計上する意味は、現状、第1に、単独ソフトに相当する需要を留保財源等対応とすることなく基準財政需要額として全額計上していることにある。

第2に、その配分は特別分の補正係数をつうじてなされ、本稿の分析結果にもとづけば、各種採用指標から構成される補正係数をつうじ包括算定以上に、小規模な団体に配分をソフトすることを可能にしている。その結果、留保財源等を上回る特別分が算定されている団体も全体の2、3割となっている。特別分の規模や算定方法に規定されつつも、留保財源等の乏しい団体において、単独ソフト事業を実施可能にする留保財源等の代替機能を果たしていることになる。また事後的にはあるが結果として、留保財源等の格差を是正することにつながっている。

しかしながら、特別分の補正係数は、行革要素や人口増などの取組の達成度が組み込まれるなど、標準的な算定の考え方に反するのではないかとの先行研究における指摘がある。このほか、本稿の分析結果にもとづけば以下のような問題点も指摘できよう。

第1に、特別分の補正係数は、採用指標によって、小規模団体への配分の傾斜が大きいのが、逆に規模の大きい都市は当該需要が抑制的に算定されることを意味する。単に小規模団体への配分を増大させる目的ではなく、当該財政需要の配分が適切かという観点からの検討が必要となるが、ここでの財政需要が、単独ソフトに相当する経費となれば、補助事業の地方負担分に比べその捉え方は難しい。国の政策推進のためというよりは、地方の標準的な財政需要を見込む観点から、その需要をどのように捉え、適切に配分していくかは、今後も模索していくべき課題であろう。「時代の変化に即応しつつも、あるべき財政需要を合理的に算定するとの原点を常に意識しなければならない」（石原（2016））ということであろう。

これにも関連するが、第2に、すでに先行研究において指摘されているように、財政需要の安定性が求められる。一つには、地財計画上の特定費目の位置づけである。現状では、地財計画上の特定費目は、国の施策の動向や対応する財源によって費目が改廃され、本稿の分析でもみたとおり、そのことによって規模や配分方法の変更が生じ、小規模団体には多大な影響が生じている。この点からは地財計画上で安定的に地方単独ソフトの経費を見込んでいく必要がある。また基準財政需要額の算定方法についても、基準財政需要額の算定をつうじ単独ソフトの需要を見込んでいくということであれば、交付税法の附則による臨時費目としてではなく、個別算定における需要として見込んでいくなども、安定性を

得て地方の標準的経費という性格を強めるための一つの方策になりうるかもしれない。単独ソフトに関して、地財計画上の安定的な位置づけとその算定方法については検討課題であろう。

(ほしの なほこ 地方財政審議会委員)

キーワード：地方単独ソフト／基準財政需要額／留保財源／補正係数／地方財政計画

【参考文献】

- 石原信雄（2016）『新地方財政調整制度論 改訂版』ぎょうせい
- 黒田武一郎（2018）『地方交付税を考える』ぎょうせい
- 黒野嘉之（2021）「令和3年度地方交付税法の改正について」『地方財政』第60巻第5号、pp. 94-111
- 小泉和重（2016）「小規模山村自治体の地域振興と財政——ダム事業中止後の熊本県五木村を対象に——」『自治総研』452号、pp. 31-53
- 小泉和重（2022）「巻頭言 人口減少社会を支える地方交付税」『税』3月号
- 小西砂千夫（2021）「令和3年度の地方財政対策と普通交付税の算定方法の改正等に関する想定問答」『地方財務』801号、pp. 168-194
- 飛田博史（2016）「2015年度 普通交付税算定結果の検証」『自治総研』447号、pp. 1-56
- 飛田博史（2019）「地方財政計画の歳出特別枠等の10年——特別枠の経常経費化と地方創生への質的变化——」『地方財政レポート2018』第7章、pp. 111-126
- 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（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』51巻3号、pp. 1-13
- 星野菜穂子（2020）「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」『自治総研』495号、pp. 1-20
- 星野菜穂子（2022）「地方単独ソフトと地方財政計画」『自治総研』523号、pp. 38-66
- 堀場勇夫（2021）「地方交付税制度の構造とその運用に関する一考察——基準財政需要額の基本部分を中心として」『青山経済論集』第73巻第1号、pp. 35-78

【参照表】

団体区分は以下のとおりとした。

	人口規模	財政力指数	類型区分			(参考)	
				団体数	割合	団体数	割合
政令市			A	20	1.2	20	1.2
中核市・特例市		1 以上	B 1	7	0.4	7	0.4
		1 未満	B 2	78	4.6	78	4.6
都市	10万以上	1 以上	C 1	41	2.4	40	2.3
		0.5以上	C 2	123	7.2	125	7.3
		0.3以上	C 3	12	0.7	10	0.6
	5 万以上	0.5以上	C 4	185	10.8	177	10.3
		0.3以上	C 5	54	3.2	43	2.5
	5 万未満	0.5以上	C 6	85	5.0	95	5.5
		0.3以上	C 7	141	8.2	152	8.9
	10万未満	0.3未満	C 8	46	2.7	45	2.6
	町村	1 万以上	1 以上	D 1	35	2.0	36
0.5以上			D 2	172	10.0	172	10.0
0.3以上			D 3	155	9.1	147	8.6
3 千以上		0.3未満	D 4	66	3.9	55	3.2
		0.5以上	D 5	30	1.8	29	1.7
3 千未満		0.3以上	D 6	88	5.1	93	5.4
		0.3未満	D 7	237	13.8	230	13.4
		0.3以上	D 8	10	0.6	9	0.5
		0.3未満	D 9	127	7.4	149	8.7
計				1,712	100.0	1,712	100.0

(注) 平成27年国調人口、2019年度財政力指数を標準として使用。(参考)は令和2年国調人口、2021年度財政力指数を使用。