

1. 交付税算定の構造変化と歳出特別枠等をもたらす制度の劣化 — 市町村算定を中心に —

飛田博史

はじめに

2000年度以降の交付税算定の改革を振り返ると、2004～2006年度の三位一体改革にともなう総額削減および一般財源化。2007年度の新型交付税の導入、2008年度の地方再生対策費で先鞭をつけ、2009年度の地方雇用創出推進費で本格化する、いわゆる歳出特別枠等⁽¹⁾の導入、拡充へと続き、現在にいたっている。

臨時財政対策債（以下「臨財債」と呼ぶ）振替前の基準財政需要額総額でみると、三位一体改革の期間前後に45兆円台まで減少するものの、2008年度以降は増加し、近年は48兆円から49兆円台で比較的安定推移している。

しかし、この間の基準財政需要額の構造を単位費用の算定基礎でみると、人件費や投資的経費関連が減少の一途をたどる一方で、事実上、歳出特別枠等がこれらを補完する役割を果たしている。とりわけ2015年度は、既存の地域経済・雇用対策費、地域の元気創造事業費に加え、地方創生政策を背景に人口

減少等特別対策費が創設され、総額に占める割合も高まっている。

これらの経費は、地方交付税法の附則に盛り込まれた臨時的な経費であり、既存の財源保障の規模を恒久的に確保するものではない。自治体にとって、現状の一般財源総額が、最低限欠かさざる水準であるとするならば、このような算定構造は標準的な行政水準を保障する制度の目的に照らして望ましい姿ではない。

本稿は、新型交付税が導入された2007年度以降の普通交付税算定の構造変化について、市町村の基準財政需要額の分析に焦点を絞り、歳出特別枠等の拡大が擬似的な需要額の拡大をもたらし、一般財源総額確保の空洞化が生じていることを実証する。

そのなかで、基準財政需要額（一本算定）の項目別、都市類型別の推移。最終補正係数の試算、歳出特別枠等算定の効果、ケーススタディとして長野県内小規模自治体における影響を検討する。

(1) 「一般財源総額」確保の状況

① 一般財源総額の状況

図表1は地財計画の一般財源総額と基準財政需要額（合併算定替の数値）の臨財債控除前と控除後の額を表したものである。

一般財源総額は小泉政権下の2000年代前半に減少傾向がみられ、とりわけ交付税ショックといわれる2004年度は55.6兆円と大きく下げている。

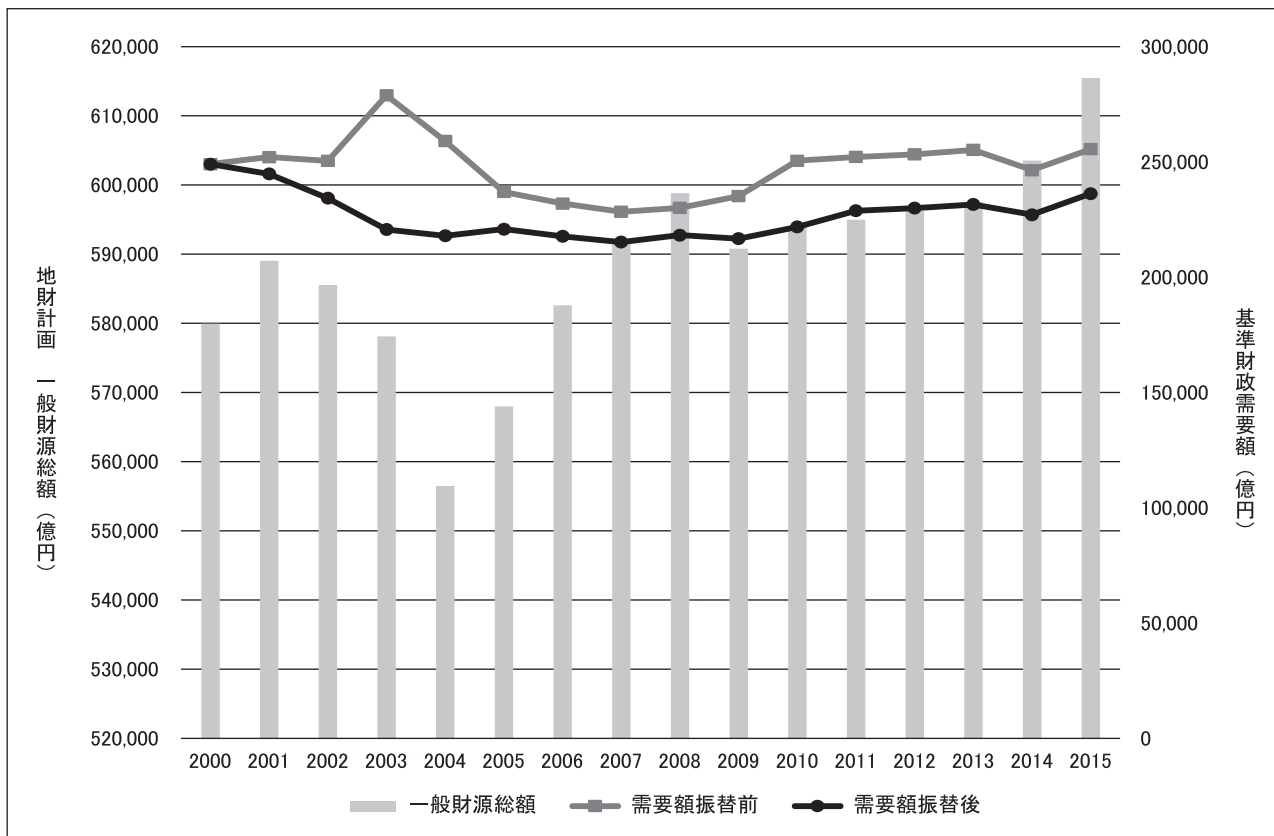
しかし、その後、骨太方針2004以降で政府の経

(1) 地方財政計画の資料では2008年度の地方再生対策費について「歳出の特別枠」と呼び、翌年度の地方雇用創出推進費以降、歳出に計上された一連の臨時項目についてはおおむね「特別枠」と呼んでいる。単年度限りの措置であった2013年度の「地域の元気づくり事業費」、2014年度の「地域の元気創造事業費」についても、資料によって「特別枠」と呼んでいるが、一般行政経費の内数である2015年度以降の「まち・ひと・しごと創生事業費」については、そのように呼んでいない。

本稿ではこれらを含む一連の臨時的項目を「歳出特別枠等」と呼ぶことにする。また、これを受けて基準財政需要額で算定されている臨時的項目についても同様の呼び方をする。

なお、地財計画の臨時項目の受け皿となる交付税法の需要項目では、「当分の間」と「年度限り」で位置づけが異なるがこれについては後述する。

図表 1 地財計画と市町村基準財政需要額の推移



(資料) 総務省ホームページ 地方財政計画関連資料 各年度より作成

済財政方針に「一般財源総額確保」が明記されて以来、交付税総額に対する一定の配慮がなされるようになった、2005～06年度に恒久的減税が段階的に廃止された、2007年度に3兆円の税源移譲が行われた、景気回復局面にさしかかったことなどにより、一般財源総額は増加に転じ、2008年度には59.9兆円となっている。

2009年度に前年末のリーマンショックの影響で、地方税収が大幅に減少し、一般財源総額が前年度比減の59.1兆円となるが、時の麻生政権は、地財危機対策として国と地方の折半対象とは別に、一般会計から交付税に1兆円を加算する「別枠加算」を講じ、一般財源総額を支えた。

なお、その後も「別枠加算」措置は金額の見直しを経て継続してきたが、2016年度地方財政計画では廃止された。

一般財源総額は景気回復局面の税収の自然増に加え、2013年度の年少扶養控除の廃止。2014年度の消費増税などにより前年度比で増加傾向にあり、2014年度には過去最高の60兆円台を超え、2015年

度も61.5兆円と2年連続で60兆円台で推移しており、2015年度は水準超経費を除く額でも60兆円を超えた。

ただし、この間、2003～06年度の国庫補助負担金の一般財源化。2008年度の後期高齢者制度導入にともなう関係事業費の増加。2009年度の道路特定財源の一般財源化。2010年度の子ども手当制度の導入。2013年度の年少扶養控除等の廃止にともなう子宮頸がん等ワクチン接種や妊婦健診関連の国庫負担（都道府県基金）の一般財源化。2014年度の消費増税にともなう社会保障4経費の拡充などにより、追加的な経費も増加しており、三位一体改革における一般財源の削減が実質的に復元されたとはいえない。

② 基準財政需要額（市町村分・合併算定替合算）の推移

図表1の基準財政需要額（市町村分）の推移をみると、実質額（臨財債を含む）は2003年度に27.9兆円と突出しているが、これは臨財債の算定

方法の見直しによるもので⁽²⁾、需要額の増加によるものではない。

さらに交付税ショックといわれる2004年度には、25.9兆円と実質額で大幅に減少に転じており、2007年度の22.8兆円まで減少が続いている。この間の動きは一般財源総額の増加局面とは対照的である。

2008年度以降は歳出特別枠等関連経費が算入されることなどにより増加に転じ、2010年度の子ども手当導入時に25.1兆円とほぼ2000年度初頭水準まで回復し、その後平均的にはほぼ横ばいで、2015年度は25.2兆円となっている。

一定水準で安定傾向にあるものの、前述の通り、この間、各種一般財源化や新制度や制度改正による経費増にともなう財政需要が増加しており、三位一体改革の削減分を実質的に回復させたわけではない。

なお、臨財債控除後の額でも同様の傾向であるが、変動幅は小さく、毎年度の交付税額の変動を臨財債への振替によって吸収している状況が見られる。

③ 基準財政需要額の状況

図表2-1は、新型交付税導入前となる2006年度までの基準財政需要額の内訳の推移である。総額の減少は、投資的経費の減少によるものであり、2004年度は前年度の6兆円から4.9兆円と急減し、さらに2006年度には3.9兆円まで減少している。

この間の経常経費は16.8兆円から16.9兆円とほぼ横ばいで推移しているが、国庫補助負担金の一般財源化による需要額算入が寄与しており、これを除くと実質的には財政需要は抑制されている。なお、公債費は増加要因として寄与している。

図表2-2は、2007年度の新設交付税導入以降の推移である。

新設交付税の導入により、経常経費、投資的経費の区分が廃止され、個別算定経費と包括算定経

費が設定された。従来の投資的経費は、道路橋りょう費や港湾費を除き、主に個別算定経費の地域振興費や包括算定経費（人口・面積）などに移され、総務費関係を含む企画振興費も包括算定経費（人口）に移された。

2008年度以降は地方再生対策費を皮切りに、いわゆる歳出特別枠等として地財計画に臨時的な包括経費が計上されるようになった。とくに2009年度以降はリーマンショックにともなう地方財政対策として、地方再生対策費とは別に、臨時的な項目が盛り込まれ、毎年度項目を見直しつつ金額を拡充していった。

具体的には、2009年度「地方雇用創出推進費」（5,000億円）、2010年度「地域活性化・雇用等臨時特例費」（9,850億円）、2011年度「地域活性化・雇用等対策費」（1兆2,000億円）、2012年度以降は「地域経済基盤強化・雇用等対策費」（1兆4,950億円）と変遷していく。その後、いわゆる財政の「危機モード」から「平時モード」への回帰方針のなかで、2015年度には同項目は8,450億円まで削減されたが、他方、安倍政権の地方創生にあわせて、同年度から地財計画の一般行政経費単独分の一部として「まち・ひと・しごと創生事業費」（1兆円）が計上され、地財規模の水準確保に寄与している。

こうした地財計画への経費算入は、交付税算定では需要額の臨時項目と既存項目の単位費用への包括算入を通じて反映された。

図表は、個別算定経費、歳出特別枠等、包括算定経費、公債費の積み上げグラフで示した⁽³⁾。なお、2009年度、2010年度も単位費用への加算が行われているが、その内訳が不明であることから、個別算定経費の内数としている。

歳出特別枠等を除く個別算定経費は2007年度から2015年度にかけて17.4兆円から18.2兆円に増加しているが、消費増税による社会保障の充実が図られる2014年度以前で見れば、わずか3,000～

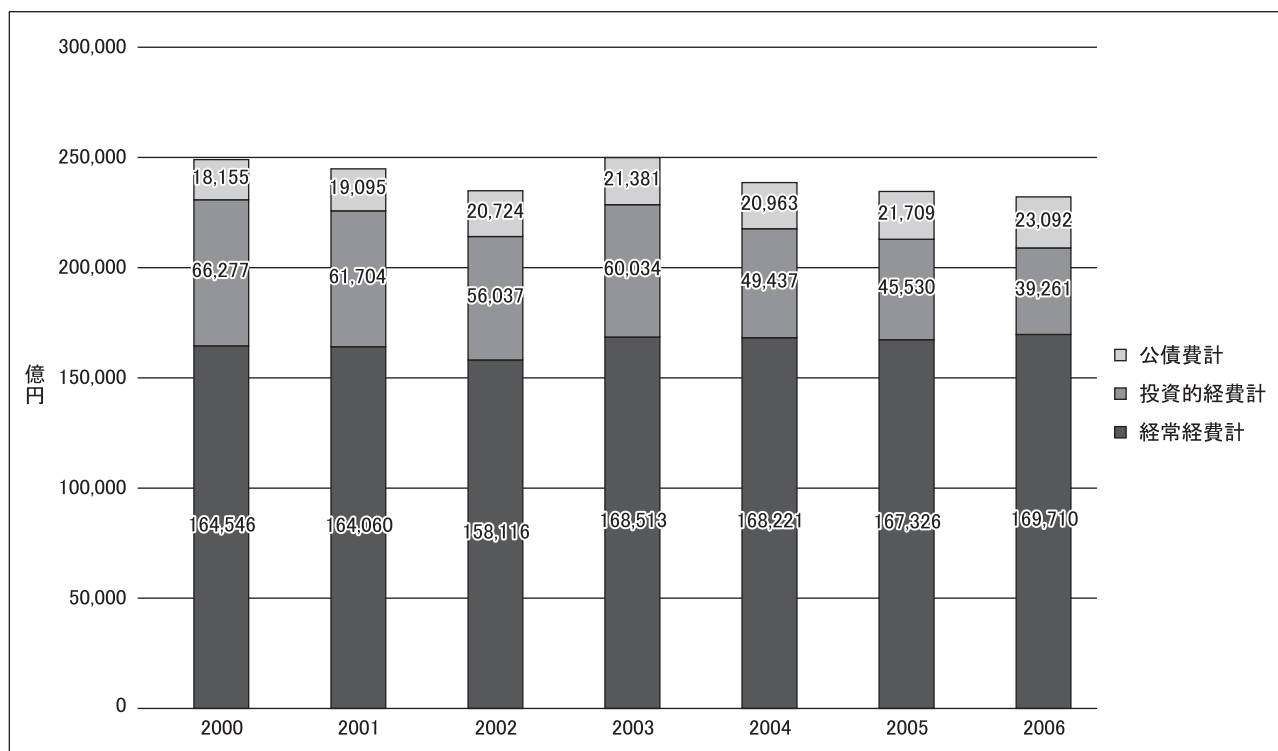
(2) 2001、2002年度は経常経費の企画振興費、その他の諸費（人口）、投資的経費のその他の土木費、その他の諸費（人口・面積）において、発行可能額相当を控除していた上で総額を算出していたが、2003年度以降は、総額から控除するようになったので総額に違いが表れる。

(3) 総務省の関連資料では、歳出特別枠等は個別算定経費に含めていないが、実質的には複数年にわたり経常的に算入されていることから、本稿ではこれを含めて呼称している。

4,000億円程度の増加にとどまっている。
この間の臨時項目分および単位費用分をあわせ

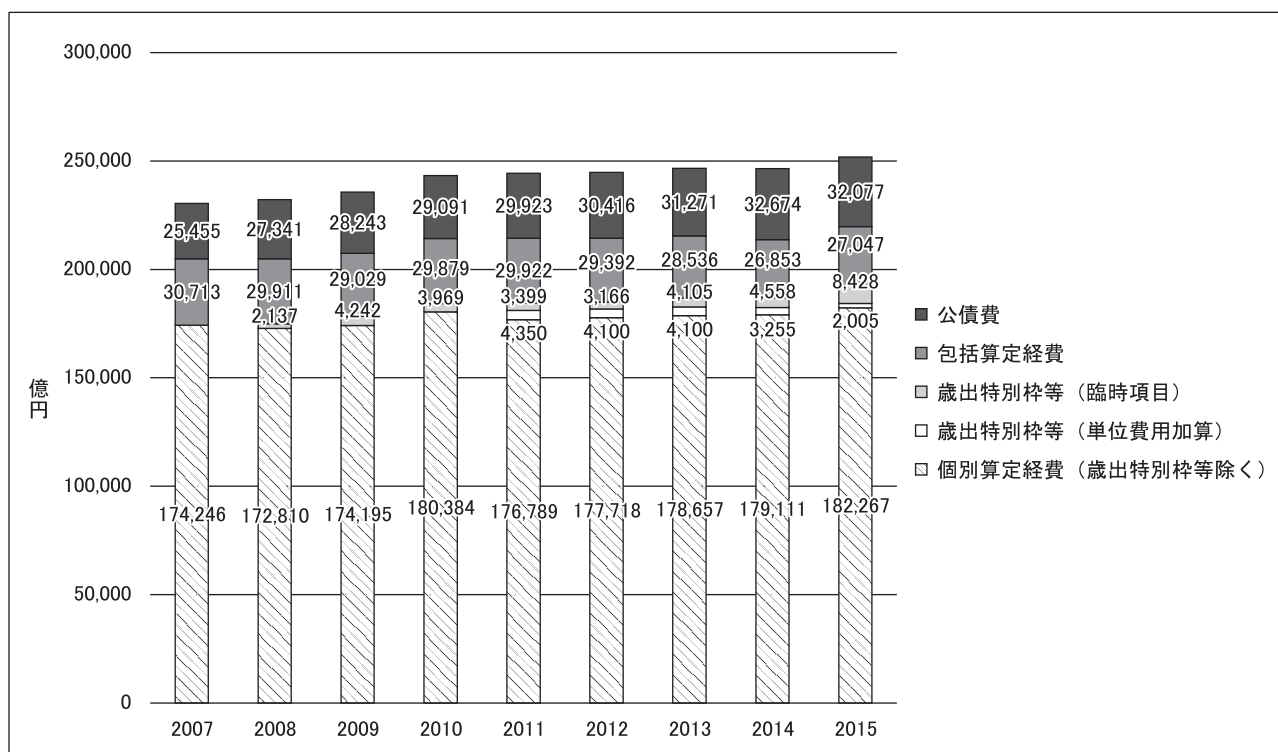
た歳出特別枠等は伸びており、その合計額は2008
年度約2,100億円から2015年度には約1兆円と需

図表 2 - 1 基準財政需要額（市町村分・一本算定）の推移（～2006）



（資料）総務省「地方交付税等関係計数資料」各年度より作成

図表 2 - 2 基準財政需要額（市町村分・一本算定）の推移（2007～）



（資料）同上

要額全体の増加が歳出特別枠に大きく依存していることがわかる。

包括算定経費は2007年度から2015年度にかけて3兆円から2.7兆円の微減となっており、建設事業関係の抑制や総務費関連の削減が影響している。

公債費はこの間2.5兆円から3.2兆円に増加しているが、主に臨財債の元利償還金の算入増によるものである。

以上のように、新型交付税導入以降の需要額の伸びは、主に歳出特別枠等と臨財債の公債費算入によるもので、既存の行政項目の積み上げではほとんど伸びていないことがわかる。

近年の一般財源総額充実が、臨時項目や地方債の元利償還金によるいわば擬似的なものであることが、交付税算定の状況からもわかる⁽⁴⁾。

(2) 基準財政需要額算定の状況

① 個別算定経費（歳出特別枠等除く）

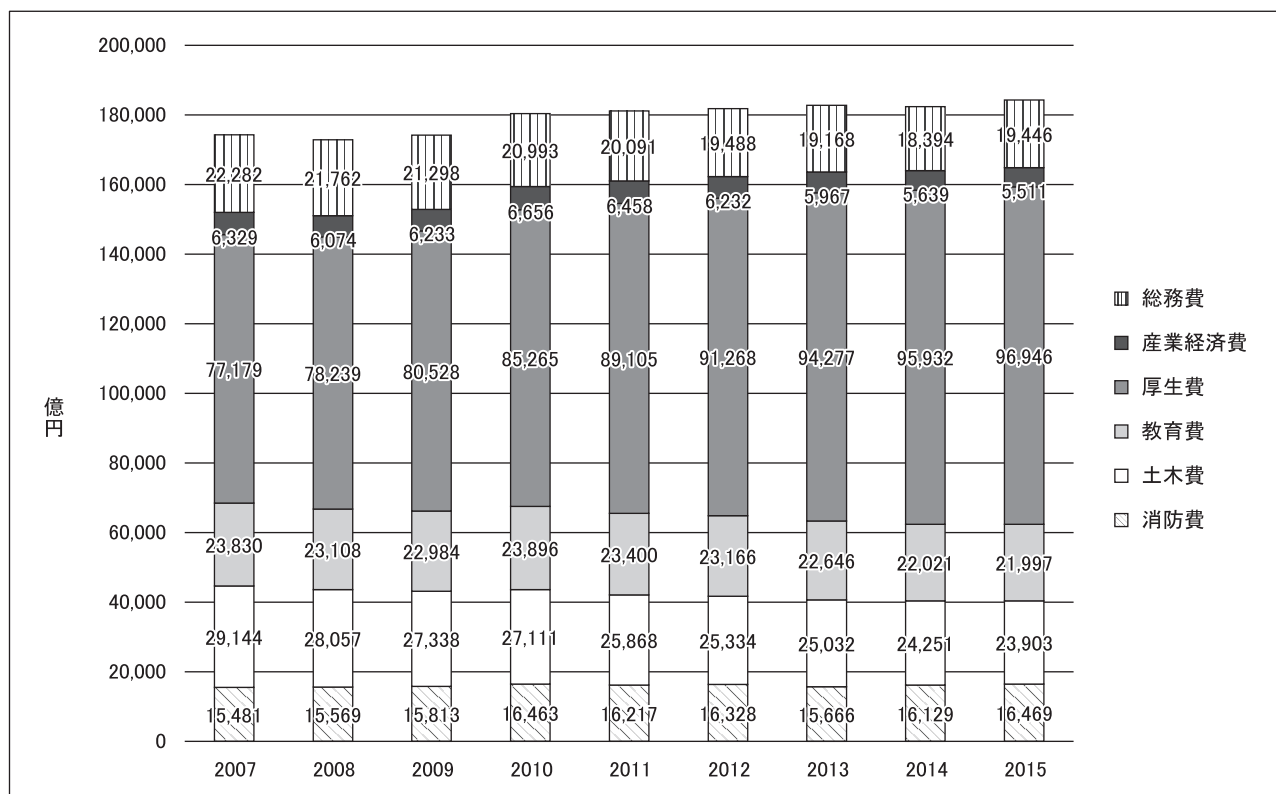
さらに2007年度以降の個別算定経費を費目別にみていこう。図表3は基準財政需要額の費目別の推移を大項目別にみたものである。

消防費、厚生費を除いて減少傾向にあり、特に投資的経費を含む土木費（道路橋りょう費および港湾費）は減少幅が大きい。

需要額に占める割合が大きい厚生費は、生活保護費、社会福祉費、高齢者福祉費がいずれも増加傾向で、唯一清掃費が減少していたが、2015年度は合併算定替え終了対策として標準団体経費を充実させたことなどから、前年度比微増となっている。

総務費には住民基本台帳費や徴税费などのほか、

図表3 個別算定経費（歳出特別枠等除く）の状況



(資料) 同上

(4) 図表は一本算定にもとづく金額であり、実際には合併算定替により個別算定経費の伸びは図表より高いことが推測されるが、それでもなお歳出特別枠等の寄与度は大きい。

総務費では最大の地域振興費が算定されており、地域活性化関連、地方総合整備事業債等の事業費補正、過去には頑張る地方応援プログラムなど、その時々政策が反映されてきた。地域振興費の単位費用の算定基礎となる事業費総額でみると、2012年度をピークに減少しており、2013年度以降は行革算定関連やコミュニティ施策関連が歳出特別枠等に移行したことで減少幅が大きくなっている。

全体的な傾向では、厚生費の増加とその他の項目の減少が対照的に推移しており、増加要素は限定的である。そうしたなかで、歳出特別枠等が必要額の底上げの役割を果たす構造となっている。

歳出特別枠等はあくまで臨時的な経費であり、これに支えられた需要額の充実には中期的な財源保障の観点から問題がある。

しかも、上記のように2013年度以降、一部の経費で交付税法の本則の法定項目から附則の臨時項目への経費の振り替えが行われており、当該経費

の財源保障の位置づけが変わることから、経費算定の基本的な考え方が問われる⁽⁵⁾。

② 包括算定経費

次に包括算定経費の内容についてみてみよう。

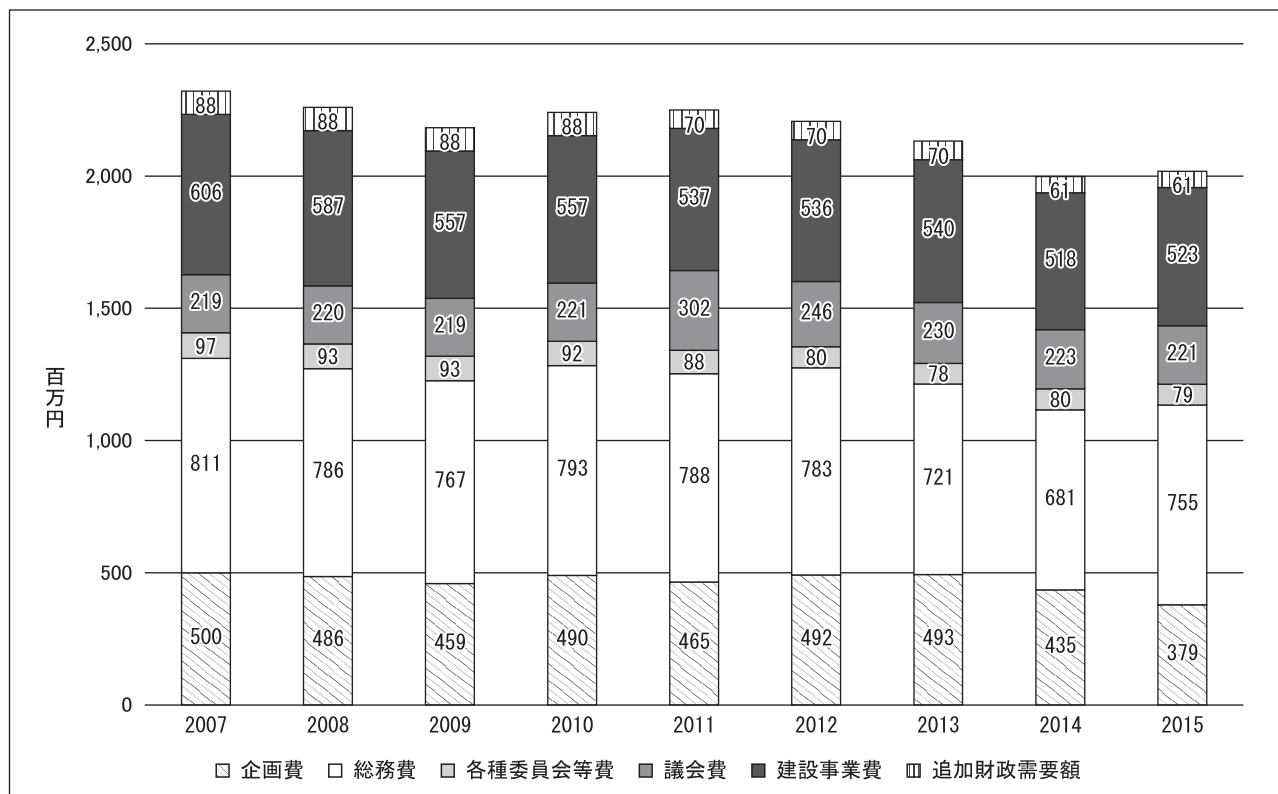
図表4は包括算定経費のうち人口を測定単位とする項目について、単位費用の算定基礎となる事業費ベースの推移をみたものである。

包括算定経費には総務費や建設事業費などが計上されており、人件費や投資的経費の削減のなかで減少傾向にある。

特に2014年度の削減幅は大きい。内訳をみると企画費のうち情報管理等費、地域文化・スポーツ振興費、交流対策費、少子化対策費。総務費のうちその他の経費などが目立つ。これらのなかには、歳出特別枠等に振り替えられたと推察されるものもあり、ここでも交付税法の本則の経費から臨時的経費への振替が行われた可能性がある。

ところで、包括算定経費は2007年度のいわゆる

図表4 包括算定経費（人口）の単位費用事業費ベースの推移



(資料) 地方財務協会「地方交付税制度解説（単位費用編）」各年度より作成

(5) たとえば2015年度は地域振興費のコミュニティ施策関連や社会福祉費の子育て支援サービス充実支援事業費が、人口減少等特別対策事業費に移行している。

新型交付税制度の導入において、交付税算定の簡素化を目的に創設されたが、単位費用の算定基礎となる項目数は数十項目に上っており、むしろ他の項目に比べて複雑化している。一方、一般財源ベースで表される積算の金額は百万円単位と、他の項目が千円単位であるのに比べて粗い数字となっており、それらの年々の金額の変動要因も必ずしも明らかではない。

③ 公債費

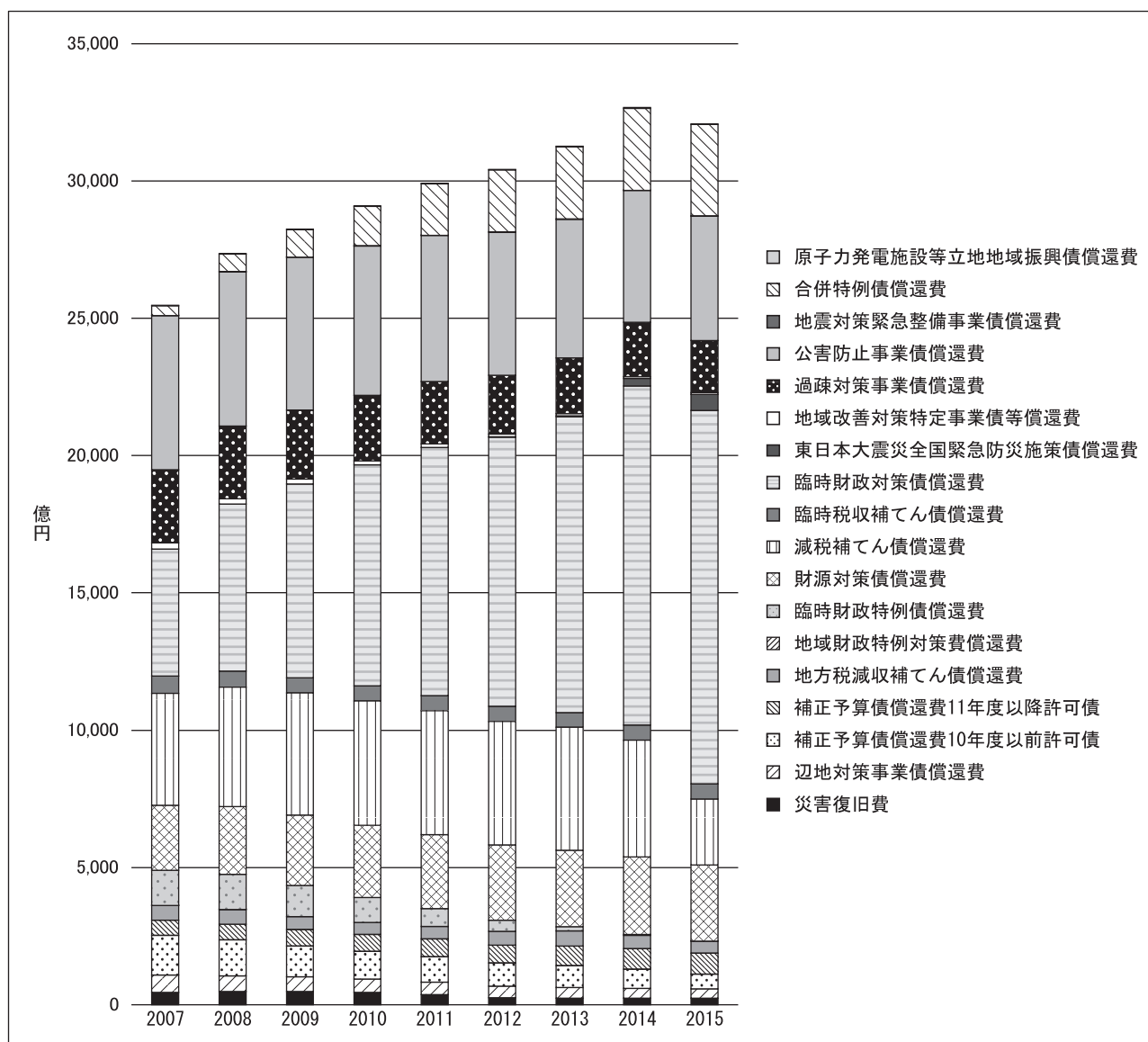
図表5は公債費の各項目の推移を積み上げたものである。

算入総額は2007年の2.5兆円からピークとなる

2014年度には3.3兆円まで増加し、2015年度は3.2兆円に減少している。おおむね過去の景気対策関連公債費算入は減少傾向にあり、主要な増加要因は臨財債で2015年度は1.4兆円に上っている。

2015年度の地財計画では臨財債発行額約4.5兆円のうち、既往債の元利償還金に3兆円が充てられている。そもそも臨財債の交付税措置は、本来、当該年度に交付税で保障すべき一般財源の繰り延べ払いの性格を有するが、実態は臨財債で臨財債償還費をまかなう状況となっており、事実上の赤字地方債と化している。このような財源措置は法定率の引き上げやその他の財源対策により早急に解消すべきである。

図表5 公債費の推移



(資料) 前掲「計数資料」より作成

(3) 歳出特別枠等の問題点

以上のように、市町村の交付税算定を中心にその推移をみてきた。三位一体改革以降、需要額の規模は復元しつつあるが、その構造は社会保障関連を除けば、歳出特別枠等の臨時的項目と臨財債の増加が寄与しており、既存項目では引き続き削減される傾向にある。

とりわけ、歳出特別枠等の臨時的な項目による算定の拡大は、普遍的な標準的経費を算定する地方交付税法の趣旨からして、その妥当性が問われるところである。そこで本章では歳出特別枠等に焦点を絞り、その問題点を明らかにしていく。

① 歳出特別枠等の経緯

冒頭の脚注で述べているが、そもそも、地財計画の臨時項目を「特別枠」と呼称し始めたのは、2008年度の地財計画における「地方再生対策費」からとみられる。また、厳密に「歳出特別枠」と呼んだのは2012年度の「地域経済基盤強化・雇用等対策費」である。いずれにしても、既存の経費

とは別立てであること。また、基本的な経費の性格は臨時的なものであるという点で共通している。

このうち、2014年度の「地域の元気創造事業費」、2015年度に地域の元気創造事業費を包含した「まち・ひと・しごと創造事業費」は、いずれも地財計画の一般行政経費の内数として計上されており、従来の臨時的な経費とは異なる経常的な性格をうかがわせる。しかし、同経費にもとづく交付税算定項目の「地域の元気創造事業費」「人口減少特別対策事業費」は、いずれも地方交付税法の附則に規定された臨時的な項目であることからすれば、少なくとも現時点では地財計画のこれらの項目も臨時的な地財対策の一環に過ぎない。

図表6は歳出特別枠等の基準財政需要額における算定額を結果ベースでみたものである。なお、「単位費用への包括算定」については当初の概算ベースとなっている。

毎年度、時の政権が経済危機対策や地域活性化を打ち出す中で、その項目や算定方法の変遷を経

図表6 歳出特別枠の基準財政需要額への反映（算定結果ベース）

(億円)

	2008			2009			2010			2011		
	道府県	市町村	総額	道府県	市町村	総額	道府県	市町村	総額	道府県	市町村	総額
地方再生対策費	1,504	2,504	4,008	1,504	2,509	4,013	1,504	2,496	4,000	1,124	1,872	2,996
地域雇用創出推進費				2,500	2,505	5,005			0			
雇用対策・地域資源活用臨時特例費							2,250	2,250	4,500			
雇用対策・地域資源活用推進費										2,249	2,250	4,499
地域経済・雇用対策費												
地域の元気づくり推進費												
地域の元気創造事業費												
人口減少等特別対策事業費												
*その他各単位費用への包括加算（概算）				?	?	5,000	?	?	5,350	3,150	4,350	7,500
合計	1,504	2,504	4,008	4,004	5,014	14,018	3,754	4,746	13,850	6,523	8,472	14,995
	2012			2013			2014			2015		
	道府県	市町村	総額	道府県	市町村	総額	道府県	市町村	総額	道府県	市町村	総額
地方再生対策費												
地域雇用創出推進費												
雇用対策・地域資源活用臨時特例費												
雇用対策・地域資源活用推進費												
地域経済・雇用対策費	3,297	4,097	7,394	3,297	4,100	7,397	2,924	2,973	5,897	1,925	2,474	4,399
地域の元気づくり推進費				1,950	1,050	3,000						
地域の元気創造事業費							875	2,624	3,499	975	2,924	3,899
人口減少等特別対策事業費										1,999	3,997	5,996
*その他各単位費用への包括加算（概算）	3,300	4,100	7,400	3,300	4,100	7,400	2,795	3,255	6,050	2,045	2,005	4,050
合計	6,597	8,197	14,794	8,547	9,250	17,797	6,594	8,852	15,446	6,944	11,400	18,344

(資料) 地方財務協会「地方財政」と総務省資料「地方財政見通し・予算編成上の留意事項等」(旧内かん)より作成

て結果的には継続的に算定されてきており、2015年度算定では総額で約1.8兆円と過去最大の規模となっている。特別枠でありながら、需要額の一角を占めるようになってきている。

しかも、2009年度以降、いわゆるリーマンショック後の地財対策の一環として、需要額の既存項目の単位費用に包括加算されてきた部分は、需要額項目の全体的水準を全体的水準を引き上げることに寄与している。これについては、既述のように地方財政の危機モードから平時モードへの回帰を理由に、段階的に縮小してきており、需要額全般の縮小への影響が注視される。

② 各項目の創設根拠

各項目の創設の理由や考え方について総務省は概ね次のように説明している。

◆地方再生対策費

「地方と都市の共生」の考え方の下、地域間の税源偏在の是正に取り組むとともに、地方税の偏在是正による財源を活用して創設。地域活性化統合本部が策定した「地方再生戦略」において「地方都市」、「農産漁村」及び「基礎的条件の厳しい集落」という地域類型ごとの示された施策展開の方向に沿って、「地方経済の活性化」、「農山漁村の活性化」「基礎的条件の厳しい集落の生活機能の維持」、「農地・森林がもつ多面的機能の維持」といった地方再生に必要な経費を包括的に算定（「地方財政」2008年5月号参照）

◆地域雇用創出推進費

「生活防衛のための緊急対策」にもとづき、地方公共団体が雇用創出等を図ることができるよう。地方交付税が1兆円増額されたことを踏まえて創設。百年に一度といわれる経済危機の中、急速に悪化する雇用情勢を踏まえ、国民生活の不安を解消するとともに、地域の雇用を維持する主旨に基づき、その配分に際しては雇用情勢や経済・財政状況の厳しい地域に重点的に行うこととする（同上 2009年5月号参照）

◆雇用対策・地域資源活用臨時特例費

雇用対策や地域資源を活用した地域の自給力と創富力を高め持続的な地域経営を目指す緑の

分権改革の芽だしとしての取組など、人を大切にする施策を地域の事情に応じて実施できるよう創設。

別途関係費用の単位費用において活性化推進特例費を設け、①安心して暮らせる地域づくり②子育てや高齢者の生活支援③疲弊した地域の活性化④緑の分権改革につながる豊かな地域資源の活用について増額（同上 2010年5月号参照）

◆雇用対策・地域資源活用推進費

地域の雇用情勢等に応じて、雇用機会の創出や、地域の資源を活用した経済活性化等を図るとともに、高齢者の生活支援など、住民のニーズに適切に対応した行政サービスを展開できるよう創設（同上 2011年5月号参照）

◆地域経済・雇用対策費

従来の臨時項目「地方再生対策費」及び「雇用対策・地域資源活用推進費」を整理統合し、新たな臨時費目として3年間の措置として創設。歴史的円高等、地域経済を取り巻く環境が激変する中、海外競争力の強化等のため、地域が実施する緊急事業に対応するための緊急枠を含めたもの。

既存の費目の単位費用算入分については①地域住民に光を注ぐ事業②子育て支援サービス充実推進事業③地球温暖化対策暫定事業④安心して暮らせる地域づくりや疲弊した地域の活性化などの課題に対応（同上 2012年5月号参照）

◆地域の元気づくり推進費

給与の減額支給措置にともなう給与関係経費等の削減にあわせて、地域の活性化等の緊急課題に対処する観点から平成25年度における措置として新設。すべての地方団体において地域の活性化への取組に必要な財政需要があることから人口を基本として基礎額（1,000億円）を算定する。これに加え、各地方団体のこれまでの人件費削減努力を反映することとし、ラスパイレス指数による加算（1,000億円）と職員数の削減率による加算（1,000億円）を講じる。すでに人件費を積極的に抑制している団体にあつては、抑制により捻出した財源を地域の活性化等に活用してきたと考えられること。人件費削

減努力を算定に反映すべきとの地方団体からの要望もあることから加算を行うこととした（同上 2013年5月号参照）

◆地域の元気創造事業費

前年度の地域の元気づくり推進費について、地域経済活性化に係る地方団体の取組を息長く応援する観点から、当分の間の措置として、一般行政経費（地財計画）に改めて計上した。引き続き行革努力や経済活性化指標を反映させる理由として、地方団体からの要望を踏まえ、各地方団体が行革により捻出した財源を活用して、地域経済活性化の取組を行っていると考えられること。地域経済活性化に積極的に取組、成果指標を全国標準よりも伸ばしている地方団体は、地域経済活性化に全国標準よりも多く取り組んでいると考えられること。以上を踏まえ客観的な統計データが存在する指標を幅広く選定した（同上 2014年5月号参照）

◆人口減少等特別対策事業費

政府のまち・ひと・しごと創生事業法の成立や同総合戦略の閣議決定を踏まえ、地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮できるようにするための地方財政措置として、地域の実情に応じたきめ細やかな施策を可能にする観点から、地財計画に「まち・ひと・しごと創生事業費」（1兆円）を計上し、これを既存の地域の元気創造事業費とともに新たな費目を創設。各地方団体が地方創生に取り組むための財政需要を算定するものであることから、算定に当たっては人口を基本とした上で、各団体の取組の「必要性」「取組の成果」を反映して算定する。基本的な考え方として結婚、出産、子育て支援の充実や住民転入の推進など、各団体が行う人口減少等に係る当該年度の財政需要を算定しようとするものである。取組の成果において各指標の過去からの伸び率を用いているが、決して過去の財政需要を算定しているものではない。

取組の必要度を加味するということは、同じ人口規模であっても、直近の人口増減率等の指標が芳しくない団体は、人口減少対策に取り組む必要性が高く、その財政需要が大きいと考えられることを踏まえ、直近の指標の数値が芳し

くない団体の割増を行おうとするものである。

取組の成果を加味するということは、同じ人口規模の団体であっても、人口の増減率等の指標の伸び率が全国平均の伸び率の団体に比べて、子育て支援等の充実や転入促進などに積極的かつ効果的に取り組んでおり、その財政需要も大きいと考えられることを踏まえ割増を行うものである（同上 2015年5月号参照）

③ 創設根拠の問題点

以上、各項目の創設根拠をみると、歳出特別枠等として引き継がれるなかで、年々、場当たりの根拠が示されていることがわかる。全体を整理してみると以下のような流れや特徴があげられる。

- ・2012年度までは経済危機や格差是正を主眼として、地方自治体の救済、とりわけ条件不利地域の自治体への配分に重点が置かれていた。
- ・2013年度の給与の臨時削減の対策として、事実上の削減実施の見返りとしての行革算定が強調された。すでに行革算定自体は地域振興費にあったものの、算定基準はアナウンス効果が強かった。国側はこの算定を「地方が要望した」としており、これを転機として「努力」が歳出特別枠等の主役となった。
- ・地域の元気創造事業費にいたっては「地方団体からの要望を踏まえ、各地方団体が行革により捻出した財源を活用して、地域経済活性化の取組を行っていると考えられること。地域経済活性化に積極的に取組、成果指標を全国標準よりも伸ばしている地方団体は、地域経済活性化に全国標準よりも多く取り組んでいると考えられること」など、推測の域を出てない根拠で成果指標算定を採用しており、「努力」がよりハイブリット化している。
- ・「まち・ひと・しごと創生」を根拠とする人口減少等特別対策事業費では、もっぱら地方創生の推進ありきの成果指標で算定しようとしている。資料では交付税制度の主旨にあわせようと財政需要算定の正当性を明記しているが、結局中身は本来の社会保障や地域振興であり、別立てで行う理由はない。しかも取組の必要度は人口が減少している自治体において高いとしてい

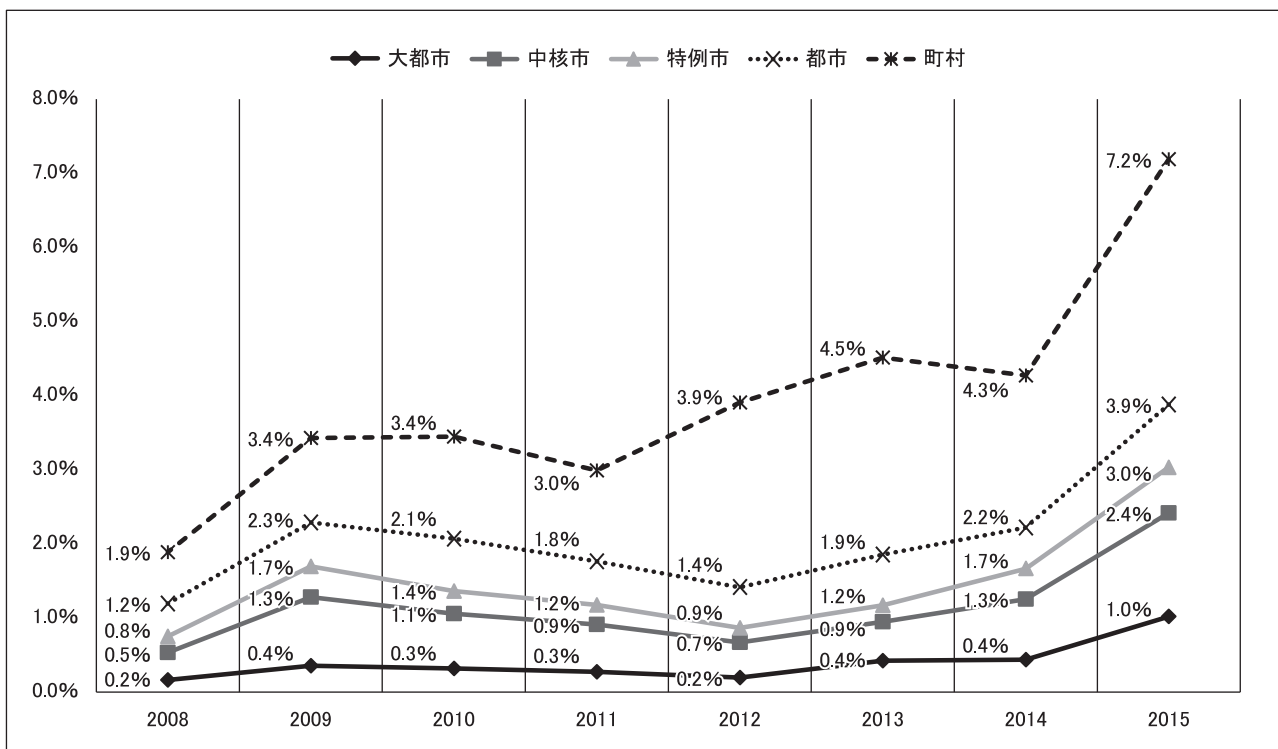
るが、個々の自治体の意向を無視した推定である。また、取組の成果についても子育て支援等の充実と人口増の因果関係自体、過去のデータから明確な相関は実証されておらず、単なる仮定を指標化しているに過ぎない。

- ・これらの成果を財源措置するならば、本来、奨励的な国庫補助負担金で行うべきであり、交付税における算定は、標準的な行政経費の算定を基本とする主旨からして制度の劣化をもたらすだけである。たとえ新たな時代の算定のあり方の議論の余地があるとしても、時間をかけて国と地方で算定のあり方を議論すべき。

④ 高まる歳出特別枠等による需要額算定

図表7は歳出特別枠等（臨時項目分）の需要額算定が、需要総額に占める割合を自治体類型別に試算した結果である。2012年度までは格差是正に重点が置かれたことから、町村の算定割合が上昇傾向にあるが、2013年度以降は他の都市でも上昇に転じており、成果指標を通じて自治体全般を政策に誘導しようとする意図がうかがわれる。とりわけ2015年度は歳出特別枠等の関連項目が充実した結果、いずれも比率が急上昇しており、「まち・ひと・しごと創生」政策への動員効果を強く反映したものとなっている。あくまで臨時項目であるこれらの需要の割合が高まることは、先述の通り「合理的かつ妥当な水準」を算定する交付税のあり方からして著しく問題がある。

図表7 歳出特別枠等対需要総額比



(資料) 前掲「計数資料」より作成

⑤ 人口減少等特別対策事業費の算定構造

直近の歳出特別枠等の一つである「人口減少等特別対策事業費」の算定構造をみてみよう。

＜資料＞は算定の基本的な仕組みを示したものである。

同項目の算定式は測定単位を人口とし、補正係

数には段階補正と経常態容補正Ⅰ・Ⅱの累乗が適用される。

段階補正により、道府県分では170万人、市町村分で10万人未満は割り増し補正されるため、基本的に小規模自治体では需要額が手厚くなる。

経常態容補正Ⅰ・Ⅱはいずれも地域活性化等に

かかる指標が採用されるが、このうちⅠの「取組の必要度分」では、現状において全国平均で劣位な指標を「取り組みが必要なもの」とみなして、プラスに算定し、Ⅱの「取組の成果分」では、現状において全国平均で優位な指標を「成果」として算定する。

経常態容補正ⅠではA～Ⅰの指標が適用され、Aの人口増減率について0.4のウエイト付けがされ、その他は0.075となっており、人口減少率の高い自治体の割り増しに手厚くなっている。

経常態容補正ⅡではJ～Pの指標が適用され、Jの人口増減率についても0.4のウエイト付けがされ、全国平均より人口増加率が高い自治体に割り増し算定されるようになっている。

α 、 β はそれぞれ、取り組みの必要度分と成果分として予定されている需要総額に付け合わせる係数であり、必要度分と成果分の配分割合となっ

ている。2015年度の同係数は必要度分が0.964、成果分が0.114と前者の算定に大きな比重が置かれており、地域活性化で不利な自治体に配慮されている。ただし、人口が増加傾向にある都市部の自治体においても後者で算定されるため、自治体全体に需要額の引き上げ効果をもたらしている。

同事業費は段階的に取組の必要度分から成果分へと算定の比重を移す予定であり、一定の成果を上げた自治体については割増率が高くなっていく。ただし、いずれも成果を測定する指標の基準（たとえば成果の比較年度など）は国が設定するため、地方の「頑張り」が基準と合わなければ交付税へ反映されない。

その点では国が考える地域活性化の基準で評価されることになり、交付税を通じた国の政策誘導の性格が強く表れる。

(4) 実証 — 小規模自治体への影響

歳出特別枠等はいずれも段階補正が適用されることから、小規模自治体における算定への影響が大きいものと考えられる。

そこで長野県内の町村を例に算定への影響を検証する。

① 基準財政需要額の主な推移

図表8-1～2は人口2,000人未満の2村について臨財債控除前の基準財政需要額の推移をみたものである。A村は人口2,000人台、B村は1,000人台である。

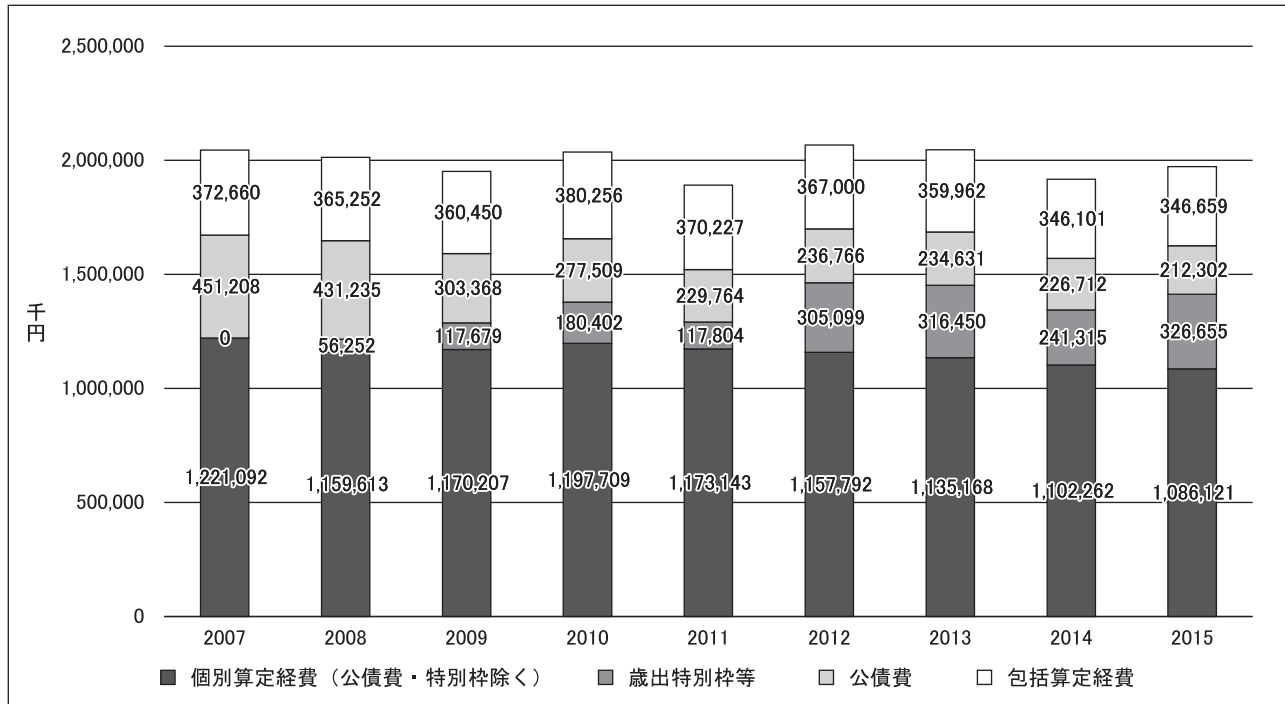
2007年度以降の推移を見ると、A村では一定の増減幅で推移しているのに対し、B村は比較の変動幅が大きく、2012年度の大幅な伸びがみられる。いずれにしても2000年代前半のような減少傾向は

みられない。

需要額の構成では2008年度の地方再生対策費の創設にはじまる、歳出特別枠等が総額の増減に大きく影響しており、とりわけ2012年に地域経済・雇用対策費として単位費用が大幅に引き上げられたことにより、需要額に占める割合が急上昇し、その後も地域の元気創造事業費や人口減少等特別対策事業費が加わるなかで需要額を大きく下支えしているのがわかる。

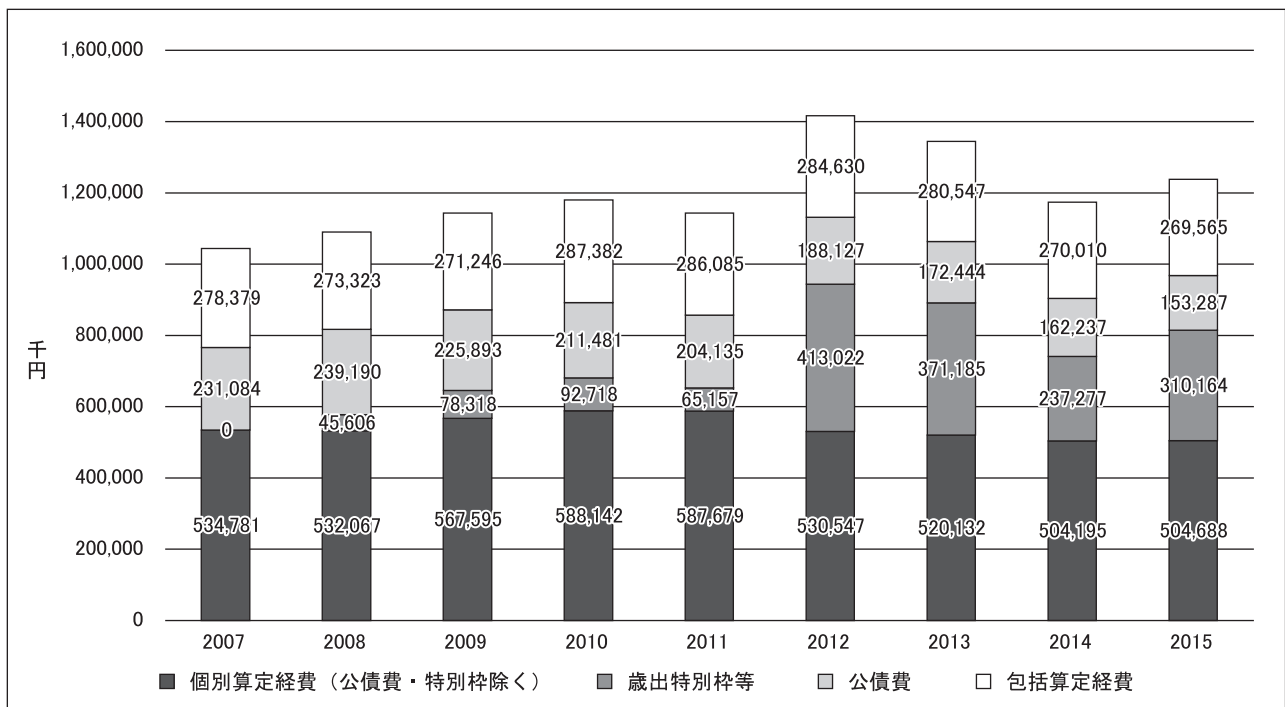
一方、公債費等を除く個別算定経費や公債費は年々減少傾向にあり、全体の主要な減少要因となっている。個別算定経費については次節で検討することとするが、公債費の高い割合を占める過疎対策事業債償還費の減少が大きく影響している。

図表 8 - 1 基準財政需要額の状況 (A村)



(資料) 普通交付税算出資料より作成

図表 8 - 2 基準財政需要額の推移 (B村)



(資料) 同上

② 基準財政需要額の内訳

図表 9 - 1 ~ 2 は需要額の推移を中項目単位で詳細にみたものである。

金額でみた上位項目は時間経過とともに変化し

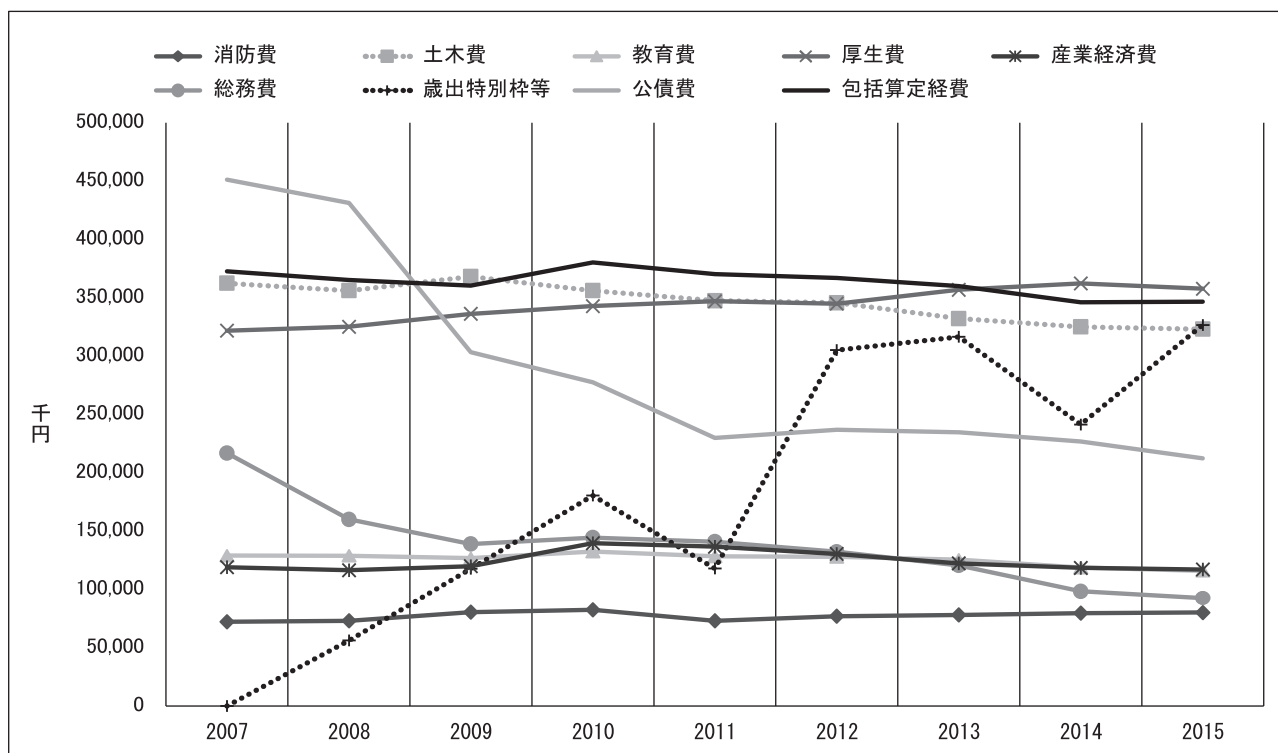
ており、両村では推移や上位項目に違いがみられる。ただし、各種測定単位の減少を背景に、全般的に需要額の減少傾向がみられる。

A村は2007~08年度は公債費、包括算定経費、

土木費、厚生費が上位であったが、その後、公債費が急激に減少する一方で、2012年度以降は歳出

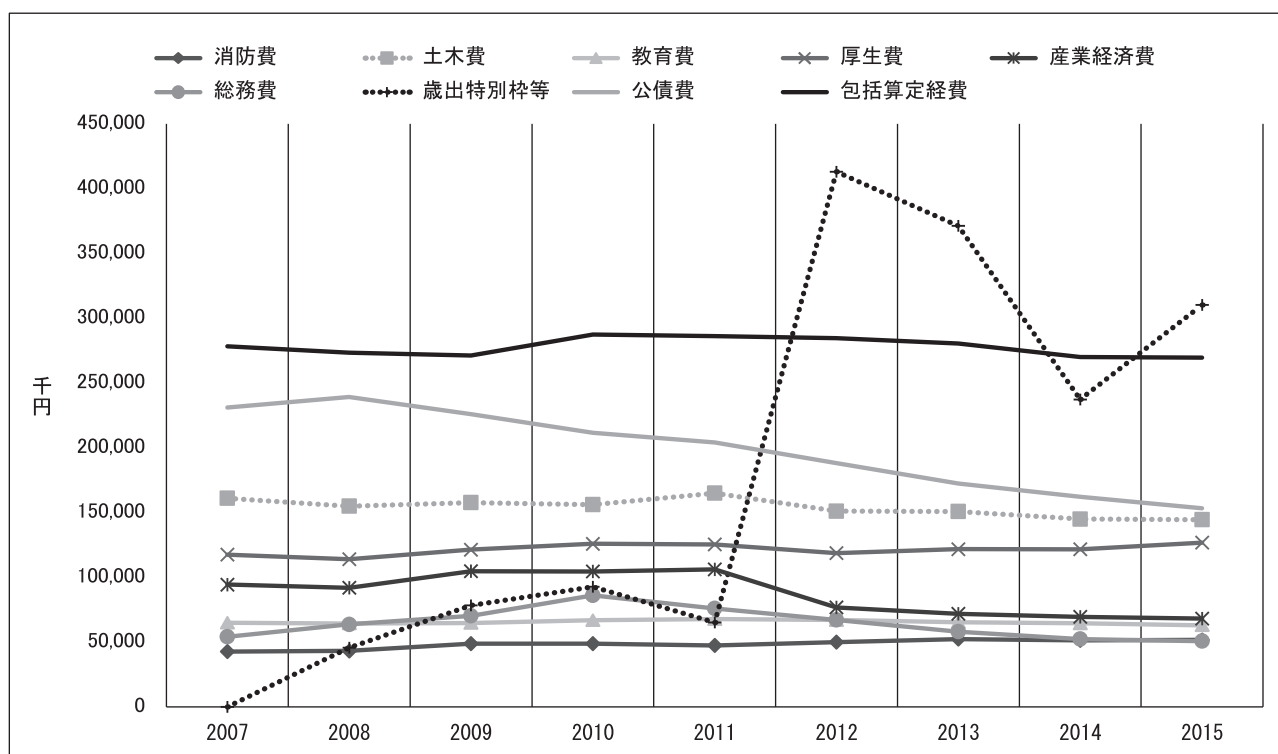
特別枠等が上位項目に加わり、2015年度は土木費の若干上回る水準に達している。

図表 9 - 1 基準財政需要額の中項目別の推移 (A村)



(資料) 同上

図表 9 - 2 基準財政需要額の中項目別の推移 (B村)



(資料) 同上

B村は2011年度までは包括算定経費、公債費、土木費が上位を占めるが、2012年度以降歳出特別枠等が急増し、以後、2014年度を除けば金額の最上位となっている。

変動幅に違いはあるが、小規模自治体にとって歳出特別枠等が必要額全体に大きく寄与している

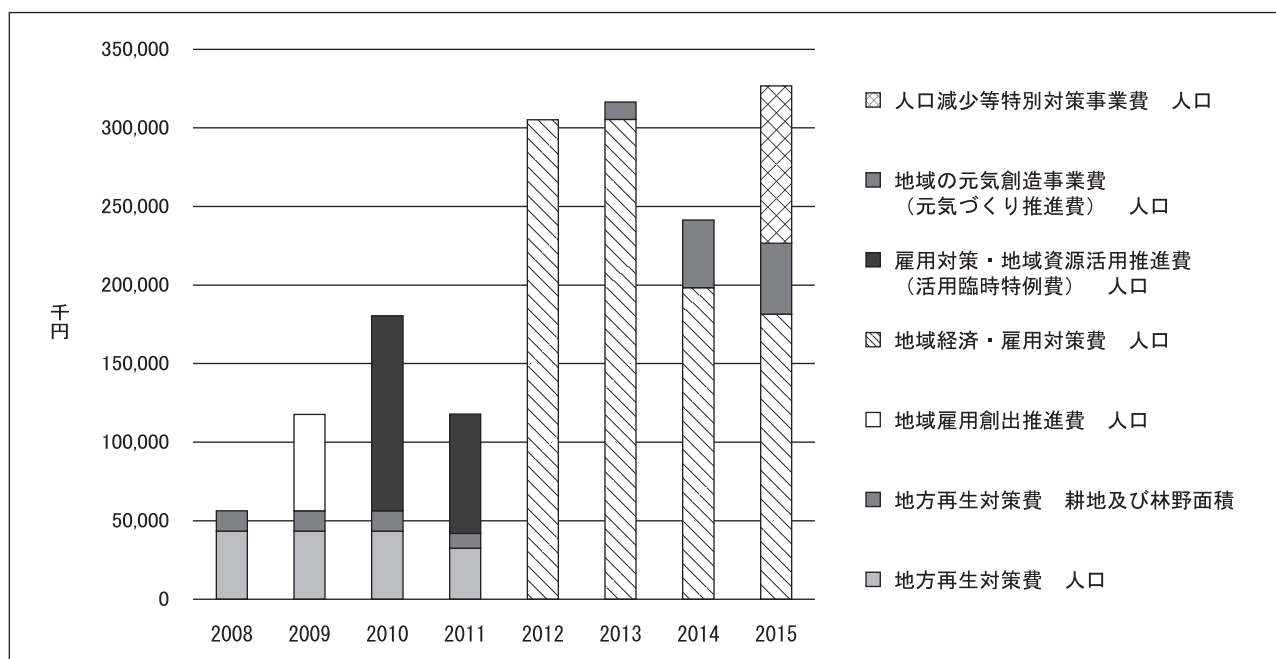
ことが確認される。

③ 歳出特別枠等の状況

さらに歳出特別枠等の内訳の推移をみたものが図表10-1～2である。

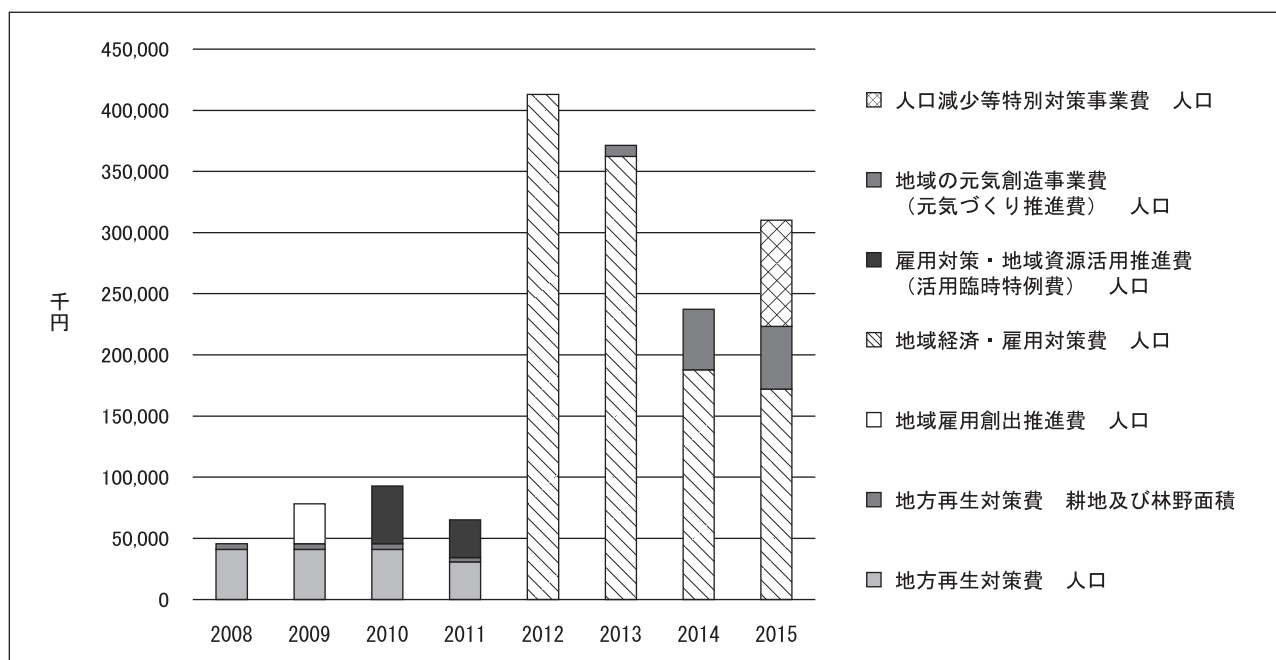
2011年度までは地方再生対策費に加えて、年々

図表10-1 歳出特別枠等の推移 (A村)



(資料) 同上

図表10-2 歳出特別枠等の推移 (B村)



(資料) 同上

の臨時的経費が加算されているが、その規模は比較的小さい。

先述のとおりこの間、地財計画ベースでは、2009年度に地域雇用創出推進費5,000億円、2010年度に地域活性化・雇用等臨時特例費9,850億円、2011年度に地域活性化・雇用等対策費1兆2,000億円と歳出特別枠等の規模を拡大しているが、交付税の算定では各単位費用への包括算入分の割合が高く、臨時的経費での算定割合が比較的小さかったことから、歳出特別枠等の算定効果は限定的であった。たとえば2011年度の交付税算定の雇用対策・地域資源活用推進費は4,500億円にとどまり、残り7,500億円は単位費用に算入された。

2012年度は地財計画の地域活性化・雇用等対策費が1兆5,000億円に増額され、これに対する交付税算定の地域経済・雇用対策費も7,400億円と約半分を算定することになり、歳出特別枠等の算定効果の寄与度が高まることになった。

2012年度はA村とB村とも大きく伸びており、なかでもB村の増加は顕著である。その主たる要因は算定に適用される段階補正の効果とみられる。地域経済・雇用対策費で適用される段階補正は、

上限値が設定されていないため、人口の小さい自治体ほど補正率が高くなる。B村は人口が1,000人台であり、段階補正の効果が相対的に高く現れた。

現在では地域経済・雇用対策費が削減される一方で、地域の元気創造事業費や人口減少等特別対策事業費の算定割合が高くなっている。いずれも段階補正が適用されるものの、係数の上限値が設定されており、補正効果は従来よりも抑制されている。

人口減少等特別対策事業費が算入されたことで、いずれも2014年度に比べて需要額が伸びているが、2村の算定額の差については不明である。

歳出特別枠等全体を通じてみると、小規模自治体にとって需要額の増額を通じた交付税算定の充実が図られたことは事実である。しかし、年度毎に項目や金額が場当たりの大きく変動し、しかも、小規模自治体における需要額に占める割合が高いことから、国の政策に需要額が大きな影響を受ける不安定な財源保障の構造が経年化している状況がみられる。

結 び

2009年度の地財計画の別枠加算を契機に、一般財源総額は安定、充実が図られてきた。三位一体改革で交付税制度の大きな不安を抱いていた地方側にとっては、当時と比べて財源保障の環境が量的に改善したことは確かである。

しかし、社会保障以外では臨財債と歳出特別枠等が大きく寄与しており、これを受けた交付税算定の内容をみても、質という面では評価しがたい。

臨財債については、その償還費が一般財源総額に占める割合が高まっており、これを一般財源である臨財債の起債によって借り換える構造が恒常化しつつある。一般財源総額が安定的に確保されても臨財債償還金充当一般財源が増えているとすれば、十分な「確保」とはいえず、実質的には一般財源が臨財債償還に浸食されているとみることができる。

また、検証でも指摘したように臨財債の発行可能

額は財政調整機能をもっており、財政力が相対的に高い都市部では交付税から臨財債への振替率が高くなることから、後年度の償還額の負担が都市部で相対的に高くなる可能性も懸念される。

ただし、財源不足基礎方式による算定では、財政力が低い自治体の発行可能額は多くなるため、厳密にどちらが量的に負担となるかは、今回検証にいたっておらず今後の課題としたい。

国は臨財債について、これまで交付税の振替一般財源として積極的に位置づけてきた印象を受けるが、近年、国会答弁で「赤字地方債」と明確に述べるようになっており、消極的な評価に転換してきたことは留意すべきであろう。

臨財債は交付税総額で確保されるべきところを、地財対策の一環で発行されていることからすれば、法定率の引き上げが本来のあるべき姿であり、臨財

債の借り換えによる償還は中期的に地方に負担を負わせるものである。

歳出特別枠等については、「合理的、かつ、妥当な水準」という交付税法の考え方に照らして疑義がある。とりわけ、成果指標や行革指標にもとづく国の政策誘導性、年々算定項目やその考え方が移り変わってきた臨時的項目としての不安定性、小規模自治体の算定結果でみたような算定結果の不安定性など多くの問題を抱えている。

交付税算定における国の政策誘導性は、たとえば国の政策にともなう地方負担の財源保障が交付税法に規定されていることから、これを否定することはできない。しかし、事業費補正の拡充が1990年代の地方投資単独事業を誘引した反省から、2000年代に大幅な見直しが行われたことを踏まえれば、政策誘導性を積極的に肯定することもできないだろう。

財源保障の不安定性という点でも、安倍政権の地方創生政策自体が先行き不透明ななかで、こうした算定への依存度を拡大することは、当座の一般財源総額を確保する点では有効であるかもしれないが、中期的には算定根拠の脆弱性ゆえの足下をすくわれることが懸念される。

また、小規模自治体の算定実態からしても、年々変動する状況は、近年重視される交付税の予見可能性という点から大いに問題がある。

いずれの場合も需要項目の安定性、算定結果の予見可能性という点から、現在、算定されていないが、必要とされる自治体の政策、たとえば公共交通の確保や社会保障の地方単独事業などの財政需要を見だし、既存の項目において算定していく方向を目指すべきである。

【参考文献】

- 石原信雄『新地方財政調整制度論（新版）』ぎょうせい、2016年
古川卓萬『地方交付税制度の研究』敬文堂、1995年
古川卓萬『地方交付税制度の研究Ⅱ』敬文堂、2005年
岡本全勝『地方交付税 仕組みと機能』大蔵省印刷局、1996年
地方財務協会「地方財政」2000～2015年各3・5・6・9月号
地方財務協会「地方交付税制度解説（単位費用編）」2015年度

人口減少等特別対策事業費

基本的な考え方

- ・ 「人口減少等特別対策事業費」の算定に当たっては、人口を基本とした上で、まち・ひと・しごと創生の「取組の必要度」及び「取組の成果」を反映
- ・ 各地方公共団体の「取組の必要度」及び「取組の成果」を算定に反映させるため、全国のかつ客観的な指標で各団体毎のデータが存在するものを幅広く選定

平成27年度算定額

	取組の必要度分	取組の成果分	計
道府県分	1,670億円程度	330億円程度	2,000億円程度
市町村分	3,330億円程度	670億円程度	4,000億円程度
計	5,000億円程度	1,000億円程度	6,000億円程度

算定方法

単位費用 × 人口 × 段階補正 × (経常態容補正Ⅰ + 経常態容補正Ⅱ)

(道府県 : 1,700円
市町村 : 3,400円)

《取組の必要度分》

$$\text{経常態容補正Ⅰ} = (0.4A + 0.075B + 0.075C + 0.075D + 0.075E + 0.075F + 0.075G + 0.075H + 0.075I) \times \alpha$$

- A : 人口増減率 / 全国平均 (注1)
- B : 全国平均 / 転入者人口比率
- C : 転出者人口比率 / 全国平均
- D : 全国平均 / 年少者人口比率
- E : 自然増減率 / 全国平均 (注1)
- F : 全国平均 / 若年者就業率
- G : 全国平均 / 女性就業率
- H : 1 / 有効求人倍率
- I : 全国平均 / 一人当たり各産業の売上高 (注2)
- α : 算定額を総額に合わせつけるための率

(注1) 各団体の増減率と全国の増加又は減少団体の増減率を比較して算出

(注2) 第一次産業産出額(道府県分)、農業産出額(市町村分)、製造品出荷額、小売業年間商品販売額、卸売業年間商品販売額の合計

《取組の成果分》

$$\text{経常態容補正Ⅱ} = (0.4J + 0.1K + 0.1L + 0.1M + 0.1N + 0.1O + 0.1P) \times \beta$$

- J : 人口増減率
 - K : 転入者人口比率
 - L : 転出者人口比率
 - M : 年少者人口比率
 - N : 自然増減率
 - O : 若年者就業率
 - P : 女性就業率
 - β : 算定額を総額に合わせつけるための率
- } 各団体の伸び率と全国の伸び率との差に応じて割増し (注)

(注) 例えば、人口増減率の伸び率については、H14~16の人口増減率の平均値とH24~26の人口増減率の平均値により算出