

## 地方交付税の機能とその評価\* Part I

貝塚 啓明<sup>\*\*⑴</sup>・本間 正明<sup>⑵</sup>・高林 喜久生<sup>⑶</sup>  
長峰 純一<sup>⑷</sup>・福間 潔<sup>⑸</sup>

### 要 約

地方交付税制度は、(1)国と地方の財源配分、(2)地方の財源保障および(3)地方間の財政調整という三つの機能を同時的かつ複合的に果すものとして期待されている。この複合的な機能から、地方交付税の総額はマクロ的には国税主税（所得税、法人税、酒税）の32%に制度的に決定されると同時に、ミクロ的には各地方公共団体の財源不足額（＝基準財政需要額 - 基準財政収入額）のトータルとして積算されるという側面をも持合せている。地方交付税制度のこの基本的仕組みは、昭和29年の制度発足以来、本質的にはほとんど変化していない。しかし、この間、わが国の経済には大きな構造変化があり、この変化との対比において地方交付税制度の機能もまた大きくその内容を異にしてきたものと予想される。本稿の目的は、地方交付税制度に求められている上述の三つの機能の観点から、現行制度がいかなる役割を果たしてきたかを計量的に評価しようとする点にある。分析は、都市データ（サンプル数＝200）を用いて、昭和47年と昭和58年の二時点間の比較により地方交付税制度の構造変化の特徴を明らかにすることになる。

Part I は、地方交付税の算定構造をミクロ的に分析することにより、制度の財源保障機能を中心にして考察した。

- (1) 基準財政需要に関する回帰分析から、一人当たり基準財政需要は人口と面積の二次式で最もよく説明されること、よってU字型曲線が描けることがわかる。さらに47年度と58年度を比較してみると、U字型曲線の形状にはほとんど変化がなく上方にシフトしているのみである。そのシフト幅が公的支出デフレーターの上昇をかなり上回っていることから、基準財政需要が実質的にも拡大してきたことがわかる。
- (2) これに対し、一人当たり基準財政収入は人口に関して対数線形の関係にある。一人当たり基準財政収入の人口に関する右上がりのグラフは、二時点間では都市間の経済力格差の縮小を反映して、直線の傾きを緩めながら上昇してきている。
- (3) こうした回帰分析から導出される推定式を用い、昭和47年度以降基準財政需要が実質的な拡大をみなかった場合を仮定して昭和58年度の普通交付税額を推計してみると、その推計値は、現実の交付税額に比べ極めて少額であるという結果を得る。  
これらの分析は、地方交付税の財源保障機能が近年強化されてきたことを示唆する。

\* 本研究にあたっては、橋本徹氏、小宮隆太郎氏、浜田宏一氏、齊藤慎氏より貴重なコメントをいただいた。記して感謝の意を表したい。

\*\*⑴ 東京大学経済学部教授

⑵ 大阪大学経済学部教授

⑶ 大蔵省財政金融研究所主任研究官

⑷ 追手門学院大学専任講師(前大蔵省財政金融研究所研究員)

⑸ 大蔵省財政金融研究所研究員(三菱信託銀行)

## はじめに

主要先進国を通じて長期的に政府部門の拡大傾向がみられるが、この拡大傾向はまず社会保障費などによって構成される振替支出の分野に顕著にみられ、次に公共サービスや社会資本といわれる準公共財への財政支出にもみられる。後者の準公共財のうち、教育、警察、消防などの公共サービス、および上下水道、公園などの社会資本は、日本の場合には地方政府によって提供されており、それらは量的にも拡大しつつある。

このような地方政府による財政支出の拡大は、地方税などの固有の財源とともに、中央政府（国）からの財源にも大きく依存してきた。具体的には地方交付税と国庫支出金がそれで、ほぼ全体の財政のなかで地方税収入と同じ比重を占めてきた。国から地方へのこの補助金システムについては、微調整が加えられてきたものの、昭和30年代からその制度はほとんど変わらず現在にいたっている。この間、マクロ経済の変貌、財政赤字の急増、政府支出の増加傾向など大きな変化があり、これらの補助金システムが現在においても適切にその機能を発揮しているか否かが問われなければならない。この共同研究は、このような問題意識にもとづき、地方交付税の実態分析をふまえて、その機能を評価しようとするものである。

本稿においては、地方交付税の役割をつぎのような機能をもつものとして理解している。

第一に地方交付税には、各地方政府がその地域の実情に応じてスタンダードな水準の公共サービスを提供しうるための、最低限必要な財源を保障するということが求められている。第二に、そうした機能を遂行していく過程では同時に、富裕な地域から貧困な地域へ財源を移転するという地域間での財政調整機能、第三にそのために国と地方の財政バランスを考えて財源を配分するという機能が期待されている。すなわ

ち現行制度では地方交付税という1つの制度（厳密には普通交付税と特別交付税の2つある）に対して、財源保障機能、財政調整機能および財源配分機能の3つの巨的が期待されていると言えるだろう。このような3つの目的に加えて、使途が特定されている国庫支出金と比較すると、地方政府が自主的に使える財源であるという点で、地方交付税が地方分権重視の長所を持つ補助金であるという点が忘れられてはならない。

本稿では、こうした1つの制度に対して期待される複数の目的が、経済社会の変化に対して各々整合的に達成されてきたか否かという点を検討したい。現行の地方交付税制度は、目的と手段の間との関係が充分意識されてきたか。また、この関係が経済社会の変化に対して柔軟に対応してきたかどうか。ややもすれば制度自体は一人歩きしてきたとは言えないか、というのもこの論文の背後に流れている問題意識である。

本稿の特徴は、以上のような問題意識をふまえ、地方財政の中でこれまでほとんど実証分析の対象にされてこなかった都市レベルのデータを用いて、マクロ的観点のみならずよりミクロ的観点からもアプローチを図っていく点にある。都市レベルでの分析が求められる理由は、一方において多くの公共サービスがそこから最終的に住民に提供されている事実があり、他方において現在3,300を越えて存在している地方公共団体においては、その財政状況は各々の地方公共団体によってかなり様相を異にしているという事実があるからである。地方財政を総体としてひとまとめにして論ずることには、分析の精度においてどうしても限界がでてくるし、さもなくば真の問題の所在を見失う可能性すらある。ここに、都市レベルでの地方政府間の問題あるいはそこでの地方政府と中央政府間の問題に対して、ミクロ的観点とマクロ的観点の

双方からアプローチする理由が見出されるのである。

我々の分析は、地方財政の今後の制度改革へ望ましい方向を示唆しうるものと思われるが、当然のことながら問題のすべてをカバーしきれものではないことにも留意されたい。分析はとりあえず実証面からのアプローチに限るものであるし、都市レベルの分析もすべての地方公共団体をカバーするわけではなく、その一部ということになる。したがってそこから導きだされる意味づけに対しても、留保をつけておく必要がある。

以下、では、国と地方の財政状況をマクロ的観点から振り返り、さらに国と地方の間の財政関係および地方間の財政関係について概観す

る。では、現行地方交付税制度およびそこに期待されている機能について、その概要を説明し、現在問題とされている点の所在を明らかにする。では、都市財政のサンプリング・データを用いて、地方交付税の算定構造の実証分析を試みる。Part IIのIIでは、同じデータを用い地方交付税の配分によって、結果的に都市間での財政調整がどの程度遂行されているかを分析する。最後にPart IIの では、実証分析から出された幾つかのファクト・ファインディングを統合的に解釈し、さらに国と地方のマクロ的財政関係とここでのミクロ的分析結果との関連性を論じる。そして最後に現行制度およびその機能に対する見直し、あるいは制度改革の方向に対する政策的意味づけを明らかにしたい。

## ・ 国と地方の財政関係と財政状況

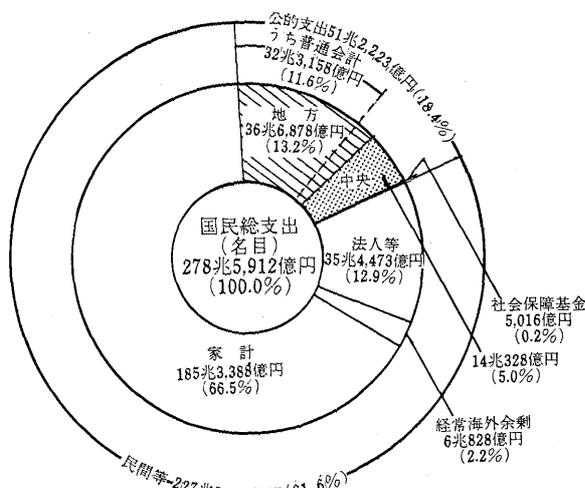
### 1. 国と地方の財政状況

#### (1) 国民経済計算からみた国と地方の財政規模とその推移

国民経済計算では政府部門全体は一般政府と総括され、これは中央政府、地方政府および社会保障基金の三つに分割される。図2-1が示

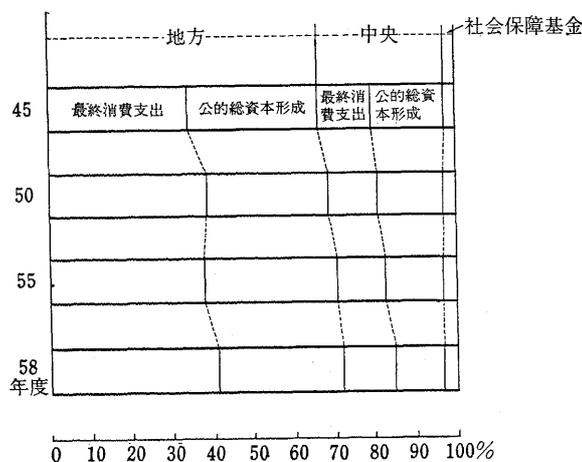
す通り、昭和58年度で各政府部門の国民総支出に占める割合は地方政府が13.2%、中央政府が5.0%、社会保障基金が0.2%となっており、一般政府全体の公的支出は18.4%に達している。この国民総支出に占める公的支出の割合は、45年度の15.6%から53年度には20.0%にまで上昇してきたが、その後はやや減少傾向にある。

図2-1 国民総支出と地方財政



資料：「地方財政白書」昭和60年版

図2-2 公的支出の構成割合の推移 (SNAベース)



資料：「国民経済計算年報」

次に、一般政府の公的支出を構成する中央、地方及び社会保障基金のシェアの推移をまとめたのが図2-2である。地方政府のシェアは、45年度の66.5%から58年度の71.6%へと漸次拡大してきている。とりわけ、地方政府の最終消費支出の伸びが著しいことがわかる。これに対して、中央政府のシェアは低落しており、特にその公的総資本形成は名目値でも減少する傾向にある。

(2) 国と地方の貯蓄投資差額

一般政府レベルおよびその構成項目である各政府レベルでの財政状況をいましばらくたどってみよう。

表2-1は45年度以降の部門別貯蓄投資差額を示しているが、これは各政府のフローの財政赤字額（黒字額）に対応している。この表から中央政府および地方政府とも第1次石油ショックを契機として財政状況が大きく変化していることが読みとれよう。すなわち、40年代では両者の財政赤字は少額でかつほぼ均衡していたが、50年代に入って急激に増大し、一般政府全

体でも大きな赤字を出すようになってきている。この間、社会保障基金の黒字がほぼ安定的に増大していることを考えあわせると、いかに中央政府と地方政府の財政赤字の膨脹が急速であったか了解できよう。

中央政府と地方政府との財政赤字の配分を比較すれば、中央政府の悪化傾向は否定できない。中央政府の財政赤字は53年度には10兆円に達し、58年度には13兆9600億円の高きにいたっている。これに対して、地方政府の財政赤字は50年代では横ばいないし下降している。この結果、現在では中央政府の財政赤字の規模は地方政府のそのほぼ7倍強の状態にある。

(3) 国と地方の財政状況の比較

国民経済計算におけるこのような両政府の財政赤字の不均衡は、国の一般会計および地方の普通会計を比較することによっても観察できる。

例えば、財政の硬直化を示す指標の一つとしての公債費比率<sup>(注1)</sup>の推移を国と地方で比較すれば、図2-3が示す通り、国の場合50年度に

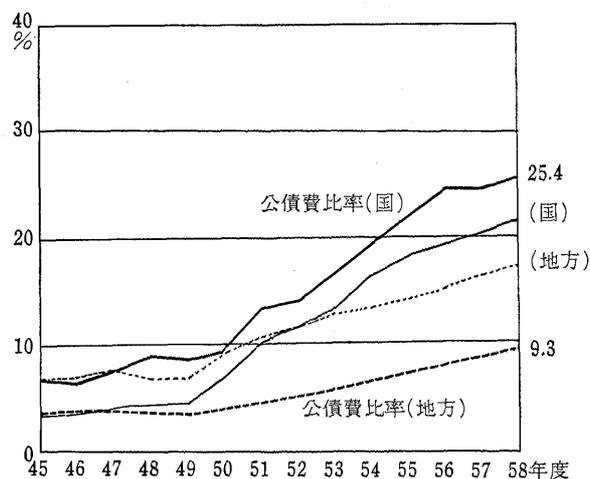
表2-1 貯蓄投資差額

(単位：兆円)

年度	中央政府	地方政府	社会保障	一般政府
45	-0.02	-0.31	1.73	1.39
46	-0.80	-0.87	2.15	0.48
47	-1.06	-1.09	2.39	0.24
48	0.46	-1.15	3.11	2.43
49	-1.98	-1.74	3.79	0.07
50	-6.10	-3.26	3.85	-5.52
51	-7.39	-2.70	4.12	-5.97
52	-9.51	-3.45	5.22	-7.74
53	-10.09	-3.60	5.12	-8.57
54	-12.77	-3.06	5.99	-9.84
55	-13.26	-3.17	6.71	-9.72
56	-13.67	-3.28	7.49	-9.45
57	-14.32	-2.58	7.64	-9.26
58	-13.96	-1.92	7.39	-8.50

資料：「国民経済計算年報」

図2-3 公債費比率の推移



(注) 公債費比率=公債費/純計歳出(国の地方に対する支出を除く)

[細線は、自主財源に対する公債費比率]

資料：「財政統計」

(注1) 公債費比率を算定する場合の分母には、それぞれの歳出総額から他の会計への財源移転分を除いた純計歳出を用いている。

10%を超えてから急上昇を続け、58年度では25.4尾にも達している。地方の場合にも公債費比率は上昇しつつあるが、その水準は58年度でも9.3%であり、この限りにおいては、地方の財政は相対的に健全であるといつてさしつかえない。

言うまでもなく、55年度以降の行財政改革の進捗のなかで、国の財政赤字体質は徐々にではあるが改善に向かい、公債依存度は趨勢的に低下しつつある。しかしながら、GNPの40%の規模にまで達している公債残高の利払費は年々巨額になってきて窮り、今後の財政運営の自由度を狭めていることは否定しえない。地方政府の場合にも、歳入面においてその40%を中央からの財源に頼っているという事情がある。したがって公債費比率を自主財源に対する公債費の比率で定義すると17.2%（58年度）となり、国とそれほどの差はなくなる（図2-3細線参照）。しかしこの定義による比較を用いても体質悪化のスピードは明らかに国の方が速かったことがわかる。

以上の議論から、地方に比べて国の財政状況が将来的にも厳しい事態に直面せざるを得ないことは否定できない。このような両者の財政バランスの不均衡が、国と地方の財政関係のあり方に起因するかどうかを以下で検討してみたい。そこで次節では国と地方の間の財源配分制度に焦点を当て、両者間での財源の流れを追うことにする。

## 2. 国と地方の財政関係

### (1) 国と地方の財政関係の概要

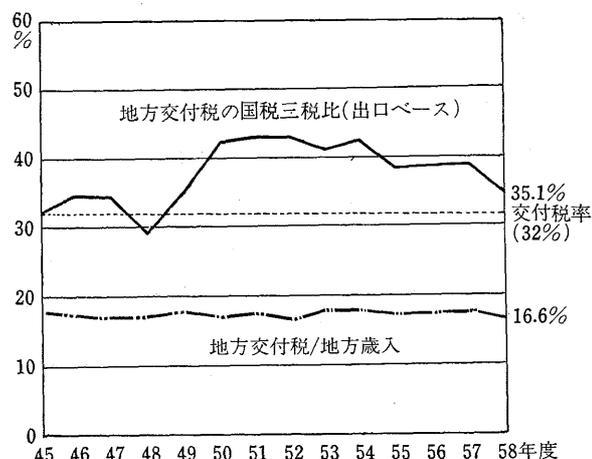
中央政府および地方政府には、それぞれの行政経費を賄うための財源として、国税および地方税がある。58年度決算では両税の総額は54兆34億円であり、その内訳は国税の34兆1,621億円、地方税の19兆8,413億円である。比率としては63.3対36.7である。一方、それぞれが分担する事務事業に要する経費を前節でみた純計歳出で比較すると、国と地方との比率は38.3対61.7であり、歳入面とは完全に逆転する。この歳入

と歳出とのギャップを国と地方間で調整する手段が地方交付税、地方譲与税および国庫支出金であり、これらによって国の財源の一部が地方に移転される仕組みになっている。なかでも地方交付税は金額も大きく、地方にとっては一般財源でもあるため、国と地方との間の財政調整制度において中枢の地位をしめている。そこで以下では国と地方の間の財政関係を地方交付税制度に焦点を当てて分析することにする。

### (2) 最近の財政関係

地方交付税制度の概要については次章で詳述するが、交付税額が国税三税（所得税、法人税、酒税）に一定率（交付税率）を乗じた額として算定されており、原理的には地方交付税は国と地方の間の最適財源配分に関する機能を期待されている。その交付税率は昭和29年に地方交付税制度が発足以来たびたび上方修正されてきたが、41年に32%に引き上げられて現在にいたっている。しかし、実際に地方に配分される地方交付税の総額はこのようにマクロ的に決定されるものとは必ずしも一致しない。地方政府を構成する各地方団体の基準財政需要額と基準財政収入額の差である財源不足額にもとづいて地方交付税を配分するが、その総和は国税三税の32%とは均等化する保証がないからである。したがって両者をいかに調整するかが毎年度の予算編成に爵いて大きな問題になる。

図2-4 地方交付税の推移



資料：「財政統計」

特に50年代になって国税収入及び地方税収入の双方とも落ち込んだため、地方の財源不足額が国税三税の32%相当額を大きく上回るようになった。このため、地方債の増額とともに、交付税特別会計による資金運用部からの借入により、地方交付税自体を増額する措置が採られたのである。図2-4からもわかるように、実際に地方が受け取る地方交付税の総額は国税三税の32考を大きく上回ることとなり、50~54年度の間は40%以上にまで達していた。51年度を例にとると、当初において2兆6,200億円の財源不足が見込まれ、その対策として地方債の1兆2,500億円増発が認められるとともに、交付税特会借入1兆3,141億円と臨時地方特例交付金559億円の合計1兆3,700億円が地方交付税の増額措置として採られたのである。

この交付税特会借入方式は58年度まで続き、第1次石油危機以降の税収入の鈍化のなかで地方団体の財源を保障する役割を果たしてきた。借入金の償還額の2分の1を国が負担することは既に53年にルール化されていたが、59年には借入金累積11兆5千億円のうち約半分に当たる5兆8千億円が国の負担分として一般会計の債務として継承されることになり、地方が負担するのは残りの5兆7千億円の元利償還金のみとなった。したがって、この調整方式は交付税率が59年度まで結果的に引き上げられたことを追

認したとすることができる。すなわち、この期間中の地方交付税による増額措置は、国と地方を通じて実質的な財政赤字をかくれた形で温存するということになり、財政規律上問題を残したのである。

(3) 今後の財政関係

地方交付税所要額が国税三税の32%相当額を大きく上回るという傾向は、59年度には一転し、逆に下回ることが予想される。これは交付税特会の借入金の利払いが3600億円あることに加え、一方で地方税収入が安定的に伸び、他方で地方政府でも行財政改革が進んできたことによるものである。今後も現行の制度が続くとすれば、もはや50年代のように地方の財源不足額が法定の地方交付税額を上回るという状態は解消され、むしろ60年代においては地方交付税の所要額が国税主税の32%を下回ることすら予想される。地方交付税制度のもつ矛盾はここにきてまた新たな事態をむかえることになる。地方交付税制度は、国と地方の最適な財源配分の観点から再検討されるべき時期にきていると言える。

3. 地方間の財政関係

(1) 地方間の財政調整の現状

地方政府の財政状況および財政問題を論ずるうえで、留意すべき点は、地方政府は3,300余

図2-5 人口グループ別 1人当たり一般財源（昭和58年度）

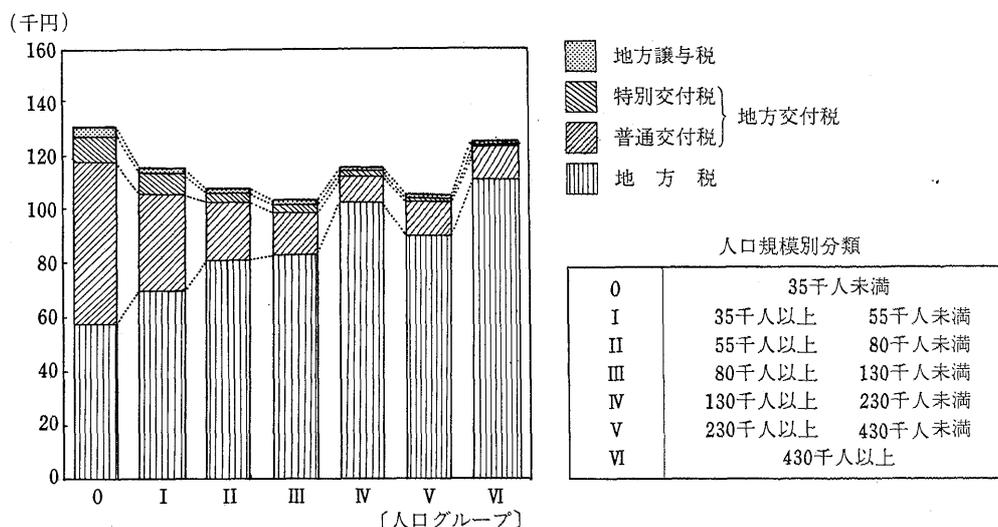
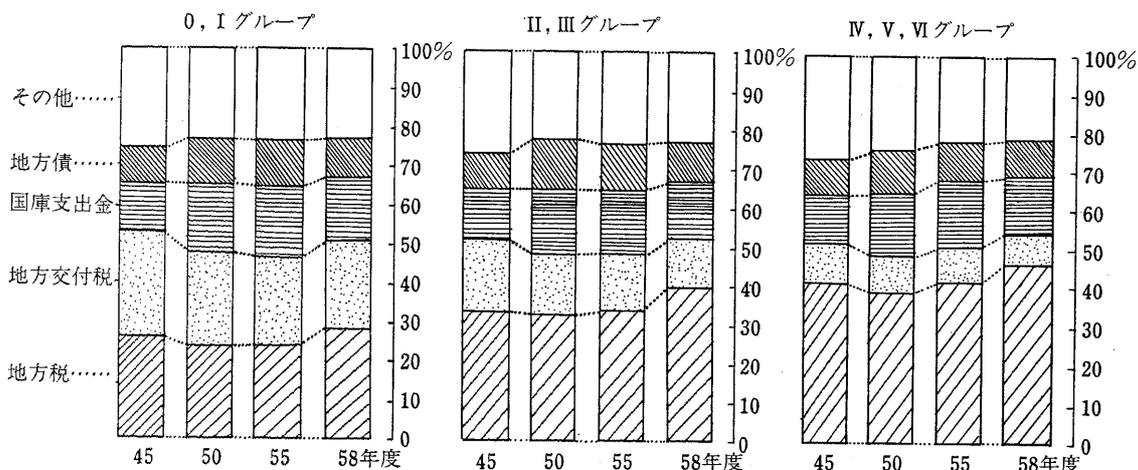


図2 - 6 人口規模別歳入構成の推移



の地方公共団体の集合体であり、この団体間での財政調整という固有の問題が存在することである。

わが国の地方税制度は、国が定めた地方税法によってその大枠を規定されているため、全国的にほぼ同一である。したがって、地方団体間の経済的格差によって、その財政力には大きな差異が生じることになる。いかなる地方に住もうとも基本的な行政サービスを享受しうるようにするには、このような財政力格差を調整する地方相互間の仕組みが必要である。地方交付税制度はこの側面でも大きな影響力をもっている。

図2 - 5 は全国651の都市を人口規模によって7グループに分類し、グループ毎の1人当たり一般財源の平均値を示したものである。この図から、1人当たり地方税収入を見れば人口規模の大きい都市ほど豊かであり、グループ間でかなりの格差が見られる。しかし、地方交付税等の配分後である一般財源全体で見れば、地方のグループ間の格差の平準化が達成されていることがわかる。

しかしもう少し詳しくみてみると、例えば地方税収の最も少ない0グループが一般財源のレベルでは最も高い水準に達しているように、地方交付税の傾斜配分によってグループ間で財源額の逆転現象が起きていること、および1人当たり一般財源では両端のグループが高く、中

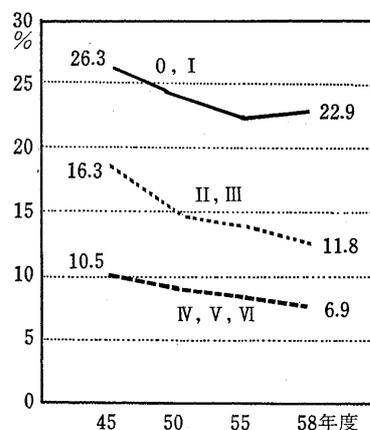
規模の都市グループが低いことなど特徴的な動きが観察できる。

(2) 地方の歳入構成の推移

次に、このような人口規模別でみた都市財政の歳入項目構成比が、近年どのように変わってきたかを検討しよう。図2 - 6 は都市を人口規模別に3グループにまとめ、各グループ毎の歳入項目構成割合を45年度以降の4つの年度についてその推移をみたものである。これによると一般財源の大宗をなす地方税と地方交付税の合計がほぼ全体の50%を占めている点に関しては、どのグループでもそれほどの差はない。また、両者の構成比をみると、人口低位グループほど地方交付税の割合が高くなっている点は先に指摘した通りである。

ここで注目すべきことは、地方交付税の構成

図2 - 7 地方交付税依存度の推移



資料：「類似団体別市町村財政指数表」

割合，すなわち地方交付税依存度は全体的に低下してきているものの，グループによってその低下幅あるいは低下のスピードに大きな格差が存在する点である。図2-7において，地方交付税依存度の低下は特に，グループで著しく，他のグループに比べ0，グループは明らかに低下のスピードが鈍い。また0，グループの地方交付税依存度が，55年度から58年度までの間では逆にわずかながら上昇に転じている。都市間における地方交付税の配分は近年ますます傾斜の度合を強めていることは注目すべ

きである。

このような最近の地方交付税の配分の変化は，地方のいかなる構造変化によって生じたのであろうか。またこの変化は国と地方の財政バランス，あるいは地方間の財政バランスに対して，どのような影響を与えたのであろうか。これらの問題を解明し，さらに今後の地方交付税のあり方を考えるためには，地方交付税の配分を決定する基準財政需要と基準財政収入の算定構造についてのより詳細なミクロ的分析が必要であらう。

## ．地方交付税制度の概要と問題点

前章では，国と地方の財政関係および地方府間の財政状況を整理したうえで，国と地方の適正な財政制度を確立するための準備として，地方交付税をミクロ的観点から検討することが不可欠であることを強調した。地方交付税のミクロ的分析を行う場合，地方交付税制度の概要および問題点を，あらかじめ正確に理解しておくことが必要である。

本章の目的は，地方交付税制度の概要をフロー・チャートにしたがって説明し，本制度の機能と問題点を整理することにある。

### 1. 地方交付税制度の概要

地方交付税の配分のしくみは，制度的にきわめて複雑である。図3-1は，地方交付税制度の枠組を単純化して算定方式のフロー・チャートで示したものである。フロー・チャートの左半分が制度のマクロ的側面（総額決定方式）に対応し，右半分はミクロ的側面（個別団体への交付税額算定方式）に対応しているといえる<sup>(注2)</sup>。

#### (1) 交付税総額のマクロ的制約

地方交付税の総額は，所得税，法人税，酒税

の国税主税の32%と定められている((1)式)。地方交付税は，普通交付税と特別交付税に大別され，それぞれ地方交付税総額の94%，および6%を占めるものとされている((2)式)。普通交付税は標準的な行政サービスの保持を目的として，各地方団体へ配分されるものである。特別交付税は普通交付税の算定方式から生ずる画一性を補完し，地域における特別な財政需要を捕捉したり，普通交付税の算定後に生ずる災害などによる臨時の財政需要を機動的に把握することをねらいとしている。この両交付税の総額が交付税特別会計に振替えられる。以下ではこれを「入口ベース」の交付税総額と呼ぶことにする。

#### (2) 交付税額のミクロ的算定

各地方団体への普通交付税額は，その団体の「基準財政需要」と「基準財政収入」の差額にしたがって配分される。基準財政需要額は，各地方団体にとって合理的かつ妥当な行政水準を確保することを目的として算定される。この基準財政需要は，消防費，警察費，道路費，小学校費などに細分化された行政項目ごとの一般財源の必要額の合計額として求められる。個々の

(注2) 図1では，計算過程が一方向の矢印で描かれているが，現実にはその過程は一方向ではなく相互に調整される。しかし，ここではおおまかな流れをとらえるためにその主要な方向のみを図式化している。

項目の財源必要額は、具体的には、(単位費用×測定単位の数値×補正係数)のフォーミュラにしたがって求められる(3式)<sup>(注3)</sup>。

基準財政収入は、基準財政需要の算定に含まれている行政項目に対して地方団体が充当できる一般財源の額であり、地方税収の100分の75(都道府県分は100分の80)をもってこれに充当する(4式)。

基準財政需要が基準財政収入を超える地方団体に対しては、その差額分が普通交付税として交付される(5式)。逆に、基準財政収入が基準財政需要を上回る団体は普通交付税額はゼロとなり、不交付団体と呼ばれる(6式)。

このように算定された個別の地方団体の普通交付税額の積み上げが行われる(7式)。

(3) 交付税総額のマクロ的制約とミクロ的積み上げの調整

(2)式で算定されたマクロ・ベースの普通交付税総額と、(7)式によるミクロ・ベースで積み上げられた普通交付税総額が一致する保証は一般的にはない。したがって、毎年度の予算編成において、この両者が概ね一致するよう必要な調整が行なわれる(8式)<sup>(注4)</sup>。

その結果、なお、マクロ・ベースの総額とミクロ・ベースの総額の微調整が必要となる場合があるがマクロ・ベースの総額がミクロベースの総額を下回った場合(ケース )、個別団体の基準財政需要を一律に圧縮する措置がとられる。この圧縮の比率は調整率と呼ばれる(9)

式)。

逆に、マクロ・ベースの普通交付税総額がミクロ・ベースの総額を上回った場合(ケース )、その差額は特別交付税総額に追加される(12式)。個別の地方団体には、(5)式により算定された財源不足額がそのまま普通交付税額として配分され、増額された特別交付税総額を全体の制約条件として特別交付税が配分される。

## 2. 地方交付税制度に期待される機能と問題点

前節の説明から理解できる通り、地方交付税制度には少くとも次の三つの機能が求められている。

### (1) 国と地方の財源配分機能

国税三税の一定割合が地方交付税総額として地方に配分されるというしくみ(1式)は、この制度が国と地方の間の財源配分を行っていることを意味する。すなわち、地方交付税制度は国と地方の財源配分機能を担っているといえよう。

### (2) 地方の財源保障機能

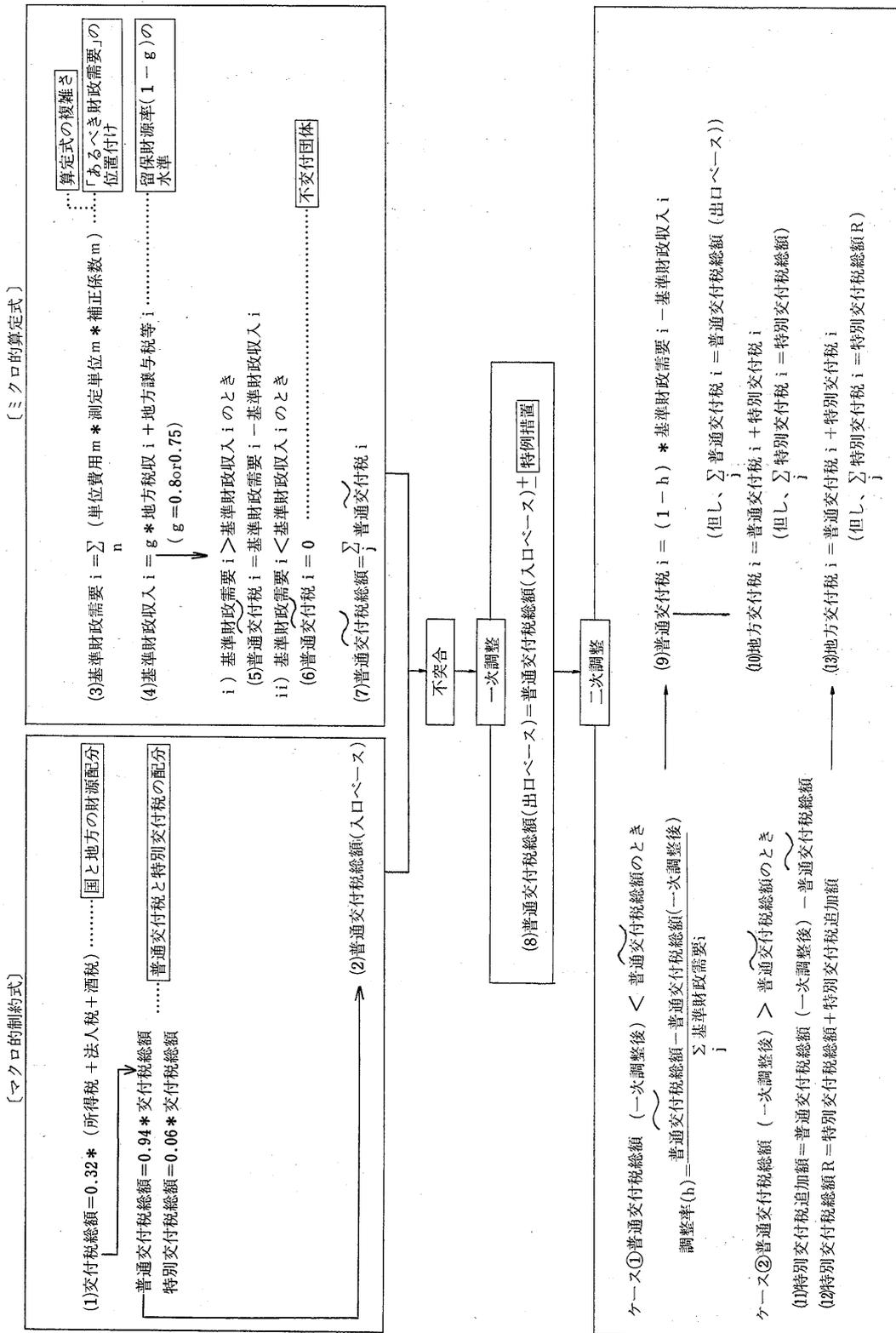
合理的かつ妥当な水準で行政を行いうる財源として基準財政需要が位置づけられ、それと基準財政収入との差額が普通交付税額として配分される((5)式)。という事実は、この制度が地方団体に対して適正な所要財源を確保する財源保障機能をもつことを示している。

### (3) 地方間の財政調整機能

(注3) 測定単位は、細分化された行政項目ごとの一般財源の必要額を評価する尺度であり、たとえば消防費の場合は人口、警察費の場合は警察官数、道路費の場合は道路の延長・面積が用いられる。この測定単位について単位費用が設定される。単位費用は、一定の規模をそなえた標準的な団体(人口でいえば都道府県で170万人、市町村で10万人程度の規模)を想定し、そこで合理的かつ妥当な水準で行政が行われた場合の測定単位当たりの経費として位置づけられる。しかし、現実には人口規模の大小や積雪寒冷地などの地方団体の性格や条件の違いによって測定単位当たりの行政コストにかなりの差が生じる。この点を考慮して地域の特殊性を反映する補正係数が測定単位の数値に乗ぜられることになる。

(注4) 両者の差額が、継続的に著しく大きいと予想される場合には、地方交付税法第6条の3第2項により、制度の改正か交付税率の変更が行われることになっている。しかし、第II章で述べたように、昭和41年以降において交付税率の変更は行われたことはなく、交付税特別会計の借入等の特例措置により、そのギャップが埋められてきた。こうした調整後の交付税総額は「出口ベース」の交付税総額と呼ばれることが多い。

図3-1 地方交付税の概観と問題点



基準財政需要と基準財政収入の差額によって基本的に決定される地方交付税交付金は、個々の地方団体の歳出面および歳入面の双方の特性をきめ細かくその算定時に考慮している。この結果地方交付税制度は地方団体間の財政力格差を是正するという財政調整機能を発揮することになる。

しかし、地方交付税制度に期待されている上述の三つの機能は常に整合的であるとはかぎらず、相反する可能性すら持っている。

#### (4) マクロとミクロの不突合

国税三税の32%の交付税総額と地方の財源不足額とは必ずしも一致しないから、両者の調整が必要となる。具体的には、(8)式のように交付税特別会計の入口ベースと出口ベースの乖離を特例措置で埋めあわせるという形で調整されてきたのである。国と地方の最適な機能分担が決定されるならば、本来、国と地方の財源配分の要請と地方の財源保障の要請との間には矛盾が生じないはずである。しかし、実際には、国と地方とはある程度自律的に財政活動を決定する側面を持つため、財源配分に関して両者には対立関係が生ずる。たとえば、第1次石油危機以降の財政赤字の拡大を国と地方がどのように負担したかは、具体的な対立関係の典型なので

ある。

#### (5) 基準財政需要算定方式の複雑さ

(3)式にみるように基準財政需要は算定の方法が複雑であり、その算定方式の合理性そのものについてもさほど明確な論拠を有するわけではない。こうした算定方法の精緻化は、地方の財源保障制度の枠組のなかに行政経費の地方間格差の調整を織り込むために行われてきたといえよう。しかし、このような精緻化は複雑化をまねき、現行の基準財政需要の算定方式が整合的にその目的を果しているか否かは検討を有する。

#### (6) 特別交付税の機能の不明確さ

地方の財源保障と財政調整を効率的に行うために、普通交付税と特別交付税にどのような機能分担をそれぞれ与えるかという問題がある。両交付税は、元来、異なる機能を果すものと位置づけられているが、近年では特別交付税は第2の普通交付税になりつつあるとの声すらある。

現行の地方交付税制度につきまとうこれらの諸問題は原理的には一つの制度に三つの複合的な機能を同時的に負わせていることから生じるものである。本稿は、この制度とその果すべき機能の関係を実証分析にもとづいて多角的に検討する。

## ． 地方交付税の財源保障機能

### 算定構造の分析

#### 1. データの性格

本章は、都市のクロスセクション・データを用いてより詳細なミクロ的分析を行う。

第1次石油危機を契機に、わが国の経済は、高度成長から低成長へと大きな転換を遂げた。このような経済構造の変化にもかかわらず、交付税制度の基本的枠組は、何ら手をつけることなく維持されてきた。この結果、国と地方の財源配分および地方間の財政調整機能を果す地方

交付税制度は、第1次石油危機以前と比較して、きわめて大きな変化を生み出すことになつた。本章では、この点を明らかにするために、昭和47年度(第1次石油危機以前)と昭和58年度(最近時点)の2時点についてクロス・セクション分析を行い、構造変化の実態とそのインプリケーションを探ることにする。

最初に、クロス・セクション分析の前提になるデータについての説明を与えておこう。

(1) サンプルは、昭和59年3月31日(58年度

表4-1 都市分類表(サンプル数200)

産業構造	Ⅱ次 Ⅱ次 75%未満		Ⅱ次 Ⅲ次 75%以上~90%未満		Ⅱ次 Ⅲ次 90%以上		都市数
	Ⅲ次45%未満		Ⅲ次50%未満		Ⅲ次60%未満		
	Ⅲ次45%未満	Ⅲ次45%以上	Ⅲ次50%未満	Ⅲ次50%以上	Ⅲ次60%未満	Ⅲ次60%以上	
人口	0	1	2	3	4	5	
35,000人未満	遠野 白根 塩山 庄原 江刺 南陽 相馬 大田原	高良野 指宿 鹿島 根室 深川 五所川原 東金 旭 小諸	長井 二本松 高萩 笠間 湯沢 水海道 北茨城 今市 加茂 見附	紋別 岩沼 鳥羽 熊野 網走 三沢 横手 尾七 張	高浜 富士 知多 岩倉 豊南 泉南 相生	日光 山田	30
35,000~55,000人以上	江刺 南陽 相馬 大田原	鹿島 根室 深川 五所川原 東金 旭 小諸	五泉 塩尻 津川 総社 高梁 竹原	因島 大玉 一関 館山 福知山 宇和島 大村	吉田 赤穂 海府 中野 小光 富士 知多 岩倉 豊南 泉南 相生	惠庭 向日 新宮	57
55,000~80,000		館林 茂原 津那 伊島 荒尾		一関 館山 福知山 宇和島 大村	富士 鎌倉 武高 可児 津島 古河 秩父 船橋 山形 東八潮	高石 生駒 筑紫野 補添 登別 蕨 無田 伊東 河内 長野	40
80,000~130,000				鶴岡 本更 津佐 倉上 越津 山八代	会津 若松 伊勢崎 岩槻 野田 秦野 三島	江別 東久留米 箕面 米子	28
130,000~23,000				松江	熊谷 平塚 茅ヶ崎 大和	釧路 小牧 盛岡 春日部	18
230,000~430,000				郡山 いわき	清水 一宮 井八尾	武蔵野 三鷹 調布 鎌倉 金沢 豊橋 西宮 和歌山	19
430,000人以上					川崎 相模原 尼崎	函館 秋田 宇都宮 浦和 仙台 横浜 京都	8
都市数	12	12	29	37	63	47	200

(注) ① 人口及び産業構造は昭和55年国勢調査による。 ② 昭和59年3月31日現在の全都市数は651(東京特別区を除く)。

末)における全国651都市(東京特別区を除く)から無作為に200都市を抽出した。  
 (2) 47年度, 爵よび58年度について, この200都市に関する必要なデータを揃えた。  
 (3) 2時点間のデータの整合性をはかるためには, この間に昇格・合併した市町村の調整が必要である。本分析では, 58年度における市勢を基準として, 47年度のデータの調整を行った。具体的には, 町村から昇格した都市は町村時の47年度データをその都市の47年度データとみなし, 町村を合併した都市は合併された町村の47年度データを

その都市の47年度都市データに合算するという手続きをとった。

抽出された200都市を58年度について, 都市の態様を規定するうえでの大きな要素である「人口」と「産業構造」にしたがって分類すると表4-1のように整理することができる(注5)。以下では, 人口グループ別の分析も行うが, その場合のグループ分けは表4-1にしたがって行うことにする。

分析の便宜上, データを変数一覧表の形でまとめれば表4-2の通りである。

表4-2 変数一覧表

データ	記号	単位	出 所
人 口	POP	人	住民基本台帳(自治省)
人 口 増 加 率	PI	%	〃
面 積	ARE	km <sup>2</sup>	市町村別決算状況調(自治省)
個 人 所 得	Y	千円	個人所得指標(日本マーケティング教育センター)
基準財政需要	DEM	百万円	市町村別決算状況調(自治省)
基準財政収入	EAR	〃	〃
歳 入	REV	〃	〃
歳 出	EXP	〃	〃
地 方 税	TAX	〃	〃
普通交付税	SHAN	〃	〃
特別交付税	SHAS	〃	〃
国庫支出金	GR	〃	〃
地方譲与税	GIVE	〃	〃
一般財源	GREV	〃	〃
第3次産業人口比率	R3	%	国勢調査(総理府)
高齢化人口比率	ROLD	%	〃
昼間人口比率	RDAY	%	〃

(注) 金額表示の変数はすべて総額, 1人当たり額の変数は総額の記号の頭にPを付して表す。(例, REV 歳入総額→PREV 1人当たり歳入)

## 2. 基準財政需要の算定構造の分析

各地方団体に対する地方交付税額の決定において決定的な役割を果たす基準財政需要ほ;極めて複雑な算定方法にもとづいて求められる。このことがわが国り地方交付税制度の大きな特徴となっているばかりではなく, 制度自身の機

能を不明確にしている。本節はこの基準財政需要の算定構造にメスを入れ, それがいかなや要因によって決定されるかを明らかにすると同時に, 地方交付税制度に期待されている諸機能を適切に果たしているか否かを吟味することにしよう。

### (1) 基準財政需要に関する要因分析

(注5) 「人口」および「産業構造」の分類は, 自治省「市町村別決算状況調」にしたがって区分している。

地方交付税の機能とその評価

すでに前章で説明したように、基準財政需要額は測定単位、単位費用および補正係数の三要素によって積算される。補正係数は利害の対立する多くの地方団体の意見を調整し、かつ社会経済情勢の変化に的確に対応するために改正が加えられてきた。このため地域間の特殊な財政需要を適切にくみあげる点では大きな効果があうたと考えられているが、その反面で複雑化を招き、地方交付税制度の全体としての位置づけ

をあいまいなものとしている。

そこで、各地方団体の実際の基準財政需要が、何によって規定されているかを最初に明らかにしよう。最も影響力が高いと考えられるのは測定単位として使われている人口と面積である<sup>(注6)</sup>。この点を考慮して基準財政需要額を人口と面積で回帰する

$$DEM_i = C + \alpha * POP_i + \beta * ARE_i + (\gamma * \text{その他変数})$$

表4-3 基準財政需要に関する推定結果

〔昭和47年度〕							
説明変数 被説明変数	人 口	面 積	老 齢 化 人口比率	第 3 次 産業比率	昼 間 人口比率	定 数 項	adj. R <sup>2</sup> /F値
基準財政需要 (サンプル数 =194)	0.0180 (85.51)	0.0105 (9.48)				70.38 (2.54)	0.977 /4114.4
	0.0181 (79.20)	0.0101 (8.92)	11.79 (1.41)			-20.77 (-0.30)	0.977 /2757.8
	0.0180 (77.96)	0.0105 (9.45)		-0.139 (-0.09)		75.69 (1.13)	0.977 /2728.7
	0.0180 (85.77)	0.0111 (9.44)			-2.768 (-1.46)	329.78 (1.83)	0.977 /2759.7
	0.0182 (74.11)	0.0108 (9.28)	21.13 (2.29)	0.623 (0.39)	-4.927 (-2.32)	344.83 (1.89)	0.978 /1685.4
〔昭和58年度〕							
説明変数 被説明変数	人 口	面 積	老 齢 化 人口比率	第 3 次 産業比率	昼 間 人口比率	定 数 項	adj. R <sup>2</sup> /F値
基準財政需要 (サンプル数 =192)	0.0732 (131.14)	0.0276 (9.00)				180.61 (2.29)	0.990 /9349.2
	0.0735 (119.34)	0.0265 (8.26)	23.33 (1.25)			-55.52 (-0.27)	0.990 /6251.8
	0.0726 (115.55)	0.0284 (9.24)		10.62 (1.97)		-347.12 (-1.24)	0.990 /6328.9
	0.0732 (130.82)	0.0274 (8.44)			1.440 (0.27)	45.01 (0.09)	0.990 /6202.2
	0.0730 (110.35)	0.0274 (8.41)	40.65 (1.90)	13.52 (2.42)	-4.384 (-0.73)	-489.83 (-0.87)	0.990 /3830.8

(注) 人口は、各年度末の住民基本台帳人口。  
面積は、両年度とも昭和58年10月1日現在の国土地理院公表面積。  
老齢化人口比率、第3次産業比率、昼間人口比率は、それぞれ昭和45年、55年の国勢調査による。

(注6) 実際の基準財政需要の算定において測定単位として用いられているのは、人口系統あるいは面積系統のものがほとんどであり、例えば市町村の消防費社会福祉費等には人口が、道路橋りょう費には道路の面積が用いられている(付表参照)。

を推計してみた。ここで、 $DEM_i$ はi番目の都市の基準財政需要、 $POP_i$ は人口、 $ARE_i$ は面積を表す。

表4-3はその結果であり、最上段の人口、面積その他の5つの説明変数に対し、下欄の数値はそれぞれにかかるパラメーターの値であり、( )内はt値である。なおサンプルとしては前節で説明した200都市のうち、47年度および58年度とも大都市(グループ)を除いたものを用いた。

この結果が示す通り、基準財政需要を人口と面積だけで回帰させた第1欄の場合でも、両年度とも決定係数は非常に高く、この2変数でほとんど説明できる。しかも両年度を比較すれば、決定係数は47年度の0.977に対し、58年度では0.990に上昇して駆り、基準財政需要に対する人口と面積の説明力はより強まっていることがわかる。さらに人口に係わるt値を見ても極めて高く、その影響の強さが窺える。

基準財政需要に影響を与えると予想されるその他の変数としては、最近の社会保障制度の充実を反映すると考えられる高齢化人口比率、都市化の進展の指標としての第3次産業比率および昼間人口比率があげられる。これらを基準財政需要の説明変数に加えた推定結果が表4-1の第2欄以下にまとめられている。しかしながら、これらの変数に関して分析結果はそれほどの有意性を示してはいない。わずかに58年度で高齢化人口比率および第3次産業比率がやや有意に出ているが、サンプル数が多いわりには期待したほどの説明力はない。昼間人口比率にいたっては予想に反してマイナスの値を示しており、基準財政需要に反映していない。

これらの結果は、基準財政需要のミクロ的な算定段階においては測定単位あるいは補正係数の決定を通して考慮されているが、それらが集計された最終段階では相互に相殺されてほとんど影響を与えなかったものと解釈される。

(2) 基準財政需要算定方式の簡素化とそれ

による影響

これまでの分析は、各地方公共団体の基準財政需要の算定において人口と直積が決定的な役割を果たしていること、各地方公共団体の特殊性を反映すると思われるその他の変数は集計レベルではそれほど大きな要因になりえないこと、を明らかにしている。このことは基準財政需要の現行の複雑な算定方式の正当性に大きな疑問を投げかけることになる。すなわち、人口と面積による簡略化された算定方式を利用することにより、地方交付税の財源としての自主性がより確かなものとなるからである。人口、面積以外の測定単位の考慮は地方交付税に用途が特定された国庫支出金の要素を持ち込むからである<sup>(注7)</sup>。

そこで、基準財政需要を99%説明しうる人口と面積のみに依存させるように算定方式を改定した場合、実際の基準財政需要にいかなる変動を生じさせるかを都市レベルで検討してみよう。

表4-4は表4-3の第1欄の人口と面積の回帰式を利用して求めた理論値としての基準財政需要額と実際の基準財政需要額の乖離率をまとめたものである。ここで乖離率は実際値と理論値の差を理論値で除したものと定義している。定義により、乖離率がプラスの場合に

表4-4 乖離率別都市数

乖離率	58年都市数	47年都市数
20%以上	1	8
15%～20%	4	7
10%～15%	15	12
5%～10%	22	31
0%～5%	65	45
-5%～0%	48	36
-10%～-5%	29	31
-15%～-10%	7	13
-20%～-15%	1	3
-20%未満		8
合計	192	194

(注7) 黒田(1986)参照。

は、理論値より実際値の基準財政需要のほうが多いことを示している。

この表から昭和47年度と昭和58年度を比較した場合、実際値と理論値の乖離は全体として大幅に縮小していることがわかる。例えば、乖離率の最も大きい上下20%を越える都市数は昭和47年度では16にも達していたのに対し、昭和58

表4-5 人口グループ別乖離率

人口グループ	58年平均	47年平均	修正47年平均
0	6.4%	2.3%	1.6%
I	1.4%	-0.6%	1.0%
II	0.7%	3.3%	2.1%
III	-3.0%	-2.9%	-2.4%
IV	-0.1%	0.9%	-0.1%
V	0.1%	-0.6%	-0.7%
VI	-	-	-

(注) 修正47年平均は、58年度と同じ都市分類で47年度を修正したものの。

年度ではただ一つに減少している。また、乖離率が±15%の範囲内に収まる都市数の全体に占める割合は47年度では87%であったのに対し、58年度では97%にも達している。この事実は基準財政需要の算定方法において人口と面積の決定要因としての比重がより高まってきたことの傍証であるといつて差し支えない。

それでは基準財政需要の算定方式を人口と面積で簡素化した場合、人口規模によって分類した都市グループに対していかなる利害得失をもたらすのであろうか。表4-5はグループを除く6つの都市グループ毎に乖離率の平均値を出したものである。この表から、58年度平均では0グループの6.4%、グループの-3.0%が目立つ。

0グループは人口増加率が低く、経済力も低い人口3万5千人未満の小都市グループであり、実際の基準財政需要の算定では人口規模が小さいことによってコストが割高になる行政費目について手厚い段階補正が適用されていることを示している。逆に言えば、人口と面積による簡素化された基準財政需要の算定方式が採用

された場合、このグループの基準財政需要は大幅に減少することになる。

一方、グループは人口8万~13万人の中都市グループであり、単位費用を算定するときのモデル都市(人口10万人)もこのグループに含まれる。この規模の都市で乖離率はマイナスの値で最も大きくなっており、この傾向は47年度から変わっていない。したがって、基準財政需要の算定方式を簡素化した場合、相対的にはこのグループが最も大きなメリットを得ることになる。

また、グループ、グループの比較的人口規模の大きい都市では、理論値からの乖離率はそれほど大きくない。これは、行政コストに関してスケールメリットがある一方、都市化の進行による費用の逓増要因が密度補正、態容補正人口急増補正等によって基準財政需要に考慮されたものと思われる。

なお、グループ(人口43万人以上)の都市、とりわけ政令指定都市については、本節の分析対象から除外した。大都市グループについては、行政事務配分の違いの像かに大都市固有の財政需要を抱えていることもあり、中小都市とは切り離して独自に論ずる必要があろう。

複雑な手続きにもとづく現行の基準財政需要の算定方式を人口と面積による簡素化したフォーミュラに変更した場合、都市間に多少の利害得失が発生することは事案である。この利害得失の発生の可能性は最近になって小さくなっているとはいえ、算定方式の変更により損失を受ける地方公共団体にとっては重大な問題となる。しかし基準財政需要を用いて算定される普通交付税のほかに、特別交付税でも各都市の特殊性は考慮されており、さらに国庫補助率も地域間の財政力格差に配慮している。現行方式が地方交付税の自主財源としての性格を弱めている点や、複雑な算定方式であるがために生ずる行政上の非効率を考えあわせると、基準財政需要の算定方式の再考の余地は十分ありうると判断される。

### 3. 1人当たり基準財政需要

(1) 1人当たり基準財政需要の決定要因前節では基準財政需要の絶対水準に関する算定構造について計量的な分析を試みた。しかし、基準財政需要の算定には、公共サービスの支出あるいは社会保障の支出についても1人当たり単価という庶スト概念が広く用いられているから、絶対水準の分析だけではその特質を十分に把握することができない。この点を考慮して、本節は基準財政需要を1人当たりのタームで分析し、その含意をより正確に検討することにしよう。

1人当たり基準財政需要を、前節と同じように人口および面積を主たる説明変数として回帰分析を試みた。絶対水準の場合と異なり、1人当たり基準財政需要の推定式は、人口および面

積についてそれぞれ対数の関係において2次曲線で表現される次式

$$\ln PDEM_i = \alpha + \beta \ln POP_i + \gamma (\ln POP_i)^2 + \delta \ln ARE_i + \epsilon (\ln ARE_i)^2 + \eta_i$$

を用いた。ここで  $PDEM_i$  は  $i$  番目の都市の1人当たり基準財政需要、 $POP_i$  は人口、 $ARE_i$  は面積、 $\eta_i$  は誤差項であり、いずれの変数も対数変換している。

表4-6は昭和47年度および58年度についての推定結果をまとめたものである。両年度のそれぞれの説明変数符号( $\alpha < 0$ ,  $\beta > 0$ ,  $\gamma < 0$ ,  $\delta > 0$ )から1人当たりのタームの基準財政需要は人口と面積に関してU字型をなすことがわかる。これを人口に関して実際に描いたものが図4-1である(注8)。

昭和47年度と58年度を比較して、1人当た

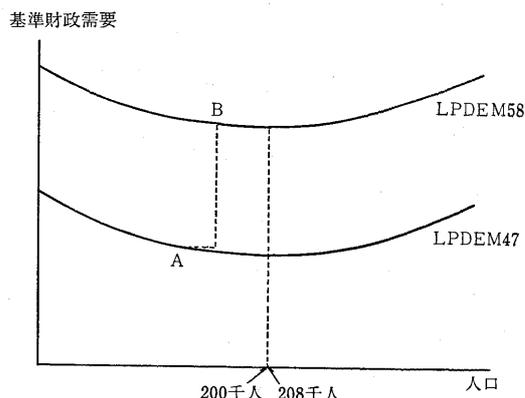
表4-6 1人当たり基準財政需要回帰分析表

		ln 人口	(ln 人口) <sup>2</sup>	ln 面積	(ln 面積) <sup>2</sup>	定数項	adj. R <sup>2</sup>	F値
1	基準財政需要	-0.0956 (-6.92)				-2.747 (-17.77)	0.190	47.8
2	"	-2.111 (-9.38)	0.0862 (8.96)			8.956 (6.83)	0.422	73.7
3	"	-1.763 (-9.06)	0.0707 (8.49)	0.0751 (8.88)		6.317 (5.49)	0.586	94.8
4	"	-1.667 (-9.01)	0.0662 (8.36)	-0.420 (-4.15)	0.0276 (4.91)	7.986 (7.01)	0.629	85.6
[58年度]								
		ln 人口	(ln 人口) <sup>2</sup>	ln 面積	(ln 面積) <sup>2</sup>	定数項	adj. R <sup>2</sup>	F値
1'	基準財政需要	-0.0802 (-7.07)				-1.571 (-12.26)	0.197	50.0
2'	"	-2.097 (-13.68)	0.0859 (13.17)			10.181 (11.40)	0.571	133.5
3'	"	-1.817 (-12.75)	0.0737 (12.15)	0.0469 (7.14)		8.144 (9.58)	0.658	128.6
4'	"	-1.692 (-13.30)	0.0681 (12.56)	-0.494 (-6.77)	0.0302 (7.43)	9.840 (12.51)	0.732	137.0

(注) サンプル数=200 ( )内はt値

(注8) 1人当たり基準財政需要が人口に関してU字型曲線になる可能性は、すでに能勢(1980)、石・他(1983)の分析のなかでも観察されている。

図4 - 1



り基準財政需要に関して、以下の観察がえられる。第1に、決定係数の値はクロス・セクション分析としては良好であり、しかも両年度では0.63から0.73へと上昇している。つまり、1人当たり基準財政需要は人口と面積に関するU字型曲線としてより近似的に表現されるようになった。第2に、人口および面積にそれぞれ付随する係数の値は、ほとんど変化していない。これは、1人当たり基準財政需要が、47年度から58年度にかけて人口と面積に関する決定構造を変化させないまま、U字型曲線全体を上方にシフトさせ(あるいは定数項部分だけを高め)たことを意味する。第3に、1人当たり基準財政需要はU字型曲線の最小値に対応する20万人程度の都市規模において最低であり、これは両年度でさほど変化していない。すなわち、公共支出の単価は、基準財政需要の算定においては、20万人程度(昭和47年度20.8万人、昭和58年度20.0万人)の都市規模が最も安価であるといえる。

(2) 1人当たり基準財政需要のシフト要因

前節の推定結果は、1人当たり基準財政需要が47年度から58年度にかけて人口および面積についての基本構造を不変に保ちながら、定数項部分のみを上昇させてきたことを示すものであった。こり基準財政需要の上方シフトはこの間の物価上昇および政府規模の拡大といった要因を反映したものと考えられる。表4 - 7は、昭和47年度から58年度における公的支出デフレーターLの増加倍率おまびいくづがの指標を掲げたものである、これらり要因が昭和47年度から58.

表4 - 7 各財政指標の増加倍率 (58年度の値/47年度の値)

名目GDP	2.887
名目政府支出	3.001
名目中央政府支出	2.563
交付税特会入口ベース	3.235
交付税特会出口ベース	3.474
公的支出デフレーター	2.121
人 口	1.131

(注) ・名目GDP, 名目政府支出, 名目中央政府支出, 公的支出デフレーターは「国民経済計算」より。他は「財政統計」より。

・人口増加率は200都市についてのもの。

年度の間での基準財政需要の上方へのシフトにどの程度寄与したかを検討してみたい。昭和47年度から58年度の間での基準財政需要の上方シフトを分析する場合、留意すべき点はこの間に生じた人口増加の取扱いである。U字型曲線上の都市の分布は人口増加によって全体に右方にシフトしている。個々の都市の人口増加は一様ではないが、ここでは平均人口に対する都市のシフトを取りあげよう。すなわち、図4 - 1において昭和47年度に平均人口を持っていた都市が点Aで示されたとして、この都市は昭和58年度には平均人口に対する点Bに位置づけられると想定する。昭和47年度から58年度の基準財政需要のU字型曲線のシフトを、平均的に点Aから点Bへの右上方向へのシフトとみなすわけである。

平均的な都市の基準財政需要額のこの間の変化は点Aと点Bの垂直差であらわされるが、これは基準財政需要の絶対水準に変換すれば3.604倍にあたり平均的な都市における基準財政需要額の増加は、地方交付税特別会計におけるいわゆる出口ベースの地方交付税総額の増加3.474倍を上回っている。基準財政需要は平均的には地方交付税額の増大に見合う形で引き上げられていることになる。もちろん、この引き上げは部分的にはこの間の物価上昇に対する措置によるものであろう。昭和47年度から58年度の間、公的支出デフレーターは2.12倍

ほど上昇しているから、基準財政需要の増大の58.2%分は物価調整措置と理解してさしつかえない。したがって、昭和47年度から58年度にかけて、都市レベルにおける基準財政需要は平均的に1.5倍ほど実質的な拡大を見たわけである。

このような地方交付税に内在する拡大傾向が、国の財政赤字が地方にくらべて悪化した一つの要因となったことは否定しがたい。地方交付税の算定に財政支出を抑制する歯止めがそなわっていないことが制度的に問題となるのである。以下では、この点をより詳しく分析しよう。

#### 4. 1人当たり基準財政収入と財政力指数

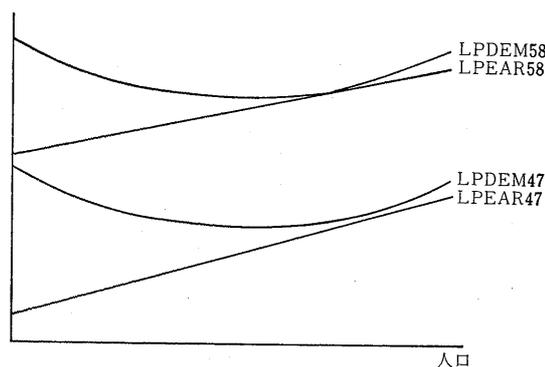
すでに説明したように、普通交付税配分額は基準財政需要とならんで基準財政収入にも依存する。本節では、1人当たりタームの基準財政収入も、基準財政需要と同様に人口について何らかの依存関係を有しているという前提に立ち、次式のような形で回帰分析を試みた。

$$\ln PEAR_i = \alpha + \beta \ln POP_i + \epsilon_i$$

ここで $PEAR_i$ は*i*番目の都市の1人当たり基準財政収入、他の変数は前の式と同じである。

昭和47、58両年度についての推定結果は表4-8にまとめられている。1および1'式において人口に関するパラメーターは両年度とも有意であり、人口について右七がりの関係にあることを示唆している。決定係数は47年度で0.26、

図4-2



58年度で0.31程度とそれほど高いとは言えないが、1人当たり基準財政収入もある程度は人口に依存しているという側面を否定することはできない。

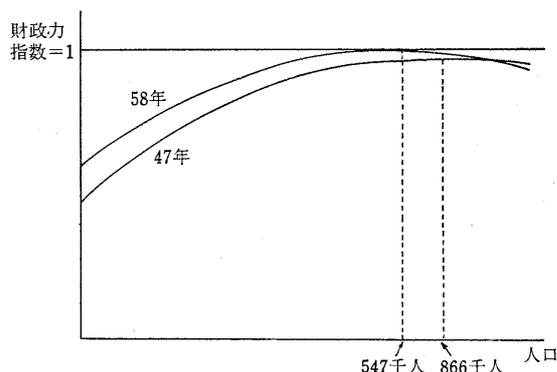
図4-2は人口に関する1人当たりの基準財政収入を基準財政需要のグラフと一緒に描いたものである。1人当たり基準財政収入の人口に関する右上がりのグラフは、2時点間で曲線の傾きを緩めながら上昇してきている。このことは、人口規模で見た都市間の経済力格差が縮小してきていることを反映したものと考えられる。

ところで図4-2において、基準財政需要と基準財政収入の垂直差(つまり $\ln PDEM_i - \ln PEAR_i = \ln (PDEM_i / \ln PEAR_i)$ )は、横軸の人口規模に対応する財政力指数(=基準財政収入/基準財政需要)の逆数の対数値にあたるもので

表4-8 1人当たり基準財政収入回帰分析表

[47年度]						
		ln 人口	(ln 人口) <sup>2</sup>	定数項	adj. R <sup>2</sup>	F 値
1	基準財政収入	0.246 (8.40)		-7.227 (-22.08)	0.259	70.5
2	〃	1.943 (3.52)	-0.0726 (-3.08)	-17.083 (-5.31)	0.289	41.5
[58年度]						
		ln 人口	(ln 人口) <sup>2</sup>	定数項	adj. R <sup>2</sup>	F 値
1'	基準財政収入	0.173 (9.43)		-4.832 (-23.35)	0.306	88.9
2'	〃	1.177 (3.55)	-0.0428 (-3.03)	-10.684 (-5.50)	0.334	50.9

図4-3 財政力指数曲線



ある(注9)。

図4-3は各人口規模に対応したこの財政力指数を描いたものである。昭和47年度と58年度を比較すれば、財政力指数曲線は上方にシフトしていることがわかる。この間、一部の大都市を除き全ての都市規模にわたって財政力指数が上昇してきたわけである。この変化は、1人当たり基準財政需要曲線(U字型曲線)の上方シフトよりも1人当たり基準財政収入曲線(右上がり線形曲線)のそのほうがより大きかったこと、つまり両者の曲線がより接近してきたという事実から生じている。また財政力指数曲線の尖度が緩くなり、人口規模の相対的に小さい都市においてそのシフト幅が大きいことは、都市間での財政力指数の格差がより縮小していることを意味している。これは、先に示した1人当たり基準財政収入曲線の傾きが緩くなったことに主にもとづいている。

財政力指数が最大になる都市規模を求めると、47年度において86.6万人、58年度において減少して54.7万人になる。

### 5. 普通交付税に関する試算

#### (1) 普通交付税総額の推計

前節まで1人当たりのタームでの基準財政需要および基準財政収入の決定構造、さらにその構造変化を分析してきた。そこで得られた暫定の結論は、基準財政需要および基準財政収入と

も人口あるいは面積に安定的に依存し、その構造変化は主に外生的な要因にもとづくというものである。

この1人当たりのタームの分析を利用して、普通交付税の数量的分析を試みることにする。まず、これまでの1人当たりのタームでの分析がどの程度まで現実の普通交付税総額を近似しうるかを確認することから始めよう。

図4-4において、基準財政需要(1人当たり)のU字型曲線と基準財政収入(1人当たり)の右上がり曲線の垂直差は、横軸の各人口規模に対応した1人当たり普通交付税額の対数値に相当する。これを普通交付税水準に変換して各都市の人口を乗じて総和をとれば、1人当たりのタームでの分析を利用して求めた推計値としての普通交付税総額が得らる。このようにして求めた推計値としての普通交付税総額と実際のそれとを比較した結果が表4-9の推計値aである。なお、推計値bは、基準財政収入(1

図4-4

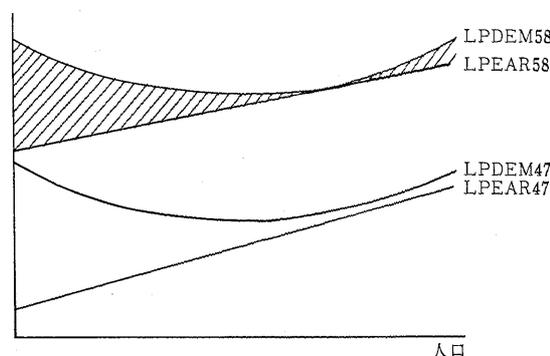


表4-9 普通交付税総額の推計値と現実値(58年度)

サンプル数	200	192
推計値 a	424700	332477
推計値 b	515356	348584
現実値	458532	343323

(注)・単位100万円

・サンプル数192はVグループを除いたもの

(注9) 自治省が用いている財政力指数の定義は、基準財政収入/基準財政需要の過去3ケ年についての平均値である。ここではその当該年度の値として財政力指数という言葉を用いている。

人当たり)に関する推定式の決定係数が低いという点を考慮して、基準財政収入(1人当たり)の方には、推定式から求めた値ではなく現実値を用いた場合の結果である。

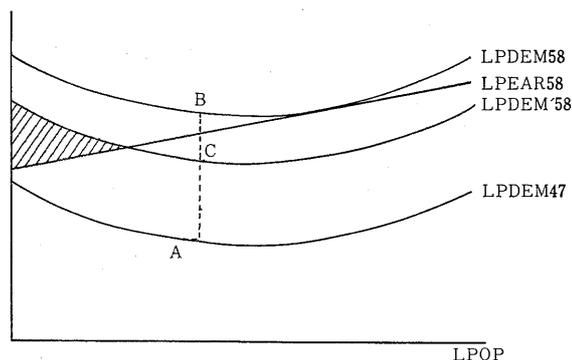
普通交付税総額の推計値と現実値の誤差率は全サンプルの場合10%以内であり、グループを除いた192サンプルの場合には上下3%程度の範囲にとどまっている。1人当たりのタームの分析からの推定の精度は十分に信頼に足るものであると言えよう。

(2) 普通交付税総額に関する試算

昭和47年度から58年度にかけて、1人当たり基準財政需要額の算定方式に外生的な構造変化が生じたことはすでに3節で検討した。この構造変化は単に物価上昇を補填するだけではなく、実質的な拡大を含んでいる。以下では、この外生的な構造変化が物価上昇を補填することのみを目的とした場合、あるいは国と地方の政府支出バランスを維持することのみを目的とした場合を仮想的に取り上げ、それぞれの場合の普通交付税総額を推計してみよう。

具体的には、昭和47年度から58年度にかけて公的支出デフレーターは2.121倍、中央政府支出は2.563倍だけ増大している。昭和47年度の基準財政需要の算定構造にこの公的支出デフレーターの増加分および中央政府支出の増加分をそれぞれカサあげし、推計値としての58年度の

図4 - 5



普通交付税総額を求めるわけである。

推計方法について例示的に説明して胸こう。図4 - 5には、昭和47年度と58年度の1人当たり基準財政需要曲線(LPDEM47およびLPDEM58)と58年度の1人当たり基準財政収入曲線(LPDEM58)が描かれている。普通交付税総額は58年度の基準財政需要曲線と基準財政収入曲線の両方に囲まれている面積に対応している。われわれの推定は、昭和47年度の基準財政需要曲線に公的支出デフレーターの増加分あるいは中央政府支出の増加分をカサあげして仮想的な基準財政需要曲線(例えばLPDEM'58)を求め、この基準財政需要曲線と58年度の基準財政収入曲線に囲まれる面積(図4 - 5の斜線部分)を計算することになる。

表4 - 10はこのようにして求めた普通交付税の推計額である。ケース1とケース2の相違

表4 - 10 物価調整および国・地方の規模調整のもとでの普通交付税推定額

	ソフト・パラメーター	推 計 額	対 現 実 値	対推計値 a	対推計値 b
ケ ー ス 1	公的支出デフレーター	14595	4.25%	4.39%	—
ケ ー ス 2	〃	26451	7.70%	—	7.59%
ケ ー ス 3	中央政府支出の増加率	48928	14.25%	14.72%	—
ケ ー ス 4	〃	68906	20.07%	—	19.77%

- (注) ・単位 100万円  
 ・サンプル数 192  
 ・ケース1および3は、基準財政需要・基準財政収入のいずれについても推定式による値を用いている。  
 ・ケース2および4は、基準財政需要については推定式による値、基準財政収入については現実値を用いている。

(およびケース3とケース4の相違)は、前者が基準財政収入についても人口による推計値を用いているのに対し、後者が現実値を用いている点である。またここでは大都市(VIグループ)を除いた形で推計している。物価上昇の補填のみを基準財政需要の算定方式の構造変化に組み込んだ場合、推計された普通交付税総額は現実値に対比してわずか4.25%(ケース1)あるいは7.70%(ケース2)にすぎない。逆に言えば、現実の普通交付税総額の90%以上は、標準的な行政水準を保障する基準財政需要の実質

的な拡大を反映したものである。

さらに、国の支出拡大のペースと同一に基準財政需要を拡大させた場合でも、現実値に対する推計された普通交付税総額の割合は14.25%(ケース3)あるいは20.07%(ケース4)にとどまる。現実の普通交付税総額の80%程度は国よりも地方の歳出拡大のペースを早める方向に作用したことになる。第II章で指摘したように、国の財政赤字は、地方のそれよりも急速に悪化したが一因は地方交付税の制度に内在するといってもよいのである。

## 「地方交付税の機能とその評価 Part 内容(予定)」

### ・Part の総括とPart の課題

#### ・地方交付税の財政調整機能

- (1) 財政調整機能と不平等尺度による分析
- (2) タイル尺度による不平等尺度の寄与度分解
- (3) ローレンツ曲線による不平等度分析
- (4) 普通交付税による順位入れ替わり効果の分析

#### ・地方交付税の評価と政策的インプリケーション

## 参 考 文 献

自治省財政局編「地方財政のしくみとその運営の実態」(地方財務協会, 80年)

能勢哲也「公共サービスの理論と政策」(日本経済新聞社, 80年)

石 弘光・他「地域間における受益と負担の帰着と再分配効果」(『経済分析』第86号, 経済企画庁経済研究所, 82年)

石原信雄「地方財政調整制度論」(ぎょうせい, 84年)

津田 正「財政入門(現代地方財政講座 第1巻)」(ぎょうせい, 85年)

本間正明・他「地方交付税の経済分析」(関西経済研究センター, 86年)

黒田東彦「補助金と地方交付税に関する理論的分析」(『フィナンシャル・レビュー』第2号, 大蔵省財政金融研究所, 86年)

自治省編「地方財政白書」(各年版)

地方交付税の機能とその評価

(付表)

測定単位(市町村分)

経費の種類	測定単位	経費の種類	測定単位
一 消防費	人 口	2 社会福祉費	
二 土木費		(1) 経常経費	人 口
1 道路橋りょう費		(2) 投資的経費	人 口
(1) 経常経費	道路の面積	3 保健衛生費	人 口
(2) 投資的経費	道路の延長	4 清掃費	
2 港湾費		(1) 経常経費	人 口
(1) 経常経費	港湾(漁港を含む)における係留施設の延長	(2) 投資的経費	人 口
(2) 投資的経費	港湾(漁港を含む)における外郭施設の延長	5 労働費	失業者数
3 都市計画費		五 産業経済費	
(1) 経常経費	都市計画区域における人口	1 農業行政費	
(2) 投資的経費	都市計画区域における人口	(1) 経常経費	農家数
4 公園費		(2) 投資的経費	農家数
(1) 経常経費	人 口	2 商工行政費	人 口
(2) 投資的経費	人 口	3 その他の産業経済費	
5 下水道費		(1) 経常経費	林業、水産業及び鉱業の従業者数
6 その他の土木費		(2) 投資的経費	林業、水産業及び鉱業の従業者数
(1) 経常経費	人 口	六 その他の行政費	
(2) 投資的経費	人 口	1 徴税費	世帯数
三 教育費		2 戸籍住民基本台帳費	世帯数
1 小学校費		3 その他の諸費	
(1) 経常経費	児童数 学級数 学校数	(1) 経常経費	人 口 面 積
(2) 投資的経費	学級数	(2) 投資的経費	人 口 面 積
2 中学校費		七 災害復旧費	災害復旧事業費の財源に充てるため発行を許可された地方債に係わる元利償還金
(1) 経常経費	生徒数 学級数 学校数	八 辺地対策事業債償還費	辺地対策事業費の財源に充てるため発行を許可された地方債に係わる元利償還金
(2) 投資的経費	学級数	九 地方税減収補てん償還費	地方税の減収補てんのため昭和五十年から昭和五十九年度までの各年度において特別に発行を許可された地方債の額
3 高等学校費		十 財源対策債償還費	昭和五十一年度から昭和五十六年度まで、昭和五十八年度及び昭和五十九年度の各年度の財源対策のため当該各年度において発行を許可された地方債の額
(1) 経常経費	教職員数 生徒数	十一 地域財政特例対策債償還費	地域財政特例対策のため昭和五十七年度から昭和五十九年度までの各年度において特別に発行を許可された地方債の額
(2) 投資的経費	生徒数		
4 その他の教育費			
(1) 経常経費	人 口		
(2) 投資的経費	人 口		
四 厚生労働費			
1 生活保護費	市部人口		

(注) 地方交付税法第12条1項より作成