

地域間の財源調整と自治体の財源確保

緒方 俊則
香川大学大学院地域マネジメント研究科教授

財団法人 自治体国際化協会（CLAIR）

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター（COSLOG）

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成18年度は、17年度に引き続き『自治関係の主要な統計資料の英訳』及び『官報自治関係用語日英対照表(追補版)』の作成、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を実施しました。また、17年度から検討を進めてきた『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』を2つのテーマについて作成し、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』についても検討を開始し、4分野について作成することといたしました。

本事業については、平成19年度においても引き続き検討を進め、地方自治体関係者が実務を行う際などにおいて活用していただけるものに改善していきたいと考えています。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成19年 7 月

財団法人自治体国際化協会	理事長	香山 充弘
政策研究大学院大学	学長	八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成17年度より5ヵ年で、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会から委託を受けて実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成18年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、平成18年度の『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』（No. 1～4の全4冊）の作成は、以下の4人の委員を中心にとりまとめられました。

（主査）

大杉 覚 首都大学東京都市教養学部教授

（副査）

石川 義憲 地方職員共済組合理事

緒方 俊則 香川大学大学院地域マネジメント研究科教授

小山 永樹 筑波大学大学院図書館情報メディア研究科准教授

本冊子は、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』シリーズのNo. 3として、地域の財源調整と自治体の財源確保について、緒方俊則委員によって執筆されたものです。

日本において地方交付税制度が求められる背景、果たしている役割、現状、実際の算定方法、そして改革の動向が内容となっており、地方交付税に関する制度と運用の実態が理解しやすいよう、図表などもできるだけ多く用い、平易な記述に努めています。

今後も、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』のテーマの検討を進め、その充実を図っていく予定です。

ご執筆いただいた緒方俊則委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成19年7月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

地域間の財源調整と自治体の財源確保

緒方 俊則

香川大学大学院地域マネジメント研究科教授

1. 地方財政の役割

本稿は主題として地方交付税制度を扱うが、最初に、日本における地方財政の役割を概観する。

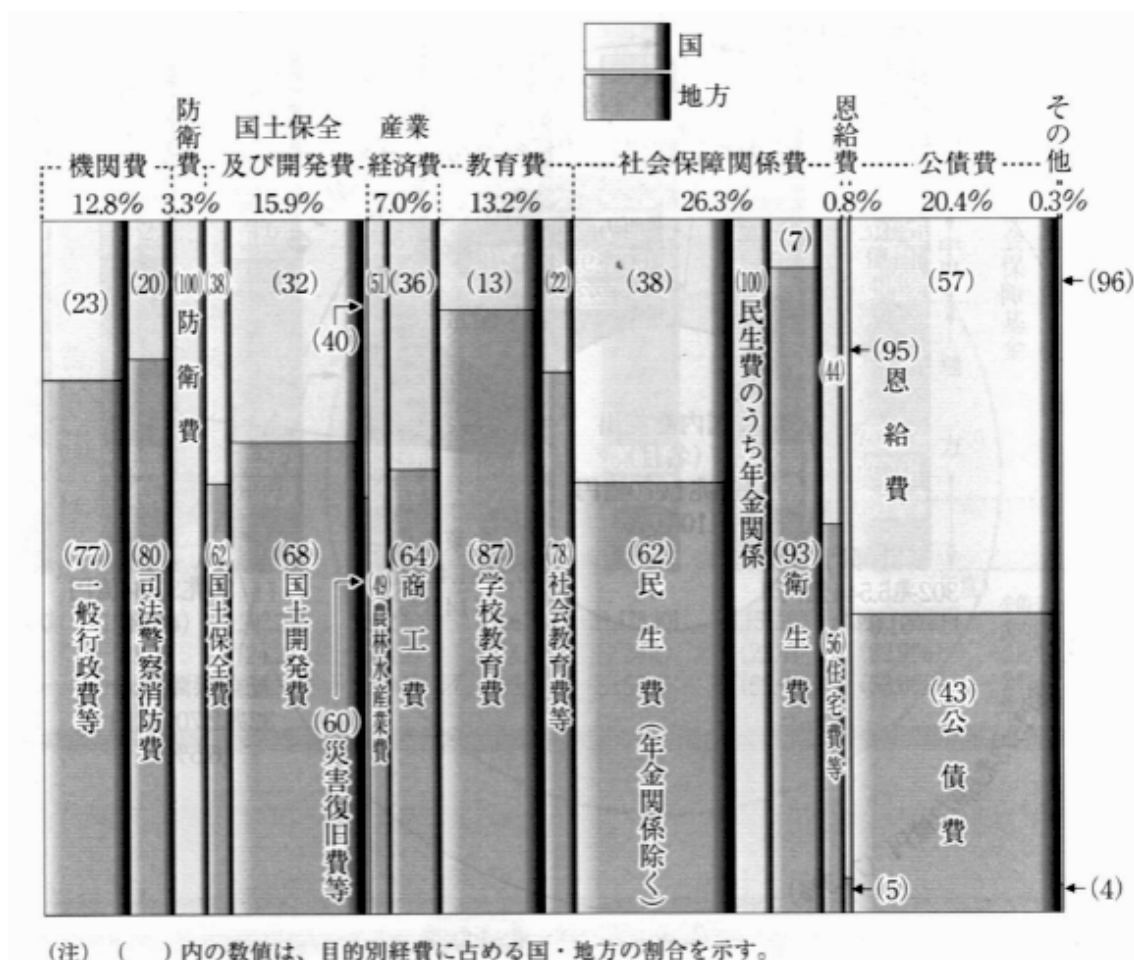
日本の地方公共団体は都道府県と市町村の2層制である。その数は、都道府県47、市町村1,817（2006年10月1日現在）となっている。その行政活動を財政面で支えるのが地方財政である。

地方財政の歳出面に着目し、日本の地方公共団体の行政活動を見てみる。

日本の国民経済において、2004年度、国内総支出は496兆1,970億円となった。そのうち政府部門は22.9%を占める。地方政府と中央政府に分けて国内総支出に対する割合を見ると、中央政府の4.1%に対し地方政府は12.3%となる。地方政府の歳出規模は中央政府の3倍であり、日本の国民経済にとって地方公共団体の占める役割は大きい。

図1は、2004年度における国と地方の歳出純計額149兆8,450億円につき、行政の分野別に国と地方の割合を示したものである。各分野別の柱において、幅は支出額の大きさを表している。ここで主として次の2点の特徴がわかる。それは、①防衛費と年金のように国のみが行う行政分野も一部にはあるが、日本の政府部門は基本的に国と地方が分担のもとに行政活動を行っていること、②国と地方が分担をする割合について、福祉や衛生、教育など国民生活に直接関係する行政分野において、地方の方が国よりも多くの経費を支出し行政活動を行っていること、ということである。

図1 国・地方を通じる純計歳出規模（目的別）（2004年度）



出典：総務省編、2006、「平成18年版 地方財政白書」3頁

以上のような地方公共団体の行政活動の意義を考えると、全国の1,800を超える全ての地方公共団体について、毎年度の行政活動を適切に遂行するための財源が安定的に確保されることは非常に重要なことといえることができる。

2. 地方交付税の意義と現状

2.1 地方交付税の意義

上記1で見たとおり、日本の地方公共団体は国民に身近な行政サービスを相当規模で担っている。そしてその活動に要する経費については、地方自治のあり方に照らし、その地域の住民の負担（地方税）によってまかなわれるのが本来の姿といえることができる。

しかしながら、日本の地方公共団体は置かれている状況によって経済力の格差がある。そのことは多くの地方公共団体にとって地方税だけで必要な経費を賄うことを困難にしている。

まず、日本の地方公共団体の置かれた状況の違いということで、人口をもとに眺めてみる。表1は人口段階別の都道府県数及び人口概数である。人口1,000万人を超えているのが東京都1団体であり、500万人を超えているのが8道府県となっている。これら9都道府県で人口割合の計が52.3%となっており、日本の人口の半分が集中している。このうち北海道を除いた8都府県の人口密度をみた場合、全国平均（343人/km²、2005年国勢調査）の2

倍から17倍となっている。その一方で、人口が200万人未満の県が27と全体の半分以上を占めている。この中には、人口密度が全国平均の4分の1に近い県もある。

表1 人口段階別の都道府県数及び人口（2005年、国勢調査）

人口段階	都道府県数	人口(千人)	人口の割合(%)
総数	47	127,757	100.0
1,000万以上	1	12,571	9.8
500万～1000万未満	8	54,239	42.5
300万～500万	1	3,792	3.0
200万～300万	10	23,726	18.6
100万～200万	20	27,901	21.8
100万未満	7	5,528	4.3

表2は人口段階別の市町村数及び人口である。2,217市町村（2005年国勢調査時点）のうち約3分の1は市である。市の人口は1億1,025万4千人であり、全人口の86.3%を占める。そのうち人口100万人以上の市は12である。この12市だけで全人口に占める割合は21.8%となる。その一方、町村数は1,466で市町村全体の3分の2を占めるが、人口では全体の13.7%を占めるに過ぎない。

表2 人口段階別の市町村数及び人口（2005年、国勢調査）

人口段階	市町村数	人口(千人)	人口の割合(%)
総数	2,217	127,757	100.0
市	751	110,254	86.3
100万以上	12	27,870	21.8
50万～100万未満	14	9,775	7.7
30万～50万	45	17,297	13.5
20万～30万	40	9,758	7.6
10万～20万	141	19,384	15.2
5万～10万	249	17,378	13.6
3万～5万	152	7,207	5.6
3万未満	74	1,585	1.2
町村	1,466	17,503	13.7
3万以上	90	3,387	2.7
2万～3万未満	160	3,845	3.0
1万～2万	430	6,087	4.8
5千～1万	425	3,089	2.4
5千未満	361	1,095	0.9

注）東京都特別区部は1市として計算

次に、地方公共団体間の経済的な格差ということで、一人当たりの県民所得を見てみる。表3は、2003年度の一人当たり県民所得の水準を指数で表したものである。全国平均を100とした場合、東京都が145.1で突出している。平均の100を超えているのは10団体であり、残りの8割近い団体は平均を下回っており、90台から60台まで分布が広がっている。都道府県レベルでの経済的な格差の存在を示しているといえることができる。

表3 一人当たり県民所得の段階別都道府県数（2003年度）

全国＝100とする。

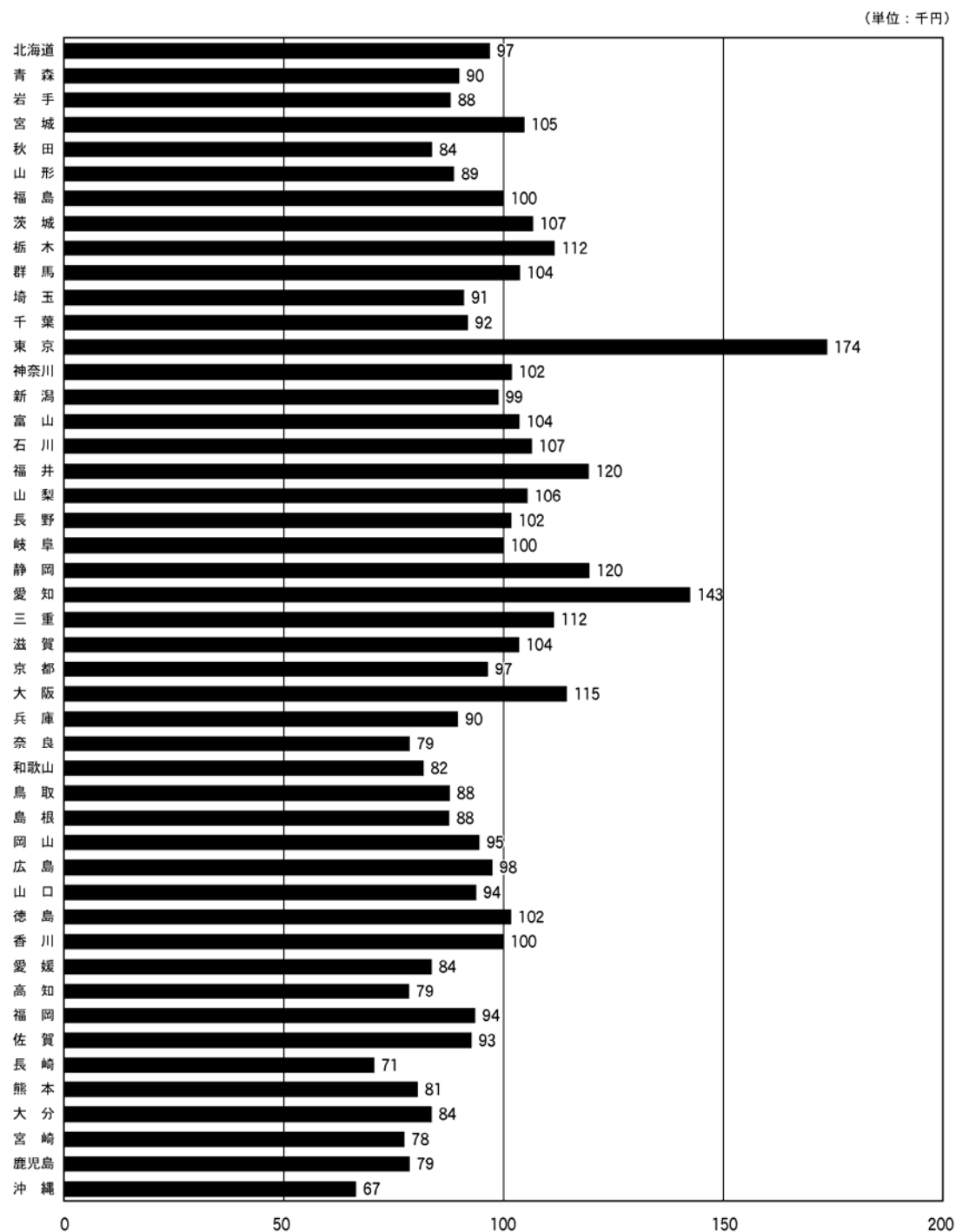
段 階	都道府県 数
140以上	1
130～140	0
120～130	0
110～120	1
100～110	8
90～100	12
80～90	17
70～80	7
70未満	1
計	47

＊ 県民所得は内閣府調べによる。

人口は2003年10月1日現在（総務省統計局調べ）

以上のようなことが地域間の財政力の不均衡につながっている。図2は2004年度一人当たり都道府県税額である。東京都17.4万円から沖縄県6.7万円まで2.6倍の差が生じている（注1）。

図2 2004年度一人当たり都道府県税額



出典：地方交付税制度研究会編、2006、「平成18年版 地方交付税のあらまし」14頁

このような実態をもし放置した場合、税収が少ない地方公共団体においては行政サービスの水準を切り下げるか、地方税について住民の負担増を図るということを余儀なくされる。全体的に、地方公共団体間で行政サービスの水準、住民の税負担について著しい差が生じるということになってしまう。

しかしながら、全ての国民について、一定の負担のもとに等しく一定水準の行政サービスを受けることができるよう保障することが地方自治のあり方として求められている。そこで、そのことを実現するために各地方公共団体の財政需要と財政収入の過不足を調整す

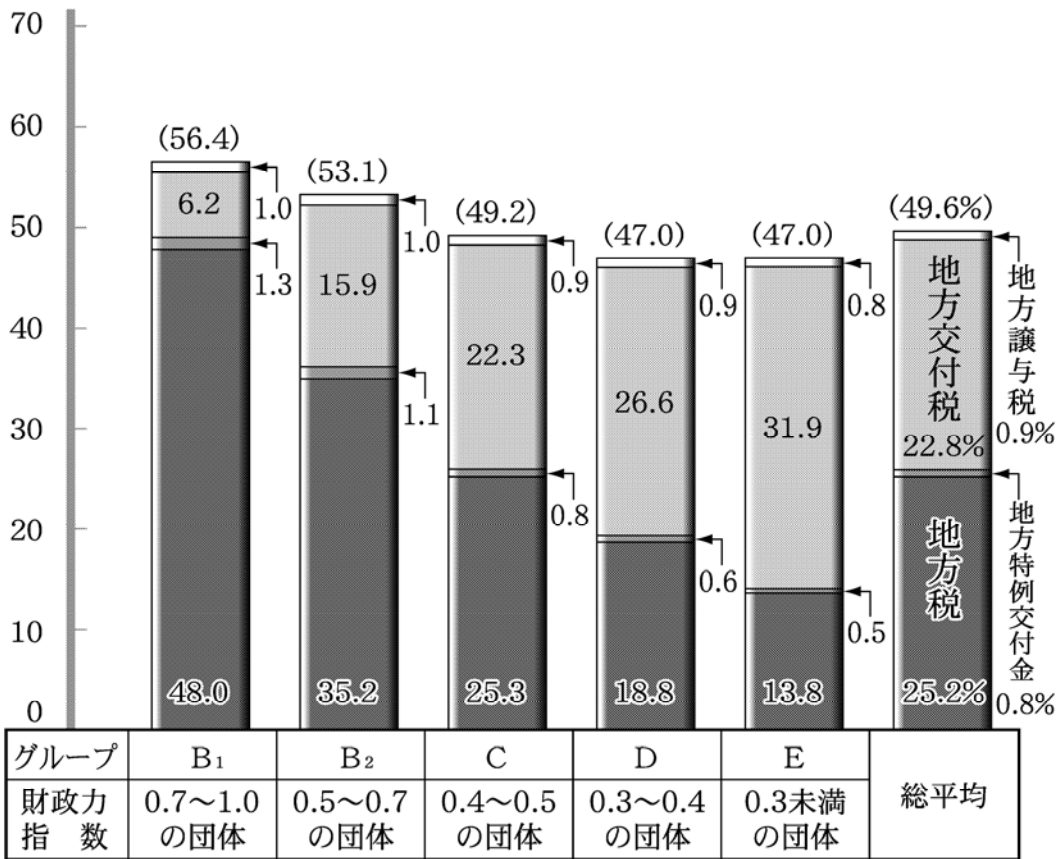
ることが必要となる。その仕組みが地方交付税制度である。

2.2 地方交付税の現状

地方交付税制度の仕組みの説明に入る前に、地方交付税によって地方公共団体の財源がどのように確保されているか、具体的に数値で見てみる。

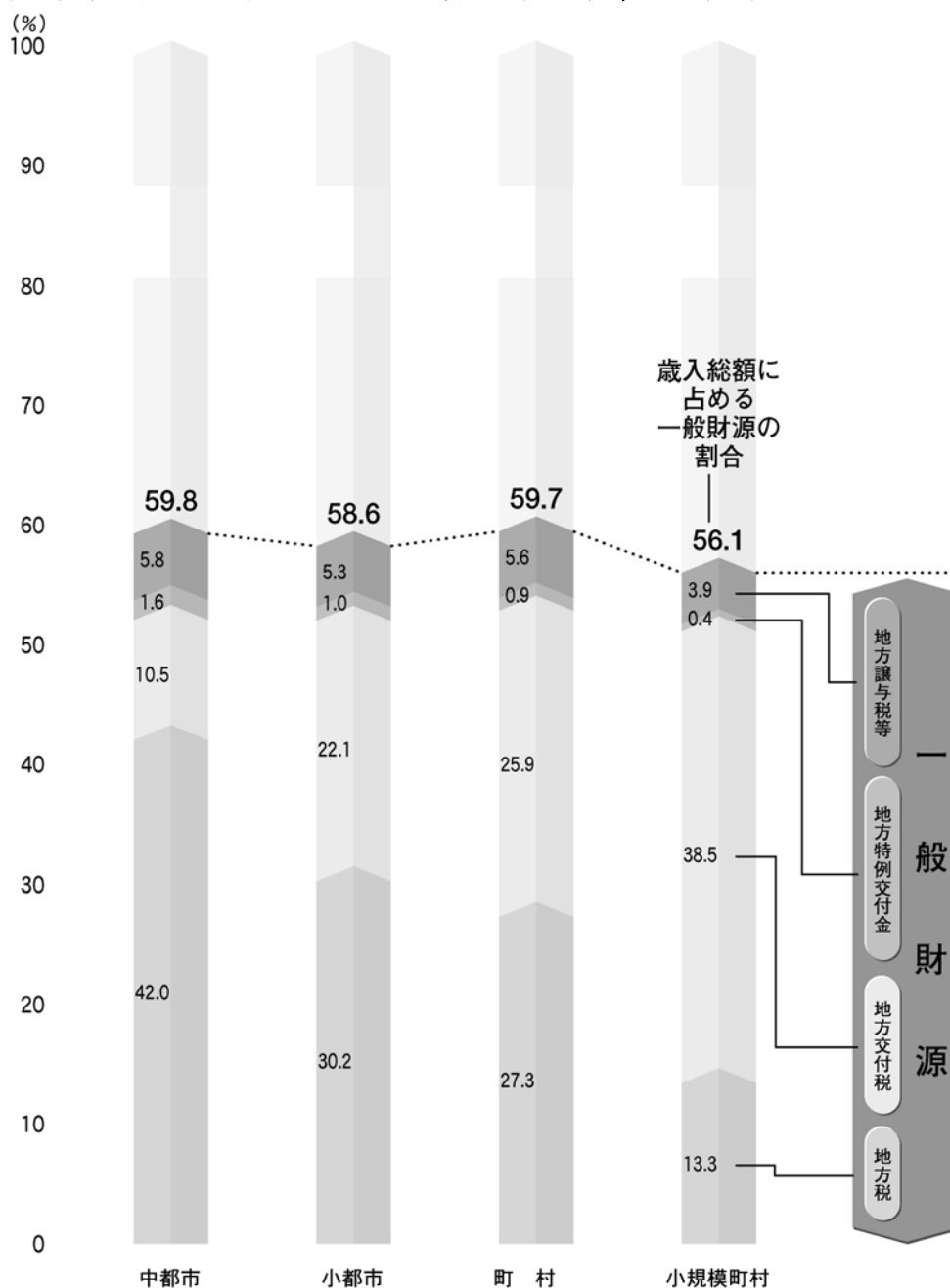
図3、図4は、歳入総額に占める一般財源の割合の分布状況である。図3は都道府県、図4は市町村であり、いずれも2004年度である。

図3 歳入総額に占める一般財源の割合の分布（都道府県：2004年度）



出典：地方交付税制度研究会編、2006、「平成18年度版 地方交付税のあらまし」16頁
 （注3につき筆者により1部修正）

図4 歳入総額に占める一般財源の割合の分布（市町村；2004年度）



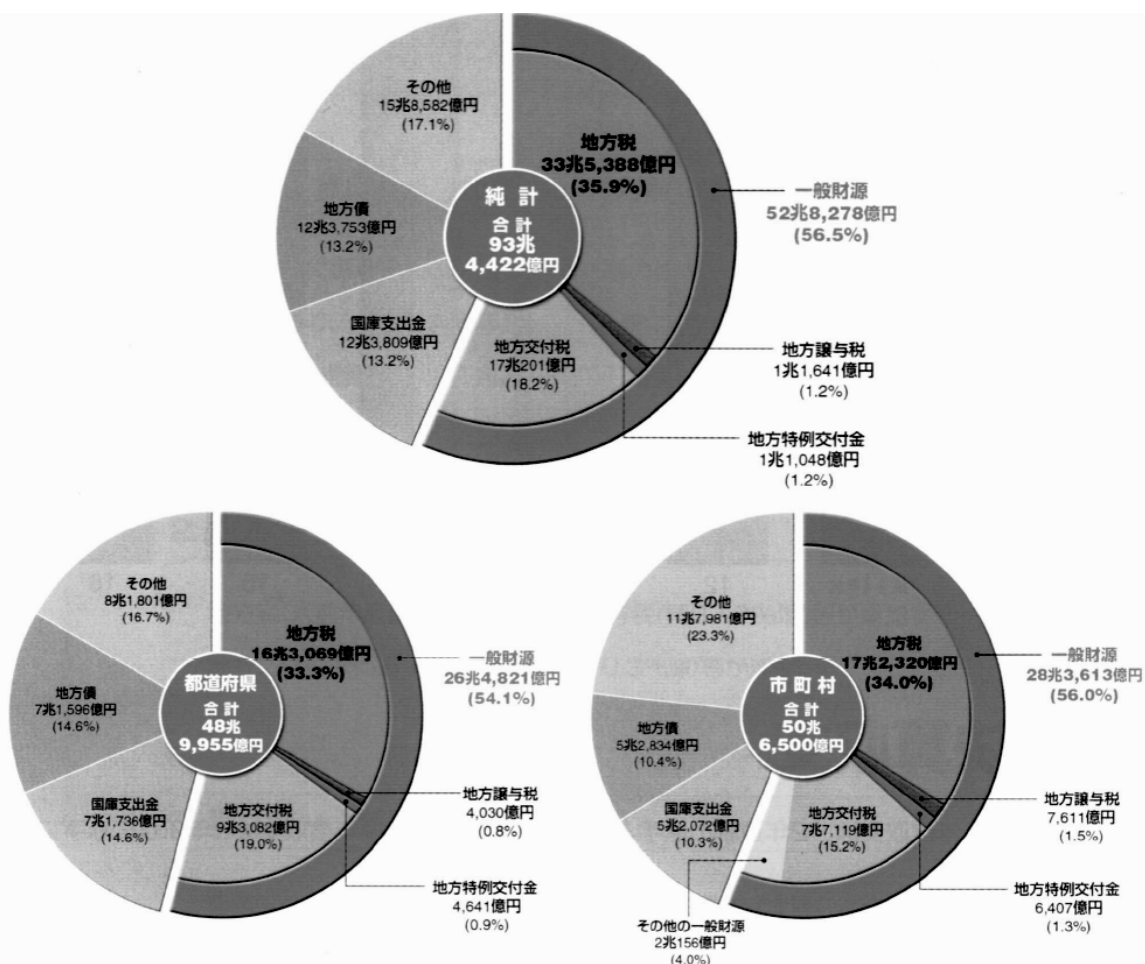
(注) 1.「中都市」とは、平成12年国勢調査報告における人口10万人以上の市をいい、「小都市」とは人口10万人未満の市をいいます。
2.「町村」とは、人口1万人以上の町村をいい、「小規模町村」とは、人口1万人未満の町村をいいます。

出典：総務省編、2006、「平成18年版 地方財政白書ビジュアル版」11頁

ここで、「一般財源」という言葉が出てくる。地方公共団体の財源には、使途が特定されていない財源と使途が特定されている財源がある。地方公共団体が自立した財政運営を行って行くためには、使途が特定されていない財源を確保することが極めて重要になる。その使途が特定されていない財源を「一般財源」と呼ぶ。図5は2004年度の地方公共団体の歳入内訳を示す。都道府県と市町村の純計で、一般財源は52兆8,278億円で56.5%を占める。内訳を見ると地方税（35.9%）、地方交付税（18.2%）が主要な要素となっていることがわ

かる。都道府県の歳入に占める一般財源の割合は54.1%となる。市町村においても56.0%とほぼ同じ水準となっている。なお、一般財源とは逆に、用途が特定されている財源のことを「特定財源」という。その代表例には国庫補助負担金がある。

図5 地方公共団体の歳入の構成（2004年度）



出典：総務省編、2006、「平成18年版 地方財政白書ビジュアル版」6頁

図3中、歳入総額中に占める地方税収入が大きいグループB1では地方交付税は歳入中の6.2%額に過ぎない。その一方で、歳入総額中に占める地方税収入が小さいグループEでは地方交付税の割合は歳入中31.9%となっている。一般財源が占める割合の平均が49.6%であるが、財政力が大きいグループも小さいグループも地方交付税の多寡によって調整が図られ、一般財源ベースではほぼ均等な水準になっていることがわかる。図4は市町村について、歳入総額に占める一般財源の割合の分布状況である。ここでは、中都市、小都市、町村と規模が小さくなるほど、歳入中に占める地方税の割合が低くなっている。図3の都道府県の場合と同様、地方交付税の交付を通じて調整が図られ、一般財源総額としてはほぼ均等な水準に調整が図られているのがわかる。

3. 地方交付税の歴史

日本における地方団体間の財政調整制度は、第1次世界大戦後の社会経済の状況を背景

に生まれてきた。資本主義経済の発展に伴い都市部と農村部の間で経済力の格差が顕著になってきたところ、第1次世界大戦後は相次ぐ不況に見舞われ、とりわけ農村部の疲弊が深刻になった。加えて、地方団体の事務量は年々増大し、それに対応するため農村部では住民に対して過重な税負担が課された。それでもなお円滑な事務の運営に支障をきたすという団体もあり、このような農村部の窮乏を救済するために地方団体間の財政調整制度の必要が提唱されるようになった。

1936年に臨時的な制度として地方団体間の財政調整制度が制度化されたが、恒久的な制度としてつくられたのは1940年の「地方分与税制度」が最初である。地方分与税には還付税と配付税の2種類があったが、財政調整機能を持つのは配付税の方である。配付税は、国税の一定割合を財源にし、交付に当たっては課税力が小さい団体ほど多くの額が配分されるという仕組みであった。1947年、還付税が廃止され、配付税の仕組みは「地方分与税」に引き継がれていった。また1948年には、名称と若干の仕組みが改められ「地方配付税」となった。この地方配付税について、1949年度、国が緊縮財政を進める中、国税の算入率を半減するということが起きた。このことは制度の安定性について大きく信頼感を失わせる事態となった。

そこで、同年、シャープ勧告（注2）により「地方財政平衡交付金制度」が示された。この制度は、総額について、各地方団体の財源不足額の積上げ額を基礎に決定することにした。また、各地方団体への配分に当たっては、それぞれの財源不足額を算出してその額を補てんすることとした。その財源不足額の算出に当たって「基準財政需要額」と「基準財政収入額」の概念を導入した。

この地方財政平衡交付金制度は1950年度に制度化された。理論的には優れた制度であったが、現実には、その総額である財源不足額をめぐって議論が絶えず、国の財政事情等が影響して十分かつ安定的な運用が困難であった。

そこで、1954年に「地方交付税制度」に改められることになった。総額について国税収入の一定割合と定めることにより、地方団体の独立財源として安定性を高めることとなった。また、単年度ごとに財源を保障する仕組みから長期的に財源を保障する仕組みへと変更になった。

4. 地方交付税の目的・機能と性格

4.1 地方交付税の目的・機能

地方交付税法第1条は、地方交付税の目的を、地方団体の自主性を損なわずにその財源の均衡化を図り、交付基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することにより、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化すること、と謳っている。

ここで明らかなとおり、地方交付税は2つの機能を持つ（注3）。

1つは財政調整機能である。地方団体間には財政力の格差があるが、地方交付税を適正に配分することにより、この格差の是正を図るということである。

2つ目は財源保障機能である。これには2つある。1つは地方財政全体の財源を保障するという機能であり、マクロの財源保障機能といわれるものである。地方交付税の総額は国税5税の一定割合として法定されているが、このことによって、地方財政全体の財源が

保障されているということである。

2つ目は、個々の地方団体の財源を保障する機能であり、ミクロの財源保障機能といわれるものである。地方交付税は基本的に、基準財政需要額、基準財政収入額という客観的・合理的な基準により個々の地方団体の財源不足額を算出し、その額について交付される。この仕組みにより、どの地方団体に対しても必要な財源を保障しているということである。

4.2 地方交付税の性格

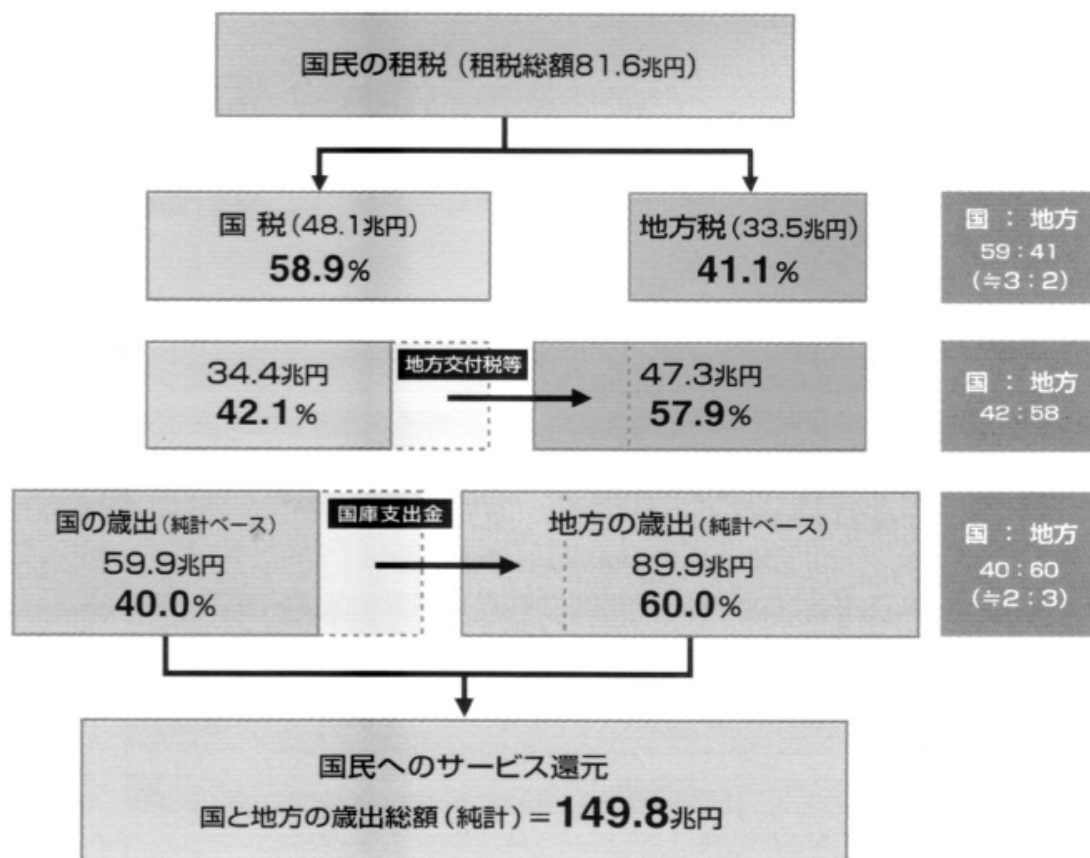
このように制度化された地方交付税は次の3つの性格を持つといえる(注4)。

1つは、地方団体が共有する固有の財源という性格である。地方交付税は、国税として集められた税の一部が、地方団体共有の税となり、ルールに基づき地方団体に再配分されるものである。地方交付税は国が地方に代わって徴収する地方税といえることができる。この意味で、地方団体が共有する固有の財源という性格を持つということである。

2つ目は、地方団体の一般財源という性格である。地方交付税について、国がその用途を制限したり、条件を付けたりすることは禁止されており、用途は地方団体の自主的な判断に任されている。国庫補助負担金は同じく国から交付されるものであるが、用途が制約される特定財源である。地方交付税はこのような財源とは全く異なる性格を持つということである。

3つ目は、国と地方の税源配分を補完するという性格である。国と地方の歳出について、図6によると、2004年度、国の歳出は59.9兆円、地方の歳出は89.9兆円であり、割合は概ね2 : 3となっている。これに対して、2004年度に国民から納められた税は、国税48.1兆円、地方税33.5兆円となっている。その割合は概ね3 : 2であり、地方の税収が相対的に小さい。地方交付税は、国と地方の税源配分の一環として、この歳出規模と地方税収入の乖離を補完するものである。図6では、地方交付税による移転により、国と地方の割合が42 : 58となっている。

図6 国・地方間の財源配分（2004年度）



出典：総務省編、2006、「平成18年版 地方財政白書ビジュアル版」32頁

5. 地方交付税総額の決定

地方交付税の総額は、国税の一定割合を基本として決定される。表4で示すとおり、対象は、国税の中でも基幹的な税であり、制度創設以来、所得税、法人税、酒税の3税であったが、1889年度（平成元年度）に消費税、たばこ税が加えられた。2006年度の状況は、所得税収入額、酒税収入額のそれぞれ32%、法人税収入額の35.8%、消費税収入額の29.5%、たばこ税収入額の25%となっている。

表4 地方交付税率及び対象税目の変遷

年度(西暦)	年度(和暦)	所得税	法人税	酒税	消費税	たばこ税
1954	昭和29	19.874/100	19.874/100	20/100		
1955	30		22/100			
1956	31		25/100			
1957	32		26/100			
1958	33		27.5/100			
1959	34		28.5/100			
1960～1961	35～36		28.5/100 + (0.3/100)*1			
1962～1964	37～39		28.9/100			
1965	40		29.5/100			
1966～1988	41～63		32/100		*2	
1989～1996	平成元年～8		32/100		24/100	25/100
1997～1998	9～10		32/100		29.5/100	25/100
1999	11	32/100	32.5/100	32/100	29.5/100	25/100
2000～	12～	32/100	35.8/100	32/100	29.5/100	25/100
2007～	19～	32/100	34/100	32/100	29.5/100	25/100

(注)

*1 (0.3/100)は、臨時地方特別交付金

*2 24/100は、消費譲与税に係るものを除いた消費税に係る率

*3 2004年度から2006年度までは、所得譲与税に係るものを除いた所得税に係る率

出典：地方交付税制度研究会編、2006、「平成18年版地方交付税のあらまし」23頁

地方交付税の総額の決定は国税の一定割合が基本となるのであるが、実際の総額はそれだけで決定されることはない。地方交付税は地方公共団体の行政活動に必要な財源を保障するという機能を果たすものであるが、毎年度必要とされる財源総額と国税の一定割合として算出された金額とは必ずしも一致するわけではない。そこで、地方財政計画（注5）の策定を通じて、地方交付税の総額について特例措置が講じられてきている（注6）。

2006年度、国税の一定割合として算出した金額は12兆5,267億円となっている。そして、特例措置がとられた結果、実際に地方交付税として地方公共団体に交付される総額は15兆9,073億円となっている（注7）。

今日、国の財政が危機的状況を迎えている中、地方交付税の総額についても削減をして国の財政再建に協力をすべきだというような意見が主張されている。地方公共団体も財政状況は厳しく、地方交付税の総額をめぐっては国対地方の厳しい対立が続いている。

6. 地方交付税の種類と算定方法

6.1 地方交付税の種類

地方交付税には、普通交付税と特別交付税の2種類がある。地方交付税総額の94%が普通交付税総額とされ、6%が特別交付税総額とされる（表5）。

表5 普通交付税総額と特別交付税総額

(億円)

		2005年度(当初)	2006年度(当初)
地方交付税		168,979	159,073
内訳	普通交付税	158,838	149,527
	特別交付税	10,140	9,546

※) 普通交付税総額の算出過程における若干の調整が特別交付税総額において行われるため、実際に交付される金額は厳密に94：6の割合になるわけではない。

端数処理の結果、内訳の計は必ずしも総額と一致しない。

地方交付税は、各地方公共団体の財源不足額に応じて公平に交付されるものである。普通交付税はその財源不足額を地方公共団体ごとに、客観的かつ合理的に算出しようとするものであるが、どうしても画一的、機械的になってしまうことは避けられない。そこで、補完的に特別交付税を設け、普通交付税では加味されなかった要素を算入して各地方公共団体に交付することとされている。

6.2 普通交付税の算定

(1) 総額の調整と交付団体・不交付団体

普通交付税は、地方公共団体ごとに、次の算式により算定された財源不足額によって国から交付されるのが基本である（注8）（注9）。

$$\text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額} = \text{財源不足額}$$

上記の算定の結果、普通交付税の交付が行われる団体を「交付団体」という。また、普通交付税の交付が行われない団体を「不交付団体」という。表6は、2006年度における普通交付税の交付・不交付別の団体数である。不交付団体の数は、都道府県で2団体、市町村では169団体となった。数の面では全体に占める割合は小さく、ほとんどの地方公共団体が交付団体となっている。しかし、市町村人口で見ると、不交付団体の人口は総人口の25.9%を占めており、対前年度比較で増加している。今後、不交付団体の増加を目指すことが政府の方針となっている。

表 6 普通交付税 交付・不交付別団体数

2006年度			(参考：2005年度)	
区 分	都道府県	市町村	都道府県	市町村
交 付	45	1,651	46	2,249
不交付	2	169	1	146
計	47	1,820	47	2,395

(注)

1. 不交付団体には、合併特例の適用により交付税が交付される団体を含む。
2. 市町村の不交付団体には、特別区を含まない。
3. 2005年度は、当初算定ベースである。

(参考) 不交付団体（市町村）の人口割合 (単位: 千人、%)

区 分	2006年度A	2005年度B	増減(A-B)
不交付団体の人口	33,030	23,332	9,698
不交付団体の人口割合	25.9	18.4	7.5

出典：総務省資料

(2) 算定期日・決定期日・交付時期

地方交付税は、毎年度、算定が行われ交付される。算定に当たっては4月1日が基準日となる。最近、市町村合併が進められているが、例えば、4月2日に合併をした市町村の場合は、その年度は、合併前のそれぞれの市町村ごとに算定をして合計した金額がその団体の地方交付税額となる。

また、交付される普通交付税額の確定はそれぞれの地方公共団体の計画的な財政運営にとって重要なことである。そのため、できるだけ早く交付額が決定されることが各地方公共団体にとって望ましい。しかし、その一方で、できるだけ最新の状況をもとに算定するという要請もある。そこで、これらのことを勘案し、毎年度、遅くとも8月末までに決定されなければならないこととなっている。2006年度の場合は7月25日に決定されている。なお、いったん決定がなされた後、年度途中に大きな変更が生じた場合には再度計算がしなおされることもある。

交付の時期は、4月、6月、9月、11月である。額が決定される前の4月と6月にも交付されるが、地方公共団体の資金需要に対処するためである。4月と6月の交付額は、それぞれ前年の普通交付税額の概ね4分の1の額とされている。

(3) 基準財政需要額の意義

地方交付税制度は、標準的な行政水準を維持するために必要な経費の財源を地方公共団体に保障することを目的とする。そこで、基準財政需要額を地方公共団体ごとに算出するに当たっては、実際に支出をした実績額を使うのではなく、標準的な水準の行政を行った場合に必要となる額を客観的な数値を使って算出することになる。もし、実績に応じて交付するとなると支出額が多ければ多いほど普通交付税の交付額も多くなるという不公平が

生じることになる。標準的な水準の行政といっても、各地方公共団体が置かれた状況は様々であり、自然的・地理的・社会的条件に対応して算出されるものである（注10）。

（4） 基準財政需要額の算定

基準財政需要額は、行政項目ごとに、次の算式によって算出される額を合算することによって算出される。

$$\text{基準財政需要額} = \text{単位費用} \times \text{測定単位} \times \text{補正係数}$$

以下、行政項目、測定単位、単位費用、補正係数という順に説明を行う。

ア 行政項目

2006年度に基準財政需要額の算定に用いられる行政項目は表7中の一番左の列のとおりである。都道府県分と市町村分に分けて行政項目が置かれる。都道府県分であれば、警察費、土木費、教育費、厚生労働費、産業経済費、その他の行政費、公債費に区分される。市町村分であれば、消防費、土木費、教育費、厚生費、産業経済費、その他の行政費、公債費に区分される。それぞれその中でも細目が置かれる。

なお、2007年度に新型交付税が導入されることに伴い、これらの行政項目も改変整理されることになっているので、注意が必要である。

表7 基準財政需要額の行政項目と測定単位（2005年度）

（単位：百万円）

（都道府県分）

行政項目		経常経費		投資的経費	
		測定単位	需要額	測定単位	需要額
警察費		警察職員数	2,355,847	—	—
土木費	道路橋りょう費	道路の面積	401,148	道路の延長	1,059,713
	河川費	河川の延長	47,571	河川の延長	193,122
	港湾費	(港湾)係留施設の延長	38,807	(港湾)外郭施設の延長	36,684
		(漁港)係留施設の延長	11,267	(漁港)外郭施設の延長	18,837
	その他の土木費	人口	138,940	—	—
教育費	小学校費	教職員数	2,695,052	—	—
	中学校費	教職員数	1,457,546	—	—
	高等学校費	教職員数	1,608,166	—	—
		生徒数	187,599	生徒数	109,768
	特殊教育諸学校費	教職員数	517,280	—	—
		学級数	65,722	学級数	35,019
	その他の教育費	人口	233,583	—	—
		公立大学等学生数	114,675	—	—
		私立学校等生徒数	518,721	—	—
厚生労働費	生活保護費	町村部人口	121,716	—	—
	社会福祉費	人口	628,939	人口	23,956
	衛生費	人口	1,209,257	—	—
	高齢者保険福祉費	65歳以上人口	888,372	65歳以上人口	29,908
		73歳以上人口	701,807	—	—
産業経済費	労働費	人口	76,328	—	—
	農業行政費	農家数	374,562	耕地の面積	279,696
	林野行政費	公有以外の林野の面積	68,457	林野の面積	107,069
		公有林野の面積	20,060	—	—
	水産行政費	水産業者数	43,331	—	—
その他の行政費	商工行政費	人口	256,205	—	—
	企画振興費	人口	195,074	—	—
	徴税費	世帯数	336,296	—	—
	恩給費	恩給受給権者数	53,086	—	—
	その他の諸費	人口	665,380	人口	807,371
		—	—	面積	289,508
公債費			2,511,873	—	—

(市町村分)

(単位：百万円)

行政項目		経常経費		投資的経費	
		測定単位	需要額	測定単位	需要額
消防費		人口	1,646,839	—	—
土木費	道路橋りょう費	道路の面積	625,928	道路の延長	1,023,313
	港湾費	(港湾)係留施設の延長	19,136	(港湾)外郭施設の延長	19,176
		(漁港)係留施設の延長	10,887	(漁港)外郭施設の延長	10,649
	都市計画費	都市計画区域人口	164,958	都市計画区域人口	179,605
	公園費	人口	105,909	人口	51,536
		都市公園の面積	35,826	—	—
	下水道費	人口	147,730	人口	642,196
その他の土木費		人口	226,358	人口	460,828
教育費	小学校費	児童数	334,892	—	—
		学級数	275,858	学級数	334,394
		学校数	229,937	—	—
	中学校費	生徒数	144,003	—	—
		学級数	139,066	学級数	188,348
		学校数	112,559	—	—
	高等学校費	教職員数	105,133	—	—
		生徒数	13,396	生徒数	6,589
	その他の教育費	人口	938,037	人口	33,747
		幼稚園の幼児数	134,463	—	—
厚生費	生活保護費	市部人口	728,408	—	—
	社会福祉費	人口	1,599,967	人口	81,477
	保険衛生費	人口	1,120,276	—	—
	高齢者保険福祉費	65歳以上人口	1,850,200	65歳以上人口	59,028
		73歳以上人口	707,932	—	—
清掃費		人口	1,206,708	人口	252,854
経済産業費	農業行政費	農家数	236,705	農家数	168,961
	商工行政費	人口	201,878	—	—
	その他の産業経済費	林業、水産業及び鉱業の従業者数	70,513	林業、水産及び鉱業の従業者数	63,416
その他の行政費	企画振興費	人口	705,252	人口	476,767
	徴税費	世帯数	371,439	—	—
	戸籍住民基本台帳費	戸籍数	88,270	—	—
		世帯数	140,147	—	—
	その他の諸費	人口	2,122,588	人口	330,827
		面積	171,350	面積	169,260
公債費		—	2,170,881	—	—

(注) 上記概要額は、錯誤額を含まず、臨時財政対策債振替前のものであること。

また、市町村分は、一本算定の額である。

出典：地方交付税制度研究会編、2006、「平成18年度 地方交付税のあらまし」38頁

イ 測定単位

各行政項目における財政需要の量を測定するために用いられるのが「測定単位」である。行政項目を経常経費と投資的経費に区分し、それぞれに概ね一つの測定単位が設けられる(表7参照)。都道府県分の「教育費・高等学校費・経常経費」における「教職員数」と「生徒数」のように一つの行政項目で2つの測定単位が置かれる場合もある。また、都道府県分の「土木費・道路橋りょう費」のように、同じ行政項目であっても経常経費と投資的経費で測定単位が異なる場合もある。

測定単位には、その行政項目についての財政需要をできるだけ的確に反映する数値が用

いられる。また、算定を公正に行うために客観的な数値であることも求められる。さらに、その数値の把握が簡単で明瞭であることも必要な要素である。

ウ 単位費用

測定単位一単位当たりの単価が「単位費用」である。表８のとおり、道府県分と市町村分に分けて、測定単位ごとに定められる。

表8 単位費用（2006年度）

（道府県分）

（単位：円、％）

区分				2006年度 単位費用(A)	2005年度 単位費用(B)	(A)－(B) (C)	伸び率 (C)/(B)×100
一 警察費		警察職員数	経常	9,408,000	9,761,000	-353,000	-3.6
二 土木費	1道路橋りょう費	道路の面積	経常	174,000	180,000	-6,000	-3.3
		道路の延長	投資	2,790,000	3,402,000	-612,000	-18.0
	2河川費	河川の延長	経常	151,000	139,000	12,000	8.6
			投資	462,000	525,000	-63,000	-12.0
	3港湾費	港 係留施設の延長	経常	36,700	37,200	-500	-1.3
		湾 外郭施設の延長	投資	6,140	6,010	130	2.2
		漁 係留施設の延長	経常	13,300	13,600	-300	-2.2
		港 外郭施設の延長	投資	6,170	6,030	140	2.3
4その他の土木費	人口	経常	1,710	1,360	350	25.7	
三 教育費	1小学校費	教職員数	経常	6,783,000	6,258,000	525,000	8.4
	2中学校費	教職員数	経常	6,799,000	6,080,000	719,000	11.8
	3高等学校費	教職員数	経常	7,623,000	7,727,000	-104,000	-1.3
		生徒数	経常	72,400	79,300	-6,900	-8.7
			投資	39,200	38,600	600	1.6
	4特殊教育諸学校費	教職員数	経常	6,714,000	6,145,000	569,000	9.3
		学級数	経常	2,421,000	2,616,000	-195,000	-7.5
		投資	1,469,000	1,486,000	-17,000	-1.1	
	5その他の教育費	人口	経常	2,010	2,070	-60	-2.9
		公立大学等学生数	経常	273,000	308,000	-35,000	-11.4
私立学校等生徒数		経常	240,100	236,900	3,200	1.4	
四 厚生労働費	1生活保護費	町村部人口	経常	6,770	6,500	270	4.2
	2社会福祉費	人口	経常	7,640	5,850	1,790	30.6
			投資	204	246	-42	-17.1
	3衛生費	人口	経常	11,400	10,200	1,200	11.8
		4高齢者保険福祉費	65歳以上人口	経常	52,100	42,900	9,200
			投資	1,080	1,640	-560	-34.1
		74歳以上人口	経常	71,100	62,000	9,100	14.7
	5労働費	人口	経常	611	656	-45	-6.9
五 産業経済費	1農業行政費	農家数	経常	118,000	99,200	18,800	19.0
		耕地の面積	投資	41,800	50,400	-8,600	-17.1
	2林野行政費	公有以外の林野の面積	経常	4,890	4,240	650	15.3
		公有林野の面積	経常	11,400	11,800	-400	-3.4
		林野の面積	投資	3,760	4,340	-580	-13.4
	3水産行政費	水産業者数	経常	295,000	272,000	23,000	8.5
	4商工行政費	人口	経常	2,250	2,370	-120	-5.1
六 行政その他の 費	1企画振興費	人口	経常	1,890	1,730	160	9.2
	2徴税費	世帯数	経常	7,610	7,520	90	1.2
	3恩給費	恩給受給権者数	経常	1,246,000	1,272,000	-26,000	-2.0
	4その他の諸費	人口	経常	6,420	4,840	1,580	32.6
			投資	2,100	2,830	-730	-25.8
		面積	投資	726,000	656,000	70,000	10.7
	七 公債費	1災害復旧費			950	950	0
2補正予算償還費		平成10年度以前許可債に係わるもの		800	800	0	0.0
		平成11年度以降許可債に係わるもの		70	71	-1	-1.4
3地方税減収補てん償還費				24	24	0	0.0
4地域財政特例対策償還費				40	24	16	66.7
5臨時財政特例償還費				87	87	0	0.0
6財源対策償還費				83	85	-2	-2.4
7減税補てん償還費				74	75	-1	-1.3
8臨時税収補てん償還費				128	130	-2	-1.5
9臨時財政対策償還費				71	72	-1	-1.4
10地域改善対策特定事業債等償還費				800	800	0	0.0
11公害防止事業費償還費				500	500	0	0.0
12石油コンビナート等償還費				500	500	0	0.0
13地震対策緊急整備事業債償還費				500	500	0	0.0
14被災者生活再建償還費				800	800	0	0.0
15原子力発電施設等立地地域振興償還費				700	700	0	0.0
16災害振興等債利子支払費				950	950	0	0.0

(市町村分)

(単位：円、%)

区分			2006年度 単位費用(A)	2005年度 単位費用(B)	(A)-(B) (C)	伸び率 (C)/(B)×100
一 消防費						
二 土 木 費	人口		経常 10,600	10,800	-200	-1.9
	1道路橋りょう費	道路の面積	経常 92,800	96,900	-4,100	-4.2
		道路の延長	投資 299,000	370,000	-71,000	-19.2
	2港湾費	港 係留施設の延長	経常 36,600	37,200	-600	-1.6
		湾 外郭施設の延長	投資 6,140	6,010	130	2.2
		漁 係留施設の延長	経常 13,300	13,600	-300	-2.2
		港 外郭施設の延長	投資 4,810	4,790	20	0.4
	3都市計画費	都市計画区域における人口	経常 1,240	1,270	-30	-2.4
			投資 545	610	-65	-10.7
	4公園費	人口	経常 662	679	-17	-2.5
		都市公園の面積	投資 106	118	-12	-10.2
	5下水道費	人口	経常 42,200	44,800	-2,600	-5.8
			投資 100	100	0	0.0
	6その他の土木費	人口	経常 124	115	9	7.8
			投資 2,090	1,660	430	25.9
三 教 育 費	1小学校費	児童数	経常 357	368	-11	-3.0
		学級数	経常 41,700	43,800	-2,100	-4.8
		学校数	経常 907,000	969,000	-62,000	-6.4
		学校数	投資 668,000	671,000	-3,000	-0.4
	2中学校費	生徒数	経常 7,692,000	9,818,000	-2,126,000	-21.7
		学級数	経常 38,100	39,200	-1,100	-2.8
		学校数	経常 1,126,000	1,167,000	-41,000	-3.5
		学校数	投資 668,000	671,000	-3,000	-0.4
	3高等学校費	教職員数	経常 9,020,000	10,723,000	-1,703,000	-15.9
		生徒数	経常 7,529,000	7,526,000	3,000	0.0
		生徒数	経常 53,800	60,900	-7,100	-11.7
		生徒数	投資 28,000	26,600	1,400	5.3
	4その他の教育費	人口	経常 6,010	6,170	-160	-2.6
		幼稚園の幼児数	投資 190	193	-3	-1.6
		幼稚園の幼児数	経常 360,000	380,000	-20,000	-5.3
		幼稚園の幼児数	投資 369	451	-82	-18.2
四 厚 生 労 働 費	1生活保護費	市部人口	経常 6,790	6,610	180	2.7
	2社会福祉費	人口	経常 14,500	12,100	2,400	19.8
		人口	投資 369	451	-82	-18.2
	3保健衛生費	人口	経常 4,510	4,330	180	4.2
		人口	投資 4,510	4,330	180	4.2
	4高齢者保健福祉費	65歳以上人口	経常 80,800	78,200	2,600	3.3
		74歳以上人口	投資 1,450	1,760	-310	-17.6
	5清掃費	人口	経常 71,100	62,000	9,100	14.7
		人口	投資 6,260	6,420	-160	-2.5
		人口	投資 365	438	-73	-16.7
五 産 業 経 済 費	1農業行政費	農家数	経常 69,900	63,200	6,700	10.6
	2商工行政費	人口	投資 25,600	29,000	-3,400	-11.7
		人口	経常 1,270	1,230	40	3.3
	3その他の産業経済費	林業、水産及び鉱業の従業者数	経常 145,000	137,000	8,000	5.8
		林業、水産及び鉱業の従業者数	投資 88,800	95,300	-6,500	-6.8
六 そ の 他 の 行 政 費	1企画振興費	人口	経常 4,570	4,580	-10	-0.2
		人口	投資 770	970	-200	-20.6
	2徴税費	世帯数	経常 7,640	8,060	-420	-5.2
	3戸籍住民基本台帳費	戸籍数	経常 1,680	1,680	0	0.0
		世帯数	経常 2,710	2,800	-90	-3.2
	4その他の諸費	人口	経常 13,700	12,200	1,500	12.3
		人口	投資 822	966	-144	-14.9
		面積	経常 3,587,000	3,113,000	474,000	15.2
		面積	投資 202,000	234,000	-32,000	-13.7
		面積	投資 202,000	234,000	-32,000	-13.7
七 公 債 費	1災害復旧費		950	950	0	0.0
	2辺地対策事業債償還費		800	800	0	0.0
	3補正予算債償還費	平成10年度以前許可債に係わるもの	800	800	0	0.0
		平成11年度以降許可債に係わるもの	71	71	0	0.0
	4地方税減収補てん債償還費		24	64	-40	-62.5
	5地域財政特例対策債償還費		40	24	16	66.7
	6臨時財政特例債償還費		87	87	0	0.0
	7財源対策債償還費		83	85	-2	-2.4
	8減収補てん債償還費		97	99	-2	-2.0
	9臨時税収補てん債償還費		89	89	0	0.0
	10臨時財政対策債償還費		72	72	0	0.0
	11地域改善対策特定事業債等償還費		800	800	0	0.0
	12過疎対策事業債償還費		700	700	0	0.0
	13公害防止事業債償還費		500	500	0	0.0
	14石油コンビナート等債償還費		500	500	0	0.0
	15地震対策緊急整備事業債償還費		500	500	0	0.0
	16合併特例債償還費		700	700	0	0.0
	17原子力発電施設等立地地域振興債償還費		700	700	0	0.0
	18災害振興等債利子支払費		950	950	0	0.0

出典：地方交付税制度研究会編、2006、「平成18年度版 地方交付税のあらまし」42、43頁

単位費用は、地方公共団体が標準的な行政を行う場合に必要となる一般財源の額を測定単位一単位当たりで示したものであり、次の算式で算出される。

$$\begin{aligned} \text{単位費用} &= \frac{\text{標準団体の標準的な歳出} - \text{そのうち国庫補助金等の特定財源}}{\text{標準団体の測定単位の数値}} \\ &= \frac{\text{標準団体の標準的な一般財源所要額}}{\text{標準団体の測定単位の数値}} \end{aligned}$$

まず、「標準団体」として、人口や面積、行政規模が平均的なもので、かつ、自然的条件や地理的条件などが特異ではない団体の想定が行われる。標準団体として、都道府県の場合は人口170万人、面積6,500km²の県、市町村の場合、人口10万人、面積160km²の市が想定されている（表9参照）。

表9 標準団体の例

	都道府県	市町村
人 口	1,700,000人	100,000人
面 積	6,500km ²	160km ²
世帯数	630,000世帯	37,000世帯
道路の延長	3,900km	500km

出典：地方交付税制度研究会編、2006、「平成18年版 地方交付税のあらまし」39頁

このような標準的な団体又は標準的な施設をもとに、当該行政項目に関する行政活動を行う場合に必要となる経費を算出し、そこから、特定財源によって手当てが行われる額を控除する。ここで算出される額が、当該行政項目について標準的な行政を行う場合に必要とされる一般財源の額となる。

これを標準団体の測定単位の数値で除する。そこで算出される額が単位費用となる。単位費用の算出過程の例を（注11）に示す。

エ 補正係数

普通交付税が公平に地方公共団体間に交付されるためには、地方公共団体間の自然的、社会的条件の違いが反映されなければならない。そこで、測定単位の数値を補正することによってその反映を図ることとされている。測定単位に乗ずることになる係数のことを「補正係数」という。この補正を行うことによって算出金額が割増しになることもあれば、割落としになることもある。

補正係数については、できるだけ個別の地方公共団体の実情を反映させるという要請がある一方、算定方法が複雑とならないようにするという要請がある。そこで、行政経費の差に顕著に影響していること、普遍的であること、客観的な資料により把握できること、という要素を満たす場合に補正が行われることになる。

補正係数には次の8種類がある（注12）。費目によって適用される補正係数は異なる。ま

た、一つの費目について、いくつかの補正係数を組み合わせて適用される場合も多い（注13参照）。

① 種別補正

測定単位のうちに種別があり、かつ、その種別ごとに単位当たり経費に差があるものに適用される。

例）高等学校費において、普通科、工業科などコースによる経費の差が補正により反映される。

② 段階補正

測定単位の数値の大きさによって単位当たりの経費が割安又は割高となるものについて適用される。

例）消防費は、人口が大きいほど割安になり、人口が小さいほど割高になる。このことが補正により反映される。

③ 密度補正

人口密度などの測定単位の数値の密度の大きさによって単位当たりの経費が割安又は割高となるものについて適用される。

例）道路の面積が同じであっても、面積当たりの自動車交通量（密度）が大きいほど道路の維持補修費が割高になる。このことが補正により反映される。

④ 態様補正

地方公共団体の態様によって単位当たりの経費が割安又は割高となるものについて適用される。

ア 普通態様補正

次の事項等が補正により反映される。

- ・都市化の程度によるもの
- ・市町村の行政権能の違いによるもの

イ 経常態様補正

教職員の平均年齢の差によって地方公共団体の間で給与単価に差が出てくる。このようなことが補正により反映される。

ウ 投資態様補正

（ア） 投資補正

地方公共団体ごとに投資的経費の必要度は異なる。このことが補正により反映される。

（イ） 事業費補正

実際の投資的経費の財政需要が補正により反映される。

⑤ 寒冷補正

寒冷又は積雪の度合いによって、単位当たりの経費が割高となるものについて適用される。

例）寒冷地において暖房費の加算が行われる。

⑥ 数値急増補正・数値急減補正

人口等の測定単位が急増した地方公共団体において、急増による増加財政需要が補正により反映される。また、人口等の測定単位が急減した地方公共団体において、急

減しても行政規模を一挙に減らせないことに対応して補正が行われる。

⑦ 合併補正

合併直後に必要となる経費を割増算入するために補正が行われる。

⑧ 財政力補正

基準財政需要額には災害復旧事業のために発行した地方債の元利償還金が算入されるが、財政力が弱い団体ほど算入率を上げるために補正が行われる。

オ 具体的な基準財政需要額の算定例を（注13）に示す。

(5) 基準財政収入額

ア 6.2(1)にて示したとおり、普通交付税は、地方公共団体ごとに次の算式により算定された財源不足額によって交付されるのが基本である。

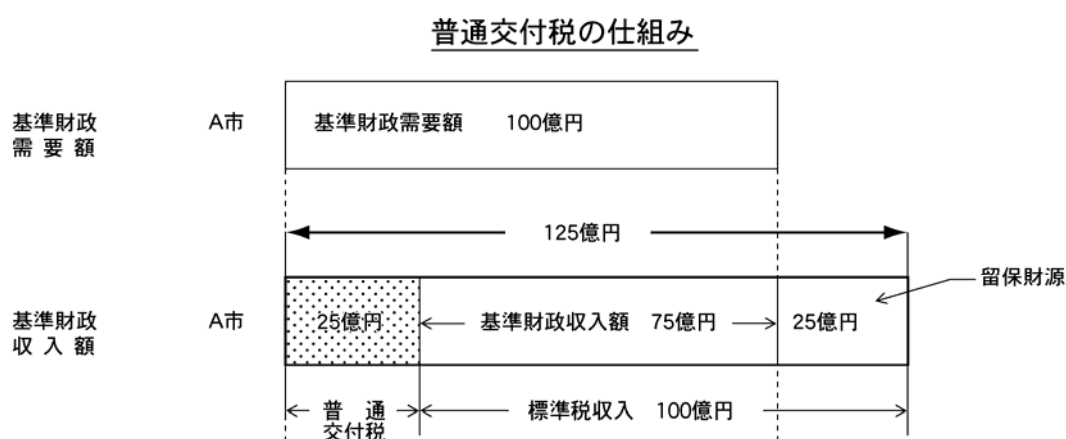
$$\text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額} = \text{財源不足額}$$

基準財政需要額の算出過程において特定財源に対応する部分は控除されている（6.2(4)ウ）ので、基準財政収入額の算定においては一般財源が対象となる。基準財政収入額は次の算式により算出する。

$$\text{標準的な地方税収入} \times 75/100 + \text{地方譲与税等（注14）}$$

上記2つの算式をもとに、普通交付税の仕組みを図示すると図7のとおりになる。

図7 普通交付税の仕組み



出典：総務省、「地方交付税制度の概要」、総務省。

<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/gaiyo.html> (2006.11.25)

イ 以上のことからわかるとおり、基準財政収入額の計算に当たっては「標準的な地方税収入」の全額を算入対象とはしていない。この算入されない標準的な地方税収入の25%を

留保財源と呼ぶ。図7においては25億円がこれに当たる。

留保財源を設けることとしている主な理由は次の2つである。(注15)

1つは、基準財政需要額の中では標準的な経費を完全には算入しきれものではないため、一定割合の税収はそのために留保しておくことが必要ということである。2つ目は、地方税収入を100%算入とした場合、基準財政需要額に算入された財政需要以外に地方公共団体が独自の政策を実施するための財源がなくなってしまうとともに、地方公共団体に努力して税源を涵養しようとする意欲を失わせるおそれがあるためということである。

ウ 基準財政収入額の対象税目等は表10のとおりである。これらの税目等について、できるだけ客観的な資料を使い、標準的な一般財源を合理的に算出することになる(注16)。

表10 基準財政収入額の対象税目等
(都道府県)

	項目	算定対象	対象外
一般財政	普通税	(法定普通税のすべて) 道府県民税(除交付金分)、事業税 地方消費税(除交付金分) 不動産取得税 たばこ税(含たばこ交付金) ゴルフ場利用税(除交付金) 自動車税、鉦区税 固定資産税(特例分)	法定外普通税
	地方譲与税	所得譲与税	
	その他	都道府県交付金(納付金) 地方特例交付金	
目的財源	目的税	自動車取得税(除交付金分) 軽油引取税(除交付金分)	狩猟税、法定外目的税
	地方譲与税等	地方道路譲与税 石油ガス譲与税 航空機燃料譲与税 交通安全対策特別交付金	

この他「減税補てん債相当額に係る特例加算額」が算定対象となる。

(市町村)

	項目	算定対象	対象外
一般財源	普通税	(法定普通税のすべて) 市町村民税、固定資産税、軽自動車税、たばこ税(除たばこ交付金)、鉱産税	法定外普通税
	税交付金	利子割交付金 配当割交付金 株式等譲渡所得割交付金 地方消費税交付金 ゴルフ場利用税交付金	
	地方譲与税	特別とん譲与税 所得譲与税	
	その他	市町村交付金(納付金) 地方特例交付金	
目的財源	目的税	事業所税	入湯税、都市計画税、水利地益税、法定外目的税
	税交付金	自動車取得税交付金 軽油引取税交付金(指定都市のみ)	
	地方譲与税等	地方道路譲与税 自動車重量譲与税 石油ガス譲与税(指定都市のみ) 航空機燃料譲与税 交通安全対策特別交付金	

この他「減税補てん債相当額に係る特例加算額」が算定対象となる。

出典：地方交付税制度研究会編、2006、「平成18年版 地方交付税のあらまし」52、53頁

具体的な算定基礎として、①関係行政機関が調査した課税客体の数量等を用いる場合、②課税実績を用いる場合、③交付又は譲与の実績を用いる場合がある。税目等と算定の基礎の例を示す（注17）。

①関係行政機関が調査した課税客体の数量等を用いる場合の例

- ・道府県民税：当該地方公共団体が調査した前年度の納税義務者数
- ・ゴルフ場利用税：当該団体に所在するゴルフ場の延利用人員
- ・自動車税：当該団体の区域内に定置場を有する自動車の台数

②課税実績を用いる場合の例

- ・法人事業税：前年度の課税標準等の額
- ・たばこ税：当該地方公共団体の前年度課税標準数量

③交付又は譲与の実績を用いる場合の例

- ・地方道路譲与税：前年度の譲与額
- ・地方消費税交付金：前年度の交付額

エ 具体的な基準財政収入額の算定例を（注18）に示す。

6.3 特別交付税

特別交付税の総額は地方交付税総額の6%である。

特別交付税は、個々の地方公共団体の具体的な事情を考慮して交付される。その事情には、普通交付税の算定が画一的に行われる結果、反映されなかった事情、普通交付税の決定時期以降に生じたため、その算定に反映できなかった事情などがある。例として、台風

災害や地震災害、農作物に対する干ばつや冷害などがある。

これらの事情をもとに算出されることから、特別交付税は普通交付税の機能を補完するものということができる。

特別交付税の決定・交付は、毎年度、2回に分けて行われる。第1回目は12月中に決定・交付されるが、その交付額は特別交付税総額の3分の1以内の額である。第2回目は3月中に、残りの全額につき決定・交付される。

7. 地方交付税改革の動向について

近年、地方交付税制度の改革をめぐって多方面からの議論が続いている。ここではその議論と示されている方向について簡単に示す。

- ① 地方財政をめぐっては、2004年度から2006年度までの間で三位一体の改革が進められた。これは、国庫補助負担金、税源移譲、地方交付税について一体的に改革を行うものである。この3つはいずれも図5からわかるとおり地方公共団体の歳入の主要な要素となっている。この中で、地方交付税については、3年間で5.1兆円の総額の抑制などの改革が行われた。今日、国の財政が危機的状況を迎え、また、国・地方を通じる歳出改革が求められる中、地方交付税の総額については引き続き議論の焦点となっている。また、地方公共団体側から、地方交付税が地方公共団体の共有する固有財源であることなどを明確にするため、名称の変更をはじめとして地方交付税制度を見直すべきとする意見も主張されている。
- ② 地方交付税の算定方式の簡素化についてはこれまで努力が続けられてきている。2007年度からは更に簡素化を進めるため、人口と面積を基本として算定する新型交付税が導入されることとなっている。2007年度は基準財政需要額の約10%をこの基準により算定することとなっている。また、この導入に伴い、算定項目が30%ほど減る見込みになっている。
- ③ 2005年度に地方公共団体の行政改革の取組をこれまで以上に促進するために、「行革インセンティブ算定」が創設された。行政改革の取組を基準財政需要額の算定に反映させ後押しするものである。2007年度からは、地方公共団体の「がんばりの成果」を地方交付税に反映させ、頑張る地方公共団体を支援することとなっている。
- ④ 不交付団体について表5で示したとおり、2006年度は都道府県では2団体、市町村では169団体となった。今後、税源配分の見直し等を進め、増加させることとなっている。
- ⑤ 地方公共団体の財政運営において、地方交付税の交付額を適切に見積もることは重要なことである。そこで、地方交付税の交付額について各地方公共団体が予見しやすいように、モデル的な推計方法が提示されることとなっている。

(参考文献)

- ・総務省「平成18年版 地方財政白書」(国立印刷局、2006年)
- ・閣議決定「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(2006年)
- ・地方六団体「地方分権の推進に関する意見書(2006年6月7日)」(地方六団体、2006年)
- ・地方交付税制度研究会「平成18年版 地方交付税のあらまし」
((財)地方財務協会、2006年)
- ・総務省「地方交付税制度の概要」
(総務省 <http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/gaiyo.html> 2006年11月25日)
- ・石原信雄・島津昭「五訂 地方財政小辞典」(ぎょうせい、2002年)
- ・石原信雄「新地方財政調整制度論」(ぎょうせい、2000年)
- ・岡本全勝「地方交付税 仕組みと機能」(大蔵省印刷局、1995年)
- ・兵谷芳康・横山忠弘ほか「地方交付税 地方自治総合講座8」(ぎょうせい、1999年)
- ・地方交付税制度研究会「やさしい地方交付税」(ぎょうせい、1999年)
- ・自治省「地方税制の現状とその運営の実態」(1997年)

＜注＞

（注１）

日本において、地方税の仕組みは、全国ほぼ同一となっていることから、この差は課税所得の多寡、人口の多寡、経済活動の状況などの違いによるものである。

（注２）

1949年、連合国総司令部の要請により、日本の税制について調査し改革案を提示するためにカール・Ｓ・シャウプ博士を団長とする調査団が来日した。その調査団がまとめた報告書がシャウプ勧告である。直接には、日本の税制に関する内容であるが、地方財源の充実強化や、平衡交付金の創設なども勧告している。（石原信雄・島津昭「五訂 地方財政小辞典」（2002、ぎょうせい）を参照）

（注３）

総務省『地方交付税制度の概要』（<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/gaiyo.html>（2006.12.12）を参照

（注４）

総務省『地方交付税制度の概要』（<http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/gaiyo.html>（2006.12.12）を参照

（注５）

地方財政計画は、地方公共団体総体としての歳入歳出の見込みであり、毎年度、内閣によって作成される。地方財政計画の策定過程において財源に不足が生じる場合、財源対策のための特例措置がとられる。これまで毎年度、何らかの特例措置がとられてきている。

（注６）

2006年度（当初）の地方財政計画額は83兆1,508億円となる。財源不足見込額は8兆7,420億円となり、次の措置がとられている。

- ・ 地方交付税の増額：1兆1,472億円
- ・ 臨時財政対策債：2兆9,072億円（注7参照）
- ・ その他：4兆6,876億円

（注７）

2000年度までは、財源不足額は主として国が借入れをして加算して賄ってきた。そして、その元利償還金については国と地方が折半をして負担するのがルールであった。このような地方交付税のための国の借入れは1999年度で30.0兆円にも膨らんだ。また、この方式によると、地方交付税のための国の借入れは本来、地方公共団体自らの負債であるにもかかわらず、そのことが認識しにくいなどの問題があった。そこで、財源不足額に一定の調整を加えた残りを国と地方に半分ずつ分け、それぞれが責任を持って補てんをするという方式に変更になった。地方の分担分は、それぞれの地方公共団体が特例の地方債を発行し

て補うこととなった。

(注8)

ここで示すとおり、普通交付税は、地方公共団体ごとに算定された財源不足額によって交付されるのが基本となる。しかしながら、普通交付税総額が地方交付税総額の94%とあらかじめ定められていることから、地方交付税総額の94% (A) と、全ての地方公共団体において算出した財源不足額 (B) を合計した金額とが必ずしも一致するとは限らない。そこで実際は調整が行われる。

(A) < (B) の場合

財源不足を生じた地方公共団体の基準財政需要額に一定の割合を乗じて減額をして調整を行うこととなる。この率のことを調整率という。この結果、各地方公共団体に交付される普通交付税額は次の計算式により算出されることになる。

$$\text{普通交付税額} = (\text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額}) - \text{基準財政需要額} \times \text{調整率}$$

※ 2005年度の場合、基準財政需要額(37兆1,829億円)、基準財政収入額(21兆2,383億円)、調整率0.001636624とされた。その結果、普通交付税額は15兆8,838億円、調整減額609億円となった。(数値は『地方財政要覧(平成17年12月)』(2005、(財)地方財務協会) 64頁による。)

(A) > (B) の場合

(B)を上回る額は、特別交付税総額に加算される。

(注9)

2009年度までの基準財政需要額の算定の特例について

(注7)において説明したとおり、地方財政計画ベースの財源不足額を補てんするルールが2001年度から変わり、その一部について地方公共団体が個別に特例の地方債を発行して補うこととなった。この仕組みは2009年度まで継続することとなっている。この結果、各地方公共団体の基準財政需要額についてはこの特例の地方債への振替額を控除した額を用いることとなっている。なお、この振替額は各地方公共団体の人口を基準として算出することとされている。また、この地方債の将来の元金と利子の償還額については、全額を普通交付税の基準財政需要額に算入することとなっている。

(注10)

基準財政需要額の水準の具体的な根拠となるのは、地方財政計画に示された歳出の内容と水準である。地方財政計画に組み込まれた給与費や福祉、社会資本関係経費などの水準と内容を基礎として算定される。この結果、基準財政需要額は、その計算を通じて、個別の地方公共団体における必要額を保障するという役割を果たすことになる。

(注11) 単位費用の算出過程例（都道府県分「三 教育費」中の「1 小学校費」の場合）
 ア 標準団体（人口170万人）の行政規模

項 目		2006年度	改善等数	2005年度
学校数（本校）		400校	—	400校
教 職 員 数	校 長	400人	—	400人
	教 頭	400人	—	400人
	一 般 教 員	5,338人	▲21人	5,359人
	事 務 職 員 等	527人	—	527人
	計	6,665人	※▲21人	6,686人

※小学校教職員定数改善増数及び自然減数（全国総数）▲619人

イ 標準団体経費

歳出（給与費、旅費等） 60,080百万円

歳入（国庫支出金） 14,874百万円

差引（一般財源所要額） 45,206百万円

ウ 単位費用

$$\frac{\text{標準団体一般財源所要額}}{\text{標準団体教職員数}} = \frac{45,206 \text{ 百万円}}{6,665 \text{ 人}} = 6,783 \text{ 千円}$$

（出典：地方交付税制度研究会編、2006、「平成18年版 地方交付税のあらまし」41頁）

<以下、筆者による>

- ①人口170万人の都道府県を想定した場合、小学校の数は400校が標準的な規模となる。
 - ②そこで必要となる教職員数を算出する。各小学校に校長1人、教頭1人などという具合に教職員数を算出する。その合計が2006年度は6,665人というように算出される。この数が人口170万人の標準的な都道府県における教職員数ということになる。
 - ③そして、各役職による単価の違いなどを考慮して、6,665人に見合う給与費、旅費等を積み上げていく。これが“イ 標準団体経費”中の歳出の額である600億8,000万円となる。
 - ④次に、小学校の教職員の給与費等には国庫支出金が交付される。ここでは金額にして、148億7,400万円となる。600億8,000万円からこの金額を差し引いて算出される金額452億600万円が一般財源所要額である。
 - ⑤この金額を標準団体教職員数6,665人で割って算出されるのが、標準団体の教職員一人当たりの単価である。これが道府県分の小学校費の単位費用ということになる。
- 以上のようにして、行政項目ごとに算出して表8の単位費用が算出される。

(注12)

地方交付税制度研究会『平成18年版 地方交付税のあらまし』(2006、(財)地方財務協会)
45、46頁を参照

(注13) 基準財政需要額への補正係数の適用例

【都道府県分の例】

道路橋りょう費 (測定単位 道路の延長)

①基準財政需要額＝道路1Km当たり単価×道路の延長×(投資補正＋事業費補正＋寒冷補正)

単位費用

測定単位

補正係数

②各都道府県別の算定 (2005年度算定・新潟県の場合)

$$315\text{億円} = 3,402\text{千円} \times 6,656\text{Km} \times (0.826 + 0.400 + 0.163)$$

補正係数

- ・投資補正＝道路改築の必要度等を反映 (全国平均に対する未整備延長比率等)
- ・事業費補正＝臨時地方道整備事業債の元利償還金の一部を参入 (実施事業量に応じたもの)
- ・寒冷補正＝凍結防止等のための建設費の割高分 (寒冷度) を反映
広めの幅員等積雪地域における建設費の割高分 (積雪度) を反映

単位費用

・道路1km当たり単価

$$3,402\text{千円/km} = \frac{13,269\text{百万円}}{3,900\text{km}}$$

(標準団体一般財源) (標準団体道路延長)

(出典：地方交付税制度研究会編、2006、「平成18年版 地方交付税のあらまし」50、51頁)

(注14)

地方譲与税等としては、地方道路譲与税、自動車重量譲与税、石油ガス譲与税、航空機燃料譲与税、所得譲与税、交通安全対策特別交付金、地方特例交付金のうち児童手当特例交付金が該当する (2006年度の場合)。

(注15) 石原信雄『新地方財政調整制度論』(ぎょうせい、2000) 458頁を参照。

(注16)

実績をもとに算出することとなると、例えば徴収の努力が足りない地方公共団体には、努

力不足の結果収入されなかった分まで補てんされることになり、不公平が生じることになるからである。

(注17)

地方交付税制度研究会『平成18年版 地方交付税のあらまし』(2006、(財)地方財務協会)
54頁を参照

(注18)

〔市町村民税(個人均等割)の場合〕

(1) 基準財政収入額の算定

下記表の人口段階区分ごとに次の算式により算出した額

単位額	×	納税義務者数
(1人あたり単位税額)		(前年度課税状況調の数値)

区分	基準税率	補足徴収率	単位額
納税義務者	2,250円 (3,000円×75/100)	0.98	2,205円
新たな納税義務者	1,125円 (1,500円×75/100)	0.98	1,102円

「新たな納税義務者」は、制度改正により、新たに均等割を収める者である。

(2) 単位額の考え方

①標準税率

〔地方税法に基づくもの〕

100
(3,000円)

②基準税率

〔①×75/100〕

75	
(2,250円)	留保財源

③単位額

〔②×補徴収率(0.98)〕

75×0.98	
(2,205円)	留保財源

出典：地方交付税制度研究会編、2006、「平成18年版 地方交付税のあらまし」55頁

(一部筆者加筆)