

地方交付税による財政調整に関する一考察

堀 場 勇 夫[†]

目次

1 地方交付税とマクロの財源保障

1.1 マクロの地方交付税算定

マクロの地方交付税，基準財政需要額，基準財政収入額
図による説明

1.2 「標準的な歳出」とマクロの財源保障

「標準的な歳出」としての地方財政計画歳出

「標準的な歳出」としての一般財源充当経費

「標準的な歳出」としての基準財政需要額

「標準的な歳出」と財源保障の程度

2 地方交付税とミクロの財源保障

2.1 地方財政計画と地方団体の仮説例

2.2 算定項目と仮説例

算定項目 1，算定項目 2

算定項目 3，算定項目 4

税目 1，税目 2

マクロとミクロの整合性の確認

2.3 地方団体の財政状況と財源保障

地方団体の財政状況

図による説明

3 財源と財政調整に関する分析

3.1 マクロでの財源による歳出の分割

3.2 財源と算入率の関係

[†] 青山学院大学名誉教授

3.3 地方団体の財源保障に関する分析

算定項目1, 算定項目2

算定項目3, 算定項目4

税目1, 税目2

財源の差異と普通交付税による財源保障

留保財源と財源保障

3.4 普通交付税と財源調整

はしがき

本稿の目的は、我が国の地方交付税制度における財源保障と財源調整について簡単なモデルによって分析することにある。補助金の財源保障と財源調整は総称して財政調整といわれ、伝統的な補助金に関する研究では、この財政調整の分析に多くの時間が割かれてきた。本稿の研究対象である我が国の地方交付税制度においても、その目的である財源保障と財源調整について制度的及び歴史的な視点から多くの研究が蓄積されてきた。しかし、その内容は地方財政計画における地方交付税額の決定と地方財政対策の評価あるいは基準財政需要額の算定方法の妥当性等が中心であった。

本稿では、先ず地方交付税における財源保障機能はそもそもいかなる歳出額を財源保障する制度なのかという点から議論を始めている。地方交付税の財源保障を論ずるとき、財源を保障すべき歳出は「標準的な歳出」と呼ばれている。しかし、この「標準的な歳出」の水準については必ずしも明確な説明がなされているわけではない。地方交付税の財源保障が論じられるとき、「標準的な歳出」は地方財政計画歳出、一般財源充当経費あるいは基準財政需要額等、異なる歳出額を意味する用語として用いられているのである。本稿では、地方交付税における財源保障の機能を論ずるに先立ち、これら財源保障されるべき「標準的な歳出」についてマクロの視点から整理を試みている。

次に、マクロでの一般財源充当経費の基準財政需要額への算入率が一般財源充当経費の財源と密接に関連があること、また地方財政計画での普通交付税と

地方税の割合がこの算入率にとって重要な意味を持つことを指摘している。また、これらの議論から一般財源充当経費の算入率を全て1とすることが制度としてできないこと、基準財政需要額は必ず一般財源充当経費の額よりも小さくなることなどが導き出されている。その結果、一部の一般財源充当経費が留保財源対応となることで、地方団体ごとにミクロの財源保障に差が生じることにについて考察している。

このように、本稿においては、分析の便宜やフォーカスポイントの明確化の観点から「一般財源充当経費」に着目するとともに、さらに、その一般財源充当経費を「普通交付税を財源とする一般財源充当経費」と「地方税を財源とする一般財源充当経費」に区分するモデルを設定して論証を加えている。

もとより、実際の地方財政計画の仕組みと運用、ミクロの地方交付税の算定などにおいては、そうした「経費」が独立して存在するものではなく、これらはあくまで分析上の仮定の概念であることを分析に先立って付言しておく。

実際の制度の運用や金額の算定においては、特定財源（国庫補助金や地方債など）を含めて、事務事業全体としてその実施の可否や事業の規模が判断・決定されるものであり、交付税制度を通じた財源保障もそうした事務事業の実施可能性をどう確保・担保するかという課題である。

この点を理解したうえで、交付税の機能と影響を単純なモデルを用いて分析する観点から、事業費の一部を構成している「一般財源所要額」に着目し、当該所要額が、地方税と交付税でどのように確保されることとなるのか、そのプロセスやダイナミズムを「マクロとミクロの整合性」に着目しながら解析することとしたものである。

最後に、我が国の地方交付税制度においていかに財源調整がなされているかについて考察している。しばしば地方交付税の機能は財源保障と財源調整にあるといわれているが、どのように地方団体間で地方税の移転がなされ財源調整の機能がなされているかについてはこれまで十分に論じてこられなかった。本稿では、この財源調整の機能について、どのように地方税の移転に類似した効果が生じているかを明らかにしている。

1 地方交付税とマクロの財源保障¹⁾

地方交付税の財源保障機能には、マクロの視点からみた地方財政計画における財源保障とミクロの視点からみた各地方団体における財源保障があるが、いずれの場合にも財源保障されるべき歳出は「標準的な歳出」と呼ばれ、「標準的な歳出」に必要な一般財源が地方交付税によって保障される。このため財源保障を主たる目的とする地方交付税にとって、この「標準的な歳出」をどのように定義するかが重要となる。しかし、地方交付税制度における財源保障を論ずるとき、この「標準的な歳出」は議論の対象によって異なる歳出額を意味している。そこで、本節では地方財政計画を中心として、マクロの視点からみた「標準的な歳出」と地方交付税による財源保障について整理を試みる。

1.1 マクロの地方交付税算定

マクロの地方交付税、基準財政需要額、基準財政収入額

地方財政計画で財源保障を分析する手段として、新たにマクロの視点からみた地方交付税、基準財政需要額、基準財政収入額 の概念を導入する。ただし、マクロの視点からみた基準財政需要額、基準財政収入額は、必ずしも各地方団体に普通交付税を算定するときに用いられる基準財政需要額や基準財政収入額と同じ概念ではない。地方財政計画においてマクロの財源保障のために必要な地方交付税の額を求めるための分析上の工夫であり、地方交付税が基準財政需要額から基準財政収入額を控除した値として、算定式

$$\text{地方交付税} = \text{基準財政需要額} - \text{基準財政収入額} \quad (1)$$

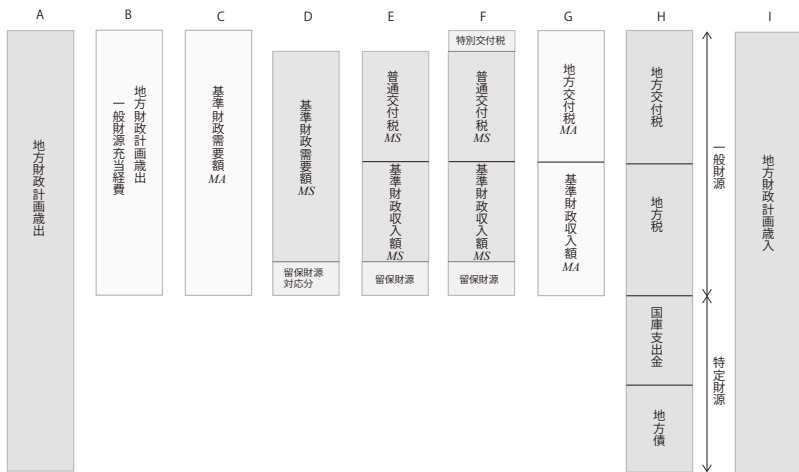
によって求められる²⁾。

1) 地方財政計画とマクロの視点からみた地方交付税制度については、黒田（2018, はしがき）、石原（2016, 第5章）等を参照せよ。

2) 本稿では、マクロの地方交付税、基準財政需要額、基準財政収入額は地方交付税

地方交付税による財政調整に関する一考察

図 1：地方財政計画と財源保障



（出所）筆者作成

図による説明

図 1 は、地方交付税、基準財政需要額、基準財政収入額を用いて、マクロの視点からみた地方財政計画と財源保障について模式的に示したものである。

地方財政計画は、地方団体の歳入歳出総額の見込みに関する書類であるが、石原はそのマクロの財源保障について

「地方財政計画は、地方財政全体の歳入と歳出を一定の方法で積算し、その収支の状況を明らかにすることによって、地方団体が、法令によって

の額を求めるための算定上の工夫として論じている。ところで、マクロの地方交付税、基準財政需要額、基準財政収入額は、地方団体での地方交付税、基準財政需要額、基準財政収入額として地方団体に配分される。このときマクロとミクロの額が等しくなるように算入率によって調整がなされるが、マクロの地方交付税、基準財政需要額、基準財政収入額は、この調整に際しマクロとミクロが整合的となるように基準として用いられる。詳細については、堀場（2020a, b, 2021a, b）等を参照せよ。

義務付けられた事務事業その他地域住民の福祉を増進するための行政を国が期待する水準で実施できるか否かを見極め、もし、財源に不足を生ずるような場合には、地方財政若しくは地方行政にかかる制度の改正又は地方交付税率の変更を行う（交付税法第6条の3第2項）目途とするものであって、国が地方財源の保障を行うためのメカニズムであるということができる。なお、各地方団体の財源保障は、地方交付税制度によって行われるが、地方交付税の総額は、長期的な観点からではあるが、地方財政計画上の収支の不足を補うことを目途に決定されるものである。」（石原, 2016, 197 頁）（下線は筆者）

と記している。このように、マクロの財源保障とは地方財政計画での収支の不足を地方交付税の総額で補うことを意味している。この点を図1によってみると、マクロの財源保障とは、図Aで与えられる地方財政計画歳出から図Hで与えられる地方税、国庫支出金、地方債を控除して求められる地方財政計画での収支の不足を地方交付税によって補うこととして理解される。また、このときの地方財政計画歳出は財源保障されるべき歳出にあたるため、第1の「標準的な歳出」として見做される。

ところで上記の「標準的な歳出」としての地方財政計画歳出と地方交付税による財源保障に関しては別の視点から捉えることができる。上記の議論では、図Hの地方交付税は図Aの「標準的な歳出」である地方財政計画歳出から図Hの地方税、国庫支出金、地方債を控除することで求められた。しかし一般財源充当経費と一般財源のみに注目し、歳出については図Aの地方財政計画歳出のうち図Bの一般財源充当経費だけを取り上げ、歳入についても図Hの地方財政計画歳入から特定財源である国庫支出金と地方債を控除した一般財源のみを取り上げれば、一般財源充当経費を新たな「標準的な歳出」としてマクロの地方交付税の財源保障について議論することが可能となる。すなわち、一般財源充当経費は、前述の地方財政計画歳出に加えて、第2の「標準的な歳出」と見做すことができ、地方交付税によるマクロの財源保障について論じること

地方交付税による財政調整に関する一考察

表 1 : 「標準的な歳出」と財源保障

標準的な歳出	基準財政需要額	基準財政収入額	標準的な歳入	地方交付税
地方財政計画歳出			地方交付税 + 地方税 + 国庫支出金 + 地方債	地方交付税 <i>MA</i>
一般財源充当経費	基準財政需要額 <i>MA</i>	基準財政収入額 <i>MA</i>	地方交付税 + 地方税	地方交付税 <i>MA</i>
一般財源充当経費 - 留保財源分 - 特別交付税	基準財政需要額 <i>MS</i>	基準財政収入額 <i>MS</i>	普通交付税 + 地方税 の基準税率部分	普通交付税 <i>MS</i>

が可能となる。このとき、図 B の一般財源充当経費を改めて「標準的な歳出」として図 C の基準財政需要額 *MA* で表し、地方税を図 G の基準財政収入額 *MA* とすると、算定式 (1) 式によってマクロの地方交付税を求めることができる。

最後に、個別地方団体での普通交付税による財源保障に対応した、第 3 のマクロでの「標準的な歳出」と普通交付税による財源保障を考えよう。個別の地方団体では、算定式 (1) 式にしたがって基準財政需要額と基準財政収入額から普通交付税が算定されるが、これに対応するマクロの普通交付税の総額は図 E あるいは図 F の普通交付税 *MS* で示される。このとき、マクロの基準財政需要額は図 D の基準財政需要額 *MS*、基準財政収入額は図 E あるいは図 F の基準財政収入額 *MS* で表され、基準財政需要額 *MS* に等しい一般財源充当経費が第 3 の「標準的な歳出」として普通交付税 *MS* によって財源保障されるであろう。

上述のごとく「標準的な歳出」は財源保障されるべき歳出として定義されるが、地方財政計画における具体的な歳出としては、図 A の地方財政計画歳出、図 B の基準財政需要額 *MA* に対応する一般財源充当経費、図 D の基準財政需要額 *MS* に対応する一般財源充当経費があげられる。別言すれば、地方財政計画での地方交付税はマクロの財源保障をその主たる目的とし、保障すべき歳出はこれらの「標準的な歳出」として規定されているのである。また、地方交付税が対応した基準財政需要額と基準財政収入額から算定される。これらの関係が表 1 として整理されている。

図2: 地方財政計画と地方交付税

[illegible]

(出所) 総務省資料を筆者修正のうえ転載

1.2 「標準的な歳出」とマクロの財源保障

前項では、マクロの地方交付税、基準財政需要額、基準財政収入額概念を用いて3種類の「標準的な歳出」とその財源保障について説明した。ここで、これらの「標準的な歳出」を図2によって整理し、改めて(1)図2図Dの地方財政計画歳出を「標準的な歳出」あるいは「標準的な歳出総額」、(2)図2図Dの一般財源充当経費を「地方交付税算定に係わる「標準的な歳出」、(3)図2図Cの基準財政需要額に対応した一般財源充当経費から留保財源分を控除した経費を「普通交付税算定に係わる「標準的な歳出」と名付けている。

図2は、3種類の「標準的な歳出」と地方交付税による財源保障について、不交付団体も含めて模式的に図によって示したものである。図2図Aには地方財政計画の歳入が、図Dには地方財政計画の歳出が示され、また図Bと図Cには普通交付税の歳入と歳出が示されている。また、地方財政計画における不交付団体に係る計数については、図2図Bに普通交付税歳入での不交付団体の財源超過額(A)と財源超過額分の留保財源(B)を加えた不交付団体水準超経費見合いの財源として示されている。この部分に見合う一般財源充当経費は普通交付税算定の枠外となっている³⁾。

「標準的な歳出」としての地方財政計画歳出

石原(2016, 199頁)は、地方財政計画の歳出額について、「地方団体が、法令によって義務付けられた事務事業を円滑に実施し、さらに、当該地域の住民の福祉を増進するための一定水準の行政活動を継続するための財源保障は、今日では地方交付税制度によって行われている。しかし、地方団体全体を通ずる地方財源の不足額を算定し、地方交付税の総額(地方交付税率)を決定するのは地方財政計画の役割であるから、地方財政計画は、マクロ的に地方財源の保

3) この図においては、不交付団体水準超経費見合いの財源に対応する一般財源充当経費を、「標準的な歳出」あるいは「標準的な歳出総額」に含めている。しかし、この部分を「標準的な歳出」に含めるかどうか、あるいはどのように扱うかについては慎重な議論が必要となる。

障を行っているということが出来る。」と述べ、地方財政計画がマクロの財源保障機能を果たしていることについて言及している。

図2図Dの地方財政計画歳出は、当該年度に「標準的な歳出」として地方全体の事業費を見込んだもので、国が期待する水準で事務事業を実施するために必要となる地方全体の歳出額を表している。このとき図2図Dの地方財政計画歳出の水準は、地方全体の「標準的な歳出」としてマクロの観点からその財源が保障される。一方、図Aの地方財政計画歳入は、国庫支出金、地方債（臨時財政対策債を除く）、その他からなる特定財源と地方交付税（臨時財政対策債を含む）、地方税・地方譲与税からなる一般財源からなりたっている。したがって、図2図Dのように地方財政計画歳出は、一般財源を財源とする一般財源充当経費と特定財源を財源とする特定財源充当経費に分類される。このとき「標準的な歳出」としての地方財政計画歳出を財源保障するのに必要な地方交付税額は、地方財政計画歳出から特定財源と地方税・地方譲与税を控除した財源の不足額に等しい。地方財政計画におけるマクロの財源保障は、地方財政計画歳出を第1の「標準的な歳出」として、地方交付税によって財源保障されることで達成されるのである。

「標準的な歳出」としての一般財源充当経費

地方財政計画歳出が一般財源充当経費と特定財源充当経費から構成され、特定財源充当経費は地方にとって外生的に与えられることを踏まえると、標準的な歳出である地方財政計画歳出から外生的に与えられる特定財源充当経費を控除した一般財源充当経費もまた⁴⁾、地方交付税によって財源が保障される第2の「標準的な歳出」として見做すことができる。すなわち、地方財政計画歳出が「標準的な歳出」であったように、図2図Dで示されている一般財源充当経費もまた地方交付税によって財源が保障されるべき歳出額として「標準的な

4) マクロの財源保障を満たす地方交付税を求める過程で特定財源充当経費が控除される理由については、堀場（2021a, 69-70 頁, 73-77 頁）で論じられているので参照せよ。

歳出」と見做される⁵⁾。このとき財源保障は普通交付税と特別交付税を加えた地方交付税総額によってなされている。

図2図Dでは、この一般財源充当経費が「標準的な歳出」として地方財政計画歳出に見込まれ、地方全体での「標準税収入」としての地方税・地方譲与税によって賄えない一般財源所要額が特別交付税と普通交付税からなる地方交付税によって財源保障される。一般財源充当経費は、標準税収入額である地方税と地方交付税によって財源が保障される「標準的な歳出」であり、本来的には地方税で賄われることが想定される行政経費の見込額として計上される⁶⁾。

「標準的な歳出」としての基準財政需要額

図2図Cによれば、基準財政需要額に対応した一般財源充当経費は、普通交付税によって財源が保障される第3の「標準的な歳出」として見做することができる。このマクロの基準財政需要額に算入された一般財源充当経費を「普通交付税算定に係わる「標準的な歳出」」と呼ぶ。この普通交付税算定に係わる「標準的な歳出」は、前述の地方交付税に係わる「標準的な歳出」とちょうど特別交付税分だけ異なり、財源保障は地方交付税に代わって普通交付税によってなされている。厳密には普通交付税・臨時財政対策債によって財源保障される。同時に、この「標準的な歳出」については、各地方団体においても普通交

5) 図2で示されているように、本稿では地方財政計画歳出と一般財源充当経費の「標準的な歳出」を区別するとき、前者を「標準的な歳出」、後者を「地方交付税算定に係わる「標準的な歳出」」と呼んでいる。

6) 一般財源充当経費について、黒田が、「地方自治法第10条第2項には、住民は、法律の定めるところにより、その属する地方団体の行政サービスをひとしく受ける権利を有するとともに、その負担を分担する義務を負うとあります。」(黒田, 2018, 12-13 頁)と述べているように、一般財源充当経費は、本来的にはその地域の住民によって地方税で負担を分担することが想定される行政経費の見込額である。また、黒田は、この点について、「我が国の地方財政制度は、財政運営の基本となる財源を地方税とした上で、国が負担すべき責任をもつ事務事業については定められた負担割合分について国庫で負担するとともに、地方団体の負担する部分のうち地方税では足りない部分については交付税で財源を保障することとしつつ、財源を保障される地方団体に対しては、一定の行政水準の維持を求めるという仕組みとなっています。」(黒田, 2018, 12-13 頁)とも述べている。

付税による財源の保障がなされている。

「標準的な歳出」と財源保障の程度

図2を用いて、上で述べた「標準的な歳出」がどのように財源保障されているかについて検討する。図2図C 普通交付税歳出で示されているように、基準財政需要額に算入される一般財源充当経費、すなわち第3の「標準的な歳出」である普通交付税に係わる「標準的な歳出」は、普通交付税・臨財債によってマクロで財源保障されていた。このとき各地方団体においても、上記の基準財政需要額に算入された事業費は、普通交付税によって地方団体ごとに財源が保障された。

一方、図2図Dの第2の「標準的な歳出」である地方交付税の算定に係わる「標準的な歳出」については、特別交付税、普通交付税・臨財債、地方税・地方譲与税からなる一般財源によってマクロで財源保障がなされた。しかし、各地方団体では必ずしも財源が保障されているとは限らない。その一部の一般財源充当経費が、マクロでもミクロでも普通交付税による財源保障の対象とならないためである。すなわち、図2図B 普通交付税歳入において、特別交付税、不交付団体の財源超過額（A）、財源超過額分の留保財源（B）、交付団体の留保財源等の財源については地方団体における格差があるためである。一般財源充当経費が図2図Cの普通交付税歳出において、普通交付税算定に係わる「標準的な歳出」に算定されるかあるいは留保財源対応分に算定されるかは各算定項目で基準財政需要額への算入率がどの程度となるかに依存する。もし、基準財政需要額への算入率が1であれば全額が普通交付税算定に係わる「標準的な歳出」として見做され、全額が普通交付税によって財源保障されるのである。

2 地方交付税とミクロの財源保障

第1節では、地方財政計画におけるマクロの「標準的な歳出」の概念とマク

口の財源保障について整理した。一方、石原（2016, 232 頁）が、基準財政需要額と普通交付税について、「普通交付税算定の基礎となる基準財政需要額は、各地方団体の標準的な一般財源所要額を客観的な方法によって測定するもの……」（下線は筆者）と記しているように、各地方団体での普通交付税の算定において、基準財政需要額には標準的な一般財源所要額が計上され普通交付税によって財源保障される。このように、各地方団体で地方交付税が算定される時、基準財政需要額は各地方団体における「標準的な歳出」として財源保障の対象と見做される。本節では、第1節で論じたマクロの「標準的な歳出」の議論を踏まえ、ミクロの「標準的な歳出」としての基準財政需要額と普通交付税による財源保障について論じている。

2.1 地方財政計画と地方団体の仮説例

各地方団体を合算した額は地方財政計画で与えられるマクロの額と整合的でないといけない。別言すれば、地方財政計画が地方財政対策によって決定され、その地方財政計画の額を踏えて各地方団体の地方交付税、基準財政需要額、基準財政収入額等が地方交付税の算定過程で決定される。そこで、地方団体の仮説例の算定基礎となっている地方財政計画の姿を示すことから議論を進めよう。

第1節の図1は、地方財政計画が地方財政対策によって決定される過程を模式的に示すものであった。地方財政対策では、地方財政計画歳出から特定財源と地方税を控除して求められる、財源の不足額を賄うのに必要な地方交付税の総額が算定された。このマクロで与えられる地方交付税の総額は、各地方団体での地方交付税の算定を通じて各地方団体に配分され、事務事業の財源を保障する。ところで各地方団体に配分される普通交付税の額は基準財政需要額から基準財政収入額を控除して求められ、また全ての地方団体について基準財政需要額を合算した額と基準財政収入額を合算した額は、それぞれ地方財政計画でのマクロの基準財政需要額とマクロの基準財政収入額に等しくなければならない。このように地方交付税、普通交付税、基準財政需要額、基準財政収入額等

について、地方財政計画での額と地方団体ごとに算定される額の合算額が等しくなることをマクロとミクロが整合的であると呼んでいる。

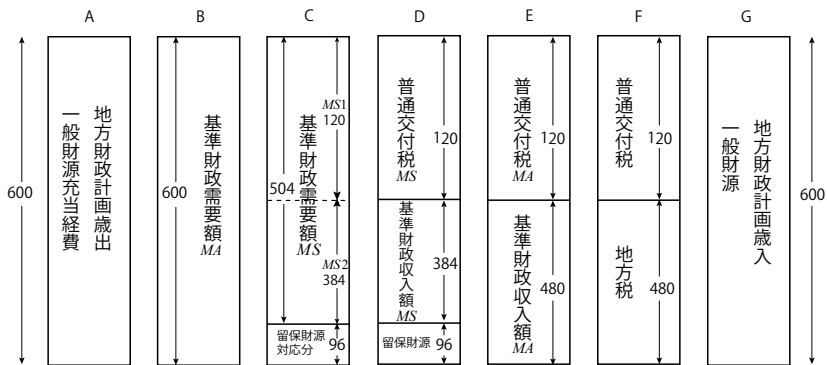
このようなマクロの算定過程を図1によって示すと、マクロの財源を保障するために必要とされる地方交付税は、図Gの地方交付税 MA として与えられる。また、この地方交付税 MA と整合的なマクロの基準財政需要額は図Cの基準財政需要額 MA として与えられる。同様に、マクロの基準財政収入額は図Gの基準財政収入額 MA で与えられる。

次に、地方税において留保財源が考慮されると、マクロの基準財政収入額は、基準財政収入額 MA から留保財源を控除した図Fの基準財政収入額 MS へと変化する。また、マクロの地方交付税に関しては、財源保障に係わる普通交付税と特別な理由によって配分される特別交付税に分類され、図Gの地方交付税 MA から図Fの普通交付税 MS と特別交付税に区分される。したがって、図Fでは歳入が特別交付税、普通交付税 MS 、基準財政収入額 MS 、留保財源に区分される。このときマクロの基準財政収入額は図Eの基準財政収入額 MS となる。

このように留保財源と特別交付税が考慮されることによって、普通交付税によって財源保障される歳出額は、図1図Dで示されるように事務事業のうち基準財政需要額 MS に算入される範囲のみとなる。このとき、各地方団体ごとに算定された基準財政需要を合算した額は図Dの基準財政需要額 MS と等しくなる。

図3は、図1から地方団体における普通交付税の財源保障と財源調整の議論に係わらない特別交付税を捨象し、ミクロの仮説例と整合的なマクロの額を改めて図によって示したものである。すなわち、図3で示される地方財政計画の額は以下で述べる仮説例での各地方団体の額を合算した額と整合的となっている。仮説例では、地方財政計画における一般財源充当経費と地方税は図3で示されているようにそれぞれ600と480として与えられ、普通交付税の総額は図3図Fで示されるように一般財源充当経費600から地方税を控除した120であ

図3：仮説例と地方財政計画



(出所) 筆者作成

る。また、基準税率が0.8と仮定すると、図3図Dで示されている基準財政収入額 MS は地方税480に基準税率0.8を乗じて384と求められ、留保財源は96となる。また、図Cのように基準財政需要額 MS は一般財源総額から留保財源対応分を控除して504と求められる。このように一般財源充当経費の額、地方税、基準税率等が外生的に与えられると、地方団体の合算額としてのマクロの普通交付税 MS 、基準財政需要額 MS 、基準財政収入額 MS は全て決定される。

2.2 算定項目と仮説例

仮説例では地方団体は地方団体1と地方団体2によって構成され、各地方団体ごとの財政状況については、以下のように算定項目と税目ごとに表によって示される。

ただし、実際の交付税の運用では、仮説例のごとく算定項目の事業費について各地方団体の額まで明らかになっているとは限らない。また補正計数による補正のために、均等な算入率が乗じられて各地方団体の基準財政需要の額が算定されているとは限らない。したがって、実際の算定では補正係数による影響は無視できないのであるが、本稿では、マクロの基準財政需要や基準財政収入

の総額が地方団体に配分されるメカニズムについて説明するという目的のために、単純な仮説例を用いて、マクロとミクロの整合性が保たれつつ、地方交付税制度によって地方団体の財源保障がいかに影響を受けるかについてモデルによる分析を行っている。

算定項目 1, 算定項目 2

算定項目 1 と算定項目 2 では事業の算入率が 1.0 と仮定されている。表 2 と表 3 によって算定項目 1 と算定項目 2 の内容をみると、地方団体 1 の事業については、それぞれ事業費 25 の事業が算入率 1.0 で基準財政需要額に算入され、また地方団体 2 でも事業費 35 の事業が算入率 1.0 で基準財政需要額に算入されている。

算定項目 3, 算定項目 4

算定項目 3 では事業の算入率が 1.0 と仮定されている。表 4 によって算定項目 3 の内容をみると、地方団体 1 の事業については事業費 100 の事業が算入率 1.0 で基準財政需要額に 100 算入され、地方団体 2 でも事業費 120 の事業が算

表 2：算定項目 1

	事業費①	基準財政需要額② ①× 1.0
地方団体 1	25	25
地方団体 2	35	35
合計	60	60

(出所) 仮説例は黒田 (2018, 16 頁) を参考に筆者作成
(備考) 算入率を 1.0 と仮定

表 3：算定項目 2

	事業費①	基準財政需要額② ①× 1.0
地方団体 1	25	25
地方団体 2	35	35
合計	60	60

(出所) 仮説例は黒田 (2018, 16 頁) を参考に筆者作成
(備考) 算入率を 1.0 と仮定

入率 1.0 で基準財政需要額に 120 算入される。

次に、表 5 によって算定項目 4 の内容をみると、地方団体 1 の事業については事業費 130 の事業が算入率 0.63 で基準財政需要額に 82 算入され、地方団体 2 でも事業費 130 の事業が算入率 0.63 で基準財政需要額に 82 算入される。

税目 1, 税目 2

各地方団体の地方税は、算定項目の税目 1 と税目 2 で与えられる基準税率によって基準財政収入額に算入される。このとき図 3 図 F で示される地方全体の地方税 480 は、地方全体の基準財政収入額 MS が 384 となるように各税目の基準税率が調整される。仮説例では地方全体のマクロの基準税率は 0.8 で与えられ、同様に税目 1 及び税目 2 とも基準税率が 0.8 と仮定されている。

表 6 によって税目 1 の算定内容をみると、地方団体 1 の地方税は 80 で与えられ、基準税率 0.8 のため基準財政収入額 MS に 64 算入される。また地方団体 2 では、地方税 120 が基準税率 0.8 で基準財政収入額 $MS2$ に 96 算入される。表 7 によって税目 2 の算定内容をみると、地方団体 1 の地方税については地方税 120 が基準税率 0.8 で基準財政収入額 MS に 96 算入され、地方団体 2

表 4：算定項目 3

	事業費①	基準財政需要額② ①× 1.0
地方団体 1	100	100
地方団体 2	120	120
合計	220	220

(出所) 仮説例は黒田 (2018, 16 頁) を参考に筆者作成
(備考) 算入率を 0.63 と仮定

表 5：算定項目 4

	事業費①	基準財政需要額② ①× 0.63
地方団体 1	130	82
地方団体 2	130	82
合計	260	164

(出所) 仮説例は黒田 (2018, 16 頁) を参考に筆者作成
(備考) 算入率を 0.63 と仮定

表 6：税目 1

	地方税①	基準財政収入額 MS ② ① $\times$ 0.8
地方団体 1	80	64
地方団体 2	120	96
合計	200	160

(出所) 仮説例は黒田 (2018, 16 頁) を参考に筆者作成
(備考) 基準税率を 0.8 と仮定

表 7：税目 2

	地方税①	基準財政収入額 MS ② ① $\times$ 0.8
地方団体 1	120	96
地方団体 2	160	128
合計	280	224

(出所) 仮説例は黒田 (2018, 16 頁) を参考に筆者作成
(備考) 基準税率を 0.8 と仮定

でも同様に、地方税 160 の地方税が基準税率 0.8 で基準財政収入額 MS 2 に 128 算入される。したがって、税目 1 と税目 2 で算定された基準財政収入額 MS の合計額は地方財政計画で与えられた 384 に等しい。

マクロとミクロの整合性の確認

仮説例の算定項目 1 から算定項目 4 について地方団体の合計額を確認すると、事業費は全体で 600、基準財政需要額の合計は 504 で与えられ、図 3 での地方財政計画での額と等しくなっている。また、表 6 と表 7 から地方全体での地方税は 480、基準財政収入額は税目 1 と税目 2 で合計すると 384 となる。これらの点から基準財政収入額についてもマクロとミクロが整合的な仮説例となっていることが分かる。

2.3 地方団体の財政状況と財源保障

地方団体の財政状況

最初に、普通交付税による地方団体における財源保障について仮説例を用いて検証する。表 8 は、地方団体ごとに普通交付税による財源保障について論じ

地方交付税による財政調整に関する一考察

表 8：地方団体の財政状況

	事業費①	基準財政需要額②	地方税③	基準財政収入額④ ③×0.8
地方団体 1	280	232	200	160
地方団体 2	320	272	280	224
合計	600	504	480	384
	普通交付税⑤ ②－④	財源総額⑥ ③＋⑤	財源余剰・不足額⑦ ①－⑥	
地方団体 1	72	272	-8	
地方団体 2	48	328	8	
合計	120	600	0	

(出所) 地方団体の仮説例から筆者作成

(備考) 基準税率を 0.8 と仮定

るために、地方団体 1 と地方団体 2 に係わる基準財政需要額、基準財政収入額、普通交付税等を前項の算定項目と税目から求め、改めて表として示したものである。前述のごとく、この仮説例は図 3 の地方財政計画の値と整合的で、②の基準財政需要額の合計は、図 3 図 C における基準財政需要額 *MS* の 504 に等しく、その他の値についても両地方団体を加えた合算額は図 3 の該当する値と等しくなっている。

先ず、表 8 によって地方団体 1 の内容をみると、歳出については、①の欄で事業費が 280 と示され、基準財政需要額は②の欄で 232 と算定されている。歳入については、税目 1 と税目 2 を合計する地方税は③の欄に 200 と示され、0.8 の基準税率が適用されるため基準財政収入額は 160 と算定される。したがって、基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いた地方団体 1 の普通交付税は 72 と算定される。また、地方団体 1 では地方税と普通交付税を加えた財源総額は 272 であるから事業費を賄うにはマイナス 8 の財源不足が生じている。

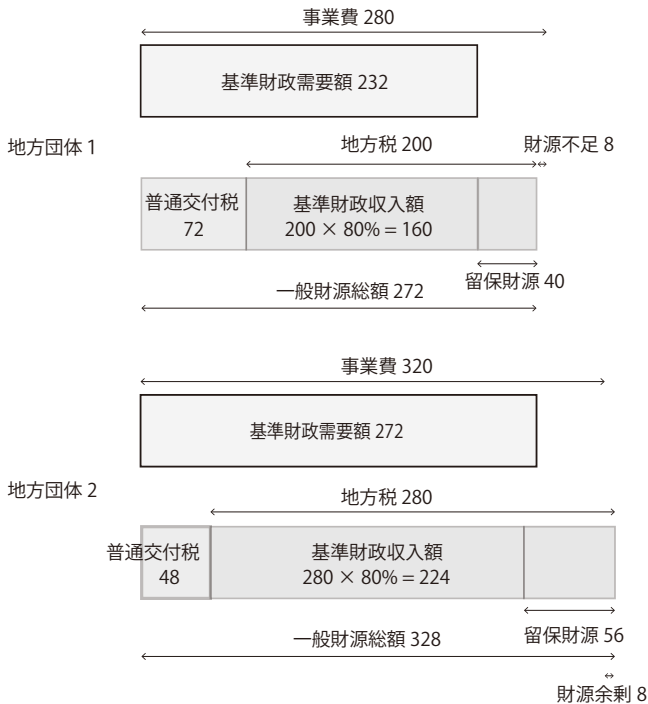
一方、地方団体 2 の内容をみると、歳出については、①の欄で示されているように事業費が 320、②の欄で示されている基準財政需要額は 272 と算定される。歳入については、③の欄に地方税が 280 と示され、基準税率が 0.8 のため基準財政収入額は 224 と算定される。したがって、基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いた普通交付税は 48、また地方団体 2 の財源総額は⑥の欄

に示されているように 328 であるから、結局財源余剰が 8 生じている。

図による説明

図 4 は、表 8 でまとめた地方団体 1 と地方団体 2 の財政状況を図によって示したものである。この図を用いて地方団体 1 の普通交付税による財源保障について検証すると、事業費 280 のうち基準財政需要額に算入された 232 の経費については普通交付税 72 によって財源が保障され、その割合は約 83% である。また基準財政需要額に算入されなかった 48 の経費については留保財源 40 によって財源が賄われ、8 の財源不足が生じていることが分かる。一方、地方団

図 4：地方団体の財源保障



(出所) 筆者作成

体 2 では、事業費 320 のうち基準財政需要額に算入された 272 の経費については、普通交付税 48 によって財源が保障され、その割合は約 85% である。また基準財政需要額に算入されなかった 48 の経費については留保財源 56 によって財源が賄われ、8 の財源余剰が生じている。

このように、地方団体で基準財政需要額に算入された事業費については、財源が普通交付税によって保障されるのに対し、算入されなかった事業費については留保財源によって財源が賄われることが分かる。留意すべきは、図 3 で示されていたように、地方財政対策による地方財政計画の策定を通じて地方財政計画の歳出と歳入が均衡し、地方交付税によってマクロでの財源保障がなされていても、各地方団体の財政を示す図 4 においては、基準財政需要額に算定されない経費について必ずしも財源が保障されていないことである。基準財政需要額に算定されなかった経費については、それぞれの地方団体における留保財源によって財源が賄われるため財源の不足と余剰が生じるのである。すなわち、普通交付税による財源保障の範囲は、普通交付税によって財源が保障されるべき「標準的な歳出」として基準財政需要額に算定される一般財源充当経費に限定され、それ以上の一般財源充当経費については各地方団体における留保財源によって財源が賄われるのである。

ところで、図 4 で示されるように、地方団体の財源余剰と財源不足については、マクロとミクロが整合的なとき地方団体の額を加えると必ずゼロであるという性質がある。これは、留保財源対応分の一般財源充当経費は、地方全体では図 3 の図 C と図 D から必ず留保財源の額に等しいためである。

3 財源と財政調整に関する分析

これまで「標準的な歳出」の一般財源所要額を確保するために、地方交付税がどのように財源保障の機能を果しているのかについて論じてきた。本節では、一般財源充当経費の財源と算定項目の算入率がどのように関連しているかについて注目する。

次に、これまで余り議論されてこられなかった地方交付税制度における財源調整の機能について論じる。周知のごとく、地方交付税制度の機能は財源保障と財源調整であるが、後者についてはこれまで丁寧な議論がなされてきたとはいいがたい。本節では、これまで述べてきた財源保障の算定過程とともに、いかに地方交付税の財源調整機能が働いているかについて考察する。

3.1 マクロでの財源による歳出の分割

57頁の図3図Aと図Fで示されているとおり、地方財政計画における一般財源充当経費は、地方税の財源が不足する分について普通交付税によってマクロで財源保障がなされていた。また、図Dでは地方税が基準財政収入額 MS に算入される分と留保財源分に分けられ、それに呼応して図Cでは一般財源充当経費が基準財政需要額 $MS2$ と留保財源対応分に分かれることが示された。そのうえで、図3図Cの地方財政計画の基準財政需要額 MS を財源によって基準財政需要額 $MS1$ と基準財政需要額 $MS2$ に区分した。

図5は、改めて地方財政計画の一般財源充当経費、基準財政需要額と財源の関係を模式的に整理したものである。図Aと図Cは一般財源充当経費を、図Bと図Dは基準財政需要額を、図Eは財源を表している。図Eをみると、事務事業は普通交付税と地方税を財源として、また地方税は基準財政収入額に算入される部分と留保財源の部分に分けられる。なお、マクロでの基準税率については0.8と仮定し、基準財政収入額は地方税の80%、留保財源は20%で与えられている。

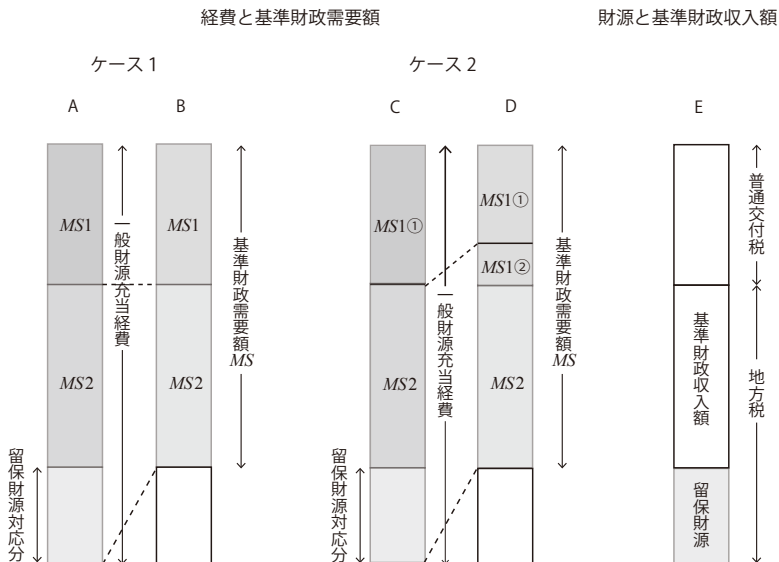
分析のために普通交付税と同額の一般財源充当経費を一般財源充当経費 $MS1$ と表し、同額の基準財政需要額を基準財政需要額 $MS1$ で表すこととする。ただし、ケース2では一般財源充当経費 $MS1$ ①あるいは基準財政需要額 $MS1$ ①と表している。地方税を財源とする一般財源充当経費は、一般財源充当経費 $MS2$ に留保財源対応分を加えた額である。また地方税に対応する基準財政需要額は基準財政収入額に等しい基準財政需要額 $MS2$ となっている。

3.2 財源と算入率の関係

国は交付税の算定過程において、各算定項目ごとの算入率を選択することで基準財政需要額をどのように算定項目に配分するかを決定し、算定項目ごとの財源保障の程度を調整する。このとき義務付けがなされている事業、補助事業の地方負担分、社会保障関係の事業等、国民が等しくサービスを受益すべきと考えられている事業については、全ての地方団体が普通交付税によって財源が保障されるように算定項目で高い算入率が選択される。特に、全ての地方団体が当該団体の地方税収入額にかかわらず普通交付税によって全額財源保障されるべき事業については100%の算入率が選択され、一般財源充当経費の全額が基準財政需要額に算入される。一方、地方団体独自の単独事業についてはその一部または全部が留保財源対応分とされる。

ところで、図5図Eの普通交付税あるいは地方税という一般財源充当経費

図5：財源と基準財政需要額



(出所) 筆者作成

の財源の違いは基準財政需要額 $MS1$ と基準財政需要額 $MS2$ への算入率にどのような影響を与えるのであろう。この財源と算入率との関係を考察するために、ある算定項目の算入率について、その率ならば他の算定項目の算入率に影響を及ぼさない算入率を基準算入率と定義しよう⁷⁾。

無論、実際には、「事務事業」や「算定項目」の性格や義務づけの度合いに差があるとはいえ、また、それぞれについての「一般財源所要額」が対応しているとはいえ、その一般財源所要額に「普通交付税を充てるべき事業」「地方税を充てるべき事業」といった区分は存在しない。それぞれに対して、各地方団体の財政力に応じて一定割合の地方税と一定割合の交付税がミックスされた「一般財源」が充てられていると考えるのが実態に則している。この点を理解した上で、財源が有する算入率への影響について理解を視覚的に容易にするために上記のようなモデルによる分析を行っている。

この基準算入率が一般財源充当経費の財源の違いによって影響を受けるのは、図5で示されているように財源が普通交付税と地方税では対応する一般財源充当経費と基準財政需要額の割合が異なっているためである。例えば、ケース1でみると、財源が普通交付税の場合には一般財源充当経費 $MS1$ と基準財政需要額 $MS1$ の割合、地方税の場合には一般財源充当経費 $MS2$ に留保財源充当経費を加えた合計額と基準財政需要額 $MS2$ の割合となっている。このため基準算入率は前者の方が後者より大きな値をとる。

一般財源充当経費の財源と基準算入率の値がどのようになるかについて図5によって検討すると、普通交付税を財源とする一般財源充当経費 $MS1$ の場合には基準算入率は1となることが分かる。図5のケース1のように、普通交付税を財源とする一般財源充当経費 $MS1$ が算入率1で基準財政需要額 $MS1$ に算

7) 算定項目の算入率が基準算入率のときには、国はその算定項目の算入率と財源保障の程度のみに留意し、他の算定項目での算入率と財源保障の程度については留意する必要がない。他方、基準算入率以外の算入率では、他の算定項目の算入率が影響を受けることから他の算定項目での算入率と財源保障の程度についても勘案することが必要となる。

入されたならば、算定項目に係わる普通交付税、一般財源充当経費 $MS1$ 、基準財政需要額 $MS1$ の額は全て等しくなり、他の算定項目の一般財源充当経費 $MS1$ に対する基準財政需要額 $MS1$ の割合である算入率には影響を及ぼさない。一方、算入率が1以下の例えば0.8の場合には、ケース2のように一般財源充当経費 $MS1$ ①は基準財政需要額 $MS1$ ①より大きな額となり、地方税を財源とする算定項目では基準財政需要額 $MS1$ ②の部分を基準財政需要額 $MS2$ に加えた算入率を用いて算定することができる。このため、地方税を財源とする一般財源充当経費の算入率は大きな値となる。このように普通交付税を財源とする一般財源充当経費 $MS1$ の場合には算入率が1のときに限って他の算定項目の算入率に影響を与えない。

同様に、地方税を財源とする一般財源充当経費の基準算入率は基準税率となることがケース1の図からも明らかであろう。もし地方税を財源とするある算定項目の事業費が基準税率を超えた算入率によって基準財政需要額 $MS2$ に算入されるならば、他の算定項目のための基準財政需要額 $MS2$ は減額され、基準税率以下の算入率が適用される。

これらの点を踏まえ、国はどのような点に留意して算定項目での算入率を決定すればよいのであろう。無論、先述のごとく個別の算定項目の事業について、その財源が普通交付税か地方税か特定することはできない。しかし、国が算定項目の算入率を決定するとき、多くの事業については義務付け等によってその算入率は1であることが必要となる。このとき当該算定項目について普通交付税を財源として用いていると見做すならば、この算定項目の算入率は基準算入率である1が選択され、基準財政需要額は基準財政需要額 $MS1$ に算定されていると考えられるであろう。またこれまでの議論から、この場合には他の算定項目の算入率と財源保障への影響は生じないであろう。したがって、普通交付税の額を限度として算定項目の算入率を1とする限り、他の算定項目の算入率と財源保障に留意する必要がない。この場合が図5のケース1として示されている。算入率が1の算定項目の地方団体1と地方団体2の事業費の合計が

図Aの一般財源充当経費 $MS1$ に計上され、図Bの基準財政需要額 $MS1$ が同額算定されるとともに、図Eの同額の普通交付税がその財源として用いられている。結果として、ケース1のように算定項目の基準財政需要額の合計が基準財政需要額 $MS1$ に達し、普通交付税の財源が全額消化されるまで、他の算定項目の算入率に影響を及ぼすことなく普通交付税によって事業費の全額が財源保障されている。

一方、算定項目の算入率が1である事業の合計が一般財源充当経費 $MS1$ を超える場合には、超える事業経費は地方税を財源とし、基準財政需要額が基準財政需要額 $MS2$ に算入されるであろう。ところで、地方税を財源とするときの基準算入率は基準税率であるため、このようにある算定項目の事業について基準税率を超えて算入率が設定されると、その算定項目の事業については手厚い財源保障が可能となるが、地方税を財源とする他の算定項目の算入率が基準税率を下回ることとなる。したがって、地方税を財源とする事業について基準算入率を超えて算入率の設定がなされる算定項目の増加は他の算定項目の算入率を低下させ留保財源によって財源を賄う割合が大きくなるため財源保障の程度が低下する。

3.3 地方団体の財源保障に関する分析

上で述べた算入率と財源に関する議論を踏まえ、各地方団体の財源保障が財源によってどのような影響を受けるのかについて検討しよう。前述のごとく、一般財源充当経費の財源が普通交付税であった場合、算定項目の算入率については普通交付税の額を限度として、算入率1のときに他の算定項目の算入率に影響が及ばなかった。そこで、第1に、国は算定項目の一般財源充当経費を積算した額が普通交付税の額までは少なくとも算入率1を選択すると仮定しよう。仮説例では、算定項目1と算定項目2の算入率が1で普通交付税を財源としている。第2に、算定項目3の事業については地方税を財源として基準財政需要額 $MS2$ に算入される。にもかかわらず、事業費の全額が保障される必要があるため算入率は1であったとする。その結果、算定項目4の算入率が影響

を受け算入率については基準税率より低い算入率 0.63 で財源保障がなされている。

各算定項目と財源については、以下のように要約される。

算定項目 1, 算定項目 2

仮説例の算定項目 1 と算定項目 2 の一般財源充当経費は普通交付税 MS を財源としているとしよう。地方団体 1 の事業については、それぞれ事業費 25 の事業が算入率 1 で基準財政需要額 $MS1$ に算入され、普通交付税 25 によって財源が全額賄われている。また、地方団体 2 でも同様に、それぞれ事業費 35 の事業が算入率 1 で基準財政需要額 $MS1$ に算入され、普通交付税 35 によって賄われている。

算定項目 3, 算定項目 4

算定項目 3 と、算定項目 4 では地方税を財源とする事業が算定されているとする。また、算定項目 3 の事業の算入率は 1 と仮定されている。算定項目 3 の内容をみると、地方団体 1 の事業については事業費 100 の事業が算入率 1 で基準財政需要額 $MS2$ に 100 算入される。また、地方団体 2 でも同様に、事業費 120 の事業が算入率 1 で基準財政需要額 $MS2$ に 120 算入される。

仮説例の算定項目 4 では、算定項目 3 と同様に地方税を財源とする事業が算定されている。算定項目 4 の内容をみると、地方団体 1 の事業については事業費 130 の事業が算入率 0.63 で基準財政需要額 $MS2$ に 82 算入され、また、地方団体 2 でも同様に、事業費 130 の事業が算入率 0.63 で基準財政需要額 $MS2$ に 82 算入される。

税目 1, 税目 2

税目 1 の算定内容をみると、地方団体 1 の地方税は 80 で与えられ、基準税率 0.8 のため基準財政収入額 MS に 64 算入される。同様に地方団体 2 では、

地方税 120 が基準税率 0.8 で基準財政収入額 *MS*2 に 96 算入されている。また、税目 2 の算定内容をみると、地方団体 1 の地方税については地方税 120 が基準税率 0.8 で基準財政収入額 *MS* に 96 算入される。また、地方団体 2 でも同様に、地方税 160 の地方税が基準税率 0.8 で基準財政収入額 *MS*2 に 128 算入される。したがって、税目 1 と税目 2 で算定された基準財政収入額 *MS* の合計額は地方財政計画で与えられた 384 に等しい。

財源の差異と普通交付税による財源保障

各地方団体の財源保障の程度は、各算定項目ごとの算入率と事業費に依存して決まってくるが、算入率は上述したように事業の財源によって影響を受けている。図 6 と図 7 は、財源の違いと財源保障の関係を分析するために、改めて仮説例を算定項目の財源ごとに示したものである。図 6 と図 7 の値は、全て仮説例として与えられた算定項目と税目の値に等しく、図 3 で示されたマクロの地方財政計画と整合的である。図 6 には、地方団体 1 の仮説例の財政状況が、また図 7 には地方団体 2 の財政状況が示されている。

ただし、本稿では、モデルとして設定した仮説例において、4 つの算定項目を設定するとともに、各算定項目について、「普通交付税を財源とする事業」あるいは「地方税を財源とする事業」という性格づけを行っている。しかし、実際の地方団体が実施する各種の事務事業や算定項目においては、その事業費の一定部分を一般財源で賄うこととなるが、その一般財源は当該地方団体における地方税の収入額と交付税の収入額からなる一般財源の総額から、必要な金額をその事務事業に充てることとなる。

本稿では、その点は理解したうえで、交付税による財源保障や財源調整が、どのようなメカニズムによって、どの程度の効果を発揮するのか、モデルによって可視的に理解することができるように「普通交付税を財源とする事業」や「地方税を財源とする事業」という性格づけをして分析を行っている。

先ず、普通交付税を財源とする算定項目 1 と算定項目 2 についてみると、事

図 6：地方団体 1 の財政状況

地方団体 1

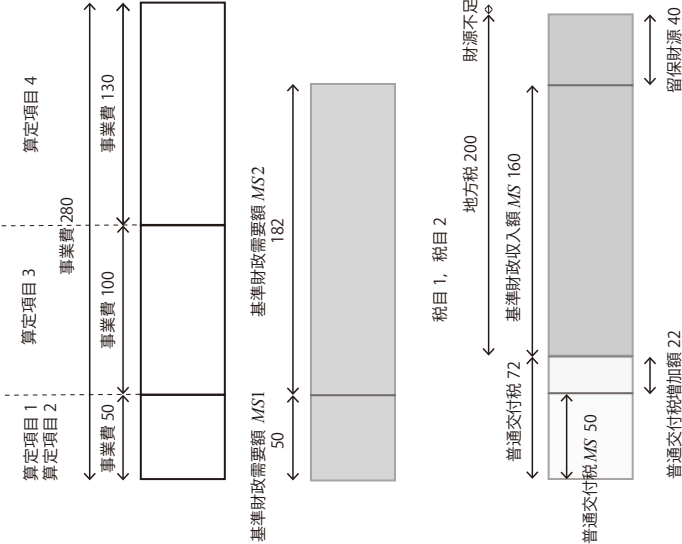
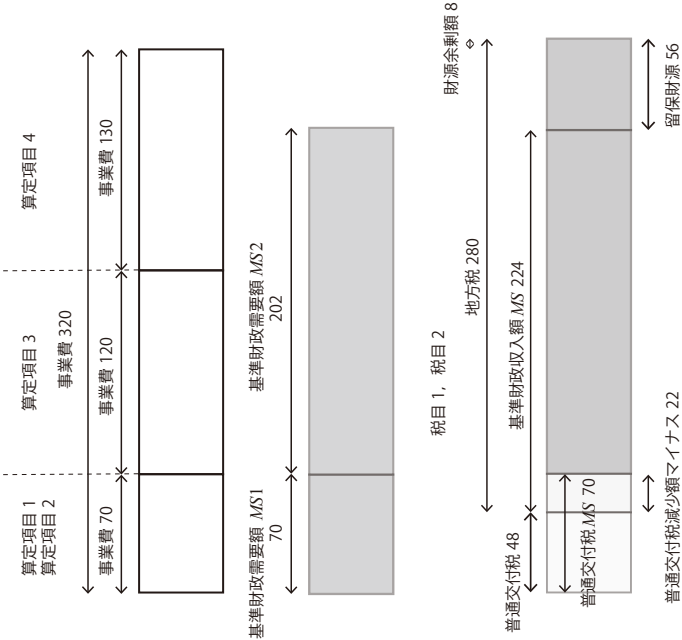


図 7：地方団体 2 の財政状況

地方団体 2



業費の基準財政需要額への算入率が1、地方団体1と地方団体2の事業費がそれぞれ50と70と与えられ、基準財政需要額MS1も事業費に等しく50と70である。したがって、算定項目1と算定項目2における地方団体の事業の総額120がちょうど基準財政需要額MS1に等しく、算定項目1と算定項目2の事業は全て普通交付税を財源として賄われている。

次に、地方税を財源とする事業についてはマクロの基準税率が0.8(=384/480)であった。地方税を財源とする算定項目3の算入率は基準税率0.8より高い1で与えられ、算定項目3で算定される地方団体1の事業100と地方団体2の事業120の基準財政需要額は、地方全体で384の基準財政需要額MS2のうち220を占めている。結果として、基準財政需要額MS2に関するマクロの制約から、算定項目4のために残される基準財政需要額MS2の額は164に過ぎない。このため、算定項目4で算定される地方団体1の事業費130と地方団体2の事業費130の合計260に対して、基準財政需要額MS2の算入率は基準税率0.8より小さい0.63(=164/260)で与えられる。これは地方税を財源とする事業に対しては、マクロの基準財政需要額MS2の額が所与で、特定の算定項目に基準税率よりも高い率によって基準財政需要額が配分されるとき、他の算定項目の基準財政需要額が減額され、ひいては算入率も基準税率より低い率となるためである。

この算入率と地方団体の事業費をもとに、地方団体1において普通交付税によって財源保障される事業費の全事業費に占める割合は、地方団体1の基準財政需要額の値232を全事業費の値280で割った82.9%と求められる。これに対し、地方団体2においては、基準財政需要額の値272を全事業費の値320で割ると、財源保障される割合は85%と求められ、仮説例ではわずかであるが地方団体2の割合が高い。

図6と図7によって地方団体の財源保障の程度を決めている要因について考えると、大きく三つの部分に分けることができる。第1は、基準財政需要額MS1に対応する普通交付税を財源とする一般財源充当経費に係わる部分である。第2は、基準財政需要額MS2に対応する地方税を財源とする一般財源充

当経費に係わる部分のうち、基準税率よりも高い算入率によって基準財政需要額が算定されている部分である。第3は、基準財政需要額 $MS2$ に対応する地方税を財源とする一般財源充当経費に係わる部分のうち、基準税率よりも低い算入率によって基準財政需要額が算定されている部分である。

第1に、普通交付税を財源とする事業については、地方団体の財源保障の程度は、普通交付税を財源とする事業費が各地方団体でどのような割合を占めているかに係わっている。普通交付税を財源とする事業費については、地方固有の財源である普通交付税によって財源が賄われるため、この共通の財源をどの地方団体が多く用いるかによって財源保障の程度に差が生じる。図6と図7では、地方団体1は50、地方団体2は70であるため、地方団体2が財源保障の程度をあげることを可能としている。

第2に、地方税を財源とする事業のうち基準税率よりも高い算入率が選択されている算定項目3の事業については、地方税を財源とする事業にもかかわらず算入率が高いため財源保障の程度が大きく、財源保障の程度はどちらの地方団体がこの事業を多く実施しているかに係わってくる。算定項目3で算定される事業に関しては、地方団体1では100、地方団体2では120の事業が行われ、地方団体2の財源保障の程度が全体の事業に占める割合で大きくなっている。

第3に、地方税を財源とする事業のうち基準税率よりも低い算入率が選択されている算定項目4の事業については、算入率が低いため財源保障の程度が小さく、財源保障の程度はどちらの地方団体がこの事業を少ない割合で実施しているかに係わってくる。算定項目4では地方団体1と地方団体2について、ともに130の事業を行っているが、算定項目4の全事業に対する割合が地方団体1は46%であるのに対し地方団体2は40%であるため、財源保障の低い事業を地方団体1が高い割合で行っているため財源保障の程度に差が生じる。これらの結果から、全体としてわずかであるが地方団体2の財源保障の割合が大きくなっている。

これまで検討してきたように、地方税と普通交付税の財源の違いによって基

準算入率に差異が生じ、各地方団体の財源保障にも影響が生じる。この点から、地方税の充実はずしも全ての地方団体の財源保障を充実することにはならないことに留意が必要である。しばしば留保財源の多寡による財源保障の程度について議論されているが、地方財政計画歳出が与えられたもとでの普通交付税と地方税の割合と財源保障の程度については十分に議論がなされきたとはいえない。財源保障を主たる目的とする地方交付税制度の基準税率あるいは留保財源率については、この視点からもより慎重な議論が必要と考えられる。

留保財源と財源保障

地方団体にとって、基準財政需要額に算入されず普通交付税によって財源保障されない事業費が、自身の地方税によって賄われるのか否かは重要な問題である。地方財政計画では留保財源対応分の一般財源充当経費は留保財源によってマクロの視点からは財源が保障されているにもかかわらず、各地方団体では地方税による財政力の差によって財源が保障されとは限らない。仮説例でみると、算定項目4に関して地方団体1では48の事業費に対し留保財源が40であるため8の財源不足が生じ、地方団体2では48の事業費に対し留保財源が56であるため8の財源余剰が生じている。このようにマクロの純額では財政不足と余剰はゼロとなるが、各地方団体では必ずしも財源不足と余剰がゼロとはならないのである。

3.4 普通交付税と財源調整

地方団体の財政力は、一般的に地方税と普通交付税を加えた一般財源によって計られる。黒田は著書において⁸⁾、地方団体の地方税と一般財源を比較して、地方団体間の一般財源の比率が地方税の比率に比べて小さな値となったとき、地方交付税による財政力の是正がなされ財源調整が機能していると考えた。仮説例では、地方団体2の地方税は地方団体1の地方税に対し1.4倍であるのに

8) 詳細については黒田(2018, 16頁)を参照せよ。

地方交付税による財政調整に関する一考察

表 9：算定項目 1，算定項目 2

	事業費 ①	基準財政需要額 MS1 ② ① × 1.0	地方税 ③	基準財政収入額④ ③ × 0.8	普通交付税⑤ ② - ④	財源総額 ③ + ⑤
地方団体 1	50	50	0	0	50	50
地方団体 2	70	70	0	0	70	70
合計	120	120	0	0	120	120

(出所) 黒田 (2018, 16 頁) と同様に，仮説例について筆者作成

表 10：算定項目 3，算定項目 4

	事業費 ①	基準財政需要額 MS2 ②	地方税 ③	基準財政収入額 MS ④ ③ × 0.8	普通交付税⑤ ② - ④	財源総額 ③ + ⑤
地方団体 1	230	182	200	160	22	222
地方団体 2	250	202	280	224	-22	258
合計	480	384	480	384	0	480

(出所) 黒田 (2018, 16 頁) と同様に，仮説例について筆者作成

対し，普通交付税を加えた一般財源総額では 1.2 倍と小さな値となっていることから，普通交付税によって財源が調整されていると考えられる。

表 9 は算定項目 1 と算定項目 2 およびその財源である普通交付税を，また表 10 は算定項目 3 と算定項目 4 およびその財源である地方税を組み合わせる表にしたものである。この表 9 と表 10 及び図 6 と図 7 を参考として仮説例の財源調整について検討すると，第 1 に，算定項目 1 と算定項目 2 については少なくとも地方団体の間で地方税が移転される意味での財源調整はなされていない⁹⁾。

一方，算定項目 3 と算定項目 4 については，普通交付税の算定を通じて地方団体間での地方税の移転と同様の財源調整が普通交付税の増減をとおしてなされていることが分かる。この点は，表 9 と表 10 及び図 6 と図 7 によって，次のように示すことができる。地方税を財源とする算定項目 3 と算定項目 4 にお

9) 算定項目で算入率を決定するとき，地方団体の事業内容を参考に算入率が決定されている。このとき地方団体にとって共通の財源である普通交付税をどの地域に配分するかが算入率によって決定され，普通交付税を通じた財源保障と同時に財源調整がなされているともいえる。

いて、地方団体1の事業費230は基準財政需要額MS2に182算入され、地方税200は基準財政収入額MSに160算入される。結果として算定項目3と算定項目4に係わる地方団体1の普通交付税MSは22と算定される。一方、地方団体2に関しては、事業費250に対し基準財政需要額MS2は202、地方税280に対し基準財政収入額MSは224であるので普通交付税はマイナス22と算定される。ところで、図7の地方団体2をみると普通交付税の減少額はマイナス22であるが、この普通交付税のマイナス22は算定項目1と算定項目2で算定された地方団体2の普通交付税額70から減額され、代わりに本来普通交付税を財源としている算定項目1と算定項目2の事業22が地方税によって賄われる。また、地方団体2で減額された普通交付税22が地方団体1において増額され、あたかも普通交付税が地方団体2から地方団体2へと移転されている。これは地方団体2の地方税22を地方団体1に移転しているのと同じ効果を普通交付税の増減を通じて達成しているとみることができる。地方団体間で地方税の移転によって財政力の調整がなされることを地方交付税の財源調整機能とするならば、このことは普通交付税の算定を通じて財源保障と同時に財政調整がなされていることを示している。すなわち、普通交付税制度では財源保障の算定と一体となって地方税の移転を通じた財源調整がなされているのである。

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—制度への理解と財政運営の視点—』，ぎょうせい。
- 堀場勇夫（2020a）「わが国の地方財政制度とその運用に関する一考察（Ⅰ）—地方財政計画と地方交付税の調整を中心として—」，『青山経済論集』，第72巻，第2号，23-58頁。
- （2020b）「わが国の地方財政制度とその運用に関する一考察（Ⅱ）—地方財政計画と地方交付税の調整を中心として—」，『青山経済論集』，第72巻，第3号，97-141頁。
- （2021a）「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，35-78頁。
- （2021b）「地方交付税制度の構造とその運用に関する一考察 —補正係数の役割を中心として—」，『経済系』，第283号，1-21頁。