

## 地方財政の格差の所在 — 市町村財政を中心に —

飛 田 博 史

2007年度は地方自治体の格差がさまざまな方面から注目される年となった。1月の安倍政権の施政方針演説では行財政改革を推進しつつも、地方公共団体間の財政力の格差縮小を目指すとして述べられ、4月の経済財政諮問会議では、いわゆるふるさと納税導入のきっかけとなった菅総務・尾身財務大臣の連名による「地域間の財政力差の縮小について」が提出され、政府としても地方財政の格差是正へ向けた取り組み姿勢をアピールした。

さらに8月の参議院選挙における自民党大敗により新自由主義的政策に対する地方票の反発が明らかとなり、国の政策指向は地方の「格差是正」に大きく舵を切ることとなった。

年度後半になり政府、与党、地方六団体、地方分権委員会や政府税調等の委員会・審議会、その他研究者などの中で地方財政をめぐる格差是正問題の議論が活発になっているが、議論の出発点となる地方財政の格差に対する認識が必ずしも共通しておらず、明確な定義がないまま進められているように思う。

すでに地方財政の格差是正に対する処方箋が出始めているが、格差の存在あるいは格差の拡大に対する地方の漠然とした不安、焦りのなかで政治決定で進められていく昨今の状況には重大な懸念を覚える。

本稿では最近の審議会等の意見や答申におけるいわゆる「財政力格差」の概念を整理した上で、その格差問題の中心となっている税収格差について検証し、地方財政の格差の所在が単なる地方税の問題にとどまらず、一般財源の減少と歳出構造の変化による地方財政構造にあることを明らかにする。

### 1. 地方財政の格差をめぐる議論について

最近の地方財政の格差をめぐる議論では「財政力格差」という表現がしばしば用いられ

る。もちろん、この表現自体は取り立てて新しいものではなく、すでに1980～90年代の政府審議会答申や研究論文などでも散見されるが<sup>(1)</sup>、三位一体改革にともなう地方財政規模の圧縮が本格化する2000年代に入り、税源移譲や交付税改革との関わりのなかで主要な論点の一つとなっている。

2007年に入り各種審議会や委員会では財政力格差について以下のように言及している。

(下線はいずれも筆者加筆)

● **地方分権改革推進委員会「中間的なとりまとめ」(2007年11月16日)**

(2) 地域間財政力格差の是正

「どの地域に暮らしていても勇氣と希望がもたらされる豊かな自治が実現される仕組みを構築し、地域の活性化を力強く推し進めるためには、地域間の財政力格差を早急に是正する必要がある。地方分権改革を進め、(1)で指摘したように地方税の比率を高めていくのであれば、国からの財政移転が果たす役割はおのずと縮小せざるを得ない。その際、地域間の財政力格差の縮小をはかる観点から、地方交付税の制度改革を含め財政調整のあり方についても検討する必要がある。また、地方交付税の算定を透明なものとし、地方自治体の予見可能性や国民への説明責任の向上をはかるための見直しを行う必要がある。今後の地方分権改革における国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の一体的な改革と税源の偏在是正とは、一体不可分のものとして行う必要がある。」

「……地方税の比率を高めていくのであれば、国からの財政移転が果たす役割はおのずと縮小せざるを得ない。その際、地域間の財政力格差の縮小をはかる観点から、地方交付税の制度改革を含め財政調整のあり方についても検討する必要がある」

● **財政制度審議会「平成20年度の予算編成等に関する建議」(2007年11月19日)**

(2) 地域間財政力格差の是正

「地方全体の一般財源が増加する中、「地方の窮状」が議論されているが、それは、一般財源の配分の問題、とりわけ地方財源の主力である地方税の地域間格差の問題であると言える。地方団体間での財政力格差について見ると、大幅な財源不足額を地方交付税で補填している団体がある一方、東京都及び23区では、基準財政収入と基準財政需要の差額である財源超過額(1.6兆円)と標準的な地方税収等の25%である留保財源(1.5兆円/推計値)の合計が基準財政需要(3.1兆円)とおおむね等しい水準に達している。……」

- 地方財政審議会「地方公共団体間の財政力格差の是正についての意見」（2007年11月16日）

第1 地方公共団体における財政力格差

「現在、国・地方を通ずる厳しい財政状況の下、累次の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」に沿って財政健全化の取組みが進められている。この取組みにより、地方歳出の抑制が続く中で、特に財政力の弱い地方公共団体においては、税収が増加しても、それを上回って地方交付税が抑制され、歳出削減に懸命の努力を続けているにもかかわらず、厳しい財政運営を強いられている。……また、近年の景気回復に伴い地方法人2税の税収が急速に回復している中で、大都市をはじめ経済力が大きく、地方税源が集中している地域と、そうでない地域との間で税収差が拡大する傾向にある。」

- 経済財政諮問会議 基本方針2007（2007年6月19日）

(5) 真の地方分権の確立

「法人2税を中心に税源が偏在するなど地方公共団体間で財政力に格差があることを踏まえ、地方税の在り方や国と地方間の税目・税源配分（地方交付税財源を含む）の見直しなど、地方間の税源の偏在を是正する方策について検討し、その格差の縮小を目指す」

- 参考 菅総務・尾身財務大臣ペーパー（2007年4月25日）

「近年、地方法人2税の税収が急速に回復していること等を背景に、地域間の税収の差が拡がり、ひいては財政力の差が拡大する傾向」

（以下、各資料名称を上から「とりまとめ」「建議」「意見」「基本方針」「菅・尾身ペーパー」と呼ぶ）

以上をみると、まず税収格差等をもたらす財政力の格差とは何かということについていづれも明確な定義がない。もちろん財政指標の一つである財政力指数では財政需要と財政収入の比率を意味することから、財政力格差は財政需要と財政収入のバランスという類推は働くが明示されておらず曖昧である。

例えば財政力格差の要因についてみると「とりまとめ」では税源移譲にともない財政移転が減少した場合に生じる格差ということで地方交付税を含めた一般財源ベースの歳入格差としてとらえられていると推察されるが、必ずしも明確ではない。

「建議」では、基準財政収入と基準財政需要について言及しているが、結局意味するところは東京都等の不交付団体における税源余剰（財源超過額と留保財源）の格差を指摘しており税収格差が中心である。

また「基本方針」「菅・尾身ペーパー」についても法人2税の格差が中心であり、格差を意味している。

これらに対し、「意見」は歳出と歳入を一体的な問題としてとらえており、しかも歳入面では法人2税の偏在だけでなく地方交付税の削減を含めた一般財源の格差に言及している点の特徴である。もちろん総務省所管ということから交付税に言及することは当然ではあるが、概念が最も明確に示されている。

次に格差の比較対象であるが、都道府県という地域単位をどこまで意識するかという点で違いがある。

「とりまとめ」については「地域間」の格差としているが、都道府県あるいは都市部とその他といった比較対象は不明であり、「基本方針」も「地方公共団体間」としているが同様に不明である。

「建議」は地域間と表現しつつもその内容はもっぱら東京対地方という格差を例示しており、東京都の財政余剰に焦点を絞った政策的意図がうかがえる。その点では「菅・尾身ペーパー」も本稿では引用していないが、格差の例示として東京都と沖縄県を比較しており同様の傾向がある。

「意見」ではあえて「財政力の弱い地方公共団体」あるいは「大都市」という表現を用いており、都道府県単位の格差という見方をとっていない。

以上のように財政力格差といってもその概念にはそれぞれの相違や曖昧さがみられる。このことは単なる表現の問題にとどまらず、格差是正に対する処方箋が当然異なってくるわけであり、最近の東京都を中心とする法人2税の配分見直し論などは、財政力格差の要因および比較対象をきわめて限定的にとらえた検討であるといえる。

財政力の定義については神野直彦が「財政力とは課税力と財政需要の総体である」と定義しており<sup>(2)</sup>、本稿でも歳入歳出の両面から財政力格差をとらえることとし、具体的には一般財源の収支の両面を対象に格差の所在を検証していく。なお一般財源の定義は後述する。

## 2. 地方財政の歳入格差の検証

### (1) 都道府県間の地方税格差

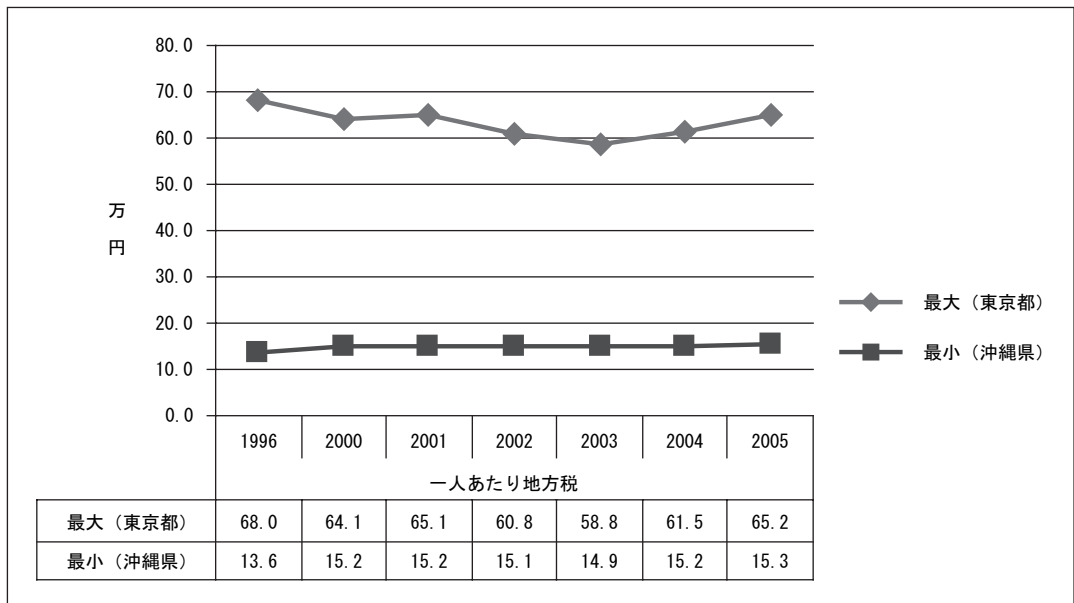
地方財政の格差をめぐる多くの議論が、法人2税を中心とする格差を共通課題

としていることから、まず地方税の地域間格差を都道府県の単位でみてみよう。

分析方法は都道府県別の一人あたりの地方税（都道府県、市町村税の合計額<sup>(3)</sup>）について、その最大値の東京都と最小値の沖縄県の推移、さらに変動係数（標準偏差／平均値）により都道府県別の地方税のバラツキをみる。なお、対象年度は地方財政がマイナスに転じ始めた2000年度～2005年度決算を中心に決算年度よりさかのぼって10年前となる1996年を参考値として示す。

まず、地方税の最大と最小をみてみよう。図1は東京都と沖縄県における一人あたりの地方税の推移である。

図1 地方税の都道府県間格差（最大・最小）



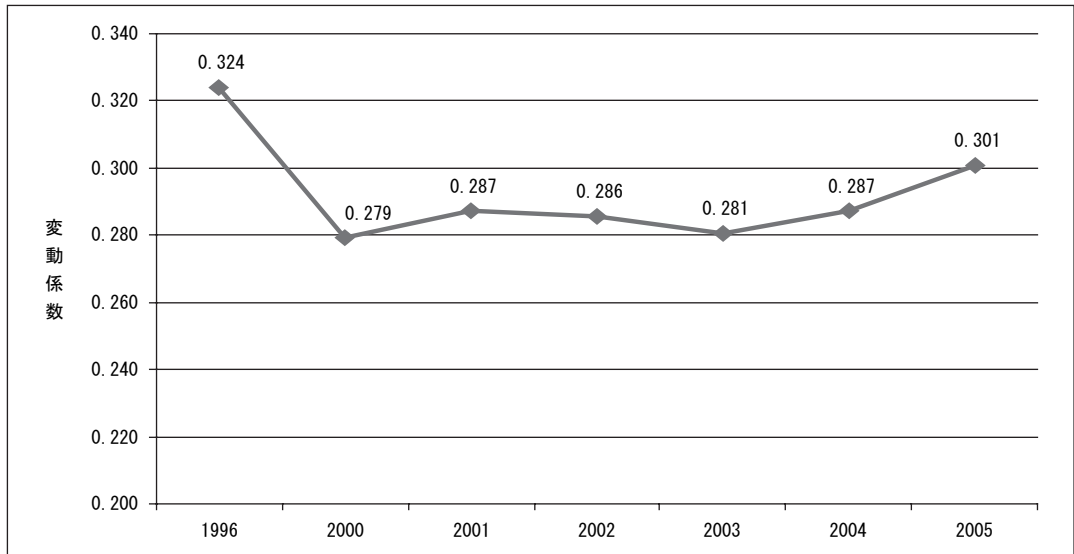
（出所）「地方財政統計年報」より飛田作成

東京都の地方税は2003年度に58.8万円まで減少し、その後2005年度の65.2万円まで回復しており2001年度水準まで戻っている。一方沖縄県でも2003年度に14.9万円に減少しているが全体として変動幅は小さい。両者の金額の差は2004年度に34.1万円に縮減したのち、2005年度に38.5万円拡大しているが2000年度以降では2004年度について小さい。両者の差は基本的には東京都の税収の変動が影響しており、2005年度は沖縄を上回る東京都の税収増加の結果、金額の差が開いた。それでも10年前の1996年度と

比較してもその差は小さい。

次に図2において都道府県間の税收格差を2000年度以降の変動係数でみると、2001年度に0.287と上昇した後、2002年度、2003年度に0.286、0.281と低下し、2004年度には再び上昇に転じ、2005年度は0.301と2000年度以降では最も高くなっている。

図2 地方税の都道府県間格差



(出所) 前掲「年報」より飛田作成

確かに2003年度を基準とすれば地域間の税收格差は拡大傾向にあるということができるが、格差の程度は1996年度と比較すると大幅に縮減しており<sup>(4)</sup>、基準の取り方によって評価は異なる。

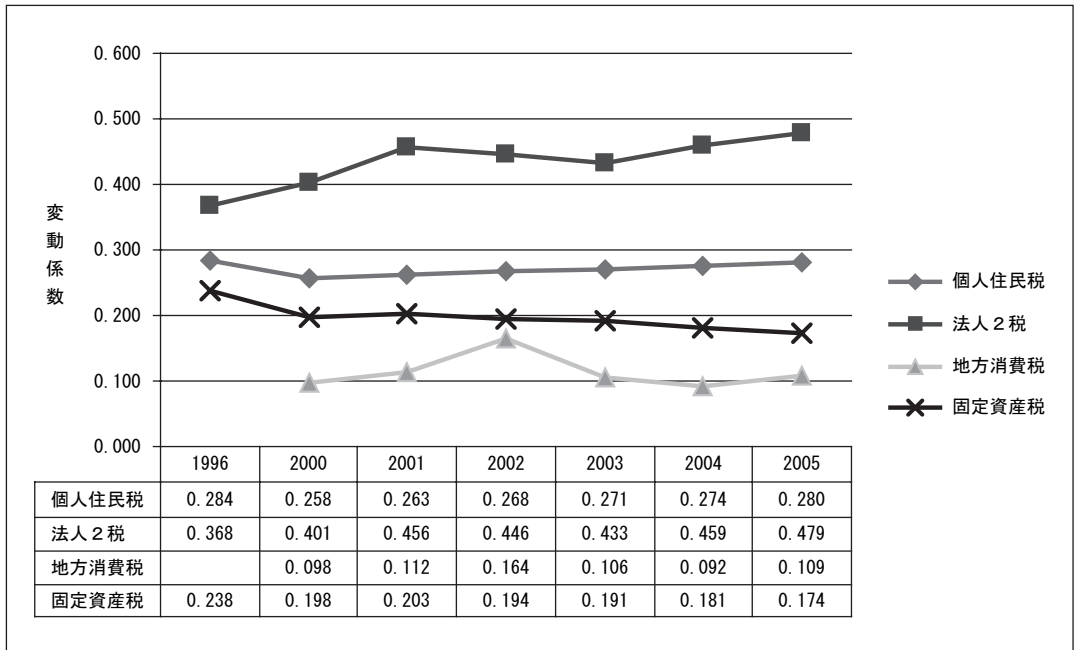
要するに格差の評価は基準とする時期により異なってくる相対的なものであり、多くの議論ではこの基準が明示されていない点が問題である。

ところでなぜ10年前と比べてこのように都道府県間の税收格差が縮小したのだろうか。そこには税制改正による地方消費税等の効果が寄与している。

図3は主な個人住民税（都道府県税、市町村税）、法人2税（都道府県の法人分、事業税、市町村の法人分・特別区分含む）、固定資産税（都道府県特例分、市町村税・特別区分含む）、地方消費税（清算後）の変動係数の推移である。

都道府県間の格差が最も大きい法人2税は2000年頃のITバブル期に拡大し、IT

図3 主な税目における都道府県間格差の状況



(出所) 「地方財政統計年報」および「市町村決算状況調べ」より飛田作成

バブル崩壊後2003年度まで低下したのち、景気回復にともない2004年度以降0.459、0.479と再び上昇傾向にあり、これまで紹介した答申や意見書等の認識と一致する。

また個人住民税についても伸び率は低いものの上昇傾向にあり、2000年度から2005年度にかけて0.258から0.280まで増加している。

一方、4税のなかで最も格差が小さいのは地方消費税で2002年度を除けば0.1前後でほぼ横ばいで推移している。同税の導入は1997年度であることから税込全体の格差が1996年度から大幅に縮減したことに大きく寄与していることを裏付けている。

また固定資産税についても年々低下傾向にあり、2000年度から2005年度にかけて0.198から0.174まで低下している。

このように法人2税や個人住民税に着目すると、確かに格差が拡大する傾向がみられるがこれを地方消費税や固定資産税が相殺することにより、地方税全体としての格差を一定幅に抑制していることが確認できる。

ただし、都道府県では主に地方消費税、市町村では固定資産税および地方消費税交付金が税込における格差是正の役割を果たしていることになるが、都道府県や大都市

では法人関係税の税収のウエイトが高くなる分だけ、税収面における格差感は他の市町村よりも一層強くなることが推察される。

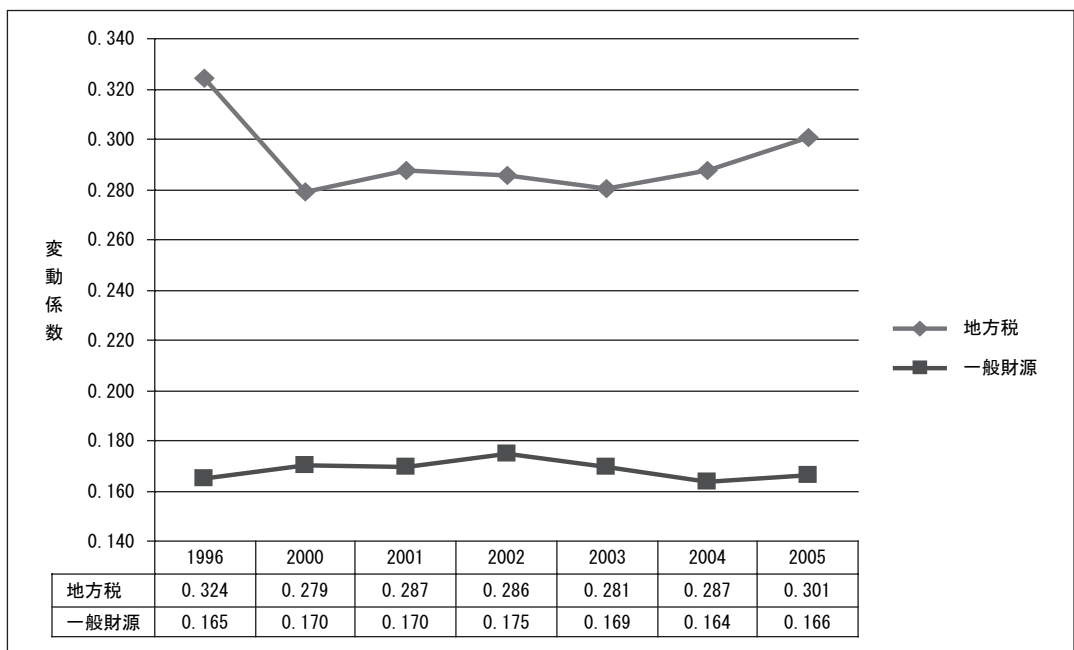
今回は2006年度決算が入手できなかったが、景気拡大にともない法人2税の増収傾向がみられることから、さらなる税収格差の拡大が予想される。しかし、その場合でも税収全体のなかでその状況をみるべきであり、もっぱら法人2税の格差だけで議論することは安定性や伸張性といった地方税制度全体のあり方を見失うことになる。

## (2) 都道府県間の一般財源の格差

次に税収の地域間の格差が財政調整後にどの程度改善されているかをみるため、一人あたりの一般財源（地方税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税、臨時財政対策債の合計）の格差を変動係数により検証してみよう。なお、臨時財政対策債（以下「臨財債」と呼ぶ）は発行可能額で算定する。

図4は先ほどの都道府県間の地方税と一般財源ベースの格差の状況を重ねてみたものである。

図4 地方税・一般財源の都道府県間格差



(出所) 前掲「年報」より飛田作成



2000年度以降の一般財源の推移をみると、変動係数は地方税に比べて全体的に低く0.16～0.17台で推移しており、地方交付税等による財政調整が地域間格差を是正している状況が確認できる。

年度ごとにみると2001年度から2003年度においては0.170、0.175と数値が上昇し、地方税の格差が拡大した2004年度以降では0.164、0.166と再び低下している。また、2000年度より地方税の格差が大きかった1996年度においても、0.165と2000年度以降と同水準で是正されている。

この図から、都道府県という地域単位での地方財政の格差は地方税では近年格差の拡大傾向がみられるが、地方交付税等による財政調整後の一般財源ベースでは各年度を通じて一定範囲まで格差が是正されており、最近においてもその傾向は変わらないといえることができる。

### (3) 団体間の一般財源の格差

このように都道府県という地域間の比較では地方財政における格差の拡大という状況は明確にはみえてこない。

そこで大都市や町村といった市町村の団体別の状況に焦点をあてて分析を進めていく。

まず、団体別の一般財源の格差を、歳入に占める一般財源の構成割合で検証してみよう。

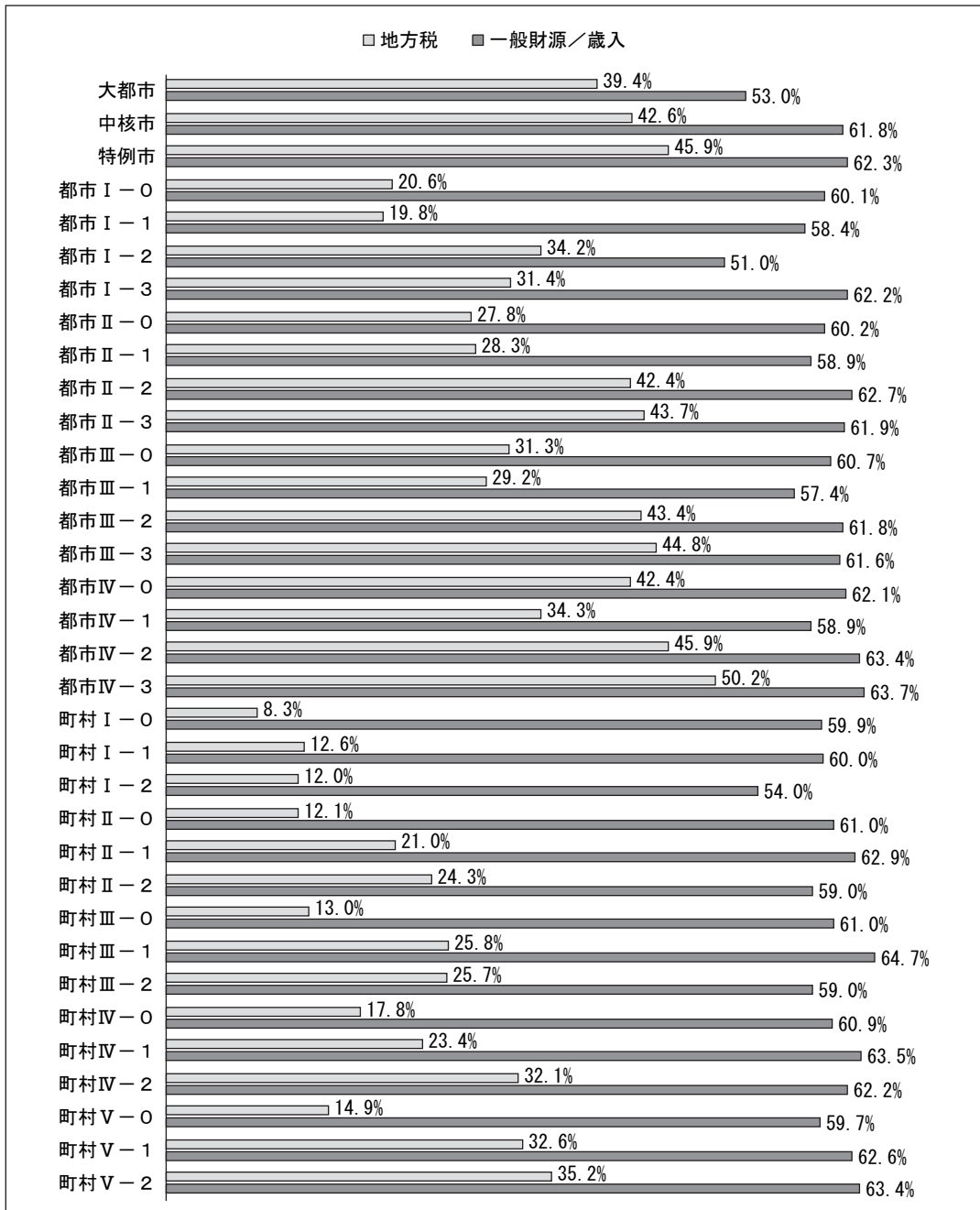
分析対象は大都市（人口50万以上の都市）、中核市、特例市、それ以外の都市（類似団体別）、町村（類似団体別）とし、分析方法は2005年度決算ベースの人口一人あたりの地方税および一般財源（臨財債を除く）の歳入割合を団体別でみる。なお、特別区については区税や都区財政調整制度の特殊性があるため分析対象から除いている。

図5は団体別でみた一人あたりの地方税および一般財源の構成比を表している。

まず一人あたりの地方税の構成比についてみると、最大は都市Ⅳ－3（人口15万人以上、第2・3次産業95%以上うち第3次産業65%以上）の50.2%、最小は町村Ⅰ－0（人口5千人未満、第2・3次産業80%未満）の8.3%と都市と町村の格差が大きいことがわかる。

一方、一般財源の構成比でみると最大が町村Ⅲ－1（人口1万人以上1万5千人未満、第2・3次産業80%以上うち第3次産業55%未満）の64.7%、最小が都市Ⅰ－2の51.0%と大幅に縮小している。

図5 団体別の一般財源の格差



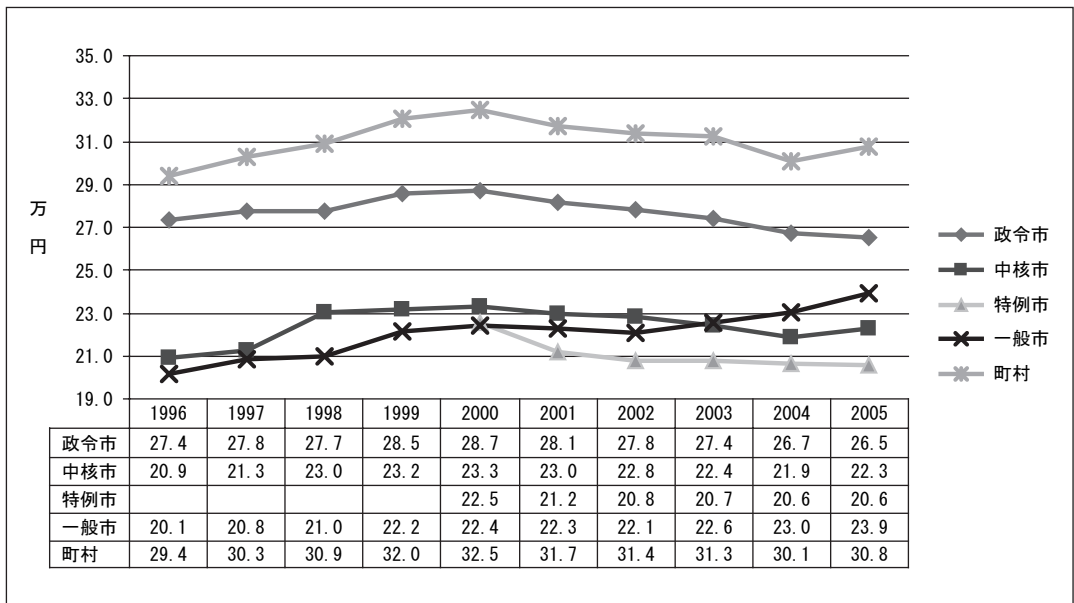
(出所) 「地方財政白書」より飛田作成

歳入に占める地方債や国庫支出金の構成は大都市や町村において異なるため、構成比を厳密に比較することはできないが、少なくとも一般財源ベースで見ると、地方交付税等による財政調整後の格差は団体間においても是正されており、顕著な格差はみられない。

(4) 団体別一般財源の水準

ではなぜ多くの自治体において財政の格差感が高まっているのだろうか。図6において一人あたりの団体別の一般財源の水準でみてみよう<sup>(5)</sup>。

図6 一人あたり一般財源の推移（団体規模別）  
\* 臨時財政対策債含む



(出所) 前掲「年報」より飛田作成

分析の対象は市町村とし、1996～2005年度の各年度について政令市、中核市、特例市、一般市、町村について検証する。なお特別区については前節と同様の理由で分析対象から除いている。

一人あたりの金額が最も大きいのは町村で1996年度から2000年度まで増加し、2000年度から2004年度にわたり32.5万円から30.1万円まで減少するが、2005年度は30.8万

円と再び増加に転じており、その金額はおよそ1998年度水準にある。

ついで高い水準にあるのは政令市で2000年度の28.7万円をピークに急減し、2005年度においても26.5万円にとどまっており、一般財源の回復が思わしくない。

政令市はいずれも2000年度をピークに税収が大きく落ち込み、2005年度現在でも仙台市、千葉市、神戸市、福岡市を除けばピーク時はおろか1996年度水準すら回復していない状況であり、歳入に限っていえば政令市が最も厳しい状況であることがうかがわれる。

これに対し、中核市（1996～）や特例市（2000～）では金額は低いものの一般財源の減少幅は小さい。いずれもこの間の団体数が大きく変化している影響を割り引く必要はあるが、それでも政令市と比較した場合に財源の動向には相違がある。

一般市については増加傾向がみられるが、これは市町村合併にともなう新市の合併算定替え等が影響している。詳細については後述する。

さらに一般財源の内訳から団体別の特徴と推移をみてみよう。

図7-1～5は普通会計決算における一人あたりの一般財源の内訳（地方税、地方譲与税等（地方譲与税＋地方特例交付金）、税交付金、地方交付税、臨財債）の推移を示したもので、伸び率については一般財源がおおむねピークとなる2000年度を基準に1996年度から2000年度、2000年度から2005年度の期間で算出した。なお、図中の数値は四捨五入のため、文中の合計額とは一致しない。

まず政令市については平均的な財政力が高いため地方税の一般財源に占める割合は7～8割程度で推移しており、地方税が一般財源総額の動向を決定する主要な要因となっている。

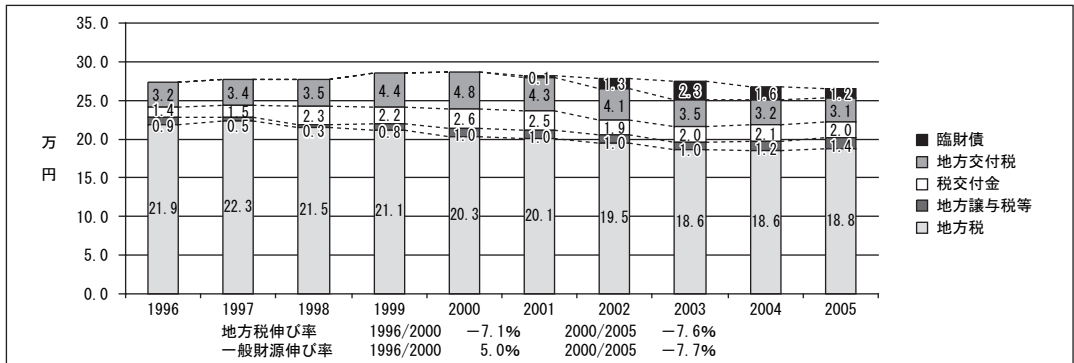
地方税の推移をみるとピークとなる1997年度から2005年度にかけて22.3万円から18.8万円と急減している。

一般財源総額では2000年度の28.7万円がピークとなっており、地方税の減少後もしばらくは地方交付税等により一般財源の水準が維持されていたが、その後は減少に転じ、2005年度には26.5万円と大幅に減少している。

2003年度以降は地方税の推移は底を打っているが、臨財債を含めた実質的な交付税の減少により、一般財源では引き続き減少をつづけている。

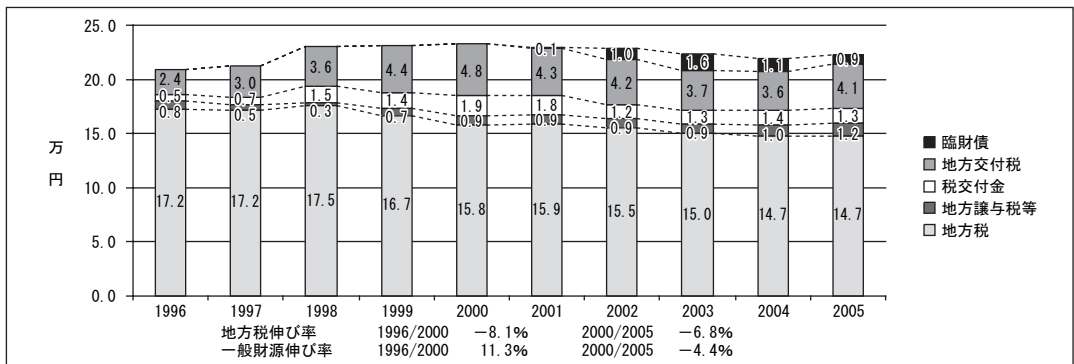
2000年度を境とする2期間の一般財源の伸び率をみると1996年度から2000年度が5.0%、2000年度以降がマイナス7.7%と2000年度以降に大幅に減少しており、その水準でも1996年度を下回っている。

図7-1 一人あたり一般財源の状況（政令市）



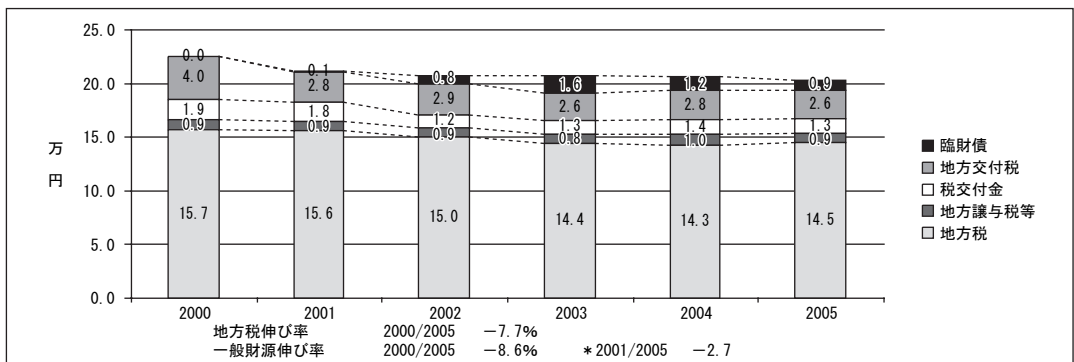
(出所) 前掲「年報」より飛田作成

図7-2 一人あたり一般財源の状況（中核市）



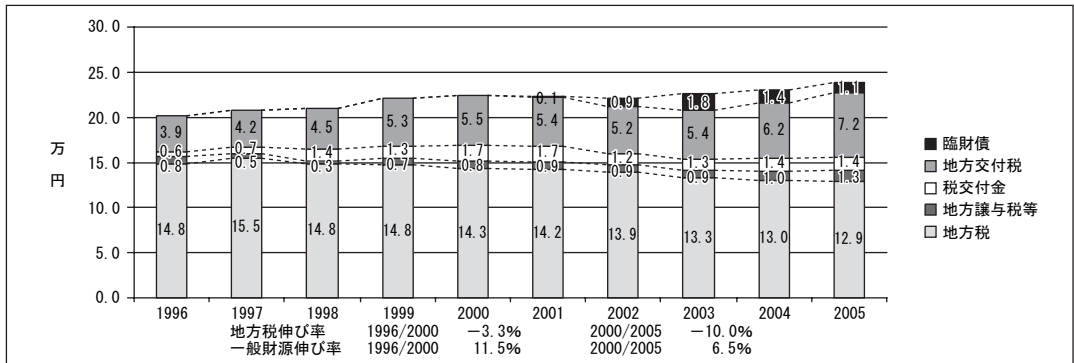
(出所) 前掲「年報」より飛田作成

図7-3 一人あたり一般財源の状況（特例市）



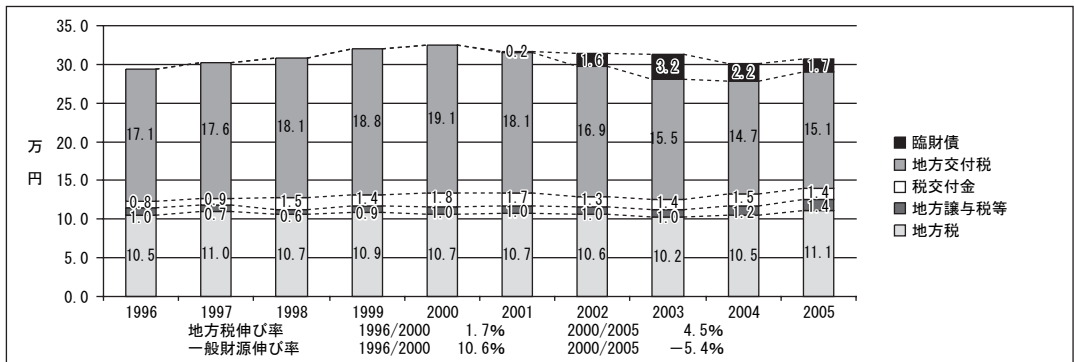
(出所) 前掲「年報」より飛田作成

図7-4 一人あたり一般財源の状況（一般市）



(出所) 前掲「年報」より飛田作成

図7-5 一人あたり一般財源の状況（町村）



(出所) 前掲「年報」より飛田作成

政令市については一般財源の減少における地方交付税の影響は限定的であり、主たる要因は地方税の急激な減少にあり、法人課税のウェイトが高い大都市の特徴が表れている。

ただし、限界的な調整部分では2004年度以降の地方交付税、臨財債の減少の影響がみられ、なかでも臨財債の減少が注目される。

臨財債発行可能額では「その他の諸費」（経常）の算定における段階補正、密度補正I、普通態容補正Iおよび独自算定となる寒冷補正が補正係数として用いられるが、政令市のような都市の算定の場合、段階補正は割落とし、普通態容補正は割り増し算定となり、両者が相殺されてしまう。これに対し、町村などの小規模自治体では段階

補正は割り増しとなり、普通態容補正は割り増し無しの「1」となり、大都市と比較して発行額は高めに算定されることになる。

以上のことから政令市などで低めの算定となることが結果的に一般財源の伸びを抑えた可能性がある。

中核市についても財政力は高く一般財源に占める地方税の割合は6～7割であり、地方交付税等への依存度が低い点では政令市と類似した財政構造である。

地方税の動向ではピークとなる1998年度から2005年度にかけて17.5万円から14.7万円とほぼ政令市と同様の傾向をたどっている。

ただし、一般財源総額でみるとピークとなる2000年度から2005年度にかけて23.3万円から22.3万円の減少にとどまっており、また一般財源の伸び率は1996年度から2000年度が11.3%、2000年度以降がマイナス4.4%と政令市に比べて伸び率は低くなっている。

この原因の一つは地方交付税の2003年度以降の増加によるもので、増加要因については交付税算定を検証しなければ厳密なことはいえないが、特に2005年度が伸びたことから、市町村合併の影響が考えられる。

中核市には秋田市、相模原市、長野市、高知市など町村との編入合併が行われた市を含んでおり、合併算定替えによる普通交付税の割り増し算定が反映されている可能性がある。

特例市については2000年度以降の推移になるが、一般財源の構造はおおむね中核市と類似しており地方税の構成比は7割程度である。一般財源の推移をみると2000年度から2001年度にかけて大幅に減少するが、その後は比較的安定的に推移しており2000年度から2005年度の減少率でみるとマイナス8.6%と高くなるが、2001年度以降ではマイナス2.7%と団体のなかで最も安定的に推移している。

これは2002年度以降の地方税の減少が小幅であったことが主な原因であるが、地方交付税と臨財債による財源保障が堅調であったことも一部寄与している。ただし、中核市同様にこの間の特例市数や交付団体の変動があるため、その影響も含まれているとみられる。

一般市になるとさらに平均的な財政力が低下するため、一般財源に占める地方税の割合は5～7割程度と地方交付税への依存度が高くなる。

地方税の推移をみるとピークとなる1997年度から2005年度にかけて15.5万円から12.9万円と政令市や中核市を上回って減少しており、自治体の税収減に加え、市町村

合併による財政力の低下が反映されているとみられる。2000年度以降の伸び率で見るとマイナス10%と各団体のなかで最も高い。

一般財源総額では2000年度から2002年度まで減少するものの、それ以降は増加に転じ、2002年度から2005年度にかけて22.0万円から23.9万円と増加しており、2000年度以降の伸び率では6.5%と上昇している。

この総額の増加に寄与しているのは地方交付税等であり、1997年度から2005年度にかけて4.2万円から7.2万円に増加している。

ただし、このような増加傾向は、中核市と同様に市町村合併にともなう合併算定替えの影響とみられ、実質的には他の市と同様に一般財源の伸びは限定的であると推察される。むしろ、一般市のなかでは合併市と未合併市との財政構造の格差が生じていると思われる。

最後に町村については一般財源に占める地方税の割合はおおむね30%台と低く、5割以上を地方交付税に依存している。

地方税の推移をみると、大きな変動はみられず10～11万円台で推移している点が他の都市とは異なる特徴である。これは主な税収が固定資産税や個人住民税中心であり、法人住民税の比率が低いため景気動向にともなう税収の変動を受けにくいことを表している。もちろん一人あたりで変動が少ないということは人口減少とともに総額では減少することになり、税収面の厳しさは他の団体と変わらない。

一般財源総額ではピークとなる2000年度から2005年度にかけて32.5万円から30.8万円、伸び率ではマイナス5.4%と比較団体のなかで最も高くなっており、地方交付税の減少が反映されている。

地方交付税の推移はピークとなる2000年度から2005年度にかけて19.1万円から15.1万円、伸び率でマイナス21.2%、臨時財政対策債を含めた場合でもマイナス12.2%と大幅に減少しており、この影響が一般財源の減少に直接的に及んだことがうかがえる。

2005年度の一般財源総額は地方税や地方譲与税等の増加により、約1998年度水準まで回復したものの、この交付税削減による高い減少率が町村の財政力を急激に低下させたといえることができる。

団体別の一般財源の動向を総括すると、1990年代後半は政令市を除き10～11%台で伸びており、地方税の伸び率にかかわらず地方交付税が一般財源の増加を保障していたことがうかがわれる。

しかし、2000年度以降の伸び率をみると政令市がマイナス7.7%、中核市がマイナ

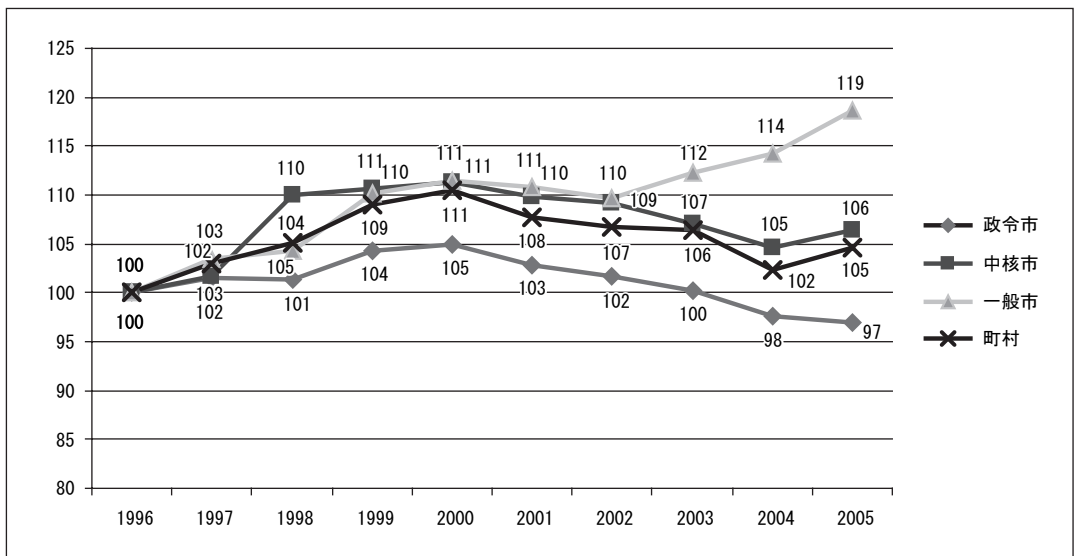


ス4.4%、一般市がプラス6.5%、町村がマイナス5.4%と明らかな相違がみられる。

この原因には地方税や地方交付税の減少傾向のなかでの財政構造の違いや市町村合併の増加による合併算定替えの影響等が考えられるが、2003年度以降の一般財源の動向が団体別で特に異なることから、合併の影響が大きいものとみられる。

図8は1996年度を基準とした特例市を除く一般財源の推移である。政令市については1990年代の地方税の減少にともなって一般財源の伸びは低く、すでに1997年度以降、他団体を下回ったまま推移しており、2004年度以降は1996年度を下回る水準にいたっている。これに対し、中核市と町村はほぼ同じような経過をたどり、2000年度の111から2004年度に102から105にいたり2005年度は上昇している。

図8 団体別一般財源の推移（1996=100）



(出所) 前掲「年報」より飛田作成

一般市では2002年度まではほぼ中核市同様の推移をたどり、2003年度以降は上昇傾向にあり、すでに指摘した市町村合併の影響が表れている。

このように一般財源を中心に歳入面で検証する限り、合併算定替えの影響を除き財政の格差が拡大しているという結論を導くことはできない。

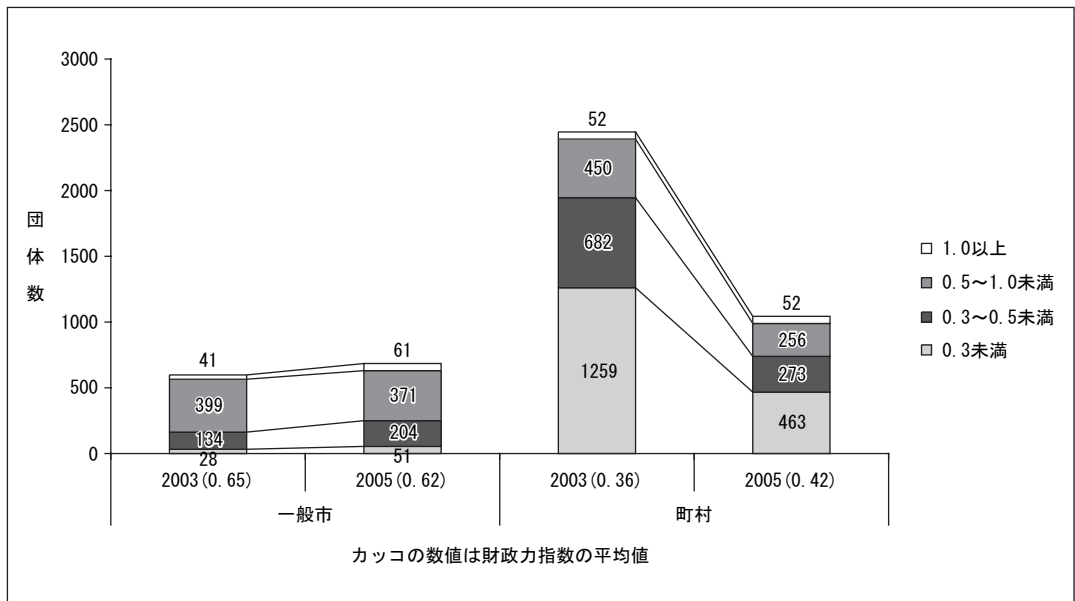
そこで、次節で市町村合併の影響を検証した上で、3章では団体間の格差を歳出面から検証し財政力の格差の所在を総合的にみていく。

(5) 市町村合併の財政力への影響

ここで、前述した一般市の一般財源の増加が合併の影響によるものであることについて、一般市と町村の財政力指数（3カ年平均）の分布の変化から論証しておこう。

図9は合併が本格化する直前の2003年度と旧合併特例法適用の最終年となった2005年度の財政力指数別の一般市と町村の団体数の変化である。

図9 財政力指数別の一般市・町村団体数の分布（2003／2005）



(出所) 前掲「年報」より飛田作成

一般市では合併による町村から新市への移行により2003年度の602団体から2005年度は687団体へと増加し、町村については新市への移行や編入合併により2443団体から1044団体へと半数以下に減少している。

これを財政力指数の分布の変化でみると、一般市では0.5未満の財政力の低い団体数が162団体から255団体へと増加する一方、町村では1941団体から736団体へと大幅に減少している。

財政力指数の平均値でみると一般市は0.65から0.62に低下し、町村は0.36から0.42へと上昇しており、合併によって財政力の低い町村が市に移行し、財政力の比較的高い町村の構成比が高まった結果、財政力の対照的な変化をみせている。

一般市には財政力の低い旧町村が多く含まれていることから、合併算定替えにより一人あたりの一般財源の水準が従来よりも上昇することになり、先ほどの2003年度以降の増加傾向が合併によるものであることが確認できる。そうであるならば、実質的な一般財源は他の団体と同様に増加しておらず、むしろ、平均的な財政力が低下することで地方交付税への依存度が高まり、地方交付税の削減の影響を強く受けやすい状況になっているといえることができる。

### 3. 地方財政の歳出格差の検証

前章では一般財源の歳入面について地域間（都道府県間）、団体間の格差の検証を行ってきた。

本章では、歳出面における団体間の状況に焦点を当て、性質別一般財源の充当状況を中心に分析を行い、最後に一般財源ベースの歳入と歳出の比較を通じて団体間の財政力格差の状況を明らかにする。

#### (1) 経常収支比率の状況

まず、経常収支比率（臨時財政対策債等含む）の推移から経常一般財源と経常経費との収支バランスをみてみよう。

分析対象は団体別の状況を詳細に検証するために政令市、中核市、特例市、一般市、町村の区分で分析する。ただし、決算データでは一般市の区分で指標がとれないため、経常収支比率の段階別の分布数をもとに90%以上の自治体数の割合を団体別に算出する。

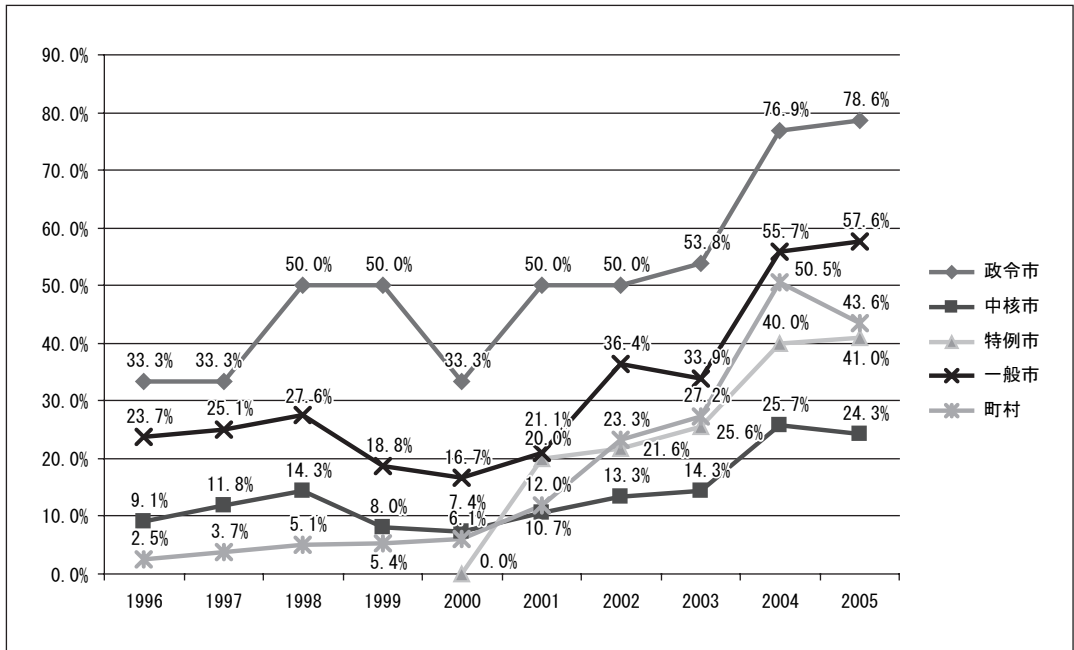
図10は90%以上の経常収支比率の分布割合を団体別にみたものである。

いずれの団体も2000年度以降に急速にその割合が増えており、なかでも政令市、一般市、町村における割合の上昇が目立っている。

政令市は2003年度まではおよそ半数にとどまっていたが、2004年度以降は70%台に増加しており、財政悪化が進んだ団体が急速に増加していることがわかる。なお、図では示していないが経常収支比率の政令市の平均値でみると2002年度以降90%台で推移しており、経常的な財政の硬直化が進んでいる。

一般市については2003年度までは10～30%台にとどまってきたが、2004年度以降に

図10 経常収支比率90%以上の団体数の割合



(出所) 前掲「年報」より飛田作成

50%台と急増しており、財政悪化に加え市町村合併の影響が表れているものとみられる。

町村は財政が悪化した自治体数の分布割合が最も増加した団体であり、2000年度までは一ケタ台であったものが2001年度以降10～20%台に増加し、さらに2004年度以降50～40%台に急増している。2005年度は市町村合併の進展により割合は低下したが、依然として高い水準にある。

これに対し中核市や特例市は他の団体に比べて団体数の増加は低く、特に中核市は2005年度で24.3%にとどまっている。

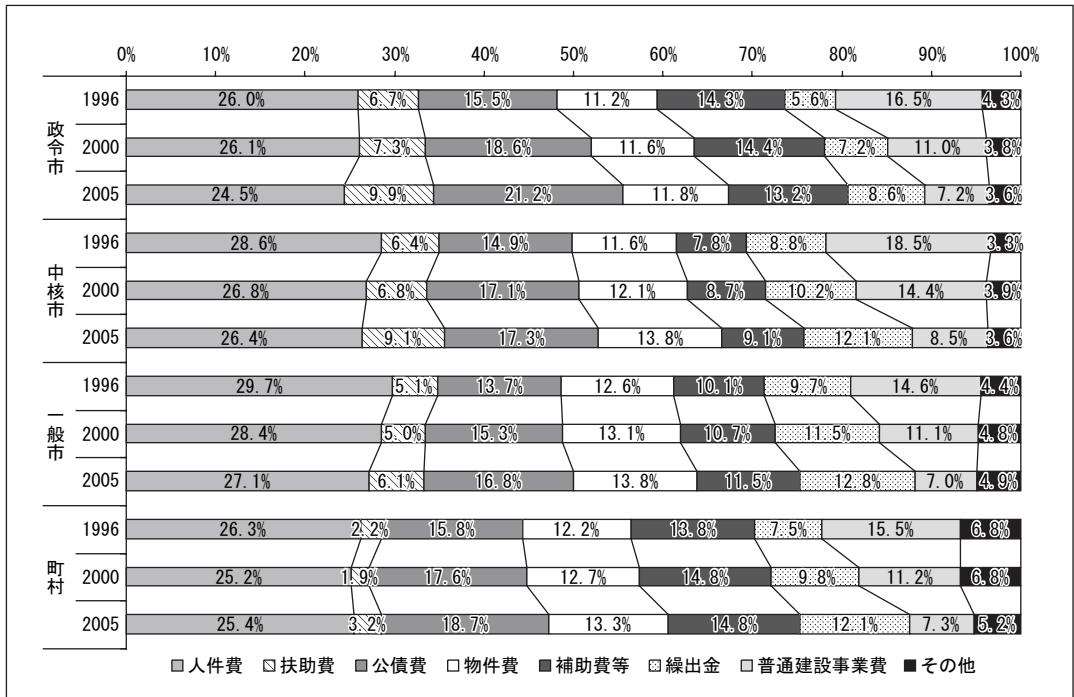
分布割合の最大と最小を2000年度と2005年度で比較すると、2000年度では最大が33.3%（政令市）、最小が0.0%（特例市）であるのに対し、2005年度では最大が78.6%（政令市）、最小が24.3%（中核市）と拡大している。

このような財政力格差の拡大の原因は、すでに検証してきたように一般財源の団体間格差だけでは十分な説明ができない。そこで歳出面から一般財源の団体間比較を行い財政力格差の所在をさらに追究する。

(2) 一般財源等の性質別歳出への充当状況

図11は1996、2000、2005年度における性質別歳出の充当一般財源等<sup>(6)</sup>の割合を団体別に比較したものである。なお特例市については2000年度以降創設されたことから比較対象から除外している。

図11 性質別充当一般財源等の状況 (1996/2000/2005)



(出所) 前掲「年報」より飛田作成

すべての団体に共通して義務的経費および繰出金の顕著な増加傾向がみられ、このうち1996年度から2005年度にかけて構成割合が2ポイント以上増加している項目をみると、政令市では扶助費が3.2ポイント、公債費が5.7ポイント、繰出金が3.0ポイント。中核市では扶助費が2.7ポイント、公債費が2.4ポイント、繰出金が3.3ポイント。一般市では公債費が3.1ポイント、繰出金が3.1ポイント。町村では公債費が2.9ポイント、繰出金が4.6ポイントとなっている。なかでも政令市の公債費や町村の繰出金のポイントが高く、一般市については人件費を除く経費の上昇がみられる。

2005年度の政令市の公債費の内訳をみると一般公共事業債、地域総合整備事業債、

臨時地方道整備事業債等の割合が高く、町村の繰出金については下水道、国民健康保険、老人保健医療、介護保険等の構成割合が高くなっている。

性質別歳出のうち構成比の上昇が目立つ義務的経費と繰出金について、一人あたりの充当一般財源等の積み上げ額と2000年度から2005年度への伸び率を団体別にみたのが表1である。なお、特例市は参考値として表記した。

表1 一人あたり充当一般財源の状況

(単位：万円)

	政 令 市				中 核 市				特 例 市		
	1996	2000	2005	2000/2005	1996	2000	2005	2000/2005	2000	2005	2000/2005
人件費	8.0	8.1	7.1	-12.2%	6.6	6.4	6.2	-3.9%	6.6	6.1	-8.3%
扶助費	2.1	2.3	2.9	27.3%	1.5	1.6	2.1	31.3%	1.3	1.6	25.4%
公債費	4.8	5.7	6.1	7.0%	3.4	4.1	4.0	-1.3%	3.8	3.4	-11.4%
繰出金	1.7	2.2	2.5	12.6%	2.0	2.4	2.8	15.9%	2.4	2.8	17.2%
合 計	16.6	18.3	18.6	1.7%	13.5	14.6	15.2	4.1%	14.2	14.0	-1.6%
	一 般 市				町 村						
	1996	2000	2005	2000/2005	1996	2000	2005	2000/2005			
人件費	6.7	6.7	7.0	4.6%	8.5	8.6	8.5	-1.5%			
扶助費	1.2	1.2	1.6	35.1%	0.7	0.7	1.1	63.5%			
公債費	3.1	3.6	4.3	20.8%	5.1	6.0	6.2	4.1%			
繰出金	2.2	2.7	3.3	22.2%	2.4	3.3	4.1	21.2%			
合 計	13.1	14.1	16.2	14.6%	16.6	18.6	19.8	6.7%			

(出所) 前掲「年報」より飛田作成

2005年度の合計を比較すると政令市が18.6万円、中核市が15.2万円、特例市が14.0万円、一般市が16.2万円、町村が19.8万円と政令市と町村の累計額が高く、伸び率では政令市が1.7%、中核市が4.1%、特例市がマイナス1.6%、一般市が14.6%、町村が6.7%と一般市の伸び率が最も高く、ついで町村、中核市の順となっている。

各経費の内訳について2000年度から2005年度の伸び率でみると、政令市では人件費が減少し、一方で扶助費、公債費、繰出金が増加しているが人件費の12.2%の減少が寄与して全体の伸び率を抑制している。

中核市では人件費と公債費の小幅な減少率に対し、扶助費、繰出金の大幅な増加に

より政令市に比べ総額として高い増加率となっている。

特例市では人件費、公債費の減少率が比較的高く、扶助費や繰出金の伸び率を相殺し、全体の伸び率がマイナスとなった。

一般市では市町村合併の影響もあり、すべての項目について増加しており、特に市制移行にともなう生活保護事務などの増加により、扶助費が35.1%と伸びている。

町村では人件費の減少率が小幅である一方、繰出金や扶助費において高い伸び率となり、全体として一般市につぐ伸び率となった。

一般財源ベースでみた各団体の歳出構造は最近10年で大幅に変化し、特に2000年度以降の総額減少のなかで構成比および金額の動向において団体ごとの格差が目立っている。

こうした各団体の歳出構造の変化と一般財源の減少傾向の違いが相まって、經常収支比率の状況にみられるような団体間の財政力の格差が生じていることが推察される。

こうした歳出構造の格差は団体規模ごとの特徴として本来存在していることはいうまでもないが、これまで一般財源が増加しているなかではあまり顕在化することはなかったと考えられる。しかし、一般財源が減少傾向に転じるなかで収支ギャップが団体ごとの財政の格差として強く表れてきたとみられる。

以上の推察を前提に、一般財源をめぐる歳出と歳入両面の分析を総括し団体ごとの財政力格差の状況をみてみよう。

### (3) 財政力格差の検証

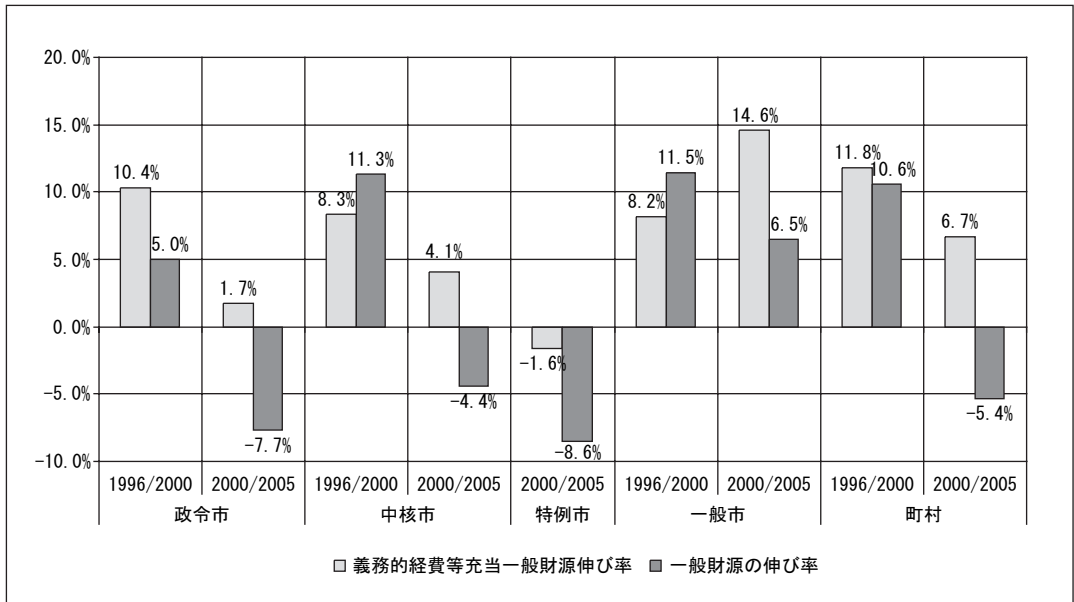
歳出と歳入の総体としての財政力格差について一般財源と義務的経費および繰出金への充当一般財源等の伸び率を総合的に検証してみる。

図12は前章でみた一般財源の伸び率と前節の充当一般財源等の伸び率を1996年度から2000年度、2000年度から2005年度の2つの期間について比較したものである。なお特例市については参考値として2000年度以降の伸び率のみ表記している。

まず1996年度から2000年度の充当一般財源等の伸び率をみると、政令市が10.4%、中核市が8.3%、一般市が8.2%、町村が11.8%と高い水準にあり、これに対する一般財源の伸び率もすべての団体において上昇しており、政令市の5.0%を除いては10%以上と歳出の伸びにともなった財源の伸びがみられる。

ところが2000年度以降、地方財政規模がマイナスに転じるようになると、充当一般財源等に対する一般財源の伸びに団体間の顕著な格差がみられる。

図12 義務的経費・繰出金充当一般財源等と一般財源の伸び率の比較



(出所) 前掲「年報」より飛田作成

2000年度から2005年度にかけての団体別の伸び率をみると、政令市では歳出充当一般財源等（以下「前者」）の伸び率は1.7%と小幅な一方で一般財源（以下「後者」）の減少はマイナス7.7%と目立っており、税収と地方交付税の減少により歳入減が財政力の悪化を招いていることがうかがわれる。

中核市では前者は4.1%と政令市を上回り増加しているのに対し、後者の伸びはマイナス4.4%と比較的小幅になっており、歳出と歳入の要因が同程度のウエイトを占めている。

特例市は前者はマイナス1.6%、後者はマイナス8.6%といずれも減少しており、一般財源の減少傾向では政令市に近いが、歳出の削減により一般財源の減少の影響を緩和している。

一般市は最も特徴的で前者は14.6%、後者は6.5%と合併の影響により一般財源を上回る歳出の増加がみられる。

また町村では前者は6.7%、後者はマイナス5.4%と歳出の増加と一般財源の減少が顕著にみられる。

このように団体間における経常的な経費と一般財源の不均衡がみられ、このことが



団体間の財政力格差として表れているということができる。もちろん1996年度から2000年度においても団体別の伸び率は異なっているが、基本的には一般財源が増加するなかでの格差であった。ところが2000年度以降の一般財源が減少するなかで、団体ごとの財政の悪化として顕在化し、経常的経費の増加と一般財源の大幅な減少が、財源構造の相違を通じて団体ごとの財政力格差をもたらしているということができる。

## 4. 総括

財政力の格差について市町村を中心に一般財源の歳入と歳出の両面から分析してきた。

歳入についてはまず都道府県間の地方税と一般財源の格差について変動係数による地域間のバラツキをみたが、地方税については2003年度以降、格差が拡大する傾向があるものの10年間でみた場合、格差は縮小しており法人関係税の格差拡大の議論が一面的なものであることを指摘した。

一般財源ベースでみると地方交付税等の財政調整を通じて地方税の格差は是正されており、直近の2005年度のデータでも地域間の格差が拡大している状況はみられなかった。

また団体別の一般財源の構成比でもみた場合でも、団体にかかわらず一定割合が確保されており、財源構成からみた格差でも同様の結果となった。

次に1996年度以降の団体別一人あたりの一般財源水準を検証した結果、地方税では1990年代に町村を除きすでに減少に転じているが、一般財源ベースでは一般市を除き2000年度以降に減少傾向がみられ、2005年度現在、政令市では引き続き減少、町村、中核市が前年度比で増加、特例市ではほぼ前年度並み、一般市が増加という状況にあり、一定程度の財源の格差がみられる。ただし、一般市や町村などでは市町村合併にともなう財政力指数の変化や合併算定替えの影響があり、実質的な格差が生じているとはいえない。

また、1996年度を基準としてみた場合、すでに団体間の格差は存在しており、近年になって拡大したという傾向はみられない。

一方、一般財源の収支バランスを経常収支比率の団体数の変化でみると、2000年度以降、政令市や町村などにおいて急激な増加がみられ、歳出面をあわせた財政力では団体間の格差拡大がみられる。

その歳出面の要因は義務的経費や繰出金等の負担の上昇にあり、経常的な経費の伸び率の違いが一般財源の減少とともに格差として顕在化したとみられる。したがって、財政力

格差の所在は歳入と歳出のアンバランスが地方財政規模の縮小のなかで顕在化したことにあり、最近の議論にあるような地方税を中心とする格差というだけでは問題の本質をとらえていないといえることができる。

もちろん歳出構造の変化は自治体の財政運営の結果であり、それによる格差は自己責任であるという議論も成り立つが、すべての団体が基礎自治体として事実上の総合行政を担うもとは、扶助費や繰出金などの増加は各団体の構造的要因であり、もっぱら自治体の財政運営に責を負わせることはできないだろう。むしろ、2000年度以降、国の三位一体改革にともなう地方交付税の大幅な削減による一般財源の減少と経常的経費の増加のギャップが、団体による歳入・歳出構造の違いを通じて財政力格差をもたらしたのである。

最近の財政力格差の問題が2000年度以降の規模縮小のなかで生じた一般財源の収支バランスの不均衡にあるという本稿の結論は自明のことであり、あえて検証する必要がないという批判もあるかもしれないが、最近の地方法人2税問題を中心とする格差議論を踏まえて、より広い視野での議論の必要性を示したつもりである。

## 結 び

2007年12月に地方財政の格差是正策として「地方法人特別税」の導入の政府方針が示された。

これは都道府県の法人事業税の2.6兆円相当を国税化し、地方譲与税として人口と従業員数で再配分し、さらに市町村を含めた格差是正措置として、再配分の結果減収する東京都と愛知県の超過財源約4000億円をもとに、地方交付税の「地域再生対策費」として特に財政の厳しい道府県、市町村を中心に配分するものである。

増田総務大臣が提案する「地方と都市の再生プログラム」をベースとして導入された同制度は、地方法人2税の大都市への一極集中の議論を踏まえ、東京都や愛知県などの法人事業税の一部を国を経由して他の地方に移し替えるものであり、財政力格差を税収格差として認識した上での措置である。

もちろん、これは将来的な地方消費税との税源交換を想定した措置とされているが、いざれにしても国から地方への税源配分には手をつけずに、法人関係税の偏在性という事実上の東京問題に矮小化した水平調整にとどまったという点で、地方財政の格差批判に対する小手先の対策といえることができる。

しかも国は地方行革路線をあくまで堅持しており、今後も地方財政計画の圧縮を通じて地方交付税の削減が続くのであれば、これらの暫定措置の効果は相殺されてしまうであろう。

今回の改革を将来の地方税財源の拡充や一般財源の確保へ向けた第一歩につなげるには、都道府県、市町村の行財政運営の現状と財政格差の所在を踏まえた上で、具体的な税源移譲や財源保障のあり方を総意として示すことが必要である。

もちろん、これまでも新地方分権構想検討委員会の報告書や地方六団体の意見書などによって考え方は示されているが、こうした地方の意見が今回の改革に積極的に寄与したとは言い難い。むしろ格差問題に対する地方団体間の意見集約ができぬまま、都知事の「英断」でまとまったといわざるを得ない。

格差是正の盛り上がりで、第二期分権の課題である財政の分権という地道な議論がいささか後退しつつあるが、国と地方の財政関係の改革を通じた地方税源の充実という、財政の分権の基本的方向を見失ってはならない。

(とびた ひろし (財)地方自治総合研究所研究員)

#### 【参考文献】

- 林建久他『グローバル化と福祉国家財政の再編』東京大学出版会、2004  
 持田信樹『地方分権の財政学』東京大学出版会、2004  
 古川卓萬『地方交付税制度の研究Ⅱ』敬文堂、2005  
 小西砂千夫『地方財政改革の政治経済学』有斐閣、2007  
 日本財政学会『格差社会と財政』有斐閣、2007  
 地方財務協会『地方財政統計年報』  
 地方財務協会『市町村決算状況調』  
 総務省『地方交付税等関係計数資料』

#### 【注】

- (1) 第二次行革審小委員会報告書(1986)では「留保財源や超過税収などによる団体間の財政力格差を是正する」としており、同審議会最終答申(1990)でも「地方財政について、国と地方の関係等に関する答申に基づき、その自主性の向上、地方団体間の財政力格差の是正を進めるとともに、地方の財政状況の推移等に応じて、国・地方間の財源調整を行う」  
 また、旧地方分権推進委員会第2次勧告においても「地方公共団体の自主的な行政執行等の権能を損なわずに、税源の偏在による財政力の格差を是正するとともに地方公共団体が法令等に基づき実施する一定水準の行政の計画的運営を保障する上で、地方交付税の財政調整機能は極めて重要であることにかんがみ、……」と書かれている。
- (2) 「地方議会人」2007年10月。

- (3) 本稿で焦点を当てるのは市町村財政が中心であるが、地方税統計では特別区の法人住民税、固定資産税等が都税であるため、分析の都合上都道府県税と市町村税の合算でみることにする。
- (4) 東京都が2007年6月に公表した「大都市狙い撃ちの『財政力格差是正論』への反論」では、1990年以降の人口一人あたりの地方税収の最大最小値の差を検証しており、それによれば1990～2003年度まで一貫して差が縮小していることを実証している。
- (5) 対象とする財源は前節以前と同様。ただし臨時財政対策債は決算ベースとする。
- (6) 充当一般財源等とは歳出に充てられた一般財源等のことで、具体的には地方税、地方交付税等の一般財源や一般財源に準ずる特定財源（電源開発交付金、地方道路整備交付金、財政調整基金、臨時財政対策債等）を含む。