

## 地図とデータで見る平成の地方財政の姿と令和の課題

### — 基準財政収入額・基準財政需要額の分析と 2040年に向けての課題 —

内山 裕貴

(総務委員会調査室)

1. はじめに
2. 地方交付税制度の概要
  - (1) 地方交付税制度の意義
  - (2) 各地方団体への交付額の基準となる基準財政需要額及び基準財政収入額の考え方
3. 平成を通じた地方行政に係る施策、基準財政需要額の算定方法、偏在是正措置等の変遷の概要
  - (1) 「平成の合併」と広域連携施策に対する財政措置
  - (2) 基準財政需要額の算定における段階補正等の見直しの変遷
  - (3) 平成後期における歳出特別枠等に対応した基準財政需要額の算定費目の見直し
  - (4) 地方法人課税の偏在是正措置の経緯
4. 日本地図による一人当たりの基準財政収入額・基準財政需要額及び財源超過率の視覚化
  - (1) 分析の枠組み
  - (2) 一人当たりの基準財政収入額の分析
  - (3) 一人当たりの基準財政需要額の分析
  - (4) 地方財政計画に基づく財源超過率の分析
5. 平成における景気変動や地方行政をめぐる諸施策の変遷の下での基準財政収入額及び基準財政需要額に係るジニ係数の推移
  - (1) 分析の枠組み
  - (2) 一人当たりの基準財政収入額のジニ係数の分析
  - (3) 一人当たりの基準財政需要額のジニ係数の分析
6. 2040年(令和22年)に向けた人口変動の状況と想定される財政上の課題
  - (1) 2040年(令和22年)の人口変動の状況
  - (2) 人口減少を踏まえた令和時代の財政上の課題
7. おわりに

## 1. はじめに

本年5月1日に皇位の継承が行われ、平成の時代に引き続き令和の時代が始まった。地方行財政政策について平成の時代を振り返ると、バブル崩壊後に国とともに地方の財政出動が求められた後、平成12年に地方分権一括法が施行され、「平成の合併」が推進されるなど、地方分権と行政改革が推進されてきたが、平成の後期に入ると、日本の人口は減少に転じ、人口減少と地域経済の縮小を克服するため、「地方創生」が脚光を浴びるようになった。

こうした地方行財政政策を支え、地方税とともに、各地方団体の毎年度の行政サービスの財源を裏付けるのが地方交付税であり、その総額は内閣が国会に提出する地方財政計画を通じて確保される。地方交付税制度においては、地域における経済力格差が存在する下でも各地方団体が一定水準の行政サービスを提供できる財源を保障するため、総務大臣が地方財政計画の体系に基づき毎年度各地方団体の一般財源で対応すべき財政需要を見積もり、各地方団体の標準的な収入としての基準財政収入額との間の財源不足額を補填している。

財政需要の見積りは、道路橋りょう費、社会福祉費等の個々の財政需要に対し、法令等により総務省が合理的と捉える単位費用、測定単位に基づき行われ、これらが積み上げられた総体として基準財政需要額が示されており、時代の状況を踏まえて見直しが図られている。また、地方税制度についても地方法人課税の偏在是正措置が講じられるなど、社会経済情勢を踏まえた見直しが図られている。

本稿では、以下2. 及び3. において地方交付税の算定の考え方及び制度改正の経緯を概観した上で、4. において各々の地方団体の基準財政収入額・基準財政需要額の状況及び財源超過・財源不足の状況について、統計ソフト「R」を利用して日本地図上で視覚化する。また、5. では地方法人課税の偏在是正措置や基準財政需要額の算定方法の改正等による基準財政収入額や基準財政需要額の変化について市町村データが整備されている平成12年度から平成27年度までの間をとりジニ係数の推移を通じて分析する。さらに、6. では2040年（令和22年）に至る人口変動率についても視覚化し、これを踏まえ、令和時代の地方財政の中長期的課題についても検討することとしたい。

## 2. 地方交付税制度の概要

### (1) 地方交付税制度の意義

地方団体が自主性をもって行政サービスを実施していくためには、その裏付けとなる財源が十分に確保されなければならない。その際、本来望ましい財源は、地方団体が自らその権能を行使して徴収し、使途にいかなる制限もない自主財源である地方税とされている。

しかし、地域による経済力の格差が存在し、住民の租税負担能力にも限界がある状況下で、個々の地方団体の行政サービスについて、全ての地方団体が必要な財源を地方税収入のみによって賄うことは、現実には不可能である。

また、地方団体の事務の中には、国が法令等で基準を設定しているものや、国が法令でその実施を義務付けているもの、さらに、国庫補助関連事業として実施が期待されている

ものが多く、これらについて適切な財源措置がなされる必要もある。

そこで、地方団体の自主性を損なわずに財源の均衡化を図り（財源調整機能）、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（財源保障機能）、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ため、地方交付税制度が設けられている（地方交付税法（昭和25年法律第211号。以下「法」という。）第1条）。

地方交付税は、地方税源の地域的不均衡を調整し、全ての地方団体が一定の行政サービスを提供することを保障するため、国がその財源を国税という形式で国民から徴収した上で、これを一定の基準に基づき各地方団体に再配分するものである。

地方交付税は、地方団体共有の固有財源であるとともに、用途の制限がない一般財源であり、その総額は、地方交付税法第7条<sup>1</sup>の規定に基づいて内閣が作成して国会に提出する地方財政計画の策定を通じて確保される。各地方団体に対しては、普通交付税（総額の94%）及び特別交付税（総額の6%）として交付されている<sup>2</sup>。

## （2）各地方団体への交付額の基準となる基準財政需要額及び基準財政収入額の考え方

総務大臣は、常に各地方団体の財政状況の的確な把握に努め、地方交付税の総額を、財政需要額が財政収入額を超える地方団体に対し、衡平にその超過額を補填することを目途として交付しなければならないこととされており（法第3条）、各地方団体に対して交付すべき普通交付税の額は、当該地方団体の基準財政需要額が基準財政収入額を超える額とされる（法第10条第2項）。

普通交付税額の算定の基準となる基準財政需要額及び基準財政収入額は、地方交付税法等に基づき、以下のとおり算定される。

### ア 基準財政需要額

基準財政需要額は「各地方団体の財政需要を合理的に測定するために、当該地方団体について第11条の規定により算定した額」（法第2条第3号）とされている。すなわち、各地方団体の自然的・地理的・社会的諸条件に対応する合理的でかつ妥当な水準の財政需要を示すものであり、地方財政計画に計上された歳出のうち、一般財源で対応すべき部分を算入して積算している<sup>3</sup>。

基準財政需要額の算定については、「測定単位の数値を第13条の規定により補正し、これを当該測定単位ごとの単位費用に乗じて得た額を当該地方団体について合算した額とする。」（法第11条）とされており、その算定方法の基本的事項が地方交付税法に規定されている。

### イ 測定単位

測定単位は「地方行政の種類ごとに設けられ、かつ、この種類ごとにその量を測定す

<sup>1</sup> 地方交付税法第7条では、内閣は、「翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類を作成し、これを国会に提出するとともに、一般に公表しなければならない。」と規定している。

<sup>2</sup> 特別交付税は、普通交付税の算定に用いる基準財政需要額の算定では捕捉されなかった特別の財政需要に対応するものであり、12月と3月に決定・交付される。本稿では、基準財政収入額と基準財政需要額により算定される普通交付税を分析の対象としている。

<sup>3</sup> そのため、用途の特定されている国庫補助金や地方債等に対応する財政需要は含まれない。

る単位で、毎年度の普通交付税を交付するために用いるもの」であり（法第2条第5号）、その種類及び内容は法定されている（法第12条第1項～第3項）。

測定単位には、①行政項目の財政需要との間に高い相関関係があり、②その数値が客観的に、公信力のある資料に基づき算定できるものが採用されている<sup>4</sup>。具体的には、消防費、清掃費等については人口、道路橋りょう費の算定については道路の面積及び延長、農業行政費については農家数、高齢者保健福祉費については65歳以上人口及び75歳以上人口などを用いて算定されている。

#### ウ 単位費用

単位費用は「道府県又は市町村ごとに、標準的条件を備えた地方団体が合理的、かつ、妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準とし（中略）普通交付税の算定に用いる地方行政の種類ごとの経費の額を決定するために、測定単位の数値に乗すべきもの」である（法第2条第6号）。

単位費用の積算内容は、地方行財政制度の改正、公務員の給与改定、国庫補助負担事業の予算額の変更、物価の変動等に影響されるものであることから、毎年度、地方交付税法の改正によって改定が行われている（法第12条第4項、第5項、別表第1、別表第2）。

#### エ 補正係数

基準財政需要額の算定においては、全ての道府県又は全ての市町村に費目ごとに同一の単位費用が用いられるが、実際の各地方団体の測定単位当たりの行政経費は、自然的・社会的条件の違いによって大きな差があるので、その差の生ずる理由ごとに測定単位の数値を割増し又は割落とししている。これが測定単位の数値の補正であり、補正に用いる乗率を補正係数という<sup>5</sup>。

測定単位ごとに行われる補正の種類は地方交付税法第13条で定められているが、補正係数の算定方法の詳細は総務省令で定めることとされており（同条第2項、第4項、第7項～第12項）、普通交付税の交付額を決定する時点（通例7月又は8月）で決定される。

#### オ 基準財政収入額

基準財政収入額は「各地方団体の財政力を合理的に測定するために、当該地方団体について第14条の規定により算定した額」（法第2条第4号）とされている。すなわち、法定普通税を主体とした標準的な税収入の一定割合（原則として75%）により算定される。標準的な税収入を算定するため、法定外税や超過課税は基準財政収入額には含まれない。また、基準財政収入額に算入されない税収（25%）については、留保財源とされ、各地方団体の独自の施策を展開するための財源となる。

<sup>4</sup> 石原信雄・鳴津昭監修・地方財務協会編『六訂 地方財政小辞典』（ぎょうせい、平成23年）346頁

<sup>5</sup> 総務省『地方財政の状況』（平成31年3月）「用語の説明」3頁

図表 1 普通交付税の額の決定の基準となる考え方の概要

各団体ごとの普通交付税額は次の算式で計算			
<b>基準財政需要額</b>	－	<b>基準財政収入額</b>	= <b>財源不足額（交付基準額）</b>
標準的な財政需要		標準的な財政収入	
<b>基準財政需要額</b>	=	<b>単位費用</b> × <b>測定単位</b> × <b>補正係数</b>	
		(測定単位 1 当たりの費用) (人口、面積等) (寒冷積雪の差等)	
(*) 各種の補正係数は、各団体ごとの自然条件や社会条件等の違いによる財政需要の差を反映するもの			
<b>基準財政収入額</b>	=	<b>標準的な地方税収入</b> × 原則として75% + <b>地方譲与税等</b>	

(出所) 総務省資料より作成

### 3. 平成を通じた地方行政に係る施策、基準財政需要額の算定方法、偏在是正措置等の変遷の概要

以上のような基本的な制度的枠組みの下で、平成を通じて地方行政に係る各種財政措置等の見直しが行われてきた。これを概略すると、平成 11 年度からは各種の財政措置等により「平成の合併」が進められるとともに、地方交付税の算定方法の簡素化や行政改革の流れの中で人口 10 万人未満の団体に対する段階補正の割増率の引下げが進められてきた。

他方、平成 20 年代からは、人口が減少に転じ、高齢者比率が 20% を超えるなど、高齢化が本格化した下で、地方行政については広域連携施策が推進されるとともに、リーマンショック後の歳出特別枠の創設等に伴い基準財政需要額に新たな算定費目を創設するなど、小規模団体の財政需要の増大に対応してきた。また、地方法人課税の偏在是正措置により地域間の財政力格差の是正を図ってきた。

本節では、「平成の合併」等の地方行政に係る施策とこれに対する財政措置、基準財政需要額の算定方法の見直し、平成後期の歳出特別枠等に対応した見直し、地方法人課税の偏在是正措置の経緯について概略を述べる。

#### (1) 「平成の合併」と広域連携施策に対する財政措置

これまで、地方行政体制の施策は、市町村合併と広域連携関係の施策が交互に行われてきた<sup>6</sup>。平成においても、平成 11 年度から平成 22 年度において合併特例債等の各種の財政措置等により「平成の合併」が推進され、平成 20 年度からは定住自立圏、平成 26 年度からは連携中枢都市圏といった広域連携施策が普通交付税措置や特別交付税措置等により進められてきた。

##### ア 「平成の合併」の経緯と財政措置

「平成の合併」については、第 25 次地方制度調査会の「市町村の合併に関する答申」（平成 10 年 4 月）や、地方分権推進法に基づき閣議決定された「地方分権推進計画」（平

<sup>6</sup> 基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会（第 11 回・令和元年 5 月 17 日）事務局提出資料（総務省自治行政局市町村課作成）〈[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000620356.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000620356.pdf)〉（令和元年 11 月 14 日最終アクセス）

成 10 年 5 月) を踏まえ、平成 11 年 7 月に成立した地方分権一括法<sup>7</sup>において改正された「市町村の合併の特例に関する法律」(昭和 40 年法律第 6 号) に基づき、およそ 10 年間にわたって推進されてきた<sup>8</sup>。この結果、平成 11 年 3 月 31 日に 3,232 団体あった市町村数は「平成の合併」が一区切りとされた平成 22 年 3 月 31 日には 1,727 団体にまで減少し、平成 30 年 10 月 1 日時点では 1,718 団体となっている。

同法に基づき合併特例債が創設され、充当率は対象事業費の 95%、その元利償還金の 70% は後年度において基準財政需要額に算入される。合併特例債の発行可能期間は当初合併が行われた年度及びこれに続く 10 年度とされていたが、累次の法改正を経て、発行可能期間が延長されてきた<sup>9</sup>。

また、当面は行政運営に係る経費の急激な節減が困難であることを考慮し設けられていた合併算定替は、同法により期間が 5 年間から 10 年間に延長され、合併後 10 年間、合併市町村の普通交付税額が合併しなかったと仮定した場合に算定される関係市町村の普通交付税額の合算額を下回らないようにすることとされた。

### イ 定住自立圏構想及び連携中枢都市圏構想の推進と財政措置

平成 20 年度からは、特に地方圏で大幅な人口減少と急速な少子化・高齢化が見込まれる中、地方圏において安心して暮らせる地域を各地に形成し、地方圏から三大都市圏への人口流出を食い止めるため、「定住自立圏構想」が推進されてきた<sup>10</sup>。定住自立圏は、人口 5 万人程度以上、昼夜間人口比率 1 以上、三大都市圏外といった要件を満たす都市が中心市となり、近隣市町村と定住自立圏形成協定を締結した上、圏域の将来像や具体的取組を記載した定住自立圏共生ビジョンを策定する。中心市には 8,500 万円程度、近隣市町村には 1,500 万円が特別交付税により措置される<sup>11</sup>。

さらに、第 30 次地方制度調査会の答申を踏まえ、平成 26 年度からはコンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点である「連携中枢都市圏」の形成が推進されてきた<sup>12</sup>。連携中枢都市圏は原則として地方圏の指定都市・中核市と近隣市町村で形成され、経済成長のけん引、高次の都市機能の集積・強化、生活関連機能サービスの向上の取組が図られている。中心市に対しては、「経済成長のけん引」及び「高次都市機能の集積・強化」の取組について圏域の人口に応じて普通交付税措置(圏域人口 75 万人で約 2 億円)が講

<sup>7</sup> 正式名称は「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」(平成 11 年法律第 87 号)である。

<sup>8</sup> 平成 16 年には、平成 17 年 3 月末で期限を迎える「市町村の合併の特例に関する法律」(昭和 40 年法律第 6 号)に代わり、新法として、「市町村の合併の特例等に関する法律」(平成 16 年法律第 59 号)が制定された。同法では、総務大臣による市町村合併推進のための基本指針の策定や都道府県による市町村合併推進に関する構想の作成を定めるなど、国及び都道府県による積極的な関与により引き続き自主的な市町村合併が推進された。

<sup>9</sup> 東日本大震災の被災市町村については合併が行われた年度及びこれに続く 25 年度、それ以外の市町村については合併が行われた年度及びこれに続く 20 年度とされている。

<sup>10</sup> 平成 20 年度における先行実施団体での実施を経て、平成 21 年度から全国展開された。

<sup>11</sup> 平成 25 年度以前は中心市 4,000 万円程度、近隣市町村 1,000 万円とされていたが、平成 26 年度に拡充された。

<sup>12</sup> 平成 26 年度当初は「地方中枢拠点都市圏」と称していたが、平成 26 年 12 月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の中で国土交通省の「高次地方都市連合」の都市圏概念を合わせ、「連携中枢都市圏」に改称された。

じられるとともに、「生活関連機能サービスの向上」の取組には特別交付税措置（1市当たり1.2億円程度を基本とする）等が講じられている。また、連携市町村には1,500万円を上限に特別交付税措置等が講じられている。

## （2）基準財政需要額の算定における段階補正等の見直しの変遷

段階補正は、補正係数の一つであり、地方団体がその規模の大小にかかわらず一定の組織を持つ必要があること、行政事務は一般的に「規模の経済」（いわゆるスケールメリット）が働き、規模が大きくなるほど測定単位当たりの経費が割安になる傾向があることを反映させるものである。単位費用に段階補正がかけられる場合、標準団体<sup>13</sup>（市町村においては人口10万人、都道府県においては170万人）より人口が多い団体は段階補正の係数が1より小さくなり、単位費用が割引かれる一方、標準団体より人口が少ない団体は補正係数が1より大きくなり、単位費用が割増しされる<sup>14</sup>。

平成10年度から平成16年度にかけては、行政改革や算定の簡素化の流れの中で、市町村について人口10万人以下の団体に対する割増率を減少させる見直しが行われてきた。一方、三位一体改革により地方交付税が抑制され、財政力の弱い市町村を中心に大変厳しい財政運営となったこと等を踏まえ<sup>15</sup>、平成22年度には、財政力の弱い市町村等に手厚く配分することとされ、段階補正の復元と人口急減補正の見直しが行われた。

### ア 算定方法の簡素化の一環としての段階補正の見直し（平成10年度～13年度）

地方分権推進計画（平成10年5月閣議決定）においては、「国と地方の役割分担の見直しや法令等による地方公共団体の事務の義務付けの廃止・緩和等に対応して、地域の実情に即した地方公共団体の自主的・主体的な財政運営に資する方向で、算定方法の簡素化を進めることとする。」とされた。

これを踏まえ、交付税の算定方法の簡素化の一環として、人口4,000人未満の地方団体について、段階補正の割増率を一律とすることとし、商工行政費、消防費、保健衛生費、社会福祉費等について順次見直しを行った。

### イ 合理的・効率的な行財政運営を反映した段階補正の見直し（平成14年度～16年度）

「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（平成13年6月閣議決定）では、「段階補正（中略）が、合理化や効率化への意欲を弱めることにならないよう、その見直しを図るべきである。」とされた。

市町村分の段階補正について、小規模団体にあっても、職員の兼務や外部委託等により合理的・効率的に行財政運営を行っている地方団体もあり、そのような実態を反映した見直しを行うこととした。具体的には、平成14年度から3年間かけて、消防費、社会福祉費、保健衛生費等について、全団体の平均を基礎として割増率を算出する手法を改め、合理的・効率的な財政運営を行っている上位3分の2の団体の平均を基礎として割

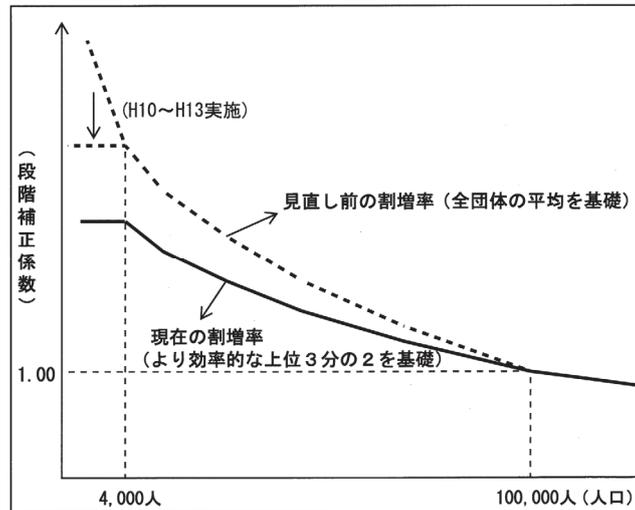
<sup>13</sup> 単位費用を算出するために設定される標準的な団体を指す。人口、面積、行政規模が道府県や市町村の中で平均的で自然的条件、地理的条件などが特異でないものを想定し、設定している。

<sup>14</sup> 具体的には、消防費、厚生費、包括算定経費（後述）等の各費目について段階補正が適用されている。

<sup>15</sup> 地方財務協会編『平成22年度改正地方財政詳解』2頁

増率を算出することとした。この見直しの縮減額は 2,000 億円程度とされている<sup>16</sup>。

図表 2 平成 10 年度～16 年度における段階補正の見直しのイメージ図



(出所) 総務省資料

#### ウ 条件不利地域や小規模市町村が必要な行政サービスを行うための段階補正及び人口急減補正の見直し (平成 22 年度)

平成 22 年度においては、条件不利地域や小規模市町村等において、必要な行政サービスを実施できるよう、人口や面積による機械的な計算では捕捉できない財政需要をきめ細かく算定し、財政力の弱い市町村等に手厚く配分することとし、段階補正及び人口急減補正の見直しを行った。

段階補正については、「標準団体 (人口 10 万人) 未達の市町村について、過去に大幅な縮減が行われたが、現下のこれらの市町村の財政を取り巻く状況に鑑み、よりの確に財政需要に応えられるよう抜本的に見直し」することとされ<sup>17</sup>、700 億円程度を復元した。

また、人口急減補正については、「高齢者比率の上昇や労働力人口の減少等が全国的に進行する中で、より持続的な人口減少局面に直面している市町村においても、必要な行政サービスの提供によって、地域社会の維持を可能とする観点から」見直しを行うこととした<sup>18</sup>。具体的には、これまで過去 5 年間の人口減少の影響を緩和することとしていたところ、条件不利地域の市町村を対象として、過去 20 年間の人口減少の影響を緩和することで条件不利地域にとって有利な算式を適用することとした。

### (3) 平成後期における歳出特別枠等に対応した基準財政需要額の算定費目の見直し

基準財政需要額の算定費目は、地方交付税法第 12 条に掲げられる経費の種類を基本とし、

<sup>16</sup> 第 174 回国会衆議院総務委員会議録第 4 号 11 頁 (平 22. 2. 24)

<sup>17</sup> 総務省「平成 22 年度普通交付税の決定について」<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000075076.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000075076.pdf)> (令和元年 11 月 14 日最終アクセス)

<sup>18</sup> 同上

警察費（市町村分は消防費）、土木費、教育費、厚生労働費（市町村分は厚生費）、産業経済費、総務費、公債費に大きく分類されている。

平成 18 年度以前は上述の算定費目を基本としていたが、平成 19 年度以降、包括算定経費の導入等の算定費目の簡素化を行う一方で、地方法人課税の偏在是正措置やリーマンショック後の経済対策等に伴い地方財政計画に計上された歳出特別枠等に対応し、基準財政需要額においても新たに独立した算定費目が創設されるなど、税源の偏在や景気動向等を踏まえた改正が行われてきた。

#### ア 包括算定経費の導入と地域振興費の創設（平成 19 年度）

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（平成 18 年 7 月閣議決定）においては、「地方団体の財政運営に支障が生じないように必要な措置を講じつつ、簡素な新しい基準による交付税の算定を行うなど見直しを図る。」とされた。

これを受け、算定方法の抜本的な簡素化を図り、地方交付税の予見可能性を高める観点から、人口と面積を基本とした簡素な算定を行う包括算定経費が導入された。導入に当たっては、国の基準付けがない、あるいは基準付けが弱い行政分野について、人口規模や宅地、田畑等の土地の利用形態による行政コスト差を反映し、算定項目を統合することで「個別算定経費」の項目数を約 3 割削減した<sup>19</sup>。

包括算定経費は測定単位を人口及び面積とし、過疎団体をはじめ人口が少ない団体ほど人口一人当たり行政コストが割高になること等を反映するため、段階補正等の補正を講じ、基準財政需要額（公債費除く）の約 1 割に当たる 5 兆円分に適用された。

一方、離島、過疎など真に配慮が必要な地方団体に対応する仕組みを確保する観点から、基準財政需要額の算定費目に「地域振興費」を創設することとした。地域振興費については、離島や寒冷地における特別な財政需要を算定することなどにより、各地方団体の現実の財政運営に支障が生じないように対処することとされ、測定単位を人口及び面積とし、段階補正や普通態容補正（隔遠地補正）等が適用される。

#### イ 地方再生対策費の創設（平成 20 年度）

平成 20 年度税制改正においては、後述のとおり、リーマンショック発生前の景気回復に伴い地方法人二税（法人住民税・法人事業税）の税収が急速に増加し、地域間の税収の差が拡大する傾向にあったことを背景に、法人事業税の一部を国税化・譲与税化する措置が講じられた。

これにより、地方交付税の不交付団体全体における税収が減少する一方、交付団体全体における税収が増加するという効果をもたらされるが、地方交付税総額が減少しないよう、当該偏在是正措置により生じた財源を地方財政計画の特別枠として計上することとし、「地方再生対策費」（4,000 億円）を創設した。

基準財政需要額の算定費目においても「地方再生対策費」が新設され、地方が自主的・主体的に行う活性化施策に必要な経費を包括的に算定し、市町村、特に財政の厳しい地

<sup>19</sup> 経常経費のうち「企画振興費」及び「その他の諸費」並びに「道路橋りょう費」及び「港湾費」を除く投資的経費を新型交付税に移行することとされ、平成 18 年度に 95（道府県分 42、市町村分 53）あった算定項目は平成 19 年度には 68（道府県分 32、市町村分 36）となった。

域に重点的に配分することとされた。同対策費は道府県分 1,500 億円程度、市町村分 2,500 億円程度の計 4,000 億円程度算定され、測定単位を人口（市町村分は人口と耕地及び林野面積）とし、段階補正のほか、第一次産業就業者の比率や高齢者人口の比率等による補正を講じた上で算定された。

#### ウ 地域雇用創出推進費、雇用対策・地域資源活用臨時特例費、雇用対策・地域資源活用推進費の創設（平成 21 年度～23 年度）

平成 20 年秋のリーマンショックを契機とした世界金融恐慌を受け、政府は大規模な財政支出を伴う累次の経済対策を講じてきた。それに伴い、地方財政に関しても、基準財政需要額の算定等において対応を行ってきた。

平成 21 年度においては、「生活防衛のための緊急対策」（平成 20 年 12 月経済対策閣僚会議決定）に基づき、地方団体が雇用創出等を図ることができるよう、地方交付税が 1 兆円増額され、このうち 5,000 億円については「地域雇用創出推進費」（歳出特別枠）として地方財政計画に計上された<sup>20</sup>。これに伴い、基準財政需要額の算定費目においても、地方公共団体が雇用創出につながる地域の実情に応じた事業を実施できるよう「地域雇用創出推進費」が創設された。同推進費の算定額は道府県分 2,500 億円程度、市町村分 2,500 億円程度の計 5,000 億円程度とされ、人口を測定単位として、段階補正等の補正を講じて算定された。

平成 22 年度においては、地方財政計画に計上されていた「地域雇用創出推進費」が廃止され、特別枠として「地域活性化・雇用等臨時特例費」（9,850 億円）が創設された。それに伴い、算定費目についても、「地域雇用創出推進費」を廃止するとともに、「雇用対策・地域資源活用臨時特例費」が創設された。同特例費は道府県分 2,250 億円程度、市町村分 2,250 億円程度の計 4,500 億円程度とされ<sup>21</sup>、人口を測定単位とし、段階補正等の補正を講じて算定された。

平成 23 年度地方財政計画においては「地域活性化・雇用等臨時特例費」が「地域活性化雇用等対策費」（1 兆 2,000 億円）に継承された。それに伴い、基準財政需要額の算定費目についても、「雇用対策・地域資源活用臨時特例費」は「雇用対策・地域資源活用推進費」として新たに創設された。同推進費は、道府県分 2,250 億円程度、市町村分 2,250 億円程度の計 4,500 億円程度とされ<sup>22</sup>、人口を測定単位として、段階補正等の補正を講じて算定された。

#### エ 地域経済・雇用対策費の創設（平成 24 年度）

平成 24 年度地方財政計画においては、「地方再生対策費」及び「地域活性化・雇用等対策費」について一定の縮減を図った上で「地域経済基盤強化・雇用等対策費」として

<sup>20</sup> 残りの 5,000 億円については、産業振興関係経費、医療・少子化対策経費、安心・安全対策及び社会保障関係経費等所要の経費を充実することとし、それぞれ関係の単位費用に計上された。

<sup>21</sup> 残りの 5,350 億円程度については、活性化推進特例費として、①安心して暮らせる地域づくり、②子育てや高齢者の生活支援、③疲弊した地域の活性化、④緑の分権改革につながる豊かな地域資源の活用の 4 分野の関係費目における単位費用を増額することとした。

<sup>22</sup> 残りの 7,500 億円程度については、地域活性化等に係る経費に加え、子育て支援サービス充実推進事業等に関連する単位費用を増額することとした。

整理・統合し、1兆4,950億円を計上した。

これに伴い、基準財政需要額においては、「地方再生対策費」及び「雇用対策・地域資源活用推進費」を整理・統合し、「地域経済・雇用対策費」を新設した。同対策費は道府県分3,300億円程度、市町村分4,100億円程度の計7,400億円程度とされ<sup>23</sup>、測定単位を人口とし、段階補正等の補正を講じて算定された。

なお、同対策費は平成26年度以降縮減されたものの、平成30年度の歳出特別枠の廃止まで継続した。

#### オ 地域の元気づくり推進費、地域の元気創造事業費の創設（平成25年度～26年度）

平成25年度地方財政計画においては、東日本大震災への対処のために行われた国家公務員の給与減額支給措置と同様の措置を地方公務員についても平成25年7月から実施することとされ、この措置を前提とした給与関係経費等の削減を行うものとされた。同時に、給与関係経費等の削減額に見合った事業費を地方財政計画に計上することとされ、通常収支分において「給与の臨時特例対応分」として、「地域の元気づくり事業費」（3,000億円）が創設された<sup>24</sup>。これに伴い、基準財政需要額においても、「地域の元気づくり推進費」を新設した。同推進費は道府県分1,950億円程度、市町村分1,050億円程度の計3,000億円程度が算定され、人口に基づき算定されるほか、人件費削減努力による加算が行われた。

平成26年度地方財政計画においては、単年度とされていた「地域の元気づくり事業費」について、地域経済活性化に係る地方団体の取組を息長く支援する観点から、一般行政経費に「地域の元気創造事業費」（3,500億円）として改めて計上することとした。これに伴い、基準財政需要額の算定費目においても、「地域の元気創造事業費」が新設され、道府県分875億円程度、市町村分2,625億円程度の計3,500億円程度を算定することとした。測定単位を人口とし、段階補正や行革努力や地域経済活性化に係る経常態容補正を講じて算定された。

#### カ 人口減少等特別対策事業費の創設（平成27年度）

平成26年12月に閣議決定された「まち・ひと・しごと創生総合戦略」においては、「地方創生の取組に要する経費について、地方財政計画の歳出に計上する。」とされ、「地方財政計画に計上した地方創生の取組に要する経費については、地方交付税の算定において、地方公共団体が地方創生や人口減少の克服に取り組むための財政需要を的確に反映するための指標を用いた算定を行う。」とされた。

これを受け、平成27年度地方財政計画においては、「まち・ひと・しごと創生事業費」が1兆円計上され、それに伴い、基準財政需要額の算定費目においては、「地域の元気創造事業費」が増額されるとともに（3,900億円程度）、「人口減少等特別対策事業費」が新たに設けられた（6,000億円程度）<sup>25</sup>。「地域の元気創造事業費」については、道府県

<sup>23</sup> 残りの7,550億円程度については、地域活性化等に係る経費に加え、子育て支援サービス充実推進事業等に関連する単位費用を増額することとした。

<sup>24</sup> このほか、「緊急防災・減災事業費」（4,550億円）が計上された。

<sup>25</sup> 残りの100億円程度については、特別交付税に加算された。

分 975 億円程度、市町村分 2,925 億円程度の計 3,900 億円程度とされた。「人口減少等特別対策事業費」については、道府県分 2,000 億円程度、市町村分 4,000 億円程度の計 6,000 億円程度とされた。測定単位は人口とし、段階補正及び行革努力や地域経済活性化に係る経常態容補正を講じて算定された。

平成 28 年度においても、同額が同様の指標に基づいて算定されている。なお、両事業費については、令和元年度まで継続されている。

#### (4) 地方法人課税の偏在是正措置の経緯

地方法人課税は、法人の事業活動が地方自治体の行政サービスを受けて行われている以上、一定の負担を法人に求める観点から課されるものであり、地方税制において重要な役割を担っている。一方で、地方法人課税は、地方税の中でも特に偏在度が高くなっており、景気回復に伴い税収が増加すると、地域間の財政力格差を拡大させてしまう側面がある。

こうした中、税源の偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系を構築する観点から累次の見直しが行われてきた。平成 20 年度には都道府県税である法人事業税について、一部を国税として国が徴収し、譲与税として都道府県に譲与する措置が、平成 26 年度には都道府県と市町村の法人住民税法人税割の一部を国税として国が徴収し、地方交付税の原資とする措置が、平成 31 年度には平成 20 年度からの措置に代わる新たな措置等が講じられ、地域間の税源の偏在の是正が図られてきた。

##### ア 地方法人特別税及び地方法人特別譲与税の創設（平成 20 年度）

平成 20 年度税制改正では、リーマンショック前の景気回復に伴い地方法人二税の税収が急速に増加していることなどを背景に、地域間の税収の差が広がり、財政力格差が拡大する傾向にあった。こうしたことから、法人事業税（都道府県税）の一部（2.6 兆円）を分離して地方法人特別税（国税）を創設し、その税収は都道府県に地方法人特別譲与税として全額が人口及び従業者数を基準に譲与されることとなった。

基準財政収入額の算定に当たっては、地方法人特別譲与税は 75%算入される。

##### イ 法人住民税法人税割の地方交付税原資化（平成 26 年度）

平成 24 年 8 月に成立した「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法等の一部を改正する等の法律」（平成 24 年法律第 68 号）第 7 条では、「税制の抜本的な改革による地方消費税の充実と併せて、地方法人課税の在り方を見直すことにより税源の偏在性を是正する方策を講ずることとし、その際には、国と地方の税制全体を通じて幅広く検討する。」と規定された。

これを踏まえ、消費税率 8%段階（平成 26 年 4 月）の対応として、平成 26 年度税制改正では、地方法人特別税の規模縮小及び法人事業税への復元が行われるとともに、法人住民税法人税割の税率引下げ及び地方法人税の創設並びに地方交付税原資化が実施された。

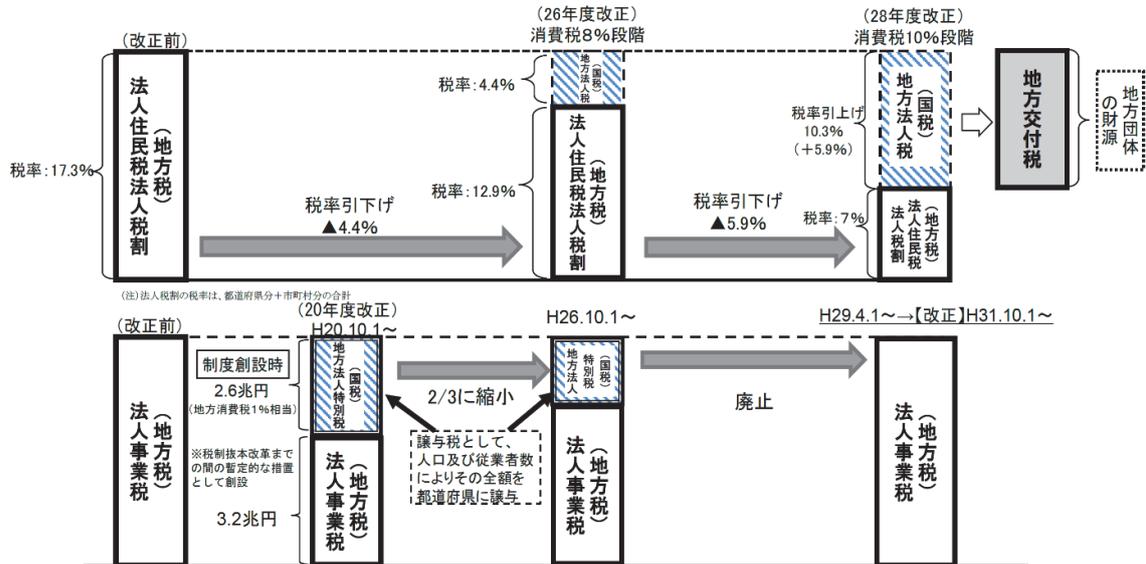
基準財政収入額の算定に当たっては、地方消費税の増収分は 100%、地方法人特別譲与税は 75%算入される。

## ウ 消費税率 10%への引上げへの対応

平成 28 年度税制改正では、消費税率が 10%となる平成 29 年 4 月から、法人住民税法人税割の税率引下げ、地方法人税の税率引上げ、地方法人特別税及び地方法人特別譲与税の廃止と全額の法人事業税への復元、都道府県が市町村に交付する法人事業税交付金の創設等を行うこととされていた。

その後、平成 28 年 11 月に消費税率 10%への引上げ時期を平成 31 年（令和元年）10 月に変更する法改正が行われ、平成 29 年 4 月を予定していた上記改正の実施時期も平成 31 年 10 月以後に開始する事業年度からに変更された。

図表 3 地方法人課税における偏在是正の取組



(出所) 総務省資料

## エ 特別法人事業税及び特別法人事業譲与税の創設（平成 31 年度（令和元年度））

平成 30 年度与党税制改正大綱では、「近年、経済再生への取組みにより地方税収が全体として増加する中で、地域間の財政力格差は再び拡大する傾向」にあり、「偏在性の小さい地方税体系の構築に向けて、新たに抜本的な取組みが必要である。」ことが指摘され、「特に偏在度の高い地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について、消費税率 10%段階において地方法人特別税・譲与税が廃止され法人事業税に復元されること等も踏まえて検討し、平成 31 年度税制改正において結論を得る。」とされた。

これを受け、平成 31 年度税制改正では、消費税率 10%段階において復元後の法人事業税の一部（法人事業税の約 3 割）を分離し、特別法人事業税（国税）とするとともに、全額を特別法人事業譲与税として都道府県に譲与することとした。譲与は人口を基準に行われ、不交付団体に対する譲与制限の仕組みも設けられた。

基準財政収入額の算定に当たっては、特別法人事業譲与税は 75%算入される。

以上（1）～（4）で述べた制度改正の経緯の概略を時系列に示したのが図表 4 である。

図表4 本稿で言及した制度改革の経緯の概略

年度	景気動向	合併・広域連携施策	段階補正等の見直し	新設された算定費目の動向 (段階補正が講じられている)	偏在是正措置
平成10年度	谷 (H11.1)		段階補正の見直し		
平成11年度		地方分権一括法成立 旧合併特例法改正 「平成の合併」			
平成12年度	山 (H12.11)				
平成13年度	谷 (H14.1)		段階補正の見直し		
平成14年度					
平成15年度					
平成16年度					
平成17年度		新合併特例法施行			
平成18年度					
平成19年度	山 (H20.2)			地域振興費 ← 包括算定経費の導入	
平成20年度	リーマンショック 谷 (H21.3)	定住自立圏構想の 推進		地方再生対策費 ← 地方法人特別税・ 譲与税の創設	
平成21年度				地域雇用創出推進費	
平成22年度	東日本大震災		段階補正の見直し 人口急減補正の見直し	雇用対策・地域資源活用 臨時特例費	
平成23年度	山 (H24.3)			雇用対策・地域資源活用 推進費	
平成24年度	谷 (H24.11)			地域経済・雇用対策費	
平成25年度				地域の元気づくり推進費	
平成26年度		連携中枢都市圏 構想の推進		地域の元気創造事業費	地方法人税の創設・ 交付税原資化
平成27年度				人口減少等特別対策事業費	
平成28年度					
平成29年度					
平成30年度					
平成31年度 (令和元年度)					特別法人事業税・ 譲与税の創設

(出所) 内閣府資料及び総務省資料より筆者作成

#### 4. 日本地図による一人当たりの基準財政収入額・基準財政需要額及び財源超過率の視覚化

各都道府県及び各市町村の基準財政収入額については、都道府県税における地方法人二税の重要性や税源の偏在に関する議論を踏まえると、一人当たりの基準財政収入額で見た場合、三大都市圏や各地方の中核地域に集中しているものと考えられる。

基準財政収入額と同様に、都道府県及び各市町村の基準財政需要額を一人当たりで見ると、2. で述べたとおり、個々の単位費用は、社会福祉費や消防費など人口を測定単位とするものもある一方、都市計画費のような都市部特有の財政需要を反映したものや高齢者保健福祉費など高齢化が進んだ地域の財政需要を反映したものもあり、地域に応じて様々な状況にあるものと考えられるが、総じて、過疎地域や中山間地域など、面積が広大で人口密度の小さい地域や高齢化が進んだ地域においては、行政サービスを確保するための個々の算定費目に応じた積算の結果として、一人当たり基準財政需要額で見れば高くならざるを得ないものとする。

本節では、地方交付税の算定の基礎となる基準財政収入額と基準財政需要額について、都道府県レベルのみならず市町村レベルを含め、一人当たりの基準財政収入額・一人当た

りの基準財政需要額及び財源超過率（財源超過・財源不足の状況）の各々について日本地図によって視覚化することとしたい。

### （１）分析の枠組み

図表 5 から図表 8 は上記の考え方に即し、一人当たりの基準財政収入額・基準財政需要額の実情を視覚化するため、都道府県及び市町村ごとに、10 分位点で各階層の団体数が均一化するよう 10 に区分して色分けをした。図表 9 及び図表 10 では各都道府県及び各市町村の財源超過ないし財源不足の水準を見るため、財源超過率（財源不足の場合はマイナスとなる。）に応じて色分けを行うとともに、その分布状況について地図の下に棒グラフで示している。

総務省の「政府統計の総合窓口」（e-Stat）から入手できる平成 28 年度までのデータのうち、人口については地方交付税法第 12 条第 3 項において最近の国勢調査人口を用いて算定することとされており、平成 28 年度以降は、平成 27 年国勢調査人口を測定単位とするところ、同法附則第 9 条の 2 により原発被災団体及び津波被災団体に係る人口の特例が設けられ、地方交付税算定に用いられた人口のデータが「政府統計の総合窓口」では得られなかった。そのため、「政府統計の総合窓口」で公表されているもののうち最新年度である平成 27 年度（平成 22 年国勢調査人口を基準）について分析することとする。

### （２）一人当たりの基準財政収入額の分析（図表 5、図表 6）

図表 5 で都道府県別に一人当たりの基準財政収入額を見ると、東京都が約 16.7 万円と突出しており、次いで、愛知県（約 13.3 万円）、栃木県（約 11.1 万円）、静岡県（約 11.1 万円）、群馬県（約 10.9 万円）と関東地方、東海地方の県が続く。これらは有力企業の本社機能の立地による地方法人二税の税収等が寄与しているものと考えられる。一方、人口減少や高齢化が進んでいることに加え、地方法人二税の税収も少ない県では、沖縄県（約 7.5 万円）、長崎県（約 7.8 万円）、鹿児島県（約 8.1 万円）、奈良県（約 8.1 万円）、高知県（約 8.2 万円）など、一人当たりの基準財政収入額も少ない状況となっている。

図表 6 で市町村別に一人当たりの基準財政収入額を見ると、各都道府県の中でも一様ではなく、発電施設の立地に係る固定資産税収や観光地に係る地方法人二税の税収等の個別の事情に応じ、都市部のみならず中山間地域においても上位 10% の区分に属する団体もある。一方、北海道西部、東北地方、近畿地方南部、山陰地方、四国地方、九州地方南部や離島・半島地域などの人口減少や高齢化が進行した地域では相対的に一人当たりの基準財政収入額は少ない状況にある。

こうした基準財政収入額の相対的な差は個々の地方団体の財源超過率に影響するのみならず、**2.（2）オ**で述べたとおり基準財政収入額に算入されない留保財源（税収の 25%）についても基準財政収入額に比例する形で影響することから、独自の施策を行う財源に差が生じることにも留意する必要がある。

### (3) 一人当たりの基準財政需要額の分析（図表7、図表8）

図表7で都道府県別の一人当たりの基準財政需要額を見ると、島根県（約34.4万円）、鳥取県（約31.8万円）、高知県（約30.7万円）、徳島県（約28.1万円）、福井県（約26.5万円）など山陰地方、四国地方に続き、東北地方、九州地方南部など人口減少や高齢化が進んだ地域では相対的に高い値となっている。一方、神奈川県（約11.6万円）、埼玉県（約12.2万円）、千葉県（約12.6万円）、大阪府（約13.7万円）、愛知県（約14.3万円）など三大都市圏や東海地方、山陽地方を始めとする交通網の発達し、人口が集積している地域では低くなっている。なお、東京都は約15.1万円と神奈川県、埼玉県、千葉県など周辺部の県よりやや高くなっており、昼間流入人口など、都市部特有の財政需要を見込んだ補正係数等の影響があるものと考えられる。

図表8で市町村別に一人当たりの基準財政需要額を見ると、それぞれの市町村の地理的特性を踏まえ、図表6の一人当たりの基準財政収入額と比較して大きくなっていることが見てとれる。すなわち、鹿児島県や沖縄県を始めとする島嶼部、奈良県南部、福島県西部、宮崎県西部などの内陸部の山間地域、北海道などの寒冷・広域である地域で地理的要素を反映し、高い値を示している。一方、関東地方、東海地方、近畿地方の大都市周辺部の市町村では人口密度が高く、行政コストが比較的小さいことを反映し、相対的に低い値を示しているものと考えられる。

### (4) 地方財政計画に基づく財源超過率の分析（図表9、図表10）

図表9及び図表10では、基準財政収入額と基準財政需要額の算定の結果として表れる各地方団体における全体的な財政見積りの状況を概観するため、下記の式により算出される財源超過率によって示した。財源不足が生じている場合は財源超過率はマイナスとなる。

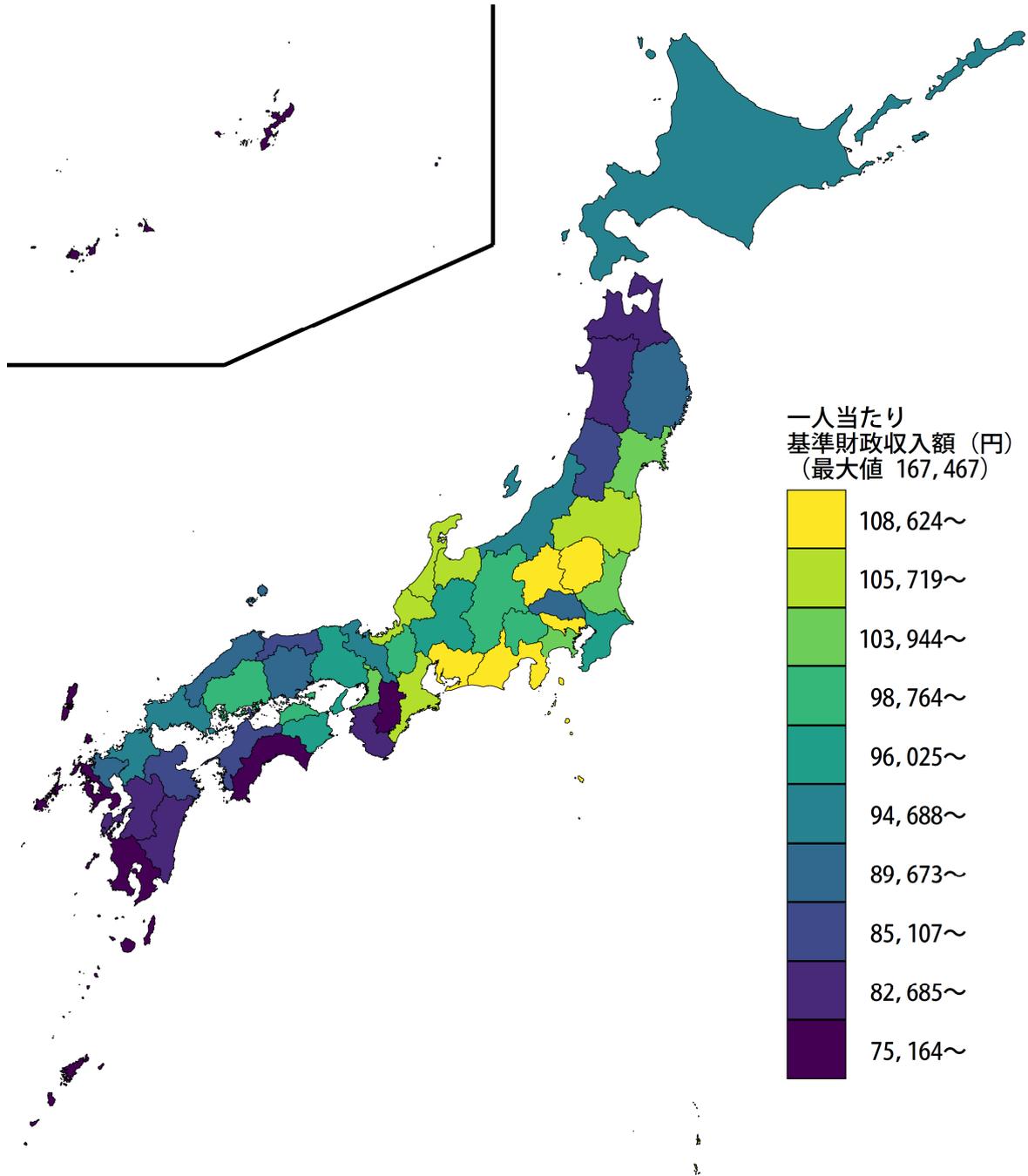
$$\text{財源超過率(\%)} = \frac{\text{基準財政収入額} - \text{基準財政需要額}}{\text{基準財政需要額}} \times 100$$

一人当たりの基準財政収入額が大きな地方団体は地域的に限られているため、財源超過率の状況は、結果的に、基準財政需要額の地域的相違を大きく反映しているものと考えられる。

図表9で都道府県別に見ると、財源超過率がプラスなのは普通交付税の不交付団体である東京都のみである。その他の道府県は財源超過率はマイナスであるが、三大都市圏、東海地方ではマイナスの幅は比較的小さい状況にある。他方、山陰地方、四国地方、九州地方南部、東北地方など、人口減少や高齢化の進んだ中山間地域では財源超過率のマイナスの幅は極めて大きい状況にある。

図表10で市町村別に見ても、発電施設があることや観光地であること等の個別の事情により財源超過率が大幅にプラスとなり不交付団体と見積もられる団体も一部に存在するが、全体としては7割を超える市町村で財源超過率がマイナス50%を下回っており、特に東北地方、山陰地方、九州地方、四国地方の内陸部では財源超過率が大幅にマイナスとなる状況にあることが見てとれる。

図表5 平成27年度の一人当たりの基準財政収入額（都道府県）  
（各区分の都道府県数が均一化するよう10区分に分けたもの）

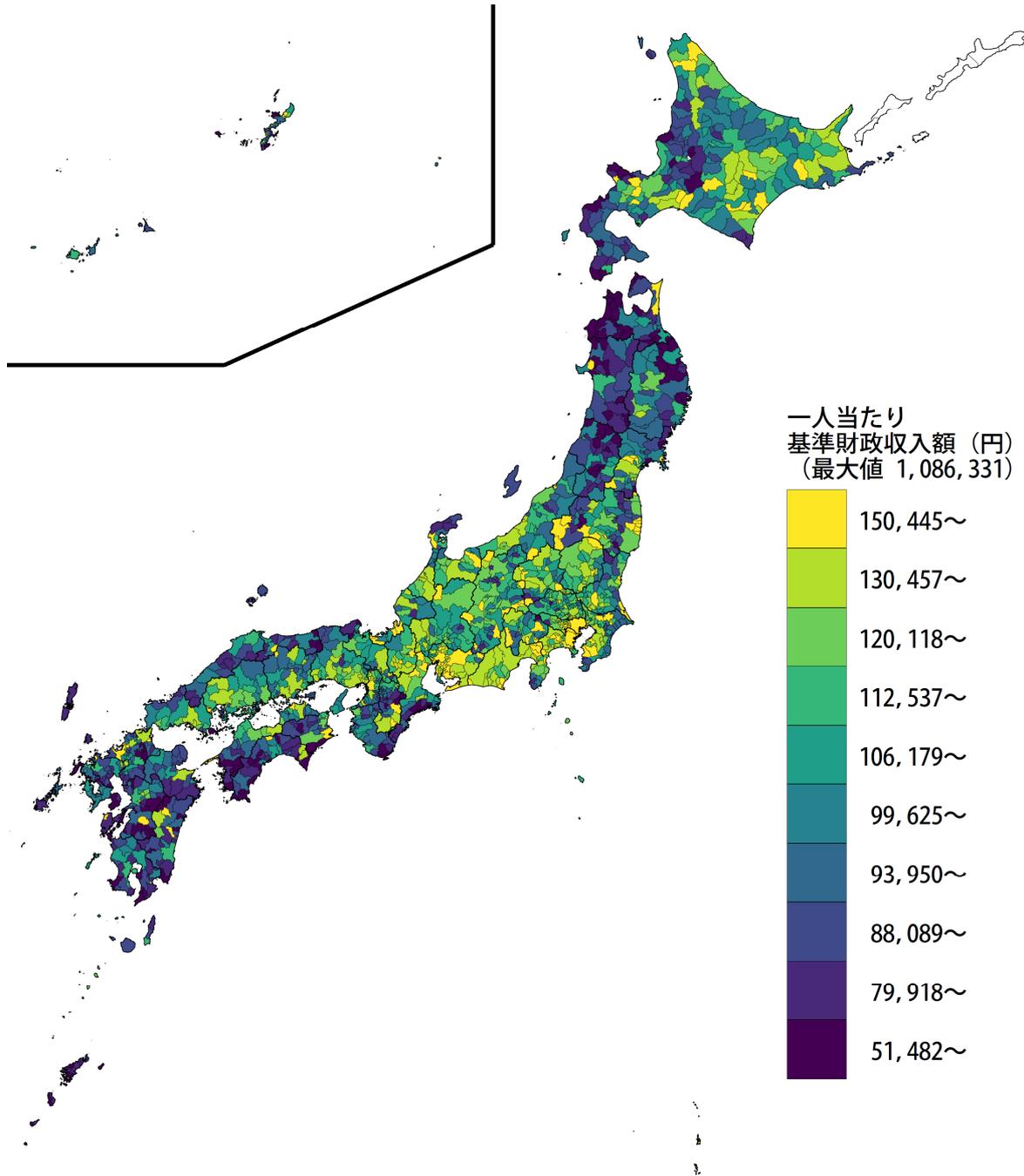


（出所）総務省統計局「社会・人口統計体系」、東京都財務局「平成31年度予算概要」、国土交通省「国土数値情報」より筆者作成

（注1）東京都については、地方交付税法第21条により、東京都が行う道府県行政に対応した「道府県分」と特別区の区域内で東京都及び特別区が行う市町村行政に対応した「大都市分」を合算して算定することとされているが、都道府県間の比較を可能とする観点から、「道府県分」を東京都の値としている。

（注2）人口については、地方交付税法第12条第3項において、「最近の国勢調査の結果による当該地方団体の人口」とされていることを踏まえ、平成27年度の算定で用いられた平成22年国勢調査人口を用いている。

図表6 平成27年度の一人当たりの基準財政収入額（市町村）  
（各区分の市町村数が均一化するよう10区分に分けたもの）

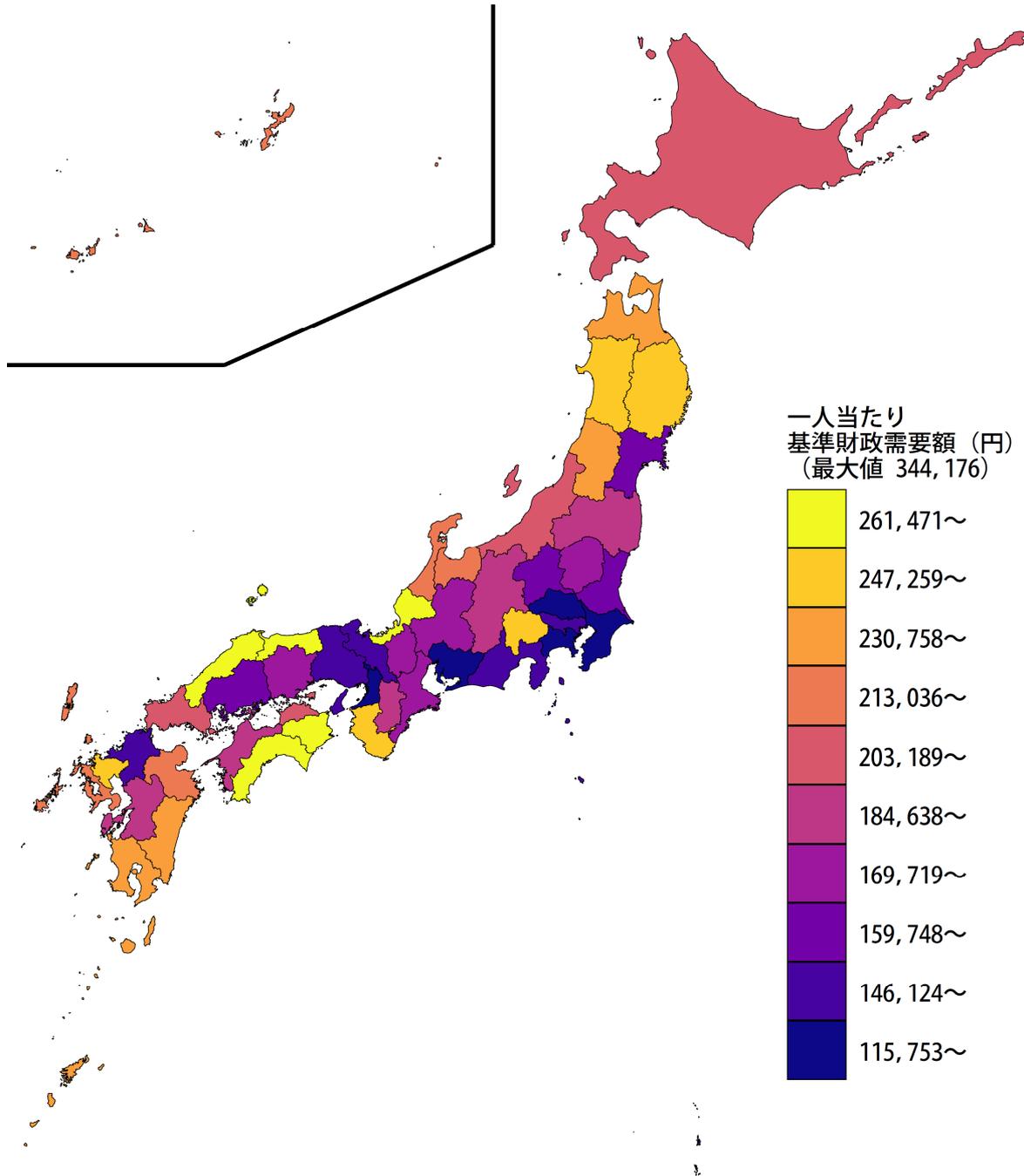


（出所）総務省統計局「社会・人口統計体系」、東京都財務局「平成31年度予算概要」、国土交通省「国土数値情報」より筆者作成

（注1）東京都については、地方交付税法第21条により、東京都が行う道府県行政に対応した「道府県分」と特別区の区域内で東京都及び特別区が行う市町村行政に対応した「大都市分」を合算して算定することとされているが、市町村間の比較を可能とする観点から、特別区全体を一つの団体とした上で「大都市分」を特別区部の値としている。

（注2）人口については、地方交付税法第12条第3項において、「最近の国勢調査の結果による当該地方団体の人口」とされていることを踏まえ、平成27年度の算定で用いられた平成22年国勢調査人口を用いている。

図表7 平成27年度の一人当たりの基準財政需要額（都道府県）  
（各区分の都道府県数が均一化するよう10区分に分けたもの）



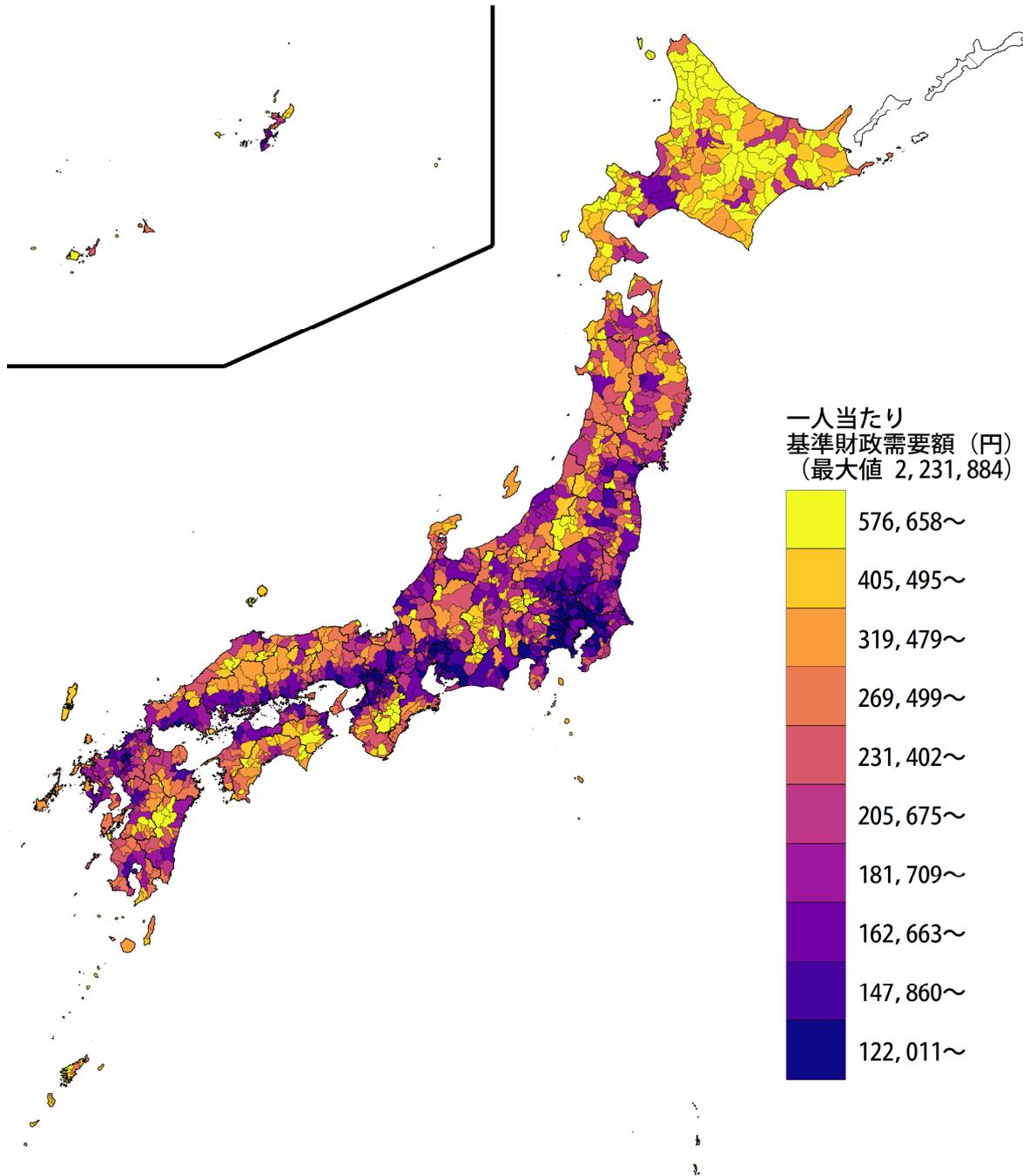
（出所）総務省統計局「社会・人口統計体系」、東京都財務局「平成31年度予算概要」、国土交通省「国土数値情報」より筆者作成

（注1）東京都については、地方交付税法第21条により、東京都が行う道府県行政に対応した「道府県分」と特別区の区域内で東京都及び特別区が行う市町村行政に対応した「大都市分」を合算して算定することとされているが、都道府県間の比較を可能とする観点から、「道府県分」を東京都の値としている。

（注2）基準財政需要額は、地方交付税法附則第6条の2による臨時財政対策債の振替後の値である。

（注3）人口については、地方交付税法第12条第3項において、「最近の国勢調査の結果による当該地方団体の人口」とされていることを踏まえ、平成27年度の算定で用いられた平成22年国勢調査人口を用いている。

図表8 平成27年度の一人当たりの基準財政需要額（市町村）  
（各区分の市町村数が均一化するよう10区分に分けたもの）



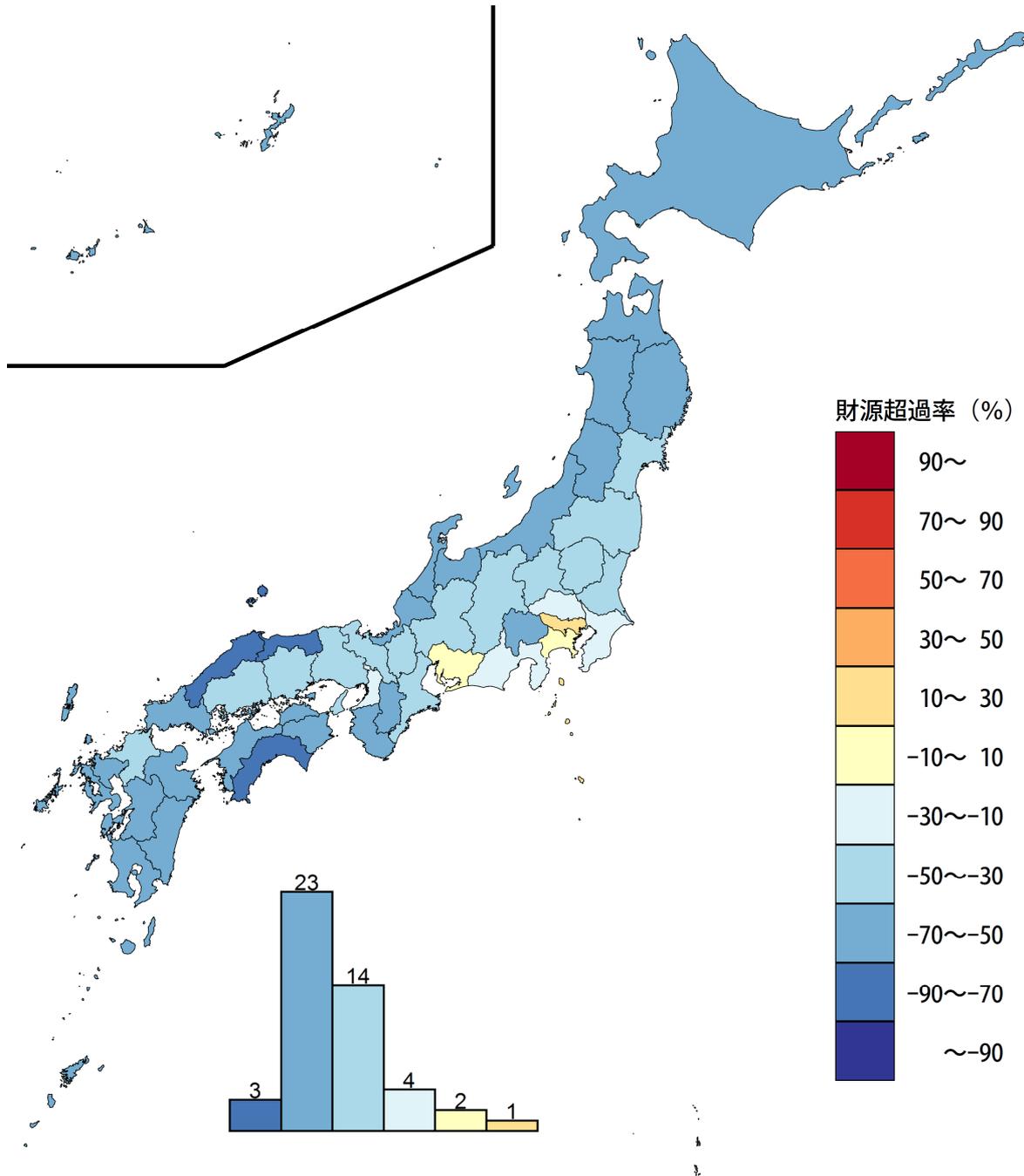
（出所）総務省統計局「社会・人口統計体系」、東京都財務局「平成31年度予算概要」、国土交通省「国土数値情報」より筆者作成

（注1）東京都については、地方交付税法第21条により、東京都が行う道府県行政に対応した「道府県分」と特別区の区域内で東京都及び特別区が行う市町村行政に対応した「大都市分」を合算して算定することとされているが、市町村間の比較を可能とする観点から、特別区全体を一つの団体とした上で「大都市分」を特別区部の値としている。

（注2）基準財政需要額は、地方交付税法附則第6条の2による臨時財政対策債の振替後の値である。

（注3）人口については、地方交付税法第12条第3項において、「最近の国勢調査の結果による当該地方団体の人口」とされていることを踏まえ、平成27年度の算定で用いられた平成22年国勢調査人口を用いている。

図表9 平成27年度地方財政計画における財源超過率の状況（都道府県）  
 （財源超過率の水準に応じて区分したものでマイナスは財源不足を表す）

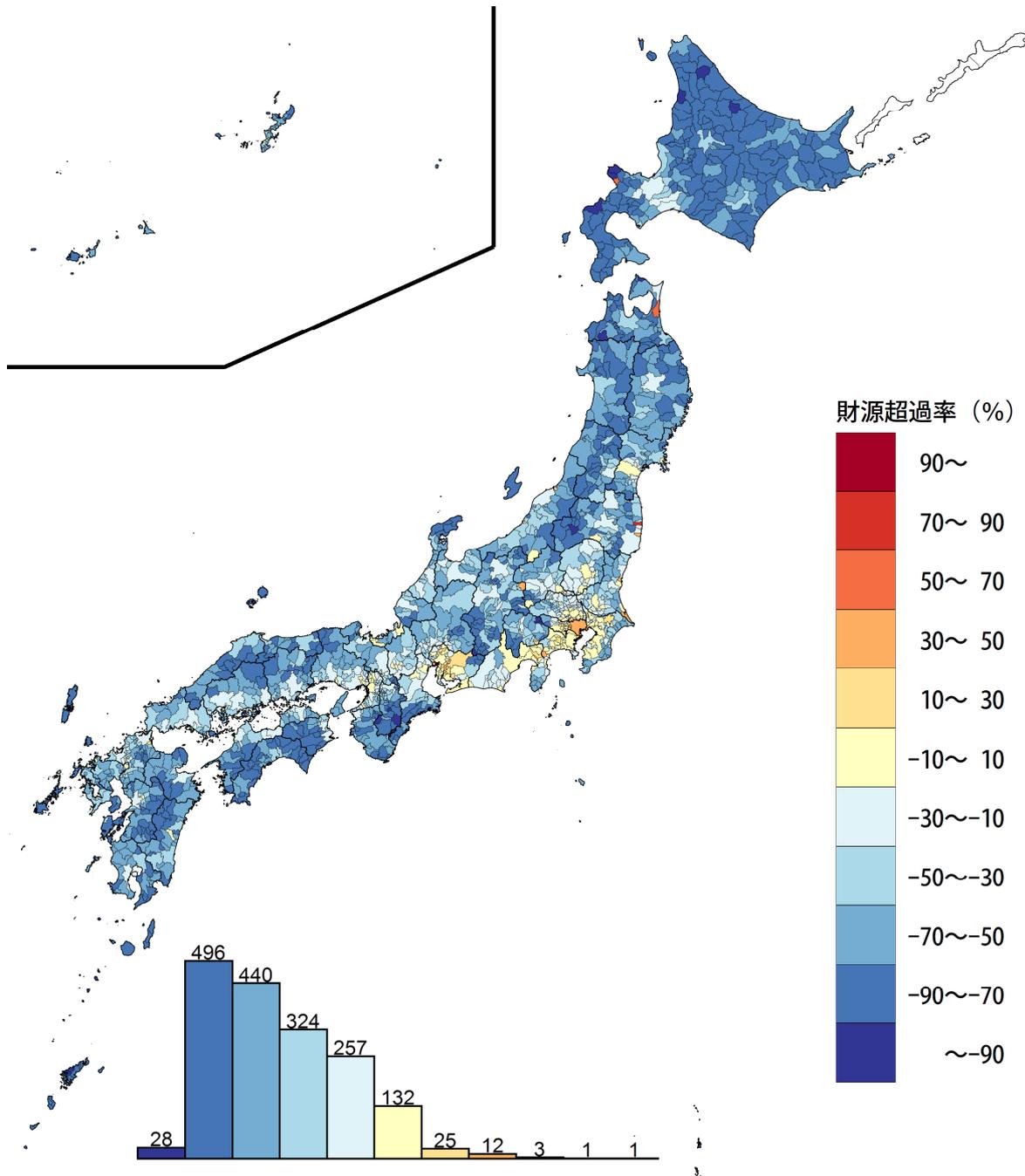


（出所）総務省統計局「社会・人口統計体系」、東京都財務局「平成31年度予算概要」、国土交通省「国土数値情報」より筆者作成

（注1）東京都については、地方交付税法第21条により、東京都が行う道府県行政に対応した「道府県分」と特別区の区域内で東京都及び特別区が行う市町村行政に対応した「大都市分」を合算して算定することとされているが、都道府県間の比較を可能とする観点から、「道府県分」を東京都の値としている。

（注2）基準財政需要額は、地方交付税法附則第6条の2による臨時財政対策債の振替後の値である。

図表 10 平成 27 年度地方財政計画における財源超過率の状況（市町村）  
（財源超過率の水準に応じて区分したものでマイナスは財源不足を表す）



(出所) 総務省統計局「社会・人口統計体系」、東京都財務局「平成 31 年度予算概要」、国土交通省「国土数値情報」より筆者作成

(注 1) 東京都については、地方交付税法第 21 条により、東京都が行う道府県行政に対応した「道府県分」と特別区の区域内で東京都及び特別区が行う市町村行政に対応した「大都市分」を合算して算定することとされているが、市町村間の比較を可能とする観点から、特別区全体を一つの団体とした上で「大都市分」を特別区部の値としている。

(注 2) 基準財政需要額は、地方交付税法附則第 6 条の 2 による臨時財政対策債の振替後の値である。

## 5. 平成における景気変動や地方行政をめぐる諸施策の変遷の下での基準財政収入額及び基準財政需要額に係るジニ係数の推移

4. では平成 27 年度の単年度での基準財政収入額や基準財政需要額について一人当たりで視覚化したのが、平成を通じて行われてきたリーマンショック等の景気変動や前述の諸施策を加味した算定が総体的にどのような影響を与えてきたのかが注視される。すなわち、各地方団体の基準財政収入額に関しては、景気動向による変動が大きい地方法人課税について累次の偏在是正措置が講じられてきており、その格差拡大は一定程度抑制されてきたものと考えられる。また、各地方団体の基準財政需要額については、特に平成後期において段階補正の見直しや歳出特別枠に対応して新たな算定費目を創設するなど、人口だけでは捕捉できない財政需要を見積もることを通じて、条件不利地域や小規模団体における行政サービスの提供という視点を重視した財源調整・財源保障を進めてきたものとする。

こうした点を見るため、各都道府県及び各市町村のばらつきに関し、ジニ係数<sup>26</sup>を用い、市町村の個別データが整備されている平成 12 年度から平成 27 年度にかけての推移を分析することによって、収入の偏在の度合いや各種政策が財政需要の見積りに及ぼした影響を概観することとしたい<sup>27</sup>。

### (1) 分析の枠組み

図表 11 では、47 都道府県又は 1,719 市町村<sup>28</sup>のそれぞれを 1 単位として扱った上で、都道府県・市町村ごとの一人当たりの基準財政収入額及び一人当たりの基準財政需要額のばらつきを測定するため、一人当たりの基準財政収入額及び一人当たりの基準財政需要額が小さい団体順に並べ、各地方団体の一人当たりの額の累積比を縦軸に、団体数の累積比を横軸にとって描いたローレンツ曲線を基に算出したジニ係数の推移を示している。図表 12 では、都市部への人口移動の影響を加味して基準財政収入額と基準財政需要額のばらつきを測定するため、一人当たりの基準財政収入額及び一人当たりの基準財政需要額が小さい団体順に並べ、基準財政収入額及び基準財政需要額の累積比を縦軸に、人口の累積比を横軸にとり算出したジニ係数の推移を示している。

<sup>26</sup> ジニ係数は、分布の均等度を表す指標の一つであり、ローレンツ曲線と均等分布線によって求められる。測定したい変数を小さい順に並べ、縦軸には、測定したい変数の累積比を、横軸には対応する単位数の累積比をとって描いた曲線をローレンツ曲線という。測定したい変数が完全に均等に分布していれば、ローレンツ曲線は原点を通る斜め 45 度の直線になり、これを均等分布線という。逆に、測定したい変数の分布が不均等であるほど、ローレンツ曲線は均等分布線から遠ざかる。ジニ係数は、ローレンツ曲線と均等分布線で囲まれた面積の均等分布線より下の三角形に対する比率であり、係数は 0 から 1 までの値をとる。0 に近いほど分布が均等、1 に近いほど分布が不均等であることを表す。

<sup>27</sup> 人口については、地方交付税法第 12 条第 3 項において、「最近の国勢調査の結果による当該地方団体の人口」とされていることを踏まえ、平成 12 年度は平成 7 年国勢調査人口、平成 13～17 年度は平成 12 年国勢調査人口、平成 18～23 年度は平成 17 年国勢調査人口、平成 23～27 年度は平成 22 年国勢調査人口を用いている。なお、平成 12 年国勢調査人口が 0 となった東京都三宅村については、平成 13～17 年度の分析においては除いている。東京都については、地方交付税法第 21 条により、東京都が行う道府県行政に対応した「道府県分」と特別区の区域内で東京都及び特別区が行う市町村行政に対応した「大都市分」を合算して算定することとされている。都道府県間及び市町村間の比較を可能とする観点から、都道府県の基準財政収入額及び基準財政需要額は「道府県分」を東京都の値とし、市町村の基準財政収入額及び基準財政需要額については、特別区全体を一つの団体とした上で「大都市分」を特別区部の値としている。

<sup>28</sup> 前掲注 27 のとおり、東京特別区部を 1 団体として扱っており、1,718 市町村と合わせて 1,719 団体となる。

なお、市町村レベルでの分析に当たっては平成 30 年 4 月 1 日時点の市町村の区域を基準に整理しており、合併があった場合には合併後に相当する区域の値を合算して集計している。

## （２）一人当たりの基準財政収入額のジニ係数の分析

図表 11 で都道府県の一人当たり基準財政収入額のジニ係数を見ると、平成 14 年から平成 20 年にかけての景気拡張期には都市部の税収増により基準財政収入額の格差が拡大し、こうした状況の下で一人当たりの基準財政収入額のばらつきを示すジニ係数は上昇したが、その後のリーマンショックを発端とする景気の下降局面では特に都市部で税収減となることを通じてジニ係数が下降したものと考えられる。また、リーマンショック後の景気回復期にもジニ係数が安定的に推移しているのは、平成 20 年度以降講じられた法人課税の偏在是正措置も要因の一つと考えられる。

一方、図表 12 で都道府県の一人当たりの基準財政収入額を見ると、図表 11 とおおむね同様の推移をしているものの、平成 23 年度以降ジニ係数は若干上昇する傾向にあり、大都市への人口移動を考慮すると、収入の偏在度が徐々に拡大しているものと考えられる。なお、本稿ではデータの関係上平成 31 年度については分析の対象としていないが、平成 31 年度に講じられた偏在是正措置がどのように影響するのか注視される。

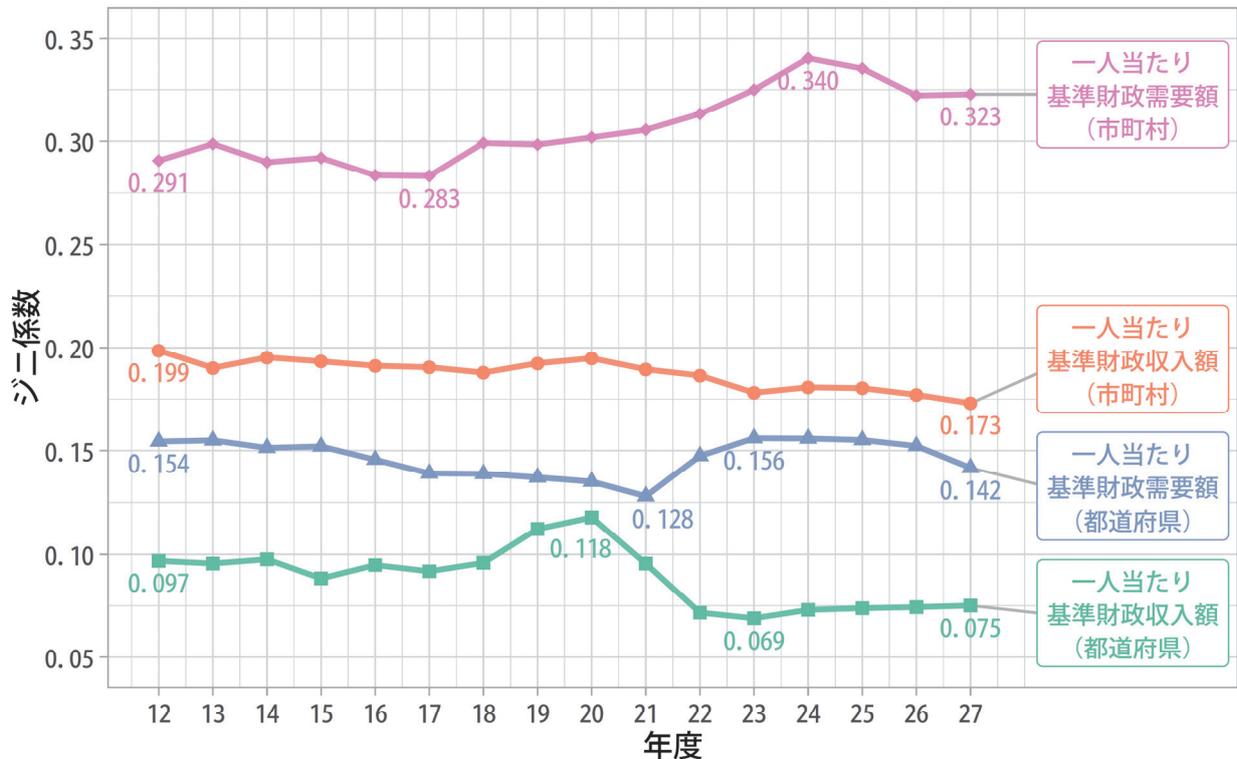
市町村の一人当たり基準財政収入額のジニ係数については、図表 11 及び図表 12 の両方において、市町村税の基幹税目である固定資産税収が安定していることもあり、変動については都道府県のジニ係数ほど顕著には見られない。また、図表 11 については平成 26 年度の法人住民税法人税割の交付税原資化がジニ係数の上昇抑制に寄与したものと考えられる一方、人口移動の影響を加味した図表 12 では平成 23 年度以降ジニ係数が若干上昇する傾向にある。これについては、法人市町村民税収は市町村税収の約 1 割程度で偏在是正措置の市町村税収に与える影響が限定的であることも一因と考えられる。

## （３）一人当たりの基準財政需要額のジニ係数の分析

都道府県の一人当たりの基準財政需要額のばらつきを示すジニ係数については、図表 11 を見ると、平成 12 年度から平成 21 年度にかけて緩やかに減少した後、平成 21 年度から平成 23 年度にかけて上昇している。これについては、リーマンショック後の経済状況に応じて講じられた地域雇用創出推進費（平成 21 年度）、雇用対策・地域資源活用臨時特例費（平成 22 年度）、雇用対策・地域資源活用推進費（平成 23 年度）等の新たな算定費目の創設も地方部の一人当たりの基準財政需要額を押し上げる形で寄与しているものと考えられる。その後平成 24 年度以降は再び緩やかに減少する傾向にあるが、「平時モード」への復帰が唱えられ徐々に歳出特別枠を縮減していったこととの関係については更なる分析が必要である。また、図表 12 を見ても人口変動の影響はあまり大きくなく、形状は類似しているものと考えられる。

市町村の一人当たり基準財政需要額のばらつきを示すジニ係数は、図表 11 の各地方団体を 1 単位とした分析では都道府県以上に顕著に拡大している。これについては、条件不利

図表 11 各地方団体ごとの一人当たりの基準財政収入額・需要額のばらつきに係るジニ係数の推移（各地方団体を1単位として扱った場合）

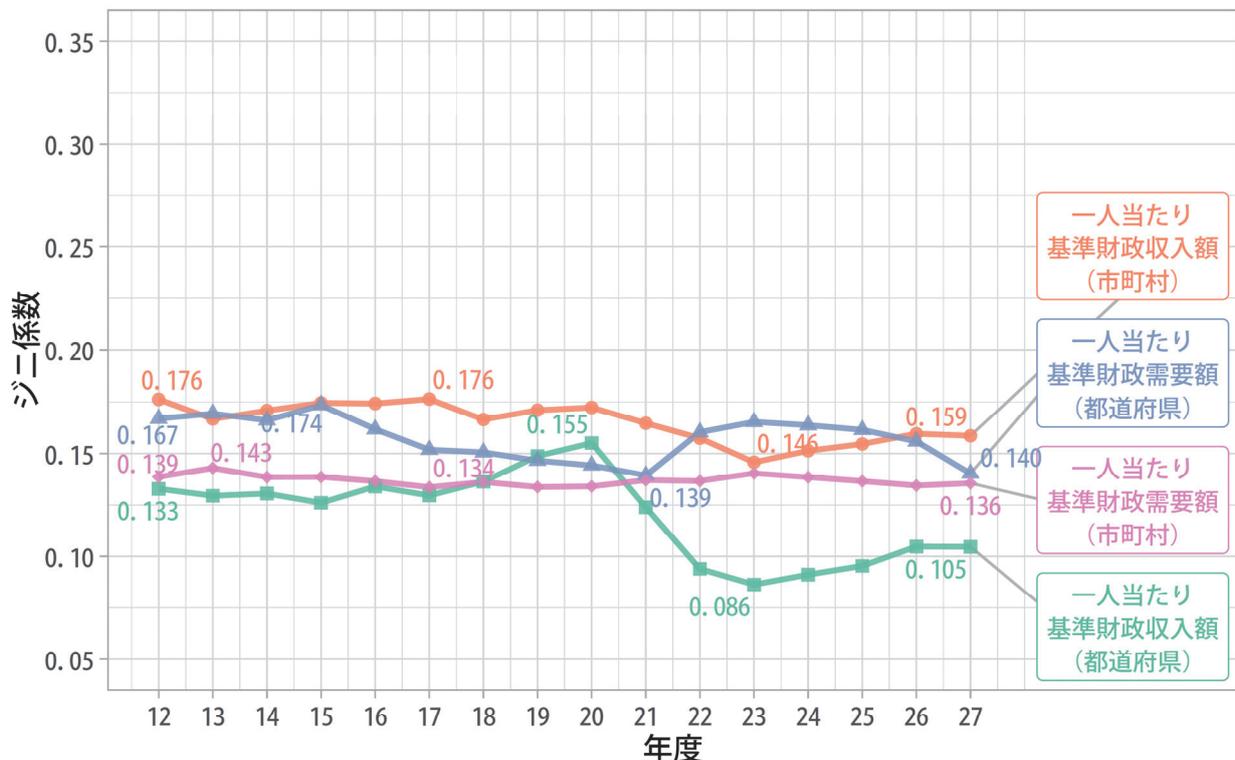


(出所) 総務省統計局「社会・人口統計体系」より筆者作成

地域や小規模団体において、高齢者人口の増加、都市部への人口移動により一人当たりの基準財政需要額が増大する傾向に加え、これらの問題に対応し、人口以外の要素による算定費目を充実することによって条件不利地域や小規模団体に一定程度配慮してきたことが見てとれる。

一方、図表 12 により平成の期間中の人口の大都市部への社会移動を考慮した場合のジニ係数で見ると、相対的に一定で、図表 11 と比べてほとんど変化がない状況にある。これは、図表 11 で見た条件不利地域や小規模団体の一人当たりの基準財政需要額の増大による各地方団体間のばらつきの増大という要素を人口の都市部への移動が打ち消しているものと考えられる。

図表 12 人口移動の影響を反映した上での各地方団体ごとの基準財政収入額・需要額のばらつきに係るジニ係数の推移（各地方団体ごとの人口累積比と基準財政収入額・需要額の累積比を基に算出した場合）



(出所) 総務省統計局「社会・人口統計体系」より筆者作成

## 6. 2040年（令和22年）に向けた人口変動の状況と想定される財政上の課題

4. では人口減少や高齢化が進んだ地域ほど厳しい財政見積りにあることを確認した。また、5. ではジニ係数の推移により、基準財政収入額については一人当たりで見ると格差は平成を通じて縮小傾向にあること、基準財政需要額については算定方法の改正等により人口だけでは捕捉できない財政需要を見込んできたが、人口の都市部への社会移動により人口に対する各地方団体の基準財政需要額のばらつきは相対的に変化していないことを示した。

2040年（令和22年）には人口減少が深刻化し、高齢者人口がピークになることが見込まれており、政府においても、総務省の自治体戦略2040構想研究会<sup>29</sup>や第32次地方制度調査会<sup>30</sup>（総理大臣の諮問機関）で2040年を一つの目安に検討が重ねられている。

こうした政府における検討を踏まえ、2040年（令和22年）の人口変動の状況を日本地

<sup>29</sup> 総務省は平成29年10月から「2040年頃の自治体が抱える行政課題を整理した上で、バックキャストिंगに今後の自治体行政のあり方を展望し、早急に取り組むべき対応策を検討する」ことを目的に「自治体戦略2040構想研究会」を立ち上げ、平成30年4月には第一次報告、同年7月には第二次報告を取りまとめた。

<sup>30</sup> 平成30年7月に地方制度調査会設置法に基づき第32次地方制度調査会が設置され、総理大臣から「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について、調査審議を求める。」との諮問がなされた。令和元年7月には中間報告が提出されている。

図上で各市町村ごとに視覚化するとともに、既述の分析の結果も踏まえ浮かび上がる令和時代の地方財政の課題について言及する。

### (1) 2040年(令和22年)の人口変動の状況

地方制度調査会等で示された2040年の推計人口を2015年の国勢調査人口と比較し、下記の式により人口変動率(人口増加率)を求め、地図にして表したのが図表13である。

$$\text{人口変動率(\%)} = \frac{\text{2040年推計人口} - \text{2015年国勢調査人口}}{\text{2015年国勢調査人口}} \times 100$$

これによると、都市部も含め、多くの市町村で全国的に人口が減少することが見込まれているが、特に北海道や奥羽山脈、紀伊山地、四国山地の周辺部を始めとする中山間地域では人口減少が進んでいくことが見込まれている。いわゆる「増田レポート<sup>31</sup>」によって示された「消滅可能性都市」といった言葉にも表れるように、既に人口減少と高齢化が進み、現在においても図表10で厳しい財政見送りとなっている中山間地域を中心に今後ますます人口が減少していくものと考えられる。

### (2) 人口減少を踏まえた令和時代の財政上の課題

5. ではジニ係数の推移により平成を通じたトレンドを示したが、こうした流れを踏まえつつ、人口減少が深刻化し高齢者人口がピークとなる2040年(令和22年)に向けた財政上の課題について、ここでは以下の2点を提示したい。

#### ア 条件不利地域・中山間地域における財政需要への対応

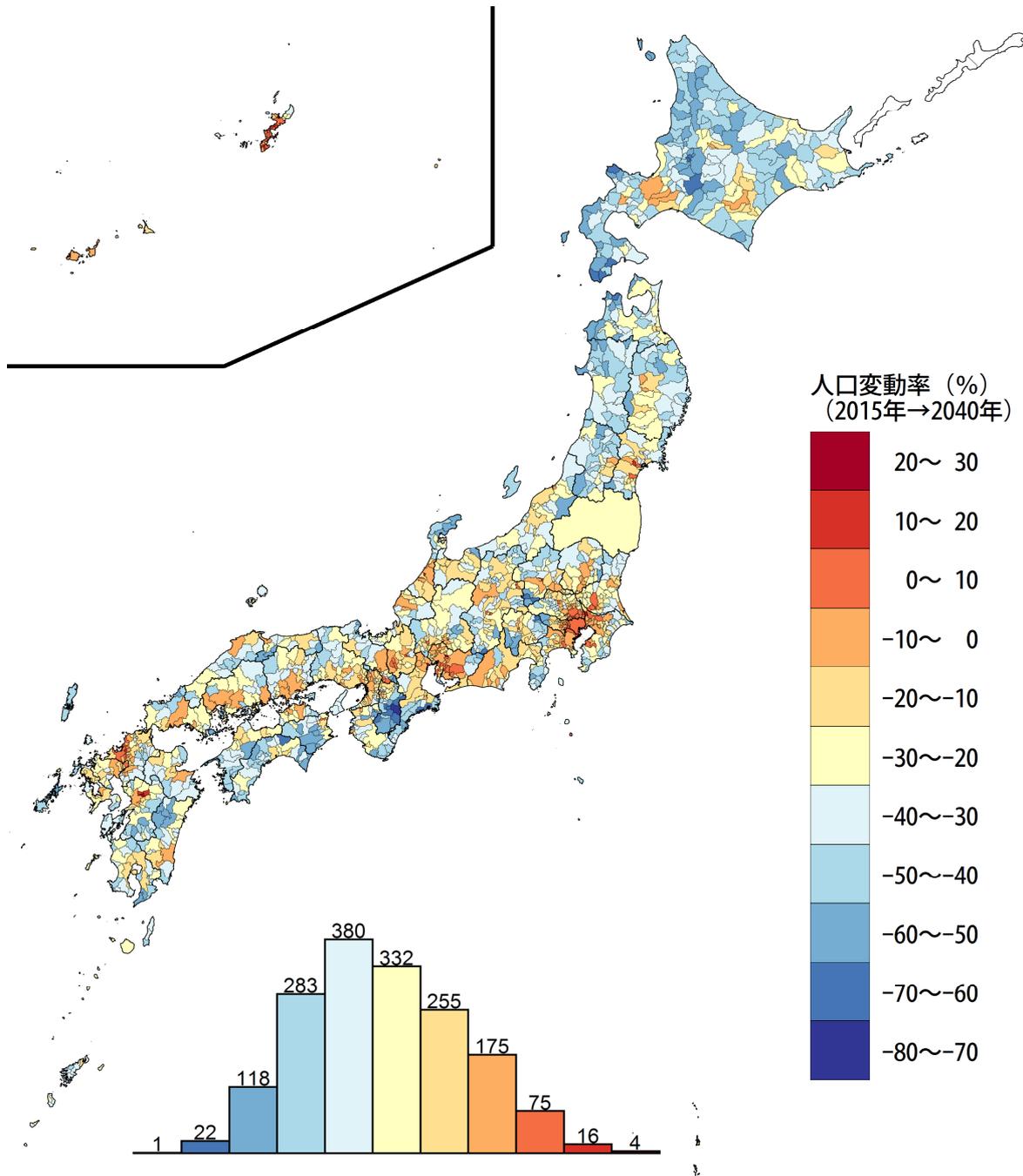
5. で示したとおり、平成における制度改正では、地方法人課税における偏在是正措置を通じて基準財政収入額の偏在を縮小させるとともに、特に後期においては様々な特例的な算定費目の創設等により条件不利地域や小規模団体に配慮して基準財政需要額を算定してきたが、都市部への人口移動の影響等により、市町村について各団体の基準財政需要額から算定したジニ係数は相対的に一定であった。

令和の時代においては、人口減少率が大きい中山間地域を中心に制度的対応を行わなくても一人当たりの基準財政需要額は必然的に大きくなっていくものと考えられる。また、収入面でも、留保財源の偏在は各地方団体の収入の多寡に比例して存在することから、中山間地域や条件不利地域の自治体が人口を呼び込むための独自の施策を展開する財源にますます余裕がなくなるものと考えられる。

平成を通じて基準財政需要額における条件不利地域、小規模団体への配慮が行われたにもかかわらず社会的な人口移動が続いたことからすると、中山間地域等において、「地方創生」を実現し、「消滅可能性都市」を食い止めようとするのであれば、地方交付税制度においてもこれまで以上に条件不利地域への積極的な対応を行っていく観点から具体的

<sup>31</sup> 日本創生会議・人口減少問題検討分科会(座長:増田寛也東京大学大学院客員教授)「成長を続ける21世紀のために『ストップ少子化・地方元気戦略』」(平成26年5月8日)。この中で、「2010年から2040年にかけて、20~39歳の若年女性人口が5割以下に減少する市区町村」が「消滅可能性都市」とされている。

図表 13 2040年の2015年に対する人口変動率の状況（市町村）  
（人口変動率の水準に応じて区分したもの）



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口」（平成 30 年 3 月）、総務省統計局「社会・人口統計体系」、国土交通省「国土数値情報」より筆者作成

(注 1) 福島県については、東日本大震災に伴う福島第一原子力発電所の事故の影響より市町村別の人口の動向及び今後の推移を見通すことが困難な状況にあり、県全体の将来人口推計とされている。

(注 2) 東京都の特別区は一つとして扱っている。

方策を検討する必要がある。

### イ 都市部の高齢化等を踏まえた一般財源総額の規模の在り方

条件不利地域や中山間地域における財政需要への対応が課題となる一方で、令和の時代が進むにつれて、人口減少は地方圏だけの問題ではなく、都市部でも人口減少と高齢化が進み、財政需要が大きくなっていくものと考えられる。加えて、5. のジニ係数の推移で見ると、平成期の制度改正を通じて収入の偏在はある程度縮小されてきており、平成期と同様の規模で偏在是正措置を講ずる余地は少なくなっていくものとする。

一般財源総額については、平成 23 年度以降、前年度を下回らないよう実質的に同水準を確保するとの枠組みの下で予算編成が行われ、令和 3 年度（2021 年度）までこの枠組みは維持される<sup>32</sup>。しかしながら、一人当たりの財政需要が全国的に増大し、偏在是正措置による対応も難しくなる中、今後の地方税や地方固有の財源である地方交付税を含めた一般財源総額の規模に関する論議に当たっては、中長期的に地方の行政サービスの維持に必要な財源の将来像について国民に丁寧を示していく必要がある。

もちろん、地方税収や地方固有の財源である地方交付税は最終的には国民一人一人の負担の上に成り立つものであるため、一般財源総額の規模の議論に際しては、義務的経費の増大の状況等を踏まえた国と地方の役割分担の在り方や AI 等の技術進歩を踏まえた行政の効率化といった視点からの議論も今後更に重要になっていくものとする。

## 7. おわりに

地方交付税制度は昭和 29 年に創設されてから昭和、平成と今日に至るまで 60 年以上にわたって制度の根幹が維持されつつ、各地方団体が標準的な行政サービスを提供できるよう、算定方法等について必要な見直しが行われ、財源調整と財源保障が図られてきた。

本稿で示したとおり、日本地図上で各地方団体の状況を視覚化してみると、一人当たりの基準財政収入額に関しては都市部に集中する一方、一人当たりの基準財政需要額に関しては各地方団体が地理的特性に応じて行政サービスを維持する観点の下で地域間の差異がある状況を確認できる。

また、本稿では平成における各施策の影響について、各地方団体のばらつきを測定するためジニ係数により分析してきたが、個々の施策が地方財政に与えてきた効果等については、今後様々な統計的な手法の活用を含め、更に分析がなされることを期待したい。

令和の時代においては、図表 13 で示したとおり、地方圏で更に人口減少が進行するとともに、都市部でも人口減少と高齢化が深刻となり、全国的に財政需要は増大していくものと予想される。地方創生や一般財源総額の規模といった視点も含めながら、どのように対応すべきか中長期的視点から検討していく必要がある。

(うちやま ゆうき)

<sup>32</sup> 「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年 6 月閣議決定）で示された「新経済・財政再生計画」では、2019 年度（令和元年度）から 2021 年度（令和 3 年度）を「基盤強化期間」と位置付け、同期間内の地方の歳出水準については、「国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額について、2018 年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。」こととされた。