

ま え が き

低成長へ移行した 1980 年代の経済情勢の下で、国及び地方自治体の財政は、深刻な危機状態に陥っているといえる。なかでも、地方財政は昭和 50 年度以降引き続いて収支不均衡の状況にあり、税収入の伸び悩みと高度成長がもたらした各種の政策課題、さらには新たに生じつつある行政ニーズへの対応のなかで、巨額の起債、地方交付税会計の借入残を抱え、その構造はますます財源不足と硬直化の傾向をたどっている。

このような情勢のもとで地方財政の再建と活性化をはかっていくためには、地方自治体自身の財政改革への主体的な取り組みは当然として、これを取り巻く現行の地方財政制度についても抜本的な見直しを行い、地方財政全体としての改革を通じて財源の充実をはかっていくことが重要と思われる。

当センターとしては、このような問題意識のもとに昭和 58 年度において、わが国の地方財政制度の根幹をなす「地方交付税制度」を研究課題にとりあげ、地方の立場から検討を加えることとした。なお、本制度は極めて複雑精緻な内容を持ち、かつその解明には高度の専門知識と実証的な分析が必要とされることから、関係部課の協力を得て別掲の研究グループを設置し、共同研究の体制により調査研究をすすめてきた。

具体的な事案の解明にあたっては公表されている資料に限定がありもう一步の詰めに欠ける部分もあるが、本県の資料と実態を加え、この制度が内包する問題点について可能な限り指摘するように努めてみた。

この報告書が関係者の論議に活用され、地方交付税制度改善の一助となり、さらには、地方財政制度の改革に寄与する資料の一つとなれば誠に幸いである。

おわりに、この調査研究に指導助言をいただいた方々の御厚意と研究グループの諸君の御労苦に対し、この紙面を借りて厚くお礼申しあげる。

昭和 59 年 3 月

神奈川県自治総合研究センター

所 長 清 水 孝 信

(別 掲)

地方交付税制度に関する調査研究グループ一覧

氏 名	所 属
河 野 誠	総 務 部 財 政 課
石 渡 信 孝	〃 〃
平 松 博	〃 税 務 課
相 田 博	企 画 部 市 町 村 課
小 林 隆 一	〃 〃
向 笠 伸	自 総 研 (担 当 者)
田 代 球 喜	〃
西 野 尊 久	〃

目 次

総 論

第1章 地方交付税制度の沿革	1
第1節 地方財政調整制度の形成の経緯	1
第2節 地方財政平衡交付金制度	4
第3節 地方交付税制度の発足	6
第4節 地方交付税制度の目的と運営原則	9
第2章 地方財政における地方交付税制度の地位	12
第1節 地方財政に占める地方交付税の比重	12
第2節 地方財政計画と地方交付税	15
第3節 地方交付税の総額と交付税率	19
第4節 特例措置	20
第5節 地方交付税の種類	24
第3章 地方交付税の機能及び性格	27
第1節 本来の機能とその性格	27
第2節 機能の変化	32
第3節 性格の変質	39
第4章 地方交付税の地方行政に及ぼす影響	
—財政調整制度としての機能以外の面で—	41
第1節 国による地方自治体の統制	41
第2節 国と地方の財政的連動	42
第3節 現行行財政制度の維持機能	44
第4節 その他の影響	45
第5章 地方交付税制度の運営機構	47
第1節 運営の権限と責任の帰属	47

第2節	地方からの運営参加の必要性	48
[参 考]	諸外国の財政調整制度と日本の特質	49
各 論		
第1章	地方交付税算定のしくみ	55
第2章	基準財政需要額の算定	57
第1節	行政項目	57
第2節	測定単位	59
第3節	単位費用	60
第4節	補正係数	69
第5節	基準財政需要額と決算額との比較	103
第3章	基準財政収入額の算定	106
第1節	算定方法の概要	106
第2節	算定額と決算額との比較	108
第3節	主要税目の算定方法	111
第4章	昭和57年度の算定結果について	
	—むすびにかえて—	119

総 論

第 1 章 地方交付税制度の沿革

第 1 節 地方財政調整制度の形成の経緯

我が国で地方財政調整制度の必要性が認識され、同制度の初歩的な形成が始まったのは昭和初めの経済恐慌期以降のことである。

この時代の日本は、第一次世界大戦を境とする経済状況の激変によって、大きな社会的変革が生じていた。つまり、大戦中の軍需に支えられた経済的活況は、人口の都市集中や都市部の生活環境の悪化を招く一方、大戦後一転して訪れた不況は、失業者の増大や農民の窮乏をもたらした。

この間、国内行政は、大戦中の好況時には、都市計画法や衛生関係法の立法、そして、大戦後の不況下では、職業紹介法、中央卸売市場法といった社会法や産業補助法令等の制定がなされるなど、一貫して拡大していった。

特に、地方財政の規模は、表 1 のとおり、義務教育関係や土木・衛生関係の経費を主体に著しい膨脹を見せている。

表 1 地方財政・国家財政の増加指数

(単位:千円)

年度	国家財政	増加指数	地方財政	増加指数	卸売物価指数
大正 1	593,596	100	336,475	100	100
8	1,172,328	197	662,579	197	236
9	1,359,978	229	962,873	286	260
10	1,489,855	251	1,092,530	325	201
11	1,429,689	241	1,309,130	389	196
12	1,521,050	256	1,275,108	379	200
13	1,625,024	274	1,327,691	395	207
14	1,524,988	257	1,429,443	425	202

(注) 国家財政および卸売物価指数は、日本銀行統計局『明治以降本邦主要経済統計』、地方財政は、内務省地方局『地方財政概要』による。

出典：吉岡健次著「日本地方財政史」

こうした急激な社会経済情勢の変化は、地方団体間の財政力の不均衡を拡大させたが、昭和 4 年の世界的な大恐慌は、我が国では社会問題にもなった農村の疲弊を

招き、都市と農村の財政力と税負担の不均衡を、さらに顕著なものとした。地方財政調整制度は、このような地方財政の窮乏に対する救済策として検討されるようになったものである。

昭和7年に内務省から出された「地方財政調整交付金制度要綱案」を皮切りに、各政党からも具体案が提出されたが、帝国議会においてはなかなか実を結ばなかった。しかし、昭和11年になり、特に財政窮乏の町村に対する臨時応急の措置として国庫から財源を補給する「臨時町村財政補給金制度」が創設され、翌年には、市及び道府県も対象に加えられた。

この補給金の配分は、標準財政力との差に人口を乗じたものと、当該団体の特殊事由を考慮したものを加えるしくみになっており、日本初の地方財政調整制度といわれている。

そして、昭和15年には、恒久的な地方財政調整制度として「地方分与税制度」が発足した。これは、還付税と配付税からなり、このうち配付税は、国税の一定割合を総額とし、その半分を各地方団体の課税力に逆比例し、他の半分を財政需要に正比例して配分するしくみであり、使途も特定されていないことから本格的な地方財政調整制度であると評価されている。

このように、我が国の地方財政調整制度の形成は、第一次世界大戦を契機とする急激な産業の都市集中と都市と農村の格差増大を背景に、地方行政の全体的な質的向上やナショナルミニマムの維持の要請によってもたらされたものであるが、直接のきっかけは、昭和初期の深刻な不況と農村の疲弊に対する救済である。

なお、さらに当時の時代背景やその展開の様相について言及すると、我が国は、明治以来、官営企業の推進、工業の大工場化政策、運輸通信など産業基盤の建設整備等、いわゆる富国強兵・殖産興業と呼ばれる国策が強力に進められてきたが、これらの施策は、その目的のためには効率的であったが、同時に、国土の不均衡な発展につながるものであった。また、当時の地方制度の整備は、住民の地方自治への要求の盛り上がりを反映したものでなく、国の中央集権的行政機構の強化の方途として、国政委任事務を執行完遂させるためになされたものであった。

地方財政調整制度も、こうした日本の近代化の歩みの中で、形づくられてきたことを考えると、この制度が、地域格差の是正とともに、地方行政の国家的管理誘導を目的として生まれ、かつ、展開してきたことも認識しておくべきであろう。

表 2. 我が国における地方財政調整制度小史

区 分	地 方 財 政 調 整 制 度	備 考
昭和 7年 " 9年 " 11年 " 12年 " 15年 " 22年 " 23年 " 25年 " 29年	内務省「地方財政調整交付金制度要綱案」を発表	大正3～7 第一次世界大戦 昭和初期 諸外国の財政調整制度が紹介されはじめる。 ex. 中川与之助(京大教授) 「独・墺・米における中央、地方の財政負担の調整」
	" 9年 民政党、政友会、国民同盟、それぞれ法案を議会へ提出	昭和 4 世界恐慌 昭和 6 三好重夫、雑誌に「地方財政調整交付金制度の提唱」を発表
	" 11年 臨時町村財政補給金制度の創設	
	" 12年 臨時地方財政補給金制度へ改革	
	" 15年 地方分与税制度の創設 └ (還付税制度) └ 配付税制度	昭和 15 国、地方を通ずる税財政制度の大改正
	" 22年 配付税を地方分与税に名称変更	昭和 22 日本国憲法、地方自治法の施行 昭和 22 地租等の独立税化に伴い、還付税制度の廃止
	" 23年 地方分与税を地方配付税に名称変更	昭和 23 地方財政法の施行 昭和 24 シャープ勧告
	" 25年 地方財政平衡交付金制度の創設	
	" 29年 地方交付税制度の発足	

第 2 節 地方財政平衡交付金制度

本格的な地方財政調整制度の第一歩である地方分与税制度は、表 2 のとおり、いくつかの段階を経て、戦後の昭和 23 年には、地方配付税に名称が改められた。財源の配分方法も、戦後の急激な地方行政の拡大による行政需要の増加に伴い、地方財源保障の必要性の高まりのなかで、さまざまな技術的改正が積み重ねられ、次第に精緻なものになっていった。

特に、昭和 23 年度からは、終戦後相次いで行われた地方行政制度の改正と経済変動に伴う地方財政収支の動向を把握し、地方財源の不足に対しての必要な措置(地方配付税率の変更等)を講じるための手段として、地方歳出入予算推計(その後の地方財政計画に相当するもの)も策定されるようになった。

さて、昭和 24 年 8 月のいわゆるシャープ勧告は、戦後の国、地方を通ずる税財政制度の基礎を形づくる歴史的意義を有するものと評価されている。

同年 4 月来日したシャープ税制調査使節団は、日本各地の地方行財政の実態を調査したうえ、その勧告書の中で、地方団体の財政力を強化し、その均衡化を図ることなくしては日本における地方自治の完成を望むことは極めて困難であり、そのための方策として従来地方配付税制度を廃止して、新たに地方財政平衡交付金制度を創設すべきことを主張した。

ここでは、地方配付税制度について、次のような欠陥を指摘している。

① 総額の決定方法について

総額が所得税、法人税の一定割合と定められているのは、その年度で地方団体が必要とする財源を保障するものではない。また、国の財政の一方的な都合により額が半減されることもあり、地方財政の安定性を損なう。

② 配分方式について

地方の課税力と人口を基準とする財政需要に関する諸要素を含んだ方式によって配分が決められる。この方法は、財源の均衡化はある程度図られるとしても、必ずしも各地方団体の実際の財政力や財政需要を的確に反映するものとはいいがたく、都道府県と市町村との配分などにも独断的な面がみられる。

そして、これらの点を克服するために、地方団体の財政需要に対する収入不足については、地方配付税に代えて、国庫の一般資金から支出される平衡交付金によつ

て補てんすべきであることを勧告している。

この勧告を受けて、我が国初の地方行政の財源保障制度である地方財政平衡交付金制度が、昭和 25 年度から発足した。この制度の特徴は、総額の決定方式に国税をリンクする方法をとらず、各地方団体について算定不足額の積み上げ方式がとられたこと、そして、配分は、各地方団体ごとに算定された財政需要額が財政収入額を超える額(財源不足額)を補てんする方式がとられたことである。

つまり、毎年度の地方団体の財源不足額の合算額がそのまま平衡交付金の総額となり、各地方団体は、それぞれの財源不足額を平衡交付金によって完全に補てんされることが制度的に担保されたのであった。

この必要とする財源を各地方団体について保障する、いわゆる財源保障という考え方は、各地方団体間の財源を均衡化する財源調整の機能を越える新しい考え方であり、その意味で地方財政調整制度は、ここに大きく前進したものと評価されている。

ここで再びシャープ勧告の趣旨にもどるが、忘れてならないのは、それが地方の財源保障について国の責任を明確にしつつ、地方自治との調整をはかるという理想主義的な内容を持つことである。

平衡交付金と合わせ、地方税源の拡充、国による独断的恣意的な財政援助の排除、そして、行政事務分担の明確化を掲げたのは、地方の財政自主権を、日本の歴史的伝統にとらわれず、理想的な姿で実現させようとしたものである。

特に、国による統制の可能性は最少限度に抑えておく必要があり、その意味で平衡交付金も最低額に制限することが望ましく、それには地方に歳入力の強い地方独立税源を与えることが必須であると指摘したのである。

さらに、財政需要の算出は、平衡交付金の額を算出するための手段であって、これが地方団体の自治活動を拘束するものではないことを注意している。

しかしながら、これらの条件は決して十分に実現したとはいえず、そこで意図した財政自主権の健全な発展も結果としては今日に至るまで思わしいものにはなっていない。そして、地方財政平衡交付金制度も次に述べる運用実態の不合理とともに、その理想主義的な側面を支える前提条件の整備が進まないまま、短命に終わることとなった。

なお、シャウプ勧告自体については、使節団の本国であるアメリカで、指摘のようなことが現実に行われているかどうかは別問題であり、地方財政調整制度などは技術的には日本の方が進んでいる面があった。ちなみに、理想家シャウプ博士が学者として理論的に考えていたことを政治的プレッシャーのない日本を実験台にして実施してみようという願望があったのではないかという指摘もなされている。

その意味で日本の実態から距離があったことはいなめないが、そのことは逆に当時における現代的な税財政理論の進歩的な側面を代表する評価すべき特質でもある。このことは現在でも、我が国における地方自治の発展のための道標として振り返られ、かつ、吟味されるべき価値が発見され続けるゆえんでもある。

第3節 地方交付税制度の発足

シャウプ勧告に基づいて創設された地方財政平衡交付金制度は、前述したとおり財源保障制度としては理論的には完璧に近く、実際地方財政に果たした役割は決して小さいものではなかったが、総額の決定方法を中心に、その現実の運用において多くの問題が生じ、結局短命に終わることとなった。

その理由の第一は、総額をめぐって毎年度繰り返される国と地方の間の摩擦である。総額決定の現実の運用は、個々の地方団体の財源不足額を積み上げることは事実上困難であったため、国が地方財政計画の策定を通じマクロ的に決定していた。この手法は、いわば推計的手段を用いるものであり、地方行政経費の補捉の困難性もあって、給与費や税収入を中心に見方の相違から、総額決定にあたり国と地方の間の紛争がたえず、結局、総額の決定にあたっては、常に政治的に結着をつけるのが通例となってしまった。

さらに問題なのは、厳しい財政環境とはいえ、個々の地方団体の財政運営の結果をあげて平衡交付金の増加にたよるといふ風潮を呼び、財源保障がむしろ地方財政の中央依存の傾向を醸成する結果となったことである。

こうした状況を背景に、新たに発足した地方制度調査会は、昭和28年10月に行った第一次答申の中で、地方財政平衡交付金制度を廃止し、これに代えて地方交付税制度の創設を提唱したのである。

当時、この地方交付税と仮称された制度の基本的枠組みは次のとおりである。

① その総額を所得税、法人税、酒税の一定割合とし、特別会計を設けて経理す

る。

② 各地方団体に交付する普通交付税の総額は、各団体の財政収入額が財政需要額に不足する額の合算額とし、特別交付税の総額は、普通交付税の 8/92 とする。

③ 交付税総額が、①による繰入額と著しく異なるときは、まず特別交付税の額を調整し、なお一定限度を超えるときは、特別会計の責任で積立てあるいは借入れを行うことにより年度間にわたる調整を行う。さらに、その措置による金額が著しく多額になる場合は制度の改正を行う。

おおむね、この答申を踏まえ、昭和 29 年度以降現在に至るまでの 30 年間続いている地方交付税制度の発足をみた。

地方交付税制度には、平衡交付金の理念を継承しつつ、かつその問題点を克服するという出発点にその基本的性格があると考えられる。具体的には、第一に財源を特定の国税収入額にリンクさせることで、地方の独立財源としての性格を強め、さらに平衡交付金における単年度財源保障方式に対し、長期的財源保障方式としたこと。第二は、各地方団体への交付額は、平衡交付金における財源不足額補てん方式を踏襲して完全な財源保障機能をもたせたことである。

したがって、交付税は独立財源としての性格は強化されたが、単なる調整財源でなく、財源補てん手段であって、地方団体に計画的な財政運営を保障することにおいて、平衡交付金と本質的相違があるわけではないと考えられた。その結果、新制度の発足にあたり、新法制定の形式をとらず、「地方財政平衡交付金法の一部を改正する法律」という従来法律の一部改正の方式によったのである。

しかしながら、注意すべきことは、地方交付税制度がシャープ勧告で示された理想主義的な平衡交付金の理念に立脚しつつも、次のような時代の産物でもあったという側面があることである。

当時の我が国は、昭和 27 年の講和条約の発効を契機に、大規模な町村合併の促進、教育委員会制度や自治体警察の改革等々と戦後社会の新しい局面を迎えつつあった。

地方財政も、行政需要の増大によって年々急膨張していたが、地方税収の基盤は脆弱であり、その伸張力も弱いことから経費の増嵩に应付することができず、相当数の地方団体が財政赤字に苦しんでいた。そして、経済情勢が、インフレの激化と国

際収支の悪化に直面し、国の財政も緊縮方向に転換するなかで、地方財政も規模の抑制を至上命題とする構造的改革を求められていた。

いわば、地方交付税制度は、その改革の先頭を切って発足したものである。交付税の総額が、特定の国税収入にリンクしたことは、一定の枠をはめられたことであり、シャープ勧告でいう平衡交付金の本来のあり方とは異なり、その総額が地方団体の財源不足額に直接関係なく、他律的機械的に定められることから考えると、この点では、地方財政平衡交付金制度以前の地方配付税への回帰であるともいえよう。

その意味で、地方配付税に対して、「その所要額は国の立場から定められる色彩が濃く、合理的な事務配分に基づく地方財源の保障と均等化の手段としては不完全である」という批判が、交付税にも該当することになるだろう。つまり、その結果、財源調整と財源保障の機能が十分発揮されない場合があり得るとともに、それが他律的で不安定になったともいえる。

既に、制度発足当初から、運用の仕方によっては、地方自治の本旨実現の観点からは善悪二様になるという警戒論が出されており、現実にも、昭和 29 年度の交付税の総額が、前年度の平衡交付金のそれに比し、大きく圧縮されたのは、当時の経済情勢の反映もあったが、国の財政状態の制約を如実に受けたものであろう。

また、平衡交付金の管理運営が、専ら国の手に握られるのを避けるため、地方団体の代表者 3 名を含む 5 名で組織する地方財政委員会を設置し、毎年度の総額の見積りをその権限としたが、このような地方団体の意思を制度の運用に反映させようとするしくみも、地方交付税制度の発足に先立つ昭和 27 年に廃止されている。

このことは行政委員会制度が根付かない日本の風土を示すとともに、前述した地方交付税制度に内在するあいまいさといったものを払拭していくべき制度上のしくみが、その必要性を増したときに、消滅してしまったことは惜しまれてならない。

ひとまず交付税の総額が国税三税の一定割合にリンクしたことは、旧制度の運用の中で得た学習効果によるものとしても、現実には財源保障機能を十分に発揮させるには、政府から独立した組織による財源不足額の算定システムの形成や、それを基盤に交付税率の変更や制度改正の議論があつてこそ、平衡交付金制度を克服した制度としての健全な展開があり得たはずであろう。

第4節 地方交付税制度の目的と運営原則

1. 目的

「地方財政平衡交付金法の一部を改正する法律」（昭和29年5月15日法律第101号）をもって現行地方交付税制度が制定された。

地方交付税制度への改正の柱は、まず第一に、交付税が所得税、法人税及び酒税のそれぞれの一定割合の額をもって充てられること、第二に、交付税のうち、普通交付税の総額が引き続き各地方団体について算定した財源不足額の合算額と著しく異なることとなった場合は、地方行財政制度の改正あるいは、前記国税三税の一定割合を定める率の変更を行うものとするという二点である。

これらの改正点の狙いは、「地方交付税制度の運営について依命通達」（昭和29年6月12日自乙財発第30号、各都道府県知事あて自治庁次長発）の中でも明らかである。そのなかでは、次のようなことがいわれている。

①交付税は、国税三税の一定割合の額で、地方団体に必要な財源を補てんすることを目途とするものであり、その独立性は旧地方財政平衡交付金に比し著しく強化され、性格的には、地方団体共有の独立財源と観念すべきものである。

②財源保障の仕方は長期的かつ大まかである。総額を国税三税の一定割合とし、単年度ごとの財源不足額との過不足は地方財政自体における自律的運営により措置し、長期的に財源保障の機能を果たそうとするものである。

③総額が、財源不足額の合算額と著しく異なることとなった場合は、制度の改正又は、交付税の率の改正を行う。

現在の地方交付税制度に内在する不透明な問題点を考えていく前提となるべき基本的視点は、昭和29年の制度成立当初のこの改正点（地方交付税法第2条、第6条の3）に集約されている。

つまり、総額の決定にあたって国の政策や財政の都合による影響を排除したこと（第2条）であり、同時に、財源不足額と交付税の額の不一致についての対策を確保した（第6条の3）という二重の構造を持つものであった。そこには、算定される地方団体の財源不足額と交付税の額を一致させようという問題意識に支えられた方策がたてられたのである。

具体的には、当初の交付税率の決定にあたっては、平衡交付金の場合と同じ方法で地方財政計画を策定し、財源不足額を算出のうえ、それを国税三税の収入見込額

で除して得た率をもって定められており、財源不足額が先ずあってそれを基礎に交付税率が設定されるという経緯を踏んでいる。

次いで、こうして定められた率によって算定された交付税総額が後年、地方団体の財源不足額と一致しない場合に対しては、特別交付税による調整、調整率による減額、そしてその差が著しい場合は制度改正あるいは交付税率の変更を行うなど、段階に応じてきめ細かな対応策が形成された。

これらにうかがわれる基本的精神こそ、地方交付税制度の根幹であり、その具体的表現が、地方交付税法の目的として掲げられている。①地方自治の本旨の実現、②地方団体の独立性の強化である（第1条）。つまり、この目的実現のためには、財政基盤の確立という具体的裏付けが不可欠であり、その意味で、この地方交付税制度が、財源保障制度として、より成熟したと言われるゆえんであろう。

2. 運営原則

「地方自治の本旨の実現」、「地方団体の独立性の強化」という地方交付税制度の目的には、地方団体の財政基盤の確立という具体的裏付けが不可欠であることは、前に述べたが、その保障をするために、地方交付税制度の運営に関する基本原則として次のとおり定められている。

第一は、自治大臣は、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てんすることを目的として交付しなければならないとされている（第3条第1項）。

次に、国は、交付税を地方団体に交付するにあたって、条件を付したり、又はその用途を制限してはならないとされている（同条第2項）。この用途制限の禁止規定は、地方団体の固有財源としての交付税に対する国の不当な介入を排除しようとする趣旨である。

そして、第三に、地方団体に対し、交付税を地方自治の本旨に従い、良識をもって必要とされる財源にあて、地方行政の合理的、かつ、妥当な水準の維持と、義務づけられている規模と内容を備えることの責務が規定されている（同条第3項）。

なお、財政基盤の確立とは、地方財政の基本的命題である財源保障を先ず意味し、財源調整を、その手段の一つと位置づけることを意味していると考えることが、今日妥当である。このことは、地方交付税制度が、新法制定でなく、平衡交付金の趣

旨である財源保障を引き継ぐ形で、地方財政平衡交付金法の一部改正によって成立したことからもうかがえる。

第2章 地方財政における地方交付税制度の地位

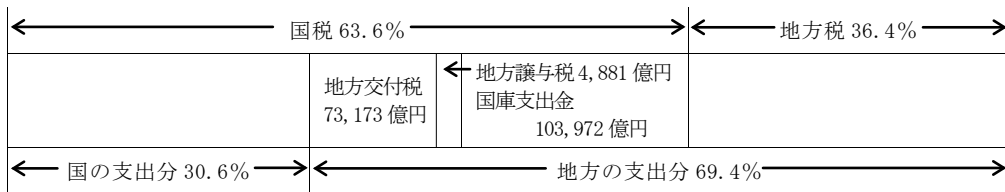
第1節 地方財政に占める地方交付税の比重

まず、国と地方の租税収入とその実質的配分状況をみると、表3のとおりとなっている。

このように58年度の当初予算ベースでみれば、国税と地方税の配分は63.6：36.4であるが、地方は、国税のうち約53%に当たる18兆円を、国庫支出金、交付税等により国から交付等を受け、その結果、最終的な支出の場面での実質配分は、国30.6%、地方69.4%となっている。

なお国から地方への交付額の内訳では、図1のとおり交付税がその40.2%を占めている。

図1. 国から地方への交付額の内訳



(注) 地方交付税には、借入金を控除している。

次に、交付税の原資となっている所得税、法人税及び酒税の国税に占める比重は、表4のとおりである。

したがって、国税三税の32%という交付税額の、国税全体に占める割合は、58年度当初予算の数値を基礎とすれば23.6% ($0.738 \times 0.32 = 0.236$) である。

それでは、地方の歳入全体の中では、交付税はどの程度の量的比重を占めているであろうか。

表5のとおり、56年度決算の数値によれば17.4%となっている。過去8年間(49年度以降)の推移をみても、16.8%(52年度)~18.0%(53年度)と約1%の幅の中にあり、おおむね安定している。

しかし、歳入全体のなかで、一般財源の占める割合が50%をわずかに超え、交付税の割合も17~18%の水準で推移している一方で、個別団体レベルでは、財政力

表3. 国と地方の租税収入とその実質的配分状況

(単位:億円、%)

年度	区分	租 税					国→地方の交付額 (交付税・譲与税・国 庫支出金)	地方→国の交付額 (国直轄事業負担金外)	実 質 配 分					
		総 額	国 税	割 合	地方税	割 合			国	割 合	地 方	割 合		
31~33	平均(決算)	16,668	11,598	69.6	5,070	30.4	5,481	34	6,151	36.9	10,517	63.1		
35	〃	25,457	18,015	70.8	7,442	29.2	8,243	276	10,048	39.5	15,409	60.5		
40	〃	48,291	32,797	67.9	15,494	32.1	18,561	692	14,928	30.9	33,363	69.1		
45	〃	115,261	77,754	67.5	37,507	32.5	40,114	1,262	38,902	33.8	76,359	66.2		
50	〃	226,616	145,068	64.0	81,548	36.0	94,816	2,668	52,920	23.4	173,696	76.6		
55	〃	442,669	283,731	64.1	158,938	35.9	185,992	4,601	102,340	23.1	340,329	76.9		
56	〃	477,877	304,622	63.7	173,255	36.3	199,898	4,794	109,518	22.9	368,359	77.1		
57	(当初)	577,756	381,516	66.0	196,240	34.0	204,846	4,805	181,475	31.4	396,281	68.6		
58	〃	536,586	341,026	63.6	195,560	36.4	182,026	4,930	163,930	30.6	372,656	69.4		

出典：地方財政要覧(58.12自治省)

表4. 国税三税の決算額推移

(単位:億円、%)

年度	3 5		4 0		4 5		5 0		5 5		5 7		5 8	
	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	決算額	構成比	当初予算額	構成比
所 得 税	3,906	21.7	9,704	29.5	24,282	31.2	54,823	37.8	107,996	38.1	128,442	42.1	138,050	40.5
法 人 税	5,734	31.8	9,271	28.3	25,672	33.0	41,279	28.4	89,227	31.4	91,328	29.9	94,970	27.8
酒 税	2,485	13.8	3,529	10.8	6,136	7.9	9,140	6.3	14,244	5.0	17,713	5.8	18,600	5.5
合 計	12,125	67.3	22,504	68.6	56,090	72.1	105,242	72.5	211,466	74.5	237,483	77.8	251,620	73.8
国 税 総 額	18,015	100.0	32,797	100.0	77,754	100.0	145,068	100.0	283,731	100.0	305,077	100.0	341,026	100.0

出典：地方財政要覧(58.12)

表 5. 歳入純計決算額の状況

区 分	決 算 額			56 年 度		増 減 率	
	56年度	55年度	増加額	決算額 構成比	増加額 構成比	56年度	55年度
	億円	億円	億円	%	%	%	%
地 方 税	173,255	158,938	14,317	34.6	43.4	9.0	13.3
地 方 譲 与 税	4,460	4,401	59	0.9	0.2	1.3	0.1
地 方 交 付 税	87,166	81,140	6,026	17.4	18.3	7.4	5.3
小計(一般財源)	264,881	244,478	20,403	52.9	61.8	8.3	10.2
国 庫 支 出 金	110,032	105,782	4,250	22.0	12.9	4.0	7.7
地 方 債	49,094	47,319	1,775	9.8	5.4	3.8	△ 7.2
そ の 他	77,026	70,452	6,574	15.3	19.9	9.3	16.7
合 計	501,033	468,031	33,002	100.0	100.0	7.1	8.5

(注) 国庫支出金には、交通安全対策特別交付金及び国有提供施設等所在市町村助成交付金を含む。

出典：地方財政の状況（58年版自治省）

表 6. 歳入純計決算額の構成比の推移

区 分	49	50	51	52	53	54	55	56
	%	%	%	%	%	%	%	%
地 方 税	35.1	31.3	32.4	32.4	31.3	32.5	34.0	34.6
地 方 譲 与 税	0.9	1.0	1.0	1.0	0.9	1.0	0.9	0.9
地 方 交 付 税	17.9	17.2	17.6	16.8	18.0	17.9	17.3	17.4
小計(一般財源)	53.9	49.4	51.0	50.1	50.2	51.4	52.2	52.9
国 庫 支 出 金	21.4	22.6	22.6	23.1	23.1	22.8	22.6	22.0
地 方 債	8.2	12.2	12.5	12.6	12.7	11.8	10.1	9.8
そ の 他	16.5	15.8	13.9	14.2	14.0	14.0	15.1	15.3
合 計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
歳 入 合 計	億円	億円	億円	億円	億円	億円	億円	億円
	234,867	260,444	295,035	340,143	391,338	431,322	468,031	501,033

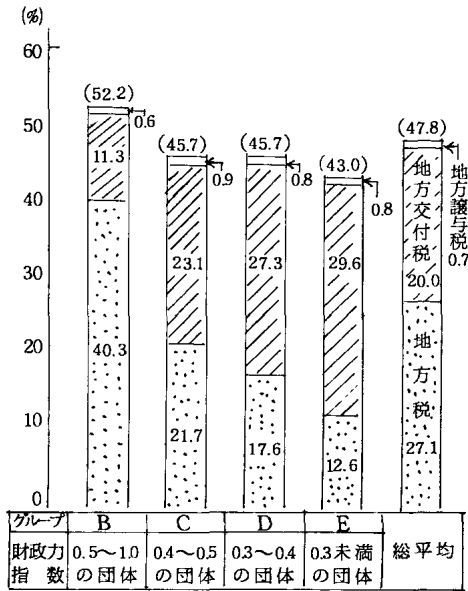
(注) 国庫支出金には、交通安全対策特別交付金及び国有提供施設等所在市町村助成交付金を含む。

出典：地方財政の状況（58年版）

に大きな差がある結果、交付税の歳入に占める割合もバラツキが著しい。

図 2 でわかるように、東京都を除く道府県のうち、財政力指数 0.3 未満の 13 団体の歳入構成比は、地方税がわずかに 12.6%、交付税が 29.6%であるのに対し、財政力指数 0.5～1.0 の 14 団体では、地方税が 40.3%を占めるが、交付税は 11.3%

図 2. 歳入総額に占める一般財源の比率の分布状況（56年度）



- (注) 1. () 内の数値は、歳入総額に対する一般財源の比率である。
 2. 歳入総額及び地方税は、娯楽施設利用税交付金、自動車取得税交付金及び軽油引取税交付金に相当する額を控除したものである。
 3. グループ別の該当団体
 B 愛知県、神奈川県、大阪府、静岡県、埼玉県、兵庫県、京都府、千葉県、福岡県、広島県、栃木県、群馬県、茨城県、滋賀県
 C 宮城県、岡山県、山口県、三重県、岐阜県、長野県、富山県、北海道、石川県、香川県、福島県、福井県
 D 新潟県、奈良県、和歌山県、愛媛県、熊本県、大分県、山梨県
 E 山形県、宮崎県、鹿児島県、長崎県、佐賀県、岩手県、青森県、徳島県、秋田県、鳥取県、高知県、島根県、沖縄県
 4. 東京都については、B～Eの各グループ及び総平均から除いている。
 出典：地方財政の状況（58年版）

にすぎない。

交付税の占める割合を、いくつかの府県についてみれば、56年度では神奈川県0.2%（地方税57.5%）、大阪府が2.0%（同56.4%）であるのに対し、宮崎県は30.7%（同14.1%）、高知県は30.3%（同11.1%）となっている。

このように、交付税は地方税と並んで一般財源の主要な柱となっており、その動向は地方財政に大きな影響を与えるものといえる。

第2節 地方財政計画と地方交付税

地方団体の事務は、生活環境の整備、福祉水準の維持向上、保健医療・教育サービスの提供といった地域住民の日々の生活に密着したものであり、法令の規定によってその根拠や実施が義務づけられているものが多い。したがって、各々の地方団体は財政事情を理由にそのサービス内容を低下させたり、放置しておくことは許されず、これらの事務を円滑に実施できるよう財源的な保障が必要となってくる。

一方、地方交付税法は、内閣に毎年度、次年度における地方団体の歳入歳出総額

の見込額に関する書類の作成を義務づけ（第7条）、これによって地方団体が必要な行政事務を実施するために要する財政的裏付けを検証し、著しい財源不足を生じる等の一定事由が明確になれば、地方行財政制度の改正や交付税率の変更を行うことになっている。

したがって、これが地方交付税制度における財源保障機能の最終的担保手段になっているのであり、通常、この書類が、地方財政計画と呼ばれている。なお、国の予算編成作業の中で第7条に定める手続に先行し、「地方財政計画」として公表されるという現実もある。

ところで、地方財政計画は、地方財政平衡交付金制度の発足に伴ってはじめて、法律上の位置づけが与えられたもので、当初は全地方団体の財源不足額を算出する便宜としての機能を果していた。しかし、地方交付税制度に改められ、その総額が国税三税の一定割合と規定されたことにより、地方財政計画は、交付税総額の決定の直接的根拠とはされないことになったが、一方で、その策定プロセスを通して、地方財政対策の指標の意味を持つようになった。

交付税への制度改正の主眼は、平衡交付金当時、政治的に決められていた総額をあらかじめ国税三税の一定割合と定め、率の可変性を制度的に確保しておくことにあったが、国の財政事情を要因に、率の可変性を担保するという制度の側面が、今日では、抜け落ちてしまっている。このことは、地方財政計画の使命の変化とも密接に連動しており、交付税総額の不透明感を助長するものとなっている。

地方財政計画は、前述したとおり、本来、税財政制度の改正や交付税率の検討等の地方財政収支の適合を図るための必要な措置につながらねばならないにもかかわらず、財源対策債の発行や交付税特別会計の借入れが、当初の方針にそぐわず50年度以降続けて、地方財政対策の名のもとに行われるという道を開く作用を果たしているのが現状である（表7）。

その意味で、毎年度の交付税の総額は、地方財政計画の策定プロセスのなかで、地方財政対策の一環として事実上決められているのであり、財源対策債の発行や交付税特別会計の借入れという彌縫策の導入は、交付税総額のあるべき姿を歪めることになっている。

現在、地方財政計画の策定を通して、基準財政需要額及び基準財政収入額の調整が行われ、単年度の地方財政対策の結果として決められた交付税総額に整合させる

作業が優先して為されているように思われる。これは、いわば、地方財政計画が、地方の財源保障より地方財政の収支均衡を図る手段へ、その役割が変質しているため、かえって、それを通して国の財政事情の影響を受け易くなったと言えよう。

また、このような状況があるからこそ、地方交付税制度は財源調整のための一制度であるという一般的風潮を助長するとともに、本来あるべき地方財政構造が年々変質させられていき、財源保障という観点が不透明になっていく傾向が増大することとなっている。

なお、交付税総額の妥当性については、単年度の地方財政対策に集約されてしまう地方財政計画の内容を、国と地方の事務と経費負担区分にまで戻して検討してみることがあろう。

経費負担区分とは、国または地方団体の事務事業の実施に要する経費をどの行政主体がどのような割合で最終的に負担すべきかという区分の具体的基準をいうが、現在の経費負担区分の考え方は、当該事務事業が固有事務であるか、その他の団体事務であるか、あるいは機関委任事務であるかの違いによって区別をすることなく、当該事務事業が協同的事務であるか否かの事務事業の性質によって区分する原則がたてられている。

今日、そのような経費負担区分の考え方にたって財源保障制度としての地方交付税制度が成立しているところである。現在、国の事務量に対する財源として赤字国債が登場しており、そのために、経費負担区分の前提である租税の事務量に見合う財源としての性格は変質しまったと考えられる。したがってそのような新しい状況のもとでは、国税の32%が交付税総額にとって是であるか非であるかについては、問題を論じること自体に難しさが出てきたともいえよう。また、41年度に、本来交付税で措置すべきものを、地方債に振り替えるという改正がなされて以来、特定財源である地方債と一般財源である交付税の混同をまねき、交付税の本来の役割である一般財源の保障という確固とした役割を不透明にしている。

いずれにしろ、いわゆる協同的に行う事務事業の範囲が拡大してきている今日、経費負担区分については、交付税総額の問題にとどまらず、広く見直してみることが必要であろう。

表7. 昭和50年度以降の財源不足額とその補てん措置

(単位: 億円、%)

区分 年度	地方財政 計画額 A	財源不足額 B	左の補てん措置									(参考) B/A
			地方交付税の増額						地方債の増額			
			財対臨特 C	償還方法変更(56年度) ・特例加算(58年度) D	利差臨特 E	特会借入れ F	特会利子 G	計 H	H/B	I	I/B	
50年度(補正)	220,322	21,831	—	—	—	11,199.8	—	11,199.8	51.3	10,632	48.7	9.9
51年度(当初)	252,595	26,200	559	—	—	13,141	—	13,700	52.3	12,500	47.7	10.4
52 〃	288,365	20,700	950	—	—	9,400	—	10,350	50.0	10,350	50.0	7.2
53 〃	343,396	30,500	1,500	—	—	15,500	—	17,000	55.7	13,500	44.3	8.9
54 〃	388,014	41,000	1,800	—	—	22,800	—	24,600	60.0	16,400	40.0	10.6
55 〃	416,426	20,550	1,300	—	—	8,950	—	10,250	49.9	10,300	50.1	4.9
56 〃	445,509	10,300	1,300	1,910	△1,130	1,320	—	3,400	33.0	6,900	67.0	2.3
57 〃(補正)	(当初 470,542) 474,256	27,119	—	—	—	15,433	—	15,433	56.9	11,686	43.1	5.7
58 〃(当初)	474,860	29,900	—	1,135	7	18,958	△3,446	16,654	55.7	13,246	44.3	6.3

出典資料：地方財政要覧(58.12)

第3節 地方交付税の総額と交付税率

1. 総額

交付税の総額に関する規定は、国と地方の税源配分の一環として、国の基幹税目である所得税、法人税及び酒税を 68:32 の割合で国と地方に分けることを定める(第6条第1項) ことにより、交付税の総額をあらかじめ国税の収入額の一定割合をもって枠づけしている。

さらに、交付税のもつ地方財源の保障という機能を担保するため、交付税率の変更等のしくみがあり(第6条の3第2項)、その妥当性を具体的に検証するのが地方財政計画である。

その意味で、地方財政計画が交付税総額の決定にあたって果たす役割は、本来的には地方財政平衡交付金制度下におけるそれと同様重要なものといえる。ところが51年度以降、地方財政が毎年度大幅な財源不足のなかで、後述する交付税特別会計の借入れや地方債振替といったいわゆる特例措置での対応が、地方財政計画策定の段階で採られ、地方交付税法で予定した交付税率の変更等には結びついていない。

交付税の総額は、各地方団体のあるべき財政需要額に対する財源不足額の総和を用途に決まるわけだが、交付税は地方財政計画の中の歳入項目の一つとして、その総額は、まずこの地方財政計画の策定過程の中で事実上確定している。つまり、先に決定されるのは、マクロ的な推計によって算定された総額であり、各地方団体への配分額の総計ではない。

しかし、交付税の配分のしくみが非常に精緻であるのに比較し、公表される地方財政計画は、都道府県と市町村の区分がないのをはじめとして、きわめて包括的な内容であり、その算定方法も、公表されているものからは十分把握し得ない。

交付税が地方の固有財源であるといっても、実質的に総額を左右する地方財政計画の算定方法やその策定のプロセス、さらにはその個別配分額の算定との具体的連動関係も含めて、地方の眼からみればあまりにも不分明である。

2. 交付税率

交付税率とは国税三税に乗ずる一定割合のことである。これは、地方財政平衡交付金制度の弊害を補い、国、地方間の税源配分の一環として地方の固有財源を保障したものである。当初の交付税率は20%であり、設定方法は29年度分の地方財

政計画において地方財政平衡交付金の場合と同様の方法により財源不足額を算出し、これを国税三税の収入見込額で除して得た率によった。その後の改正は7回行われており、改正理由は表8のとおりである。

なお、29年度の交付税率（20%）は、同年度限りの特例であって、法律の本則で定められた率は22%となっていた。このため、30年度の22%は、交付税率の改正ではないとの説明がされている。

表8. 交付税率変更の推移

年 度	交 付 税 率	交 付 税 率 変 更 理 由
31	22 →25 %	地方財源の不足に対処するため
32	25 →26	国税の減税に伴う減収補てん
33	26 →27.5	既発行地方債の償還対策及び国税の減収に伴う補てん
34	27.5→28.5	国税の減税に伴う減収補てん
37	28.5→28.9	地方公務員の退職年金制度の創設及び住民税減収補てんのための臨時地方特別交付金（0.3%）の統合
40	28.9→29.5	国税の減税に伴う減収補てん
41	29.5→32	国税の減税に伴う減収補てん

出典：現代地方自治全集12「地方交付税」

第4節 特 例 措 置

1. 交付税総額確保のための措置

「地方交付税制度は、本来国と地方の税源配分をあらかじめ制度的に定めておこうとするものであるから、毎年度分の交付税の総額を変更することは異例」とするのが国の見解である。しかし、制度発足以来毎年度いろいろな特例措置が講じられている。法に定める交付税総額決定方式の特例を定めるものであるから、それらは特例法の制定により毎年度措置される。

ここでは、特に50年度以降の特例措置を中心にみていく。50年度以降は、本来のあるべき総額に対して、特例措置が制度の趣旨を国の事情により歪めるものとして行われてきたからである。

特例措置の要因、根拠となっているものは地方財政計画である。地方財政計画の

策定段階で財源に不足が生じ、その対応策として、交付税の総額の特例措置がなされる。しかし、地方の財源不足対策は、全額交付税で措置されるわけではなく、地方債に振替えることによっても措置される。また、交付税として増額する場合にも①国の一般会計から臨時特例交付金の繰入れ、②交付税特別会計による資金運用部資金の借入れの方法がとられている。

(1) 臨時地方特例交付金

臨時地方特例交付金は、特定の事由に基づき、国の一般会計から交付税特別会計へ臨時の措置として繰り入れられるもので、昭和51年度についていえば、そのうちの一部は、49年度の国税三税の決算の結果、当該年度に過分に交付した額に相当する額を精算減額すべきところそれを免除したものであり、残りは、財源対策のため発行される地方債の金利負担の軽減を図るためのものである。

また、52年度分については、前記の金利負担軽減に係るもの及び源泉分離課税が選択された利子・配当所得には住民税が課税されないことを考慮したことによるものとされている。しかし、その算定の実態は、交付する年度における国及び地方の財政状況等を総合勘案して決定されると説明されており、非常に流動的な性格を持つものである。ちなみに、58年度になると、源泉分離課税の利子配当所得分については、交付税特別会計借入金の中で措置されている。

(2) 交付税特別会計の借入れ

国の資金運用部資金からの交付税特別会計の借入れについては、50年度の補正予算以降、量的には毎年度特例措置の半分程度を占めており、既に58年度末現在の累計額は約11兆5千億円に達している。

この償還は、利子担当分が50年度分から国の一般会計の負担とされ、元金についても実質的には国が2分の1を負担することがその後確定し、昭和53年度にはその旨地方交付税法（附則第8条の2）に規定された。先にも述べたとおり、この措置が、地方行財政制度の改正に該当（第6条の3第2項）する旨の見解が示されているが、このような解釈は、逆に、地方交付税制度本来の構造を歪めることにつながるのではなかろうか。

(3) 地方債振替

起債振替については、基準財政需要額のうち投資的経費の一部を財源対策債に振り替えることで措置しているもので、その分だけ基準財政需要額の算定基礎を圧縮しているといえる。そして、その元利償還金については、従来これに見合うものが基準財政需要額に算入されていたこととの均衡を考慮し、一定部分がそれぞれの年度の基準財政需要額に算入されて財源措置が行われている。しかし、今後地方債未償還残高の増大が続くなかで、この元利償還金の負担も比重が増し、その償還は大きな課題である。ちなみに、地方債の発行残高は昭和 58 年度末で、約 38 兆 1 千億円であり、財源対策債分に限っても約 7 兆 3 千億円となる（表 15）。なお、交付税から起債に振り替えられ増発された財源対策債は、建設事業に充当される特定財源であり、交付税の一般財源としての財源確保の趣旨には合致しない。また、地方債と交付税措置との振分けについても、その基準は地方団体から見れば明らかでなく、専ら国の事情によって決められるものと思われる。

2. 最近の動向

最近の地方の財源不足に対する補てん措置の傾向をみると、臨時特例交付金から交付税特別会計の借入金へ、さらに、借入金の償還にかかる国の負担を地方へと、国の財政事情の悪化を地方へ肩代わりさせる方向へ進んでいる。

58 年度の地方財政計画上の財源不足額は、それまでは、いわば歳出の伸びが大きな原因となっていたのに対し、歳出を抑制しているにもかかわらず生じているうえに、交付税特別会計の借入金利子の 2 分の 1 が、当該年度限りの措置としながらも、地方の負担とされている。

さらに、59 年度にあつては、地方財政計画規模 48 兆 2,892 億円と前年度比 1.7% 増の抑制された計画の中で、地方財政対策としては、まず、交付税特別会計の資金運用部からの借入れを原則として廃止し、これにかわる各年度の地方財政措置として当分の間、法律の定めるところにより、地方交付税総額について特例措置を講ずることとされた。次に、既往の借入金約 11 兆 5,200 億円については、国負担約 5 兆 8,300 億円、地方負担約 5 兆 6,900 億円とし、その利子を含めてそれぞれの償還責任が明確にされるとともに、59 年度から償還再開の予定であった交付税特別会計の借入金の元金償還は、66 年度以降に繰り延べられることとなった。

表 9. 地方交付税算定基礎

(単位：億円)

区 分		5 1	5 2		5 3		5 4		5 5		5 6		5 7		5 8
		最 終 (当 初)	当 初	補 正	当 初	最 終	当 初	最 終	当 初	最 終	当 初	最 終	当 初	最 終	当 初
国 税 三 税	所 得 税	64,010	73,480	(64,870) 70,480	80,970	77,970	3,950	89,940	103,260	110,100	130,790	129,416	149,790	127,690	138,050
	法 人 税	46,080	58,130	(54,860) 58,130	72,620	72,620	5,750	73,590	85,040	87,540	103,520	103,520	119,510	90,560	94,970
	酒 税	10,710	10,580	(11,090) 10,580	14,160	14,160	3,880	14,030	14,520	14,270	18,300	18,300	19,610	17,670	18,600
	計 (A)	120,800	142,190	(13,080) 139,190	167,750	164,750	163,580	177,560	202,820	211,910	252,610	251,236	288,910	235,920	251,620
地 方 交 付 税	(A) × 繰 入 率	38,656	45,501	44,541	53,680	52,720	52,346	56,820	64,902	67,811	80,835	80,396	92,451	75,494	80,518
	精 算 分	△ 559	596	596	△ 182	△ 182	0	1,918	-	1,160	-	-	△ 142	△ 142	△ 8,502
	49 年度 特 例 措 置 分	-	124	124	470	470	536	536	550	550	-	-	-	-	-
	57 年度 特 別 措 置 分	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	△ 1,135	△ 1,135	-
	58 年度 特 別 措 置 分	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,135
	(B)	38,097	46,221	45,261	53,968	53,008	52,882	59,274	65,452	69,521	80,835	80,396	91,174	74,217	73,151
	臨 時 地 方 特 例 交 付 金 等 (C)	636	1,557	1,557	2,251	2,251	3,766	3,766	3,795	3,795	1,306	1,306	-	-	20
	借 入 金 (D)	13,141	9,400	10,360	15,500	16,460	22,800	22,800	8,950	8,950	1,320	1,759	2,098	17,531	18,958
	借 入 金 債 還 (E)	-	△ 124	△ 124	△ 1,320	△ 1,320	△ 2,556	△ 2,556	△ 3,620	△ 3,620	-	-	-	-	-
	借 入 金 等 利 子 充 当 分 (F)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
返 還 金 (G)	-	1	1	1	1	3	3	1	1	0	0	28	28	2	
合 計 (B)+(C)+(D)+(E)+(F)+(G)+(H)	51,874	57,055	57,055	70,400	70,400	76,895	83,287	74,578	78,647	83,461	83,461	93,300	91,776	88,685	
前 年 度 か ら の 繰 越 分 (I)	-	-	-	-	-	-	-	-	6,197	6,197	3,705	3,705	-	-	
翌 年 度 へ の 繰 越 分 (J)	-	-	-	-	-	-	△ 6,197	-	△ 3,705	-	-	-	-	-	
総 計 (H) + (I) - (J) (K)	51,874	57,055	57,055	70,400	70,400	76,895	77,090	80,775	81,139	87,166	87,166	93,300	91,776	8,685	
内 訳	普 通 交 付 税 (L)	48,761	53,631	53,631	66,176	66,176	72,278	72,473	75,928	76,048	81,936	81,936	87,676	86,152	83,362
	特 別 交 付 税 (M)	3,113	3,424	3,424	4,224	4,224	4,617	4,617	4,847	5,091	5,230	5,230	5,624	5,624	5,323

(注) 1. 「普通交付税(L)、特別交付税(M)」欄の「当初」額は計画額であり、「補正」額は補正後の予算額。「最終」額は実績額である。

2. 昭和52年度においては、第2次補正予算により国税三税の額は()書の額に減額されたが「昭和52年度分の地方交付税の総額の特例に関する法律」により交付税特別会計に対する繰入れ額は第1次補正予算後の額に据置くとし、かつ後年度これに係る精算は行わないこととされた。

出典：地方財政要覧(58.12)

このように、地方財政対策として講じられる特例措置は、その時の国及び地方の財政状況等を勘案し、各年度ごとの法律で定められるシステムのものであるが、国の地方への負担の転換にならないよう、今後の動向に着目しておく必要がある。

表 10. 昭和 59 年度地方財政対策の概要

地方財政計画規模	48 兆 2,892 億円
地方財源不足見込額	1 兆 5,100 億円
<ul style="list-style-type: none"> ・ 特例措置等の内容 1. 交付税の増額 3,049 億円 <ul style="list-style-type: none"> (1) 交付税特会借入金の償還方法の変更 1,289 億円 (2) 交付税交付金の特例措置 1,760 億円 <ul style="list-style-type: none"> ア. 従来からルール化されているものの相当額 1,460 億円 (利差：925 億円、地域特例：35 億、財対：500 億円) イ. 59 年度新たに特例措置をうけたもの 300 億円 2. 建設地方債に振替 1 兆 2,051 億円 	

第 5 節 地方交付税の種類

1. 普通交付税の算定上の特徴と特別交付税の存在意義

(1) 普通交付税

普通交付税は基準財政需要額が基準財政収入額を超える地方団体に対して、その超過する額（財源不足額）を補てんする目的で交付される。基準財政需要額と基準財政収入額の算定方法は、各論において詳述するが、その算定にあたっては、恣意性を排除し客観的な方法で行うこととされている。また、すべての団体について同時に算定しなければならないので、複雑さを避け簡便な方法をも必要とされる。そ

のため、算定に用いる数値は公信力ある資料を用い、画一的な計算をすることになるので、各地方団体の個別的財政状況を的確に反映するには自ら限界があり、その欠点を補うものが必要となる。

(2) 特別交付税

特別交付税は普通交付税の補完的機能を与えられている。つまり、①基準財政需要額の算定方法によっては捕そくされなかった特別の財政需要があること、②所定の方法によって算定された基準財政収入額のうち、著しく過大に算定された財政収入があること、③交付税の額の算定期日後に生じた災害等のため特別な財政需要があり、又は財政収入の減少があることその他特別の事情があることにより、基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる基準財政需要額の算定過大又は基準財政収入額の算定過少を考慮してもなお、普通交付税の額が財政需要に比して過少であると認められる地方団体に対して交付されるものである（第15条第1項）。

なお、普通交付税と特別交付税の割合は、制度発足当初は 92:8 であったが、33年度の改正により現在では、94:6 になっている。ただし、普通交付税の総額が財源不足額の合算額を超えるときは、その超過分が特別交付税に加えられる（第6条の3第1項）、また、調整不交付団体（調整減額が財源不足額を超える団体）の減額不能となる額や端数処理によって普通交付税の総額が不足する場合、特別交付税を減額して充てる（第10条第6項）、さらに、減額または返還された交付税の額は特別交付税に加算される（第20条の3）ことなどにより、その割合は動くケースがある。

2. 特別交付税の問題点

特別交付税は、前記のように、普通交付税の機能には未完結な点があることから必要となった制度であり、地方財政計画上では、普通交付税と合わせ、一体的に位置づけられ交付税総額として決められている。したがって、その算定方法は、普通交付税の延長で考えられるべきものであり、交付税本来の目的から逸脱し、特別な性格を賦与されているわけではない。地方団体が独自に行う施策や法令の規定を超えた行政まで補充するものではないと言われるのもそのためである。各年度の 11

月までに交付される普通交付税に対し、そこで対応できなかった事情を考慮して、その後の12月、3月に分割交付され、その点から、当該年度に交付される最後の交付税であるというのが大きな特徴である。

現行の配分について、市町村分を例にその流れをみると、配分は12月と3月の2回に分けて行われ、3月分については3回にわけて内示があり、算定は計4回行われる。その算定項目については、詳細に算定方式が規定されている項目から、ルール化が困難な項目へと段階的に構成されている。12月配分は、省令により災害関連事項などの地方団体の個別財政需要について規定され、一律、画一的な面で普通交付税的な性格を強めている。それが、3月の一次から三次へと次第に財政状況を総合的に勘案し算定する項目が多くなっている。

配分額の算定を地方の側からみると、普通交付税については、算定手順や基礎数値の設定の内容が、原則的には明らかになっているが、特別交付税になると算定過程が明確にならないまま配分額が決められる性向が強く、3月配分は、特にそれが顕著である。

したがって、現在、特別交付税で措置されている項目のうち、単位費用や補正係数により算入可能なものは普通交付税に取り込むとともに、3月交付分とされている「その他財政需要又は財政収入が過大又は過少であること」や、市町村分の「その他特別の財政需要の増加又は財政収入の減少等特別の事情があること」により配分されるもののように算定根拠が不明な項目は除外し、算定方法が明示されるなど客観的には握できる項目のみを対象とすることによって、特別交付税の割合を縮小することが考えられよう。

また、減額項目としての期末勤勉手当の超過支給に対する制裁措置などは、特別交付税が普通交付税と異なり、財源調整機能を重視している点として指摘できるが、これは減額された額が他の団体に配分されることとなる一種の逆交付税のようなものであり、一考を要する問題である。

いずれにしても、地方交付税制度の趣旨からみれば、現行制度上では、厳密に普通交付税の補充機能に徹することが本来の目的に合致するものといえよう。

第3章 地方交付税の機能及び性格

第1節 本来の機能とその性格

これまで、地方交付税制度が成立するまでの経緯やその目的、及び現在置かれている状況等について述べてきたが、改めて、制度が本来予定している機能と与えられている性格を整理してみる。

1. 機能について

地方自治の本旨の実現と地方団体の独立性の強化という法の目的を達成するための手段として交付税は①地方団体の自主性の確保、②地方団体間の財源の均衡化、③地方行政の計画的な運営の保障の三点の機能を保持していくことが予定されている（第1条）。

(1) 地方団体の自主性の確保

自主財源の確保は地方自治確立の大前提の一つである。つまり個々の地方団体が自主性を持った行政を展開していくためには、他に依存しないだけの十分な財源が自らの手で確保されている必要がある。

そのためには、最も自主性が強い地方税が、各地方団体の財政需要を賄うに足るだけ確保されることが、地方自治の観点から最善といえる。しかし、地域住民の負担の水準と地域間の経済格差（表11）という現実から、地方行政に係る財源をすべての地方団体が地方税を中心に100%自主財源で調達することには限界がある。

そこで、不足する地方財源を補充する制度が必要となり、現在は、交付税がその役割を担って、地方税と並んで地方団体の自主性を財源面から裏づける制度として位置づけられている。

(2) 地方団体間の財源の均衡化

地域間の経済力格差を背景とする税源の偏在（表12）を前提として、地方の自主財源を保障しながら、地方団体間の財源を調整均衡化させるのが、交付税のもう一つの主要な役割である。具体的には、「標準的な財政需要と財政収入」の概念を使い、各地方団体ごとの財源調整を図っている。

表 11. 県民所得の比較 (54 年度)

区 分	県 民 所 得	1 人 当 り 県 民 所 得			過 去 4 年 (51→54) 伸 率		
		実 数	地 域 格 差		県 民 総 支 出	1 人 当 り 県 民 所 得	
全 国	億円 1,864,702	千円 1,606	100	66.1	% 119.9	% 131.6	
B ₁	愛 知	106,461	1,724	107.3	71.0	120.6	129.0
B ₂	兵 庫	83,572	1,626	101.2	67.0	117.6	126.5
C	福 島	26,745	1,327	82.6	54.7	119.2	129.3
D	愛 媛	20,176	1,346	83.8	55.4	115.4	126.6
E	秋 田	15,782	1,262	78.6	52.0	111.7	125.1
	島 根	9,066	1,267	78.9	52.2	111.6	128.6
	鹿 児 島	20,384	1,152	71.7	47.2	115.2	127.9
神 奈 川	110,545	1,795	111.8	73.9	114.4	129.1	

(注) 「地域格差」右欄は東京=100とした指数。

出典：県民所得統計年報 (57 年度版 経企庁経済研究所)

表 12. 租税の徴収状況 (56 年度)

区 分	租 税 総 額	1 人 当 り 租 税 総 額			
		実 数	地 域 格 差		
全 国	億円 449,764	381,878	100	38.9	
B ₁	愛 知	31,539	506,976	132.8	51.7
B ₂	兵 庫	19,444	377,627	98.9	38.5
C	福 島	4,196	204,284	53.5	20.8
D	愛 媛	3,481	227,516	59.6	23.2
E	秋 田	2,347	184,368	48.3	18.8
	島 根	1,484	187,373	49.1	19.1
	鹿 児 島	3,076	170,510	44.7	17.4
神 奈 川	31,615	449,907	117.8	45.9	

(注) 「地域格差」右欄は東京=100とした指数。

表 13 税目別租税の徴収状況（56 年度）

区 分	国 税		道 府 県 税		市 町 村 税		人 口 (千人)	
	収納済額	同左人当り	徴収実績	同左人当り	徴収実績	同左人当り		
全 国	276,509 <small>億円</small>	234,773 <small>円</small>	87,099 <small>億円</small>	73,953 <small>円</small>	86,156 <small>億円</small>	73,152 <small>円</small>	117,777	
B ₁	愛 知	19,972	321,042	5,652	90,853	5,915	95,081	6,221
B ₂	兵 庫	11,522	223,772	3,403	66,090	4,519	87,765	5,149
C	福 島	1,883	91,675	1,151	56,037	1,162	56,572	2,054
D	愛 媛	1,873	122,418	733	47,908	875	57,190	1,530
E	秋 田	1,178	92,538	552	43,362	617	48,468	1,273
	島 根	710	89,646	362	45,707	412	52,020	792
	鹿児島	1,555	86,197	710	39,357	811	44,956	1,804
神 奈 川	18,843	268,151	5,439	77,401	7,333	104,355	7,027	

出典：都道府県別経済統計(日本銀行調査統計局、58 年度版)、地方財政統計年報(自治省 58 年度版)

同時に、地方団体の自主性を損わない工夫として、標準的な財政収入（基準財政収入額）の算定にあたっては、税収全部でなく、都道府県の場合 80%、市町村の場合 75%の算入(基準税率の設定)にとどめ、独自の施策の展開の財源を残している。

(3) 地方行政の計画的な運営の保障

交付税には、平衡交付金から継承した地方団体の行政運営に必要な財源を確保するという財源保障機能を持つことは、既に何度も繰り返した。

これは、地方交付税法（第 1 条）で明らかにされているとともに、用語の定義（第 2 条）でも「地方団体がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように国が交付する税」と規定されていることからもうかがえる。

具体的には、交付税の総額は国税三税にリンクさせ、事情の変化には、地方行財政制度の改正又は国税三税の一定割合の変更の手續を法定することによって対処し、安定的に総額を確保するしくみになっている。

個々の地方団体に対しては、各団体ごとに算定した標準的な財政需要（基準財政需要額）が標準的な財政収入（基準財政収入額）を超える額を補てんすることによ

って必要な財源が確保され、さらに、地方団体による年度間調整も加味（地方財政法第4条の3）し、単年度主義ではなく、長期的な視点による財源保障を通して、地方団体の計画的な行政運営を確保する機能を果たしている。

なお、交付税は国の会計を通して各地方団体へ支出され、配分の決定も国の機関によって完結的になされるというしくみを考えると、制度の運用によっては、その目的に反し、国による地方のコントロールの手段にもなりかねないという側面のあることも見逃せない。

現在その歯止め措置として、算定方法の基本的な主要事項が法律で定められ、基準の明確化と恣意介入の排除が担保されていること、また、額の決定等制度運用の主要事項は、地方六団体の推せんする者を含む地方自治の識見者で構成される地方財政審議会へ付議されるなどの措置が定められている。そのほかにも、不服申立、聴聞等争訟の手続も整備されている。

表 14. 地方歳入と地方交付税総額の推移

(単位：億円、%)

年 度	地 方 歳 入		地 方 交 付 税			地 方 税		
	総 額	前5年=100	総 額	前5年=100	歳入に占める割合	総 額	前5年=100	歳入に占める割合
30	11,239	—	1,600	—	14.2	3,815	—	33.9
35	20,258	180.2	3,110	194.4	15.4	7,442	195.1	36.7
40	44,780	221.0	7,432	239.0	16.6	15,494	208.2	34.6
45	101,040	225.5	17,982	242.0	17.8	37,507	242.1	37.1
50	260,444	257.8	44,711	248.6	17.2	81,548	217.4	31.3
51	295,035	242.2	51,874	246.9	17.6	95,641	225.8	32.4
52	340,143	225.4	57,055	223.5	16.8	110,052	219.9	32.4
53	391,338	214.8	70,400	224.8	18.0	122,371	188.5	31.3
54	431,322	183.6	77,090	183.6	17.9	140,315	170.3	32.5
55	468,031	179.7	81,139	181.5	17.3	158,938	194.9	34.0
56	501,033	169.8	87,166	168.0	17.4	173,255	181.2	34.6
57	474,256	139.4	91,776	160.1	19.4	178,851	162.5	37.7
58	474,860	121.3	88,685	126.0	18.8	195,560	159.8	41.2

(注) 各年度決算額。ただし、57年度は地財計画(補正)、58年度は地財計画(当初)。

2. 性格について

地方自治の本旨を実現すべく、地方団体の独立性を強化する目的を与えられた地方交付税が、前記の機能を果たしていくために必然的に付与されている性格というべきものをあげれば次のとおりである。

(1) 地方の固有財源であること

これにはまず法律で「所得税、法人税及び酒税の収入額のそれぞれ 100 分の 32 をもって交付税とする。」（第 6 条第 1 項）と規定されていることが根拠として考えられる。

つまり、国税三税のうち 32%分は、当然かつ自動的に交付税の財源になるしくみであり単なる国からの交付金でなく、地方団体固有の独立財源であると解されている。

なお、国税三税の一定割合が地方の固有財源とされる性格からいえば、地方譲与税と同様に、国税収納整理資金から直接、交付税特別会計へ繰り入れられるべきであり、現在のようにいったん国の一般会計へ計上されることは合理的理由がないと考えられるし、またそのような措置を講ずれば、国の財政の硬直化は、交付税に大きな原因があるといった誤解を招く恐れも少なくなるのではないか。

(2) 地方の一般財源であること

交付税の用途は、各々の地方団体の裁量にまかされている。これは、運営原則のところでも掲げた。国は、交付税を交付するにあたり、条件をつけ、又は用途の制限を一切行ってはならないという規定（第 3 条第 2 項）に根拠が求められる。

この一般財源という性格は、地方団体の自主性確保を担保する交付税の最大の特徴をなすもので、その点で、国が用途を決めたり、条件をつけたりする国庫支出金と根本的に性格を異にしている。

しかし、留意しておかねばならないのは、具体的な地方団体の財政運営は、交付税の算定基礎の影響を受け、事実上それに影響されるという現実がある。つまり、単位費用の基礎となる分野ごとの職員配置や公共施設の設置、あるいは、事業費補正の対象となる特定事業といったものを視野に入れた行財政運営を行う傾向は、お

のずと生じてくるのが実態である。

なお、交付税は、「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」の適用除外とされているが、交付税が地方団体の一般財源であるという性格によるものである。

(3) 地方の共有財源であること

交付税は、その名称からも明らかなおり、国が交付する「税」であり、本来地方団体の税収入と見なす部分が、具体的形態として国税三税の一部に包含されているため、国が代わって徴収し、財源保障及び財源調整の見地から一定の基準により地方団体に配分するという一種の間接課徴形態をとる地方税であり、その意味で地方の共有財源である。

所得税、法人税及び酒税は、税の中でも最も根幹となるものであり、かつ、収入に安定性と伸張性を有するところの国と地方の共同の税といえる。

特にこの場合、交付税が3,300余の多様な主体の集合体としての地方財政を支える財源であるという特性の認識が重要である。

また、地方団体が、法令に違背して著しく多額の経費を支出し、または当然確保すべき収入の徴収を怠ったときは交付税の全部又は一部を返還させることとなっているが、それは国庫へ返すのではなく、交付税特別会計に戻し再び他団体に配分されることから地方の共有財源といえよう。

第2節 機能の変化

交付税の地方財政の歳入に占める比重は高まり、地方の自主性、独立性の確保の機能を考えると、地方財政に果たす役割はますます増大している。

反面、41年度以降の交付税率の固定化はもとより、特に50年度以来のいわゆる特例措置による総額確保の実態やそれらに伴う地方交付税制度の全体構造の歪みともいえる現象の発生の中で、交付税の本来の機能の発揮あるいは性格の貫徹といった点で大きな支障が生じている。

1. 財源保障機能をめぐって

41年度に交付税率はそれまでの29.5%から32%に変更されて以来現在まで据置きとなっている。この間、経済の高度成長に支えられた税の自然増収によるいわゆるパイの増大もあるが、機関委任事務に伴う経費や公共事業の地方負担分の増加、

ことに福祉や環境対策の分野における住民ニーズの高まりなどの実情からみても、交付税率の改正に至らなかった不自然さはいなめない。

当時は、特に国主導の地域開発や大規模プロジェクトが盛んに実施される中で、補助金による財政支配、他律的な計画行政の推進といった自治権のいわば後退現象もあったと見られているが、地方交付税制度の展開にとっても少なからぬ影響があったのではないか。

その後、40年代末以来の経済の発展基調の変化に伴って国と地方は深刻な財政危機に襲われたが、そのような状況の下で、地方交付税制度は、総額を確保するプロセスを通して、構造的な歪みを生じたといえる。

つまり、地方財政は50年度以降は恒常的な財源不足となり、主に交付税特別会計での借入れ及び起債振替という共に負担の先送りとなる特例措置と称する手段での対応が続いてきた。こうした措置により地方財政の現状は、一方で地方債を、他方で交付税原資の借入れという赤字債を抱え込んで収支につじつま合わせを続けてきた（表15）のである。

交付税は、本来備えるべき財源保障機能を十分に発揮しているのであろうか。地方財政が危機の際にこそ、地方交付税制度が最もその能力を示すときであり、国、地方を通ずる行財政制度の改革の突破口となるはずである。現在、毎年度の必要額は確保されていることになっているが、各論でも指摘しているとおり、基準財政需要額の算定の際の全般的圧縮傾向や基準財政収入額の過大見積りもみられるのである。

また先送りしている負担についても、交付税特別会計借入金の償還金の国庫負担、起債償還の交付税措置があるにしても、安定成長の下では、後年度の財政圧迫要因となることには変わりはない。

こうした緊急避難的対策の積み上げによる地方交付税制度の構造の歪みは、制度の趣旨から考えれば、交付税率の32%が現実性を失った数値であることが問題の根源である。まさに、既に地方制度調査会等でも指摘されているように、交付税率の改正の実現をはかるべき状態であろう。

また、著しい人口集中を伴った都市化の進行は、実に多様で複雑な行政需要を生み出したばかりでなく、変化していくことへの対応を迫る特質を持つものであった。都市問題の深刻化の動向は、従来の行政対応の不十分さも象徴しており、行政施策

表 15 地方債現在高及び地方財政の実質借入金残高の推移

(単位：億円)

区分 年度	地方債現在高 A	交付税特別 会計における 借入金残高 B	左のうち純 地方負担分 C	地方債現在 高及び交付 税特会借入 金残高合計 (A+B)D	地方財政の 実質借入金 高 (A+C)E	歳出総額		地方税	
						F	E/F(%)	G	E/G(%)
50	(8,464) 113,631	12,879	5,600	126,510	119,231	256,545	46.48	81,548	146.21
51	(20,418) 145,260	26,020	12,170	171,280	157,430	289,070	54.46	95,641	164.61
52	(29,490) 181,133	36,256	18,685	217,389	199,818	333,621	59.89	110,052	181.57
53	(41,095) 221,634	51,396	26,222	273,030	247,856	383,470	64.64	122,371	202.54
54	(54,353) 261,404	71,640	36,989	333,044	298,393	420,779	70.91	140,315	212.66
55	(62,415) 295,157	76,971	40,551	372,128	335,708	457,808	73.33	158,938	211.22
56	(66,332) 327,519	78,730	40,788	406,249	368,307	491,653	74.92	173,255	212.58
57	(68,536) 355,209	96,261	47,369	451,470	402,578	474,256	84.89	178,851	225.09
58	(73,554) 380,913	115,219	56,941	496,132	437,854	474,860	92.21	190,689	229.62

- (注) 1. 56年度までは決算、57年度及び58年度は地方財政計画及び地方財政補正措置による。
2. 地方債現在高は、普通会計債に係るものであり、普通会計で元利償還を負担することになっている公営企業債を含めた場合は、58年度のA欄は約46兆円、D欄は約57兆円、E欄は約51兆円となる。
3. 地方債現在高欄の()書は、いわゆる財源対策に係るもので内書であり、57年度及び58年度は理論償還ベースによる。

のノウハウの積み重ねとともに、地域性を踏まえた多様な使途が開かれた財源の裏付けが求められている。

同時に、この都市的行政ニーズへの対応を、現行の地方交付税制度のみに要求することには限界があり、国と地方の税源配分や事務分担の見直し、あるいは受益と負担の新たなシステムを求めることなど根本的な対策を、基準財政需要額等の算定手法の改革と合わせて論議しておくことも必要である。

表 16 国の借入金残高の推移

(単位：億円)

項目 年度	国	
	国債残高(A)	
	うち特例債(B)	
50	149,731	21,170
51	220,767	54,929
52	319,024	102,535
53	426,158	146,472
54	562,513	210,658
55	705,098	282,571
56	822,734	329,163
57	967,839	406,302
58	1,097,322	476,289

(注) 56年度までは実績、57、58年度は予算に基づく見込み。

表 17 財源不足額の国税三税に対する割合

(単位：億円、%)

年度	国税三税 (補正後) (A)	同 左 32 % 分 (B)	財 源 不 足 額 (C)	財源不足額に対する補てん措置			(B) + (C) (A)
				地 方 交 付 税		地 方 債 の 増 額	
				臨時地方特 例交付金等	特 別 会 計 借 入 れ		
50	103,380	33,082	21,832	—	11,200	10,632	53.1
51	120,800	38,656 (44,541)	26,200	559	13,141	12,500	53.7
52	130,820	41,862	21,660	950	10,360	10,350	48.6
53	164,750	52,720	31,460	1,500	16,460	13,500	51.1
54	177,560	56,820	41,000	1,800	22,800	16,400	55.1
55	211,910	67,811	20,550	1,300	8,950	10,300	41.7
56	251,236	80,395	10,300	2,080	1,320	6,900	36.1
57	235,920	75,494	27,119	—	15,433	11,686	43.5
58	251,620	80,518	29,900	△2,304	18,958	13,246	43.9

出典：地方財政要覧（58. 12）

2. 財源調整機能をめぐって

普通交付税の交付を受けない不交付団体は58年度では、都道府県は東京都のみ、そして市町村では、全団体のうちわずか3.5%の116団体にすぎず、いわば例外的な存在という感がある。ほとんどの地方団体が交付団体であることは、一面では交付税の持つ財源調整機能が完璧に発揮されている条件下にあるともいえる。

反面、これは、地方税の地方財政に占める比重があまりにも低いことも意味している。シャープ勧告でも、財政調整についての国の責任を明確にしつつ、地方自治との調整をはかるという観点から、平衡交付金の創設に合わせ、地方税源の拡充、国の独断的恣意的な財政援助の排除、行政事務分担の再編明確化を指摘している。国による統制の可能性は最少限度に抑えておくべきであり、平衡交付金を最低額に制限すべく、そのために地方税の充実を求めている。

財政上の自主性が地方自治の裏付けであり、それを第一義に支えるのは地方税において他にないわけであり、住民にとっても受益と負担の関係が身近に認識できるメリットも強調される。しかし、“3割自治”という言葉に象徴されるように、地方歳入に占める地方税の割合は34.6%（56年度）に過ぎず、地方に与えられている税源は乏しいというのが実態である。

このため、中枢業務機能が集中した東京都や、業積好調の大企業が立地していたり、事業所、観光施設等の集積が著しい極く一部の市町村など、いわば税源の比較的豊かな特別の団体を除いては、地方交付税制度上の財源不足団体になってしまうのである。

交付税はあくまでも地方税を補充する地位にあること、及び多彩な内容を備える地方行政を一定基準の算定手法で数量的に捉えることの限界を考えれば、現状は、地方交付税制度の許容能力を超えている状況というべきであろう。

地方税源の拡充は地方団体間の税収入の不均衡を助長し、適当でないという意見や地方交付税制度上の超過財源が、即余裕財源であり過剰な行政サービスやルーズな財政運営につながるという見方は、地方行政の実態を見ない一面的な議論であり、それでは健全な自治の発展は望めないであろう。地方財政の自主性強化の意味からは、地方歳入に占める地方税の割合を少なくとも50%程度以上まで引き上げ、その上で、なおかつ財源不足を生ずる団体については、交付税措置によって財源保障をするなど、自主財源の拡充と財源調整の機能が適切なバランスをもって実現する

表 18. 普通交付税の交付、不交付団体数

	昭和 30 年度			3 5			4 0			4 5		
	交 付	不交付	計	交 付	不交付	計	交 付	不交付	計	交 付	不交付	計
都道府県	43	3	46	42	4	46	42	4	46	42	4	46
市	1	5	6	3	3	6	6	1	7	6	1	7
町	422	61	483	458	92	550	464	90	554	522	36	558
村	4,502	214	4,716	2,855	116	2,971	2,738	94	2,832	2,685	31	2,716
合 計	4,968	283	5,251	3,358	215	3,573	3,250	189	3,439	3,255	72	3,327
不交付団体 ※ 全自治体	5.39			6.02			5.50			2.16		

	5 0			5 5			5 7			5 8		
	交 付	不交付	計	交 付	不交付	計	交 付	不交付	計	交 付	不交付	計
都道府県	44	3	47	46	1	47	44	3	47	46	1	47
市	9	1	10	10	1	11	10	1	11	10	1	11
町	580	54	634	600	36	636	599	42	641	575	66	641
村	2,580	34	2,614	2,581	28	2,609	2,563	41	2,604	2,556	48	2,604
合 計	3,213	92	3,305	3,237	66	3,303	3,216	87	3,303	3,187	116	3,303
不交付団体 ※ 全自治体	2.78			2.00			2.63			3.51		

出典：地方交付税制度沿革史（第二巻）、地方財政要覧（58.12）

ことが必要である。

一方、地域福祉の展開や、産業振興・地域開発の多様な政策のあり方など地方レベルで要請される施策については、全国一律の客観的汎用的尺度では、とうてい数値的に把握し切れない財政需要であり、現行システムの基準財政需要額の現実的妥当性の限界も厳格に捉えるべきである（表 19）。

表 19 グループ別財源均衡化の状況（人口 1 人当たり額、56 年度）

（単位：円）

グループ	都道府県税	地方譲与税	地方交付税	計
B ₁	77,388	722	1,154	80,608
B ₂	57,805	1,236	28,582	89,390
C	55,520	2,290	57,897	118,065
D	46,759	2,165	71,100	121,926
E	39,796	2,403	91,540	135,952
F(東京)	159,070	404	—	161,864
平均	67,451	1,499	38,350	109,236
除東京	57,648	1,616	42,455	103,605
神奈川	70,594	477	129	71,936

出典：地方財政要覧（58.12）

その意味で、基準財政収入額への税収の算入率（基準税率）を、現行よりさらに引き下げることも考えるべきであろう。

なお、投資的経費の中には、交付税の客観性、中立性を揺るがしてまで、地方交付税制度に取り込んでおくべきでなく、やはり補助金制度、地方債制度の中で完結させることが適当なものもある。それらについては、国庫補助金自体のメニュー化、総合化といった改革を行い、地方団体の自主性や行政事務の簡素効率化を図ってい

くという方途の中などで考えることも有効であろう。

第3節 性格の変質

1. 地方固有財源性の希薄化

交付税は地方固有の独立税源であり、本質的には地方税と同等の性格を持ち、便宜上国税として徴収されたうえ、地方団体へ交付されるものである。

しかし、前述した財源保障機能を担う交付税が、地方固有財源であるという性格を具体的に担保していると考えられる交付税率の可変性のしくみ（第6条の3第2項）が、たびたび指摘するように、事実上機能していない現実がある。

一部に国の財政危機を理由に、財政硬直化の解消を交付税に求め、総額の抑制や交付税を通じて地方財政の圧縮を志向する考え方が論議されているが、交付税が国の一般会計にいったん計上されることや専ら国の機関によって完結的に分配される手続制度から当然発生してくる皮相な考え方であり、交付税の本質を無視した議論である。

国の予算案を決める際の地方財政対策の中で事実上決着する総額、そしてその総額に基づき、単位費用や補正係数の調整等自治省の制度運用によって最終的に決まる配分額、これら一連の手続において地方団体の主体性発揮の場が欠落していることも交付税の地方固有財源性の希薄化につながる大きな要因であろう。

同時に、地方団体側にも権利意識の薄弱性といった傾向が否定できず、ここで認識をし直す必要もある。

2. 一般財源としての性格の動揺

交付税の配分により、これまで地域の行政水準の格差が是正されてきた効果は積極的に評価できるものの、基準財政需要額の算定手法の変遷を通して交付税が、特定財源化や補助金化し、一定の施策へ傾斜して配分される傾向が、特に経済の高度成長期を中心に一貫してうかがえる。

例えば、当時の地方財政の建て直し措置の一環として31年度の特別態容補正による投資的経費の動的算入や、特定公共事業費の地方負担に係る地方債の元利償還金の基準財政需要額への算入が始まった。

その後、一定の公共事業費の地方負担の一部を直接、基準財政需要額に算入する

密度補正が適用されて以降、徐々に対象費目の拡大や算入率の引き上げが行われ、42年度には、投資態容補正として再構成された。

投資態容補正の一環である事業費補正の運用に、交付税の特定財源化や補助金化の色彩が強く持ち込まれ、その分、交付税の一般財源としての性格は動揺しているといえる。公共事業の地方負担分は、年度や団体ごとに金額の変動が大きく、客観的基準による需要把握が困難であり、また、交付税による調整目標（充たすべき財政需要）が、「あるべき行政施設」であることは、是とすべきであるが、それらが、専ら国の各種長期計画や予算に基づくものであり、地方単独事業に対しては、どの程度考慮が払われているのか不明である。

産業基盤整備関係等一定範囲の公共事業につながる財政需要に、算定が傾斜して、生活基盤整備、福祉、文教といった分野が圧迫されている傾向があり、事業費補正や計画的事業費算入方式によって、交付税の客観性、中立性が薄れ、本来の性格の歪曲につながっている。

地方交付税制度の中に、むやみにメリットシステム（実績主義）を導入し、その幅を拡大することは、再考すべき時期に来ており、基本的には、投資態容補正は縮小の方向が望ましく、投資的経費に係る基準財政需要額の算定については、客観的な基準によって、明解性、中立性を強化すべきである。

第4章 地方交付税の地方行政に及ぼす影響 —財政調整制度としての機能以外の面で—

第1節 国による地方自治体の統制

地方自治の振興を目的とした制度も、その運用によっては逆のメカニズムが働く側面があることも見逃せない。交付税制度も次に指摘するように、国庫補助金や地方債の管理と並んで地方行財政の間接的な統制手段として展開されている実態もある。

1. 地方行財政運営の画一性の担保

交付税は、交付の際に用途を制限することは禁止され、地方団体がその行政施策の実施のために自由に使えるように制度的に担保されている。また、算定基準も客観的普遍的なものが採用されることとされており、個々の地方団体の具体的行財政運営に、直接影響を及ぼすものではないという性格を有している。

しかし、現実には、基準財政需要額の算定基礎の内容に沿った形で行政が展開される傾向もある。単位費用の具体的数値や標準団体の施設内容に、国が設定している補助基準や公共施設の設置基準が採用されていることによって、また、自ずからその水準が行政運営の基礎的なレベルと目されることによって、個々の地方団体の行政展開を類型的に見る面も生ずる。

地方行政の創意を助長することと他律的な財源の均てん化とは、必ずしも両立せず、地方交付税制度も二つの要請の間でのバランスが求められている。その際の大きな指標である時代の要請は、地方団体の創意工夫と地方自治の振興をとおして地域住民の福祉の向上を図り、社会の活力を増進していくことである。

基準財政需要額は、「合理的かつ妥当な水準において行われる行政に必要な経費」を基準に算定されるが、それを客観的に担保する絶対的基準を求めることは極めて困難である。また、財源対策債への振替、国庫補助金に係る超過負担に由来する問題もあること、そして、義務的経費でさえも全額算入されていないことなどから、基準財政需要額に算入される地方行政の内容は、なお不十分な水準といわざるを得ない。

先の第二次臨時行政調査会の答申では、「標準行政」という概念を設定し、この

部分は地方交付税制度によって財源保障されているのだから、それ以外の、あるいは、それを超える行政については、地方団体における「選択と負担」の制度を確立すべきとする考え方が示されている。

さらに答申では、「選択と負担」の前提として、財源の一層の均てん化を図るため、留保財源率の引き下げと不交付団体の超過財源の均てん化を述べているが、これは、交付税の総額を抑制するとともに、地方団体の行政水準を基準財政需要額の水準にとどめ、画一化、類型化することにより、中央統制を一層強めようとするもので、地方行政の自主性、自律性を尊重する立場からは、容認できるものではない。

基準税率は、道府県分については地方交付税制度の発足以降変わっていないが、地方財政の一般財源の比重が52～3%程度に止まっている現状、福祉、環境等の施策に対する住民ニーズの増大と地域特性の拡大傾向などからみて、現行の留保財源の割合は、逆に引き上げることが望ましい。

2. 国の政策スタンスの地方行政への投影

一般財源としての性格が動揺している理由の中でも論じたように、事業費補正や単位費用の算定に国庫補助金の基準を採用していること等による交付税と国庫補助金の結びつきや地方債との連動、あるいはそれらの結果から必然的に出てくる基準財政需要額算定全般にうかがえる一定の政策の選択や軽重判断は、国の価値判断のうねに立った政策スタンスを地方行政の中へ埋め込む側面を持つといえよう。

このことは、単位費用の算定にあたり、平衡交付金当時から、国の法令のみならず施策を重視する構造が定着している歴史的経過もあるが、交付税と国の長期計画や公共事業との関係の深まりの中で、国の施策遂行と地方行政の自動的連動につながるものであり、そこに地方の意思が直接介在するしくみがないことが問題である。

もちろん、国と地方の有機的連携は、近代国家の運営の中では実に重要なことではあるが、国の施策遂行と地方行政の自動的連動は、少なくとも地方交付税制度の第一義的目的ではない。

第2節 国と地方の財政的連動

地方交付税制度は、国と地方の財政の大きな接点の一つといえる。地方自治の本旨の実現という制度目的にもかかわらず、制度の運用において、財政関係一般にい

える主導的な国、受動的な地方という状況に由来する諸々の事象には留意すべきものが少なくない。

1. 国の財政状況の地方への投影

50 年度以来続いている地方の財源不足に対する交付税特別会計の借入れ及び起債振替といった特例措置は、国の財政の窮迫を背景とした地方交付税制度自体としては、法律が予定するように運用されていない面が生じている。交付税率の変更も含めて交付税の総額のあり方を考えることは、国と地方を通ずる行財政制度の改革、あるいは行政事務分担の見直しにも及ぶ問題として取り扱われるべきであろう。

質的にも、量的にも、地方財政にとって根幹の一つとなる交付税だけに、国の状況がまさに直接に地方の行財政運営に投影しているわけであるが、財政状況の如何を問わず、法律で実施が義務づけられたり、住民の日常生活に密着したなかで、一定水準を確保した執行が要求されている地方団体の事務を対象とした財源措置であることを考えれば、国の財政の状況を、ある程度しゃ断した運用がなされるべきである。

2. 国の負担の地方への移転

第二次臨時行政調査会の一連の答申を契機に、今まで国が負担してきた財政支出のうち、国民健康保険の給付費や児童扶養手当等の支給に要する費用の一部を都道府県に負担させて国の財政再建をはかろうとする、いわゆる地方へのツケ廻しの動きがあるが、既に地方交付税制度の運用の中でも類似の現象が発生している。

それは、50 年度以降の地方の財源不足に対する特例措置の内容が、既にそのような側面を持っている。具体的には交付税原資の交付税特別会計借入金の償還金は国と地方が負担を折半することとされており、地方は 58 年度末現在で約 5 兆 6 千 9 百億円の負担を課せられた結果になっている。

また、起債振替分については、償還費を将来交付税措置するといっても、その時点の交付税の所要額を圧迫する要因とならざるを得ず、結論は同様である。

また、国庫補助金の地方超過負担については、従前から指摘がなされ是正の努力もなされているが、解消するにはいたっていない。交付税の中でも、単位費用の設定等について国庫補助金の基準が採用されている結果、基準財政需要額の算定の中で当該超過負担を地方へ持ち込む結果となっている。

3. 国の税制改正の反映

国の政策判断によって地方交付税に連動している国税三税の税収に影響を及ぼすような減税等の措置がとられた場合、当然、地方交付税の総額が変動する結果となる。この場合専ら国の事由による影響ということから、過去には交付税率の改正を主に措置されていたが、現在では、そのような対応に結びつかず、全体的な総額確保の取扱いのなかに埋没しているのが実態である。

第3節 現行行財政制度の維持機能

第二次臨時行政調査会の発足に先立つ昭和54年秋、地方制度調査会は第17次答申の中で、地方行財政の簡素効率化と地方分権の推進を主眼点とする国、地方を通ずる行財政構造の改革を大胆に提言している。つまり、国と地方の役割分担の見直しやそれに伴う財源の再配分の方角等のかかなり具体的な構想が示されている。それ以外にも、地方六団体をはじめとする地方行政関係諸機関等から出されている改革の必要性やその具体案の類は枚挙のいとまがないほどで、既に実行への機は熟しているといっても過言ではない。

その様な状況の中で、逆に交付税は以下に挙げるように、顕在化している国との関係も含めた地方行財政のシステム改革につながる問題点を覆いつくろう機能をも発揮しているように思われる。

たとえば、50年度以来続いている地方財政の巨額の財源不足に対する措置は、交付税率の変更はもとより制度改正にもつながらず、交付税特別会計の借入金を国と地方が折半して償還する措置が制度改正に該当するという考え方が出された。これは、地方交付税制度の運営基準に対する解釈をさらにあいまいにし、真の意味の制度改正の手掛りになるのではなく、とにかく交付税総額を確保する措置をほどこしつつ、制度の硬直化を一層強める結果になっている。

また、専ら国の立法や施策によって地方の事務が増え、それに伴う経費が、交付税率の変更の議論もなしに、交付税措置されることによって、一方的に地方の負担となることなども、地方交付税制度が役割分担の議論の免罪符になっているともいえる。

都市財源の充実の課題にしても、地方交付税制度の中で埋没、つまり、本来は税源の移譲や再構成の努力の中で解決されるのが筋であるが、現在は関係の行政需要

が、算定過程で圧縮算入される事で済まされている傾向があるのではないか。

地方自治のあるべき姿の実現のためには、交付税の比重増は決して最善の道ではなく、本質的には、地方税源の充実の方向で税源の帰属等について再編成をすべきであり、その前提として、国、地方間の役割分担の改革が求められている。

第4節 その他の影響

1. 地方交付税の比重増に伴う受益と負担の関係の不明瞭化

地方団体の行政の大きなポイントは、受益と負担の関係が近接していることである。それだけ住民の行政に対する意思形成が合理的に行われるものであり、それらを的確に反映することによって、地方自治の健全な発展がはかれるのではないか。

交付税は、地方固有の独立税源であるという性格を保持するが、その具体的あり様は、間接徴収でかつ国による調整の過程を経てくるため、住民の側からすれば受益と負担の関係の視点では、地方税と異なり、他に依存した財源であり、したがって地方財政の中で交付税の比重が増すことは、その関係を不明瞭にしてしまうという側面を持ち、自治の振興という意味からは必ずしも好ましいものとはいえない。

2. 地方団体の国への財政的依存感覚の醸成

地方団体は交付税の原資に対する徴税の主体ではなく、その総額や個別団体への配分額の決定も専ら国の機関によってなされている。さらには、歳入の3分の1程度を交付税が占める地方団体も多く、また割合は少なくとも、本県のように通常数百億円単位の規模ともなれば、義務的経費の圧迫が厳しい財政体質の中では、相当重要な施策の採否ないしはその展開状況を左右する存在でもある。

本質的な性格が固有財源であっても、実際に収入する過程が国庫補助金のように他律的なものである。その間に直接地方団体自身に責任を求められるような場面もなく一般会計の歳入として入ってくる財源であり、それが相当大きな比重を占め、しかも用途が特定されない財源であるともなれば、財政運営上、交付税の実質的運営主体である国への依存感覚が知らず知らずのうちに醸成されることは否定できない。地方団体の独立性を強化することを目的とする地方交付税制度が財源保障機能や財源調整機能を十分発揮することが求められるのは当然なことではあるが、制度に伏在する相矛盾する要素としてこのことを捉えておくべきである。

3. 地方交付税と景気調整機能について

国が景気対策を進める際に常に論じられるのが地方財政への協調要求である。たしかに経済運営は国、地方を通じて有機的に取り組まれるべきだし、国の景気対策への地方財政の協力は大きな課題でもある。

しかし、交付税についていえば、それが実際に充当される経費は経常的経費が多く、投資的経費充当分を含めて考えても、現実には具体的対象からも景気調整機能を持ち込むことになじまず、効果をあげるようなものも少ない。

第5章 地方交付税制度の運営機構

第1節 運営の権限と責任の帰属

交付税の総額を見積り、各地方団体に交付する額を決定し、それを交付するという事務を中心とするいわば交付税制度を運営していく権限と責任は自治大臣に帰属している（第4条）。

総額に関しては、税源が国税三税の一定割合にリンクしているとはいえ、交付税率を32%に固定しているという現実の中で地方財政の所要額の確保のため、国の予算案の編成過程や地方財政計画の策定作業を通じて、いわゆる特例措置の内容をめぐって国の財政当局と自治省による厳しい調整がなされるのが通例となっている。そして、その結果が交付税の総額の決定やひいては地方財政対策の内容を事実上左右しているのが実態である。

昨今の深刻化する財政危機の下では、地方財政の規模全体や地方財政対策に対する圧縮圧力の高まりには著しいものがある。要はこれからの多様化し、成熟化が進むと予想される我が国社会のあり方を考えた場合、地方自治の振興という理念の実現と、住民の日常生活に密着した行政サービスの提供を担う地方行政の実情を正確に認識したうえでの対応が重要である。

個別の地方団体に対する交付額の決定に関しては、勿論自治大臣の権限となっているが、具体的な算定のための主要事項が法定化されるしくみになっているのは、国の行政機関による地方のコントロール手段に交付税の算定手続が使われることを排除する一つのしくみである。つまり、基準財政需要額の算定については、経費の種類に対応した測定単位と標準団体を対象としたその単位費用の具体的数値、及びそれぞれの測定単位に適用させる補正の種類が地方交付税法の中で個々に定められている。また、基準財政収入額についても法律の中で収入の項目ごとの基準税額等の算定の基礎が定められている。

基準財政需要額の算定の基本は、 $(\text{単位費用} \times \text{測定単位の数値} \times \text{補正係数})$ という算式で表現され、このうち、測定単位の数値は客観的な統計上の数値であり、単位費用も前述のとおり法定される形式になっているが、補正係数の具体的数値は省令で定められるしくみになっている。その意味では、算定の主要事項法定化の趣旨の完

徹は難しく、現実にも、補正係数の操作による財政調整の効果や具体的な個別団体への交付額への影響度は高く、自治大臣の交付決定における裁量の幅は少なくない。

第2節 地方からの運営参加の必要性

地方財政運営の直接の責任主体は個々の地方団体であり、また本来そうあるべきである。そして、この財政運営を実質的に支える大きな柱が交付税であるという事実を考えると、地方交付税制度の運用に関して地方団体側からの主体的な介入あるいは、運用プロセスへの参加が求められてこよう。

現状は、地方行政の現場の実情や現行制度運用の現実的妥当性に関しては、地方団体からの要望や情報提供、特に管内市町村の財政状況の実態に基づいた各都道府県からの資料提出や関係委任事務執行の結果等を基に自治大臣が専ら制度運用の任を担っている。

現行制度上では、地方からの関わりは、機関委任された都道府県知事が分担する算定等の事務のほかは、地方財政審議会の委員の一部を地方六団体が、推薦することのみである。地方財政審議会の付議事項としては、交付税の交付に関する命令の立案や交付税の交付額の決定、変更及び不服申立に関する事等が掲げられている（自治省設置法第17条）。その結果、自治大臣はそれらの事項については、地方財政審議会の議に付し、その意見を尊重しなければならないこととされている。

この制度にしても、地方六団体の推薦を受けて就任した委員は、必ずしも地方団体ないしはその連合体を代表した立場にあるものではなく、地方行財政について高い識見を有する学識経験者という資格で加わっているものであり、本質的には地方による運営への参加と位置づけることはできない。

地方団体によるそれぞれの行政展開の裏づけとなる財政運営の実態を把握し、それを制度運用の中に反映していくこと、また、たえず基礎となる数値等の妥当性を検証していくことは、現在でも自治省の手によって完結的になされているところであるが、地方自治の本旨の実現と地方団体の独立性の強化という制度の目的に鑑みれば、一連の交付税の算定の手続の中で地方の意向を反映させる参加過程が明確に位置づけられるべきものと考えられる。

交付税の算定システムが精緻になるほど、地方団体の財政需要をより的確に把握することが必要とされるものであり、実質的に算定額を左右する省令等の策定や改

正について、案の作成レベルでの地方の代表者の参加や交付税額の決定プロセスでの地方団体の連合体との協議等具体的参加形態は種々考えられよう。

〔参考〕 諸外国の財政調整制度と日本の特質

経済の地域による不均等発展は、不可避的現象である。地域経済の不均等発展に基づく国と地方あるいは地方レベルの行政主体間の財政力格差の顕在化は、近代国家が成熟していく過程で、国力の充実、国民の生活水準の向上を目指すうえで大きな問題として認識されてきた。したがって、欧米諸国でも、国内の行政主体間関係の制度的定着の中で、財政調整に関する制度もそれぞれに発展と定着をみせている。

ところで、社会経済的背景やその歴史はもとより、統治体制や地方制度が異なる各国の地方財政に関する制度の評価は、①統治構造と地方政府の地位、②行政主体間の機能配分関係と税制、③地域経済の構造などを踏まえる必要があるが、ここでは欧米主要国の財政調整制度の概観と同制度に係る日本の特質に触れることとする。

1 イギリスの制度

イギリスの地方税は資産税（レイト）のみである。レイトには、負担が逆進的、弾力性がない。課税対象も偏在し重税意識が強い等の欠陥が存在する。地方サービスの拡大とレイト税制の欠陥を補うため国庫補助金の活用がはかられる歴史が展開されてきたが、その変遷過程の中で、一部特定目的の補助金の代わりに、一般ないし包括補助金の考え方が導入され、かつ拡大してきた。

現在国庫補助金には、用途を特定しない一般的補助金と特定の行政目的に充当される特定の補助金とがあり、そのうち前者の一般的補助金が、レイト援助交付金と呼ばれ、イギリスの財政調整はこのレイト援助交付金制度によって行われているといえる。

レイト援助交付金は、次の三つの要素に分けられ、それぞれの要素ごとに算定されて地方団体に交付されている。

- ・財政需要要素……人口に一定額を乗じて得た基礎交付額に人口密度、同減少率、都市圏補助等の追加要素を加味して算定される。
- ・財政力要素……人口1人当たりのレイトの課税評価額が全国平均より少ない地方団体に対してその満たない部分を補てんする。
- ・居住用資産レート減税補てん要素……一般居住用レイトの税額を引き下げた場合、その分を補てんする。三種のうちで最も補助金的性格が強い。

この制度についても財政調整の効果をめぐる議論はあり、レイフィールド委員会
が 1976 年に改革の提案をしているが、その中で興味のあるのは次の点である。現行
のレイト援助交付金は、需要要素と税源要素とそれぞれ別個に交付されるが、これを
地域間の財政需要の格差と財源格差を同時に是正する単一の要素をもった交付金、
すなわち統一補助金を提案していることである。この考え方は、我が国の地方交付
税制度に類似したものといえよう。

2 西ドイツの制度

西ドイツの財政調整制度の特色は、租税配分の基礎が憲法で規定されていること、
地方団体の利益代表機関として連邦参議院があること、かつ、財政調整の具体的方
式が課税力の相違を平準化するという点である。制度は、垂直的財政調整と水平的
財政調整に区分して呼ばれている。

垂直的財政調整は、連邦と州・市町村の間の税収の分割によってなされる。この
財政調整の基礎が共通税の制度で所得税、法人税及び付加価値税が対象となってお
り、所得税の一部を市町村に割り当てるほかは、連邦と州で一定割合で分配する。

まず、その分配比率が連邦参議院の同意を要する連邦法によって決定される。州
の間での配分は、所得税、法人税は各州の地域内収入をもってその州への配分額と
し、付加価値税については、州分の 75% は人口基準によって各州に配分され、残
りの 25% は 1 人当り税収が連邦平均を下回る州に対し、追加的財政調整のため交付
される。

水平的財政調整は、州間の財政力の差を縮めるのが目標であり、同じレベルの政
府の間で財源の移転を行うものである。その方法の概要は次のとおりである。

課税力基準額－調整基準額＝財政調整額……これがプラスの州は納付金を出し、
マイナスの州は交付金を受取る。

$$\left(\begin{array}{l} \text{課税力基準額} \cdots \cdots \text{当該州及び市町村の該当税目の収入額} \\ \text{調整基準額} \cdots \cdots \text{人口 1 人当りの連邦平均の課税力基準額に当該州及び市町村の} \\ \text{補正後人口を乗じたもの} \end{array} \right)$$

3 アメリカの制度

アメリカにおける財政調整制度の中心をなすのは、歳入分配制度である。これは

1972年州・地方財政援助法によってつくられたもので、連邦政府から州及び地方団体に対する体系的な一般財源補助制度としては、はじめてのものである。

そのしくみは比較的簡素で、連邦個人所得税の一部を一般財源分与のため州・地方財政援助信託基金に払い込み、3分の1を州政府に、3分の2を地方政府に一定の配分方式で交付する。

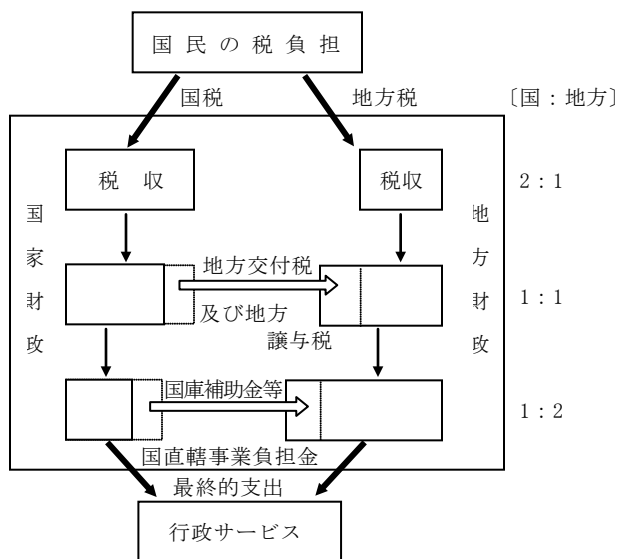
総額は年次別に割り当てられており、各州の配分額は人口、課税努力及び1人当り所得水準（逆比例）を基礎に決められる。一たん州単位で配分の後、3分の2に相当する部分が同様な算定方法で各地方団体に配分されるしくみになっている。

以上のように三国の制度をみると、西ドイツの財政調整は課税力に重点がおかれ財政需要の要素がほとんど考慮されていないのに対し、イギリスは財政需要を重視したしくみであり、その面で好対象をなしているといえる。アメリカは単純であるが両者を加味したものである。日本の地方交付税制度についていえば、典型的に両者を加味したものである。一方、需要算定の厳密さは逆に単純性・明確性を犠牲にして達成されたものと指摘されている。

さらに、財政調整制度に係る我が国の特質に言及すると、まず行政権能の国と地方の質的配分関係である。日本の地方団体は、その歴史的背景に基づき固有の行政事務の執行に加えて、形式的には国政事務を代行する地方機関であるという二重の性格を色濃く持っている。それに加え地方の歳出規模に比し税収が国税に集中しており、地方の直接的な自主税源の地位が低い結果、国と地方の間の財源再配分の規模が非常に大きいことである。国税として徴収したもののうち半分以上を地方団体に再配分するという関係は、他に例をみないのではなかろうか（図3）。

また、狭義の財政調整制度としては交付税があげられるが、国による広義の財政調整機能は単に交付税にとどまらず、国庫補助金の配付、地方債管理を含めた三者が一体となって果たしている。特に、地方の施策は国庫補助金によって主導されている実態があり、地方税や交付税によって構成される一般財源がその裏負担を担っている現象をみると、財政調整の主軸は国庫補助金であり、言い換えれば、国庫補助金は財政調整機能を発揮しながら国、地方を通ずる行財政構造の中で上下関係、中央統制といった日本の特徴を支えているといえよう。

第3図 日本の国 地方間の財政関係



各 論

第 1 章 地方交付税算定のしくみ

本編では、普通交付税について取り上げることとする。

普通交付税算定の基本的な算式は次のとおりである。

各地方団体の普通交付税額＝基準財政需要額－基準財政収入額

まず、基準財政需要額は、次の算式によって算定される。

基準財政需要額＝各行政項目ごとの財政需要額の合算額
＝ Σ 単位費用×測定単位の数値×補正係数

測定単位は、各行政項目ごとの財政需要を合理的に算定するために用いられる指標であって、たとえば、警察費には警察官数が、道路橋りょう費には道路の面積と延長が用いられる。

単位費用は、測定単位 1 単位当り費用であり、標準的な条件を備えた地方団体（標準団体）を想定し、この標準団体が行う行政に必要な一般財源所要額を基礎に算定される。

補正係数は、各地方団体の置かれた地理的、社会的条件等の差異により生ずる単位当り経費と単位費用との差を修正するための比率である。

次に、基準財政収入額の算定方法は、次のようにあらわされる。

基準財政収入額＝（地方税－法定外普通税等）× $\frac{80}{100}$ ＋地方譲与税等

基準財政収入額は、地方団体の収入のうち基準財政需要額が標準的な一般財源所要額を算定するものとされていることに対応して、地方税、地方譲与税及び交通安全対策特別交付金が対象となるが、地方税のうち標準税率超過額、法定外普通税、及び目的税の一部を対象外としている。さらに、地方税の一定割合は留保財源として控除（基準税率の設定）されるが、その理由は、①基準財政需要額の算定をいかに精緻にしてもすべての地方団体のあらゆる財政需要を捕捉することは不可能であること、②標準的行政事務以外の地方独自の施策の可能性を残しておく必要があること、③地方団体の税源涵養や徴収努力の意欲を減退させないこととされている。

普通交付税の算定方法は、基本的には既に述べてきたとおりであるが、各地方団体の財源不足額（＝基準財政需要額－基準財政収入額）の合算額と普通交付税の総額は一致するものではなく、通常前者が上回る結果となっている。この場合には、

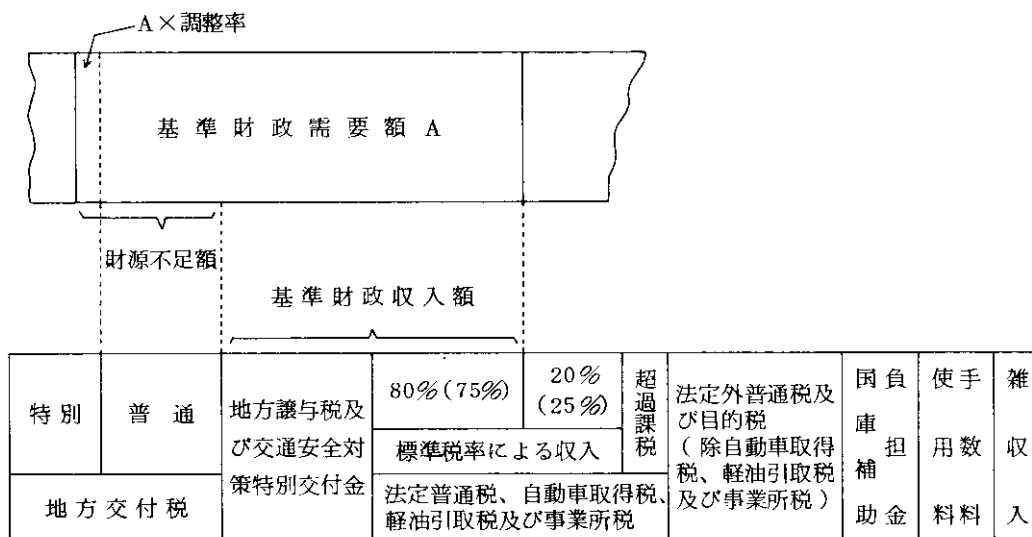
財源不足額の合算額が普通交付税の総額に一致するように、各地方団体の基準財政需要額に一律の割落し率（調整率）を乗じて得た額を財源不足額から控除した額をもって普通交付税の交付額とされる。これを算式であらわすと次のようになる。

$$\text{各地方団体の普通交付税額} = \text{財源不足額} - \text{基準財政需要額} \times \text{調整率}$$

$$\text{調整率} = \frac{\text{全国の財源不足額の合算額} - \text{普通交付税の総額}}{\text{全国の財源不足団体に係る基準財政需要額の合算額}}$$

これまで述べてきた普通交付税の算定方式を交付団体について示すと、図4のようになる。

図4 普通交付税の算定方式



(注)1. 法定普通税には、国有資産等所在市町村交付金及び納付金に関する法律に基づく交納付金を含む。

2. ()書きは市町村分である。

出典：現代地方自治全集 11 「地方財政制度」

第2章 基準財政需要額の算定

第1節 行政項目

行政項目（費目）は、基準財政需要額を合理的に算定するための基礎となる経費の種類で、經常経費 25 項目、投資的経費 14 項目、その他の経費 8 項目の 47 種類に細分されている（表 20）。この数も 29 年度は 29 項目のみで、その後 44 年度に經常経費と投資的経費が区分されるなどの変遷を経て現行のようになった。50 年度以降に限ってみても、「土地開発基金費」及び「財政調整資金費」の廃止（50 年度）、「臨時土地対策費」の廃止及び「海岸保全施設費」を「その他の土木費（人口）」に吸収（51 年度）、「地方税減収補てん償還費」及び「財源対策償還費」の新設（51・52 年度）、「特殊教育諸学校費」を「その他の教育費」から分離（54 年度）などの改正が行われている。

このように、行政項目もその時代の要請に応えるべく改正されており、絶対的なものではない。そこで、行政課題を今日的視点からみると、「都市計画費」、「住宅費」、「環境保全費」などは独立項目とすることが考えられよう。これら事業費の本県の 57 年度一般財源決算額はそれぞれ 50 億円、61 億円、37 億円もの多額となっている。また、これらの経費が算入されている「その他の土木費」及び「その他の諸費」のいわゆる包括算入項目は、表 21 のようにその事業内容も広範囲にわたるとともに、その額も需要額全体の 12.1%（58 年度）を占めることから分離することが望ましい。

また、「警察費」及び「衛生費」の投資的経費は、「その他の諸費」に一括算入するものとされているが、57 年度都道府県決算状況調（自治省編）によると、一般財源充当額は全国で「警察費」892 億円（本県 47 億円）、「衛生費」599 億円（同 18 億円）にものぼることから独立項目とすべきであろう。

表 20 行政項目及び測定単位（道府県分、58年度）

（単位：億円、％）

行政項目		測定単位	需要額	構成比	行政項目		測定単位	需要額	構成比			
経	警察費	警察職員数	14,428	12.9	投	道路橋りょう費	道路の延長	6,671	5.9			
	土	道路橋りょう費	道路の面積	4,154		3.7	木	河川費	河川の延長	993	0.9	
		河川費	河川の延長	183		0.2		港	港費	港湾(外郭)	301	0.3
		木	港費	港湾(係留)		208			0.2	漁港(外郭)	106	0.1
				漁港(係留)		115		0.1	その他の土木費	人口	3,299	2.9
		その他の土木費	人口	596		0.5		小	計	11,370	10.1	
	小	計	5,256	4.7		資	高等学校費	生徒数	1,777	1.6		
	教	小学校費	教職員数	14,410			12.9	教育	特種学教費	学級数	127	0.1
		中学校費	教職員数	8,308			7.4		小	計	1,904	1.7
		育	高等学校費	教職員数			10,893	9.7	厚生	社会福祉費	人口	419
	生徒数			1,718	1.5		労働費	失業者数		137	0.1	
	費	特殊教育費	教職員数	1,555	1.4		小	計		556	0.5	
			児童・生徒数	159	0.1		業	農業行政費	耕地の面積	1,315	1.1	
		学級数	121	0.1	林野行政費			林野の面積	538	0.5		
		その他の教育費	人口	4,081	3.7			水産行政費	水産業者数	97	0.1	
	小	計	41,245	36.8	小			計	1,950	1.7		
	経	厚生労働費	生活保護費	町村部人口	1,452	1.3	その	その他の諸費	人口	4,094	3.7	
			社会福祉費	人口	2,193	1.9			面積	1,358	1.2	
			衛生費	人口	4,148	3.7		小	計	5,452	4.9	
			労働費	人口	570	0.5	計	21,232	18.9			
小		計	8,363	7.4	そ	公	災害復旧費	1,242	1.1			
産業		農業行政費	農家数	2,952			2.6	地域改善対策事業債等償還費	—	—		
		林野行政費	林野の面積	435			0.4	公害防止事業債償還費	87	0.1		
		水産行政費	水産業者数	296			0.3	地方税減収補てん償還費	1,368	1.2		
		商工行政費	人口	1,774			1.6	石油コンビナート等償還費	—	—		
		小	計	5,457			4.9	財源対策債償還費	5,321	4.8		
費	その他の行政費	徴税費	道府県税の税額	2,408			2.1	地震対策事業債償還費	—	—		
		恩給費	恩給受給権者数	1,437			1.3	地域財政特例対策債償還費	11	0.0		
		その他の諸費	人口	4,206			3.8	計	8,029	7.2		
		小	計	8,051			7.2	合	計	112,061	100.0	
計	計	82,800	73.9									

表 21 包括算入項目の内容

項目	細目	項目	細目
その他の土木費	1. 都市計画費	その他の諸費	5. 公害対策費
	2. 建築行政費		6. 自然保護行政費
	3. 住宅等対策費		7. 連絡及び総務所費
	4. 土木行政費		8. 統計費
	5. 海岸保全施設費		9. 選挙管理委員会費
その他の諸費	1. 議会費		10. 選挙費
	2. 総務費		11. 監査委員費
	3. 企画調整費		12. 人事委員会費
	4. 地方文化振興費		13. 共通費

第2節 測定単位

測定単位は、行政項目の経費の多寡を最も確かかつ合理的に反映する指標とされている（表 20）。測定単位は、①当該行政項目の財政需要との間に高い相関関係があること、②その数値が指定統計や法令により備え付けを義務づけられている台帳等公信力のある資料に基づき客観的に算定できることの2つの条件を同時に満たすものでなければならないとされている。また、1つの行政項目でも異なる経費から構成されているものがある場合には、それぞれに適合した別個の測定単位を用いる方が的確な算定ができるために、複数の測定単位が用いられるものもある。「高等学校費」（經常）を例にとってみると、教職員の給与費及び旅費に係る経費は教職員数を、備品購入費、需用費などの経費は生徒数を用いる。

測定単位についても行政項目と同様種々の改正がなされている。現行の測定単位のうち「労働費」及び「商工費」は、「人口」にかえて「工場事業場労働者数」及び「商工業の従業者数」に改めることが考えられる。これらの指標は、密度補正（後述）の指標として用いられている（「商工費」は51年度から事業所数に改められた）ことから、それぞれの項目の経費を反映することができるものといえよう。

第3節 単 位 費 用

単位費用は、行政項目ごとに定められた測定単位の補正後数値に乗ずべき、測定単位1単位当りの費用である。

その算定方法は、まず、道府県又は市町村の行政項目ごとに標準的条件を備えた地方団体を想定する。この団体を通常標準団体と称し、行政の規模、内容が道府県又は市町村の平均的なレベルに近く、自然的、社会的条件に特異性のないことが必要とされている。現在の単位費用の算定において想定される標準団体の一般的条件は、道府県にあつては表22のように人口170万人、面積6,500平方キロメートルなど、また、市町村にあつては、人口10万人、面積160平方キロメートルなどとされている。この標準団体が有するであろうと想定される道路の面積と延長、学校数、農家数などもそれぞれの行政項目において設定される。

表22 標準団体の規模（道府県）

項 目	規 模
人 口	1,700,000 人
市 部 人 口	900,000 人
町 村 部 人 口	800,000 人
面 積	6,500 km ²
市 数	10
町 村 数	75

次に、行政項目の測定単位ごとに標準団体規模での財政需要額（標準予算）を算定することになるが、この場合、標準団体が合理的かつ妥当な水準で行われる行政に必要な経費を基準として算定される。「合理的かつ妥当な水準」は、毎年度標準団体について作成される標準予算の設定を通じて具体化される。この標準予算に組み込まれる事務の範囲には、地方団体が法令により処理することを義務づけられている事務はもちろん、その他の事務であっても、全国的に行われる事務は含むものとされている。たとえば、国庫負担金を伴う事務（地方財政法第10条から第10条の3）に係る地方負担額は地方交付税の算定に用いる財政需要額に算入することとされている（同法第11条の2）。また、その他の事務については、その普遍性や必要性などを考慮して選択が行われるものとみられる。これらの事務を行うのに必要な経費は一般的には概ね次のような基準により積算される。まず、給与費については、国家公務員の給与水準に準じて、各省庁の定めた基準あるいは給与実態調査等に基づいた職員数により決定される。次に、国庫補助負担金等を伴う経費については、当該年

度の国の予算に伴う地方負担額を基礎に、義務的性格の度合いや普遍性などを考慮して算定するものとされているが、この場合、国が一定の基準を定めている経費については、その基準に従って算定されているため、交付税の算定においてはいわゆる超過負担は存在しないものとして処理されている。また、国庫補助負担金等を伴わない地方単独事業については、地方財政計画や決算状況などを参考に積算することとされている。

最後に、このようにして積算された行政項目ごとの標準予算額から補助金、負担金、手数料、使用料、分担金などのいわゆる特定財源と目的税のうち都市計画税及び入猟税を控除した一般財源所要額を算定し、これをその標準団体又は標準施設において想定された測定単位の数値で除して算出したものが単位費用となる。つまり、単位費用は測定単位1単位当りの一般財源所要額である。この場合に控除される特定財源等については、平均的な額又は理論的な計算により算定される。たとえば、国庫支出金のうち負担率又は補助率の定めのあるものは、その率により計算された国庫支出金があるものとして算定し、その定めがないものは全国平均額等を参酌して算定するものとされている。また、使用料・手数料その他の収入は、地方公共団体手数料令その他の法令に金額の定めのあるものはそれを基礎とし、その他のものは実績等を考慮したうえでその額を定めるものとされている。

それでは、このようにして毎年度定められる各費目の単位費用が妥当なものといえるのかどうか、50年度以降のその動向をみていくこととする。この場合、まず、経常経費と投資的経費に区分し、さらに経常経費については、給与関係経費（以下「給与費等」という）のみに着目すれば足りる費目（ここでは単位費用に占めるその割合が95%以上の費目とする）と事業費についても分析する必要があるその他の費目とに分類して検討した。また、公債費については、その単位費用は基準財政需要額への算入率をあらわすもので、性格を異にするのでここでは取り上げない。

1. 単位費用中給与費等が95%以上を占める費目

ここに該当する費目は、表23のとおり8項目である。50年度を100とした各年度の単位費用の伸びは、その内容から人事院勧告による給与改定率に定期昇給を考慮した伸び率が目安になると考えられるので、その乖離の大きい費目を中心に分析していくこととする。

表 23 をみると、「警察費」及び「小学校費」をはじめとする「教育費」の単位費用の伸びが低い。これは、単価の低い新規職員の増加によるものと考えられる。これらの費目における 50 年度～58 年度の地方財政計画上の職員数の増加率は、警察職員 8.9%、義務教育関係職員 16.3%、高等学校教員 13.7%と大きいものとなっており、単位費用の抑制による需要額と実質的な地方の負担額の乖離はさらに大きいものと見なされる。なお、「高等学校費」の使用料・手数料は 398.1%増加し、所

表 23 単位費用の推移（経常経費）－1

50 年度=100

費 目	給与費等比率	51	52	53	54	55	56	57	58
警 察 費	97%	115	128	139	143	149	156	163	166
港 湾 費	95	114	125	135	141	148	157	166	170
そ の 他 の 土 木 費	95	134	147	161	171	182	193	203	208
小 学 校 費	99	110	118	126	130	134	140	147	149
中 学 校 費	99	112	121	130	136	142	149	156	158
高 等 学 校 費（教職員数）	99	117	125	131	133	137	143	150	152
特殊教育諸学校費（教職員数）	99	—	—	—	100	104	109	115	117
恩 給 費	100	135	156	185	202	217	232	241	244
人 事 院 勸 告（定昇 2% 含む）		113	123	134	142	150	160	171	174

- (注) 1. 当初算定による単位費用を基礎とする。
 2. 給与費等には給与費のほか給与改善費及び追加財政需要額を含む。
 3. 給与費等比率は給与費等÷単位費用で 58 年度。

要一般財源の伸びを圧縮している。これは、授業料等の引上げによるもので、このうち授業料は月額で 50 年度 1,200 円が 58 年度 6,200 円（ただし 2,3 年生は 5,600 円）に引き上げられている。

また、「特殊教育諸学校費」は、従来、「その他の教育費」において「盲、ろう、養護学校の幼児、児童及び生徒数」を測定単位として算定されていたが、54 年度から養護学校が義務化されたことに伴い新設された。この単位費用の伸びは、54 年度以降の他の教育費の伸びと同程度となっている。

次に、「その他の土木費」の単位費用は大きい伸びを示している。これは、地方公務員給与実態調査（指定統計としては 5 年に 1 度であるが、自治省では毎年実施

している)の結果に基づき、地方財政計画上職員数の規模是正が行われてきたが、標準団体においても同様の措置が講じられたことによる。標準団体の職員数は、50年度167人から58年度220人へと53人の増であり、年度別増加数は、51年度30人、53年度5人、54年度16人、55年度2人となっている。

2. その他の経常経費

その他の経常経費は表24の16項目である。これらの費目の単位費用のうち給与費等の伸びについては1と同様人事院勧告による給与改定率が、その他経費の伸びは消費者物価指数が目安となるであろう。

「道路橋りょう費」では給与費等の伸びが小さい。これは砂利道の減少に伴う道路工手の減による(50年度250人、58年度170人)。

「河川費」のその他経費の伸びが著しく高いのは、標準団体における直轄河川維持修繕事業費負担金が450%(50年度2千万円、58年度9千万円)と大幅な増額となっているためであり、この要因を除くとその伸びは144.9%にすぎない。

「その他の教育費」のその他経費の伸びも高い。これはその他経費の87%(58年度)を占める私立学校助成費が50年度から58年度の間290.5%も増額されたことによる。

「社会福祉費」の給与費等の伸びが高いのは、1の「その他の土木費」と同様規模是正による標準団体職員数の増によるものである(50年度177人、58年度206人)。また、その他経費の伸びが小さいのは、57年度から老人保健法が施行されたことに伴い、「老人福祉費」(細目)の所要一般財源が50年度5億6千万円から58年度5千万円に切り下げられたことによる。

「衛生費」のその他経費は際立った伸びを示している。これは57年度から計上された「老人保健費」(細目)によるもので、その額はその他経費の63.5%(58年度)を占めている。

「農業行政費」の給与費等の伸びがやや高いものとなっている。この理由の1つとしては、従来、国庫補助対象(補助率 $\frac{1}{2} \cdot \frac{1}{3}$)であった職員費の大部分が58年度から交付金対象または一般財源対象とされたことがあげられる。これは第二次臨時行政調査会の答申を受けて講じられた措置である。この結果、50年度341人計上されていた標準団体の職員数は、58年度は植物防疫職員11人のみとなっている。こ

表 24 単位費用の推移(経常経費)－2

50年度=100

費 目	給与費 等比率	51	52	53	54	55	56	57	58	
道路橋りょう費	24%	114	121	134	139	147	156	161	164	138 174
河川費	54	116	125	144	157	168	179	189	194	174 224
高等学校費(生徒数)	44	107	111	121	124	131	143	151	155	169 140
特殊教育諸学校費(生徒数)	46	—	—	—	100	105	112	116	128	138 119
特殊教育諸学校費(学級数)	36	—	—	—	100	109	118	122	125	126 125
その他の教育費	45	129	145	166	179	194	207	218	222	188 257
生活保護費	34	117	130	147	159	168	177	187	191	174 201
社会福祉費	31	123	139	158	169	181	193	140	143	203 126
衛生費	41	111	112	124	135	142	148	209	240	174 328
労働費	77	112	123	136	143	151	159	166	172	168 183
農業行政費	23	120	130	147	152	159	169	174	175	183 152
林野行政費	81	112	115	143	147	153	162	167	168	165 177
水産行政費	71	128	137	150	167	180	209	216	220	205 264
商工行政費	31	126	147	169	182	195	206	212	214	169 243
徴税費	46	100	100	100	36	36	36	36	36,000	17,843 30,327
その他の諸費	77	89	95	110	117	127	135	140	141	199 71
消費者物価指数		109	117	121	126	136	142	145	150	

(注) 58年度右欄の上段は給与費等、下段はその他経費である。

のうち、補助金対象から交付金対象とされた農業改良・生活改良普及員(50年度274人)などの経費については、単位費用の積算基礎となる一般財源に影響はないものといえよう(ただし、交付金の総額、配分などに新たな問題が生ずるおそれはある)。しかし、補助金が廃止された土壌保全調査職員、農業改良研究員、農地調整職員の一部に係る経費は全額地方負担とし、これを基準財政需要額に算入するこ

ととされた。その額は大きいものではないとしても、これに見合う地方交付税の増額がなければ従来事業を圧迫する要因となる。国庫補助金の整理合理化にあたっては、その前提として対象事業の廃止・縮小、あるいは国から地方への税源移譲の検討がなされる必要があるだろう。なお、その他の費目においても林業普及指導職員（林野行政費）、水産改良普及職員（水産行政費）、中小企業診断指導員（商工行政費）に係る経費は交付金とされ、漁業調整職員（水産行政費）に係る経費は一般財源とされている。

「商工行政費」のその他経費の伸びが高いのは、商工団体補助金の大幅な伸び（391.9%）と、51年度から運輸事業振興助成交付金が新たに計上されたことによる。

「徴税费」の単位費用は、53年度までは個人事業税の徴収に必要な経費を算出し、これを当該標準団体の個人事業税額で除して算定していたが、54年度に道府県税の全税目を対象とすることに改められた。これに伴い標準団体の行政規模も拡充され、所要一般財源も大幅に増額となり、また、市町村分の測定単位は世帯数に改められた。さらに58年度は、従来道府県税の税額千円当たりの単位費用であったものを、税額百万円当たりの単位費用とする表示単位の置換えが行われた。いずれの措置も算定合理化のための改正といえよう。

「その他の諸費」の給与費等の伸びが高いのは、標準団体の職員数の増による（50年度579人、58年度709人）。この間規模是正による増は415人となっているが、国に準じて実施される「定員管理の合理化計画に基づく減員」措置により285人が削減されたため、差引130人の増にとどまっている。また、その他の経費の伸びはマイナスとなっている。これは「一般行政共通費」（細節）の減によるもので、その所要一般財源をみると（表

25）、51年度に急減し、その後は低額で推移している。50年度はすべての費目の追加財政需要額の1%相当額がここに一括計上されているために多額となっ

表 25 一般行政共通費の所要一般財源の推移
(単位：百万円)

年度	50	51	52	53	54	55	56	57	58
金額	1,278	144	174	355	223	224	205	216	223

ていると説明されている。しかし、この経費はいわば「調整財源」として機能しているものとみられ、51年度以降地方財源不足という状況の下で圧縮されてきたもの

と考えられる。さらに、51年度以降各費目に共通して物件費等の抑制が大きい。

3. 投資的経費

投資的経費は、51年度以降57年度を除く各年度ともその基準財政需要額の一部が財源対策債等（財政対策債を含む）へ振り替えられたことにより、単位費用の伸び率には年度間で大きな変動がみられる（表26）。したがって、経常経費のようにその伸び率から分析することは適当でない。そこで投資的経費に係る基準財政需要額と財源対策債等の額とを合算することにより、マクロ的に検討してみることとする。

まず、表27は投資的経費に係る基準財政需要額と財源対策債等の合算額の伸びと地方財政計画上の投資的経費の伸びとを比較したものである。基準財政需要額と財源対策債等の合算額の伸びは、51年度を除く各年度とも地方財政計画の伸びを下回っている。また、財源対策債等への振替額の合計額に占める割合は、51年度の46.6%が最も大きい。

次に、基準財政需要額と財源対策債振替額との関係を見るために、振り替えが行われなかった57年度と振り替え措置がとられた58年度とを比較したのが表28である。この場合、他の条件が同じであれば、58年度の単位費用は57年度に比べ物価上昇分だけ引き上げられることから、 $57年度基準財政需要額 \times 58年度物価上昇率 \div 58年度基準財政需要額 + 財源対策債$ となるであろう。本県をみると58年度基準財政需要額452億円と財源対策債見込額149億円の合計額は601億円となり、57年度基準財政需要額645億円に対して44億円の不足額となっている。同様に全国ベースでみ

表26 単位費用の推移（投資的経費）

50年度=100

費目	51	52	53	54	55	56	57	58
道路橋りょう費	120	130	163	192	192	197	202	206
河川費	55	60	79	95	153	189	277	119
港湾費	106	110	144	173	311	373	431	231
その他の土木費	32	71	88	107	136	146	168	116
高等学校費	107	109	126	133	142	152	160	162
特殊教育諸学校費	—	—	—	100	126	134	138	115
社会福祉費	117	122	148	192	210	222	234	189
労働費	112	124	137	147	159	172	182	188
農業行政費	62	66	79	94	142	211	296	123
林野行政費	59	62	74	88	123	151	211	108
水産行政費	104	113	139	171	235	277	383	206
その他の諸費(人口)	52	136	174	197	249	288	306	297
その他の諸費(面積)	33	106	139	172	215	249	265	264

表 27 投資的経費の状況（都道府県分）

年度	基準財政需要額		財源対策債等		合 計		地財計 画指数
	a		b		a + b	指数	
	億円	%	億円	%	億円		
50	12,295	100.0	—	—	12,295	100	100
51	8,199	53.4	7,155	46.6	15,354	125	120
52	10,889	68.5	4,998	31.5	15,887	129	142
53	13,606	67.3	6,596	32.7	20,202	164	179
54	16,551	67.9	7,814	32.1	24,365	198	215
55	20,834	78.4	5,737	21.6	26,571	216	225
56	24,446	85.7	4,066	14.3	28,512	232	234
57	28,762	100.0	—	—	28,762	234	240
58	21,231	74.1	7,418	25.9	28,649	233	239

- (注) 1. 基準財政需要額は当初算定による。
 2. 財源対策債等は財政対策債を含む発行額で、財政対策債を除きその80%を計上。
 3. 基準財政需要額及び財源対策債等の比率は合計に占める構成比である。
 4. 58年度7,418億円=1兆3,246億円×0.7×0.8
 1兆3,246億円：58年度当初計画額
 0.7：財源対策債に占める都道府県分の割合（56年度決算）
 0.8：算入率ですべて80%算入事業とみなす。

ても1,000億円程度の不足額がみられる。

この結果からみる限り、57年度及び58年度の地方財政計画上の投資的経費がほぼ同額であることから、基準財政需要額の一部を財源対策債へ振り替える過程において、地方団体の財源切り捨てが行われたものと推察される。

ここで、投資的経費の単位費用には直接関係はないが、基準財政需要額から振り替えられた財源対策債等の元利償還金について触れてみることにする。

この元利償還金は、51年度及び52年度許可債については2年据置8年償還、53年度以降許可債のうち政府資金及び市場公募債発行団体に係るものについては3年

表 28 基準財政需要額と財源対策債振替額との関係

(単位：億円)

費目	本 県				全 国 (都道府県)			
	57	58		不足額 a-(b+c)	57	58		不足額 d-(e+f)
	需要額 ×1.033 a	需要額 b	財 源 対 策 債 c		需要額 ×1.033 d	需要額 e	財 源 対 策 債 f	
河 川 費	108	29	89	△10	3,841	993		
港 湾 費 (港 湾)	1	1	1	△ 1	1,035	301		
港 湾 費 (漁 港)	4	1	2	1	455	106		
そ の 他 の 土 木 費	225	148	23	54	4,904	3,299		
高 等 学 校 費	94	86	17	△ 9	2,080	1,777		
特 殊 教 育 諸 学 校 費	5	5			155	127		
社 会 福 祉 費	19	15	1	3	534	419		
労 働 費	3	2		1	162	137		
農 業 行 政 費	20	9	4	7	2,975	1,315		
林 野 行 政 費	12	4	12	△ 4	1,087	538		
水 産 行 政 費	1	1			186	97		
そ の 他 の 諸 費 (人 口)	141	139		2	4,161	4,094		
そ の 他 の 諸 費 (面 積)	12	12			1,409	1,358		
合 計	645	452	149	44	22,984	14,561	7,418	1,005

- (注) 1. 振替対象外費目は本表からは除く。
 2. 1.033：58年度政府経済見通しによる消費者物価上昇率。
 3. 本県の財源対策債は流域下水道及び高等学校債を除き80%を計上。
 4. 7,418億円：表27に同じ。

据置17年償還による理論計算により「財源対策債償還費」に算入されるが、その全額ではない。まず、51年度の「財政対策債」は、地方財政法第5条に掲げる経費(建設事業等)以外の経費に充当できる特別な地方債(同法附則第33条の2)とされ、「その他の土木費(人口)」及び「その他の諸費(人口及び面積)」に算入されていた投資的経費に係る需要額の一部を、その算定方法に準じた方法によって配分したものであることから、その元利償還金は全額算入される。その配分額は全国ベースで4,496億円、本県は98億円となっている。次に、51年度以降発行された「財源対策債」の元利償還金のうち、流域下水道、義務教育施設、高校、清掃施設、及び

3 就労事業分はその全額、その他の事業分はその 80% が算入される。

この「財源対策債償還費」に「地方税減収補てん債償還費」（後述）を加えた需要額は年々増加傾向にある（表 29）。58 年度をみると本県は 178 億円（基準財政需要額全体に占める割合 4.0%）、全国ベースでは 6,688 億円（同 6.0%）に達し、後年度の地方財政を圧迫する大きな要因となっている。

表 29 財源対策債及び地方税減収補てん債償還費の状況
(単位：億円、%)

		51	52	53	54	55	56	57	58
本 県	需要額	22	40	83	116	143	145	156	178
	構成費	1.0	1.5	2.7	3.4	3.8	3.5	3.5	4.0
全 国	需要額	385	1,113	2,074	3,534	4,692	4,961	5,742	6,688
	構成費	0.6	1.6	2.6	4.0	4.8	4.7	5.0	6.0

(注) 1. 全国は都道府県分である。
2. 構成比は基準財政需要額全体に占める割合。

第 4 節 補 正 係 数

基準財政需要額は、原則的には〔単位費用×測定単位の数値〕で求められるが、それぞれの地方団体には経済的、社会的、地理的条件等に差異があることから、実態的には単位当りの行政経費にも差が生ずることとなる。そこで、これらの条件の差を基準財政需要額に反映させるために用いられるのが補正係数である。この補正係数は、各地方団体の単位当り費用の法定単位費用に対する比率であって、これを測定単位の数値に乗ずることとされている。

道府県分に適用されている補正の種類は次のとおりである。

種 別 補 正	
段 階 補 正	
密 度 補 正	{ 密度補正 調整的密度補正
態 容 補 正	{ 普通態容補正 経常態容補正 投資態容補正
寒 冷 補 正	
数値急増補正	{ 人口急増補正 I 人口急増補正 II
数値急減補正	{ 人口急減補正 数値（農家数等）急減補正
財 政 力 補 正	{ 投資補正 事業費補正

また、各費目に適用される補正は表 30 のように通常 2 種類以上ある。この場合、連乗または加算して最終補正係数を求めることとなり、その区分は、補正の事由相互間に関連のあるもの（面的、静態的）は連乗し、関連のないもの（点的、動態的）は加算する方法がとられる。

表 30 行政費目ごとの補正適用一覧表

(道府県分)

費目	区分	補正の種類 測定単位	種別	段階	密度	態 容			寒 冷			人口急増		数値 急増	財政力	
						普通	投資	事業	給与 差	寒冷 度	積雪 度	I	II			
警察費	經常	警察職員数	○	○	○				○							
道路橋りょう費	經常	道路の面積	○		○				○	○	○					
	投資	道路の延長					※4			○	○					
河川費	經常	河川の延長							○							
	投資	河川の延長						○	○							
港湾（漁港を含む。）費	經常	係留施設の延長	○						○							
	投資	外郭施設の延長						○	○							
その他の土木費	經常	人口		○	○				○			○				
	投資	人口						○	○							
小学校費	經常	教職員数				※5			○							
中学校費	經常	教職員数				※5			○							
高等学校費	經常	教職員数	○						○							
	經常	生徒数	○						○	○	○					
	投資	生徒数						○	○							
	經常	児童及び生徒数	○		○				○							
特殊教育諸学校費	經常	教職員数	○						○							
	經常	児童及び生徒数	○		○				○							
	經常	学級数	○						○	○	○					
投資	学級数						○		○	○						
その他の教育費	經常	人口		○	※1			○			○					
生活保護費	經常	町村部人口		○	※1			○	○							
社会福祉費	經常	人口		○	※1			○			○					
	投資	人口						○		○						

費目	区分	補正の種類 測定単位	種別	段階	密度	態容			寒 冷			人口急増		数値 急増	財政力
						普通	投資	事業	給与 差	寒冷 度	積雪 度	I	II		
衛生費	経常	人口		○	※1 ○	○			○			○			
労働費	経常	人口		○	○	○			○			○			
	投資	失業者数				○	○								
農業行政費	経常	農家数		○	○	○			○					○	
	投資	耕地の面積				○									
林野行政費	経常	林野の面積				○			○						
	投資	林野の面積				○									
水産行政費	経常	水産業者数	○	○		○			○						
	投資	水産業者数				○									
商工行政費	経常	人口		○	○	○			○			○			
徴税費	経常	税額	○		※2 ○	○			○						
恩給費	経常	恩給受給権者数	○												
その他の諸費	経常	人口		○	○	※3 ○			○	○	○	○		○	
	投資	人口							○	○		○			
	投資	面積													
災害復旧費		元利償還金	○												○
地域改善対策事業債等償還費		元利償還金													
公害防止事業債償還費		元利償還金													
地方税減収補てん償還費		地方債の額	○												
石油コンビナート等償還費		元利償還金													
地震対策緊急整備事業債償還費		元利償還金													
財源対策債償還費		地方債の額	○												
地域財政特例対策債償還費		地方債の額	○												

(注) ※1には密度Ⅱ及び密度Ⅲ補正を含む。 ※2には密度Ⅱ補正を含む。 ※3には態容Ⅱ補正を含む。
※4には投資Ⅱ補正を含む。 ※5には経常態容補正を含む。

出典：地方交付税制度解説（58年度補正係数・基準財政収入額篇）

1. 種別補正

測定単位の中に種類の異なるものがあり、その種類ごとの単位当たり費用に差がある場合、これを調整するための補正である。たとえば、道路橋りょう費（経常）の測定単位は面積であるが、このうち橋りょう部分の単位当たりの維持管理経費は、他の道路部分よりも割高となる。そこで、橋りょう部分の面積に一定率を乗ずることによってその面積を割り増しするものである。

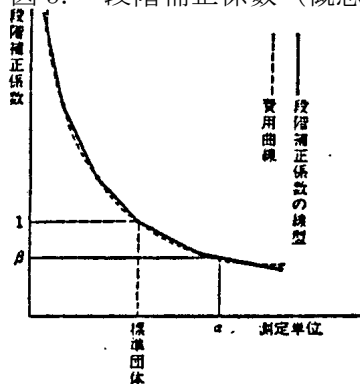
2. 段階補正

測定単位の数値の増減に応じて単位当たり費用が割高または割安になる点を補正するものである。たとえば、地方団体の首長に要する人口1人当たり経費は、人口が少ないほど割高となる。また、地方団体が一定の行政事務を処理するためには、その規模の大小にかかわらず一定の組織、施設を必要とすることから、その規模によっても単位当たりの経費の内容に差が生じてくる。こうした傾向を捉えようとするのが段階補正である。

段階補正係数の算定方法は、まず、測定単位の一定段階ごとに他の条件をひとしくする団体を想定し（たとえば、衛生費にあつては人口60万人から600万人までに9段階のモデル団体を想定する）、その段階ごとの団体について、一般財源所要額と測定単位1単位当たり費用を算定し、これを基礎として、標準団体を基準に超過累退の方法により各数値区間ごとの割落し率または割増し率を求める。次に各地方団体の測定単位の数値に対して順次この率を乗じて得た数値を元の測定単位の数値で除して得た数値が段階補正係数となる。要は図5のように測定単位の数値の大小に応じた1単位当たりの費用曲線が与えられていると考えた場合、これに近似する線型により段階補正係数を求めているものである。

段階補正による本県の需要額は表31のとおり、「警察費」及び人口を測定単位とするすべての費目で割落しとなっており、合計では176億円の減額である（各費目の増減額は当該補正がないものとして算定した需要額との差額とする。以下の補正においても同じ）。

図5. 段階補正係数（概念図）



出典：現代地方自治全集 11

「地方財政制度」

表 31 段階補正による需要額の増減

費 目	補正係数	増 減 額
警 察 費	0.963	△ 32 ^{億円}
その他の土木費	0.481	△ 23
その他の教育費	0.894	△ 19
社会福祉費	0.877	△ 11
衛生費	0.916	△ 16
労働費	0.943	△ 2
商工行政費	0.705	△ 38
その他の諸費	0.759	△ 56
農業行政費	1.752	20
水産行政費	1.489	1
合 計		△176

表 32 財政力指数による都道府県のカテゴリ

グループ	財政力指数 (昭和54～56年度平均)	所 属 団 体	団体数
B ₁	0.800～1.000	愛知県、神奈川県、大阪府	3
B ₂	0.500～0.800	静岡県、埼玉県、兵庫県、京都府、千葉県、福岡県、 広島県、栃木県、群馬県、茨城県、滋賀県、	11
C	0.400～0.500	宮城県、岡山県、山口県、三重県、岐阜県、長野県、 富山県、北海道、石川県、香川県、福島県、福井県	12
D	0.300～0.400	新潟県、奈良県、和歌山県、愛媛県、熊本県、大分県 山梨県	7
E	0.300未満	山形県、宮崎県、鹿児島県、長崎県、佐賀県、岩手県 青森県、徳島県 秋田県、鳥取県、高知県、島根県、 沖縄県	13
F	1, 15328	東京都	1

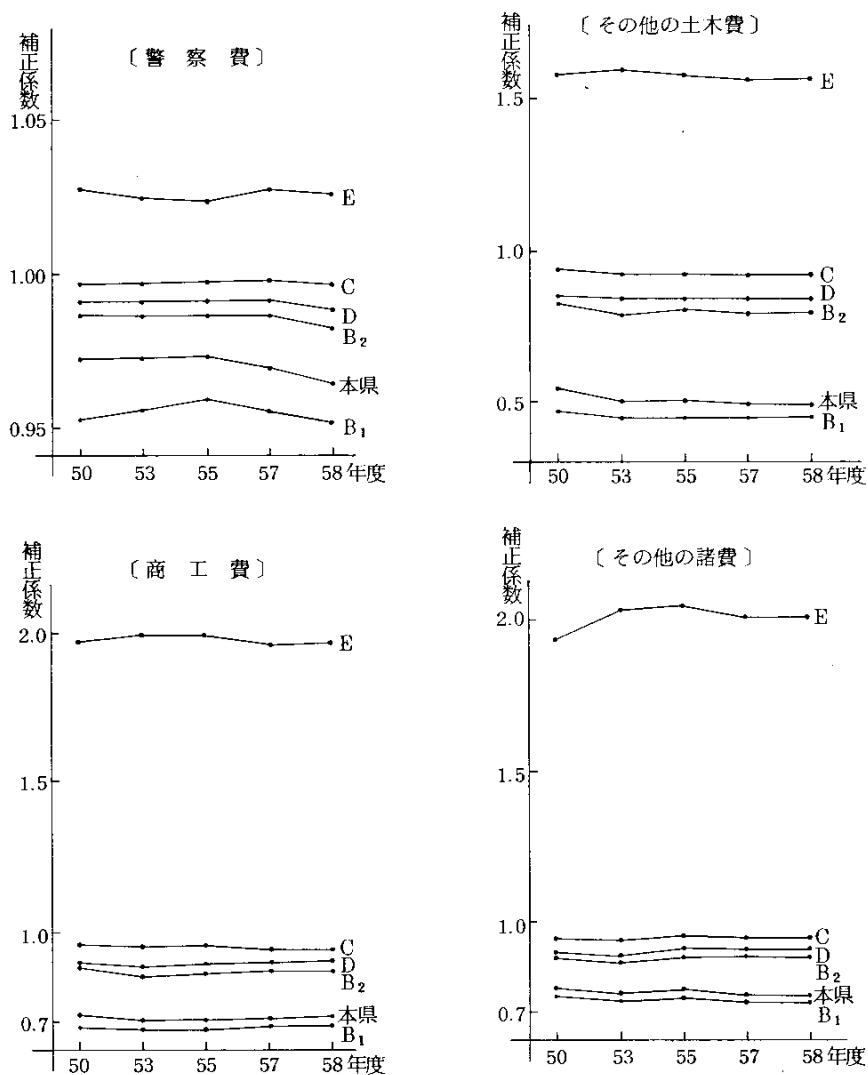
出典：都道府県財政指数表（56年度、自治省）

次に、主な費目の段階補正係数について、団体間の比較を試みる。この場合、補正による増減額の大きい費目を取り上げることとし、また、用いる団体は、本県のほか財政力指数により区分されている B₁～E グループ（表 32）の中から抽出した

各1団体とする。なお、その抽出にあたっては、当該グループの平均に近いことのほか人口、面積等条件の差異も考慮することとした（以下の補正においても同一団体とし、それぞれ B_1 、 B_2 、C、D、E と称する）。

図6をみるといずれの費目においても B_1 と本県の係数が低く、Eが高いところに位置し、Cが係数1.0あたりにある。また、その年度間の推移は、51年度に低下し、その後の変動は小さいものとなっている。

図6 段階補正係数の団体間比較



段階補正係数の算定においては、段階別モデルの財政需要額が決定的要因となる。「衛生費」のようにモデル団体の需要額を算出する過程で、標準団体経費を職員数に比例する経費、人口に比例する経費、保健所数に比例する経費等に分類するなど比較的詳細な積算が示されている費目もあるが、職員の配置数などの積算根拠が明示されないままモデル団体の需要額が決められているのが一般的パターンである。

3. 密度補正

行政に要する経費が人口密度その他これに類するものの増減に応じて、逡減または逡増することを反映させるための補正で、次の2種類に区分することができる。

(1) 密度補正

人口密度、自動車交通量、人口1人当り税額のように測定単位の数値が同じであっても、その密度によって単位当り経費が割高または割安となることを補正するものである。たとえば、人口密度が小さければ交通経費は割高となり、また、交通量の多少によって道路維持補修費も割高あるいは割安となる。

密度補正係数は、密度段階別の団体を想定し、このモデル団体の単位費用を基礎とすることから段階補正係数とほぼ同様の算定方法である。

密度補正による本県の58年度需要額は18億円の減額となっている(表33)。本県に適用があるのは表にある3費目のみである。

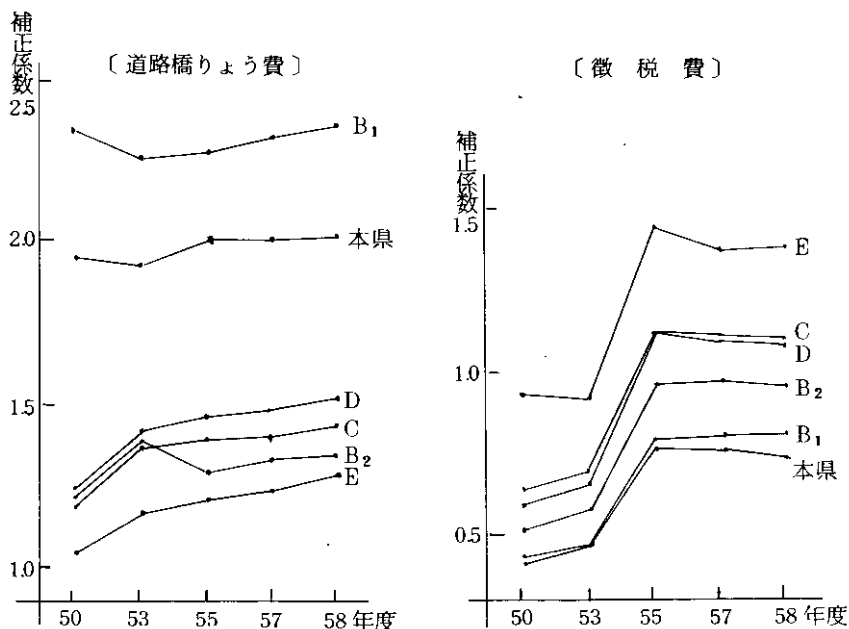
表33 密度補正による需要額の増減

費目	指 標	補正係数	増減額
道路橋りょう費	交通量	2.063	32億円
生活保護費	一般生活扶助人員	0.938	△1
徴税費	人口1人当たり税額及び人口密度	0.737	△49
合計			△18

次に、主な費目について補正係数の団体間比較をみると(図7)、「道路橋りょう費」では交通量の多いB₁の係数が最も高い。「徴税費」は人口1人当たり税額及び

人口密度が小さいEの係数が高いものとなっており、近年本県の係数が最も低い位置にある。この補正係数は、人口1人当り税額による係数に人口密度による係数を乗ずることにより求められるために、本県のように両者の係数がともに1未満の団体の補正係数は小さいものとなる。

図7 密度補正係数の団体間比較



密度補正係数は、段階補正係数とほぼ同様の算定方法であることから、モデル団体の財政需要の算出方法が不明確であるという問題点がある。

また、人口を測定単位とする費目については、補正が適用される団体は人口密度250人/km²未満の団体に限られ、それ以上の団体は補正係数1.0とされている。したがって、大都市を抱える本県のような人口過密の団体について需要額を割増しするのではなく、全国平均310人(55年国調)よりかなり小さい、いわば過疎団体に割増しをするための補正といえよう。

(2) 調整的密度補正

調整的密度補正は、補正事由からさらに2種類に区分することができる。また、(1)の密度補正係数が連乗されるのに対して、当該補正係数は加算される。

①単位費用に算入されている特定の経費が、標準団体に想定された行政規模と個々の地方団体の実態とが必ずしも比例していない場合、その特定の経費が的確に反映される指標を用いて割増または割落しをするものである。たとえば、社会福祉費の測定単位である人口と保育所入所措置児童数は必ずしも比例しないので、標準団体に算入されている措置児童数の人口比率を基準として割増または割落しをする。

②単位費用に算入されない特殊需要を算入するための補正であり、「特殊教育諸学校費」及び「その他の教育費」に適用される。

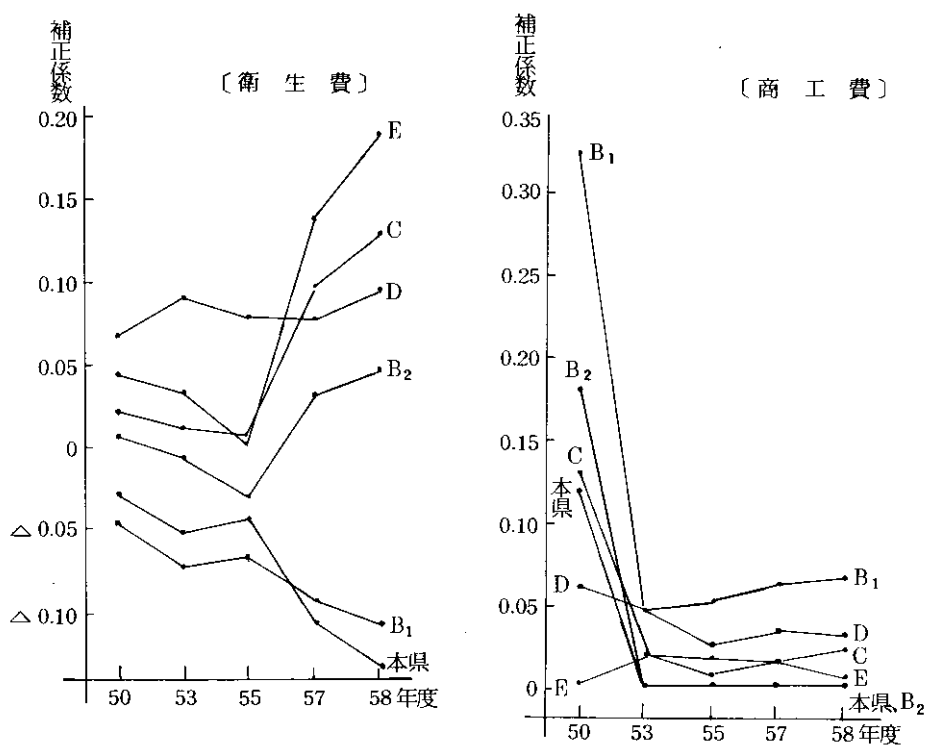
調整的密度補正による本県の58年度増加需要額は53億円となっている(表34)。このうち増加額の大きい費目は私立学校助成費が算入されている「その他の教育費」92億円である。一方、「社会福祉費」及び「衛生費」は合わせて45億円の減額となっている。

表 34 調整的密度補正による需要額の増減

費 目	指 標	補正係数	増減額
その他の教育費	私立学校生徒数等	0.536	92 ^{億円}
生活保護費	被生活保護者数	0.079	
	老人ホーム被措置者数	0.014	1
社会福祉費	65歳以上高齢人口及び出稼労働者数	0.018	2
	保育所入所措置児童数	△0.072	△10
衛生費	結核・精神病入院患者数	△0.021	△6
	70歳以上高齢人口	△0.115	△31
労働費	工場事業場労働者数	△0.058	△2
商工費	商工業の事業所数	0.000	—
特殊教育諸学校費	市町村立学校の生徒数等、県立学校幼児数	0.626	3
その他の教育費	公立大学、短大、高専学生数	0.019	3
合 計			53

次に、調整的密度補正係数の団体間比較をみると（図8）、「衛生費」の係数は、57年度から老人医療費の公費負担に伴う需要額を算入するために、「70歳以上の高齢人口」が新たな指標として設けられたことにより本県は最も低い係数となっている。「商工行政費」では中小企業関係経費に係る需要額を反映させるために、その指標として、従来、「商工業の従業者数」が用いられていたが、51年度に「商工業の事業所数」に改められたことにより、大規模な事業所の占める割合が大きい団体の補正係数は著しい低下となっている。

図8 調整的密度補正係数の団体間比較



本県のような過密団体においては、就業者人口の占める比率が高いため相対的に高齢人口の比率は低く、また、保育児童等の比率も低い。これらを理由に調整的密度補正によって多額の割落しがなされている。また、「その他の教育費」に算入される県立短期大学経費は、その単価が低いため本県の58年度一般財源所要額12億円に対して、わずか3億円の算入額にすぎないものとなっている。

4. 態容補正

各地方団体が置かれている社会的、経済的あるいは制度的な差異や公共施設の整備状況などにより生ずる単位当りの経費の差を補正するものである。

(1) 普通態容補正

都市的形態やへき地の度合い及び行政権能による経費の差を補正するものである。

このうちへき地補正は、へき地に勤務する職員のへき地手当に要する増加需要額を主に算定しようとするもので、「その他の諸費」に一括算入されている。当該補正は本県に適用されないのでここでは取り上げないこととする。

普通態容補正係数の算定方法は次のとおりである。

$$\text{普通態容補正係数} = \left\{ \frac{\text{種地別の共通係数}}{\text{標準団体の給与費比率}} + (1 - \text{給与費比率}) \right\} \times \text{行政権能差}$$

ア 種地

都市を中心とする同一生活圏域の発達に伴い、その圏域内の中核都市とその周辺市町村では都市的形態の程度が異なるので、そこで行う行政に要する経費にも差異が生じてくる。このような差異を反映させるため、市町村を甲地（中核都市）と乙地（周辺市町村）とに区分し、いくつかの指標を用いて算出した得点（評点）の合計点により、それぞれ1種地から10種地までに区分されている（表35、表36）。

なお、市町村は甲、乙両者の方法により算定し、有利な方の種地を選択できるものとされている。

表 35 各指標の評点配分（満点表示）

甲 地		乙 地	
指 標	評点	指 標	評点
人口集中地区人口	650	甲地からの距離	350
経済構造比率	100	昼間流出人口比率	250
宅地平均価格指数	100	経済構造比率	200
昼間流入人口	150	宅地平均価格指数	200
計	1,000	計	1,000

表 36 評点による種地配分

種地	甲 地	乙 地
10	950点以上	950点以上
9	900 ～ 949点	900 ～ 949点
8	850 ～ 899点	850 ～ 899点
7	750 ～ 849点	800 ～ 849点
6	650 ～ 749点	750 ～ 799点
5	550 ～ 649点	700 ～ 749点
4	450 ～ 549点	600 ～ 699点
3	350 ～ 449点	500 ～ 599点
2	200 ～ 349点	350 ～ 499点
1	200点未満の市	350点未満

(注) 甲1種地にはこのほかに人口集中地区人口を有する町村及び広域市町村圏中核町村を含む。

58年度の本県市町村の種地区分は表37のようになっている。

表 37 本県市町村の種地区分

種地	市 町 村 名	人口 (55国調)
甲10	横浜市	2,773,674 人
8	川崎市	1,040,802
6	横須賀市、藤沢市、平塚市	935,648
5	小田原市	177,467
4	秦野市、伊勢原市	193,185
3	南足柄市、三浦市	88,606
2	真鶴町、湯河原町、箱根町	55,306
乙 9	相模原市	439,300
8	大和市、鎌倉市、逗子市	399,043
7	座間市、茅ヶ崎市、海老名市、葉山町	370,374
6	厚木市、綾瀬市、城山町	226,204
5	大磯町、愛川町、二宮町、寒川町、相模湖町	132,449
4	津久井町、藤野町、松田町、清川村	46,356
3	大井町、開成町、中井町、山北町	45,934

また、道府県分の普通態容補正の適用にあたっては、市町村の種地を用いることとされている。通常、県庁所在地の種地が用いられるが、53年度の改正により「警察費」、「小学校費」、「中学校費」、「高等学校費」、「その他の諸費」については、市町村の人口積上げ方式によることとされている。

イ 共通係数

各種地ごとの給料、調整手当、期末勤勉手当、通勤手当、住居手当及びその他の手当等の合算額を、道府県分にあつては甲地6種地を、市町村分にあつては甲地3種地を基準に求めた率を共通係数としている(表38)。

表 38 共通係数算出表（道府県分、58 年度）

種地	調整手当		期末・勤勉手当	時間外手当等	給料等	計	共通係数
	支給額	率					
甲10	13,819 ^円	9.0 [%]	66,977 ^円	20,961 ^円	202,124 ^円	303,881 ^円	1.073
9	13,819	9.0	66,977	20,159		303,079	1.070
8	9,213	6.0	65,097	19,129		295,563	1.044
7	3,839	2.5	62,902	17,780		286,645	1.012
6	2,303	1.5	62,275	16,496		283,198	1.000
乙10	9,213	6.0	65,097	17,048		293,482	1.036
9	7,677	5.0	64,469	16,373		290,643	1.026
8	3,071	2.0	62,589	15,555		283,339	1.000

ところで、本県に所在する国の機関に勤務する職員の調整手当支給率は、横浜市、川崎市、鎌倉市、逗子市、及び葉山町にあっては9.0%、藤沢市では3.0%である。そこで、共通係数算定の基礎とされている調整手当支給率をみると、これらの市町のうち川崎市は甲8で6.0%、鎌倉市は乙8で2.0%、葉山町は乙7で1.5%、藤沢市は甲6で1.5%と国の職員に比べ低い支給率が適用されている。したがって、種地別の人口積上げ方式による費目にあっては、これらの市町分について算入不足となり、しかも、甲6及び乙8以下の市町村分は共通係数1.000のため割増しがされない結果となっており、その人口は2,670,572人で本県人口の39%を占めている。

本県はすべての地域が通勤可能区域であり、物価による地域差もほとんどないことから、県庁所在地と他の地域における行政経費に差はないものと見なすことが妥当である。したがって、本県の実態から考えるとすべての費目に県庁所在地の種地を適用すべきである。

ちなみに、種地別の人口積上げ方式による6費目について、県庁所在地の種地を適用するならば、本県の需要額は86億円（58年度）の増額となる（表39）。

表 39 県庁所在地の種地を適用した場合の増加需要額

費 目	現 行		試 算		増 加 額
	補正係数	需 要 額 億円	補正係数	需 要 額 億円	
警 察 費	1.128	832	1.160	856	24
小 学 校 費	1.035	730	1.069	755	25
中 学 校 費	1.035	435	1.069	450	15
高 等 学 校 費 (教 職 員 数)	1.034	506	1.067	523	17
高 等 学 校 費 (生 徒 数)	1.015	74	1.029	75	1
そ の 他 の 諸 費	1.025	180	1.048	184	4
合 計		2,757		2,843	86

ウ 行政権能差

法令等に基づいて行政上の権限に差が生じていることに伴う財政需要の差異を反映させるものである。道府県にあっては、指定都市の民生・衛生行政等の移譲事務、特定市の建築基準行政、保健所設置市の保健所業務、計量市の計量取締行政など道府県の事務が不要または減額となるべき経費について割落しが行われる。

その算定方法は、標準団体一般財源総額から不要または減額となる一般財源を控除した額を、もとの一般財源総額で除して得た率をもって補正率とする。「社会福祉費」を例にとると補正率は0.391（58年度）となっている。

(2) 経常態容補正

地方団体ごとの人口の年齢別構成等、市町村の種地または級地（市町村分の「農業行政費」等の普通態容補正に用いられる地域区分）と関係のない態容に基づく行政経費のうち、経常経費に係るものの差異を反映させるため54年度に新設された補正である。

現在、経常態容補正が適用されているのは「小学校費」及び「中学校費」のみで、これは、小中学校の新規入学者数の多少による教職員数の改定状況により、都道府

県ごとの教職員の平均給与額に差異が生じていることによる。

経常態容補正係数の算定方法は次の算式による。

$$\textcircled{1} \quad A \geq 1.000 \text{ となる都道府県} \quad (A - 1) \times 0.5 \times \alpha + 1.000$$

$$\textcircled{2} \quad A < 1.000 \text{ となる都道府県} \quad (A - 1) \times 0.3 \times \alpha + 1.000$$

$$A : \text{平均俸給月額比率} = \frac{\text{当該団体平均俸給月額}}{\text{全国平均俸給月額}}$$

$$\alpha = \text{標準団体給与費比率 (58年度 0.930)}$$

0.5、0.3＝算入率

この算式によると①に該当する団体は、職員の年齢構成が高いことにより平均給与額が高いために割増しされる団体で、②に該当する団体はこの逆である。本県は②に該当するため「小学校費」、「中学校費」とともに補正係数は0.970、つまり3%の割落しを受け、その額は「小学校費」22億円、「中学校費」13億円となっている（58年度）。

算入率をみると①0.5、②0.3となっている。この率は57年度まで①0.4、②0.1であって、58年度の改正により強化されたものである。

表 40 普通態容補正及び経常態容補正による需要額の増減

普通態容及び経常態容を合わせた補正による本県の58年度増加需要額は、総額で61億円となっている（表40）。増加額の大きい費目は「警察費」94億円、「商工行政費」27億円などである。すべての費目で種地による割増しがなされているが、「小学校費」及び「中学校費」は経常態容補正による割落しがあるため6億円の増加にすぎない。また、「社会福祉費」及び「衛生費」は、指定都市及び保健所設置市の関係で行政権能差による割落し（112億円）のため105億円の減額となっている。

費目	補正係数	増減額
警察費	1.128	94 ^{億円}
小学校費	1.005	4
中学校費	1.005	2
高等学校費 (教職員数)	1.034	17
特殊教育諸学校費 (教職員数)	1.067	5
その他の教育費	1.031	5
社会福祉費	0.669	△39
衛生費	0.731	△66
商工行政費	1.422	27
徴税費	1.033	4
その他の諸費	1.025	4
その他		4
合計		61

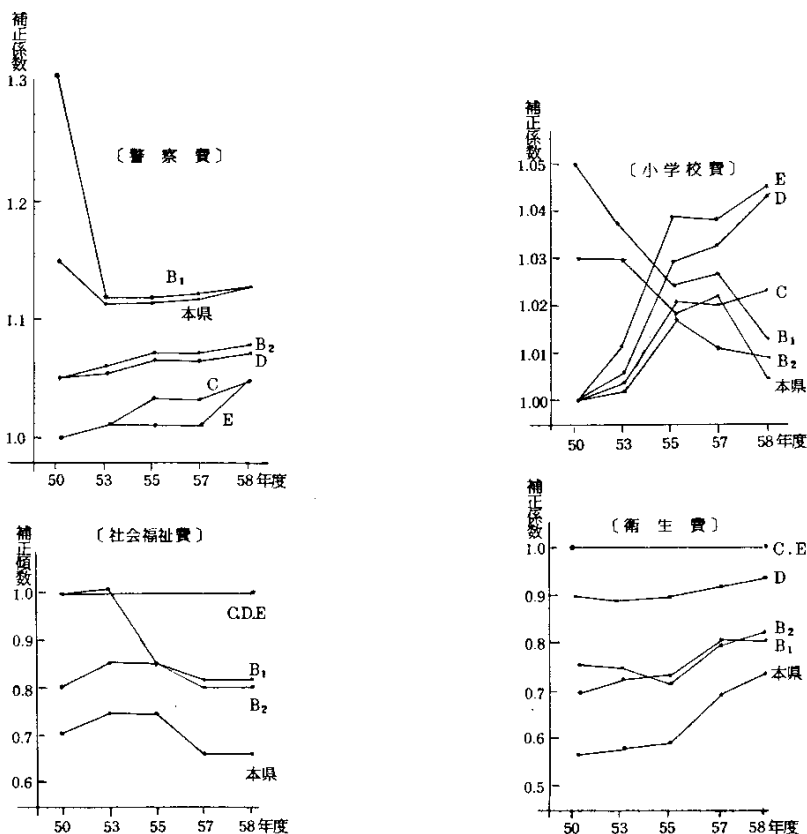
次に、補正係数の団体間比較をみると

(図9)、「警察費」の係数は B_1 が高く、都市的形態が進んでいることがあらわれている。補正係数の推移をみると、 B_1 と本県の係数の低下と他団体の上昇により、その差は縮小している。この理由の大きなものとしては、53年度に種地別人口積上げ方式がとり入れられたことがあげられる。

「小学校費」では、52年度まで B_1 と本県のみが割増しがなされていた。ところが、53年度に種地別人口積上げ方式が、さらに54年度に経常態容補正が適用されたことにより、 B_1 と本県の係数が大きく低下するとともに、他団体の係数が大きく伸びた結果、58年度になると本県の係数が最も低いものとなっている。このように極端に需要額を切り捨てることは、地方団体の財政運営上問題を生ずるといえよう。

「社会福祉費」及び「衛生費」は、本県の係数が最も低い。これは本県が指定都市を2つ包括しているため、行政権能差による割落し額が大きい結果である。

図9 普通態容補正及び経常態容補正係数の団体間比較



(3) 投資態容補正

投資態容補正は、地方団体ごとの行政施設の整備状況その他の態容に基づいて、投資的経費の必要度を一定の指標を用いて測定する補正である。この補正は、用いる指標の種類によって投資補正と事業費補正に分けられる。投資補正は、投資的経費の種類に対応してある部分の投資費用の必要度を最もよく反映する客観的な統計数値を指標として用いることとされている。また、事業費補正は、各地方団体の公共事業費の地方負担等を指標とし、客観的指標のみでは算入し難い経費または現実の財政負担との差があることなどを考慮するための補正である。

投資態容補正は、投資的経費の財源を充実するため、42年度に従来投資的経費に適用されていた「特別態容補正」と「密度補正」とを整理統合したものである。

「特別態容補正」は、財政力の弱い道府県について、公共事業費等投資的経費の財源の強化を図るため、31年度に新設され「道路費」、「河川費」、「農業行政費」等に適用されたもので、その指標としては第2次及び第3次産業就業者数、人口1人当たり県税負担額等が用いられている。

「密度補正」は、37年度に当時の産業経済の急速な発展に比べ立ち遅れていた公共資本の充実を図る目的で新設されたもので、地方団体の経費負担の実態に即応させるため「河川費」、「港湾費」等に適用された。「河川費」については河川の延長当り人口、「港湾費」等には公共事業費の地方負担額を反映させるために当該団体の公共事業費の額が指標とされている。

また、44年度の改正では、従来一括して算定されていた基準財政需要額を、経常経費と投資的経費に区分するとともに、投資的経費の算定にあたっては、原則として、「減価償却算入方式」を「計画的事業費算入方式」に改めた。これらの改正は、地方団体の実情に即して動的な財政需要の算定を強化することを目的としている。

「減価償却算入方式」は、当初に一定水準を備えた施設または設備の存在を想定し、その建設費の減価償却費を単位費用の積算基礎に算入する方式であるために、①現状維持性、静態性が強く、社会経済の進展に伴う新たな社会資本の投下の要請に適応しえないこと、②地方団体の現実の財政需要との乖離が大きいことなどの問題点がみられた。そこで、各事業ごとに一定計画期間中に達成すべき目標水準を設定し、この目標水準を達成するための年次別計画を策定し、この計画に基づいて当該年度の単位費用及び補正を通じて基準財政需要額に算入する「計画的事業費算入方式」

に改めたものとされている。この目標水準の設定にあたり、各種の国の長期計画等が基礎とされた。その際、事業費補正についても算入率の引上げ、適用費目の拡大により強化された。

ア 投資補正

投資補正は投資的経費のすべての費目に適用される。投資補正係数の算定は次の2種類の方法による。

まず、人口を測定単位とする費目は、標準人口比率（標準団体の人口に対する当該団体の人口の割合）により算入する割合と、人口比例的に算入する割合とを設定することにより補正係数を求める。

次に、その他の費目は、当該費目の経費に係る単位費用の積算内容と関連を有し、その必要度をあらわすとみられる数個の指標を選び、その指標に係る当該団体の数値を全国平均値等で除して指数化し、これらの指数を単位費用の積算内容と関連を有する部分のウェイトにそれぞれ乗じたものを合算して補正係数とするものである。

具体的な算定方法は各費目のなかで詳述することとする。

投資補正によって本県の58年度需要額は73億円の減額となっている（表41）。このうち増加額の大きい費目は「道路橋りょう費」と「河川費」であり、合わせて61億円である。一方、「その他の諸費（人口及び面積）」は119億円の減額となっている。

次に、主な費目について団体間比較をしながら分析していくこととする。

①道路橋りょう費

道路の未改良延長、未舗装延長、橋りょう延長の多少により一次改築経費の必要度は異なり、また、混雑度、交通量等により二次改築経費の必要度が異なることを補正しようとするものである。

図10をみると本県の補正係数は高いところに位置している。これは測定単位である本県の道路延長が全国でも2番目に小さいために、補正の指標とされている標準道路延長比率（標準団体の道路延長を当該団体の道路延長で除して得た数値）や道路延長当り人口（人口を道路延長で除して得た数値）が大きいことによる。

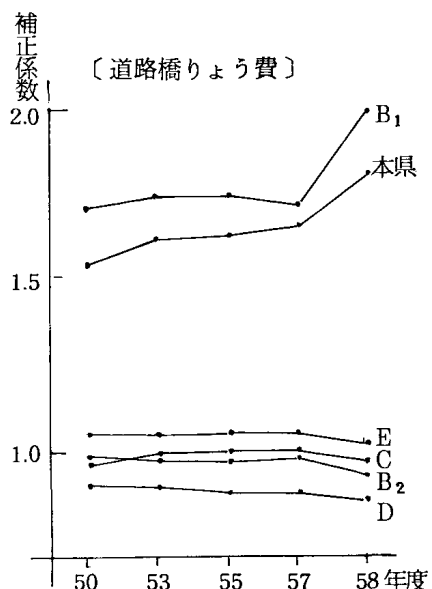
また、58年度に本県の係数が前年度に比べて高いのは、基準財政収入額に新たに算入されることとなった交通安全対策特別交付金の額と、これに見合う事業費とし

表 41 投資補正による需要額の増減

費 目	指 標	補正係数	増減額 億円
道路橋りょう費	I 未改良・未舗装延長比率、橋りょう延長比率、混雑度、交通量、延長当たり人口・面積比率、標準延長比率	1.632	34
	II 人口集中地区人口比率、交通事故発生件数	0.166	9
河 川 費	延長当たり人口、標準延長比率、長大河川延長比率	4.603	18
その他の土木費	I 人口集中地区人口比率、街路混雑度、標準団体人口比率	0.961	△ 6
	II 海岸関係市町村人口比率		
	III 空港周辺世帯数比率		
高等学校費	要改築面積、校舎屋体不足面積、産振校舎不足面積 標準生徒数比率、増加生徒予定数比率	0.994	△ 1
特殊教育諸学校費	盲・ろう・養護学級数比率、小中・高校学級数比率	1.101	1
社会福祉費	標準人口比率、指定都市人口比率	0.486	△ 15
労働費	就労者賃金比率、就業者数比率	1.323	1
農業行政費	田・畑・樹園地・牧野・林野・耕地の面積比率	1.646	3
	農家人口比率		
林野行政費	林道延長比率、荒廃地・要造林地・人工林・林野の面積比率 林業就業者構成比率、標準林野面積比率	1.787	2
水産行政費	沿岸漁業者比率、漁業・養殖業就業者比率	0.920	
その他の諸費(人口)	標準人口比率、過疎地域等人口比率	0.540	△109
その他の諸費(面積)	可住地面積比率	0.539	△ 10
合 計			△ 73

て単位費用に加算された需要額との差を解消するために、投資補正により割増し算入されたことによる。この投資補正は交通安全対策特別交付金の配分基礎である人口集中地区人口と交通事故発生件数が、「道路橋りょう費」の測定単位である道路の延長と異なることにより、新たに算入される収入額と単位費用により加算される需要額に差が生ずるため補正するものである。この補正を国は、激変緩和のための当分の間の特例措置であるとし、その算入率も順次遞減する意向であるが、新たな収入額と需要

図 10 投資補正係数の団体間比較①



額を一致させる補正の趣旨から考えれば、これを廃止する理由は乏しい。

なお、この問題点については第3章「基準財政収入額の算定」でさらに言及することとする。

②高等学校費

高等学校の増改築の必要度を校舎等の不足面積により、また、産業教育施設の不足を解消するため産振校舎不足面積により補正するものである。

58年度の補正係数の算定方法は次のようになっている。

$$\text{投資補正係数} = \left(\frac{A}{0.059} \times 0.1 + \frac{B}{1.425} \times 0.7 + \frac{C}{6.792} \times 0.2 \right) \times 0.6 + D \times 0.4 + \frac{E}{1.208} \times 0.5$$

A：生徒1人当り校舎要改築面積

B：生徒1人当り一般校舎及び屋内運動場の不足面積

C：生徒1人当り産振校舎不足面積

D：標準生徒数比率

E：増加生徒予定数比率

0.059、1.425、6.792、1.208：全国平均数値

各団体の補正係数は図11のように大きく変化している。これは51年度以降、当該補正により算入されていた需要額が地方債へ振り替えられたことによる。その方法をみると（表42）、52年度は増加生徒予定数比率を指標として算入する需要額のすべてを財源対策債へ振り替えている（0.9→0）。さらに、53年度には校舎要改築面積による需要額も臨時高等学校整備事業債へ振り替えた（0.2→0）。その際、新たな指標として増加生徒数比率（0.1）を用いて高校建設に係る財政需要が算入されたことにより、本県のように生徒数の増加が著しい団体にとってその影響は大であった（増加需要額17億円）。ところが、この指標は理由が明らかにされないまま56年度に廃止されている。57年度は財源対策債への振り替えはなかったが、各指標による数値を乗ずるウェイトは50年度と異なっている。58年度は増加生徒予定数比率を指標とする需要額の一部が、再び財源対策債へ振り替えられている（0.8→0.5）。

このように財源対策債への振り替えは増加生徒予定数比率を乗ずるウェイトによって調整していると考えられるが、積算の根拠が明らかにされていない。

図 11 投資補正係数の団体間比較-②

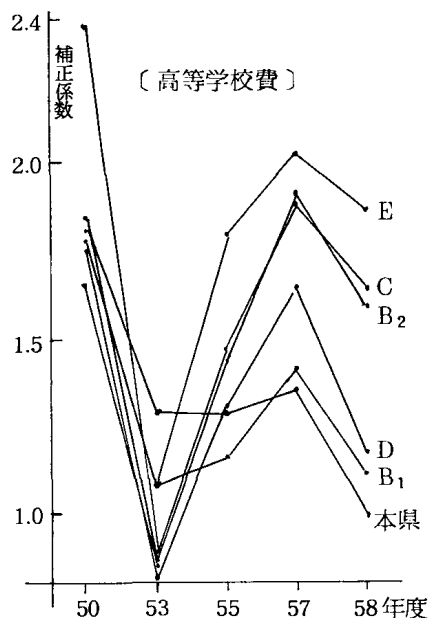


表 42 各指標を乗ずるウェイト

指 標	50	52	53	57	58
校舎要改築面積比率 a	(0.2)	(0.2)	—	(0.1)	(0.1)
校舎、屋体不足面積比率 b	(0.7)	(0.7)	(0.8)	(0.7)	(0.7)
産振校舎不足面積比率 c	(0.1)	(0.1)	(0.2)	(0.2)	(0.2)
a + b + c	(1.0)	(1.0)	(1.0)	(1.0)	(1.0)
標準生徒数比率	0.6	0.6	0.5	0.6	0.6
標準生徒数比率	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4
増加生徒予定数比率	0.9	—	—	0.8	0.5
増加生徒数比率	—	—	0.1	—	—

③社会福祉費

社会福祉施設の建設費は、各団体について均等割的な経費と人口比例的な要素とが考えられることから、標準団体の経費の一定額を均等割的に、残りの経費を人口割的に需要額に算入するための補正とされている。

また、指定都市を包括する府県にあっては、投資的経費についても事務移譲があるので、当該経費を割落しする。

補正係数の算式は次のとおりである。

$$\text{投資補正係数} = A \times 0.5 + (B + C \times 0.5) \times 0.5$$

$$A : \text{標準人口比率} \left(\frac{1,700,000 \text{ 人}}{\text{当該団体の人口}} \right)$$

$$B : \text{指定都市区域外人口比率} \left(\frac{\text{指定都市区域外人口}}{\text{当該団体の人口}} \right)$$

$$C: \text{指定都市区域内人口比率} \left(\frac{\text{指定都市区域内人口}}{\text{当該団体の人口}} \right)$$

この場合、指定都市をもたない団体の算式は $(A \times 0.5 + 0.5)$ となる。そこで人口 85 万人と 340 万人の団体の補正係数を算定してみると、

$$85 \text{ 万人} \cdots \cdots 2 \times 0.5 + 0.5 = 1.500$$

$$340 \text{ 万人} \cdots \cdots 0.5 \times 0.5 + 0.5 = 0.75$$

となる。次に、均等割的部分とその他の部分のウェイトを市町村分の算定方式 $(A \times 0.35 + 0.65)$ にあてはめてみると

$$85 \text{ 万人} \cdots \cdots 2 \times 0.35 + 0.65 = 1.350$$

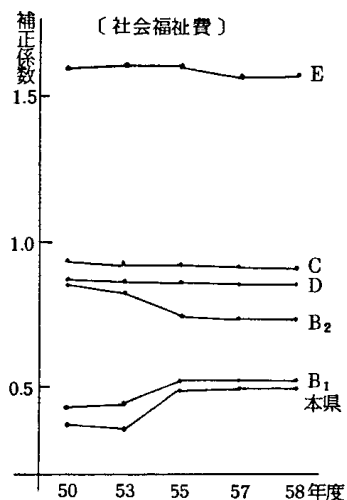
$$340 \text{ 万人} \cdots \cdots 0.5 \times 0.35 + 0.65 = 0.825$$

となる。つまり、人口 170 万人未満の団体は均等割的経費のウェイトが大きいほど有利となり、人口 170 万人以上の団体は逆になる。

図 12 をみると本県の係数は最も低い。これは本県の人口が標準団体人口の 4 倍を越えており、したがって標準人口比率が 0.246 と小さいこと、また、指定都市人口の割合が 55% を占めているため均等割的部分が 0.363 と低いことによる。

また、指定都市を包括する団体の割落しは、54 年度に従来の指定都市区域内人口のすべてを控除する方式から、その $\frac{1}{2}$ を控除することに改められた。この改正は府県の実態を反映したものといえよう。

図 12 投資補正係数の団体間比較－③



④その他の諸費（人口）

投資補正は、標準人口比率のほか過疎地域等人口を用いて、次の算式により補正係数を算出する。

補正係数の算式は人口区分別に3種類ある。ここでは本県が該当する人口170万人以上700万人未満の団体に適用のある算式を示す。

$$\text{投資補正係数} = A \times 0.894 + 0.319 + B \times 0.435$$

$$A : \text{標準人口比率} \left(\frac{1,700,000 \text{ 人}}{\text{当該団体の人口}} \right)$$

$$B : \text{過疎地域等人口比率} \left(\frac{\text{過疎地域等の人口}}{\text{当該団体の人口}} \right)$$

$$0.894 : \frac{\text{均等割 5,181 百万円}}{\text{標準団体一般財源 5,800 百万円}}$$

$$0.319 : \frac{1,089 \text{ 円}}{\text{単位費用 3,410 円}}$$

$$0.435 : \frac{1,482 \text{ 円}}{\text{単位費用 3,410 円}}$$

この算式によると、均等割的経費及び人口割的経費とみられるウェイトを合算すると1.213となる。また、表43をみると両者を合算した(a+b)が1.000となっているのは、人口区分のⅠ及びⅡの50年度～54年度とⅢの53年度～54年度のみである。特にⅢの50～53年度は0.736と1.000に満たない。

つまり、「社会福祉費」のように「標準団体の経費の一定額を均等割的に、残りの経費を人口割的に」算定する方法とは異なり、標準団体の経費のある部分は両者にカウントされ(1を越える場合)、またある部分はいずれにもカウントされない(1未満の場合)ものと考えられる。

また、上の算式の「均等割5,181百万円」、「1,089円」の算出根拠が示されていないように、個々の指標を乗ずるウェイトが明示されないまま度々改正されているのが実態である。

「社会福祉費」でも述べたように、投資補正係数はこの両者のウェイトが決定的要因となるので、その算定根拠を明らかにすべきである。

表 43 均等割的経費と人口割的経費の割合

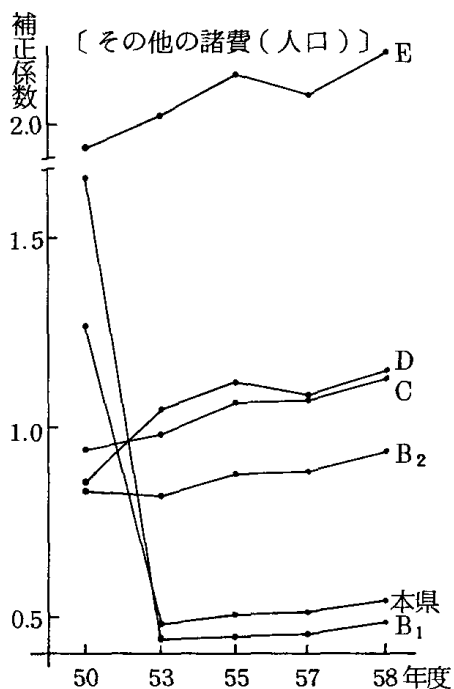
		50	51	52	53	54	55	56	57	58
I	a	0.686					0.694	0.664		0.697
	b	0.314	同左	同左	同左	同左	0.406	0.491	同左	0.516
	a+b	1.000					1.100	1.155		1.213
II	a	0.700	0.699				0.809	0.851		0.894
	b	0.300	0.301	同左	同左	同左	0.291	0.304	同左	0.319
	a+b	1.000	1.000				1.100	1.155		1.213
III	a	0.300			0.712		0.809	0.877		0.921
	b	0.436	同左	同左	0.288	同左	0.291	0.278	同左	0.291
	a+b	0.736			1.000		1.100	1.155		1.212

(注) 1. Iは人口170万人未満、IIは人口170万人以上700万人未満（ただし、55年度までは人口170万人以上500万人未満）、IIIは人口700万人以上（ただし、55年度までは人口500万人以上）の団体に適用される。本県は55年度までIII、56年以降II。

2. aは均等割的経費、bは人口比例的経費

次に、図13をみると本県とB₁の補正係数は53年度に大きく低下している。これは50年度まで人口密度が一定（560人）以上の団体（50年度8団体）に割増しがなされていたが、51年度に廃止されたことによる。これによる本県の増加需要額は50年度47億円（係数0.751）であった。51年度にはこの費目においても、需要額の一部が財政対策債へ振り替えられ、その算定方法は単位費用1,688円のうち1,090円に補正係数を乗じて得た額とされた。その際に、人口密度による割増しがはずされたものであるが、その理由も示されていない。

図13 投資補正係数の団体間比較-④

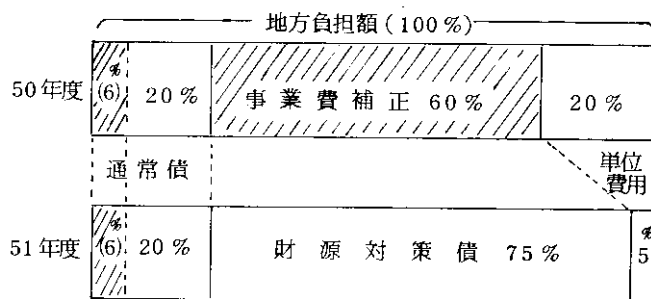


イ 事業費補正

事業費補正は、当該年度における地方団体の公共事業費の地方負担額または地方団体の行う公共施設整備事業費の算定の基礎となる国庫補助面積、規模等の数値及び公債費の元利償還金を指標として用いる。

このうち、公共事業費の地方負担額は、その一部あるいは全額が 51 年度以降 57 年度を除き財源対策債へ振り替えられている。その方法は図 14 のように、「河川費（ダム）」にあつては、従来、通常債（地方負担額の 20%）の元利償還金の 30%（ $0.2 \times 0.3 = 0.06$ 、つまり地方負担額の 6%となる）と地方負担額の 60%を合わせた 66%が事業費補正として算入されていたが、51 年度は地方負担額の 75%が財源対策債に振り替えられたことにより、事業費補正により算入されるのは通常債の元利償還金のみとなっている（図の斜線部分）。

図 14 財源対策債振り替えのしくみ



次に、事業費補正による本県の 58 年度増加需要額は 38 億円となっている（表 44）。このうち公共事業費の地方負担額としては、その大部分が地方債へ振り替えられたことにより、「その他の土木費」に算入されている流域下水道事業に係る 2 億円のみとなっている。また、その他の費目の増加額はすべて通常債の元利償還金分である。

表 44 事業費補正による需要額の増減

費 目	指 標	補正係数	増加額
河 川 費	(地方負担額)、元利償還金	1.182	6 億円
港湾費(港湾)	(〃)、 〃	0.513	
〃 (漁港)	(〃)、 〃	0.172	
その他の土木費	〃 、 〃	0.014	2
高等学校費	— 〃	0.430	26
労働費	(地方負担額)、 〃	—	—
その他の諸費	— 〃	0.017	4
計			38

(注) () は地方債振替えのため 58 年度は適用がない。

ここでは増加額が最も大きい「高等学校費」について分析してみることにする。
 高等学校建設事業費に係る通常債の元利償還金は、54 年度に新たに事業費補正の
 対象とされたものである。

その算定方法は次のようになっている。

$$(\text{事業費補正係数} - 1) = \frac{\sum_{n=49}^{58} (A_n - A_{n-1}) \times B_n}{35,900 \text{円} \times A_{58}}$$

($A_n - A_{n-1}$) が負となる場合には、($A_n - A_{n-1}$) は 0 とする。

A_n : n 年度の測定単位の数値 (生徒数)

B_n : n 年度における増加生徒数に乗ずる単価であり、下記のとおりである。

$B_{49} = 13,900$ 円 $B_{50} = 22,000$ 円 $B_{51} = 31,000$ 円 $B_{52} = 23,200$ 円

$B_{53} = 25,000$ 円 $B_{54} = 29,100$ 円 $B_{55} = 34,300$ 円 $B_{56} = 36,800$ 円

$B_{57} = 16,300$ 円 $B_{58} = 17,700$ 円

35,900 円 : 単価費用

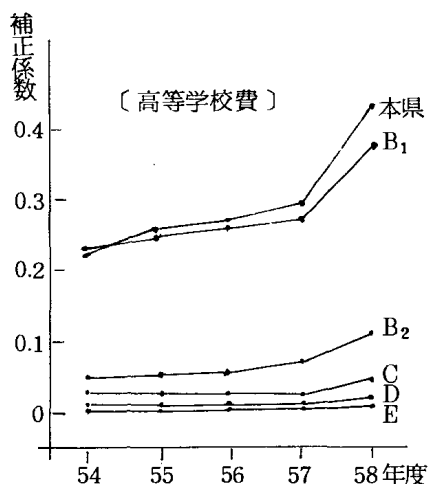
この算式によると、49 年度～58 年度の各年度における当該年度の生徒数から前年
 度の生徒数を控除した増加生徒数に単価を乗じて得た額の合算額を算入するもの

である。この場合、生徒数が前年度よりも減少した年度はマイナスとしないために、生徒数が一定の増加をつづける団体よりも、増減を繰り返す団体の方が有利な結果になるという問題が生じている。

また、算定方法がいわゆる理論算入方式のため、地方団体の実態が充分反映されていない。本県の補正係数をみると（図 15）最も高い位置にあるが、58 年度の当該事業に係る元利償還金 97 億円に対して、事業費補正による増加需要額は 26 億円にすぎない。そこで、実態を反映させるためには、他の費目における算定方法と同様地方団体の実償還額を基礎とすべきであろう。

さらに、高校教育が義務教育化している今日にあつては、市町村分の「小学校費」及び「中学校費」と同様に、学校用地取得に充てた地方債に係る元利償還金についても算入すべきである。

図 15 事業費補正係数の団体間比較



5. 寒冷補正

寒冷補正は、寒冷または積雪地域において、行政経費が寒冷又は積雪の割合によって割高となる点を補正しようとするもので、3種類に区分される。

まず、給与差による補正は、国家公務員の寒冷地手当の支給区分に基づいて市町村別に無級地から8級地までに区分し、手当の支給によって経費が割高となる点を補正するものである。

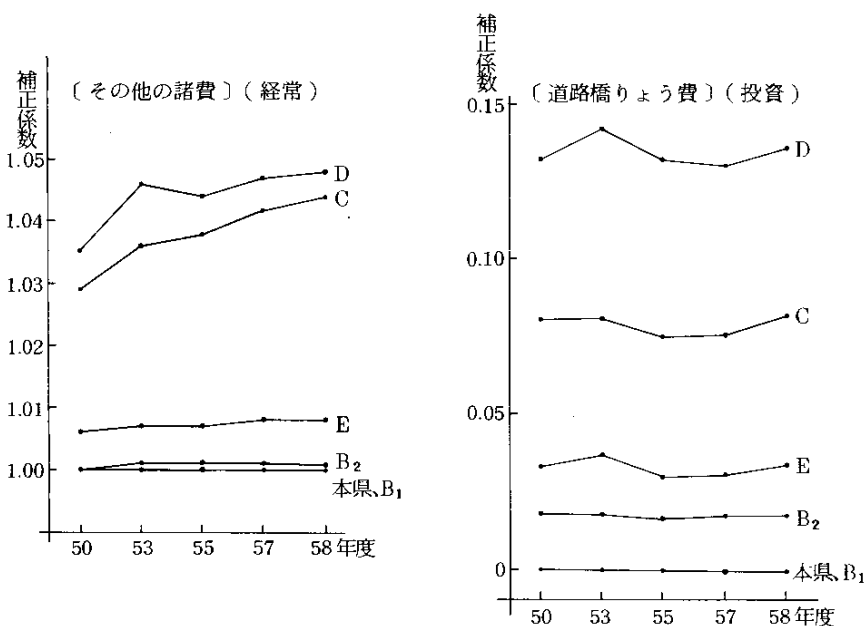
次に、寒冷度による補正は、過去の最高気温 15℃以下の平均日数及び1月、2月の平均最低気温の2つの要素を基礎として、市町村別に地域を無級地から5級地までに区分し、暖房用燃料、暖房施設及び建物償却費等の増加額を割増しするための補正である。

また、積雪度による補正は、過去の積雪の平均値を基に、市町村別に無級地から8級地までに区分し、除雪費、雪囲費、光熱水費等の増加額を割増しするための補正である。

寒冷補正は、経常経費のうち「恩給費」を除くすべての費目と投資的経費のうち「道路橋りょう費」等5費目にいずれかの種類の補正が適用されている。

本県の市町村では、寒冷度に係る1級地が1村あるのみで他の市町はすべて無級地となっており、補正による県分の割増しはない(図16)。

図16 寒冷補正係数の団体間比較



6. 数値急増補正

人口その他の測定単位の数値の増加が著しいことによる財政需要の増加を算定するための補正であり、道府県にあっては次の2種類がある。

(1) 人口急増補正 I

人口を測定単位とする経常経費の各費目については、その数値は5年ごとに行われる国勢調査による人口が用いられるので、それ以後の増加人口を反映させるための補正である。測定単位の数値に用いられている国勢調査の年の9月末日現在の住民基本台帳登録人口に対する交付税算定年度の前年度末日現在の住民基本台帳登録人口の増加率が、全国平均を上回る団体について、その超過増加率を補正係数とする。

したがって、この補正は人口急増に起因する特殊需要を算入するという性格をもつわけではなく、いわゆる「数値代置方式」と称されるものである。

人口急増補正 I による本県の58年度増加需要額は、表45のとおり18億円となっている（補正係数0.019）。

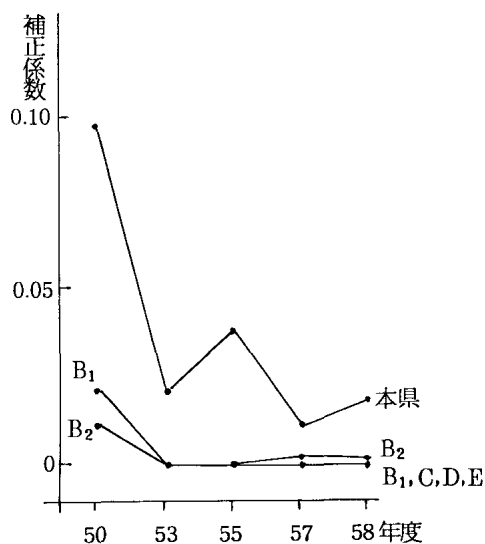
また、補正係数の団体間比較をみると（図17）本県の係数が最も高い。本県のような人口急増団体の係数は、国勢調査の行われた年度をピークに翌年度最低となり、その後再び上昇するというパターンを示す。

図 17

表 45 人口急増補正 I による増加需要額

人口急増補正 I 係数の団体間比較

費 目	増加額
その他の土木費	1 億円
その他の教育費	3
社会福祉費	2
衛生費	1
労働費	2
商工行政費	5
その他の諸費	4
合 計	18



(2) 人口急増補正Ⅱ

人口急増補正Ⅱは、人口の急激な増加に伴う投資的経費の増加需要を算入するため補正するもので、「その他の諸費」に一括算入することとされている。

その算定方法は、次の算式のように、人口急増補正Ⅰと同じ数値代置分のほか、前々回の国勢調査人口に対する前回の国勢調査人口の増加率が全国平均を上回る場合、その超過増加率に応じた経費の割増しを行うものである。

$$(\text{人口急増補正係数}-1) = \{ (a-1.046) + (b-1.013) \} \times 0.61$$

$$a : \frac{\text{昭和 55 年 10 月 1 日現在の国勢調査人口}}{\text{昭和 50 年 10 月 1 日現在の国勢調査人口}}$$

$$b : \frac{\text{昭和 58 年 3 月 31 日現在の住民基本台帳登録人口}}{\text{昭和 55 年 9 月 30 日現在の住民基本台帳登録人口}}$$

1.046、1.013：全国平均数値

$$0.61 : \left(\frac{\text{人口急増に伴い必要となる標準建設価格等一般財源 17,752 百万円}}{\text{標準団体一般財源総額 5,800 百万円}} \right) \times \frac{1}{5}$$

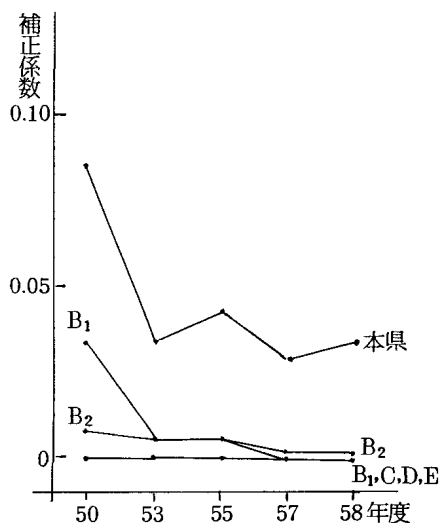
この算式のうち、「人口急増に伴い必要となる標準建設価格等一般財源 17,752 百万円」の算出根拠及びこれに $\frac{1}{5}$ を乗ずる理由が示されていない。

また、この補正は「その他の諸費」のみに適用されているが、補正の趣旨からすれば、人口を測定単位とするすべての費目を対象とすべきであり、少なくとも数値代置分が適用されていないことは不合理といえよう。

人口急増補正Ⅱによる本県の 58 年度増加需要額は、投資的経費の需要額の約 1%にあたる 8 億円にすぎない。ちなみに、適用除外の費目について試算するとさらに 6 億円の増加額となる。

また、補正係数の団体間比較をみると (図 18)、

図 18
人口急増補正Ⅱ係数の団体間比較



人口急増補正 I と同様の傾向となっている。

7. 数値急減補正

数値急減補正は、人口その他の測定単位の数値が急激に減少することにより、単位当たり費用が割高となること及び基準財政需要額の激減緩和のための補正である。

(1) 人口急減補正

人口が急減する団体にあっては、人口の変動の少ない同規模の団体に比べて、経常経費に係る人口 1 人当たりの単価が割高になると考えられることからその差額を割増しすることによって、これらの団体の行政水準の維持確保を図ろうとするものである。

適用費目は「その他の諸費」のうち経常経費である。

補正係数の算定方法は、国勢調査による 40 年と 55 年の間の人口減少数の 4 割を復元しようとするもので、人口急増補正 I が単に現実の人口に置き換えるための補正であることと、その性格を異にする。

人口急減補正による全国の 58 年度増加需要額は 3 億円（6 団体）となっている。

(2) 数値（農家数等）急減補正

測定単位の数値が急激に減少しても、財政需要は一挙に減少しないと考えられることから、基準財政需要額の激減を緩和するための補正である。

適用費目は「農業行政費」のうち経常経費である。

補正係数の算定方法は、農林業センサスの結果による 1975 年と 1980 年の間の農家減少数の 1 割を復元しようとするものである。

数値急減補正による全国の 58 年度増加需要額は 16 億円（本県 1,588 万円）となっている。

8. 財政力補正

「公債費」のうち「災害復旧費」に適用される補正で、地方団体の財政力に比し、単独災害復旧事業債及び小災害債の元利償還金の多い団体に対して割増しするための補正である。

その算定方法は、当該地方債に係る当該年度の元利償還金が、過去3ヶ年度の標準財政収入額の平均額の1.0%を越える団体について、当該団体の財政力に応じ単独災害復旧事業債にあつては最高57%まで、小災害債にあつては最高95.2%まで算入率を引き上げるものである。

58年度の財政力補正の適用を受けた団体は2団体のみで、増加需要額はわずか20万円にすぎない。

9. 補正係数の分析結果のまとめ

これまで個々の補正について分析してきたが、これらの補正が基準財政需要額に果たしている役割を全体としては握し、さらに検証するためにまとめたものが表46である。

まず、補正による需要額の増減額を合計でみると、全国ベースでは各年度とも増額となっており、地方債への振り替えがなかった57年度の増加額は8,477億円で、補正前すなわち補正係数を乗ずる前の需要額の8.4%に相当する。本県の補正による需要額は、50年度まで増額されていたが、51年度以降は減額となり、その額も51年度から53年度の間が特に大きいものとなっている。

経常経費の補正による需要額は、その性格から補正前の需要額の伸びと連動するものと考えられるが、特に本県についてはそのような結果となっていない。この原因は、経常経費に最も大きなウェイトを占める段階補正、密度補正及び普通態容補正の連乗係数の部分にある。これによる本県の需要額は各年度減額となっているが、51年度は前年度に比べて極端な落ち込みとなっている。

このように、地方の財源不足を生ずることとなった51年度以降、本県の経常経費の切り捨てが顕著にあらわれてきていることは、予算上の地方交付税総額に交付税算定上の財源不足額を合致させるための一つの手段として、補正の分析にあるように、種地別の人口積上げ方式や経常態容補正の導入などによる普通態容補正の抑制と、段階補正を強化する苦肉の策がとられたものと判断せざるをえない。

投資的経費の補正による需要額は、年度間で大きな増減がみられる。

このうち投資補正による需要額は、51年度以降全国の56年度を除いた各年度とも減額となっている。投資補正により算入されている需要額の地方債への振り替えの割合は、事業費補正ほど大きくはないので、その影響は小さいものと推測されるが、

そのような結果となっていない。少なくとも地方債への振り替えがない57年度の補正による需要額は、50年度ベースに戻るものと考えられるが、復元されていない。このように投資補正による需要額には、年度間に一貫性がみられないことから、国の政策判断によるところが大きいといえよう。

また、事業費補正による増加需要額は、地方債への振り替えの割合が大きいため、50年度及び57年度を除く各年度とも大きな落ち込みとなっているが、57年度の全国ベースの増加需要額をみると3,424億円にもものぼり補正による増加需要額全体の40.4%を占めている。事業費補正による需要額は、公共事業費に連動して増加することから、この補正は国の施策誘導のための補助金的性格をもつものといわれる由縁であろう。

これまでの分析で明らかなように、補正係数の算定には不透明な部分が多く、したがって、国の裁量の余地が大きい。地方交付税算定にあたっては、客観性、中立性が失われないことが必要とされる。そのための需要額算定方法としては、人口あるいは面積に単位費用を乗ずることを原則とし、これに若干の行政効率差を考慮する方法が基本と考えられる。この意味からすれば、動態的補正など国の恣意が入りやすい補正要素は必要最少限の範囲に止め、法定である単位費用を引き上げることによって地方団体に必要とされる行政水準の確保とそれに要する財源の保障をはかることが、地方交付税制度の目的を実現するための本来のあり方といえよう。

表 46 補正による需要額の増減

(単位：億円、%)

区 分	50		51		52		53		54		55		56		57		58		
	全 国	本 県	全 国	本 県	全 国	本 県	全 国	本 県	全 国	本 県	全 国	本 県	全 国	本 県	全 国	本 県	全 国	本 県	
経 常 経 費	運 乗	558	△ 89	334	△ 126	377	△ 127	261	△ 153	1,694	△ 104	2,564	△ 93	2,420	△ 110	2,611	△ 113	2,878	△ 126
	密度Ⅰ、Ⅲ、Ⅳ	773	31	799	25	1,017	40	1,143	48	1,259	56	1,345	61	1,322	54	1,460	62	1,534	53
	へ き 地	88	-	97	-	102	-	140	-	209	-	226	-	232	-	242	-	268	-
	寒 冷	548	-	616	-	672	-	759	-	824	-	871	-	634	-	673	-	713	-
	人口急増Ⅰ	190	43	13	2	43	7	77	13	117	22	163	30	17	3	53	10	84	18
	数値急減	17	-	12	-	12	-	15	-	8	-	17	-	80	-	50	-	19	-
	財政力	4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	計 (a)	2,178	△ 17	1,871	△ 99	2,223	△ 80	2,395	△ 92	4,111	△ 26	5,186	△ 2	4,705	△ 52	5,089	△ 40	5,496	△ 55
	補正前 (b)	43,020	1,797	49,956	2,092	54,722	2,375	60,683	2,674	62,900	2,873	66,337	3,132	71,607	3,393	75,312	3,639	77,304	3,772
	増減率 (a) (b)	5.1	△ 0.9	3.7	△ 4.7	4.1	△ 3.4	3.9	△ 3.4	6.5	△ 0.9	7.8	△ 0.1	6.6	△ 1.5	6.8	△ 1.1	7.1	△ 1.5
投 資 的 経 費	投 資	6	46	△ 71	△ 10	△ 816	△ 54	△ 1,127	△ 58	△ 1,050	△ 55	△ 14	△ 32	673	△ 8	△ 408	△ 49	△ 982	△ 73
	事業費	1,567	25	324	4	400	5	519	7	692	16	793	20	924	27	3,424	80	961	38
	寒 冷	171	-	193	-	214	-	262	-	295	-	303	-	319	-	331	-	344	-
	人口急増Ⅱ	22	5	6	1	12	3	22	5	27	6	37	8	35	5	42	7	46	8
	計 (c)	1,766	76	452	△ 5	△ 190	△ 46	△ 324	△ 46	△ 36	△ 33	1,119	△ 4	1,951	24	3,389	38	3,69	△ 27
	補正前 (d)	10,529	294	7,747	153	11,079	234	13,930	306	16,587	387	19,715	510	22,495	614	25,373	710	20,862	548
増減率 (c) (d)	16.8	25.9	5.8	△ 3.3	△ 1.7	△ 19.7	△ 2.3	△ 15.0	△ 0.2	△ 8.5	5.7	△ 0.8	8.7	3.9	13.4	5.4	1.8	△ 4.9	
合 計	合計 (a) (c)	3,944	59	2,323	△ 104	2,033	△ 126	2,071	△ 138	4,075	△ 59	6,305	△ 6	6,656	△ 28	8,478	△ 2	5,865	△ 82
	補正前 (f) (b) (d)	53,549	2,091	57,703	2,245	65,801	2,609	74,613	2,980	79,487	3,260	86,052	3,642	94,102	4,007	100,685	4,349	98,166	4,320
	増減率 (e) (f)	7.4	2.8	4.0	△ 4.6	3.1	△ 4.8	2.8	△ 4.6	5.1	△ 1.8	7.3	△ 0.2	7.1	△ 0.7	8.4	△ 0.0	6.0	△ 1.9

(注) 1. 全 国：都道府県

2. 運 乗：段階×密度×普通乗客（経常乗客を含む）

3. 補正前：種別補正後の基準財政需要額

4. 全国の運業及び投資の金額は、経常経費、投資的経費別の増加需要額の合計額からその他の補正による増加需要額を控除した額である。

第5節 基準財政需要額と決算額との比較

本県の57年度基準財政需要額と同年度決算による一般財源充当額を比較したのが表47である。総額では一般財源決算額5,739億円に対して需要額は4,474億円で、この計算による差額は1,265億円、算入率は78.0%となっており、留保財源を考慮したとしても算入不足は明らかである。

大項目でみると、「厚生労働費」が42.9%、「産業経済費」が58.5%と低い算入率となっており、なかでも算入不足の大きい費目は「社会福祉費」と「衛生費」で、41.8%（123億円）、44.5%（147億円）である。次に、「警察費」及び「教育費」は、職員給与費が大部分を占めていることから78.3%、88.4%と比較的高い算入率となっている。しかし、職員給与費は義務的経費であり留保財源で対応すべき経費ではないこと、また、これらの費目の算定基礎となる職員数は法令で定められていることなどから考えると十分な算定とはいえない。

この職員給与費を中心とする給与関係経費は、58年度本県需要額の64.8%（經常経費の77.6%）を占める重要な要素となっている。そこで、需要額に算入された職員数と給与実態調査結果による職員数とを比較してみると（表48）、職員数全体では、前者の10,483人に対して後者は12,876人であり、算入不足数は2,393人（算入率81.4%）となっている。なかでも「生活保護費」、「社会福祉費」、「衛生費」及び「労働費」の「厚生労働費」の算入不足数は1,411人（算入率64.4%）で、これがこれらの費目に係る需要額の算入不足の大きな要因となっていることがわかる。

表 47 基準財政需要額と一般財源決算額との比較 (57 年度)

(単位：億円)

区 分		基準財政需要額A	一般財源決算額B	差 額 B-A	$\frac{A}{B} \times 100$
警 察 費		798	1,020	222	78.3 %
土 木 費	道 路 橋 り よ う 費	145	225	80	64.5
	河 川 費	105	142	37	74.1
	港 湾 費	7	16	9	41.8
	そ の 他 の 土 木 費	239	244	5	98.0
	計	496	627	131	79.1
教 育 費	小 学 校 費	734	838	104	87.6
	中 学 校 費	422	444	22	95.1
	高 等 学 校 費	617	693	76	89.0
	特 殊 教 育 諸 学 校 費	85	110	25	77.2
	そ の 他 の 教 育 費	248	296	48	83.7
計	2,106	2,381	275	88.4	
厚 生 労 働 費	生 活 保 護 費	14	36	22	38.8
	社 会 福 祉 費	88	211	123	41.8
	衛 生 費	118	265	147	44.5
	労 働 費	31	73	42	42.2
	計	251	585	334	42.9
産 業 経 済 費	農 業 行 政 費	66	103	37	64.0
	林 野 行 政 費	14	47	33	29.9
	水 産 行 政 費	6	19	13	30.2
	商 工 行 政 費	85	123	38	69.0
	計	171	292	121	58.5
そ の 他 の 行 政 費	徴 税 費	133	189	56	70.3
	恩 給 費	34	36	2	93.0
	そ の 他 の 諸 費	312	420	108	74.2
	計	479	645	166	74.2
公 債 費	災 害 復 旧 費	11	13	2	83.8
	公 害 防 止 事 業 債 償 還 費	7	14	7	47.5
	地 方 税 減 収 補 て ん 債 償 還 費	64	78	14	82.4
	財 源 対 策 債 償 還 費	91	84	△ 7	108.3
	計	173	189	16	91.4
合 計		4,474	5,739	1,265	78.0

表 48 職員数の算入状況（58年度）

区 分	標準団体 職員数	本県需要額 算入職員数	本県給与 実態職員数	算入不足数
道路橋りょう費	226	372	} 1,642	} 720
河川費	44	14		
港湾費（港湾）	25	25		
港湾費（漁港）	25	54		
その他の土木費	220	457		
その他の教育費	314	1,913	1,043	△870
生活保護費	200	85	} 1,455	} 907
社会福祉費	206	463		
衛生費	654	1,473	1,820	347
労働費	143	536	693	157
農業行政費	960	843	} 1,339	} 393
林野行政費	155	37		
水産行政費	87	66		
商工行政費	150	624	549	△75
徴税費	321	1,219	1,034	△185
その他の諸費	709	2,302	3,301	999
合 計	4,439	10,483	12,876	2,393

- (注) 1. 職員数が測定単位である警察費及び学校関係費目は対象外とする。
2. 本県需要額算入職員数： $\frac{\text{本県補正後測定単位}}{\text{標準団体測定単位}} \times \text{標準団体職員数}$
3. 交付税上の費目と給与実態調査との区分は必ずしも一致しない。たとえば、青少年関係施設職員は交付税上は「その他の教育費」に含まれるが、給与実態調査では総務関係に含まれるため「その他の諸費」に計上している。
4. 「その他の教育費」のうち、通信教育教員及び社会教育主事は除く。

第3章 基準財政収入額の算定

第1節 算定方法の概要

1. 収入の項目

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保障することを目標としているため、基準財政需要額が地方団体のあるべき一般財源所要額を算定することに対応して、基準財政収入額もいわゆる「一般財源収入」に限定して表49のとおり「収入の項目」が法定（交付税法第14条）されている。

このように、法定普通税を中心とした項目に限定された主な理由は、次のとおりである。

- ① 国庫補助負担金、使用料、手数料等の税外収入は、自治体間で著しい差があり、年度による変動も大きく、一定の基準では算定できないこと、一般的には特定経費の財源に充てられ、需要額の単位費用の積算からも控除していること等から基準財政収入額に算入しない。
- ② 地方税のうち、法定外普通税は、特別の財政事情に充てるため地方自治体が任意に創設するものであるから、基準財政収入額から除外する。
- ③ 地方税のうち、目的税も、その用途が特定されている税であるので原則的には基準財政収入額に算入されない。ただし、目的税のうち、収入額が特に大きく、かつ、全地方団体に普遍的な税である場合は、均衡ある財源付与の趣旨に反し地方団体間で不公平が生ずるので基準財政収入額に算入する。

以上のようなことから、収入の項目が法定されているのであるが、昭和58年度から新たに交通安全対策特別交付金が、「地方団体の安定的、普遍的な財源として収入され、その額も大きくなり、その用途がより包括的なものに改められたこと」を理由に、収入の項目に加えられることとなった。しかし、この交付金は、元来、交通違反者の罰則金として徴収されたものを、交通安全対策の経費に充てるため一定の算式により地方団体に配分されるものである。したがって、これまで交付税の収入の項目として法定されていた項目が税等として徴収されていた財源であったこととは根本的に性質が異なり、特定目的のための税外収入であり、このような異質なものを、金額が大きく普遍的な財源になったとして基準財政収入額に算入することは、あるべき一般財源所要額を算定するとする交付税制度の目標からはずれるもの

であり、従前どおり需要額の単位費用の積算の際に特定財源として費用から控除する扱いとする方が正論であろう。

なお、市町村の収入の項目となっている事業所税については、指定都市等が都市環境の整備及び改善の事業経費に充てるため課税する目的税であるが、一部の市町村だけが課税している税であり、普遍的とはいえない。やはり、事業所税は基準財政収入額から除外し、需要額算定の際、補正係数等でその算入相当額を割り落とすこととした方が適当であろう。

表 49 基準財政収入額の収入の項目及び基準税率

区分	都 道 府 県		市 町 村	
	収入の項目	基準税率等	収入の項目	基準税率等
1	道府県民税	収入見込額の $\frac{80}{100}$	市町村民税	収入見込額の $\frac{75}{100}$
2	事業税	〃	固定資産税	〃
3	不動産取得税	〃	軽自動車税	〃
4	道府県たばこ消費税	〃	市町村たばこ消費税	〃
5	娯楽施設利用税	〃	電気税	〃
6	料理飲食等消費税	〃	ガス税	〃
7	自動車税	〃	鉱産税	〃
8	鉱区税	〃	木材引取税	〃
9	狩猟者登録税	〃	特別土地保有税	〃
10	固定資産税	〃	事業所税	〃
11	自動車取得税	〃	娯楽施設利用税 税交付金	〃
12	軽油引取税	〃	自動車取得税交付金	〃
13	地方道路譲与税	収入見込額	軽油引取税交付金	〃
14	石油ガス譲与税	〃	特別とん譲与税	収入見込額
15	航空機燃料譲与税	〃	地方道路譲与税	〃
16	都道府県交付金及び 都道府県納付金	収入見込額の $\frac{80}{100}$	石油ガス譲与税	〃
17	交通安全対策 特別交付金	収入見込額	自動車重量譲与税	〃
18			航空機燃料譲与税	〃
19			市町村交付金及び 市町村納付金	収入見込額の $\frac{75}{100}$
20			交通安全対策 特別交付金	収入見込額

2. 基準税率

基準財政収入額は、収入の項目にかかる収入見込額等を全額算入するのではなく、地方税は基準税率、交付金は基準率によって、その80%（市町村は75%）に相当する額を算入する（交付税法第14条）こととなっている。この基準税率を適用する理由は、各論第1章「地方交付税の算定のしくみ」に述べているとおりである。

なお、地方譲与税については、その譲与額を全額算入することとなっている。「地方譲与税は、100%算入しても、地方税と異なり、課税努力と関係なく国から交付される性質上、特に地方団体の財政運営の自主性を阻害することはない」とするのが国の見解である。しかし、これを100%算入することは、その用途を基準財政需要額の積算内訳において完全に制約することとなり、結果として、地方団体の自主財源性をそれだけ阻害することとなる。また、地方譲与税は国と地方との財源配分により地方の固有財源として附与されている点においては、交付金や府県から市町村へ交付される娯楽施設利用税交付金及び軽油引取税交付金等と同じであり、個々の地方団体においては、これらの財源はほとんど課税努力をしなくとも交付されてくる財源であるという点でも同じである。しかし、基準財政収入額算定上では、地方譲与税とこれらの財源とでは算入の扱いが異なっている。

以上のようなことからみて、地方譲与税についても他の収入の項目と同様に基準税率等を適用すべきであろう。

第2節 算定額と決算額との比較

算定された基準財政収入額（当初）と、税収入決算額を基準財政収入額の算定ベースに置き換えたもの（以下「決算換算額」という）とを、昭和51年度を100として指数化して対比すると、表50のとおりとなる。これで見ると、基準財政収入額と決算換算額とは、55年度以降は年々その差が開いている。特に本県の場合は、決算換算額が常に全国を上回って伸びてはいるが、それ以上に基準財政収入額を増加させられている。さらに、本県の税目構成比で大きな割合（57年度決算換算額では47.3%）を占めている法人県民税と法人事業税についてみると、表51のとおり57年度では、基準財政収入額が決算換算額を1.3倍も上回っている。

本県の57年度の基準財政収入額と決算換算額とを比較すると、表52のとおり合計で実に514億円もの巨大な金額が過大算定となっている。中でも法人事業税390

億円、法人県民税 60 億円、個人県民税 72 億円の過大算定が顕著になっている。

表 50 基準財政収入額と府県税・譲与税決算換算額

(51 年度=100)

区 分	全 国		本 県	
	決 算 換 算 額	基 準 財 政 収 入 額	決 算 換 算 額	基 準 財 政 収 入 額
51年度	100	100	100	100
52	114	115	116	124
53	126	122	127	135
54	145	137	147	146
55	162	163	174	177
56	173	181	188	204
57	181	196	202	234

(注) 決算換算額 = (基準財政収入額の項目に対応する項目の決算額 - 超過課税分) $\times \frac{80}{100}$

表 51 法人二税の基準財政収入額と決算換算額

(51 年度=100)

区 分	全 国		本 県	
	決 算 換 算 額	基 準 財 政 収 入 額	決 算 換 算 額	基 準 財 政 収 入 額
51年度	100	100	100	100
52	115	118	119	138
53	126	117	126	145
54	147	129	148	148
55	171	171	186	200
56	179	193	196	235
57	185	205	203	271

表 52 決算換算額と基準財政収入額の比較（57年度）

（単位：千円）

税 目		区 分	決 算 換 算 額 A	基 準 財 政 収 入 額 B	差 額 (A - B)
県民税	個 人		118,637,238	125,827,968	△ 7,190,730
	法 人		27,968,825	33,950,880	△ 5,982,055
事業税	個 人		5,705,262	4,519,440	1,185,822
	法 人		163,863,064	202,858,185	△38,995,121
不 動 産 取 得 税			20,340,473	19,540,384	800,089
県たばこ消費税			12,604,359	12,623,724	△ 19,365
娯楽施設利用税			2,528,069	2,516,774	11,295
料理飲食等消費税			19,057,084	20,358,053	△ 1,300,969
自 動 車 税			37,388,020	37,313,414	74,606
鉦 区 税			89	85	4
狩 猟 者 登 録 税			52,769	58,863	△ 6,094
固 定 資 産 税			16,487	16,488	△ 1
自 動 車 取 得 税			3,251,416	3,039,628	211,788
軽 油 引 取 税			9,783,089	9,894,143	△ 111,054
県 税 計			421,196,244	472,518,029	△51,321,785
地方道路譲与税			3,382,875	3,435,144	△ 52,269
石油ガス譲与税			182,389	201,811	△ 19,422
航空機燃料譲与税			146	2,394	△ 2,248
地方譲与税計			3,565,410	3,639,349	△ 73,939
合 計			424,761,654	476,157,378	△51,395,724

このように基準財政収入額と実績とが大幅に乖離することは、その算定方法に問題があるからであろう。以下、主要税目別に算定方法について検討することとする。

なお、算定にあたって、各税目の基礎数値とされるものは、徴税努力を怠ることによって交付税額を不当に交付されることを防止する等のため、合理的、客観的な公信力のある資料を用いることとされている。また、滞納繰越分は、不納欠損となる部分を除いては、いずれは収入されるものであるため、捕捉徴収率を想定して現年度分に含めて算定する方法が採用されている。

第3節 主要税目の算定方法

1. 道府県民税

(1) 均等割

個人については、前年度の「市町村税課税状況等の調」の均等割納税義務者数に1人当りの単位額を乗じ、法人については、前年度の「道府県税課税状況等の調」の均等割納税義務者数に資本金区分別の単位額を乗じて、それぞれの基準税額を算定している。

(2) 所得割

所得割の基準税額は、「市町村税課税状況等の調」の数値を用いて次のアからウまでの所得割額を合算し、エの税額控除額を差し引いて基準税額を算定している。

ア 一般の所得割については、前年度の所得税有資格者数から納税義務者数を推計し、1人当りの単位税額及び都道府県別の補正率等を乗じて算定する。

イ 退職所得に係る所得割は、前々年度の市町村民税の課税実績に伸び率及び退職所得に係る市町村民税に対する道府県民税の割合を乗じて算定する。

ウ 譲渡所得に係る所得割は、当該年度の調定見込額に前年度の精算額を合算して算定する。

エ 前年度の税額控除の実績に伸び率を乗じて算定する。

個人分に係る道府県民税では所得割が99%を占め、そのうちでもアの一般の所得割に係るものが大部分である。このアに係る基準税額の算定では、都道府県ごとの単位税額補正率を省令で定めているが、これは各府県の実績から求められたもので適用の趣旨も妥当であり、算出根拠も明らかである。しかし、所得割の基準税額算定の基礎となる単位税額については、前年度の全国平均額との関係が必ずしも明らかではない。57年度の場合、地方財政計画の所得割税額の伸び率は前年度対比13.3%増とされたことにより、この単位税額も前年度対比14.2%増と高い伸び率にされたものと推定される。なお、本県の個人県民税所得割の1人当り平均税額は、57年度実績では11.9%増に止まっている。

57年度の本県の個人県民税が72億円もの過大算定となったのは、この単位税額

の過大見込のためとみられる。また、表 53 は基準税額に対する決算換算額の割合を表わしたものであるが、この表からも 57 年度の個人県民税が全国的に過大に算定されたことが示されている。

このように、実態と大きな乖離を生じた結果からみれば、国の収入見込が高すぎたといえる。しかし、地方団体にとっては、この過大見込により実質的には交付税の配分額を減額された結果となるので、単に見込違いであったとしてすませる問題ではない。

したがって、今後は積算の過程に地方団体の意向を反映させる方策をとるとともに、個人県民税は都道府県の根幹的な税目であり、しかもこのような多額な過大算定があることからみれば、法人県民税や法人事業税と同じように、特例的に翌年度以降で、算定された基準税額と確定した額との差額を精算する方法をとることが改善の策である。

表 53 基準税額に対する決算換算額の割合

年度		51	52	53	54	55	56	57
府県民税	個人	(1.017) 1.039	(0.988) 1.016	(1.004) 1.012	(1.000) 1.008	(1.009) 1.012	(1.000) 0.986	(0.943) 0.932
	法人	(1.077) 0.978	(0.878) 0.948	(1.098) 1.060	(1.093) 1.122	(1.015) 0.959	(0.919) 0.906	(0.824) 0.879
事業税	個人	(0.978) 0.885	(1.062) 0.975	(1.028) 1.052	(1.107) 1.139	(1.106) 1.095	(1.014) 1.016	(1.262) 1.097
	法人	(1.084) 0.950	(0.942) 0.924	(0.922) 1.030	(1.077) 1.078	(1.009) 0.953	(0.900) 0.882	(0.808) 0.855
不動産取得税		(0.910) 1.014	(0.985) 1.039	(0.959) 0.985	(1.125) 1.016	(1.187) 1.082	(1.102) 1.038	(1.041) 0.979
県たばこ消費税		(0.975) 0.957	(0.970) 0.981	(0.971) 0.975	(0.993) 0.986	(1.011) 1.014	(1.023) 1.013	(0.998) 1.002
娯楽施設利用税		(0.975) 0.971	(0.954) 0.958	(0.928) 0.955	(0.925) 0.926	(1.045) 1.012	(1.014) 1.022	(1.004) 1.066
料理飲食等消費税		(0.977) 0.990	(1.011) 1.011	(0.969) 0.986	(0.976) 0.985	(0.983) 0.994	(0.965) 0.973	(0.936) 0.960
自動車税		(0.976) 1.004	(0.983) 0.993	(1.008) 1.017	(1.001) 1.006	(1.006) 0.994	(0.998) 0.992	(1.002) 0.995
鉦区税		(1.042) 1.002	(0.678) 1.018	(1.053) 1.000	(1.053) 1.134	(0.798) 1.005	(1.047) 1.000	(1.047) 0.981
狩猟者登録税		(1.045) 1.038	(0.817) 0.893	(1.195) 1.090	(0.816) 0.895	(0.948) 0.950	(0.961) 0.941	(0.896) 0.923
固定資産税		(1.000) 0.948	(1.000) 1.029	(0.985) 0.947	(1.010) 1.019	(1.000) 1003	(1.000) 0.997	(1.000) 1.004
自動車取得税		(1.169) 1.077	(1.008) 1.043	(1.239) 1.174	(1.182) 1.114	(1.027) 0.989	(1.121) 1.087	(1.070) 0.998
軽油引取税		(1.053) 1.017	(0.994) 1.023	(1.025) 1.064	(1.085) 1.093	(0.960) 0.960	(0.941) 0.994	(0.989) 0.981
合計		(1.034) 0.986	(0.962) 0.971	(0.974) 1.023	(1.043) 1.046	(1.015) 0.981	(0.954) 0.942	(0.891) 0.915

- 注1. 決算換算額は現年課税分に係る標準税率相当分から市町村への交付金を差引いた額に 80/100 を乗じたものである。
 2. 割合は、決算換算額÷基準税額である。
 3. 上段（ ）内は本県分、下段は全国分である。

(3) 法人税割

法人税割の基準税額は、次のアからウまでの合算額である。

- ア 4月、5月に調定した標準税率相当額（見込納付額を含む）から確定した歳出還付額を控除した額
- イ 前年度の6月から3月までの間に調定した標準税率相当額から確定した歳出還付額を控除した額に、省令伸び率を乗じて算定した額
- ウ 前年度の法人税割と法人事業税の確定基準税額の合算額が推計基準税額に満たないときは、法人税割は、その満たない額を本年度の推計基準税額から控除し、また、超えるときはその2分の1ずつの額を本年度（58年度は3分の1）及び翌年度の推計基準税額に加算する。

この法人税割の問題点は、法人事業税と共通するので、そこで触れることとする。

2. 事業税

(1) 個人事業税

個人事業税の基準税額の算定は、課税人員については、前年度の個人事業税の課税の基礎となった所得税有資格者数に都道府県ごとの伸び率を乗じて算定し、1人当りの所得金額については、前年度の全国平均課税所得金額に地方財政計画を勘案して定められた伸び率を乗じて計算し、これらに乗じたうえで、さらに全国平均の税率等を乗じて算定する。

この算出過程における「地方財政計画を勘案して定められた伸び率」は、57年度では1.302と決められたが算定根拠は公表されていない。表53の結果からみれば、むしろ過少見込みとなっているが、これは57年度から新たに不動産貸付業等の課税対象業種が加えられ、これに対する収入見込が低かった結果とみられる。

(2) 法人事業税

法人事業税の基準税額の算定は、法人税割と同様の方法で行うが、精算額は次のように行うこととなっている。

前年度の法人税割及び法人事業税の確定基準税額と、前年度に発行した

減収補てん債の 100 の 80 相当額との合算額が、推計基準税額に満たないときは、法人事業税は、その満たない額を本年度の推計基準税額から控除し、また、超えるときは、その 2 分の 1 ずつの額を本年度（58 年度は 3 分の 1）及び翌年度の推計基準税額に加算する。

法人二税の基準税額に対する決算換算額は、表 53 でみるとおり全国分は 55 年度以降、本県分では 56 年度以降、基準税額が決算換算額を上回っており、その割合が徐々に広がっていく傾向がみられる。特に本県の 57 年度では、基準税額の割合が結果として約 2 割も上回っており、基準税額に換算した額では約 450 億円にも相当する額が過大算定となっている。

本県の歳入構成では税収入が約 6 割を占め、全国平均が 3 割であることと比べて 2 倍に当る構成比となっている。この税収入のうちでも、法人二税が約 5 割を占めている。したがって、本県は、基準財政収入額に占める法人二税の比重も大きくなっており、57 年度に不交付団体になったのは、この法人二税が過大に算定されたことによるものである。

この過大算定の原因は、法人二税の基準税額の算定に当り、6 月から翌年 3 月までの 10 か月分について、前年実績に全国一律 39%増の伸び率を乗じて算定されたことによるものである。この伸び率は、地方財政計画において、56 年度の法人二税の伸び率を 15.1%としていたものに、さらに、57 年度で 11.6%の伸びを見込んだため、基準税額の伸び率を算定する際、地方財政計画に準じて高く推計したものと推測される。

ちなみに、法人二税の決算額の全国分の伸び率をみると、56 年度は 4.9%増、57 年度は 3.0%増に止まり、57 年度の推計基準税額算定に適用した 39%の省令伸び率は、実態と大幅に乖離した結果となっている。

このような、実態に合わない推計方法は不適當であり、実勢に合わせた妥当な推計方法を検討する必要がある。また、57 年度のような大幅な見込違いによる地方団体の減収は、減収補てん債の発行により一時的には減収が補てんされ、交付税制度上はその償還費の 80%を需要額に算入するという措置がとられたが、地方団体の財政運営上では後年後の起債償還額は増加し、それだけ支出が制約されることになる。このような減収補てん措置は、例外的に止め、交付税総額を増額して措置することが最善の方策である。

なお、減収補てん債の発行は地方団体の意志に任されているが、地方財政の財源不足が著しい最近の情勢の下では、年度途中で事業の執行を停止するわけにもいかず、これを発行せざるを得ないのが地方団体の実態である。

表 54 府県別税収入の状況（56年度）

（単位：百万円、%）

区 分	普通会計歳入総額 A	税 収 入 額 B	Aに対する 割合 $\frac{B}{A}$	Bのうち法人二税 C	Bに対する 割合 $\frac{C}{B}$
神奈川県	945,286	543,883	57.5	257,219	47.3
大阪府	1,277,761	720,902	56.4	410,389	56.9
愛知県	1,043,527	565,247	54.2	297,653	52.7
静岡県	634,334	260,918	41.1	117,825	45.2
長崎県	447,791	61,290	13.7	18,720	30.5
鹿児島県	527,630	70,986	13.5	21,505	30.3
青森県	474,840	60,284	12.7	14,729	24.4
沖縄県	327,889	38,485	11.7	10,521	27.3
全国計	26,650,187	7,908,117	30.0	3,579,591	45.3

3. 不動産取得税

この税の基準税額は、道府県税の課税状況調べの過去2か年度の平均課税標準額に全国平均の伸び率を乗じ、さらに標準税率等に乗じて算定している。

この算定の基礎になる課税標準額には、地方税法で列举（第73条の27の2から27の7及び法附則第11条の4）されている減額にかかる課税標準額も含むこととされているが、実際には収入とならない課税客体にかかる課税標準額を含めることは不合理であり、基準税額の算定基礎数値からは法定列举されている減額にかかる課税標準額は除外すべきである。

その一方で対照的なのは、低工法、産炭法、新産法、工特法、首都圏法、近畿圏法、過疎法等に規定する課税免除及び不均一課税にかかる減収額については、基準税額から控除することになっていることである。このことは、国の政策誘導の影響を如実に反映している措置といえる。少なくとも、両者

の扱いは統一すべきであろう。

4. 料理飲食等消費税

この税の基準税額は、前年度実績の総売上金額に、都道府県ごとの補正率、総売上金額に対する税額の割合及び税率等を乗じて算定している。

この場合、基礎数値となる総売上金額については、非課税売上額や免税点以下の売上額をも含むこととされているが、課税標準額のない喫茶店、飲食店等にかかる売上金額の把握については極めて困難なため、申告額のある店舗の売上状況等から免税売上分等を推計しているのが実態である。現実に調定額に反映されない推計売上金額を基礎数値に用いることには無理があり、また実務上も煩雑であるといえよう。

また、省令の補正率を算出するに当り、都道府県ごとに清酒・ウイスキーの特級消費量の税額と酒税総額との割合を算出して決めているが、酒類が製造所から移出される場所は必ずしも消費地ではなく、飲食店等が提供する酒類は国産だけに限られるわけでもないので、これが料理飲食等消費税とどれほどの連関を持つのか疑問を持たざるをえない。

一方、この税にかかる基準税額は、表 53 のとおり 53 年度以降は常に決算換算額を上回り、年々その差が開いてきており、現状の算定方法では実態から乖離していくことがうかがえる。

課税実績を基礎数値に使用することについて、国は、徴税努力を怠った団体を有利にし、他団体の徴税意欲を阻害することを懸念しているが、最近の地方財政の財源不足や住民の税に対する関心（負担の公平性等）の高まりなどを背景として、地方団体は適正な課税標準の捕捉に多大な努力を注いでおり、徴税努力を怠ることはないものと認識する。また、この問題は別の次元で検証し、調整すべき事項と考える。

したがって、この税の基準税額の算定に用いる基礎数値には、推定要素をできるだけ除外し、各府県の実績である課税標準となるべき売上金額を用いるべきであろう。

5. 自動車税

自動車税の基準税額は、次の算定額を合算して算定することとなっている。

- ア 一般車については、陸運事務所の総登録台数（非課税分を除く）から課税免除、課税除外の台数に補正率を乗じて得た台数を差し引き、これに1台当りの基準税率を乗じて算定した額
- イ 米軍の構成員等にかかるものについては、本年の3月末現在の課税台数に1台当りの基準税率を乗じて算定した額

一般車の算出過程において課税除外等の省令補正率（57年度は一律0.982）を乗じて課税台数を算出しているが、本県の場合、課税除外等をしている車輛は57年度当初では39,415台に達しており、省令補正率から計算した割り落とし台数29,384台と比較すると、10,031台もの差があり、これを基準税額に換算すると2億3,326万円となる。本県では、課税除外台数の縮減については追跡調査を実施するなど抹消登録のしようように努力はしているものの、車輛所有者の移動や転居等の複雑化等により毎年度増加する傾向にあり、省令の補正率を実態に合うように改善する必要が認められる。

なお、この税の基準税額は、表53のとおり決算換算額とほぼ一致している。本県の57年度の実績では、1台当りの基準税率は省令の補正後による23,254円よりやや低い23,190円になるが、随時課税台数が279,613台（減額台数を差引いたもの）と多く、この分が課税除外等の過少見込み等を補う結果になっているものと推定される。

税目別の基準税額の算定方法について、問題があると思われる主要税目の検討をしてきたが、ほとんどの税目について共通して言えることは、地方財政計画と連動して基礎数値を伸ばしていることである。地方財政計画は、専ら国がその政策を中心においてマクロ的に積算を行い、総体的に発表されているので、地方自治体にはその内容が明確には捉えられない。また、個別の自治体にとっては、それぞれに様々な財政事情や態様があり、マクロ的な地方財政計画の数値を判断し、その影響を予測することは極めて困難である。しかし、それが現実の収入に影響する基準税額に援用されるのであれば、その積算の内訳には大いに関心を持たざるをえない。基

準財政収入額の算定額は、地方団体にとって極めて重要な数値であり、その算定結果によって歳入に多大な影響を及ぼすことになる。

したがって、その算定数値の内訳、根拠をできるだけ早い時期に明らかにし、地方団体の計画的な財政運営に役立たせることが肝要となろう。そのために、地方財政計画の策定に際しては、地方団体の意見や実態を十分に反映させる方策を制度として講ずるべきである。また、基準税額の推計伸び率について大幅に見込みが異なる見通しとなった場合には、従来行っていたような基準財政収入額の再算定を行うなど、より実態に合った措置をとることも有効な手段であろう。

第4章 昭和57年度の算定結果について —むすびにかえて—

57年度普通交付税算定の結果、本県は、基準財政需要額4,474億円、基準財政収入額4,762億円で差引288億円の財源超過団体とされた(図19)。ところが、この基準財政収入額に対応する決算収入額は4,248億円であり(内訳表52)、結果的には226億円の財源不足となり、この額とほぼ同額の普通交付税が交付される場所であった。

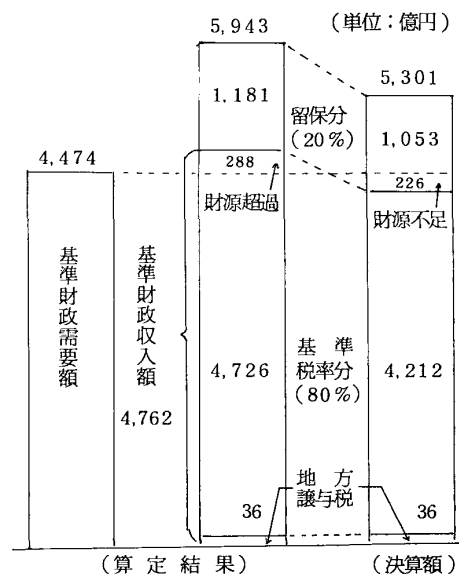
結局、過大に算定された基準財政収入額は514億円に達し、この不足額を補てんするために、本県は多額の起債措置を講じざるをえなかったのが実態である。

過大に算定された基準財政収入額の大部分は法人二税で479億円(過年度精算分を除く)となっている。これは、国が法人二税の収入見込額を算定する際に前年度比39%増という高い伸び率を全国一律で適用したことによる。ちなみに、本県決算ではわずか3.3%の伸びにすぎない。また、全国ベースでもその伸びは3.0%と低く、この過大算定による財源不足額を補てん

するために都道府県が借り入れた減収補てん債だけでも5,491億円にものぼる。

57年度地方財政計画は、前年度まで生じていた財源不足が8年ぶりに解消されて収支均衡するものとされた。ところが、年度途中において、法人二税を中心とする地方税1兆2,092億円(当初収入見込額の6.3%)と国税三税の減収に伴う地方交付税1兆6,957億円(同18.2%)とを合わせた2兆9,049億円もの歳入不足額の発生が明らかとなった。このため給与改定の見送りによる給与関係経費の減額や物件費及び維持補修費の節減を行うとともに、地方財源不足に対しては、交付税特別会計借入金1兆5,433億円及び減収補てん債1兆1,686億円による補てん措置が講じられた。

図19 57年度普通交付税算定結果(再算定後)と決算額との比較



地方財政計画における地方税収入は、前年度地方財政計画をベースとし、国税収入と同様に主として政府経済見通しによる経済成長率を基に積算するものとされている。57年度地方財政計画においては、当時、56年度の徴収実績が地方財政計画を下回っていたこと、また、政府経済見通しによる経済成長率は名目で8.4%程度、実質で5.2%程度（実績見込はそれぞれ5.2%、3.3%）と民間の経済調査機関等の予測に比べ高い水準で設定されていたことから、その収入見込額の確保に無理があることは当初から予想され、国レベルでも問題とされていた。

このように、過大に見積られた地方財政計画上の地方税収入を基礎として算定される基準財政収入額は、計画上の地方交付税総額と交付税算定上の財源不足額とを合致させるために、当然のことながら過大に算定する必要があったのであろう。

また、地方の財源不足に対して今回とられた措置は、地方への負担のしわよせと先送りというべきもので、交付税特別会計借入金の償還金の2分の1は後年度に地方が負担することとされており、減収補てん償還金の80%は後年度の基準財政需要額に算入されるとはいえ、ともに地方交付税の先喰いであり地方交付税制度を硬直化させる要因となる。

最後に、財源超過団体に対する財源調整（減額措置）について触れてみると、本県は、57年度に普通交付税算定上財源超過団体とされたことにより、義務教育教職員給与費国庫負担金をはじめ総額で約56億円の財源調整措置を受けた（表55）。

地方交付税の算定に多くの問題点があることは、これまでさまざまな指摘をしてきたところであり、普通交付税算定の結果財源超過団体とされても必ずしも財源に余裕があるといえる実態ではない。それにもかかわらず、「富裕団体」として他の地方財政制度において財源調整されることは、極めて不合理な措置といわざるをえない。まして、本県のように実態としては財源不足団体である場合その影響は大きい。

この措置は、地方交付税による財源調整制度の結果行われるもので、二重の財源調整となり、なかでも国庫負担金に関する財源調整は、国と地方の財政秩序を自ら乱すものであることを指摘しておきたい。

57年度のような臨時的措置を取り入れなければならなかった背景から、地方交付税制度全体について鑑みれば、おおむね次のようなことがいえる。

表 55 57年度財源超過団体を理由として受けた財源調整額

(単位：百万円)

項 目	財源不足 団体の場合 の交付金	実 際 の 交 付 額	財源調整額	関 係 法 令 等	内 容
地方道路譲与税	3,383	1,128	2,255	地方道路譲与税法第2条	算出額の $\frac{2}{3}$ カット
義務教育教職員 給与費国庫負担金	102,315	99,064	3,251	義務教育費国庫負担法第2条、政令第1条・第2条	給料単価 2,648千円→2,596千円等
私立高等学校等 経常費助成費補助金	5,016	4,991	25	私立高等学校等経常費助成費補助金交付要綱第3条	補助単価の0.5%カット
首都圏等整備事業債 利子補給金	19	—	19	首都圏等財特法第3条	補助対象外
中小企業指導 事業費補助金	99	60	39	指導事業費補助金交付要綱第5条	補助率 $\frac{1}{2} \rightarrow \frac{1}{3} \cdot \frac{1}{4}$
麻薬対策推進費 補助金	4	3	1	地方麻薬等対策推進費補助金交付要綱第4条	補助率 $\frac{1}{2} \rightarrow \frac{1}{3}$
学校教育設備整備等 補助金	1	1		学校教育設備整備費等補助金交付要綱第3条	補助率 $\frac{1}{3} \rightarrow \frac{1}{4}$
合 計	110,837	105,247	5,590		

第一に、高度成長から低成長へ移行した経済基調の変化に伴い国及び地方団体の財源不足が深刻化し、国税三税の一定割合を原資とする地方交付税総額が地方財政の財源不足見込額に対し大幅に不足する状況が続き、地方団体の財源保償という機能を地方交付税制度だけでは果たせなくなっていることである。

第二に、その不足額を補てんするために、地方行財政制度の改正や交付税率の変更を実施せずに、毎年度臨時的な特例措置を続けていることである。

第三に、このような措置を行ってきた結果、交付税特別会計の借入金が増大し、ますます交付税総額を圧迫していることである。

また、同時に、地方交付税制度は、財源不足額を補てんするための起債振替え額に対する償還費や国庫補助金の地方負担額を需要額に算入する等の特定財源化の傾向が進み、制度本来の目的・性格を変質させてしまっていることである。

以上のような問題点に対しては、まず、根本的には、国と地方との事務配分のあり方を検証し、その結果に基づいて必要とされる財源配分を地方自主財源強化の方向で明確に位置づけ、地方財政制度の仕組み全体を構築していくべきである。地方交付税制度の改善策もその中で地方財源の保償と調整の制度として有効に機能しうるよう再検討の場を設定していくことが必要であろう。今回の研究報告においては、当面、現行の行財政制度を前提とした上で検討を行ったもので、このような視点からの検討は地方自治制度の根幹にかかわる重要な研究課題として今後の懸案となっている。

次に、現行制度上生じている地方財政の財源不足額を解消する措置としては、まず、地方税源の拡充をめざすなかで、所要の交付税率の改正を行うべき段階にあると思料される。

また、地方交付税制度を本来の目的・性格に戻していくことも重要な課題である。そのためには、事業費補正の縮小、国庫補助基準や設置基準を実態に置き換えること、国の政策を一方向的に地方交付税制度に持ち込まない措置、制度の運用への地方団体の参加などが考えられよう。

おわりに、この報告書は、先にも触れているように、公表されている資料や解説を基に現行地方交付税制度を自治体の立場から検討したものであるので、報告書の内容については今後種々の論議や意見が提起されるよう期待していることを申し添える。

[引用・参考文献]

遠藤安彦	「地方交付税」(現代地方自治全集)	ぎょうせい	昭和53年
柿本善也	「地方財政制度」(現代地方自治全集)	ぎょうせい	昭和52年
石原信雄・今井実	「地方交付税法逐条解説」	ぎょうせい	昭和52年
自治省財政局	「地方交付税制度沿革史」	地方財務協会	昭和44年
自治省	「地方交付税制度沿革史」第2巻	地方財務協会	昭和52年
自治庁財政課長他	「地方交付税法解説」	地方財務協会	昭和28年
石原信雄	「地方財政法逐条解説」	ぎょうせい	昭和52年
藤田武夫	「現代日本地方財政史(上巻)」	日本評論社	昭和51年
吉岡健次	「日本地方財政史」	東大出版会	昭和56年
高寄昇三	「地方自治の財政学」	勁草書房	昭和50年
渡辺精一・大川武	「自治財政論」	法律文化社	昭和54年
伊東光晴	「地方財政の再生と経営」	学陽書房	昭和55年
佐藤進	「財政調整制度の国際比較」(『地方財政の理論と政策』昭和堂)		昭和53年
自治省交付税課	「地方交付税の話」(『地方財政』80.1~12 地方財務協会)		昭和55年
藤田武夫	「地方交付税の再検討と改革案」(『都市問題』第68巻第2~3号 東京市政調査会)		昭和52年
石原信雄	「地方交付税と投資的経費」(『地方自治30年記念 自治論文集』ぎょうせい)		昭和52年
全国革新市長会	「地方自治確立のための地方行財政改革への提言」		昭和51年
自治省自治大学校	「戦後自治史XIII」	自治省自治大学校	昭和50年
自治省	「地方財政制度資料(第5巻)」	自治省	昭和33年
自治省財政局	「地方交付税制度解説」		
	単位費用篇、補正係数・基準財政収入額篇	地方財務協会	各年度
自治省	「地方交付税関係計数資料(I)」		各年度
自治省財政局	「改正地方財政詳解」	地方財務協会	各年度
東京都政策室	「地方交付税の需要算定の実態と問題点」		昭和54年
門間薫吉	「普通交付税の配分に関する研究」(創価経済論文集第9巻第1号)		昭和54年
古川卓萬	「地方財源不足対策の推移と問題点」(西南学院大学経済学論集 第14巻第1号)		昭和54年
同	「都道府県に対する普通交付税の配分の変化(昭和50-57年度)」 (同第18巻第2号、第3号)		昭和58年
同	「地方交付税」(『現代日本地方財政論』有斐閣)		昭和57年

- 保母武彦 「地方財政調整制度のしくみと問題点」（『現代地方財政の構造』
自治体研究社） 昭和54年
- 林 健久 「地方交付税の変遷と問題点について」（『地方財政』11月号
地方財務協会） 昭和52年