

地方交付税制度の機能低下と市町村財政への影響

大塚, 勲

(出版者 / Publisher)

法政大学大学院

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

大学院紀要 = Bulletin of graduate studies

(巻 / Volume)

59

(開始ページ / Start Page)

65

(終了ページ / End Page)

74

(発行年 / Year)

2007-10-31

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00002894>

地方交付税制度の機能低下と市町村財政への影響

社会科学研究所 経済学専攻
博士後期課程3年 大塚 勲

1. はじめに

地方交付税制度は、地方公共団体が国の期待する標準的な行政水準を担保するため、財源不足が生じる地方公共団体に対し、その不足を補うことを目的とした制度である。当該制度では、国が法令等によって定める事業や地域固有の事業を実施するために必要な歳出とこれに充てる歳入を見積もり、地方財政計画¹においてマクロの不足額を把握する一方で、個々の地方公共団体に対しては基準財政需要額（以下、需要額という）と基準財政収入額（以下、収入額という）を算出することで不足額を明らかにしている。このため、マクロの地方財政計画と個々の地方公共団体ごとに算出された需要額と収入額は密接に関連付けられており、地方財政計画では国庫支出金、地方債収入等が組み込まれている点で異なっている。このような手続きを通じて、地方交付税制度は個々の地方公共団体に対して財源保障機能と財政調整機能を達成してきた。

一方、地方財政を取り巻く環境は大変厳しいものとなってきている。90年代の景気低迷による税収の落ち込みや、政府の景気対策に呼応して地方債を大量発行した結果、2001年度末時点で地方が抱える負債が180兆円に達しようとしている。このような状況下で地方交付税制度の機能が低下している様子は、大塚（2003）において示唆されている。ここでは、70年度から95年度に市町村合併を実施した78事例を対象に、合併前後の15年間のデータを利用して歳出総額の需要額への回帰分析を行っている。このうち、90年代に合併した3事例の決定係数が0.5を割り込み、際立って低くなっている。このことは、90年代に入って需要額と歳出総額の関係に何らかの変化が生じた可能性を示唆している。地方交付税制度に関しては、既に交付税及び譲与税配付金特別会計が抱える膨大な借入金の問題となっているが、当該制度が担う機能に関してもこれを維持することが困難になってきたことを示している。

本稿は、深刻さが増す地方財政の危機的状況の中で、地方財政制度、とりわけその中心をなす地方交付税制度に着目して、その機能の現状を分析することを目的としている。ここでは、まず地方交付税制度が地方債許可制度を取り込みつつ、個々の市町村の需要額に応じて歳出総額全体の財源保障を行ってきた可能性を検討している。次にこの需要額と歳出総額の関係から地方交付税制度の3つの機能、すなわちマクロとミクロの財源保障機能と財政調整機能が90年代の地方財政危機の中でいかなる変容を経験し、また、これが個々の市町村財政にどのような影響を与えているかを検証している。

本稿の構成は以下の通りである。2節において、機能に着目した地方交付税制度が果たす役割を検討している。3節でマクロの財源保障機能と財政調整機能の長期的動向を把握し、マクロの財源保障機能が著しくその機能を低下させてきている状況を示す。続く4節でこうした機能低下が個々の市町村にいかなる影響を与えているかを検証している。そして最終5節でこの機能低下を地方財政危機との関連で議論し、今後の課題を整理している。なお、以下で利用するデータは『市町村別決算状況調』である。

2. 地方交付税制度の機能

地方交付税制度は、一般財源を対象に財源保障機能と財政調整機能を発揮してきたと考えられている。しかし、実際には地方財政計画を通じたマクロ管理を徹底した結果、歳出総額にまで保障の範囲を拡大している可能性がある。この点をまず検討する。

1 地方交付税法第7条が、地方財政計画の策定根拠となっている。

(1) 2つの財源保障機能と1つの財政調整機能

地方交付税制度の機能としては、財源保障機能と財政調整機能が一般に知られている。総務省によれば、財源保障機能とは、マクロ的には地方交付税の総額が国税5税の一定割合として法定されることで、地方財源を総額として保障し、ミクロ的には需要額、収入額を通じてどの地方団体に対しても行政の計画的な運営が可能となるように必要な財源を保障することを意味している。また、財政調整機能とは、地方団体間における財政力の格差を解消するため、地方団体相互間の過不足を調整し、均てん化を図る機能であるとしている²。

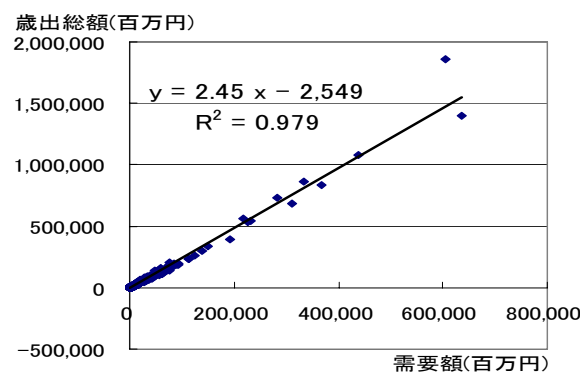
これら2つの財源保障機能と1つの財政調整機能の関係が対等なものか、従属的なものかをこれから判断することは難しい。しかし、マクロの財源保障機能が地方財政計画で担保されていること、地方財政計画が先行して作成され、かつ国会に提出されることから、マクロの財源保障機能が地方交付税制度において重要な役割を果たしてきたと考えることができる³。これに対して財政調整機能は、標準的な行政サービスを実施するために必要な費用を、地形的、人口的要因等を含め、その財源を保障すれば、自動的に達成される機能と考えることもできる。このとき、財源保障機能は財政調整機能を包括する概念といえる。このように3つの機能の関係を考えるとマクロの財源保障機能が地方交付税制度の運用上、より重要な役割を果たしてきたと考えることができる。なお、マクロとミクロは密接に関連している⁴ため、次項では地方交付税制度にとってより重要な機能と考えられる2つの財源保障機能の役割を明らかにしていく。

(2) 2つの財源保障機能の役割

ここでは、需要額と歳出総額の関係をまず見ることから始める。図1から歳出総額が需要額でほぼ完全に説明できることが分かる。しかも、後述するように、これは長期的に維持されてきた関係である。このことは、総務省が、地方交付税制度によって、個々の市町村の需要額に応じた歳出総額を保障してきた可能性を示唆している。このような構造が生じてきた理由を以下で明らかにしたい⁵。

マクロの財源保障機能を担保するために策定される地方財政計画が確定すると、市町村の需要額と収入額の総額も同時に確定する。これはミクロとマクロの財源保障機能が密接に連携しているからである。このため、地方財政計画が決まれば、個別市町村の需要額と収入額もほぼ機械的に算出できる。従って地方財政計画に計上されながら需要額の算定に組み込まれていない国庫支出金や地方債収入が需要額に応じて各市町村に配分されれば、図1に示すような需要額と歳出総額の関係は成立することになる。

図1：全市町村の需要額と歳出総額の関係（2001年）



資料：市町村別決算状況調

2 総務省ホームページ内の地方財政の内容より

3 石原(2000)では、地方交付税制度における地方財政計画の重要性を指摘している。(P. 215～)

4 高木(2001)では「地方財政計画の(中略)一般財源で充当される歳出が、地方交付税の基準財政需要額算定における(中略)「標準予算」の水準と連動している。」と述べている。(P. 10)

5 総務省が市町村の財源全体を保障してきた理由は、現行の地方制度の問題がある。市町村では課税自主権が認められているにも拘らず、事実上、大幅に制限されてきた。このため、裁量的な事業に対する独自財源は地方税収の留保財源分が存在するのみで、地方税収の乏しいほとんどの市町村では十分な財源が確保できない。おそらく、このことが、地方自治の根幹に触れる問題であるという認識によって、地方交付税制度で裁量的な事業や投資的経費の財源まで一定規模で保障していくといった考え方を生んだものと考えられる。加えて、地方債の発行許可額に関しても、その割当を行う理由になったものと考えられる。

国庫支出金は、地方財政計画の中で総務省の影響が及ばない資金であるが、その8割程度を占める国庫負担金が需要額と密接に関連している。国庫負担金の対象となる事業は法令で定められているため、その経費の一定割合にこれが充てられる一方で、残りの費用が需要額に組み入れられており、結果的に需要額と密接に関連してくる⁶。

また、地方交付税制度で見積もられる需要額は、標準的な行政水準と地域固有の事業を担保するために必要な費用である。だが、一般財源が対象になっているため、地方債収入などは対象となっていない。しかし、一定水準の行政活動を継続するためには建設事業は不可欠である。にもかかわらず、ほとんどの市町村では信用力が低いために自らの責任で地方債を発行することは事実上できない。このため、政府が資金を調達し、地方債許可額を割当てる地方債許可制度が必要となる。地方債許可制度は、地方交付税制度との緊結性が高く、一体的に運用されてきたことは明らかである。起債制限比率には需要額などが利用されており、また、地方債の元利償還金の一部は需要額に算入されている。一方で、政府が調達する地方債に充てる資金は限られており、信用力の乏しい市町村では自ら資金調達できる可能性は極めて低い。このため、政府による配分が実施されるが、地方債の発行条件を満たす起債が多ければ、これが許可額を決定する客観的な基準にはならない。これに対して、標準的な行政水準を担保するために算定された需要額は、その基準として同意を得やすい。このことが、地方債収入と需要額の連動性を高める結果を生んできたと考えられる⁷。地方債許可制度には、重点事業に対する裁量的な配分や特定地域に優先した配分があるとしても、その許可額の多くの配分において、地方交付税制度に依存していると考えられることから、本稿では地方交付税制度と地方債許可制度を対等な関係ではなく、地方債許可制度を地方交付税制度の枠組みの中で運用されている制度と捉えている。

総務省の規制の及ばない国庫支出金が需要額と連動する構造になっているため、総務省が地方債許可制度を需要額に従って運用すれば、必然的に需要額を介して市町村の財源全体を保障することが可能となる。つまり、地方交付税制度は、地方財政計画を通じたマクロ管理を徹底すれば、需要額に応じて財源を配分することで、ミクロの財源保障機能と財政調整機能が同時に実現できる仕組みであって、このとき、個別市町村の裁量的な財源確保や、各省庁の裁量で配分される資金が統計的には誤差として処理しうることを意味している。本稿では、このような状況を以下で確認しつつ、需要額を介して歳出総額を保障する機能を地方交付税制度の財源保障機能と捉えることにする。

3. 地方交付税制度の機能低下

本節では、地方財政危機が叫ばれるようになった90年代に地方交付税制度の財源保障機能によって与えられてきた需要額と歳出総額の安定的な関係について、その変容を検証していく。

(1) 3つの機能の検証方法

地方交付税制度の財源保障機能と財政調整機能を検証するに当たり、その方法を検討する⁸。

前節の概念整理で、財源保障機能は標準的な行政サービスを計画的に継続することを目的に担保される機能であるとしている。このことは、つまり、年度間の歳出総額が需要額に応じて安定的に保障されることを意味しており、需要額と歳出総額を利用した時系列データで捉えることができるだろう。また、マクロの財源保障機能に関しては市町村全体の集計値から、ミクロの財源保障機能は市町村ごとの需要額と歳出総額から検証していくことになる。よって、ここでは、需要額と歳出総額の間を、歳出総額の需要額に対する回帰分析によって把握していく。

一方、財政調整機能は、市町村間の財政力格差の是正を目的としていることから、単年度の市町村比較から把握できる概念であることは明らかである。だが、概念規定にある均てん化の解釈には様々なものがありうる。一般には人口1人当たりを原単位として比較していくことが考えられるが、本稿では図1で示した関係を、財政調整機能

6 2001年度の需要額と国庫支出金の回帰分析から得られる決定係数は0.918となっている。

7 2001年度の需要額と地方債収入の回帰分析から得られる決定係数は0.896となっている。

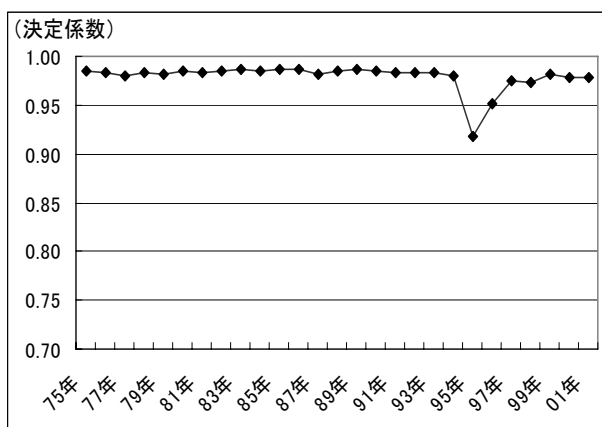
8 本稿の目的は、財源保障機能が機能している場合のマクロやミクロの財源を保障している正確な金額を算出することではない。正確に算出する方法として、Stochastic Frontier Approachなどを利用することが考えられるが、地方交付税制度の機能の変容を時系列で分析することが目

的である本稿では、OLSで十分に説明可能であると考えられる。を測る指標に利用する。すなわち、需要額の大きさに応じて歳出総額が確保されているかを基準にしている。これは、政府が意図している均てん化が、法定されている事業を標準的な行政サービス水準で実施するために必要な費用を基準としているのであって、人口1人当たりを目標としたものではないからである⁹。このため、本稿では単年度の全市町村における需要額と歳出総額の関係から財政調整機能を把握している。なお、本節ではマクロの財源保障機能と財政調整機能に関して扱っていく。

(2) 財政調整機能の検証

財政調整機能の長期的動向を把握するため、図1で示した全国の市町村を対象にそれぞれの需要額と歳出総額の間を75年度から2001年度まで把握¹⁰し、その決定係数を図化した。

図2：財政調整機能の長期的動向



資料：市町村別決算状況調

需要額と歳出総額は、図2を見ても明らかなように長期的に安定した関係を維持してきたことが分かる。この中で95年度に決定係数が0.918に低下し、96年度には0.951に回復してきている。これは、95年1月に発生した阪神・淡路大震災の影響により神戸市、西宮市、尼崎市等の歳出総額が急激に膨張したことが主因であり、神戸市1市を除外した結果は、それまでの傾向をほぼ反映している。つまり、75年度以降、単年度で見ると、地方交付税制度の財政調整機能は一貫して維持されてきたことが分かる。

財政調整機能が長期的に安定している状況は、個々の市町村の財政規模が需要額に応じて配分されてきたことを支持する結果である。つまり、地方財政計画に計上された財源を需要額に応じて配分されるように制度が運用されてきたことを示唆している。

(3) マクロの財源保障機能の検証

マクロの財源保障機能を検証するため、時系列で需要額と歳出総額の間を見ていく。ここでは、71年度から2001年度までの全国、市部、町村部の単位で需要額と歳出総額の集計値を利用し、連続する5ヶ年のデータから回帰分析を行った。図3では、算出した決定係数を5年間の最終年度を基準年度として集計を行っている。

9 貝塚・本間他(1986)、中井(1988)の実証研究によると、歳出総額、需要額とも人口と面積でほぼ説明できることが分かっているが、これは現在でも同様である。これから、例えば、ある市町村の需要額R、人口P、面積A、誤差項uとすれば、需要額は以下の推定式で表わされる。

$$R = \alpha P + \beta A + u \quad (\alpha, \beta \text{ は回帰係数})$$

$$R/P = \alpha + \beta A/P + u/P \quad (\text{両辺を人口で除す})$$

このことから明らかなように、人口1人当たり需要額は、面積によって左右される市町村に固有な値である可能性が高い。つまり、このことは、総務省が目指す均てん化が単に人口をベースにしたものではないことを意味しており、このため、人口を単位とする指標を均てん化の尺度に採用しなかった。なお、歳出総額、需要額ともに人口と面積でほとんど説明できる理由は、需要額に応じて歳出総額が保障される現行制度の影響と考えることができる。

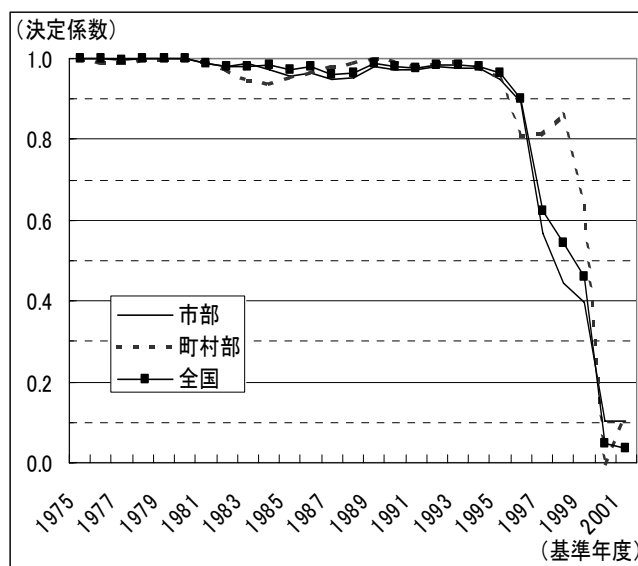
10 75年以降のクロスセクションデータは民間データベースを利用した。このデータは、個別市町村を議論する場合、精度の問題がある。88年度から92年度と96年度から2001年度の11年間の正確なデータで算出した回帰分析の結果と比較した場合、本稿で利用した精度の範囲であれば全

く問題がないことが確認できたため、ここでは上記データをそのまま利用している。

マクロの財源保障機能は、長期的に1近くで安定的に推移しており、地方財政計画によるマクロ管理が需要額の総額によってある程度決定されてきたことを示唆している。既述したように国庫支出金は需要額との連動性がそもそも高いが、これに加えて地方債の発行額も需要額に連動して確保されてきたことを示している¹²。

しかし、96年度以降、この値は急落し、2000年度には0.1を割り込み、2001年度はさらに下降している¹³。このように地方財政の危機的状況を地方交付税制度のマクロの財源保障機能から捉えると、急激にその機能が低下してきている様子が分かる。

図3：マクロの財源保障機能の長期的動向¹¹



資料：地方財政統計年報

(4) マクロの財源保障機能と財政調整機能

マクロの財源保障機能と財政調整機能が長期的に決定係数が1に極めて近い状態で推移している状況は、前節で述べた需要額によって歳出総額を保障するという捉え方を支持する結果であるといえる。このことは、市町村が地方債の資金を自ら調達できない以上、建設事業も含めた歳出全体の財源保障を、需要額を介して行ってきたことを示唆している。

こうした調和的な関係も、90年代に入り、バブル崩壊に伴う経済的停滞の中で始めて崩壊しつつあり、現状の危機的状況の深刻さを示す結果となっている。前節において標準的な行政サービス水準を維持するために必要な費用を保障し、これを実現すれば財政調整機能が自動的に達成されると指摘した。財政調整機能が十分に維持されているのに対し、マクロの財源保障機能では需要額の歳出総額に対する説明力が全く失われた状態になっている。これは、総務省が行ってきた標準的な行政サービスに対する財源保障が既に困難になってきた中で、需要額に応じた歳出総額の割当てを維持した結果であると考えられる。

4. 機能低下の市町村財政への影響

前節においてマクロの財源保障機能が著しい機能低下を引き起こしていることが明らかになった。これが個々の市町村財政にどのような影響を与えているかを本節では見ていく。

11 例えば、85年に計上されているデータは、81年度から85年度を回帰分析した決定係数であり、86年は82-86年度の結果を計上している。ここでの1回の回帰分析で利用しているデータ数は10(2×5年)である。

12 制度的には、需要額の増加が起債制限比率の緩和を通じて地方債の発行額の拡大を許容するが、既に述べたように地方債を自らの責任で発行できる市町村は限られており、需要額の拡大に従って総務省が資金調達を拡大してきた可能性を示唆するものとなっている。

13 決定係数の下落は、95年度には既にその兆候が見られる。全国の場合、2000年度は0.065、2001年度は0.048となっている。

(1) 検証の方法

① 分析方法

ミクロの財源保障機能の検証方法は前節に準じ、歳出総額の需要額への回帰分析から得られる決定係数を市町村ごとに把握していく。マクロの財源保障機能の場合、国や市町村が行う裁量的な財源配分や調達は誤差とみなせた。これに対して、ミクロの財源保障機能では、こうした影響によって十分に決定係数が下がりうる。このため、決定係数が低いときでもミクロの財源保障機能が維持されているケースは少なくない。一方、個々の市町村の動向を把握する場合、文末注9にある理由からデータ精度を確保する必要があるが、長期的には難しい。このため、マクロの財源保障機能が維持されている時期（88-92年度）と崩壊状態にある時期（97-2001年度）の2時点に関しデータ整備を行っている。

ここでは、以上のことからマクロの財源保障機能が低下した影響を2時点比較によって把握する。ミクロの財源保障機能が維持されているのに決定係数が低い市町村は、国庫支出金や地方債の割当てによって確率的に発生すると仮定すれば、2時点を比較することで、マクロの財源保障機能のミクロの財源保障機能への影響を分析することができる。こうした前提は、厳密性に欠けるが、以下で見るようにマクロの財源保障機能が低下した影響は極めて明確で、こうした前提の下でもその影響は十分に把握できる。

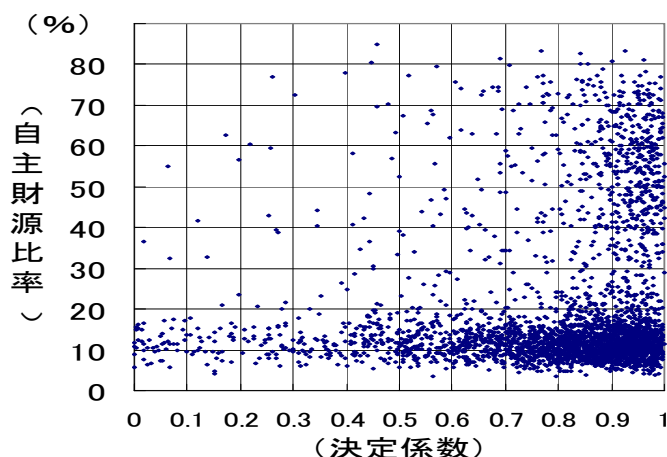
また、ここでは、決定係数に加え、自主財源比率¹⁴を利用している。決定係数が低いケースでは、国からの裁量的な財源配分や自ら資金調達した結果が影響している可能性がある。これを識別する方法として自主財源比率を利用した。これは市町村の国からの自立と依存の程度を把握する上で、これが有効な指標だからである。但し、自主財源比率は96年度と2001年度を使用している。本来的には、88-92年度データの場合、そのいずれかの年度を使用すべきであるが、データ蓄積の制約から96年度の自主財源比率を代用している。加えて、町村では自主財源に該当する費目の一部が「その他」に集計されているため、各町村の自主財源は推計値を利用した¹⁵。

市町村は2001年時点で存在している3,223市町村を対象にしており、89-2001年度に市町村合併を実施している場合には、合併前の市町村データをそれぞれ合算して決定係数を算出している。

② 市町村の分類

決定係数と自主財源比率を用いた市町村の分類は、マクロの財源保障機能が有効に機能していた88-92年度の結果に基づき、これが97-2001年度の結果と比較して、マクロの財源保障機能の変化が、ミクロの財源保障機能、すなわち個々の市町村財政にいかなる影響を与えているのかを分析する。

図4：市町村別ミクロの財源保障機能の分布
(88-92年度)



資料：市町村別決算状況調

14 『地方財政小辞典』によると、自主財源とは、地方税、分担金及び負担金、使用料、手数料、財産収入、寄附金、繰入金、繰越金、諸収入のこととあり、本稿ではこの定義を採用している。

15 推計方法としては、①町村の「その他」に該当する費目を市の財政データから特定、②これを自主財源と依存財源に仕分けする。③96年度において人口5万人未満の市を抽出し、④「その他」に属する自主財源と依存財源をそれぞれ、③に関して合算して比を求める。⑤この比率を一律に適用して、個々の町村の「その他」から自主財源を算出、⑥町村ごとに他の自主財源を加えることで自主財源比率を求めた。

図5：市町村の分類

自主財源比率 (%)	60	第3類	第2類	第1類
	20	第6類	第5類	第4類
		第9類	第8類	第7類
		0.5	0.8	決定係数

図4は88-92年度における各市町村の決定係数と自主財源比率をプロットしたものである。ここで、決定係数は、需要額と歳出総額の相関が高いと判断できる0.8以上を一つのグループとし、相関が極めて低いと考えられる0.5未満を一つのグループに分類するように閾値を設定した。次に自主財源比率に関しては、20%以下に集中傾向が見られるため、これを採用し、経済的にも自立性が高いと判断できる60%以上が一つのグループになるように閾値を選択している。この結果、市町村の分類は図5のようになった。

(2) 88-92年度におけるミクロの財源保障機能

図4で把握した市町村の分布状況を、人口規模を考慮して集計した結果が表1である。

表1：市町村の都市規模別分類結果

単位：実数、%

				相関係数			
				0.7未満	0.7以上 0.9未満	0.9以上	
				第3類	第2類	第1類	
自主財源比率	60%以上	市町村数		10	43	171	
		対全国		0.3	1.3	5.3	
		構成比	人口規模別	30万人以上	10.0	14.0	19.3
				30万人未満	40.0	44.2	45.6
				10万人未満	30.0	39.5	31.0
				5万人未満	20.0	2.3	4.1
	1万人未満	0.0	0.0	0.0			
	20%以上 60%未満	市町村数		31	105	421	
		対全国		1.0	3.3	13.1	
		構成比	人口規模別	30万人以上	0.0	2.9	5.0
				30万人未満	3.2	3.8	13.1
				10万人未満	19.4	21.9	28.0
				5万人未満	45.2	49.5	43.7
	1万人未満	32.3	21.9	10.2			
	20%未満	市町村数		234	758	1,450	
対全国		7.3	23.5	45.0			
構成比		人口規模別	30万人以上	0.0	0.0	0.0	
			30万人未満	0.0	0.0	0.0	
			10万人未満	0.0	0.1	0.3	
			5万人未満	34.2	33.4	43.4	
1万人未満	65.8	66.5	56.3				

注：四捨五入の影響で100%にならない箇所がある。

資料：市町村別決算状況調、地方財政小辞典

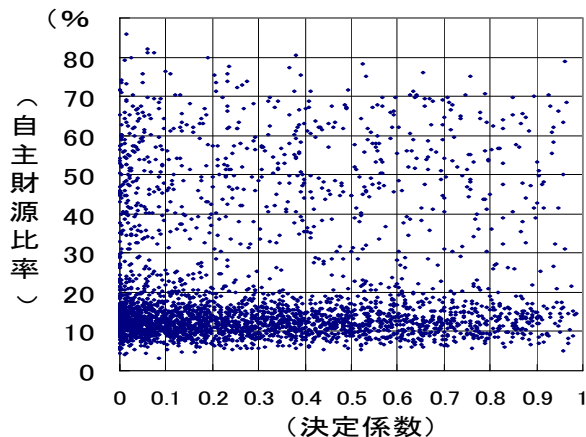
この時期、ミクロの財源保障機能が明らかに維持されている市町村は、1、4、7類で65.3%を占めている。これに対し、需要額の歳出総額に対する説明力が極めて弱い3、6、9類が8.9%を占めている。それぞれの自主財源比率のグループを100%としたときの1、4、7類が占める割合を見ると、78.3%、76.9%、61.5%と自主財源比率が低下するに従ってミクロの財源保障機能が明確に維持されている割合が低下している。自主財源比率が低い市町村が多くを国に依存していることは明らかであり、国庫支出金や地方債許可額の増額が影響しているものと考えられる。

このようにマクロの財源保障機能や財政調整機能が十分に機能している時期には、市町村単位でも需要額で歳出総額が十分に説明できるケースが多く存在している。これは、国による裁量的な財源配分や市町村の自主的な資金調達に限られているため、決定係数が低くなる市町村も限定されることによるものと考えられる。

(3) 97-2001年度におけるミクロの財源保障機能

97-2001年度のミクロの財源保障機能を示すグラフが図6である。

図6：市町村別ミクロの財源保障機能の分布
(97-2001年度)



資料：市町村別決算状況調

図4と図6はほぼ左右対称となっており、88-92年度の状況とは一変している様子が分かる。表2には、それぞれの市町村数と全市町村を100としたときの各類型の割合を示している。

表2：各類型の構成（実数、%）

	第3類	第2類	第1類
市町村数	125	43	18
対全国比	3.9	1.3	0.6
	第6類	第5類	第4類
市町村数	452	138	44
対全国比	14.0	4.3	1.4
	第9類	第8類	第7類
市町村数	1,847	428	128
対全国比	57.3	13.3	4.0

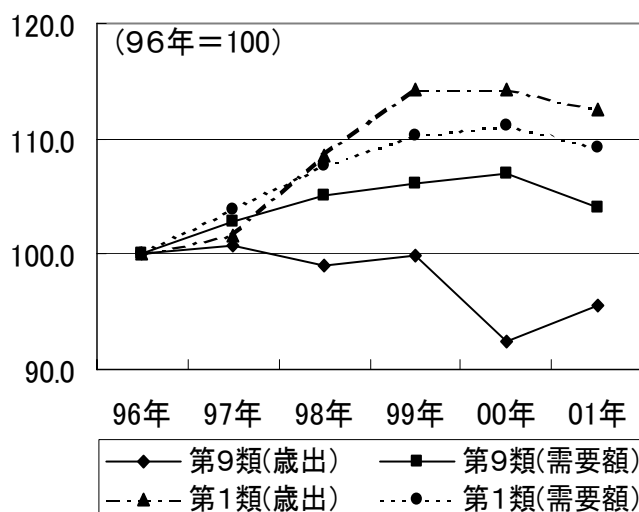
表2から1、4、7類は合わせて6%で、88-92年度の65.3%から実に59.3%の激減であり、3、6、9類は8.9%から75.2%へと66.3%の急増である。前項同様、それぞれの自主財源比率のグループを100%として3、6、9類の割合を見ると、57.4%、71.1%、76.8%で88-92年度と異なり、自主財源比率が低下するに従って割合が高まる傾向にある。これは、財政面で国に依存する傾向が強い市町村では、マクロの財源保障機能が低下した影響を直接的に被っていることに起因するものと考えられる。

このようにマクロの財源保障機能の機能低下が著しいこの時期、こうした影響は個々の市町村にも反映しており、自主財源比率が小さい市町村に顕著に表れている。これらの結果は、マクロの財源保障機能によって確保された財源を、需要額に応じて配分している構造を浮き彫りにしており、マクロの財源保障機能の機能が低下したためにこれが直接的に市町村におけるミクロの財源保障機能を低下させた可能性を示唆している。

(4) 96-2001年度における歳出総額の変化

ここでは、97-2001年度の類型で1類と9類に属する市町村を抽出して、需要額と歳出総額の間を見える。それぞれの類型は決定係数で分類されているため、需要額と歳出総額には正と負の関係が存在している¹⁶。ここでは、1類の正の相関を示している場合と9類の負の相関を示している場合を取り上げ、それぞれの推移を指数で見たものが図7である。

図7：需要額と歳出総額の変動



資料：市町村別決算状況調

96年から2001年度のマクロの財源保障機能が崩壊状態にある時期においても、第1類では、歳出総額が需要額の変動とうまく連動している。しかし、第9類では、需要額の変動から乖離しているのに加え、振幅が存在していて、これが徐々に拡大している。これは、ミクロの財源保障機能が個々の市町村に対し、計画的な財政運営を担保できなくなってきた状況であり、圧倒的にこうした市町村の割合が高くなっている。この時期の需要額と歳出総額の推移を見てみると、明らかにミクロの財源保障機能が満たされていないことが分かる。

5. 地方交付税制度の機能低下と市町村財政危機

地方交付税制度は、マクロの財源保障機能を担保するように、地方財政計画による管理を徹底すれば、需要額に応じて財源を配分することで、ミクロの財源保障機能と財政調整機能が同時に実現できる仕組みであって、これらの機能によって、様々に変動する社会・経済状況に対して地方財政の安定化を確保する安全弁として、その役割を果たしてきた。しかし、需要額を介して歳出総額を保障してきた地方交付税制度も、近年の地方財政危機に直面して、96年度以降、マクロの財源保障機能は崩壊の危機に瀕している。その影響を個々の市町村財政も被っていて、ミクロの財源保障機能も維持されているとは言い難い状況であることが明らかとなった。

地方財政が危機的状況にさらされたのは、戦後、少なくとも2度あり、50年代と、70年代の後半から80年代前半の時期にあたる。後者に関しては図4で捕捉しており、財政危機を反映して特に町村部の決定係数が低下しているが、全国に関しては安定している。しかも、こうした財政危機の折にも、決定係数が0.9を割り込むことはなかった。

現在の地方財政危機を地方交付税制度から捉えると、よりその深刻さが明らかになってくる。地方財政は、過去においても経済変動等の影響を受け、危機的状況を経験してきた。しかしながら、地方交付税制度が最後の安全弁の役割を果たし、長期的あるいは全般的に見れば安定的に推移してきたと評価できるだろう。ところが、96年度以降の状況は、経済変動の影響を地方交付税制度が解消することができない状況が見て取れる。つまり、単年度で見れば、財政調整機能の役割は果たしているものの、年度間の安定性は完全に失っている。実際、マクロの財源保障機能の機能低下は個々の市町村財政の安定性を確実に奪っており、制度の劣化の影響は深刻なものと想定される。このように現在の地方財政危機は、地方交付税制度という安全弁を失ったという意味において、過

16 年度間の安定性を把握することを目的としているため、決定係数を利用しているが、歳出総額の推移等を把握する場合には考慮する必要がある。

去の危機的状況とは様相を異にしている。すなわち、地方財政は地域経済と制度の両面で危機に瀕しているという意味で深刻な状況に陥っている。

このように地方交付税制度の機能が低下している状況は、地方財政危機や交付税特会が抱える膨大な借入金はその要因であることは明らかである。しかし、その具体的なメカニズムの解明は今後の課題として残っている¹⁷。今回のケースでは、より深刻な財政危機に陥っている都道府県や、国の財政状況の影響を受けている可能性が高く、こうした視点から現在の市町村財政の危機的状況を検証していく必要がある。

加えて、こうした地方交付税制度の機能低下が個別の市町村に及ぼす影響を与えているかについても、詳細な分析は今後の課題となっている。

《参考文献》

- 石原信雄（2000）『新地方財政調整制度論』、ぎょうせい
- 石原信雄・嶋津昭監修（2000）『四訂 地方財政小辞典』、ぎょうせい
- 大塚勲（2003）「市町村合併による地方自治体の財政規模への影響に関する実証的研究」、日本公共選択学会第7回全国大会発表論文
- 大塚勲（2004）「地方交付税制度の機能不全が生む新たな地方財政危機の構図」、日本経済政策学会第61回全国大会発表論文
- 貝塚啓明・本間正明・高林喜久生・長峯純一・福間潔（1986）「地方交付税の機能とその評価Part I」、『フィナンシャル・レビュー』第2号
- 黒川和美（2002）『黒川和美の地域激論：日本の問題、地方の課題』、ぎょうせい
- 高木健二（2001）『地方財政対策と地方交付税』、（財）地方自治総合研究所
- 中井英雄（1988）「財政負担の政府間帰着」、『現代財政負担の数量分析』、有斐閣
- 宮島洋（1986）『財政再建の研究：歳出削減政策をめぐって』、有斐閣

17 かつて80年代に財政再建に政府が取り組んだ際の大蔵省が実施した手法については、宮島（1989）に詳しい。このときには、極めて裁量的な方法が複雑に多用されていた。今回も、制度上の運用方法を詳細に把握していかないと具体的な原因は把握できないかもしれない。