

## 地方自治体の歳出格差と税源移譲

竹内 信仁\*

(名古屋大学経済学部教授)

## 1. はじめに

地方自治体から供給される公共サービスは、どこの地域に住もうと地域特性を除き基本的にその供給水準はほぼ同水準でなければならない。もし公共サービスの受益あるいは負担の地域間格差が大きな場合には、人口移動から過密過疎が発生し、地域間のバランスのある発展が阻害され、ひいては日本全体の発展にマイナスとなる。

今日、しばしば大都市圏の自治体から、地方圏の自治体への国からの財政的援助が過大であり、地方住民を優遇しすぎである。よって税源移譲を行うことにより、大都市圏に不利な財政システムを是正し、大都市圏と地方圏の自治体間の不公平さを解消すべきであるという主張がなされている。

本稿は、まず第1に、このような議論は正当化されるであろうか、またどの程度大都市圏の住民は逆差別を受けているのであろうかを検討する。自治体間の歳出格差の妥当性を知るには、自治体の歳出の合理的適正な水準を知ることが必要である。ところが歳出の大きさは、地理的条件、人口規模、地域経済規模、産業構造により決まってきており、自治体毎に非常に異なっており、歳出の合理的適正な水準を知るとは非常に困難ではある。しかしながら、組織の活動であれば、通常の企業の理論と同様に、ある生産規模までは規模の利益が働き、それを越えれば逆に規模の不経済が働くことが推察される。したがって、地方自治体においてもU字型の平均費用曲線が存在すると考えられる。そこで地方自治体の合理的適正な歳出水準として平均費用曲線を得ることにより、自治体間の歳出格差の妥当性を知ることができる。そこで本稿では、基準財政需要額から平均費用曲線を求め、そこから自治体間の歳出格差の妥当性を判断する。

第2に、現実歳出額、基準財政需要額、地方税収額、国税収額と状況を明らかにして、税源移譲が自治体の自主性の確立に有効かどうかを検討する。

なお本稿では、都道府県レベルの歳出と市町村レベルの歳出を合計し、都道府県単位で分析を行う。

本稿の構成は次のようになっている。第2節では、都道府県別の歳出格差の現状を明らかにする。第3節では、平均費用曲線の導出に用いる基準財政需要額の算出について簡単に説明を行う。第4節では、都道府県別の基準財政需要額と現実歳出額との比較を行う。第5節では、1人当たりで基準財政需要額と現実歳出額を見ることにより、地方の自治体が優遇されているというイメージをなぜ持つことになるかを検討する。第6節では、基準財政需要額を用いて自治体の平均費用曲線を導出し、その上で、自治体間の妥当な格差について検討する。第7節では、歳出と地方税額及び各自治体内で徴収される国税額について比較を行い、税源移譲は自治体の自主性を高める効果を持ち得るかどうかを検討する。第8節では、本稿のまとめとして、今自治体にとって何が必要かを考える。

\* 1946年生まれ。74年名古屋大学大学院経済学研究科博士課程単位取得満期退学、同年名古屋大学経済学部助手。その後、同講師、同助教授、同教授となり現在に至る。専攻：財政学、理論経済学、公共経済学。所属学会：日本経済学会、日本財政学会、日本政策学会、生活経済学会、日本地方財政学会。主な著書：『公共経済学研究Ⅲ』（共著、勁草書房、2001年）、『スタンダード 財政学』（共著、中央経済社、2005年）等。

## 2. 都道府県別歳出格差の現状

本節では、都道府県別で現実歳出額にどのような格差があるかをみることにする。

図表1は、都道府県別の歳出総額で各年度の最高値と最低値を示したものである。すべての年度で東京が最高値を、鳥取が最低値を採っている。最高値は、75年度から01年度にかけて3.60倍となり、最低値は、同期間で4.24倍となっている。最高値と最低値の比率は、80年度の11.9倍が最も低く、90年度の17.9倍が最も高くなっている。01年度は12.9倍となっている。バブル期にその差は広がり、景気後退とともにその差は縮小している。図表2は、2000年度における都道府県別歳出総額を表している。12都道府県のみが平均値を越えており、残りの35府県は平均以下となっている。このように総額で見ると財政力の強い都府県と財政力の弱い道県とは非常に大きな歳出格差があることが明らかである。

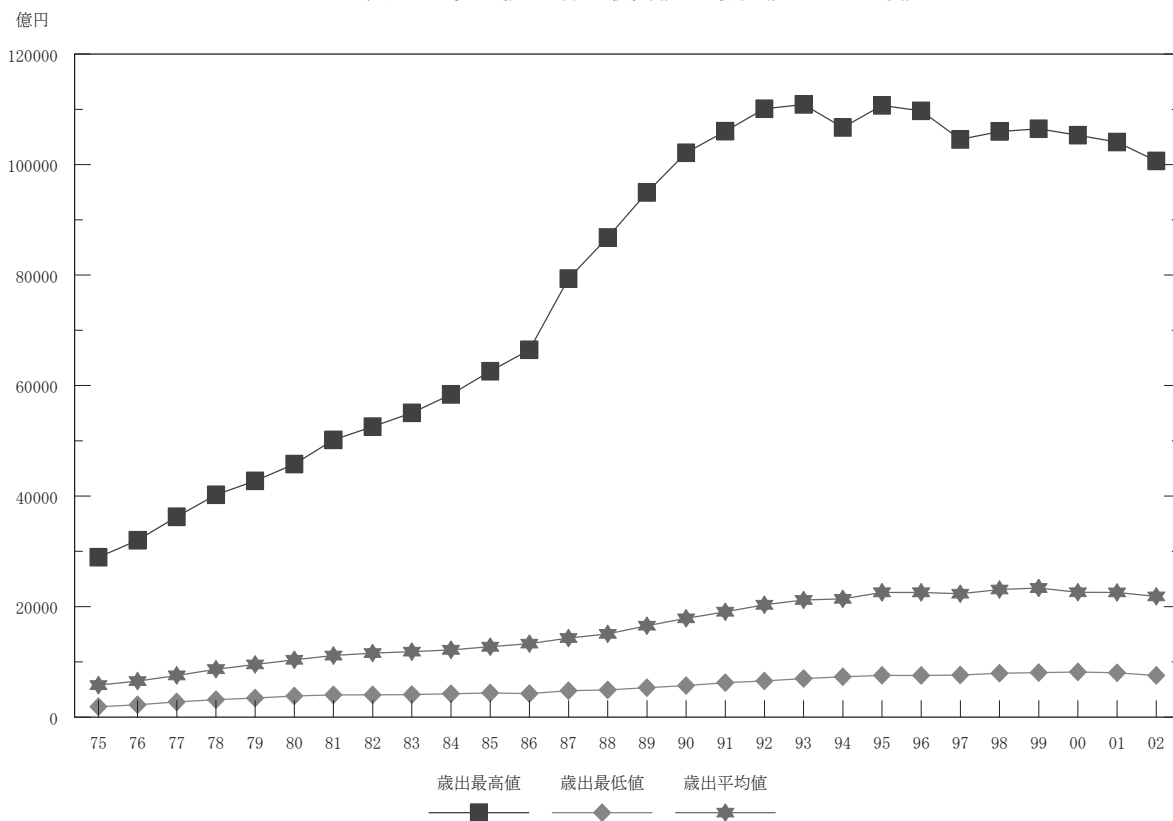
次に、1人当たりで都道府県別歳出額を見てみる。図表3は、1人当たりの県別の歳出額の最高値と最低値を示している。最高値は、75～80及び82年度は高知が占め、それ以外の年度は鳥取が占めている。最低値は常時埼玉が占めている。最高と最低の比率は、一番低いのは82年度の2.21倍、一番高いときで99年度で2.85倍となっている。最高値と最低値の差は拡大傾向にある。図表4は、2000年度における都道府県別1人当たり歳出額を示している。最高値は島根の1,544,279円であり、最低は埼玉の546,007円である。平均以上の値をとっているのは22道県となっている。

図表2と図表4を比較すると、図表2では非常に高い歳出額を示している都府県が、図表4ではかなり低い位置に来ていることがわかる。すなわち1人当たりで見た歳出では大きな逆転現象が起こっている。このような逆転が起こり、財政力の弱い県の方が1人当たりで高い歳出を行うことが可能となるのは、地方交付税交付金あるいは国庫支出金といった国からの補助金によるためである。地方交付税交付金あるいは国庫支出金は財政力の弱い地方自治体が財源を確保する手段である。それにより地方自治体間の行政サービスの供給が均等化され、国民はどの地域に居住しようと同程度の行政サービスを楽しむことを可能としている。

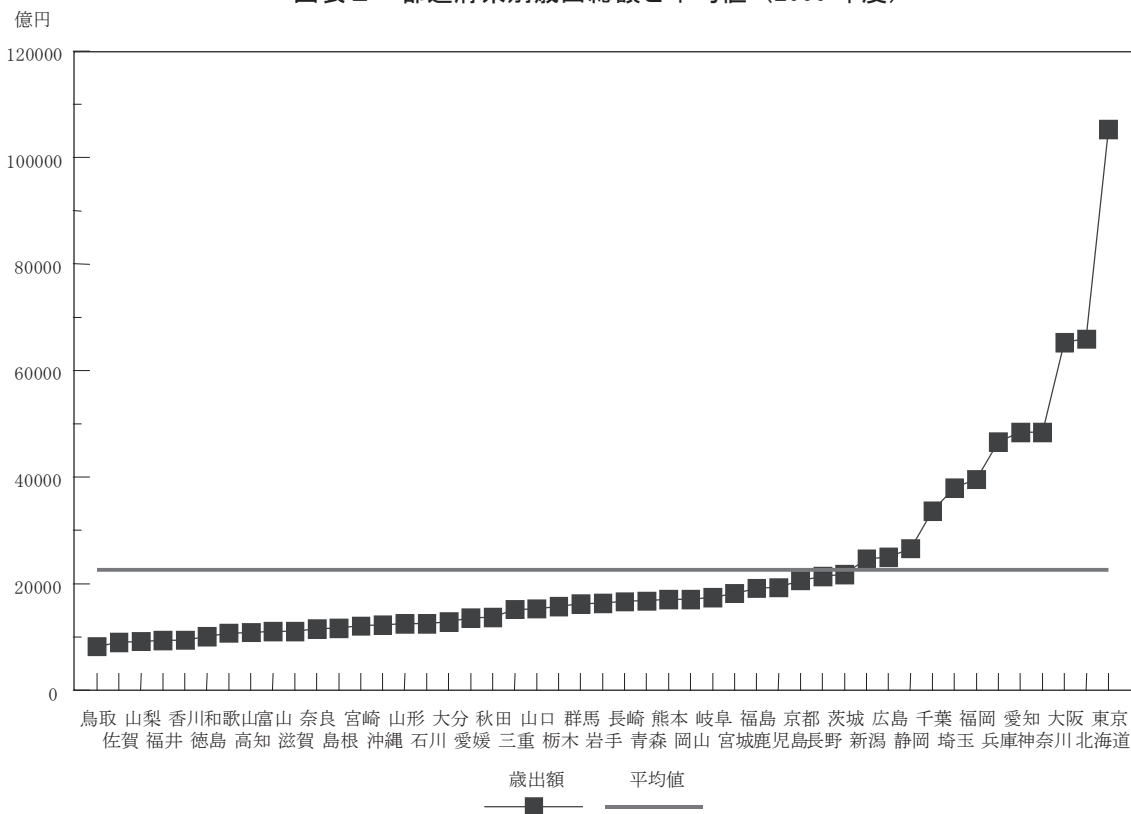
1人当たりの歳出で見た場合、財政力の弱い県の方が大きな歳出を行っていることは、財政力の弱い県の方が財源配分で優遇されているような印象を受ける<sup>1)</sup>。しかし財政力の弱い県の方が通常人口規模も小さく規模の経済が働きにくいことにより、行政サービスの供給により費用がかかることに留意しなければならない。

<sup>1)</sup> 自治体の財政力と経済力はほぼ1対1に対応している。

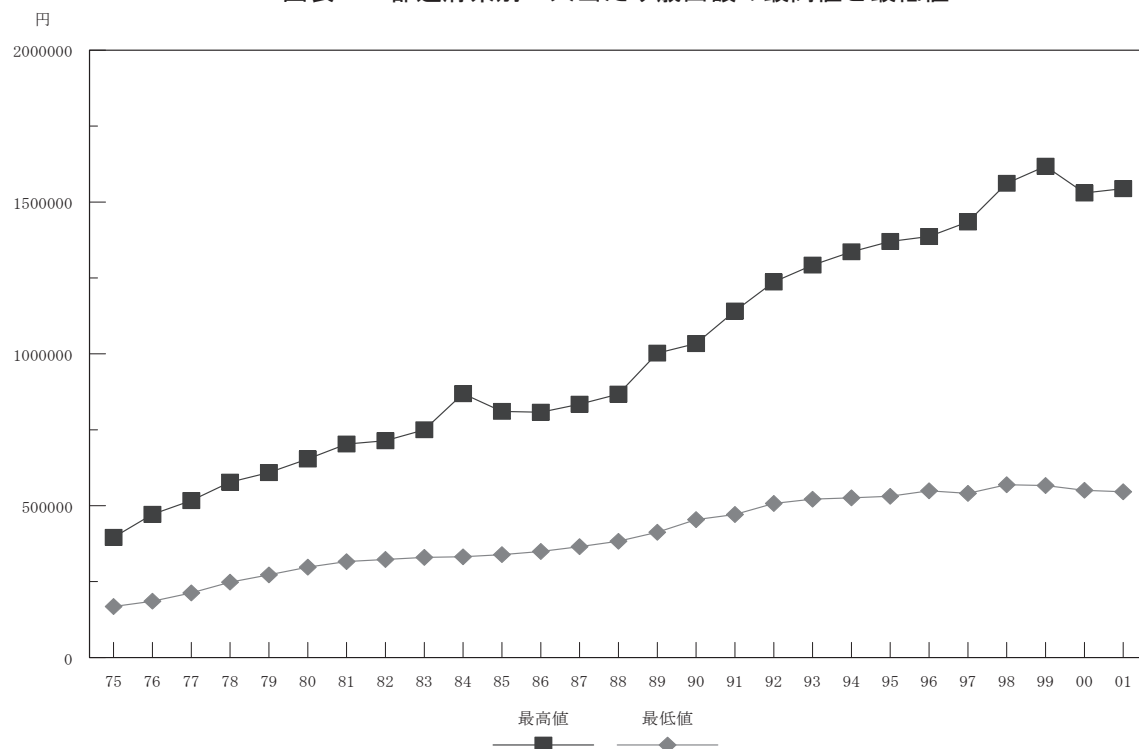
図表1 県別歳出額の最高値と最低値及び平均値



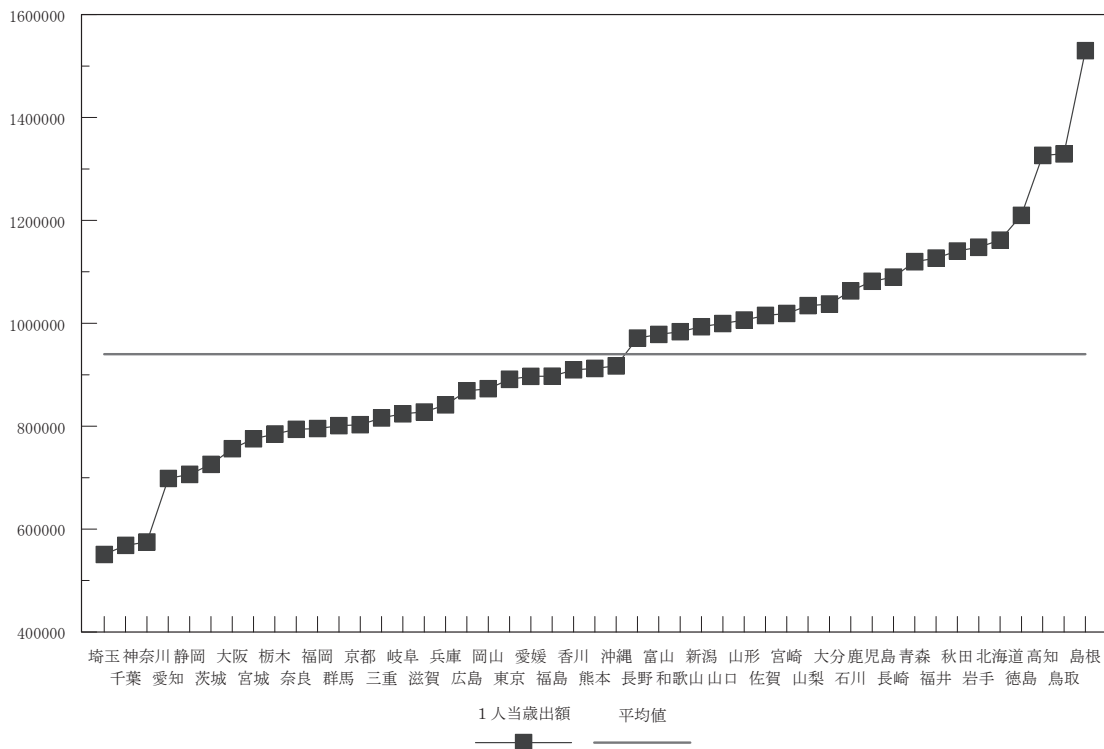
図表2 都道府県別歳出総額と平均値（2000年度）



図表3 都道府県別1人当たり歳出額の最高値と最低値



図表4 都道府県別1人当たり歳出額と平均値(2000年度)



### 3. 基準財政需要額

規模の経済が働くかどうかにより自治体の歳出額に格差が生じることは当然であるとしても、現行の格差が妥当な格差であるかどうかは別の問題である。本稿では基準財政需要を用いることにより、自治体間の格差が妥当な水準であるかどうかを検討する。

ここで、まず基準財政需要額がどのように計算されるかを説明する<sup>2)</sup>。基準財政需要とは、国が地方自治体の財源確保を図るために配布する地方交付税交付金の額を決める場合に計算されるもので、各地方自治体に標準的に必要とされる歳出額となっている。なお、地方交付税交付金は、原則として基準財政需要額が基準財政収入額(各年度の予想税収の一定パーセント)を超過した地方自治体に対して交付される。今日、交付税制度自身多くの問題を含んでいるが、ここでは、交付税制度自身の問題点は扱わない。

本稿で、基準財政需要額を標準的必要歳出額として用いるのは、以下の計算の仕組みからみて、現時点で最も各自治体の標準的な必要歳出額を表す指標として適しているとみなしうることによる。

基準財政需要額の計算の仕組みは、まず計算すべき行政項目として、都道府県 24 項目、市町村 25 項目が定められている<sup>3)</sup>。それぞれの行政項目について、次式に基づいて計算し、標準的で妥当な必要歳出額が求められる。

$$\text{基準財政需要額} = \text{測定単位の数値} \times \text{補正係数} \times \text{単位費用}$$

ここで測定単位の数値とは、当該行政項目の財政需要を適切に反映すると思われる指標の数値である。たとえば小学校費では児童数、学級数、学校数などである。

次に補正係数とは、各自治体の規模、地理的条件、社会的条件等の特性を考慮するための調整係数であり、次のような種類がある。

種別補正、段階補正、密度補正、態容補正、寒冷地補正、  
数値急増(急減)補正、財政力補正、合併補正

このようにさまざまな種類の補正があり、1つの費目にいくつもの補正が重ねて行われる場合が多く、非常に複雑な制度となっている。

単位費用は、次の算式で計算される。

<sup>2)</sup> 本節は、岡本(1995)に多くを負っている。

<sup>3)</sup> 都道府県と市町村では若干行政項目が異なっている。

都道府県行政項目

警察費：土木費(道路橋梁費、河川費(河川海岸費の内河川費)、港湾費、土木管理費、河川海岸費の内海岸費、都市計画費、住宅費)：教育費(小学校費、中学校費、高等学校費、特殊教育諸学校費、その他の教育費)：厚生労働費(生活保護費、社会福祉費、衛生費、高齢者保健福祉費、労働費)：産業経済費(農業行政費、林野行政費、水産行政費、商工行政費)：その他の行政費(企画振興費、徴税費、恩給費、その他の諸費)：災害復旧費：補正予算償還費：地方税減収補填償還費：地域財政特例対策償還費：臨時財政特例償還費：財源対策償還費：減収補填償還費：臨時税収補填償還費：臨時財政対策償還費

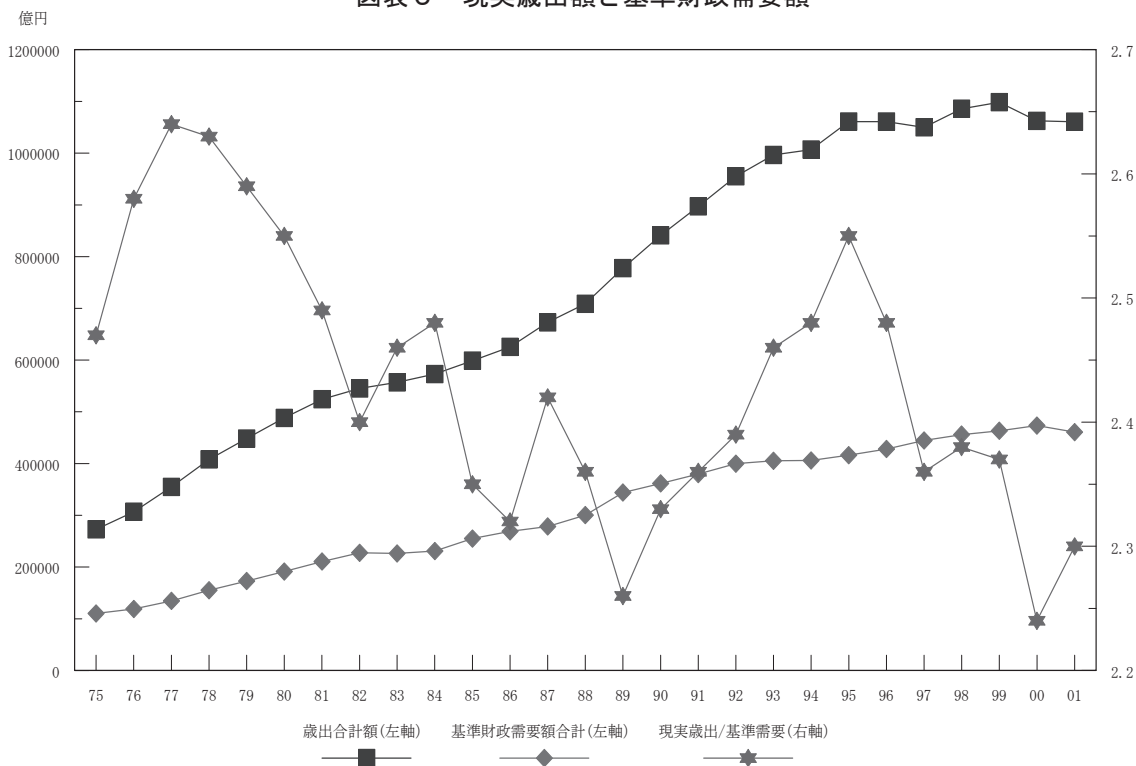
市町村行政項目

消防費：土木費(道路橋梁費、港湾費、都市計画費、公園費、下水道費、その他の土木費)：教育費(小学校費、中学校費、高等学校費、その他の教育費)：厚生費(生活保護費、社会福祉費、保健衛生費、高齢者保健福祉費、清掃費)：産業経済費(農業行政費、商工行政費、その他の産業経済費)：その他の行政費(企画振興費、徴税費、戸籍住民基本台帳費、その他の諸経費)：災害復旧費：辺地対策事業償還金：補正予算償還費：地方税減収補填償還費：地域財政特例対策償還費：臨時財政特例償還費：財源対策償還費：減収補填償還費：臨時税収補填償還費：臨時財政対策償還費

$$\begin{aligned} \text{単位費用} &= \frac{\text{標準団体の経費総額（標準的歳出）} - \text{国庫支出金等の特定財源}}{\text{標準団体の測定単位の数値}} \\ &= \frac{\text{標準団体の標準的一般財源所要額}}{\text{標準団体の測定単位の数値}} \end{aligned}$$

標準団体とは、人口、面積について標準的と想定される規模の団体をいう。単位費用は、標準団体が合理的かつ妥当な水準の公共サービス供給あるいは標準的な施設の維持・管理に必要と想定される経費総額をいう<sup>4)</sup>。たとえば義務教育費の単位費用は、児童あるいは生徒の一人当り経費で全国一律である。

図表5 現実歳出額と基準財政需要額



<sup>4)</sup> 標準団体は、府県では人口170万人、面積6500㎏、市町村では人口10万人、面積160㎏と設定されている。

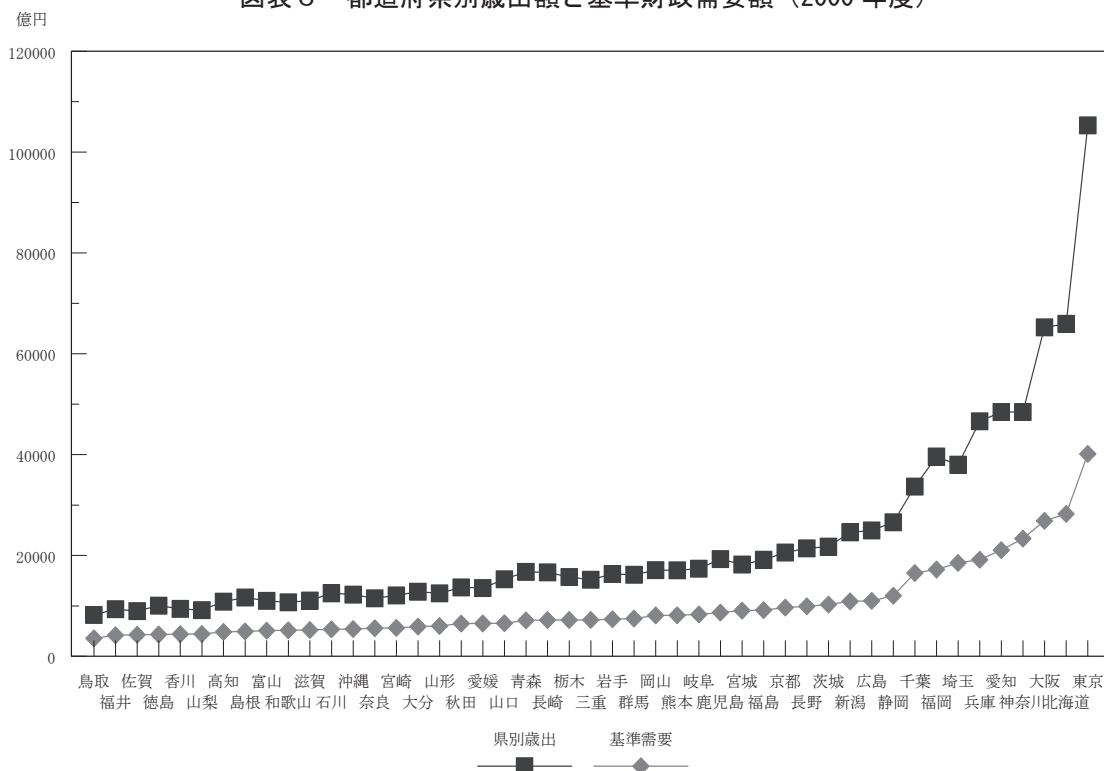
#### 4. 県別基準財政需要額と県別現実歳出額

図表5は、1975～2001年度の基準財政需要合計金額と普通会計歳出合計額の推移を見たものである。75年度は、基準財政需要額は11兆310億円、現実歳出額は27兆2,768億円と両者の比率は2.47倍となっている。01年度には、基準財政需要額は46兆758億円、現実歳出額は106兆709億円で両者の比率は2.3倍となっている。このように、地方自治体は、この30年間標準的の必要歳出額の2.2～2.6倍の歳出を行い行政サービスを提供してきている。

普通会計歳出額は95年度までは常にプラスの伸びを示してきた。96年度以降ようやく抑制されるようになり、97年度(-1.07)、00年度(-3.27)、01年度(-0.18)はマイナスの伸びとなっている。これに対して、基準財政需要額は、83年度(-0.54)、01年度(-2.71)がマイナスの伸びとなっている。

次に、2000年度について、都道府県別に基準財政需要額と現実歳出額をみたものが、図表6である。基準財政需要額の小さな県から大きな県へ左から右に並べてある。

図表6 都道府県別歳出額と基準財政需要額（2000年度）



現実歳出額の下位5県と上位5都府県は次のようになっている。

|         |     |             |
|---------|-----|-------------|
| 下位5県    | 鳥取  | 8,202 億円    |
|         | 佐賀  | 8,961 億円    |
|         | 山梨  | 9,164 億円    |
|         | 福井  | 9,329 億円    |
|         | 香川  | 9,399 億円    |
| 上位5都道府県 | 愛知  | 4兆8,437 億円  |
|         | 神奈川 | 4兆8,456 億円  |
|         | 大阪  | 6兆5,266 億円  |
|         | 北海道 | 6兆5,932 億円  |
|         | 東京  | 10兆5,321 億円 |

このように、経済力が強く税収の大きい都府県が上位を占めており、経済力の弱い県は歳出額も小さくなっている。北海道だけは、特異な状態にあり、経済力が弱いにもかかわらず、交付金、補助金など国からの巨額の補助金により大きな財政支出を行っている。最低と最高では、12.8倍の差がある。

基準財政需要額で、下位5県と上位5都道府県をみると次のようになっている。

|         |     |            |
|---------|-----|------------|
| 下位5県    | 鳥取  | 3,565 億円   |
|         | 福井  | 4,159 億円   |
|         | 佐賀  | 4,248 億円   |
|         | 徳島  | 4,327 億円   |
|         | 香川  | 4,397 億円   |
| 上位5都道府県 | 愛知  | 2兆1,051 億円 |
|         | 神奈川 | 2兆3,335 億円 |
|         | 大阪  | 2兆6,879 億円 |
|         | 北海道 | 2兆8,243 億円 |
|         | 東京  | 4兆138 億円   |

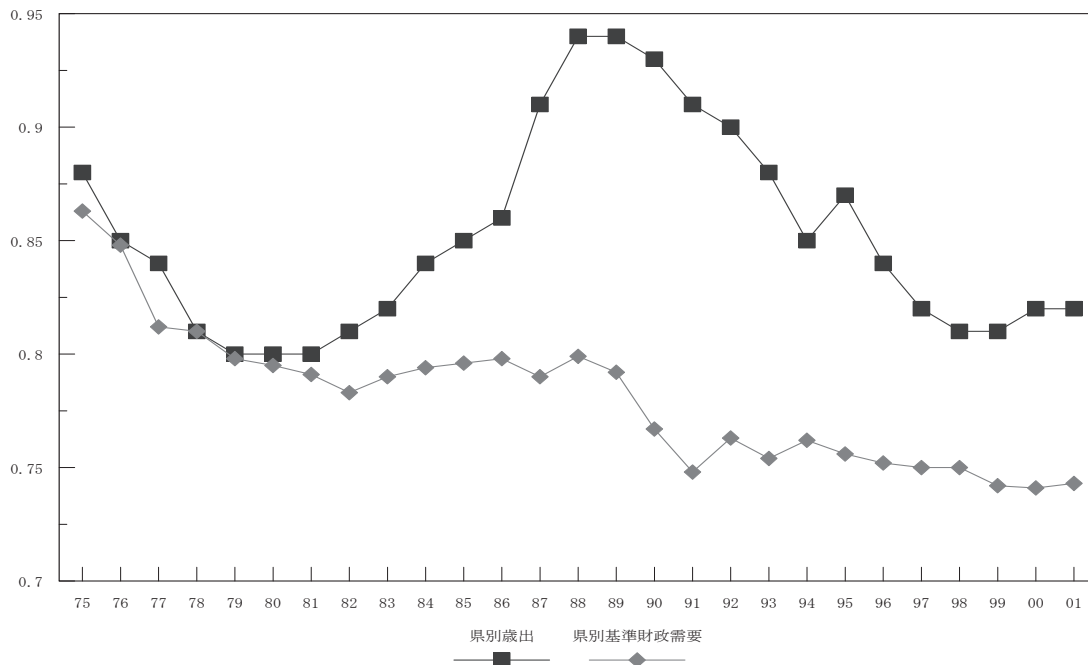
最低と最高では11.3倍の差がある。

都道府県別の格差を変動係数で見ると、図表7のようになっている。県別の歳出額の変動係数は、70年代後半は低下傾向にあったが、80年代にはいと急速に上昇した。しかしバブル経済崩壊後は再び低下し、90年代後半からは低位安定している。79年度は0.795と最も低く、88年度は0.943と最も高くなっている。最近では、99年度の0.810が最も低い。総額で見た県別歳出は、好況期には、都市部で税収の伸びが大きくそれに応じて都市部の歳出も伸びるので都市と地方の歳出格差が広がる。逆に不況期では、都市部の方が地方と比べて税収の低下が大きくなりそれが歳出に跳ね返り、歳出格差が縮小する。それが歳出額の変動係数に反映されている。

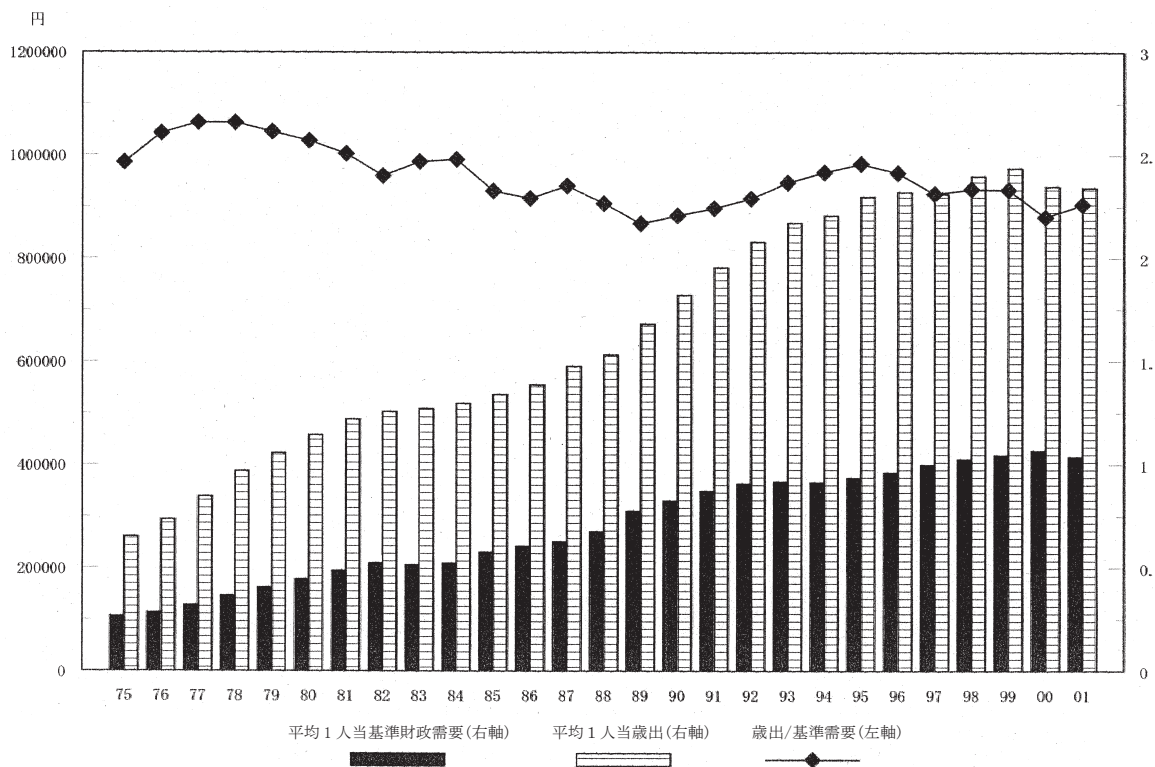


基準財政需要額の変動係数は、75年度の0.863から低下し、80年代は0.79前後で推移し、90年代に入りさらに徐々に低下している。01年度には0.743となっている。

図表7 歳出額と基準財政需要額の変動係数



図表8 平均1人当たり基準財政需要額と平均1人当たり歳出額

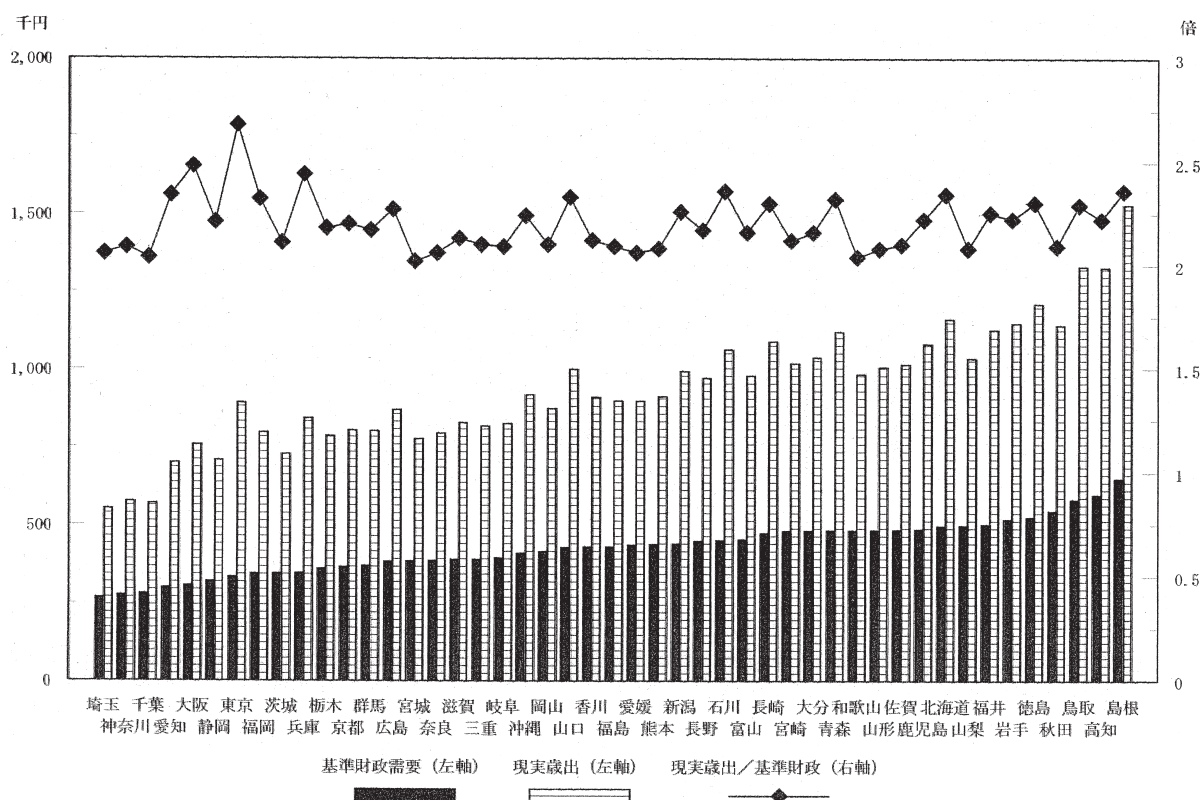


### 5. 1人当たり歳出額と1人当たり基準財政需要額

財政規模は、地域の人口規模に依存する。そこで本節では、1人当たりで基準財政需要額と現実歳出額をみてることにする。1人当たりでみることにより、前節の総額でみた場合と非常に異なった地方財政の姿が見えてくる。

図表8は、平均で見た1人当たり歳出額と基準財政需要額である。平均1人当たり歳出額は、75～99年度まで97年度を除きほぼ一貫して上昇し続けている。75年度は26万660円で、99年度は97万5,479円と3.7倍となっている。2000年度以降ようやく下落してきている。1人当たり基準財政需要額は75～00年度まで一貫して上昇し続けている。75年度の10万5,787円から00年度の42万7,044円と4倍となっている。これは自治体の供給する行政サービスの量の増大、質の上昇があったことによる。

図表9 1人当たり基準財政需要額と1人当たり現実歳出額（2000年度）



図表 9 は、2000 年度について、1 人当たりでみた基準財政需要額と現実歳出額である。基準財政需要額の昇順で並べてある。1 人当たりでみた現実歳出額の下位 5 県と上位 5 道県は、次のようになっている。

|         |     |             |
|---------|-----|-------------|
| 下位 5 県  | 埼玉  | 550,849 円   |
|         | 千葉  | 568,323 円   |
|         | 神奈川 | 575,092 円   |
|         | 愛知  | 698,445 円   |
|         | 静岡  | 706,396 円   |
| 上位 5 道県 | 北海道 | 1,161,729 円 |
|         | 徳島  | 1,209,790 円 |
|         | 高知  | 1,326,276 円 |
|         | 鳥取  | 1,329,225 円 |
|         | 島根  | 1,529,946 円 |

1 人当たり歳出額では、最低と最高では、2.7 倍の差がある。

次に、1 人当たりでみた基準財政需要額の下位 5 県と上位 5 県は次のようになっている。

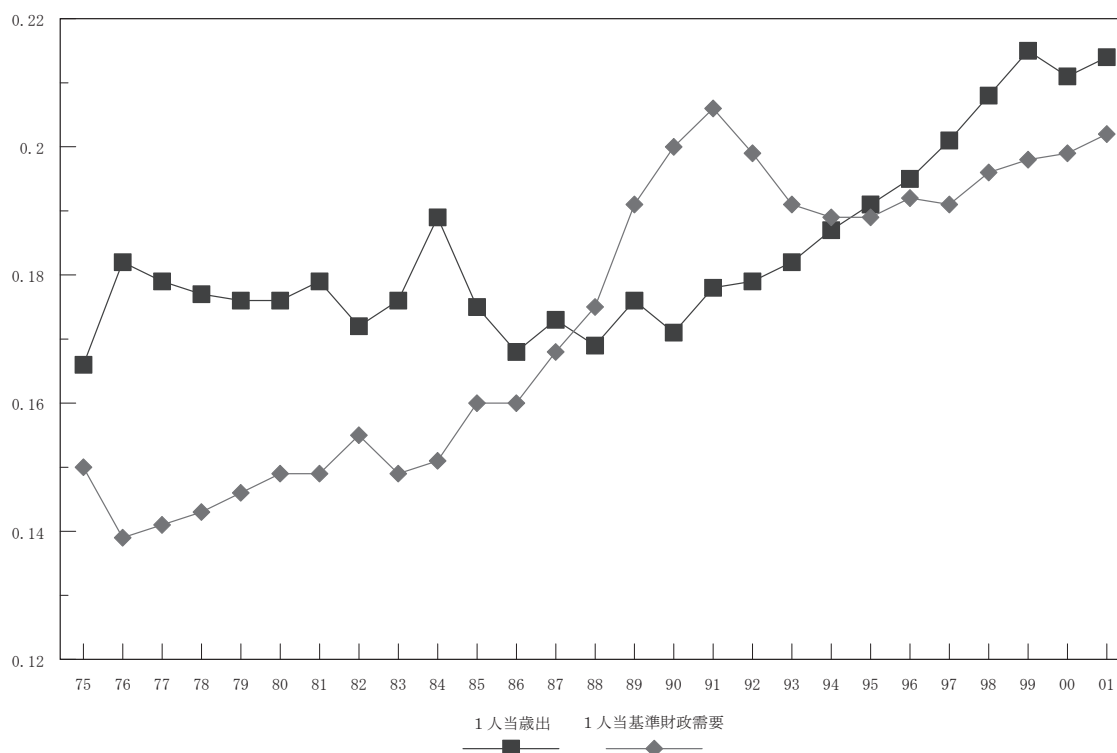
|         |     |           |
|---------|-----|-----------|
| 下位 5 府県 | 埼玉  | 267,160 円 |
|         | 神奈川 | 274,850 円 |
|         | 千葉  | 279,045 円 |
|         | 愛知  | 298,883 円 |
|         | 大阪  | 305,269 円 |
| 上位 5 県  | 徳島  | 525,065 円 |
|         | 秋田  | 544,893 円 |
|         | 鳥取  | 581,327 円 |
|         | 高知  | 596,444 円 |
|         | 島根  | 647,790 円 |

1 人当たり基準財政需要額では、最低と最高で 2.4 倍の差がある。

次に、図表 10 で、1 人当たりの現実歳出額と基準財政需要額の変動係数をみてる。1 人当たり歳出の変動係数は、92 年頃までは 0.18 前後で非常に安定していた。しかしその後徐々に上昇し、01 年度には 0.214 まで高まっている。これが低財政力県の自治体が優遇されていると感ぜられる原因であろう。1 人当たり基準財政需要額の変動係数は、88～94 年度を例外として常に上昇し続けている。76 年度は 0.139 であったものが、01 年度には 0.202 まで上昇している。88～94 年度の異常な上昇は、バブル期におけるふるさと創生などの地方への異常なばらまきが原因と考えられる。1 人当たり基準財政需要額の変動係数の持続的上昇の原因としては、大都市圏で行政サービスが充実し、地方圏においても大都市圏と同程度の行政サービスを提供する必要から地方圏の 1 人当たり基準財政需要額が増加し、都道府県財政格差が広がっ

たことによると考えられる。変動係数は、バブル期を除き1人当たり歳出の方が1人当たり基準財政需要よりも大きくなっている。両者の差はバブル期以前と以後で比較するとバブル期以前の方が以後の両者の差より大きくなっている。これは90年代後半は、どの地方自治体も財源不足に見舞われ歳出の伸びが抑制されたこと及び地方交付税に依存する程度が高まったことによる。

図表10 変動係数



## 6. 地方自治体の平均費用曲線

前節までの議論で、歳出額あるいは基準財政需要額のどちらにおいても、総額でみた場合には、財政力の強い都府県の値が大きく財政力の弱い県の値が小さいが、1人当たりで見ると、それが逆転していることが明らかとなった。この点だけをみれば財政力の弱い県の住民があたかも財政的に優遇されているかの印象を受ける。しかしながら、行政サービスの供給においても、民間企業の場合と同じように規模の経済が働く。行政サービスの生産規模が小さいほど費用がかかり、生産規模が拡大するにつれて費用は減少し

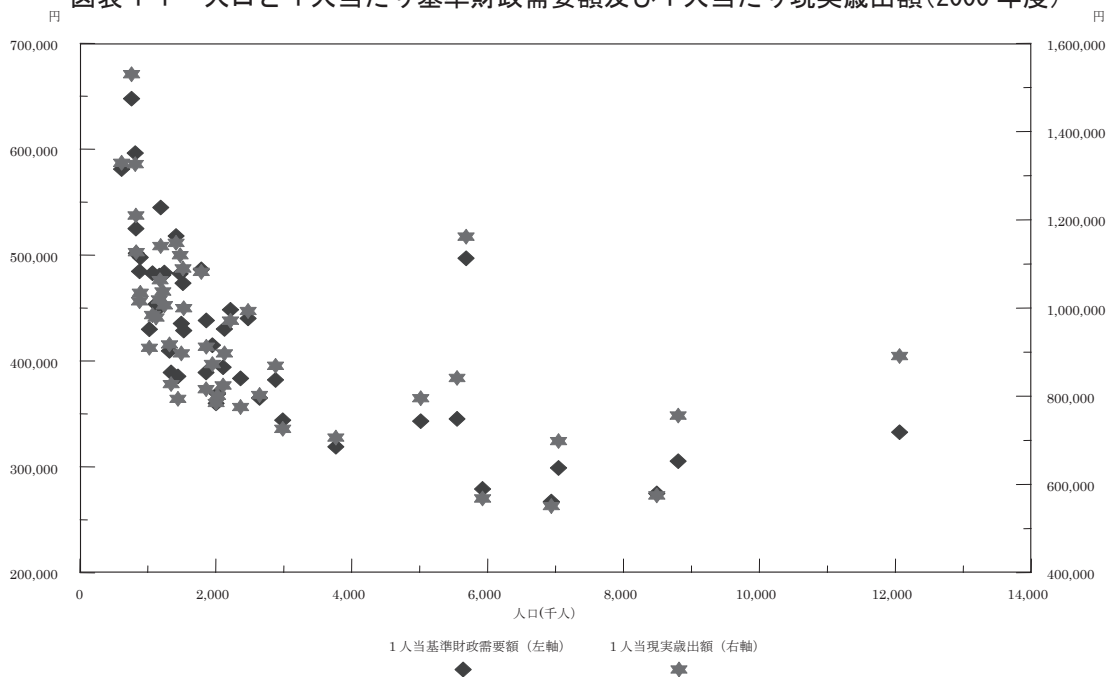
ていく。そしてある水準を超えて生産規模が増大すれば、混雑現象など非効率性が強まり再び費用は増大していく。もしすべての自治体が同程度の行政サービスを提供することが原則とすれば、人口の少ない自治体ほど行政サービス供給費用は高くなり、人口が増大するにつれ費用は低下する。したがって、どの自治体も同程度の行政サービスを提供すべきであるという原則を採る限り、財政力の弱い県ほど高い1人当たり費用がかかり、1人当たり歳出額が大きくなる。財政力の弱い県の歳出と財政力の強い都府県の歳出の間に格差があるのは当然で、問題は、どの程度の格差が妥当な水準であるかということである。

どの程度の歳出格差が妥当な水準かは、各地方自治体の妥当な歳出水準を知る必要がある。そのためには、行政サービスの費用曲線を推定しなければならない。

地方自治体の行政サービス供給からの便益は、市場が存在しないがゆえに測定することが困難である。しかし行政サービスの便益は、住民各個人に体化されるものとし、かつ行政サービスが当該地域の全ての住民に等しく行き渡るとすれば、地方自治体のアウトプットは人口規模を代理変数とすることができる。そしてそのアウトプットを生み出すのに必要とされる費用が歳出である。ところで民間企業の場合は、あるアウトプット水準を最小の費用で達成しようとする意志が働く。しかしながら公共部門の場合は、最小の費用で最大の便益を生み出すようには組織が動いてはいない。したがって現実歳出額を民間企業と同じように総費用と見なすことはできない。そこで本稿では、基準財政需要額を標準的必要総費用と見なすことにする。

なお本稿では、都道府県と市町村の両者から地域住民への地方行政サービスは供給されるとして、各財政変数は、両者の純計合算値を用いた。

図表 11 人口と1人当たり基準財政需要額及び1人当たり現実歳出額(2000年度)



図表 1 2 1人当たり基準財政需要 2次曲線推定

| 年度   | R-squar | F      | b0                   | b1                | b2                |
|------|---------|--------|----------------------|-------------------|-------------------|
| 1975 | 0.624   | 35.634 | 131013.660<br>38.050 | -16.419<br>-7.658 | 0.001244<br>6.111 |
| 1976 | 0.651   | 40.143 | 137857.821<br>42.167 | -16.050<br>-7.916 | 0.001187<br>6.162 |
| 1977 | 0.663   | 42.309 | 155494.223<br>42.161 | -17.422<br>-7.641 | 0.001220<br>5.624 |
| 1978 | 0.685   | 46.737 | 179574.895<br>43.016 | -20.745<br>-8.059 | 0.001465<br>5.970 |
| 1979 | 0.652   | 40.288 | 198728.779<br>39.645 | -22.464<br>-7.281 | 0.001556<br>5.279 |
| 1980 | 0.681   | 45.958 | 220627.337<br>40.951 | -25.885<br>-7.820 | 0.001811<br>5.717 |
| 1981 | 0.682   | 46.183 | 241131.551<br>40.866 | -27.970<br>-7.733 | 0.001939<br>5.601 |
| 1982 | 0.676   | 44.862 | 260665.055<br>39.181 | -30.569<br>-7.519 | 0.002095<br>5.393 |
| 1983 | 0.676   | 44.871 | 254430.768<br>40.559 | -28.783<br>-7.537 | 0.001973<br>5.428 |
| 1984 | 0.677   | 44.984 | 259407.203<br>40.108 | -29.904<br>-7.627 | 0.002063<br>5.552 |
| 1985 | 0.668   | 43.293 | 288980.205<br>37.846 | -34.871<br>-7.568 | 0.002419<br>5.570 |
| 1986 | 0.674   | 44.366 | 303865.153<br>38.158 | -36.580<br>-7.631 | 0.002523<br>5.608 |
| 1987 | 0.679   | 45.419 | 318285.797<br>36.933 | -39.700<br>-7.647 | 0.002727<br>5.595 |
| 1988 | 0.685   | 46.827 | 346697.026<br>36.351 | -45.395<br>-7.887 | 0.003177<br>5.871 |
| 1989 | 0.645   | 39.092 | 400480.247<br>31.891 | -53.752<br>-7.083 | 0.003724<br>5.213 |
| 1990 | 0.677   | 45.006 | 433435.033<br>32.020 | -60.983<br>-7.446 | 0.004170<br>5.403 |
| 1991 | 0.696   | 49.239 | 461200.847<br>32.300 | -65.521<br>-7.598 | 0.004384<br>5.409 |
| 1992 | 0.698   | 49.584 | 476652.355<br>33.373 | -66.400<br>-7.695 | 0.004492<br>5.535 |
| 1993 | 0.713   | 53.388 | 478716.411<br>35.053 | -64.675<br>-7.824 | 0.004329<br>5.555 |
| 1994 | 0.716   | 54.332 | 471111.745<br>35.594 | -65.042<br>-7.997 | 0.004432<br>5.761 |
| 1995 | 0.717   | 54.343 | 489373.701<br>35.318 | -66.786<br>-7.939 | 0.004538<br>5.702 |
| 1996 | 0.705   | 51.423 | 503376.397<br>34.164 | -68.482<br>-7.669 | 0.004617<br>5.479 |
| 1997 | 0.725   | 56.585 | 523299.950<br>35.687 | -70.999<br>-8.017 | 0.004745<br>5.704 |
| 1998 | 0.732   | 58.752 | 541447.693<br>35.664 | -75.187<br>-8.220 | 0.005030<br>5.877 |
| 1999 | 0.735   | 59.736 | 551472.675<br>35.675 | -76.224<br>-8.195 | 0.005039<br>5.807 |
| 2000 | 0.729   | 57.849 | 562766.771<br>35.121 | -77.113<br>-8.026 | 0.005045<br>5.657 |
| 2001 | 0.716   | 54.156 | 546580.356<br>33.976 | -74.818<br>-7.781 | 0.004875<br>5.492 |

b0.b1.b2 の項の下段は t 値

図表 1 1 は、2000 年度について、横軸に人口規模、縦軸に 1 人当たり基準財政需要額（左軸）と 1 人当たり現実歳出額（右軸）をとり、描かれた散布図である。両者ともにほぼ同じような分布の仕方をしていいる。人口規模が小さい県は高い 1 人当たり基準財政需要額及び現実歳出額となっており、人口規模が大きくなるにつれ両者の額は低下している。しかしある程度人口規模が大きくなると低下はとまり、さらに人口規模が大きくなると費用は増加している。これは通常の民間企業における平均費用曲線の形状とほぼ同じである。したがって地方自治体においても、U字型の平均費用曲線を得ることができる。

本稿では、1 人当たり基準財政需要額を用いて平均費用曲線を導出する。基準財政需要額は、前述のように、各自治体にとって標準的な公共サービスを供給するために必要とされる歳出額であり、平均費用と見なすのに適切な変数と考えられる。推定は 1975～01 年度について行った。なお北海道はかなり特異な値を採っているため、推定は、北海道を除いた都府県推定と北海道を含めた都道府県推定を行った。平均費用曲線の曲線推定としては、2 次曲線が最も当てはまりがよかった。

$$1 \text{ 人当たり基準財政需要} = b_0 + b_1 \times \text{人口} + b_2 \times (\text{人口})^2$$

図表 1 2 は、都府県データを用いた 75～01 年度の平均費用曲線の推定結果である。結果から 1 人当たり推定基準財政需要の平均費用曲線は、ここ 25 年間右上にシフトしてきたことが明らかとなる。2 次曲線の最低点の人口は、75 年度の 659 万 9 千人から 01 年度の 767 万 4 千人へと約 108 万人増加している。また最低点の 1 人当たり基準財政需要額は、75 年度の 76,834 円から 259,519 円と 3.4 倍となっている。

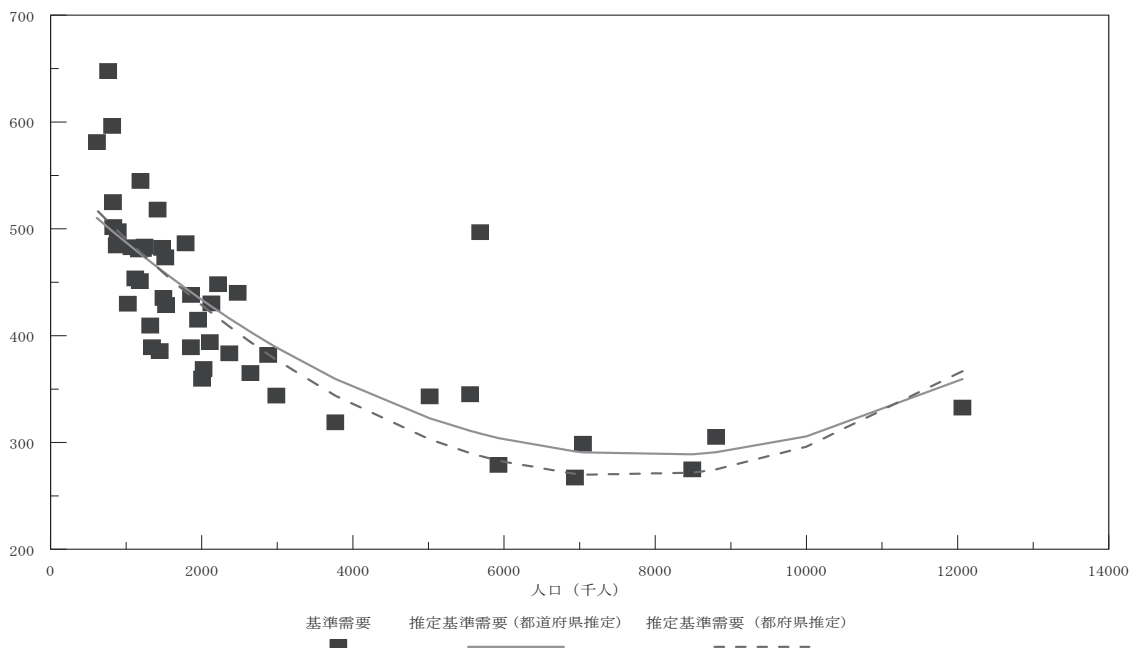
図表 1 3 は、2000 年度について、1 人当たり基準財政需要の分布と推定された平均費用曲線を示している。推定曲線の最低点では、人口 764 万人、1 人当たり基準財政需要額 26 万 8,095 円となっている。

推定曲線に、都道府県の人口を入れることにより、都道府県別 1 人当たり推定基準財政需要額が得られる。このようにして得られた 1 人当たり推定基準財政需要額は各都道府県の 1 人当たり標準的必要歳出額であり、その変動係数は許容可能な都道府県間の歳出格差と見なしうる。これは図表 1 4 に示されている。75 年度 (0.105) から 91 年度 (0.154) までほぼ単調に上昇している。90 年代前半は若干低下傾向にあったが、その後再び上昇し、01 年度には 0.157 と 90 年代後半から高原状態にある。1 人当たり基準財政需要額の変動係数とほぼ同じような変化をしているが、常に 0.04 ほど低くなっている。この 0.04 の差は、現実の 1 人当たり基準財政需要額でみて過大な財源配分が行われた結果の差と見なすかあるいは地域特性を反映したことによる差と見なすかである。基準財政需要の計算を合理的なものに見なせば後者の解釈が妥当する。

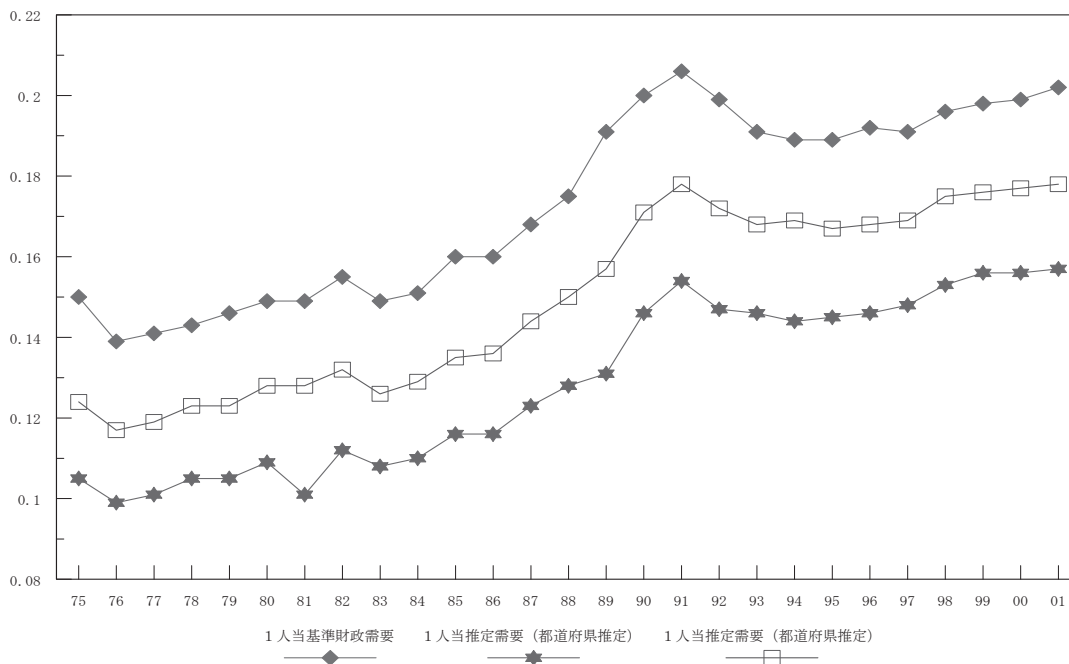


図表 1 3 人口－1人当たり基準財政需要額 (2000 年度)

平均 1 人当たり基準財政需要額 (千円)



図表 1 4 変動係数

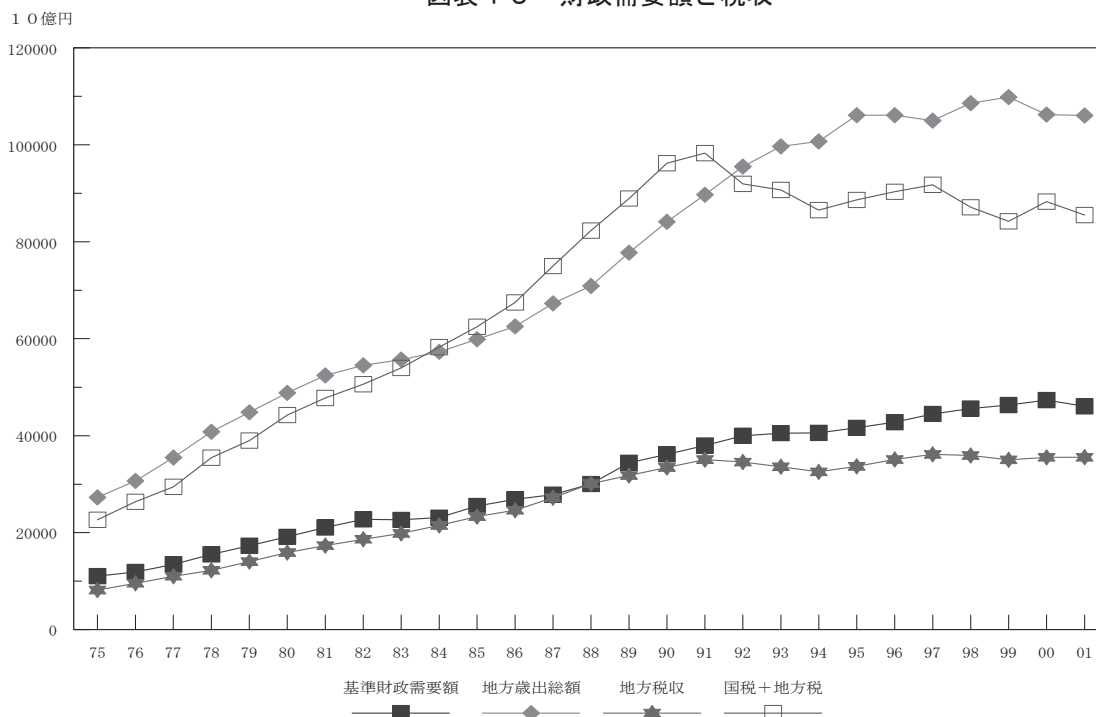




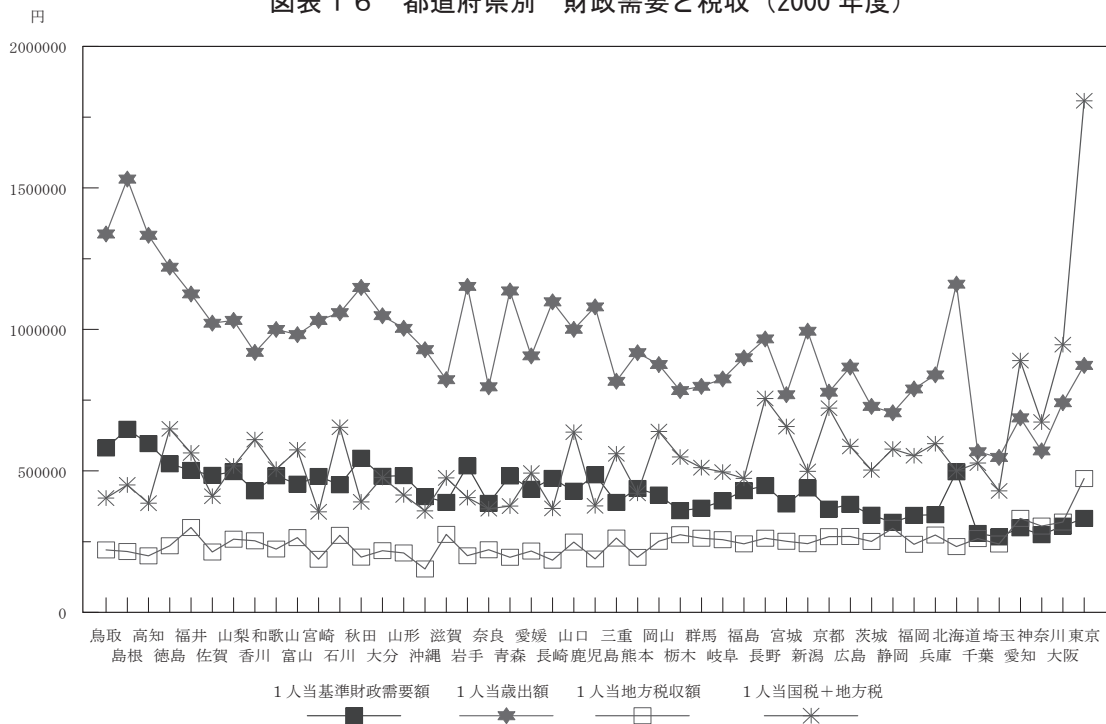
## 7. 地方歳出と税収

本節では、地方歳出と税収がどのような関係になっているかを見てみることにする。都道府県別の歳出総額、基準財政需要額、地方税収額、国税+地方税の税収額は図表15(財政需要額と税収)のようになっている。基準財政需要額と地方税収額は88年度に712億円程度地方税収が大きくなっているが、それ以外の年度では常に基準財政需要額が地方税収額を上回っている。すなわちマクロで見ると、ほとんどの年度で基準財政需要額という標準的必要財政需要を地方税収だけでは賄えないでいる。87年度以前では、約2~3兆円の地方税収不足となっている。89年度以降は、税収不足額は徐々に増大し、99年度以降は、11兆円の税収不足となっている。地方歳出総額と国税と地方税を合算した税収総額で比べると、84~91年度の間は、税収総額の方が歳出総額を上回っている。83年以前では、4~5兆円歳出額の方が上回って推移している。しかし92年度以降は急速に税収不足が進展し、99年度には25兆6,140億円の不足となっている。すなわちバブル経済崩壊後は、国税と地方税の全てをもってしても地方歳出を賄いきれない状態に陥っている。01年度では20兆5,537億円の不足となっている。

図表15 財政需要額と税収



図表 1 6 都道府県別 財政需要と税収 (2000 年度)



次に、都道府県別に財政需要額と税収の状況のみてみよう。図表 1 6 は 2000 年度について、都道府県別に 1 人当たりで基準財政需要額、推定基準財政需要額、現実歳出額、地方税徴収額、国税+地方税徴収額を示したものである。まず 1 人当たり基準財政需要額と 1 人当たり地方税徴収額をみると、地方税徴収額の方が大きくなっているのは、東京、大阪、神奈川、愛知の 4 都府県のみである。基準財政需要額が地方税徴収額の 2 倍を超えているのは、18 道県となっている。最高は島根の 3 倍である。これからほとんどの道府県が、基準財政需要額すら自己財源である地方税収で賄えない状況に陥っていることがわかる。それでは、現在都道府県で徴収されている国税徴収額を全て地方に配分した場合には、基準財政需要額は賄えるであろうか。この場合には、青森、岩手、山形、秋田、奈良、鳥取、島根、高知、佐賀、長崎、大分、熊本、宮崎、沖縄の 14 県が当該県で徴収される地方税及び国税の徴収額を全て投入しても、基準財政需要額すら賄えない状態にある。

1 人当たり現実歳出額と地方税徴収額では、どの都道府県もまったく賄えきれない状況にある。国税と地方税の合計徴収額と比較した場合に、鳥取、島根、高知、青森の 4 県は 3 倍を超えている。福井、佐賀、宮崎、秋田、大分、山形、沖縄、岩手、奈良、長崎、鹿児島、熊本、北海道の 13 道県は 2 倍を超えている。東京、大阪、神奈川、愛知の 4 都府県は、合計徴収税額の方が現実歳出額より大きくなっている。

## 8. おわりに

本稿は、現行の自治体間の財政力格差は妥当であるかどうか、さらに格差の縮小及び自治体の自主性を高めるために税源委譲を進めるべきであるかどうかという問題を検討した。

財政力格差の妥当性であるが、現行の歳出については、必ずしも財政力の弱い自治体への財源保障が行き過ぎているとは言えない。地域的な各種の差違および規模の経済を考慮した場合には、現行の格差はそれほど大きなものではない。また税源委譲を行い各自治体が自由に出来る財源を増やすべきであるという点については、かなりの県が基準財政需要すら国税と地方税の合計徴収税額で賄えない状態にある。そうした状況の下で、国税から地方税へ税源を移譲しても、一部の自治体がそれにより財源確保が可能となるだけで、ほとんどの自治体は行政サービスの水準を下げざるをえないであろう。その意味で、国から地方への税源移譲は、一部の自治体にとっては自主・自立性の確保に有効であるが、多くの自治体にとっては自治体財政を一層困窮させることになる。従って現行の財政制度のままでは、税源移譲は小幅であり意味のない委譲にならざるをえないであろう。

今後必要とされる政策は、国と地方の役割分担の見直しを行った上で、地方の分担分については基本は地方税で賄える制度を作り上げなければならない。そのためには自治体の自己管理能力、税収確保意識の向上がまず必要である。しかし自治体がいかに効率的に運営されようと、財政力は経済力に比例しており、経済力の格差は財政的措置では解消不可能である。税収が経済力に依存している以上、何らかの形で財源保障制度は必要不可欠であり、自治体の中央依存体質を育まないような財源保障ルールを確立することが必要である。

なお本稿の分析にはいくつかの問題点が残されている。まず地方の標準的必要歳出額と基準財政需要額を用いた。しかし基準財政需要額自体が完全に客観的なものではなく、国の定めた計算ルールであり、国の恣意性がある程度働いている。基準財政需要の客観性を確保するには、できるだけ国の恣意性を排除した計算ルールを確立する必要がある。次に、本稿ではより問題を明確にするために、都道府県と市町村の歳出額を合算してそのもとの財政格差を分析した。しかしながらそれぞれの都道府県の中でも市町村ごとに財政状況は非常に異なり、都道府県内での格差も大きい。この点を考慮するなら、今後は市町村ごとに個別により詳細な分析を必要とする<sup>5)</sup>。

## 参考文献

岡本全勝(1995)『地方交付税 仕組と機能』大蔵省印刷局。

吉村弘(1999)『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社。

竹内信仁(1996)「地方財政の構造と財政力」

名古屋大学経済学部附属経済構造センター『調査と資料』。

竹内信仁(2001)「地方自治体の効率的規模についての一考察」

白井・焼田・釜田編著『公共経済学研究Ⅲ』勁草書房。

<sup>5)</sup> 目的は異なるが吉村(1999)は市町村について詳細な分析を行っている。