

一般財源としての基準財政需要額の批判的検討

—省庁別特定財源としての基準財政需要額—

大 塚 勲*

(法政大学大学院社会科学研究所博士課程)

1. はじめに

地方財政法第3条第1項では「地方公共団体は、法令の定めるところに従い、且つ、合理的な基準によりその経費を算定し、これを予算に計上しなければならない」とされ、『地方財政法逐条解説』によれば、「合理的な基準」とは「一般的原則を求めることは困難ではあるが、例えば、普通交付税の基準財政需要額の算定に用いられる単位費用の積算基礎、国の予算の積算基礎等は、その基準を定めるに当たっての1つの指針となる」と解説している。この単位費用の積算基礎を詳細に扱っている資料が『地方交付税制度解説（単位費用篇）』（以下『制度解説』という）である。『制度解説』には単位費用の積算基礎のほとんどが法律に基づく事業（以下、法定事業という）を根拠にしていることが示されており、この法定事業ごとに積算項目が取り上げられている。需要額の経常経費を2000年度時点で給与費と法定事業の経費などに分割すると、経常経費の53.6%を給与費が、44.7%を法定事業の経費が占めている¹⁾。つまり、経常経費は給与費を除くと、そのほとんどが法定事業に対する経費であることが分かる²⁾。このように需要額の多くが法定事業に従って積算される一方で、地方財政法では予算の合理的基準に単位費用の積算基礎を用いることが示され、法令に従った財政運営が求められている。このため、市町村の需要額と歳出にはそれぞれ法定事業の影響が存在している可能性が示唆される。

また、国庫負担金を伴う事業では所管省庁がその経費を積算し、地方交付税制度はその地方負担分のみを単位費用に組み込んでいる。この経費の算定方法は、地方財政法第11条で個々の法律で定めるように義

* 早稲田大学大学院理工学研究科修士課程修了，(株)富士総合研究所等を経て現在，三菱UFJリサーチ&コンサルティング客員研究員。また，その間，法政大学大学院修士課程社会科学研究所(経済学専攻)修了，現在同博士課程(経済学専攻)在学中。日本経済学会，日本財政学会，日本計画行政学会，日本都市計画学会などに所属。著書に「世界都市の成長と基盤整備—ニューヨーク，ロンドン，パリ」(1992年，アーバンコミュニケーションズ)，「広域連携による中枢拠点の実現に向けて」(1996年，大蔵省印刷局)，「首都圏の将来イメージに関する調査報告書」(1995年，大蔵省印刷局)「東京都を読む事典」(2002年，東洋経済新報社)(いずれも共著)。

¹⁾ 『制度解説』では単位費用を給与費，給与改善費，追加財政需要額，その他に分割している。ここでは給与費とその他の比率を求め、『地方財政』に掲載されている，それぞれに対応する需要額に乗じて算出している。

²⁾ 投資的経費の積算基礎は『制度解説』では把握できない。これに論及している横手(1969)によると，69年度から投資的経費はそれまでの減価償却費算入方式から計画的事業費算入方式に転換したと説明されている。計画的事業費算入方式とは，閣議決定を経た各省庁の建設事業関連の計画に基づいて標準事業費を算定していく方法で，例えば，道路橋りょう費であれば，国の道路整備5ヵ年計画に基づき，河川費は治水5ヵ年計画にリンクして投資的経費の標準事業費が決定される。このことから，投資的経費でも国の計画に基づいて需要額が決定されてきたことが分かる。

務付けられているため、個々の法律に従って事業の総額が決定されれば³⁾、同法第11条の2を根拠にその費用は国庫負担金と需要額に自動的に配分される仕組みになっている。需要額は各市町村の一般財源を算定したもので、『地方財政小辞典』によれば、「財源の用途が特定されず、どのような経費にも使用することができるものを一般財源」としている。一般財源をこの定義に従って捉えると、この仕組みは需要額が一般財源であるとする考え方に矛盾している。なぜなら、国庫負担金が事業に対して適切に運用されるとすれば、需要額に算入されている地方負担分はこの事業に支出されることになるからである。従って、国庫負担金の算定時点でこの需要額の用途はほぼ特定されており、どのような経費にも使用することができる費用とはならないからである。

従来需要額は一般財源と捉えられてきたが⁴⁾、主要な法令や制度を概観しただけでも、完全な一般財源と認識することには無理がある。仮に需要額が純粋な一般財源であれば、その財源の処分は当該地方公共団体に委ねられるため、地方交付税が削減されても、それぞれの地方公共団体が要不要の観点から事業の取捨選択を行い、一般財源の配分を変更することができる。その結果として歳出の総額を調整することもできるだろう。しかし、需要額に占める特定財源的な経費の割合が大きくなれば、地方公共団体の裁量が小さくなるため、歳出の削減が困難になることは明らかである。また、こうした制約の下で税源移譲が実施されても地方公共団体の裁量はほとんど拡大しない、すなわち、税源移譲が直接地方分権に結びつかない可能性もある。このため、需要額が一般財源に近い状態で運用されているのか、特定財源に近いかは地方制度のあり方を考える上で重要な意味を持つてくるものと考えられる。本稿はこうした問題意識に基づき需要額の財源としての一般性を検証することを目的としている。なお、検討対象は市町村である。

本稿の構成は以下の通りである。第2節で先行研究を整理し、3節で『制度解説』を利用して需要額と特定財源の関係を分析している。4節で省庁別の歳出額を対象に計量分析を行い、需要額の影響が反映している自治、厚生、文部、建設の4省⁵⁾を対象に目的別歳出額とその内訳について計量分析を行っている。そして最終5節で結論をまとめている。

2. 先行研究の整理

ここでは需要額や歳出総額の計量分析に係わる先行研究を中心に整理しておく。個々の市町村の需要額が人口と面積でほとんど説明できること（以下、人口と面積によるこの推定式を「推定式」という）を示したのは貝塚・本間他(1986)、中井(1988)であり、同様の方法を用いて林(1999)は歳出総額でもこれらの説明力が高いことを明らかにした。需要額に関してはその算定方法と整合していることもあって、この結果は広く受け入れられてきたのに対し、歳出総額では以前より人口と面積の説明力が高いことは知られていたが、合理的に説明できなかつたためにアドホックな印象を与えてきた。このことに着目して大塚(2006)では、歳出総額が需要額によって決定されてきたと仮定し、歳出総額から需要額の影響を抽出している。まず、各市町村の需要額に対する歳出総額の回帰分析から得られる修正済み決定係数（以下、決定係数という）が2002年度時点で0.981と極めて高く、75年度以降、ほぼこの水準が維持されてきたことを明らかにしている。次に測定単位に国勢調査（以下、国調と略す）が利用されていることに着目して人口データに

³⁾ 所管省庁と大蔵省がこの額を決定してきたことを意味しているが、国庫支出金に関しては地方の超過負担の是正を図るため、三省共同実態調査が実施されており、自治省がこうした額に影響を与える可能性はある。

⁴⁾ 地方交付税法第3条第2項に基づき、需要額は一般財源と考えられてきた。

⁵⁾ 本稿では旧省庁名を使用している。

国調人口と住民基本台帳人口（以下、住基人口という）を使用した場合の決定係数の変化を、「推定式」を利用して需要額と歳出総額それぞれを被説明変数とした重回帰分析で比較している。需要額に国調人口が使用されているため、需要額では国調人口の決定係数が高くなり、少なくとも 2000 年度には 95 年国調の方が 2000 年国調より決定係数が高くなることは当然の結果として、この制約が歳出総額からも抽出できたことから歳出総額が需要額の影響を強く反映していると結論付けている。

3. 法定事業の事業費と需要額・特定財源の関係

（1）事業費の定義

『制度解説』に示されている経常経費における単位費用の算定では人口 10 万人で補正係数が 1 となるような標準団体が想定され、国が定める標準的な行政サービスを提供するために必要な経費を積算している。この必要経費を測定単位ごとに合計し、これから特定財源を控除した後、標準団体が想定する測定単位で除すことで単位費用は決定されている。『地方財政法逐条解説』で指摘されている単位費用の積算基礎とは標準団体におけるこの必要経費のことである。つまり、標準団体の需要額に特定財源を加えたものがこの積算基礎に対応している。本稿では各市町村の需要額に特定財源を加えたものを事業費と定義する。この事業費は標準団体では単位費用の積算基礎であり、従って個々の経費項目を積み上げていった結果である。定率の国庫補助負担金（以下、負担金等という）の場合には、この積み上げた結果に国庫補助負担率（以下、補助率という）を乗じて負担金等と需要額に分割し、負担金等がなければ、この結果はすべて需要額となる。このような算定方法を見れば明らかなように、需要額と負担金等は補助率で決定し、積算方法には全く違いがないことが分かる。この積算方法が次項で見るとような需要額と負担金等の完全代替性を生むことになる。しかも、負担金等が特定財源に占める割合はかなり大きい。

（2）標準団体における需要額と特定財源の完全代替性

単位費用の算定で利用される特定財源の多くは負担金等であるが、85 年、86 年、89 年度に補助率はいっせいに変動する。これは、国の財政再建のため、暫定措置として補助率を引き下げ、国の負担の軽減を図ったことに起因している。この変動は需要額にも影響を与えており、これを具体的に検討すれば、地方交付税制度における需要額と特定財源の関係が把握できる。ここでは 85 年度に補助率が引き下げられたケースを見ていくことにする。

85 年、86 年度の補助率の引き下げは、「増税なき財政再建」のもとで国の負担を軽減することを目指し、50%を超える補助率が設定されていた負担金等を対象に実施された。市町村の場合、特に厚生労働費の生活保護費と社会福祉費に集中して影響が生じており、表 1 では補助率の変動が需要額に与えた影響を整理している。例えば、生活保護費負担金の事業では、85 年度における標準団体の事業費が 11.7 億円で、84 年度の補助率 80%の場合と 85 年度の 70%でそれぞれ需要額と特定財源を比較している。

国の負担を軽減するため、多くの費目で補助率が 10%程度削減され、その結果、負担金等が削減されている。しかし、その削減分が同額の需要額を押し上げており、標準団体では特定財源と需要額で完全代替性が担保されていることが分かる。さらに生活保護費では、補助率の低下によって需要額が増大し、地方交付税を拡大させてしまうため、これを抑制するように生活保護臨時財政調整補助金が支出されている。このような運用の実態を見ると、需要額は負担金等を補完する役割として機能してきたと解釈すべきかも

しれない。このような補完性，あるいは需要額と負担金等の完全代替性は，需要額が一般財源で負担金等が特定財源と区分することを難しくしているといえるだろう。

表 1 85 年度の補助率の見直しと需要額と負担金等の変動

単位：万円，%

	事業費	84 年度基準			85 年度基準			
		率	需要額	負担金等	率	需要額	負担金等	
生活保護費	生活保護費負担金	116,897	80	23,379	93,517	70	35,069	81,828
	生活保護施設事務費負担金	1,664	80	333	1,331	70	499	1,165
	老人保護費負担金	25,280	80	5,056	20,224	70	7,584	17,696
	児童福祉行政事務等補助金	201	75	50	151	0	201	0
	生活保護臨時財政調整補助金						-1,570	1,570
	合計	144,042		28,818	115,223		41,783	102,259
社会福祉費	保育所措置費負担金（一般）	31,577	90	3,158	28,419	85	4,737	26,841
	母子寮・助産施設措置負担金	401	90	40	361	85	60	341
	更生訓練費	36	80	7	28	70	11	25
	就職支度金	3	80	1	2	70	1	2
	身体障害者福祉費関連	1,510	80	302	1,208	70	453	1,057
	更生医療・補装具給付費補助金	245	80	49	196	70	74	172
	福祉手当給付費	3,281	80	656	2,625	70	984	2,297
	精神薄弱者施設措置費	6,926	80	1,385	5,541	70	2,078	4,848
	合計	43,979		5,598	38,381		8,397	35,582

資料：制度解説

(3) 事業費と需要額の相関性

標準団体では，補正係数が 1 となるため，需要額と特定財源は完全代替の関係にある。しかし，実際の市町村では補正係数はほとんど 1 にはならないため，需要額と特定財源に完全代替性は存在しない。この場合の需要額と特定財源，さらには事業費の関係を理論的に検証していく。まず，市町村 i における測定単位 j に対応する需要額 φ_{ij} ，特定財源 G_{ij} ，事業費 EE_{ij} をそれぞれ表すと以下のようなになる。

$$\varphi_{ij} = m_j(R_j - G_j)h_{ij}M_{ij} \quad (\text{式 1})$$

$$G_{ij} = m_jG_jM_{ij} \quad (\text{式 2})$$

$$EE_{ij} = \varphi_{ij} + G_{ij} \quad (\text{式 3})$$

ここで m_j は標準団体の測定単位の逆数， R_j は標準団体の事業費， G_j はその特定財源， h_{ij} は各市町村の補正係数⁶⁾， M_{ij} は各市町村の測定単位でいずれの変数も非負である。

式 1 は需要額の公式な算定式であり，標準団体では $m_jM_{ij} = h_{ij} = 1$ が成立する。各市町村の特定財源は式 2 で表し，これは式 1 を展開して得られる特定財源の項に対し，補正係数を 1 と置いたものである。実際の負担金等の積算では個々に補正が行われており，その補正も地方交付税制度と一致するとは限らない。

⁶⁾ 補正係数は複数存在するが，ここでは各市町村単位で集計した補正係数である。

しかし、本稿では、この違いに本質的な意味がないため、式2を利用している⁷⁾。これより、式1から式3を利用して事業費と需要額の関係を表すと、次式が導出される。

$$EE_j = (1 + \frac{k_j}{h_j}) \phi_{ij} \quad (\text{但し, } k_j = \frac{G_j}{R_j - G_j}) \quad (\text{式4})$$

この式を簡単に見ておこう。特定財源が存在しない場合、 $G_j=0$ より事業費と需要額は一致する。しかし、特定財源が存在すると、個々の市町村の補正係数が影響を与えるため、事業費と需要額の関係は式4より市町村に固有なものとなる。従って、仮に市町村間で補正係数のばらつきが大きければ、全市町村で見ると、事業費は需要額に対して大きくばらつき、市町村間の補正係数に大きな違いがなければ、事業費と需要額は比例関係に近づいていくだろう。式4は事業費と需要額のこのような関係を示している。

(4) 特定財源を含む一般財源としての需要額

単位費用の積算基礎は、その多くが法定事業の経費として設定されており、『制度解説』を確認すれば明らかであるが、その積算方法から特定財源、特に負担金等と需要額を仕分けすることはほとんど不可能である。加えて、標準団体では需要額と特定財源が完全代替性を有し、事業費を確保するという意味では相互に補完的であるため、一般財源と特定財源に分割する意味はほとんどない。少なくとも特定財源が定率の負担金等で、かつ市町村が法的であれば、事業費はその事業に当てられるため、ほぼ事前の段階で用途は決まっていると言える。従って負担金等の存在は需要額が一般財源で特定財源とは異なると主張することを困難にしている。

需要額の算定方法から各市町村の法定事業における事業費は需要額に比例する可能性があることが式4として示された。先行研究の林(1999)の議論は、この式4を前提に需要額の項に「推定式」を代入し、政府が想定している事業費の代わりに歳出総額を充てたものと解釈できる。また、大塚(2006)が示した需要額と歳出総額の単回帰の結果も同様で、これら先行研究の結果は、少なくとも市町村財政全体を示す歳出総額と需要額を対象にする場合には、個々の補正係数の影響はほとんど無視しうることを示している⁸⁾。これらの事実は事業費と需要額がほぼ比例関係にあることに加え、政府が想定する事業費に留まらない、実際の歳出額にも適用でき、さらにこれからも需要額の影響を抽出しうることを示している。このことは実際の歳出が事業費の制約を受けている可能性が高いということであり、事前の段階で算定される事業費が事後の歳出を決定していることを示唆している。次節では式4の事業費に実際の様々な歳出額を充てることで需要額の影響を検証していく。

4. 各種歳出の計量分析

(1) 推定の目的と方法

市町村の個々の歳出から需要額の影響を抽出しうるかを、計量分析を利用して検証することが本節の目的である。前節で議論したように式4の需要額に「推定式」を代入し、国が算定する事業費の代わりに各

⁷⁾ 式2に市町村*i*、測定単位*j*の補正係数 n_{ij} を導入すると、式2は $n_{ij}=1$ の場合に相当する。次にこれが地方交付税制度の補正係数 h_{ij} に一致するとき、式4の係数は $(1+k_j)$ となる。 k_j はすべての市町村に共通な定数となるため、全市町村の事業費は需要額に完全に比例する。これ以外の場合、式4の需要額の係数は $(1+n_{ij}k_j/h_{ij})$ に修正される。これは市町村に固有な式となるが、本稿の議論とほぼ一致する。従って $n_{ij}=h_{ij}$ で事業費と需要額は比例関係になり、それ以外では本稿の議論と本質的に違いはないことが分かる。

⁸⁾ 但し、補正係数の違いは人口規模の小さな町村にとって財政規模を左右するほどの影響力があるかもしれない。

市町村の実際の歳出額を充てることで、ここでは以下の式5の推定を行っている。仮に市町村が国の制度を忠実に実施すれば、事業費が法定事業を積算しているため、実際の歳出は事業費に近くなるだろう。従って事業費の代わりに実際の歳出額を充てることで、歳出額に対する需要額の影響を検証することができる。ここでは実際の歳出額として省庁別歳出額を充てて需要額の影響を検証している。面積は各年度の『市町村別決算状況調』に掲載されているデータを使用し、住民基本台帳人口は面積と同様、『市町村別決算状況調』のデータを充て、国勢調査人口には95年と2000年を、それぞれ充てている。なお、次式ではT年の市町村*i*、測定単位*j*の歳出額を E_{ijT} とし、統計*k*の人口 POP_{ik} 、面積を $AREA_{iT}$ 、誤差項を v_{ijkT} としている。 a_{jkT} 、 b_{jkT} 、 c_{jkT} は回帰係数である。

本稿では大塚(2006)で利用された需要額の算定上の制約を判断基準に需要額の影響を3つの条件から検証している。すなわち、①人口と面積の推定式で高い決定係数が得られ⁹⁾、②住基人口より国調人口の決定係数が高くなり、③2000年度は95年度の国調人口の決定係数が高くなるというものである。この3つの制約がすべて実際の歳出額から抽出できれば、需要額の影響が強く反映していると判断することに問題はないだろう。

$$E_{ijT} = a_{jkT}POP_{ik} + b_{jkT}AREA_{iT} + c_{jkT} + v_{ijkT} \quad (式5)$$

(2) データセットの構築

『市町村別決算状況調』で需要額の費目と整合的なのは目的別歳出である。目的別歳出は市部では細分化されているが、町村部は議会費、総務費、民生費といったレベルのデータしか入手できないため、ここでは市部を対象にこれを使用して計量分析を行う。対象年度は電子データが整備されている96年度以降とし、96年度、2000年度、2004年度を選択した¹⁰⁾。ここでは目的別歳出額とその内訳に加え、省庁別に集計したものを利用している。

省庁別歳出額は目的別歳出額の内訳に着目して次のように分類して作成した。自治省には、「議会費」、「総務費」、「消防費」を充て、厚生省には「災害救助費」を除く「民生費」と「衛生費」を、文部省には「教育費」のみを対応させている。建設省は「港湾費」、「空港費」を除く「土木費」と「災害復旧費」の「公共土木施設災害復旧費」を、労働省には「労働費」、農林水産省には「農林水産業費」と「災害復旧費」の「農林水産施設災害復旧費」が充てられている。通商産業省には「商工費」、運輸省には「土木費」の「港湾費」を充てており、対象外費目は「民生費」の「災害救助費」、「土木費」の「空港費」、「災害復旧費」の「その他」、「諸支出金」、「前年度繰上充用金」であり、これらは推定から除外した。なお、「公債費」は一括して自治省に計上している。これは、地方債の発行が自治省によって許可されてきたことが理由だが、一部の地方債は他省庁の影響も考慮されることは明らかである。しかし、『市町村別決算状況調』ではこうした細分化は不可能なため、自治省に一括する場合と除外する場合の2通りに留めている。なお、対象外費目が96年、2000年、2004年度の歳出総額に占める割合はそれぞれ0.9、0.8、0.7%となっている。

(3) 省庁別歳出額の推定結果

省庁別歳出額を推定した結果、これから得られた決定係数を整理すると、以下の表2のようになる。表2では市のみを対象に推定した需要額と歳出総額、2006年度を国勢調査人口で推定した結果も加えている。

⁹⁾ 面積に関しては費目によって係数の有意性が確保されないが、この場合も面積項を取り除いた再推定は行っていない。

¹⁰⁾ 市町村合併が生じた場合、95年の国勢調査人口は合併前の市町村を合算して推定を行っている。

全体の傾向として需要額の決定係数を超える費目は存在せず、自治省の決定係数が常に最も高く、自治省、厚生省、文部省、建設省の決定係数が高いのに対し、労働省、農林水産省、運輸省の決定係数が極めて低くなっていることが挙げられる。人口データの違いが与える影響を見ると、労働省と農林水産省では住基人口が国調人口を上回るケースがあることを除けば、他の省庁では国調人口が上回っている。加えてこれらの省庁では 2000 年度で見ても、95 年国調の影響が大きいことも把握できる。これらの結果から自治省、厚生省、文部省、建設省の 4 省で需要額の影響が顕著に抽出できることが分かる。従って、各市は事前に算定された事業費の制約の中で、個々の歳出額を決定してきたことを示唆している。

自治省では公債費を含めると決定係数が低下し、96 年、2000 年、2004 年度と徐々にこの値は低くなっており、2004 年度では文部省の決定係数と逆転している。厚生省、文部省、建設省の 3 省では 2004 年度の決定係数が最も高くなり、公債費を含まない自治省の 2004 年の結果は 2000 年度を下回るが、これは市町村合併が進んだことが影響しているものと考えられる。通商産業省は需要額の測定単位に国調人口を使用しているにも関わらず、決定係数が低くなっており、これは大きな特徴といえるだろう。なお、本稿では結果を提示しないが、国調人口を利用した回帰係数と t 値には以下の傾向が抽出できる。①自治、厚生、文部、建設の 4 省では人口係数の t 値が極めて高いのに対し、農林水産省では面積の t 値が全般的に高くなっている。②2004 年度には自治省と文部省で面積の有意性が高まり、しかも特に自治省で他の年度に比べその係数がかかなり大きくなっている。厚生省と運輸省を除く省庁でも面積の係数は大きくなる傾向を示し、また、その有意水準は高くなるなど、2004 年度の結果では面積項の役割が変化している可能性を示唆している。

表 2 省庁別歳出額の推定から得られた決定係数

	96 年度		2000 年度			2004 年度	
	国調人口	住基人口	国調 95	国調 00	住基人口	国調人口	住基人口
需要額	0.973	0.969	0.978	0.976	0.972	0.975	0.970
歳出総額	0.919	0.913	0.927	0.923	0.916	0.935	0.926
自治省	0.953	0.947	0.960	0.956	0.952	0.953	0.947
自治(含公債)	0.952	0.948	0.945	0.943	0.938	0.941	0.935
厚生省	0.917	0.907	0.916	0.910	0.902	0.923	0.912
文部省	0.927	0.920	0.933	0.931	0.925	0.943	0.937
建設省	0.884	0.880	0.909	0.906	0.899	0.925	0.918
労働省	0.234	0.239	0.060	0.060	0.061	0.313	0.311
農林水産省	0.379	0.381	0.187	0.187	0.189	0.456	0.456
通産省	0.726	0.715	0.769	0.762	0.753	0.723	0.712
運輸省	0.475	0.471	0.520	0.518	0.513	0.447	0.439

資料：市町村別決算状況調

(4) 目的別歳出額の推定

本項では需要額の影響が大きいと判断した自治、厚生、文部、建設の 4 省に関し、その目的別歳出額と内訳を、式 5 を利用してさらに推定し、以下の結果を導出した。

①推定結果と考察

本節 (1) で示した条件 1 から 3 までの結果をまとめたものが表 3 であり、ここでは、まず条件 1 を中

心に大きく2つの傾向を指摘し、考察を加えていく。目的別歳出額に内訳のある総務費、民生費、衛生費、教育費、土木費、都市計画費に着目すると、民生・土木費とその他の費目では異なる傾向を示していることが分かる。民生・土木費は生活保護費と都市計画費が全体の決定係数を引き下げたり、引き上げたりしている。つまり、1つの費目とその集計値に影響を与えているのに対し、その他の費目では決定係数の低いものを足し上げていくと決定係数が高くなる傾向を示している。この傾向は政府が算定した事業費を各市が裁量的に配分した結果と解釈できるだろう。大塚(2006)では歳出総額に需要額が反映していることを検証しているが、ここでの結果はこうした制約がより細分化した費目でも機能していることを示唆している。

2つめの傾向は多くの費目で2004年度の決定係数が最も高くなっていることである。この傾向は集計値で特に顕著であり、自治省を除く3省にほぼ共通している。本来、各市には留保財源に代表される裁量的な経費がある。しかし、地方交付税が削減される中でこの種の裁量的な財源が、法定事業の不足分を補うために使用されたことで決定係数が高くなっていったものと考えられる。特に建設省では国が裁量的に決定できる補助事業が減少したことも決定係数の改善に大きく影響している。一方、自治省は地方交付税制度の所管省庁ということもあり、費目単位で見てもかなり決定係数が高くなっている。しかし、市町村合併が推進されてきたために、特に2000年度から2004年度にかけて決定係数の低下が見られる。これが市町村合併の影響であることは、例えば、議会費に顕著に見ることができよう。市町村合併を実施した場合、議員定数の特例を選択することができるが、その選択は合併市町村の裁量に依存するためばらつきが生じる。2000年度の3,227市町村が2004年度には2,521市町村に減少しており、こうした結果が反映していると考えられるが、この場合も議会が改選されれば、再び決定係数は高まるだろう。

個々の費目では決定係数と業務内容の関係を示唆する費目として統計調査費について指摘しておく。2000年度には国勢調査が実施されているため、全国で同時にこの経費が計上されている。その財源は国庫委託金であり、需要額には反映しないが、政府が人口等を基準に国庫委託金を決め、全国一律の業務を実施した結果、決定係数は前後の0.4程度から0.879に改善されている。つまり、このことは、国の平準化した業務を一定基準の財源の下で各市が実施すると、決定係数は0.9程度になりうることを示している。つまり、決定係数と事業内容の関係を知る上で、統計調査費は1つの示唆を提供するものと考えられる。

② 需要額の歳出額への影響

ここでは表3の他の2つの条件を加えて需要額の各種歳出への影響を検討していく。自治省では公債費で条件を満たさないものが出てくるが、他の費目では条件を満たしており、事業費に従って各費目の歳出も行われてきた可能性が高いことを示している。これは、自治省が地方交付税制度を所管しているため、制度の妥当性を確保しようとするインセンティブが強いことも影響していると考えられる。厚生省は決定係数ではややばらつきがあるものの、他の条件は完全に満たしている。文部省、建設省では条件2,3を自治、厚生省に比べると満たしていないケースが多くなる。この2つの条件を満たさない理由を明確にすることは現段階では難しいが、建設事業に関連する経費に多いことは分かる。

条件2,条件3の結果は決定係数と概ね同じ傾向で、細分化されていくほど条件を満たさない項目が増加していく。これは決定係数と同じで、細分化された結果が条件を満たさないとしても、これを加えていった結果、条件を満たすようになる。このことは、各省庁の関与がある程度まとまった費目に対して反映していることを示唆している。

表3 目的別歳出額の推定から得られた決定係数

単位：％

	条件 1				条件 2	条件 3	対歳出総額 比(2004年)
	96年	00年	04年	(06年)			
需要額	.973	.978	.976	.975	○	○	—
歳出総額	.919	.927	.923	.941	○	○	—
自治省	.953	.960	.953	.949	○	○	27.0
自治省(含公債費)	.952	.945	.941	.947	○	○	40.0
議会費	.933	.930	.862	.893	○	○	0.7
総務費	.936	.946	.934	.931	○	○	11.4
総務管理費	.921	.935	.921	.919	○	○	9.2
徴税費	.843	.863	.903	.913	○	○	1.2
戸籍住民基本台帳費	.766	.783	.810	.845	○	○	0.6
選挙費	.850	.916	.897	.837	○	○	0.2
統計調査費	.473	.879	.365	.312	○	○	0.1
監査委員費	.866	.877	.871	.870	○	○	0.1
消防費	.956	.956	.952	.957	○	○	3.5
公債費	.903	.884	.879	.908	○	×	13.0
厚生省	.917	.916	.923	.925	○	○	35.3
民生費(除災害救助費)	.897	.899	.905	.909	○	○	26.2
社会福祉費	.904	.902	.927	.928	○	○	6.7
老人福祉費	.901	.923	.957	.965	○	○	5.1
児童福祉費	.925	.950	.966	.975	○	○	8.5
生活保護費	.734	.734	.712	.695	○	○	5.8
衛生費	.914	.914	.929	.926	○	○	9.1
保健衛生費	.792	.829	.832	.817	○	○	4.1
結核対策費	.637	.721	.721	.695	○	○	0.1
保健所費	.708	.779	.819	.833	○	○	0.2
清掃費	.918	.884	.914	.904	○	○	4.7
文部省	.927	.933	.943	.943	○	○	11.0
教育費	.927	.933	.943	.943	○	○	11.0
教育総務費	.832	.838	.831	.660	○	○	1.4
小学校費	.917	.898	.904	.917	×	×	2.4
中学校費	.867	.883	.880	.848	○	○	1.3
高等学校費	.705	.700	.580	.691	○	○	0.5
特殊学校費	.642	.580	.554	.645	○	○	0.0
幼稚園費	.331	.333	.302	.309	○	○	0.5
社会教育費	.804	.814	.857	.892	×	○	2.4
保健 体育施設費等	.687	.516	.451	.500	×	○	0.9
体育費 学校給食費	.871	.846	.896	.842	○	×	1.4
大学費	.422	.529	.525	.384	○	○	0.3
建設省	.884	.909	.925	.933	○	○	25.6
土木費	.885	.909	.925	.925	○	○	25.5
土木管理費	.536	.548	.477	.396	×	×	1.0
道路橋りょう費	.795	.824	.846	.861	○	○	3.8
河川費	.826	.814	.763	.764	○	×	0.5
都市計画費	.908	.928	.954	.939	○	×	1.1
街路費	.831	.826	.825	.784	×	×	1.8
公園費	.850	.851	.805	.844	×	○	1.5
下水道費	.911	.907	.929	.892	○	○	4.0
区画整理費等	.652	.800	.753	.811	○	×	2.7
住宅費	.490	.485	.424	.443	○	○	1.1
公共土木施設災害復旧費	.060	.105	.106	.048	×	○	0.1

資料：市町村別決算状況調

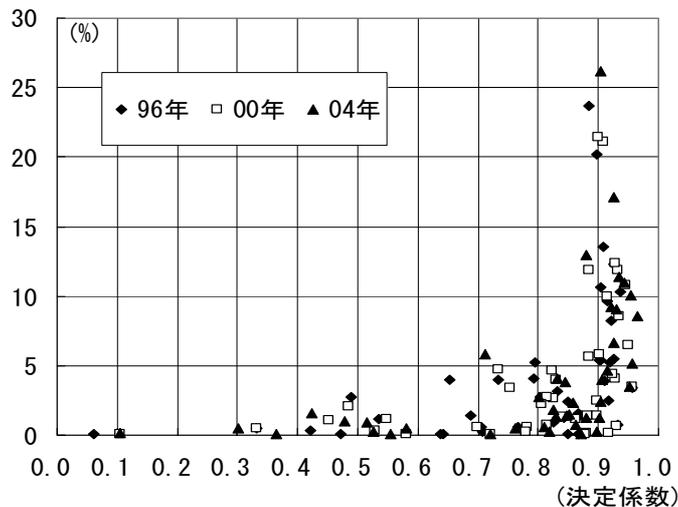
(5) 決定係数と対歳出総額比率

費目によって決定係数のばらつきが生じる理由をそれぞれの経費の歳出総額に占める割合から検討していく。表3で示した項目のうち、目的別歳出とその内訳についてそれぞれの費目が歳出総額に占める割合と決定係数を散布図に示した。図には表3にある各省単位の決定係数は存在しないが、例えば総務費と選挙費、都市計画費と街路費が共に3箇年図化されているため、重複が存在している。

ここでの特徴は、構成比が大きくなるとその決定係数が高くなるのに対し、構成比の小さなものは広範囲に分布していることである。歳出総額に占める割合が5%を超える費目は126件中36件あり、決定係数は0.9程度になっている。この例外は96年度の道路橋りょう費0.795と2004年度的生活保護費0.712の2項目¹¹⁾で、これらの決定係数はかなり低く、これに続くのが2004年度における公債費の0.879である。この水準は5%以上の費目としては決定係数が低い方で条件3も満たしていないことを考えると、明確な国の関与を測る上でこの水準は1つの閾値となりうる可能性がある。これより高い決定係数では3つの条件をすべて満たしており、これらの費目では需要額の影響が明確に認められ、従ってその歳出が事業費に制約されていることを示唆している。

省庁別で見ると、こうした傾向はより顕著で、市部の歳出の8割を占める自治、厚生、文部、建設の4省では需要額の算定上の制約が顕著に抽出できるのに対し、他の労働、農林水産、通商産業、運輸の4省ではそれぞれの比率が5%に満たないこともあり、事業費の制約はかなり小さい可能性がある。特に通商産業省は需要額の算定で利用している測定単位が人口であるにも係らず、決定係数は0.7を超える程度でしかない。このことは、人口を測定単位とした場合であっても歳出額との回帰分析で必ずしも高い決定係数が得られるとは限らないことを示しており、通商産業省の市に対する関与が自治、厚生、文部、建設の4省と異なる可能性を示唆している。これは、裏を返せば、決定係数の高い4省が市の行政運営に関与してきたことを示す結果と解釈できる。少なくとも、国勢調査事務を代行するより、強い規則性が存在している。但し、通商産業省以外の3省については測定単位が人口でないため、実際には関与の度合いを議論することはできず、関与が低い可能性がある結論付けるべきだろう。

図1 目的別歳出額の決定係数と構成比の関係



資料：市町村別決算状況調

¹¹⁾ 96年度の道路橋りょう費は阪神大震災の影響が、2004年度的生活保護費は96, 2000年度の比率が5%未満であったことが理由と考えられる。

5. 結語

一般財源の定義を「財源の用途が特定されず、どのような経費にも使用することができる」とすると、負担金等の扱いを見ただけでも需要額の財源としての一般性に疑義が生じることは明白である。この問題意識に従い、本稿ではまず第3節で需要額と負担金等が単位費用の積算基礎を補助率で按分しているだけで、これから財源の性質上の違いを見出すことは難しいことを指摘した。さらに第4節で式5によって歳出額に「推定式」を適用することで需要額の影響が抽出できることを示し、省庁別と目的別、さらにはその内訳の歳出額に対して需要額の影響を検証した。この結果、歳出総額に占める割合が5%を超える費目からは需要額の影響がほぼ明瞭に抽出でき、その割合の高い自治、厚生、文部、建設の4省には特に強い制約が存在していることが分かった。需要額の影響が大きいということは事業費の制約が大きいことを意味しており、これが事前に政府によって積算された結果であることを踏まえると、需要額の財源としての一般性が歳出総額の5%を超える費目では失われることになる。従って、この種の費目で需要額は負担金等の有無に係らず特定財源として機能してきたことを示唆しており、全般的に省庁単位の決定係数が高くなっていることを踏まえると、省庁別の特定財源として位置付けることができるだろう。少なくとも歳出総額に占める割合の高い4省に関してはそのように捉えるべきだろう。

こうした計量分析の結果は法律を根拠にした事業を市町村が多く担ってきたことを示唆している。法律が、提供するサービスやその供給体制を明確にすれば、単位費用の積算基礎も明確になり、市町村でもこれに従った運用が可能になる。法律に基づいた事業のマニュアル化がこうした構造を生み出し、事業費から大きく外れる市町村の運用は各省が法律に基づいて適正化すれば、この種の構造は強化されるだろう。

一般財源と考えられてきた需要額が特定財源としての性質を多く含んでいるとすると、例えば税源移譲が市町村の裁量を拡大するといった議論はかなり制約を受ける。需要額が国の制度のための特定財源となれば、市町村が裁量的に運用できるのは特に交付団体では留保財源に限られる。移譲された財源の75%はそのまま従来の事業に充てられるからである。少なくとも本稿の検討結果から歳出総額の5%、省庁別の事業費など、市町村が歳出を実施する上で幾つかの制約があることが明らかになった。このため、こうした制約を受けない範囲で市町村の自主性は担保されていると捉えることができる。従って、財源の移譲が市町村の裁量をどの程度高めるか、詳細な検証が必要になるだろう。少なくとも本稿の結果は自治省など4省の経費で市町村の裁量が極めて小さいことを示唆している。

参考文献

- 足立伸(2006)「地方交付税法の運用の実態について－地方交付税をめぐる誤解とその背景－」, PRI Discussion Paper Series (No.06A-07)
- 石原信雄・二橋正弘(2000)『地方財政法逐条解説』, ぎょうせい
- 石原信雄・嶋津昭監修(2000)『地方財政小辞典』, ぎょうせい
- 大塚勲(2006)「地方交付税制度による政府コントロールと市町村の平均費用関数の再検討」, 『大学院紀要』第56号, 法政大学大学院
- 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, pp.6-28

高木健二(2001)『地方財政対策と地方交付税』, 地方自治総合研究所

中井英雄(1988)『現代財政負担の数量分析』, 有斐閣

林正寿(1999)『地方財政論—理論・制度・実証』, ぎょうせい

横手正(1969)「普通交付税の算定方法の改正について (二・完)」, 『自治研究』 45(10), pp.33-52