

地方交付税不交付団体の拡大と縮小

町 田 俊 彦

【要約】

2003年度以降の財政レベルの地方分権改革では、国税から地方税への税源移譲により、国からの財政移転（国庫支出金、地方交付税）への依存度を引き下げ、地方財政の自立性を高めようとした。地方交付税改革では、市町村の不交付団体の拡大が課題となった。2006年5月、小泉首相の指示を受けて竹中総務大臣は、3年程度で実現する目標として、税源移譲により国と地方の税収配分を現行の6対4から1対1へ変更するとともに、人口20万人以上の自治体の1/2を不交付団体化する目標を提示した。

市町村の不交付団体数は、2001～03年度には100前後で停滞していたが、2004年度には急速に増加し、リーマンショック前の2007年度には186のピークに達した。リーマンショック後の世界金融危機・同時不況の影響で2011年度には58とピーク時の3割に縮小、2015年度までほぼ横ばいで推移した。ピークの2008年度に20万人以上の都市のうち不交付団体の比率は30%程度であり、50%という目標には遠く及ばなかった。その主な原因は国から地方への税源移譲が不徹底であったことである。国と地方の税収配分をみると、「三位一体の改革」で所得税から個人住民税への3兆円の税源移譲が行われた結果、2008年度には国53%、地方47%へ地方税のシェアが高まったが、1対1への変更は実現していない。

2010年10月には民主党政権の下で、2020年度を目標とする新たな財政健全化政策が打ち出された。政府は2010年代半ばに、国から地方への税源移譲とは真逆の地方税の一部を国税化し、原資とする水平的財政調整を導入した。不交付団体の超過財源を財政調整の原資とする政策により、不交付団体数拡大の政策目標は放棄されたと言ってよい。景気上昇に伴い市町村の不交付団体数は回復したが、20万人以上の都市に占める不交付団体の比率は12%台に乗ることはなく、50%の目標には遠く及ばない水準で推移している。

先行研究と本稿の課題

地方交付税の不交付団体に関しては、1990年代後半に財政レベルの分権化の一環としての交付税改革の目標として、不交付団体に居住する住民の全人口に占める割合の引き上げを掲げ、国・地方の税収配分の変更の効果を分析する研究が行われている。伊東弘文氏は、不交付団体に居住する住民が全国民の大多数を占めるという目標を設定し、国と地方の税収配分を1対1とした場合の効果を分析している⁽¹⁾。例えば財政力指数（基準財政収入額を基準財政需要額で除した値）0.50以上1.00未満の市町村を不交付団体化すると、大都市（政令指定都市）の全て、人口10万人以上の中都市の98%、小都市の約2/3、町村の2割弱が不交付団体化し、国民の約2/3が地方交付税に依存しない市町村に居住することになると指摘している。財政分権の実現性を重視すれば、国民の約半分が居住する財政力指数0.70以上の市町村を不交付団体化するという選択もあるとしている。

町田は1995年度普通会計決算ベースで、国庫補助負担金の削減による税源移譲で国・地方の税収配分を1対1とした場合、財政力指数0.85以上の団体のほとんど全て、0.80上0.85未満の団体の2/3が不交付団体化する一方、0.75以上0.80未満の団体では2割弱が不交付団体化するにすぎないと分析している⁽²⁾。財政力指数0.80以上の市町村が不交付団体化すると、不交付団体に居住する住民は全国民の52%を占める。

先行研究では不交付団体自体の分析は行われていない。そこで本稿では不交付団体をめぐる国の政策と不交付団体の量的側面（不交付団体数、不交付団体の割合）を明らかにする。不交付団体の特質（人口規模、産業構造、中枢機能など）の解明は別稿の課題とする。

1 不交付団体を巡る制度的枠組み

1 東京都と特別区の地方交付税からの「実質的排除」

地方交付税制度は「都区合算」の規定により、個々の特別区は交付税の対象とはしないという制度として作られているといつてよい。「都区合算」では、交付税算定の対象は都であり、各特別区は直接には対象外である。特別区を地方交付税から実質的に排除するシステムは、特別区が法制度上「普通地方公共団体」ではなく、「特別地方公共団体」として位置づけられていることとリンクしている。

1947年、民主化の徹底を狙いとする占領下の戦後改革の一環として地方自治法が制定され、戦時中の都制（1943年成立）の下で法人格をもった自治団体として存続していた「都の区」は、新たな自治団体「特別区」とされ、「基礎的な自治体」として位置づけられた。ただし特別区は「普通地方公共団体」ではなく、「特別市」とともに「特別地方公共団体」とされた。特別区側で自治省との折衝を行っていた有田特別区協議会事務局長が自治省財政課長に「普通地方公共団体」化を要望したところ、「普通」は財政課長の所管と言われ、財政課長との交渉になった。

しかし財政課長は何度交渉しても受け入れなかったという。そこで「普通」がだめなら、内部団体ではない明確な根拠として「基礎」だけは法律上明記してほしいと要望、国側が難色を示す中、実現したという⁽³⁾。地方交付税法第1条では「地方交付税の目的は、地方団体の自主性を損なわずに財政均衡を図り」と規定しているが、自治省は特別区を普通地方公共団体には位置づけず、地方交付税上の「地方団体」ではないと解釈してきた。

「逆コース」の中で行われた地方自治法改正では、特別区ではなく、都が「基礎的な自治体」に位置づけられるとともに、特別区は都の内部団体となり、区長公選制が廃止された。特別区域においては、一の行政主体（都）による「一体的な処理」が原則になった。2000年分権改革で特別区はようやく「基礎自治体」に位置づけられたが、依然として市町村のような「普通地方公共団体」ではなく「特別地方公共団体」である。自治省行政局が特別区の普通地方公共団体化の要求に徐々に応える姿勢を示すと、財政局は地方交付税制度など自分の局に影響を与えないならば、行政局の責任でおやりなさいと突き放している⁽⁴⁾。

特別区域で徴収される「市町村税」の約2/3は、都が「道府県税」とともに都税として徴収している。本来、広域自治体としての都道府県と基礎自治体としての市区町村の事務配分からみれば、常備消防、上下水道、清掃等の事務は市区町村に帰属し、都市計画事業、公営住宅の建設は都道府県と市区町村がシェアする。ところが東京では、これらの事務を東京都が広域自治体としての事務とともに「大都市事務」として一元的に実施してきた。都市計画事業は特別区とシェアしているが、約8割を都が実施している。

個々の特別区の地方交付税からの「実質的に排除」は「都区合算」として具体化している。「都区合算」は3つの段階を経て行われている⁽⁵⁾。第1の段階では個々の特別区は地方交付税の算定対象とはならず、23区が1市町村とみなされる。第2の段階では特別区が実施する事務と都が実施している「大都市事務」の基準財政需要額を一括して「大都市分」として計上する。「大都市分」の基準財政収入額には、特別区が区税として徴収している個人住民税等だけではなく、都が徴収している市町村税（普通税のうち法人住民税、固定資産税、特別土地保有税、目的税のうち都市計画税、事業所税）の75%が計上される。第3の段階は、都の広域自治体としての役割に着目して算定した「道府県分」（基準財政収入額には道府県税のみが算入される）と「大都市分」を「合算」して、都の交付税算定結果とすることである。

「都区合算」では、都の「道府県分」が財源不足額を計上しても、都分と特別区分を一括した「大都市分」の財源超過額がそれを大幅に上回るため、都の交付税算定結果では財源超過となり、都と全23区は一貫して不交付団体になるのである⁽⁶⁾。自治省・総務省の普通交付税の算定結果等では、都分と特別区分を一括した「大都市分」は特別区に計上される。各特別区が市町村税を全て徴収し、市町村事務を全て実施するとして普通交付税を算定すると、23区の約1/2が交付団体となるという推計がある⁽⁷⁾。

2 臨時財政対策債による基準財政需要額の振替（カット）

第1次石油危機後、国税の一定割合から成る地方交付税総額（マクロの地方交付税）と個々の地方自治体の一般財源不足額の総計（ミクロの地方交付税）には大幅な乖離（マクロの財源不足）が生じた。著しいマクロの財源不足が継続的にみられる場合、交付税法第6条の3第2項では交付税率（国税の地方交付税への充当割合）の引き上げを定めている。しかし国は財政危機を理由として、地方自治体側が要求した交付税率の引き上げには応じなかった。マクロの財源不足の補填を決める地方財政対策では、建設地方債としての財源対策債の増額と交付税特別会計（以下、交付税特会）の資金運用部からの借入を2本柱とした。

交付税特会借入は、個々の地方自治体が借金と意識することのない「隠れ地方債」であり好ましくないとの判断から、2001年度地方財政対策において「減税分」（国の減税政策に起因する財源不足）を除く「通常収支分」の財源不足については新規借入を停止した。代わって国負担分（1/2）は一般会計加算（臨時財政対策加算）、地方負担分（1/2）は臨時財政対策債（以下、臨財債）により補填する「折半ルール」を導入した。2007年度以降は、「減税分」についても交付税特会借入が停止された。

個々の地方自治体には臨財債の発行可能額（以下、発行枠）が配分され、基準財政需要額から振り替えられる。個々の地方自治体が発行した臨財債の元利償還金は、後年度に100%基準財政需要額に算入されるが、個々の地方自治体の実際の借入れの有無にかかわらず発行枠に基づいて算入される。臨財債発行枠は基準財政需要額から振り替えられるから、その分だけ基準財政需要額はカットされる。普通交付税の算定では、カット後の基準財政需要額から基準財政収入額を控除した後の財源不足額を交付額とする。従って発行枠を大きく配分された地方自治体では財源不足額が縮小し、地方交付税が減額される。

3 臨財債の各地方自治体への配分方式

臨財債発行枠の配分方式が変われば、それに応じて基準財政需要額からの振替額も変わることになる。財源不足額・財源超過額も変わることとなり、交付団体・不交付団体という結果にも影響することになる。

2001年度の臨財債の導入時には、基準財政需要額の企画振興費等において減額された単位費用相当額を基礎として算定する方式が採られたが、2003年度に「人口基礎方式」に変更された⁽⁸⁾。「人口基礎方式」は算出するための「単価」を設け、これに各地方自治体の「人口」および「補正係数」を乗じて算出した。2010年度以降は財源調整機能を強化する観点から「財源不足額基礎方式」を併用し、2013年度には「財源不足額基礎方式」へ完全移行した。

2011年度の「財源不足額基礎方式」は、「人口基礎方式」による発行枠を基準財政需要額からカットした後、なお財源不足が生じる計算となる地方自治体について、当該財源不足額を基礎として算定した。2013年度の完全移行後は、臨財債がカットされる前の基準財政需要額と

基準財政収入額との差額を基礎として算定される。臨財債発行枠は財源不足額に補正係数を乗じて算定される。補正係数は財政力に応じて増増する。補正係数に財政力指数を用いた理由としては、2010年度における地方税収の大幅な減少の主因は法人関係税の急激な落ち込みにあったので、臨財債の発行枠の算定に際しては、法人税収の大きさを強く反映する財政力を考慮すべきであると考えたことがあげられている⁽⁹⁾。

星野菜穂子氏は大阪府と高知県の市町村を対象として、2010年度における基準財政需要額の臨財債振替前後の差を比較している⁽¹⁰⁾。振替前と振替後の差は高知県では大阪府と比較して小幅である。「財源不足額基礎方式」の補正係数の財政力に応じた増増方式により、大阪府内市町村には高知県内市町村と比較して多額の臨財債発行枠が配分されている。「人口基礎方式」と比較すると、大阪府内市町村は地方交付税が減少し、高知県内市町村は地方交付税が拡大することになり、臨財債発行枠の配分方式の変更は地方交付税の財源調整機能の強化につながっている。

不交付団体数に大きく影響するのは「人口基礎方式」では臨財債発行枠が配分されていた不交付団体が配分対象から除外されたことである。「人口基礎方式」と比較すると、「財源不足額基礎方式」では、臨財債発行枠分のカットが行われなかったため、基準財政需要額は高上げされ、普通交付税算定上の財源不足は増額される。従って配分方式の変更により、不交付団体の一部は交付団体へ移行する。リーマンショック前の2007年度には都道府県・市町村（特別区を除く）の不交付団体数は188でピークを迎えたが、「財源不足額方式」が適用されていたならば142にとどまっていたと試算されている⁽¹¹⁾。

II 不交付団体を巡る政策の展開

1 三位一体の改革における人口基準の不交付団体の拡大目標

2003年6月26日における「骨太の方針2003」の閣議決定に先立って、6月18日、小泉首相は「官から民へ」、「国から地方へ」の考え方の下で進める「三位一体の改革」に関して、①国庫補助負担金の概ね4兆円程度を廃止、②廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要があるものについては税源移譲、③交付税総額を抑制、交付税への依存体質からの脱却、④不交付団体に居住する住民の全国人口に占める割合（以下、「人口比率基準」）の大幅引き上げという改革内容を指示した⁽¹²⁾。

地方財政審議会「地方税財政制度〈三位一体の改革〉に関する意見」（2003年6月11日）においては、団体自治の観点から不交付団体の割合（以下、「団体数比率基準」）を高めてゆくという方向と住民自治の観点から不交付団体に居住する住民の割合を高めてゆくという両方の考え方があるとした上で、地方交付税への依存状況の縮小を目指すという観点からは団体数比率を高めてゆく考え方が存在する一方で、人口や経済資源が大都市に集中している状況にあるこ

と、今後の市町村合併で団体数の大幅な変動が予想されることなどから、地方財政の自立状況に関するメルクマールとしては、団体数基準よりも人口比率基準に着目する方が合理的ではないかと考えるとしている⁽¹³⁾。

2004年8月31日、麻生総務大臣は経済財政諮問会議に「三位一体の改革の全体像」を提示した⁽¹⁴⁾。その中で2010年代初頭に不交付団体の人口割合を1/3程度とする数値目標を示した。2004年度の不交付団体の人口割合は17.7%であり、これを1/3に高めるには、不交付団体数を2004年度の133から2倍弱の248へ拡大することが必要であった(表1参照)。

2 「団体数比率」基準への転換

2006年3月7日の経済財政諮問会議において、民間議員は地方交付税については、(i)自治体間の水平的財政調整の新たな仕組みを検討すべき、(ii)財源保障型から歳入保障型に転換すべき、(iii)「団体数比率50%」を目指して不交付団体を拡大すべきであると主張した⁽¹⁵⁾。これに対して、竹中総務大臣は不交付団体の「団体数比率」で50%は「人口比率基準」では90%を不交付団体にするということ、人口1万人の過疎の村なども自立できるようになるというすごい案であり、今の国税を全部移譲するぐらいの規模の移譲をしないとこのようなことはできないと思うと反論した。小泉総理からは、大事なものは不交付団体の「団体の数」であるとの発言がなされた。この発言を契機に、不交付団体の拡大目標は「団体数比率」基準に転換することになった。

表1 財政力の強い順に市町村を並べた場合の不交付団体数と人口の割合

	全体	不交付団体	
		2004年度	人口1/3
市町村数(団体)	3,100	133	248
割合(%)	100.0	4.3	8.0
人口(万人)	12,692	2,241	4,225
割合(%)	100	17.7	33.3

注：特別区を含む。

出所：原邦彰「平成17年度地方財政計画について」
『地方財政』2005年3月号、45頁。

表2 不交付団体（市町村）の拡大目標と税源移譲必要額

	団体数比率基準 (%)		人口比率 基準 (%)	税源移譲 必要額 (兆円程度)
	全市町村	20万人以上	全市町村	
現行	6	22	18.4	
当面の目標	10	41	1/3	2.5
I	13	50	40	5.0
II	16	63	1/2	7.5
III	50	100	90	38.0

注：1) 現行は1995年度決算ベース。

2) 下線部は目標。

出所：丸山淑夫「地方分権21世紀ビジョン懇談会報告書について」『地方財政』2006年7月号、43頁。

2006年3月29日の経済財政諮問会議に竹中総務相は表2の資料を提出した。この提出資料は、不交付団体数や不交付団体人口を増加させるには、どの程度の税源移譲が必要になるかを、2005年度算定をベースに機械的に計算したものである。例えば2005年度の基準財政収入額にマクロで5兆円を加えると、不交付団体は20万人以上の市の50%程度となる。またこれが国から地方への税源移譲による場合には、国と地方の税収割合は1対1になる。

2006年5月10日の経済財政諮問会議で、竹中総務相は年初に大臣の私的諮問機関として設置した「地方分権21世紀ビジョン懇談会」における議論を踏まえて、「分権改革プログラム」を提出した。新型交付税、「再生型破綻法制」の整備、地方債の自由化とともに、不交付団体の拡大が掲げられた。不交付団体の拡大の工程表では、3年程度で実現する中期目標として人口20万人以上の自治体の半分、国と地方の税収比1対1、10年後までに実現する長期目標として一定規模以上の自治体の半分、国と地方の税収比概ね4対6を掲げた。

2006年7月7日に閣議決定された「骨太の方針2006」では、「第3章 財政健全化への取組」の「1.歳出・歳入一体改革に向けた取組」に続く「2.「簡素で効率的な政府」への取組」の中で、不交付団体の拡大等として「例えば人口20万人以上の市の半分などの目標を定めて、交付税に依存しない不交付団体の増加を目指す」としている。

3 「再集権化」の下での不交付団体拡大の目標の放棄

小泉政権では、先進国で突出して高い国・地方の債務残高の対GDP比を引き下げることを狙いとして、プライマリー・バランス（PB）の黒字化を目標とする財政健全化を最優先の政策課題とした。「骨太の方針2006」では、2011年度のPB黒字化を目指すとして財政健全化目

標が明確化され、第一次安倍内閣、福田内閣と引き継がれた。国・地方のPB赤字比率（対GDP比）をみると、2002年度の5.5%、2003年度の5.3%から2007年度の1.2%まで大幅に低下しており、輸出主導型景気上昇を背景として、2008年秋のリーマンショックまで財政健全化は順調に進捗した。

輸出主導型成長の下で「東京一極集中」が進行し、経済力と財政力の地域格差が拡大した。地方財政では財政調整機能の強化が課題となったが、財政健全化を最優先する財務省は、「税源移譲」を主軸とする不交付団体の拡大には応じず、国税を原資とする垂直的財政調整を補完する富裕自治体の税収を原資とする「水平的財政調整」の導入を企図した。財務省と与党税制調査会が主導して、膨張している東京都の財源超過額の一部を財政調整の財源に充当する狙いから、2008年度に法人事業税の約4割を地方法人特別税として国税化、地方法人特別譲与税として配分（1/2は人口基準、1/2は従業者基準）する方式が地方税収の「偏在是正措置」（消費税増税という本格的税制改正が行われるまでの暫定措置）として導入された⁽¹⁶⁾。

順調に進捗してきた国の財政健全化政策は、リーマンショック後の世界金融危機・同時不況によりブレーキがかかった。国・地方のPB赤字比率（対GDP比）は、2008年度に反転して2.8%となり、2009年度7.3%、2010年度6.3%と急上昇した。PB黒字化を2011年度に達成することは不可能となり、財政健全化目標の修正は不可避となった。2009年9月に民主党政権が成立すると、2010年6月には「財政運営戦略」が閣議決定され、2020年度にPBを黒字化すると財政健全化目標が先送りされた。

2012年8月の社会保障・税一体改革関連法の成立により、地方消費税率（消費税率換算）を消費税の8%への引き上げ段階で1%から1.7%へ、消費税率10%への引き上げ段階で2.2%へ引き上げるようになった。総務省は、地方消費税率引き上げによる増収分を原資とする「水平的財政調整」の導入に踏み切り、財務省路線に同調することになった。2014年度には新たな地方税収の「偏在是正措置」として法人住民税の一部を地方法人税として国税化するとともに、交付税原資化する方式を導入した（併せて地方法人特別税を1/3圧縮・法人事業税を1/3復元）⁽¹⁷⁾。

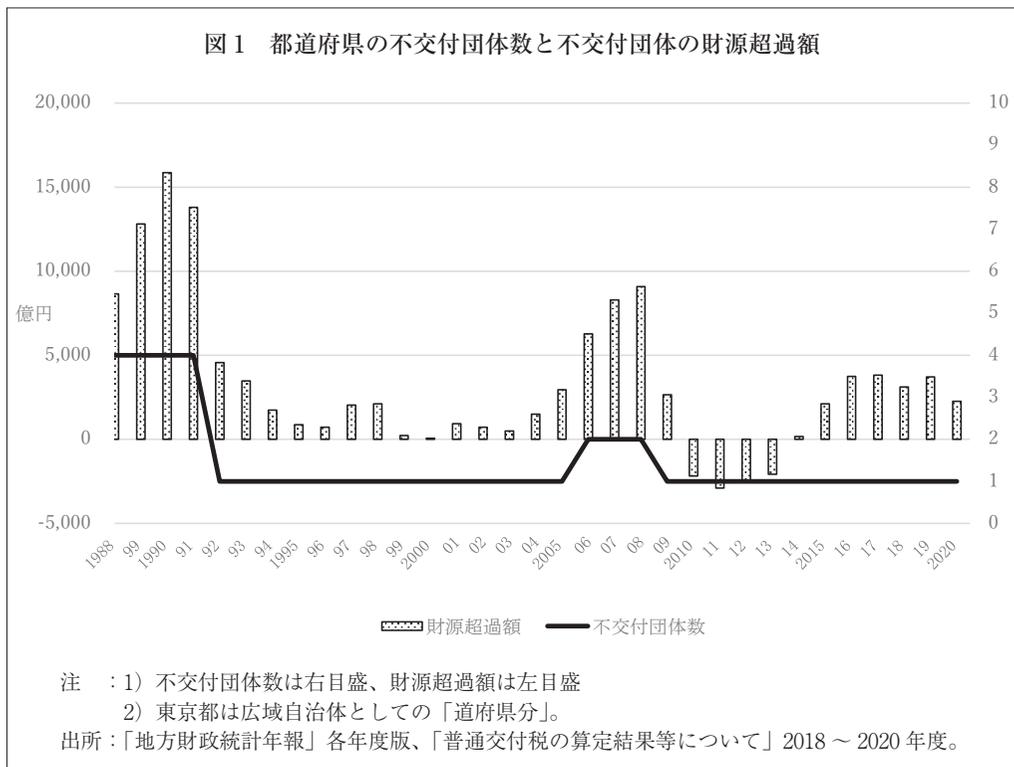
2016年度改正では2017年4月に延期された消費税率の10%への引き上げ（2019年10月に再延期）の時期に、法人住民税の一部交付税原資化を強化するとともに、暫定措置を廃止することとした（地方法人特別税の廃止、法人事業税の完全復元）。

「税源移譲」を中心とする財政レベルの分権化とは真逆の「再集権化」ともいべき事態が進行している⁽¹⁸⁾。不交付団体の超過財源を国税化し、原資とする「水平的財政調整」の強化により、不交付団体拡大の目標は放棄されたといつてよい。

Ⅲ 不交付団体数の推移

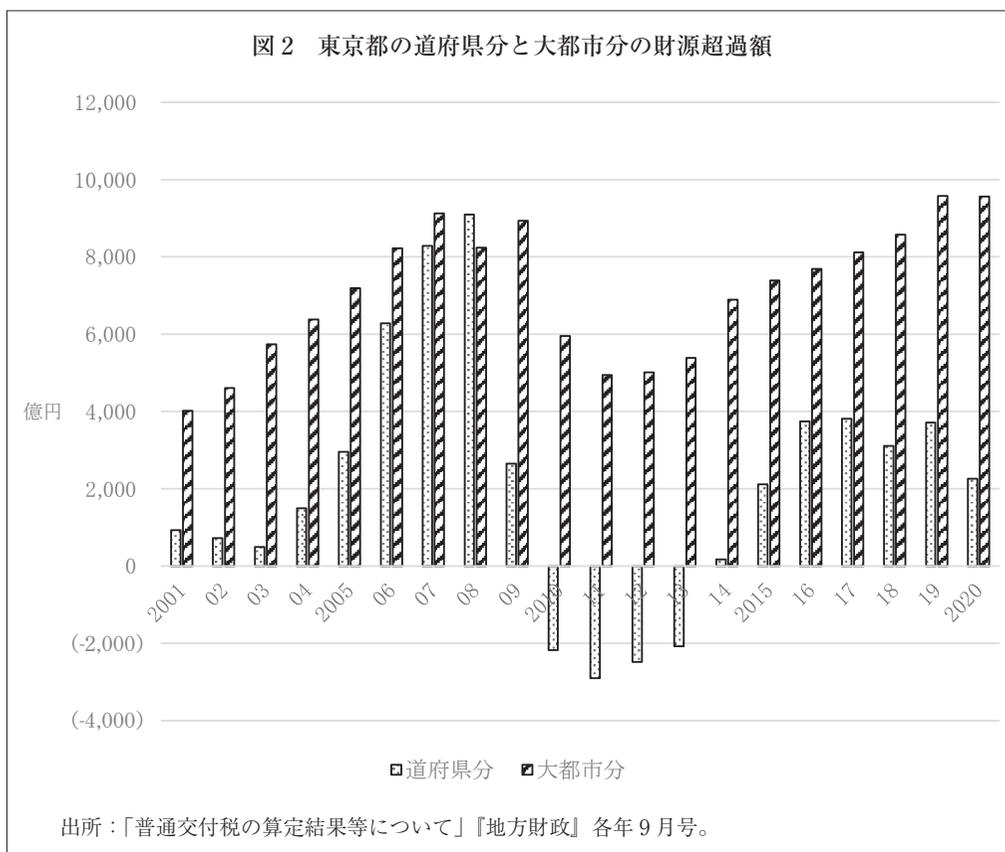
1 都道府県の不交付団体数

都道府県の不交付団体数はバブル期の1988～1991年度には4団体（東京都、神奈川県、愛知県、大阪府）の状態が続き、不交付団体の財源超過額（以下、普通交付税算定上）は合わせて1.3～1.6兆円に達した（図1参照）。東京都の財源超過額は、広域自治体としての役割に着目した「道府県分」であり、「大都市事務」の分は特別区と合算して大都市「特別区」に掲げられている。バブルが崩壊すると不交付団体は東京都のみとなり、この状態が2005年度まで14年間続いた。1990年度に1兆円を超えていた東京都の財源超過額は、金融システムの機能マヒを伴う不況下で2000年度には60億円まで激減した。2001年度には997億円に回復したが、2003年度に496億円へ減少した。「東京一極集中」を伴う輸出主導型景気上昇の下で、東京都の財源超過額が回復軌道に乗るのは2004年度以降であり、2008年度には7,773億円まで膨張した。バブル期との差異は、愛知県が不交付団体に加わったものの2008年度に9,094億円で、1990年度（1兆5,863億円）の57.3%にとどまっていることである。



2009年度にはリーマンショック後の世界金融危機・同時不況に地方税収の「偏在是正措置」の効果が加わって、愛知県が交付団体へ移行し、不交付団体は東京都のみになるとともに、その財源超過額は2,649億円に激減した。次いで2010～2013年度には東京都(道府県分)は2,000億円以上の財源不足を計上した。一方、都の「大都市分」の財源超過額は5,000～6,000億円に達し、「道府県分」の財源不足を十分にカバーしたから、東京都は不交付団体の地位を維持したのである(図2参照)。

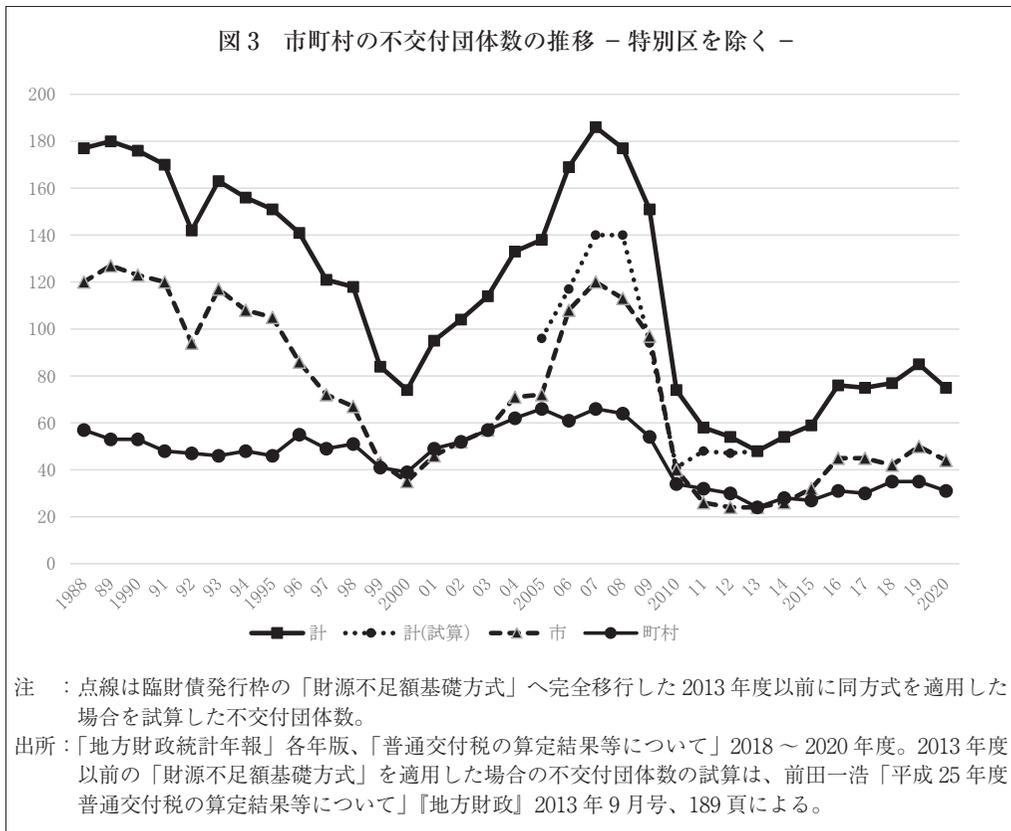
2010年代には都道府県では東京都のみが不交付団体となっているが、リーマンショックの地方税収への影響が解消された後も、都の道府県分の財源超過額はリーマンショック直前と比較して小幅なものにとどまっている。その主な原因は、地方税収の「偏在是正措置」が東京都の財源超過額を削減する効果を果たした点にある。



2 市町村の不交付団体数

市町村の不交付団体数はバブル期に170～180でピークに達した後、バブル崩壊後の日本経済の長期停滞の下で2000年の74まで低下を続けた（図3参照）。2001～2003年度には100前後で停滞していたが、2004年度から急速に増加し、2006～2008年度に169～186のピークに達した。輸出主導型成長を展開したとはいえ、バブル期と比較すると経済成長は鈍化し、基準財政収入額の伸びは低い。それにもかかわらず不交付団体数がバブル期に匹敵するのは、投資的経費の削減と「人口基礎方式」による臨財債への振替により、基準財政需要額が抑制されたことによる。

リーマンショックにより市町村の不交付団体数は2009年度に151に減少した後、2010年度に74に半減し、以後2015年度まではほぼ横ばいで推移した。2014～2016年度には、アベノミクス効果と2014年4月の消費増税により、地方税の伸びが本格的に回復した。2015年度以降の基準財政収入額の伸びはリーマンショック前を上回っている。それにもかかわらず不交付団体数は75～85にとどまっており、バブル期やリーマンショック前のような高水準のピークを迎えてはいない。



その理由としては第1に臨財債発行枠の配分における「財源不足額基礎方式」への切り替えがあげられる。図3の点線は2013年度以前に「財源不足額基礎方式」を適用した場合の不交付団体数の試算であり、「人口基礎方式」が完全適用されていた2009年度以前には実績より40～50削減する効果をもっていることがわかる。

第2は地方税収入の「偏在是正措置」としての法人住民税の一部国税化の影響である。市と町村を分けてみると、市の不交付団体数は変動的で、町村は比較的安定的である。町村の不交付団体では原発・大型火発や大規模工場などの立地自治体が多く、固定資産税の税収水準（人口1人当たり額）が高い。一方、市の不交付団体では法人住民税の税収水準が高い自治体が多い。法人税の一部国税化は市の不交付団体に大きく影響し、市町村全体の不交付団体数の回復を制約したと考えられる。

3 制度類型別市の不交付団体数

総務省は、市（特別区を除く）を政令指定都市、中核市、施行時特例市（2014年度まで特例市）、都市に区分している。1956年の地方自治法改正では、特別市問題の收拾を図るために、「政令指定都市制度」が導入され、特別市（1947年制定の地方自治法で設置、都道府県と市町村の権能を併せ持つ）の規定が削除された⁽¹⁹⁾。政令指定都市は、1956年度の旧五大都市からスタートし、北九州市（1963年度）、札幌市・川崎市・福岡市（1972年度）、広島市（1980年度）、仙台市（1989年度）、千葉市（1992年度）が移行、12市となり、この数で10年間2002年度まで推移した。「平成の大合併」に先行して2003年度にさいたま市が大規模合併して緩和された人口要件を満たし、政令指定都市に移行した。静岡市（2005年度）、堺市（2006年度）、新潟市・浜松市（2007年度）、岡山市（2009年度）、相模原市（2010年度）、熊本市（2012年度）と相次いで政令指定都市が誕生、20市にまで拡大した。

中核市制度は、地方分権改革の一環として、1994年6月の地方自治法改正により創設され、1995年4月から施行されている。中核市の要件としては30万以上の人口要件以外に面積、昼夜間人口比率が設定されたが、その後の改正で人口要件のみになっている。中核市は1996年度の12市から2000年度27市、2005年度37市、2010年度40市、2015年度45市と拡大した。後述する特例制度の廃止と中核市の人口要件の20万人以上への緩和に伴い、施行時特例市から中核市への移行が進み、2020年度には60市まで拡大している。

特例市は2000年の地方分権一括法による地方自治法改正により新たに設けられた。人口20万人以上の市について、当該市からの申し出に基づき政令で指定する。2014年5月に成立した改正地方自治法により、特例市制度が廃止されるとともに、中核市の人口要件を30万人以上から20万人以上に緩和し、双方を事実上統合することになった。改正法施行の段階で中核市に移行していない特例市は「施行時特例市」に指定された。

1989年度以降の政令指定都市の不交付団体数は次のように推移してきた。

地方交付税不交付団体の拡大と縮小

1989～1991年度3（川崎市、名古屋市、大阪市）→1992～1993年度4（千葉市、川崎市、名古屋市、大阪市）→1994～1996年度2（千葉市、川崎市）→1997年度1（川崎市）→1998～2002年度0→2003～2005年度1（川崎市）→2006年度～2007年度4（さいたま市、千葉市、川崎市、名古屋市）→2008～2009年度5市（さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、名古屋市）→2010年度1（川崎市）→2011～2015年度0→2016年度～2020年度1（川崎市）

政令指定都市の不交付団体数のピークは、バブル期からバブル崩壊直後の時期で3市、1992～1993年度には千葉市が加わり4市となった。リーマンショック前後の2008～2009年度には5市に拡大したが、バブル前後に不交付団体であった大阪市は交付団体にとどまり、さいたま市と横浜市が加わっている。最初に政令指定都市となった五大市のうち不交付団体になった頻度が高いのは名古屋市のみであり、京都市と神戸市は一貫して交付団体となっている。大阪市はバブル前後に、横浜市は2008～2009年度に不交付団体になったが、大半の時期は交付団体にとどまっている。

制度類型別に2019年度における都市の不交付団体数をみると、総数44のうち都市が36で8割強を占め、最大である。施行時特例市4（つくば市、厚木市、富士市、四日市市）、中核市3（豊橋市、豊田市、岡崎市）と続き、政令指定都市は1（川崎市）で最少である。団体数に対する不交付団体比率では、施行時特例市が16.0%で突出して高く、他の3類型は5.0%程度でほぼ同率である。

表3 市の制度区分別人口1人当たり基準財政需要額・基準財政収入額 - 2019年度 -

	団体数	人口1人当たり			財政力指数 (算術平均)
		人口(人)	基準財政需要額(円)	基準財政収入額(円)	
政令指定都市	20	1,377,005	204,812	179,365	0.86
中核市	58	372,238	159,139	124,206	0.80
施行時特例市	25	248,694	151,200	130,746	0.90
都市	687	89,497	160,057	102,683	0.61

出所：「地方財政統計年報」2019年度、『地方財政白書』2021年版より作成。

2019年度の人口1人当たり基準財政収入額をみると、政令指定都市は中核市と施行時特例市の1.4倍と突出して高い(表3参照)。それにもかかわらず財政力指数は0.86で中核市(0.80)を上回るが、施行時特例市(0.90)よりも低い。都市の制度別類型により行政事務の範囲に差があるため、基準財政需要額について「規模の経済」が働かないからである。人口1人当たり基準財政需要額は、都市(平均8.9人)から施行時特例市(平均24.9万人)と人口規模の拡大につれて小さくなる。しかし中核市(37.2万人)、政令指定都市(137.7万人)と人口規模の拡大につれてむしろ大きくなる。政令指定都市、中核市、施行時特例市には道府県から事務が移譲される。府県からの移譲事務に応じ、基準財政需要額は関係費目において割増しして算定される。府県からの移譲事務が大幅な政令指定都市は基準財政需要額の割り増しが大きく、人口1人当たり額が最も高くなるのである。一方、財源では府県から政令指定都市に地方譲与税、交付金(軽油引取税交付金等)は移譲されるものの、税源移譲は行われず、課税権は一般市と同一である⁽²⁰⁾。その結果、政令指定都市の財政力指数は引き下げられ、交付団体にとどまるケースが多いのである。

表4 政令指定都市の人口1人当たり基準財政収入額の比較 - 2019年度 -

	全国計		横浜市		川崎市		名古屋市		大阪市	
基準財政収入額	155,117	100.0	190,319	122.7	202,283	130.4	220,298	142.0	227,704	146.8
個人住民税	52,435	100.0	89,930	171.5	96,265	183.6	86,870	165.7	65,689	125.3
均等割	1,298	100.0	1,348	103.9	1,413	108.9	1,329	102.4	1,232	95.0
所得割	51,137	100.0	88,582	173.2	94,852	185.5	85,541	167.3	64,456	126.0
法人住民税	10,024	100.0	8,551	85.3	7,336	73.2	16,221	161.8	29,266	292.0
均等割	2,673	100.0	2,494	93.3	2,547	95.3	4,098	153.3	5,278	197.5
法人税割	7,351	100.0	6,056	82.4	4,789	65.1	12,123	164.9	23,988	326.3
固定資産税	54,838	100.0	55,405	101.0	62,315	113.6	71,032	129.5	82,469	150.4
土地	20,622	100.0	22,699	110.1	25,124	121.8	30,797	149.3	31,704	153.7
家屋	23,664	100.0	24,931	105.4	26,212	110.8	31,860	134.6	39,706	167.8
償却資産	10,568	100.0	7,775	73.6	10,980	103.9	8,375	79.3	11,059	104.7

注：左側の数値は人口1人当たり額(円)、右側の数値全国市町村計を100とする指数。
出所：総務省「令和2年度市町村別(費目別)基準財政需要額：一本算定ベース」より作成。

地方交付税不交付団体の拡大と縮小

政令指定都市の中で不交付団体は川崎市1市という年度が多いが、川崎市の税収水準（以下、水準は人口1人当たり額）が最も高いわけではない。主要4都市の基準財政収入額の水準を比較した表4によると、大阪市が最も高く、名古屋市が次ぎ、川崎市は第3位である。個人所得水準が高い川崎市は個人住民税の水準は最も高いが、法人住民税の水準は最も低い。対照的に大阪市は個人住民税の水準は最も低い、法人住民税の水準は突出して高い。大阪市は固定資産税の水準が最も高いが、高層のオフィスビルの集積により、家屋の固定資産税の水準が突出して高いことによる。大企業本社の東京移転などにより大阪市経済の「地盤沈下」が進行しているとはいえ、副首都として業務機能の集積は政令指定都市の中では際立っており、それが高い税収水準を支えている。一方、川崎市は2015年の昼夜間人口比率が87.1%と政令指定都市では際立って低く、住宅都市としての性格を強めている。臨海部の鉄鋼業、石油化学工業の集積により償却資産税の水準は高いが、業務機能の集積が乏しいため、法人住民税の水準は際立って低い。

人口1人当たり基準財政需要額は4市の中で大阪市が最も大きく、川崎市は最も小さい。臨財債振替前で大阪市は川崎市の1.3倍に達している。不交付団体の川崎市は臨財債発行可能額が配分されない、臨財債振替後では大阪市は川崎市の1.2倍になる。大阪市では基準財政需要額の水準が極めて高いために、税収水準が高いにもかかわらず、財政力指数（単年度）は0.93と交付団体の名古屋市（0.99）や横浜市（0.97）を下回って、4市の中で最低になってしまう。対照的に川崎市の税収水準は大阪市や名古屋市を下回るにもかかわらず、基準財政需要額の水準がこの2つの市を大幅に下回り、財政力指数は1.03と1を超え、不交付団体になっている。

基準財政需要額は個別算定経費と包括算定経費から成るが、包括算定経費ではほとんど差がない。個別算定経費で最大なのは厚生費であり、全国計で見ると44.1%のシェアを占めている。最大の需要項目である厚生費で格差は大きく、大阪市は川崎市の1.44に達する。川崎市の特徴は4市の中で、人口の高齢化率が際立って低いことである。2015年国勢調査による65歳以上人口の比率は川崎市では18.9%で他の3市の23～25%を下回っている。75歳以上の後期高齢者の比率も8.7%で他の3市の11～12%を下回っている。そこで厚生費のうち高齢者保健福祉費の水準は、川崎市では大阪市よりも31.0%、名古屋市よりも23.4%低い。一方、生活保護費の水準は大阪市以外の3市では差が小さいが、大阪市では他の3市の2.4～2.5倍に達している。土木費と教育費の水準は、大阪市と名古屋市で高く、川崎市と横浜市で低い。臨財債発行可能額が配分されない川崎市は公債費の水準が際立って低く、大阪市よりも28.7%、名古屋市よりも20.5%少ない。

表5 主な政令指定都市の人口1人当たり基準財政需要額の比較

	人口1人当たり額 (円)				
	全国計	横浜市	川崎市	名古屋市	大阪市
消防費	13,162	12,338	11,195	12,694	13,697
土木費	17,146	11,697	10,599	14,968	15,383
教育費	25,085	48,079	45,914	52,404	53,265
厚生費	85,604	79,335	76,297	88,522	109,801
産業経済費	4,413	2,107	1,858	2,139	2,204
総務費	16,134	15,978	14,733	16,359	21,814
公債費	26,185	24,065	20,154	25,351	28,286
個別算定経費計	193,933	195,529	183,284	214,301	243,032
包括算定経費	18,822	11,092	11,627	11,500	11,267
基準財政需要額計 (臨財債振替前)	212,755	206,621	194,912	225,801	254,189
臨財債発行可能額	11,428	9,357	0	3,741	14,337
基準財政需要額計 (臨財債振替後)	201,327	196,465	194,912	222,059	239,853
	対全国格差指数				
	全国計	横浜市	川崎市	名古屋市	大阪市
消防費	100.0	93.7	85.1	96.4	104.1
土木費	100.0	68.2	61.8	87.3	89.7
教育費	100.0	191.7	183.0	208.9	212.3
厚生費	100.0	92.7	89.1	103.4	128.3
産業経済費	100.0	47.8	42.1	48.5	49.9
総務費	100.0	99.0	91.3	101.4	135.2
公債費	100.0	91.9	77.0	96.8	108.0
個別算定経費計	100.0	100.8	94.5	110.5	125.3
包括算定経費	100.0	58.9	61.8	61.1	59.9
基準財政需要額計 (臨財債振替前)	100.0	97.1	91.6	106.1	119.5
臨財債発行可能額	100.0	81.9	0.0	32.7	125.5
基準財政需要額計 (臨財債振替後)	100.0	97.6	96.8	110.3	119.1

注 : 対全国格差指数は人口1人当たり額の全国計を100とする指数。

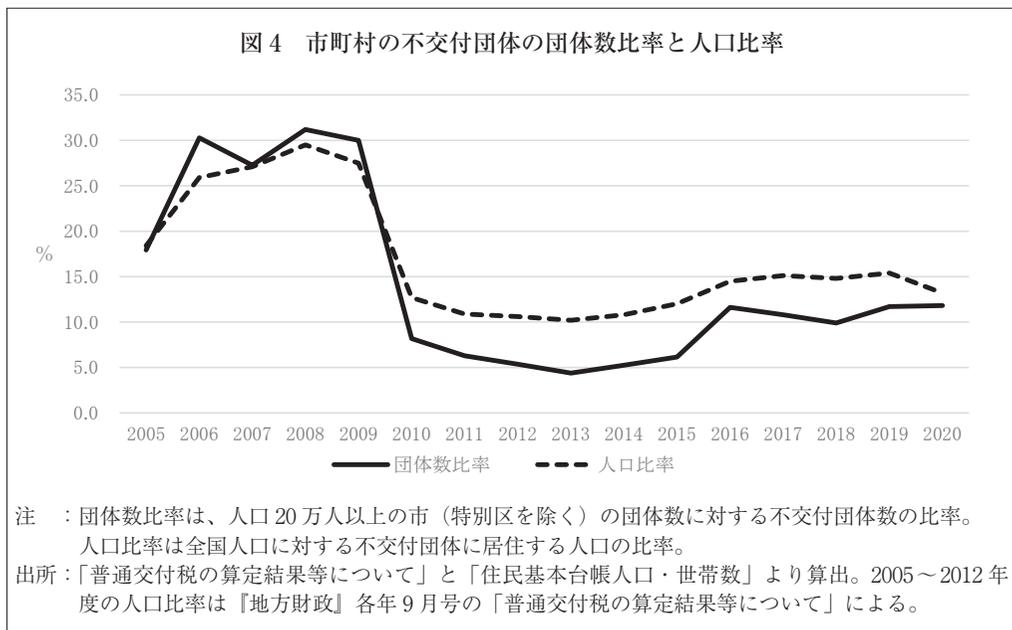
出所 : 総務省「令和2年度市町村別(費目別)基準財政需要額:一本算定ベース」

IV 不交付団体拡大目標の未達成と不十分な「税源移譲」

1 不交付団体拡大目標の未達成

「団体数比率」は2006年度に30%台に高まったものの、2009年度の31.2%まで横ばいで推移し、50%という政府目標には及ばなかった（図4参照）。「人口比率」は2008年度に30%で、「団体数比率」基準が導入されるまで当面の目標とされた1/3にかなり近づいた。

リーマンショック後、「団体数比率」は2010年度に8.2%に急落し、2013年度の4.4%まで低下を続けた。2016年度には11.6%に回復したが、2020年度まで12%台に乗ることはなく、50%の目標には遠く及ばなかった。人口比率は2016年度以降15%前後で推移しており、1/3の半分にも達していない。



2 不十分な「税源移譲」

不交付団体の拡大が目標に達しなかった主な要因は、「税源移譲」が不徹底であったことである。団体数基準の目標を達成するには5.0兆円の税源移譲が必要であると試算されたが、「三位一体の改革」による税源移譲は3兆円にとどまった。国と地方の税収配分は1対1が目指されたが、2009年度決算ではおおむね6対4となっていて、地方税のウエイト引き上げは実現していない。

国と地方の税収配分をみると、2000年度の国6対地方4から「三位一体の改革」で所得税が

ら個人住民税への3兆円の「税源移譲」が行われた2008年度には国53%、地方47%へ地方税のシェアが高まった。しかし国・地方の税収配分1対1が実現しないうちに、「暫定措置」の導入で国税のシェアは上昇に転じ、法人住民税の国税化・交付税原資化が導入された2014年度には、国6対地方4という2000年度の税収配分に逆戻りしている。不交付団体の超過財源を国税化し、財政調整の原資とする「水平的財政調整」の強化により、不交付団体拡大には、目標が未達成のまま、ブレーキがかかっている。

【注】

- (1) 伊東弘文「財政分権の具体的設計の課題」地方自治総合研究所編『地方分権の戦略』、67～69頁。
- (2) 町田俊彦「国庫支出金の削減による税源移譲と不交付団体の拡大」、自治体学会編『地方分権と財政：変革への提言』、28～29頁。
- (3) 特別区協議会が主催した座談会の報告書『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』における有田氏の発言。座談会報告書、70～73頁。
- (4) 特別区協議会が主催した座談会報告書『特別区が歩んだ自治のみちのり：特別区制度の70年を振り返る』（2017年3月7日）における中原正淳氏（2000年分権改革の時期には特別協議会幹部）の発言。座談会報告書、65頁。
- (5) 「都区合算」については、町田俊彦「大阪市と東京都特別区の財政比較」『専修大学社会科学研究所月報』第665号、11頁。
- (6) 特別区は地方交付税制度から実質的に排除されているために、特別区の財政力格差の是正は、都区間財政調整として行われている。原資は都が特別区域で徴収している市町村税のうち、固定資産税、法人住民税、特別土地保有税の3税（調整3税）の一定割合（調整率、2007年度以降55%）である。
- (7) 井上氏は各特別区に普通交付税を適用すると、2012年度ベースで世田谷区、杉並区を含む12区が交付団体になると推計している。「都区財政調整制度の2つの方向について－特別区への交付税適用試算」（東京自治研究センター編『都区財政調整－改革のための提案－』・所収）、116頁。
- (8) 臨財債発行枠の配分方法の変更については、地方財務協会（編）『地方財政小辞典』（六訂版）、559頁。
- (9) 林崎理「地方交付税最近10年の歩みと課題を中心に－地方交付税法施行60周年記念座談会－」における同氏の発言による。『地方財政』。2014年11月号、43～44頁。
- (10) 臨財債発行枠の配分方式の変更の影響については、星野菜穂子『地方交付税の財源保障』208～210頁による。

- (11) 前田一浩「平成 25 年度普通交付税の算定結果等について」『地方財政』2013 年 9 月号、189 頁。
- (12) 前田一浩ほか「〈経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003〉について」『地方財政』2003 年 7 月号、26～27 頁。
- (13) 「人口比率基準」と「団体数基準」の比較については、同論文、62～63 頁。
- (14) 原邦彰「平成 17 年度地方財政計画について」『地方財政』2005 年 3 月号、29～31 頁。
- (15) 「骨太の方針 2006」に不交付団体の拡大の「団体数比率」基準が掲げられてゆく経緯については、大沢博ほか「〈経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006〉について」『地方財政』2006 年 8 月号、17 頁、25～30 頁。
- (16) 2008 年度における法人事業税の一部国税化については、町田俊彦「〈東京一極集中〉下の地方税収入の地域格差と税収偏在是正（下）」地方自治総合研究所『自治総研』第 464 号、2016 年 8 月、46～55 頁。
- (17) 2014 年度改正と 2016 年度改正における法人税の一部交付税原資化については、町田俊彦、同論文、58～59 頁。
- (18) 日本における政府間財政関係における「再集権化」については、町田俊彦・張忠任「政府間財政関係における集権と分権の諸課題－理論と実際－」『専修大学社会科学研究所月報』第 644 号、11～12 頁を参照のこと。
- (19) 政令指定都市制度が創設される経緯については、東京市政調査会（編）[2006]、小原隆治 [2016] 52～54 頁による。
- (20) 例外は公立小中学校の職員給与費支払の事務移譲である。公立小中学校教職員の採用・人事管理の事務は政令指定都市に移譲されたが、給与費は義務教育国庫負担金（負担率 1/3）を受けながら道府県が行ってきた（「県費負担教職員」と呼ぶ）。2017 年度から県費負担教職員の給与費支払が道府県から政令指定都市に移譲され、2018 年度に個人住民税所得割 2% 分が道府県から政令指定都市に移譲された。

【参考文献】

- 伊東弘文「財政分権の具体的設計の課題」地方自治総合研究所編『地方分権の戦略』、第一書林、1996 年。
- 井上洋一「都区財政調整制度の 2 つの方向について－特別区への交付税適用試算」（東京自治研究センター編『都区財政調整－改革のための提案－』110～141 頁。
- 大沢博ほか「〈経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006〉について」『地方財政』2006 年 8 月号、17 頁、10～80 頁。
- 地方財務協会（編）『地方財政小辞典』（六訂版）ぎょうせい、2011 年。

東京自治研究センター編『都区財政調整－改革のための提案－』2002年。

特別区協議会『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想』学陽書房、2017年。

特別区協議会『特別区が歩んだ自治のみちのり：特別区制度の70年を振り返る』学陽書房、2017年

林崎理「地方交付税最近10年の歩みと課題を中心に－地方交付税法施行60周年記念座談会－」『地方財政』2004年11月号、13～64頁。

星野菜穂子『地方交付税の財源保障』ミネルヴァ書房、2013年。

前田一浩ほか「〈経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003〉について」『地方財政』2003年7月号、12～70頁。

前田一浩「平成25年度普通交付税の算定結果等について」『地方財政』2013年9月号、188～189頁。

町田俊彦「国庫支出金の削減による税源移譲と不交付団体の拡大」自治体学会編『地方分権と財政 変革への提言』1998年、20～34頁。

町田俊彦「〈東京一極集中〉下の地方税収入の地域格差と税収偏在是正（下）」地方自治総合研究所『自治総研』第464号、2016年8月、26～67頁。

町田俊彦・張忠任「政府間財政関係における集権と分権の諸課題－理論と実際－」『専修大学社会科学研究所月報』第644号、2017年2月、1～20頁。

町田俊彦「大阪市と東京都特別区の財政比較」『専修大学社会科学研究所月報』第665号、2018年11月、38～62頁。

Increase and decrease of the number of Local governments not in receipt of Local allocation tax (LAT)

Tosihiko Machida

[summary]

Since 2003 fiscal decentralization was promoted. Main target was intergovernmental reallocation of tax resources and increase of local taxes share. Autonomy of local finance was expected to build up by reduction of dependence on transfers from central government (national treasury disbursements).

In 2006 the Ministry of Internal Affairs and Communications announced the plan of increase of local taxes share from 40% to 50%, the share of Local governments not in receipt of LAT in cities with more than 200 thousand inhabitants from 18% to 50%.

The number of Municipalities not in receipt of LAT increased from 114 in 2003 to 186 in 2007, afterward decreased to 58 in 2011. The share of Local governments not in receipt of LAT in cities with more than 200 thousand inhabitants increased to 31.2% in 2008, but not reached goal (50%). Intergovernmental reallocation of tax resources was not sufficient.

From 2008 Central government adopted horizontal equalization by shift part of local taxes to national taxes. Local taxes share decreased to 40% in 2014. The number of Municipalities not in receipt of LAT is 75 in 2020, The share of Local governments not in receipt of LAT in cities with more than 200 thousand inhabitants is 10~12% since 2016. Fiscal decentralization by increase the number of Local governments not in receipt of LAT is retreating.