

Working Paper Series

**地方単独事業と地方交付税制度が抱える諸問題**

地方交付税を用いた地方自治体への財政支援策の効果と弊害

肥後 雅博・中川裕希子

Working Paper 01-9

日本銀行調査統計局

〒100-8630 東京中央郵便局私書箱 203 号

(e-mail:masahiro.higo@boj.or.jp)

(e-mail:yukiko.nakagawa@boj.or.jp)

本論文の内容や意見は執筆者個人のものであり、日本銀行あるいは調査統計局の見解を示すものではありません。

# 地方単独事業と地方交付税制度が抱える諸問題

## 地方交付税を用いた地方自治体への財政支援策の効果と弊害

2001年7月

肥後 雅博\*・中川 裕希子\*\*

### 【要 旨】

1. 公共投資に占める地方自治体のシェアはかなり高い。地方自治体の普通会計の公共投資額は公的総資本形成の50%、地方公営企業を含めると72%を占めている。1990年度以降における事業主体別の公共投資額の推移をみると、国や地方公営企業の公共投資額は増加傾向にある一方、地方自治体・普通会計の公共投資額は95年度をピークに最近では急速に減少している。普通会計の公共投資（補助事業・単独事業）のうち、地方自治体の自らの負担で行う単独事業が大幅に減少している。90年代半ばにかけての経済対策においては単独事業が一定の役割を果たしてきたが、最近では、単独事業は「地方財政計画」における計画額を大きく下回っており、単独事業が裁量的な財政政策の一翼を担うことが難しくなっている。
2. 90年代半ば以降の地方単独事業の推移を、地方自治体の財政力指数（基準財政収入額 / 基準財政需要額）別にグループ分けしてみると、都道府県・市とも財政力指数が高い自治体での単独事業の減少率が大きい。その減少額が全単独事業の減少額の大半を占めている。一方、財政力指数の低い自治体での単独事業の減少率は小さく、その動きは対照的である。

歳入の状況を見ると、財政力指数の高い自治体では法人事業税等の低迷から税収が減少しないしは横ばいに止まっている。地方交付税による財源補

---

\* 本稿の内容ならびに意見は、すべて筆者個人に属し、日本銀行ならびに日本銀行調査統計局の公式見解を示すものではない。本稿の作成に当たっては、別所俊一郎氏（東京大学大学院・経済学研究科）の分析結果を一部利用させていただいたほか、佐藤嘉子氏（日本銀行調査統計局）、大森徹氏（日本銀行金融研究所）の協力を得た。また、日本銀行調査統計局のスタッフから有益なコメントを頂いた。この場を借りて感謝の意を表したい。もちろん、本稿の有り得べき誤りはすべて筆者に属する。

\* 日本銀行調査統計局経済統計課兼物価統計課（E-mail:masahiro.higo@boj.or.jp）

\*\* 日本銀行調査統計局経済調査課（E-mail:yukiko.nakagawa@boj.or.jp）

填効果が十分ではないため、一般財源（地方税〈譲与税を含む〉と地方交付税の合計額）の増加率が低くなっている。これが単独事業の大幅減少の主たる要因である。一方、財政力指数の低い自治体では、交付税増加から一般財源の増加率は比較的高く、単独事業の底堅い動きと符合している。

3. 上記の事実を詳しく分析するため、一般財源から経常的歳出を控除した計数である経常キャッシュフロー（以下、キャッシュフローと略）を算出すると、キャッシュフローの増減と単独事業の増減が正の相関を有する。すなわち、財政力指数が高い自治体ほどキャッシュフローの減少率が高く、単独事業が大幅に減少している。好況期には税収増からキャッシュフローが好転し、単独事業が増加する、逆に不況期には税収減からキャッシュフローが減少するため、単独事業が減少するとの関係、単独事業が景気変動に正循環的（pro-cyclical）に変動する関係がある。これは、地方自治体が借入制約に直面していることを意味しており、民間企業の設備投資と類似の性質である。  
単独事業の水準とキャッシュフローの水準を比較すると、単独事業は全体としてはキャッシュフローに見合う水準に近づいており、その減少に徐々に歯止めがかかりつつある。しかしながら、個別の自治体をみると単独事業がキャッシュフローと比較して過大な自治体が現時点でもかなり多いため、単独事業は当面下押しされることは念頭に置く必要がある。
4. 今後の地方単独事業を展望する。歳入面では、地方税収は2000年度以降増加基調となっている。しかし、高齢化に伴う老人福祉関係費用、職員の退職金負担、地方債の元利償還費、などにより経常的歳出が増加することが予想されるため、当面はキャッシュフローが目立って好転する可能性は低い。むしろ税収が伸び悩んだ場合には、単独事業がさらに一段と削減される可能性もある。もちろん、財政力指数の高い自治体を除けば、キャッシュフローの水準は、国が地方交付税をどの程度交付するかに依存しており、地方交付税制度の持続可能性が今後の単独事業を左右すると予想される。
5. 地方単独事業がキャッシュフローに左右されるなど、地方自治体が借入れ制約の下にあるのは、地方債発行が国の許可制であり、その資金使途に厳しい制約が存在するためである。国は、景気変動と正循環（pro-cyclical）に動く単独事業を、不況局面下でも増加させるために、交付税特会借入を利用して地方交付税を増額する、地方債に対する交付税措置の適用を拡大する、などの財政支援策を行ってきた。その結果、現在および将来のキャッシュフローを押し上げ、単独事業を下支えしている。仮に財政支援策が行われていなければ、財政力指数が低い自治体においても、財政力指数が高い自治体と同様に単独事業が大幅に削減されていたと予想される。

6. もっとも、財政支援策には以下の5つのデメリットが存在する。その効果は財政力指数の低い自治体に限定され、財政力指数1以上の自治体に対しては効果がないため、景気安定化効果が各地域に均等に波及しない。交付税措置は低所得の地域に手厚く配分され、地域間の所得格差が縮小するなかで公共投資の所得分配的な性格を一段と強めている。交付税措置は自治体に非効率な公共投資を増加させるインセンティブを持たせるため、公共投資全体の効率性を低めている。交付税特会借入や地方債に対する交付税措置（「負担感なき財政赤字」）が、当事者である自治体や世論が自覚しないうちに巨額となっている。これらの財政赤字を「保有」する主体と「負担」する主体が乖離しているため、「財政錯覚」から非効率な歳出が温存されやすい。また当該債務は、全ての自治体で返済する、ないしは国が返済するルールであるため、個々の自治体にとっては公共投資を増加させ、社会厚生からみて過大な財政赤字を発生させるのが最適な行動となってしまう。
7. 「負担感なき財政赤字」が急激に増加し、地方交付税制度の持続可能性に疑問が生じつつあり、地方交付税制度を改革する必要性が高まっている。もとより、地方交付税制度の改革を具体的にイメージする上では、資源配分の効率性、所得分配の公平性のいずれを重視するかなど、人々の価値観に依存する論点を避けて通ることはできない。

ただ、上記についてどのような立場を採るにせよ、以下の2点についての配慮は不可欠だと思われる。交付税特会借入や新規の交付税措置を廃止することで、財政赤字を「所有」する主体と「負担」する主体を一致させることで非効率を除去することである。代わりに、最終的な負担主体である国および地方自治体が、国債や地方債を発行し、その返済を自らの財源で行う。

既存の交付税特会借入・地方債に対する交付税措置の処理に十分な配慮が必要である。これらの債務は地方自治体の債務であるが、国はこれを利用して景気安定化という政策目標をある程度達成してきたことも事実である。こうした事情を考慮すると、国は既存債務に対する交付税措置を廃止するなどの時間的非整合（time-inconsistent）な行動を行うべきではない。仮に廃止する場合には国による債務の肩代わりや地方自治体が行う資金調達への支援を継続するなどの移行措置が欠かせない。

また、最後に制度改革が景気に与える負のインパクトに十分留意する必要がある。当面は、財政赤字の削減を直接の目的とせず、交付税措置などのインセンティブを歪め、非効率性を助長するしくみの除去に重点をおくべきである。その後景気が回復すれば、財政赤字を削減するとの「2段階方式」が対応策として適切ではないかと考えられる。

## (目次)

1	はじめに.....	5
2	地方自治体の財政状況と単独事業との関係.....	6
	(1) 財政力指数による地方自治体の特性の違い.....	6
	(2) 財政力指数別にみた単独事業の特徴.....	7
	(3) 財政力指数別にみた歳入(一般財源)の特徴.....	8
	(4) 財政力指数別にみた経常的歳出の特徴.....	9
3	キャッシュフローと単独事業との関係.....	10
	(1) キャッシュフローの増減と単独事業の増減との関係.....	10
	(2) キャッシュフローの水準と単独事業の水準との比較.....	12
4	地方単独事業の今後の展望.....	14
5	地方交付税を用いた地方自治体への財政支援策.....	15
	(1) 地方交付税を用いた財政支援策の概要.....	15
	(2) 地方交付税の増額とそのインパクト.....	16
	(3) 地方債に対する交付税措置とそのインパクト.....	16
6	交付税特会借入・交付税措置がもたらすデメリット.....	18
	(1) 公共投資がもつ不均等な景気安定化効果.....	18
	(2) 公共投資を用いた所得再分配の強化.....	19
	(3) 公共投資の効率性の低下.....	20
	(4) 地方交付税制度から生じる「負担感なき」財政赤字の増大.....	21
	(5) 交付税特会借入・交付税措置が財政規律に与える歪み.....	22
7	地方交付税制度改革への視点.....	23
	(1) 地方交付税制度の維持可能性.....	23
	(2) 地方交付税制度改革の方向性.....	24
	(3) 制度改革が景気に与える負のインパクトへの配慮.....	27
	(補論1) 地方交付税の算定方法.....	28
	(補論2) 交付税措置率・社会資本の効率性の計算方法.....	32

# 1 はじめに

公共投資に占める地方自治体のシェアはかなり高い。公的総資本形成（1999年度）のうち、地方自治体・普通会計が占める比率は50%であり、地方公営企業を含めると72%に達している（図表 1-1）。地方自治体・普通会計の公共投資は、国の補助を受けて行われる補助事業、地方自治体だけの負担で行われる単独事業、から主に構成<sup>1</sup>される。

1990年度以降について、事業主体別の公共投資額（公的総資本形成）の推移をみる（図表 2-1）と、国（一般会計等）がほぼ一貫して増加している。国の公的企業や地方公営企業の投資額は95年度まで増加し、その後も横ばい圏内である。一方、地方自治体（普通会計）の投資額は、93年度までは急激に増加し、その後95年度にかけて緩やかに増加を続けたが、96年度以降は減少に転じている。99年度の地方自治体（普通会計）の公共投資額はピークの95年度と比べると17%（4兆円）も減少している。このように地方自治体（普通会計）の公共投資の減少が顕著である。

地方自治体・普通会計の公共投資額（投資的経費<sup>2</sup>）の内訳をみると、補助事業が景気対策の影響から、95年度にかけて大幅に増加（90年度：8.5兆円 95年度：12.5兆円）し、その後も幾分減少しながらも高水準を維持している（99年度：11.7兆円）。一方、単独事業は93年度にかけて大幅に増加した（90年度：13.0兆円 93年度：17.9兆円）が、その後は減少に転じ、97年度以降は減少ピッチを速め、99年度（12.9兆円）にはピーク時と比べ28%（5兆円）も低下している（図表 2-2）。このように、地方単独事業の減少が最近の公共投資減少の主たる要因となっている。

90年代においては、景気刺激を目的とした裁量的な財政政策 - 公共投資の追加と減税の実施 - が繰り返し発動されてきた。公共投資の追加では、国の直轄事業、地方自治体の補助事業だけでなく、地方自治体の単独事業が一定の比率<sup>3</sup>を占めていたのが特徴である。しかしながら、総務省が作成する「地方財政計画（補正予算を加味した最終計画ベース）」と実績値とを比較すると、補助事業はほぼ計画どおり実施されてきた（図表 3-1）。一方、単独事業については94年

---

<sup>1</sup> 事業別の財源構成比をみると、補助事業では国庫支出金が財源の5割を占め、自治体の負担である一般財源が7.5%不足であるのに対し、単独事業では41.5%と高い（図表 1-2）。そのため、単独事業は一般財源の増減の影響を受けやすいと予想される。

<sup>2</sup> 国民経済計算による公的総資本形成とは異なり、決算データの投資的経費には用地費などGDPにはカウントされない費用も含まれており、後者の方がその額が大きくなっている。

度以降、実績が計画額を大幅に下回っており、最近では乖離幅が5兆円台に達している（図表 3-2）。これは地方自治体のスタンスが大きく変化し、単独事業が裁量的な財政政策の一翼を担うことが難しくなったことを示している。

本稿の前半部分（2節から4節）では、97年度以降、単独事業を大幅に減少させた要因について分析する。単独事業は、地方自治体の財源負担比率が高いため、自治体のキャッシュフローの増減に左右される。90年代半ば以降、財政力指数が高い大都市圏の自治体では、地方税収の落ち込みからキャッシュフローが大幅に悪化し、単独事業を大幅に削減している。これが単独事業全体の減少に占める寄与もかなり大きくなっている。

後半部分（5節から7節）では、視点を変えて、地方交付税制度をもちいた財政支援策の現状とその問題点について分析を行う。国は、交付税特会借入を用いた交付税の増額、地方債の元利償還費に対する交付税による補てん（交付税措置）といった財政支援策により自治体の財源不足を補ってきた。その結果、単独事業をある程度下支えしており、景気対策の有効性を高める点では一定の役割を果たしている。しかし、所得再分配を一段と強化したり、公共投資の効率性を低下させる、交付税特会の借入金残高や交付税措置が巨額となり、交付税制度の持続性に疑問が生じつつある、財政赤字の「所有」と「負担」の乖離に伴い、財政赤字が過大な水準にまで拡大する、など問題点も深刻である。最後に本稿の分析を受けて地方交付税制度の改革について論点を検討する。

## 2 地方自治体の財政状況と単独事業との関係

### （1）財政力指数による地方自治体の特性の違い

2節では、90年代における地方自治体の単独事業、ならびに歳入・歳出の推移について、都道府県と市<sup>4</sup>に分けて分析を行う。地方自治体の数（1999年度時点）は、都道府県が47、市が671とかなり多いことから、分析を行う上では何らかの属性でグループ分けをすることが望ましい。ここでは、財政力指数を基

---

<sup>3</sup> 1992～98年度の経済対策における公共投資追加額のうち22%を占める。

<sup>4</sup> データの制約や分析の手数を勘案して、本稿では市町村全体を分析する代わりに市を分析の対象とする。なお、市の単独事業は市町村全体の60%程度を占めている。

準に、都道府県・市をそれぞれ6つのグループ<sup>5</sup>に分けて分析を行う。財政力指数とは、地方自治体の財政力の強弱を表す指標であり、以下の式で算出される。

$$\text{財政力指数} = \frac{\text{基準財政収入額}}{\text{基準財政需要額}} \times 100 \text{ の過去3年平均}$$

「基準財政需要額」は、地方自治体が標準的な行政を実施するのに必要な財源額（歳出額から国庫支出金・特定財源を控除した額）に相当する。財政力指数とは、「基準財政需要額」を自治体の標準的な税収である「基準財政収入額」でどの程度賄うことができるかを示す指標であり、この値が大きいほど自治体の財源が豊かである。財政力指数が1を下回る自治体では、自らの税収では標準的な行政を行うことができないため、国から不足分を地方交付税<sup>6</sup>として受け取る。一方、財政力指数が1以上の自治体では、地方税収が基準財政需要額を上回るため、交付税を受け取ることなく、標準的な行政の水準を超えるサービスを実施できる。このように、財政力指数1を境に自らの税収のみに依存している自治体と、地方交付税に依存している自治体に区分される<sup>7</sup>。

## （2）財政力指数別にみた単独事業の特徴

まず、単独事業の推移を財政力指数別にみると、財政力指数が高い自治体の単独事業の減少率が大きい。94年度以降の単独事業の減少については、これら自治体の寄与が殆どを占める。

### 都道府県

財政力指数1以上の東京都および同0.8～1.0の大阪・神奈川・愛知の1府2県の単独事業費は94年度以降大幅に減少し、99年度には93年度の5割以下まで落ち込んでいる（図表4-1）。一方、財政力指数が0.8未満の各グループの単独事業は高水準を維持し、特に0.4未満のグループでは99年度においても93年

<sup>5</sup> グループの区分けについては、都道府県については総務省『地方財政白書』に従って、財政力指数1以上、0.8～1.0、0.5～0.8、0.4～0.5、0.3～0.4、0.3未満の6つに区分した。市については単独事業額がほぼ等しくなるように、同指数1以上、0.9～0.99、0.8～0.89、0.7～0.79、0.6～0.69、0.59以下、の6つに区分している。

<sup>6</sup> 地方交付税の配分、基準財政需要額、基準財政収入額の算定方式などについては補論1を参照。

<sup>7</sup> 都道府県のうち財政力指数が1以上の自治体は東京都のみである（98年度）。市では670市のうち90市が財政力指数1以上であり（97年度）大都市圏（神奈川県15市、東京都14市、愛知県13市、千葉県11市、埼玉県7市、大阪府7市、静岡県7市）に集中している。

度の水準を上回っている。このように財政力指数により単独事業の動きは大きく異なる。単独事業全体の増減への寄与をみると、94年度以降の局面では4都府県の寄与が大きく、減少幅の9割に達している(図表4-2)。ただし、98年度から99年度までの寄与をみると、4都府県よりも他の道府県、特に4都府県に隣接する同指数0.5~0.8の府県(千葉県・埼玉県など)の寄与が大きくなっており、単独事業が減少する自治体に広がりがみえている。

## 市

都道府県と同様に財政力指数が高いグループの減少率大きい。特に同指数1以上の市では、単独事業費が93年度と比べ4割以上も減少している(図表5-1)。全体の増減への寄与をみると、93年度までの増加局面、その後の減少局面双方とも財政力指数が高い市の寄与大きい(図表5-2)。なお、98年度から99年度までについては、財政力指数の低い市の寄与が大きくなっており、ごく最近については、都道府県と同様に状況に変化がみられる。

### (3) 財政力指数別にみた歳入(一般財源)の特徴

歳入では財政力指数が高い自治体の一般財源の伸びが低いことが特徴である。

#### 都道府県(91-98年度)

一般財源(地方税<譲与税を含む>+地方交付税)の推移をみると、東京都では19%減、財政力指数0.8~1.0の1府2県(大阪・愛知・神奈川)では11%減と減少率大きい(図表6-1)。一方、同指数0.8未満の道府県では、5~15%増と比較的堅調である。地方税および地方交付税各々の寄与をみると、地方税は、法人事業税への依存度が高い東京都と1府2県では大きなマイナスであるが、財政力指数が小さくなるとマイナスの寄与は縮小し、0.4未満の道県ではプラスとなる。一方、地方交付税は東京都を除きどのグループにおいてもプラスに寄与(5~12%)している。

#### 市(91-99年度)

一般財源の増加率は都道府県よりも大きい(図表6-2)。グループ別にみると、財政力指数が1以上の市が10%増、0.9台の市が13%増と低い伸びである一方、同指数が0.9未満のグループではいずれも20%程度の増加率となっており、財政力指数が高いグループの増加率が低い。地方税・交付税別の寄与をみると、地方税は各グループともプラスで、増加率もばらつきが小さい。市では個人住

民税、固定資産税など景気変動の影響を受けにくい税への依存度が高いためである。一方、地方交付税の寄与は、財政力指数1以上ではほぼゼロであるが、同指数1未満では11～16%増と都道府県に比べやや大きくなっている。

財政力指数0.8ないし0.9以上の自治体では一般財源の増加率は小さい。特に東京都や1府2県では大きく減少している。一方、財政力指数が低い自治体では一般財源の増加率が高く、財政力指数により増加率には相当の格差がある。

これは以下の2つの要因により生じている。第1に財政力指数が高い自治体では、法人事業税など所得弾性値が高い税への依存度が高く、景気低迷により税収が大きく落ち込んだためである。第2に地方交付税による財源補填効果の違いである(図表7)。財政力指数が1以上の自治体では、税収が基準財政需要額よりも大きいため、地方税収が減少しても交付税が交付されず、一般財源の減少にそのまま反映する。一方、財政力指数が低い自治体では、税収減少分は地方交付税の増加によりほぼ完全に補填される。

#### (4) 財政力指数別にみた経常的歳出の特徴

公共投資以外の歳出である経常的歳出<sup>8</sup>(人件費・物件費・扶助費・補助費等・公債費)の推移をみてみよう。

##### 都道府県(91～98年度)

経常的歳出の増加率をみると、財政力指数0.8未満の道府県では24～28%増と高めの伸びである。一方、税収減に苦しむ4都府県では増加率が低く、財政力指数の違いによる格差が大きい(図表8-1)。経費別では補助費等(市町村への福祉関係の補助、公立病院の負担金など)、公債費、人件費の寄与度が大きい。

##### 市(91～99年度)

経常的歳出は39～51%増加しており、増加率は都道府県と比べ高い。なお、都道府県とは異なり、財政力指数による増加率の格差は小さい(図表8-2)。経費別では、公債費と物件費(施設管理・業務委託費)が高水準の公共投資を反映して寄与が大きい。また、老人医療費に対する補助(扶助費)、公立病院・社会福祉法人への補助(補助費)、福祉部門の人員増(人件費)など、福祉関係の経費増が目立つ。

<sup>8</sup> 経常的歳出に維持補修費を加えると、地方財政で通常用いられる「経常的経費」に一致する。

以上のように、高齢化の進展に伴う福祉関係経費の増加が経常的歳出の増加に大きな寄与をしている。過去の高水準の公共投資に伴う公債費の増加も無視できない。市の経常的歳出の伸びが都道府県よりも高いのは、老人向け福祉サービスは主に市が供給しているためである。また、一部を除くと財政力指数の違いによる経常的歳出の増加率の格差は歳入ほど大きくない。

### 3 キャッシュフローと単独事業との関係

94年度以降では、財政力指数が高い自治体ほど単独事業の減少率が大きい。一方で、一般財源の増加率が小さいことから、単独事業の増減と一般財源の増減とは正の相関がある。もちろん定量的に分析するためには、経常的歳出の影響も勘案する必要があることから、一般財源から経常的歳出を控除した計数に相当する**経常キャッシュフロー**<sup>9</sup>（以下キャッシュフローと略）を算出する。

#### （経常キャッシュフロー）

$$= (\text{歳入総額}) - (\text{公共投資向け補助金}) - (\text{地方債}) - (\text{経常的歳出}^{10})$$

地方自治体の資金調達には国の強いコントロールの下にある。地方債の発行は許可制であり、赤字地方債の発行は原則として認められないため、経常的歳出は一般財源や国庫補助金で賄う必要がある。さらに地方債を公共投資の財源とする場合でも地方債充当率に上限があるため、一定比率の自己資金を確保する必要がある。このため、地方自治体は借入制約に直面しやすく、民間企業の設備投資のように単独事業はキャッシュフローの変動に影響されると予想される。

#### （1）キャッシュフローの増減と単独事業の増減との関係

##### （キャッシュフロー増減との関係）

都道府県と市について、91年度から98年度までのキャッシュフローの減少率

---

<sup>9</sup> 本稿でのキャッシュフローの計算では、データの制約から、財政調整基金など積立金の増減がキャッシュフローに含まれており、財務活動を含まないベースで計算される通常のキャッシュフローとは異なる。なお、乾・磯道[2000]では、一部の自治体について本稿に近い定義でキャッシュフローの算出を行っている。

<sup>10</sup> 実際の計算では、経常的歳出は「(歳出総額) - (投資的経費)」で算出している。

を計算すると、財政力指数が高いグループほど減少率は高く、キャッシュフローの減少と単独事業の減少とは正の相関がある<sup>11</sup>（図表9・10）。

都道府県では、東京都など4都府県の悪化が目立つ（図表9-1）。財政力指数が低いほど減少率は小さくなり、0.4未満では横ばいである。都道府県別データから算出したキャッシュフローの増減幅と単独事業の増減幅（93年度～99年度）との相関係数<sup>12</sup>は0.77と高い（図表9-2）。市においても同様である（図表10-1）が、相関係数は0.42と都道府県と比べてやや低い（図表10-2）。

### （起債制限比率の影響）

単独事業は以下の式で算出される起債制限比率<sup>13</sup>（地方債の元利償還費が標準財政規模＜地方税と普通交付税の合計＞に占める比率）にも影響される。

$$\text{起債制限比率} = \frac{\text{（元利償還費）} - \text{（特定財源）} - \text{（公債費のうち交付税措置分）}}{\text{（標準財政規模）} - \text{（公債費のうち交付税措置分）}}$$

これは、地方財政法により起債制限比率が20%を超えると殆どの単独事業向け地方債が発行できなくなるためである。実際には、同比率が14～15%程度になると、特別交付税などの国の支援を得ることを目的に、地方自治体が「公債費負担適正化計画」を策定し、総務省に提出することが多い。その場合、計画に沿って財政健全化を図るために単独事業が大幅に削減される。バブル期以降に積極的に行われた単独事業のつけが、近年、起債制限比率の上昇<sup>14</sup>というかたちで表面化している。ちなみに起債制限比率が14%を超える自治体は、99年度では47都道府県中6県（秋田・山形・富山・長野・岡山・熊本）、671市中72市を占め、95年度と比較して各々4県、8市増加している。

<sup>11</sup> 補助事業は事業費の殆どを国庫支出金と地方債により確保できることから、キャッシュフローの影響を受けにくく、キャッシュフロー増減幅と補助事業の増減幅との間もほぼ無相関である。また、補助事業の増減幅と単独事業の増減幅とも相関は小さい。地方自治体が行う単独事業には補助事業と連動して行われる「つぎ足し単独事業」も含まれるが、そうした影響は比較的小さい。

<sup>12</sup> ここでは、単独事業については93年度から99年度までの増減、キャッシュフローについては91年度から98年度までの増減、を分析対象としている。これは、自治体が単独事業費を決定するタイミングとキャッシュフローが確定するまでのタイムラグが存在する、単独事業、キャッシュフローの各々のピークからの増減を比較した方が特徴を把握しやすい、などの事情を勘案したためである。

<sup>13</sup> 同比率は3カ年平均で算出する。比率の算出においては、式で示されているように、元利償還費のうち交付税措置される分を控除している。

<sup>14</sup> 地方債の元利償還費は発行後5年目ぐらいから急増すること、起債制限比率が後方3年平均で算出されることから、公共投資のつけが起債制限比率に反映するまでのラグは長い。

### (キャッシュフロー増減・起債制限比率を説明変数とする関数推計)

以上の分析を踏まえ、単独事業の増減幅を、キャッシュフロー増減幅と起債制限比率の2変数で説明する関数を推計する<sup>15</sup>。推計結果(図表11-1)によると、キャッシュフロー増減幅にかかる係数は都道府県・市いずれでも有意で、その値も都道府県で0.71、市で0.62と大きい。一方、起債制限比率の係数は、必ずしも有意ではなく、キャッシュフローと比較するとインパクトは小さい<sup>16</sup>。

推計された関数を用い、一般財源が10%減少した場合、起債制限比率が1%上昇した場合、各ケースでの単独事業へのインパクトを試算する(図表11-2)。では経常的歳出の削減幅に依存するが、経常的歳出が10%減少し、キャッシュフロー減少率が同率に止まるという影響が最小のケースでも単独事業は5%減少する。一方、起債制限比率が1%上昇した場合、単独事業は2%減となる。起債制限比率は緩やかに変化(93-99年度の平均上昇幅:都道府県2.3%、市町村1.3%)一方で、キャッシュフローは大きく変化しやすいことから、キャッシュフローの方が単独事業に与える影響は格段に大きい<sup>17</sup>。

単独事業の増減はキャッシュフローの増減の影響を強く受けており、地方自治体は借入制約に直面していると考えられる。好景気期に税収増からキャッシュフローが改善し、単独事業が増加する反面、不況期にはキャッシュフローが悪化するため、単独事業が減少しやすい。このように**地方単独事業は景気変動に正循環的(pro-cyclical)に変動する性質がある**。この点は民間企業の設備投資に類似している。このため、景気と逆循環的(counter-cyclical)に変動する必要がある景気安定化政策に単独事業を用いるのは、かなり難しいと考えられる。

## (2) キャッシュフローの水準と単独事業の水準との比較

次に、単独事業の水準を評価するため、キャッシュフローと単独事業の水準

---

<sup>15</sup> 井堀・加藤・中野・中里・土居・佐藤[2000]では、地方単独事業のスタンスが起債制限比率のほか、税収の変動リスクに依存することを、理論モデルや実証分析を用いて考察している。

<sup>16</sup> 関数の自由度修正済決定係数をみると都道府県では0.57と2変数の説明力が大きい、市では0.20と小さい。市では財政要因では説明できない個別要因の影響が大きい。

<sup>17</sup> キャッシュフローに連動する指標である「実質収支」の赤字が一定比率を超えると「財政再建団体」として総務省のコントロール下で財政再建を行うこととなる。その比率は市では標準財政規模の20%、都道府県は5%と都道府県の方が厳しい。そのため都道府県の方がキャッシュフローの影響を強く受ける。ちなみに「実質収支」とは経常キャッシュフローに投資キャッシュフロー(補助事業向け補助金+地方債-投資的経費)を加えたものに相当する。地方債を許可限度一杯まで発行してもキャッシュフローが不足する場合に「実質収支が赤字」となる。

を比較する。図表 12 では都道府県・市の単独事業とキャッシュフローをプロット（図の太線）している。図の 45 度線上では両者が等しく、それより上方では単独事業がキャッシュフローを上回るため、地方債発行が必要である。その場合、将来時点での元利償還費が増加するため、税収増ないしは歳出削減が実現しない限りキャッシュフローが悪化する。このように単独事業の水準は将来の財政収支の予想に影響される。成長率の回復による税収増を織り込めば、キャッシュフローを上回る単独事業を行うことが可能であるが、成長期待が低下している最近の状況では、それを長期間続けることは難しい。

90 年代前半、キャッシュフローが減少する一方で単独事業が高水準を維持したため、96 年度には単独事業 / キャッシュフロー比率が都道府県 1.58、市 1.87 まで上昇した。当時、地方自治体が「税収減が一時的である」と判断し、国の景気対策に後押しされて強気の投資スタンスを採ったためである。その後スタンスは弱気に転じ、単独事業が大幅に削減されたため、99 年度には 1.3 台まで低下している。2000 年度も単独事業が大幅に減少する<sup>18</sup>こと、将来の元利償還費の相当部分が交付税措置され、キャッシュフローが底上げされること<sup>19</sup>、を織り込むと単独事業はキャッシュフローに見合う水準に近づいたと判断できる。

もっとも個別の自治体では単独事業が過大なところも少なくない。単独事業 / キャッシュフロー比率（99 年度）で自治体を区分する（図表 13）と、都道府県では同比率 1.5 以上が 12 都府県に達し、その単独事業費は全体の 37% を占める。市では 140 市が 1.5 を超え、同じくシェアは 30% に達する<sup>20</sup>。これら自治体が単独事業を削減するため、単独事業全体が当面下押しされる可能性がある。

事実、都道府県の単独事業費（2000 年度当初）の前年比増減率<sup>21</sup>と単独事業 / キャッシュフロー比率とは負の相関（相関係数 - 0.34）<sup>22</sup>であり、同比率が高い都府県が単独事業を大幅に削減している。

---

<sup>18</sup> 2000 年 12 月 31 日付日本経済新聞（朝刊）によれば、47 都道府県の 2000 年度の単独事業費（12 月補正後）は前年度（12 月補正時点）よりも 1 割程度減少する見込みである。

<sup>19</sup> 図の細線が交付税措置（事業費補正）分を単独事業費から控除して算出した単独事業 / キャッシュフロー比率であり、99 年度には 1.1 台まで低下している。もっとも、事業費補正は単独事業だけではなく補助事業（補正予算関係）の地方債に対しても行われることから、ここでの控除額はやや過大である。この点を考慮すると実勢の単独事業 / キャッシュフロー比率は両者の中間とするのが妥当である。なお、交付税措置（事業費補正）比率の計算方法は補論 2 を参照。

<sup>20</sup> 同比率が過大な自治体は財政力指数が比較的高いグループに集中している。都道府県では 4 都府県のほか、埼玉・千葉・兵庫など 4 都府県に隣接する大都市圏が該当する（図表 13 参考）。市でも政令指定都市で同比率が高い先が多い。

<sup>21</sup> 計数は自治省財政局指導課 [2000] による。

<sup>22</sup> 98 年度のキャッシュフローが負またはほぼゼロとなる神奈川・大阪・愛知と当初予算が暫定予算となった熊本を除いた 43 都道府県について算出したものである。

## 4 地方単独事業の今後の展望

3節の分析を踏まえ今後の単独事業について展望しよう。単独事業/キャッシュフロー比率は、単独事業が大幅に減少したため、最近では同比率は1に近い水準にまで低下している。個別では同比率がまだ過大な自治体が少なくなく、当面は相応の下押し圧力となるが、全体としては単独事業の減少にも徐々に歯止めがかかることが予想される。

同比率の調整が終了した後、単独事業がどのように推移するかは、今後のキャッシュフローに依存する。歳入については、2000年度は法人所得の回復に伴い法人事業税が増加していることから、地方税収は増加基調<sup>23</sup>である。「地方財政計画」によると2001年度も税収が増加する見通しである。微妙な景気情勢を勘案すると2002年度以降は不透明ではある<sup>24</sup>が、企業収益が大きく減少に転じない限り99年度のような厳しい局面には至らないと思われる。

しかし、経常的歳出については、以下の要因から一定の伸びが避けられない。

まず、第1に高齢化に伴う老人福祉関係費用の増加が不可避である。社会保障給付（高齢者医療・介護・その他の福祉）に係る地方自治体の負担額（公費負担から国庫負担を控除した額＜図表14-1＞は、2000年度の約9兆円が、2005年度には2兆円増加して11兆円に、2010年度には5兆円増加して14兆円に達し、基準財政需要額を毎年4～5千億円（1%）押し上げると予想される。

第2に50歳代の職員比率が高い自治体が大都市圏を中心に多く、退職金負担が先行き増加する（図表14-2）。日本経済研究センター[2001]の試算によると、大量退職に伴う退職金負担（2000年度の2.1兆円）は、2006年度頃から急増し、ピークの2009年度には1兆円増の3.1兆円に達する見込みである。

第3に、地方債の元利償還費が当面は増加し、その後も高水準が続くと予想されることである。格付投資情報センター[2001]のインタビュー記事のなかで、総務省は「公債費は今後3～4年間、毎年7,000億円～1兆円ずつ増える」との見通しを示している。公債費の増加に対する交付税措置率は最近3年平均で7割程度であるから、基準財政需要額は毎年5～7千億円程度増加する。

<sup>23</sup> 2000年12月末時点の道府県の税徴収実績をみると、税収総額、法人事業税とも前年度を5%上回る。東京都や神奈川県など大都市圏の税収増加率が高い。

<sup>24</sup> 地方税は、住民税や法人事業税とも前年の所得を基準に決定されるため1年遅れで変化する。そのため、2002年度の地方税収の見通しは2001年度の経済情勢ならびに国税の状況に依存する。

以上のことから、税収が増加してもキャッシュフローを目立って好転させるのは難しい。そのため単独事業が増加に転じる可能性は当面低い<sup>25</sup>。むしろ、税収が伸び悩んだ場合、あるいは交付税の財源不足から地方交付税が増加しなかった場合には、経常的歳出の増加分を賄うため単独事業がさらに削減される可能性も否定できない。例えば、上記のうち、老人福祉関係費用の増加、団塊の世代の大量退職に伴う退職金負担の増加を、単独事業の削減によって賄うと仮定すると、単独事業は毎年6~7%程度減少させる必要がある。さらに公債費の増加分も単独事業の削減で賄う場合には、単独事業の削減率は年10%以上とさらに大きくなる。財政力指数の高い大都市圏の地方自治体を除くと、キャッシュフローの水準が今後どうなるかは、地方税収よりも国が地方交付税をどの程度交付するかに依存する度合いが大きい<sup>26</sup>。そのため、地方交付税制度の持続可能性が単独事業のスタンスを展望するうえで最も重要である。地方交付税制度の現状と今後の展望については、節を改めて検討することとする。

## 5 地方交付税を用いた地方自治体への財政支援策

### (1) 地方交付税を用いた財政支援策の概要

単独事業はキャッシュフローの増減に左右され、景気変動と正循環的 (pro-cyclical) に変動する。これは、地方債により経常的歳出を賄うことができないため、一般財源は経常的歳出に優先的に充当される、地方債を公共投資の財源に充当できるが充当率に制限がある、などの借入制約に自治体が直面しているためである。理論的には借入制約に置かれると、経常的歳出や公共投資を平準化できないなど、社会厚生上望ましくない結果を生む。それにもかかわらず、国が資金調達面で厳しい規制を行ってきたのは、地方自治体が国の行政の多くを代行する役割を果たしているため、その財政破綻を回避する必要がある

---

<sup>25</sup> また都道府県については、キャッシュフローが改善しても、改善分は90年代に取り崩した積立金の回復に充当される可能性が高いこと(図表14-3)も、地方自治体が単独事業を積極化する可能性を低めると判断される。例えば、東京都の2001年度予算では、企業収益の回復や外形標準課税の導入から税収が4800億円増加するが、退職金増加に一部が充当されること、残る増収分も地方債元利償還向けの積立金の積み増しに充てられるため、地方単独事業は引き続き前年割れ(3.6%)となっている。

<sup>26</sup> 多くの道府県の中期財政見通しでは、地方交付税が横ばいないし一定額増加することを前提に収支の見積もりが行われている。

ること、事後的な国の支援を期待して地方自治体の財政規律がソフトになり、過大な借入を行う可能性があること、などの理由による。

一方で国は、**交付税特会借入等を財源に地方交付税を法定額よりも増加させる**、地方自治体が地方債を発行する際に**元利償還費の一部を将来交付税で穴埋めすることを約束する（交付税措置：これにより実質的に自治体の負担から除外される）**との財政支援策<sup>27</sup>を行ってきた。これらの財政支援策は、地方自治体の現在ないしは将来のキャッシュフローを増加させ、各種の財政需要（経常的歳出、補助事業・単独事業の自己負担分）を賄うことを目的としている。

## （２）地方交付税の増額とそのインパクト

基準財政収入額は好況期に増加、不況期には減少することから、必要となる地方交付税額（「基準財政需要額」マイナス「基準財政収入額」）は好況期に減少し、不況期には増加する。一方、交付税に充当される財源は好況期に増加し、不況期に減少することから、不況局面で交付税の財源が不足する。国は、不足分のうち一部について、一般会計からの国税繰入を法定額以上に加算することで対応しているが、大半は交付税特会借入に依存している（このほか、地方債増発による穴埋めもある＜後述＞、図表 15-1）。景気低迷局面に入った 92 年度以降、交付税増額の規模が順次拡大してきており、大型減税が行われた 99 年度以降は年 10 兆円程度、自治体の標準財政規模の 20% に達している（図表 15-2）。

交付税の増額のインパクトをみるために、地方交付税増額を行わなかった場合のキャッシュフロー（98 年度）を試算する（図表 16）と、都道府県は全体では赤字（キャッシュフロー / 標準財政規模 + 16% - 6%）に転落し、市でもゼロ近傍（同 + 18% - + 3%）となる。財政力指数別では、財政力指数 1 以上の自治体への影響は殆どないが、財政力指数の低い自治体ではキャッシュフローが大幅に悪化する。仮に交付税がカットされると自治体の大半がキャッシュフロー赤字に転落するため、単独事業の大幅削減が避けられないと予想される。

## （３）地方債に対する交付税措置とそのインパクト

国は、公共投資向け地方債の元利償還費の一定比率に対して、地方交付税を加算する措置（交付税措置）を行うことを約束している。こうした交付税措置は、**補助事業の地方負担分や地方税減収分など受動的に生じる財源不足額を**

<sup>27</sup> 戦後行われてきた「地方財政対策」の経緯については土居[2000a]の第 2 章を参照のこと。

**補てんするもの、 地方自治体が能動的に単独事業を行い、そのために発行された地方債に対するもの** の2つに分けることができる。

補助事業向け地方債への交付税措置は、直轄事業・補助事業の地方負担分を基準財政需要額からカットする代わりに、地方自治体が建設地方債（財源対策債＜充当率 95%＞）を発行して穴埋めするものである。このほか、減税分は減税補てん債で、景気後退に伴う税収減は減収補てん債で補てんできる。いずれの地方債についても交付税措置率が元利償還費の 80～100%に達することから、自治体の実質的負担はかなり少ない。これらの地方債発行額が 90 年代前半に大幅に増加し、財源不足の補てんに大きな役割を果たしてきた（図表 17-1）。

単独事業向け地方債については、従来交付税措置は存在せず、全額自己負担が原則となっていたが、90 年代に入りその適用が大幅に拡大されている<sup>28</sup>。例えば「箱物」等への投資を支援する「地域総合整備事業債」には 84 年度から、「臨時地方道整備事業債」には 91 年度から交付税措置が導入された。90 年代前半には、景気対策を目的に交付税措置付きの単独事業債の発行が大幅に増額され、単独事業の底上げに大きな役割<sup>29</sup>を果たしてきた（図表 17-2）。最近では単独事業債の 8 割以上が交付税措置付きとなり、自治体の負担は軽減されている。

地方債に対する交付税措置がキャッシュフローに与えるインパクトをみる。2000 年度に基準財政需要額に計上された交付税措置額（都道府県・市町村計）は、補助事業向け・単独事業向け・減税等補てんを含めた全体で 6.4 兆円<sup>30</sup>、標準財政規模の 12%に達している（図表 17-3）。交付税措置は将来の交付税増額をコミットメントするものであり、将来のキャッシュフローの不確実性を減少させる効果をもつ。自治体が長期的な視点でキャッシュフローを考えるのであれば、交付税措置は単独事業に相当なインパクトを与えていると考えられる。

これらの財政支援策により、税収減に伴うキャッシュフロー悪化を緩和し、地方単独事業を底上げすることに相当な寄与をしてきた。特に財政力指数の低い地方自治体に対しては顕著な効果があった。国の財政支援策は 90 年代の景気対策の実効性を高めるのに相当な役割を果たしたと評価できよう。

---

<sup>28</sup> 単独事業向け地方債とその交付税措置については、その全貌が複雑で理解が難しい。地方債制度研究会[1997]が分かりやすい解説書である。

<sup>29</sup> 95 年度以降は、「箱物」投資の一巡から地域総合整備事業債等の伸びが鈍ったことから、新たに、単独事業を前年度よりも増加させる自治体等に限定して、対象となる事業の制限が緩い「臨時経済対策債」等の発行を許可している。

<sup>30</sup> 91 年度まで遡及できるデータを採用したため、ここでの交付税措置額には事業費補正の当年度交付分を含む。なお、2000 年度の交付税措置額（63,888 億円）のうち、地方債の元利償還金の措置額は 62,859 億円であり、その殆ど（98%）を占める（地方交付税制度研究会[2001]）。

## 6 交付税特会借入・交付税措置がもたらすデメリット

一方で、交付税特会借入による地方交付税の増額、地方債に対する交付税措置には以下の5つのデメリットが存在する。

### (1) 公共投資がもつ不均等な景気安定化効果

交付税特会借入による交付税の増額、地方債に対する交付税措置、いずれも地方交付税を通じるものであるから、地方交付税が交付されない、財政力指数が1以上の自治体のキャッシュフローを増加させることはできない。そのため、**財政支援策の効果は、財政力指数の低い自治体、すなわち非大都市圏の自治体に集中する。大都市圏の財政力指数の高い自治体に対しては効果が小さい。その結果、公共投資の景気安定化効果が各地域に均等に波及しない**という問題点が存在する。90年代においては、バブル崩壊の影響から大都市圏の方がより深刻な不況に陥り、かつ大都市圏の自治体の財政悪化が顕著であっただけに、交付税を利用した財政支援策がもつこの特性は、景気安定化機能を効果的なものとするのを阻害したと考えられる。

1991年から1999年までの完全失業率の上昇幅と補助事業・単独事業費の合計（都道府県・市町村計）の増減率とを比較する（図表18）と、失業率の上昇幅が大きかった南関東で、単独事業の大幅減少から公共投資が3割以上も減少したほか、失業率の上昇幅が最も大きかった近畿でも公共投資はほぼ横這いに止まっている。一方、北海道や四国など失業率の上昇幅が小さい地域で公共投資が大幅に増加した。失業率と公共投資の増減の因果関係については様々な解釈が可能であるが、非自発的失業の増加抑制を目的に裁量的財政政策を行うのであれば、雇用の悪化度合いが著しい近畿や南関東の自治体に対して財政支援策を行い、公共投資額を増加させることが望ましかった<sup>31</sup>はずである。

また、最近では交付税措置が付与される単独事業向け地方債の枠が余る（図表19-1）、補助事業のうち農林水産向け・教育向け事業費が顕著に減少する（図

---

<sup>31</sup> 財政力指数が高い大都市圏の自治体でも90年代前半には単独事業を大幅に増加させた。これはバブル期に積み増した積立金を取り崩すことでキャッシュフロー不足を補うことができたためである。当時「景気後退は一時的であり、地方債償還の頃には景気が回復する」との楽観的な予想から地方債の大量発行も問題視されなかった。実際には予想が裏切られただけでなく、大型減税が追加的に実施されたため、キャッシュフローは一段と悪化し、90年代後半には単独事業を大幅削減することを余儀なくされた。

表 19-2) など、投資案件の枯渇を示唆する現象が目立つ<sup>32</sup>。国は、交付税措置率が高い新たな単独事業債を導入するなど、インセンティブの拡大で単独事業を増加させようとしているが、その意図に反し、財政力指数が低い自治体でも単独事業を削減する動きが広がっている。交付税措置を付与することで地方自治体に公共投資を増額させるという、これまでの景気対策の手法に限界がみえてきている可能性がある。

## (2) 公共投資を用いた所得再分配の強化

補助事業は1人当たりの県民所得の低い地域での投資額が大きい。国からの所得移転(補助金)を伴っていることから、地域間での所得再分配的な性格を有している。都道府県ごとに1人当たりの補助事業費(都道府県・市町村合計)と1人当たりの県民所得とを比較すると強い負の相関がみられる(図表 20-1)。さらに91年度と98年度とを比較するとトレンド線の傾きが98年度の方がより大きくなっており、景気対策による補助事業の増加により、最近7年間で所得再分配的な性質がさらに強まっていることが分かる。

一方、単独事業については、従来は大都市圏の生活関連分野での投資シェアが高いことから所得再分配的な性格は弱く、91年度の1人当たり単独事業費と1人当たり県民所得の間には正の相関<sup>33</sup>がみられていた(図表 20-2)。しかしながら98年度には、一転して両者の間に負の相関がみられている。このように90年代の間に単独事業の性格に大きな変化が生じている。

もちろん、自らの財源で単独事業を行っている場合には、単独事業の多寡は地域間の所得再分配とは無関係である。90年代においては、大都市圏の自治体が財政難から単独事業を大幅に削減したため、単独事業と県民所得の間に負の相関が生じている可能性がある。その場合には所得再分配が強まっているとはいえない。しかし、交付税措置については、その措置額が単独事業費と正比例の関係にあるため、単独事業の多寡が地方交付税による移転額を増減させ、所得再分配の規模を変化させる。実際、交付税措置比率(事業費補正で措置される交付税措置額/公債費)<sup>34</sup>と1人当たり県民所得との関係をみると、都道府

<sup>32</sup>もちろん、交付税措置されない元利償還費の負担が、自治体にとって累積的に重くなってきており、キャッシュフローの悪化懸念が高まるなか、投資スタンスを萎縮させている可能性もある。しかし、補助事業のコストは単独事業よりも小さく、単独事業からの代替が働きやすいとの特性にも関わらず、複数の分野で補助事業が減少していることを勘案すると、少なくとも当該分野で新たな投資案件が枯渇している可能性は否定できない。

<sup>33</sup>91年度は、はずれ値の東京都の影響力が大きく、東京都を除くと相関係数は0.10に低下する。

<sup>34</sup>算出方法については補論2参照。

県・市（都道府県別に集計）とともに負の相関、すなわち 1 人当たりの県民所得が低い地域ほど交付税措置率が高いとの関係がある（図表 21）。交付税措置は全国共通の制度であり、所得が低い地域ほど交付税措置率が高くなる必然性はないように思える。しかし、高所得地域では交付税が不交付となる自治体が多いこと、財政力指数が低いほど交付税措置率が高くなる単独事業債が多い<sup>35</sup>こと、非大都市圏でニーズの高い事業に高い交付税措置率が設定されていること、などの理由により、県民所得が低い地域ほど交付税措置率が高い。

国は景気安定化のために財政支援策を行ってきたが、その結果、所得再分配を強めるという当初の意図とは異なる結果を招いている。

### （3）公共投資の効率性の低下

通常の基本財政需要額は人口、面積など客観的な指標から算定されるため、現実の歳出額とは無関係であり、自治体には歳出を膨張させるインセンティブはない。しかしながら、地方債に対する交付税措置はそれとは異なり、**現実の元利償還費が基本財政需要額に直接反映する**。元来、交付税措置（事業費補正）とは、災害復旧、学校の校舎、ゴミ焼却施設など特定の時期に集中する投資額を客観的指標で算定するのが困難なことから、例外的に設けられたものである<sup>36</sup>。しかし最近では当初の趣旨と離れて対象分野が大幅に拡大しており、自治体が効率性の低い単独事業や補助事業を増額する誘因が高まっており、公共投資をより非効率なものにしている可能性がある。

都道府県別データで交付税措置率と社会資本の効率性との関係をみると、都道府県・市（都道府県別に集計）いずれも負の相関をもつ（図表 22-1）。社会資本の投資効率が低い地域において公債費の実質負担が小さいために、公共投資額が増加しやすく、その効率性を引き下げる一つの要因として作用している。実際、社会資本の効率性と 1 人当たりの公的資本形成との間には負の相関があるだけでなく、91 年度よりも 98 年度の方がトレンド線の傾きは大きく、90 年代に入り公共投資が効率性の低い地域へさらにシフトしている（図表 22-2）。

交付税措置の適用拡大が望ましいか否かは、地域間の所得分配の公平性と歳出の効率性のどちらに重きを置くべきかに依存する。しかし所得再分配を行うことが正当化される場合でも、現実の公共投資額に比例する交付税措置よりも、現実の投資額とは無関係な通常の基本財政需要額による地方交付税の方が

<sup>35</sup> 「地域総合整備事業債」「臨時地方道整備事業債」では、交付税措置率は財政力指数が低くなるにつれ高くなる（同指数 0.6 未満：交付税措置率 55%、0.85：42.5%、0.95 以上：30%）。

非効率な歳出を増やすインセンティブがない点で優れていること<sup>37</sup>、90年代に入り地域間の所得格差が縮小しつつあるなかで、さらに所得再分配機能を強める必要性があったとは考えられないこと、の2点を考え合わせると、交付税措置の適用拡大は妥当とはいえないと考えられる。

#### (4) 地方交付税制度から生じる「負担感なき」財政赤字の増大

国の財政支援策に伴い、交付税特会借入・交付税措置いずれも大幅に増加している。交付税特会借入金残高は、91年度末には1兆円であったが、99年度末には30兆円に達し、2001年度末には43兆円となる見込みである(図表23-1)。

一方、将来必要となる交付税措置額の総額については、交付税措置が約束されている地方債残高は公表されていないことから、正確な計数は不明である。本稿では議論の目安とするため、交付税措置額を大ざっぱに試算してみた<sup>38</sup>。それによると91年度末には26兆円であったその総額は、96年度末には53兆円に、99年度末には67兆円まで大幅に増加している(図表23-2)。内訳をみると地方自治体にとって受動的な財政需要と自治体が主導的に進めた単独事業や公営企業の公共投資、各々に対する交付税措置が半分ずつ<sup>39</sup>を占める。

両者の合計額は91年度末の27兆円から、99年度末には97兆円へと8年間で3.6倍、その増加額も70兆円に達している。この額は交付税特会への国税繰入額(2000年度)7年分以上に相当するなど、自治体が自覚しないうちに「負担感なき」財政赤字は既に大きな金額となっている。

ちなみに、地方債に対する交付税措置は、地方債を発行した時点では基準財政需要額や交付税額とは無関係であるが、元利償還費が計上される将来時点で基準財政需要額に計上され、必要な交付税額を押し上げ、交付税特会の財源不足額を拡大させる。その結果、将来時点で交付税特会借入金に振り替わる。2000年度の交付税措置額(6.4兆円)は財源不足額(13.4兆円)の48%にも達しており、最近の交付税特会借入の相当部分は、過去に約束した交付税措置分を基準

---

<sup>36</sup> 濱田[1999]参照。

<sup>37</sup> 同様の考え方は交付税制度を肯定的な識者にもみられる(石原[2000]P450~452参照)。

<sup>38</sup> 個別の地方債残高、交付税措置額については図表23参考を参照。ここでは交付税措置のある地方債のうち、残高が開示されていない一般公共事業債(補正予算分・港湾・河川事業・農林農村整備事業)地下鉄事業出資債・同緊急整備事業債などは試算には含まれていない。そのため、実際の措置額は試算値をかなり上回るものと思われる。

<sup>39</sup> 補助事業の地方負担分など国の政策に伴い受動的に生じる財源不足額を補てんするもの(図表23-2で「財源対策」「補助事業」の合計)が33兆円と49%を占める。このほか単独事業分が13兆円(20%)、公営企業関係(17兆円・26%<殆どが下水道事業>)など、地方自治体が能動的に行う公共投資関連が残りの過半を占める。

財政需要額に計上されたために生じている。それでも 2000 年度の交付措置額 6.4 兆円はその半分が利息分であり、その総額（67 兆円）と比べかなり少ない。これは地方債の償還期間が超長期（最長 30 年）であり、償還負担が後年度に大幅に繰り延べられているためである。そのため、今後も交付税措置額は着実に増加し、地方交付税額ならびに交付税特会借入を増加させることは確実である。

## （５）交付税特会借入・交付税措置が財政規律に与える歪み

交付税特会借入金は国の債務として、交付税措置が付いた地方債は地方自治体の債務として開示されるので、財政の透明性の観点からは問題ないとの見方もあり得る。しかし、交付税特会借入や交付税措置には以下の 2 点で通常の財政赤字とは異なる弊害が存在する。

第 1 に、**債務を「保有」する主体と最終的に「負担」する主体が異なるため、最終的な負担者である地方自治体が、当該債務を自らの財政赤字と認識していない可能性が高い。**そのため、各自治体の財政健全化の取り組みが遅れ、非効率な歳出が温存されやすい。1999 年度末における地方自治体・普通会計関係の債務（地方債残高および交付税特会借入残高の合計）は 182 兆円である（うち 97 兆円が交付税特会借入と地方債に対する交付税措置である）。これを最終的に負担する主体別に分けると、国が返済する債務が 23%（41 兆円）、すべての地方自治体が連帯して返済する債務が 31%（56 兆円）と両方で半分以上を超えており、各自治体が単独で返済する債務は 47%（85 兆円）に止まる（図表 24）。各自治体は「交付税特会借入や交付税措置分は自らの負担ではないことから、自ら返済する実質的な債務は総債務の半分以下に過ぎない」との誤った認識<sup>40</sup>を持っている可能性が高い。こうした「財政錯覚」のおかげで、単独事業が真の実力比高水準で維持される一方で、財政赤字の深刻さに対する自治体の認識は甘くなりがちで、非効率な財政運営が容認されやすい。仮に真の負担を自治体が認識した場合には、これまでの反動から単独事業が大幅に減少する可能性がある。

第 2 に、たとえ自治体が自らの財政赤字であると正しく認識していても、交付税特会借入や交付税措置は、すべての自治体が連帯して返済するわけではないしは国が返済する債務から構成されており、**個々の自治体が債務の限界コストを正しく認識できない。**そのために個々の自治体にとっては過大な公共投資を行い、

---

<sup>40</sup> 例えば石川県では、県のバランスシートを交付税措置される地方債（全体の 6 割）を除いたベースでも作成し、実質的な債務が小さいことを県民にアピールしている（石川県総務部財政課 [2000]）。また、長野県、横浜市などでは地方債残高に交付税措置額が注記され、当該自治体の実質的な負担ではないことを強調している。

財政赤字を増加させるのが最適な行動となる。当然のことながら他の自治体も同様の行動を行うので、トータルでは公共投資が過剰に行われ、財政赤字が最適な水準よりも大きくなる。しかも、たとえ予見されていたとしても、個々の自治体が他の自治体の行動を制約できない以上、自らが財政赤字を拡大させないと、結果的に自らが損をしてしまう<sup>41</sup>、その結果、社会厚生上望ましくないと分かって、財政赤字を拡大するのを避けられないとのジレンマに陥いる。

都道府県別のデータで65歳以上の人口比率と土木費、民生費（福祉関係の費用）衛生費（病院・保健所・清掃関係の費用）の歳出シェアとの相関をみると、65歳以上の人口比率と正の相関を有するのは土木費のみで、本来ニーズの高いはずの民生費や衛生費とは負の相関を持つ（図表25）。これは、65歳以上の高齢者比率の高い地方圏において、交付税措置によるインセンティブ付与の影響を受けて公共投資を過剰に拡大していることを示唆する。

## 7 地方交付税制度改革への視点

### （1）地方交付税制度の維持可能性

このように地方交付税制度は様々な問題点を抱えているが、地方交付税制度の持続可能性に対する自治体の信認は現在のところかなり高いと考えられる。これは、これまでの交付税特会の財源不足分は、最終的には所得税・法人税・酒税などの国税繰入比率の引き上げで補てんされてきたこと、1975年以降の財源不足期に多額の潜在債務が発生したが、その債務の大半をバブル期の税収増により、何ら自治体の痛みを伴うことなく返済できたこと、に基づいている。しかし、4節で述べたように今後は、地方自治体サイドにおいて、高齢化の進展を受けて老人福祉・介護・高齢者医療等で歳出増加圧力が強まる一方（前掲図表14-1）交付税特会においては、過去に約束した地方債に対する交付税措置額の負担が増加していく。加えて、財政投融资改革<sup>42</sup>に伴い交付税特会の借入制約が強まること、国の財政再建の動きが国税の交付税特会への繰入比

---

<sup>41</sup> これは「共有地の悲劇」の問題と同一である。社会的な限界収入（費用）と個別主体の限界収入（費用）の集計値が一致しないため、社会に最適な水準よりも多くの資源を利用することがナッシュ均衡となる。例えば、多数の漁民が漁をする漁場では魚を乱獲するのが個別の漁民にとってのナッシュ均衡である。

<sup>42</sup> 2001年度から実施された財政投融资改革の影響については肥後[2001]を参照のこと。

率を引き下げる圧力を高めること等を踏まえると、地方自治体が、歳入面での自主性を持たないまま交付税のみに頼って、今後も財政需要を満たしていくことは困難なのではないかと考えられる。

## (2) 地方交付税制度改革の方向性

### (地方交付税改革の論点)

以上のような状況を踏まえると、早晩、地方交付税制度を大きく改革すべき時期が到来すると予想される。その際には、資源配分の効率性と所得分配の公平性のどちらをどの程度重視するか、景気安定化のために許容される財政赤字の規模はどの程度か、国と地方の役割分担はどうあるべきか、などが重要な検討課題となろう。ただ、これらの論点は、最終的には国が保証すべき最低水準の公共サービスとはどの程度であるべきかという人々の価値観に依存する問題であり、一致点を見出すのは容易ではない。

まず、<sup>43</sup>についてみると、資源配分の効率性を重んじる立場からは、負担と受益が一致するのが望ましいことから、それを乖離させる地方交付税制度のような財政調整制度の存在自体が有害である。住民自治によって地方税と行政サービスを同時決定するのが最善であり、財源不足は自然に解決されると主張されよう。しかし、所得分配の公平性を重んじる立場からは、ある程度の非効率の発生は避けられないとしても、現実問題として地域間に無視できない所得格差が存在する以上、現行の地方交付税制度と類似の財政調整制度を設けることは不可欠との主張がなされる。

は、90年代の裁量的な財政政策についてどのような評価を行うか、さらに結果として生じた巨額の財政赤字が持続可能な水準に止まっているのかという論点と密接に関係する。これまでの景気対策の果たした役割を高く評価するならば、当然、現行制度の維持が望ましいことになる。一方、地方交付税制度を利用した財政支援策には、景気安定化効果が各地域に均等には行き渡らない、効率性の低い投資に偏りがちであるといった問題点<sup>43</sup>を重視するならば、景気安定化のための公共投資増額は国の直轄事業を中心に行うべきであるということになる。

については、現在の地方行政は国の行政の代行的な性格が色濃く、中央政府の役割と思われる分野まで地方自治体の一般財源の負担で行われ、これが地

---

<sup>43</sup> このほか、吉田[2000]が指摘するように、地方自治体が行う単独事業を迅速かつ正確にモニターできないために、景気対策において適切な fine-tuning を行うことが一段と困難になっている。

方交付税の依存度が高くなる一因となっている。例えば、日本では、公安部門など国が行うべき分野まで都道府県警察が担当している。国民健康保険・介護保険は、全国で一定水準以上の給付を行う必要があるが、給付の相当部分を自治体の一般財源に依存し、高齢化比率の変動によるリスクをも負担している。このほか、義務教育など国がサービスの水準を法律により義務づけ、自治体の裁量の余地が小さい分野も少なくない。この結果、社会保障基金を除いた一般政府支出に占める地方自治体の比率（97年度）<sup>44</sup>は、日本では80%に達し、中央集権的傾向が強いイギリス（37%）、フランス（42%）だけでなく、地方分権が進んでいる米国（65%）さえ上回る（ドイツ<82%>と同程度である）。地方交付税のあり方を考える際には、ナショナルミニマムはどの程度か、国と地方の役割分担や歳出規模はどうあるべきか、について考え直すことが必要である。

### （交付税特会借入・交付税措置の廃止）

どのような立場で地方交付税制度の改革を行うとしても、6節で指摘した弊害を除去し、**政策意図に沿った財政活動が効率的に行える制度を設計すること**が重要である。そのため、以下の2点について改革を行うことが不可欠である。

#### **交付税特会借入を利用した交付税増額および地方債に対する新規の交付税措置を廃止する。**

地方自治体にマクロ的な財源不足が発生した場合には、その負担比率の決定やその負担の実施を先送りせず、国と地方自治体が、誰の目にも分かるかたちで負担を直ちに行うことが不可欠である。そのため、交付税特会借入を利用して交付税を増額したり、地方債に対する新規の交付税措置を廃止することが必要である。その場合には、財源不足分のうち、国負担分は国債を増発して交付税特会に繰り入れ、地方負担分については自治体ごとの負担額を決定し、各自治体が自ら地方債を発行（あるいは地方税を増税）して補てんし、事後的に負担調整を一切行わないことが重要である<sup>45</sup>。

---

<sup>44</sup> ここでは国および地方の総支出を「最終消費支出」と「固定資本形成」の合計額としている。詳しい計数は地方交付税制度研究会[2001]を参照のこと。

<sup>45</sup> 総務省は、交付税特会借入を2002年度から中止し、財源不足額のうち国負担分については一般会計からの繰入増（国債発行額の増加）で対応するとの方針を2001年度の地方財政計画のなかで明言している。地方負担は交付税措置付き地方債にシフトするため、何ら事態は改善しないが、国負担分については、真の負担を明示して「財政錯覚」を回避すべきとの本稿に沿った対処方針であり、前向きに評価されるべきである。単年度の国債発行額を抑制するなど短期的な財政再建目標を達成するために、交付税特会借入に回帰するのは望ましくない。

この改革のメリットは、(イ)財政赤字の「所有」と「負担」が一致することにより、地方自治体が財政赤字の額を正確に認識できるため、「財政錯覚」に伴う非効率を抑制できる、(ロ)債務の限界コストを正しく認識できないことに伴う非効率な財政赤字(および非効率な公共投資)の膨張が防止できる、(ハ)90年代のような意図しない「所得再分配」の強化を回避する、という3点である。

ただし、この場合には、地方自治体のキャッシュフローが不安定化するため、(ニ)単独事業を景気安定化に利用できなくなる、(ホ)借入制約の下で地方自治体が公共投資などの歳出を平準化するのが困難となる、とのデメリットが生じる可能性がある。こうしたデメリットを小さくするためには、景気安定化政策は地方自治体に依存せず国が中心となっていく、地方税改革や国税と地方税の配分ルールの変更等により地方税収を安定化させる、などの改革が同時に必要となろう。

改革に際しては、**交付税制度に付随する既存債務(交付税特会借入・地方債に対する交付税措置)の処理に十分な配慮**が必要である。

仮に に従い、新規の交付税措置の付与を廃止した場合には、既存の地方債に対する交付税措置の取り扱いが問題となる。交付税措置は後年度に負担を先送りするしくみであるから、既存の債務に対する交付税措置を廃止しない限り、地方交付税は当面減少しない。とはいえ、国が単年度の財政収支の改善を図るために、新規だけでなく既存債務に対する交付税措置を廃止するのは望ましくない。6節(4)でもみたように交付税措置のうち約半分は、国の景気対策に協力して行った補助事業や直轄事業の地方負担分である。地方自治体も相応のメリットを受けた一方で、自治体の協力により国が景気対策等の政策目標を達成できたことも事実である。国が事後的に既存債務に対する交付税措置を廃止するとの時間的非整合(time-inconsistent)な行動を採ると、地方自治体の国に対する信認が大きく損なわれ、今後両者が協力していくことが困難となる。

もちろん、既存債務への交付税措置を存続させれば、地方債の償還期間が最長30年にも及ぶことから地方交付税制度の改革が難しくなるので、一つの代替策として、交付税措置を廃止するとともに、国と地方自治体が各々責任比率に応じて債務を引き取ることが考えられる。その場合、地方の負担分は各自治体ごとに一定のルールで配分<sup>46</sup>し、各自治体が自らの財源で債務を返済することと

---

<sup>46</sup>このほか、自治体ごとの負担割合を決定する際には、東京都など財政力指数1以上の自治体をどう扱うかが問題となる。これらの自治体は交付税の恩恵を受けておらず、潜在債務の発生には

なろう。もっとも、そうすると現実には、多くの自治体が過剰債務を抱え、信用力の低下から新規の地方債発行が困難となり、財政活動に大きな制約が生じる可能性がある。こうした事態を回避するためには、(イ)旧国鉄債務と同様に国が地方負担分も肩代わりする、あるいは自治体の資金調達を円滑にするために、(ロ)2005年度限りで廃止予定の地方債発行許可制度をその後も維持する、(ハ)財政投融资による地方自治体への資金供給を今後も継続する、などの現実的な対応も必要となろう。

### (3) 制度改革が景気に与える負のインパクトへの配慮

最後に制度改革を行う際には、地方自治体の単独事業の動向が短期的な景気動向に与える影響についても配慮が必要であることを指摘しておきたい。交付税制度に対する信認が崩れた場合、あるいは地方債に対する新規の交付税措置を廃止した場合には、地方自治体の歳出、とりわけ削減が容易な単独事業など地方の公共投資が大幅に減少する可能性が高い。特に地方交付税への依存度が高い財政力指数の低い自治体に与えるインパクトが大きいと予想される。99年度以降、単独事業の減少が財政力指数の低い自治体にも広がっているのは、こうした予兆とも考えられる。中長期的には資源配分の効率性を高める動きではあるとはいえ、短期的には非大都市圏を中心に景気に大きな負のインパクトをもたらす可能性がある点は十分念頭に置く必要がある。

そうした点を踏まえると、地方交付税制度の改革を短期的な財政収支の改善を直接の目的として行うことは望ましくない。むしろ、井堀[2000]が主張するように、**当面は、地方債に対する交付税措置に代表される、インセンティブを歪め、公共投資の非効率性を助長するしくみを除去する制度改革に重点を置くべきである。**その後景気が本格的に回復すれば、財政赤字を削減する、といった「2段階方式」が対応策として適切ではないだろうか。の制度改革で生じる負のインパクトについては、雇用保険制度の充実などの代替的な財政支出で補ったり、地方自治体の税源の充実を図るなどの工夫が必要であり、一時的には財政赤字が拡大することを容認せざるを得ないかもしれない<sup>47</sup>。このように、経済全体とのバランスで、制度改革の進める速度やその優先順位については、十分に議論していく必要があると考えられる。

以 上

---

責任はないが、負担能力の点から応分の負担を求めるべきだという議論が起こる可能性が高い。

<sup>47</sup> 詳しくは前田・肥後・西崎[2001]を参照。

## (補論1) 地方交付税の算定方法

地方交付税には普通交付税と特別交付税があるが、ここでは地方交付税制度の中心である普通交付税の算定方法について説明する<sup>48</sup>。

### (1) 普通交付税の算定方法

普通交付税は、「基準財政需要額」が「基準財政収入額」を超える額(財源不足額)に応じて交付される。ただし、財源不足額がマイナスとなる場合は、普通交付税額はゼロとなる。

$$(\text{普通交付税額}) = (\text{財源不足額}) = (\text{基準財政需要額}) - (\text{基準財政収入額})$$

#### 基準財政需要額の算定

「基準財政需要額」は各地方団体の財政需要を合理的に測定するために、地方交付税法の規定により算定した額である。実際の予算額や決算見込額、歳出決算額とは無関係に「標準的な財政需要」の額を算定するものである。そのため、一部の項目(道路延長や面積で単位費用が決まる道路橋りょう費、施設の延長で決まる港湾費<土木費に含まれる>)を除けば、自治体の行動により需要額を変化させることはできない。

「基準財政需要額」は、以下の式により算出される。

#### 基準財政需要額 = 各行政項目毎の財政需要額の合計額

$$\begin{aligned} \dots \text{警察費、消防費、土木費、教育費、厚生労働費、産業経済費、公債費など} \\ \text{各行政項目毎の財政需要額} = (\text{単位費用}) \times (\text{測定単位}) \times (\text{補正係数}) \\ \text{全国一律} \quad \text{自治体ごと} \quad \text{自治体ごと} \end{aligned}$$

**単位費用**：便宜上想定した標準的地方団体(都道府県：170万人、市町村：10万人)の1測定単位にかかる費用。ただし、国庫補助金等特定財源でカバーされる分は控除している。

**測定単位**：人口、面積、世帯数、生徒数、道路の面積など各行政項目毎の経費を測定する単位。外部から把握できる客観的な数値を用いる。

<sup>48</sup> なお、地方交付税については岡本[1995]が解説書として優れている。また、歴史的経緯は石原[2000]が詳しい。

**補正係数**：各地方自治体の特殊な環境や事情を反映させるべく、単位費用を割減、割増しするために用いられる係数で、主な補正として以下のものがある。

- ・ **種別補正** - 測定単位のうち種別があるもの（例 高等学校費普通科・工業科・定時制等の差）について、その差を反映させるための補正。
- ・ **段階補正** - 各自治体は標準団体とは人口や面積等が乖離している。単位当たりの行政経費には一定の規模の経済が働くため、規模が小さい自治体には加算、大きい自治体は減額する必要がある。そうした規模の経済を反映させるための補正である。
- ・ **密度補正** - 人口密度等の増減による行政経費が割高、割安になる状況を反映させるための補正。  
特定の経費の単位当たり比率 = 「密度」が標準団体の「密度」に比べ増減がある場合に、その差を反映させるための補正。
- ・ **態容補正** - 地方自治体の状況の違いに応じて生じる経費の差を補正する。  
普通態容補正（都市化の程度の差、政令市か否かなどの自治体の権能差を反映）、 経常態容補正（教職員の平均年齢の違いによる給与単価の違いを反映）、 投資補正（投資的経費の必要度の違い＜道路の改良率の差など＞を反映）、 事業費補正（投資的経費にかかる現実の財政需要を反映）がある。

#### （地方債の元利償還費の算定）

地方債の元利償還費は、「公債費」ないしは態容補正の一種である「**事業費補正**」として計上されている。どちらで計上される場合でも、人口密度や面積等の客観的な統計数値を指標とした他の需要額の算定とは異なり、**毎年度における個々の地方自治体の現実の元利償還費が基準財政需要額に反映される**。そのため、交付税措置付きの地方債を発行して公共投資を拡大すると、元利償還費の増加に伴って基準財政需要額が増加することから、非効率な投資を拡大するインセンティブが地方自治体に発生しやすい。

#### （補正係数の効果）

上記の補正係数のうち、**基準財政需要額へのインパクトが大きいのは、「事業費補正」のほか、零細な市町村向けに需要額を加算が行われる「段階補正」「密度補正」である**。これらの補正の結果、人口が少ない町村の1人当たりの基準財政需要額は極めて大きくなっている。モデル市町村の基準財政需要額（97年度）をみる（補論図表1）と、人口2万人の町村の1人当たり需要額は19.3万

円であるが、1万人の町村では28.4万円、4.4千人では43.3万円、2.4千人では64.7万円まで増大する。このように、人口が2万人程度までは規模の経済性の寄与が大きい（逆に人口10万人を超えると殆ど規模の経済性は存在しない）。仮に人口が少ない町村の合併を進めて、行政費用をこの人口2万人の町村の水準まで圧縮できれば、地方交付税額は約2兆円節約できる計算となる。規模の経済性の寄与が大きいことが、総務省が市町村合併に熱心になっている原因の一つと考えることができる。

この点に関連して、最近では「段階補正」が過大な水準となっており、零細町村に過大な地方交付税を交付する結果となっているとの見方もある（石原[2000]ほか）。総務省は、1998年度以降、人口4千人未満の町村について段階補正を縮小する改正を段階的に行っており、1998～99年度の2年間でカット額が当該町村における基準財政需要額の1～3%程度に達している模様である。

### 基準財政収入額の算定

「基準財政収入額」についても実際の税収見込みや歳入決算にかかわらず、地方交付税法の規定に基づいて、各地方団体の財政力を合理的に測定するために「標準的な一般財源収入」の額を衡平に算定したものである。

「基準財政収入額」は、以下の式により算出される。

$$\begin{aligned} \text{基準財政収入額} &= \text{地方譲与税（除消費譲与税）} + \text{交通安全対策特別交付金} \\ &\quad + \text{法定普通税・消費譲与税・事業所税等による基準税額} \\ \text{基準税額} &= \text{一定の基準で算定された課税標準額} \times \text{標準税率} \times \text{捕捉徴収率} \times \\ &\quad (1 - \text{留保財源率}) \end{aligned}$$

**標準税率**：地方税法上の標準税率を適用。

**捕捉徴収率**：税目ごとに全国一律の徴収率を設定。

**留保財源率**：基準財政需要以外の歳出に充当する税収を確保する、徴税のインセンティブを高めるために設定。**都道府県では0.2、市町村では0.25を留保財源率としている。**

基準財政収入額の算定では、地方自治体の課税ないし徴税努力のインセンティブを損なわないように工夫されている。例えば、標準税率よりも高い税率を適用した場合の増収分、法定外の地方税による税収は、基準財政収入額には算入されない。そのため、当該増収があっても地方交付税は減額されない。また、捕捉徴収率も全国一律の値を用いており、徴税努力により徴収率を引き上げれ

ばすべて当該自治体の増収となり、交付税が減額されることはない。

このように、基準財政収入額の算定は、客観性やインセンティブの面で欠陥の少ない仕組みとなっている。もっとも、「課税標準額」の算定には多少の問題が残る。例えば、土居[2000b]は、交付税額を増やすために、固定資産税の算定基礎となる土地の平均価格を自治体が意図的に低めに査定するインセンティブがあると指摘している。

## (2) 過不足の調整

普通交付税財源の法定総額（交付税特別会計に繰入られた国税5税の一定割合額×94%（普通交付税の法定割合））と、(1)で算定された財源不足額の合算額の間で過不足が生じた場合は以下の方法で調整が行なわれる。

### a) 普通交付税の法定総額 > 財源不足額の合算額 の場合

財源不足額の合算額相当分が普通交付税として交付され、残額は特別交付税の総額に加算される。

### b) 普通交付税の法定総額 < 財源不足額の合算額 の場合

各地方団体の基準財政需要額を以下のように全国一律に減額調整して、財源不足額の合算額を普通交付税の法定総額に合致させる。

$$\text{財源不足額の合算額} - \left( \begin{array}{l} \text{各地方団体の基準財需} \\ \times \\ \text{全国一律の減額調整率} \end{array} \right) \text{の合算額} = \text{普通交付税の法定総額}$$

なお、この場合、各地方団体においては、以下の関係が成り立つ。

$$\text{財源不足額} - \text{基準財政需要額} \times \text{減額調整率} = \text{普通交付税額}$$

しかしながら、財源不足が生じた場合にこの方法により交付税額がカットされる分は極めて小さい（98年度で0.06%）。実際には、財源不足額は図表15のように「地方財政対策」に基づき、地方交付税の増額、ないしは財源対策債の増発により埋め合わされる。ちなみに、財源対策債が発行される場合には、財源対策債の対象となる投資的経費（直轄事業・補助事業の地方負担分の場合が多い）を基準財政需要額からカットすることとなる。

以上

## ( 補論 2 ) 交付税措置率・社会資本の効率性の計算方法<sup>49</sup>

### 交付税措置率

交付税措置率は以下のように算出する。

公債費比率を X、起債制限比率を Y とすると、その定義から、

$$\text{公債費比率 } X = \frac{A - (B + C)}{D - C}$$

$$\text{起債制限比率 } Y = \frac{A - (B + C + E)}{D - (C + E)}$$

ただし、A：元利償還金

B：元利償還金に当てられた特定財源

C：普通交付税の算定において「**単位費用×測定単位**」の算定により**基準財政需要額に算入された公債費**（財源対策債・減税補てん債・地方税減収補てん債・災害復旧事業債・過疎対策事業債・公共事業臨時特例債などの償還費）

D：標準財政規模

E：普通交付税の算定において**事業費補正により基準財政需要額に算入された公債費**

である。以上から、公債費に対する交付税算入比率を以下の方法で試算する。

$$\frac{E}{A - B - C} = \frac{X - Y}{X(1 - Y)}$$

起債制限比率は Y の過去 3 年間平均値なので、試算では公債費比率も過去 3 年間の平均値とした。

**ここで算出される交付税措置率とは事業費補正により基準財政需要額に算入される部分である。**事業費補正の対象となる地方債は、補助事業関係（義務教育施設整備、一般廃棄物処理、厚生福祉施設整備）、単独事業関係（地域総合整備、臨時地方道整備、臨時河川等整備、臨時高等学校等整備）、補正予算関係（経済対策に伴う直轄事業・補助事業の地方負担分 < 2000 年度から公債費計上に変更 >）が主な対象である（図表 23 参考参照）。このように、事業費補正は公共投資に対するものが多い。一方、基準財政需要額のうち公債費の項目に計上されるのが、財源対策債、減収補てん債、減税補てん債、災害復旧債などであり、マクロ的な景気変動による財源不足を穴埋めするのが主な目的となっている。

<sup>49</sup> 本補論の説明は主に別所[2000]を参考にしている。

ちなみに、自治体の公債費負担を表す指標としては、「公債費負担比率」、「公債費比率」、「起債制限比率」の3つが存在する。各々の特徴は以下のとおり。

### 公債費負担比率（公債費／一般財源総額）

交付税措置分を一切考慮しない場合の公債費の負担比率を示す。分かりやすい指標であり、よく用いられる。3つの指標の中では一番高い数値となる場合が多い。

### 公債費比率

基準財政需要額に公債費として計上される交付税措置分を控除した公債費の負担比率である。すなわち、マクロ的な変動に伴う国の財源補てん分を控除した場合の公債費の負担比率である。事業費補正が始まる以前は、この数値で地方債の起債制限が行われていた。起債制限比率に比べると地方債の負担増加に敏感に反応することから、財政悪化の早期警戒指標としては有益である。そのため、各地方自治体の財政状況の自己評価においても公債費比率を用いているところが少なくない。

### 起債制限比率

さらに事業費補正分も控除した場合の公債費の負担比率。この比率により、総務省は地方債の起債制限を行っている。過去3年平均値を採用しているため、公債費比率と比較して緩やかに変動する。これは公債費の一時的な増加により起債制限に抵触しないように配慮したものとされるが、そのため、財政悪化の早期警戒指標としての機能は弱い。すなわち、起債制限比率が一旦上昇基調になると、上昇を止めるのに相当の期間を要する。

### 社会資本の効率性

都道府県別の生産関数を以下の形で推計したときの都道府県効果部分を使用。  
(県内総生産対数値) = 0.288×(民間資本ストック対数値) + 0.612×(労働投入対数値)  
(6.48) (13.1)  
- 0.048×(社会資本ストックの対数値) + 5 × (年度ダミー)  
(-1.74)  
+ 6 × (都道府県ダミー)  
修正 R-sq : .998, 期間 : 1975~95年, サンプル数 : 987

以 上

## (参考文献)

- 石川県総務部財政課、「財政のあらまし」、石川県ホームページ (<http://www.pref.ishikawa.jp>)、2000年12月
- 石原信雄、『新地方財政調整制度論』、ぎょうせい、2000年
- 乾智里・磯道真、『地方自治体は大丈夫か』、日本経済新聞社、2000年
- 井堀利宏、『財政赤字の正しい考え方』、東洋経済新報社、2000年
- ・加藤竜太・中野英夫・中里透・土居丈朗・佐藤正一、「地方債許可制度と地方政府の歳出行動」、経済企画庁経済研究所編『財政赤字の経済分析：中長期的視点からの考察』、大蔵省印刷局、2000年
- 岡本全勝、『地方交付税 仕組みと機能』、大蔵省印刷局、1995年
- 格付投資情報センター、「地方交付税の研究 借金巨額な交付税特会、制度縮小が急務」、『日経公社債情報』2001年2月5日号、2001年
- 自治省財政局指導課、「平成12年度都道府県普通会計当初予算の概要」、『地方財政』2000年7月号、地方財務協会、2000年
- 地方交付税制度研究会編、『平成13年度 地方交付税のあらまし』、地方財務協会、2001年
- 地方債制度研究会（自治省財政局地方債課内）、『市町村長さんと議員さんの知恵袋 これてわかる地方単独事業』、地方財務協会、1997年
- 土居丈朗、『地方財政の政治経済学』、東洋経済新報社、2000年 a
- 、「地方交付税の問題点とその改革」、八田達夫編『エコノミックス3 特集 財政再建』、東洋経済新報社、2000年 b
- 日本経済研究センター、「財政研究 最終報告書 経済・財政構造改革へのシナリオ」、『地方財政』2001年2月号、2001年2月
- 濱田省司、「地方交付税制度を巡る最近の議論について」、『地方財政』1999年12月号、地方財務協会、1999年
- 肥後雅博、「財政投融资の現状と課題 - 2001年度改革が財投の機能に与える影響 - 」、調査統計局 Working Paper 01-1、日本銀行調査統計局、2001年
- 別所俊一郎、「地方債制度の問題点について - 効率的な社会資本形成の観点から - 」、調・経分第9号、日本銀行調査統計局、2000年
- 前田栄治・肥後雅博・西崎健司、「わが国の「経済構造調整」についての一考察」、『日本銀行調査月報』2001年7月号、日本銀行、2001年
- 吉田知生、「公共投資統計の怪」、『統計月報』2000年2月号、東洋経済新報社、2000年

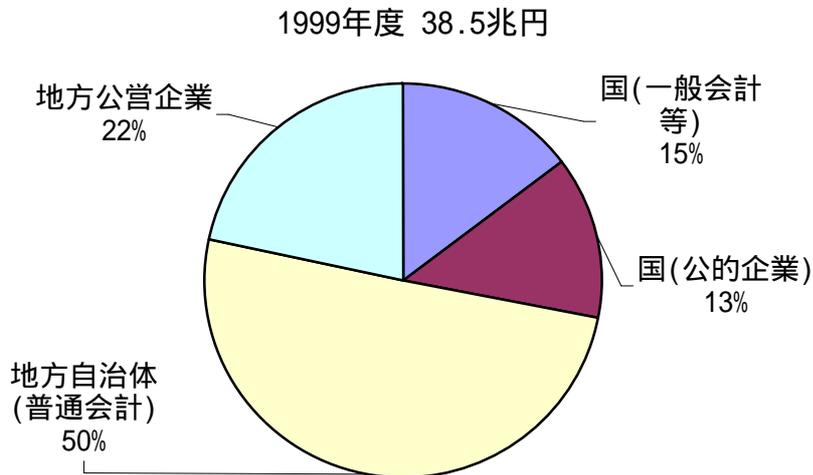
## (参考資料)

- 参議院予算委員会調査室編、『財政関係資料集』平成10年度版、13年度版、財務省(大蔵省)印刷局
- 社会保障構造の在り方について考える有識者会議、「21世紀に向けての社会保障」、2000年10月
- 総務省(自治省)『地方財政白書』各年度版、財務省(大蔵省)印刷局
- 総務省自治財政局、「平成13年度地方財政計画」、2001年
- 総務庁統計局、『労働力調査年報』各年度版  
、『平成7年国勢調査報告』
- 地方債協会編、『地方債統計年報』平成11年版、12年版
- 地方財政制度研究会編、『地方財政要覧』各年度版、地方財務協会
- 地方財政調査研究会編、『都道府県決算状況調』各年度版、日本加除出版  
、『市町村別決算状況調』各年度版、地方財務協会  
、『地方財政統計年報』各年度版、地方財務協会  
、『類似団体別市町村財政指数表(平成11年3月)』、地方財務協会、1999年
- 地方財務協会、『地方財政』2001年3月号
- 東京都財務局、「財政構造改革の推進に向けて」、東京都ホームページ(<http://www.metro.tokyo.jp>)、2000年
- 東洋経済新報社、『地域経済総覧』2000年版、2000年
- 内閣府経済社会総合研究所編、『県民経済計算年報』平成13年版、2001年  
、『国民経済計算年報』平成13年版、2001年

## 公共投資のしくみ

### ( 1 ) 主体別にみた公的総資本形成

地方自治体（普通会計）が占めるシェアが大きい(50%)



( 注 ) 地方公営企業は地方一般政府の非企業特別会計と地方公的企業の合計である。  
( 資料 ) 「国民経済計算年報」平成13年版

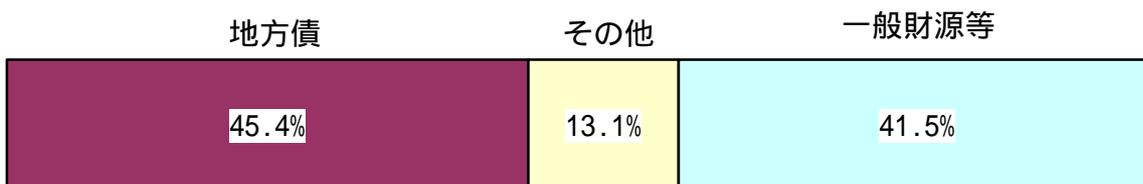
### ( 2 ) 地方自治体（普通会計）の公共投資：事業別の財源構成比（1999年度）

補助事業と単独事業のシェアはほぼ等しい  
単独事業には自己資金(キャッシュフロー)が必要

#### 補助事業（116,504億円）国の補助で行なう投資



#### 単独事業（128,886億円）自治体が自らの負担で行なう投資

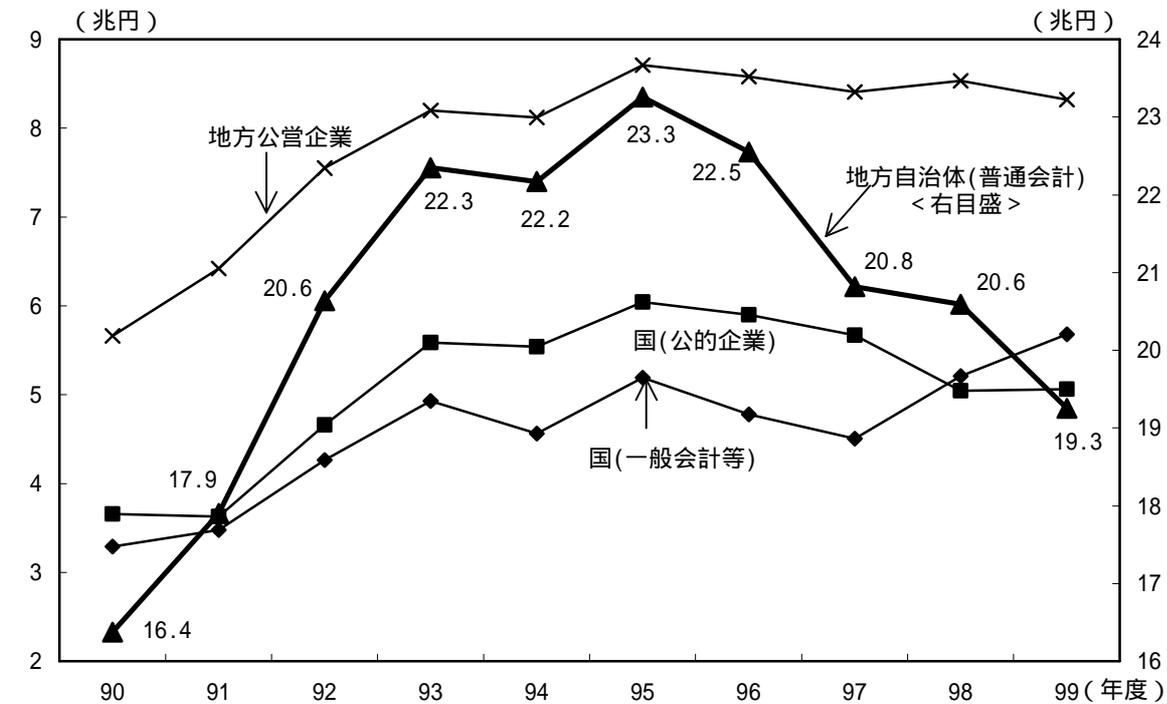


( 資料 ) 「地方財政白書」平成13年版

## 公共投資の推移

### ( 1 ) 国・地方別 ( 公的総資本形成ベース )

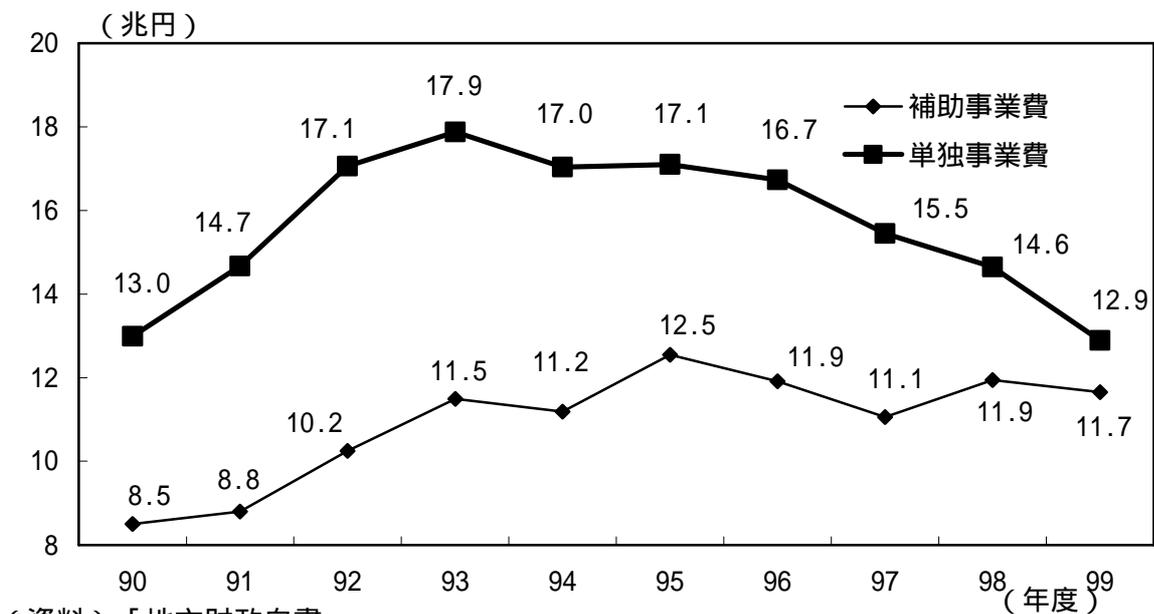
地方自治体 ( 普通会計 ) の公共投資が減少



( 資料 ) 「 国民経済計算年報 」 平成13年版

### ( 2 ) 地方自治体 ( 普通会計 ) 事業別 ( 投資的経費 ) ベース

地方単独事業が急速に減少している

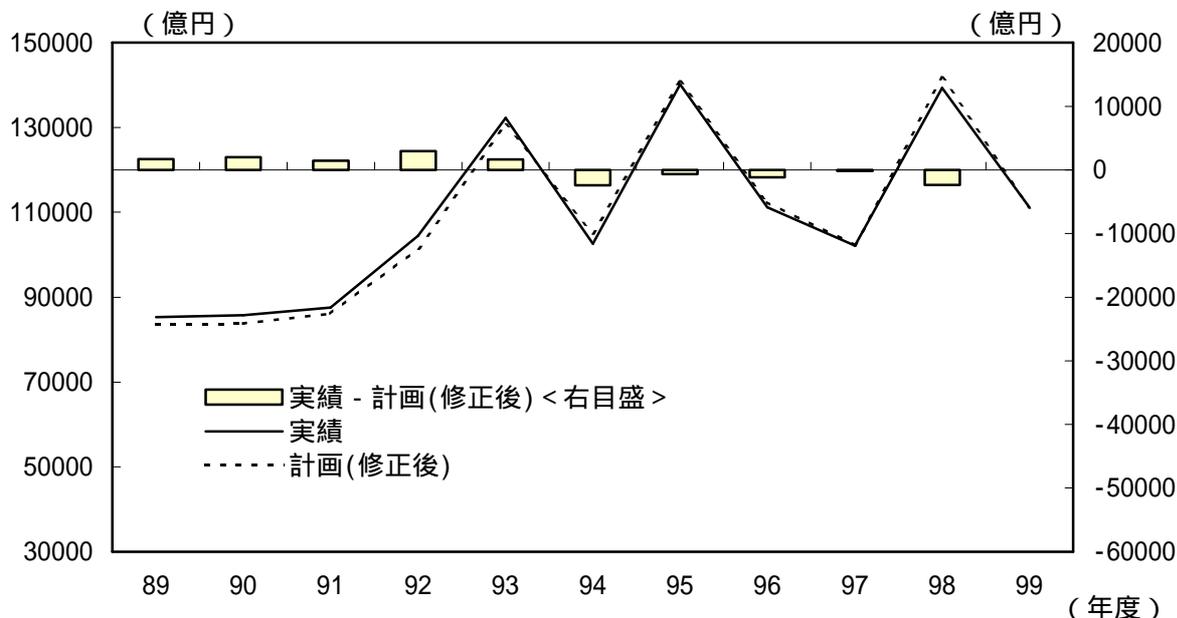


( 資料 ) 「 地方財政白書 」

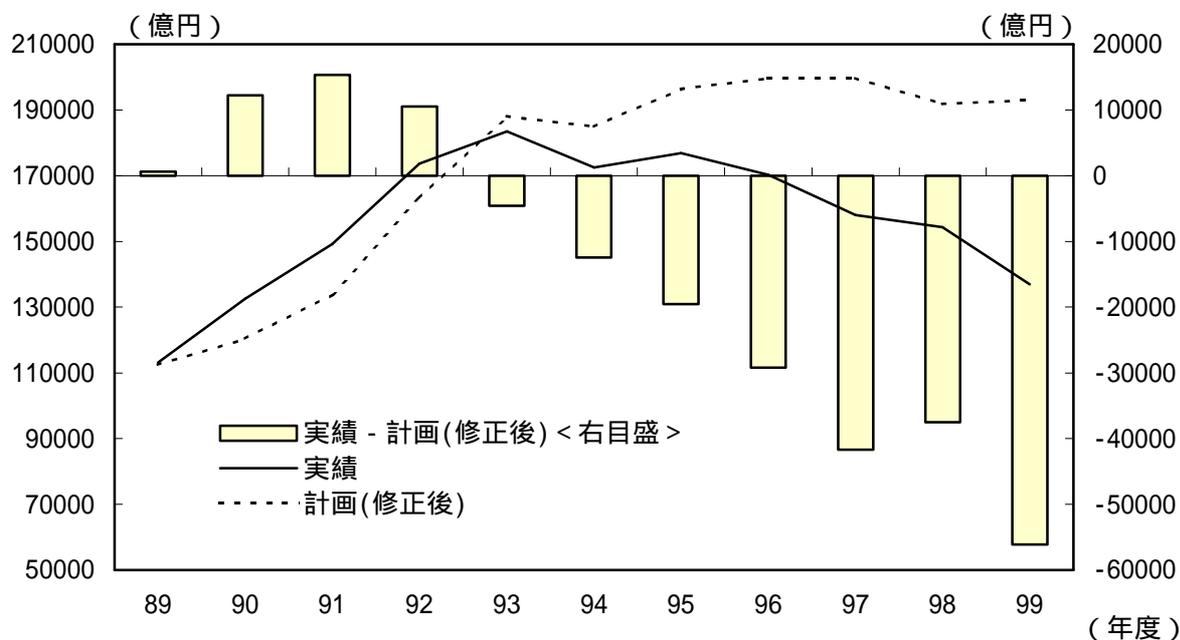
## 補助事業・単独事業の地方財政計画（修正後）との乖離

補助事業はほぼ計画どおりであるが、  
単独事業は計画額を大幅に下回っている

### (1) 普通建設事業費・補助事業費



### (2) 普通建設事業費・単独事業費



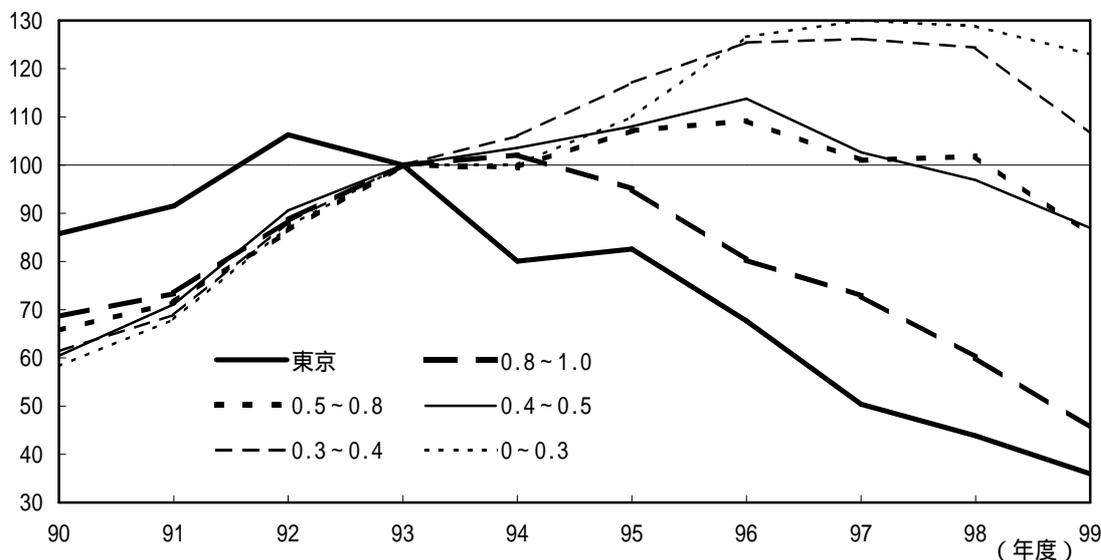
- (注) 1. この計数は地方財政計画のベースに合うように以下のように調整している。  
(各事業費) = (決算額) + (翌年度への繰越額) - (前年度からの繰越額)
2. 1999年度の修正後計画額については未公表のため便宜的に以下の計数を用いている。  
補助事業については実績額と修正後計画額が等しいとする。  
単独事業については当初計画額を用いている。

(資料) 地方財政制度研究会編「地方財政要覧」

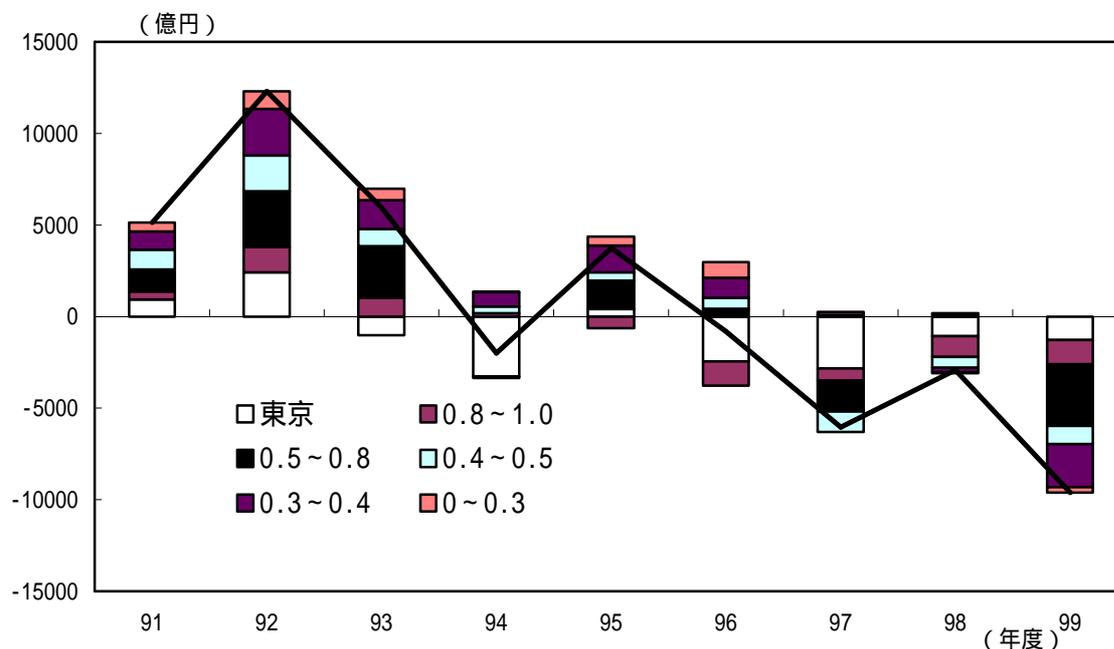
## 単独事業費と財政力指数 ( 都道府県 )

$$\text{財政力指数} = \text{基準財政収入額} / \text{基準財政需要額}$$

### ( 1 ) レベル ( 指数93年度 = 100 )



### ( 2 ) 前年差



財政力指数	全体	東京	0.8~1.0	0.5~0.8	0.4~0.5	0.3~0.4	0~0.3
93 99年度の増減(億円)	-17,643	-10,469	-4,903	-2,987	-1,300	872	1,144

( 注 ) 1. 財政力指数は1998年度の値を使用。

2. 財政力指数0.8~1.0: 愛知県、神奈川県、大阪府

0.5~0.8: 静岡県、埼玉県、千葉県、兵庫県、京都府、茨城県、群馬県、福岡県、栃木県、宮城県、  
広島県、三重県、滋賀県、岐阜県

0.4~0.5: 長野県、岡山県、福島県、石川県、新潟県、山口県、香川県、富山県、福井県

0.3~0.4: 北海道、奈良県、愛媛県、山梨県、熊本県、佐賀県、山形県、大分県、鹿児島県、岩手県、  
和歌山県、秋田県、長崎県

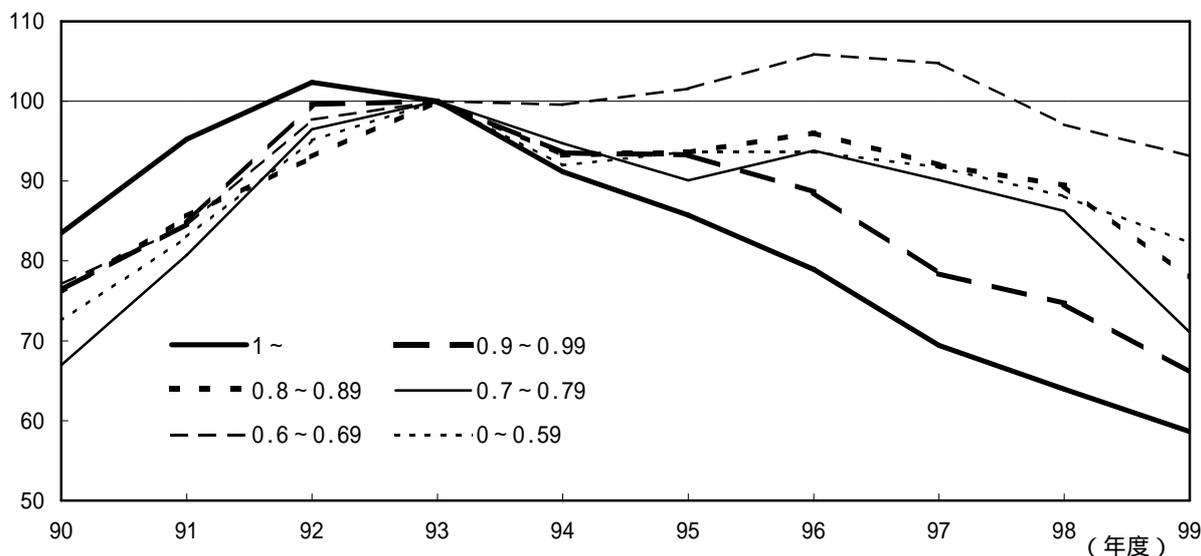
0~0.3 : 青森県、徳島県、宮崎県、鳥取県、沖縄県、島根県、高知県

( 資料 ) 「 都道府県決算状況調 」

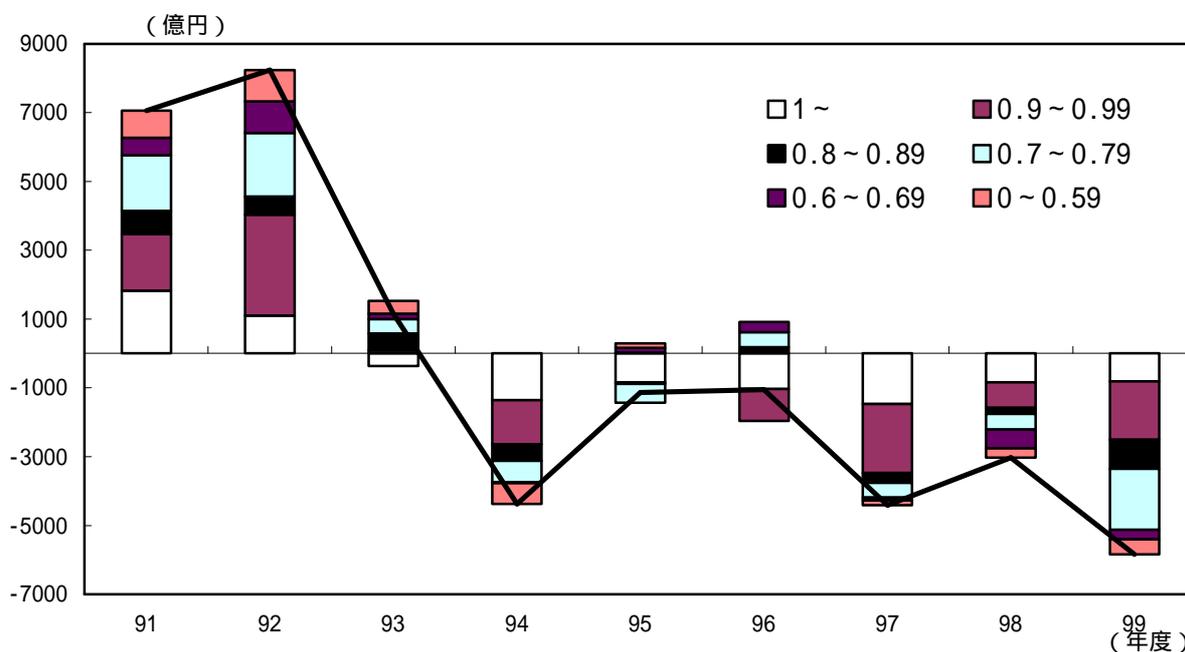
## 単独事業費と財政力指数(市:政令指定都市含む)

$$\text{財政力指数} = \text{基準財政収入額} / \text{基準財政需要額}$$

### (1) レベル(指数93年度 = 100)



### (2) 前年差



財政力指数	全体	1~	0.9~0.99	0.8~0.89	0.7~0.79	0.6~0.69	0~0.59
93 99年度の増減(億円)	-19,852	-6,379	-6,686	-1,584	-3,387	-477	-1,339
構成比(%)	100	32	34	8	17	2	7

(注) 1. 財政力指数は1997年度の値を使用。グループ分けは単独事業の規模がほぼ等しくなるように配慮している。

2. 財政力指数1以上 90市(千葉、川崎等)  
 0.9~0.99 81市(大阪、名古屋、横浜等)  
 0.8~0.89 71市(仙台等)  
 0.7~0.79 100市(広島、福岡、神戸、京都等)  
 0.6~0.69 91市(札幌、北九州等)  
 0~0.59 237市

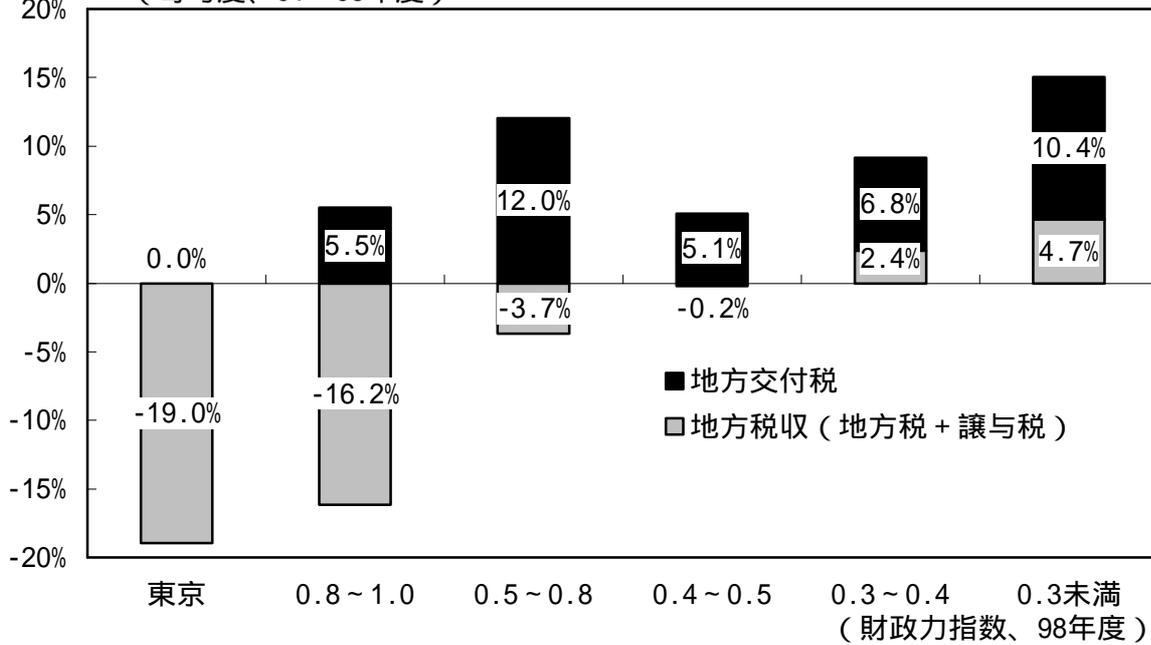
(資料) 「市町村別決算状況調」

### 歳入(一般財源 < 地方税 + 譲与税 + 地方交付税 > )の推移

財政力指数の高い自治体で税込減少・伸び悩み  
財政力指数が低い自治体で交付税が増加

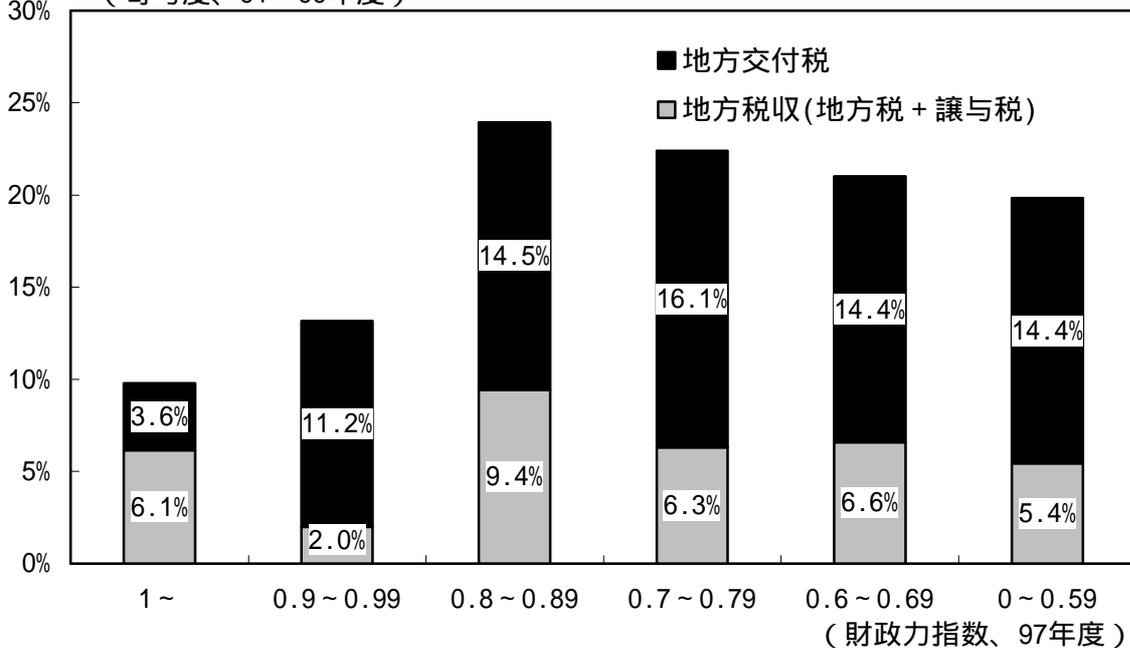
#### ( 1 ) 都道府県 ( 91 98年度 )

( 寄与度、91 98年度 )



#### ( 2 ) 市 ( 91 99年度 )

( 寄与度、91 99年度 )

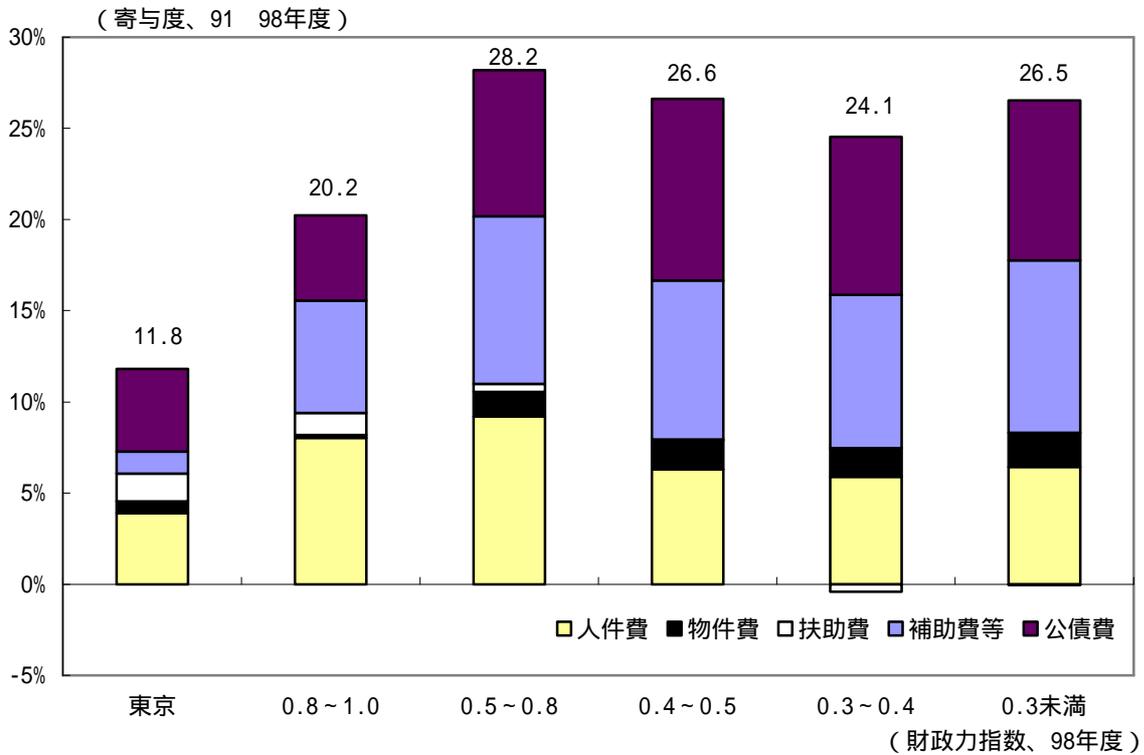


( 資料 ) 「都道府県決算状況調」 「市町村別決算状況調」

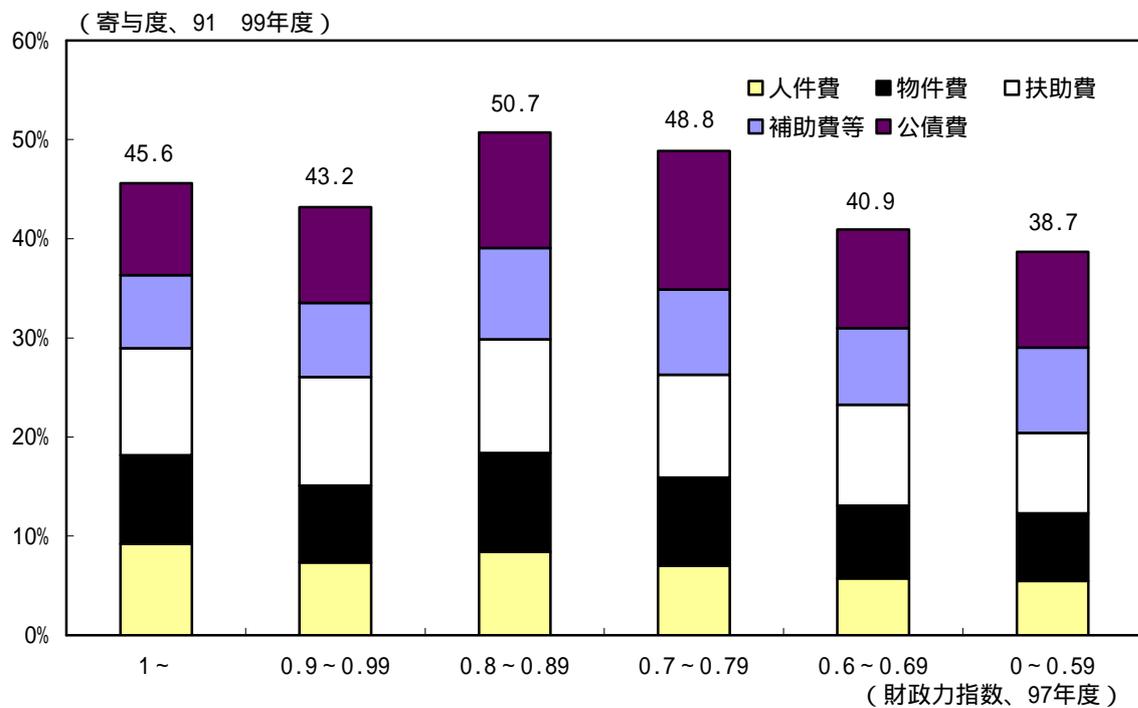


経常的歳出(人件費・物件費・扶助費・補助費等・公債費の合計)の推移

( 1 ) 都道府県 ( 91 98年度 )



( 2 ) 市 ( 91 99年度 )



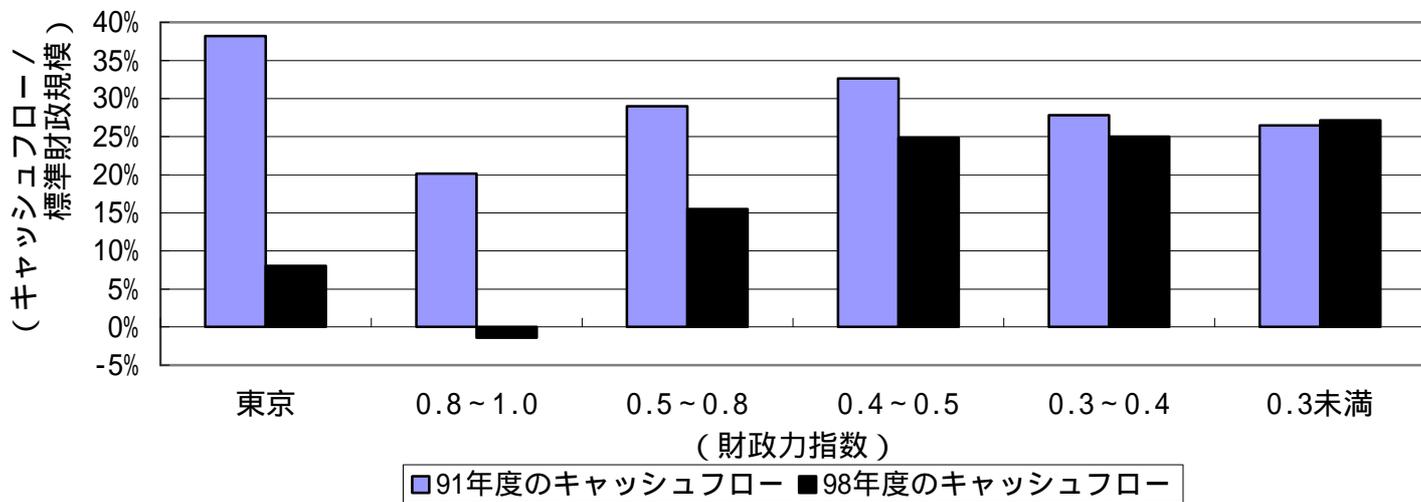
( 資料 ) 「都道府県決算状況調」 「市町村別決算状況調」

# キャッシュフローと単独事業（都道府県）

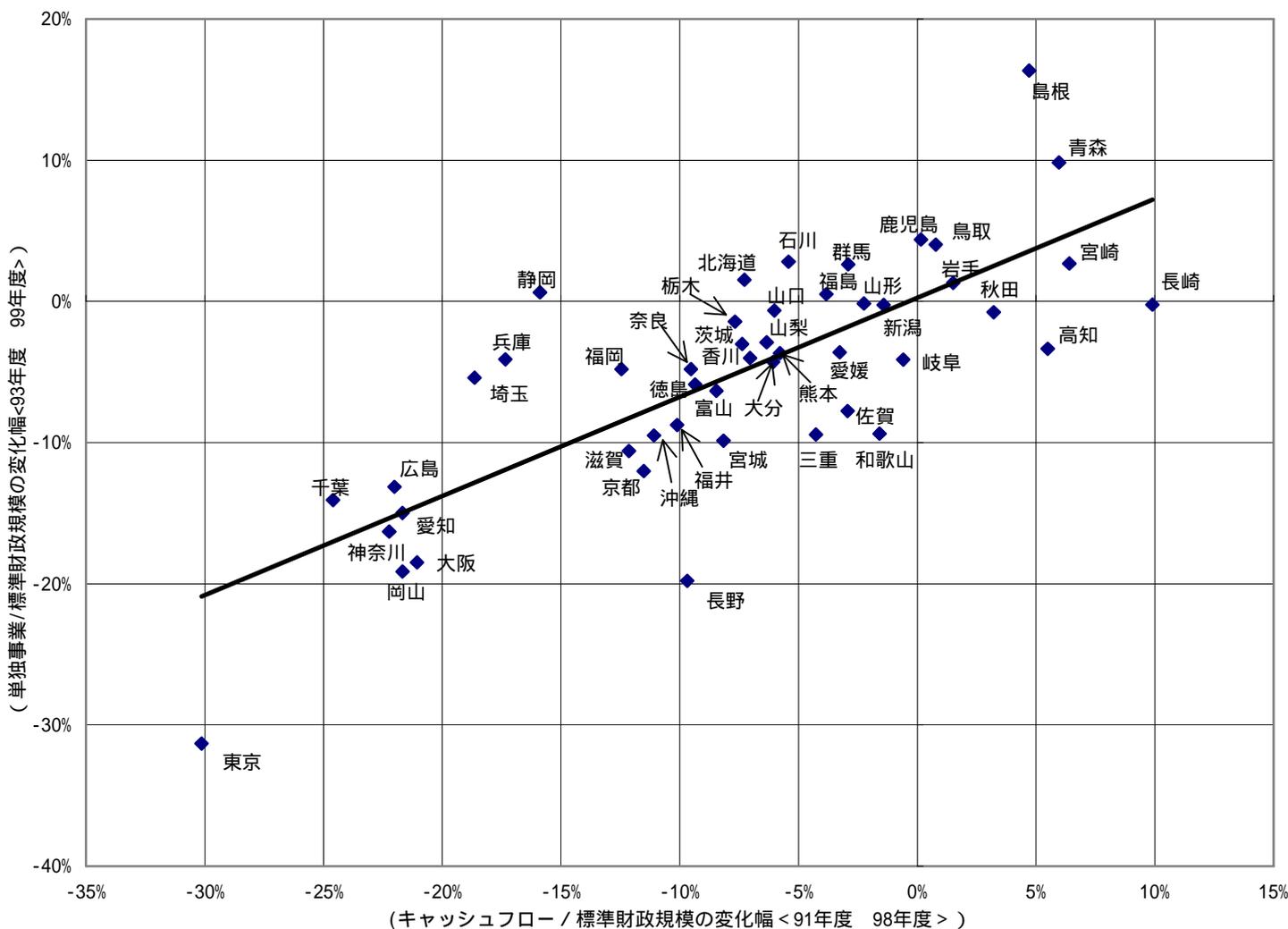
単独事業の増減とキャッシュフローの増減には強い正の相関

$$(\text{キャッシュフロー}) = (\text{歳入総額}) - (\text{公共投資向け補助金}) - (\text{地方債}) - (\text{経常的歳出})$$

## ( 1 ) 公共投資をゼロにした時のキャッシュフロー



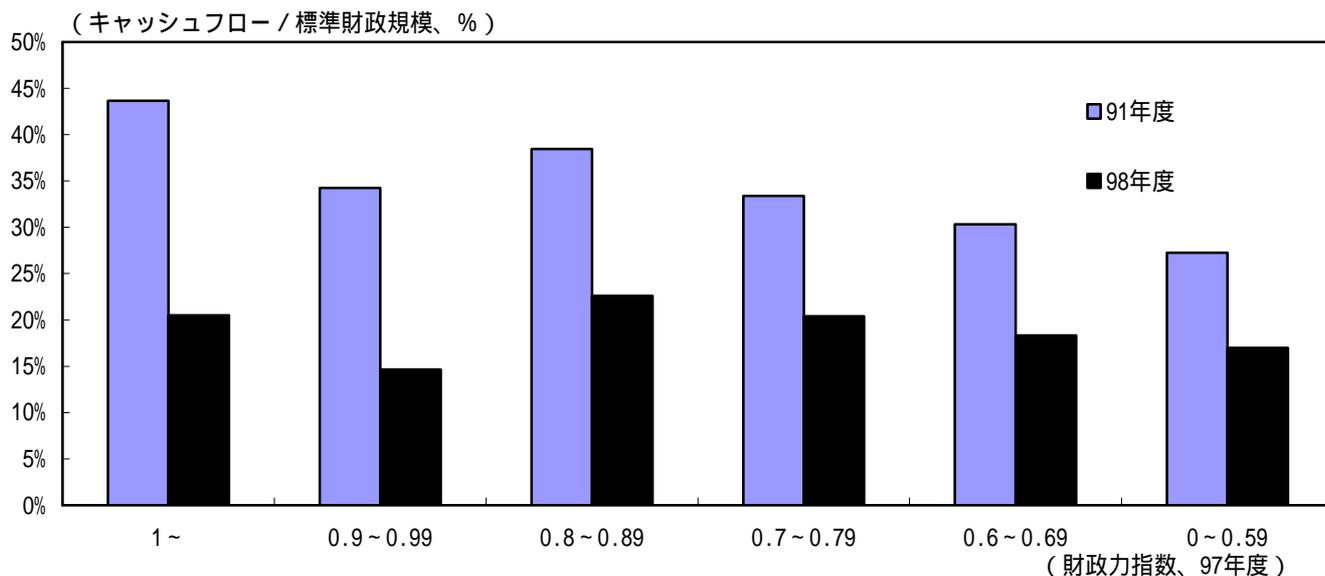
## ( 2 ) キャッシュフローの増減と単独事業の増減 相関係数0.77



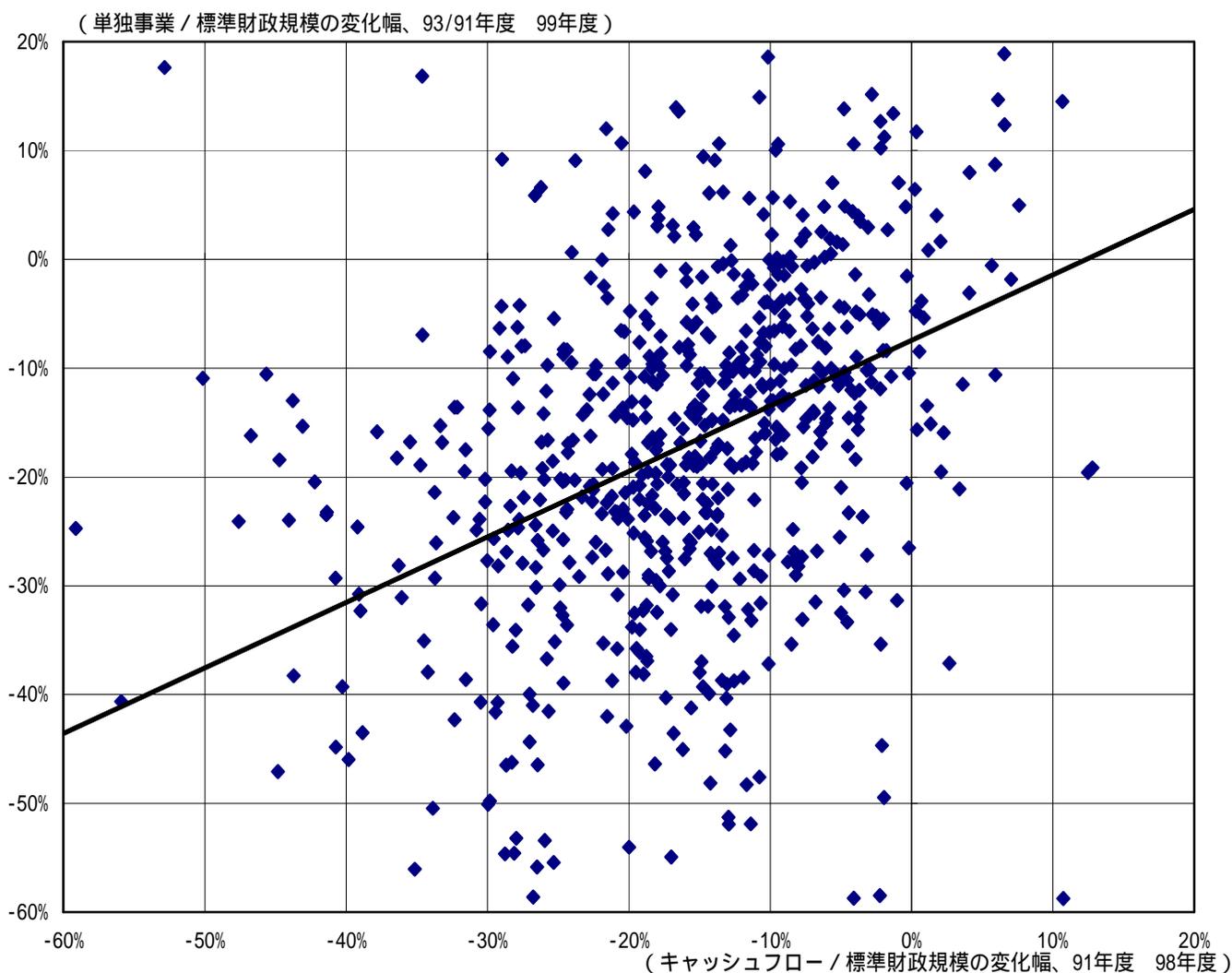
( 資料 ) 「都道府県決算状況調」

## キャッシュフローと単独事業(市)

### (1) 公共投資をゼロにした時のキャッシュフロー



### (2) キャッシュフローの増減と単独事業の増減 相関係数0.42



(注) 枠外の17市は除いている。

(資料) 「市町村別決算状況調」

## キャッシュフロー・起債制限比率が単独事業に与える影響

( 1 ) 関数推計 ( 被説明関数 : 単独事業 / 標準財政規模の変化幅 < 93 99年度 > )

サンプル	サンプル数	キャッシュフロー / 標準財政規模の変化幅 ( 91 98年度 )	起債制限比率 ( 98年度 )	定数項	自由度修正済決定係数
都道府県	47	0.702 <sup>***</sup>		0.253	0.578
		0.708 <sup>***</sup>	-0.157	2.059	0.570
市	659	0.602 <sup>***</sup>		-7.441 <sup>***</sup>	0.174
		0.616 <sup>***</sup>	-0.941 <sup>***</sup>	3.193	0.195

\*\*\* 1%水準で有意。

( 2 ) 税込減少・起債制限比率上昇による単独事業の減少率の試算

	「地方税 + 地方交付税」が10%減少する場合			起債制限比率が1%上昇する場合
	経常的歳出10%減	経常的歳出5%減	経常的歳出不変	
都道府県	-5.2%	-18.6%	-32.0%	-0.7%
市	-4.6%	-14.8%	-25.0%	-3.8%
合計	-4.9%	-16.9%	-28.8%	-2.1%

( 注 ) 1 . ( 1 ) で推計した関数による試算である。

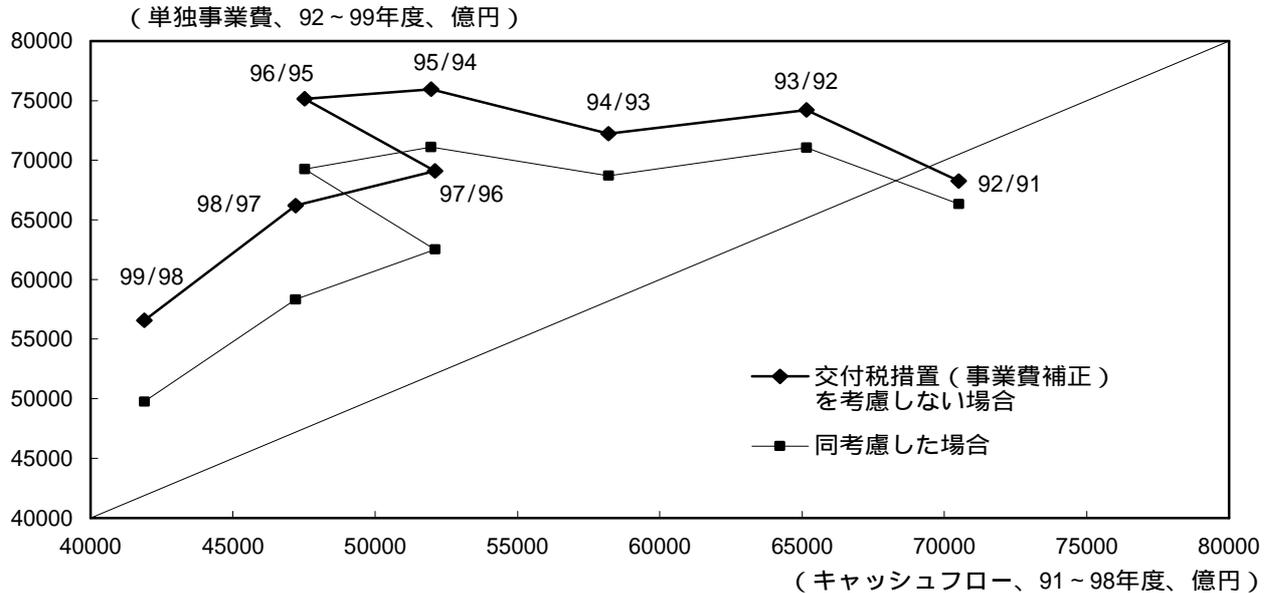
2 . ベースとなる単独事業は99年度、キャッシュフロー・標準財政規模は98年度の値である。

3 . 個別自治体データから求めた関数により、マクロ的なショックのインパクトを試算したものである。ここでの試算結果には十分に幅をもってみる必要がある。

4 . 経常的歳出は、地方税と地方交付税の合計から、キャッシュフローを控除した値である。

## 単独事業 / キャッシュフロー比率

### ( 1 ) 都道府県

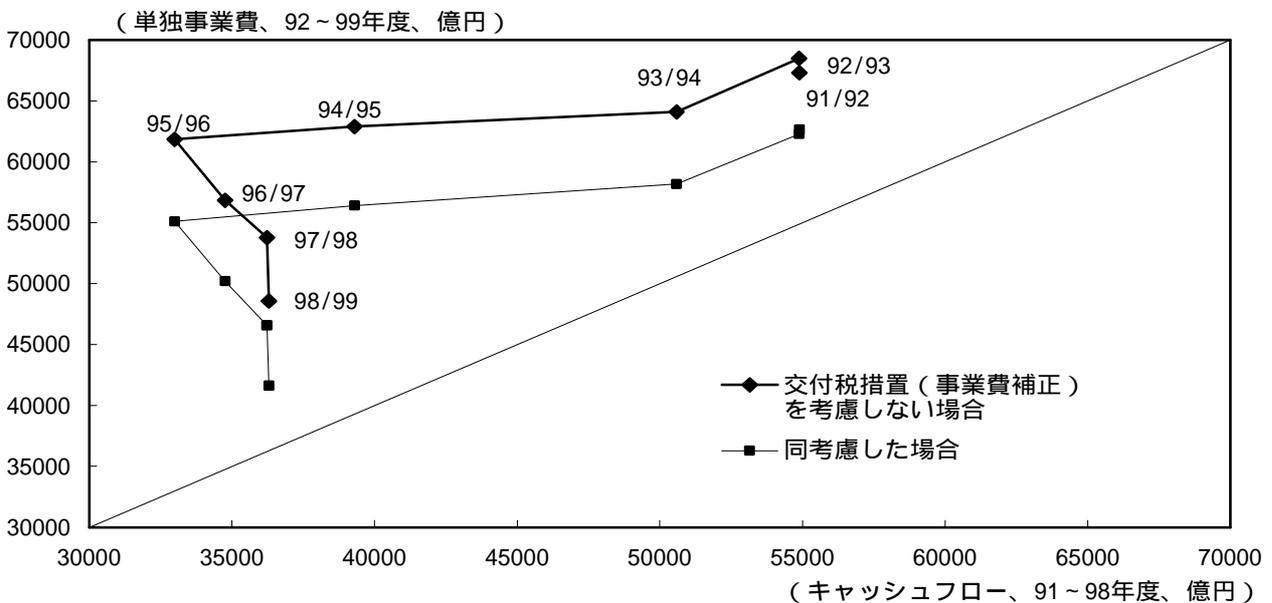


( 注 ) 99年度の起債充当率、交付税措置率は98年度の値を代用。

#### ( 単独事業 / キャッシュフロー比率の推移 )

	92 / 91	93 / 92	94 / 93	95 / 94	96 / 95	97 / 96	98 / 97	99 / 98
交付税措置なし	0.96	1.13	1.24	1.46	1.58	1.32	1.40	1.35
交付税措置あり	0.94	1.09	1.18	1.36	1.45	1.20	1.23	1.18

### ( 2 ) 市



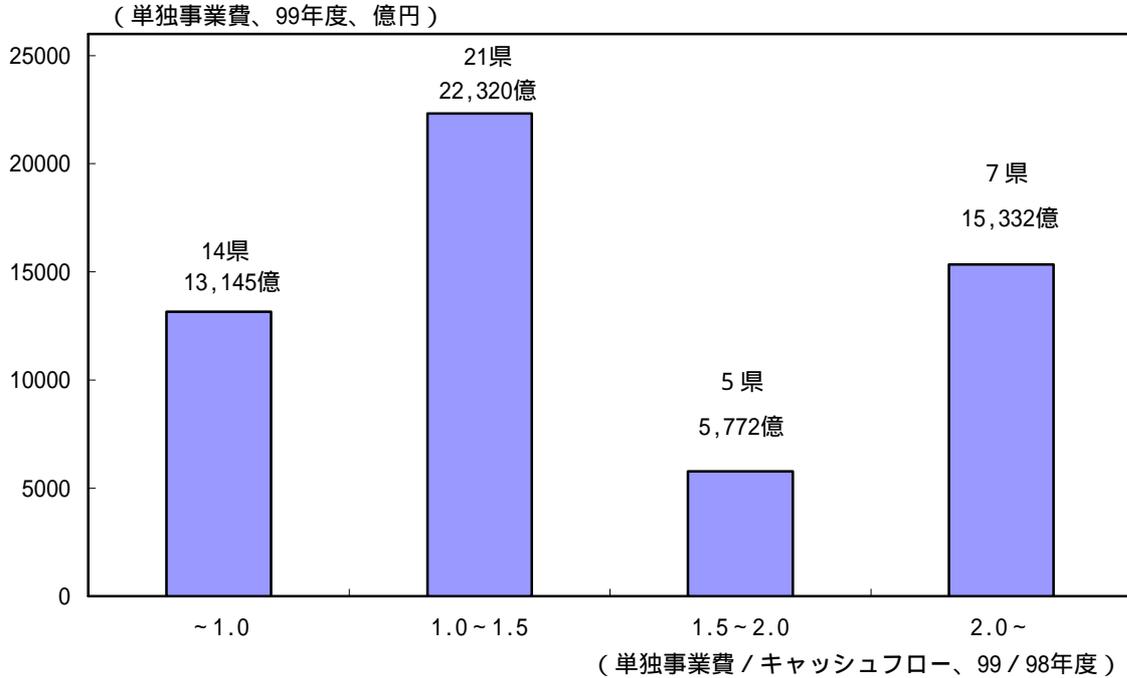
#### ( 単独事業 / キャッシュフロー比率の推移 )

	92 / 91	93 / 92	94 / 93	95 / 94	96 / 95	97 / 96	98 / 97	99 / 98
交付税措置なし	1.22	1.24	1.26	1.60	1.87	1.63	1.48	1.33
交付税措置あり	1.14	1.13	1.14	1.43	1.67	1.44	1.28	1.14

( 注 ) ( 1 ) ( 2 ) とともに、例えば92/91という表記は、単独事業費は92年度の値、キャッシュフローは91年度の値を使用しているということ。

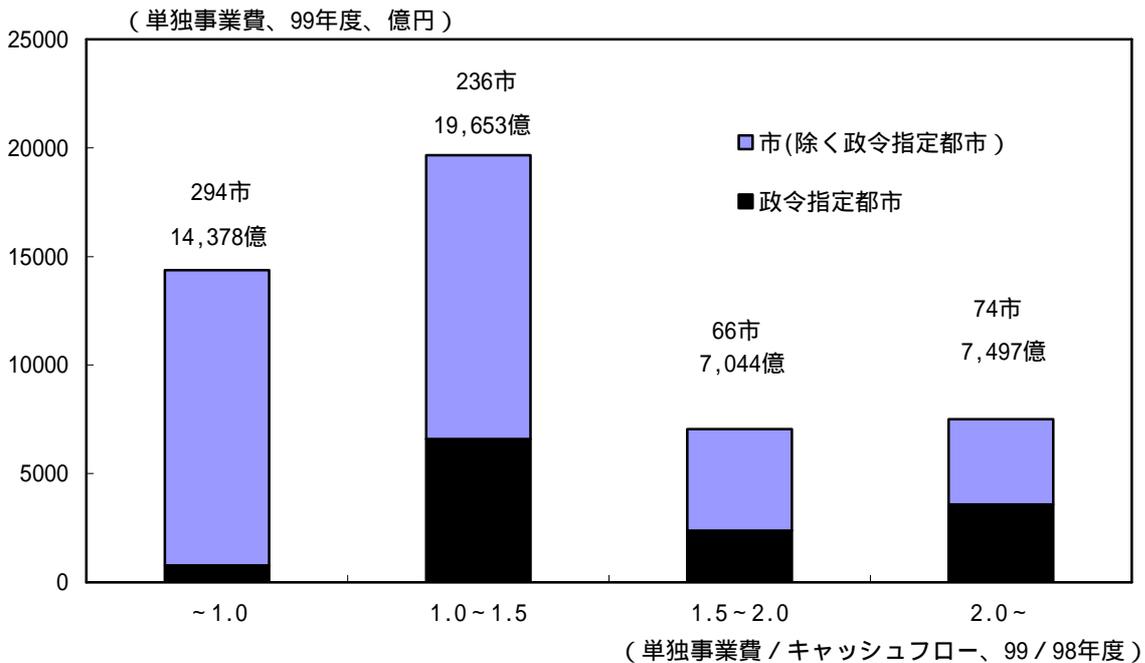
単独事業 / キャッシュフロー比率別の単独事業費の分布(99年度)

( 1 ) 都道府県 ( 99年度単独事業費総額 : 56,572億円 )



( 注 ) 単独事業は交付税措置 ( 事業費補正 ) を考慮していない値を使用。

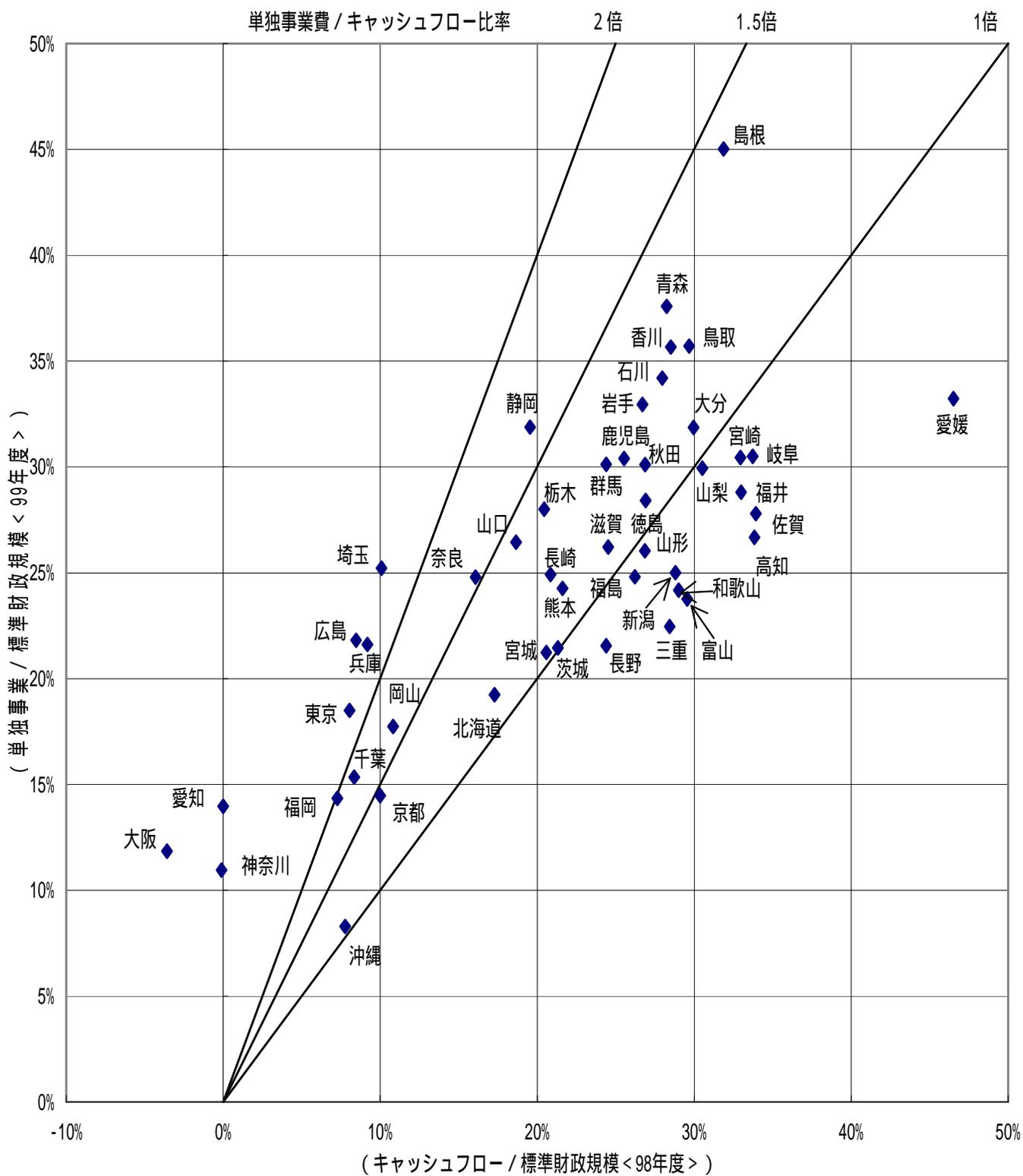
( 2 ) 市 ( 99年度単独事業費総額 : 48,573億円 )



( 注 ) 単独事業は交付税措置 ( 事業費補正 ) を考慮した値を使用。

# 各都道府県の単独事業 / キャッシュフロー比率

都道府県別 (単独事業: 99年度、キャッシュフロー: 98年度)



## 経常的歳出を巡る環境

### ( 1 ) 社会保障給付に係る地方自治体の一般財源の負担の見通し

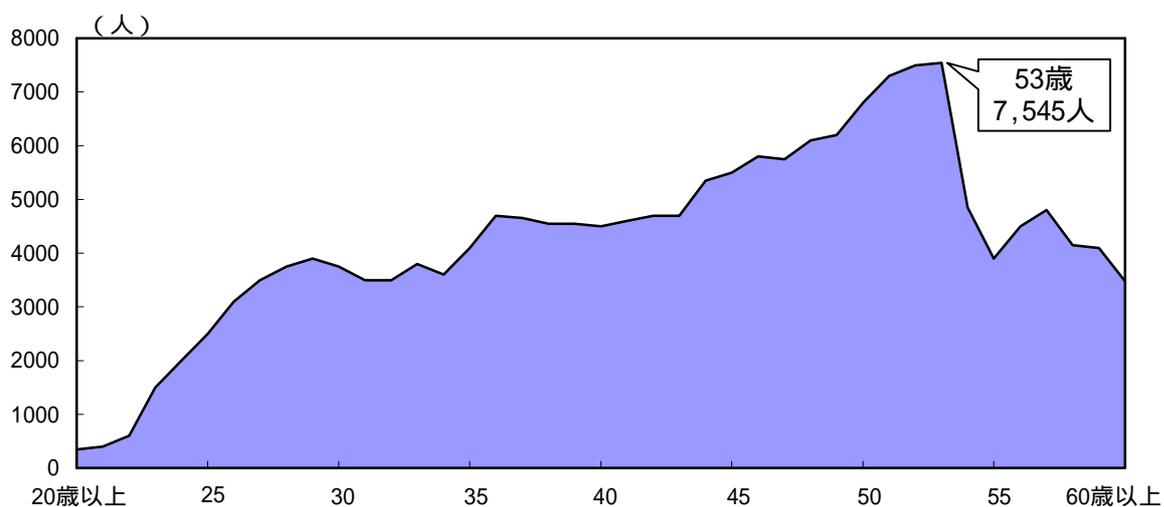
	2000年度	2005年度	2010年度
高齢者医療	9兆円	13.5兆円	18兆円
福祉等うち介護	4兆円	7兆円	10兆円
福祉等うちその他	8兆円	9兆円	11兆円
地方自治体の一般財源負担 (概算)	9兆円	11兆円	14兆円

( 注 ) 地方自治体の一般財源負担とは、社会保障給付に係る公費負担のうち国庫負担分を控除したもので以下の式等で算出した概算値である。

$$(\text{一般財源負担}) = (\text{高齢者医療}) \times 0.1 + (\text{介護}) \times 0.225 + (\text{その他}) \times 0.9$$

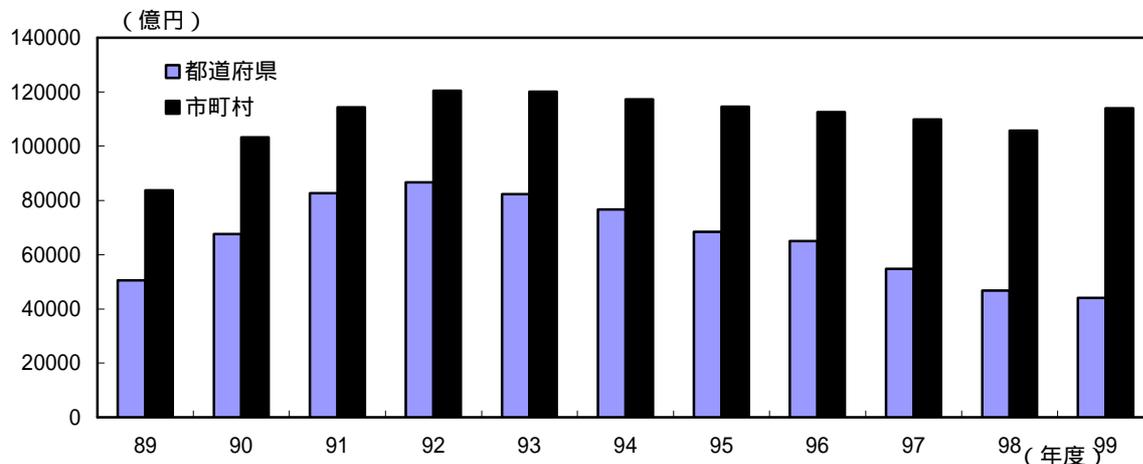
( 資料 ) 社会保障構造の在り方について考える有識者会議「21世紀に向けての社会保障」(2000年10月)

### ( 2 ) 東京都職員の年齢構成 ( 2000年4月1日現在 )



( 資料 ) 東京都財務局「財政構造改革の推進に向けて」(東京都ホームページより)

### ( 3 ) 積立金の推移

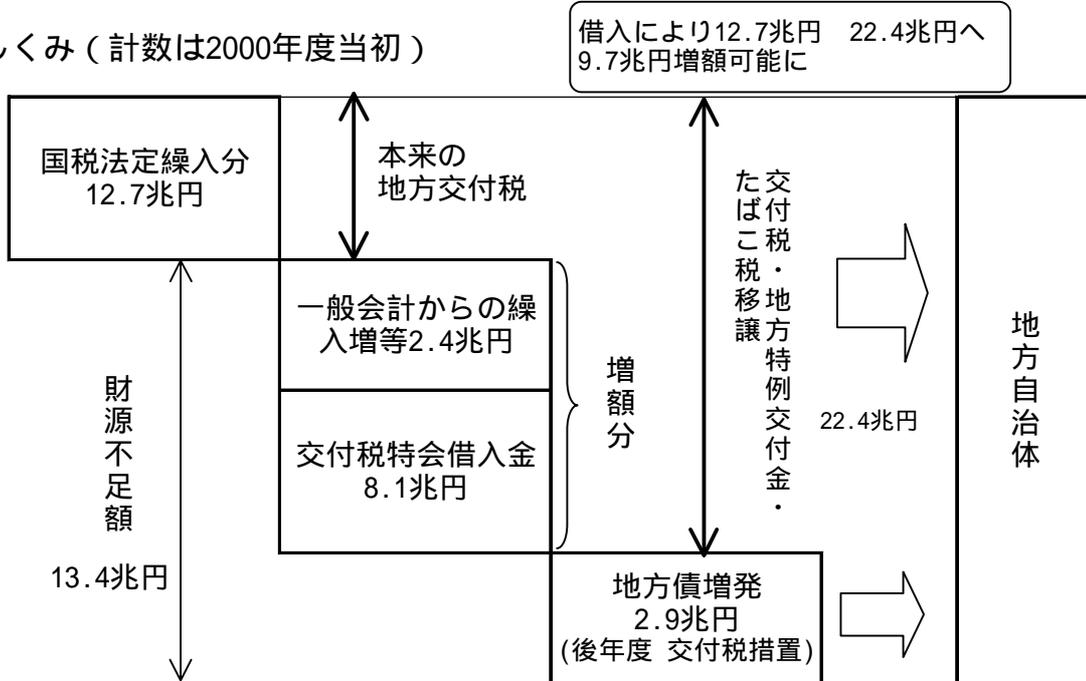


( 資料 ) 「地方財政白書」

### 財源支援策 ( 1 ) 地方交付税の増額

地方交付税特会が借入を行なうことにより、  
地方交付税を本来の額よりも大幅に増加させる

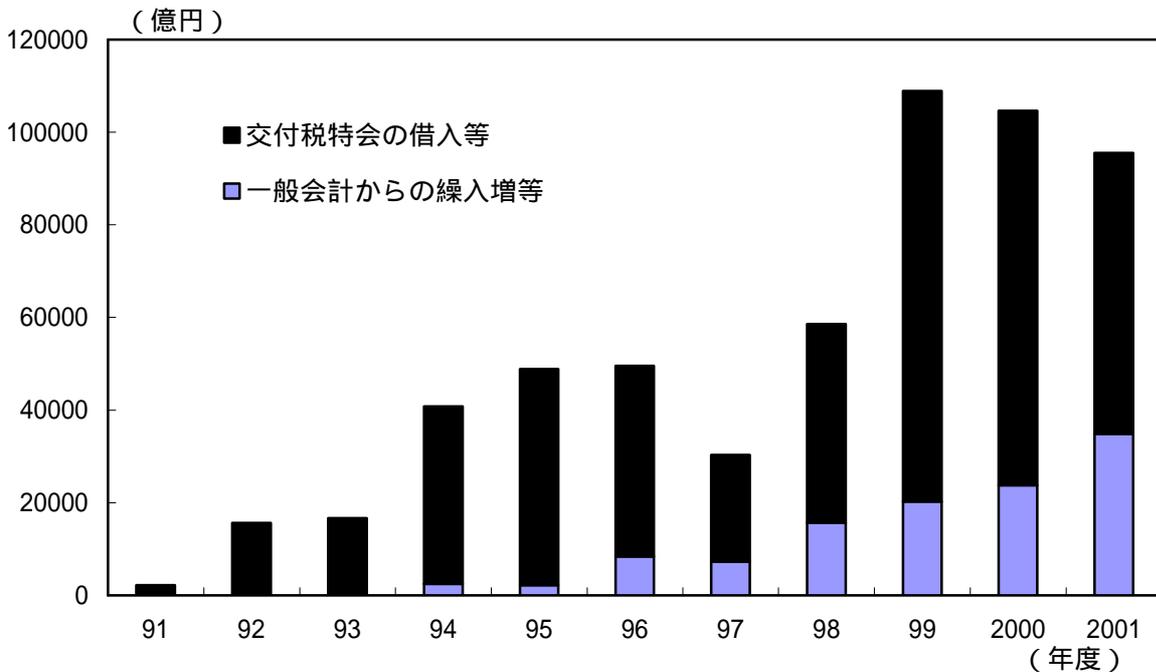
( 1 ) しくみ ( 計数は2000年度当初 )



( 注 ) 交付税特会借入金と一般会計からの繰入増の合計 ( 10.5兆円 ) と交付税等の増額分 ( 9.7兆円 ) の差は借入金の支払利息等である。

( 資料 ) 参議院予算委員会調査室編「財政関係資料集」平成13年度

( 2 ) 推移



( 注 ) 1. 2000、2001年度は当初予算である。

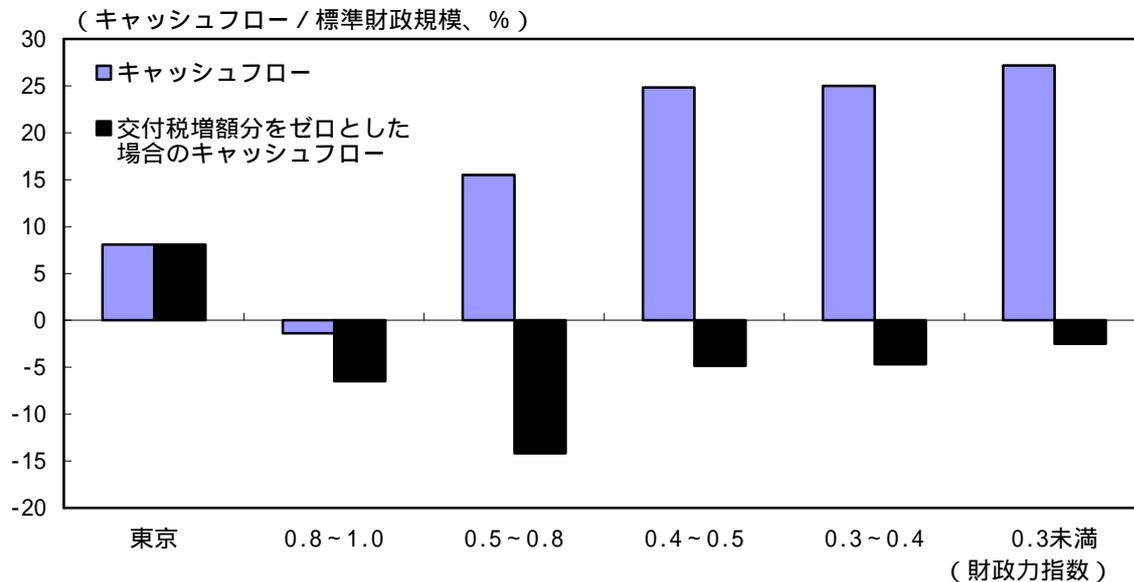
2. 一般会計からの繰入増には地方特例交付金・たばこ税の移譲を含んでいる。

( 資料 ) 参議院予算委員会調査室編「財政関係資料集」平成10年度、平成13年度

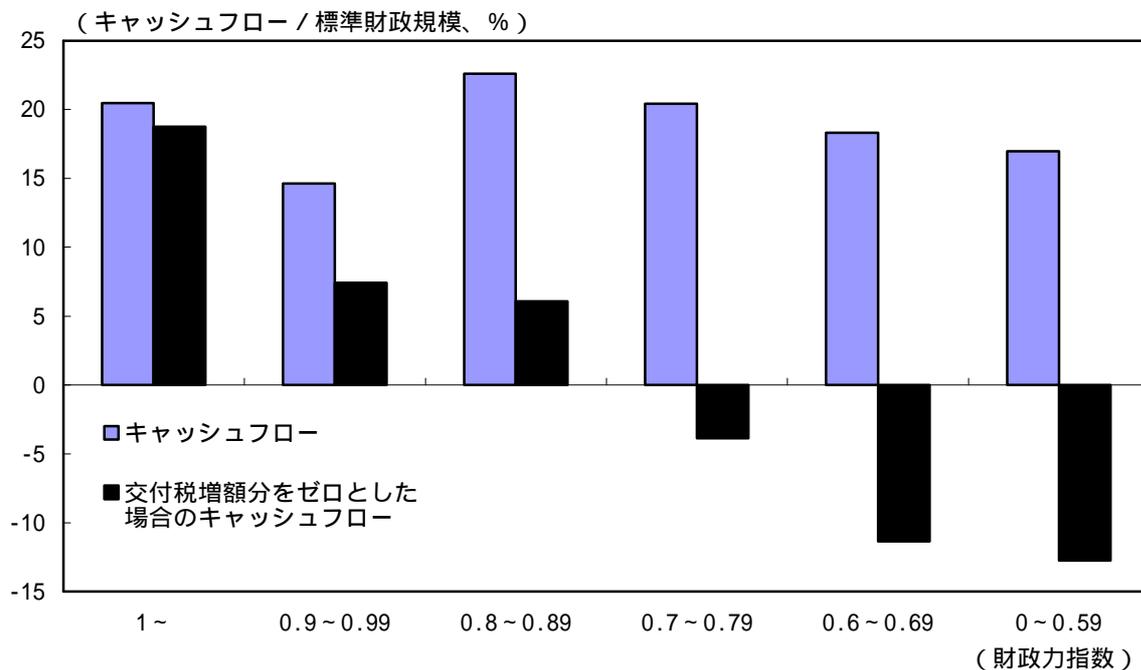
## 地方交付税増額のインパクト

- 交付税増額を行なわなかった場合のキャッシュフロー -

### ( 1 ) 都道府県



### ( 2 ) 市



#### ( 計算方法 )

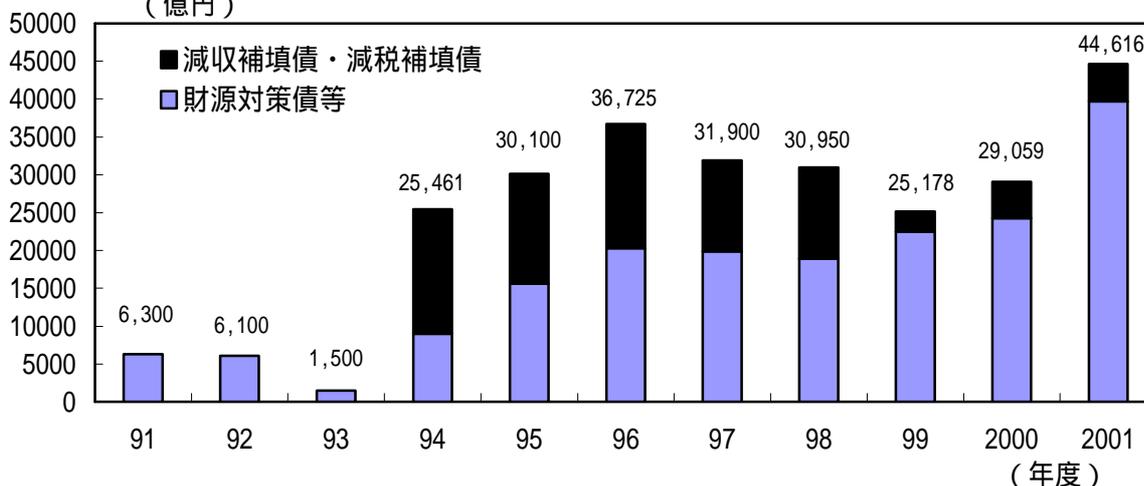
1998年度キャッシュフローから交付税増額分(2000年度)を控除した試算値である。  
 「地方財政対策」による地方交付税増額分がゼロとなった場合、地方交付税を標準財政規模対比19.5%カットする必要がある。  
 その場合の各自治体への影響額は補論1の を参考に以下のように算出する。  
 ( 各自治体のキャッシュフロー減少額 ) =  $\text{Min}(\text{地方交付税}, \text{標準財政規模} \times \text{ )}$   
 は、全自治体のカット額がマクロの交付税カット額(標準財政規模対比19.5%  
 都道府県・市で8.8兆円)と一致する比率である(ここでは29.7%となった)。  
 なお、この試算は町村を含まないため、カット率が幾分過大評価となっている。

## 財源支援策(2) 地方債への交付税措置

地方自治体に地方債を増発させ、将来、その元利償還金に交付税措置することを約束する

### (1) 補助事業・減収補てん向け(計画額)

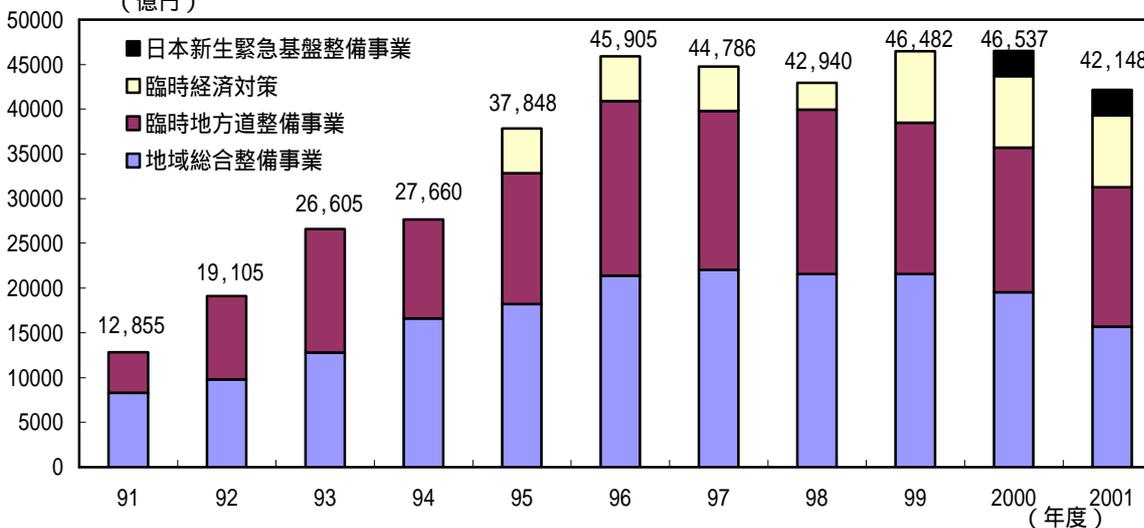
(億円)



(資料) 参議院予算委員会調査室編「財政関係資料集」平成10年度、平成13年度

### (2) 単独事業向け(計画額)

(億円)



(資料) 「地方債統計年報」「月刊 地方財政」2001年3月号

### (3) キャッシュフローへのインパクト(都道府県・市町村合計)

現時点では小さいが、将来のコミットメントとして影響大

(単位 億円)

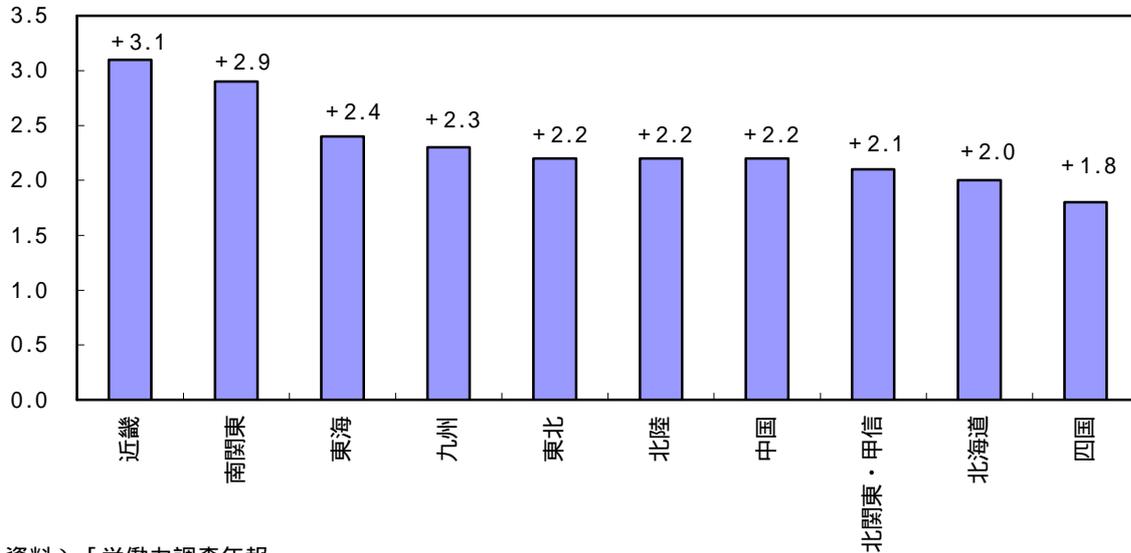
	91年度	95年度	2000年度	91年度	2000年度	増加率(%)
交付税措置額(A)	32,275	39,145	63,888	31,613	97.9	
標準財政規模(B)	464,844	488,161	539,256	74,412	16.0	
構成比(A/B:%)	6.9	8.0	11.8	42.5		

(注) 2000年度の標準財政規模は推計値

### 公共投資を用いた景気安定化 ( 1 )

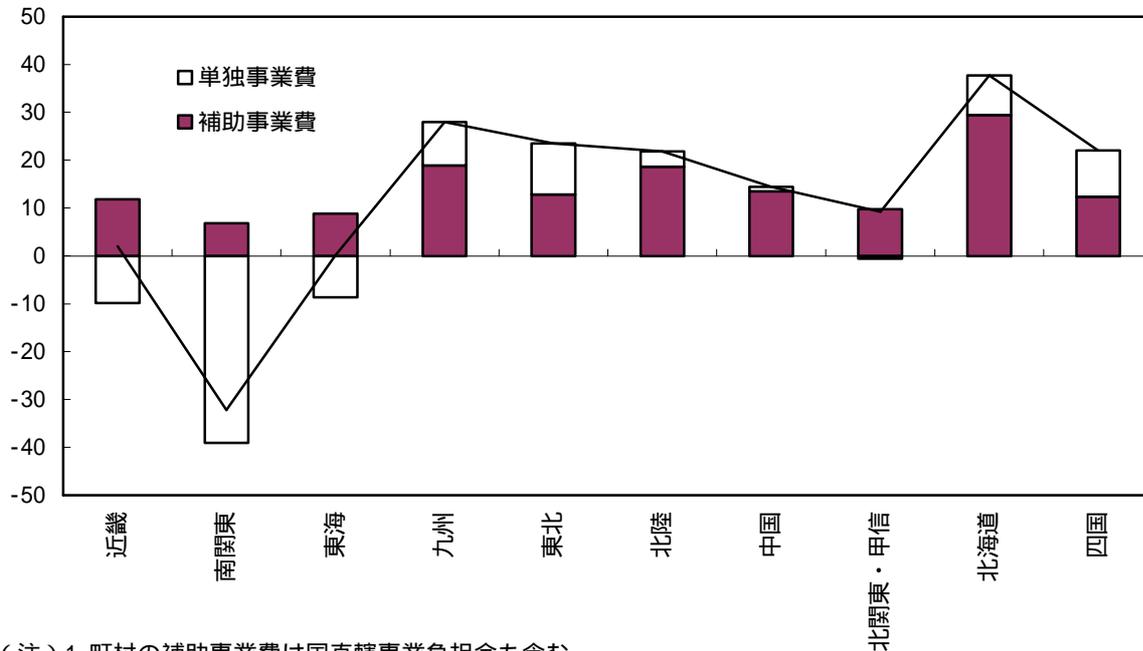
失業率が上昇している地域(南関東)で公共投資が大幅減少  
地域間の景気平準化には役立っていない

( 1 ) 完全失業率の上昇幅 ( 91 99年 ) ( 全国平均 + 2.6% )



( 資料 ) 「労働力調査年報」

( 2 ) 補助事業・単独事業の寄与度 ( 91 99年度 ) ( 都道府県・市町村合計 )



( 注 ) 1. 町村の補助事業費は国直轄事業負担金も含む。  
2. 分類は以下の通り。

- |     |                          |        |                   |
|-----|--------------------------|--------|-------------------|
| 北海道 | 北海道                      | 東北     | 青森・岩手・宮城・秋田・山形・福島 |
| 南関東 | 埼玉・千葉・東京・神奈川             | 北関東・甲信 | 茨城・栃木・群馬・山梨・長野    |
| 北陸  | 新潟・富山・石川・福井              | 東海     | 岐阜・静岡・愛知・三重       |
| 近畿  | 滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良・和歌山       | 中国     | 鳥取・島根・岡山・広島・山口    |
| 四国  | 徳島・香川・愛媛・高知              |        |                   |
| 九州  | 福岡・佐賀・長崎・熊本・大分・宮崎・鹿児島・沖縄 |        |                   |

( 資料 ) 「都道府県決算状況調」「市町村別決算状況調」

## 公共投資を用いた景気安定化(2)

交付税措置付き地方債(単独事業債)の減少  
補助事業でも農水・教育向けで大幅な減少



投資案件の枯渇が原因か？

### (1) 単独事業債の計画と実績の推移

地域総合整備事業債(スポーツ施設・観光センターなど「箱物」投資向け) (億円)

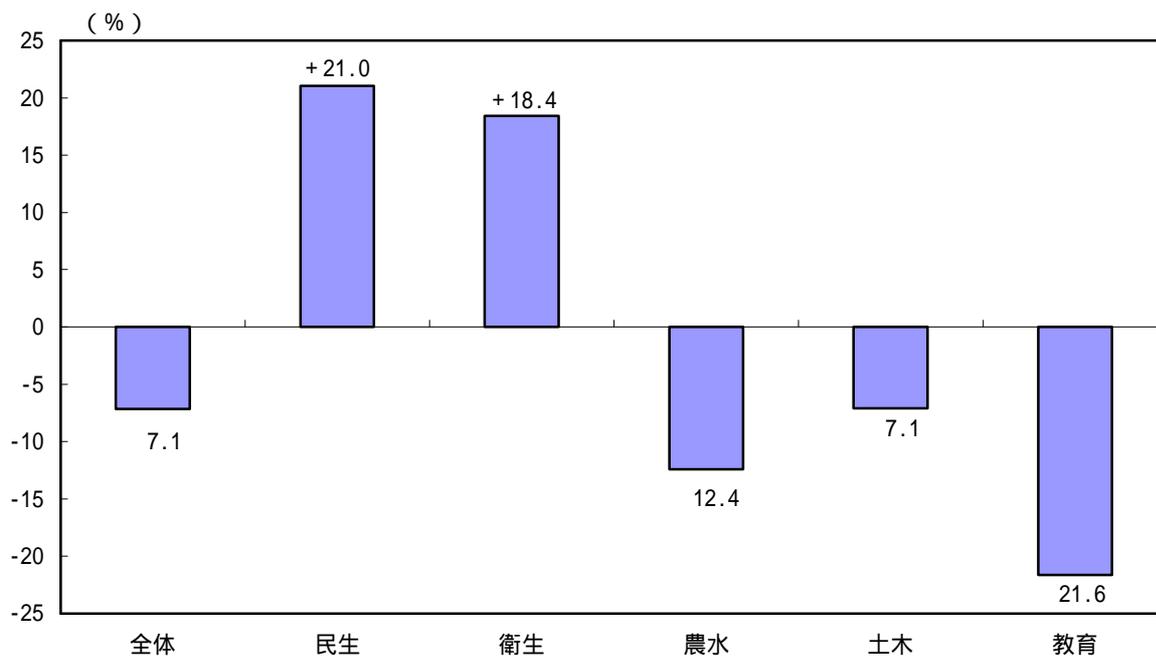
年度	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
計画額	12,805	16,620	18,215	21,413	22,036	21,595	21,595	19,543	15,673
実績額	18,778	18,088	18,861	18,725	16,695	14,622	12,548		
消化率(%)	146.6	108.8	103.5	87.4	75.8	67.7	58.1		

臨時地方道整備事業債(地方で「緊急に整備すべき」道路向け)

年度	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
計画額	13,800	11,040	14,633	19,492	17,750	18,345	16,887	16,144	15,625
実績額	16,321	17,444	19,198	23,575	21,019	20,877	16,718		
消化率(%)	118.3	158.0	131.2	120.9	118.4	113.8	99.0		

(資料) 地方債統計年報 平成11年版、12年版 「月刊 地方財政」2001年3月号

### (2) 補助事業の事業別増減率(95-99年度:都道府県・市町村純計ベース)

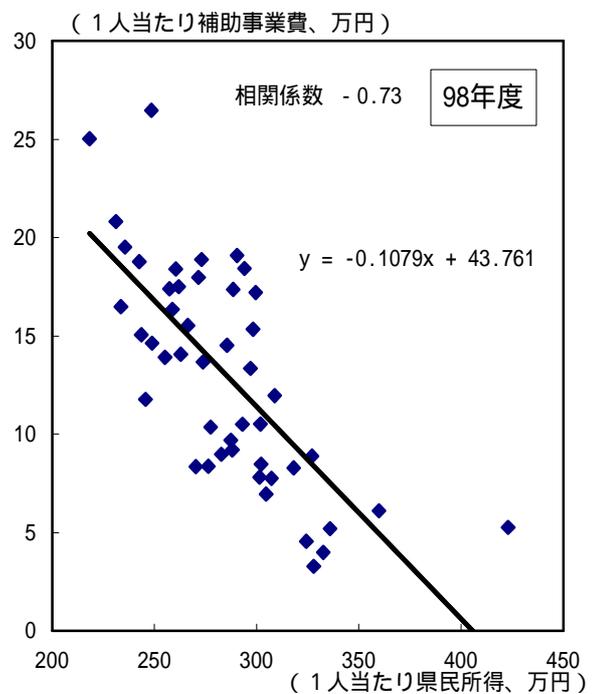
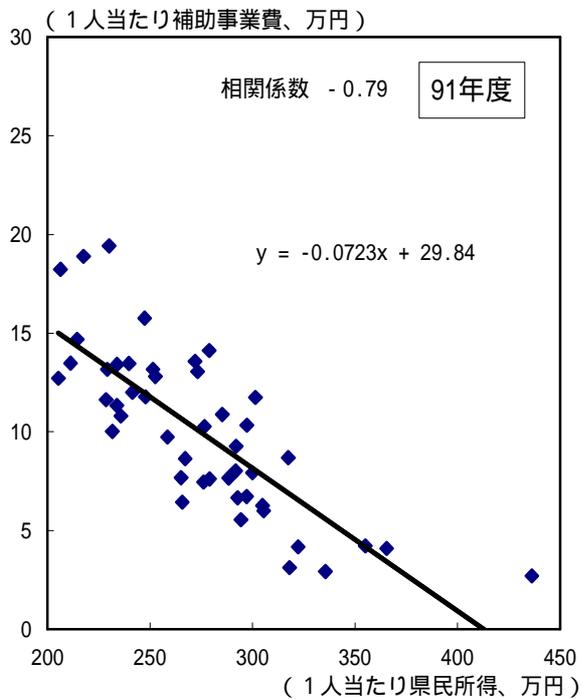


(資料) 「地方財政白書」

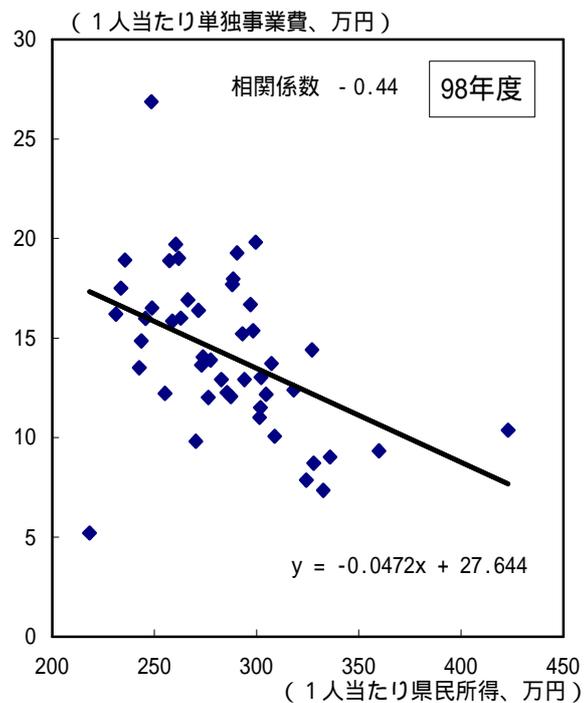
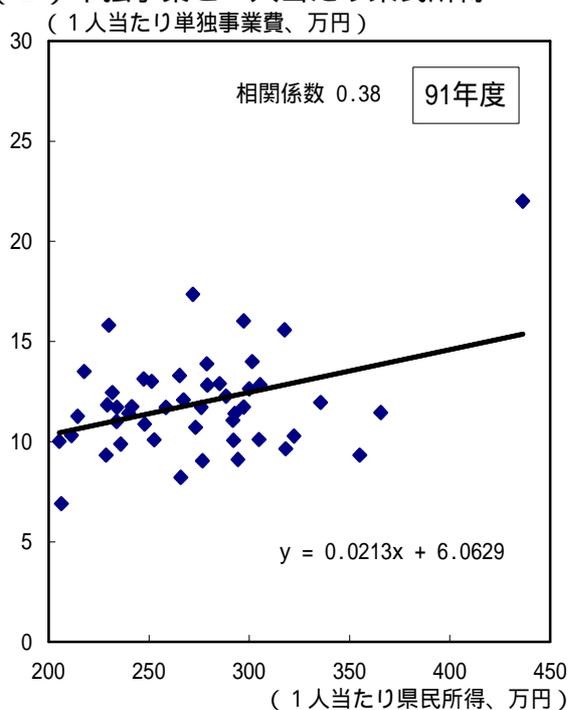
## 公共投資を用いた所得再分配の強化 ( 1 )

大都市圏の単独事業の大幅減少により、補助事業のみならず  
単独事業も所得再分配的な性格に変化

### ( 1 ) 補助事業と 1 人当たり県民所得



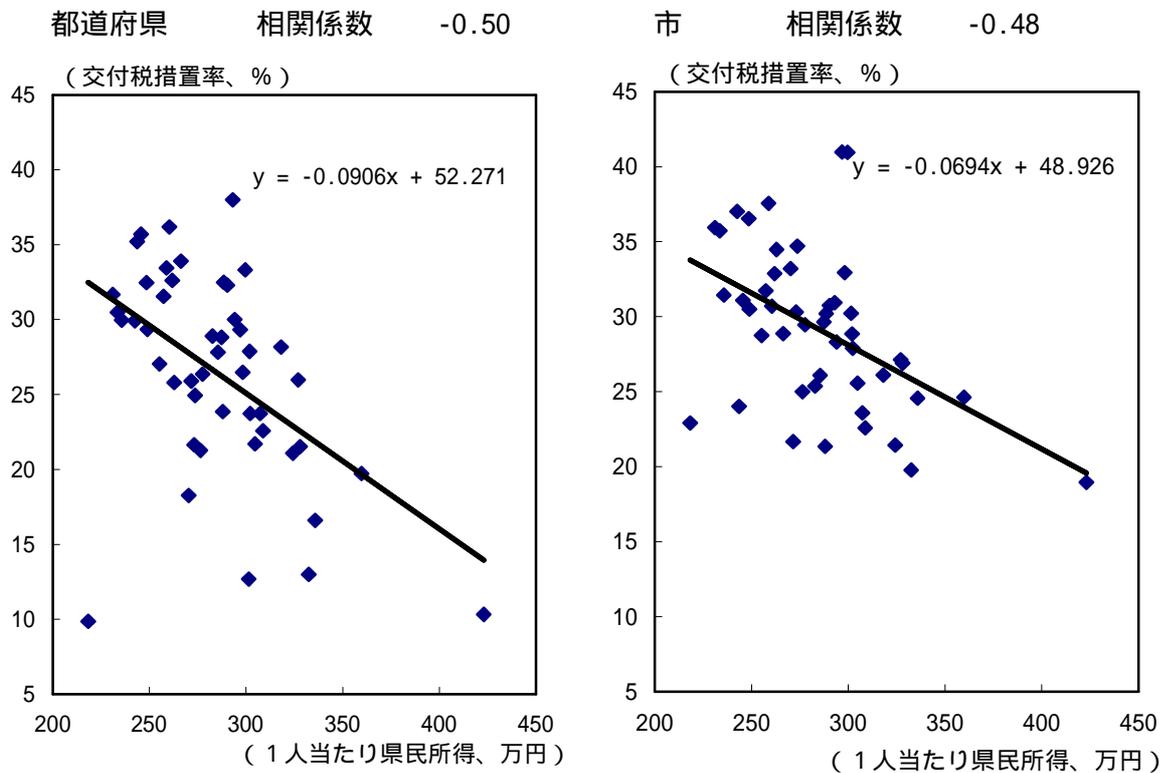
### ( 2 ) 単独事業と 1 人当たり県民所得



( 資料 ) 「 県民経済計算年報 」 「 地域経済総覧 」 「 都道府県決算状況調 」 「 市町村別決算状況調 」  
( 注 ) ( 2 ) 91年度は東京都を除く相関係数は0.10となる。

## 公共投資を用いた所得再分配の強化 ( 2 )

交付税措置と 1 人当たり県民所得 ( 99 年度 )



( 注 ) 交付税措置率は 99 年度、 1 人当たり県民所得は 98 年度のデータ。  
市については都道府県別に集計している。交付税措置率の算出は補論 2 参照。

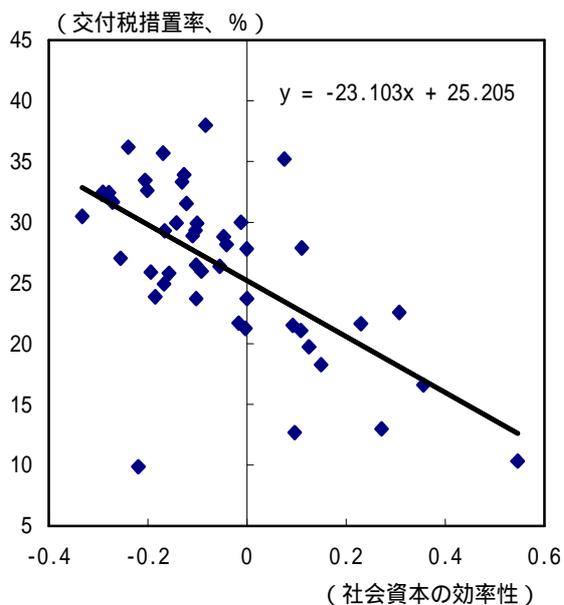
( 資料 ) 調査統計局経済分析 G ( 別所 ) 調・経分第 9 号「地方債制度の問題点について」 2000 年 11 月

## 公共投資の効率性の低下

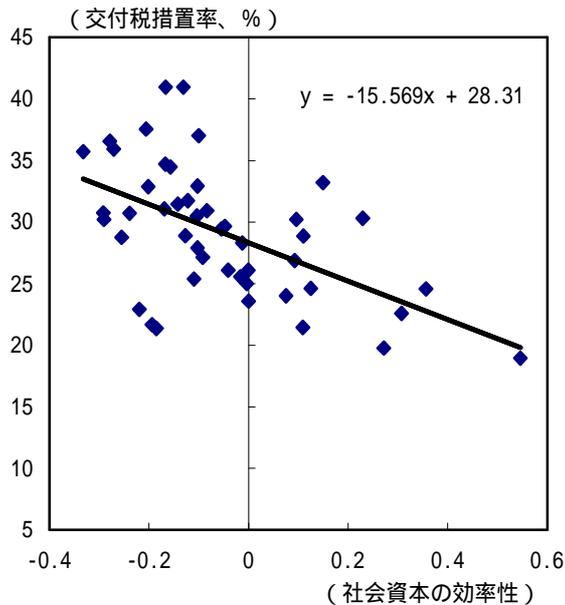
1人当たり公共投資額と社会資本の効率性は負の相関をもち、またその傾向は強まっている。

### ( 1 ) 社会資本の効率性と交付税措置

都道府県 相関係数 -0.64



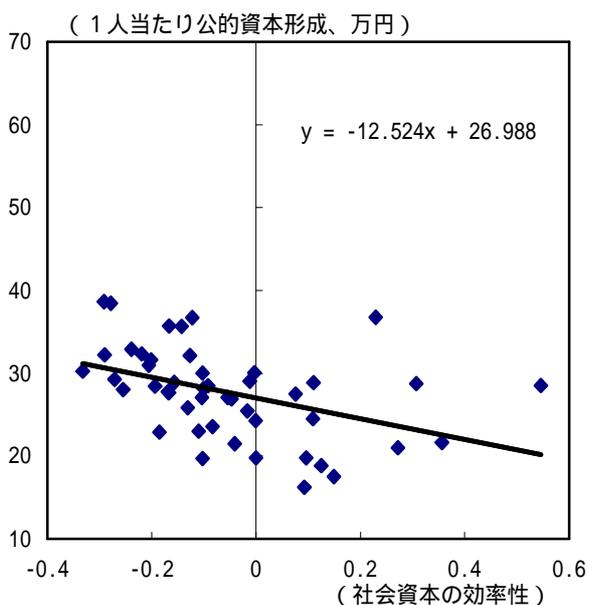
市 相関係数 -0.54



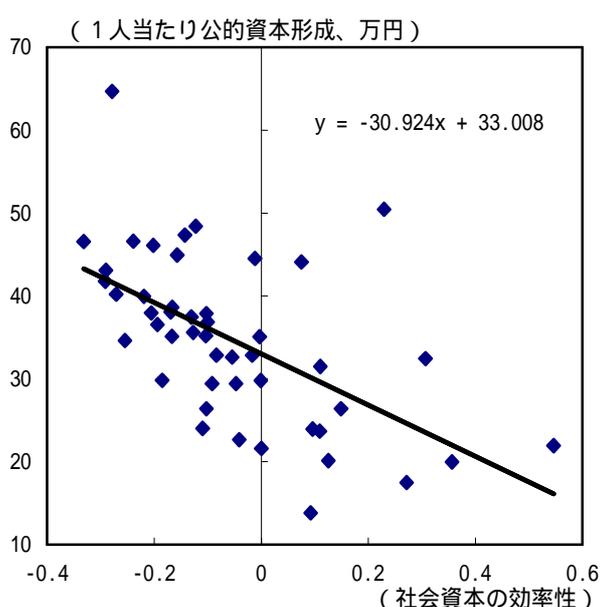
( 注 ) 交付税措置率は99年度、社会資本の効率性は96～98年度の推計値。  
市については都道府県別に集計している。  
交付税措置率、社会資本の効率性の算出については補論2参照。

### ( 2 ) 社会資本の効率性と公共投資

91年度 相関係数 -0.43



98年度 相関係数 -0.57



( 資料 ) 調査統計局経済分析G(別所) 調・経分第9号「地方債制度の問題点について」2000年11月

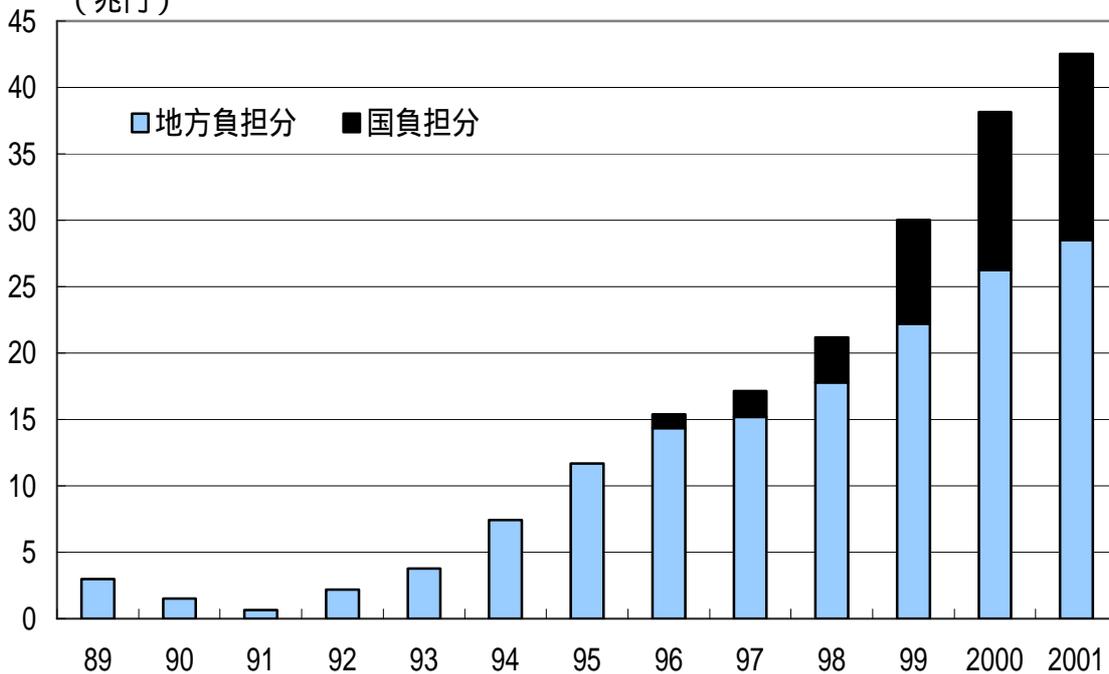
## 増大する「負担感なき」財政赤字

交付税特会借入・地方債に対する交付税措置の残高が、  
地方自治体の認識がないまま急増

	91年度末	96年度末	99年度末	2001年度末
交付税特会	1兆円	15兆円	30兆円	43兆円
交付税措置	26兆円	53兆円	67兆円	n.a.
計	27兆円	68兆円	97兆円	n.a.

### ( 1 ) 地方交付税特別会計借入金の推移

( 兆円 )



( 注 ) 1. 全て年度末の値。

2. 2000年度末は補正後見込み、2001年度末は当初予算ベース。

( 年度 )

( 資料 ) 「地方財政要覧」「平成13年度地方財政計画」

### ( 2 ) 地方債に対する交付税措置必要額(該当する地方債残高×交付税措置率)の推移 残高が把握可能な地方債からの粗い試算

単位 兆円

	91年度末	96年度末	97年度末	98年度末	99年度末	増加額	
						91	99年度
財源対策	7.8	18.8	21.8	24.9	26.2	18.5	
補助事業	5.0	6.5	6.6	6.7	6.6	1.6	
単独事業	1.4	10.5	11.5	12.4	13.2	11.8	
災害関係	1.1	1.3	1.3	1.2	1.2	0.1	
地域対策	1.9	2.2	2.2	2.3	2.3	0.5	
公営企業	9.0	14.1	15.1	16.3	17.2	8.2	
合計	26.2	53.4	58.6	63.7	66.9	40.7	

( 資料 ) 「地方財政統計年報」

( 図表 2 3 参考 )

**将来交付税措置が必要な地方債残高 ( 99年度末現在 )**  
**残高が把握可能な地方債残高を用いた試算 ( 一部残高は推計値 )**

単位 億円

種類	地方債名称	交付税措置率	残高	交付税必要措置額
( 公債費として交付税措置されるもの )			346,226	294,434
財源対策	財源対策債 ( 臨時公共事業債 )	80%	138,546	110,837
	減収補てん債	75 ~ 80%	56,181	43,540
	減税補てん債	100%	57,536	57,536
	臨時税収補てん債	100%	13,382	13,382
	臨時財政特例債	100%	33,066	33,066
	地域財政特例対策債	100%	482	482
災害関係	補助災害復旧事業債	95%	11,013	10,462
	単独災害復旧事業債	47.5%	3,937	1,870
地域対策	過疎対策事業債	70%	24,076	16,853
	辺地対策事業債	80%	5,068	4,054
	地域改善対策特定事業債	80%	2,939	2,351
( 事業費補正で交付税措置されるもの )			774,574	374,417
財源対策	公共事業等臨時特例債	100%	3,566	3,566
補助事業	義務教育施設整備事業債	60%	54,016	32,410
	一般廃棄物処理事業債	50%	43,463	21,732
	厚生福祉施設整備事業債	50%	24,698	12,349
単独事業	地域総合整備事業債	30 ~ 55%	114,243	48,553
	臨時地方道整備事業債	30 ~ 55%	152,786	64,934
	臨時河川等整備事業債	30 ~ 55%	22,338	9,494
	臨時高等学校等整備事業債	40%	14,271	5,708
	臨時経済対策事業債	45%	8,279	3,726
公営企業	下水道事業債	50%	302,020	151,010
	病院事業債 ( 密度補正による )	60%	34,894	20,936
合計			1,120,800	668,852

( 説明 )

- ・ 財源対策債 : 「地方財政対策」で財源不足分を補うために発行された地方債 ( 補助事業、直轄事業の地方負担に充当 )
- ・ 減収補填債 : 景気の落ち込みによる地方税の減収分を補填する地方債
- ・ 減税補填債 : 94 ~ 96年度、98年度以降の地方税の減税分を補填する地方債
- ・ 臨時税収補填債 : 97年度に行われた消費税増税は、納税までタイムラグがあったため、その分を穴埋めする地方債
- ・ 臨時財政特例債・同対策債 : 国の補助金カットに伴う地方の負担増を穴埋めするための地方債 ( 85年度以降 )

( 注 ) ( 交付税必要措置額 ) = ( 残高 ) × ( 交付税措置率 ) で算出。

交付税措置率に幅がある地方債は中心値 ( 30 ~ 55% なら 42.5% ) を採用している。

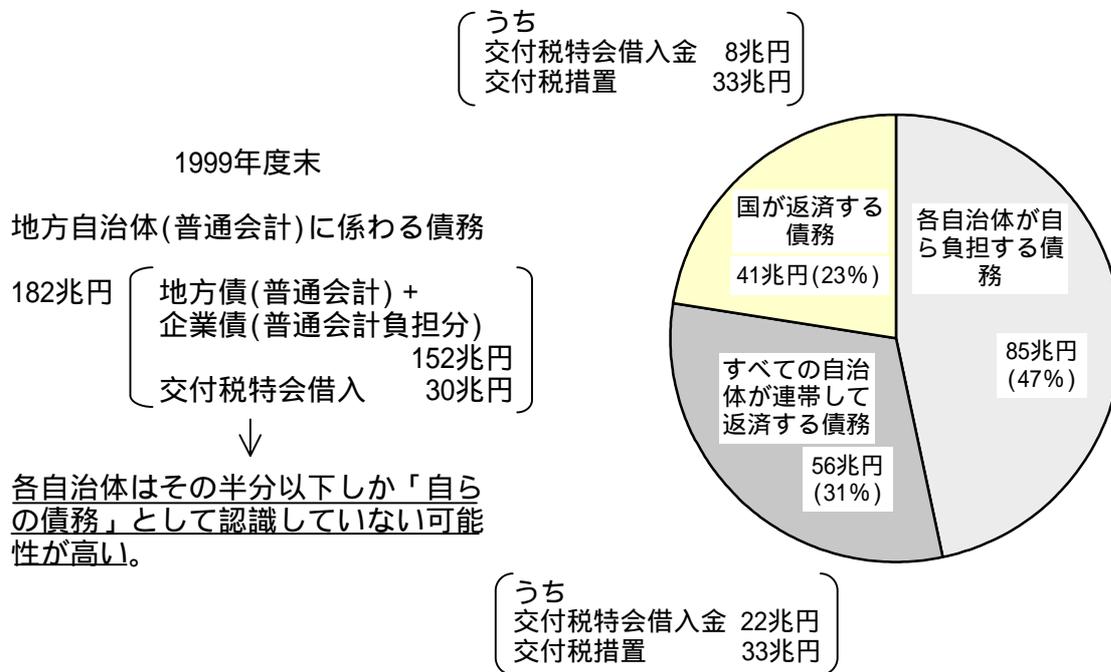
スクリーン部分の一部は推計値である。

( 資料 ) 「地方財政統計年報」「地方財政要覧」「都道府県決算状況調」

## 交付税特会借入・交付税措置が財政規律に与える歪み ( 1 )

通常の財政赤字とは異なる 2 つの弊害が存在

債務を保有する主体と最終的に負担する主体が異なるため、最終的な負担者である地方自治体が当該債務を自らの財政赤字と認識していない可能性が高い。  
そのため各自治体の財政健全化の取り組みが遅れてしまう。

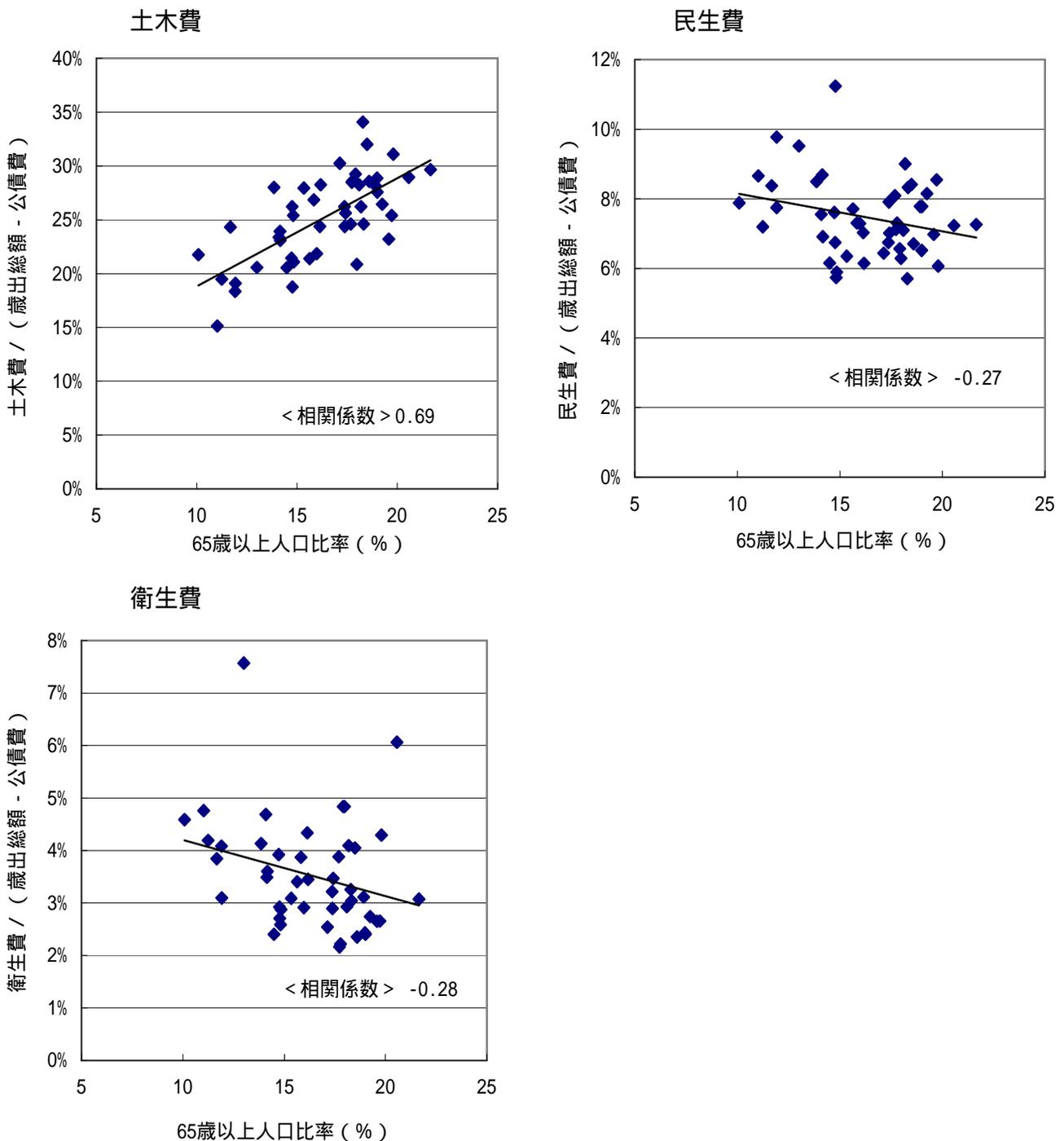


## 交付税特会借入・交付税措置が財政規律に与える歪み(2)

交付税特会借入・交付税措置は、すべての自治体が連帯して返済するないしは国が返済する債務であるため、個々の自治体にとっては、過大な公共投資を行ない、財政赤字を増加させるのが最適な行動となる。

また、交付税措置が付与される歳出(土木費)が過大となり、交付税措置がない歳出(民生費、衛生費<社会福祉関連支出>)が過小となるなど、異なる歳出項目の間でも歪みが生じてしまう。

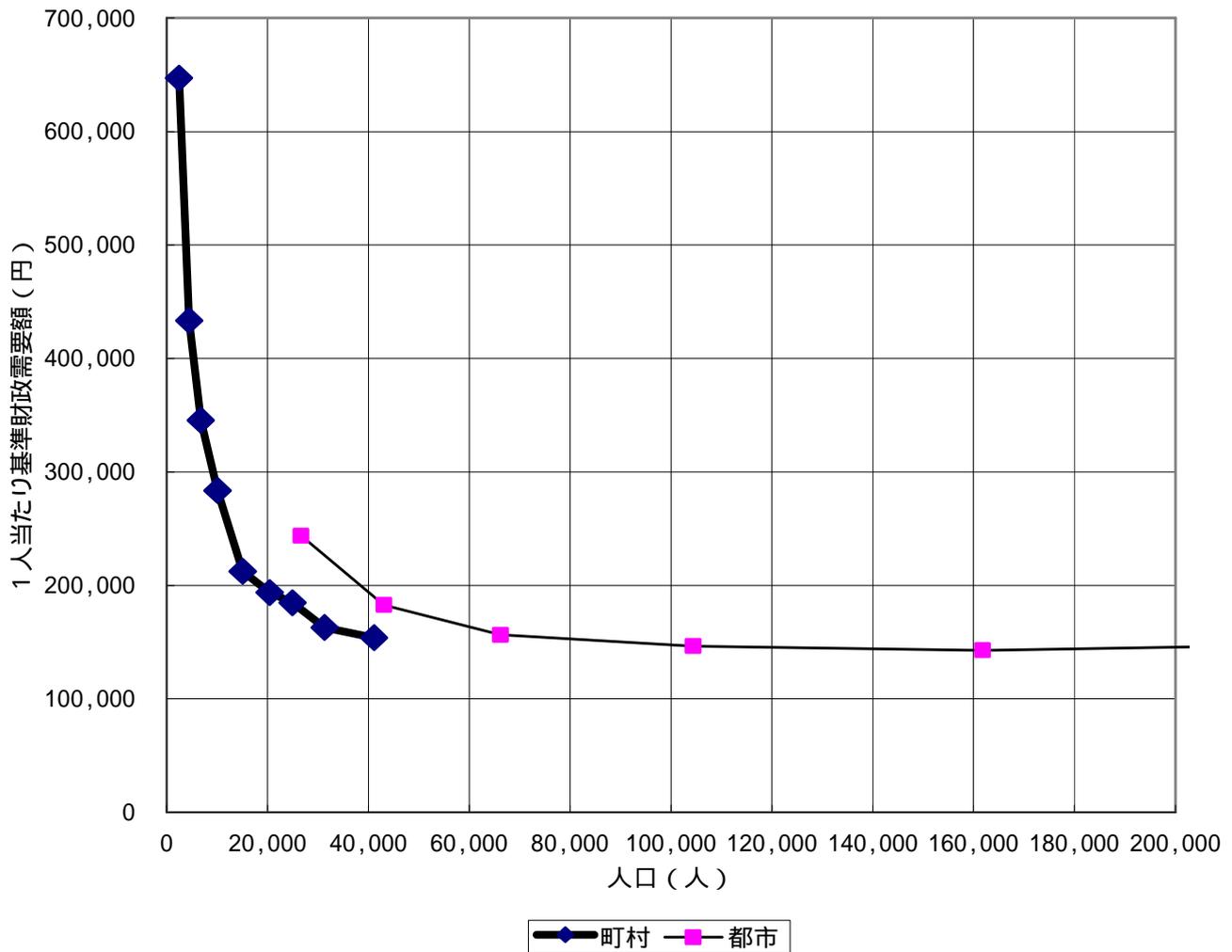
### (1) 都道府県の目的別歳出シェアと65歳以上人口比率



(注) 65歳以上人口比率は1995年度、その他は1998年度。

(資料) 「国勢調査報告」「都道府県決算状況調」

## 地方自治体の人口と1人当たりの基準財政需要額との関係(97年度)



(資料) 地方財政調査研究会「類似団体別市町村財政指数表(平成11年3月)」  
同指数表では都市および町村を人口と第2次、3次産業就業者比率で区分している。各人口区分ごとに最も自治体数が多い類型を選定してグラフに載せている。

(町村)	人口	第2次・3次産業就業者比率
0 - 1	3500人未満	65 ~ 75%
- 2	3500 ~ 5500人	75 ~ 85%
- 2	5500 ~ 8000人	75 ~ 85%
- 2	8000 ~ 13000人	75 ~ 85%
- 3	13000 ~ 18000人	85%以上(3次55%未満)
- 4	18000 ~ 23000人	85%以上(3次55%以上)
- 3	23000 ~ 28000人	85%以上(3次55%未満)
- 4	28000 ~ 35000人	85%以上(3次55%以上)
- 4	35000人以上	85%以上(3次55%以上)
(都市)		
0 - 1	35000人未満	85%未満(3次50%以上)
- 2	35000 ~ 55000人	85 ~ 95%(3次55%未満)
- 4	55000 ~ 80000人	95%以上(3次65%未満)
- 4	80000 ~ 130000人	95%以上(3次65%未満)
- 4	130000 ~ 230000人	95%以上(3次65%未満)
- 5	230000 ~ 430000人	95%以上(3次65%以上)
- 5	430000人以上	95%以上(3次65%以上)