



日本銀行ワーキングペーパーシリーズ

地方財政の現状と今後の展望

肥後 雅博*

masahiro.higo@boj.or.jp

No.05-J-12
2005年7月

日本銀行
〒103-8660 日本橋郵便局私書箱 30号

* 調査統計局経済分析担当

日本銀行ワーキングペーパーシリーズは、日本銀行員および外部研究者の研究成果をとりまとめたもので、内外の研究機関、研究者等の有識者から幅広くコメントを頂戴することを意図しています。ただし、論文の中で示された内容や意見は、日本銀行の公式見解を示すものではありません。

なお、ワーキングペーパーシリーズに対するご意見・ご質問や、掲載ファイルに関するお問い合わせは、執筆者までお寄せ下さい。

商用目的で転載・複製を行う場合は、予め日本銀行情報サービス局までご相談ください。転載・複製を行う場合は、出所を明記してください。

地方財政の現状と今後の展望*

肥後 雅博[#]

2005年7月

【要 旨】

日本の地方財政システムにおいては、相対的に所得水準の低い地方圏の自治体に対して、多めの額の財源保障が行われることを通じて、実質的には地域間の所得再分配の機能が強く働いてきた。こうした財源保障と所得再分配の機能は、1990年代を通じて強化されてきたが、2000年度以降は、財政事情の悪化から地方交付税が大幅に減少しており、こうした機能は縮小に転じている。これを受けて地方自治体では、公共投資の大幅削減など歳出カットを進めているが、高齢化を受けた社会保障関連支出の増大や人件費の高止まりから、歳出削減は十分には進んでおらず、地方圏の自治体の財政状況は逼迫の度合いを強めている。

また、現在、地方自治体の税財政制度を包括的に見直す「三位一体改革」の動きが具体化している。この「三位一体改革」は、とりわけ地方交付税制度の改革および市町村合併の進捗を通じて、中長期的には、資源配分の効率性を改善させるとともに、地方圏に対する所得再分配の度合いを、さらに一定程度弱めるインパクトを持つと予想される。

* 本稿の作成にあたっては、データの入手・加工・分析・図表作成に亘って、山岡理恵さん（日本銀行調査統計局）ならびに荒井千恵さん（同）の多大な協力を得た。お二人の尽力がなければ本稿が完成することはなかっただろう。心から感謝を申し上げます。また、日本銀行の多くのスタッフから有益なコメントを得た。この場を借りて感謝の意を表したい。もちろん、あり得べき誤りはすべて筆者に属する。なお、本稿で述べられている内容や意見は筆者個人に属するものであり、日本銀行および調査統計局の公式見解ではない。

[#] 日本銀行調査統計局経済分析担当 e-mail:masahiro.higo@boj.or.jp

【目次】

1. はじめに	1
2. 地方財政のしくみ	2
(1) 地方財政における財源移転の背景	2
(2) 国庫支出金による財源保障	3
(3) 地方交付税による財源保障	3
(4) 地方交付税・国庫支出金による所得再分配効果	4
(5) 地方債による財源保障	5
(6) 政府支出がもつ所得再分配効果	6
(7) 国際比較	7
3. 2000年以降の地方財政の変化 - 財源保障縮小が与えるインパクト -	8
(1) 地方交付税削減による財源再分配効果の縮小	8
(2) 財源再分配縮小の要因	8
(3) 財源の再分配効果縮小が歳出に与えるインパクト	9
(4) 公共投資の大幅減少とそのインパクト	10
(5) 社会保障関連支出の増大	11
(6) 人件費の重荷	12
(7) 公債費増加のインパクト	12
(8) 地方圏で厳しさを増す財政状況	13
4. 地方の税財政改革「三位一体改革」が与えるインパクト	14
(1) 地方財政制度の問題点	14
(2) 地方の税財政改革「三位一体改革」の目標	15
(3) 国庫補助負担金(国庫支出金)改革の動き	16
(4) 税源移譲が所得再分配に与えるインパクト	17
(5) 地方交付税改革・市町村合併の動き	18
(6) 地方財政計画・地方交付税改革に向けて	19
補論1 『類似団体別市町村財政指数表』による規模別市町村の分析	21
補論2 交付税措置額の試算方法	22
補論3 主要な財政指標について	24

1 . はじめに

日本では、教育、福祉、警察などにみられるように、公的サービスの多くを地方自治体が供給している。このため、GDPに占める公的支出のシェアをみると地方自治体は国を大きく上回っている¹（図表 1(1)）。このように資源配分において地方財政が果たしている役割は極めて大きい。さらに国は、相対的に所得水準の低い地方圏の自治体に対して大きな額の財源移転を行っており、地方財政は所得再分配においても大きな役割を果たしている。

こうした地方財政の役割は、1990年代を通じて強化されてきた。景気対策の実施による公共投資の増額、それを支える国から地方への財源移転を通じて、国による地方圏への所得再分配は一段と強められたと指摘されている（林[2004]、肥後・中川[2001]）。実際、1990年代後半には、国の財源移転による再分配効果の小さい東京都や大阪府など大都市圏の自治体が、地方税収の減少によって財政危機に陥った一方で、所得水準が低い地方圏の自治体の財政状況は相対的には恵まれた状況となっていた。

もっとも、2000年度以降、国は公共投資を中心に歳出削減を進めており、その影響が地方自治体にも及んでいる。そうしたなか、これまで大きな財源移転を受けてきた地方圏の地方自治体が深刻な財政悪化に見舞われるケースが増加している。こうした状況変化は、これまで地方財政が果たしてきた所得再分配機能に変化が生じていることを示唆している。

また、1990年代における地方財政の規模拡大は、地方自治体が行う資源配分の効率性に対する議論を高めることとなった。住民密着で質の高い行政サービスを実現するためには、地方分権を進めて国の関与を縮小し、地方自治体に財源と権限を付与するのが望ましいとの主張が強まっている。一方で、過度な財源保障の結果、地方自治体の歳出は非効率なまま肥大化しており、それが国と地方の財政赤字拡大に拍車をかけているとの批判も高まっている。こうした異なる2つの立場からの批判に対応すべく、地方自治体の税財政制度を包括的に見直す「三位一体改革」が具体化してきている。「三位一体改革」に伴う国庫補助負担金改革、国から地方への税源移譲および地方交付税の見直しは、今後、地方財政にどのようなインパクトを与えるのか、地方圏への所得再分配や資源配分の効率性に変化をもたらすのか、その影響に高い関心が集まっている。

¹ SNAの一般政府支出（社会保障基金を除く）に占める地方政府のシェアをみると日本は75%（2002年度）に達する。この値はドイツ（82% < 1997年 >）に次ぐ水準であり、米国（65%）、イギリス（37%）、フランス（42%）を大きく上回っている。

本稿では、以上のような問題意識に沿って、地方財政の最近の変貌について分析する。まず、2節では、国による地方への財源保障と地方圏への所得再分配がどのような手段で行われているのか、どの歳出分野を通じて実現しているのか、そのメカニズムを明らかにする。3節では、1990年代に強化された地方圏への所得再分配が、2000年度以降どのように変化しているのか、そうした変化がどのような要因によって生じているのか、大都市圏と地方圏との地域間格差にどのようなインパクトをもたらすのか、について分析を行う。4節では、地方財政制度がもつ問題点を資源配分の効率性の観点から整理する。次に、近年具体化している「三位一体改革」が資源配分の効率性や所得再分配に与える影響を、国庫補助負担金改革、国から地方への税源移譲、地方交付税の見直し、の項目ごとに展望する。併せて、急速に進展している市町村合併がもたらすインパクトについて分析する。

2．地方財政のしくみ

2節では、地方財政のしくみを概観するとともに、国による地方自治体への財源保障と地方圏への所得再分配の実態を明らかにする。

(1) 地方財政における財源移転の背景

地方自治体の歳出規模は国を大きく上回る一方で、租税収入をみると、地方税は国税の7割程度に止まっている。そのため、地方自治体は恒常的に財源不足となっており、不足分を補うために国から地方への財源移転が不可欠となっている(図表1(2))。また、人口1人あたりの地方税収をみると、最も多い東京都と最小の沖縄県との税収格差が3倍に達する²(図表2)など、経済力格差を反映して地域間の税収格差が非常に大きい。そのため、地方圏の自治体が必要とする財源を確保するために、地域間の税収格差を平準化する必要も生じてくる。地方財政では、国庫支出金、地方交付税、地方債³の3つの手段を用いて、国から地方への財源移転を行うとともに地域間の財政力格差を平準化している。

² ここでの地方税収とは、「都道府県の税収」と「当該都道府県に属する市町村の地方税収を都道府県別に集計した税収」とを合算したものである。地域間の税収格差を生む最も大きな要因は、法人2税(法人住民税と法人事業税)の税収格差である。そのため、東京都と埼玉県の格差は2倍に達するなど、企業の多寡により大都市圏内部でも大きな税収格差が存在する。

³ 地方債は、本来、負担を将来に繰り延べる手段であり、国から地方への財源移転手段ではない。もっとも、地方債の元利償還費に交付税措置等の国の財源保障が付与されていることから、将来時点で国から地方への財源移転を約束する手段として、地方債を位置づける。

(2) 国庫支出金による財源保障

国庫支出金は、特定の行政経費に充当することを条件に国から交付される特定財源である。用途が限定されている点、自治体の財政力の如何によらず必要額が交付される点が地方交付税とは異なる。2004 年度の国庫支出金は 20.4 兆円に達しており、分野別では、社会保障関係 (11.7 兆円) が 6 割弱、公共事業関係 (4.8 兆円) が 2 割強、教育関係 (2.9 兆円) が 1 割強を占めている (図表 3(1))。

もっとも、国庫支出金として交付されるのは、補助対象事業の必要経費の一部に止まることから、残る部分を地方自治体が自らの財源で負担する必要がある。例えば、生活保護の場合、国は必要経費の 75% を交付し、残る 25% を地方自治体が負担している (図表 3(2) -)。さらに、ナショナルミニマムを構成する公的サービスであるにもかかわらず、国庫支出金が交付されずに地方自治体が財源を全額負担している事業もある。警察や消防がその典型である (図表 3(2) -)。

このように国庫支出金だけでは、全ての国民にナショナルミニマムを保障できないため、地方交付税を用いて地方自治体に対して極めて広範囲の財源保障を行うことが必要⁴となっている。

(3) 地方交付税による財源保障

地方交付税⁵は、用途の制限がない一般財源であり、地方税と同様に支出の自由度が高い。国の予算編成時に総務省が作成する「地方財政計画」においては、地方自治体が標準的水準の行政サービスを実現できるように、国庫補助事業だけではなく地方単独事業を含めた地方財政全体の標準的な歳出額、歳入額を見積もっている。地方交付税の総額は、「地方財政計画」における財源不足額 (歳出額から地方税、国庫支出金、地方債等による標準的な収入を控除したもの) を、原則として全額補填するように決定される (図表 4(1))。

一方、地方交付税の財源として、国の一般会計から交付税及譲与税配付金特別会計 (以下、交付税特会と略) に繰り入れられる金額は、国税収入の一定割合 (交付税法定率分)⁶に法定されている。交付税法定率分は国税収入に比例することから、好況期に増加し、不況期に減少する。一方、「地方財政計画」における財源不足額は

⁴ 義務教育の教職員給与については、国が国庫支出金で必要額の 50% を交付し、残る 50% を地方が負担している。もっとも、給与以外の学校運営経費については国庫支出金が殆ど存在せず、地方自治体の一般財源が投入されている (教育費の 7 割を一般財源で負担)。このため、地方交付税による財源保障なしには義務教育を実施できないのが実情である。

⁵ 地方交付税の制度全般の解説書としては、岡本[1995]が優れている。

⁶ 所得税・酒税の 32%、法人税の 35.8%、消費税の 29.5%、たばこ税の 25% である。

好況期に小さくなり、不況期には拡大する。このように交付税法定率分は「地方財政計画」における財源不足額とは一致しないのが普通であり、最近では、交付税法定率分は財源不足額を大幅に下回っている。そのため、毎年国の予算編成において、その差額（財源不足額マイナス交付税法定率分）を穴埋めする措置「地方財政対策」が講じられている。

「地方財政対策」では、この差額の大半は、一般会計から交付税特会への繰入増額、交付税特会の借入金、で補填され、自治体に交付される地方交付税額を嵩上げしている。さらに残る分についても、自治体による赤字地方債・建設地方債の増発によって穴埋めされている（図表4(2)）。もっとも、赤字地方債⁷ならびに建設地方債⁸については、地方債の元利償還時に元利償還額の大半について地方交付税を加算する措置（交付税措置）が講じられており、自治体の実質的な負担はかなり小さい。以上のように、地方自治体に大きな負担感を与えることなく、交付税の嵩上げや地方債増発によって財源保障を行い、将来に負担を繰り延べている。

地方交付税の総額のほか、個別地方自治体への交付税配分ルールが、地方交付税による所得再分配の規模に大きな影響を与える。個別自治体に対する交付税額は、標準的な行政サービスを実施するために必要となる一般財源額（基準財政需要額）と地方税収額（基準財政収入額）の差額として算出される（図表4(3)）。地方交付税が交付されるのは、基準財政需要額が基準財政収入額を上回る財源不足のケースのみである。逆に、基準財政収入額が基準財政需要額を上回る場合には交付税が交付されない（図表5(1)）。この結果、地方交付税は財源の豊かな大都市圏の自治体には交付されない⁹一方で、相対的に財源の乏しい地方圏の自治体に対して大きな額が交付されるため、その所得再分配効果は非常に大きくなる（図表5(2)～(4)）。

（４）地方交付税・国庫支出金による所得再分配効果

次に、地方交付税や国庫支出金による国から地方への財源移転が、地域間の財政力格差をどの程度平準化しているかを、人口1人当たり財源額を基準にみてみよう。

⁷ 臨時財政対策債と呼ばれ、この地方債収入は一般財源であり、用途は自由である。

⁸ 財源対策債と呼ばれ、地方債の収入は公共事業のうち国庫補助事業（あるいは国の直轄事業）の地方負担分の財源として充当される（特定財源）。

⁹ 地方交付税の交付を受けていない富裕自治体は、住民の所得や地価水準が高い大都市圏（東京23区・武蔵野市など）、法人税収が大きい大企業城下町（愛知県豊田市など）、有名観光地のある市町村（長野県軽井沢町など）、原子力発電所、原子力関連施設のある市町村（青森県六ヶ所村など）に限定されている。地方交付税不交付の市町村（特別区も含む）が占める人口割合（図表5(3)(4)）をみると、東京都89%、神奈川県45%、愛知県36%に達する一方、19県でゼロ、10道府県で1%未満に止まる。このように不交付団体は大都市圏に偏在している。

「都道府県 + 市町村」合計の財源額を都道府県別にみると、地方税は相対的に県民所得の高い都府県で税収額が大きい。一方、地方交付税、国庫支出金は相対的に県民所得の低い道県で交付額が大きく、所得再分配的となっている（図表 6）。特に、所得再分配効果は国庫支出金よりも地方交付税の方が大きくなっている¹⁰。地方自治体が自由に使える財源である一般財源（地方税等と地方交付税の合計）ベースでも、地方交付税の強力な所得再分配効果により、地方税収の偏在の影響は完全に打ち消されている。

また、地方交付税の再分配効果を市町村の人口規模別に比較¹¹すると、人口が少ない零細な市町村に対してはより多くの地方交付税が交付され、一般財源が嵩上げされている（図表 7）。この嵩上げ効果は、人口 3.5 千人未満の零細な町村で特に大きい。人口の少ない市町村は所得の低い地方圏に多く存在することから、人口規模の小さな市町村に対して財源を優遇するしくみが、地域間の所得再分配効果をより大きなものとする要因となっている。

（ 5 ）地方債による財源保障

地方交付税、国庫支出金のほか、元利償還について財源保障が付与されている地方債発行も財源保障の重要な手段である。1990 年代以降、公共投資の財源ならびに「地方財政対策」における財源補填手段として地方債が増発され、その残高は 14 年間で約 3 倍に急増している（図表 8(1)）。

地方自治体が多額の地方債を発行できるのは、以下の 2 つの理由による。地方債の元利償還額は、ほぼ全額「地方財政計画」に計上され、マクロで財源保障される。すなわち、個別自治体にとっては、他の自治体と横並びに地方債を発行している限り、元利償還額は地方交付税でカバーされる。さらに、元利償還額のうち 5 割以上が、個別自治体の実際の元利償還額と紐付きで交付税が加算される（交付税措置）。この部分は 1 対 1 で財源保障されることから、平均水準を超えて地方債を発行する場合、例えば大規模な公共投資を行う場合の財源保障として効果的である。このように、交付税措置は公共投資に対する補助金として機能している（図表 8(2)）。

以上のことから、204 兆円に達する地方債務（2004 年度末見込み）のうち、交付税特会の借入金と交付税措置される債務を除いた地方債務 - 各自治体が自ら負担す

¹⁰ 図表 6 の散布図を比較すると、地方交付税のトレンド線の傾きは、国庫支出金におけるトレンド線の傾きよりも急であり、再分配効果は大きい。ちなみに、本稿の散布図で図示しているトレンド線は、すべて東京都を除く 46 道府県のデータから算出したものである。

¹¹ 市町村の人口規模別の分析は、総務省『地方財政白書』および地方財務協会『類似団体別市町村財政指数表』のデータを用いている。具体的なデータ利用方法については補論 1 を参照。

ると認識している債務 - は全体の35%(71兆円)程度に止まっており¹²⁾(図表8(3))、地方自治体の債務負担感は大幅に軽減されている。

地方債の元利償還に対する交付税措置額¹³⁾の地域別の配分状況を見ると、財政力が弱い地方圏の道県ならびに人口規模の小さい市町村に重点的に配分されている(図表9(1)(2))。特に零細な町村への交付税措置額が極めて大きい。元利償還の財源が交付税措置で保障されることを通じて、地方債が所得水準の低い地方圏への所得再分配の一翼を担っていることが分かる。

このほか、地方債のうち6割以上が財政融資資金特別会計や公営企業金融公庫などの財政投融資によって保有されており、地方債に占める財政投融資比率は町村では85%に達している(図表9(3))。このように財政投融資によって、人口の少ない零細自治体の資金繰り不安が小さいことも、地方債を用いた財源保障や所得再分配にとって有利な条件である。

(6) 政府支出がもつ所得再分配効果

次に歳出面の特徴をみていこう。都道府県別にみた1人当たりの政府支出額と1人当たりの県民所得とは負の相関を持っており、政府支出は所得再分配的である(図表10(1))。特に県民所得の低い県(高知、島根、沖縄)では、県民総支出に占める政府支出が4割を超えており、公的部門に対する依存度が非常に高い(図表10(2))。以上のように政府支出は、90年代において地域間の所得格差を縮小させる方向に働き続けてきたと考えられる(図表10(3))。

さらに人口1人当たり歳出額の性質別内訳を詳しくみてみよう。都道府県における歳出額の格差を財政力指数グループ別にみると、歳出額が少ない大都市圏のグループB1と地方圏のグループEとの格差のうち、51%が公共投資(普通建設事業費・補助事業、単独事業)の格差、20%が人件費の格差から生じている(図表11(1))。一方、町村の人口規模別の歳出格差をみると、人口3.5千人未満の町村と35千人以上の町村との歳出額の格差は、36%が公共投資、22%が人件費、20%が「補助費等+繰出金¹⁴⁾」から生じている(図表11(2))。

¹²⁾ 図表8(3)の各項目の金額の算出方法は以下のとおり。交付税特会借入金と同特会借入金のうち地方負担分、地方債残高(171兆円)は、普通会計債に公営企業債のうち普通会計負担分を加えたものを計上。さらに、その内訳を(交付税措置される債務) = (地方債残高) × (地方債に対する交付税措置額: 2003年度) / (公債費: 2003年度普通会計決算) (各自治体が自ら負担する債務) = (地方債残高) - (交付税措置される債務)の式から各々試算した。

¹³⁾ 交付税措置額の試算方法については補論2を参照。

¹⁴⁾ 「補助費等+繰出金」のうち、33%が国民健康保険、老人医療、介護保険など社会保険の事業会計への支出である。次に公営企業繰出金が30%を占めている(下水道事業向けが19%、病

以上の結果から次のことが分かる。 地方圏への所得再分配のうち、地方圏の公共投資が大都市圏よりも大きくなっており¹⁵、その地域間格差の寄与が最も大きい。

次に人件費の格差の寄与が大きい、これには自治体の人口規模が小さいほど行政サービスの供給コストが割高になるという規模の経済性が反映している。「補助費等+繰出金」の格差は、と同様に公営企業（下水道や病院事業等）における規模の経済性が影響しているほか、高齢化の進展度合いの違いから医療保険（国民健康保険、老人医療）・介護保険向け歳出が、地方圏の市町村で嵩んでいることによるものである。

（7）国際比較

財務省財務総合研究所[2002]の分析結果を用いて、地方交付税による財政力格差の平準化効果を、他の主要国と比較する。地方交付税交付後の人口1人当たり一般財源額を比較すると、日本では、地方税収の少ない地方圏の方が地方税収の多い大都市圏よりも一般財源額が大きくなる逆転現象が生じている。地方交付税による財政力格差の平準化効果は極めて大きい。類似の財政調整制度を持つドイツやカナダにおいても、地方税収が少ない地域に多額の財源が交付されているが、調整後の人口1人当たりの一般財源額がほぼ均等化する程度であり、日本のように地方税収の少ない地方圏の方が大きな財源を持つといった逆転現象はみられない¹⁶（図表12）。

以上のように、地方自治体への広範な財源保障と地方圏へ大きな所得再分配が国によって行われている。その財源保障ならびに財源移転の手段として、国庫支出金、地方交付税、（将来の財源保障が約束されている）地方債の3つが用いられているが、そのうち地方自治体の財源不足を補填する役割を担う地方交付税の効果が大きくなっている。地方圏への所得再分配の規模が非常に大きいのは、1990年代において、社会資本の整備が遅れていた地方圏に対して多額の公共投資が配分されたこと、地方圏で先行して高齢化が進展したために医療保険や介護保険への支出額が増加したこと、が主たる要因である。そのほか、小規模市町村が地方圏に数多く存在し、そうした市町村では、多くの行政サービス分野において、規模の経済性の存在からサービスの供給コスト（特に人件費）が割高になりやすいこと、も寄与をしている。

院事業が7%（2002年度決算）。

¹⁵ 地方圏の人口1人当たりの公共投資額が大きくなるのは、人口密度が低いために同一水準の公共サービスを提供するために必要となる社会資本ストックが大都市圏よりも大きくならざるを得ないというのも一つの理由である。

¹⁶ 米国には、用途を特定しない交付金（地方交付税に類似したもの）を用いた財政調整制度は存在しない。用途を特定した特定補助金の交付によって地域間の財源平準化がある程度実現しているに止まっている。

3 .2000 年以降の地方財政の変化 財源保障縮小が与えるインパクト

地方自治体への広範な財源保障を通じた地方圏への所得再分配は、1990 年代を通じて強化されてきたが、2000 年度以降縮小に転じている。こうした急激な変化がどのような要因で生じているのか、どの歳出分野で生じているのか、大都市圏と地方圏との地域間格差にどのようなインパクトを与えているのか、1990 年代と 2000 年度以降の動きを対比しながら、みていくこととする。

(1) 地方交付税削減による財源再分配効果の縮小

地方自治体全体の動きからみてみよう。歳入は 1990 年代前半に急増し、90 年代後半も緩やかに増加したが、2000 年度以降、減少に転じている(図表 13(1))。こうした歳入の大きなスイングは、地方交付税および地方債の大幅な増減から生じている。90 年代前半の歳入規模の拡大には、地方交付税の増加だけでなく、地方債の大幅な増発が大きく寄与している。これには、地方債を増発しても、その分は将来の地方交付税増額で補われるといった見方も、地方の積極的な財政支出を後押ししたものと考えられる。90 年代後半には、地方債発行額は減少し、自治体の積極的なスタンスは後退したが、国の財源移転の強化によって地方交付税が大幅に増加したため、歳入規模は 1999 年度にかけて拡大した。2000 年度以降、地方交付税が大幅に減少するなど国からの財源移転が縮小に転じたため、歳入規模が急速に縮小している(図表 13(2))。

都道府県別に一般財源(地方税等 + 地方交付税) の増減をみると、90 年代後半には、地方交付税の大幅増を受けて、所得の低い地域ほど一般財源の増加額が大きくなっていった。しかし、2000 年度以降はその動きは逆転し、所得の低い地域ほど一般財源の減少額が大きくなっている(図表 14(1))。また市町村レベルでも、90 年代後半は人口規模が小さい町村ほど一般財源の増加額が大きくなっていったが、2000 年度以降は地方交付税の減少を受けて、人口が少ない町村ほど一般財源の減少額が大きくなっている。特に人口 3.5 千人未満の町村での減少が目立つ(図表 14(2))。このように、2000 年度以降、地方交付税を通じた地方圏への所得再分配が急速に縮小している。

(2) 財源再分配縮小の要因

地方交付税の大幅削減は、交付税嵩上げの原動力として機能してきた交付税特会の借入が、2001 年度以降大幅に縮小したことがきっかけとなっている(図表 15(1))。これには、90 年代を通じて実施されてきた「地方財政対策」の結果、交付税特会の

借入残高が大幅に増加し、「隠れ借金」的な対応が限界に達したことが影響している（図表 15(2)）。2001 年度以降、交付税法定率分では賄えない財源不足は、原則として地方債の増発ならびに一般会計からの繰入増によって穴埋めされている。そのうち、地方債への振り替え分は、そのまま交付税削減に直結している。一方、一般会計からの繰入増加によって対応された分は、直ちには交付税削減に繋がらなかった。もっとも、一般会計の負担増を受けて「地方財政計画」の規模が 2002 年度以降、継続的に削減されており、その結果、2004 年度には一般会計の繰入増加分が大幅に削減されるに至っている。

交付税のカットは、大都市圏に多く存在する不交付団体（東京都など）には何ら影響が生じない一方で、交付税依存度の高い地方圏の自治体により大きな打撃を与えている。交付税削減のために実施された基準財政需要額のカットに際しては、経常経費の削減が困難なことから、投資的経費の大幅削減¹⁷での対応を余儀なくされたため、公共投資依存度の高い地方圏での交付税削減額がより大きくなった¹⁸。この 2 つの要因によって、地方圏への所得再分配が縮小している。

このほか、地域間の景況格差から最近の地方税収が大都市圏を中心に回復していることも、寄与はさほど大きくないが一定の影響を及ぼしている。2005 年度予算における全地方自治体の税収増は 1 兆円であるが、そのうち東京都が 3 分の 1（3.3 千億円）を占める見通しであり、県民所得の低い地方圏への恩恵は小さい。この点は、地方圏の経済状況が大都市圏よりも好調となっていた 1990 年代後半とは、逆の現象である（図表 15(3)）。

（3）財源の再分配効果縮小が歳出に与えるインパクト

こうした歳入の動きを受けて、90 年代に拡大した地方自治体の歳出は、1999 年度をピークに減少に転じている。特に公共投資（普通建設事業費）の減少が著しく、ピーク時（1995 年度）の 31 兆円から、2004 年度には 17 兆円へと 4 割以上も減少している（図表 16(1)）。一方で、公債費、扶助費¹⁹、「補助費等 + 繰出金」の増加が目立つ。生活保護や児童手当の増大が扶助費の増加に、高齢化進展に伴う医療費や介

¹⁷ 2000 年度から 2004 年度にかけての基準財政需要額の増減をみると、投資的経費は 3.6 兆円と全体の削減額（2.7 兆円）を上回る削減額となっており、投資的経費削減のみで交付税カットを達成していることが分かる。

¹⁸ 後述するように小規模町村に対する地方交付税の優遇措置（段階補正等各種補正による基準財政需要額の加算措置）が 1998 年度以降、徐々に縮小していることも影響している。

¹⁹ 扶助費とは、住民に対して直接給付を行う移転支出である。2002 年度決算では、うち 36% が児童福祉費（児童手当、保育所の補助）、34% が生活保護費、18% が社会福祉費（障害者へのサービス給付など）、5% が老人福祉費として支出されている。

護保険給付費の増大が「補助費等＋繰出金」の増加に、各々寄与している（図表 16(2)）。

「地方財政計画」における項目別の「計画」計上額と実際の歳出額とを比較すると、地方自治体が、投資的経費を「計画」対比大幅に圧縮して財源を捻出し、その財源を社会保障関連の一般行政経費に充当していることが分かる²⁰（図表 17）。このように、交付税カットによる一般財源の減少に加え、社会保障関連支出の大幅な増加が、近年、公共投資を大きく減少させる要因となっている。

（４）公共投資大幅減少とそのインパクト

公共投資の内訳を詳しくみると、補助事業よりも単独事業の減少が顕著である。単独事業は既にピーク時（1993 年度）の半分以下の水準まで減少しているが、まだ減少に歯止めがかかっていない（図表 18(1)）。単独事業（都道府県と市町村の合計）の増減額を都道府県別にみると、90 年代前半には、所得の低い道県で増加額が大きかったが、2000 年度以降は所得の低い道県での減少額が大きくなっている²¹（図表 18(3)）。このように 2000 年度以降、公共投資を通じた所得再分配が縮小している。

都道府県の単独事業費の動きを財政力指数別に詳しくみると、東京都、大阪府（グループ B1）などの大都市圏の単独事業は、1990 年代半ばの早い時点から大幅に減少し、最近では低水準ながら下げ止まりの傾向にある（図表 19(1)）。大都市圏では、財源に占める地方税のウエイトが大きく、税収の悪化に伴い一般財源が減少したため、早い時期から不可避免的に公共投資を削減してきた（図表 19(2)）。ごく最近では、税収増加から一般財源が幾分回復しており、大都市圏での単独事業の下げ止まりに寄与していると考えられる。

一方、財政力指数の低い地方圏の道県では、1998 年度頃までは国の景気対策に対応して単独事業を増加させていた。これは、交付税の増額により一般財源が十分に確保されるなか、交付税措置付の単独事業向け地方債の発行枠拡大を利用して、地方債を積極的に増発することで財源が確保できたためである（図表 19(3)）。もっとも、その後は、地方圏の単独事業は減少に転じ、その減少ペースは次第に加速して

²⁰ 「地方財政計画」の「計画」計上額と地方自治体の普通会計決算における歳出額とは、計上方法に差異が存在するので、その乖離額の評価には一定の留保が必要である。本稿では、できる限り比較のベースを一致させるため、一般行政経費の乖離額の算出に際して、『地方財政要覧』に掲載されている乖離額の総務省試算値から、雑収入の乖離額（貸付金収入の計上方式の相違分）ならびに「地方財政計画」における「不交付団体の水準超経費」を控除している。なお、計上方法の差異については、石原[2000]を参照のこと。

²¹ 補助事業についても、同様に 90 年代前半に所得の低い地域を中心に増加額が大きくなっていたが、2000 年度以降は、所得の低い地域で減少額が大きくなっている（図表 18(2)）。

きている。これは、地方交付税の減少に加え、社会保障関連支出の増加等による財政事情の悪化から、最近に至り急激な財政運営の見直しを迫られた結果である。このように大都市圏と地方圏では対照的な動きをしている。近年、地方圏で急激に進む公共投資減少は、雇用の地域格差の拡大にも影響している可能性がある。2000年以降の有効求人倍率の推移をみると、県民所得の高い地域では雇用情勢の改善が進む一方、県民所得の低い地域では改善が遅れ気味である²²（図表 20(1)）。

1990年代に実施された多額の公共投資は、地方圏の小規模市町村の社会資本を大幅に向上させるという成果をもたらした。普及率の低かった公共下水道については大都市との格差は縮小し、公会堂・市民会館も大都市を上回る水準にまで整備が進んでいる（図表 21(1)）。その一方で、下水道料金にみられるように、小規模自治体におけるコスト高の投資が高額の住民負担をもたらす事例（図表 21(2)）も目立ってきている。

（5）社会保障関連支出の増大

扶助費ならびに「補助費等＋繰出金」の動きをみると、どちらも増加傾向にあるが、児童手当や生活保護費のウエイトが高い扶助費よりも医療保険や介護保険向け支出のウエイトが高い「補助費等＋繰出金」の増加が近年目立つ（図表 22）。これは、国民健康保険・老人医療の公費負担が、高齢化の進展に伴って高いペースで増加している²³ほか、介護保険の導入（2000年度）に伴い、介護保険給付費の公費負担が急増²⁴しているためである。歳出額の6割が国庫支出金でカバーされる扶助費と異なり、「補助費等＋繰出金」については、普通会計に計上される支出の殆どを一般財源で負担する必要がある²⁵ことから、地方自治体の負担感は重くなっている。

1995年度から2002年度までの「補助費等＋繰出金」の増加額を都道府県別にみると、県民所得の低い地方圏で増加額がより大きくなっている（図表 23(1)）。これには、1人当たり介護保険給付費や老人医療費の水準を大きく左右する後期高齢者（75歳以上の高齢者）人口比率の上昇テンポが、大都市圏よりも地方圏の方で速い

²² 北海道における普通建設事業費と失業率との関係を見ると、普通建設事業費が増加した年には失業率の上昇が止まり、普通建設事業費が減少した年には失業率が上昇するという関係が見てとれる（図表 20(2)）。こうした関係から考えると、99年度以降の公共投資の継続的削減が、北海道における雇用情勢の悪化に一定の影響を与えている可能性がある。

²³ 1990年代後半までは、下水道に対する大量の公共投資実施を受けて下水道事業向けの繰出金（下水道事業向け地方債の元利償還費）が増加していたが、最近ではピークアウトしつつある。

²⁴ 介護保険創設に伴い、2000年度以降、扶助費のうち老人福祉費向けが大幅に減少している。

²⁵ 国民健康保険、老人医療、介護保険に対する国庫支出金の大半は、普通会計を經由せず、直接公営事業会計へ投入される扱いとなっている。そのため、国庫支出金の直接投入分を含めた公費負担額は普通会計計上分の3倍程度に達する極めて大きな額に達している。

²⁶ためである（図表 23(2)）。既に県民所得の低い地方圏で介護保険料が割高（図表 23(4)）となるなど、地方圏での住民負担の増加が目立っている。今後も当面は、こうした社会保障関連支出の増加が地方圏の自治体の財政を圧迫する見通しである。

（ 6 ）人件費の重荷

地方自治体全体の人件費は、1999 年度をピークに減少に転じ、最近では前年比 1 ～ 2 % のペースで減少している（前掲図表 16）。それでも 2003 年度の人件費は 1995 年度の水準に戻った程度に止まっており、人件費は地方財政にとって大きな負担となっている。地方公務員のペアは抑制され、賞与カットも進んでいるにもかかわらず、人件費が高止まりしているのは、退職者増による退職金の増加が人件費を押し上げている（図表 24(1) - ）。地方公務員の年齢構成が急速に高齢化しているために、年功的な給与体系の影響から 1 人当たり平均給与が上昇している（図表 24(1) - ）。一般行政部門や教育部門では公務員数の削減が進んでいるが、行政需要が拡大している警察、消防、病院、介護保険各部門の人員増から地方公務員全体の減少ペースが緩やかに止まっている、等のためである（図表 24(2)）。

人件費の現状を評価すると、地方公務員の高齢化が国や民間を上回るペースで進み、まもなく大量退職期に入り退職金負担が一段と増加する見通しである（図表 25(1)）ほか、民間と比べ、賃金プロファイルがスティーブであり年功序列型の色彩が強いことから、公務員の高齢化によって人件費が増加しやすくなっている（図表 25(2)）。また、昇進面での年功的な色彩も民間に比べて強く、このことも、高齢化に伴う管理職比率の上昇を通じて、人件費の増加要因となっている（図表 25(3)）。さらに、非正規雇用や業務外注化の活用を進めてきた民間に比べ、地方公務員数の減少テンポ自体、緩やかなものに止まっている（図表 25(4)）。これらが、地方自治体の人件費負担高止まりの要因となっていると考えられる。

（ 7 ）公債費増加のインパクト

近年、地方債の元利償還費（公債費）は大幅に増加している。もっとも、公債費のうち交付税措置される比率²⁷は 1990 年代以降一貫して上昇している（図表 26(1)）

²⁶介護保険の給付費は、75 歳以上のシェアが 8 割（85 歳以上が 4 割強）に達するなど後期高齢者の人口と強い相関関係にある（図表 23(3)）。

²⁷ 公債費のうち交付税措置されている比率は以下の式から算出した。

$$\text{（同比率）} = \left(\frac{\text{交付税措置額} < \text{公債費あるいは事業費補正で基準財政需要額に算入された額}}{\text{公債費に充当された一般財源額}} \right) \times 100$$

同比率の大幅上昇には、単独事業債のほか、財源対策債や減税補填債など交付税措置率の高い

ことから、元利償還費に対する交付税措置額も大幅に増加している。そのため、表面的な公債費負担を示す公債費負担比率²⁸の大幅上昇にもかかわらず、交付税措置分を控除した実効ベースの公債費負担指標である起債制限比率²⁹は、小幅の上昇に止まっている（図表 26(2)）。このように公債費の増加は、各自治体の財政逼迫には必ずしも直結しておらず、その影響は限定的に止まっている。

とはいえ、一部の県（岡山、長野、島根等）については、大規模な投資単独事業の実施に伴い、地方債の発行額があまりに多額となったことから、起債制限比率が 15～18% 台まで上昇してきており、財政事情逼迫の大きな要因となっている（図表 26(3)）。また、市町村においても、起債制限比率が 15% を超える市町村が増加傾向（2000 年度：100 市町村 < 全体の 3.1% > 2003 年度：189 市町村 < 同 6.0% >）にあり、過去に多額の投資単独事業を実施した一部の市町村では大きな財政圧迫要因となっている。

（ 8 ）地方圏で厳しさを増す財政状況

1990 年代後半は、法人関係税収の大幅減少から、東京都、大阪府など大都市圏の自治体が財政危機に陥ったが、2000 年度以降では、地方圏の自治体で財政状況の悪化が目立ってきている。例えば、地方自治体の一般財源のうち経常経費に使われている比率を示す経常収支比率³⁰の変化幅（1998～2003 年度）をみると、県民所得の低い地方圏の道県で上昇幅が大きくなっている（図表 27(1)）。これは、人件費が高止まるなかで、社会保障関連支出や（実効ベースでみた）公債費の増加が地方圏においてより顕著なためである。

地方自治体の手元流動性の大小を示す指標である実質収支比率³¹をみると、地方圏で新たに赤字に転落する自治体は殆どみられない。しかしながら、国による財源移転が減少していることから、将来に亘って財源が十分に確保できないとの予想が

地方債が大量に発行され、その元利償還費が大幅に増加しているのが最も大きく影響している。なお、下水道事業債のように、普通会計では公債費ではなく繰出金として計上される分の交付税措置額を分子に含んでいる、地方債の借り換え等により公債費が実質的に繰り延べられ、分母の「公債費に充当された一般財源額」が過小計上されている、ことから本稿で算出した交付税措置率が一定程度過大な値となっている可能性がある。

²⁸（公債費負担比率）＝（公債費に充当された一般財源 / 一般財源総額）× 100。

²⁹（起債制限比率）＝ {（公債費） - （公債費に充当された特定財源） - （交付税措置額）} / {（標準財政規模） - （交付税措置額）} × 100 < 後方 3 力年移動平均を算出 >。分母・分子から交付税措置額を控除することで実効ベースの負担比率を算出している。詳しくは補論 3 を参照。

³⁰（経常収支比率）＝（経常経費に充当された一般財源 / 経常一般財源総額）× 100。詳しくは補論 3 を参照。

³¹（実質収支比率）＝（実質収支 / 標準財政規模）× 100。詳しくは補論 3 を参照。

地方自治体サイドで広まっている。高齢化の進展に伴い社会保障関連支出の大幅な増加も相まって、本格的な財政危機が到来するとの危機感が地方圏を中心に徐々に高まりつつある。こうした点を背景に、最近では、財源不足を補うために緊急避難的に職員給与カットを実施する自治体も増加している（図表 27(2)）。

4．地方の税財政改革「三位一体改革」が与えるインパクト

3節でみたように、2000年度以降、地方財政を巡る環境が大きく変化している。こうしたなか、地方財政に関する包括的改革である「三位一体改革」が具体化しつつある。以下では、地方財政制度が持つ資源配分の効率性の観点からの問題点を整理する。さらに、「三位一体改革」の具体化が、資源配分上の非効率や所得再分配にどのような影響を与えるか、国庫支出金（国庫補助負担金）改革、国から地方への税源移譲、地方交付税の見直し、の項目ごとに展望する。

（1）地方財政制度の問題点

現行の地方財政制度は、国から地方への財源移転ならびに財源平準化を通じて地域間の所得再分配に大きな役割を果たしている一方で、国庫支出金を通じた政策誘導や地方交付税による財源保障によって、資源配分上の2種類の非効率が生じていると考えられる（図表 28(1)）。

第1に配分の非効率が存在する。これは、国庫支出金が交付されると、地方自治体にとっては、補助対象となる財・サービスが対象外の財・サービスよりも負担が小さくなるため、住民ニーズに必ずしも合致しない公共財・サービスが選択されやすくなることによって生じる。こうした相対価格の歪みのほか、国が住民ニーズの情報を十分に有しないままに補助対象となる事業を決定していることも影響している。道路事業に対する国庫補助の対象が道路の新設や大規模な補修に限定されているため、利用率の低い道路の新設が優先される一方で、利用率の高い既存道路の機動的な補修がなおざりにされやすいこと（図表 28(2) - 、 ）が一つの事例である。また「箱物」投資に対する手厚い交付税措置のおかげで、図書館のインフラ整備は地方圏の方が進んでいるが、図書館が保有する蔵書数については、交付税措置や補助制度がないために地方圏の方が立ち遅れている（図表 28(2) - ）のもこの要因が影響していると考えられる。

第2に歳出の肥大化による非効率が存在する。これは、大きな財源移転が行われる結果、行政サービスの受益と住民の税負担が乖離することから、住民が行政サー

ビスのコストを過小に認識すること（財政錯覚）によって生じている。こうした財政錯覚の結果、トータルの歳出水準が過大となりやすくなる。交付税措置の存在が投資単独事業を肥大化させ、歳出総額を押し上げる要因となっている³²のがその一つの事例³³である（図表 29(1) - ）。このほか、過去、地方交付税によって大きな財源保障が続けられてきた結果、事後的に地方交付税が増額されて補填される期待が地方自治体に高まる傾向があることも、同様の弊害をもたらす³⁴と考えられる。この事例としては、基準財政需要額（地方交付税）算定における段階補正がある。段階補正とは、市町村において人口減につれて増大する人口 1 人当たりの行政コストをフルカバーする補正である。人口が減少すると段階補正係数が自動的に上昇して地方交付税が割増されるため、地方自治体は市町村合併等の抜本的合理化の実施を回避できている（図表 29(1) - ）。このほか、公債費負担が大幅に増加した自治体に対する特別交付税を用いた財政支援などもそうした事例に該当する。

2 種類の非効率との関係で、国庫支出金および地方交付税の問題点を整理すると、国庫支出金は、相対価格の歪みや国による用途限定によって、配分の非効率をもたらしやすい。また、地方交付税は、地方自治体の歳出規律に影響を及ぼすことを通じて、歳出の肥大化につながりやすいほか、交付税措置によって特定の支出が後押しされることを通じて配分の非効率にもつながり得る。

（ 2 ）地方の税財政改革：「三位一体改革」の目標

配分の非効率を改善するには、特定事業向けの補助負担金や交付税措置の縮小を通じて、地方自治体が行う行政サービスにおいて、情報優位にある自治体の判断を極力活かしていくことが望ましい。さらに、歳出の肥大化については、地方交付税による財源保障を縮小して、受益と負担の乖離による財政錯覚を解消することが必要である。財源保障を縮小することで、地方自治体がサービス水準と地方税率を同時に決定して、限界的な受益と負担を一致させることが可能となる。地方交付税による財源保障水準を事前にルール化することで事後的な財源補填（救済）期待を一掃することも、地方自治体に対する規律付けにとって重要である。

³² 土居・別所[2005]における都道府県データを用いた実証分析では、地方債に対する交付税措置が公共投資を増加させる効果を持つとの結果を得ている。

³³ このほか、教職員給与をカットしても、カット額の 2 分の 1 は国に補助負担金を返還する必要があるなど、国庫支出金の用途制限には地方自治体の歳出削減インセンティブ（費用最小化インセンティブ）を低下させる効果がある（図表 29(1) - ）。

³⁴ 赤井・佐藤・山下[2003]（第 5 章）では、1998 年度と 2000 年度の都市決算データを用いて実証分析を行い、交付税平均依存率が高いほど地方自治体の歳出における非効率性の度合いが高くなっているという結果を得ている。

もちろん、改革を行う際には、国庫補助負担金の廃止や縮小がどの程度可能なの
かを見極めるために、行政サービスにおける国と地方の役割分担を明確化すること、
言い換えると、国による財源保障が必要となるナショナルミニマムの範囲と水準に
ついての合意を得ることが不可欠である。同様の観点から、地域間の財源均等化(所
得再分配)の度合いを勘案して、望ましい財源保障の水準を決定する必要³⁵がある。
これは、地方への財源保障を縮小すると、資源配分上の非効率が抑制される一方で、
地方圏への所得再分配の縮小が避けられないなど、資源配分の効率性と財源均等化
(所得再分配)の実現が、トレードオフの関係にあるためである。

「三位一体改革」においては、以上のような問題点を改善するために、地方税、
地方交付税、国庫支出金の国・地方間の配分を変更し、地方自治体における国庫支
出金と地方交付税への依存度を低下させることとしている。具体的には「地方でで
きることは地方自治体が行う」ことを原則に、国庫補助負担金(国庫支出金)を
削減して、その財源を国から地方へ税源移譲する、さらに地方自治体の歳出見
直しによって地方交付税の削減を進めることとしている。以下では、この動きを詳
しくみていこう。

(3) 国庫補助負担金(国庫支出金)改革の動き

国庫補助負担金改革においては、配分の非効率を改善するとの観点からは、地方
自治体に選択の余地が大きく、国による用途制約による弊害や相対価格の歪みが生
じやすい公共事業関係や福祉・教育関係の補助負担金の削減・移譲が望ましいとの
見方がなされている。もっとも、ナショナルミニマムの確保を図るという観点から、
国庫補助負担金の削減に反対する意見があるほか、公共事業関係補助負担金につい
ては、「建設国債を財源とする事業について、税源移譲の対象とすることは不適當³⁶」
との方針を採用しているため、地方自治体は公共事業向け補助負担金の削減に躊躇
しがちとなっている。以上の事情から、国庫補助負担金改革の歩みは緩やかである。

例えば、2003～2004年度改革では、補助負担金1.6兆円の削減に対して、税源移
譲額は0.66兆円に止まった(図表31(1))。公共事業関係や奨励的補助金が廃止さ

³⁵ 大きな所得再分配を行っている現時点においても、地方交付税による財源平準化の対象外と
なっている一部の福祉サービス(扶助費の単独事業分)について、大都市圏は地方圏よりも多
くの支出を行っている(図表30(1)(2))。そのため、保育料、介護保険料、国民健康保険料など
については大都市圏の方が地方圏よりも安い料金となっているなど、サービス水準に一定の地
域間格差が存在する(図表30(3)～(5))。仮に、財源平準化の度合いを弱める場合には、地域間
のサービス水準のばらつきはさらに拡大する可能性がある。

³⁶ 谷垣[2005]の10ページを参照のこと。

れたことは配分の非効率の軽減に役立っているが、財源が地方に移譲された額は小さい水準に止まっている。一方、2005～2006年度改革では、量的には2003～2004年度改革を上回る補助負担金の削減が決定し、地方への税源移譲も大きな額となった(図表31(2))。もっとも、公共事業向け補助負担金については、その一部が交付金化されるなど運用面では一定の改善がみられたが、補助負担金削減分の税源移譲は実施されなかった。非公共事業分野でも福祉サービスなど地方自治体の創意工夫の余地がある分野の補助負担金削減・税源移譲は比較的小さな規模となっている。

(4) 税源移譲が所得再分配に与えるインパクト

国庫補助負担金の削減分のうち相当部分が地方へ税源移譲される。税収を地域別にみると東京都への集中度が高いこと(図表32(1))から、現行の税制のまま地方自治体へ税源移譲を行うと、東京都における税収増が補助負担金削減額を上回るなど大都市圏にはメリットが大きくなる一方で、地方圏を中心に多くの自治体において税収増加分が補助負担金の削減額を下回ってしまう結果となる³⁷(図表32(2))。

今回の改革では、東京都等の大都市圏に有利な結果とならないように、税源移譲は、個人住民税(所得割)を10%比例税率化し、低所得世帯の所得税の一部を住民税に、逆に高所得世帯の住民税の一部を所得税に移管するとの措置を実施することで地方圏への再分配を強め、税源移譲分の東京都のシェアを低めに抑える(図表33(1))ほか、法人事業税の分割基準を見直して、東京都について税源移譲によるネット増収分に見合う法人事業税収入をカット³⁸して、その分を地方圏へ配分する(図表33(2))。税源移譲による東京都以外の大都市圏における地方税増収分は、交付税を同額カットする³⁹ことで吸い上げ、地方圏へ交付税を増額配分する(図表33(3))との方法を用いて、「格差が拡大しないよう確実に調整」する方針⁴⁰である。

そのため、今回の改革による補助負担金削減分のうち、税源移譲される分(2003

³⁷ 従来、小刻みに実施されてきた国庫補助負担金削減においては、税源移譲ではなく地方交付税の増額によって財源の手当てが行われてきた(図表32(3))。この場合、地方圏には十分な財源が配分される一方、不交付団体である東京都には一切の財源移譲が行われないため、東京都には不利となってきた。今回の改革では、地方自治体の財政的自立を図るという観点から地方税への税源移譲によって財源を手当てする方針であり、従来とは構図が大きく変化している。

³⁸ 法人事業税においては、各企業が納付する事業税額を決定し、一定の分割ルールに従って、各都道府県に納付する額を算定する。国の裁量でルールを変更すれば、各都道府県への配分額を大幅に変更することが可能となるが、こうした恣意的な変更措置が、大都市圏自治体の地方税の増収(=経済活性化)意欲を阻害するデメリットが存在する。

³⁹ 本来は、地方税増収分のうち75%相当額の地方交付税をカットするのが原則であるが、今回の国庫補助負担金改革に伴う税源移譲については、特例措置として地方税増収額の100%相当額の交付税をカットすることとしている。

⁴⁰ 詳しくは麻生[2004a]を参照のこと。

～2006年度の4年間合計：2.4兆円）については、地方圏への所得再分配の構造は殆ど変化しないと考えられる。一方で、補助負担金削減分のうち税源移譲されない部分（同1.2兆円）については、地方圏への所得再分配が縮小することとなるが、その削減ペースは近年の国の公共投資削減の枠組みに沿ったものであり、「三位一体改革」によって、ペースは変化していない。国庫補助負担金改革と税源移譲に伴う地方圏への所得再分配に与えるインパクトは、現段階では限定的と予想される。

（5）地方交付税改革・市町村合併の動き

一方、地方交付税改革については、資源配分上の非効率や地方圏に対する所得再分配に一定の変化が生じる可能性がある。

地方交付税への批判の高まりに対応して、今回の「三位一体改革」具体化に先立って、地方債の元利償還費に対する交付税措置の措置率が2002年度の新規起債分から大幅にカットされている（図表34(1)）。その結果、投資単独事業に対する実効補助率は従来の41～56%から22～30%へと大幅に低下している。相対価格の歪みが小さくなり、配分の非効率が軽減されているほか、地方圏を中心に投資単独事業の削減が進むなど、歳出肥大化の是正にも効果を発揮している。小規模自治体に対する交付税の優遇措置についても、段階補正係数の割増率を段階的に削減している（図表34(2)）。その結果、人口1000人の町村では一般財源が8%、同4000人の町村では同2.5%カットされるなど、小規模自治体への所得再分配を一定程度縮小させている。従来、人口減によって自治体の行政コストが割高となる部分を地方交付税で全額補填してきたことから、合併へのインセンティブが生じにくく、効率性低下を事後的に容認する結果となってきたが、今回の方針の修正は3節で取り上げた所得再分配縮小の一つの要因となっている。

さらに、市町村合併を促進するために、交付税措置率が70%と極めて高い合併特例債の発行を認める、合併後10年間は、あたかも合併しなかったとの前提で地方交付税を割増交付する（合併算定替）などの優遇措置を合併市町村に対して講じている。こうした優遇措置により、合併による合理化によって経費節減が進んでも10年間は交付税が削減されず、財政にゆとりが生まれるほか、合併特例債によって公共投資が割安に行えるというメリットがある。このうち、合併特例債の発行は、2005年3月末までに合併を都道府県知事に申請し、2006年3月末までに合併するケースに限定されるため、最近では市町村合併が急速に進展している。その結果、市町村数は、2006年3月末までに約4割、1,400以上も減少する見込みとなっている（図表35(1) - ）。さらに地域別にみると、広島、愛媛、長崎など地方圏においてその動きが顕著である（図表35(1) - ）。規模別では人口2万人未満の小規模市町

村での合併が目立っており、2006年春には1万人未満の市町村は従来の3分の1以下にまで減少する見込みである（図表35(2)）。

合併後10年間については、あたかも合併しなかったという前提で交付税が算定される（合併算定替）ため、地方圏の小規模市町村に対する大きな財源移転は維持される。当面は合併特例債が発行され、元利償還分の交付税措置によって地方交付税額が押し上げられる見込み（25年間合計で最大10兆円程度：年平均0.4兆円程度⁴¹）である。そのため、市町村合併の進展により地方圏への所得再分配は、投資単独事業の増加を通じて一時的に強まる可能性がある。もっとも、合併後10年が経過して優遇措置の効果が剥落すると、段階補正等の縮小によって年間2兆円程度の地方交付税の削減効果⁴²が生じる見通しであり、地方圏の小規模市町村への所得再分配が縮小する（図表35(3)）。このように中長期的には、市町村合併により効率化が進み、地方圏への所得再分配も相当程度縮小すると予想される。このように地方交付税改革・市町村合併が与えるインパクト - 所得再分配の縮小と資源配分の効率性改善 - は、現時点での確定分だけでも、将来的には相当の水準に達すると推測される。

（6）今後の地方財政計画・地方交付税改革に向けて

今後の地方交付税改革については、経済財政諮問会議において、地方財政計画のあり方と併せて検討される予定である。前述のように「地方財政計画」における投資単独事業の過大計上分は2002年度で5兆円強に達しており、その分の財源が社会保障関連の一般行政経費や給与関係経費に充当されている（図表36(1)）。

経済財政諮問会議における議論の推移をみると、「計画額を上回って支出されている経費（一般行政経費、給与関係経費）は、地財計画に計上されないような標準的な水準を超える事業に係る経費であり、そもそも国による財源保障の対象とするこ

⁴¹合併特例債の発行額は、2005年1月31日以降に合併する160件（2005年1月25日までに告示された分）の発行上限額（1件あたり平均：249億円）を算出（この算出は総務省ホームページの合併相談コーナーに設置されていた計算ツールで行ったものである）し、それから全体額を推計（上限15兆円程度）したものである。交付税措置による負担増（上限10兆円程度：試算値は元本返済分のみ）は、今後25年間に分散して生じる見込みである。なお、日経産業消費研究所[2005]による合併市町村アンケートによると、合併市町村は上限額の74.3%の合併特例債を発行する見通しとなっている。この見通しに従って試算すると、合併特例債の発行総額は11兆円程度、交付税措置による負担増は合計7兆円強、年平均0.3兆円との結果が得られる。

⁴² 図表35(3)で示した試算値は、2006年3月末までに合併する581件の市町村合併による効果である。一般財源削減効果（2兆円程度）は市町村の規模別一般財源額（2002年度）から試算したものである。合併に対する優遇措置（合併算定替）の効力が完全に失われ、地方交付税削減にフルに反映されるのは15年後となる。なお、2002年度以降実施された投資的経費見合いの一般財源カット、段階補正の縮小による一般財源のカット分を考慮していない。以上のことから、本稿の試算値はあくまで上限値とみなす必要がある。

とが不適當」、「過大な計画計上は、地方交付税の肥大化につながっており、その是正・削減は喫緊の課題」との財務省⁴³の考え方と、「経常的経費（一般行政経費、給与関係経費）と投資的経費のプラス・マイナスは見合っており、投資的経費だけが過大計上との主張は不適當」、「（一般行政経費の「計画」対比上振れは）ハードからソフトへという政策転換を地方が先取りし、予算を柔軟にシフトしたもの。投資的経費と経常的経費の決算乖離を同時一体的に是正すべき」という総務省⁴⁴の考え方、地方歳出について2つの見方が存在している。

そうしたなか、最近では給与関係経費の取り扱いについても、経済財政諮問会議などで議論が行われている。地方公務員の給与水準をどのように定めるかについては様々な考え方があるが、単純に民間賃金との比較を行ってみると、地域によって民間対比でみた公務員の賃金水準にはかなりのばらつきがある⁴⁵（図表 36(2)）。また、ゴミ収集や学校給食、学校の維持・管理についても、アウトソーシングや非正規雇用の拡大によってコスト削減を図り、一定の成果を挙げる自治体もみられている⁴⁶（図表 36(3)）。

2005年6月に決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005」では、以上の動きを踏まえて、「平成18年度においては、地域において必要な行政課題に対しては、適切に財源措置を行い、地方団体の安定的な財政運営に必要な地方交付税、地方税などの一般財源の総額を確保する。あわせて、2010年代初頭における基礎的財政収支黒字化を目指して、国・地方の双方が納得できるかたちで歳出削減を引き続き努める」との方針が示されている。

今後の地方交付税改革の進展によって、資源配分の効率性ならびに地域間の所得再分配にどのようなインパクトが生じるか、注目が集まっている。

⁴³ 財務省の主張については、谷垣[2004]、[2005]を参照のこと。

⁴⁴ 総務省の考え方については、麻生[2004a]、[2004b]、[2004c]を参照のこと。

⁴⁵ 今年の夏以降、国家公務員について地方圏勤務者の給与水準の見直しが実施される方向となっていることから、地方公務員についても具体的な動きが出てくる可能性がある。

⁴⁶ アウトソーシングや非正規雇用の拡大によるゴミ収集、学校給食、学校用務員におけるコスト削減率（図表 36(3) - ）は以下のように試算する。いずれも2004年度から3カ年で基準財政需要額の算定に削減可能分が反映される方針であることから、2003年度と2004年度の標準団体における基準財政需要額の項目別積算結果（地方交付税制度研究会『地方交付税制度解説（単位費用編）』平成15年度版と平成16年度版に掲載）を比較してアウトソーシング・非正規雇用拡大によるコスト削減額（2004年度分）を抽出し、それを3倍したものを2003年度時点の項目別の基準財政需要額で除して求めている。

(補論1) 『類似団体別市町村財政指数表』による規模別市町村の分析

本稿で用いる『類似団体別市町村財政指数表』に掲載された人口規模別の市町村データは、都市、町村別に人口規模と産業構造（当該自治体の就業人口に占める第2次、第3次産業比率）の2変数で全市町村を階層区分⁴⁷し、階層ごとに平均値を算出している。総務省は、標準的な地方自治体の歳入、歳出構造を反映させるため、地方交付税不交付団体や合併自治体、あるいは財政状況が極端に悪化している自治体、災害等により財政状況に大きな影響を受けている自治体、等を除外している。そのため、本計数ははずれ値の影響を受けにくいという一方で、大都市圏の交付税不交付団体の計数が反映しないという問題点が存在する。2002年度においては、全自治体の81.5%が集計対象となっている。

本稿では、人口階層ごとに最も多くの自治体が区分される産業構造（就業人口に占める第2次・第3次産業比率）階層（類型）のデータを利用している。

人 口	類 型	産 業 構 造
(都 市)		
・ 3.5 万人未満	0 - 3	第 2 次・第 3 次比率 85～95%かつ第 3 次 55%以上
・ 3.5～5.5 万人	- 3	第 2 次・第 3 次比率 85～95%かつ第 3 次 55%以上
・ 5.5～8 万人	- 3	第 2 次・第 3 次比率 85～95%かつ第 3 次 55%以上
・ 8～13 万人	- 4	第 2 次・第 3 次比率 95%以上かつ第 3 次 65%未満
・ 13～23 万人	- 5	第 2 次・第 3 次比率 95%以上かつ第 3 次 65%以上
・ 23～43 万人	- 5	第 2 次・第 3 次比率 95%以上かつ第 3 次 65%以上
・ 43 万人以上	- 5	第 2 次・第 3 次比率 95%以上かつ第 3 次 65%以上
(町 村)		
・ 3.5 千人未満	0 - 2	第 2 次・第 3 次比率 75～85%
・ 3.5～5.5 千人	- 2	第 2 次・第 3 次比率 75～85%
・ 5.5～8 千人	- 3	第 2 次・第 3 次比率 85%以上かつ第 3 次 55%未満
・ 8～13 千人	- 3	第 2 次・第 3 次比率 85%以上かつ第 3 次 55%未満
・ 13～18 千人	- 3	第 2 次・第 3 次比率 85%以上かつ第 3 次 55%未満
・ 18～23 千人	- 4	第 2 次・第 3 次比率 85%以上かつ第 3 次 55%以上
・ 23～28 千人	- 4	第 2 次・第 3 次比率 85%以上かつ第 3 次 55%以上
・ 28～35 千人	- 4	第 2 次・第 3 次比率 85%以上かつ第 3 次 55%以上
・ 35 千人以上	- 4	第 2 次・第 3 次比率 85%以上かつ第 3 次 55%以上

⁴⁷ 以上の階層区分を採用するのは、都市と町村では行政権限が異なる、産業比率により歳出額に格差が生じる（第1次産業比率が高いと歳出額が増加する）との理由のためである。

(補論 2) 交付税措置額の試算方法

交付税措置額については、地方自治体計（都道府県計、市町村計）ベースの計数は公表されているが、個別自治体ごとの値は公表されていない⁴⁸ため、本稿では、2000 年度の交付税措置額を以下の関係式を用いて推計している。

$$\text{(公債費比率)} = \frac{A - (B + C)}{D - C} \times 100 \dots \dots \dots$$

$$\text{(起債制限比率)} = \frac{A - B - (C + E)}{D - (C + E)} \times 100 \text{ の後方 3 カ年平均 } \dots \dots \dots$$

A = 元利償還金（繰上償還分を除く）

B = 元利償還金に充当された特定財源

C = 公債費として基準財政需要額に算入された交付税措置額

D = 標準財政規模

E = 事業費補正として基準財政需要額に算入された交付税措置額

(1) 都道府県

総務省『都道府県決算状況調』から、都道府県ごとに A、B、D を以下のように算定する。

A = (元利償還額 < 第 18 - 2 表掲載 >) - (繰上償還額 < 第 1 - 2 表掲載 >)

B = (元利償還額うち特定財源 < 第 18 - 2 表掲載 >)

D = (標準財政規模 < 第 1 - 3 表掲載 >)

これらの値と公債費比率(同第 1 - 3 表掲載)を 式に代入して、C を算出する。さらに、都道府県ごとに A、B、C、D と起債制限比率(同第 1 - 3 表掲載)を 式に代入して、E を求める(なお、 式に代入する際、右辺の後方 3 カ年平均を計算するのではなく、左辺の起債制限比率を後方 3 カ年平均した値で代用する)。各都

⁴⁸ 総務省自治財政局『地方交付税関係計数資料(各年度版)』(国立国会図書館で閲覧可能)から、地方自治体ごとに交付税措置額(公債費として算入された分、事業費補正として算入された分)を取り出す方法が存在する。この方法を用いると正確な値が得られるというメリットがある一方で、個別市町村のデータを取り出す作業負担が非常に重いというデメリットがある(この方法で交付税措置額を算出している土居・別所[2005]も都道府県のみ分析に止まっている)。そのため、本稿では、以下に述べる公債費比率と起債制限比率を用いた近似計算から算出している。

道府県の交付税措置額はC + Eとなる。

(2) 市町村(人口規模別)

総務省『類似団体別市町村財政指数表』の附表12「地方債元利償還金の状況」に掲載されたデータから、人口規模別にA、B、C、Dを以下のように算定する。

$$A - B = (\text{元利償還金のうち一般財源充当額}) - (\text{前者のうち転貸債分}) - (\text{転貸債以外の繰上償還金})$$

$$C = (\text{災害復旧費等にかかる基準財政需要額})$$

$$D = (\text{標準税収入額等}) + (\text{普通交付税})$$

これらの値と起債制限比率を上記式に代入して、Eを求める(なお、式に代入する際、右辺の後方3カ年平均を計算するのではなく、左辺の起債制限比率を後方3カ年平均した値で代用する)。市町村(人口規模別)の交付税措置額はC + Eとなる。

(3) 交付税措置額の推計誤差

以上の方法で求めた場合、式における近似計算、式に代入する際、右辺の後方3カ年平均を計算するのではなく、左辺の起債制限比率を後方3カ年平均した値で代用することによる誤差が生じる。上記の方法を用いて全地方自治体ベースの交付税措置額を推計すると、2000年度で59,600億円となる。実際の交付税措置額は62,859億円(ただし、普通会計で負担する公営企業会計債 - 例えば下水道事業債 - の元利償還金に対する交付税措置額を含む)であるから、その誤差は最大5%程度と許容範囲に止まっている。

なお、2001年度以降は、公債費比率および起債制限比率の計算式が毎年変更されるようになったため、上記の方法で交付税措置額を計算することが可能なのは2000年度までに限定される。

(補論 3) 主要な財政指標について

(1) 起債制限比率

$$\begin{aligned} \text{起債制限比率} = & \frac{(\text{公債費}) - (\text{公債費に充当された特定財源}) - (\text{交付税措置額})}{(\text{標準財政規模}) - (\text{交付税措置額})} \\ & \times 100 \quad \text{〈 後方 3 力年移動平均 〉} \end{aligned}$$

〈 現在はやや複雑な式に変更されており、上記は基本概念を示したもの 〉

交付税措置を勘案した実効ベースの公債費負担度合いを示す指標。なお、標準財政規模とは標準的な地方税収入に普通交付税額を加えたもので、経常的な一般財源の規模を示す指標である。起債制限比率が 20% を超えると単独事業債の起債が禁止され、30% を超えると補助事業向け地方債の起債も制限される。また、同比率が 14% を超えると、特別交付税による支援を受けるため、「公債費負担適性化計画」を総務省に提出して、投資単独事業等の大幅なカットを行うケースが多い。

(2) 経常収支比率

$$\text{経常収支比率} = (\text{経常経費に充当された一般財源} / \text{経常一般財源総額}) \times 100$$

地方自治体の財政構造の弾力性を示す指標である。

経常経費に充当された一般財源とは、人件費、扶助費、公債費等経常的に支出される経費に充当された一般財源のこと。経常一般財源総額とは、一般財源のうち、経常的に収入される財源(一般財源から臨時的な財源を除いたもの)の総額を指す。経常経費の財源として地方債を充当することは原則として認められないことから、この収支比率が大きくなる(特に 100% を超える)と地方自治体の資金繰りが厳しくなり、実質収支が赤字に転落しやすくなる。

(3) 実質収支比率

$$\text{実質収支比率} = (\text{実質収支} / \text{標準財政規模}) \times 100$$

実質収支とは、形式収支(= 歳入 - 歳出) から「翌年度へ繰り越すべき財源」を控除した額。普通会計に存在する現預金残高(手元流動性)に相当する概念。実質収支が赤字になった場合には、手元流動性不足を補うために知事・市町村長の専決処分ですべての歳入を繰上充当して穴埋めする(当年度の出納整理期限が 5 月末であるため、翌年度の歳入を使い込むことが可能である)。こうした使い込みの拡大を防ぐため、実質収支比率が都道府県で 5%、市町村で 20% を下回った場合には、財政再建団体として総務省の指導の下で財政再建を行うことがルールとなっている(財政再建団体とならない場合には、地方債の起債が禁止される)。

【参考文献】

- 赤井伸郎・佐藤主光・山下耕治、『地方交付税の経済学』、有斐閣、2003年
- 麻生太郎、「三位一体改革を推進するための地方税財政制度～地方交付税改革を中心に～」（総務大臣経済財政諮問会議提出資料）経済財政諮問会議ホームページ、2004年11月15日 a
- 、「三位一体改革の全体像に盛り込むべき交付税改革～その基本的方向」（総務大臣経済財政諮問会議提出資料）経済財政諮問会議ホームページ、2004年10月22日 b
- 、「谷垣議員提出資料に対する見解」（総務大臣経済財政諮問会議提出資料）経済財政諮問会議ホームページ、2004年10月22日 c
- 石原信雄、『新地方財政調整制度論』、ぎょうせい、2000年
- 岡本全勝、『地方交付税 仕組と機能 地域格差の是正と個性化の支援』、大蔵省印刷局、1995年
- 財務省財務総合政策研究所、「地方財政システムの国際比較」、財務省財務総合政策研究所、2002年
- 谷垣禎一、「当面の地方財政計画の改革について」（財務大臣経済財政諮問会議提出資料）経済財政諮問会議ホームページ、2004年10月22日
- 、「今後の地方財政改革について」（財務大臣経済財政諮問会議提出資料）経済財政諮問会議ホームページ、2005年5月18日
- 土居丈朗、別所俊一郎、「地方債元利償還金の交付税措置の実証分析」、『日本経済研究』第51号、日本経済研究センター、2005年
- 日経産業消費研究所、「合併市はこう動く～この1年に誕生の新市調査」、『日経グローバル』2005年4月4日号、日経産業消費研究所、2005年
- 林宏昭、「地方交付税の改革に向けて」、『フィナンシャル・レビュー』第71号、2004年
- 肥後雅博・中川裕希子、「地方単独事業と地方交付税制度の抱える諸問題 - 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 - 」、調査統計局 Working Paper 01-9、日本銀行調査統計局、2001年

【参考資料】

- 麻生太郎、「地方分権推進のための地方税財政改革」(総務大臣経済財政諮問会議提出資料)、経済財政諮問会議ホームページ、2004年4月26日
- 、「三位一体改革の全体像」(総務大臣経済財政諮問会議提出資料)、経済財政諮問会議ホームページ、2004年8月31日
- 乾智里・磯道真、『地方自治体は大丈夫か』、日本格付投資情報センター、2000年
- 牛尾治朗・奥田碩・本間正明・吉川洋、「国と地方のあるべき姿の実現に向けて」(有識者議員経済財政諮問会議提出資料)、経済財政諮問会議ホームページ、2003年4月1日
- 岡本全勝、『地方財政改革論議 地方交付税の将来像』、ぎょうせい、2002年
- 川北力、『図説日本の財政』平成15年度版、東洋経済新報社、2003年
- 、『図説日本の財政』平成16年度版、東洋経済新報社、2004年
- 厚生労働省、『賃金構造基本統計調査』各年版、厚生労働省
- 、「職業安定統計」、厚生労働省ホームページ
 - 、「介護給付費実態調査」、厚生労働省ホームページ
 - 、「全国の地域別介護保険料額と給付水準を公表します」、厚生労働省ホームページ
- 財務省主計局、「地方財政関係資料」、財務省ホームページ、2004年10月29日
- 人事院、「人事院勧告」平成16年、人事院ホームページ、2004年
- 政府・与党、「三位一体の改革について」、経済財政諮問会議ホームページ、2004年11月26日
- 総務省、「市町村における事務の外部委託の実施状況」、総務省ホームページ、2004年3月25日
- 、「地方公営企業決算の概要」各年度版、総務省ホームページ
 - 、『地方公務員給与の実態』各年度版、総務省
 - 、「地方債計画」各年度版、総務省ホームページ
 - 、「地方財政計画」各年度版、総務省ホームページ
 - 、『地方財政白書』各年度版、国立印刷局
 - 、「地方公共団体普通会計決算の概要」、総務省ホームページ、2004年
 - 、「普通交付税算定結果」各年度版、総務省ホームページ
 - 、「平成14年度 下水道事業経営指標・下水道使用量の概要」、総務省ホームページ、2004年
 - 、「平成16年 地方公務員給与実態調査結果の概要」、総務省ホームページ、2004年

、「合併特例法（旧法）による合併の状況」、総務省ホームページ、2005年4月14日

総務省自治財政局財務調査課、『都道府県決算状況調』各年度版

総務省統計局、『平成12年 国勢調査報告 第1巻 人口総数』、総務省統計局、2002年

、「平成14年 就業構造基本調査報告 全国編」、総務省統計局、2004年

、「労働力調査」、総務省統計局ホームページ

、「人口推計」、総務省統計局ホームページ

地方交付税制度研究会、『地方交付税のあらまし』各年度版、地方財務協会

、「地方交付税制度解説（単位費用編）」各年度版、地方財務協会

地方債協会、『地方債月報』各号、地方債協会

地方財政調査研究会、『公共施設状況調』平成15年版、地方財務協会、2004年

、「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』各年度版、地方財務協会

地方債制度研究会、『地方債の手引』平成10年度版、地方財務協会、1998年

、「地方債』平成14年改訂版、地方財務協会、2002年

、「地方債のあらまし』各年度版、地方財務協会、

地方財務協会、『地方財政』各号、地方財務協会

、「改正地方財政詳解』各年度版、地方財務協会

、「地方財政要覧』各年度版、地方財務協会

地方自治経営学会、「公立と民間とのコストとサービスの比較」、2000年4月

東京都、「第二次財政再建推進プラン」、東京都ホームページ、2003年10月

内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部、『県民経済計算年報』平成16年版、内閣府経済社会総合研究所国民経済計算部、2004年

長野県、「三位一体改革に関する緊急提言」、長野県ホームページ、2003年

日本経済新聞社・日経産業消費研究所、『全国市区の行政比較（行政革新度・行政サービス度）データ集 2002年度調査』、日本経済新聞社・日経産業消費研究所、2002年

・、「2004年度自治体予算要覧（全国都道府県・市区）」、日本経済新聞社・日経産業消費研究所、2004年

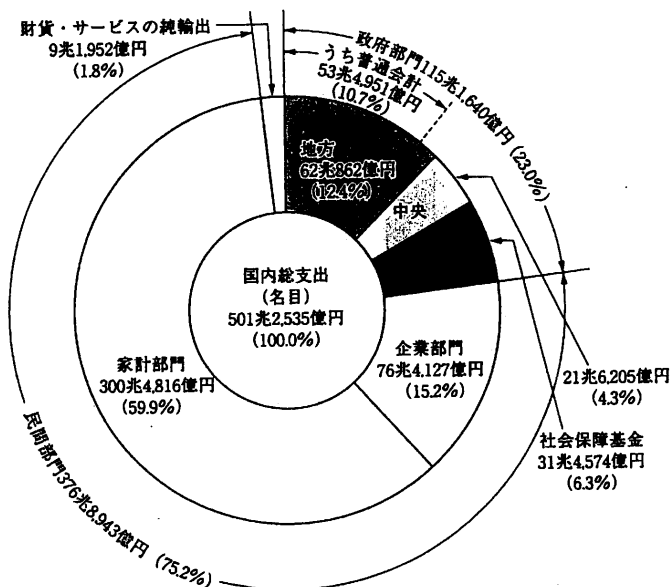
日本郵政公社、「郵便貯金2003」、日本郵政公社ホームページ、2003年

、「簡易保険2003」、日本郵政公社ホームページ、2003年

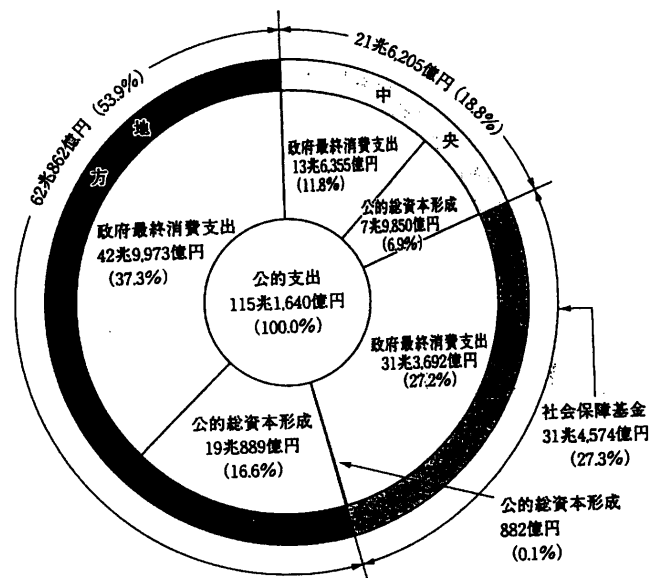
地方財政の役割と財源保障

(1) 国内GDPと地方財政 (2003年度)

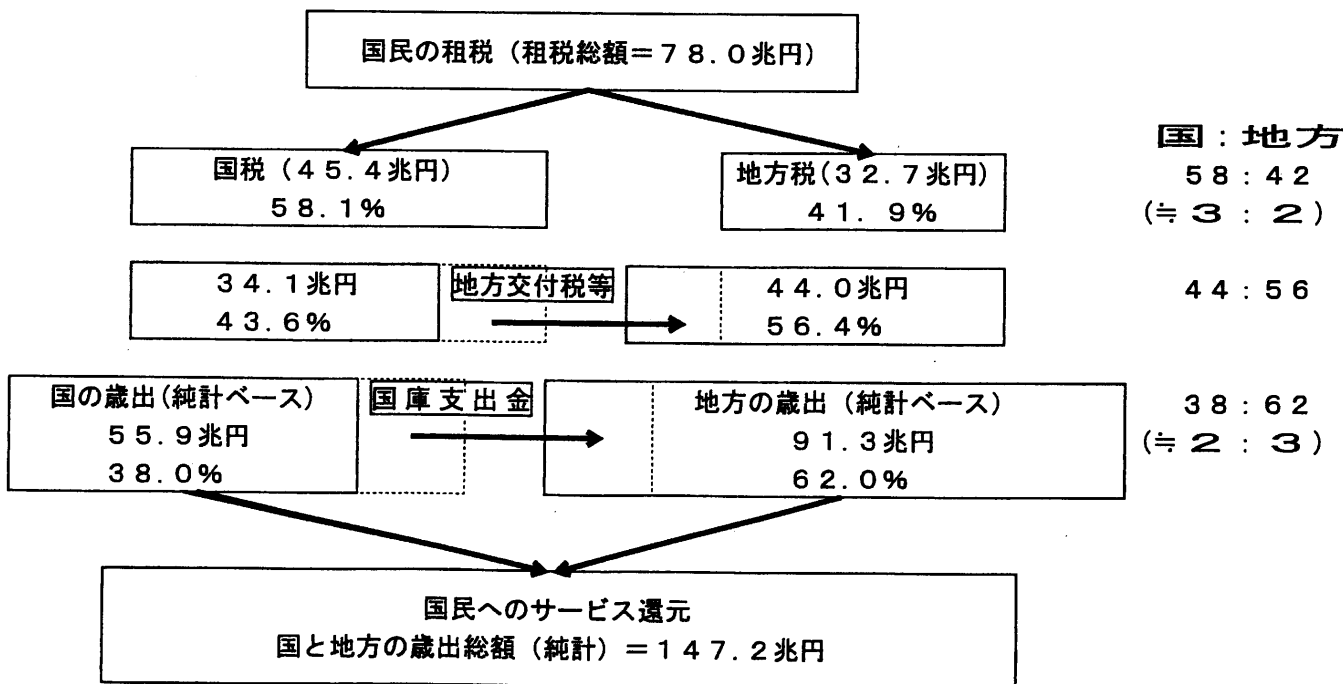
①国内総支出と地方財政



②公的支出の状況



(2) 国庫支出金と地方交付税による財源移転 (2003年度)



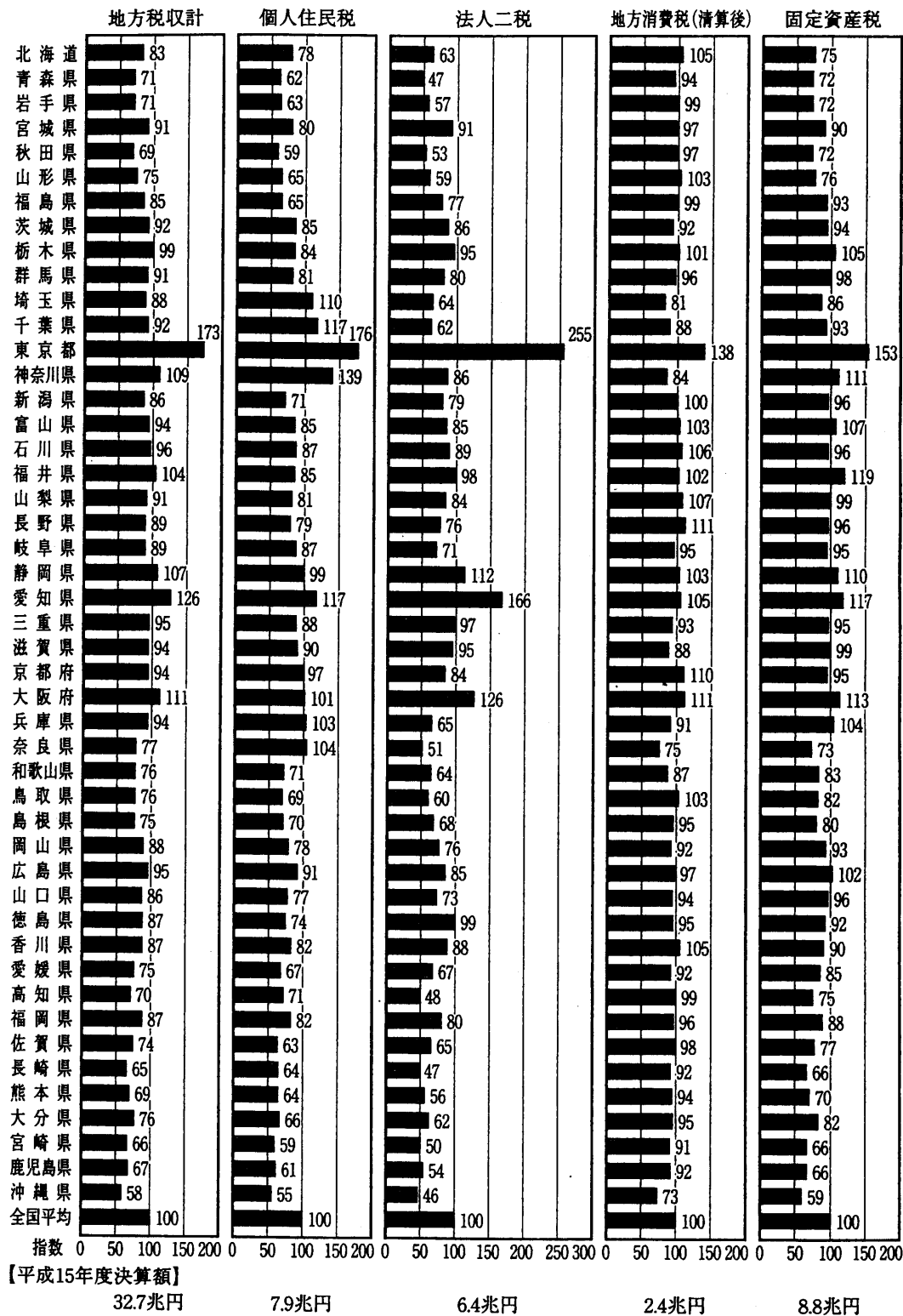
※ 現在精査中であり、異動する可能性がある。

(資料) 総務省『平成17年版 地方財政白書』
地方交付税制度研究会『平成17年度 地方交付税のあらまし』

(図表2)

地域間の地方税収格差と財政調整

—人口1人当たりの税収(2003年度)—



(注1) 個人住民税の税収額は、個人道府県民税及び個人市町村民税の合計額である。

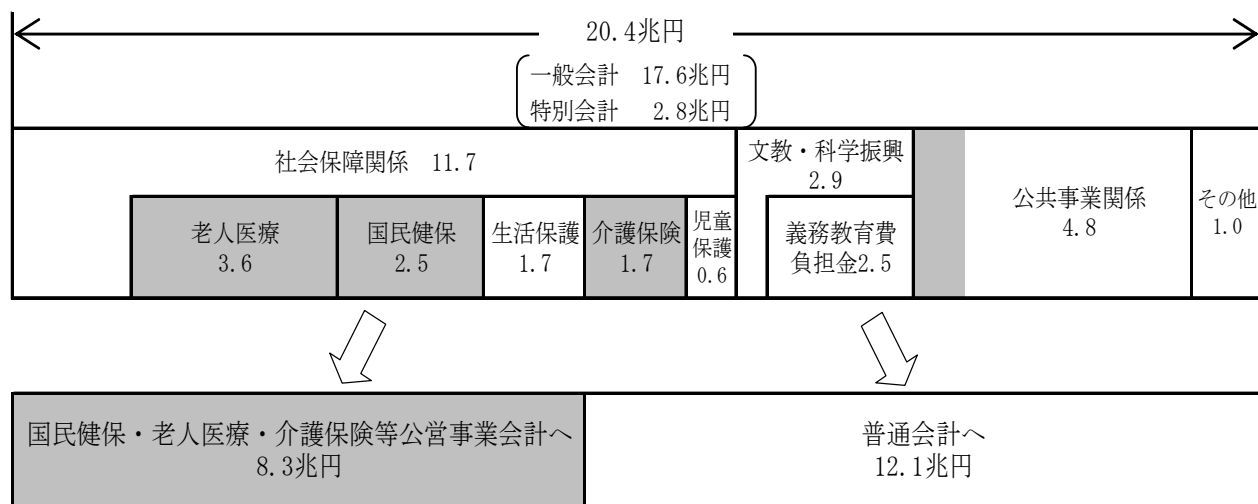
(注2) 法人二税の税収額は、法人道府県民税、法人市町村民税及び法人事業税の合計額である。

(注3) 固定資産税の税収額には、道府県分を含む。

(資料) 総務省『平成17年版 地方財政白書』

国庫支出金による財源保障

(1) 国庫支出金の内訳 (2004年度)



(2) 国庫支出金と一般財源 (地方税等+地方交付税) の組み合わせ

① 社会保障等各種支出における負担割合

	保険料	国	地方		国	地方
老人医療	62%	25.3%	12.7%	義務教育 小中学校	50%	50%
介護保険	50%	25%	25%	生活保護	75%	25%

② 国による地方行政への関与と財源との関係

地方公共団体が実施する事務	補助事業		地方単独事業	関与強 ↑ 関与弱
	財源	国庫支出金+一般財源	一般財源	
①事務の実施と具体的な水準を法令で義務付けている事務		小中学校教職員、生活保護、老人医療、国民健康保険、介護保険	警察官、消防職員、高校教職員	
②事務の実施と基準を法令で義務付けている事務		障害者福祉、老人養護、児童保護、職業訓練	ごみ処理、保健、児童相談、婦人相談、戸籍、住民基本台帳	
③法令・予算等を通じて国が施策の実施を誘導している事務、国の関与が特でない事務		各種奨励補助事業	私学助成、小中高の学校運営、警察・消防の運営、少子化対策、中小企業対策	
	関与強 ←		→ 関与弱	

(資料) 川北 力『平成16年度版 図説日本の財政』
 総務大臣「三位一体改革の全体像」(経済財政諮問会議提出資料 2004年8月31日)

地方交付税による財源保障 (1)

(1) 地方交付税と地方財政計画との関係

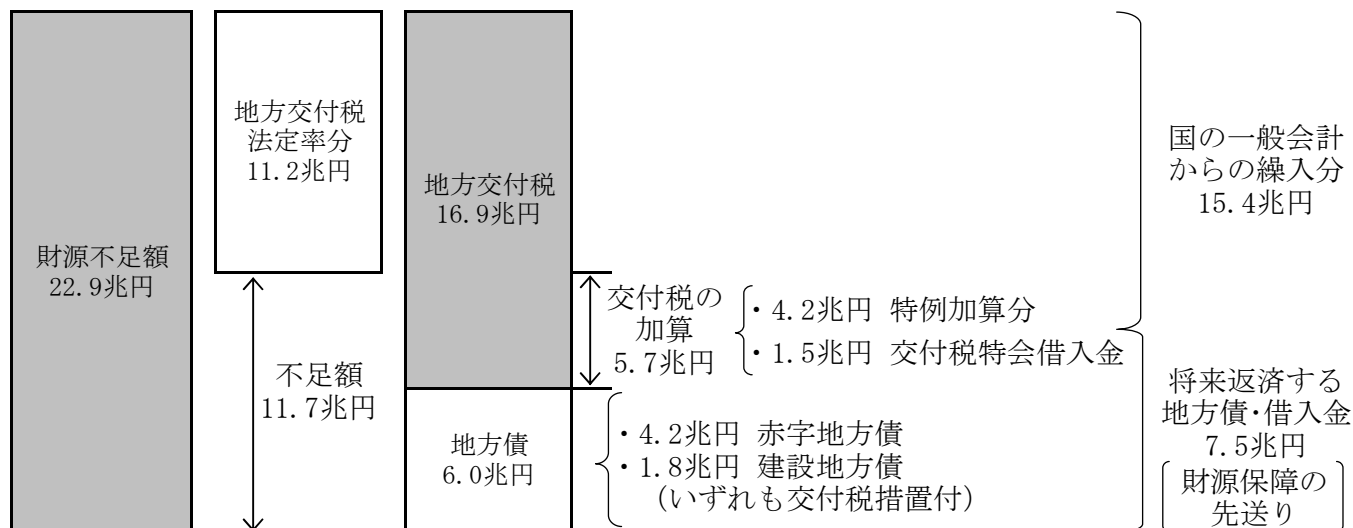
＜地方財政計画 (2004年度：総額84.7兆円)＞

歳出	投資的経費 21.3兆円	一般行政経費 21.9兆円	給与関係経費 23.0兆円	公債費 13.7兆円	その他 4.8兆円
歳入	財源不足額 22.9兆円	地方税等 34.6兆円	国庫支出金 12.1兆円	地方債 8.2兆円	その他 6.9兆円

↓
国が全額財源保障 (2) ～)

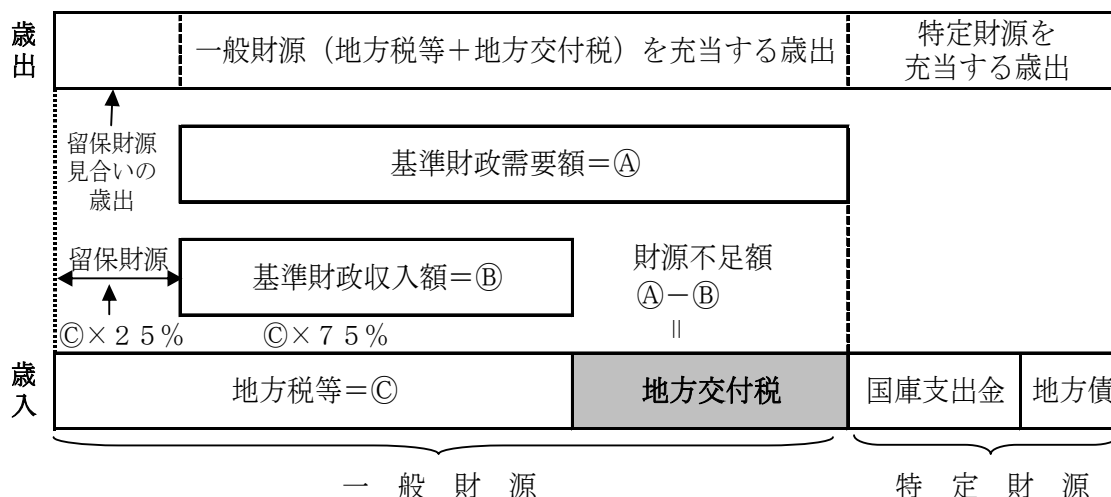
(2) 地方財政対策

＜地方財政対策 (2004年度：総額22.9兆円)＞



(3) 個別自治体に対する地方交付税額の算定

＜基準財政収入額、基準財政需要額と地方交付税の関係＞

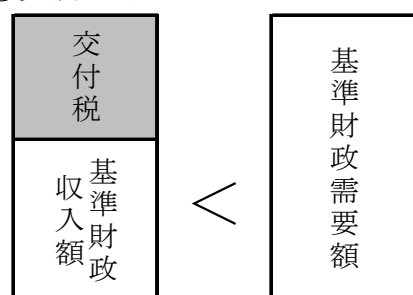


(資料) 総務省『平成16年度 地方財政計画』

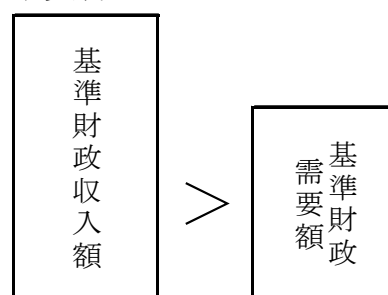
地方交付税による財源保障 (2)

(1) 地方交付税交付の有無

① 交付されるケース



② 不交付のケース



(2) 団体数 (2004年度)

	都道府県	市町村
交付	46	2,967
不交付	1	156
計	47	3,123

(注) 市町村の不交付団体には、東京23区を含む

(3) 不交付市町村の人口割合

	2004年度
不交付団体の人口	2,241万人
同人口割合	17.7%

(4) 不交付団体の地域分布 (2004年度)

① 都道府県：東京都

② 市町村

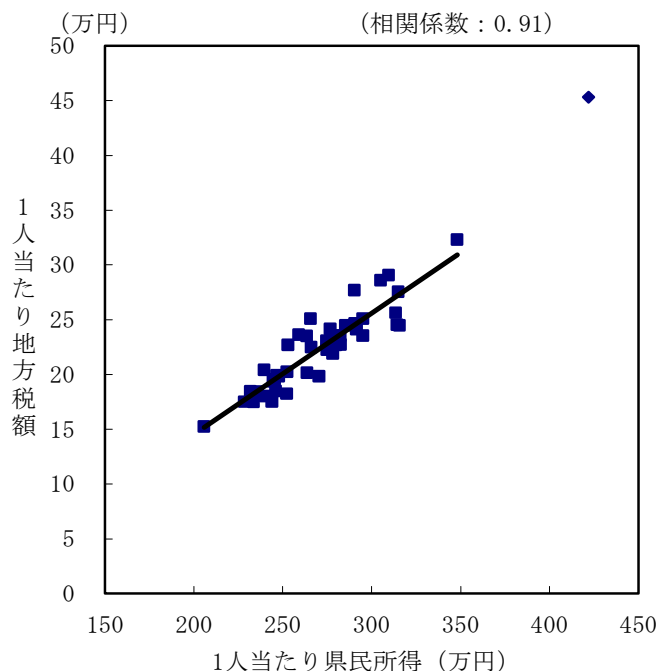
都道府県	団体数	人口割合 (%)	都道府県	団体数	人口割合 (%)
1 東京都	38	89.10	15 山梨県	3	3.43
2 神奈川県	19	45.64	16 福島県	4	1.61
3 愛知県	29	36.53	17 山口県	1	1.48
4 栃木県	3	23.52	18 新潟県	3	1.13
5 静岡県	11	20.95	19 青森県	1	0.80
6 千葉県	9	20.78	20 佐賀県	1	0.80
7 埼玉県	6	11.88	21 長野県	1	0.79
8 三重県	2	10.72	22 福岡県	1	0.69
9 福井県	3	10.44	23 京都府	1	0.66
10 群馬県	2	8.87	24 鳥取県	1	0.51
11 徳島県	2	8.70	25 宮城県	1	0.49
12 滋賀県	2	6.95	26 熊本県	1	0.48
13 大阪府	4	6.45	27 愛媛県	1	0.45
14 茨城県	5	6.37	28 北海道	1	0.04

(資料) 総務省「平成16年度 普通交付税算定結果」

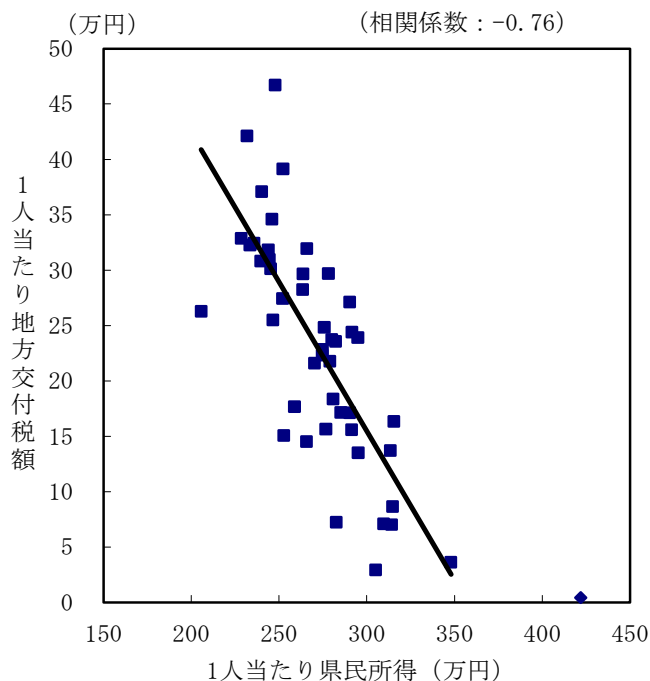
地方交付税・国庫支出金による所得再分配

——人口一人当たり／都道府県・市町村合計（2002年度）——

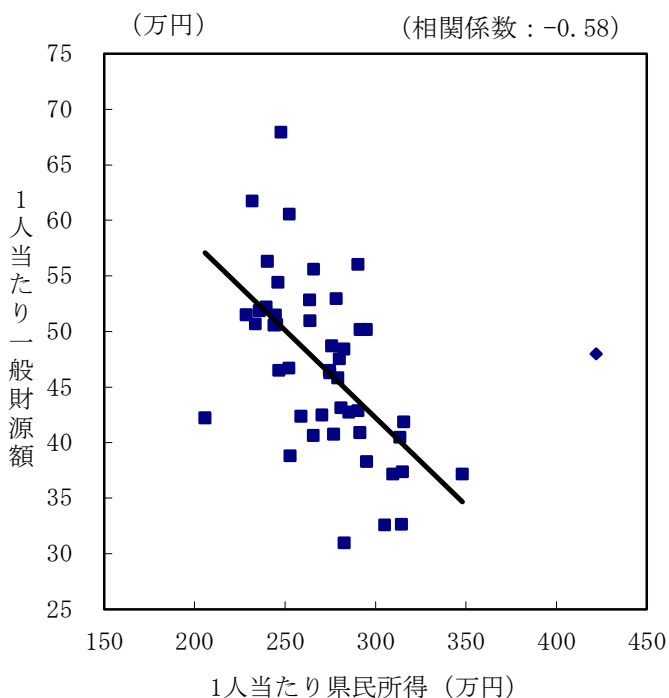
(1) 地方税



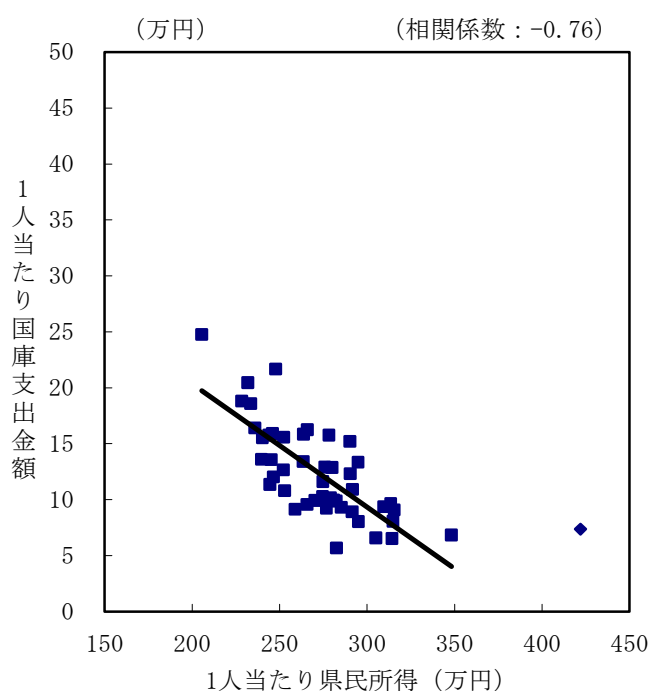
(2) 地方交付税



(3) 一般財源（地方税等＋地方交付税）



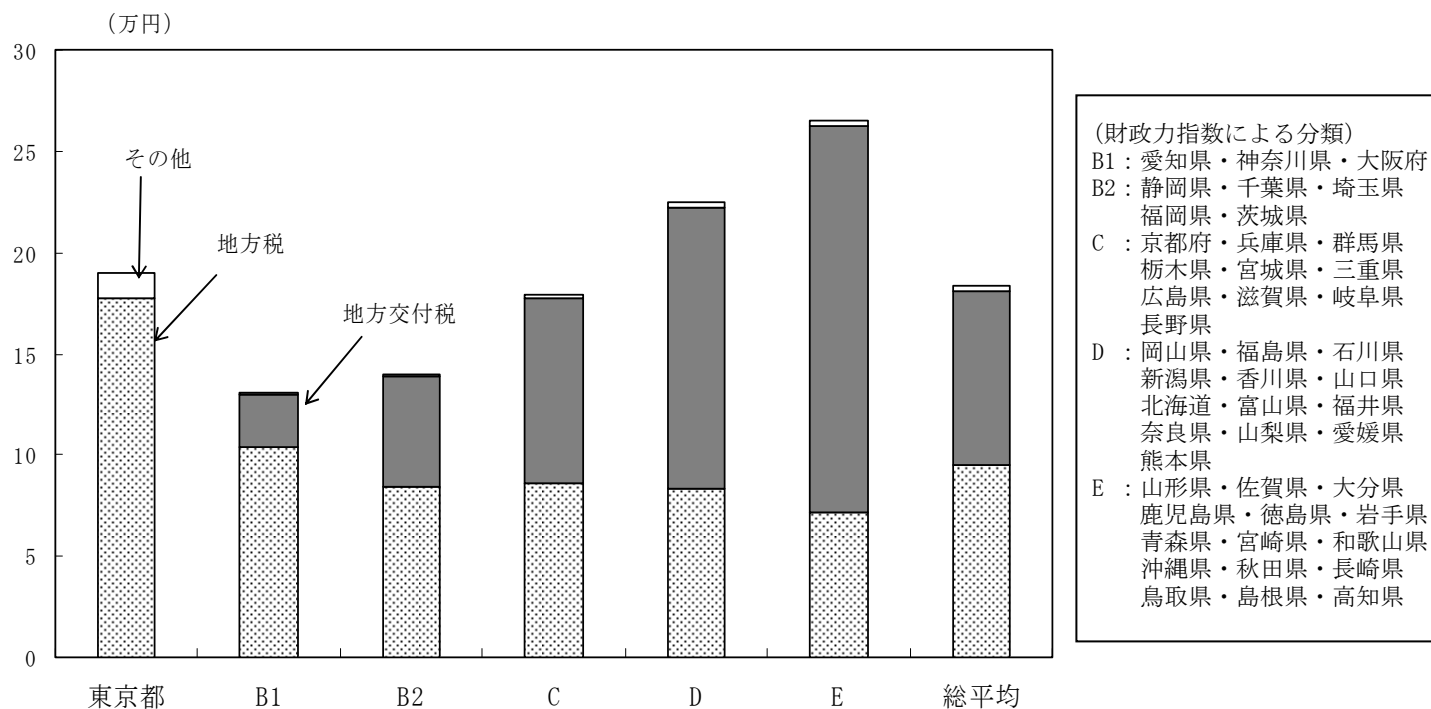
(4) 国庫支出金



(注) 1人当たり県民所得は2001年度の値である。
(資料) 地方財政調査研究会『地方財政統計年報』

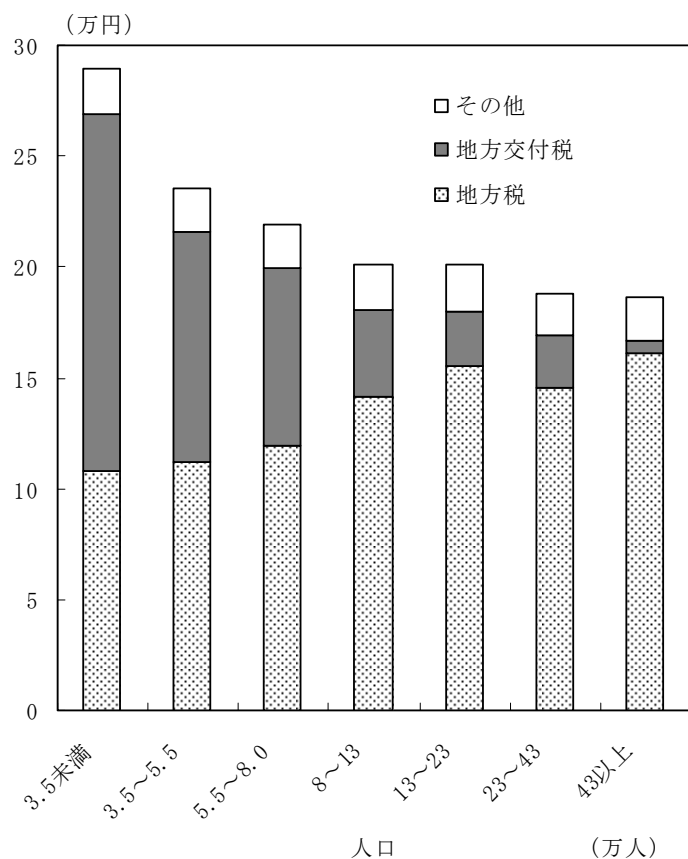
人口1人当たりの一般財源 (2002年度)

(1) 都道府県

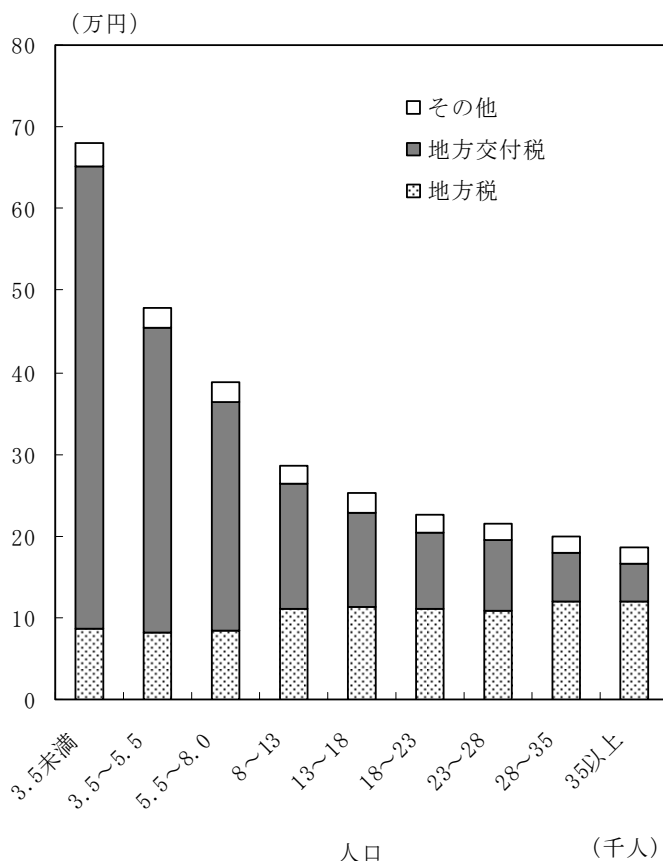


(2) 市町村

① 都市

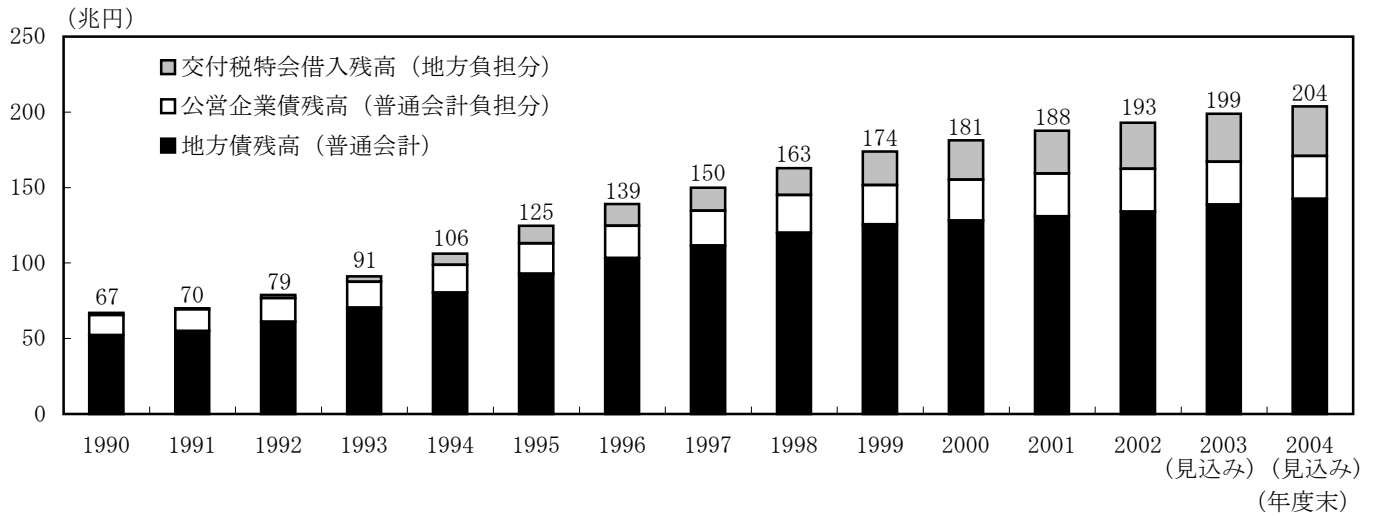


② 町村



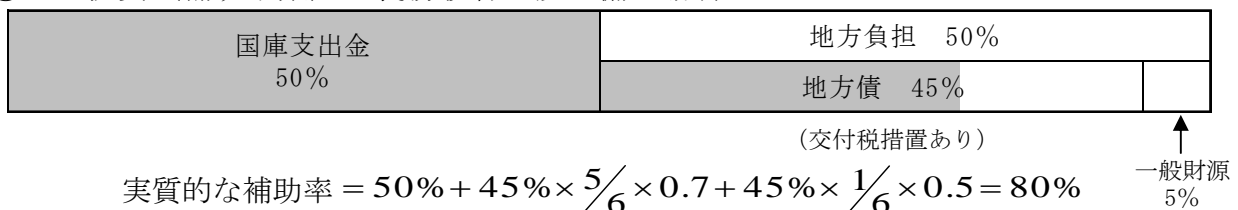
地方債による財源保障 (1)

(1) 地方の借入金残高

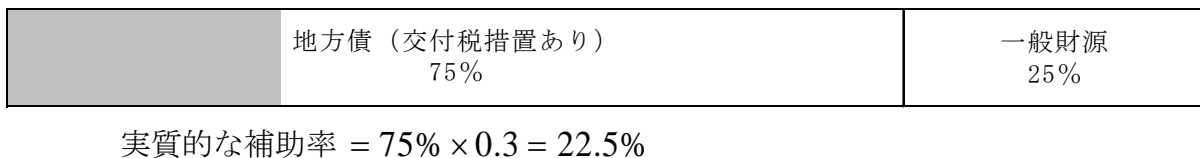


(2) 地方債に対する交付税措置～第2の国庫支出金～

① 公共投資 (補助事業) : 義務教育施設整備の場合

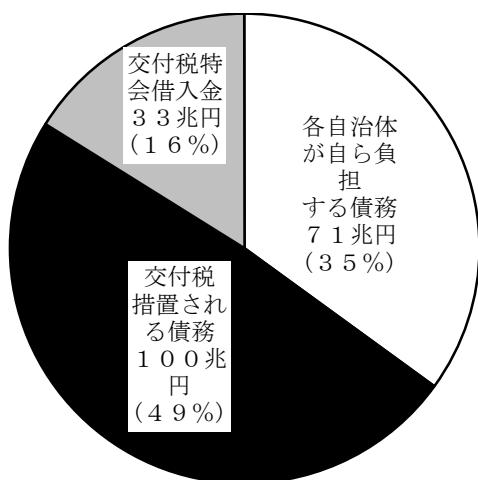


② 公共投資 (単独事業) : 地域活性化事業の場合



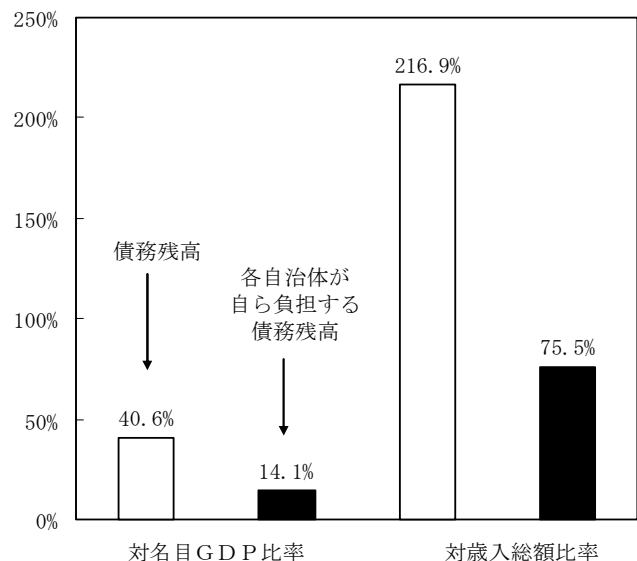
(3) 交付税措置と交付税特会借入金による地方自治体の「負担感」の軽減効果

① 構成比 (2004年度末見込み)



(注) 上記の値は、一定の前提に基づく試算値である。

② 比率 (2004年度末見込み)

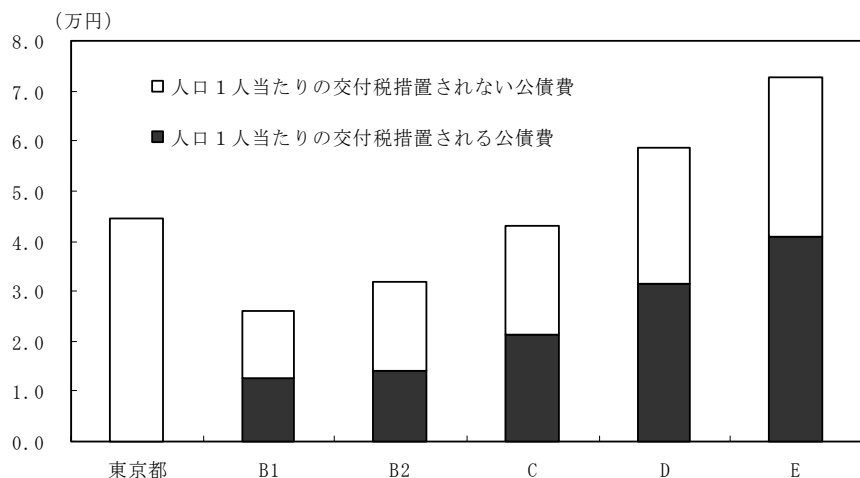


(資料) 地方財務協会『地方財政要覧』、財務省主計局「地方財政関係資料 (2004年10月29日)」
地方財務協会『平成14年度 改正地方財政詳解』

地方債による財源保障 (2)

—1人当たり公債費 (一般財源充充分) と交付税措置<2000年度>—

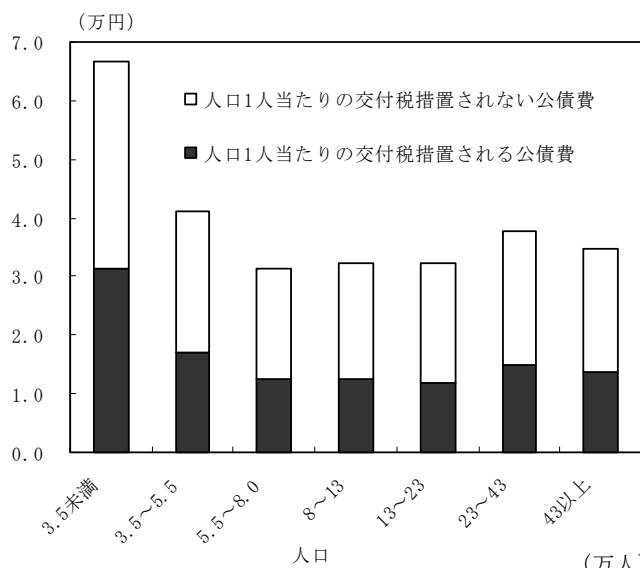
(1) 都道府県



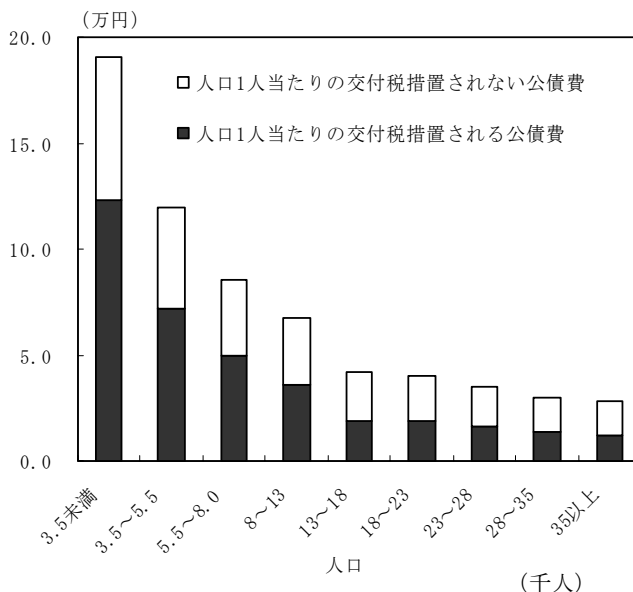
- (財政力指数による分類)
- B1: 愛知県・神奈川県・大阪府
 - B2: 静岡県・千葉県・埼玉県
福岡県・茨城県
 - C: 京都府・兵庫県・群馬県
栃木県・宮城県・三重県
広島県・滋賀県・岐阜県
長野県
 - D: 岡山県・福島県・石川県
新潟県・香川県・山口県
北海道・富山県・福井県
奈良県・山梨県・愛媛県
熊本県
 - E: 山形県・佐賀県・大分県
鹿児島県・徳島県・岩手県
青森県・宮崎県・和歌山県
沖縄県・秋田県・長崎県
鳥取県・島根県・高知県

(2) 市町村

①都市

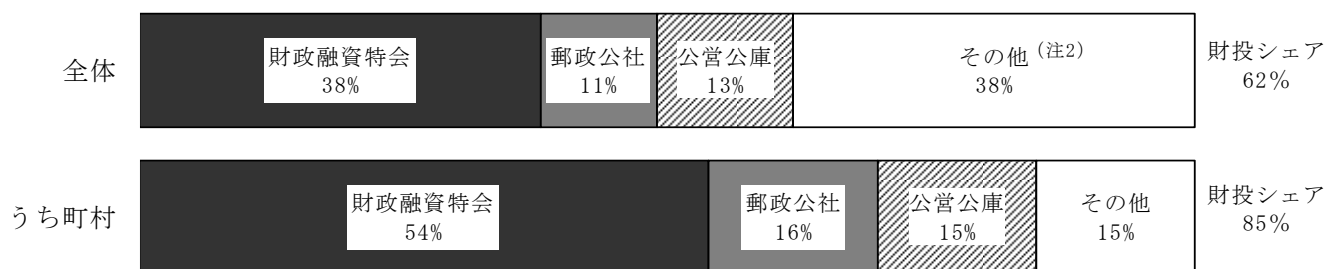


②町村



(注) 上記の値は、一定の前提に基づく試算値である。

(3) 地方債務に占める財政投融资の高いシェア (2002年度末)



(注1) 普通会計と公営企業会計の合計

(注2) その他には郵政公社が財投外で自主運用している地方債 (8%) を含む。

(資料) 総務省『都道府県決算状況調』、地方財政調査研究会『類似団体別市町村財政指数表』、
『地方財政統計年報』、総務省「平成14年度 地方公営企業決算の概要」

総務省「地方財政計画」、日本郵政公社「郵便貯金2003」、日本郵政公社「簡易保険2003」

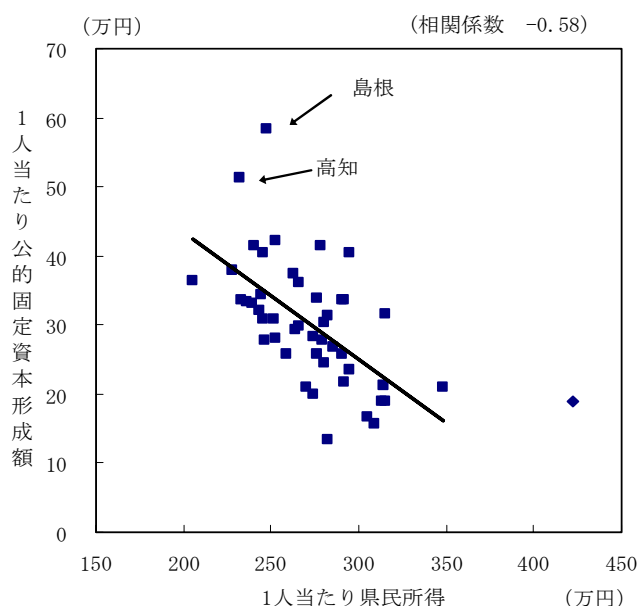
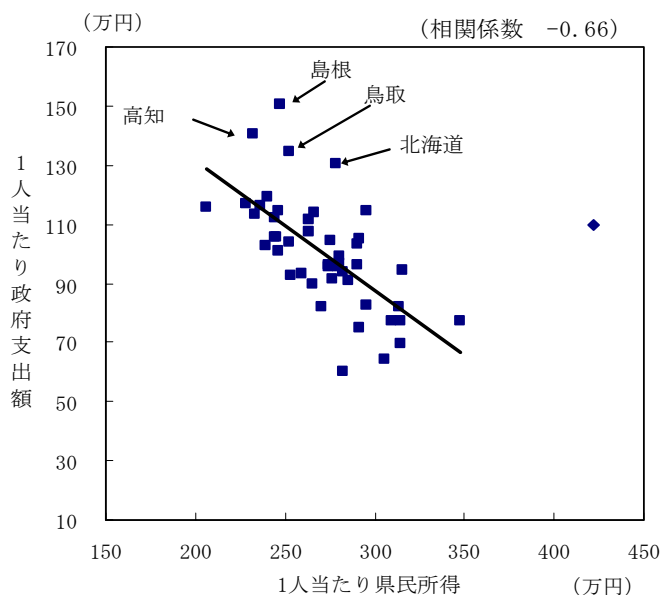
政府支出と県民所得

— 2001年度 —

(1) 1人当たり支出と1人当たり県民所得との関係

①政府支出（政府最終消費支出
＋公的固定資本形成）

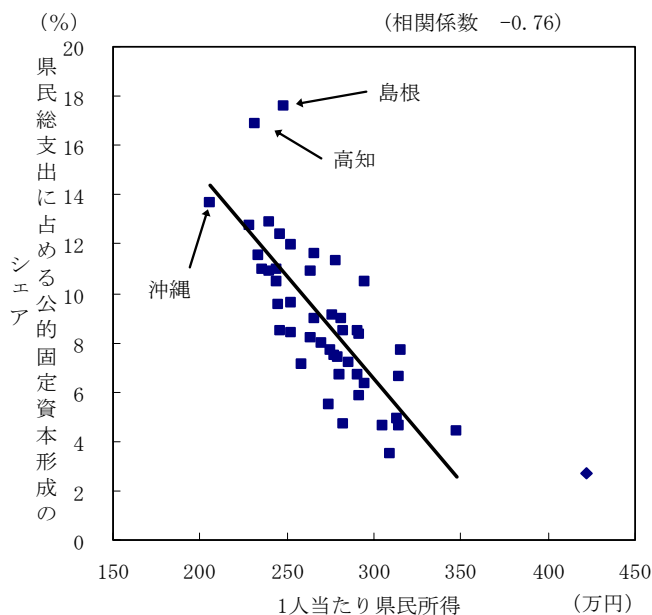
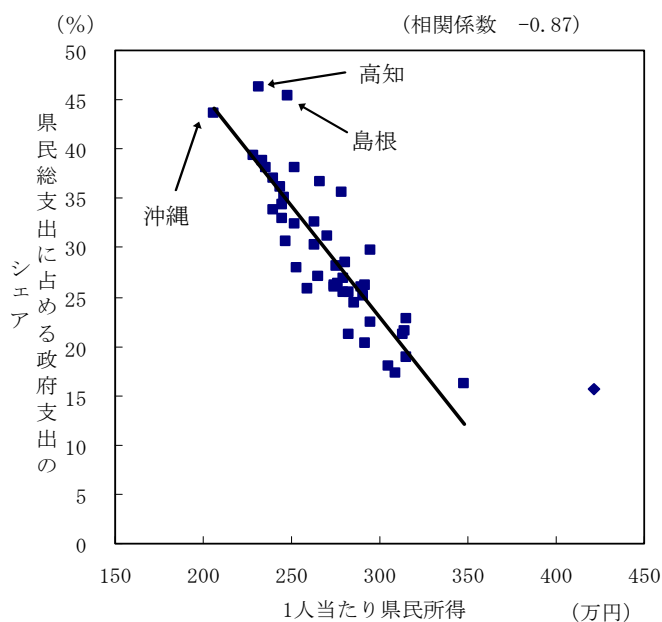
②うち公的固定資本形成



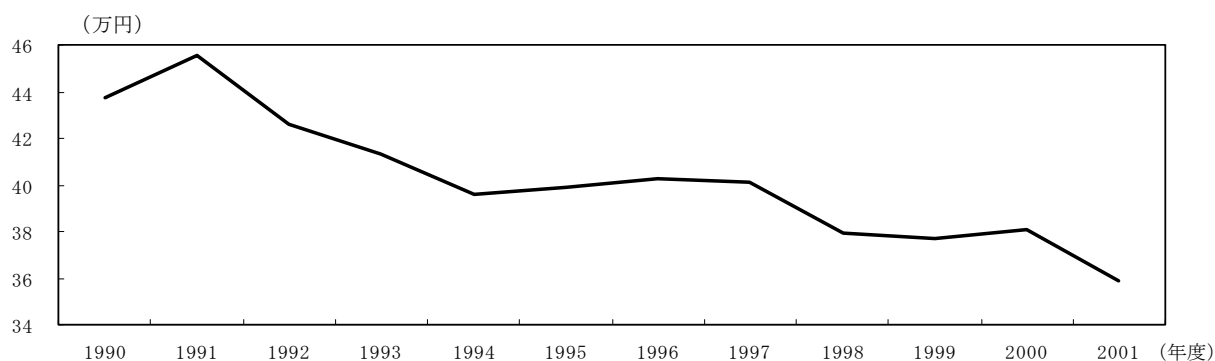
(2) 県民総支出に占めるシェアと1人当たり県民所得

①政府支出

②うち公的固定資本形成



(3) 1人当たり県民所得の地域間格差（標準偏差）の推移



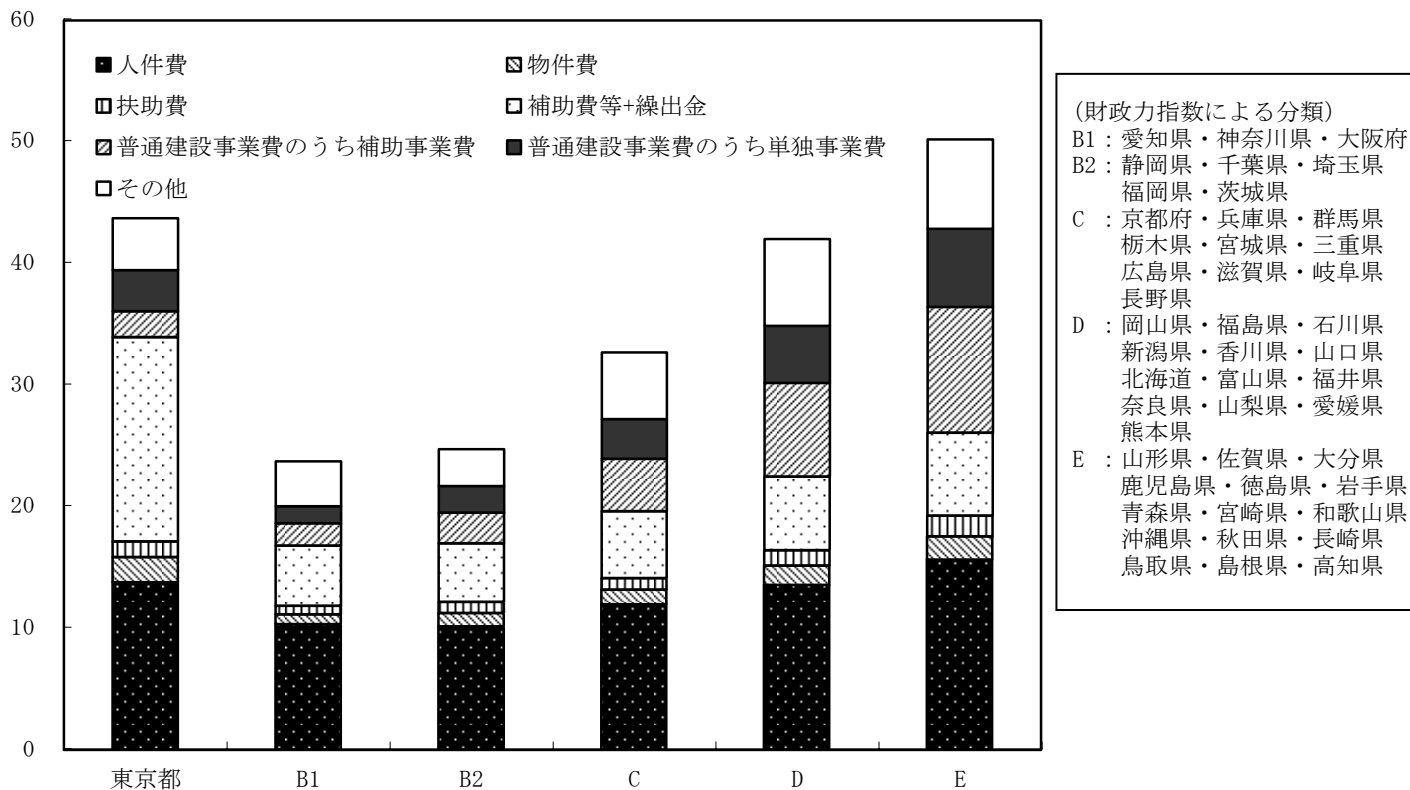
(資料) 内閣府経済社会総合研究所 国民経済計算部編 『平成16年版 県民経済計算年報』

歳出項目別からみた所得再分配

—1人当たりの性質別歳出（除く公債費）＜2002年度＞—

(1) 都道府県

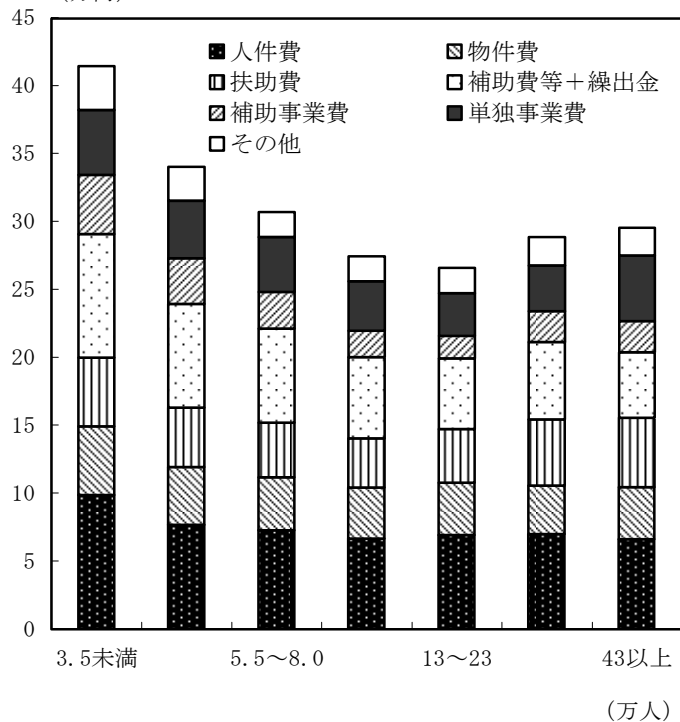
(万円)



(2) 市町村

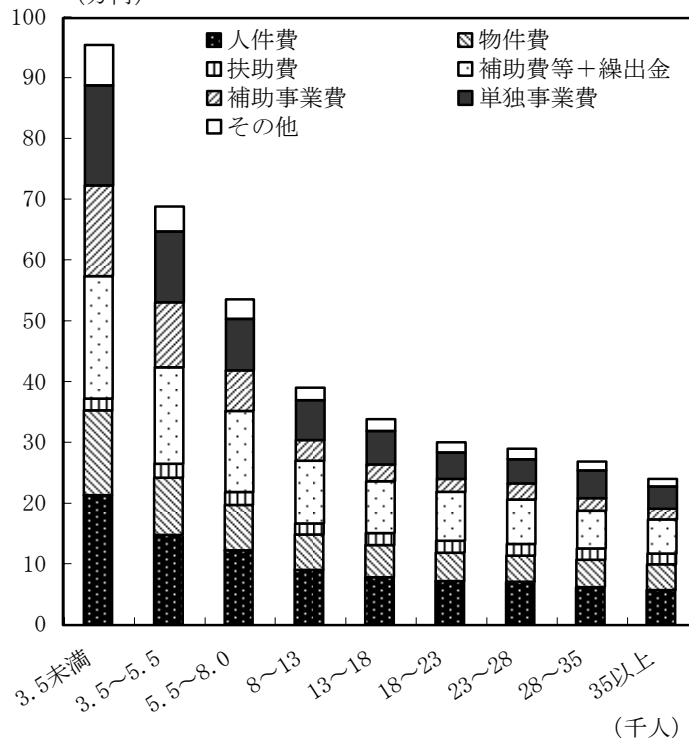
①都市

(万円)



②町村

(万円)

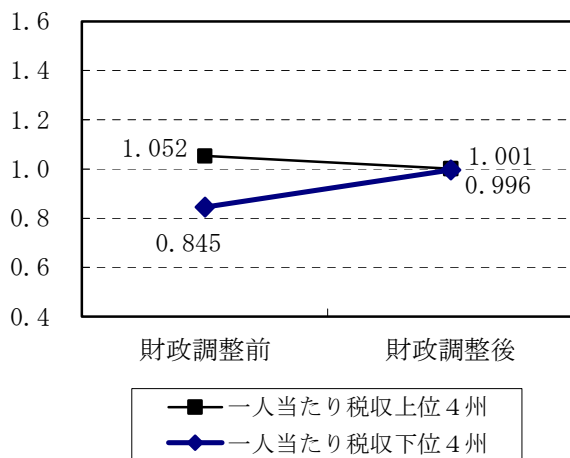


(資料) 総務省『都道府県決算状況調』、地方財政調査研究会『類似団体別市町村財政指数表』

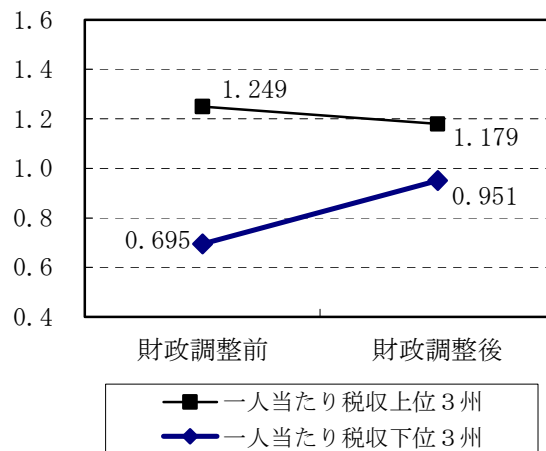
諸外国の財政調整状況

(1) 歳入均等化型

①ドイツ（旧西独地域州）＜1998年＞

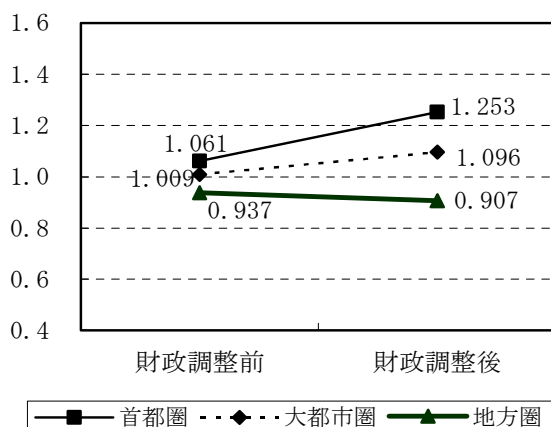


②カナダ（州）＜2000年＞

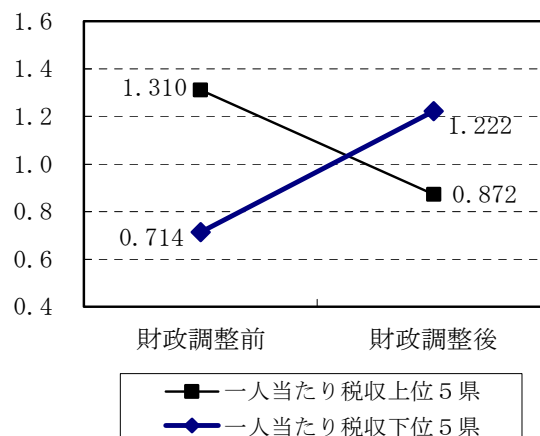


(2) 需要考慮型（歳入歳出差額補填方式）

①イギリス（イングランド）＜1999年＞

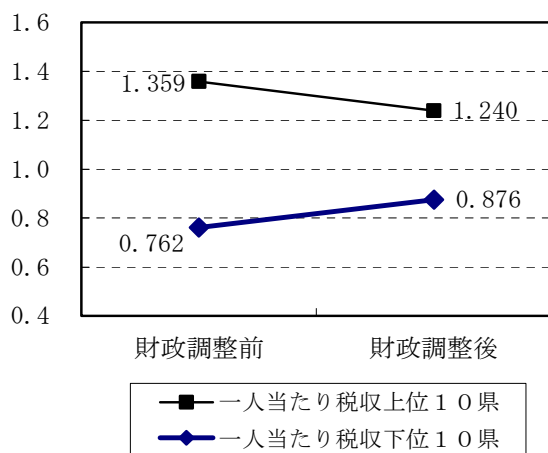


②日本（都道府県）＜1999年＞

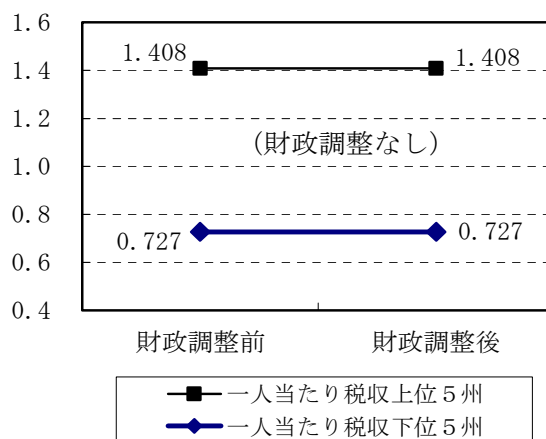


(3) その他

①フランス（県）＜1997年＞



②アメリカ（州）＜1996年＞

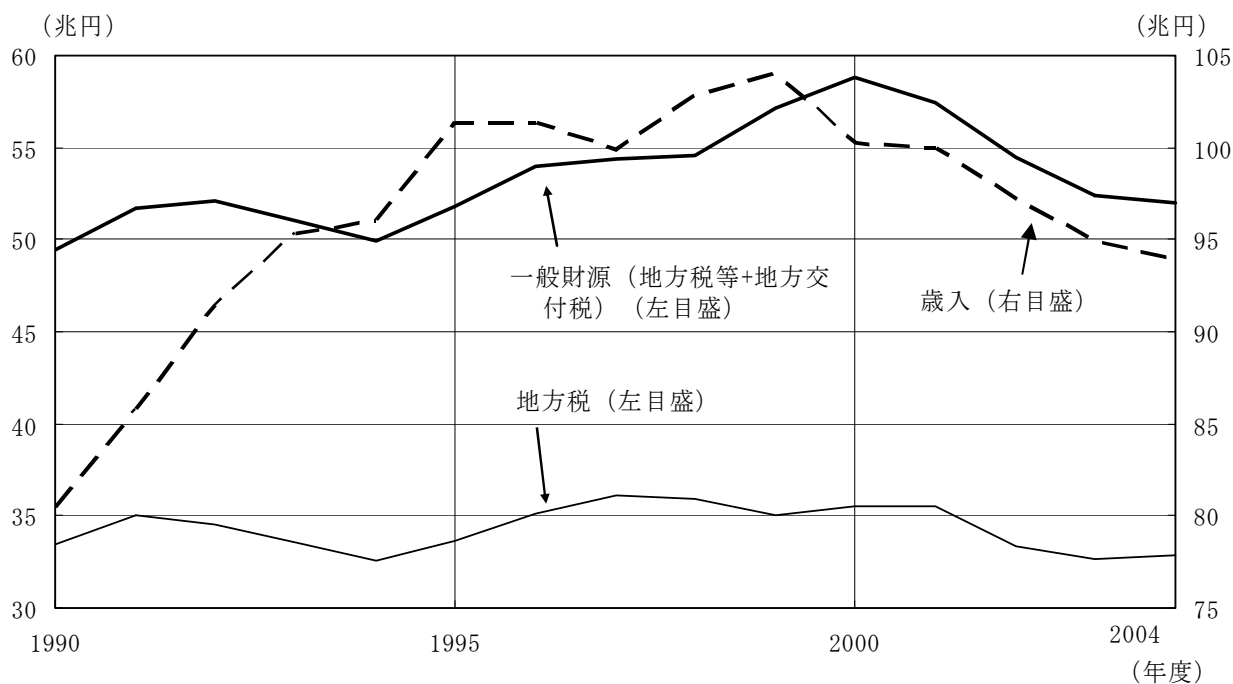


(注) これらのグラフは、基本的に各国の歳入平均値を1とおき、調整前と調整後の歳入格差を示したものの、人口1人当たりの値である。

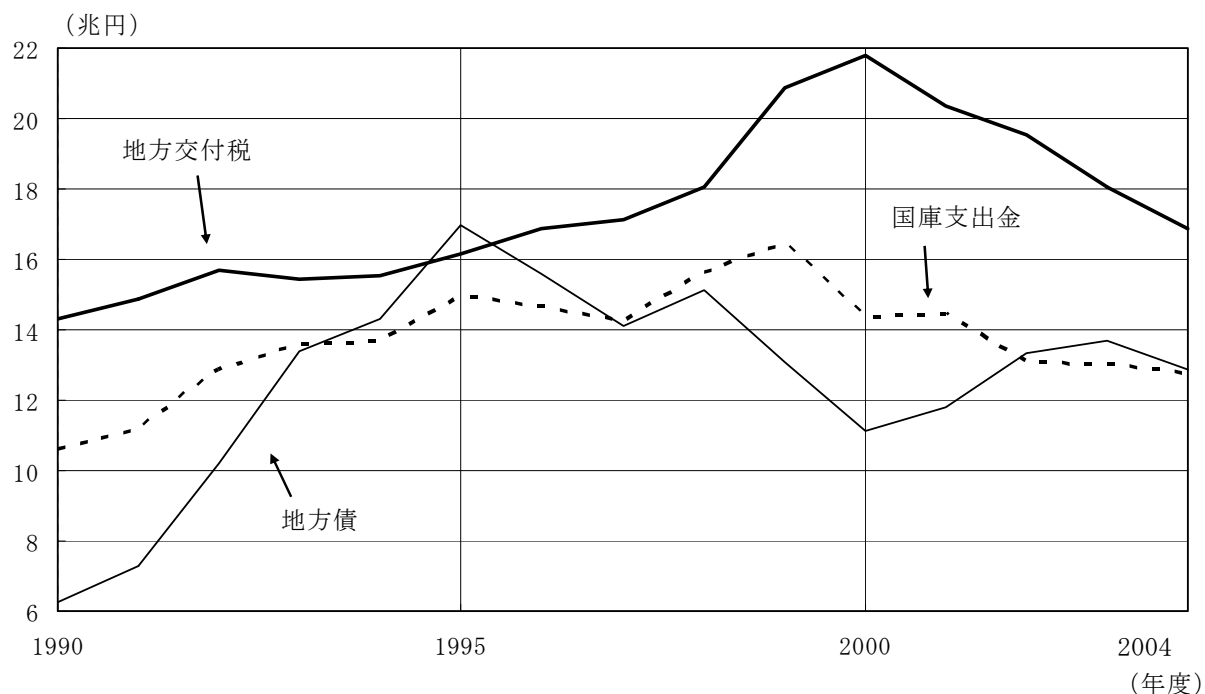
歳入の推移

— 普通会計・純計（都道府県+市町村） —

(1) 歳入、一般財源、地方税



(2) 地方交付税、国庫支出金、地方債



(注) 2004年度は「地方財政計画」を用いた推計値である。

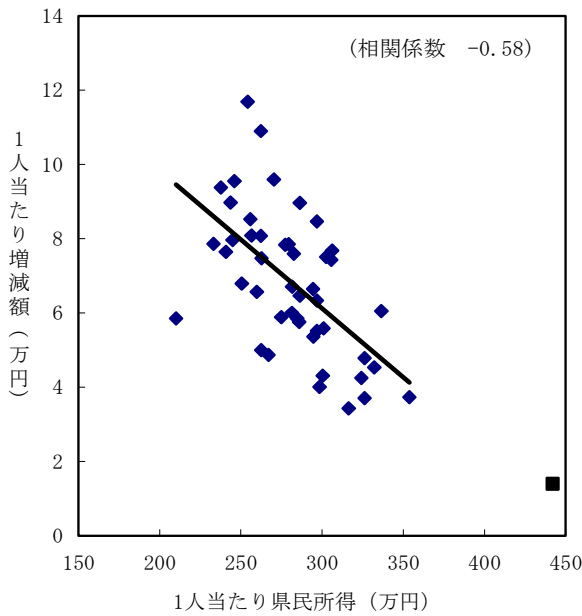
(資料) 地方財政調査研究会『地方財政統計年報』
総務省 「平成15年度 地方公共団体普通会計決算の概要」
総務省 「平成16年度 地方財政計画」

所得再分配の縮小：一般財源

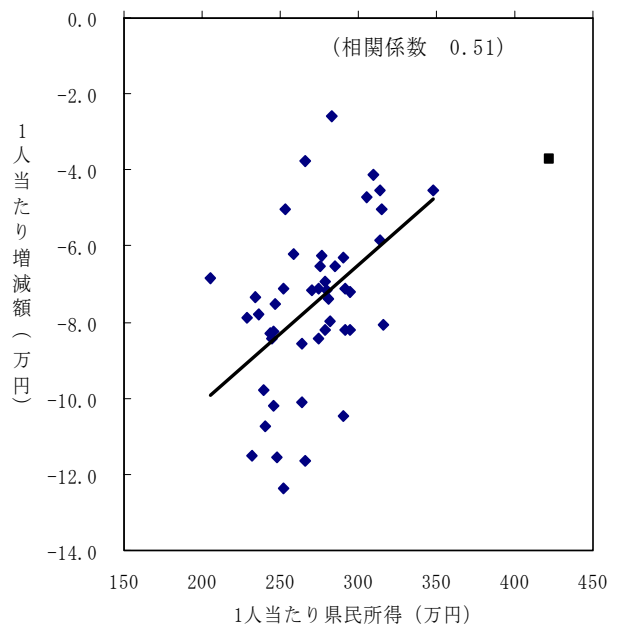
—人口1人当たり増減額—

(1) 都道府県、市町村合計・一般財源

① 1995年度→2000年度



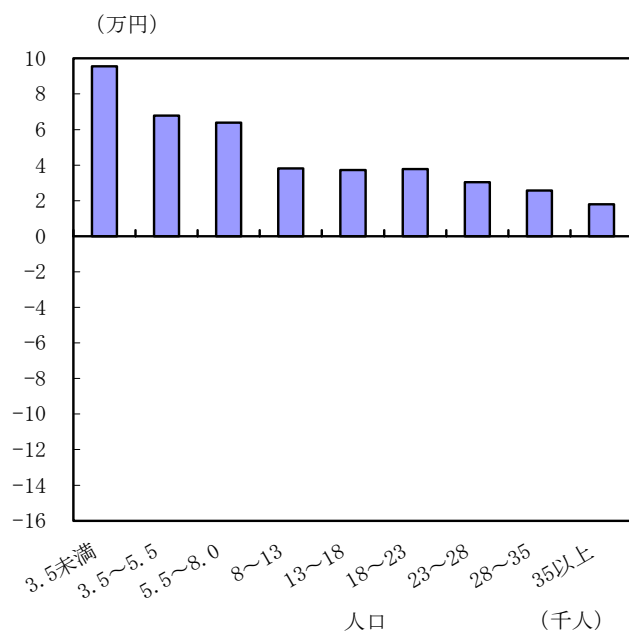
② 2000年度→2004年度



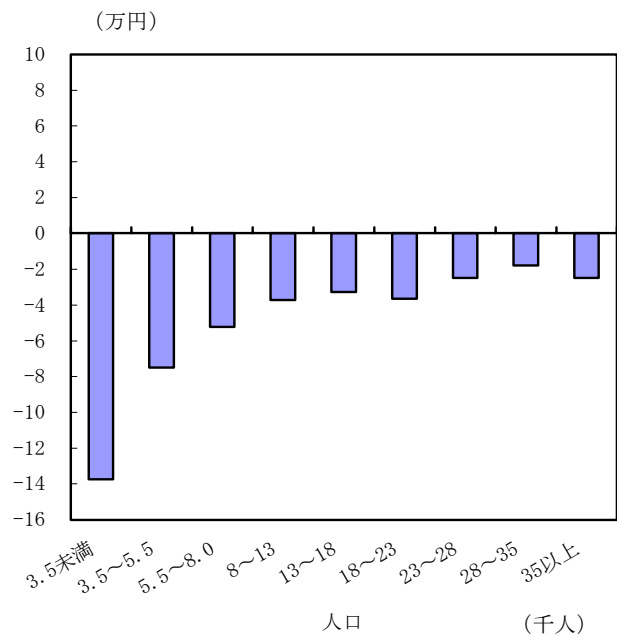
(注) 2004年度の一般財源は推計値。

(2) 町村・一般財源

① 1995年度→2000年度



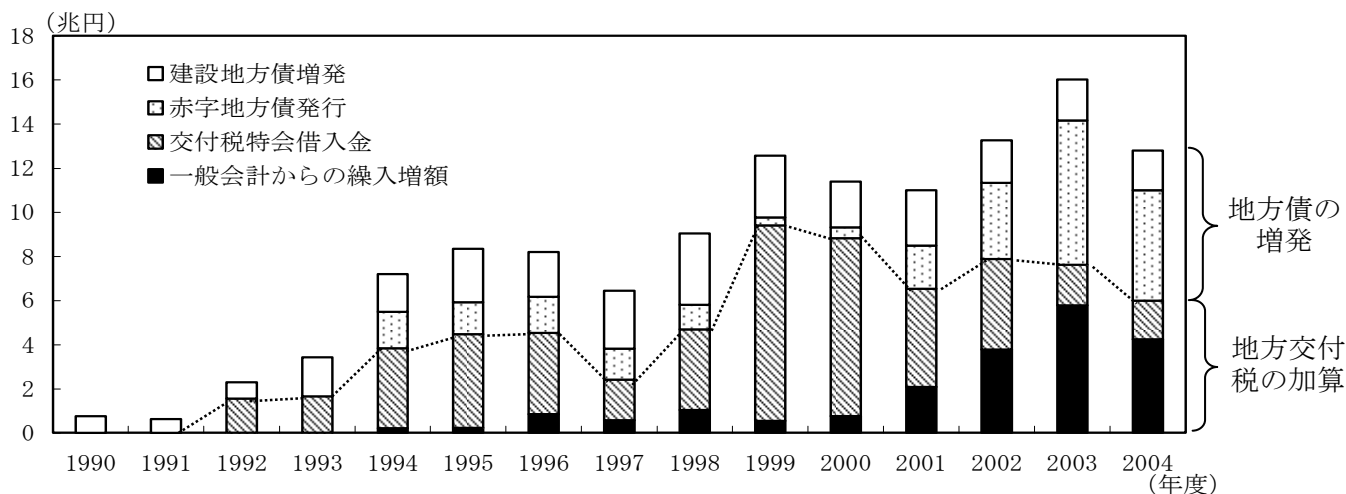
② 2000年度→2003年度



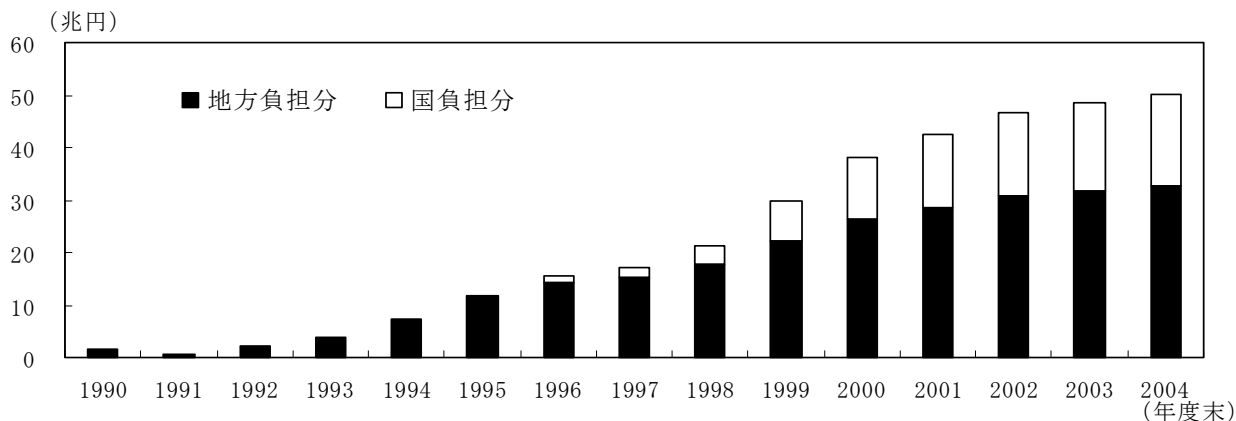
(資料) 地方財政調査研究会『地方財政統計年報』、総務省「平成14年度・16年度 普通交付税算定結果」
総務省『平成9年・14年・17年版 地方財政白書』
地方財政調査研究会『平成16年3月 類似団体別市町村財政指数表』

所得再分配縮小の要因

(1) 地方財政対策 (地方交付税法定率分ではカバーしきれない
財源不足に対する補てん<決算ベース>)



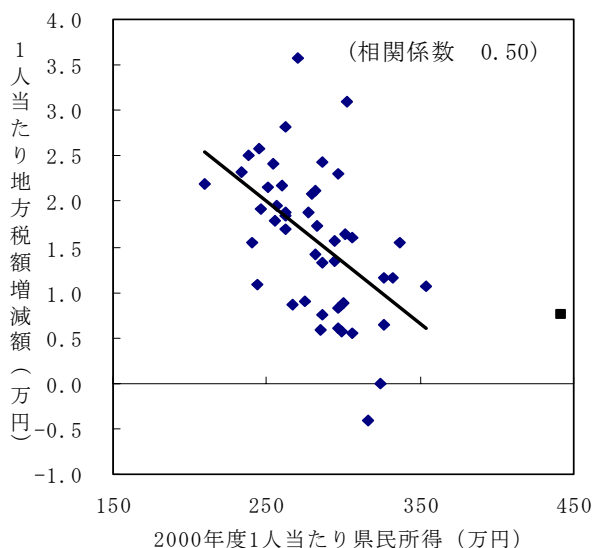
(2) 地方交付税特別会計借入金の推移



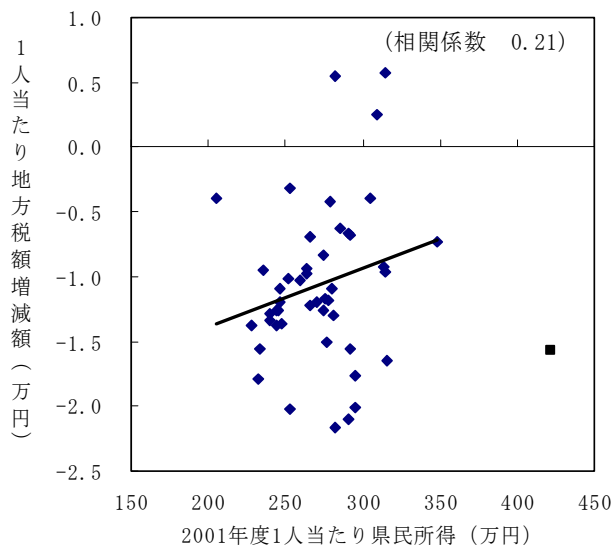
(注) 2003年度および2004年度は予算ベース。

(3) 地方税 (人口1人当たり増減額/都道府県・市町村合計)

① 1995年度→2000年度



② 2002年度→2004年度



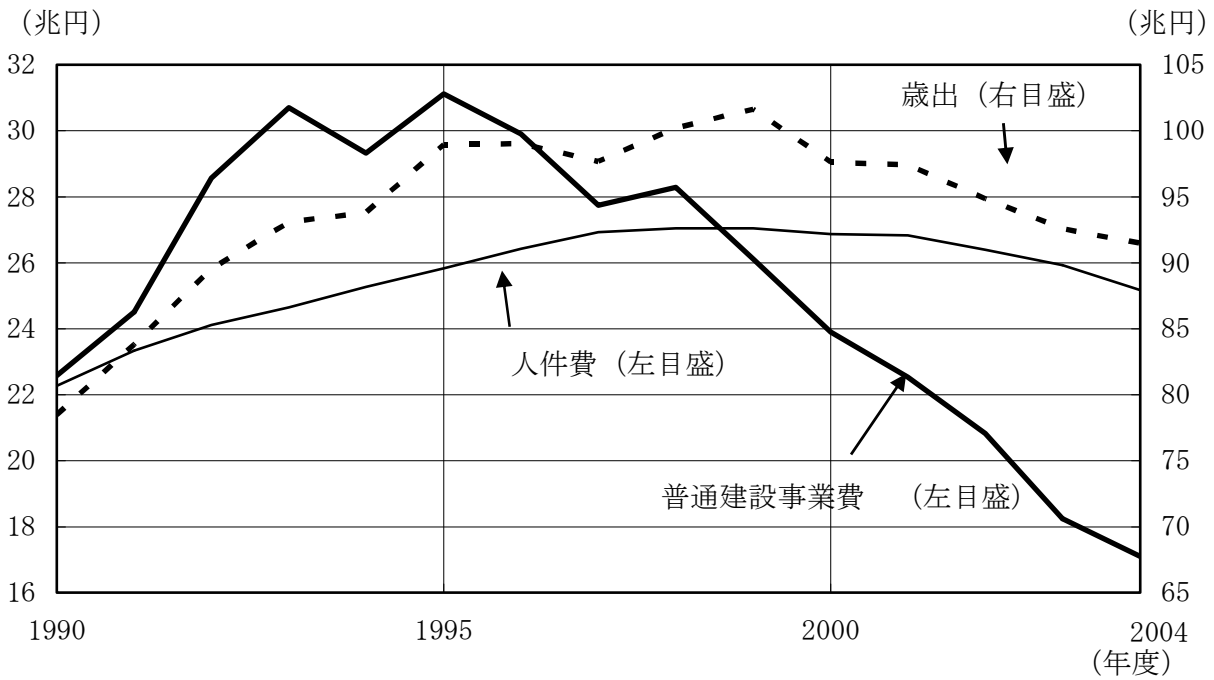
(注) 2004年度の値は、予算ベースの推計値。

(資料) 地方交付税制度研究会『平成16年度 地方交付税のあらまし』、地方財務協会『地方財政要覧 平成15年12月』・『地方財政』(2004年7月号)、地方財政調査研究会『地方財政統計年報』

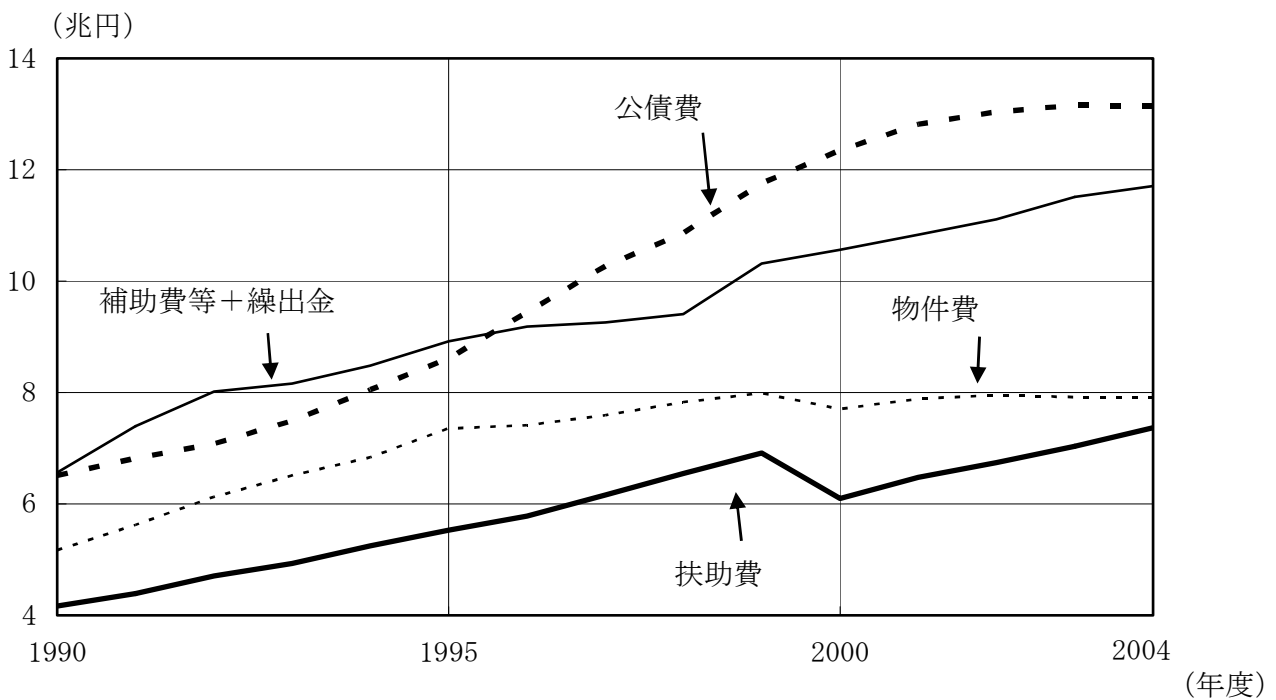
歳出の推移

— 普通会計・純計（都道府県＋市町村） —

(1) 歳出、人件費、普通建設事業費



(2) 物件費、扶助費、補助費＋繰出金、公債費



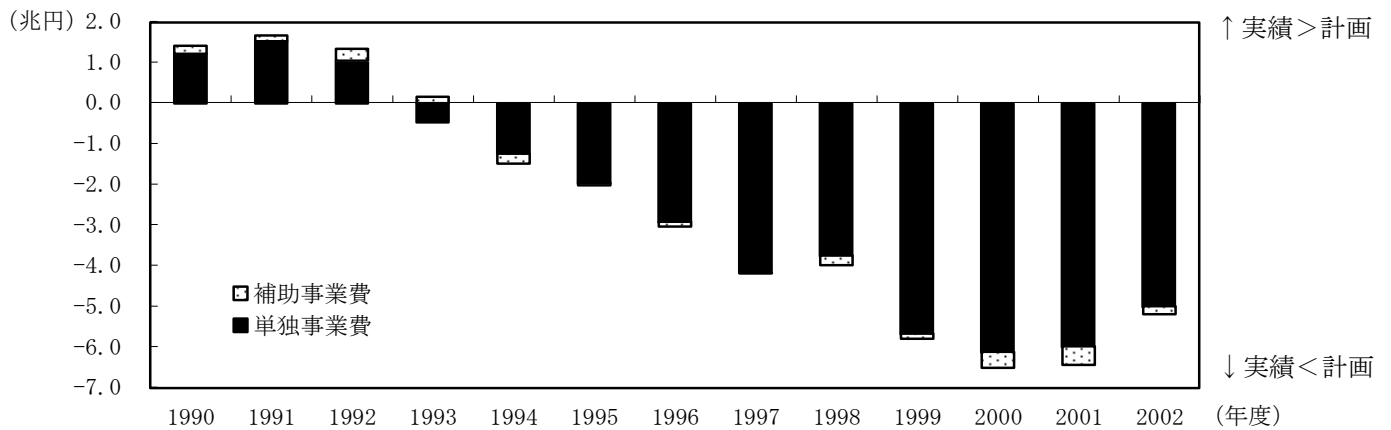
(注) 2003年度の一部計数および2004年度の計数は推計値。

(資料) 地方財政調査研究会『地方財政統計年報』
 総務省 「平成15年度 地方公共団体普通会計決算の概要」
 総務省 「平成16年度 地方財政計画」
 地方財務協会『地方財政』（2004年7月号）
 日本経済新聞社・日経産業消費研究所『2004年度自治体予算要覧（全都道府県・市区）』
 川北力編『図説日本の財政 平成15年度・16年度版』

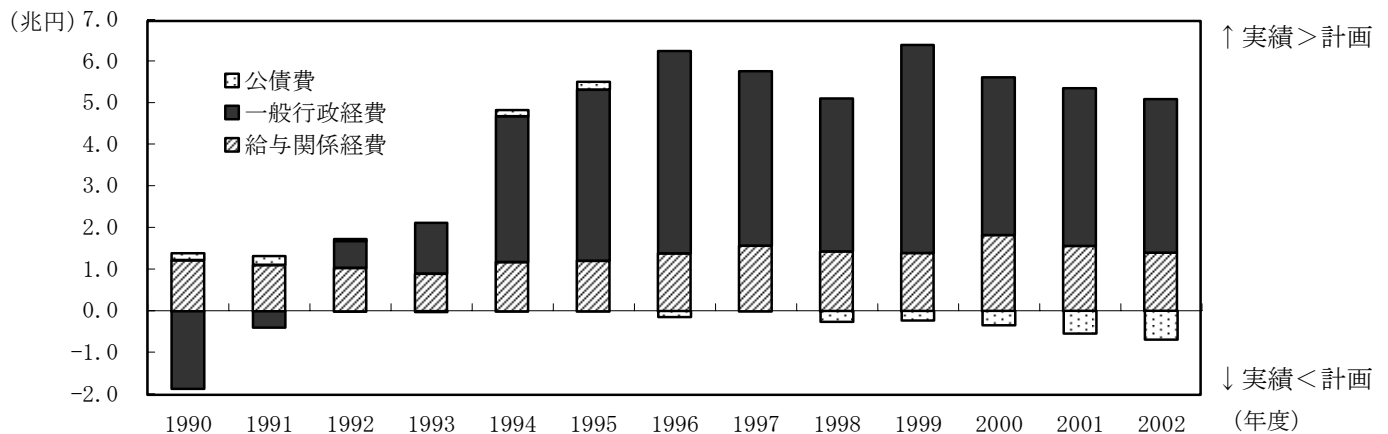
地方財政計画との乖離

—「決算実績額—計画額（補正後）」の推移—

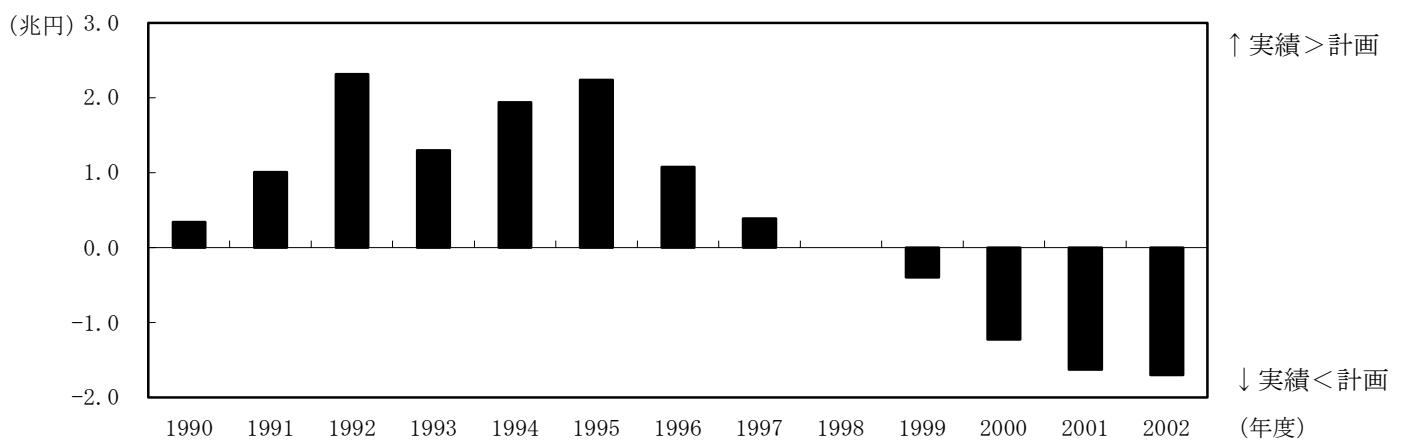
(1) 歳出・投資的経費（普通建設事業費）



(2) 歳出・経常経費（給与関係経費・一般行政経費・公債費）



(3) 歳入・地方債



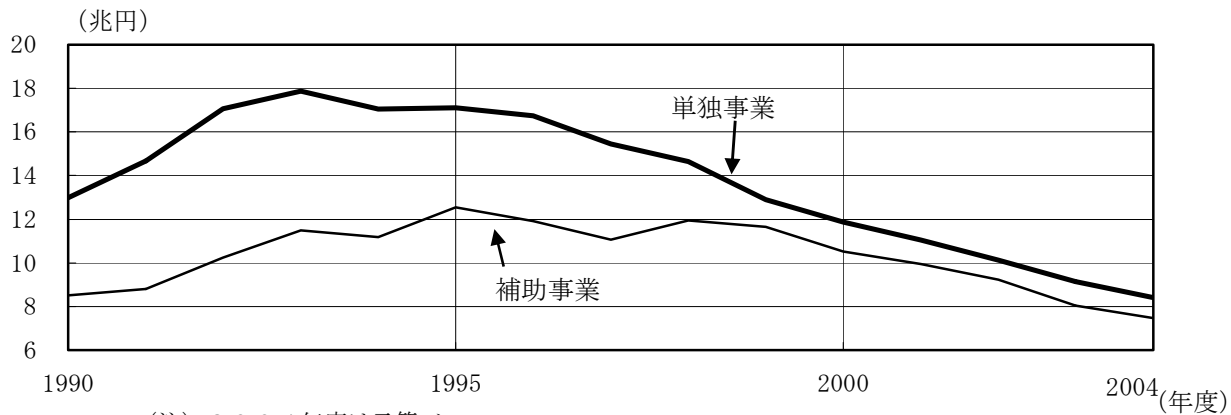
(注) 一般行政経費の乖離額は、雑収入の乖離額（貸付金収入の計上方法の相違分）ならびに不交付団体の水準超経費を控除した試算値である。

(資料) 地方財務協会『地方財政要覧』、総務大臣「三位一体改革を推進するための地方税財政制度～地方交付税改革を中心に～」(経済財政諮問会議提出資料2004年11月15日)

公共投資による所得再分配の縮小

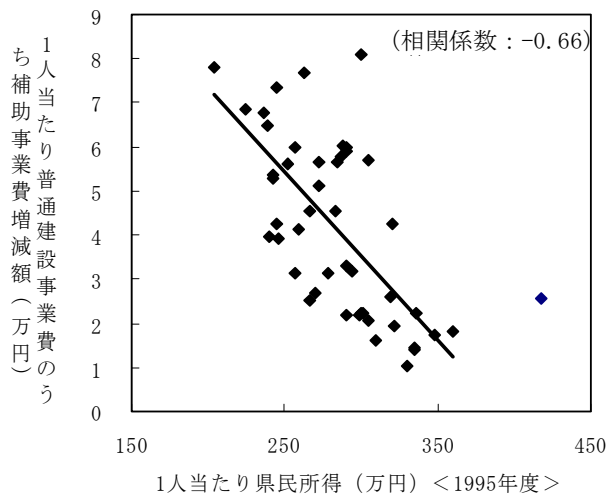
— 都道府県・市町村合計 —

(1) 普通建設事業費のうち補助事業・単独事業の推移

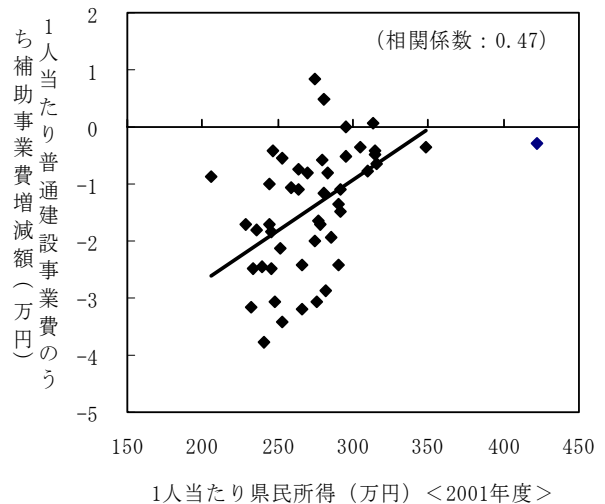


(2) 補助事業・人口1人当たり増減額

① 1990年度→1995年度

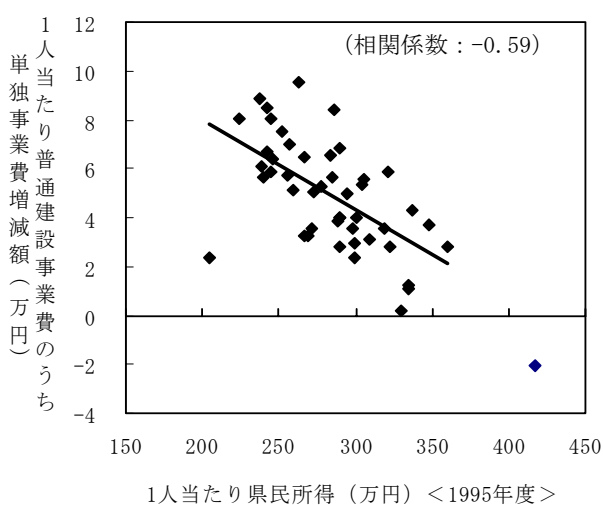


② 2000年度→2002年度

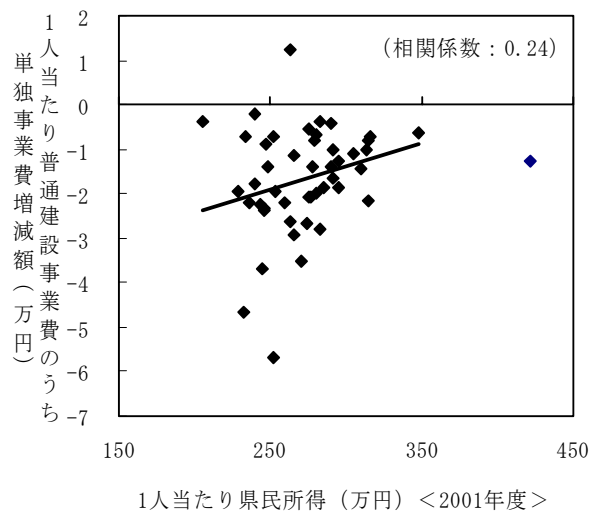


(3) 単独事業・人口1人当たり増減額

① 1990年度→1995年度



② 2000年度→2002年度

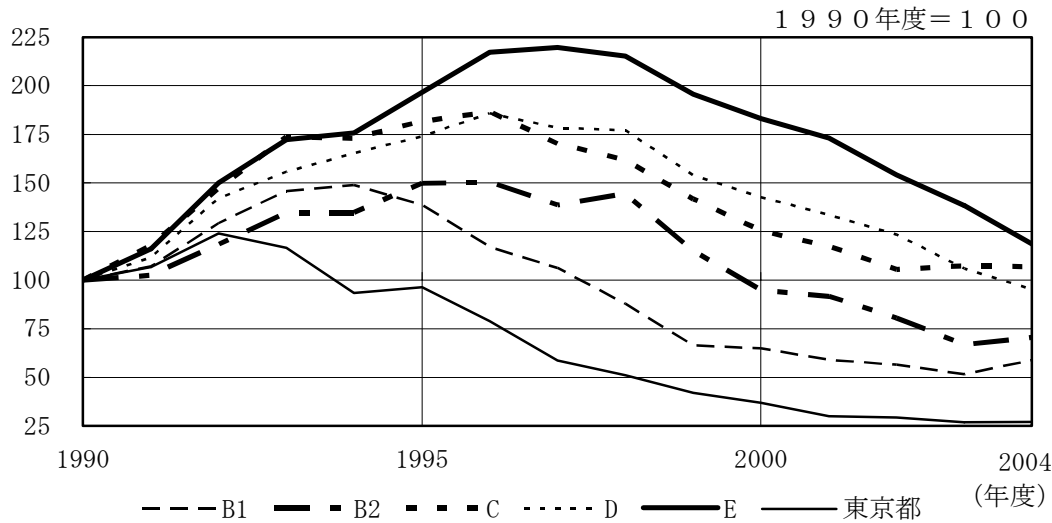


(資料) 地方財政調査研究会『地方財政統計年報』
 総務省 「平成15年度 地方公共団体普通会計決算の概要」
 地方財務協会『地方財政』(2004年7月号)
 日本経済新聞社・日経産業消費研究所『2004年度自治体予算要覧(全都道府県・市区)』

投資単独事業の大幅減少の背景

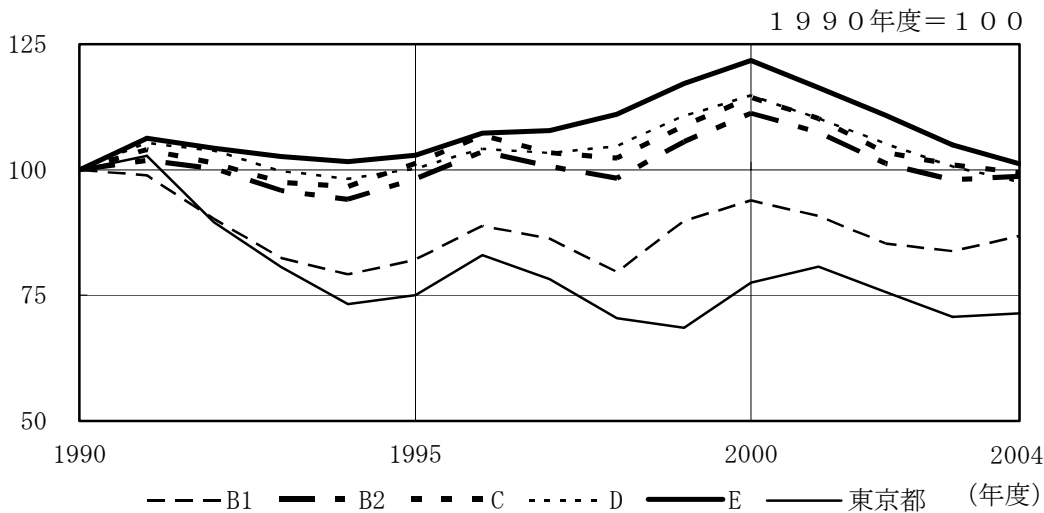
— 都道府県（財政力指数別）の推移 —

(1) 普通建設事業費・単独事業の推移



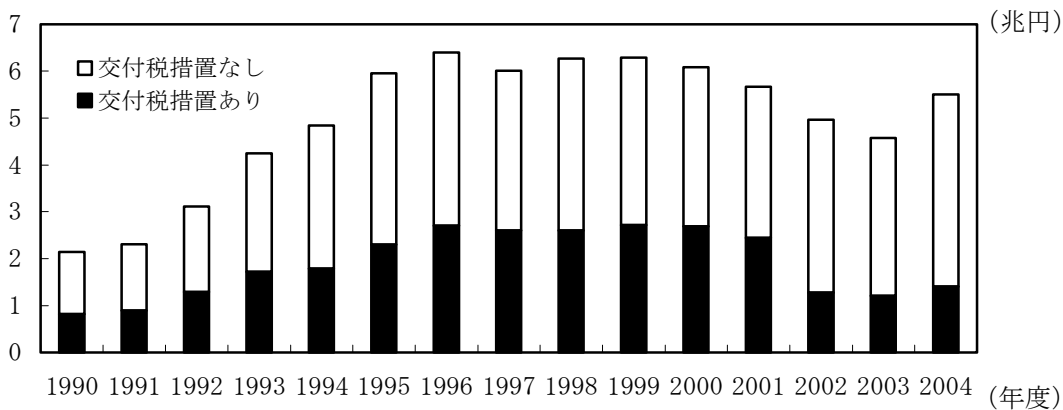
- (財政力指数による分類)
- B1: 愛知県・神奈川県・大阪府
 - B2: 静岡県・千葉県・埼玉県・福岡県・茨城県
 - C: 京都府・兵庫県・群馬県・栃木県・宮城県・三重県・広島県・滋賀県・岐阜県・長野県
 - D: 岡山県・福島県・石川県・新潟県・香川県・山口県・北海道・富山県・福井県・奈良県・山梨県・愛媛県・熊本県
 - E: 山形県・佐賀県・大分県・鹿児島県・徳島県・岩手県・青森県・宮崎県・和歌山県・沖縄県・秋田県・長崎県・鳥取県・島根県・高知県

(2) 一般財源（人口1人当たり）の推移



(注) (1)・(2) 2004年度の計数は予算ベース。

(3) 単独事業向け地方債計画（補正後）の推移



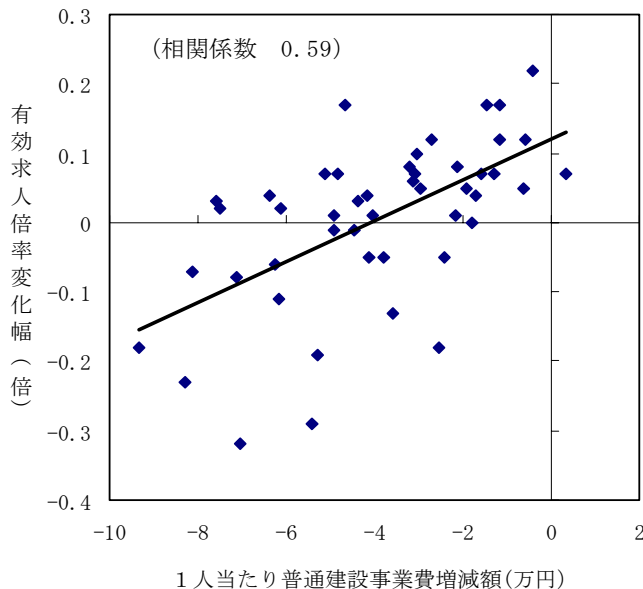
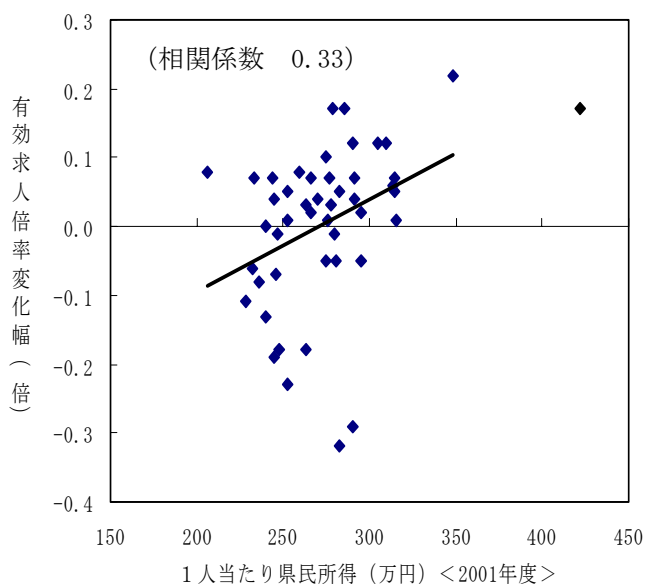
(資料) 地方財政調査研究会『地方財政統計年報』、『地方財政』（2004年7月号）
 総務省「平成15年度 地方公共団体普通会計決算の概要」・『地方財政白書』・
 「普通交付税算定結果」、地方債制度研究会『平成10年度 地方債の手引』・
 『平成14年改訂版 地方債』、地方債協会『地方債月報』（2003年2月号・2004年2月号）

公共投資と雇用

(1) 有効求人倍率（都道府県別、変化幅：2000年→2003年）

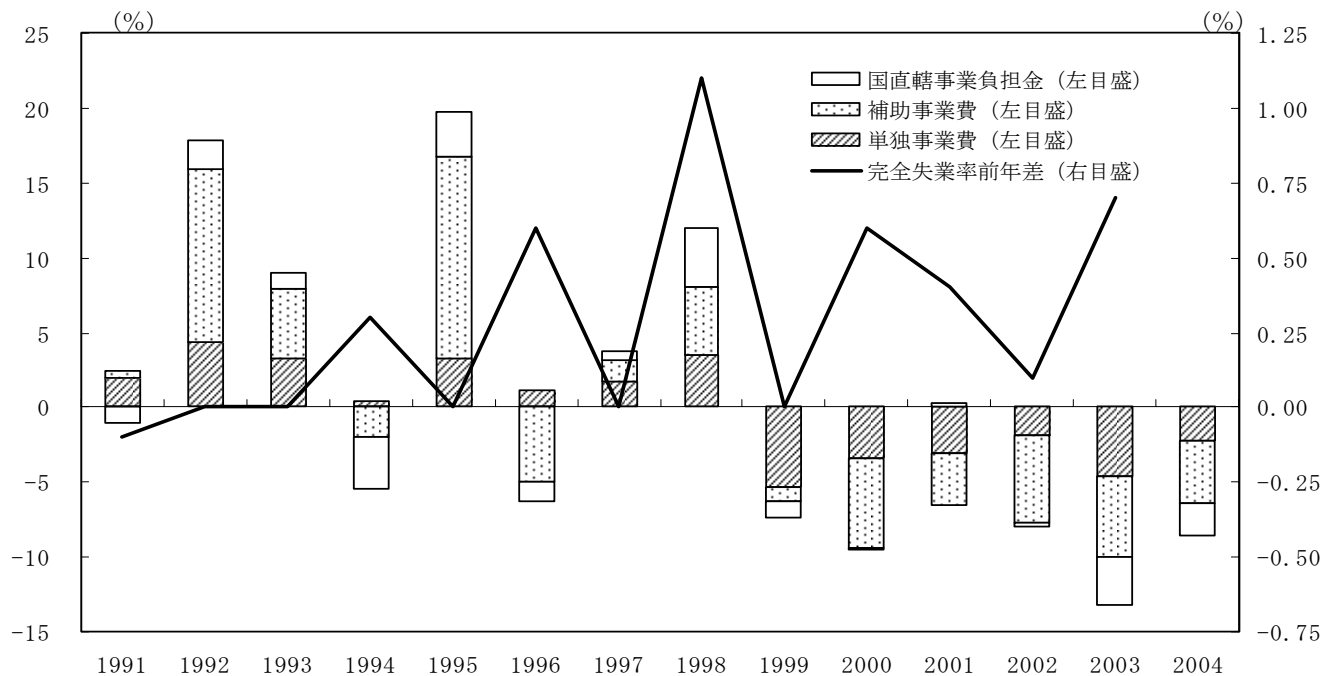
① 1人当たり県民所得

② 1人当たり普通建設事業費の増減額



(注) 1人当たり普通建設事業費は都道府県のみで、市町村は含まない。

(2) 北海道：普通建設事業費の前年比増減率と完全失業率前年差



(注) 市町村は含まない。2004年度は予算ベース。

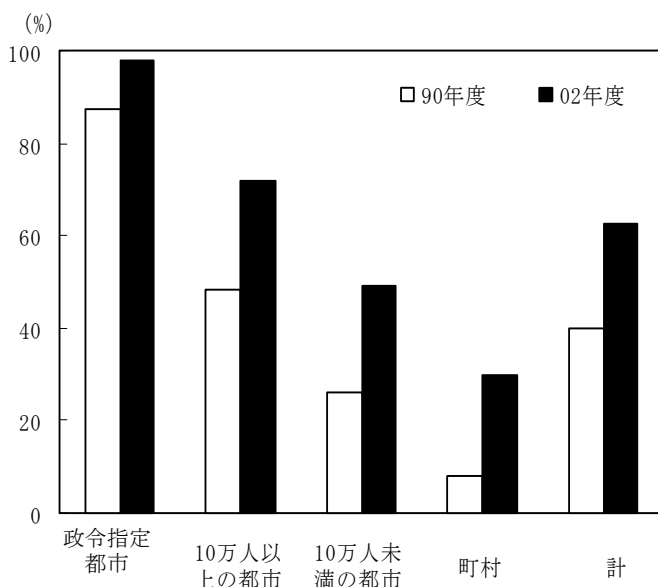
(年度)

(資料) 地方財政調査研究会『地方財政統計年報』
地方財務協会『地方財政』（2003年7月号、2004年7月号）
総務省統計局「労働力調査」
厚生労働省「職業安定業務統計」
北海道ホームページ

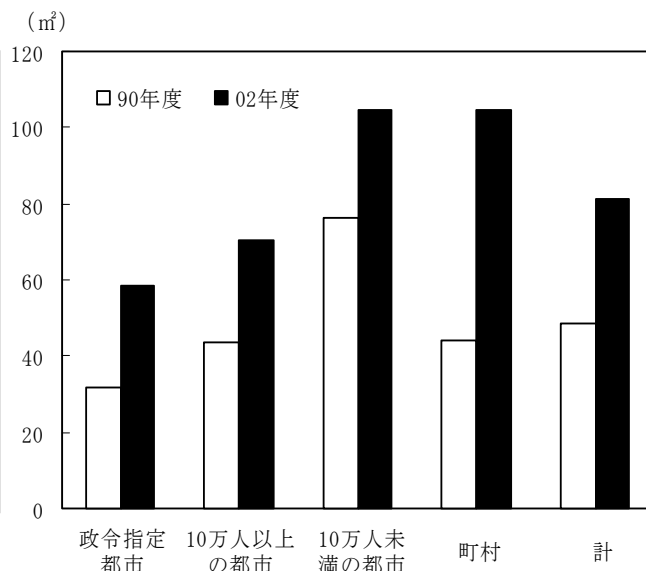
社会資本の充実と負担の増加

(1) 社会資本の充実 (2002年度と1990年度の比較)

①公共下水道普及率 (%)

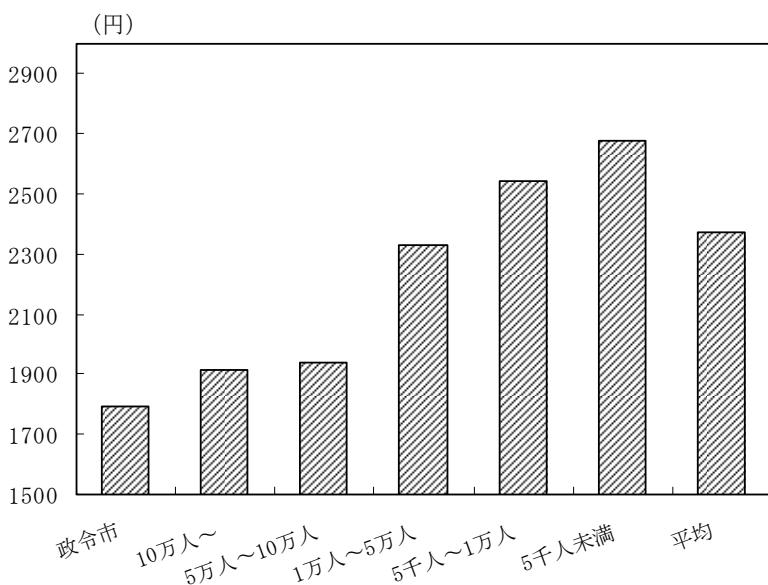


②公会堂・市民会館 (人口千人あたり面積㎡)



(2) 下水道使用料 (一般家庭用: 2002年度)

①人口区分別 (20 m³/月の平均使用料)



②各市区別 (24 m³/月の使用料)

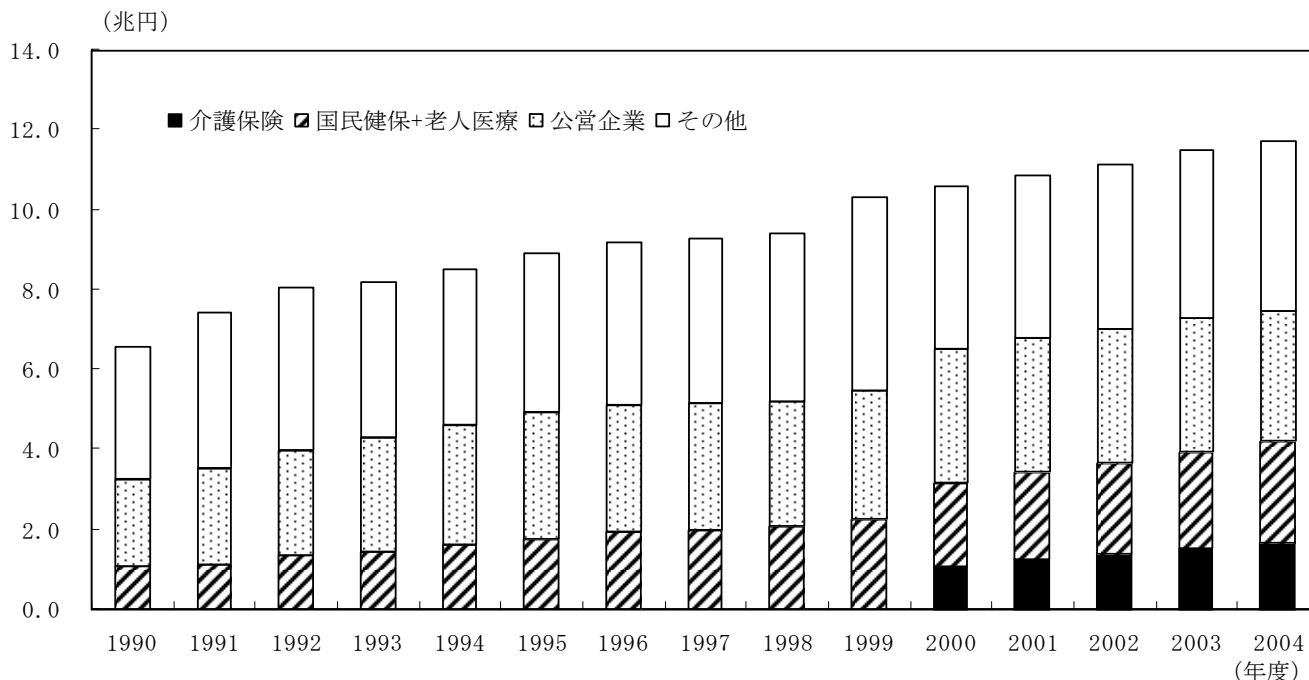
自治体名	料金
両津市 (新潟)	6,197 円
伊達市 (北海道)	5,685 円
釧路市 (北海道)	5,310 円
古川市 (宮城)	5,166 円
根室市 (北海道)	5,040 円
〃	〃
東京23区	2,562 円
〃	〃
三鷹市 (東京)	1,205 円
武蔵野市 (東京)	1,197 円
加須市 (埼玉)	1,195 円
池田市 (大阪)	1,155 円
戸田市 (埼玉)	987 円
全国平均	2,708 円

(資料) 地方財政調査研究会『平成15年版 公共施設状況調』
 地方財務協会『地方財政』(2002年5月号)
 日本経済新聞社・日経産業消費研究所『全国市区の行政比較 2002年度調査』
 総務省「平成14年度 下水道事業経営指標・下水道使用料の概要」

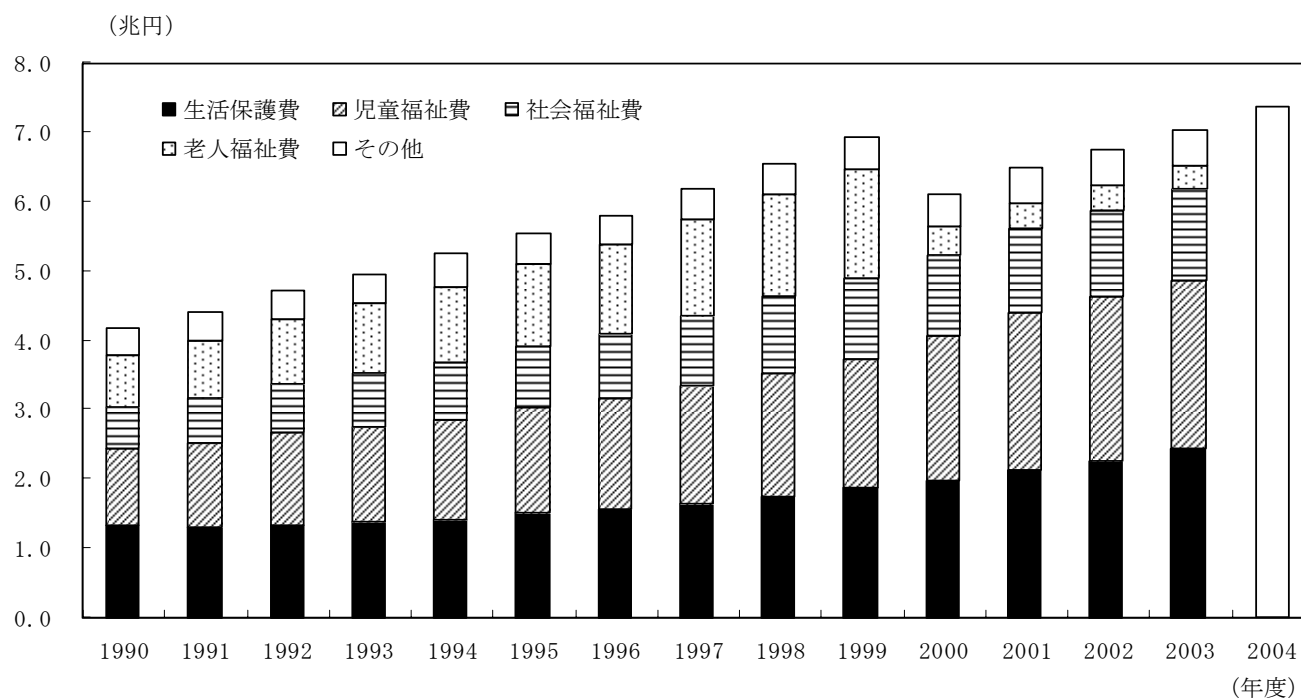
社会保障関連支出の増大(1)

—普通会計・純計(都道府県+市町村)—

(1) 補助費等+繰出金



(2) 扶助費



(注) 2003年度の一部計数および2004年度の計数は推計値

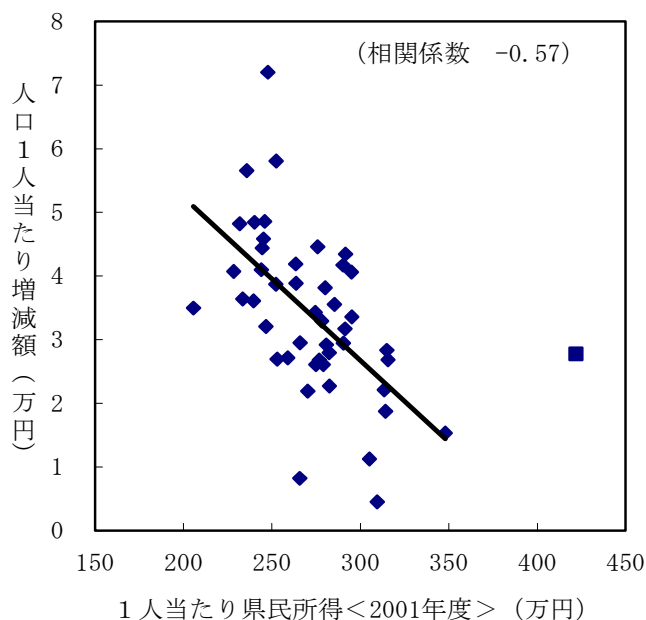
(資料) 総務省『地方財政白書』、地方財政調査研究会『地方財政統計年報』
総務省「平成15年度 地方公共団体普通会計決算の概要」
総務省「平成16年度 地方財政計画」、地方財務協会『地方財政』(2004年7月号)
日本経済新聞社・日経産業消費研究所『2004年度自治体予算要覧(全国都道府県・市区)』
川北力編『図説日本の財政 平成15年度・16年度版』

社会保障関連支出の増大 (2)

——人口 1 人当たり増減額/都道府県・市町村合計——

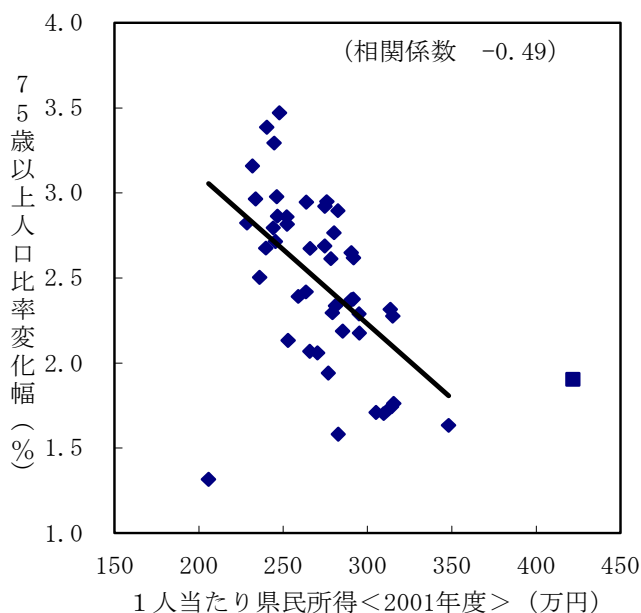
(1) 補助費等 + 繰出金

(1995年度→2002年度)

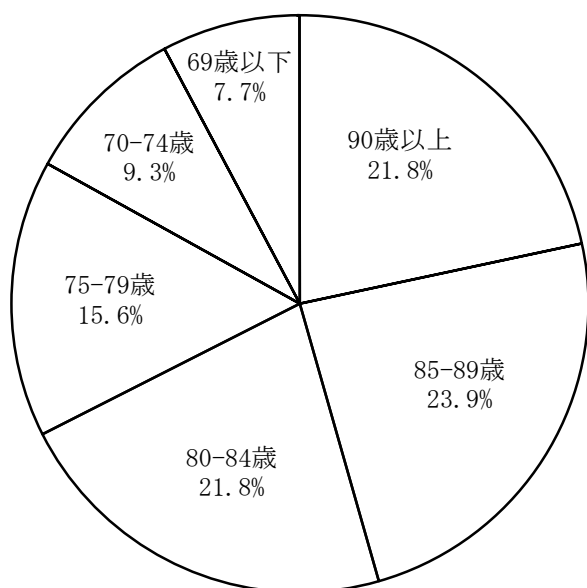


(2) 75歳以上人口比率

(1995年度→2002年度)

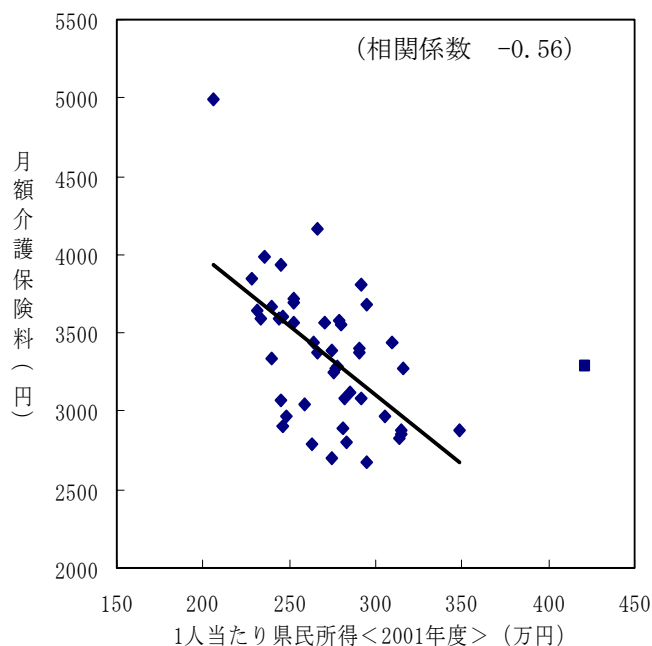


(3) 介護保険給付費の年齢別シェア
(2002年度)



(4) 介護保険料

(月額：2003年度～2005年度 市単純平均)



(資料) 地方財政調査研究会『地方財政統計年報』

総務省統計局「人口推計」

厚生労働省「介護給付費実態調査」、厚生労働省「全国の地域別介護保険料額と給付水準を公表します」

人件費の重荷 (1)

(1) 普通会計人件費の増減率 (1995→2003年度) の寄与度分解 (全地方公共団体)

①人件費の内訳

	増減率	
	増減率	寄与度
職員給	▲ 2.8 %	▲ 2.1 %
退職金	+35.2 %	+2.3 %
共済組合等負担金	+2.1 %	+0.3 %
その他	▲1.4 %	▲0.1 %
計	+0.4 %	

②職員給の内訳 (試算)

	増減率
公務員数の増減	▲ 6.1 %
1人当たり賃金の増減	+3.5 %
定例給与の増減	+8.7 %
ベアによる寄与	▲ 1.7 %
高齢化等の寄与	+10.6 %
賞与等の支給率カット	▲ 4.8 %
合計	▲ 2.8 %

(2) 部門別地方公務員数

(単位: %, 人)

	職員数			95-03年	
	1995年	2000年	2003年	増減	増減率
普通会計関係職員	2,850,597	2,777,434	2,677,355	△ 173,242	△ 6.1
一般行政関係職員	1,171,885	1,148,242	1,082,198	△ 89,687	△ 7.7
議会・総務	260,484	256,169	255,701	△ 4,783	△ 1.8
税務	83,067	80,582	77,653	△ 5,414	△ 6.5
民生	285,338	295,600	262,069	△ 23,269	△ 8.2
衛生	184,318	176,251	167,428	△ 16,890	△ 9.2
労働	10,194	8,709	7,471	△ 2,723	△ 26.7
農林・水産	124,709	116,737	109,227	△ 15,482	△ 12.4
商工	30,167	29,802	29,197	△ 970	△ 3.2
土木	193,608	184,392	173,452	△ 20,156	△ 10.4
教育関係職員	1,277,417	1,216,080	1,173,577	△ 103,840	△ 8.1
警察関係職員	253,660	259,615	266,729	13,069	5.2
消防関係職員	147,635	153,497	154,851	7,216	4.9
公営事業関係職員	427,735	426,858	439,649	11,914	2.8
病院事業	217,554	231,020	236,392	18,838	8.7
その他の公営企業	171,258	156,984	148,482	△ 22,776	△ 13.3
国民健康保険・介護保険・収益事業	38,923	38,854	54,775	15,852	40.7
合計	3,278,332	3,204,292	3,117,004	△ 161,328	△ 4.9

(注) 臨時または非常勤の職員を除くベース。

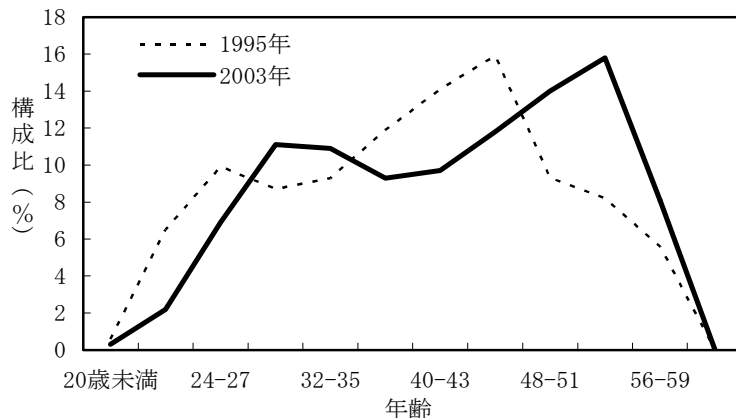
(資料) 地方財政調査研究会『地方財政統計年報』、総務省『地方公務員給与の実態』
総務省『地方財政白書』

人件費の重荷(2)

(1) 職員高齢化とそのインパクト

①国と地方の賃金格差(2004年・一般行政職) ③年齢別職員数構成比

	国	地方
平均給料月額(円)	327,555	350,657
ラスパイレス指数	100.0	97.9

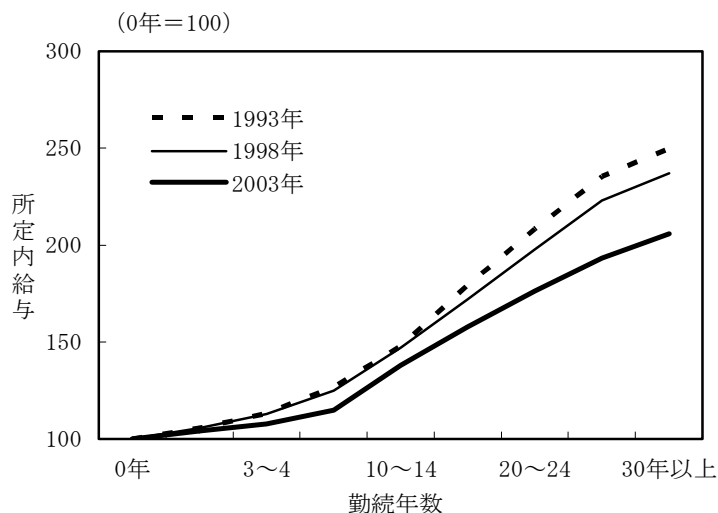
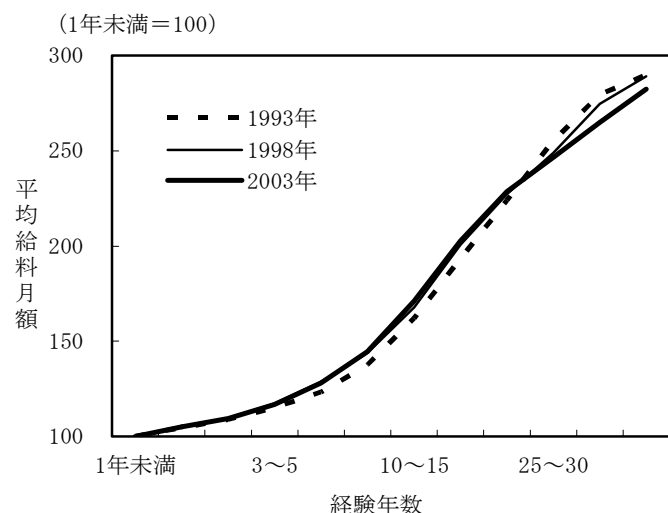


②平均年齢(2003年)

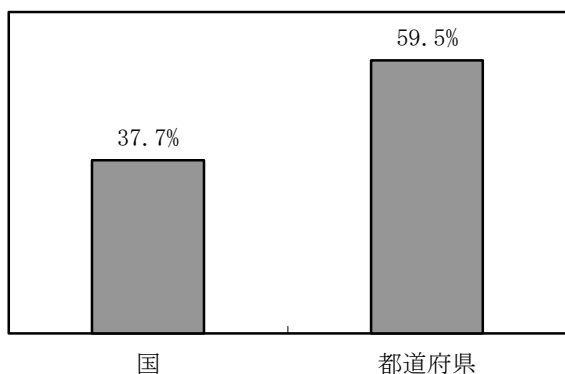
	(歳)		
	民間	国	地方
平均年齢	40.3	40.5	42.6

(2) 賃金プロファイル・フラット化の遅れ(大学卒)

①全地方公共団体(男女計)・一般行政職 ②民間全企業(男子)

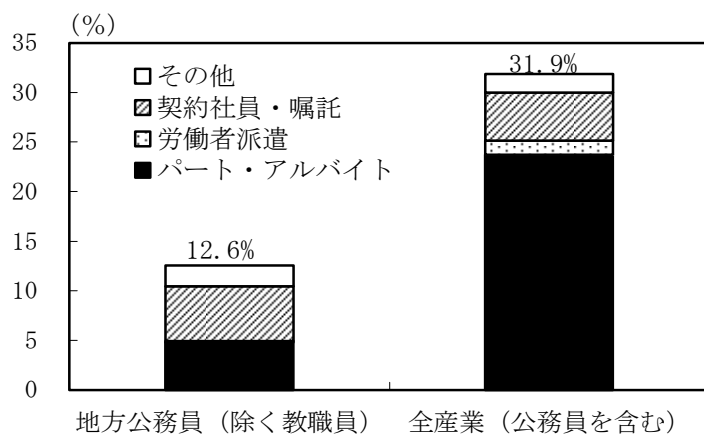


(3) 高い管理職比率(2003年4月)



(注) 一般行政職・課長補佐以上の比率。国と同じ11級制の給与表を用いる44都道府県ベースの値。

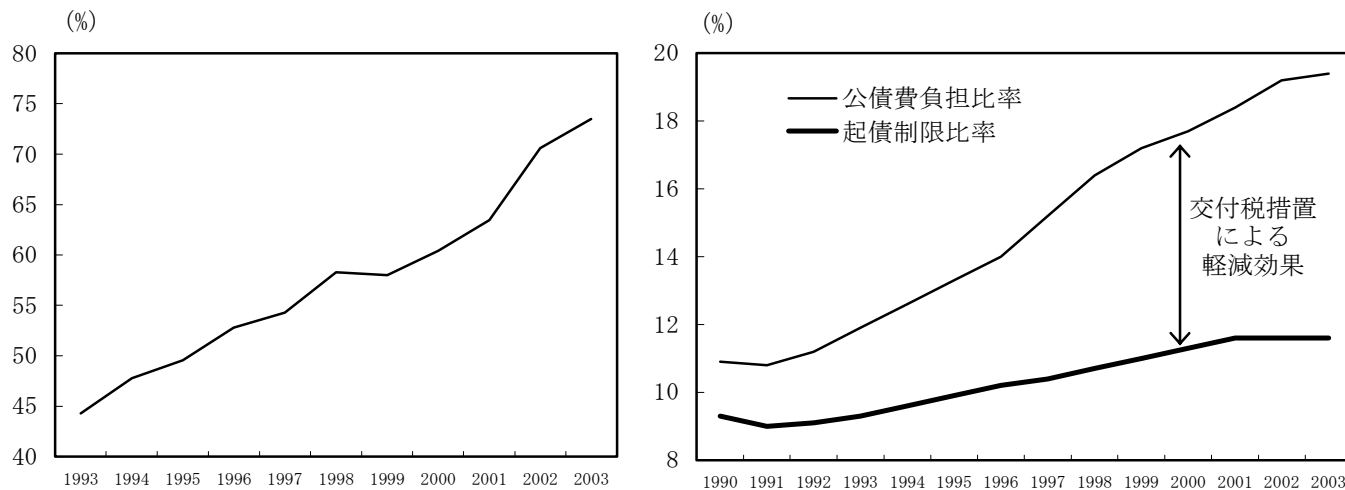
(4) 非正規雇用導入の遅れ(2002年10月)



(資料) 総務省『地方公務員給与の実態』、財務省主計局「地方財政関係資料」(2004年10月29日)
地方財務協会『地方財政要覧』、厚生労働省『賃金構造基本統計調査』
総務省統計局『就業構造基本調査』

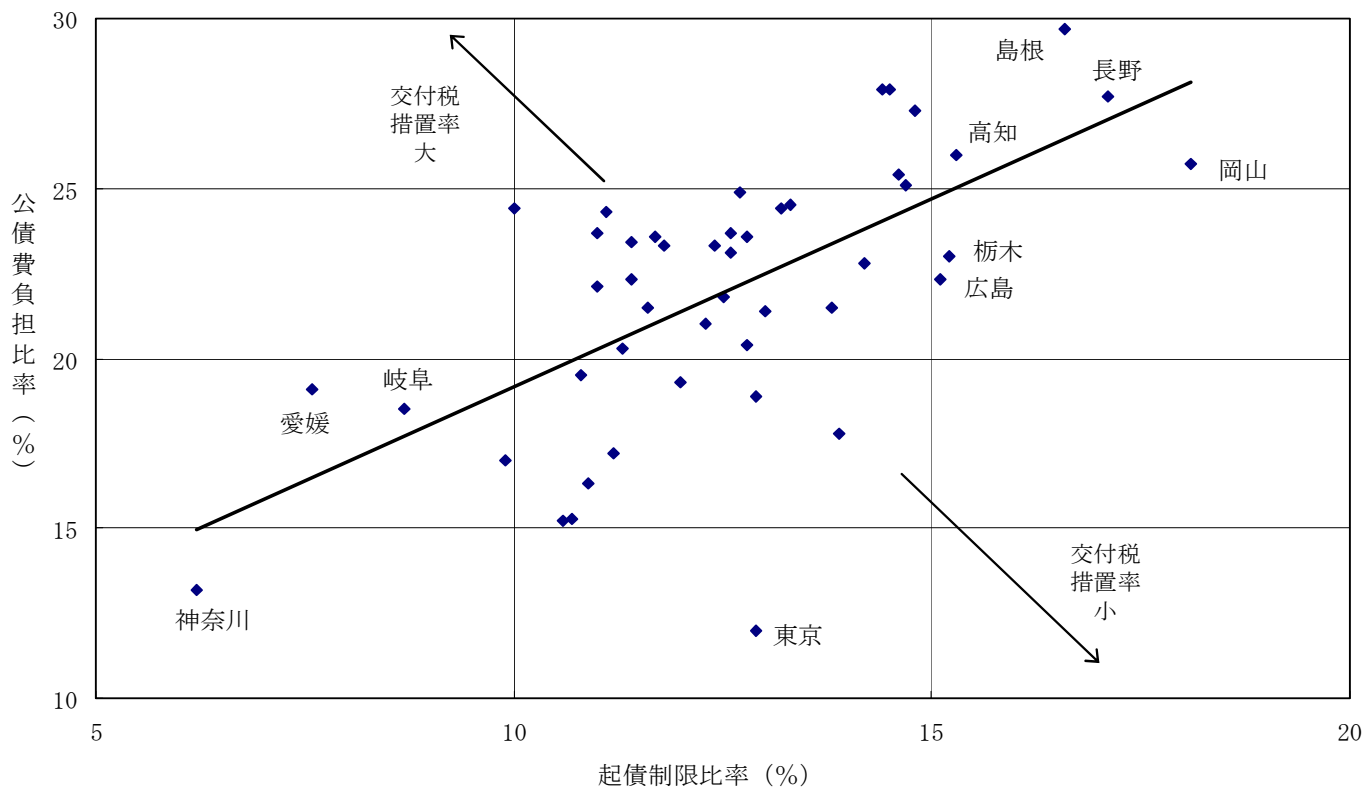
公債費増加のインパクト — 交付税措置がもつ大きな負担軽減効果 —

(1) 公債費のうち交付税措置される比率 (2) 公債費負担比率と起債制限比率



(注) いずれも全地方公共団体ベース

(3) 公債費負担比率と起債制限比率 (都道府県別 < 2003年度 >)



(注) 都道府県のみデータである。

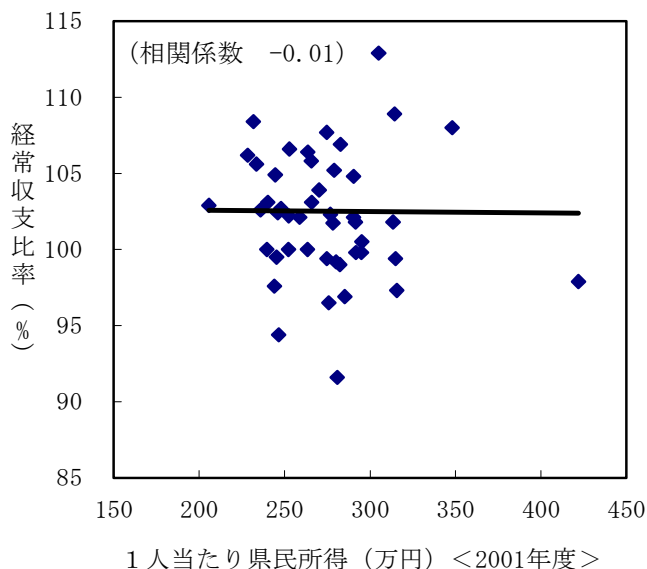
(資料) 総務省『都道府県決算状況調』、総務省『地方財政白書』
財務省主計局「地方財政関係資料」(2004年10月29日)

地方圏で厳しさを増す財政状況

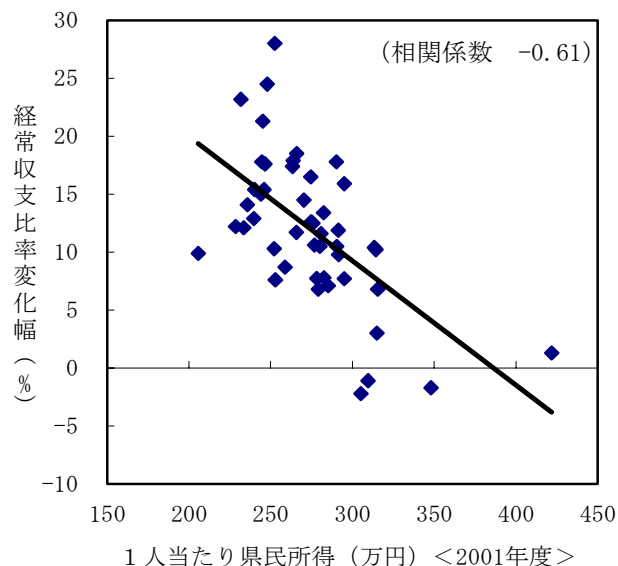
—— 1990年代後半との状況変化 ——

(1) 経常収支比率 (都道府県別)

① 2003年度



② 1998年度→2003年度



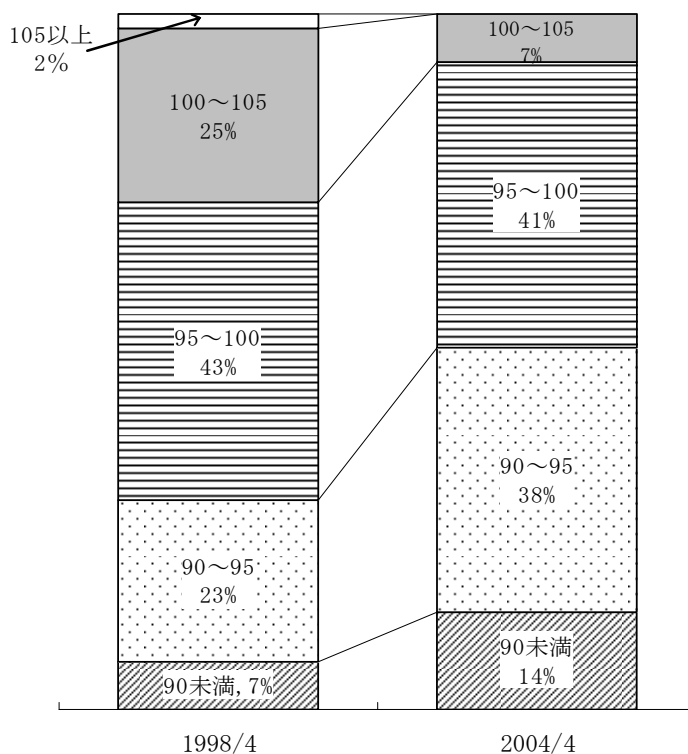
(注) 2003年度の経常収支比率は、減税補てん債及び臨時財政対策債を経常一般財源総額に含めないベースで算出している。
 経常収支比率 = (経常経費に充当された一般財源) / (経常一般財源総額) × 100

(2) 地方公務員給与・ラスパイレス指数の推移 (1998年4月→2004年4月)

① 都道府県 (下位10府県)

	1998/4	2004/4	変化幅
長野	102.4	→ 93.5	▲8.9
鳥取	103.0	→ 95.7	▲7.3
島根	101.2	→ 95.9	▲5.3
岡山	103.0	→ 96.5	▲6.5
大阪	105.2	→ 97.3	▲7.9
広島	104.0	→ 97.4	▲6.6
宮城	102.9	→ 97.8	▲5.1
青森	102.8	→ 98.0	▲4.8
京都	102.1	→ 98.1	▲4.0
高知	102.5	→ 98.2	▲4.3
全地方自治体	101.3	→ 97.9	▲3.4

② 全地方自治体の分布状況



(注) 国家公務員の給与を100とした指数

(資料) 総務省『都道府県決算状況調』、「平成16年 地方公務員給与実態調査結果の概要」
 乾智里・磯道真『地方自治体は大丈夫か』

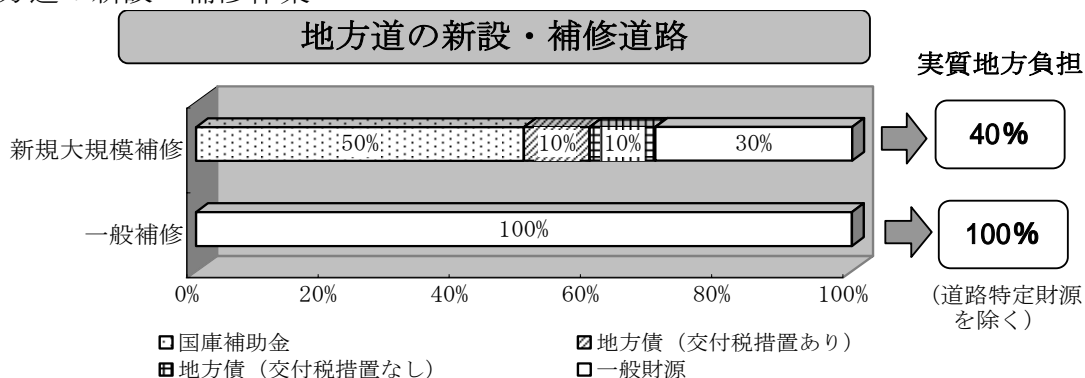
地方財政制度の問題点(1)

(1) 2つの非効率：配分の非効率と歳出の肥大化

非効率の種類	非効率が生じる原因	国庫支出金	地方交付税	
			交付税措置	その他
配分の非効率	・補助金交付による相対価格の歪み ・情報劣位の国による関与・政策誘導	○ 公共事業/奨励的補助金で目立つ	○ 公共事業で目立つ	×
歳出の肥大化	・受益と負担の乖離による財政錯覚・住民監視の弱まり ・大きな財源保障がもたらす財政移転増額による補填(事後的救済)期待の高まり	△	○	○

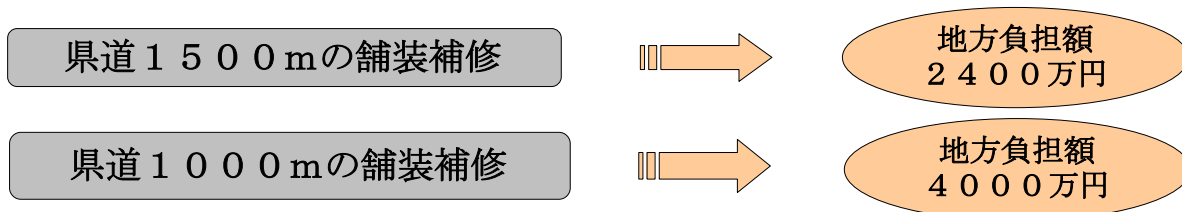
(2) 配分の非効率

① 地方道の新設・補修作業

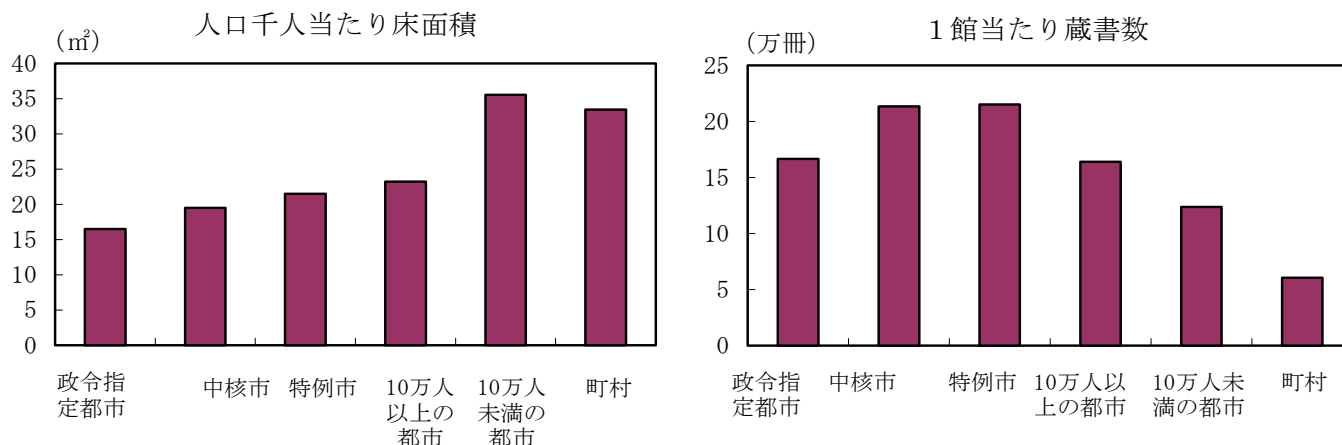


② 地方道における「大規模な舗装補修」の国庫支出金交付基準による歪み

○車道幅5.5m以上、日交通量3000台以上、事業費6000万円(おおよその長さ1500m)以上



③ 図書館床面積と蔵書数(2003年3月末)：「箱物」投資への偏り

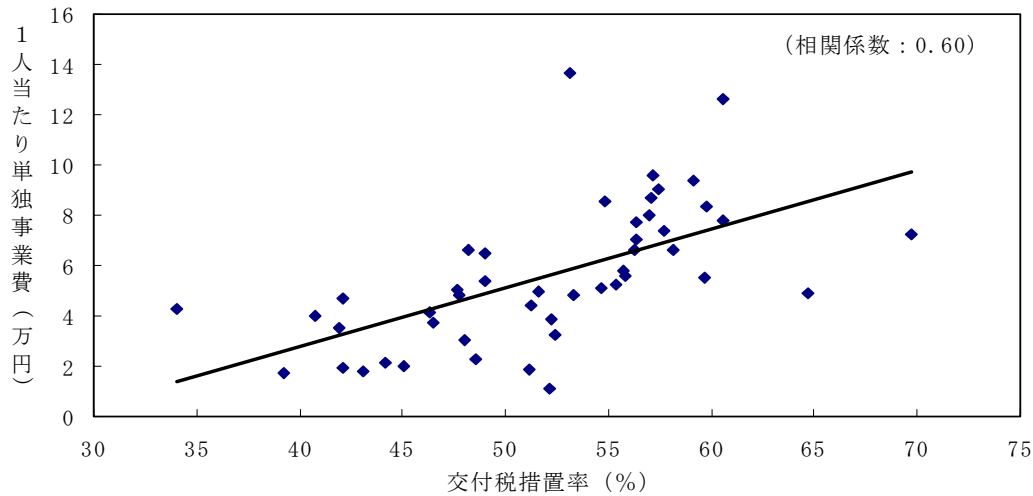


(資料) 長野県「三位一体改革に関する緊急提言」(2003年6月5日)
地方財政調査研究会『平成15年版 公共施設状況調』

地方財政制度の問題点 (2)

(1) 歳出の肥大化

① 1人当たり単独事業費と交付税措置率（2000年度）：公共投資の肥大化



(注) 東京都を除く都道府県（市町村は含まない）ベースの値。交付税措置率の試算方法は補論2参照。

② 教職員給与：国庫支出金の使途制限による歳出削減インセンティブの低下

長野県の教職員給与削減（2003年度実施）の場合

職員との交渉により3年間5～10%削減合意

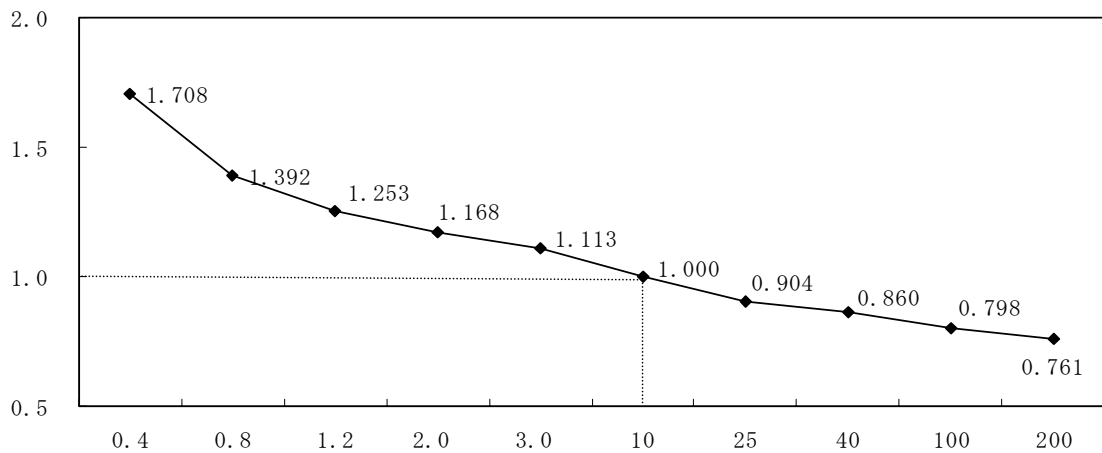
○ 3年間で120億円程度の歳出削減

○ このうち国庫負担分60億円程度は清算して返還しなければならない

給与を削っても自由になる金は増えない

③ 段階補正：人口減少によるコスト増加をフルカバーする仕組み

< 社会福祉費（市町村分）：2003年度の段階補正係数 >



(注) 段階補正係数は市町村人口10万人を1.0とした場合の補正係数である。

基準財政需要額 = (測定単位) × (単位費用) × (段階補正係数) で算出される。

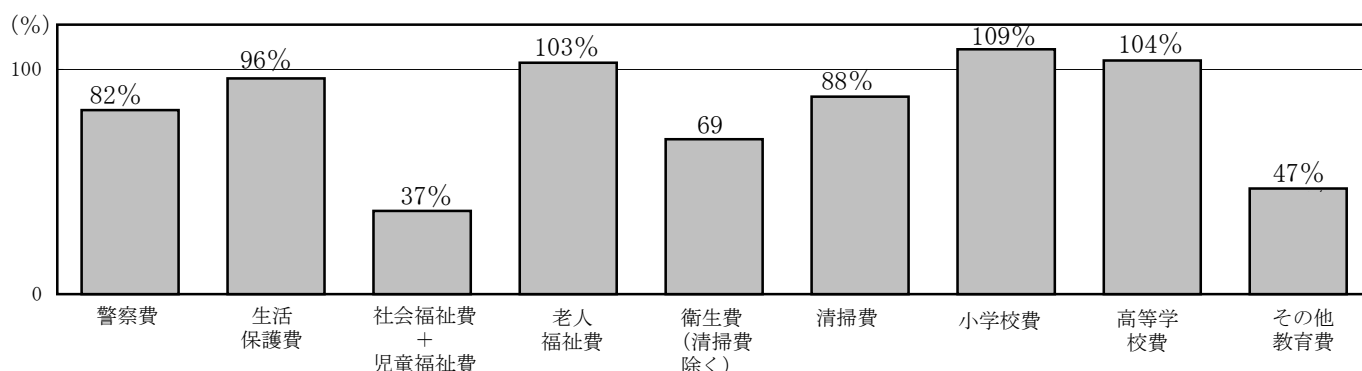
(資料) 長野県「三位一体改革に関する緊急提言」（2003年6月5日）

総務省『都道府県決算状況調』

地方交付税制度研究会『平成16年度 地方交付税のあらまし』

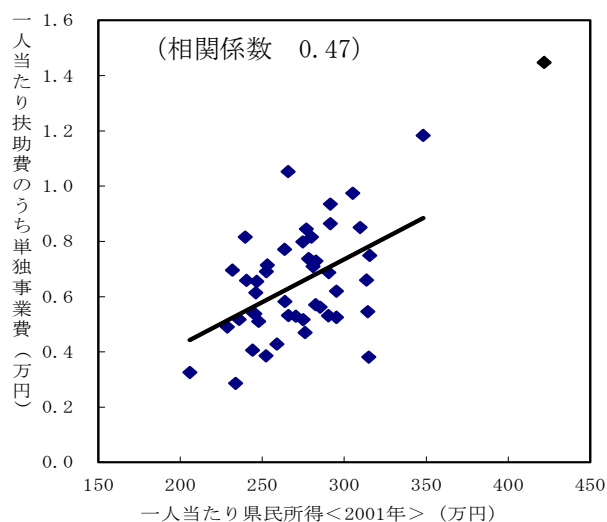
福祉サービス：広がる地域格差

(1) 歳出（一般財源充当分）のうち交付税で財源保障される割合

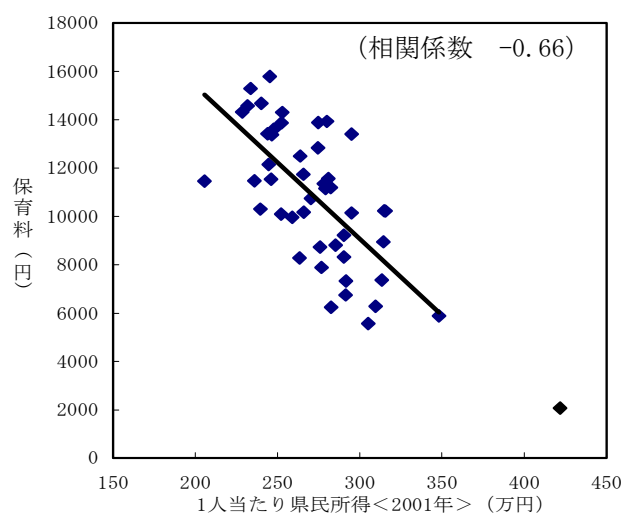


(注) (基準財政需要額/充当された一般財源) × 100 を算出し、経常経費について比較したものである。

(2) 扶助費・単独事業分 (2002年度)

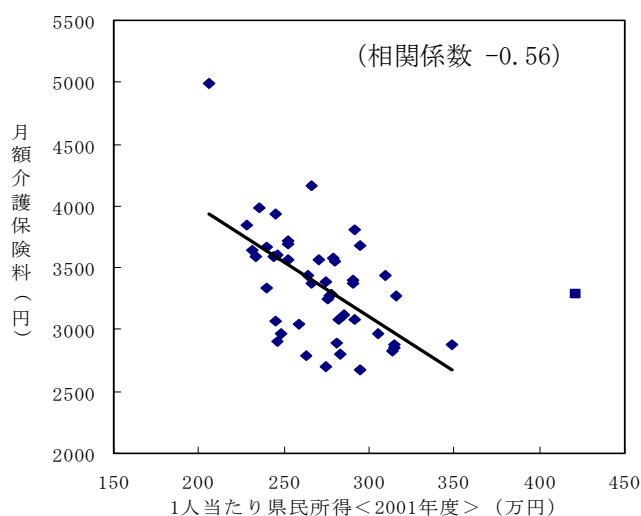


(3) 認可保育料 (月額：2002年度 市単純平均)



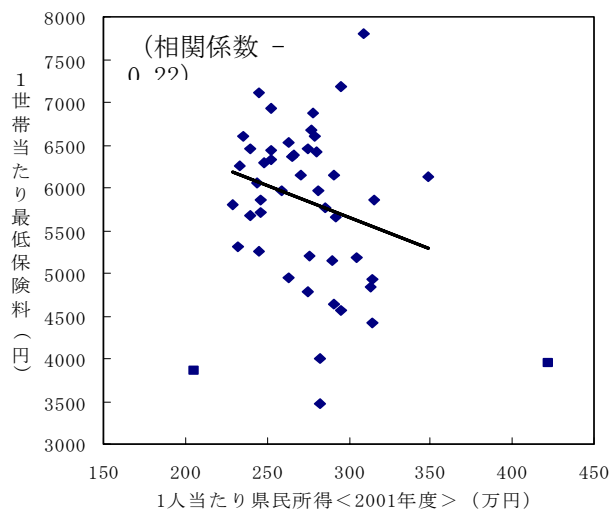
(注) 所得税非課税・住民税均等割のみの世帯(年収300万円程度)が3歳の第1子を預ける場合。

(4) 介護保険料 (月額：2003年度～2005年度 市単純平均)



(注) 65歳以上の被保険者の保険料。

(5) 国民健康保険料 (月額：2002年度 市単純平均)



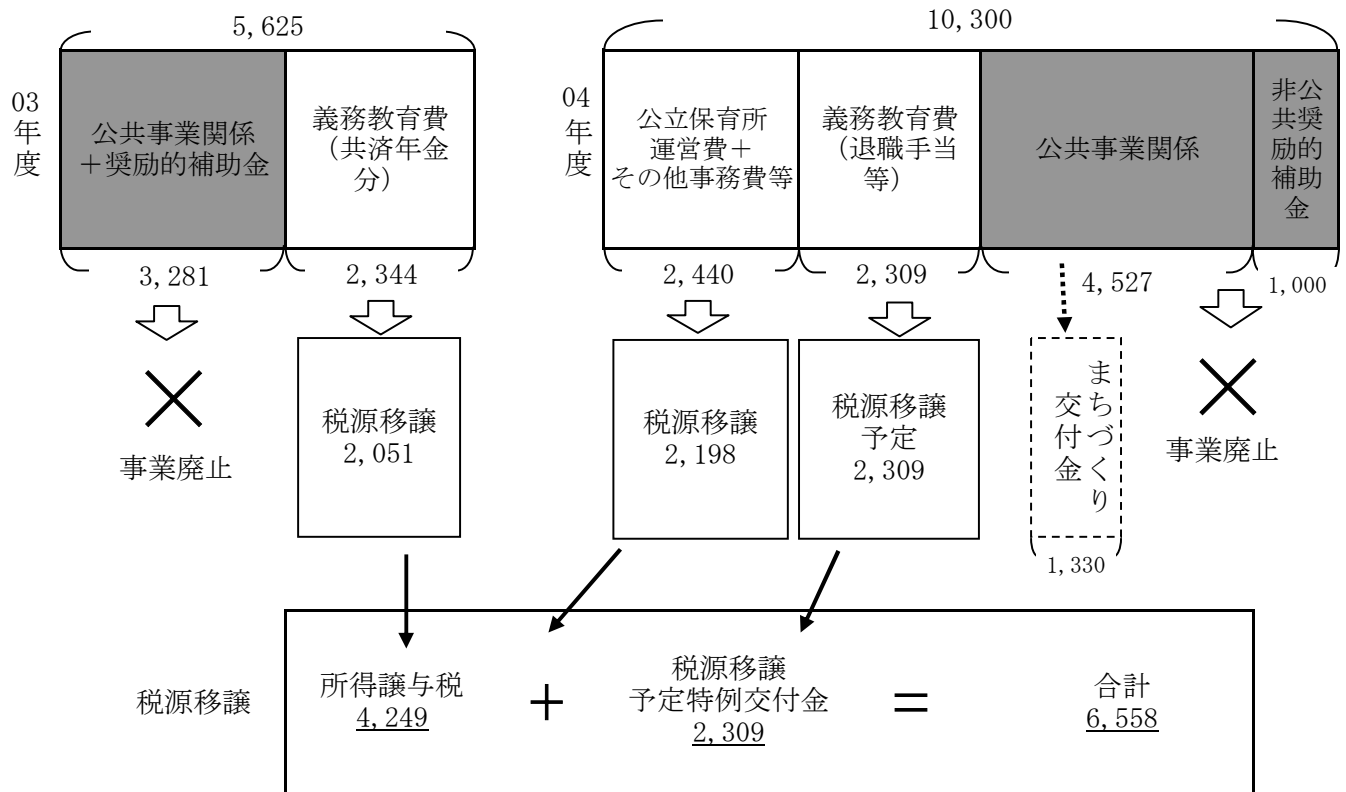
(注) 2人世帯が支払う最低保険料(被保険者均等割 × 2 + 世帯別平等割の合計)。

(資料) 地方財政調査研究会『地方財政統計年報』、地方財務協会『地方財政』(2004年7月号・8月号)
総務省『都道府県決算状況調』、厚生労働省ホームページ
日本経済新聞社・日経産業消費研究所『全国市区の行政比較 2002年度調査』

国庫補助負担金改革

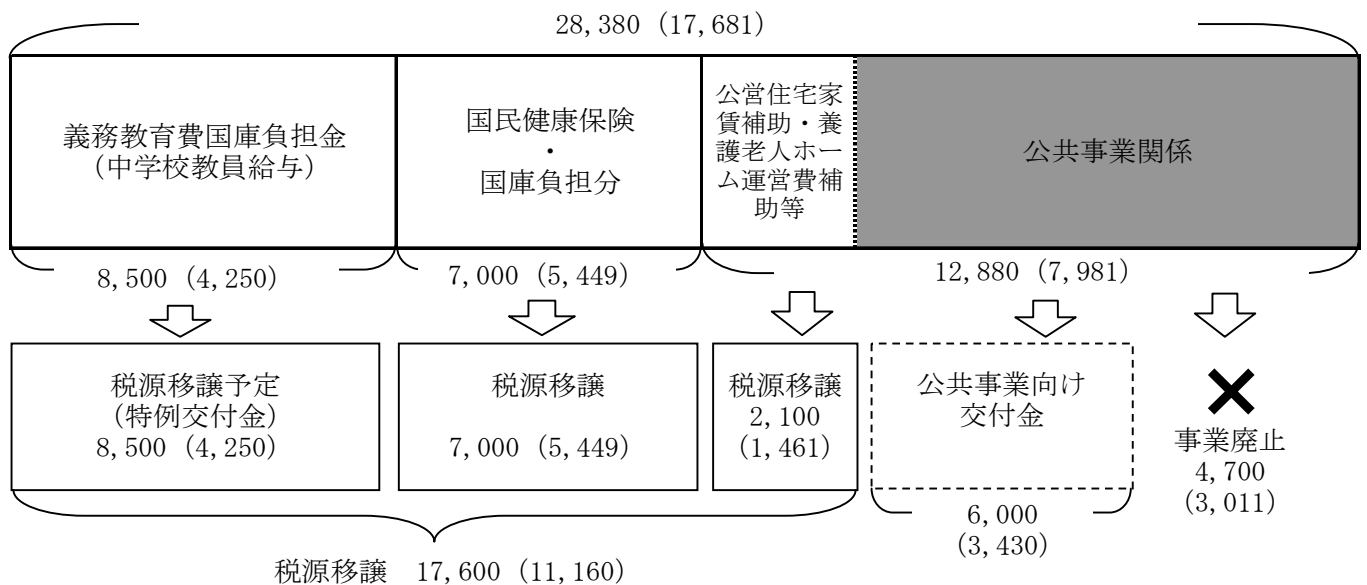
(1) 2003年度・2004年度改革

(億円)



(2) 2005年度・2006年度改革

() 内は2005年度分 (億円)

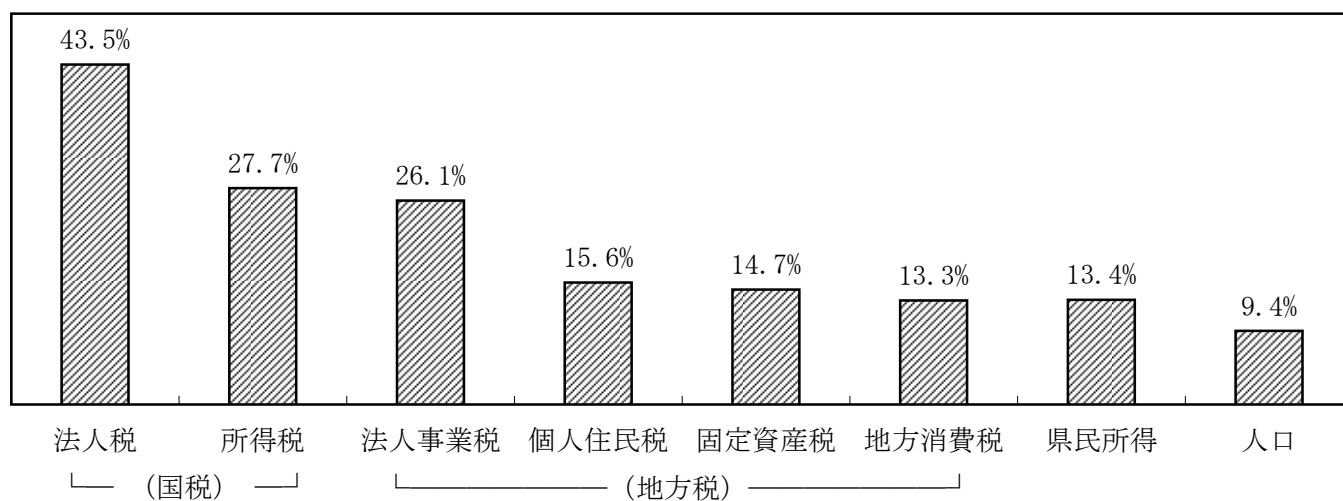


(資料) 地方交付税制度研究会『平成16年度 地方交付税のあらまし』

有識者議員「国と地方のあるべき姿の実現に向けて」(経済財政諮問会議提出資料2003年4月1日)
 政府・与党「三位一体の改革について」(2004年11月26日)

税 源 移 譲 (1)

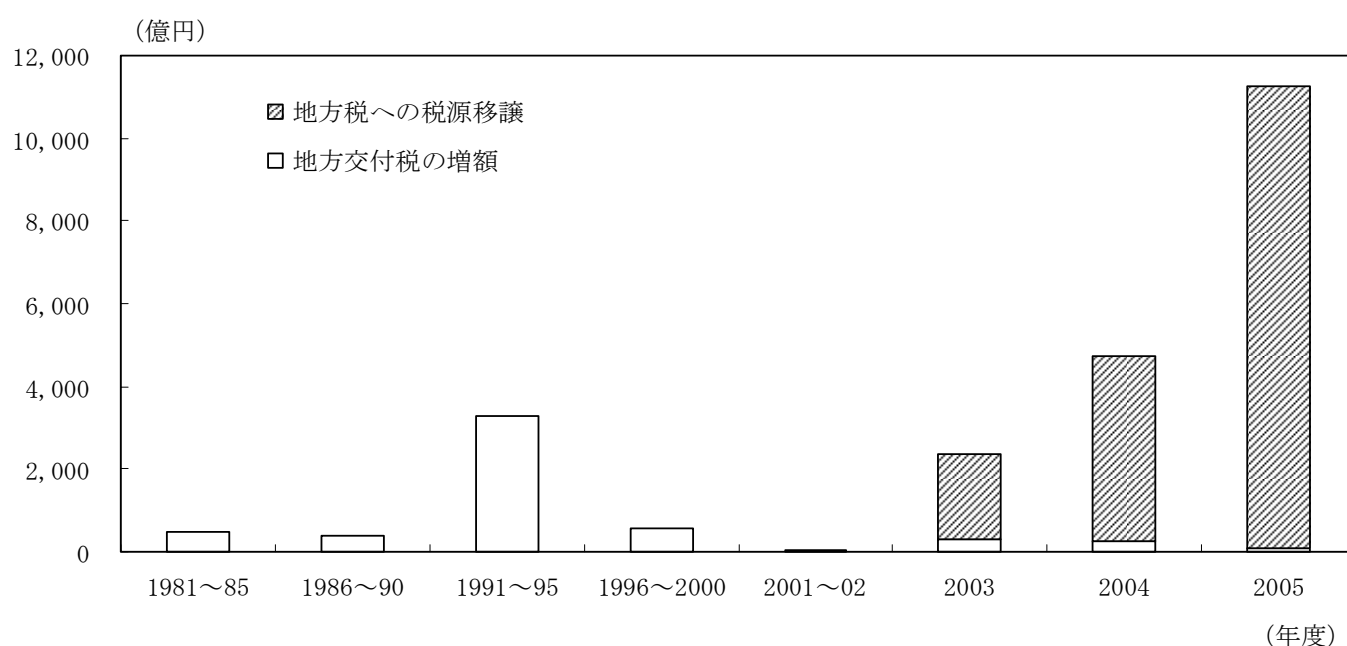
(1) 東京都への税収集中 (東京都が占めるシェア < 2001年度 >)



(2) 国庫補助負担金削減分の財源移転：手段による損得の違い

	交付団体 (地方圏)	不交付団体 (東京都など)	特徴
地方税への 税源移譲	× 地方税 < 補助金	◎ 地方税 > 補助金	東京都などの一人勝ち
地方交付税 の増額	○ 交付税 = 補助金	× 交付税 = 0 < 補助金	東京都などの一人負け

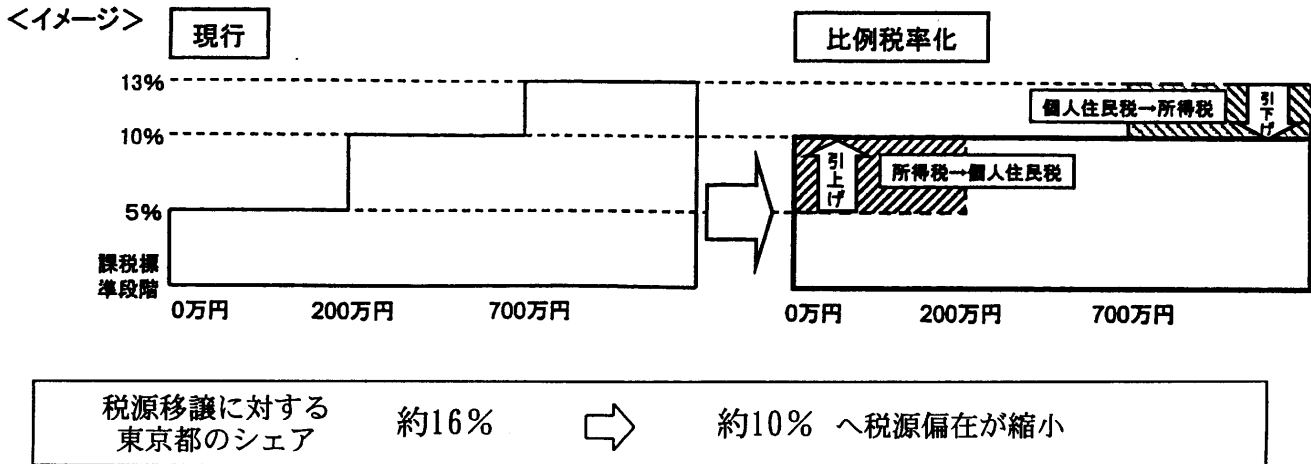
(3) 国庫補助負担金削減分に対応する財源移転の推移



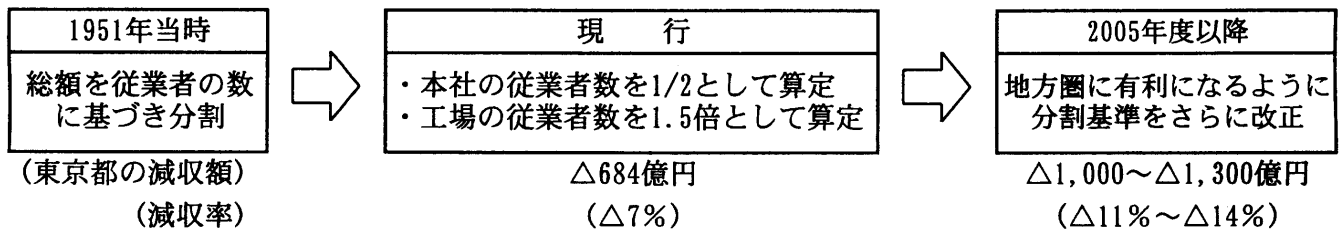
(資料) 財務省主計局「地方財政関係資料」(2004年10月29日)
 総務省「平成15年度 地方税に関する参考計数資料」

税 源 移 譲 (2)

(1) 個人住民税 (所得割) の 1 0 % 比例税率化 (検討中 < 実施は 2 0 0 6 年度以降 >)



(2) 法人事業税の分割基準の見直し (2 0 0 5 年度から)



(3) 個人住民税 1 0 % 比例税率化 + 法人事業税の見直し + 地方交付税による財政調整の効果

義務教育国庫負担金(中学校分)の一般財源措置のイメージ
(国庫負担金8,500億円削減と税源移譲8,500億円のケース)

		① 現行の個人住民税のシェアで税源移譲した場合	② 10%比例税率化により税源移譲する場合	③ 10%比例税率化+法人事業税の分割基準の見直しによる偏在是正を行う場合
「税源移譲額 ≥ 補助金削減額」 となる団体	団体数	8団体 (人口 46.3%)	8団体	18団体 (人口 59.5%)
	増収額の計	1600億円	1000億円	800億円
	うち東京	800億円	300億円	0億円
「税源移譲額 < 補助金削減額」 となる団体	団体数	39団体 (人口 53.7%)	39団体	29団体 (人口 40.5%)
	減収額の計	▲1600億円	▲1000億円	▲800億円

交付税により調整

(資料) 東京都「第二次財政再建推進プラン」(2003年10月)
 財務省主計局「地方財政関係資料」(2004年10月29日)
 総務大臣「地方分権推進のための地方税財政改革」(経済財政諮問会議提出資料 2004年4月26日)
 総務大臣「三位一体の改革を推進するための地方税財政改革～地方交付税改革を中心に～」
 (経済財政諮問会議提出資料 2004年11月15日)

交付税措置・小規模自治体への優遇措置の縮小

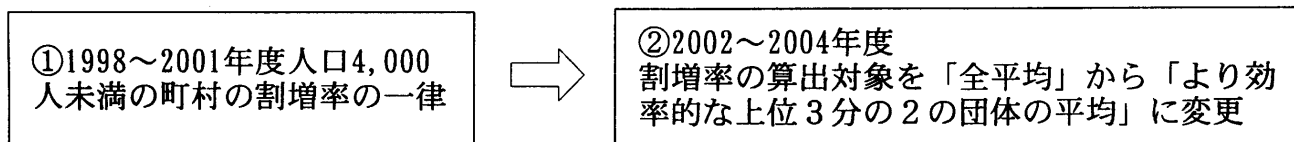
— 地方交付税改革の動き (1) —

(1) 公共投資に対する交付税措置の縮小→2002年度実施

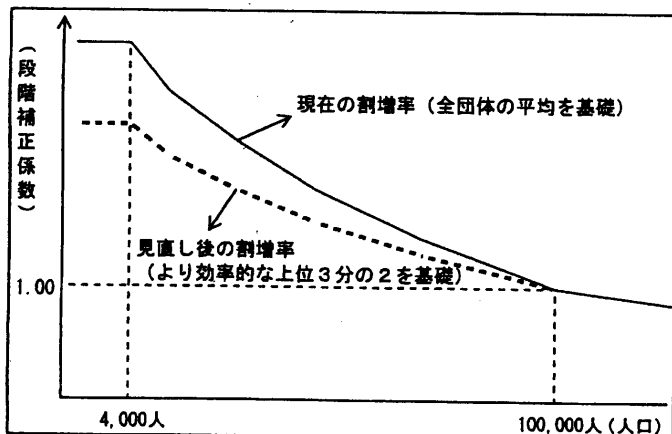
	2001年度まで			2002年度以降			実効補助率 増減幅
	実効補助率	国庫補助	交付税措置	実効補助率	国庫補助	交付税措置	
補助事業・港湾・ダム	83%	50%	33%	72.5%	50%	22.5%	▲10.5%
上記以外	83%	50%	33%	65%	50%	15%	▲18%
単独事業・地域活性化	最大41.25%	—	最大41.25%	22.5%	—	22.5%	▲18.75%
同・特に推進 する事業	最大56.25%	—	最大56.25%	30%	—	30%	▲26.25%

(注) 単独事業の「地域活性化事業(2002年度～)」は、2001年度までの「地域総合整備事業」と比較した。

(2) 小規模自治体への優遇措置(段階補正)の縮小→2002年度以降本格化



(見直しのイメージ)



(小規模自治体の一般財源に与えるインパクト)

(単位 百万円)

人口	1998～2001	2002～2004	合計	減少率
1,000人	▲60	▲24	▲84	約▲8%
4,000人	—	▲54	▲54	▲2.5%
8,000人	—	▲51	▲51	▲1.8%
12,000人	—	▲51	▲51	▲1.6%
20,000人	—	▲51	▲51	▲1.1%
30,000人	—	▲30	▲30	▲0.5%
合計	▲数十億	▲2千億	▲2千億	▲0.7%

(注) 減少率は2002年度の市町村全体の一般財源額に対する比率(%)

(小規模自治体の増加)

人口(万人)	～0.2	0.2～0.5	0.5～1	1～2	2～3	3～5	5～10	10～30	30～50	50～100	100～	計
1980年	110	438	964	812	275	251	213	138	36	9	10	3,256
2000年	164	559	834	700	258	262	224	163	43	11	12	3,230
増減数	+54	+121	▲130	▲112	▲17	+11	+11	+25	+7	+2	+2	▲26

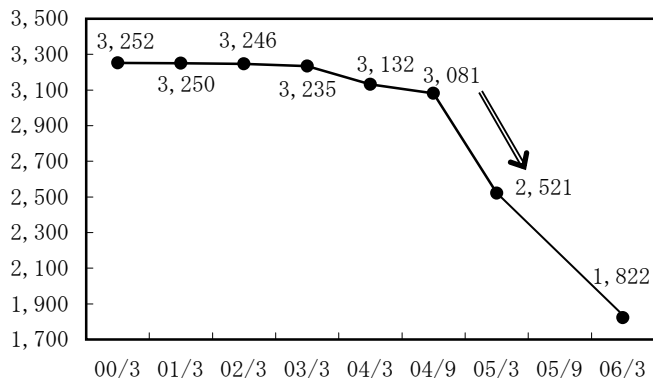
(資料) 地方交付税制度研究会『平成14年度・16年度 地方交付税のあらまし』、総務省統計局「国勢調査」
地方財政調査研究会『類似団体別市町村財政指数表』、総務省『地方財政白書』
岡本全勝『地方財政改革論議 地方交付税の将来像』

急速に進展する市町村合併

— 地方交付税改革への動き (2) —

(1) 市町村合併の動き

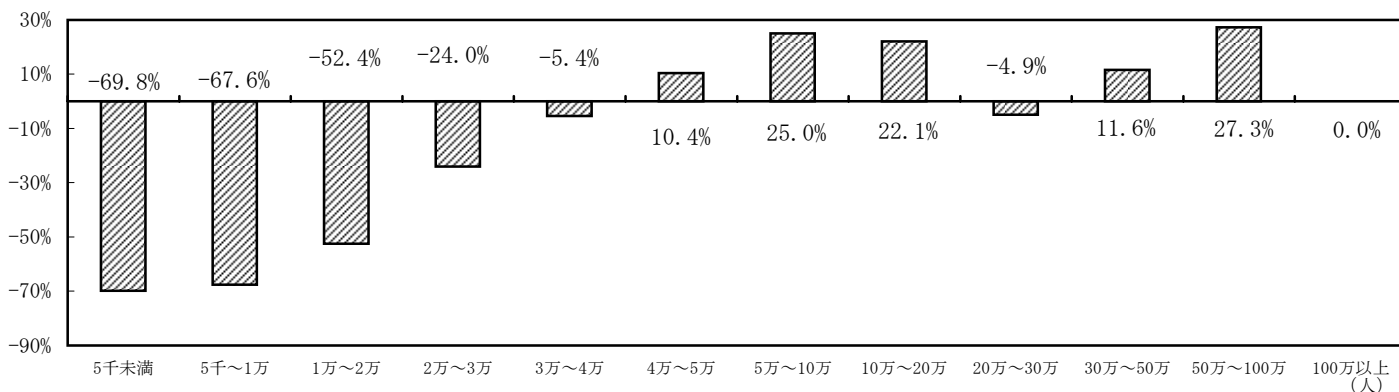
① 総数



② 都道府県別減少率上位 (2000年3月末⇒06年3月末)

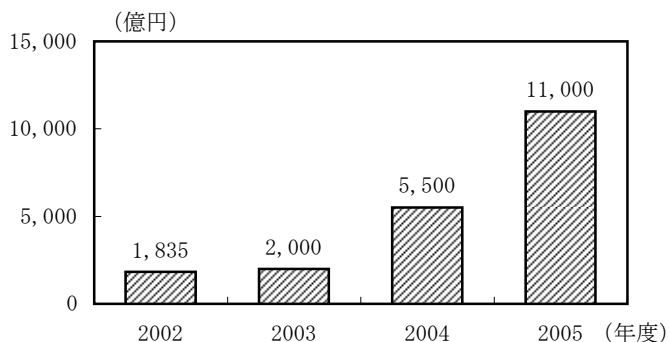
順位	都道府県	減少率	市町村数
1	広島県	▲ 73.3 %	86 → 23
2	愛媛県	▲ 71.4 %	70 → 20
3	長崎県	▲ 70.9 %	79 → 23
4	大分県	▲ 69.0 %	58 → 18
5	新潟県	▲ 68.8 %	112 → 35
6	島根県	▲ 64.4 %	59 → 21
7	秋田県	▲ 63.8 %	69 → 25
8	岡山県	▲ 62.8 %	78 → 29
9	山口県	▲ 60.7 %	56 → 22
10	香川県	▲ 58.1 %	43 → 18

(2) 市町村規模別の増減率 (%) (2000年10月⇒2006年3月末)



(3) 「合併特例債」による負担増と合併による効率化効果

○ 合併特例債発行額 (地方債計画)



合併による効率化効果
年間 2.1 兆円程度
<フルに反映するのは15年後>

⇕ 両者の比較は？

合併特例債に対する交付税措置
<交付税措置率70%>
1.4～1.5 兆円発行可能⇒1.0 兆円強の負担増

(注) 合併による一般財源削減効果は、2002年度の規模別の市町村の一般財源額から試算。
このため、①2002年度以降の投資的経費見合いの一般財源のカット、②段階補正の縮小による一般財源のカット分を考慮していない。実際の効率化効果は試算額をかなり下回ると予想される。

(資料) 総務省「合併特例法 (旧法) による合併の状況」、総務省統計局「国勢調査」、総務省「地方債計画」
地方債制度研究会『地方債のあらまし』、地方財政調査研究会『類似団体別市町村財政指数表』

地方財政計画・地方交付税改革に向けて

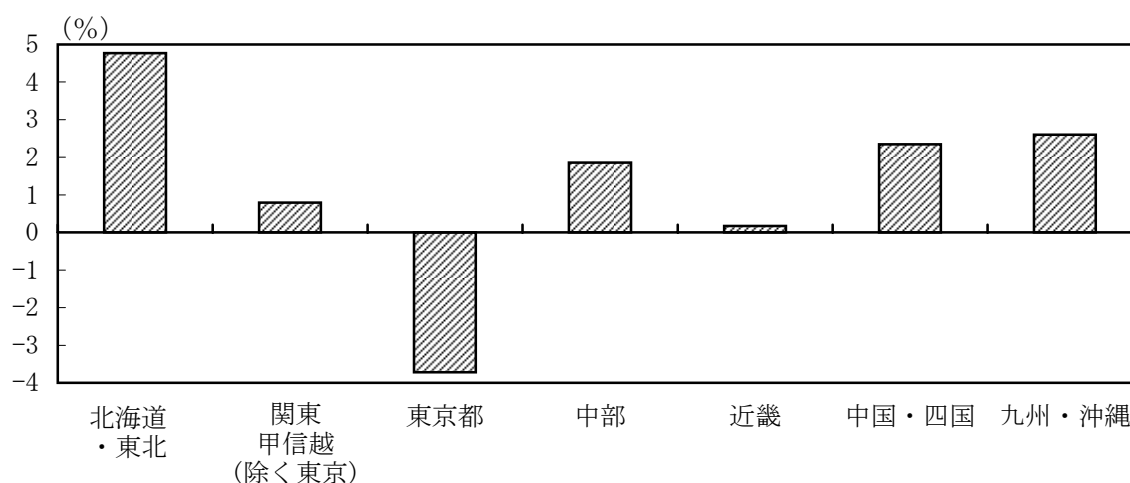
(1) 決算と地方財政計画との実質的な乖離状況 (決算－計画)

<2002年度>

歳 出 (単位：兆円)				歳 入 (単位：兆円)			
	計画額	決算額	乖離額		計画額	決算額	乖離額
給与関係経費	24.5	25.9	1.4		地方税	33.5	33.0 ▲0.5
一般行政経費	20.0	26.9	6.9	(一般財源 +2.9)	地方譲与税	0.6	0.6 0.0
公債費	13.4	12.7	▲0.7		地方特例交付金	0.9	0.9 0.0
維持補修費	1.0	1.1	0.1		地方交付税	19.5	19.5 0.0
投資補助事業	10.5	10.3	▲0.2		国庫支出金	13.7	13.3 ▲0.4
投資単独事業	15.6	10.6	▲5.0	(一般財源 ▲2.6)	地方債	14.0	12.3 ▲1.7
公営企業繰出金	3.2	3.6	0.4		使用料手数料	1.6	2.2 0.6
水準超経費	0.8	0.0	▲0.8		雑収入	5.2	7.6 2.4
合計	89.0	91.1	2.1		合計	89.0	89.4 0.4

(2) 地域別の官民給与格差 (2004年：人事院試算)

— 「国家公務員－民間平均」 (属性調整ベース) —

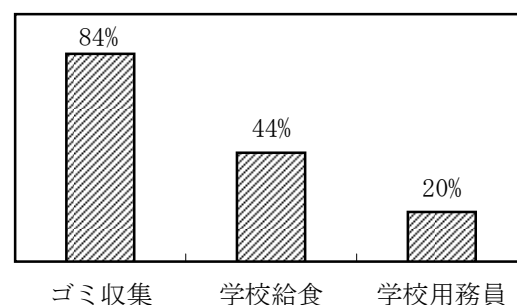
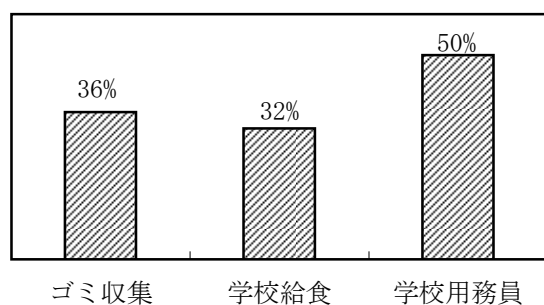


(3) アウトソーシング・非正規雇用の拡大の効果

①コスト削減可能率 (現行対比)

②アウトソーシング実施状況

(市町村計：2003年4月1日)



(資料) 人事院「平成16年 人事院勧告」、地方財務協会『平成16年度 改正地方財政詳解』
 財務省主計局「地方財政関係資料」(2004年10月29日)
 地方交付税制度研究会『地方交付税制度解説(単位費用編)』
 総務省「市町村における事務の外部委託の実施状況」(2004年3月25日)
 地方自治経営学会「公立と民間とのコストとサービスの比較」
 総務大臣「三位一体の改革を推進するための地方税財政制度～地方交付税改革を中心に～」
 (経済財政諮問会議提出資料 2004年11月15日)