

財政健全化に向けた地方財源改革

調査部 主任研究員 蜂屋 勝弘

目 次

1. 基礎的財政収支の現状
2. 財政健全化の高いハードル
3. 財政健全化の地方財政への影響
 - (1) 国の税収増加の地方財政への影響
 - (2) 国庫支出金の削減の地方財政への影響
 - (3) 地方交付税の削減の地方財政への影響
4. 地方の財源の在り方の見直し
 - (1) 法定率の引き下げ
 - (2) 算入率の引き上げ
 - (3) 地方税収の偏在是正
5. まとめ

要 約

1. 2020年度までの国・地方のプライマリーバランス（基礎的財政収支。以下、PB）黒字化目標達成に向けて、歳出面、歳入面での具体的な取り組み内容の提示が課題となっている。その際、地方の財源の在り方の問題は外せない論点となろう。PB赤字を国・地方別にみると、国の赤字に対し地方は黒字となっており、表向きは、国のPB赤字解消が課題となる。しかし、国のPB対象経費のうち43%が地方に対する支出であり、これが地方の歳入額の36%を占めるだけに、国のPB赤字縮小に向けた取り組みは、結局のところ地方の財源に相当のインパクトを与えられよう。
2. 財政健全化目標を達成するには相当に厳しい改革が必要になる。例えば、高齢化に伴う増加が見込まれている社会保障費で一段の歳出増加抑制を想定しても、PB赤字の名目GDP比は0.3%程度の縮小に止まるとみられる。さらに、①持続的な経済成長の実現に向けた法人実効税率の一段の引き下げ、②高い名目成長率が実現しないリスクを考慮すると、財政健全化達成のためには歳出・歳入両面での一段の取り組みが必要となる。
3. 国の税収や歳出は、地方交付税や国庫支出金を介して地方財政に影響を与える。このため、国の税収増加や歳出削減に併せて、地方財政の見直しにも取り組む必要がある。その際、①地方の財源不足解消後の国・地方間の歳出と財源の配分のバランスの調整、②地方自治体が提供する政府サービスの取捨選択など踏み込んだ取り組み、③地方自治体間の政府サービスの差の行き過ぎた拡大への配慮、がポイントとなる。
4. 2020年度のPB目標達成に向けて、歳出・歳入両面の改革に国・地方財政一体で取り組むなか、①国の税収増加、②国庫支出金の削減、③地方交付税の削減が地方財政に与える影響への目配りは欠かせない。財政健全化を着実に推進するには、高い名目経済成長率を期待した甘い前提を避け、景気の下振れリスクを視野に入れた堅実な前提に基づく財政健全化計画を策定することが必要である。その際、既存の財政構造のまま財政健全化目標を達成しようとする、国民生活に過度な負担を強いる可能性がある。そうした負担を避けるには、財政健全化のペースを緩めることなく、①法定率の引き下げ、②算入率の引き上げ、③地方税収の偏在是正といった、機動的な制度変更の組み合わせで対応すべきである。

1. 基礎的財政収支の現状

わが国財政の健全化に向けて、本年夏までに、政府による新たな健全化計画の策定が予定されている。これまで政府は、国と地方トータルのPBについて、①「2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比を半減」し、②「2020年度までに黒字化」することを目標に（注1）、財政健全化に取り組んできた。この結果、2010年度に名目GDP比▲6.6%あった国・地方のPB赤字は、2015年度には同▲3.3%（▲16.4兆円）に縮小する見込みであり、2015年度までのPB赤字半減目標は達成される。一方、2020年度のPBについては、黒字化目標達成に向けた具体的な取り組み方針が今のところ策定されておらず、内閣府試算（注2）によると、名目GDP成長率が3%台で推移する「経済再生ケース」で同▲1.6%（▲9.4兆円）、名目GDP成長率が1%台で推移する「ベースラインケース」で同▲3.0%（▲16.4兆円）の赤字が依然として残る見込みとなっている。新たな財政健全化計画では、2020年度までの国・地方のPB黒字化達成という、これまでの目標が堅持されることになっており、残存するPB赤字の解消に向けた歳出面、歳入面での具体的な取り組み内容の提示が必要となる。

その際、表面的には、国のPB赤字の解消が課題となる。2015年度のPB赤字を国・地方別にみると、国が名目GDP比▲3.9%（▲19.5兆円）の赤字であるのに対し、地方は同0.6%（3.1兆円）の黒字となっている。これを映じて、地方債残高GDP比が2013年度の42%から、2014年度41%、2015年度39%と低下に転じるのに対し、国債残高GDP比は2013年度の154%から、2014年度158%、2015年度160%と引き続き上昇が見込まれている。

しかしながら、実態としては、地方財政は2015年度において依然として▲7.8兆円の財源不足を抱えており、その一部は「臨時財政対策特例加算」、「別枠の加算」といった国からの支出で賄われている。このため、国のPB赤字の縮小には、この財源不足の解消が課題となる。また、2012年度における国のPB対象経費83.3兆円のうち43%が地方に対する支出であり、これが地方の歳入額99.8兆円の36%を占めるといふ財政構造を踏まえると（注3）、国のPB赤字の縮小は、地方の財源に相当のインパクトを与えるとみられる（図表1）。それだけに、新たな健全化計画においては、地方の財源の在り方の問題は外

（図表1）国から地方への支出

国の歳出			地方の歳入		
総額	104.5	構成比	総額	99.8	100%
基礎的財政収支対象経費	83.3	100%	地方税	34.5	35%
地方に対する支出	36.2	43%	国からの財源		
その他	68.3	82%	地方譲与税	2.3	2% (6%)
公債費	21.2	-	地方交付税	18.3	18% (51%)
			国庫支出金	15.4	15% (43%)
			地方特例交付金等	0.1	0% (0%)
			国有提供施設等所在市町村助成交付金	0.0	0% (0%)
			交通安全対策特別交付金	0.1	0% (0%)
			その他の歳入	29.2	29%

（資料）総務省「平成24年度地方財政統計年報」、「平成26年版地方財政白書」

（注1）2012年度決算。

（注2）国の歳出額は、一般会計と交付税及び譲与税配付金特別会計、エネルギー対策特別会計、年金特別会計（児童手当及び子ども手当勘定のみ）、食料安定供給特別会計（国営土地改良事業勘定のみ）、国有林野事業特別会計（旧治山勘定の一部）、社会資本整備事業特別会計、東日本大震災復興特別会計の純計。

（注3）国の歳出の構成比は基礎的財政収支対象経費に対する割合。

（注4）地方の歳入の構成比の（ ）内は国からの財源に対する割合。

せない論点となろう。

地方の財源の在り方については、現在、主に地方分権改革推進の観点から議論されており、歳出面での「国と地方の役割分担の見直し」、義務付け等の「地方に対する規制緩和の推進」に併せて、「地方税財政の充実強化」が目指されている（注4）。しかしながら、地方分権改革は1993年以降20年以上続いている取り組みで、「段階を追って積み上げていく、息の長い取組」（注5）と位置付けられているだけに、2020年度までのPB黒字化には、改革のペースが追いつかない懸念がある。このため、2020年度までの財政健全化目標を念頭に置いた、地方分権改革とは異なる視点からの地方財源の見直しに取り組む必要がある。PB黒字化目標の達成には、歳出の大幅削減や内容の見直し、追加的な増税といった厳しい改革が求められ、国民に相当の痛みを伴う恐れがある。財政健全化をスムーズに進めるには、そのペースを緩めることなく、改革に伴う痛みを少しでも和らげることが重要であり、地方の財源の見直しはそのための方策の一つになると考えられる。

そこで、本稿では、地方の財源の在り方を財政健全化の観点から議論する。まず、第2章で、PB黒字化目標がどれだけ高いハードルかをみたうえで、第3章で、財政健全化が地方財政に与える影響を検討し、第4章で、地方の財源の見直しの方向性を考察する。

（注1）内閣府「経済財政運営と改革の基本方針2014～デフレから好循環拡大へ～（平成26年6月24日）」（以下、「骨太の方針2014」）p.22、2014年。

（注2）内閣府「中長期の経済財政に関する試算（平成27年2月12日 経済財政諮問会議提出）」2015年。

（注3）国の基礎的財政収支対象経費は一般会計と一部の特別会計の純計。地方の歳入は都道府県と市区町村の純計。

（注4）地方分権改革有識者会議「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～（平成26年6月24日）」p.12～13、2014年。

（注5）同上p. 1、2014年。

2. 財政健全化の高いハードル

本章では、財政健全化目標を達成するためには相当に厳しい改革が必要になることを示す。本年2月に示された内閣府試算では、高い名目GDP成長率を前提とする「経済再生ケース」でも、2020年度に名目GDP比▲1.6%（▲9.4兆円）の国・地方のPB赤字が残る見通しとなっている。試算の主な前提は、①全要素生産性や労働参加率の上昇等によって名目GDP成長率が3%台で推移、②法人減税や消費増税等に関して既定の税制改正等を反映、③社会保障の歳出は高齢化要因等で増加、④社会保障以外の歳出は物価上昇率並みに増加、である。以下では、歳出改革に関する追加の想定を置き、それらがPBに与える影響を試算する。

今後、PB赤字を解消するうえで、国・地方合計のPB対象経費の41%を占める社会保障費の増加抑制は欠かせない（図表2）。実際、内閣府試算「経済再生ケース」では、国の一般会計の社会保障関係費は2015年度から2020年度にかけて5.7兆円増加する見込みであり、これは同じ期間のPB対象経費の増加額9.7兆円の約6割を占める。分野別にみると、とくに、医療・介護費の増加抑制が課題となる。例えば、厚生労働省試算（注6）をみると、「医療」と「介護」以外の公費負担が、ほぼ名目GDP成長率並みで増加するのに対し、「医療」と「介護」の公費負担は名目GDP成長率を上回るペースで増加しており、名目GDP比は2015年から2020年にかけて合計で0.7%ポイント上昇している。

そこで、①「医療」と「介護」、②「子ども・子育て」と「その他」について、追加の想定を置いて、国・地方のPBへの影響を試算する。まず、「医療」と「介護」については、利益率を他の政府サービス関連事業並みに圧縮することを想定する。産業連関表を用いて政府サービス関連事業の利益率を比較すると、生産額に対する営業余剰の比率は、医療で3.6%、介護で4.9%であり、他の政府サービスに比べて高くなっている（注7、図表3）。これを踏まえ、試算の前提として、仮に、医療と介護の同比率が他の事業の平均（注8）と同じになるように、医療と介護の営業余剰を削減すると、医療・介護費の増加率は年率▲0.7%ポイント抑制される。次に、「子ども・子育て」と「その他」については（注9）、厚生労働省試算では名目GDP成長率並みの増加が見込まれているものの、

（図表2）国と地方の目的別歳出

（兆円）

	国地方純計					
	国		地方		国地方純計	
	歳出	構成比	歳出	割合	歳出	割合
歳出	163.8	-	68.3	-	95.5	-
公債費	34.2	-	21.2	-	13.0	-
基礎的財政収支対象経費	129.5	100%	47.1	36%	82.5	64%
機関費	17.4	13%	3.3	19%	14.1	82%
一般行政費等	10.9	8%	1.9	18%	9.0	82%
司法警察消防費	6.5	5%	1.4	21%	5.1	79%
防衛費	4.8	4%	4.8	100%	-	-
国土保全および開発費	16.7	13%	4.0	24%	12.7	76%
国土保全費	2.2	2%	0.6	26%	1.6	74%
国土開発費	13.2	10%	3.2	24%	10.1	76%
災害復旧費等	1.3	1%	0.3	23%	1.0	77%
産業経済費	13.4	10%	6.0	45%	7.4	55%
農林水産業費	3.3	3%	2.1	63%	1.2	37%
商工費	10.1	8%	3.9	39%	6.2	61%
教育費	19.8	15%	3.2	16%	16.6	84%
学校教育費	15.1	12%	2.0	13%	13.1	87%
社会教育費等	4.7	4%	1.2	26%	3.5	74%
社会保障関係費	53.6	41%	21.8	41%	31.7	59%
民生費（年金除く）	34.1	26%	9.6	28%	24.5	72%
年金	10.3	8%	10.3	100%	-	-
衛生費	6.3	5%	0.1	2%	6.2	98%
住宅費等	2.9	2%	1.8	62%	1.1	38%
恩給費	0.6	1%	0.6	96%	0.0	4%
その他	3.4	3%	3.4	100%	0.0	0%

（資料）総務省「平成26年版地方財政白書」
 （注1）2012年度決算。
 （注2）構成比は基礎的財政収支対象経費に対する割合。

これらについては、高齢者数の増加の影響をあまり受けないと考えられることから、内閣府試算における社会保障以外の歳出と同様に、物価上昇率並みの増加に抑制すると想定した。

（図表3）政府サービス関連事業の投入・産出構造

（億円）

	介護		医療		その他の政府サービス関連事業（公務を除く）										公務	
	投入	構成比	投入	構成比	投入	構成比	投入	構成比	投入	構成比	投入	構成比	投入	構成比	投入	構成比
投入（供給）																
内生部門計	20,630	25.0%	195,327	45.7%	180,066	32.2%	4,687	33.0%	65,107	54.8%	25,115	32.0%	38,101	16.8%	47,055	38.8%
雇用者所得	48,865	59.3%	180,482	42.2%	314,193	56.1%	8,145	57.3%	39,852	33.6%	46,846	59.7%	161,776	71.2%	57,574	47.5%
営業余剰	4,005	4.9%	15,476	3.6%	4,314	0.8%	357	2.5%	1,716	1.4%	1,008	1.3%	977	0.4%	256	0.2%
資本減耗引当	6,271	7.6%	34,524	8.1%	44,424	7.9%	514	3.6%	5,646	4.8%	3,029	3.9%	22,465	9.9%	12,769	10.5%
その他（間接税等）	2,611	3.2%	1,873	0.4%	16,790	3.0%	512	3.6%	6,408	5.4%	2,473	3.2%	3,793	1.7%	3,603	3.0%
租付加価値部門計	61,752	75.0%	232,355	54.3%	379,722	67.8%	9,528	67.0%	53,623	45.2%	53,356	68.0%	189,012	83.2%	74,203	61.2%
国内生産額	82,383	100.0%	427,682	100.0%	559,787	100.0%	14,216	100.0%	118,730	100.0%	78,471	100.0%	227,113	100.0%	121,258	100.0%
産出（需要）																
内生部門計	0	0.0%	13,260	3.1%	118,942	21.2%	6,407	45.1%	0	0.0%	0	0.0%	6,660	2.9%	105,875	87.3%
民間消費支出	5,949	7.2%	79,570	18.6%	120,651	21.6%	1,063	7.5%	0	0.0%	44,389	56.6%	73,270	32.3%	1,929	1.6%
一般政府消費支出	76,434	92.8%	331,590	77.5%	199,662	35.7%	4,161	29.3%	0	0.0%	34,012	43.3%	147,732	65.0%	13,758	11.3%
公的総固定資本形成	0	0.0%	0	0.0%	118,689	21.2%	0	0.0%	118,689	100.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
民間総固定資本形成	0	0.0%	0	0.0%	40	0.0%	0	0.0%	40	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
その他の最終需要	0	0.0%	3,261	0.8%	1,802	0.3%	2,585	18.2%	0	0.0%	70	0.1%	▲549	▲0.2%	▲303	▲0.3%

（資料）総務省「平成23年産業連関表」
 （注）構成比は国内生産額に対する比率。

以上の追加の想定を置いたとしても、PB赤字の縮小は名目GDP比0.3%（2.0兆円）程度にとどまると試算され、PB黒字化目標達成には程遠い。さらに、次の点も考慮すると、財政健全化には歳出・歳入両面での一段の取り組みが必要となる。

第1は、法人実効税率の一段の引き下げである。法人実効税率については、「平成27年度税制改正の大綱」において、2015年度に32.11%、2016年度に31.33%への段階的な引き下げが示されている。しかしながら、「骨太の方針2014」では「数年で法人実効税率を20%台まで引き下げることを目指す」（注10）とされており、一段の引き下げが求められている。そもそも、わが国では、財政健全化と並行して、デフレ脱却後の持続的な経済成長の実現が課題となっている。それには、実際に経済活動を担う企業が、国内で国際的に遜色ない競争環境で活動できることが重要であり、規制改革など非財政面での改革への地道な取り組みに加えて、財政面では企業負担の軽減が求められている。財政健全化にあたっては、このことも踏まえる必要がある。

第2は、名目GDP成長率の問題である。内閣府試算の「経済再生ケース」で想定されている3%台の名目GDP成長率が実現されとは限らない。実際の成長率がこれよりも低い場合には、PB赤字は拡大する。実際、1%台の成長率を前提とする内閣府試算の「ベースラインケース」では、2020年度のPB赤字は名目GDP比▲3.0%（▲16.4兆円）である。今後、成長戦略の取り組み等を通じて、名目成長率を高め、持続させる努力は不可欠ながら、財政健全化を着実に推進するには、高い名目成長率実現への過度な期待を避け、堅めの想定に基づく成長率見通しを前提に、歳出・歳入改革に取り組む必要があらう。

（注6）厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計の改定について（平成24年3月）」2012年。将来の社会保障給付費や公費負担額が、「年金」、「医療」、「介護」、「子ども・子育て」、「その他」の別に推計されている。

（注7）産出（需要）側で生産額に占める一般政府消費支出と公的総固定資本形成の割合の合計をみると、介護が92.8%、医療が77.5%であり、公共投資100.0%、公務94.4%に次いで公的需要の比率が高い。

（注8）営業余剰がゼロの「公務」は含めていない。

（注9）なお、「年金」について、厚生労働省試算では、マクロ経済スライド調整等を反映して、公費負担の増加率はほぼ名目GDP成長率並みとなっている。年金の一段の増加抑制のために、仮に、支給開始年齢を2016年度以降1年おきに1歳ずつ段階的に引き上げると、2020年度までに3歳引き上げられ、これによってPB赤字の名目GDP比は0.1%程度縮小すると試算される。

（注10）p.23。

3. 財政健全化の地方財政への影響

2020年度のPB黒字化目標の達成に向けて、今後、歳出・歳入両面での改革が求められる。その際、足元の国・地方別のPBの状況を踏まえると、国のPB赤字の縮小を急ぐために、国の税収増加や歳出削減の取り組みの強化が欠かせないのは当然である。しかしながら、国の税収や歳出は地方交付税や国庫支出金を介して地方財政に影響を与えるため、国の税収増加や歳出削減を図るには、併せて、地方財政の見直しにも取り組む必要がある。そこで、本章では、①国の税収増加、②国庫支出金の削減、③地方交付税の削減、について、地方財政への影響を検討する。

(1) 国の税収増加の地方財政への影響

税収増加を図るには、①自然増収の拡大、②増税の二つのルートがあるが、いずれにおいても、国の

税収増加は地方交付税制度を介して地方の財源に影響を与える（注11）。地方交付税は、全国各地のどの地方自治体においても、法律等で定められた標準的な政府サービスが提供されるように、必要な財源を保障し、地方自治体間の財源の格差を是正する制度である。地方自治体の提供する政府サービスの経費については、基本的に、地方税で賄うことが望ましいが、実際には、地域の人口や年齢構成、自然環境、産業構造等を反映して、地方自治体ごとに必要経費と地方税収が一致するとは限らない。地方税収の乏しい地方自治体では、必要経費が地方税収を上回る収支不足となり、この収支不足が地方交付税によって埋められる（図表4）。

地方交付税の財源には、国税のうち所得税、法人税、酒税、消費税、地方法人税の一定割合が充てられ、それぞれに対して一定の法定率が法律で定められている。法定率は、所得税と法人税が33.1%、酒税が50%、消費税が22.3%、地方法人税が全額となっており（注12）、2015年度予算の法定率分は14.0兆円である。もっとも、この法定率分と上記の地方財政の収支不足額が一致するとは限らない。実際、現在は、法定率分が収支不足額を下回っている。その差額を埋めるために、臨時の財源対策が国・地方財政の両面で図られており、2015年度には、国の一般会計から臨時財政対策特例加算1.5兆円と別枠の加算0.2兆円の財源が追加され、地方財政からは、地方債である臨時財政対策債1.5兆円（注13）が発行される計画である。

今後、財政健全化が進めば、こうした臨時の財源対策は解消される。実際、2003年度から2007年度にかけて、国・地方のPB赤字が名目GDP比▲5.6%から同▲1.1%へと縮小した局面では、2003年度に11兆円あった臨時の財源対策が、2007年度には解消されている。このように、国・地方のPB赤字が残るもとの、臨時の財源対策が解消されていた2007年度の経験を踏まえると、今後のPB黒字化への過程では、臨時の財政対策が解消された後に、法定率分が収支不足額を上回り、地方交付税の財源が余剰となる可能性も考えられる。この場合、地方のPB黒字が一段と拡大する一方で、国のPB赤字が残ることになり、国のPB赤字を縮小させるために、歳出削減の強化や追加増税が行われれば、それだけ国民の負担が増すことになる。こうした事態を回避するには、歳出における国・地方の配分と財源における国・地方の配分のバランスを再調整する必要がある。

(2) 国庫支出金の削減の地方財政への影響

国庫支出金は、地方の提供する政府サービスに係る経費に対する国の補助で、国からの財源の43%を占める（前掲図表1）。補助の対象となる政府サービスには、①法令に基づいて実施しなければならないもの、②国が奨励するもの、③国に代わって地方が行うものがある。2015年度の地方財政計画では、こうした国庫補助負担金等を伴う経費として、地方の歳出総額の35%を占める29.9兆円が計上されてお

（図表4）地方財政の財源不足とその補填
（2015年度地方財政計画）

必要財源	62.3兆円
地方税等	40.3兆円
収支不足	▲22.0兆円
地方交付税（法定率分等）	14.2兆円
財源不足	▲7.8兆円
【一般会計からの支出】	
法定加算等	0.4兆円
別枠の加算	0.2兆円
臨時財政対策特例加算	1.5兆円
【地方債の発行】	
臨時財政対策債（特例加算相当）	1.5兆円
臨時財政対策債（元利償還分）	3.1兆円
財源対策債	0.8兆円
【交付税特別会計からの支出】	
剰余金、準備金の活用	0.4兆円

（資料）総務省「平成27年度地方財政計画」、「平成27年度地方財政対策の概要」

（注）必要財源＝一般財源＋財源対策債
地方税等＝地方税＋地方譲与税＋地方特例交付金
法定率分等＝所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分＋地方法人税＋繰越金－精算分等－借入金元利償還

り、このうち、22.8兆円が、①の法令に基づいて実施しなければならないものである。

こうした政府サービスの財源は、多くの場合、国庫支出金だけで賄われているのではなく（注14）、地方負担を伴っており、2015年度の地方負担分は17.3兆円ある（図表5）。財源負担の国・地方の配分（補助率）は、事業ごとに定められており、この補助率を事業ごとに見直すことで、国庫支出金を削減できる。しかしながら、地方負担分については、標準的な政府サービスに必要な経費であることから、地方交付税で財源保障

されることが法律で定められており、補助率の見直しによって国庫支出金が削減されたとしても、代わって、地方交付税が増額されるため、結局のところ、PB赤字の縮小には繋がらない。

このため、財政健全化を進めるために国庫支出金を削減するには、補助を伴う政府サービスそのものの廃止が求められる。この場合、国のPB赤字が国庫支出金の削減によって縮小するだけでなく、地方のPBも、廃止される事業に充てられていた地方負担分が浮くことから、改善する。このため、先述の地方財政の収支不足が縮小し、臨時財政対策特別加算や別枠の加算が縮小すれば、地方交付税財源の軽減に繋がり、国のPB赤字がさらに縮小すると考えられる。

もっとも、国庫支出金は標準的な政府サービスを支えるものであり、さらに、補助を伴う経費の分野別の内訳をみると、社会保障関連が54.1%（注15）、教育関連が22.4%、公共事業が17.2%を占めるだけに、廃止に伴う国民生活への相当のインパクトは避けられないとみられる。

(3) 地方交付税の削減の地方財政への影響

地方交付税は、地方財政の収支不足を埋め、地方の必要財源を保障する制度である。このため、地方交付税の削減には、地方歳出の削減や地方税の増加によって地方財政の収支不足を縮小することが求められる。地方の歳出には、全国的な基準に基づく標準的な政府サービスに対する支出と、地方自治体が独自に行う政府サービスに対する支出があり、これらを賄う一般財源として、前者には、標準的な地方税収（注16）の75%分と地方譲与税等の基準財政収入額が充てられ、後者には、標準的な地方税収の25%分と独自の課税による税収等が充てられている。このうち、地方交付税によって財源保障され、財源調整されるのは、前者の標準的な政府サービスであり、後者の独自の政府サービスに対する財源保障や財源調整はない。このため、地方自治体間の政府サービスの差は、標準的な政府サービスでは発生せず、独自の政府サービスで発生することになり、これが政府サービスの全体の差となる。

財政健全化に向けて歳出を削減する場合、基本的には、標準的な政府サービスの削減が課題となる。一方、地方税収が増加する場合、標準的な政府サービスの収支不足が縮小するのに対し、独自の政府サービスでは、増収分の用途は地方の裁量にゆだねられているため、地方歳出の削減と地方税収の増加のいずれにおいても、結果的に、地方歳出全体に占める後者の割合が高まることになり、地方自治体間の政府サービスの全体の差の拡大に繋がる。

（図表5）国庫補助負担金等に基づく地方の歳出

（兆円）

	事業費		国庫補助 負担金等	地方負担
		構成比		
総 額	29.9	100.0%	12.6	17.3
社会保障	16.2	54.1%	7.0	9.2
教 育	6.7	22.4%	1.9	4.8
公共事業	5.1	17.2%	2.6	2.5
その他	1.9	6.2%	1.1	0.8

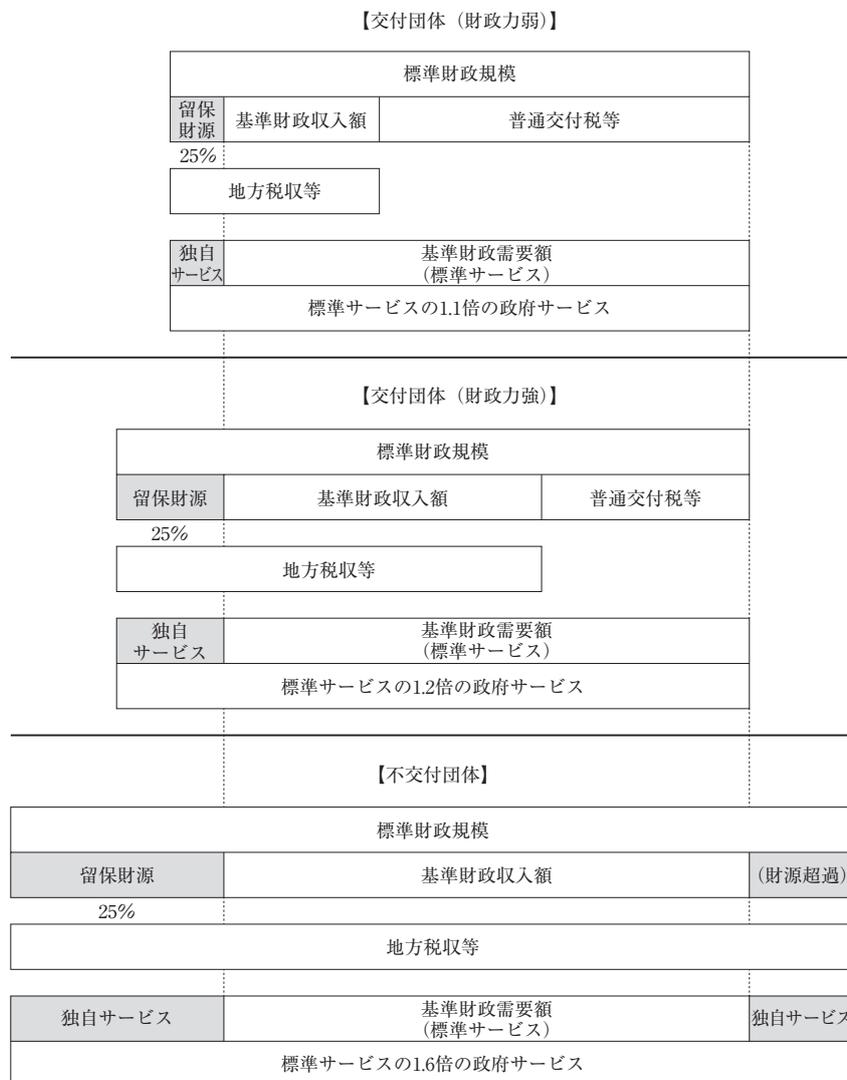
（資料）総務省「平成27年度地方財政計画」

（注1）2015年度地方財政計画。

（注2）社会保障は厚生労働省所管のもの。教育は義務教育教職員給与費と文部科学省所管の合計。

地方自治体間の政府サービスの差を把握するために、本稿では、「サービス力指数」という概念を新たに定義した。具体的には、標準財政規模を基準財政需要額（臨時財政対策債振替前、注17）で除した倍率を計算している。分子の標準財政規模は、標準的な一般財源の額を示しており、「標準的な地方税収+地方譲与税等+普通交付税+臨時財政対策債発行可能額」で計算される。他方、分母の基準財政需要額は、標準的な政府サービスに必要な一般財源の額を示しており、基本的には、「標準的な地方税収×算入率+地方譲与税等+普通交付税+臨時財政対策債発行可能額」（注18）となる。なお、算入率は、地方税収のうち標準的なサービスの財源に充てられる割合で、現在は75%である。「サービス力指数」を計算することで、地方自治体が標準的な一般財源を用いて、標準的な政府サービスの何倍のサービスが提供可能かを把握できる（図表6）。

(図表6) 標準財政規模、地方税収等、基準財政需要額の関係
(概念図)



(資料) 日本総合研究所作成

(注) 一般財源見合の部分のみを図示し、特定財源見合の部分は捨象している。

2012年度決算値を用いて「サービス力指数」を計算すると、地方税収の豊富な財政力の強い地方自治体（例えば、財政力指数0.8以上）では、標準的な政府サービスの1.243～1.505倍のサービスが提供できるのに対し、地方税収の乏しい財政力の弱い地方自治体（例えば、同0.3未満）では、1.018～1.119倍にとどまっている（図表7）。これは、地方税収の豊富な自治体では、乏しい自治体に比べて、留保財源（標準的な地方税収の25%分）が多くなり、さらに、財政力指数が1を超える地方自治体では、標準的な地方税収の75%分等（基準財政収入額）が標準的なサービスに必要な財源（基準財政需要額）を上回ることから（注19）、この超過分も独自サービスの財源に充てられるためである。

地方歳出の削減が政府サービスの差に与える影響をみるために、例えば、先述した2015年度の臨時的財源対策（臨時財政対策特例加算＋別枠の加算＋臨時財政対策債の合計3.1兆円）分の地方歳出の削減を想定して、「サービス力指数」（注20）を計算すると、普通交付税と臨時財政対策債発行可能額の減少を受けてすべてのグループで低下するなか、財政力の最も強いグループの低下幅は小幅にとどまっている（注21、図表10）。また、「サービス力指数」が1以上のグループでは、既存の独自サービスを削減すれば、削減前の標準的なサービス水準を維持する財源を捻出できると考えられるが、財政力の弱いグループでは、そうした余地に乏しいことが示唆される（注22）。このような政府サービスの差の拡大については、ある程度はやむを得ないものの、過度に進行する場合には、地方税収の偏在を是正するなどの対応が必要となろう。

（図表7）「サービス力指数」の計算

		財政力指数	自治体数	サービス力指数
財政力指数	市町村	1以上	71	1.505
		0.9-1.0	98	1.269
		0.8-0.9	123	1.243
		0.7-0.8	129	1.215
		0.6-0.7	156	1.203
		0.5-0.6	168	1.181
		0.4-0.5	211	1.176
		0.3-0.4	237	1.161
		0.2-0.3	269	1.119
		0.1-0.2	235	1.059
	0.1未満	23	1.018	
	都道府県	0.7以上	6	1.215
		0.5-0.7	11	1.126
		0.3-0.5	19	1.090
0.3未満		11	1.063	

（資料）総務省「平成24年度地方財政統計年報」、「平成24年度都道府県決算状況調」、「平成24年度市町村決算状況調」より作成

（注1）2012年度決算より作成。

（注2）「サービス力指数」
 $= \text{標準財政規模} \div \text{基準財政需要額}$ （臨時財政対策債振替前）

（注11）地方交付税には普通交付税と特別交付税の二つの制度があり、それぞれ地方交付税総額の94%、6%を財源としている。普通交付税が地方自治体の収支不足を補うための支出であるのに対し、特別交付税は災害等の特別な財政需要等に対応するための支出である。本章では、地方交付税の大部分を占める普通交付税を介した影響を概観する。

（注12）2014年度までは、たばこ税の一部も財源であったが、2015年度から外されている。これに伴って、法定率も変更されている。

（注13）臨時財政対策債には、この他、既往債の元利償還金分等（3.1兆円）がある。臨時財政対策特例加算（1.5兆円）と臨時財政対策債（1.5兆円）の相当額が折半対象財源不足と呼ばれ、これと別枠の加算（0.2兆円）の解消が急がれている。

（注14）ただし、③は全額国の負担。

（注15）地方財政計画に記載されている国庫補助負担金等に基づく経費（29.9兆円）には、後期高齢者医療給付費負担金と介護給付費負担金の国庫負担額が計上されていない。そこで、国の一般会計予算に計上されている後期高齢者医療給付費等負担金（3.6兆円）と介護給付費等負担金（1.7兆円）を加算すると、同割合は61.0%となる。

（注16）地方税法で定められた標準税率等と標準的な徴収率で計算される地方税収と地方特例交付金等の合計。地方自治体による独自の超過課税や減税措置、法定外課税による税収を含まない。

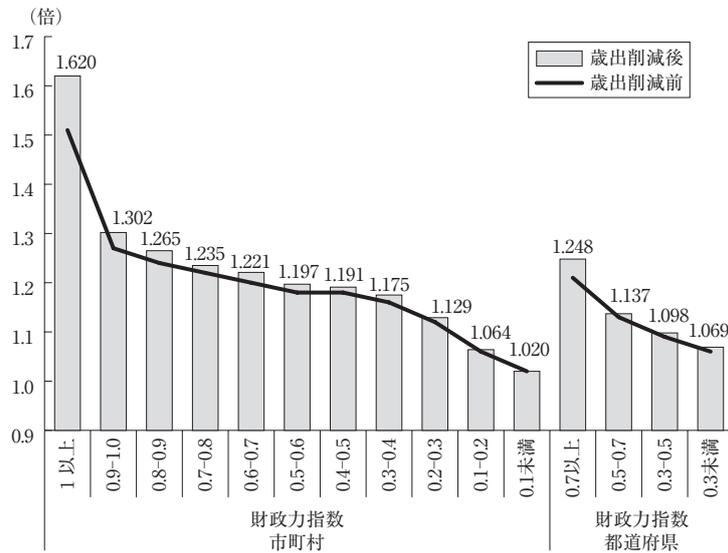
（注17）標準財政規模が臨時財政対策債の発行可能額を含むことから、基準財政需要額も臨時財政対策債の発行可能額を含む額とした。現状、法定率分だけでは十分な地方交付税総額が確保できないことを受けて、基準財政需要額から臨時財政対策債の発行可能額が控除されており、各地方自治体の基準財政需要額は本来の額よりも減額されている。

（注18）普通交付税が交付される交付団体の場合。不交付団体は「標準的な地方税収×算入率＋地方譲与税等＋臨時財政対策債発行可能額」となる。

（注19）ただし、財政力指数が「基準財政収入額÷基準財政需要額」の3年平均で計算されるため、2012年度の単年度で見ると、財政力指数が1以上の地方自治体で普通交付税が交付されている自治体が存在する。

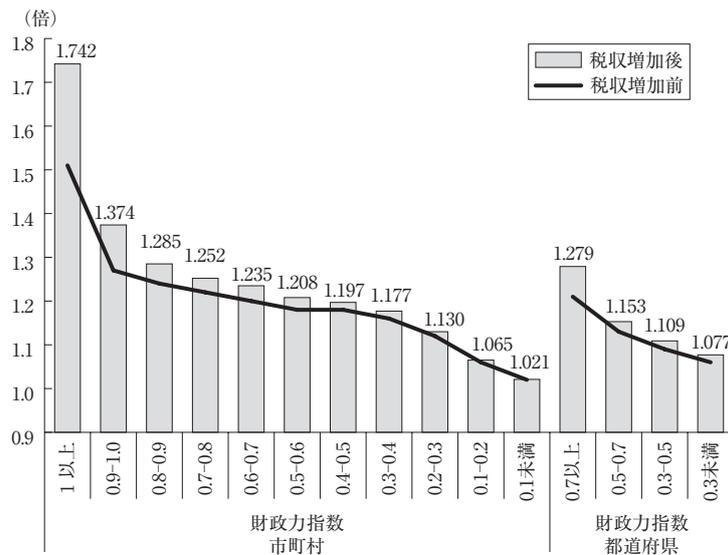
(注20) ただし、歳出削減前の基準財政需要額を分母に使用。なお、歳出削減後の基準財政需要額を分母に用いて計算した結果を(図表8)に示した。また、2015年度の臨時の財源対策分の地方税収の増加を想定した試算結果を(図表9)に示した。

(図表8) 歳出削減の「サービス力指数」への影響



(資料) 総務省「平成24年度地方財政統計年報」、「平成24年度都道府県決算状況調」、「平成24年度市町村決算状況調」より作成
 (注1) 2012年度決算より作成。
 (注2) 「サービス力指数」=標準財政規模÷基準財政需要額(臨時財政対策債振替前)
 (注3) 基準財政需要額の総額が一律に減少する前提で計算しているため、各地方自治体ごとの歳出構成の違いは反映されていない。

(図表9) 税収増加の「サービス力指数」への影響

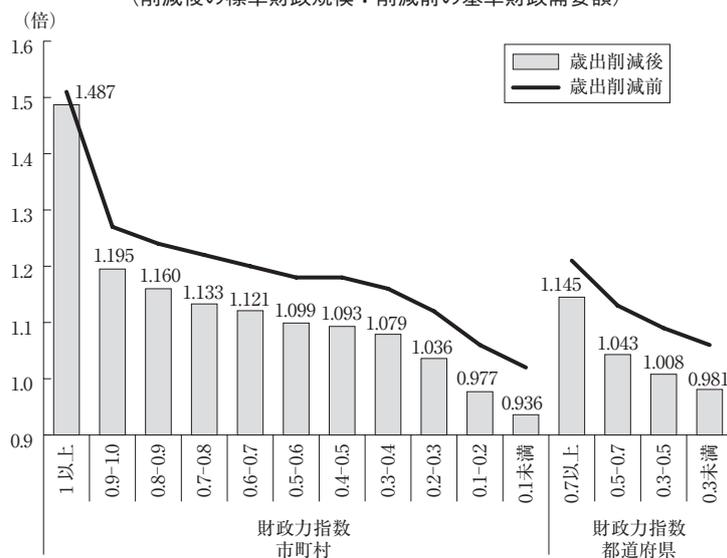


(資料) 総務省「平成24年度地方財政統計年報」、「平成24年度都道府県決算状況調」、「平成24年度市町村決算状況調」より作成
 (注1) 2012年度決算より作成。
 (注2) 「サービス力指数」=標準財政規模÷基準財政需要額(臨時財政対策債振替前)
 (注3) 地方税収の総額が一律に増加する前提で計算しているため、各地方自治体ごとの税収構成の違いは反映されていない。

(注21) 財政力指数が1以上のグループの「サービス力指数」が低下するのは、臨時財政対策債発行可能額の減少によるもののほか、財政力指数が「基準財政収入額÷基準財政需要額」の3年平均で計算されることから、2012年度の単年度のデータでは普通交付税が交付されている地方自治体が一部存在するため。

(注22) 2012年度データの1,720市町村（特別区は一つとカウント）のうち425市町村で1を下回ると試算される。

(図表10) 歳出削減の「サービス力指数」への影響
(削減後の標準財政規模÷削減前の基準財政需要額)



(資料) 総務省「平成24年度地方財政統計年報」、「平成24年度都道府県決算状況調」、「平成24年度市町村決算状況調」より作成

(注1) 2012年度決算より作成。

(注2) 「サービス力指数」=標準財政規模÷基準財政需要額（臨時財政対策債振替前）。歳出削減後の「サービス力指数」についても、歳出削減前の基準財政需要額で計算。

(注3) 基準財政需要額の総額が一律に減少する前提で計算しているため、各地方自治体ごとの歳出構成の違いは反映されていない。

4. 地方の財源の在り方の見直し

今後、歳出・歳入両面の改革に国・地方財政一体で取り組むなかで、第3章で見たような影響への目配りは欠かせない。既存の財政制度を維持したまま財政健全化を進めることで、国民生活に過度なマイナス影響が及ぶ場合には、財政健全化に向けた取り組みの手綱を緩めるのではなく、むしろ、①地方交付税財源を決める際の法定率の引き下げ、②基準財政収入額を計算する際の算入率の引き上げ、③地方税収の偏在是正といった、制度そのものの機動的な変更で対応すべきである。

(1) 法定率の引き下げ

今後のPB黒字化の過程で、地方の収支不足に対して法定率分等の既定の地方交付税財源が過大になる場合には、国・地方間の歳出と財源の配分のバランスを調整するために、地方交付税財源を決める際に適用される法定率の引き下げが求められる。これにより、国のPB赤字の縮小ペースが速まり、地方のPB黒字の拡大ペースが落ちるため、過大な歳出削減や税負担増の回避が期待される。

もっとも、国・地方間の歳出と財源の配分のバランスを調整する方法としては、法定率の引き下げのほかに、国から地方への事業の移譲も考えられる。法定率の引き下げが国・地方間の歳出の配分に合せ

て、財源の配分を調整する方法であるのに対し、国から地方への事業の移譲は国・地方間の財源の配分に合せて、歳出の配分を見直す方法であるという違いはあるが、国のPB赤字と地方のPB黒字の縮小に繋がる点で大差ない。さらに、国から地方に事業を移譲する場合、法定率引き下げの場合とは異なり、事業にかかわる事務や権限が地方に移譲されることから、地方自治体の自主性や政府サービスの独自性が高まり、地方分権改革の推進にも資すると考えられる。

しかしながら、国から地方への事業の移譲には、国と地方の役割分担の見直しが前提となるなど、時間がかかるとみられ、2020年度までの財政健全化に向けた取り組みとしては、機動性に欠ける懸念がある。この点、法定率引き下げの場合、地方分権改革には寄与しないものの、状況に応じて法定率を機動的に設定できることから、財政健全化が急がれる現状においては、国から地方への事業の移譲よりも相応しいと考えられる。

(2) 算入率の引き上げ

財政健全化にあたっては、政府サービスの取捨選択は避けられず、国民に一定の痛みを伴うことは覚悟しなければならない。こうした痛みを緩和する方法の一つとして、基準財政収入額を計算する際に使われる算入率の引き上げが考えられる。

算入率を引き上げると、基準財政収入額が増加するが、それに対応して、歳出面では、財源保障される歳出（基準財政需要額）が拡大される。かつて、2003年度に都道府県の算入率が80%から75%に引き下げられた際には、基準財政収入額の減少に合せて基準財政需要額が減額されており、算入率を引き上げる場合は、これと反対の動きとなる。

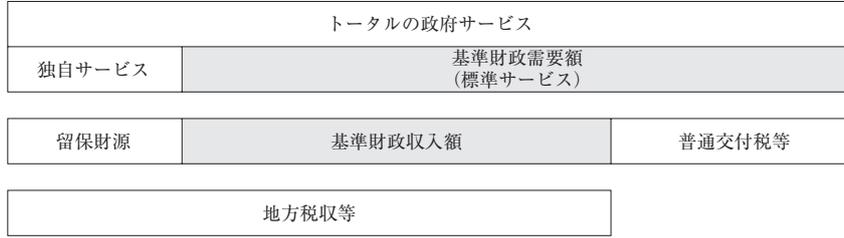
財政健全化に向けた国庫支出金や地方歳出の削減は、標準的な政府サービスのレベルの引き下げ、基準財政需要額の削減に繋がる。しかしながら、その際、算入率を引き上げ、財源保障される歳出を拡大すれば、基準財政需要額の削減額の一部が相殺されるため、その分、標準的な政府サービスの引き下げ幅をマイルドにすることができる（図表11）。この時、算入率引き上げによる基準財政収入額の増加と基準財政需要額の増額が同額であることから、普通交付税の必要額は増加せず、財政健全化のペースは落ちない。一方で、基準財政収入額に算入されない留保財源が圧縮されることから、地方独自の政府サービスは削減される。以上を要すると、財政健全化を進める際に、算入率を引き上げることの意義は、独自サービスの削減を促すことで捻出した財源を活用することにより、財政健全化のペースを落とすことなく、標準的な政府サービスの削減を抑制できることといえよう。

加えて、算入率を引き上げることで、政府サービスの差の拡大がある程度抑制される可能性がある。これは、留保財源が縮小されることで、地方歳出に占める独自の政府サービスの割合が低下するのに加え、財政力の強い地方自治体では、既存の留保財源のうち基準財政収入額に新たに算入される分で、基準財政需要額の増加分をカバーできるのに対し、財政力の弱い地方自治体では、カバーできず、結果的に、財政力の弱い地方自治体に普通交付税が多く配分されるためである。例えば、第3章の（図表10）で示した「サービス力指数」について、仮に、算入率を現行の75%から80%に変更して計算すると、財政力指数の強いグループで低下するのに対し、弱いグループでは上昇する（注23、図表12）。

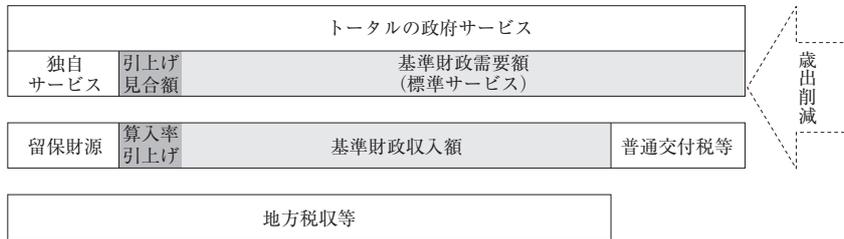
もっとも、算入率の意義の一つが、一定の留保財源を残すことによる地方自治体の税収確保に対する

(図表11) 算入率引き上げと基準財政需要額の関係
(概念図)

【改革前】



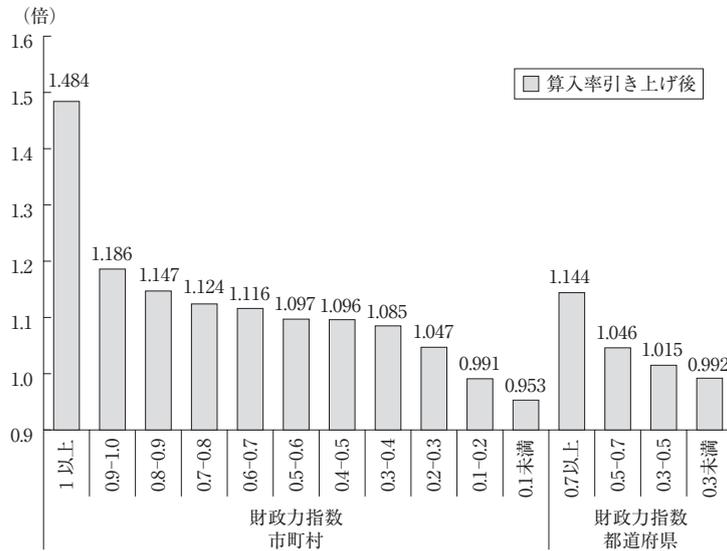
【歳出削減 + 算入率の引き上げ】



(資料) 日本総合研究所作成

(注) 一般財源見合の部分のみを图示し、特定財源見合の部分は捨象している。

(図表12) 算入率引き上げの「サービス力指数」への影響



(資料) 総務省「平成24年度地方財政統計年報」、「平成24年度都道府県決算状況調」、「平成24年度市町村決算状況調」より作成

(注1) 2012年度決算より作成。

(注2) 「サービス力指数」= 標準財政規模 ÷ 基準財政需要額 (臨時財政対策債振替前)。歳出削減前の基準財政需要額で計算。

(注3) (図表10) に算入率を80%に引き上げた場合の影響を加味。

(注4) 基準財政需要額の総額が一律に減少する前提で計算しているため、各地方自治体ごとの歳出構成の違いは反映されていない。

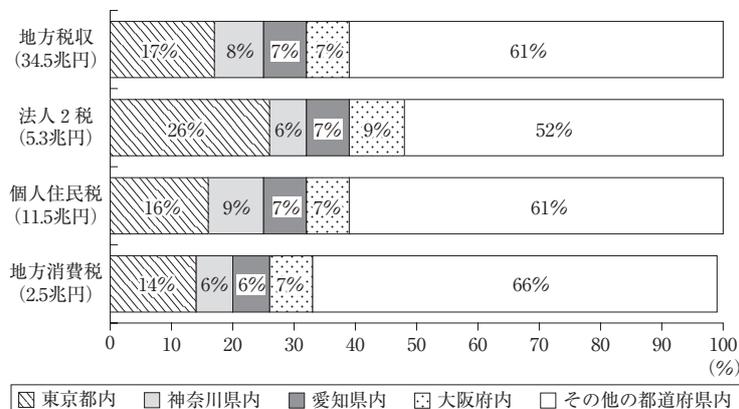
インセンティブである点を踏まえると（注24）、逆に、引き下げの方が望ましいとの見方もできよう。留保財源の増加を通じ、地方自治体の自主性或政府サービスの独自性の向上に繋がるとみられ、地方分権改革とも整合的である。しかしながら、ここで想定されている税収確保は、超過税率や法定外目的税等の地方の独自課税ではなく、地域産業振興等を通じた標準的な税収の確保であることから、一朝一夕には実現しない。財政健全化が急がれる現局面においては、むしろ、即効性の期待できる算入率の引き上げの方が効果的な選択肢といえよう。

(3) 地方税収の偏在是正

地方税収の偏在は、地方自治体間の政府サービスの差をもたらす原因であるとして、従来から問題視されており、これまでも是正策が施されてきた。例えば、2008年度には、地方税である法人事業税の減税と、国税の地方法人特別税の創設がセットで行われ、地方法人特別税を地方譲与税として人口と従業者数に基づいて各都道府県に配分することで、偏在是正が図られている。さらに、2014年度には、地方法人税が創設されている。これは、地方税の法人住民税法人税割の一部を国税の地方法人税に変更し、地方交付税の財源に充てることで、地方税収の偏在是正を図るものである。

地方税収の偏在是正は、いわゆる法人2税（法人住民税と法人事業税）の偏在をどのように是正するかが焦点となる。これは、法人2税の都市部への偏在が大きいため、例えば、主要な地方税である個人住民税、地方消費税、法人2税のそれぞれの税収のうち東京都、神奈川県、愛知県、大阪府の割合をみると、個人住民税が39%、地方消費税が34%であるのに対し、法人2税は48%に上る（図表13）。一方、どのように是正するかについて、地方法人特別税や地方法人税のケースでは、地方税を国税化したうえで、地方に配分することによって、偏在是正が図られている。しかしながら、この方法については、各地方自治体における受益と負担の関係が乖離する可能性に留意する必要がある。このため、地方税収の偏在是正に向けた基本的な方向性としては、個人住民税や地方消費税等の偏在の比較的小さい地方税収を厚くすることが求められる。地方税収の偏在是正による政府サービスの差への影響をみるために、

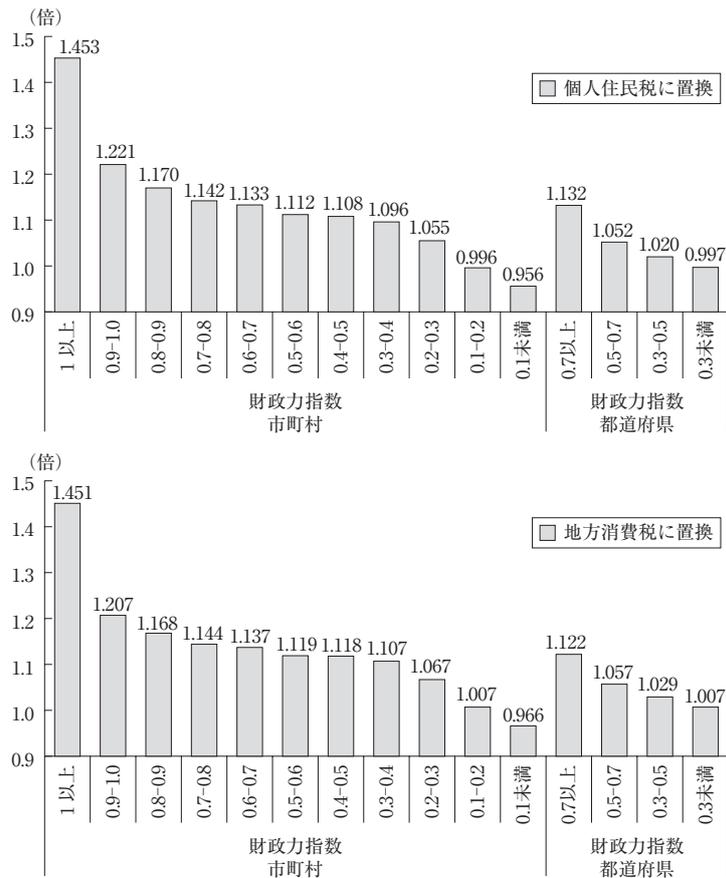
（図表13）主要地方税収の都道府県別割合



（資料）総務省「平成24年度地方財政統計年報」、「平成24年度都道府県決算状況調」、「平成24年度市町村決算状況調」より作成
 （注）地方消費税の割合は地方消費税清算後。

第3章の(図表10)で示した「サービス力指数」について、仮に、税収中立を前提に、法人2税を個人住民税や地方消費税に置き換えたとして試算すると、財政力が1以上の不交付団体の「サービス力指数」が低下する一方で、交付団体では上昇しており、政府サービスの差が一定程度是正される可能性が示唆される(注25、図表14)。

(図表14) 法人2税の個人住民税、地方消費税への置換の「サービス力指数」への影響



(資料) 総務省「平成24年度地方財政統計年報」、「平成24年度都道府県決算状況調」、「平成24年度市町村決算状況調」より作成

(注1) 2012年度決算より作成。

(注2) 「サービス力指数」=標準財政規模÷基準財政需要額(臨時財政対策債振替前)。歳出削減前の基準財政需要額で計算。

(注3) (図表10)に税を置換した場合の影響を加味。都道府県と市町村それぞれの税収に対して中立となるように、法人2税の全額を個人住民税か地方消費税に置き換えた。

(注4) 基準財政需要額の総額が一律に減少する前提で計算しているため、各地方自治体ごとの歳出構成の違いは反映されていない。

地方税収の偏在については、今後、消費税率の引き上げに伴う地方消費税収の増加に伴って、一定程度是正されると考えられる。このため、上記の試算の前提のような、法人2税の個人住民税や地方消費税への置き換えは不要との見方もできよう。しかしながら、財政健全化と持続的な経済成長の実現の両立が求められる現況のもとでは、法人2税を削減することによる法人の税負担の軽減までも考慮に入ると、このような税収に中立的な税の置き換えは、重要な選択肢となろう(注26)。

(注23) 「サービス力指数」が1未満は387市町村に減少すると試算される。

(注24) 2003年度の算入率引き下げの趣旨として、「企業誘致等により税収が増えた場合に、地方団体が自由に使える財源（一般財源）が増加するようにすることで、税収確保努力へのインセンティブを高める」（総務省「地方財政関係資料（平成24年2月）」p.17、2012年）ことが挙げられている。

(注25) 「サービス力指数」が1未満は、個人住民税への置換で336市町村、地方消費税への置換で263市町村に減少すると試算される。

(注26) 法人負担の軽減、消費者負担の増加になることに対して否定的な見方が予想されるが、それを回避する場合、例えば、法人2税を法人税（国税）に移すと同時に、同額の所得税（国税）を個人住民税や地方消費税に移すといった方法が考えられる。この場合、①国と地方の税収に中立、②個人と法人の税負担にも中立な形で、法人2税が個人住民税や地方消費税に置き換わる。ただし、法人実効税率を引き下げするには、別途、法人税率の引き下げが必要になる。

5. まとめ

2020年度までのPB黒字化目標を達成するには、単純計算で毎年度平均1.9兆円～3.3兆円のPBの改善を、今後5年間続ける必要がある。その過程では、相当に厳しい歳出・歳入改革に踏み込まざるを得ないと予想される。財政健全化を着実に推進するには、高い名目経済成長率を期待した甘い前提を避け、景気の下振れリスクを視野に入れた堅実な前提に基づく財政健全化計画を策定することが必要である。歳出面では、標準的な政府サービスの削減が求められ、既存の政府サービスの取捨選択に迫られる一方で、歳入面では、税負担の在り方が議論の俎上に載るとみられる。いずれにせよ、財政健全化の取り組み過程では、ナショナルミニマムとは何かが常に問われることになるろう。

そうしたなか、既存の財政構造のままで財政健全化目標を達成しようとする、過大な歳出削減や増税、地方財政に対する財源の保障や偏在是正の弱まりなどを通じて、国民生活に過度な負担を強いる可能性がある。財政健全化のペースを緩めることなく、国民生活への過度な負担を避けるためには、本稿でとりあげたような既存の制度の見直しに機動的に取り組むことが求められる。新たな健全化計画では、こうした考え方を反映した具体的施策に踏み込んでいくことを期待したい。

(2015. 3. 13)

参考文献・資料

- ・岩手県ホームページ<http://www.pref.iwate.jp/yosan/teigen/011820.html>
- ・厚生労働省 [2012]. 「社会保障に係る費用の将来推計の改定について（平成24年3月）」2012年
- ・高知県・市町村交付税制度研究会 [2006]. 「地方交付税制度の改革について―地域間格差の是正に向けて―」2006年
- ・総務省 [2012]. 「地方財政関係資料（平成24年2月）」2012年
- ・総務省ホームページhttp://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html
- ・地方分権改革有識者会議 [2014]. 「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～（平成26年6月24日）」2014年
- ・内閣府 [2014]. 「経済財政運営と改革の基本方針2014～デフレから好循環拡大へ～（平成26年6月24日）」2014年
- ・内閣府 [2015]. 「中長期の経済財政に関する試算（平成27年2月12日 経済財政諮問会議提出）」2015年

-
- ・西森光子 [2005]. 「地方交付税の問題点と有識者の改革案—財政再建と地方分権の両立をめざして—」
レファレンス (656)、国立国会図書館、2005年
 - ・竹前希美 [2011]. 「地方交付税制度の財政的課題」調査と情報 (第730号)、国立国会図書館、2011年