

# なぜ地方行政サービスの格差が拡大しているのか —地方財政制度の歪みの現実—

2018年6月14日

日本総合研究所  
調査部 主任研究員  
蜂屋 勝弘

1. 拡大する地方行政サービスの格差
2. 地方財政制度はどのように運営されているか
3. 地方行政サービスの格差はなぜ拡大しているのか
4. どのようにすれば格差を縮小できるか

近年、医療や教育等、本来的に機会の均等や公平な政策対応が求められる分野で、行政サービスの地域差が問題視。

## ①私立高校の授業料支援

国の就学支援金制度に加えて都道府県が独自に支援。多くが低所得世帯を支援対象とする一方で、大都市圏の都府県では比較的高所得層も対象。

(図表1)私立高校の授業料支援の実施状況  
(2017年9月1日現在)

【対象年収別都道府県数】

年収	都道府県数
～250万円程度	7
～350万円程度	17
～500万円程度	5
～600万円程度	11
600万円程度～	7

【対象となる年収上限が600万円を超える都府県】

	独自支援対象の年収上限	実質無償となる年収上限	私立高校の平均授業料 ( )内は授業料最高額
埼玉県	609万円	609万円	37.4万円
千葉県	640万円	350万円※1	30.8万円 (41.4万円)
東京都	760万円	760万円	44.2万円
神奈川県	750万円	250万円	44.0万円
愛知県	840万円	350万円	40.0万円
京都府	910万円	500万円※2	52.1万円
大阪府	800万円	590万円	57.6万円

(資料)文部科学省「平成29年度の私立高校(全日制)への各都道府県における支援制度の概略」

(注)※1は国の就学支援金と独自の支援金の合算により授業料の最高額まで支援。※2は国の就学支援金と独自の支援金の合算により授業料65万円を上限に支援。

## ②子供の医療費に対する援助

子供の医療費を都道府県や市区町村が独自に減免。ただし、所得制限や一部自己負担の有無、対象年齢等の制度の詳細は自治体ごとに異なる。

(図表2)子供の医療費に対する援助の実施状況  
(2016年4月1日現在)

都道府県			市区町村		
対象年齢	通院	入院	対象年齢	通院	入院
3歳未満	1		就学前	202	33
4歳未満	3	1	7歳未満	1	
5歳未満	1		7歳年度末	1	
就学前	26	21	9歳年度末	25	7
9歳年度末	3	1	10歳年度末	4	
12歳年度末	5	7	12歳年度末	121	129
15歳年度末	5	14	15歳年度末	1005	1169
18歳年度末	2	2	16歳年度末	1	1
その他	1	1	18歳年度末	378	399
			20歳年度末	2	2
			22歳年度末	1	1

所得制限	都道府県	所得制限	市区町村
なし	17	なし	1432
あり	29	あり	309
その他	1	その他	0

一部自己負担	都道府県	一部自己負担	市区町村
なし	9	なし	1054
あり	37	あり	687
その他	1	その他	0

(資料)厚生労働省「乳幼児等医療費に対する援助の実施状況」(2017年7月)

(注)その他は新潟県で、市町村が実施している子どもの医療費助成事業に対して補助を行っており、対象年齢・所得年齢・一部自己負担に関する規定がない。

## 個別の行政サービスの地域差は問題か？

地方の行政サービスの地域差は、それぞれの地域が直面する行政課題や地域住民のニーズ等を踏まえた地域住民の選択の結果として生じているケースがあるため、一概に問題視することには注意が必要。

## 《地方が独自に行政サービスを提供することで期待されるメリット》

- ①自治体が主体的に企画・立案・実施することで、地域の風土や人口構成、産業構造や住民のニーズ等を踏まえた最適な行政サービスが提供される可能性。
- ②他の自治体との違いを打ち出すことで、地域への企業誘致や住民の流入等に繋がる可能性。

## 地域差をどう判定するか？

以下のようなケースでは、旭川市と岩見沢市のどちらが手厚いのか判定が困難。  
 →財政支出の視点で行政サービスを比較

(図表3) 子供の医療費に対する援助の事例  
 (2016年4月1日現在)

	対象年齢		所得制限	一部自己負担
	通院	入院		
北海道	就学前	12歳年度末	あり	あり
旭川市	12歳年度末	12歳年度末	あり	あり
岩見沢市	9歳年度末	12歳年度末	あり	なし
南富良野町	22歳年度末	22歳年度末	なし	なし

(資料)厚生労働省「乳幼児等医療費に対する援助の実施状況」(2017年7月)

1. 拡大する地方行政サービスの格差
2. 地方財政制度はどのように運営されているか
3. 地方行政サービスの格差はなぜ拡大しているのか
4. どのようにすれば格差を縮小できるか

## ①国と地方の役割分担と税収の乖離

地方は、教育や福祉、保健・衛生といった住民に身近な行政サービスの多くを担っており、国・地方の歳出総額の約6割を占める。これに対し、地方税収は、国税・地方税総額の約4割。

(図表4) 国と地方の役割分担  
(2015年度決算、純計額)

(兆円)

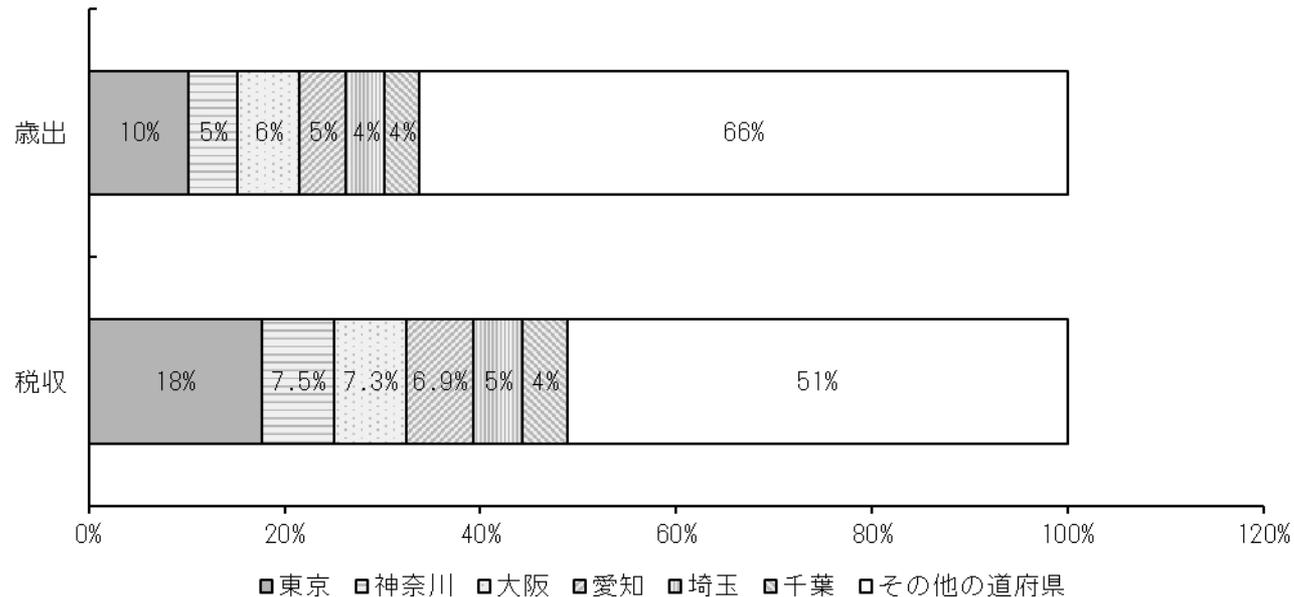
	国		地方		国地方合計
	金額	構成比	金額	構成比	
税収	60.0	61%	38.3	39%	98.3
歳出総額	70.7	42%	97.7	58%	168.3
衛生費	0.1	1%	6.3	99%	6.4
学校教育費	1.8	12%	13.1	88%	15.0
一般行政費等	2.0	16%	10.2	84%	12.2
司法警察消防費	1.4	21%	5.3	79%	6.7
社会教育費等	1.1	22%	3.6	78%	4.7
災害復旧費等	0.2	24%	0.7	76%	1.0
国土開発費	3.4	25%	10.0	75%	13.4
民生費（年金関係を除く）	11.0	30%	25.6	70%	36.6
国土保全費	0.8	33%	1.6	67%	2.4
商工費	3.0	35%	5.5	65%	8.5
住宅費等	1.4	51%	1.3	49%	2.7
農林水産業費	1.8	57%	1.3	43%	3.1
公債費	22.9	64%	12.9	36%	35.9
恩給費	0.4	97%	0.0	3%	0.4
その他	2.4	100%	0.0	0%	2.4
民生費（年金関係）	11.1	100%	0.0	0%	11.1
防衛費	5.1	100%	0.0	0%	5.1
外交費	0.9	100%	0.0	0%	0.9

(資料) 総務省『平成29年版 地方財政白書』(平成29年3月公表)、「地方財政関係資料」

## ②地方の歳出と税収の乖離

税収の多い上位6都府県で地方税収の約半分を占める一方で、歳出のシェアは約3分の1。

(図表5) 税収上位6都府県の税収と歳出のシェア  
(2015年度決算、純計額)



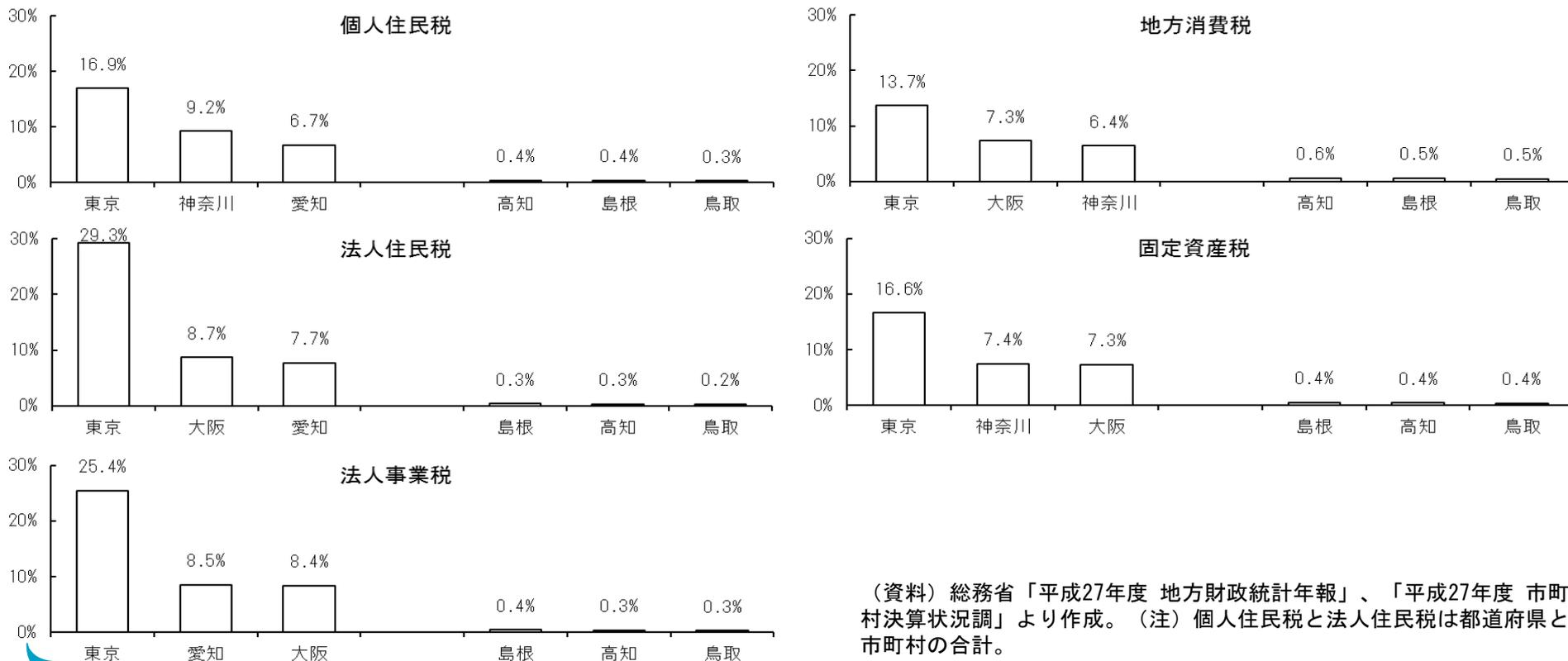
(資料) 総務省「平成27年度 地方財政統計年報」

(注) 都道府県と市町村の合計。歳出を合計する際、各都道府県が市町村に支出する都道府県支出金、利子割交付金、配当割交付金、株式譲渡所得割交付金、地方消費税交付金、ゴルフ場利用税交付金、特別地方消費税交付金、自動車取得税交付金、軽油引取税交付金、特別区財政調整交付金の重複計上を調整している。

# 地方税収は、法人地方課税を中心に、東京に集中。

※人口一人当たりの一般財源(地方税+地方交付税)で見ると税収格差は調整済との指摘(東京都)

(図表6) 主要地方税の都道府県別シェア  
(2015年度決算)



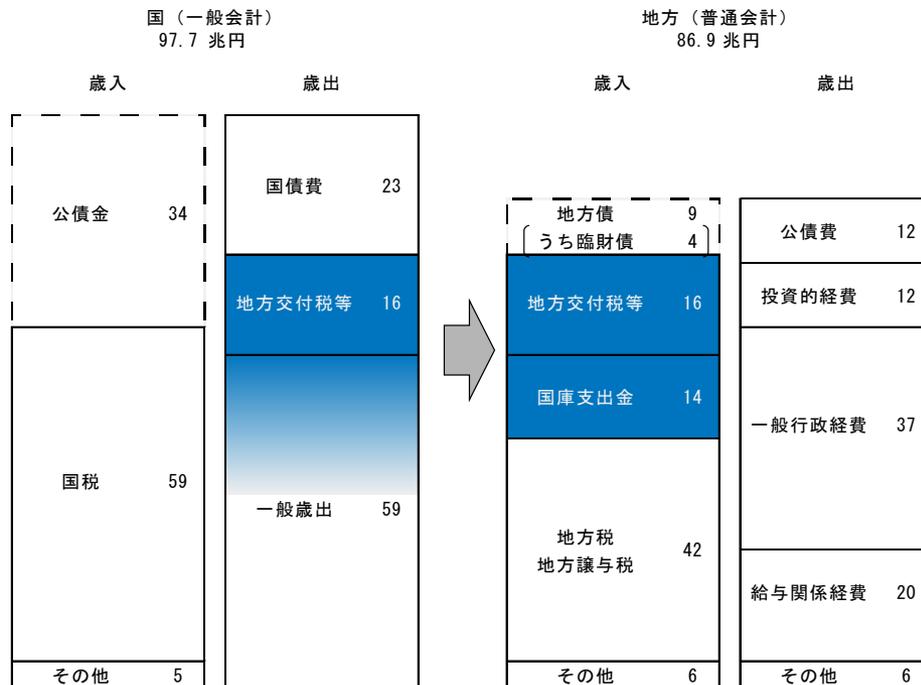
(資料) 総務省「平成27年度 地方財政統計年報」、「平成27年度 市町村決算状況調」より作成。(注) 個人住民税と法人住民税は都道府県と市町村の合計。

### ③地方交付税と国庫支出金による財源確保

地方の行政サービスの多くは、国の法令等に則って必ず実施しなければならない「標準的な行政サービス」。しかし、多くの自治体では、地方税だけで財源を賅えず、全ての自治体で一定水準の行政サービスを実施するために、国から交付される「地方交付税」や「国庫支出金」と合わせて財源を確保。

(図表7) 国の財政と地方財政の関係  
(2018年度予算・地方財政計画)

(兆円)



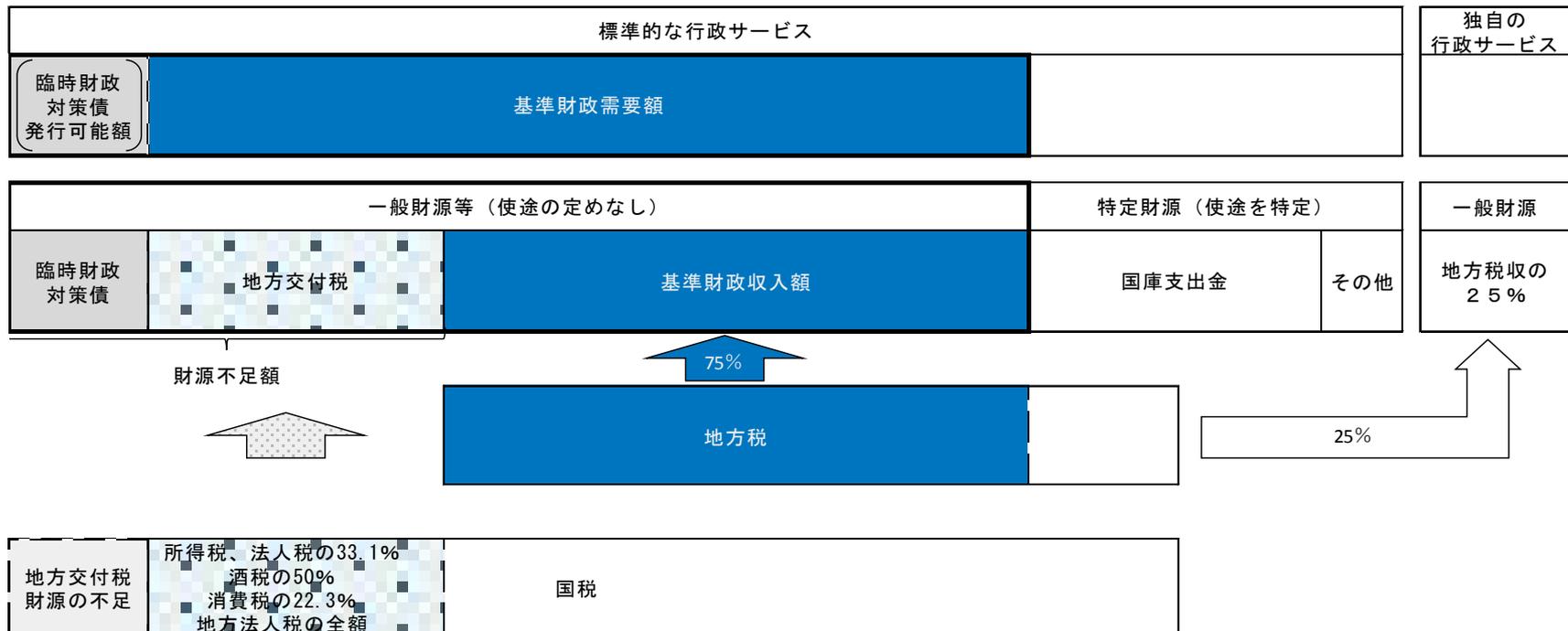
(資料) 財務省「平成30年度予算フレーム」、総務省「平成30年度地方財政計画の概要」より作成

#### ④地方交付税財源の不足を埋める臨時財政対策債

各自治体には、標準的な行政サービスに必要な歳出額から、①国庫支出金等の使途が特定された特定財源、②地方税の75%相当額等(基準財政収入額)を差し引いた「財源不足額」分が、本来、地方交付税として交付される。

しかし、実際には、地方交付税の財源が不足しており、「臨時財政対策債」という地方債の発行で穴埋め。

(図表8) 地方交付税の算定方法の概念図

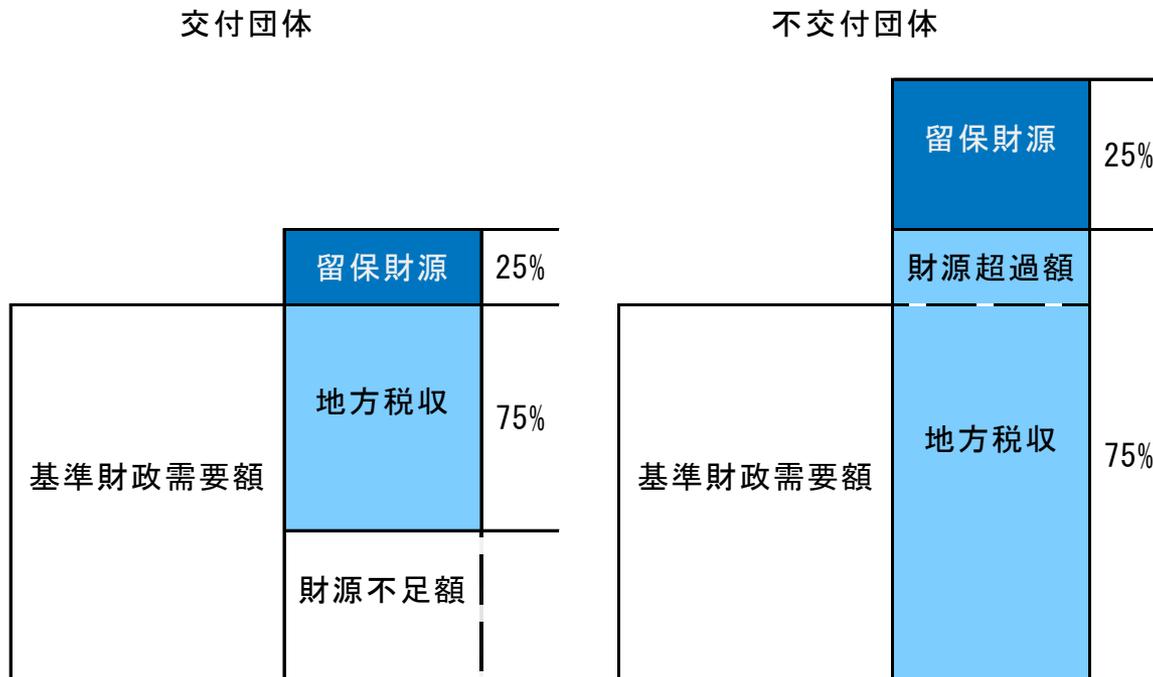


(資料) 日本総合研究所作成  
**次世代の国づくり**

## ⑤「留保財源」と「財源超過額」

標準的な行政サービスの財源とみなされる基準財政収入額に算入されない、地方税収の25%相当額は「留保財源」と呼ばれ、独自の行政サービスの財源にできる。一部の自治体では、基準財政収入額が基準財政需要額を上回るため地方交付税が交付されないケースがあり、こうした自治体（不交付団体）には、標準的な行政サービスに必要な歳出額を超える「超過財源額」が発生。

（図表9）「留保財源」と「財源超過額」の概念図



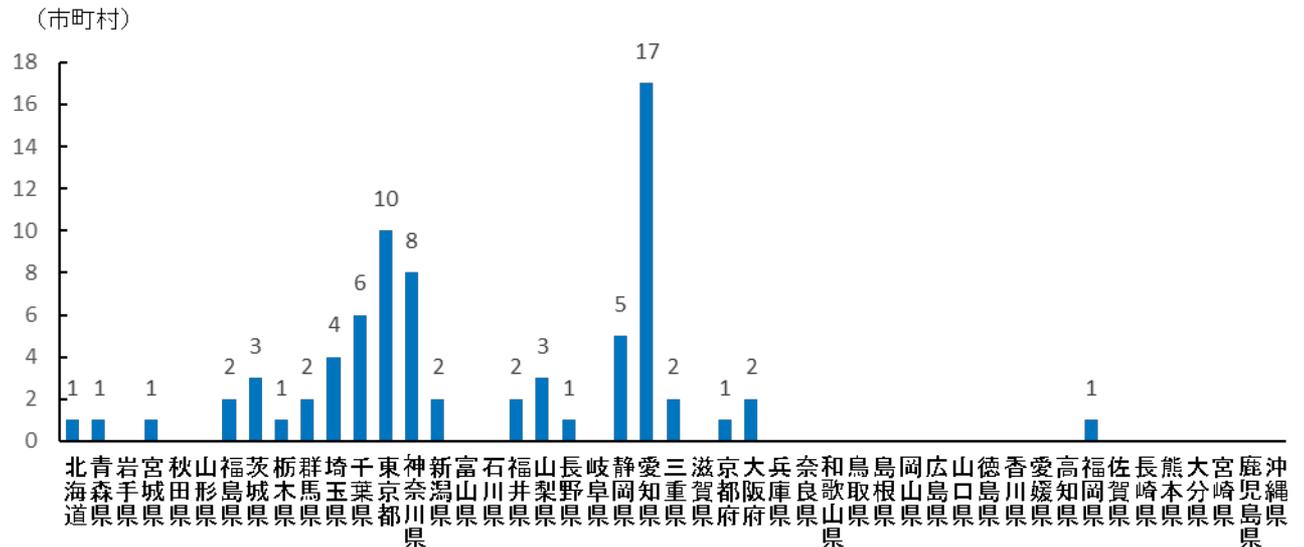
（資料）日本総合研究所作成

ただし、不交付団体はごく少数。

(図表10) 不交付団体数の推移

年度	都道府県	市町村
2010	1 (東京都)	41
2011	1 (東京都)	48
2012	1 (東京都)	47
2013	1 (東京都)	48
2014	1 (東京都)	54
2015	1 (東京都)	59
2016	1 (東京都)	76
2017	1 (東京都)	75

(図表11) 不交付団体の状況  
(市町村、2017年度)



(資料)総務省「平成29年度不交付団体の状況」  
 (注)2017年度の全市町村数は1,718。

## ⑥ 地方自治体による財源確保

基準財政収入額のベースとなる地方税収には地方税法に基づいて計算される「標準的な地方税収」を使用。一方で、自治体は一定の要件のもとで独自課税が可能。  
**超過課税**・・・地方税法で定められた税率と異なる税率を自治体が独自に設定。  
**法定外税**・・・地方税法で定められていない税目を自治体が新設。

(図表12) 超過課税の導入自治体数と税収

税目		自治体数 (2016年4月1日)	税収(億円) (2015年度決算)
道府県税	個人住民税	均等割	35
		所得割	1
	法人住民税	均等割	35
		法人税割	46
	法人事業税	8	
市町村税	個人住民税	均等割	2
		所得割	2
	法人住民税	均等割	388
		法人税割	997
	固定資産税	153	
	軽自動車税	17	
	鋳産税	27	
	入湯税	3	
道府県税計	-		
市町村税	-		
超過課税合計	-		

(図表13) 法定外税の導入自治体数と税収

	導入件数 (2017年4月1日)	税収(億円) (2015年度決算)
法定外普通税	19	415
都道府県	13	397
市町村	6	18
法定外目的税	38	102
都道府県	30	89
市町村	8	13
合計	57	517
都道府県	43	486
市町村	14	31

(資料) 総務省「超過課税の状況」、「法定外税の状況」  
 (注) 2015年度決算以降に施行された法定外税は税収に含まれない。

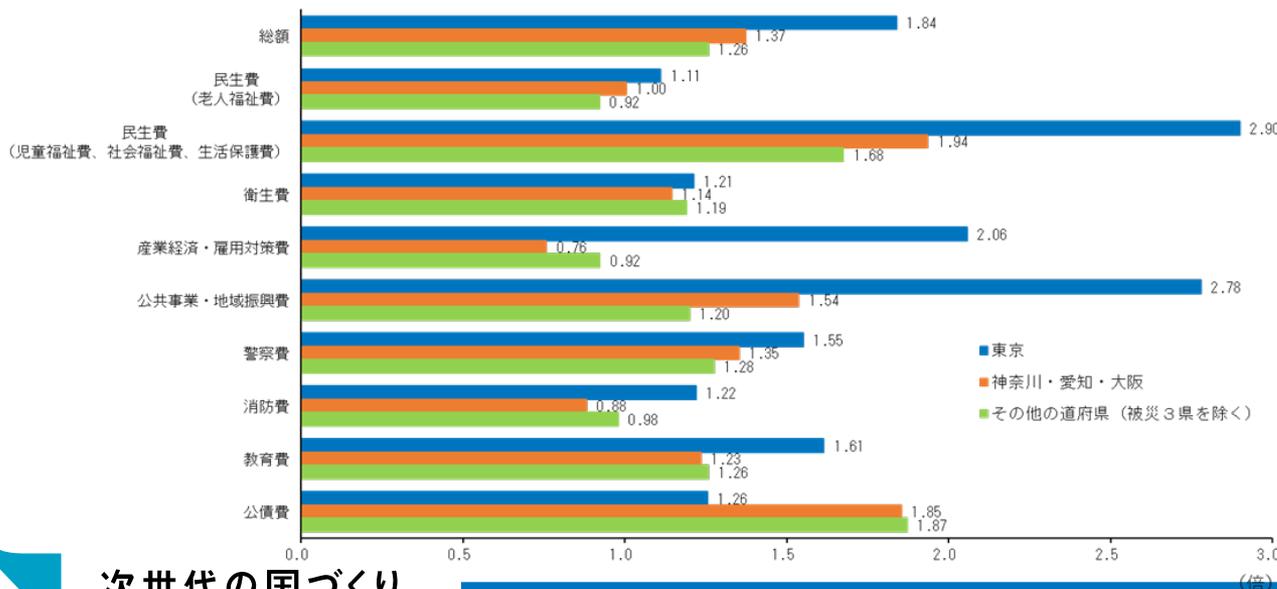
1. 拡大する地方行政サービスの格差
2. 地方財政制度はどのように運営されているか
3. 地方行政サービスの格差はなぜ拡大しているのか
4. どのようにすれば格差を縮小できるか

## ①本稿での行政サービスの地域間比較の方法

標準的な行政サービスについては、全国の自治体で一定の水準が保障されているとの前提のもと、行政サービスの地域差は独自の行政サービスの地域差で生じていると想定。具体的には、以下の「倍率」を地方自治体ごと、費目ごとに計算。

$$\text{「倍率」} = \frac{\text{一般財源の決算額}}{\text{基準財政需要額}} = \frac{\text{「標準的な行政サービス」と「独自の行政サービス」に使われた一般財源}}{\text{「標準的な行政サービス」に使われる一般財源}}$$

(図表14) 費目別「倍率」の比較  
(2015年度データ、都道府県と市町村の純計)



(資料)総務省「地方財政状況調査個別データ」「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」より作成。(注)その他は、被災3県を除く。

## ②財源のメリハリ付けと東京での充実 前ページの費目別の比較より、

- i) 東京では多くの費目で東京以外の道府県よりも財源が手厚い。
- ii) 東京以外の道府県では、**民生費**(児童福祉、社会福祉、生活保護)と**公債費**への財源配分が手厚い。
- iii) 東京以外の道府県では、「倍率」が1倍以下の費目がある。  
→配分にメリハリを利かせた結果と解釈可。

多くの自治体が歳出のやり繰りによって財源を確保し、積み上がった借金の返済を急ぐとともに、福祉関係を中心に行政サービスの充実に注力。  
もともと地方税収の豊かな東京ではそうした努力は不要で、他の道府県に比べて全体として行政サービスを充実させている可能性。

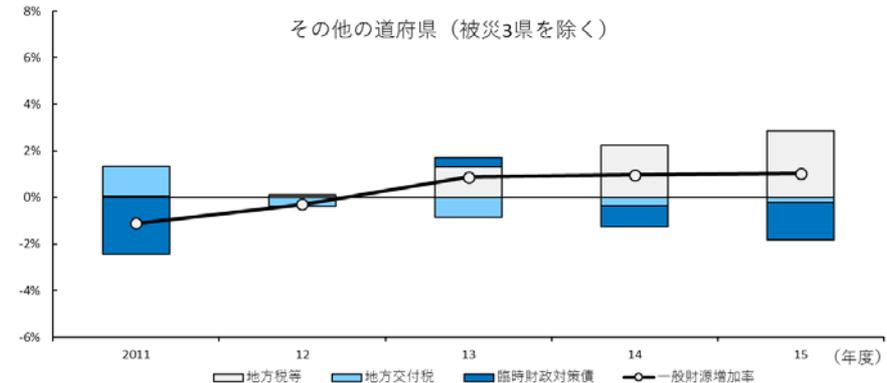
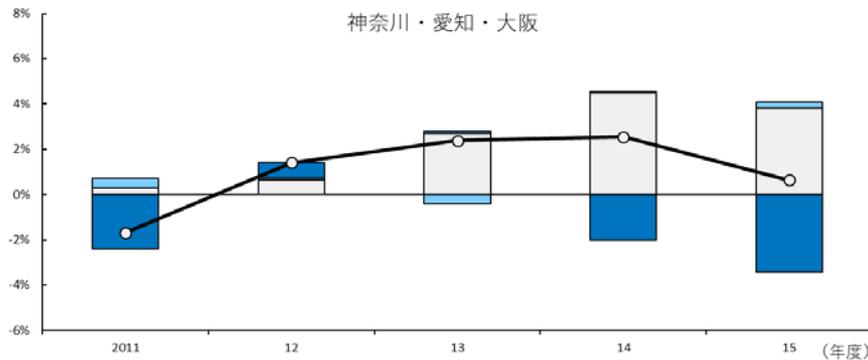
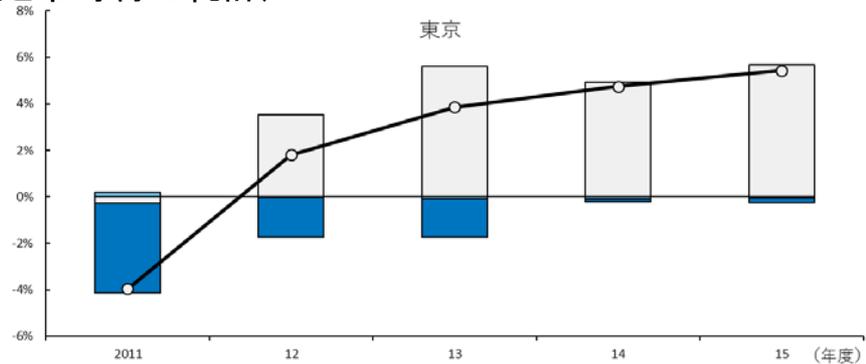
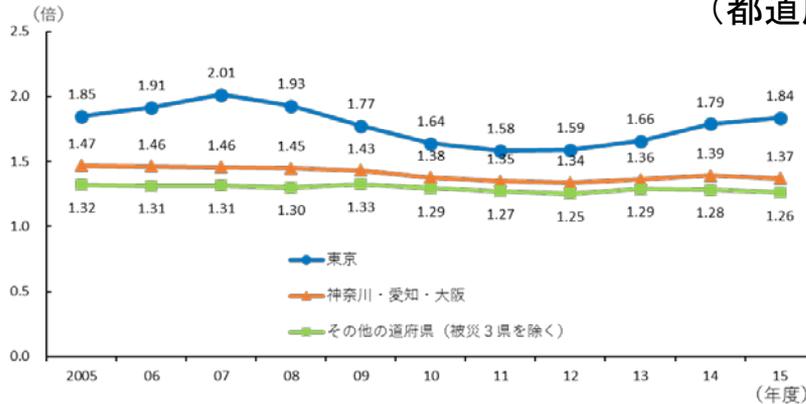
※東京都の基準財政需要額には、他の大都市と比べて著しく不合理な算定上の措置によって4000億円程度(2015年度)が反映されていないとの指摘(東京都試算)。これを反映させると、「倍率」は1.68倍(総額)に低下するものの、依然として他の道府県よりも大きい。

### ③拡大する地域差とその要因

2012年度以降、東京と東京以外の道府県との差が拡大。

全ての地域で税収がプラスに寄与しているものの、東京以外では、臨時財政対策債のマイナス寄与(=地方交付税の不足分の負担のつけ回し)が税収のプラス効果を相殺。

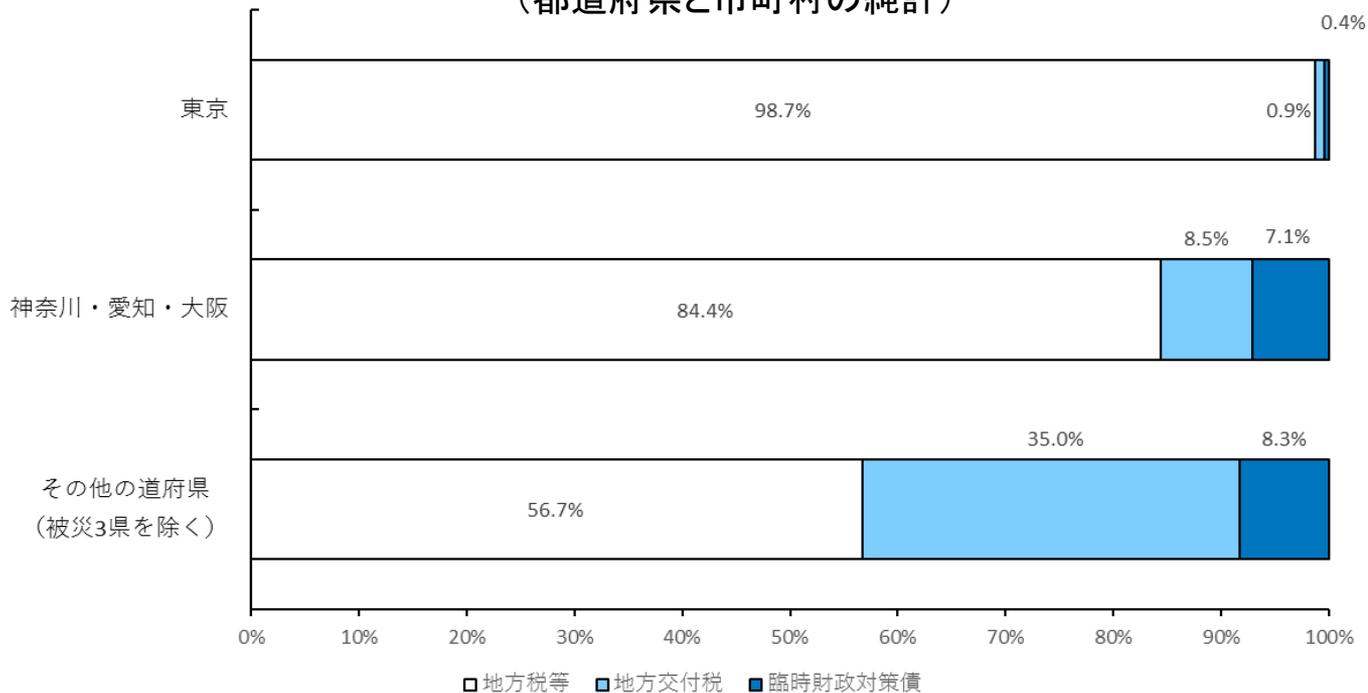
(図表15) 歳出総額の「倍率」の推移と要因分解  
 (都道府県と市町村の純計)



(資料) 総務省「地方財政状況調査個別データ」より作成(注) 一般財源は、地方税、地方譲与税、地方交付税、臨時財政対策債発行限度額の合計

東京以外では、東京に比べて、一般財源に占める地方交付税と臨時財政対策債の割合が大きいため、税収が増加しても、臨時財政対策債の発行額が圧縮され、一般財源が増加し難い。これに対し、東京では、歳出規模の大きい東京都が地方交付税を交付されない不交付団体であり、臨時財政対策債を発行していないため、税収の増加が一般財源の増加に繋がり易いと考えられる。

(図表16) 一般財源の内訳  
 (都道府県と市町村の純計)



(資料) 総務省「地方財政状況調査個別データ」より作成(注) 一般財源は、地方税、地方譲与税、地方交付税、臨時財政対策債発行限度額の合計

## ④地域差は自治体の選択の結果か？

### ここまでの小括

- i) 費目間の財源配分にメリハリ付けがみられる。  
財源配分のメリハリ付けによって生じる費目間の地域差については、基本的に自治体の選択の結果とみられる。
  
- ii) 各自治体の提供する行政サービス全体として地域差がある。
- iii) 行政サービス全体の地域差が近年拡大傾向にある。  
これに対し、行政サービス全体の地域差については、独自の行政サービスに充てられる財源によって、自治体の選択の結果か否かの結論が異なる。

## ⑤独自の行政サービスの主な財源としてあり得るもの

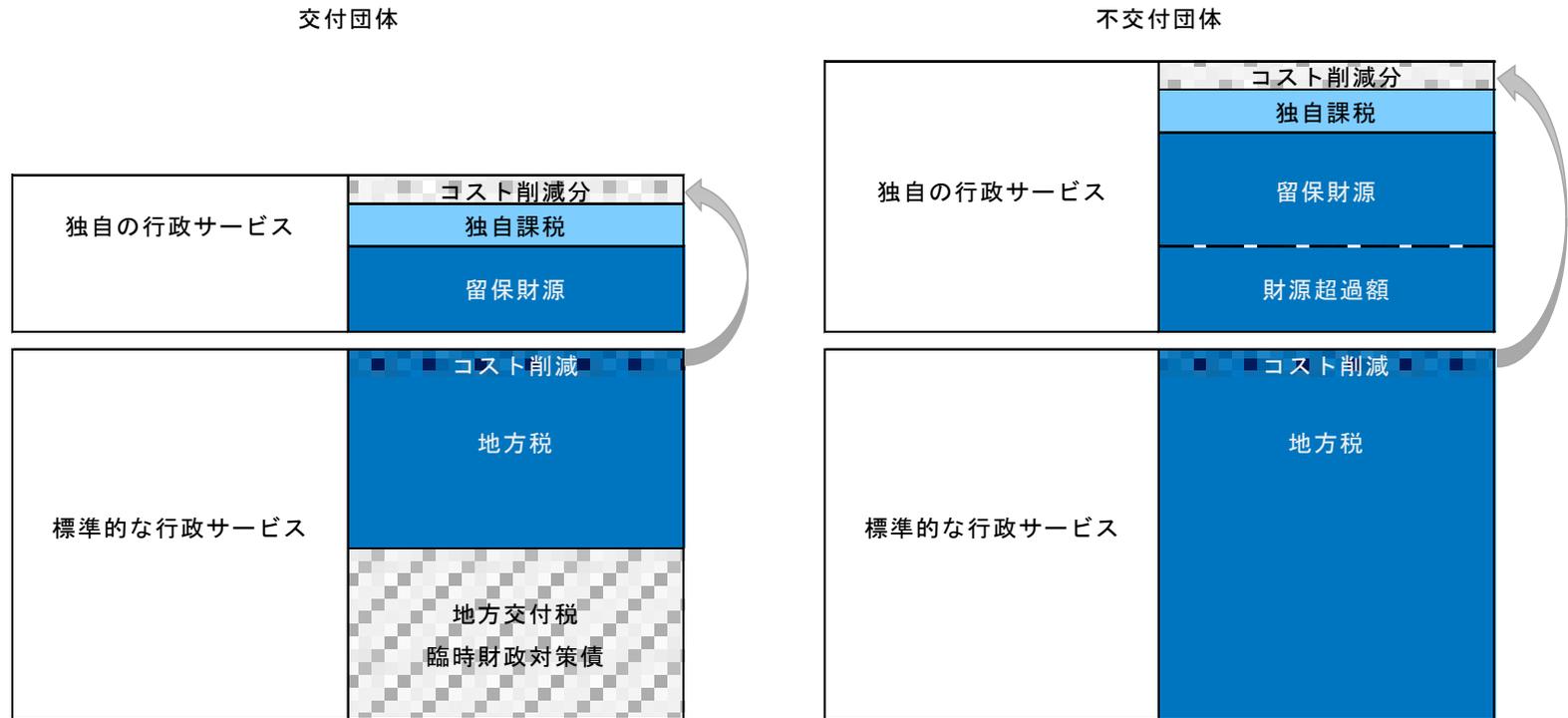
i) 地方自治体による「**独自課税**」

ii) 独自の行政サービスに充当するために制度上予め分離された「**留保財源**」

iii) 地方税収が極めて潤沢な不交付団体にみられる「**財源超過額**」

※この他、コスト削減分も考えられるが、本稿の分析からは外している。

(図表17) 地方自治体の行政サービスと財源の概念図

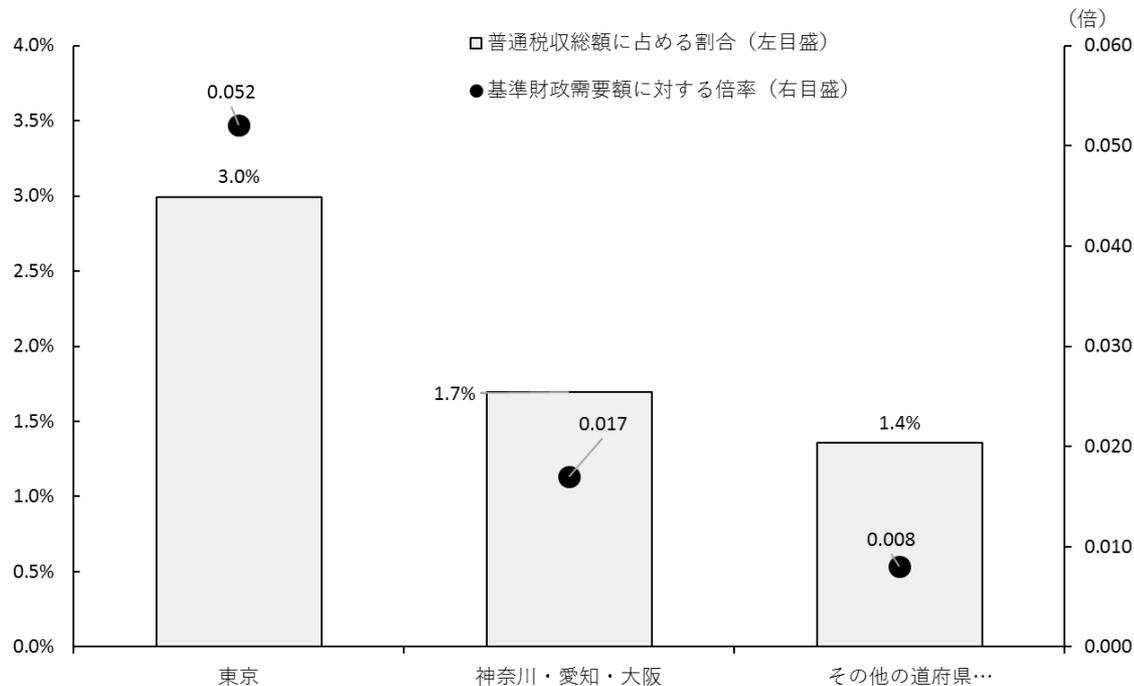


## ⑥ 地方自治体の選択(独自課税)に基づく地域差は僅か

独自課税といった地方自治体や地域住民の努力によって得た財源で実施される地方行政サービスに生じる地域差は、地方分権・自治の帰結の一つとして妥当。

しかし、現状の独自課税による税収の「倍率」への影響は僅かであり、地域差の主因とは言い難い。

(図表18) 独自課税による税収の大きさの比較  
(都道府県ベース)

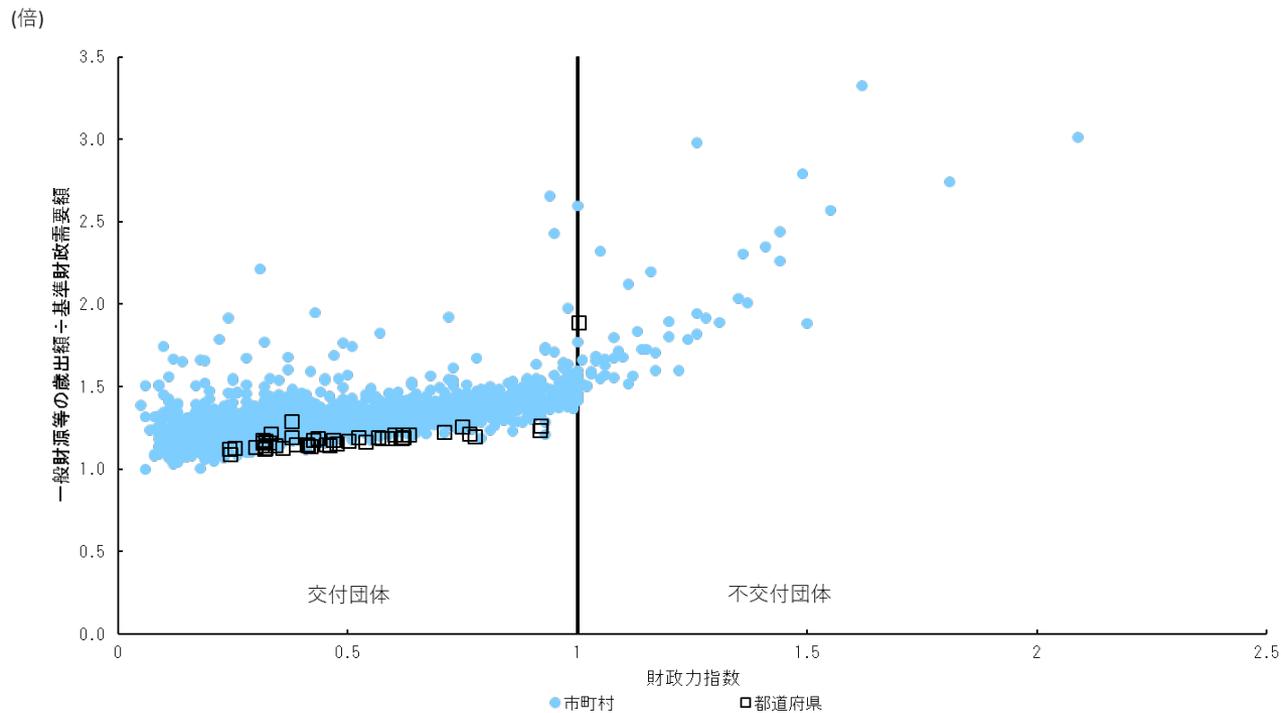


(資料) 総務省「地方財政状況調査個別データ」(2015年)より作成。

(注) 2015年度。独自課税は法定普通税の超過課税と法定外普通税の合計。各都道府県自身とその下の市町村の合計。被災3県を除く。

⑦ 地方自治体の選択によらない要因による地域差が拡大  
 留保財源や財源超過額といった地域住民の選択とは無縁の要因で行政サービスの地域差が拡大することは、機会の均等や公平性の点で問題。とりわけ財源超過額については、地域差への影響が大きく、思い切った見直しが求められる。

(図表19) 財政力と「倍率」の関係



(資料) 総務省「地方財政状況調査個別データ」(2015年)より作成。

(注) 2015年度。被災3県を除く。東京都は特別区を含む

## ⑧行政サービスの地域差の主因は地方税収の偏在

- i) 自治体の裁量で課税できる独自課税の実施状況は低調。
- ii) 留保財源と財源超過額の多寡と行政サービスの地域差は比例関係。特に、財源超過額が発生する不交付団体と交付団体との差が顕著。

現状の地方行政サービスの地域差は、地域住民の選択の結果ではなく、むしろ、東京をはじめとする大都市圏への地方税収の偏在に起因。

1. 拡大する地方行政サービスの格差
2. 地方財政制度はどのように運営されているか
3. 地方行政サービスの格差はなぜ拡大しているのか
4. どのようにすれば格差を縮小できるか

**【試算A】** 税収の偏在是正に向けて、消費税率の引き上げに合わせて、法人住民税の縮小と地方法人税(国税)の拡大が予定されているが、行政サービスの地域差を縮小させる効果は限定的とみられる。

**地域差縮小には制度の思い切った見直しが必要。**

例えば・・・

**【試算B】** 仮に、税収の偏在が大きい法人住民税法人税割と法人事業税をなくし、偏在が比較的小さい個人住民税を同額増税する場合。

**【試算C】** 仮に、留保財源率を現行の25%から12.5%に半減する場合。

(図表20) 税収の偏在是正策による「倍率」への影響試算  
 (都道府県と市町村データによる)

財政力指数		実績	試算A	試算B	試算C
		2015年度	取組中の 税収偏在是正	仮設例による影響	
				法人割と法人事業税をなくし、個人住民税を増税	留保財源率を半減 (25%→12.5%)
1.0以上	①	1.85	1.82	1.63	1.66
0.5～1.0未満	②	1.31	1.31	1.31	1.18
0.5未満	③	1.20	1.20	1.20	1.13
乖離(①-③)		0.65	0.63	0.43	0.53
<b>(再掲)</b>					
東京	④	1.84	1.82	1.60	1.65
神奈川・愛知・大阪	⑤	1.37	1.36	1.35	1.22
その他の道府県	⑥	1.26	1.26	1.26	1.16
乖離(④-⑥)		0.57	0.56	0.34	0.49

(資料)総務省「地方財政状況調査個別データ」(2015年)より作成。(注1)2015年度。被災3県を除く。(注2)試算Aは、①法人税割減税、②地方法人税増税、③地方法人特別税廃止、④法人事業税交付金創設を前提に試算。(注3)再掲の都道府県は、各都道府県自身とその下の市町村の合計。

ご清聴ありがとうございました。

本レポートは、

JIRレビュー(No.58)収録論文

「行政サービスの格差が示す地方財政制度の歪み」

として、5月24日に弊社ホームページにアップいたしております。

問い合わせ先 : 調査部 主任研究員 蜂屋勝弘

TEL. : 03-6833-1449 E-mail : hachiya.katsuhiko@jri.co.jp

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

次世代の国づくり