

地方自治体の基金はなぜ積み上がるのか

—求められる地方財政制度の改革—

調査部 副主任研究員 立岡 健二郎

目 次

1. はじめに
2. 地方財政制度の概説
 - (1) 国から地方への財政移転
 - (2) 地方交付税制度の基本的枠組み
 - (3) 近年の交付税制度見直し
3. 基金の現状把握
 - (1) 基金の全体像
 - (2) 総務省の調査結果にみる基金積立の要因分析・財源
4. 都道府県における基金積み上がりとその要因分析
 - (1) 基金の動向：道府県と東京都で異なる動き
 - (2) 道府県：リーマン・ショック後の経済対策により激増
 - (3) 東京都：税収拡大に伴い積み上がり
5. 市町村における基金積み上がりとその要因分析
 - (1) 基金の動向：合併・小規模自治体で高い増加率
 - (2) 合併自治体：合併算定替による交付税増加が寄与
 - (3) 非合併自治体：基準財政需要額の増加に伴い積み上がり
6. 求められる地方財政制度の改革
 - (1) 基金積み上がりの要因のまとめ
 - (2) 地方財政制度の問題点および求められる改革
7. おわりに

要 約

1. わが国は、国全体として厳しい財政事情にある。にもかかわらず、近年、地方自治体では貯金ともいえる積立基金が積み上がっている。それはなぜか。本稿では、定量的分析をもとに、積み上がりの要因を制度面も含めて掘り下げ、それを踏まえ、地方財政制度に関する提言を行う。
2. 中央集権体制のわが国では、地方自治体は国から地方交付税をはじめとする財政移転を受けつつ財政運営を行っている。地方交付税は、その総額が国によって決定されたのち、個別自治体に配分される。法定上、その総額は国税等の一定割合だが、近年では、予算策定段階で地方の歳入不足が見込まれ、国での協議の末、国や地方が借金を背負う形で法定率を超える金額の地方交付税総額が交付されている。このような地方交付税額の決定には政治的影響があるように見受けられる。なお、近年、歳出特別枠の創設や「平成の大合併」関連等で地方交付税制度に見直しがあったが、それぞれ当初は臨時的、時限的措置とされていたものが、その後も存続される形となっている。
3. 地方自治体の基金は、その目的により二つに大別できるが、そのうち、本稿が分析対象とする積立基金は、財政調整基金、減債基金、その他特定目的基金の三つに分類できる。直近の残高総計はそれぞれ、7.5兆円、2.5兆円、13.8兆円であり、2000年代後半以降、都道府県、市町村を問わず、財政調整基金やその他特定目的基金は増加傾向が続いている。
4. 基金積み上がりの要因を都道府県、市町村の順に分析すると、まず、東京都を除く道府県では、2008、2009年度にその他特定目的基金が激増しており、これは、リーマン・ショック後に、国が経済対策の一環として基金を活用した事業を都道府県等に委任しており、その際に交付された国庫支出金が積み立てられたものと考えられる。その後こうした基金は減少に転じたものの、そうした国庫支出金が結果的に姿を変えて財政調整基金などの積み上がりにつながった可能性がある。次に、東京都は、都道府県で唯一の地方交付税の不交付団体であり、近年基金が大幅に積み上がっているが、これは、景気回復に伴い、自前の収入としての地方税・地方譲与税が拡大したことが主因といえる。
5. 続いて市町村については、まず、合併自治体は、非合併自治体に比べ基金の伸び率が高く、この要因として、2004～2005年以降、多くの合併自治体はその適用を受けた合併特例措置による交付税増加が寄与していることを確認できる。次に、非合併自治体を分析すると、市町村は基準財政需要額や一般財源の水準を念頭に基金を積み立てる傾向があること、2007年頃から基準財政需要額の算定額が歳出特別枠等により上乗せされていること、これらが基金積み上がりの大きな要因と考えられる。
6. これらの分析を踏まえ、地方財政制度の問題点および求められる改革について述べると、第1に、歳出特別枠の抜本的見直しが必要である。歳出特別枠は臨時的な歳出項目であり、リーマン・ショックからすでに10年以上が経過した今日、もはやその意義は見出せず、人口規模の小さい市町村における基金の増加という結果につながっている。これは、地方交付税制度において、いわば「簡索性」を犠牲にしてまでも追求されてきた、交付税配分における自治体間の「公平性」を毀損するものとさえ

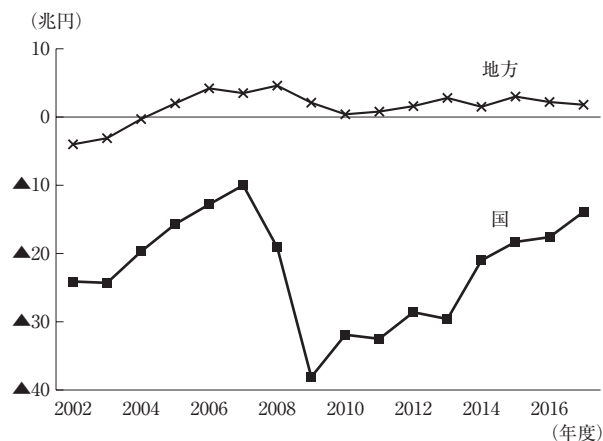
いえる。第2に、自治体間の税源偏在などの根本的解決に向け、税制の抜本的改革に早急に着手すべきである。現状を放置すれば、今後、東京都とそれ以外の道府県の間で“基金”といういわば「資産」の格差がより一層拡大することになりかねない。第3に、合併や合併推進措置に関する効果の検証を行い、その結果を公にすべきである。これらの効果が明らかにされないまま、合併特例措置が地方交付税制度に恒久措置として組み込まれたことは問題である。最後に、財政健全化に向け、地方について国の取り組みと足並みを揃えた実効性の高いルールを設定すべきである。地方においては、「歳入」面の一般財源総額について実質的に対前年度で同水準を確保するということが政治的決着として延々と続けられているが、これが基金増加をもたらしている可能性は否定できない。国庫支出金も含めた「歳出」総額に一定のルールを設けることが望ましい。

1. はじめに

わが国の財政状況は極めて深刻である。債務残高（GDP比）は先進諸国のなかで最悪であり、基礎的財政収支（プライマリー・バランス：PB）も赤字が続いている（注1）。国・地方の別にPBをみると、2017年度では、国が13.9兆円の赤字、地方は1.8兆円の黒字となっており（図表1）、国の状況のほうが圧倒的に厳しい。国の歳出をみると、主要項目のうち、社会保障関係費に次いで大きな割合を占めるのが地方交付税である（図表2）。2017年度の歳出額98.1兆円のうち、社会保障費は32.5兆円、地方交付税等は15.6兆円である。

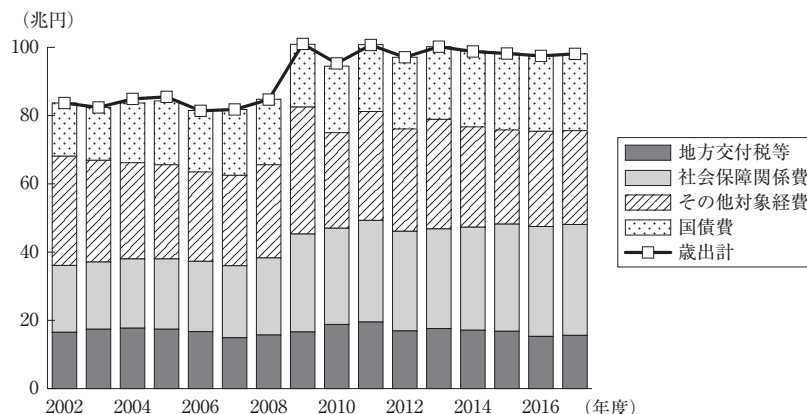
地方交付税は国から地方への財政移転であり、国民がどの地域に住んでいても一定水準以上の住民サービスが享受できるよう、国が地方自治体に対してその経済力・財政力の強弱に応じて財源を保障するものである。ただし、万が一、国の財政が破綻するような事態に陥れば、地方交付税も当然保障されず、

（図表1）国と地方の基礎的財政収支（PB）の推移



（資料）内閣府「中長期の経済財政に関する試算（平成31年1月30日）」をもとに日本総合研究所作成
 （注）復旧・復興対策の経費および財源の金額を除いたベース。

（図表2）国の歳出額の推移（主要項目別）



（資料）内閣府「中長期の経済財政に関する試算（平成31年1月30日）」をもとに日本総合研究所作成
 （注）復旧・復興対策の経費および財源の金額を除いたベース。

地方自治体、ひいては住民生活に甚大な影響が及ぶであろう。そうした意味で国・地方は相互依存関係にあり、双方が足並みを揃えて財政健全化に取り組むことが求められる。

ところが、国全体として厳しい財政状況に置かれているにもかかわらず、地方自治体の貯金ともいえる積立基金が足元で積み上がっている（図表3）。その総計は2004年度のボトム13.0兆円から2017年度に23.8兆円と著増している。なぜこうしたことが起きているのか。これは個別自治体の歳出削減のみで説明されるものなのか。こうした問題意識のもと、本稿では、定量的な分析をもとに、その要因について制度面も含めて掘り下げ、それらを踏まえ、地方財政制度に関する提言を行うこととしたい。

以降の構成は次の通りである。2章は、地方財政制度の概要をまず述べたうえで、地方交付税制度の基本的枠組み、近年の交付税制度の見直しなどに関して要点を絞って述べる。3章は、基金の現状把握であり、基金の種類や目的について概説し、基金別の残高を確認する。さらに、総務省が取りまとめた積立基金に関する調査結果において、基金積立の要因・財源に関してどのように説明されているのかを確認する。続く4章、5章は、それぞれ、都道府県、市町村における基金積み上がりの要因分析である。6章では、それまでの分析内容をまとめ、地方財政制度に関する提言を行う。最後に、地方交付税制度の在り方に関して付言する。

（注1）政府は、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（2018年6月15日閣議決定）においてPB黒字化の目標時期を従来の2020年度から2025年度に5年間先送りした。

2. 地方財政制度の概説

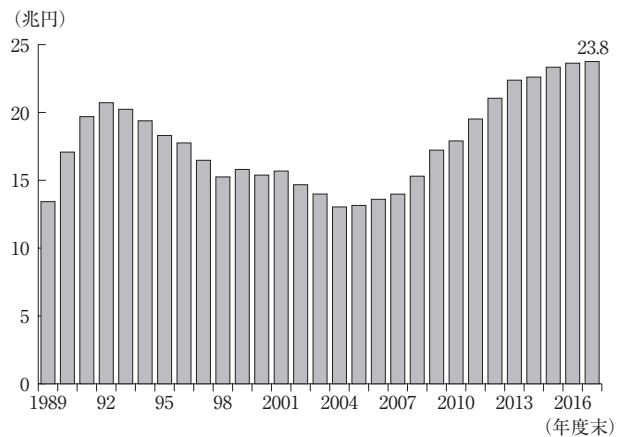
本章では、地方財政制度の概要に触れたのち、地方交付税制度の基本的枠組み、および、近年の見直し内容などにポイントを絞って述べる。

(1) 国から地方への財政移転

わが国は、中央集権国家であり、国が法令等により地方自治体の事務に義務を課すとともに、一定の基準・方向づけを行っている。これは、国民が居住地を問わず一定の水準の行政サービスが受けられることを保障する、あるいは、国家としての施策を日本全国に展開させるためである。こうした観点から、わが国では、国から地方に対して多岐にわたる財政移転が行われている（図表4）。

その規模は、地方全体（注2）で少なくとも総額43.9兆円と、国の一般会計の予算規模97.7兆円の約45%にも及ぶ（2018年度）。これらのうち、用途の制限のないものが地方交付税・地方譲与税（注3）

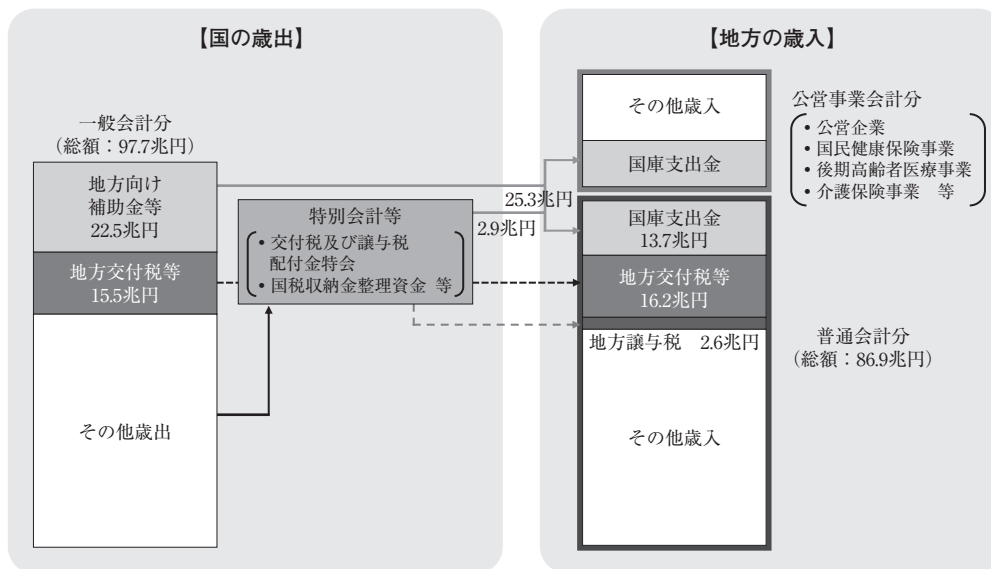
（図表3）地方自治体の積立基金残高の推移



（資料）総務省「地方財政状況調査」をもとに日本総合研究所作成
（注）復旧・復興事業分、全国防災事業分、事務組合分を含む。

で、合計18.8兆円、用途が特定されている国庫支出金（注4）が25.3兆円である。地方自治体はこうした国からの財政移転を受けて財政運営を行っている。

（図表4）国から地方への財政移転（2018年度当初予算）



- (資料) 総務省「平成30年度地方財政計画の概要」「国の予算と地方財政計画（通常収支分）の関係（平成30年度当初）」、財務省「地方向け補助金等の全体像（平成30年度予算）」、参議院予算委員会調査室「平成30年度財政関係資料集」などをもとに日本総合研究所作成
- (注1) 地方の普通会計は地方財政計画（通常収支）ベース。また、公営事業会計については、予算が公表されていないため、その歳入規模はイメージ。
- (注2) 特別会計等から地方への国庫支出金（2.9兆円）は復興特会分（0.7兆円）除く。また、地方交付税等には地方特例交付金（0.2兆円）が含まれる。
- (注3) 上記の他、財政投融资計画や地方債計画には、地方自治体や公営企業が発行する地方債の引受資金として国からの財政融資（2.8兆円）が計上されている。

(2) 地方交付税制度の基本的枠組み

地方財政制度の根幹を成すのが地方交付税制度である（注5）。これは、自治体が地域にとって重要なサービスを提供するための財源を保障するものである。自治体の財源不足を補う形で配分されるため、経済力・財政力の弱い自治体を支援し、自治体間のそうした格差を調整するという側面を有する。

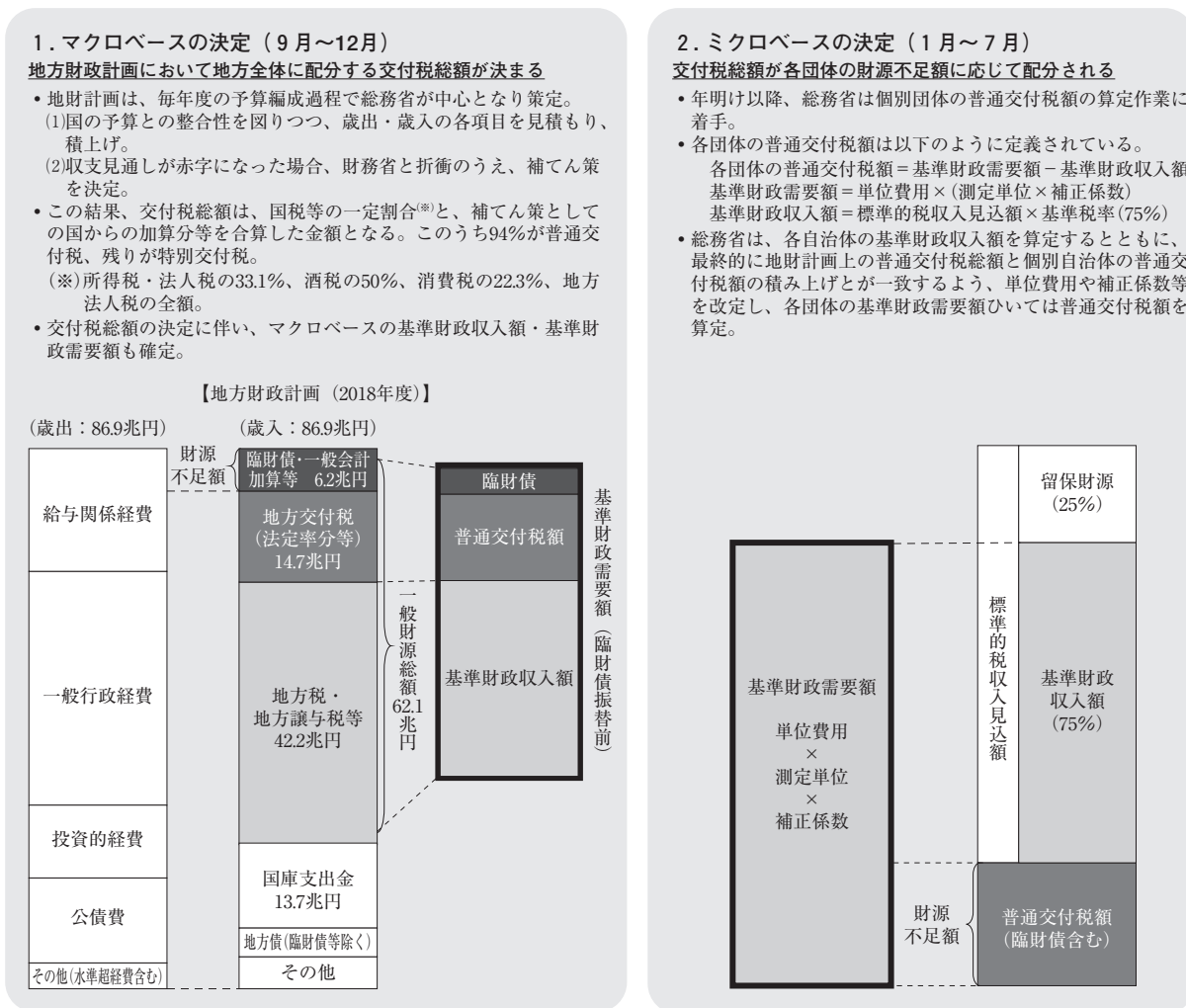
では、具体的に地方交付税の金額はどのように決まるのか。地方交付税が決定されるプロセスはマクロベースとミクロベースという2段階に分けることができる（図表5）。第1段階では、国から地方に配分する地方交付税の総額が決まり、第2段階では、決定された交付税総額を1700超の個別自治体に配分する。詳しくみれば、以下の通りである。

- ① 毎年度の予算編成過程において、国の作業と並行して、地方についても歳出額および歳入額が見積られる（「地方財政計画」）。地方交付税については、その総額は国税等の一定割合である（注6）。計画上の収支が赤字になった場合、その補てん策が協議される（「地方財政対策」）。2011年度以降は、地方税・地方譲与税、地方交付税など用途の特定されていない財源、すなわち「一般財源」の総額（注7）について、実質的に対前年度で同額を確保するというルールのもとで地財計画

が策定されている。さらに近年では、収支見込みが赤字になる事態が常態化しており、その補てん策として、地方交付税の増額や臨時財政対策債（いわゆる赤字地方債）の発行という措置が毎年度講じられている。

- ② 個々の自治体に配分される普通交付税額は、一定の計算式により見積もられた財政需要額（「基準財政需要額」）と税収見込額の75%（「基準財政収入額」）の差額と定義されている。まず、地方財政計画上の税収の伸び率も踏まえて、各自治体の税収見込額が見積もられる。そのうえで、最終的に地財計画上の普通交付税総額（注8）と個別自治体に配分する普通交付税の総計が一致するように、個別自治体の財政需要額、ひいては個別自治体に配分される普通交付税額が決定される。

(図表5) 地方交付税の決定プロセス



(資料) 総務省「平成30年度地方財政計画の概要」「国の予算と地方財政計画（通常収支分）の関係（平成30年度当初）」などをもとに日本総合研究所作成

基準財政需要額に関して補足すると、基準財政需要額は、道路橋りょう費、小学校費、生活保護費といった費目ごとに「単位費用×(測定単位×補正係数)」で計算される。まず、単位費用は、標準的団体

が標準的サービスを提供した場合の経費を積み上げ、それを測定単位1単位当たりで示したものとされる(注9)。次に、測定単位は、費目に応じ、人口や面積などである。最後に、補正係数は、自治体が備える自然的・社会的条件の違いにより生じる経費の差異を調整するものである。

図表6は、具体例として、市町村における基準財政需要額の算定結果について示している。消防費を例にみると、単位費用が1万1,300円、測定単位には人口が設定されており、1億2,700万人、これに補正係数をかけたものが1億4,800万人となっている。単位費用と補正後の測定単位を掛け合わせたものが基準財政需要額で1,670億円である。こうした個別費目について基準財政需要額を積み上げると、2.6

(図表6) 基準財政需要額の算定(2017年度、市町村全体)

| 項目 | 測定単位 | 単位費用 (円) <a> | 測定単位 | | 基準財政 需要額 (億円) <a> × | | |
|--------------|----------|--------------------|-------------|----------------|----------------------------------|-------------|-------|
| | | | 補正係数 乗算前 | 補正係数 乗算後 | | | |
| 消防費 | 人口 | 11,300 | 127,167,405 | 147,789,370 | 1,670 | | |
| 土木費 | 道路橋りょう費 | 道路の面積 | 73,500 | 5,407,744 | 7,416,598 | 545 | |
| | | 道路の延長 | 193,000 | 1,018,707 | 2,654,230 | 512 | |
| | 港湾費 | 港湾 | 27,100 | 512,506 | 528,954 | 14 | |
| | | 漁港 | 6,180 | 2,222,865 | 3,581,691 | 22 | |
| | | 係留施設の延長 | 係留施設の延長 | 10,500 | 828,310 | 831,211 | 9 |
| | | | 外郭施設の延長 | 4,360 | 2,214,848 | 2,634,023 | 11 |
| | 都市計画費 | 都市計画区域における人口 | 988 | 119,783,298 | 190,150,249 | 188 | |
| | 公園費 | 人口 | 530 | 127,167,405 | 170,446,317 | 90 | |
| | | 都市公園の面積 | 36,300 | 958,170 | 958,170 | 35 | |
| | 下水道費 | 人口 | 94 | 127,167,405 | 6,969,414,387 | 655 | |
| その他の土木費 | 人口 | 1,700 | 127,167,405 | 131,564,419 | 224 | | |
| 個別算定経費 | 教育費 | 小学校費 | 児童数 | 43,200 | 6,345,967 | 7,171,697 | 310 |
| | | | 学級数 | 850,000 | 257,947 | 342,131 | 291 |
| | 中学校費 | 学校数 | 学校数 | 9,079,000 | 19,576 | 20,691 | 188 |
| | | | 生徒数 | 40,700 | 3,055,413 | 3,432,434 | 140 |
| | 高等学校費 | 学級数 | 学校数 | 1,042,000 | 107,159 | 147,636 | 154 |
| | | | 学校数 | 8,594,000 | 9,371 | 9,737 | 84 |
| | その他の教育費 | 教職員数 | 教職員数 | 6,563,000 | 11,904 | 12,679 | 83 |
| | | | 生徒数 | 69,600 | 179,816 | 202,845 | 14 |
| | 厚生費 | 生活保護費 | 人口 | 5,140 | 127,167,405 | 332,407,156 | 1,709 |
| | | | 幼稚園の幼児数 | 369,000 | 220,357 | 225,816 | 83 |
| 厚生費 | 社会福祉費 | 市部人口 | 9,520 | 116,675,454 | 119,864,251 | 1,141 | |
| | | 人口 | 22,300 | 127,167,405 | 128,195,188 | 2,859 | |
| | 保健衛生費 | 人口 | 7,780 | 127,167,405 | 214,734,264 | 1,671 | |
| | | 65歳以上人口 | 63,800 | 33,488,351 | 33,383,745 | 2,130 | |
| | 高齢者保健福祉費 | 75歳以上人口 | 82,200 | 16,138,520 | 16,259,514 | 1,337 | |
| 清掃費 | 人口 | 5,080 | 127,167,405 | 175,289,073 | 890 | | |
| 産業経済費 | 農業行政費 | 農家数 | 83,400 | 2,177,789 | 2,929,594 | 244 | |
| | | 林業及び水産業の就業者数 | 291,000 | 221,240 | 339,389 | 99 | |
| | 商工行政費 | 人口 | 1,240 | 127,167,405 | 157,286,971 | 195 | |
| 総務費 | 徴税费 | 世帯数 | 4,380 | 53,472,043 | 51,412,042 | 225 | |
| | | 戸籍数 | 1,170 | 52,487,566 | 52,639,691 | 62 | |
| | 基本台帳費 | 世帯数 | 2,090 | 53,472,043 | 51,981,032 | 109 | |
| | | 人口 | 1,820 | 127,167,405 | 844,426,269 | 1,537 | |
| 歳出特別枠等 | 面積 | 1,038,000 | 58,534 | 99,561 | 103 | | |
| 地域経済・雇用対策費 | 人口 | 420 | 127,167,405 | 129,738,557 | 54 | | |
| 地域の元気創造事業費 | 人口 | 2,530 | 127,167,405 | 99,351,663 | 251 | | |
| 人口減少等特別対策事業費 | 人口 | 3,400 | 127,167,405 | 117,557,298 | 400 | | |
| 基準財政需要額計 | | | | | 26,160 | | |

(資料) 総務省自治財政局「地方交付税等関係係数資料 平成29年度2(市町村分)」 「平成29年度 地方交付税関係参考資料」をもとに日本総合研究所作成

(注) 一本算定ベース。包括算定経費、公債費は割愛した。補正係数乗算前は種別補正を行った後の数値。

兆円という市町村全体におけるトータルの基準財政需要額が算出される。

このように地方交付税制度はかなり複雑に設計されたものであり、その全容を紹介する紙幅はないが、その要点は次の通りである。すなわち、地方交付税は、自治体が標準的事務を行うための財源を保障するものだが、その水準は絶対的なものではなく、政治的あるいは政策的影響を受け得るものであるということである。これは、何より、地方交付税の総額が先に決定され、その後これが配分される仕組みになっていることによる。基準財政需要額についても、その算定の第一義的な目的は、決定された交付税総額を個別自治体に「公平」に配分することであり、単位費用や補正係数なども、そのために毎年度調整・改定されている。基準財政需要は、標準的事務の経費のすべてについて毎年度調査し、それらを反映させたものではなく（注10）、必ずしも実態に即さない、いわば“バーチャル”なものである。

(3) 近年の交付税制度見直し

地方交付税制度は、わが国における経済社会情勢や政治的関心が変化するなか、その影響を受け、近年いくつかの見直しが図られてきた。なかでも、今後の議論にかかわるものとして2点取り上げる。「平成の大合併」に関する特例措置と算定方法見直し、および、歳出特別枠の創設である。

A. 「平成の大合併」に関する特例措置と算定方法見直し

わが国はこれまで明治、昭和と大きな市町村合併を経験してきたが、平成の大合併は、バブル崩壊により、わが国の財政事情が悪化の一途を辿るなかで、地方における財政運営の効率化といったスローガンのもとに推進された。合併推進の動きは、とりわけ90年代後半以降本格化し（注11）、国は、2000年4月施行の地方分権一括法で財政支援措置を強化するなど、支援策のメニュー拡充を図った（図表7）。

（図表7）市町村合併推進策における財政的措置（2001年「市町村合併支援プラン」より）

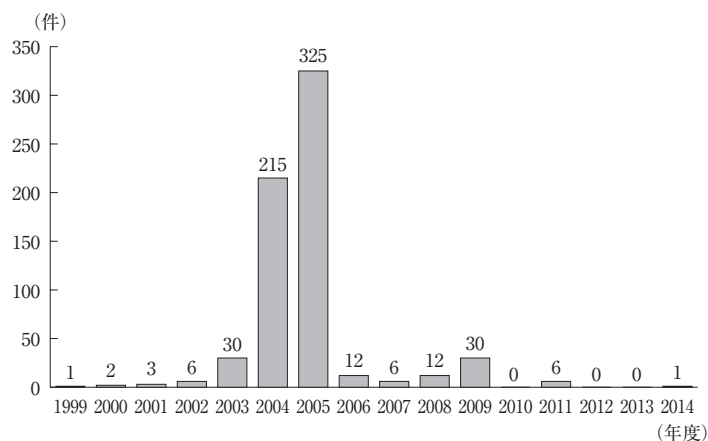
| 措置名 | 手段 | 内容 |
|----------------------------------|----------------|---|
| 普通交付税額の算定の特例（合併算定替） | 普通交付税 | 合併後10年間、合併しなかったという仮定のもとで算定した普通交付税額を交付することを保障し、その後5年間は激変緩和措置を講ずる。 |
| 合併直後の臨時的経費に対する財政措置 | 普通交付税 | 行政の一体化に要する経費、行政水準・住民負担水準の格差是正に要する経費を普通交付税で措置する。 |
| 都道府県が行う合併推進事業に対する財政措置 | 普通交付税 | 都道府県が行う合併のための調査研究・気運醸成等に対する経費を普通交付税で措置する。 |
| 合併市町村まちづくりのための建設事業に対する財政措置 | 合併特例債 普通交付税 | 合併後10年間、市町村建設計画に基づく特に必要な事業の経費に合併特例債を充当（95%）し、元利償還金の70%を普通交付税で措置する。 |
| 合併市町村振興のための基金造成に対する財政措置 | 合併特例債 普通交付税 | 旧市町村単位の地域振興・住民の一体感醸成のために行う基金造成に対し合併特例債を充当（95%）し、元利償還金の70%を普通交付税で措置する。 |
| 新たなまちづくり等への財政措置 | 特別交付税 | 新たなまちづくり、公共料金格差是正、公債費負担格差是正、土地開発公社の経営健全化等の合併後の需要に対して包括的な特別交付税措置を講ずる。 |
| 合併準備経費に対する財政措置 合併移行経費に対する財政措置 | 特別交付税 | 合併協議会への負担金、合併に向けての啓発事業等の合併準備経費について特別交付税措置を講ずる。合併前に要する電算システム統一等の経費について特別交付税措置を講ずる。 |
| 都道府県が行う合併支援経費に対する財政措置 | 特別交付税 | 合併市町村が行う事業に対して都道府県が交付する補助金・交付金等について特別交付税措置を講ずる。 |
| 市町村合併推進体制整備費補助金 | 国庫補助金 | 都道府県の体制整備、並びに市町村の合併の準備経費及び合併に伴い必要な事業経費に対して国庫補助金を交付する。また、引き続き、地方行政構造改革推進事業として、市町村合併推進体制整備費補助金の充実を図る。 |

（資料）内閣官房「市町村合併支援プラン」（平成13年8月30日市町村合併支援本部決定）（<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sityouson/dai3/830plan.html>）をもとに日本総合研究所作成

例えば、その一つとして合併特例債があり、これは、市町村合併に伴って必要となる事業について、その財源を地方債発行（＝借金）で賄うことを可能にするものである（注12）。加えて、とりわけ手厚かったのが、いわゆる「合併算定替」の期間延長である。合併算定替は、交付税額につき、合併後も旧市町村ベースで算出した交付税額の合算額を全額保障するもので（注13）、その期間をそれまでの合併後5年間から10年間にしたものである（注14）。合併後当面は経費節減が困難であること、合併後の普通交付税減額が合併の阻害要因になりかねないことなどが、その趣旨とされる。

こうした特例が措置され、それが2005年度までの合併を要件としていたこと、一方で、2000年代前半は国庫補助負担金改革、税源移譲、地方交付税改革をその内容とする三位一体改革のもとで地方交付税が抑制されていたことなどから、多くの市町村が財政的理由から2004年から2005年にかけて合併して生き残りを図る道を選択した。結果として、市町村数は1999年度末の3,229から2005年度末に1,821へと大幅に減少した（図表8）。

（図表8）市町村合併の件数



（資料）総務省HP「市町村合併資料集」をもとに日本総合研究所作成

ところが、その後10年弱が経過し、時限措置であったはずの合併算定替の特例は、その財政的規模は縮小されたものの、新たに恒久的措置として交付税制度に組み込まれることとなった。この背景には、合併自治体の多くが合併算定替の全額保障期間を終えるのを控え、合併自治体などから総務省に新たな支援措置が要望されたことがある（注15）。これらの声を受けて、総務省は2014年度から交付税の算定方法について合併市町村に配慮したものに段階的に見直す方針を示した（注16）。具体的には、支所や消防署・出張所に要する経費の加算、人口密度による補正の見直しなどが盛り込まれており、地方交付税は合計6,700億円程度増額になるとされている。

B. 歳出特別枠の創設

歳出特別枠とは、定義が難しいが、ここでは、基準財政需要額に臨時的に計上される項目と捉える（注17）。その特徴としては、前掲図表6で示した消防費、土木費、教育費、厚生費のような毎年度計上される通常の需要項目と異なり、事業内容に関する国の基準づけがなく、したがって単位費用や需要額

も個別経費の積み上げによるものではないこと、そして、政治的・政策的色彩がきわめて濃いことなどを指摘できよう。

歳出特別枠が初めて導入されたのは、2008年度の地方財政計画に盛り込まれた「地方再生対策費」といえる（図表9）。これは地方活性化施策の経費という名目で計上されたものである（注18）。その後、2008年9月にリーマン・ショック、続いて金融危機が発生したことを受け、歳出特別枠は、地方の景気・雇用対策としての措置に完全に变质し、その規模は年々拡大、2013年度には約1.5兆円超に達した（図表10）。

その後、金融危機が収束し、経済が正常化したのに伴い、地方の景気・雇用対策を名目とする「歳出特別枠」は廃止されたものの、名称や名目を変えて実質的な歳出特別枠は存続されたままである。現在は「まち・ひと・しごと創生事業費」として1兆円が計上されている（注19）。

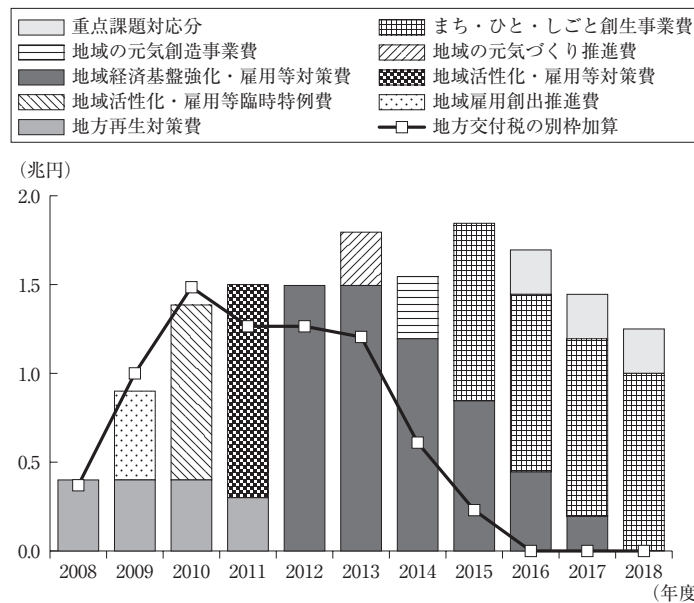
これらの歳出特別枠に関しては、その名称に「地方」「地域」という単語が入っていることから想像できるように、基本的に人口規模の小さい、あるいは、財政状況の厳しい市町村ほど手厚く算定されるような方式が採られている。これも歳出特別枠の特徴といえるだろう。

（図表9）これまでの歳出特別枠等とその内容

| 年度 | 措置名 | 算定手段 | 内 容 |
|-----------|-----------------|-----------------------------|--|
| 2008～2011 | 地方再生対策費 | 臨時費目 | 地方税偏在是正による財源を活用して、地方と都市の「共生」の考え方の下、地方が自主的・主体的に行う活性化施策に必要な経費を包括的に算定。市町村、特に財政の厳しい地域に重点的に配分。 |
| 2009 | 地域雇用創出推進費 | 臨時費目 | 雇用創出につながる地域の実情に応じた事業の実施に必要な経費を計上。雇用情勢や経済・財政状況の厳しい地域に重点的に配分。 |
| 2010 | 地域活性化・雇用等臨時特例費 | (1)臨時費目 (2)既存費目の単位費用への算入 | (1)「雇用対策・地域資源活用臨時特例費」：雇用対策や、地域資源を活用し、地域の自給力と創富力を高め、持続的な地域経営を目指す緑の分権改革の芽出しとしての取組など、「人」を大切にす施策を地域の実情に応じて実施できるよう創設。 (2)「活性化推進特例費」：地方公共団体が地域のニーズに適切に対応した行政サービスを提供できるよう、関係費目の単位費用を増額。 |
| 2011 | 地域活性化・雇用等対策費 | (1)臨時費目 (2)既存費目の単位費用への算入 | (1)「雇用対策・地域資源活用推進費」：地域の雇用情勢等に応じて、雇用機会の創出や、地域の資源を活用した経済の活性化等を図るとともに、高齢者の生活支援など、住民のニーズに適切に対応した行政サービスを展開できるよう「雇用対策・地域資源活用推進費」を計上。 (2)4つの事業（①子育て支援サービス充実推進事業、②住民生活に光をそそぐ事業、③地球温暖化対策暫定事業、④各種活性化推進事業）に要する経費を関係費目の単位費用に算入。 |
| 2012～2017 | 地域経済基盤強化・雇用等対策費 | (1)臨時費目 (2)既存費目の単位費用への算入 | (1)「地域経済・雇用対策費」：歴史的円高等を踏まえ、海外競争力強化等をはじめ地域経済の活性化や、雇用機会の創出を図るなど、住民のニーズに適切に対応した行政サービスを展開できるよう措置。 (2)2011年度の(2)と同様の措置。住民生活に光をそそぐ事業については増額。 |
| 2013 | 地域の元気づくり推進費 | 臨時費目 | 地域の活性化等の緊急の課題に対処する観点から計上。（人口を基本として算定し、これまでの人件費削減努力を給与水準と職員数削減の要素で加算。） |
| 2014 | 地域の元気創造事業費 | 臨時費目 | 通常算定に加えて、各地方公共団体が地域経済活性化に取り組むための財政需要を算定するため計上。（人口を基本とした上で、各地方公共団体の行革努力や地域経済活性化の成果を反映して算定。） |
| 2015～2018 | まち・ひと・しごと創生事業費 | (1)(2)臨時費目 | (1)「地域の元気創造事業費」（2014年度と同様の措置。金額は積み増し。） (2)「人口減少等特別対策事業費」（人口を基本とした上で、まち・ひと・しごと創生の「取組の必要度」及び「取組の成果」を反映） |
| 2016～2018 | 重点課題対応分 | 既存費目の単位費用への算入 | 下記地方の重点課題の経費を関係費目において算定。①自治体情報システム構造改革推進事業、②高齢者の生活支援等の地域の暮らしを支える仕組みづくりの推進、③森林吸収源対策等の推進 |

（資料）総務省「地方財政計画の概要」「普通交付税の算定結果」（各年度版）などをもとに日本総合研究所作成

(図表10) 歳出特別枠と「地方交付税の別枠加算」の規模



(資料) 総務省「地方財政計画の概要」「普通交付税の算定結果」(各年度版) などをもとに日本総合研究所作成
 (注) 2008年度の別枠加算については、臨時財政対策債発行分(3,700億円)を計上した。

- (注2) 普通会計および公営事業会計。普通会計は、一般会計と、公営事業会計(公営企業、国民健康保険事業など)に属さない特別会計から成る。
- (注3) 国が徴収した特定の税目の税収を一定の基準により地方団体に譲与するもの。特定の税目は、地方揮発油税、石油ガス税、自動車重量税、航空機燃料税、特別とん譲与税及び地方法人特別税。
- (注4) 義務教育や医療・介護、生活保護といった義務的要素の強い事務に関する補助負担金が大宗を占める。その他、公共事業に関する補助負担金、国政選挙や統計調査などの国の事務代行に関する委託金などがある。これらの事業の経費に関しては、国がその全額または一部を負担すると法定されている。
- (注5) 本節は、足立[2005]、小西[2009]などを参考にした。
- (注6) 所得税・法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の22.3%、地方法人税の全額とされている(地方交付税法第6条)。
- (注7) 反対に、用途が限定されている財源が「特定財源」である。
- (注8) 地方交付税には普通交付税と特別交付税の2種類があり、地方交付税総額のうち、94%が普通交付税、残りの6%が特別交付税となる。特別交付税は、被災に伴う財政需要など、基準財政需要で見積もられていない特別な財政需要がある自治体などに対して交付される。
- (注9) 地方交付税法では、「標準的条件を備えた地方団体が合理的、かつ妥当な水準において地方行政を行う場合又は標準的な施設を維持する場合に要する経費を基準」(第2条第6号)とされている。そして、標準的条件を備えた地方団体とは、総務省によれば、「人口、面積、行政規模が道府県や市町村のなかで平均的なもので、自然的条件、地理的条件などが特異なものでないもの(積雪地帯や離島ではなく、また都市化も平均的なもの)」である。
- (注10) こうしたことを実施するのは、負担やコストなど実務上の観点からはほぼ不可能といえるが、現状は標準的事務の経費がどのように算出されているのかはブラックボックスである。
- (注11) その発端は、1995年4月に改正された合併特例法(「市町村の合併の特例に関する法律」)とされ、地方分権一括法の中には合併特例法の改正も含まれていた。
- (注12) 合併特例債は、合併年度とこれに続く10カ年度(2006年度～2015年度)の時限措置であり、その元利償還金の70%は後年度における普通交付税の基準財政需要額に算入される。
- (注13) 正確に言えば、普通交付税額のみならず、臨時財政対策債の発行可能額も増額される。このことは、普通交付税の算定において、まず、基準財政需要額と基準財政収入額が算定され、その後、その差額である財源不足額について普通交付税による対応分と臨時財政対策債による対応分に按分する、というプロセスがとられていることを考えると理解しやすいだろう。
- (注14) その後、保障割合は段階的に縮小される(激変緩和措置)。
- (注15) 2013年11月27日、長崎市をはじめ全国241(2013年10月10日時点)の合併市で構成される「合併算定替終了に伴う財政対策

連絡協議会」が総務省に要望書を提出している。そのなかでは、「国においては、(中略)今後も合併市がきめ細やかな住民サービスを維持し、将来のまちづくりが力強く推進できるよう、合併市特有の財政需要の実態を十分に踏まえた普通交付税の算定方法の見直しを行うことにより、新たな財政支援措置を早急に講じるよう強く要望する」とある。(http://www.city.nagasaki.lg.jp/syokai/740000/749005/p024792_d/fil/youbousiryu.pdf)

(注16) 総務省のホームページでは、見直しの基本的考え方として、「平成の合併により、市町村の面積が拡大する等市町村の姿が大きく変化したことを踏まえ、合併時点では想定されていなかった財政需要を交付税算定に反映」と説明されている(総務省「合併後の市町村の姿を踏まえた交付税算定の見直しについて」)。

(注17) 財務省のホームページでは、「リーマン・ショック後の地方の経済・雇用情勢の悪化等を踏まえた緊急時の景気対策として、地方財政計画の歳出に上乘せされた臨時異例の措置」と説明されている。ただし、この定義によると、後述する地方再生対策費等は含まれないことになり、より狭義な定義といえよう。(https://www.mof.go.jp/zaisei/matome/zaiseia271124/kengi/02/03/saishutsu00_01.html)

(注18) 地方再生対策費の導入のきっかけとしては、地方間の税源偏在是正策として「地方法人特別税・譲与税」が創設されたこと、これにより新たな財源が生じたことがある。

(注19) なお、歳出特別枠が地方財政計画の歳出項目として計上されるということは、当然ながら、それに見合う財源が手当されるということである。2008年度から2015年度にかけては、財源不足を補てんする策として、地方交付税を特別に増額する(「地方交付税の別枠加算」、あるいは臨時財政対策債を発行するという対応が講じられた(前掲図表10))。

3. 基金の現状把握

本章では、まず、自治体の基金の全体像を把握する。基金の種類や目的について整理し、そうした基金がどの程度積み上がっているのか、これまでどのように推移してきたのかなどをみる。続いて、総務省が取りまとめた基金に関する調査結果のなかで、基金積立の要因や財源に関し、どのような説明がなされているのかを確認する。

(1) 基金の全体像

A. 種類および目的

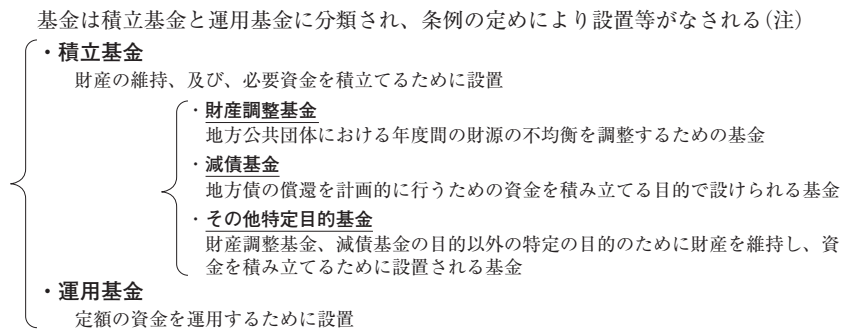
そもそも基金とは何だろうか。基金とは「国から交付された補助金等を原資として、特定の用途に充てるため、他の財産と区分して保有する金銭(注20)」とされている。その特性としては、わが国全体の財政運営の大原則である「単年度主義」という原則の例外であり、複数年度にわたる支出を機動的に行うことができること、したがって、公益性が高く、弾力的運用が求められる事業や中長期的な事業に適していることなどが挙げられている(注21)。ただし、その反面として、運用、管理、使途などの面で規律が働きにくくなる恐れを伴っているともいえる。

地方自治体の基金については、一般的に積立基金と運用基金という2種類に大別される(注22、図表11)。運用基金は、公共用地の取得・造成、奨学金等の貸付、美術品の取得など、特定の事業等を運営するために一定額の前資金を回転運用するものである(注23)。これに対し積立基金は、財産の維持や特定の目的のために必要資金を積み立てるもので、積立における裁量は運用基金より大きいといえる。規模の面でも、図表12から明らかなように、積立基金のほうが運用基金よりも圧倒的に大きい。自治体の基金に関する議論は、通常、積立基金を対象としており、本稿でもこの積立基金を分析対象とする。

積立基金については、財政調整基金、減債基金、その他特定目的基金の三つに分類される。財政調整基金は、年度間の財源不均衡を調整するための基金、減債基金は、地方債の償還を計画的に行うための基金である。いずれも地方財政法にその根拠があるとされるが(注24)、自治体は必ずしもその条文に基づく積立のみを行っているわけではない。財政調整基金については、その積立方針を標準財政規模等

の一定割合としている都道府県・市町村があり（注25）、減債基金については、総務省により満期一括償還方式で地方債を発行した場合、その元金償還に充てるための積立が要請されている（注26）。こうした地方財政法に拠らない減債基金の積立分については、決算統計上、基金残高にカウントされず、公債費として計上されている。

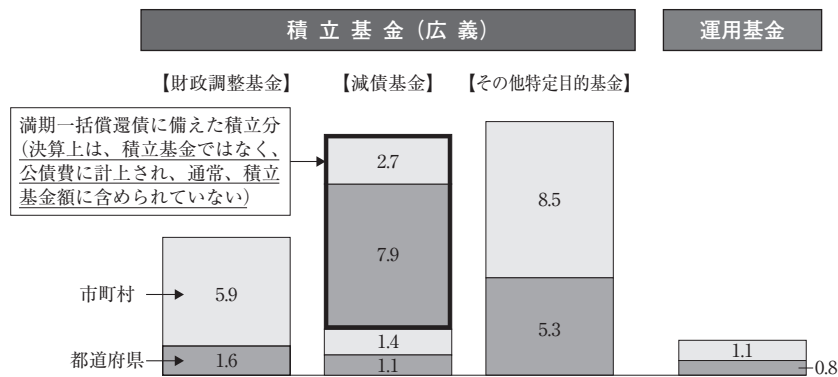
（図表11）基金の種類と性格



（資料）日本総合研究所作成

（注）ただし、財政調整基金や減債基金については、その設置が地方財政法に規定されているという見方が多い。

（図表12）基金の残高（2017年度末、基金別、都道府県・市町村別）



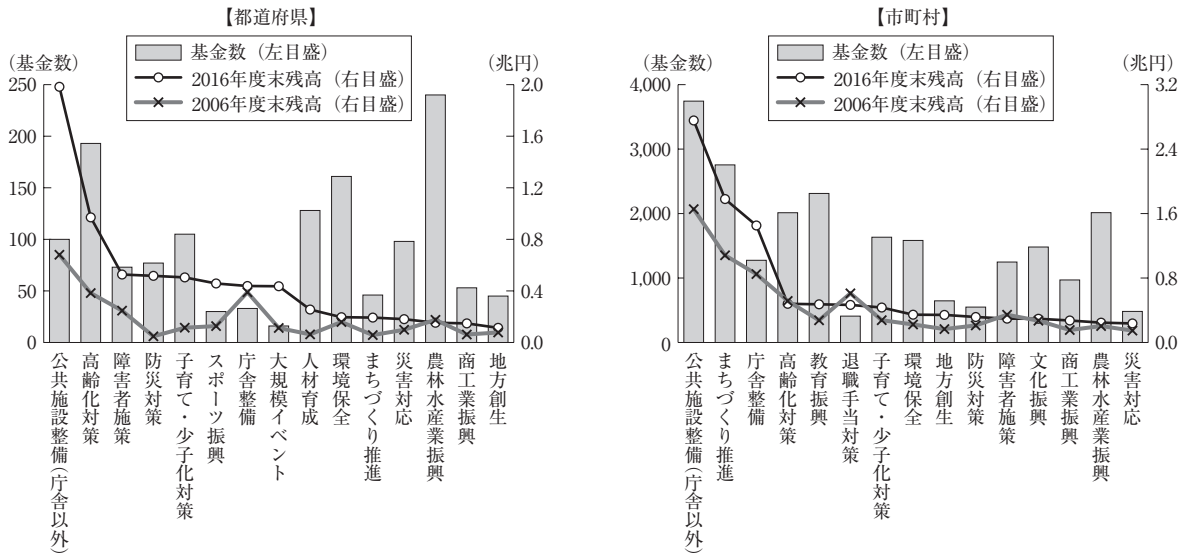
（資料）総務省「地方財政状況調査」をもとに日本総合研究所作成

（注1）復旧・復興事業分、全国防災事業分も含む。市町村には事務組合分も含む。

（注2）満期一括償還債に充てるための減債基金積立分については、地方財政状況調査の「地方債現在高の状況」の統計表における「（参考）減債基金積立額を償還額に含めない場合の現在高」から「差引現在高」を控除して算出。ただし、市町村分については、個別市町村の数値に誤りとみられる部分があったため、適宜修正した。

その他特定目的基金は、財政調整基金、減債基金を除いた積立基金の総称である。総務省の調査によると、そうした基金の目的は多岐にわたっており（図表13）、基金の数で見ると、都道府県で「農林水産業振興」「高齢化対策」「環境保全」、市町村で「公共施設整備（庁舎以外）」「まちづくり推進」「教育振興」などが上位に並ぶ。2016年度末の残高では、都道府県で「公共施設整備（庁舎以外）」「高齢化対策」「障害者対策」、市町村で「公共施設整備（庁舎以外）」「まちづくり推進」「庁舎整備」などが上位を占める。

(図表13) 目的別にみた「その他特定目的基金」の数・残高（都道府県・市町村別）



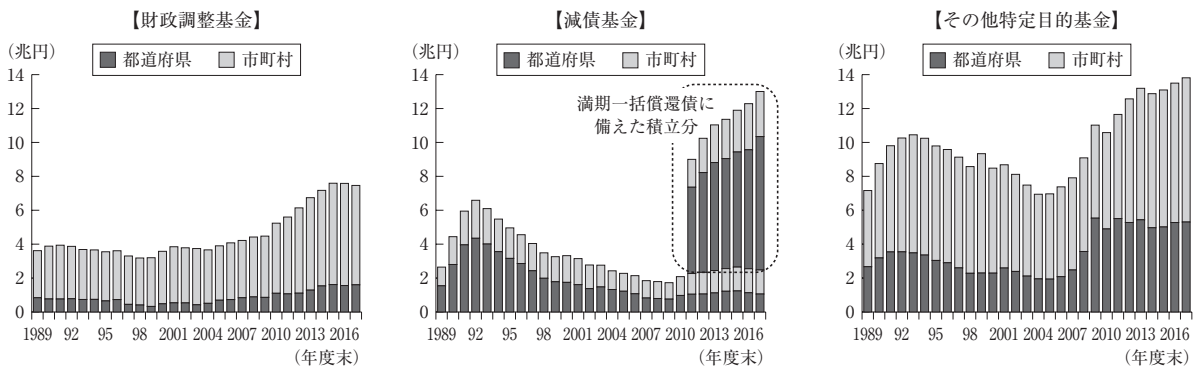
(資料) 総務省「基金の積立状況等に関する調査結果」をもとに日本総合研究所作成
 (注1) このアンケートにおいては、目的は各基金について三つまで選択可であり、目的が複数回答された基金については、それぞれの用途区分に数、残高ともに重複計上されている。
 (注2) 目的については、基金残高の少ないもの、「その他」は割愛した。

B. 基金別の残高

では、各々の基金の残高は、どのくらいあるのだろうか。基金の残高（2017年度末）を都道府県・市町村別に示したのが前掲図表12である。これをみると、都道府県、市町村を合わせた基金総額約35兆円のうち、財政調整基金が7.5兆円、減債基金は、満期一括償還に備えたものが10.5兆円、それ以外のものが2.5兆円、その他特定目的基金は13.8兆円である。運用基金は1.9兆円である。満期一括償還に備えた積立分を除けば、その他特定目的基金、次いで財政調整基金の規模が大きいこと、財政調整基金では、全体のうち市町村分が占める割合が相対的に高いことがわかる。

ここで、積立基金に絞り、基金残高がどのように推移しているのかをみていこう。図表14は、それを基金別、都道府県・市町村別に示したものである。いずれの基金についても、都道府県と市町村との間

(図表14) 積立基金の残高の推移（基金別、都道府県・市町村別）



(資料) (注1～2) 図表12と同じ。
 (注3) 減債基金の満期一括償還に備えた積立分は、データの遡及可能な2011年度から示している。

に顕著な動きの違いは見受けられず、総じて、2000年代後半から増加傾向にあるといえよう。個別にみていくと、財政調整基金の残高は、それまで4兆円弱で安定していたが、2000年代半ばから2015年度にかけて増えている。減債基金については、満期一括償還に備えた積立を除いた分は、2000年代半ば以降2兆円前後で推移し、増減の幅も大きくない一方、満期一括償還に備えた積立分は、データが遡及できるのが2011年度からではあるが（注27）、直近まで増加が続いている。最後に、その他特定目的基金は、2005年度の約7兆円をボトムに直近まで増加傾向にある。

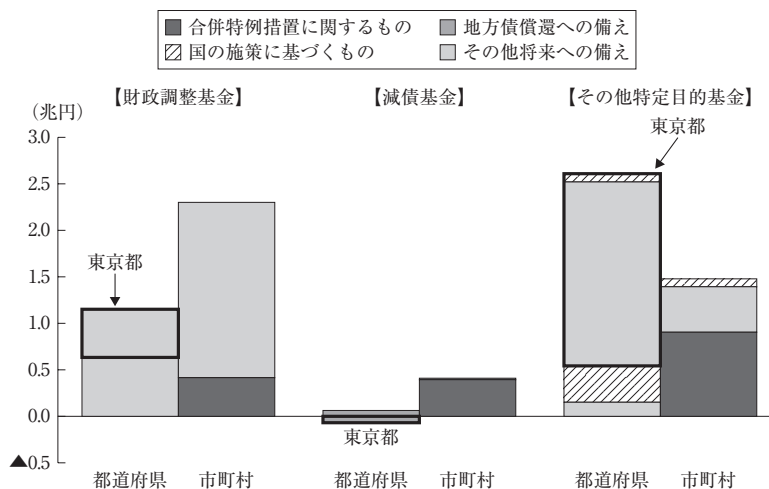
(2) 総務省の調査結果にみる基金積立の要因分析・財源

このように、地方自治体の積立基金は、とりわけ財政調整基金やその他特定目的基金などで、2000年代後半からの増加基調が鮮明だが、この背景は何だろうか。それを探るうえでの手掛かりとなり得るのが、総務省が2017年11月7日に公表した「基金の積立状況等に関する調査結果」である。これは、同年5月の経済財政諮問会議において、民間議員から地方自治体の基金が積み上がっているとの指摘がなされたことを発端に、総務省がすべての自治体を対象に調査を実施し、それを踏まえ取りまとめたものである。アンケート結果のほか、総務省が独自にまとめた積立要因に関する分析結果も示されている。客観性や定量的裏付けを欠く面は否めないものの、積立の要因や財源に関してヒントを得ることができる。

では、積立の要因に関する総務省の分析結果をみてみよう（図表15）。2006年度末から2016年度末までの基金の増減額に関し、基金別、都道府県・市町村別にその要因が示されている。これをみると、次のような点が注目される。

まず、全体を俯瞰し、「その他将来への備え」という理由が太宗を占めていること、次に、都道府県については、東京都が相応の割合を占めているほか、その他特定目的基金では「国の施策に基づくもの」が存在していること、最後に、市町村については、いずれの基金においても「合併特例措置に関するもの」

（図表15）総務省による基金増加の要因分析（基金別、都道府県・市町村別）



（資料）総務省「地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果のポイント及び分析」（2017年11月）をもとに日本総合研究所作成

（注1）増減額は、2006年度末から2016年度末までの変化。

（注2）東京都は特別区を含む。市町村は一部事務組合等を含む。

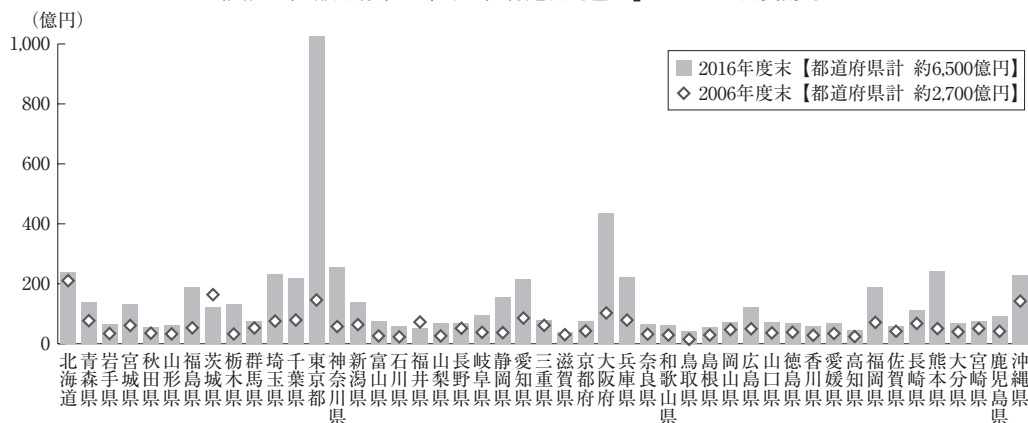
るもの」が一定の割合を占めていること、である。

これらの個別要因について補足すると、「その他将来の備え」については、具体的項目として、「景気の動向による法人税関係税等の変動」「災害」のほか、とくに市町村では「公共施設等の老朽化対策等に係る経費の増大」「社会保障関係経費の増大」などが挙げられている。もっとも、これらは基金積立の“要因”というより、“理由”や“目的”というべきものであり、定量的根拠に基づいたものでもない。

「国の施策に基づくもの」は、自治体が国から基金を活用した事業を実施するよう委任され、交付された国庫支出金（国費）を原資に基金の造成等をおこなったものである（注28）。2章でも触れたように、国は、自治体に国家として重要な事業の実施を委任する場合、その経費の全部または一部を負担することになっている。また、合併特例措置に関するものは、合併算定替による交付税増加や合併特例債発行による資金が基金として積み立てられたものである。これらのうち、国費、合併特例債を原資としたその他特定目的基金の積立額については、自治体ごとに詳細なデータが公表されている。

そこで、まず、都道府県について、国費を原資とした積立額をみると（図表16）、東日本大震災関連分を除き、47都道府県の合計は約6,500億円（2016年度末）である。そのうち東京都が1,000億円超と群を抜いているが、その他の道府県でもそうした基金が少なからず存在している。次に、市町村について、国費、合併特例債による積立額である（図表17）。2016年度末の残高では、それぞれ900億円、8,200億

（図表16）都道府県の「その他特定目的基金」における国費財源



（資料）総務省HP「基金の積立状況等に関する調査結果」における「調査個別データ」をもとに日本総合研究所作成
 （注）2016年度末は東日本大震災分を除く。

（図表17）市町村の「その他特定目的基金」における財源

（兆円）

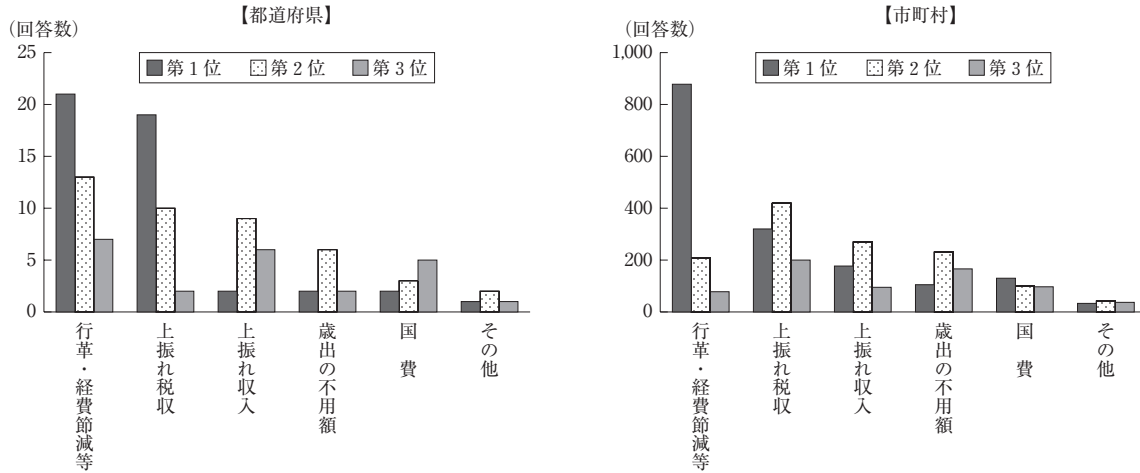
| | その他特定目的基金の残高 | | | |
|---------|--------------|--------|------|------|
| | 国費分 | 合併特例債分 | 過疎債分 | |
| 2016年度末 | 6.17 | 0.09 | 0.82 | 0.03 |
| 2006年度末 | 4.69 | 0.04 | 0.32 | 0.00 |
| 増減額 | 1.48 | 0.06 | 0.50 | 0.03 |

（資料）総務省HP「基金の積立状況等に関する調査結果」における「調査個別データ」をもとに日本総合研究所作成
 （注）2016年度末は東日本大震災分を除く。

円であり、2006年度末からの増加額のうち、合併特例債によるものが約3分の1を占めている。

この他、積立財源として、ふるさと納税や過疎債についても言及されているが、依然、「その他将来への備え」の部分を中心に、財源が判然としない部分が残る。なお、積立の方策に関するアンケートでは、多くの自治体が「行革・歳出改革」をその財源の第一位に選択している（図表18）。

（図表18）積立の財源（都道府県・市町村別）



（資料）総務省「基金の積立状況等に関する調査結果」をもとに日本総合研究所作成

（注20）財政制度等審議会財政制度分科会（平成26年10月20日開催）「資料3：基金関係資料」より引用。

（注21）薄井〔2015〕などを参照。

（注22）これは地方自治法の下記条文に拠っていると考えられる。

「第241条 普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる。」

（注23）運用基金は、決算統計上、土地開発基金、その他定額運用基金の二つに分類される。土地開発基金とは、「公用若しくは公共用に供する土地又は公共の利益のために取得する必要がある土地を、あらかじめ取得する資金に充てることを目的に設置しているもの」とされている。その他定額運用基金は、自治体により具体的な名称は異なるが、代表的なものとして高額療養費支払資金貸付基金、生活援護資金等貸付基金といったものなどがある。

（注24）以下の条文を参照。

「第4条の3 地方公共団体は、当該地方公共団体の当該年度における地方交付税の額とその算定に用いられた基準財政収入額との合算額が、当該地方交付税の算定に用いられた基準財政需要額を著しく超えることとなるとき又は当該地方公共団体の当該年度における一般財源の額が当該地方公共団体の前年度における一般財源の額を超えることとなる場合において、当該超過額が新たに増加した当該地方公共団体の義務に属する経費に係る一般財源の額を著しく超えることとなるときは、その著しく超えることとなる額を、災害により生じた経費の財源若しくは災害により生じた減収を埋めるための財源、前年度末までに生じた歳入欠陥を埋めるための財源又は緊急に実施することが必要となった大規模な土木その他の建設事業の経費その他必要やむを得ない理由により生じた経費の財源に充てる場合のほか、翌年度以降における財政の健全な運営に資するため、積み立て、長期にわたる財源の育成のためにする財産の取得等のための経費の財源に充て、又は償還期限を繰り上げて行う地方債の償還の財源に充てなければならない。」

「第7条 地方公共団体は、各会計年度において歳入歳出の決算上剰余金を生じた場合においては、当該剰余金のうち二分の一を下らない金額は、これを剰余金を生じた翌年度までに、積み立て、又は償還期限を繰り上げて行なう地方債の償還の財源に充てなければならない。」

（注25）そうした積立方針を持っている都道府県・市町村の割合は、それぞれ31.9%、24.2%（総務省「基金の積立状況等に関する調査結果」）。

（注26）総務省の地方財政審議会（2015年4月21日開催）の議事要旨には、以下のような記載がある。「減債基金については、各地方公共団体における地方債現在高の状況及び公債費負担の今後の見通しに応じて、各団体で計画的に積立てるようお願いしている。なお、実質公債費比率の算定上は、毎年度の積立額を発行額の30分の1（3.3%）として設定しており、これを下回る

分は減債基金の積立不足として取り扱われる。」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chizai/02zaisei02_03000696.html)

(注27) データは決算統計の地方債に関する統計表に記載されている。

(注28) 主な例として、地域医療介護総合確保基金、後期高齢者医療財政安定化基金、安心子ども基金、国民健康保険財政安定化基金などが挙げられている。

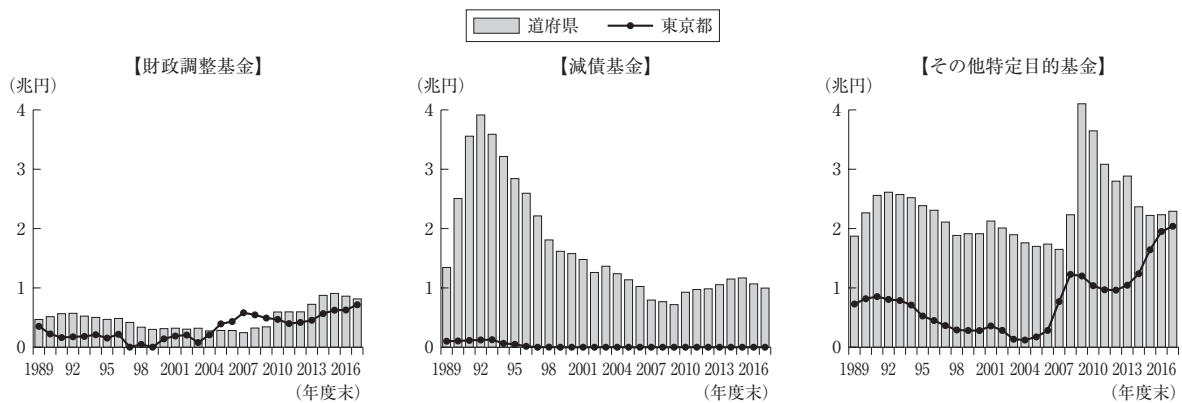
4. 都道府県における基金積み上がりとその要因分析

本章では、都道府県における基金積み上がりの状況を確認したうえで、その要因や背景を明らかにする。この際、都道府県を一括りにせず、東京都については個別にみていくこととする。これは、前章で取り上げた総務省の調査結果において、東京都分が都道府県全体の基金増加額のうち相当な割合を占めていたことを踏まえると、積み上がりの要因がその他の道府県と異なる可能性を考慮したためである。

(1) 基金の動向：道府県と東京都で異なる動き

まず、基金の残高から確認しよう。道府県と東京都における基金残高の推移を示したのが図表19である。残高の規模は、道府県、東京都のいずれも、その他特例目的基金が一番大きく、減債基金について東京都はゼロである。

(図表19) 都道府県における基金残高の推移



(資料) 地方財政状況調査をもとに日本総合研究所作成

(注1) 復旧・復興事業分、全国防災事業分含む。減債基金には満期一括償還債に備えた積立分は含まない。

(注2) 岩手、宮城、福島の被災3県は除く。

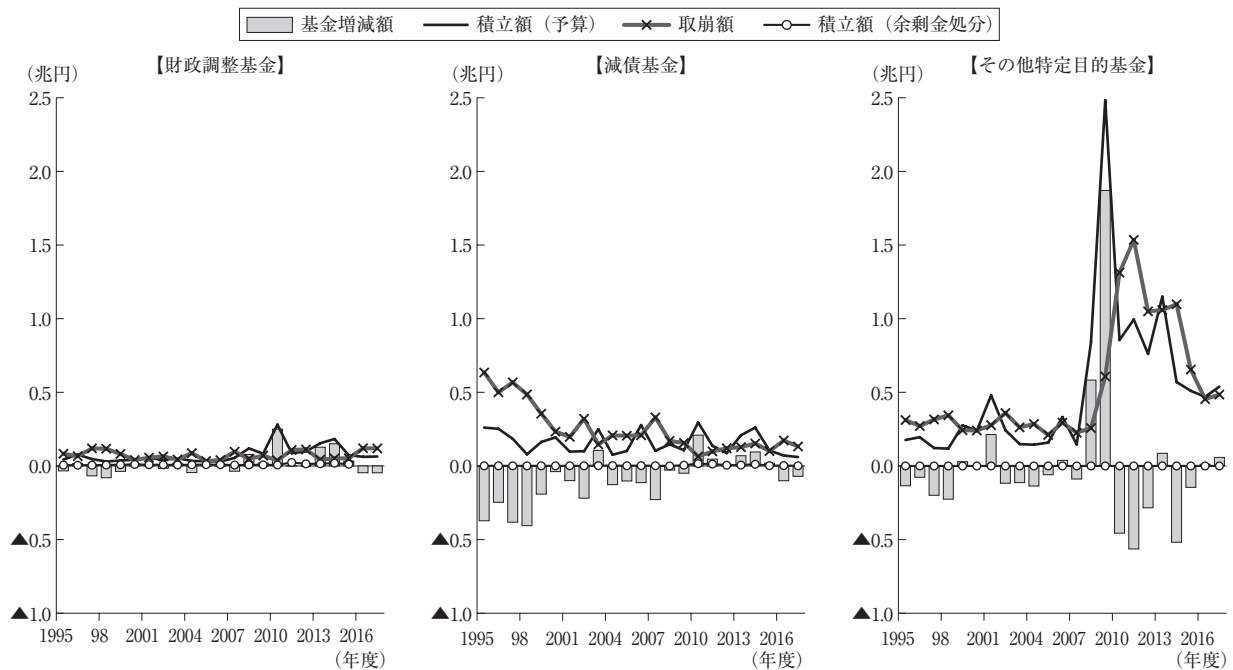
最近の動向に着目すると、全体として東京都が2000年代の半ば頃から増加局面に転じたのに対し、道府県はそれにやや遅れる形で増加傾向に転じている傾向が看取される。なかでも注目されるのがその他特定目的基金の動きである。道府県では、それまで2兆円前後で推移してきたところ、2008、2009年度と急増して4兆円超に達し、その後は2014年度にかけて2兆円超まで減少している。一方、東京都では、この間、道府県と対照的にもみえる動きをしており、直近では東京都単独で実に約2兆円に達している。

これらは、二時点間の基金残高の変化をみるだけでは捉えきれない興味深い動きであり、その背景を明らかにする必要がある。以降、道府県、東京都の順に、掘り下げる。

(2) 道府県：リーマン・ショック後の経済対策により激増

はじめに、道府県について、基金のフローの動向を追ってみよう。図表20は、基金別に、予算段階で積み立てた額、年度末に剰余金から積み立てた額、年度内に取り崩した額、及び、その差引の結果としての基金増減額という四つのデータを示している。

(図表20) 道府県における基金の動向 (フロー)



(資料) 総務省「地方財政状況調査」をもとに日本総合研究所作成

(注1) 復旧・復興事業分、全国防災事業分含む。減債基金は満期一括償還債に備えた積立分除く。岩手、宮城、福島の3県除く。

(注2) 「調整額」は割愛した。「調整額」とは、基金の設置目的を変更した場合や基金を管理する有価証券の取得価格と処分価額に差異が生じた場合などに計上するもの。

最近の残高の動きに注目すべき点がみられたその他特定目的基金については、2008年に約0.8兆円、2009年に約2.5兆円と、それまでと比較して、巨額の積立が予算段階であったことが確認できる。それ以降、取崩額が積立額を上回って推移しており、巨額の積立金が取崩されている状況が推察される。

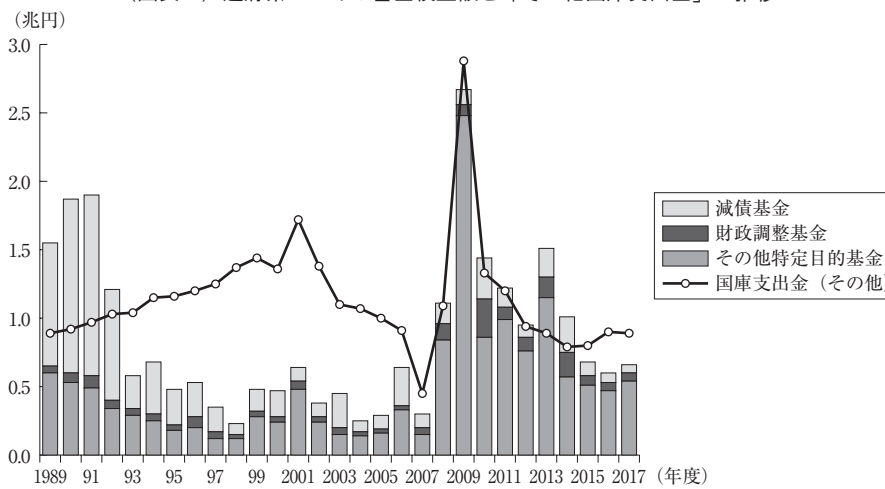
では、2008年、2009年の巨額の積立は何だろうか。これは、リーマン・ショック後、国が累次に打ち出した経済対策の一環で、都道府県などに国費を交付し、雇用創出をはじめ多様な事業を実施するための基金を造成あるいは延長・積み増しをさせたものである。これは、先述の総務省の調査結果における「国の施策に基づくもの」に該当する。こうしたリーマン・ショック後の経済対策としての基金造成に関しては、藤井（2016）が詳しく、2008年度第2次補正予算（2009年1月27日成立）では、主なものだけで約6,000億円弱、2009年度第1次補正予算（2009年5月29日成立）では、基金数にして46、金額にして約4兆3,700億円が措置された。基金がこれほどまでに活用された背景には、政策の立案から、実行・効果発現までにはタイムラグがあり、多年度を視野に入れた包括的な対応が求められていたため、とされている。

これを統計データで確認すると、都道府県の決算統計に「その他の国庫支出金」という歳入項目があ

り、2009年に急増し、3兆円弱に達している（注29、図表21）。これは、その他特定目的基金における積立額の動きとほぼ符合している（注30）。

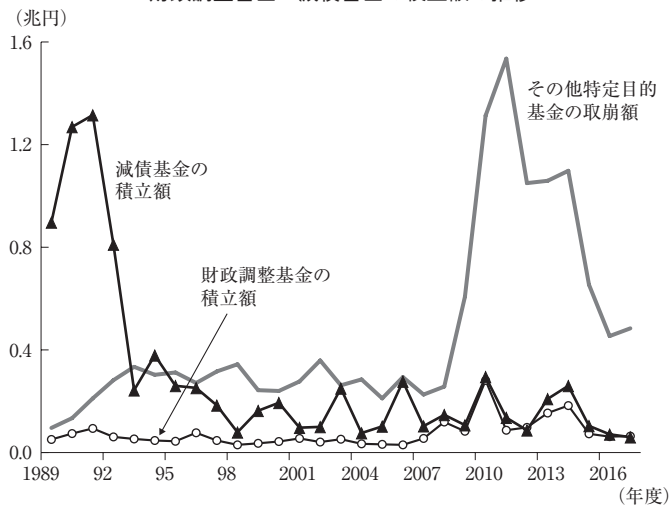
もっとも、たとえ緊急経済対策としての資金であったとしても、お金の色があるわけではない。こうした資金が、道府県が本来自主財源で賄うはずの単独事業に充当され、その分の歳出が浮けば、それが結果として基金に積み上がる可能性も否定できない。実際、前掲図表20をみると、その他特定目的基金における取り崩しの動きと合わせて、財政調整基金、減債基金の両方で、2010、2013、2014年と積立額に「山」ができてきているようにみえる。そこで、それらの推移を並べて示したのが図表22である。これを

（図表21）道府県における基金積立額と「その他国庫支出金」の推移



（資料）総務省「地方財政状況調査」をもとに日本総合研究所作成
 （注1）各基金の積み立て額は、地方財政状況調査上の「当年度の歳出決算額」の係数。
 （注2）国庫支出金（その他）とは、例えば、義務教育費負担金、生活保護費負担金、児童保護費等負担金や普通建設事業費支出金、災害復旧事業費支出金、失業対策事業費支出金、あるいは委託金などを除いたもの。地方財政状況調査上の「国庫支出金（19）その他」の係数。

（図表22）道府県におけるその他特定目的基金の取崩額、および財政調整基金・減債基金の積立額の推移



（資料）総務省「地方財政状況調査」をもとに日本総合研究所作成
 （注）復旧・復興事業分、全国防災事業分含む。岩手、宮城、福島の3県除く。

みると、経済対策の事業費として交付された国費が、それとは異なる目的の基金として付け替えられた可能性も否定できないだろう（注31）。

(3) 東京都：税収拡大に伴い積み上がり

東京都についてはどうか。東京都は、都道府県のなかで唯一の地方交付税の不交付団体である。つまり、地方税・地方譲与税などの自前の税収により、標準的な事務の経費（基準財政需要額）を賄うことができるため、国から普通交付税を交付されていない団体である。とりわけ、東京都の場合、自前の税収が基準財政需要額を大幅に上回っている。この大きな要因は、東京都がわが国の政治および経済の中心であり、大企業などの本社が集積し、他の道府県に比べ、法人からの税収が際立って多いことがある。

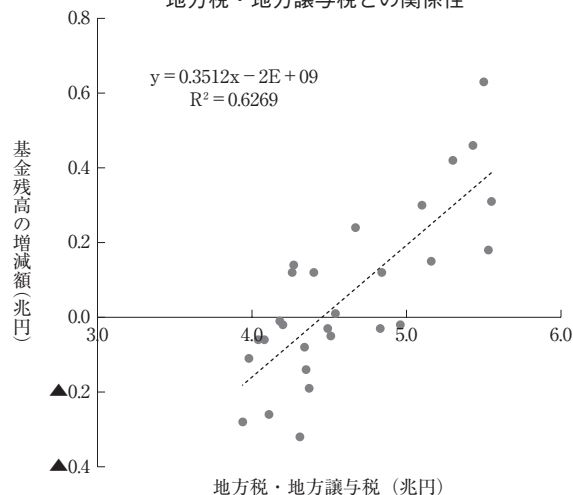
東京都がこのような不交付団体であることを念頭に入れると、基金積み上がりの原資として、自主財源が第一候補として想定される。そこで、地方税と地方譲与税の合計と、積立基金全体の増減額とを並べ、その動きを比較した（図表23）。景気回復に伴って地方税収などが増え、それとともに積立基金が増加するという構図が看取される。散布図になおし相関係数をとると、高い数値が示され、基金残高の増減のかなりの部分を地方税・地方譲与税で説明できることがわかる（図表24）。なお、リーマン・ショック後の経済対策の事業費としての国費は、東京都にも交付されたと考えられるが、自主財源の乏しい都道府県に重点的に配分されたとされており、東京都が受け取った金額は相対的に多くなかったと推察される。

（図表23） 東京都における基金残高の増減額と地方税・地方譲与税の推移



（資料）総務省「地方財政状況調査」をもとに日本総合研究所作成
 （注）復旧・復興事業分、全国防災事業分含む。減債基金には満期一括償還債に備えた積立分は含まない。

（図表24） 東京都における基金残高の増減額と地方税・地方譲与税との関係性



（資料）総務省「地方財政状況調査」をもとに日本総合研究所作成
 （注1）復旧・復興事業分、全国防災事業分含む。減債基金には満期一括償還債に備えた積立分は含まない。
 （注2）期間は1990～2017年度。

（注29）行政改革推進本部は、各基金事業を所管する省庁に地方自治体等が保有する基金の残高や執行状況を調査・点検して報告するよう求めており、そうしたデータは省庁別、年度別に示されているのみである。

（注30）3兆円という数字は、補正予算で措置された総額約5兆円という規模を下回るが、これは、5兆円の中に市町村（公営事業を含む）に交付されるものが含まれているためと考えられる。

(注31) ただし、道府県別のデータを確認すると、こうした可能性の程度は、道府県によって大きく異なると考えられる。

5. 市町村における基金積み上がりとその要因分析

都道府県に続き、本章では、市町村について基金の積み上がりの状況を確認し、その要因や背景を明らかにする。市町村の基金増加の要因については、前述のように総務省の調査で合併特例債による積立額などが示されているほか、先行研究でも幾つかの指摘がなされている。例えば、前田 [2018] では、効率化努力と地方交付税などが挙げられ、財政力の高いグループでは効率化努力、低いグループでは地方交付税収入の寄与が大きいことが指摘されている。さらに、宮下・鷺見 [2017] では、財政調整基金の増加要因として合併算定替による交付税増加が挙げられている。

ここでは、それらを踏まえつつ、その要因に関し、制度・政策面も含めて掘り下げることを眼目とする。以下、基金残高の変化について合併の有無別などに確認したうえで、合併自治体と非合併自治体の順に分析する。

(1) 基金の動向：合併・小規模自治体で高い増加率

図表25は、2006年度末と2017年度末の積立基金の残高、および、その増減率について、合併の有無、人口規模などの市町村類型別に示している（注32）。

これをみると、まず、積立基金の増加率は、総じて合併自治体のほうが非合併自治体に比べて圧倒的に高いことが確認できる。とくに人口1万人以上～2万人未満の市町村では、合併自治体の増加率は非合併自治体の約3倍である。次に、市町村類型別にみると、町村・都市のいずれも、人口規模の少ない自治体ほど増加率が高いという傾向が読み取れる。

(図表25) 市町村における基金残高の変化（合併の有無別、市町村類型別）

| 市町村類型 | 合併自治体 | | | | 非合併自治体 | | | | 合併の有無による差 (a-b) (% p) |
|-------------------|-------|------------|---------|---------------------|--------|------------|---------|---------------------|-----------------------------|
| | 自治体数 | 積立基金残高（億円） | | 左記増減率 (a) (%) | 自治体数 | 積立基金残高（億円） | | 左記増減率 (b) (%) | |
| | | 2006年度末 | 2017年度末 | | | 2006年度末 | 2017年度末 | | |
| 町村 (I) 5千人未満 | 4 | 69 | 149 | 114.5 | 227 | 2,897 | 5,571 | 92.3 | 22.2 |
| (II) 5千人～1万人未満 | 41 | 977 | 2,356 | 141.1 | 160 | 2,536 | 4,419 | 74.3 | 66.8 |
| (III) 1万人～1.5万人未満 | 40 | 734 | 1,908 | 159.8 | 77 | 1,317 | 2,018 | 53.2 | 106.6 |
| (IV) 1.5万人～2万人未満 | 35 | 810 | 2,004 | 147.4 | 52 | 838 | 1,261 | 50.4 | 96.9 |
| (V) 2万人以上 | 26 | 1,080 | 1,966 | 82.1 | 84 | 2,100 | 2,611 | 24.4 | 57.8 |
| 都市 (I) 5万人未満 | 139 | 6,102 | 12,898 | 111.4 | 93 | 2,329 | 3,523 | 51.3 | 60.1 |
| (II) 5万人～10万人未満 | 101 | 7,031 | 12,825 | 82.4 | 82 | 3,002 | 3,960 | 31.9 | 50.5 |
| (III) 10万人～15万人未満 | 34 | 2,858 | 5,237 | 83.2 | 31 | 1,691 | 2,400 | 41.9 | 41.3 |
| (IV) 15万人以上 | 15 | 1,590 | 2,712 | 70.5 | 9 | 540 | 681 | 26.1 | 44.4 |
| 施行時特例市 | 16 | 1,828 | 2,604 | 42.4 | 8 | 679 | 858 | 26.4 | 16.1 |
| 中核市 | 23 | 5,345 | 6,769 | 26.7 | 12 | 1,574 | 2,324 | 47.7 | ▲ 21.0 |
| 政令指定都市 | 2 | 810 | 752 | ▲ 7.2 | 5 | 2,591 | 4,575 | 76.6 | ▲ 83.8 |
| 合計 | 476 | 29,236 | 52,180 | 78.5 | 840 | 22,093 | 34,201 | 54.8 | 23.7 |

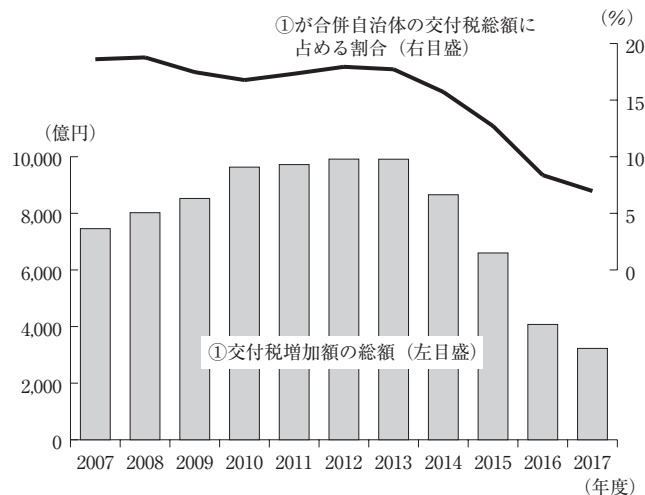
(資料) 総務省「地方財政状況調査」「類似団体別市町村財政指数表」などをもとに日本総合研究所作成

(注) 2006年以降に合併した自治体や特定被災市町村等、不交付団体は除く。

(2) 合併自治体：合併算定替による交付税増加が寄与

まず、合併自治体だが、そもそも合併算定替によって交付税はどの程度増えているのだろうか。合併算定替の影響額については、個別自治体の数字はもとより、その総額についてもデータは公表されていない。そこで、総務省に照会して開示を受けた市町村ごとの基準財政需要額の内訳データや決算統計をもとに概算したのが図表26である。その影響額は、データの遡及が可能だった2007年度に約7,500億円、2012、2013年度には総額で約1兆円に及んでいる。2014年以降は、多くの合併自治体が合併算定替の期限切れを迎えたことにより、その規模は縮小しているものの、2007年度から2017年度までの11年間の金額を合計すると8.6兆円にも達する。これは、合併自治体当たりで約13億円、普通交付税総額に占める割合で見ると約15%と、相当な規模である（注33）。

(図表26) 合併算定替による普通交付税増加額の推移（概算）

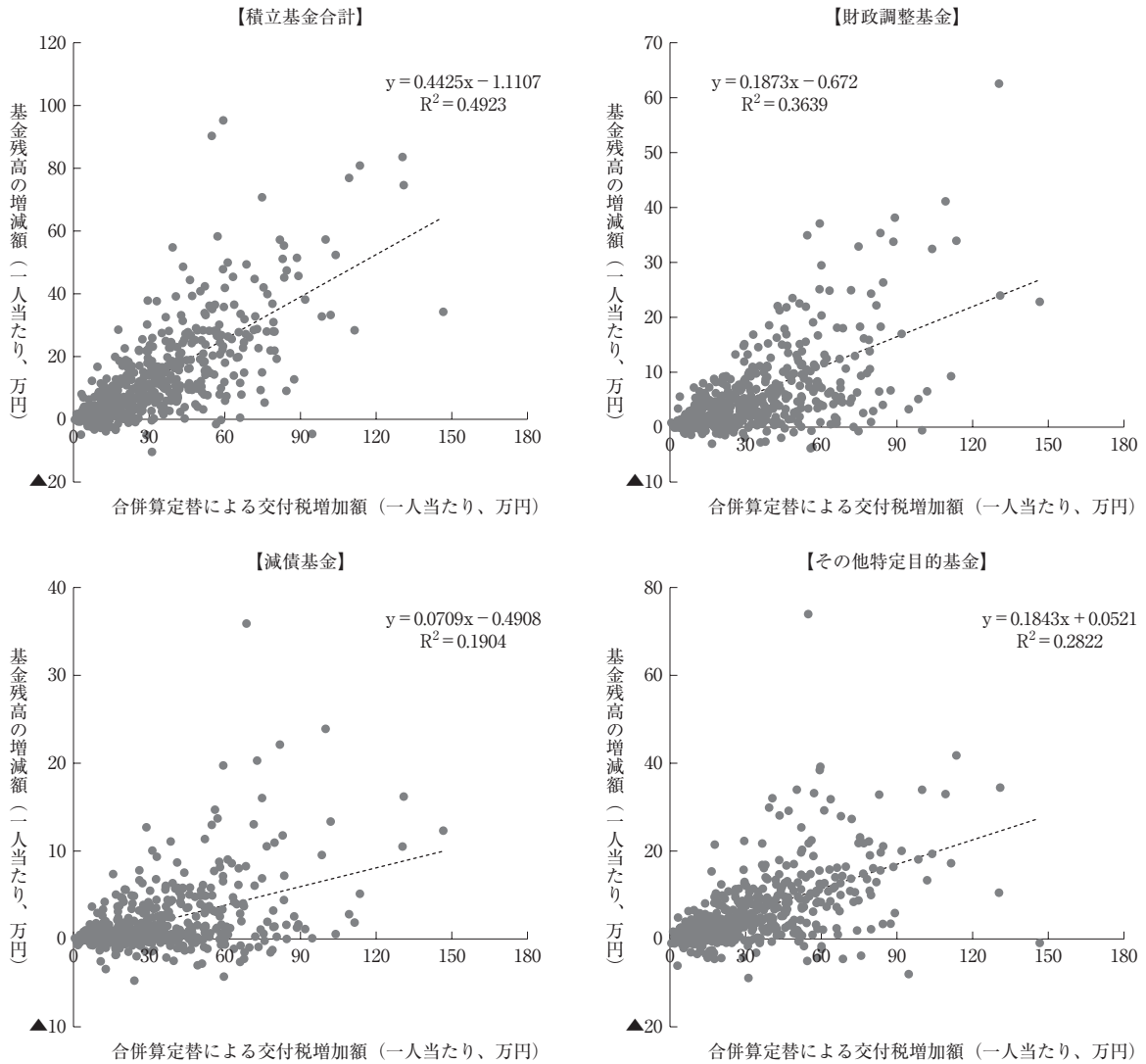


- (資料) 総務省「地方財政状況調査」、総務省資料（総務省HP「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」、非公表年度分を含む）をもとに日本総合研究所作成
- (注1) 交付税には臨時財政対策債発行可能額を含む。合併算定替による交付税増加額は、下記計算式に基づく概算値。ただし、下記計算式の結果が負値をとるケースがあり、その際は増加額にカウントしていない。

$$\text{交付税増加額} = [\text{普通交付税額(合併算定)} - \{\text{基準財政需要額(一本算定)} - \text{基準財政収入額(一本算定)}\]] + [\text{臨時財政対策債発行可能額(合併算定)} - \text{臨時財政対策債発行可能額(一本算定)}]$$
 なお、合併算定は、特例に基づき合併前の市町村ごとに算定した金額。一本算定は、通常通り合併団体を一つの団体として算定した金額。
- (注2) 便宜上、合併自治体については、臨時債発行可能額（合併算定）と臨時債発行可能額（一本算定）の差額が「ゼロ」にならない自治体とみなした。

次に、基金増加と合併算定替の普通交付税増加額との関係性について確認する。合併自治体476団体について、2007年度から2017年度までの合併算定替の影響額の合計、および、2006年度から2017年度までの基金残高の増減額（いずれも一人当たり）を算出し、それらを散布図にすると、正の関係性があることを確認できる（図表27）。なかでも財政調整基金の相関係数が一番高くなっており、これは、合併算定替による交付税増額が、三つの積立基金のうち財政調整基金により多く充当された可能性を示唆する。

(図表27) 合併自治体の基金残高の増減額と合併算定替の影響額との関係性



(資料) 総務省「地方財政状況調査」、総務省資料(総務省HP「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」、非公表年度分を含む)、総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」をもとに日本総合研究所作成

(注1) 交付税には臨時財政対策債発行可能額を含む。合併算定替による交付税増加額は、下記計算式に基づく概算値。ただし、下記計算式の結果が負値をとるケースがあり、その際は増加額にカウントしていない。
 交付税増加額 = [普通交付税額(合併算定) - 基準財政需要額(一本算定) - 基準財政収入額(一本算定)]
 + [臨時財政対策債発行可能額(合併算定) - 臨時財政対策債発行可能額(一本算定)]

(注2) 基金残高の増減額(一人当たり) = (2017年度末基金残高 - 2006年度末基金残高) / 2007年～2017年平均人口

(注3) 合併算定替による交付税増加額(一人当たり) = 2007年度～2017年度の合併算定替による交付税増加額の合計 / 2007年～2017年平均人口

(注4) 便宜上、合併自治体については、臨時債発行可能額(合併算定)と臨時債発行可能額(一本算定)の差額が「ゼロ」にならない自治体とみなした。

(3) 非合併自治体：基準財政需要額の増加に伴い積み上がり

続いて、合併を経験していない自治体である。はじめに、基金の動向について、ストック、フローの両面を確認しよう。図表28、29における左の二つのグラフでは、市町村類型別に積立基金の残高および積立額(注34)・取崩額・増減額を示している。いずれも各自治体における一人当たりの金額について類型別に平均値をとったものであり、図表28が町村、図表29が都市である。

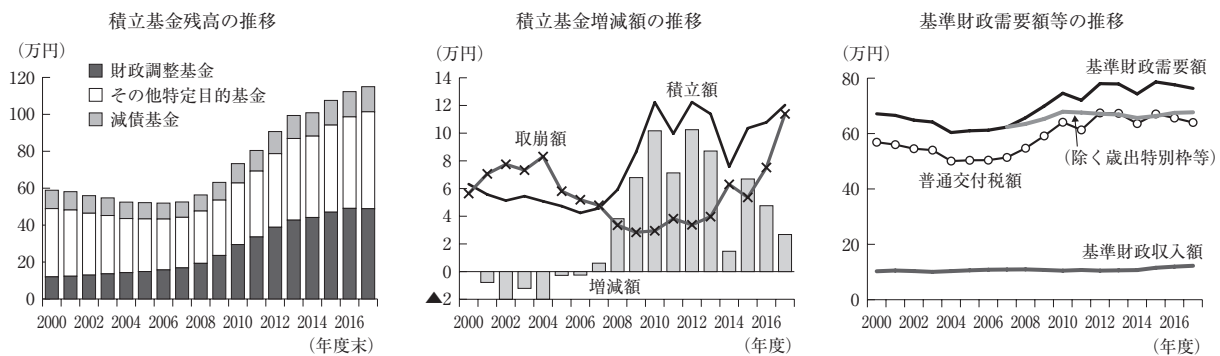
これらを見ると、全体的な傾向として2つのことを指摘できる。一つ目が、一人当たりの基金残高、積立額等の規模について、人口規模の小さい町村・都市ほど大きいことである。例えば、一人当たりの基金残高の総額は、人口5千人未満の町村Ⅰで約115万円、人口1～1.5万人の町村Ⅲで約21万円、人口2万人以上の町村Ⅴで約10万円となっている。基金の目的が何らかのリスクへの備え、あるいは、施設・インフラ整備などにあることに鑑みれば、そうした傾向がみられること自体は一定程度理解できるだろう。

二つ目は、基金の動きに関するもので、一人当たりの基金の残高は、財政調整基金やその他特定目的基金を中心に2008年頃から増加傾向に転じているが、これは、同時期に積立の規模が膨らんだ一方、取崩が減少した結果であることがわかる。また、一人当たりの基金増加ペースは、人口規模の小さい町村・都市ほど速いことも改めて確認できる。

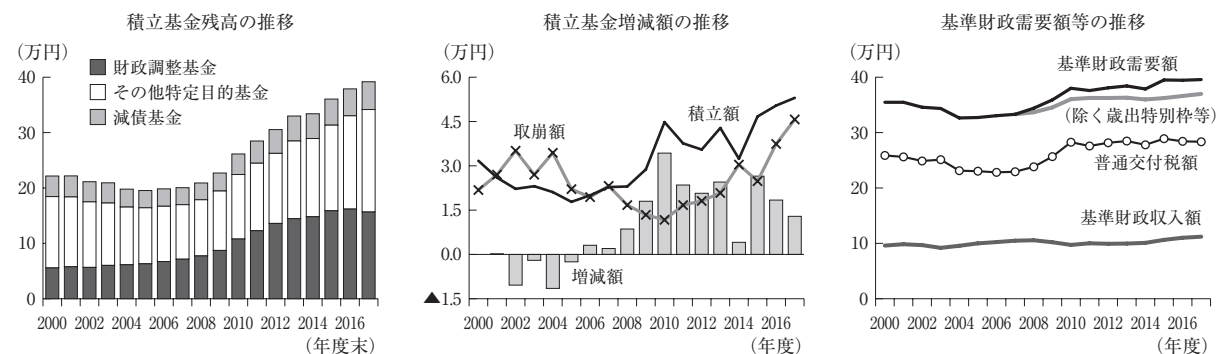
注目されるのは、積立基金増減額のグラフにおける直近のフローの動きである。総じて、積立と取崩は対照的な動きをみせているが、足元では積立・取崩が同時に増えるという動きが見受けられる。この解釈は難しいものの、一部の自治体で財政調整基金を取り崩し、その他特定目的基金などに積み立てたと考えられるほか、公共施設整備等を目的とする基金の積立額が一定の水準に達し、取り崩しに動く自治体が増えたことなどが可能性として考えられよう。

(図表28) 【町村】 基金の動向と基準財政需要額等の推移

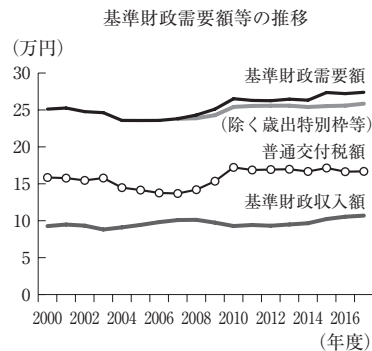
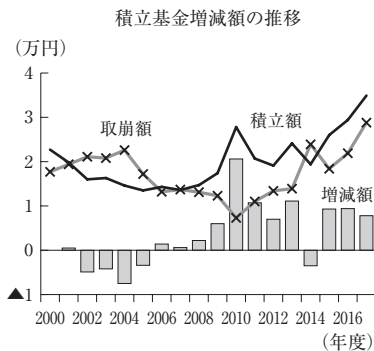
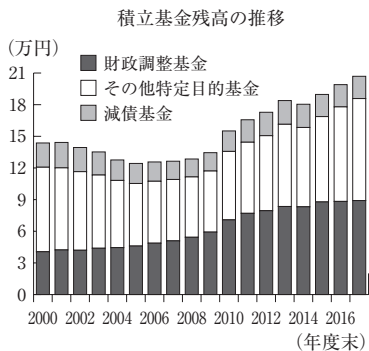
<町村Ⅰ(人口5,000人未満)>



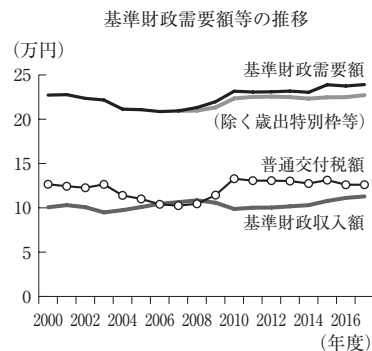
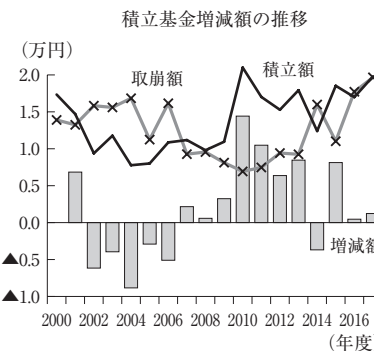
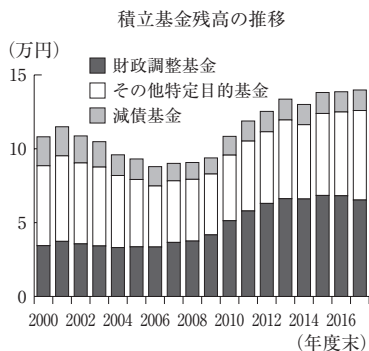
<町村Ⅱ:人口5千人以上～1万人未満>



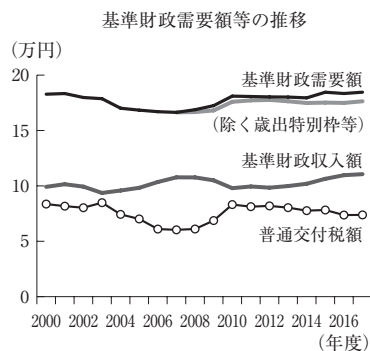
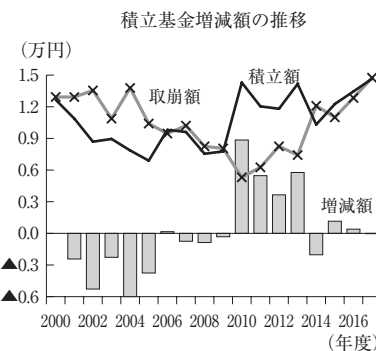
<町村Ⅲ：人口1万人以上～1.5万人未満>



<町村Ⅳ：人口1.5万人以上～2万人未満>

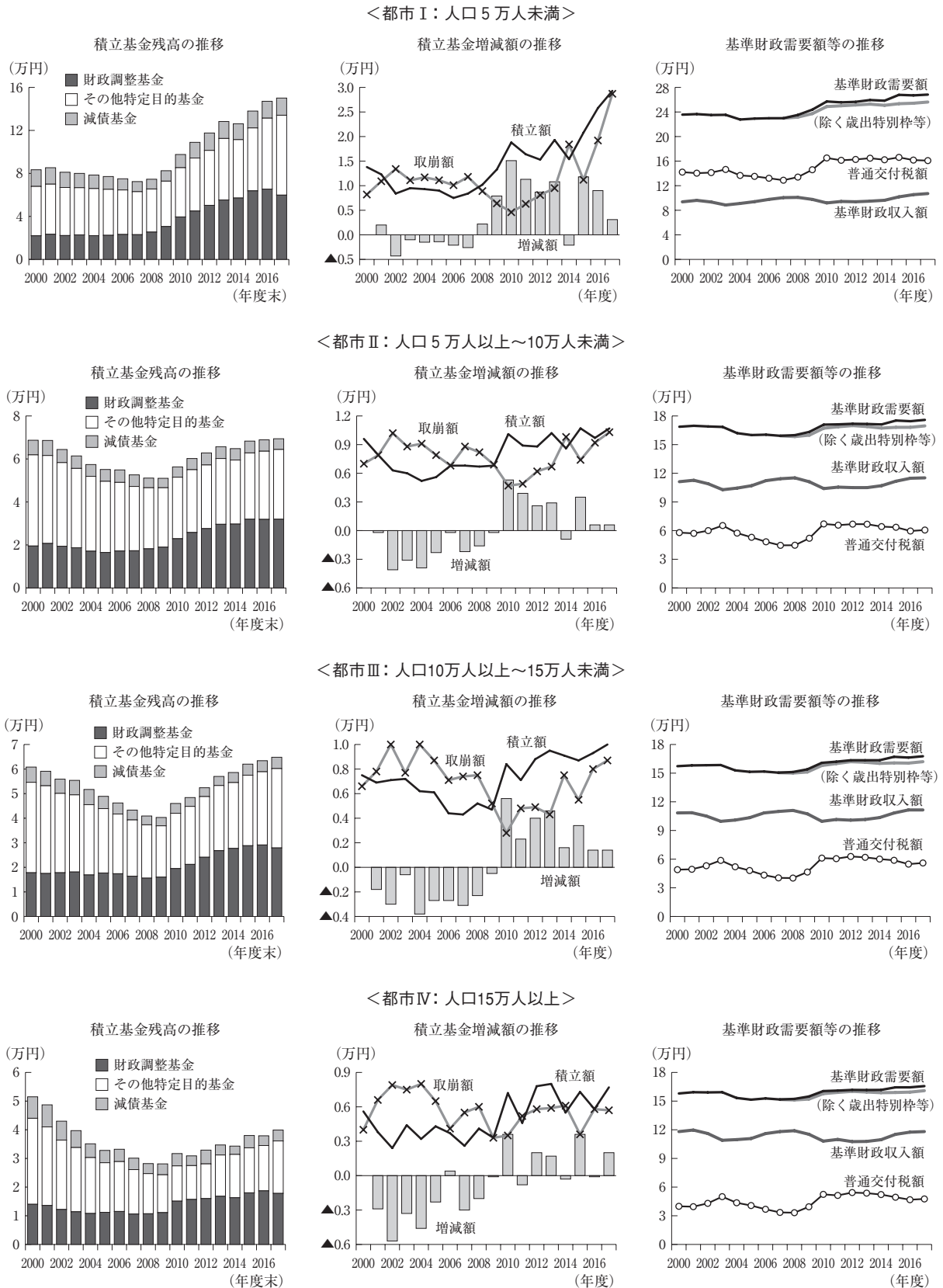


<町村Ⅴ：人口2万人以上>



(資料) 総務省「地方財政状況調査」、総務省HP「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」(非公表年度分含む)をもとに日本総合研究所作成
 (注1) 特定被災市町村等、不交付団体は除く。
 (注2) 積立基金は復旧・復興事業分、全国防災事業分は含み、事務組合分は除く。積立額は予算による積立額と剰余金処分による積立額の合計。調整額は割愛。
 (注3) 基準財政需要額、普通交付税額のいずれも臨時財政対策債発行可能額を含む。

(図表29) 【都市】基金の動向と基準財政需要額等の推移



(資料) (注1～3) 図表28と同じ。
(注4) 特例市、中核市、政令市は割愛した。

次に、基金の動向に続き、普通交付税額、および、その算定に用いる基準財政需要額、基準財政収入額のデータを確認する。前掲図表28、29の右のグラフに示しており、基金のデータと同様、いずれも各自治体の一人当たりの金額について類型別に平均をとっている。なお、基準財政需要額については、歳出特別枠を除いたベースについても示した。

全体の傾向として以下の点を指摘できる。1点目が水準に関するもので、一人当たりの基準財政需要額は、当然ながら人口規模の小さい町村・都市ほど高いこと、その一方で、一人当たりの基準財政収入額は、人口規模のかなり大きい市町村を除けば、類型間の違いはそれほど大きくないこと、その結果として、普通交付税額は、人口規模の小さい町村・都市ほど多く配分されていることがわかる。

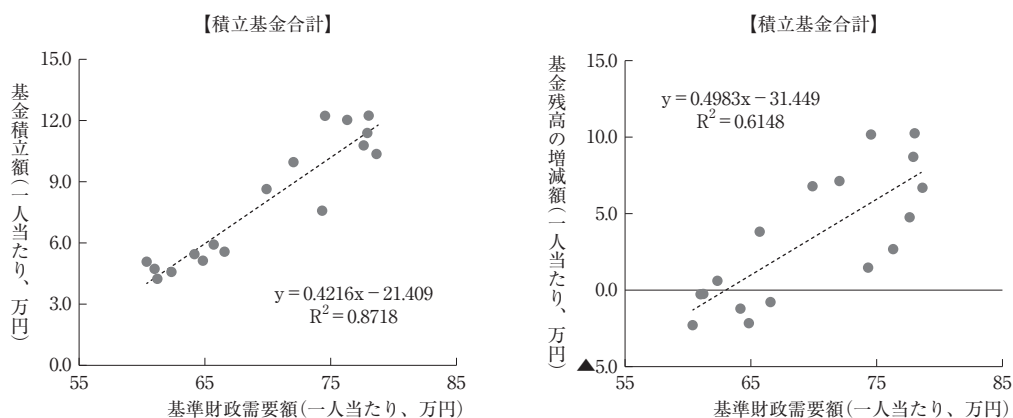
2点目はその動向に関するもので、一人当たりの基準財政需要額は、2007、2008年頃から明確な増加傾向にあること、その増加率は、人口規模の小さい町村・都市ほど高く、それに歳出特別枠が大きく寄与していることが読み取れる（注35）。

最後に、これまで別々にみてきた基金および基準財政需要額などの動向を併せて考察しよう。改めて図表における真ん中と右のグラフを見比べると、基金積立額と基準財政需要額や普通交付税額が似たような動きをしていることが観察され、両者の間に一定の相関関係が存在することが推測される。そこで、基準財政需要額と基金の積立額および増減額との関係性を調べたのが図表30、31である。図表30が町村、図表31が都市であり、左図と右図は、横軸は基準財政需要額で共通だが、縦軸については、それぞれ基金積立額、基金残高の増減額をとっている。

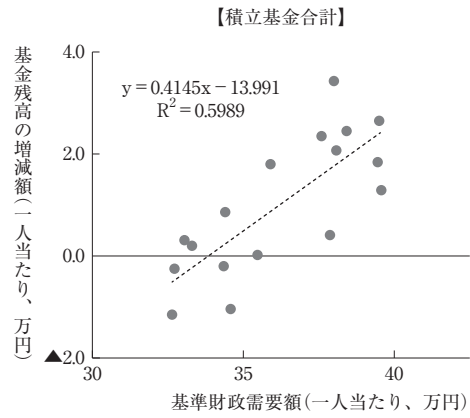
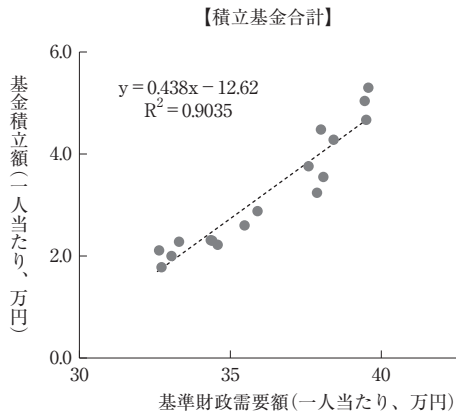
これらを見ると、基準財政需要額と基金積立額、基金残高の増減額との間に相関関係があることが認められよう。さらに、詳しくみると、全体的な傾向として、(a) 基準財政需要額と基金積立額・基金残高の増減額との相関関係は、人口規模の小さい町村・都市ほど強いこと、(b) それらの相関関係は、三つの基金のうちでは、その他特定目的基金が最も強いこと（注36）、(c) 基準財政需要額との相関関係は、基金積立額のほうが基金残高の増減額より強いこと、がわかる。

（図表30）【町村】基準財政需要額と基金の積立額・残高増減額との関係性

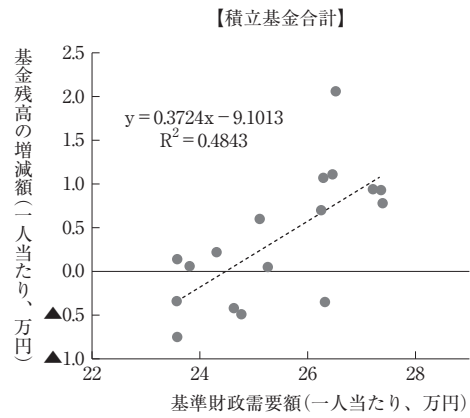
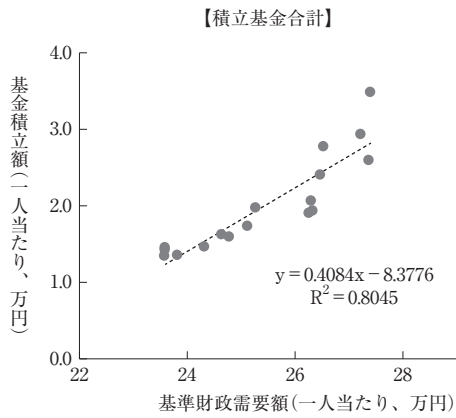
<町村 I (人口5千人未満)>



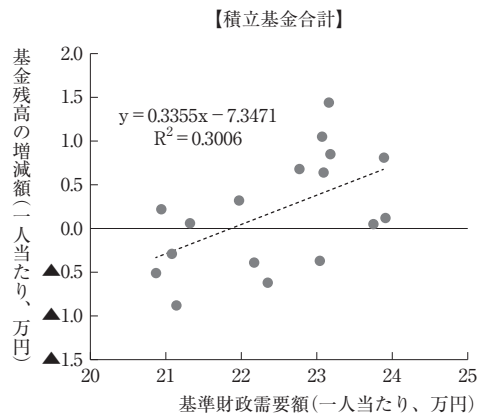
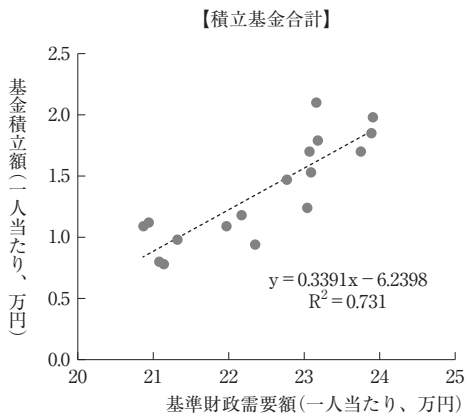
<町村Ⅱ：人口5千人以上～1万人未満>



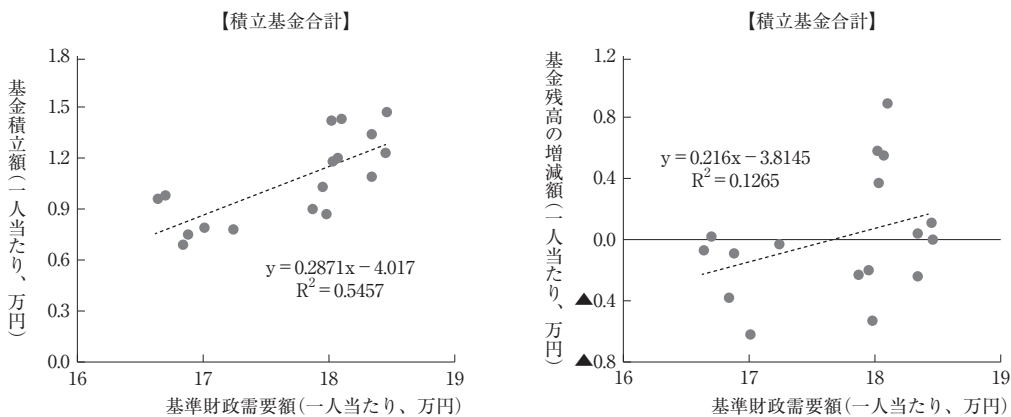
<町村Ⅲ：人口1万人以上～1.5万人未満>



<町村Ⅳ：人口1.5万人以上～2万人未満>



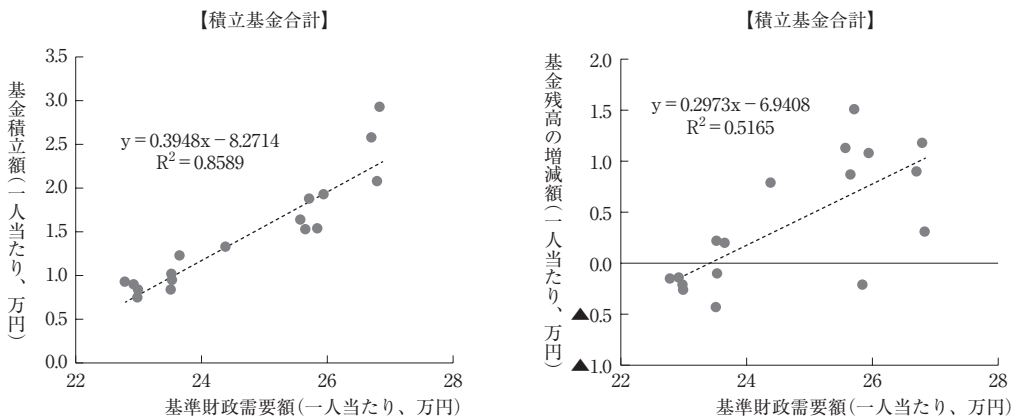
<町村V：人口2万人以上>



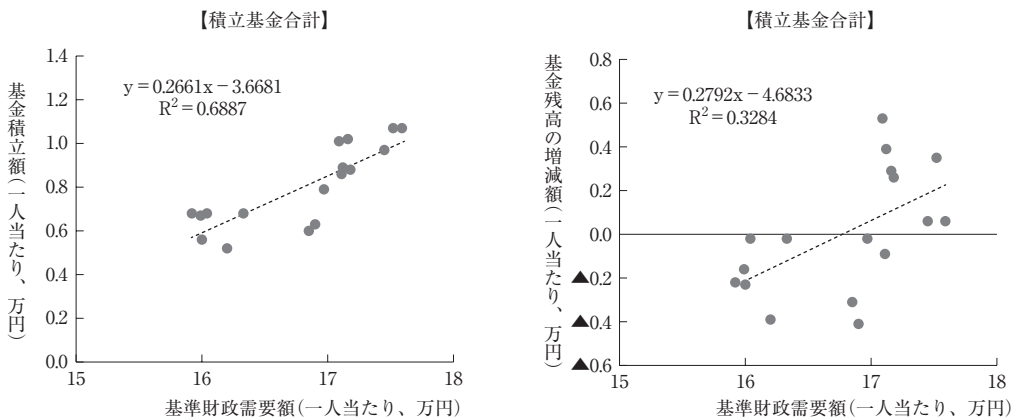
(資料) 総務省「地方財政状況調査」をもとに日本総合研究所作成
 (注1) 特定被災市町村等、不交付団体は除く。
 (注2) 積立基金は復旧・復興事業分、全国防災事業分は含み、事務組合分は除く。積立額は予算による積立額と剰余金処分による積立額の合計。
 (注3) 基準財政需要額は臨時財政対策債発行可能額を含む。

(図表31) 【都市】 基準財政需要額と基金の積立額・残高増減額との関係性

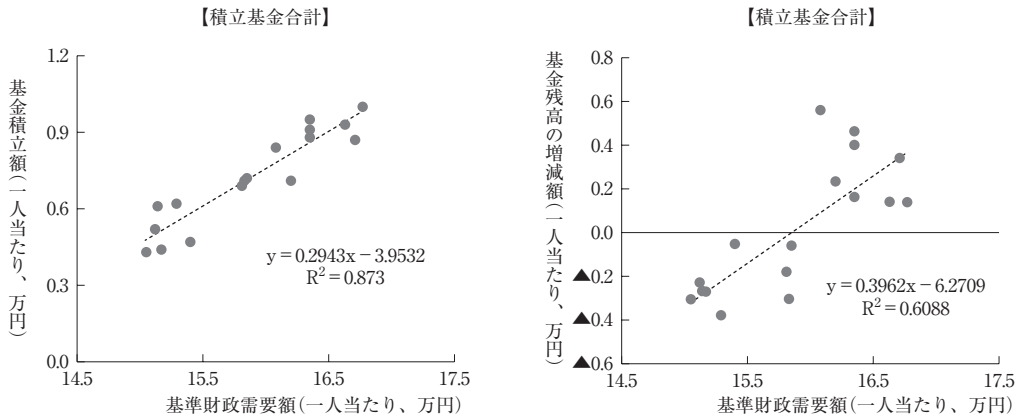
<都市I：人口5万人未満>



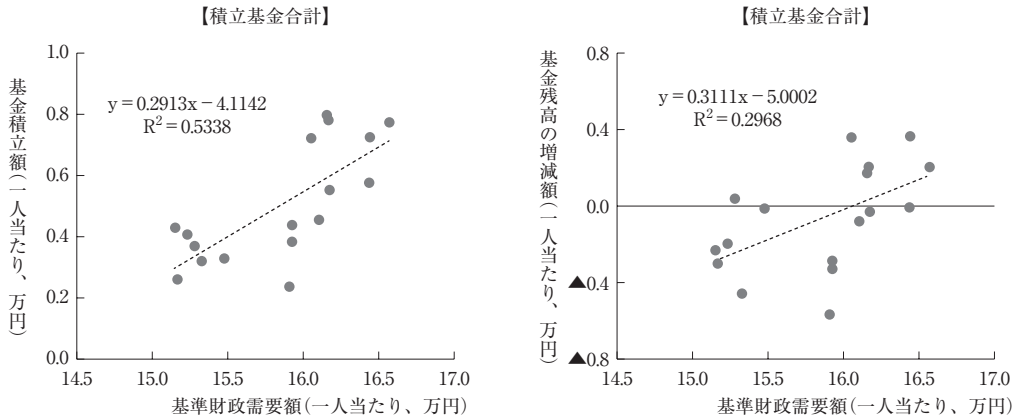
<都市II：人口5万人以上～10万人未満>



<都市Ⅲ：人口10万人以上～15万人未満>



<都市Ⅳ：人口15万人以上>



(資料) (注) 図表30と同じ。

以上の非合併自治体に関する分析結果を総合すると、次のような基金増加の背景が浮かび上がる。すなわち、市町村は、基準財政需要や一般財源（注37）の水準に応じて、基金、とりわけその他特定目的基金の積立額を決める傾向があり、2007年頃から歳出特別枠を含む基準財政需要の算定額が増え、普通交付税を含めた一般財源が増えたため、それが基金として積み上がることになった。これは、とくに人口規模が小さく、地方交付税への依存度が高い自治体ほど当てはまる。

(注32) 便宜上、合併自治体については、臨時債発行可能な合併算定額と一本算定額の差額が「ゼロ」にならない自治体とみなして算出した。また、市町村類型は総務省に拠る。

(注33) 臨時財政対策債の発行可能額の増額分も含む。

(注34) 積立額の数字は、予算段階での積立と剰余金処分としての積立を合計したもののだが、都道府県と同様、そのほとんどは予算段階での積立である。

(注35) 例えば、歳出特別枠が基準財政需要額に占める割合（2017年度）は、町村では人口規模の小さい順に、11.3%、6.5%、5.6%、5.0%、4.4%である。

(注36) 図表30、31では、基金別には、基準財政需要額と基金積立額・基金残高の増減額との関係性を示していないため、参考図表1、2を参照。

(注37) 本稿では示していないが、一般財源（基準財政需要+留保財源）と基金積立額、基金残高の増減額の関係性をみても基準財政需要の場合とほぼ同様の傾向が見出される。

6. 求められる地方財政制度の改革

本章では、前章までに明らかになった基金積み上がりの要因について整理する。そして、そこから浮き彫りになる地方財政制度の問題点に関し、提言をおこなう。

(1) 基金積み上がりの要因のまとめ

基金積み上がりの要因は、都道府県、市町村でそれぞれ以下のように整理できる。

A. 都道府県

はじめに、東京都を除く道府県では、国から交付された国庫支出金が基金増減の大きな要因である。道府県の基金残高は、その他特定目的基金を中心に2008、2009年度と激増したが、これは、国がリーマン・ショック後の経済対策の一環として基金を活用した事業に交付した総額5兆円にも上る国庫支出金が原資であり、その後、事業の実施などに伴い、基金は取り崩されることになった。もっとも、そうした国庫支出金が、本来自主財源により賄われるはずだった単独事業費に充当されたことなどにより、財政的余裕が生じ、結果として、財政調整基金や減債基金の積み上がりにつながった可能性がある。以降も、こうした基金活用事業の財源としての国庫支出金は都道府県に交付されている。

次に、東京都については、国庫支出金を原資とする積立はあるものの、その規模は相対的に少ない。都道府県で唯一の地方交付税の不交付団体であり、地方税・地方譲与税をはじめとする自主財源で財政需要を賄うことができる東京都では、基金残高の増減額と地方税等の税収とが平行に動く傾向がみられる。基金の主な原資は、地方税・地方譲与税であると判断できる。最近の基金積み上がりについても、リーマン・ショック前、および、金融危機収束後から現在に至るまでの景気回復局面において、地方税・地方譲与税が拡大したことが主因といえる。

B. 市町村

市町村は、基金、とりわけその他特定目的基金の積立額を決める際に、基準財政需要額や一般財源の水準を念頭に置いており、こうした傾向は、とりわけ人口規模の小さい町村・都市ほど強い、と考えられる。市町村がこのような考え方にに基づき積立を行っているなか、2007年頃から市町村の基準財政需要額、ひいては一般財源額が増額されたこと、それらが近年の基金積み上がりの大きな要因と考えられる。歳出特別枠を含む基準財政需要額や普通交付税が、人口規模の小さい町村・都市に手厚く算定・配分されていることは基金積み上がりのペースを速めることに寄与したとみられる。加えて、合併自治体については、平成の大合併の際に講じられた合併特例債、合併算定替という特例措置も基金積み上がりの原資といえる。なお、本稿では扱えなかったが、自治体による歳出効率化努力についても、財政力の高い自治体を中心に、基金積み上がりに寄与したと指摘されていることを改めて付言しておく。

(2) 地方財政制度の問題点および求められる改革

仮に地方自治体の基金積み上がりの要因が本稿で述べた通りであれば、地方財政制度は深刻な問題を抱えていると言わざるを得ない。以下、その問題解決のために求められる改革について述べる。

第1に、歳出特別枠の抜本的見直しが必要である。歳出特別枠は、臨時的な歳出項目のはずであり、リーマン・ショックが収束し、異例な状況を脱した現在では、その意義を見出すことは困難である。にもかかわらず、歳出特別枠は、名称や名目こそ変更されているものの、依然、人口規模が少なく、財政力の乏しい自治体に手厚く算定されており、それがそうした自治体の基金積み上がりをもたらしている。歳出特別枠については、用途が特定されていない、換言すれば用途のあいまいな歳出項目であるがゆえに、その算定に伴う収入増加分が、基金により多く積み上がっている可能性も十分に考えられる。さらにいえば、歳出特別枠は、地方交付税制度において、いわば「簡索性」を犠牲にしてまでも追求されてきた交付税配分における自治体間の「公平性」を毀損しているとさえいえる。歳出特別枠として実質的に存続されている「まち・ひと・しごと創生事業費」については、基本的に撤廃すべきである。

なお、国は「まち・ひと・しごと創生事業費」について「取組の必要度」から「取組の成果」に基づいた算定方法に段階的な見直しを進めているものの（注38）、そのような取り組みは、本来、標準的経費を算定する基準財政需要額の趣旨になじまない性質のものであり、そうしたインセンティブづけを行う場合、特別交付税など基準財政需要額の枠外に組み込むことが望ましいだろう。

第2に、自治体間の税源偏在などの根本的解決に向けて、税制の抜本的改革に早急に着手すべきである。ここ10年余りで東京都の基金は2兆円程度も積み増されており、その主因は、景気回復に伴う地方税・地方譲与税の拡大と考えられる。今後もこうした状況に変化がなければ、東京都の基金残高はさらに積み上がり、東京都とそれ以外の道府県の間で“基金“といういわば「資産」の格差がより一層拡大することになりかねない。

この問題に対するこれまでの国の対応策は、今後のあるべき方向性を見据えたものでも、学問的な理論に根ざしたものでもなかったと言わざるを得ない。その意味で東京都などがこうした国の対応策に不満を抱くのも無理はないだろう。税源偏在の主因は法人課税にある。法人課税については、企業が立地先をより柔軟に選択できる時代になり、地方の税源としてなじまなくなっている。そうした点も踏まえ、法人課税をはじめ国・地方における税源のあり方を抜本的に見直すことが求められる。

第3に、合併や合併推進措置に関する効果の検証を行い、その結果を公にすべきである。現時点で合併算定替や合併特例債による基金積み上がりについて、その是非を判断するのは難しいが、その原因の一端にはそれらに関する効果検証がなされていないことがあろう。そもそも、合併には財政運営の効率化という効果が期待され、特例措置には新たに誕生した合併自治体に相応しい行政サービスのあり方を模索し、確立するための支援という意味合いがあったはずである。そうした効果が明らかにされないまま、合併自治体などからの陳情や圧力を受け、合併算定替による交付税増額分の6～7割が基準財政需要に組み込まれたことは問題である。今後、人口減少がさらに進み、基礎自治体としてのあり方が一段と問われる時代になることを踏まえると、こうした検証はより一層重要になるだろう。

最後に、財政健全化に向けて、地方について国の取り組みと足並みを揃えた実効性の高いルールを設定すべきである。わが国全体の財政健全化の進捗は遅々としているにもかかわらず、地方においては、

2011年度以降、一般財源総額について実質的に対前年度で同水準を確保する、という政治的決着が延々と続けられてきている（注39）。そうした帰結の一つとして、人口規模の小さい町村・都市を中心に基準財政需要額が高めに算定され、そうした市町村の基金増加をもたらしていることは否定できないだろう。そうした基金は公共施設の整備などに充てられることになるほか、不要不急な歳出を招く恐れもある。

地方における歳出ルールをより実効性の高いものにするためには、現状の一般財源総額のような「歳入」面ではなく、より直接的に、国庫支出金も含めたトータルの「歳出」額に一定のルールを設けることが望ましい。ただし、高齢化に伴う社会保障費の自然増など、地方の効率化努力が及ばない部分の伸びについては一定の配慮が必要であろう。また、こうしたルール導入に際しては、併せて、基準財政需要額の枠外におけるインセンティブづけなど、歳出改革に努力する自治体を一段と後押しする仕組みを導入することも検討に値する。

（注38）総務省「第1回国と地方のシステムWG資料」（2017年2月24日）（<https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/special/reform/wg6/290224/pdf/shiryuu2-1.pdf>）

（注39）例えば、「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年6月15日閣議決定）では、以下のように記述されている。「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額について、2018年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する。」

7. おわりに

これまで、積立基金に関しては、地方交付税制度の実務を取りしきる総務省、地方自治体、および、財務省を中心に、その要因や今後の政策対応などを巡る議論が交わされてきた。しかしながら、現在に至っても、見解の相違を乗り越えられないまま、今後の政策対応の方針が定まらない状況が続いている。

積立基金というテーマは、一見マージナルな問題にみえるが、本稿でみてきたように地方交付税をはじめとした地方財政制度のあり方に問題を提起するものである。地方交付税は国民の税金であり、本来、こうした議論に国民が参加することが望まれる。

もっとも、現状、地方交付税制度は、地方財政対策や基準財政需要額の算定方法などをはじめ、国民に開かれたものになっているとは言い難い。たしかに、地方交付税制度は極めて複雑であり、多くの国民には理解しがたいだろう。しかし、そうであるがゆえにむしろ、総務省や財務省などは、交付税制度の透明性向上により一層努めるとともに、国民にとって制度、ひいては税金の用途を理解しやすいものにするという観点から制度を見直していくべきだろう。そうしたことの積み重ねによってはじめて、国が住民サービスをどの程度まで保障すべきかといった、今後一段と問われるべき問題に関して、国民的議論を行っていくことが可能になり、それがひいては財政健全化にもつながっていくと考えられる。

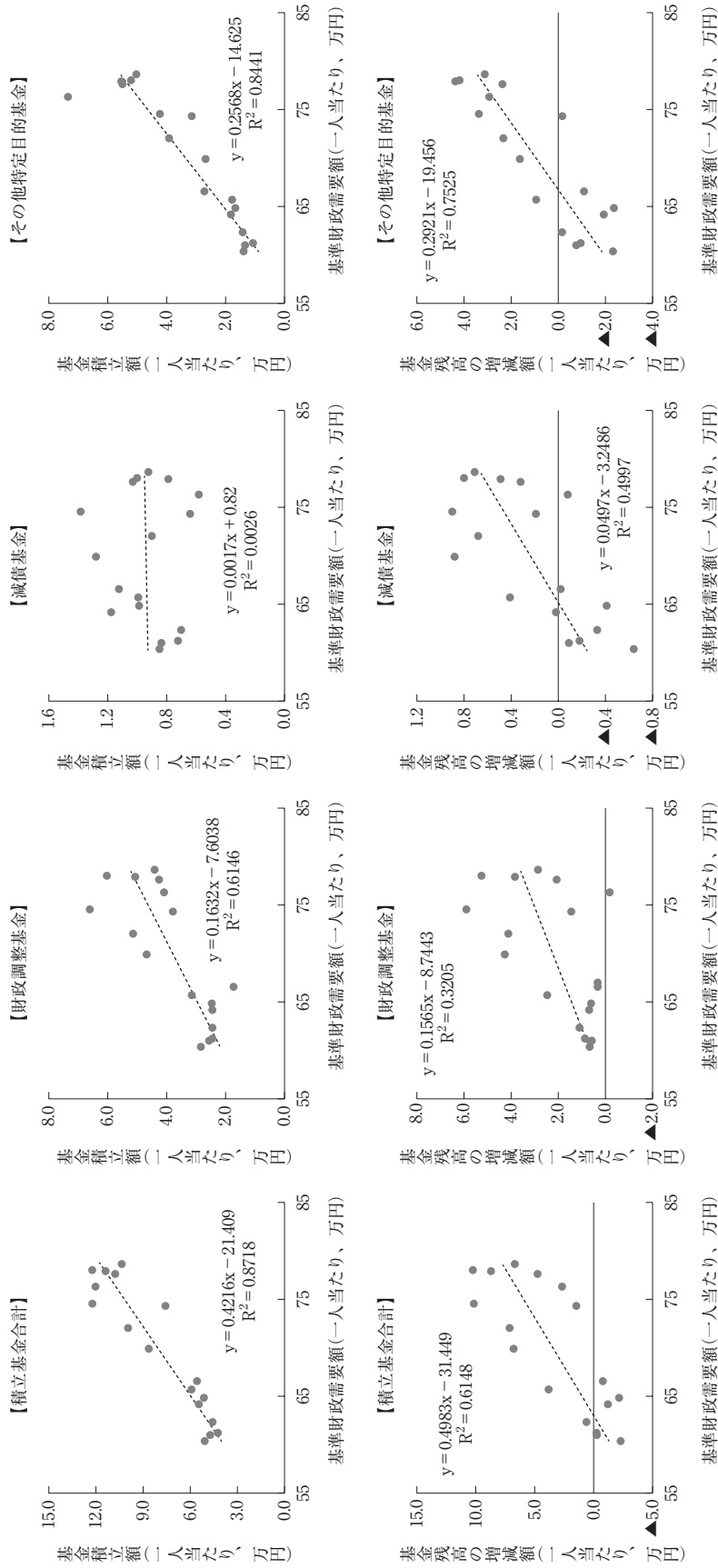
(2018. 3. 18)

(tatsuoka.kenjiro@jri.co.jp)

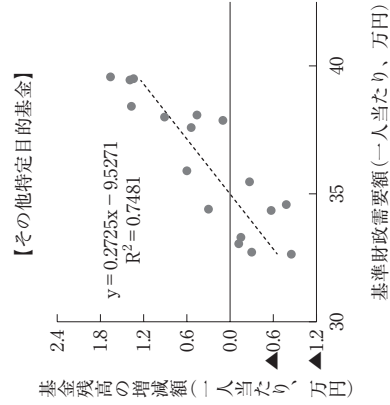
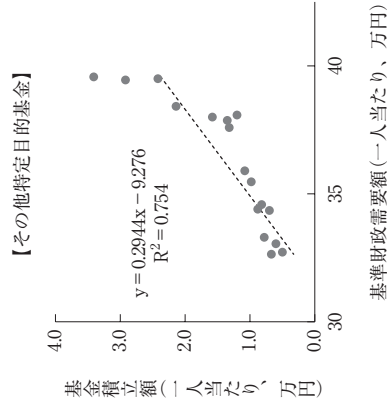
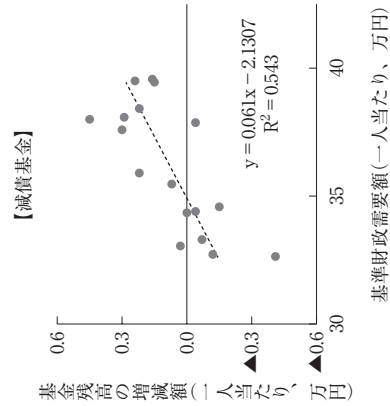
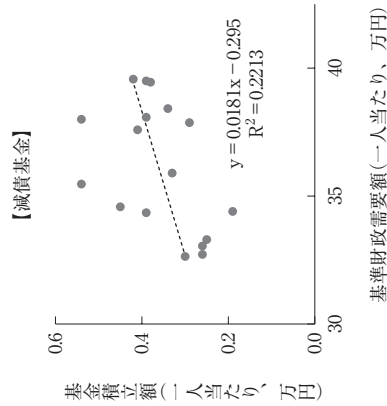
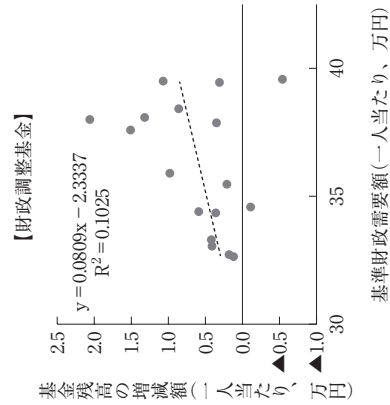
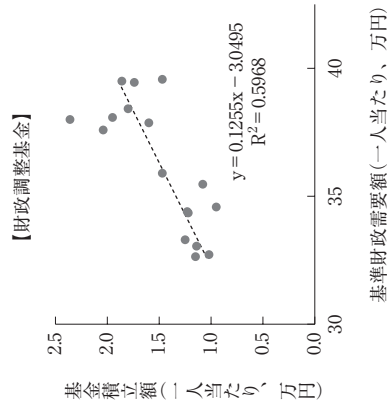
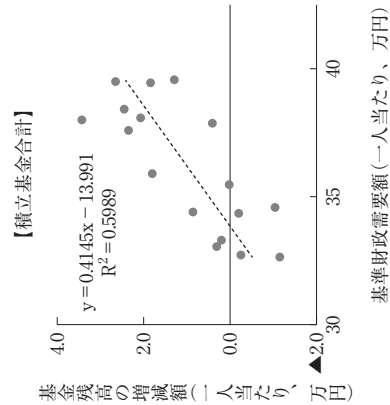
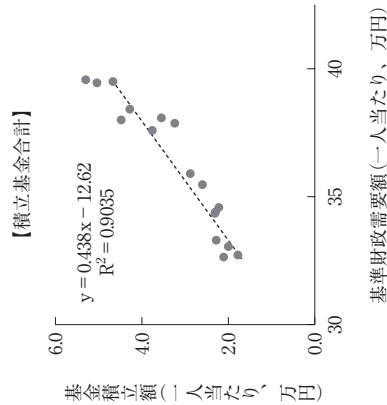
< 参考図表 >

(参考図表 1) 【町村】 基準財政需要額と基金の積立額・残高増減額との関係性

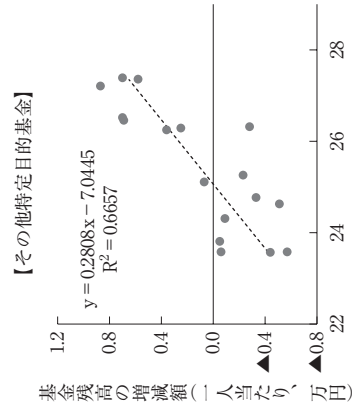
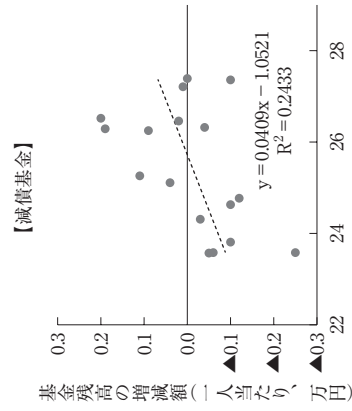
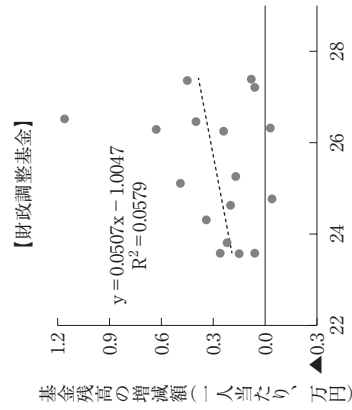
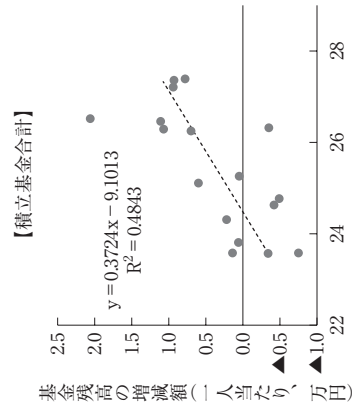
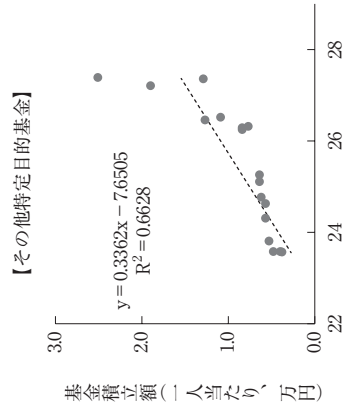
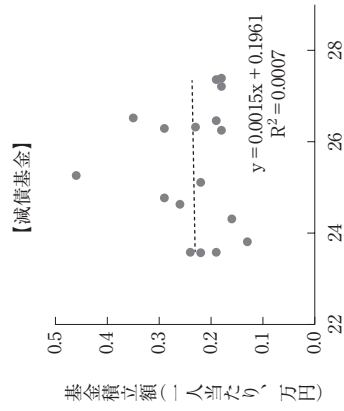
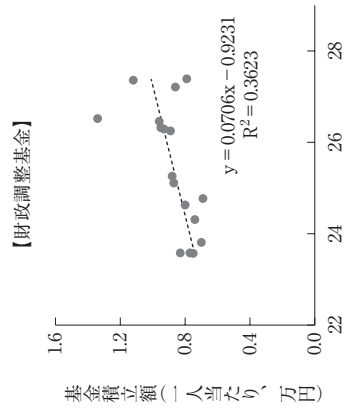
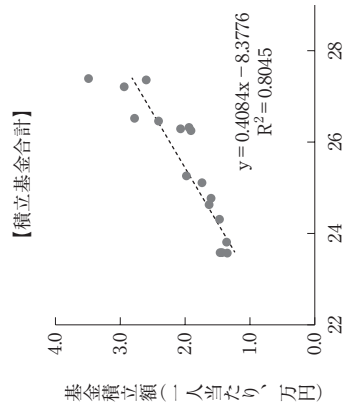
< 町村 I (人口5,000人未満) >



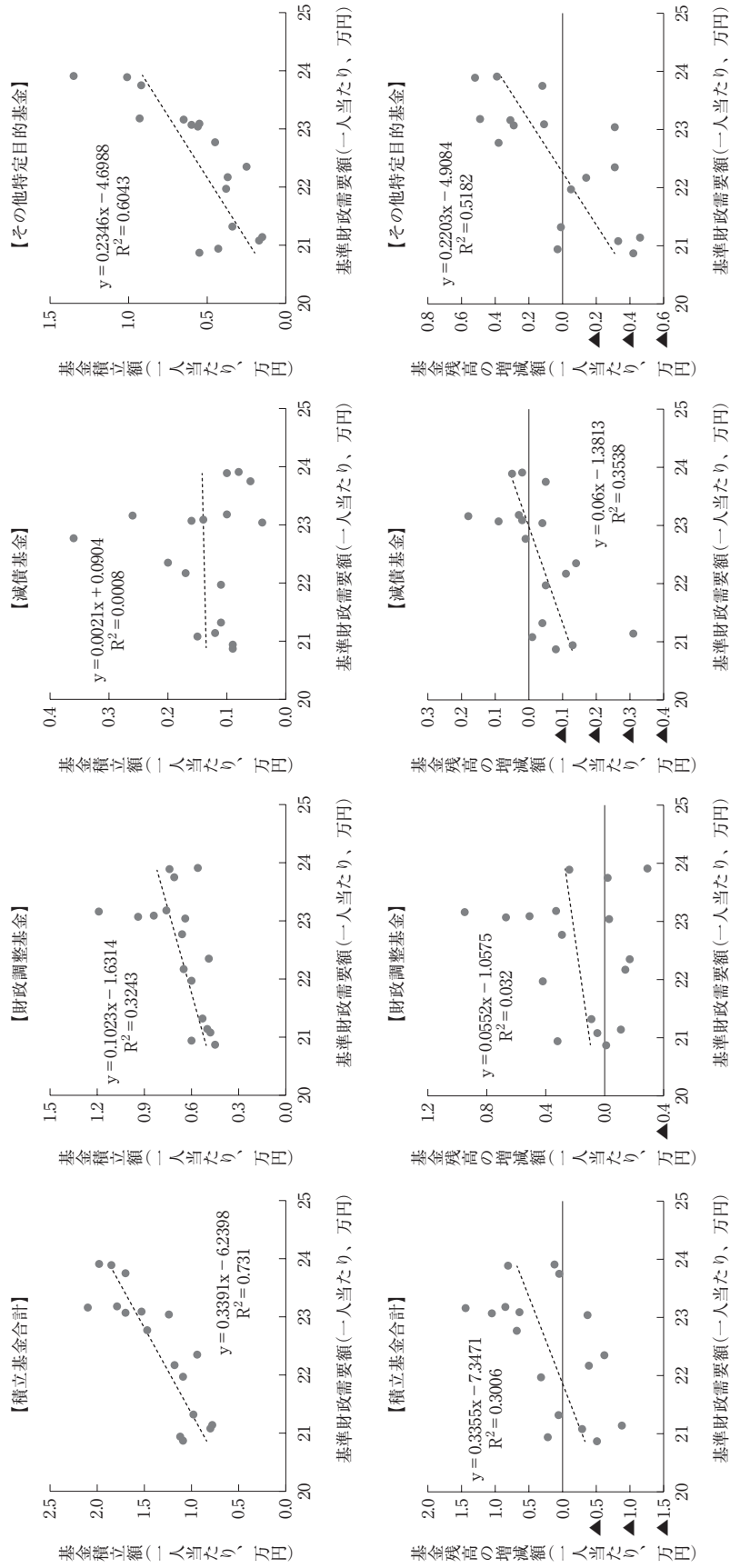
<町村Ⅱ：人口5,000人以上～1万人未満>



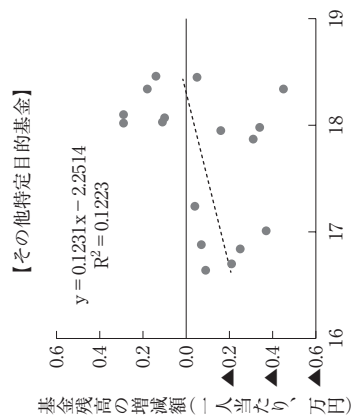
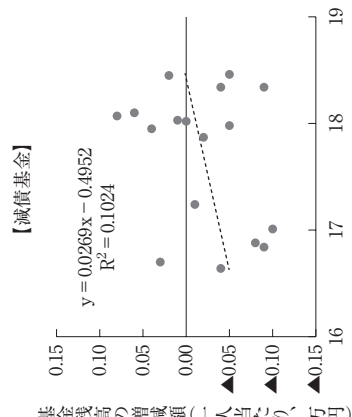
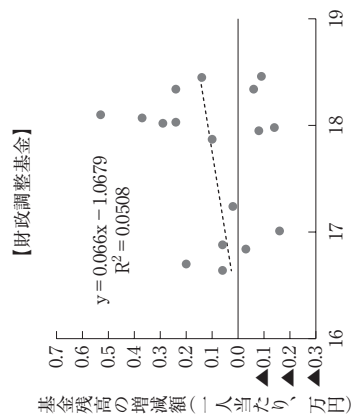
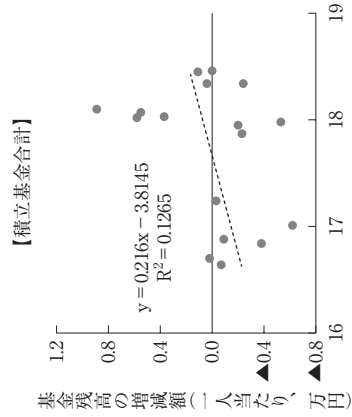
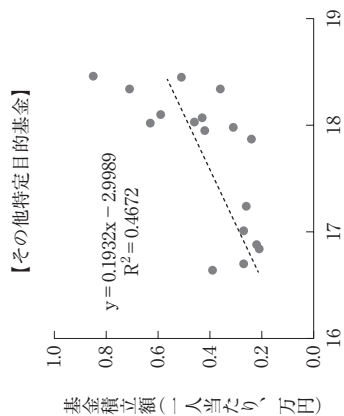
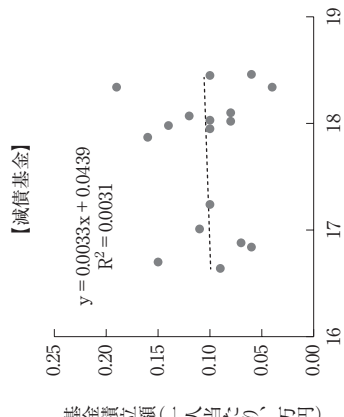
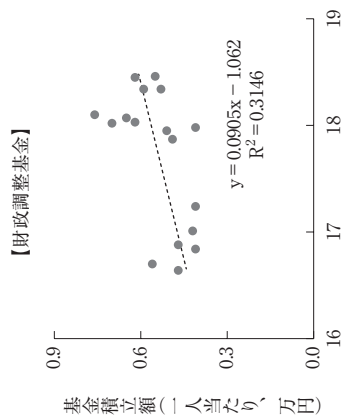
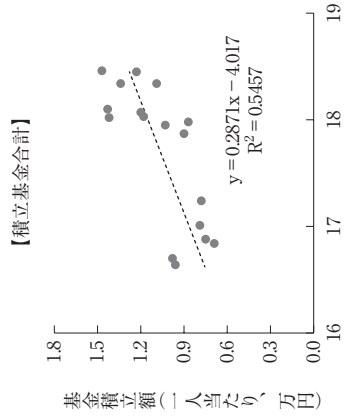
＜町村Ⅲ：人口1万人以上～1.5万人未満＞



<町村IV: 人口1.5万人以上～2万人未満>



<町村V:人口2万人以上>



基準財政需要額(一人当たり、万円)

基準財政需要額(一人当たり、万円)

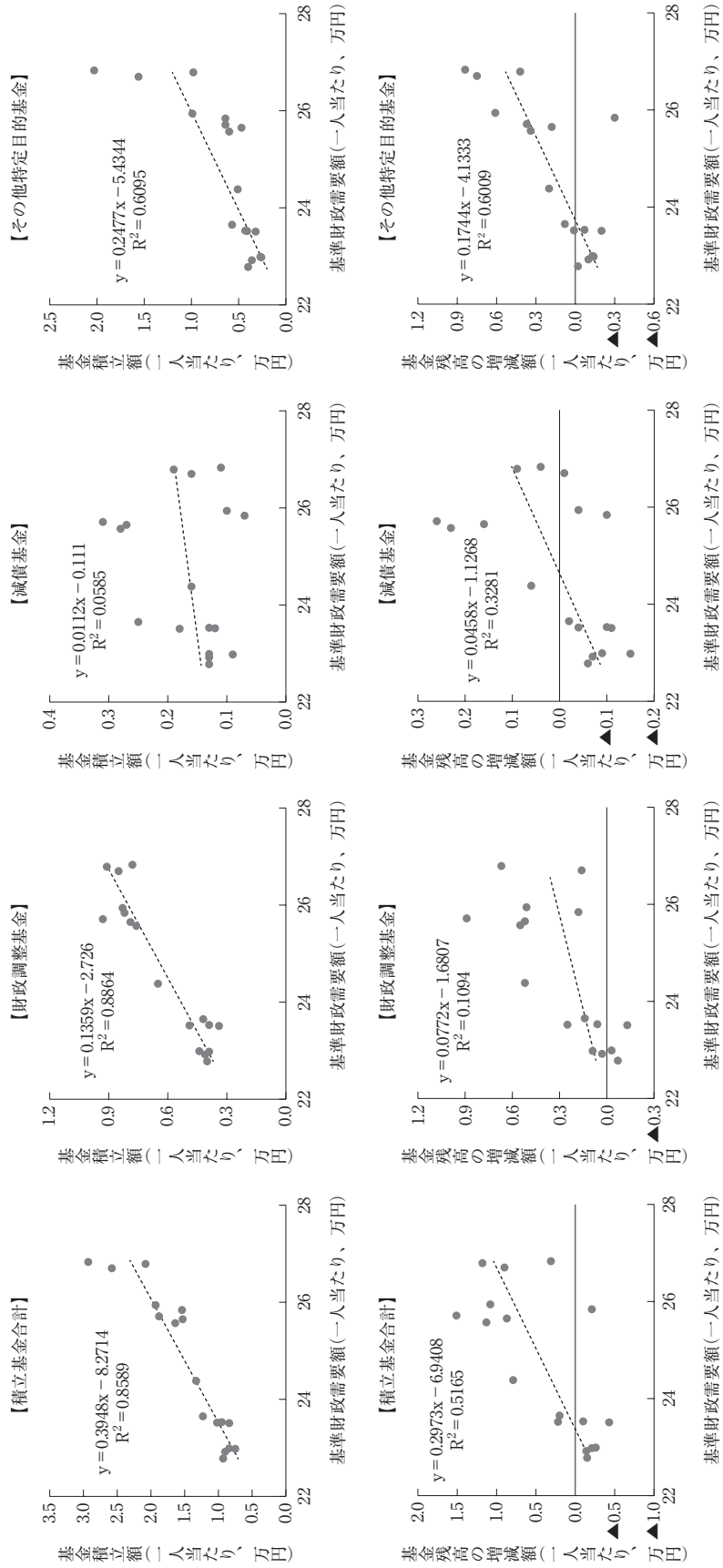
基準財政需要額(一人当たり、万円)

基準財政需要額(一人当たり、万円)

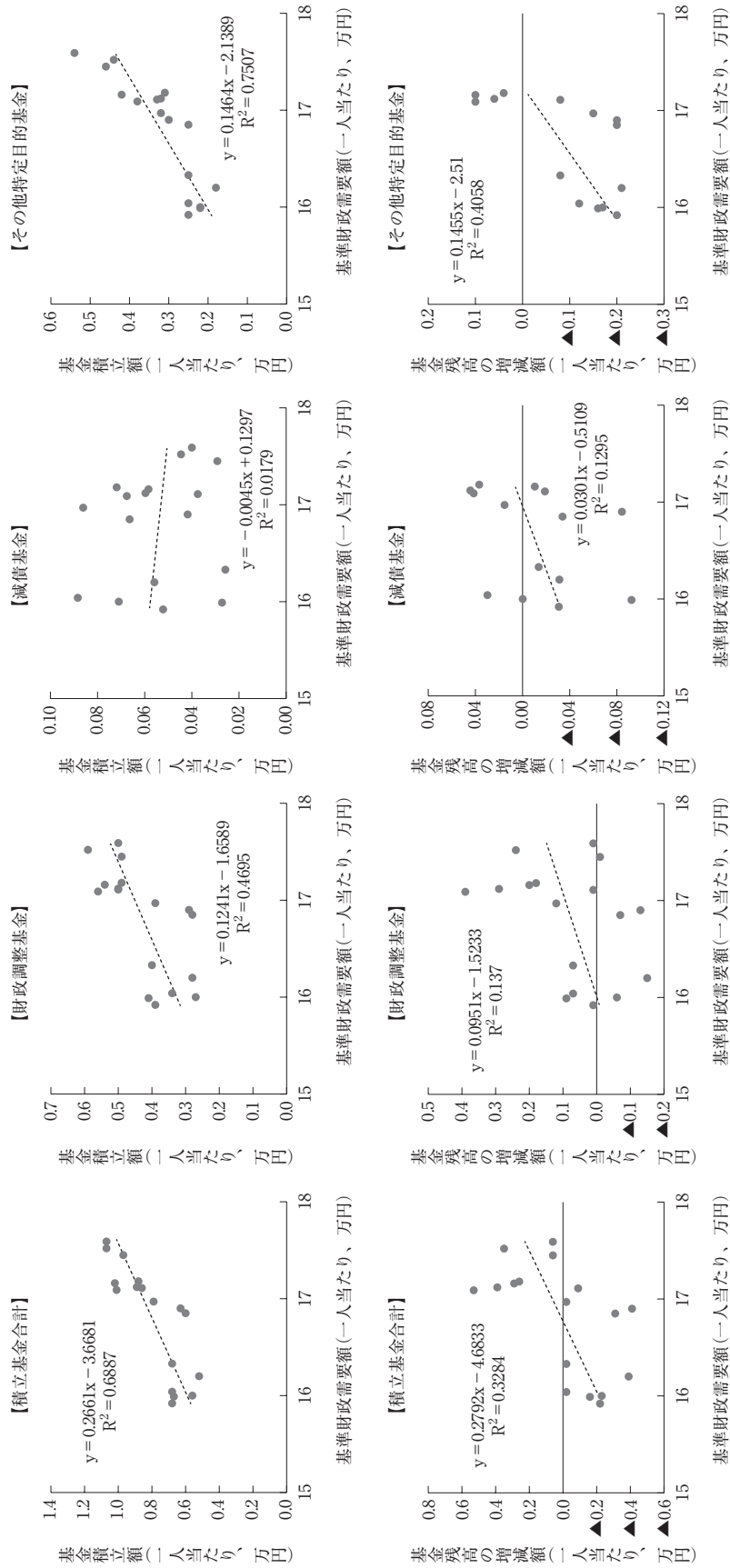
(資料) (注) 図表30と同じ。

(参考図表2) 【都市】 基準財政需要額と基金の積立額・残高増減額との関係性

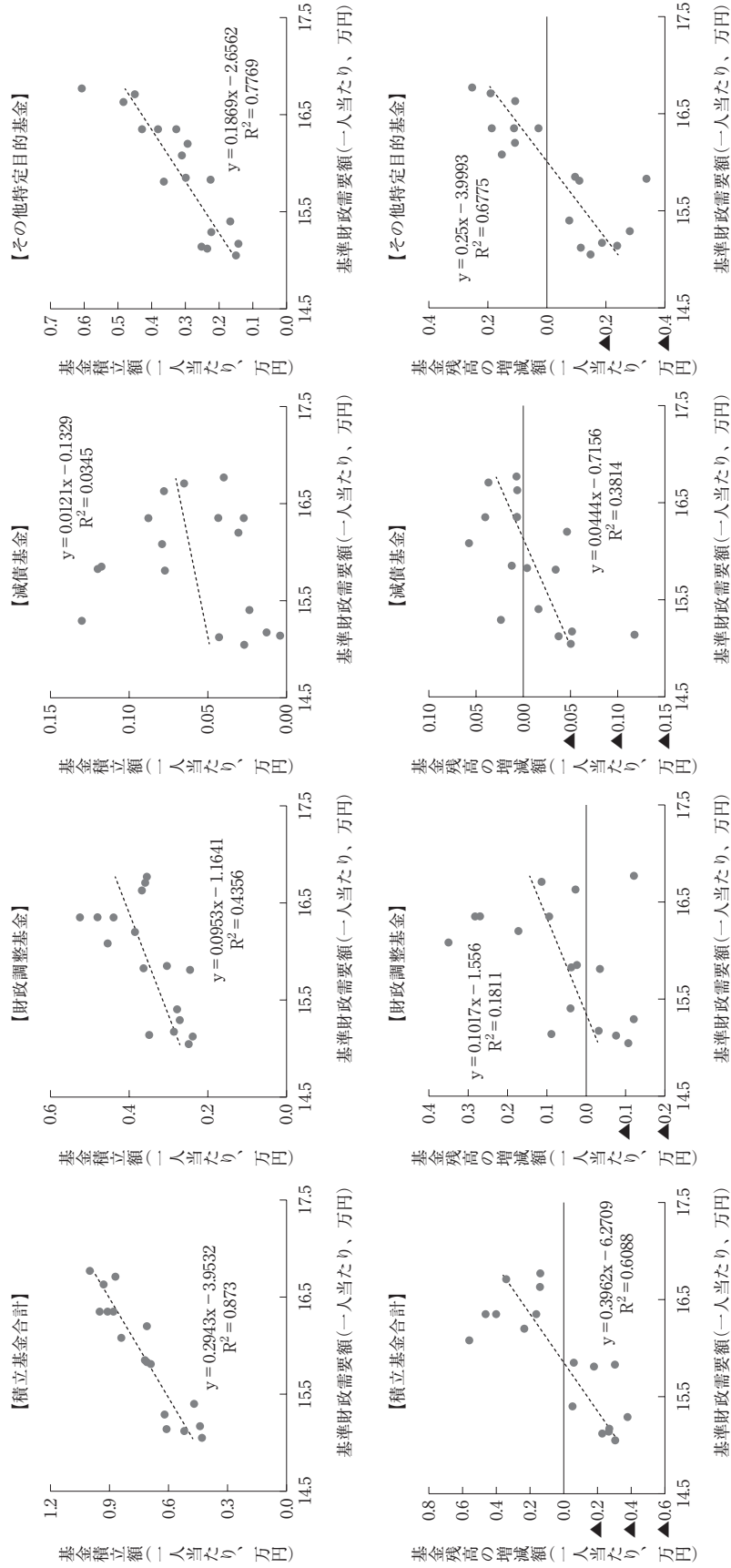
<都市 I:人口5万人未満>



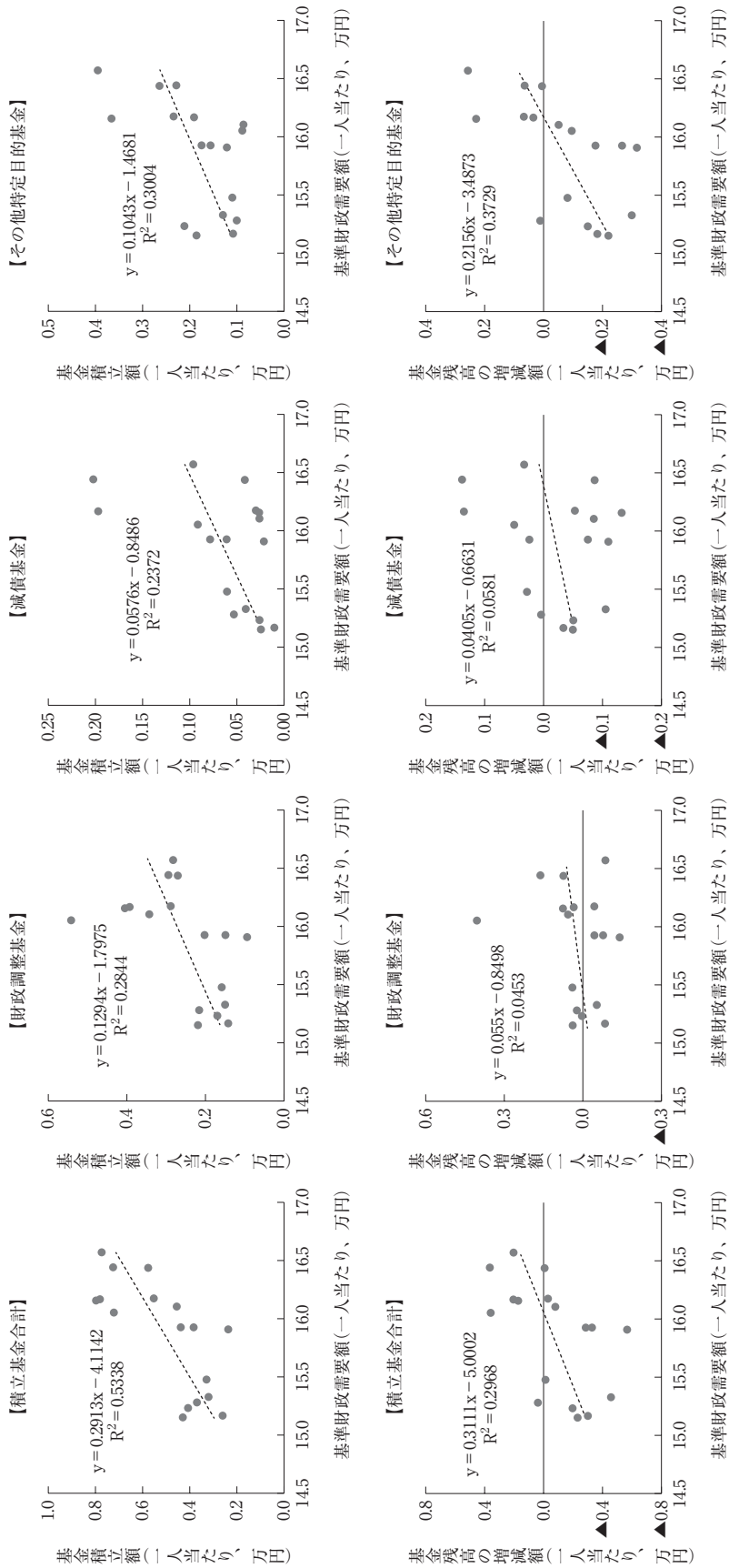
<都市II：人口5万人以上～10万人未満>



<都市Ⅲ：人口10万人以上～15万人未満>



<都市Ⅳ：人口15万人以上>



(資料) (注) 図表30と同じ。

参考文献

- [1] 足立伸 [2005]. 「国による地方に対する財源保障について」 財務省財務総合政策研究所・中国国務院発展研究中心 (DRC) 『「地方財政 (地方交付税) に関する共同研究」 最終報告書』 (<https://www.mof.go.jp/pri/research/conference/dt53/dt53.htm>)
- [2] 薄井繭実 [2015]. 「基金の見直しにおける「基金シート」の導入と課題—執行の適正化に向けたPDCAサイクルの強化—」 『立法と調査』 2015年10月号、No.369
- [3] 小西砂千夫 [2009]. 『基本から学ぶ地方財政』 学陽書房
- [4] 藤井亮二 [2015]. 「基金制度の沿革と課題 (2)」 『立法と調査』 2015年8月号、No.367
- [5] 藤井亮二 [2016]. 「国庫補助金等により造成された基金の特徴と課題」 専修大学社会科学研究所 『専修大学社会科学研究所月報』 2016年2月20日
- [6] 前田出 [2018]. 「地方基金の積立要因に関する計量経済分析」 内閣府経済社会総合研究所 『経済分析』 2018年12月号、第198号
- [7] 宮下量久・鷺見英治 [2017]. 「合併自治体の財政調整基金に関する実証分析」 『日本地方財政学会研究叢書 第24号: 「地方創生」と地方における自治体の役割』 勁草書房、2017年2月