

自治体基金はなぜ積み上がる

国と地方の財政制度、抜本の見直しを

10月から消費税率が8%から10%に引き上げられた。軽減税率分を除くと、年度当たり4・6兆円の税収増が見込まれている。しかし、依然としてわが国の財政健全化の道筋は見通せず、政府が目標とする2025年度の基礎的財政収支の黒字化すら実現が危ぶまれている。国・地方で見ると、とりわけ国の財政事情の方が深刻である。国は地方を財政的に支援している一方で、借金を膨らませている。にもかかわらず、地方では自治体の貯金とも言える基金が積み上がり、その増加額はここ10年間で9・8兆円にも及ぶ。

これはなぜか。その要因を都道府県、市町村ごとに掘り下げ、国と地方の財政制度やその運営の在り方をいかに見直すべきかを考えたい。

23・8兆円を「貯金」

中央集権国家のわが国では、国から地方に多額の財政移転がなされている。その中には、使途に制限がある国庫支出金（いわゆる補助金）と、制限がない地方交付税などの「一般財源」があるが、その総額は年間43兆円（2018年度）にも上る。こ

うした財政移転を行う一方で、国は慢性的に大幅な財政赤字状態に陥っている。

こうした状況にもかかわらず、地方では自治体の保有する積立基金（以下、単に「基金」）が積み上がっている。基金は、将来のために資金を積み立てているという意味で、いわば自治体の「貯金」である。具体

的には、自然災害に備えるものから、歳入の短期的変動をならすもの、公共施設・庁舎の整備やまちづくりを目的とするものまで幅広い。とはいえ、基金の残高は、04年度から17年度まで一貫して増え続け、足元では23・8兆円に上っている（図表1）。その規模は、国から地方への毎年度の財政移転額の5割超とあまりにも

大きい。

市町村：合併が押し上げ

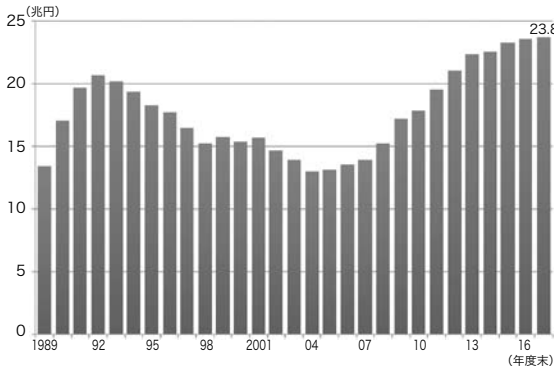
わが国には1700を超える自治体がある。人口が少なく、財政力が乏しい自治体も多く、自治体間では財政力に大きな格差がある。そうした中で、国民が居住地を問わず一定水準の行政サービスを受けられるよう保障するのが地方交付税制度である。その基本的な仕組みは図表2の通りである。すなわち、国があらかじめ各自治体の財政ニーズ（「基準財政需要額」）をはじいた上で、自前の税収（「基準財政収入額」）によって財政ニーズを賄い切れない自治体については、その差額を交付税で補填する一方、自前の税収で財政ニーズをカバーできる自治体には配分しない。

日本総合研究所 調査部 副主任研究員
立岡健二郎

たつおか・けんじろう 07年東

大卒。同年日本総合研究所入社。内外経済に関する調査研究や政策提言に従事。税制などが専門。

〈図表1〉基金残高の推移



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

地方交付税の総額そのものは、国の予算編成プロセスの中で決まり、それが個々の自治体に配分される。従って、財政ニーズとしての基準財政需要額は、あくまで地方交付税の総額を自治体間でより「公平」かつ「客観的」に配分するための基準にすぎず、必ずしも各自治体が行政経費として支出している金額の実態に即したものでない。

では、1700兆円を超える自治体の中で、23・8兆円にも達する基金がどのように積み上がっているのか。総務省が17年11月に公表した「地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果」から見てみよう(図表3)。

まず、市町村については、06年度末から16年度末までの10年間の基金の積み上がり額は4・2兆円に上り、そのうち1・7兆円を「合併特例措置に関するもの」という要因が占めていることが分かる。「合併特例措置」とは、バブル崩壊後の1990年代後半以降、政府が財政運営の効率化などをスローガンに市町村合併を強力に推進した際に導入・拡充されたもので、そのメニューの目玉が「合併算定替」である。

市町村の基準財政需要額をはじく上では、通常、合併して規模が大きくなるほど、行政サービスをより少ない経費で効率的に提供できるようになると想定されている。それこそが政府が合併を推進した大きな理由でもある。であれば、新市町村が受け取る地方交付税額は、旧市町村が受け取っていた交付税の合算額よりも減るのが当然ということになる。しかし、それが市町村が合併に二の足を踏む要因と考えられたため、国は当面の間、合併前の地方交付税の合算額を交付することを保障することにした。それが「合併算定替」で

ある。

2000年代前半の小泉純一郎政権時代、政府はいわゆる「三位一体改革」として地方への権限および税源の移譲を進め、その一環として地方交付税の総額を抑制した。そうした中、合併算定替については、合併前の地方交付税額を保障する期間が5年から10年に延長されていたこともあり、多くの自治体は、何とか地方交付税抑制の影響を最小限にとどめようと合併によって生き残る道を選

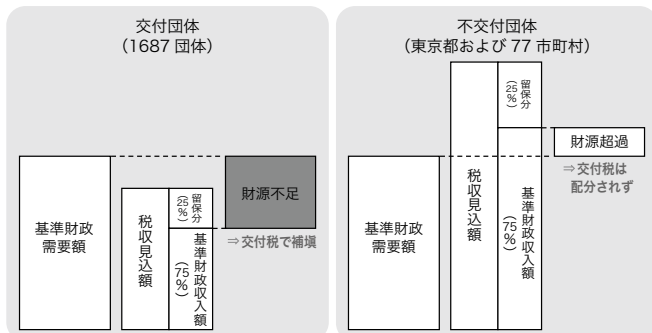
択した。結果として、04、05年度には1800以上の市町村が合併し、市町村の数は1999年度末の3229から2005年度末の1821に大幅に減少した。

合併自治体が受け取った地方交付税に占める合併算定替による増加分の割合は約15%にも達し、金額ベースでは07年度から16年度までの累計で8・3兆円にも及ぶと試算される。実際、合併算定替による交付税増加額と基金増減額との間には、正比例の関係性を見いだすことができる。合併市町村に關しては、この合併算定替を中心とする合併特例措置が、結果として基金の積み上がりを招いたと考

えられる。

では、合併を選択しなかった市町村の基金についてはどうか。前述の総務省の調査結果(図表3)においては、合併特例措置以外の要因でも市町村の基金は増加している。その大部分は「その他将来への備え」という理由が占めているが、その内容は判然としない。そこで、非合併市町村を対象に、基金と基準財政需要

〈図表2〉地方交付税の配分の仕組み(概念図)

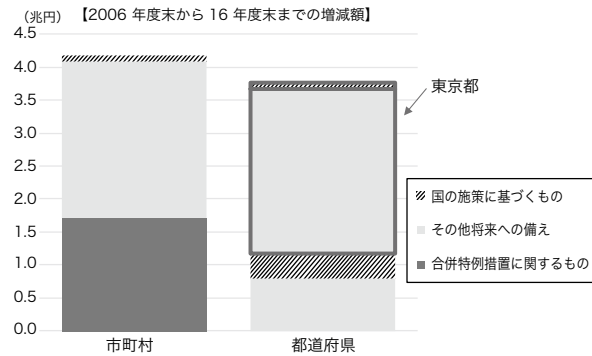


(注1) 普通交付税に関するもの。交付・不交付団体数は2018年度の数値。
 (注2) 税収見込額の25%が基準財政収入額に算入されないのは、自治体の歳入改革努力を損なわせないためとされる。
 (出所) 日本総合研究所作成

歳出特別枠も押し上げ

では、合併を選択しなかった市町村の基金についてはどうか。前述の総務省の調査結果(図表3)においては、合併特例措置以外の要因でも市町村の基金は増加している。その大部分は「その他将来への備え」という理由が占めているが、その内容は判然としない。そこで、非合併市町村を対象に、基金と基準財政需要

〈図表3〉総務省調査にみる基金積み上がりの要因



(注1) 東京都は特別区を含む。市町村は一部事務組合等を含む。
 (注2) 財政調整基金、減債基金、その他特定目的基金の合計。
 (注3) 原資料には、上記三つの要因以外に「地方債償還への備え」も記載されているが、金額が小さいため割愛。
 (出所) 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)を基に日本総合研究所作成

「歳出特別枠」とは、08年度に「地方再生対策費」という名称で、「(地方の)活性化施策に必要な経費」という名目で初めて導入されたもので、自治体の財政ニーズ(基準財政需要額)を算出するルールとは別の次元で、政治的・政策的な判断によって「臨時的」な加算を行う措置である。その後、リーマン・ショックの発生を受け、そのための景気・雇用対策を発動する

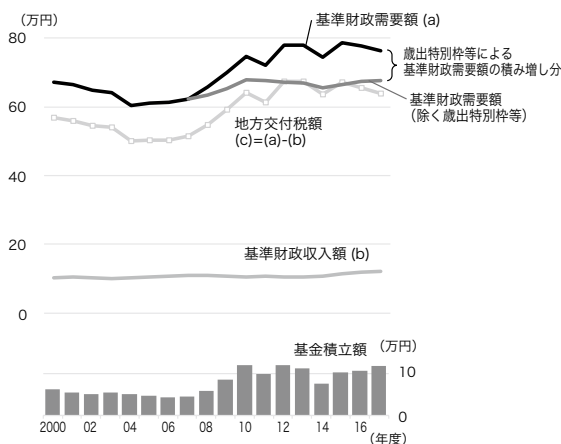
額や地方交付税額との関係性について分析した。その際、市町村によって人口や基準財政需要額などのバラつきが大きいため、非合併市町村を人口規模別にグループ分けし、住民1人当たりのデータで分析した。ここでは、紙幅の都合上、人口規模の最も小さい、人口5000人未満のグループに絞ってグラフを示した(図表4)。これによれば、基金積立額、基準財政需要額のいずれも、2000年から05年ごろにかけて緩やかな減少傾向をたどり、08年ごろから一転して水準が切り上がっており

り、基金積立額と基準財政需要額の動きがほぼ連動していることが分かる。さらに、08年ごろから基準財政需要額が増えた要因については、主に「歳出特別枠」という地方交付税制度の運用上の臨時的措置によるところが大きいことが分かる。他の人口規模グループについての分析でも、総じて同様の結果が得られる。さらに、グループ間を比較すると、人口規模の小さいグループほど、基金積立額と基準財政需要額との連動性が強く、また、基準財政需要額に占める「歳出特別枠」の割合も高いことが分かる。

手段に事実上変質した。金融危機から既に10年以上が経過した現在もなお、地方創生という「錦の御旗」の下に「まち・ひと・しごと創生事業費」が措置されている(図表5)。歳出特別枠の規模は15年度に最大で1・8兆円、08年度から17年度までの累計では14兆円を超えている。

歳出特別枠は、臨時的措置という建前の下、名称や名目こそ変更されているものの、その実質的内容は変わっていない。いずれの歳出特別枠も、人口が少なく財政力に乏しい市町村に手厚い算定ルールが採用されており、結果として、そうした市町村に交付する地方交付税を相対的により多く増額させるといっていい。点で共通している。その実態は小規模市町村に対する財政支援と

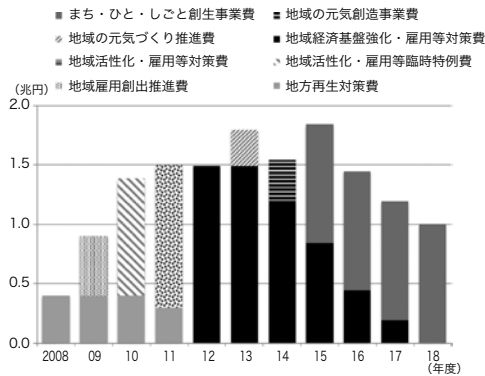
〈図表4〉基金積立額、および、基準財政需要額等の推移



(注1) 特定被災市町村等、不交付団体は除く。
 (注2) 積立基金は復興・復興事業分、全国防災事業分は含み、事務組合分は除く。また、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) 地方交付税額は、正確には普通交付税額。
 (注4) 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。
 (出所) 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)を基に日本総合研究所作成

「東京都：税収拡大で積み上げ」さらに、都道府県の基金の状況について見てみよう。前述の総務省の調査結果(図表3)を見ると、都道府県についても、16年度までの10年間の基金積み上がりの要因の大半が

〔図表5〕歳出特別枠とその規模



〔出所〕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)などを基に日本総合研究所作成

改革への提言

これまでの分析から、「合併算定

位の大府府ですら基金残高は0・3兆円にとどまり、東京都の間で8倍超もの格差がある。ここに、わが国の地方財政制度のゆがみが典型的に表れていると言つてよいだろう。

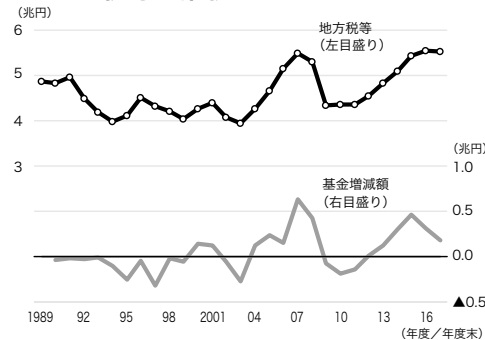
地方交付税制度の運営上、東京都は現在、47都道府県の中で唯一の地方交付税の不交付団体となっている。政治、経済の中心である東京には、大企業の本社が集積しており、景気回復に伴い、法人税収が伸長しやすい。故に東京都が得る自前の税収は、国がはじきだす「基準財政需要額」を大きく上回っている状態にあり、国から地方交付税が交付されることはない(図表2)。

そこで、実際に東京都の独自の税収である地方税などの推移と、東京都の基金残高の増減額を比較してみると(図表6)、両者がほぼパラレルに動いていることが分かる。わが国全体の財政事情がこれほど厳しい中、唯一東京都だけに使い切れないほどの税収が集中し、基金が積み上がるという結果につながっている、といった過言ではないだろう。

「替」や「歳出特別枠」といった、これまでの地方交付税制度の運営上の問題点のみならず、国と地方の財政制度全体の設計上、税収の東京都への一極集中に見られるような大きなゆがみがあり、それが自治体の基金の積み上がりという結果となって表れていることが理解できよう。わが国全体の財政事情が極めて厳しいにもかかわらず、これでは財政再建がなかなか進まないのは当然でもある。こうしたゆがみを正し、わが国全体としての財政再建を着実に進展させるためには、以下のような国と地方の財政制度や運営の改革を行うことが求められる。

第一に、地方交付税制度の運営における歳出特別枠の抜本的見直しである。歳出特別枠はその実、人口規模が小さく財政力の乏しい自治体への財政支援であり、しかも実質的に10年以上も存続されている。それが必ずしも本来の趣旨に沿って活用し切れないまま、人口規模の小さい市町村を中心に基金の増加を招いている。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

〔図表6〕東京都における基金増減額と地方税等の推移



〔注1〕復旧・復興事業分、全国防災事業分含む。
〔注2〕地方税等には地方譲与税を含む。
〔出所〕総務省「地方財政状況調査」を基に日本総合研究所作成

「その他将来への備え」となっている。「国の施策に基づくもの」も、都道府県全体で0・5兆円あるが、これは国から基金を活用した事業を実施するよう委任され、その財源として交付された国庫支出金が基金として積み上がったものである。

ここで注目されるのは、基金積み上がり分の内訳が、47都道府県の中で東京都に極端に集中しているという事実である。都道府県の積み上げの3・8兆円のうち2・5兆円、実に7割弱を東京都の増加分が占めている。基金の残高ベース(17年度末)で見ても、都道府県の1位は東京都で2・8兆円、これに対して2

追求されてきた基準財政需要額の算定における自治体間の「公平性」を毀損するものとさえ言える。現行の「まち・ひと・しごと創生事業費」は原則として撤廃すべきである。

第二に、税制の抜本的改革に早急に着手すべきである。東京都の基金は、税収拡大を背景にここ10年余りで約2兆円増加している。現状のまま放置すれば、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、財政力の格差が一段と拡大しかねない。税源偏在の主因は法人課税にある。そもそも、企業が立地先をより柔軟に選択できる時代になり、法人課税は地方の財

追求されてきた基準財政需要額の算定における自治体間の「公平性」を毀損するものとさえ言える。現行の「まち・ひと・しごと創生事業費」は原則として撤廃すべきである。

第二に、税制の抜本的改革に早急に着手すべきである。東京都の基金は、税収拡大を背景にここ10年余りで約2兆円増加している。現状のまま放置すれば、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、財政力の格差が一段と拡大しかねない。税源偏在の主因は法人課税にある。そもそも、企業が立地先をより柔軟に選択できる時代になり、法人課税は地方の財

追求されてきた基準財政需要額の算定における自治体間の「公平性」を毀損するものとさえ言える。現行の「まち・ひと・しごと創生事業費」は原則として撤廃すべきである。

第二に、税制の抜本的改革に早急に着手すべきである。東京都の基金は、税収拡大を背景にここ10年余りで約2兆円増加している。現状のまま放置すれば、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、財政力の格差が一段と拡大しかねない。税源偏在の主因は法人課税にある。そもそも、企業が立地先をより柔軟に選択できる時代になり、法人課税は地方の財

源としてなじまなくなっている。そうした点も踏まえ、国・地方における税源の在り方を抜本的に見直すことが求められる。

最後に、財政健全化に向け、地方においても歳出に係る実効性の高いルールを設定すべきである。11年度以降、地方については、地方税・地方交付税などの一般財源の総額について「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踏襲されている。今年の「経済財政運営と改革の基本方針2019（骨太方針2019）」でも同様の記載があり、来年度予算でも今年度と同水準の一般財源総額が確保される見込みである。そうした帰結の一つとして、地方全体としての基準財政需要額が高めに算定され、それが人口の少ない市町村の基金増加につながっている可能性がある。確かに、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については、国による一定の配慮も必要だが、現状の一般財源総額のような「歳入」面ではなく、国庫支支出金も含めたトータル「歳出」額に一定のルールを設けることが望ましいと言えよう。