

行政サービスの格差が示す地方財政制度の歪み

調査部 主任研究員 蜂屋 勝弘

目 次

1. 本稿の問題意識
2. 行政サービスの地域差が問題視されている事例
 - (1) 私立高校の授業料支援
 - (2) 子供の医療費への支援
 - (3) 注意を要する個別の行政サービスの比較
3. 財源で見る地方財政の構造
 - (1) 国と地方の役割分担と税収の乖離
 - (2) 地方の歳出と税収の乖離
 - (3) 地方交付税と国庫支出金による財源確保
 - (4) 「留保財源」と「財源超過額」
 - (5) 地方交付税財源の不足を埋める臨時財政対策債
 - (6) 地方自治体による財源確保
4. 拡大する行政サービスの地域差
 - (1) 本稿での行政サービスの地域間比較の方法
 - (2) 財源のメリハリ付けと東京での充実
 - (3) 拡大する地域差
5. 地域差を生じさせる地方財政制度
 - (1) 地方自治体の選択の結果か
 - (2) 地方自治体の選択による地域差
 - (3) 地方自治体の選択によらない地域差
6. 格差縮小に向けた制度改革
 - (1) 予定されている地方法人課税の偏在是正策の効果の試算
 - (2) 格差縮小には思い切った改革が必要
 - (3) 留保財源率の引き下げ
7. まとめ

要 約

1. 地方自治体が提供する行政サービスの地域差が問題視されている。そもそも行政サービスについては、①地方自治体が独自の行政サービスを追加することで一段の充実が図られる、②地方自治体が企画・立案し、実行することで地域の特性を踏まえた最適なサービスが期待されることから、一定の地域差は生じ得る。しかしながら実際には、多くの地方自治体で独自の行政サービスに充てられる財源が限られるなか、一部の限られた地方自治体のみで行政サービスが充実しているとの見方が強まっている。
2. そもそも、わが国全体の財政制度をみると、歳出における国と地方の配分（国：地方＝42：58）と税収における国と地方の配分（国：地方＝61：39）は大きく乖離している。国は財源が不足する地方自治体に対しては国税の一定割合を地方交付税として配布し、財源を保障している。各自治体は地方税と地方交付税を財源に、国が全国一律に定める「標準的な行政サービス」を必ず実施しなければならない。他方、地方税収の実情をみると、大都市圏、とりわけ東京への偏在傾向が顕著になっている。
3. 本稿では、財政統計を用いて地方自治体が提供する行政サービスの差の現状と要因を分析する。地方の行政サービスを全国で実施されるべき「標準的な行政サービス」と地方自治体の裁量による「独自の行政サービス」の二つに分け、このうち独自の行政サービスが地域差を表すものとみなし、行政サービスの地域間比較を行なう。その結果、①費目間の財源配分にメリハリ付けがみられること、②各地方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こと、③行政サービス全体の地域差が近年拡大傾向にあること、が確認された。
4. 地方自治体の独自の行政サービスの財源として、①地方自治体による「独自課税」、②地方交付税の制度上独自の行政サービスに充当するためあらかじめ分離された「留保財源」、③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」が挙げられる。このうち独自課税によって生じる地域差は地方自治体の選択の結果と考えられるが、現状、独自課税の税収に占める割合はわずかで、行政サービスの地域差の主因とは言い難い。現在の行政サービス全体の地域差の多くは、留保財源、財源超過額によって生じていると考えられるが、これらは地方自治体の主体的な選択によらない地域差と言える。
5. 行政サービスの地域差縮小の方策として、地方法人課税の偏在是正は有効と考えられるが、現在予定されている偏在是正策では、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、思い切った改革が必要と考えられる。
6. 地域住民の主体的な選択によらない要因による行政サービスの地域差の拡大は、国民の不公平感を高めるだけでなく、機会の均等を崩しかねない。地方自治体による独自の行政サービスは、業務効率化や独自課税によって捻出した財源で行なうのが本来の姿であり、地域住民の追加負担によって地域が選択した独自の行政サービスが行なわれる地方財政への転換が求められる。

1. 本稿の問題意識

地方自治体が提供する行政サービスの地域差に注目が集まっている。例えば、私立高校の授業料支援や子供の医療費支援における地域差が問題視され、居住地の違いによって機会の均等が過度に崩されることへの懸念から、地域差の拡大回避や是正が求められている（注1）。

行政サービスについては、保健や福祉、教育などの多くの分野で、全国で実施されるべき必要最低水準の内容が定められており、こうしたなか、地方自治体は独自の行政サービスを追加することで、住民の福祉や教育環境等の一段の充実を図っている。また、地方自治体の裁量で行政サービスを企画・立案し、実行することで、地域の気候風土や人口構成、産業構造や住民のニーズ等の地域の特性を踏まえた最適なサービスの提供が期待されており、地方自治体の裁量を拡大する地方分権がこれまで推進されてきた。こうしたことから、地方ごとの行政サービスに一定の地域差が生じるのは、当然のことといえる。

一方で、多くの地方自治体では、全国で実施されるべき行政サービスに必要な経費を自前の税収等で確保することが出来ず、不足額を国から交付される財源で埋めて賄っており、独自の行政サービスに充てられる財源も限られている状況である。こうしたなか、大都市圏などの一部の限られた地方自治体の行政サービスが目に見えて充実しているのではないかとの見方が強まっている。

もっとも、どの行政サービスを充実させるかは各地方自治体の選択であり、限られた財源をやり繰りして、特定の行政サービスに注力しているケース等が考えられることから、個々の行政サービスに地域差が生じていることを一概に問題視することはできない。

そこで、本稿では、地方自治体の行政サービスの地域差の全体像と要因を定量的に把握し、現在、生じている地域差が妥当なものと言えるのか否かを検討し、地方財政の今後のあるべき姿を考えることにしたい。

（注1）私立高校の授業料は平成29年4月25日、子どもの医療費は平成27年9月11日の経済財政諮問会議で取り上げられている。

2. 行政サービスの地域差が問題視されている事例

まず初めに、行政サービスの地域差が問題視されている事例には、例えばどのようなものがあるかを見てみよう。

(1) 私立高校の授業料支援

私立高校の授業料への支援については、2017年1月に東京都が私立高校の授業料を実質無償化する方針を打ち出したことで注目を集めた。これは、私立高校に通う都内在住の生徒の保護者の負担を軽減するために、年収760万円未満の世帯を対象に、国の就学支援金（高等学校等就学支援金）と合わせて、都内の私立高校の平均授業料相当額（44.2万円）までを助成するものである。

同様の支援制度は、東京都以外の道府県でも実施されている。ただし、制度設計は都道府県によって異なる（注2）。例えば、対象となる世帯年収をみると、多くが年収250万円未満や350万円未満などの低所得世帯を対象とするなか、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、愛知県、京都府、大阪府といった大都市圏の7都府県では、年収600万円以上の比較的高所得世帯も対象となっている。ちなみに、この

7都府県について授業料が実質無償となる世帯年収をみると、東京都の年収760万円が突出して高く、これに続く埼玉県（平均授業料37.4万円）の609万円や大阪府（同57.6万円）の590万円を大きく上回っている（図表1）。こうした状況を受け、経済財政諮問会議（注3）では、「財政力と教育行政サービス水準の間に相関がみられている」との分析が示され、「意欲と能力のある学生に対する機会均等が求められる教育分野での所得間や地域間の格差拡大は避けるべき」と指摘されている。

（図表1）私立高校生の授業料支援
（対象となる年収上限が600万円を超える都府県、2017年9月1日現在）

	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（注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（注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年度の私立高校生（全日制）への各都道府県における支援制度の概略」（平成29年9月25日）

（注1）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。

（注2）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）子供の医療費への支援

子供の医療費への支援は、子供の医療費の自己負担分（義務教育就学前の乳幼児で2割、その後は3割）を地方自治体が独自に助成する制度である。全ての都道府県と市町村で実施されているが、適用される年齢、所得制限や一部自己負担の有無、通院と入院を区別するか等の点で、制度設計は様々である（注4）。例えば、都道府県の制度をみると、対象年齢は通院、入院ともに就学前までが最も多いものの、宮城県の3歳未満（通院）から福島県と鳥取県の18歳年度末まで都道府県によって開きがある（図表2）。

市町村では、こうした都道府県の制度に上乘せして独自の制度を導入しているケースがあり、その結果、同じ都道府県内でも市町村が異なれば、対象年齢や一部自己負担の有無等が異なっている。例えば北海道をみると、道の制度では、①対象年齢は通院で就学前、入院で12歳年度末まで、②所得制限があり、③一部自己負担が求められている。こうしたなか、道内のほとんどの市町村で何らかの上乗せ措置が実施されている。ただし、その程度には差があり、例えば旭川市では、通院の対象年齢が12歳年度末に引き上げられているのみであるのに対し、南富良野町では、①対象年齢が通院入院とも全国一高い22歳年度末に引き上げられているうえ、②所得制限がなく、③一部自己負担を求めず全額助成する制度となっている（図表3）。これを受け、経済財政諮問会議（注5）では、「子育て支援の仕組みの拡充・強化」の一環として、「こども医療費自己負担の格差是正（地域間格差の是正に向けた一般財源の再配分強化等）」の必要性が指摘されている。

(図表2) 乳幼児等医療費に対する援助の実施状況
(2016年4月1日現在)

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

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

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

(資料) 厚生労働省「平成28年度 乳幼児等に係る医療費の援助についての調査」(平成29年7月7日)

(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。

(図表3) 乳幼児等医療費に関する援助の事例
(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「平成28年度 乳幼児等に係る医療費の援助についての調査」(平成29年7月7日)

(3) 注意を要する個別の行政サービスの比較

このように一部の行政サービスにおいて地域差が生じていることが問題視される背景には、子供の教育や健康の維持・増進など、本来は機会の均等や公平な政策対応が求められる政策分野で、地域差が過度に拡がる懸念されていることが指摘できよう。しかしながら、こうした地域差が、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もあり得るため、一概に問題視することには注意を要する。

加えて、実際問題として、個別の行政サービスの制度設計は地方自治体によって千差万別であり、地域間比較そのものが困難といった事情も指摘できる。例えば、先述の子供の医療費支援制度の事例をみると、旭川市の給付対象は通院・入院とも12歳年度末であるが、これは通院が9歳年度末である岩見沢市に比べて広い。しかしながら、旭川市では、一部自己負担が求められるのに対し、岩見沢市では、全額助成されることになっている。こうした場合、どちらの市の制度がより手厚いかの判断は難しい。

そこで、本稿では、総務省が公表している地方財政に関する統計（注6）を用いて、財政支出の視点で行政サービスの地域間比較を行うこととする。

（注2）文部科学省『資料23 平成29年度の私立高校生（全日制）への各都道府県における支援制度の概略』、「高校生等への修学支援に関する協力者会議（第5回）」配布資料（平成29年9月25日）を参照。

（注3）経済財政諮問会議有識者議員資料「人材への投資に向けて」（平成29年4月25日）

（注4）厚生労働省「平成28年度 乳幼児等に係る医療費の援助についての調査」（平成29年7月7日）を参照。

（注5）経済財政諮問会議有識者議員資料「子育て支援・少子化対策の強化に向けて」（平成27年9月11日）

（注6）総務省「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」（平成27年度）、「地方財政状況調査個別データ」各年度分。

3. 財源で見る地方財政の構造

その前に、わが国の地方財政がどのような制度で運営されているか、また、実際にはどのような状況に陥っているかについてみてみよう。

(1) 国と地方の役割分担と税収の乖離

わが国では、行政が担う様々な役割のうち、外交や防衛、年金といった分野は国が担う一方で、教育や福祉、保健・衛生といった住民に身近な分野の多くは地方自治体が担っている。これを財政支出で見ると、外交費、防衛費、民生費の年金関係では歳出額の100%を国が支出し、地方の支出が0%であるのに対し、衛生費の99%、学校教育費の88%、民生費（年金関係を除く）の70%を地方が支出している（図表4）。歳出全体では、国・地方の歳出合計168.3兆円のうち、国の占める割合が42%であるのに対し、地方の割合は58%と、地方の方が大きい。にもかかわらず、税収をみると、国税と地方税の総額98.3兆円のうち、国税の割合が61.0%であるのに対し、地方税の割合は39.0%と、国税の方が大きい。このように、歳出における国と地方の配分と、税収における国と地方の配分は大きく乖離している。

(2) 地方の歳出と税収の乖離

都道府県別にみると、歳出と税収の分布が乖離している。税収の多い上位6都府県（東京、神奈川、大阪、愛知、埼玉、千葉）で地方税収全体の約半分（49%）を占める一方で、これら6都府県の歳出のシェアは約3分の1（34%）である（注7、図表5）。税収上位6都府県はいずれも大都市圏であるが、なかでも東京への税収の偏在が著しく、税収全体に占める割合は18%と、2位の神奈川県（7.5%）の2倍を超えている。主要な地方税（個人住民税、法人住民税、法人事業税、地方消費税、固定資産税）

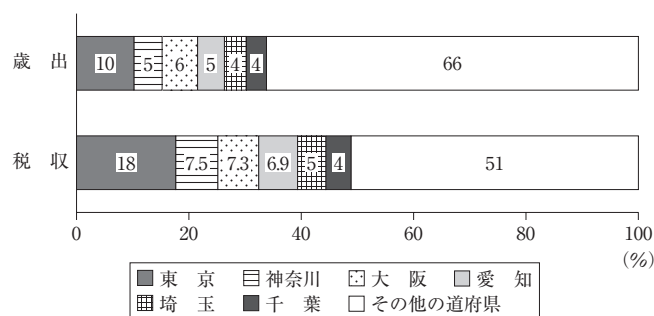
(図表4) 国・地方の税収と歳出
(2015年度、純計額)

(兆円)

	国		地方		国地方合計
		構成比		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
国土保全費	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
国土開発費	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」（<http://www.soumu.go.jp/iken/11534.html>）

(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)

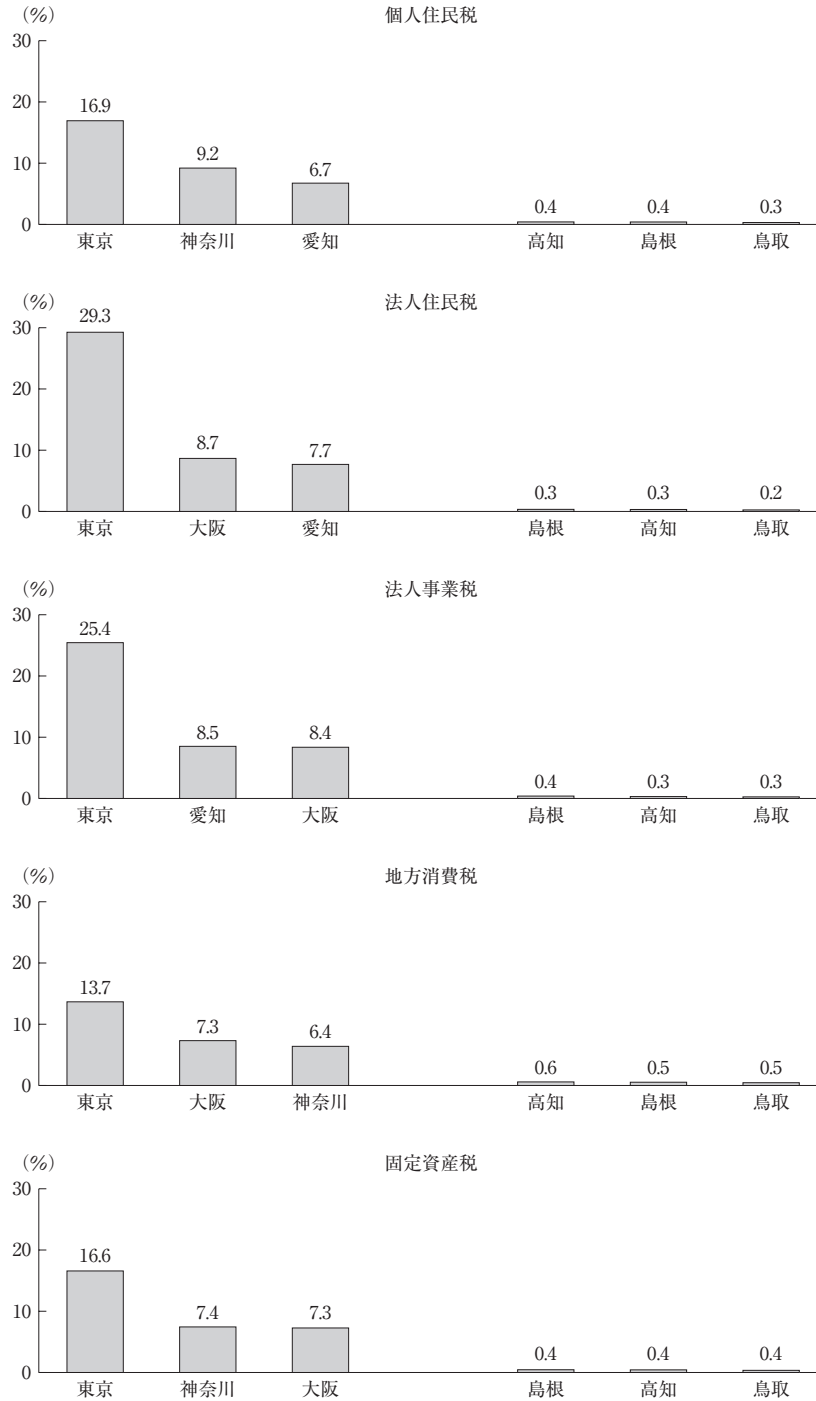


(資料) 総務省「平成27年度 地方財政統計年報」

(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。

について、都道府県別の税収をみると、東京への偏在が比較的小さい地方消費税でも、税収の13.7%が東京に集中しており、偏在度合いの大きい法人住民税や法人事業税においては、法人住民税収の実に29.3%、法人事業税収の25.4%が東京に集中している（図表6）。

(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

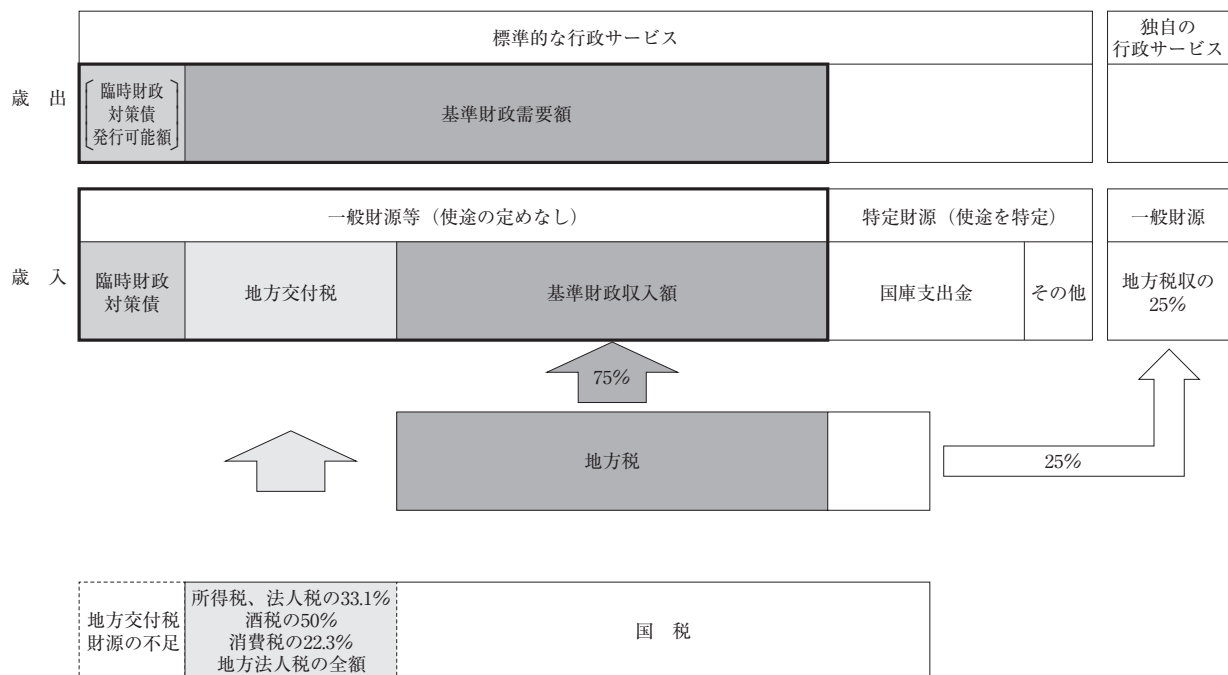
地方自治体が提供する行政サービスの多くは、国の法令等の規定に則って必ず実施しなければならないサービスである。こうした行政サービスは、国から義務付けられたものとして、自治体の独自の判断で取捨選択できる余地はなく、全国の地方自治体で実施されている。本稿では、こうした行政サービスを「標準的な行政サービス」と呼ぶ。

しかしながら、先述のような税収の乖離のため、多くの地方自治体では、自ら徴収する地方税等だけでは標準的な行政サービスの財源を賄うことができない。すべての地方自治体で一定水準の行政サービスを実施するには、地方自治体間の財源の不均衡を調整し、必要な財源を保障する必要がある。このため、国から「地方交付税」が交付されている。

地方交付税は、国税のうち所得税と法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の22.3%、地方法人税の全額を主な財源とし、各地方自治体に対して用途に制限をつけずに配分されている。各地方自治体への配分額は、標準的な行政サービスに必要な経費の額（「基準財政需要額」）を国（総務省）が定めた計算方法に従って人口や面積等のデータを用いて算出し、そこから地方税収の75%相当額等（「基準財政収入額」）を差し引くことによって決められる。基準財政需要額が基準財政収入額を上回る自治体を財源不足団体と言い、こうした地方自治体に限り、その不足額が交付される（図表7）。

また、標準的な行政サービスについては、財源の一部として国から地方自治体に対して補助金や交付金等の「国庫支出金」が支出されるケースが多い（図表8）。

(図表7) 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

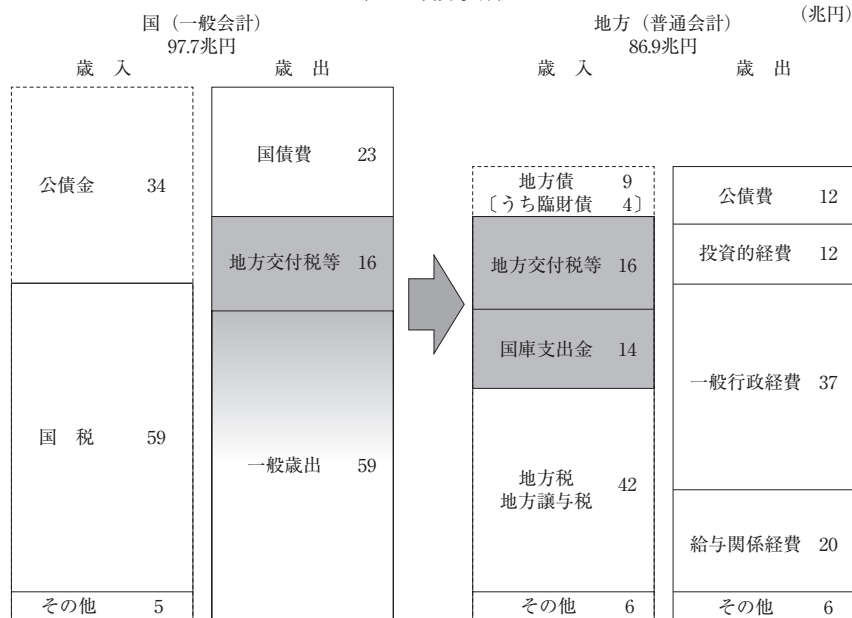
(図表 8) 地方自治体向けの主な補助金等
(2017年度一般会計当初予算)

補助金等	金額
後期高齢者医療給付費等負担金	37,420
国民健康保険療養給付費等負担金	20,194
介護給付費等負担金	18,323
義務教育費国庫負担金	15,248
生活扶助費等負担金	14,521
医療扶助費等負担金	13,966
後期高齢者医療財政調整交付金	12,194
防災・安全社会資本整備交付金	11,057
障害者自立支援給付費負担金	10,542

(資料) 参議院予算委員会調査室「平成29年度 財政関係資料集」
(注) 1兆円以上の補助金等を抜粋。

地方交付税や国庫支出金は、地方財政の歳入において大きな割合を占めている。2018年度の地方財政計画をみると、地方交付税と国庫支出金の合計で地方の歳入総額の34.1%に上る（図表9）。ただし、国庫支出金は、地方交付税とは異なり、各事業の所管官庁から交付される用途の特定された財源（「特定財源」）である。こうした特定財源は、基準財政需要額の計算の際に、トータルの必要経費から差し引かれており、基準財政需要額には用途に制限のない財源（「一般財源」）分のみが計上されている。

(図表 9) 国の財政と地方財政の関係
(2018年度予算)



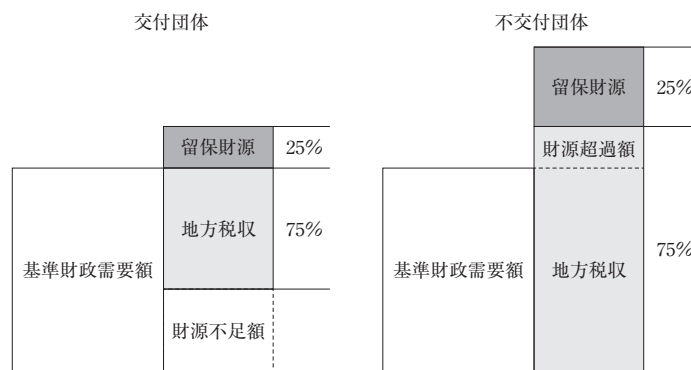
(資料) 財務省「平成30年度予算フレーム」、総務省「平成30年度地方財政計画の概要」より作成

(4) 「留保財源」と「財源超過額」

先述の通り、地方税収の75%（注8）相当額は基準財政収入額に算入されることで、基本的に標準的な行政サービスの財源と見なされる。一方で、基準財政収入額に算入されない残りの25%（注9）相当

額は「留保財源」と呼ばれ、標準的な行政サービスの財源とは見なされない（図表10）。留保財源を用いて、地方自治体は、標準的な行政サービスを超越る行政サービスを自らの判断で提供することができる。このため、近年の地方分権改革の流れのなかで、2003年度には、地方自治体の責任と財源で対応する部分を拡大させるとの趣旨のもと、都道府県の税収のうち留保財源になる割合が、それまでの20%から現行の25%に引き上げられた。

（図表10）留保財源と財源超過額概念図



（資料）日本総合研究所作成

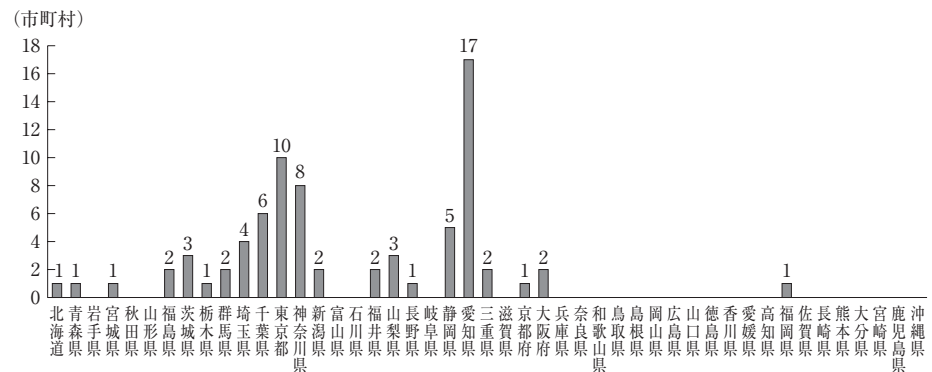
また、一部の地方自治体では、基準財政収入額が基準財政需要額を上回るため地方交付税が交付されないケースがある。こうした自治体（「不交付団体」）には、標準的な行政サービスに必要な歳出額を超える「財源超過額」が発生する。ただし、こうした自治体はごく少数である。2017年度の不交付団体数をみると、都道府県では東京都のみ、市町村では全国1,718自治体のうち75自治体にとどまっており、ほとんどの自治体は地方交付税が交付される「交付団体」となっている（図表11）。なお、基準財政収入額と基準財政需要額の比率（基準財政収入額÷基準財政需要額）は「財政力指数」と呼ばれ、基本的に1以上の自治体が不交付団体、1未満の自治体が交付団体となる（注10）。

（図表11）不交付団体の状況

①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

②都道府県別不交付団体（市町村）数（2017年度）



（資料）総務省「不交付団体の状況」（http://www.soumu.go.jp/main_content/000497954.pdf）
 （注）2017年度の全市町村数は1,718。

(5) 地方交付税財源の不足を埋める臨時財政対策債

先述の通り、各地方自治体には、基準財政需要額と基準財政収入額の差で計算される財源不足額が、地方交付税として交付される。本来的には、地方自治体の財源不足額の全てが先述の地方交付税の財源で賄われる必要があるが、実際には、財源不足額が地方交付税の財源の総額を上回っており、地方交付税の財源が不足している。その不足を埋めるために、「臨時財政対策債」が発行されている（図表7）。これは、本来は国が確保すべき財源不足分を一種の地方債である臨時財政対策債を発行させることによって、地方自治体に肩代わりさせているものとみることにもできる。臨時財政対策債は、本来なら交付されるはずの地方交付税の代わりに発行されることから、地方交付税と同様に用途の限定されない一般財源であり、元利償還金相当額は将来の各地方自治体における地方交付税額の算定に反映される（注11）。

(6) 地方自治体による財源確保

先述の基準財政収入額のベースとなる地方税収には、実際の税収ではなく、地方税法に定められた標準税率等に基づいて計算される「標準的な地方税収入」が用いられる。一方で、地方自治体は、実際の課税に際して、こうした全国一律の方式に完全に依ることなく、一定の要件のもとで独自課税を行なうことが認められている。独自課税には、「超過課税」と「法定外税」があり、いずれも、地方自治体が課税自主権を発揮する余地を残すことで、地方分権に資することが期待されている。

超過課税は、地方税法で定められた標準税率と異なる税率を地方自治体が独自に設定する課税である。個人住民税や法人住民税、法人事業税、固定資産税での導入事例が多く見られ、6,081億円の税収が得られている（図表12）。他方、法定外税は、地方税法に定められていない税目を地方自治体が条例で定めて新設する課税である。導入事例は57件に過ぎず、税収は517億円に止まっている（図表13）。いずれにせよ、基準財政収入額は標準的な地方税収入をベースに計算されることから、独自課税を導入するこ

(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	1,424.9
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	333.8
	軽自動車税	17	5.9
	鉦産税	27	0.1
入湯税	3	0.2	
道府県税計		-	2,866.4
市町村税計		-	3,214.7
超過課税合計		-	6,081.1

(資料) 総務省「超過課税の状況」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000493588.pdf)

(図表13) 法定外税の導入件数と税収

	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「法定外税の状況」(http://www.soumu.go.jp/main_content/000493610.pdf)

(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。

とによる地方交付税の配分への影響はない。

加えて、地方自治体では、公共事業費など単年度の税収等では賄いきれない投資的経費の財源として、自らの判断で地方債を発行することができる。その償還財源は将来の一般財源から捻出することになるが、償還額の一部又は大部分を基準財政需要額に算入できることが多い（注12）。

（注7） 税収、歳出ともに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。

（注8） 「算入率」と呼ばれる。

（注9） 「留保財源率」と呼ばれる。

（注10） 財政力指数は3年度の平均値であるため、単年度の財源不足団体（交付団体）と財源超過団体（不交付団体）と、財政力指数1未満の自治体と同1以上の自治体とでは、構成が若干異なる場合がある。

（注11） 後年度の基準財政需要額に全額算入されるため、国と地方のどちらが元利償還額を実際に負担しているか曖昧になっている。

（注12） 算入できる割合は事業ごとに異なる。

4. 拡大する行政サービスの地域差

(1) 本稿での行政サービスの地域間比較の方法

本章では、地方財政の統計を用いて行政サービスの地域間比較を行う。その際、地方自治体の提供する行政サービスを、全国で実施される「標準的な行政サービス」と地方自治体の裁量による「独自の行政サービス」の二つに分け、標準的な行政サービスについては全国の地方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する。

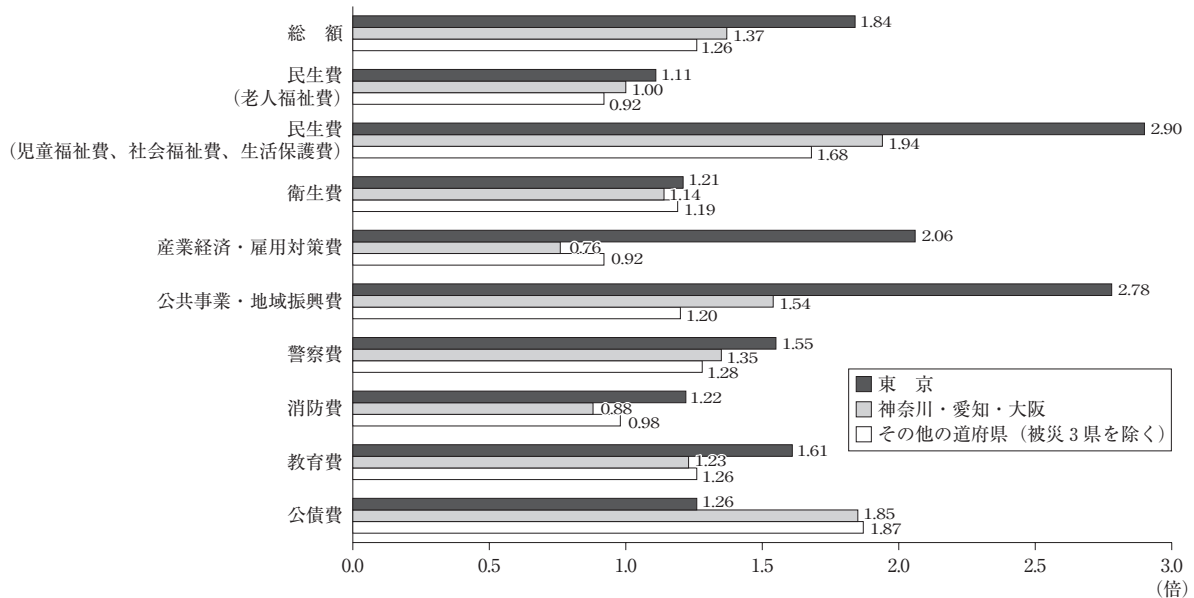
標準的な行政サービスは国の法令等の規定に従って全国の地方自治体で実施されるサービスで、例えば、先述の「私立高校の授業料支援」における「国の支援金制度（高等学校等就学支援金）」が該当する。他方、独自の行政サービスは、標準的な行政サービスに上乘せされたサービスや地方自治体のオリジナルの行政サービスである。地方財政の決算統計では、標準的な行政サービスと独自の行政サービスの区別がつけられておらず、どちらのサービスにどの程度の財源が配分されたのかは明らかでない。そこで、本稿では、実際に支出された一般財源等と基準財政需要額を比較し、後者の額を超える前者の額を、独自の行政サービスに充てられた一般財源等と見なすこととする。

以上のように地方自治体の行政サービスと財源の関係を整理したうえで、基準財政需要額（注13）に対する一般財源決算額の倍率（以下、「倍率」）を計算することで、地方自治体間の行政サービスを比較する。例えば、先述の旭川市と岩見沢市のケースでは、2015年度の「民生費（児童福祉費、社会福祉費、生活保護費）」（注14）における「倍率」は、旭川市で1.36倍、岩見沢市で1.33倍と計算される。この場合、本稿では、旭川市の方が独自の行政サービスを含めたトータルでみて、同費目に若干ながら手厚く一般財源を配分していると判定する（注15）。

(2) 財源のメリハリ付けと東京での充実

2015年度の基準財政需要額と一般財源等を用いて費目別の「倍率」を計算する（注16）と以下の点が指摘できる（図表14）。

(図表14) 費目別「倍率」の比較
(2015年度)



(注1) 2015年度。都道府県と市町村の合計。被災3県(岩手、宮城、福島)を除く。

(注2) 「倍率」=一般財源等の歳出決算額÷基準財政需要額

(注3) 原資料の費目を以下のように組替えて「倍率」を計算。「公共事業・地域振興費」は投資的経費(一部経常経費を含む)、それ以外は経常経費となる。

費目	基準財政需要額 〔基準財政需要額及び 基準財政収入額の内訳〕	一般財源等 (地方財政状況調査個別データ)	
		投資的経費充当	投資的経費充当以外
民生費(老人福祉費)	高齢者保健福祉費	-	老人福祉費
民生費 (児童福祉費、社会福祉費、生活保護費)	生活保護費 社会福祉費	-	社会福祉費 児童福祉費 生活保護費
衛生費	衛生費 保健衛生費 清掃費	-	衛生費
産業経済・雇用対策費	労働費 経済産業費 地域経済・雇用対策費 地域の元気創造事業費 人口減少等特別対策事業費	-	労働費 農林水産業費 商工費
公共事業・地域振興費	土木費 総務費 包括算定経費	総額(災害救助費、災害復旧費を除く)	議会費 総務費 土木費
警察費	警察費		警察費
消防費	消防費		消防費
教育費	教育費		教育費
公債費	公債費		公債費

(資料) 総務省「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html)、
「地方財政状況調査個別データ」より作成

第1に、東京では多くの費目で東京以外の道府県(注17)よりも財源が手厚い点である。東京の「倍率」が東京以外の道府県を下回っているのは公債費のみであり、産業経済・雇用対策、公共事業・地域振興といった裁量的な政策に関する費目のほか、民生費(児童福祉費、社会福祉費、生活保護費)や教育費といった義務的な政策に関する費目でも、東京の「倍率」が東京以外の道府県を上回っている。

第2に、東京以外の道府県では、民生費（児童福祉費、社会福祉費、生活保護費）と公債費への財源配分が他の費目に比べて手厚い点である。両費目とも歳出総額の「倍率」を上回っており、それ以外の費目については、神奈川・愛知・大阪の公共事業・地域振興を除いて、歳出総額の「倍率」とほぼ同じか下回っている。

第3に、東京以外の道府県では、民生費（老人福祉費）、産業経済・雇用対策、消防費で、「倍率」が1倍以下となっている点である。これは、実際の歳出額が標準的な行政サービスに必要な歳出額に満たない状況を示している。しかしながら、先述のような財源配分が手厚い費目があることを勘案すると、これは、地方自治体が地域の政策課題に注力する一方で、行政サービスの水準を維持しつつ、様々な工夫によって実際に掛かる経費を節約するなど、財源配分にメリハリを利かせた結果と解釈できよう。

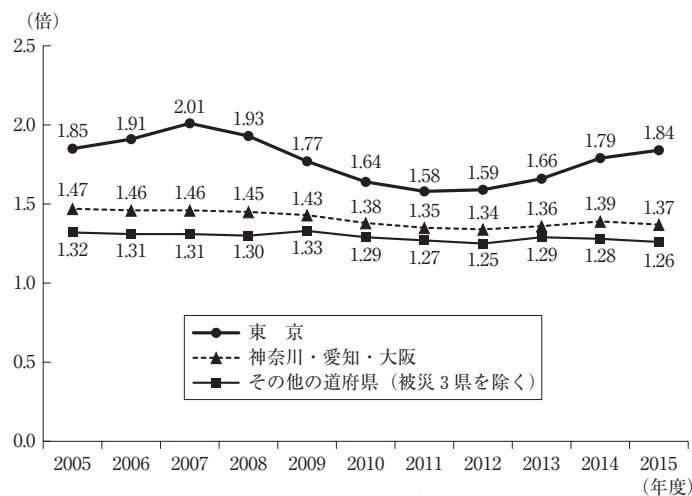
以上を総合すると、多くの地方自治体が、歳出のやり繰りによって財源を確保し、積み上がった借金の返済を急ぐとともに、福祉関係を中心に行政サービスの充実に努めているなか、東京では他の道府県に比べて全体として充実した行政サービスが提供されている可能性が示唆される（注18）。

(3) 拡大する地域差

歳出総額の「倍率」の最近の動きをみると（注19）、2012年度以降、東京以外がほぼ横ばいで推移しているのに対し、東京は上昇しており、この結果、東京と東京以外の道府県との差が拡大している（図表15）。差の拡大の要因を探るため、分子の一般財源の近年の動きを、税収（注20）、地方交付税、臨時財政対策債の要因に分解すると、すべての地域で税収が一般財源の増加にプラスに寄与しているものの、東京以外の地域では、臨時財政対策債のマイナス寄与が税収のプラス効果を相殺しており、このことが近年の差の拡大の主因と考えられる（図表16）。

地方交付税と臨時財政対策債の合計額の一般財源に占める割合をみると、東京以外の地域は東京に比べて大きい（図表17）。このため、東京以外の地域では、税収の増加によって財源不足額が減少しても、

（図表15）歳出総額の「倍率」の推移



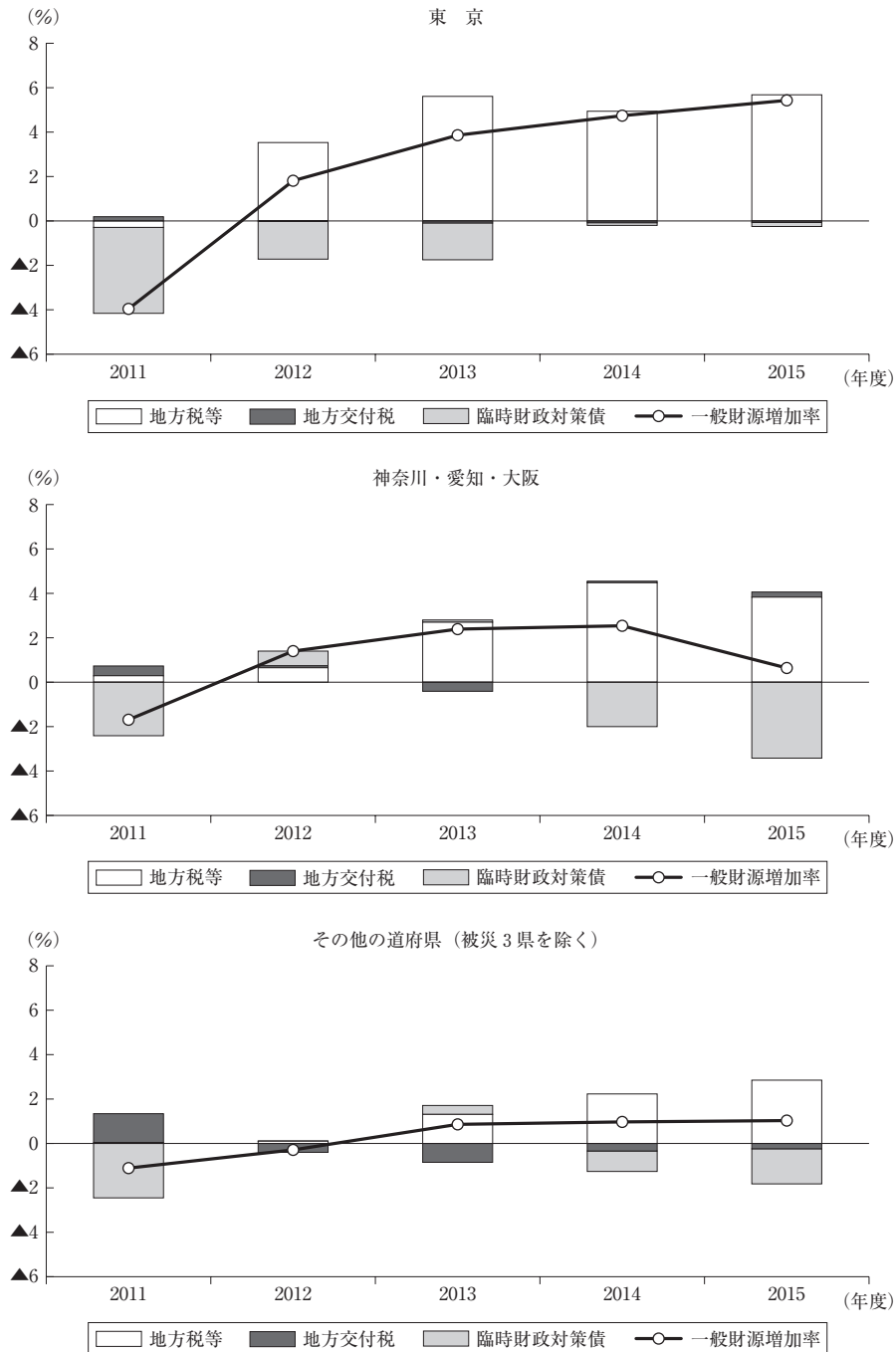
（資料）総務省「地方財政状況調査個別データ」各年度分より作成

（注1）都道府県と市町村の合計。被災3県を除く。

（注2）「倍率」＝一般財源等の歳出決算額÷基準財政需要額。

臨時財政対策債の発行額が圧縮されることで、一般財源の増加に繋がり難いのに対し、東京では、歳出規模の大きい東京都が、そもそも地方交付税の不交付団体であり、臨時財政対策債を発行せずですんでいるため、税収の増加が一般財源の増加に繋がり易い構造になっていると考えられる。

(図表16) 一般財源の増加率の要因分解

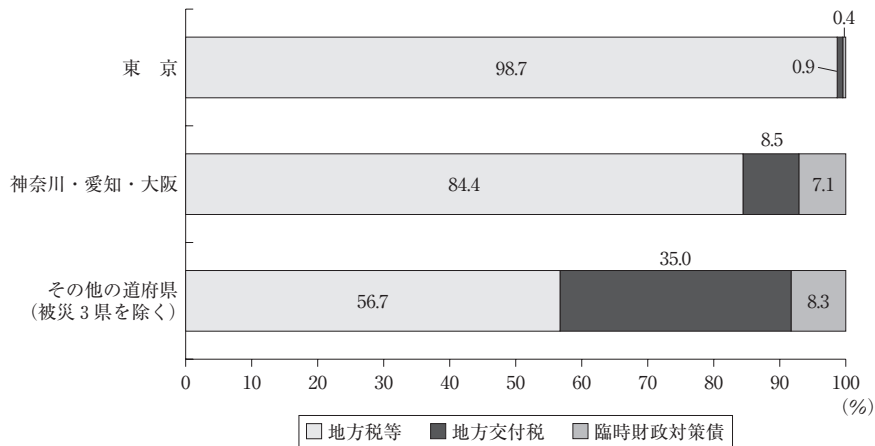


(資料) 総務省「地方財政状況調査個別データ」各年度分より作成

(注1) 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。

(注2) 都道府県と市町村の合計。被災3県を除く。

(図表17) 一般財源の内訳
(2015年度)



(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) 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。
 (注2) 都道府県と市町村の合計。被災3県を除く。

(注13) 「倍率」の計算では臨時財政対策債振替前のものを使用。

(注14) 経常経費。(図表14)の注参照。

(注15) ただし、①業務改善等による経費削減の影響、②非効率な業務運営等による歳出の肥大化の影響、が考慮されていないことに加え、そもそも基準財政需要額に標準的な行政サービスの必要経費が正しく反映されていない可能性が排除されていない。こうした点に関する分析は今後の課題としたい。

(注16) 都道府県と市町村の合計額より作成。

(注17) 被災3県(岩手、宮城、福島)を除く。

(注18) もっとも、東京都の基準財政需要額には、大都市特有の事情(例えば、昼間流入人口が多い等)が適切に反映されていないとの指摘があり、仮にこうした場合には、東京の「倍率」が過大に計算されている可能性がある。しかしながら、税収の偏在等を勘案すると、基本的には本文で示した傾向にあると考えられる。

(注19) 都道府県と市町村の合計額。民生費の災害救助費、災害復旧費を除く。

(注20) 地方税と地方譲与税の合計。

5. 地域差を生じさせる地方財政制度

(1) 地方自治体の選択の結果か

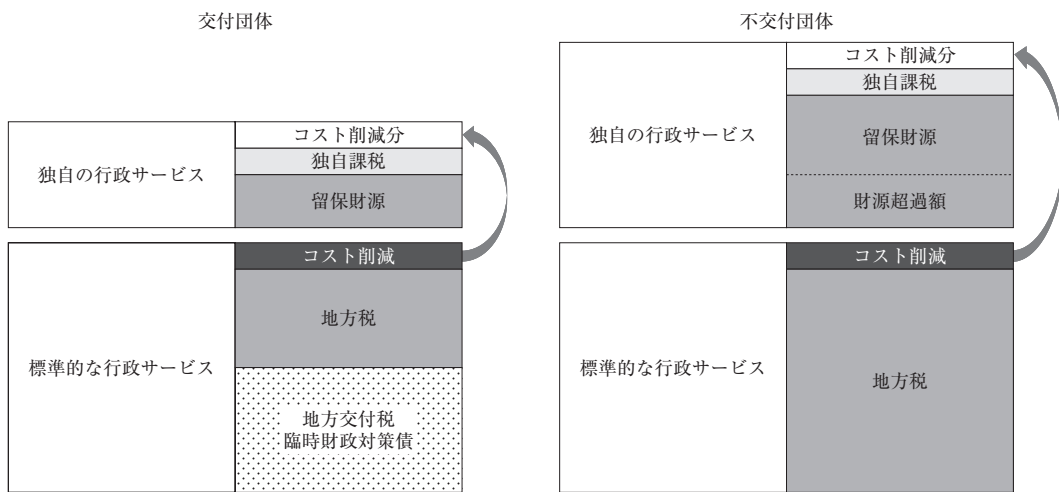
前章での、実際の財政支出に基づく地方の行政サービスの比較検討の結果、①費目間の財源配分にメリハリ付けがみられること、②各地方自治体の提供する行政サービス全体として地域差があること、③行政サービス全体の地域差が近年拡大傾向にあること、が確認された。

こうした行政サービスの地域差のうち、財源配分のメリハリ付けによって生じる費目毎の地域差については、基本的に地方自治体の選択の結果といえよう。これに対し、行政サービス全体でみた地域差については、その差がどのような要因で生じているかによって、地方自治体の選択の結果か否かの結論が異なると考えられる。そこで、以下では、独自の行政サービスに充てられる財源に着目し、前章で示した行政サービス全体の地域差が地方自治体の選択の結果か否かの判定を試みる。

(2) 地方自治体の選択による地域差

独自の行政サービスの主な財源として、①地方自治体による「独自課税」、②地方交付税の制度上独自の行政サービスに充当するためにあらかじめ分離された「留保財源」、③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」の三つが挙げられる（図表18）。これらのほか業務の効率化等を通じたコスト削減によって捻出する財源も考えられるが、具体的にどの程度の財源が捻出されているのか不明であるうえ、標準的なサービスの経費の節約分を独自サービスに充てたととしても、決算統計上の一般財源の歳出額が変わらなければ、「倍率」には反映されないことから、本稿の分析からは外している。

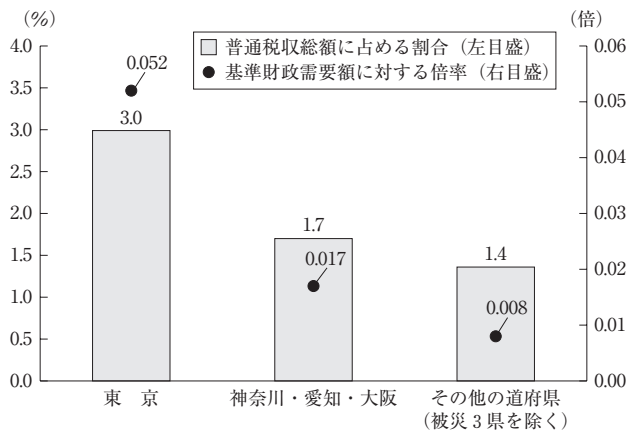
(図表18) 地方自治体の行政サービスと財源の概念図



(資料) 日本総合研究所作成

上記三つの主な財源のうち、独自課税によって行政サービスの地域差が生じている場合、それは地方自治体の選択の結果と考えられる。しかしながら、実際問題として、前章で見た行政サービスの地域差の主因とは言い難い。「超過課税」と「法定外税」による税収の普通税収総額に占める割合をみると（注21）、確かに、東京の割合はその他の道府県よりも大きい（図表19）。しかしながら、「倍率」に換算すると、東京の独自課税による税収は基準財政需要額の0.052倍に過ぎず、前章で見た地域差への影響は僅かといえる。

(図表19) 独自課税による税収の大きさ (2015年度)



(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。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。
 (注2) 都道府県と市町村の合計。被災3県を除く。

(3) 地方自治体の選択によらない地域差

これに対し、留保財源と財源超過額によって生じる行政サービスの地域差は、地方自治体の選択によらない地域差と考えられる。留保財源と財源超過額が「倍率」に与える影響をみるために、縦軸に「倍率」、横軸に財政力指数をとった散布図を都道府県及び市町村データで作成すると以下の点が指摘できる(図表20)。

第1に、財政力指数が1未満の地方自治体(交付団体)では、財政力指数に比例して「倍率」が大きくなるものの、行政サービスの地域差はほとんどの地方自治体で概ね1.0~1.5倍程度の範囲に収まっている。地方自治体の多くはこうした交付団体であり、基準財政収入額だけでは標準的な行政サービスに必要な財源が不足するため、地方交付税が交

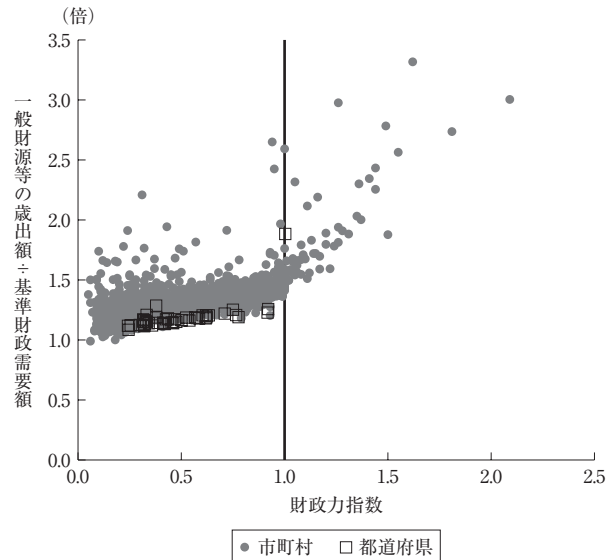
付されている。独自の行政サービスの財源には、標準的な税収の25%相当額の留保財源が主に使われることから、行政サービスの地域差が一定の範囲内に収まると考えられる。

第2に、財政力指数が1以上になると、「倍率」が顕著に大きくなっている。このような地方自治体では、基準財政収入額が基準財政需要額を超過しており、地方交付税は交付されていない(不交付団体)。独自の行政サービスの財源として、留保財源に加えて、財源超過額も充てられることから、交付団体に比べて行政サービスを充実させ易いとみられる。

地方の独自の行政サービスは、経費の節減や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のが本来の姿である。それによって生じる地方の行政サービスの地域差は、地方分権や地方自治の帰結の一つとして、妥当性を有しよう。しかしながら、以上でみたとおり、現在の独自の行政サービスの財源の多くは留保財源や財源超過額である。このため、これによって生じる地方の行政サービスの地域差は、地方自治体の選択によらない地域差である蓋然性が高く、問題なしとはいえない。とりわけ財源超過額については、結果として生ずる行政サービスの地域差への影響が大きく、思い切った見直しが求められよう。

(注21) 都道府県税と市町村税の合計。用途に制限のない普通税で計算。

(図表20) 財政力と「倍率」の関係
(2015年度)



(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。

6. 格差縮小に向けた制度改革

(1) 予定されている地方法人課税の偏在是正策の効果の試算

行政サービスの地域差是正の方策として、今後、消費税率が10%に引き上げられるのに併せて、地方法人課税の偏在是正が予定されている。これは、不交付団体では地方消費税の増収分が財源超過額としてそのまま収入増となるのに対し、交付団体では地方交付税や臨時財政対策債の減少と相殺されることで収入の増加があまり見込めず、地域差の拡大に繋がるおそれがあるためである。地方法人課税については、かねてより東京等の大都市圏への偏在が問題視されており、これに着目した地域差の是正は妥当といえる。

予定されている地方法人課税の偏在是正策の柱は、①地方法人税の拡大、②法人住民税法人税割の縮小である（注22）。地方法人税は地方法人課税の偏在是正を目的に、2014年度に新設された国税で、税収は全額地方交付税の財源に使われる。地方法人税の拡大と法人住民税法人税割の縮小をセットで行なうことで、トータルの税負担を変えず、税収偏在の是正が図られる（注23）。もっとも、こうした追加の偏在是正策の一方で、これまで偏在是正のために暫定的に行なわれてきた、法人事業税の一部を地方法人特別譲与税として都道府県に配分する制度が廃止されることになっており、偏在是正の効果が一部相殺されると考えられる。以上のような地方法人課税に関する一連の制度変更の「倍率」に与える影響をみると、財政力指数が0.5未満の地方自治体と不交付団体との差の縮小幅は0.02ポイント程度（0.65→0.63）と試算され、行政サービスの地域差を縮小させる効果はごく限定的とみられる（図表21の試算A）。

(2) 格差縮小には思い切った改革が必要

このため、行政サービスの地域差を縮小するには相当に思い切った制度変更が必要になると考えられる。例えば、税収の偏在が比較的大きい法人住民税法人税割と法人事業税をなくし、税収の偏在が比較的小さい個人住民税を同額増税する場合、財政力指数が0.5未満の地方自治体と不交付団体との「倍率」の差は0.22ポイント縮小する（0.65→0.43）と試算され、行政サービスの地域差は相当程度縮小すると考えられる（図表21の試算B）。

ただし、このように単に地方法人課税を縮小し個人住民税を拡大する場合、個人の税負担が過度に高まるおそれがある。しかしながら、地方税の見直しと国税の見直しを同時に行なえば、そうした事態は回避できよう。すなわち、地方法人課税の縮小と法人税の拡大、所得税の縮小と個人住民税の拡大をセットで行うことで、地方税収の総額や個人と法人の税負担に影響を与えず、行政サービスの地域差を縮小させることが可能と考えられる。

(3) 留保財源率の引き下げ

以上のような地方税収の偏在是正は、基本的には、不交付団体での財源超過額の減少を通じて、行政サービスの地域差の縮小を狙う方法といえる。他方、留保財源の違いによる行政サービスの地域差を縮小する方法として、留保財源率の引き下げ（地方税収の基準財政収入額への算入率の引き上げ）が考えられる。この方法のポイントは、留保財源率の引き下げに併せて、財源保障の範囲が拡大される点であ

る。実際、逆の動きではあるが、2003年度に都道府県の留保財源率が引き上げられた際には、財源保障の範囲が縮小（基準財政需要額が減額）されている。そこで、留保財源率の引き下げと財源保障範囲の拡大（基準財政需要額の増額）をセットで行なうと想定して「倍率」への影響をみると、例えば、現行の25%の留保財源率を12.5%に半減する場合、基準財政需要額の増加によって「倍率」が総じて低下するなか、財政力指数0.5未満の地方自治体と不交付団体との差は0.12ポイント縮小する（0.65→0.53）と試算される（注24、図表21の試算C）。

もっとも、留保財源については、独自サービスの財源確保に加え、地方自治体による税収確保の努力を促すといった意義が指摘されており、留保財源率を引き下げることが近年の地方分権改革の流れと整合的でない面は否定できない。しかしながら、人口減少や高齢化、厳しい財政状況を受けて今後予想される行政ニーズの変化を踏まえ、行政サービスの取捨選択が不可避とみられるなか、国民の相応の痛みを伴うおそれのある標準的な行政サービスの見直しよりも、まずは、独自の行政サービスを見直すことが先決と考えられ、財源保障範囲の拡大とセットで実施される留保財源率の引き下げは、そうした取捨選択をスムーズに行ううえでの一つの選択肢と考えられる。

（図表21）「倍率」への影響試算
（2015年度ベース）

(倍)

財政力指数	実績 2015年度	試算A 取組中の 税収偏在是正	試算B 仮設例による影響		試算C 留保財源率を半減 (25%→12.5%)
			法人割と法人事業税を なくし、個人住民税を 増税		
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
(再掲)					
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）都道府県と市町村の合計。被災3県を除く。

（注2）取組中の税収偏在是正は、消費税率10%段階で予定されている①地方法人税増税、②法人税割減税、

③地方法人特別税廃止、④法人事業税交付金の創設を前提に試算。

（注22）この他、法人事業税の一部を法人事業税交付金として都道府県から市町村に従業者数に基づいて配分する制度が創設される。

（注23）地方法人税導入時にも同様の措置が採られている。

（注24）ただし、現行の財源保障範囲のもとでも、国は地方交付税交付に必要な5種の税収を確保できておらず、こうした対応は臨時財政対策債の発行をさらに増やす結果につながる可能性もあることに注意が必要である。

7. まとめ

今後の地方財政を展望すると、歳出面では、高齢化に伴って医療・介護費用が膨らむもと、少子化対策や地域への子育て世代の居住促進のために、福祉や教育等の充実の重要性が増すと考えられる。他方、歳入面では、過疎化等を受けてこのままでは税収の偏在が一段と進行する可能性も想定される。そうし

た状況下で、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生じることは、国民の不公平感を高めるだけでなく、機会の均等を大きく崩しかねない。地方自治体による独自の行政サービスは、業務効率化によって捻出した財源や独自課税による財源で行なうのが本来の姿である。地方税収の偏在を是正し、行政サービスの地域差を生んでいる財源超過額や留保財源を縮小するとともに、地方税における個人住民税の割合を高めるなどの取り組みを通じ、地域住民自らの意志に基づく追加負担によってニーズに応じた独自サービスが実施される地方財政構造への転換が求められる。

(2018. 3. 16)

参考文献・資料

- ・一般社団法人移住・交流推進機構 [2017]. 『2017年度版 知らないと損する全国自治体支援制度』 2017年
- ・上田淳二 [2012]. 「東京都の財政運営の検証—財政の維持可能性と歳出・歳入関係の分析—」、『PRI Discussion Paper Series』 No.12A-12、財務省財務総合政策研究所、2012年7月
- ・経済財政諮問会議有識者議員資料 [2015]. 「子育て支援・少子化対策の強化に向けて」平成27年9月11日
- ・経済財政諮問会議有識者議員資料 [2017]. 「人材への投資に向けて」平成29年4月25日
- ・厚生労働省 [2017]. 「平成28年度 乳幼児等に係る医療費の援助についての調査」平成29年7月7日
- ・橋木俊詔、浦川邦夫 [2012]. 『日本の地域間格差—東京一極集中型から八ヶ岳方式へ』、日本評論社 2012年
- ・近澤将生 [2007]. 「交付税の算定方法を簡素化する『新型交付税』の導入～地方交付税法等の一部を改正する法律案～」『立法と調査』 No.265、参議院調査室、2007年3月
- ・中村康一 [2016]. 「新潟県内の市町村における行政サービスの地域間格差」、『現代社会文化研究』 No.62、新潟大学大学院現代社会文化研究科、2016年3月
- ・文部科学省 [2017]. 「資料2-3 平成29年度の私立高校生（全日制）への各都道府県における支援制度の概略」、高校生等への修学支援に関する協力者会議（第5回）配布資料、平成29年9月25日