

▶▶ 行政サービスの格差縮小策

地域
論壇

税目の置き換えや留保財源率引き下げで効果

日本総合研究所 調査部主任研究員 **蜂屋 勝弘**

近年、地方自治体が提供する行政サービスの地域差がしばしば問題視される。行政サービスの地域差は、何が原因で生じているのか。また、それを是正するにはどのような改革が求められるのか。地方税の税目を置き換えたり留保財源率を引き下げたりすることによる影響額を試算し、望ましい地方財政制度を検討する。

私立高校の授業料への支援制度について、東京都は2017年1月、実質無償化する方針を打ち出し注目された。同様の支援は他の道府県でも実施されているが、多くは年収250万～350万円程度の低所得世帯を対象としている。これに対し、東京都など大都市圏の道府県では年収600万～900万円程度の比較的高所得層も支援対象となっている。こうしたことを受け、17年4月25日の経済財政諮問会議では、「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。

問題となる行政サービスの地域差とは

地方の行政サービスについて、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限の内容が定められている（以下、標準的な行政サービス）。一方で、自治体はサービスの上乗せ等によって、福祉や教育環境等の一段の充実を図っている（以下、独自の行政サービス）。

一部の行政サービスの地域差は問題視されている。この背景として、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対応が求め

られる政策分野で、地域差が過度に拡大することへの懸念が指摘できる。しかしながらこうした地域差は、地域が直面する課題や住民のニーズを踏まえ、住民の相応の負担を伴う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。

本稿では、歳出額に着目して行政サービスの地域間比較を行う。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、地域差は独自の行政サービスで生じていると想定する。地方財政の決算統計を使い、一般財源等の歳出決算額のうち、基準財政需要額の超過分を独自の行政サービスに充てられた一般財源等とみなし「一般財源等の歳出決算額÷基準財政需要額」（以下、倍率）を計算することで、行政サービスの地域差を把握する。

東京の行政サービスが充実する仕組み

まず、歳出全体の「倍率」を時系列でみると、12年度以降、東京以外の道府県がほぼ横ばいで推移しているのに対し、東京は上昇している。この結果、東京と東京以外との差が拡大している（図1）。これは、景気拡大を受けて地方税収が全国的に増加するなか、東京以外では、財源不足を埋める臨時財政対策債の発行額の圧縮等によって、一般財源等の増加に繋がり難い構造になっているためと考えられる。

次に、15年度の費目別の倍率を計算すると以下



はちや・かつひろ 1970年大阪府池田市生まれ。92年大阪大学経済学部卒、日本総合研究所入社。調査部を経て、94年日本経済研究センターに外向。内閣府には2004～08年参事官補佐、13年政策調査員、14年と16年には政策企画調査官としてそれぞれ外向。17年から現職。

の2点が指摘できる(図2)。

①東京以外の道府県では、倍率が1倍未満の費目がある一方で、民生費(児童福祉費、社会福祉費、生活保護費)と公債費への配分が手厚い。

②東京では、多くの費目で他の道府県よりも財源配分が手厚い。

多くの自治体は、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の経費を節約することで財源を確保し、地方債の返済を急ぐとともに福祉等の行政サービスの充実に努めている。対照的に、東京では、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。

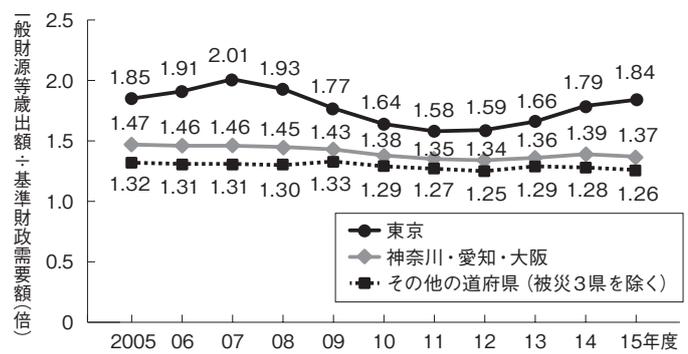
どの財源が地域差につながっているか

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費目毎に生じるものは、基本的に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は、独自の行政サービスに充てられる財源の種類によって自治体の選択の結果か否かの結論が異なる。独自の行政サービスの主な財源として、①自治体の裁量で住民に追加負担を課す「独自課税」、②地方交付税の制度上、独自の行政サービスのために予め分離された「留保財源」、③交付税の不交付団体にみられる「財源超過額」の3つが挙げられる。

行政サービスの地域差が独自課税を財源としているのであれば、自治体の選択の結果と言えるが、実際は違う。独自課税による税収は6600億円程度(15年度)と地方税収の1.7%にとどまる。東京に限っても、税収に占める割合は3%であり、倍率に換算すると0.052倍に過ぎない。このことから、先述の地域差への影響は僅かといえる。

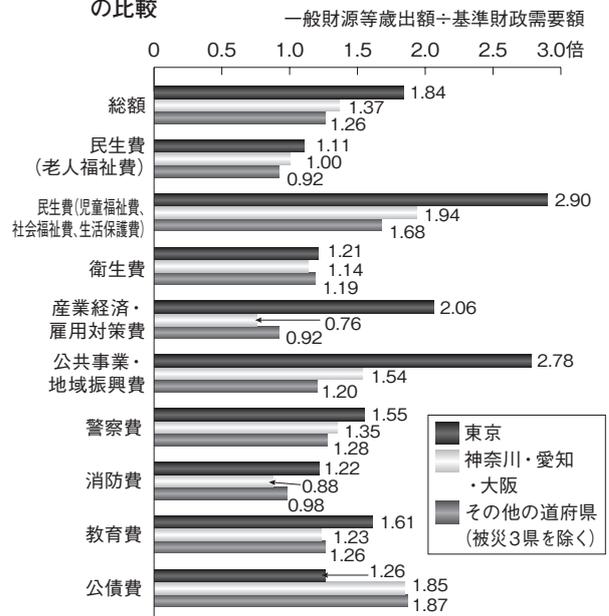
これに対し、留保財源と財源超過額によって生じる行政サービスの地域差は、自治体の選択によらないと考えられる。留保財源と財源超過額が倍率に与える影響をみるため、縦軸に倍率、横軸に財政力指数をとった散布図を都道府県及び市町村データで作成すると以下の点が指摘できる(図3)。

図1 歳出総額の「倍率」(一般財源等歳出額÷基準財政需要額)の推移



(注) 都道府県と市町村の合計、被災3県(岩手、宮城、福島)を除く。災害復旧費と災害救助費を除く
出所: 総務省「地方財政状況調査個別データ」各年度分から筆者作成

図2 費目別「倍率」(一般財源等歳出額÷基準財政需要額)の比較

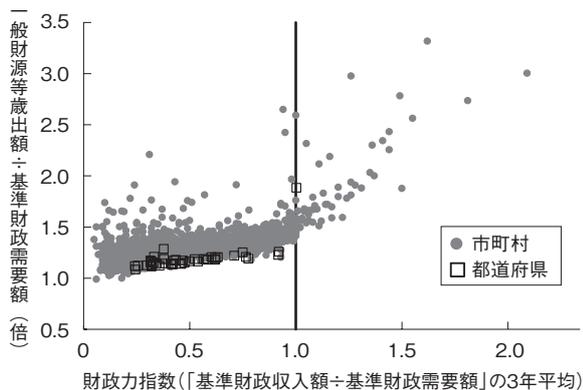


(注) 2015年度。都道府県と市町村の合計、被災3県を除く。「公共事業・地域振興費」は投資的経費(一部経常経費を含む)、それ以外は経常経費
出所: 総務省「基準財政需要額及び基準財政収入額の内訳」「地方財政状況調査個別データ」から筆者作成

第1に、財政力指数が1未満では、倍率は財政力指数に比例して大きくなるものの、ほとんどの自治体で概ね1.0~1.5倍程度の範囲に収まっている。いずれも交付税の交付団体であり、独自の行政サービスの財源には、標準的な税収の25%相当の留保財源が主に使われることから、地域差が一定の範囲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。これらは不交付団体であり、独自行政サービスの財源として、留保財源

図3 財政力と「倍率」の関係



(注) 2015年度。被災3県を除き、東京都は特別区を含む。災害復旧費と災害救助費を除く
 出所：総務省「地方財政状況調査個別データ」(2015年)から筆者作成

に加えて、財源超過額も充てられることから、行政サービスを充実させやすいとみられる。

地方独自の行政サービスは、経費の節減や独自課税といった自治体・住民の努力、追加負担によって得た財源で実施されるのが本来の姿である。しかしながら、現在、その財源の多くは留保財源や財源超過額である。これらで生じる地域差は自治体の選択によらない。自治体間の税収の偏在に根ざす地域差である蓋然性が高く、問題なしとは言いがたい。とりわけ、財源超過額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よう。

地方税収の偏在を是正する2つのケース

地方行政サービスの地域差を是正する一方策として、地方税収の偏在是正が挙げられる。これに関し、19年の消費税率の10%への引き上げに併せて地方法人課税の見直しが予定されている。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、これに着目した地方税収の偏在是正は妥当といえる。

予定されている地方法人課税の見直しの柱は、①地方法人税の拡大、②法人住民税法人税割の縮小、③地方法人特別税・譲与税の廃止である。

この偏在是正策の倍率への影響を試算すると、大都市圏を中心に僅かながら低下するものの、倍率が最大の東京(1.836)と最小の高知(1.162)との乖離の縮小幅は0.02ポイント(0.674→0.654)

にとどまる。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(表の試算A)。

このため、行政サービスの地域差の縮小には、思い切った制度変更が必要になると考えられる。そこで、本稿では、次のような2つのケースを設定し、倍率への影響を試算してみる。

ケース①：法人住民税法人税割¹と法人事業税をなくし、個人住民税を同額増税する

地方税のうち、偏在の大きい税目を偏在の比較的小さい税目に置き換えることで地方税収全体の偏在を是正するケースである。基本的には、主に不交付団体の財源超過額を減らして、行政サービスの地域差の縮小を狙うケースといえる。

このケースの倍率への影響をみると、東日本大震災の被災3県を除く44都道府県のうち27都府県で倍率が低下すると試算される。とりわけ、東京の倍率の低下が大きく、1.599倍へと0.237ポイント低下する。これを受けて、高知との乖離幅は同程度縮小しており、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(表の試算B)。

ただし、このケース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恐れがある。例えば、15年度決算では、法人住民税法人税割と法人事業税の税収の合計が6兆円、個人住民税が12兆円あることから、本ケースの個人住民税の負担は1.5倍増加する。これを回避するために、国税とセットで見直すことが考えられる。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。これにより、地方税収の総額や個人と法人の税負担への影響を回避できる。

ケース②：留保財源率を引き下げる

このケースのポイントは、留保財源率の引き下げに併せて、標準的な行政サービスの範囲が拡大(基準財政需要額が増額)される点である。

仮に現行の25%の留保財源率を12.5%に半減し、相応の基準財政需要額を加算する場合、全ての都道府県で倍率が低下する。とりわけ大都市圏の低

1 本試算では、法人住民税の均等割は、地方行政への法人の応益負担として引き続き地方税とすることとした。

表 地域差是正策の「倍率」(一般財源等歳出額÷基準財政需要額)への影響試算

都道府県名	実績	試算A		試算B		試算C	
	2015年度	予定されている 税収偏在是正策	【仮説ケース】 法人割と法人事業 税をなくし、個人 住民税を増税		【仮説ケース】 留保財源率を半減 (25%→12.5%)		
			変化幅	変化幅	変化幅	変化幅	
①	②	②-①	③	③-①	④	④-①	
北海道	1.197	1.196	▲ 0.000	1.197	0.001	1.119	▲ 0.077
青森	1.263	1.264	0.000	1.264	0.000	1.188	▲ 0.076
秋田	1.206	1.207	0.001	1.205	▲ 0.000	1.140	▲ 0.066
山形	1.214	1.214	▲ 0.000	1.214	0.000	1.140	▲ 0.074
茨城	1.294	1.294	▲ 0.000	1.291	▲ 0.003	1.177	▲ 0.117
栃木	1.284	1.284	▲ 0.000	1.274	▲ 0.010	1.163	▲ 0.121
群馬	1.298	1.292	▲ 0.006	1.285	▲ 0.013	1.180	▲ 0.118
埼玉	1.321	1.314	▲ 0.006	1.334	0.013	1.185	▲ 0.136
千葉	1.307	1.303	▲ 0.005	1.322	0.014	1.173	▲ 0.135
東京	1.836	1.818	▲ 0.018	1.599	▲ 0.237	1.649	▲ 0.186
神奈川	1.362	1.355	▲ 0.007	1.371	0.009	1.211	▲ 0.151
新潟	1.273	1.274	0.000	1.268	▲ 0.006	1.181	▲ 0.093
富山	1.241	1.240	▲ 0.000	1.236	▲ 0.004	1.144	▲ 0.096
石川	1.259	1.258	▲ 0.000	1.252	▲ 0.007	1.160	▲ 0.098
福井	1.353	1.359	0.006	1.344	▲ 0.010	1.253	▲ 0.100
山梨	1.272	1.271	▲ 0.001	1.261	▲ 0.011	1.184	▲ 0.088
長野	1.232	1.232	▲ 0.000	1.230	▲ 0.002	1.141	▲ 0.090
岐阜	1.269	1.268	▲ 0.002	1.270	0.001	1.166	▲ 0.103
静岡	1.321	1.320	▲ 0.002	1.313	▲ 0.008	1.186	▲ 0.135
愛知	1.391	1.388	▲ 0.003	1.366	▲ 0.026	1.232	▲ 0.159
三重	1.274	1.277	0.003	1.274	0.000	1.164	▲ 0.110
滋賀	1.276	1.275	▲ 0.001	1.272	▲ 0.004	1.166	▲ 0.110
京都	1.282	1.278	▲ 0.004	1.275	▲ 0.007	1.170	▲ 0.111
大阪	1.356	1.352	▲ 0.004	1.330	▲ 0.026	1.218	▲ 0.138
兵庫	1.301	1.298	▲ 0.003	1.300	▲ 0.001	1.183	▲ 0.119
奈良	1.224	1.222	▲ 0.002	1.236	0.012	1.137	▲ 0.087
和歌山	1.220	1.220	▲ 0.000	1.222	0.002	1.144	▲ 0.075
鳥取	1.198	1.200	0.002	1.199	0.000	1.134	▲ 0.064
島根	1.218	1.221	0.003	1.216	▲ 0.002	1.156	▲ 0.062
岡山	1.253	1.251	▲ 0.001	1.249	▲ 0.003	1.154	▲ 0.099
広島	1.282	1.280	▲ 0.002	1.277	▲ 0.005	1.170	▲ 0.112
山口	1.273	1.273	▲ 0.000	1.269	▲ 0.003	1.179	▲ 0.094
徳島	1.207	1.209	0.002	1.203	▲ 0.004	1.131	▲ 0.077
香川	1.229	1.229	0.000	1.221	▲ 0.008	1.133	▲ 0.096
愛媛	1.230	1.229	▲ 0.000	1.224	▲ 0.005	1.143	▲ 0.087
高知	1.162	1.163	0.002	1.162	0.001	1.104	▲ 0.058
福岡	1.273	1.270	▲ 0.003	1.269	▲ 0.004	1.161	▲ 0.112
佐賀	1.235	1.236	0.001	1.234	▲ 0.001	1.156	▲ 0.079
長崎	1.234	1.234	▲ 0.000	1.235	0.001	1.160	▲ 0.074
熊本	1.213	1.212	▲ 0.001	1.214	0.001	1.134	▲ 0.079
大分	1.212	1.212	▲ 0.000	1.211	▲ 0.001	1.132	▲ 0.080
宮崎	1.239	1.239	0.000	1.240	0.000	1.164	▲ 0.076
鹿児島	1.228	1.228	▲ 0.000	1.229	0.001	1.155	▲ 0.073
沖縄	1.256	1.255	▲ 0.001	1.258	0.002	1.175	▲ 0.081
東京と高知 の乖離幅	0.674	0.654	▲ 0.020	0.437	▲ 0.237	0.545	▲ 0.129

(注) 都道府県と市町村の合計、被災3県を除く。災害復旧費と災害救助費を除く
出所：総務省「地方財政状況調査個別データ」から筆者作成

下幅が大きくなる。東京の倍率の低下が0.186ポイントと最大で、神奈川、愛知、大阪がこれに続く。東京と高知の倍率の縮小幅は0.129ポイントと

なり、ケース①の半分程度ながら、行政サービスの地域差の縮小に一定の効果が認められよう(表の試算C)。

もっとも、留保財源は自治体による税収確保に向けた努力を促すため、拡大されてきた経緯がある。その縮小が近年の地方分権改革の流れと整合的でない面は否めない。しかしながら、今後は厳しい財政状況のもと、人口減少や高齢化を受けた行政ニーズの変化を踏まえた行政サービスの取捨選択が求められている。国民に相応の痛みを伴う恐れのある標準的な行政サービスの適正化にどこまで切り込めるかといった議論は不可避とみられる。留保財源率の引き下げは、今後の標準的な行政サービスのあり方を考える際、取捨選択をスムーズに行なう上での一つの選択肢と考えられる。

今後、医療・介護、子育て等を中心に地方行政サービスの重要性が増すとみられる一方で、過疎化等を受けて税収の偏在が進行する可能性も想定される。その際、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、不公平感を高めるだけでなく、教育や福祉サービス等の公平・公正さや機会の均等を大きく崩しかねない。地方税収の偏在を是正し、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を通じ、住民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。G