

# 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—

2019年6月5日

株式会社日本総合研究所 調査部

副主任研究員 立岡健二郎

TEL:03-6833-5343

E-mail: tatsuoka.kenjiro@jri.co.jp

1. 何が問題なのか
2. 地方財政制度はどのように運営されているか
3. 自治体の基金はなぜ積み上がるのか
4. 地方財政制度の問題点、及び、求められる改革とは

本レポートは、以下の論文を基に作成しています。

「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—」(2019年5月15日)

<https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/jrireview/pdf/11084.pdf>

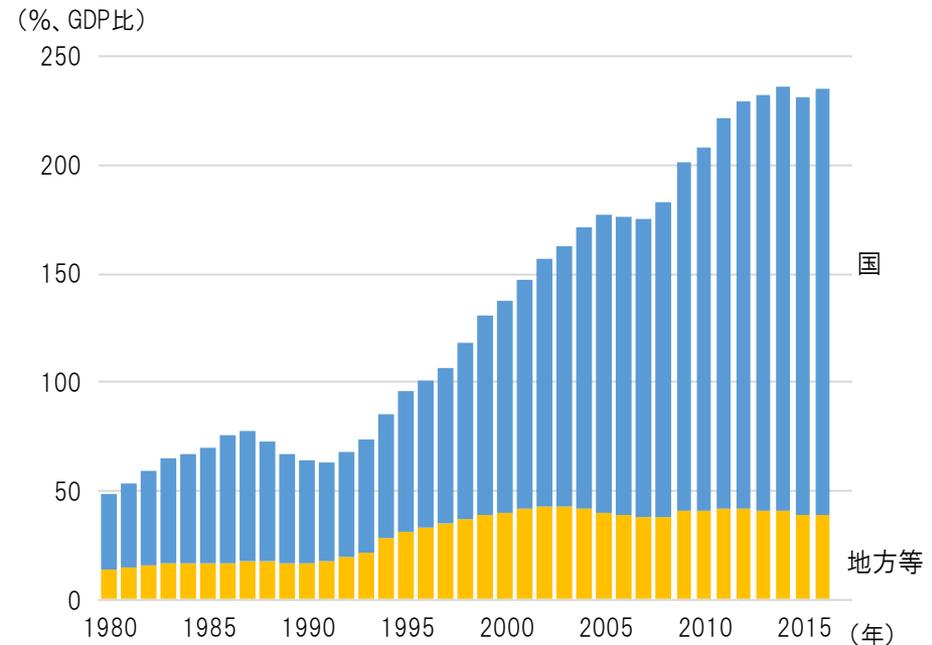
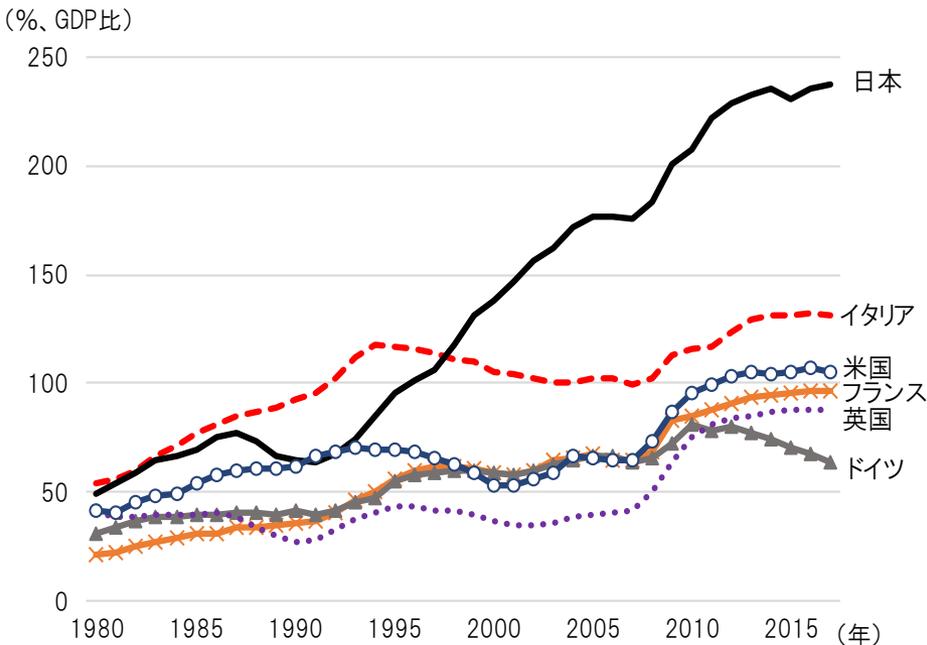
本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

## 【わが国の財政状況】

- わが国の財政状況は、先進諸国の中で突出して悪い。国・地方を合わせた債務残高はGDP比で2倍以上に及んでいる。
- わが国の債務残高を国・地方の別にみると、国が8割以上を負っている。

(図表1) わが国の債務残高 (国際比較)

(図表2) わが国の債務残高の内訳 (国・地方)



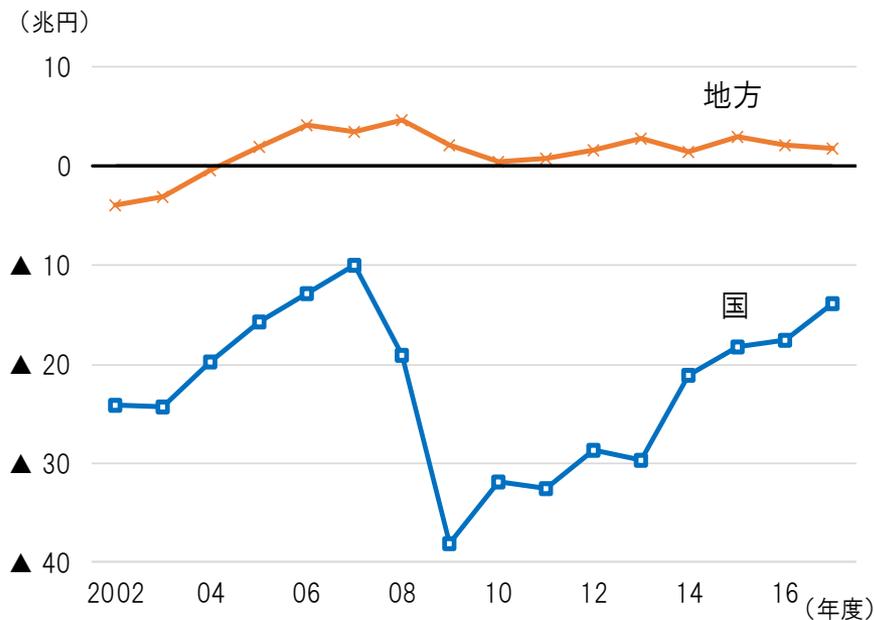
(資料) IMF, "Global Debt Database"

(注) 「地方等」には、地方政府のほか、社会保障基金が含まれる(「一般政府債務」から「中央政府債務」を控除して算出)。

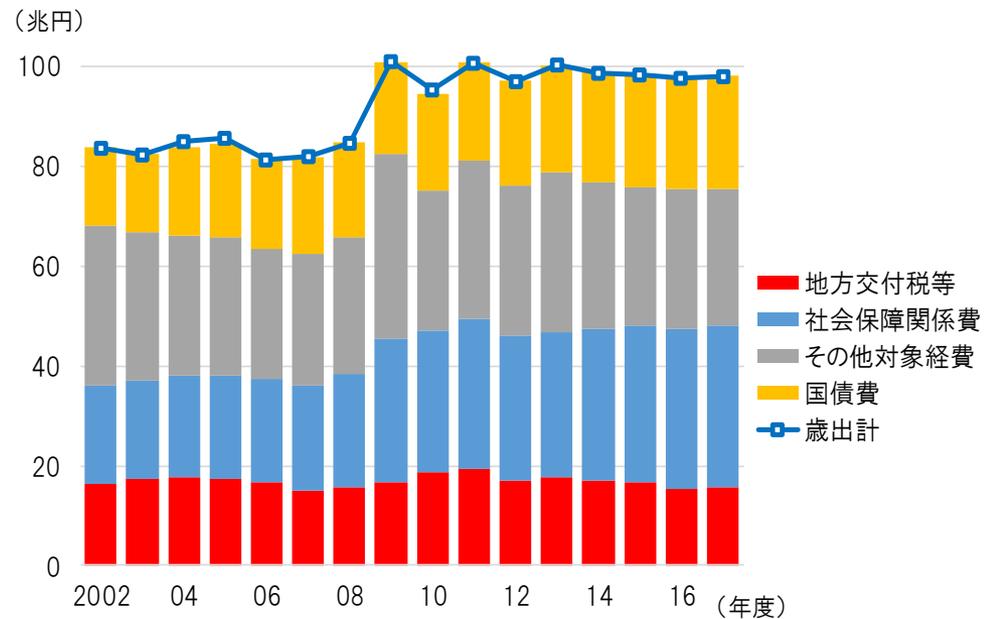
## 【わが国の財政状況】

- 基礎的財政収支<sup>(※)</sup>（プライマリバランス：PB）についても、国・地方の別に見ると、国が依然として赤字である一方、地方は安定的に黒字。  
 (※) 国債の元利払いを除いた歳出を税金等の歳入でどれだけ賄えているかを示す指標。
- こうしたなかでも、国から地方には財政移転が続けられている。その柱である地方交付税は、国の主要歳出項目のなかで社会保障関係費に次ぐ規模。

(図表3) 基礎的財政収支の内訳 (国・地方)



(図表4) 国の歳出額 (主要項目別)

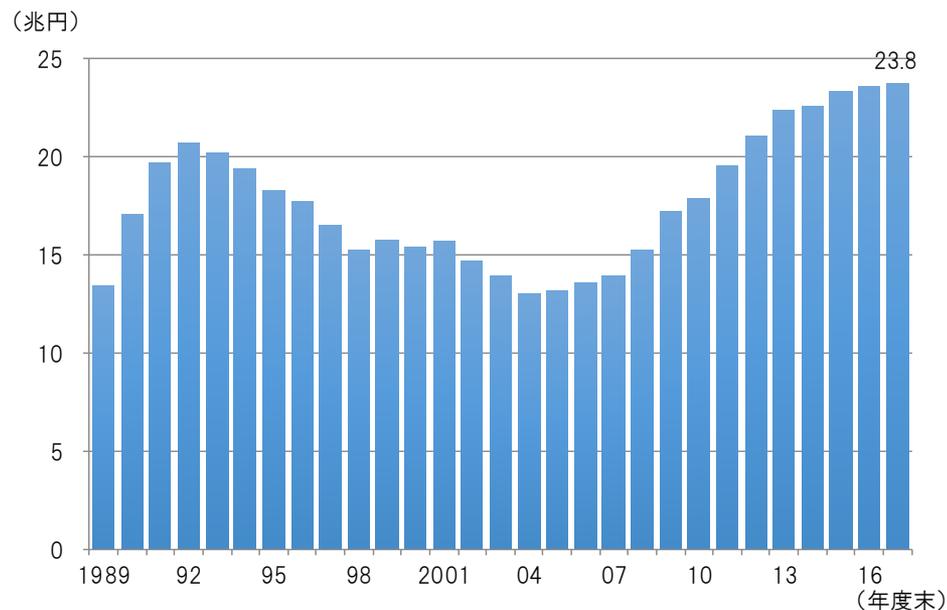


(資料) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算(平成31年1月30日)」をもとに日本総合研究所作成  
 (注) 復旧・復興対策の経費及び財源の金額を除いたベース。

## 【わが国の財政状況】

- ところが、国から財政移転を受けている地方自治体では、積立基金の増加傾向が続いている。2017年度末時点で総額23.8兆円。
- 国についてはPB黒字化も見通せない状況にもかかわらず、地方では自治体のいわば“貯金”が積み上がっている。
- なぜか。制度面に何か問題があるのではないか。

(図表5) 地方自治体の積立基金の推移



(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)復旧・復興事業分、全国防災事業分、事務組合分を含む。

1. 何が問題なのか
2. 地方財政制度はどのように運営されているか
3. 自治体の基金はなぜ積み上がるのか
4. 地方財政制度の問題点、及び、求められる改革とは

## 【国・地方の財政関係】

### ■ 全体のポイント

- 国と地方の予算は一体的に策定される。国の予算との整合性を保ちつつ、地方自治体全体の予算（「**地方財政計画**」）が策定される。
- 国・地方のいずれも、個別の歳入項目の積み上げというより、個別の歳出項目の積み上げに基づいて予算を編成している。歳入不足分は借金（＝国債や地方債）で埋め合わせ。
- わが国は、単一国家で中央集権的。国に中核的な権限や税源が割り当てられている。地方自治体の事務についても、法令等に基づくものも含め、何らかの関与をしているケースが多い。他方、地方自治体は限定的な権限しか持たず、自治体が自らの判断で歳出入を決定できる余地はあまりない。
- こうしたことから、国から地方に対しては財政移転が行われている。主なものとしては、「**国庫支出金**」「**地方交付税**」「**地方譲与税**」の3つ。

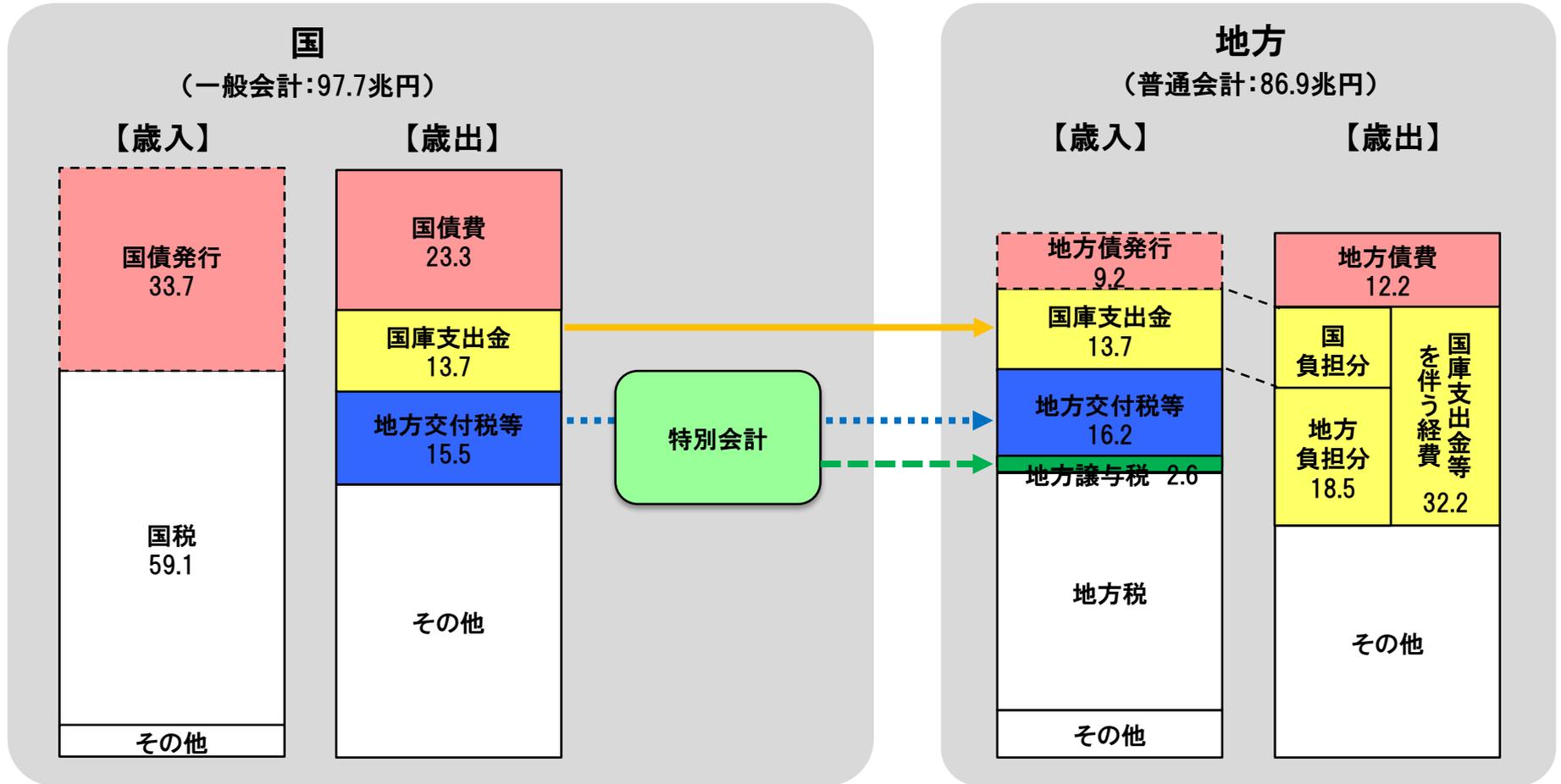
## 【国・地方の財政関係】

### ■ 全体のポイント

- 地方交付税は、地方自治体のそもそもの財政力（＝自前の地方税収）に大きな格差が存在するなかで、国民が居住地を問わず、一定水準の行政サービスが受けられるよう、その財源を国が自治体に保障するもの。
- 具体的には、自前の地方税収のみでは財源が不足する自治体（「**交付団体**」）に対し、国税を原資とする地方交付税を配分する仕組み。他方、自前の地方税収が十分に潤沢な自治体（「**不交付団体**」）には配分せず。結果として、自治体間の財政力格差が均されることになる。
- このような国が財源を保障する仕組みについては、自治体の国への依存を強め、創意工夫や改革努力を抑制することになるのではないかと、といった指摘がかねてよりなされている。

## 【国・地方の財政関係】

(図表6) 国と地方の予算の関係性 (概念図)



(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

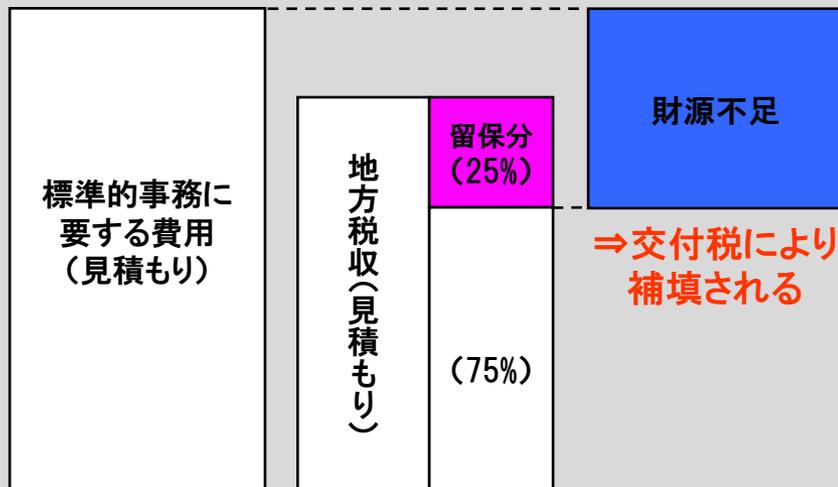
(注1)地方の普通会計は地方財政計画(通常収支)ベース。

(注2)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。

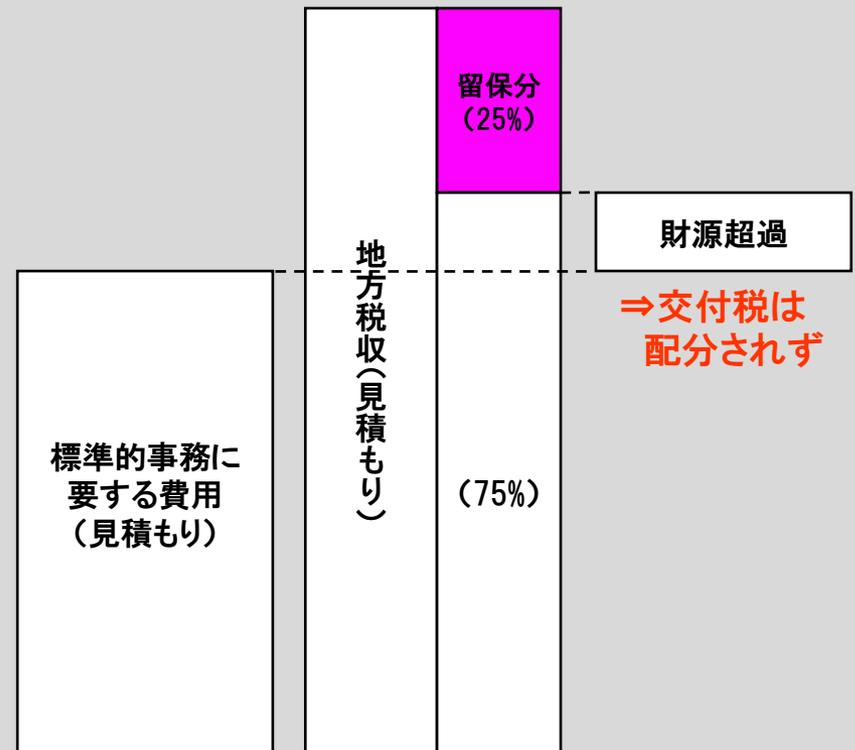
## 【国・地方の財政関係】

(図表7) 地方交付税の交付団体・不交付団体 (概念図)

交付団体  
(1687団体)



不交付団体  
(東京都および77市町村)



(資料) 日本総合研究所作成

(注) 交付・不交付は、厳密には地方交付税のうちの普通交付税に関するもの。交付団体数、不交付団体数は2018年度の数値。

## 【国・地方の財政関係】

### ■ 財政移転の種類と内容

#### □ 国庫支出金（国庫負担補助金）《特定財源（使途限定）、13.7兆円》

- ・ 地方自治体が法令等に基づく事務を実施する場合（負担金）や、国の奨励する施策を実施する場合（補助金）等に、国がその経費の全部または一部を負担するもの。残りは地方が負担することになる。

（例）生活保護（総事業費：3.9兆円、国庫負担割合：3/4）

義務教育職員の給与（総事業費：4.6兆円、国庫負担割合：1/3）

児童手当（総事業費：2.0兆円、国庫負担割合：2/3）

普通建設事業（総事業費：1.5兆円）

#### □ 地方交付税《一般財源（使途自由）、16.2兆円》

- ・ 地方自治体が法令等に基づくものをはじめ“標準的”事務を実施するための財源について、国が保障するもの（財源保障機能）。
- ・ 各自治体について、“標準的”費用と標準的収入を算定し、財源不足（費用と収入の75%の差額）が生じると見込まれる団体に対し、それを補填する形で配分される。結果として、自治体間の財政力格差が均される（財源調整機能）。
- ・ 財源は国税等の一定割合だが、それだけで賄えず、不足分を借金（国の交付税特会借入金、及び、臨時財政対策債）で補填する状況が常態化。

#### □ 地方譲与税《一般財源（使途自由）、2.6兆円》

- ・ 国税として徴収した税目の税収を一定の基準により地方自治体に譲与するもの。

（例）地方法人特別税、地方揮発油譲与税、自動車重量譲与税

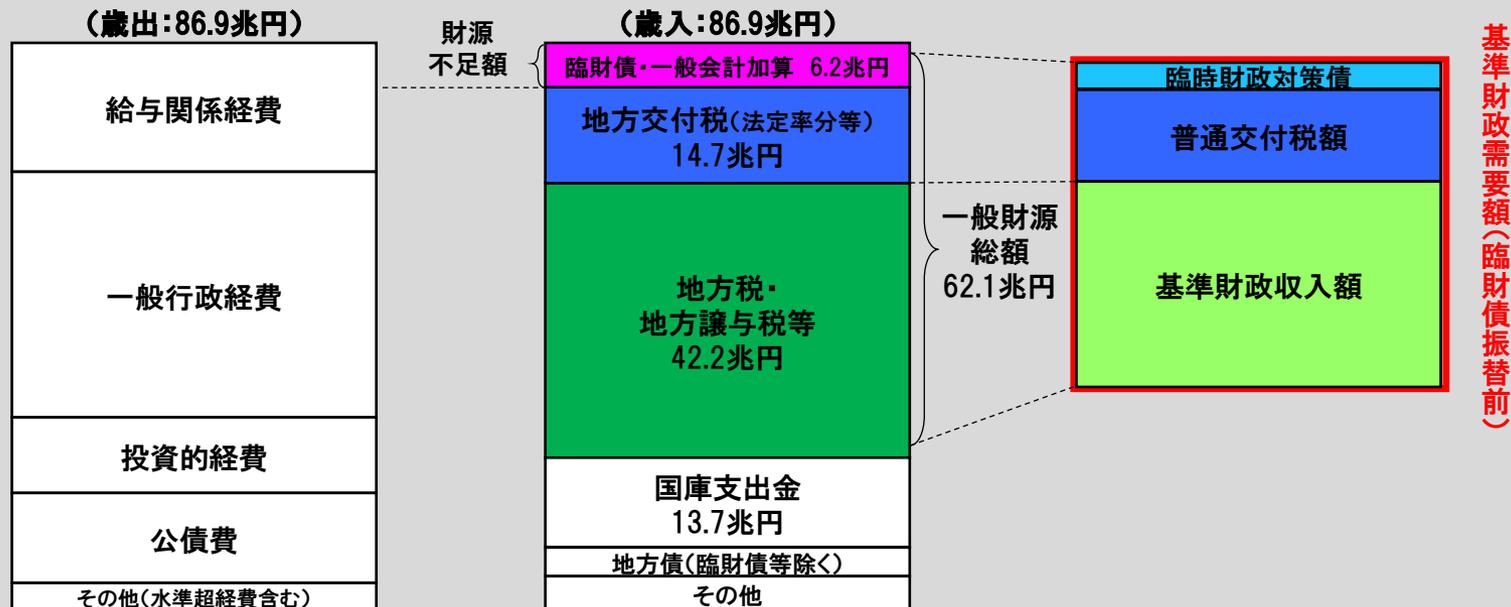
## 【地方交付税の決定プロセス】

### 1. マクロベースの決定(9月~12月)

#### 地方財政計画において地方全体に配分する交付税総額が決まる

- 地財計画は、毎年度の予算編成過程で総務省が中心となり策定。  
 (1)国の予算との整合性を図りつつ、歳出・歳入の各項目を見積もり、積上げ。  
 (2)収支見通しが赤字になった場合、財務省と折衝のうえ、補てん策を決定。
- この結果、交付税総額は、国税等の一定割合(※)と、補てん策としての国からの加算分等を合算した金額となる。  
 このうち94%が普通交付税、残りが特別交付税。(※)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。
- 交付税総額の決定に伴い、マクロベースの基準財政収入額・基準財政需要額も確定。

#### 【地方財政計画(2018年度)】

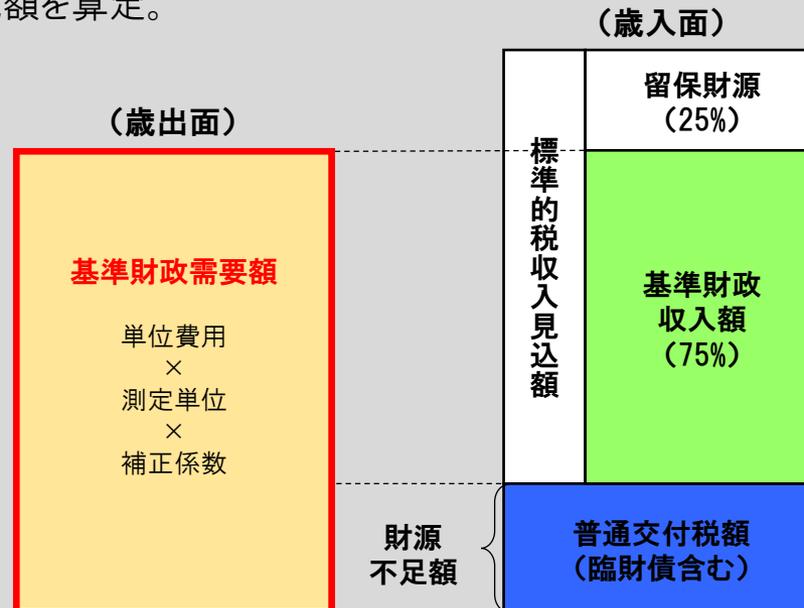


## 【地方交付税の決定プロセス】

### 2. ミクロベースの決定(翌年1月～7月)

#### 交付税総額が各団体の財源不足額に応じて配分される

- 年明け以降、総務省は個別団体の普通交付税額の算定作業に着手。
- 各団体の普通交付税額は以下のように定義されている。
  - 各団体の普通交付税額 = 基準財政需要額 - 基準財政収入額
  - 基準財政需要額 = 単位費用 × (測定単位 × 補正係数)
  - 基準財政収入額 = 標準的税収入見込額 × 基準税率(75%)
- 総務省は、各自治体の基準財政収入額を算定するとともに、最終的に地財計画上の普通交付税総額と個別自治体の普通交付税額の積み上げとが一致するよう、単位費用や補正係数等を改定し、各団体の基準財政需要額ひいては普通交付税額を算定。



## 【地方交付税の決定プロセス】

(図表8) 基準財政需要額の算定例(項目抜粋)  
(市町村全体、2018年度)

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>×<b>		
			補正係数 乗算前	補正係数 乗算後<b>			
<b>個別算定経費</b>							
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	係留施設の延長	27,100	512,506	528,954	14	
		外郭施設の延長	6,180	2,222,865	3,581,691	22	
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	
		学校数	9,079,000	19,576	20,691	188	
厚生費	生活保護費	市部人口	9,520	116,675,454	119,864,251	1,141	
	社会福祉費	人口	22,300	127,167,405	128,195,188	2,859	
産業経済費	農業行政費	農家数	83,400	2,177,789	2,929,594	244	
	林野水産行政費	林業及び水産業の就業者数	291,000	221,240	339,389	99	
総務費	徴税費	世帯数	4,380	53,472,043	51,412,042	225	
		基本台帳費	戸籍数	1,170	52,487,566	52,639,691	62
		世帯数	2,090	53,472,043	51,981,032	109	
<b>歳出特別枠等</b>							
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		
公債費					3,343		
<b>包括算定経費</b>							
	人口	18,380	127,167,405	117,437,862	2,159		
	面積	2,426,000	132,690.18	132,690.18	322		
<b>基準財政需要額計</b>					<b>26,160</b>		

$$\text{単位費用} \times (\text{測定単位} \times \text{補正係数}) = \text{基準財政需要額}$$

$$\text{単位費用} = \frac{(\text{標準団体の経費総額} - \text{特定財源})}{\text{標準団体の行政規模}}$$

例えば、消防費では…

$$11,300\text{円} = \frac{(1,140,678\text{円} - 5,743\text{円})}{100,000\text{人}}$$

(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。個別算定経費の項目の半分程度は割愛している。補正係数乗算前は種別補正を行った後の数値。

## 【地方交付税の決定プロセス】

### ■ 地方交付税の決定に関するポイント

- 地方交付税は“配分”であり“積上げ”ではない。

交付税の決定プロセスとしては、まず、トータルの交付税額が決定され、その後、個別自治体への交付税額が算定される仕組み。自治体ごとに算定した交付税を積み上げたものではない。

- 交付税額（マクロ・ミクロのいずれも）は政治的・政策的影響を受ける。

- 基準財政需要額は交付税を配分するための基準に過ぎない。

地方財政計画で決定された交付税の総額を全ての自治体に配分しきるためには、何らかの基準が必要になる。そのために算定されるのが基準財政需要額であり、その単位費用・補正係数等は毎年度調整される。

したがって、**基準財政需要額は、必ずしも各団体における標準的事務の経費の実態に即したものではない。**

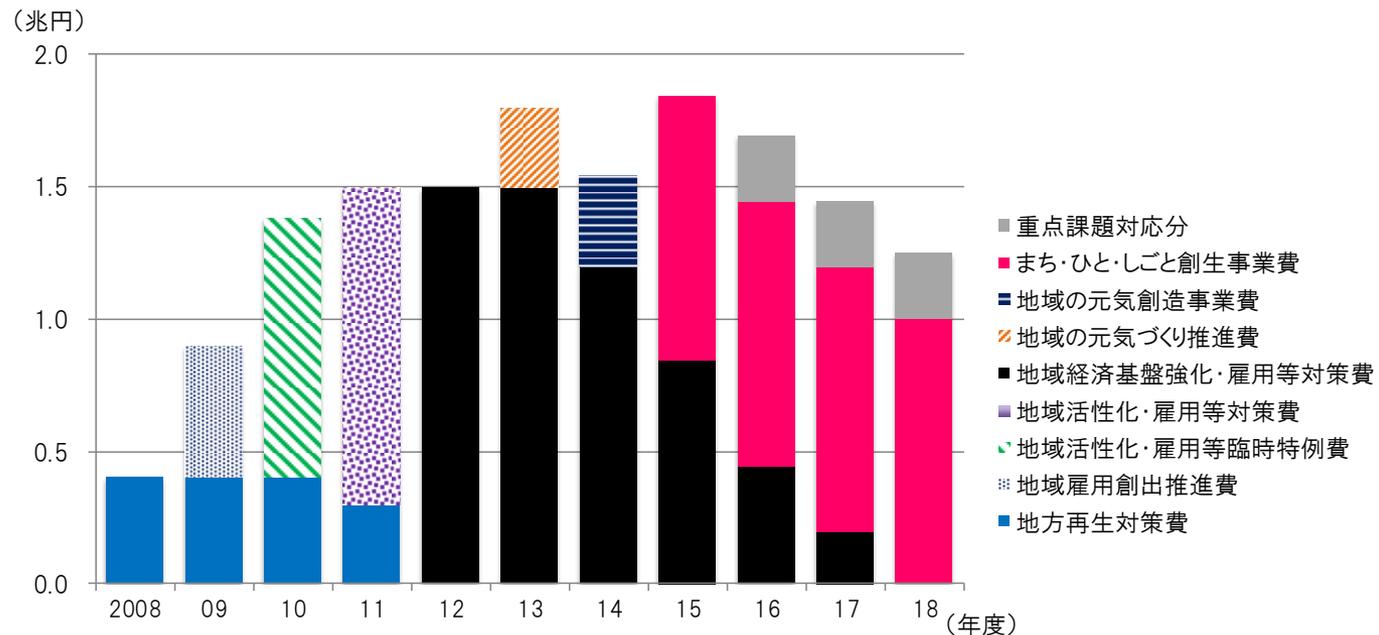
（なお、基準財政収入額も純粋な税収見込額に基づくものではない）

- 基準財政需要額の算定には裁量に基づく部分があり、基準財政需要額の水準自体に大きな意味はない。

## 【歳出特別枠】

- 歳出特別枠とは、地方財政計画上の基準財政需要額に臨時計上される項目。  
 (1) 事業内容に関する国の基準づけがなく、算定根拠が不透明  
 (2) 政治・政策的色彩が濃く、人口が少なく財政力の乏しい市町村に手厚い算定方法になっている
- 金融危機が収束した現在でも、「まち・ひと・しごと創生事業費」として実質的に存続されている。

(図表9) 歳出特別枠の規模



(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

## 【歳出特別枠】

(図表10) 歳出特別枠等の種類と内容

年度	措置名	算定手段	内容
2008 ～11	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 ～17	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	通常の算定に加えて、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 ～18	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 ～18	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く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

1. 何が問題なのか
2. 地方財政制度はどのように運営されているか
3. 自治体の基金はなぜ積み上がるのか
4. 地方財政制度の問題点、及び、求められる改革とは

## 【基金の全体像:基金残高の殆どは積立基金】

- 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」と定義される。
- 地方自治体の基金は、法や条例の定めにより設置等がなされる。
- 基金は一般的に以下のように分類され、全体の基金残高のうち、殆どを積立基金が占める。

(図表11) 基金の種類と内容

本レポートにおける分析対象

- **積立基金**(2017年度末残高:33.1兆円)  
 財産の維持、及び、特定の目的のために必要資金を積立てるもの
  - **財政調整基金**  
 地方公共団体における年度間の財源の不均衡を調整するための基金
  - **減債基金**  
 地方債の償還を計画的に行うための資金を積み立てる目的で設けられる基金
  - **その他特定目的基金**  
 財政調整基金、減債基金を除いた積立基金の総称
- **運用基金**(2017年度末残高:1.9兆円)  
 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  
 (例:公共用地の取得・造成、奨学金等の貸付、美術品の取得)

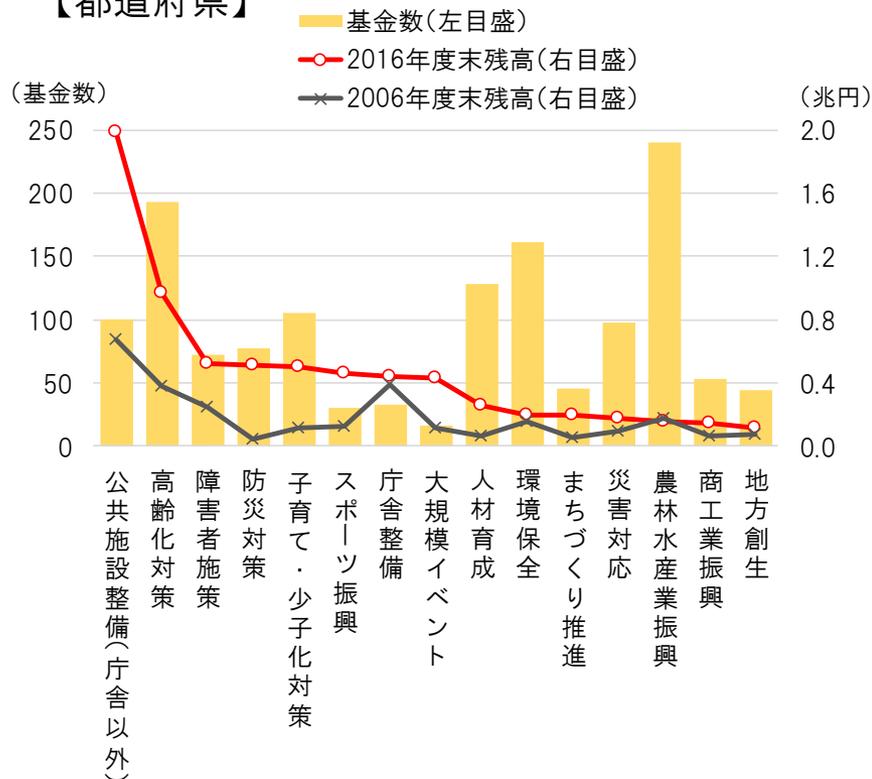
(資料) 日本総合研究所作成

## 【基金の全体像:その他特定目的基金の目的は様々】

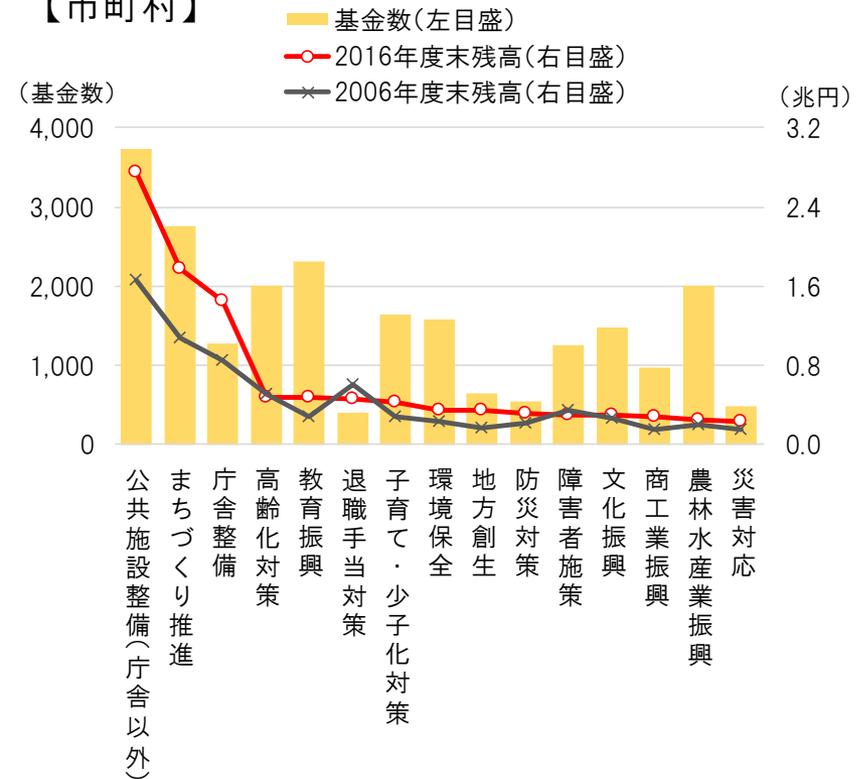
- その他特定目的基金の設置目的は多岐にわたるが、残高が最も増えたのは、都道府県、市町村のいずれも「公共施設整備（庁舎以外）」。

(図表12) その他特定目的基金の設置数・残高

### 【都道府県】



### 【市町村】



(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3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、それぞれの使途区分に数、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。

## 【基金の全体像:基金は総じて2000年代後半から増加】

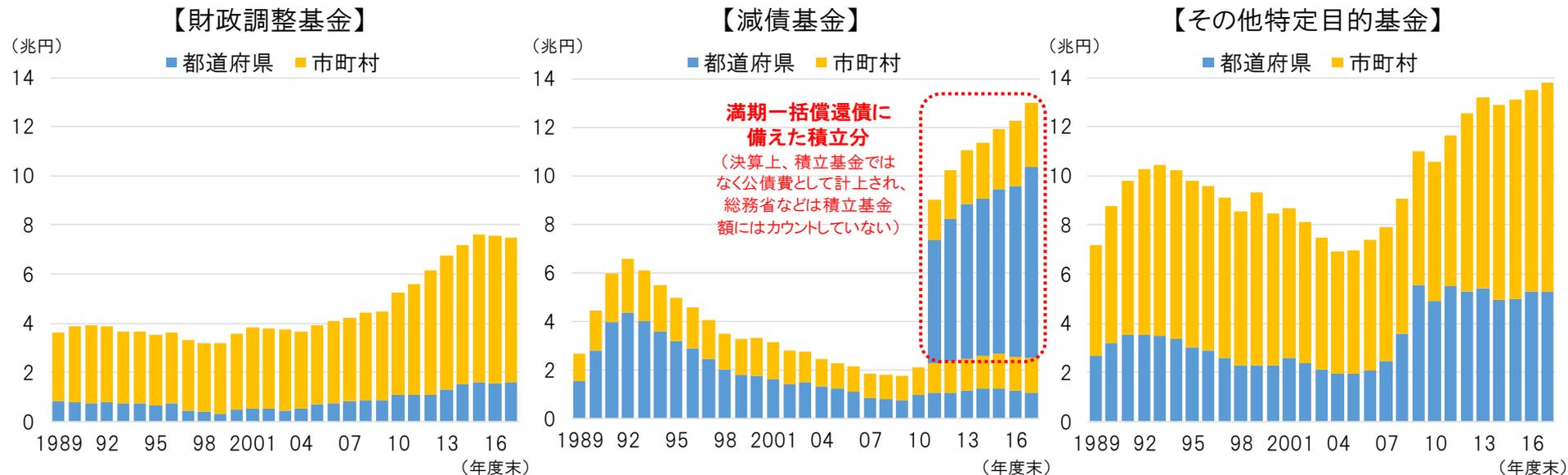
- 3つの積立基金は、総じて2000年代後半から増加傾向。
- 2017年度末の残高は以下の通り。

財政調整基金 7.5兆円

減債基金 13.0兆円（うち満期一括償還に備えたもの10.5兆円）

その他特定目的基金 13.8兆円

(図表13) 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

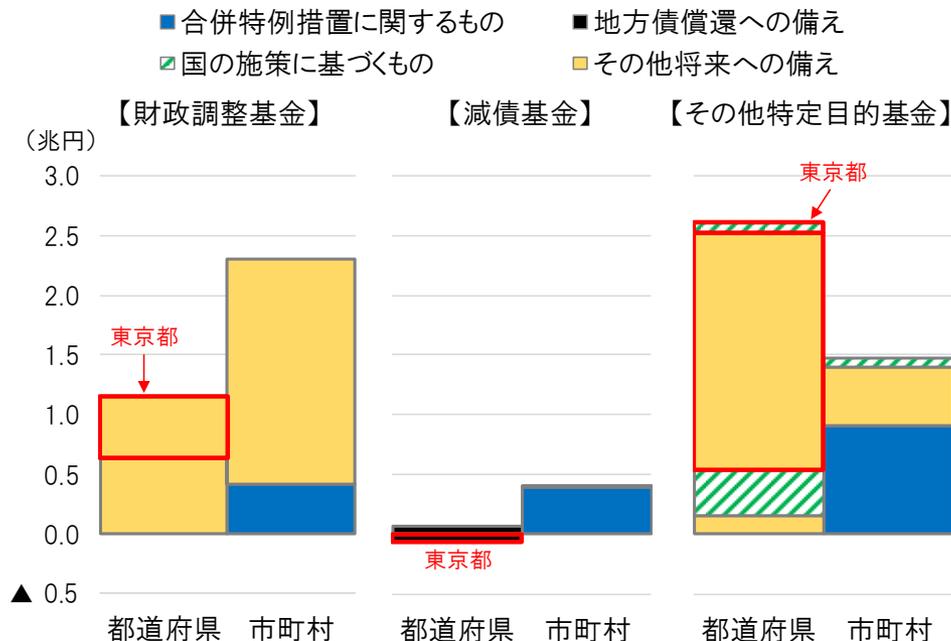
(注1)復旧・復興事業分、全国防災事業分も含む。市町村には事務組合分も含む。

(注2)満期一括償還債に充てるための減債基金積立分は、データの遡及可能な2011年度から示している。このデータは、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。

## 【総務省による基金に関する調査結果:「その他将来への備え」が大部分】

- 総務省は2017年11月7日に「基金の積立状況等に関する調査結果」を公表。
- 基金増加の要因として、都道府県（その他特定目的基金）で「国の施策に基づくもの」（＝国庫支出金）、市町村で「合併特例措置に関するもの」（＝合併特例債・合併算定替）などが挙げられている。
- もっとも、「その他将来への備え」など判然としない部分が残る。

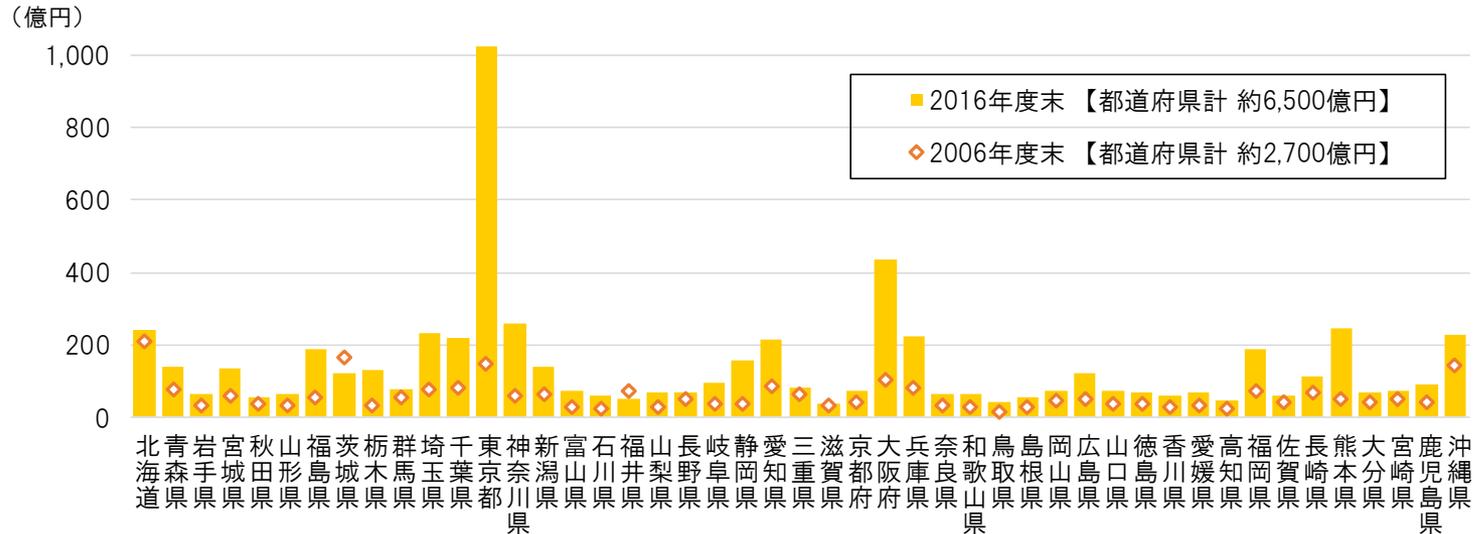
（図表14）総務省による基金増減額の要因分析（2006年度末→2016年度末）



（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。

# 【総務省による基金に関する調査結果：国庫支出金、合併特例債が寄与】

(図表15) 【都道府県】国庫支出金に基づくその他特定目的基金



(図表16) 【市町村】その他特定目的基金の財源

(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

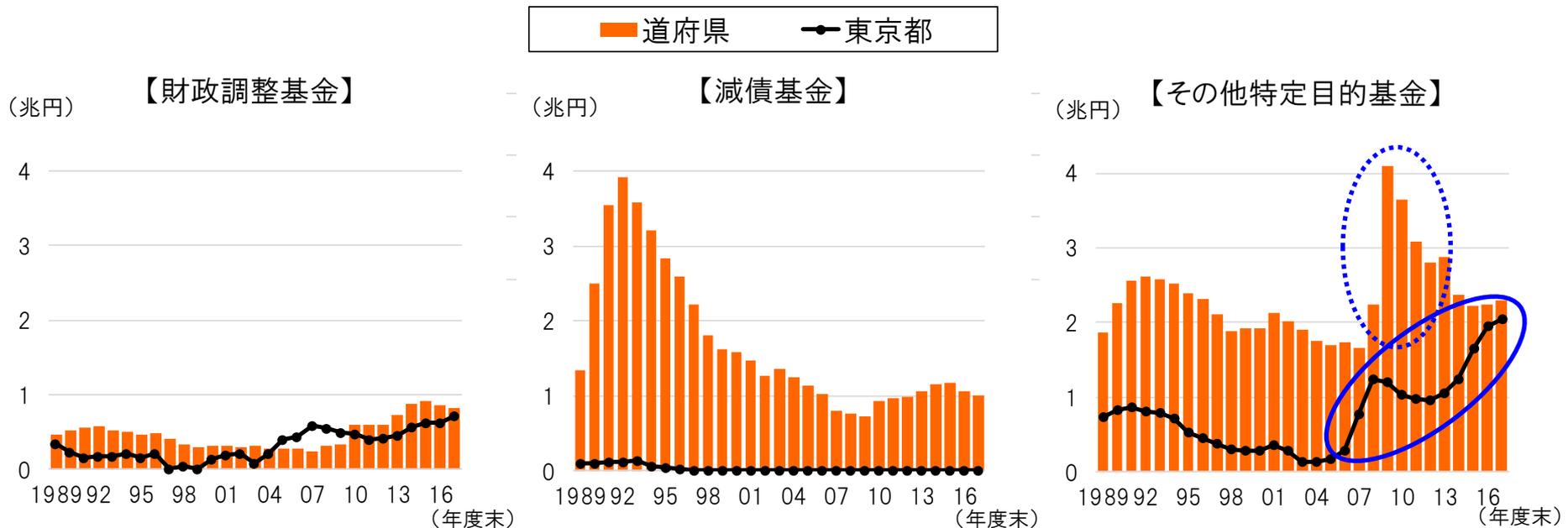
(資料)総務省HP「基金の積立状況等に関する調査結果」における「調査個別データ」をもとに日本総合研究所作成

(注)2016年度末は東日本大震災分を除く。

## 【基金積み上がりの要因分析(都道府県)】

- 都道府県の分析では、道府県と東京都とを分ける。
- 積立基金の残高を確認すると、
  - (1) 道府県：2000年代後半、その他特定目的基金が急増
  - (2) 東京都：2000年代後半以降、その他目的基金を中心に積み増し

(図表17) 都道府県における積立基金残高の推移



(資料) 地方財政状況調査をもとに日本総合研究所作成

(注) 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、福島の前被災3県は除く。

## 【基金増加の要因分析(道府県):国の経済対策に基づいて基金を造成】

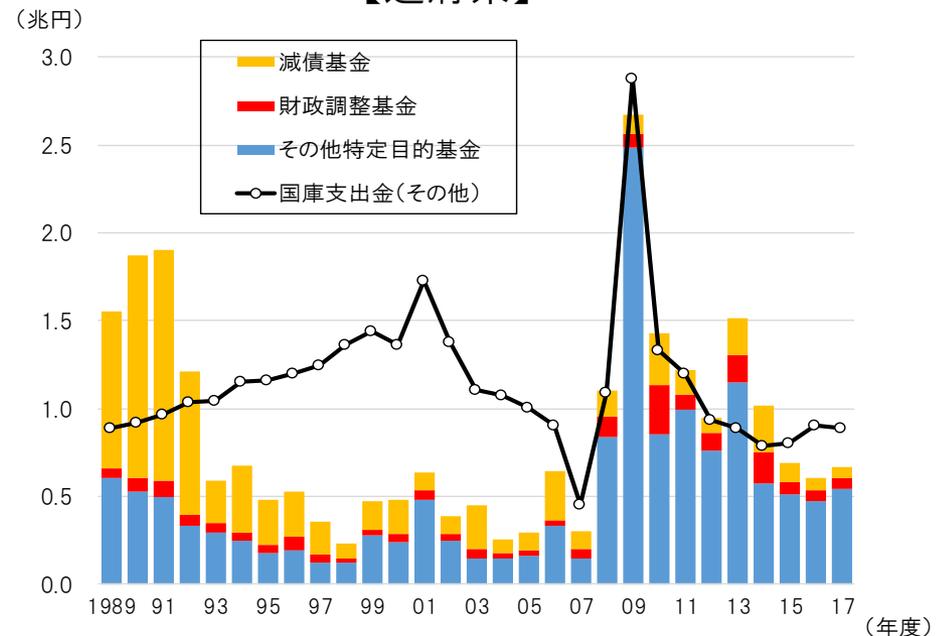
- 2000年代後半のその他特定目的基金の積み上がりの主因は、リーマン・ショック後の経済対策として国から交付された国庫支出金。都道府県は、それを財源に基金を造成・積増しし、雇用創出をはじめ多岐にわたる事業を実施。

(図表18) 国の経済対策に基づく  
基金の造成・積増し(抜粋)

基金の名称	予算額 (億円)
2008年度第2次補正予算	5,810
ふるさと雇用再生特別基金	2,500
緊急雇用創出事業	1,500
安心子ども基金	1,000
障害者自立支援対策臨時特例基金	810
2009年度第1次補正予算	43,674
グリーン家電普及促進基金	2,946
先端研究助成基金	2,700
医療施設の耐震化のための基金	1,222
新型インフルエンザ対策事業等のための基金	2,074
地域医療再生基金	3,100
緊急人材育成・就職支援基金	7,000
介護職員の処遇改善等のための基金	4,773
介護基盤の緊急整備等のための基金	2,495
需要即応型水田農業確立推進事業基金	1,100
農地集積加速化基金	2,979
森林整備加速化・林業再生基金	1,238
緊急雇用創出事業臨時特例基金	3,000
安心子ども基金	1,500
障害者自立支援対策臨時特例基金	1,523

(資料) 藤井(2016)の表4、5を一部修正のうえ、日本総合研究所作成。  
 (注) 基金の名称は予算計上時点のもので、仮称のものも含む。

(図表19) 基金積立額、及び、  
「その他国庫支出金」の推移  
【道府県】



(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

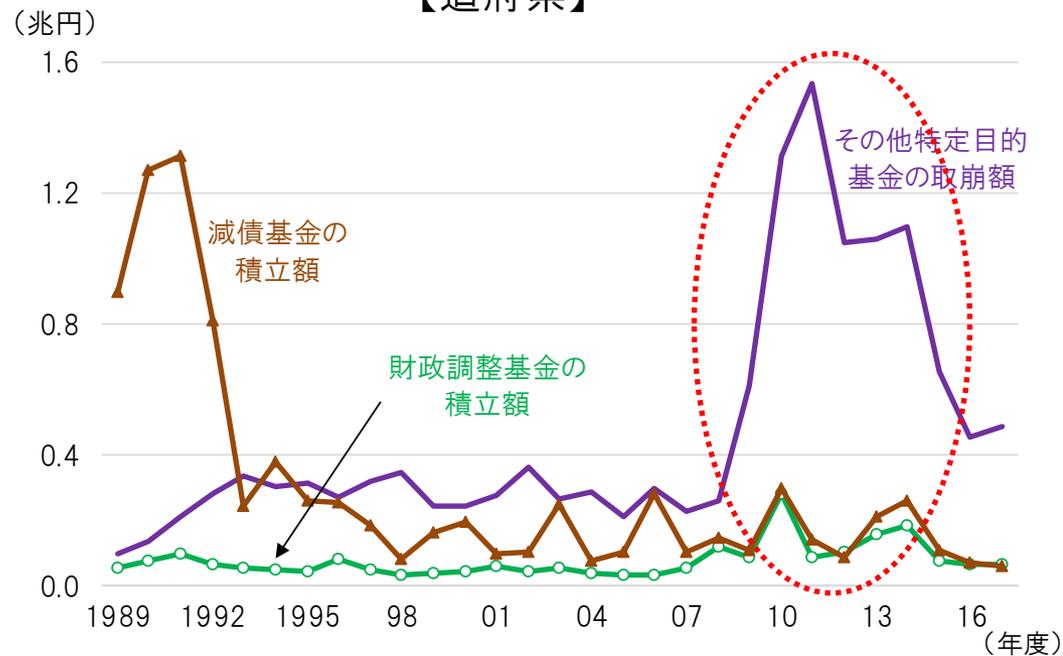
(注1) 各基金の積み立て額は、地方財政状況調査上の「当年度の歳出決算額」の係数。

(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。

## 【基金増加の要因分析(道府県):結果として財政調整基金等の積み増しに】

- こうした国費に基づく基金は、大部分が本来の事業に充当されたと考えられる。もっとも、お金に色はなく、そうした基金が、結果として、財政調整基金や減債基金の積み増しにつながった可能性は否定できず。

(図表20) その他特定目的基金の取崩額、及び、  
 財政調整基金・減債基金の積立額の推移  
 【道府県】

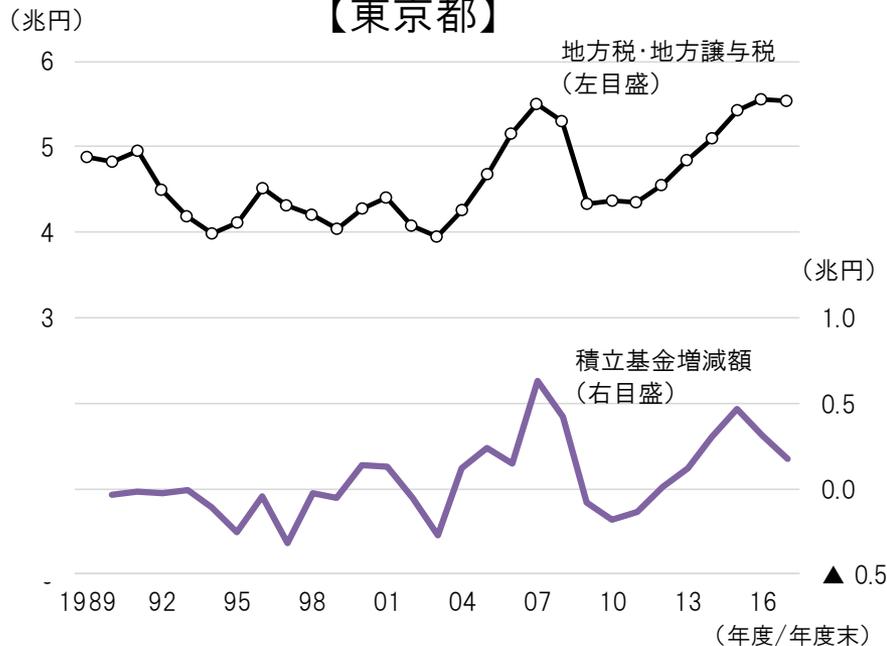


(資料)総務省「地方財政状況調査」をもとに日本総合研究所作成  
 (注)復旧・復興事業分、全国防災事業分含む。岩手、宮城、福島県の3県除く。

## 【基金増加の要因分析(東京都):景気回復に伴う税収拡大が主因】

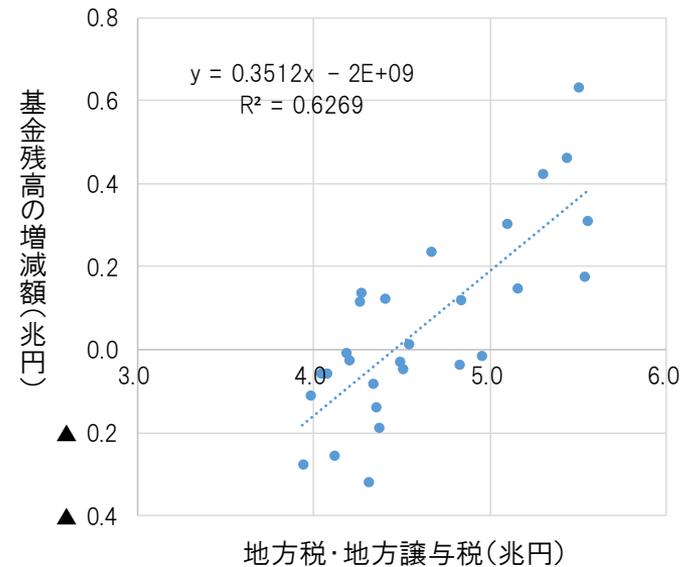
- 東京都は、都道府県のなかで唯一の地方交付税の不交付団体。そこで、地方税・地方譲与税の税収と積立基金の増減額を比較すると平行な動き。
- 東京都における2000年代後半以降の基金積み上がりの主因は、景気回復に伴う税収拡大と考えられる。

(図表21) 基金残高の増減額と  
地方税・地方譲与税の推移  
【東京都】



(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22) 基金残高の増減額と  
地方税・地方譲与税との関係性  
【東京都】



(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。

## 【基金増加の要因分析(市町村)】

- 市町村といっても千差万別。そこで、人口規模別、合併の有無別に分析。
- 基金残高の増減率を確認すると、まず合併自治体が非合併自治体に比べて圧倒的に高い。さらに町村・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傾向。

(図表23) 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> (%)		
	自治体数	積立基金残高(億円)		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	41	977	2,356	141.1	160	2,536	4,419	74.3	66.8
(Ⅲ)1万人～1.5万人	40	734	1,908	159.8	77	1,317	2,018	53.2	106.8
(Ⅳ)1.5万人～2万人	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	101	7,031	12,825	82.4	82	3,002	3,960	31.9	50.5
(Ⅲ)10万人～15万人	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。

## 【平成の大合併と合併特例措置】

- バブル崩壊後の90年代後半以降、政府は、財政運営の効率化などのスローガンのもと、合併を推進。財政面をはじめとする支援策を拡充。
- 他方、三位一体改革のもとでの交付税が減額されていたこともあり、2004～2005年度に多くの自治体が合併して生き残る道を選択。

(図表24) 合併支援措置の種類と内容

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は正に要する経費を普通交付税で措置する。
都道府県を行う合併推進事業に 対する財政措置	普通交付税	都道府県を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。
都道府県を行う合併支援経費に 対する財政措置	特別交付税	合併市町村を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)をもとに日本総合研究所作成

(図表25) 合併件数の推移

年度	件数	合併関係 市町村数	市町村数 (当年度末)
1999	1	4	3,229
2000	2	4	3,227
2001	3	7	3,223
2002	6	17	3,212
2003	30	110	3,132
2004	215	826	2,521
2005	325	1,025	1,821
2006	12	29	1,804
2007	6	17	1,793
2008	12	28	1,777
2009	30	80	1,727
2010	0	0	1,727
2011	6	14	1,719
2012	0	0	1,719
2013	0	0	1,719
2014	1	2	1,718
計	649	2,163	

(資料)総務省HP「市町村合併資料集」

## 【平成の大合併と合併特例措置】

- 合併推進措置の目玉が「合併算定替」。これは、合併後も一定期間、旧市町村ごとに算定した交付税額（の合算額）を保障するもの。
- 合併算定替による交付税増加額を概算すると、2007～2017年度の累計で約8.6兆円（合併自治体の普通交付税総額に占める割合は約15%）。

（図表26）合併算定替の趣旨・考え方

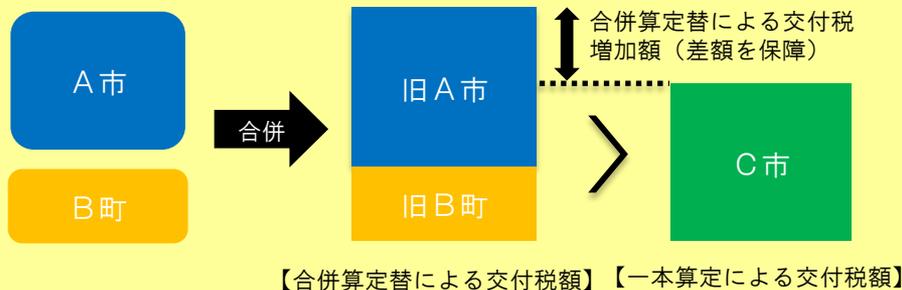
### 【制度の趣旨】

合併算定替制度は、市町村合併後、当面は行政運営に係る経費の急激な節減が困難であることを考慮。

### 【算定の基本的考え方】

旧市町村が合併しなかったと仮定し、旧市町村ごとに算定した交付税額の合算額と、新市町村として算定した交付税額とを比較し、大きい方の額を普通交付税とする。一定期間経過後は、激変緩和措置あり。

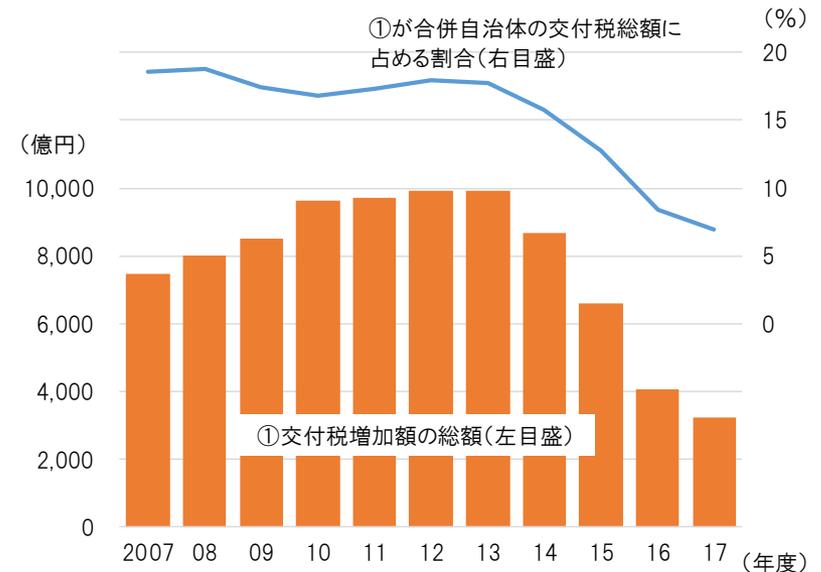
### 【合併算定替のイメージ】



（資料）日本総合研究所作成

次世代の国づくり

（図表27）合併算定替による交付税増加額



（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。  
 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）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。

## 【平成の大合併と合併特例措置】

- 合併算定替の適用期限終了を控え、合併市町村などが新たな財政支援措置を要望。（合併算定替終了に伴う財政対策連絡協議会、2013年11月27日）
- これらの要望に沿う形で、総務省は交付税の算定方法を以下のように見直し。合併団体への影響額は6,700億円程度（総務省HP）。

### 基本的な考え方

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。（平成26年度から5年間で見直し）

#### ＞ 具体的な見直し内容は下記のとおり

見直し年度	費目	見直し内容	影響額
H26	地域振興費	・ 支所に要する経費を加算	3,400億円程度
H27	消防費	・ 標準団体の出張所数等を見直し ・ 旧市町村単位の消防署・出張所に要する経費を加算 ・ 人口密度による補正を充実	1,100億円程度
	清掃費	・ 標準団体の経費を見直し ・ 人口密度による補正を新設	
	地域振興費	・ 離島、孤島の増嵩経費を反映(消防、清掃分)	
H28	保健衛生費 社会福祉費 高齢者保健福祉費	・ 標準団体の経費を見直し ・ 旧市町村単位の保健福祉に係る住民サービス経費を加算	1,200億円程度
	その他の教育費 徴税費	・ 標準団体の経費を見直し ・ 人口密度による補正を充実	
	地域振興費	・ 離島、孤島の増嵩経費を反映(保健福祉等分)	

H29	地域振興費	・ 支所に要する経費を増額	500億円程度
	その他の教育費	・ 人口密度による補正を新設	
	都市計画費 その他の土木費 農業行政費	・ 標準団体の経費を見直し	
新 H30	その他の教育費 (220億円程度)	・ 標準団体の経費を見直し ・ 人口密度による補正を充実 ※図書館及び社会体育施設	500億円程度
	保健衛生費 (60億円程度)	・ 旧市町村単位の保健センター運営費等の経費を増額	
	商工行政費 (30億円程度) 地域振興費 (40億円程度) 包括算定経費 (150億円程度)	・ 標準団体の経費を見直し	
	合計	6,700億円程度	

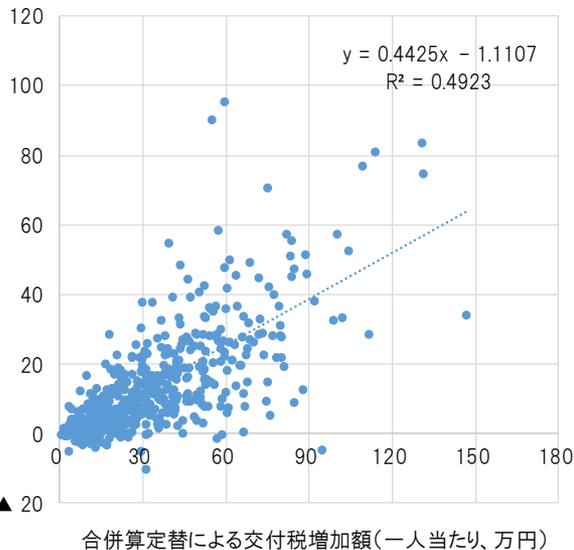
- ＞ 上記について、見直し年度以降3年間かけて段階的に交付税の算定に反映。
- ＞ 影響額は合併団体に対する影響額であり、各年度の算定によって若干の変動がある。

## 【基金増加の要因分析(合併市町村):合併算定替による交付税増が寄与】

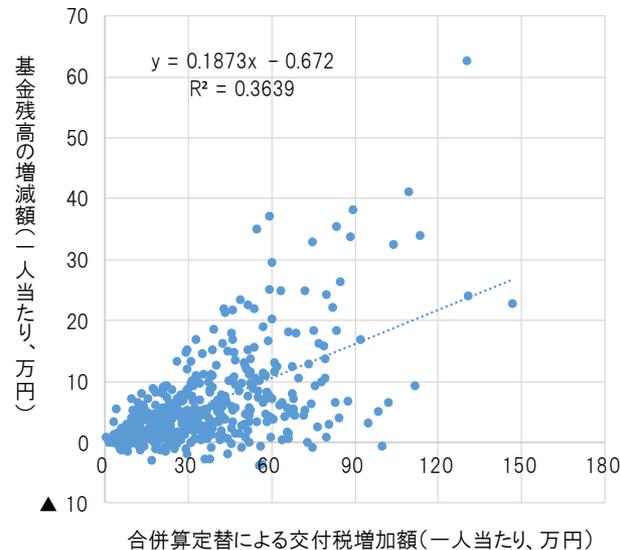
- 合併自治体について、基金残高の増減額と合併算定替による交付税増加額との関係性をみると、一定の相関関係を見出すことができる。
- 合併算定替が基金積み上がりの一因であることが確認できる。

(図表28) 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

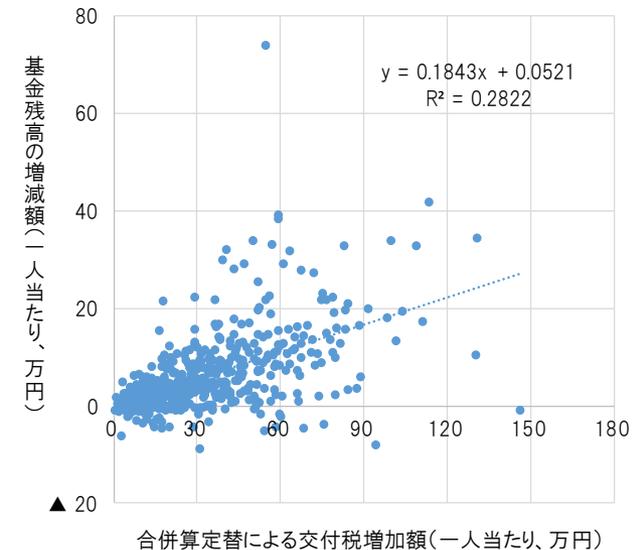
【積立基金合計】



【財政調整基金】



【その他特定目的基金】



(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

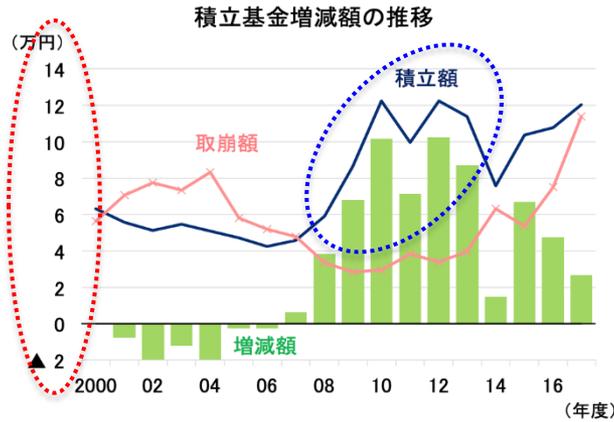
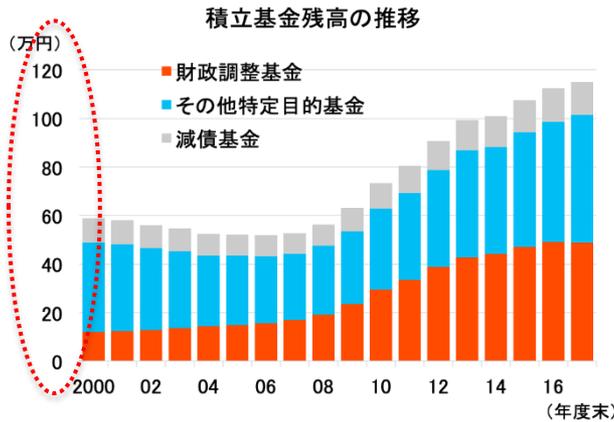
(注4)便宜上、合併自治体については、臨時債発行可能額(合併算定)と臨時債発行可能額(一本算定)の差額が「ゼロ」にならない自治体とみなした。

# 【基金増加の要因分析(非合併市町村):住民一人あたりの基金の残高・積立額】

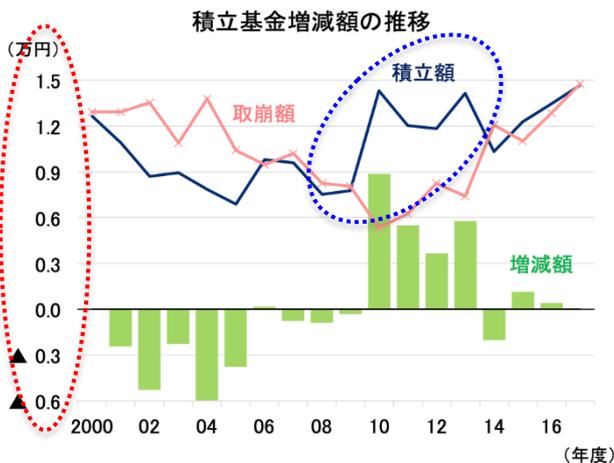
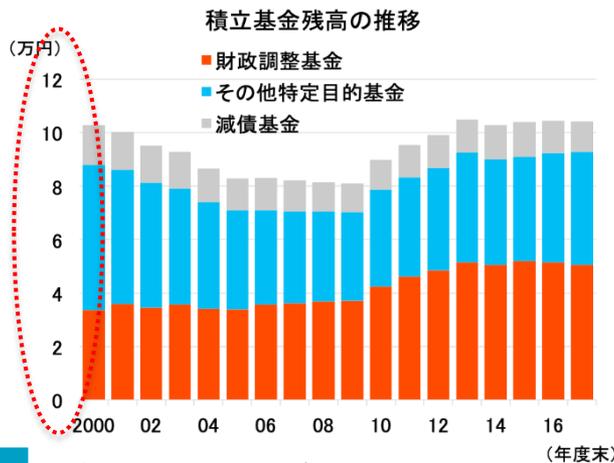
- 非合併自治体について、基本的なデータを確認する。

(図表29) 基金のストックおよびフローの推移 (一人あたり、抜粋)

## <町村 I : 人口5千人未満>



## <町村 V : 人口2万人以上>



- 一人あたりの基金残高・積立額は、人口規模の小さい自治体ほど大きい。
- 一人あたりの基金残高の増加は、2008年頃から積立額が増加した結果である。

(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。

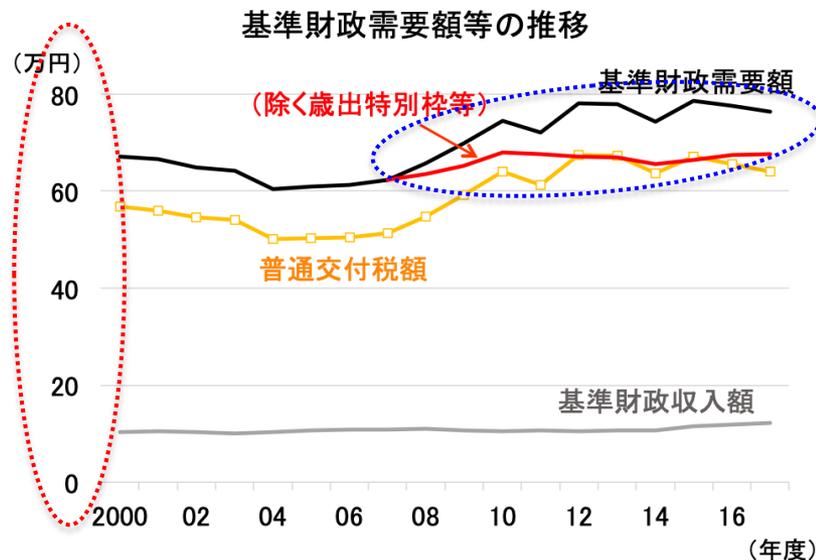
なお、上記の(資料)(注)は図表30~33も共通。

## 【基金増加の要因分析(非合併市町村):住民一人あたりの基準財政需要額等】

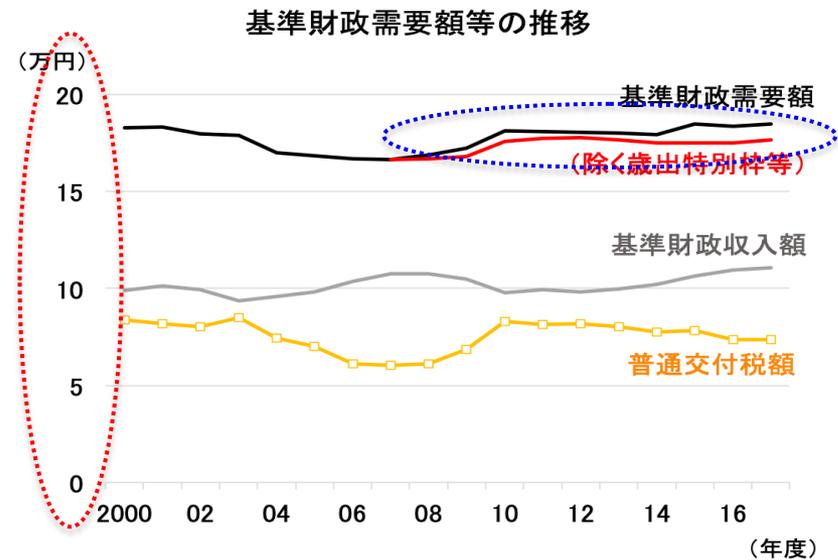
- 非合併自治体について、基本的なデータを確認する。

(図表30) 基準財政需要額、基準財政収入額、および、普通交付税額の推移  
 (一人あたり、抜粋)

<町村Ⅰ：人口5千人未満>



<町村Ⅴ：人口2万人以上>



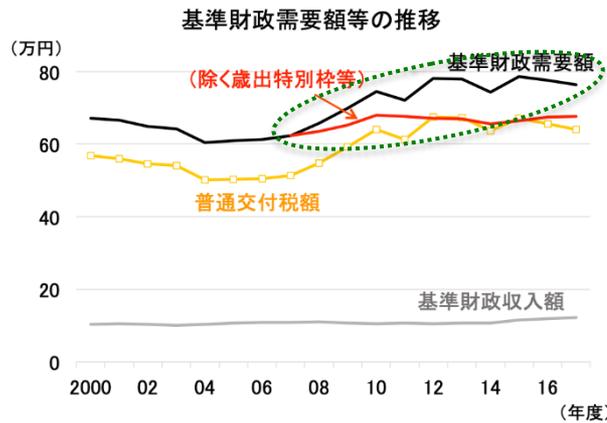
- 一人あたりの基準財政需要額は、人口規模の小さい自治体ほど高い。
- 一人あたりの基準財政需要額は、2007、2008年頃から明確な増加傾向にあり、その増加率は、人口規模の小さい自治体ほど高い。さらに、それに歳出特別枠が大きく寄与している。

# 【基金増加の要因分析(非合併市町村):基準財政需要額と基金動向は相関?】

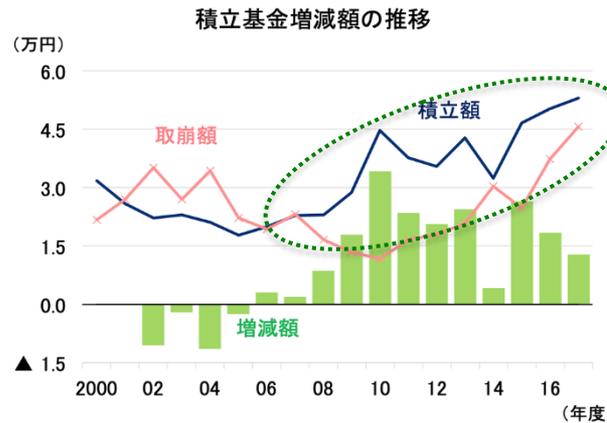
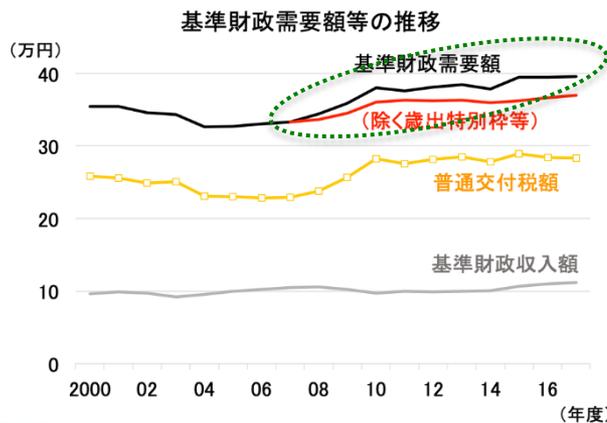
- 非合併自治体について、基本的なデータを確認する。

(図表31) 基準財政需要額等の推移、および、基金フローの推移 (一人あたり、抜粋)

## <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>

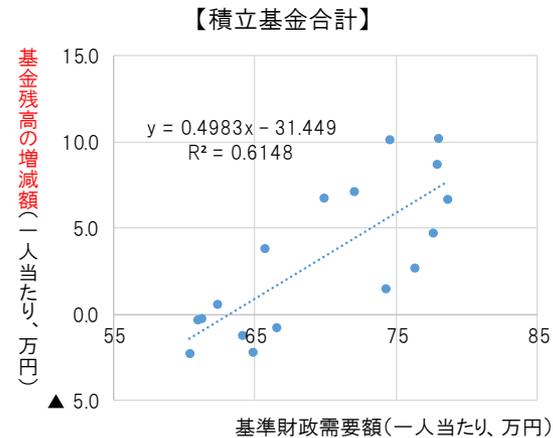
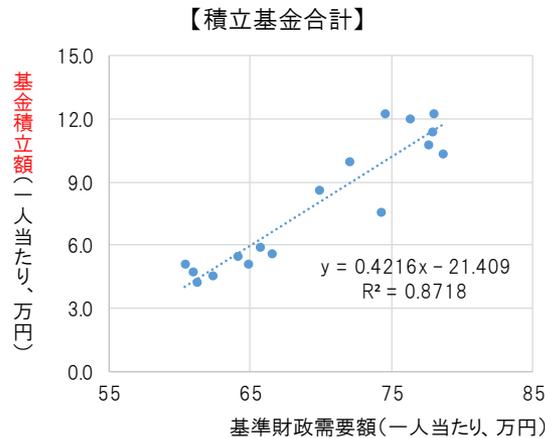


- 基準財政需要額と基金積立額あるいは基金残高の増減額との間には相関関係があるのではないか。
- そこで、それらの相関関係を調べる。

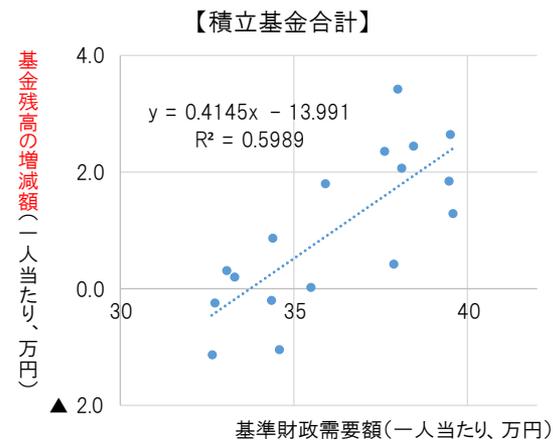
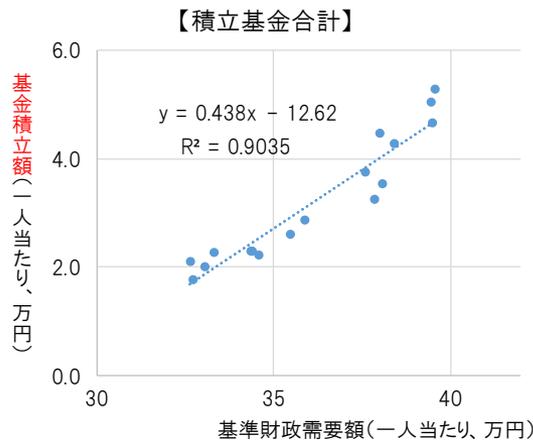
# 【基金増加の要因分析(非合併市町村):基準財政需要額と基金動向は相関】

(図表32) 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 (抜粋)

## <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>

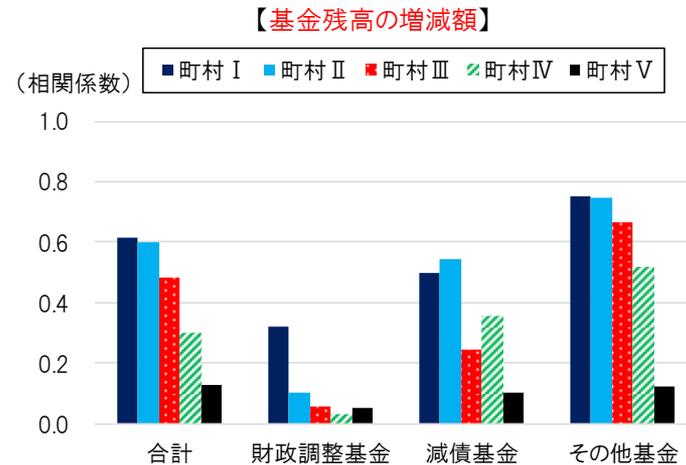
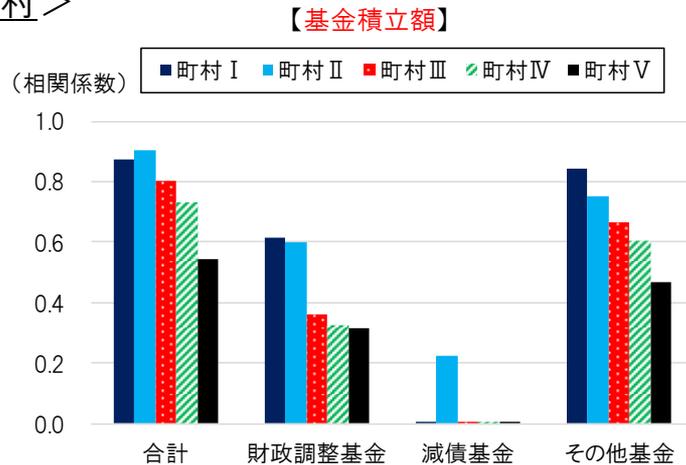


# 【基金増加の要因分析(非合併市町村):相関係数の市町村類型比較】

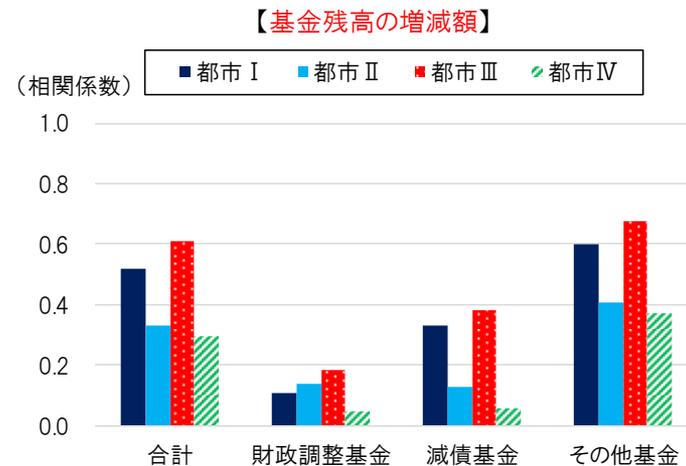
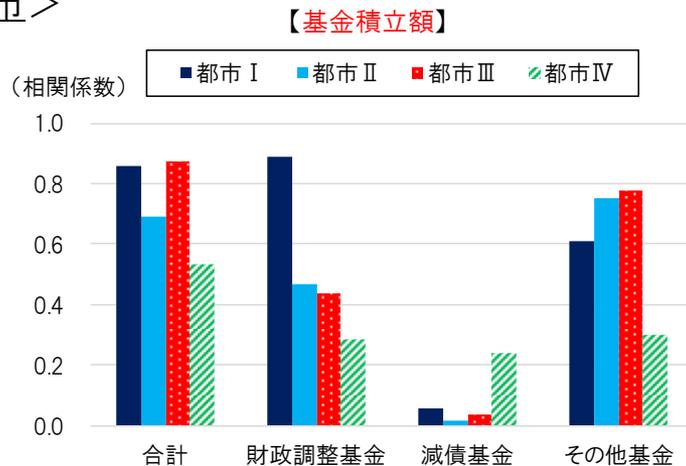
(図表33) 市町村類型別の相関係数

(左図：基準財政需要額と基金積立額      右図：基準財政需要額と基金残高の増減額)

## < 町村 >



## < 都市 >



## 【基金増加の要因分析(非合併市町村):歳出特別枠等による交付税増が寄与】

- 基準財政需要額と「基金積立額」、基準財政需要額と「基金残高の増減額」との相関関係を調べると(図表32、33)、以下の3点がわかる。

相関関係は、

- (1) 人口規模の小さい町村・都市ほど強い
  - (2) 三つの積立基金のなかでは、その他特定目的基金が最も強い
  - (3) 「基金残高の増減額」より「基金積立額」のほうが強い
- 以上を勘案すると、基金増加の背景は次のように考えられる。
    - 市町村は、そもそも、基準財政需要額やそれに留保財源を加えた一般財源の水準に応じて、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る。
    - 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、それに伴い、交付税をはじめとする一般財源が増えたため、それが基金として積み上がり。これは、特に、人口規模が小さく、財政力の乏しい自治体ほど当てはまる。

1. 何が問題なのか
2. 地方財政制度はどのように運営されているか
3. 自治体の基金はなぜ積み上がるのか
4. 地方財政制度の問題点、及び、求められる改革とは

## 【基金増加の要因のまとめ】

- 自治体の基金積み上がりの主因は、次のようにまとめられる。
- 道府県
  - 基金を活用した特定の事業を実施するための財源として、国から交付された国庫支出金。そうしたもののうち、リーマン・ショック後の経済対策の一環として交付された巨額の国庫支出金が、結果として、本来積み上がるはずのない財政調整基金や減債基金の積み上がりをもたらした可能性。
- 東京都
  - 景気回復に伴う税収の拡大。とりわけ、大企業の本社が集積しているため、地方法人2税（法人事業税・法人住民税）の寄与が大きい。
- 市町村
  - 基準財政需要額の増額に伴う交付税増加。特に、人口規模の小さい町村・都市では、それらの自治体に手厚く算定されている歳出特別枠が寄与。加えて、合併を経験した市町村については、合併推進措置（合併算定替・合併特例債）が寄与。
  - \* なお、先行研究の実証分析では、財政力の高い自治体などを中心に、歳出効率化努力が基金積み上がりに寄与したことが指摘されている。

## 【地方財政制度の問題点、及び、求められる改革】

### ■ 歳出特別枠の抜本的見直し

歳出特別枠はあくまで臨時的措置。リーマン・ショックからすでに10年以上経過した今日、もはやその意義は見出せない。加えて、人口規模の小さい市町村における基金増加という結果に繋がっている。

さらに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いえる。**

- 実質的な歳出特別枠として存続されている「まち・ひと・しごと創生事業費」については撤廃すべき。

### ■ 自治体間の税源偏在に対する根本的対応

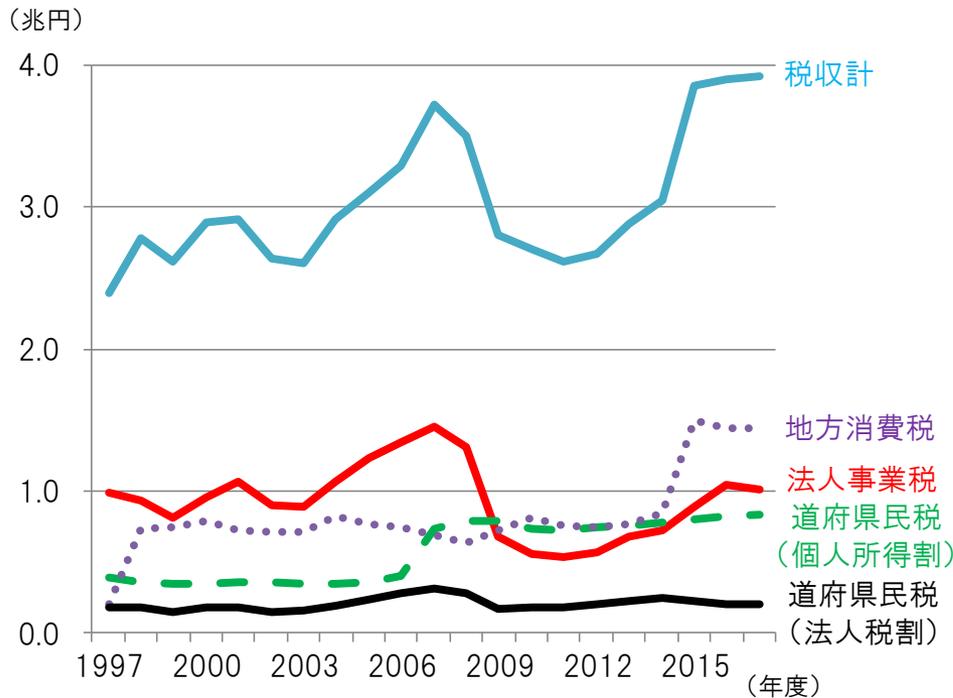
東京都の基金は、税込拡大を背景にここ10年余りで2兆円程度も増加。現状のまま放置すれば、今後、東京都とそれ以外の道府県の間で基金といういわば“資産”の格差が拡大しかねない。

こうした税源偏在に対するこれまでの国の対応は、あまりに場当たりのであった。

- 税源偏在の主因は法人課税。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。

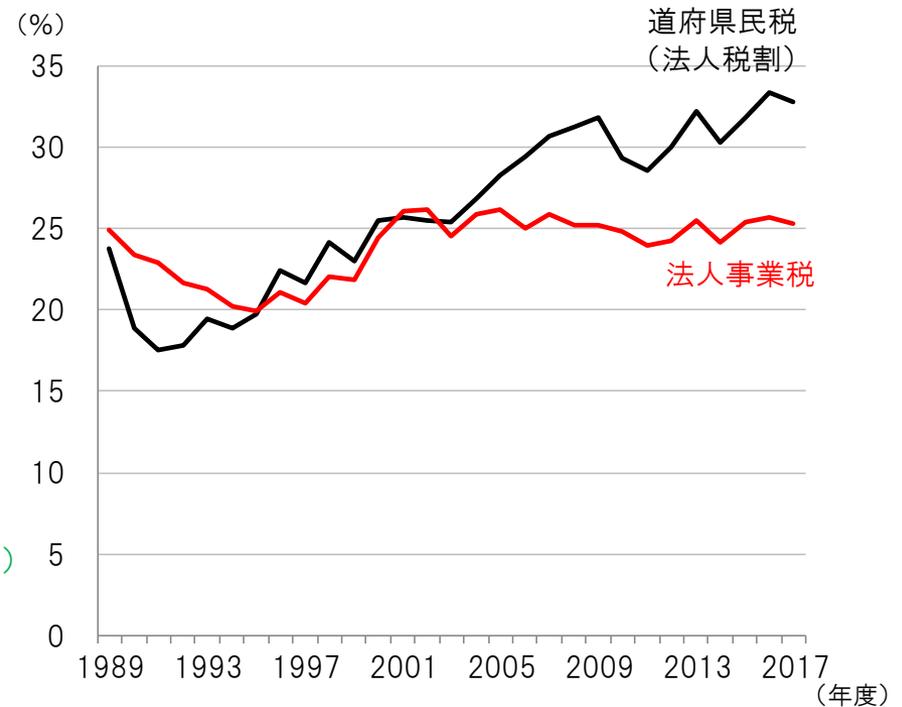
## 【東京都への税源偏在の現状】

(図表34) 東京都の地方税収の推移  
(主要税目別)



(資料) 総務省「地方財政状況調査」

(図表35) 地方法人2税の税収における  
東京都のシェア (47都道府県=100%)



## 【地方財政制度の問題点、及び、求められる改革】

### ■ 合併や合併推進措置に関する検証

合併推進措置は基金積み上げの一因と考えられるが、本来、こうした措置には、財政運営の効率化を後押しする効果が期待されていたはず。

もっとも、そうした効果の検証が詳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。

➤ 今後も見据えると、合併や合併推進措置に関する効果検証をすべき。

### ■ 地方における財政健全化ルールの設定

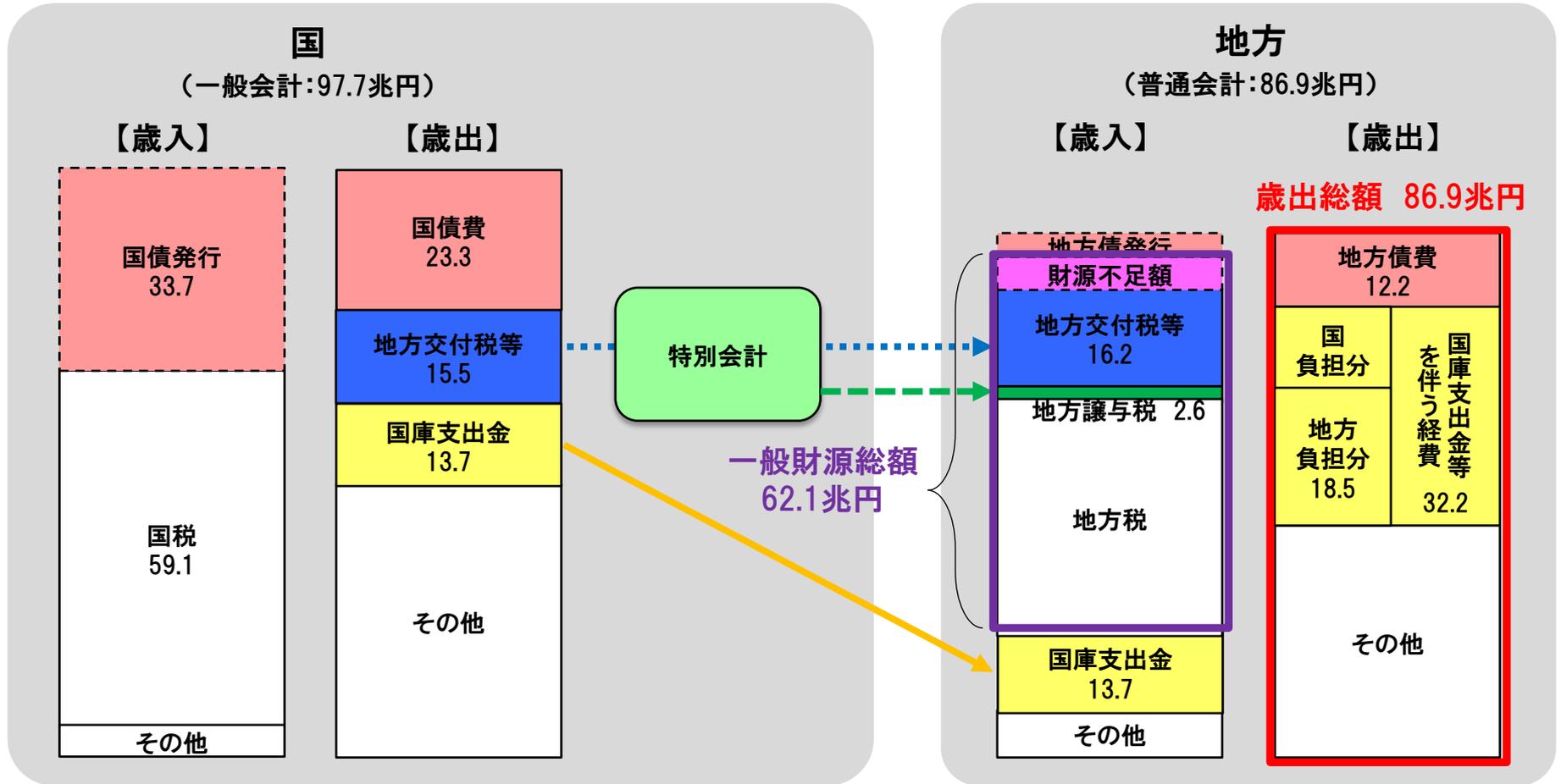
地方では、2011年度以降、「一般財源総額について実質的に対前年度で同水準を確保する」という政治的決着が延々と続けられている。そうした帰結の1つとして、基準財政需要額が高めに算定され、それが市町村の基金増加につながっている可能性。

➤ 地方における実効性の高いルールが必要不可欠。

➤ 現状の一般財源総額のような「歳入」面ではなく、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。

# 【地方における財政健全化ルール現状】

(図表36) 地方の一般財源総額と歳出総額



(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

(注1)地方の普通会計は地方財政計画(通常収支)ベース。

(注2)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。