

# 人口減少時代における地方財政改革の選択肢 国全体の“身の丈”相応にいかん公平に移行するか

わが国も金利上昇局面に入り、国全体として、財政運営の枠組みを持続可能なものに改革する必要性がこれまでになく高まっている。そのためには、各分野の政策運営の制度設計を、持続可能なものに改革していくことが欠かせない。地方財政分野もその例外ではない。地方交付税交付金等は令和7年度（2025年度）一般会計歳出のうち19兆円を占め、国債費を別にすれば、社会保障関係費（38兆円）に次ぐ“大玉”である。地方財政運営の現状はどうなっているのか。人口減少傾向がさらに強まる中、持続可能なものに改革していく上で、どのような選択肢があるのかを考えたい。

## 国と地方の税源配分と役割分担

わが国は中央集権体制の国であるが、地方自治は憲法で保障されており、国と地方は対等と位置付けられ、別々に財政運営を行っている。もともと、自治体ごとの財政力には格差があるのが現実であるため、財政力の弱い自治体を国が財政運営を通じて支えている。そのために中核的な機能を果たしているのが「地方交付

税制度」である。

税収の規模を国と地方とで比較すると、ほぼ6対4となる（図表1）。ところが、国と地方が実際に担う役割のための歳出の規模を見ると、国対地方でほぼ4対6と逆転している。要するに、地方自治体は現実問題として、国が直接実施するよりも多くの役割を担っているにもかかわらず、現行制度上、それに応じた税源を地方自治体に直接入る税収としては配

分されていない。その不足分を埋めるため、国から、歳入の面では①地方交付税と②地方譲与税（国が徴収した税の一部を、一定の基準に基づき地方自治体に移転する税）によって、また歳出の面では③国庫支出金等によって、財源を地方の側に移転している。

## 自治体の財政力格差の現実

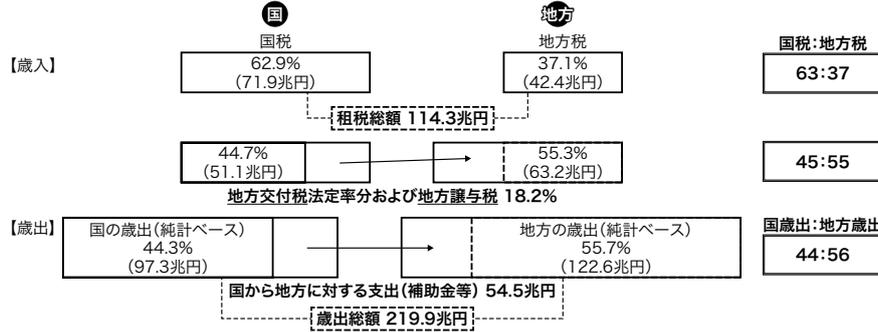
自治体ごとの実際の財政力には大

日本総合研究所 主席研究員  
河村小百合  
かわむら・さゆり 京大法卒、19年7月から現職。19年から財政制度等審議会財政制度分科会委員を務める。「日本銀行 我が国に迫る危機」で第45回石橋湛山賞。近著（共著）に「持続不可能な財政 再建のための選択肢」（いずれも講談社現代新書）。

きな格差があるのが現実である。図表2は、各都道府県民1人当たりの地方税収の金額を見たもので、全国平均を100とすると、東京都民は1人当たりで実に164・3もの地方税収を得ており、最小の長崎県とは実に2・3倍もの格差があるなど、実態は“東京都独り勝ち状態”といっても過言ではない。税目別に見ると、この格差が最も大きいのは法人関係2税（法人事業税、法人住民税）である一方、地方消費税の格差は相対的に最も小さい。

わが国においては、そうした自治体間の財政力の格差をならす上で、地方交付税制度が中核的な役割を果たしている。地方交付税とは、①財

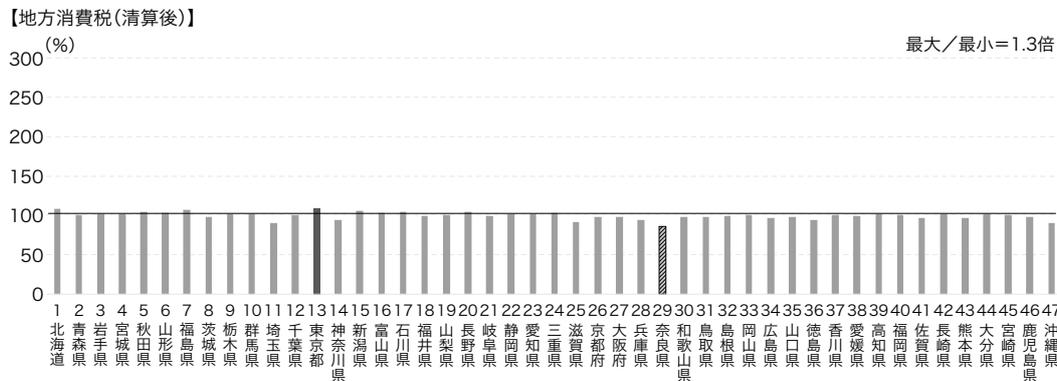
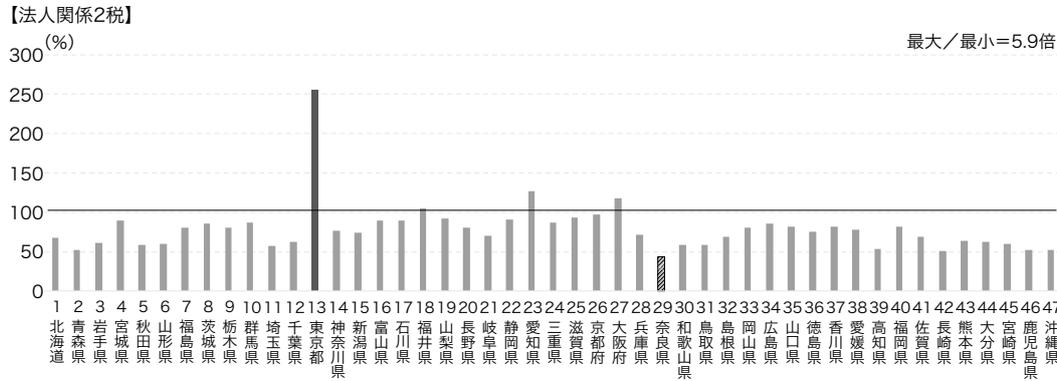
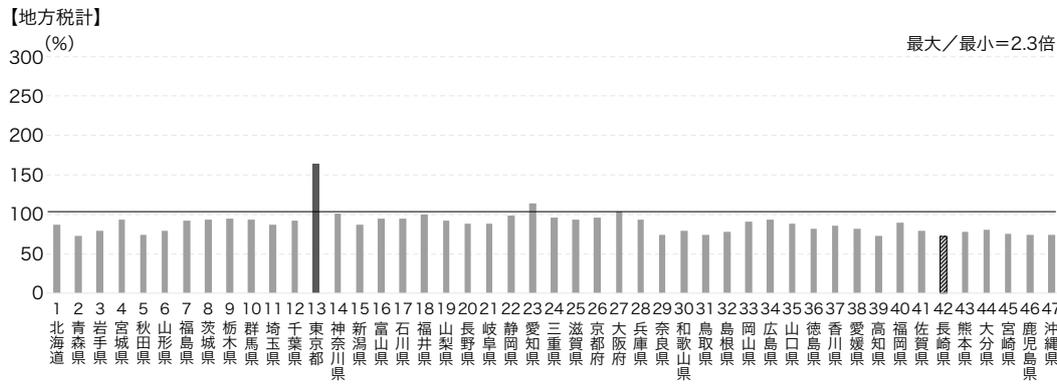
【図表1】国と地方の税財源配分と歳出割合(2021年度決算ベース)



(原資料)総務省「地方財政の状況(令和5年3月)」等。  
 (出所)関口祐司(編著)「図説 日本の財政(令和5年度版)」財經詳報社、2023年11月15日、図表Ⅱ.13.1を基に日本総合研究所作成。

地方が弱い自治体のみを対象に②使途を特定せずに国から財源を移転するもの―で、国民がどの自治体に居住していても、国として必要と考える最低限の行政サービスが平等に受けられるよう、国の基幹税収の一定部分を原資に、財政力の弱い自治体

【図表2】人口1人当たり税収額の比較(全国平均=100とした場合の指数値、2022年度)



(注)黒表示は最大値、斜線表示は最小値の都道府県。  
 (出所)総務省『地方財政の状況』令和6年3月、第22図を基に日本総合研究所作成。

に足りない分の資金を国から交付する、というものである。具体的には、所得税と法人税はそれぞれ33・1%、消費税は19・5%、酒税は50%が地方交付税に振り向けられることになっている。その対象は、自前の地方税収等が一定の基準に満たないすべての自治体であり、各道府県にも、またその傘下にある市町村にも、そ

れぞれ別々に交付されている。

## 交付税額の配分決定の実際

地方交付税制度は実際には、単純化するれば、国の毎年度の予算編成の流れの中で、まず総務省が国全体として必要な地方交付税の総額を見積もった上で、各自治体への個別の交付税額が決定されている。順を追って見てみよう。

まず、総務省は毎年末の翌年度当初予算政府案の閣議決定に合わせて、全国ベースでの「地方財政計画」を策定する。これは、地方財政を全体として捉えて歳入・歳出を見込んだもので、式で表せば次のようになる。

(歳出) — (国庫支出金 + 地方税・

地方譲与税 + 地方債)

|| 国全体としての

地方財政の不足額

↑ 地方交付税で穴埋め

各自治体への地方交付税の配分額は、この後、順次決められていくことになる。具体的には、総務省が各自治体の基礎的な条件（人口、面積、気候等）を勘案し、当該年度の財政運営に必要な金額（「基準財政需要

額」と呼ばれる）を算出する。そして、当該自治体が、国全体として標準的な地方税の課税を実施した際に得られるはずの地方税収入の額を「基準財政収入額」として算出する。

このようにして算出された「基準財政需要額」を「基準財政収入額」が上回っていれば、その自治体の財政運営を国が支援する必要はないことになるが、実際には、多くの自治体で「基準財政収入額」は「基準財政需要額」に足りていない。そこで、その不足分を穴埋めすべく、国から地方交付税が交付されている。式で表せば、次のようになる。

「基準財政需要額」

— 「基準財政収入額」

|| 当該自治体の財源不足額

|| 国から交付する「地方交付税」

国全体として必要な地方交付税の額を先に総務省が決めてしまっている以上、実際に各自治体に配る必要がある地方交付税を足し上げた額がその中にうまく収まる保証はないが、実態は、ごく大ざっぱに言えば、総務省がうまく収まるよう各自治体の地方交付税の金額を微調整している

もようである。「基準財政需要額」は、人口や面積という「測定単位」に、「単位費用」（測定単位1当たりの費用）と「補正係数」（段階補正、寒冷補正など）を掛け合わせて算出されているが、これらの「単位」、「費用」、「係数」は極めて細かく決められており、一般には極めて分かりにくいのが実態だ。実際には総務省が、これらの「係数」類を調整したりして、各地方自治体分を足し上げた合計額が、国全体としての地方交付税総額に収まるように調整しているもようである。そうであれば、各自治体に配られる地方交付税の金額の配分が、本当に「公平」と言えるのかどうかも、実のところは定かではない。

## 税源不足下の交付税制度運営

今から約20年前の小泉純一郎政権時代には、地方財政は社会保障と並ぶ、財政運営上の「大玉」であり、自治体の自立を促そうと「三位一体の改革」（①国庫支出金改革②国から地方への税源移譲③交付税改革）と呼ばれる地方財政改革が実施された。人口と面積を基にシンプルなルールで交付税を配分する「新型交付税」制度がごく一部に導入されるな

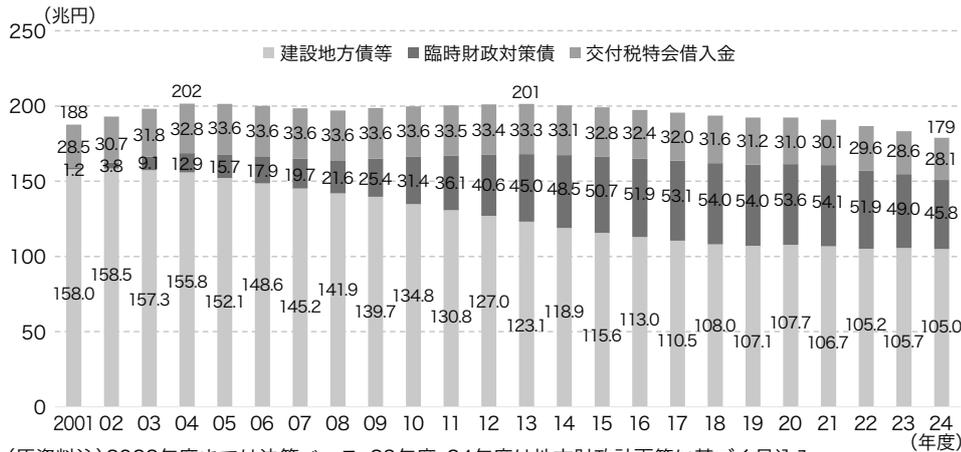
ど、一定の改革はできたものの、その後は、交付税減額による自治体側の不満の蓄積などから、地方財政制度改革に関する議論は「沙汰やみ」状態にある。

これまでの地方交付税制度運営の実態を見ると、国の基幹税収に一定の法定率を乗じる形で算出される地方交付税の原財源の総額は、地方財政計画上の金額（地方全体としての収支不足幅）には足りないことが常態化して久しい。これは要するに、国として地方財政計画を立てても、それに必要な国税の歳入は揚がらなくなつた、ということを意味する。にもかかわらず、地方財政計画全体や地方交付税制度全体の規模を抑えていくとか、スリム化する努力は、「三位一体の改革」以降は、全く行われていない。

こうした状況下、近年では地方交付税制度は、次の二つのルールに基づき運営されている。

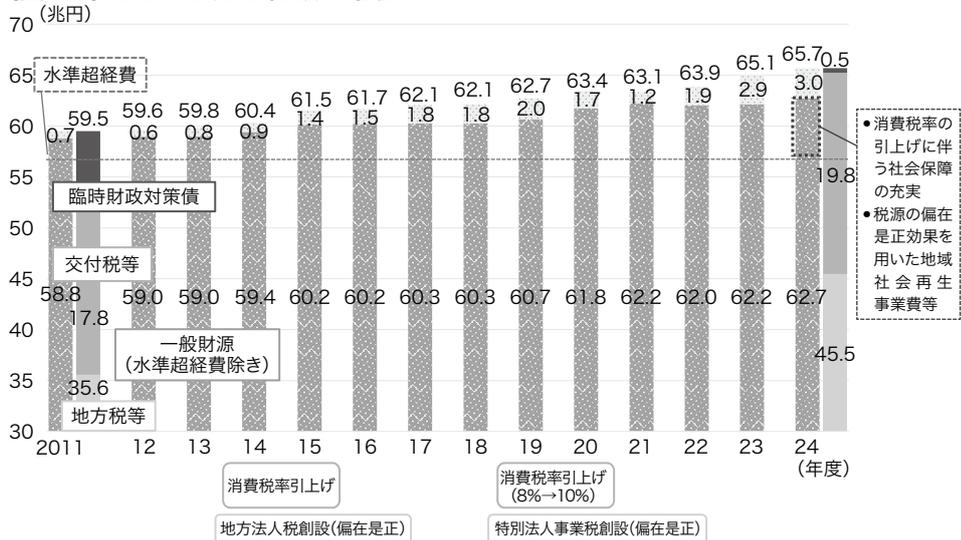
一つ目は、「財源不足に関する国・地方の折半ルール」で、地方交付税の法定率分等では不足する地方交付税の財源を、特例加算（国）と臨時財政対策債（地方）により折半で負担する、要するに国と地方で半々で

〈図表3〉地方の債務残高の推移



(原資料注)2022年度までは決算ベース、23年度、24年度は地方財政計画等に基づく見込み。  
 (原資料)総務省「地方財政計画」等。  
 (出所)財務省財政制度等審議会財政制度分科会資料「地方財政」2024年10月22日p8を基に日本総合研究所作成

〈図表4〉地方一般財源総額の推移



(出所)総務省「地方財政の見通し・予算編成上の留意事項」各年度版等を参考に日本総合研究所作成

穴埋めのため  
 に用いられて  
 いた交付税特  
 会（交付税及  
 び譲与税配布  
 金特別会計）  
 の借入金が残  
 高を含めて、  
 なお相当に大  
 きい。図表3  
 は地方の債務  
 残高の推移を  
 見たものであ  
 る。地方交付  
 税制度で支え  
 られている以  
 上、各自治体  
 が負う借金で  
 ある地方債は  
 本来、建設地  
 方債に限られ  
 る制度設計の  
 はずが、現実  
 では、「事実

上の赤字地方債」ともいえる交付税  
 特会の借入金と臨時財政対策債の残  
 高が大きく膨らみ、24年度時点でも  
 なお74兆円が残っている。  
 二つ目のルールは、「一般財源総  
 額実質前年同水準ルール」で、地方  
 の一般財源総額については、消費税  
 率の引き上げに伴う社会保障の充実  
 や偏在是正効果に相当する分等を除  
 き、実質的に前年と同水準を維持す  
 るとするものである（図表4）。11  
 年度以降、「地方財政の健全化のた  
 めの規律」といううたい文句で本ル  
 ールが堅持されているものの、これ  
 は要するに、地方全体として必要と  
 される一般財源総額が一方向で増え  
 てしまうことのないよう、「実質横  
 ばい」で抑えようとするものにすぎ  
 ない。従前の算定ルールの下では人  
 口が減っている分は減額になってし  
 かるべき地方交付税の総額を、「地  
 域創生」の名目でさまざまな交付金  
 （「まち・ひと・しごと創生交付金」等）  
 を追加するなどして、金額を維持で  
 きるようにしたのが、この実質前年  
 同水準ルールだとみることも可能で  
 ある。このルールは、「健全化のた  
 めの規律」どころか、実態は逆で、  
 地方への交付税積み増しを可能にす

借金して穴埋めし、そのツケは後の  
 世代に回してしまうというものであ  
 る。元手となる国の税収の裏付けの  
 ない分まで、新たな借金をして埋め  
 合わせて地方交付税を配る状態を続

けてきたわけで、地方交付税制度は  
 すでに事実上破綻している、仕組み  
 として行き詰まっている、と言っ  
 つても過言ではなからう。

ただ、近年は税収が好調で、  
 2022年度以降は新たな財源不足  
 は発生しなくなっている。しかし、  
 それ以前に発生した財源不足の穴埋  
 めのための借金の残高は、本ルール  
 が導入されるまでの間、財源不足の

る政治的配慮の道具と化していたと言っても過言ではなからう。そして実際、各自治体の財政運営がそれほど苦しかったのかといえば、そうでもない。各自治体の基金はコロナ危機で多少取り崩される局面もあったものの、その後は、国から交付された地方創生臨時交付金を使い切れなかったことなどもあつて積み上がり続けている。

### 選択肢①基準財政需要額配分の改革

これまでの地方交付税制度は、各自治体が抱える事情にできる限り国がきめ細やかに寄り添い、手厚く配慮しようと運営されてきたものであつたと言えよう。黙っていても人口は増え、税収も伸びていた高度成長期のような時代はそれでよかつたのかもしれない。

しかしながら、わが国が置かれた状況は大きく変わった。人口減少傾向は一段と加速している。さらに前掲図表3で見た「事実上の赤字地方債」を国全体として抱え続けることのコストは、これまでの超低金利時代にはあまり意識せずに済み、改革を先送りできたかもしれないが、金利上昇局面に入った今後は異なる。

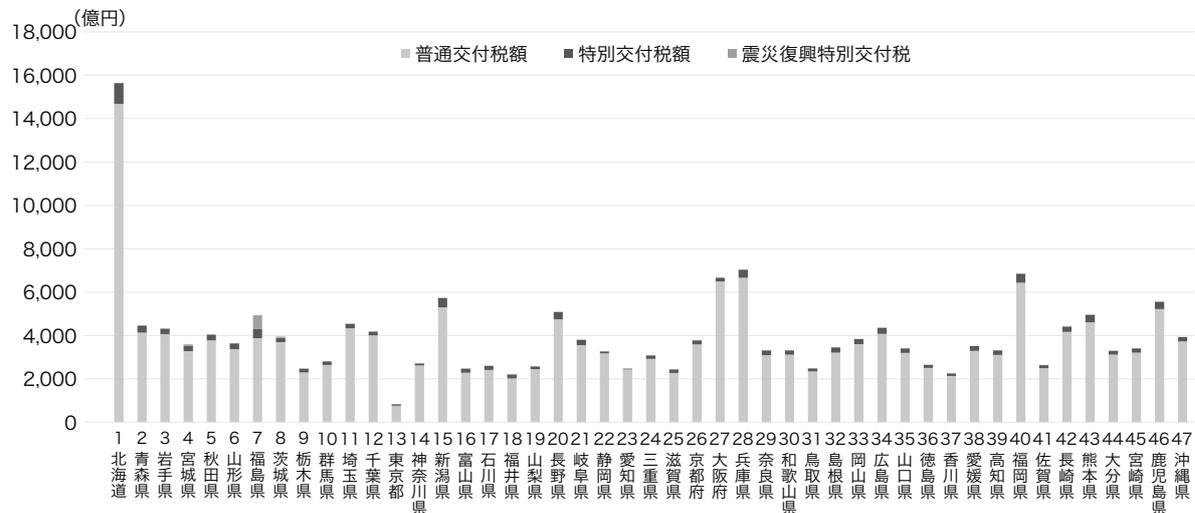
地方交付税制度の効率化・スリム化は、国全体の財政運営を安定的に継続できるようにする上で避けては通れない課題である。そのためには、国民みなが公平だと納得できる一定のルールの下で、地方交付税の配分額を決め直すことにして、全体として減額していくよりほかにないのではないか。

図表5は現行の都道府県別に見た地方交付税の内訳別交付実績である。なお、地方交付税は各都道府県、各市町村それぞれに交付されているものながら、以下では、今後、どのような配り方をするのが47都道府県民にとつて公平と言えるのかを考えやすくなるために、傘下の市町村分を含む各都道府県の合計値として示す。地方交付税を、「人口」にウェイトを置いて配分すれば、社会福祉や教育といった都市部の財政需要に手厚く対応することになり、「面積」にウェイトを置いて配分すれば、道路や橋といった社会資本の整備等の地方の財政需要に手厚く対応することになる。

地方交付税とは先述のように、「基準財政需要額」と「基準財政収入額」の差額として算出される。そこで以

下では、この差額として各自治体に配られている地方交付税の金額ではなく、まず「基準財政需要額」の方を対象に、現状では何を重視して配分されているのかを分析した。具体的には、基準財政需要額の全国ベースでの合計額は不変とした上で、人口、面積について①人口100%②面積100%—で各都道府県別に配分し直してみた結果と現行の配分を比較したものが、図表6—①、および図表6—②である。例えば、東京都は、人口100%で配分してもらえば、現行よりもっと多くの基準財政需要額を配分してもらえることになるが、実際にはそれよりも少ない。北海道の場合は、面積100%で配分してもらえば、現行の3倍

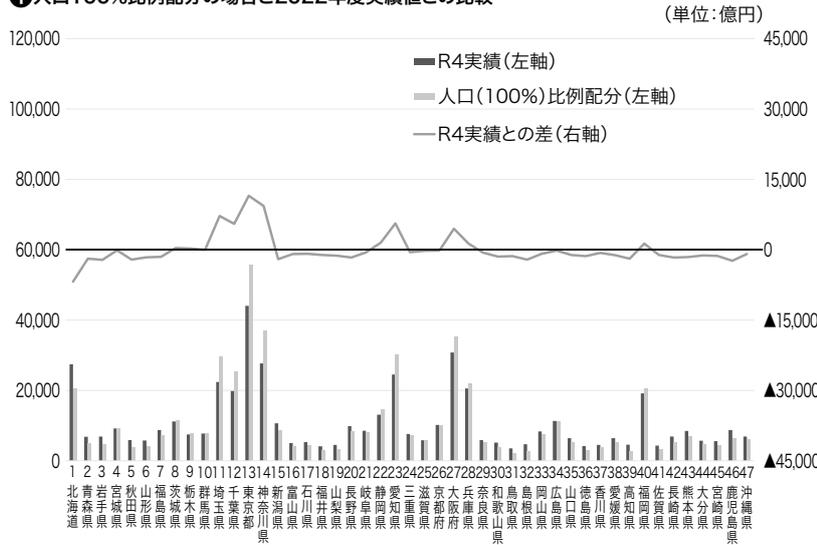
〈図表5〉都道府県別地方交付税の内訳別交付実績(2022(令和4)年度)



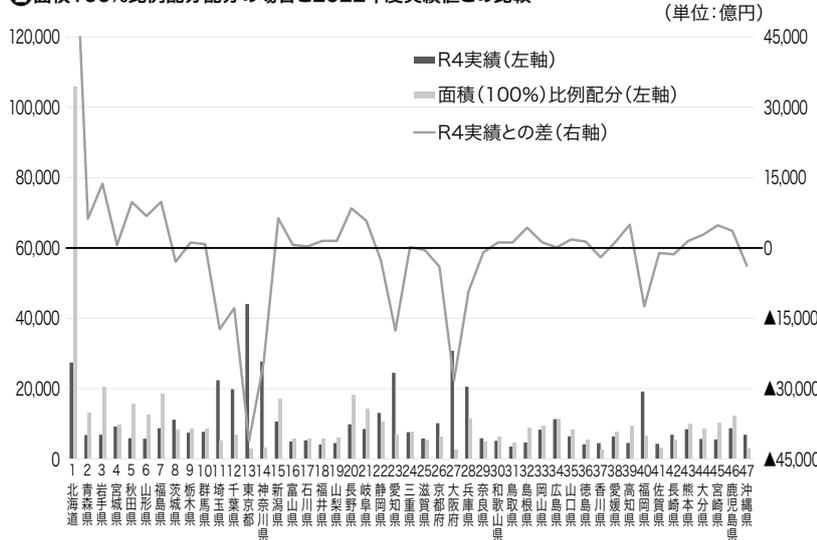
(注)地方交付税額は、各都道府県分に、当該都道府県下の市町村分を加えた計数。  
(出所)総務省「令和4年度地方財政統計年報」のデータを基に日本総合研究所作成

〈図表6〉都道府県別基準財政需要額の配分方法変更試算結果

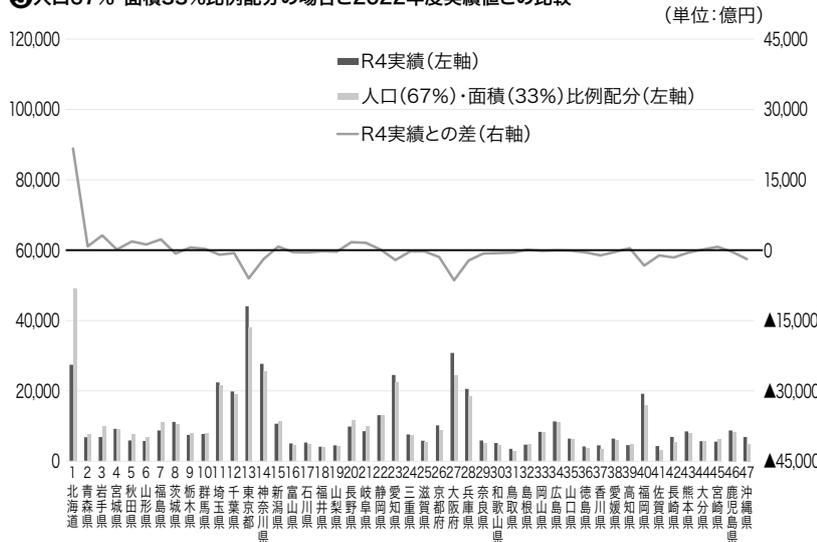
①人口100%比例配分の場合と2022年度実績値との比較



②面積100%比例配分の場合と2022年度実績値との比較



③人口67%・面積33%比例配分の場合と2022年度実績値との比較



(注) 基準財政需要額は、各都道府県分に、当該都道府県下の市町村分を加えた計数。  
 (出所) 総務省『令和4年度地方財政統計年報』のデータを基に日本総合研究所作成

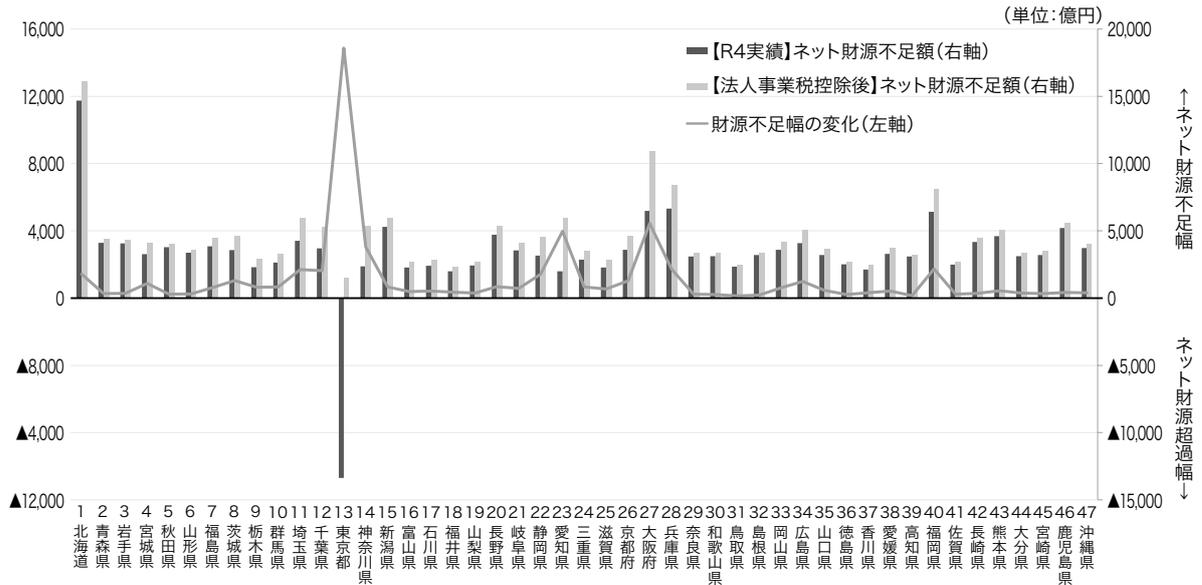
以上の基準財政需要額を配分しても  
 らえることになるが、実際にはそれ  
 よりもずっと少ないことが分かる。  
 この人口と面積の比率を変えて試算  
 してみると、現行の地方交付税制度  
 上ではどうも、人口対面積がほぼ2  
 対1となる、「人口67%・面積33%」  
 での配分結果に近い形で「基準財政

需要額」が算定され、運営されてい  
 ると推定される(図表6-③)。  
 地方交付税は本来、人口減少に  
 じて減らしていかなければならない  
 のものである。国全体として抱える  
 厳しい財政制約を鑑み、「基準財政  
 需要額」を、現行の制度運営に最も  
 近そうなるルール(人口対面積がほぼ

2対1)の下で減らしていくのが良  
 いか、それとも、別のルール(例え  
 ば人口と面積が半々)が公平と言え  
 るのかを、国全体として議論を尽く  
 し、よく考える必要がある。  
**選択肢② 地方税制度の改革**  
 国から地方交付税の支出を減らす

上では、もう一つの選択肢がある。  
 地方交付税を算出する際のもう一つ  
 の基である「基準財政収入額」、す  
 なわち各自治体の直接の財源となる  
 地方税制度の改革である。わが国に  
 は、自らの「基準財政需要額」を大  
 幅に上回る地方税収を手にして、他

【図表7】法人事業税を地方税収から控除した場合の都道府県別ネット財源不足額（＝地方交付税額）の試算結果



(注) ネット財源不足額は、各都道府県別に、当該都道府県下の市町村分を加えた計数で、財源不足団体の財源不足額から、財源超過団体の財源超過額を差し引いたネットの計数。

(出所) 総務省「令和4年度地方財政統計年報」のデータを基に日本総合研究所作成

を出せないような政策に、地方交付税制度の外で、いわば「好き放題」に使っている自治体が存在する。東京都である。その例は、かつての子ども医療費無償化に始まり、不妊治療、そして無痛分娩の助成、都庁舎の豪華なプロジェクションマッピング、そして今夏の水道料金無償化といった具合で、その中には、他の自治体は、財源もないのに無理を重ねて追いつけなくなつた

のもある。そこで、自治体間での偏在の度合いがもつと大きい法人事業税(前掲図表2)を、極めて粗い方法ながら、すべて国税に振り替えて地方交付税の財源に100%回すことにした場合、各都道府県の交付税額(「ネット財源不足額」＝「基準財政需要額」と「基準財政収入額」の差)はどのようになるのかを見たものが図表7である。どの都道府県も、現行の地方税収から法人事業税分がなくなるゆえ、ネット財源不足額は膨らむが、その差(図表7の折れ線)が最も大きくなるのは、東京都である。東京都は、現行制度上では大幅なネ

【図表8】地方自治体向けの国庫支出金の主なもの(2025年度当初予算政府案ベース)

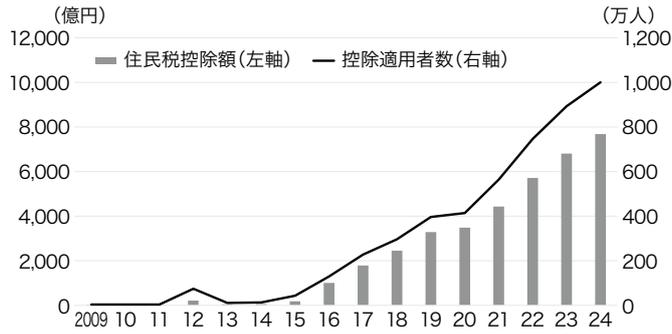
【一般会計】 (億円、%)

所管	(目)名	予算金額	
		2025年度当初政府案	構成比
厚生労働省	後期高齢者医療給付費等負担金	45,542	18.3
厚生労働省	介護給付費等負担金	25,047	10.1
厚生労働省	障害者自立支援給付費負担金	16,531	6.7
文部科学省	義務教育費国庫負担金	16,210	6.5
厚生労働省	国民健康保険療養給付費等負担金	15,960	6.4
厚生労働省	後期高齢者医療財政調整交付金	14,734	5.9
厚生労働省	医療扶助費等負担金	13,976	5.6
厚生労働省	生活扶助費等負担金	13,398	5.4
国土交通省等	防災・安全交付金	8,470	3.4
厚生労働省	介護給付費財政調整交付金	6,619	2.7
厚生労働省	国民健康保険財政調整交付金	5,569	2.2
厚生労働省	国民健康保険後期高齢者医療費支援助金負担金	5,020	2.0
国土交通省等	社会資本整備総合交付金	4,874	2.0
内閣府	障害児入所給付費等負担金	4,871	2.0
文部科学省	高等学校等就学支援金交付金	4,004	1.6
厚生労働省	障害者医療費負担金	2,666	1.1
国土交通省等	道路更新防災等対策事業費補助	2,387	1.0
厚生労働省	国民健康保険介護納付金負担金	1,703	0.7
内閣府	児童保護費負担金	1,543	0.6
内閣府	児童扶養手当給付費負担金	1,530	0.6
地方公共団体等向け補助金等総額		248,281	100.0

(原資料) 財務省「参議院予算委員会提出資料」  
(出所) 参議院予算委員会調査室「令和7年度 財政関係資料集」、2025年2月

ット財源余剰だったものが、一転して大幅なネット財源不足に転落する。これは、東京都も他の道府県と同様、国から交付税を受ける「交付団体」となることを意味する。そうなれば、東京都は、現在やっているような、他の道府県にはとてもまねできないような大盤振る舞いはできなくなるだろう。半面、法人事業税を納める企業側にとつても何ら増税されるわけでもなく、必要な交付税の財源は、改革前と実質的な同額を何ら問題なく確保できる。仮に今後、先述のように一定のルールの下で基準財政需要額の配分の在り方を見直し、地方交付税の減額を進めていく場合、そ

〈図表9〉ふるさと納税にかかる住民税控除額と控除適用者数の推移



(出所)総務省自治税務局市町村税課「ふるさと納税に関する現況調査結果」  
2024年8月2日を基に日本総合研究所作成

の負担は東京都も担わなければならない、その分だけ、他の46道府県の負担が軽減され、公平な形で地方財政の再建を進めることが可能となる。

### 選択肢③ 国庫支出金の改革

国から地方への支出には、国庫支出金もある。国庫支出金とは、①受け取る自治体側の財政力に関係なく、②国から特定の政策目的のために、言い換えれば使途を特定して、財源を移転するもので、国の一般会計から

支出されるものであれば、具体的には図表8のようなものがある。その趣旨はいずれも、住民が全国のどの自治体に居住しようとも、同じ水準の社会保障サービスが受けられ、同じ水準の社会資本の便益が得られるようにするため、ないしは、どここの自治体で育てられている子どもでも教育の機会均等が保障されるようにするため、国が必要経費の一定部分を負担し、自治体に渡しているものである。ただし、この部分にも手を付けるとなれば、それは、各自治体が提供している社会保障サービスや義務教育の事業規模を、厳しい人口減少傾向の下で今後どうするか、そのために必要な財源をいかに確保するかを再検討しなければならぬことを意味する。

### 選択肢④ “課税逃れ”のふるさと納税

そして、このほか、いわば“虎の子”の貴重な地方税収を逸失させる結果につながっている制度があることを決して看過してはならない。“ふるさと納税”である。

ふるさと納税は、他の地方自治体に居住する住民が、本来であればさまざまな行政サービスを受ける対価

として自分が居住する自治体に納めるべき住民税の一定部分を、他の地方公共団体が高級食材等の返礼品を“出汁”にして、事実上、横取りしていることを意味する。

ふるさと納税といっても自腹を切るのはわずか2千円にすぎない。まさに“国が認めた課税逃れ”といえる。このふるさと納税によって生じた住民税控除額と控除適用者数は増加の一途をたどっている(図表9)。歪曲されたこうした制度を正せば、あつという間に7000億円もの金額を、“国が旗を振って集客しているカタログ・ショッピング”に使ってしまわず、本来の地方財政運営に充てる財源として還元させられるのである。

### 究極の選択肢は“連邦制”“道州制”

地方財政制度の究極的な改革として、もう一つの大掛かりな選択肢がある。わが国が現行の中央集権的な制度から完全に脱却して、中央政府の権能は安全保障、外交、通貨、金融といった必要最小限の分野にとどめ、他の大多数の政策分野に関しては、国の権限と財源を大幅に州政府に移す、“連邦制”ないし“道州制”

に移行することも、十分にあり得る選択肢なのではないか。

わが国が現状よりはるかに厳しい財政制約に直面したとき、限られた歳出をどの分野により多く振り向けるのか。その優先順位は地方ごとに異なることが十分にあり得る。国全体として何らかの財政調整機能を設置する必要はあるものの、財政運営上の自主性を尊重した上で、中央政府に対する“甘え”を排し、各州政府が健全な財政運営と成長志向の経済政策を競い合うようになれば、地方間でよい意味での競争が生まれ、地域活性化にも資すると考えられよう。

このように、人口減少時代において、地方財政制度を身の丈に合ったものに改革していく上では、幾つかの選択肢がある。すでに金利上昇局面に入っている今、残された時間的余裕はあまりない。今後は私たち一人一人がまず、国全体の財政運営の厳しさと、地方財政運営の実情や現行制度の問題点、課題をよく理解した上で、地方財政制度をどのように改革していったらよいか、早急に国全体として議論を尽くし、コンセンサスを得た上で、実行に移していくことが求められているといえよう。