

財政再建のための地方財政自立への道筋

～地方財政における自主財源確保が望まれる～

経済調査部 鈴木 将之

(要旨)

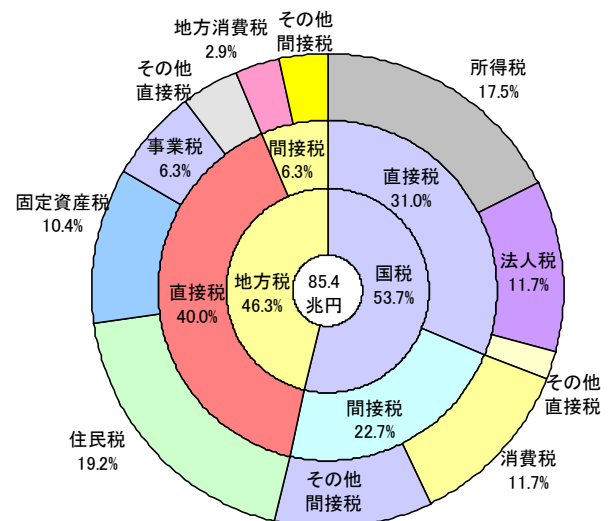
- 地方財政は地方交付税などを介して国の財政と密接につながっており、財政を考える上でもその建て直しは避けて通れない。国の財政再建のみならず、社会保障サービスの担い手としても、地方財政の再建は重要である。
- 地方財政を支える地方交付税には、構造的な行財政の地域差の改善をはかる役割がある。一方、短期的な所得変動を緩和させる移転効果についてみると、地方交付税による効果はきわめて小さく、地方交付税制度が効率的ではない可能性がうかがわれた。そこで、地方財政の費用関数を推計したところ、地方交付税は財政の非効率性を生じさせている一方、自主財源である地方税は効率化を促す可能性が示唆された。しかし、地方税は変動の大きい法人二税（法人住民税・法人事業税）に依存しているため、税収の安定性に乏しい。よって、地方財政の効率化や安定化、社会保障費の増加への対応の点からも、財源を地方消費税や固定資産税などにシフトさせることが望まれる。
- 日本の財政の持続可能性を考慮して、仮に消費税率を 18%に引き上げた場合の収支を試算した。さらに、法人税の実効税率 30%への引き下げと法人二税の国税化、地方交付税の一部地方消費税化も織り込んだ。この場合、法人税率引き下げによる税収減は消費税 2%分に相当する。残る 16%について、現行制度に従えば、地方消費税分 3.2%、地方交付税の地方税化 3.8%の計 7%が地方の自主財源となり（残りの 9%は国の社会保障費に配分）、法人二税の国税化相当分は穴埋めされる。国と地方の配分の見直しや、地域の政策を反映した地方財政の効率化や自立化を積極的に促していくべきと思われる。

資料 1 国と地方からみた税収の構成比 (%)

1. 国に依存した地方財政

財政再建が政策課題として注目を集めるなか、国のみならず地方財政の建て直しも避けて通れない課題である。租税総額 85.4 兆円のうち、地方税は 46.3%を占めており、地方財政は以下の 2点からも特に重要となっている（資料 1）。

1つは、国民健康保険、介護保険、生活保護など多くの社会保障サービスの担い手として、地方自治体は中心的な役割を果たしており、その財政の持続可能性は安定したサービス供給の鍵を握っている。また、もう 1つは国の財政との密接な関係である。地方財政をめぐっては、小泉内閣のもと、三位一体改革により国と地方の政府間財政移転に一定の改革が行われた。そ



(出所) 総務省『平成 22 年版地方財政白書』(2008 年度決算)

れは、①国庫補助金の廃止・縮減、②税財源の

移譲、③地方交付税の一体見直しの三本柱であった。地方交付税総額は削減されたものの、地方の基礎的財政収支はここ数年黒字であり、国（中央政府）ほど状況は悪くないように見える（資料2）。しかし、内閣府『国民経済計算』によると2008年度に28.2兆円が中央から地方に移転している一方、地方から中央の移転は1.2兆円にすぎない。国の歳出のうち地方交付税等は15.7兆円と、社会保障費、国債費につぐ金額であり、総額の18.5%を占めている。平成22年度地方財政計画で見ても、地方交付税、国庫支出金など国から移転される資金は30.8兆円と地方の自主財源である地方税の32.5兆円に迫っている。このように、国の財政においても地方への移転は大きな負担となっている（資料3）。

税徴収は国、事業は地方が担当した方が効率側面はあるが、それが地方の自主性を喪失させたり、行財政の硬直化や非効率性を生み出したりしているならば、改善の余地はある。用途が限定されない地方交付税総額は三位一体改革において削減されたものの、決定方式は変更されなかった。そのため、負担・受益関係の認識は希薄であり、地方政府には地方交付税を削減するインセンティブが乏しく、非効率性を生み出している可能性もある。

無駄遣いの削減は重要だが、財政の持続可能性に残された時間は少なくなっており、歳入拡大を議論せざるを得ない状況となっている。地方財政の改善は、日本の財政の持続可能性

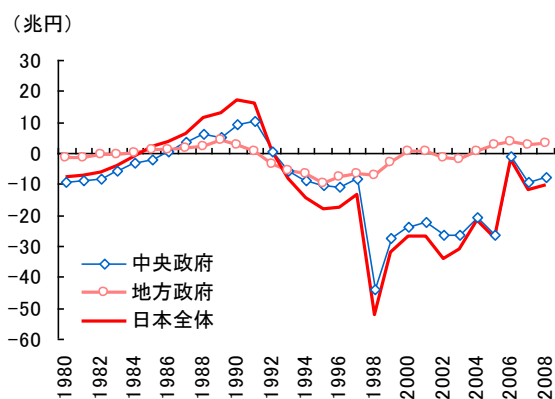
のみならず、安定した社会保障サービスの供給においても重要であり、①負担と受益の明確化、②税収の安定性、③地方の自立性の確保なども図られるべきである。

よって、まず国の歳出の18.5%（2008年度）を占める地方交付税の効率化などについて検討する。次に、地方の自主財源である地方税のありかたについてみた後、いかに歳入を確保し安定化させるのかという視点から、地方財政の道筋について考える。

2. 一時的な所得変動の緩和効果に乏しい地方交付税

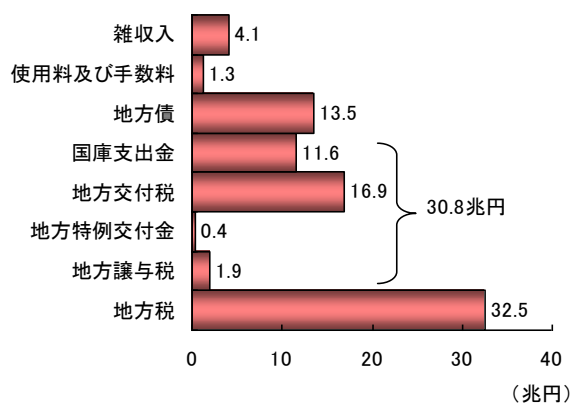
地方交付税には、所得再配分効果やリスクシェアリング効果が考えられる。まず、地域間の構造的な所得格差の改善をもたらす所得再配分効果についてみた。地方の主要財源である地方税は、個人住民税、法人二税（法人住民税、法人事業税）などからなり、地方の経済力が反映されている。その結果、地方財政に地域間格差が生じるため、その不均衡を調整する役割を地方交付税制度が担っている。実際、県民所得や地方税の少ない地域に地方交付税が多く配分される傾向がみられ、構造的な地域間格差の改善に貢献していることが確認できる（資料4）。このような配分により行政サービスの均質化が図られ、地方交付税の所得再配分効果が機能しているといえる。

資料2 地方の基礎的財政収支は黒字を確保



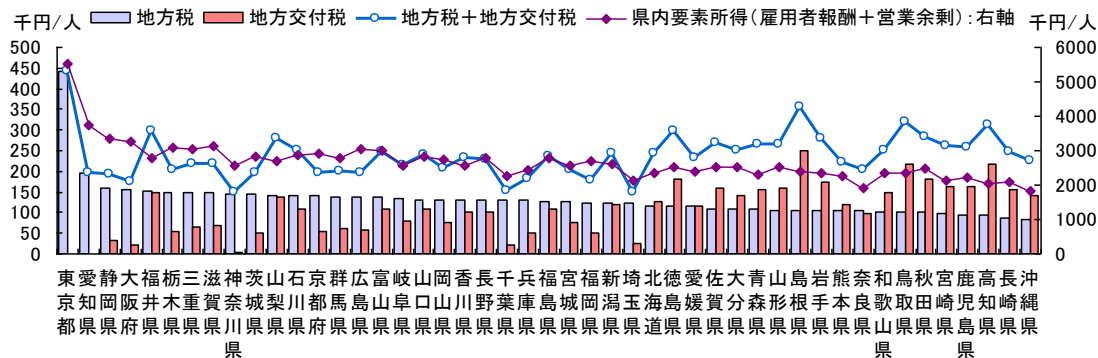
(出所) 内閣府『国民経済計算』

資料3 地方歳入は国に大きく依存



(出所) 総務省「平成22年度地方財政計画資料」

資料4 地方交付税により改善が図られる財政の地域差（2007年度）



（出所）総務省『地方財政統計年報』、内閣府『県民経済計算』（注）1人あたり地方税の多い順に並べている。

次に、財政の安定性の観点から、地域の所得が短期的に変動した場合の消費変動を緩和するリスクシェアリング効果に焦点をあてた（注1）。ここでは、雇用者報酬、営業余剰を含む県民所得（以下、所得）が短期的に変化した際、各県の民間・政府消費（以下、消費）が安定していれば、地域間で所得移転などが行われたため、消費変動の緩和をもたらしたとみなすことができる。そこで、所得変

動の消費へ影響を、都道府県間の労働所得移転、資本所得移転、資本減耗、財政移転、貯蓄に分解し、それぞれの要因によって消費変動がどの程度緩和されたかについて推計した。

この結果、1975-2007年度において、所得変化による消費感応度は26.4%であり、残りは地域間の所得・財政移転などによって緩和されていたといえる（資料5）。さらに、三位一体改革が始まった2004年度以降についても財政移転が消費の変動を緩和していたことがうかがえる。しかし、財政移転のうち地方交付税の効果は1975-2007年度で3.3%の寄与にすぎず、必ずしも地方交付税に大きな効果があるとは言えない。

この背景には、財政の硬直性のほか事前に交付税に依存した財政運営の非効率性が生じていた可能性が指摘できる。さらに、現行の地方交付税制度では、歳入増加や歳出削減のインセンティブが乏しいことも問題である。このように、地方交付税には一定の役割があるものの、公平性とともな効率性の視点から地方交付税の役割を評価する必要がある。

（注1）ここでは土居（2005）のモデルを用いた。2007年度まで対象期間を延長して三位一体改革や平成の市町村合併の効果を確認した。

資料5 地方交付税による変動緩和効果は3.3%
《地方交付税のリスクシェアリング機能》

1975-2007年度		
	効果(%)	t値
労働所得移転	1.6	1.877
資本所得移転	4.0	3.092
資本減耗	-6.9	-8.770
財政移転	17.9	3.341
うち		
地方交付税	3.3	14.802
国庫支出金	1.1	3.550
貯蓄	50.3	7.666
消費	26.4	12.659

	1975-2003年度		2004-2007年度	
	効果(%)	t値	効果(%)	t値
労働所得移転	1.9	2.396	-3.7	-0.789
資本所得移転	5.4	4.317	-17.8	-2.490
資本減耗	32.8	4.845	-35.8	-11.143
財政移転	19.3	3.605	12.7	0.537
うち				
地方交付税	2.9	12.355	8.0	10.380
国庫支出金	1.0	3.102	4.7	4.390
貯蓄	32.8	4.845	139.4	4.576
消費	32.2	18.177	12.3	2.329

（出所）内閣府『県民経済計算』、総務省『地方財政統計年報』、『日本の長期統計系列』より当社推計

（注）推計方法は土居（2005）の方法である。所得変動が労働所得→資本所得→資本減耗→財政移転（交付税など）→貯蓄へのプロセスを経ることで消費変動が緩和される効果（%）を表している。また、t値はそれぞれの効果が0か否かを判断するとき用いられる。目安として約2より大きい、-2より小さい場合、それぞれの効果の数値が0ではない（統計的に有意）と判断する。

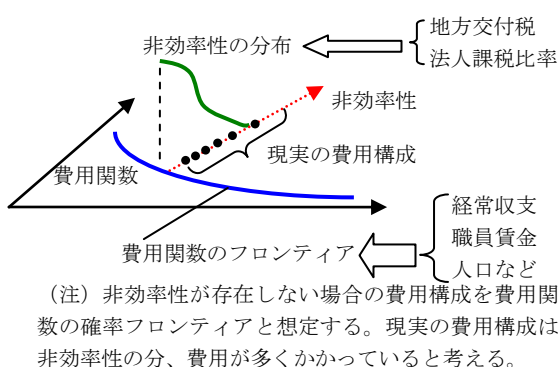
3. 非効率な財政運営をもたらす地方交付税

地方交付税の規模は大きく、平成22年の地方財政計画では国から地方への予算のうち

50%以上を占める。地方交付税は三位一体改革の対象となったが、その決定方式において、収支の差額が補償される再配分方式は残された。これは、単位費用、測定単位、補正係数などから計算される基準財政需要額と、標準的税収見込額の75%と地方譲与税などの合計である基準財政収入額から計算されるというものである。基準財政需要額と基準財政収入額の差が財源不足であり、それを充当するように交付税は配分される。そのため、この制度では地方に歳出抑制や税収増加のインセンティブが働きにくく、地方財政の非効率をもたらしている可能性が考えられる。

そこで、地方交付税と歳出抑制のインセンティブの関係について、効率性の観点から検討した(注2)。ここでは、三位一体改革以前の2003年度、以後の2007、2008年度について地方交付税の非効率性という要因を組み

資料6 費用関数における非効率性の存在



資料7 地方交付税は非効率性をもたらす

《係数が正値⇒交付税は非効率》

費用関数の推計結果から、地方交付税の係数を抽出

03年度			07年度			08年度																		
歳出:総額			歳出:1人あたり			03年度			07年度			08年度												
A-1	0.227	0.939	0.937	A-1	0.227	0.939	0.937	1.974	9.678	11.661	A-2	0.171	0.931	0.812	A-2	0.122	0.931	0.812	1.403	9.582	10.079			
B-1	0.284	-1.997	-1.687	B-1	0.284	1.389	0.824	2.659	-13.063	-11.824	B-2	0.264	-5.059	-5.996	B-2	0.264	1.028	1.097	2.879	-7.062	-5.797	2.879	21.366	29.792

(出所) 総務省『市町村決算状況調査』を用いて当社推計
(注) 費用関数は田近・宮崎(2008)、山下他(2002)、林(2002)の方法を用いた。上段(色つき)は費用関数から推計された地方交付税の係数、下段(色なし)はt値を表す。t値については資料5注2参照。費用関数の被説明変数を歳出総額(左側)、1人あたり歳出(右側)と大別して2つのモデルを推計した。モデルAでは非効率分布に一定の仮定を置いた場合(A-1では地方交付税、A-2では地方交付税に特例交付金を加えたものを交付税とした)、モデルBでは非効率性の分布の形に仮定を設けない場合(B-1では非効率性が線形、B-2では非効率性は非線形な関数として定式化)である。

込んだ費用関数を推計した。歳出は地方の需要規模や財政状況などを反映すると考えられるため、人口、面積、一般職員の賃金、経常収支等も歳出に影響を与える要因とした想定した(資料6)。推計対象となる非効率性の発生については、一定の仮定を設けた場合(モデルA)、そうでない場合(モデルB)の2種類を想定した。推計対象は財政制度の異なる政令指定都市と東京23区を除く、全国651市(03年度)、763市(07、08年度)である。推計された費用関数において、地方交付税の係数が統計的に有意にプラスならば、地方交付税が非効率性によって歳出増加をもたらしていると判断される。

結果をみると、2003年度では地方交付税は非効率性をもたらしていたといえる(資料7)。また、2007、08年度については、一部効率的であるという結果を得たものの、その他は非効率性を支持している。一部で効率性がみられた背景には、2004年度から三位一体改革によって地方交付税が削減されたことや、平成の大合併によって市町村合併が進んだことなどの影響があったことがうかがわれる。国庫支出金とは異なり、用途が限定されない地方交付税には、行財政運営において地方政府の自由度が高いという長所はある。しかし、総じてみると2007、08年度においても地方交付税の非効率性の存在を有意とする結果が大勢となっていることから、現状の地方交付税は効率性の視点において、望ましい制度となっていない可能性が高い。

(注2) 地方税や地方交付税を考慮した費用関数の先行研究である田近・宮崎(2008)や山下他(2002)の方法でシンプルな定式化を想定した。対象期間には三位一体改革や平成の大合併が含まれる。推計方法は林(2002)を参照した。

4. 消費税や固定資産税に重心を移すべき地方財源

非効率性がうかがわれる地方交付税に対して、自主財源である地方税は効率的に用いられる可

能性が考えられる。そこで、同様に歳出抑制インセンティブという視点から費用関数に非効率性の要因を組み込み、地方交付税や地方税が効率性への影響を確認した(注3)(資料8)。

結果、地方交付税とは異なり、統計的にみて地方税の係数が有意にマイナスである場合が多いため、地方税は効率性を高めてきた可能性が示唆される。すなわち、地方交付税を縮小して、自主財源である地方税にシフトすることで行財政運営の効率化につながると期待される。よって、地方財政は自立的な財源に重心を置くことが望ましいといえる。

一方、地方税の構成をみると、2008年度決算によると個人住民税が地方税全体の32%と最も大きい(資料9)。法人二税(法人住民税10%、法人事業税13%)は23%とそれに次ぐ大きさである。この法人二税は、経済成長率とほぼ同様な動きをしており、経済成長率に比べて振れが大きく不安定という特徴がある(資料10)。他方、日本の法人税の実効税率は海外に比べて高く、それが日本企業の競争力低下につながっているとの指摘もある。仮に地方交付税のあり方を見直すとしたら、所得再分配効果などによる

資料8 地方税は効率性をもたらす

《地方税が効率的⇔地方税の係数がマイナス》
地方税と交付税の係数を抽出

モデル	歳出:総額			歳出:1人あたり		
	03年度	07年度	08年度	03年度	07年度	08年度
A-1						
交付税	0.234	0.248	1.550	0.234	0.248	1.550
地方税	-2.592	-0.669	-3.969	-2.592	-0.669	-3.969
	-2.899	-1.309	-3.936	-2.871	-1.309	-3.936
A-2						
交付税	0.214	0.244	1.589	0.214	0.244	1.589
地方税	-2.637	-0.667	-5.243	-2.637	-0.667	-5.243
	-2.969	-1.296	-3.945	-2.969	-1.296	-3.945
B-1						
交付税	-1.216	0.802	0.956	-1.193	0.974	0.900
地方税	-6.764	1.812	2.210	-6.495	5.809	5.470
	-1.417	0.436	0.288	-1.474	-1.311	-1.307
	-10.292	1.323	1.008	-10.489	-5.529	-8.409
B-2						
交付税	-0.777	-3.076	-1.566	-0.686	1.001	4.705
地方税	-2.331	-2.633	-3.186	-2.122	3.087	5.109
	-8.068	0.436	1.052	-7.976	-7.048	-6.039
	-8.352	1.663	7.548	-8.361	-7.355	-10.200

(出所) 総務省『市町村決算状況調』を用いて当社推計

(注) 費用関数について田近・宮崎(2008)、山下他(2002)、林(2002)の方法を用いた。上段(色つき): 推計された費用関数の係数、下段(色なし): t値を表す。費用関数の非効率性の説明変数に地方税を加えた結果。モデルの詳細については資料7注を参照。

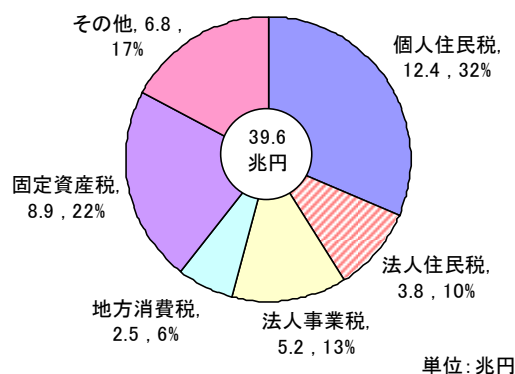
安定性が損なわれることへの対処も必要である。地方が主な担い手となる社会保障サービスの支出は今後も持続的に増加するため、法人税以外の安定した財源が求められる。一方、海外の地方政府の税収を見ると、海外では法人税の割合は相対的に小さく、消費税、個人所得税、資産課税の比率が高いといった特徴がみられる(資料11)。以上より、地方財政の安定性や企業競争力確保のためには、地方税は法人税から消費税、固定資産税、個人所得税などに重点を移すことが望ましいと考えられる。

(注3) 注2を参照。

5. 財政自立化のための自主財源確保

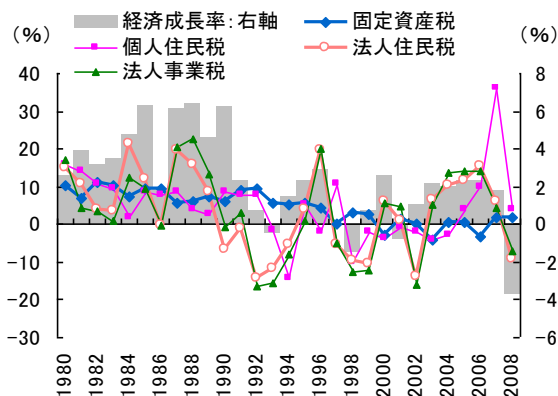
今後、地方財政のありかたについては、①負担と受益関係の明確化、②税収の安定性、③地方の自立性の確保などが重要な条件と考えられる。国の関与が大きく、非効率性を生み出しやすい地方交付税や、景気変動に左右されやすい

資料9 法人二税に依存した地方税(2008年度決算)



(出所) 総務省『平成22年版地方財政白書』

資料10 景気に変動しやすい法人二税(前年度比)



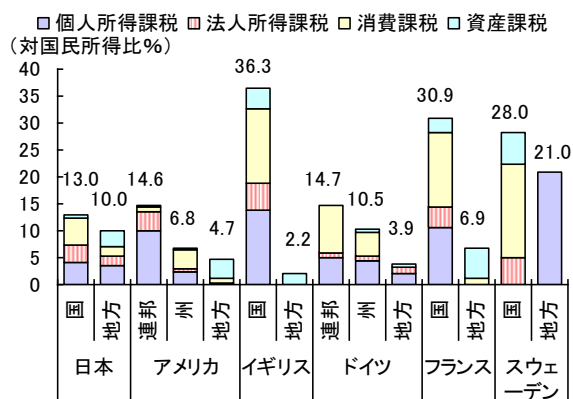
(出所) 総務省資料、内閣府『国民経済計算』より作成

法人二税から、財源の重点を消費税、固定資産税、所得税などに移すことは有力な選択肢であると思われる。そこで、地方財源を法人二税と地方交付税から社会保障の財源としても注目される消費税にシフトした場合の収支を検討した。

現在は消費税率5%のうち、1%ptが地方消費税であり、残りの4%ptの29.5% (= 1.2%pt)が地方交付税の原資となるため、合計2.2%ptが地方にあてられている(資料12)。また、残り2.8%pt分は1999年度予算から年金、医療、介護に用途が限定されているため、現在においても消費税は部分的に社会保障目的の税といえる。

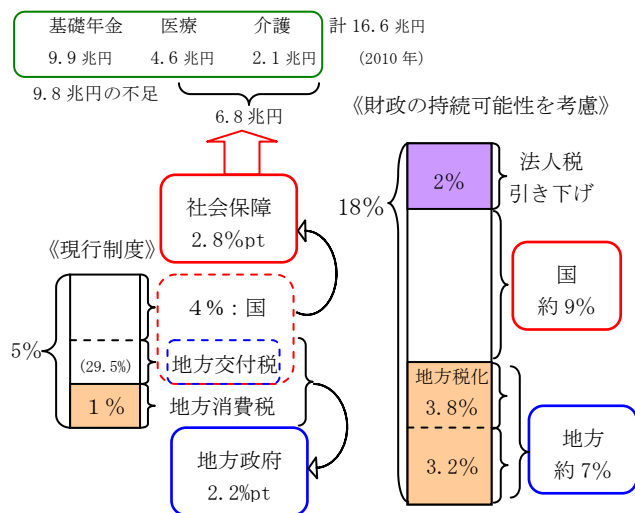
そこで、財政の持続可能性確保の観点から、消費税率を2020年代にかけて段階的に18%まで引き上げた場合の収支を試算した(注4)。

資料11 国際的にみても日本の地方は法人税に依存



(出所) 財務省、内閣府、OECD 資料より作成

資料12 消費税引き上げにともなう見直し



(出所) 財務省、総務省資料などから作成

また、同時に法人税率引き下げとともに法人二税を国税化することや、一部地方交付税の地方消費税化についても織り込んだ。法人税率引き下げ(実効税率40%から30%へ)には約5兆円の財源が必要となり、これは消費税率2%分に相当する。そのため、18%のうち16%が実質的な財源となり、現行制度を前提とすれば約7%分が地方に、9%分が国の社会保障費にあてられる。現行5%の消費税率による税収は平均12.5兆円で、税率16%は約40兆円の税収に相当し、地方に17.5兆円、国の社会保障目的に22.7兆円配分される。これにより、地方は10~15兆円の法人二税を国税化しても財源は確保できる。法人税率引き下げと法人二税の税収がほぼ等しいことから、実効税率の引き下げは法人二税の税収が国税化を通じて賄われることになる。

また、現行の消費税制度では負担と受益の関係が明確ではなく、消費税率と地方消費税率が連動しているなど硬直的な側面もある。そのため、さらに地方消費税を、地方の政策に応じて弾力的な設定ができるようにすることなどにより、地方財政の効率化、自立化を積極的に図っていく余地もあると考える。

(注4) この消費税率は、拡大する社会保障費と財政再建の点から、政府予算が成り立つように試算した結果である。詳しくは「日本の財政の持続可能性」第一生命経済研究所(2010年5月17日)参照。

<参考文献>

土居丈朗(2005)「地方交付税をめぐる地域間のリスクシェアリングと地域経済構造」『地方財政(地方交付税)に関する共同研究』最終報告書(財務省財務総合政策研究所)

田近栄治・宮崎毅(2008)「地方交付税と地方自治体の財政改善努力—全国市町村データによる分析—」『会計検査研究』No.38, pp.1-13.

林正義(2002)「自治体特性と非効率性—確率フロンティア分析による予備的考察—」『研究所年報』(明治学院大学産業経済研究所)第19号 pp.15-21.

山下耕治・赤井伸郎・佐藤主光(2002)「地方交付税制度に潜むインセンティブ効果—フロンティア費用関数によるソフトな予算制約問題の検証—」『フィナンシャルレビュー』第61号 pp.120-145.

すずき まさゆき (副主任エコノミスト)
第一生命経済研レポート 2010.8