

テーマ：財政再建のための地方財政自立への道筋

発表日：2010年6月22日(火)

～地方消費税等に重心を移すべき地方財源～

第一生命経済研究所 経済調査部

副主任エコノミスト 鈴木 将之 (03-5221-4547)

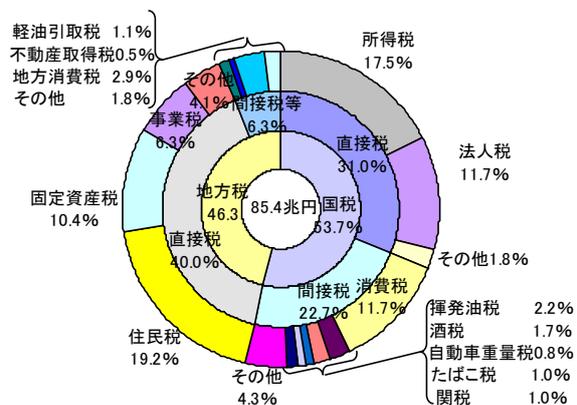
(要旨)

- 地方財政は地方交付税などを介して国の負担の上になりたっている状況にあり、国の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。また、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のぞまれる。
- 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消費税率の設定などを通じて、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。

○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、とくに重要となっている（資料1）。1つは、国民健康保険、介護保険や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

資料1 国と地方からみた税収の構成比(%)

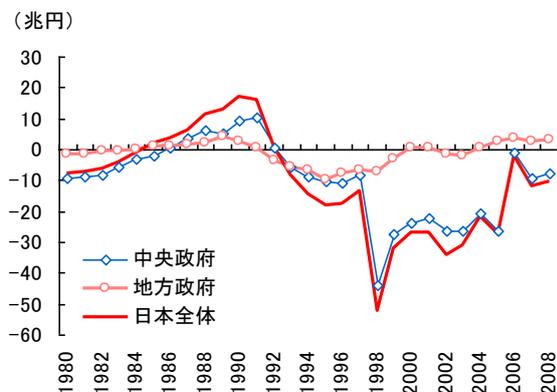


(出所) 総務省『平成22年版地方財政白書』2008年度決算

ることだ。

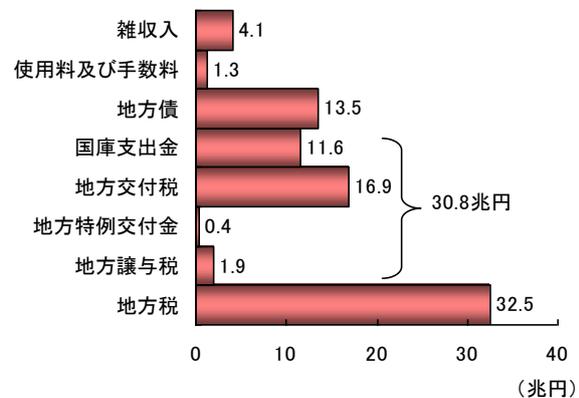
また、もう1つは国の財政との密接な関係にあることだ。地方財政をめぐることは、小泉内閣のもと、三位一体改革により国と地方の政府間財政移転に一定の改革が行われた。それは、①国庫補助金の廃止・縮減、②税財源の移譲、③地方交付税¹の一体見直しの三本柱であった。地方交付税総額は削減されたものの、地方の基礎的財政収支はここ数年黒字であり、国（中央政府）ほど状況は悪くないように見える（資料2）。しかし、内閣府『国民経済計算』によると2008年度に28.2兆円が中央から地方に移転している一方、地方から中央への移転は1.2兆円にすぎず、地方は大幅に受取超過の状態にある。国の歳出（一般会計）のうち地方交付税等は15.7兆円と、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年度地方財政計画においても、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とから、地方財政は国なくして成り立たない状況であり、国の財政においても地方交付税は大きな負担となっている（資料3）。

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）資料より作成

税の徴収は国、事業は地方が担当した方が効率的な側面はある。しかし、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。使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、その決定方式は変更されなかった。そのため、負担・受益関係の認識には希薄さがあり、地方政府には地方交付税を削減するインセンティブは乏しいため、非効率性を生み出している可能性も指摘されている。

無駄遣いの削減は重要であるものの、財政の持続可能性に残された時間は少なくなっていること、歳入不足が財政悪化の一因であることなどから、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必要であり、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。

そこで、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

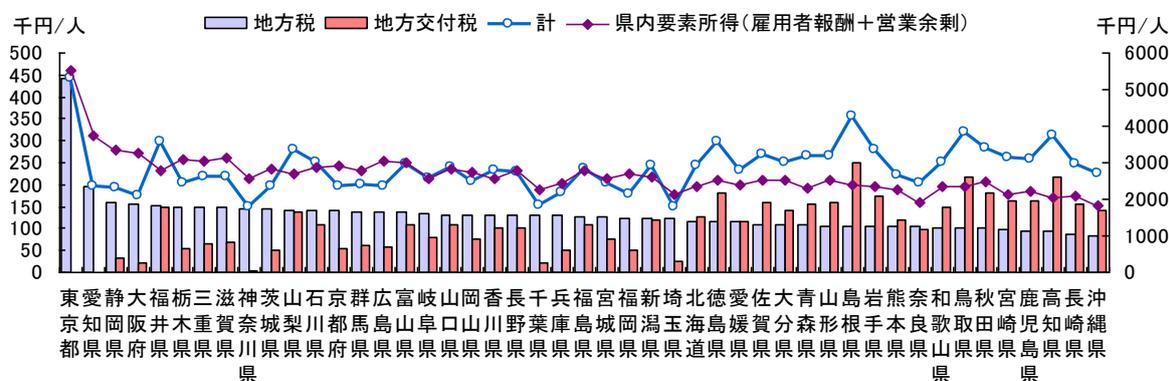
¹ 地方交付税は、「本来地方の税収入とすべきであるが、団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持しうような財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する」とされており、地方の「固有財源」とされている。一般歳入のうち所得・酒税の32%、法人税の34%、消費税の29.5%、たばこ税の25%が交付税及び贈与税配付金特別会計を通じて地方に配分される。また、交付税総額のうち94%が普通交付税、残りの6%が自然災害による被害などに充当する特別交付税として活用される。

する。つぎに、地方の自主財源である地方税のありかたについて確認した後、いかに歳入を確保し安定化させるのかという視点から、今後の地方財政のあり方について考える。

○一時的な所得変動の緩和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²。そこで、まず地域間の構造的な所得格差の改善をもたらす所得配分効果について確認した。地方の主要な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）などであり、これらは地方の経済力（産業構造や人口構造など）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。

つぎに、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。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

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		1975-2003年度		2004-2007年度	
	効果(%)	t値	効果(%)	t値	効果(%)	t値
労働所得移転	1.6	1.877	1.9	2.396	-3.7	-0.789
資本所得移転	4.0	3.092	5.4	4.317	-17.8	-2.490
資本減耗	-6.9	-8.770	32.8	4.845	-35.8	-11.143
財政移転	17.9	3.341	19.3	3.605	12.7	0.537
うち						
地方交付税	3.3	14.802	2.9	12.355	8.0	10.380
国庫支出金	1.1	3.550	1.0	3.102	4.7	4.390
貯蓄	50.3	7.666	32.8	4.845	139.4	4.576
消費	26.4	12.659	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』より推計。（注）推計方法は土居（2005）の方法である。

² ここでは土居（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）の方法によって2007年度まで計算期間を延長して再確認する。ちょうどこの頃、「平成の大合併」が進んでおり、それによってリスクシェアリング効果が変化しているのかも合わせて確認する。

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

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、三位一体改革や平成の大合併によって市町村の合併が進んだ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（消費感応度は12.3%）。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いえない（2004-2007年度は8.0%）。

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だろう。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。

○非効率な財政運営をもたらす地方交付税

地方交付税の制度設計上、地方に歳出抑制や地方交付税削減のインセンティブは働きにくいとされている。地方交付税の規模は大きく、平成22年「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。こうした地方交付税は三位一体改革の対象となったが、その決定方式では、収支の差額が補償される再配分方式が残された。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普通交付税が配分される。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これまでも指摘されてきた。

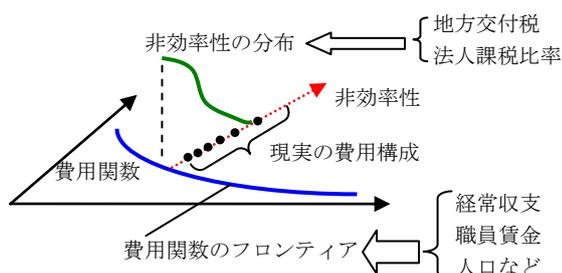
そこで、地方交付税と歳出抑制のインセンティブの関係について効率性の観点から検討した³。ここでは、三位一体改革、平成の大合併以前の2003年度、以後の2007、2008年度について地方交付税の非効率性という要因を組み込んだ費用関数を推計した。ただし、改革などの効果が定着するまで一定の期間がかかると想定されるものの、改革前後を比較することに意義があると考えられる。歳出は地方の需要規模や財政状況などを反映すると考えられるため、人口、面積、一般職員の賃金や経常収支等なども歳出に影響を与える要因とした想定した（資料6）。推計対象となる非効率性の発生については、一定の仮定を設けた場合（モデルA）、そうでない場合（モデルB）の2種類を想定した（詳しくは補論2を参照）。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（統計の制約から対象とした市町村数は異なっている）。以下で推計し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。

推計結果をみると、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だろう（資料7）。また、2007、2008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

³ 地方税や地方交付税を組み込んだ費用関数の先行研究として、たとえば田近・宮崎（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や山下耕治・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がある。ここでは田近・宮崎（2008）や山下・赤井・佐藤（2002）の方法にしたがって、シンプルな費用関数を想定している。推計などについて林正義（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の方法を利用している。

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年度からの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、2008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、のぞましい制度となっていない可能性が高い。

資料6 費用関数における非効率性の存在



(注) 非効率性が存在しない場合の費用構成を費用関数の確率フロンティアと想定する。現実の費用構成は非効率性の分、費用が多くかかっていると考える。

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》 地方交付税の係数を抽出

03年度 07年度 08年度			03年度 07年度 08年度				
歳出:総額			歳出:1人あたり				
A-1	0.227	0.939	0.937	A-1	0.227	0.939	0.937
	1.974	9.678	11.661		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		0.713	9.506	10.079
B-1	0.284	-1.997	-1.687	B-1	0.284	1.389	0.824
	2.659	-13.063	-11.824		2.659	17.463	9.028
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』を用いて推計。

(注) 上段(色つき) : 費用関数から推計された地方交付税の係数、下段(色なし) : t値。モデルAでは非効率分布を特定化(A-1: 地方交付税、A-2: 地方交付税+特例交付金)し、モデルB(B-1: 非効率性が線形、B-2: 非線形)は特定化していない。費用関数について田近・宮崎(2008)、山下・赤井・佐藤(2002)、林(2002)で紹介されている方法を用いた。

○消費税や固定資産税に重心を移すべき地方財源

一方、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のだろうか。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にどのように寄与しているかを確認してみた⁴(資料8)。

この結果、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。これより、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。したがって、地方財政は自立的な財源に重心を置くことがのぞましいと考えられる。

一方、地方税の構成をみると、

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

03年度 07年度 08年度			03年度 07年度 08年度				
歳出:総額			歳出:1人あたり				
A-1 交付税	0.234	0.248	1.550	A-1 交付税	0.234	0.248	1.550
	0.782	0.249	8.094		0.779	0.249	8.094
地方税	-2.592	-0.669	-3.969	地方税	-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	A-2 交付税	0.214	0.244	1.589
	0.715	0.244	6.139		0.716	0.244	6.139
地方税	-2.637	-0.667	-5.243	地方税	-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	B-1 交付税	-1.193	0.974	0.900
	-6.764	1.812	2.210		-6.495	5.809	5.470
地方税	-1.417	0.436	0.288	地方税	-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	B-2 交付税	-0.686	1.001	4.705
	-2.331	-2.633	-3.186		-2.122	3.087	5.109
地方税	-8.068	0.436	1.052	地方税	-7.976	-7.048	-6.039
	-8.352	1.663	7.548		-8.361	-7.355	-10.200

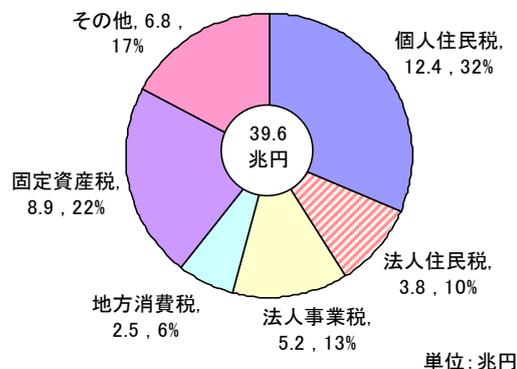
(出所) 総務省『市町村決算状況調』を用いて推計。

(注) 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。費用関数については田近・宮崎(2008)、山下・赤井・佐藤(2002)、林(2002)の方法を用いた。

⁴ 前述の田近・宮崎(2008)、山下・赤井

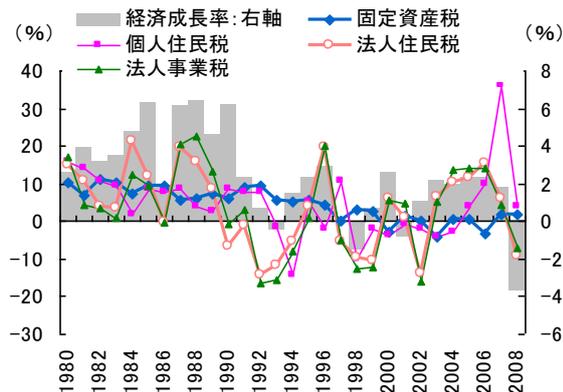
2007年度決算では個人住民税が地方税全体の32%と最も大きい(資料9)。法人二税(法人住民税10%、法人事業税14%)は24%とそれに次ぐ大きさであった。この法人二税は、経済成長率とほぼ同じ動きをしており、経済成長率に比べて振れが大きく不安定という特徴がある(資料10)。一方、日本の法人税の実効税率は海外に比べて高く、それが日本企業の競争力低下につながっているとの指摘も多い。仮に、地方交付税のあり方を見直すとすれば、所得再分配効果などによる安定性が損なわれることへの対処も必要である。地方が主な担い手となる社会保障サービスの支出は今後も持続的に増えるため、法人税以外の安定した財源がもとめられる。また、海外の地方政府の税収をみると、海外では法人税の割合は相対的に小さく、消費税、個人所得税や資産課税の比率が高いといった特徴がある(資料11)。以上より、地方財政の安定性や企業競争力の確保のためには、地方税は法人税から消費税、固定資産税や個人所得税などに重点を移すことがのぞましいと考えられる。

資料9 法人二税に依存した地方税(2008年度決算)

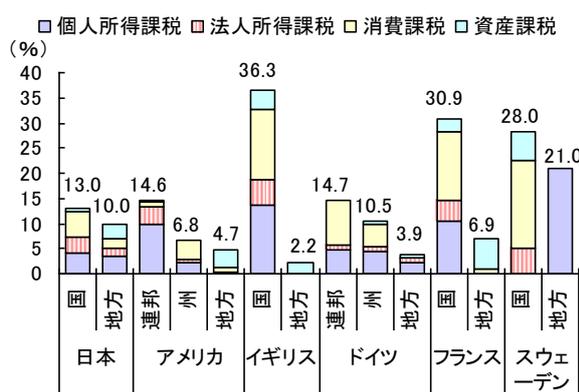


(出所) 総務省『平成22年版地方財政白書』

資料10 景気に変動しやすい法人二税(前年度比) 資料11 国際的にみても日本の地方は法人税に依存



(出所) 総務省資料、内閣府『国民経済計算』より作成



(出所) 財務省、内閣府、OECD資料より作成

○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、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法人二税から、財源の重点を消費税、固定資産税や所得税などに移すことは有力な選択肢であると考えられる。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ている消費税にシフトした場合について検討した。

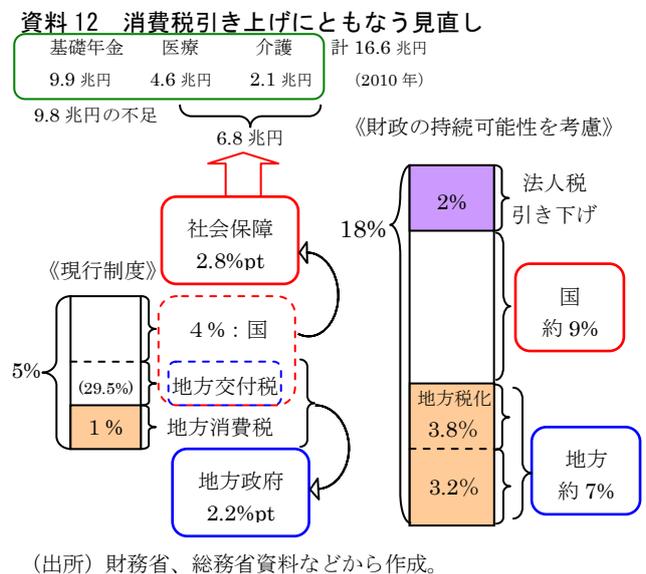
現在は消費税率5%のうち、1%ptが地方消費税であり、残りの4%ptの29.5%(=1.2%pt)が地方交付税の原資となるため、合計2.2%ptが地方にあてられている(資料12)。また、残り2.8%pt分は1999年度予算から年金、医療、介護に用途が限定されているため、現在においても消費税は部分的に社会保障目的税といえる(予算総則)。

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

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

き上げた場合の収支を試算した。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まかなわれることになる。

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。



補論 1 地方交付税のリスクシェアリング機能

ここでは土居(2005)の方法を説明する。まず、1人あたり消費 C の変化率と 1人あたりの所得 (GDP で近似) の変化率 (添え字 i は都道府県、 t は時間) を回帰式で表すと、 $d \ln c_{it} = \alpha_{it} + \beta_{it} d \ln GDP_{it}$ となる。このとき、 $\beta_{it} = 0$ ならば各地域の消費の実質変化率は自地域の所得変化率と相関がないため、地域間で完全にリスクシェアリングがなされていると考えられる。次に、GDP を分解し、対数差分をとり、分散を計算した。GDP を、GNP-営業余剰 (= GDP+ 県外からの雇用者報酬の受取)、課税前所得、自主財源 (課税前所得から地方交付税交付金と国庫支出金を除いたもの) などに分解して、それぞれの効果を確認した。

補論 2 確率フロンティアによる費用関数

田近・宮崎(2008)や山下・赤井・佐藤(2002)を参考にしてシンプルな費用関数を想定した。推計対象は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。03 年度、07 年度で数が異なるのは、市町村合併などを反映しているためである。

推計モデルとして、歳出 (総額、人口 1 人あたり) を被説明変数に、地方の需要規模や財政状況を反映する経常収支比率、職員賃金、人口、面積、第 3 次産業比率などを説明変数とした費用関数を推計した。このとき、山下・赤井・佐藤(2002)のように、非効率性の平均値が交付税依存率 (地方交付税/歳入)、法人課税依存率 (法人課税/地方税) から決定される切断正規分布と仮定した (モデル A)。普通交付税 (モデル A-1)、地方交付税+地方特例交付金 (モデル A-2) の 2 種類を推計した。一方、林(2002)によると、非効率性の分布を切断正規分布として特定化していることから、強い仮定を置いているといえる。そのため、非効率項を独立分布として分布の

本資料は情報提供を目的として作成されたものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。作成時点で、第一生命経済研究所経済調査部が信ずるに足ると判断した情報に基づき作成していますが、その正確性、完全性に対する責任は負いません。見直しは予告なく変更されることがあります。また、記載された内容は、第一生命ないしはその関連会社の投資方針と常に整合的であるとは限りません。

形を定式化しない方法によっても推計した（モデル B）。先行研究に倣い、非効率性を表す項が線形の場合（モデル B-1）、線形の非効率部分について指数をとり非線形にした場合（モデル B-2）の 2 種類を推計した。

<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.