

地方財政改革について

平成18年5月9日

税制調査会総会・基礎問題小委員会合同会議

東京大学 持田信樹

地方分権化とマクロ経済目標

地方分権化の推進と国・地方一体となった財政健全化のストーリーをいかにつくるか。

(ふたつの選択肢)

1) マクロ数値目標論

★移転財源縮小のマクロ数値目標→地方歳出カット+地方歳入確保→2011年における国のPB黒字化

2) ミクロ役割分担論

★歳出の効率化・資産改革→国・地方の役割分担(地方財政計画の精査)→政府間移転の見直し→税制改革(国と地方の新たな税源配分)

本報告では地方財政の現状理解、健全化にむけての協力のあり方、義務付けと財源の関係、地方交付税改革の位置づけをめぐる見解を検討。

地方財政の現状

地方の基礎的財政収支(PB)は黒字化しているが、財政的には危機的な様相を脱していない。

(その背景)

1) 財政の硬直性の高まり

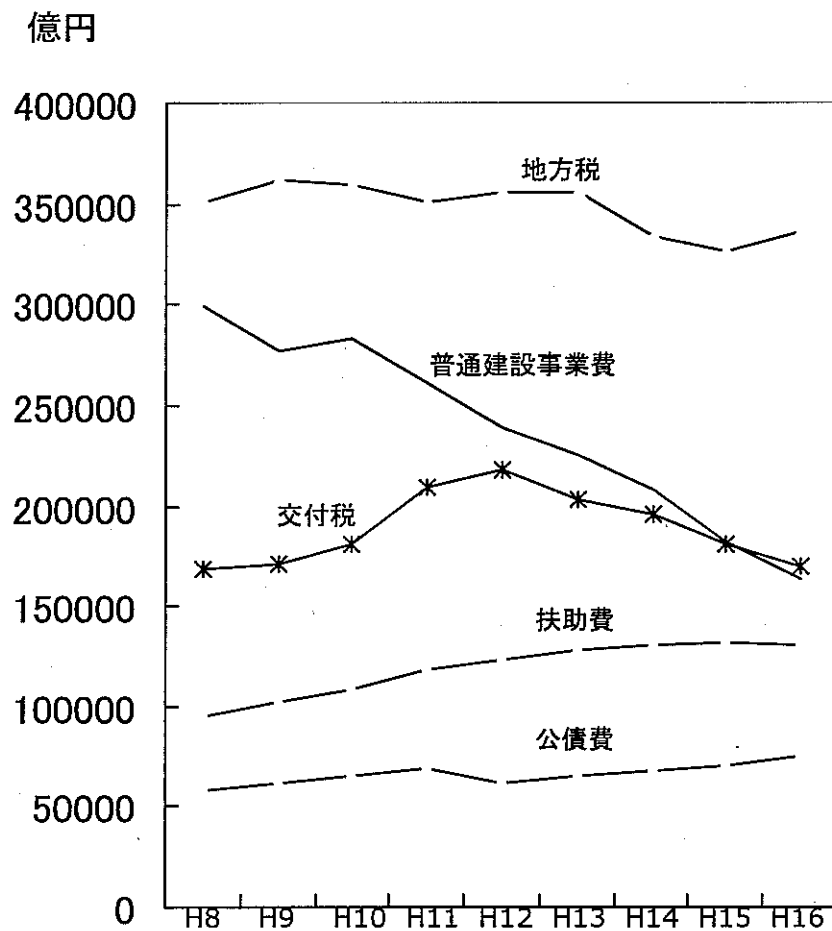
★交付税の削減を投資的経費削減と積立金取り崩しで相殺するも、公債費・福祉経費増のため、経常収支比率は上昇している。

2) PBの解釈上の問題

★マクロとミクロの違い: 25都道府県、150市、700町村のPBは赤字(FY2003)。

★「隠れ借金」の処理: 交付税特別会計借入分は財源保障の先送りなので、PBの歳入から控除すべき。

Box1:一般財源と義務的経費



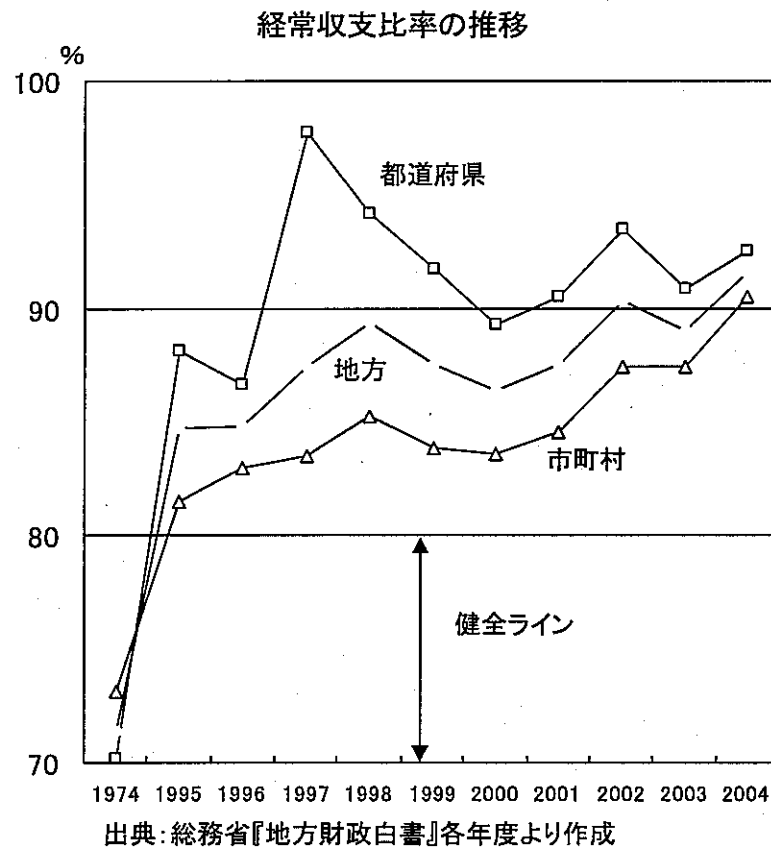
出典:総務省『地方財政白書』、『地方財政の状況』より作成

○地方税の停滞と交付税の減少。

○普通建設事業の抑制。

○扶助費・公債費などの義務的経費の増加。

Box2: 地方財政の硬直化

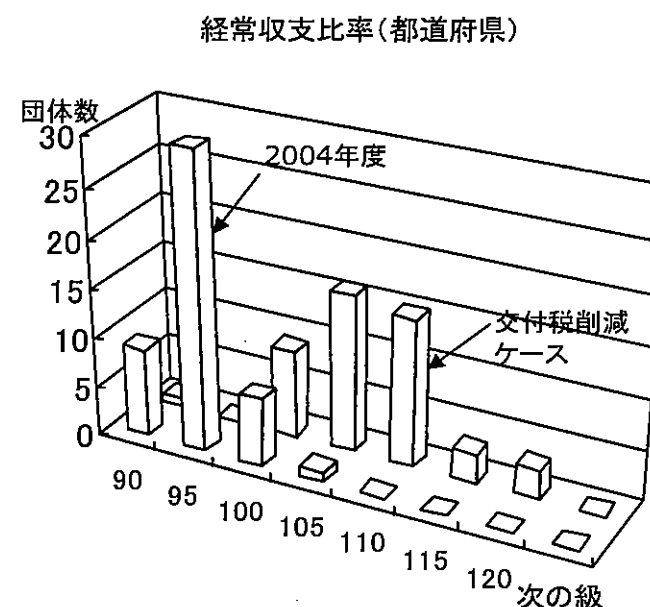
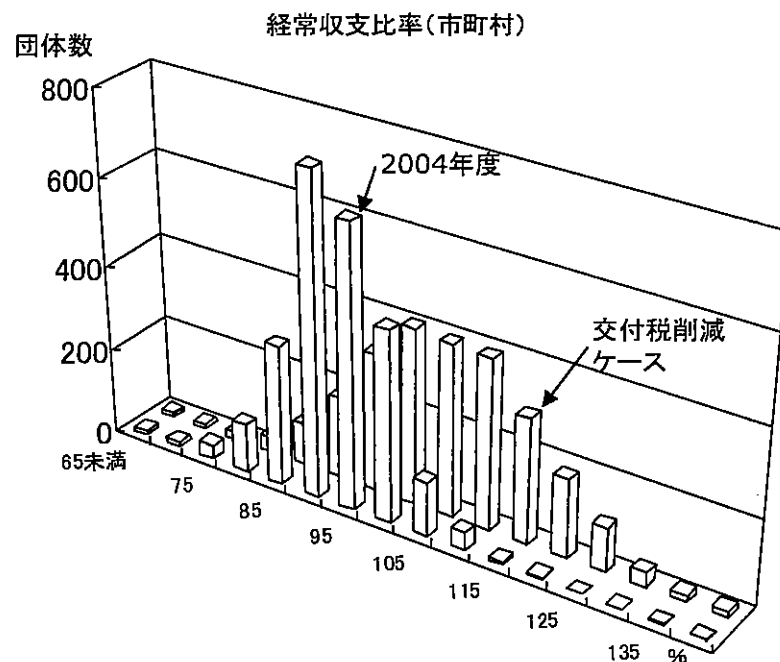


○一般財源の減少と義務的経費の増大により経常収支比率が高まる
70-80%が健全ライン。

○石油危機直後の水準を20%超える

○都道府県と市町村の経常収支比率が収束しているのは異例

Box3: 経常収支比率のシュミレーション(未定稿)



★交付税総額の「頭からの(25%)削減」の場合、大半の地方団体の
経常収支比率は100%超と予測される。

注: 経常収支比率 = (経常経費充当一般財源) / (経常一般財源 + 減税補填債 + 臨時財政対策債) × 100

PBの改善要因と国・地方の協力関係

1) 2002-2006のPB改善の要因

★交付税を最終支出ではなく、財政移転であると位置づけると、国と地方はほぼ半分ずつ貢献。

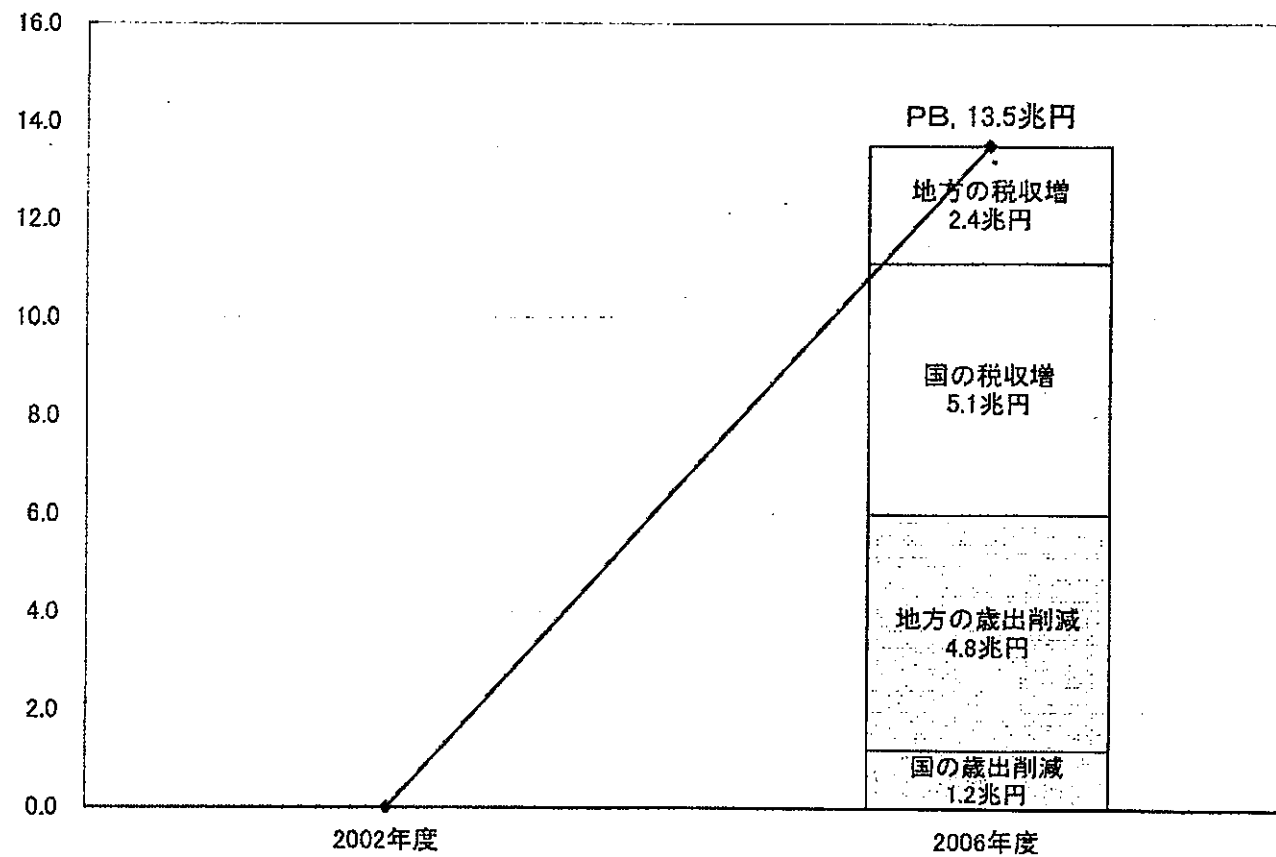
2) マクロ数値目標論：PB黒字化に向けて、債務ストックに配慮しながら、国・地方がいかに協力するか

★時間に関する整合性を欠くルールは信頼を失う。債務残高の国・地方比率とPB黒字の比率を一致させることは、国と地方が債務を折半してきた従来の暗黙のルールと違う。

3) ミクロ役割分担論：特別会計借入、臨時財政対策債（赤字地方債）の償還政策

★国が地方に負わせた非裁量的な借金について地方が独自返すことは可能か。国・地方を通じた歳入・歳出ギャップを埋めないかぎり困難。

Box4: プライマリーバランス改善の各要因寄与度



義務付けと財源の関係

(共通認識)

1) 公共サービスの三要素としての企画、ファイナンス、執行。

★国・地方でオーバーラップしており責任が不明確になるという弊害がある。

★なるべく特定のレベルの政府に企画と財源と執行の責任を一元化する。

(論点は何か)

2) 義務付けと財源の関係は分離できるかセットなのか

★マクロ数値目標論：財源保障がなくても規制はすべき。

★ミクロ役割分担論：財源保障の範囲を見直すのであれば(地方財政計画の精査)、義務付けの軽いケースを個別に積み上げるべき。留保財源の引上げによって結果的に財源保障を縮小するのは合理性を欠く。

つづき

1) 「地域選択と住民負担」に委ねるべき対象は何か。

	補助事業(補助金+一般財源)	地方単独事業(一般財源)
事務の実施と具体的な水準まで義務付けているもの	小中学校教職員、生活保護、国保、介護保険等	警察官、消防職員、高校教職員
事務の実施・基準を法令で義務付けているもの	障害者福祉、老人養護、児童保護、職業訓練	ゴミ処理、保健、児童相談、戸籍、住民台帳
国が誘導している、国の関与が特にならないもの	奨励的補助事業 私学助成	小中学校運営、少子化対策、投資単独、一般行政給与など

2) 「地域選択と住民負担」の財源をどうするのか。

★現行制度は超過課税を前提としない制度になっているが、大都市では地域選択と住民負担でやるべき。

★地域選択の三大財源(独立財源、留保財源、超過課税)を見直すべき。

Box5:地方財政計画の分析(2003年度、未定稿)

		財源コントロール			
		補助+一般財源	一般財源		
国 の 規 制	強	小中学校教職員 生活保護、国民健康保険 介護保険、保育所運営 直轄事業負担金等	警察官、消防職員、高校教職員 小 計 58,737 億円	強	国 の 規 制
		小 計 130,665 億円	福祉事務所、保健所、戸籍窓口の職員 継ぎ足し単独事業等 小 計 47,000 億円	中	
			一般行政 教育（県単小中学校教職員 5,325 億円 小中学校の周辺施設整備） 環境対策 3,085 億円 地域活性化 10,483 億円 情報化 4,899 億円 社会福祉 47,198 億円 貸付金等 34,991 億円 投資単独事業 123,700 億円 一般行政の給与（地方分野） 51,000 億円 小 計 280,681 億円	弱	
	中	障害者福祉、老人医療、児童保護			
		小 計 85,128 億円			
	弱	公共事業関係奨励補助 私学助成、在宅福祉等 小 計 24,000 億円			

注) 国の規制の小分類は以下の通り。強：事務の実施・基準と具体的な水準を義務付けているもの。中：事務の実施・基準を義務付けているもの。弱：国が誘導しているもの+国の関与のないもの。地方財政計画
中、公債費、他会計繰り入れ、その他は除く。

地方交付税の意義

1) 財政調整機能

- ★制度設計は提供される公共サービスのタイプ、その財源調達方法、政策目標に依存
Buchanan(1952), Boadway, Flatters(1982)
- ★準私的財(対人サービス)を比例的居住地課税(住民税、地方消費税)で供給するには財政調整による平準化は財政的公平性の観点から正当性をもつ
Boadway, Hobson and Mochida(2001)

2) 財源保障機能

- ★地域単位で給付水準に応じて応益負担を行うのであれば、地域の給付水準は地域住民の選択の結果であり、交付税による財源保障とは相容れない。
- ★しかし国民が真に必要と判断する公共サービスについては、ナショナル・スタンダードを実現するために、国が一定の財源を保障するという考え方が正しい。

3) 交付税は<歳出項目>か、国・地方の<役割分担の接点>か

Box6:財政調整制度のタイプ

未定稿につき注意

原資決定 配分ルール	垂直的調整		垂直・水平 混合制度	水平的調整
	ルール ¹	予算措置		
財政力ベース型	カナダ			(ドイツ ⁴)
需要・財政力 混合ベース	オーストラリア 日本	イギリス 中国 アメリカ ²	スウェーデン ³ スイス ⁵	デンマーク ドイツ ⁴
需要ベース型				

注:1 国税の一定割合等、注2:歳入分与制度(1972-1985)、注3:2005年1月1日以降、注4:実質的には財政能力ベースだが、形式上、需要と収入を比較している、注5:2004年11月国民投票、2008年1月実施見込み

参考:持田編『地方分権化と財政調整制度:改革の国際的潮流』東京大学出版会、近刊

持続可能性の毀損

「32%ルール」は形骸化＝地財対策の常態化

★「独立共有財源」としての地方交付税というより、平衡交付金的な運用
地方団体がその償還義務を認識できない債務の増大

★償還義務を認識できるのは47%

財政健全化の焦点としての特会借入償還

★平成23年以降、毎年3～4兆円

地方借入残高と償還主体

	総 額	償還主体別最終負担額		
		個別地方公共団体①	地方連帯負担②	交付税措置額及び特別会計借入国負担③
地方債	130,953,850,266,	83,550,426,351	0	47,403,423,915
交付税特別会計	46,123,590,987	0	30,298,355,908	15,825,235,079
合 計	177,077,441,253	83,550,426,351	30,298,355,908	63,228,658,994
同 上 割 合	100%	47%	17%	36%

(出典)持田(2004)『地方分権の財政学－原点からの再構築－』

景気拡大政策の手段としての交付税

(その背景)

1) 地方への歳出集中化

- ★政府資本形成の70.2%は地方
- ★景気拡大に地方の「動員」不可欠

2) 国庫支出金の抑制

- ★財政再建の政治公約

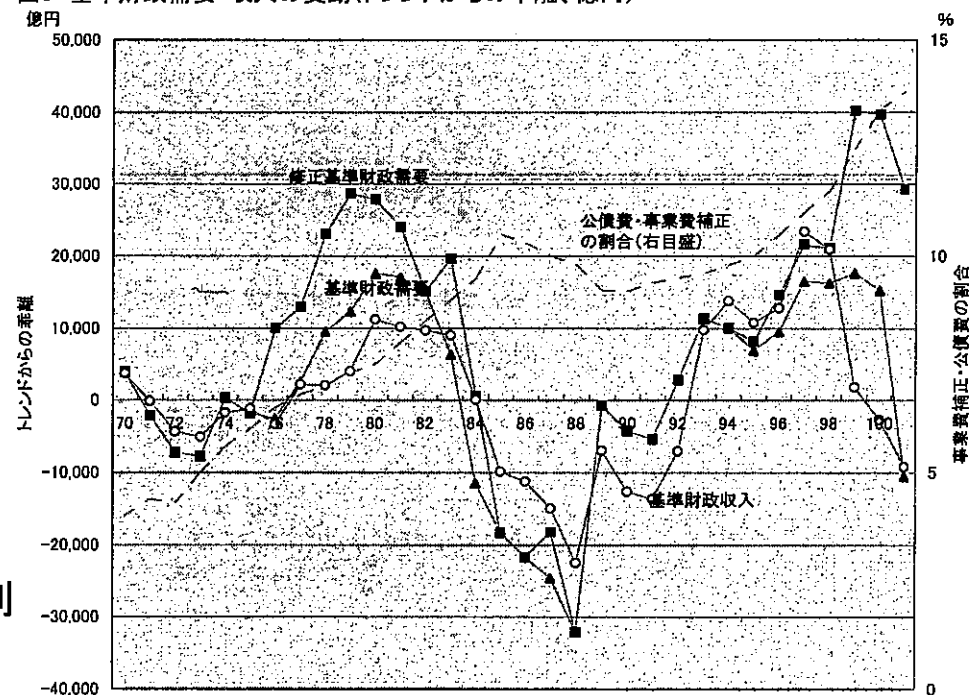
3) invisibleな特会借入

- ★一般会計への影響が見えない

4) 事業費補正の多用

- ★投資的経費の地方債振替えと元利償還費の交付税措置
- ★見かけ上の基準財政需要額を抑える仕組み

図6 基準財政需要・収入の変動(トレンドからの乖離、億円)



(資料)『地方財政要覧』、『改正地方財政詳解』より算定。

注: 基準財政需要のトレンドの推計式は、 $y=19.379X^2+12175X+18295$ ($R^2=0.9857$)

基準財政収入のトレンドの推計式は、 $y=0.747X^2+7105.6X+6643$ ($R^2=0.973$) ただし、Xは期間。「修正基準財政需要」は基準財政需要と 財源対策債の和。「公債費・事業費補正の割合」は、単位費用における公債費算入、事業費補正による公債費算入および公債費の和の、基準財政需要額に対する割合。

交付税と課税インセンティブ

(モラル・ハザードは可能か)

地方団体が恣意的に
実効税率を下げ、意
図的に交付税の増額
を図ることは日本の制
度上、不可能。

(実証されたか)

交付税が地方税より
大きいグループは評
価額に対する課税標
準額(負担水準)がも
っとも高い。

実効税率の裁量性と因果関係

		1.地方公共団体 の裁量性	2.地方交付税算 定との因果関係
固定資産税評価額		×	○
固定資産税率	税率	○	×
	徴税率	○	×
	課税標準額	×	○

出典:堀場・持田・深江「地方交付税制度とモラルハザードー固定資産税制度との関連でー」

固定資産税の負担水準と交付税依存度

	市の「負担水準」 1999年		町村の「負担水準」 1999年	
	負担水準	団体数	負担水準	団体数
小規模住宅地				
不交付団体	0.59	61	0.60	46
交付団体(依存小)	0.62	510	0.57	586
交付団体(依存大)	0.69	100	0.69	1,925
一般住宅地				
不交付団体	0.58	61	0.59	46
交付団体(依存小)	0.59	510	0.56	586
交付団体(依存大)	0.68	100	0.68	1,925
商業地				
不交付団体	0.52	88	0.49	46
交付団体(依存小)	0.49	486	0.45	586
交付団体(依存大)	0.52	95	0.50	1,925

出典:持田(2004)

安定的で透明な交付税制度に向けて

- 1) 少なくとも大都市圏の地方団体では交付税に依存しない
財政運営をめざす
- 2) 財源保障機能については国と地方の双方が納得するかたち
で見直しする
- 3) ○○年度を目標に地方財政対策からの脱却をめざす
- 4) 歳出の効率化と歳入確保努力を刺激するインセンティブ・
メカニズムを大規模に導入する

Thank you