

# 地方財政健全化に関する 動学的シミュレーション<sup>1</sup>

---

～臨時財政対策債の廃止を目指して～

慶應義塾大学 土居丈朗研究会 行政分科会

松本大樹 國保貴洋

諸田直也 谷ヶ崎洋明

2014 年 11 月

---

<sup>1</sup> 本稿は、2014 年 12 月 13 日、12 月 14 日に開催される、ISFJ 日本政策学生会議「政策フォーラム 2014」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、土居丈朗教授（慶應義塾大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

# 要約

本稿の目的は、臨時財政対策債の 2025 年度までの廃止を目指すことにより地方財政の健全化を達成させる具体的な政策提言をすることである。我が国は、2025 年度までに団塊の世代が後期高齢者になり、世界に例を見ない超高齢社会となる。それに伴い、社会保障費増大が地方財政を逼迫する懸念が生じている。これでは地域の住民が望む行政サービスを提供できる体制の確立は保障し難い。地方財政の健全化を妨げている主因として臨時財政対策債が挙げられる。そこで本稿での政策提言の目標を、臨時財政対策債を廃止することによる地方財政健全化とする。

第 1 章では、地方自治体が直面している問題について論じる。まず、地方財政制度に関する問題である。2014 年度において地方債総額に占める赤字地方債の割合は 54%、うち臨時財政対策債の割合は 98%であり、地方自治体は臨時財政対策債に依存している。臨時財政対策債は「交付税の先食い」と「世代間格差」を生じる点で問題である。経常的経費に充てられる起債の恩恵を受けるのは現在世代であるが、元利償還の財源は後年度世代の交付金から「先食い」しており、この点で負担の「世代間格差」が生じてしまう。次に、社会保障費の増大に起因する地方財政の逼迫である。地方分権化が推進されるにつれ、行政サービスに対する地方の権限が強くなっている。しかし現状のままでは、将来世代は現在世代の臨時財政対策債償還の負担を負うため財政の余力が小さく、地域のニーズに応じた柔軟な行政サービスの提供を保障できない。

第 2 章では、現行の地方財政制度に焦点を当て、臨時財政対策債の発行に至る経緯について論じている。地方財政計画において財源不足が発生すると地方財政対策が行われ、自治体が標準的な行政水準を維持するのに必要な財源が保障される。地方財政対策において、交付税特別会計における不足額は従来借入で補われてきたが、2001 年度以降、借入に代わる財源として発行されるようになったのが臨時財政対策債である。

第 3 章では、臨時財政対策債と財政シミュレーションに関する先行研究と本稿の位置づけについて論じている。先行研究は、臨時財政対策債についての研究と財政シミュレーションについての研究を紹介する。本稿は、これらを踏まえて臨時財政対策債の今後について、地方全体と各地方自治体の両面から分析し、2025 年度までに臨時財政対策債の発行を廃止することを目指して行うべき具体的な政策を初めて提言している点で独自性を有する。

第 4 章では、地方財政のシミュレーションを行う。地方財政計画及び各自治体の財政計画を作成し、各年度において臨時財政対策債の発行が必要か否かを明らかにした。シミュレーションはタイプ I とタイプ II の二種類で行った。前者は地方財政全体を対象とした現行制度下でのシミュレーションである。その結果、臨時財政対策債は 2023 年度に発行額が 0 になることが判明した。後者は、今後想定される新たな 2 つの政策（地方公務員給与の見直し及び追加的な消費税率の引き上げ）の導入を仮定したシミュレーションである。対象は地方全体並びに 47 都道府県及び福島県内の 13 市を除く全国 777 市の 3 つである。その結果、地方全体では 2019 年度に臨時財政対策債発行額が 0 になり、都道府県では 44 都道府県、市では 414 市において 2025 年度までに臨時財政対策債発行額が 0 になることが判明した。

第 5 章では、臨時財政対策債に依存しなくても財政運営を可能にする要因を探るため、臨時財政対策債発行割合を被説明変数としてパネルデータ分析を行った。まず全 790 市を対象とした分析を行い、次にシミュレーション II で判明した 2025 年度以降も臨時財政対策債を発行し続けると財源不足に陥る 363 市を対象とした分析を行った。その結果、財

政力指数、地方消費税交付金、人件費等が臨時財政対策債の発行に大きな影響を与えていることが示された。

第 6 章では、地方消費税交付金制度を改正する政策提言を行っている。第 4 章のシミュレーションより、都道府県の将来の財政は市よりも相対的に余裕があるという結果が得られ、さらに第 5 章のパネルデータ分析から、地方消費税交付金の係数が有意に負でありかつ係数の絶対値も大きいという結果を得た。そこで地方消費税交付金の都道府県と市町村の分配率を改正する政策提言を行った。都道府県から当該都道府県の市町村に財源移転を行う政策を実施することにより、更に多くの自治体において臨時財政対策債発行額を早期に 0 にすることが出来る。適切な分配率の算定に当たっては、各都道府県の臨時財政対策債発行額が 0 になる年度を 2025 年度以内に留めることとし、シミュレーションを行った。その結果、都道府県：市町村＝0.4451：0.5549 という分配率が、最も多くの自治体で臨時財政対策債発行額を 2025 年度までに 0 にすることが出来ると判明した。この結果の特筆すべき点は、効果が顕著に表れた 31 市の属する都道府県が分散している点である。したがって 47 都道府県を対象に制度改正を行う国の立場からすると、望ましく妥当な政策と評価できる。

キーワード：「臨時財政対策債」「地方財政計画」「地方財政の健全化」

# 目次

## はじめに

### 第1章 地方を取り巻く現状

- 第1節 (1. 1) 地方財政の現状
- 第2節 (1. 2) 地方分権化の動き
- 第3節 (1. 3) 高齢化社会における地方の役割

### 第2章 地方財政制度

- 第1節 (2. 1) 地方財政計画
- 第2節 (2. 2) 地方交付金制度
- 第3節 (2. 3) 臨時財政対策債
- 第4節 (2. 4) 臨時財政対策債の問題点

### 第3章 先行研究の整理

- 第1節 (3. 1) 臨時財政対策債に関する先行研究
- 第2節 (3. 2) 財政シミュレーションに関する先行研究
- 第3節 (3. 3) 先行研究の限界及び本稿の位置づけ

### 第4章 地方財政のシミュレーション

- 第1節 (4. 1) 地方財政シミュレーションの意義
- 第2節 (4. 2) 地方財政シミュレーションⅠ
- 第3節 (4. 3) 地方財政シミュレーションⅡ
- 第4節 (4. 4) 各自治体の財政シミュレーション
- 第5節 (4. 5) 財政シミュレーション結果の考察

### 第5章 実証分析

- 第1節 (5. 1) パネルデータ分析の意義
- 第2節 (5. 2) 分析の手法
- 第3節 (5. 3) 結果・考察

### 第6章 政策提言

- 第1節 (6. 1) 国が臨時財政対策債廃止に関与する意義
- 第2節 (6. 2) 地方消費税交付金制度改正の方向性
- 第3節 (6. 3) 地方消費税交付金の概要及び制度改正の意義
- 第4節 (6. 4) 制度改正内容
- 第5節 (6. 5) 地方自治体による補完的な政策

おわりに

補論

先行論文・参考文献・データ出典

# はじめに

「地方自治は民主主義の学校である」。これは英国の政治家、James Bryce の言葉である。単一国家である我が国では、戦後長らく国と地方の関係は「上下・主従」であった。地方自治体には機関委任事務という国が地方に求める仕事があり、その分量が地方自治体の事務に対して最大約 8 割を占めていた。これは必ずしも地方自治の達成とはいえない。

「もはや戦後ではない」という 1956 年の経済白書の言葉の通り、我が国は敗戦国の中でもいち早く戦後復興を成し遂げた。福祉国家や均衡ある国土の発展を掲げた 1960 年代が幕を開け、その後、高度経済成長に伴い国民の生活水準は著しく向上し、価値観も多様化した。これらを背景として 1993 年、「地方分権の推進に関する決議」のなかで、中央集権的行政を見直し、国から地方への権限移譲や地方財源の充実など、地方自治体の自主性・自律性を高めることなどが謳われた。つまり国と地方の関係について「上下・主従」から「対等・協力」へと転換を目指すことにより、ようやく我が国は地方分権へと舵を切ったのである。

しかし国民の価値観の多様化の原因は経済成長に限られたものではない。高齢化に伴う人口構造の変化も価値観の多様化の一因である。近年、高齢化への対応が我が国のみならず世界各国、とりわけ先進国の間で最重要課題となっている。我が国では 2025 年度までに団塊の世代が 75 歳以上（後期高齢者）になり人口の 5 人に 1 人が後期高齢者となる超高齢社会を迎えるにあたり、社会保障費の増大が懸念事項として挙げられている。

高齢化への対応として第 2 次安倍晋三内閣は 2014 年 6 月 24 日に、「経済財政運営と改革の基本方針 2014 〜デフレから好循環拡大へ〜」（骨太方針）を発表した。そこでは、団塊の世代を含む更なる人口の急速な高齢化に備えて、持続的な財政と社会保障制度の構築は必要不可欠であると論じられている。持続的な財政と社会保障制度の構築のためには、限りある財源を有効に活用する必要がある。

現在、地方分権改革の中で、より多様化する地域のニーズに合わせた行政サービスの提供を実現させようとする動きが見受けられる。具体例としては、市町村を中心に地域の医師会と密接に関わりながら在宅医療と介護の連携及び推進を図ることが挙げられる。従来のように医療と介護を分離したサービスとみなすのは、価値観が多様化し人口構造が変化している今日ではもはや時代遅れといえる。

以上から、高齢化社会や多様化するニーズに対応するためには、我が国における地方自治体の役割は非常に重要であることが認識できる。そのうえで、地方自治体の逼迫した財政状況は解決せねばならない重要課題である。そこで、健全な地方財政、ひいては地方の健全な行政運営を実現するために、地方財政の健全化を妨げている臨時財政対策債の早期廃止を目指す政策提言を行う。そして健全な地方財政を実現させた先に、先進国のモデルケースとして高齢化に対して向き合う、魅力あふれる日本が形成されていることを期待する。

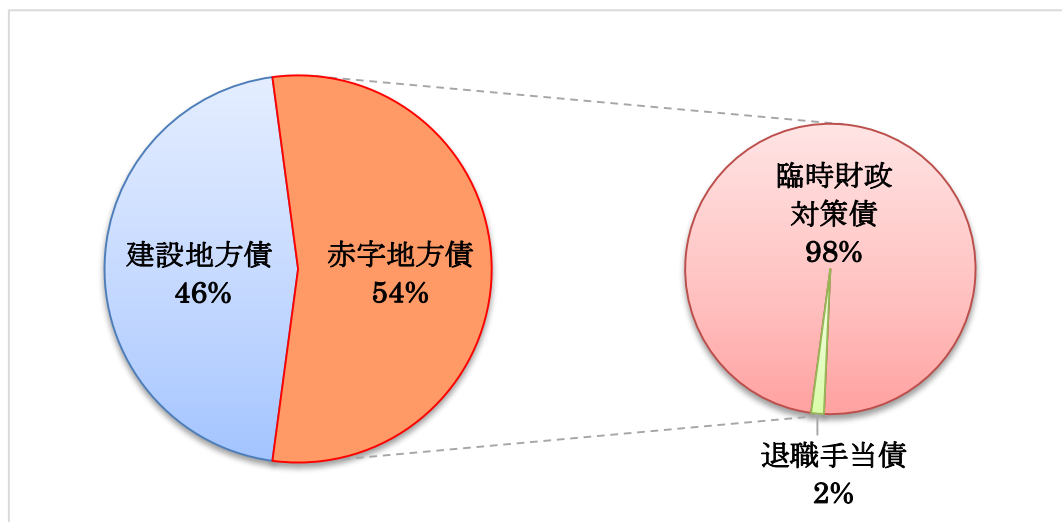
# 第1章 地方を取り巻く現状

## 第1節 地方財政の現状

現在、臨時財政対策債<sup>2</sup>のあり方が問われている。臨時財政対策債には大きな問題がある。元利償還の財源が、本来は将来世代が受け取るはずであった地方交付税交付金から100%充当されているという点である。一般的に、建設地方債はその使途を公共投資に充てるという特定財源であり、完成したインフラ設備等からは将来世代も恩恵を受けるという理由で、その発行並びに後年度にわたって元利償還を行うことは応益原則に沿って妥当なものである。一方で、臨時財政対策債は投資的経費でなく経常的経費に充てられるため基本的にはその恩恵を享受する世代は現在世代である。そうであるにもかかわらず元利償還の財源はその恩恵を享受しない将来世代の交付金から「先食い」しており、この点で負担の「世代間格差」が生じている。

財務省主計局が発表した「地方財政について」では、2014年度の地方における基礎的財政収支が1.4兆円の黒字という結果になった。この数字だけを見れば地方財政は健全であるように見えるかもしれない。しかしながら、総務省が公表した「平成26年度地方団体の歳入歳出総額の見込み額」では地方債総額に占める赤字地方債の割合は54%、さらに赤字時地方債総額に占める臨時財政対策債の割合は98%である。したがって、地方は臨時財政対策債に依存しているといえる。（図1-1）

図 1-1 2014年度の地方債総額に対する臨時財政対策債の占める割合



（出典）総務省「平成26年度地方団体の歳入歳出総額の見込み額」より筆者作成

<sup>2</sup> 臨時財政対策債は財源不足に対処するため経常的経費にも充てることができる赤字地方債である。詳述は第2章第3節にて行う。

## 第2節 地方分権化の動き

### 第1項 行政面での地方分権改革

2000 年の地方分権一括法施行による機関委任事務<sup>3</sup>の廃止以降、地方の仕事は自治事務<sup>4</sup>と法定事務<sup>5</sup>に振り分けられた。また、国の地方への関与も 3 原則<sup>6</sup>に従ってルール化された。さらに国の地方に対する関与に不服を申し立てる場として「国・地方係争処理委員会」を設けられた。このような改革によって我が国は中央集権国家から地方分権国家へ、国と地方の関係を「上下・主従」から「対等・協力」へ転換する第一歩を踏み出した。

### 第2項 財政面での地方分権改革

権限移譲に焦点を置いた行政面での地方分権改革は一定の成果が挙げられたが、財政面では依然として中央集権的要素が強いという課題が残った。そこで小泉純一郎内閣では地方の財源に焦点を置いた分権改革を行った。当時の経済財政諮問会議では「自らの選択と財源で効率的に施策を推進する方向に見直すべき」という理念が掲げられた。この理念の下、国から地方への税源移譲、国庫支出金の削減による国の関与・規制の縮小及び緩和、地方交付税の見直しの三つを標榜した「三位一体の改革」が行われた。この三位一体の改革の目的は、「基本方針 2004」で示されたように「地方が自らの支出を自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やすとともに、国と地方を通じた簡素で効率的な行財政システムの構築」をすることにあった。改革の結果として、国税である所得税から地方税である個人住民税への約 3 兆円の税源移譲、4.7 兆円の国庫支出金の削ぎ落とし、歳出効率化努力に応じた算定や徴収率向上努力に応じた算定などの「行政改革インセンティブ算定」の創設、段階補正の縮小、算定の簡素化などの制度改革が行われたことによって、地方交付税及び臨時財政対策債が約 5.1 兆円抑制されるという成果が挙げられた。

### 第3項 地方分権の今後の展望

2011 年 4 月に第 1 次一括法<sup>7</sup>が成立して以来、地方自治体に対する事務の義務付け及び枠付けの見直しと条例制定権の拡大が図られてきた。また、2014 年 5 月に第 4 次一括法が成立したことによって、看護師など各種資格者の養成施設等の指定・監督等の更なる権限移譲が行われた。

一般的に、地方自治体のほうが国と比べて公共サービスを享受する住民により近い立場にあるため、情報の比較優位が成り立つ。これによって、国が画一的に公共サービスを提供するよりも、各地方自治体が独自の決定に基づいてサービスを提供するほうが、より住民のニーズに応えられる。これを Oates の「分権化定理」といい、地方分権は経済学的観点から妥当であるといえるため、更なる推進が望まれる。

次節では地方自治体が公共サービスを提供する先、つまり需要者である住民の今後について論じていく。

<sup>3</sup> 国が決定した政策を地方自治体が委任を受けて実施するもの。地方自治体の首長は地域住民に対してではなく、国に対して責任を果たすものであるとされていた。

<sup>4</sup> 地方自治体の裁量が認められた仕事

<sup>5</sup> 「国が本来果たすべき役割に係るものであって、国においてその適正な処理を特に確保する必要がある」という地方自治法第 2 条第 9 項の下、国が地方自治体に委任した仕事

<sup>6</sup> 法定主義の原則、一般法主義の原則、公正透明の原則

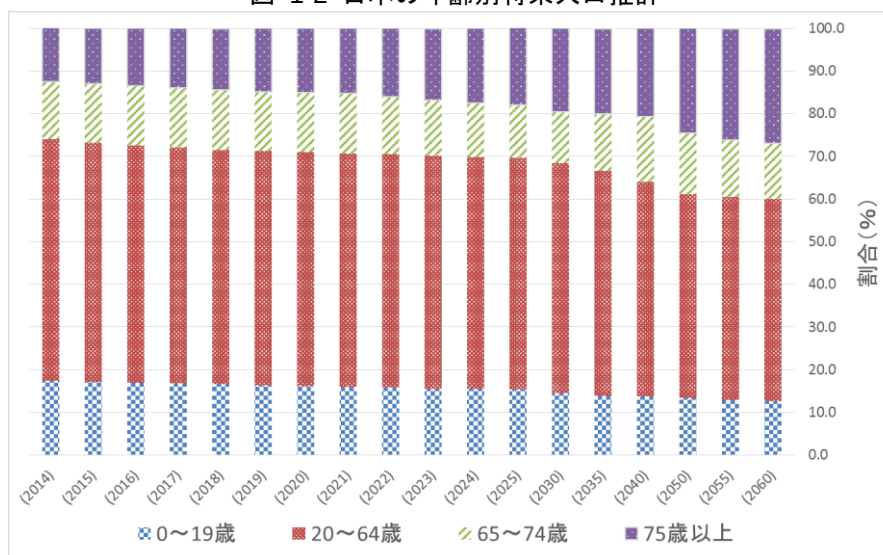
<sup>7</sup> 「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」



### 第3節 高齢化社会に対する地方の役割

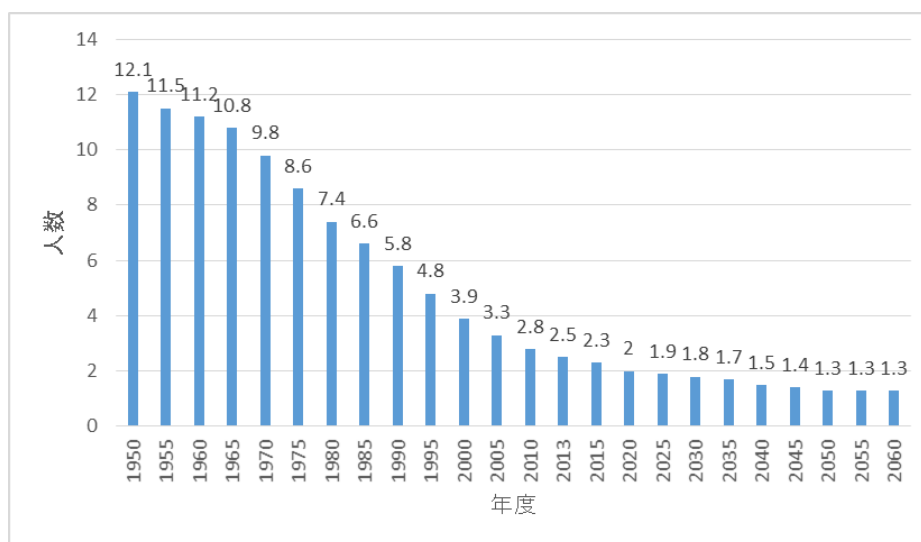
我が国は世界屈指の高齢国<sup>8</sup>である。団塊の世代<sup>9</sup>が 75 歳以上になる 2025 年度には人口の 5 人に 1 人が後期高齢者である超高齢社会を迎える。また団塊ジュニア世代<sup>10</sup>が 75 歳以上になる 2050 年度には人口の 4 人に 1 人が後期高齢者となる。（図 1-2）また、2013 年度の現役世代<sup>11</sup>が 2.5 人で高齢者<sup>12</sup> 1 人を支えているのに対して、2025 年度の現役世代は 1.9 人、2050 年度においては 1.3 人で高齢者 1 人を支えることになり、将来世代の負担が大きいことがわかる。（図 1-3）

図 1-2 日本の年齢別将来人口推計



（出典）国立社会保障・人口問題研究所より筆者作成

図 1-3 高齢者一人を支える現役世代の人数



（出典）内閣府「平成 26 年度高齢社会白書」より筆者作成

<sup>8</sup> 全人口に占める 65 歳以上の割合が 2013 年に世界で初めて 25%に達した。（国立社会保障・人口問題研究所より）

<sup>9</sup> 1947 から 1949 年に生まれた世代

<sup>10</sup> 1971 年から 1974 年に生まれた世代

<sup>11</sup> 15 歳から 64 歳

<sup>12</sup> 65 歳以上

高齢化に対して我が国は様々な法整備を行っている。1995年成立の高齢社会対策基本法<sup>13</sup>では「国は、高齢者の保健及び医療並びに福祉に関する多様な需要に的確に対応するため、地域における保健及び医療並びに福祉の相互の有機的な連携を図りつつ適正な保健医療サービス及び福祉サービスを総合的に提供する体制の整備を図るとともに、民間事業者が提供する保健医療サービス及び福祉サービスについて健全な育成及び活用を図るよう必要な施策を講ずるものとする」と謳っており、今後の社会保障運営は地域に根差したものであるべきであるという国の姿勢がうかがえる。2012年には、「地域力の強化と安定的な地域社会」や「安全・安心な生活環境」などの実現を理念とする高齢社会対策大綱が閣議決定された。2014年における取り組みとしては、全国・都道府県・市町村・日常生活圏域別の特徴や課題、取組等を客観的かつ容易に把握できるようにすることを目的とした介護・医療関連情報の共有（見える化）のためのシステムの構築、都道府県や市町村が在宅医療・介護サービスを充実させるために必要な事業の支援、市町村が主体的に地区医師会等と協働して事業に取り組めるようにするための在宅医療と介護の連携に関する更なる支援等が挙げられる。

以上のように来たる超高齢化社会に向けて、政府は着々と制度設計を行っている。このように社会保障に関する地方への権限移譲が進んでいるということは、地方自治体の財政負担が増大するということを意味する。

表 1-1 地方が負担する社会保障に係る費用の将来推計

| 単位(兆円) | 2012年 | 2015年 | 2020年 | 2025年 |
|--------|-------|-------|-------|-------|
| 医療     | 4.8   | 5.5   | 6.8   | 8.2   |
| 介護     | 2.4   | 3.0   | 4.2   | 5.6   |

(出典) 厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計の改定について」より筆者作成

地方への権限移譲に伴う社会保障費の増大に対し、今後何ら改善策を講じなければ、地方財政の収支が悪化しかねない。その結果、現在の保険料水準のままでは、地域住民は十分なサービスを享受することができず、「世代間格差」はさらに拡大するのではないかという懸念が生じる。世代間格差を縮小するためには、「交付税の先食い」を廃止する政策の実施が第一ではないであろうか。つまり、その年度の歳出は、その年度の歳入で賄う<sup>14</sup>という財政運営をすることが「世代間格差」の縮小になると言えよう。そこで地方財政の健全化を達成することによって、地域のニーズに合ったサービスを提供するという健全な行政体制を構築する必要がある。本稿では、地方財政健全化の象徴として、臨時財政対策債の廃止を目指す。

次章では内閣が策定し一般に公表される地方財政計画に沿って、より詳細な地方財政の現状について分析を行っていく。

<sup>13</sup> 第10条2項

<sup>14</sup> 建設地方債は特例（理由は第1章1節で述べている通り）

# 第2章 地方財政制度

---

## 第1節 地方財政計画

地方財政計画とは、地方交付税法第 7 条<sup>15</sup>で定められている「翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込み額に関する書類」であり、国の予算編成を受けて、内閣が作成し国会に提出したうえで一般に公開される。地方財政計画では、地方団体の歳入歳出総額のほか、歳入歳出の項目ごとの見込み額が算出されている。

国の予算編成では、各省庁は翌年度の予算要求を財務省に提出するとともに、地方自治体の負担を伴うものに関しては総務省に調書を提出する。これを受け、内閣は国の予算編成作業に並行して地方財政計画の策定作業に入る。その過程において翌年度の地方財政全体の収支見通しが行われ、地方交付税法第 6 条に規定された地方交付税総額で収支が均衡するか検討される。その検討の結果、収支に過不足が発生する場合、収支が均衡するよう行う財源対策として「地方財政対策」が行われる。地方財政対策の決定とこれを踏まえた地方財政計画の策定を通じ、地方財政全体として標準的な行政水準を提供維持するために必要な財源が保証される仕組みになっている<sup>16</sup>。

## 第2節 地方交付税制度

### 第1項 地方交付税制度の変遷

現行の地方交付税制度の前身に、地方財政平衡交付金<sup>17</sup>というものがある。戦後、我が国はドッジラインにより財政の緊縮化が進められ、それに伴い地方財政は逼迫していた。そのような時代背景の下、シャープ勧告の中で地方団体への財源保障機能の強化の重要性が取り上げられ、地方の財政調整の手段として地方財政平衡交付金が創設された。

地方財政平衡交付金の目的は、財政力が低く、財政需要を自力で賄えない地方団体に交付金を交付することで、地方団体ごとの財政収入と地方行政の質を均等化することにあった。交付金は、全ての地方団体について基準財政需要額と基準財政収入額を測定し、基準財政需要額が基準財政収入額を上回った地方団体についてその超過額を補填するものとされた。つまり、地方財政平衡交付金は財源不足が生じている地方団体の不足分を税金により賄うという、地方団体間の財政調整を行うという役割を担っていた。さらに、前述のように財政収入と地方行政の質の均等化を目的とした点において、地方財政平衡交付金は一定水準の行政を全ての地方団体に保障するものとして、財源保障機能も有したとされる。

---

<sup>15</sup> 地方交付税法第 7 条（抜粋） 毎年度左に掲げる事項を記載した翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込み額に関する書類を作成し、これを国会に提出するとともに、一般に公表しなければならない。

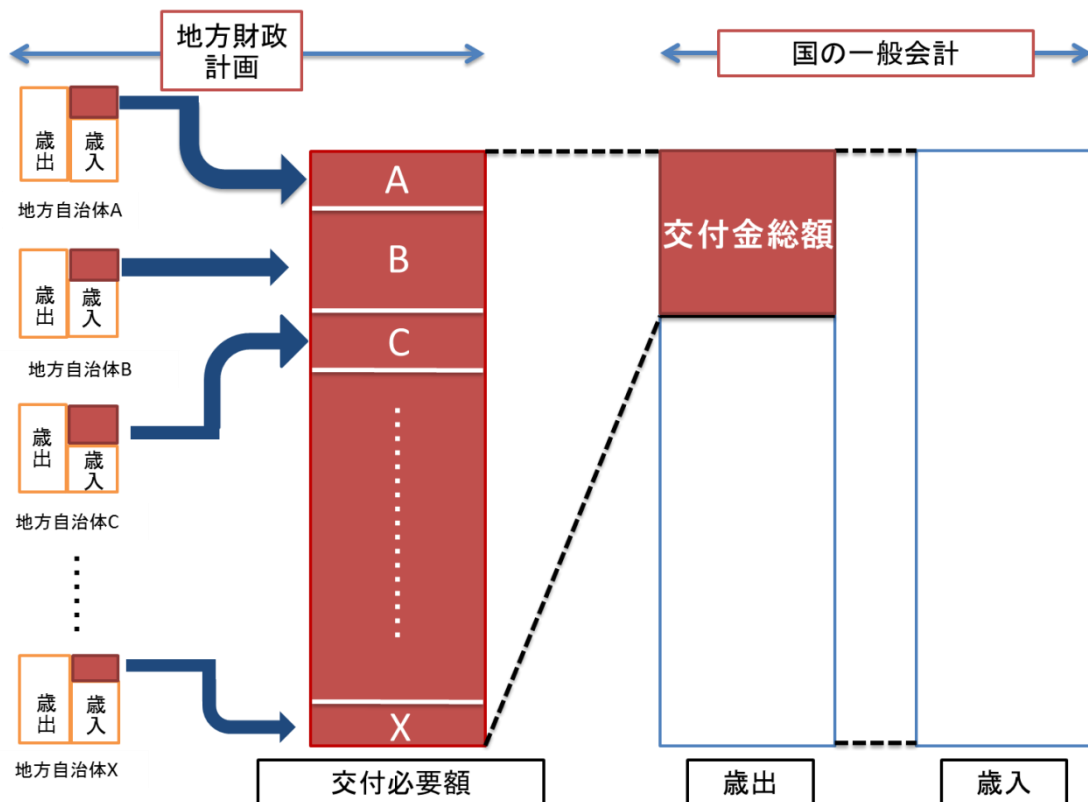
<sup>16</sup> 安藤（2014）

<sup>17</sup> さらにこの前身に地方配付税とよばれるものがあつた。国税である所得税と法人税の一定割合を地方団体に交付するという財源調整機能を有した制度であつたが、景気変動の影響を大きく受けたことや緊縮財政下で地方配付税の税率が引き下げられたことなどを受けて 1950 年に地方財政平衡交付金に取って代わられた。

しかし、地方財政平衡交付金にはいくつかの問題があった。第一に、測定額と実額の乖離が大きく、財源保障として不十分だったという点である。基準財政需要額の測定に用いる単位費用は実際の単位費用よりも低く、また測定単位とその補正は様々に異なる地方団体の状態を反映しきれていなかった。さらに、基準財政収入額は各税務署で得たデータをもとに測定されたため、景気変動による税収の変化が反映されにくかった。第二に、交付する側の大蔵省と、交付を受ける側の地方財政委員会、地方自治庁、地方団体の折衝が絶えなかった点である。これは、各地方団体の不足額を全国で積み上げたものを交付金の総額としていたが（図 2-1）、実際に 1 万を超える各自治体の需要額を算定することは現実的ではなく、地方財政計画の歳出という形で需要額を推計して歳入との差額を地方財政平衡交付金の総額とし、それを配分するという形を取らざるを得なかったことが背景にある。特に後者の国と地方の間の対立は激しく、制度の見直しが迫られた。

地方財政平衡交付金により生じた上記のような問題を解決するため、地方財政平衡交付金に代わる新たな制度として 1954 年に地方交付税制度が設計された。地方交付税制度では交付金の総額を国の税収の一定割合とし、これを特別会計に繰入れ、財源の過不足については借入や積立で対応するものとされた。

図 2-1 地方財政平衡交付金制度

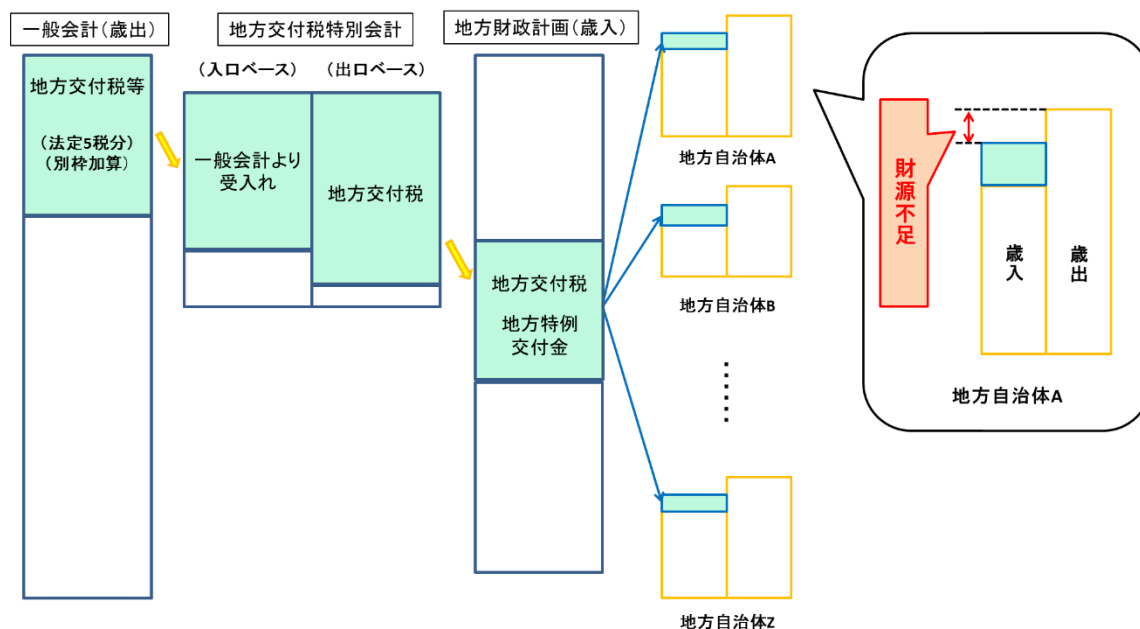


（出典）江口「地方財政平衡交付金制度の概要と時代背景」より筆者作成

## 第2項 地方交付税制度の仕組み

地方交付税は、地方自治体間の財源の不均衡を調整し、地方自治体の財源を保障するものである。現行の地方交付税制度は以下のようになっている。国の一般会計の歳入における国税のうち法定 5 税（所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税）に各々法定税率<sup>18</sup>を乗じたものの総計や地方税収の状況を踏まえた別枠加算等が交付税及び譲与税配付金特別会計<sup>19</sup>の歳入（入口ベース）に計上される。また、各地方自治体の基準財政需要額と基準財政収入額の差額を合算したものが地方財政計画における地方交付税の総額となり、これに交付税特別会計の借入金元利償還分を加えたものが交付税特別会計の歳出（出口ベース）となる。ただし、詳細は次節に譲るが、交付税特別会計の歳出のみで実際の自治体の財源不足分を賄っているわけではなく、臨時財政対策債等が財源不足を補っているのが現状である。（図 2-2）

図 2-2 現行の地方交付税制度



(出典) 総務省資料より筆者作成

<sup>18</sup> 2014 年度においては所得税の 32%、法人税の 34%、酒税の 32%、消費税の 22.3%、たばこ税の 25%

<sup>19</sup> 以下、交付税特別会計と記す。

### 第3節 臨時財政対策債

財源不足を措置する地方財政対策は、大きく分けて以下の三つの方策に分けられる<sup>20</sup>。

一つ目は、国からの拠出金（交付税原資）を増加させて財源不足を補う方策である。即ち、交付税原資である法定 5 税の法定拠出率を変更して、交付税特別会計における歳入を増加させるものである。また「法定加算」と「特例加算」<sup>21</sup>により、財源不足を賄うという方策もある。二つ目は、交付税特別会計が借入を行って財源を調達する方策であり、三つ目は、地方自治体が地方債を増発することによって財源を調達する方策である。

政府の国会答弁<sup>22</sup>によれば、①地方財政対策を講じる前のマクロの財源不足があり、②その額が地方交付税の法定率分の約 1 割以上になり、③その状況が 2 年連続して生じ、3 年目以降も続くと見込まれる場合に、「地方行財政の制度改革」又は「法定拠出率」の引上げを行うとしている。しかしながら、2000 年度までは二つ目の方策を主としていたが、国も厳しい財政状況にある中で、法定率の引上げは行えない等の理由から、同規定に該当する場合、近年は法定拠出率の引上げではなく「地方行財政の制度改革」に当たる交付税特別会計における借入や地方債の増発といった措置が講じられてきている。

そして 2001 年度以降は、「国と地方の折半ルール」に基づく財源対策が行われている。これは総務・財務両大臣の折衝における取決めに基づく地方財源不足の補填ルールであり、従来特別会計借入金で賄っていた地方財源不足額のうち財源対策債<sup>23</sup>の増発や、国の一般会計加算（既往法定分）等を除いた残余の財源不足額（折半対象財源不足額）を国と地方が折半して補填するというものである。これを踏まえ、国は折半対象財源不足額の半分を一般会計から加算（臨時財政対策特例加算）して地方交付税を増額し、残り半分は地方が特例地方債（臨時財政対策債）を発行することにより補填する。この制度改革の結果、2003 年度より特別会計借入れは原則として中止されている。2001 年度に臨時財政対策債が制度化され、当初は 3 年間の措置とされていたが、2004 年度及び 2007 年度の見直しにおいてもそれぞれ 3 年間の措置として継続され、民主党への政権交代後の 2010 年度は単年度の措置として、2011 年度は 2013 年度までの 3 年間の措置として継続された。2015 年度は折半ルールを見直す年度であり、対応が注目されたものの、結果的には、2014 年度から 2016 年度までの 3 年間の措置として折半ルールが継続されることになった<sup>24</sup>。本来は「臨時」財政対策債という名称が表すように、時限立法の暫定的に導入された赤字地方債であるが、実態としては半恒久化している。

この臨時財政対策債は特別会計借入れを減額する代替財源として導入されたものであり、建設地方債の原則<sup>25</sup>に反して、経常的な経費に充当が可能な赤字地方債であるが、地方交付税の一部とされていながら後に元利償還をしなければならないという特徴がある。地方自治体ごとの臨時財政対策債発行可能額は人口などに基づき按分して定められる。臨時財政対策債は実際の発行額にかかわらず、発行可能額にかかる元利償還金相当額が償還時の基準財政需要額に全額算入され、後年度に交付税措置される。

---

<sup>20</sup> 赤井他（2003）

<sup>21</sup> 地方交付税法附則第 4 条以下

<sup>22</sup> 第 19 回国会参議院地方行政委員会会議録第 32 号 18 頁（1954）

<sup>23</sup> 地方財源不足額を補填するために増発される建設地方債

<sup>24</sup> 安藤（2014）

<sup>25</sup> 地方財政法第 5 条

## 第4節 臨時財政対策債の問題点

臨時財政対策債は、前節の通り暫定的措置としてされたものであるが、地方交付税原資の財源不足が解消されないことから、現在まで半恒久的に存続し、発行が続けられている。この臨時財政対策債には大きく分けて二つの問題点が存在する。

第一に、臨時財政対策債が「交付税の先食い」となる点である。財源不足額を臨時財政対策債で賄い、基準財政需要額を削減して地方交付税の総額を減らしたとしても、臨時財政対策債の元利償還金は後年度の基準財政需要額に全額算入され交付税措置されるため、これは交付税の先食いに他ならない<sup>26</sup>。これは、後年度の地方交付税において地方債の元利償還に充てられる割合が大きくなり、地方交付税、ひいては地方財政全体における財政硬直化が進むこととなって、財政健全化を阻む一つの要因となっている。

第二に、応益原則に反し、負担の「世代間格差」を増大する点である。交付税の先食いは言い換えれば将来の地方交付税負担を先送りしたとも言うことができる。臨時財政対策債は建設地方債と異なって経常的経費にも充てることができ、起債の恩恵を受ける世代は発行された年度であるが、元利償還の財源は後年度世代の交付金から「先食い」しているという点で世代間格差が増大するというものである。これは前述した社会保障費の将来世代が抱える負担と合わせて「二重苦」を負わせることになってしまう。

---

<sup>26</sup> 梅原（2002）

# 第3章 先行研究の整理

## 第1節 臨時財政対策債に関する先行研究

### 第1項 定性的な先行研究

臨時財政対策債の増加の背景を地方交付税制度から言及した先行研究としては、石川（2010）が挙げられる。2010 年度において地方債発行総額の過半を赤字地方債が占める事態に陥ったという現状分析の下で、臨時財政対策債発行額の急増の原因を地方交付税制度に焦点を当てて検討しており、地方債発行の推移については以下のように述べている。

バブル崩壊後、国は景気下支え政策として公共投資を積極的に行い、その財源は建設地方債で賄われていた。しかしながら、政策の効果は乏しく、地方自治体は税収不足による地方債の増発によって債務残高の膨張に直面した。その結果、投資的経費以外の経常的経費の財源として赤字地方債が増発されることになった。一時的な景気回復に伴って 2004 年度以降は、起債額は前年度比での減少が続いた。しかし 2008 年中頃に生じたリーマンショックによって、2009 年度以降の臨時財政対策債の増発を余儀なくされた。その結果、2010 年度の地方財政計画では臨時財政対策債の普通会計における地方債発行総額の割合が 50%を超える事態に陥った。

前述の通り<sup>27</sup>、臨時財政対策債は現行の地方交付税制度を補完する制度である。1990 年代のような景気停滞期など地方税の確保が困難な状況下では、地方交付税の原資である法定 5 税の収入も減少し、マクロの財源不足が発生する。それを埋め合わせる手段の一つとして臨時財政対策債が常用されるようになったとしている。一方で、個々の地方自治体の臨時財政対策債発行可能額は人口などに応じて国が按分しており、その額の決定についての地方自治体の裁量は一切ないという点で財政規律がある程度維持されていることは評価をしている。

以上のように、臨時財政対策債が普通会計における地方債発行総額の過半を占めるという事態は、必ずしも地方自治体だけの責任ではないと指摘している。しかしながら、臨時財政対策債に恒常的に依存することは、国が時限的措置に依存し、現状の制度を改めようとしていない点で問題であると主張している。国の財政が悪化している状況下では、地方自治体は様々な手法で財源を確保するため、算定過程や項目相互の関係が複雑化し、地方財政の簡略化が実現されていない点でも問題であるとしている。そして、臨時財政対策債などの補完的な手法に依存せざるを得ない事態は、地方交付税制度が脆弱化していることを如実に示しているという結論に至っている。

消費税率引き上げや景気回復を背景とした臨時財政対策債発行額の減少についての先行研究では、江夏（2014）が挙げられる。具体的な数値では、地方債総額<sup>28</sup>が前年度比 7,051 億円（5.2%）減の 12 兆 9,827 億円、地方債依存度<sup>29</sup>では前年度比 0.9%減の 12.7%となっている。これらの要因としてアベノミクスに伴う景気回復と消費税率の引き上げによる税収増を挙げている。

<sup>27</sup> 第 2 章第 2 節及び第 3 節

<sup>28</sup> 建設地方債並びに臨時財政対策債等の赤字地方債の総額

<sup>29</sup> 地方財政計画の歳入における地方債の占める割合



2014 年度消費税率の 5%から 8%への引き上げに伴って、地方消費税率も 1%から 1.7%へと引き上げられた結果、2014 年度地方財政計画上で、合計 7,030 億円<sup>30</sup>の歳入確保が見込まれたとしている。一方で、社会保障・税一体改革の趣旨を踏まえて、地方消費税率の引き上げ分は社会保障の充実分の地方負担額（3,491 億円）へと充当されたとしている。

しかし、歳入全体に占める地方税の割合が 42%（約 35 兆円）であり、依然として地方自治体の財源不足は高水準であることは変わらないと記述した上で、2013 年度までの時限措置であった臨時財政対策債の地方債総額に占める割合も 54%と高止まりしており、地方財政が引き続き厳しい状況にあると指摘している。

## 第2項 定量的な先行研究

臨時財政対策債の元利償還額の積立不足に関する先行研究では、石川・赤井（2012）が挙げられる。「2000 年度以前から市場公募債発行団体だった 15 道府県」の A グループ、「臨時財政対策債が初めて発行された 2001 年から 2009 年度に市場公募債発行団体化した 13 県」の B グループ、そして「観察対象最終年度前年の 2009 年度においても市場公募債発行団体になっていない 18 県」の C グループに分けて元利償還金の積立行動をパネルデータ分析している。分析の結果、積立不足の大きな地方自治体は、国から補填される償還金の一部を積立以外の経費に用いていることが判明した。つまり地方自治体が長期的な計画に基づいた歳出というよりも、近視眼的な歳出を行っている可能性を筆者は懸念している。こうした状況を改善するためには、地方自治を尊重しながらも、返済度を計測するようなチェックシステムの導入や、積立不足の定期的な公開、数値目標の設定をすることが望ましいとしている。

## 第2節 地方財政のシミュレーションに関する先行研究

地方財政シミュレーションの先行研究としては、岡本・吉村（2002）と上田・古財・佐藤（2010）が挙げられる。前者では、1999 年度の「地方財政統計年報」を基準として、歳出と歳入の増加を前提としたシミュレーションを行っている。具体的には、歳出面では普通建設事業費の 1 割削減、歳入面では国から地方への税源移譲が挙げられる。その結果、歳入全体に占める自主財源の割合が 52%から 59%に改善するという成果が確認できる。しかしながら、地方財政計画の歳入歳出構造に伴う各地方自治体の収支変動については考慮していない点で、各地域の実情に即しているとは評価しがたい。後者では、2010 年度の地方財政計画の金額を基準にして、人口構造の変化に着目しながらシミュレーションを行っている。具体的には、歳出項目のうち人口構造の影響を受けるものを指定し、個別にモデルを構築することでシミュレーションを実施している。人口構造の影響を受けないものについては消費者物価上昇率<sup>31</sup>や名目 GDP 成長率で 2010 年度のコストを延伸している。そこでは、各項目について推計方法はある程度記されているが、具体的なモデルや用いたデータ、項目ごとの推計結果については明らかでない。

<sup>30</sup> 地方消費税の引き上げ分〔4,696 億円〕及び消費税の交付税法定率分〔2,334 億円〕

<sup>31</sup> 消費者物価指数（CPI）の上昇率

### 第3節 先行研究の限界及び本稿の位置づけ

石川（2010）では、臨時財政対策債が時限的措置とはいえながらも 10 年以上も発行され続けており、その上で、普通会計における地方債総額の過半を占めているという事態を問題としている。石川・赤井（2012）では本来は臨時財政対策債の元利償還金として交付税措置されたものが、必ずしも積立金として充当されていないことを明らかにした。この 2 つの先行研究の限界としては、臨時財政対策債を廃止する具体策については言及していない点が挙げられる。

江夏（2014）では消費税率引き上げや景気回復を背景とした税収増によって地方財政計画上では 2014 年度の臨時財政対策債発行額が減少したことに触れているが、その後の推計までは行っていないという点がこの研究の限界である。

岡本・吉村（2002）、上田・古財・佐藤（2010）では前節でも触れたように以下の点で不十分なシミュレーションであると評価付けできる。前者では、地方財政計画の歳入歳出構造に伴う各地方自治体の収支変動は捨象している点であり、後者では、各項目について推計方法はある程度記されているが、項目ごとの推計結果については明らかにしていない点である。

これらのように、臨時財政対策債の問題点及び地方財政のシミュレーションについてはこれまでも研究がなされてきた。しかし、両者を踏まえて臨時財政対策債の今後について地方全体と各地方自治体の両面から分析し、目標年度を設定して地方財政の健全化に向け国が行うべき具体的な政策を提言している研究はない。

本稿での分析の主眼は、世代間格差を助長している臨時財政対策債を団塊の世代が後期高齢者になる 2025 年度を目安に廃止することである。そして多様化する地域住民のニーズに対して、その地域ならではの行政サービスが提供できる体制を構築することである。

本稿の独自性は以下の点である。

第一に、今後我が国が直面する高齢化に伴う社会保障費の増加や更なる消費税率の引き上げ、アベノミクスによる経済成長を考慮して地方財政計画上で臨時財政対策債発行額が 0 になるまでをシミュレーションした点である。また全国 47 都道府県と 777 市<sup>32</sup>の財政計画においても同様に分析をしたことによって、地方財政計画と各市との乖離を発見した点も新規性がある。

第二に、上記のシミュレーションから全 790 市<sup>33</sup>全体を対象としたパネルデータ分析と 2025 年度以降も臨時財政対策債を発行しないと財源不足に陥る地域を対象としたパネルデータ分析を行い、結果を比較した点である。本稿の最終目標は全ての地方自治体が各地域のニーズに合った行政サービスを提供できる基盤としての健全な財政を構築することであるため、地方財政計画上ではなく各市ベースでの臨時財政対策債を 0 にすることに主眼を置いたことは理に適っている。

第三に、シミュレーション及びパネルデータ分析の結果に基づき、地方消費税交付金制度改正を政策提言とした点である。地方消費税交付金自体は、臨時財政対策債とは直接は関係ないかもしれない。しかし、社会保障費を含む経常的経費に充当される臨時財政対策債を個別自治体ベースでも 0 にするために、社会保障財源と位置づけられている地方消費税の自治体間分配を工夫することで、それを可能にすることを明らかにした。地方消費税交付金は地方消費税を原資としており、消費税率引き上げに伴う社会保障の充実を地方自治体主体で実現できるという意味で現在の社会保障・税の一体改革とも整合性がとれている。

<sup>32</sup> 福島県内の 13 市については、シミュレーションに必要な人口推計が得られなかったため、本分析から除外している。

<sup>33</sup> 平成 26 年 4 月時点

# 第4章 地方財政の 長期シミュレーション

---

## 第1節 地方財政シミュレーションの意義

本章では、将来の地方財政計画及び各自治体の財政計画を現行の予算編成過程と近似させる形で作成し、財政シミュレーションを行う。前章で詳述したように、臨時財政対策債が必要か否かは、実際の予算編成過程と同様に、地方財政計画の策定結果によって判明する。そこで、地方財政計画をもとに財政シミュレーションを行うことで、各年度において臨時財政対策債の発行が必要か否か、また発行が必要な場合は、どれくらいの期間にわたり臨時財政対策債が発行されるかを明らかにすることができる。さらに、このシミュレーションによって得られた結果は、地方財政の健全化達成のための追加的な措置が必要か否かを判断する試金石となる。

もちろん、国の財政収支を悪化させて地方財政を健全化しても、国と地方を合わせた財政収支は改善したとはいえない。しかし、本章では、地方財政計画を扱うこのシミュレーションを通じて、国が地方交付税の追加増額（特例加算）が必要か否かも明らかにできることから、その意味で国の財政を考慮しながら、地方財政の健全化達成が検討できる。

シミュレーションの手法としては、地方財政計画の項目についてある一定の仮定を置くことで各年度の歳入額及び歳出額の将来推計を算出し、歳出超過分だけ当該年度に臨時財政対策債が発行されるとする。

## 第2節 地方財政計画のシミュレーションⅠ

本節では、現行制度の下で、即ち新たな政策が導入されないと仮定したときの 2015 年度以降の地方財政計画<sup>34</sup>の将来推計を行う。シミュレーションの初年度は 2014 年度の地方財政計画を用いた。

### 第1項 地方財政計画における歳入項目の推計

#### 地方税

地方税は、地方自治体が課税の主体となっている租税であり、地方独自の財源である。主たるものとして地方消費税、住民税、法人事業税等が挙げられる。地方消費税については消費税率の引き上げ分を考慮する必要があるため、本分析では地方消費税とその他の税収を分けて算出した。一般的に税収予測は名目 GDP 成長率と税収弾性値を乗じることで算出することができる。2015 年度には消費税率が 8%から 10%に引き上げられる予定であるため、地方消費税率が 1.7%から 2.2%に引き上げられるものとして（表 4-1）、本分析においては地方消費税及びその他の地方税を以下の式により算出した。

---

<sup>34</sup> 以下では、地方財政計画のうち通常収支分のみを対象とする。ちなみに、地方財政計画では、2012 年度から通常収支分と東日本大震災分を区分している。

当該年度の地方消費税・・・ (1)  

$$= \text{前年度の地方消費税} \times \text{当該年度地方消費税率} / \text{前年度地方消費税率}$$

$$\times (1 + \text{名目 GDP 成長率} \times \text{地方の税收弾性値})$$

当該年度のその他税・・・ (2)  

$$= \text{前年度のその他税} \times (1 + \text{名目 GDP 成長率} \times \text{地方の税收弾性値})$$

当該年度の総税収 = (1) + (2)

表 4-1 消費税及び地方消費税の税率

| 区分/適用開始 | 1997年4月～2013年3月 | 2014年4月～2015年9月  | 2015年10月         |
|---------|-----------------|------------------|------------------|
| 消費税率    | 4.0%            | 6.3%             | 7.8%             |
| 地方消費税率  | 1%(消費税額の25/100) | 1.7%(消費税額の17/63) | 2.2%(消費税額の22/78) |
| 合計      | 5.0%            | 8.0%             | 10.0%            |

(出典) 「社会保障と税の一体改革関連法」より筆者作成

なお、名目 GDP 成長率については内閣府「中長期の経済財政に関する試算（平成 26 年 7 月 25 日）」（表 4-2）の値を用い<sup>35</sup>、地方の税收弾性値については、税收弾性値について包括的に分析した代表的な先行研究である橋本・呉（2008）で推計された 0.942 を利用した。

表 4-2 名目 GDP 成長率

| 年 度 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-----|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 成長率 | 3.3% | 2.8% | 2.1% | 1.6% | 1.7% | 1.8% | 1.9% | 1.9% | 1.9% | 1.9% |

(出典) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」より筆者作成

### 地方譲与税

地方譲与税は、国税として徴収された特定の税<sup>36</sup>が一定の配分基準にもとづいて地方自治体に譲与される税である。2014 年度地方財政計画上の額をベースとし、各年度の名目 GDP 成長率と税收弾性値を乗じることにより将来推計を算出した。なお、国の税收弾性値については、橋本・呉（2008）で推計された 1.154 を利用した。

当該年度の地方譲与税  

$$= \text{前年度の地方譲与税} \times (1 + \text{名目 GDP 成長率} \times \text{国の税收弾性値})$$

### 国庫支出金

国庫支出金は、国が本来行うべきである事業で地方自治体が行っている事業に対して、国の負担すべき分として支払われているものである。国庫支出金の規模は対 GDP 比で一定となることを仮定し、以下の式を用いて名目 GDP 成長率で延伸することにより算出した。

当該年度の国庫支出金 = 前年度の国庫支出金 × (1 + 名目 GDP 成長率)

<sup>35</sup> 2024 年度以降は 2023 年度の成長率が維持されると仮定し、2023 年度の値を用いた。以降名目 GDP 成長率を用いる試算はこれに従う。

<sup>36</sup> 地方揮発油譲与税、石油ガス譲与税、自動車重量譲与税、航空機燃料譲与税、特別とん譲与税、地方法人特別譲与税の 6 種類

### 地方交付税<sup>37</sup>

地方交付税は国が地方自治体間の財政調整を行うために一般財源として交付するものである。そこで名目 GDP 成長率と税収弾性値を乗じることで算出した。その際、地方交付税の財源は法定 5 税の一定割合を合算したものが基本であるため、税収弾性値は国税の値である 1.154 を用いた。

よって、以下の式により地方交付税の将来推計を算出した。

$$\begin{aligned} & \text{当該年度の地方交付税} \\ & = \text{前年度の地方交付税} \times (1 + \text{名目 GDP 成長率} \times \text{国の税収弾性値}) \end{aligned}$$

### 建設地方債

建設地方債は、公共投資等に係る費用を、債券を発行することによって賄う特定財源である。この公共投資によって建設されるインフラ設備は、将来世代もその恩恵を享受するという点で債券の発行が認められる。また元利償還の際には一定割合が国から交付税措置され、この割合を起債充当率という。

起債充当率は、そもそも事業ごとに定められている。しかし、本節のシミュレーションは地方財政計画を扱ったものであるから、事業ごとに起債充当率に基づき建設地方債発行額が定まり、その全事業合計として事後的に求められる比率を実効起債充当率として用いることとする。つまり、地方財政計画における建設地方債の対投資的経費比を実効起債充当率と定義する。これを投資的経費に乗じた額は、歳出の性質別で見たときの地方自治体の自己負担分の費用（建設地方債）と等しい。そこで実効起債充当率は、2010～2014年度までの平均値（=0.44）が今後も続くと仮定し、以下のような式で将来推計を算出した。

$$\text{当該年度の建設地方債} = \text{当該年度の投資的経費}^{38} \times \text{実効起債充当率の平均値}$$

### その他歳入

その他歳入は、使用料及び手数料、雑収入、地方特例交付金の総計とする。その他歳入は、対 GDP 比で一定となることを仮定し、以下の式を用いて名目 GDP 成長率で延伸することにより算出した。

$$\text{当該年度のその他歳入} = \text{前年度のその他歳入} \times (1 + \text{名目 GDP 成長率})$$

### 臨時財政対策債

臨時財政対策債の発行額の将来推計は、以下の式に基づいて算出する。

$$\begin{aligned} \text{当該年度の臨時財政対策債発行額}^{39} &= \text{地方財政計画上の歳出総額} \\ &\quad - (\text{地方税} + \text{地方譲与税} + \text{雑収入} \\ &\quad + \text{国庫支出金} + \text{建設地方債} + \text{雑収入等}) \\ &\quad - \text{地方交付税} \end{aligned}$$

<sup>37</sup> 地方財政計画上の地方交付税は法定 5 税分のほか、地方税収の状況を踏まえた別枠加算や臨時財政対策特例加算額等を含む。また、特別会計借入金金の元利償還分は差し引かれている。なお、推計では別枠加算等の法定 5 税以外の項目はなくなると仮定している。

<sup>38</sup> ここでは第 3 節第 4 項で算出した投資的経費を用いる。

<sup>39</sup> 右辺の項については本節にて算出した当該年度の額を用いる。

上式では、一般財源及び特定財源の総額と地方財政計画上の歳出の差が本来地方交付税で措置されるべき額であり、その額から実際の地方交付税を差し引いた額を臨時財政対策債の発行額としている<sup>40</sup>。

## 第2項 地方財政計画における歳出項目の推計

### 一般行政経費（社会保障）

一般行政経費のうち後期高齢者医療給付費負担金、介護給付費負担金、国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費の総計を社会保障費とする。急速に増大する社会保障費をより厳密に算定するためには、単純に名目 GDP 成長率で延伸すると仮定してはふさわしくない。本章では、これらが 65 歳以上人口と比例する形で支出されると仮定する。その比例する度合いは、一般行政経費（社会保障）を被説明変数、65 歳以上人口<sup>41</sup>を説明変数とした回帰分析<sup>42</sup>により以下の式を導出し、将来推計を算出した<sup>43</sup>。

$$\begin{aligned} \text{当該年度の社会保障費} = & -9867387 + 509.4746 \times \text{当該年度の 65 歳以上人口} \\ & (0.00) \quad (0.00) \quad ( ) \text{内は P 値} \\ & < R^2 = 0.9986 \quad n = 5 > \end{aligned}$$

### 一般行政経費（その他）

社会保障費を除いた一般行政経費は、生活保護費、児童保護費、障害者自立支援給付費等の総計である<sup>44</sup>。これらは対 GDP 比で一定となることを仮定して、名目 GDP 成長率で延伸することにより算出した<sup>45</sup>。よって算出式は以下のようになる。

$$\begin{aligned} & \text{当該年度の一般行政経費（その他）} \\ & = \text{前年度の一般行政経費（その他）} \times (1 + \text{名目 GDP 成長率}) \end{aligned}$$

### 給与関係経費

給与関係経費とは、地方自治体に勤めている公務員に対する給与を指す。内閣府の「中長期の経済財政に関する試算（平成 26 年 7 月 25 日）」で発表された賃金上昇率を用い、以下の式により将来推計を算出した<sup>46</sup>。（表 4-3）

$$\begin{aligned} & \text{当該年度の給与関係経費} \\ & = \text{前年度の給与関係経費} \times (1 + \text{当該年度の賃金上昇率}) \end{aligned}$$

<sup>40</sup> 本稿では臨時財政対策債以外の赤字地方債である減収補填債、減税補填債、退職手当債は分析で考慮しないこととする。

<sup>41</sup> 国立社会保障・人口問題研究所（2013 年 3 月推計）による推計人口を用いた。

<sup>42</sup> ここでの回帰分析には 2008 年度から 2012 年度までのデータを用いた。

<sup>43</sup> 相関係数（ $\rho$ ）の検定で t 値が 45.625 となり、95%有意水準の下、帰無仮説  $H_0: \rho = 0$  が棄却される。よって標本数は少ないが社会保障費と 65 歳以上人口は相関すると言える。

<sup>44</sup> その他には国庫補助負担金等を伴うものとしては子供のための金銭の給付交付金、その他の一般行政経費、国庫補助負担金を伴わないもの、地域の元気創造事業費がここに含まれる。

<sup>45</sup> 上田・古財・佐藤（2010）では消費者物価上昇率で延伸しているが、本稿では各項目が上級財であると仮定し、物価上昇率だけでなく経済成長率を含んだ名目 GDP 成長率で延伸した。以下、投資的経費及び歳出その他についても同様である。

<sup>46</sup> 2024 年度以降については 2023 年度の賃金上昇率が維持されると仮定し、2023 年度の値を用いた。以下、賃金上昇率を用いる試算はこれに従う。

表 4-3 賃金上昇率

| 年度    | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| 賃金上昇率 | 1.2% | 1.9% | 2.0% | 2.8% | 2.7% | 2.7% | 2.7% | 2.5% | 2.7% | 2.8% |

(出典) 内閣府「中長期の経済財政に関する試算」より筆者作成

**投資的経費**

投資的経費は直轄事業負担金、公共事業費、一般事業費、特別事業費の総計とする。対 GDP 比で一定となることを仮定し、以下の式のように名目 GDP 成長率で延伸することにより算出した。

$$\begin{aligned} & \text{当該年度の投資的経費} \\ & = \text{前年度の投資的経費} \times (1 + \text{名目 GDP 成長率}) \end{aligned}$$

**公債費**

公債費とは地方自治体が借り入れた地方債の元利償還費である。算出方法については以下の通りである。

- (1) 2014 年度の公債費を 2013 年度期末の地方債発行残高で除した値を償還率とする。
- (2) 前年度期末の地方債発行残高に (1) で求めた償還率を乗ずることで当該年度の公債費を算出する。
- (3) 前年度期末の地方債発行残高に当該年度の建設地方債発行額と臨時財政対策債発行額を加え、当該年度の公債費を減ずることで当該年度期末の地方債発行残高を求める<sup>47</sup>。

(2) 及び (3) を繰り返し行うことで公債費の将来推計を行った<sup>48</sup>。

**歳出特別経費**

歳出特別経費は景気後退等に伴う財源保障であるため、2015 年度以降は計上されない仮定を置いた。

**給与の臨時特例対応分**

給与の臨時特例対応分は給与関係経費の臨時的な削減に対する保障であり、2015 年度以降は計上されない仮定を置いた。

**地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費**

地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費は毎年度上下するため、2014 年度の額で横ばいであると仮定する。

<sup>47</sup> 2014 年度公債費を 2013 年度期末の地方債発行残高で除した値を  $R$  とおき、数式化すると以下のようになる。

$$ED_t = DB_{t-1} \times R$$

$$DB_t = (DB_{t-1} + DC_{t-1} + DT_{t-1} - ED_{t-1})$$

$ED_t$  :  $t$  年度公債費

$DB_t$  :  $t$  年度末地方債発行残高

$DC_t$  :  $t$  年度建設地方債発行額

$DT_t$  :  $t$  年度臨時財政対策債発行額

<sup>48</sup> 上記の算出では公債の利払い費が考慮されていないが、2014 年度公債費のうちの利払い費を 2013 年度末地方債発行残高で除した値を利子率と仮定して利払い費も考慮して計算したところ、臨時財政対策債の発行年度に影響を与える程の違いは生じなかった。よって、簡素化のために本分析では利払い費については考慮しないこととする。

### その他歳出

その他歳出は、維持補修費、公営企業繰り出し金の総計とする。これらは対 GDP 比が一定となることを仮定して、名目 GDP 成長率で延伸することにより算出した。

当該年度のその他歳出＝前年度のその他歳出×（1＋名目 GDP 成長）

## 第3項 シミュレーションⅠの結果

以上の算出より、臨時財政対策債は地方財政計画上では 2023 年度に発行がなくなるという結果が得られた。この結果は、現行制度の下でも 2025 年度までに臨時財政対策債の発行をなくすという本稿の目標が達成されることを含意している。本稿で独自に作成した地方財政計画を概観すると、経済成長に伴い公債費以外の全ての項目で増加傾向が見られる。特に歳出においては高齢化の影響で社会保障費について 2025 年度には対 2014 年度比で 2.4 兆円の増加が見られた。また、歳入においては消費税率の引き上げも要因となり地方税が 2025 年度には 2014 年度比で 8.73 兆円増と伸びが顕著だった。本稿の算出の妥当性については、臨時財政対策債の 2013 年度発行額が 6.2 兆円、2014 年度発行額が 5.6 兆円ということを考慮すると、2015 年度発行推計額が 4.7 兆円であることがこれを裏付けている。

しかし、このシミュレーション結果には留意すべき点が二つある。第一に、今後数年間で行われると想定される政策を考慮していない点である。第二に、地方全体（マクロ）のシミュレーションであり、各自治体（ミクロ）との整合性を確認していない点である。そこで、次節以降でこの二点を考慮したシミュレーションを行って、各自治体においても本当に 2023 年度に臨時財政対策債が発行しなくなるのかを慎重に検討していく。



表 4-4 歳入の将来推計（シミュレーションⅠ）

（単位：百万円）

| 年度   | 地 方 税      | 地方譲与税     | 国庫支出金      | 地方交付税      | 建設地方債     | そ の 他     | 臨時財政対策債   |
|------|------------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| 2014 | 35,012,700 | 2,756,400 | 12,449,100 | 16,885,500 | 4,881,800 | 5,711,300 | 5,595,200 |
| 2015 | 36,843,119 | 2,845,465 | 12,797,675 | 17,431,104 | 4,975,239 | 5,871,216 | 4,728,590 |
| 2016 | 37,571,949 | 2,914,422 | 13,313,381 | 17,853,530 | 5,079,719 | 5,994,512 | 4,125,506 |
| 2017 | 38,138,234 | 2,968,234 | 13,767,767 | 18,183,177 | 5,160,995 | 6,090,424 | 3,794,535 |
| 2018 | 38,748,980 | 3,026,464 | 14,237,661 | 18,539,895 | 5,248,732 | 6,193,961 | 3,347,146 |
| 2019 | 39,406,007 | 3,089,330 | 14,723,592 | 18,925,005 | 5,343,209 | 6,305,453 | 2,792,299 |
| 2020 | 40,034,906 | 3,157,067 | 15,226,108 | 19,339,955 | 5,444,730 | 6,425,256 | 2,247,297 |
| 2021 | 40,751,451 | 3,226,289 | 15,745,775 | 19,764,003 | 5,548,180 | 6,547,336 | 1,518,744 |
| 2022 | 41,480,821 | 3,297,028 | 16,283,179 | 20,197,349 | 5,653,595 | 6,671,736 | 752,520   |
| 2023 | 42,223,244 | 3,369,319 | 16,838,924 | 20,640,196 | 5,761,013 | 6,798,498 | 0         |
| 2024 | 42,978,956 | 3,443,195 | 17,413,636 | 21,092,753 | 5,870,473 | 6,927,670 | 0         |
| 2025 | 43,748,193 | 3,518,690 | 18,007,964 | 21,555,232 | 5,982,012 | 7,059,296 | 0         |

表 4-5 歳出の将来推計（シミュレーションⅠ）

（単位：百万円）

| 年度   | 一般行政経費<br>（社会保障） | 一般行政経費<br>（その他） | 給与関係経費     | 投資的経費      | 公 債 費      | そ の 他     |
|------|------------------|-----------------|------------|------------|------------|-----------|
| 2014 | 6,374,928        | 26,844,472      | 20,341,400 | 10,898,400 | 13,074,500 | 3,596,900 |
| 2015 | 7,430,228        | 27,596,117      | 20,727,887 | 11,311,598 | 13,798,966 | 3,697,613 |
| 2016 | 7,780,923        | 28,175,636      | 21,142,444 | 11,549,142 | 13,499,611 | 3,775,263 |
| 2017 | 8,057,200        | 28,626,446      | 21,734,433 | 11,733,928 | 13,185,692 | 3,835,667 |
| 2018 | 8,267,736        | 29,113,095      | 22,321,262 | 11,933,405 | 12,876,467 | 3,900,874 |
| 2019 | 8,410,977        | 29,637,131      | 22,923,937 | 12,148,206 | 12,563,556 | 3,971,089 |
| 2020 | 8,536,774        | 30,200,237      | 23,542,883 | 12,379,022 | 12,239,865 | 4,046,540 |
| 2021 | 8,621,216        | 30,774,041      | 24,131,455 | 12,614,223 | 11,907,418 | 4,123,424 |
| 2022 | 8,655,234        | 31,358,748      | 24,783,004 | 12,853,893 | 11,553,578 | 4,201,769 |
| 2023 | 8,696,036        | 31,954,564      | 25,476,928 | 13,098,117 | 11,177,299 | 4,281,603 |
| 2024 | 8,743,431        | 32,561,701      | 26,190,282 | 13,346,982 | 10,780,151 | 4,362,953 |
| 2025 | 8,765,876        | 33,180,373      | 26,923,610 | 13,600,574 | 10,421,254 | 4,445,850 |

## 第3節 地方財政計画のシミュレーション II

前節より、現行制度の下では臨時財政対策債を 2023 年度まで発行し続けることが判明した。そこで本節では、現行制度に加えて地方公務員給与の見直し及び追加的な消費税率の引き上げという想定される新たな 2 つの政策がなされると仮定して地方財政計画の将来推計がどのように変化するか観察する。

### 第1項 地方公務員給与の見直しについて

国家公務員の給与改革の必要性が近年謳われている中、地方公務員の給与についても見直しの議論が進んでいる。総務省は 2014 年 5 月に「地方公務員の給与制度の総合的な見直しに関する検討会」を開催し、地方公務員給与の見直しに本腰を入れ始めている。検討会では、2006 年度以降の給与構造の見直し<sup>49</sup>が一定の成果を上げている一方でその趣旨が徹底されていない自治体も多く存在することが確認されている。また、地方公務員の給与決定については、その地域の民間給与の水準を反映させると同時に公務としての近似性の面から国家公務員の給与水準を目安と考えるべきであるとしている。そこで、本稿ではこの議論が進展して 2015 年度には地方公務員給与の見直しが実施されると仮定<sup>50</sup>し、ラスパイレス指数<sup>51</sup>を用いて地方財政計画上の給与関係経費を算出した<sup>52</sup>。結果、2025 年度で給与関係経費は地方財政計画において 7.85 兆円削減できた。

### 第2項 追加的な消費税率引き上げについて

高齢化に伴う社会保障経費の増大に対応するため、第 2 次安倍晋三内閣は消費税率の引き上げを政策に掲げた。2014 年 4 月にそれまで 5%だった消費税率は 8%に引き上げられ、2015 年 10 月には 10%にまで引き上げられる予定となっている。しかし、国際通貨基金の声明によると、中長期的に債務の維持可能性を回復するためには 15%まで消費税率を引き上げた上で個人所得税の課税ベース拡大や年金・医療支出の抑制の必要がある<sup>53</sup>とされている。そこで、第 2 次安倍晋三内閣が閣議決定している 2020 年度の基礎的財政収支黒字化を達成するためには、少なくとも 2020 年度までにはさらなる消費税率引き上げが実施されると予想し、本稿では 2020 年度に消費税率が 15%に引き上げられると仮定する。このとき、地方消費税率は 2.2%から 3.3%になるとして、前節の地方消費税収入を算出しておいた。

### 第3項 シミュレーション II の結果

以上の新たな 2 つの仮定を考慮に入れた算出より、臨時財政対策債は 2019 年度に発行がなくなることが判明した。前節のシミュレーション結果では 2023 年度であったのと比較すると、4 年ほど臨時財政対策債の発行期間が短縮されたことになる。よって、現行制

<sup>49</sup> 2006 年度の給与構造改革では主として国家公務員の制度が見直されたが、地方公務員についても俸給表の見直しや地域手当の創設等が行われた。

<sup>50</sup> 2014 年度の人事院勧告において国家公務員の俸給表や地域手当の見直しが 2015 年度から段階的に実施するとされており、地方公務員給与見直しもこれに連動すると仮定している。

<sup>51</sup> ラスパイレス指数とは国家公務員の俸給月給を 100 としたときの地方公務員の俸給月給の指数を指す。

<sup>52</sup> 財務省主計局によると 2013 年 7 月の全地方自治体平均のラスパイレス指数は 103.5 であり、前節で算出した給与関係経費に 100/103.5 を乗ずることで、給与関係経費の是正を行った。

<sup>53</sup> 国際通貨基金は 2014 年 5 月 30 日に対日審査協議を終え、声明を発表した。その中で国際通貨基金はアベノミクスの短期的な成果を評価するも中長期的にはさらなる財政構造改革が必要であることを述べ、具体的な財政再建策の 1 つとして消費税率を最低でも 15%まで引き上げることが挙げている。

度に加え、今後地方公務員給与の見直しと追加的な消費税率引き上げが実施されれば地方の財政健全化をより早期に実現できることになる。

表 4-6 歳入の将来推計（シミュレーションⅡ）

（単位：百万円）

| 年度   | 地 方 税      | 地方譲与税     | 国庫支出金      | 地方交付税      | 建設地方債     | その他       | 臨時財政対策債   |
|------|------------|-----------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|
| 2014 | 35,012,700 | 2,756,400 | 12,449,100 | 16,885,500 | 4,881,800 | 5,711,300 | 5,595,200 |
| 2015 | 36,843,119 | 2,845,465 | 12,797,675 | 17,431,104 | 4,975,239 | 5,871,216 | 4,027,647 |
| 2016 | 37,571,949 | 2,914,422 | 13,313,381 | 17,853,530 | 5,079,719 | 5,994,512 | 2,915,476 |
| 2017 | 38,138,234 | 2,968,234 | 13,767,767 | 18,183,177 | 5,160,995 | 6,090,424 | 2,019,647 |
| 2018 | 38,748,980 | 3,026,464 | 14,237,661 | 18,539,895 | 5,248,732 | 6,193,961 | 958,310   |
| 2019 | 39,406,007 | 3,089,330 | 14,723,592 | 18,925,005 | 5,343,209 | 6,305,453 | 0         |
| 2020 | 42,168,932 | 3,157,067 | 15,226,108 | 19,339,955 | 5,444,730 | 6,425,256 | 0         |
| 2021 | 42,923,671 | 3,226,289 | 15,745,775 | 19,764,003 | 5,548,180 | 6,547,336 | 0         |
| 2022 | 43,691,919 | 3,297,028 | 16,283,179 | 20,197,349 | 5,653,595 | 6,671,736 | 0         |
| 2023 | 42,223,244 | 3,369,319 | 16,838,924 | 20,640,196 | 5,761,013 | 6,798,498 | 0         |
| 2024 | 42,978,956 | 3,443,195 | 17,413,636 | 21,092,753 | 5,870,473 | 6,927,670 | 0         |
| 2025 | 43,748,193 | 3,518,690 | 18,007,964 | 21,555,232 | 5,982,012 | 7,059,296 | 0         |

表 4-7 歳出の将来推計（シミュレーションⅡ）

（単位：百万円）

| 年度   | 一般行政経費<br>（社会保障） | 一般行政経費<br>（その他） | 給与関係経費     | 投資的経費      | 公 債 費      | そ の 他     |
|------|------------------|-----------------|------------|------------|------------|-----------|
| 2014 | 6,374,928        | 26,844,472      | 20,341,400 | 10,898,400 | 13,074,500 | 3,596,900 |
| 2015 | 7,430,228        | 27,596,117      | 20,026,944 | 11,311,598 | 13,798,966 | 3,697,613 |
| 2016 | 7,780,923        | 28,175,636      | 19,736,698 | 11,549,142 | 13,448,372 | 3,775,263 |
| 2017 | 8,057,200        | 28,626,446      | 19,603,213 | 11,733,928 | 13,049,745 | 3,835,667 |
| 2018 | 8,267,736        | 29,113,095      | 19,451,691 | 11,933,405 | 12,620,714 | 3,900,874 |
| 2019 | 8,410,977        | 29,637,131      | 19,301,339 | 12,148,206 | 12,151,874 | 3,971,089 |
| 2020 | 8,536,774        | 30,200,237      | 19,152,150 | 12,379,022 | 11,654,161 | 4,046,540 |
| 2021 | 8,621,216        | 30,774,041      | 18,967,105 | 12,614,223 | 11,200,251 | 4,123,424 |
| 2022 | 8,655,234        | 31,358,748      | 18,820,500 | 12,853,893 | 10,787,085 | 4,201,769 |
| 2023 | 8,696,036        | 31,954,564      | 18,693,211 | 13,098,117 | 10,411,827 | 4,281,603 |
| 2024 | 8,743,431        | 32,561,701      | 18,566,784 | 13,346,982 | 10,071,852 | 4,362,953 |
| 2025 | 8,765,876        | 33,180,373      | 19,076,256 | 13,600,574 | 9,764,731  | 4,445,850 |

## 第4節 各自治体の財政シミュレーション

### 第1項 各自治体の財政シミュレーションの意義

前節により、地方公務員給与の見直しと追加的な消費税率の引き上げが実施されれば、地方財政計画上で臨時財政対策債の早期廃止が可能となるという結果が得られた。しかし、この結果はあくまでマクロの地方財政の結果であり、ミクロにあたる各自治体の財政健全化を保証するものではない。よって、各自治体について具に検討する必要がある。そこで本節では 47 都道府県と全国 777 市<sup>54</sup>について前節と同様に財政シミュレーションを行った。なお、シミュレーションの初年度には 2012 年度市町村決算状況調を用い、2013 年度から推計を行った。

### 第2項 各自治体の財政計画における歳入項目の推計

#### 地方消費税交付金<sup>55</sup>

地方消費税交付金とは、地方消費税の 50%が人口及び従業員数で按分され、都道府県から市町村に交付される交付金である。地方消費税交付金は、前節の地方税のうち地方消費税収分と同様に消費税率の引き上げを考慮しつつ名目 GDP 成長率及び地方の税收弾性値を用いて算出した。

#### 地方税<sup>56</sup>

地方税は、市町村民税、固定資産税、都市計画税等<sup>57</sup>、市固有の税收の総計としている。前節の地方税のうちその他税収分と同様に名目 GDP 成長率及び地方の税收弾性値を用いて算出した。

#### 地方譲与税

地方譲与税は、前節と同様に名目 GDP 成長率及び国の税收弾性値を用いて算出した。

#### 国庫支出金

国庫支出金は、前節と同様に対 GDP 比で一定となることを仮定し、名目 GDP 成長率で延伸することにより算出した。

#### 地方交付税

地方交付税は、前節と同様に名目 GDP 成長率及び国の税收弾性値を用いて算出した。

#### 建設地方債

建設地方債は、前節と同様に起債充当率を求め、それを用いることで算出した。

<sup>54</sup> 福島県内の市については人口推計が得られなかったため、シミュレーションから除外している。

<sup>55</sup> 都道府県推計においても同様に算出し、項目を地方消費税とした。

<sup>56</sup> 都道府県推計においては市町村民税ではなく道府県民税を用いて同様に算出し、項目をその他地方税とした。

<sup>57</sup> その他に普通税としては市町村たばこ税、軽自動車税、鉱産税、特別土地保有税、目的税としては入湯税、事業所税、水利他益税、法定外目的税がある。

### その他歳入<sup>58</sup>

その他歳入は、地方消費税交付金を除く交付金各種<sup>59</sup>、使用料、手数料、国有提供施設等所在市町村助成交付金、都道府県支出金、財産収入、寄付金、繰入金、繰越金、諸収入の総計とする。これら是对 GDP 比が一定となることを仮定して、名目 GDP 成長率で延伸することにより算出した。

### 臨時財政対策債

臨時財政対策債は、歳出総額に歳入歳出差引を加えたものから臨時財政対策債以外の歳入総額を差し引くことで算出する<sup>60</sup>。

## 第3項 各自治体の財政計画における歳出項目の推計

### 扶助費

扶助費は、生活保護等社会保障に係る経費である。前節の一般行政経費（社会保障）と同様にして扶助費を被説明変数、65 歳以上人口を説明変数とした回帰分析により算出した。なお、自治体別の人口推計は 5 か年毎のデータ<sup>61</sup>のみの公表であったため、推計値を得られなかった間の年度に関しては線形補間により推計を行った。

### 人件費

人件費は、議員報酬手当、委員等報酬、職員給等の総計としている<sup>62</sup>。前節の給与関係費と同様にして賃金上昇率及び各地域のラスパイレス指数を用いることで算出した。ただし、ラスパイレス指数が 100 未満の自治体については、既に地方公務員給与の見直しが進んでいるものとしてラスパイレス指数を 100 と置いて算出を行った。

### 投資的経費

投資的経費は、普通建設事業費、災害復旧事業費、失業対策事業費の総計とする。前節と同様に対 GDP 比が一定となることを仮定して、名目 GDP 成長率で延伸することにより算出した。

### 公債費

公債費は、前節と同様に償還率を求め、前年度末の地方債発行残高、建設地方債発行額、臨時財政対策債発行額を用いて算出した。なお、償還率については 2012 年度の公債費を 2011 年度末の地方債発行残高で除した値とした。

### その他歳出

その他歳出は、物件費、維持補修費、補助費等、繰出金、積立金、投資・出資・貸付金、前年度繰上充用金の総計とする。前節と同様にこれら是对 GDP 比が一定となることを仮定して、名目 GDP 成長率で延伸することにより算出した。

<sup>58</sup> 都道府県推計においては地方特例交付金、交通安全対策特別交付金、分担負担金、使用料、手数料、財産収入、寄付金、繰入金、繰越金、諸収入の総計とした。

<sup>59</sup> 交付金各種とは利子割交付金、配当割交付金、株式等譲渡所得割交付金、ゴルフ場利用税交付金、特別地方消費税交付金自動車取得税交付金、軽油引取税交付金、地方特例交付金、交通安全対策特別交付金を指す。

<sup>60</sup> 本来、臨時財政対策債の発行額が決定してから歳入歳出差引が決まるが、算出の都合上歳入歳出差引を試算してから臨時財政対策債の発行額を算出した。なお、これは算出の順番が前後したにすぎない。

<sup>61</sup> 2010 年から 2040 年のデータを用いた。

<sup>62</sup> 他には市町村等特別職の給与、地方公務員共済組合等負担金、退職金、恩給及び退職年金、災害補償費がこれに含まれる。また、都道府県についても概ね内訳は同じである。

### 歳入歳出差引

歳入歳出差引は、歳入総額から歳出総額を差し引いたものであり、翌年度に繰り越すべき財源、実質収支の総計である。これは対 GDP 比が一定となることを仮定して、名目 GDP 成長率で延伸することにより算出した。

## 第4項 各自治体の財政シミュレーション結果

以上の算出により、47 都道府県中 3 府県は 2025 年以内に臨時財政対策債を廃止できないが、44 都道府県について臨時財政対策債の発行が 2025 年度までになくなることが判明した（表 4-8）。一方、全国の市については 777 市のうち 414 市は 2025 年度までに臨時財政対策債の発行がなくなることが判明したが、363 市は 2025 年度以降も発行し続けると財源不足に陥るという結果になった。このままでは、地方財政計画というマクロでは 2019 年度までに臨時財政対策債を発行しないことができて、各自治体というミクロではそれを実現できる措置が担保されておらず、臨時財政対策債をめぐりマクロとミクロで整合性に欠く結果となってしまう。

表 4-8 都道府県財政シミュレーション結果

（単位：年度）

|      |         |      |         |      |      |
|------|---------|------|---------|------|------|
| 北海道  | 2020    | 石川県  | 2020    | 岡山県  | 2021 |
| 青森県  | 2017    | 福井県  | 2019    | 広島県  | 2021 |
| 岩手県  | 2018    | 山梨県  | 2020    | 山口県  | 2020 |
| 宮城県  | 2023    | 長野県  | 2020    | 徳島県  | 2017 |
| 秋田県  | 2018    | 岐阜県  | 2020    | 香川県  | 2017 |
| 山形県  | 2016    | 静岡県  | 2017    | 愛媛県  | 2021 |
| 福島県  | 2020    | 愛知県  | 2019    | 高知県  | 2020 |
| 茨城県  | 2021    | 三重県  | 2020    | 福岡県  | 2020 |
| 栃木県  | 2020    | 滋賀県  | 2031 以降 | 佐賀県  | 2023 |
| 群馬県  | 2022    | 京都府  | 2031 以降 | 長崎県  | 2020 |
| 埼玉県  | 2020    | 大阪府  | 2020    | 熊本県  | 2019 |
| 千葉県  | 2021    | 兵庫県  | 2020    | 宮崎県  | 2020 |
| 東京都  | 不発行     | 奈良県  | 2020    | 大分県  | 2020 |
| 神奈川県 | 2020    | 和歌山県 | 2022    | 鹿児島県 | 2020 |
| 新潟県  | 2015    | 鳥取県  | 2020    | 沖縄県  | 2020 |
| 富山県  | 2031 以降 | 島根県  | 2020    |      |      |

なお、富山県、滋賀県、京都府の 3 府県については臨時財政対策債の発行額を 2025 年度までに 0 にすることはできなかったが、臨時財政対策債の歳入総額に占める割合は小さく、追加的な超過課税や独自の歳出削減により発行額を削減できる程度である<sup>63</sup>。

<sup>63</sup> 本来は強制的な措置をとるべきではないが、地方債の同意等基準などを通じて都道府県の臨時財政対策債を発行しないようにする側面支援や自助努力は可能である。

## 第5節 財政シミュレーション結果の考察

第3節より地方財政計画上では、2019年度に臨時財政対策債の発行がなくなるという結果が得られた。一方、第4節より自治体単位で見ると依然3府県と363市において2025年度以降も臨時財政対策債を発行し続けると財源不足に陥ることが明らかになった。

この結果より、地方財政計画というマクロでの結果と、各自治体というミクロの結果は一致しないことが分かる。そこで、本稿では地方公務員給与の見直し及び追加的な消費税率の引き上げだけでは臨時財政対策債の発行を2025年度までになくすことのできない自治体について、発行期間を短くするような政策提言を行うために、パネルデータ分析を用いることでさらに分析を進めていく。

# 第5章 実証分析

---

## 第1節 パネルデータ分析の意義

前章より、今後想定される政策が実施された場合（シミュレーション II）には、2025 年度以前に地方財政計画というマクロで臨時財政対策債の発行がなくなることが判明した。しかし、各地方自治体というミクロの財政計画においては、2025 年度以降も臨時財政対策債を発行し続けると財源不足に陥る地方自治体が散見された。マクロとミクロの財政状況の乖離をなくすためには、臨時財政対策債に依存することなしに財政運営を可能にする要因を見つけ、政策へとつなげる必要がある。そこで本章では、臨時財政対策債を発行可能額に対して満額発行している自治体と発行していない自治体の差異を明らかにするためにパネルデータ分析を行う。

パネルデータとは、同一の対象を継続的に観察し記録したデータのことである。パネルデータを用いると、時系列データや横断面データと比較して標本数が大きく増えるため、推定精度が高まる。また、パネルデータは時系列データを含むため、時間を通じた変化を評価することができ、因果関係の検証に適している。これにより、政策や景気変動がどのような影響を与えたかを分析することが可能になる。さらに、パネルデータを用いることで、観察不可能な経済主体間の違いを固定効果として抽出することが可能となる。つまり、定量化不可能なデータを固定効果として表し、回帰式の結果に組み込むことができる。

## 第2節 計量分析の手法

以下では、臨時財政対策債の発行可能額に対する発行額の割合を被説明変数とし、パネルデータ分析を行う。発行額そのものを被説明変数とすると自治体の財政規模の影響を受けてしまうため、発行額を発行可能額で除して割合とし、自治体の規模が異なっても分析が行えるようにした。分析には 2007 から 2012 年度の市別パネルデータを使用する<sup>64</sup>。

パネルデータ分析を行うにあたり、以下の指標を変数として用いた。

---

<sup>64</sup> 都道府県別や町村別のデータを使用した分析を行わない理由として、道府県に関しては全ての自治体が満額発行しているため、町村に関しては臨時財政対策債についてのデータにおいて欠損値が多かったため分析の対象から除いた。

<sup>65</sup> 市町村合併も考慮した、unbalanced panel である。



表 5-1 変数一覧

説明変数を選定する際は、まず臨時財政対策債の発行に影響を与えると考え得る歳出・歳入の指標、財政状況を表す指標等を選定した。その後に指標間の相関係数を求め、相関係数が 0.7 以上の強い相関関係を持つ指標が複数入らないように指標を除外し、残った指標を説明変数として分析に用いた。

次にそれぞれの説明変数について検討する。

#### 財政力指数

地方自治体の財政力を示す指数で、基準財政収入額を基準財政需要額で除して得た数値の過去 3 年間の平均値である。財政力指数が高いほど、普通交付税算定上の留保財源が大きいことを意味し、財源に余裕があるといえる。

#### 実質公債費比率

実質公債費比率とは地方債の元利償還金に費やした一般財源の額が標準財政規模に占める割合を表す指標である。地方債協議制度の下で、18%以上の団体は地方債許可団体に移行され、地方債の発行に際し許可が必要となる。25%を超えると単独事業の起債が認められなくなり、起債制限団体となる。

#### 徴税率

当該年度の収入済額現年課税分を調定済額現年課税分で除したものである。徴収すべき税を徴収し歳入確保に向けて自治体が努力を行っているかを示す一つの指標になると考え、説明変数とした。

#### 人口一人当たりの人件費

地方自治体の公務員等の給与を人口で除した値である。シミュレーション II の政策で人件費削減を行ったため、その妥当性を検証するためにも変数として用いた。

#### 人口一人当たりの地方消費税交付金

地方消費税は都道府県間で清算後、50%相当額が都道府県内の市町村に交付され、この市町村に交付される額が地方消費税交付金である。消費税率の引き上げが近年行われているため、今後その引き上げが地方財政に及ぼす影響は大きいと考え、説明変数とした。

#### 議員報酬 / 人口（＝人口一人当たりの議員報酬）

議員報酬とは地方議会等の議員に対して支給される報酬や期末手当のことである。議員報酬は、地方自治体によって報酬水準が異なるため、自治体の歳出削減努力を図ることができる指標の一つとして、説明変数とした。

| 変数名                 | 予想される<br>符 号 |
|---------------------|--------------|
| 臨財債発行割合             | <被説明変数>      |
| 財 政 力 指 数           | 負            |
| 実質公債費比率             | 正            |
| 徴 税 率               | 負            |
| 人口一人当たり<br>地方消費税交付金 | 負            |
| 人口一人当たり人件費          | 正            |
| 人口一人当たり議員報酬         | 正            |

以上を踏まえて、推定モデルを次のように置く<sup>66</sup>。

$$Rate_{it} = \alpha Ceif_{it} + \beta Cerrde_{it} + \gamma Cot_{it} + \delta \frac{Ctax_{it}}{Pop_{it}} + \varepsilon \frac{Labc_{it}}{Pop_{it}} + \theta \frac{Cong_{it}}{Pop_{it}} + u_{it}$$

$i$  : 市、 $t$  : 時間

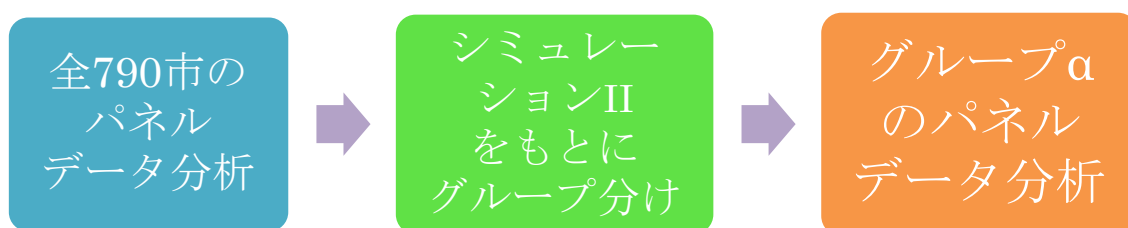
$Rate_{it}$  : 臨時財政対策債発行割合、 $Ceif_{it}$  : 財政力指数、 $Cerrde_{it}$  : 実質公債費率

$Cot_{it}$  : 徴税率、 $Ctax_{it}$  : 地方消費税交付金、 $Labc_{it}$  : 人件費、 $Cong_{it}$  : 議員報酬

$Pop_{it}$  : 人口

分析の手順として、初めに全 790 市のパネルデータ分析を行い、臨時財政対策債の発行抑制の要因を探る。その後、第 4 章のシミュレーション II の結果、2025 年度以降も臨時財政対策債を発行し続けると財源不足に陥る市のグループ  $\alpha$  と、2025 年度以降発行する必要がない市のグループ  $\beta$  に分け、363 市のグループ  $\alpha$  において同様にパネルデータ分析を行う。これにより全ての市の分析から得られた結果が、グループ  $\alpha$  の分析結果にも共通するかを確かめる。グループ分けをした分析でも同じ結果が得られれば、その変数に関係する制度変更を行った際に、2025 年度以降も発行し続けると財源不足に陥る市についても発行抑制の効果が期待できる。

図 5-1 フローチャート



### 第3節 結果・考察

まず、パネルデータ分析をするにあたり、固定効果モデルと変量効果モデルのどちらを採択するか検証するべく、Hausman 検定を行った。検定の結果、P 値が 0.000 であり、「変量効果モデルが固定効果モデルよりも正しい」という帰無仮説が棄却された。次に、固定効果モデルとプーリング回帰モデルのどちらを採択するか検証するべく、F 検定を行った。検定の結果、P 値が 0.000 であり、「個票ダミー変数の係数が全てゼロ」という帰無仮説が棄却された。個票ダミー変数の係数が全てゼロとは、プーリング回帰モデルが妥当であることを意味する。よって、個体ごとの特性を追加した固定効果モデルが採択された。さらに、固定効果モデルで分析する際は、不均一分散により標準誤差が過小評価されるのを防ぐために、White の不均一分散一致標準誤差を用いて計算を行った。これにより、不均一分散の恐れはあるものの係数の統計的有意性が過大評価されることで分析結果が誤るというほどではなくなる。

<sup>66</sup> 地方消費税交付金、人件費、議員報酬の単位は百万円

## 第1項 全 790 市のパネルデータ分析

以上を踏まえて、推定モデルをもとに全 790 市のパネルデータ分析を行ったところ、以下の結果を得た。

表 5-2 推定結果 1

| 回帰統計                        |        |  |  |  |
|-----------------------------|--------|--|--|--|
| <i>within R<sup>2</sup></i> | 0.0295 |  |  |  |
| <i>Hausman P 値</i>          | 0.000  |  |  |  |
| 観 測 数                       | 783    |  |  |  |

|                     | 係数        | 標準誤差      | t 値   | P 値   |
|---------------------|-----------|-----------|-------|-------|
| 定 数 項               | 263.5049  | 65.73346  | 4.01  | 0.000 |
| 財 政 力 指 数           | −32.92001 | 12.84104  | −2.56 | 0.011 |
| 実質公債費比率             | 0.4925114 | 0.1795612 | 2.74  | 0.006 |
| 徴 税 率               | −1.645    | 0.6341767 | −2.59 | 0.010 |
| 人口一人当たり<br>地方消費税交付金 | −1466.806 | 608.2465  | −2.41 | 0.016 |
| 人口一人当たり人件費          | 161.8604  | 52.64484  | 3.07  | 0.002 |
| 人口一人当たり議員報酬         | 4.07519   | 1.211523  | 3.36  | 0.001 |

この計量分析から、全ての係数の符号が予想と一致し、5%有意水準の下で有意となった。以下、個々の変数の結果を考察する。財政力指数、徴税率の係数は有意に負であり、財政的に豊かな自治体や地方税を 100%徴税している自治体ほど臨時財政対策債の発行をしていないことが示された。また、実質公債費比率、人件費、議員報酬の係数は有意に正であり、人件費や公債費などの義務的経費がかさむ自治体ほど臨時財政対策債を発行している。さらに、地方消費税交付金の係数は有意に負でありかつ係数の絶対値も大きい。

## 第2項 グループ $\alpha$ のパネルデータ分析

次に、グループ  $\alpha$  の 363 市でパネルデータ分析を行ったところ、以下の結果を得た。

表 5-3 推定結果 2

| 回帰統計                        |        |  |  |  |
|-----------------------------|--------|--|--|--|
| <i>within R<sup>2</sup></i> | 0.0522 |  |  |  |
| <i>Hausman P 値</i>          | 0.000  |  |  |  |
| 観 測 数                       | 363    |  |  |  |

|                     | 係数        | 標準誤差      | t 値   | P 値   |
|---------------------|-----------|-----------|-------|-------|
| 定 数 項               | 324.85    | 121.1912  | 2.68  | 0.008 |
| 財 政 力 指 数           | -63.63646 | 21.69839  | -2.93 | 0.004 |
| 実質公債費比率             | 0.1197367 | 0.3209946 | 0.37  | 0.709 |
| 徴 税 率               | -1.919269 | 1.165365  | -1.65 | 0.100 |
| 人口一人当たり<br>地方消費税交付金 | -2462.689 | 1047.719  | -2.35 | 0.019 |
| 人口一人当たり人件費          | 328.8282  | 119.8586  | 2.74  | 0.006 |
| 人口一人当たり議員報酬         | 3.155753  | 1.43067   | 2.21  | 0.028 |

この計量分析の結果、係数の符号は依然として予想したものと一致したが、実質公債費比率と徴税率は有意でなくなった。一方で、財政力指数や人件費等は、全ての市の分析と同様の結果が得られた。また、今回の分析でも地方消費税交付金が臨時財政対策債の係数は有意に負でありかつ係数の絶対値も大きくなった。なお 2 種類のパネルデータ分析で、人件費が有意に臨時財政対策債の削減に影響することが示された。これにより、シミュレーション II の政策で人件費削減が行われることの妥当性が確認できた。

# 第6章 政策提言

## 第1節 国が臨時財政対策債廃止に関与する意義

本章では、分析結果に基づき、2025年度までに臨時財政対策債を廃止するための提言を行う。2025年度までに臨時財政対策債廃止を目指す政策を国が行う意義は二つある。

第一に、国の経済低迷が臨時財政対策債発行の一因となった点である。景気停滞期の国の税収不足に伴い地方交付税の不足が生じた。そこで国は地方財政の収支が均衡するための財源対策として主に臨時財政対策債発行という手段を選んだ。したがって国が臨時財政対策債廃止を目指す政策に関与することは妥当であるといえる。

第二に、我が国全体の課題である高齢社会への対応を地方に一任すべきではないという点である。これは国が行政サービスを提供すべきであるという意味ではない。先述の通り、地方自治体の方が国に比べてサービスを享受する住民により近い立場にあり、国よりも各地方自治体の方が住民のニーズに即したサービスの提供ができるという意味で効率的であるため、地方に権限移譲を行っていることは評価できる。しかし、地方に行政運営の権限を移譲したからといって、国が責務を果たしたとは言えない。地方財政の健全化を妨げている臨時財政対策債の発行が続いている原因は国にもあるためである。そしてその臨時財政対策債が原因で世代間格差が生じているため、高齢社会を担う将来世代の負担はさらに大きくなる。したがって、高齢社会を力強く邁進するためには国が地方自治体の財政健全化に関与する必要がある。

## 第2節 地方消費税交付金制度改革の方向性

第4章第4節の各自治体の財政シミュレーションの結果として、都道府県では富山県、滋賀県、京都府を除く43都道府県<sup>67</sup>において2025年度までに臨時財政対策債発行額が0になるという結果が得られた。一方で、777市<sup>68</sup>については414市が2025年度までに臨時財政対策債発行額が0になり、残りの363市は依然として臨時財政対策債を発行し続けると財源不足に陥るとということが判明した。このことは、相対的に都道府県より市の方が臨時財政対策債の発行に頼らざるを得ない意味で財源が不足している状態であることを示している。財政状況がより厳しい市町村において臨時財政対策債を削減できないという問題の解決の方が重要であり、市町村での発行をなくさない限り各自治体というミクロでの臨時財政対策債の廃止は不可能である。もし都道府県と市町村の間でうまく財源を分かち合うことができれば、臨時財政対策債を発行せざるを得なくなる市町村にも財源が確保でき、市町村での臨時財政対策債の発行の抑制に貢献できる。

また第5章では、被説明変数を臨時財政対策債発行割合として二種類のパネルデータ分析を行った。まず、全790市を対象とした分析を行い、次に2025年度以降も臨時財政対策債発行額を発行し続けると財源不足に陥る363市を対象とした分析を行った。その結果、両方で地方消費税交付金の係数が有意に負でありかつ係数の絶対値も大きいという結果が得られた。

<sup>67</sup> 東京都は臨時財政対策債を発行していない。

<sup>68</sup> 前述のように、シミュレーションでは福島県内の市を除いている。

以上のことから財政シミュレーションとパネルデータ分析をまとめると以下のように結論づけられる。

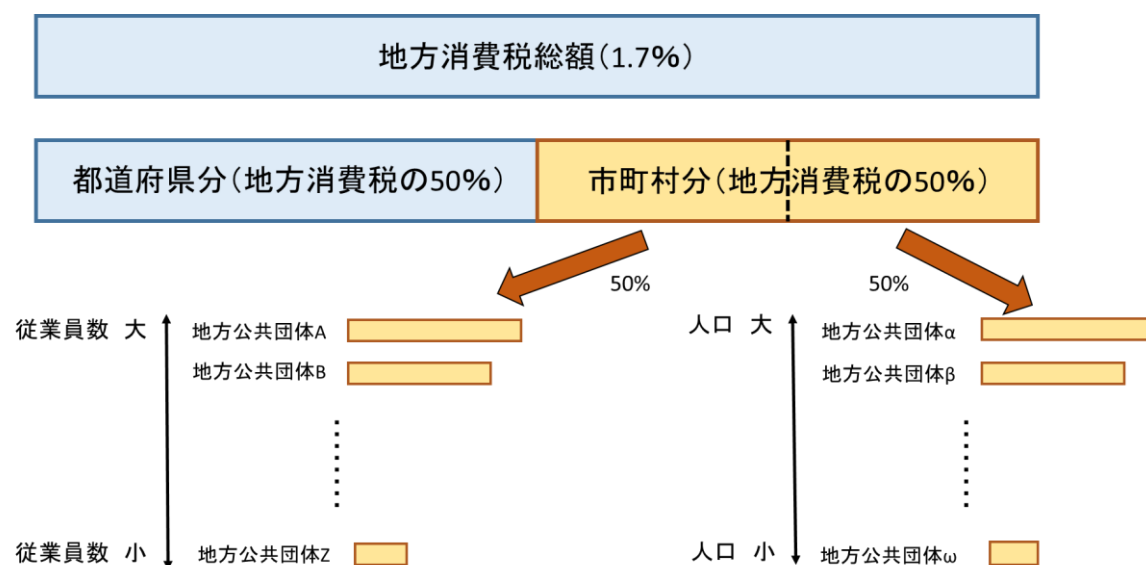
2025 年度までに地方財政計画のみならず、各地方自治体の財政計画でも臨時財政対策債発行額を 0 にするということが本稿の目的であるため、その観点では都道府県は市よりも相対的に将来の財政に余裕があると評価付けできる。そのため、都道府県から当該団体内の市に財源移転をする政策を実施することは、各自治体の財政計画で臨時財政対策債発行額を 0 にすることに繋がる。このような財政移転制度を設計するためには国の関与が不可欠である。国が臨時財政対策廃止を目指す政策に関与する意義は前節で述べた通りである。

以下では、国が定めている都道府県と市町村間の分配率を軸に、地方消費税交付金の制度を改正する政策提言を展開していく。

## 第3節 地方消費税交付金の概要及び制度改正の意義

地方消費税交付金とは、地方消費税<sup>69</sup>の 50%を原資とし、都道府県が市町村に人口及び従業者数で按分した額を交付するものである。（図 6-1）

図 6-1 地方消費税交付金の分配制度



（出典）総務省「用語解説」より筆者作成

なお、2014 年度の消費税率の引き上げは、社会保障と税の一体改革の趣旨<sup>70</sup>を踏まえて実施された。本稿の目的は、団塊の世代が後期高齢者になる 2025 年度にまでに臨時財政対策債を市単位で 0 にして、各地域のニーズに対応できるような行政サービス体制を構築することである。したがって地方消費税交付金の制度を改正することは本稿の目的と合致している。

<sup>69</sup> 消費税 8%のうち、6.3%が国税で 1.7%が地方税となる。その 1.7%は、「小売年間販売額（商業統計）」と「サービス業対個人事業収入額（サービス業基本統計）」の合計額の 6/8、「人口（国勢調査）」1/8、「従業者数（経済センサス基礎調査）」1/8 を指標として各都道府県に分配される。

<sup>70</sup> 社会保障の充実・安定のための社会保障制度改革と、その財源の安定的確保や財政健全化を同時に達成するために税制の抜本的改革を行う。

## 第4節 制度改正内容

本節では、都道府県と市町村の分配率を改正するにあたって、提言すべき最適な分配率  $\theta^*$  ( $0 \leq \theta \leq 1$ ) を算出する。現行制度での分配率  $\theta_0$  は 0.5 である。最適な分配率  $\theta^*$  とは、都道府県の臨時財政対策債発行額が 0 になる年度を 2025 年度以内に留めつつ、都道府県の分配率  $(1 - \theta)$  を最小化することで求められる。

表 4-8 で示したように、シミュレーション II においては  $\theta = \theta_0$  として 2023 年度で都道府県<sup>71</sup>において臨時財政対策債が 0 にできた。現行の分配率  $\theta_0$  で都道府県では臨時財政対策債の発行が 2023 年度までに 0 になり、かつその中には、2023 年度よりも早期に 0 になる、即ち財源に余裕がある形で臨時財政対策債の発行を 0 にできる都道府県が含まれる。その余裕ある財源を市町村に分配することで、本制度改正は市町村の臨時財政対策債の発行の抑制に貢献できる。 $\theta_0$  を始点に  $\theta \rightarrow 1$  とした際、最初に臨時財政対策債の発行が 0 であるという条件を満たさなくなる都道府県を  $i$  と置き、 $i$  についての都道府県へ分配率  $(1 - \theta)$  の最小値を求めることにより算出できる。

最適な分配率  $\theta^*$  を算出するため、第 4 章のシミュレーションをもとにして、地方消費税交付金の分配率  $\theta$  を動かした場合の新たなシミュレーションを行う。以下の項目のみ、制度改正に伴い算出方法を第 4 章より変更する。

### 地方消費税交付金（都道府県・歳出、市・歳入）

地方消費税交付金とは、地方消費税の 50% が人口及び従業員数で按分され、都道府県から市町村に交付される交付金である。制度改正に伴い 50% という分配率に変更される。そのため、市と都道府県の分配率を  $\theta : (1 - \theta)$  ( $0 \leq \theta \leq 1$ ) とすると、地方消費税交付金は以下のように算出される。

#### 都道府県

都道府県の地方消費税交付金（歳出）＝当該都道府県の地方消費税率<sup>72</sup>  $\times (1 - \theta)$

#### 市

市の地方消費税交付金（歳入）＝前年度地方消費税交付金  
 $\times (1 + \text{名目 GDP 成長率} \times \text{地方の税率弾性値}) \times \theta$

それを踏まえて、最適な分配率を 2023 年度<sup>73</sup>について算出した。同様に 2024 年度、2025 年度についても算出し、まとめたものが以下の表である。

表 6-1 各年度の都道府県*i*における分配率 $\theta$ の最大値

| 年度   | $\theta$ |
|------|----------|
| 2023 | 0.5159   |
| 2024 | 0.5362   |
| 2025 | 0.5549   |

各年度の  $\theta$  を比較すると、都道府県の臨時財政対策債の発行額が 0 になる年度を 2025 年度以内に留めるという制約条件をみたしながら、 $(1 - \theta)$  の値を最小化する、つまり制約条件のものの  $\theta$  の最大値は  $0.5549 = \theta^*$  である。

<sup>71</sup> 第 4 章第 4 節で述べたように 3 府県では超過課税や独自の歳出削減により臨時財政対策債の発行を 0 にする取組みを行うことを前提としている。

<sup>72</sup> 第 4 章第 4 節で推計した値を用いる。

<sup>73</sup> 2022 年度以前に全ての都道府県において臨時財政対策債の発行額を 0 にする比率を算出すると、シミュレーション II において 2023 年度に発行額が 0 になる都道府県についても発行額を 0 にするためには、都道府県への地方消費税率の分配率を現行より高めることになる。これは、都道府県から市町村へ交付される消費税交付金の額を増やすという前提に反する。

結果として、 $\theta^* = 0.5549$  即ち、都道府県：当該団体内の市＝0.4451：0.5549 という分配率が算出された。つまりこの分配率が、2025 年度において臨時財政対策債の発行額が 0 になる市の数を最大にする。特筆すべきは、効果が顕著に表れた 31 市の属する都道府県が分散している点である。このことは効果に地域間の偏在がないことを意味し、47 都道府県を対象に制度改革を行う政府の立場からすると、この政策は望ましく妥当な政策であると評価できる。これは公平の原則に基づき老若男女問わず、全ての消費者から徴収される消費税を原資とする地方消費税交付金における政策であるからこそ成し遂げられる効果であると考察できよう。

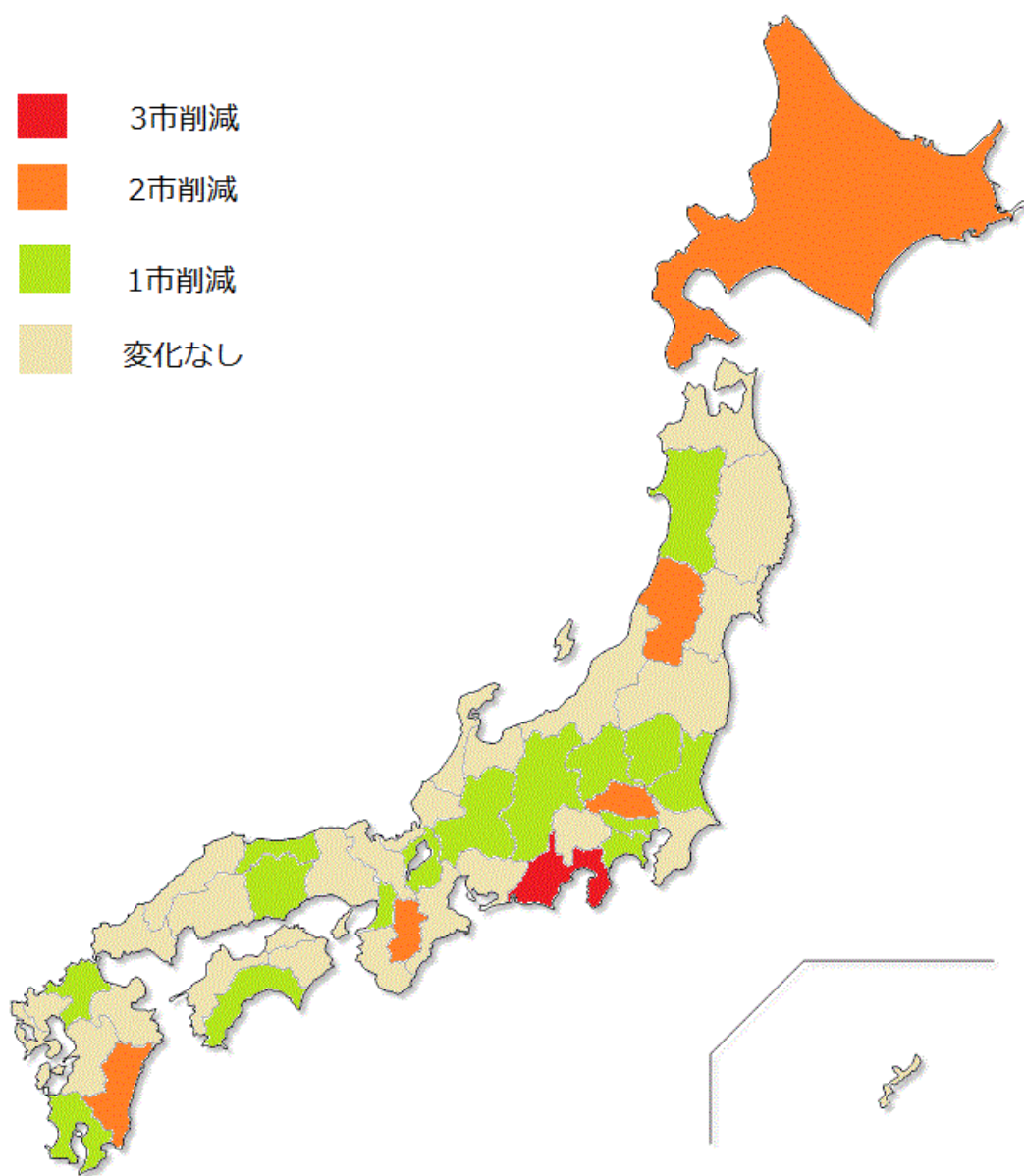
表 6-2 地方消費税交付金制度改革後の都道府県財政シミュレーション結果

(単位：年度)

|      |      |      |      |      |      |
|------|------|------|------|------|------|
| 北海道  | 2020 | 石川県  | 2021 | 広島県  | 2018 |
| 青森県  | 2018 | 福井県  | 2019 | 山口県  | 2020 |
| 岩手県  | 2019 | 山梨県  | 2020 | 徳島県  | 2017 |
| 宮城県  | 2025 | 長野県  | 2020 | 香川県  | 2017 |
| 秋田県  | 2018 | 岐阜県  | 2020 | 愛媛県  | 2023 |
| 山形県  | 2016 | 静岡県  | 2017 | 高知県  | 2020 |
| 福島県  | 2020 | 愛知県  | 2019 | 福岡県  | 2021 |
| 茨城県  | 2022 | 三重県  | 2020 | 佐賀県  | 2025 |
| 栃木県  | 2020 | 大阪府  | 2021 | 長崎県  | 2020 |
| 群馬県  | 2023 | 兵庫県  | 2021 | 熊本県  | 2020 |
| 埼玉県  | 2021 | 奈良県  | 2020 | 宮崎県  | 2020 |
| 千葉県  | 2022 | 和歌山県 | 2024 | 大分県  | 2020 |
| 東京都  | 不発行  | 鳥取県  | 2020 | 鹿児島県 | 2020 |
| 神奈川県 | 2020 | 島根県  | 2020 | 沖縄県  | 2020 |
| 新潟県  | 2015 | 岡山県  | 2023 |      |      |



図 6-2 政策導入結果



## 第5節 地方自治体による補完的な政策

これまでは政府主導の政策提言を行ってきたが、「地方分権化」が推進されている昨今では、各地方自治体での自主努力も当然必要であろう。そこで補完的な提言として前章のパネルデータ分析でも相関のとれた、地方議会議員報酬及び徴税率の上昇政策の 2 点を挙げる。しかしながら本稿は国の立場から政策立案をすることに主眼を置いているため、各々の団体にはどのような政策が最も効果を発揮するかを検証し数百通りの政策提言を行うことは目的としていないため、定性的な提言にとどめておく。

### 第1項 地方議会議員報酬の見直し

議員報酬及び議員数は各地方自治体が任意に定めることができる。第 5 章第 3 節で述べたとおり、議員報酬は臨時財政対策債の発行割合と相関関係にあり、各地方自治体の財政状況に応じて適切な議員報酬を設定することによって歳出削減を推進することができる。

### 第2項 市町村税の特別徴収による納付の徹底

地方財政健全化のためには歳出を削減することも重要であるが、本来得られるはずであったが未納付により得られなかった税を減らし、得られるべき税収を全額得る努力もすべきである。つまり、税の徴収率を上げる取り組みを推進する必要がある。

そこで、都道府県・市町村民税の特別徴収による納付を徹底することが、地方財政健全化の一助となる。

特別徴収とは、所得税の源泉徴収と同様に事業主が従業員に代わって、毎月従業員に支払う給与から地方税や社会保険料を天引きする制度であり、個人住民税に関しては地方税法第 321 条の 4 により、事業主は全ての従業員について個人住民税を特別徴収する義務が課されている。また、市町村は同条により、特別徴収義務者として事業主を指定し、特別徴収を行わなければならないとされている。この条項を活用し、特別徴収を行っていない事業主に対し市町村が積極的に特別徴収義務者に指定することで徴収率を上げ、歳入増加に資することができる。

# おわりに

---

本稿の政策提言は政府の立場から行うものであった。しかしながら、「上下・主従」の関係であった時代では効果が挙げられたかもしれない一律の政策が、「対等・協力」の関係を構築している現在においては完全なる処方箋として作用することは考え難い。折半ルールに準じて論ずるならば、地方自治体での自主努力も当然必要である。「幸福な家庭はどれも似たものだが、不幸な家庭はそれぞれに不幸である」というロシアの思想家、**Lev Nikolayevich Tolstoy** の言葉は本稿の核心であろう。したがって地方自治体が各々の直面している財政上の問題に真摯に取り組むことによって、地域のニーズに応えられる行政サービスの提供体制を築き、高齢社会を力強く邁進する日本を世界に発信できることを切に願い、筆を置くこととする。

# 補論

## 第1項 財政シミュレーションⅠに関する補足図表

表 0-1 シミュレーションⅠの歳入項目（単位：百万円）

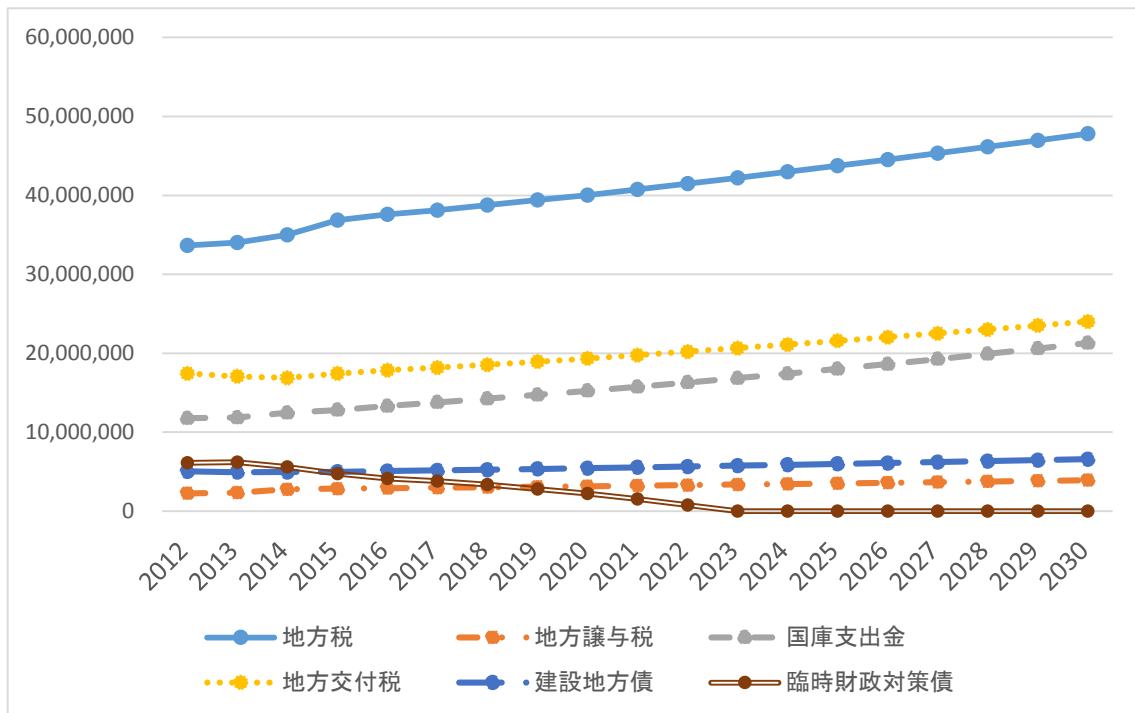


表 0-2 シミュレーションⅠの歳出項目（単位：百万円）

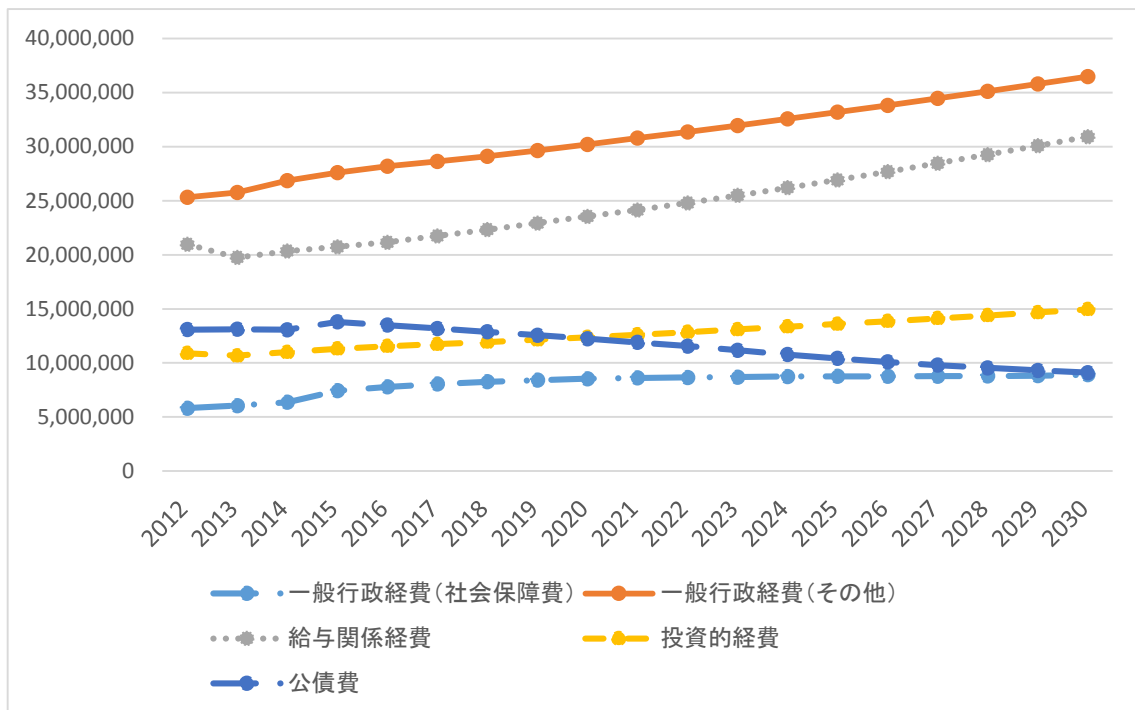


表 0-3 シミュレーションⅠの歳入総額に占める各項目の構成比

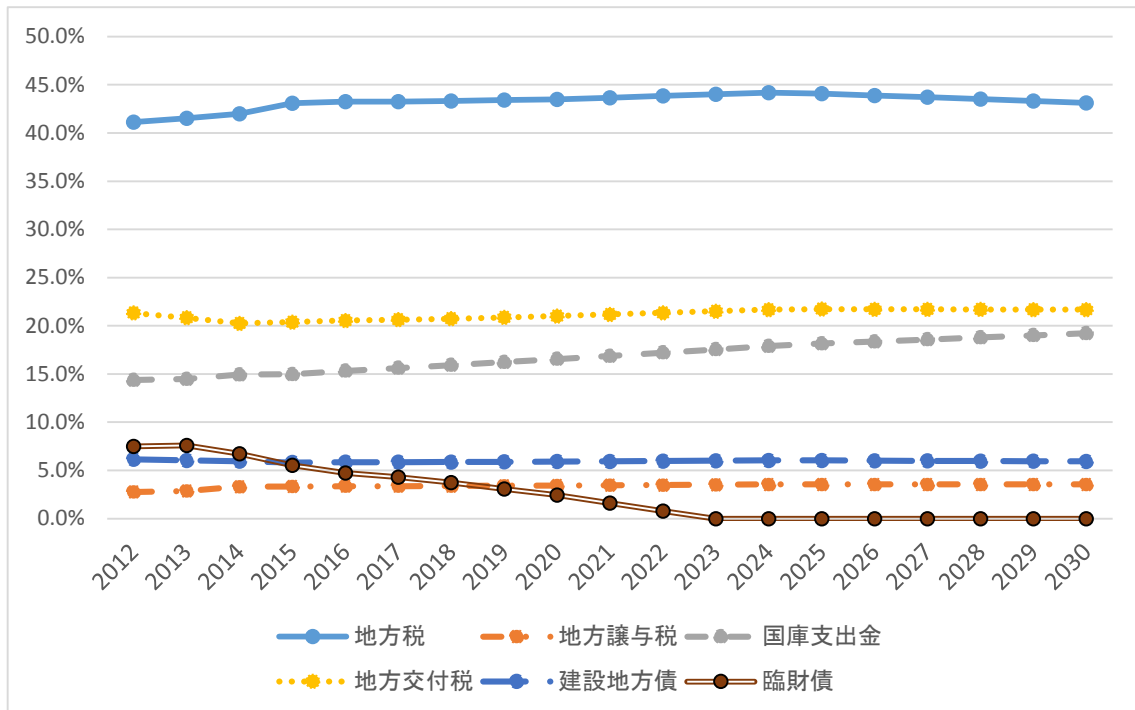
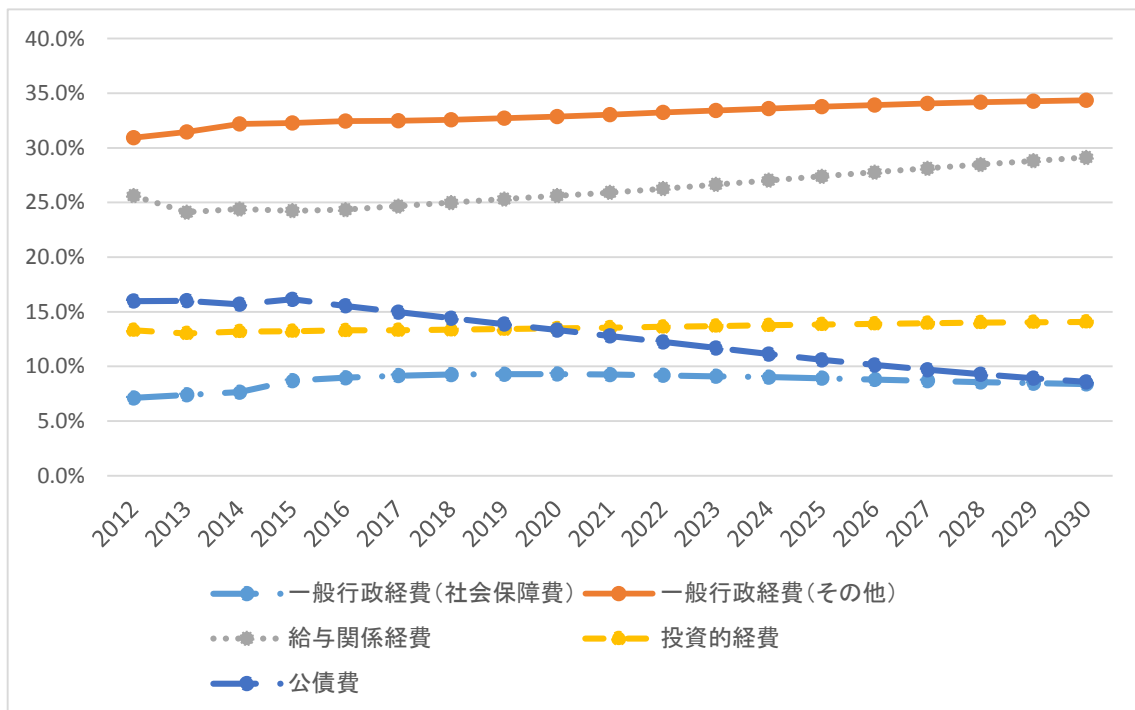


表 0-4 シミュレーションⅠの歳出総額に占める各項目の構成比



## 第2項 財政シミュレーションⅡに関する補足図表

表 0-5 シミュレーションⅡの歳入項目（単位：百万円）

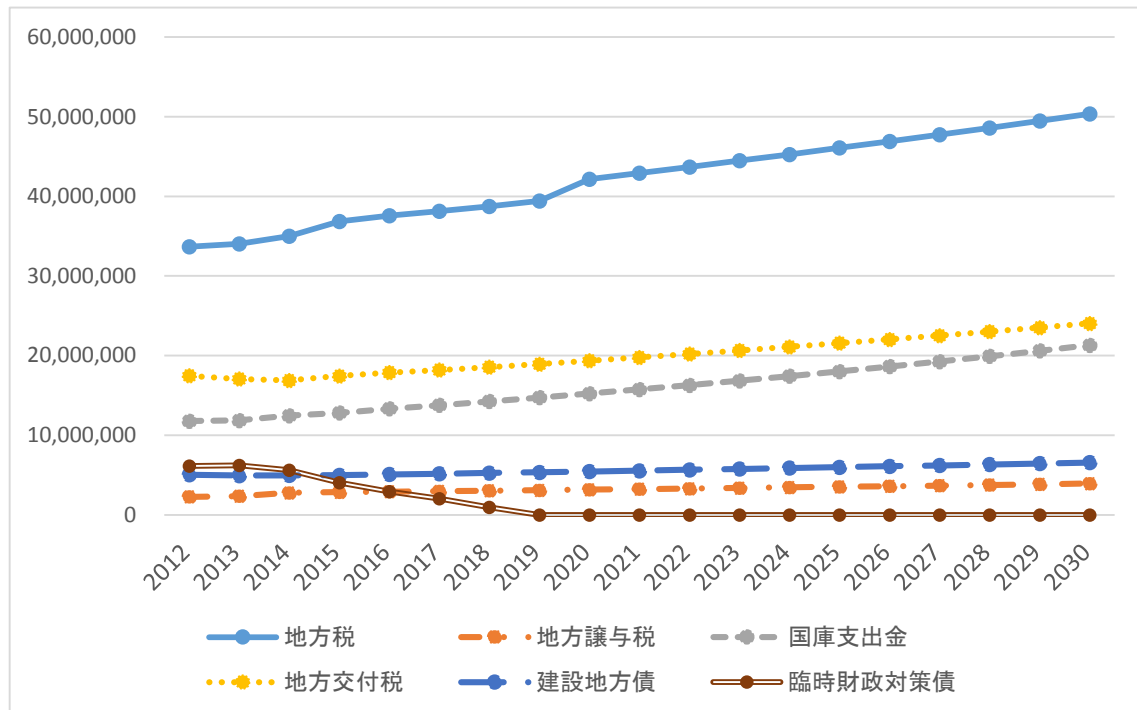


表 0-6 シミュレーションⅡの歳出項目（単位：百万円）

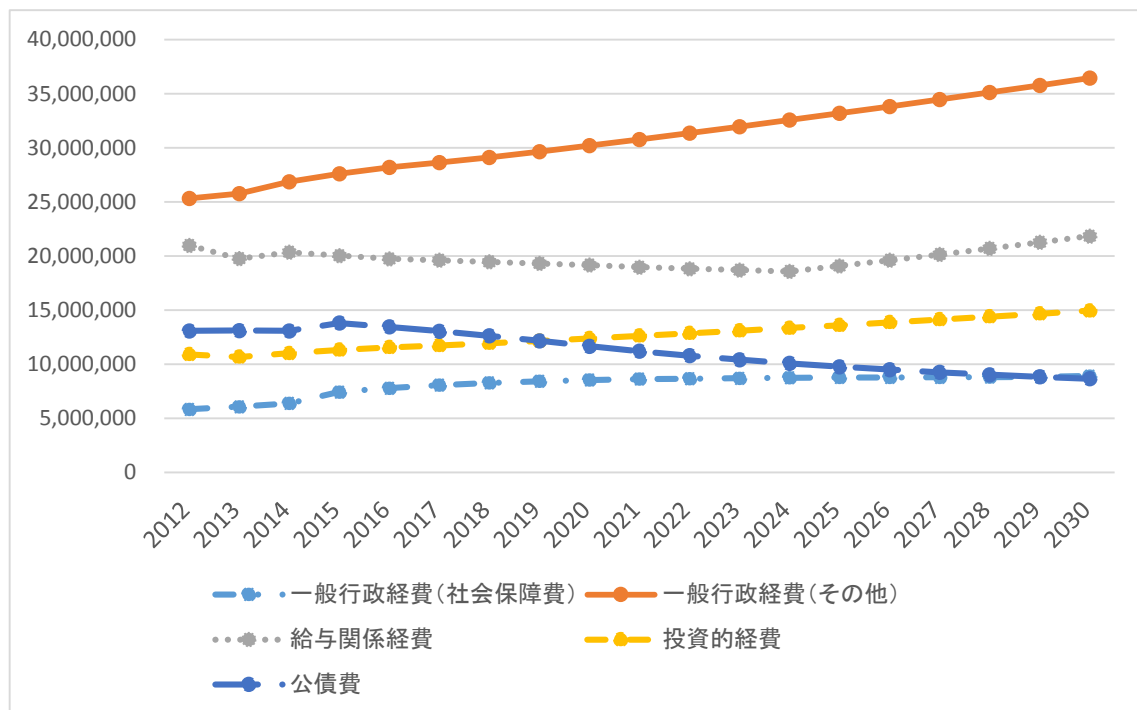


表 0-7 シミュレーションⅡにおける歳入総額に占める各項目の構成比

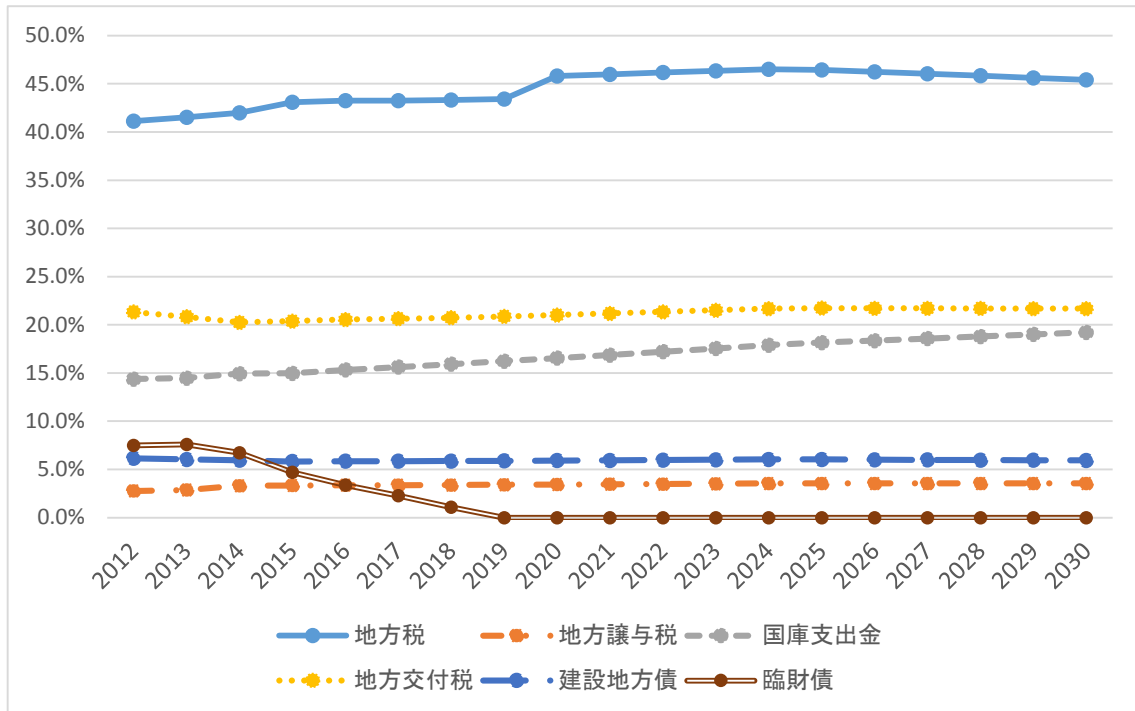


表 0-8 シミュレーションⅡにおける歳出総額に占める各項目の構成比

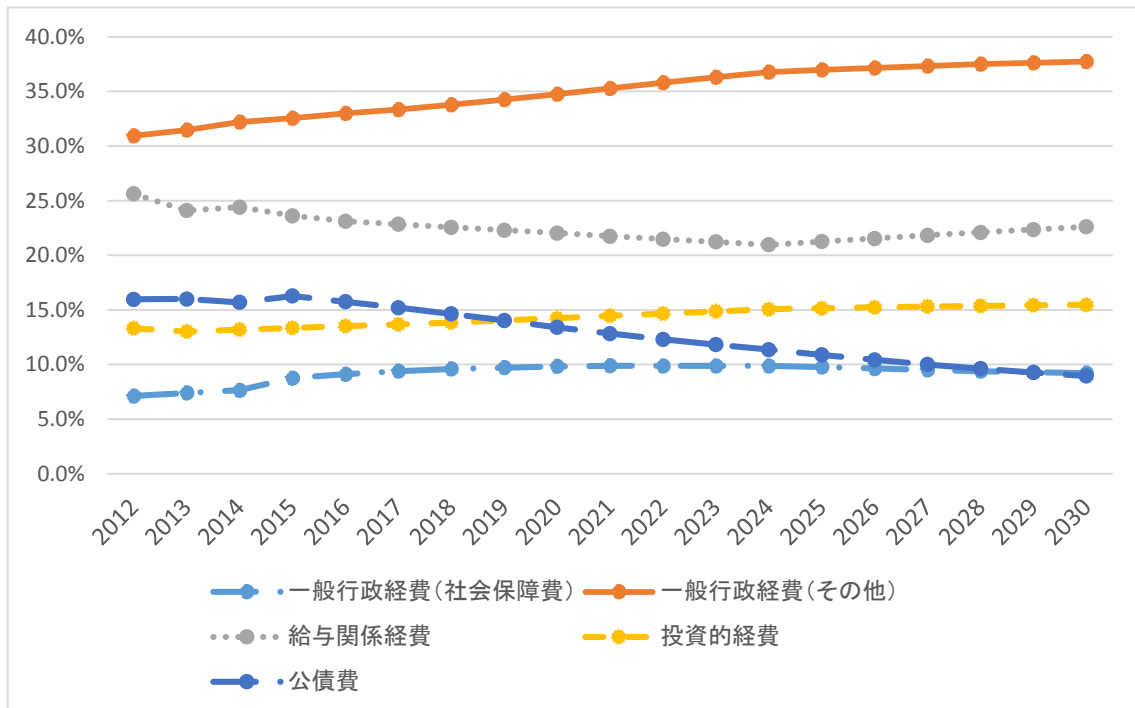
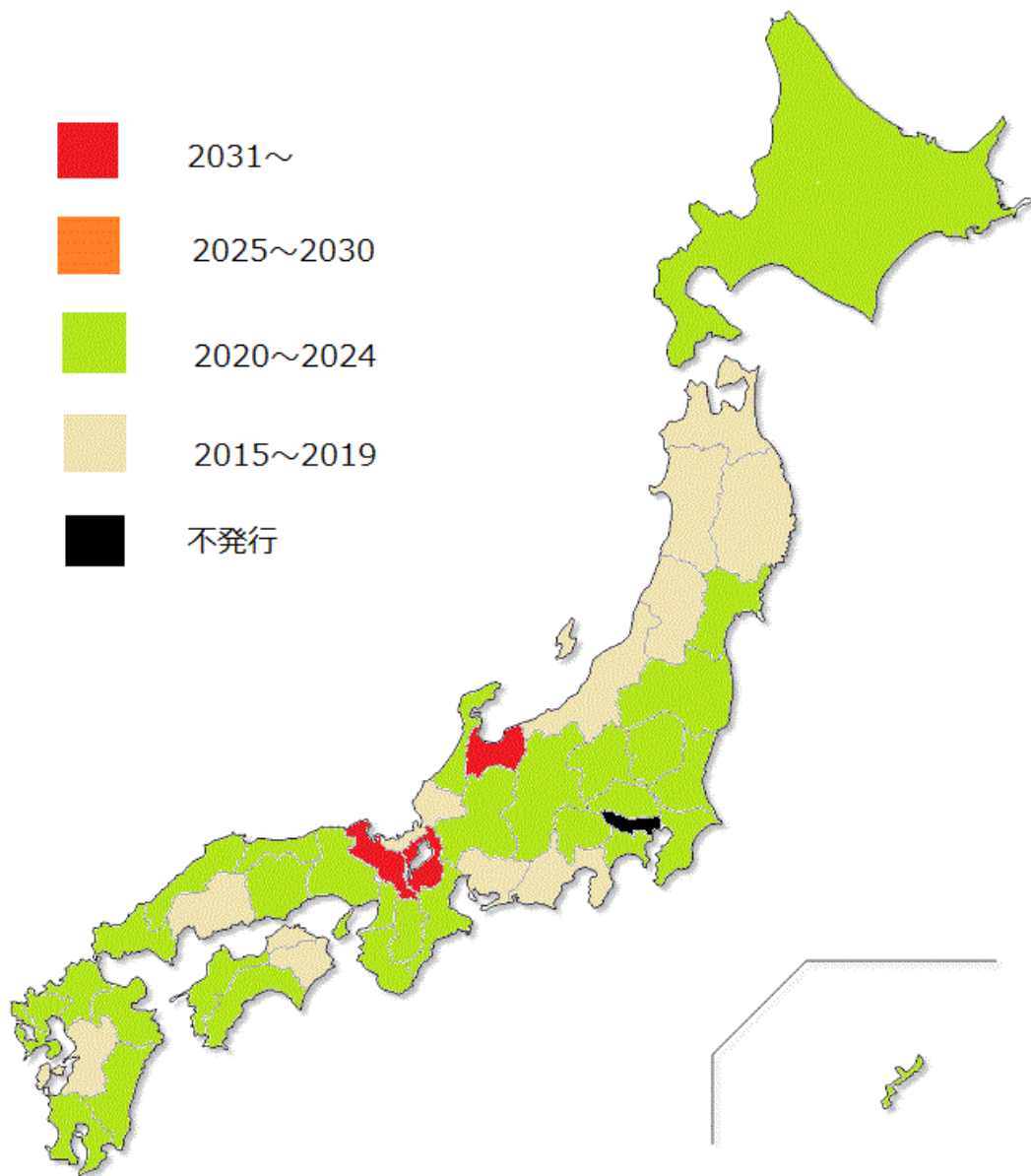


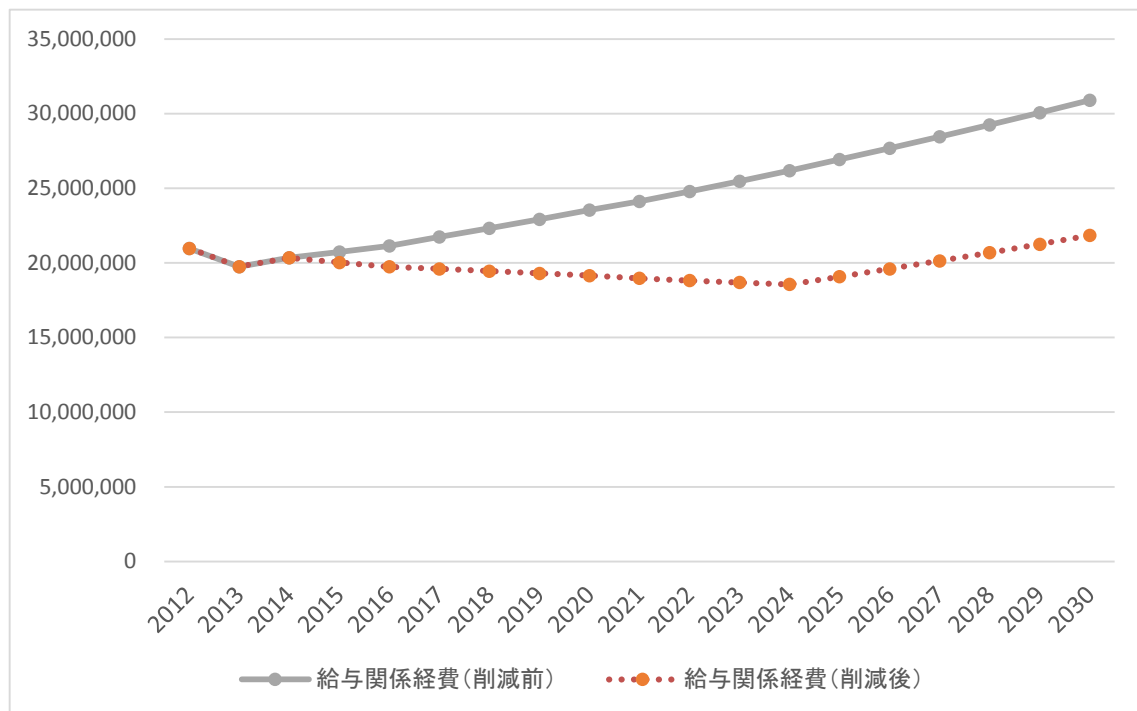
図 0-1 シミュレーションⅡの結果の階級区分図





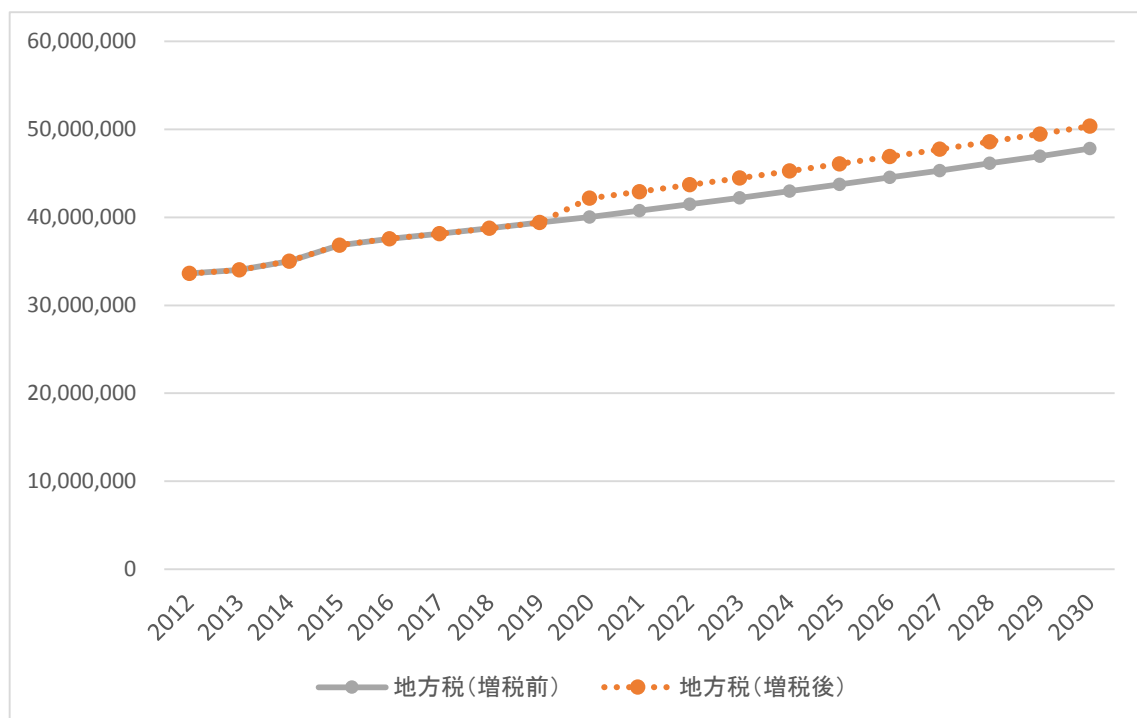
### 第3項 地方公務員給与見直しの効果

表 0-9 給与関係経費削減の効果の比較（単位：百万円）



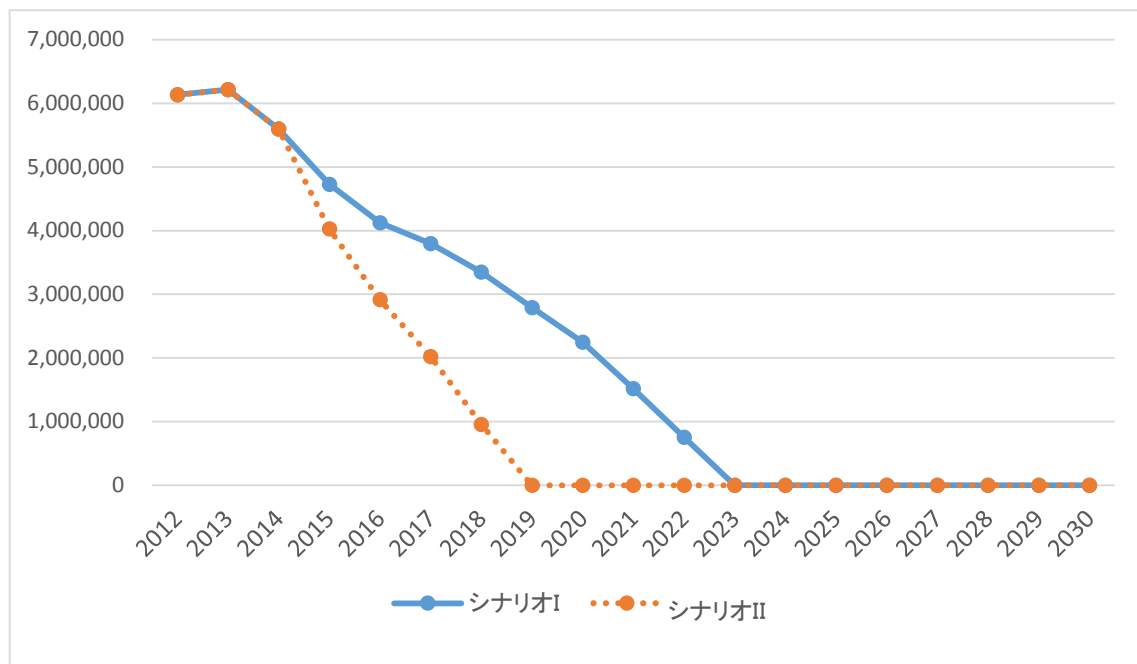
### 第4項 2020 年度消費税率引き上げの効果

表 0-10 地方税率引き上げによる効果の比較（単位：百万円）



## 第5項 臨時財政対策債発行額の推移

表 0-11 臨時財政対策債発行額推移の比較（単位：百万円）



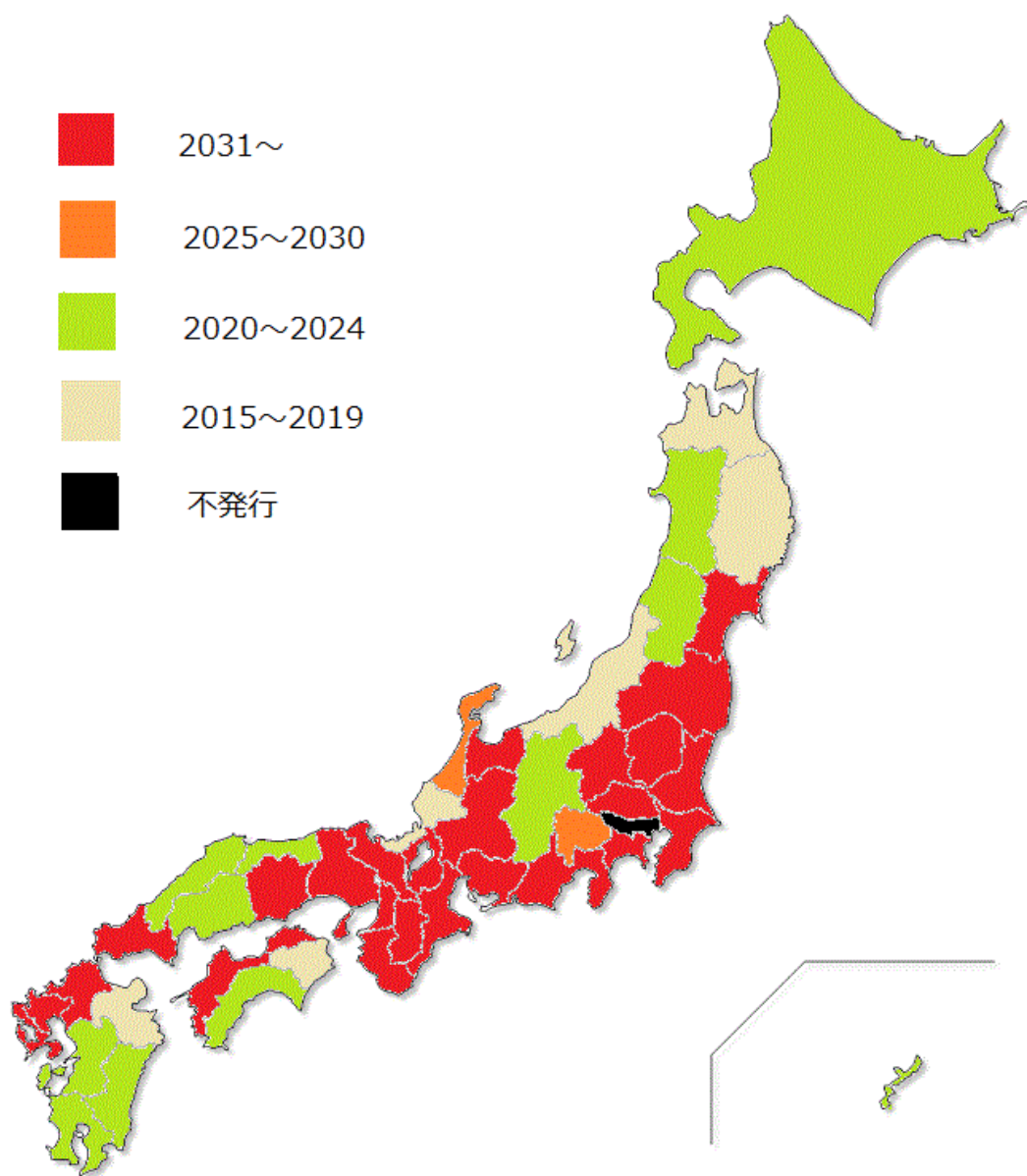
## 第6項 シミュレーション I による都道府県の推計結果

表 0-12 都道府県財政シミュレーション結果 I

(単位：年度)

|      |         |      |         |      |         |
|------|---------|------|---------|------|---------|
| 北海道  | 2024    | 石川県  | 2030    | 岡山県  | 2031 以降 |
| 青森県  | 2017    | 福井県  | 2019    | 広島県  | 2020    |
| 岩手県  | 2019    | 山梨県  | 2025    | 山口県  | 2031 以降 |
| 宮城県  | 2031 以降 | 長野県  | 2024    | 徳島県  | 2017    |
| 秋田県  | 2021    | 岐阜県  | 2031 以降 | 香川県  | 2031 以降 |
| 山形県  | 2024    | 静岡県  | 2031 以降 | 愛媛県  | 2031 以降 |
| 福島県  | 2031 以降 | 愛知県  | 2031 以降 | 高知県  | 2021    |
| 茨城県  | 2031 以降 | 三重県  | 2031 以降 | 福岡県  | 2031 以降 |
| 栃木県  | 2031 以降 | 滋賀県  | 2031 以降 | 佐賀県  | 2031 以降 |
| 群馬県  | 2031 以降 | 京都府  | 2031 以降 | 長崎県  | 2031 以降 |
| 埼玉県  | 2031 以降 | 大阪府  | 2031 以降 | 熊本県  | 2020    |
| 千葉県  | 2031 以降 | 兵庫県  | 2031 以降 | 宮崎県  | 2022    |
| 東京都  | 不発行     | 奈良県  | 2031 以降 | 大分県  | 2019    |
| 神奈川県 | 2031 以降 | 和歌山県 | 2031 以降 | 鹿児島県 | 2024    |
| 新潟県  | 2015    | 鳥取県  | 2021    | 沖縄県  | 2022    |
| 富山県  | 2031 以降 | 島根県  | 2020    |      |         |

図 0-2 シミュレーションⅠの結果の階級区分図



# 先行研究・参考文献・データ出典

---

## 先行研究

1. 石川達哉（2010）『急増する赤字地方債と地方交付税制度』
2. 江夏あかね（2014）『2014 年度地方債計画と「アベノミクス」2 年目の地方債の効率的活用』
3. 岡本直樹・吉村恵一（2002）『地方財政改革シミュレーション』ぎょうせい
4. 上田淳二・古財篤・佐藤栄一郎（2010）『地方財政の長期シミュレーション』
5. 石川達哉・赤井伸郎（2012）「臨時財政対策債の構造と膨張の実態 - 基準財政需要額算定額と返済額から見た自治体歳出の実証分析 -」『大都市制度・震災復興と地方財政』勁草書房

## 参考文献

6. 吉田素教・赤井伸郎（2003）『地方財政需要の見直しによる地方財政健全化シミュレーション—基準財政需要の算定手法を用いた地方交付税と国庫支出金の削減—』
7. 橋本恭之・呉善充（2008）『税収の将来推計』
8. 小西砂千夫（2013）「地方財政の制度運営における国の財政規律の投影」『Human Welfare』第 5 巻第 1 号
9. 安藤範行（2014）『歳出特別枠・別枠加算の見直しと地方法人税の交付税原資化—平成 26 年度地方財政対策—』
10. 梅原英治（2002）『地方交付税の減額と臨時財政対策債への振り替え措置の検討』
11. 佐藤主光（2008）『地方財政論入門』新世社
12. 小西砂千夫（2012）『地方財政のヒミツ』ぎょうせい
13. A Team led by Michael Keen, Mahmood Pradhan, Kenneth Kang, and Ruud de Mooij (2011) "Raising the Consumption Tax in Japan: Why, When, How?"

## データ出典

14. 内閣府「経済財政運営と改革の基本方針 2014 ～デフレから好循環拡大へ～」  
(<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/kaigi/cabinet/2014/decision0624.html>)  
[2014/10/1 データ取得]
15. 総務省「平成 26 年度地方団体の歳入歳出総額の見込み額」  
(<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei.html>)  
[2014/10/1 データ取得]
16. 財務省「地方財政について」  
([https://www.mof.go.jp/about\\_mof/councils/fiscal\\_system\\_council/sub-of\\_fiscal\\_system/proceedings/material/zaiseia251028/1.pdf](https://www.mof.go.jp/about_mof/councils/fiscal_system_council/sub-of_fiscal_system/proceedings/material/zaiseia251028/1.pdf))  
[2014/10/1 データ取得]
17. 内閣府「地方分権改革」  
(<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/index.html>)  
[2014/10/1 データ取得]
18. 内閣府「中長期の経済財政に関する試算（平成 26 年 7 月 25 日）」  
(<http://www5.cao.go.jp/keizai2/keizai-syakai/shisan.html>)  
[2014/10/1 データ取得]
19. 内閣府「平成 26 年度高齢社会白書（概要版）」  
(<http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2014/gaiyou/index.html>)  
[2014/10/1 データ取得]
20. 内閣府「特定被災地方公共団体と特定被災区域 一覧」  
(<http://www.bousai.go.jp/2011daishinsai/2011jyosei-tokutei.html>)  
[2014/10/1 データ取得]
21. 総務省「社会保障・税一体改革」  
([http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_zeisei/czaisei/czaisei\\_seido/shakai\\_hoshou.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/shakai_hoshou.html))  
[2014/10/1 データ取得]
22. 総務省「地方財政状況調査関係資料」  
([http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo\\_chousa\\_shiryo.html](http://www.soumu.go.jp/iken/jokyo_chousa_shiryo.html))  
[2014/10/1 データ取得]
23. 厚生労働省「社会保障に係る費用の将来推計の改定について（平成 24 年 3 月）」  
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hokabunya/shakaihoshou/kaikaku.html>)  
[2014/10/1 データ取得]
24. 国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口（平成 25 年 3 月推計）」  
(<http://www.ipss.go.jp/pp-shicyoson/j/shicyoson13/t-page.asp>)  
[2014/10/1 データ取得]
25. 日経 NEEDS・明治以降本邦主要経済統計「地域」  
(<http://stat.keio.ac.jp.kras1.lib.keio.ac.jp/ssi/page/nas>)  
[2014/10/1 データ取得]

なお第 5 章のパネルデータ分析に用いた臨時財政対策債発行額、臨時財政対策債発行可能額、財政力指数、実質公債費率、人件費、地方消費税交付金に関しては 25 から、徴税率、議員報酬に関しては 22 からデータを取得した。