

地域の未来を左右する 地方財政問題

政策調査部 鈴木 準／神田 慶司

要 約

政府は、国と地方を合わせた基礎的財政収支の黒字化を目標に掲げている。財政を持続可能なものとするには、国の財政だけでなく、地域にとって重要な役割を果たしている地方自治体の財政を改革する必要もある。地方財政全体は、収支は比較的良好に見えるが、地方は国からの財政移転に依然として大きく依存しており、収入と支出の両面で課題がある。また、自治体では先行きの不透明さを背景に基金の積み増しが進んでおり、その考え方や今後の方針等についての情報開示や分析が求められる。

地方財政の将来に影響を与える要素として、ほぼ全ての自治体が公共施設等総合管理計画を策定した。そこからは、一人当たり公共施設面積が人口規模との対比で過剰とみられるケースがある、公共施設の数やトータルコストの縮減に関する目標を設定していない自治体が少なくない、などの課題が浮かび上がる。また、経済パフォーマンスが高く人口規模が大きいにもかかわらず、行政コストの削減に消極的な自治体や、経済パフォーマンスが悪く人口規模が小さいため、歳出改革を進めるためには一定のサポートを必要としているであろう自治体もある。

目 次

- 1 章 地方財政の現状
- 2 章 地方財政の将来に影響する取り組み
おわりに

1章 地方財政の現状

1. 注目される地方財政

1) 財政健全化の重要な一部である地方財政

政府は以前より国と地方を合わせた基礎的財政収支（プライマリーバランス）の黒字化を目標にしている。国と地方の間には巨額の財政移転が存在しているため、国や地方自治体の歳出を効率的なものとし、また、歳入と歳出とのバランスを未来にわたって持続可能なものとするには、国（中央政府）の財政だけでなく、地方自治体（地方政府）の財政も改革する必要がある。

また、地域の経済や社会にとって地方の財政は重要な役割を果たしている。地方財政は住民にとって身近な行政サービスを提供するものであり、また、地域の産業振興を支えてもいる。本来、財政の問題は、収支尻は結果であって、公正かつ中立的な課税になってい

るかや、歳出がワイズスペンディングといえるものとなっているが、最近の政策テーマである地方創生の観点からも重要である。

本稿では、第1章で、国民経済計算で表象されている地方政府のデータにより地方財政の姿を全体として捉える。また、後述するように地方財政の収支は決して悪い状況

ではなく、基金を積み上げていることについて考察する。そして、第2章では、地方財政の持続性確保に向けた改革に資する取り組みが進んでいることを受け、情報開示が進んだ公共施設等総合管理計画や一人当たり行政コストを用いた分析を行う。

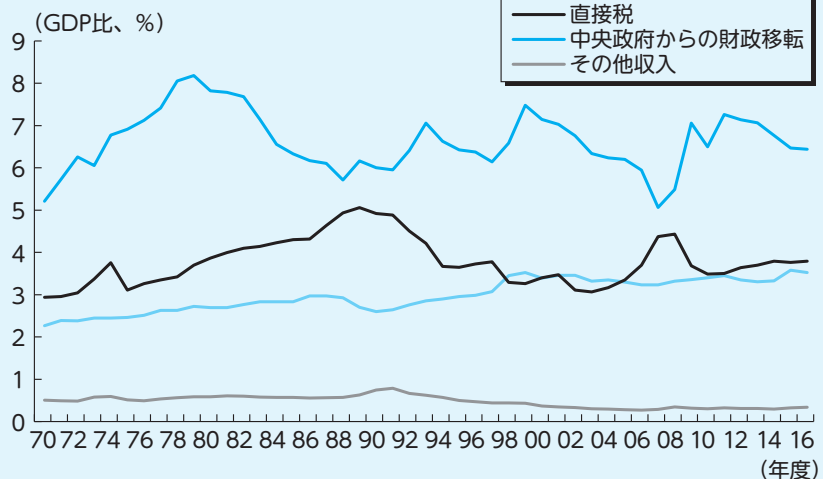
2) 地方財政の構造

①収入（歳入）

図表1は地方政府の収入のGDP比を長期に示したものである。地方政府には公的な医療保険や介護保険の会計、ほとんどの地方公営企業などは該当しない。つまり、保険料や料金収入は含まれず、税や中央政府からの財政移転が地方政府の収入である。

税収のGDP比は2016年度で7.3%であり、図表1では直接税と間接税に分けて示している¹⁾。

図表1 地方政府の収入



(注) 1994～2016年度は08SNA基準、1980～1993年度は93SNA基準、1970～1979年度は68SNA基準による。93SNA基準、68SNA基準では事業税が間接税として記録されていたため、本図表では1993年度以前についても事業税を直接税と扱うよう遡って調整している(出所) 内閣府「国民経済計算」、総務省「地方財政白書」から大和総研作成

1) 国民経済計算における正式な用語は、直接税は「所得・富等に課される経常税」、間接税は「生産・輸入品に課される税」である。具体的には、前者には道府県民税（所得割・法人税割、配当割、利子割）、市町村民税（所得割・法人税割）、事業税などが、後者には地方消費税や固定資産税などが該当する。なお、企業が負担する自動車関連諸税は生産活動のための費用であるため、法学上や行政上は直接税であっても国民経済計算では生産・輸入品に課される税に分類される。

1970年度に直接税と間接税は、それぞれ2.2兆円、1.7兆円だったが、2016年度には20.5兆円（1970年から年率5.0%で増加）、19.1兆円（同年率5.4%で増加）となっている²。

1990年代中頃以降はデフレが続き、直近の数年間を除いて名目成長率が極めて低位で推移したため名目成長率に対する租税弾性値が計算しにくい。ただ、税制改正の影響などを考慮すれば、間接税の弾性値は1近傍であり、直接税の弾性値は1をやや上回る程度であると推察される。税収全体の弾性値はそれを直接税と間接税のウエイトで加重したものになるから、直接税のウエイトが高かった1990年代中頃までは租税弾性値は一定の高さにあったと考えられるが、1990年代中頃以降は両者のウエイトはほぼ同じであるから、租税弾性値は低下しているはずである。つまり、地方消費税の導入などもあったため、現在は1970～80年代と比べて景気の良し悪しによって税収が変動しにくくなっているとい

えるだろう。直接税にしても、いわゆる「三位一体の改革」の際に個人住民税所得割の税率が累進税率から単一税率とされたからなおさらだろう。

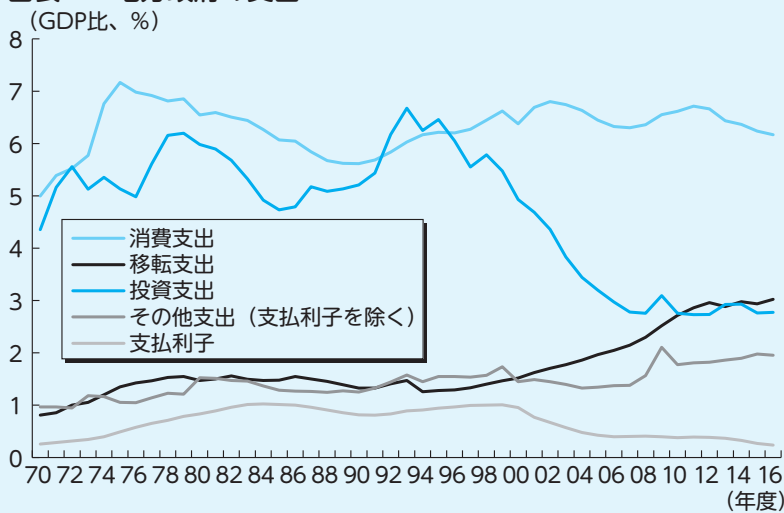
2016年度時点でGDP比6.5%の収入となっているのが中央政府からの財政移転である。これは標準的な行政を行う観点から算定され用途が定められていない地方交付税交付金や、用途が定められている国庫支出金などが該当す

る。中央政府からの財政移転は長期的に見るとかなりの振幅があるが、大きく減ったのは1980年代の行政改革期と2000年代の「三位一体の改革」の時期であった。ただ、直近でもリーマン・ショック直後には財政移転の規模は復元され、国に依存した財政構造は大きくは変化していない。地方交付税交付金は国からみれば収入ではなく支出であるが、重要なことは国と地方を通じて支出を効率化することである。

②支出（歳出）

図表2には地方政府の支出のGDP比を長期に示した。最も目立つ動きをしたのは投資支出であり、1990年代に水準を大きく落とした。社会資本の維持更新のための費用確保が大きな課題となっており、さらなる量的な削減余地はそう大きいわけではないだろう。今後はコンパクトな街づくりによる公共施設の集約・活性化や効率的な維

図表2 地方政府の支出



(注) 1994～2016年度は08SNA基準、1980～1993年度は93SNA基準、1970～1979年度は68SNA基準による
(出所) 内閣府「国民経済計算」から大和総研作成

2) 直近の国民経済計算の基準である08SNAでは、事業税は直接税に含まれる。旧基準である93SNAや68SNAでは事業税は間接税として扱われていたため、本稿では過去に遡って旧基準のデータを用いている部分は事業税分を間接税から差し引き、直接税に加算している。

持管理・更新、社会資本ストック量の適正化、P P P・P F Iの活用による財政負担の抑制、既存ストックの生産性向上、メンテナンス産業の育成、新技術・新工法の活用、建設生産システムの生産性向上などが課題である。これらは、2016年度から進められている「経済・財政再生計画」³に掲げられている改革事項である。これらの改革が進められることで、支出の抑制や効率性の向上が進むことが期待されている。

1980年代にGDP比で見て減少したが1990年代に再び増加し、2000年代に総じて横ばいとなっているのが消費支出である。政府の消費支出とは市場価格がなく、日常の行政に要した費用（公務員人件費など）で測定されている⁴。ここ数年はGDP比で多少の低下が見られているが、他方でその他支出がやや増加している。ここでその他支出とは、公的企業や民間企業に対する財政移転などである。

この点に関して「経済・財政再生計画」では、インセンティブ改革などの地方創生・行財政改革の頑張りを引き出すような地方財政制度の改革、公費の投入が行われている公営企業や第三セクターの経営改革、地方創生推進交付金の活用、自治体の行政コストやインフラの保有・維持管理情報等の「見える化」の徹底、自治体の業務の民間委託の加速や情報システムに関するクラウド化の

推進、公共サービスの広域化、マイナンバー制度の活用や地方自治体のIT化・B P R⁵推進などが改革事項とされ、様々な取り組みや検討が進められている。消費支出やその他支出についても適正化や効率化が進められなければならない。

目立って増えているのが、移転支出である。これは主として公的な医療保険や介護保険への公費負担や生活保護費であり、超高齢化に伴って地方政府の財政負担が大きなものとなっている。さらなる高齢化が進むことは確実であるから、社会保障制度の改革は地方財政にとっても極めて重要である。「経済・財政再生計画」では、医療・介護サービスの効率的な提供、公平な費用負担と給付適正化、さらには予防・重症化予防、受療行動適正化、セルフメディケーションの推進など国民の行動変容、生活保護制度の見直しなど、様々な側面から改革に取り組み、給付費用の適正化を目指している。

なお、デフレ下での金融政策により、国だけでなく地方政府の負債金利も大きく低下している。後述するように、地方政府の負債残高は2016年度末で187.5兆円に達しているが、2016年度の支払利子は1.3兆円⁶にすぎないから平均的な実効金利は0.68%にとどまる。今後、完全なデフレ脱却や潜在成長率の上昇が実現すれば、金利は実質でも名目でも上昇することになり、金利負担

3) 「経済財政運営と改革の基本方針 2015 ～経済再生なくして財政健全化なし～」(2015年6月30日閣議決定)において定められた。

4) 政府消費支出の測定においては、社会資本を利用することによる減価償却費分である固定資本減耗も費用の一部を構成するが、図表2では減耗分を含む総投資を投資支出とし、消費支出は減耗分を含まないキャッシュフローベースで示している。

5) B P Rとは Business Process Reengineering のことであり、業務の効率化に向けた業務プロセスの再構築をいう。

6) 直近の国民経済計算(図表2では1980年度以降)では、金融仲介機関による明示的には料金を課さないサービスの価額が間接的な測定方法を用いて推計されており、その手法をF I S I M (Financial Intermediation Services Indirectly Measured) という。政府の場合、債券発行で資金を調達すると銀行から借り入れるよりも低い金利で調達できるため、銀行等から借り入れた場合にはその金利差分を銀行等からサービス購入しているとみなされる(それだけ支払金利が小さくなっており、消費支出として計上されている)。2016年度におけるF I S I M調整前の支払金利は2.0兆円であった。

が無視できないものになるリスクがある。

③収支

収入と支出の差が収支であり、図表3に示した通りである。まず、全ての収入と全ての支出の差である財政収支は1995年度にGDP比で▲2.9%まで悪化していたが、その後改善し、2006年度以降はわずかな赤字である年度が多く、黒字の年度も散見されるようになった。直近の2016年度も5年ぶりに黒字となった。フローである財政収支が黒字であるということは、ストックでは純債務が減っているということであり、負債の返済もしくは金融資産の積み増しが進んでいることを意味する。

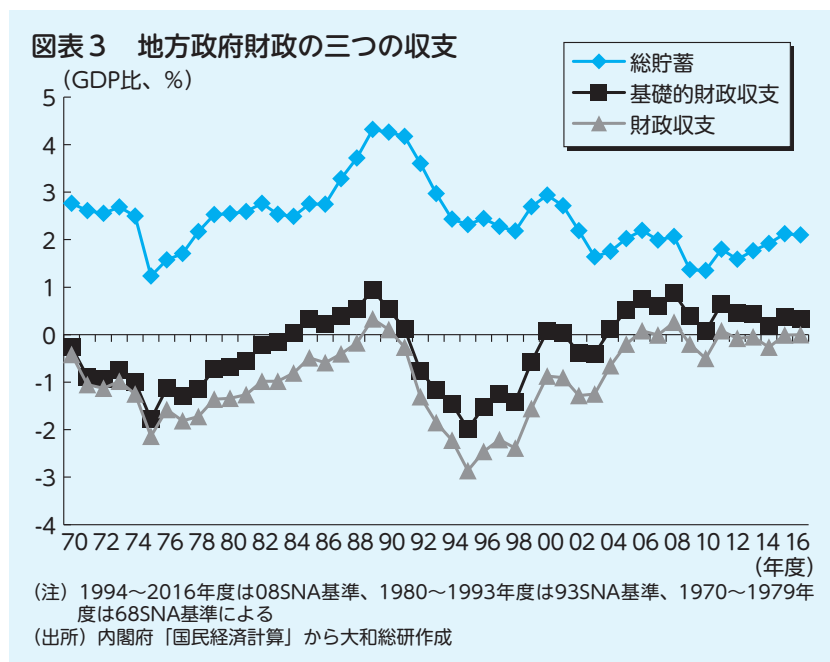
次に、受取利子以外の収入と支払利子以外の支出の差である基礎的財政収支⁷は、1984～91年度に引き続き、2004年度以降直近まで黒字の期間が続いている。冒頭に述べたように政府は、国

と地方を合わせた基礎的財政収支の黒字化を目指しているが、地方政府だけを見れば既に黒字の構造になっている。ただし、中央政府の基礎的財政収支は大幅な赤字が定着してしまっている中、地方財政は中央政府からの財政移転に大きく依存していることから、地方財政に収支上の課題がないということでは決してない。

例えば、中央政府から地方政府への財政移転の大きさ（地方財政対策）は予算編成のプロセス上、毎年度作成される地方財政計画に基づいて決定される。これについて、財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会は「地方財政計画と地方歳出決算が比較可能となるよう試算を行ったところ、継続的に1兆円前後、地方財政計画における歳出が決算における歳出を上回るとの試算結果となった」と述べている（「平成30年度予算の編成等に関する建議」2017年11月29日）。地方財政計画の歳出が現実の地方歳出を上回るとい

は、それだけ中央政府から地方政府への財政移転が過大になっている可能性を示唆する。

図表3にはもう一つ、地方政府の総貯蓄も示した。総貯蓄とは、家計が可処分所得から消費を行った差額が総貯蓄であることと同じに考えればよい。地方政府の場合、地方税収や中央政府からの財政移転を財源に消費支出（固定資本減耗分を除く）や移転支出を賄っ



7) 基礎的財政収支は財政収支から純利払いを差し引いた金額に等しい。ただし、基礎的財政収支の計算の際の受取利子および支払利子はそれぞれF I S I M調整前の金額が用いられる。

た残差が総貯蓄であり、投資支出を除く経常的な財政収支が総貯蓄である。総貯蓄は、ここ数年多少は持ち直しているものの、1980年代末頃をピークに悪化傾向にあり、経常的な収入と経常的な支出（消費支出や移転支出）のバランスが悪くなっている。このことは、行政改革や社会保障改革が必要になっていることを意味すると考えられる。

3) 地方政府の債務残高と金融資産

①債務残高

直近の10年強は地方政府の収支が良好であるが、特に1990年代には収支が悪化していたため、地方政府にも負債（債務）が積み上がっている。2016年度末の債務残高は187.5兆円である。ただ、名目の債務残高は2015年度末比で4.5兆円減少しており、図表4に示したように、そのGDP比は2012年度末の38.3%をピークにここ数年は低下傾向を見せている（2016年度末は34.8%）。債務残高のGDP比が低下しているということは、差し当たり節度ある財政運営がなさ

れているとの評価が可能である。

これは収支が良好である以上は当然であるが、それはネットの債務残高で見れば一層鮮明である。図表4には地方政府が保有する金融資産と相殺したネットの債務残高GDP比も示したが、2002年度末の22.6%がピークであり、長期に低下傾向が続いている。

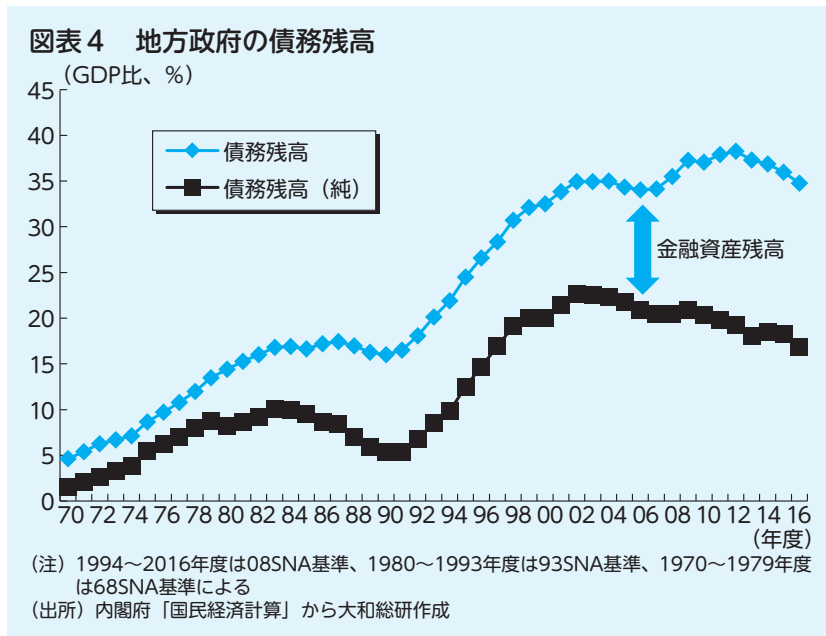
だが、グロスの債務残高とネットの債務残高の差は金融資産残高にほかならず、地方政府は財政再建期においても金融資産の規模を大きく拡大させてきている。国においては、数年前に「霞が関埋蔵金」という議論があり、特別会計の積立金を取り崩すなどして国債の新規発行を抑制する取り組みが進められた。現在の地方財政においては、通常の地方債だけではなく、臨時財政対策債という、いわゆる赤字地方債を発行しながら金融資産を積み増している状況にある。

債券発行をしながら金融資産を積み増すことは収支という意味では中立である。だが、金融資産を取り崩さないまでも、新規の積み増しを抑制す

ればそれだけ新規の地方債発行や将来にわたる金利支払を抑制できるはずである。地方政府による金融資産の積み増しが妥当なものであるのか、十分な検証と検討が求められるだろう。

②地方自治体の基金

総務省が2017年11月に発表した「地方公共団体の基金の積立状況等に関する調査結果」によると、2006年度末に13.6兆円



だった地方の基金残高は、2016年度末に21.5兆円に膨張している（7.9兆円の増加）。内訳を見ると、年度間の財源の不均衡を調整するための財政調整基金が3.5兆円増加して7.5兆円に、地方公共団体が特定の目的のために設置している特定目的基金が4.1兆円増加して11.5兆円になるなどしている。

総務省によれば、7.9兆円の増加のうち、国の施策や合併といった「制度的な要因」による増加額が2.3兆円、景気の動向による法人関係税等の変動、人口減少による税収減、公共施設等の老朽化対策等、災害、社会保障関係経費の増大といった「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」による増加額が5.7兆円であると分析できるといふ。

これに関して、大阪大学の赤井伸郎教授らの財政調整基金残高に関する分析によれば、標準財政規模に対して基金を積めていない自治体が積む傾向があり、借金返済に負われていない余裕のある自治体が積む傾向があり、地方交付税に依存している自治体ほど将来不安から積んでいる傾向があり、社会保障の運営が安定している自治体ほど積んでいる傾向があるという（財政制度等審議会財政制度分科会、2017年10月31日議事録等参照）。

また、総務省の調査で基金についての中期的（3～5年）な増減見込みの調査結果を見ると、財政調整基金は、都道府県では「わからない」が51.1%、「減少見込み」が48.9%（「増加見込み」はなし）であり、市町村では「減少見込み」が52.6%、「わからない」が41.4%、「増加見込み」が6.0%である。また特定目的基金は、都道府県では「わからない」が48.9%、「減少見込み」が46.5%、「増加見込み」が4.5%であり、市町村では「わからない」が61.6%、「減少見込み」が

29.6%、「増加見込み」が8.8%である。基金はどこかの時点で取り崩すことが想定されているはずで、ひたすら積み増すというのはおかしな話だが、大まかに言って、半数の自治体は中期的な減少を見込んでいるが、半数の自治体は見通しを持ち合わせていないのが実情のようである。先述した財政制度等審議会の「平成30年度予算の編成等に関する建議」では、小規模な自治体が近年の「まち・ひと・しごと創生事業費」等として配分された財源を使いこなせずに、基金残高を増加させているのではないかとの見解が、一定の分析とともに示されている。

地方自治体の立場に立てば、一定の基金を有していることは、いざというときの対応力が確保できるという意味で安心であるだろう。他方、過大な資金ストックを有していると、無駄な支出に使いがちであるのは民間も公的部門も同じではないか。現在、民間企業が多額の現預金を保有していることが批判的に議論されているが、それは公的部門においても同じである。公的部門が基金を保有することはその分だけ住民の負担が重くなっていく（端的に言えば、基金の保有が不要であるならその分の減税ができる）ということである。行政にとって真に必要な財政需要が発生した場合、その都度、住民に負担を求める内容の予算を議会で審議するのと、潤沢な基金をバッファーとして保有するのと、果たしていずれが住民にとって望ましいのか、十分な検討が求められるのではないだろうか。

いずれにせよ、基金の増加要因等を分析・検証し、国と地方を通じた財政資金の効率的な配分が必要である。「経済・財政再生計画」の改革工程表2017改訂版（2017年12月21日経済財政諮問会議決定）では、2018年度内に「基金の考え方・

増減の理由・今後の方針を含め、各地方公共団体に財政状況に関する公表内容の充実を要請した上で、公表内容の『見える化』の促進について検討するとされた。新年度の取り組みを注視したいが、多くの自治体が将来の財政運営に対する不安で基金を積み増しているとしたら、行財政改革や社会保障改革を徹底することが本来の解決策であるだろう。

2章 地方財政の将来に影響する取り組み

1. 人口減少下で重要性を増す公共施設等の維持・管理

第1章では、地方財政の現状について確認した。地方財政を全体として見れば極端に悪い状況にあるわけではないが、それは中央政府に依存しているが故という面も強く、改善や工夫の余地はまだある。また、地方経済の現状や今後のさらなる高齢化、デフレからの完全脱却後の金利負担などを考えた場合、各自治体が財政を将来に向かって持続性のあるものに改革する必要性は極めて高い。そこで、第2章では、統一的な開示が進んできた個別自治体ごとの情報から、見えてくることについて分析を試みる。

1) ほぼ全て自治体が策定した「公共施設等総合管理計画」

人口減少が長期に進展すると見込まれる中、地方財政において重要性を増しているのが公共施設等の適切な管理である。

地方自治体は1970年代を中心に公共施設の整

備を進めたこともあり、大量の施設がこれから更新時期を迎える。ほとんどの自治体では既に人口減少局面に入っており、国立社会保障・人口問題研究所の将来推計によると、2045年の人口が2015年比で2割超減少する市区町村は全体の74%、5割超減少する市区町村は20%を占めると見込まれている⁸。今後は公共施設を増やさなくとも、住民一人当たりで見れば時間の経過とともに増加するため、特に人口減少が著しい地域では公共施設等の維持管理費の負担が過重となり、地方財政が圧迫される。地域の人口動態や財政、施設の状態等の実情を踏まえ、長期的な視点から公共施設の更新や統廃合、長寿命化を各自治体が計画的に行う必要性は大きい。

こうした観点から、総務省は2014年4月に「公共施設等総合管理計画」の策定を地方公共団体に要請した⁹。そのガイドラインにあたる「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」（以下、策定ガイドライン）では、施設等の現況及び将来の見通しや、総合的かつ計画的な管理に関する基本的な方針などの記載を地方自治体に求めている。国からの財政面での支援もあり、2017年9月末時点で、都道府県および指定都市については全団体が、指定都市以外の市区町村については99.4%の団体が公共施設等総合管理計画を策定した。

2) 人口密度の低い自治体ほど一人当たり公共施設面積は広くばらつきが大きい

1,700以上ある市区町村の公共施設等総合管理計画にはどのような特徴があるのだろうか。以下では、2017年3月末時点で出揃った公共施設等

8) 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30（2018）年推計）」。福島県内の59市区町村と宮城県富谷町を除く。

9) 総務省「公共施設等総合管理計画の策定要請」（http://www.soumu.go.jp/main_content/000286228.pdf）

総合管理計画を総務省が一覧表に整理した「公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等を取りまとめた一覧表」(2017年10月、以下、一覧表)を基に検討する。

一覧表にある2015年度の一人当たり公共施設面積を利用して、人口密度(可住面積ベース)との関係を市区町村別に概観したものが図表5である¹⁰⁾。一般に経済性は人々の経済社会活動が集積することで高まるため、人口密度が高い(低い)地域ほど一人当たり公共施設面積が小さい(大きい)という傾向が見られる。また、人口密度が低い地域では一人当たり公共施設面積のばらつきが大きく、図表中の回帰線を大幅に上回る自治体が散見される。

回帰線を大幅に上回る自治体の特徴を確認すると、島や山間部に位置したり、人口が非常に少な

かったりすることが少なくない。こうした地域では一人当たり公共施設面積が構造的に大きくなりやすいため、回帰線から上振れする全ての自治体が公共施設を過剰に抱えていると捉えることはできない。

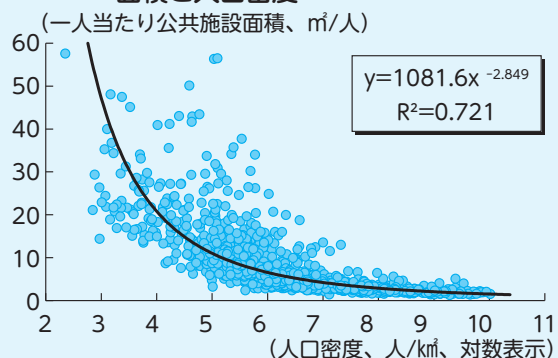
だが、人口が数万人以上の自治体でも一人当たり公共施設面積が回帰線を大幅に上回るケースが一部で見られる。そうした地域の公共施設は人口規模に比べて過剰となっている可能性があり、公共施設等総合管理計画を実行する必要性がとりわけ高い。

3) 公共施設等総合管理計画の深掘りが必要な自治体は少なくない

策定ガイドラインでは、施設等の将来の見通しや管理に関する基本的な方針などを「記載することが適当」としており、行政サービス水準等の検討や数値目標の設定、PPP/PFIの活用などは「留意すべき事項」として「検討することが適当」とされている。すなわち、公共施設等総合管理計画では記載内容が一律に定められているわけではなく、「留意すべき事項」まで計画に盛り込む自治体もあれば、「記載すべき事項」であっても全てを記載していない自治体もある。こうした計画段階での検討状況の違いは、その後の実効性に影響するだろう。

図表6では各市区町村の公共施設等総合管理計画の検討状況を人口規模別に比較している。具体的には、一覧表に掲載された項目のうち、自治体間で比較することが可能な、(i)施設等の管理に関する基本的な方針(管理方針)¹¹⁾、(ii)施設

図表5 市区町村別に見た一人当たり公共施設面積と人口密度



(注1) 一人当たり公共施設面積は2015年度(データがない場合はその前後のデータを利用)。人口密度は2015年で可住面積ベース

(注2) 回帰式は1,222自治体を対象(ただし一人当たり公共施設面積が85m²/人の高知県大川村は図表中には掲載していない)

(出所) 総務省「公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等を取りまとめた一覧表(平成29年3月31日現在)」、内閣府「経済・財政と暮らしの指標「見える化」データベース」、総務省統計から大和総研作成

10) 2015年度のデータが掲載されていない自治体はその前後の時期のデータを利用した。

11) ①点検・診断等の実施方針、②維持管理・修繕・更新等の実施方針、③安全確保の実施方針、④耐震化の実施方針、⑤長寿命化の実施方針、⑥統合や廃止の推進方針、⑦総合計かつ計画的な管理を実現するための体制の構築方針、の計7項目。

等の維持管理・修繕・更新等にかかる経費の将来推計、(iii) 公共施設の数やトータルコストの縮減などに関する目標の設定、を盛り込んだ市区町村の割合について人口規模別に示した。

(i) の管理方針と (ii) の経費の将来推計は「記載すべき事項」とされていることもあり、計画に盛り込んだ市区町村の割合は人口規模にかかわらず9割前後である。管理方針と経費の将来推計は公共施設等の最適化を進める上で不可欠であり、ほとんどの自治体で計画に盛り込まれたことは当然と言える。

この意味では、それらを計画で明らかにしていない市区町村が一部に存在する点が注目される。例えば、経費の将来推計を行っていない市区町村は58団体あるが、その中には管理方針の7項目のうち5項目以下の記載にとどまる自治体が10団体あり、人口規模は5千人強から40万人弱と様々である。こうした自治体では計画を早期に充実させる必要がある。

他方、(iii) の数値目標を設定した市区町村の

割合は人口1万人以上で60%程度から70%弱、1万人未満では40%程度である。「留意すべき事項」に該当するため自治体間の取り組み姿勢に温度差があると考えられるが、将来の公共施設の数や総費用の縮減額などに関する目標が設定されないままでは、長期的な改革工程表を策定したり、進捗管理をしたりすることはできないだろう。目標がなければ必要な改革は行われず、事態が自然体で推移してしまう恐れが強い。

このように、2017年3月末時点では公共施設等総合管理計画の内容に無視できない地域差があり、計画内容の深掘りが必要な自治体が少なくない。計画策定後も「当該計画及び個別施設計画に基づく点検・診断等の実施を通じて不断の見直しを実施し順次充実させていくことが適当」とする策定ガイドラインに従い、公共施設等の最適化を着実に進める必要がある。

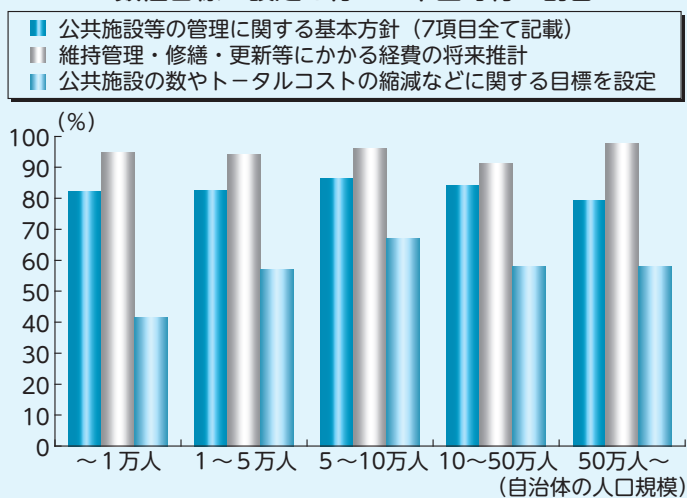
2. 地方自治体の行政コストの抑制余地

1) 一人当たり行政コストの地域差要因

公共施設の維持管理費や更新費といった資本的な費用に加え、経常的な費用である住民一人当たりの行政コストをいかに抑制するかという点も地方財政の将来を考える上で重要な課題である。

市区町村において行政コストの効率化や適正化の余地はどの程度あるのだろうか。以下では、既出の一覧表のデータと内閣府「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース」を組み合わせることで、行政コストと歳出改革への取り組み姿勢との関係を定量的に検討する。

図表6 公共施設等の管理方針の記載や経費の将来推計、数値目標の設定を行った市区町村の割合



(出所) 総務省「公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等を取りまとめた一覧表(平成29年3月31日現在)」から大和総研作成

一人当たり行政コストはその地域の人口構成や経済状況、公共資産や負債の多寡などの影響を受けるため、行政コストを単純に比較して歳出抑制の取り組みが進んでいるかどうかを判断することはできない。そこで、データが利用できる1,222の市区町村を対象に、一人当たり行政コストについて重回帰分析を行った結果が図表7である。

被説明変数である一人当たり行政コストは、民生費¹²を除く住民一人当たりの歳出決算総額である。高齢化の進展度合いは地域によって大きく異なり、それは社会保障費が含まれる民生費に強く

反映される。行政コストから民生費を除くことにより、各自治体の歳出抑制の取り組み姿勢の違いがより明確になると考えられる。

説明変数は、①一人当たり公共施設面積、②納税者一人当たり課税対象所得、③一人当たり地方債残高、④歳出改革指標、⑤東北3県震災ダミー（東日本大震災の被害が特に大きかった福島県・宮城県・岩手県において、沿海部と原発が立地する自治体を対象とするダミー変数）、である。一人当たり公共施設面積は、それが広ければ行政コストが高くなる。納税者一人当たり課税対象所得

は当該地域の生活水準や公務員人件費の代理変数である。一人当たり地方債残高はそれが高ければ金利負担が重いだろう。歳出改革指標は内閣府が作成している指標で、改革に関する主な項目への取り組み度合いを数値化したものである¹³（歳出改革に前向きな自治体ほど数値が高い）。被災3県の該当自治体では復興のための費用がかかっているのは当然である。したがって、想定される符号条件は歳出改革指標のみマイナスであり、それ以外はプラスである。

さて図表7を見ると、いずれの説明変数の係数も統計的に有意であり、符号条件を満たしている。ここ

図表7 市区町村の一人当たり住民コストに関する推計結果

被説明変数：ln（一人当たり歳出額（民生費除く））

	係数	標準誤差	t 値
ln（一人当たり公共施設面積）	0.734***	0.016	47.000
ln（納税者一人当たり課税対象所得）	0.202***	0.053	3.846
ln（一人当たり地方債残高）	0.097***	0.015	6.639
歳出改革指標	-0.014***	0.004	-3.688
東北3県震災ダミー	0.986***	0.052	18.995
定数項	9.482***	0.436	21.756
標本数：1,222			
自由度調整済決定係数：0.865			

(注1) *** は1%有意であることを示す。一人当たり公共施設面積は2015年度（データがない一部の自治体は2015年度前後のデータを利用）。一人当たり歳出額と納税者一人当たり課税所得は2014年度。一人当たり地方債残高は2013年度で臨財債除く

(注2) 歳出改革指標は内閣府作成。民間委託の実施やクラウドの導入などをまとめて数値化したものであり、歳出改革に前向きな自治体ほど数値が高い

(注3) 東北3県震災ダミーは東日本大震災の被害が特に大きかった福島県、宮城県、岩手県において、沿海部と原発の立地する自治体を対象とした

(出所) 内閣府「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース」、総務省「公共施設等総合管理計画の主たる記載内容等とりまとめ一覧表（平成29年3月31日現在）」、総務省統計から大和総研作成

12) 民生費には社会福祉費、老人福祉費、児童福祉費、生活保護費、災害救助費が含まれる。

13) 具体的には、歳出改革に関する次の7指標それぞれについて、2015年度時点において取組状況に応じて0～2ポイントで評価されている（最大14ポイント）。

- ・民間委託の実施状況（委託率の低い5分野）（4項目以上実施で2ポイント、3項目実施で1ポイント）
- ・民間委託の実施状況（総務関係事務）（3項目以上実施で2ポイント、2項目実施で1ポイント）
- ・複式簿記の導入状況（導入済みで2ポイント）
- ・クラウドの導入状況（クラウド導入済みで2ポイント、クラウド導入予定で1ポイント）
- ・公共施設等総合管理計画の策定状況（策定済みで2ポイント、平成27年度までに策定予定で1ポイント）
- ・PFI実施経験の有無（データベースへ未集録）（実施経験ありで2ポイント）
- ・「地方公共団体における経済・財政一体改革の現況調査」（平成27年10月、内閣府）での「公共サービスのイノベーションへの取組状況」への回答（「複数分野での取組を進めている」と回答で2ポイント、「事業数は限られるが、取組を進めている」と回答で1ポイント）

で特に注目したいのが歳出改革指標であるが、歳出改革に前向きな自治体ほど行政コストが低く抑えられていることを示唆している。これは、業務の民間委託などによって行政コストが抑えられるという直接効果だけでなく、そのような自治体では様々な支出に対して効率化や適正化の意識が高く、結果として少ない支出でも行政サービスを維持できるといった間接効果が含まれていると考えられる。

なお、市区町村全体ではなく、産業構造や人口規模が類似する市区町村ごとに対象を絞った推計も行ったが、推計結果は図表7とほとんど変わらない。

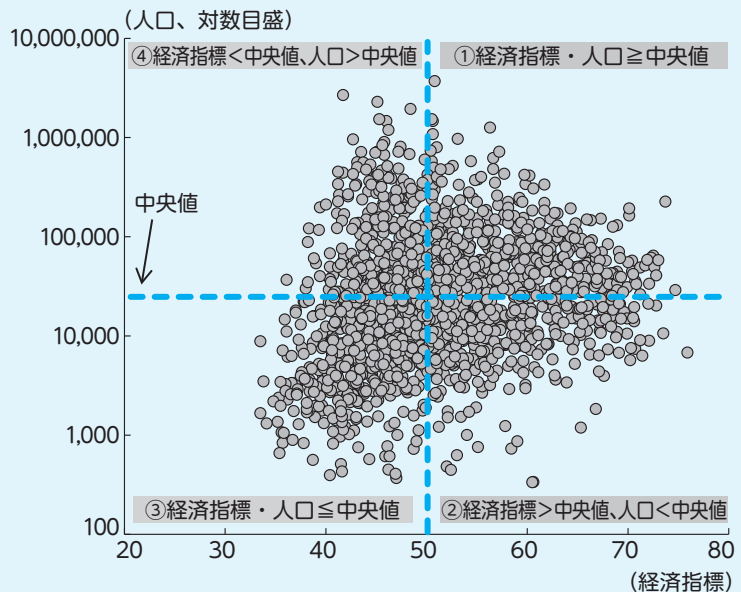
2) 地方の行政コストは効率化の余地あり

歳出改革に対する取り組みを後押しすることにより、地方自治体の行政コストを効率化させる余地は小さくないと思われる。

図表8-1では、人口規模と経済状態の違いから市区町村を、①経済指標・人口ともに中央値以上、②経済指標は中央値を上回るが、人口は中央値を下回る、③経済指標・人口ともに中央値以下、④経済指標は中央値を下回るが、人口は中央値を上回る、という4つのグループに分けている。「経済指標」とは内閣府が作成しているもので、農業産出額や製造品出荷額等、卸・小売販売額など経済に関するデータを総合化した指数である。数値が高いほど経済パフォーマンスが高い。図表8-2では各グループの自治体数を歳出改革指標の数値ごとに集計している。

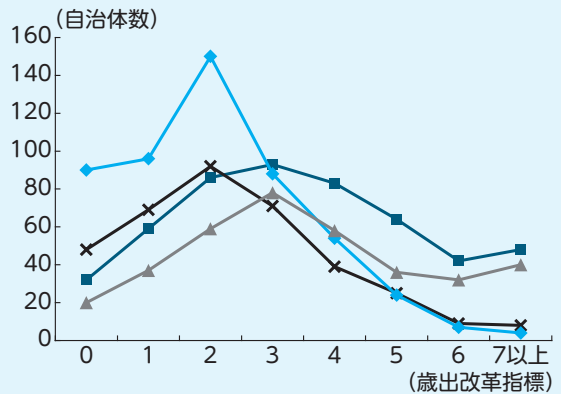
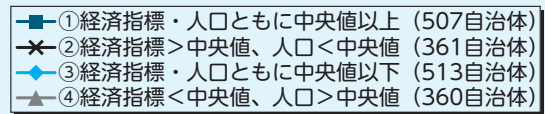
図表8-2を見ると、経済パフォーマンスがよく、人口規模が大きいグループほど歳出改革に前向きな自治体が多いという傾向が見られる。また、折れ線グラフの①④と②③の形状がそれぞれ類似していることから、経済指標よりも人口規模の方が

図表8-1 人口規模と経済指標の散布図



(出所) 内閣府「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース」、総務省統計から大和総研作成

図表8-2 歳出改革指標の水準別に見た4グループの自治体数



(出所) 内閣府「経済・財政と暮らしの指標『見える化』データベース」、総務省統計から大和総研作成

歳出改革の取り組み姿勢に強く影響している。

この理由として、人口の多い自治体では規模の経済が働きやすく、歳出改革を行えば、その効果が大きいと見込めるという点で改革へのインセンティブが強いことが考えられる。また、人口の多い自治体には業務委託やコンサルティングなどを行う民間企業が近くに存在する可能性が高く、歳出改革を進めやすいことも影響していると推察される。

ただし、図表8-2の折れ線グラフ①を見ると、経済パフォーマンスが高く人口規模が大きいにもかかわらず、14ポイントが満点の歳出改革指標が0～2ポイントの自治体が177団体ある。これらは歳出改革に取り組むことができるにもかかわらず「していない」可能性がある。行政コストや歳出抑制の取り組みなどについて、経済構造や人口規模などが類似する団体同士の比較を通じて課題の所在を「見える化」することなどにより、関係者の意識や行動の変容を促すことが重要である。

この点、総務省「財政状況資料集」では各自治体の財政指標や住民一人当たり行政コストなどが、経年比較や類似団体間比較が可能な形で公表されている。2017年3月からは性質別・目的別の経費項目が網羅的に公表されるようになっており、「見える化」を進める上で有用な情報が提供されている。

他方、折れ線グラフ③のように経済パフォーマンスが悪く、人口規模が小さい自治体では、歳出改革指標が0ポイントの自治体だけでも90団体あり、2ポイントまで含めれば336団体に達する。5ポイント以上の自治体はほとんどない。③に属する自治体の多くは歳出改革を進める意欲があったとしても「できない」という実情があるのかもしれない。まずは歳出改革の障害がどこにあるのかを精査して実態を把握する必要があるが、問題がヒトや企業、ノウハウなどの資源不足にあるとすれば、改革が進んでいる周辺の自治体との連携や行政サービスの広域化などの支援が求められる。



おわりに

2018年度までの地方財政については、一般財源の総額が2015年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保するというルールで運営されてきた。現時点で2019年度以降についてのマクロ的なルールは存在せず、2018年6月頃に策定されるであろう新しい財政健全化計画で地方財政の在り方がどのように議論され規定されるかが極めて大きなポイントである。

また、ミクロ的には「経済・財政再生計画」において既に様々な改革工程が決まっており、それを着実に実行していくとともに、それによって経済や財政にどのようなプラス効果が表れるか注目である。かつてと比べて、近年は地方財政に関する情報開示が進んでおり、関係者は様々な気づきを得ることのできる機会が増えている。それぞれの地域の将来は国が決めるのではなく、それぞれの地域が決められるようにしなければならないし、決めなければならない。「見える化」によってそれぞれの地域の財政が抱える課題が認識され、望まれる状況に「変えていく」という取り組みを進める地域であれば、将来は明るいものになるだろう。

[著者]

鈴木 準 (すずき ひとし)



政策調査部長
担当は、日本の経済社会、税制・財政問題、人口問題等に関する中長期的な視点からの調査・分析

神田 慶司 (かんだ けいじ)



政策調査部
経済システム調査グループリーダー
シニアエコノミスト
担当は、日本の経済社会の長期的課題、経済政策に関する調査・分析