

# 歳出削減による政府債務へのアプローチ

## ～膨張する地方への財政移転と地方制度の課題～

経済財政政策部 [東京] 大塚 勲

### 1. 政府債務の何が問題か

政府債務が日本における最大の財政問題であることは疑いの余地がないだろう。普通国債の累積残高は2021年度時点で991兆円であり、2023年度末には1,068兆円に上ると見込まれている。一般政府<sup>1</sup>で見ると、2023年時点で普通国債の累積残高は、対GDP比258.2%であり、これはG7で最悪の水準となっている<sup>2</sup>。一般会計における政府債務には建設国債と特例国債がある。建設国債は、道路や建物の建設等に伴って発行されるが、これらの施設が20年以上便益を提供することから、将来の納税者が負担することに合理性があると考えられてきた。一方、特例国債は赤字国債とも呼ばれ、その年の国家公務員の給与や施設運営費などに充てられるため、10年後、20年後の納税者が負担することに合理性がないと捉えられている。その意味で特例国債がより深刻な問題であり、近年これが大きく伸びてきている。

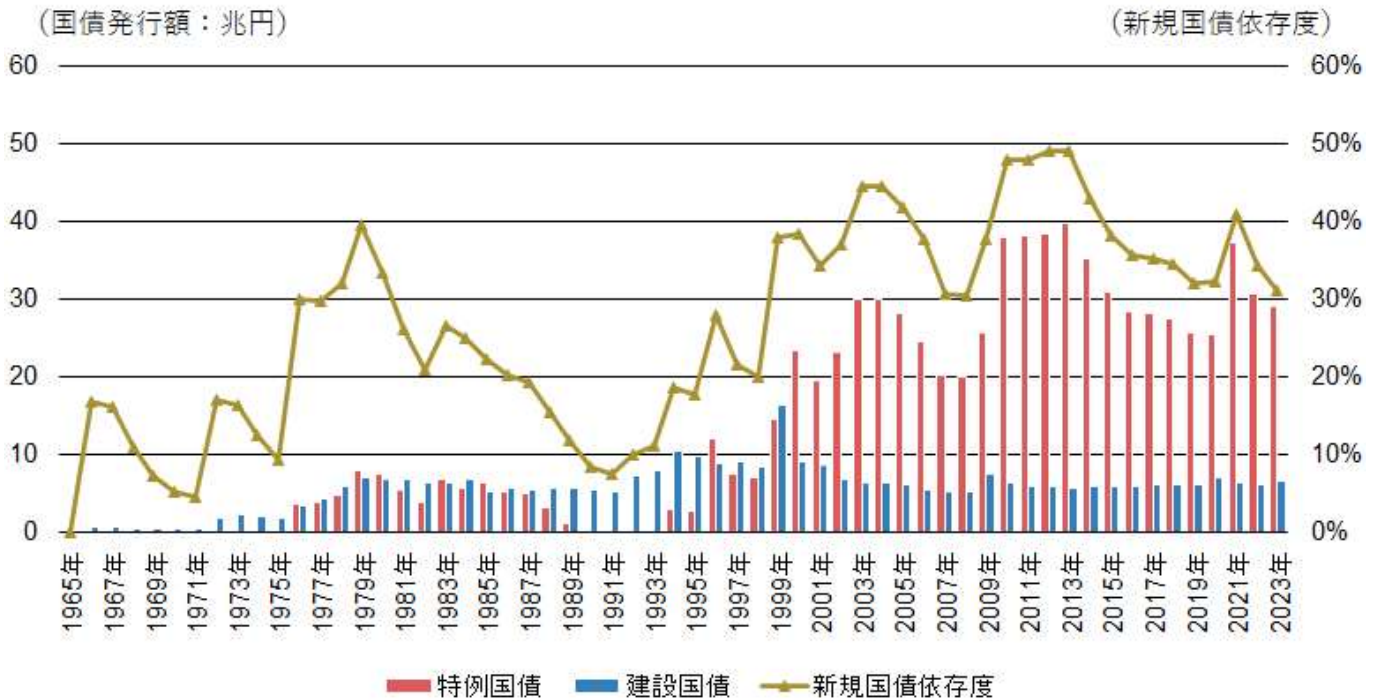
国債発行を概観すると、当初予算でこれが始まるのが1966年度であり、特例国債の発行は1976年度にスタートする。図表1は当初予算における特例国債と建設国債の新規発行額の推移であるが、合わせて新規国債依存度<sup>3</sup>も掲載している。特例国債の発行が1976年度に始まると、新規国債依存度も30%に跳ね上がり、1979年度には40%に上昇する。1980年代に入ると、これらの数字は低下し、1990年度から1993年度の4年間は特例国債の発行を回避している。だが、回避できたのはこの4年だけで、その後は再び増加に転じ、特に2000年度以降は20兆円を超える水準で推移している。一方、建設国債は1999年度の16.5兆円から減少し、近年は6兆円を維持している。新規国債依存度は特例国債の発行額と連動しながら1999年度に急増すると、2000年度以降30%から50%で変動してきた。2023年度当初予算では特例国債35.6兆円に対し、建設国債は6.6兆円、新規国債依存度は31.1%である。このように一般会計では、極めて高い水準で国債発行が維持されており、債務が債務を呼ぶ、複雑な様相になってきている。

<sup>1</sup> 一般政府とは政府機関、地方公共団体、社会保障基金を統合した概念である。

<sup>2</sup> 財務省 HP「普通国債残高の累増」<[https://www.mof.go.jp/tax\\_policy/summary/condition/a02.htm](https://www.mof.go.jp/tax_policy/summary/condition/a02.htm)>、「日本の借金の状況」<<https://www.mof.go.jp/zaisei/financial-situation/financial-situation-01.html>> (2024/5/23) (外部リンク)

<sup>3</sup> 歳入の総額に占める新規国債発行額の割合である。

図表 1 国債発行額と新規国債依存度の推移



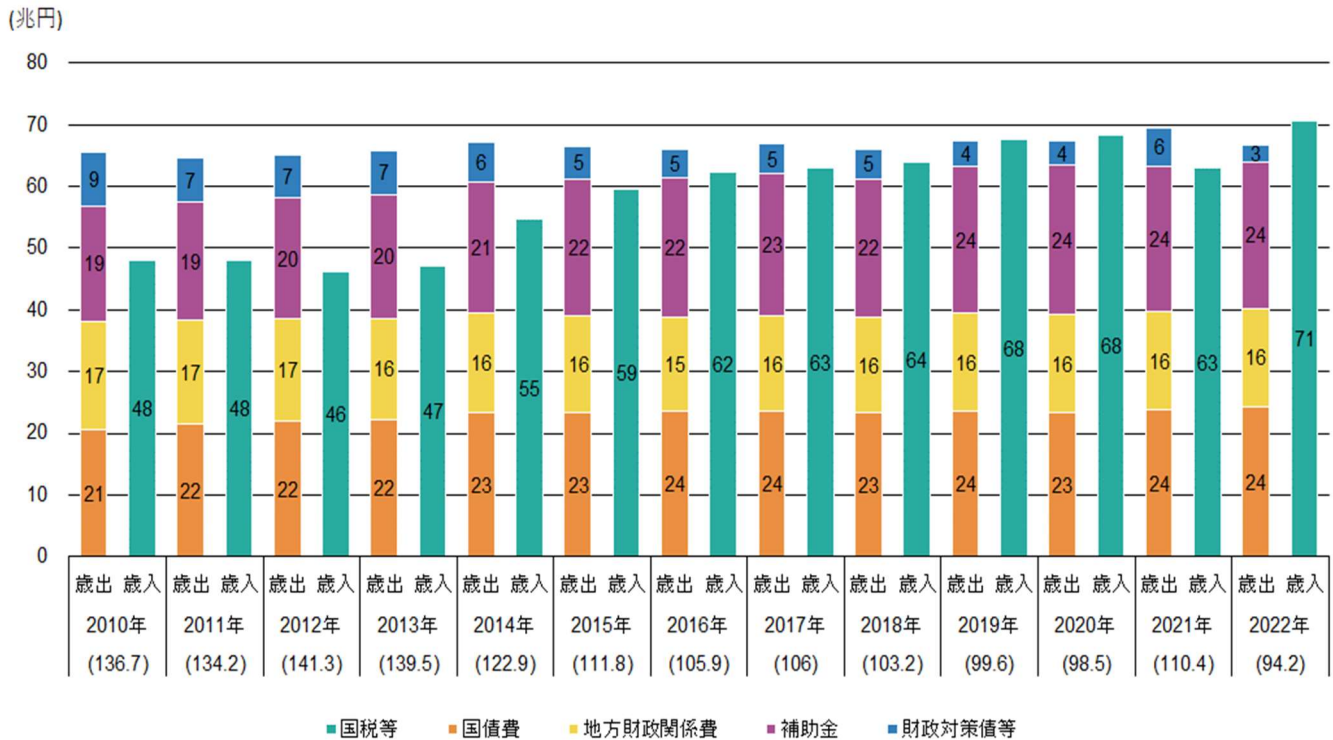
(注)2020 年度以降は財務省 HP を使用した。  
 (出所) 財政調査会『国の予算』、財務省 HP「予算書・決算書データベース」  
<https://www.bb.mof.go.jp/hdocs/bxsselect.html> (2024/5/23) (外部リンク)

特例国債がより問題が多いことから、ここでは、これを減らすために歳出を削減する方法を検討していく。その手掛かりを示すため、一般会計からデータを抽出し、歳出と歳入で整理したものが図表 2 である。2010 年度以降を対象に図表 2 の歳出は、地方財政関係費、地方への補助金、国債費に、地方財政対策で確保された地方債を加えたものであり、歳入は総額から公債金収入のみを控除した額(以下、国税等)となっている。歳出に地方債を加えた理由は後述するが、他の 3 つは一般会計が実際に負担している経費である。地方財政関係費や補助金、地方債は国から地方への財政移転であり、これに国債費を加えたものを、本稿では「移転国債費」と呼ぶことにする。なお、各年度の括弧内の数字は移転国債費を国税等で除した割合である。

2010 年度は移転国債費が国税等の 136.7% となっており、国税等を全額移転国債費に充てても全く足りない状況にあった。2012 年度には、東日本大震災の影響から 141.3% に拡大し、その後徐々に低下、2019 年度にようやく 100% を下回る。その後はほぼ拮抗した水準で推移している。

移転国債費には国が消費する費用は含まれていない。従って、移転国債費を支払うと国税等が枯渇する場合、国家公務員や国会議員の給与、事務所等の諸経費は国債で調達することになる。まして国税等の水準を超えれば、移転国債費も国債による負担となり、特例国債の発行額は巨額にならざるを得ない。近年の特例国債の拡大には移転国債費が大きな役割を果たしてきた可能性が高い。こうした実態を踏まえ、本稿では移転国債費、とりわけ地方への財政移転が特例国債の拡大に果たしてきた役割を検討し、さらに地方への財政移転が拡大する仕組みや、これが抱える課題を議論している。これから得られる示唆に基づいて、政府債務の削減方法についてその方向性を検討していく。

図表 2 移転国債費と国税等



(注 1) 財政対策債等とは地方交付税の財源不足額を補てんするために確保された地方債と臨時財政対策債等を合計したものである。

(注 2) 各年度の下にある括弧書きはグラフの歳出を歳入で除した値である。

(注 3) 2016 年度以降地方交付税の財源強化のため、地方法人税が創設されたが、一般会計には計上されないため、ここには含まれていない。

(出所) 財政調査会『国の予算』、財務省 HP<sup>4</sup>、地方財政制度研究会『地方財政要覧』

## 2. 特例国債と移転国債費には密接な関係がある

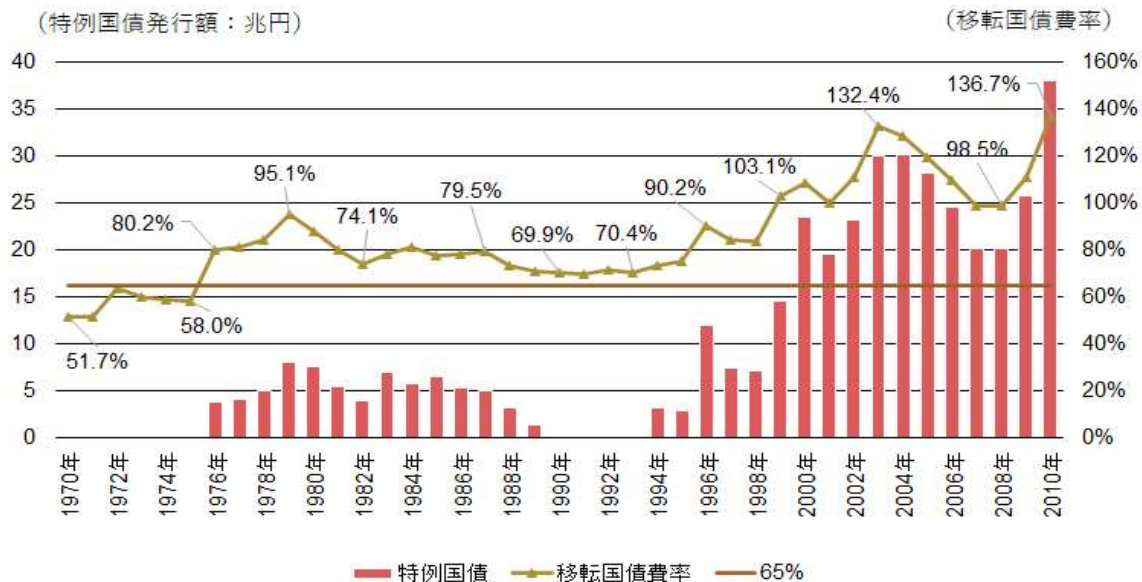
特例国債は 1975 年度補正予算に始まり、当初予算では 1976 年度から発行されている。このときから特例国債は移転国債費の影響を受けていた。このことを知る手掛かりは、1976 年に閣議決定された昭和 50 年代前期経済計画である。この計画は 1980 年度に特例国債をゼロにする政策目標を掲げており、しかも通常の経済財政フレームとは別に、一般会計と地方財政計画に対する財政フレームも公表されていた。このため、これらの財政フレームには特例国債をゼロにする仕組みが内蔵されている。この検証方法の詳細は拙稿<sup>5</sup>に譲るとして、結論は簡単なものであった。すなわち、国税等に対する移転国債費の割合(以下、移転国債費率)が大きくなると、国の運営に係る財源を確保できず、特例国債を発行するといったものであった。この当時は移転国債費を支払うと、国家公務員の給与費も確保できなかったため、特例国債で補てんしていたことが分かっている。しかも、昭和 50 年代前期経済計画の分析では移転国債費率がおおむね 65%を超えると、特例国債を発行することも分かった。

<sup>4</sup> 図表 1 参照

<sup>5</sup> 拙稿「1970 年代後半における国債の膨張メカニズム：財政収支試算と地方財政収支試算を手掛かりとして」『熊本大学社会文化研究』Vol.14 (2016)<[https://kumadai.repo.nii.ac.jp/record/29466/files/SB0014\\_043-075.pdf](https://kumadai.repo.nii.ac.jp/record/29466/files/SB0014_043-075.pdf)>(2024/5/23) (外部リンク)

実際の財政データを利用して移転国債費率を算出し、併せて特例国債の発行額を図表 3 に示した。これは図表 2 の括弧内の数字を過去にさかのぼったものである<sup>6</sup>。グラフを見ると、1975 年度の 58.0%が 1976 年度に 80.2%に跳ね上がると、1979 年度にはこの時期最大の 95.1%に上昇している。80%を超えると、移転国債費を支払った残りで国家公務員の給与はカバーできない<sup>7</sup>。これが 1976 年度当初予算から特例国債の発行が始まった理由である。その後、1990 年度から 1993 年度は当初予算で特例国債の計上を回避できたが、このときの移転国債費率は 70%前後であった。その後特例国債が再開されると、1999 年度には介護保険の影響から 103.1%となり、移転国債費率は 100%を超える。100%とは移転国債費を支払うと国庫には 1 円も残らない水準であり、国家公務員や国会議員に全く給与が払えない状態である。2000 年度以降になると、しかしこうした状況が慢性化している。

図表 3 特例国債の発行額と移転国債費率の推移(当初予算)



(出所) 財政調査会『国の予算』、地方財政制度研究会『地方財政要覧』

移転国債費率を過去から見ていくと、ほとんどの時期で 65%を超えており、特例国債を発行する可能性があったことが分かる。そもそも国債費は国債を発行しなければ増加しないことを考えれば、地方への財政移転が特例国債膨張の第一義的な原因であることは明らかである。

1970 年代後半における地方への財政移転の拡大は政治的な理由であった。しかしながら、この過程で地方制度の運用が大幅に転換していたことは重要である。地方自治法 232 条 2 項は、法律で執行を義務付けた事務(以下、法定事務)の財源保障を国に課している。この規定は戦後長らく機能していなかったが、財政移転を拡大

<sup>6</sup> ここでも移転国債費には地方財政対策の地方債を加えている。地方財政対策は法定事務の財源が不足する場合に実施されてきた。その際、地方債が常に使用されているが、これは地方交付税で補てんできないものを地方債が代替していると捉えることができる。つまり、実質的な地方への財政移転であり、このため移転国債費に加えている。

<sup>7</sup> 拙稿「地方制度を介した地域政策の運用とその変遷：地方交付税制度における基準財政需要額の算定方法を手掛かりとして」(博士論文)(2018) P.102～103<[https://kumadai.repo.nii.ac.jp/record/30555/files/koukyouseisaku\\_otsu4zenbun.pdf](https://kumadai.repo.nii.ac.jp/record/30555/files/koukyouseisaku_otsu4zenbun.pdf)> (2024/5/23) (外部リンク)

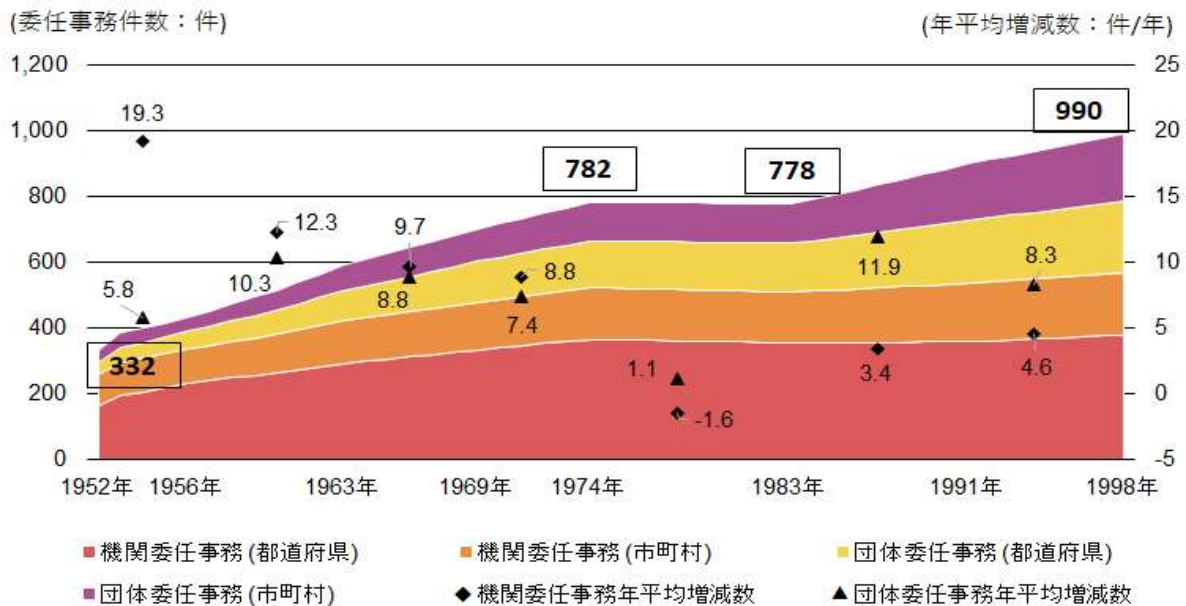
したこの時期に大幅に改善している。しかも、財源保障が継続することを狙って、自治省<sup>8</sup>は制度運用のルール化を推進した。地方自治法の規定と整合しない法律は改正され、大蔵省<sup>9</sup>による裁量的な運用を防ぐため、法定事務経費の算定方法をルール化している。例えば、算定対象を大幅に拡大して算定式を公表したり、4年に1回実施していた職員数の調査も毎年行って地方財政計画の給与費に反映したりしている。地方制度の運用ルールを強化したことで、1980年度以降も財源保障を継続することに成功したが、その一方で移転国債費率は65%を超える水準で維持され、特例国債の発行も継続していくことになる。

### 3. 法定事務とこれに対する財源保障には多くの課題が存在する

#### (1) 法定事務はほぼ一貫して増加してきた

財源保障の対象は法定事務であり、法定受託事務に限らず、自治事務も対象である。1999年の地方自治法改正以前、財源保障の対象は主に団体委任事務と機関委任事務(以下、これらを総称して委任事務)であった。委任事務は地方自治法の別表にリスト化されており、その件数がおおむね把握できた。この推移を見たものが図表4であり、別表が作成された1952年から1998年の件数を示している。グラフにある年に別表が改正され、囲み数字は都道府県と市町村における委任事務の総数を記している。年平均の委任事務の増減件数も図示しており、例えば1969年から1974年の間に、この間の機関委任事務と団体委任事務の変動数を記載した。機関委任事務であれば、1969年から1974年の間に年平均8.8件増加し、団体委任事務は7.4件増えている。

図表4 委任事務件数の推移



(出所) 地方自治法令研究会『自治六法』、国立国会図書館「日本法令索引」< <https://hourei.ndl.go.jp/#/>> (2024/5/23) (外部リンク)

<sup>8</sup> 現在は、郵政省等とともに総務省に統合されている。

<sup>9</sup> 財務省の旧称である。

財源保障の対象は1952年の332件から、特例国債の発行直前の1974年には782件に増加している。しかし、特例国債が発行されると、1983年にはわずかではあるが減少している。1983年以降は、1974年以前と比べると増加件数は低下するものの、年10件を超える委任事務が増加している。この結果、財源保障の対象は1998年には990件となっている。

1999年以降は、機関委任事務から移行した法定受託事務の件数のみ地方自治法で把握できる。これによると、1999年の法定受託事務は288件であった。これが2023年には101件増加し、389件となっている。平均すると、年に4.2件増加していたことになり、これは1983年以降の機関委任事務の増加件数とほぼ同じである。掲載方法が異なるため、単純に比較することはできないが、少なくとも財源保障の対象が1999年以降も増加してきたことは確実である。

## (2) 法定事務では個々に事業費の算定式が整備されているため、制度が硬直化しやすい

法定事務に対する財源保障の具体的な方法をすべて把握することは難しいが、その一端を見ることはできる。その1つが特別交付税に関する省令(以下、省令)である。ここには法定事務の算定方法が記載されている。その件数は1975年度の43件が1976年度には89件に倍増しており、1984年度には100件になっている。これは地方制度におけるルール化の成果であり、大蔵省が勝手に事業費を削減しないように工夫された結果である。そして、この件数は現在451件に上っており、1984年から4.5倍に増加している。

現在の省令を見ると、451件のうち、407件で具体的な算定方法が明示されている。事業費は個々の地方公共団体で算定されるため、算定式が掲載されている。この式に単価や算定根拠となる計数を算入して計算する場合、簡単なものは、単価に病床数や、登録された文化財の建物件数等を乗じている。これにより地方公共団体ごとに事業費が算出でき、また乗じる計数に公表データを利用することで、国が恣意的に操作できないように工夫されている。

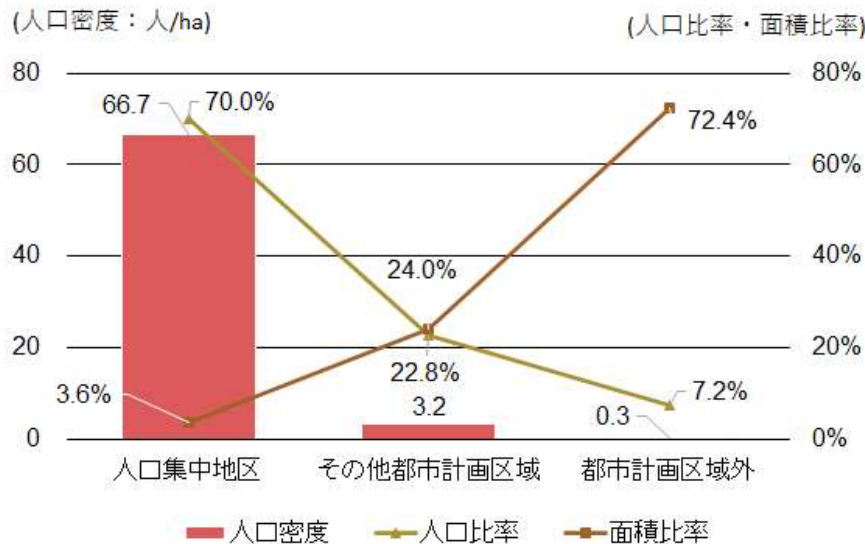
単価の算定方法は省令に掲載されていないが、標準的な業務内容や手順を決定し、これに合わせて必要な経費を積み上げ、単価を算出している。警察署や保育所、義務教育施設の建設でも、1人当たりの基準面積や、建物の構造、さらには床材や壁材などの詳細が決定され、これらを使用して事業費を算出している。法定事務では基本的に詳細なマニュアルを作成した上で、これを実施する前提で事業費を算定しているが、これが精緻化されていったのも1970年代後半であった。こうしてほとんどの法定事務では都道府県と市町村別に事業費の算定式が整備され、これが地方財政計画の根拠となり、地方交付税の配分に使用されている。

法定事務ごとに詳細を決定して、事業費を算定する方法は、正確性や客観性を獲得する一方で、特に制度が多様化すると、これを反映することが難しく、硬直化していくことになる。また、法定事務の件数が増えれば、個々に算定方法が存在するため、事業費を増大し、財政的なコントロールが困難になる原因にもなっている。こうした問題への対応は重要な課題である。

### (3) 全国一律のサービスは日本の都市集積との解離が大きくなっている

都市集積については、国勢調査の人口集中地区<sup>10</sup>(以下、DID)や都市計画区域の情報などから人口や面積等のデータが把握できる。通常 DID は都市計画区域に含まれている。これらを利用し、DID と DID 以外の都市計画区域、都市計画区域外に対して、2020 年時点の人口密度、全国に対する人口比率、面積比率を算出したものが図表 5 である。なお、都市計画区域外とは主に森林山岳地帯である。

図表 5 DID と都市計画区域に着目した人口の集積状況(2020 年)



(注) その他都市計画区域は都市計画区域から DID の数字を控除し、都市計画区域外は全国から都市計画区域の数字を控除して算出した。

(出所) 総務省『国勢調査報告』、都市計画協会『都市計画年報』

2020 年の DID 面積は全国のおよそ 3.6% で、ここに全人口の 70.0% が居住し、その人口密度は 66.7 人/ha となる。対照的にほとんどが森林山岳地帯となる都市計画区域外は、全人口の 7.2% しか居住していないが、面積比率は 72.4% で、人口密度は 0.3 人/ha である。その他都市計画区域は人口、面積とも全国の 4 分の 1 弱を占め、人口密度は 3.2 人/ha となっている。その他都市計画区域のうち、約半分は DID に隣接しており、中心に都市的集積があり、その周辺に人口密度の低い農村地域が広がるイメージである。これを考慮すると、都市地域の面積は 15%、人口は 80% 程度となるが、それでも日本の都市集積の偏在は著しいといえる。

市町村や都道府県はこうした地域を分担することになる。行政区域の多くが DID である地方公共団体と、都市計画区域外を中心とした地方公共団体では、財政力に極端な違いが存在する。国土の 72.4% は都市計画区域外であるため、団体間の財政力に格差が生じることは回避しようがない。これは日本の行政の大きな特徴である。

こうした人口の極端な偏在があっても、機会費用を住民が負担する行政サービスであれば、効率性に極端な差は生まれなかもしれない。この典型は住民票の取得や行政手続きなどの窓口業務であり、住民が行政に行くまでの時間コストを負担し、一方で行政は利用者数に合わせて職員を配置することができる。この場合、DID と

<sup>10</sup> 人口密度 40 人/ha 以上で、5,000 人以上の地域のことを指す。

都市計画区域外の行政コストの差はそれほど大きくないと考えられる。しかし、経済力が高まり、行政サービスに対する住民のニーズが多様化し、高度化してくると、こうした地域差は無視できなくなる。とりわけ機会費用を行政側が負担し、需要者が人口に占める割合の小さいサービスが増加すると行政コストの差は顕著になる。ゴミ収集や消防、訪問介護などはコスト差が顕著な事業であり、こうした事業が増えてくると、全国一律の行政サービスを維持していくことには限界があり、コスト管理の観点から業務を見直していく必要がある。

#### 4. 法定事務の制度疲労が政府債務に与える影響は著しい

法定事務は戦後ほぼ一貫して増加してきた。特例国債は地方への財政移転が急増した 1976 年度に始まり、その後法定事務の拡大が一時的に停滞したのは、まさに特例国債が法定事務の影響であったことを示している。しかし、その存廃はほとんど所管省庁に委ねられ、戦後 80 年近くを経る中で、その件数はほぼ一貫して増加してきた。件数が増えれば、個々に算定方法が決まっているため、事業費はほぼ自動的に膨張する。従って、特例国債を削減するためには、こうした法定事務の整理は不可避となっている。

個々の法定事務には、執行マニュアルが存在するのが一般的である。こうしたマニュアルにはコスト削減を難しくする手続きが存在する可能性がある。これは民主的な手続きの場合もあるが、地方公共団体が勝手に費用を削減できないようにする工夫もある。仮に地方公共団体が勝手に支出を削減し、多くの余剰金を生めば、所管省庁は算定方法の妥当性を問われることになる。このため、実際の支出が、所管省庁の算定額を大幅に下回ることがないように制度化されている。とりわけ古い法定事務にはこうした傾向が存在する。地方公共団体がサービス水準を落とさずにコスト削減ができるのであれば、あるいはサービスを絞り込むことでコストを削減できるなら、この種の法定事務は事業費の見直しやサービスの選択性など、制度の柔軟性を拡大する工夫が必要である。

日本は面積で 3.6% の地域に人口の 70% が居住しており、DID で行政サービスを提供すれば、人口の 7 割をカバーできる効率性がある。人口千人当たりの公務員数が、諸外国と比べて低いのは、この国土構造が影響していると考えられる。このことはエネルギー消費の抑制にも寄与するから、将来的に継続すべき長所といえるだろう。しかし、都市計画区域外には少ない人口で広範囲の地域を管理する地方公共団体が存在しており、財政力に大きな差が出ることは避けられない。こうした地方公共団体を支援する財政調整制度は不可欠と考えられる。

全国一律の行政サービスは、全国のサービス水準が著しく低い時代には重要であった。しかし、行政サービスの水準が高まり、一方で機会費用を行政が負担し、人口に占める割合が低い需要者に対するサービスが拡大すると、DID と都市計画区域外の行政コストの差は深刻になる。例えば、人口の 1% がサービス需要者となる場合、DID では 120m 四方に 1 名居住しているのに対し、都市計画区域外では 1.8km 四方に 1 名しか居住していない。行政が機会費用を負担する場合、この種のサービスを全国一律で実施すれば、都市計画区域外のコスト負担は大きくなる。このことが、地方への財政移転を促進してきた可能性は高く、法定事務が増加すれば、その影響は大きくなる。そもそも地域の行政ニーズは多様であり、必要性の優先順位も異なる。全国一律で提供する行政サービスの重要性は無視できないが、一方で法定事務を地域の必要性から再構築することも重要である。一定の予算制約の中で法定事務を絞り込むには地方公共団体がこれを選択することが望ましい。

法定事務は、所管省庁の管理のもと、終戦直後から一貫して増加してきた。しかも、財源を保障するため、巨額の資金が投じられている。これが移転国債費を拡大させ、特例国債の膨張を生んできた。従って、歳出を削減



するためには、まず法定事務を地方の観点から整理していくことが不可欠となっている。

## 5. 政府債務の削減に向けて

地方に対する法定事務は、戦後長期にわたりほぼ一貫して増加しており、抜本的な見直しを回避してきた可能性が高い。特例国債は直接この影響を受けてきた。このため、政府債務を歳出削減によって解消する場合、法定事務の整理は重要な選択肢である。現在、特例国債は 30 兆円計上されているが、これを 10 兆円規模で削減できる可能性もある。

法定事務を整理する場合、一般会計の削減規模に合わせて地方公共団体に予算制約を提示することが重要である。与えられた予算制約の中で、地方公共団体が法定事務を選択し、その結果を踏まえて整理を進めていく。こうした選択により削減規模が達成できれば問題はない。しかし、達成できない場合は選択的な法定事務を設定する方法などが考えられる。既に見てきたように日本の人口分布の偏在は著しく、その環境の違いを考慮すれば、全国一律で法定事務を設定することは、ますます難しくなりつつある。このため、全国一律で実施する法定事務と、一定の予算の下で選択的に実施する法定事務を組み合わせる方法が有効かもしれない。現在でも農業委員会では一定の基準を示した上で、これを満たす市町村は設置を選択できるようになっており、こうした選択的に実施できる法定事務を拡大することが考えられる。これらの市町村を政令で定めることで財源保障の対象からも除外できるため、こうした法定事務を追加して削減額を確保する方法もあるだろう。

本稿は債務の蓄積に地方の法定事務の影響が大きかったことを示し、この観点から歳出の削減方法についてみてきた。法定事務は国レベルの必要性から事業化されているため、地方公共団体にとっても必要性は高い。しかし、人口の偏在などを見れば、地域ごとに必要性の程度に違いがあることも確かであろう。こうした必要性の違いを財源保障に反映する方法を確保することが政府債務問題を現実的に解決する方法と考えられる。

### — ご利用に際して —

- 本資料は、執筆時点で信頼できるとされる各種データに基づいて作成されていますが、当社はその正確性、完全性を保証するものではありません。
- また、本資料は、執筆者の見解に基づき作成されたものであり、当社の統一的な見解を示すものではありません。
- 本資料に基づくお客さまの決定、行為、およびその結果について、当社は一切の責任を負いません。ご利用にあたっては、お客さまご自身でご判断くださいますようお願い申し上げます。
- 本資料は、著作物であり、著作権法に基づき保護されています。著作権法の定めに従い、引用する際は、必ず出所:三菱 UFJ リサーチ&コンサルティングと明記してください。
- 本資料の全文または一部を転載・複製する際は著作権者の許諾が必要ですので、当社までご連絡ください。