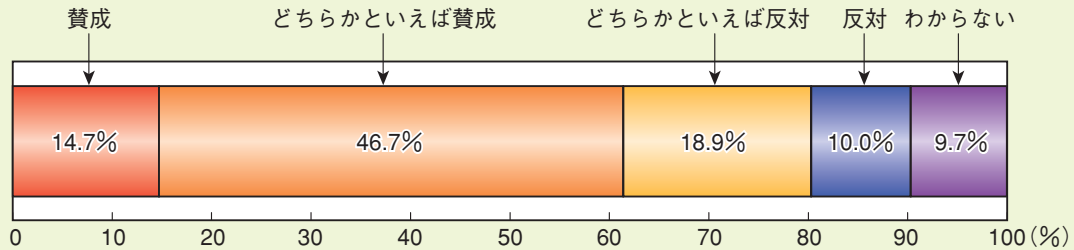


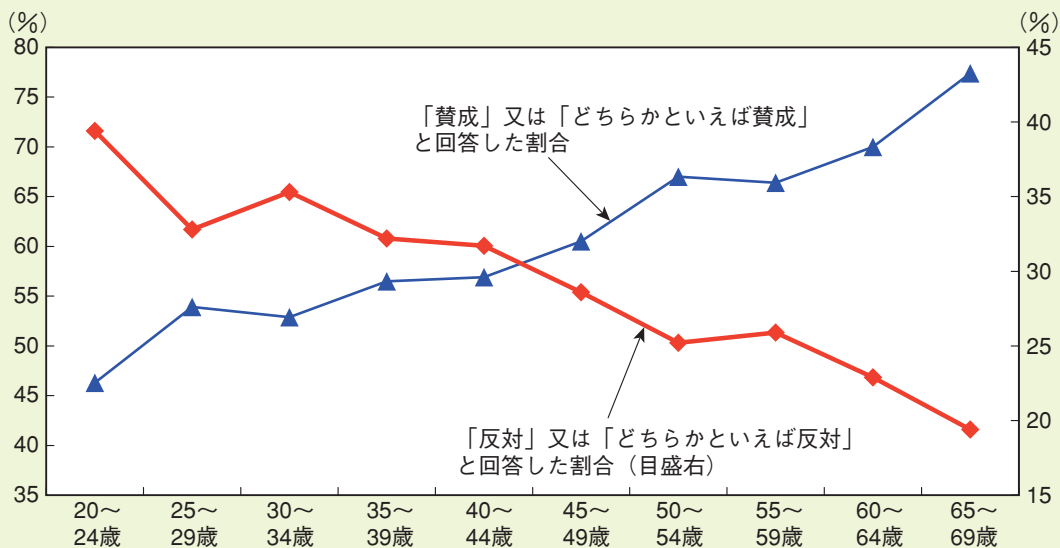
第3-3-10図 消費税の目的税化に対する賛否

「消費税を社会保障の主要な財源として位置づける目的税とすること」について、賛成が過半数を占め、特に年齢が上がるほど賛成する割合は高まる

(1) 消費税の目的税化についての賛否



(2) 年齢による消費税の目的税化に対する賛否の違い



(備考) 1. 内閣府(2008)「家計の生活と行動に関する調査」により作成。
2. 上記サンプル数は4,400。実施時期は2008年2～3月。詳細は付注2-4参照。

第4節 高齢化・人口減少と地方財政

日本全体として人口が減少する中で、特に地方での減少が目立っている。2005年とその10年前の95年を比較すると、人口が増加した都道府県は、主として首都圏近郊の都県や愛知県、大阪の周辺の府県であり、東北では宮城県、九州では福岡県のみであった。すなわち、人口減少は全ての地域で等しく生じているわけではなく、人口が流入する自治体とそうでない自治体が併存する形になっている。また、高齢化率についても、北海道や東北各県をはじめ、一部の首都圏や近畿、中国や九州の各地方で相対的に大きな高まりがみられる⁶⁸。これまで公共事業に依存してきた地域にとっては、その削減が地域経済に大きな影響を与えているとされ、こう

注 (68) 1995年から2005年の10年間にかけて、北海道、青森県、岩手県、秋田県、埼玉県、千葉県、大阪府、奈良県、和歌山県、山口県、宮崎県では6%以上の高齢化率の高まりがみられた(平均5.5%上昇)。

した国の財政再建の取組が都市と地方の格差という問題を生じさせているのではないかという指摘も一部でなされている。

本節では、以上のような議論を踏まえ、高齢化に直面する地方財政の問題について検証を行うこととする。

1 高齢化と地方への所得移転

ここでは、高齢化が進展する中で、地方にどのような形で国からの移転がなされているのかを分析する。その際、これまで地方経済を支えてきた公共投資が削減される一方で、高齢化の進展に伴う社会保障給付の増加がある程度地方経済に影響を与えてきたと考えられるが、その規模と推移、また公共投資も合わせた移転についてもみることにする。

● 社会保障給付を通じた所得再分配政策は地方への移転の役割を果たしている

高齢化に伴う社会保障給付⁶⁹の増加は、財政への負担を大きくする一方で、社会保障給付が高齢者の比較的多い地方に移転されるということになれば、現在大きな政策課題となっている地域間格差の縮小につながる役割を果たすとも考えられる。特に、人口減少下で、これまで国から地方への歳出移転としての役割もあった公共事業が削減されてきたところであるが、高齢化による社会保障給付の充実がそれに代わり、国から地方への移転としての役割を担うようになっている。

3年ごとの「所得再分配調査」の結果によれば、移転の大きさを示す再分配係数（（再分配所得－当初所得）／当初所得）で表される各地域への再分配効果は、年を追うごとに高まっていることが分かる（第3-4-1図(1)）。特徴的な動向として、近年は、ほぼ全ての地域で再分配係数が上昇していることから、高齢化に伴う社会保障給付の移転の増加がほぼ全ての地域でみられ、所得再分配の効果が強くなっていることがうかがえる。なお、景気回復の恩恵が最も乏しいとされる北海道への再分配が最も高く、景気回復の恩恵を受けているとされる東京を含む関東⁷⁰、東海への再分配が最も小さくなっていることから、社会保障給付が地域間格差を是正する役割を担っているものと考えられる。

また、最近時点の再分配効果の高まりは、高齢化率の上昇と並行してみられる（第3-4-1図(2)）。1996年から2005年にかけての約10年間で高齢化率は全体として高まっており、それに伴って、すう勢的に再分配係数が高くなっている。

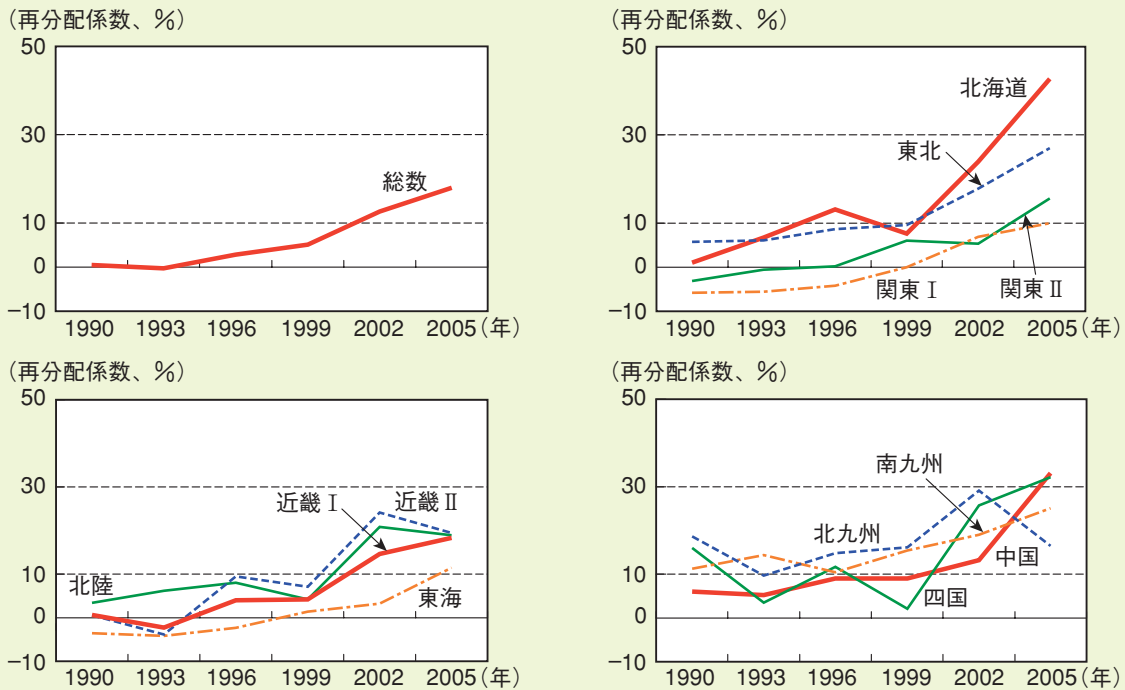
このように、社会保障給付を通じた地方経済への再分配機能は、むしろ近年高まっていることがうかがえる。

注 (69) 年金、恩給等の現金給付および医療、介護等の現物給付によって世帯が受給する額
(70) 図表中は「関東Ⅰ」

第3-4-1図 所得再分配調査による地域別の再分配係数の推移

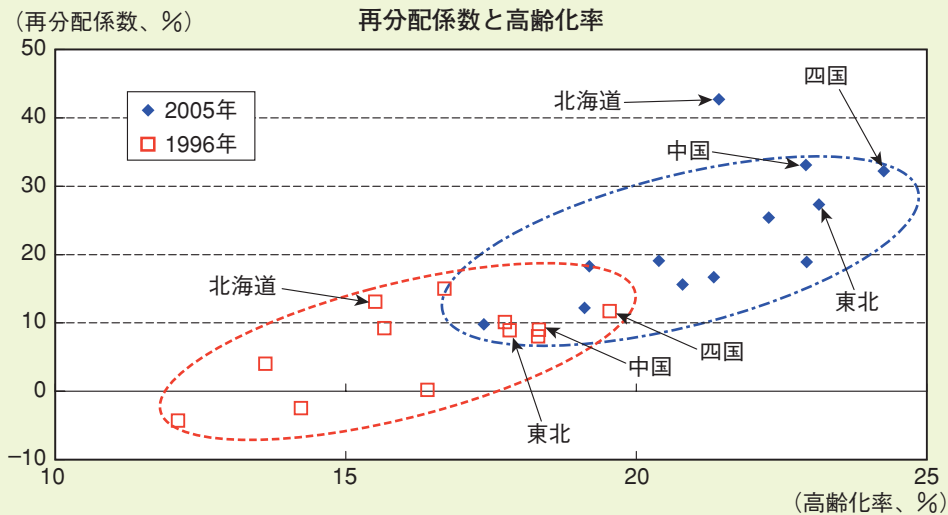
(1) 地域別再分配係数

再分配係数は各地域において高まっている



(2) 再分配係数と高齢化率

高齢化の進展が再分配係数の上昇に寄与している可能性



- (備考) 1. 厚生労働省 (2007) 「平成17年所得再分配調査」、総務省 (2006) 「平成17年国勢調査」、総務省 (1997) 「人口推計」により作成。
 2. (2)は地域別にプロットしており、図中の2005年は厚生労働省 (2007) 「平成17年所得再分配調査」と総務省 (2006) 「平成17年国勢調査」を、96年は厚生省 (1998) 「平成8年所得再分配調査」と総務省 (1997) 「人口推計」をそれぞれプロットしている。
 3. プロット (2005) に対する回帰式は $y=3.2167x-45.789$ で、決定係数は0.4399である。
 プロット (1996) に対する回帰式は $y=1.8779x-23.807$ で、決定係数は0.4478である。

●地方自治体の公共事業依存度が低下する一方で代替的に社会保障給付が増加

これまで公共投資については、90年代に行われた景気対策により大幅な追加が行われてきたが、その後はそれ以前の水準にまで減少してきており、重点化・効率化への取組がなされてきた。公共投資は、地域間の「ばらつき」(変動係数)⁷¹が著しく小さいことから、その実施は地域間格差を縮小させるように進められてきたことも示唆されている⁷²。一方で、前述のとおり社会保障給付費は増加しており、このルートによる地域間の再分配は拡大していると考えられる。そこで、公的固定資本形成と県内総生産及び社会保障給付費の関係の中で、実際にどの程度公共事業の減少が社会保障給付を代替しているのか、内閣府の「都道府県別経済財政モデルに」による試算値等を用いて表すことにする。

一般に、公共事業依存度が高い地域は、厳しい経済状況に置かれているとされているが、第3-4-2図(1)から、その傾向が確認できる。90年度、2005年度のいずれにおいても、公的固定資本形成の対県内総生産比で示される「公共事業依存度」と一人当たり県内総生産で示される「経済状況」とは負の関係にあり、更に直近の2005年度時点で、その傾向が強まっていることがうかがえる。公共事業はこのところ減少が続いたこともあり、公共事業依存度は低下しているが、そうした依存度が高い自治体では経済状況の改善度合いが鈍く、依存度が低い地域では経済状況の改善度合いが相対的に高まっていることが分かる。

その一方で、高齢化率の高まりによって社会保障給付費が増えている(第3-4-2図(2))。全体として「公共事業依存度」が低下している中で、社会保障給付の県内総生産比率が高まっており、「社会保障依存度」が代替的に高まっていることがうかがえる。その結果、ほぼ全ての都道府県で二つの比の合計はおおむね高まっており⁷³、90年度から2005年度にかけて国から地方への移転(政府支出)はむしろ増加している(第3-4-2図(3))。

このように、各都道府県では、公共事業への依存度を低めつつも、社会保障制度という枠組みによって国から地方へ移転がなされており、公共事業の拡大が難しい中で、後者の役割が地方経済にとってますます重要になっている。

注 (71) 各都道府県ごとの公的固定資本形成の額の47都道府県でみたばらつき。

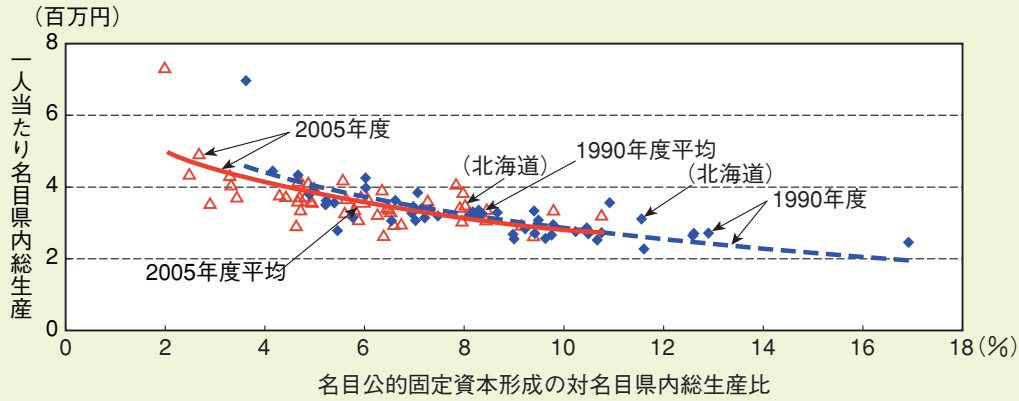
(72) 経済産業省中小企業庁(2007)「中小企業白書」。

(73) 90年度からの雲仙普賢岳の噴火への対応として公的固定資本形成の割合が高くなった長崎県のみ、高まりがみられていないが、例えば91年度と比較すれば長崎県でも高まっている。

第3-4-2図 各都道府県における公共事業と社会保障給付

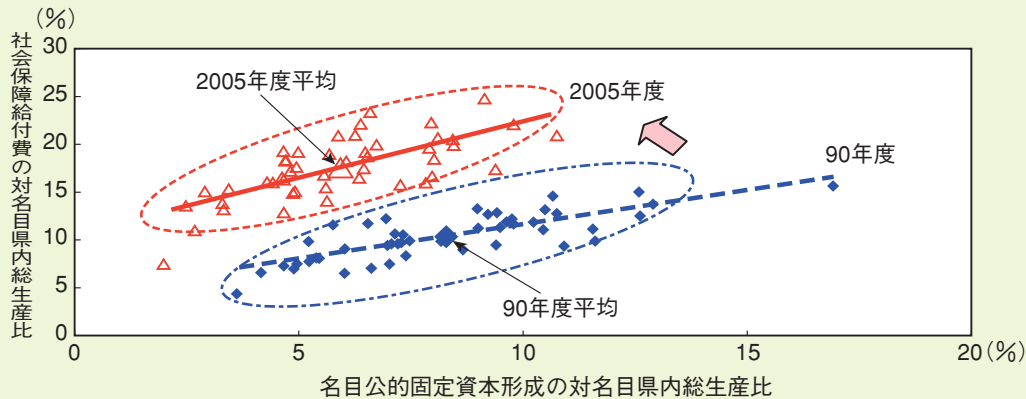
(1) 一人当たり名目県内総生産と名目公的固定資本形成の対名目県内総生産比

公共事業依存度が高い都道府県では一人当たり名目県内総生産が低水準にとどまっているが、90年度から2005年度にかけてその傾向が強まっている



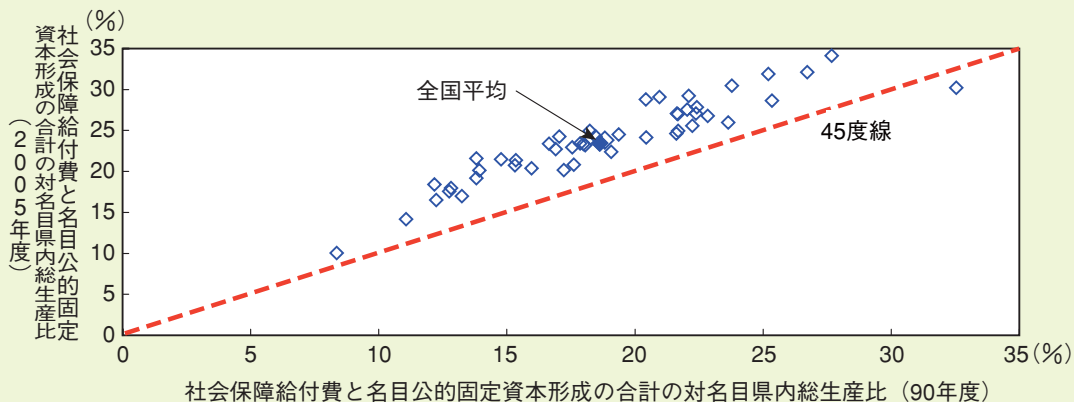
(2) 社会保障給付費と名目公的固定資本形成の対県内総生産比

各都道府県において名目公的固定資本形成の割合が減少する一方で社会保障給付費は伸びている



(3) 社会保障給付費と名目公的固定資本形成の合計の対名目県内総生産比

各都道府県において90年度から2005年度にかけて社会保障給付費と名目公的固定資本形成の合計は増加している

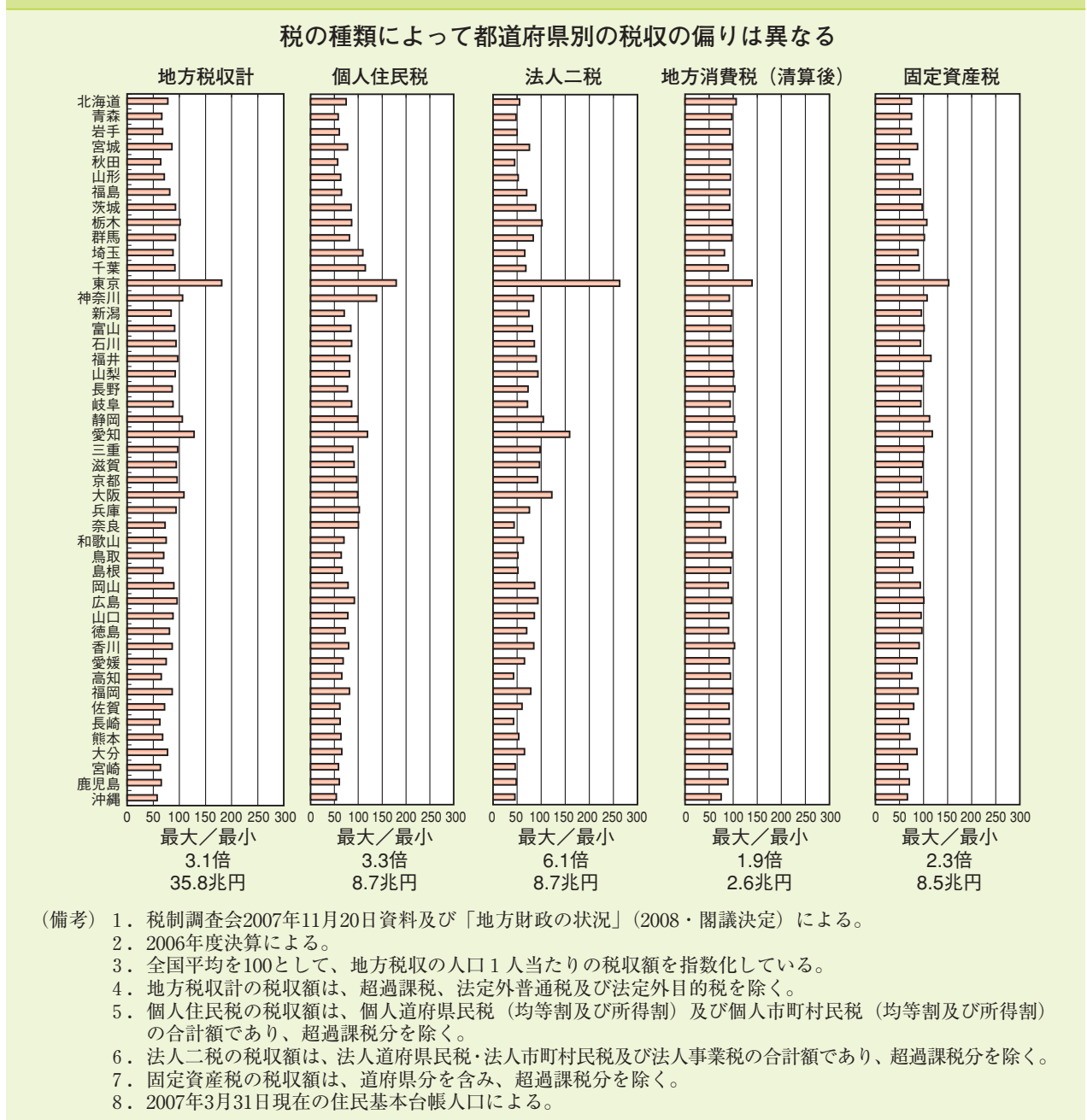


- (備考) 1. 内閣府「県民経済計算」、「都道府県別経済財政モデル」、総務省「国勢調査」により作成。
 2. 社会保障給付費は公的年金給付と医療・介護給付を指す。
 3. 社会保障給付費のうち公的年金給付については、制度別に都道府県別の人口・年齢分布を考慮して算出。また、医療給付については、老人保健、若年医療（国保分）、若年医療（国保以外）に分け、都道府県別の人口・年齢分布を考慮して算出。
 4. 一人当たり名目県内総生産と高齢化率の関係、社会保障給付費の対名目県内総生産比と高齢化率の関係については付図3-7を参照。

● 高齢化が進展する中、地方においても社会保障等のための財源充実確保を図っていくことが重要

近年、「地方法人二税（法人住民税・法人事業税）」の税収が急速に回復していること等を背景に、地域間の税収の差が広がり、財政力の格差が拡大する傾向があることが指摘されている⁷⁴。それに比べて、その他の「個人住民税」や「地方消費税（清算後）」⁷⁵、「固定資産税」については、地方ごとの税収の偏りが小さいものとなっている（第3-4-3図）。そのため、こう

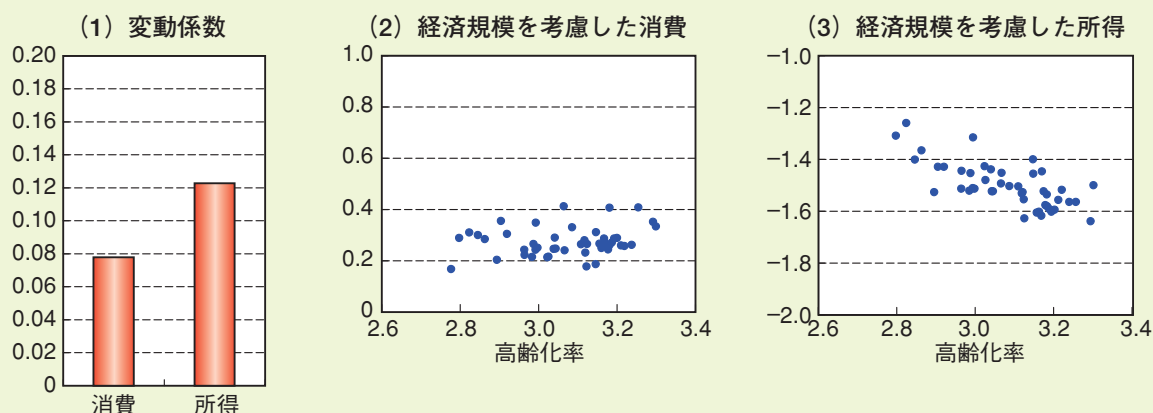
第3-4-3図 地方税収の偏在状況



注 (74) 菅義偉総務大臣及び尾身幸次財務大臣提出の経済財政諮問会議資料（2007）
 (75) 地方消費税は、最終消費地と税収の帰属地が一致するように、都道府県間で清算されることによって、税収の偏在性が少なくなる。

第3-4-4図 一人当たり消費・所得と高齢化率との関係

都道府県別にみると、所得に比べて消費は比較的偏りが小さく、高齢化率との相関も低い



- (備考) 1. 総務省 (2006)「平成17年国勢調査」、内閣府 (2008)「平成17年度県民経済計算」、内閣府 (2008)「都道府県別経済財政モデル」により作成。
 2. 「消費」は各都道府県の民間最終消費支出及び政府部門最終消費支出の計。「所得」は各都道府県の雇用者報酬及び公的年金給付の計。
 3. 一人当たり県内総生産 (x_1) 及び高齢化率 (x_2) を説明変数とし、消費及び所得を被説明変数 (y) とし、重回帰分析を行った結果、以下の回帰式が得られた。係数の下の () 内の数値はt値。

$$\text{消費: } \log(y) = 0.312\log(x_1) + 0.089\log(x_2) + 0.286$$

(6.29) (1.41) (1.31)

$$\text{所得: } \log(y) = 0.312\log(x_1) - 0.487\log(x_2) + 1.896$$

(5.30) (-6.35) (6.95)

ただし、所得の重回帰分析でははずれ値を除いている。

4. 経済規模を考慮した消費及び所得は、上記の回帰式の一人当たり県内総生産と定数の項を消費及び所得から引いたもの。

した税のウエイトが高まることは、地域間の税収の偏りの低下に寄与することになる。

なお、法人事業税については、税制の抜本的な改革において偏在性の小さい地方税体系の構築が行われるまでの間の措置として、その税率の引下げを行うとともに、「地方法人特別税」を創設し、その収入額に相当する額を「地方法人特別譲与税」として都道府県に対して譲与することとした⁷⁶。

また、高齢化の進展の中で、地方においても、引き続き安定した公共サービスを提供し続けることが求められる。特に社会保障については、地方の果たす役割も重要であるとの観点から、地方消費税を含めた財源の確保が必要とされ⁷⁷、検討が行われているところである。ここで、都道府県レベルで、消費と所得（雇用者報酬＋公的年金給付）について、それぞれの偏りにどの程度違いがあるのかを比べてみると、前者の方が後者より小さいことが分かる（第3-4-4図(1)）。そこで、こうした違いの背景として、経済規模を考慮した上で、高齢化率に着目す

注 (76) 「地域間の財政力格差の縮小」に関して、「地方税制については、更なる地方分権の推進とその基盤となる地方税財源の充実を図る中で、地方消費税の充実を図るとともに、併せて地方法人課税のあり方を抜本的に見直すなどにより、偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系を構築することを基本に改革を進める。この基本方向に沿って、消費税を含む税体系の抜本的改革において、地方消費税の充実と地方法人課税のあり方の見直しを含む地方税改革の実現に取り組む」とされている。その上で、「消費税を含む税体系の抜本的改革が行われるまでの間の暫定措置として、法人事業税の一部を分離し、『地方法人特別税』及び『地方法人特別譲与税』を創設することにより、偏在性の小さい地方税体系の構築を進める」（「平成20年度税制改正の要綱」（2008・閣議決定））とされた。2008年通常国会において、「地方法人特別税等に関する暫定措置法」が成立した。

(77) 政府税制調査会答申（2007）

ると、所得に比べて消費の方が相関が小さい（ほとんどない）ことが分かる（第3-4-4図(2)(3)）。このように、消費と所得では高齢化率との相関の度合いが異なっており、それに応じて税収も高齢化の影響をある程度受けることが考えられる。ただし、当然のことながら、消費、所得、税収については、高齢化以外にも、さまざまな要因が影響すること、また今後の税制改革の影響がありうることに十分留意する必要がある。

こうしたことなどを踏まえ、今後、高齢化が進む中で、社会保障給付をはじめとする公共サービスの持続可能性を高めつつ、国・地方において財源を確保していくことが重要である。

2 人口、都市・行政機能の集積と地方財政

所得移転や各種税収の地方経済への影響に加え、ここでは、人口減少に直面する地方においてどういった形で活性化、行政の効率化が図れるのか、また公共事業が削減される中で社会資本をどのように維持するのかといった課題に焦点を当てる。具体的には、人口流入が多い地方自治体の特徴の分析、高齢化対策費をはじめとする行政費用の効率化のための示唆、既存の社会資本の有効活用に関する考察を行う。

●人口や規模が大きい自治体に人が集まる傾向がみられる

都市や地方の間の格差の問題は、政府部門による社会保障や税の所得再分配機能に頼るだけでは解決が難しい。地域活性化の鍵となる要因を踏まえ、地域の自助努力が促されることが重要であることはいうまでもない。

そこで、都道府県の経済状況を表す各種指標から、人口流入がみられた地域にはどういった特徴があるのかを明らかにしよう⁷⁸。具体的には、人口規模そのものや道路、教育費、社会福祉費など人口の流入や流出に関係がありそうな20余りの個別指標から、いくつかの「総合的指標」（これを「主成分」という）を作成する。その結果、総人口や固定資産税、所得といった個別指標の影響を強く受ける「人口・資産の規模」が「最も代表的な総合的指標」（これを「第1主成分」という）として見出された（付表3-8）。その次に、有効求人倍率や失業率などの「労働環境による効果」、面積や道路実延長などの「地理的規模による効果」などが比較的代表性の高い主成分であることが分かった。

その上で、見出されたいくつかの主成分をもとに、人口流入率にどれだけ影響を与えるかについて分析してみると、「人口・資産の規模」が全体のうち相当部分を捉えており、これが人口の流入に関して最も期待できる要因であると解釈できる（第3-4-5図(1)）。なお、第1主成分の大きさと人口流入率・流出率の関係をみると、それぞれ正の相関が観察されるが、流

注 (78) 細野（2005）参照。

(79) 具体的には、固定資産税、課税対象所得、総人口、就業者数、教育費、コンビニエンスストア数、病院・診療所数、社会福祉費、県内総生産（支出側、実質：2000年基準）が主成分係数の大きな指標として表れている。詳細は、付表3-8参照。