

日本経済学会
経済財政一体改革地方財政WG

佐藤主光(もとひろ)
一橋大学経済学研究科

地方財政の課題

- 二つの高齢化＝人口・インフラ(公共施設)

□ 人口の高齢化

- 労働人口の不足⇒地域経済の活力の低迷
- 社会保障費(例:医療・介護等)の増加⇐地方自治体は社会保障(現物給付)の担い手
- 人口の減少⇒「消滅可能性都市」

□ インフラの高齢化

- 施設の管理維持(長寿命化)・更新⇒多額な管理維持・更新投資
- 財政悪化・人口減少の中で「現状維持」は実効可能な選択肢ではない

- 国の財政に依存した地方の財・政経運営は持続可能ではない・・・⇒地方創生

- ✓ 地方の頑張りを引き出す改革へ

参考：何故、地方財政か？

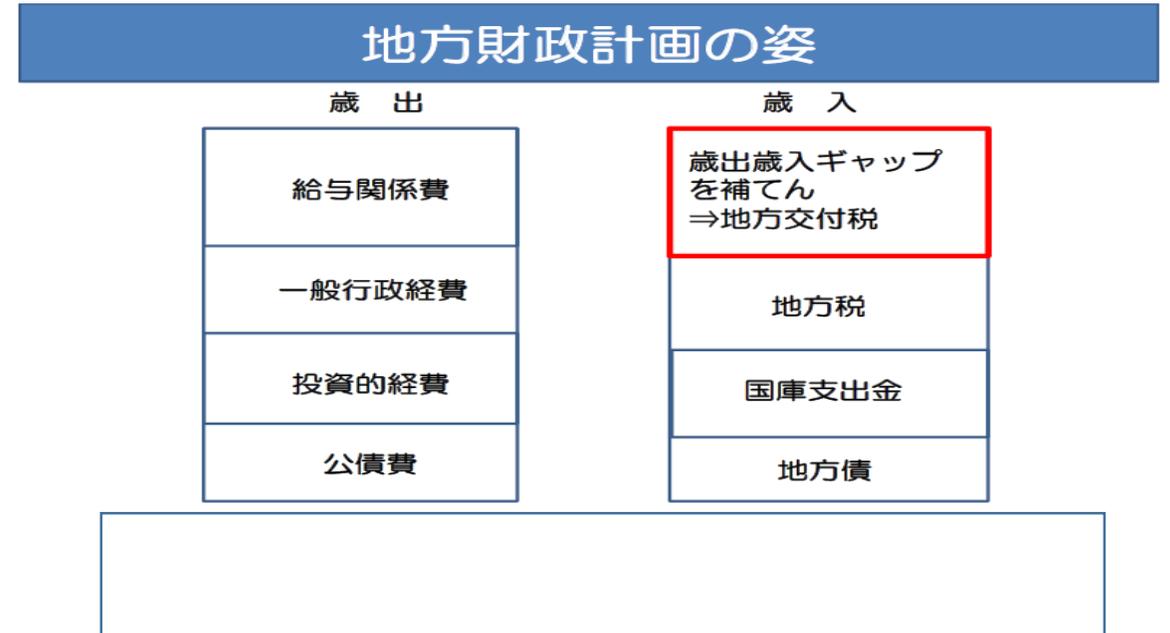
- 地方交付税は15兆円規模⇒「基礎的財政収支対象経費」のうち社会保障関係費に次ぐ規模
- 地方歳出の拡大＝国の財政移転（補助金・交付税）の拡大に直結

◆ 財政赤字の発生要因

⇒ 国の保護者責任（関与と財源保障）による財政規律の弛緩・

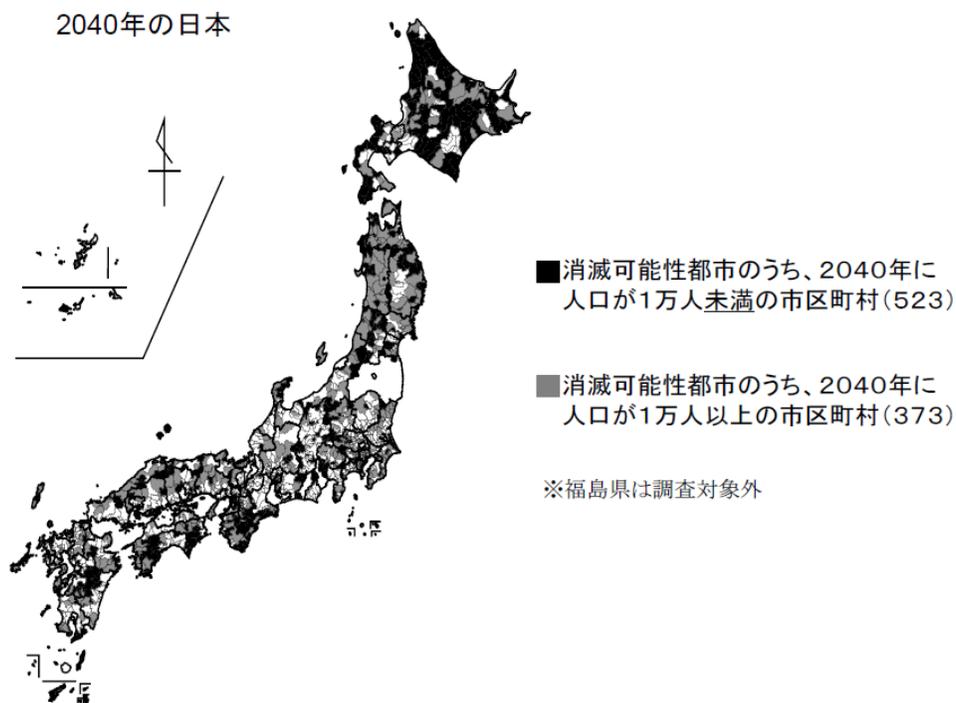
✓ コスト意識の曖昧化

- 国は（多くの）地方自治体にとって「最後の拠り所」
- 地方創生＝地方自治体の自立に向けた取り組み
- ⇒ 財政再建と両輪
- ⇒ 真に支援の必要な地域への支援の継続



参考: 地方創生

1-3 全国の「消滅可能性都市」の分布 (日本創成会議)



地方創生の推進

○「地方創生の深化」によるローカルアベノミクス実現を目指す



◆「地方創生の深化」に取り組む

①「稼ぐ力」を引き出す (経済の好循環の地方への拡大)

地方における力強い経済・産業の実現のため、地方経済を支えるサービス産業の生産性向上、観光分野の振興、地域資源を生かした6次産業化、地方への人材還流を推進

②「地域の総合力」を引き出す (頑張る地域へのインセンティブ改革)

従来の縦割りの取組を排し、様々な分野における官民協働や地域間連携、政策間連携を図ることにより、「地域の総合力」の最大限発揮を目指す。このため、「頑張る地域」を支援。

③「民の知見」を引き出す (民間の創意工夫の最大活用)

人口減少を踏まえ、民間の創意工夫(PPP/PFIなど)を活かし、公共施設のマネジメントを最適化・集約化。企業における少子化克服に向けた働き方改革などを積極的に支援。

参考：頑張る地方を応援？

○経済財政運営と改革の基本方針2015(抄) 第3章 「経済・財政一体改革」の取組－「経済・財政再生計画」

(地域の活性化と頑張る地方を支援する仕組み)

頑張る地方を支援できるよう、地域の活性化、歳出改革・効率化及び歳入改革などの行財政改革、人口減少対策等の取組の成果を一層反映させる観点から計画期間中のできるだけ早期に地方交付税をはじめとした地方財政制度の改革を行う。

(トップランナー方式等を活用し、個人、企業、自治体等の意識と行動の変化を促進)

自治体については、自治体間での行政コスト比較を通じて行政効率を見える化し、自治体の行財政改革を促すとともに、例えば歳出効率化に向けた取組で他団体のモデルとなるようなものにより、先進的な自治体が達成した経費水準の内容を、計画期間内に地方交付税の単位費用の積算に反映し(トップランナー方式)、自治体全体の取組を加速する。集中改革期間において、早急に制度の詳細を具体化し、導入時期を明確に示すとともに自治体に準備を促す。

(地方行財政改革の基本的な考え方等)

分野横断的な取組を進めるとともに、地域の活性化と頑張る地方を支援する仕組みの充実、国と地方で基調を合わせた歳出改革・効率化、地方自治体の経営資源の有効活用を進める。その際、財源保障機能を適切に働かせ、住民生活の安心・安全を確保することを前提として、上記の観点から地方交付税制度の改革に取り組む。

参考： 一体改革と 地方財政

分類	検討項目
(1)地域の活性化と頑張る地方を支援する仕組み	<p>①従来の国庫支出金等の在り方を見直すとともに、効果的かつ効率的な地方創生の取組支援のための新型交付金の創設・活用</p> <p>②民間の大胆な活用による公的サービスの産業化、協働の取組の推進</p> <p>③地域の活性化、行財政改革、人口減少対策等の取組の成果を一層反映させる観点から行う地方交付税をはじめとした地方財政制度の改革</p>
(2)国と地方を通じた歳出効率化・地方自治体の経営資源の有効活用	<p>④法令・国庫支出金等で基本的枠組みを定めている分野におけるパフォーマンス指標の見える化と関係法令等の見直し、それを踏まえた国庫支出金や地方交付税の配分等の見直し</p> <p>⑤適正な民間委託等の取組の加速、公共サービスの広域化、共助社会づくり</p> <p>⑥公営企業の廃止・民営化、広域的な連携等も含めた抜本的な改革の検討、経営戦略の策定及び「第三セクター等の経営健全化等に関する指針」を踏まえた取組推進、優良事例の全国展開</p> <p>⑦地方の歳出効率化推進(先進的自治体の経費水準の基準財政需要額算定への反映等)</p> <p>⑧地方交付税制度改革に合わせた留保財源率についての必要な見直し</p> <p>⑨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、誰もが活用できる形での情報開示</p> <p>⑩民間委託やクラウド化等への取組状況の比較可能な形での開示</p>
(3)IT化と業務改革	<p>⑪マイナンバー制度の導入を突破口とした更なるIT化と業務改革</p> <p>⑫(国)オンラインサービス改革、各府省庁の業務改革、政府情報システムのクラウド化・統廃合</p> <p>⑬(地方)業務の簡素化・標準化、自治体クラウドの積極的展開</p>
(4)行政改革への取組	<p>⑭公共サービス関連情報の「見える化」、エビデンスに基づくPDCAサイクルの抜本的強化</p> <p>⑮(行政事業レビュー)定量的な成果目標設定の徹底と一層厳格な自己点検</p> <p>⑯(行政改革推進会議)府省横断的・継続的な検証の推進</p> <p>⑰国・地方の公務員人件費の総額の増加の抑制</p>

ではどうするか？

- 地方の創意工夫を引き出す＝ボトムアップの改革
 - 公共部門の効率化⇒非効率をどのように「発見」するか？

□見える化＝地域間格差の実態を比較⇒見直しへの圧力⇒説明のつかない格差を是正

- 例：一人当たり医療費（年齢補正後）の地域間格差

経済・財政再生アクション・プログラム

－ “見える化”と“ワイズ・スペンディング”による「工夫の改革」－

□政策・事業の選別⇒「事後的」に結果＝成果に基づく見直し

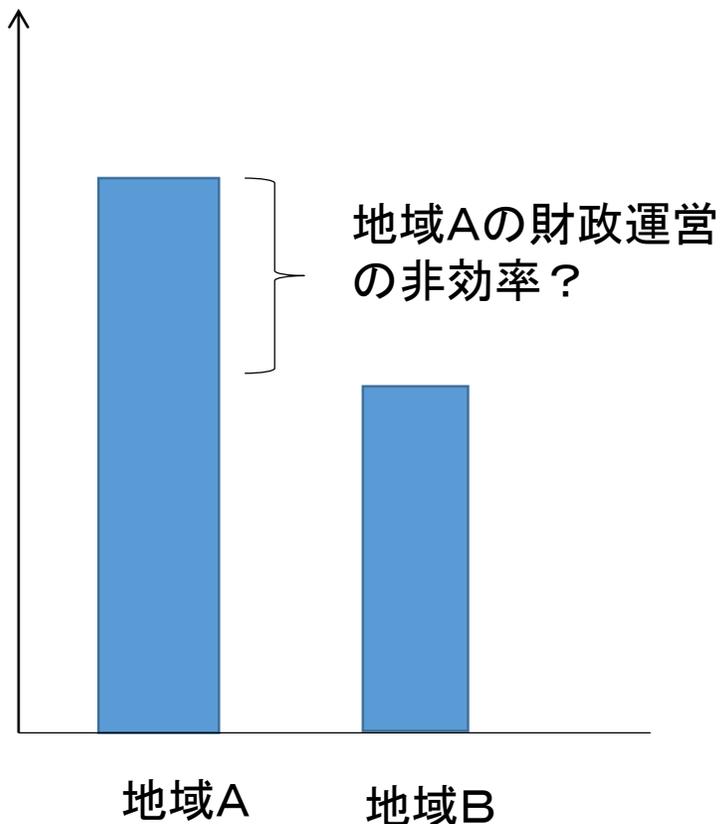
- ✓ PDCAサイクルの徹底
- 無駄を切るだけではない！
- ✓ 優良事例（ベストプラクティス）の発見と横展開

○ 「見える化」－①関係主体・地域間で比較できて差異が分かる、②行政の運営改善や成果の有無・程度が分かる、③改革への課題の所在が分かる。改革への国民の理解、納得感を広げる

○ 「ワイズ・スペンディング」－政策効果が高く必要な歳出に重点化、重点化すべき歳出と抑制すべき歳出のメリハリをつけた思慮深い配分、大きな構造変化の中で経済と財政を大きく立て直すという積極的な発想

見える化＝比較

コスト・成果



- 自治体間のコスト・サービス水準の違いの見える化
- ◆ 公共サービス水準が同じでも、コストに相違⇒相対的にコストの高い地域は「非効率」？
- ✓ 業務改革(民間委託等)の必要性
- ◆ サービス水準の代理変数
- ✓ 教育＝学力テスト・いじめ件数等

□ 財政運営に無駄のあるとの情報⇒効率化への圧力

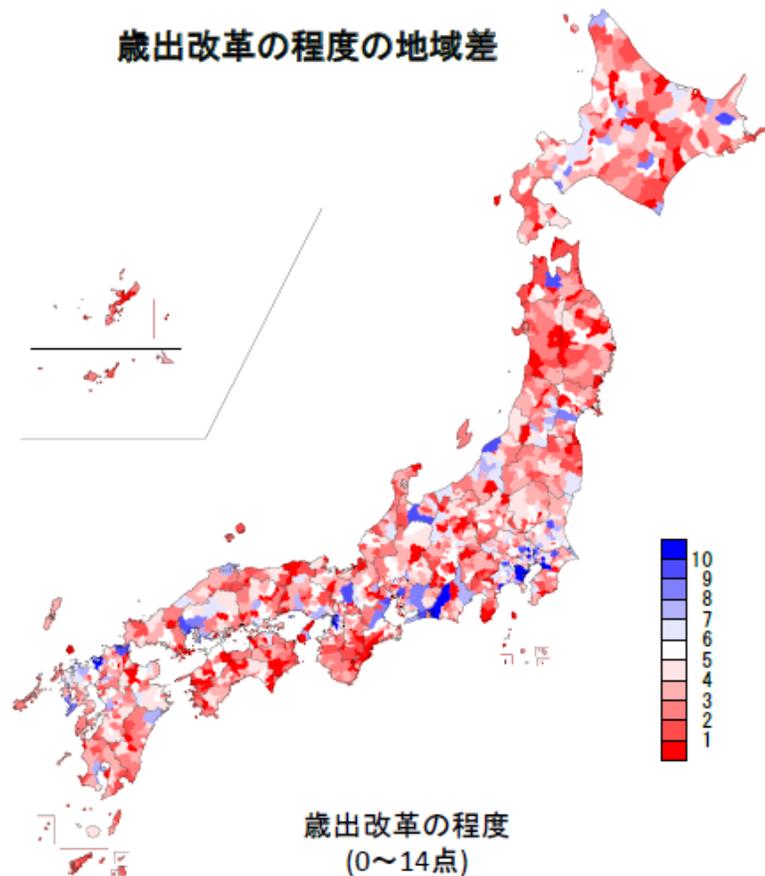
➤ 留意：経済環境の近い地域間＝類似団体間での比較が有効

都道府県類型区分一覧			
グループ	財政力指数 (平成19年度～平成21年度)	団体名	団体数
I	0.500以上～1.000未満	神奈川県、大阪府、千葉県、埼玉県、静岡県、茨城県、栃木県、京都府、兵庫県、福岡県、広島県、滋賀県、三重県、群馬県、岐阜県、岡山県、宮城県	17
II	0.400以上～0.500未満	石川県、香川県、長野県、富山県、山口県、福島県、奈良県、山梨県、福井県、新潟県、愛媛県	11
III	0.300以上～0.400未満	北海道、熊本県、大分県、和歌山県、佐賀県、山形県、青森県、徳島県、岩手県、宮崎県、鹿児島県	11
IV	0.300未満	長崎県、沖縄県、秋田県、鳥取県、高知県、島根県	6

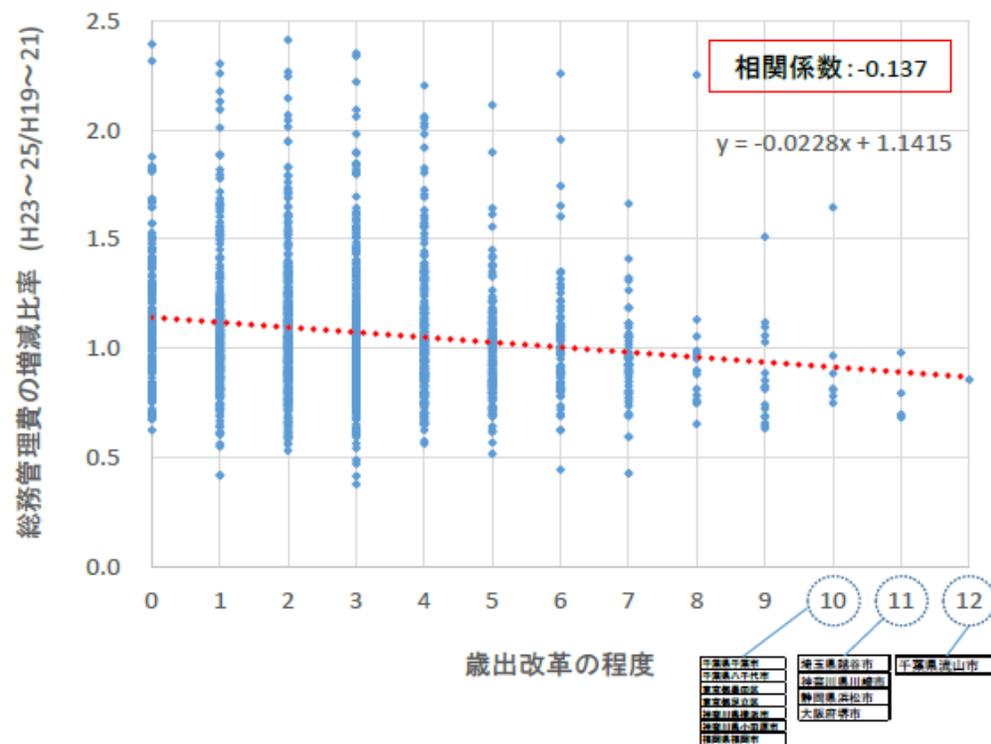
市区町村の歳出改革の程度と総務管理費の関係

- 歳出改革に関する主な項目（民間委託の実施、複式簿記の導入、クラウドの導入、公共施設総合管理計画の策定等）への取組割合を3段階(0~2ポイント)で評価。合計7項目、0~14ポイントで、市区町村の歳出改革の程度を数値化。
- 市区町村における歳出改革の程度と総務管理費の増減との間には負の相関が見られる。

歳出改革の程度の地域差

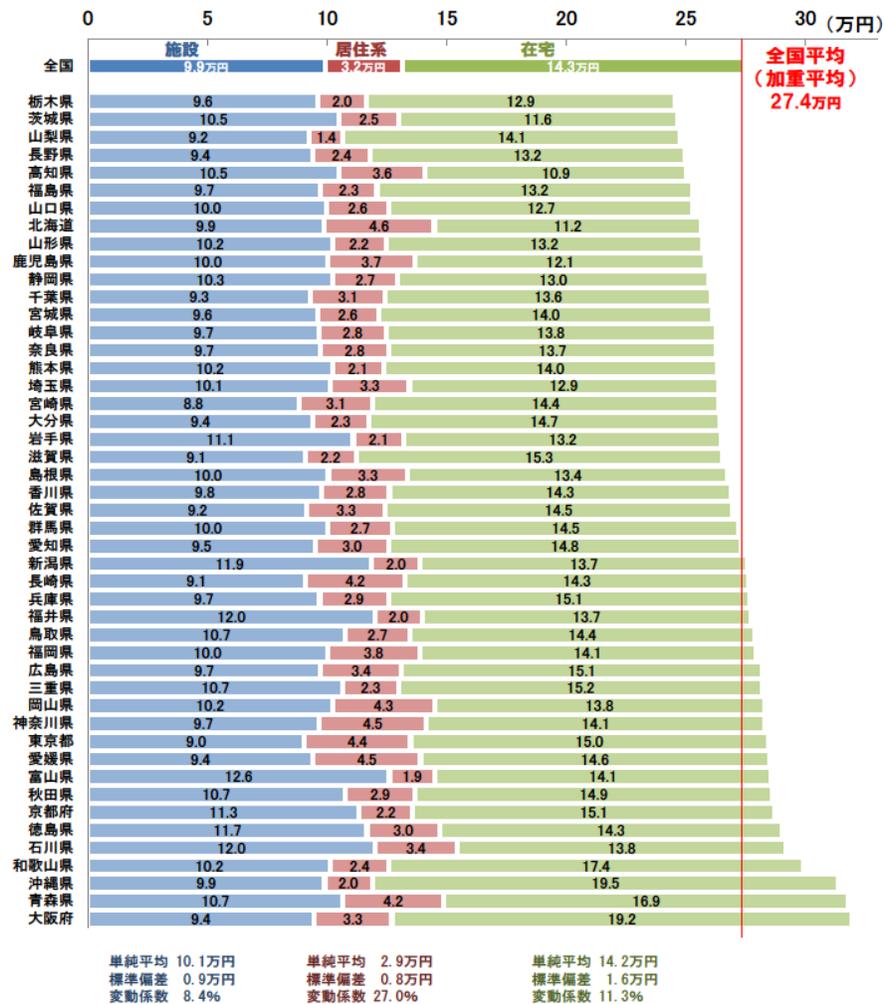


歳出改革の程度 × 総務管理費の増減比率 (H23~25/H19~21)

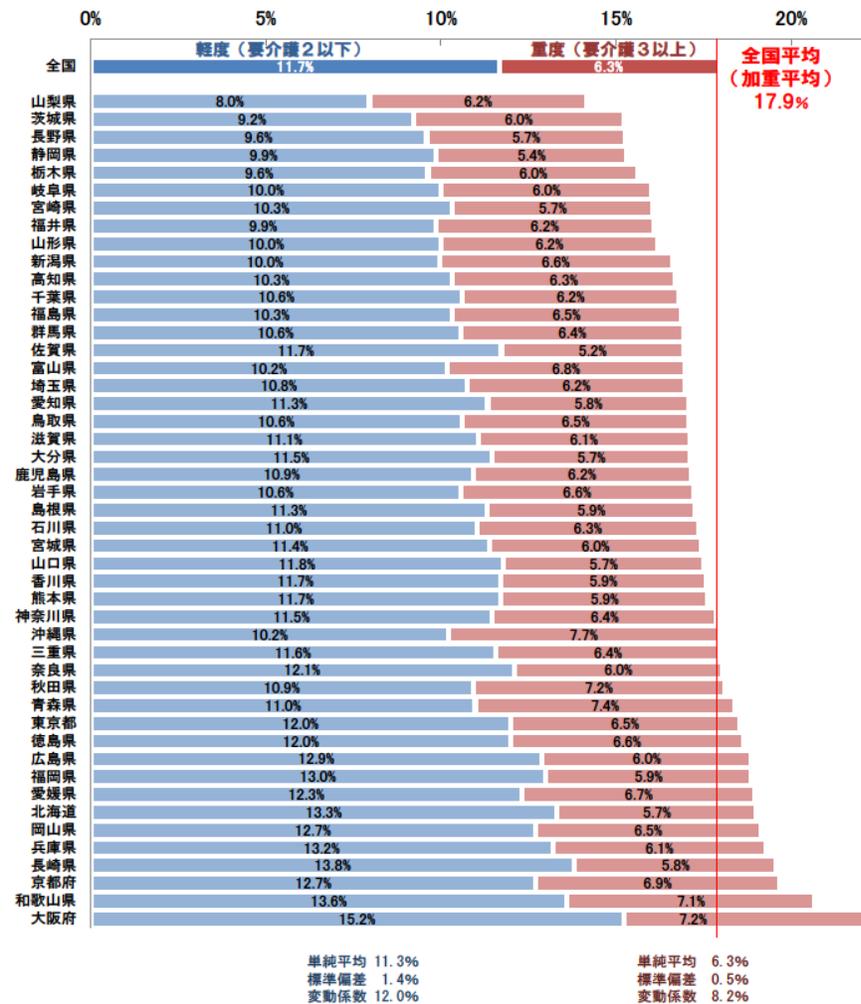


第1号被保険者一人当たり介護費と認定率の地域差(年齢調整後) 平成26年度

【図1】被保険者1人当たり介護費(年齢調整後)

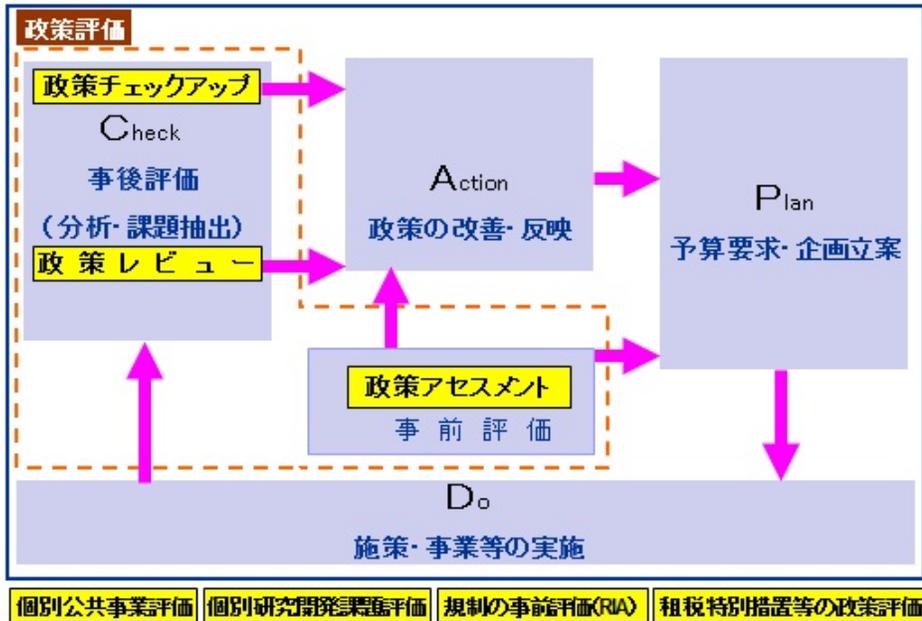


【図2】認定率(年齢調整後)



出所:厚生労働省(平成28年3月)

参考：政策評価体系とPDCA

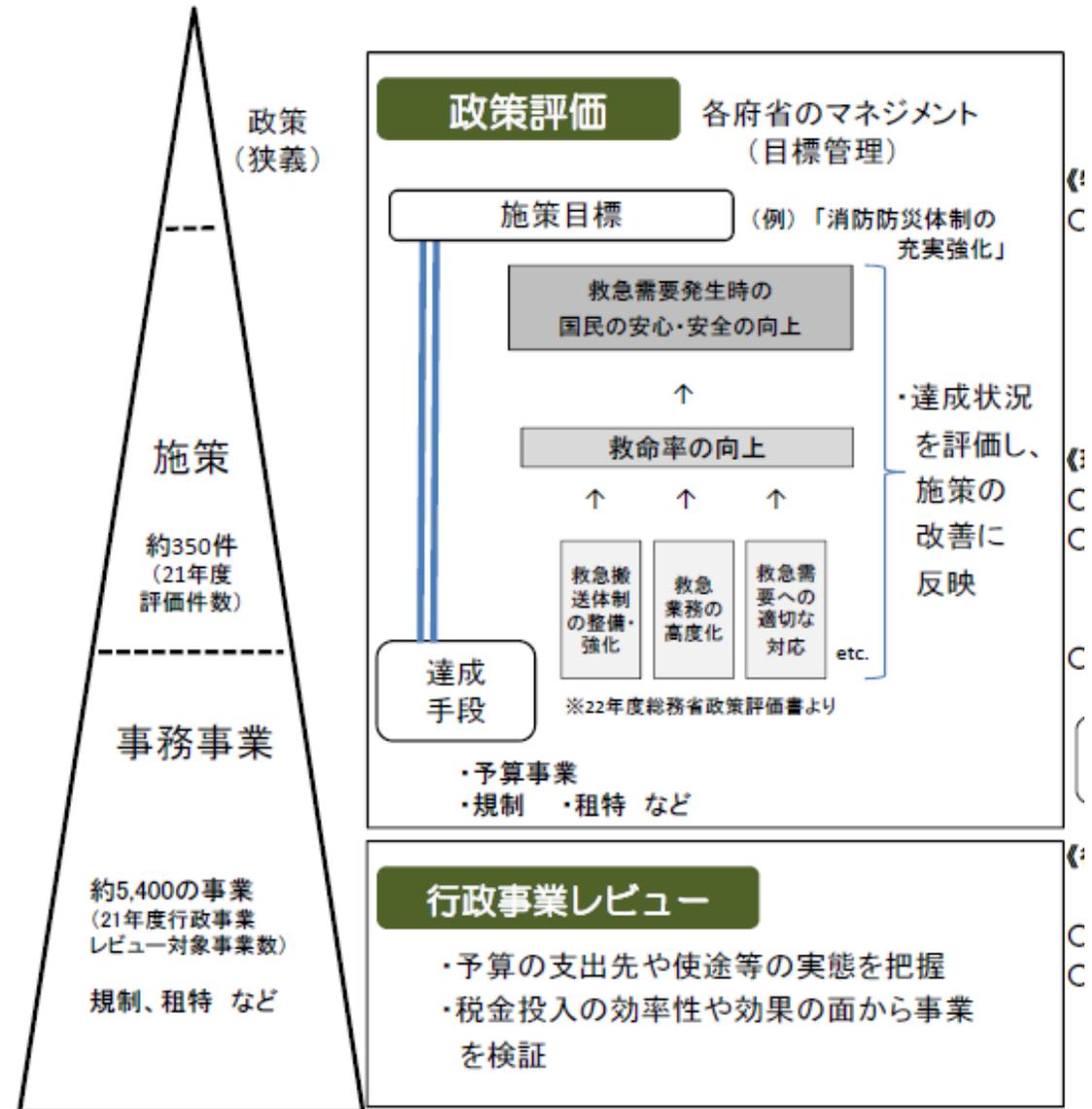


国土交通省：政策評価の仕組み

□ 政策評価のポイント

- 成果＝結果で評価する
- 政策・事業を適宜見直す⇒政策の誤り・試行錯誤を認める
- 進捗管理＝フォローアップする

⇒経済学では「当然視」＝仮定されている意思決定プロセスを「制度的」に担保する



出所：総務省資料

次のステップは？

- 成果＝データを分析する
 - 成果の決定要因は？⇒仮説・モデルによる検証
 - 成果の普遍性・頑健性の検証⇒個別(特殊)要因と一般(構造)要因の識別
- 見える化＝データの共有⇒広くアイデアを募る
 - 課題・仮説の発見
 - 学術研究＝データ分析の方法論と政策研究＝課題解決の融合

経済・財政と暮らしの指標「見える化」データ集

経済財政や暮らしに関わる約130項目の統計データ等を「都道府県別または、市区町村別」かつ「時系列(1975～2015年のうち可能な限り広く)」に収集・整理

□ 都道府県別データ

地方財政分野

社会保障分野

社会基盤分野、文教分野

暮らしの指標

人口指標、経済指標

□ 市区町村別データ

地方財政分野

社会保障分野

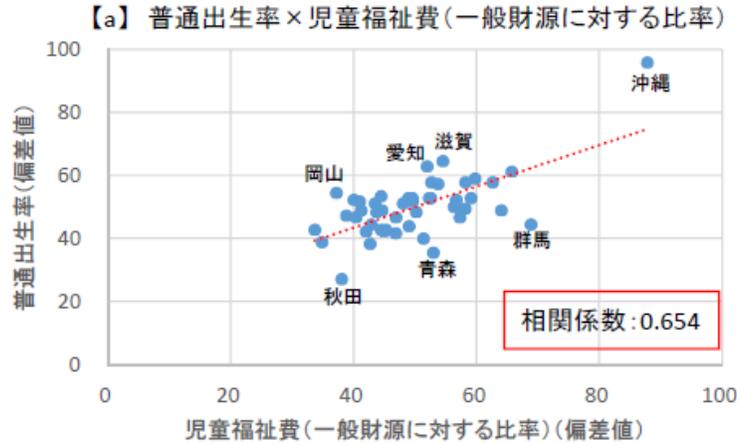
社会基盤分野、文教分野

暮らしの指標

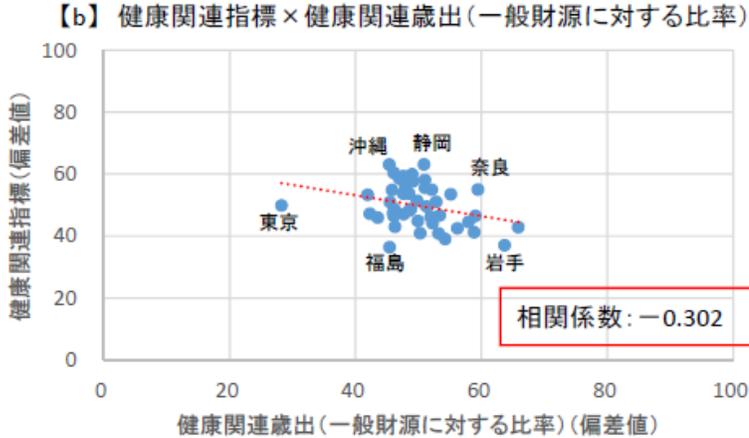
人口指標、経済指標

参考: 分析例

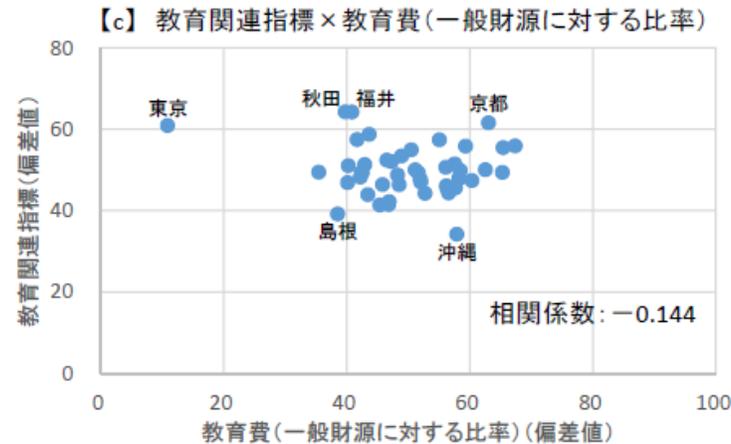
都道府県の暮らし指標と歳出動向の関係①



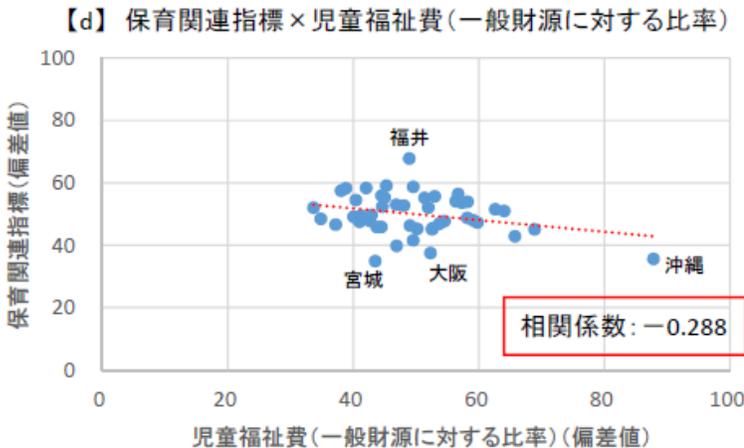
児童福祉費比率と普通出生率の間には正の相関がある。



健康関連歳出比率と健康寿命や受診率(逆数)などの健康関連指標は弱い負の相関(後者が大だと前者は小)がある。



教育費比率と全国学力・学習状況調査や不登校児童・生徒数(逆数)などの教育関連指標に明確な相関は認められない。



児童福祉費比率と待機児童数(逆数)や児童相談所への相談件数(逆数)などの保育関連指標は弱い負の相関(後者が大だと前者は小)がある。



因果関係が明らかではない
⇒仮説・モデルに基づく検証が必要

見える化の分析

検証する政策課題(例)

- 民間委託・ICT化(業務改革)の効果
- 公会計・地方公営事業会計改革によるコスト意識の喚起
- 公営企業・特別会計(国民健康保険等)への法定外繰入金による「予算のソフト化」
- 自治体間の広域連携・ネットワーク化
- コンパクトシティ化(公共施設の再編成)の効果

学術研究の蓄積

政策効果

仮説・モデルの設定

実証分析

- ・DID
- ・パネル分析等

$$y_{it} = \alpha_i + \beta z_{it} + X_{it}\gamma + \varepsilon_{it}$$

計量分析のテク

- ・系列相関
- ・不均一分散
- ・内生性バイアス

政策の効果

- ・住民一人あたりコスト
- ・雇用・失業率等

政策

- ・民間委託・広域化等

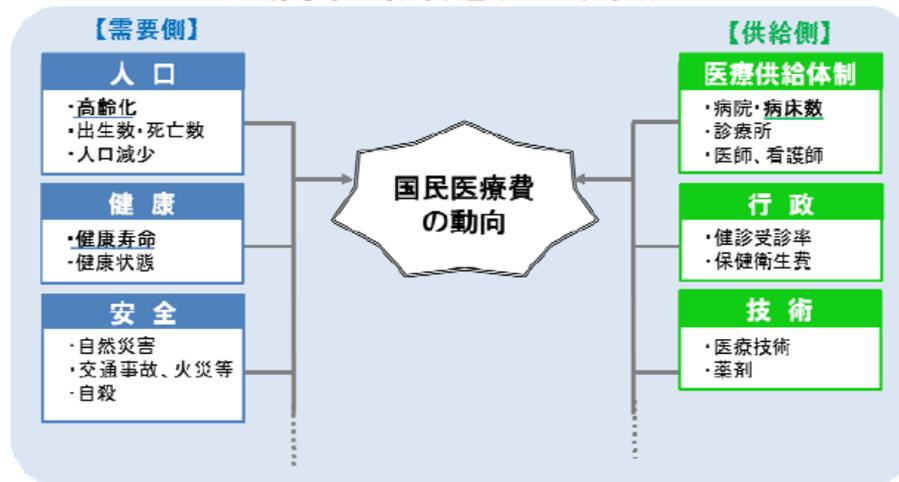
地域属性・モデル構造

- ・「見える化データ集」等の活用

参考：医療費の地域間格差の分析

- 経済学の視点＝事実確認から分析へ
 - 高齢化等の要因で説明できない地域差
- ⇒医療提供体制の効率性に起因？
- 例：病床数と医療費の因果関係

《医療費に影響を及ぼす要因》



$$Y = a + b1X1 + b2X2 + b3X3$$

医療費は政策的に改善可能な変数で動く

Y 医療費

X1= 病床数 X2=健康寿命(女) X3=高齢化率

	a	t値	b1	t値	b2	t値	b3	t値	R2
2001年	655.1898	(4.5530)	0.6394	(12.3481)	-7.4195	(-3.7549)	2.3914	(3.7284)	0.9057
2004年	541.6740	(4.1630)	0.7367	(12.5154)	-5.6816	(-3.2287)	1.7815	(2.4307)	0.8980
2007年	601.3467	(4.3403)	0.7899	(12.7505)	-6.3578	(-3.4194)	1.4628	(1.7862)	0.8970
2010年	791.1726	(4.4970)	0.8183	(12.5236)	-8.5758	(-3.6199)	1.6522	(1.8782)	0.8919

(備考)一人当たり医療費：都道府県別人口一人当たり国民医療費、病床数：人口10万対病床数、健康寿命(女)：男性も同様の傾向にある、高齢化率：65歳以上人口各係数の()内はt値。R2は推計式の当てはまりの尺度を表す決定係数。

□ 医師(医療機関)誘発需要？

- ✓ 病床を埋めるよう患者に入院を誘導？
- ✓ 情報・知識以上、医師は患者に優位≠消費者主権

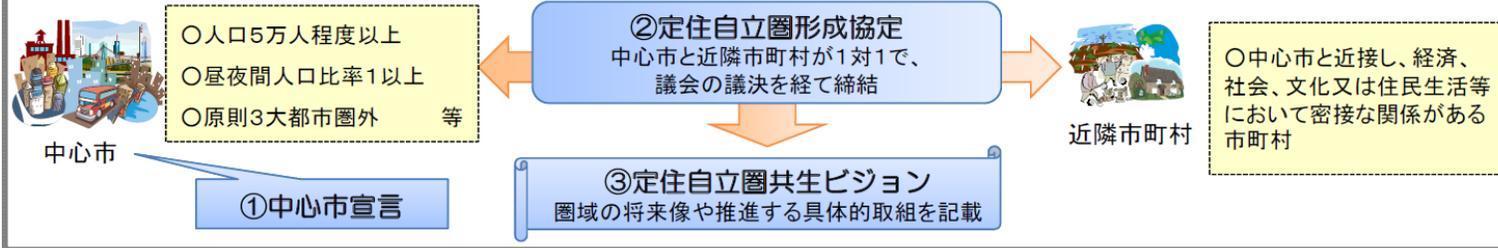
検討課題例その1: 広域化の効果は？

「定住自立圏構想」の推進

基本的考え方～集約とネットワーク化～

中心市と近隣市町村が相互に役割分担し、連携・協力することにより、圏域全体として必要な生活機能を確保する「定住自立圏構想」を推進し、地方圏における定住の受け皿を形成する。

定住自立圏形成へ向けた手続き～国への申請や国の承認が必要ない分権的な仕組み～



市町村の最適規模(人口)の実証研究は数多くあり
⇒自治体間連携・ネットワークの効果の検証は？



定住自立圏に取り組む市町村に対する支援

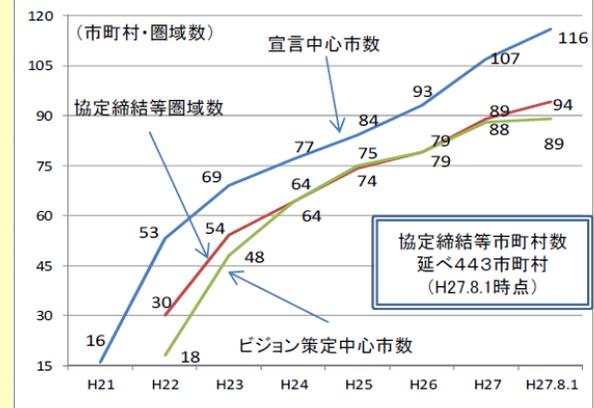
特別交付税

- ・包括的財政措置(平成26年度から大幅に拡充)
(中心市 4,000万円程度→8,500万円程度)
(近隣市町村 1,000万円→1,500万円)
- ・外部人材の活用
- ・地域医療に対する財政措置 等

各省による支援策

- ・産業振興・教育分野など、定住自立圏構想推進のための関係各省による事業の優先採択

定住自立圏構想の取組状況



出所: 総務省資料

検討課題例その2: 地方経済へのインパクト

