

## 第1章 地方行政・財政状況の概観

## 1. 地方行政制度概観

### 地方自治体の構成

本稿での比較対象6カ国では、イギリス<sup>1</sup>、フランス、スウェーデンが単一制国家となっており、ドイツ、アメリカ、カナダが連邦制国家となっている。

図1-1は、各国の州および地方自治体の構成を示したものである。

これによると自治体の構成は、国によって様々であり、統一した傾向が見出せないことが分かる。

我が国は、基本的に、都道府県および市町村の2層構造となっているが、これと同様の組織形態になっているのはスウェーデンのみである。

フランスでは、過去、県と市町村の2層制が敷かれていたが、1982年に州が創設され、3層制となった。州は、もともと、地域の国土整備、経済政策を推進する国の地方機関であったが、地方分権推進の過程の中で、公選議会をもつ地方自治体に改組されたものである。

一方、イギリスでは、1970年代に、全国的に2層制で統一されたものの、80年代から90年代後半にかけて、1層制への改革が進められた。これは、地域行政の主体を一つに統合することによって、その地域の行政責任の所在を明確にすることを意図したものである。ただ、地方圏については、住民が希望すれば、2層制のまま存続することも認められたため、現在では1層制と2層制が混在しており、また首都圏では、広域行政の必要性から2000年に広域自治体が創設され、2層制が復活している。

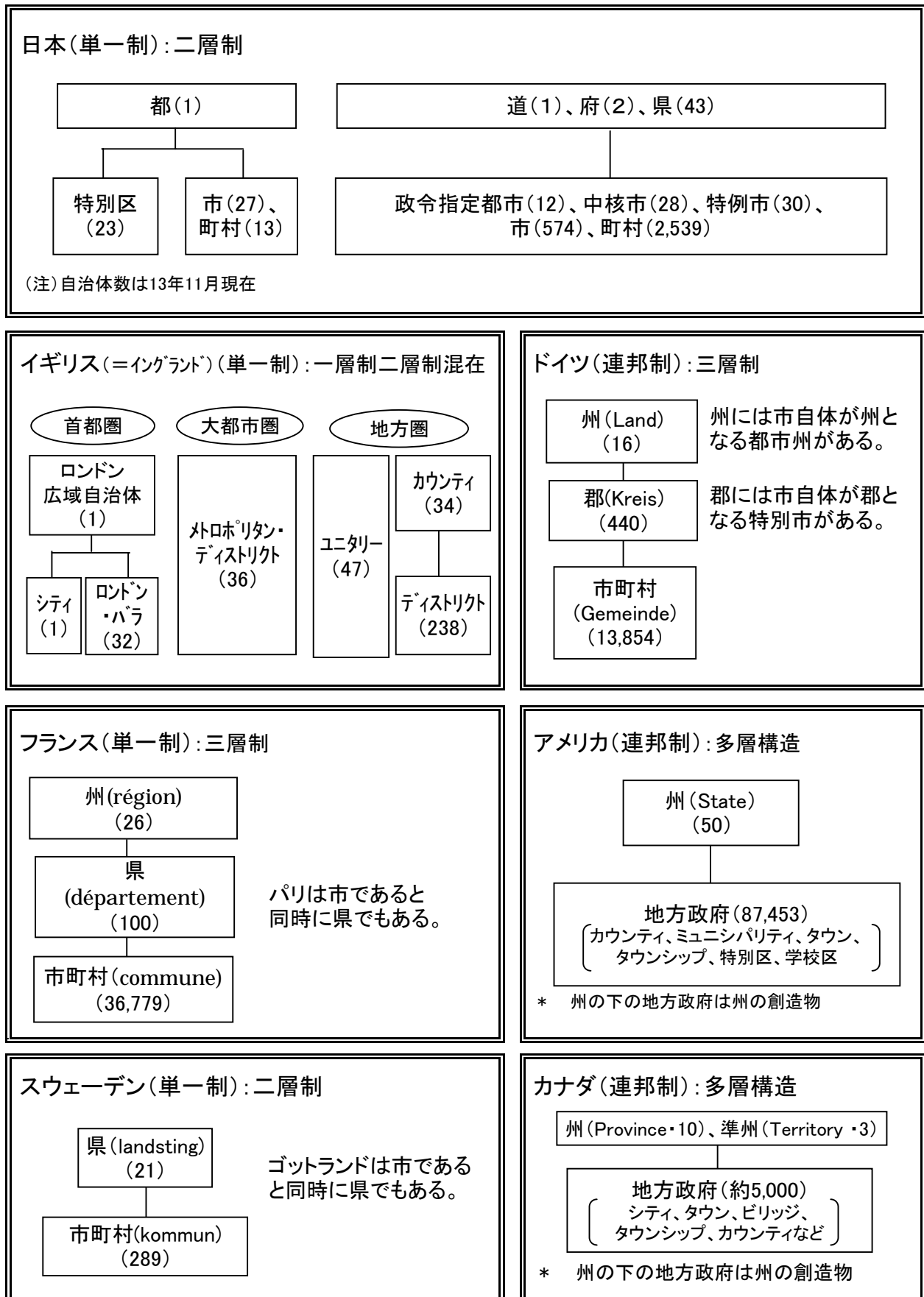
一方、連邦制の国では、ドイツが、全国的に州・郡・市町村の3層制で統一されているものの<sup>2</sup>、アメリカ、カナダでは、州は独自に地方組織を構築しており、全国的に統一された制度とはなっていない。

---

<sup>1</sup> イギリスは、一般に、単一制国家と定義されているが、連合王国の名称が示すとおり、その歴史的経緯から、イングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの各地域単位で非常に独立性が高く、また、近年、公選議会をもつ地域（自治）政府が設立されるなど、他の単一制国家と若干異なる（ただし、イングランドには地域政府はない）。尚、地方制度は、各地域政府の所管となっており、地域によって独自の制度が構築されている（ただし、ウェールズについてはイングランドとほぼ同様である）。このため、イギリスの地方行政制度を一義的に国家的制度として記述することは非常に困難であり、本稿では、特に断りの無い場合は、イングランドについて記述している。なお、一部については、他の3地域を含めた指標を用いている箇所もあるが、それらについては注を付してある。

<sup>2</sup> ドイツの財政統計上は、郡については通常、市町村を含めて記述されており、本稿でも以降の記述については郡は市町村に含めている。

図1-1 各国の州・地方自治体の構成



(注)カッコ内の数字は自治体の数。

## 自治体数

ヨーロッパの地方組織は、基本的に中世の教会を中心とした教区という極めて狭い組織区分を母体として形成されており、末端自治体の数は非常に多い傾向にある。例えば、フランスでは市町村が3万7千、ドイツでも1万4千存在しており、我が国(約3,200)よりもかなり多い。

イギリス、スウェーデンでも、かつては、かなり多くの自治体が存在したが、この両国では、積極的な合併政策がすすめられ、現在では、末端自治体の数でイギリスでは354<sup>1</sup>、スウェーデンでは289とかなり少なくなっている。

一方、アメリカおよびカナダについては、州によって自治体組織が異なるうえ、基礎的な自治体とは別に、州法や住民投票で、教育や上下水道、公園管理などに特化された自治体が設立されるなど、他国と一概に比較はできない。

## 自治体の規模

表1 - 2は、各国の州・地方自治体の人口、面積、人口密度の平均値を示したものである<sup>2, 3</sup>。

末端自治体を人口で比較すると、自治体数の多い、ドイツ、フランスの市町村が平均で1万人を切るなど小さく、過去に合併政策の行なわれたイギリスが大きい。

イギリスと同様、合併政策の行なわれたスウェーデンの市町村は、約3.1万人となっており、我が国の市町村および特別区(3.9万人)を若干下回るが、北極圏に近く極端な過疎地域を領土にもつ国土特性を考えると、かなりの規模と言える。

これを面積で比較すると、末端自治体の面積が最も大きいのはスウェーデンで、我が国の12倍にも達する。

上層自治体については、連邦制の国での州が、人口、面積とも大きい傾向があるが、カナダについては、北極圏の過疎地域を領土にもつ関係上、人口については我が国の都道府県平均(267.8万人)を下回っている。

---

<sup>1</sup> イングランドのみの数字。ウェールズ、スコットランド、北アイルランドを含めても434にすぎない。  
<sup>2</sup> アメリカおよびカナダの地方政府は、一つの地域に複数の自治体がある場合や、全く存在しない場合などがあり、平均値を算定できない。  
<sup>3</sup> 日本の自治体数は、人口、面積の統計と年をあわせた関係で、図1-1の数字とは一致しない。

表1-2 各国地方自治体の規模

		自治体数	平均人口 (千人)	平均面積 (km <sup>2</sup> )	人口密度 (人/km <sup>2</sup> )	
日本 (1999)	都道府県	47	2,678	7,805	338	
	市町村、特別区	3,252	39	114		
イギリス (2000)	首都圏	ロンドン広域自治体	1	7,375	1,590	4,639
		シティ、ロンドン・バラ	33	223	48	
	大都市圏	メトロポリタン・ディストリクト	36	309	192	1,607
	一層制 地方圏	ユニタリー	47	177	275	644
	二層制 地方圏	カウンティ	34	681	3,204	213
ディストリクト		238	97	458		
フランス (1999)	州	26	2,315	24,591	94	
	県	100	602	6,404		
	市町村	36,779	2	17		
スウェーデン (2000)	県	21	422	19,568	22	
	市町村	289	31	1,422		
ドイツ (1998)	州	16	5,127	22,314	230	
	郡	440	186	811		
	市町村	13,854	6	26		
アメリカ (1997)	州	50	5,356	192,582	28	
	地方政府	87,453	na	na		
カナダ (2000)	州、準州	13	2,367	768,052	3	
	地方政府	約 5,000	na	na		

(資料) 日本：民力2000/朝日新聞社

イギリス：General and charging statistics/Statiscal Information Service 等

ドイツ、フランス、アメリカ：主要国の地方税財政制度/財務省財務総合政策研究所

スウェーデン：Statistiska centralbyrån カナダ：Canadian Statistics/Statistics Canada

### 自治体の所掌事務

州や地方自治体の所掌事務は、細目まで含めると、国によってかなり異なるが、ここでは、各国に共通する主な事務をとりあげて紹介したい。

なお、これらの歳出規模については本章最終項の「地方自治体の歳入・歳出構成」を参照されたい。

## 教 育

義務教育については、連邦や中央政府が行なっている国はなく、全ての国が、州または地方自治体の所掌とされており、州・地方の歳出に占めるウェイトも比較的大きい。

ただし、フランスでは教職員は国家公務員の位置付けであり、人件費を国が負担している。なお、アメリカ、カナダには、学校の運営だけに特化した自治体も存在する<sup>1</sup>。

## 医 療

医療については、国民の医療にかかる費用を、社会保険の保険料収入で賄う社会保険方式の国と、大半を税金で賄う保健サービス方式の国とがある。

前者の国としては、日本、フランス、ドイツが該当し、後者の国としては、イギリス、スウェーデン、カナダが該当する<sup>2</sup>。

なお、アメリカは、社会保険方式であるが、対象となるのは全国民ではなく、高齢者、障害者、および低所得者だけである<sup>3</sup>。

保健サービス方式の国では、医療は、イギリスでは国、カナダでは州、スウェーデンでは県によって運営されている。

## 社会福祉

社会福祉は、各国とも州、地方自治体の主力事務の一つであるが、内容面では異なっており、スウェーデンやイギリスなどでは、介護などの人的サービスが主力となっている。低所得者のための公営住宅などは、各国で社会福祉政策の一環となっているが、イギリスでは、一般住民のための公営住宅も多く提供されており、社会福祉とは区別されている<sup>4</sup>。

---

<sup>1</sup> 州によって異なるが、通常、公選、または地方政府が任命する理事などによって運営される。

<sup>2</sup> 保健サービス方式の国でも、現金給付は、通常、社会保険料収入を財源としている。

<sup>3</sup> 高齢者と障害者を対象としたものをメディケア、低所得者を対象としたものをメディケイドと呼ぶ。

<sup>4</sup> ただし、低所得者に対する住居費扶助などは社会福祉とされている。イギリスではこれら現金給付は国の所掌とされているが、支給事務は地方が代行している。

現金給付を伴う社会福祉は、多くの国で、国の所掌となっているが、連邦制の国では州が行なうものもある。

#### 警 察

単一制の国では、フランス<sup>1</sup>、スウェーデン<sup>2</sup>が、国の所掌としており、日本(県)、イギリスでは地方が所掌している。連邦制の国では、ドイツでは州が所掌しており、カナダでは州の監督のもと地方政府により実施されている。アメリカでは、連邦、州、地方政府のいずれもが独自の警察を有している。

#### 道 路

道路については、各国とも、道路の規模に応じて、州、地方それぞれが所掌している。幹線道路については、国が所掌しているところもある。

---

<sup>1</sup> フランスでは交通安全等に限定された市町村警察が存在する。

<sup>2</sup> スウェーデンでは、防犯など日常的な治安活動は市町村が行っている。

## 2. 経済の中での地方財政のウェイト

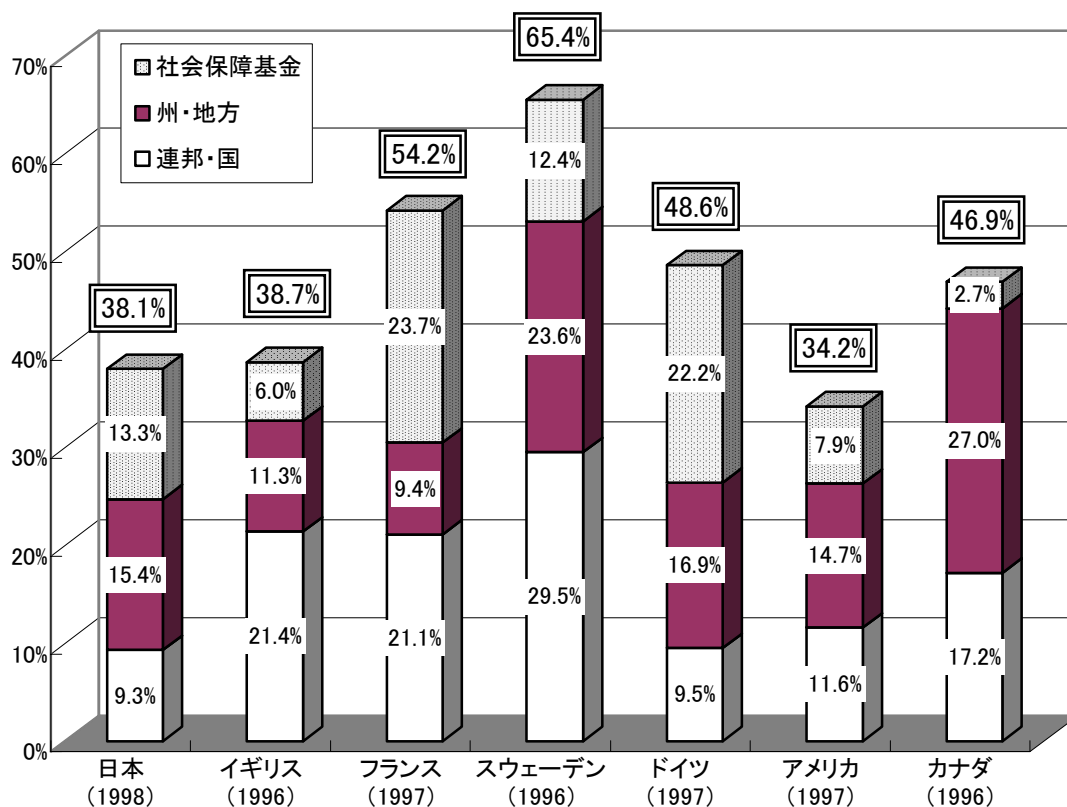
### 州・地方の歳出規模

図1-3は、政府歳出のGDP比を示したものである<sup>1</sup>。

一般政府全体で見れば、スウェーデンが突出して高く、以下、フランス、ドイツ、カナダと続く。我が国は38.1%と今回の比較対象国の中ではアメリカに次いで低くなっている。

これを、州・地方歳出だけで比較すると、カナダが27%と最も大きくなる。

図1-3 政府歳出のGDP比



(注)他の一般政府への移転は控除している。

(出典)日本:国民経済計年報、その他:National Accounts/OECD

<sup>1</sup> 尚、イギリスについては、イングランドだけでなく、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドを含めた全UKベース。



一般に、連邦制国家では州の権限が強く、それに伴い、州・地方の歳出規模も単一制の国より大きくなる傾向にあると考えられるが、図1-3では、単一制の国であるスウェーデンが2位、また、我が国もドイツに次いで第4位となっているなど、そのような傾向は、必ずしも見てとれない。

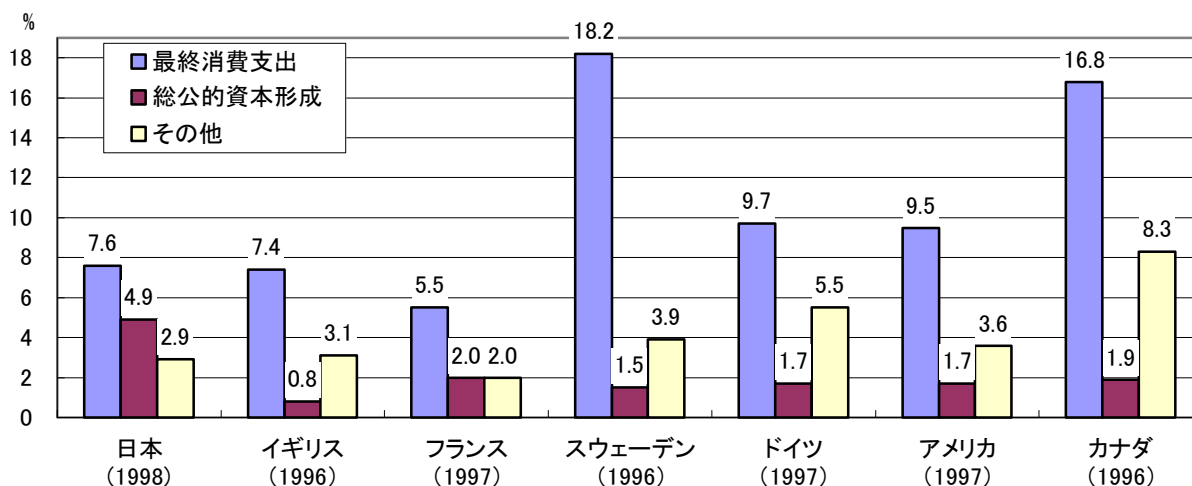
そこで、図1-4<sup>1</sup>を用いて、各国別に州・地方歳出の内訳<sup>2</sup>をみてみることにする。

州・地方歳出で1位のカナダ、2位のスウェーデンでは、共に最終消費支出が15%を超えており、飛びぬけて大きい。

これは、医療費を、それぞれ、州（カナダ）、県（スウェーデン）で負担していることによる影響が大きく、社会保険方式で行なっている他国では、社会保障基金部門から支出される額が、この両国では、州・地方歳出に含まれていることに留意する必要がある。

一方、単一制でありながら、地方歳出のGDP比が、連邦制の国アメリカを上回っている我が国は、地方の総公的資本形成の額が約5%と、他国と比べ、非常に大きくなっている。我が国では地方歳出の約3分の1が資本形成に費やされていることとなり、人的サービスを中心としている他国とは異なる傾向を示している。

図1-4 州・地方歳出の内訳(GDP比)



(出典) 日本: 国民経済計年報、その他: National Accounts/OECD

<sup>1</sup> イギリスについては全UKベース。

<sup>2</sup> ここでの「その他」とは、民間部門への移転や、利払等の財産支出などが該当する。

## 国民負担率

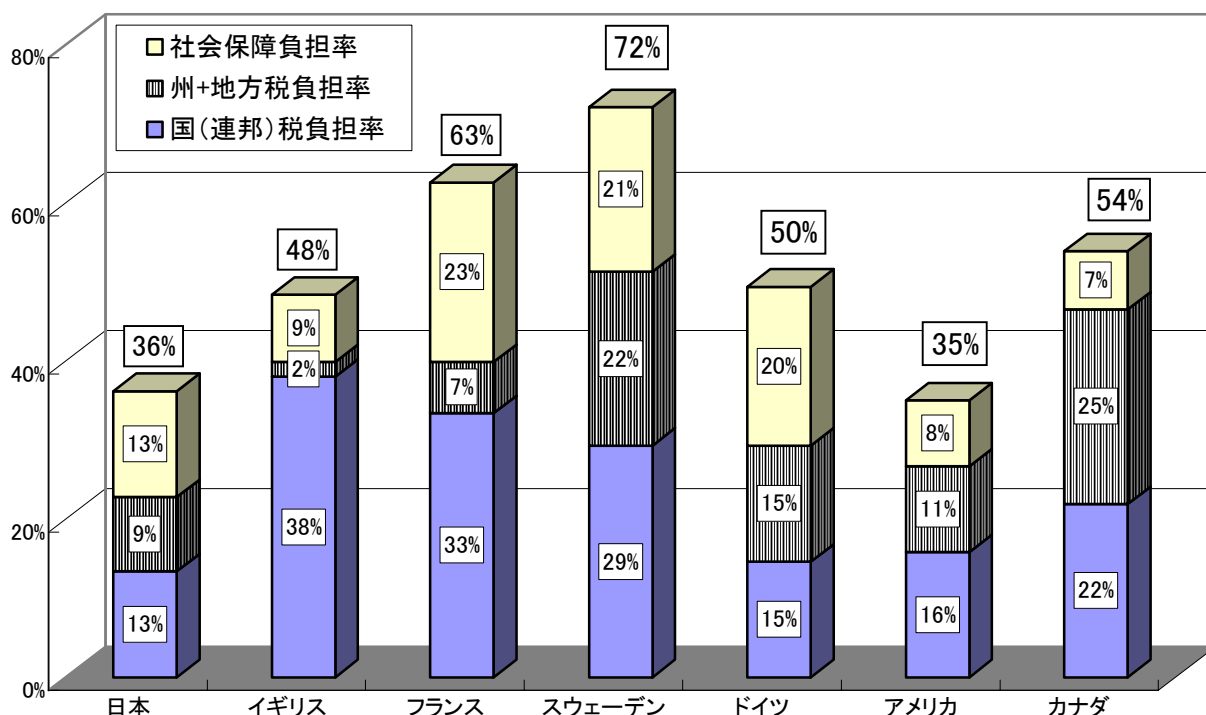
次に、地方の財政規模を税収面からみてみたい。

図1-5<sup>1</sup>は、1998年の各国の租税負担および社会保障負担を国民所得比で表したものである。

一般政府全体でみると、スウェーデンが72%と飛びぬけており、以下、フランス(63%)、カナダ(54%)と続く。我が国は36%とアメリカに次いで低い。

これを州・地方税だけの負担率でみると、医療費を州・地方税で賄っている、カナダ(25%)、スウェーデン(22%)が大きく、連邦制であるドイツ(15%)、アメリカ(11%)がそれに続く。我が国は、全体としての国民負担率は低いものの、地方税だけの負担率(9%)で見れば、イギリス(2%)、フランス(7%)などスウェーデンを除く他の単一制国家に比べ、高い値となっている。

図1-5 国民負担率(1998)



(資料) National Accounts 1989-2000 / OECD , Revenue Statistics 1965-2000 / OECD 等

<sup>1</sup> イギリスは全UKベース。

### 歳出・租税負担の国・地方比

図1-6は、図1-4、図1-5のデータから社会保障基金部分を除外し、国・地方の歳出と税収を、合計で100%となるように、示したものである。

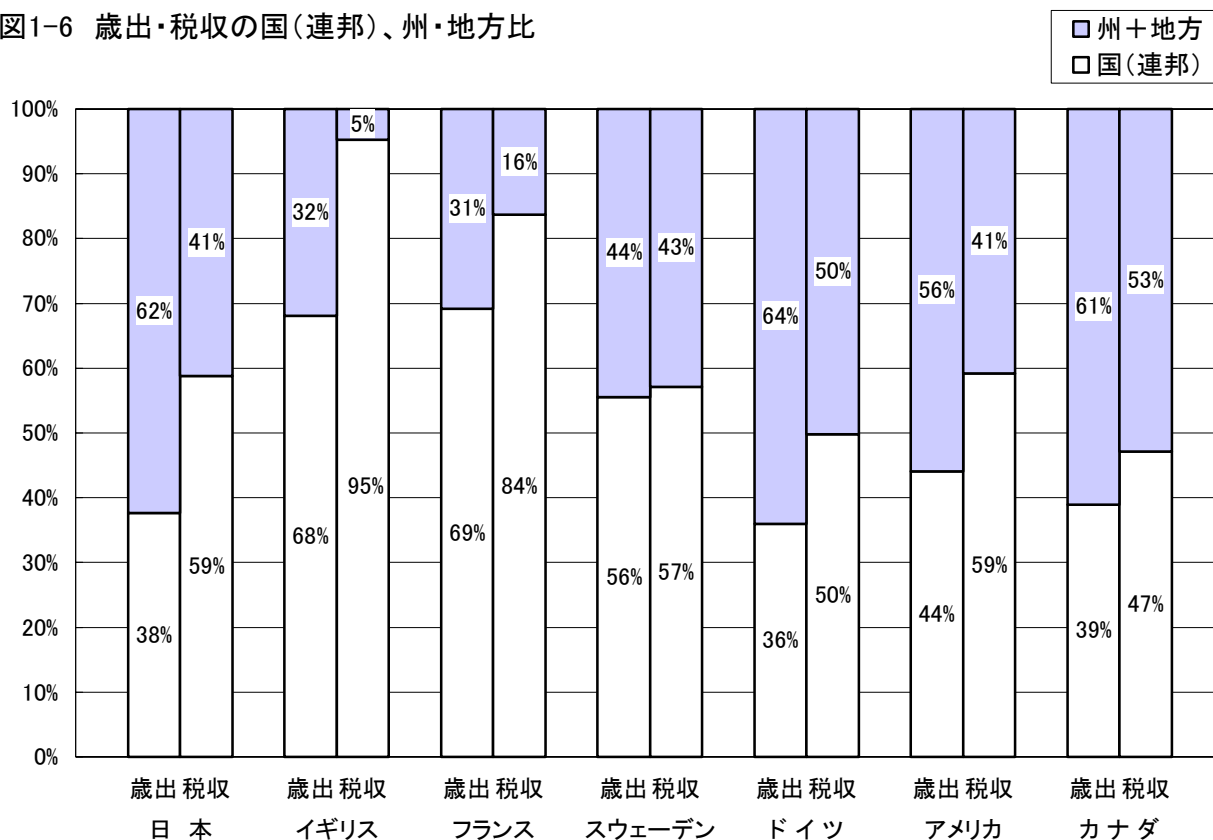
我が国では、歳出の国・地方比が4：6となっており、地方歳出のほうが大きい、税収面では6：4と、逆に国税分が大きくなっている。

こうした現象は、アメリカにおいても見られ、また、ドイツやカナダなどでもこれに近い状況にある。

一方、イギリスのように、そもそも地方歳出が小さいために、税収面でも極端に地方の比率が低い国も存在する。この傾向はフランスにも共通する。

このように、国・地方比が、歳出、税収面でほぼ等しいのはスウェーデンのみで、それ以外の各国では、地方のシェアが歳出では大きく、税収では小さくなるという共通の傾向がある。

図1-6 歳出・税収の国(連邦)、州・地方比



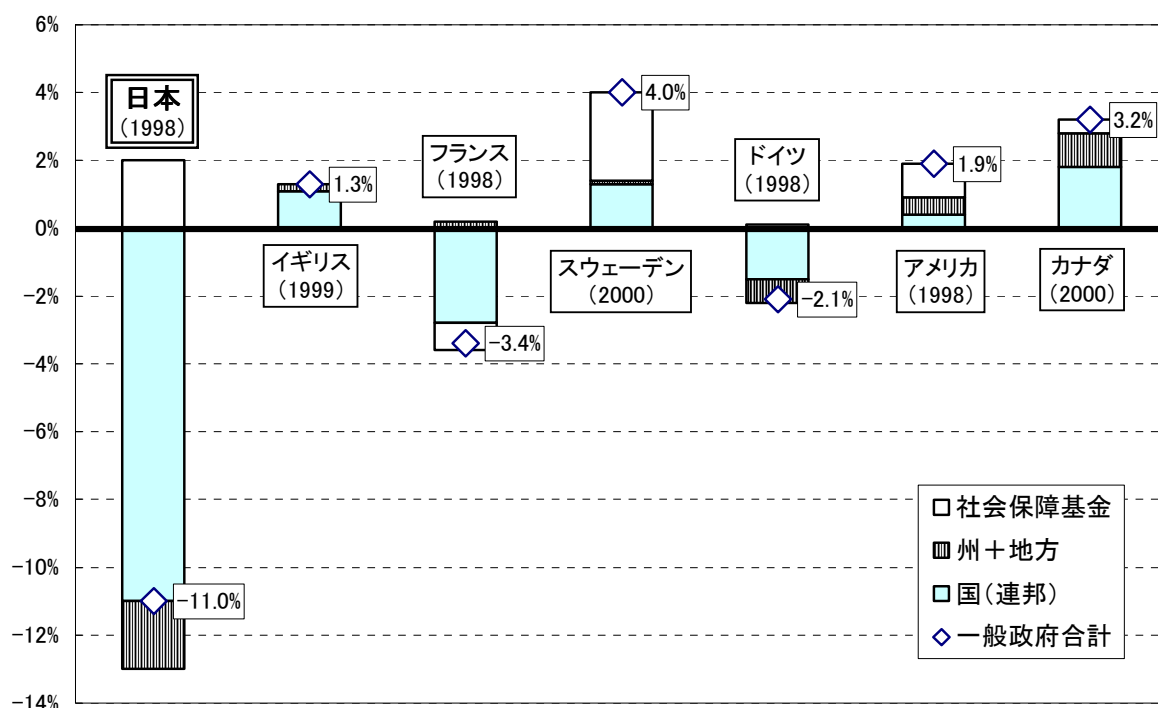
## 財政収支

図1-7は、財政収支のGDP比を示したものである<sup>1</sup>。

一般政府全体で見れば、イギリス、スウェーデン、アメリカ、カナダの4ヶ国が黒字となっており、日本、フランス、ドイツが赤字である。中でも日本が突出して悪く、11%もの財政赤字を計上している。

日本の内訳は、国が11%、地方が2%、社会保障基金が+2%となっており、国の赤字が特に大きくなっている。しかし、国の歳出の4割弱<sup>2</sup>が、地方への交付金・補助金で占められている現状からも、国の財政赤字は、地方の財政状況の影響を受けている部分が大いといえよう。

図1-7 財政収支のGDP比



(出典) 日本、イギリス、フランス、アメリカ：国際比較統計/日本銀行  
 ドイツ：諸外国の地方税財政制度/財務省財務総合政策研究所  
 スウェーデン：Central Government Finances/Ekonomistyrningsverket  
 カナダ：Fiscal Reference Tables/Department of Finance Canada

- イギリスは全UKベースであり、社会保障基金は国・地方それぞれに含まれている。
- 1999年度の国の一般会計予算(補正後)に占める地方交付税(一般会計ベース)、地方特例交付金、および地方自治体向け補助金合計の比率で37%となる。

### 3. 地方自治体の歳入・歳出構成

以下では、各国の地方自治体の歳入、および歳出の構成を比較する。

なお、ここでの図表は、それぞれ各国政府の公表資料をもとに作成しているが、国によって、会計基準の違い（現金主義会計、発生主義会計）や、項目の分類方法・定義が異なるなど、統計上の差異があることに留意いただきたい。

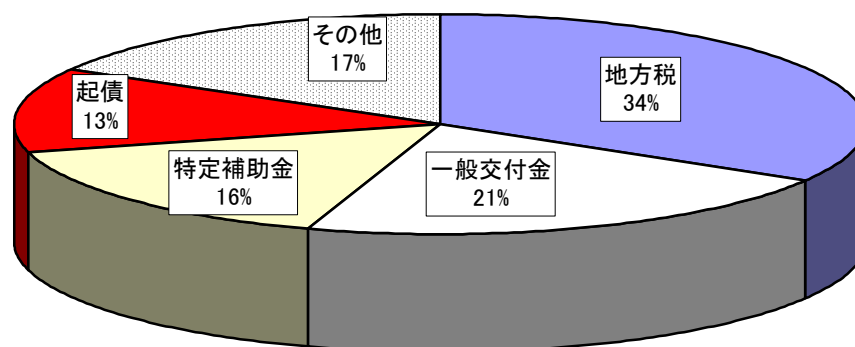
#### 歳入構成

図1-8は、我が国の地方自治体の歳入構成を示したものである。

地方歳入に占める地方税の割合は、34%となっており、次いで、一般交付金<sup>1</sup>が21%、特定補助金が16%、起債収入が13%となっている<sup>2, 3</sup>。

以下では諸外国の地方歳入構成について、各国別に述べていく。

図1-8 日本の地方自治体の歳入構成(1999)

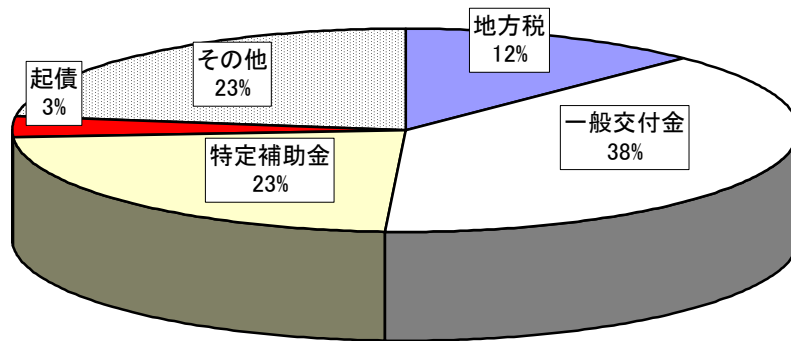


(注) 一般交付金＝地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税  
特定補助金＝国庫支出金、国有提供施設等所在市町村助成交付金

(資料) 平成11年度地方財政統計年報 / 総務省

- <sup>1</sup> 本稿では、国から用途を特定することなく交付されるものを“一般交付金”、あるいは単に“交付金”と呼び、国から用途を特定して交付されるものを“特定補助金”、あるいは単に“補助金”と呼んでいる。これらの分類は、基本的に各国政府統計上のそれに従って記述しているが、どの程度の制限をもって“用途を特定している”とみなすかなど、国によって定義の差が若干あることに留意いただきたい。
- <sup>2</sup> 歳入に占める地方税収の割合が30%台であることから俗に“3割自治”と呼ばれている。
- <sup>3</sup> 利用料、手数料、貸付金元利収入などの財産収入は「その他」に一括して記載している。

図1-9 イギリス:地方自治体の歳入構成(1998)

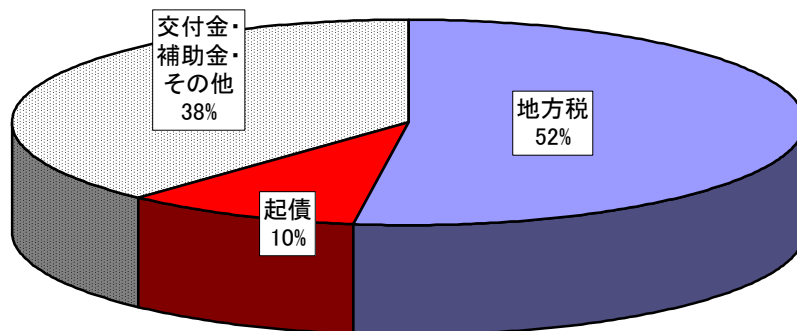


(出典)主要国の地方税財政制度 / 財務省財務総合政策研究所

イギリス(図1-9)では、地方税収の比率が12%と他国と比べ極端に低い。これは、1990年に、法人に対する地方税を国税化し、それによる税収を地方に再分配する制度改革が行われたことによるものである。

この再分配される額は、統計上、交付金として計上されており、交付金の比率38%のうち15%がそれに該当する。

図1-10 フランス:地方自治体の歳入構成(1997)



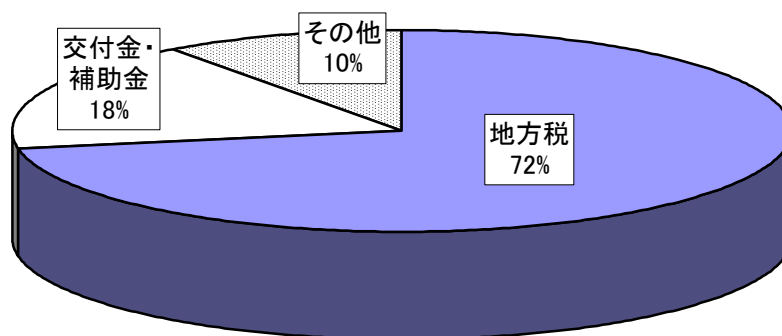
(出典)主要国の地方税財政制度 / 財務省財務総合政策研究所

フランス(図1-10)では、地方税収の比率が52%と半分を超えている。ただし、地方税の減免措置に対する補填として交付される国からの交付金が、フラ

ンスの統計上、地方税に含まれてしまっており<sup>1</sup>、それらの影響を除外して試算すると、地方税収の比率は39%以下<sup>2</sup>となり、我が国とそれほど大きな差はない。

他では、主要な一般交付金である経常総合交付金と地方分権総合交付金の合計で歳入の16%を占めているが、フランスでは、それ以外の交付金や特定補助金のデータが公表されていないため、その他に含めて一括で記載している。

図1-11 スウェーデン：地方自治体の歳入構成(2000)



(出典) Central Government Finances 2000/ Ekonomistyrningsverket、  
Utbenkningen inom den kommunala sektorn/Finansdepartementet

スウェーデン(図1-11)では、地方税収の比率が72%と、非常に高い。

これは、社会福祉国家の建設に伴う費用増加分を、地方自治体自らが地方税を増税して賄ってきたことの結果であるが<sup>3</sup>、他国と比較する上では<sup>4</sup>、医療費が、社会保険料収入ではなく、地方税によって賄われていることにも留意する必要がある<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> 我が国では地方税の減税に対する補填として交付される地方特例交付金は、通常、地方税にはカウントされていない。

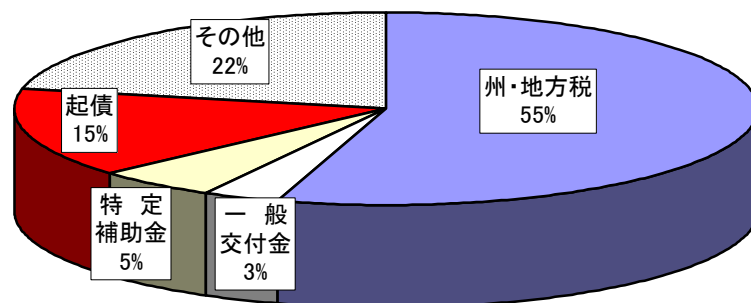
<sup>2</sup> フランスには、こうした国からの補填を除いたベースでの地方税収を占めず統計が存在せず、ここでは、税収総額から、主要4税に対する国からの補填のみを控除して計算した値を示している。

<sup>3</sup> 地方税率の推移については第5章参照。

<sup>4</sup> 医療費に関する財源は、イギリスでは国税、カナダでは州税、スウェーデンは県税として計上されるが、それ以外の国では、社会保障基金部門に計上される。

<sup>5</sup> 後述するが、スウェーデンの県は、その歳出の約9割が、医療に関するものである。県の歳出規模は、全地方自治体のおよそ3分の1を占める。

図1-12 ドイツ:州・地方政府の歳入構成(1998)



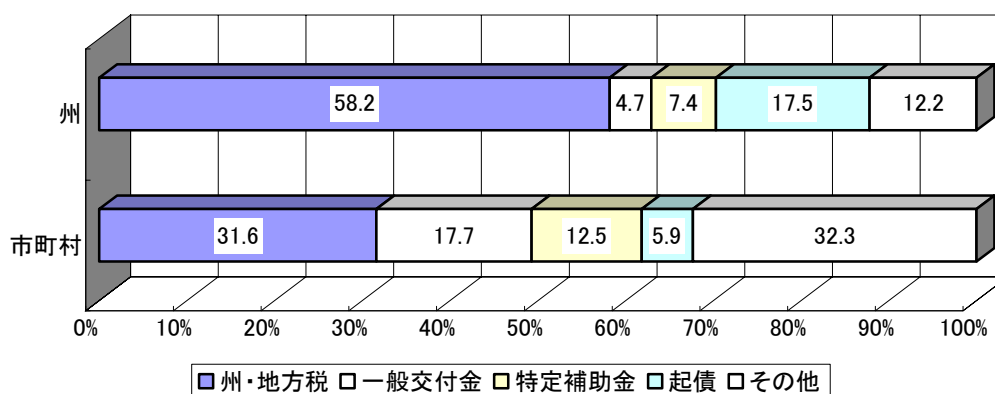
(出典) 主要国の地方税財政制度 / 財務省財務総合政策研究所

ドイツ(図1-12)では、州・地方税収の比率が55%と、歳入の半分以上を占めている。

これを、州と市町村<sup>1</sup>別で表したものが、図1-13である。

一般に、連邦制国家は州の権限が強く、単一制国家より税収の割合が高いと考えられるが、ドイツでもこの傾向が強く、州単独で見た場合の、歳入に占める州税収の割合は58%と高い。一方、市町村単独でみた場合には、地方税収割合は、32%にすぎず、我が国と同程度である。

図1-13 ドイツ:州・市町村別歳入構成(1998)

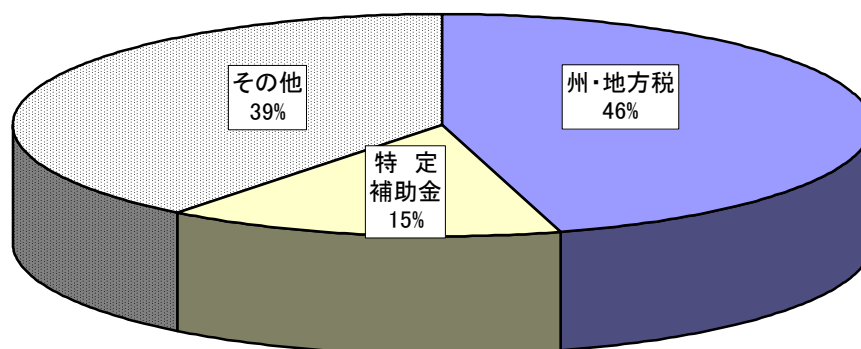


(出典) 主要国の地方税財政制度 / 財務省財務総合政策研究所

<sup>1</sup> ドイツでは、市町村の上に、郡(Kreis)という組織があるが、財政統計上は通常、市町村に含まれており、本稿でもそれに従っている。



図1-14 アメリカ:州・地方政府の歳入構成(1998)

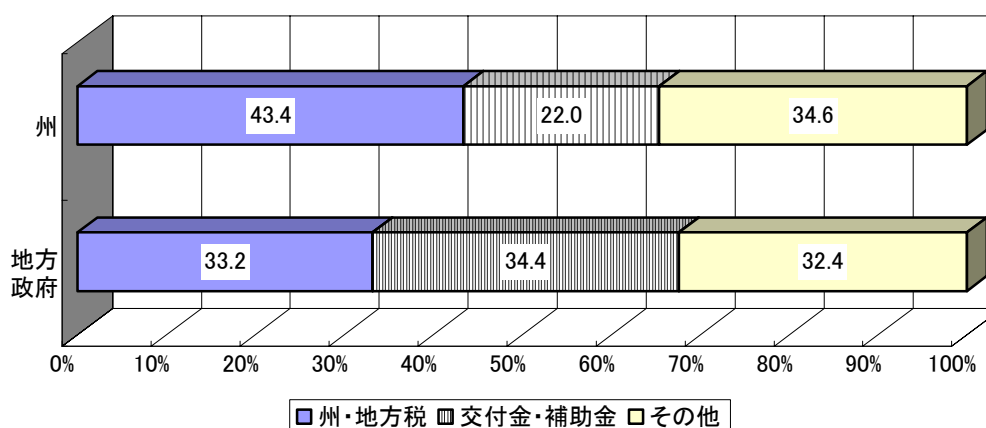


(資料) Government Finances 1998-99/U.S.Census Bureau

アメリカ(図1-14<sup>1</sup>)では、州・地方税収の比率は46%と比較的高いが、ドイツと同様、地方政府だけの歳入構成で見た場合(図1-15)は、税収割合は33%と、我が国とほぼ同じになる。

尚、アメリカには連邦からの一般交付金はなく、全てが用途の特定された補助金となっている<sup>2</sup>。

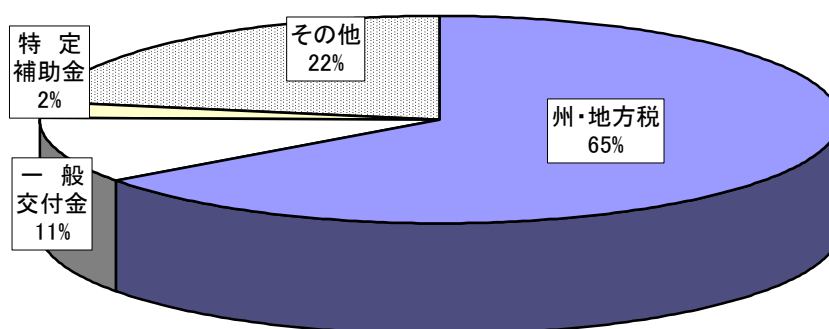
図1-15 アメリカ:州・地方政府別歳入構成(1998)



(資料) Government Finances 1998-99/U.S.Census Bureau

- 1 一般会計のみのデータであり、起債収入等が歳入に含まれていない。このため、ここに挙げられている項目の比率は他国より若干大きくなっていることに留意いただきたい。(図1-15も同様)
- 2 地方政府の交付金・補助金34.4%のうち、9割以上が州からのものである。

図1-16 カナダ：州・地方政府の歳入構成(2000)

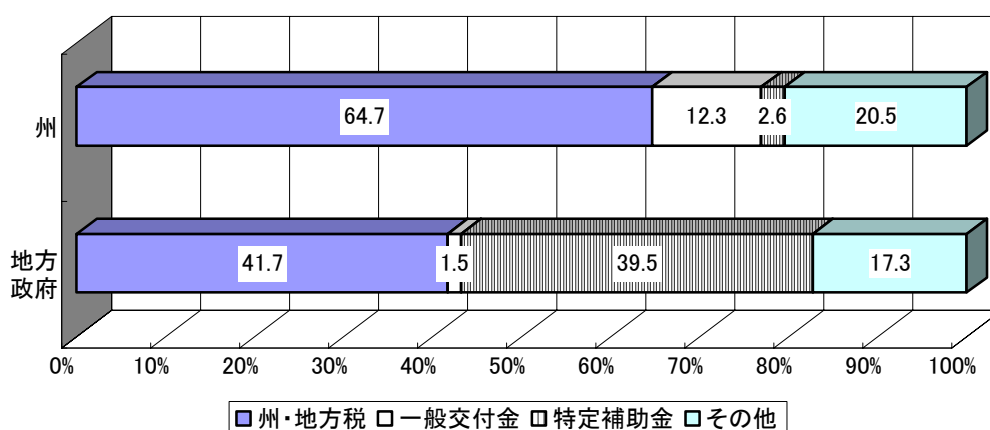


(資料) Statistics Canada / Canadian Statistics

カナダ(図1-16<sup>1</sup>)では、州・地方税の比率が65%とかなり高くなっているが、これは、スウェーデンと同様、医療費が州税で徴収されていることによる影響が大きい<sup>2</sup>。

州・地方政府別(図1-17)で見ると、州の地方税収の割合は65%となっているが、地方政府のみで見た場合には、他の連邦制国家と同様、州に比べ低く、約4割と

図1-17 カナダ：州・地方政府別歳入構成(2000)



(出典) Statistics Canada / Canadian Statistics

- <sup>1</sup> 一般会計のみのデータであり、起債収入等が歳入に含まれていない。このため、ここに挙げられている項目の比率は他国より若干大きくなっていることに留意いただきたい。(図1-17も同様)
- <sup>2</sup> 州・地方の歳出比は、7：3となっており、このうち、州の歳出の約3分の1が医療にかかわる支出となっている。

なっている。また、交付金・補助金のうち、州は一般交付金中心であるのに対し、市町村は特定補助金を中心となっていることがわかる。

#### 歳出構成

次ページの図 1 - 18<sup>1)</sup>は、各国における州・地方の歳出構成を示したものである。各国とも、それぞれ独自の分類に従っており、単純な比較は困難であるが、共通して大きなウェイトを占めているのは、教育や社会福祉関係の歳出となっている。

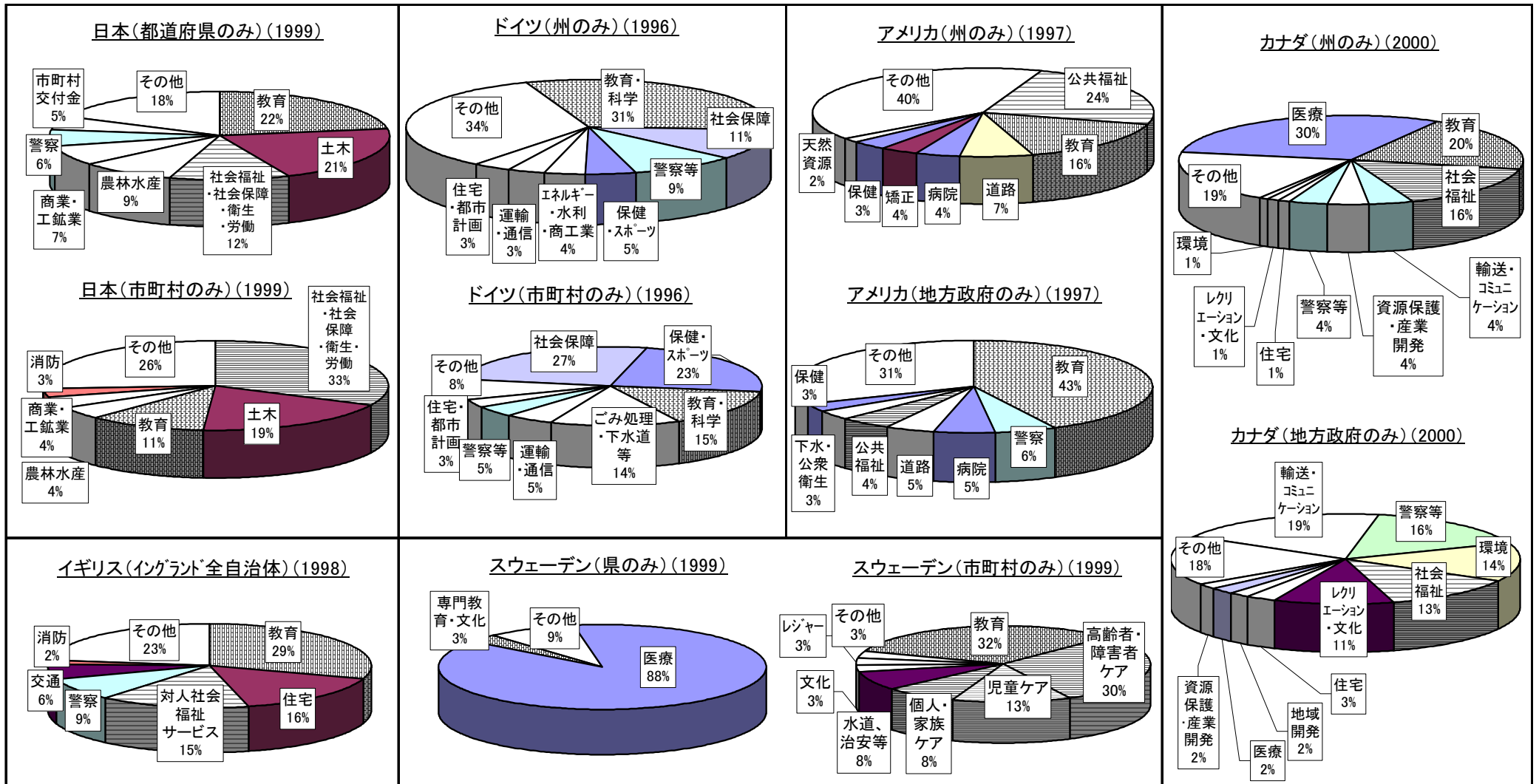
特徴的なものとしては、医療を保健サービス方式で行なっているカナダ、およびスウェーデンの2カ国で、医療費のウェイトが非常に大きく、カナダの州では歳出の3割、スウェーデンの県では実に歳出の9割をも、これで占めている。また、イギリスでは、公営住宅が低所得者以外も対象としていることから、住宅費のウェイトが大きい。

我が国の特徴を挙げれば、前述したように公的資本形成が大きいことから、県・市町村ともに土木のウェイトが高く、また、農林水産、商業・工鉱業などの産業開発関係のウェイトも大きい。

---

<sup>1)</sup> フランスについては、歳出を目的別に示したデータがなく、省略している。

図1-18 各国の州・地方の歳出構成



(資料) 日本:平成11年度 都道府県決算の概況/ 総務省、平成11年度 市町村決算の概況/ 総務省

イギリス、ドイツ、アメリカ:主要国の地方税財政制度/財務省、スウェーデン:Utvecklingen inom den kommunala sektorn/Finansdepartementet カナダ:Canadian Statistics/Statistics Canada