

今後目指すべき地方財政の姿と
平成27年度の地方財政への対応についての意見

平成26年12月26日

地 方 財 政 審 議 会

今後目指すべき地方財政の姿と
平成27年度の地方財政への対応についての意見

| | | |
|------|---------------------------|----|
| はじめに | ～生活の安心、地域の課題克服に向けて～ | 1 |
| 第一 | 今後目指すべき地方財政の姿 | 2 |
| 1. | 息の長い地方創生の推進 | 2 |
| 2. | 住民生活の安心の確保 | 2 |
| 3. | 目指すべき地方財政の姿 | 3 |
| | (1) 持続可能な地方財政基盤の構築 | |
| | (2) 地方の自立性の向上 | |
| 第二 | 平成27年度の地方財政への対応 | 5 |
| 1. | 地方一般財源総額の確保 | 5 |
| | (1) 一般財源総額の確保等 | |
| | ○ 一般財源総額の確保 | |
| | ○ 地方の歳出構造 | |
| | ○ 給与関係経費 | |
| | ○ 一般行政経費（単独） | |
| | ○ 歳出特別枠 | |
| | ○ 財政調整基金の増、地方税収の決算上振れ | |
| | (2) 地方交付税の法定率引上げと別枠加算への対応 | |
| | ○ 地方交付税の機能と法定率引上げ | |
| | ○ 別枠加算 | |
| | ○ 交付税特別会計への直接繰り入れ | |
| 2. | 地方創生への対応 | 9 |
| | (1) 地方創生のための一般財源の確保等 | |
| | (2) 地方税収の増収のための取組の推進 | |
| | (3) 地方への新しい人の流れの創出 | |
| | (4) 地方大学の力を活かした地方創生 | |
| 3. | 社会保障・税一体改革の着実な推進 | 12 |
| 4. | 東日本大震災からの復興 | 14 |
| 5. | 合併後の市町村の姿に対応した地方交付税の算定 | 14 |
| 6. | 地方財政の健全化、透明性の向上等 | 15 |
| | (1) 地方公会計の整備促進 | |
| | (2) 公共施設等の総合的な管理の推進 | |

| | |
|-------------------------|----|
| (3) 地方財政の健全化と地方債制度の見直し | |
| (4) 公営企業会計の適用拡大の推進 | |
| (5) 地方債資金の確保 | |
| 7. 地方公営企業、第三セクター等の経営健全化 | 18 |
| (1) 公営企業の経営改革 | |
| (2) 公立病院改革 | |
| (3) 第三セクター等の経営健全化の推進 | |
| おわりに ～地域から展望を切り開く節目に～ | 20 |
| 資料 | 22 |

今後目指すべき地方財政の姿と 平成27年度の地方財政への対応についての意見

平成26年12月26日
地方財政審議会

当審議会は、今後目指すべき地方財政の姿と平成27年度の地方財政への対応について検討した結果、次のとおり結論を得たので、総務省設置法第9条第3項の規定により意見を申し述べる。

はじめに ～生活の安心、地域の課題克服に向けて～

我が国は、2008年をピークとして人口減少社会に突入した。政府は、我が国における急速な少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくため、『まち・ひと・しごとの創生』（地方創生）の一体的な推進に取り組んでいる。

地域社会が多様化する中、地域ごとに抱える課題は異なり、その解決のための処方箋も異なる。地方創生は、地域の実情に応じて、自らの発想と活動により推進されることが重要である。また、人口減少の克服といった構造的な課題に対しては、対症療法的なものではなく、長期的な視野を持った息の長い取組が必要である。さらに、地方が自主的・主体的に地方創生に取り組むためには、その基盤となる地方分権改革の推進が重要である。

子育てに関する不安、老後生活への不安、雇用の不安、災害や事故への不安。人々の抱える様々な不安に対し、地方自治体は多様なセーフティネットを構築することにより、住民に安心や幸せをもたらしている。人口減少社会にあっても、地方自治体は行政サービスを安定的に提供し、住民生活の安心を確保することが求められている。

地方自治体が、人口減少を克服し、地方創生を成し遂げるとともに、住民生活の安心を確保する役割をきちんと果たしていくためには、確固とした地方財政の土台が不可欠である。必要な歳出総額及び一般財源総額を安定的に確保することはもとより、地方創生などの喫緊の課題に対応するための財源もしっかりと確保しなければならない。

これらを踏まえ、当審議会では、今後目指すべき地方財政の姿と平成27年度の地方財政への対応についての意見を提出することとした。

なお、目指すべき地方税制の姿と平成27年度地方税制改正等への対応については、平成26年12月19日の当審議会意見「平成27年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見」のとおりである。

第一 今後目指すべき地方財政の姿

1. 息の長い地方創生の推進

地方の再生なくして日本の再生なし。いまだ日本の隅々にまで行き渡っているとはいえない景気回復の実感を全国津々浦々に届けること、急速に人口減少・高齢化が進行している中、人口減少を克服し、地方創生を推進することは、我が国の最重要課題である。

地方創生は、国と地方の役割分担の下、地域の課題解決については地域の実情を踏まえ、地方の創意と責任で推進するとともに、地方自治体が各般の施策を有機的に関連づけて、総合的に、息長く推進していくことが重要である。

また、地方自治体間の連携や公共施設等の適正配置の推進のように、人口減少社会において、地方自治体がいかにして公共サービスを安定的に提供するかという視点も重要である。

2. 住民生活の安心の確保

社会保障のうち、年金を除く医療、介護、子育て、障害者福祉など

の多くは現物サービスであり、住民に身近な地方自治体を通じて国民に提供されている。

政府は、税制抜本改革法の規定¹に基づき、経済状況等を総合的に勘案した結果として、デフレから脱却し、経済成長を確かなものとするため、消費税率（国・地方）10%への引上げを平成29年4月に延期することとした。

今後、この方針に基づき、社会保障・税一体改革が推進されることとなるが、社会保障の充実とその財源の確保の重要性には変わりなく、社会保障分野において重要な役割を果たしている地方自治体に必要な社会保障財源を確保していかなければならない。

また、地方自治体は、社会保障の他にも、教育、防災・減災、社会資本整備など、住民に身近なところで、行政サービスを提供している。

人口減少社会の到来、少子高齢化の進展、雇用環境や産業構造の変化など社会経済情勢が大きく変化している中であっても、すべての地域において、地方自治体が行政サービスを安定的に提供し、住民生活の安心を確保することが必要である。

3. 目指すべき地方財政の姿

(1) 持続可能な地方財政基盤の構築

我が国では、住民への行政サービス提供の主な担い手は地方自治体である。国と地方を通じた歳出のうち、社会保障、教育、社会資本整備など住民に身近な行政サービスに関連する経費は、地方自治体を通

¹ 「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための消費税法の一部を改正する等の法律」（平成24年8月22日法律第68号）附則第18条第3項及び「社会保障の安定財源の確保等を図る税制の抜本的な改革を行うための地方税法及び地方交付税法の一部を改正する法律」（平成24年8月22日法律第69号）附則第19条第3項において、（消費税率及び地方消費税率の）「引上げに係る改正規定のそれぞれの施行前に、経済状況の好転について、名目及び実質の経済成長率、物価動向等、種々の経済指標を確認し、前2項の措置を踏まえつつ、経済状況等を総合的に勘案した上で、その施行の停止を含め所要の措置を講ずる。」と規定されている。

じて支出される割合が高い（資料 1）。

地方自治体が、行政サービスを安定的に提供し、住民生活の安心を確保するとともに、我が国の最重要課題である地方創生に自主的・主体的に取り組むことができるようにするためには、地方の財政基盤が持続可能なものであることが必要である。

このため、地方自治体が実施すべき行政サービスに必要な額を歳出総額として確保し、地方の安定的な財政運営に必要な一般財源総額を確保することが必要である。

また、地域経済再生が財政健全化を促し、財政健全化の進展が地域経済再生の一段の進展に寄与する好循環の形成を目指し、「地域経済再生と財政健全化の両立」に向けた努力を継続しなければならない。

（２）地方の自立性の向上

地方創生は、地域の実情に応じ、地方の創意と責任で推進されることが重要である。また、地域社会が多様化する中であって、住民生活の安心を確保するためには、行政サービスを安定的に提供することはもとより、住民ニーズを的確に把握し、創意工夫を凝らして取り組むことが期待される。

このためには、地方の自立性を向上させることが必要である。具体的には、地方への義務付け・枠付けの見直しや権限移譲の推進など地方分権改革を一層推進することが求められる。また、地方の行政の質と効率性のさらなる向上に努める必要がある²。

さらに、地方分権を支える基盤である地方税の増収に取り組むことも必要である。このため、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築しながら歳入に占める地方税収の割合を高めるとともに、地域経済の活性化による地方税の増収に取り組まなければならない。

² 地方分権改革の具体的な改革の目指すべき方向等は「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望～」(平成 26 年 6 月 24 日地方分権改革有識者会議(座長: 神野直彦東京大学名誉教授))に記載されている。

い。

第二 平成27年度の地方財政への対応

1. 地方一般財源総額の確保

(1) 一般財源総額の確保等

○ 一般財源総額の確保

地方自治体が住民サービスを安定的に提供していくためには、メリハリをつけた歳出の重点化・効率化を実施する中で、社会保障関係費、教育、防災・減災、社会資本整備などに必要な歳出総額をきちんと確保する必要がある。加えて、景気回復の実感を全国津々浦々にまで届けることが現下の最重要課題であることから、地方創生を推進するための事業費と財源を確保することも必要である。

また、安定的な行政サービスを提供するためには、安定的な財政運営が確保されなければならない。このため、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要となる地方の一般財源総額について、平成26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べきである。その際、社会保障・税一体改革による社会保障の充実分や消費税率・地方消費税率の引上げに伴う社会保障関係費の増加分等については、一般財源総額に上乘せすべきである。さらに、地方自治体が自主的・主体的に地方創生に取り組めるよう、地方創生の取組に要する経費については、地方交付税を含む地方の一般財源を増額させるべきである。

○ 地方の歳出構造

近年の地方歳出については、国の制度に基づく社会保障関係費の増加を、給与関係経費や投資的経費の削減で吸収するという構造となっている（資料2）。このため、給与関係経費、投資的経費ともに、ピ

一ク時から大幅に減少しており、地方創生への取組も求められる中、これまでと同様の対応を続けることは、困難となってきている。国・地方を通じた財政健全化のため、地方財政計画における歳出・歳入の水準を適正なものとしていくことが必要との指摘があるが³、こうした地方歳出の現状を踏まえた議論が望まれる。

○ 給与関係経費

地方公務員の数は、ピーク時の平成6年度の328万人と比較して、平成26年度は274万人と、54万人（▲16%）の減となっている（資料3）。一方、地方自治体は、社会保障等の対人サービスを担っており、これらのサービスを適切に提供するためには、一定のマンパワーの確保が重要である。今後、少子高齢化への対応がますます求められることを考えると、これまでと同じように地方公務員の数を減らすことは限界にきている。給与関係経費をめぐり、級別職員定数が国より地方が高位に偏っていることが、人件費の増大要因になっているなどの指摘があるが⁴、地方の現状を踏まえて議論する必要がある。

○ 一般行政経費（単独）

一般行政経費（単独）について、標準的な財政需要と認められないような、過剰な金額が計上されている可能性がある、国の取組と基調を合わせた歳出削減を行うべきなどの議論がある⁵。一般行政経費（単独）は、地方が自主性・主体性を発揮して地域の課題解決に取り組むための必要経費であり、地方自治体の自主性を尊重して、枠として計

³ 平成27年度予算の編成等に関する建議（平成26年12月25日財政制度等審議会。以下「財政制度等審議会報告書」という。）34ページ

⁴ 財政制度等審議会報告書38ページ。同報告書では、都道府県職員の級別職員構成が国家公務員より上位であり、地方の給与関係経費について、国家公務員と同じ級別構成による職員配置を前提に積算する方式に改める必要があるとの指摘がある。国の級別職員構成は、府省毎に大きな違いがある。府省毎に異なる級別職員構成の合成値である国の級別職員構成を、地方の級別職員構成に機械的に当てはめて比較することは不適當である。なお、地方公務員法改正（平成26年4月）により、地方自治体は、等級別・職名別職員数を公表する義務が課される。

⁵ 財政制度等審議会報告書37ページ

上している。地方分権改革の進展により、地方自治体の主体的な取組がより求められることとなる中で、地方単独事業の重要性はますます高まっていく。

また、地方自治体が提供する行政サービスは、国の制度に基づく全国レベルの国庫補助事業と、地域の実情に応じたきめ細やかな地方単独事業を組み合わせることで住民に提供することにより、住民生活の安心が確保されている。これまで、地方単独事業は、社会保障関係費を含めて据え置いてきているが、国の歳出の取組と基調を合わせ、国庫補助事業の増加に合わせて、地方単独事業についても増加させることが適当である（資料4）。

○ 歳出特別枠

地方財政計画に計上されている歳出特別枠について、経済再生の進展や地方歳出の効率化の観点から、廃止又は大幅な縮小を行うべきとの議論がある⁶。しかし、近年の地方財政計画の歳出は、歳出特別枠を含めてもほぼ横ばいであり、歳出特別枠で住民への基礎的なサービスがようやく支えられているのが実態である（資料5）。また、歳出特別枠は、リーマンショック後の緊急対策として設けられたものであるが、景気回復の実感はいまだ日本の隅々にまで行き渡っておらず、歳出特別枠を一方向的に減額することは適当ではない。リーマンショックにより疲弊した地域経済を活性化させ、経済活性化の効果を全国津々浦々に及ぼすためには、歳出特別枠を引き続き確保することが必要である。歳出特別枠が一般行政経費の計画額と決算額の乖離を縮小する役割を担っていることも踏まえ、歳出特別枠分の歳出を実質的に確保する必要がある。

○ 財政調整基金の増、地方税収の決算上振れ

近年の地方税の決算が計画額を上回る結果、財政調整基金の残高が

⁶ 財政制度等審議会報告書 35 ページ

増加している、近年の税収動向も踏まえた適切な水準の地方税収を見積もることが必要であるとの議論がある⁷。近年、地方の基金残高は増加傾向にあるが、地方税収等の決算額が計画額を上回っている場合に、財政調整基金への積立てを行っておくことは、財政運営の年度間調整の観点から当然の対応である（資料6）。

また、地方税収の見積もりは国税の見積もりや経済見通しを基礎としており、これらを的確に行うことが地方税収の的確な見積もりに直結するものとする。

（2）地方交付税の法定率引上げと別枠加算への対処

○ 地方交付税の機能と法定率引上げ

我が国では、地方自治体が行政サービスの主な担い手である。地方交付税制度は、全国どこの地域に住んでいても、標準的な行政サービスを受けられるようにするため、サービスの担い手である地方自治体に財源を保障している。また、この財源保障によって地域間の財源の不均衡を是正する、財源調整（格差是正）機能も果たしている。地方交付税がその本来の役割である財源保障機能と財源調整機能を発揮できるようにするためには、その総額を確保することが必要となる。

近年、地方財政は、毎年度巨額の財源不足が生じている。しかしながら、平成8年度以降、19年連続で地方交付税法第6条の3第2項の規定（毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き地方団体の財源不足額の合算額と比べ著しく不足する場合）に該当しているにもかかわらず、法定率の引上げではなく、国と地方とが折半して補填する、いわゆる折半ルールにより対処されてきた。

地方交付税の安定性と地方自治体の予見可能性を高めるため、これまで当審議会が繰り返し指摘してきたように、地方交付税法の本来の姿に立ち戻り、地方交付税法定率を引き上げ、臨時財政対策債の発行

⁷ 財政制度等審議会報告書39、40ページ

を抑制すべきである。

○ 別枠加算

平成27年度の地方税収については、経済再生の進展や地方消費税率の引上げにより、リーマンショック前とほぼ同水準となることが見込まれていることから、別枠加算については、即座に廃止すべきであるとの議論がある⁸。地方税収は、リーマンショック以前の水準まで回復しておらず（資料7）、地方交付税の別枠加算を含む危機対応モードから平時モードへの切替えは、経済再生に合わせて進めていくことが必要である。また、景気回復の実感を全国津々浦々にまで届けることが現下の最重要課題であることを踏まえながら対応すべきである。なお、消費税率引上げによる増収は社会保障に充てるものであり、「経済再生」とは別に考えるべきである。

さらに、別枠加算は、地方の巨額の財源不足に対して、法定率の引上げで対応できない中で設けられた措置であることにも留意する必要がある。

○ 交付税特別会計への直接繰り入れ

国税5税⁹の法定率分は、本来地方の税収とすべきものを国が代わって徴収するもので、「間接課徴形態の地方税」と考えるべきものである。地方の固有財源としての性格をより明確にするため、国税5税の法定率分を、地方法人税と同様に、国の一般会計を通さず、交付税特別会計に直接繰り入れることとすべきある。

2. 地方創生への対応

⁸ 財政制度等審議会報告書35ページ

⁹ 従来の国税5税（所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税）に加え、平成26年度に創設された地方法人税が交付税原資となったが、地方法人税は交付税特別会計に直接繰り入れられている。

(1) 地方創生のための一般財源の確保等

地方創生は、国と地方が適切に役割分担を行った上で、地方が自主的・主体的に取り組むべき課題である。少子化や人口減少などの要因や課題は地域ごとに大きく異なることから、地域の課題解決については、地域の実情に応じ、地方の創意と責任で推進されることが重要である。

地方自治体が自主性・主体性を最大限に発揮できるようにするため、地方創生の取組に要する経費について、地方財政計画の歳出に計上し、地方交付税を含む地方の一般財源を充実すべきである。

また、地方創生の取組に要する経費については、地方交付税の算定において、地方自治体が地方創生や人口減少の克服に取り組むための財政需要を的確に反映するための指標を用いた算定を行うべきである。

人口減少を克服し、地方創生を成し遂げるためには、人口、経済、地域社会の課題等の構造的な課題に対して一体的に取り組むことが必要である。このような構造的な課題の解決には長期間を要するため、平成28年度以降も平成27年度の取組を継続し、地方創生の取組を息長く支援すべきである。

(2) 地方税収の増収のための取組の推進

地域経済の活性化は、税源涵養を通じて税収の増加をもたらし、地域の自立や地方財政の質の向上に貢献する。同時に、地方での新しい雇用の創出が、地方への新しい人の流れを創出するという、「しごと」が「ひと」を呼び、「ひと」が「しごと」を呼び込む好循環を確立することが期待される。

地域には、自然、景観、文化、再生可能エネルギー、地場産品等の多様な地域資源がある。また、産業界、大学等教育機関、地域金融機関等の地域経済活性化の担い手がいる。このような地域の持っている資源や人材、そして知恵を活かした地域経済の活性化が求められてい

る。

このため、産・学・金・官の連携により、雇用吸収力の大きな地域密着型企業の立ち上げを支援する「ローカル10,000プロジェクト¹⁰」や、自立的で持続可能な地域エネルギーシステムの構築を図る「分散型エネルギーインフラプロジェクト¹¹」などを推進し、地域全体の所得の向上を図り、税収増に直結する地域の経済構造改革に着手することが必要である。

また、地域の活性化を図るため、中核性のある都市が近隣市町村と有機的に連携し、地方中枢拠点都市圏¹²や定住自立圏¹³を形成し、圏域全体の経済成長の牽引、高次の都市機能の集積、生活機能サービスの確保・向上といった取組を推進すべきである。

このような地域の経済構造改革や広域連携の取組を推進するために、適切な財政措置が必要である。

（3）地方への新しい人の流れの創出

地方創生を推進するためには、地方への新しい人の流れをつくる、地域社会を担う個性豊かで多様な人材を確保することが必要である。このため、地域における地域活性化を担う人材確保の取組や、都市から地方への移住・定住等を支援すべきである。

具体的には、都市地域から条件不利地域に生活の拠点を移し地域協

¹⁰ 地域経済イノベーションサイクルとして、中小企業庁等と連携し、津々浦々を牽引する地域密着型企業の1万事業程度の立ち上げを目指す取組。

¹¹ 地域の関連企業と連携した地方自治体のプロジェクトを推進し、自立的で持続可能な地域分散型のエネルギーシステムを構築することにより、電力改革で開放される新たな市場を地域経済に組み込む取組。

¹² 圏域の中心都市と近隣の市町村が、地方自治法に基づく連携協約を結ぶことにより「地方が踏みとどまるための拠点」を形成するもの。なお、現在地方中枢拠点都市圏については、高次地方都市連合（例えば、人口10万人以上の都市からなる複数の都市圏が、高速交通ネットワーク等により相互に1時間圏内となることで一体となって形成される概ね人口30万人以上の都市圏）、都市雇用圏（地域経済の将来像について、客観的かつ横断的に分析するため、学者の考えた分析手法を紹介したもの）と統一する方向で調整中。

¹³ 中心市と近隣市町村が生活実態や将来像を勘案し、協定を結ぶことにより形成される圏域。

力活動を行い、地域への定住・定着を図る「地域おこし協力隊」制度の推進や、移住希望者に対する移住情報の提供や相談支援、移住者に対する就職・住居支援などの取組を進めるべきである。

(4) 地方大学の力を活かした地方創生

地方大学は、これまで、地域における高等教育及び学術研究機会の提供と、地域社会における知的・文化的拠点としての中心的役割を担ってきた。さらに、国を挙げて「人口減少克服・地方創生」という課題に取り組む中で、地方大学が地方自治体や地元企業などと連携した「地方への新しい人の流れをつくる」、「地方に仕事をつくる」取組を実施することが期待されている。

とりわけ、地方からの人口流出は、大学進学時と卒業後の最初の就職時という2つの時点において顕著であることから、大学卒業後の若者の地方定着を促進するため、在学中から大学の授業等においてインターンシップを実施することなどにより地域との関わりを深める取組や、卒業生が地方に定住して働くことのできる雇用を創出することが必要である。

このため、地方大学への進学、地元企業への就職や都市部の大学から地方企業への就職を促進するよう、地元企業とも協力しつつ、奨学金を活用した大学生の地元定着の取組や、地方自治体と大学との連携による雇用創出・若者定着に向けた取組が重要であり、国においてもこれに対する支援措置を講じる必要がある。

特に、公立大学は、地方自治体が設置する大学として、率先して地域課題の解決に取り組む使命を有しており、積極的に産業振興・雇用創出の取組を行うことが期待される。

3. 社会保障・税一体改革の着実な推進

社会保障は、年金を除く医療・介護・子育てなどが地方自治体を通

じて国民に提供されており、地方自治体の役割が極めて大きい。社会保障制度改革については、国と地方が一体となって推進していくことが重要である。このため、社会保障制度改革の具体的な内容について、国が地域における社会保障の運営責任者である地方側と十分に協議を行い、その理解と協力を得ることが必要である。

子ども・子育て支援新制度¹⁴は、当初の予定どおり、平成27年4月からの施行が予定されている。新制度では、住民の幼児教育・保育等の需要を調査し、計画的なサービス提供の責務が地方自治体に課されることとなる。もとより、住民の保育ニーズを踏まえ、待機児童の解消等に地方は取り組んでいるところであるが、新制度における地方自治体の責務と役割にふさわしい財源を確実に確保すべきである。

介護保険制度については、平成27年度から開始される第6期介護保険事業計画を着実に実施するとともに、地域医療介護総合確保基金¹⁵の所要額の確保等により、医療・介護の一体的な提供を可能とする地域包括ケアシステム¹⁶の構築を推進すべきである。また、介護報酬改定にあたっては、介護従事者の処遇改善に取り組むべきである。

国民健康保険制度については、持続可能な制度を構築するため、社会保障・税一体改革において方針の決まっている低所得者対策のうち、未だ実現していない保険者支援制度¹⁷の拡充（1,700億円程度）を速やかに実施するとともに、後期高齢者支援金の全面総報酬割導入¹⁸等により生じる財源を優先的に活用した追加公費投入によりさらな

¹⁴ 平成24年8月に成立した「子ども・子育て支援法」、「認定こども園法の一部改正」及び「子ども・子育て支援法及び認定こども園法の一部改正法の施行に伴う関係法律の整備等に関する法律」の子ども・子育て関連3法に基づき、市町村が、地域の幼児教育・保育の需要を調査の上、子ども・子育て支援事業計画を策定し、幼児教育・保育・地域の子ども・子育て支援を総合的に推進する制度。

¹⁵ 病床の機能分化・連携、在宅医療・介護の推進、医療・介護従事者の確保・勤務環境の改善等のため、都道府県に平成26年度に設置された基金。

¹⁶ できる限り住み慣れた地域で住宅を基本とした生活の継続を目指すための、医療、介護、予防、住まい、生活支援サービスが連携した要介護者等への包括的な支援。

¹⁷ 保険料軽減の対象となる低所得者数に応じて、平均保険料の一定割合を保険者に対して財政支援するもの。

¹⁸ 75歳以上の医療給付費は、公費、75歳以上高齢者の保険料及び現役世代の保険料による支援金（後期高齢者支援金）で支えられており、後期高齢者支援金の被用者保険によ

る財政基盤の強化を図り、財政上の構造問題を解決すべきである。あわせて、その運営については、都道府県が市町村との適切な役割分担を行いつつ、安定的な財政運営や効率的な事業運営の確保等、中心的な役割を担う仕組みとすべきである。また、高齢化に伴い医療費の増加が見込まれる中で、将来にわたる安定的な制度運営が可能となるよう、今回の国保改革以降も国は適切な措置を講じていくべきである。

4. 東日本大震災からの復興

東日本大震災からの復旧・復興には莫大な費用を要するが、住民とともに復旧・復興に取り組む被災自治体の財政運営に支障が生じることがあってはならない。

平成25年1月29日に開催された復興推進会議において、集中復興期間（平成23年度～平成27年度）における復旧・復興事業の規模と財源について、見直すことが決定され、震災復興特別交付税などの財源確保が図られている。この方針に従い、東日本大震災の復旧・復興事業等について、通常収支とは別枠で整理し、地方の所要の事業費及び財源を確実に確保し、復旧・復興事業が着実に実施される必要がある。

5. 合併後の市町村の姿に対応した地方交付税の算定

「平成の合併」により、全国の市町村数は大幅に減少する一方、1市町村当たりの平均面積が拡大する等その姿が大きく変化した。

合併市町村においては、各コミュニティの維持・活性化を担うとと

る負担分については、原則、各保険者の加入者数で按分しているが、被用者保険者の財政力にばらつきがあることから、加入者数に応じた負担では、財政力の弱い保険者の負担が相対的に重くなる。そのため、財政力の弱い協会けんぽの財政支援を行うとともに、負担能力に応じた費用負担とする観点から、被用者保険者間の按分について、3分の1を総報酬割、3分の2を加入者割とする負担方法を導入している。これを全面総報酬割とすると、協会けんぽへの財政支援（国庫負担）は不要となる。

もに、災害時には災害対策の活動拠点となる支所の重要性が増している。また、行政区域の拡大に伴い必要な経費が増加する行政サービスもある。

このため、平成26年度から段階的に行われている支所に要する経費の算定を継続するとともに、合併算定替の特例期間の状況を踏まえながら、引き続き、市町村の姿の変化に対応して、これを地方交付税の算定に適切に反映していく必要がある。

6. 地方財政の健全化、透明性の向上等

(1) 地方公会計の整備促進

地方自治体の財政状況について、住民や議会に対する説明責任を果たすとともに、公共施設等のマネジメントを適切に実施するためには、発生主義・複式簿記といった企業会計の考え方及び手法を参考として、固定資産台帳を含む財務書類等を整備していくことが重要である。

このため、全ての地方自治体において、統一的な基準¹⁹による財務書類等を作成・公表する必要がある。また、管理会計的な観点から、施設別・事業別のセグメント分析等を実施して予算編成等に活用し、地方自治体の限られた財源を「賢く使うこと」も必要である。

国においては、統一的な基準による財務書類等が地方自治体における標準装備のマネジメント・ツールとして可能な限り早期に整備されるよう、地方共同法人の活用も視野に入れた共通システムの一括整備など、地方自治体の事務負担や財政負担を軽減するために必要な措置を講じるべきである。

(2) 公共施設等の総合的な管理の推進

¹⁹ 平成26年4月30日、今後の新地方公会計の推進に関する研究会（座長：鈴木豊青山学院大学名誉教授）が報告書を取りまとめ、財務書類等の統一的な基準が示された。

過去に建設された公共施設等が、これから大量に更新時期を迎える。しかし、地方自治体は厳しい財政状況にあるほか、人口減少・少子高齢化等により、今後の公共施設等の利用需要が変化することが見込まれる。

このため、地方自治体は、頻発する大規模災害への備えや人口減少社会における公共サービスの安定供給も念頭に、地域住民と十分な議論を行うとともに、近隣の地方自治体との連携や国公有財産全体の有効活用など、幅広い検討を行いながら、公共施設等総合管理計画²⁰の策定を一層推進する必要がある。

国においては、このような地方自治体の取組を支援するため、公共施設等総合管理計画の策定に係る特別交付税措置や公共施設等総合管理計画に基づく解体撤去事業への地方債の充当を継続する必要がある。さらに、人口減少・少子高齢化を踏まえ公共施設の最適配置を進める中で、統廃合や転用が大きな課題となることから、これらを促進するための財政措置を講じるべきである。

（３）地方財政の健全化と地方債制度の見直し

地方公共団体の財政の健全化に関する法律が平成21年の全面施行から5年が経過しており、地方自治体の財政健全化指標は、一定の改善が見られる一方、異なる会計間での単年度貸付金について年度末に翌年度の貸付金を財源として返済する赤字処理や公有地信託に伴う地方自治体債務の発生などの新たな課題も生じている。こうしたことから、この間の財政健全化の状況を検証するとともに、新たな課題への

²⁰ 平成26年4月22日、総務大臣は、地方自治体に対し、公共施設等総合管理計画の策定を要請した。同時に、総務省は、地方自治体に対し、公共施設等総合管理計画の記載事項・留意事項をまとめた「公共施設等総合管理計画の策定にあたっての指針」を通知した。平成26年10月1日現在、指定都市4団体、市区町村1団体が策定済み。また、都道府県及び指定都市は全団体、市区町村においても98.0%の団体において、平成28年度までに、公共施設等総合管理計画の策定が完了する予定。

対応について検討する必要がある。また、地方自治体が他団体との比較も含め、自らの財政状況をよりの確に把握し、継続して財政健全化に取り組むことができるよう、決算統計、地方財政健全化法、公会計それぞれの指標を組み合わせるにより一層わかりやすい財政情報の開示方法の検討も必要である。

また、地方債については、平成24年度から届出制度が導入されており、地方自治体の主体的・機動的な資金調達に貢献しているところである。今後、届出制度の運用状況も踏まえつつ、地方債の発行に関する国の関与の在り方について、地方自治体の自主性・自立性を高める観点、地方債についての市場の信認やリスク・ウェイトがゼロという現行の位置づけが維持されるという観点から、必要な見直しを進めていくべきである。

（４）公営企業会計の適用拡大の推進

インフラの大量更新時代を迎える公営企業において、施設の管理や計画的な更新等に適切に対応し、経営基盤の強化と財政マネジメントの向上に取り組むためには、自らの損益・資産等を正確に把握することが必要となる。このため、現在官庁会計方式で運営されている公営企業について、地方公営企業法の財務規定等を適用（公営企業会計を適用）することが重要である。特に、簡易水道事業及び下水道事業については、資産の規模が大きく、住民生活に密着したサービスを提供することなどから、一定規模以上の団体を重点として、公営企業会計の適用を推進すべきである。

（５）地方債資金の確保

地方債資金については、地方自治体が地域の活性化に積極的に取り組むことができるよう、長期かつ低利の資金を提供するため、所要の公的資金を確保すべきである。

特に、臨時財政対策債については、本来、地方交付税の法定率の引上げで対応すべき地方の財源不足を補うための制度として創設されているものであるため、地方の財源保障の観点から、その資金調達に当たっては国が責任を持って一定の資金を確保する必要がある。

また、財政力の弱い地方自治体が円滑に資金調達できるよう、地方自治体の共同調達機関である地方公共団体金融機構の財務基盤の充実及び貸付規模の確保を図るべきである。

公営競技納付金制度²¹は、地方公共団体金融機構の重要な財務基盤であり、納付金を原資とする健全化基金の運用益を活用した低利貸付が財政状況の厳しい地方自治体にとって必要不可欠なものとなっていることに鑑みて、平成28年度以降においてもその延長を図るべきである。

7. 地方公営企業、第三セクター等の経営健全化

(1) 公営企業の経営改革

公営企業は、料金収入をもって経営を行う独立採算制を基本原則とする一方で、住民生活の維持、向上のために必要な社会資本を整備し、サービスを提供するという公的役割を担っている。

近年、人口減少等による料金収入の減少、高度成長期以降に急速に整備されたインフラの大量更新期の到来等により、公営企業を取り巻く経営環境は急速に厳しさを増しつつある。

このような状況の中で、公営企業が地域において住民生活を営むために必要なサービスの提供を安定的に継続するためには、中長期的な視野に立った経営計画（経営戦略）を策定し、投資のあり方の見直しや必要な財源の確保をはじめとする施設・財務・組織・人材等の経営

²¹ 公営競技を行う地方自治体のうち一定の黒字団体が、地方債の利子の軽減に資するための資金として、収益の中から、売上金に対し一定の率で地方公共団体金融機構に納付する制度。

基盤の強化に取り組むことが必要である²²。

（２）公立病院改革

医療介護総合確保推進法²³が制定され、都道府県が地域の医療提供体制の将来のあるべき姿を地域医療構想²⁴で示すこととされていることから、この実現への取組と整合性をとりながら、公立病院改革を引き続き推進する必要がある。

また、同法の制定により都道府県は、地域の医療提供体制の確保について、これまで以上の責任を有することとなるため、市町村の公立病院改革にも積極的に関与すべきである。

国は、これを踏まえ新たな公立病院改革ガイドラインの策定を行う必要がある。一方で、医師・看護師不足が深刻化するなど、公立病院にとって厳しい経営環境が継続しており、地域医療を確保する観点から、所要の地方財政措置が必要である。

（３）第三セクター等の経営健全化の推進

第三セクター及び地方公社は、地域において住民の暮らしを支える重要な役割を担っているが、経営が著しく悪化した場合には、地方自治体の財政に深刻な影響を及ぼすことが懸念される。このため、国においては平成21年度から平成25年度までの間、第三セクター等について、存廃を含む抜本的改革に集中的に取り組むことを推進し、全

²² 「経営戦略」の策定とそれに基づく経営基盤強化の取組に係る手順、留意点等については、「公営企業の経営に当たっての留意事項について」（平成26年8月29日付総務省自治財政局公営企業課長等通知）に記載されている。

²³ 地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律。効率的かつ質の高い医療提供体制を構築するとともに、地域包括ケアシステムを構築することを通じ、地域における医療及び介護の総合的な確保を推進することを目的としたもの。

²⁴ 地域における病床の機能の分化及び連携を推進するため、地域ごとに策定される将来の医療提供体制に関する構想。

国的には相当程度の成果をあげたところである²⁵。

一方で、今後とも地方自治体は、関係を有する第三セクター等について自らの判断と責任による不断の効率化・経営健全化に取り組むことが必要である。特に、財政的なリスクが潜在的に極めて高い水準に達している地方自治体等にあつては、当該第三セクター等の抜本的改革を含む経営健全化に速やかに取り組むことが求められる。

また、現下の社会経済情勢を踏まえれば、公共部門においても民間の資金やノウハウを積極的に活用することが求められており、第三セクター等はその経営が健全に行われている場合には、有力な手法の1つとなるものである。あわせて、圏域を越えた活動が可能であるなどの長所を有している。

このため、第三セクター等について、効率化・経営健全化と地域活性化への適切な活用とを両立させることが求められており、地方自治体は、第三セクター等が果たすべき役割について不断の検討を行いつつ、適切な関与を怠らないようにすることが必要である²⁶。

おわりに ～地域から展望を切り開く節目に～

来年は戦後70年となる。戦災の復興に続く高度成長により、国民生活は大きく向上した。その道のりを地方は、国と一体となり歩んできた。しかしながら、これまでの国づくり、地域づくりは規模の拡大に傾いてきたことは否めない。終戦直後の約7,200万人から1967年に1億人を超えた総人口についても、増加を当然のこととみて

²⁵ 第三セクター等の抜本的改革の進捗状況（平成20年度と25年度の比較）は、以下のとおり。

- ・地方公共団体の損失補償、債務保証額 △45.5%
- ・第三セクター等の借入額 △35.3%
- ・地方公共団体からの補助金交付額 △38.6%
- ・債務超過法人数 △31.1%

²⁶ 第三セクター等の効率化・経営健全化と地域活性化への適切な活用とを両立させる手法、留意点等については、「第三セクター等の経営健全化の推進等について」（平成26年8月5日付総務大臣通知）等に記載されている。

きたところがある。

長引く経済の低迷や少子高齢化、さらには人口減少時代を迎えて、これまでの「右肩上がり」を前提とした国と地域の仕組みでは対応が困難な状況になっている。そのことを直視して、今後の国づくり、地域づくりはいたずらに規模拡大を求めるのではなく、日本列島に散在する多様な資源を地域の創意で生かし、持続的な住民生活の安心・安全と地域の活性化につなげていくことが期待される。

地域では今、これまで条件が不利とされてきた離島や中山間地を含めて、地域ぐるみの発意と活動による取組が広がっている。外部の人材や知恵も柔軟に取り入れながら、超高齢化や人口減少にひるむことなく続けられているこうした地域の活動を、しっかり支えていかなければならない。国の地方創生策の役割はここにある。

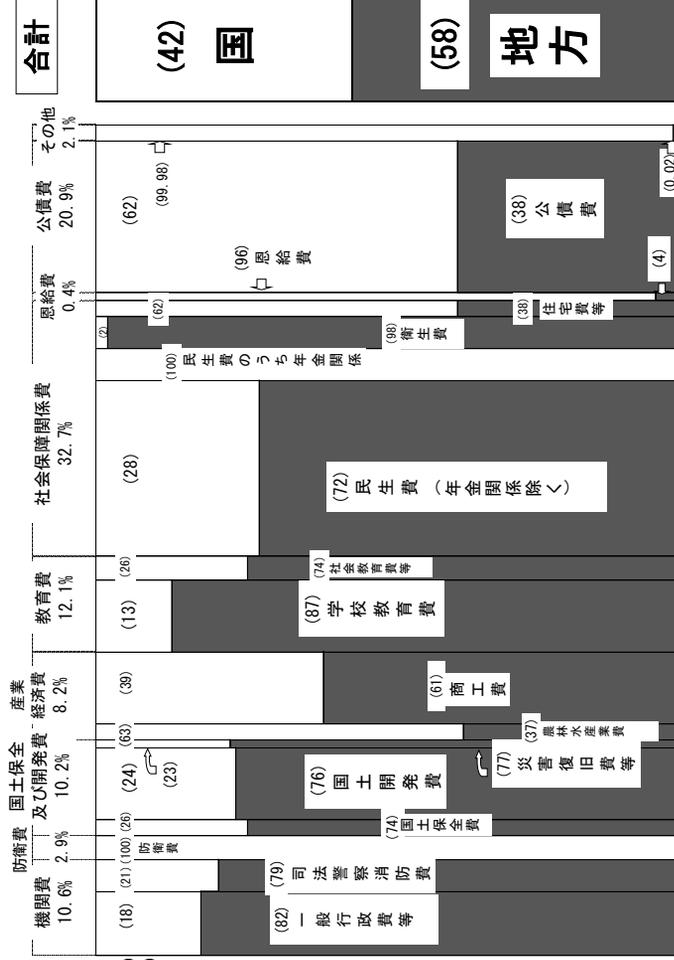
地域からこの国のあらたな展望を切り開く。来年が節目の一步となることを期待してやまない。

地方財政の果たす役割

資料1

- 我が国の内政を担っているのは地方公共団体であり、国民生活に密接に関連する行政は、そのほとんどが地方団体の手で実施されている。
- その結果、政府支出に占める地方財政のウェイトは国と地方の歳出決算・最終支出ベースで約3/5となっている。

○ 国と地方の役割分担（平成24年度決算）
 <歳出決算・最終支出ベース>



(注) () 内の数値は、目的別経費に占める国・地方の割合
 計数は精査中であり、異動する可能性がある。

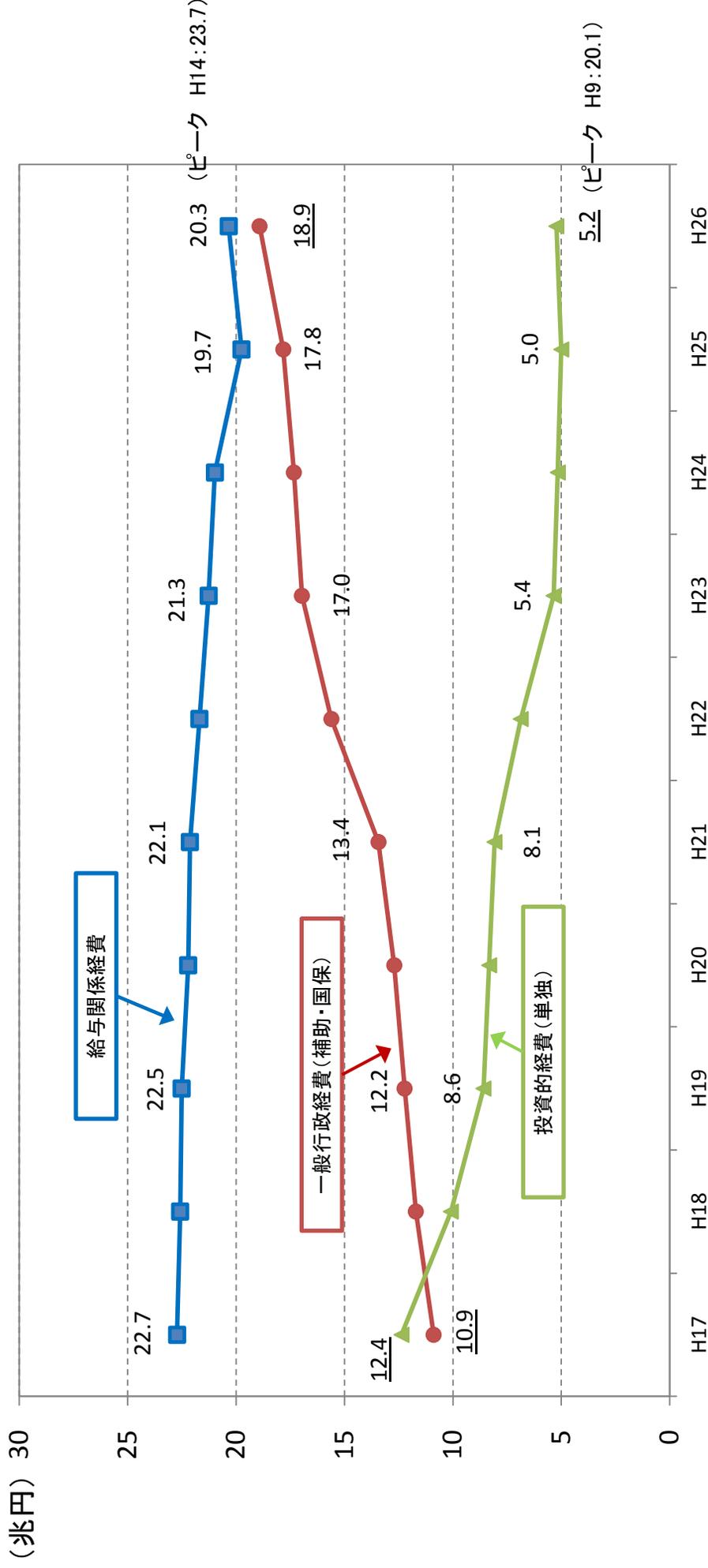
国と地方との行政事務の分担

| 分野 | 公共資本 | 教育 | 福祉 | その他 |
|-----|--|---|---|---------------------|
| 国 | ○高速自動車道 ○一級河川 | ○大学 ○私学助成(大学) | ○社会保険 ○介護保険 ○医薬品許可 | ○防衛 ○外交 ○通貨 |
| 都 | ○国道(国道管理以外) ○都道(国道管理以外) | ○高等学校・特別支援学校 ○小・中学校教員の給与 ○私立大学(幼~高) | ○生活保護(町村の区域) ○保健所 | ○警察 ○職業訓練 |
| 道府県 | ○二級河川(国道管理以外) ○一級河川(国道管理以外) ○二次住宅区域、調整区域 ○市決定 | ○公立大学(特定の県) | ○生活保護(市の区域) ○保健所 | ○警察 ○消防 ○基本台帳 |
| 市 | ○都市計画 ○市道 ○市河川 ○市営住宅 | ○小・中学校 ○幼稚園 | ○生活保護(市の区域) ○介護保険 ○児童福祉施設 ○児童相談所 ○保健所 | ○警察 ○消防 ○基本台帳 |
| 町村 | ○市道 ○市河川 ○市営住宅 | | ○生活保護(市の区域) ○介護保険 ○児童福祉施設 ○児童相談所 ○保健所 | ○警察 ○消防 ○基本台帳 |

地方歳出の分析

資料2

- 近年の地方歳出は、国の予算に基づき額が定まる一般行政経費（補助・国保）の増を、地方の裁量の余地が大きい投資単独や、内部管理費である給与関係経費の削減で吸収するという構図。
- 給与関係経費はH14をピークにH26まで12年連続（注）で減少（▲14%）、投資単独もH9をピークにH25まで16年連続で減少又は横ばいとなっており、H26はピーク時対比1/4程度の水準。（注）H25の給与の特例減額の影響を除く。
- 一般行政経費（補助・国保）の増を、給与関係経費・投資的経費（単独）の減で吸収するという構図は継続困難。

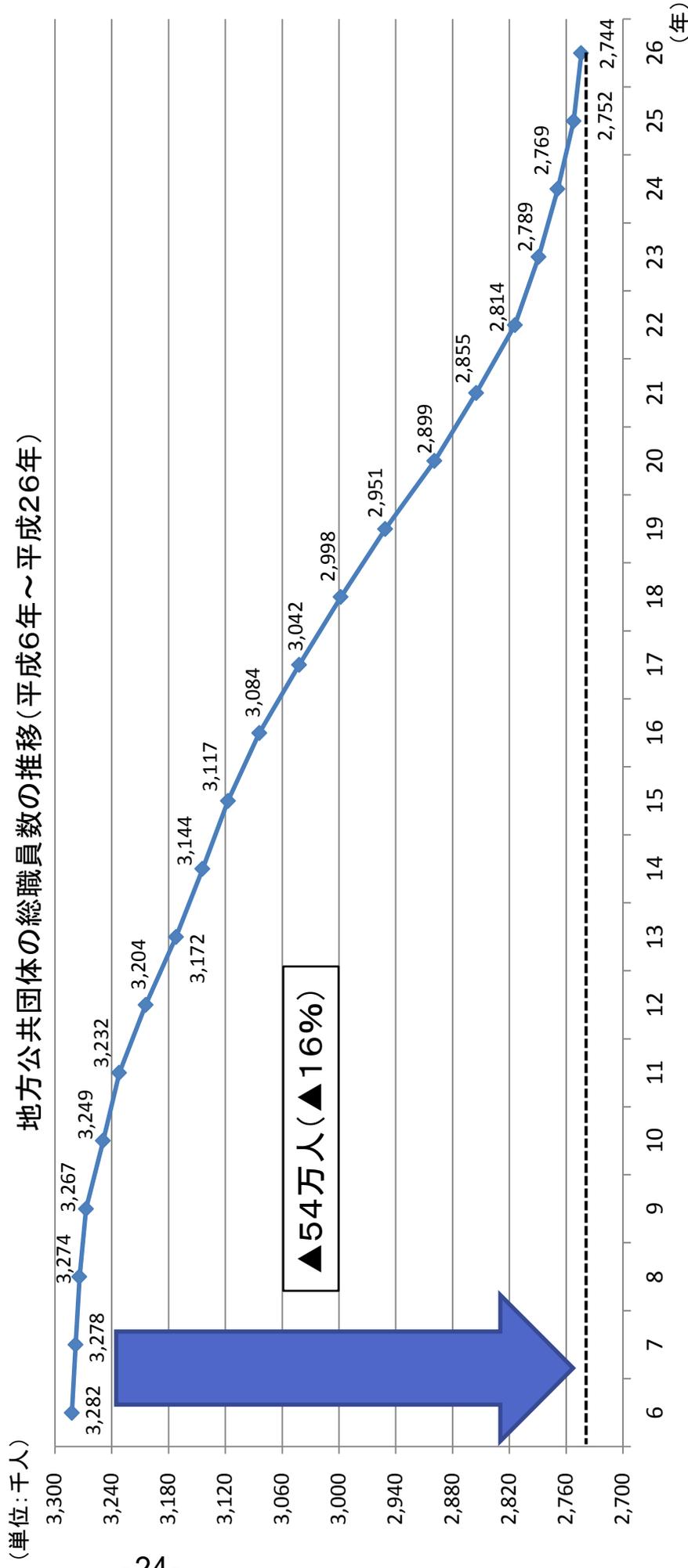


※ 一般行政経費（補助・国保）とは、一般行政経費（補助）及び国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費の合計額を示す。

地方公務員の総職員数の推移

資料3

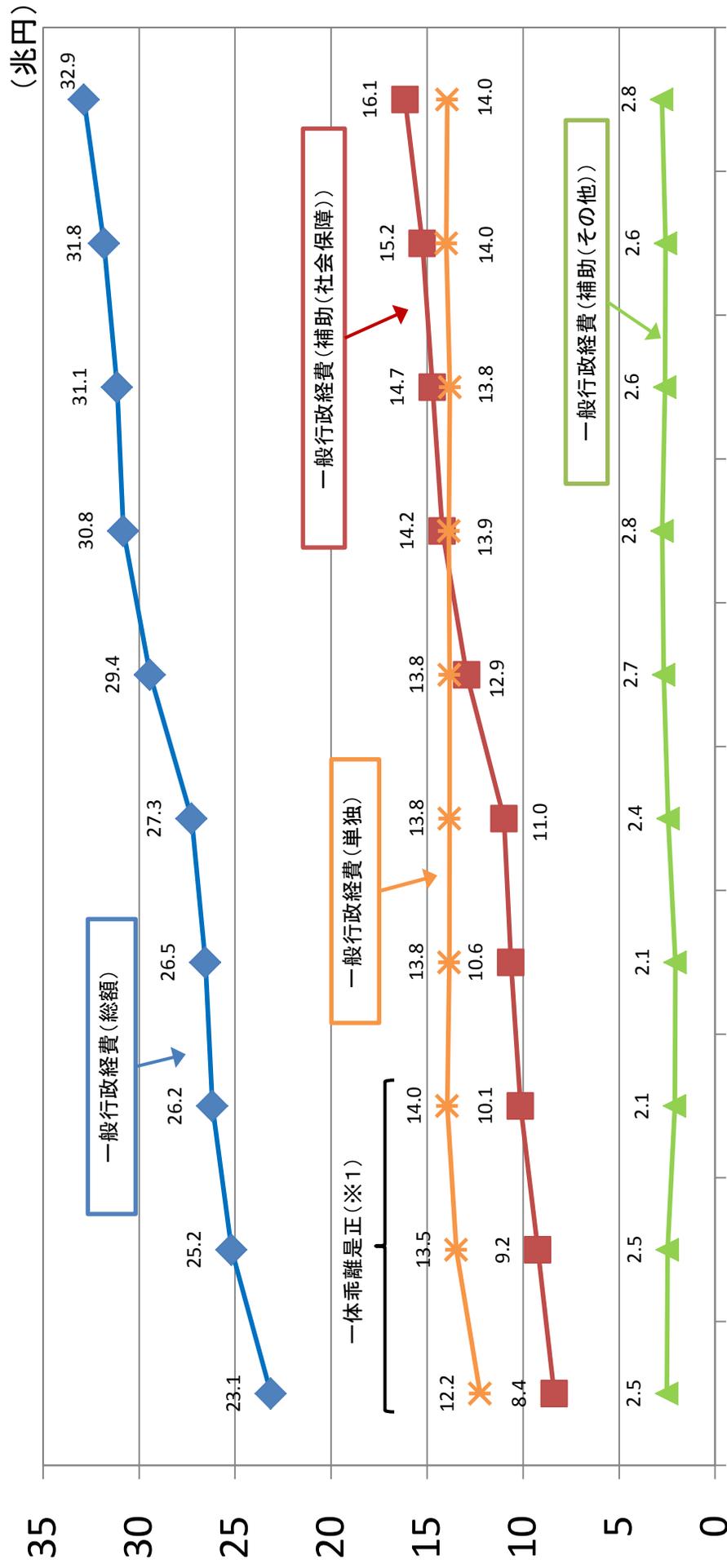
○ 平成26年の総職員数は、約274万人。
平成6年をピークとして20年連続して減少。
[対平成6年比で約▲54万人(▲16%)]



一般行政経費の分析

資料4

- ・ 一般行政経費の増加要因は主に社会保障に関する国庫補助事業の増。
- ・ 一般行政経費(単独)はほぼ横ばい。



※1 平成17～19年度にかけて、決算対比計画画額が過小であった一般行政経費(単独)の加算をする一方、投資的経費(単独)の縮減を同時に実施。

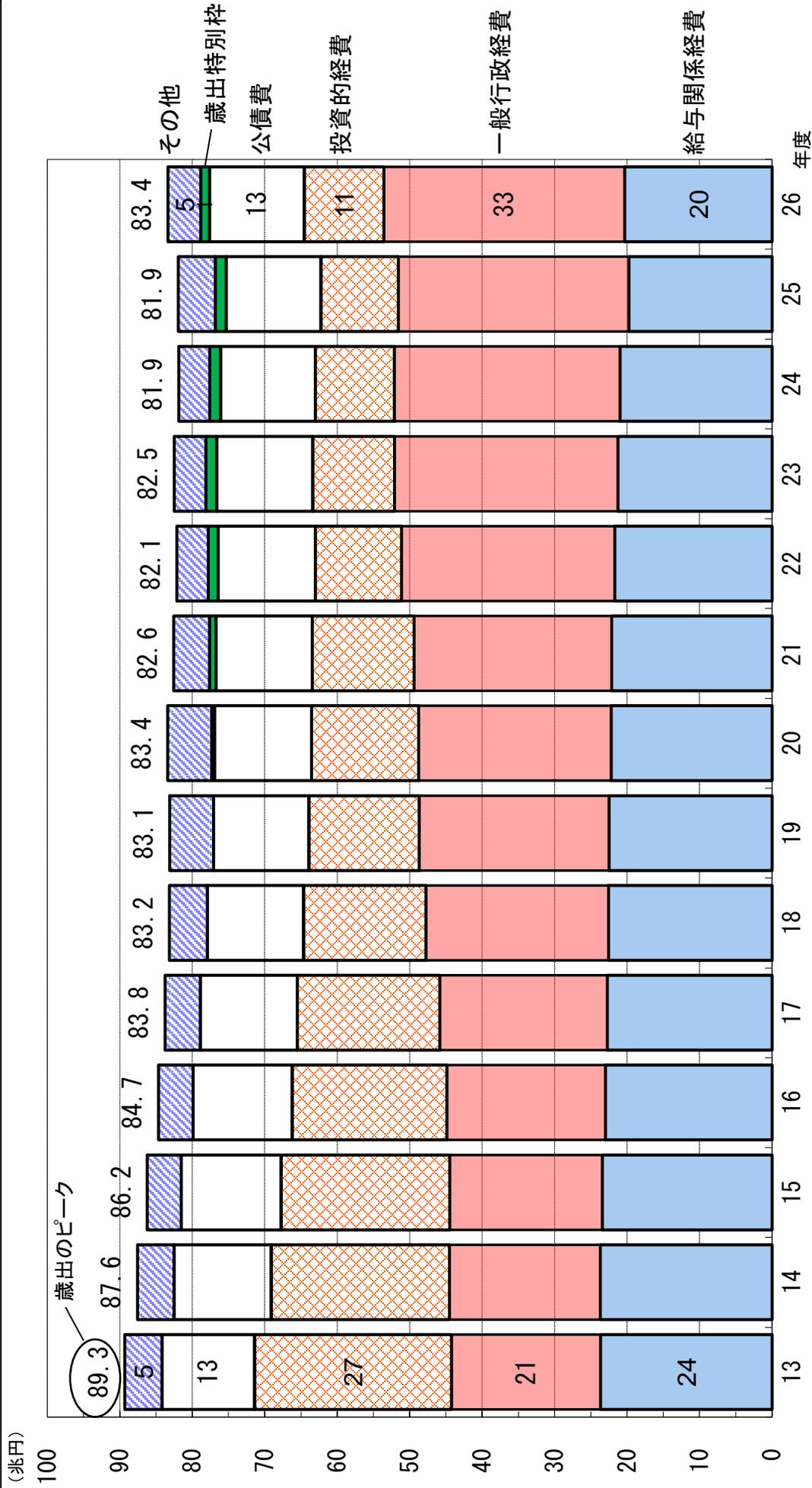
※2 一般行政経費のうち、地域の元気創造事業費を除く。

※3 一般行政経費(補助(社会保障))は、一般行政経費のうち、生活保護費、児童保護費、障害者自立支援給付費、介護給付費、児童手当(子どものための金銭給付交付金)、老人医療給付費、国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費、保育緊急確保事業費補助金の合計額の推移を示したものの。

地方財政計画の歳出の推移

資料5

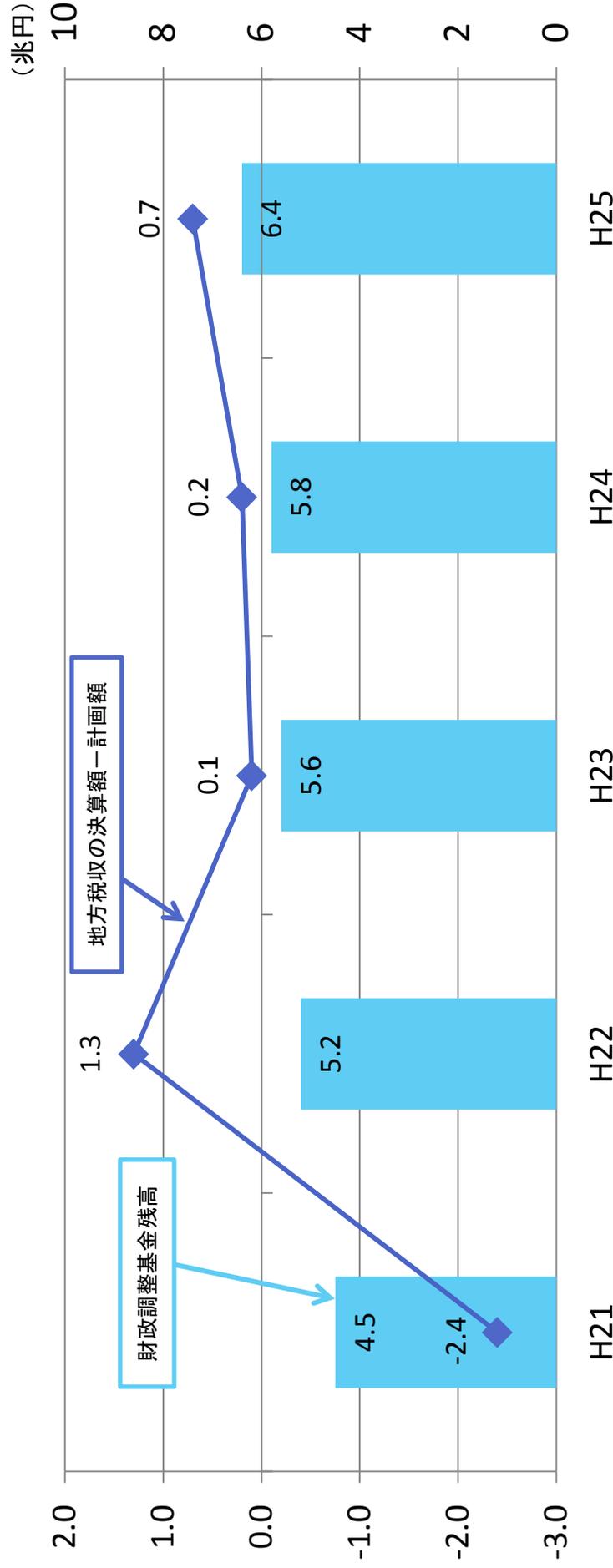
近年の地方財政計画の歳出は、高齢化の進行等により社会保障関係費（一般行政経費に計上）が増加する一方で、行政改革等により、給与関係経費や投資的経費を減少させていることから、全体としては抑制基調にあり、歳出特別枠を含めてもほぼ横ばい。



地方税及び地方譲与税（決算一計画）と財政調整基金の推移

資料6

近年の財政調整基金の増は、リーマンショック時の税収の計画割れが非常に大きかったことをも踏まえ、将来、同様のことがおきた場合に備えて、税収回復による計画上振れ分は、その年度に活用するのではなくできる限り基金に積み立てようという財政運営の年度間調整の取組の現れ（その他の特殊要因については参考参照）



(参考)また、H21－H25の財政調整基金残高の増加額(1.9兆円)のうち、約54%は今後、交付税の減が見込まれる合併団体と、通常の事業を見送って復興事業に集中し、国庫補助金や復興特別交付税の精算に備える必要のある被災団体の増。さらに、約7%は特定目的基金から財調基金への振替等の特殊事情を有する特定団体の増。

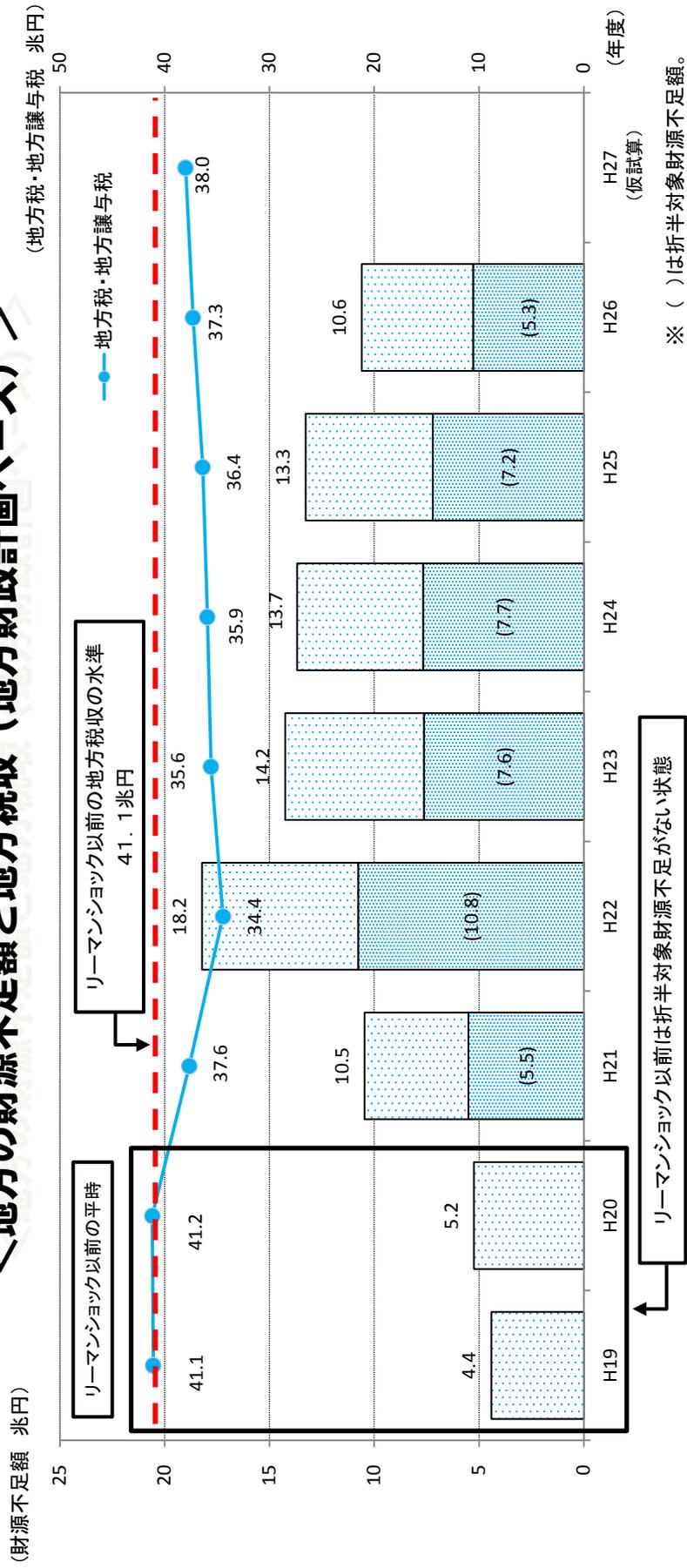
地方税収の推移

資料7

- 危機対応モードから平時モードへの切替えは、「経済再生に合わせた」進めていくもの（中期財政計画）。
- 地方税収は、リーマンショック以前の水準まで回復していない。

※ 消費税率引上げによる増収は社会保障に充てるものであり、「経済再生」とは別。

＜地方の財源不足額と地方税収（地方財政計画ベース）＞



※ 地方税収は、地方消費税引上げによる増収分(26年度:0.5兆円、27年度(仮試算):1.9兆円)を除く。

※ 27年度(仮試算)の地方税収は、概算要求時点において「中長期の経済財政に関する試算」(平成26年7月25日内閣府)による名目成長率等を用いて機械的に積算した仮置きのもの。