

**今後目指すべき地方財政の姿と
平成 31 年度の地方財政への対応についての意見**

平成 30 年 12 月 11 日

地 方 財 政 審 議 会

今後目指すべき地方財政の姿と
平成 31 年度の地方財政への対応についての意見

はじめに　～平成に続く新たな時代に向けて～	1
第一　今後目指すべき地方財政の姿	3
1. 目指すべき地域の姿	3
2. 目指すべき地方財政の姿	4
(1) 持続可能な地方税財政基盤の構築	4
(2) 地方財政の健全化	4
第二　平成 31 年度の地方財政への対応	6
1. 地方一般財源総額の確保等	6
(1) 一般財源総額の確保	6
①地方の役割を踏まえた一般財源総額の確保	6
②地方の歳出構造	7
i) 地方の歳出構造	7
ii) 国と地方の財政の違い	7
③地方自治体の基金	8
④給与関係経費	9
⑤一般行政経費（単独）等	10
i) 一般行政経費（単独）	10
ii) 枠計上経費	10
(2) 地方財政計画	11
①地方財政計画の基本的役割等	11
②地方財政計画と決算の関係	12
③計画と決算の比較	12
(3) 地方交付税	13
①地方交付税の役割	13
②地方交付税の法定率の引上げ等	13
③交付税算定の改革	14

2. 地域経済の再生	15
(1) まち・ひと・しごと創生の推進	15
(2) 地域コミュニティの再生と維持	16
3. 社会保障・税一体改革	17
(1) 人づくり革命	17
(2) 社会保障制度改革	18
(3) 消費税率の引き上げとこれに伴う対応	19
4. 防災・減災対策の推進	19
5. 東日本大震災からの復興	20
6. 地方財政の健全化に資する取組等	21
(1) 地方自治体の業務改革	21
(2) 財政マネジメントの強化	21
① 地方財政の「見える化」	22
② 公共施設等の適正管理	22
③ 公営企業等の経営改革	23
i) 経営戦略に基づく経営改革の推進	23
ii) 公営企業会計の適用拡大等による「見える化」の 推進	24
iii) 上下水道事業における広域化等の推進	24
iv) 水道事業における着実な更新投資の推進	25
v) 病院事業の経営改革の推進	25
vi) 第三セクター等の経営健全化の推進	25
(3) 地方債資金の確保	26
おわりに ～安心・充実した生活が営める地域社会へ総力を～	26

資料

**今後目指すべき地方財政の姿と
平成 31 年度の地方財政への対応についての意見**

平成30年12月11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 31 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 ～平成に続く新たな時代に向けて～

「平成」。まもなく一つの時代が終わりを迎える。

この間、バブル経済の崩壊やリーマンショック等、日本経済が低迷する一方で、少子高齢化や人口減少が進行し、社会保障関係経費が増大するなど、国の財政とともに、地方財政においても厳しい状況が続いてきた。その結果、国と地方の長期債務残高が 1,000 兆円を超えるなど、財政は大きな危機を迎えており、経済再生と財政健全化が焦眉の急であることは論を俟たない。

地方財政に目を向けると、地方自治体は、阪神・淡路大震災や東日本大震災といった困難に直面しながらも、地域経済の再生や行財政改革に懸命に取り組んできたが、バブル経済崩壊後、巨額の財源不足が継続的に生じている。この財源不足に対し、当初は、交付税特別会計における借入金により対処し、その償還金を国と地方で折半して対応していたが、平成 13 年度からは、国と地方の責任の明確化と借入れの透明化の観点から、国は一般会計からの繰り入れにより、そして、地方負担分については、新たに創設した特例的な地方債である臨時財政対策債により対処することとされた。以来、この臨時財政対策債の発行残高が累増し、交付税特別会計の借入金残高（地方負担分）のピーク時である 34 兆円を大幅に超える、54 兆円にも上っており、もはや改善に向け、時間的猶予は残されていない。

先般、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成 30 年 6 月 15 日閣議決定）における「新経済・財政再生計画」において、2025 年度までに国・地方を合わせたプライマリーバランスの黒字化を目指すとの財政健全化目標が定められたところであり、その実現に向け、臨時財政対策債等の発行額の圧縮などに取り組むことが、平成に続く新たな時代を生きる世代に向けた現在の世代の責務といえよう。

一方、今、社会は大きな変革期を迎えている。Society5.0¹、すなわち狩猟、農耕、工業、情報に続く第五の社会が到来し、産業、雇用、生活などが大きく変容していくことが予想されており、地方もこれらにしっかりと対応し、創意工夫を凝らして活力維持に取り組むことが求められている。

また、近年、記録的な集中豪雨や、暴風・大雨を伴う台風、地震など、大規模な自然災害が相次いでおり、その対策も急務となっている。

地方自治体は、こうした社会の変化等に的確に対応しつつ、地域住民の安心・安全を守り、多様な行政サービスを安定的に確保し、持続可能な地域社会の実現に取り組んでいかなければならない。そのためには、個性と活力ある地域経済の実現と地方財政の健全化を両立させ、確固とした地方税財政の基盤を構築することが不可欠である。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、喫緊の政策課題に対応するための財源もしっかりと確保されなければならない。

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 31 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、今後の地方税制の改革に当たっての基本的な考え方と平成 31 年度地方税制改正等への対応については、平成 30 年 11 月 20 日の当審議会意見「平成 31 年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見」のとおりであり、これに沿って適切に対応されることを期待する。

¹ 「Society5.0」とは、狩猟社会、農耕社会、工業社会、情報社会に続くような新たな社会を指すもので、政府の第 5 期科学技術基本計画において我が国が目指すべき未来社会の姿として提唱されたもの

第一 今後目指すべき地方財政の姿

1. 目指すべき地域の姿

どのような地域であっても、どの時代に生まれても、住民に安心と安全、そして、満足度を高めて幸せをもたらす。また、社会の変化にも対応した活力溢れる持続可能な地域社会。それが目指すべき地域の姿である。

住民に身近な行政サービスの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、社会資本整備等、住民に身近な行政サービスに関連する経費の多くは、地方自治体を通じて支出されている。引き続き、地方自治体がこうした役割を適切に担っていくことが期待されている（資料1）。

一方で、今後、少子高齢化や人口減少の深刻化により、人口構造に大きな変化が見込まれる中、東京圏に対する地方からの人口流入や経済活動の一極集中、また、それに伴う地方の疲弊が限界を迎えている。加えて、多発・大規模化する自然災害に備えるための防災・減災対策など、住民の生命の安全を守るための取組も急務となっている。

そのため、地方自治体においては、AI やロボティクス²といった Society5.0 の技術革新なども活用して、個性と活力ある地域経済の実現や、地域コミュニティの再生と維持など、地方の活力維持に取り組むとともに、防災インフラの整備や人材の確保をはじめとする防災・減災対策等に積極的に取り組むことが求められている。

こうした取組が、今後とも、必要な住民サービスが持続的、安定的に確保され、住民が安心・安全で快適に暮らせる持続可能な地域社会の実現につながる。

² RPA (Robotic Process Automation: これまで人間が行ってきた定型的なパソコン操作をソフトウェアのロボットにより自動化するもの) 等

2. 目指すべき地方財政の姿

(1) 持続可能な地方税財政基盤の構築

目指すべき地域の姿を実現するためには、地方自治体が、医療、介護、子育て、教育、警察、消防、ごみ処理、社会資本整備等、幅広い住民サービスを持続的、安定的に確保していくことが必要である。その上で、それぞれの地域の実情に応じて、創意工夫を凝らしながら地域の活性化に取り組み、少子高齢化・人口減少により生じる様々な課題を乗り越え、持続可能な地域社会を構築していくための取組を進めていくことが求められる。

そのためには、持続可能な、確固たる税財政基盤の構築が不可欠であり、地方税や地方交付税等の一般財源の総額を適切に確保していく必要がある。

その際、地方税の一層の充実を図るとともに、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を目指すべきである。その観点から、先の「平成31年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見」において述べたとおり、地方法人課税の偏在を是正する新たな措置について、平成31年度税制改正において結論を得るべきである。

また、その上でなお生じる税源の偏在に関しては、全国どのような地域であっても、一定水準の行政サービスを確保するために必要な財源を保障する地方交付税の機能が、引き続き適切に発揮されることが必要である。このため、地方交付税の総額を適切に確保すべきである。

(2) 地方財政の健全化

持続可能な地方税財政基盤の構築が重要である一方、近年の地方財政の状況を見ると、これまで厳しい歳出抑制を行ってきてもなお、平成8年度以降、継続して巨額の財源不足が生じている（[資料2](#)）。また、近年における地方の債務残高は約200兆円規模で推移しており、その中でも、臨時財政対策債の残高が増加し、平成30年度末には、

約 54 兆円に上る見込みであることは既に述べたとおりである（資料 3）。

地方財政の本来あるべき姿は、臨時財政対策債のような特例的な地方債に依存せず、かつ、巨額の債務残高によって圧迫されない状態であり、特例的な地方債への依存の改善と、債務残高の計画的な引下げに取り組んでいく必要がある。

このため、まずは、国と地方で折半すべき財源不足³が解消され、折半分の臨時財政対策債を発行しなかった平成 19 年度及び平成 20 年度のような状況を早期に実現することを目指すべきである。平成 30 年度地方財政計画において、折半対象財源不足が 0.3 兆円となっていることを踏まえれば、平成 31 年度地方財政計画において、できる限り、折半対象財源不足の解消を図ることが望ましい（資料 2）。

その上で、過去に発行された臨時財政対策債の元利償還に係る臨時財政対策債の発行額を縮小し残高の圧縮に取り組むとともに、交付税特別会計借入金の更なる償還等に取り組む必要がある⁴。

なお、折半対象財源不足は財源不足のごく一部であり（平成 30 年度の財源不足は 6.2 兆円、折半対象財源不足は 0.3 兆円）、臨時財政対策債の元利償還分も含め、引き続き財源不足が巨額に上ることが見込まれる。そのため、折半対象財源不足が解消されたとしても、地方に財源余剰が生じることにはならないことは言うまでもない。

また、歳入面においては、来年 10 月に予定されている消費税率 10% への引上げ（地方消費税については 1.7% から 2.2% への引上げ）により、地方の社会保障財源の充実を図ることと併せ、地域経済活性化に向けた取組等により、地方税収等の更なる増加を図っていくことが求められる。

歳出面においては、国と基調を合わせて、行政サービスの重点化・効率化に取り組む必要がある。その際、地方歳出の大半は、小中学校の教職員、警察官の人件費や社会保障関係費など国の法令や制度等に

³ 地方の財源不足のうち建設地方債の増発等により補填してもなお生じる財源不足で、国と地方が折半して補填する措置を講じているもの

⁴ 臨時財政対策債の残高は約 54 兆円、交付税特別会計借入金の残高は約 32 兆円となっている（平成 30 年度末見込み）。

基づく経費であることから（資料4）、国の法令や制度等の見直しが行われることが不可欠である。

さらに、真に必要な行政サービスや、その効率的・効果的な提供方法等について、住民との議論に基づく選択が可能となるよう、各地方自治体が、他の自治体との比較を含め、自らの財政状況を的確に把握し、住民や議会に対して分かりやすい形で公表することが重要である。そのため、引き続き、地方財政状況の「見える化」等を推進すべきである。

第二 平成31年度の地方財政への対応

1. 地方一般財源総額の確保等

（1）一般財源総額の確保

①地方の役割を踏まえた一般財源総額の確保

地方自治体が行政サービスを安定的に提供していくためには、少子高齢化・人口減少への対応など増大する行政需要に対して、必要な歳出を適切に地方財政計画に計上することが必要である。

特に、地方自治体が、人づくり革命や社会保障制度改革等に適切に対応するとともに、地域の実情に応じて地方創生等を推進するための事業費及びその財源は、確実に確保すべきである。さらには、喫緊の課題である防災・減災対策や公共施設等の適正管理、また、児童虐待防止対策や放課後児童対策など政府決定に基づき国と地方の役割分担のもと実施していく施策のための事業費及びその財源についても、重点的に確保すべきである。

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、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源総額について、平成30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

であり、その際、前述の行政需要を適切に地方財政計画の歳出に計上し、必要な一般財源総額を確保することが必要である。

②地方の歳出構造

i) 地方の歳出構造

地方財政計画における近年の歳出の推移を見ると、国の制度に基づく社会保障関係経費の増加を、給与関係経費や投資的経費（単独）の削減で吸収してきており、歳出総額は、平成 29 年度まで存在した歳出特別枠を含めても、ほぼ横ばいで推移してきた（資料 5）。

しかしながら、給与関係経費、投資的経費ともに、ピーク時から大幅に減少しており、喫緊の課題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な状況となってきた。

また、既に述べたとおり、地方歳出の大半は、小中学校の教職員、警察官の person 費や社会保障関係経費など国の法令や制度等に基づく経費であることから、地方の歳出の抜本的な見直しを行うためには、まずは、国の法令や制度等の見直しが行われなければならない。

なお、地方自治体が住民と向き合って自主的・自律的に財源を調達するとの理想的な姿から遠い地方税財政の実情が、財源を補填する国の財政負担に影響をもたらしているとの議論があるが⁵、国が主導して地方自治体が負担する政策を決定し、地方自治体に歳出を義務付けている分野が極めて大きいことを忘れてはならない。

ii) 国と地方の財政の違い

地方は、小さな町村を含め 1,788 のそれぞれ事情の異なる地方自治体の集合体であり、個々の地方自治体において、住民の選択に基づき、地域の実情に応じた行財政運営が行われている。したがって、地方を

⁵ 「平成 31 年度予算の編成等に関する建議」（平成 30 年 11 月 20 日財政制度等審議会） 4 ページ

国と対比しうる単一の財政主体として認識すべきではない。金融・経済政策、税制等の権限の差異からも、国と地方自治体の財政状況を単純に比較することは不適當である。

また、地方自治体は、例外的に認められている範囲内でしか赤字地方債を発行することができない。そのため、収支均衡を図るためには歳出を削減せざるを得ず、プライマリーバランスや債務残高の数値が国と比較して良くなっているのは、住民合意の下、歳出抑制に努力してきた結果である。地方の努力による財政健全化の成果を、国の財政収支の改善に用いるような考え方は、地方が行財政改革を進める意欲を削ぐことになりかねず、適當ではない。

③地方自治体の基金

地方自治体の基金は、年度間の財源調整や、特定の事業の複数年度にわたる安定的な運営等のために設けられるものである。地方自治体は、例外的に認められている範囲内でしか赤字地方債を発行することができないため、歳入・歳出の変動は、基金で対応することが地方財政制度上の前提であり、一定水準の基金の確保は、財政運営上当然に必要なものである。各地方自治体においては、長期的視野を持って財政運営を行う中で⁶、それぞれの地域の実情も踏まえ、公共施設等の老朽化対策や災害対応など様々な将来への備えとして基金の積立てを行っている。また、多くの地方自治体において、その財源は、行政改革や経費削減等により捻出されている。

基金の積立てに当たっては、基金設置に係る条例の制定⁷や、毎年度の議会における予算・決算の審議⁸を経ることにより、各地方自治

⁶ 地方財政法第4条の2「地方公共団体は、予算を編成し、若しくは執行し、又は支出の増加若しくは収入の減少の原因となる行為をしようとする場合においては、当該年度のみならず、翌年度以降における財政の状況をも考慮して、その健全な運営をそこなうことがないようにしなければならない。」

⁷ 地方自治法第241条第1項「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる。」

⁸ 地方自治法施行令第147条第1項「歳入歳出予算の款項の区分は、総務省令で定める区分を基準としてこれを定めなければならない。」 地方自治法第233条第5項「普通地方公共団体の長は、第3項の規定により決算を議会の認定に付するに当たっては、当該決算に係る会計年度における主要な施策の成果を説明する書類その他政令で定める書類を併せて提出しなければならない。」 同法施行令第166条第2項「地方自治法第233条第1項及び第5項に規定する政令で定める書類は、歳入歳出決算事項別明細書、実質収支に関する調書及び財産に関する

体において説明責任が果たされた上で、それぞれの判断で行われるものである。基金残高の増減の状況は地方自治体によって様々であり、各地方自治体の自主的な判断に基づく健全な財政運営の結果として、尊重されるべきである。

したがって、地方全体として基金の残高が増加している⁹ことをもって、地方財政に余裕があるかのような議論や、地方の財源を削減するような議論は不適當である。

④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、大幅に減少している（資料6）。

地方自治体は、住民に身近な存在として、地域の実情に基づく社会保障など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。このため、少子高齢化への対応や、児童虐待の防止など社会的に支援が必要な人々へのきめ細かな対応がより一層求められるほか、地域経済の活性化や地域コミュニティの維持・再生など、地方創生に取り組むための人材を確保する必要がある。また、近年、自然災害が多発・大規模化する中で、防災・減災対策や公共施設等の適正管理等に対応するための土木・建築職員の確保や、大規模災害の発生時において十分な職員派遣ができる体制の整備、消防防災体制の充実強化も必要となる。今後、このような状況を踏まえた適切な対応が求められる。

調書とする。」 同法施行規則第16条の2「歳入歳出決算事項別明細書、実質収支に関する調書及び財産に関する調書の様式は、別記のとおりとする。」

⁹ 地方自治体における平成29年度の基金残高は平成28年度と比べて4,273億円増の21兆9,778億円となっているが、特殊要因である平成29年度に国費を財源として都道府県が積み立てた国民健康保険財政安定化基金の増加（全都道府県で1,911億円）を除くと、東京都及び特別区の合計は2,805億円増、東京都及び特別区以外の地方自治体は444億円減となっている。

⑤一般行政経費（単独）等

i）一般行政経費（単独）

一般行政経費（単独）は、地方自治体が自主性・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る。

具体的には、警察・消防や小中学校の運営等、国が法令で実施を義務付けている事務事業に要する経費のほか、住民の安心・安全の確保等に資するきめ細かな単独事業の実施に要する経費として計上されている。少子高齢化や人口減少により地域社会に生じる様々な課題に対応するため、これらの単独事業の重要性は一層高まっている。

一般行政経費（単独）は、それぞれの地方自治体が、地域の実情や住民のニーズを踏まえて効率的・効果的な事業を選択する等、各地方自治体の自主性・主体性に基づき実施されるものである。このため、国が個々の経費を特定して積み上げる方式ではなく、決算等の実態を踏まえつつ、枠として計上されているものである。現行の計上方法は今後も継続すべきである。

ii）枠計上経費

一般行政経費（単独）等の枠計上経費について、事業の実績・成果を把握し、計上水準の必要性・適正性について検証すべきとの議論があるが¹⁰、既に述べたとおり、一般行政経費（単独）等は、各地方自治体が、それぞれの地域の実情を踏まえ、自主的・主体的に課題解決に取り組むためのものである。そのため、国が一義的にその実績や効果を判断するようなことは、地方自治体の自主性・主体性を損なうものであり、地方分権や地方創生の趣旨にも反する。

各地方自治体の事業については、法令によって義務付けられているものも含め、住民に対してしっかりと説明責任を果たすとともに、そ

¹⁰ 「平成31年度予算の編成等に関する建議」（平成30年11月20日財政制度等審議会）37・38ページ

の実績や効果について、それぞれの議会等において十分な検証が行われることが望ましい。現在、国において、地方財政計画の一般行政経費（単独）に相当する地方単独事業（ソフト分）の「見える化」の在り方について検討が進められているところである。今後とも、地方単独事業（ソフト分）に係る決算情報の全国の状況について、より詳細に把握・分析を進めることが重要である。

また、地方交付税が用途に制限のない一般財源であること等に鑑みれば、特定の経費についてではなく、枠計上経費である一般行政経費全体について、国として保障すべき水準の検討がなされるべきである。

（２）地方財政計画

①地方財政計画の基本的役割等

我が国では、多くの行政分野で国と地方の役割分担等を法令等により定め、地方自治体に支出を義務付けている。法令により義務付けられた事務事業や、国の予算に計上された施策が着実に行われるとともに、地域住民の福祉を増進するための一定水準の行政活動が実施されるよう、地方単独事業も含め、行政サービスの担い手である地方自治体に対して財源を保障することは、国の責務である。

そのための具体的な仕組みが地方財政計画である。翌年度の標準的な水準における地方財政の歳入・歳出の見込額を計上し、その収支の状況を明らかにした上で、国としての財源対策を決定し、地方自治体の財源保障を行っている（資料7）。

このため、地方財政計画においては、標準的な水準における地方自治体の歳入・歳出¹¹の総額を適切に見込むことが必要である。

¹¹ 次に掲げるような項目は地方財政計画には計上されていない。

・歳入：超過課税、法定外普通税、法定外目的税
・歳出：国家公務員の給与水準を超えて支給される給与

②地方財政計画と決算の関係

地方財政計画に現実の財政運営の実態である決算の状況を反映させることは重要であるが、一方で、地方財政計画は、国が地方自治体の標準的な行政を保障するために作成する歳入・歳出総額の見込額であることから、決算額をそのまま基礎として計画を作成することは適当ではない。計画と決算は、ある程度の幅をもって考えられるべき関係にある。

③計画と決算の比較

地方財政計画と決算との比較については、これまでも総務省において、両者が比較可能となるよう所要の調整を行った上で公表が行われている。それによれば、近年は、決算額が計画額を1～2兆円程度上回っている¹²。また、既に述べたとおり、国は、これまでも一般行政経費（単独）に相当する地方単独事業（ソフト分）に係る決算情報の「見える化」の取組を進めている。今後とも、更なる決算情報の詳細な把握・分析と「見える化」の取組を推進していくことが重要である。

また、地方財政計画と決算との関係上、決算に基づき後年度に精算を行う制度とはされていない。繰り返しになるが、そもそも地方財政は、国のように単一の財政主体ではなく、規模、内容ともに異なる1,788の自主的な財政の集合体である。地方自治体ごとに、その置かれている経済的、社会的諸条件は様々異なっており、財源の年度間の調整については、各地方自治体がそれぞれの財政の実態に応じて自主的に行うべきものである。

さらに、地方税収が地方財政計画額よりも決算で上振れした場合に、後年度の地方財政計画において精算を求める議論がある。

地方税収等の決算額と計画額の乖離は、各年度において過大・過少

¹² 財政制度等審議会では、地方財政計画と地方歳出決算を比較すると、計画への計上額が決算の額を継続的に上回る試算結果となるとされているが（「平成31年度予算の編成等に関する建議」（平成30年11月20日財政制度等審議会）36・37ページ）、比較可能となるよう所要の調整を行った総務省の試算では、決算額が計画額を1～2兆円程度上回っている。

様々であるが、中長期的には過大・過少は概ね相殺されている（資料 8）。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考えられる。

地方税収が計画を上回った場合であっても、個々の地方自治体における税収の状況は様々である。このため、年度間調整については、個々の地方自治体がそれぞれの財政の実態に応じて、自主的に行うことが適当である。

（３）地方交付税

①地方交付税の役割

我が国の地方交付税制度は、全国どのような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に、サービスの担い手である地方自治体に対して必要な財源を保障する財源保障機能と同時に、自治体間の財政力格差を調整する財源調整機能を有している（資料 9、10）。

このように地方交付税制度は、地域間で税源が偏在している中、住民の生活を支える行政サービスを地方自治体が提供する上で、極めて重要な役割を果たしており、我が国の行政の基盤となる制度である。

②地方交付税の法定率の引上げ等

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、地方財政には巨額の財源不足が生じ、平成 8 年度以降、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、引き続き各地方自治体の財源不足額の合算額と比べ著

しく不足する場合)に該当する状況が続いている。地方が標準的な行政サービスを行うための財源を保障することは、地方交付税法上の国の責務であり、本来、地方交付税の法定率の引上げ等により、その全額について国が対処すべきものである。しかし、国の財政状況を踏まえ、いわば次善の策として、国と地方の折半により対処してきている(資料11)。

既に述べたように、従来、地方の財源不足に対しては、交付税及び譲与税配付金特別会計(交付税特別会計)における借入金により対応し、その償還金を国と地方で折半して負担してきたが、平成13年度からは、国と地方の責任の明確化・借り入れの透明化の観点から、国の特例加算及び地方の臨時財政対策債の発行により対処してきている。以来、臨時財政対策債の発行残高が増加し、地方の借入金残高が約200兆円規模で推移しており、地方財政の健全化の観点から課題となっている。

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、地方交付税の法定率を引き上げ、臨時財政対策債の発行を抑制すべきである。

また、地方交付税の原資である国税4税の法定率分は、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4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である。

③交付税算定の改革

地方交付税の財源保障機能の適切な発揮を前提としつつ、地方が工夫可能な歳出については、クラウド化の推進や民間委託の推進等の業務改革を行い、その進捗に合わせて、業務改革を実施している地方自治体の経費水準を、地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する取

組（トッランナー方式）が進められており、既に、本庁舎清掃や情報システムの運用など 18 業務について導入されている。

また、引き続き導入を検討することとしている窓口業務については、国において、地方自治体が民間委託等を行うための環境整備の取組を強化¹³してきたところであるが、地方交付税の算定の基礎とできるほど、地方団体における業務改革は進んでいない。今後も取組を進め、その状況を踏まえて、トッランナー方式の導入を検討すべきである。

なお、業務改革の推進に当たっては、あくまで業務改革は、より質の高い行政サービスを効率的・効果的に提供していくために行うものであることに十分留意が必要である。

トッランナー方式による歳出効率化の成果については、地域が直面する諸課題に対応する経費に振り向けることなどにより、地方自治体に還元することが重要である。

業務改革の努力をして行政コストを下げれば、その分地方財源が減少するということになれば、むしろ業務改革へのインセンティブは阻害されることとなることは、当審議会が繰り返し指摘してきたとおりである。

2. 地域経済の再生

（1）まち・ひと・しごと創生の推進

少子高齢化に歯止めをかけ、地域の人口減少がもたらす諸課題を克服し、将来にわたる成長力の確保を目指す地方創生は、我が国の重要課題の一つであり、政府は、「まち・ひと・しごと創生総合戦略」¹⁴に基づく取組を進めている。

人口減少等により生じる課題やその対処方針、目指すべき姿は地域

¹³ 総務省において、窓口業務の民間委託等のモデル構築のための業務改革モデルプロジェクトを実施し、改革の手法を確立して、その横展開を図っているほか、民間委託のための標準委託仕様書を平成 30 年度から全国展開している。また、地方独立行政法人を活用できるよう地方独立行政法人法が改正され、平成 30 年 4 月 1 日から施行されている。

¹⁴ 「まち・ひと・しごと創生総合戦略」とは、まち・ひと・しごと創生法第 8 条に基づき政府が策定するもの

ごとに様々であることから、地方創生は、地方自治体が自主性・主体性を発揮し、地域の実情に応じて取り組むべきものである。全国各地で地方版総合戦略¹⁵に基づく取組が広がる中、域外からの移住者が増加し、地域の活性化や地域経済の好循環につながっている事例など着実にその成果が現れつつある。

地方自治体が自主性・主体性を最大限発揮できるようにするため、平成27年度から地方財政計画の歳出に、「まち・ひと・しごと創生事業費」が計上されたが、地方が抱える構造的な課題の解決には長期間を要する。「まち・ひと・しごと創生事業費」については、少なくとも「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の期間である平成31年度までは、現行の1兆円規模を維持すべきである。また、2020年以降の「まち・ひと・しごと創生事業費」のあり方については、その時点における「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の取扱いなども踏まえて検討を進め、適切に財源を確保し、各地方自治体の地方創生の取組が途切れることのないよう、息長く支援すべきである。

（２）地域コミュニティの再生と維持

地域の活性化は、税源の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つながる。地方自治体は、社会の変化を見極めながら、まち・ひと・しごと創生の取組はもとより、地域の個性を活かした産業振興、雇用創出等による地域経済の活性化策を展開している¹⁶。地域の活性化を図るため、AI、ロボティクス、5G¹⁷をはじめとするSociety5.0の様々な可能性を活用し、地域コミュニティの再生と維持に向けた取組を力強く推進すべきである。また、就業の場の確保、生活サービスの確保に取り組むとともに、地方移住のた

¹⁵ 「地方版総合戦略」とは、まち・ひと・しごと創生法第9条に基づき都道府県が策定する都道府県まち・ひと・しごと創生戦略及び同法第10条に基づき市町村が策定する市町村まち・ひと・しごと創生戦略をいう。平成28年度末時点で、全ての都道府県及び1,740市区町村（99.9%）において地方版総合戦略が策定済みである。

¹⁶ 地域の資源と資金を活用して、雇用吸収力の大きい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」や、地域資源を活用した地域エネルギー事業の立ち上げを支援する「分散型エネルギーインフラプロジェクト」、「マイキープラットフォーム」を活用した「地域におけるキャッシュレス化推進」、シェアリングエコノミーを活用した地域の課題解決や経済活性化の取組等が展開されている。

¹⁷ 第5世代移動通信システム

めの環境を整え、地域の担い手の確保に取り組む必要がある¹⁸。

東京一極集中が進み、地方の疲弊は限界を迎えている。現在、東京一極集中の是正に向けた様々な取組が進められているが、今後、2040年頃にかけて人口減少や高齢化が進む中でも、東京圏に対する地方からの人材流入が続き、地方の活力が失われていく懸念がある。このため、それぞれの地域が、中長期的な視点に立って、地域コミュニティの再生と維持に取り組むことで地域経済を活性化し、それにより持続可能な地域社会の実現につなげていくことが期待される¹⁹。

3. 社会保障・税一体改革

(1) 人づくり革命

「新しい経済政策パッケージ」（平成29年12月8日閣議決定）において、国は「人づくり革命」を実行し、社会保障制度を全世代型に転換していくこととされ、幼児教育の無償化、待機児童の解消、保育士の処遇改善、高等教育の無償化及び介護人材の処遇改善等の施策を推進することとされた。

これらの施策の財源については、来年10月に予定されている消費税率10%への引上げによる国と地方の増収分等を活用することとされている。

特に幼児教育の無償化については、実務を担う地方自治体において、新たに無償化の対象となる認可外保育施設、預かり保育、ファミリー・サポート・センター事業等を含め、制度が円滑に実施されるよう、制度所管府省は、連携して、その実態を的確に把握し、制度設計に万全を期すべきである。

また、高等教育の無償化については、制度設計やその運用に際し、支援の対象となる大学等の要件の確認に係る事務が円滑に実施され

¹⁸ 「地域おこし協力隊」の拡充のほか、地域と多様に関わる「関係人口」の創出を支援する「「関係人口」創出事業」、「ふるさと移住交流促進プロジェクト」、さらには「子ども農山漁村交流プロジェクト」、「地域運営組織」の形成等が推進されている。

¹⁹ 上記の他、「集約とネットワーク」の考え方に基づいた「連携中枢都市圏」・「定住自立圏」や過疎地域等における「集落ネットワーク圏」の形成が推進されている。

るよう十分に配慮すべきである。

その上で、教育の無償化に係る地方負担については、各地方自治体の安定的な財政運営に支障が生じないように、地方財政計画の歳出に全額計上し、一般財源総額を増額確保した上で、個別の地方交付税の算定に当たっても、必要な財源確保を図るため、地方負担の全額を基準財政需要額へ算入すべきである。

（２）社会保障制度改革

社会保障は歳出改革の重点分野であり、現在、医療・介護提供体制の適正化等の改革が進められている。医療費・介護費の適正化は、地方財政にとっても大きな課題である。

医療計画、医療費適正化計画及び介護保険事業計画については、平成 30 年度から新たな計画期間が始まった。地方自治体においては、住民の健康の保持を推進するとともに、地域医療構想に掲げる病床の機能分化及び連携、地域包括ケアシステムの構築等、質が高く効率的な医療・介護提供体制を実現するよう、それぞれの計画に掲げる取組を着実に進める必要がある。

国民健康保険については、平成 30 年度から都道府県が財政運営の責任主体となる新制度²⁰が施行されたことに伴い、新制度を円滑に運営できるよう、財政支援の拡充が行われたことを踏まえれば、各地方自治体は、これを機に、決算補填を目的とする法定外の一般会計からの繰入金等²¹の計画的な解消に向けて取り組むことが適当である。

また、保険者機能を強化するため、医療担当部局、介護担当部局と財政担当部局が緊密に連携し、全庁的な体制で取り組むことが望まれる。

医療、介護、子育て等の社会保障施策の多くは、住民に身近な地方

²⁰ 平成 30 年度から、都道府県が財政運営の責任主体となり、安定的な財政運営や効率的な事業の確保等の国民健康保険制度の運営に中心的な役割を担うとともに、市町村は、地域住民と身近な関係の中、資格管理、保険給付、保険料の決定、賦課・徴収、保険事業等、地域におけるきめ細かい事業を引き続き担うこととなった。

²¹ 決算補填等目的の法定外一般会計繰入金（収入不足に伴う決算補填目的のもの、保険者の政策によるもの及び過年度の赤字によるもの）及び繰上充用金の新規増加分のことであり、保健事業や災害減免に係るものなどは除く。

自治体により実施されており、地方自治体の果たす役割は極めて大きい。今後も、国と地方が互いに協力しながら、それぞれの役割を果たしていくことが重要である。医療・介護提供体制の効率化、国民健康保険制度や介護保険制度における保険者機能の強化に向けた財政的インセンティブの付与等の検討に当たっては、効率化のみならず、必要な医療・介護サービスを住民に安定的に提供するという観点も重要である。このため、地方の意見を十分に踏まえた仕組みとすべきである。

(3) 消費税率の引上げとこれに伴う対応

社会保障の安定財源の確保等を図る観点から、来年10月に消費税率の10%への引上げ（地方消費税については1.7%から2.2%への引上げ）が行われる。消費税の社会保障財源化の趣旨に鑑み、地方財政計画及び決算において、消費税法定率分と引上げ分の地方消費税の合算額と、社会保障経費等との比較により、地方の社会保障財源がどの程度確保されているかが分かるようにする必要がある。

地方消費税率の引上げによる増収は、国の制度に係る社会保障給付費の地方負担に対応するものである。この地方負担は、普通交付税の算定に当たり、基準財政需要額に全額算入されるべきものである。加えて、地方消費税率の引上げに伴い、財政力格差が拡大しないようにする必要がある。このため、地方消費税率の引上げによる増収については、基準財政収入額への算入率を当面100%とすべきである。

また、消費税率の引上げに伴う需要変動の平準化、景気変動の安定化のための対応について、国が中心となって検討が進められているが、地方自治体の実施主体となる場合には、円滑な実施が図られるよう十分に配慮すべきである。

4. 防災・減災対策の推進

近年、東日本大震災や熊本地震をはじめ、大規模な災害が相次いで

発生している。特に本年度は、大阪北部を震源とする地震、平成 30 年 7 月豪雨、台風第 21 号、北海道胆振東部地震など、大規模な災害が相次いで発生しており、被災した地方自治体においては、復旧・復興に向けた懸命な取組が進められている。

このような状況の中で、住民の安心・安全を守る地方自治体の役割はますます高まっており、今後、様々な自然災害に備えるための防災・減災対策に、これまで以上に積極的に取り組んでいくことが求められている。

政府においては、近年の災害の状況にも鑑み、国民の生活を支える重要インフラがあらゆる災害に対してその機能を維持できるよう、緊急点検が実施されたところであり、この緊急点検の結果等を踏まえ、年内には「防災・減災、国土強靱化のための 3 か年緊急対策」が取りまとめられる予定である。この国の緊急対策に基づき行われる事業に係る地方負担については、短期間で多額の事業を集中的に執行する必要があることも踏まえ、適切に財政措置を講じるべきである。

併せて、各地方自治体では、国の緊急対策とも連携しつつ、小規模河川流域における住宅等への浸水防止のための護岸改修をはじめ、国庫補助事業の対象とはならないものの、地域の安心・安全の確保のために必要な防災インフラ整備のさらなる推進が見込まれる。平成 31 年度においては、地方自治体が地方単独での防災・減災のためのインフラ整備を積極的に推進できるよう、そのための事業費及び財源を確保すべきである。

5. 東日本大震災からの復興

東日本大震災から 7 年以上が経過し、復旧・復興事業の進展が見られるが、依然として復旧・復興には莫大な費用を要している。

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ないように、復興推進会議の決定に基づき、所要の事業費及び財源について、通常収支とは別枠で確実に確保し、復旧・復興事業が着実に実施される必要がある。

6. 地方財政の健全化に資する取組等

(1) 地方自治体の業務改革

少子化による人口減少や急速な高齢化という未曾有の危機に直面する中で、住民に身近な行政サービスを提供する地方自治体の役割は一層重要なものとなっている。このため、地方自治体には、住民サービスの持続可能性をいかに確保するかという観点から、中長期の視点も踏まえた行政体制の構築が求められる。そのためには、住民組織など地域を支える様々な団体との連携や、住民の利便性の向上や行政の簡素化・効率化を目的とした ICT の利活用等の積極的な業務改革²²の推進を行い、今後とも、地域の課題を克服し、地域や住民が必要とする行政サービスを、質を高めつつ、効率的・効果的に提供していくための体制を確保することが不可欠である。

地方自治体においては、今後、人口減少による労働力の制約がある中で、より少ない職員数で行政運営を行っていくことが考えられる。そのため、地方自治体が持続可能な行政サービスを提供できるよう BPR²³による業務改革を進め、ICT、AI 等を最大限活用することにより、業務の省力化を図るとともに、職員が真に対応すべき業務に注力できる環境を整え、住民サービスの向上に取り組む必要がある。

(2) 財政マネジメントの強化

地方財政の透明性、予見可能性を高め、財政のマネジメントを強化することは、地方財政の健全化につながる。地域において真に必要な行政サービスの効率的・効果的な提供手法を住民が選択できるよう、国が環境を整備しつつ、各地方自治体が、中長期的な視点に立って、歳出の効率化等に取り組んでいくことが求められる。

²² 具体的には、窓口業務における民間委託や地方独立行政法人の活用、定型的業務を中心とした事務・事業の民間委託の推進、指定管理者制度等の活用、窓口の手続コストの最適化、給与・旅費等に関する庶務業務の集約化、自治体情報システムのクラウド化、PPP /PF1 の推進など

²³ 「Business Process Re-engineering」の略。既存の業務内容や業務フロー、組織構造を全面的に見直し、再設計すること

①地方財政の「見える化」

地方自治体が住民や議会等に対する説明責任をより適切に果たし、住民サービスの向上や地方自治体のガバナンスの向上を図る観点から、決算情報等の「見える化」を図る必要がある。

地方自治体においては、財政状況資料集の活用等により、財政状況等の公表を進めているが、引き続き、地方公会計の整備に伴い把握した財務書類等のデータも活用しながら、住民等への情報開示を進める必要がある。また、国においても、地方自治体の理解を得ながら、引き続き決算情報等の「見える化」を進めることが重要である。

地方公会計の整備については、平成 29 年度までにほとんどの地方自治体で統一的な基準による財務書類等の整備が進んでいる²⁴（資料 12）。今後は、各地方自治体において、整備した財務書類等が開示されるだけでなく、経年・自治体間の比較や指標による分析等により、資産管理や予算編成等に活用されることが重要である。国においては、資産管理や予算編成等への具体的な活用方策について引き続き検討を行うほか、先進的な事例の収集、公表を行うなど、財務書類等を積極的に活用することで財政マネジメントが強化されるよう、地方自治体を支援すべきである。

また、地方自治体の基金については、地方財政について説明責任をより適切に果たしていくという観点から、基金の考え方、増減の理由、今後の方針等について、公表情報の充実を図る必要がある。

②公共施設等の適正管理

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。地方財政が極めて厳しい状況にある中、各地方自治体が、財政マネジメント強化の観点から、中長期的な視点に立って、公共施設等の計画的な集約化・複合化や立地適正化、長寿命化対策等を推進することに

²⁴ 平成 29 年度末までに統一的な基準による財務書類は 1,577 団体（全体の 88.2%）が、固定資産台帳は 1,704 団体（全体の 95.3%）が整備済み

より、トータルコストを縮減し、財政負担を軽減・平準化していくことが重要である。

ほとんどの地方自治体において、公共施設等の総合的かつ計画的な管理のための公共施設等総合管理計画の策定が完了している²⁵。今後は、各施設の対策方針を盛り込んだ個別施設計画を策定し、同計画に基づく集約化・複合化や長寿命化対策等を本格的に推進していく必要がある。

そのため、平成31年度においても、各地方自治体の公共施設等の適正管理に必要な事業費及び財源を確保し、地方自治体の取組を支援すべきである。

なお、個別施設計画については、平成32年度までに策定することとされているが、分野により進捗状況が異なり、策定が遅れている分野もあることから、それぞれの分野を所管する関係省庁が連携して早期の策定を促していくことが必要である（資料13）。

③公営企業等の経営改革

i) 経営戦略に基づく経営改革の推進

公営企業は、住民の暮らしを支える重要な役割を担っている。その経営環境が、人口減少に伴う料金収入の減少や施設の老朽化に伴う更新需要の増大等により一層厳しさを増す中（資料14）でも、将来にわたり役割を果たしていくため、事業のあり方を絶えず見直し、経営改革を行っていくことが求められる。このため、各公営企業は、経営戦略²⁶の早期策定・公表・実行と、広域化や民間活用をはじめとする抜本的な改革を、一体として推進することが重要である。さらに、持続的な経営の確保に向けて、経営戦略に基づく取組の進捗と成果を一定期間ごとに評価した上で、経営戦略の改訂に反映することにより、

²⁵ 平成30年9月末現在で1,783の地方自治体（全体の99.7%）が公共施設等総合管理計画を策定済みとなっている。

²⁶ 総務省は、「「経営戦略」の策定推進について」（平成28年1月26日付け総務省自治財政局公営企業課長等通知）において、各公営企業が将来にわたって安定的に事業を継続していくための中長期的な経営の基本計画である「経営戦略」を、平成32年度までに策定することを地方自治体に要請している。

不断の経営改革に取り組む必要がある。

ii) 公営企業会計の適用拡大等による「見える化」の推進

各公営企業がこれらの取組をよりの確に進めるため、国は、抜本的な改革等の取組状況の把握・公表や公営企業会計の適用拡大による「見える化」を推進すべきである。このうち、公営企業会計の適用については、経営・資産等の状況を正確に把握し、経営基盤の強化等を図るために必要な取組であり、小規模な地方自治体においても導入が推進されるよう、国や都道府県による支援方策の強化を図るべきである²⁷。

iii) 上下水道事業における広域化等の推進

大規模な投資を必要とするライフラインである上下水道事業については、中長期的な視点に立った適切なストックマネジメントを行うほか、経営基盤の強化・経営効率化等に資する広域化や、PPP/PFIを含む更なる民間活用を推進すべきである。

特に、広域化については、市町村等を包括する広域的な地方自治体である都道府県を単位とした検討体制の下、具体的な取組を計画的に進めていく必要がある²⁸。

また、国は他自治体の取組の周知等により更なる検討を促進するとともに、広域化推進に係る財政措置を拡充するなど、地方自治体の取組支援を強化すべきである。

²⁷ 下水道及び簡易水道における公営企業会計適用の取組状況について、「適用済み」又は「適用に取組中」である団体の割合は以下のとおりとなっている（平成30年4月1日時点）。

人口3万人以上の団体：下水道99.4%・簡易水道95.8%、人口3万人未満の団体：下水道27.6%・簡易水道42.9%

²⁸ 水道事業については、「市町村等の水道事業の広域連携に関する検討体制の構築等について」（平成28年2月29日付け総務省自治財政局公営企業課長、公営企業経営室長通知）において、都道府県による広域連携に関する検討体制の構築及び市町村等の水道事業の広域連携に関する検討を、下水道事業については、「汚水処理の事業運営に係る「広域化・共同化計画」の策定について」（平成30年1月17日付け総務省・農林水産省・国土交通省・環境省連名通知）において、市町村参加の下での検討体制の構築及び都道府県による広域化・共同化計画の策定をそれぞれ要請している。

iv) 水道事業における着実な更新投資の推進

水道事業においては、高度経済成長期に整備された施設等の着実な更新を行う必要がある（資料 15）、その中で管路の耐震化を一層推進すべきである。併せて、すべての地域で安定的にサービスが提供されるよう、経営条件が厳しく、更新投資の進んでいない団体でも、着実に取組が進められる仕組みを導入していくことが重要である。

v) 病院事業の経営改革の推進

病院事業の経営改革については、全ての公立病院において新公立病院改革プラン²⁹の策定が完了したところである。今後は、少子高齢化による医療需要の変化に適切に対応するため、地域医療構想³⁰を踏まえ、再編・ネットワーク化、地方独立行政法人化や指定管理者制度の導入を含む経営形態の見直し等の更なる経営改革の取組を一層加速すべきである。

また、深刻な医師不足により、地域医療の確保が極めて厳しい状況になっていることから、国及び地方における医師確保対策の強化を検討すべきである。

vi) 第三セクター等の経営健全化の推進

第三セクター³¹及び地方公社については、事業継続の是非を含む経営健全化の取組が継続的に行われており、一定の成果が現れている。ただ、財政的リスクが高い第三セクター及び地方公社がなお存在していることから、これらについて関係を有する地方自治体において抜本

²⁹ 「新公立病院改革ガイドライン」（平成 27 年 3 月 31 日公表）に基づき、「地域医療構想を踏まえた役割の明確化」、「経営の効率化」、「再編・ネットワーク化」、「経営形態の見直し」の 4 つの視点に立って経営改革を進めるため各公立病院が策定するプラン

³⁰ 医療法に基づき都道府県が策定する構想で、2025 年に向け病床の機能分化・連携を進めるために、医療機能（高度急性期、急性期、回復期、慢性期）ごとに 2025 年の医療需要と病床の必要量を推計し、目指すべき医療提供体制を実現するための施策を定めるもの

³¹ 地方自治体が出資又は出えんを行っている法人

的改革を含む経営健全化の方針の策定・公表に取り組むべきである³²。

(3) 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等に積極的に取り組むことができるよう、長期・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たものである。臨時財政対策債の資金調達に当たっては、地方の財源保障の観点から、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。

おわりに ～安心・充実した生活が営める地域社会へ総力を～

「平成」の時代は、地方分権が進んだ時代でもある。

第1次、第2次の地方分権改革が行われ、地方自治法には国と地方は「対等・協力の関係」と明記された。国が法令で事務の実施やその方法を縛っている義務付け・枠付けも緩和されて、地方自治体が地域の実情に沿った事業や住民サービスがしやすくなったことは間違いない。

ただ第1次地方分権改革の最終報告で、今後取り組むべき残された課題として提起された6項目の最初に「地方税財源の充実確保」が挙げられているように、「地方財政の分権」が未完の改革となっていることはあらためて想起されなくてはならない。

国は厳しい財政事情の中でも、必要な地方一般財源総額の確保に努めてきていることや、地方創生を重要政策に掲げて「まち・ひと・し

³² 総務省は、「第三セクター等の経営健全化方針の策定について」（平成30年2月20日付け総務省自治財政局公営企業課長通知）において、財政的なリスクが存在する第三セクター等と関係を有する地方自治体において、経営健全化のための方針を平成30年度末までに策定・公表するよう要請している。

ごと創生総合戦略」に基づく取組を進めていることなどは評価されるべきである。今後とも歳出総額及び一般財源総額を安定的に確保すると同時に、地方創生をはじめとする各地域の取組をしっかりと支援することが必要である。

「はじめに」でも指摘したように、平成の時代はまた、阪神・淡路大震災や東日本大震災などの大規模災害が相次いだことも特徴として挙げられる。近年は地震に加えて記録的な集中豪雨や暴風・大雨を伴う台風を含めた大規模な自然災害が相次いでおり、あらためて国民・住民の生命と安全の確保が急務となっている。

国は近く「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」を取りまとめ、緊急対策事業を実施するとしているが、こうした事業に必要な地方負担には適切に財政措置を講じるべきである。併せて地方自治体が単独事業できめ細かな防災・減災対策を実施できるように事業費及び財源も手当てされなければならない。

地方自治体は医療、介護、子育て、教育、消防、ごみ処理から社会資本整備まで幅広い住民サービスを実施している。こうした住民サービスを持続的、安定的に行うためには、確固とした税財政基盤の構築が不可欠である。そのためにも地方税をはじめ地方交付税を含む一般財源総額が適切に確保される必要があることを、重ねて強調しておかなければならない。

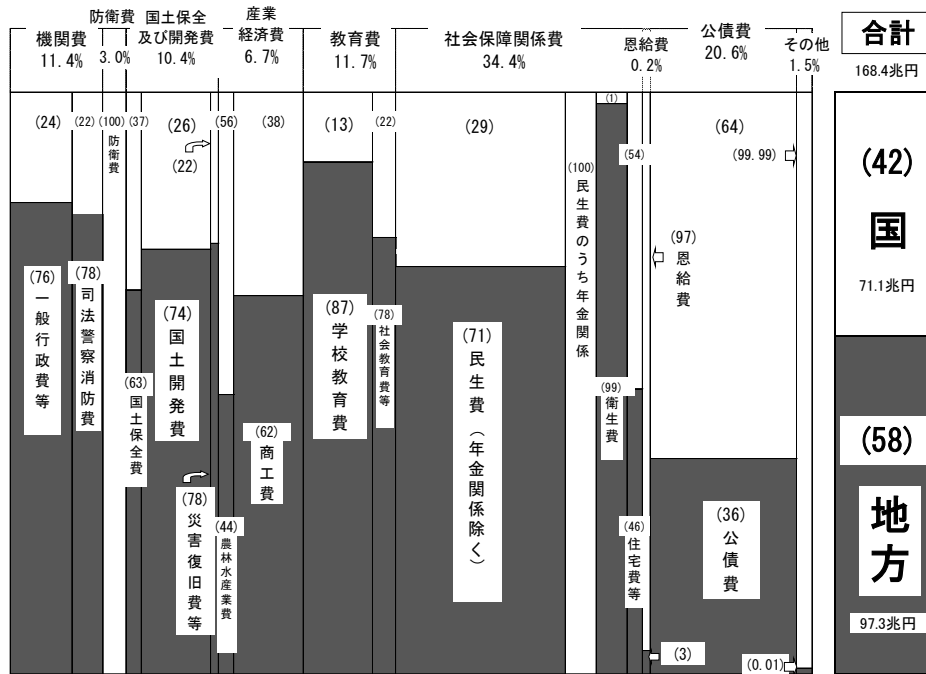
未曾有の人口減少・超高齢化を克服しながら、国民・住民が安心して、そして充実した生活が営めるような地域をつくる。そうした地域が日本列島に広がるように、地方自治体は総力を結集して取り組むことが望まれる。国には地方自治体の取組を、とりわけ財政面で裏付ける体制を確立することを強く求めたい。

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自治体であり、国民生活に密接に関連する行政は、そのほとんどが地方自治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28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、異動する場合がある。

国と地方との行政事務の分担

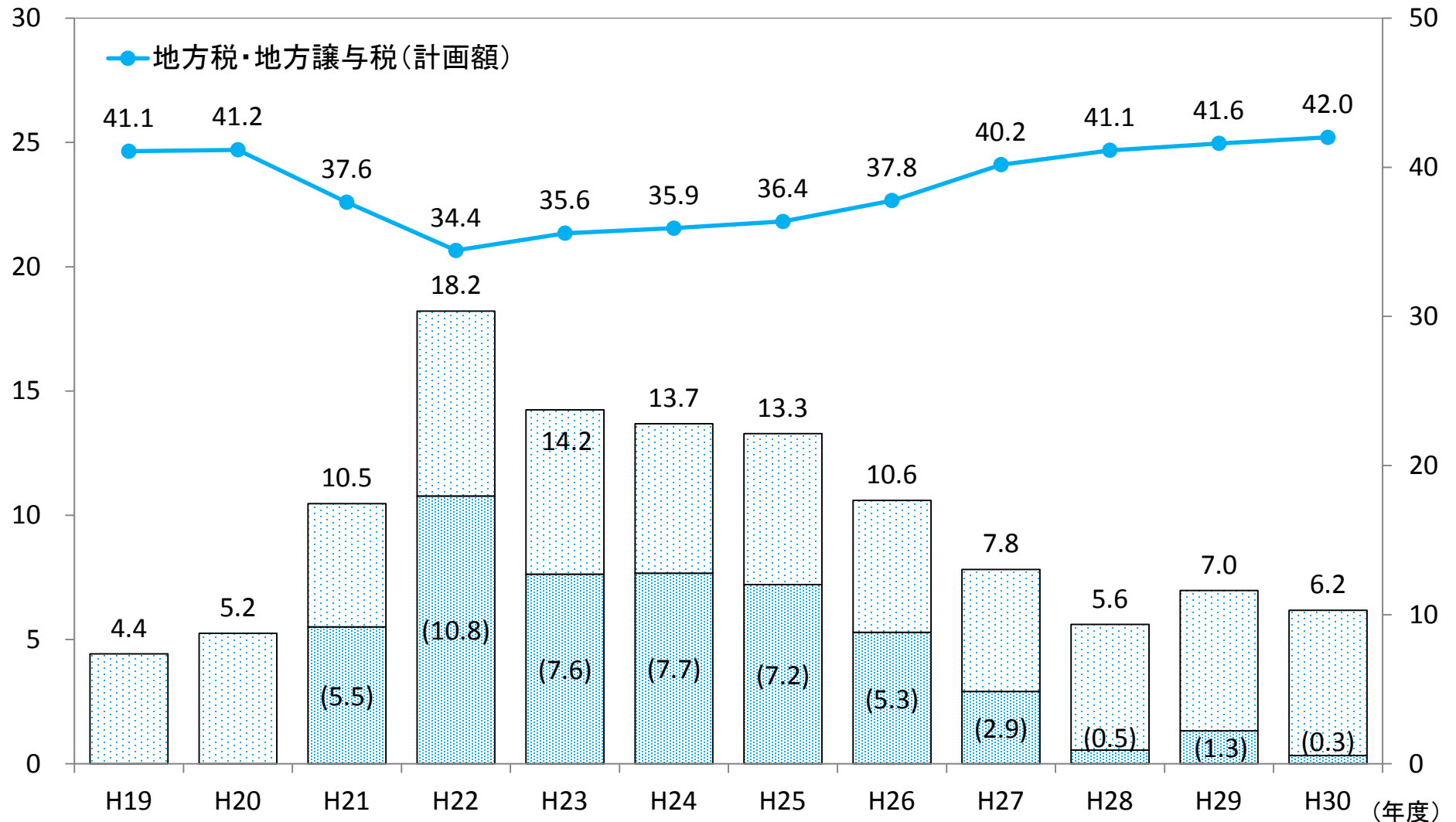
分野	公共資本	教育	福祉	その他
国	○高速自動車道 ○国道 ○一級河川	○大学 ○私学助成（大学）	○社会保険 ○医師等免許 ○医薬品許可免許	○防衛 ○外交 ○通貨
都道府県	○国道（国管理以外） ○都道府県道 ○一級河川（国管理以外） ○二級河川 ○港湾 ○公営住宅 ○市街化区域、調整区域決定	○高等学校・特別支援学校 ○小・中学校教員の給与・人事 ○私学助成（幼～高） ○公立大学（特定の県）	○生活保護（町村の区域） ○児童福祉 ○保健所	○警察 ○職業訓練
市町村	○都市計画等（用途地域、都市施設） ○市町村道 ○準用河川 ○港湾 ○公営住宅 ○下水道	○小・中学校 ○幼稚園	○生活保護（市の区域） ○児童福祉 ○国民健康保険 ○介護保険 ○上水道 ○ごみ・し尿処理 ○保健所（特定の市）	○戸籍 ○住民基本台帳 ○消防

地方の財源不足額と地方税収

資料2

(財源不足額 兆円)

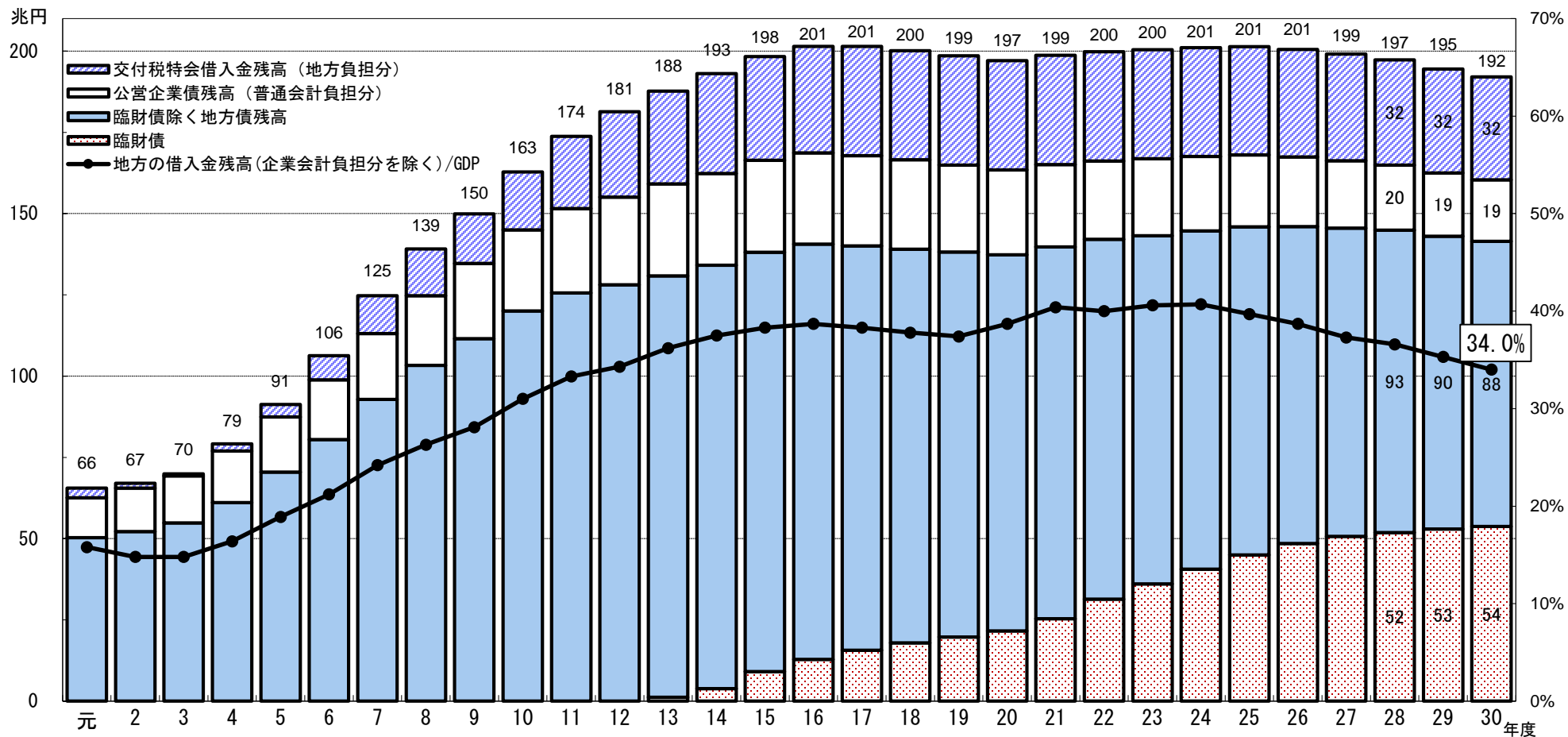
(地方税・地方譲与税 兆円)



※ ()は折半対象財源不足額

地方財政の借入金残高の状況

資料3



- ※1 地方の借入金残高は、平成28年度までは決算ベース、平成29年度・平成30年度は実績見込み。
- ※2 GDPは、平成28年度までは実績値、平成29年度は実績見込み、平成30年度は政府見通しによる。
- ※3 表示未満は四捨五入をしている。

(参考) 公営企業債残高（企業会計負担分）の状況

(単位：兆円)

年度	H元	H2	H3	H4	H5	H6	H7	H8	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30
公営企業債残高	19	20	21	22	24	25	26	28	29	30	31	32	33	33	33	33	32	32	31	30	30	29	28	27	26	25	25	24	23	22

地方財政計画（通常収支分）の歳出の分析

資料4

地方財政計画（通常収支分）の歳出の大部分は、補助・地方単独ともに、小中高教職員・警察官等の人件費や社会保障関係費など、国の法令や制度等に基づく経費である。

地方財政計画（平成30年度）【86兆8,973億円】 (単位:億円)

		補助	国費	地方費	説明	
給与関係経費	203,144	補助 56,528	国費 15,499	地方費 41,029	小中学校教職員等 地方警察官 21,298 消防職員 12,313 高校教職員 17,026	
		地方単独 146,616	地方費 50,637	地方費 95,979		ケースワーカー、 公立保育所保育士等の福祉関係職員等
	一般行政経費	370,522	補助 202,356	国費 89,135	地方費 113,221	生活保護、介護保険(老人ホーム、ホームヘルパー等)、 後期高齢者医療、障害者自立支援等 一般行政経費(単独)は社会保障など住民に身近な地方の様々な取組に対応
			地方単独 140,614	国の事業団等への出資金等 1,664	地方費 138,950	
国保・後期高齢者 15,052		地方費		都道府県繰入金、保険基盤安定制度(保険料軽減分)、 国保財政安定化支援事業等		
まち・ひと・しごと 創生事業費 10,000 重点課題対応分 2,500		地方費				
投資的経費	116,180	直轄・補助 (公共事業等) 58,104	直轄事業負担金 5,612		<div style="border: 1px solid black; padding: 5px;"> 清掃、農林水産業、道路橋りょう、河川海岸、都市計画、公立高校など </div>	
			国費 26,994	地方費 25,498		
		地方単独 58,076	地方費			
公債費			地方費			
公営企業繰出金 25,584			企業債の元利償還に係るもの 15,846		上下水道、病院(高度医療等)等	
			上記以外 9,738			
その他 31,479			地方費			

補助等 58.7%
単独 41.3%

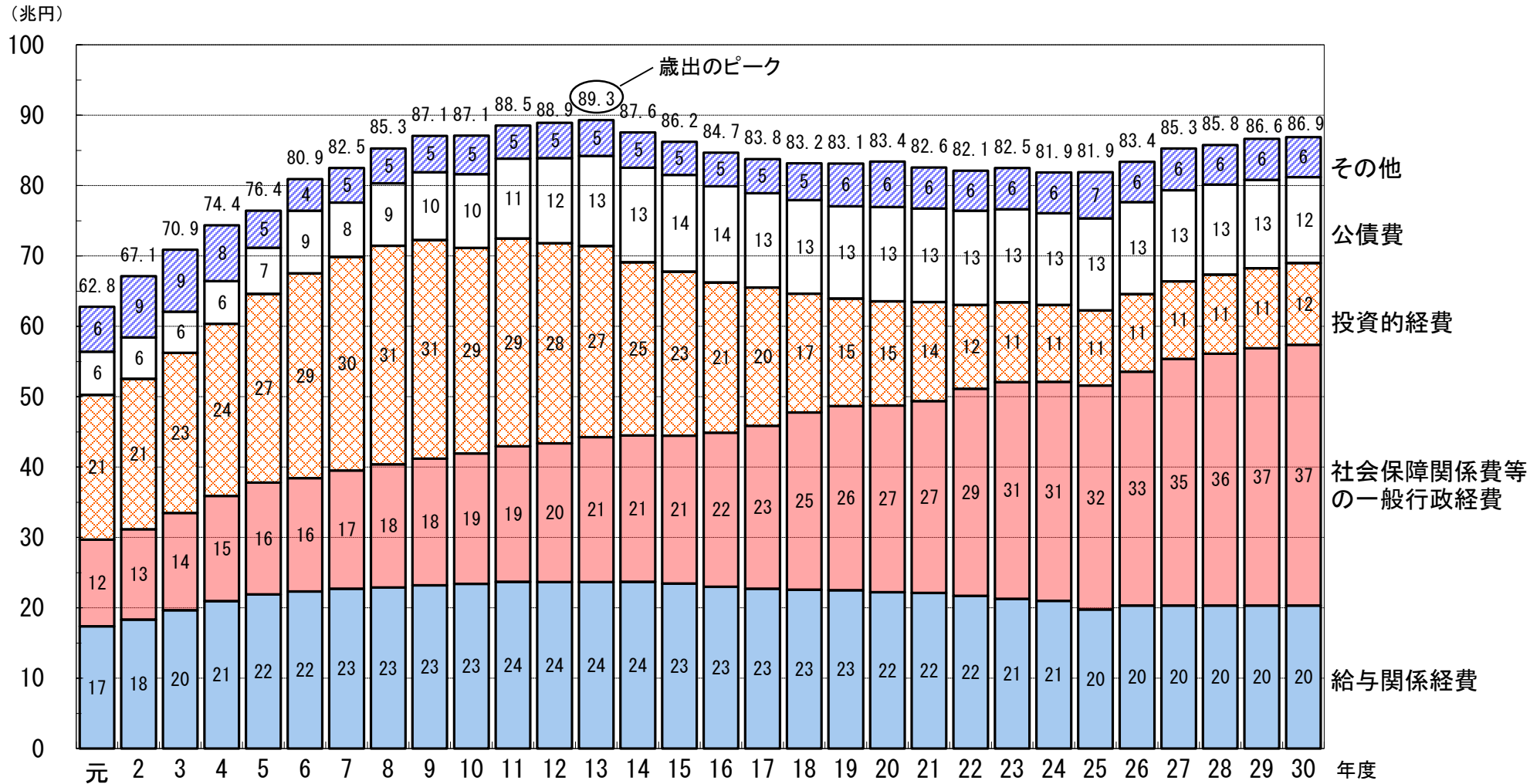
直轄事業負担金 4.8%
補助 45.2%
単独 50.0%

(注) 小・中学校、ごみ処理施設、社会福祉施設、道路等の事業で、いわゆる国庫補助事業の継ぎ足し単独や補助事業を補完する事業等、国庫補助と密接に関係する事業も含まれる。

地方財政計画の歳出の推移

資料5

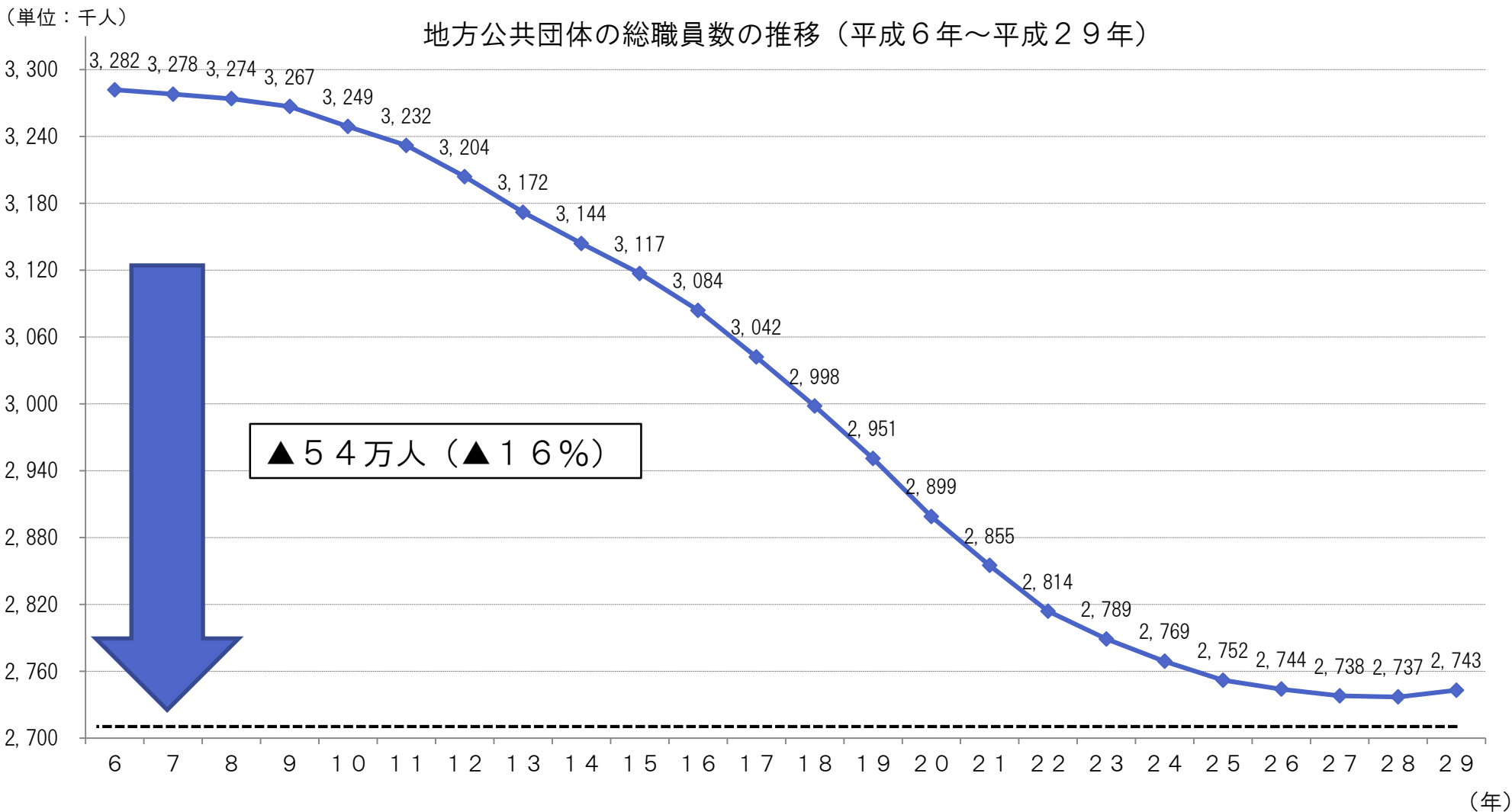
近年の地方財政計画の歳出は、高齢化の進行等により社会保障関係費（一般行政経費に計上）が増加する一方で、給与関係経費や投資的経費が減少していることから、全体としては抑制基調にある。



地方公務員の総職員数の推移

資料6

- 平成29年の総職員数は、約274万人。
平成6年をピークに平成7年から減少していたが、23年ぶりに増加となった。
〔対平成6年比で約▲54万人（▲16%）〕



<地方交付税法（昭和25年法律第211号）>

（歳入歳出総額の見込額の提出及び公表の義務）

第七条 内閣は、毎年度左に掲げる事項を記載した翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類を作成し、これを国会に提出するとともに、一般に公表しなければならない。

- 一 地方団体の歳入総額の見込額及び左の各号に掲げるその内訳
 - イ 各税目ごとの課税標準額、税率、調定見込額及び徴収見込額
 - ロ 使用料及び手数料
 - ハ 起債額
 - ニ 国庫支出金
 - ホ 雑収入
- 二 地方団体の歳出総額の見込額及び左の各号に掲げるその内訳
 - イ 歳出の種類ごとの総額及び前年度に対する増減額
 - ロ 国庫支出金に基く経費の総額
 - ハ 地方債の利子及び元金償還金

【地方財政計画の役割】

- ① 地方団体が標準的な行政水準を確保できるよう地方財源を保障
- ② 国家財政・国民経済等との整合性の確保
→ 国の毎年度の予算編成を受けて、予算に盛り込まれた施策を具体化するとともに、地方財政との調整を図る。
- ③ 地方団体の毎年度の財政運営の指針

したがって、次に掲げるような経費は地方財政計画には計上していない。

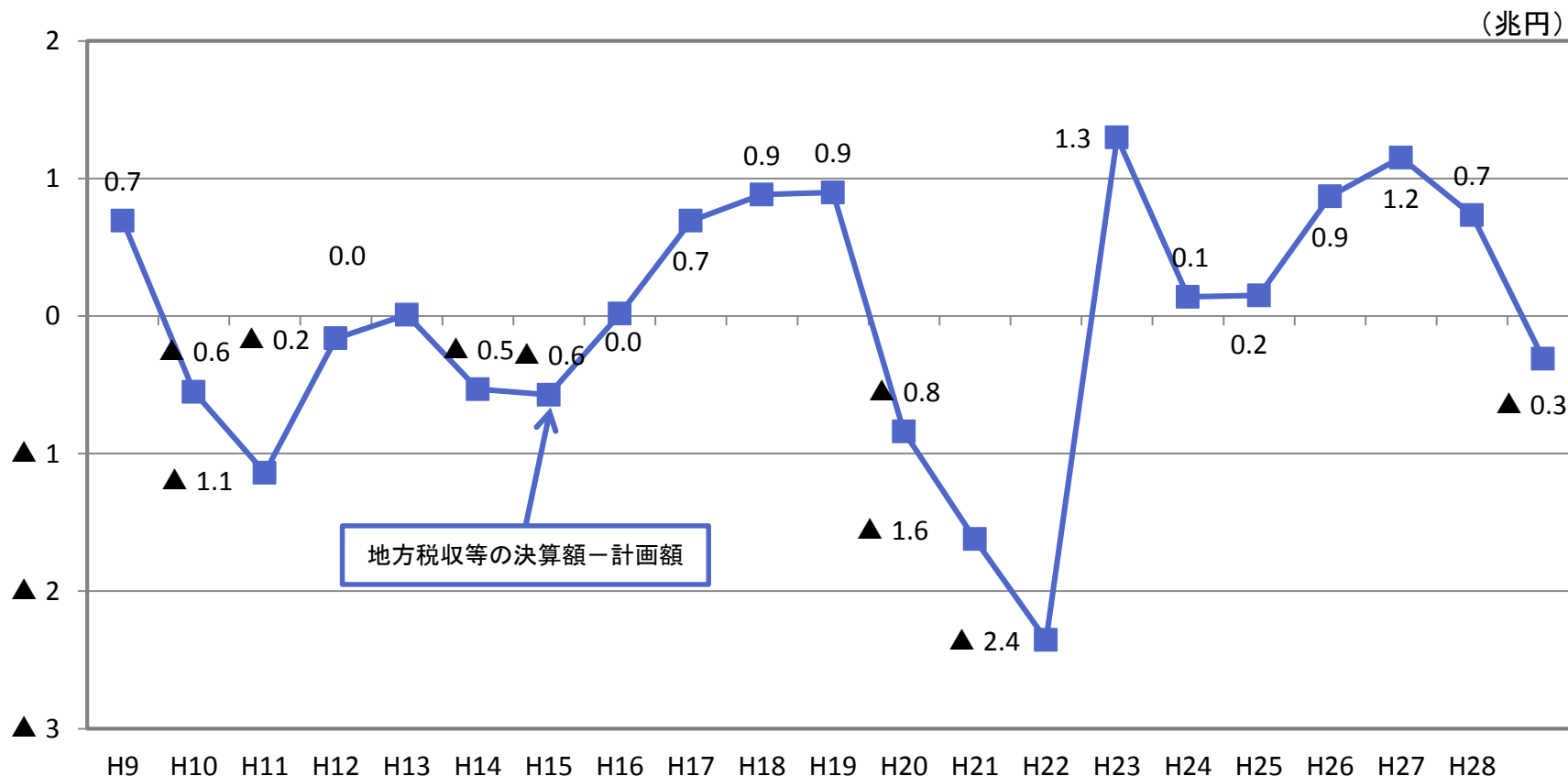
[歳入] 超過課税、法定外普通税、法定外目的税

[歳出] 国家公務員の給与水準を超えて支給される給与

地方税及び地方譲与税(決算一計画)の推移

資料8

- 各年度における地方税収等の決算額と地方財政計画の乖離は過大・過小様々であるが、中長期的には過大・過小は概ね相殺。



地方税収等の決算額一計画額	H9	H10	H11	H12	H13	H14	H15	H16	H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H9 ～ H28 計	H19 ～ H28 計
		△0.6	△1.1	△0.2	0.0	△0.5	△0.6	0.0	0.7	0.9	0.9	△0.8	△1.6	△2.4	1.3	0.1	0.2	0.9	1.2	0.7	△0.3	△1.2

地方交付税とは

資料9

○所得税、法人税、酒税、消費税の一定割合及び地方法人税の全額とされている地方交付税は、地方公共団体間の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるよう財源を保障するためのもので、地方の固有財源である。

性 格：本来地方の税収入とすべきであるが、団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持しうるよう財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税である。」（固有財源）

（参考 平成17年2月15日 衆・本会議 小泉総理大臣答弁）

地方交付税改革の中で交付税の性格についてはという話ですが、地方交付税は、国税五税の一定割合が地方団体に法律上当然帰属するという意味において、地方の固有財源であると考えます。

総 額：所得税・法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の22.3%、地方法人税の全額

種 類：普通交付税＝交付税総額の94%

特別交付税＝交付税総額の6%

交付時期：普通交付税 4, 6, 9, 11月の4回に分けて交付

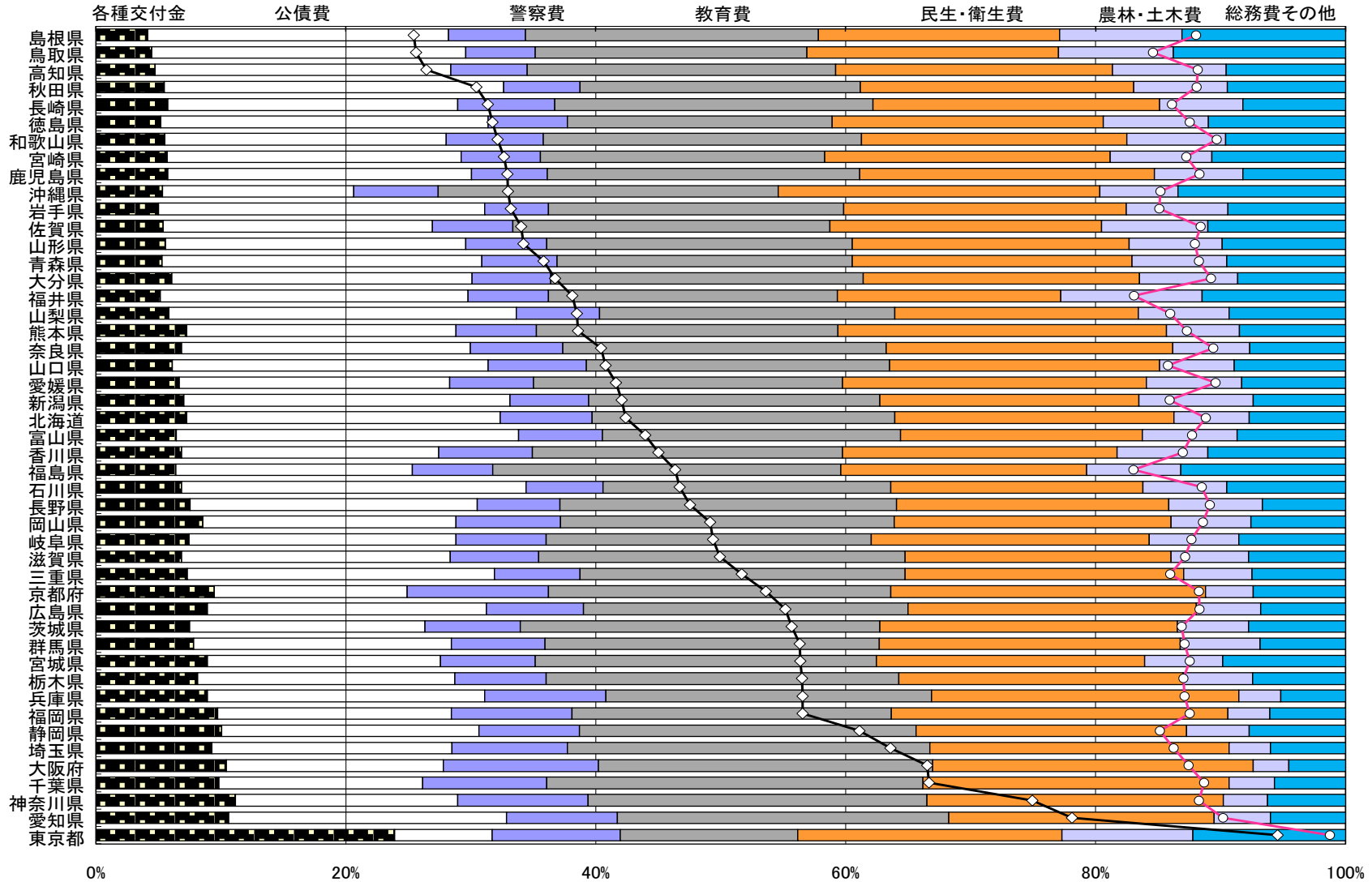
ただし、大規模災害による特別の財政需要を参酌して繰上げ交付を行うことができる。

特別交付税 12, 3月の2回に分けて交付

ただし、大規模災害等の発生時においては、交付額の決定等の特例を設けることができる。

地方交付税による財源保障・財源調整の状況(平成28年度決算(復旧・復興、全国防災除く))

資料10



※ 各都道府県の順番は地方税割合の低い順

— 地方税割合
 — 地方税+地方交付税+地方譲与税 割合

財源不足に関する地方交付税法第6条の3第2項の対応について 資料11

地方交付税法(昭和25年法律第211号) (抄)

第6条の3 (略)

2 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第10条第2項本文の規定によつて各地方団体について算定した額の合算額と著しく異なることとなつた場合においては、地方財政若しくは地方行政に係る制度の改正又は第6条第1項に定める率(=交付税率)の変更を行うものとする。

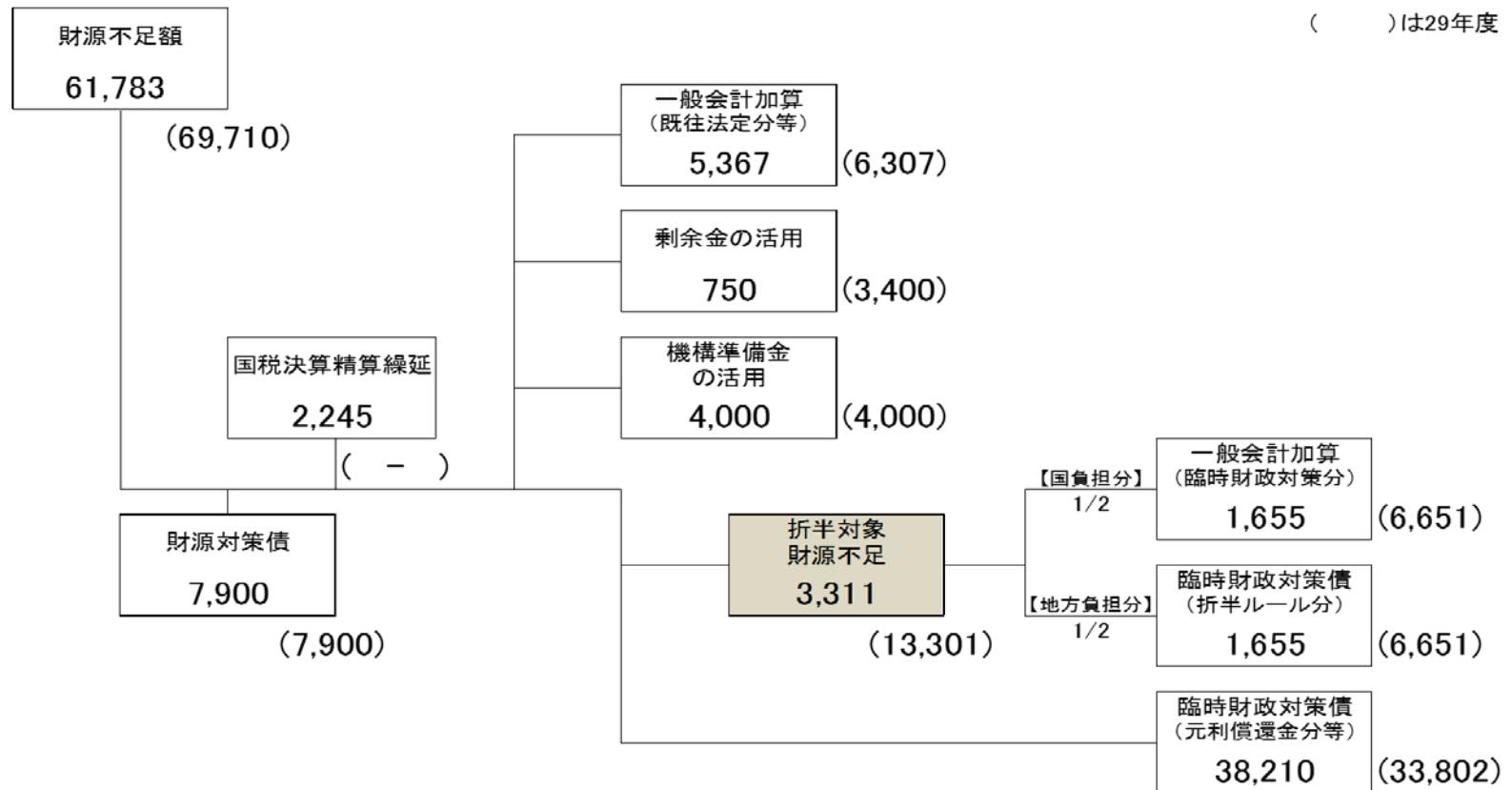
<考え方>

- ① 地方財政対策を講じる前に、通常の例により算出される歳入歳出におけるギャップ(財源不足額)があり、
- ② その額が、法定率分で計算した普通交付税の額の概ね1割程度以上となり
- ③ その状況が2年連続して生じ、3年度以降も続くと見込まれる場合。

○平成30年度における財源不足への対応

(単位: 億円)

()は29年度



統一的な基準による財務書類等の整備状況

資料12

- 地方公共団体が所有する全ての固定資産について、取得価額、耐用年数等のデータを網羅的に記載した「固定資産台帳」は、95.3%の団体において整備済み。
- 統一的な基準による財務書類については、作成を要請している平成29年度末までに、88.2%の団体において作成済みとなっている。また、平成30年3月31日時点では作成中の団体のうち、89団体が平成30年6月30日までに作成済み(93.2%)となっている。

【固定資産台帳の整備状況】

区分	都道府県		指定都市		市区町村	
	団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合
整備済み	43	91.5%	19	95.0%	1,642	95.4%
整備中	4	8.5%	1	5.0%	79	4.6%
合計	47	100%	20	100%	1,721	100%

平成30年3月31日現在

合計	
団体数	割合
1,704	95.3%
84	4.7%
1,788	100%

【財務書類の整備状況】（「%」は、小数点第2位を四捨五入しているため合計が一致しない場合がある。）

作成状況		都道府県		指定都市		市区町村	
		団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合
作成済み ※2	H28決算までに作成済み	36	76.6%	19	95.0%	1,425	82.8%
	H29決算から日々仕訳	5	10.6%	0	0.0%	92	5.3%
	小計	41	87.2%	19	95.0%	1,517	88.1%
作成中		5	10.6%	1	5.0%	200	11.6%
未整備		1	2.1%	0	0.0%	4	0.2%
合計		47	100%	20	100%	1,721	100%

平成30年3月31日現在

合計	
団体数	割合
1,480	82.8%
97	5.4%
1,577	88.2%
206	11.5%
5	0.3%
1,788	100%

参考(平成30年6月30日現在)

42 89.4% 20 100% 1,604 93.2%

1,666 93.2%

※「平成29年度までに作成」する団体とは、平成29年度決算から財務書類を日々仕訳により作成する団体を含む。

主な個別施設計画の策定状況

資料13

分野	対象施設	計画策定率
警察施設	庁舎等	38%
消防関係施設	消防庁舎	22%
学校施設	公立学校施設	4%
社会教育施設	社会教育施設（社会体育施設及び文化会館等を除く。）	8%
水道分野	上水道施設	73%
医療分野	病院	0%
福祉分野	児童福祉施設等	17%
農業水利施設	ダム、調整池、ため池、頭首工、水路、用排水機場、施設機械等	62%
農道	橋梁（橋長15m以上）及びトンネル	13%
農業集落排水施設	管路施設、処理施設	36%
地すべり防止施設	抑止工、抑制工	8%
治山	保安施設事業に係る施設、地すべり防止施設等	37%
林道	橋梁（橋長4m以上）、トンネル及びその他重要な施設	22%
漁港施設	外郭施設、係留施設、水域施設、輸送施設、漁港施設用地、漁港浄化施設	70%
漁場の施設	増殖場、養殖場	53%
漁業集落環境施設	漁場集落排水施設	14%
工業用水	工業用水道事業	31%
道路	橋梁（橋長2m以上）	65%
河川・ダム	主要な河川構造物	88%
砂防	砂防設備（砂防堰堤、床固工等）、地すべり防止施設、急傾斜地崩壊防止施設	80%
海岸	堤防・護岸・胸壁等	18%
下水道	管路施設、処理施設、ポンプ施設	43%
港湾	外郭施設	63%
公園	都市公園	90%
住宅	公営住宅	89%
廃棄物処理施設	一般廃棄物処理施設	8%
地方公共団体庁舎	地方公共団体庁舎	8%

(注) ・計画策定率については、分野により、地方公共団体所有でない施設が含まれているものもある。
 ・策定状況は、平成29年4月1日時点（ただし、道路、河川・ダム、砂防、海岸、下水道、港湾、公園、住宅は平成29年3月31日時点）。

(出典) インフラ老朽化対策の推進に関する関係省庁連絡会議幹事会(第5回)(平成29年12月25日)資料より総務省作成

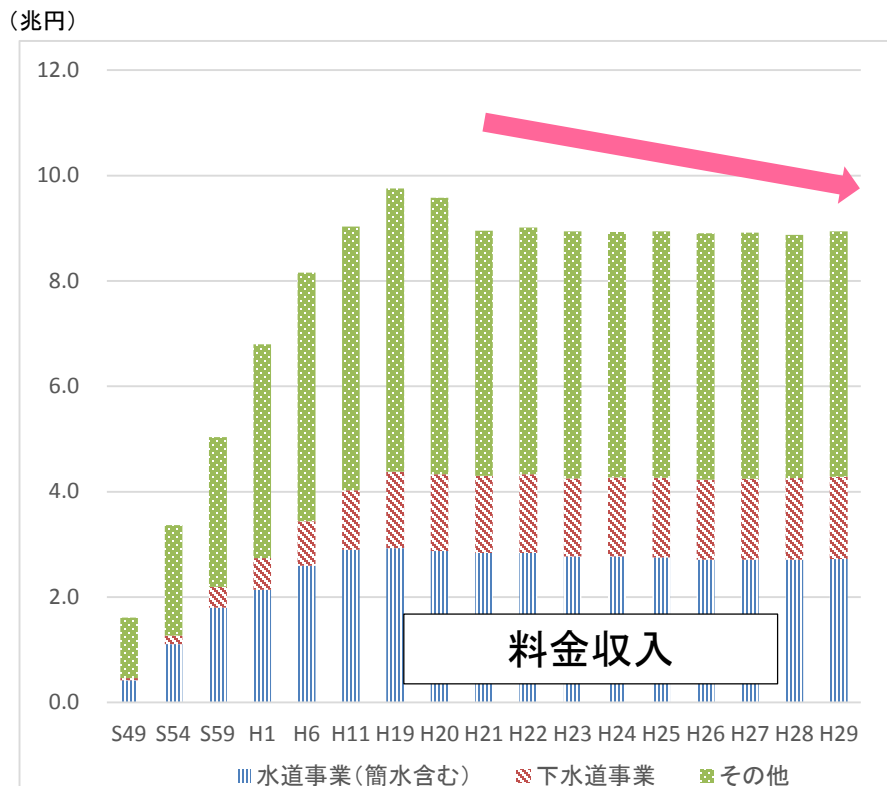
地方公営企業を取り巻く経営環境の変化

資料14

①地方公営企業の料金収入の推移

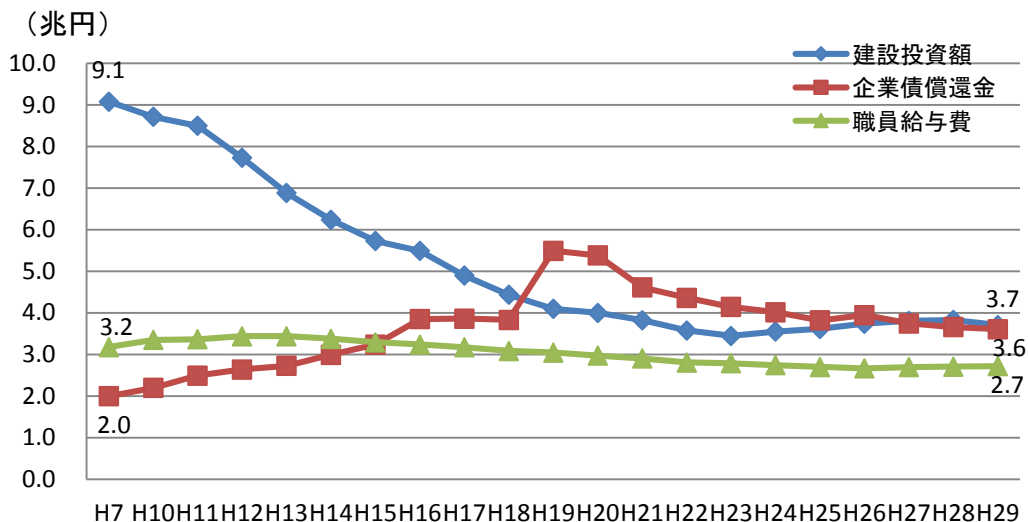
・人口減少等に伴い、料金収入は減少傾向にある。

水道事業の料金収入は有収水量の減少により平成14年度をピークとして減少傾向。
普及段階にある下水道事業は微増しているが、今後は水道事業と同様に減少に転じることが想定される。

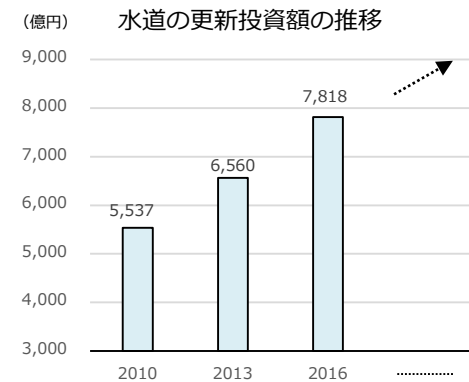
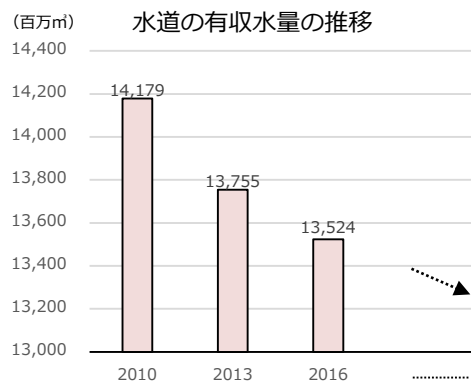


②建設投資額の推移

・建設投資額は、平成11年度から連続で減少していたが、施設等の老朽化に伴い更新需要が増大し、平成24年度から増加傾向にある。



参考:水道事業の有収水量(※)の推移及び更新投資額の推移



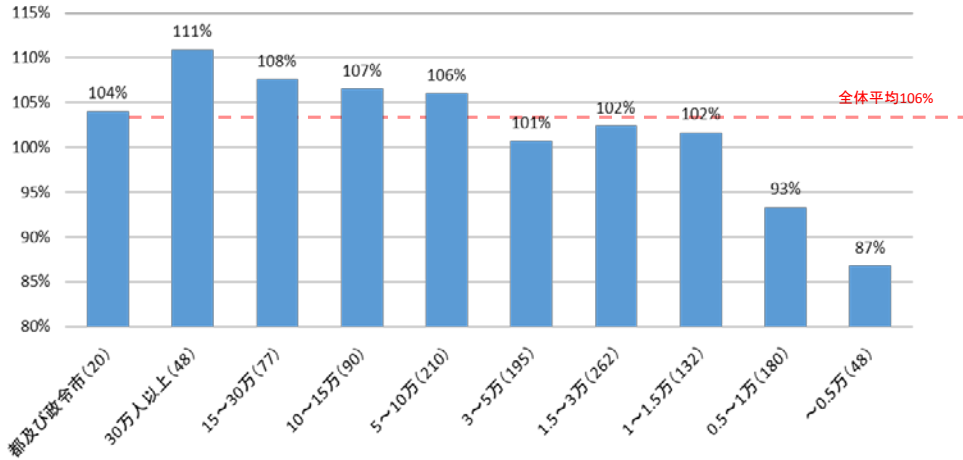
※有収水量：料金徴収の基礎となった年間給水量

水道事業の現状と課題

資料15

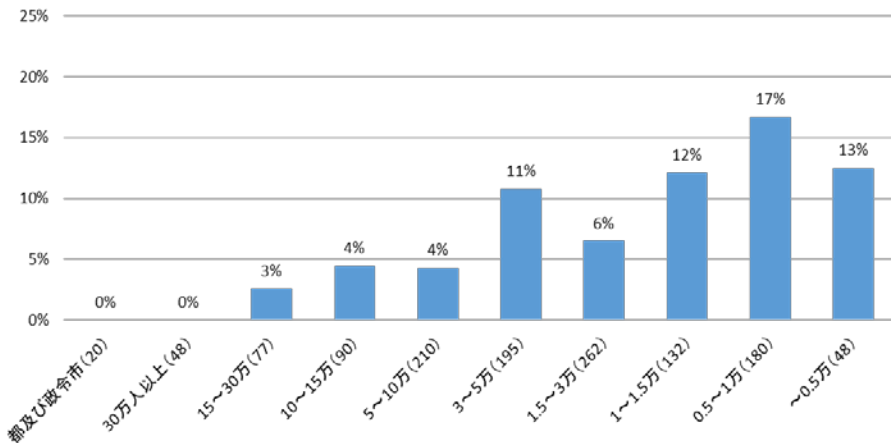
- 給水人口が少ないほど、料金回収率が低くなる傾向にあり、赤字団体の割合も、給水人口が少ない団体に多い傾向がある。
- 投資額の減少とともに、管路更新率も低下しており、耐用年数を超えた管路が増加している。
- 今後、これまで整備された施設が大量に更新時期を迎える。

上水道事業における給水人口別の料金回収率



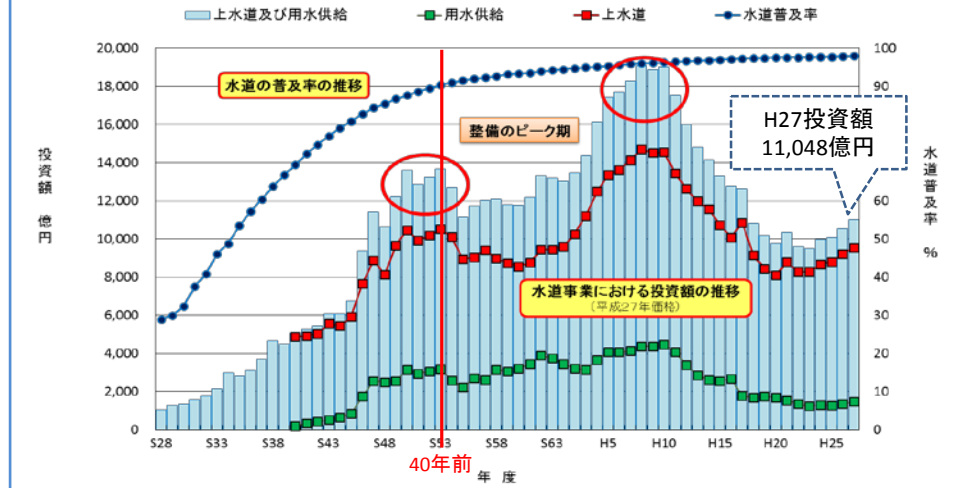
平成28年度地方公営企業決算状況調査より。

上水道事業における給水人口別団体に占める赤字団体の割合

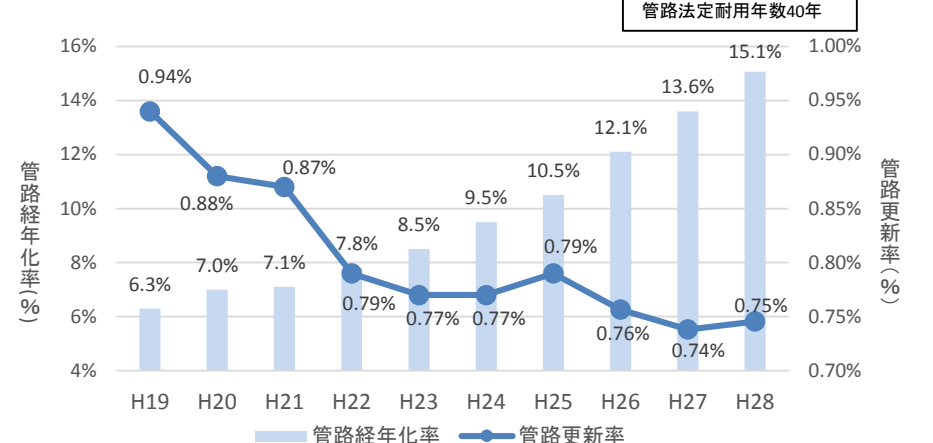


平成28年度地方公営企業決算状況調査より。

【水道への投資額の推移】



【管路経年化率及び管路更新率の現状】



厚生労働省資料を一部加工