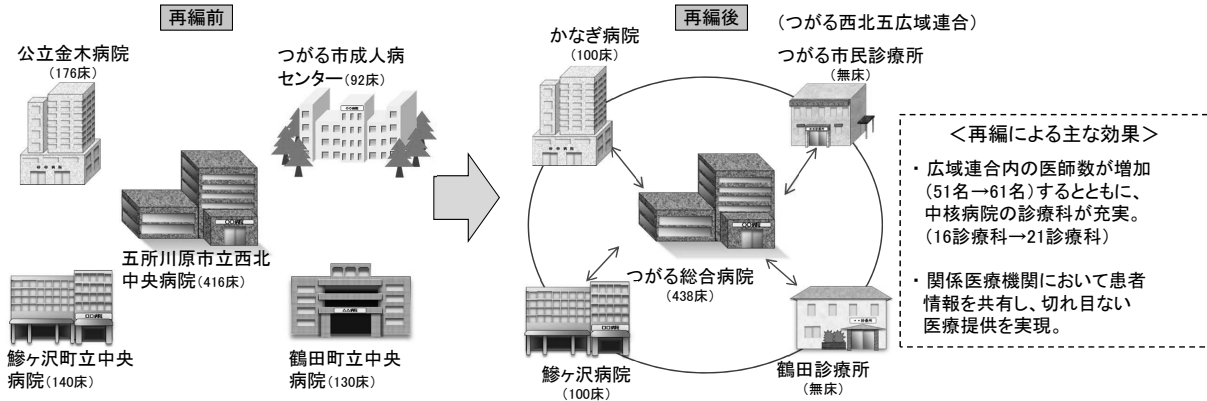
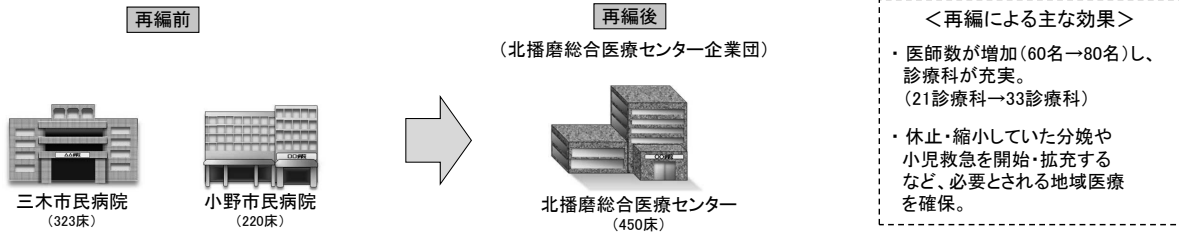


## これまでの再編・ネットワーク化の事例について

### 基幹病院・サテライト型(青森県西北五医療圏の例)



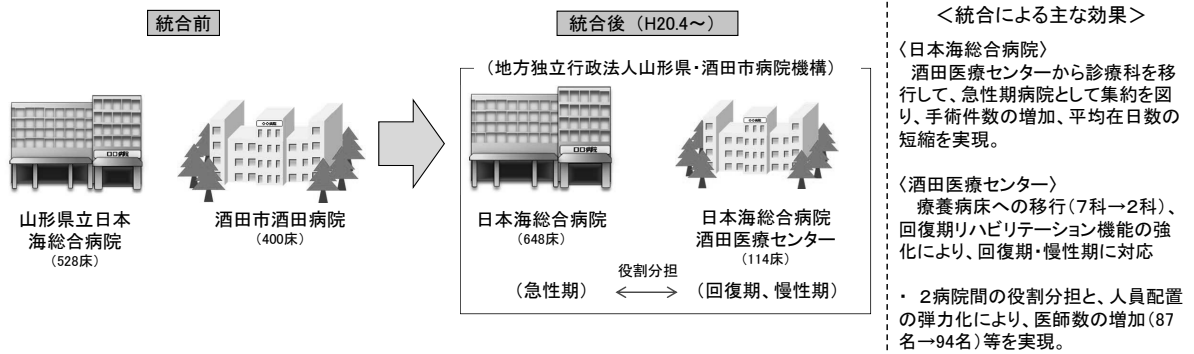
### 統合型(兵庫県三木市・小野市の例)



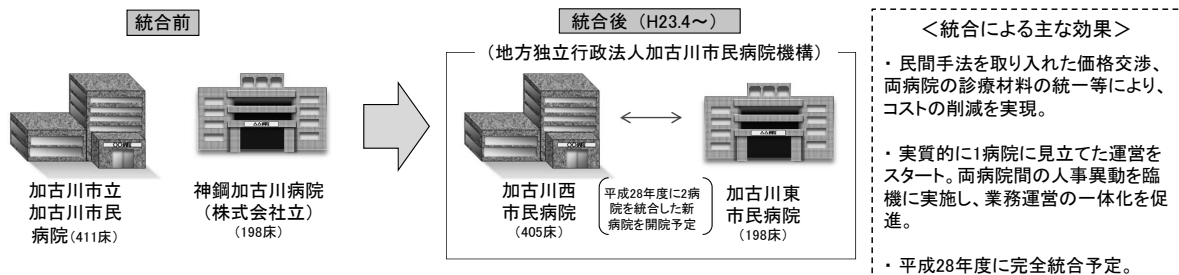
20

## これまでの再編・統合の事例について

### 県・市統合型(日本海総合病院の例)



### 官・民統合型(兵庫県加古川市市民病院(仮称)の例)



21

## 新公立病院改革ガイドラインの内容②-5

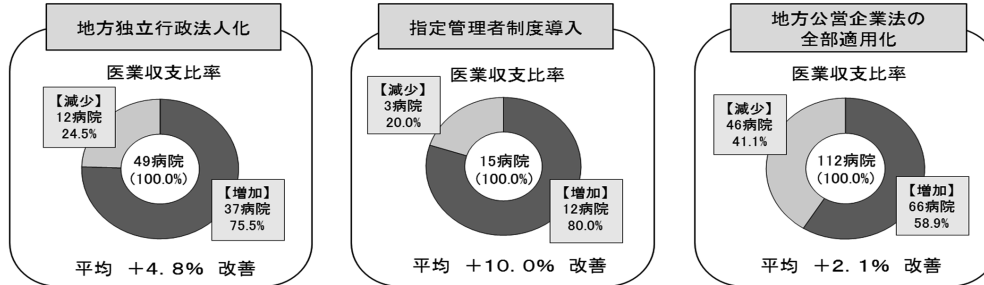
### (4) 経営形態の見直し

新改革プランにおいては、民間的经营手法の導入等の観点から行おうとする経営形態の見直しについて、新経営形態への移行計画の概要を記載する。見直しに関し、考えられる選択肢は以下のとおり。

(1) 地方公営企業法の全部適用 (2) 地方独立行政法人化(非公務員化) (3) 指定管理者の導入 (4) 民間譲渡 (5) 事業形態の見直し

#### (参考) これまでに経営形態の見直しを行った公立病院の経営状況

##### 1. 見直しの前後での医業収支比率(医業収入/医業費用)の改善状況



##### 2. 見直しにより効果があったと回答した病院の割合

見直し後の経営形態 ( )は回答数	経営の自主性に効果あり	経営の効率化に効果あり
地方独立行政法人 (48)	100.0%	87.5%
指定管理者制度 (15)	—	73.3%
地方公営企業法の全部適用 (100)	76.0%	68.0%

※ 1については、経営形態の見直しを行った公立病院のH20年度決算とH25年度決算を比較している。

※ 2については、公立病院改革プランのH24年度実績調査(H25年4月実施)における回答。指定管理者制度は、経営を指定管理者に委ねるものであることから、集計から除外している。

22

## 地方独立行政法人化病院の状況

### ◎ 地方独立行政法人化病院の推移

	~H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26~(予定)
病院数 (全83病院)	8	3	10	22	13	8	3	16

### ◎ 地方独立行政法人化病院の病床規模別病院数

	100床未満	100床以上200床未満	200床以上300床未満	300床以上400床未満	400床以上500床未満	500床以上
病院数 (全67病院)	5	11	16	14	9	12

※病床数は平成25年度の許可病床数

### ◎ H21~25年度に地方独立行政法人化した病院の経営状況(H20→H25)

医業収支比率 の変化	~△10%	△10%~△5%	△5%~0%	0%~5%	5%~10%	10%~15%	15%~20%	20%以上
病院数 (全49病院)	3	4	5	7	17	11	1	1

※平成25年度時点での地方独立行政法人の病院のうち、国立病院や民間病院から地方独立法人化したものを除く。

23

## 指定管理者制度を導入している公立病院の状況

### ◎ 指定管理者制度導入病院数の推移

	～H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26～(予定)
病院数 (全78病院)	45	7	3	7	4	6	1	5

### ◎ 指定管理者制度導入病院の病床規模別病院数

	100床未満	100床以上200床未満	200床以上300床未満	300床以上400床未満	400床以上500床未満	500床以上
病院数 (全73病院)	20	24	13	9	4	3

※病床数は平成25年度の許可病床数

### ◎ H21～25年度に指定管理者制度を導入した病院の経営状況(H20→H25)

医業収支比率 の変化	△10%～△5%	△5%～0%	0%～5%	5%～10%	10%～15%	15%～20%	20%以上
病院数 (全15病院)	1	2	4	3	1	1	3

※平成21年度から25年度までの間に指定管理者を導入した21病院のうち、新設等により平成20年のデータがない6病院は除く。

24

## ポイント4

## 新公立病院改革ガイドラインの内容③

### 都道府県の役割・責任の強化

○ 都道府県は、医療法に基づき、地域医療構想の策定及びこれを実現するための措置(地域医療構想調整会議の設置、協議が調わない場合の要請・指示・命令等、基金による財政支援等)を講じることとなるものであり、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。



都道府県の市町村担当部局と医療担当部局とが連携して取組

(地域医療構想の策定等を通じた取組)

- 都道府県は、病院事業設置団体の新改革プランの策定について適切に助言
- 市町村等が再編・ネットワーク化に係る計画を策定する際、都道府県においても、積極的に参画

(管内公立病院の施設の新設・建替等を行う場合の検討)

- 管内市町村の病院施設の新設・建替等に当たっては、当該公立病院の機能・役割分担、統合・再編のあり方、適切な規模、医師確保の方策、収支見直し等について十分に検討
- 地域医療構想との整合性に係る都道府県の意見に基づき、適当であるものに係る病院事業債について地方交付税措置

25

## 病院事業に係る主な地方交付税措置

## 1 普通交付税(平成27年度)

区分	単価
病床割(1病床当たり)	705千円
救急告示病院分	1,697千円×救急病床数+32,900千円
事業割	平成27年度に同意等を得た建設改良費に係る元利償還金×1/2×50%(通常分) ×2/3×60%(特別分※)

※ 新改革プランに基づく再編・ネットワーク化(「複数病院の統合」又は「相互の医療機能の再編」のいずれか)に該当する施設・設備の整備費をいう。

## 2 特別交付税(平成26年度)

区分		単価
①不採算地区病院(1病床当たり)	第1種	1,263千円
	第2種	842千円
②結核病床		1,648千円
③精神病床		1,265千円
④リハビリテーション専門病院病床		440千円
⑤周産期医療病床	第1種	3,872千円
	第2種	3,098千円
	第3種	2,047千円
	第4種	1,637千円
⑥小児医療病床		1,187千円
⑦感染症病床		4,107千円
⑧小児救急医療提供病院(1病院当たり)		10,634千円
⑨救命救急センター(1センター当たり)		136,896千円

注1「不採算地区病院」のうち、第1種は150床未満で最寄りの一般病院まで15km以上の一般病院、第2種は150床未満で人口集中地区以外に所在する一般病院をいう。

注2「周産期医療病床」のうち、第1種は新生児特定集中治療室等、第2種は新生児特定集中治療室等に準ずる室、第3種は新生児特定集中治療室等の後方病室、第4種は新生児特定集中治療室等に準ずる室の後方病室のそれぞれが有している病床をいう。

26

## 新公立病院改革ガイドラインに基づく財政措置①

## 1 公立病院改革に対する措置

## (1)新公立病院改革プラン策定経費

新公立病院改革ガイドラインを踏まえ策定する新公立病院改革プランの策定及びその後の実施状況の点検・評価及び公表に要する経費について、地方交付税措置。

[措置内容(見込み)]

## ○ 都道府県(普通交付税措置)

策定経費 200万円(H27年度)  
点検・評価等経費 50万円(H28年度～H33年度)

## ○ 市町村(特別交付税措置)

策定経費 200万円 又は 実際に要した額のいずれか小さい額(H27、H28年度)  
点検・評価等経費 50万円 又は 実際に要した額のいずれか小さい額(H28～H33年度)

27

## 新公立病院改革ガイドラインに基づく財政措置②

### (2)再編・ネットワーク化に伴う施設・設備の整備

新公立病院改革プランに基づき行われる公立病院等の再編・ネットワーク化に係る施設・設備の整備について、病院事業債(特別分)を措置し、その元利償還金の40%を普通交付税措置

【平成26年度まで】

【平成27年度以降】

30%地方交付税措置



通常の整備 …………… 25%地方交付税措置

再編・ネットワーク化に伴う整備… 40%地方交付税措置

#### 【特別分の対象】

- ① 対象となる再編・ネットワーク化とは、複数病院の統合又は相互の医療機能の再編を行うものとするが、経営主体の統合(同一の指定管理者を指定することにより経営統合を行う場合を含む。)を伴わない場合には、関係病院等間において以下に掲げるすべての取組が行われることを要件
  - ・機能分担による病床規模又は診療科目の見直し
  - ・共同購入等による医薬品、診療材料等の効率的調達
  - ・医師の相互派遣による協力体制の構築
  - ・医療情報の共有等による医療提供の連携体制の構築
- ② ①の再編・ネットワーク化に伴って必要となる以下の施設・設備の整備を対象
  - 1) 病院・診療所間のネットワーク形成のために必要となる患者搬送車、遠隔医療機器等の整備に要する経費
  - 2) 経営主体の統一に伴い必要となる情報システムの統合等整備に要する経費
  - 3) 再編・ネットワーク化に伴う機能分担により基幹病院において新たに整備される高度医療又は救急医療の用に供する医療施設及び医師の研修又は派遣の拠点機能を有する施設並びにこれらの施設に設置される医療機器等の整備に要する経費
  - 4) 再編・ネットワーク化に伴う機能分担により基幹病院以外の医療施設において必要となる既存施設の改修及びこれに伴い設置される医療機器等の整備に要する経費
  - 5) 統合に伴う新病院の整備に要する経費
- ③ 旧ガイドラインを踏まえ策定された公立病院改革プランに基づき実施される事業であって、①及び②に定める要件に合致するものについては、再編・ネットワーク化計画を総務省に提出することにより、当該財政措置の対象  
 なお、特別分が措置される場合は、従前の一般会計出資債は対象とならないことに留意

#### 【普通交付税の算入方法】

平成26年度までの病院事業債に係る元利償還金の一部については、引き続き病床割に算入するが、平成27年度以降の病院事業債に係る元利償還金については、病床割の算入を廃止し上記措置率による事業割に一本化

#### 【期間等】

平成27年度～平成32年度

28

## 新公立病院改革ガイドラインに基づく財政措置③

### (3)再編ネットワーク化や経営形態の見直し等に伴う精算等

再編・ネットワーク化に伴う新たな経営主体の設立等に際し、承継する不良債務の額を限度とする一般会計出資債を措置(旧ガイドラインと同様の措置)

※ 再編・ネットワーク化等に伴い、公立病院廃止等を行う場合の財政措置のあり方について、今後の各地方公共団体の取組内容等を踏まえ検討

新公立病院改革プランに基づき行われる公立病院等の再編・ネットワーク化に伴い不要となる既存施設の除却等経費について、その1/2を特別交付税措置(旧ガイドラインと同様の措置)

病院施設の他用途への転用に際しては、経過年数が10年以上の施設等の財産処分である場合、従来の元利償還金に対する普通交付税措置を継続(新規)

指定管理者制度の導入等に際し必要となる退職手当の支給に要する経費について、必要に応じて退職手当債を措置(旧ガイドラインと同様の措置)

### (4)許可病床数削減時の普通交付税算定の特例

普通交付税の算定基礎を許可病床数から稼働病床数に変更することに伴い、削減許可病床数を有するものとして算定する既存の措置を平成28年度から見直し、許可病床の削減数に応じた5年間の加算措置を講じる方式に変更。

29

## 新公立病院改革ガイドラインに基づく財政措置④

### 2 公立病院改革に関する既存の地方財政措置の見直し

#### (1) 施設の新設・建替等を行う場合の地方交付税措置の見直し

公立病院施設の新設・建替等(医療機器整備を含む)に係る病院事業債に関しては、地域の医療提供体制に大きな役割・責任を持つ都道府県が、同意等に際して収支見通し等について十分検討を行うとともに、当該公立病院に係る機能・役割分担等の地域医療構想との整合性についても十分に検討を行い、適当と認められるものに地方交付税措置

#### 〔対象事業〕

原則として、平成27年度以降に実施設計に着手する病院の新設、建替、増改築事業

#### 〔手続き等〕

- (1) 当該事業の基本設計に着手する段階で、その見込み等を作成し、総務省に(市町村分については、都道府県を通じて)提出。
- (2) 都道府県は、当該公立病院の新設・建替等について意見を付し、その際、都道府県は、新設・建替等に係る病院事業債の同意等を適切に行う観点から収支見通し等について十分検討を行うとともに、当該公立病院に係る機能・役割分担等の地域医療構想との整合性について十分に検討を行った上で意見を付す。
- (3) (1)及び(2)により提出した地方公共団体は、当該事業が終了するまでの間、各年度の進捗状況等を総務省に報告
- (4) 総務省は、地域医療構想との整合性に係る都道府県の意見に基づき適当であるものに係る病院事業債(同意等を得たもの)の元利償還金について地方交付税措置を講じる。なお、上記都道府県の意見に基づき適当と認められないものに係る病院事業債については、原則として、当該病院事業債の同意等の前に、その旨を通知。

30

## 新公立病院改革ガイドラインに基づく財政措置⑤

### (2) 病床数に応じた地方交付税算定の見直し

公立病院の病床数に応じた地方交付税措置について、算定の基礎となる病床数を許可病床数から稼働病床数に変更する。

#### 〔見直しの対象〕

普通交付税の病床割、特別交付税の不採算地区病院及びリハビリテーション専門病院の算定に係る一般及び療養病床。

#### 〔算定に用いる稼働病床数〕

医療法の病床機能報告制度において、都道府県に報告した前年度の7月1日時点の稼働病床数(許可病床数から休床の届出をしている病床数の他、過去1年間に一度も入院患者を収容しなかった病床数を除いた病床数)とする。

#### 〔緩和措置〕

許可病床から稼働病床への移行に伴う措置額の減少又は稼働病床数の減少に伴う措置額の減少については、変動を緩和する措置を講じる(減少分のうち、1年目0.9、2年目0.6、3年目0.3を還元し、4年目に置き換え)。

31

## 新公立病院改革ガイドラインに基づく財政措置⑥

### (3) 病院施設の整備費に係る措置

病院事業債に係る普通交付税措置(事業割)の対象となる建築単価を以下のとおり見直し

〔現行〕	⇒	〔改定後〕	〔適用時期〕
30万円/㎡以内		36万円/㎡以内	平成26年度の病院事業債に係る措置から
			※ 継続事業についても平成26年度分の病院事業債から適用

### (4) 不採算地区病院の第2種要件の見直し

不採算地区病院の第2種の要件を以下のとおり見直し

〔現行〕	⇒	〔改定後〕
直近の国勢調査における「人口集中地区」以外の区域に所在		直近の国勢調査に基づく当該公立病院の半径5キロメートル以内の人口が3万人未満のもの※
※ 直近の国勢調査に基づく当該公立病院の半径5キロメートル以内の人口が3万人以上10万人未満のものについて、当該単価を人口10万人で0となるよう通減して措置		
※ 見直しによる影響額については、経過措置を講じる(影響額のうち、1年目0.9、2年目0.6、3年目0.3を復元し、4年目に置き換え)。		

### (5) 公立病院に対する特別交付税措置の重点化

不採算地区病院、結核、精神、周産期、小児、感染症及びハビリテーション専門病院並びに救命救急センター及び小児救急医療提供病院に対する特別交付税措置について、病床数等に単価を乗じて算定する方式から実際の繰出額に一定率を乗じたものと比較する方式に見直しすることを検討

# 平成28年度地方財政計画について



平成28年2月10日  
 総務省自治財政局財政課  
 財政企画官 和田 雅晴

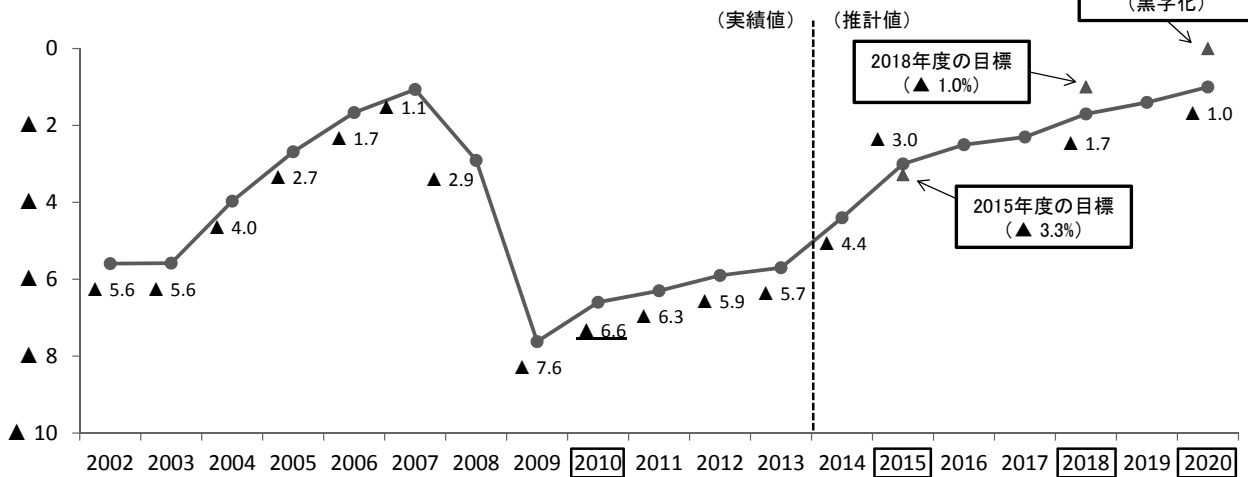
## 国・地方プライマリーバランスの財政健全化目標

### 財政健全化目標

国・地方を合わせたプライマリーバランスについて、2015年度までに2010年度に比べ赤字の対GDP比を半減、2020年度までに黒字化、その後の債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す。

### 国・地方のプライマリーバランス(対GDP比)の推移

(「中長期の経済財政に関する試算」(平成27年7月22日内閣府)の「経済再生ケース」)



	2010年度	2013年度	2015年度(見込)	2020年度(目標)	2020年度(見込)
プライマリーバランス (対GDP比)	▲31.7兆円 [▲6.6%]	▲27.8兆円 [▲5.7%]	▲15.4兆円 [▲3.0%]	黒字化	▲6.2兆円 [▲1.0%]



## 経済財政運営と改革の基本方針2015（改革工程について）（抄）

（平成27年6月30日閣議決定）

### 第3章 「経済・財政一体改革」の取組－「経済・財政再生計画」

#### 3. 目標とその達成シナリオ、改革工程

（改革工程の明確化）

##### （1）集中改革期間と中間評価

計画の中間時点(2018年度)において、目標に向けた進捗状況を評価する。集中改革期間における改革努力のメルクマールとして、2018年度(平成30年度)のPB赤字の対GDP比▲1%程度を目安とする。国の一般歳出については、安倍内閣のこれまでの取組を基調として、社会保障の高齢化による増加分を除き、人口減少や賃金・物価動向等を踏まえつつ、増加を前提とせず歳出改革に取り組む。社会保障関係費については、高齢化要因も考慮し、安倍内閣におけるこれまでの増加ペースを踏まえつつ、消費税率引上げに伴う充実を図る。ただし、各年度の歳出については、一律でなく柔軟に対応する。地方においても、国の取組と基調を合わせ取り組む。

これらの目安\*に照らし、歳出改革、歳入改革それぞれの進捗状況、KPIの達成度等を評価し、必要な場合は、デフレ脱却・経済再生を堅持する中で、歳出、歳入の追加措置等を検討し、2020年度(平成32年度)の財政健全化目標を実現する。

\* 国の一般歳出の水準の目安については、安倍内閣のこれまでの3年間の取組では一般歳出の総額の実質的な増加が1.6兆円程度となっていること、経済・物価動向等を踏まえ、その基調を2018年度(平成30年度)まで継続させていくこととする。地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額について、2018年度(平成30年度)までにおいて、2015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る。

#### 5. 主要分野ごとの改革の基本方針と重要課題

##### [3] 地方行財政改革・分野横断的な取組等

これまで地方においても様々な改革努力を行ってきたが、地方歳出の多くが法令により義務付けられている経費や国の補助事業であることから、制度の見直しなど、国の歳出改革を確実に実行していくことが地方の歳出改革にとっても不可欠である。一方で次世代に持続可能な地方財政制度を引き渡していくため、人口減少等を踏まえ、国の取組と基調を合わせた歳出改革を行う。

その際、従来の仕組みを踏襲することへの危機意識を国・地方ともに共有し、「公的サービスの産業化」、「インセンティブ改革」、「公共サービスのイノベーション」を内容とした歳出改革・効率化と利用者のニーズを踏まえたサービス向上の両立に取り組む必要がある。そのため、人口減少等の社会構造の変化を踏まえ、歳出増加を前提とせず、国・地方ともに徹底的な抑制や債務の圧縮に取り組む必要がある。

（時間軸）

地方自治体の歳出改革・効率化の取組の加速のための仕組み構築や官民連携による優良事例の創出・全国展開など主要な改革については、2018年度(平成30年度)までの集中改革期間中に集中的に取組を進める。「世界最先端IT国家創造宣言」に基づき、2021年度(平成33年度)までをめどに、国において政府情報システムのクラウド化と運用コスト低減(3割減)を目指す。ストック情報(固定資産台帳を含む地方公会計、公共施設等総合管理計画等)を集中改革期間内に整備し開示する。

（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。

一方で、別枠加算や歳出特別枠といったリーマンショック後の歳入・歳出面の特別措置について、経済再生に合わせ、危機対応モードから平時モードへの切替えを進めていく。

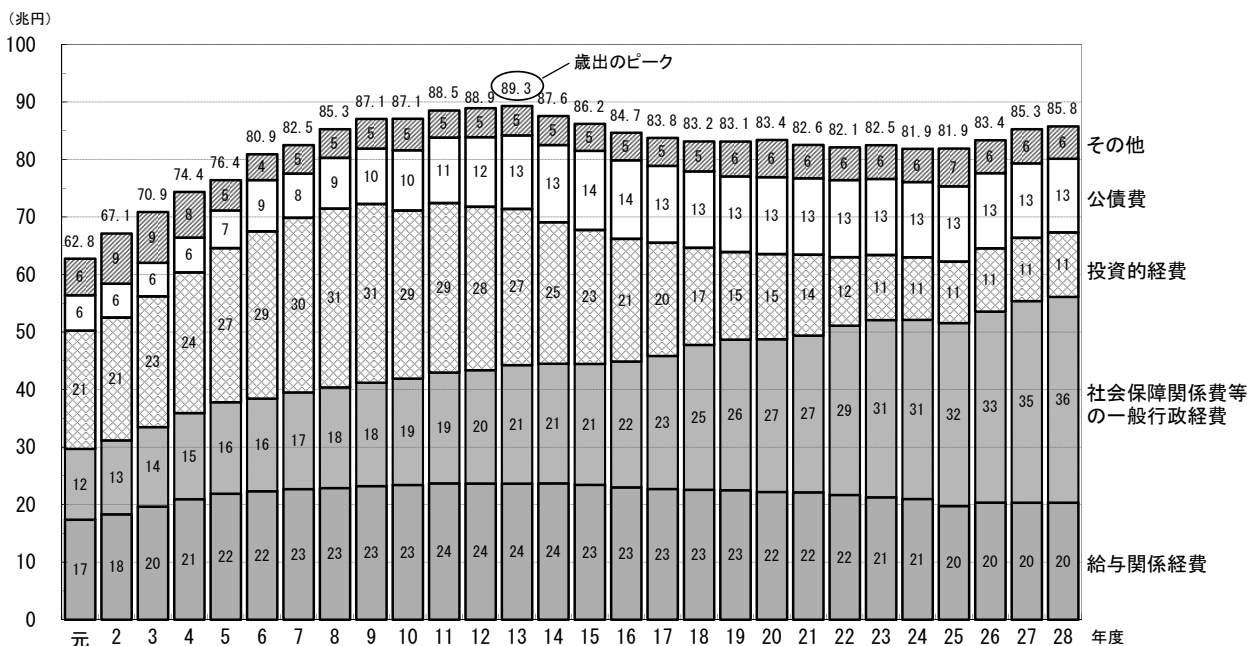
（地域の活性化と頑張る地方を支援する仕組み）

地方自治体が自ら地域の活性化や歳出改革・効率化及び歳入改革などの行財政改革等に創意工夫を行うインセンティブを強化するとともに、頑張る地方を従来以上に支援する仕組みへシフトする観点から以下の取組を一体として行う。さらに、地方の税収増が見込まれる中、「税制抜本改革法」を踏まえ、地域間の税源の偏在を是正する方策を講ずるとともに、地方自治体が自主性を発揮できるよう課税自主権の拡充を図る。

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。

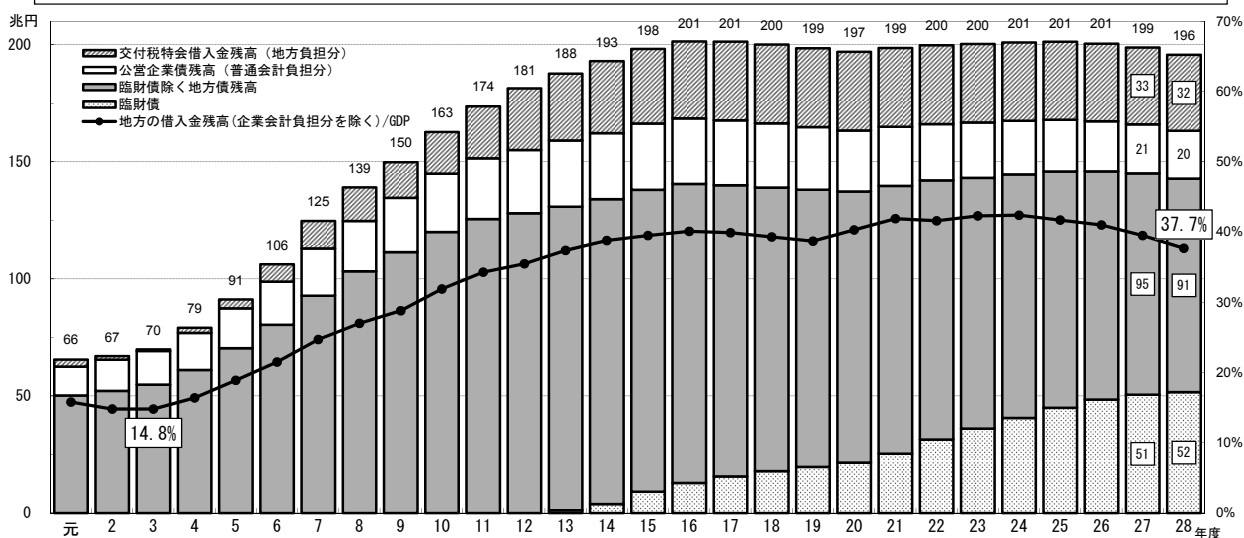
## 地方財政計画の歳出の推移

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。



## 地方財政の借入金残高の状況

○ 地方財政は、28年度末見込で約200兆円もの巨額の借入金残高を抱えている。



※1 地方の借入金残高は、平成26年度までは決算ベース、平成27年度は実績見込み、平成28年度は年度末見込み。  
 ※2 GDPは、平成26年度までは実績値、平成27年度は実績見込み、平成28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
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

## 平成28年度地方財政計画のポイント①

### 1. 通常収支分

#### (1) 一般財源総額の確保と質の改善

- 一般財源総額について、平成27年度を0.1兆円上回る61.7兆円を確保
- 地方税が増収となる中で、地方交付税総額については、前年度とほぼ同程度の額を確保しつつ、赤字地方債である臨時財政対策債の発行を大幅に抑制

一般財源総額	61.7兆円（+0.1兆円、前年度 61.5兆円）
一般財源総額（水準超経費除き）	60.2兆円（+0.1兆円、同 60.2兆円）
・ 地方税	38.7兆円（+1.2兆円、前年度37.5兆円）
・ 地方譲与税・地方特例交付金	2.6兆円（▲0.2兆円、同 2.8兆円）
・ 地方交付税	16.7兆円（▲0.1兆円、同 16.8兆円）
・ 臨時財政対策債	3.8兆円（▲0.7兆円、同 4.5兆円）

#### (2) 重点課題対応分の創設等

- 地方の重点課題である高齢者支援や自治体情報システム改革等に取り組むために必要な経費を重点課題対応分として地方財政計画の歳出に計上

重点課題対応分	0.25兆円
・ 自治体情報システム構造改革推進事業	0.15兆円
・ 高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える仕組みづくりの推進	0.05兆円
・ 森林吸収源対策等の推進	0.05兆円
・ まち・ひと・しごと創生事業費は引き続き1兆円を確保	
・ 公共施設等の老朽化対策のための経費を充実（+0.15兆円）	

## 平成28年度地方財政計画のポイント②

#### (3) 地方財政の健全化

- 地方税・地方譲与税等が大きく伸び（㊸41.3兆円、+1.0兆円）、リーマンショック以前の水準にまで回復
- これに伴い、折半対象財源不足が大幅に減少し（㊸0.5兆円、▲2.4兆円）、臨時財政対策債の発行も大幅に抑制（㊸3.8兆円、▲0.7兆円）。特会借入金も着実に償還（㊸0.4兆円）。
- 平時モードへの切替えを進めるため、歳出特別枠については、必要な歳出を0.4兆円確保した上で、同額を減額。別枠加算（㊸0.23兆円）についても、前年度とほぼ同程度の交付税総額を確保した上で、廃止

### 2. 東日本大震災分

#### ○ 震災復興特別交付税

復興・創生期間においても、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（㊸0.5兆円）

## 平成28年度地方財政計画のポイント③

### 主な歳入歳出の概要

通常収支分

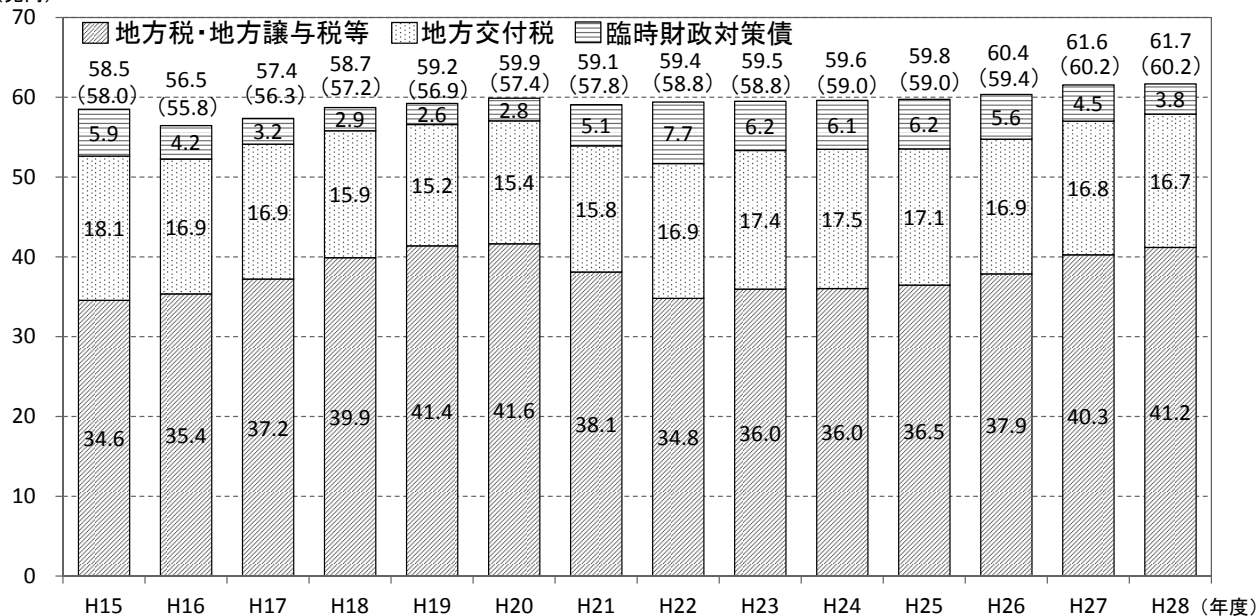
(単位:兆円、%)

区分		28年度 A	27年度 B	増減額 C=A-B	増減率 C/B	区分		28年度 A	27年度 B	増減額 C=A-B	増減率 C/B
歳入	地方税・地方譲与税等	41.3	40.3	1.0	2.4	歳出	給与関係経費	20.3	20.3	▲0.0	▲0.0
	地方交付税	16.7	16.8	▲0.1	▲0.3		一般行政経費	35.8	35.1	0.7	2.1
	国庫支出金	13.2	13.1	0.1	1.1		うち 補助分	19.0	18.5	0.5	2.4
	地方債	8.9	9.5	▲0.6	▲6.7		うち 単独分	14.0	14.0	0.0	0.3
	臨時財政対策債	3.8	4.5	▲0.7	▲16.3		うち まち・ひと・しごと創生 事業費	1.0	1.0	0.0	0.0
	臨時財政対策債以外	5.1	5.0	0.1	1.9		うち 重点課題対応分	0.3	-	0.3	皆増
	その他	5.7	5.6	0.1	1.4		地域経済基盤強化・雇用等対策費	0.4	0.8	▲0.4	▲47.3
	計	85.8	85.3	0.5	0.6		公債費	12.8	13.0	▲0.1	▲1.1
	一般財源総額	61.7	61.5	0.1	0.2		維持補修費	1.2	1.2	0.1	5.1
	(水準超経費除き) 「一般財源」	60.2	60.2	0.1	0.1		投資的経費	11.2	11.0	0.2	1.9
					うち 緊急防災・減災事業費	0.5	0.5	0.0	0.0		
					うち 公共施設等最適化 事業費	0.2	0.1	0.1	100.0		
					その他	4.0	3.9	0.0	1.1		
					計	85.8	85.3	0.5	0.6		

※表示単位未満四捨五入の関係で積上げと合計が一致しない箇所がある。

## 地方一般財源総額

(兆円)



※ 地方財政計画ベース

※ 三位一体改革において、平成18年度に、国税から地方税へ約3兆円の税源移譲が行われた

※ ( ) 書きの数値は、水準超経費除きの交付団体ベース

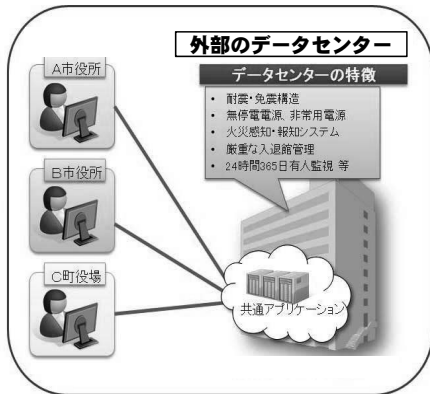
※ 平成24年度以降の地方税・地方譲与税等は、復旧・復興事業及び全国防災事業の一般財源充当分を含んだ額

## 自治体情報システム構造改革推進事業

### 1. 自治体クラウドの推進 (コスト構造改革)

自治体クラウドの導入に必要な以下の経費を計上。

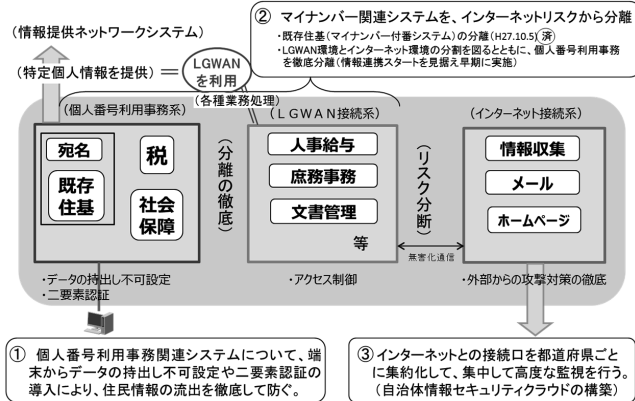
- ・業務システムの標準化及びハードウェア整備等に係る経費
- ・データ移行作業に係る経費
- ・途中解約等システム移行に係る経費（自治体情報セキュリティクラウドを含む。）等



### 2. 情報セキュリティ構造改革

マイナンバーの情報連携が始まる平成29年7月までに都道府県や市区町村が行う所要のセキュリティ対策について、以下の経費を計上。

- ・住民情報の流出徹底防止に係る経費
- ・LGWAN接続系とインターネット接続系の分割に係る経費
- ・自治体情報セキュリティクラウドの運用・管理等に係る経費 等

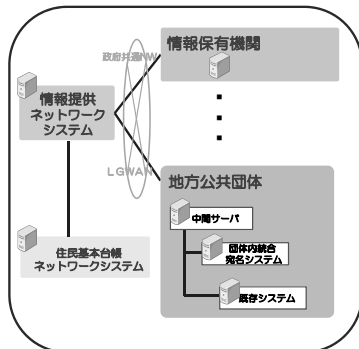


## 自治体情報システム構造改革推進事業

### 3. マイナンバー制度の基盤になる住基ネット等の運用

マイナンバー制度における行政機関等の間の情報連携の実施に向け、以下の経費を計上。

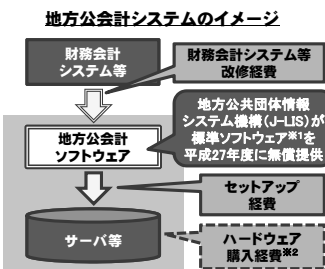
- ・住民基本台帳ネットワークシステムの運用経費
- ・中間サーバ、団体内統合宛名システムの運用経費 等



### 4. 地方公会計システムの整備・運用

統一的な基準による地方公会計に係るシステムの整備・運用に必要な以下の経費を計上。

- ・地方公会計システムの稼働に必要な財務会計システム等改修経費
- ・地方公会計ソフトウェアのセットアップ経費
- ・ハードウェア購入経費（一部事務組合等に係るものに限る。）
- ・ハードウェア及びミドルウェアの保守経費



※1 ソフトウェアの稼働に必要な前提ミドルウェア(基本版)も含む。  
※2 一部事務組合等のみが対象であり、都道府県及び市町村のハードウェア購入経費は平成20～24年度の普通交付税において措置済み。

### 5. デジタル方式に移行した消防救急無線システムの運用

平成28年5月末(※)までに消防救急無線がアナログ方式からデジタル方式に移行することから、以下の経費を計上。

- ・デジタル化したシステムの運用に係る経費

(※) 周波数割当計画(平成12年郵政省告示第746号)により規定



## 高齢者の生活支援等の地域の暮らしを支える仕組みづくりの推進

人口減少や高齢化が著しい地域においては、一体的な日常生活圏を構成している「集落生活圏」を維持することが重要であり、将来にわたって地域住民が暮らし続けることができるよう、地域住民が主体となって、地域の課題解決のための持続的な取組体制の確立(地域運営組織の形成)を図る必要がある。このことから、高齢者の生活支援等の地域の暮らしを支える仕組みづくりとして、地域運営組織の持続的な運営等に必要な費用について所要の財政措置を講ずる。

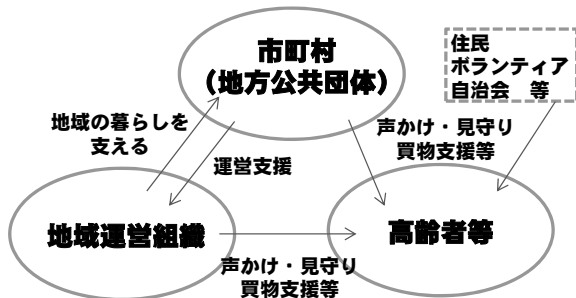
### 地域運営組織とは

地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織。(全国には概ね小学校区を単位に1,600を超える組織がある。)

地域課題の多様化・広域化により、自治会・町内会では対応が困難な課題について、既存の自治会・町内会を補完しつつ、住民自治を充実させるための新たな仕組み。

### 活動事例(島根県雲南市)

市内全域で概ね小学校区を単位とする任意の住民組織「地域自主組織」が結成され、小規模多機能自治の活動として、高齢者の見守り事業、配食事業等を実施している。



### 平成28年度における措置(市町村500億円)

#### (1) 地域運営組織の運営支援のための経費

地域の生活や暮らしを守るための組織である地域運営組織が持続可能な活動を継続できるように、地域運営組織の運営に係る所要の経費について地方交付税措置を講ずる。

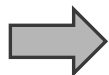
#### (2) 高齢者等の暮らしを守る経費

地域における住民同士の支え合いによる高齢者支援の取り組み(高齢者交流、声かけ・見守り、買物支援、弁当配達・配給食等)に係る所要の経費について、地方交付税措置を講ずる。

## 森林吸収源対策等の推進

### 背景

- 我が国は2020年度の温室効果ガス削減目標を2005年度比で3.8%減とすることを国際約束しており、目標達成のためには、国・地方を通じた適切な森林整備により、森林の温室効果ガス吸収量を増加させる取組が不可欠
- また、平成27年12月に国連気候変動枠組条約締約国会議(COP21)において、温室効果ガス排出削減等のための新たな国際枠組みである「パリ協定」が採択
- 平成28年度税制改正大綱において、温室効果ガス削減目標の達成に向けて、市町村が主体となった森林・林業施策を推進することとされた



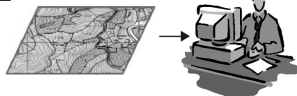
今後市町村が主体となった森林整備等が円滑に実施されるよう、森林整備の実施に必要な地域の主体的な取組が求められる

### 森林吸収源対策等の推進

平成28年度事業費 500億円

#### (1) 林地台帳の整備の推進

- ・ 森林整備に必要な基礎情報を林地台帳として整備



#### (2) 森林所有者の確定、境界の明確化、施業の集約化の促進



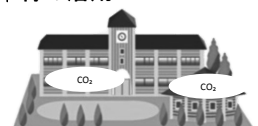
#### (3) 林業の担い手対策

- ・ 新規に就業しようとする若者等に対する研修、定住促進
- ・ 就業者へのキャリアアップ研修や福利厚生充実 など



#### (4) 間伐等により生産された木材の活用

- ・ 公共施設への木材利用
- ・ 木質バイオマスエネルギーへの活用の推進 など



## まち・ひと・しごと創生の推進①

14

- 地方公共団体が自主性・主体性を最大限発揮して地方創生に取り組み、地域の実情に応じたきめ細かな施策を可能にする観点から平成27年度に創設された「まち・ひと・しごと創生事業費」について、平成28年度においても引き続き1兆円を確保

### 1. 地方交付税における算定

- 「まち・ひと・しごと創生事業費」(1兆円)については、平成27年度に引き続き「地域の元気創造事業費」(4,000億円程度、うち100億円程度は特別交付税)及び「人口減少等特別対策事業費」(6,000億円程度)において措置

### 2. 地域の元気創造事業費の算定方法

- 地域の元気創造事業費については、現行の算定方法を基本的に継続

#### 算定額等

- 平成28年度 普通交付税3,900億円程度

	行革努力分	地域経済活性化分	計
道府県分	750億円程度	225億円程度	975億円程度
市町村分	2,250億円程度	675億円程度	2,925億円程度
計	3,000億円程度	900億円程度	3,900億円程度

(注)地域経済活性化分については、左記のほか、特別交付税で100億円程度を配分

#### 「行革努力分」の指標について

- ・ 以下の指標を用いて、各地方公共団体の行革努力の取組を反映

指標(道府県分、市町村分共通)	
人件費関係	職員数削減率、ラスパイレズ指数、人件費削減率
その他	人件費を除く経常的経費削減率、地方債残高削減率

#### 「地域経済活性化分」の指標について

- ・ 以下の指標を用いて、各地方公共団体の地域経済活性化の成果を反映

	指標(道府県分)	指標(市町村分)
産業関係	第一次産業産出額、製造品出荷額、小売業年間商品販売額、延べ宿泊者数	農業産出額、製造品出荷額、小売業年間商品販売額
雇用関係	若年者就業率、女性就業率、従業者数、事業所数	若年者就業率、女性就業率、従業者数、事業所数
その他	一人当たり県民所得	一人当たり地方税収、転入超過率

※各地方公共団体の伸び率と、全国伸び率の差に応じて、需要額の割増しを行う。

## まち・ひと・しごと創生の推進②

### 3. 人口減少等特別対策事業費の算定方法

- 人口減少等特別対策事業費については、現行の算定方法を基本的に継続

#### 算定額等

- 平成28年度 普通交付税6,000億円程度

	取組の必要度	取組の成果	計
道府県分	1,670億円程度	330億円程度	2,000億円程度
市町村分	3,330億円程度	670億円程度	4,000億円程度
計	5,000億円程度	1,000億円程度	6,000億円程度

#### 指標について

- ・ 以下の指標を用いて、各地方公共団体の「取組の必要度」及び「取組の成果」を反映  
 ・ 各指標の算定上のウェイトについては、「人口増減率」とその他の指標を4:6で設定。その上で、その他の指標については、個々の指標のウェイトを均等に設定

取組の必要度 (以下の指標について、数値が悪い団体の需要額を割増し)	取組の成果 (以下の指標について、全国の伸び率との差に応じて需要額を割増し)
・人口増減率 ・転入者人口比率 ・転出者人口比率 ・年少者人口比率 ・自然増減率 ・若年者就業率 ・女性就業率 ・有効求人倍率 ・一人当たり各産業の売上高(*)	・人口増減率 ・転入者人口比率 ・転出者人口比率 ・年少者人口比率 ・自然増減率 ・若年者就業率 ・女性就業率

(\*) 第一次産業(農業)産出額、製造品出荷額、小売業年間商品販売額、卸売業年間商品販売額の合計

15

## 公共施設等の老朽化対策の推進

地方財政計画において、公共施設等の老朽化対策に係る地方財政措置を拡充。

### 1. 公共施設等最適化事業費の拡充

- 公共施設等総合管理計画の策定状況(※)を踏まえ、以下のとおり増額。

平成27年度 (内訳)	1,000億円	→	平成28年度 (内訳)	2,000億円
集約化・複合化事業	450億円		集約化・複合化事業	1,250億円
転用事業	100億円		転用事業	120億円
除却事業	450億円		除却事業	630億円

※平成27年10月時点では全団体のうち6.3%が公共施設等総合管理計画を策定済みであり、平成28年度にほぼすべての団体において策定予定。

- それぞれの事業に充当可能な地方債措置は以下のとおり。

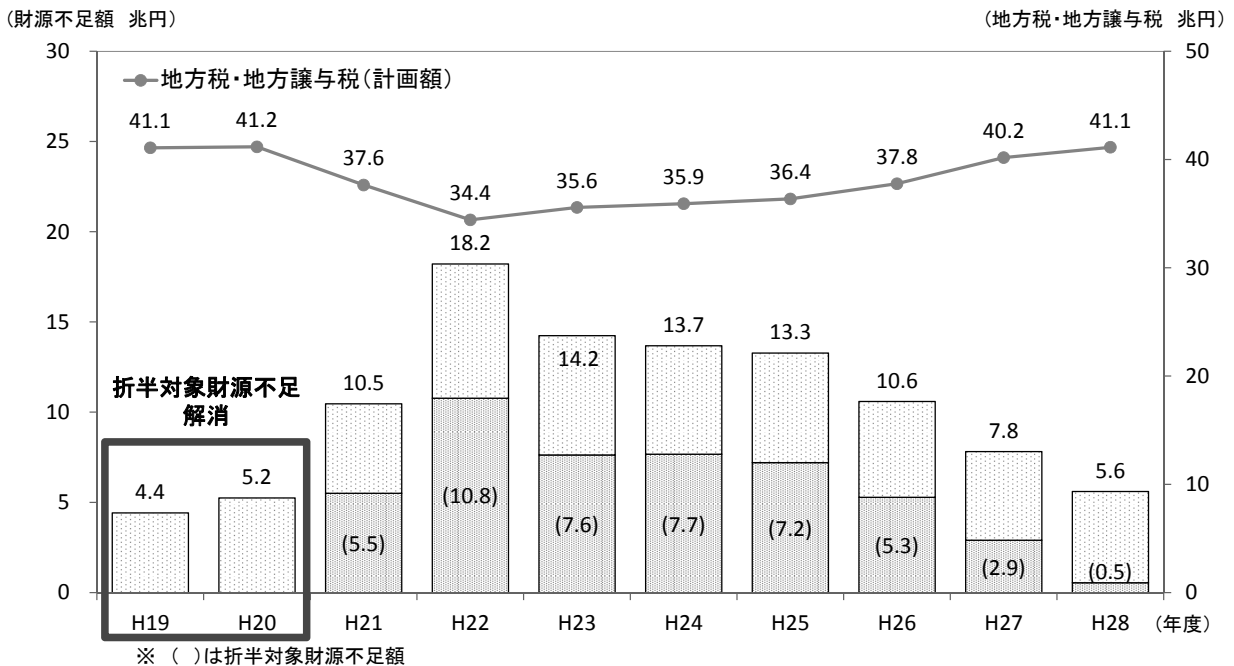
公共施設最適化事業債(集約化・複合化事業)	地域活性化事業債(転用事業)	除却事業に係る地方債
<b>【期間】</b> 平成27年度からの3年間 <b>【充当率等】</b> 地方債充当率：90% 交付税算入率：50% <b>【平成28年度地方債計画計上額】</b> 1,130億円(平成27年度は410億円) ※ 全体として施設の延床面積が減少する事業に限る ※ 広域連携により事業を実施する場合も対象	<b>【期間】</b> 平成27年度からの3年間 <b>【充当率等】</b> 地方債充当率：90% 交付税算入率：30% <b>【平成28年度地方債計画計上額】</b> 110億円(平成27年度は90億円) ※ 広域連携により事業を実施する場合も対象	<b>【期間】</b> 平成26年度以降当分の間 <b>【充当率】</b> 地方債充当率：75% (資金手当) <b>【平成28年度地方債計画計上額】</b> 480億円(平成27年度は340億円)

### 2. 公共施設等の維持補修費の増額

- 地方公共団体の決算の状況等を踏まえ、増額(1兆2,198億円(+597億円))。

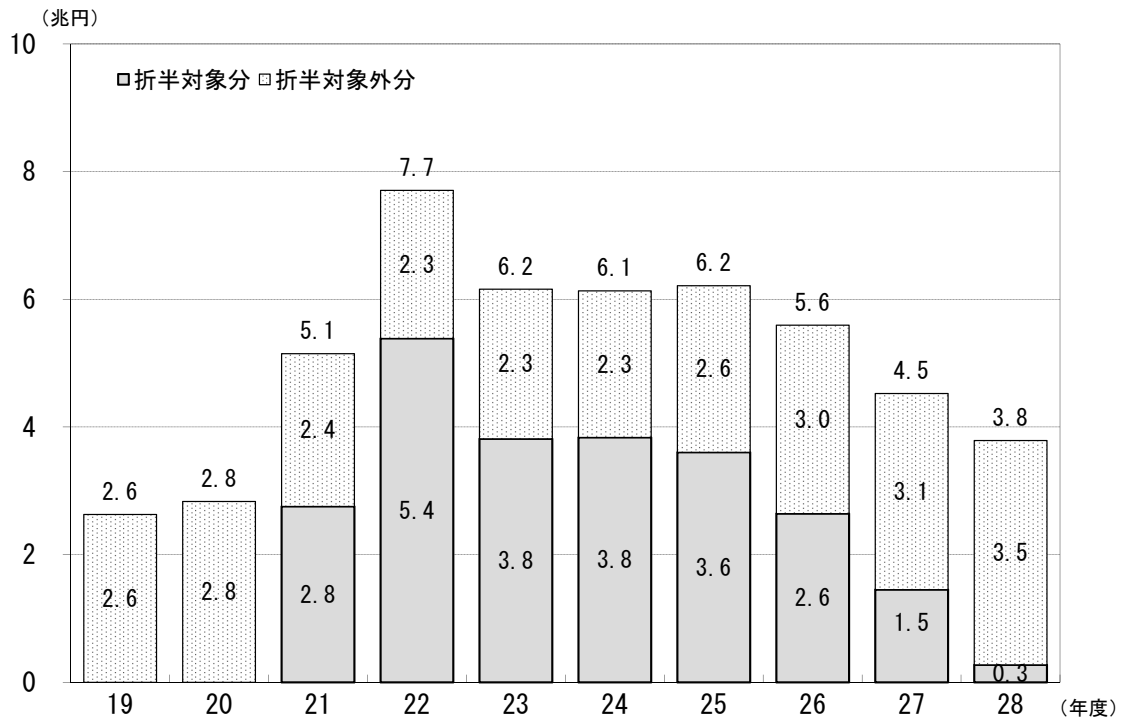
## 地方の財源不足額と地方税収

○ 近年は巨額の財源不足が続いている状況





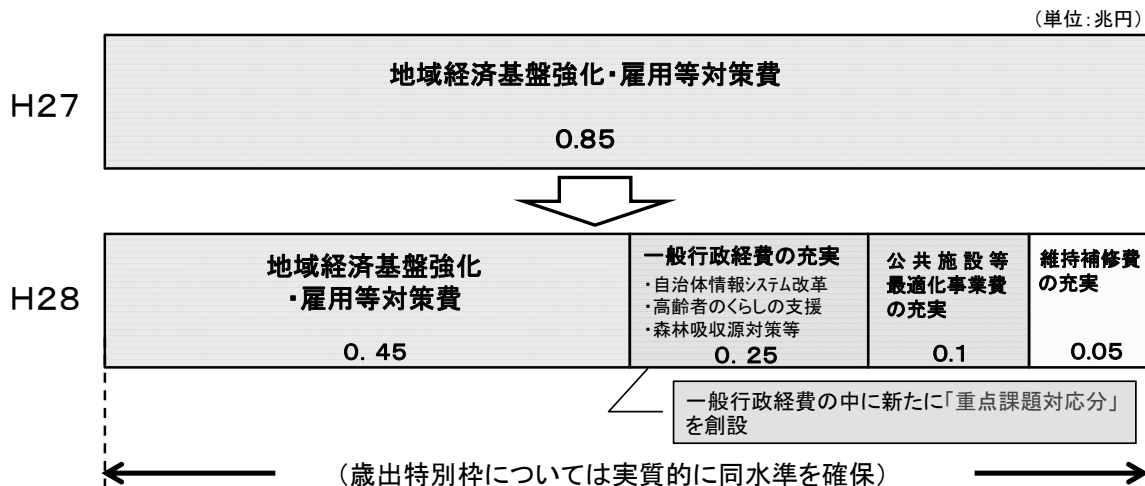
## 臨時財政対策債の発行額（計画ベース）



(※表示未満は四捨五入)

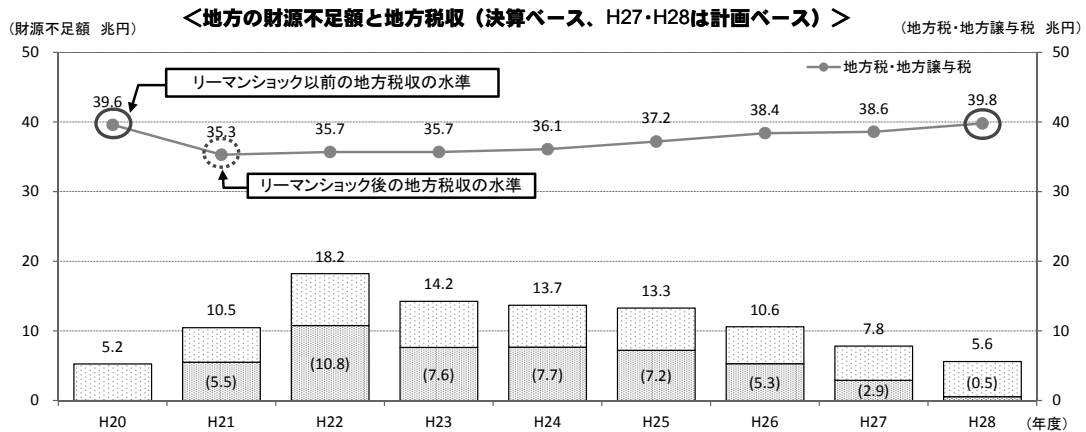
## 歳出特別枠の見直し

- 経済再生に合わせ平時モードへの切替えを進める観点から、メリハリを効かせた歳出の重点化・効率化。
- 地方の重点課題に対応するための経費（自治体情報システム改革等）及び公共施設の老朽化対策について重点的に歳出を確保（0.4兆円）した上で、同額を歳出特別枠から減額。実質的に前年度水準を確保。



## 地方税収の動向等を踏まえた別枠加算の見直し

- アベノミクスの成果による景気回復等に伴い、28年度の地方税・地方譲与税収は、リーマンショック以前の水準にまで回復。
- 別枠加算については、交付税総額について前年度と同程度の額を確保した上で、平時モードへの切替えの観点から廃止。



※ ( )は折半対象財源不足額

※ 地方税・地方譲与税は、地方消費税引上げによる増収分を除き、法人住民税法人税割の交付税原資化による減収分を加えた額

### <別枠加算の推移>

(単位: 億円)

H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28
10,000	14,850	10,500	10,500	9,900	6,100	2,300	0

## 参 考 資 料

## 平成 28 年度地方財政収支

(単位:兆円)

歳出 85.8兆円 (85.3兆円)	給与関係経費 20.3 (20.3)	一般行政経費 35.8 (35.1)	地域経済基盤強化・ 雇用等対策費 0.4 (0.8)	投資的 経費 11.2 (11.0)	公債費 12.8 (13.0)	その他 5.2 (5.1)
	うち まち・ひと・しごと 創生事業費 1.0(1.0) うち 重点課題対応分 0.3(-)					

国・地方で折半

歳入 85.8兆円 (85.3兆円)	国庫 支出金 13.2 (13.1)	地方 債等 10.9 (10.6)	地方税・地方譲与税等 41.2 (40.3)	臨時財政 対策債 (償元 還利分) 3.5 (3.1)	地方交付税 16.7 (16.8)	臨時財政 対策加算 0.3 (1.5)
	※ 別枠加算は廃止 - (0.2)					臨時財政 対策債 折半分 0.3 (1.5)

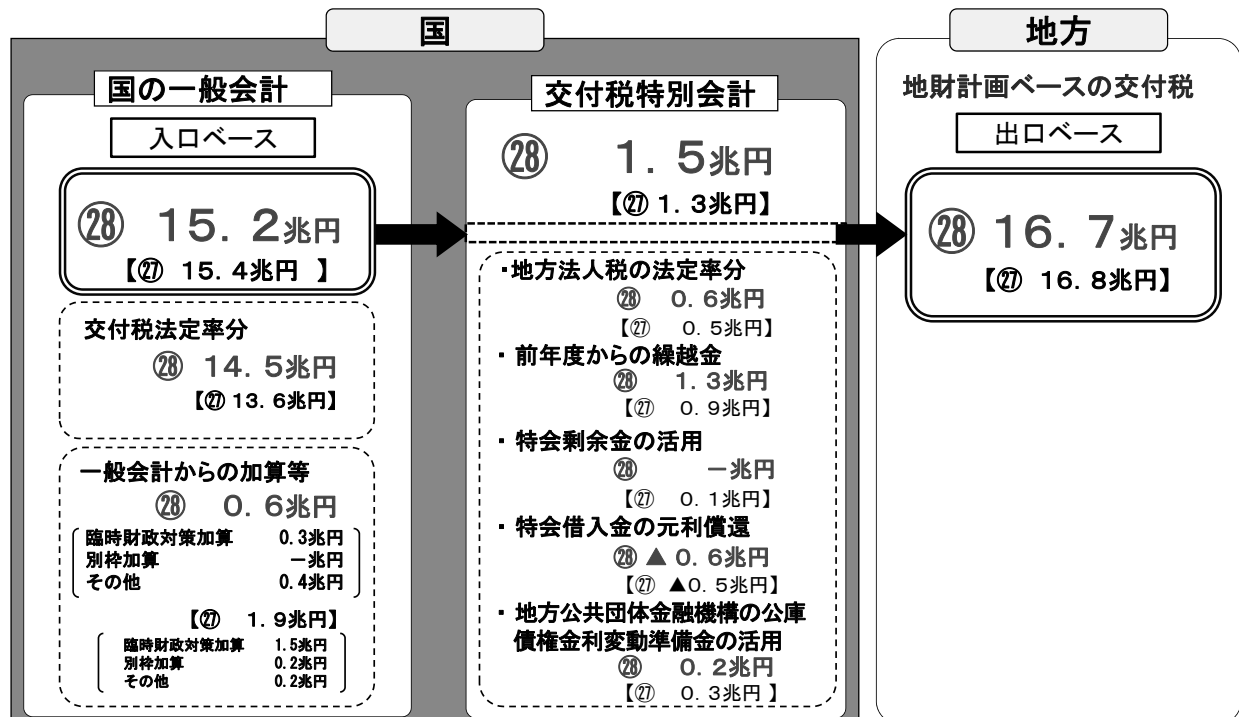
※( )内は平成27年度当初の数値

地方一般財源総額 ⑳61.7兆円(㉑61.5兆円)

<参考> 折半対象財源不足額 ⑳0.5兆円(㉑2.9兆円)

臨時財政対策債発行額 ⑳3.8兆円(㉑4.5兆円)

## 平成 28 年度 地方交付税の姿



(※)表示単位未満四捨五入の関係で積上げと合計が一致しない箇所がある

(※)【 】内は㉑当初予算数値である

# 地方行政サービス改革の取組状況の見える化・比較可能な形での公表

平成27年11月27日  
経済財政諮問会議  
高市議員提出資料

各団体の取組について、統一した様式で、見える化を実施

<公表項目>

民間委託の実施状況、指定管理者制度等の導入状況(施設区分別)、窓口業務の状況、総務事務センターの設置状況、クラウド化の実施状況、公共施設等総合管理計画の策定状況、地方公会計の整備について取組状況を見る化(H28~)。

民間委託に係る歳出効率化の成果について、窓口業務、総務事務に係る業務改革モデルプロジェクトにおいて把握手法を検討・確立(H28~)。当該把握手法を活用して、民間委託が進んでいない分野についても、住民一人あたりコストを見る化(H29~)。同コストの経年比較により取組状況を検証。

<公表イメージ>

〇〇県(◆◆市) (平成28年4月1日現在)

**(1) 民間委託**

項目	直営(※)		今後の対応方針【直営(※)を選択した団体のみ回答】		【参考】類似団体委託割合		全国委託割合
	施設数	導入率	施設数	導入率	類似団体	全国	
本庁舎の清掃							
本庁舎の夜間警備							
...							

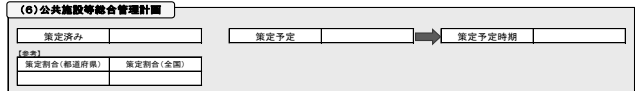
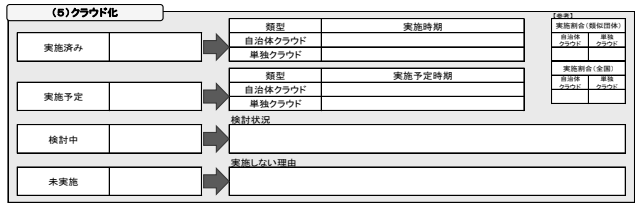
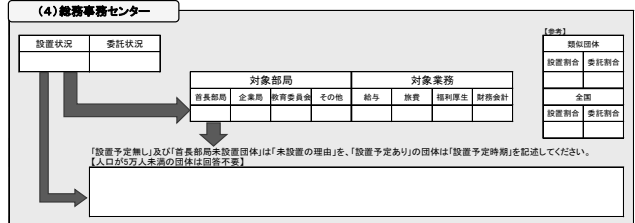
※直営で専任職員を置いている場合

**(2) 指定管理者制度等**

施設	公の施設数		指定管理者		民間委託		施設管理に対する考え方		【参考】指定管理導入割合		民間委託導入割合	
	施設数	導入率	施設数	導入率	施設数	導入率	施設数	導入率	類似団体	全国	類似団体	全国
体育館												
...												

**(3) 窓口業務**

項目	設置状況	予定時期	委託状況
総合窓口の設置			



# 地方行政サービス改革の取組状況の見える化・比較可能な形での公表

平成27年11月27日  
経済財政諮問会議  
高市議員提出資料

各団体の取組について、比較可能な形で公表

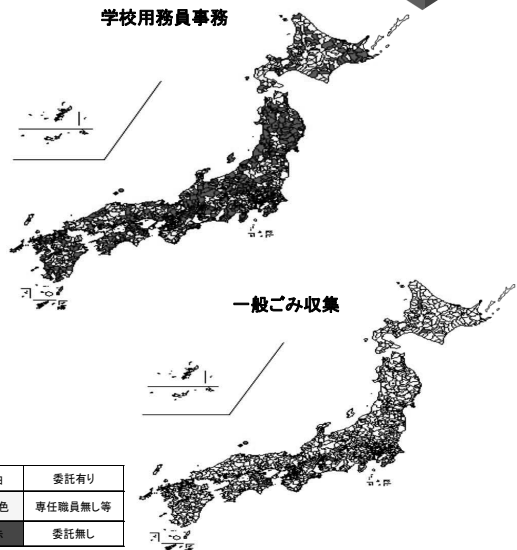
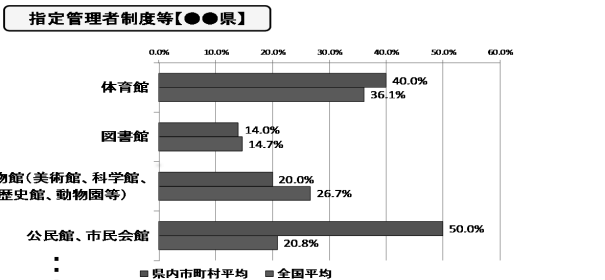
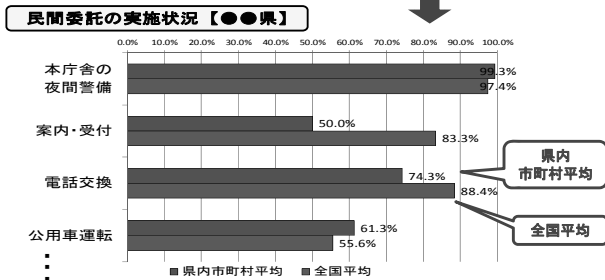
<比較項目>

民間委託、指定管理者制度等、クラウド化等の取組状況について比較可能な形で公表(H28~)。  
→ 都道府県間・指定都市間の比較、各都道府県内の市区町村の取組割合と全国平均の比較 等

<公表イメージ>

県内市区町村の取組割合と、全国平均を比較可能

市区町村の実施状況を日本地図でプロット比較



## トップランナー方式の導入について①

- 基本方針2015に基づき、歳出の効率化を推進する観点から、歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるようなものを地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する取組を推進
- 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取り組む。

### 取組の概要

- 地方行政サービス改革に係る調査によって把握することとしている地方団体の業務改革のうち、単位費用に計上されている全ての業務(23業務)についてトップランナー方式の検討対象とする。  
※ 法令等により国が基準を定めている業務や産業振興・地域振興等の業務はトップランナー方式になじまないことから対象としない。
- このうちできる限り多くの業務(16業務)について平成28年度に着手。地方団体への影響等を考慮し、複数年(概ね3～5年程度)かけて段階的に反映。  
※ 地方団体の人口規模の違い等の地域の実情を踏まえて算定。
- 残る業務について、平成29年度以降、課題等を検討し、可能なものから導入。

### 【平成28年度に着手する取組】

対象業務	基準財政需要額の算定項目		基準財政需要額の算定基礎とする業務改革の内容
	都道府県	市町村	
◇学校用務員事務 (小学校、中学校、高等学校、特別支援学校)	高等学校費 特別支援学校費	小学校費、中学校費、 高等学校費	民間委託等 (現行：直営、一部民間委託等)
◇道路維持補修・清掃等	道路橋りょう費	道路橋りょう費	
◇本庁舎清掃 ◇案内・受付 ◇公用車運転 ◇本庁舎夜間警備 ◇電話交換	包括算定経費	包括算定経費	
◇一般ごみ収集	—	清掃費	
◇学校給食(調理) ◇学校給食(運搬)	—	小学校費、中学校費	指定管理者制度導入、 民間委託等 (現行：直営、一部民間委託等)
◇体育館管理 ◇プール管理 ◇競技場管理	その他の教育費	その他の教育費	
◇公園管理	その他の土木費	公園費	庶務業務の集約化
◇庶務業務 (人事、給与、旅費、福利厚生等)	包括算定経費	包括算定経費	
◇情報システムの運用 (住民情報、税務、福祉関連等の情報システム)	—	戸籍住民基本台帳費、 徴税費、包括算定経費	情報システムのクラウド化

※ 下線の項目については、既に業務改革を前提とした経費水準としており、平成28年度から経費区分を給与費から委託料等に見直し。

## トップランナー方式の導入について②

### 【平成29年度以降導入を検討するもの】

検討対象業務	基準財政需要額の算定項目		業務改革の内容	課題等
	都道府県分	市町村分		
◇図書館管理	その他の教育費	その他の教育費	指定管理者制度導入等	○地方団体から以下の意見がある。  ・教育機関、調査研究機関としての重要性に鑑み、司書、学芸員等を地方団体の職員として配置している。  ・福祉分野は業務の専門性が高く、直営を選択している。  ○実態として指定管理制度の導入が進んでいない。  ○社会教育法等の一部改正法(2008年)の国会審議において「社会教育施設における人材確保及びその在り方について、指定管理者制度の導入による弊害についても十分配慮し、検討すること」等の附帯決議あり。
◇博物館管理	その他の教育費	—		
◇公民館管理	—	その他の教育費		
◇児童館、児童遊園管理	—	社会福祉費		
◇青少年教育施設管理	その他の教育費	—		
◇公立大学運営	その他の教育費	その他の教育費	地方独立行政法人化	○地方団体から以下の意見がある。  ・小規模な公立大学については、法人化にコストがかかることから効率化が困難となる可能性がある。  ・学部によって、民間との共同研究等による外部資金の獲得等、効率化可能な程度が異なる。
◇窓口業務 (戸籍業務、住民基本台帳業務、税証明業務、福祉業務等)	—	戸籍住民基本台帳費、 徴税費、社会福祉費、 高齢者保健福祉費、 保健衛生費	総合窓口・ アウトソーシングの活用	○第31次地方制度調査会において、窓口業務に係る外部資源の活用方策について検討中である。  ○政府内において、窓口業務等の民間委託の為の業務マニュアル・標準委託仕様書(案)を作成予定(平成28年度)である。

# 基準財政収入額の算定に用いる徴収率の見直し

○ 地方税の実効的な徴収対策を行う地方自治体の徴収率を標準的な徴収率(※)として基準財政収入額の算定に反映

※ 基準財政収入額 = 標準的な課税見込額 × 標準的な徴収率 × 0.75等

## 取組の概要

《現行》

- 全国の平均的な徴収率を標準的な徴収率として算定

➔

《見直し後》

- 上位3分の1の地方自治体が達成している徴収率(※)を標準的な徴収率として算定
- ※ 過去5年平均

⇒ 実効的な徴収対策の一層の取組を促進

＜対象税目＞  
基準財政収入額の算定において徴収率を設定している以下の税目

- ・個人住民税(均等割)    ・個人住民税(所得割)    ・不動産取得税    ・ゴルフ場利用税
- ・鉱区税    ・固定資産税    ・事業所税

＜実施時期＞  
平成28年度から実施(地方自治体への影響等を考慮し、5年間で段階的に反映)

# 地方財政の全面的な「見える化」① ～決算情報の「見える化」の徹底～

## 現状と課題

- 全ての都道府県・市区町村の決算情報については、「財政状況資料集」(※)をはじめとして、総務省ホームページにおいて公表。  
※各団体の歳入歳出決算の生データや17種類の各種財政指標等、それらの経年比較・類似団体比較、自らの分析結果等を網羅的にとりまとめたもの(Excelファイル形式)
- 「財政状況資料集」において、住民一人当たりコストは、人件費、普通建設事業費、公債費のみ掲載されており、性質別・目的別の項目が網羅されていない。

## 今後の対応 決算情報の「見える化」の徹底

○ 財政分析においては、他団体と一律に比較するのではなく、①当該団体における経年比較や②類似団体との比較が重要

○ 上記を踏まえた上で、住民一人当たりコストに

イメージ

歳出決算額分析表

● 当該団体 ● 類似団体内平均値

↑ 類似団体の数 ↓ 類似団体の数

○ 平成○年度 ○○○

①類似団体における順位や位置付け

②経年比較

③団体自らの分析コメント

人件費

補助費等

公債費

類似団体比較

物件費

普通建設事業費

維持費

歳入費

維持補修費

普通建設事業費(うち新規整備)

民生費

土木費

建設費

施設費

普通建設事業費(うち更新費用)

維持費

維持費

⇒ これにより、例えば、維持補修費、普通建設事業費(新規整備・既存更新)等の性質別、民生費、衛生費、教育費等の目的別の内訳が「見える化」

⇒ さらに、経年比較や類似団体の中での順位等に加え、各団体の分析コメントを付すことにより、財政分析の内容も「見える化」

※ この他、利用者目線からホームページを大幅改善

- ① 過去10年間の決算情報の生データを全面的に「見える化」
- ② データ検索機能や分析のためのグラフ作成機能の追加 等

※ 上記データは実際の地方公共団体のものではない

現状と課題

- 公共施設等の老朽化対策が大きな課題となっているが、「財政状況資料集」には、公共施設等の老朽化度合いを示す指標、施設類型毎のストック情報や固定資産台帳が含まれていない。

今後の対応

新たな課題への積極的な対応

公共施設等の老朽化対策という課題に積極的に対応していくため、地方公会計(固定資産台帳)のデータを経年比較、類似団体比較等に活用することで、「財政状況資料集」の内容を大幅に充実

- ① 資産老朽化比率の追加 (固定資産台帳の整備に合わせてH29決算までに順次) 地方公会計により把握可能となる「資産老朽化比率」を新たな財政分析指標として追加
- ② 新たな分析手法の導入 新たな分析手法として、将来負担比率と資産老朽化比率の「組合せ分析」を導入
- ③ 「施設類型毎のストック情報」や「土地情報」の追加 固定資産台帳により把握可能となる道路、学校、公営住宅等の施設類型毎の一人当たり面積や資産老朽化比率といったストック情報を追加するとともに、同台帳により土地情報も「見える化」

これまで分からなかったストック情報も全面的に「見える化」

⇒ 公共施設等全体及び施設類型毎の資産老朽化比率や保有量の「見える化」

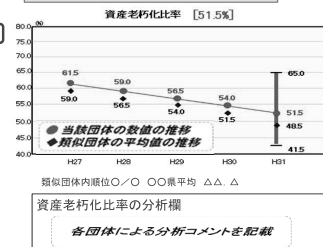
⇒ 自治体が保有する未利用地や売却可能地をはじめとする土地情報の「見える化」

※ 公共施設等総合管理計画の進捗度合いについては、資産老朽化比率に加え、例えば、公共施設の一人当たり床面積等の経年比較や横比較により把握可能(進捗度合いの把握のために他に有効な方法があるかさらに検討)

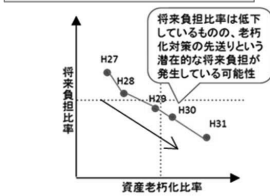
※ 社会経済情勢の変化を踏まえ、横比較の対象団体(類似団体)のあり方についても研究

イメージ

① 資産老朽化比率の追加

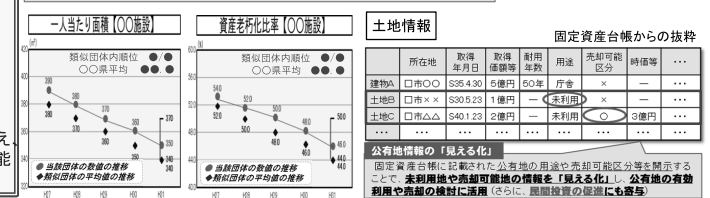


② 新たな分析手法の導入



⇒ 地方債現在高や退職手当給付予定額等を対象とした「将来負担比率」を「資産老朽化比率」と組み合わせることで、公共施設等の除却・更新といった老朽化対策の必要性が「見える化」され、将来負担をより総合的に把握することが可能

③ 「施設類型毎のストック情報」や「土地情報」の追加

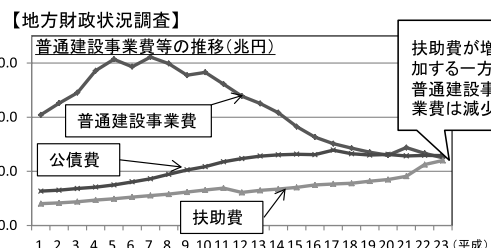
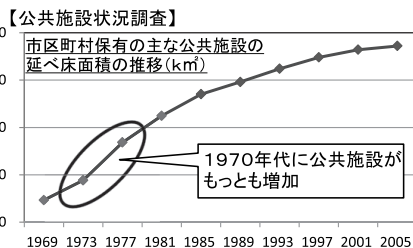


※ 上記データは実際の地方公共団体のものではない

公共施設等総合管理計画の策定促進

- ・ 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一方で、地方公共団体の財政は依然として厳しい状況にある。
- ・ 人口減少等により今後の公共施設等の利用需要が変化していく。
- ・ 市町村合併後の施設全体の最適化を図る必要性がある。

各地方公共団体が、公共施設等の全体を把握し、長期的視点に立って公共施設等の総合かつ計画的な管理を行うため、「公共施設等総合管理計画」の策定が必要。



「公共施設等総合管理計画」の策定 (平成26年4月22日総務大臣通知により策定要請) ※平成26～28年度の3年間で策定

<公共施設等総合管理計画の内容>

1. 所有施設等の現状
  - ・ 公共施設等の現況及び将来の見通し
  - ・ 中長期的な経費や充当可能な財源の見込み 等
2. 施設全体の管理に関する基本的な方針
  - ・ 計画期間：10年以上
  - ・ 全ての公共施設等を対象
  - ・ 今後の公共施設等の管理に関する基本的な方針を記載 等

公共施設等総合管理計画の策定事例(北海道石狩市)

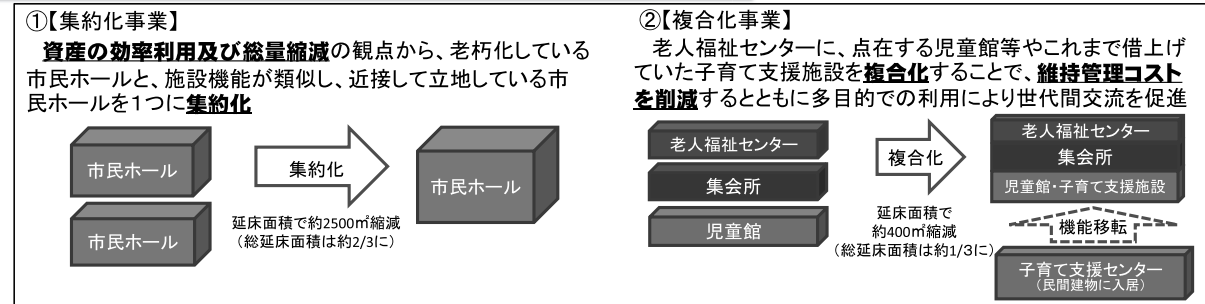
- 計画期間 平成26年度から平成45年度までの**20年間**
- 中長期的な視点でのマネジメント(公共施設部門について抜粋)
  - ・ 保有する公共施設の全体面積を、人口減少や人口構造の変化を見据え、**20%縮減**。
  - ・ 新規の施設整備事業については単独施設の新規整備は行わず、**施設の複合化・集約化、廃止・統廃合を基本とする**。

※ 今後、**全ての団体で公共施設等総合管理計画を策定予定**。そのうち、平成28年度までに都道府県及び指定都市は全団体、市区町村においても99.2%の団体において計画の策定が完了する予定。

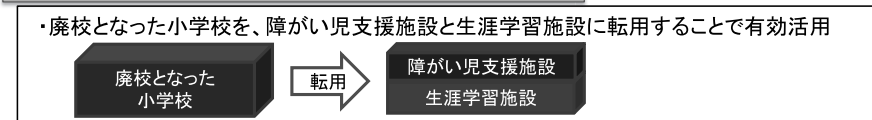
＜公共施設等総合管理計画の策定に対する地方財政措置＞

- I. **集約化・複合化事業**（公共施設最適化事業債の創設）【充当率等】充当率：90%、交付税算入率：50% 【期間】平成27年度からの3年間  
※**全体として施設の延床面積が減少する事業に限る**
- II. **転用事業**（地域活性化事業債の拡充） 【充当率等】充当率：90%、交付税算入率：30% 【期間】平成27年度からの3年間
- III. **除却費に地方債の充当を認める特例措置を創設** 【充当率等】充当率：75%（資金手当） 【期間】平成26年度以降当分の間  
※平成26年3月 地方財政法改正済み
- IV. **計画策定に要する経費に対する特別交付税措置** 【措置率】交付税措置率：50% 【期間】平成26年度からの3年間

＜活用例＞ I. 集約化・複合化の取組（公共施設最適化事業債）



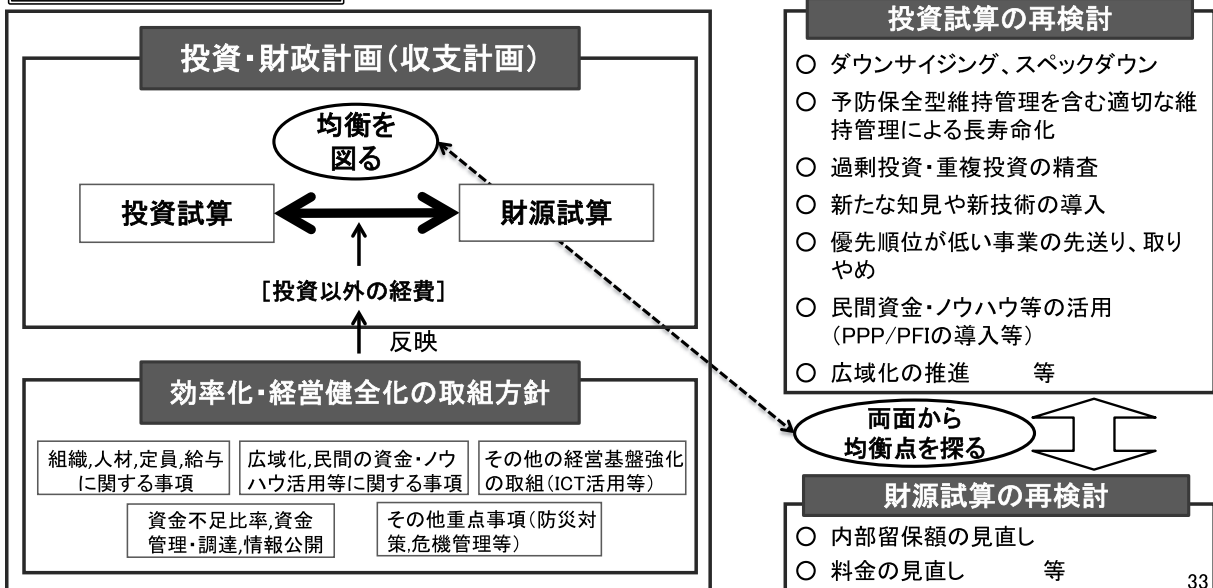
＜活用例＞ II. 転用の取組（地域活性化事業債）



公営企業の「経営戦略」の策定について

- 「経営戦略」は、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。
- 「経営戦略」は、「投資試算」(施設・設備投資の見通し)等の支出と「財源試算」(財源の見通し)を均衡させた「投資・財政計画」(収支計画)が中心。計画期間は10年以上を基本とする。

経営戦略[イメージ]





## 第5部 今年度の研究のまとめ



## 21 世紀の最初の 15 年間の地方財政を振り返る－変革期を経て定常状態に達するのか

小西 砂千夫（関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部 教授）

### 1. 改革の 15 年間を経て新たな定常状態に？

21 世紀は省庁再編でスタートしている。当時は森喜朗内閣であった。内閣府に経済財政諮問会議が設置され、首相のリーダーシップによって経済・財政政策のかじ取りを行う司令塔の役が与えられた。裏返せば、予算を牛耳る大蔵省支配を弱めるものとして仕組まれたものといってもよい。この仕組みをフル活用したのが、平成 13 年 4 月に発足した小泉純一郎内閣である。そこでは首相の強いリーダーシップによって、ときには与党の意向と相いれなくても、政権に対する国民の支持を背景に、改革を断行するというそれまでの歴代内閣になかった政策運営が随所で発揮された。小泉首相自身は、自らの思想信条を、言葉を尽くして語ることは少なかったが、小泉内閣で実施された改革の多くは、新自由主義的な色合いの強いものであった。改革とはすなわち新自由主義的な政策を断行することであるという構図は、その後、内閣がたびたび変わるなかでも基本的に変わっていない。また与野党を問わず共通しているところもある。現政権である安倍内閣も同じである。

平成 13 年度から 27 年度までの 15 年間を振り返ったときに、2 度の政権交代がもっとも大きな出来事として記される。消費税率の引き上げを含む税制抜本改革は、この複数の政権交代によって後押しされたものである。かつては、財政再建のための増税は政治的には絶対できないといわれていた。今回の税制抜本改革は、社会保障・税一体改革との枠組みであり、社会保障財源の確保とセットではあるが、国債発行の抑制という意味で財政再建に回っている部分は少なくない。これほどの大規模な増税は過去に例をみず、それがわが国で実現したのは政権交代があったからである。ドラマのシナリオでもなかなか描けない展開である。

21 世紀の最初の 15 年間の地方財政の動きを振り返ったときに、背景となるのは、以上で述べた構造改革路線と新自由主義的な改革およびその反動、それに加えて社会保障改革とセットにした税制抜本改革の実現である。構造改革で動き出した各分野での改革が、その後の社会・経済情勢の変化のなかでさまざまなかたちで見直され、現在に至っている。そして 15 年間が経過した段階で振り返ってみると、各分野の行方は、変革期が終わって新たな定常状態に移行しつつあるようにもみえる。本章では、この 15 年の歩みからそのことを検証することとする。

### 2. 国の財政再建と地方財政の健全性をめぐる動き

以下は、この 15 年間の国の財政再建と地方財政の健全性をめぐる主な動きを、年表風に記したものである

- 平成 13 年 小泉構造改革の開始
- 平成 16～18 年度 三位一体改革（税源移譲と引き換えに財源圧縮、平成 16 年度地方財政ショック）
- 平成 18 年 基本方針 2006（5 年間の歳出圧縮の方針）
- 平成 19 年度に発足 社会保障国民会議（消費税率の引き上げ）
- 平成 20 年 リーマンショック
- 平成 21 年度地方財政対策 地方交付税 1 兆円の増額
- 平成 21 年度税制改正附則 104 条 抜本税制改革＋税制に関する懸案事項の解消を明記
- 平成 22 年 財政運営戦略 2020 年度に黒字化（2015 年度に赤字の GDP 比の半減）

- 平成 23 年度以降、地方財政は一般財源の総額を原則的に据え置く
- 平成 24 年 社会保障・税一体改革（抜本税制改革法の成立）
- 平成 26 年 11 月 消費税率引き上げ見送り、黒字化の目標堅持
- 平成 27 年 6 月 基本方針 2015、経済・財政再生計画

そこには、構造改革路線すなわち基調としての新自由主義・小さな政府路線から、社会保障改革と財政再建の両立・中福祉中負担路線への転換が読みとれる。大きな転換点は、政権交代が実現した平成 21 年ではなく、平成 19 年度に福田康夫内閣で発足した社会保障国民会議である。福田首相は、小泉内閣の最初の官房長官を務め、安倍晋三首相の突然の辞任による自民党の総裁選挙で、小泉改革を引き継ぐことを明言して多くの派閥の支持を取り付け、首相になっている。しかし、実際の政策は、小泉流の構造改革に反するものが多かった。小泉内閣としての最後の基本方針である基本方針 2006 では、歳出・歳入一体改革として、ポスト小泉内閣における財政再建の道筋をつけようとするものであり、構造改革路線の堅持を基本路線とする。後述のように、そこでは消費税を社会保障財源とすることが検討課題とされてはいるものの、基本的には社会保障といえども構造改革によって歳出の圧縮を可能な限り図る方向である。そこでは、将来的に財政再建のための消費税増税を完全否定しているわけではないが、その上げ幅をいかに抑制するかが焦点となっている。それに対して、社会保障国民会議では、国民の安心・安全を守るためには社会保障の充実を図ることが重要であり、そのためには消費税率の積極的な引き上げを図り、財政再建と両立させることがめざされている。

小泉内閣で歳出圧縮の対象となったのは、社会保障だけではなく、地方財政もまたしかりである。平成 15 年度を芽出しとして 16 年度から 18 年度までの 3 年間で実現した三位一体改革では、国税から地方税への税源移譲と国庫補助負担金の廃止・縮減という成果があった反面で、地方交付税（および臨時財政対策債）の大幅圧縮を飲まざるを得なかった。平成 16 年度地方財政ショックと呼ばれるほどの地方財源の圧縮は、その後、長く地方自治体の財政運営に厳しい影響を与えることとなる。

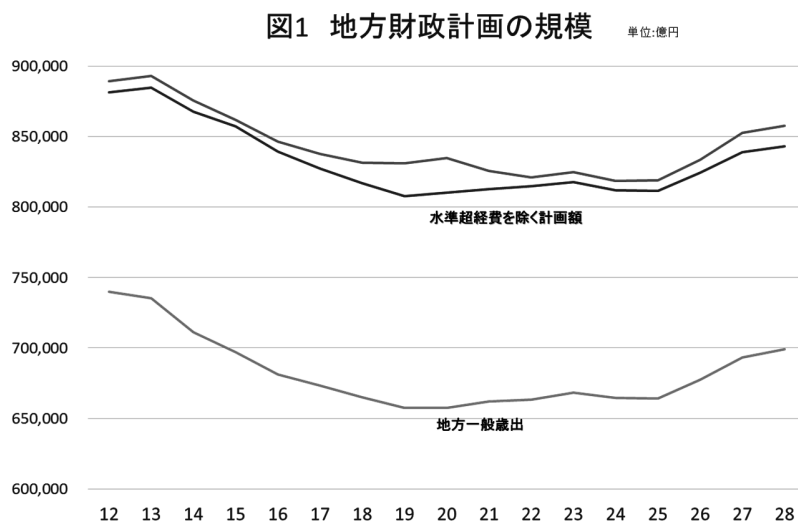
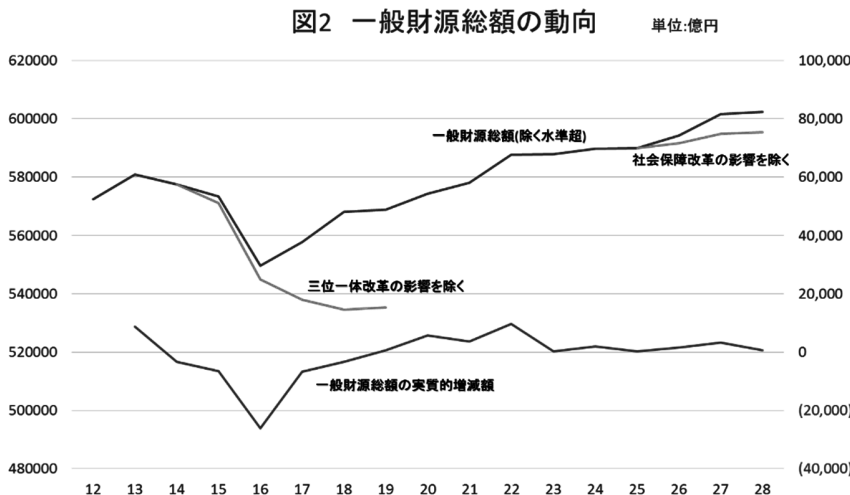


図 1 は、地方財政計画の規模の推移を示したものである。平成 13 年度をピークに、水準超経費を除く交付団体ベースでの計画額は、19 年度まで大きく圧縮されたのちに反転し、26 年度からは社会保障改革の影響から大きく伸びている。地方の一般歳出でも、その傾向は同じである。その間、

社会保障関係経費は、医療費関係や生活保護などの補助事業費を中心に伸びる一方であり、そのなかで総額をここまで厳しく圧縮してきたのは、その間の構造改革の影響の大きさを物語るものである。

図2は、同時期の地方財政計画の一般財源だけの動きをみたものである。ここでは平成16年度地方財政ショックの衝撃の大きさが明確になっている。平成17年度には反転しているようにみえるが、国庫補助負担金の圧縮と引き換えに税源移譲された部分を反映しているため、その分は一般財源の純増とはいえない。そこで、三位一体改革の影響を除くと、平成18年度までは実質的な減額が続いていることが読み取られる。一方、平成26年度からは社会保障改革が始まったことを受けて一般財源が増加している。それは財源の増加ともいえるが、子ども子育て支援新制度に基づく半ば義務的な経費の増ととらえれば、その影響を除いて時系列で比較することも参考になる。三位一体改革と社会保障改革の影響のどちらをも除いて、一般財源の対前年度の実質的な増減額を示したのが、図2のもっとも下方の折れ線である。平成14～18年度は純減が続く構造改革の時期、20～22年度は大きく増加する構造改革からの反転の時期、23年度からは27年度を除くとほぼ同額で推移する穏健な財政再建の時期ということになる。



平成20年度の地方財政対策では、地方税の偏在是正が大きな話題となった。それは小泉内閣の後半から、勢いこそあまりないものの、景気回復が長期にわたって続いており、そのことを受けて地方税の偏在度が高まり、不交付団体に税収が集まりすぎた結果である。その是正が必要だとの意見が、国の財政再建を重視し、地方交付税を圧縮すべきという立場から多く表出された。もっとも、実際の景気動向は、平成18年秋に安倍内閣（第1次）に移行したところから急激に悪くなっており、20年にはリーマンショックで世界的な大不況に転換するので、地方税の偏在拡大は幻であったのだが、20年度予算編成の時点ではそのような認識はほとんどされていなかった。

地方税の偏在是正は、地方側の従来の主張では、本来、地方税に相応しい偏在度の小さな地方消費税を充実させて、偏在度の大きな法人関係税を圧縮することを通じて実現すべきとされており、国税の法人税と消費税との間で税源交換をすることが提案されてきた。しかし、消費税率の引き上げが実現するまでは消費税に係る制度改正はしたくないという国の財政当局の反対は根強く実現せず、結果的に法人事業税の一部を国税である地方法人特別税に振り替え、それを地方法人特別譲与税として再配分することを通じて偏在是正を行うこととした。ただし、地方法人特別税は抜本税制改革が実現す

るまでのあくまで暫定措置であると位置づけられ、また地方法人特別税の規模は消費税収 1%相当額とされ、地方法人特別譲与税の譲与基準は消費譲与税に基づくこととされた。すなわち、法人事業税の一部を消費税率 1%分に振り替えた際に生じる偏在是正効果と税収帰属を先取りする意味があった。

偏在是正効果によって、地方財政計画でみると、不交付団体水準超経費が減額され、代わって交付団体ベースの一般財源が同額増える。平成 20 年度では、その効果額は平年度ベースでは 4,000 億円とされた。そこで、同額を地方再生対策費として地方財政計画の歳出に特別枠として計上することとした。偏在是正によって生み出された交付団体ベースの一般財源の増分は、地方財政計画の歳出に計上するという考え方は、その後も継承されている。

一方、地方交付税の算定という意味でも一般財源の総額が増加することには意味がある。投資的経費の圧縮によって地方債の発行額は急激に減額されており、臨時財政対策債分を除けば公債費が圧縮されると、地方税の一定割合として生じる留保財源の充て先が公債費で吸収しきれずに、結果的に一般行政経費の単独分等に移行し、一般行政経費の単独分について基準財政需要額に乗せて厳密に財源保障することが難しくなる。地方再生対策費のような歳出特別枠は、その後も拡大するが、それは事実上の一般行政経費の単独分の別動隊として機能するので、地方交付税の算定上の自由度を確保するうえで有効に働くこととなる。

平成 20 年のリーマンショックをうけた 21 年度予算編成では、麻生太郎首相のリーダーシップによって、地方への配慮を行うという観点で、地方交付税の 1 兆円の増額が実現している。地方交付税の財源を従来の折半ルール等に加えて別枠で増額（別枠加算）し、それに対応した歳出を地方財政計画の歳出に計上する（歳出特別枠）という手法は、麻生内閣で確立し、その後の民主党政権でも引き継がれた。鳩山内閣による平成 22 年度予算編成では、それらがさらに積み増されている。その結果、交付団体ベースの地方一般財源の総額が押し上げられている。

表 1 地方交付税の財源不足への対応（平成 13～28 年度）

単位：億円

	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
1兆円の増額									10,000							
財源不足額(通常収支の不足)	105,923	106,650	134,457	101,723	75,129	57,044	44,200	52,476	104,664	182,168	142,452	136,846	132,808	105,938	78,205	56,063
恒久的な減税に伴う補てん措置	34,330	34,510	32,437	33,296	34,720	30,376										
先行減税にかかる補てん措置			6,873	6,479	1,772											
特別会計借入金償還繰延	17,334			20,807						7,812	7,593					
財源対策債	25,300	19,200	18,400	18,000	17,600	16,500	15,900	15,400	12,900	10,700	9,400	8,200	8,000	7,800	7,800	7,900
過年度国税決算精算分の先送り									4,994	6,596						
一般会計加算・既往法定分等	5,695	2,978	1,945	2,942	3,657	4,443		6,744	7,231	7,561	8,062	9,752	8,231	8,648	4,326	5,536
特別会計剰余金の活用										3,700	5,000	5,200	2,000	1,000	1,000	
地方公共団体金融機関の公庫債権金利変動準備金の活用												3,500	6,500		3,000	2,000
減収補てん特例交付金									500							
特別交付金							2,000	2,000								
平成21年度別枠加算のうち地域雇用創出推進費以外の加算										5,000						
別枠加算										9,850	12,650	10,500	9,900	6,100	2,300	
折半対象財源不足	57,594	84,472	110,832	77,752	43,282	14,058			55,106	107,760	76,308	76,722	72,091	52,877	29,059	5,494
一般会計加算・臨時財政対策分	14,368	31,326	55,416	38,876	21,641	7,029			25,553	53,880	38,154	38,361	36,045	26,438	14,529	2,747
一般会計加算・特別交付金									2,000							
臨時財政対策債・折半分	14,368	31,326	55,416	38,876	21,641	7,029			25,553	53,880	38,154	38,361	36,045	26,438	14,529	2,747
臨時財政対策債・特別交付金相当額									2,000							
臨時財政対策債(過年度補正対策による特会借入金償還分等)			935	2,067	825	815	799									
臨時財政対策債・元利償還金等分			1,213	2,204	6,276	11,244	26,300	24,332	23,933	23,189	23,439	22,972	26,086	29,513	30,720	35,133
臨時財政対策債・地方再生対策費分								4,000								
臨時財政対策債・決算かい離の一体的是正分					3,500	10,000										
交付税特別会計借入・国分	14,369	10,443														
交付税特別会計借入・地方分	14,369	10,443														
一般会計加算・恒久的減税にかかる特会利子	288	328	420	508	601	686										
一般会計加算・国庫補助負担金見直しにかかる特会借入金利子				4												
一般会計加算(再掲)	20,351	34,632	57,785	42,326	25,899	12,158	0	6,744	37,778	84,549	51,216	63,813	56,176	42,186	21,155	8,283
臨時財政対策債(再掲)	14,368	32,261	58,696	41,905	32,231	29,072	26,300	28,332	51,486	77,069	61,593	61,333	62,132	55,952	45,250	37,880
別枠の加算(再掲)									10,000	9,850	12,650					

備考：平成13年度の地方負担にはその他に利払いに充てる地方債120億円がある。  
 平成16年度の通常収支の不足には交付税特別会計借入金償還繰延額は含まれていない。  
 平成18年度の臨時財政対策債の決算乖離分は1兆円。  
 平成21年度の1兆円の加算は財源不足額の別枠扱い。  
 平成21～23年度は別枠の加算は一般会計加算(再掲)と別枠扱いだが、24年度以降は一般会計加算(再掲)に含める。  
 平成23年度の交付税特別会計の償還先送り分は一般会計加算(再掲)に含めず。  
 平成27年度の特別会計剰余金は一般会計加算(再掲)に含めず。

表 1 は、地方財源の不足に対する財源対策の推移を示したものである。それによれば、平成 22 年度が財源不足の程度がもっとも厳しい年度である（表 1 では、通常収支の不足だけを示しており、国税の減税による不足分は含めていないが、傾向は同じである）。そこで、平成 22 年度中に民主党政権の下で、財政再建策である財政運営戦略が閣議決定された。財政再建の目標は、平成 22 年度を起点として 10 年後に国・地方を通じた基礎的財政収支を黒字化し、5 年後には国・地方を通じた基礎的財政収支の赤字の GDP 比を半減するなどといった目標である。その目標は、基本的に政権の再交代を経た現在も引き継がれている。

一方、麻生内閣は、平成 21 年度税制改正において、税制抜本改革の 3 年後の実施を、税制改正法案の附則第 104 条に書き込んでいる。麻生首相のリーマンショック後の日本経済は全治 3 年という見立てに応じて、3 年間は経済対策を実施し、3 年後に消費税率引き上げによる財政再建に転じるというシナリオに沿った税制抜本改革のシナリオである。ここでは、消費税率の引き上げだけでなく、地方税については偏在是正や車体課税の見直しなど、税目ごとにそれまで懸案とされてきた事項をあわせて改革することが明記されている。この麻生内閣が示した税制抜本改革の道筋と、政権交代後の財政運営戦略は一連のものであり、社会保障改革と税制抜本改革の具体的検討は、菅直人内閣によって本格化し、税制改革法案は平成 24 年に野田佳彦内閣で成立することとなる。大型増税法案は、国会が与野党対決の構図にあり、少数与党であれば成立しないのが常である。衆・参ねじれ国会の構図で税制抜本改革が成立したのは、与党と野党が入れ替わり、自民党が与党の際に起案した案を、民主党が与党として引き継いだことによる。

平成 24 年に政権再交代で実現した第 2 次以降の安倍内閣では、いわゆるアベノミクスによる成長重視を打ち出し、原理的な意味での財政再建よりも優先させるという方針を打ち出している。平成 26 年 11 月に消費税率の 10%の引き上げを 1 年半延長すると決定したのも、その考え方に基づくものである。しかしながら、平成 32（2020）年度に国・地方を通じた基礎的財政収支を黒字化するという目標は堅持するとして、その具体的な方策は、基本方針 2015 に委ねられた。

基本方針 2015 では、社会保障については基本方針 2006 のような量的な圧縮策、地方財政については地方財政ショックの再来のような構造改革的な手法を適用することも考えられた。消費税率 10%に引き上げただけでは、基礎的財政収支の赤字を消すことは不可能とされているからである。しかしながら、基本方針 2015 は、残された 5 年間のうちの 3 年間の計画にとどめ、3 年後に赤字比率を GDP 比で 1%程度にまで圧縮するとして、地方財政については財政運営戦略以来の一般財源総額を交付団体ベースで据え置くという方針の堅持にとどめた。5 年後の黒字化に対して、3 年間の計画としたことは、消費税率 10%への引き上げとは別の増税策を 3 年後に打ち出す含みとみることもできるが、安倍内閣の方針ではそれはあり得ないことになる。

基本方針 2015 は、量的な財政圧縮を避けるという点では穏当な方針にとどめたが、その第 3 章で「経済・財政再生計画」をうたい、地方財政ではいわゆるトップランナー方式の導入など、歳出の効率化につながる中長期的な方策を導入するとした、いわば体質改善のための質的な改革を盛り込んだことになる。

以上のような 15 年間の動きを振り返ると、次のようなことがいえる。まず、小泉構造改革流の小さな政府路線で社会保障ですら圧縮の対象とするという考え方は、小泉内閣の間は国民から一定の支持を得ながら、ポスト小泉では定着せず、むしろ社会保障の充実と財政再建を組み合わせるという方向で当面進めることがほぼ確定的となったことである。

小泉構造改革は、改革すべきテーマがあるにもかかわらず、既得権益を持つ者の利権を崩すことができないので、改革が進まず経済の活力が失われる。それを強い政治力をもって突破すべきであるという基本シナリオが描かれた。実行すべき改革は明らかであるのにできないとなれば、社会に大きな閉塞感を与える。それに対して、総理大臣さえその気になれば、たとえ与党が反対しても国民の支持さえあればできない改革はないことを明らかにした。その意味で、小泉内閣は一種のブレークスルーとして大きな影響力を持った。その反面で、増税なしに財政再建を行うという小さな政府路線は、けっして国民の支持を集めなかった。中福祉・中負担か、それ以上の負担をする以上に、選択肢はないということが、国民の目にも次第に明らかになっている。

民主党政権への政権交代は、改革すべきテーマは明らかであり、既得権を倒せば日本は再生するという流れの延長線上で誕生したといってもよい。逆にいえば、民主党政権の政権運営に行きづまりを目の当たりにしたときに、その流れが幻想であることも次第にみえてきた。

改革のテーマは明確では実はなく、日本の再生は簡単ではないのである。アベノミクスはそれを乗り越えるための政策であるが、日本国民の内向きの意識が変わらない限り、経済の再生は経済政策の変更だけでは簡単には実現しない様相を示している。改革のテーマは明らかであり、既得権を倒せば再生するという図式は、地方行政では、橋下前大阪府知事・前大阪市長に引き継がれた感がある。統治機構の改革によって地域を再生するという主張にそれがよく表れている。もっとも、その動きは、当初の勢いをよそに全国的な広がりには欠け、関西ローカルにとどまっている。

第2次以降の安倍内閣でも、新自由主義的な政策は引き継がれている。典型的には、経済財政諮問会議の政策論調である。経済・財政再生計画はその路線そのものであり、地方行財政についてもそれに沿った改革が求められている。しかしながら、小泉政権時代ほどの苛烈さはない。それもまた、2度にわたる政権交代の影響とみることができる。

かつて、自民政権が盤石であった時代には、内閣は財政再建を優先しようとするものの、与党が減税を求めるという構図があった。そのなかで自民党の税制調査会が際立った存在感を示していた。それに対して、第2次以降の安倍内閣では、官邸が政治判断を優先させて税制の問題にリーダーシップを発揮している。消費税率の軽減税率の導入、法人実効税率の引き下げの断行とその前倒し、ふるさと納税・企業版の導入など、税制改正で官邸が主導し、与党の税制調査会は受け身の姿勢であった。再度の政権交代で与党に返り咲いてから、自民党は全体的に手堅い政策を心掛けているように感じられる。ふたたび政権を取り落とさないようにというわけである。小泉構造改革は、自民政権の政権基盤を切り崩し、そのことが福田内閣と麻生内閣の政治基盤を切り崩し、政権運営に行きづまりを与え、ついには民主党への政権交代を呼び起こしたことは、自民党関係者の記憶にまだ新しい。そのなかで、基本方針2015の財政健全化策の決定において、基本方針2006の再現に踏み切れなかったのは自然なことである。

平成28年度地方財政対策と地方税制改正が出揃ってみると、それまで懸案とされてきたことが一応の決着をみたと評価できる。後述するように、社会保障改革は段階を踏んで進んでいる。消費税率引き上げにおける地方税の充実強化策は、税制抜本改正の素案づくりの際に決着済みである。地方税の見直しで、偏在是正を行うことと車体課税を見直すことは、平成26年度税制改正時以来の懸案とされてきたが、28年度税制改正では、法人実効税率の引き下げを安倍首相の意向を受けて前倒すことにあわせて、法人事業税を事実上の附加価値税に近づけるという宿願を果たすかたちで実現することとなった。その実現に向けての自民党の税制調査会の踏ん張りは、責任与党の政治判断として特筆すべきことであった。一方、別枠加算・歳出特別枠の解消という課題も、好調な税収に助けられて別枠



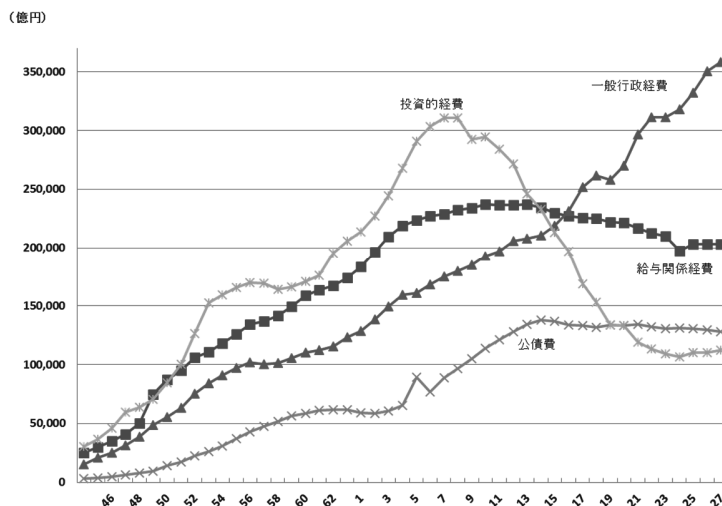
加算では実現し、歳出特別枠は完全な内容ではないが、平成 28 年度地方財政対策で解消のための道筋がつけられた。

それらのことを総合的に考えると、小泉構造改革と 2 度の政権交代を経て、国の財政および地方財政については、さまざまに相反する改革の動きが一巡したところで、一定の方向性に収束してきた印象がある。改革の時代は終わって、経済の再生と地方創生・人口減少対策に大きなアジェンダは変わりつつある。そのなかにあって、地方財政は小泉構造改革のときのような改革課題の主役ではなくなっている。むしろ、それが地方財政の安定的な運営や、地方税改革の宿願の実現（一部といえ）につながっている。

### 3. 構造改革による歳出・歳入の見直し

図 3 は、地方財政計画の主な歳出項目の長期的な動きを示している。特に、この 15 年間の動きはドラスティックであり、構造改革の影響を強く読み取ることができる。

図3 地方財政計画の歳出の推移(昭和45～平成28年度)



そこでもっともめだつのは、平成 8 年度をピークに投資的経費が大きく落ち込んでいることである。地方財政計画は国の当初予算に対応したものであるので、国が補正予算で地方に事業の執行を促す部分の財源手当ては含まれていない。また、東日本大震災の復旧・復興事業やそれと並行して実施されてきた全国防災事業は、通常収支とは別に区分されている。したがって、決算ベースの投資的経費は図 3 とは違った動きをしているというものの、大きな動きは変わらない。かつて、バラマキとは福祉分野の政策に対して付いた悪名である（敬老祝い金などの現金給付を安易に予算化することへの批判の意味がこもっている）。それに対して、近年ではバラマキ公共事業と、意味不明ながら、費用対効果を無視した非効率な公共事業を警戒する言葉として、奇妙に定着している。いい換えれば、それほどまでに無駄な公共事業が横行してきたというイメージが、国民に浸透していることから違いない。それに対して、投資的経費が近年ここまで縮減されたことで、過去の公共事業費から機械的に算出した減価償却額を新規投資額が上回っている。公共施設等の資本ストックの維持ができなくなっていることを指して、朽ちるインフラなどと表現されている。

目下、地方自治体にとっての大きな課題は、公共施設等総合管理計画を策定して、その下でのインフラの長寿命化や、公共施設の複合化あるいはダウンサイジングを進めながら、公共施設等の更新をスムーズに行うことにある。単純な建て替えを進めるほどの予算枠が、今後、まったく見込めないことからそれは不可欠のことである。経済・財政再生計画では、そうした取組みと公会計の整備あるいは公営企業会計の法適用の拡大等を含めた地方財政の「見える化」の推進として、一連のものにとらえられている。

一方、給与関係経費は、構造改革路線のなかで定員の圧縮と各種の手当の縮減や給与水準の引き下げによって、長期にわたって圧縮が継続されてきた。平成 25 年度には、東日本大震災の復興財源の捻出のために国家公務員が 24 年度から 2 年間先んじて給与水準を引き下げ、それに従うかたちで地方財政計画ベースで地方公務員の給与水準を引き下げている。市町村においては、市町村合併の推進で定員圧縮を吸収できた部分があるが、都道府県は教員や警察官の定員を下げられないなかで市町村と同じ率の定員減を求められたこともあって、知事部局では相当数の職員数の削減を余儀なくされた。地方公務員の給与関係経費の縮減については、既得権の圧縮という文脈で正当化された部分があるが、経済政策の面では、それがデフレ経済を加速した効果は否定できない。そこで、デフレ脱却を目指す第 2 次以降の安倍内閣では、ようやく平成 27 年度頃から給与関係経費の圧縮にブレーキがかけられている。

図 3 では、一般行政経費の近年の伸びが目立っているが、その多くは補助事業費の伸長による。平成 23 年度は民主党への政権交代で実現した子ども手当の創設、26 年度以降は社会保障改革の実施による社会保障の補助事業費の増加で増加の程度が一段と増している。その一方で、生活保護費は高齢化に伴う被保護者数の累増もあって、近年では伸び率こそ鈍ってきたものの、保護者数は増える一方である。そのことが一般行政経費の増加をもたらしている。目下、大きな課題は、医療費の抑制である。新薬等の出現などの影響で、医療費の増加はとどまるところを知らない。

地方財政関係で注目すべきは公債費の動向である。公債費は近年では中長期的に漸減状態にある。それは当然、投資的経費の抑制によって起債が抑制されたことの跳ね返りである。地方財政計画の財源確保の観点で、地方債の償還は、近年では比較的短く設定されて公債費の前倒しがされてきたとされる。その結果、公債費は近い将来、大きく減ることが予想されている。足元の自治体の財政運営では、公債費のピークが地方財政計画よりも後の年度になる場合、ピークを越えるまでの間、財源不足に悩むという副作用がある。しかし、それが過ぎれば、財源的な余裕が生じる。

平成 22 年の財政運営戦略以来、地方の財源総額については、交付団体ベースで前年度を下回らないことを原則としてきた。それは地方の安定的な財政運営にとって何よりも大切なことであるからだ。そのような目標が設定されたのは、財政再建の当面の目標を、国・地方を通じた基礎的財政収支の黒字化と設定されていることによる。地方財政は、投資的経費の圧縮に伴って建設債の起債を抑制してきたので、臨時財政対策債を大量に発行し、補正予算による追加の起債を含めても、地方債の残高はほぼ高原状態で推移している。すなわち、基礎的財政収支は地方財政だけをみればすでに均衡している。したがって、財政再建はもっぱら国が行うこととして、地方財政については一般財源の総額が増えないことにとどめてきた。

そのことは功罪半ばというところがある。そうしたことで、増税による増収分は、何もしなければ地方財政には配分されないことになる。消費税率を引き上げる際に、地方の取り分をどのように定めるかを検討した菅内閣における成案や野田内閣における素案の決定時に、地方財源の確保で大きく苦労したのはそれが背景にある。また、社会保障関係経費が高齢化に伴って増え続ける構図にあって、

一般財源を据え置くためには、これまでは給与関係経費の圧縮で対応せざるを得なかった。給与関係経費の圧縮をやめることになると、中長期的には公債費の圧縮に頼らざるを得ない。地方交付税については、交付税特別会計に過去の地方財政対策のための巨額の借入金が残っており、平成 22 年に立てた計画に沿って、計画的に借入金の返済を進めることとなっている。返済額は段階的に拡大し、数年後には、毎年度 1 兆円を返済する予定である。公債費の圧縮が見込まれなければ、容易に達成できることではない。

財政運営戦略に基づく予算編成は、平成 23 年度から 28 年度まで 6 回に及んでいるが、実はそのうちの 3 回で一種のシーリング破りが実現している。というのは、財政運営戦略では、ペイアズユーゴ一原則として、自ら財源を見出した限りでは歳出増を実現できるとされている。地方財政に関しては、東日本大震災で復興増税によって被災団体に対する財源手当てだけでなく、地方財政計画の通常収支分とは別に、投資的経費として全国防災事業の実現を果たしている。その次はいうまでもなく、社会保障・税一体改革によって、平成 26 年度にスタートした社会保障の充実である。子ども・子育て支援新制度による子育て政策の充実については、一定の財源が手当てされている。3 度目は、平成 27 年度のまち・ひと・しごと創生事業の創設である。そこでは、地方税の偏在是正による交付団体ベースの財源増、地方公共団体金融機構の金利変動準備金の活用、公債費の減額分からなる 5,000 億円を使って、一般財源の総額の拡充に努めている。

表2 地方財政計画における一般行政経費等の変動

	13年度	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
一般行政経費	205,944	208,068	210,263	218,833	232,857	251,857	261,811	265,464	272,608	294,331	308,226	311,406	318,257	332,194	350,589	358,000
補助事業	93,473	95,846	98,414	101,183	99,428	107,286	112,300	115,660	122,887	144,313	157,481	158,820	163,919	173,976	185,490	190,100
単独事業(a)	112,521	112,222	111,849	111,475	125,063	134,785	139,510	138,410	138,285	138,285	138,601	138,095	139,993	139,536	139,964	140,400
平成16年度一般財源化分(b)				6,175												
うち決算差額は正分(c)					8,366	10,000	6,000									
うち地域の元氣創造事業費(i)														3,500		
うちまち・ひと・しごと創生事業費(j)															10,000	10,000
うち重点課題対応分(k)																2,500
国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費						9,786	10,001	11,394	11,436	11,733	12,144	14,491	14,345	15,182		
地方再生対策費(d)								4,000	4,000	4,000	3,000					
地域雇用創出推進費(e)								5,000								
地域活性化・雇用等臨時特例費(f)									9,850							
地域活性化・雇用等臨時対策費(g)										12,000						
地域経済基盤強化・雇用等臨時対策費(h)											14,950	14,950	11,950	8,450	4,450	
公共施設等營造化事業債の充実(l)																280
維持補修費の充実(m)																500
単独事業等の対前年度からの実質的な増加額		-299	-373	-374	-953	-278	-1,275	2,900	4,875	4,850	1,466	-556	1,898	43	3,428	-284

注1) (a)の対前年度増加分  
 注2) (a)の対前年度増加分-(b)-(c)  
 注3) (a)の対前年度増加分-(e)  
 注4) (a)+(d)+(e)+(f)の対前年度増加分  
 注5) (a)+(d)+(g)の対前年度増加分-(f)  
 注6) (a)+(d)+(g)+(h)の対前年度増加分  
 注7) (a)+(d)+(g)+(h)+(i)+(j)+(k)+(l)+(m)の対前年度増加分

表 2 は、地方財政計画の一般行政経費のうち、単独事業分およびそれに類するものの合計額の対前年度の増分をみたものである。一般行政経費の単独分といえども、義務的な性格の強いものがあるので、自治体の財政担当者にとって、その全額が予算編成における裁量的な財源枠の源泉ではないが、その動きが、地方自治体における予算の組みやすさという意味での財政状況を大まかに示している。平成 14 年度から 19 年度までの構造改革の時代には、いずれも対前年度比でマイナスが続いている。次いで、平成 20 年度から 23 年度は一転してプラスである。平成 24 年度こそマイナスであるが、この年度は東日本大震災の全国防災事業を加えると、実質的には財源にやや余裕がある。平成 27 年度は、まち・ひと・しごと創生事業費の単独分の拡充が効いている。それ以外に、表 2 には示されてい

ないが、国の補正予算で地方に決算対策的な財源が付与されている年度もある。

それに対して、平成 28 年度は久々のマイナスである（公共施設等最適化事業費については、事業費の対前年度増額 1,000 億円を表 2 に計上すると対前年度プラスとなるが、事業費ベースではなく起債分を除く一般財源分 280 億円のみとしたのでマイナスとなっている）。平成 28 年度予算編成で、地方自治体では予算が組みにくいという声が散見されるが、おおむねそのような事情を反映したものである。平成 28 年度地方財政対策では、国税と地方税収入が好調であることを受けて、臨時財政対策債の大幅縮減を実現した。その意味でマクロの地方財政は大きく好転した。しかし、自治体財政は、財源総額が伸びない限り好転しない。このように、マクロで一般財源の総額追加されずに維持されている範囲であれば、公債費のピークが過ぎていない地方自治体ではとりわけ財政運営が厳しいと実感されることになる。

#### 4. 社会保障改革

社会保障・税一体改革では、社会保障財源として消費税増税を行うといいながら、その全額を社会保障給付の充実に結びつけるわけではない。当初、消費税率の引き上げ 5% に対して、①社会保障給付の充実、②公経済負担分、③基礎年金の国庫負担率を 3 分の 1 から 2 分の 1 に引き上げに要する財源、④高齢化に伴う給付増、⑤機能維持の財源と、それぞれに 1% 程度振り分けるイメージであった。直近の状況では、①については 1% 分とするほかは、②が 1% 分よりは相当程度小さくなる一方で、③が 1% 分を超過する見込みである。①②を除けば、赤字国債の減額につながることから、広い意味で財政再建に回る財源といえる。そのほか、軽減税率の導入に基づく減収分の財源手当てが現時点ではされておらず、子ども・子育てについても質の向上に係る部分の財源手当てのめどはない。

いずれにしても、消費税は交付税財源に回る部分を除いた国分の全額が社会保障財源であり、地方消費税についても地方の社会保障給付額を下回るという意味で社会保障財源に活用されているといえる。しかしながら、消費税が社会保障財源であるという説明は、国民への説得・国民の納得の理屈としてはあっても、きわどい論理のうえに立っている印象がある。

国民のなかに財政再建のための増税といわれて手放しに賛成する意見が多数派とまでは言えないものの、わが国の財政状況が危機的であることは十分浸透しており、社会保障の財源としての増税と説明される限り、賛成してもよいといった微妙な雰囲気が社会的に漂っている。いずれにしても 10 兆円をはるかに超える増税法案が、国民からさしたる反発もなく国会を通過したのは、消費税の全額が社会保障の充実に使われて、財政再建に一切回らないと国民が誤解しているからだとも思えない。

かつて国の財政当局は、消費税を社会保障財源とすることにはきわめて消極的であった。昭和 50 年度補正予算での赤字国債発行開始以来、財政再建を果たす切り札が消費税による増税であると見られてきた。しかし、昭和 54 年の大平内閣による一般消費税（仮称）の導入に挫折し、増税なき財政再建路線に転換する。その後、税収中立の枠組みで売上税の導入をめざすものの失敗し、減税超過で消費税の導入を果たしたのはバブル期であった。バブル崩壊後に財政構造改革を断行しようとするものの、法案が成立しただけで本格的な実施には至らず、小泉内閣でも増税による財政再建のゴーサインはついにいなかった。

消費税を国の予算総則のなかで高齢者 3 経費（高齢者医療、介護、基礎年金）に充てることを明記するようになったのは、平成 11 年度からである。少なくともその時期には、社会保障財源を財政再建のためだけではなく、社会保障財源であることと結び付けて説明するという方向に、国の財政当局は転換している。それに対して、社会保障改革と財政再建をセットで行うとの政治的判断が下ったの

は、すでに述べてきたように、福田内閣から麻生内閣にかけてである。しかしながら、その前段でさまざまな議論があり、政府文書には検討課題としての消費税増税に何度も触れられている。そのことを示すために、近年の政府または与党の方針を示す文書等における消費税増税関連する箇所を拾ってみる（下線は筆者）。

#### 平成 16 年度与党税制改正大綱

第一 持続可能な社会保障制度と地方分権の推進を支える税制の確立を目指して

4 平成 19 年度を目途に、年金、医療、介護等の社会保障給付全般に要する費用の見通し等を踏まえつつ、あらゆる世代が広く公平に負担を分かち合う観点から、消費税を含む抜本的税制改革を実現する。

#### 基本方針 2006

第 3 章 財政健全化への取組

1. 歳出・歳入一体改革に向けた取組

(3) 改革の原則と取組方針

第 II 期、第 III 期を通じ、以下の原則とそれに基づく取組方針に沿って、一貫して財政健全化に取り組み、選択肢を踏まえつつ、歳出・歳入両面における具体策を実行する。

原則 5 「将来世代に負担を先送りしない社会保障制度を確立する」

・ 2010 年代半ばに団塊世代が本格的な受給世代となることなど、年金、医療、介護等の社会保障費の中長期的な推移を展望しつつ、基礎年金国庫負担割合の 2 分の 1 への引上げに要する財源を含め、社会保障のための安定財源を確保し、将来世代への負担の先送りを止める。その際、国民が広く公平に負担し、かつ、経済動向等に左右されにくい財源とすることに留意する。

また、そうした特定の税收を社会保障の財源として明確に位置付けることについて選択肢の一つとして検討する。

(5) 歳入改革

・ これらの要請にこたえるには、税体系全般にわたる抜本的・一体的な改革が必要となる。その結果、増収及び減収がともに生じるが、ネットベースで所要の歳入を確保することが必要である。特に、社会保障給付の安定的な財源を確保するために、消費税をその財源としてより明確に位置付けることについては、給付と財源の対応関係の適合性を検討する。

・ 以上を踏まえた税制改革については、「基本方針 2005」において、「重点強化期間※内を目途に結論を得る」とし、また、与党税制改正大綱において、「平成 19 年度を目途に消費税を含む税体系の抜本的改革を実現する」としており、今後、この考え方に沿って鋭意作業を進めていくこととする。

※「重点強化期間」とは、「平成 17 年度及び平成 18 年度」のことを指す。

#### 第 166 回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説 (H19. 1. 26)

このように改革を徹底して実施した上で、それでも対応しきれない負担増に対しては、安定的な財源を確保し、将来世代への負担の先送りを行わないようにしなければなりません。本年秋以降、本格的な議論を行い、19 年度を目途に、社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通しなどを踏まえつつ、その費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を含む税体系の抜本的改革を

実現させるべく、取り組んでまいります。

#### **基本方針2007**

### 第3章 21世紀型行財政システムの構築

#### 2. 税制改革の基本哲学

平成19年秋以降、税制改革の本格的な議論を行い、平成19年度を目途に、社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通しなどを踏まえつつ、その費用をあらゆる世代が広く公平に分ち合う観点から、消費税を含む税体系の抜本的改革を実現させるべく、取り組む。その際、「基本方針2006」で示された歳入改革の基本的考え方や与党税制改正大綱を踏まえることとする。

#### **第168回国会における福田内閣総理大臣所信表明演説（H19.10.1）**

歳出改革・行政改革を実施した上で、それでも対応しきれない社会保障や少子化などに伴う負担増に対しては、安定的な財源を確保し、将来世代への負担の先送りを行わないようにしなければなりません。今後、早急に、国民的な合意を目指して、本格的な議論を進め、消費税を含む税体系の抜本的改革を実現させるべく、取り組んでまいります。

#### **社会保障国民会議中間報告（H20.6.19）**

#### 4 社会保障の機能強化のための財源

「社会保障制度の持続可能性」を重視しつつも、「社会保障の機能強化」を実現するためには、国民経済全体として、社会保障の財源について考えなければならない。

社会保障制度の機能を十全なものにし、将来の安心と安定を確保していくためには、制度の効率化への不断の努力を継続する一方で、速やかに負担についての国民合意を形成し、社会保障制度に対する国・地方を通じた必要な財源の確保を図るべきである。

医療・介護サービスに関しては、サービス保障（医療・介護・福祉）分科会において、将来費用の推計の実施を予定している。

国民会議としても、この費用推計試算を含め、各分科会からの報告も踏まえつつ、社会保障全体の財源確保方策について、引き続き検討していく予定である。

#### **基本方針2008**

### 第4章 国民本位の行財政改革

#### 3. 歳出・歳入一体改革の推進

##### 【改革のポイント】

3. 以上の歳出改革の取組を行って、なお対応しきれない社会保障や少子化などに伴う負担増に対しては、安定的な財源を確保し、将来世代への負担の先送りは行わない。

#### 4. 税体系の抜本的な改革に向けて（税制改革の重点事項）

消費税を含む税体系の抜本的な改革について、早期に実現を図る。その際、平成16年年金改正法、「基本方針2006」及び「基本方針2007」や平成20年度与党税制改正大綱の「基本的考え方」等を踏まえる。また、社会保障と税について一体的に改革する必要がある、「進路と戦略」で示した「安心・持続のための5原則」に沿って議論を進める。

##### 【改革のポイント】

### 3. 少子高齢化の下で、社会保障を支える安定的な財源を確保する。

#### 【重点事項】

#### (3) 社会保障を支える安定的な財源の確保

人口減少・少子高齢化の下においても、あらゆる世代で広く負担を分かち合い、社会保障をしっかりと支える安定的な財源を確保する。

生活対策（H20.10.30、新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議）

#### 第3章 財源

##### <経済成長と財政健全化の両立>

本対策の財源は赤字国債に依存しないこととする。また、基礎年金国庫負担割合を1/2に引き上げるための所要財源を含め、持続可能な社会保障制度の構築等に必要となる安定的な財源を確保するため、消費税を含む税制抜本改革の道筋（「中期プログラム」）を年末までに策定する。

#### 2. 持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた中期プログラムの策定

○以下を「基本骨格」とする中期プログラムを、年末の税制改正においてとりまとめる。

##### (2) 社会保障安定財源の確保

社会保障制度については、その機能強化と効率化を図る一方、基礎年金国庫負担割合の2分の1への引上げに要する財源をはじめ、国・地方を通じて持続可能な社会保障制度とするために安定した財源を確保する必要がある。このため、経済状況の好転後に、年金、医療、介護等の社会保障給付や少子化対策に要する費用の見通しを踏まえつつ、給付に見合った負担という視点及びこれらの費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を含む税制抜本改革を速やかに開始し、時々の経済状況をにらみつつ、2010年代半ばまでに段階的に実行する。その際、国民の理解を深めるため、現在行われている歳出の無駄排除と行政改革を引き続き行うとともに、社会保障給付とその他の予算とは厳密な区分経理を図る。

##### (3) 税制抜本改革の全体像

社会保障の安定財源確保をはじめ、我が国の成長力の強化、社会におけるさまざまな格差の是正など種々の課題に整合的かつ計画的に対応するため、本年末に、個人、法人の所得課税、資産課税、消費課税の各税目の改革の基本的方向性を明らかにした「税制抜本改革の全体像」をわかりやすく示し、これに基づき抜本改革を断行する。

社会保障国民会議最終報告（H20.11.4）

#### 4 社会保障の機能強化に向けて

さらに、これらに「子どもと家族を応援する日本」重点戦略において示された、少子化対策の充実を図った場合の費用試算を合わせれば、社会保障制度の大宗を占める年金、医療・介護、少子化対策について、その機能を充実強化していく「実現すべき・目指すべきサービスの姿」としてどのようなものがあり、それを実現していくために必要な将来の費用がどの程度のものであるのか、概ね明らかになる。

これに、基礎年金国庫負担を1/3から1/2に引き上げるために必要な費用を加えれば、社会保障の機能強化のために追加的に必要な国・地方を通じた公費負担は、その時点での経済規模に基づく消費税率に換算して、基礎年金について現行社会保険方式を前提とした場合には2015年に3.3~3.5%程度、2025年に6%程度、税方式を前提とした場合には2015

年に6～11%程度、2025年で9～13%程度の新たな財源を必要とする計算になる。・・・

言うまでもなく、私たちの社会保障を守り、将来世代に負担を付け回しすることなく、信頼できる制度として次の世代に引き継いでいくためには、現在の社会に生きている我々国民がみな、年齢にかかわらず能力に応じた応分の負担に応じなければならない。

社会保障制度を将来にわたって持続可能なものとし、同時に必要な機能の強化を実現していくために、今回のシミュレーションの対象でない障害者福祉等を含め、あるべき給付・サービスの姿を示し、それを実現していくための改革の全体像を明らかにしながら、必要な財源を安定的に確保していくための改革に真剣に取り組むべき時期が到来している。

速やかに社会保障に対する国・地方を通じた安定的財源確保のための改革の道筋を示し、国民の理解を得ながら具体的な取組に着手すべきである。

## **持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた「中期プログラム」 (H20.12.24)**

### **Ⅱ. 国民の安心強化のための社会保障安定財源の確保**

#### **3. 安心と責任のバランスの取れた財源確保**

(1) 社会保障安定財源については、給付に見合った負担という視点及び国民が広く受益する社会保障の費用をあらゆる世代が広く公平に分かち合う観点から、消費税を主要な財源として確保する。これは 税制抜本改革の一環として実現する。

以上のように、小泉内閣における基本方針 2006 までは、消費税を社会保障財源とすることは検討課題にとどまっている。第 1 次安倍内閣の施政方針演説や基本方針 2007 では、消費税を含む税体系の抜本改革の実施をうたうものの、社会保障財源との関係はややぼんやりとしている。福田内閣は社会保障国民会議を発足させたが、福田首相の就任直後の所信表明演説では、税制改革の成立に向けて一歩踏み出した印象がある。基本方針 2008 では、税制抜本改革と社会保障の安定財源確保の必要性はそれぞれ強調されているが、別々の箇所であり、一体的な改革が必要と指摘にすることとどまっている。

それに対して「持続可能な社会保障制度の構築等に必要となる安定的な財源を確保するため、消費税を含む税制抜本改革の道筋（「中期プログラム」）を年末までに策定する」として、社会保障改革と税制抜本改革を一体的に行うと政府が明確に述べたのは、麻生内閣の生活対策（平成 20 年 10 月 30 日、新たな経済対策に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議）以降である。平成 21 年の麻生内閣の安心社会実現会議は、消費税の拡充によって社会保障の充実を進めていくことに対する社会哲学を明らかにしたものとして一定の評価を得ている。

社会保障国民会議の最終報告をうけて、「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた中期プログラム」が閣議決定される。そこでは、安心強化の 3 原則として、①中福祉・中負担の社会を目指す、②安心強化と財源確保の同時進行を行う、③安心と責任のバランスの取れた安定財源の確保を図る、としている。さらに税制抜本改革の全体像として、経済状況の好転後に実施する税制抜本改革の 3 原則について、①多年度にわたる増減税を法律において一体的に決定し、それぞれの実施時期を明示しつつ、段階的に実行する、②潜在成長率の発揮が見込まれる段階に達しているかなどを判断基準とし、予期せざる経済変動にも柔軟に対応できる仕組みとする、③消費税収は、確立・制度化した社会保障の費用に充てることにより、すべて国民に還元し、官の肥大化には使わない、としている。そのうち、税制抜本改革の 3 つめの原則で、消費税収の用途を確立・制度化した社会保障の費用に充



てるとしたことで、官の肥大化に充てないとしたことは、どちらも後の社会保障改革の成案づくりの際に、消費税の増収分を国と地方で配分するうえで、消費税を充てる社会保障給付の範囲を小さく定義することを通じて地方に不利になる論理として活用されることになる。

消費税の1%分を社会保障給付の充実に充てるという点は、消費税率を5%から8%に、そして10%に引き上げて、それが税収入として平年度化するまでの間の年度ごとの税収見込みと、社会保障改革の実施に伴う年度ごとの財政需要の増を、社会保障改革による効率化等により捻出される財源を除いて、一致させるという意味で徹底している。それを担保しているのが、当初は、社会保障改革の年度別の実施を定めた持続可能な社会保障制度の確立を図るための改革の推進に関する法律（いわゆるプログラム法）であり、消費税率の10%への引き上げを1年半先送りしたことで、社会保障改革の実施のタイミングを再調整している。増収にあわせて制度改正し、増収のタイミングが変れば改革の内容も後送りすることは、社会保障改革の必要性が最重要視されていない証左ともいえる。

以上、述べてきたように、社会保障給付の充実に充てる財源を消費税1%に限定し、その額が社会保障改革に必要な財政需要の積み上げではなく、あくまで腰だめの数字でしかないことは、社会保障改革は消費税増税のための看板にすぎず、本音は財政再建であることの表れと突き放してみることもできる。また、国と地方の財源配分の際に、社会保障給付のあり方とは別の論理が前面に出たことに対しても、同様の批判ができる。しかしながら、それでも社会保障改革と財政再建が進んでいる現状を評価すべきともいえる。社会保障と税制改正は、けっして満足のゆくかたちではないが、実現しないよりははるかによいことである。一定の前進と評価すべきであろう。

## 5. 自治体財政の健全化のための法制度と政策運営

バブル崩壊後の経済政策でもっとも大きかった問題は金融システムの正常化と不良債権の解消であった。地方財政においても遅れてきたバブル崩壊ともいえる現象がある。財政再建問題と第三セクター等や地方公営企業の再建問題である。どちらも重い課題とされてきた。第三セクター等の改革については平成11年頃から段階を踏んで進められていたが、十分な成果を上げるにいたらないままであった。しかし、小泉内閣の最終盤で竹中平蔵総務大臣（当時）が破たん法制の導入を打ち出し、地方財政再建促進特別措置法を見直す方針を示したことから、一気に動きだすこととなった。

そこでいう破たんとは、債務調整を伴う再建策の導入を含んだものであったが、最終的に第1次安倍政権で成立した自治体財政健全化法は、債務調整を伴わない再建法制であった。自治体財政健全化法の施行によって、地方自治体の財政健全化は進み、法施行の当初、21団体あった早期健全化団体は、数年で皆無となった。法施行当初から唯一の財政再生団体は夕張市である。夕張市は、地方財政再建促進特別措置法の準用再建団体からの移行であった。

地方自治体本体については、地方公営企業も含めて債務調整は導入しなかったが、地方自治体とは法人格が別の第三セクター等については逆にそれを大いに進めた。第三セクター等改革推進債等の財政措置を設け、破たん処理ないしはそれに類する抜本見直しの断行を、国は地方自治体に求めてきた。その結果、第三セクター等の抜本改革は、すべてとは言わないまでも相当程度進んだ。地方財政におけるバブル崩壊の膿出しは、自治体財政健全化法の施行と、第三セクター等の抜本改革の推進、それと並行して行われた地方公営企業の経営改革などを通じて、一定程度の成果をあげることができた。地方財政再建促進特別措置法の見直しと第三セクター等の抜本改革という懸案事項が処理されたことは、21世紀に入ってからの15年間で決着がついたことの1つに数えられる。

平成28年度の地方交付税法等の一部改正法案では、束ね法として自治体財政健全化法の改正が盛

り込まれ、同法施行の後の運用面での課題を解消するために、現行制度では捉え切れていない地方公共団体の財政リスクを捕捉する方向で改正を行うこととしている。具体的には、①第三セクター等に対する反復・継続的な短期貸付けについて、第三セクター等の経営状況が悪化した場合、当該貸付金の返済がなされず、地方公共団体の負担となるおそれがあることから、将来負担比率に算入することと、②不動産の信託について、公有地信託事業等が悪化した場合、事業に係る負債を地方公共団体が負担するおそれがあることから、将来負担比率に算入することの2つからなっている。そのような法改正と運用面の強化を通じて、自治体財政健全化法の実効性の改善が期待されている。

一方、平成11年の地方分権一括法において、地方分権の推進の観点から、地方債はそれまでの原則禁止＝許可制度から、適債性の範囲において原則自由＝協議制度に切り替えられることとなり、18年度から実施された。その後、民主党政権において地方債発行の一層の緩和が検討され、第2次分権一括法のなかで新たに事前届出制度が導入された。その際、法の附則に施行後の3年を経過した時点で、地方債制度に関する国の関与を抜本的に見直すことが明記された。そこで平成28年度の地方交付税法等の一部改正法案では、同じく束ね法として地方財政法の改正が盛り込まれ、地方債（公的資金を充当するものを除く）については、協議不要基準を緩和し、現在の協議対象を原則届出対象とすることとなった。地方債の市場関係者から、地方債の安全性の確保やリスクウエイトがゼロとされていることに伴う信用力の維持について格段の配慮を求める声が多く、地方債の償還に関する安全性を担保する範囲で、起債制限の緩和を最大限図るという観点で起案されたものである。

以上のように、自治体財政の健全化のための法制度と政策運営についても、竹中総務大臣の破たん法制の問題提起によって制度や政策が大きく動き出し、ここに来て一定の範囲で収束するようになっている。いま、唯一の財政再生団体である夕張市は、まもなく準用再建団体10年目を迎えるにあたって、これまでの再生のあり方を検証する検討委員会を設けている。夕張市の場合には、不適切決算を繰り返したことで、それまでの準用再建団体の例とは比較にならないほどの規模の赤字を抱え、その結果、再建期間も長くまた単年度の財政負担も重くなってしまった。そのことで、一層の人口減少と地域の衰退に直面し、地方創生の時代にスタート台に立っていないという現状にあえいでいる。自治体財政健全化法が許す運用の範囲で、夕張市の財政再生と地域再生あるいは地方創生とどのように両立させるかが重い課題となっている。その課題を乗り越えれば、また1つ、地方財政運営についての懸案が解決される。

## 委員名簿等



人口減少社会に対応する地方行財政制度のあり方に関する調査研究  
(平成27年度 地方行財政ビジョン研究会)

委員名簿

平成28年3月末日現在

委員長	小西 砂千夫	関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授
委員	伊集 守直	横浜国立大学経済学部准教授
	井手 英策	慶応義塾大学経済学部教授
	宇野 二郎	札幌大学地域共創学群教授
	関口 智	立教大学経済学部経済政策学科教授
	相馬 直子	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授
	高端 正幸	埼玉大学大学院人文社会科学研究所准教授
	田邊 國昭	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	富江 直子	茨城大学人文学部社会科学科准教授
	中野 妙子	名古屋大学大学院法学研究科准教授
	西岡 晋	東北大学大学院法学研究科教授
	沼尾 波子	日本大学経済学部教授
	古市 将人	帝京大学経済学部経済学科講師
	安田 充	自治財政局長
	内藤 尚志	大臣官房審議官（財政制度・財務担当）
	亀水 晋	大臣官房審議官（公営企業担当）
	前田 一浩	自治財政局財政課長
	原 邦彰	自治財政局調整課長
	大沢 博	自治財政局交付税課長
	松田 浩樹	自治財政局地方債課長
	菅原 泰治	自治財政局公営企業課長
	細見 邦雄	自治財政局公営企業課公営企業経営室長
	長谷川淳二	自治財政局公営企業課準公営企業室長
	澤田 史朗	自治財政局財務調査課長
	足達 雅英	自治財政局財政課参事官
	鈴木 善彰	一般財団法人地方自治研究機構調査研究部長兼総務部長
事務局	尾崎 祐子	自治財政局調整課課長補佐
	加藤 基保	自治財政局調整課主幹
	瀬尾 紘樹	自治財政局調整課総務事務官
	下島 正幹	一般財団法人地方自治研究機構調査研究室長兼総務室長
	櫻井 宏一	一般財団法人地方自治研究機構調査研究部研究員



## 平成 27 年度の開催経緯

委員会	テーマ・報告者	報告書該当部分
第 1 回委員会 (平成 27 年 5 月 22 日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「集中復興期間の総括と 28 年度以降の復興事業のあり方（ポイント）」 海老原 諭 復興庁参事官</li> <li>○「東日本大震災からの復興一試された日本」 岡本 全勝 復興庁事務次官</li> </ul>	<p>第 2 部 第 2 章</p> <p>第 2 部 第 1 章</p>
第 2 回委員会 (平成 27 年 6 月 26 日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「国民健康保険の見直しについて」 中村 博治 厚生労働省保険局国民健康保険課長</li> <li>○「社会保障制度の正当化論と制度の持続可能性について」 古市 将人 帝京大学経済学部経済学科講師</li> </ul>	<p>第 3 部 第 2 章</p>
第 3 回委員会 (平成 27 年 7 月 24 日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「マイナンバー制度の概要と最新動向について」 阿部 知明 内閣官房社会保障改革担当室参事官</li> <li>○「まち・ひと・しごと創生の実現に向けて」 溝口 洋 内閣官房まち・ひと・しごと創生本部事務局参事官</li> </ul>	<p>第 3 部 第 1 章</p> <p>第 1 部 第 1 章</p>
事例視察 (平成 27 年 8 月 17・18 日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「奈良モデルについて」奈良県市町村振興課</li> <li>○「南和地域公立病院新体制について」南和広域医療組合</li> <li>○「まちづくりに関する連携協定 in 桜井市～奈良モデルと桜井市の役割について～」桜井市</li> <li>○「県域水道ファシリティマネジメントの取組について」奈良県地域政策課</li> </ul>	<p>第 1 部 第 2 章</p>
第 4 回委員会 (平成 27 年 9 月 29 日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「生活保護制度について」 大西 証史 厚生労働省社会援護局保護課長</li> <li>○「生活困窮者自立支援制度について」 熊木 正人 厚生労働省社会援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室長</li> <li>○「公立病院改革の取組について」 長谷川 淳二 総務省自治財政局公営企業課準公営企業室長</li> </ul>	<p>第 3 部 第 3 章</p> <p>第 3 部 第 4 章</p> <p>第 4 部 第 1 章</p>
第 5 回委員会 (平成 28 年 2 月 10 日)	<ul style="list-style-type: none"> <li>○「平成 28 年度地方財政計画について」 和田 雅晴 総務省自治財政局財政課財政企画官</li> <li>○「平成 28 年度社会保障の充実等について」 君塚 明宏 総務省自治財政局調整課理事官</li> <li>○「21 世紀の最初の 15 年間の地方財政を振り返る－変革期を経て定常状態に達するのか」 小西 砂千夫 委員長 関西学院大学大学院 経済学研究科・人間福祉学部教授</li> </ul>	<p>第 4 部 第 2 章</p> <p>第 3 部 第 5 章</p> <p>第 5 部</p>





人口減少社会に対応する  
地方行財政制度のあり方に関する調査研究

—平成 28 年 3 月発行—

一般財団法人 地方自治研究機構

〒104-0061

東京都中央区銀座 7-14-16 太陽銀座ビル 2 階

電話 03-5148-0661(代表)





