

人口減少及び少子高齢化の進行という
構造的課題に対応した地方行財政制度の在り方
に関する調査研究

平成 30 年 3 月

人口減少及び少子高齢化の進行という
構造的課題に対応した地方行財政制度の在り方
に関する調査研究

平成 30 年 3 月

はじめに

少子高齢化の進行に伴う本格的な人口減少社会の到来や、厳しい財政状況が続くなど、地方を取り巻く環境が一層厳しさを増す中で、地方公共団体は、住民ニーズを的確に捉え、地域の特性を活かしながら、産業振興による地域の活性化、公共施設の維持管理等の複雑多様化する諸課題の解決に自らの判断と責任において取り組まなければなりません。

また、近年、様々な自然災害が頻発しており、安心・安全への住民の関心は極めて高いことから、地方公共団体は万全の備えを行い、住民の生命と安全を守る態勢を整えることが求められています。

このため、当機構では、地方公共団体が直面している諸課題を多角的・総合的に解決するため、個々の団体が抱える課題を取り上げ、当該団体と共同して、全国的な視点と地域の実情に即した視点の双方から問題を分析し、その解決方策の研究を実施しています。

本年度は4つのテーマを具体的に設定しており、本報告書は、そのうちの一つの成果を取りまとめたものです。

これからの地方公共団体においては、人口減少及び少子高齢化の進行という構造的課題の解決に当たり、政策運営や税財源配分の在り方を見直し、地域格差等についての検討は避けては通れない重要な課題です。

このような背景の中で、本研究会では、国と地方の役割分担の見直しや地方行財政上の問題点に関し、現行制度を中心に個別の行財政課題について分析・検討を行うとともに、シャープ勧告以来の制度形成の歴史を踏まえつつ、新しい地方行財政制度の在り方を考察し、その考え方を整理しました。

本研究の企画及び実施に当たりましては、研究委員会の委員長及び委員を始め、関係者の皆様から多くの御指導と御協力をいただきました。

また、本研究は、公益財団法人 日本財団の助成金を受けて、総務省自治財政局調整課と当機構とが共同で行ったものであり、ここに謝意を表する次第です。

本報告書が広く地方公共団体の施策展開の一助となれば大変幸いです。

平成 30 年 3 月

一般財団法人 地方自治研究機構
理事長 山中 昭 栄

目次

研究概要	3
第1部 地方行財政制度の歴史・変遷	5
第1章 合併・広域連携・補完	7
第2章 地方交付税について	33
第2部 被災地における復興の現状と行財政運営上の課題	47
第1章 南相馬市の現状と復興に向けた課題について	49
第2章 石巻市の復興の現状と課題	53
第3部 社会保障	57
第1章 社会保障制度改革について	59
第4部 地方税財政	83
第1章 平成30年度地方財政計画について	85
第2章 平成30年度地方税制改正（案）について	97
第5部 今年度の研究のまとめ	115
第1章 財政学研究の系譜 佐藤進先生の論考をもとに	117
第2章 地方財政制度研究における視座—制度形成期の歴史的文脈に照らして	121
委員名簿等	139

研究概要

・ 研究概要

1 本調査研究の趣旨

現在、日本は人口減少及び少子高齢化の進行という構造的課題に直面している。こうした中、地方公共団体が持続可能な形で行財政運営を行っていくためには、地方行財政制度について、シャープ勧告をはじめとするこれまでの歴史的経緯等を振り返りつつ、今後のあり方について議論を深めていくことが重要である。

そのため、今年度の研究会では、地方交付税や市町村の合併・広域連携・補完といった地方行財政制度のこれまでの歴史や現行制度、今後のあり方などについて、委員及び行政側の発表並びに意見交換を行うとともに、地方公共団体からの意見聴取及び現地視察を行った。本報告書はその内容を整理したものである。

なお、本研究会では、委員長のご発案で委員の役職や肩書きに関係なく、個人的見解を基に自由闊達に議論するという運営を行っており、本報告書も委員会での自由な議論の結果をできるだけ尊重し、反映した形でまとめている。

2 研究会の開催経緯

今年度は、人口減少及び少子高齢化の進行という構造的課題に対応した地方行財政制度のあり方に関して、全5回の研究会を開催した。

第1回研究会（平成29年5月25日開催）では、地方交付税について、法定率の変遷といった歴史的経緯のほか、包括算定経費の導入、事業費補正や段階補正の見直し、トップランナー方式の導入といった近年の制度見直しなどについて報告し、質疑が行われた。

第2回研究会（同年7月13日開催）では、平成の合併、定住自立圏や連携中枢都市圏といった広域連携、都道府県による市町村の補完、分権改革・平成の合併後の補完のあり方などについて報告し、質疑が行われた。

福島県南相馬市及び宮城県石巻市を調査対象とした事例研究（同年8月9日～10日実施）では、東日本大震災によって被災し、その復興に取り組む両市から、復興の現状や現在直面している行財政運営上の課題などについて説明を受け、意見交換が行われた。

第3回研究会（同年11月21日開催）では、人口減少及び少子高齢化が進行する中で重要となる社会保障制度に関して、社会保障と税の一体改革の経緯、医療・介護提供体制改革、国民健康保険制度、介護保険制度、子ども・子育て支援、生活保護制度・生活困窮者自立支援制度、医療・介護におけるインセンティブ改革、新しい経済政策パッケージなどの項目について、改革の現状などを報告し、質疑が行われた。

第4回研究会（平成30年1月23日開催）では、平成30年度の地方税財政の方向性として、平成30年度地方財政対策の概要及び地方税制改正（案）について報告し、質疑が行われた。

第5回研究会（同年2月16日開催）では、今年度の議論の総括として、シャープ勧告や地方分権改

革といった地方行財政制度の形成期の歴史的文脈に加え、財政学研究の系譜などについて報告し、質疑が行われた。

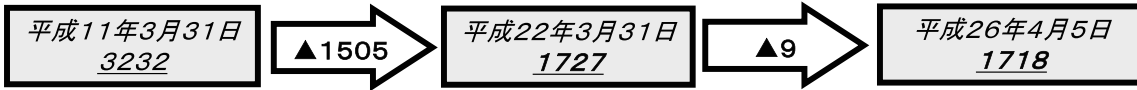
第1部 地方行財政制度の歴史・変遷

合併・広域連携・補完

平成29年7月13日(木)
総務省自治行政局市町村課長
小川 康則

「平成の合併」再訪

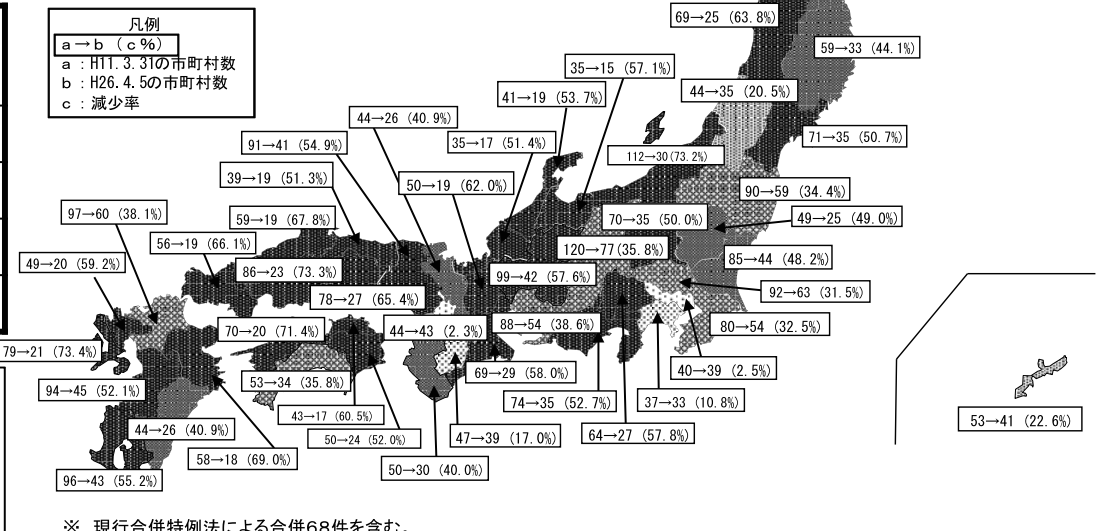
市町村合併の進展状況



	S28.9.30	S37.1.1	H11.3.31	H22.3.31	H26.4.5
市町村数	9,895	3,466	3,232	1,727	1,718
人口1万人未満	—	—	1,537	457	480
平均人口(人)	7,864	24,555	36,387	69,067	69,332
平均面積(km ²)	37.5	106.9	114.8	215.4	216.7

	合併件数 (合併関係団体数)	H11.4.1 以降の減少 団体数
旧法下 H11.4.1~	581 (1,991)	1,410
新法下 (改正前)	61 (156)	95
新法下 (改正後)	7 (16)	9
計	649 (2,163)	1,514

凡例
a→b (c%)
a: H11.3.31の市町村数
b: H26.4.5の市町村数
c: 減少率



市町村数の減少率 (H11.3.31→H26.4.5)

50%以上	26県
40%以上50%未満	7府県
30%以上40%未満	7県
20%以上30%未満	2県
10%以上20%未満	3道県
10%未満	2都府
0%	0

※ 現行合併特例法による合併68件を含む。

合併特例法の変遷

「平成の合併」推進期間

	旧合併特例法 (平成7年改正)	旧合併特例法 (平成11年改正)	新合併特例法 (平成16年制定) ※平成22年3月31日までの時限法	新合併特例法 (平成22年改正) ※平成32年3月31日まで期限を延長
規目 定的		「自主的な市町村の合併を推進」		「自主的な市町村の合併の推進 による市町村の規模の適正化」
国・都道府 県の関 与	市町村に対する、必要な 助言、情報の提供等	都道府県及び市町村に対する、 必要な助言、情報の提供等 合併協議会の設置勧告 内閣に市町村合併支援本部を設置 し、市町村合併支援プランを策定	総務大臣が市町村合併推進の ための基本指針を策定 都道府県は基本指針に基づき、 市町村合併推進に関する構想を 作成	合併推進に向けた国、都道府 県による関与を廃止 都道府県及び市町村の求め に応じた助言・情報提供等
市 の 特 例 となる べき 要件	人口要件 5万人	人口要件 4万人 (H10年改正)	人口要件 3万人 (H12年改正)	特例の廃止 人口要件5万人
住 民 発 議	市町村長に対する 合併協議会の設置請求 〔有権者の50分の1以上の署名〕	すべての関係市町村で同一内容の直接請求が行われた場合には、各市町村長に対し合 併協議会設置協議について議会への付議を義務付け		
投 住 票 民		(H14年改正) 合併協議会の設置についての住民投票制度の導入		
地 域 組 織 治		地域審議会制度の創設	合併特例区、地域自治区制度 の創設	
そ の 他	議員の定数・在任特例の 拡充	※ 平成17年3月31日までに市町村が 議会の議決を経て都道府県知事に合 併の申請を行い、平成18年3月31日 までに合併したものは、旧合 併特例法の規定を適用(平成16年の 旧合併特例法の改正による経過措置)		市町村合併推進のための方 策を削除 ・合併の障害除去のための措 置は存置

「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」【抜粋】

第27次地方制度調査会専門小委員会 西尾勝副会長（平成14年11月1日）

4 合併特例法期限後の基礎的自治体の再編成のあり方

(2) 一定期間経過後のあり方

ア 事務配分特例方式

- 一定の人口規模未満の団体について、これまでの町村制度とは異なる特例的な制度を創設することとする。
- 例えば人口△△未満の団体は、申請により下記のような団体に移行することができるものとする。
さらに、例えば人口△△未満のうち人口○○未満の団体は、これに移行するか、他の団体と合併するかを一定期日までに選択しなければならないものとする。
- この団体は、法令による義務付けのない自治事務を一般的に処理するほか、窓口サービス等通常の基礎的自治体に法令上義務付けられた事務の一部を処理するものとする。通常の基礎的自治体に義務付けられた事務のうち当該団体に義務付けられなかった事務については、都道府県に当該事務の処理を義務付けるものとする。これにより、都道府県はいわば垂直補完をすることとなる。
- 都道府県は当該事務を処理する責任を有するが、その事務を近隣の基礎的自治体に委託するか、広域連合により処理するか、直轄で処理するかを選択するものとする。
- 組織や職員等については、事務の軽減に伴い、極力簡素化を図ることとする。例えば、長と議会（又は町村総会）を置くものとするが、議員は無給とすることなどを検討する。また、助役、収入役、教育委員会、農業委員会などは置かないことを検討する。

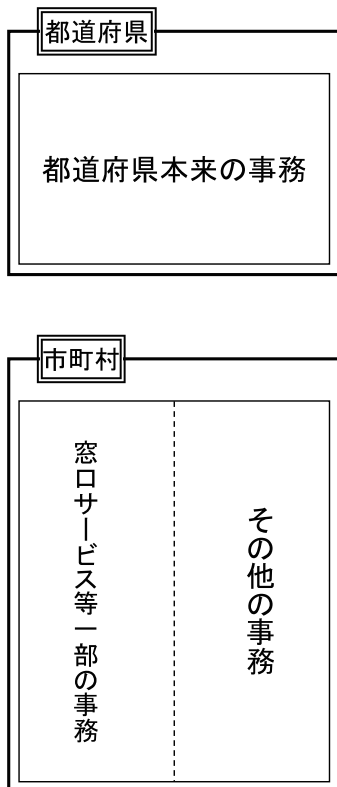
イ 内部団体移行方式（包括的団体移行方式）

- 例えば人口××未満の団体は、他の基礎的自治体への編入によりいわば水平補完されることとする。名称は、旧町村のままとすることも可能とし、一定期日までにこの編入先の基礎的自治体の内部団体に移行するものとする。編入先の選択については、当該市町村の意見を聴いて、都道府県知事が当該都道府県議会の議決を経て決定する。この結果、編入先の基礎的自治体は、複数の旧市町村を包括した連合的な団体となる。
- 当該内部団体の事務については、原則として法令による義務付けをなくし、その属する基礎的自治体の条例により定めることとする。
- 当該内部団体の組織については、大幅に簡素化し、その属する基礎的自治体の条例により定めることとする。
- 当該内部団体の財源については、その属する基礎的自治体からの移転財源を除き、当該内部団体に属する住民の負担によって運営することとする。

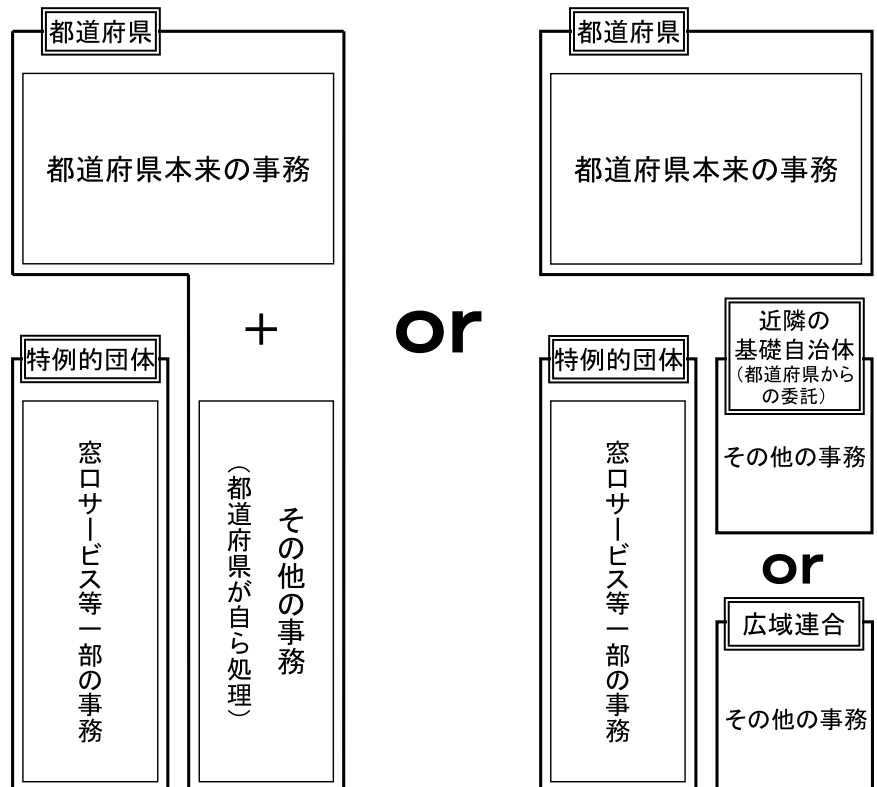
4

事務配分特例方式の概要

【現 状】

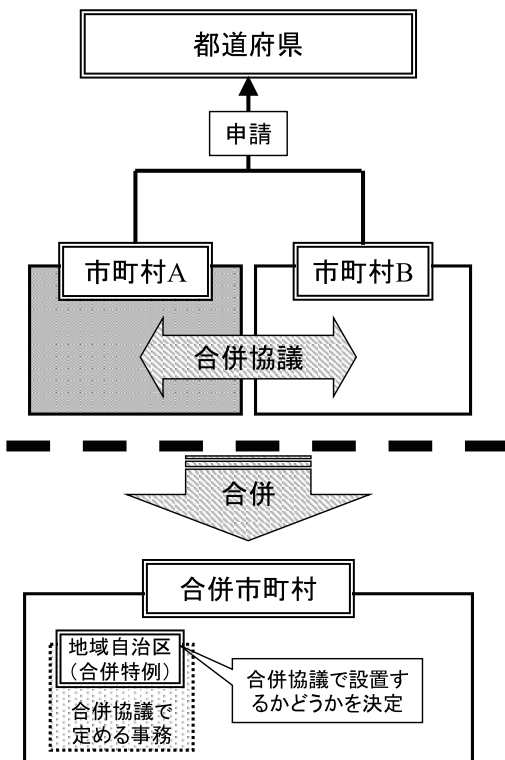


【西尾私案のイメージ】

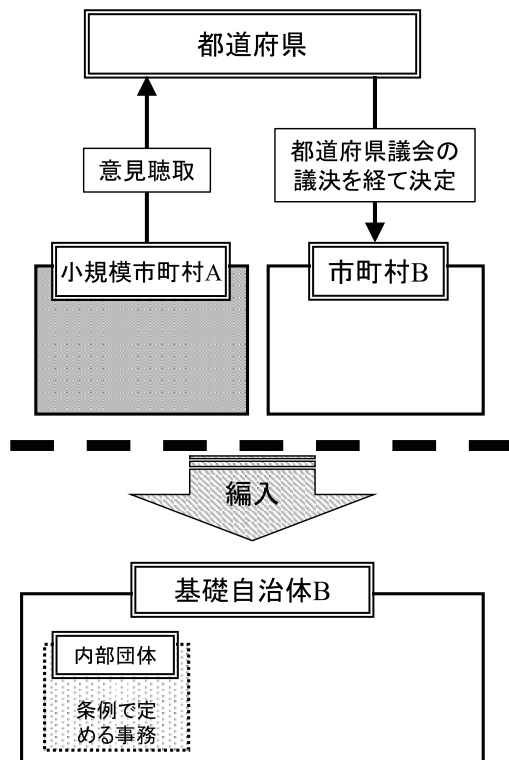


※特例的団体は、組織や職員等を極力簡素化（議員は無給、教育委員会を置かないなど）

【現 状】



【西尾私案のイメージ】



※内部団体の組織は大幅に簡素化。

朝日新聞 平成14年11月2日 朝刊

1 14版 1892年3月11日第3種郵便物認可

「町村なくし市に再編」

地方制度調査会 西尾副会長案 合併「強制」へ

地方分権の担い手である自治体のあり方を検討している地方制度調査会の西尾勝・副会長（国際基督教大学教授）は、1日の同調査会の専門小委員会で、市町村合併の進め方に関し、将来は市を基礎的自治体にして町村をなくしていくという案を提出した。合併特例法が切れる05年3月以降は、現在のような財政的な特典をつけず強力に合併を推進することとしており、「自主的合併」から「強制合併」への転換をうかがわせる内容だ。（4面に要旨）

西尾案は、福祉や教育、まちづくりなどの事務をすべて処理する基礎的自治体として市を位置づけ、他の事務処理は都道府県に義務づける。組織や職員は簡素化し、首長や議会は置くが議員は原則として無給。助役、収入役、教育委員会などは置かないことなどを検討している。

②は、難問など①よりもさらに規模の小さい市町村が念頭にあり、基礎的自治体に複数の旧市町村が編入され、一定期間後は基礎的自治体の内部団体になる。

この日の小委員会で、自主合併を基本とすべきではないか、「人口以外の要件も必要」などの意見が出たという。

政治・総合 国際 経済 社会 オピニオン スポーツ

「地方分権の二〇年を振り返って⑤」【抜粋】

◆西尾勝氏 私が考えていたことは「西尾私案」でも不十分だと思っていましたし、その後、私案に基づいて地制調で議論しましたが、ほとんどの方が反対なされて、最終的には答申にも入れられなかったことが何項目もあるわけです。人口目標や事務権限の移譲も、賛成がないので答申には書かれないことになりました。結局、若干取り入れられたのは地域自治区につながる地域自治組織を認めていこうという話と、小規模な町村についてはいずれ水平補完なり垂直補完なり何らかの補完が必要だということが「引き続き検討する」という言い方で残ったくらいで、「西尾私案」は無残にも敗れていくわけです。ほとんど反映されていない答申になっています。

結末はそうなりましたが、あれが異常な反響を起こしたのは、やっぱり報道の影響が大きかったと思います。地制調の専門小委員会で私が私案を出した翌日の朝刊に、他紙ではほとんど取り上げられませんでした。朝日新聞が特ダネのように一面に大きな記事で書いています。まだ小委員会に私案を出した話ですが、それを詳細な記事で、朝日新聞だけが一面で報道していました。横やら縦やらいろいろ小見出しがついたのですが、その中で皆さんに一番衝撃を与えたのが「町村をなくし市に再編」と書いてあったことです。全部市にするんだ、町村をなくすのだと西尾私案は言っていると。これは、町村関係者にとって衝撃的なことで、全国町村会はもちろん、全国町村議会議長会も猛烈な反発をするわけです。小規模な町村で残らざるを得ないところは、義務的な事務は極小規模にして負担を軽くしてあげましょう、そのかわり町村議会も議員は無報酬にすべきだ、簡素にすべきだと書いてあったのですから、猛烈な反発になったわけです。

その頃、全国に講演に行くともすごい聴衆が集まって、「西尾勝という悪者の顔を一目見たくて、今日集まられたんですか」というと、「そうだ」とすごい反響がありました。当時、人口が三、〇〇〇人以下ぐらいの町村のレベルになると固定資産税等々の税収では議員の報酬すら賄えない、地方交付税で措置されない限り報酬は払えないのが実態ですよという話までしました。そこまで自らの税収がないならば、報酬は要らないと言わなければならないか、町村長の報酬は仕方がない、業務をやっているわけですし、監督しているわけだし。職員たちについても交付税措置するのは必要です。国が命じた仕事を処理するためにそれだけの職員が要るんだから、その人の給与を補填する必要があります。しかし、あなたたちは住民の代表者であるから、住民が納める税金で代表者の報酬も満たせないのなら、もう報酬は要らないと言わなければならないですかと言うと、シーンとするんです。すごかったですね。

「西尾私案」が大きな影響を与えて合併が進んだと色々な人に書かれましたし、たしかにすごい反響で、それが一つの刺激になったことは間違いありません。しかし、ここまで合併が進んだのは「西尾私案」だけではなくて、やはり段階補正から始まり、次第に地方交付税上の締めつけが厳しくなったところへ「地財ショック」が起こり、一気に市町村合併が進んだということが本当のところではないかと思っています。

「平成の合併」について（概要）

平成22年3月 総務省公表

合併の進捗状況等

平成11年以来、基礎自治体の行財政基盤確立のため、全国的に市町村合併を推進
 平成11年～平成17年：手厚い財政措置（合併特例債の創設や合併算定替の期間延長）
 平成17年～：国・都道府県の積極的な関与

市町村数：3,232（H11.3.31）⇒1,727（H22.3.31）となり、相当程度進捗

平成の合併の評価

合併の本来の効果が現れるまでには10年程度の期間が必要であると考えられ、現時点では短期的な影響の分析に止まらざるを得ないが、多くの合併市町村の行政・住民、また世論の合併への評価は大きく分かれている。

＜評価の背景＞

合併による主な効果

- ① 専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化
- ② 少子高齢化への対応
- ③ 広域的なまちづくり
- ④ 適正な職員の配置や公共施設の統廃合などの行財政の効率化

合併による主な問題点・課題

- ① 周辺部の旧市町村の活力喪失
- ② 住民の声が届きにくくなっている
- ③ 住民サービスの低下
- ④ 旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失

今後の合併に対する考え方

- 平成11年以來の全国的な合併推進については、10年が経過していること、これまでの経緯や市町村を取り巻く現下の状況を踏まえ、現行合併特例法の期限である平成22年3月末で一区切り
- その上で、平成22年4月以降は、自主的に合併を選択する市町村に円滑化のための特例を用意
- 旧合併特例法及び現行合併特例法下の合併市町村については、引き続き、確実に支援

これからの基礎自治体の展望

地域主権改革の進展等により、基礎自治体である市町村の役割はより一層重要になる。

- ① 市町村合併による行財政基盤の強化
 - ② 共同処理方式による周辺市町村間での広域連携
 - ③ 都道府県による補完
- } ⇒
- それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択

合併と表裏の広域連携

市町村合併関係施策

広域連携関係施策

明治の大合併

○明治21年(1888年)当時は71,314町村(江戸時代からの自然発生的な町村を受け継いだもの)。
○政府は明治22年(1889年)に初めての近代的な地方自治制度である市制・町村制を施行。300~500戸を標準として、全国一律に町村合併を実施。

昭和の大合併

○昭和28年(1953年)に、事務や権限をできるだけ住民に身近な市町村に配分すべきとの観点から、「町村合併促進法」が施行され、人口規模8,000人を標準として町村の合併を推進。

平成の大合併

○地方分権の推進や少子高齢化の進展を背景として、市町村の行政サービスの維持・向上や行政規模の拡大・効率化を図る観点から、自主的な市町村合併を推進。

年 月	市	町	村	計
明治21年(1888年)	—	(71,314)		71,314
22年(1889年)	39	(15,820)		15,859
昭和20年(1945年)10月	205	1,797	8,518	10,520
28年(1953年)10月	286	1,966	7,616	9,868
31年(1956年)4月	495	1,870	2,303	4,668
36年(1961年)6月	556	1,935	981	3,472
40年(1965年)4月	560	2,005	827	3,392
60年(1985年)4月	651	2,001	601	3,253
平成11年(1999年)3月	670	1,994	568	3,232
18年(2006年)3月	777	846	198	1,821
22年(2010年)3月	786	757	184	1,727
26年(2014年)4月	790	745	183	1,718

明治21年(1888年)
市制町村制

明治21年(1888年)
町村制制定(町村組合制度の創設)

明治44年(1911年)
市制改正(市町村組合制度の創設)

昭和27年(1952年)
地方自治法改正(協議会、機関等の共同設置及び事務の委託の制度の創設)

昭和28年(1953年)
町村合併促進法

昭和44年(1969年)
「広域市町村圏振興整備措置要綱」制定。
第1次として33府県41圏域を指定(昭和44~47年度までで340圏域を指定)

昭和52年(1977年)
「大都市周辺地域広域行政圏」制度開始。
平成22年4月までに19圏域を指定。

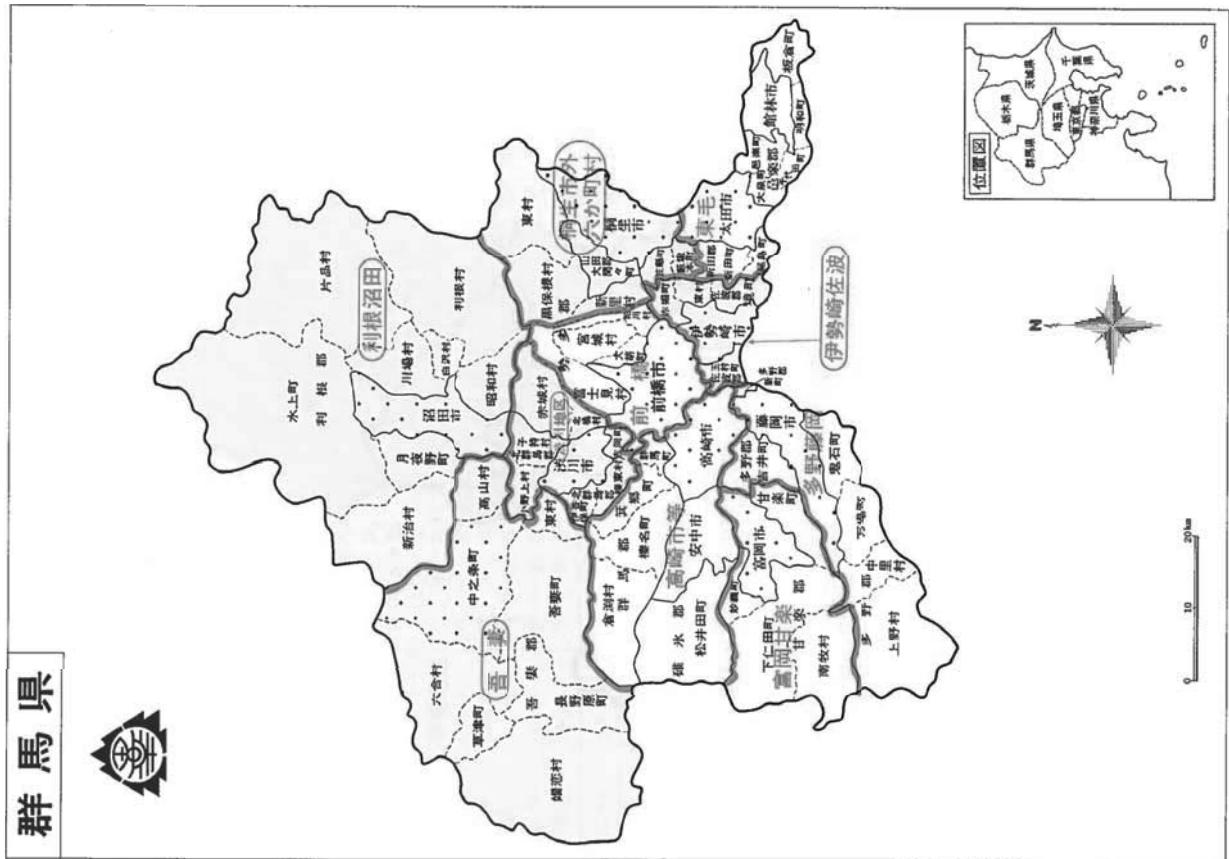
平成元年(1989年)
「ふるさと市町村圏推進要綱」制定。平成22年4月までに115圏域を指定。

平成6年(1994年)
地方自治法改正(広域連合制度の創設)

平成17年(2005年)
市町村の合併の特例等に関する法律(新法)

平成20年(2008年)
「定住自立圏構想推進要綱」制定。平成29年4月現在、118圏域。

平成26年(2014年)
地方自治法改正(連携協約、事務の代替執行の制度の創設)
「地方中核拠点都市圏構想推進要綱」(※)制定。平成29年4月現在、23圏域。
※平成27年「連携中核都市圏構想推進要綱」に改称。

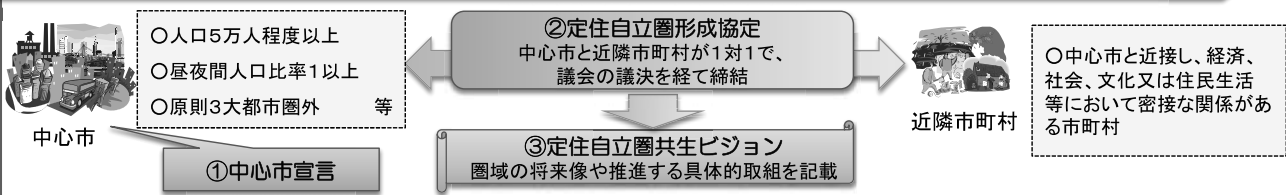


「定住自立圏構想」の推進

基本的考え方～集約とネットワーク化～

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

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



定住自立圏に取り組む市町村に対する支援及び関連予算

特別交付税

- ・包括的財政措置 (中心市 8,500万円程度、近隣市町村 1,500万円)
- ・外部人材の活用
- ・地域医療に対する財政措置 等

関連予算

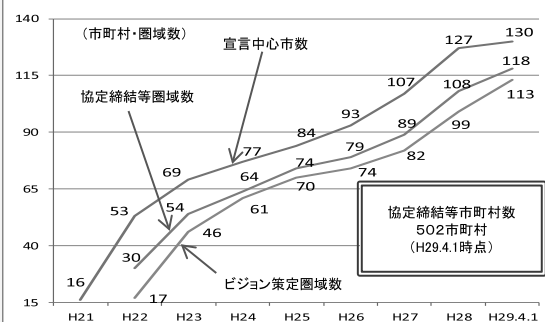
- ・成果検証事業
- ・シンポジウム開催等 (H29年度予算 約6百万円)

各省による支援策

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

定住自立圏構想の取組状況

KPI: 2020年 140圏域 (H29.4.1現在 118圏域)



連携中枢都市圏の取組の推進

連携中枢都市圏の意義とは

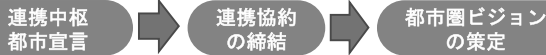
- ▶ 地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成

連携中枢都市圏に何が求められているのか

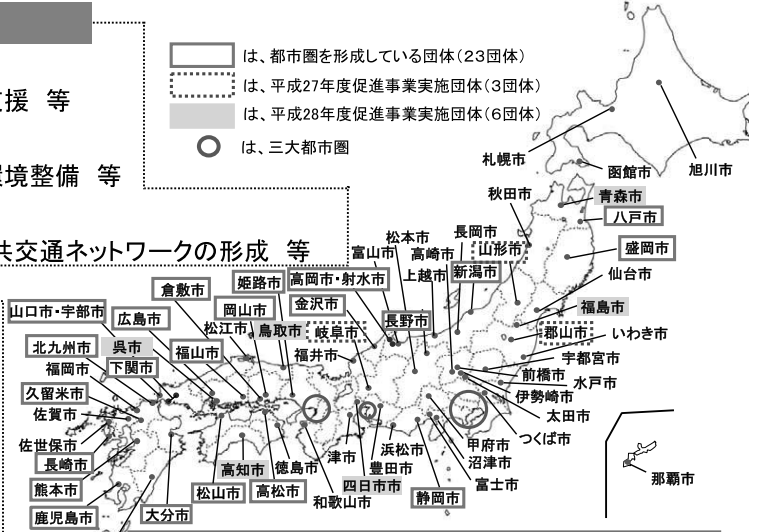
- ① 圏域全体の経済成長のけん引
産学金官の共同研究・新製品開発支援、六次産業化支援 等
- ② 高次の都市機能の集積・強化
高度医療の提供体制の充実、高等教育・研究開発の環境整備 等
- ③ 圏域全体の生活関連機能サービスの向上
地域医療確保のための病院群輪番制の充実、地域公共交通ネットワークの形成 等

連携中枢都市圏をいかに実現するか

- ▶ 地方自治法を改正し、地方公共団体間の柔軟な連携を可能とする「連携協約」の制度を導入（平成26年11月1日施行）
- ▶ 平成26年度～平成28年度は、**連携中枢都市圏の形成を推進**するため、国費により支援（30事業）
- ▶ 平成29年度予算においても**1.3億円**を計上し、引き続き連携中枢都市圏の形成を促進
- ▶ 平成27年度から **地方交付税措置**を講じて**全国展開**を図る
- ▶ **連携中枢都市圏形成のための手続き**



- は、都市圏を形成している団体(23団体)
- は、平成27年度促進事業実施団体(3団体)
- は、平成28年度促進事業実施団体(6団体)
- は、三大都市圏



【連携中枢都市圏の要件】

- ① 地方圏において、昼夜間人口比率おおむね1以上の指定都市・中核市(●)と、当該市と社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏
- ※ ただし、①を原則除く都市圏であって、隣接する2つの市（各市が昼夜間人口比率1以上かつ人口10万人程度以上の市）の人口の合計が20万人を超え、かつ、双方が概ね1時間以内の交通圏にある場合において、これらの市と社会的、経済的に一体性を有する近隣市町村とで形成する都市圏についても、①の都市圏と同等の取組が見込まれる場合においてこれを含むものとする。

連携中枢都市圏構想の推進に向けた総務省の財政措置の概要

地域において、相当の規模と中核性を備える圏域において市町村が連携し、コンパクト化とネットワーク化により、一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点である「連携中枢都市圏」を形成することを目的に、連携中枢都市圏形成に係る連携協約を締結し、連携中枢都市圏ビジョンを策定した連携中枢都市及び連携市町村の取組に対して、必要な財政措置を講じる。

1. 連携中枢都市及び連携市町村の取組に関する包括的財政措置（※複眼型も同様に措置。以下同じ。）

- (1) 連携中枢都市の取組に対する包括的財政措置
 - ① 普通交付税措置
「経済成長のけん引」及び「高次都市機能の集積・強化」の取組に対する財政措置
(圏域人口に応じて算定/例：圏域人口75万で約2億円)
 - ② 特別交付税措置
「生活関連機能サービスの向上」の取組に対する財政措置。1市当たり年間1.2億円程度を基本として、人口・面積等を勘案して上限額を設定
- (2) 連携市町村の取組に対する特別交付税措置
1市町村当たり年間1,500万円を上限

2. 地域活性化事業債の充当

- ・「連携中枢都市圏構想の推進」に真に必要な取組に資する施設整備に対し、地域活性化事業債を充当。(充当率：90%、交付税算入率：30%)

3. 外部人材の活用に対する財政措置（特別交付税）

- ・圏域外における専門性を有する人材の活用
上限700万円、最大3年間の措置

4. 民間主体の取組の支援に対する財政措置

- (1) 民間への融資等を行うファンド形成に関する財政措置
ファンド形成に一般単独事業債を充当（90%）、償還金利子の50%に特別交付税
- (2) ふるさと融資の融資比率及び融資限度額の引き上げ
(例：融資比率35%→45%)

5. 個別の施策分野における財政措置

- (1) 病診連携等による地域医療の確保に対する財政措置
病診連携等の事業に要する市町村の負担金に対する特別交付税措置（措置率0.8、上限800万円）
- (2) へき地における遠隔医療に対する特別交付税措置の拡充（措置率0.6→0.8）

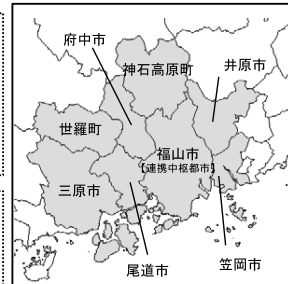
6. 連携中枢都市圏の形成に対応した辺地度点数の算定要素の追加

- ・辺地度点数の算定に当たって、「近隣の市役所等」として、連携中枢都市までの距離により算定可能

備後圏域連携中枢都市圏の取組

圏域形成に至った経緯

- ・ 県境を越えて都市圏を形成しているが、江戸時代以前は備後国として一体であった地域。
- ・ 圏域の自治体の大部分は、昭和の高度成長の時代に「工業整備特別地域」に指定され、日本経済を支える工業地域としての発展の礎を築くなど、住民の日常生活のみならず、経済的な結び付きも強い地域。
- ・ 平成23年度には圏域の6市2町の市長・町長で組織する「備後圏域連携協議会」を立ち上げ、広域的な課題解決に向けた取組として、こども発達支援センターの共同運営や防災協定の締結などを行ってきた。



苦労した点

- ・ 連携中枢都市と圏域市町への財源措置及び構成市町の動機づけ(財源措置のメリット、連携する目的等)
- ・ 連携中枢都市圏構想に提案する時点では、連携市町の一部に「合併につながるのではないか」という懸念があった
- ・ 企画担当課と事業所管課との間で、目標の共有に時間を要している(連携中枢都市、圏域市町 共通)

圏域全体の経済成長のけん引

圏域全体における産業支援の強化

圏域での中小企業等の様々な経営課題の解決を支援するため、専門知識を持つ「びんご産業支援コーディネーター」を設置。圏域の大手企業OB等を中心としたコーディネーターが、圏域内の中小企業等に対して販路開拓やブランド戦略などのアドバイスや事業者間のマッチングを実施。



産業支援コーディネーター

事業費は、圏域市町で利用実績に応じて負担。
また、中小企業事業者の「稼ぐ力」を高めるため、売上向上・創業支援に重点をおいた経営相談を行う産業支援拠点「福山ビジネスサポートセンターFuku-Biz」を2016年(平成28年)12月に開設する。

備後圏域産業連関表の活用

福山市が作成した備後圏域全体の産業連関表を活用し、圏域全体の産業振興につなげる。
また、備後圏域の産業連関表に基づいて作成した経済波及効果測定シートをオープンデータとして公表予定。産業連関表を事業者等が活用することで、圏域内における地域経済活性化に資する事業の創出につなげる。

高次の都市機能の集積・強化

高度医療の充実や強化

福山市民病院の救命救急センターやがん医療に係る医療機器の整備等、高度医療の提供体制の充実に努める。また、圏域内の安心・安全な医療提供体制を確保するため、福山市民病院から圏域内の公立病院に対し診療支援を行うなど、公立病院間の連携強化を図るとともに、潜在看護師の復職支援など、圏域全体での看護師の確保、教育・研修の充実等に取り組む。

圏域全体の生活関連機能サービスの向上

こども発達支援センターの共同運営

福山市が発達に課題のある子どもの支援を行う医療機関「こども発達支援センター」を整備し、医師などの専門スタッフを確保する中で、圏域市町と共同運営している。
保育所や医療機関等と連携して、発達に課題のある子どもに関する相談や診察、訓練を行うなど、専門的できめ細かな支援を実施。事業費は、圏域市町で利用実績に応じて負担。

圏域全体の地域包括ケアシステムの構築

在宅医療・介護連携の推進に向けて、医療・介護事業所の情報やサービスなどの情報が検索できるWebサイトを開設し、掲載情報の充実に取り組んでいる。開発費は福山市が負担し、運用・保守費は掲載数に応じて圏域市町が負担。また、市町を越えた徘徊対策の検討や、福山市が実施する市民後見人養成講座の圏域への拡大など、認知症対策も推進。

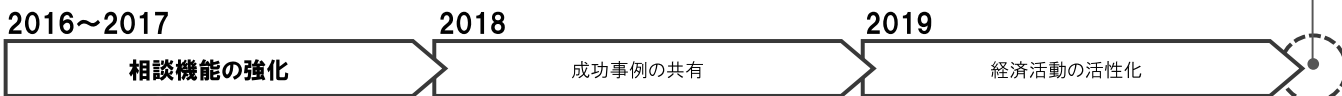
圏域全体の経済成長のけん引: 圏域全体の産業振興の仕組みづくり

福山ビジネスサポートセンター Fuku-Biz

事業費 2016年度 61,076千円
2017年度 65,698千円

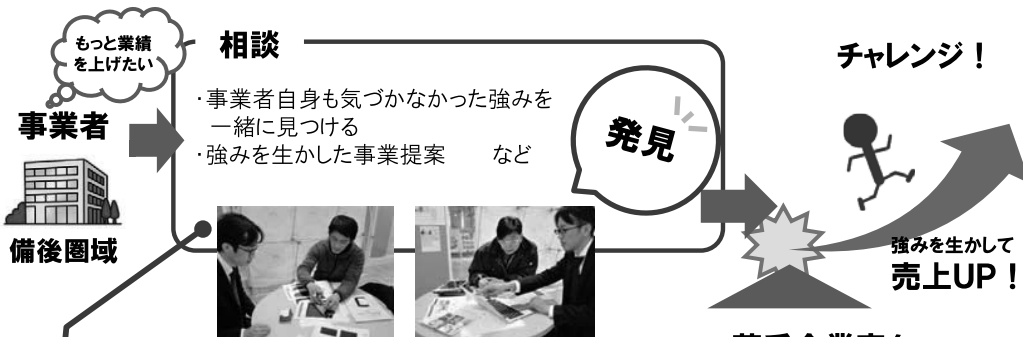
めざす姿

備後圏域事業者の「稼ぐ力」が飛躍的に向上するとともに、チャレンジしやすい地域として創業者が増える。



概要

- ・売上向上、創業支援に重点を置いた、備後圏域の産業支援機関
- ・質の高いマーケティング、デザイン、販路開拓、ブランディングなどを一貫して提案



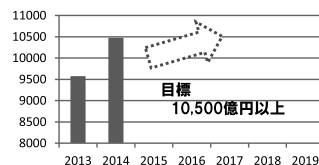
Point

豊富な経験に裏打ちされたコンサルティング

- ・事業者の強みを生かした事業提案
- ・相談予約は常に1カ月先まで満席
- ・相談した事業者からは「年間契約の受注につながった」「メディアに取り上げてもらった」などの声
- ・相談者アンケート: 満足度99%
 - 事業者の稼ぐ力の向上
 - チャレンジする事業者の増加

関連KPI

製造業粗付加価値額

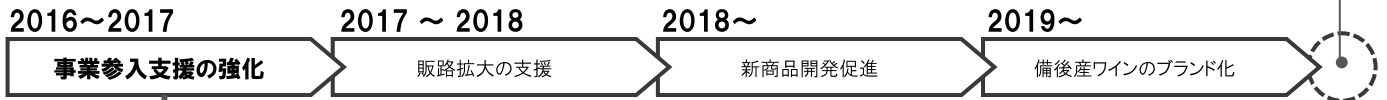


資料: 工業統計

備後圏域ワインプロジェクト

事業費 2016年度 2,800千円
2017年度 一千円

めざす姿 備後産のワインがブランドとして価値を高めるとともに、備後でワインなどの事業を行いたい人が増える。



概要 行政、企業、金融機関(中国銀行等)、福山大学が連携した情報発信の強化や、特区の活用促進、事業参入のためのノウハウ等の共有

学ぶ
○BINGOワインアカデミー
・ワイン醸造方法や計画策定などを学ぶ (ワイナリー経営者や金融機関等と連携)

体験する
○ワイナリー(世羅町 福山市) ワイン農家民宿(福山市)
・ワイナリーなどで醸造する備後産ワインを体験
・ワインづくりを希望する人への研修受け入れ

つくる
○特区の活用促進
・備後ワイン・リキュール特区を始めとした規制緩和の活用(特区説明会の開催)
【規制緩和】 製造量6kl→2kl など
※県境を越えた市町共同の特区は全国初
○委託醸造
・井原→福山、福山→世羅など(事業者間)

機運醸成

○情報発信の強化、ワイン文化の醸成
・列車内で備後産ワインや地産地消弁当などを楽しむ「ワイン列車」を運行
・イベントなどに備後産ワインを出品



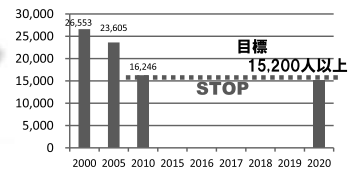
Point

全国初の広域特区

【備後ワイン・リキュール特区】
・全国初の県境を越えた市町共同特区
・単独自治体での特区とは異なり、圏域内の農産物を使用することが可能(福山市の事業者が井原市の農産物を活用するなど、圏域内における農産物の相互利用)
→ 事業者参入者の増加
→ 圏域内農産物の活用促進
→ 新たな地域ブランドづくり(備後産ワイン)

関連KPI

農林水産業の就業者数



資料: 国勢調査

18

都市を中核とする
広域連携へのシフト

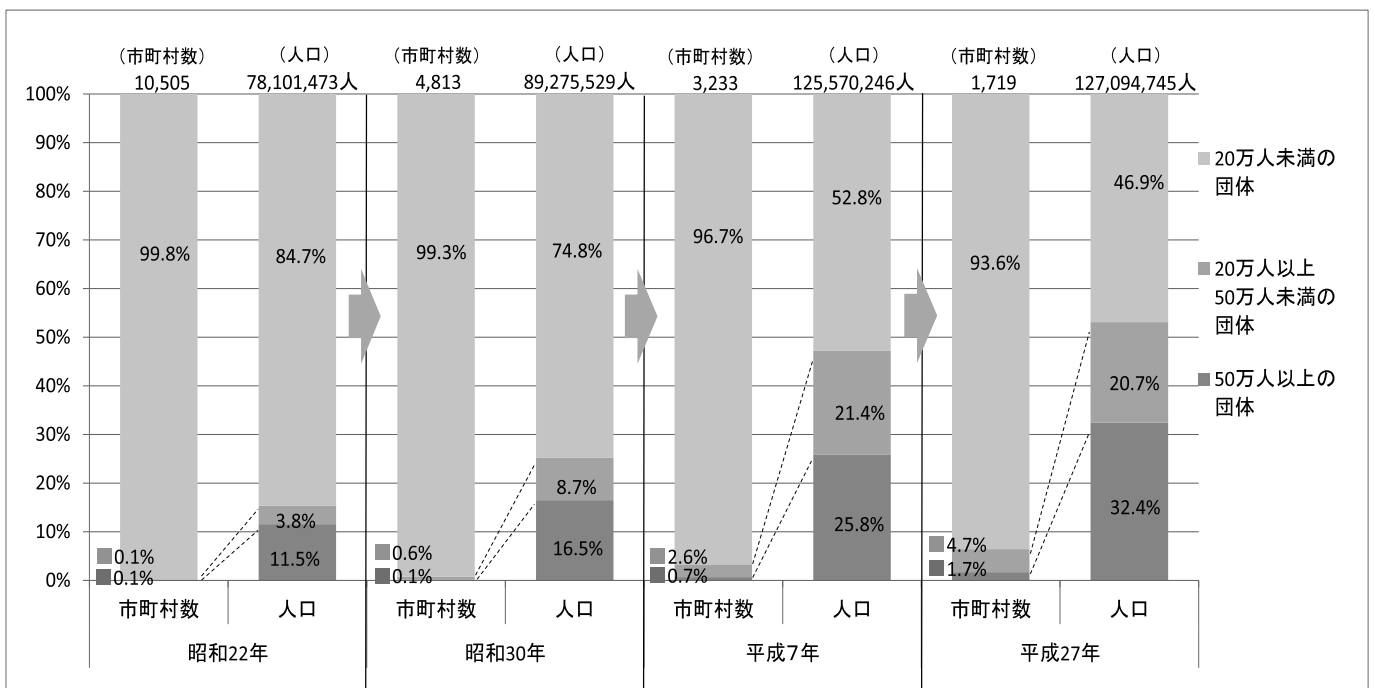
市町村数の変遷

		市				町	村	市町村計
		政令指定都市	中核市	特例市 ^(※)	小計			
昭和22年(1947年) 地方自治法制定・施行	1945年(昭和20年)	205 (1.9%)				1,797 (17.1%)	8,518 (81.0%)	10,520
	1953年(昭和28年)	286 (2.9%)				1,966 (19.9%)	7,616 (77.2%)	9,868
昭和31年(1956年) 指定都市制度	1956年(昭和31年)	498 (12.5%)	5 (0.1%)		5 (0.1%)	1,903 (47.9%)	1,574 (39.6%)	3,975
	1961年(昭和36年)	556 (16.0%)	5 (0.1%)		5 (0.1%)	1,935 (55.7%)	981 (28.3%)	3,472
平成7年(1995年) 中核市制度	1996年(平成8年)	666 (20.6%)	12 (0.4%)	12 (0.4%)	24 (0.7%)	1,990 (61.6%)	576 (17.8%)	3,232
	1999年(平成11年)	670 (20.7%)	12 (0.4%)	25 (0.8%)	37 (1.1%)	1,994 (61.7%)	568 (17.6%)	3,232
平成12年(2000年) 特例市制度	2000年(平成12年)	671 (20.8%)	12 (0.4%)	27 (0.8%)	49 (1.5%)	1,991 (61.7%)	567 (17.6%)	3,229
※平成27年廃止、従来の特例市は 施行時特例市に移行	2010年(平成22年)	786 (45.5%)	19 (1.1%)	40 (2.3%)	100 (5.8%)	757 (43.8%)	184 (10.7%)	1,727
	2016年(平成28年)	791 (46.0%)	20 (1.2%)	47 (2.7%)	104 (6.1%)	744 (43.3%)	183 (10.7%)	1,718

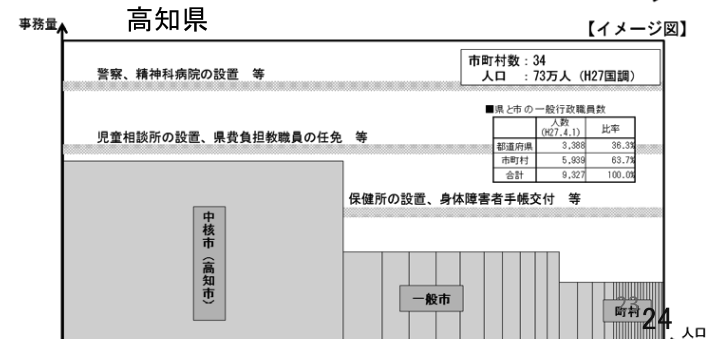
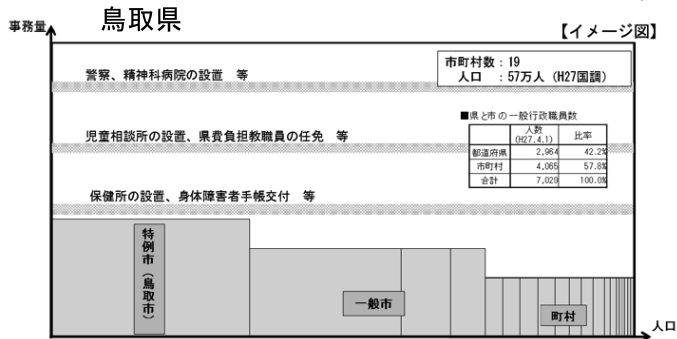
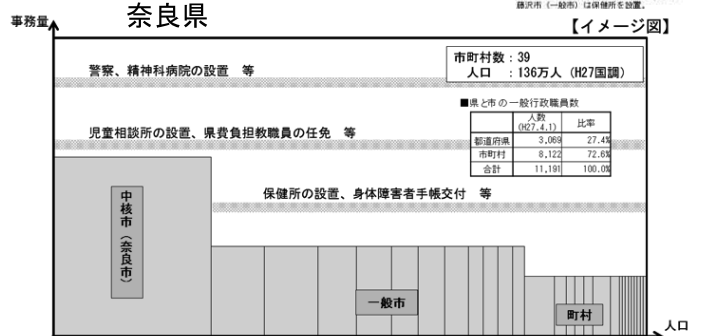
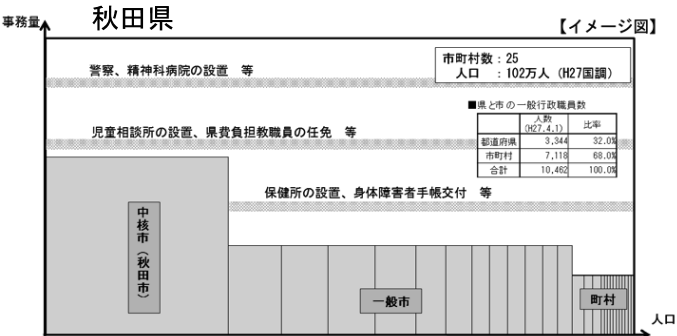
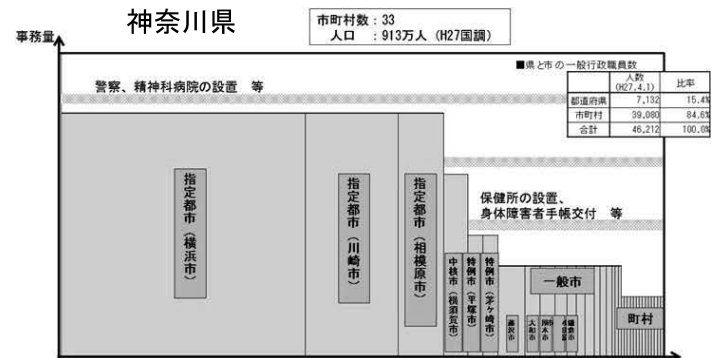
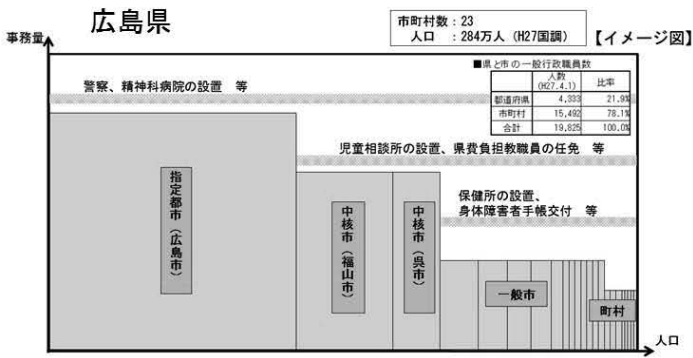
※平成27年4月1日以降は、施行時特例市の数

22

市町村規模ごとの数と人口の推移



(注)特別区は1団体分として含める。



「都道府県による補完」の
位置づけの変容

最近の地方制度調査会における言及①

- 小規模市町村のあり方への対応策として、「都道府県の補完」が議論されるようになったのは、第27次地方制度調査会専門小委員会にて西尾勝副会長が提示した「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」において、都道府県による垂直補完に言及されたのがその端緒である。
- なお、同私案においては、都道府県の垂直補完による事務配分特例方式のほか、他の基礎的自治体への編入による内部団体移行方式（水平補完）が方策として提示されたが、第27次地方制度調査会答申においては、事務配分特例方式のみが継続的な検討事項として位置付けられた。

西尾勝「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」（平成14年11月1日）【抜粋】

4 合併特例法期限後の基礎的自治体の再編成のあり方

(2) 一定期間経過後のあり方

ア 事務配分特例方式

- ・ 一定の人口規模未満の団体について、これまでの町村制度とは異なる特例的な制度を創設することとする。
 - ・ 例えば人口△△未満の団体は、申請により下記のような団体に移行することができるものとする。
 - ・ さらに、例えば人口△△未満のうち人口○○未満の団体は、これに移行するか、他の団体と合併するかを一定期日までに選択しなければならないものとする。
 - ・ この団体は、法令による義務付けのない自治事務を一般的に処理するほか、窓口サービス等通常の基礎的自治体に法令上義務付けられた事務の一部を処理するものとする。
- 通常の基礎的自治体に義務付けられた事務のうち当該団体に義務付けられなかった事務については、都道府県に当該事務の処理を義務付けるものとする。これにより、都道府県はいわば垂直補完をすることとなる。
- ・ 都道府県は当該事務を処理する責任を有するが、その事務を近隣の基礎的自治体に委託するか、広域連合により処理するか、直轄で処理するかを選択するものとする。
 - ・ 組織や職員等については、事務の軽減に伴い、極力簡素化を図ることとする。例えば、長と議会（又は町村総会）を置くものとするが、議員は原則として無給とすることなどを検討する。また、助役、収入役、教育委員会、農業委員会などは置かないことを検討する。

イ 内部団体移行方式（包括的団体移行方式）

- ・ 例えば人口××未満の団体は、他の基礎的自治体への編入によりいわば水平補完されることとする。名称は、旧町村のままとすることも可能とし、一定期日までにこの編入先の基礎的自治体の内部団体に移行するものとする。編入先の選択については、当該市町村の意見を聴いて、都道府県知事が当該都道府県議会の議決を経て決定する。
- ・ この結果、編入先の基礎的自治体は、複数の旧市町村を包括した連合的な団体となる。
- ・ 当該内部団体の事務については、原則として法令による義務付けをなくし、その属する基礎的自治体の条例により定めることとする。
- ・ 当該内部団体の組織については、大幅に簡素化し、その属する基礎的自治体の条例により定めることとする。
- ・ 当該内部団体の財源については、その属する基礎的自治体からの移転財源を除き、当該内部団体に属する住民の負担によって運営することとする。

第二十七次地制調答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成15年11月13日）【抜粋】

第1 基礎自治体のあり方

3 合併特例法期限到来後における分権の担い手としての基礎自治体（略）

(1) 平成17年4月以降の合併推進の手法（略）

(2) 市町村合併に関連する多様な方策

- ① 合併後の基礎自治体における地域自治組織制度の活用（略）
- ② 合併困難な市町村に対する特別の方策

ア（略）

イ 合併に関する新たな法律の下でも当面合併に至ることが客観的に困難である市町村に対して、合併の進捗状況や市町村の具体的なニーズを踏まえ、基礎自治体のみによって構成される広域連合制度の充実等の広域連携の方策により対応することについて検討を進める必要がある。

ウ また、そのような状況にある市町村については、組織機構を簡素化した上で、法令による義務づけのない自治事務は一般的に処理するが、通常の基礎自治体に法令上義務づけられた事務については窓口サービス等その一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務づける特例的団体の制度の導入についても引き継ぎ検討する必要がある。この場合において、都道府県は当該事務を自ら処理することとするほか、近隣の基礎自治体に委託すること等も考えられる。

26

最近の地方制度調査会における言及②

- 以後、地方制度調査会答申では、小規模市町村における事務処理等への対応策として、「都道府県による補完」が言及されてきたところ。

第二十九次地制調答申「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」（平成21年6月16日）【抜粋】

第1 市町村合併を含めた基礎自治体のあり方

2 これからの基礎自治体のあり方

(3) 事務処理方策に関する基本的な考え方

（中略）

このため、市町村合併による行財政基盤の強化のほか、共同処理方式による周辺市町村間での広域連携や都道府県による補完などの多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである。

（中略）

3 今後の対応方策

(3) 小規模市町村における事務執行の確保のための方策

（中略）

将来にわたってこのような小規模市町村の事務処理体制を整備していくためには、市町村合併による行財政基盤の強化、また、周辺市町村との様々な形態の活用による広域連携の方法に加え、なお、これらによっては必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があればその選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる。

しかしながら、こうした方策については、様々な論点や是非についての考え方があり、また、地域の実情も多様であること等から、関係者と十分な意見調整を図りつつ、多角的に検討がなされる必要がある。

第三十次地制調答申「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」（平成25年6月25日）【抜粋】

第4 基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制

3 具体的な方策

(5) 都道府県による補完

小規模な市町村などで処理が困難な事務が生じた場合において、地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市から相当距離がある等の理由から、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられる。

現行法においては、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合等に、当該事務の委託はふさわしくないものとされてきた。市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべきである。

なお、小規模市町村における事務処理の確保を考えるに際しては、各市町村の地理的条件や社会的条件が多様であることに鑑み、行政の効率化等の観点のみにとらわれることなく、地域の実情を十分踏まえることが必要である。

最近の地方制度調査会における言及③

○ 第31次地方制度調査会答申では、都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素や都道府県の補完の対象と事務及び補完の方法等の考え方について言及がなされている。

第三十一次地制調査答申「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」（平成28年3月16日）【抜粋】

第2 行政サービスの持続可能な提供のための地方行政体制

1 広域連携等による行政サービスの提供

(1) 地方圏

③ 市町村間の広域連携が困難な地域

(a) 基本市町村間の広域連携が困難な地域における市町村が、人口減少の影響を大きく受ける中で、持続可能な行政サービスを提供するためには、市町村と連携し、それを支える都道府県の役割がより重要になる。

(b) 都道府県の補完

市町村間の広域連携が困難な地域においても、市町村において、事務の必要性を含めて見直し、他の市町村のノウハウや外部資源も活用しながら効率的かつ効果的な執行を行っていくことは当然のことである。

その上で、市町村間の広域連携が困難な地域においては、都道府県の補完が一つの方策として有用である。

その際、都道府県が市町村の事務を全て代わって行うことは現実的ではなく、一定の限界があることにも留意しつつ、都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素や都道府県の補完の対象となる事務及び補完の方法等の考え方を整理する必要がある。

(b)-1 都道府県の補完を行う必要性を検討する上での判断要素

小規模な市町村であることや連携中枢都市等から相当距離があること、何らかの事情により市町村間の広域連携を行うことができなかったこと等、客観的要素を満たしていれば都道府県の補完を行うということではなく、市町村と都道府県の合意が必要であることが前提となる。

都道府県の補完は、市町村の申出等により、市町村の状況に応じて、市町村と都道府県が協議して行うこととすべきである。その際、都道府県は、当該市町村の状況に鑑み、当該市町村を包括する都道府県として積極的に対応することも考えられる。

結果として、同じ都道府県内であっても、市町村ごとに補完される事務が異なることは、許容されるべきである。

(b)-2 都道府県の補完の対象となる事務及び補完の方法

市町村の事務について都道府県が補完を行おうとする際、都道府県に当該事務を処理する体制が必要である。

道路等のインフラ、地域振興、地域保健、職員研修等の総務事務、法律で市町村に義務付けられている計画策定等のように、都道府県も同種の事務を処理している場合は、都道府県は事務を処理する体制を整えやすいことから、比較的補完を容易に行うことができる。

介護保険や義務教育等のように、都道府県は関連する事務を市町村と分担して処理している場合は、都道府県において、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために一定の時間を要する。

さらに、住民基本台帳や戸籍等のように、都道府県が主たる事務を分担していない場合は、職員の育成等、事務を処理する体制を整備するために必要なコストが大きいため、補完の事務として適当かどうか慎重に検討する必要がある。

補完の対象とする事務については、都道府県と市町村との事務分担の違いによって補完の実施の困難度が異なること等を踏まえ、市町村の人口減少を見通しながら、計画的に考えることが望ましい。

なお、都道府県の補完によって、かえって調整に時間を取られてしまうことがないように留意する必要がある。

補完の方法としては、平成26年の改正地方自治法により新たに設けられた連携協約や事務の代替執行も含め、事務の共同処理の仕組みを地域の実情に応じて活用することが重要である。

具体的には、都道府県が補完を行うために都道府県の出先機関を各市町村に新たに置くことは現実的ではなく、例えば、都道府県の出先機関の職員が市町村職員と執務スペースを共有することや、補完の対象となる市町村に定期的に訪問すること等が考えられる。

都道府県の補完の方法については、事務の態様や地理的条件に応じて、効率的かつ効果的な方法を工夫することとすべきである。

28

事務の代替執行の具体的な事例①

普通地方公共団体は、協議により規約を定め、その事務の一部を、当該普通地方公共団体の名において、他の普通地方公共団体の長等に管理・執行させること（事務の代替執行）ができる（地方自治法第252条の16の2）。

具体的な事例

長野県

○ 水道事業の広域化が難しい山間部の小規模自治体である天龍村^{てんりゅうむら}について、長野県（公営企業管理者）がその簡易水道施設整備に係る事務を代替執行（平成29年4月1日～）。

背景

- 集落が山あい^{うがす}に点在していることに加え、人口減少に伴う給水人口の減少や専門知識を有する技術者の不在等により、天龍村^{てんりゅうむら}の水道施設はほとんど更新が行われていない状況。
- 県企業局の持つ技術力を活かすとともに、過疎自治体の水道施設整備促進に寄与し、過疎自治体への新たな支援方策の構築につなげ、地方創生に資することを目的として、地方自治法に基づく事務の代替執行を活用。（平成28年12月22日に規約告示）

対象事業の概要

事業名：篤奥^{うがす}簡易水道再編（更新）事業
 実施期間：平成29年度～平成31年度（3年間）
 整備内容：管路延長 約2.9km
 総事業費 約7,100万円
 区域内人口：69人

取組の主な効果、メリット

- (村)
 - ・ 専門的知識を有する技術職員の不足による課題解消
 - ・ 設計積算に係る委託費等の経費の縮減
- (企業局)
 - ・ 地域の特性に応じた技術の習得等、技術職員のスキルアップ

その他

- 代替執行事務の範囲
 - (1) 設計積算に関する事務
 - (2) 補助金に関する事務
 - (3) 工事監督に関する事務
 - (4) 関係機関との調整に関する事務
- 県企業局は、南信発電管理事務所へ土木職員1名を増員配置。
- 経費は、長野県公営企業管理者の請求に基づき村が負担。



29

事務の代替執行の具体的な事例②

具体的な事例

福岡県北九州市

- 福岡県北九州市が、宗像地区事務組合の水道事業の事務を代替執行（平成28年4月1日～）。

対象事務の範囲：

- (1) 給水に関する事務
- (2) 水道料金、手数料等の徴収に関する事務
- (3) 水道施設の建設改良工事に関する事務
- (4) 前各号に定めるもののほか、水道事業にかかる事務で別に定めるもの

■宗像地区事務組合の区域図



■北九州市及び宗像地区事務組合の水道事業の概要

項目	北九州市 (計画・実績含む)	宗像地区事務組合 (宗像市・福津市)
計画		
計画給水人口 (人)	1,106,100	147,920
計画1日最大給水量 (m ³ /日)	537,000	51,100
給水人口 (人)	1,001,497	132,310
平成25年度実績		
有効率 (%)	89.2	91.1
1日最大給水量 (m ³ /日)	357,810	40,013
1日平均給水量 (m ³ /日)	318,564	34,273
給水原価 (円)	156.08	208.11
水道料金 (円/月) (0.13mm、20m ³ /月)	2,100	3,900

※ 数値は水道事業のみ(止水除く)

広島県

- 広島県が、大崎上島町の公害防止に係る事務を代替執行（平成28年4月1日～）。

- 代替執行の対象とする事務は、施設の設置届受付、立入検査等。

- 大崎上島町は、窓口業務を引き続き実施するほか、県の立入検査への同行等を実施。



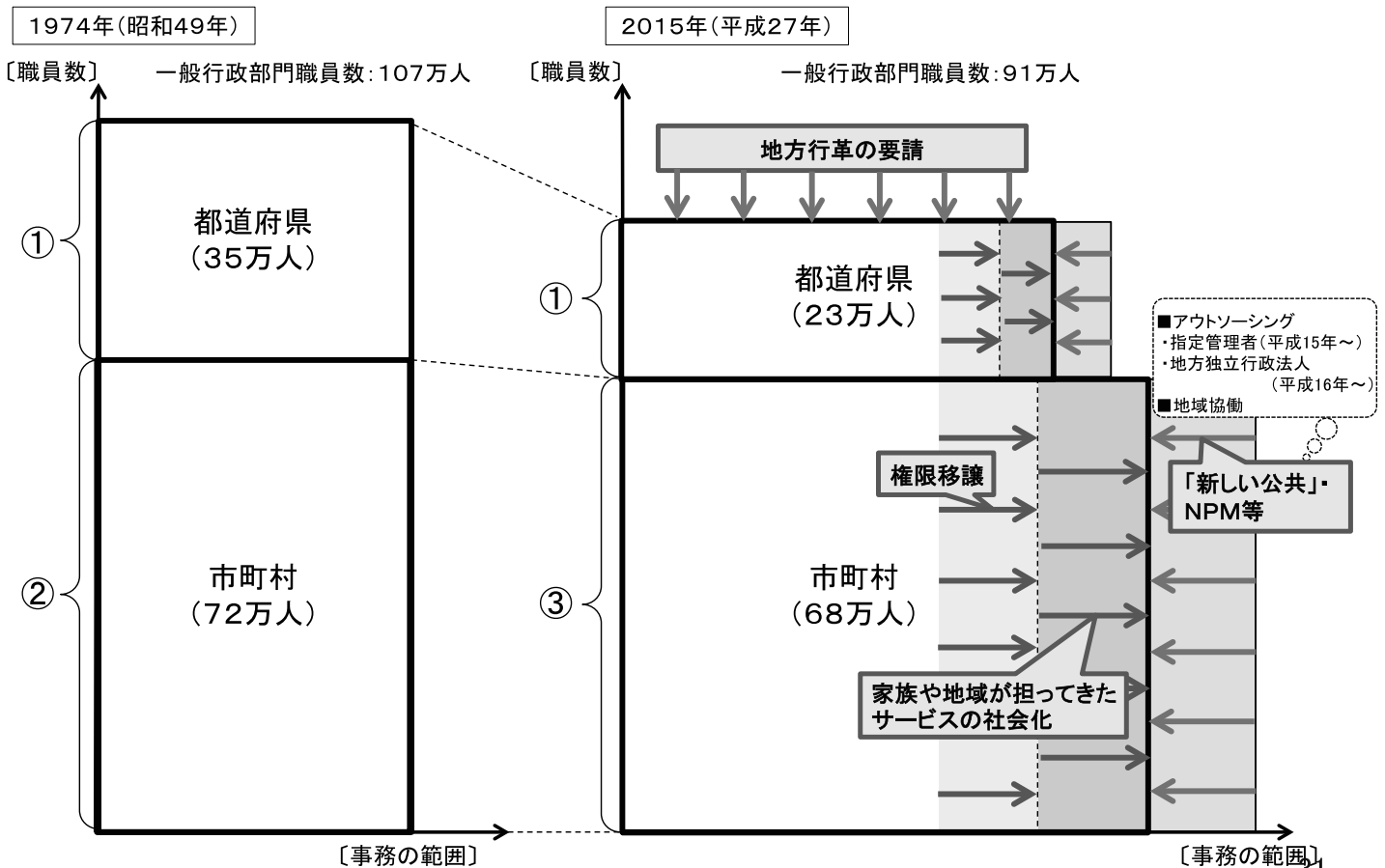
■代替執行の対象となる事務に係る法令・条例

- ① 大気汚染防止法
- ② 水質汚濁防止法
- ③ 特定工場における公害防止組織の整備に関する法律
- ④ ダイオキシン類対策特別措置法
- ⑤ 広島県生活環境保全等に関する条例及び同条例施行規則

30

都道府県と市町村における職員数と事務の範囲（1974年と2015年の比較）

【イメージ図】



地方公共団体の職員数の推移

都道府県:市町村
1 : 3

福祉関係

都道府県:市町村
1 : 5

■地方公共団体の職員数の推移（公営企業等会計部門の職員を除く）

（出典）地方公共団体定員管理調査結果（平成6年、平成16年、平成27年）
地方公務員給与実態調査（昭和49年）

			昭和49年			平成6年			平成16年			平成27年		
			人数	合計に占める割合	部門別 県市人数比	人数	合計に占める割合	部門別 県市人数比	人数	合計に占める割合	部門別 県市人数比	人数	合計に占める割合	部門別 県市人数比
一般行政	一般管理	都道府県	254,069	17.3%	36.8%	235,396	14.5%	33.6%	212,987	14.0%	33.2%	173,669	12.2%	31.9%
		市町村	435,940	42.2%	63.2%	464,482	37.9%	66.4%	427,779	37.8%	66.8%	371,464	38.8%	68.1%
	福祉関係	都道府県	93,922	6.4%	24.8%	88,852	5.5%	18.7%	69,407	4.6%	16.2%	57,195	4.0%	15.7%
		市町村	284,408	27.6%	75.2%	385,784	31.5%	81.3%	358,978	31.8%	83.8%	307,034	32.1%	84.3%
	計	都道府県	347,991	23.7%	32.6%	324,248	19.9%	27.6%	282,394	18.6%	26.4%	230,864	16.2%	25.4%
		市町村	720,348	69.8%	67.4%	850,266	69.3%	72.4%	786,757	69.6%	73.6%	678,498	71.0%	74.6%
教育	都道府県	885,075	60.2%	79.4%	1,031,899	63.4%	80.6%	947,500	62.4%	82.1%	887,844	62.4%	86.6%	
	市町村	230,107	22.3%	20.6%	249,102	20.3%	19.4%	206,916	18.3%	17.9%	136,847	14.3%	13.4%	
警察	都道府県	219,566	14.9%	-	253,994	15.6%	-	270,870	17.8%	-	285,751	20.1%	-	
	市町村	0	0.0%	-	0	0.0%	-	0	0.0%	-	0	0.0%	-	
消防	都道府県	16,438	1.1%	16.7%	18,325	1.1%	12.6%	18,340	1.2%	11.8%	18,735	1.3%	11.7%	
	市町村	81,829	7.9%	83.3%	127,210	10.4%	87.4%	136,905	12.1%	88.2%	140,854	14.7%	88.3%	
合計	都道府県	1,469,070	100.0%	58.7%	1,628,466	100.0%	57.0%	1,519,104	100.0%	57.3%	1,423,194	100.0%	59.8%	
	市町村	1,032,284	100.0%	41.3%	1,226,578	100.0%	43.0%	1,130,578	100.0%	42.7%	956,199	100.0%	40.2%	

都道府県:市町村
1 : 2

一般行政

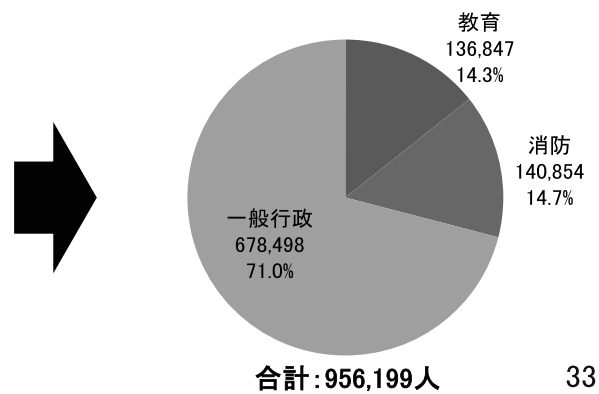
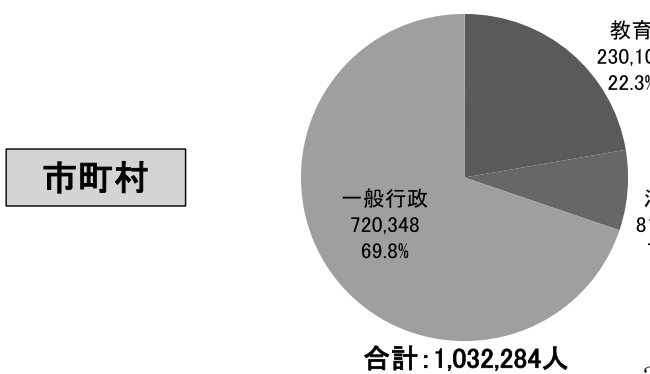
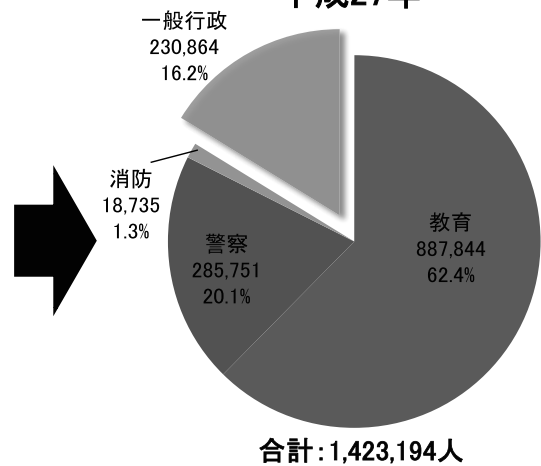
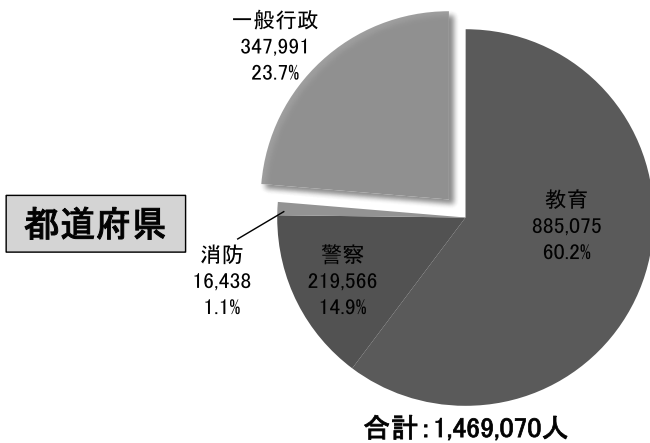
都道府県:市町村
1 : 3

32

都道府県・市町村の職員規模と職員構成

昭和49年

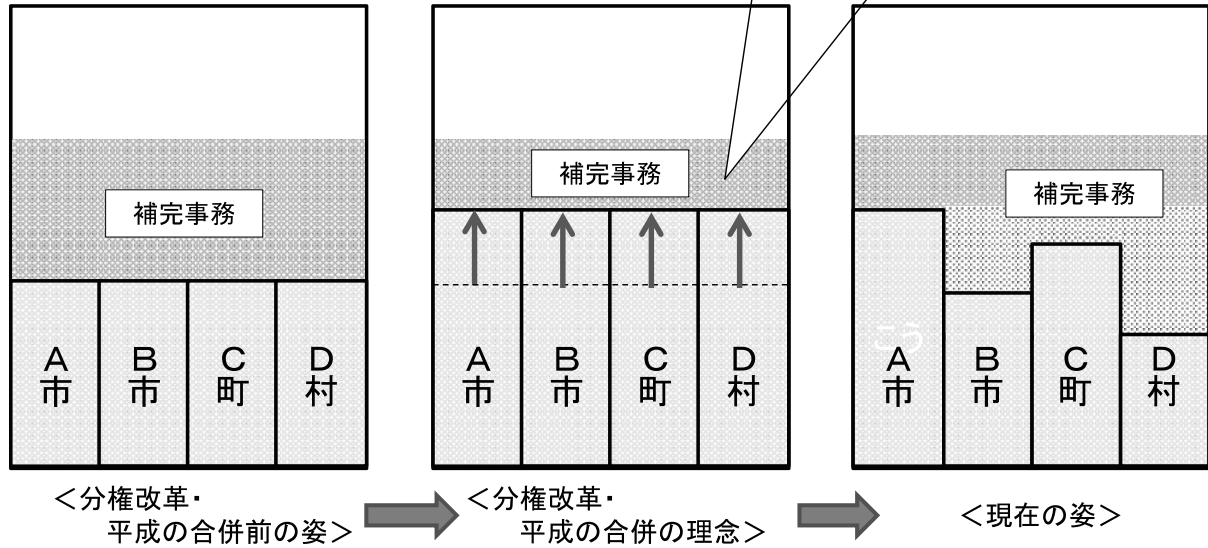
平成27年



「都道府県による市町村の補完」の変容

「基礎自治体論」の隆盛・市町村合併の進展
↓
基礎自治体に求められる役割・事務の拡大

【イメージ図】



34

分権改革・「平成の合併」後
の補完のあり方

人口規模別の市町村の組織構成

○ 傾向として、人口8千人程度を境に税務、住民、保健福祉、産業振興や土木の担当が設置される傾向がみられる。また、人口3千人程度を超えると、担当から係制、課制に移行する傾向が見られる。総務、企画、財政については、人口8千人程度を越えると、いずれかの2つで1つの課とする場合が多い。（補足：人口規模1万人を超える場合において、産業振興と土木が係となっている場合は、この他に都市計画の担当課を置いている事例が多い。）

人口規模	関係課数	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
	課	総務	企画	財政	税務	住民	保健福祉	産業振興	土木
200	1	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当
900	3	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当
1,200	4	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当
1,500	3	係	係	係	係	係	係	係	係
1,700	3	係	担当	担当	係	係	係	係	係
2,400	4	担当	担当	担当	係	係	係	係	係
2,600	4	担当	担当	担当	課	担当	担当	担当	担当
3,300	3	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当	担当
3,400	6	係	係	係	課	課	課	係	係
3,400	5	係	係	係	係	係	係	課	課
3,500	3	係	係	係	係	係	係	係	係
3,700	6	係	係	係	課	係	課	課	課
4,800	5	係	係	係	係	係	係	課	課
5,200	3	係	係	係	係	係	係	係	係
5,500	3	係	係	係	係	係	係	係	係
5,500	6	係	課	係	係	係	課	課	課
6,300	4	係	課	係	係	係	係	係	係
6,400	6	係	係	係	課	課	課	課	課
7,100	3	係	担当	担当	係	係	係	係	係
7,800	4	係	担当	担当	係	課	課	係	係
7,900	5	課	担当	担当	課	係	係	係	係
8,300	7	担当	課	担当	課	課	課	課	課

人口規模	関係課数	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧
	課	総務	企画	財政	税務	住民	保健福祉	産業振興	土木
8,600	7	係	課	係	課	課	課	課	課
8,800	5	係	担当	担当	係	係	課	課	課
9,200	7	課	担当	担当	課	課	課	課	課
10,000	8	課	課	課	課	課	課	課	課
13,400	6	係	係	係	課	課	課	課	課
14,400	5	係	担当	担当	課	課	課	係	係
17,300	7	係	課	係	課	課	課	課	課
17,500	7	課	係	係	課	課	課	課	課
19,400	8	課	課	課	課	課	課	課	課
20,100	7	課	課	課	課	課	係	係	係
20,300	6	係	課	係	課	課	課	係	係
20,300	7	課	係	係	課	課	課	課	課
20,500	7	係	課	係	課	課	課	課	課
22,800	6	係	係	係	課	課	課	係	係
23,100	6	課	係	係	課	課	課	係	係
24,400	7	係	課	係	課	課	課	課	課
25,000	6	係	係	係	課	課	課	係	課
26,000	7	係	課	係	課	課	課	課	課
27,100	7	係	係	係	課	課	課	課	課
27,800	7	課	係	係	課	課	課	課	課
30,000	7	課	係	係	課	課	課	課	課
30,300	8	課	係	課	課	課	課	課	課

※注意事項※

- ・小規模の市町村を抽出し、ネット上に公開されている行政組織規則や組織情報により、組織、事務分掌を確認し整理した。
- ・分類は課名ではなく、事務内容で判断している。

都道府県による補完等に対する町村の認識について

- 全国町村会は、第29次地方制度調査会答申において「法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理する」方策について言及されたことを踏まえ、「都道府県が代わって処理する」方策に関してどのように考えるか、全ての町村を対象にしたアンケートを実施。
- 「平成の合併」後において、多くの町村は、市町村合併ではなく、単独指向を有している。特に、人口規模が比較的小さい町村に単独指向が強い。（問2）
- 最も力を入れたいと考えているのは、「地域経済活性化」「農林水産」などの事務（【D】の事務）。（問7）
- 事務処理体制を整備する方策として、「都道府県による補完」よりも「広域連携」を指向。（問10）
- 「必要な専門職員の確保が難しく、必要な行政サービスの提供が困難である」との認識は小さい。（問11-1）

「平成の合併」の終わりと町村のこれから（平成22年4月全国町村会）【抜粋】

問2 町村としての今後についてどのようにお考えになりますか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 単独で行きたい。 2 できれば合併を進めたい。 3 すでに合併を決めている。

- ✓ 「単独で」が76.0%と最も多く、次いで「できれば合併」が19.7%、「合併決定」が4.3%の順になっている。
- ✓ 人口規模が比較的に小さい町村に単独指向が多いことは印象的である。

問7 貴町村において、現在、最も力を入れて推進しようとしている施策は何ですか。3つまで簡潔にお答えください。

- ✓ 最も多い回答は「地域経済活性化」であり、32.6%である。さらに、「農林水産」に分類される回答が27.8%と多く、第1次産業の振興を地域活性化のカギと考えている町村が少なくない。

問10（前略）小規模市町村の事務処理体制を整備していく方策に関し、貴町村の現段階の判断として総じて最もふさわしいと考えるものを、番号でお答えください。

- 1 現状の事務処理体制の充実確保 2 市町村合併による行財政基盤の強化
3 周辺市町村との更なる広域連携 4 法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理 5 その他

- ✓ 回答割合（出現率）が最も多かったのは、「広域連携」の41.8%、次いで「充実確保」の34.5%、続いて「都道府県の補完」が11.2%、「合併」が11.1%であった。
- ✓ いずれの回答数区分においても、「広域連携」に対する期待が大きく、併せて「充実確保」を重要視している。町村の多くは、現行の事務処理体制が充実確保でき、必要ならば周辺市町村との更なる広域連携を図れば、事務執行は確保できると考えているといえる。

問11-1 専門職員の確保と行政サービスの提供の関係に関し、それぞれの専門職員の現状について、いずれかを選んで、下記の表に番号でお答えください。

- 1 必要な専門職員を確保しており、必要な行政サービスを提供する上では問題はない。
2 必要な専門職員の確保は十分とはいえないが、必要な行政サービスは困っていない。
3 必要な専門職員の確保がむずかしく、必要な行政サービスの提供が困難である。
4 その他（専門職員をおく必要がない等）

- ✓ 「必要な専門職員の確保がむずかしく、必要な行政サービスの提供が困難である」としたものは、全ての専門職で10.0%以下である。大方の現場の認識としては、専門職員による行政サービスの提供が困難であるとは見ていない。
- ✓ 現在講じられている代替方策としては、選抜肢として挙げた「共同処理」「事務の委託」「民間事務委託」以外に、「臨時職員」「県等からの派遣」などによって人材を補充している場合や、「一般職で対応」「業務の兼務」など様々な工夫がなされている。
- ✓ 小規模町村は、専門職員の配置が十分でなく、事務処理体制に難が多いと見られがちであるが、それが小規模町村へのかなりの偏見であることがほぼ確かめられたといえる。これを重要な根拠にして、都道府県の新たな補完の必要性を強調するのは適当とはいえないのではないかと。

- 他方、「都道府県による新たな補完の仕組み」の検討・構想について、多くの町村が必要性を認識している。(問12-1)
- 小規模市町村が実施に困難を感じやすい事業(国民健康保険、障害者自立支援等)は、そもそも町村でなく都道府県による処理が適当であったと考えている。(問12-2)
- 町村に対する事務処理範囲の限定や、都道府県が小規模市町村の事務を代わって行っても、町村の性格が変わってしまうとは多くの町村では考えられていない。(問12-5、問12-7)

問12-1 「都道府県による新たな補完の仕組み」を検討・構想する必要があるとお考えですか。いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 必要あり 2 必要なし

✓ 都道府県による新たな補完の仕組みの検討・構想を、67.5%に当たる629の町村が「必要あり」と回答した。本設問に当っては参考情報を提示したが、「法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理する」という事務執行の確保策に肯定的な町村が多いことがわかった。

問12-2 問12-1で「1」と回答した町村に伺います。都道府県が小規模市町村に代わって処理する事務のうち、法令上義務付けられた事務の一部としては次のようなものが例としてあげられることがありますが、検討してもよいと考えるものすべてを番号でお答えください。

- 1 国民健康保険の保険者としての事務 2 介護保険の保険者としての事務
3 障害者自立支援の事務 4 後期高齢者医療制度の事務 5 消防救急の事務
6 ごみ・し尿処理事務 7 市町村道路の整備事務 8 下水道の整備事務
9 上水道の整備事務 10 消費者相談業務 11 その他(具体的に)

✓ 事務別回答数を見ると、特に国民健康保険の保険者としての事務、介護保険の保険者としての事務、後期高齢者医療制度の事務を選択した町村は400を超え、この数は「都道府県による新たな補完の仕組み」の検討が必要とする町村の3分の2、町村全体でも半数近くに達する。障害者自立支援は332の町村が、消防救急は218の町村が、ごみ・し尿処理は157の町村が「検討してもよい」と答えている。

✓ 問題になるのは「補完」をどう理解するかである。国民健康保険、後期高齢者医療、介護保険のような保険運営は数理計算上、規模が大きければ大きいほどスケールメリットが働き、広域行政の事務に馴染むという事務の性質上、町村よりも都道府県による事務処理がふさわしいと考えているともいえる。また、障害者自立支援、消防救急、ごみ処理のように、事務の性質上、そもそも共同処理が都道府県による処理が適当であるがゆえに個々の町村の手から離してもよいと考えているともいえる。

✓ 消費者相談業務で297件と比較的多かったが、これは、新たに市町村の責務になったことへの戸惑いとも見られる。事務の押しつけへの反発もあるかもしれない。

問12-5 ある町村が通常の町村が行っている事務の一部を行わない場合でも、基礎的な地方公共団体としての性格を失うことにはならず、事務配分の特例制度の適用を受けることになるという考え方があります。この点に関し、貴町村の考えについて、いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 「市に関する特例」(政令指定都市・中核市・特例市)とは違って、事務権限を減らすことは単なる事務配分の特例制度ではなく、町村(基礎的な地方公共団体)の性格を変えることになるのではないか。
2 事務処理の範囲の限定には変わりないから、事務配分の特例制度だと考えられる。

✓ 事務処理範囲の限定を率直に事務配分の特例制度であると考えている町村が73.2%あった。町村の性格を変えるのではないかと懸念を感じている町村は26.8%であった。

問12-7 「都道府県による新たな補完の仕組み」によって、町村が行わなくなる事務は法制上すべての都道府県に新たに義務付けることとなりますが、これは、都道府県の基礎自治体化と考えられます。この点に関し、貴町村の考えについて、いずれかを選んで、番号でお答えください。

- 1 国と市町村の中間に位置する都道府県が基礎自治体の仕事をするのは、近接性・補完性の原理による分権改革の推進にとって望ましくないのではないか。
2 事務処理の確保に苦慮している小規模市町村を支援するのは、広域自治体としての都道府県の新たな役割と考えてよいのではないかと。

✓ 83.4%の町村が小規模市町村の補完を都道府県の新たな役割と考えていることが分かった。都道府県の基礎自治体化が分権改革の推進にとって「望ましくない」と考える町村は16.6%であった。

広島県における取組(県・市町を通じた行政サービスの最適化)

- 広島県においては、全国トップレベルの市町村合併、県から市町への事務の権限移譲が進展していることから、都道府県による補完に限らず、事務の性質や地理的条件、専門人材の配置状況などに応じた枠組みを検討し、県・市町を通じた行政サービスの最適化を目指している。
- 具体的には、既に市町に権限を移譲した事務で特に専門性が高い事務(社会福祉法人の監査や生活衛生等)については、ノウハウの共有や専門職員の登録制度等の市町間連携の取組を進めつつ、県は外部専門家の斡旋や研修等の支援を行っている。
- また、県と市町に共通する専門性が高い事務(税の徴収、行服法の第三者機関事務等)については、共同実施したり、県が受託するなど、県と市町が連携して取り組んでいる。

1 市町間連携の取組

○ 専門性が特に高い移譲事務を対象。県の支援策と併せ、新たに指定都市・中核市を中心とした市町間連携に着手。

移譲事務	県の取組	中心市による取組	中長期的な可能性
大店法 [全市町で実施]	・実務者研修会の開催 ・有識者会議の効率運用検討	・自らの実施事例を紹介 ・同 左	有識者会議の共同化
社会福祉法人の監査 [19市町(市は法定事務)]	・市町への外部専門家の斡旋 ・監査時に希望市町同行	・監査時に希望市町同行	複数市町による監査業務の共同化
生活衛生 [14市町]	・市町の取組事例の提供 ・市町の立入検査に県が同行	・立入検査時に希望市町同行 ・技術系職員のOB登録制度	県市町共同で専門人材を確保する 仕組みづくり

2 県・市町連携の取組

○ 県・市町に共通する専門性が高い事務を対象に、県と市町による連携の仕組みづくりに取り組むこととしている。

(1) すでに実施中のもの	(2) 今後、新たに検討着手する分野
○職員研修 ~ひろしま自治人材開発機構の共同設置	物品調達 (例) 県の物品調達電子入札システムの共同利用
○税の共同徴収 ~県職員が市町職員を併任し、個人市町村民税・県民税の徴収を共同実施	水道事業 (例) 県及び市町の水道事業の広域連携
○行服法の第三者機関事務 ~18市町・10一部事務組合の事務を県が受託	医療介護 (例) 地域医療データ等について市町との共有
	社会資本 (例) 工事積算・現場監督指導など専門業務の支援

秋田県、奈良県、鳥取県及び高知県における取組

○ 秋田県、奈良県、鳥取県及び高知県においては、自らのノウハウやリソースを大幅に投入して市町村の事務に広範に参与する取組を行っている。県と市町村の役割分担を前提とした「補完」の域を超えて、都道府県と市町村の相対化・一体化を指向しているように見られる例もある。

秋田県(県と市町村の機能合体)

県と市町村の機能合体の進捗状況

住民サービスの向上、業務の効率化、行政コストの縮減等を図るため、県、市町村が行う同様なまたは類似の事務事業等について、双方が一体化または共同して行う「機能合体」の取組を平成22年度から推進

1 分野別の機能合体の取組	
① 観光振興	観光振興の推進や協議会等による広域観光の検討、認知度向上の取組など、効果的・効率的な事業実施を推進
② 消費生活相談	県庁センター北部消費生活相談室(大館市)及び南部消費生活相談室(横手市)を設け、県及び市町村の相談窓口体制を強化するとともに、県・市町村の担当者・相談員が一緒に相談業務を行うことを通じた実践研修を実施
③ 職員研修	○県・市長会・町村会の3者で研修実施の基本協定を締結 ○県・市町村の職員等で構成する協議会において研修カリキュラムの見直しを行い、合同研修の対象講座を拡大するとともに、地区別の講座も開催
④ 地方税徴収対策	県と金市町村による「秋田県地方税滞納整理機構」を運営 市町村からの引き継ぎ事業について、滞納処分(差押)を執行するなど、滞納整理を促進
⑤ 生活排水処理の広域共同化	○産業等排水等を処理下水道に接続(農典(9地区)、し尿処理場(1箇所)) ○平成22年度稼働予定の奥北地区6市町1組合の広域汚泥処理施設の基本設計を実施 ○平成23年度を目標に、秋田市公共下水道(八幡地区)と流域下水道を統合
⑥ 道路・橋梁の維持管理	○市町村の道路・橋梁施設点検業務を一括受注する仕組みを整備 ○県と市町村の交換除雪の実施 ○市町村道において県管理道路と同等の管理レベルを確保するため、県と市町村との間で道路ネットワークの協働に関する協定を締結し、パトロールの一体化等を実施
⑦ 秋田内陸活性化本部	○県、北秋田市、山北市による内陸地の利用促進及び沿線地域の活性化のための機能合体組織(北秋田市阿仁庁舎)を設置 ○利用活動促進活動の一環として新たに住民意識醸成を実施
⑧ 電子入札システムの共同利用	県・市町村双方のコスト削減のため、県の電子入札システムを市町村が共同利用(大仙市、由利本荘市、男鹿市)
⑨ 災害対応力の強化	○県・市町村等が構成するブッキンググループをテーマごとに設置し、「避難勧告等の相談・伝達マニュアル」等を作成 ○県及び市町村の防災担当職員を対象に、災害対応実務研修を実施
⑩ 公営住宅管理の効率化等	○市町村の活用も想定した公営住宅管理システムを構築し平成26年10月から運用開始 ○大館市、横手市との間で、市営住宅と県営住宅の事務連携取組の相互利用等を実施 ○県営住宅上市町との間で、指定管理者制度の活用等事務の効率化について協議
⑪ 公共施設の共同設置等	○県民会館及び秋田市文化会館に代わる新たな文化施設に関する基本計画を策定 ○セリオン及びセリオンプラザ(秋田施設)とセリオンリスタ、イベント広場等(県施設)を同一指定管理者により一体的に管理 ○「県・市町村公共施設等総合管理計画推進協議会」を設置
⑫ 公営企業会計適用作業の共同実施	公営企業会計の運用に向け、下水道の固定資産評価等について、県・市町村の共同取組を検討
⑬ 行政不服審査法に係る第三者機関の運営	行政不服審査法に基づき設置する「第三者機関」の運営について、市町村が県に事務委託できる仕組みを構築

2 各地域における機能合体の取組	
(1) 各地域における主な取組	各地域振興局と管内市町村が共同で各種取組を推進するとともに、引き続き、機能合体の拡充に向けて検討を進めている。 ①観光分野・・・地域の魅力向上と広域観光等の推進 ②商工分野・・・企業への共同助成、支援等 ③農林分野・・・複合作目の生産拡大、ブランド農業の推進等 ④建設分野・・・道路パトロール、交換除雪の実施等 ⑤福祉環境分野・・・普及啓発事業、不法投棄対策業務の共同実施等
(2) 地域振興局と市町村とのワンフロア化の推進	① 平鹿地域振興局 平鹿地域振興局と横手市が、ワンフロアで執務を行うほか、事務移管、職員派遣・相互兼任、類似事業等の連携実施など、分野毎に機能合体を推進 ○観光・物産分野・・・横手市施設にワンフロア化し、事業を一元的に実施 ○商工・農林・建設分野・・・平鹿地域振興局内にワンフロア化し、事業を一元的に実施 ② 仙北地域振興局 大仙市の建築確認等業務を仙北地域振興局内でワンフロアで実施

3 平成28年度の取組	
1 下水道事業の広域連携	広域的な連携による下水道管理の効率化を推進するため、県・市町村等で構成する 下水道法に基づく協議会の設置を検討
2 情報セキュリティクラウドの共同運営	県及び市町村のインターネットへの通信を集中的し、一元的に監視する「秋田県情報セキュリティクラウド」の共同運営について検討

40

奈良県(奈良モデル)

連携自治体

・奈良県 ・県内全市町村(39市町村)

背景

- ・平成20年10月、県と市町村の連携による効率的な行政運営の検討を開始。
- ・平成21年4月、知事と市町村長が一堂に会して意見交換を行う「奈良県・市町村長サミット」を開始。以後、年6回程度実施。

これまでに成果のあった主な取組

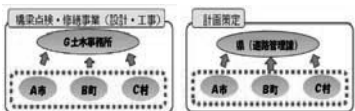
①市町村の合意のもと県が委託を受けて代行



★道路施設

維持管理業務の支援 職員派遣

- ・市町村の技術職員の減少(12町村の土木技術職員が0人)を受け、県から技術支援を実施。
- ・まず点検を実施し(15/39市町村が県に委託)、全市町村の橋梁長寿命化修繕計画の策定が完了(32/39市町村が県に委託)。

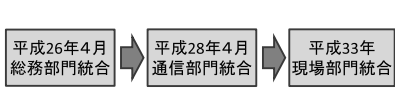


②市町村間の広域連携を県が支援

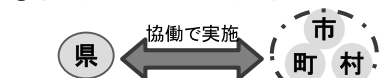


★消防の広域化

- ・広域化推進計画の策定等において県が強いリーダーシップを発揮し、人的支援、財政措置も実施。
- ・11消防本部(39市町村のうち37市町村)が1つの消防組合に統合。
- ・組織は、総務部門→通信部門→現場部門と段階的に統合予定。



③県と市町村が協働で事業実施



★過疎地域における

広域医療体制の整備 一部事務組合

- ・12市町村と県が構成員となり、3つの公立病院を、救急医療を中心に担う病院(平成28年4月開院予定)と、療養期を中心に担う2つの病院に再編整備。
- ・9つのへき地診療所と連携し、地域医療サービスの充実も図る。



※「奈良モデル」とは

奈良県と市町村が連携して行政の効率化や地域の活力の維持・向上を図っていく、奈良県という地域にとって最適な地方行政の仕組みを目指す取組。



地域支援企画員制度は、平成15年度からスタート!

ねんこ

市町村と連携しながら、実際に地域に入り、住民の皆様と同じ目線で考え、地域とともに活動することを基本にして、それぞれの地域の実情やニーズに応じた支援を行うことによって、地域の自立や活性化を目指す。

(官民協働による地域づくり)

福祉や農業といった分野ごとに設置された県の出先機関に属さない職員が、市町村役場など、実際に地域に駐在し、それぞれの職員の視点で自主的に活動を行う制度。

(平成15年度)
スタート...7名(地域の元気応援団長)

(平成16年度)
体制強化...7名→50名体制

(平成17年度~)
再強化...50名→60名体制

役割

- ・住民が主体となって取り組む地域づくり活動へのアドバイス
- ・先進事例の紹介、支援制度の情報提供や地域の取組等の対外的な情報発信
- ・地域におけるコーディネート(人と人をつなぐ)活動の展開

地域の元気づくりへの支援

(具体的な活動)

地域の支え合いの仕組みづくりへの支援

- ・グリーンツーリズムの体験メニューづくりや運営の仕組みづくりなどの取り組みへの応援
- ・地域資源を活かした商品開発、販売、地産地消などへの応援
- ・住民グループの活動などのまちづくりへの応援
- ・商店街の振興など、街の活性化

- ・自主防災の組織化、防災マップづくり、勉強会等の活動の応援
- ・集落で住民が楽しく集える場づくり
- ・高齢者、子育て支援など、地域で、助け合い、支え合う活動への応援

地方財政2017.1 京都府知事「地方分権改革の先～共生的自治へ～」(抜粋)



地方分権改革の先
～共生的自治へ～



全国知事会会長(京都府知事)
山田 啓二

2. 今後の地方自治の展望

こうした事態を打開するために、全国知事会では、昨年11月、新たな地方分権のビジョンを構築するための研究会を設置した。メンバーは、全国知事会の地方分権推進特別委員会委員長である平井鳥取県知事を中心に、憲法学者や財政学者、マスコミ関係者などで構成されている。テーマとしては、地方分権改革、住民自治、地方税財源、憲法について議論することを予定しており、今後、今年夏の全国知事会議を目指し精力的に議論が続けられることになる。

結論はこの研究会の提言を踏まえないといけないと考えているが、本稿では、この検討に当たった私の私見としてのいくつか地方自治のあり方に関する方向性を述べたい。

① 協働型への転換

これまでの地方分権改革は、国の役割、都道府県の役割、市町村の役割をまず整理し、その役割に見合った権限、財源、組織の配分を再整理して、それぞれの移譲を行おうとしてきた。あくまで役割分担を前提に、それぞれが責任を持って対応するというものであった。そして、その役割分担の配分基準を補充性の原理に置いていた。

しかし、こうした役割分担重視論は、団体自治優先となりがちであり、本来、一番重要であるはずの住民自治の力を発揮するために機能してきたであろうか。実際は、権限を持った団体はその権限に固執し、権限を失った団体はその事務に関して冷たい態度を取るようになり、役人的な縄張り論に終始したため、社会全体として力を発揮できず、地域の活力にとってマイナスの影響を与えることになってきた面があるのではないだろうか。理論としては正しくても、人間の感情面を考慮しない制度は、往々にして逆目になるということが起こりがちである。

こうした役割分担論に対するアンチテーゼとして京都では、例えば就労支援施設として「京都ジョブパーク」を設置した。これは、相談から就職、職場への定着まで、ワンストップで支援する総合就業支援拠点であり、公労使(京都労働局、京都府、京都市、連合京都、京都経営者協会等)が連携して共同運営している。ここでは、ハローワークの情報は労働局が提供し、ブラック企業やブラックバイトの相談には連合が専門家を派遣し、どうにかということについてのサポートは経営者協会がやってく、そして就労支援や福祉を府や市が協働して行っていくという形で行われている。

この施設では従来の役割分担論を乗り越えた住民ファーストな取り組みが行われてきた。例えば、仕事を探している母親は、これまでの行政のやり方だと、子どもがいるので、子どものことを考えると、まず保育所に関する窓口に行く。しかし、ここでは仕事を決めるから来るよう言われ、今度は就労支援の窓口

に行くと、子どもはどうするのかと言われてしまい、結局どこに行ってもいいのかわからなくなる。これが、ジョブパークの中にある「マザーズジョブカフェ」に行くと、保育ルームがあり、母親は落ち着いて就労問題について相談を受けることが出来るなどワンストップで解決できるという体制になっている。

こうして京都ジョブパークの就職内定者数は、のべ約5万人12年間で79倍に増加するなど京都の就労支援に大きな実績を上げた。

広域行政についても同じことが言える。これまでの考え方からいくと、都道府県は市町村のできない分野として広域行政をやるということになっている。しかし、都道府県だけで本当に広域行政ができるのだろうか。実は、市町村と一緒に初めて効果的な広域行政が可能である。

京都では例えば観光について広域行政のあり方を問うてきた。京都の北部はそれぞれ10万人以下の5市2町で構成されているが、天橋立などの景勝地を持ちながら総合的な力が発揮できず、昨今の観光振興の波に乗り遅れがちであった。まさに観光の分野は広域的な展開が求められているだけに、京都府は5市2町と一緒に新しい圏域の協議会を作り、観光推進を行うことにした。このため、地域で価値観を共有し、一つになって課題に立ち向かうため「海の京都」という共通のコンセプトを設定し、そのもとで基盤の整備と共同事業を連続して行っていた。これによりこの地域の来訪者数は約20%アップした上、一体感の醸成に成功し、海の京都DMOの設立に至った。

広域行政とはまさに連帯行政のことだと考えている。

私たちは、役割分担論のあり方にメスを入れるべき時が来たのではないだろうか。

「広域連携が困難な市町村における補完のあり方に関する研究会」概要

1 開催目的

- 「平成の合併」後も、全国には、小規模な市町村はなお相当数存在しており、そうした地域において、持続可能な行政サービスを提供していくことは重要な課題。
- 第31次地方制度調査会等での議論を踏まえ、市町村間の広域連携が困難な地域における都道府県等による補完のあり方について検討するために設置。

2 委員一覧

座長 辻 琢也	一橋大学理事・副学長	巽 智彦	成蹊大学法学部准教授
姥浦道生	東北大学大学院工学研究科准教授	中本成美	北九州市企画調整局政策部長
太田匡彦	東京大学法学部教授	速水健朗	フリーランスライター
大屋雄裕	慶応義塾大学法学部教授	村上明雄	広島県地域政策局地域振興部長
島崎謙治	政策研究大学院大学教授	山下保典	奈良県地域振興部次長
曾我謙悟	京都大学公共政策連携研究部教授	山下祐介	首都大学東京人文科学研究科准教授

3 開催実績

平成28年12月～平成29年6月の間に計7回開催。

44

都道府県による市町村の補完を巡るこれまでの議論と課題

- 現在もなお相当数存在する小規模市町村において、持続可能な行政サービスを提供していくことは、「平成の合併」後に残された重要な課題。
- 地方制度調査会では数次にわたり、市町村間の広域連携が困難な地域における有用な方策として、「都道府県による補完」に言及・提言。これに基づき「事務の代替執行」など、都道府県が市町村の事務処理を代替する手法の整備が進められてきた。
- しかしながら、その活用は概して低調であり、小規模市町村のニーズと乖離しているとの指摘も。

地方制度調査会における小規模市町村の補完に関する議論

- 第27次地方制度調査会(平成15年)
 - ・ 地方分権時代の市町村のあり方として「基礎自治体論」を提示
 - 「総合的で自立性の高い行政主体」「十分な権限と財政基盤」「高度化する行政事務に対処できる専門的職員集団」
 - ・ 合併困難な市町村への特別の方策として、都道府県が市町村の事務を広範に補完する特例的団体制度を検討事項として位置づけ
- 第29次地方制度調査会(平成21年)
 - ・ 「平成の合併」については一区切り
 - ・ 小規模市町村における事務執行の確保は、「①市町村合併、②市町村間の広域連携、③都道府県による補完等から市町村が自ら選択すべき」との考え方を提示
- 第30次地方制度調査会(平成26年)
 - ・ 「市町村間の広域連携が困難な場合には、都道府県による補完も重要」との考え方を提示
 - ・ 答申を受けて「事務の代替執行」の制度を創設(平成26年地方自治法改正)
- 第31次地方制度調査会(平成28年)
 - ・ 「都道府県による補完」の対象となる事務や補完の方法を、都道府県の事務処理体制に関連づけて類型化

都道府県による補完の仕組みの活用状況と小規模市町村の受け止め

- これまで整備を進めてきた事務処理を代替する手法の活用は概して低調(「事務の代替執行」の活用事例3件)
- 町村は、都道府県による新たな補完の仕組みの必要性を認識しているものの、「必要な専門職員の確保が難しく、必要な行政サービスの提供が困難」との認識は共有せず(参考:「平成の合併」の終わりと町村のこれから(平成22年4月全国町村会))

都道府県による市町村の補完を巡るこれまでの議論と課題

- これまでの地方制度調査会の議論は、平成初頭以降の地方分権と市町村合併を基調づけた「役割分担論」と「基礎自治体論」の2つの理念によって強く規定。
- 新たに創設された「事務の代替執行」等のこれまでの制度は、法定事務を念頭に置き、市町村から都道府県に法定事務の処理主体を移す形で、ある事務処理の役割をその処理能力を持つ主体に帰属させるもの（「法定の実施主体代替スキーム」）であり、2つの基調的な理念と整合するように仕組まれていた。
- しかしながら、市町村事務の中には、処理義務や処理方法等が法定されず、市町村と都道府県が重畳的に実施しうる、重要な事務も広く存在。これら事務に対する支援は、2つの理念からは十分には導かれず。

「地方分権」「平成の合併」を進めた2つの理念

① 役割分担論

→ 役割分担の明確化によって地方自治体の自律性を高めようとする「役割分担論」は、事務の根拠や分担関係、サービス水準や処理方法等が法定された事務に第一義的な関心。

② 基礎自治体論

→ 高度化する行政事務に対処できる行政体制の確保を目指す「基礎自治体論」は、国や都道府県から移譲される高度な事務を担う専門的職員集団の確保を重視。

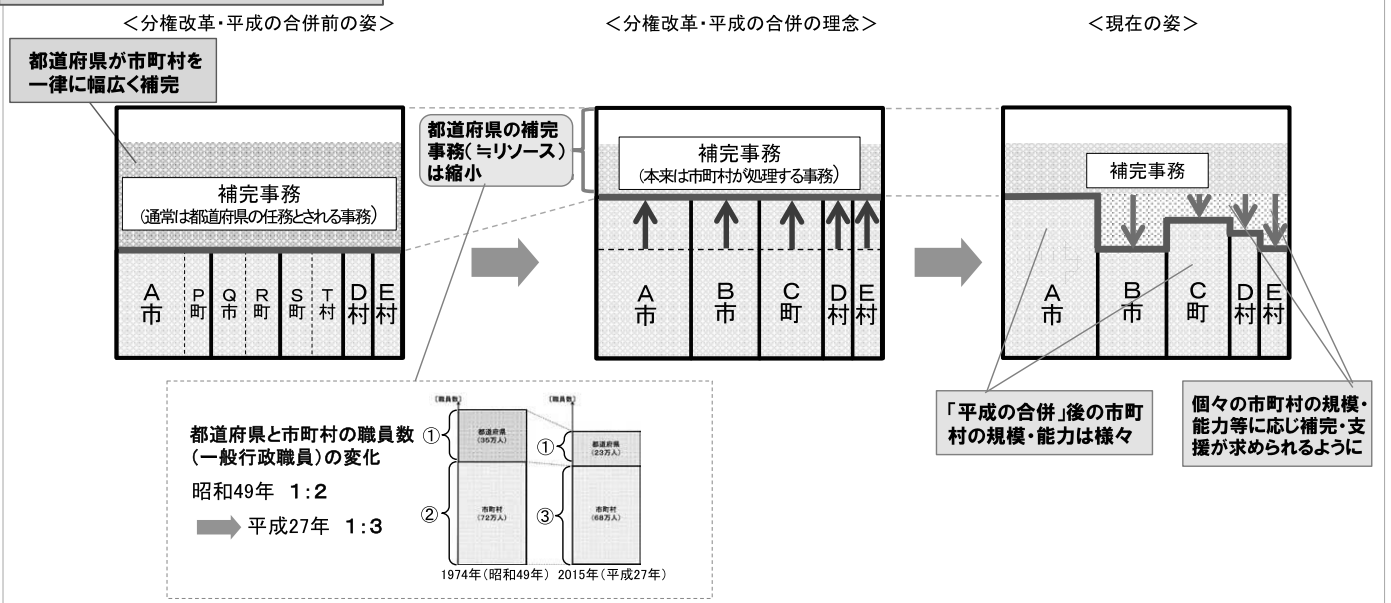
市町村の事務の種類	あり	なし
役割分担	あり	なし
市町村に求められるサービス水準	一義的	一定の水準 / 定めなし
主な事務の例	<p>権限行使的</p> <p>各種許可 住民登録、戸籍 等</p> <p>消防、ごみ処理、義務教育、 市町村道維持管理、福祉 等</p>	<p>事業・サービスの</p> <p>上下水道 病院、公共交通 等</p> <p>地域振興、観光、 定住促進、文化施設 等</p>
支援の仕組み	法定の実施主体代替スキームの充実（事務の代替執行（H26）等）	市町村の主要な事務だが注目当たらず

46

「補完事務」の位置づけと都道府県の果たしうる役割・事務の変化

- 都道府県の「補完事務」の考え方は、地方分権一括法による地方自治法の改正により再構成。
改正前「通常は都道府県の任務とされる事務」→改正後「本来は市町村が処理する事務」
- 「平成の合併」、地方分権改革による権限移譲の進展、大都市等の増加による市町村の規模能力の全体的な拡大、行政改革の進展により、都道府県の事務の範囲・リソースは縮小。このため、都道府県の負担が大きい「都道府県による補完」（法定の実施主体代替スキーム）の射程はいまや限定的。
- また、「平成の合併」後の市町村の規模・能力は一層多様に。個々の市町村の規模・能力に応じた個別的な補完・支援が求められるように。こうした各側面の変容を踏まえれば、補完に代わる柔軟な支援の手法が必要。

「補完事務」の変化のイメージ



法定の実施主体代替スキーム以外の取組（①協働的な手法）

- 制度化された仕組み以外に視野を広げれば、小規模市町村が多い都道府県を中心に、県と市町村がそれぞれ有する総資源を活用し、都道府県と市町村が一体となって行政サービスを提供する取組（「協働的な手法」）が、様々な分野で進められていることが見いだされる。
- こうした「協働的な手法」をどう評価するか。また、都道府県と市町村の役割分担の明確化との関係をどう考えるか。

「協働的な手法」の例

<p>①「県による包括発注」 橋梁点検・修繕事業の発注代行 (奈良県「奈良モデル」)</p>		<p>②「県・市町村事業の一体化」 県と市町村のワンフロア化、予算一元化 (秋田県「機能合体」)</p>		<p>③「県と市町村の事務配分の融合化」 過疎地域の公立病院統合・再編 (奈良県)</p>	
<p>④現場に入る県職員 県職員が役場に常駐 (高知県「地域支援企画員制度」)</p>		<p>⑤「知事と市町村長の議論の場の定設化」 「奈良県・市町村長サミット」(年6回開催)</p>		<p>⑥「市町村間の協議の支援」 ごみ処理の広域化 (奈良県)</p>	

評価

- 「役割分担論」や「基礎自治体論」からは十分に導かれなかった支援の仕組み、また簡素で効果的な支援の仕組みとして評価できるのではないかと。
- 一方で、各地での個々の取組の蓄積から、支援の安定性や継続性を担保するための措置や、紛争解決のための措置等を抽出し、ルール化することが求められるのではないかと。
- なお、かつて「機能分担論」の下での国と地方の融合的な関係が濃密で不定型な関与を生んだ轍を踏まないよう、協働的な手法について一定の制度化・ルール化を行うことにより、そのリスクをコントロールしながら活用していく方向を指向すべきではないかと。

制度化・ルール化の具体策

- 議会の議決を要する連携協約(平成26年地方自治法改正で創設)の活用領域の拡大
 - ・ 県と市町村の基本的な役割分担を明確化
 - ・ 連携の安定性の担保

法定の実施主体代替スキーム以外の取組（②処理水準・手法の柔軟化）

- 小規模市町村の事務処理を支援している取組を専門職員の確保策以外にも視野を広げて見渡せば、個別の政策領域では、**国・都道府県の計画・方針レベルの政策変更**や、**条件不利地域の実情を踏まえた技術的基準の見直し**により、小規模市町村がその規模能力や実情に即した事務実施を選択可能としている事例（「**処理水準・手法の柔軟化**」）が見いだされる。
- こうした「処理水準・手法の柔軟化」をどう評価するか。また、全国的な行政水準の確保の要請との関係をどう考えるか。

<p>「国・都道府県の計画・方針レベルの政策変更」の例</p> <p><下水道都道府県構想の見直し> 人口がまばらになった区域は、下水道より浄化槽が経済的 県が下水道を重視してきた構想を見直し、下水道と合併処理浄化槽の役割分担の最適化を図ることで、浄化槽の処理人口が増加。市町村の負担軽減の契機に</p>	<p>「条件不利地域の実情を踏まえた技術的基準の見直し」の例</p> <p><条件不利地域における救急隊の編成の柔軟化> 改正前は、救急自動車1台及び救急隊員3人以上をもって編成することが必要 改正後は、 過疎地域・離島の救急隊の編成に新たな選択肢を設けることで、救急業務の空白地域を解消し、発生を防止</p>
---	--

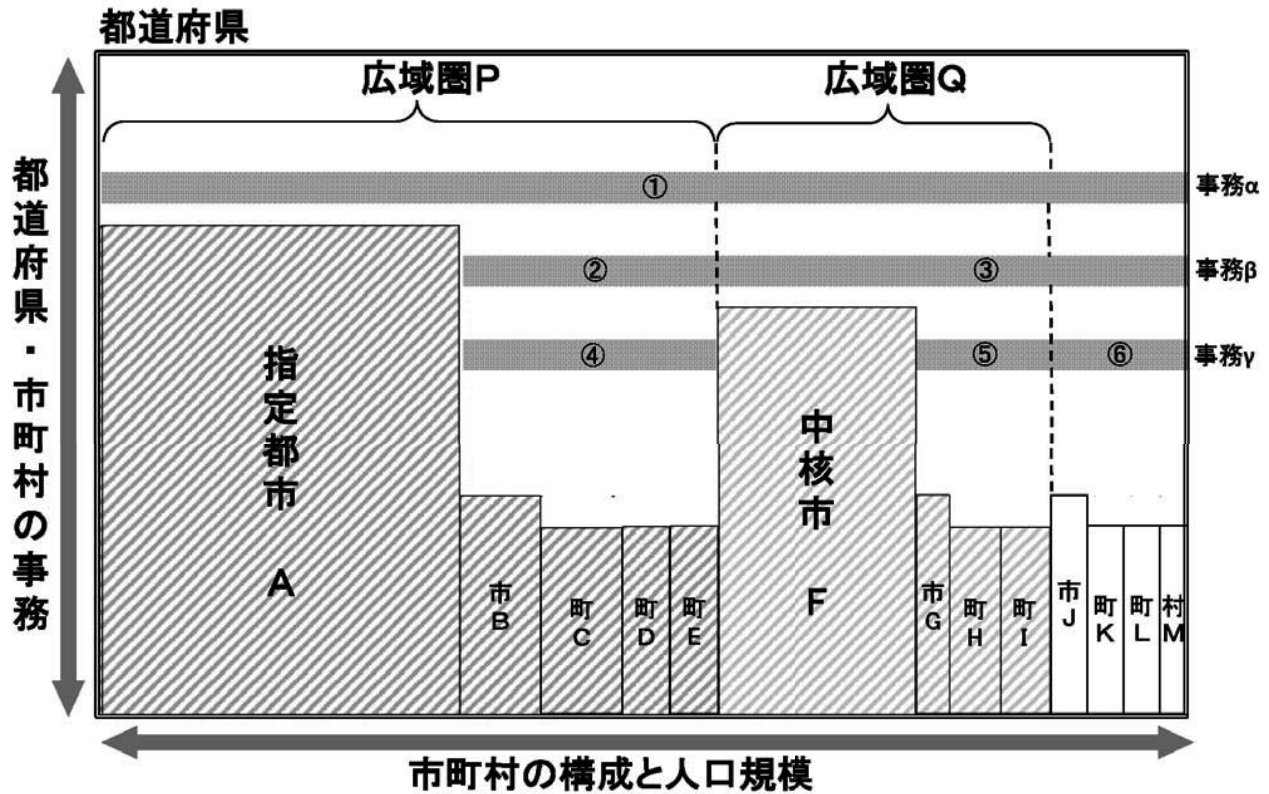
評価

- 市町村に求められる専門性・行政能力を硬直的に捉えることなく、地域の実情に即した適切な水準に調整することによって、市町村自らによる行政サービスの提供を可能ならしめ、都道府県の補完を不要化・軽減する取組として評価できるのではないかと。
- なお、小規模市町村のみについて技術的基準を見直すことは、全国的な行政水準の確保の要請にもとめるのではないかととの疑念がありうる。しかしながら、技術的基準の性質は一律ではなく、国民への一定のサービスを保障すべきとの要請と、地域の実情に合わせた水準・手法を設定すべきとの要請を考量して判断することが適当ではないかと。(参考:法令による義務付け・枠付けの見直し)
※ 市町村の規模能力に応じて権能や組織等の特例を設ける事例は現行法でも広く見られる。(例:町村は選挙管理委員会等の組織が簡素化、福祉事務所の設置不要など)

具体策

- 「地方分権改革提案募集」の活用による技術的基準の見直しの実現。

大都市等による周辺市町村の補完のイメージ

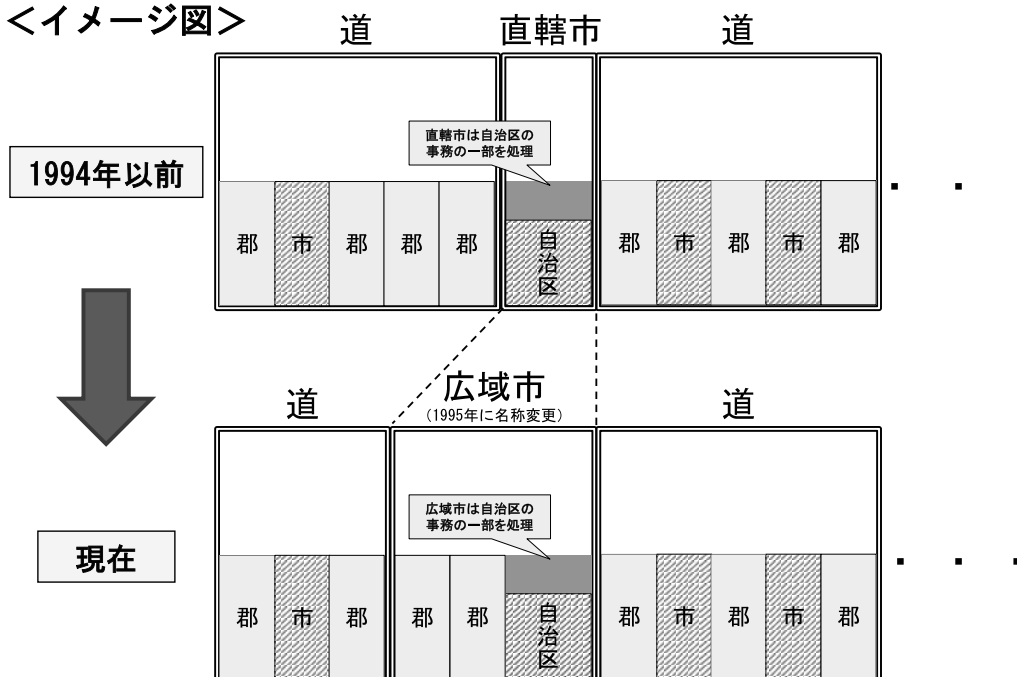


50

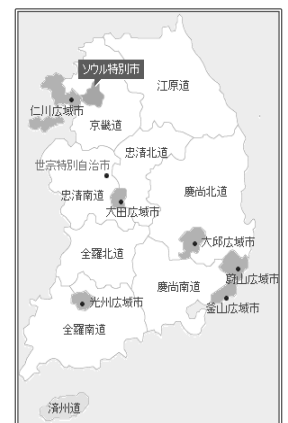
(参考) 韓国における広域自治体と基礎自治体の事務配分

- 韓国では、広域自治体として「道」及び「広域市」（概ね人口100万人以上の大都市。1995年までは「直轄市」）が設けられている。また、基礎自治体として、広域市には「自治区」と「郡」が、道には「市」と「郡」がそれぞれ設けられている。
- 「郡」は、1994年の地方自治法の改正により広域市にも設けることができることとされ、この改正の後、一部の広域市が周辺の郡を編入。これにより、周辺の区域におけるその区域内における広域的な事務を、大都市が処理するようになっている。

<イメージ図>



【参考】韓国の地方行政区画



道 : 全国に8道
 広域市 : 釜山、仁川、大邱、光州、大田、蔚山の6市

51

地方交付税について



平成29年5月25日(木)

総務省自治財政局

交付税課長 大沢 博

地方交付税率の変遷

(単位:%)

改正年度	所得税	法人税	酒税	消費税	たばこ税	地方法人税	法定率改正理由
昭和29	19.874	19.874	20				<ul style="list-style-type: none"> ・地方財政の財源不足に対処するため、順次引上げ
昭和30		22					
昭和31		25					
昭和32		26					
昭和33		27.5					
昭和34		28.5					
昭和35		28.5+0.3※					
昭和37		28.9					
昭和40		29.5					
昭和41		32					
平成元				24	25		<ul style="list-style-type: none"> ・昭和63年度の税制の抜本改革(消費税の創設等) 法定3税の減税に伴う交付税の減等への対応として消費税を対象税目化 ・国庫補助負担率の恒久化 恒久化される法人事業税の減税への対応として法人税の法定率を変更 ・平成6年度の税制の抜本改革(地方消費税の創設・消費税率の引上げ等) 社会保障四経費に則った範囲の社会保障給付における国・地方の役割分担等を勘案して消費税の法定率を変更 ・平成11年度の税制改正(恒久的な減税) 所得税の減税に伴う交付税の減等への対応として消費税の法定率を引上げ ・平成18年度の税制改正 法人事業税の減税への対応として法人税の法定率を引上げ ・平成26年度の税制改正 地域間の税源の偏在性を是正するため地方法人税を創設 交付税原資の安定性の向上・充実を図るための法定率の見直し
平成9				↓ 29.5	↓		
平成11		32.5					
平成12		35.8					
平成19		34					
平成26				22.3		全額	
平成27	33.1	33.1	50		除外		
平成29							

※ 0.3は臨時地方特例交付金

近年の普通交付税の算定の見直しについて

(1) 包括算定経費の導入（平成19年度）

算定方法の抜本的な簡素化を図り、交付税の予測可能性を高める観点から、人口と面積を基本とした簡素な算定を行う包括算定経費を平成19年度から導入。

地方団体の財政運営に支障が生じないように変動額を最小限にとどめるよう制度を設計。

- ① 「国の基準付けがない、あるいは弱い行政分野」（基準財政需要額の1割程度）の算定について導入
- ② 人口規模や宅地、田畑等土地の利用形態による行政コスト差を反映
- ③ 算定項目の統合により「個別算定経費」の項目数を3割削減

H18 95(都道府県 42、市町村 53) → H19 68(都道府県 32、市町村 36)

- ④ 離島、過疎など真に配慮が必要な地方団体に対応する仕組みを確保（「地域振興費」の創設）

※ 基本方針2006（平成18年7月7日閣議決定：抜粋）

地方団体の財政運営に支障が生じないよう必要な措置を講じつつ、簡素な新しい基準による交付税の算定を行うなど見直しを図る。

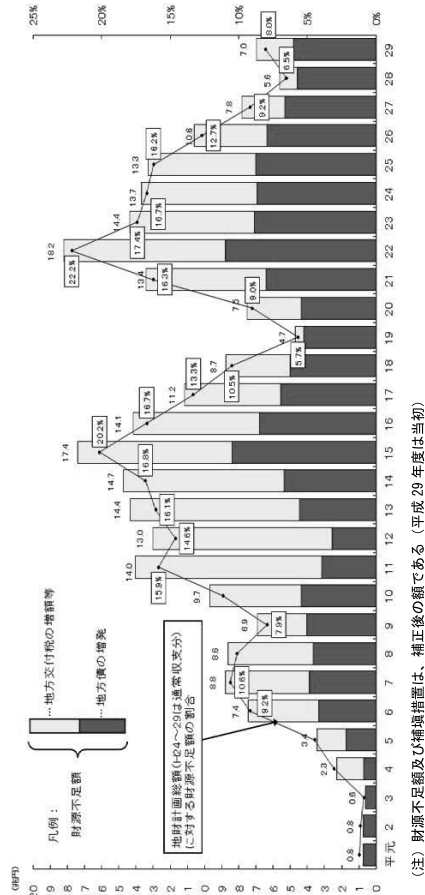
平成19年度算定額

		(単位：億円)	
区分	道府県分	市町村分	合計
包括算定経費(新型)	16,160	33,840	50,000
...			

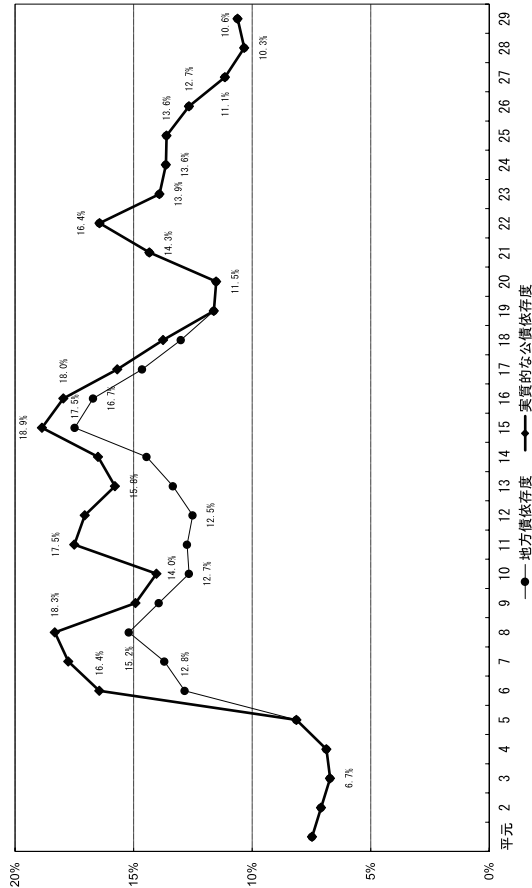
基準財政需要額(公債費除き)41兆円の約1割(12%)

【地方財政の財源不足の状況】

平成29年度は、地方税収入や地方交付税の原資となる国税収入が一定程度増加するとともに、国の取組と歩調を合わせて歳出抑制を図ったが、社会保障関係費の自然増や公債費が高い水準で推移することなどにより、7.0兆円の財源不足となり、地方財政計画の約8.0%の見込みとなっている。



地方債依存度及び実質的な公債依存度の推移



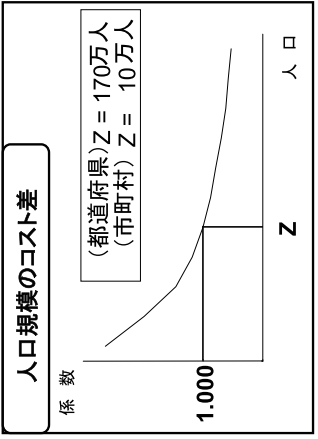
算定方法

ax + by

a: 12,390円(都道府県)、23,220円(市町村)
 b: 1,114,000円(都道府県)、2,357,000円(市町村)
 x: 人口規模のコスト差を反映した人口
 y: 土地利用形態のコスト差を反映した面積

土地利用形態のコスト差

都道府県	宅地: 1.00 (固定資産価格等の概要調査) 耕地: 2.87 (農林業センサス) 林野: 0.60 (農林業センサス) その他: 0.59 (上記以外の国土地理院公表面積)
市町村	宅地: 1.00 (固定資産価格等の概要調査) 田畑: 0.90 (固定資産価格等の概要調査) 森林: 0.25 (農林業センサス) その他: 0.18 (上記以外の国土地理院公表面積)



条件不利地域への配慮等

- ## 地域振興費
- ① 条件不利地域への対応
 - ② 行革インセンティブ等への対応
- ## 算定経費(例)

へき地・離島	特勤勤務手当(へき地勤務職員)の支給や離島であることによる増加財政需要
寒冷地	寒冷地手当の支給や公共施設の除排雪経費、暖房用燃料等の増加財政需要
合併	合併後の行政の一体化等に要する経費(合併特例法)
行革インセンティブ	歳出削減、歳入確保、地域振興等の経営努力に対応
基地	米軍及び自衛隊の基地が所在することによる増加財政需要
地域手当	地域手当の支給による増加財政需要
目的財源	事業所税や航空機燃料譲与税見合いの財政需要

※1 従来の算定方法により対応。
 ※2 行革インセンティブ算定については、平成19年度以降「頑張る地方応援プログラム」の一環として実施。

算定費目の統合・見直し

① 道府県分 平成18年度 平成19年度 ② 市町村分 平成18年度 平成19年度

1 個別算定経費

費目	測定単位
警察費	警察職員数
道路橋りょう費	道路の面積
河川費	河川の延長
港湾費	係留施設の延長(港湾) 係留施設の延長(漁港)
その他の土木費	人口
小学校費	教職員数
中学校費	教職員数
高等学校費	教職員数
特殊教育諸学校費	学級数
その他の教育費	人口 公立大学等学生数 私立学校等生徒数
生活保護費	町村部人口
社会福祉費	人口
衛生費	人口
高齢者保健福祉費	65歳以上人口 74歳以上人口
労働費	人口
農業行政費	農家数
林野行政費	公有以外の林野の面積 公有林野の面積
水産行政費	水産業者数
商工行政費	人口
徴税費	世帯数
恩給費	恩給受給権者数
企画振興費	人口
その他の諸費	人口
道路橋りょう費	道路の延長
港湾費	外郭施設の延長(港湾) 外郭施設の延長(漁港)
河川費	河川の延長
高等学校費	生徒数
特殊教育諸学校費	学級数
社会福祉費	人口
高齢者保健福祉費	65歳以上人口
農業行政費	耕地の面積
林野行政費	林野の面積
その他の諸費	人口

2 包括算定経費

警察費	警察職員数
道路橋りょう費	道路の面積
河川費	河川の延長
港湾費	係留施設の延長(港湾) 係留施設の延長(漁港) 外郭施設の延長(港湾) 係留施設の延長(漁港) 外郭施設の延長(漁港)
その他の土木費	人口
小学校費	教職員数
中学校費	教職員数
高等学校費	教職員数
特別支援学校費	教職員数
その他の教育費	人口 公立大学等学生数 私立学校等生徒数
生活保護費	町村部人口
社会福祉費	人口
衛生費	人口
高齢者保健福祉費	65歳以上人口 75歳以上人口
労働費	人口
農業行政費	農家数
林野行政費	公有以外の林野の面積 公有林野の面積
水産行政費	水産業者数
商工行政費	人口
徴税費	世帯数
恩給費	恩給受給権者数
地域振興費	人口

1 個別算定経費

費目	測定単位
消防費	人口
道路橋りょう費	道路の面積
港湾費	係留施設の延長(港湾) 係留施設の延長(漁港)
都市計画費	都市計画区域における人口
公園費	人口
下水道費	人口
その他の土木費	人口
小学校費	児童数 学級数
中学校費	生徒数 学級数
高等学校費	教職員数 生徒数
その他の教育費	人口 幼稚園の幼児数
生活保護費	市部人口
社会福祉費	人口
保健衛生費	人口
高齢者保健福祉費	65歳以上人口 74歳以上人口
清掃費	人口
農業行政費	農家数
商工行政費	人口
その他の産業経済費	世帯数
戸籍住民基本台帳費	戸籍数
企画振興費	人口
その他の諸費	人口
道路橋りょう費	道路の延長
港湾費	外郭施設の延長(港湾) 外郭施設の延長(漁港)
都市計画費	都市計画区域における人口
公園費	人口
下水道費	人口
その他の土木費	人口
小学校費	学級数
中学校費	学級数
高等学校費	生徒数
その他の教育費	人口
社会福祉費	人口
高齢者保健福祉費	65歳以上人口
清掃費	人口
農業行政費	農家数
その他の産業経済費	世帯数
企画振興費	人口
その他の諸費	人口

2 包括算定経費

消防費	人口
道路橋りょう費	道路の面積
港湾費	係留施設の延長(港湾) 係留施設の延長(漁港) 外郭施設の延長(港湾) 係留施設の延長(漁港) 外郭施設の延長(漁港)
都市計画費	都市計画区域における人口
公園費	人口
下水道費	人口
その他の土木費	人口
小学校費	児童数 学級数
中学校費	生徒数 学級数
高等学校費	教職員数 生徒数
その他の教育費	人口 幼稚園の幼児数
生活保護費	市部人口
社会福祉費	人口
保健衛生費	人口
高齢者保健福祉費	65歳以上人口 75歳以上人口
清掃費	人口
農業行政費	農家数
林野水産行政費	林業及び水産業の従業者数
商工行政費	人口
徴税費	世帯数
戸籍住民基本台帳費	戸籍数
地域振興費	人口

近年における算定の簡素化・透明化等に向けた取組

◆地方分権推進委員会最終報告(平成13年6月14日) (抄)

3 地方交付税の改革の方向

国による歳出や事務事業の義務付けの廃止・緩和を進めるとともに、地域の実情に即した地方公共団体の自主的・主体的な財政運営に資する方向で、基準財政需要額の算定方法のあり方の検討を行い、その一層の簡素化等の見直しを図るべきである。

◆補正係数の単位費用化

補正係数(省令)による算定
↓
単位費用(法律)による算定

- ・漁港維持管理(H13)、
- ・都市公園維持管理(H12)
- ・老人医療、私学助成、公立大学(H11)

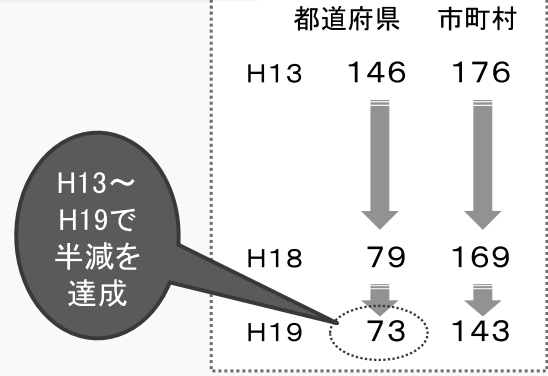
◆単位費用の統合

例: H17都道府県分(投資的経費)

「その他の土木費」
「企画振興費」
「その他の諸費」

→ 「その他の諸費」

◆補正係数の削減



◆意見申出制度の創設

交付税の額の算定方法に関する地方団体の意見の申出の制度化(H12、法第17条の4)

(3) 事業費補正の見直し

① 平成14年度における抜本的見直し

ア 公共事業

- ・ 事業費補正及び公債費方式(以下「事業費補正等」という。)による算定について、平成14年度の地方負担分から見直しを行う。
- ・ 13年度までに発行した既発債に係る元利償還金については、従前通りの財政措置を継続する。

(i) 地方債の充当率を原則90%(財源対策債を含む)に引き下げ(従前95%)

(ii) 地方債に係る事業費補正等の算定による算入率を引き下げるとともに、その分を標準事業費方式(人口等の測定単位に応じた算入措置)に振り替え。

(A類型) B類型に属するものを除き、次の通り事業費補正等の算入率を

引き下げ(河川改修、海岸、農道、ほ場整備等)

算入率(対地方負担額)

概ね60～70% ⇒ 30% (従来の概ね1/2)

(B類型) 標準事業費方式では、地方負担を的確に捕捉できないものにつ

き、例外的に引き下げ率を緩和(港湾、ダム等)

算入率(対地方負担額)

概ね60～70% ⇒ 45% (従来の概ね2/3)

具体的には、

財源対策債元利償還金の公債費方式による算入率(A、B共通)
50%(従来80%)

通常債(充当率原則30%に統一)元利償還金の事業費補正による算入率(原則)
上記A類型 0%
上記B類型 50%

③ 平成22年度の見直し

事業費補正については、地方分権改革推進委員会第4次勧告において、財政力が弱い地方自治体における事業の執行等にも配慮し、可能な限り縮減する方向で検討すべきとされたことを踏まえ、地域主権確立の見地から以下のとおり見直し。

<平成22年度新規事業から事業費補正を行わない類型>

- 全国的偏在、先発・後発団体間の不均衡等の問題の生じない以下の事業について、22年度からの新規事業に係る事業費補正を行わない。

- (1) 補助事業・国直轄事業 港湾、漁港、まちづくり交付金、地域住宅交付金、給食施設、補助ダム 等
- (2) 地方単独事業 地方道路、ふるさと農道、ふるさと林道、合併推進、都市再生 等

- 経過措置（注）終了後における、地方債発行額（臨時財政対策債、減収補填債及び退職手当債を除く）に占める事業費補正対象起債額の割合を試算すると、以下のとおり低下すると見込まれる。

地方債合計	5割程度	→	3割程度
うち一般会計債	5割程度	→	2割程度

〔注〕経過措置

継続事業等については、当該事業の終了まで経過措置として事業費補正を行うが、事業の終了に伴い、徐々に事業費補正を縮減。

※ 交付税制度との関係上必要な地方債（臨時財政対策債、減収補填債、財源対策債、補正予算債）、個別の事業法に特別な財源措置が定められているもの（過疎辺地債等）、国民の生命・安全に係るもの等（災害復旧事業債等）は、現行制度を継続する。

イ 地方単独事業

- (i) 地域総合整備事業債を廃止
- (ii) 喫緊の政策課題である重点7分野に対象事業を限定した「地域活性化事業」を創設（ハコ物は原則対象外）
- (iii) 地域活性化事業債の充当率は75%、元利償還金の算入率は30%（従前の「地域総合整備事業債」は充当率75%～90%、算入率は財政力に依り30～55%）
- (iv) 旧地域総合整備事業については、平成13年度以前の既発債に係る元利償還金及び平成13年度までに着手済みの事業については、経過的に従来どおりの財政措置を行う。

② 平成15年度から平成21年度までの見直し

- (i) 平成21年度より、市町村分について、地下鉄建設事業等に係る当該年度事業費補正の適用を廃止
- (ii) 平成20年度同意（許可）債より、市町村分について、臨時高等学校整備事業債の事業費補正の適用を廃止
- (iii) 平成19年度同意（許可）債より、市町村分について、住宅市街地総合整備事業債の事業費補正の適用を廃止
- (iv) 平成18年度同意（許可）債より、都道府県分について、住宅市街地総合整備促進事業債の事業費補正の適用を廃止
- (v) 平成17年度許可債より、都道府県分について、臨時高等学校整備事業債の事業費補正の適用を廃止
- (vi) 平成16年度許可債より、臨時河川等整備事業債（一般分）の事業費補正の適用を廃止
- (vii) 平成15年度許可債より、都道府県分について、河川等関連公共施設整備促進事業債の事業費補正の適用を廃止

(4) 段階補正の見直し等

① 平成10年度から13年度

地方分権推進計画等を踏まえ、交付税の算定方法の簡素化の一環として、人口4千人未満の地方団体について、段階補正の割増率を一律とすることとし、商工行政費、消防費、保健衛生費、社会福祉費等について順次見直しを行った。

② 平成14年度から16年度

市町村分の段階補正について、小規模団体にあっても、職員の兼務や外部委託等により合理的・効率的に行財政運営を行っている地方団体もあり、そのような実態を反映した以下の見直しを行った。

- ・ 全団体の平均を基礎として割増率を算出する手法を改め、合理的・効率的な財政運営を行っている上位3分の2の団体の平均を基礎として割増率を算出。
- ・ 各団体への影響を勘案し、平成14年度から3年間で引き下げ。
- ・ 見直し対象費目

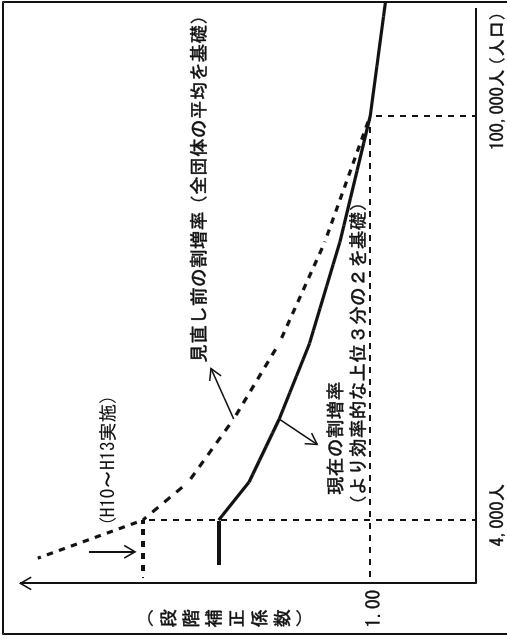
消防費、その他の土木費、その他の教育費、社会福祉費、保健衛生費、高齢者保健福祉費、農業行政費、商工行政費、企画振興費、徴税費、戸籍住民基本台帳費、その他の諸費

④ 平成23年度の見直し

事業費補正については、これまで累次の見直しを行ってきたところであるが、地方公共団体の自主的・主体的な財政運営を図る観点から、平成23年度においても、更なる縮減を行う。

ア 事業費補正の廃止等

- (i) 消防広域化事業
 - ・ 告示の期限(H24)後に廃止
- (ii) 地下鉄事業(出資金・補助金)
 - ・ 廃止
- (iii) 防災対策事業
 - ・ 「特に推進すべき事業」は廃止
- (iv) 地域活性化事業
 - ・ 「合併の円滑化」は廃止
- (v) 施設整備事業(一般財源化分)
 - ・ 交付税措置率の段階的な引下げ



<参考>①②の見直しのイメージ図

- イ 特別交付税措置へ移行
 - (i) 石綿対策事業
 - (ii) 産業廃棄物不法投棄対策事業
 - (iii) 特定間伐等促進対策事業
 - (iv) 簡易水道事業
 - (v) 中心市街地活性化等特別対策事業

※ 廃止に当たっては、所要の経過措置を講ずる。

③ 平成22年度(段階補正及び人口急減補正の見直し)

条件不利地域や小規模市町村等において、必要な行政サービスを実施できるよう、人口や面積による機械的な計算では捕捉できない財政需要をきめ細かく算定し、財政力の弱い市町村等に手厚く配分する。

ア 段階補正

段階補正については、標準団体（人口10万人）未満の市町村について、過去に大幅な縮減が行われたが、現下のこれらの市町村の財政を取り巻く状況に鑑み、よりの確に財政需要に応えられるよう抜本的に見直し、700億円程度還元。

- 一般財源（平成13～20年度（決算））
標準団体以上（平均）▲1.6% 標準団体未満（同）▲5.8%
（4ポイント程度の差）
- 地方単独事業費（平成13～20年度（決算））
標準団体以上（平均）▲33.7% 標準団体未満（同）▲52.1%
（18ポイント程度の差）

イ 人口急減補正

高齢者比率の上昇や労働力人口の減少等が全国的に進行する中で、より持続的な人口減少局面に直面している市町村においても、必要な行政サービスの提供によって、地域社会の維持を可能とする観点から、人口急減補正を見直す。（影響額200億円程度）

・ 現行の算式（過去5年間の人口減少の影響を緩和）に加えて、条件不利地域の市町村を対象として、新たな算式（過去20年間の人口減少の影響を緩和）を導入（当該市町村にとって有利な算式を適用）

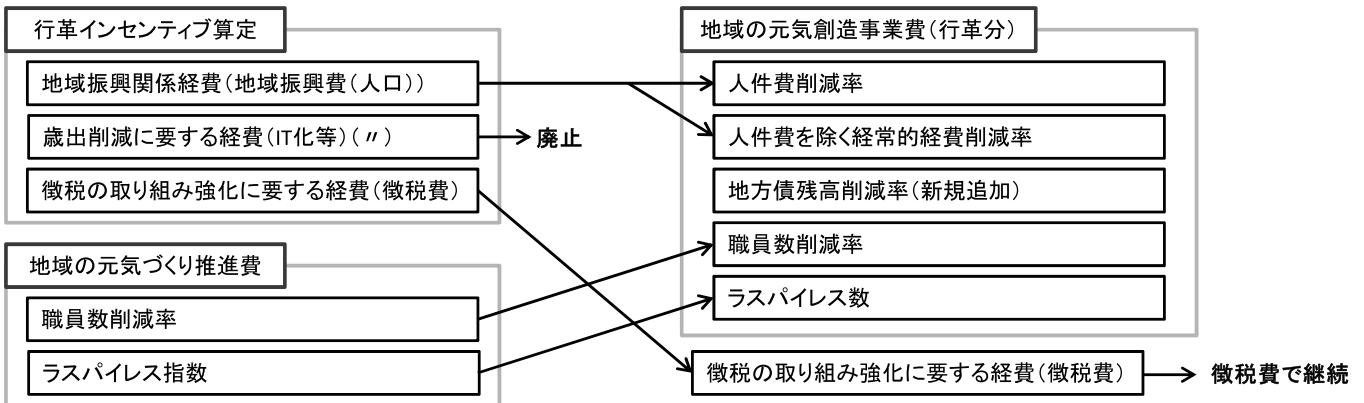
行革の取組みを反映する算定

○算定額の推移(単位:億円)

行革努力の実績を地域振興関係経費に反映する算定開始

		H17	H18	H19	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28
行革インセンティブ算定 (地域振興費(人口)、徴税费)	県	130	170	180	170	180	180	180	210	200	-	-	-
	市	400	990	1,090	1,170	1,170	1,140	1,100	1,000	930	-	-	-
	計	530	1,160	1,270	1,340	1,350	1,320	1,280	1,210	1,130	-	-	-
臨時費目 H25:地域の元気づくり推進費 H26~:地域の元気創造事業費	県	-	-	-	-	-	-	-	-	1,950	750	750	750
	市	-	-	-	-	-	-	-	-	1,050	2,250	2,250	2,250
	計	-	-	-	-	-	-	-	-	3,000	3,000	3,000	3,000
合計	県	130	170	180	170	180	180	180	210	2,150	750	750	750
	市	400	990	1,090	1,170	1,170	1,140	1,100	1,000	1,980	2,250	2,250	2,250
	計	530	1,160	1,270	1,340	1,350	1,320	1,280	1,210	4,130	3,000	3,000	3,000

○地域の元気創造事業費の創設(H26)



地方交付税法の附則に規定した費目（公債費除き）の推移

(単位: 億円)

費目名	H20年度	H21年度	H22年度	H23年度	H24年度	H25年度	H26年度	H27年度	H28年度	H29年度
地域経済・雇用対策費 等	4,000	9,000	8,500	7,500	7,400	7,400	5,900	4,400	2,300	1,300
	地方再生対策費	4,000 地方再生対策費 5,000 地域雇用創出推進費	4,000 地方再生対策費 4,500 雇用対策・地域資源活用臨時特別費	3,000 地方再生対策費 4,500 雇用対策・地域資源活用推進費	地域経済・雇用対策費	以降、すべて地域経済・雇用対策費				
地域の元気創造事業費 等						3,000	3,500	3,900	3,900	3,900
						地域の元気づくり推進費 結核の臨時特別措置に対応分 として単年度限りで措置	地域の元気創造事業費	以降、すべて地域の元気創造事業費		
うち行革努力分							3,000	3,000	3,000	2,670
うち地域経済活性化分							500	900	900	1,230
人口減少等特別対策事業費								6,000	6,000	6,000
うち取組の必要度								5,000	5,000	4,670
うち取組の成果								1,000	1,000	1,330

↑ 「まち・ひと・しごと創生事業費」に対応した算定

留保財源率の見直し

① 見直しの趣旨

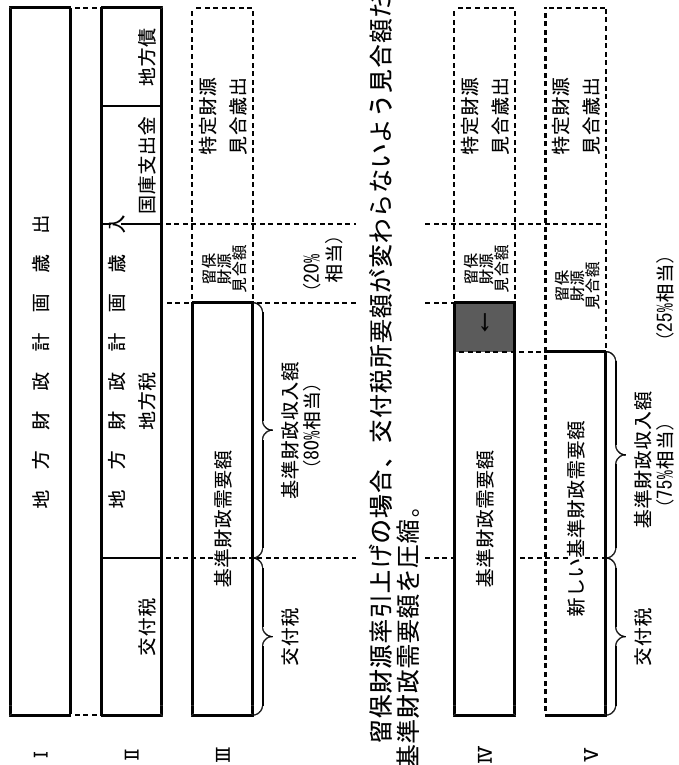
- ① 留保財源率の見直し
 - 税収確保インセンティブの強化
交付税の算定上、算入することとされている地方税収の割合を低くすることにより
(＝留保財源率を引き上げることにより)、企業誘致等により税収が増えた場合に、地方
団体が自由に使える財源（一般財源）が増加するようにすることで、税収確保努力へのイ
ンセンティブを高める。
- ② 個別団体についての財源保障範囲の縮小
留保財源率の引き上げを行う場合は、基準財政需要額を減額することとなり、各団体に
とっては、その減額部分について財源保障範囲が縮小されることとなる。

⇒ これにより、各団体が自らの責任と自らの財源で対応すべき部分が拡大

② 実施時期と引上げ率

平成15年度から道府県分につき5%引き上げ(20%→25%)

③ 見直しのイメージ図



基準税率・基準率（この残りがいわゆる留保財源率）の推移

区分	年度	道府県分	市町村分
地方財政平衝交付金	S25～S27	70/100	70/100
	S28	80/100	〃
地方交付税	S29～S38	80/100	70/100
	S39～H14	〃	75/100
	H15～	75/100	〃

- ① S28は、義務教育費について、国庫補助負担金制度の復活に伴い、財源保障の範囲を高めるためのもの
- ② S39は、産業経済の急速な発展により税額の偏在化傾向が強まったこと及び清掃費、都市計画費等都市的経費の充実のためのもの
- ③ H15は、税収確保イセンティブを強化すること及び財源保障範囲の見直し（縮小）により、自らの責任と財源で対応すべき部分を拡大させるためのもの

【参考】

ア 基準税率

基準税率とは、地方税法第1条第1項第5号にいう標準税率（標準税率の定めのない地方税については、それぞれの税目について地方税法に定める税率）の75/100に相当する率のことである（地方交付税法第14条第2項）

イ 基準率

基準率とは、国有資産等所在市町村交付金に関する法律第3条第1項に定める率（地方税の税率に相当する率）の75/100に相当する率のことである（地方交付税法第14条第2項）

トップランナー方式の推進について

- 歳出の効率化を推進する観点から、民間委託等の業務改革を実施している地方団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トップランナー方式を推進。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。
- 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。
- 導入に当たっては、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するとともに、小規模団体において民間委託等が進んでいない状況を踏まえて算定。

平成28年度の取組

- 多くの団体で業務改革に取り組んでいる以下の16業務について、トップランナー方式を導入し、段階的な反映における初年度の見直しを実施。

◇学校用務員事務	◇本庁舎夜間警備	◇公用車運転	◇学校給食(運搬)	◇プール管理	◇情報システムの運用
◇道路維持補修・清掃等	◇案内・受付	◇一般ごみ収集	◇体育館管理	◇公園管理	
◇本庁舎清掃	◇電話交換	◇学校給食(調理)	◇競技場管理	◇庶務業務の集約化	

平成29年度の取組

- 平成28年度から導入した16業務について、段階的な反映における2年目の見直しを実施。
- 業務の性格、業務改革の進捗、地方団体の意見等を踏まえ、図書館管理等5業務以外の以下の2業務について、新たにトップランナー方式を導入。

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	
◇青少年教育施設管理	その他の教育費	—	指定管理者制度導入
◇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

トップランナー方式を反映した基準財政需要額の見直し内容について

- 平成28年度に導入した16業務について、2年目の見直しを実施。
- 平成29年度から、青少年教育施設管理及び公立大学運営の2業務に導入し、初年度の見直しを実施。

【都道府県分】

対象業務	基準財政需要額の算定項目	見直し内容				見直し年数	基準財政需要額の算定基礎とする業務改革の内容			
		経費水準の見直し			経費区分の見直し (給与費→委託料等)					
		見直し前年度 (H28導入分:平成27年度) (H29導入分:平成28年度)	平成29年度	見直し最終年度						
H28導入分	◇学校用務員事務 (高等学校、特別支援学校)	高等学校費	388,570(千円)	366,025(千円)	332,208(千円)	○	民間委託等			
		特別支援学校費	57,312(千円)	54,592(千円)	50,510(千円)	○				
	◇道路維持補修・清掃等	道路橋りよう費	4,062,692(千円)	3,721,329(千円)	3,550,647(千円)			3		
	◇本庁舎清掃 ◇本庁舎夜間警備 ◇案内・受付 ◇電話交換 ◇公用車運転	包括算定経費	466,812(千円)	378,569(千円)	334,448(千円)	○		3		
		◇体育館管理 ◇競技場管理 ◇プール管理	その他の教育費	25,629(千円)	据え置き	据え置き		○	-	指定管理者制度導入、民間委託等
		◇公園管理	その他の土木費	161,345(千円)	据え置き	据え置き		○	-	
	◇庶務業務 (人事、給与、旅費、福利厚生等)	包括算定経費	庶務業務として特定せず包括的に算定	8,270(千円) の減	8,270(千円) の減	○		1	庶務業務の集約化	
H29導入分	◇青少年教育施設管理	その他の教育費	162,599(千円)	155,389(千円)	140,969(千円)	○	3	指定管理者制度導入		
	◇公立大学運営	その他の教育費	理科系学部	1,694(千円/人)	1,647(千円/人)	1,460(千円/人)	○	5	地方独立行政法人化	
保健系学部			1,938(千円/人)	1,884(千円/人)	1,668(千円/人)					

18

【市町村分】

対象業務	基準財政需要額の算定項目	見直し内容					見直し年数	基準財政需要額の算定基礎とする業務改革の内容	
		経費水準の見直し			経費区分の見直し (給与費→委託料等)	段階補正の見直し			
		見直し前年度 (H28導入分:平成27年度) (H29導入分:平成28年度)	平成29年度	見直し終了年度					
◇学校用務員事務 (小学校、中学校、高等学校)	小学校費	3,707(千円/1校)	3,395(千円/1校)	2,927(千円/1校)	○	5	民間委託等		
	中学校費	3,707(千円/1校)	3,395(千円/1校)	2,927(千円/1校)	○				
	高等学校費	7,353(千円/1校)	6,873(千円/1校)	6,152(千円/1校)	○				
◇道路維持補修・清掃等	道路橋りよう費	153,607(千円)	143,955(千円)	139,129(千円)		3			
H28導入分	◇本庁舎清掃 ◇本庁舎夜間警備 ◇案内・受付 ◇電話交換 ◇公用車運転	包括算定経費	55,483(千円)	48,097(千円)	44,359(千円)	○		○	3
		◇一般ごみ収集	清掃費	192,962(千円)	据え置き	据え置き		○	-
		◇学校給食(調理)	小学校費	20,255(千円)	据え置き	据え置き		○	-
	◇学校給食(運搬)	中学校費	12,782(千円)	据え置き	据え置き	○	-		
	◇体育館管理 ◇競技場管理 ◇プール管理	その他の教育費	31,370(千円)	30,084(千円)	29,441(千円)	○	○	3	指定管理者制度導入、民間委託等
◇公園管理	公園費	51,569(千円)	据え置き	据え置き	○		-		
◇庶務業務 (人事、給与、旅費、福利厚生等)	包括算定経費	庶務業務として特定せず包括的に算定	4,560(千円) の減	11,398(千円) の減	○	○	5	庶務業務の集約化	
	◇情報システムの運用 (住民情報関連システム、 税務関連システム、 福祉関連システム等)	戸籍住民基本台帳費	17,586(千円)	14,705(千円)	13,265(千円)	○	3	情報システムのクラウド化	
		徴税費	32,030(千円)	26,783(千円)	24,160(千円)				
包括算定経費	36,204(千円)	30,274(千円)	27,309(千円)						
H29導入分	◇公立大学運営	その他の教育費	理科系学部	1,694(千円/人)	1,647(千円/人)	1,460(千円/人)	○	5	地方独立行政法人化
			保健系学部	1,938(千円/人)	1,884(千円/人)	1,668(千円/人)			

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
 ※〔見直し前〕全国の平均的な徴収率 → 〔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（平成28年度から5年間で段階的に反映）
 ➡ 実効的な徴収対策の一層の取組を促進

		見直し前	見直し後		参考 (32年度予定)
			(28年度)	(29年度)	
都道府県税	個人均等割	98.0%	98.1%	98.2%	98.6%
	所得割	98.0%	98.1%	98.2%	98.6%
	個人事業税	98.5%	98.6%	98.6%	98.8%
	不動産取得税	96.5%	96.9%	97.3%	98.5%
	ゴルフ場利用税	99.7%	99.8%	99.8%	100.0%
	鉱区税	98.5%	98.8%	99.1%	100.0%
市町村税	個人均等割	98.0%	98.1%	98.2%	98.6%
	所得割	98.0%	98.1%	98.2%	98.6%
	固定資産税(土地)	98.0%	98.1%	98.2%	98.6%
	固定資産税(家屋)	98.0%	98.1%	98.2%	98.5%
	固定資産税(償却)	98.5%	98.6%	98.7%	99.0%
	事業所税	99.8%	99.8%	99.8%	99.9%

20

まち・ひと・しごと創生事業費における成果の一層の反映

- 地方創生の取組を一層促進するため、平成29年度から、「まち・ひと・しごと創生事業費」の地方交付税の算定において、「取組の成果」に応じた算定に、3年間かけて段階的にシフトする

平成28年度

＜人口減少等特別対策事業費＞

＜地域の元気創造事業費＞

取組の必要度 に応じた算定 5,000億円	取組の 成果 に応じた算定 1,000億円
---------------------------------	------------------------------------

行革努力 に応じた算定 3,000億円	地域経済 活性化 の成果に応じた 算定 1,000億円 [※]
-------------------------------	--

毎年330億円程度
ずつ3年間で
1,000億円シフト

毎年330億円程度
ずつ3年間で
1,000億円シフト

平成31年度

＜人口減少等特別対策事業費＞

＜地域の元気創造事業費＞

取組の必要度 に応じた算定 4,000億円程度	取組の成果 に応じた算定 2,000億円程度
-----------------------------------	----------------------------------

行革努力 に応じた算定 2,000億円程度	地域経済活性化 の成果に応じた 算定 2,000億円程度 [※]
---------------------------------	--

※特別交付税100億円程度を含む

まち・ひと・しごと創生事業費における算定方法の見直し

①条件不利地域等への配慮

＜条件不利地域等の割増し＞

財政力が低く、過疎法や離島振興法といった条件不利地域に係る法律の対象となっている団体などについて、成果を発揮する際の条件が厳しいと考えられることから、算定額の割増しを行うこととしている

＜政令市等、都市、町村ごとに成果を反映＞

成果を反映するにあたり、これまで全国の平均的な改善度合と比較していたところであるが、一部の指標について、指定都市・中核市、都市、町村といった区分ごとに改善度合を比較することとしている

②地方版総合戦略の状況等を踏まえた指標の見直し

＜人口減少等特別対策事業費(取組の成果)＞

「自然増減率」を廃止し、「出生率」を指標に加える

【道府県、市町村(共通)】

- ・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

・出生率

＜地域の元気創造事業費(地域経済活性化)＞

観光に関する指標のウェイトを拡大し、「外国人宿泊者数」を指標に加える

【道府県分】

- ・第一次産業産出額
- ・製造品出荷額
- ・小売業年間商品販売額
- ・宿泊者数
- ・若年者就業率
- ・女性就業率
- ・従業者数
- ・事業所数
- ・一人当たり県民所得

・日本人宿泊者数
・外国人宿泊者数

22

まち・ひと・しごと創生の推進①

- 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29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、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

- 平成29年度から3年間かけて、段階的に「行革努力分」の算定から「地域経済活性化分」の算定へ1,000億円シフト

算定額等

- 平成29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	670億円程度	310億円程度	980億円程度
市町村分	2,000億円程度	920億円程度	2,920億円程度
計 (前年度比増減額)	2,670億円程度 (△330億円程度)	1,230億円程度 (+330億円程度)	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
- ・ 全国と比較して改善度合が大きい団体の需要額を割増し
- ・ 「地域経済活性化分」へのシフトに際し、条件不利地域への算定額の割増しを実施

	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 ^{※1}	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 ^{※2} 、事業所数 ^{※2}	若年者就業率、女性就業率、従業者数 ^{※2} 、事業所数 ^{※2}
その他	一人当たり県民所得	一人当たり地方税収

※1 「日本人延べ宿泊者数」及び「外国人延べ宿泊者数」を用いる

※2 指定都市・中核市、都市、町村ごとに改善度合を比較

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

- 平成29年度から3年間かけて、段階的に「取組の必要度」に応じた算定から「取組の成果」に応じた算定へ1,000億円シフト

算定額等

- 平成29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	1,560億円程度	440億円程度	2,000億円程度
市町村分	3,110億円程度	890億円程度	4,000億円程度
計 (前年度比増減額)	4,670億円程度 (△330億円程度)	1,330億円程度 (+330億円程度)	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
- ・ 「取組の成果」へのシフトに際し、条件不利地域への算定額の割増しを実施

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、全国と比較して改善度合が大きい団体の需要額を割増し)
<ul style="list-style-type: none"> ・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^{※1} 	<ul style="list-style-type: none"> ・人口増減率^{※2} ・転入者人口比率 ・転出者人口比率 ・年少者人口比率^{※2} ・出生率 ・若年者就業率 ・女性就業率

※1 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

※2 指定都市・中核市、都市、町村ごとに改善度合を比較

24

市町村の姿の変化に対応した交付税算定について(案)

平成の合併により、市町村の面積が拡大する等市町村の姿が大きく変化したことを踏まえ、合併時点では想定されていなかった財政需要を交付税算定に反映。(平成26年度以降5年程度の期間をかけて見直し)

具体的な見直し内容

見直し年度	費目	見直し内容	影響額
H26	地域振興費	・ 支所に要する経費を加算	3,400億円程度
H27	消防費	・ 標準団体の経費を見直し ・ 人口密度による補正を充実	1,100億円程度
	清掃費	・ 旧市町村単位の消防署・出張所に要する経費を加算	
	地域振興費	・ 標準団体の経費を見直し ・ 人口密度による補正を新設	
H28	保健衛生費、社会福祉費	・ 標準団体の経費を見直し	1,200億円程度
	高齢者保健福祉費	・ 旧市町村単位の保健センター運営費等の経費を加算	
	その他の教育費、徴税費	・ 標準団体の経費を見直し ・ 人口密度による補正を充実	
	地域振興費	・ 離島、属島の増嵩経費を反映(消防、清掃分)	
新 H29	地域振興費 (230億円程度)	・ 支所に要する経費として、旧市町村地域における交通手段確保、景観保全、荒廃防止等に要する経費を増額 ①人口8,000人規模の旧市町村の場合、標準的な支所の経費として1,800万円程度を増額 ②従前どおり、旧市町村(本庁が所在する旧市町村を除く)ごとの、標準的な支所の経費を合算し算定	500億円程度
	その他の教育費 (90億円程度)	・ 学校給食に要する経費について、人口密度に応じた補正を新設	
	都市計画費 (50億円程度)	・ 標準団体の面積の見直し(160km ² →210km ²)に伴い、標準団体における経費を見直し、単位費用に反映	
	その他の土木費 (30億円程度)		
	農業行政費 (100億円程度)		
H30	商工行政費 等	・ 標準団体の経費を見直し 等	500億円程度
合 計			6,700億円程度

➤ 上記について、見直し年度以降3年間かけて段階的に交付税の算定に反映。

➤ 影響額は、合併団体に対する影響額であり、各年度の算定によって若干の変動がある。

第2部 被災地における復興の現状と 行財政運営上の課題



東日本大震災とその後 南相馬市の現況と 復興に向けた課題

南相馬市復興企画部企画課
平成29年8月9日作成

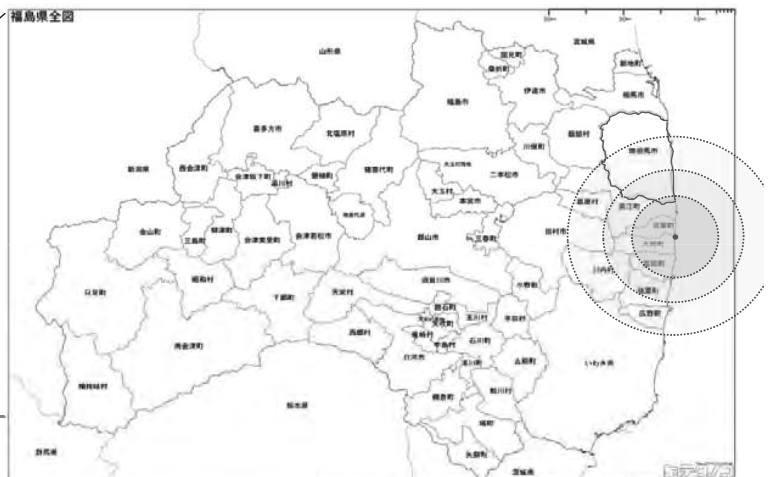
南相馬市について

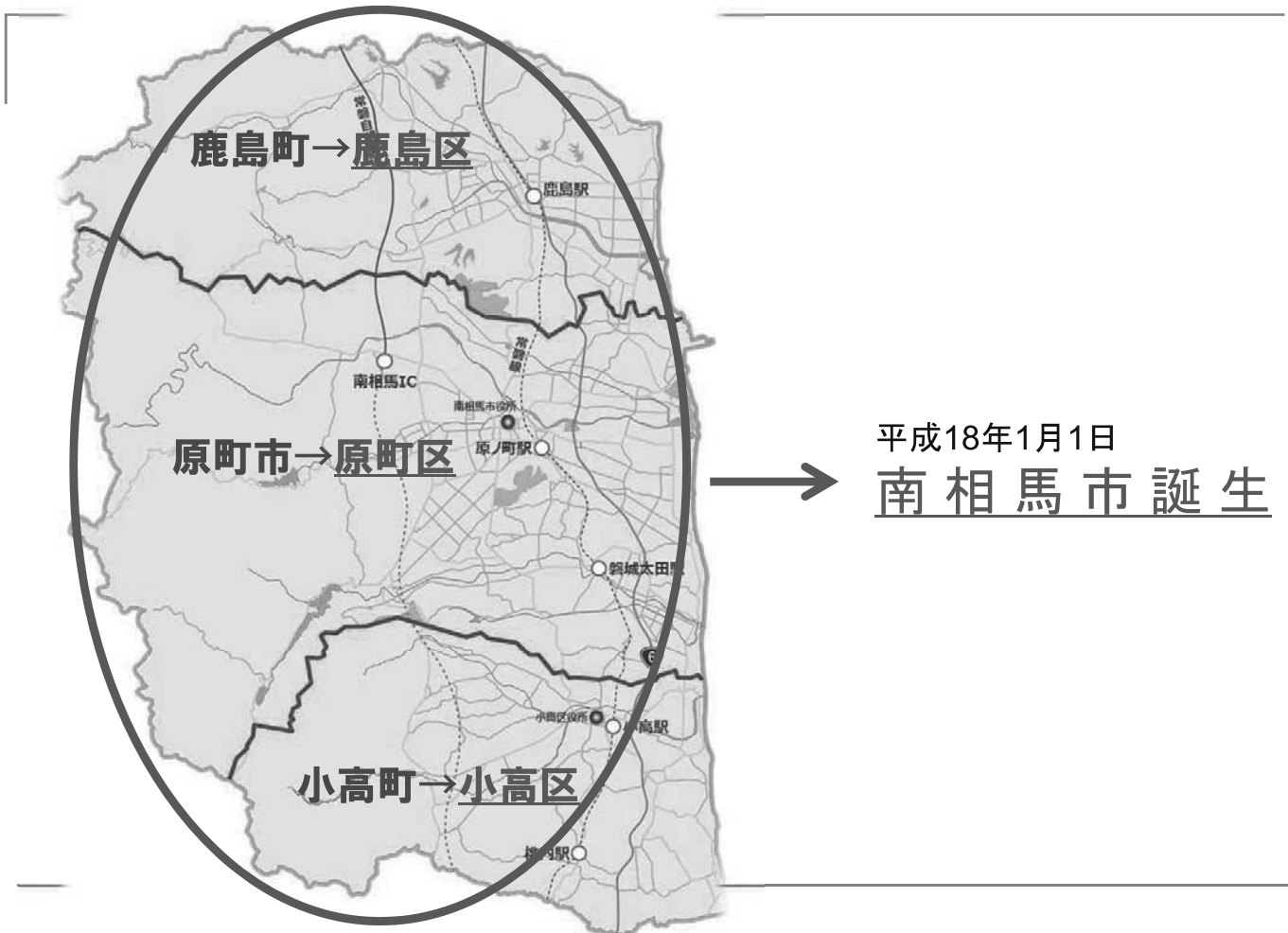
Tohoku A3C
paper size=297mm x 420mm

人口…61,895人(平成29年7月12日現在)
面積…398.5km²(約55%が山林)
産業…基幹産業は農業、その他工業、製造業
文化…相馬野馬追

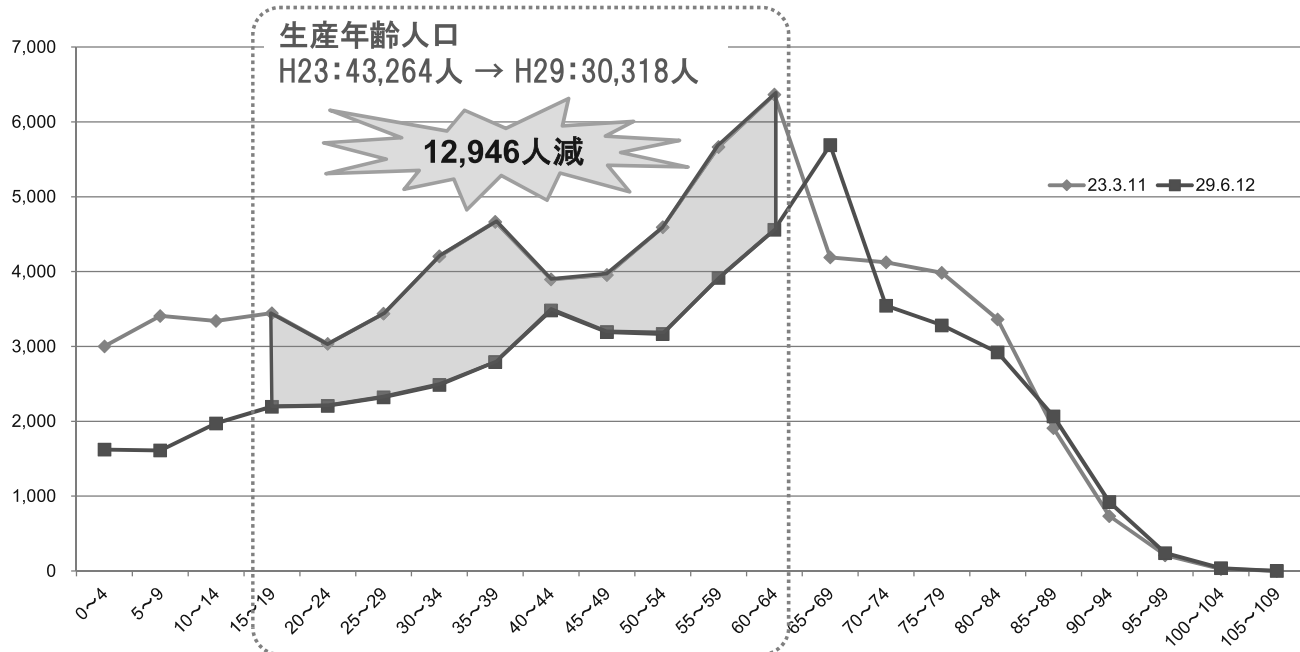


- 平成18年1月1日に鹿島町、原町市、小高町の合併により誕生
- いわき市と仙台市の間に位置する浜通りの中核都市





■ 年齢階層別の市内居住者数 震災前(23.3.11)と現在(29.6.12)の比較



市内居住者数の算出方法

市内居住者数は、平成29年6月12日現在の避難者情報を基に算出しています。

【南相馬市全体版】市内居住人口の震災時と現在の比較

【震災時（平成23年3月11日）】 71,561人

【現在（平成29年3月31日）】 53,917人

（単位：人、％）

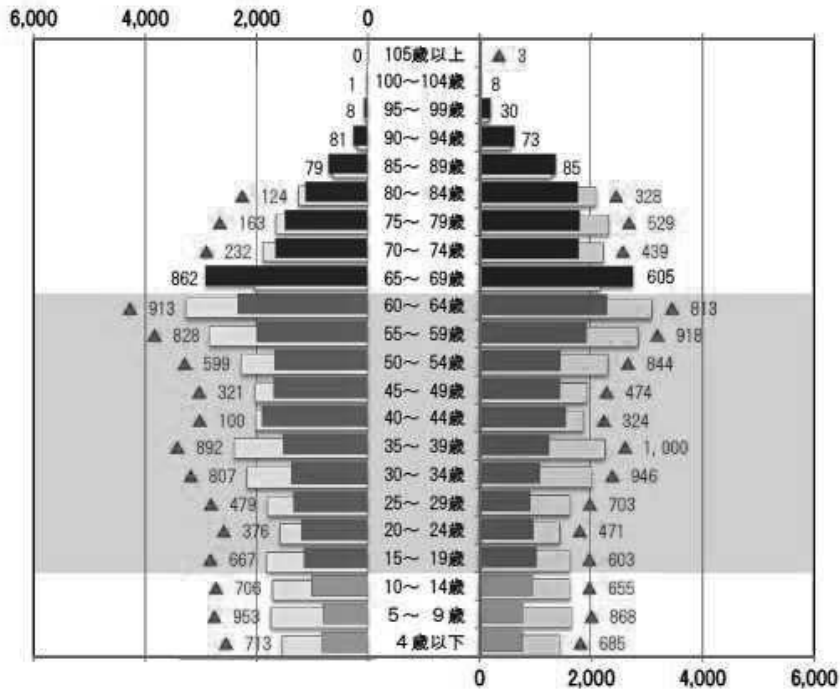
男	
H29.3.31	27,012
H23.3.11	34,854
増減数	▲ 7,842
増減率	▲ 22.5

老年人口	
H29.3.31	8,183
H23.3.11	7,671
増減数	512
増減率	6.7

生産年齢人口	
H29.3.31	16,199
H23.3.11	22,181
増減数	▲ 5,982
増減率	▲ 27.0

年少人口	
H29.3.31	2,630
H23.3.11	5,002
増減数	▲ 2,372
増減率	▲ 47.4

■女 (H29.3.31) □女 (H23.3.11) ■男 (H29.3.31) □男 (H23.3.11)



女	
H29.3.31	26,905
H23.3.11	36,707
増減数	▲ 9,802
増減率	▲ 26.7

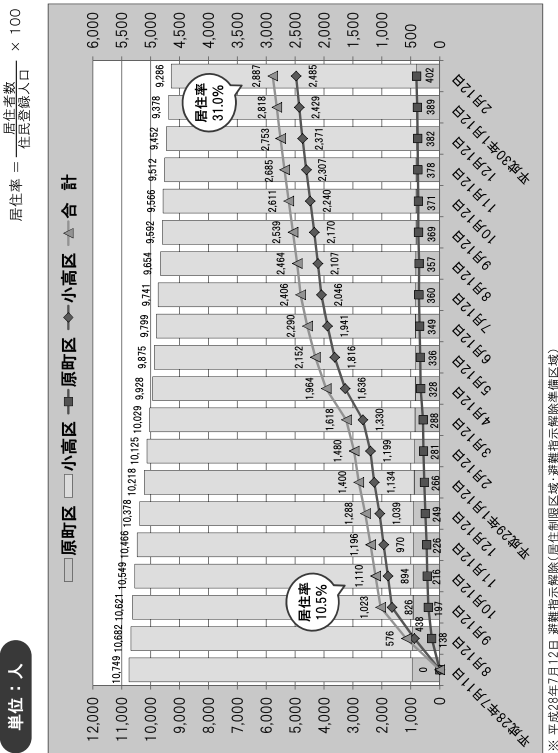
老年人口	
H29.3.31	10,378
H23.3.11	10,876
増減数	▲ 498
増減率	▲ 4.6

生産年齢人口	
H29.3.31	13,986
H23.3.11	21,082
増減数	▲ 7,096
増減率	▲ 33.7

年少人口	
H29.3.31	2,541
H23.3.11	4,749
増減数	▲ 2,208
増減率	▲ 46.5

追加資料

旧避難指示区域内の住民登録人口と居住人口の推移



住民登録人口の推移

居住人口の推移

① 住民登録人口

区	年	7月11日	8月12日	9月12日	10月12日	11月12日	12月12日	1月12日	2月12日	3月12日	4月12日	5月12日	6月12日	7月12日
小高区	平成23年	9,799	9,747	9,699	9,636	9,578	9,511	9,444	9,377	9,310	9,243	9,176	9,109	9,042
小高区	平成29年	8,827	8,775	8,749	8,697	8,645	8,593	8,541	8,489	8,437	8,385	8,333	8,281	8,229
原町区	平成23年	950	935	922	913	910	900	885	874	857	846	843	841	833
原町区	平成29年	827	817	817	813	803	794	785	776	767	758	749	740	731
合計	平成23年	10,749	10,682	10,621	10,549	10,466	10,378	10,218	10,125	10,029	9,928	9,875	9,799	9,741
合計	平成29年	9,654	9,592	9,566	9,512	9,452	9,378	9,286	9,194	9,102	9,010	8,918	8,826	8,734

② 居住人口

区	年	7月11日	8月12日	9月12日	10月12日	11月12日	12月12日	1月12日	2月12日	3月12日	4月12日	5月12日	6月12日	7月12日
小高区	平成23年	0	438	826	894	970	1,039	1,134	1,199	1,330	1,636	1,816	1,941	2,046
小高区	平成29年	0	210	210	220	230	237	245	253	261	269	277	285	293
原町区	平成23年	0	133	197	216	226	249	266	281	288	328	336	349	360
原町区	平成29年	0	357	359	371	378	382	389	402	409	416	423	430	437
合計	平成23年	0	571	1,023	1,110	1,196	1,288	1,400	1,480	1,618	1,964	2,152	2,290	2,406
合計	平成29年	0	2,464	2,539	2,611	2,665	2,753	2,818	2,887	2,947	3,016	3,085	3,154	3,223

被災概要	地震概要	発生日時/平成23年3月11日(金)午後2時46分 震央地/牡鹿半島の東南東約130kmの三陸沖 (北緯38度06.2分/東経142度51.6分) 震度/震度5強(石巻市) 深さ/24km 規模 マグニチュード9.0	被災概要	(平成28年1月末現在 []内は全国) 人的被害/死者数 3,181人 [15,893人] 行方不明者 420人 [2,556人] 地盤沈下/最大沈降 -120cm(牡鹿地区塩川)			
	津波概要	津波の高さ/津波計による最大T.P+8.6m(鮎川:気象庁発表) 浸水面積/73km ² (H23.4.18国土地理院発表) ※市内の13.2%(平野部の約30%)が浸水 <参考> 被災6県62市町村の浸水面積合計 581km ² 石巻市の浸水面積は全国の浸水面積のおよそ13%を占める	建物被害	全壊 20,040棟 [121,739棟] 半壊 13,048棟 [279,088棟] 一部損壊 23,615棟 [726,498棟] 合計 56,703棟 [1,127,325棟]			

【将来像】を作成

震災復興基本計画

1 石巻市震災復興基本計画とは

本計画は、復旧・再生のための新たな産業創出や被災のまちづくり等を推進しながら、快適で住みやすく、市民の夢や希望を実現する「新しい石巻市」の創造を目指す、復興に向けた道標となるものです。

2 計画の期間

復旧期:平成23~25年 再生期:平成26~29年
発展期:平成30~32年の10カ年

策定の流れ

平成23年4月27日 被災復興基本方針策定
平成23年5月16日 市民提案の募集
5月25日 被災企業ネットワーク
5月26日 市民意見の把握①
5~7月 有識者懇談会(2回)
市民意見の把握②
6月8日 町内会との意見交換会
6月17日 基本計画策定
平成23年8月17日 石巻市震災復興基本計画策定
11月5日 市民との意見交換会
11月10日 パブリックコメント
平成23年12月22日 石巻市震災復興基本計画策定

概要

○土地利用の基本的な考え方ー市街地部ー

◇災害に強く安全安心でコンパクトなまちづくりのための土地利用

○津波防御の考え方

二重の防御(堤防または高嵩土道路等)で津波を減勢し、住居、学校、病院等を内陸側の可住地に配置

○土地利用の基本的な考え方ー半島部ー

◇津波防御の考え方

津波の危険性の少ない安全な高台へ住居を集団移転

◇移転に伴う跡地利用

豪雨と高潮が重なっても冠水しない安全な地域とし、臨の場として利用できる環境を創出する。

住まいの再建

医療・福祉・教育の再生

産業の復興

観光の復興

復興6年間の歩み

住まいの復興	平成22年度		平成23年度		平成24年度			平成25年度			平成26年度			平成27年度	平成28年度			
	3月	4月	11月	12月	5月	11月	12月	3月	4月	9月	5月	10月	11月	11月	6月	9月	11月	3月
	住宅が多数被災 避難所開設①	仮設住宅入居開始②	全ての避難所を閉鎖	全ての待避所を閉鎖	意向調査を実施 第一回今後の住まいに関する	新市街地土地区画整理事業初の起工式(新蛇田地区)③	域災1に指定 市内沿岸部の一部を、災害危険区	半島部高台住宅団地工事着工(先行17地区)④	入居開始(根上り松20戸)⑤	復興公営住宅(借り上げ型)初の住宅に関する事前登録開始	防災集団移転促進事業・復興公営住宅(市整備)1戸、桑浜地区2戸⑥	復興公営住宅(市整備)半島部初の入居開始(大須地区1戸、桑浜地区2戸)⑥	復興公営住宅(市整備)市街地部の入居開始(栄田地区15戸)	新市街地土地区画整理事業初の宅地引渡し開始(新蛇田・新渡波地区)⑦	新市街地土地区画整理事業初の宅地引渡し開始(新蛇田・新渡波地区)⑦	被災者自立再建促進計画策定	市が管理する仮設住宅で初の解体	中央「丁目地区で「まちびらき」開催

被災当時からこれまでの取り組み・出来事

これからの復興

仮設住宅・復興公営住宅

1 避難所は最大259箇所、避難者数は最大50,758名に達しました。

2 最大で応急仮設住宅に16,788名、みなし仮設住宅に15,482名が入居しました。

3 市常根上り松復興住宅

4 市常根復興住宅

仮設住宅入居開始

仮設住宅入居者を支援し、仮設住宅の解消を図ります。

既成市街地整備

1 沿岸部の既成の市街地では、多くの住宅が被害を受けました。

2 5地区で区画整理事業を行い、今年度中に、全1,162区画のうち752区画の引渡しを予定しています。

3 防災集団移転

4 半島部では、集落ごとに高台や内陸に移転する団地を整備する事業を急ぎました。

新市街地整備

1 新蛇田地区をはじめ6地区で新市街地整備を行う事業に着手。うち新蛇田南第二地区を除く5地区で被災された方の移転となる住宅地を供給します。

2 新蛇田南地区を除き住宅地の供給が完了し、計画戸数の約93%(1,296戸)を供給しました。

3 新蛇田南地区では震災後被災3県で初の移転となる「石巻あゆみ野駅」が平成28年3月26日に開業しました。

仮設住宅中置団地(撤去前)

撤去後

仮設住宅中置団地(撤去後)

撤去後

新市街地整備

1 新蛇田南・新蛇田南第二地区完成イメージ

2 平成30年度に新蛇田南地区で宅地供給が完了、新蛇田南第二地区には平成29年度に県合同庁舎が移転する予定です。

新市街地整備

1 新蛇田南・新蛇田南第二地区完成イメージ

2 平成30年度に新蛇田南地区で宅地供給が完了、新蛇田南第二地区には平成29年度に県合同庁舎が移転する予定です。

医療・福祉・教育の再生

平成22年度	平成23年度				平成24年度		平成25年度			平成26年度			平成27年度		平成28年度					
3月	5月	10月	11月	12月	5月	6月	4月	8月	1月	4月	10月	1月	4月	1月	6月	9月	12月	1月	3月	
病院長 福祉施設 学校等で大きな被害	被災した全ての小中高等学校が仮設や間借り校舎で授業再開	仮設雄勝診療所が業務開始	仮設奇巖診療所が業務開始	仮設夜間救急センターが業務開始	市立病院が仮設診療所として業務開始	仮設雄勝歯科診療所が業務開始	橋浦・吉浜・相川小学校が統合し、北上小学校が開校	地域包括ケアモデル事業を開始	こどもセンター「らいっ」開設	湊小学校・湊第二小学校を統合し、現湊小学校校舎で再開	湊中学校・渡波小学校が現校舎で再開	市立病院工事中	雄勝診療所（雄勝歯科診療所）・奇巖診療所工事中	みなと荘・湊こども園の複合施設オープン	奇巖診療所開所	東学校給食センターが完成（2学期より給食を提供）	市立病院開業	夜間救急センター開業	雄勝診療所（雄勝歯科診療所）開所	渡波中学校校移転新築校舎完成

被災当時からこれまでの取り組み・出来事

これからの復興

市立病院



▲被災当時の市立病院
市立病院は1階部分が壊滅的被害を受け、全ての医療機能が停止しました。



▲開設仮診療所
市立病院の仮設診療所を被災者支援として開設地区の仮設住宅団地に設置しました。



▲工事の様子（平成27年3月頃）
新市立病院建設地は石巻駅南とし、建設工事に着手しました。



▲市立病院開院当日の様子
竣工後、機材搬入等の準備を経て開院しました。



▲（仮称）ささえあいセンター整備イメージ
市立病院と連携し「地域包括ケア」や市民の交流の拠点となる（仮称）ささえあいセンターを市立病院隣に整備します。

保育施設



▲湊幼稚園・保育所被災写真
市立29箇所中、全壊等により9箇所の保育所が休止しました。



▲湊こども園（みなと荘との複合施設）
開所目前で被災した湊こども園が復旧、オープンしました。



▲間借りや仮設となった園もありました。



▲今年度益、渡波、雄勝の3保育所の復旧工事が完成しており、4月から開所します。



▲北上にっこり地区（総合支所周辺）整備イメージ
北上にっこり地区には、新たにこども園を整備する予定です。

小・中・高等学校



▲吉浜小学校
市立小学校、中学校、高等学校15校が被災しました。



▲北上小学校開校式
北上地区では、吉浜・橋浦・相川小学校が統合しました。



▲被災校舎の多くが仮設校舎や間借り校舎で授業再開しました。



▲市立仮設高等学校
市立女子商業高等学校と市立女子高等学校が、市立桜坂高等学校として統合・開校しました。



▲雄勝小学校・雄勝中学校整備イメージ
平成29年度移転する渡波中学校、雄勝小学校・雄勝中学校に続き、北上小学校の移転新築も進めます。

産業の復興

平成22年度	平成23年度				平成24年度		平成25年度			平成26年度				平成27年度			平成28年度		
3月	11月	12月	2月	6月	8月	4月	10月	12月	4月	7月	8月	9月	3月	5月	9月	3月	5月	8月	12月
漁港、水産加工団地、商店、農地の冠水など大きな被害	街）開設	社鹿地域「おしかのれん街」、雄勝地域「おがつつ店」（いずれも仮設商店）開設	石巻市初の復興推進計画認定	商店街）開設	能力を回復	区（グループ補助）認定	開始	営業開始	須江地区施設園芸団地営業開始	6次産業化・地産地消推進センター設置	水産物地方卸売市場石巻東棟および中央棟の一部供用開始	産業系土地区画整理事業初の工事開始（浜西地区）	水産物地方卸売市場石巻売場西棟の一部供用開始	不動町地区産業用地工事開始	大川発電所営業開始	水産物地方卸売市場石巻売場全棟供用開始	鹿製氷冷蔵庫完成	須江地区産業用地工事完成	不動町地区産業用地工事完成

被災当時からこれまでの取り組み・出来事

これからの復興

魚市場石巻売場



▲石巻売場（被災直後）
石巻魚市場は全施設（水揚棟、海水浄化施設、管理棟）が全壊しました。



▲工事の様子
高度衛生管理された日本最大級の市場に復旧しました。二度の一部供用開始を経て、全面供用開始した平成27年には、水揚金額がほぼ震災前と同水準となりました。



▲魚市場全業（全棟供用開始後）



▲水産総合振興センター（写真左）
魚市場の隣に、漁業者の福利厚生設備を備えた水産総合振興センターを整備しています（一部使用開始済）

農地



▲長面地区（被災当時）
市全体で1,771ヘクタールの農地が冠水しました。



▲長面地区（復旧後）
うち約9割で作付けを再開しました。



▲白浜漁港（被災当時）
市管理34、県管理10の全ての漁港で被害がありました。



▲白浜漁港（復旧後）
今年度までには、市・県管理漁港合わせて、工事完了の漁港は13となります。



▲漁港及び周辺の整備イメージ
排水不良等を生じた半島部漁港周辺の土地を整備し、再びもとの漁業が行えるよう、再生します。

施設園芸



▲立地前の釜谷崎地区
次世代の施設園芸を行う企業が立地しました。トマトとパプリカが出荷されています。



▲立地後



▲須江地区（着工前）
被災事業者の移転先として、須江・不動町地区に新しい産業用地を整備しました。



▲須江地区（整備後）
既に事業者の立地が始まっています。



▲浜西地区完成イメージ
市街地部3地区（上釜南部・下釜南部・浜西）で産業用地の区画整理を行っています。

観光の復興

Table showing the timeline of tourism recovery from Heisei 22 to Heisei 28, listing various events and facility reopenings.

被災当時からこれまでの取り組み・出来事

これからの復興

石ノ森萬画館



▲萬画館（被災当時）



▲開館セレモニー（左）、リニューアルオープンした萬画館内部（右）

石巻を代表する観光施設である石ノ森萬画館は、1年8ヶ月ぶりにリニューアルしてオープンし、多くの方が訪れました。



▲整備イメージ

中瀬地区を公園として整備するほか、中央地区では河川堤防と商業施設・公共施設が一体となった空間を整備しています。

海水浴場



▲網地白浜海水浴場（被災当時）

震災により市内に複数あった海水浴場が閉鎖しました。



▲網地白浜海水浴場（再開後）

網地に引き続き他の海水浴場の復旧も計画しています。



▲釜淵所（被災当時）

鮎川港の難島航路発着所は、震災で甚大な被害を受けました。



▲釜淵所（復旧後）

現在は岸壁が復旧、浮き桟橋から乗降できるようになっています。



▲完成予想図

被災した金華山休憩所の復旧工事が完成し、4月よりオープンします。

イベント開催



▲ツール・ド・東北（写真は2015）

平成25年度より毎年開催しており、平成28年度はコースが新設されました。



▲川村孫兵衛船漕

川開き祭りには欠かせない大会。この年は4チーム参加しました。



▲第1回石巻復興マラソン

震災後中止した「いのまきシーサイドマラソン」から名称を変更し毎年開催しています。



▲空室野で開催したリボーンアートフェスティバルプレイベント

〈現代アート〉×〈音楽〉×〈食〉の総合芸術祭「リボーンアート・フェスティバル2017」のプレイベントが開催。



「リボーンアート・フェスティバル2017」本祭が開催予定です。

石巻市 主な復興事業の全体像 -復興まちづくりの姿・市街地部-

土地区画整理事業：新市街地

内陸部住宅地・公共施設を計画し、平成28年度までに計画数1,401区画のうち、1,296区画（新市街地地区730区画・新渡波地区129区画・新渡波西地区83区画・あかひの北地区42区画・新市街地地区312区画）が供給されました。

土地区画整理事業：既存市街地

住居系5地区、産業系3地区の計8地区で平成26年度末までに、住居系では計画数1,162区画のうち、752区画（下釜第一地区170区画、中央一丁目地区32区画、新市街地地区250区画、海北地区100区画、寒東地区200区画）を引続き見込です。

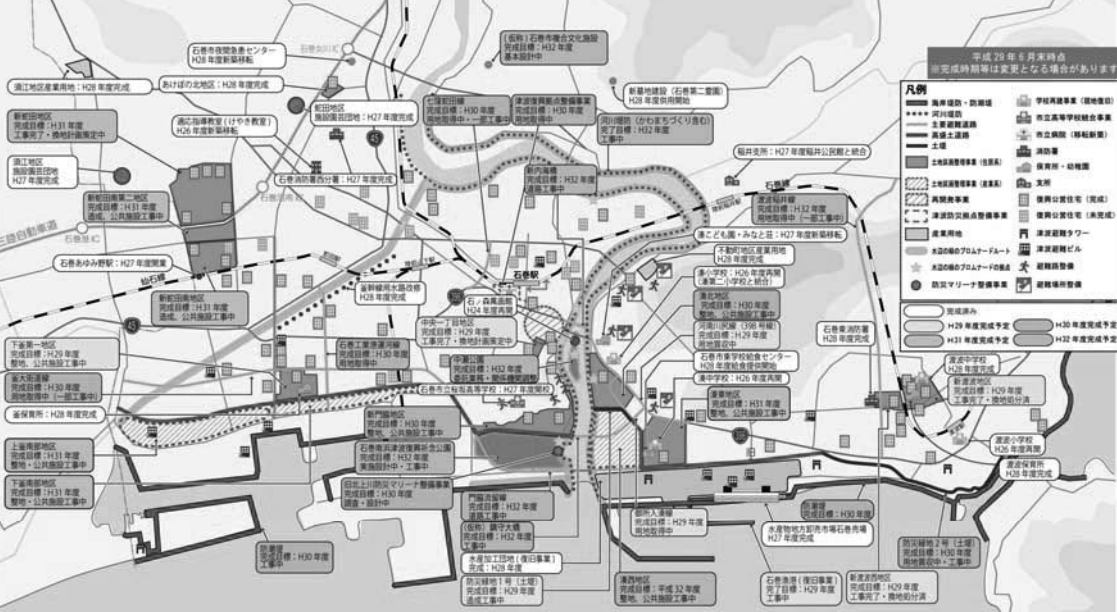
復興公営住宅

市街地部4,100戸、半農泊部600戸の整備を計画しています。そのうち市街地部では、平成29年6月末で、3,493戸（85.1%）が完成しました。

石巻市立病院

津波により被災した市立病院を石巻駅前地区に移転新築しました。平成28年6月30日に竣工し、開院準備を経て平成29年9月1日から診療を開始しました。

中心市街地のまちづくり



堤防整備（防潮堤・河川堤防）

陸地を守る堤防を整備します。防潮堤は平成30年度、河川堤防は平成32年度の完成を目指し、工事を進めています。

二線堤整備（高盛土道路・津波防災緑地）

津波や高潮から市街地を守るため、高盛土道路・津波防災緑地を整備します。内陸部沿岸（橋南地区、南光線緑の工事に着手しました（一部供用開始済み）。

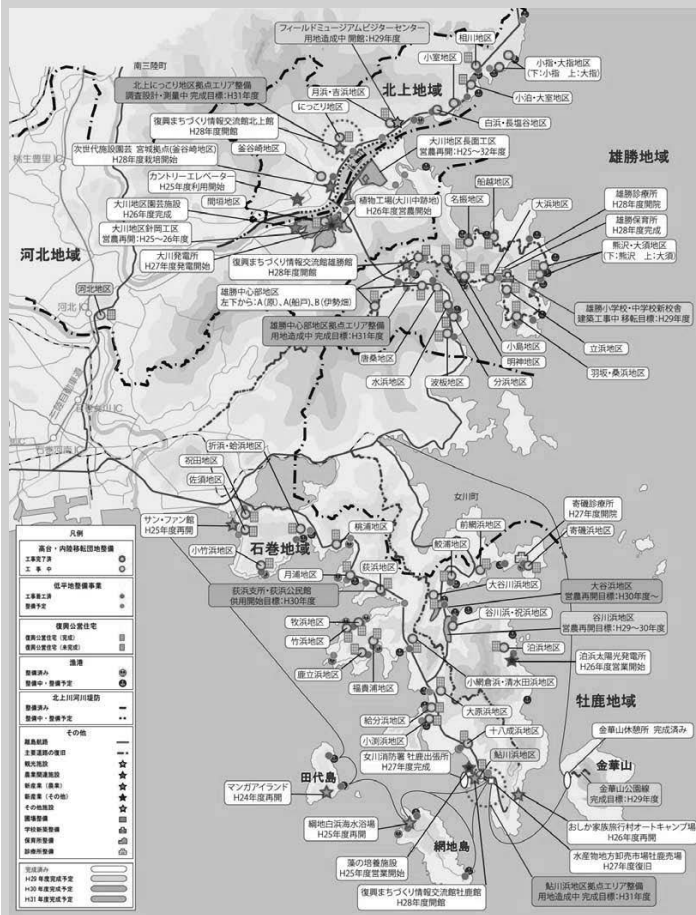
かわまち交流拠点整備

中央二丁目地区に市が土地区画整理事業を導入して都市基盤を整備し、その上に市や民間事業者が施設を整備しています。いのまき交流拠点（西側）、かわまち交流センター、立休駐車場、交通広場、交流広場、堤防一体空間を配整し、中心市街地の賑わい創出や堤防一体のまちづくりを目指します。

水産物地方卸売市場石巻市場

東日本大震災により壊滅的な被害を受けた石巻市水産物地方卸売市場石巻市場は平成25年から3年の整備事業を経て、平成27年9月に全面供用開始しました。

石巻市 主な復興事業の全体像 -復興まちづくりの姿・半島部-



半島部の復興まちづくりの考え方

移転前のイメージ

移転後

被災集落及び低平地の整備イメージ

半島部では、高台や内陸に宅地を整備し、被災した土地（低平地）からの集団移転を促進しています（防災集団移転促進事業）。

残された土地や地盤沈下により排水不良が生じた土地を、同事業で生じた残土を活用してかさあげし、さらに排水路や道路の整備を行っています。

高台・内陸移転団地

全46地区（自己再建・公営住宅）の計画戸数が、平成29年度中に全て完了します。

大室地区

復興公営住宅

造成した高台・内陸移転地の宅地に整備しています。計画戸数600戸に対し、平成29年6月末で289戸（48.1%）が完成しました。

唐桑復興住宅

低平地整備

各集落の住民の方々と意見交換しながら計画を策定し、順次施工しています。計画を作成した67地区のうち、平成28年度末までに40地区で着工済みになります。

小網倉浜地区

漁港復旧

34の市管理漁港、10の県管理漁港のうち、平成28年度末までに8つの市管理漁港、5つの県管理漁港で復旧工事が完了しました。

白浜漁港

地域の復興を先導する半島3拠点整備について

○雄勝中心部地区

雄勝地域の中心部であった伊勢畑に、住宅地、支所等公共施設、商業施設、観光施設、運動施設が一体となったまちの中心を再生します。

整備イメージ

○北上にっこり地区

にっこりサンパークとその周辺に、住宅地、支所等公共施設、学校等を集約すると共に、既存施設を一部利活用し、まちの中心を創出します。

整備イメージ

整備イメージ（総合支所周辺）

○鮎川浜地区

おしかホールランドを復旧し地域観光拠点を再生すると共に、商業施設等の用地を整備し、鮎川浜の賑わいを再生します。

整備イメージ

雄勝中心部地区

総合支所・公民館
観光物産交流施設
放課後児童クラブ
消防署出張所
警察署駐在所
高台住宅団地
避難所
体育館
グラウンド

北上にっこり地区

北上小学校
高台住宅団地
こども園

鮎川浜地区

多目的広場・イベント広場
自力再建店舗
防波堤
観光物産交流施設
環境省国立公園施設（ビジターセンター）
おしかホールランド
捕鯨船前広場

※拠点エリア整備イメージは、計画の見直し等により変更となる場合があります。

第3部 社会保障

社会保障制度改革について



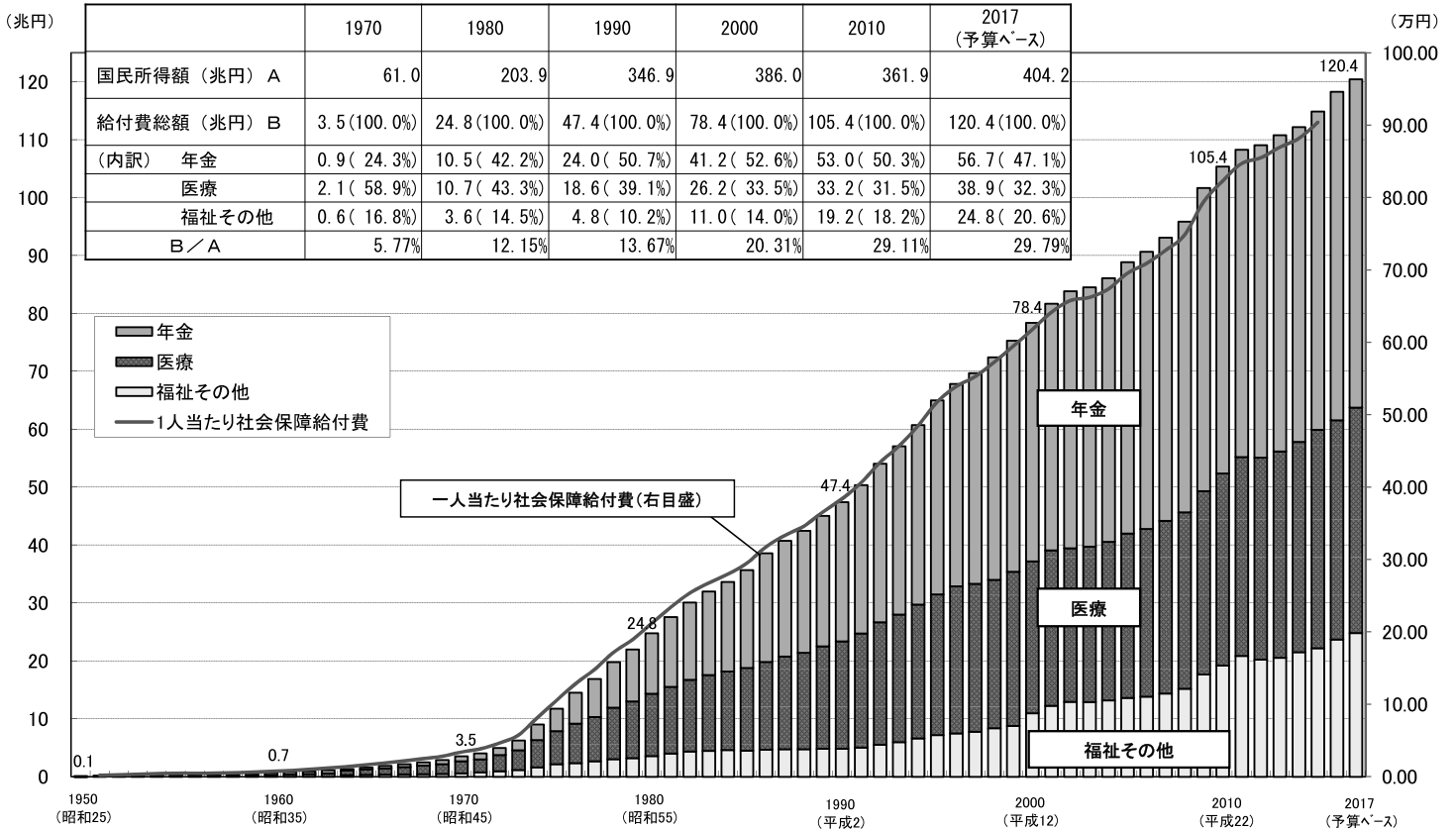
平成29年11月21日
総務省自治財政局調整課長
出口 和宏

目次

1. 社会保障の充実	1
2. 医療・介護提供体制改革	11
3. 国民健康保険制度	16
4. 介護保険制度	23
5. 子ども・子育て支援	30
6. 生活保護制度、生活困窮者自立支援制度	33
7. 医療・介護におけるインセンティブ改革	37
8. 新しい経済政策パッケージ	42

社会保障の充実

社会保障給付費の推移



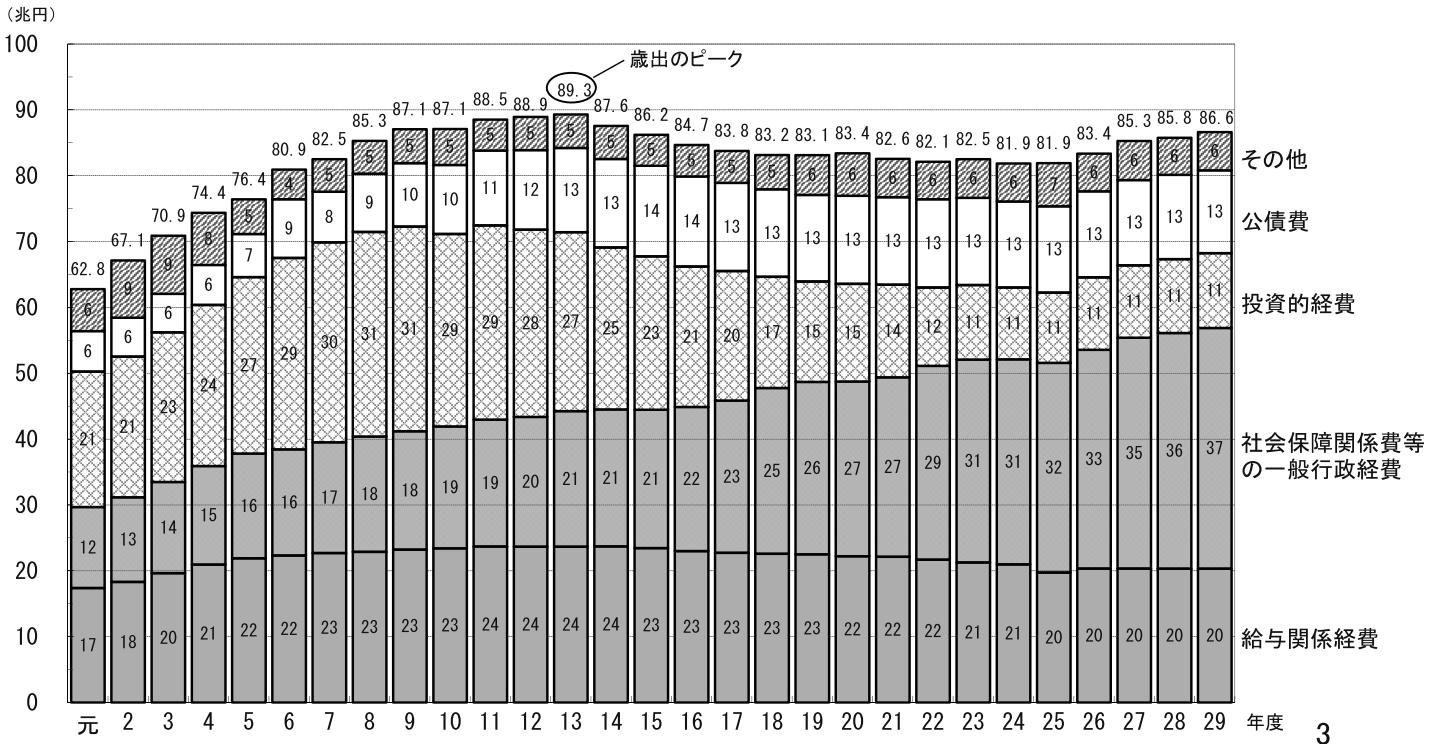
資料: 国立社会保障・人口問題研究所「平成27年度社会保障費用統計」、2016年度、2017年度(予算ベース)は厚生労働省推計、

2017年度の国民所得額は「平成29年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度(平成29年1月20日閣議決定)」

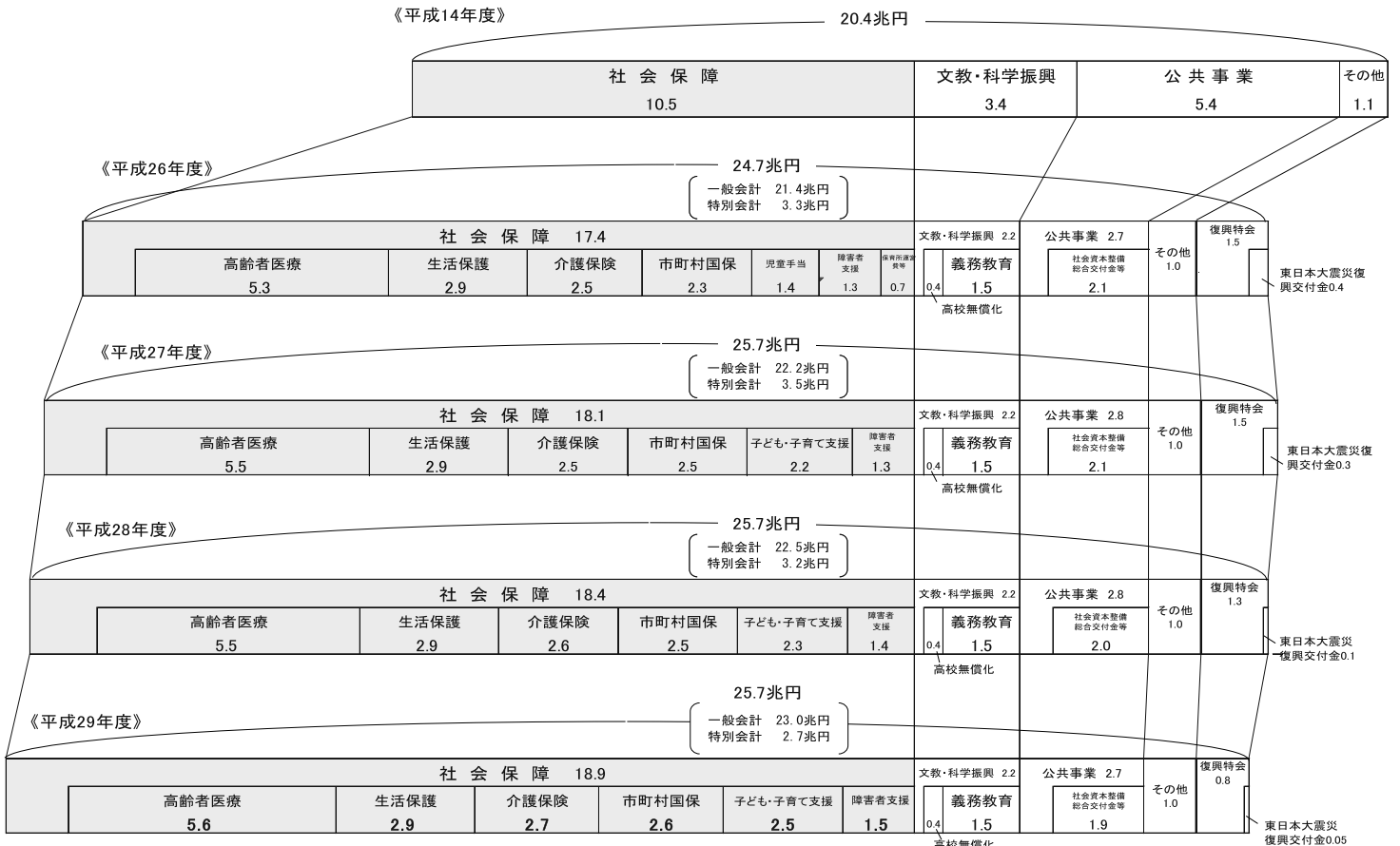
(注) 図中の数値は、1950,1960,1970,1980,1990,2000及び2010並びに2017年度(予算ベース)の社会保障給付費(兆円)である。

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。



地方向け補助金等の全体像



※ 総務省補計
 ※ 事業の総量、数値に異動が生じることがある
 ※ 複数処理の結果、各区分の積み上げと合計が一致しない箇所がある

社会保障と税の一体改革の経緯①

平成20年 **社会保障国民会議** ～ 持続可能性から社会保障の機能強化へ

→ 「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)

→ 平成21年度税制改正法附則第104条(H21.3)

「政府は、基礎年金の国庫負担割合の2分の1への引上げのための財源措置並びに年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用の見通しを踏まえつつ、(中略)遅滞なく、かつ、段階的に消費税を含む税制の抜本改革を行うため、平成23年度までに必要な法制上の措置を講ずるものとする」

平成21年 **安心社会実現会議** ～ 安心と活力の両立

政府・与党における検討

平成22年10月 政府・与党社会保障改革検討本部

平成22年12月 「社会保障改革の推進について」(閣議決定)

「社会保障の安定・強化のための具体的な制度改革案とその必要財源を明らかにするとともに、必要財源の安定的確保と財政健全化を同時に達成するための税制改革について一体的に検討を進め、その実現に向けた工程表とあわせ、23年半ばまでに成案を得、国民的な合意を得た上でその実現を図る」

平成23年2月～7月:社会保障改革に関する集中検討会議

- 社会保障・税一体改革成案(平成23年6月30日政府・与党社会保障改革検討本部決定。7月1日閣議報告)
- 社会保障・税一体改革素案(平成24年1月6日政府・与党社会保障改革本部決定・閣議報告)

5

社会保障と税の一体改革の経緯②

平成24年2月17日:社会保障・税一体改革大綱閣議決定

- 大綱に基づく法案作成 ⇒ 与党審査

5月～:社会保障・税一体改革関連法案の国会審議

社会保障制度改革推進法 (自民党・民主党・公明党の3党合意に基づく議員立法)

- 社会保障改革の「基本的な考え方」、年金、医療、介護、少子化対策の4分野の「改革の基本方針」を明記
- 社会保障制度改革国民会議の設置を規定

税制抜本改革法(消費税率の引上げ)／子ども・子育て支援関連3法／年金関連4法 が成立

平成25年8月6日:国民会議報告書とりまとめ

社会保障制度改革国民会議 (委員は15名の有識者により構成(会長:清家篤 慶應義塾長))

- 改革推進法により設置され、20回にわたり議論
- 総論のほか、少子化、医療、介護、年金の各分野の改革の方向性を提言

10月15日:社会保障制度改革プログラム法案の提出

社会保障改革プログラム法案(社会保障制度改革の全体像・進め方を明らかにする法律案)の提出

- 社会保障4分野の講ずべき改革の措置等について、スケジュール等を規定
- 改革推進体制の整備等について規定

12月5日:社会保障制度改革プログラム法の成立、同13日:公布・施行

今年(平成26年)の通常国会以降:順次、個別法改正案の提出

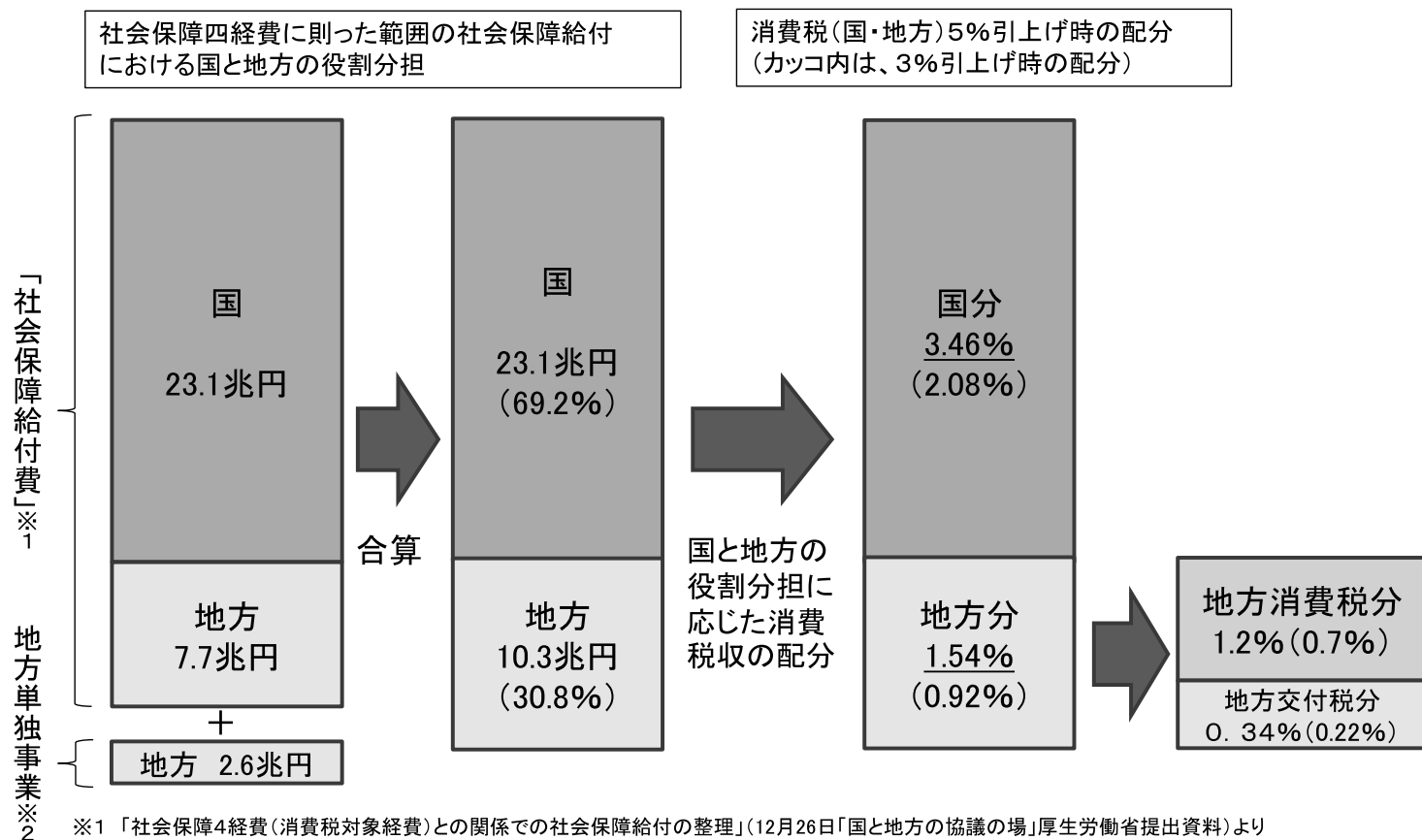
6

プログラム法における主な改革項目

分野	主な改革項目	改革実施時期	法成立時期
少子化対策	子ども・子育て支援新制度の実施	平成27年4月1日	<u>平成24年8月10日成立</u> (子ども・子育て関連3法)
医療・介護	医療・介護サービスの提供体制	平成26年6月25日から順次実施	<u>平成26年6月18日成立</u> (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)
	介護保険制度	平成27年4月1日から順次実施	
	医療保険制度	平成27年5月29日から順次実施	<u>平成27年5月27日成立</u> (持続可能な医療保険制度を構築するための国民健康保険法等の一部を改正する法律)
	難病・小児慢性特定疾病対策	平成27年1月1日	<u>平成26年5月23日成立</u> (難病の患者に対する医療等に関する法律、児童福祉法の一部を改正する法律)

7

国・地方の役割分担に応じた配分

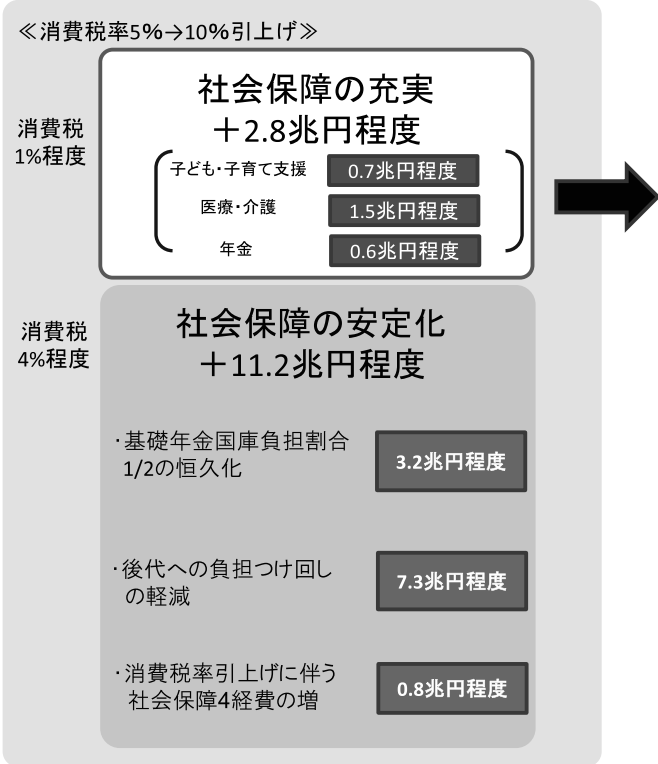


8

社会保障と税の一体改革における社会保障の充実と安定化

平成29年6月22日
第7回社会保障制度改革推進会議
内閣官房提出資料（一部加工）

【財源】 10%満年度時



(注1) 金額は公費の合計(国・地方の合計)であり、軽減税率制度の実施による減収分についての財源確保分を含む。また、上記の10%時の金額は、消費税率1%当たりの財源を2.8兆円と仮定し、機械的に試算している。実際金額は、各年度の消費税率の動向等を踏まえて検討することになる。

(注2) 所得税法等の一部を改正する法律附則第170条において、軽減税率制度の実施に当たり、平成30年度末までに歳入及び歳出における法制上の措置等を講ずることにより安定的な恒久財源を確保すること等とされている。

これまでに実施した主な施策 (H29年度時点)

計1.84兆円
(うち地方0.8兆円)

- <子ども・子育て支援>** 0.7兆円程度
(うち地方0.38兆円)
 - 子ども・子育て支援新制度の実施(平成27年度～)
 - 育児休業給付の支給割合の引上げ(平成26年度～)
 - 社会的養護の充実(平成26年度～)
- <医療・介護>** 1.1兆円程度
(うち地方0.41兆円)
 - 国保の財政基盤の安定化(平成27年度～)
 - 医療介護の提供体制の改革・地域包括ケア構築等(平成26年度～)
 - 低所得者の医療保険料軽減の強化(平成26年度～)
 - 低所得者の介護保険料軽減の強化(平成27年度～)
 - 難病・小児慢性特定疾病医療費助成制度の確立(平成26年度～)
- <年金>** 0.03兆円程度
 - 遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大(平成26年度～)
 - 年金受給資格期間の短縮(平成29年9月支給分～)
 - ・ 高齢基礎年金の受給資格期間を25→10年に短縮(約40万人) など

※ 平成29年度は、消費税財源(1.35兆円)のほか、重点化・効率化分▲0.49兆円も活用し、計1.84兆円分の充実を実施。

消費税率10%への引上げ財源で実施予定の施策

- 年金生活者支援給付金(約5,600億円)
 - ・ 低所得の年金受給者に、最大で月5,000円を給付
- 低所得者の介護保険料軽減の更なる強化(約1,200億円、国:600億円、地方:600億円)
- その他(医療・介護サービスの提供体制改革、医療・介護保険改革の充実分)

軽減税率制度の実施

9

平成29年度における「社会保障の充実」

平成28年12月22日 第4回社会保障制度改革推進本部資料を加工

(単位:億円)

事項	事業内容	平成29年度 予算案 ^(注1)			総額 (公費) ^(注3)	
		国分	地方分			
子ども・子育て支援	子ども・子育て支援新制度の実施	6,942	6,526	3,541	0.7兆円程度	
	社会的養護の充実		416	208		
	育児休業中の経済的支援の強化		17	10		
医療・介護	病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等 ・地域医療介護総合確保基金(医療分) ・診療報酬改定における消費税財源等の活用分		904	602	1.5兆円程度	
	地域包括ケアシステムの構築 ・地域医療介護総合確保基金(介護分) ・平成27年度介護報酬改定における消費税財源の活用分 ・在宅医療・介護連携、認知症施策の推進など地域支援事業の充実		442	313		
	医療・介護保険制度の改革	国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充	11,130	612		612
		国民健康保険への財政支援の拡充 ・財政安定化基金の造成(基金の積立残高) ・上記以外の財政支援の拡充		1,100		1,100
		被用者保険の拠出金に対する支援		700		700
		70歳未満の高額療養費制度の改正		248		217
	介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化		221	111		
難病・小児慢性特定疾病への対応	難病・小児慢性特定疾病に係る公平かつ安定的な制度の運用等		2,089	1,044		
年金	年金受給資格期間の25年から10年への短縮		256	245	0.6兆円程度	
	遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大		44	41		
	年金生活者支援給付金		—	—		
合計		^(注2) 18,388	10,511	7,877	2.8兆円程度	

(注1) 金額は公費(国及び地方の合計額)。計数は、四捨五入の関係により、端数において合計と合致しないものがある。

(注2) 消費税増収分(1.35兆円)と社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果(▲0.49兆円)を活用し、上記の社会保障の充実(1.84兆円)の財源を確保。

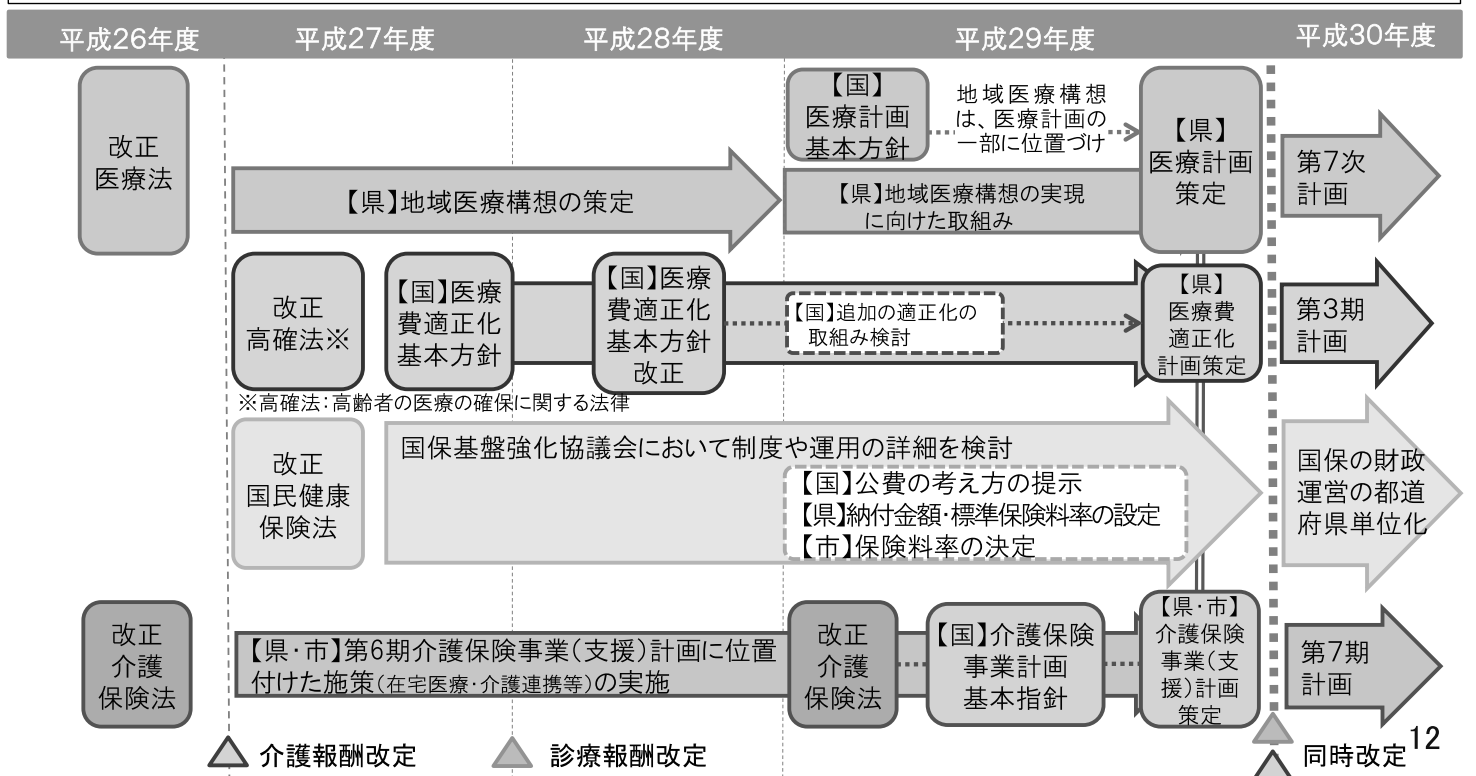
(注3) 消費税財源(満年度ベース)。「社会保障・税一体改革による社会保障の充実(平成25年10月)」より抜粋。

10

医療・介護提供体制改革

医療・介護分野における一体的な改革

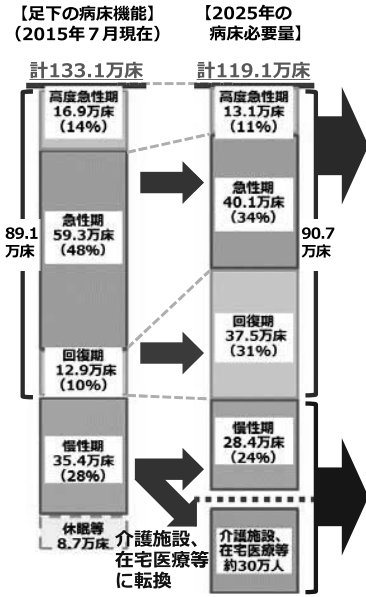
- 社会保障については、「経済・財政再生計画」において、「歳出改革の重点分野」とされ、医療と介護分野において一体的な改革が進められている。
- 医療費・介護費の動向は、地方財政にも大きな影響を及ぼすことから、医療・介護担当部局のみならず、総務部局においても関心を持って主体的に取り組む必要がある。



医療・介護提供体制の改革

地域医療構想

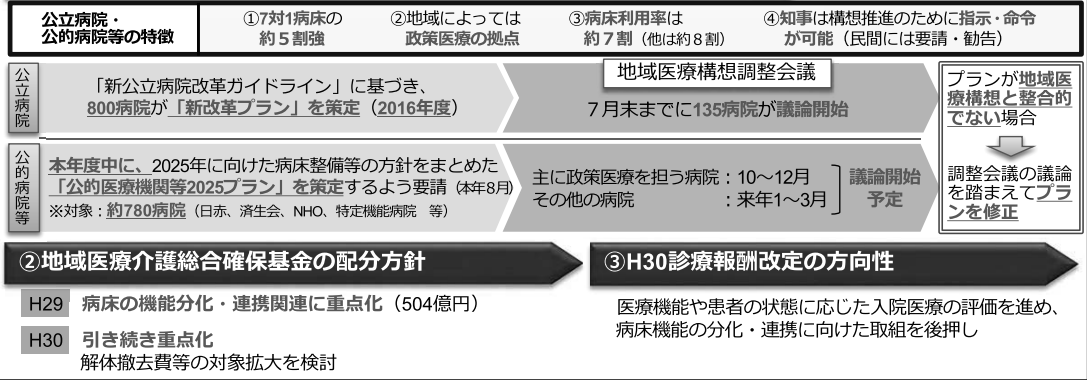
2016年度に全都道府県で策定完了
⇒地域ごとに、2025年時点での
病床の必要量を『見える化』



急性期・回復期

- 個別の病院名や転換する病床数等の具体的対応方針の速やかな策定に向けて、2年間程度で集中的に検討
- 一般病棟入院基本料(7対1)の約5割強を占める公立・公的病院等について、調整会議における検討を促進
- 地域医療介護総合確保基金や、診療報酬改定においても、病床機能の分化・連携に向けた取組を後押し

①「地域医療構想調整会議」における公立病院・公的病院等の議論の促進



②地域医療介護総合確保基金の配分方針

- H29 病床の機能分化・連携関連に重点化(504億円)
- H30 引き続き重点化
解体撤去費等の対象拡大を検討

③H30診療報酬改定の方向性

医療機能や患者の状態に応じた入院医療の評価を進め、病床機能の分化・連携に向けた取組を後押し

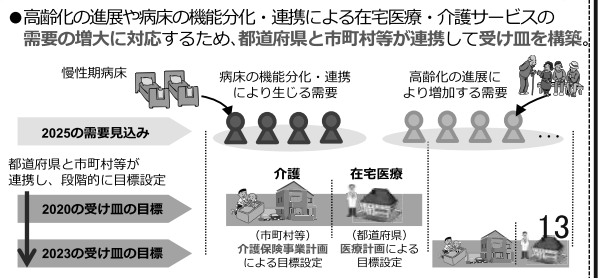
慢性期

- 介護療養病床(約6万床):介護医療院等への転換を2023年度末までに段階的・計画的に実施
- 医療療養病床:入院医療の必要性に応じて介護医療院等における対応への移行を促進
- 在宅医療・介護サービス:高齢化の進展や病床の機能分化・連携による需要増大に対応する提供体制構築

①介護医療院等への転換(同時改定での総合的な対応)

- <介護報酬>
- 介護医療院の基準・報酬は、入所者の状態等に応じた必要な医療が提供されるよう、I型(介護療養病床相当)とII型(老健施設相当以上)として、現行の介護療養病床や老健施設を参考に設定。
 - 施設基準の経過措置や介護保険事業(支援)計画の弾力運用等の転換支援策を用意。
- <診療報酬>
- 療養病床入院基本料については、より入院医療の必要性が高い慢性期患者に対して適切な医療を提供する観点から見直し。

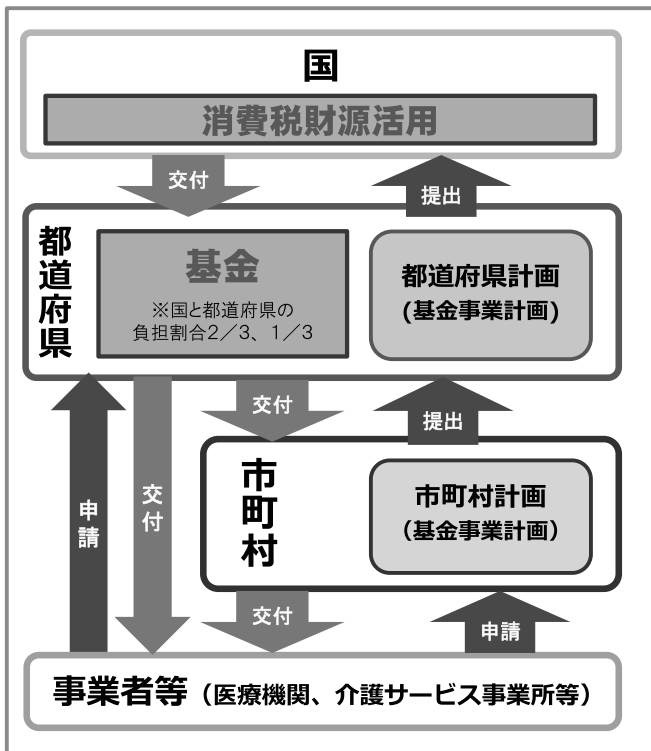
②在宅医療・介護サービスの提供体制の構築



地域医療介護総合確保基金

厚生労働省作成資料
平成29年度政府予算:公費で1,628億円
(医療分 904億円、介護分 724億円)

- 団塊の世代が75歳以上となる2025年を展望すれば、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、「効率的かつ質の高い医療提供体制の構築」と「地域包括ケアシステムの構築」が急務の課題。
- このため、平成26年度から消費税増収分等を活用した財政支援制度(地域医療介護総合確保基金)を創設し、各都道府県に設置。各都道府県は、都道府県計画を作成し、当該計画に基づき事業を実施。



都道府県計画及び市町村計画(基金事業計画)

- 基金に関する基本的事項
 - ・公正かつ透明なプロセスの確保(関係者の意見を反映させる仕組みの整備)
 - ・事業主体間の公平性など公正性・透明性の確保
 - ・診療報酬・介護報酬等との役割分担
- 都道府県計画及び市町村計画の基本的な記載事項
 - 医療介護総合確保区域の設定※1 / 目標と計画期間(原則1年間) / 事業の内容・費用の額等 / 事業の評価方法※2
 - ※1 都道府県は、二次医療圏及び老人福祉圏等を念頭に置きつつ、地域の実情を踏まえて設定。市町村は、日常生活圏域を念頭に設定。
 - ※2 都道府県は、市町村の協力を得つつ、事業の事後評価等を国は都道府県の事業を検証し、基金の配分等に活用
- 都道府県は市町村計画の事業をとりまとめて、都道府県計画を作成

地域医療介護総合確保基金の対象事業

- 1 地域医療構想の達成に向けた医療機関の施設又は設備の整備に関する事業
- 2 居宅等における医療の提供に関する事業
- 3 介護施設等の整備に関する事業(地域密着型サービス等)
- 4 医療従事者の確保に関する事業
- 5 介護従事者の確保に関する事業

- 医療費の地域差の主な要因は入院医療費。入院医療費は病床数と高い相関がある。
- 病床機能の分化・連携（地域医療構想）や糖尿病重症化予防等により医療費の地域差半減に向けて、医療費適正化を推進。
- インセンティブ改革や重症化予防の横展開等により、予防・健康づくりの取組も加速化。

医療費適正化計画

【医療費目標の算定式】

- ・ **入院医療費**：地域医療構想と整合的に策定
 - ✓ 病床機能の分化：高度急性期・急性期を減らし、回復期を拡充
 - ✓ 療養病床の入院受療率の地域差の解消
 - ⇒ 政策的手段を駆使して入院医療費の地域差半減に向け縮小
- ・ **外来医療費**：
 - 後発医薬品の使用割合の目標達成（70%→80%）【▲約4000億円】
 - 糖尿病重症化予防(全国的に取組推進+平均以上は差を半減)【▲約800億円】
 - 医薬品の投与の適正化(重複、多剤投与の是正)【▲約600億円】
 - 特定健診・保健指導実施率(全国目標：各70%、45%)【▲約200億円】
 - ※地域差半減に向け、レセプト分析を継続。更なる取組を検討

○ 都道府県の疾患別医療費の地域差、後発品の使用促進の地域差等を見える化。毎年度、都道府県の医療費適正化目標の達成状況を公表し、国で進捗を評価。

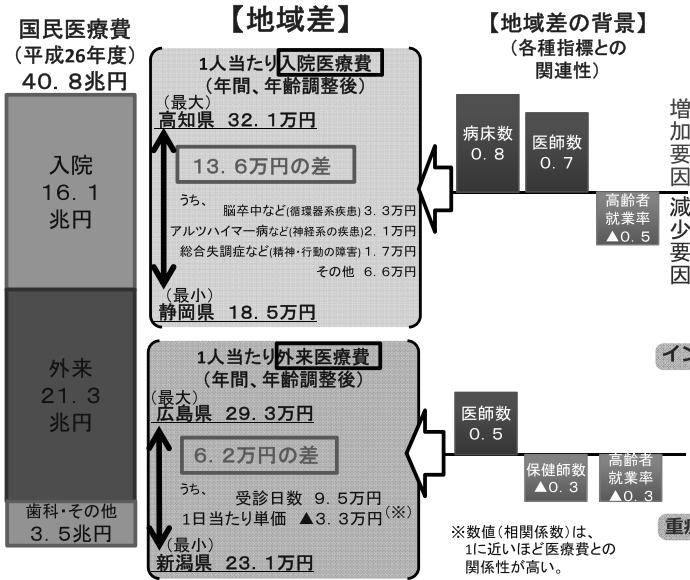
インセンティブ改革

- 予防・健康づくりにしっかり取り組む保険者へのインセンティブ強化
 - ・ **国保** 30年度からのインセンティブ改革を今年度から前倒し実施
 - ※特定健診、重症化予防等に関する指標を踏まえた評価に基づき今年度から交付金を分配
 - ・ **被用者保険** 特定健診受診率・保健指導実施率が著しく低い保険者へのペナルティ（高齢者支援金の加算等）のメリハリ強化

重症化予防の横展開

- 糖尿病重症化予防プログラム(H28.4)策定。日本健康会議(H28.7)で全国の市町村・保険者の取組を公表
- ※自治体の取組状況を分析。民間のスキル・ノウハウの活用を働きかけ。⇒ マッチングのためデータヘルス見本市【H27:1回、H28:3回】を開催
- ※重症化予防の取組を民間に委託する市町村：53 (H27.9) →124 (H28.3)

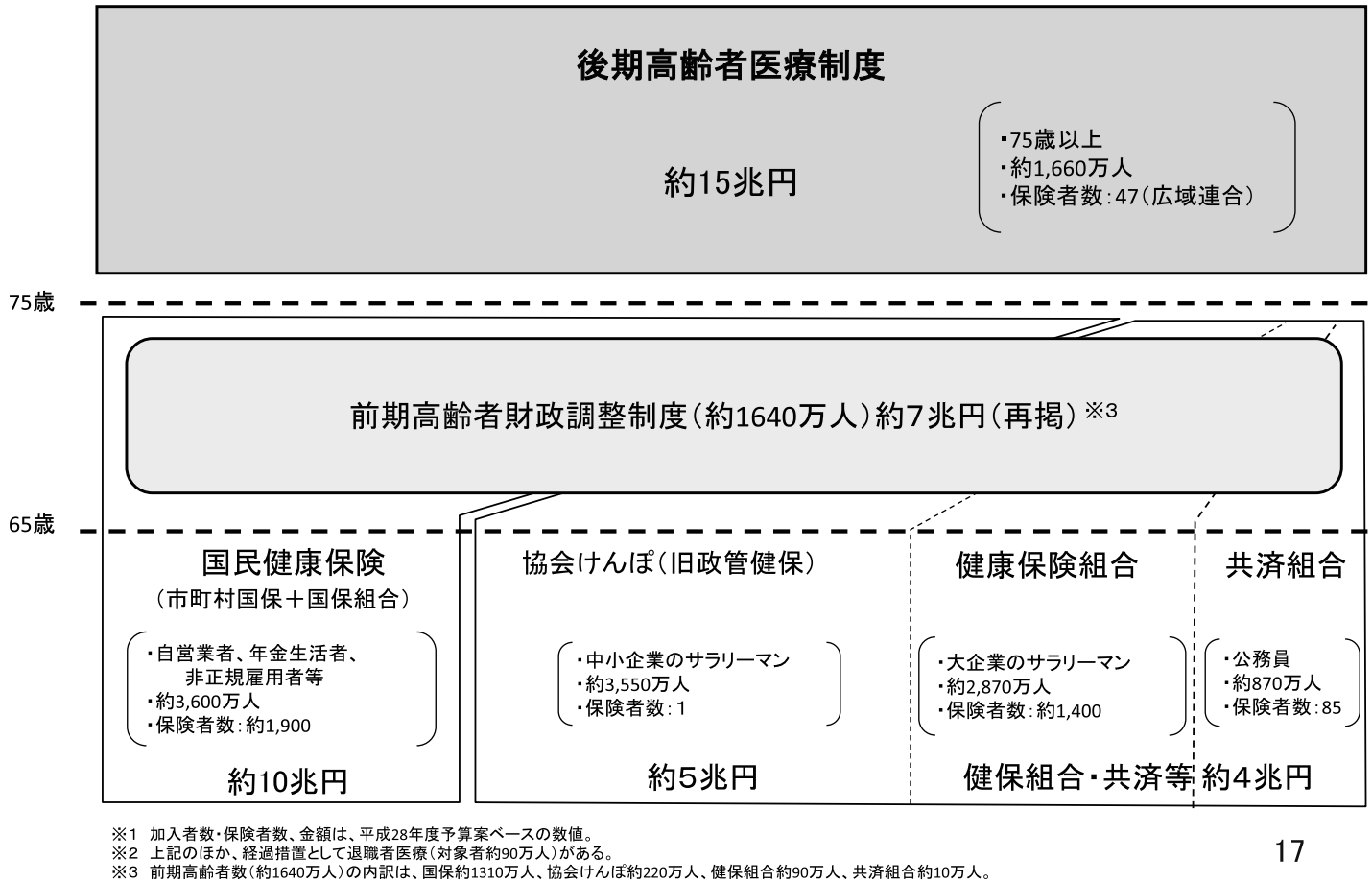
【医療費の地域差の分析】



(※) 広島県は新潟県よりも1日当たり医療費は低いですが、受診日数はその影響を大きく上回るほど多い。

国民健康保険制度

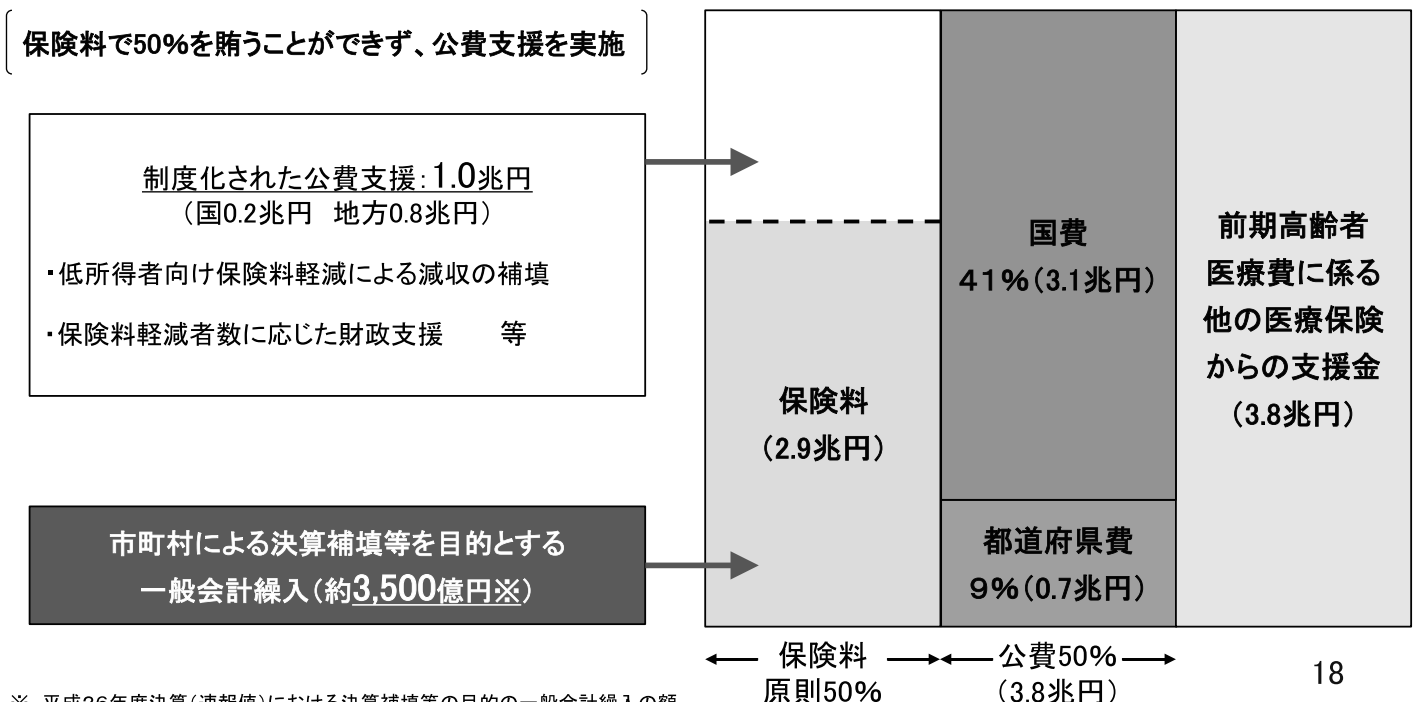
【医療保険制度の体系】



市町村国民健康保険の基本的な仕組み

○ 市町村国保については、負担能力の乏しい低所得者を被保険者として多く抱えていること、事業主負担の保険料が無いこと等の理由により、医療給付費等の50%という高率の公費負担が行われている。(厚生労働省資料)

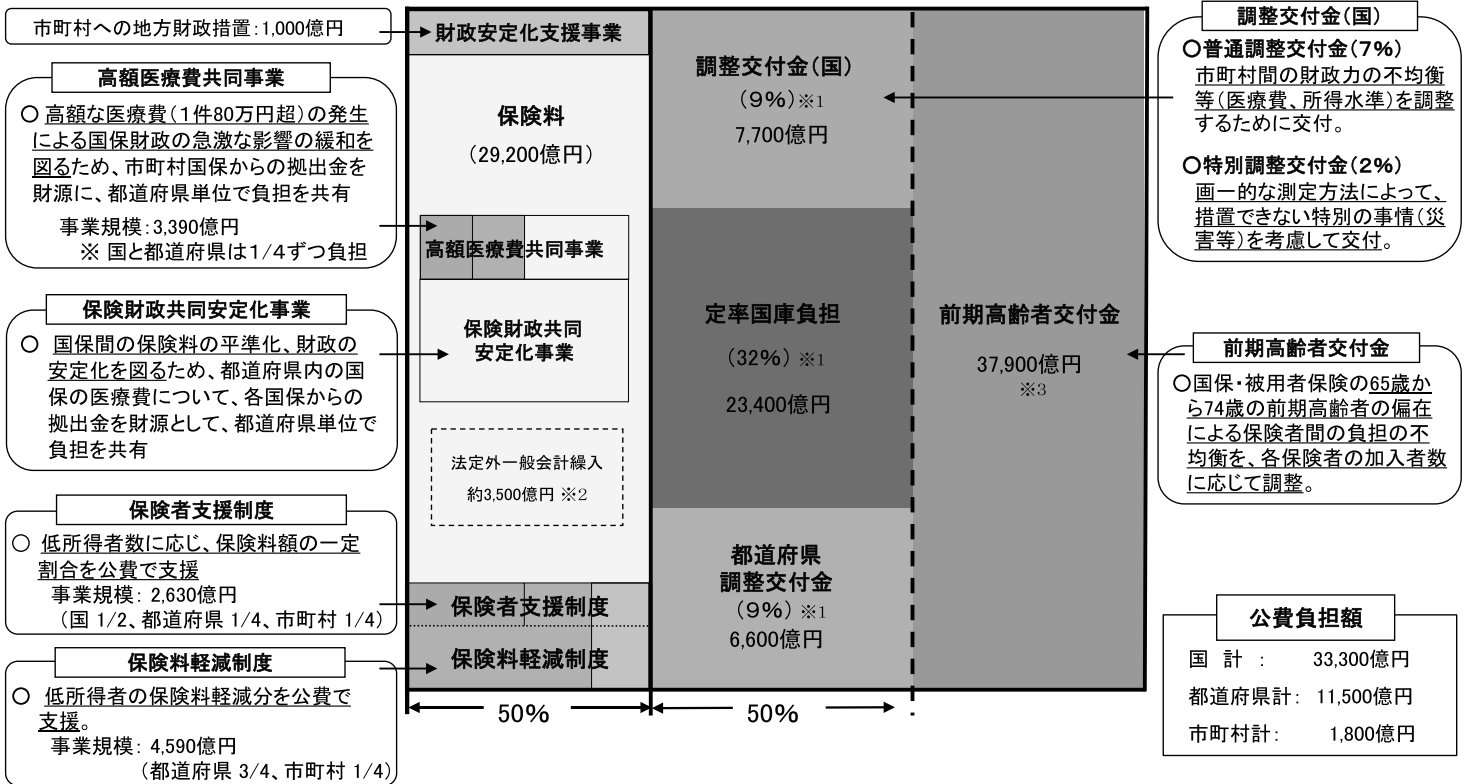
医療給付費総額(11.5兆円) <H29年度予算>



国保財政の現状

(平成29年度予算ベース)

医療給付費等総額：約114,700億円



※1 それぞれ保険給付費等の9%、32%、9%の割合を基本とするが、定率国庫負担等のうち一定額について、財政調整機能を強化する観点から国の調整交付金に振りかえる等の法律上の措置がある
 ※2 平成26年度決算(速報値)における決算補填等の目的の一般会計繰入の額
 ※3 退職被保険者を除いて算定した前期高齢者交付金額であり、実際の交付額とは異なる

市町村国保が抱える構造的な課題と 社会保障制度改革プログラム法における対応の方向性

「国民健康保険の見直しについて」
 参考資料(一部加工)
 平成27年2月12日
 国保基盤強化協議会

構造的な課題

1. 年齢構成

① 年齢構成が高く、医療費水準が高い

- ・65～74歳の割合:国保(32.9%)、健保組合(2.5%)
- ・一人あたり医療費:国保(30.9万円)、健保組合(14.2万円)

2. 財政基盤

② 所得水準が低い

- ・加入者一人当たり平均所得:国保(83万円)、健保組合(198万円(推計))
- ・無所得世帯割合:23.7%

③ 保険料負担が重い

- ・加入者一人当たり保険料/加入者一人当たり所得
 市町村国保(9.9%)、健保組合(5.0%) ※健保は本人負担分のみ推計値

④ 保険料(税)の収納率低下

- ・収納率:平成11年度 91.38% → 平成25年度 90.42%
- ・最高収納率:94.95%(島根県) ・最低収納率:86.20%(東京都)

⑤ 一般会計繰入・繰上充用

- ・市町村による法定外繰入額:約3,900億円 うち決算補填等の目的:約3,540億円、繰上充用額:約980億円(平成25年度速報値)

3. 財政の安定性・市町村格差

⑥ 財政運営が不安定になるリスクの高い小規模保険者の存在

- ・1717保険者中3000人未満の小規模保険者 430 (全体の1/4)

⑦ 市町村間の格差

- ・一人あたり医療費の都道府県内格差 最大:2.6倍(沖縄県) 最小:1.2倍(栃木県)
- ・一人あたり所得の都道府県内格差 最大:8.0倍(北海道) 最小:1.3倍(富山県)
- ・一人あたり保険料の都道府県内格差 最大:2.9倍(東京都) 最小:1.3倍(富山県)

対応の方向性

① 国保に対する財政支援の拡充

└ 毎年3,400億円

② 国保の運営について、財政支援の拡充等により、国保の財政上の構造的な問題を解決することとした上で、

- ・財政運営を始めとして都道府県が担うことを基本としつつ、
- ・保険料の賦課徴収、保健事業の実施等に関する市町村の役割が積極的に果たされるよう、都道府県と市町村との適切な役割分担について検討

③ 低所得者に対する保険料軽減措置の拡充

<参考>

「地方の意見を踏まえた医療改革を求める決議(抄)」
 (平成25年7月8日全国知事会)

都道府県としては、国保について、構造的な問題が解決され持続可能な制度が構築されるならば、市町村とともに積極的に責任を担う覚悟

改革後の国保の運営の在り方について（都道府県と市町村のそれぞれの役割）

厚生労働省
作成資料
(一部加工)

改革の方向性

1. 運営の在り方 (総論)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 都道府県が、当該都道府県内の市町村とともに、保険者となり国保の運営を担う ○ 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運営の確保等の国保運営に中心的な役割を担い、制度を安定化 ○ 都道府県が、都道府県内の統一的な運営方針としての国保運営方針を示し、市町村が担う事務の効率化、標準化、広域化を推進 ○ 市町村は、地域住民と身近な関係の中、資格管理、保険給付、保険料率の決定、賦課・徴収、保健事業等、地域におけるきめ細かい事業を引き続き担う 	
	都道府県の主な役割	市町村の主な役割
2. 財政運営	財政運営の責任主体 <ul style="list-style-type: none"> ・ 市町村ごとの国保事業費納付金を決定 ・ 財政安定化基金の設置・運営 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国保事業費納付金を都道府県に納付
3. 資格管理	国保運営方針に基づき、事務の効率化、標準化、広域化を推進 ※4. と5. も同様	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域住民と身近な関係の中、資格を管理(被保険者証等の発行)
4. 保険料の決定 賦課・徴収	標準的な算定方法等により、市町村ごとの標準保険料率を算定・公表	<ul style="list-style-type: none"> ・ 標準保険料率等を参考に保険料率を決定 ・ 個々の事情に応じた賦課・徴収
5. 保険給付	<ul style="list-style-type: none"> ・ 給付に必要な費用を、全額、市町村に対して支払い ・ 市町村が行った保険給付の点検 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 保険給付の決定 ・ 個々の事情に応じた窓口負担減免等
6. 保健事業	市町村に対し、必要な助言・支援	<ul style="list-style-type: none"> ・ 被保険者の特性に応じたきめ細かい保健事業を実施（データヘルス事業等） 21

国民健康保険への財政支援の拡充

厚生労働省資料
を一部加工

国民健康保険に対し、平成26年度に実施した低所得者向けの保険料軽減措置の拡充(約500億円)に加え、**毎年約3,400億円の財政支援**の拡充等を以下の通り実施することにより、国保の抜本的な財政基盤の強化を図る。

※ 公費約3,400億円は、現在の国保の保険料総額(約3兆円)の1割を超える規模

※ 被保険者一人当たり、約1万円の財政改善効果

<平成27年度から実施> ※消費税・地方消費税増収分を活用

- 低所得者対策の強化のため、保険料の軽減対象となる低所得者数に応じた自治体への財政支援を拡充(約1,700億円)

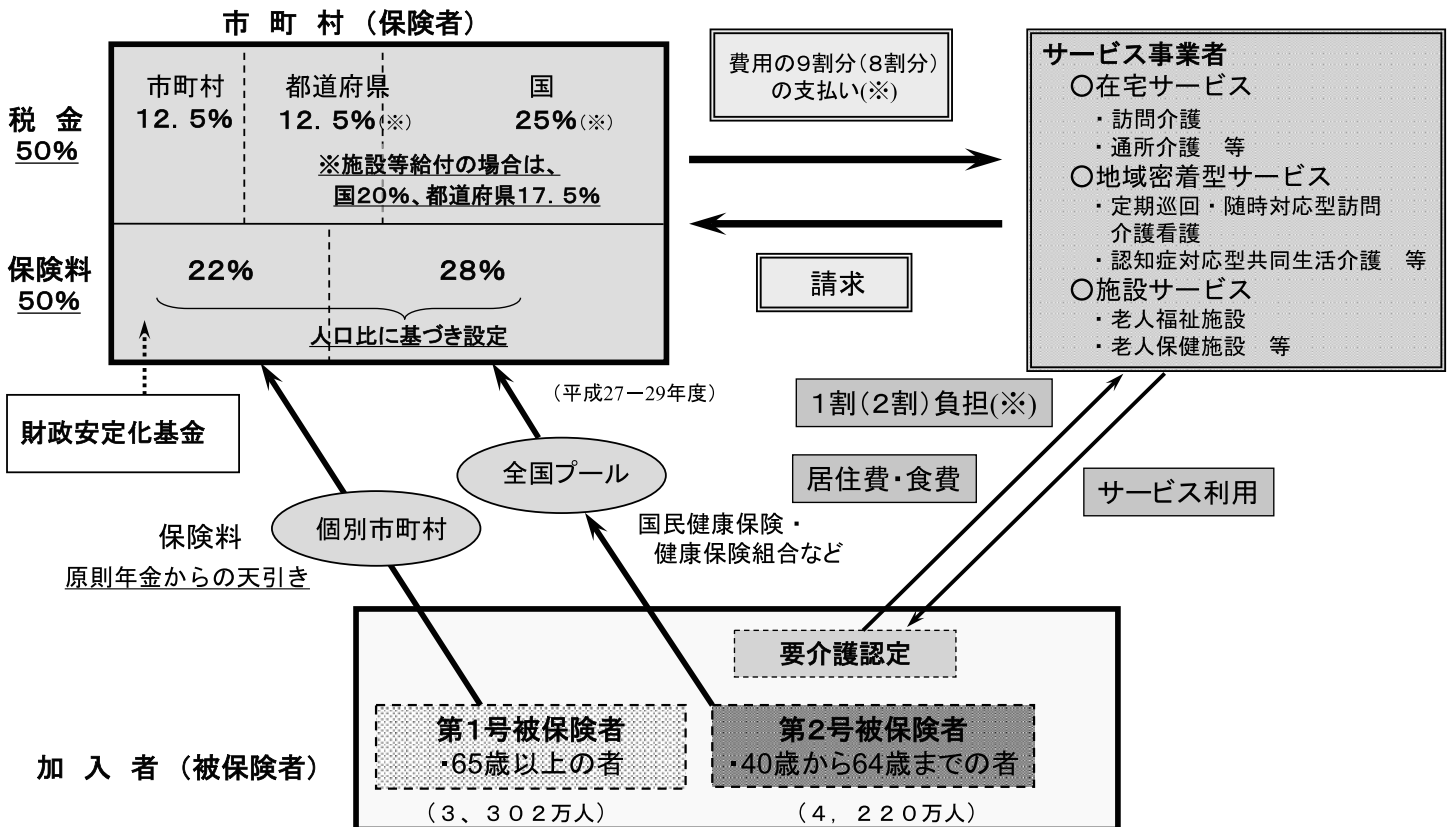
<平成30年度から実施> (毎年約1,700億円) ※後期高齢者支援金の全面総報酬割実施により生じる国費を活用

- 財政調整機能の強化(財政調整交付金の実質的増額)
- 自治体の責めによらない要因による医療費増・負担への対応 (精神疾患、子どもの被保険者数、非自発的失業者等) } **800億円程度**
- 保険者努力支援制度・医療費適正化のインセンティブ強化に対する支援 → **800億円程度**
- 財政リスクの分散・軽減方策(財政安定化基金の創設・高額医療費への対応等)等 } **数十億円程度**

- ・平成27年度から、財政安定化基金を段階的に造成(平成32年度末までに累計2,000億円規模を確保)
- ・平成30年度以降は、上記の項目に約1,700億円を配分

介護保険制度

介護保険制度の仕組み



(注) 第1号被保険者の数は、「平成26年度介護保険事業状況報告年報」によるものであり、平成26年度末現在の数である。
 第2号被保険者の数は、社会保険診療報酬支払基金が介護給付費納付金額を確定するための医療保険者からの報告によるものであり、平成26年度内の月平均値である。
 (※)平成27年8月以降、一定以上所得者については費用の8割分の支払い及び2割負担。

介護保険制度の被保険者（加入者）

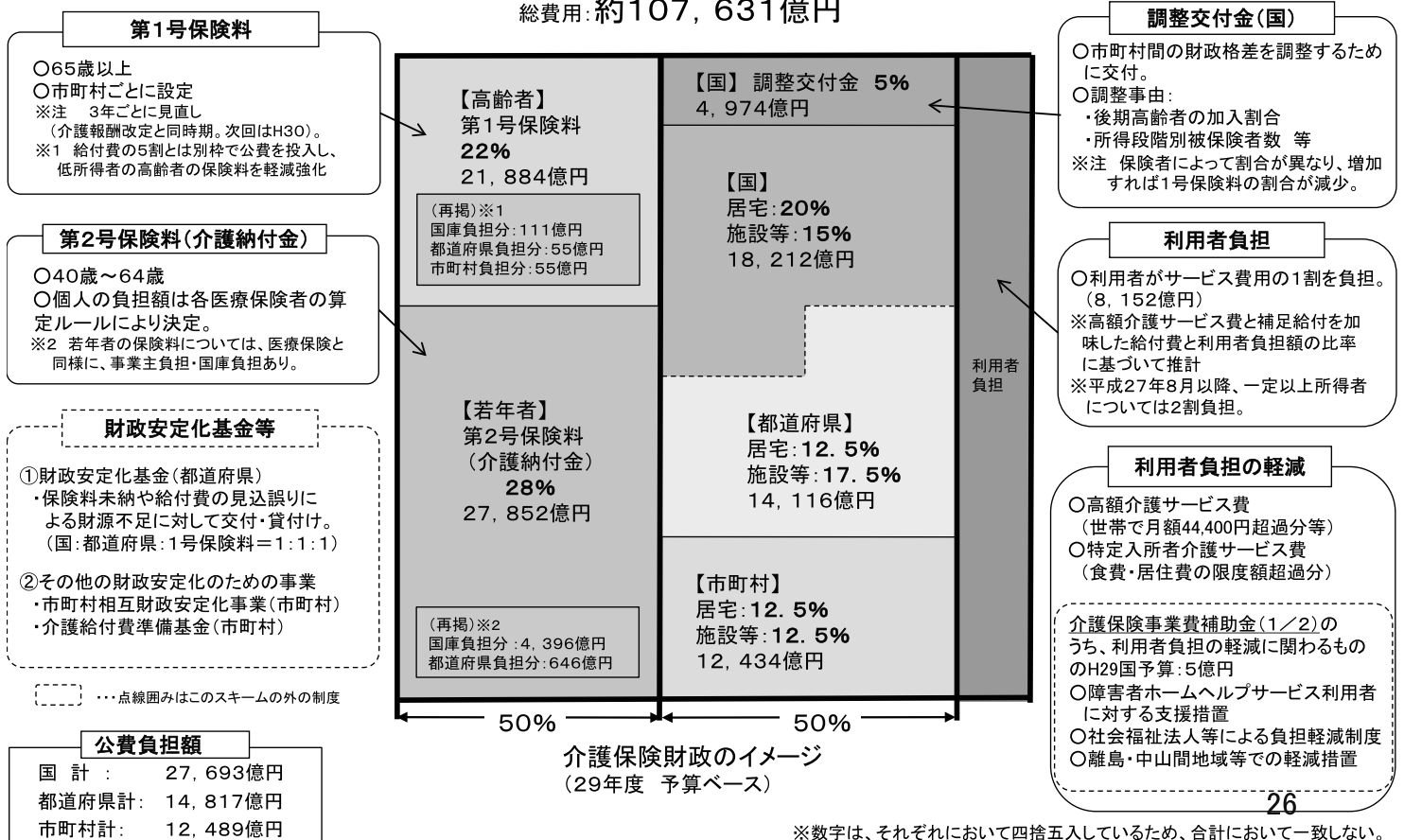
- 介護保険制度の被保険者は、①65歳以上の者（第1号被保険者）、②40～64歳の医療保険加入者（第2号被保険者）となっている。
- 介護保険サービスは、65歳以上の者は原因を問わず要支援・要介護状態となったときに、40～64歳の者は末期がんや関節リウマチ等の老化による病気が原因で要支援・要介護状態になった場合に、受けることができる。

	第1号被保険者	第2号被保険者
対象者	65歳以上の者	40歳から64歳までの医療保険加入者
人数	3,202万人 (65～74歳:1,652万人 75歳以上:1,549万人) ※1万人未満の端数は切り捨て	4,247万人
受給要件	<ul style="list-style-type: none"> ・要介護状態 (寝たきり、認知症等で介護が必要な状態) ・要支援状態 (日常生活に支援が必要な状態) 	要介護、要支援状態が、末期がん・関節リウマチ等の加齢に起因する疾病(特定疾病)による場合に限定
要介護(要支援)認定者数と被保険者に占める割合	569万人(17.8%) (65～74歳: 72万人(4.4%) 75歳以上: 497万人(32.1%))	15万人(0.4%)
保険料負担	市町村が徴収 (原則、年金から天引き)	医療保険者が医療保険の保険料と一括徴収

(注) 第1号被保険者及び要介護(要支援)認定者の数は、「平成25年度介護保険事業状況報告年報」によるものであり、平成25年度末現在の数である。第2号被保険者の数は、社会保険診療報酬支払基金が介護給付費納付金額を確定するための医療保険者からの報告によるものであり、25平成25年度内の月平均値である。

介護保険財政の現状

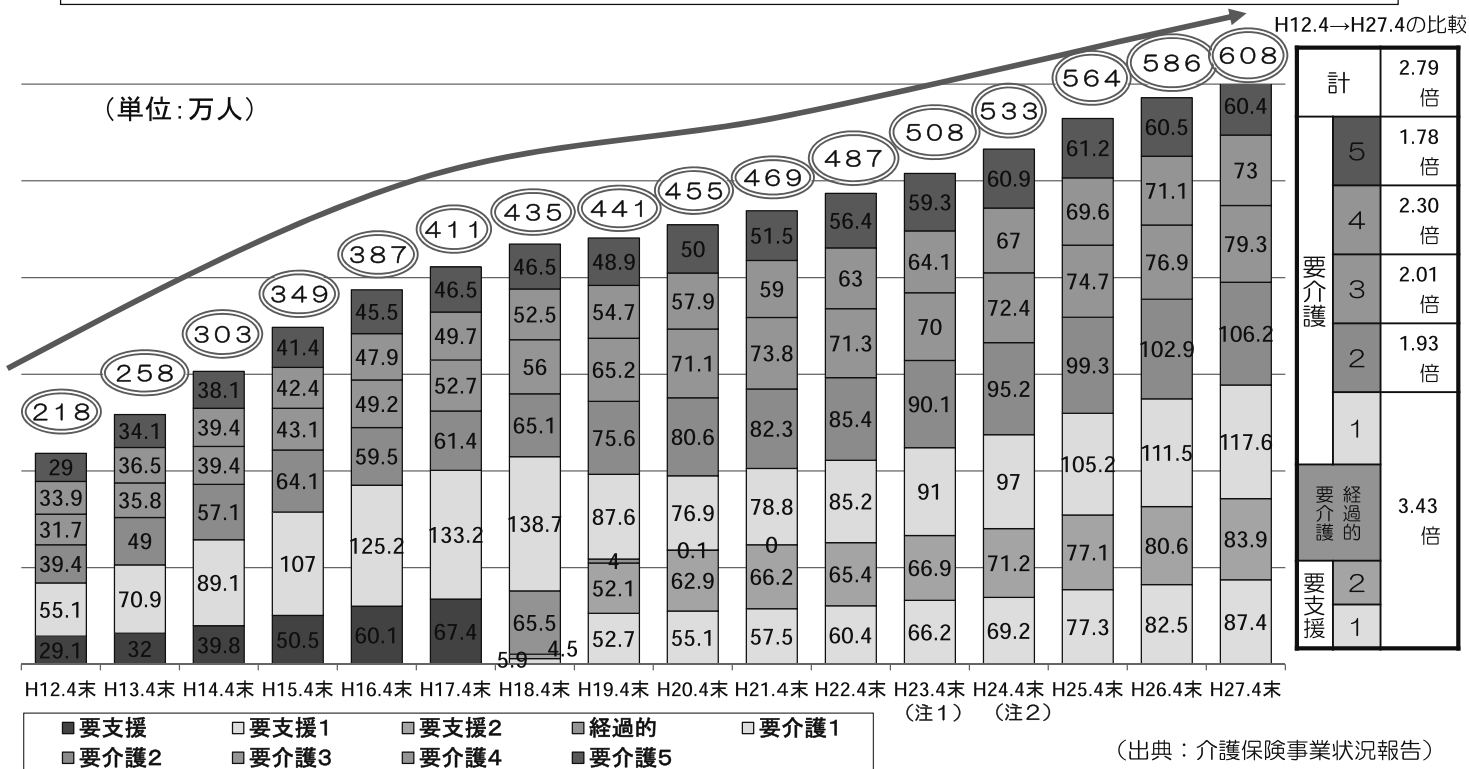
総費用: 約107,631億円



※数字は、それぞれにおいて四捨五入しているため、合計において一致しない。

要介護度別認定者数の推移

要介護(要支援)の認定者数は、平成27年4月現在608万人で、この15年間で約2.79倍に。このうち軽度の認定者数の増が大きい。また、近年、増加のペースが再び拡大。

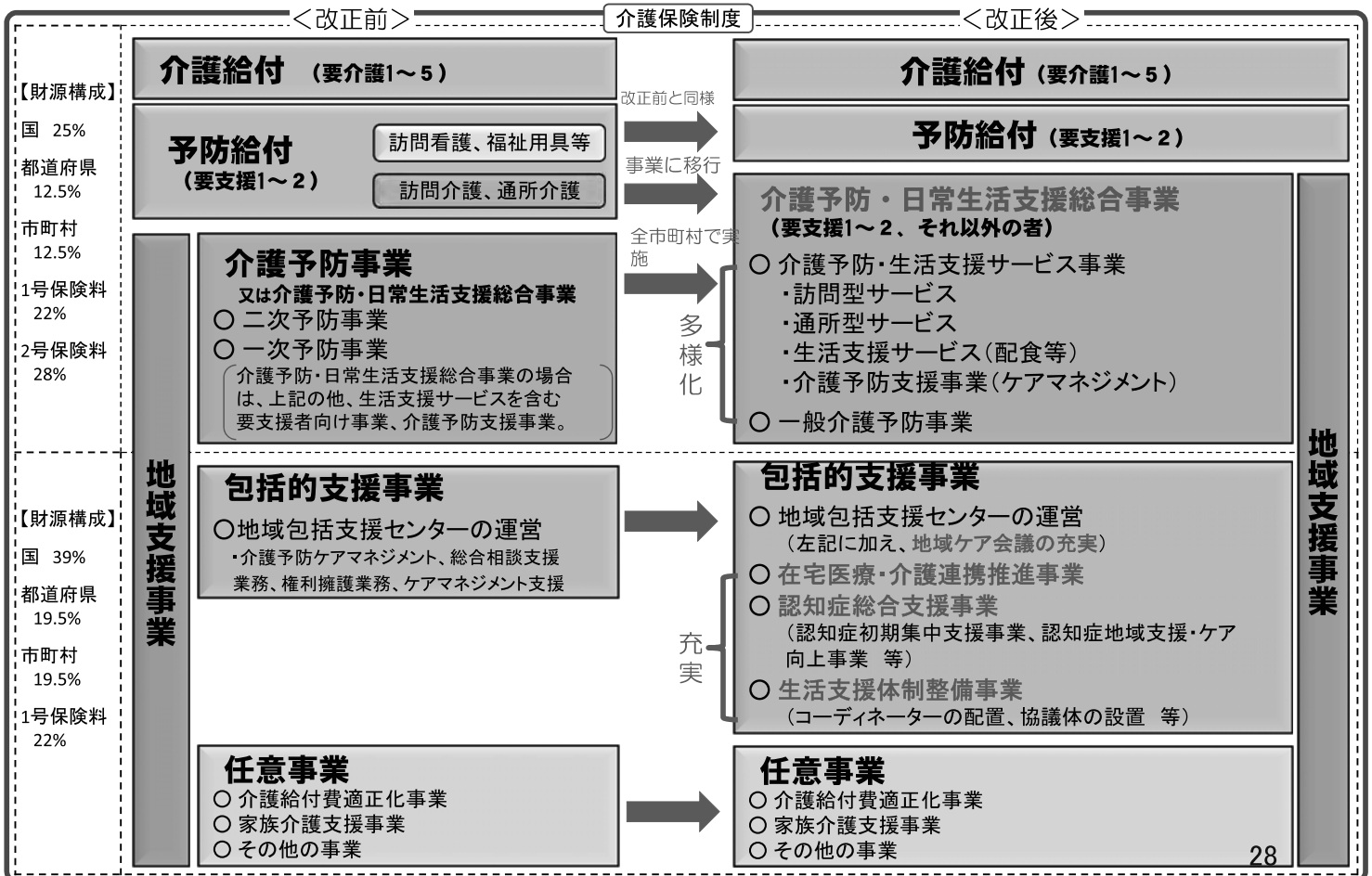


H12.4末 H13.4末 H14.4末 H15.4末 H16.4末 H17.4末 H18.4末 H19.4末 H20.4末 H21.4末 H22.4末 H23.4末 H24.4末 H25.4末 H26.4末 H27.4末

注1) 陸前高田市、大槌町、女川町、桑折町、広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町は含まれていない。
注2) 楡葉町、富岡町、大熊町は含まれていない。

(出典：介護保険事業状況報告)

新しい地域支援事業の全体像(平成26年改正前後)



見直し内容 ～ 保険者機能の抜本強化 ～

- 高齢化が進展する中で、地域包括ケアシステムを推進するとともに、制度の持続可能性を維持するためには、保険者が地域の課題を分析して、高齢者がその有する能力に応じた自立した生活を送っていただくための取組を進めることが必要。
- 全市町村が保険者機能を発揮して、自立支援・重度化防止に取り組むよう、
 - ① データに基づく課題分析と対応
 - ② 適切な指標による実績評価
 - ③ インセンティブの付与
 を法律により制度化。

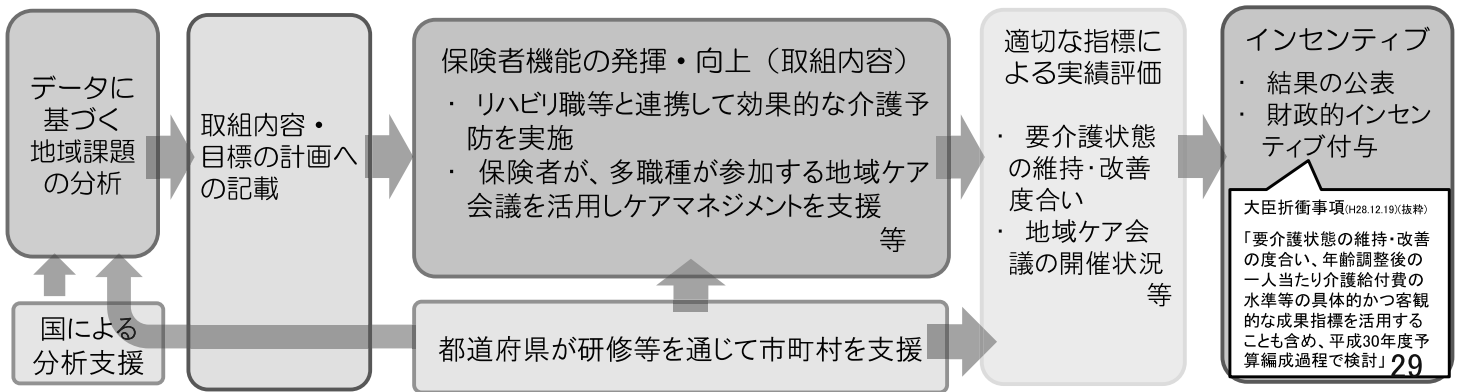
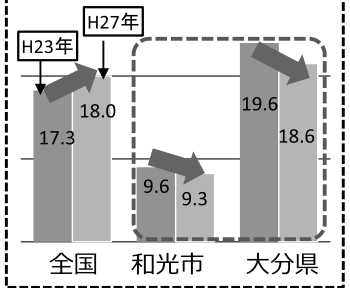
※主な法律事項(関係省庁と検討中の案)

- ・介護保険事業(支援)計画の策定に当たり、国から提供されたデータの分析の実施
- ・介護保険事業(支援)計画に介護予防・重度化防止等の取組内容及び目標を記載
- ・都道府県による市町村支援の規定の整備
- ・介護保険事業(支援)計画に位置付けられた目標の達成状況についての公表及び報告
- ・財政的インセンティブの付与の規定の整備

先進的な取組を行っている和光市、大分県では

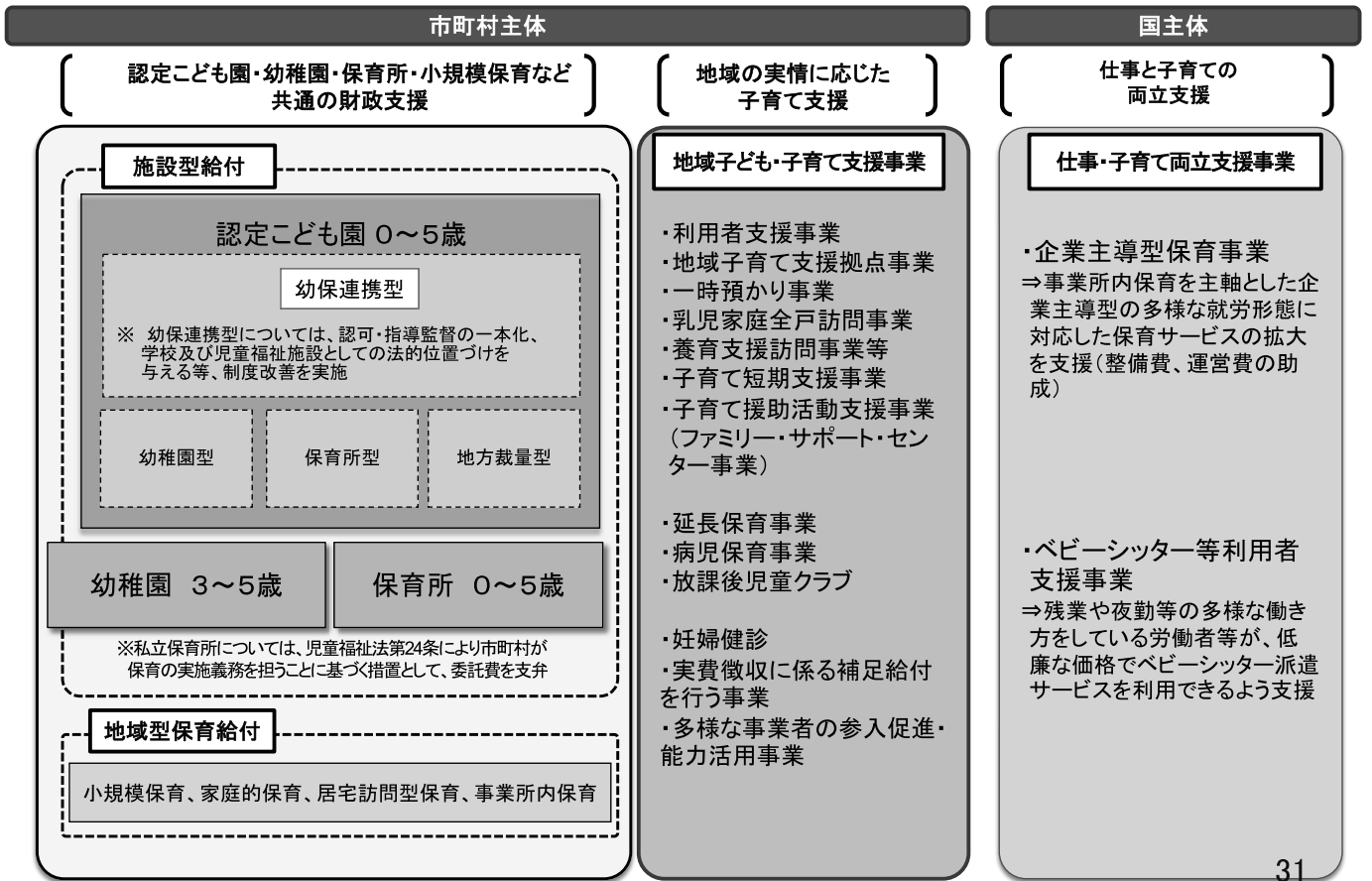
- 認定率の低下
- 保険料の上昇抑制

要介護認定率の推移



子ども・子育て支援

子ども・子育て支援新制度の概要



国・地方の負担（補助）割合

		国	都道府県	市町村	備考
施設型給付	私立	1/2	1/4	1/4	
	公立	—	—	10/10	
地域型保育給付(公私共通)		1/2	1/4	1/4	
地域子ども・子育て支援事業		1/3	1/3	1/3	妊婦健康診査、延長保育事業(公立分)のみ市町村10/10

生活保護制度 生活困窮者自立支援制度

生活困窮者自立支援制度及び生活保護制度の見直しに係る議論の動向について

1. 今後のスケジュール

	平成28年度	平成29年度			平成30年
	～3月	4～6月	7～9月	10～12月	1月～
① 生活困窮者自立支援法	<p>困窮者論点整理検討会(10月～)</p>	<p>社会保障審議会 生活困窮者自立支援及び生活保護部会 (H29.8月までに6回開催、本格的な議論は9月以降の見込み)</p> <p>※平成30年通常国会に生活困窮者自立支援法及び生活保護法改正法案を提出することを念頭</p>			<p>法案提出</p>
② 生活保護法	<p>テーマごとの検討 健康管理支援(7月～) 宿泊施設・生活支援(10月～)</p> <p>国と地方の協議(2月～)</p>	<p>実務者協議から開始しハイレベル会合(大臣・首長)にてとりまとめ</p> <p>※生活保護基準については、社会保障審議会生活保護基準部会を設け、次期生活扶助基準等を検証し、見直しの方向をとりまとめ</p>			<p>見直し</p>

2. これまでの検討状況

- 各法の見直し規定(生活困窮者自立支援法：施行後3年(H27.4施行)、改正生活保護法：施行後5年(H26.7施行))や「経済・財政再生計画改革工程表」を踏まえ、平成28年度から見直しの議論を開始。

- ・ **生活困窮者自立支援制度**

(論点整理のための検討会：全7回)

平成27年度からの制度の運用状況を踏まえ、現行制度の課題や議論すべき論点を整理。

- ・ **生活保護制度**

(健康管理支援等に関する検討会：全5回、宿泊施設及び生活支援の在り方に関する意見交換会：全6回)

生活保護受給者の生活習慣病に対する予防・重症化予防等の健康管理支援、無料低額宿泊所等における生活支援の在り方等について検討。

3. 主な論点

生活困窮者自立支援制度

- 「生活困窮者自立支援のあり方等に関する論点整理のための検討会」において整理された論点のうち、地方負担に関わる主な論点は以下のとおり。
- **自立相談支援事業（必須事業：負担率3/4）の体制面の強化**
 - ・自立相談支援事業による相談のさらなる掘り起こしに向けて、支援員が十分配置できる枠組みづくりが必要
 - ・既に生活困窮の端緒を把握している関係機関（生活保護、税部門、学校等）との連携の必要性
- **就労準備支援事業（任意事業：補助率2/3）、家計相談支援事業（任意事業：補助率1/2）の必須化**
 - ・実施自治体数は、前年度と比較して大幅に増加しており、実施率も上昇
 - ・就労に向けた準備機会の提供や家計収支を明確にすることは、生活困窮からの脱却に不可欠であることから、両事業の必須化について要検討

生活保護制度

- 平成29年度は、5年に一度の生活扶助基準の検証に加え、「経済・財政再生計画改革工程表」や厚労省の検討会において、以下の項目が検討課題として挙げられている。
- **生活扶助基準等の検証**
 - ・社会保障審議会生活保護基準部会において、平成26年度全国消費実態調査のデータ等を用いて、
 - (1) 生活扶助基準
 - (2) 有子世帯の扶助・加算（母子加算や教育扶助等）
 - (3) 級地制度 等について検証の上、年内に見直しの方向性をとりまとめ
- **就労支援の強化**
 - ・平成27年度から導入した被保護者就労支援事業（必須事業：負担率3/4）への被保護者の参加率が低いことから、参加率向上に向けた体制面等での強化策が必要 ※【改革工程表上のKPI】就労支援事業等の参加率 平成27年度：35.8% → 平成30年度：60%
- **医療扶助の適正化**
 - 1 後発医薬品の使用促進 ※【改革工程表上のKPI】後発医薬品の使用割合 平成27年度：63.8% → 平成29年度：75%
 - 2 頻回受診等に係る適正受診指導の徹底 ※【改革工程表上のKPI】適正受診指導による改善者数割合 平成30年度：平成26年度比（46%）2割以上改善
 - 3 健康な生活習慣、適正な医療受診を目指した健康管理支援の仕組みの検討
 - ・医療保険で実施している健康・医療データ（レセプト、健診・検査データ）を活用した健康管理支援の仕組みを参考にした生活保護受給者に対する健康管理支援の仕組みを構築
- **無届け宿泊施設等の貧困ビジネス対策**
 - ・悪質な事業者への対策強化を検討（社会福祉法の改正による都道府県の監督強化等）

35

平成29年度 生活困窮者自立支援法等関係予算 事業別の詳細

厚労省資料を一部加工

- 第二のセーフティネットとして、生活保護に至る前の段階の自立支援策の強化を図るため、生活困窮者に対し、地方公共団体に於いて法定の必須事業（地方公共団体が行わなければならない）及び任意事業（地方公共団体が行うことができる）を実施（単位：億円）

	事業名（補助率）	平成28年度 予算額	平成29年度 予算額	増減額	備考
必須事業 （負担金）	自立相談支援事業（3/4） （自立に向けた総合的な相談支援（就労支援を含む））	136 (182)	136 (182)	0 (0)	
	住居確保給付金（3/4） （就職活動を支えるため家賃費用を有期で給付）	17 (23)	17 (23)	0 (0)	
	被保護者就労支援事業（3/4） （生活保護受給者に対する就労に関する相談・助言や個別の求人開拓等）	64 (86)	64 (86)	0 (0)	生活保護法関係
	小計	218 (290)	218 (290)	0 (0)	
任意事業 （補助金）	就労準備支援事業（2/3） （就労に向け準備が必要な者に対する日常生活習慣の改善に向けた助言等）	35 (53)	19 (29)	▲16 (▲24)	
	被保護者就労準備支援事業（2/3） （生活保護受給者に対する就労準備支援事業）	29 (43)	29 (43)	0 (0)	生活保護法関係
	一時生活支援事業（2/3） （住居喪失者に対し一定期間、衣食住等の日常生活に必要な支援を提供）	23 (34)	23 (34)	0 (0)	
	家計相談支援事業（1/2） （家計状況を明確にし、利用者の家計管理に向けた相談支援）	19 (39)	11 (21)	▲9 (▲17)	
	子どもの学習支援事業（1/2） （生活保護世帯の子どもを含む子どもに対する学習支援や居場所づくり等）	33 (66)	35 (70)	2 (4)	
	その他の生活困窮者の自立促進事業（1/2） （直ちに一般就労が困難なものに対して、社会福祉法人等が自主事業により行う就労訓練（認定就労訓練事業）に係る費用の助成等）	44 (87)	66 (115)	23 (28)	
	小計	183 (322)	183 (312)	0 (▲10)	
合計	400 (612)	400 (603)	0 (▲10)	36	

※ 数値は国費ベース。()書は地方負担も含めた事業費ベース。

医療・介護におけるインセンティブ改革

国民健康保険の普通調整交付金の配分方法の見直し

財政制度等審議会建議
(平成29年5月25日)
参考資料を一部加工

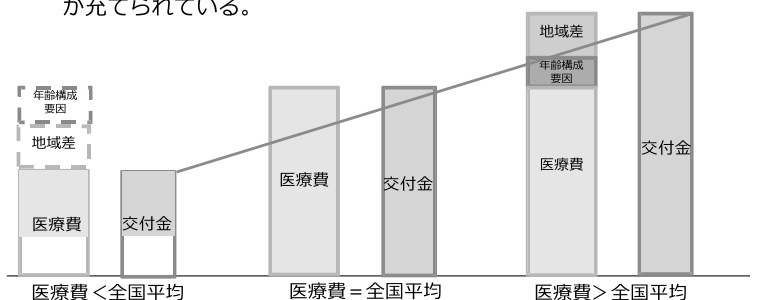
【論点】

- 国民健康保険の給付のうち前期高齢者調整分を除く5割超は公費で賄われており、このうち6,100億円は、自治体間の財政力の格差（所得水準）を調整するため、普通調整交付金として国から自治体に配分されている。
- 地域間の医療費の差は、高齢化など年齢構成により生じるものと、いわゆる「地域差」（年齢構成では説明できないもの）があるが、現行制度では、理由にかかわらず、医療費に応じて普通調整交付金が増減額される仕組み。

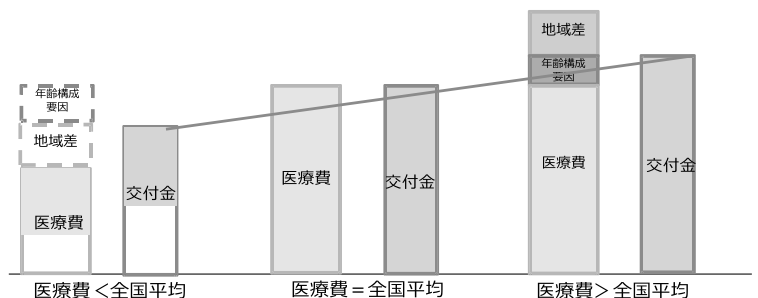
◆国民健康保険の財政（29予算）

保険料 (29,200億円) 法定外一般会計繰入 約3,500億円	調整交付金（国） (9%) 7,700億円	普通調整交付金 6,100億円 特別調整交付金 1,700億円
	定率国庫負担 (32%) 23,400億円	
	都道府県調整交付金 (9%) 6,600億円	

現行では、年齢構成では説明できない地域差の部分にも、国庫負担が充てられている。



年齢構成では説明できない地域差には、普通調整交付金を充てない仕組みとすることで、地域差是正に向けたインセンティブを強化。



【改革の方向性】（案）

- 国保の普通調整交付金の配分にあたっては、実際の医療費ではなく、各自治体の年齢構成のみを勘案した標準的な医療費水準を前提として交付額を決定する仕組みに改めるべき。

介護保険の調整交付金の配分方法の見直し

財政制度等審議会建議
(平成29年5月25日)
参考資料を一部加工

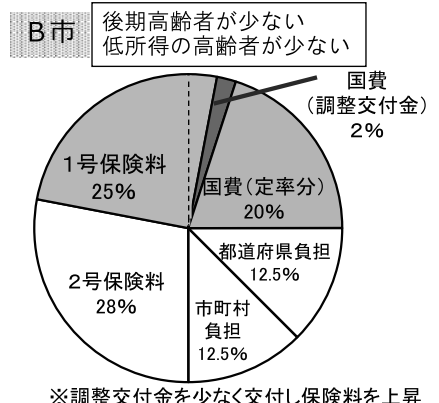
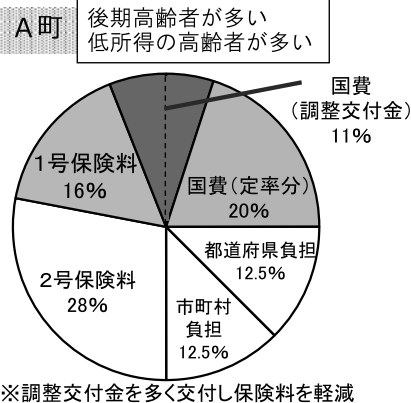
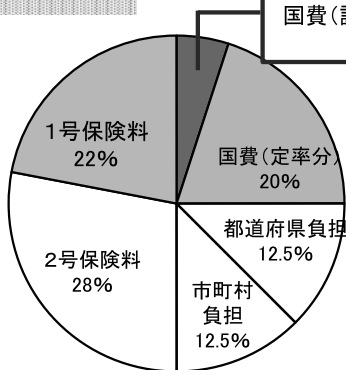
<平成29年4月20日 財政制度等審議会財政制度分科会 財務省資料(抜粋)>

○ 市町村(保険者)による介護費の適正化に向けたインセンティブを強化するため、具体的かつ客観的な成果指標(例:年齢調整後一人当たり介護費の水準や低下率等)に応じて、調整交付金(介護給付費の5%)の一部を傾斜配分する枠組を導入すべき。

現行制度の概要

国庫負担金25%のうち5%分を用いて、市町村間の「後期高齢者比率が高いことによる給付増」と、「被保険者の所得水準が低いことによる収入減」を財政調整している。これにより、市町村の責によらない、市町村間の財政力の差を解消。

給付費全体



39

「経済財政運営と改革の基本方針2017(抄)」(平成29年6月9日閣議決定)

第3章 経済・財政一体改革の進捗・推進

3. 主要分野ごとの改革の取組

(1) 社会保障

② 地域医療構想の実現、医療計画・介護保険事業計画の整合的な策定等

国保の財政運営責任を都道府県が担うことになること等を踏まえ、都道府県のガバナンスを強化するとともに、アウトカム指標等による保険者努力支援制度、特別調整交付金等の配分によりインセンティブを強化する。現行の普通調整交付金は、医療費が増えると配分が増える算定方法ともなっているため、所得調整機能を維持しながら、医療費適正化のインセンティブを効かせる観点から、地域差に関する調整・配分の在り方を検証し、2018年度(平成30年度)の新制度への円滑な移行に配慮しつつ速やかに関係者間で見直しを検討する。また、市町村の法定外一般会計繰入れの計画的な削減・解消を促す。

⑥ 介護保険制度等

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の在り方について、地方関係者等の意見も踏まえつつ、改正介護保険法に盛り込まれた交付金の在り方を検討し、早期に具体化を図るなど、自立支援・重度化防止に向けた取組を促進する。あわせて、調整交付金の活用についても検討する。

40

平成30年度予算編成等について（平成29年10月26日 地方六団体）（抄）

国民健康保険の普通調整交付金

- 国民健康保険制度の普通調整交付金の配分方法等の見直しについては、標準的な医療費水準に基づく普通調整交付金等の配分により、インセンティブ機能を強化する方向性が示されているが、国民健康保険制度の抱える構造的課題を解消するためには、普通調整交付金が担う地方団体間の所得調整機能は大変重要であり、これまでの国と地方との協議により、平成30年度以降においても、その機能は引き続き維持することとなっており、見直しは容認できない。国民健康保険制度における保険者へのインセンティブ機能を担うものとしては、平成30年度から新たに設定される「保険者努力支援制度」を有効に活用すること。

介護保険の調整交付金

- 改正介護保険法に盛り込まれた新たな交付金については、介護保険制度の財源構成とは別に財源を確保し、地方団体における高齢者の自立支援や重度化防止の取組が一層評価され、推進が図られるよう、適切な指標を設定したうえで実施すること。
- 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について、「骨太の方針2017」において、「あわせて、調整交付金の活用についても検討する」とされているが、本来調整交付金は、保険者の責めによらない要因による第1号保険料の水準格差の調整を行うものであり、その機能を損なうような措置を講じるべきではなく、新たな交付金の財源に調整交付金を活用することは断じて行すべきでないこと。

<参考> 国と地方の協議の場（平成29年度第2回）（平成29年10月26日）発言要旨

松浦全国市長会会長

介護保険につきましては、調整交付金によるインセンティブ付与が議論されているところですが、介護現場を預かる市町村としては、これは困る。このような見直しが行われると、保険料にはね上がってまいりますし、国民の負担増になりかねないことを御理解いただきたいと思っております。

荒木全国町村会会長

国民健康保険、介護保険についてであります。保険者機能の強化に向け、インセンティブ機能を付与する方向が示されておりますが、国保の普通調整交付金及び介護の調整交付金が担う自治体間の所得調整機能は極めて重要なものでございます。是非、その機能を堅持するとともに、介護における新たな交付金の財源に調整交付金を活用しないよう、お願いをいたします。

新しい経済政策パッケージ

安倍総理発言（平成29年9月25日第13回経済財政諮問会議）

（安倍議長）

本日は、新内閣で取り組むべき課題、特に、人づくり革命と生産性革命について議論した。私としては、以下のとおり進めていきたい。

この内閣の経済政策の最大の柱は、人づくり革命であり、安倍内閣が目指す一億総活躍社会をつくりあげる上での本丸。もう一つの柱は、生産性革命であり、力強い賃金アップと投資を後押しするため、2020年度までの3年間を集中投資期間と位置づける。この2本の柱の施策を具体化するため、内閣をあげて、年内に新しい政策パッケージを策定する。

「人づくり革命」に関しては、

第一に、真に支援が必要な、所得が低い家庭の子供たちに限って、大学などの高等教育無償化を実現する。このため、経済的に恵まれない若者が勉学に専念できるよう、必要な生活費を賄う給付型奨学金や授業料減免措置を大幅に増やす。

第二に、幼児教育無償化を一気に加速する。すなわち、3歳から5歳まで、全ての子供たちの幼稚園・保育所の費用を無償化するとともに、0歳から2歳児も所得が低い家庭では無償化する。

第三に、待機児童解消を目指す「子育て安心プラン」を前倒しし、2020年度末までに32万人分の受け皿整備を進める。

第四に、介護離職ゼロに向けた介護人材確保のため、他の産業との賃金格差をなくしていくよう、更なる処遇改善を進める。

第五に、何歳になっても学び直しができるリカレント教育を推進する。

第六に、社会人の多様なニーズやIT人材教育など実践的な教育のニーズにも応えられるよう、大学などの高等教育改革を進める。

これらで、2兆円規模の大胆な政策を実行したい。

財源がなければ、これらの政策は絵に描いた餅である。実現できない。他方、安定的な財源を確保するとともに、財政健全化も着実に進めていかなければならない。バランスをいかに保っていくかは重要な課題である。人づくり革命の財源についても、しっかりと結論を出していく。

この際、2019年10月に引き上げる予定の消費税による財源をしっかりと活用する。同時に、財政再建も確実に実現していく。保険方式などの制度改革についても、与党の議論を踏まえつつ、検討する。

「生産性革命」に関しては、中小企業の生産性向上への投資促進や大企業・中堅企業の過去最大の収益を賃金・設備へ向かわせるため、賃金アップと投資を後押しする予算・税制・規制改革による環境整備について検討する。

政策パッケージのとりまとめは、茂木大臣にお願いする。麻生大臣と相談しつつ進めていただきたい。林、加藤、世耕大臣を始めとする関係閣僚は、全面的に御協力をいただきたいので、よろしくお願ひする。

43

「人生100年時代構想会議」の委員とスケジュール

平成29年9月11日
人生100年時代構想会議
第1回資料〔一部加工〕

議員リスト

- | | | | |
|-------|------------------|------------------------------|----------------------------|
| ・議長 | 内閣総理大臣 | ・有識者議員 | |
| ・議長代理 | 人づくり革命担当大臣（議事進行） | 三上洋一郎（19） | 慶應義塾大学2年生、株式会社GNEX代表取締役CEO |
| ・副議長 | 文部科学大臣 | 米良はるか（29） | READYFOR株式会社代表取締役CEO |
| | 厚生労働大臣 | 品川泰一（39） | 株式会社ユーキャン代表取締役社長 |
| ・構成員 | 副総理 兼 財務大臣 | 宮本恒靖（40） | 現ガンバ大阪U-23監督、元サッカー日本代表主将 |
| | 内閣官房長官 | 宮島香澄（51） | 日本テレビ報道局解説委員 |
| | 女性活躍担当大臣 | 神津里季生（61） | 日本労働組合総連合会会長 |
| | 一億総活躍担当大臣 | リンダ・グラットン（Lynda Gratton）（62） | 英国ロンドンビジネススクール教授 |
| | 経済産業大臣 | 高橋進（64） | 日本総合研究所理事長 |
| | | 樋口美雄（64） | 慶應義塾大学商学部教授 |
| | | 松尾清一（66） | 名古屋大学総長 |
| | | 鎌田薫（69） | 早稲田大学総長 |
| | | 榊原定征（74） | 日本経済団体連合会会長 |
| | | 若宮正子（82） | ゲームアプリ開発者 |

・必要に応じて、有識者等をお呼びすることができる。

開催実績と当面のスケジュール

- ・第1回（平成29年9月11日） 今後の会議の進め方について
- ・第2回（平成29年10月27日） 幼児教育、高等教育の無償化・負担軽減
- ・第3回（平成29年11月？日） <未定>
- ・年内 中間報告

44

「人生100年時代構想会議」の目的と主要テーマ

平成29年9月11日
人生100年時代構想推進室

- ◇日本は、健康寿命が世界一の長寿社会を迎えている。海外の研究（リンダ・グラットン の著書「ライフシフト」で引用されている研究）を元にすれば、2007年に日本で生まれた子供については、107歳まで生きる確率が50%もある。この日本で、超長寿社会の新しいロールモデルを構築する取組を始めていきたい。
- ◇こうした超長寿社会において、人々がどのように活力をもって時代を生き抜いていくか、そのための経済・社会システムはどうあるべきなのか。それこそが、「人づくり革命」の根底にある大きなテーマ。
- ◇こうした社会システムを実現するため、政府が今後4年間に実行していく政策のグランドデザインを検討する新たな構想会議がこの「人生100年時代構想会議」。

人生100年時代構想会議の具体的なテーマ

- ① 全ての人に開かれた教育機会の確保、負担軽減、無償化、そして、何歳になっても学び直しができるリカレント教育
- ② これらの課題に対応した高等教育改革※
※大学にしても、これまでの若い学生を対象にした一般教養の提供では、社会のニーズに応えられないのではないか。
- ③ 新卒一括採用だけでなく企業の人材採用の多元化※、そして多様な形の高齢者雇用
※これが有能な人材確保のカギであり、企業にしてもこれまでの新卒一括採用だけではやっていけない。
- ④ これまでの若年者・学生、成人・勤労者、退職した高齢者という3つのステージを前提に、高齢者向け給付が中心となっている社会保障制度を全世代型社会保障へ改革していく。

◇年内に中間報告をとりまとめ、政策パッケージも盛り込んだ基本構想を、来年前半には打ち出す。

45

「子育て安心プラン」【平成29年6月2日公表】

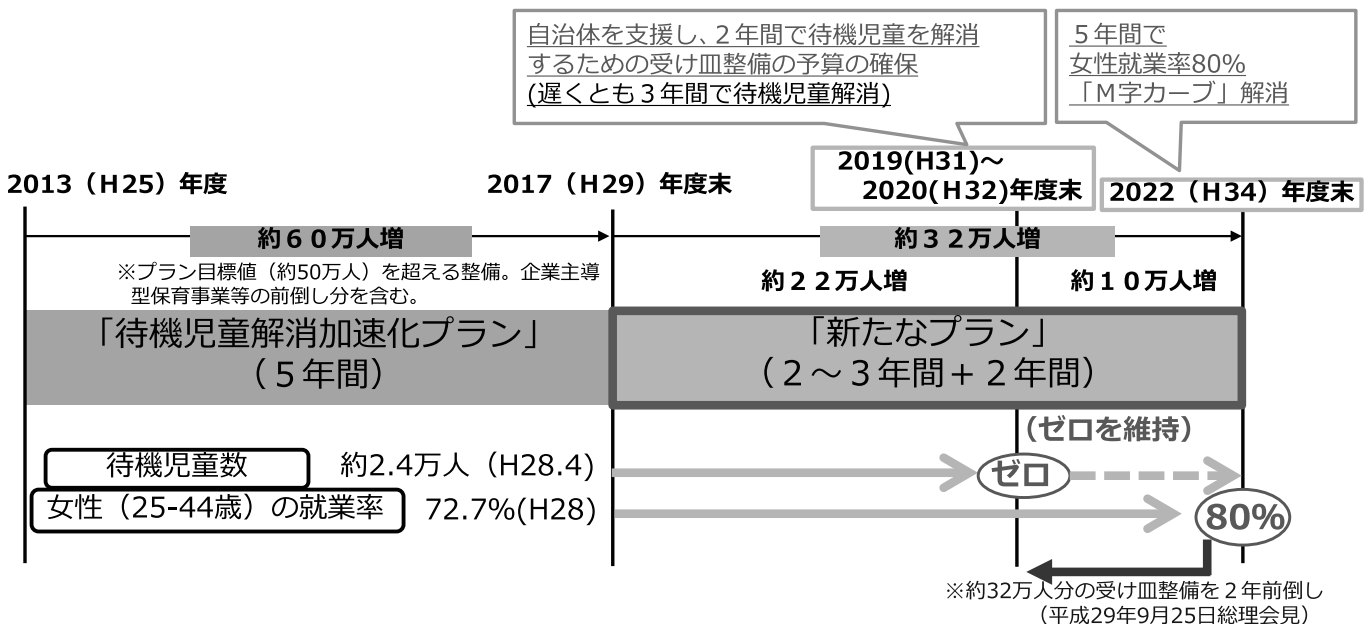
平成29年10月26日
第14回経済財政諮問会議
加藤臨時議員提出資料

【待機児童を解消】

東京都をはじめ意欲的な自治体を支援するため、待機児童解消に必要な受け皿約22万人分の予算を平成30年度から平成31年度末までの2年間で確保。（遅くとも平成32年度末までの3年間で全国の待機児童を解消）

【待機児童ゼロを維持しつつ、5年間で「M字カーブ」を解消】

「M字カーブ」を解消するため、平成30年度から平成34年度末までの5年間で女性就業率80%に対応できる約32万人分の受け皿整備。
（参考）スウェーデンの女性就業率：82.5%（2013）



※ 保育人材の確保に関し、平成29年度予算では、一律2%の処遇改善を実施し、安倍内閣の下で合計10パーセントの改善を実現。また、同時に技能及び経験に応じたキャリアアップの仕組みを設け、月額最大4万円の処遇改善を実施。

46

第4部 地方税財政

平成30年度地方財政対策の概要について



平成30年1月23日
総務省自治財政局交付税課
理事官 進 龍太郎

経済財政運営と改革の基本方針2015（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」

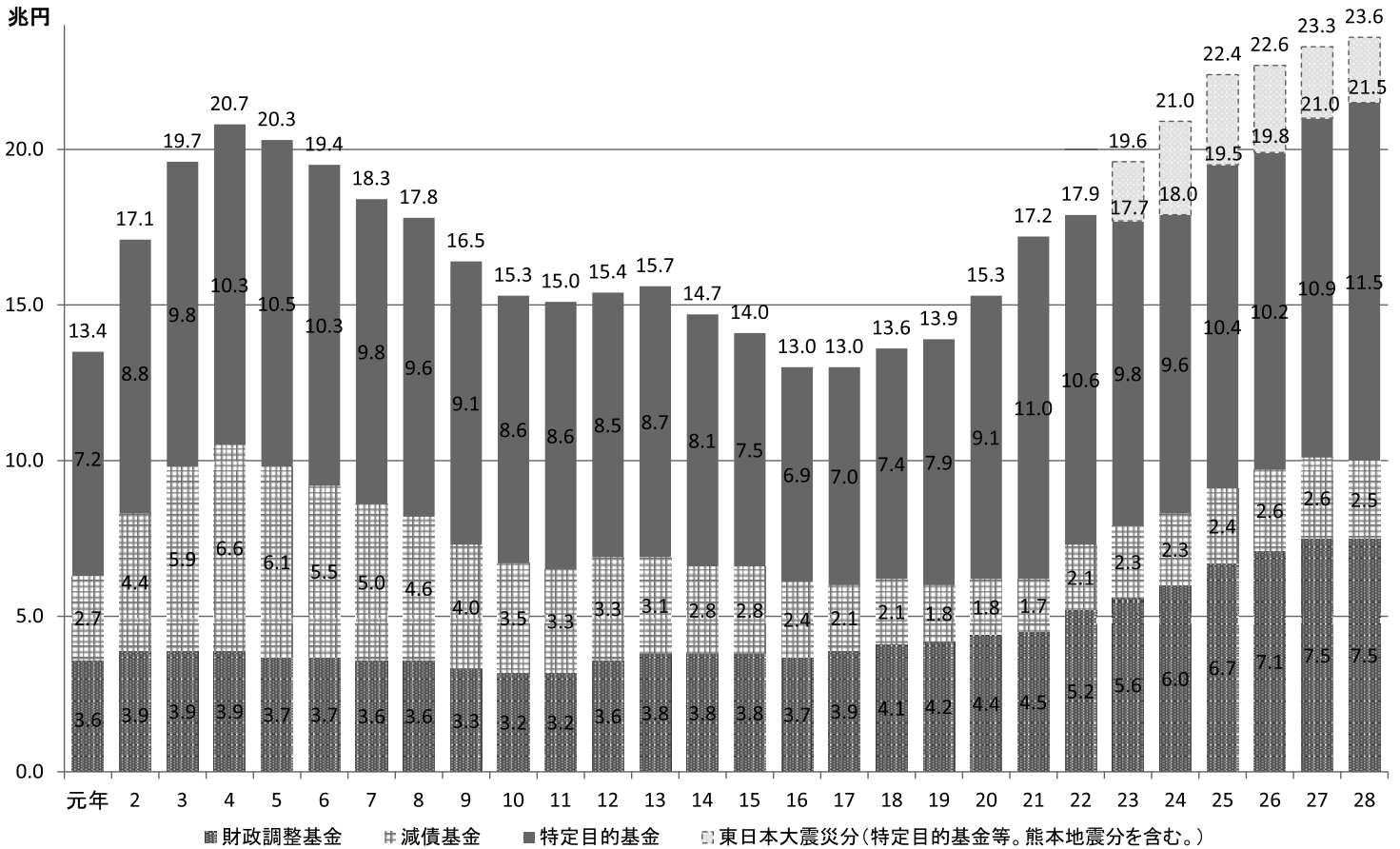
3. 目標とその達成シナリオ、改革工程

（改革工程の明確化）

（1）集中改革期間と中間評価

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となる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。

【全国計】積立金現在高の推移



経済財政運営と改革の基本方針2017（抄）

（平成29年6月9日閣議決定）

第3章 経済・財政一体改革の進捗・推進

3. 主要分野ごとの改革の取組

(3) 地方行財政

② 地方行政サービスの地域差の「見える化」等を通じた行財政改革の推進

地方公共団体の基金について、総務省は、各地方公共団体における財政状況の調査の一環として調査し、団体による積立金の現在高や増加幅の程度の差異を含め、その増加の背景・要因を把握・分析する。また、地方税収の回復に伴う財政力格差や民生・教育などの行政サービスの水準の地域差の状況を含め、総務省は関係府省と地方単独事業の実態把握と「見える化」に早急に取り組む。あわせて、地方公共団体間の財政力格差の調整状況を踏まえつつ、地方税の偏在是正につながる方策について検討する。

2. 地方における行政サービス改革の推進と安定的な税財政基盤の確保 ②

<(3)基金の調査結果の概要>

残高増加(H18年度－H28年度 7.9兆円)の要因

(単位:兆円)

増加要因	交付団体	不交付団体
制度的要因	2.1	0.1
国の施策に基づく基金の増加	0.5	0.1
合併に伴う特例措置終了への備え等	1.7	0.0
将来の歳入減少・歳出増加への備え	3.1	2.5
法人関係税等の変動	0.5	0.3
人口減少による税収減	0.3	0.0
公共施設の老朽化等	1.0	1.1
災害	0.6	0.3
社会保障経費の増大	0.3	0.4
その他	0.4	0.4
計	5.3	2.7

○ 基金積立ての方策

→ 多くの団体が、行革、経費節減により捻出

○ 現在の基金残高の水準(残高/標準財政規模)

→ 東京都及び特別区を除き、平成に入ってから平均とほぼ同じであり、近年は横ばいで推移

○ 中期的(3~5年)な増減見込

→ 具体的な回答のあった基金で、△2.6兆円

今後の方向性

- 地方団体は、行革努力を行いつつ、様々な地域の実情を踏まえて、基金を積み立てており、基金残高を理由に、地方財源を削減することは妥当ではない。
- 基金の調査結果を踏まえ、以下の対応を推進。
 - ◆ 地方の将来不安を取り除くためには、本来的には、法定率の引上げなどによる地方税財源の安定化が望ましい。
 - ◆ 不交付団体の増加額が全体の1/3を占めており、偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築。
 - ◆ 交付団体においても、老朽化対策など真に必要な事業は、適宜、適切に実施していける環境を整備。
- 地方における行政サービス改革を推進するとともに、重要課題に適切に対応しつつ、内政を安定的に運営していくため、一般財源総額の確保をはじめ、地方の安定的な税財政基盤を確保。

地方団体の基金について（11月16日提出資料の補足）

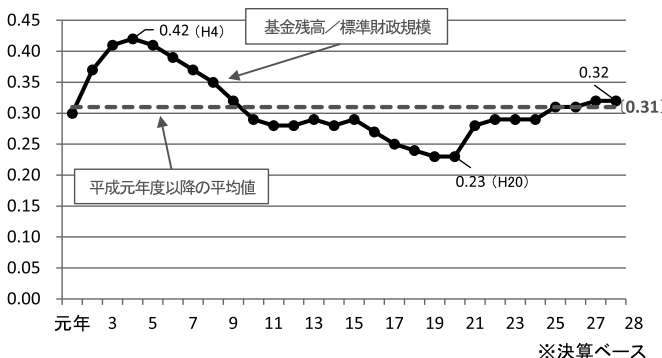
<基金残高の水準>

- 地方交付税により財源保障されている地方財政においては、赤字地方債は例外的に認められている範囲内でのみ発行が可能。歳入・歳出の変動は、基金で対応することが制度上の前提であり、一定水準の基金の確保が必要。
- 基金残高が最低レベルであった時期(平成17~19年度頃)は、半数以上の地方団体が給与カットを実施してまで基金を確保。多くの地方団体にとって、この時期の基金残高は必要最低限又は過小との認識。
- 現在の水準は、東京都・特別区を除き、平成に入ってから平均程度であり、近年は横ばい。

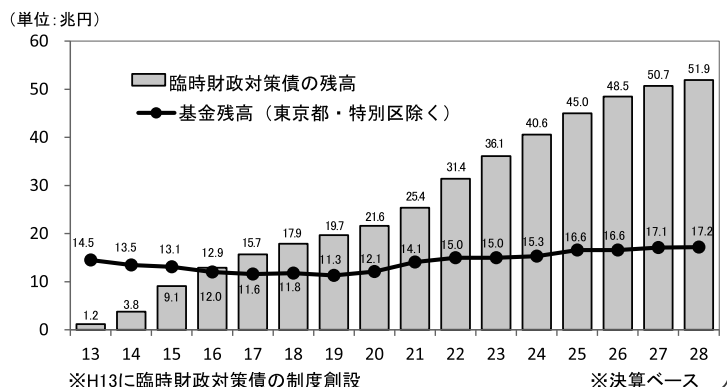
<臨時財政対策債との関係>

- 臨時財政対策債は、地方交付税の代替措置としての一般財源であり、臨時財政対策債と地方交付税は一体のもの。
- 多くの地方団体は、当初予算の段階において例年7月に決定される地方交付税と臨時財政対策債の見込額を所与の歳入として計上した上で、年度を通じての財政運営を実施。
- 一方、基金の最終的な積立て・取崩しの額は、財政運営の結果としての年度末の歳入・歳出全体の見込みを踏まえて決定されるもの(基金残高と臨時財政対策債の発行額に直接的な関連はない)。

【東京都・特別区を除く基金残高の水準(標準財政規模に対する比率)の推移】



【臨時財政対策債の残高と基金残高(東京都・特別区を除く)の推移】



平成30年度地方財政対策のポイント①

1. 通常収支分

(1) 一般財源総額の確保等

- ・ 一般財源総額について、子ども・子育て支援等の社会保障関係費やまち・ひと・しごと創生事業費1.0兆円(前年度同額)等の歳出を適切に計上すること等により、前年度を上回る62.1兆円を確保
- ・ 精算減(平成28年度国税決算分)の繰延べ、地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用等により地方交付税の原資をできる限り確保し、地方交付税(交付ベース)について16.0兆円を確保。あわせて臨時財政対策債を前年度比▲0.1兆円抑制

(参考:概算要求時点)

地方交付税:15.9兆円(前年度比▲0.4兆円) 臨時財政対策債:4.6兆円(同+0.5兆円)

一般財源総額	62.1兆円(前年度比+0.04兆円、前年度 62.1兆円)
一般財源総額(水準超経費除き)	60.3兆円(同+0.01兆円、同 60.3兆円)
・ 地方税	39.4兆円(前年度比+0.4兆円、前年度 39.1兆円)
・ 地方譲与税・地方特例交付金	2.7兆円(同 +0.1兆円、 同 2.7兆円)
・ 地方交付税	16.0兆円(同 ▲0.3兆円、 同 16.3兆円)
・ 臨時財政対策債	4.0兆円(同 ▲0.1兆円、 同 4.0兆円)

※端数処理のため合計が一致しない場合がある

※ 地方交付税等について、地方の基金残高の増加は影響していない

平成30年度地方財政対策のポイント②

(2) 公共施設等の適正管理の推進

- ・ 公共施設等の老朽化対策をはじめ適正管理を推進するため、「公共施設等適正管理推進事業費」について、河川、港湾等の長寿命化事業やユニバーサルデザイン化事業を対象に追加するなど内容を拡充するとともに、事業費を増額し、0.5兆円を計上(前年度比+0.1兆円)

(3) 歳出特別枠の廃止及び必要な歳出の確保

- ・ 平成26年度から行ってきた平時モードへの切替えを進めるため、公共施設等の老朽化対策・維持補修のための経費や社会保障関係の地方単独事業費の増に対応した歳出を0.2兆円確保した上で、歳出特別枠(前年度0.2兆円)を廃止

2. 東日本大震災分

○ 震災復興特別交付税

東日本大震災の復旧・復興事業等の財源として震災復興特別交付税0.4兆円(前年度比▲0.0兆円)を確保

平成30年度地方財政対策のポイント(概要)

平成29年12月22日
財務省公表資料

○ 地方交付税交付金等: 15.5兆円(▲0.1兆円)

- 地方税収等の増(42.0兆円(+0.4兆円))を反映し、着実に抑制
- 交付税特会における財源も確保しつつ、交付税交付金(特会出口ベース)の水準を適切に確保(16.0兆円(▲0.3兆円))

○ 国・地方を通じた財政資金の効率的配分

- 地方消費税の清算基準の見直し
- 危機対応モードから平時モードへの切替えの中で、リーマンショック後の危機対応措置として9年間継続した歳出特別枠(0.2兆円)を廃止

⇒ 今後、これらの影響も見極めながら、基金の必要性・内容の更なる分析や、各年度に必要な財源保障の適正規模の精査等を行いつつ、財政資金の効率的配分を図る観点から、引き続き、必要な取組みを検討

○ 地方一般財源総額: 62.1兆円(+0.0兆円)

- 前年度と実質的に同水準を確保
(注) 水準超経費(不交付団体の超過財源見合い歳出)を除いた一般財源総額: 60.3兆円(+0.0兆円)

○ 老朽化対策等の推進、地方創生等

- 老朽化対策等をはじめ、公共施設等の適正管理をより一層推進するため、「公共施設等適正管理推進事業費」を増額(4,800億円(+1,300億円))
- 「まち・ひと・しごと創生事業費」は昨年度と同額の1.0兆円を計上

平成30年度地方財政収支

(単位:兆円)

歳出 86.9兆円 (+0.3兆円)	給与関係経費 20.3 (▲0.0)	一般行政経費 37.1 (+0.5) <small>(うち まち・ひと・しごと創生事業費 1.0(同額) うち 重点課題対応分 0.3(同額))</small>	投資的経費 11.6 (+0.3)	公債費 12.2 (▲0.4)	その他 5.7 (+0.1)
--------------------------	--------------------------	--	-------------------------	-----------------------	----------------------

国・地方で折半

歳入 86.9兆円 (+0.3兆円)	国庫支出金 13.7 (+0.1)	地方債等 11.1 (+0.1)	地方税・地方譲与税等 42.1 (+0.4)	臨時財政対策債 3.8 (+0.4)	地方交付税 16.0 (▲0.3)	臨時財政対策加算 0.2 (▲0.5)	臨時財政対策債折半分 0.2 (▲0.5)
--------------------------	-------------------------	------------------------	------------------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------------	-----------------------------

※()内は平成29年度当初からの増減額

地方一般財源総額 ③0 62.1兆円(+0.04兆円)

- <参考> 財源不足額 ③0 6.2兆円(▲0.8兆円)
折半対象財源不足額 ③0 0.3兆円(▲1.0兆円)
臨時財政対策債発行額 ③0 4.0兆円(▲0.1兆円)

一般行政経費（単独）（うち まち・ひと・しごと創生事業費、重点課題対応分）の財源確保

うち まち・ひと・しごと創生事業費 H30年度：1兆円（前年度同額）

○ 地方団体が自主性・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年度以降、「まち・ひと・しごと創生事業費」1兆円を地方財政計画の歳出に計上。

【平成28年3月15日 衆・本会議（抜粋）】

（高市総務大臣）地方創生は、実際に取り組みを始めてからその成果が生じるまでに一定の期間が必要であり、息の長い取り組みが必要です。このため、まち・ひと・しごと創生事業費については、期間は、少なくとも、まち・ひと・しごと創生総合戦略の期間である五年間は継続し、規模は一兆円程度の額を維持できるよう努めてまいります

うち 重点課題対応分 H30年度：2,500億円（前年度同額）

○ 地方における現下の喫緊の重点課題に対応するため、地方財政計画の一般行政経費において、「重点課題対応分」を計上（H28年度～：2,500億円）。

1 自治体情報システム構造改革推進事業（1,500億円）

- ・自治体クラウドの推進、情報セキュリティ対策、マイナンバー関連システムの運用等

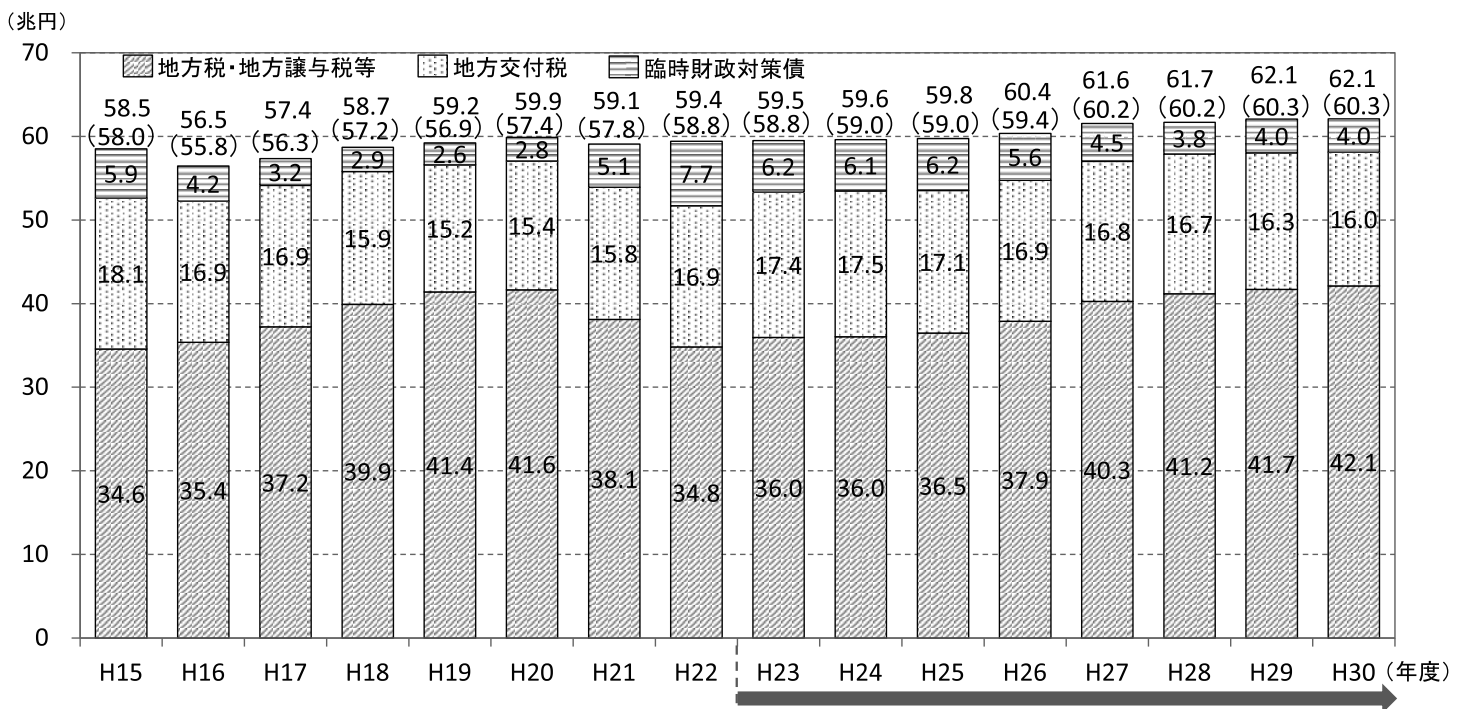
2 高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える仕組みづくりの推進（500億円）

- ・高齢者の生活支援等の地域のくらしを支える「地域運営組織」の持続的な運営等に必要な費用。

3 森林吸収源対策等の推進（500億円）

- ・森林整備の実施に必要な地域の主体的な取組に要する経費。

地方一般財源総額の推移



平成23年度以降、閣議決定等により、一般財源総額について実質的に同水準を確保するとされている。（H23～H25財政運営戦略、H26・27中期財政計画、H28～H30経済・財政再生計画）

※ 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

地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の交付税財源への活用

○ 平成30年度は、4,000億円を活用

※ 平成29年度から31年度までの3年間で9,000億円以内を目途に国に帰属することとし、29年度には4,000億円を国に帰属

公庫債権金利変動準備金

○ 地方公共団体金融機構(平成20年設立。以下「機構」)は、旧公営企業金融公庫(以下「公庫」)から承継した資産・債務に係る金利変動リスクに備えて「公庫債権金利変動準備金(以下「準備金」)」(注1)を確保している

(注1)機構は、資金調達を短期で、貸付を長期で行っている。このため、今後の資金調達コストが上昇するリスクに備えて一定の準備金が必要

○ 機構が公庫から承継した業務を将来にわたり円滑に運営するために必要な額を上回る準備金は、国に帰属させることが法定されている(地方公共団体金融機構法(平成19年法律第64号)附則第14条)

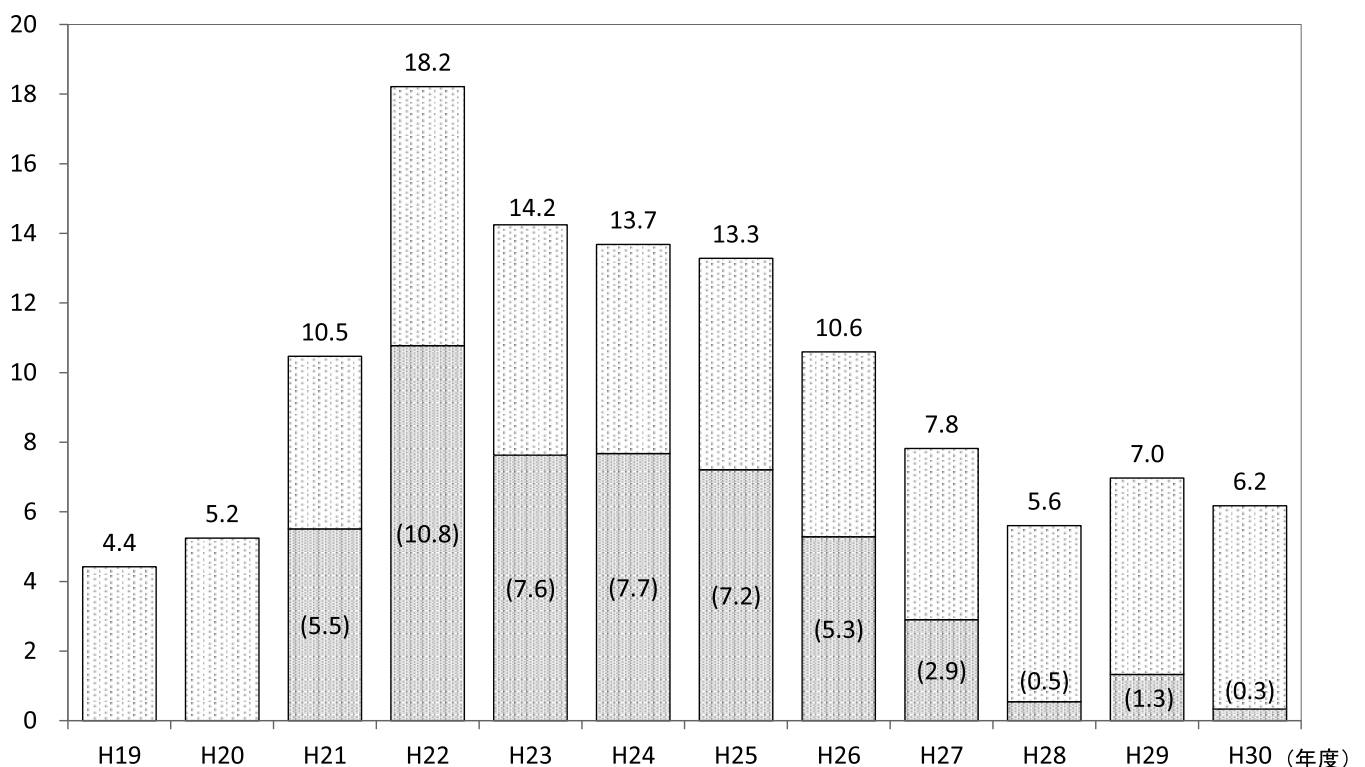


【国への帰属実績・予定】

平成20年度補正予算	地域活性化・生活対策臨時交付金(6,000億円)の財源に活用。(平成20年度:3,000億円)
平成24年度地財対策	平成24年度から平成26年度までの3年間で総額1兆円を目途として交付税特会に繰入れ、交付税の財源として活用。(平成24年度:3,500億円、平成25年度:6,500億円)
平成27年度地財対策	平成27年度から平成29年度までの3年間で総額6,000億円の範囲内において交付税特会に繰入れ、「まち・ひと・しごと創生事業費」として活用。(平成27年度:3,000億円、平成28年度:2,000億円、平成29年度:1,000億円)
平成29年度地財対策	平成29年度活用予定の1,000億円に加え、平成31年度までの3年間で8,000億円の範囲内において交付税特会に繰入れ、「まち・ひと・しごと創生事業費」を中心とした財源に活用。(平成29年度:4,000億円)

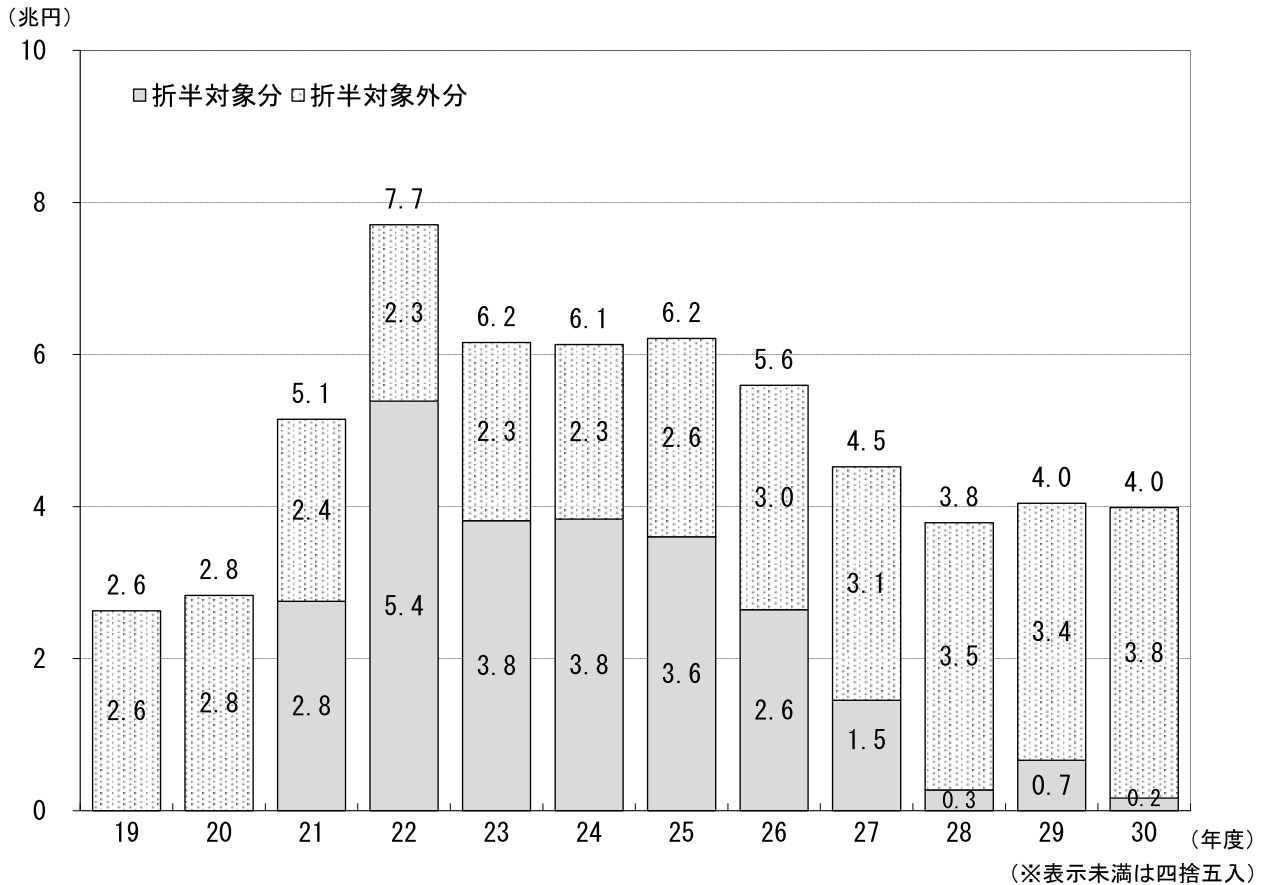
地方の財源不足額の推移

(財源不足額 兆円)



※ ()は折半対象財源不足額

臨時財政対策債の発行額（計画ベース）



公共施設等の老朽化対策の拡充

公共施設等適正管理推進事業費の増額(H30年度 4,800億円(H29比+1,300億円))

「公共施設等適正管理推進事業債」により以下の事業を推進

※ 公共施設等総合管理計画及び個別施設計画等に位置づけられた事業が対象

- 集約化事業：公共施設を統合し一体の施設として整備
- 複合化事業：異なる種類の公共施設を統合し複合施設を整備

- 転用事業：公共施設等を改修し他の施設として利用

○ 長寿命化事業

- 公共用建物の改修
- 社会基盤施設(道路・農業水利施設)の改修

河川・港湾・砂防・治山・農道等を追加

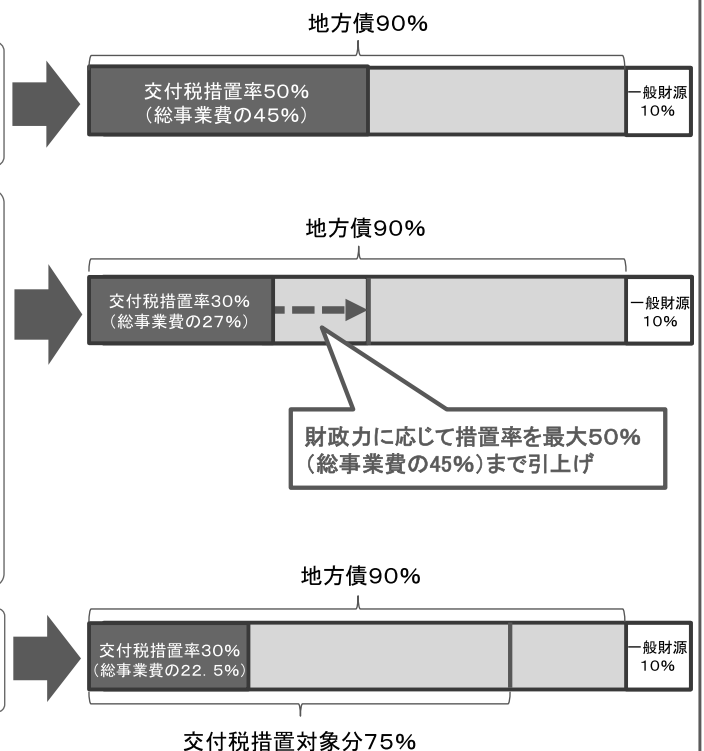
- 立地適正化事業：コンパクトシティの形成に向けた施設の誘導

新規

- ユニバーサルデザイン化事業：公共施設等のユニバーサルデザイン化のための改修

- 市町村役場機能緊急保全事業：耐震化が未実施の本庁舎の建替え

赤枠内は拡充内容



歳出特別枠の推移

(単位: 兆円)

H20	地方再生対策費 0.4							
H21	地域雇用創出推進費 0.5		地方再生対策費 0.4					
H22	地域活性化・雇用等臨時特例費 1.0					地方再生対策費 0.4		
H23	地域活性化・雇用等対策費 1.2					地方再生対策費 0.3		
H24・25	地域経済基盤強化・雇用等対策費 1.5							
H26	地域経済基盤強化・雇用等対策費 1.2					地域の元気創造事業費の財源として活用 0.3		
H27	地域経済基盤強化・雇用等対策費 0.85				公共施設等の老朽化対策 0.2	まち・ひと・しごと創生事業費財源として活用 0.15	まち・ひと・しごと創生事業費の財源として活用 0.3	
H28	地域経済基盤強化・雇用等対策費 0.45		公共施設等の老朽化対策 0.15	重点課題対応分 0.25	公共施設等の老朽化対策 0.2	まち・ひと・しごと創生事業費の財源として活用 0.45		
H29	地域経済基盤強化・雇用等対策費 0.2	一億総活躍社会の実現 0.1	公共施設等の老朽化対策 0.15	公共施設等の老朽化対策 0.15	重点課題対応分 0.25	公共施設等の老朽化対策 0.2	まち・ひと・しごと創生事業費の財源として活用 0.45	
H30	公共施設等の老朽化対策等 0.16	社会保障関係費の増(単独)への対応 0.04	一億総活躍社会の実現 0.1	公共施設等の老朽化対策 0.15	公共施設等の老朽化対策 0.15	重点課題対応分 0.25	公共施設等の老朽化対策 0.2	まち・ひと・しごと創生事業費の財源として活用 0.45

歳出特別枠の見直し

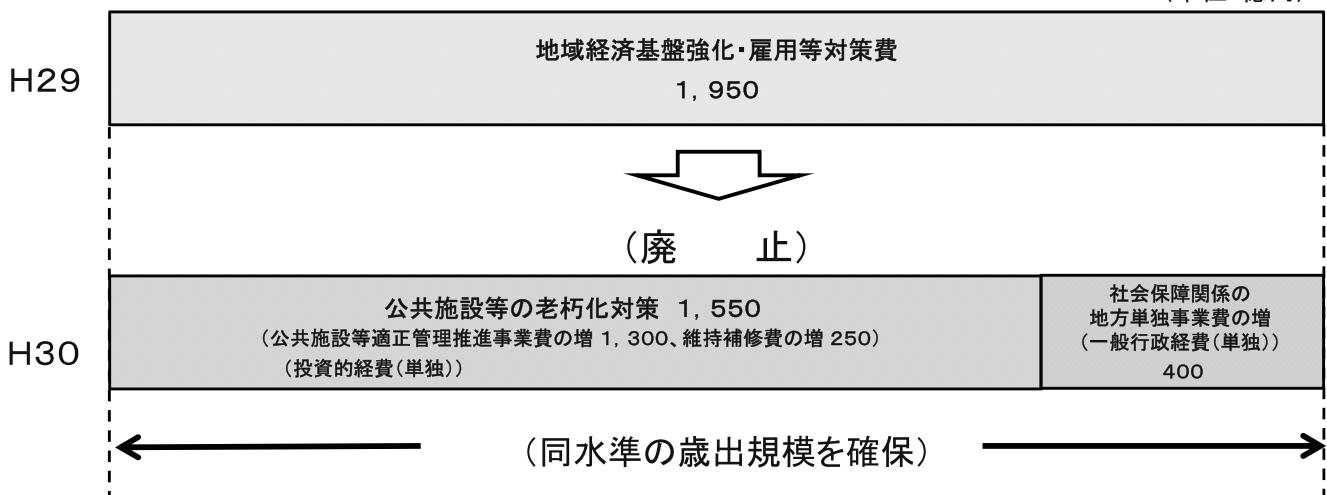
- 歳出特別枠については、「経済・財政再生計画」(H27.6.30 閣議決定)において、経済再生に合わせ、「危機対応モード」から「平時モード」への切替えを進めていくとされており、平成30年度税収が国税・地方税ともに増加する見込となっていることを踏まえ、廃止。
- 一方、公共施設等の老朽化対策に係る経費や社会保障関係の地方単独事業費の増加に対応した歳出を確保することにより、全体としては同水準の歳出規模を確保。

【経済財政運営と改革の基本方針2015(抄)(平成27年6月30日閣議決定)】

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

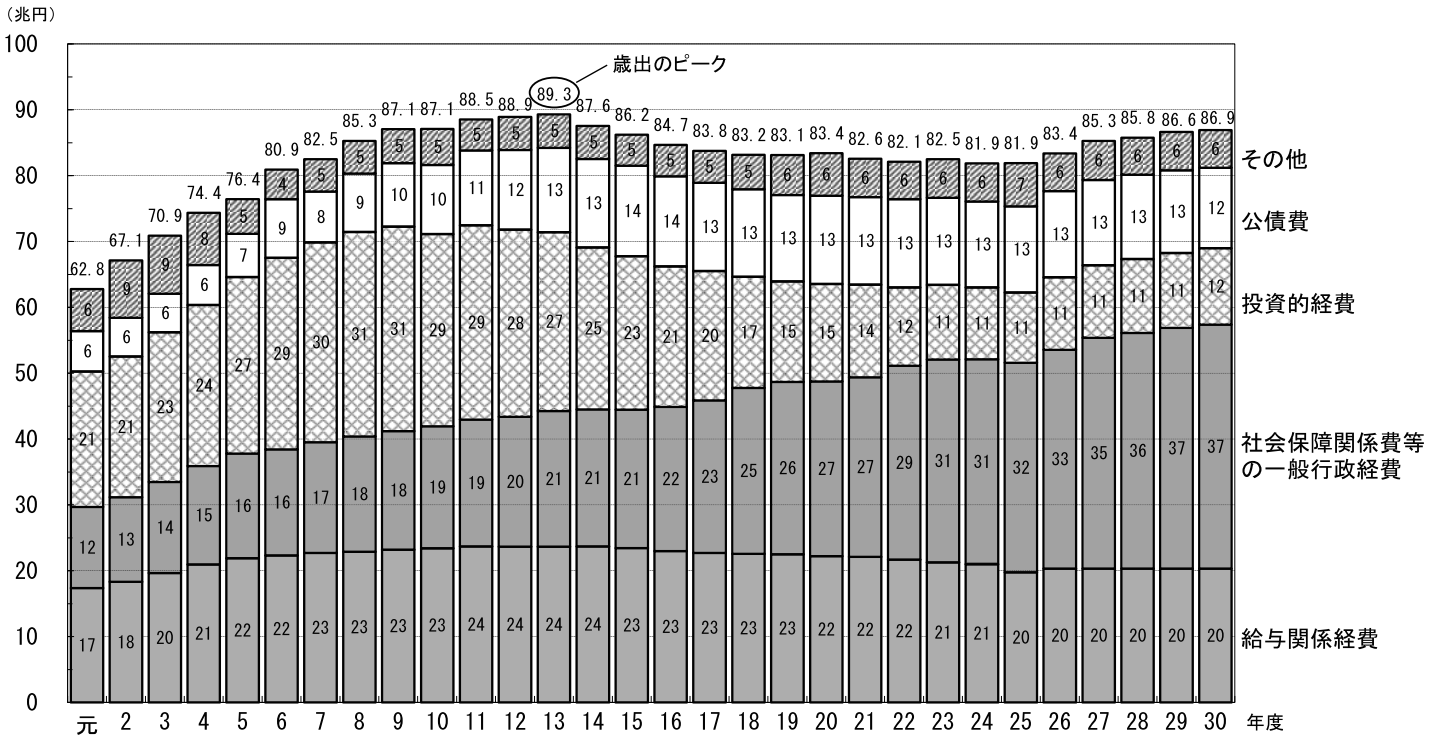
<イメージ>

(単位: 億円)

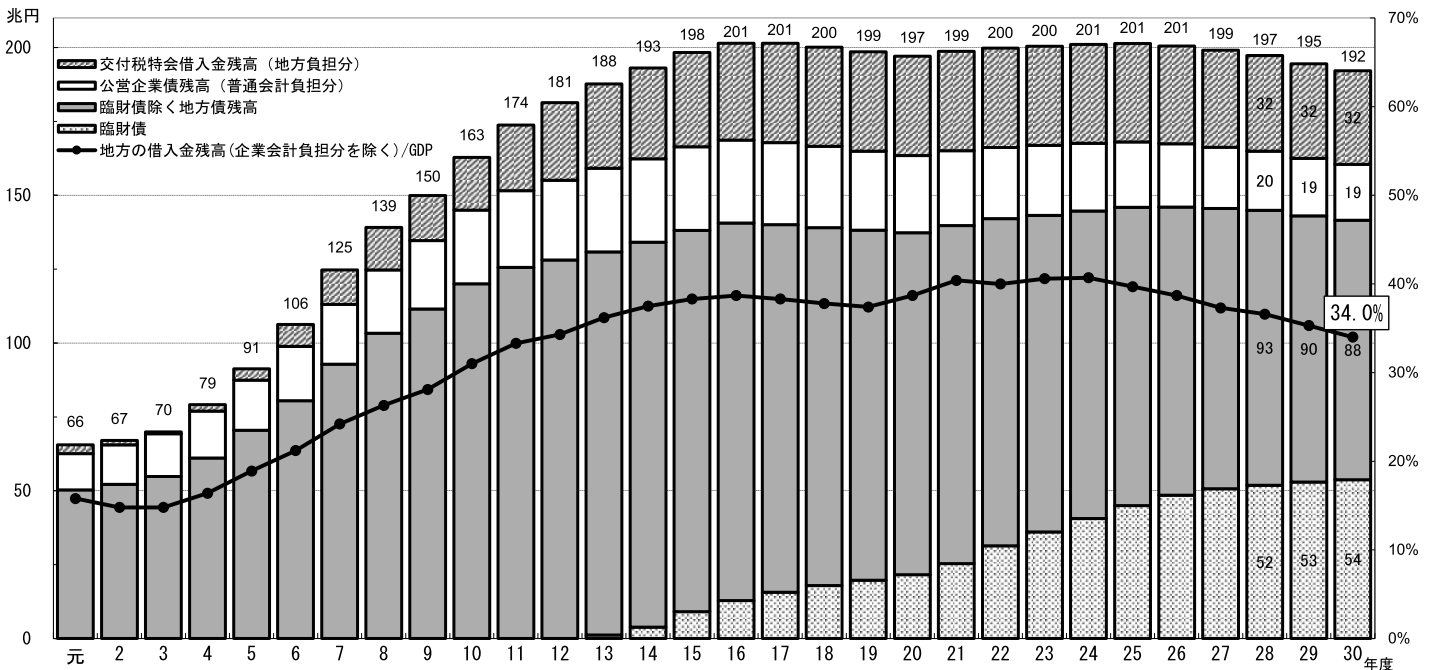


地方財政計画の歳出の推移

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、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



※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 表示未满是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

平成 30 年度地方税制改正(案)について

総 務 省
平成 29 年 12 月

平成30年度の与党税制改正大綱(12月14日決定)のうち、地方税関係(概要)は以下のとおり。

1 森林環境税(仮称)等の創設

パリ協定の枠組みの下におけるわが国の温室効果ガス排出削減目標の達成や災害防止等を図るため、森林整備等に必要な地方財源を安定的に確保する観点から、次期通常国会における森林関連法令の見直しを踏まえ、平成 31 年度税制改正において、森林環境税(仮称)及び森林環境譲与税(仮称)を創設する。

◎ 森林環境税(仮称)の創設 [平成 36 年度から課税]

納税義務者等：国内に住所を有する個人に対して課する国税

税 率：1,000 円(年額)

賦課徴収：市町村が個人住民税と併せて賦課徴収

国への払込み：都道府県を經由して全額を国の譲与税特別会計に払込み

その他：個人住民税に準じて非課税の範囲、減免、納付・納入、罰則等
に関して所要の措置

◎ 森林環境譲与税(仮称)の創設 [平成 31 年度から譲与]

譲与総額：森林環境税(仮称)の収入額(全額)に相当する額

譲与団体：市町村及び都道府県

使 途：(市町村)間伐や人材育成・担い手の確保、木材利用の促進や普及啓発等の森林整備及びその促進に関する費用
(都道府県)森林整備を実施する市町村の支援等に関する費用

譲与基準：(市町村)総額の 9 割に相当する額を私有林人工林面積(5/10)、
林業就業者数(2/10)、人口(3/10)で按分

※ 私有林人工林面積については、林野率により補正

(都道府県)総額の 1 割に相当する額を市町村と同様の基準で按分

使途の公表：インターネットの利用等の方法により公表

◎ 制度創設時の経過措置

○ 平成 35 年度までの間における譲与財源は、暫定的に譲与税特別会計における借入れにより対応。市町村の体制整備の進捗に伴い、徐々に増加するように譲与額を設定しつつ、借入金は、後年度の森林環境税(仮称)の税収の一部をもって確実に償還。

○ 制度創設当初は、都道府県への譲与割合を 2 割とし、段階的に 1 割に移行。

2 地方消費税の清算基準の抜本的な見直し

地方消費税の清算基準について、社会経済情勢や統計制度の変化等を踏まえ、地方消費税の税収をより適切に最終消費地に帰属させるため、抜本的な見直しを行う。

- 小売年間販売額及びサービス業対個人事業収入額の算定に用いる統計データのうち、以下のとおり、統計の計上地と最終消費地が乖離しているもの、非課税取引に該当するものを除外。
 - ・ 商業統計の「百貨店」、「家電大型専門店」、「衣料品専門店」、「衣料品中心店」、「自動販売機による販売」及び「医療用医薬品小売」
 - ・ 経済センサス活動調査の「建物売買業」、「娯楽に付帯するサービス業」、「社会通信教育」、「不動産賃貸業」、「不動産管理業」、「医療・福祉」及び「火葬・墓地管理業」
- 上記に伴い、統計カバー率を現行の 75%から 50%に変更し、統計カバー外(50%)の代替指標を人口とする。

3 固定資産税等

◎ 土地税制

- 固定資産税等（土地）の負担調整措置
 - ・ 現行の仕組みを3年延長。
 - ・ 税負担の公平性や市町村の基幹税である固定資産税の充実確保の観点から、固定資産税の負担調整措置のあり方について引き続き検討を行う。
- 不動産取得税の特例税率等
 - ・ 住宅及び土地に係る税率の特例措置（4%→3%）を3年延長。
 - ・ 宅地評価土地に係る課税標準の特例措置（2分の1）を3年延長。

◎ 生産性革命の実現に向けた中小企業の設備投資の支援

- 生産性革命集中投資期間中における臨時、異例の措置として、地域の中小企業による設備投資の促進に向けて、生産性向上の実現のための臨時措置法（仮称）の規定により市町村が主体的に作成した計画に基づき行われた中小企業の一定の設備投資について、固定資産税を2分の1からゼロまで軽減することを可能とする3年間の時限的な特例措置を創設。

※ 平成28年度に創設した現行の特例措置は、上記措置の創設に伴い期限到来をもって廃止。

- 固定資産税が市町村財政を支える安定した基幹税であることに鑑み、償却資産に対する固定資産税の制度は堅持。

4 個人所得課税の見直し

(平成 33 年度分個人住民税～)

働き方の多様化を踏まえ、特定の働き方だけでなく、様々な形で働く人を応援し、「働き方改革」を後押しする観点から、所得税と同様、給与所得控除・公的年金等控除の制度の見直しを図りつつ、一部を基礎控除に振り替えるなどの対応を行う。

◎ 給与所得控除・公的年金等控除から基礎控除への振替

- 給与所得控除・公的年金等控除の引下げとともに、基礎控除を同額引上げ。

給与所得控除・公的年金等控除	▲10 万円
基礎控除	+10 万円 (控除額: 33 万円→43 万円)

◎ 給与所得控除の見直し

- 給与所得控除が上限となる給与収入を 1,000 万円から 850 万円に引下げ。
 - ・ 控除の上限額: 220 万円→195 万円 (上記振替に伴う 10 万円引下げ分を含む。)
- 子育てや介護を行っている者(※)には負担増が生じないように措置。
(※) 22 歳以下の扶養親族や特別障害者控除の対象となる扶養親族等が同一生計内にいる者

◎ 公的年金等控除の見直し

- 公的年金等収入が 1,000 万円超の場合、控除額に上限を設定。
 - ・ 控除の上限額: 195.5 万円 (上記振替に伴う 10 万円引下げ分を含む。)
- 公的年金等収入以外の所得金額が 1,000 万円超の場合、控除額を引下げ。
 - ・ 他の所得が 1,000 万円超: ▲10 万円、2,000 万円超: ▲20 万円

◎ 基礎控除の見直し

- 合計所得金額 2,400 万円 (給与収入 2,595 万円) 超の納税義務者に係る基礎控除について、控除額が逡減・消失する仕組みを設ける。

・ 合計所得金額 2,400 万円超 2,450 万円以下 (給与収入 2,595 万円超 2,645 万円以下)	控除額: 29 万円
・ 合計所得金額 2,450 万円超 2,500 万円以下 (給与収入 2,645 万円超 2,695 万円以下)	控除額: 15 万円
・ 合計所得金額 2,500 万円超 (給与収入 2,695 万円超)	適用なし

5 地方のたばこ税

◎ たばこ税の見直し

○ たばこ税率の引上げ

国と地方のたばこ税の配分比率 1 : 1 を維持した上で、地方のたばこ税率を平成 30 年 10 月 1 日から 3 段階で引上げ（国と地方あわせて 1 本当たり 1 円ずつ計 3 円）。

（税率：1,000 本当たり）

	現 行	改正案		
		H30. 10. 1	H32. 10. 1	H33. 10. 1
地方のたばこ税	6, 122 円	6, 622 円	7, 122 円	7, 622 円
道府県たばこ税	860 円	930 円	1, 000 円	1, 070 円
市町村たばこ税	5, 262 円	5, 692 円	6, 122 円	6, 552 円
(参考) 国のたばこ税	6, 122 円	6, 622 円	7, 122 円	7, 622 円

○ 加熱式たばこの課税方式の見直し

国のたばこ税と同様、加熱式たばこに係る課税方式の見直しを実施。

（「重量」と「価格」を紙巻たばこの本数に換算する方式とし、平成 30 年 10 月 1 日から 5 年間かけて段階的に移行。）

6 地方税の電子化

◎ 共通電子納税システム（共同収納）の導入

○ 複数の地方公共団体への納税を一度の手続で可能とするため、全地方公共団体が加入・運営している電子情報処理組織（eLTAX）を活用して、共通電子納税システムを導入。

※ 地方法人二税、個人住民税（特別徴収分）等について、平成 31 年 10 月から導入。

◎ eLTAX の安全かつ安定的な運営のための措置

○ eLTAX の運営主体について、①組織運営のガバナンスの確立、②国の監督権限、③秘密保持義務を制度上措置するため、法律に設置根拠・組織運営が規定される法人（地方共同法人）として地方税法に位置付け。

◎ 大法人の法人住民税等に係る電子申告の義務化（平成 32 年度～）

○ 国税と同様に、資本金 1 億円超の普通法人等に対して、法人住民税、法人事業税及び地方消費税の電子申告を義務付け。

7 主な税負担軽減措置等

◎ 固定資産税等の特例措置

- 首都圏のデータのバックアップのため首都圏以外に整備したデータセンターの設備に係る課税標準の特例措置を創設。(固定資産税)
- バリアフリー改修が行われた劇場や音楽堂に係る税額の減額措置を創設。
(固定資産税・都市計画税)
- 津波避難施設に係る課税標準の特例措置について、対象施設等を追加した上、3年延長。(固定資産税)
- 新築住宅に係る税額の減額措置を2年延長。(固定資産税)

◎ ガス中小事業者に係る法人事業税の収入金額課税方式の見直し

- ガス中小事業者(規制料金の対象外で、大規模なLNG基地を保有していない中小規模の事業者)が行う製造及び小売に係る事業について、従来の収入金額課税から通常の課税方式に見直し。

8 検討事項等

◎ 都市・地方の持続可能な発展のための地方税体系の構築

- 地方創生を推進し、一億総活躍社会を実現するためには、税源の豊かな地方公共団体のみが発展するのではなく、都市も地方も支え合い、連携を強めることが求められる。また、各地方においていきいきとした生活が営まれることは、都市が将来にわたり持続可能な形で発展していくためにも不可欠である。このためには、偏在性の小さい地方税体系の構築に向けて、新たに抜本的な取り組みが必要である。
- こうした観点から、特に偏在度の高い地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について、消費税率10%段階において地方法人特別税・譲与税が廃止され法人事業税に還元されること等も踏まえて検討し、平成31年度税制改正において結論を得る。

◎ 特別徴収税額通知(納税義務者用)の電子化

- 給与所得に係る個人住民税の特別徴収税額通知(納税義務者用)について、eLTAXにより特別徴収義務者を經由し、送付する仕組みを、地方公共団体間の取扱いに差違が生じないように配慮しつつ検討する。

参 考 資 料

〔 平成30年度地方税制改正(案)関係 〕

総務省自治税務局

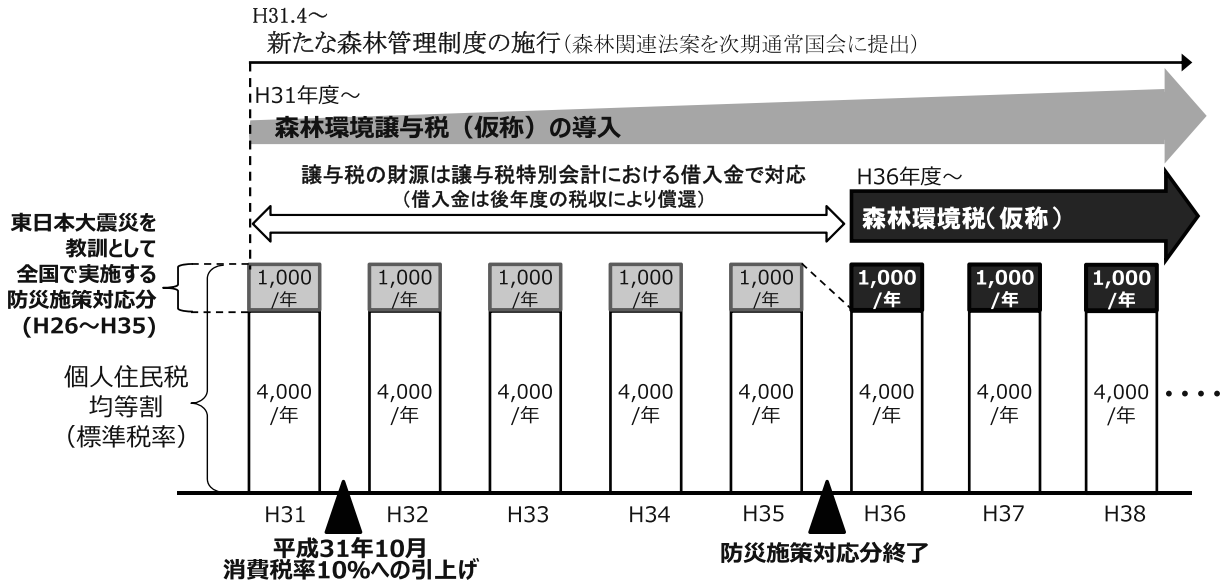
目 次

〔森林環境税(仮称)等の創設〕	
➢ 森林環境税(仮称)及び森林環境譲与税(仮称)の創設フレーム(案)	1
➢ 各年度の譲与額と市町村及び都道府県に対する譲与割合及び譲与基準(案)	2
➢ 森林環境税(仮称)及び森林環境譲与税(仮称)の制度設計イメージ(案)	3
〔地方消費税の清算基準の抜本的な見直し〕	
➢ 地方消費税の清算基準の抜本的な見直し(案)	4
〔固定資産税等〕	
➢ 固定資産税の課税の仕組み(平成30年度～平成32年度)(案)	6
➢ 条例減額制度について(案)	7
➢ 平成30年度税制改正大綱(負担調整措置関係部分抜粋)	8
➢ 不動産取得税の税率の特例措置・宅地評価土地の課税標準の特例措置の適用期限の延長(案)	9
➢ 生産性革命の実現に向けた償却資産の特例措置について(案)	10
〔個人所得課税の見直し〕	
➢ 個人所得課税の見直し(案)	11
〔地方のたばこ税〕	
➢ 地方のたばこ税の見直しについて(案)	12
➢ (参考)地方のたばこ税の見直しの全体像(案)	13
〔地方税の電子化〕	
➢ 共通電子納税システム(共同収納)の導入(案)	14
➢ eLTAXの安全かつ安定的な運営のための措置(案)	15
〔主な税負担軽減措置等〕	
➢ データのバックアップを行う事業の用に供する設備に係る課税標準の特例措置の創設(案)	16
➢ パリアフリー改修が行われた主に実演芸術の公演等の用に供する家屋に係る税額の減額措置の創設(案)	17
➢ 津波避難施設に係る課税標準の特例措置の拡充及び延長(案)	18
➢ 新築住宅に係る税額の減額措置の適用期限の延長(案)	19
➢ ガス中小事業者に係る課税方式の見直し案(法人事業税の収入金額課税)	20
〔検討事項等〕	
➢ 都市・地方の持続可能な発展のための地方税体系の構築	21
➢ 特別徴収税額通知(納税義務者用)の電子化(案)	22

森林環境税(仮称)及び森林環境譲与税(仮称)の創設フレーム(案)

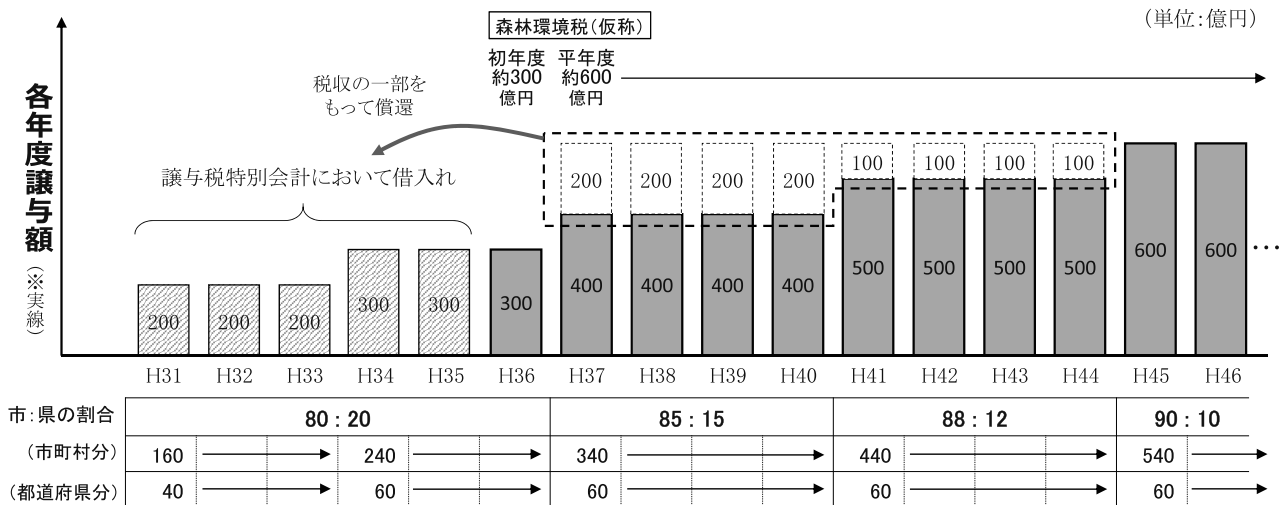
- 平成36年度から森林環境税(仮称)の課税を開始し、国民の負担増を伴わずに、森林整備等に要する財源を確保。
- 一方で、新たな森林管理制度の施行とあわせ、森林環境譲与税(仮称)は、平成31年度から譲与。
- 平成35年度までの間における譲与財源は、後年度における森林環境税(仮称)の税収を先行して充てるという考え方の下、暫定的に譲与税特別会計における借入れにより対応。借入金は、後年度の森林環境税(仮称)の税収の一部をもって確実に償還。

※次期通常国会における森林関連法令の見直しを踏まえ、森林環境税(仮称)の創設を含め、以上の内容を一体として法案化し、平成31年通常国会に提出。



各年度の譲与額と市町村及び都道府県に対する譲与割合及び譲与基準(案)

- 市町村の体制整備の進捗に伴い、譲与額が徐々に増加するように借入額及び償還額を設定。
- 森林整備を実施する市町村の支援等を行う役割に鑑み、都道府県に対して総額の1割を譲与。
(制度創設当初は、市町村の支援等を行う都道府県の役割が大きいと想定されることから、譲与割合を2割とし、段階的に1割に移行。)
- 用途の対象となる費用と相関の高い客観的な指標を譲与基準として設定。



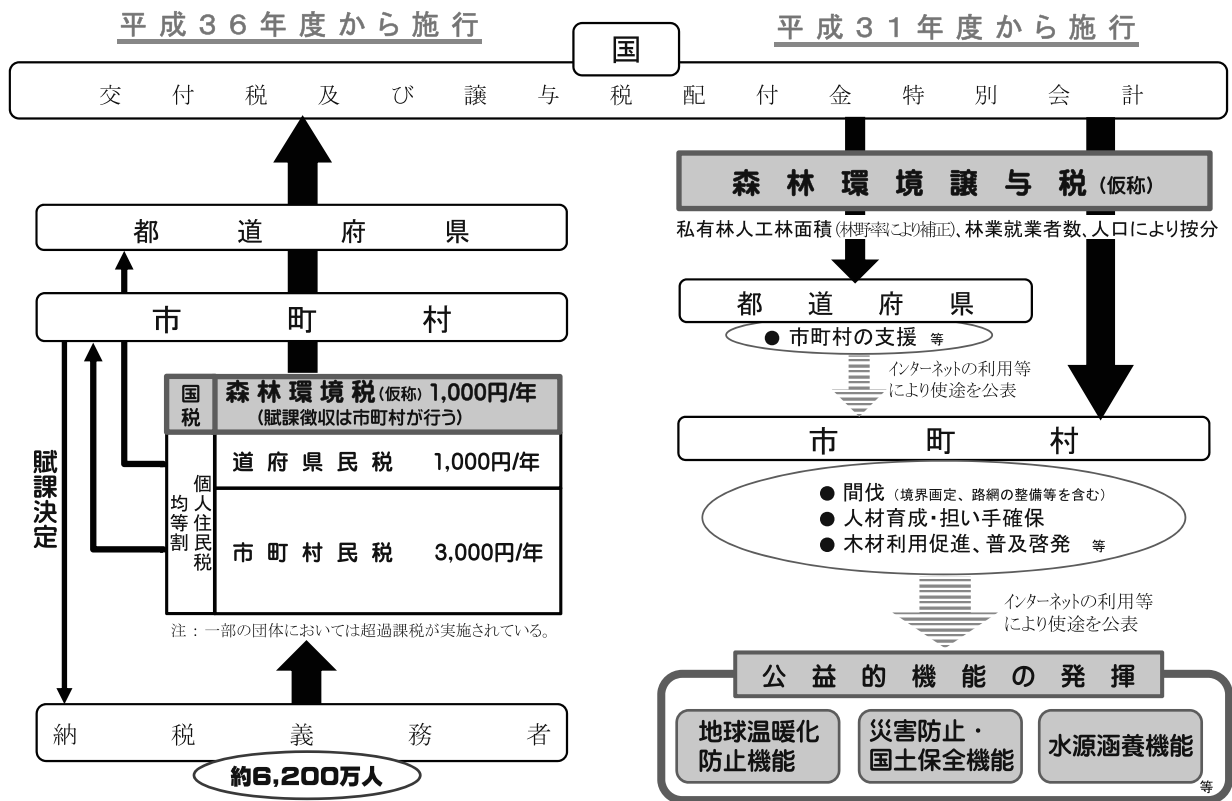
- 50% : 私有林人工林面積 (※林野率による補正)
 - 20% : 林業就業者数
 - 30% : 人口
- 市町村分
- 都道府県分 — 市町村と同じ基準

※税収は粗い見込み値であり、計数全般について借入金利息を勘案していない。

※課税開始初年度である平成36年度は、市町村への納付・納入が行われるのが6月以降であり、都道府県を経由して国の譲与税特別会計に払い込まれるまで時間を要すること等から、平年度化後の税収(約600億円程度)の概ね半分の約300億円の譲与額となることが見込まれる。

森林環境税(仮称)及び森林環境譲与税(仮称)の制度設計イメージ(案)

森林整備等のために必要な費用を、国民一人一人が広く等しく負担を分任して森林を支える仕組み



地方消費税の清算基準の抜本的な見直し(案)

〈見直し案〉

① 清算基準に使用する統計データのうち、以下のものを除外する。

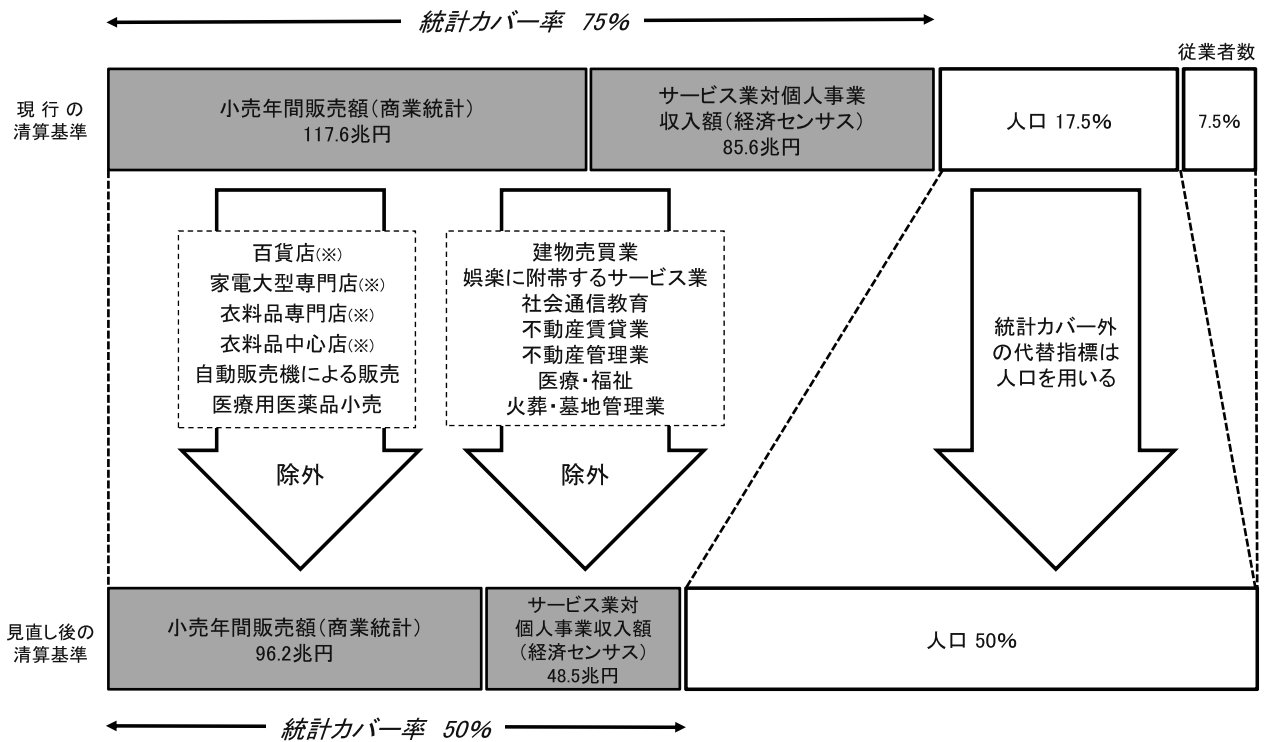
	除外する統計データ	除外の理由
小売 (商業統計)	百貨店 ^(※) [4.9兆円]	持ち帰り消費等が多い
	家電大型専門店 ^(※) [4.4兆円]	
	衣料品専門店 ^(※) [2.4兆円]	
	衣料品中心店 ^(※) [3.1兆円]	
	自動販売機による販売 [1.2兆円]	売上額を本社等に一括計上
	医療用医薬品小売 [5.5兆円]	非課税取引に該当
サービス (経済センサス)	建物売買業 [2.9兆円]	売上額を本社等に一括計上
	娯楽に附帯するサービス業 [0.8兆円]	
	社会通信教育 [0.005兆円]	
	不動産賃貸業 [0.4兆円]	非課税取引に該当
	不動産管理業 [1.8兆円]	
	医療・福祉 [31.1兆円]	
	火葬・墓地管理業 [0.04兆円]	

※ 「通信・カタログ販売」(H29改正で除外済み)、「インターネット販売」(H29改正で除外済み)、「自動販売機による販売」によるものを二重に除外することのないよう調整。

② 統計カバー率を75%から50%に変更する。(参考) 見直し後の統計データに基づく消費額: 148.5兆円(年度間調整後) 消費税の課税ベース: 295兆円

③ 統計カバー外(50%)の代替指標は人口とする。

地方消費税の清算基準の抜本的な見直し(案)

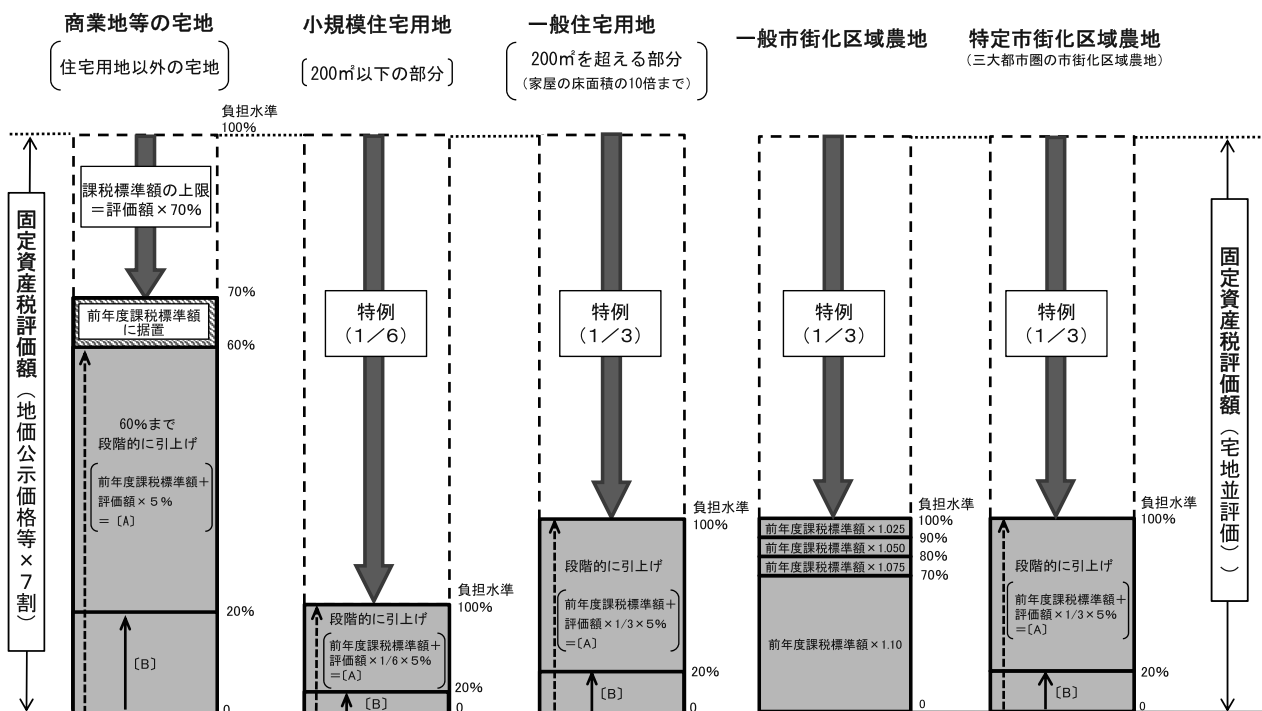


※ 「通信・カタログ販売」(H29改正で除外済み)、「インターネット販売」(H29改正で除外済み)、「自動販売機による販売」によるものを二重に除外することのないよう調整。

5

固定資産税の課税の仕組み(平成30年度~平成32年度)(案)

○ 土地に係る負担調整措置の適用期限を3年延長する。



※ 「雑種地・一般山林等」及び「一般農地」についても同様に延長
 ※ 負担水準：評価額に対してどの程度負担しているかの割合(負担水準=前年度課税標準額/当該年度評価額(×住宅用地特例率))
 ※ [A] が「評価額(×住宅用地特例率)×20%」を下回る場合は、「評価額(×住宅用地特例率)×20%」に引上げ(=[B])

6

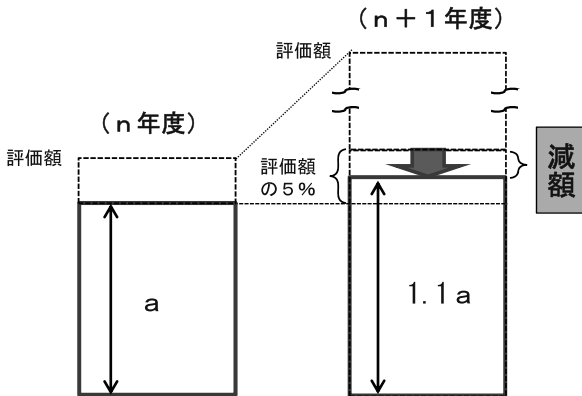
条例減額制度について（案）

○ 「税負担急増土地に係る条例減額制度」及び「商業地等に係る条例減額制度」の適用期限を3年延長する。

【税負担急増土地に係る条例減額制度】

住宅用地、商業地等及び特定市街化区域農地に係る固定資産税額等が、特例税額（注1）を上回る時は、当該上回る税額を減額。

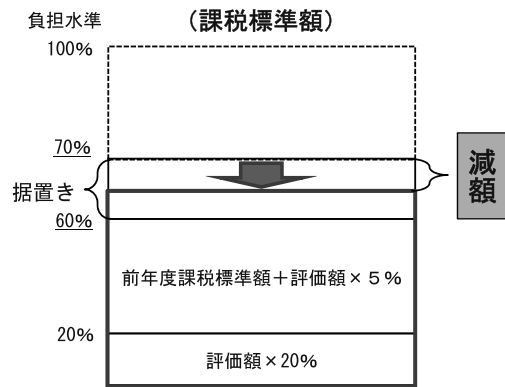
（注1）前年度課税標準×1.1以上で条例で定める率×税率



【商業地等に係る条例減額制度】

商業地等に係る固定資産税額等が、特例税額（注2）を上回る時は、当該上回る税額を減額。

（注2）評価額×60～70%の範囲で条例で定める率×税率



平成30年度税制改正大綱（負担調整措置関係部分抜粋）

〔平成29年12月14日〕
自由民主党
公明党

第一 平成30年度税制改正の基本的考え方

3 地域社会を支える地方税財政基盤の構築

(2) 土地に係る固定資産税の負担調整措置

固定資産税は、市町村財政を支える基幹税であり、今後ともその税収の安定的な確保が不可欠である。

土地に係る固定資産税については、平成9年度から負担水準の均衡化を進めてきた結果、平成29年度の商業地等における負担水準は、据置特例の対象となる60%から70%までの範囲（据置ゾーン）内にほぼ収斂するに至っている。

現下の商業地の地価の状況を見ると、三大都市圏では4年連続の上昇、地方圏では下落幅は縮小しているものの下落傾向が続いている。

そのため、平成30年度評価替えにおいては、大都市を中心に、地価上昇の結果、負担水準が下落し据置ゾーンを下回る土地が生ずる一方で、地方では、地価下落の結果、負担水準が70%を超えて上昇する土地が数多く生ずると見込まれるところであり、まずは、そうした土地の負担水準を据置ゾーン内に再び収斂させることに優先的に取り組むべきである。

このような状況及び現下の最優先の政策課題はデフレからの脱却を確実なものとするところであることを踏まえ、平成30年度から平成32年度までの間、土地に係る固定資産税の負担調整の仕組みと地方公共団体の条例による減額制度を継続する。

一方、据置特例が存在することで、評価額と税額の高低が逆転する現象が生じるなど、据置ゾーン内における負担水準の不均衡が解消されないという課題があり、負担の公平性の観点からは更なる均衡化に向けた取組みが求められる。

これらを踏まえ、税負担の公平性や市町村の基幹税である固定資産税の充実確保の観点から、固定資産税の負担調整措置のあり方について引き続き検討を行う。

不動産取得税の税率の特例措置・宅地評価土地の課税標準の特例措置の適用期限の延長（案）

特例の内容

下記の特例を3年間延長（平成33年3月31日まで）

- 住宅・土地に係る税率の特例（4%→3%）
 - 宅地評価土地（住宅用地・商業地等）に係る課税標準の特例（評価額を1/2に圧縮）
- ※いずれも、平成30年3月31日までの措置

【税率の特例】

- 本則税率 4%（昭和56年度から）
 - 特例税率
 - ・住宅（家屋）については3%に引き下げ（昭和56年度から）
 - ・土地については3%に引き下げ（平成15年度から）
- ※ 住宅用地については昭和56年度から平成14年度まで税額の減額特例により実質3%

【宅地評価土地（住宅用地・商業地等）の課税標準の特例】

- 宅地評価土地の課税標準は、平成6年は1/2、平成7年は2/3、平成8年以降は1/2

（参考）宅地評価土地に係る税額の算定方法

$$\boxed{\text{税額}} = \boxed{\text{固定資産税評価額}} \times \boxed{\text{（課税標準の特例）}} \times \boxed{\text{（税率の特例）}}$$

$\frac{1}{2}$
 \times
 3%

9

生産性革命の実現に向けた償却資産の特例措置について（案）

集中投資期間中における中小企業の実現するための臨時・異例の措置として、償却資産に係る固定資産税の特例措置を講じる。

特例措置の内容

- 以下の要件を満たす設備投資を対象
 - ① 市町村計画に基づき中小企業が実施する設備投資
 - ・ 中小企業は商工会等と連携し、設備投資計画を策定
 - ・ 企業の設備投資計画が市町村計画に合致するかを市町村が認定
 - ② 真に生産性革命を実現するための設備投資
（導入により、労働生産性が年平均3%以上向上する設備投資）
 - ③ 企業の収益向上に直接つながる設備投資
（生産、販売活動等の用に直接供される新たな設備への投資）
- ※ ②及び③の要件を満たすことにより、単純な更新投資は除外される
- 特例率は、3年間、ゼロ以上1/2以下で市町村の条例で定める割合とする。
- 当該特例措置は、集中投資期間（平成30年度～32年度）に限定

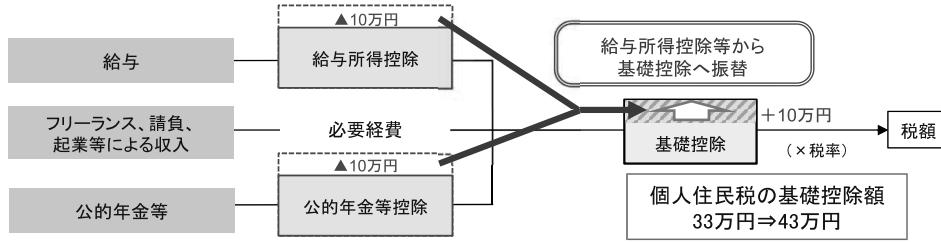
※ 平成28年度に創設した現行の特例措置については、上記措置の創設に伴い、期限の終了をもって廃止するため、規定を削除。（削除規定は平成31年4月1日施行）

個人所得課税の見直し(案)

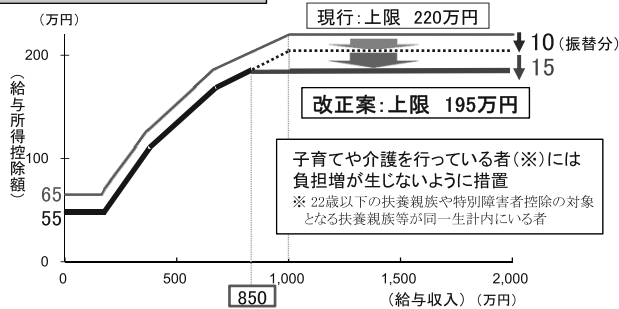
〔平成33年度分以後の
個人住民税について適用〕

○ 働き方の多様化を踏まえ、特定の働き方だけでなく、様々な形で働く人を応援し、「働き方改革」を後押しする観点から、給与所得控除・公的年金等控除の制度の見直しを図りつつ、一部を基礎控除に振り替えるなどの対応を行う。

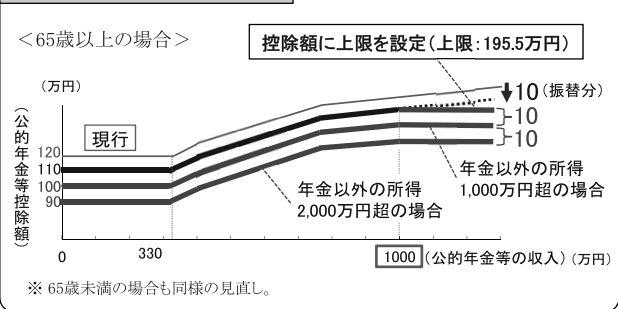
給与所得控除・公的年金等控除から基礎控除への振替



給与所得控除の見直し



公的年金等控除の見直し



基礎控除の見直し

○ 基礎控除について、合計所得金額2,400万円超から控除額が遞減、2,500万円超から消失する仕組みを設ける。

※「給与所得控除・公的年金等控除から基礎控除への振替」に伴い、合計所得金額を基準としている配偶者控除における配偶者の所得要件や非課税限度額における基準額等について、給与収入換算で要件等が変わらないよう所要の整備を行う。

地方のたばこ税の見直しについて(案)

○ たばこ税の見直しを以下のとおり実施する。

- ① たばこ税の税率を平成30年10月1日から段階的に引き上げる。
- ② 加熱式たばこについて
 - ・喫煙用の製造たばこの区分として、新たに「加熱式たばこ」の区分を創設する。
 - ・紙巻たばこの本数への換算方法について、「重量」と「価格」を紙巻たばこの本数に換算する方式とすることとし、平成30年10月1日から段階的に実施する。

①:税率の引上げ

○ たばこ税の税率を平成30年10月1日から以下のとおり3段階で引き上げる(国と地方あわせて1本当たり1円ずつ計3円)。

(税率:1,000本当たり)

実施時期等	合計	道府県		(参考) 国のたばこ税 ※たばこ特別税含む
		たばこ税	たばこ税	
現行	6,122円	860円	5,262円	6,122円
平成30年10月1日	6,622円	930円	5,692円	6,622円
平成32年10月1日	7,122円	1,000円	6,122円	7,122円
平成33年10月1日	7,622円	1,070円	6,552円	7,622円

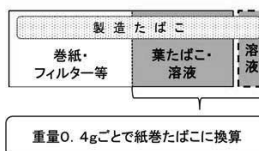
(注) 平成31年4月1日に予定されている旧3級品の紙巻たばこに係る税率の引上げ(平成27年度税制改正)を、平成31年10月1日実施に延期する。

②:加熱式たばこの課税方式の見直し

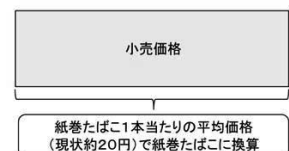
○ 地方税法において、「加熱式たばこ」の課税区分を新設した上で、加熱式たばこの製品特性を踏まえ、以下の課税方式とする。

新課税方式

< 重量の要素 >



< 価格の要素 >



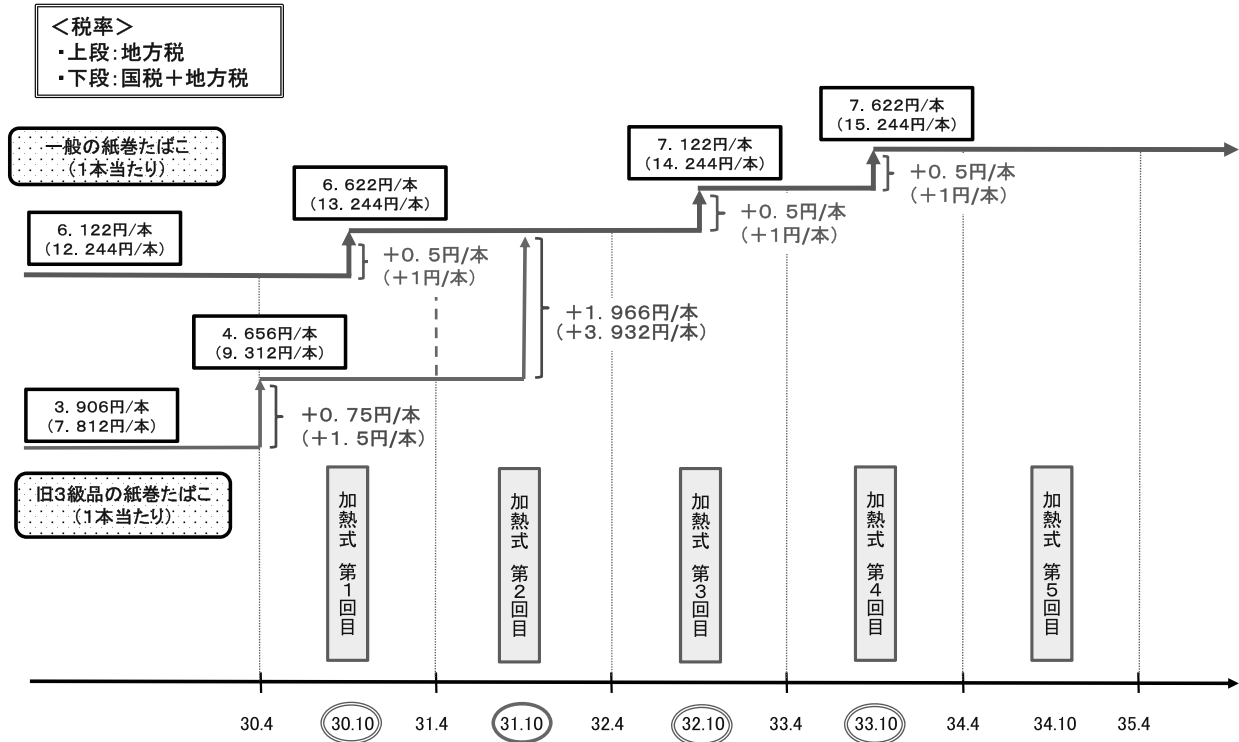
「重量」と「価格」の要素は、1:1の比率で紙巻たばこに換算

○ 上記の課税方式の見直しについては、平成30年10月1日から実施し、5年かけて段階的に移行する。経過期間中の課税標準は、新課税方式による紙巻たばこへの換算を1/5ずつ増やしていくこととする。

<税率引上げに伴う所要の措置 >

1. たばこ税率の引上げに際し、手持品課税を実施する。
2. 市町村たばこ税都道府県交付金制度について、所要の措置を講ずる。

(参考) 地方のたばこ税の見直しの全体像(案)



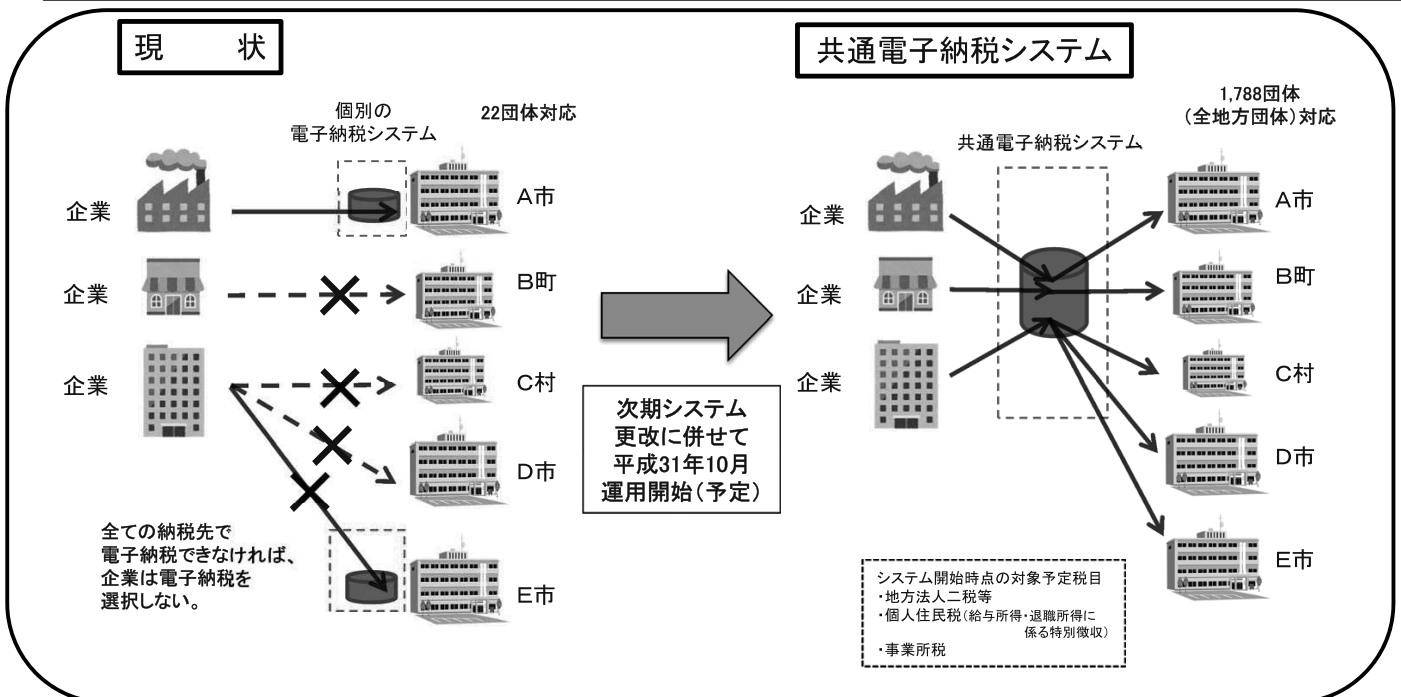
※1 平成31年4月に予定されている旧3級品の紙巻たばこに係る税率の引上げ(平成27年度税制改正)を、平成31年10月実施に延期する。
 ※2 加熱式たばこの経過期間中の課税標準は、新たな課税方式による紙巻たばこへの換算を1/5ずつ増やしていく。

13

共通電子納税システム(共同収納)の導入(案)

全地方団体が加入・運営しているeLTAX(地方税のオンライン手続のためのシステム)を活用して、共通電子納税システムを導入するとともに、システム運営主体が公金を取り扱うための法令上の規定を整備する。

- ⇒ 企業は、全地方団体に対して電子納税可能に。
- ・複数の地方団体への納税についても、一度の手続きで可能に。



eLTAXの安全かつ安定的な運営のための措置(案)

共同収納の実施等、今後eLTAXの役割が拡大することを踏まえ、eLTAXが安全かつ安定的に運営されるよう、eLTAXの運営主体について以下の措置を講ずる(平成31年4月より施行)。

①組織運営のガバナンスの確立	②国の監督権限	③秘密保持義務
<ul style="list-style-type: none"> ➤ 地方の代表による意思決定機関の設置 ➤ 組織運営の基本的事項(業務内容・業務方法書)を規定 ➤ eLTAXの運営主体の役職員について、刑法の適用上、公務員とみなすことを規定 <p style="text-align: right;">等</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ eLTAXの適正な運営のために必要な総務大臣による報告・立入検査、違法行為等の是正要求、命令 <p style="text-align: right;">等</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ eLTAXの運営主体の役職員に対し、秘密保持義務を規定 ➤ 情報管理のための規程作成の義務づけ ➤ 上記を担保するための罰則を規定 <p style="text-align: right;">等</p>

①②③を制度上措置するため、eLTAXの運営主体を、法律に設置根拠・組織運営が規定される法人(地方共同法人)として地方税法に位置づけ

＜地方税共同機構(仮称)の組織運営＞

- 代表者会議【意思決定機関】: 地方三団体が選任する首長・学識経験者により構成され、定款変更、予算・決算、事業計画等を議決するとともに、役員任免、違法行為等の是正要求等により執行機関を監督。
- 執行機関: 理事長、理事(又は副理事長)、監事により構成され、業務執行、職員の任命、業務監査等を実施。
- 運営審議会【審議機関】: 代表者会議が任命する学識経験者により構成され、予算・決算、事業計画等について、執行機関に意見具申。
- 地方三団体が選任する設立委員が、総務大臣の認可を得て設立(これに伴い、一般社団法人地方税電子化協議会は廃止)。
- 電子申告システム等の運営、共同収納関係事務、地方税に関する調査研究・広報・地方団体職員向け研修等を実施。

※上記の他、地方税共同機構(仮称)が行う事務の規定整備等の所要の措置を講ずる。

首都圏のデータのバックアップのため首都圏以外に整備したデータセンターの設備に係る課税標準の特例措置の創設(案)

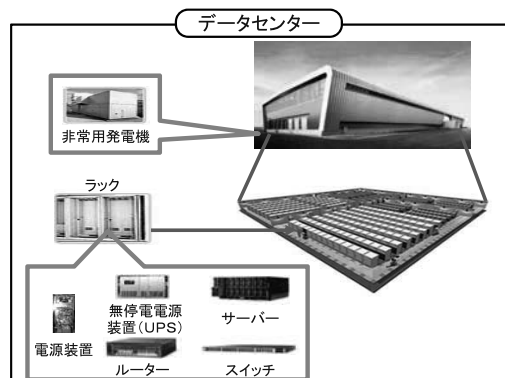
特例の概要(創設)

- 特定通信・放送開発事業実施円滑化法に基づき、総務大臣から実施計画について認定を受けた電気通信事業者が、その認定に係る実施計画に記載された首都直下地震緊急対策区域※1内のデータセンターのバックアップのための一定の設備※2を取得し、同区域外において専らバックアップの事業の用に供した場合には、当該設備に係る固定資産税について、課税標準を最初の3年間価格の3/4とする措置を平成32年3月31日まで講ずる。

※1 首都直下地震緊急対策区域 …… 埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県
の全域、茨城県、群馬県、山梨県、
長野県、静岡県の一部

※2 電気通信設備 …………… ①サーバー
②ルーター、スイッチ、電源装置
(直流に限る)、無停電電源装置、
非常用発電機(①の設備と同時に
設置されるものに限る。)

(対象設備イメージ)



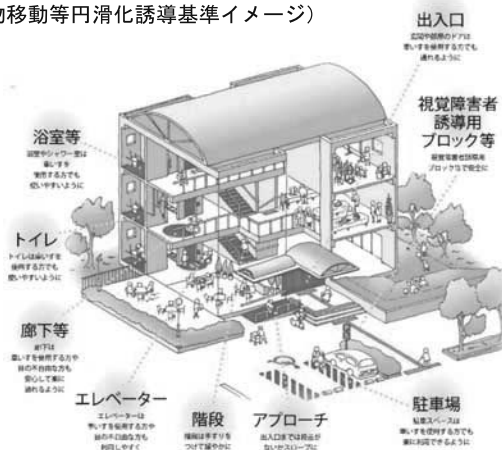
バリアフリー改修が行われた劇場や音楽堂に係る税額の減額措置の創設（案）

特例の概要（創設）

- 特別特定建築物に該当する家屋のうち主に実演芸術の公演等を行う一定のもの※について、建築物移動等円滑化誘導基準に適合させるよう改修工事を行った場合、当該家屋に係る固定資産税額及び都市計画税額の1/3に相当する金額（改修工事費の一定割合を上限とする）を2年度分減額する措置を平成32年3月31日まで講ずる。

※ 一定の家屋 …………… 高齢者、障害者等の移動等の円滑化の促進に関する法律に規定する特別特定建築物のうち劇場、演芸場、集会場又は公会堂であって、主に実演芸術の公演等を行うことにつき文部科学大臣の認定を受けたもの

（建築物移動等円滑化誘導基準イメージ）



津波避難施設に係る課税標準の特例措置の拡充及び延長（案）

特例の概要（現行）

- 都道府県知事が指定する津波災害警戒区域において、市町村との管理協定の対象となった津波避難施設のうち、避難の用に供する部分並びに当該避難施設の敷地内において新たに設置された誘導設備（誘導灯・誘導標識）及び自動解錠装置について、固定資産税の課税標準を、5年度分価格の1/2（参酌基準）とする。

改正の内容

- 対象資産に市町村が指定した避難施設及び一定の避難の用に供する償却資産を追加し、特例率（参酌基準）を下記のとおりとした上、適用期限を3年間延長する。

対象資産		期間	価格に乗じる割合
家屋	償却資産		
協定避難施設（避難の用に供する部分）	誘導灯、防災用倉庫 誘導標識、防災用ベンチ 自動解錠装置、非常用電源設備	5年度分	1/2を参酌して1/3以上2/3以下で市町村の条例で定める割合
指定避難施設（避難の用に供する部分）			2/3を参酌して1/2以上5/6以下で市町村の条例で定める割合

※追加された対象資産は太字下線。

※「協定避難施設」及び「指定避難施設」は、津波の発生時における円滑かつ迅速な避難に資する施設であるが、「協定避難施設」は市町村が施設所有者等に代わり管理することが可能であるのに対し、「指定避難施設」は施設所有者等が自ら管理するものである。

新築住宅に係る税額の減額措置の適用期限の延長（案）

特例の概要（現行）

住宅の種別	軽減期間	軽減割合	対象床面積
① 一般の住宅（②以外）	3年度分	1 / 2	居住部分に係る床面積で、120㎡が限度（120㎡を超えるものは120㎡相当分まで）
② 3階建以上で耐火構造の住宅	5年度分		

※ 床面積要件 居住部分の床面積が50㎡（戸建以外の貸家住宅の場合は40㎡）以上280㎡以下

※ 居住割合要件 居住部分の床面積が当該家屋の床面積の1 / 2以上

改正の内容

適用期限を2年延長

19

ガス中小事業者に係る課税方式の見直し案（法人事業税の収入金額課税）

平成29年度税制改正大綱（抄）

現在、電気供給業、ガス供給業及び保険業については、収入金額による外形標準課税が行われている。（中略）また、これらの業に係る中小法人については、近年における事業環境や競争状況の変化を踏まえつつ、課税のあり方について検討を行う。

見直し(案)

（見直しの対象）

・施設・設備の規模が相対的に小さい（20万kℓ以上のLNG基地を有しない）事業者

※ガス事業法の経過措置（競争が不十分として規制料金を存置）の対象事業者は、今回の見直し対象から除外。

※ガス事業法上、20万kℓ以上のLNG基地を有する事業者は、ガス製造事業の届出義務・LNG基地の第三者利用に関する法的規制の対象となっている。

（見直しの内容）

・資本金1億円以下の事業者：所得課税

・資本金1億円超の事業者：外形標準課税＋所得課税

（現行）

ガス中小事業者	課税方式
製造部門	収入金額
導管部門	
小売部門	

→

ガス事業法改正
全面自由化 （届出制へ移行）
許可制・規制料金が存続
全面自由化 （登録制へ移行）

→

（見直し案）

20万kℓ以上のLNG基地保有なし	
資本金1億円超	資本金1億円以下
外形＋所得	所得
収入金額	
外形＋所得	所得

都市・地方の持続可能な発展のための地方税体系の構築

平成30年度税制改正大綱(抜粋)

平成29年12月14日
自由民主党
公明党

少子高齢化が加速する中、地域の実情に応じたきめ細かな行政サービスを地方公共団体が安定的に提供していくための基盤として、偏在性が小さく税収が安定的な地方税体系を構築することはますます重要性を増している。こうした観点から、消費税率引上げに併せ、法人住民税法人税割の地方交付税原資化を段階的に進めるなど、地方税源の偏在是正に取り組んできたところである。

近年、経済再生への取組みにより地方税収が全体として増加する中で、地域間の財政力格差は再び拡大する傾向にある。地方交付税の不交付団体においては、財源超過額が拡大し、その基金残高も大きく増加している。一方、交付団体においては、臨時財政対策債の残高が累増するなど、厳しい財政運営が続いている状況にある。

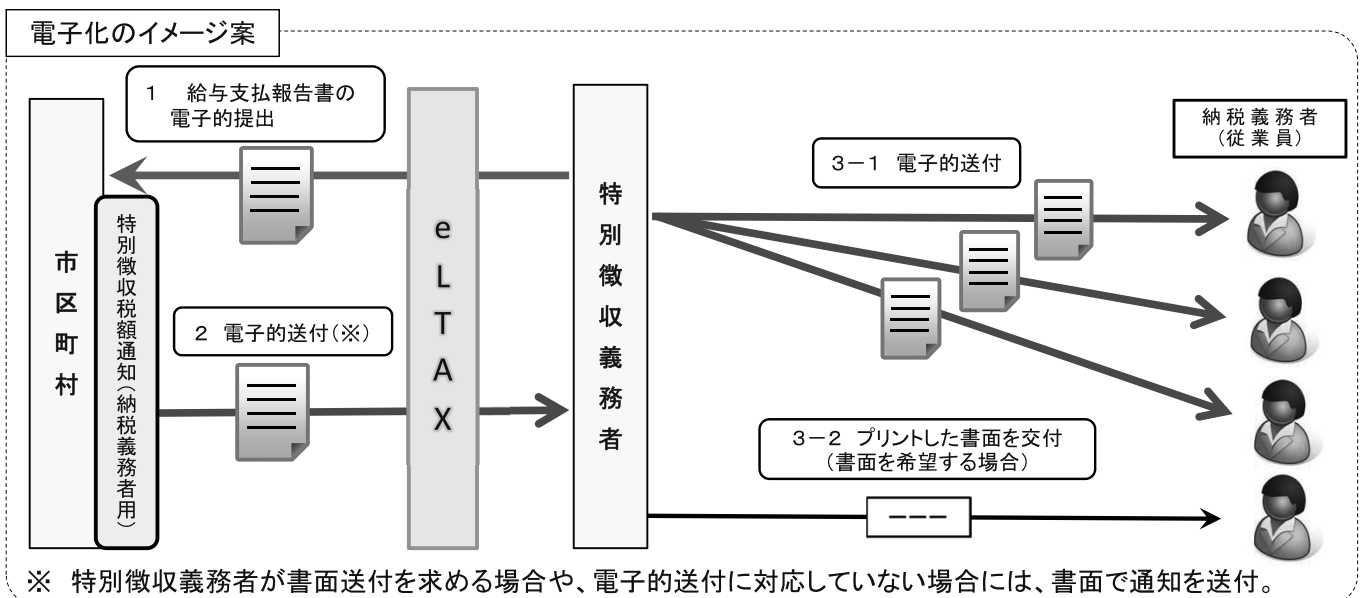
地方創生を推進し、一億総活躍社会を実現するためには、税源の豊かな地方公共団体のみが発展するのではなく、都市も地方も支え合い、連携を強めることが求められる。また、各地方においていきいきとした生活が営まれることは、都市が将来にわたり持続可能な形で発展していくためにも不可欠である。このためには、偏在性の小さい地方税体系の構築に向けて、新たに抜本的な取組みが必要である。

こうした観点から、特に偏在度の高い地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について、消費税率10%段階において地方法人特別税・譲与税が廃止され法人事業税に還元されること等も踏まえて検討し、平成31年度税制改正において結論を得る。

21

特別徴収税額通知(納税義務者用)の電子化(案)

給与所得に係る個人住民税の特別徴収税額通知(納税義務者用)について、電子情報処理組織(eLTAX)により特別徴収義務者を経由し、送付する仕組みを、地方公共団体間の取扱いに差違が生じないように配慮しつつ検討する。



第5部 今年度の研究のまとめ

財政学研究的系譜

佐藤進先生の論考をもとに

関西学院大学 小西砂千夫

2017年度 第5回地方行財政ビジョン研究会資料

佐藤進「日本における財政学の歩みー日本財政学会創立50周年を記念してー」

- 1 日本財政学会の前身
- (2) 日本における財政学の自立
- 日本における財政学は明治時代の末年に自立化の基礎を確立し、その上で大正期から昭和初期にかけていわゆる正統派財政学の成立をみる。代表者は小川郷太郎(京都大学)、神戸正雄(同)、堀江帰一(慶応義塾大学)であった。
- 小川郷太郎の『財政学』、神戸正雄の「租税研究第1巻」の刊行がなされたのが1919年であり、財政学の中心は京都で形成されるにいたった。小川郷太郎(1876~1945)、神戸正雄(1877~1959)の財政学はいずれもドイツ社会政策学派の影響の下に形成されているが、小川はその後政治家の道を進む一方、神戸は財政学者として第二次大戦後までその影響力を保った。神戸正雄はドイツ留学中ゲオルク・フォン・シャントに師事し、租税研究シリーズを中心に生涯50冊以上の著書を公刊した。堀江帰一(1876~1927)の財政学はアメリカとイギリスでの留学経験によって、バスタープルの影響の濃いものとして形成された。彼は自著『財政学』(1908年初版1912年・16年・22年に改訂増補)の公刊まで、半分はバスタープルの大著の訳読、半分は自分の原稿の朗読で講義をすすめた。官学においてワグナーらのドイツ財政学の祖述がなされていた時、私学では英米流の自由主義財政学が伝えられていたわけであり、これはアメリカ留学を伝統とした早稲田大学の場合にもいえることであった。
- (3) 正統派財政学への批判
- 明治末期から大正中中期にかけての1910年代に成立した日本の正統派財政学は、日本における民主主義運動の戦前期の高まりをあらわす大正デモクラシーの影響の下に、成立と同時にほげしい批判にさらされることとなった。
- 正統的学説に対して、批判者の1人である土方成美(1890~1975)は、「財政は実に購買力の強制配分に依る個人活動の調節を以て其の本質として作用する」と述べ、「購買力の強制配分」が財政学の基本概念であるとした(『財政学の基礎概念』、1923年)。
- 日本財政学会の創設者の一人である井藤半彌(1894~1974)の『財政学原理』(1931年)と、その主著となった「租税原則学説の構造と生成」(1935年)も、正統派財政学への批判から出発するものであった。井藤は財政の基本概念を「強制獲得経済」(ドイツ語でZwangserwerbwirtschaft)に求め、この「強制獲得経済」は租税経済に典型的にあらわれるとした。ここから「課税に伴う社会的価値の喪失を最少ならしめる」のが課税の最高原則であるとしたが、この租税配分原則はワグナー以後の西欧の租税原則論の包括的な研究に裏付けられたものであった。
- 正統派財政学に対する批判は、土方成美とならんで東京帝国大学の財政学の教授であった大内兵衛(1888~1980)によってより徹底した形で行われた。大内兵衛はその「財政学大綱」上・中巻(1930年、31年)において、「社会科学としての財政学」を提唱し、社会科学の歴史性、経費支出・租税負担分配の階級性を説き、社会変革の必要性を説いた。彼はその時局批判的言動によって戦時中大学をはなれることを余儀なくされた。
- なお日本におけるケインズ理論導入の経路についてみると、永田清「財政学の展開」(1942年)が「新しい公債論」を紹介している。…中略…なお永田は1943年の論文「公共投資の理論」(東京帝国大学「経済学論集」所載)では、ケインズ一般理論における乗数理論を全面的にとりいれており、彼がいちはやくケインズ理論に関心をもち、その導入を企図していたことがわかる。

佐藤進「日本における財政学の歩みー日本財政学会創立50周年を記念してー」(つづき)

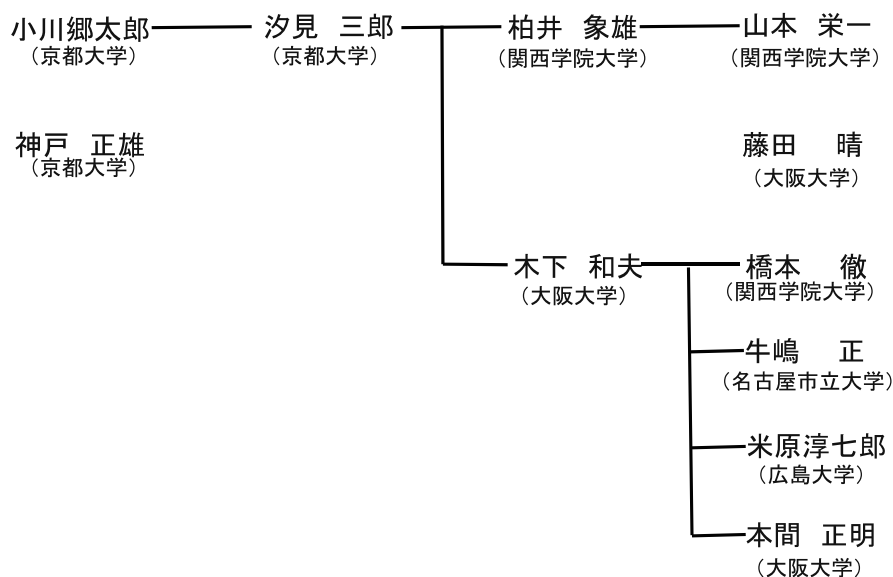
- 2 日本財政学会の創立と戦後の再建
- (1) 日本財政学会の創立と戦時下の活動
- 新学会の理事には、井藤半彌、大畑文七、小山田小七、神戸正一、汐見三郎、高木寿一、時子山常三郎、永田清、長谷田泰三、花戸龍蔵、三田村一郎、の11名が名を連ね、創立大会は1940年10月26日東京神田の学士会館で開かれた。大会設立の経過については井藤半彌が事務担当理事として報告を行い、全員総数63名であることが報告された。
- (2) 戦後の再建
- 戦争末期から終戦後にかけて学会活動の中断が5年間つづいた後、1949年5月第5回研究総会が東京商科大学(一橋大学の前身)で開かれた。戦後第1回の学会であり、この時の会員数は約90名であった。
- (1949年の第6回研究総会)の第2日には、ちょうどこの年の9月に発表されたシャープ税制使節団の報告に議論が集中した。平田敬一郎(大蔵省主税局長)「シャープ勧告と国税改革」、井藤半彌「附加価値税の修正案」、汐見三郎「シャープ勧告の特性」などの報告がなされた。井藤半彌と汐見三郎はシャープ税制使節団の公式顧問(official adviser)をつとめた日本の代表的財政学者であり、汐見三郎はシャープ勧告に応じて設立された日本租税研究協会の初代会長をつとめた。/ 戦後の日本の財政学に与えたシャープ勧告の影響には大きなものがあり、日本の財政学者は勧告の基礎にある財政論と対決することによって自らの学説を展開させることとなった。
- (3) 第10回大会における財政学方法論争
- 日本財政学会は戦後の再建過程の終期にあたる1953年の第10回大会(於京都大学)で注目されるべき財政学方法論争を行った。「マルクス経済学と財政学方法論」を共通論題として行われたこの論争については回顧的に言及する人も多く、報告者は宇佐美誠次郎(法政大学)、武田隆夫(東京大学)、大谷政敬(愛媛大学)、西川清治(大阪市大)の4人で座長は大内兵衛がつとめた。宇佐美誠次郎は戦後の財政学の在り方を論じた論文「財政学の独自性について」(1949年10月)において、従来の財政学が財務行政技術の体系を論ずる「独自の財政学」として発達したことを批判し、財政学はスミスやリカードが展開した政治経済学の一部として再建されなければならないと論じていた。この主張に対して武田隆夫は、経済学がその発展過程で政治的要素を排除していった経過に着目して、財政学は資本主義の発展段階に即応した財政現象と財政思想の批判の学として展開されねばならないと論じた。経済学の原理論と財政学は分離して論ずべきであるというのが武田の議論であり、その基礎には当時日本の経済学界で影響力をまじつつあった宇野弘蔵の資本主義発展段階論があった。
- 長老財政学者の報告にまじって、宮本憲一、佐藤進、肥後和夫の報告が行われたことにもふれておきたい。なお本大会に前後する第8回～第11回大会(1951～54年)における報告者として、大川政三、西村紀三郎、恒松制治、柴田徳衛らの名前がみられ、これらの人々は、戦後に活動を開始した戦後第一世代の財政学者達であった。

佐藤進「日本における財政学の歩みー日本財政学会創立50周年を記念してー」(つづき)

- 3 財政学の発展と動向
- (1) 1960年代の動向
- 日本の財政学の戦後の発展は、在来の財政学とフィスカル・ポリシーとマルクス主義財政学の3学派の鼎立の形で行われるようになった。それぞれの学派が代表的な財政学教科書をもつようになったのが、1950年代中期から60年代はじめにかけてであった。すなわち、在来の制度論的アプローチによる教科書としては、井藤半彌「財政学」(1949年初版、その後13版まで改訂を続けた)、木村元一『近代財政学総論』(1958年)、井手文雄『近代財政学』(1956年)、フィスカル・ポリシー論を中心とした近代経済学的財政学では、木下和夫・藤田晴・橋本徹「現代財政政策の理論」(1958年)。マズグレイブ『財政理論 I～III』、木下和夫監訳(1961～62年)、マルクス主義財政論の立場では、武田隆夫・遠藤湘吉・大内力『近代財政の理論』(1955年)、島恭彦『現代の国家と財政の理論』(1960年)などであった。
- 1960年代後半の財政学会では、近代経済学関係で藤田晴、宇田川璋仁、橋本徹、大熊一郎などの発表があいついで行われ、注目を集めた。
- (2) 1970年代の動向
- 1970年代は日本の財政学会にもう一つの新しい小学派が加わった時代であり、それは公共経済学の登場であった。
- この時期に戦後第二世代ともいべき若手学者が、学会報告をリードするようになったことが注目されるのである。あえて名前をあげるならば、石弘光、野口悠紀雄(一橋大学)、林健久、貝塚啓明(東京大学)、池上惇(京都大学)、和田八束(立教大学)、牛嶋正(名古屋市立大学)、米原淳七郎(広島大学)、本間正明(大阪大学)などが学会に登場し議論の中心に座る形となり、ここに学会の世代交替が進んだのである。1970年代には、近代経済学関係の学者が地方財政研究に参入するようになったことを、付記したい。
- (3) 1980年代の動向
- 1980年代の学会の動向からして、今後に継続されるであろう日本の財政学のあり方を展望するとすれば、次のような点があげられよう。
- 第1は、財政学の国際化の動きであり、これは好むと好まざるとを問わず、今後の日本の財政学者の課題となるであろう。日本の財政学は、欧米財政学の輸入の形ではじまったが、20世紀に入ってからは財政学の自立化の傾向もはっきりとあらわれるようになっている。太平洋戦争における学問上の鎖国以後、今度はアメリカの財政論の影響、1970年代中期以降は公共経済学の影響が著しい。戦前の財政学者(とくに官立大学のそれ)がドイツ留学したのを超える勢いで、戦後はアメリカ留学者が増え、戦後第二世代の学者の中にとくにその影響が著しい。こうした外国の影響から自立した日本の財政学の建設が課題となるが、学問の国際化を積極的に活用し、日本の財政学を外人に知らせる努力も必要となる。
- 第2に、日本の財政学における諸学派の競合的発展の今後という問題がある。戦後の日本の財政学は、①制度論を中心とした伝統的財政学、②フィスカル・ポリシーを中心とした近代経済学的財政学、③マルクス主義経済学の影響を受けた批判的財政学の3学派の鼎立の形で発展してきた。伝統的財政学はなお健在であるが、それは財務行政技術の体系が財政であるという研究分野の特質による。フィスカル・ポリシーを中心とした財政学は、1970年代以降におけるケインズ経済学の動揺(その無効性への各派の批判による)から、一時期のような新鮮さを失っている。代わって公共経済学が力を増すにいたっているが、公共財政論、公共選択論等の実際の有用性はなお実証されない状況にある。マルクス主義財政学は、歴史研究に一定の成果を持つものの、マルクス経済学の革新的意義の低下とともに地盤を沈下させており、実証科学としてこれを再建するためには、なおさまざまな努力が必要となっている。3派の鼎立はしたがって均衡を失うようになることも今後において予想される。

- 小川郷太郎、1876(明治9)年、岡山県里庄町新庄の生まれ、1905(明治36)年東京帝国大学を卒業、大蔵省入省後、1919(大正8)年に京都帝国大学に新設された経済学部の講師に着任
- 神戸正雄、1877(明治10年)、愛知県一宮市の生まれ、東京帝国大学卒業、京都帝国大学法科大学助教授に就任、1917(大正6)年に京都大学法科大学長、1919(大正8)年に経済学部教授に
- 大内兵衛、1888(明治21)年、南あわじ市松帆の生まれ、1913(大正2)年に東京帝国大学卒業、大蔵省入省後、1919(大正8)年に東京帝国大学に新設された経済学部に着任
- 汐見三郎、1895(明治28)年、大阪市の生まれ、1915(大正4)年、京都帝国大学を卒業、大蔵省入省後、1919(大正8)年に京都帝国大学大学院に入学、1920(大正9)年に経済学部の講師に着任
- 永田清、1903(明治36)年、福岡県久留米市の生まれ、1927(昭和2)年慶応義塾大学経済学部卒業、同年4月に経済学部助手
- 柏井象雄、1907(明治40)年、兵庫県赤穂市の生まれ、1932(昭和7)年、京都帝国大学経済学部卒業、1936(昭和11)年関西学院大学商経学部助手に就任
- 木下和夫、1919(大正8)年、福岡県大牟田市の生まれ、1942(昭和17)年、京都帝国大学経済学部卒業、1948(昭和23)年大阪帝国大学経済学部助教授に就任
- 大川政三、1923(大正12)年、栃木県足利市の生まれ、1948(昭和23)年：東京商科大学卒業(指導教官：板垣與一、木村元一)、1959(昭和34)年一橋大学経済学部助教授
- 佐藤進、1926(大正15)年、東京都中野区の生まれ、1947(昭和22)年東京帝国大学経済学部卒業、1977(昭和52)年東京大学経済学部教授

関西系大学(京都大学、関西学院大学、大阪大学)における財政学者の系譜



佐藤論文以降の財政学会に関する私見

- マルクス経済学系の財政学の衰退
- 伝統的財政学に対して応用ミクロ経済学を背景とした財政学が挑みかける構図
- 学会における石弘光vs本間正明の論争

- 彗星のごとく現れた神野直彦

- 経済財政諮問会議などを中心とした財政学者の政策運営への直接的参加

- そこで露呈される地方財政研究における制度研究の貧弱さ
- シャウプ勧告は税制研究としてしかできていないが、地方財政制度としては十分とはいえない、税はできても財はできないという自覚が必要
- 米原淳七郎『地方財政学』(有斐閣、1977年)が示している地方財政制度理解を越えて、財政学者の地方財政に対する制度リテラシーを高めなければ、不毛な議論が展開される懸念が今後もなくなるらない
- マスグレイブ流の財政の3機能論では、地方交付税制度は理解できないし、わが国の社会保障制度は説明がつかない(シャウプ勧告の枠組みの超克)

地方財政制度研究における視座—制度形成期の歴史的文脈に照らして

地方行財政ビジョン研究会が発足したのは平成7年度であり、その準備会合は5年度から始まっている。それから数えると四半世紀が経過した。平成5年は、衆・参両院で「地方分権の推進に関する決議」（以下、分権推進の国会決議）が行われ、地方分権改革が本格的に開始される年である。省庁再編が行われた平成13年に発足した小泉純一郎政権では、地方財政制度もまた構造改革の対象となった。平成16年度地方財政ショック、三位一体改革と地方財政は大変革の時期を迎える。その後、リーマンショック、民主党政権への政権交代と続き、そのなかでも地方財政制度の改革は継続されてきた。近年になると消費税率の引き上げと社会保障改革が大きなテーマとなっている。

社会保障改革などの毎年度の制度改正の動きについては、過年度の調査研究会報告でも取り上げてきたので、本稿では、大きな流れに目を向けることとし、第1～3節で地方分権改革のあり方についてどのように考えるべきかについて、第4節で地方財政制度形成の歴史的経緯をどのように踏まえるべきか（それに対する誤解が近年、地方財政が構造改革の課題にあげられる理由の中心である）の、2つの問題について取り上げることにする。その2つは、いずれもシャウプ勧告を中心とする敗戦から昭和29年度の地方交付税制度発足までの10年間の動きを、どのように評価するかに直接関わるという点で共通している。

筆者の見るところ、制度形成時の歴史的文脈に対する認識については、研究者によって十分に深められているとはいえない。占領統治からその後の動きを、いわゆる逆コースとみなすことはあっても、それ以外の見方は十分ではない。それは、地方財政制度に関する研究者の理解度に関わる問題である。地方財政制度の誤解を解くには、制度形成期にそれを担ってきた者の立ち位置に自らを寄せて、そこからみえてくるものを疑似体験しなければならない。その多くはあるべき論というよりも技術論であり、したがって、主義主張を超えて否定できないものはずである。

ビジョン研の四半世紀によって、筆者は、地方財政制度研究の視座を見出す絶好の機会が提供された。本稿では、その一端を記すことで、地方財政制度研究のあり方について私見を示すこととしたい。

1. 地方分権推進委員会による地方分権改革とその後

ビジョン研は、地方分権推進の国会決議の年に発足したという意味で、近年の地方分権改革とともにあったといってよい。地方分権改革は、平成11年の地方分権一括法こそ確かな成果と評価されているが、その後の動きについては、評価が大きく分かれる。それはつまり、直近の地方分権改革一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）に基づく地方分権改革をどのようにみるかに大きく関わっている。

わが国は、敗戦後、地方分権国家としてスタートしたはずである。にもかかわらず、平成5年の国会決議の際には、社会主義国家に最も近いとまでいわれ、むしろ中央集権的な国家であるという認識がされるようになった。

わが国は、なぜ中央集権国家といわれてきたのか。いい換えれば、何をどこで間違ったのか。地方分権推進の国会決議には、「今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が等しくゆとりと豊かさを実感できる社会を実現していくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている」（引用文は参議院の決議より、衆議院もほぼ同文）と書かれ、そこでは、東京一極集中が進み、人口と産業の首都に集中している経済

的現象が問題視されている。そうした現象の原因は、国が権力を持ちすぎている結果であるとの認識が、前提となっている。

地方分権改革の経緯に関する回顧を行った座談会のなかで、松本英昭氏（元自治事務次官）は、後の地方分権推進委員会につながる地方分権の動きについて、昭和から平成の時期に、多極分散型国土形成と国会等の移転を進めるムードが形成され、それと地方分権の推進はセットになって進んできたことを強調している。一方、経済界においても、第2次臨時行政調査会が打ち出した行政改革路線に沿った地方分権論が浸透していた。その後、平成7年の国会決議に直前になると、経済界も行政改革だけではなく、行きすぎた中央依存型の社会経済構造の改革という意味での地方分権を志向するようになる。政党では、早くから日本社会党が与党に対抗するという軸から地方分権を主張してきた。平成7年の地方分権の国会決議が実現した背景には、そのような事情があったと説明している（「地方分権の20年を振り返って(1)」『地方行政』795号、2014年）。同座談会の中で、西尾勝氏（東京大学名誉教授）は、それらに加えて、平成元年のリクルート事件に端を発する政治改革運動の流れもまた、地方分権に結びついたと指摘している。

同座談会で取り上げられているように、地方分権の国会決議に対して、与党の国会議員がどこまで本気であったかは疑問だとしても、経済界やマスコミが展開する地方分権運動に対して、それを政治的アジェンダとして取り組むことが、バブル経済前後の時期において、各政党が国民の支持を集めるうえで必要と考える時代的背景があった。裏を返せば、そこでいう地方分権改革は、きわめて抽象的なものであって、国家の力を弱めるとか、官僚の力を弱める改革を断行することが、よい未来をもたらすという、いささか単純な発想にとどまり、地方自治なり地方財政なりの制度のどこが問題で、どこを変えるべきかという技術論を欠いた議論が展開されたといえる。

地方分権改革に火がついた時代は、日本人が自国の経済に自信を持っていたときであった。現在はむしろ逆に、デフレマインドが浸透し、過度に自信がない時代である。時代的背景が逆になれば、地方分権改革の推進力が衰えてきたとささやかれる現状にも首肯できる。

その後、平成7年には地方分権推進委員会が設けられ、11年に地方分権一括法を成立させている。その成果の中心は、機関委任事務の廃止に象徴されるように、国と地方は対等協力の関係であることを規定し、それが実質化するような諸改革を実施し、制度を整えたことである（典型は国の地方事務官の廃止、国地方係争処理委員会の設置など）。その結果、それまでは通達に一定の法的拘束力があつたが、今日では法令に基づくルールだけが有効であり、法令の解释权を国が一方的に持つことはないことが運用として定着している。

地方分権推進委員会は、平成13年の解散時に最終報告を取りまとめ、そのなかで「未完の分権改革」として、残された課題を整理している。報告書の表現そのものではないが、その内容を短く表現すると、①税財源の改革（税源移譲）、②義務付け・枠付けの見直し（規律密度の緩和）、③行政体制整備（地方支分部局の見直し、道州制等）、④国から地方への権限移譲、⑤住民自治の充実、⑥憲法上の地方自治の充実、の6項目である。地方分権一括法の成果を、そこでは登山にたとえて地方分権改革のベースキャンプにするとされている。つまり、段階を踏んで6つの項目を解決することで高度を稼ぎ、ついには登頂を果たしてほしいというのである。

その後、地方分権改革の動きは複雑なものとなる。詳細な動きは、先の座談会等を参照いただくとし、ごくポイントだけを絞って紹介すると、続く地方分権推進改革会議は、後の義務付けの見直しにつながる改革の芽出しはしたものの、税財源の移譲についてはきわめて冷淡な報告書を取りまとめたことから、過半数にこそ達しなかったが、多くの委員がそれを不同意とする異例の事態となった。そこ

で、税財源の問題は、小泉内閣における経済財政諮問会議で取り扱われることになった。そこでは、税源移譲・国庫補助負担金の廃止縮減・地方交付税の改革からなる三位一体改革が実現したが、平成 16 年度地方財政ショックと呼ばれる地方財源の大幅削減が実施されたうえに、国庫補助負担金の見直しは補助率の引き下げが主たる内容であって、地方分権改革につながる廃止はごく一部にとどまった。その結果に地方関係者は大きく失望し、地方分権改革に対する期待は、その時点で急激に萎み、むしろ逆に警戒感すら持たれるようになった。

小泉政権の最後の基本方針である基本方針 2006 では、竹中平蔵総務大臣の私的諮問機関である地方分権改革 21 世紀ビジョン懇談会の報告書を受けて、その後の地方分権改革につながる方策が盛り込まれた。もっとも竹中流の市場主義的な改革ではあったが（その評価はここでは触れないが重要なポイントである）、それを受けて、安倍晋三内閣（第 1 次）では、地方分権改革推進委員会が設けられ、道州制の検討が進められた。また、地方公共団体財政健全化法の検討が進められ、法整備が行われた。地方分権改革推進委員会は、短時間で地方分権改革の課題を解決すると意気込み、義務付け・枠付けに関する膨大な作業を進めたものの、民主党政権への政権交代があったこともあって、ついに法改正を実現することなく解散した。第 4 次勧告では税財源に関わる改革を盛り込んだが、実質的な審議時間がなく取りまとめたものであって、形作りの印象を拭えない。道州制の検討も、民主党政権への移行で立ち消えになった。

民主党政権では、地域主権改革などといかにも肩に力が入った改革を進めようとしたが、政権基盤の弱体化とともに、改革の推進力は低下した。それでも、自公政権から引き継いだかたちの義務付け・枠付けの改革だけは実を結び、地方分権改革一括法の第 1 次と第 2 次は、民主党政権で成立している。民主党政権は、麻生内閣の平成 21 年度税制改正法附則第 104 条で芽出しをした。それが、消費税率の引き上げに伴う社会保障・税一体改革の始動に結びつき、自公政権がそれを引き取ったかたちになった。

地方分権改革一括法は自公政権に戻ってからも継続され、平成 26 年から地方分権改革に関する「提案募集方式」が導入され、地方の発意に根差した新たな取組を推進することとして、地方自治体への事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの見直し等を推進するかたちをとっている。近年では、地方からの提案に対して見直すことにした内容について、毎年度、地方分権改革一括法のかたちで法改正を継続する体制が整えられている。その限りでは、義務付け・枠付けと小規模な権限移譲、あるいは補助金制度の見直しなどは、かつての改革に比べると、規模こそいかにも小さいが、継続して進められるようになったことは特筆すべきである。しかし、いかにも地味であり、地方分権改革が継続中であるというアピール力はほとんどない。

そうした地味な改革では満足せず、道州制等の大ぶりの改革を実施しなければ、地方分権改革とはいえないという意見も一部で根強い。大阪府・市の間では、都構想の推進が未だに火種になっている。

かつて、地方自治法の起草に貢献したとされる鈴木俊一氏（事務次官、内閣官房副長官、東京都知事）は、わが国の地方分権のあり方について、次のような論考を残している。「シャープ勧告に端を発する行政事務の国、府県、市町村間の再配分ないし配分の見直しの問題は、今日に至るも、明確な結着がついていない。私は、率直に言って、わが国における公的行政の量的配分は、地方分権の主張は堅持するものの、それほど、中央に偏在し、地方に少いとは思わない。事実、中央と地方の公行政の事務量の配分の国際比較においても、決して、中央偏重とはなっていない。否、むしろ、『地方に委譲している公行政の量的割合は、世界の自治体の中で最も高い』という事実を承知しているからである。唯、問題は、独仏等ヨーロッパ大陸型の機関委任事務方式による事務配分方法を、戦前の自治制以来の惰性

として、今日に至るも、なお、引きつゞき採用しているところにある。これを、かりに、委任方式をとるにしても、団体委任方式に全面的に切り替えるべきである。そして、更に付言するならば、地方団体の組織の中であって、一般地方公務員と机を並べて仕事をしているにも拘らず、形式的に国政事務に従事するの故をもって、未だに地方事務官という国家公務員の身分を温存し、戦前の方式をそのまま踏襲存続させている弊風を速かに打破せよと言いたい」（鈴木俊一「自治制度百年の変遷とその評価」『地方自治法施行 40 周年・自治制公布百年自治論文集』昭和 62 年、762~63 頁）。

鈴木論考でいう権限移譲を最大限に進めたものが道州制だと解すると、道州制のような改革はわが国においては不要であって、機関委任事務を廃止して団体委任事務にすることや地方事務官制度の見直しを行うことが、地方分権の当面の解題としてふさわしいとなる。それは地方分権推進委員会が描いた絵柄であり、鈴木論考に照らせば、現在までの地方分権改革の進行については、基本的に妥当との評価になる。

西尾勝東京大学名誉教授は、2013 年 9 月 30 日の地方分権改革推進有識者会議（内閣府）において提出した資料「地方分権改革の総括と今後の展望」において、次のようにこれまでの地方分権改革を総括している（以下は、筆者による骨子）。

- ・地方分権推進委員会の勧告事項が住民自治の側面の拡充よりは団体自治の側面の拡充を図る事項に偏るとともに、所掌事務拡張路線に属する事項よりは自由度拡充路線に属する事項に偏る結果になった
- ・シャープ勧告・神戸勧告に始まる戦後の地方制度改革では、所掌事務拡張路線に属する改革が一貫して指向されてきたが、「第一次分権改革」は、自由度拡充路線に属する改革を基調としたものであった
- ・義務付け・枠付けの見直しに取り組む内閣府地方分権改革推進室の下での取り組みは、地方分権推進委員会の『最終報告』が提示したシナリオどおりに進んできているようにも見える
- ・道州制の検討等で、所掌事務拡張路線に属する改革へと舵を切り始めたことが、地方分権改革が混乱し始めた最大の原因である
- ・所掌事務拡張路線に属する改革は、国と自治体間の意見対立、都道府県と市区町村間の意見対立が先鋭化せざるを得ず、これを実現すれば、あらゆる懸案事項を一挙に解決できるといった万能薬のような制度改革構想など存在しない
- ・「残された課題」のうちの最優先課題は、依然として、地方税財源の充実確保である

以上のように、西尾氏は、地方分権改革は、自由度拡大路線にとどめるべきであり、所掌事務拡大路線に踏み込んでいくべきではないと主張している。そこでは、平成 5 年の地方分権の国会決議にみられる、いわば素朴な地方分権改革への希求に対して、制度論として受けたときに、あくまで自由度拡大路線にとどめることでよしとするとの判断を示している。地方分権改革の今後を考えるうえで、そこがまさに最大の論点である。

2. 中央集権を印象づけた地方財政制度にかかる出来事—摂津訴訟と東京都起債訴訟を中心に

地方財政制度は、昭和 29 年の地方交付税への改組によって、敗戦後 10 年を経て制度の安定期を迎える（昭和 30 年の地方財政再建促進特別措置法を含めてもよい）。財源の拡充という意味では昭和 41 年度の法定率の引き上げを待たなければならないが、制度形成としては最初の 10 年間の動きが中心である。一方、前節で述べたように、昭和の終わりから平成にかけて、地方分権改革の動きが加速する。最初の 10 年間については次節で述べることとし、本節では、昭和 40 年代から昭和の終わりまでの間

で、わが国が中央集権的であることを印象づけた出来事を点描する。

まずは、補助金のいわゆる超過負担問題の所在を、天下に知らしめた摂津訴訟である。事実関係は、大阪府摂津市が、大阪府知事の認可を受けて昭和 44 年から 46 年までに 4 か所の保育所を設置して 9,273 万円を支出したものの、本来、建設費の 2 分の 1 が国庫負担金として交付されるべきところ、国は 44 年と 45 年に 1 保育所ずつ合計 250 万円を負担するに止まった。それに対して、摂津市が、昭和 48 年 8 月に東京地裁に対して、国庫負担金の請求訴訟を起こした。摂津訴訟は、当時、大きな話題を呼んだ。その背景には、補助金のいわゆる超過負担問題が深刻であり、それを覆すべく一自治体が国を相手に闘いを挑んだという構図が、社会的に注目されたからである。地方分権改革以前の雰囲気、国を地方自治体が訴えることは異例中の異例であった。

東京地裁は、昭和 51 年 12 月に摂津市の訴訟を棄却した。その主たる理由として、判決要旨は「国が負担金を交付するに当っては、各市町村等によって設置される保育所が国庫負担の対象となるべきものであるか、また、この設置のため市町村等が実際に支弁したとする費用のうち国庫負担金算定の基礎となるべきものの範囲、その客観的に是認される金額等につき、これを具体的に確定する必要がある、このための手続が必要となる」ものの、本件の場合にはそれに基づく交付決定がされていないことから、「摂津市が本件において訴求している国庫負担金については交付申請がなく、したがって交付決定がなされていないことから、右負担金請求権ははまだ発生しておらず、右国庫負担金の支払を求める本件主位的請求は理由がない」というものである。もっとも、形式的には敗訴といえども、摂津市が 2 保育所について補助率の 2 分の 1 に満たない額であるにも拘らず交付申請を行っているのは、国庫負担金交付の対象となった保育所について起債許可が優先的に与えられる事情があったことや、多くの地方自治体が超過負担により財政負担が過重になっており、人口急増都市の摂津市では保育所整備を急がざるを得ない事情があり、そのことが司法当局に認識された意味は小さくはなかった。

摂津市は東京地裁への提訴に先立って、地方財政法第 20 条の 2 の規定に基づき、内閣および国会に対して意見書を提出したところ、昭和 48 年度には札幌市をはじめ 9 政令指定都市とその他 68 市町から同様の意見書が提出されている。摂津訴訟の社会的インパクトは大きく、「天下を震駭させた。…中略…その後の超過負担解消の動きに大きな影響を与えた」と石原信雄氏は述べている（『地方税財政の系譜』vol.4、『地方財務』1996 年 4 月号）。

国会でも超過負担問題は盛んに取り上げられ、政府はその是正を強く迫られるようになった。昭和 51 年の地方財政法の改正は、まさにその是正をめざして行われたものであった。その内容は、「一部の国庫負担の対象経費については、第十一条においてその経費の種目、算定基準及び負担割合が法律又は政令で定めるべきものとされているにもかかわらずその規定を全く欠くもの又は規定されていても規定の仕方が地方財政法の趣旨からみて不十分と考えられるものが少なくなかった。／このように国庫負担の対象経費の範囲が整理されていないこと及び法律相互間における規定の斉合性を欠くことが地方超過負担を生じさせる要因の一つであるとの強い指摘もあった。／そこで、既に補助実態がなくなっているものをはじめとして、「その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要」がなくなったと認められる事務に要する経費を国庫負担対象経費から削除する一方、関係法律及び政令において所要の規定の整備を行う必要があるものについて関係法律及び政令を一括とりまとめ改正し、国庫負担制度の明確化と安全性の確保が図られた」（石原信雄『地方財政法逐条解説』昭和 61 年、ぎょうせい）とされる。主な改正内容は、①地方財政法第 10 条に定める国の負担対象経費の整理、②地方財政法以外の法律における国庫負担に関する規定の整備等、③国の補助率の特例に関する規定の削除の 3 つである（『改正地方財政詳解』（昭和 51 年度）、第 7 章に詳しい）。

ついで、東京都起債訴訟である。こちらも大きな社会的インパクトを与えた。美濃部亮吉東京都知事は、昭和 52 年の憲法施行 30 周年記念講演会において、地方自治体の起債権を裁判で争うことを宣言した。当時は、地方債は許可制度の下にあり、そのことを不当と主張した。都議会は訴訟議案を 10 月の都議会本会議で否決したので、訴訟が実現することはなかったが、当時、地方債の発行のあり方に関して多くの論議を呼んだ。地方自治法は、当時、第 230 条で起債の自由を認めながら、第 250 条で「当分の間、政令に定めるところにより、自治大臣または都道府県知事の許可を受けなければならない」という規定があり、許可制度はそれを根拠にしたものであった。また、地方財政法は第 5 条で適債性の要件を定めており、その施行令で起債制限を行っていた。

それに対して、美濃部知事は、「当分の間」という文言で、30 年間も地方自治体の起債権を制約し続けることは、違憲・違法の疑いが濃いと主張した。記念講演会の挨拶で、美濃部知事は財政戦争という言葉を使って、国が地方自治体、なかんずく東京都の財政運営に関する自治権を侵害してきたことを強調している。その背景には美濃部知事がいわゆる革新系知事であって、国政では野党の政党の支持を得て誕生しており、それに対して与党の意を汲んだ自治省などの政府が、なにかにつけて東京都の行財政運営に邪魔をするといった認識があったとされる。規制制限の廃止をめざすことは、東京都の利益のみならず自治権の回復という大義名分に適うとの認識があった。

起債制限を違憲・違法とする当時の東京都の主張は、「起債訴訟について」（昭和 52 年 9 月）という冊子で、次のように展開されている。

○地方自治は憲法で定められた権利であり、革新自治体の活動は民主主義の活性化に貢献したが、中央政府の制御の下に地方政府が存在している。地方財政制度は政府権力の維持を前提とするものであり、自治体にとって矛盾に満ちているが、地方債の許可制度はそれを端的に象徴するものである。

○地方債の許可制度を設けたのは、資金の流通の統制が必要とされるなお暫くの間とされてきたが、それ自体が政府官僚の昔ながらの思い上りであり、めざましい経済成長を続けながらも、資金統制の必要性、弱小団体の庇護、自治体財政の健全性確保を理由として、許可制度を廃止せずに自治体に起債権を戻そうとしない。それらの 3 つの理由は根拠として弱く、特に自治体財政の健全性は、自治体への不信任と蔑視の表れであり、自治体は下請機関にすぎないという昔ながらの思想と感覚から出ている。

○国税と地方税の配分は国税に厚すぎ、地方交付税の法定率は引き上げられないが、地方債による財源補填が、地方税収入の不足や不安定を覆い隠し、地方債の許可制度の運用を通じて補助事業を単独事業よりも執行しやすくすることで補助金争奪戦を促している。政府は地方債の許可制度を通じて自治体の生殺与奪の権を握っている。

○国中心の地方財政制度の下で都財政は窮迫し、単独事業のウエイトは補助事業に対して低下するなど、地方自治の質を空洞化させている。

○公社債市場の整備による起債の自由化と市場原理に基づく起債銘柄の民主的な格付がなされれば、東京都は都民福祉に奉仕するとともに国民経済の安定化と金融市場の民主化に貢献することができる。

当時の東京都の財政状況は、第 1 次石油危機のあとの地方税収の急激な伸び悩みと、革新自治体に特徴的な社会保障給付の拡大が相まって、急激に悪化していた。表面化することはあまりなかったが、適債性のある事業にすべて起債を認めても、なお東京都の財政運営が容易でない状況にあった。そのことを美濃部都知事がどこまで認識していたのかは定かではない。単なる革新自治体いじめと理解していた節もある。そのなかで、美濃部知事が望む起債の自由化を実現してよいものかどうか。東京都議会での訴訟への反対多数の背景には、知事の支持・不支持にかかる会派の意見の相違だけでは説明で

きない部分があったといえる。

今日の視点で東京都起債訴訟をみたときに、地方債の発行規制の論理の正当性について次のようにいえる。本来、地方債の発行は、財政運営に関する自治権という観点からすれば自由であるべきである。その一方で、国の財政法が第4条で定める建設公債主義は、地方財政運営においても健全な財政運営を維持するうえで必要なレギュレーションである。昭和22年の地方自治法ではその観点がなく、23年の地方財政法では第5条でそのことが持ち込まれた。適債性の規定がある以上、それを確認する手続きが必要となる。政府資金を提供している限り、その確認は政府が行うこととなる。そのために、地方債の発行の完全自由化はできない。許可制度でなくてもよいが、適債性のない起債の発行をできなくする規制が必要となる。

次に、地方債の発行において重要となるのは資本市場の状態である。日本経済は昭和50年代後半までは、長く資金不足経済の状態が続いた。すなわち、民間部門の投資意欲が高く資金需要が大きいのに対して、個人貯蓄が追いつかずに資金供給が不足していた。その場合、地方自治体の資金調達において公募債等に一部でも頼れるのは少数の団体に限られ、適正金利で資金を調達するには、多くは政府資金の提供を受ける必要があった。その場合、資金の割当が原則となるので、許可というかたちでの割当は必要であった。したがって、許可制度の緩和は、資金不足が解消して日本経済が資金余剰に転じ、割当の必要がなくなるまで待たなければならなかった。資金余剰経済になれば、許可制度は、財政事情が特に悪化した団体への財政再建の働きかけの意味のみで必要となる。東京都起債訴訟は10年早すぎたのである。もっとも、東京都起債訴訟を受けて、起債許可の手続きの緩和が進められたという意味では、一部ではあるが、主張が取り入れられた部分もある。

実際に起債制限が緩和されて許可制度は財政状況が悪化した団体に限るとしたのは、平成11年の地方分権一括法における地方債の協議制の導入（施行は18年度、その後一段の緩和として協議不要制の導入、さらにその後基準の緩和が実現）まで待たなければならなかった。それでも、地方財政法第5条の建設公債主義の規定は緩和されておらず、さらに地方財政法に基づく発行抑制や自治体財政健全化法に基づく起債の制限は、財政指標が悪化した団体のさらなる財政悪化を防ぐという観点で残されている。美濃部知事のいうような完全自由化は実現していない。それは実現すべきではないからである。

以上の2例は、地方の国に対する反乱であったが、それとは別に、国の財政当局との間で、国庫負担をめぐって中央集権的であることを印象づけたできごととして、高率補助金の補助率引き下げ問題がある。きっかけは、昭和59年7月に臨時行政改革推進審議会が、著しく高率の補助や人件費補助等の見直し方針を打ち出したことであり、昭和60年度の予算編成に端を発している。背景には、赤字国債発行からの脱却を急ぎたい国の財政当局の意向があった。昭和60年度予算編成時は、自民党の政務調査会長の裁定を経て、国庫支出金の補助率を下げることで国の財政負担の一部を地方に転嫁することを認めるものの、一部は地方交付税の特例加算で、また一部は地方債の増発でいったんはカバーし、後年度の元利償還金について交付税措置を行うとともに、元利償還金の2分の1相当額を交付税財源に追加するという一種の折半ルールを行うという暫定的な措置で凌いでいる。翌年度以降もその決着をめぐって厳しい折衝が続き、最終決着まで10年近くを要することとなった。

その際、自治省は、国庫支出金の圧縮は地方分権に適うというものの、国の関与を減らすことなく、国の負担だけを減らすことは、負担の転嫁であるとして強く反発した。地方の事務として同化・定着している事業に係る補助金の廃止を主張し、補助率の引き下げには特に強く反対した。それに対して、大蔵省は零細補助金の廃止そのものは否定しなかったが、その実現に各省の説得に多大な労力が要する

ことを想定して、けっして積極的ではなかった。それに対して、高率補助金の一律カットは、各省を説得できて国の財源確保にもっとも効果があるので、大蔵省としてはその方が望ましい。結果、地方分権とはほど遠い、安易ともいえる手段を、大蔵省が強行したこととなる。

そのような問題の構造を当時の論考は次のように解説する。「一つの見方は今回の臨調の大きな任務が増税なき財政再建を進めるため国の歳出の削減に重点を置いた改革案の作成であり、そのためには地方財政関係費の削減も例外ではないとの立場に立っている。この立場は、財源不足額の状況、公債依存度、公債残高、積立金の状況等からみて地方団体の財政事情は国の財政事情に比し相対的にゆとりがあるのではないかとみる。一部の地方団体の給与事情等がこの見方に拍車をかけた。そして、国の一般会計歳出削減のため地方財政関係費も取り上げるべきであるし、その方法として例えば交付税率の引き下げ、交付税特会の借入金利子の地方負担等も審議の対象とし、また国民健康保険療養給付金について一部地方負担の導入も検討の対象とすべきであるとなる。／これに対して地方団体の立場に立つ側は、これらの案は国・地方を通じた行政の責任領域の見直しに触れたものでもなく、制度そのものの見直しも行われない単なる国の財源不足の地方への転嫁であり、行政改革の名に偽しない“ツケ回し”にすぎないと見る。また、地方財政の現状は国と同様にきわめて厳しいものであり、しかも地方財政は国の財政とちがい三千数百の団体の財政からなるものであることへの理解を求める」（緒方勇一郎「第二臨調の答申について」『自治研究』第59巻第5号、昭和58年、71頁）。そこでは、国の財政再建の論理が前面に出てくるときには、地方分権の理念が踏みにじられることが示されており、これが今日まで続く基本構図であるといえる。

地方財政制度は、昭和41年度に地方交付税の法定率が32%に引き上げられたとき以降、安定期を迎えるが、それもお国庫支出金の超過負担問題は、地方の財政運営を脅かす大きな問題であった。昭和の終わりに勃発し、決着がつくのは平成に入ってからとなった高率補助金の補助率引き下げ問題も、地方分権の趣旨と無視した負担転嫁であった。この2つには、国の財政当局が、狭義でいうところの国の財政状況を重視し、地方の立場をないがしろにすることに根本があるという意味で共通した部分がある。その後の三位一体改革においても、税源移譲こそ実現したが、その反動で地方財政ショックを初めとする地方交付税の大幅縮減と地方財源の総額の実質的な圧縮を飲まされた。その意味で、地方分権の理念が国の財政再建の論理に押しつぶされた印象がある。わが国が中央集権国家と印象づけられるような出来事の影には、このように国の財政当局による財政再建の倫理が優先された結果である例が多いことには十分な注意を要する。すなわち、地方分権改革が不十分であったのではなく、国の財政再建が進んでいないことに根本的な理由がある。そのことを冷静に認識すべきである。

一方、東京都起債訴訟にみられる素朴ともいえる地方財政制度に対する反発は、地方財政制度が持つ統治の論理が十分に浸透しないという、どちらかといえば本質的な問題につながっている。それは、地方交付税のいわゆる事業費補正に対する批判にも通じる。投資的経費に対する財源保障のあり方はどうあるべきかという問題意識を正面から持てば、事業費補正を、手法として全否定する論理は成り立たない。しかしながら、そうしたまっとうな問題意識は往々にして共有されない。いいかえれば、わが国が中央集権国家といわれるのは、統治の論理をないがしろにしがちな、戦後の雰囲気悪弊が、財政制度への正当な評価に対する目を曇らせている基調を生んでいる結果であると思えてならない。革新自治体の首長が、起債訴訟の旗を振り、それを応援する学識者が多く集まったことは、まさにその象徴である。

3. 根本にあるシャウブ勧告への評価

これまでみてきたように、わが国における地方行政、地方財政制度のあり方にする意見の違いは、根源的に国と地方の関係のあり方に関する相違に帰するものと認識すべきである。その場合、対立軸ができた起点は、戦後改革におけるシャウプ勧告に関する評価に関わるといのが筆者の見方である。地方財政法は昭和 23 年に制定されている。シャウプ勧告はその翌年である。シャウプ勧告と地方財政法は、負担区分の考え方において根本的な相違点があるが、それは国と地方の事務配分のあり方に直接関係する部分である。占領統治が終わった昭和 27 年に、シャウプ勧告の影響を残しながらも、現在のかたちで改正され、基本的にそのままのかたちで現在に至っている。占領統治の時代に植えられた苗が抜き取られたことに対して逆コースと呼ぶことがあるが、まさに逆コースであったのか、無理な改革を修正したのかとみるかでは、評価は真逆になる。

敗戦後のわが国では、ポツダム宣言にある、日本の軍国主義への否定と戦争犯罪人への厳罰、言論、宗教、思想の自由および基本的人権の尊重、民主主義的風潮を復活・強化するという趣旨に基づいて占領統治が行われた（そのことは「降伏後ニ於ケル米国ノ初期ノ対日方針」にも現れている）。そこでは、国家権力を弱め、民主主義の下でこれを制御するかが基本的な考え方であり、その方策の 1 つとして、地方自治を強化して中央集権的な風潮を弱めることが柱とされた。そこで、GHQ は戦争遂行の責任の一端を担う者としての内務省の解体を断行している。地方自治法は憲法と同日施行であり、日本国憲法の理念を具体化する柱となる法律と位置づけられる。憲法施行前に、県を内務省の総合出先機関から公選制の知事を擁する地方自治体に変え、普通選挙が導入され、地方自治法を創設するところまで、GHQ は内務省の力を借りている。そして、それらが一段落し、憲法施行直前の統一地方選挙の 2 度目の投票日の当日に、GHQ のホイットニー民生局長が、内務省解体につながるメモランダムを示し、その年末には解体されることとなる。

わが国の地方自治は戦前にプロイセンなど大陸型をモデルに導入された一方で、連邦制であるアメリカには内務省にあたるものはなく、GHQ はその存在意義を認めなかった。日本国における国の統治力を弱めるために地方自治を強化することを既定方針としたことで、内政において強い力を持った内務省は不幸にも不要と判断された。内務省解体という屈辱的な結果は、敗戦国の理屈は、たとえ正しくても通じなかったことを意味する（加えて、GHQ 民生局の担当者に赤門嫌いがいたとも伝えられている）。

昭和 22 年末の内務省解体の直後、分裂した組織の 1 つである地方財政委員会は、昭和 23 年に地方財政法を制定する。そこでは、国と地方の負担区分の確立がめざされている。戦後すぐに、各省は出先機関を次々と設け、地方に直接働きかけるようになり、内務省健在時にはなかった国の地方に対する関与が強まる事態に至っていた。そこで、法令の世界で、国の地方への財政負担の無責任な転嫁に歯止めをかけることが地方財政法のねらいの 1 つである。小林與三次（自治省の初代事務次官、後の讀賣新聞社社長）は、「広汎な行政的、財政的支配から、地方自治を守るものは、内務省をおいては外にはない。内務省以外のすべての中央各省は、国会とともに、中央の支配の強化には関心と熱意を持つが、この排除や制限には徹底的に反対する。都道府県と市町村を、国会の立法のままに、各省の恣意のままに、さらすことは、極言すると、虎狼の群の中に、羊群を遺棄するようなものである。地方分権を強化し、地方自治を確立しようとして、逆に、中央集権を強化し、地方自治を弱体化する以外のなにものでもない」（『自治雑記(15)』『地方自治』、210 号、昭和 40 年 5 月、33～34 頁）と述べている。

地方財政法のねらいは、国と地方の利害の強さに応じて負担割合を定めるという負担区分の原則によって財政面での国による地方の圧迫を避けようとしたが、それに一定の効果は認められる

ものの、既述の超過負担問題は、その限界を如実に物語っている。そのように考えると、内務省解体は国家の弱体化にはつながったが、地方分権の徹底にはならなかった。その現実の奥に、中央省庁のなかに、地方自治を担当する省が存在し、そこが一定の権限を持つことをどのように評価するかという根本的な問いが隠されている。

GHQの招きで昭和24年に来日した、コロンビア大学のシャウプ教授を団長とするシャウプ使節団は、税制と地方自治・地方財政に関する調査報告書、いわゆるシャウプ勧告を取りまとめた。その内容は、国と都道府県、市町村へのあるべき事務配分を前提に、現在でいう公共サービスの便益のスピルオーバーを想定して、それにふさわしい税源、税種を配分し、あわせて、地方自治体間の財政力格差を均てん化するための地方財政平衡交付金を導入するという画期的な内容であった。地方税の充実強化という発想も見事ならば、府県税の基幹税に、当時、どの国も導入していなかった附加価値税を盛り込み、地方財政における財政調整制度において、大規模なものとしては例のなかった財源保障の仕組みを持ち込んでいる。

シャウプ勧告がなければ、戦後の地方税財政の発展はなかったといえる。地方財政の歴史を、外的なショックによって飛躍させたものである。その一方で、附加価値税はついに実施されず、地方財政平衡交付金には勧告通りになれば制度的欠陥があると同時に、事務配分のあり方には大きな問題点があった。

地方財政平衡交付金の技術的課題については次節で取り上げることにし、以下では、シャウプ勧告のもう1つの課題である事務配分のあり方について考察する。シャウプ勧告の基本認識は、国と地方の事務配分が複雑であることが国の地方への過剰な介入を招く原因であり、事務の性格に応じた配分とはいえないことに鑑みて、事務再配分が必要との認識を示した。勧告では、再配分の具体案こそ示さなかったが、その代わりに検討のための調査機関の設置を求めた。それに基づく地方行政調査委員会議の報告書は、議長の子藤正雄氏（財政学者で京都市長）から、神戸勧告と呼ばれる。

この神戸勧告はほとんど実現していない。それに対して、「占領時代初期においては、連合国側は“日本を弱体化”するのが目的であり、当時の状況を解説したものによれば「「中央行政の権限の縮小、地方団体の権限拡大」を強く考えた。ところが、シャウプ勧告前後から、国際政治の冷戦が激化し、占領軍の日本評価は変わり始めた。朝鮮戦争を契機とする連合国の日本管理政策の転換である。総司令部内部においても分権派に代わって集権派の影響力が強くなった。このため、地方自治の強化はもはや第一次的な目標ではなかった」（坂田期雄『地方自治制度の沿革』ぎょうせい、1977年、223～24頁）というような論評がされることが多い。そこから、神戸勧告は実施すべきであったが残念ながら実施できなかったというニュアンスを読み取ることができる。その一方で、事務再配分については、当時の自治庁として二律背反的な雰囲気もうかがえる。たとえば、「方向性の議論としては正しいが、現下の状況のなかで無理押しすることの弊害についても、また十分留意しなければならない」といったところである。

明治期以来のわが国における事務配分は、大陸型の地方自治をモデルにした、国と地方が1つの事務を協力しながら分担する融合型であった。それに対してシャウプ勧告の考え方は、究極には、国と地方の共同処理事務をなくすというものである。わが国は単一制の国家として、融合型の事務配分によって国家建設を推し進めてきた。事務再配分の神戸勧告は取りまとめられたものの、占領統治が最終版の段階では、その実現に向けて強権を発揮するだけの推進エネルギーはなく、荒廃した国土を立て直し、経済力を強化して、先進国入りをめざすという戦後社会の右肩上

がりの時代が始まる際に、日本政府として、それを担ぐ内在的理由はなかったというのが歴史的評価であろう。

事務配分が分離型か融合型かの違いは、国庫支出金のあり方に大きく関わる。昭和23年の地方財政法は、制定当初は、融合型の実務配分を前提に、国と地方の負担区分を規定した。しかし、シャープ勧告に基づいて事務再配分が検討される間は、それに係る条文を、地方財政平衡交付金法の附則において、年度を限って適用しないとされた。

国と地方の共同所管事務には国と地方のそれぞれに利害があり、その利害の大きさに応じて負担区分を行う場合、国負担分は国庫負担金による。したがって、シャープ勧告によって共同所管事務が否定されると、国庫負担金は原則廃止とされた。義務教育費国庫負担金が一時期、廃止され、神戸勧告の実施が見送られた昭和27年度に復活したのもそのような経緯からである。義務教育費国庫負担金の復活は、定員定額制に基づいて総額を決める以上、負担金の交付に伴って国の指示が強くなることはないので地方自治の侵害にはならないし、今後、義務教育の人件費が拡大するときに、その増収分を確保する地方税といっても容易にはない、という理由による（井手英策・平嶋彰英「奥野誠亮氏インタビュー 戦後の地方税財政制度の構築期を振り返って（後編）」『地方財政』、平成23年5月号）。そこにあるように、奥野誠亮氏は、シャープ勧告流の分離型事務配分を現実的とみていなかったといえる。

シャープ勧告による分離型事務配分の全面的な実現はなかったが、地方財政法は旧に復したわけではなく、昭和27年の改正で、第9条で従来の国と地方の利害に応じた負担割合を決めるという負担区分の考え方を撤廃し、地方の行う事務にかかる経費は全額それを負担することを原則としたうえで、第10条第1項で「国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要がある左の各号の一に掲げるものについては、国が、その経費の全部又は一部を負担する」として国庫負担金の規定を残した。国に利害がある事務について、国が負担したい場合に「できる規定」とし、第11条で制定時の第10条第2項を引き継いで、国庫負担金の負担割合は政令で定めるとして、法律補助という考え方を示した。そこでは、国と地方の利害に応じた負担区分という考え方は消えたようにもみえるが、国庫負担を行う場合、第11条が定めるように、その負担割合は、合理的に定めるならば国の利害が大きいことが、依然として1つの基準となっている。

それゆえに、既述のように、高率補助金の引き下げ問題は、財政負担の国から地方への移転にすぎないとして、当時の自治省が強く反対している。その際、主張された論理は、国の地方への関与の縮小といった地方分権的な改革が実施されて、国と地方の利害のバランスが変わったときであるか、地方税の充実強化など、地方の自主財源が十分確保できたときのどちらかでなければ、国庫負担の割合は徒に変えるべきではない、であった。

昭和27年の地方財政法の改正では、第11条の2で、国庫負担金事業の地方負担分、いわゆる裏負担は、普通交付税の基準財政需要額に算入することを明記した（昭和27年の当時は、地方交付税ではなく地方財政平衡交付金）。すなわち、国と地方の共同所管事務における、国の負担は法律補助による国庫負担金、地方の裏負担分は地方財政平衡交付金の需要で捕捉することで確実に地方財源を保障するかたちとなった。裏負担の財源保障は、まさにシャープ勧告によって導入された財政調整制度があったからできたものである。逆にいえば、シャープ勧告が産み落とした地方財政平衡交付金が、実は、シャープ勧告が否定した融合型事務配分の下で、実に有効に機能したことを意味する。

したがって、シャウプ勧告の考え方は尊重すべきだが、それが現実の制度のあり方を縛るものではない。国と地方の事務配分を分離型にして地方自治を強化することは方向性の議論としてのみ正しい。常に、その方向での漸進的改革を怠ってはならない。しかし、現実には、国の関与が不必要になるほど、共同所管事務がなくせる状況が、近未来に訪れることは想定できない。むしろ逆に、国の関与は、何もしなければ逆に大きくなる。そこで、事務再配分や国庫負担金などの財政制度の見直し、あるいは義務付け・枠付けの見直しなどで不断の改革が必要となる。地方分権とは永久運動のようなものである。それが、シャウプ勧告以降の地方財政制度運営の歴史が示す底流である。

シャウプは地方自治の発展の恩人であり、占領統治なくして、現在のような充実した地方税や地方交付税制度はなかったといえる。その一方で、シャウプ勧告の地方財政平衡交付金には技術的欠陥があり、それを修正する必要がある。シャウプ流の事務再配分論は、方向性の議論として飲み込んだ。シャウプ勧告は、それを超克することによって生かされたのであって、そこに回帰すべきものではない。それは、自治官僚によって語られることの少ない地方税財政の制度運営の歴史物語ではないか。

平成 11 年の地方分権一括法につながる地方分権推進委員会における税財源に関する議論のなかで、専門委員として参画した神野直彦教授は、機関委任事務の廃止に伴って税財政のあり方からそれにふさわしい整理をしようと試みている。「委員会の中間報告を前にして、機関委任事務の廃止と税財源を関係付けたプランを書いたことがありました。機関委任事務の廃止と結びつけながら補助金の改革をやっぺいこうという案でした。これは検討途中で廃案になり、中間報告には盛り込まれませんでした。諸井委員長が「今後のこともあるから記録に残しておけ」とおっしゃいまして日経新聞の経済教室（平成六年四月一九日付）に書きました。一般向けに「金を出す補助金」と「口を出す補助金」とに分類するといったわかりやすい調子で書いていますが、法定受託事務には一〇〇パーセント国が金を出せとか、法定した事務と関係付けながら、国庫支出金の可否を分けるといった整理を行っています。補助金の整理を機関委任事務の廃止に伴う改革と合わせようというプランでした。補助金の整理は自由な財源を増やすこと、つまり一般財源化を目指すものですが、それが全部、地方交付税でよいのか、基本的には、税源移譲と結びつかないと意味がないのではないかなというように書いています」（座談会「地方分権の二〇年を振り返って③」（『地方行政』797号、平成27年）における神野氏の発言）。

発言部分で参照されている論文（経済教室「国と地方、対等関係構築を」）では、機関委任事務の廃止に伴って、国の関与を認める事務と認めない事務に区分し、前者については必要性を限定して高率の補助のみとし、後者については財源保障のみを目的に行う補助金として補助要綱の作成を認めないというプランが披露されている。その考え方は、共同所管事務を限定して国庫負担金を認めているものの、原則として国の関与のない事務を増やして金を出すが口は出さない補助金を充てたうえで、次の段階として、国と地方の税源配分のみ見直しによって、最終的に金を出す補助金を全廃し、シャウプ勧告が描いた世界を近未来に実現するというビジョンが垣間見える内容となっている。

共同所管事務の存在を前提に国庫負担金と地方交付税で負担区分を行うという制度を最終的に見直してこそ、国と地方を財政面で対等協力の関係にするという神野教授のメッセージは、シャウプ勧告で示された考え方を、特にそれまでほとんど手つかずであった財源面において、現実の地方分権改革のなかで実現しようとしたものと理解できる。事務配分と財政制度のあり方は、地方財政研究の根本

テーマであることが神野論考から改めて読み取ることができる。

4. 歴史的経緯に由来する地方財政制度理解の難しさ

地方交付税は、わが国独自の財政調整制度として戦中に設けられた地方分与税とシャープ勧告に基づく地方財政平衡交付金とのハイブリッドである。地方交付税の態容は、まさに経路依存性によるのであって、白紙であるべき制度として設計されたものではない。そのことは、特に地方交付税法の条文を解釈するうえで、特段に注意を要することである。条文から受ける印象と実際の運用が微妙に異なるのは、地方財政平衡交付金を改組して地方交付税制度を設けた歴史的経緯に拠るのであって、それを踏まえないければ、制度理解ができない。多くの研究者は少なくともそのことを怠ってきた。怠るばかりではなく、歴史的経緯に敬意を表する謙虚さを示してこなかった。それが地方財政制度の制度理解を難しくしている根本理由である。

裏返せば、そのことが特に近年の小泉構造改革以来の改革ブームのなかで、地方交付税制度が俗論としての改革論に翻弄されてきたことの原因の中心にある。総額決定（マクロ）と算定（ミクロ）との関係、算定の簡素化への過剰ともいえる要請、投資的経費への財源保障の仕組みである事業費補正への正当性を欠く批判などがその典型例である。現実には地方交付税がどのような制度的バランスのなかで運用されているかに対する配慮を欠いた批判が展開されるのは、事実認識に対する誠実さのなさゆえである。改革論に反対する者は利権を守る者と切り捨てることは簡単だが、現実には毎年度の地方交付税の予算折衝において展開されている論理は、その妥当性・正当性が認められているからこそ有効であり、研究者の改革論こそむなしく空を切っているのである。

シャープ勧告に基づく地方財政平衡交付金の構想が持っていた制度運営上の課題の中心は、ミクロとマクロの関係と、留保財源や特別交付金に代表される算定の困難さである。さらに総額確保に関する決定的な見込み違いにある。それは第2節で述べた、国の財政当局の財政健全化の論理が、地方自治の理念の実現のうえで障害になるという構図の基本形である。それらの課題は、地方財政平衡交付金時代の技術的な改正と、占領統治が終わった4年後に地方交付税に改組することで対応されてきた。また、昭和41年度の法定率が32%に引き上げられたことを受けて、それまで後回しになってきた投資的経費に対する財源保障の仕組みが発展することとなった。つまり、それらの過程を十分踏まえることが、地方交付税制度を理解するうえで不可欠である。

昭和24年8月末にシャープ勧告が発表されてから、地方財政平衡交付金の法案化までに許された時間は、実質的には半年もなかった。当時は、GHQが閣議提出前に法案の適否を判断していたことを踏まえると、時間的制約の厳しさはそれ以上のものであった。地方財政平衡交付金は、他に類のない制度だけに、制度を構想して法律に落とし込み、それを英語に翻訳してGHQの担当者の理解を求める作業の困難さは、それを伝える当時の自治官僚の座談会などから十分忍ばれるところである。

地方財政平衡交付金の特徴は、単なる財政調整ではなく、財源保障機能を盛り込んだことである。それだけに総額確保がもっとも重要なポイントとなる。後述する技術的課題もさることながら、自治官僚たちがもっとも問題視するのは、わが国の財政運営の現実において、総額を確保することがいかに困難であるかであり、そのことがないがしろになれば制度全体の信認が崩れることである。シャープ勧告の発想に拠れば、地方財政委員会のような中立的な機関が、財源の所要額を財政当局に要求すれば、それが基本的に尊重されるといったものであったが、それは、わが国にはとても該当しないことであつた。当時、アメリカを視察した自治官僚たちが、アメリカの実情との違いをもっとも感じたのもその点である。

昭和 23 年のドッジラインによって、24 年度の地方配付税率は無残にも半減された。それはインフレ抑制のための超デフレ政策が、GHQ の力を背景に断行された結果であり、そこには地方自治を尊重する配慮はなかった。非現実的に圧縮された昭和 24 年度の地方財政計画が、その後の総額確保の論拠となる悲劇が、25 年度から 4 年間続いた地方財政平衡交付金の運営に、暗い影を落とすことになった。地方財政閉口交付金と悪口をいわれたのも、ドッジラインの影響が長く続いたためである。昭和 20 年代の終わりから 30 年代の初めにかけて、地方自治体の多くが赤字団体に転落する背景にはそれがあった。

当時、地方財政平衡交付金の総額決定は、大蔵省にとっても予算編成上で厳しい折衝を覚悟しなければならず、それを回避したいという気持ちは強かったとされる。かつての地方配付税は総額を国税収入の一定割合としていたことで、それに回帰する仕組みとする構想は大蔵省側にもあり、一方、地方制度調査会もそのような構想をまとめた。それが昭和 29 年度から始まる地方交付税制度である。

もっとも、その際に財源保障機能をどこまで維持するかについては、大蔵と自治では大きく意見が異なった。前者は、国税に総額をリンクさせる以上、渡しきりの補助金であるとなすのに対して、後者は中長期といえどもあくまで財源保障機能は維持されるというものである。地方交付税法が、新設ではなく、あえて地方財政平衡交付金法の一部改正としたのは、自治側があくまで財源保障機能を維持しようとした姿勢の表れである。地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項の法定率の見直しに関する解釈に両者の違いが集約される。

地方交付税法は、自治側の解釈に拠れば、中長期で法定率が見直されることで、財源保障機能が維持されるというものである。すなわち、中長期で所要額が確保されることとなる。しかしながら、現実には、地方財政計画の歳出と歳入は毎年度同額とされる運用が、制度創設以来、続いている。それは法の想定はともかくとしても、地方財源の所要額を確保できない年度があるという事態が、国の地方に対する責任の果たし方として許容しがたいという判断から来るものである。その点が、地方交付税制度の運用をめぐる解釈を難しくしている理由の 1 つである。

そのような運用を定着させたのが、地方交付税の総額のあり方を検討した事実上の初年度における昭和 30 年度の穴あき地方財政計画といわれる事件である。昭和 30 年度は波乱の年度であったが、年度途中で、事実上の法定率の引き上げに目処をつけて、ドッジライン以来の地方財政計画の是正に踏み出すと同時に、赤字団体に対して財政再建を促す地方財政再建促進特別措置法を設けている。

総額確保が一応解決するのは、その後、高度経済成長時代で国税収入が伸長するとともに、その法定率を段階的に引き上げることを通じてであり、最終的には昭和 41 年度に法定率を引き上げて、翌年度以降に経済情勢が回復した後である。財源確保を受けて、地方交付税の算定では、当時、喫緊の課題とされた投資的経費の拡充に焦点が移る。投資的経費の算定の充実を図った経緯は述べないが、いわゆる事業費補正のかたちには落ちつくのは昭和 50 年代の半ば以降である。

総額確保以外の技術的課題の 1 つめは、マクロとミクロの関係である。シャウブ勧告では、地方財政平衡交付金の所要額は、ミクロ（個別団体）ベースで積み上げて、それを集計して総額を決定することが想定されている。しかしながら、国の予算編成過程を想定すると、予算編成の時点で、翌年度のすべての地方公共団体の財政需要を確定させることは不可能であることが、容易に予想がつく。当時書かれたものから、GHQ に対してその困難さを伝えていたことは確認できるが、それに対してどのような回答があったか明確ではない。シャウブ勧告にそうした実務上の課題への配慮が薄いのは、事務方との調整を経ないで書かれたという経緯が影響していると考えられる。

現実の運用では、マクロの地方財政計画に着目して、そこで総額として所要額を確定させて、個別団

体に対しては算定によって配分するという方法を、地方財政平衡交付金の初年度から実施していた。地方財政計画は、地方財政推計として昭和 23 年度からその原型があり、地方財政平衡交付金法によって法律上の位置づけが与えられた。もっとも、総額決定に関する法律の書きぶりは、どちらかといえばシャープ勧告のイメージに近い。もっとも、地方財政平衡交付金は、総額決定が積み上げの結果であるか、マクロの計画ベースで決まったものかは、出来映えだけをみれば変わらない。

ところが、地方交付税法への改組の際に、総額を国税収入の一定割合とするように改めた後も、個別の積み上げが総額になるといったニュアンスは必ずしも見直されていない。それが、地方交付税の額が不足する際に調整率を乗じて減額する際の規定に典型的に表れている。地方財政計画の歳出と歳入が同額であることを前提に、マクロで総額を決定する場合、調整率を乗じるのはマクロの財源不足を解消する手段ではなく、算定上の端数を切り落とす手段として用いられる。そのことが、地方交付税の制度理解における 1 つの壁になっている。

技術的課題の 2 つめは算定の困難さに関することである。ミクロの財源保障を実現するには、財政需要を客観的に捕捉することが絶対条件である。しかしながら、そのことは決して容易ではない。生活保護や戸籍事務などの定型的な事務であれば可能であるとしても、そのようなものばかりではない。経常的経費では法定のサービス水準を想定して算定することは少なくとも一部では可能だが、投資的経費では整備水準に関する客観的な基準が定められない方が通常である。

①地方自治体の個別の事情に寄り添って算定する必要がある財政需要（典型は災害復旧など）、もあれば、②概算による客観的算定、がなじむものもあれば、財政需要として保障することを放棄して、③自主財源の一部の範囲で賄うべきもの、もある。地方財政平衡交付金法の制定の際に、基本は②としながらも、③として留保財源を設けている。また、法律の創設時には、暫定的措置として①に対して特別交付金を設けたが、昭和 27 年の第 3 次改正で恒久措置としたという経緯がある。その考え方は、地方交付税にそのまま引き継がれている。

それに対して、基準財政需要額は国が定める標準的経費にかかる財源保障の水準であり、留保財源は個別自治体の独自政策にかかる財源であるという教科書的な見方は、完全な間違いではないが大いにミスリーディングである。むしろその見方が、地方交付税の制度理解を阻む壁となっている。

むしろ標準的経費とは、マクロベースではあるが、地方財政計画の歳出・歳入そのものである（厳密に言えばそこから不交付団体水準超経費分を両建てで控除した額）。地方交付税の制度の作り方から、交付団体ベースで一般財源ベースの地方財政計画の歳入は、

特別交付税＋普通交付税＋交付団体ベースの地方税・地方譲与税等
となるが、それを加工すると次のようにかける。

特別交付税＋基準財政需要額＋留保財源

すなわち、地方財政計画が定める標準的経費にかかる一般財源は、特別交付税で対応する部分と、基準財政需要額に算入することで厳密に財源保障される部分と、留保財源対応として税収の多寡に応じて決まる部分に分かれることになる。それが先の①～③に関する財源の配当に相当する。その際、①と②、②と③、あるいは①と③との関係は相対的なものであり、経費によって①～③のどれかで区分されるというよりも、複数の区分で対応されるものも多く、年度によってその割合もまた変わってしまうものである。基準財政需要額は、その意味で絶対的な概念ではなく、それをもって標準的経費と理解するとさまざまな誤解を与えるものである。この点も、制度理解を難しくする技術的要素である。

それらは制度形成の歴史的経緯に基づく技術的な側面からくるものであるが、地方交付税制度になって 60 年以上が経過しても制度リテラシーは進んでいない。制度への誤解が批判の原因となっている

典型に事業費補正がある。

事業費補正に対する批判では、投資的経費の出来高に応じた財源保障であり、交付税の補助金化であり、地方交付税の本来の性格の変質であるとまでいわれることがある。特別交付税はまさに出来高に対する財源保障であり、地方交付税にはそのような部分がある。投資的経費は、本来、義務付けの弱い経費であるので、③対応であることが原則であるとしても、その場合、財政力に応じて公共施設等の整備水準が決まってしまうので、特に重要と考えられる投資的経費については、その公債費の一部を事業費補正または単位費用でカウントすることで②の部分を加味し、②および③で財源保障することは妥当なことである。このように、地方交付税に対するいわれなき批判は、制度理解が浅いことから来るものが大半である。

さて、昭和 25 年に創設される地方財政平衡交付金法が、最初の段階から算定に関して上記のような整理をしていたことは、その条文から十分くみ取ることができる。単位費用を定めた第 14 条の第 1 項「第十一条の単位費用は、道府県又は市町村ごとに、標準的条件を備えた地方団体が合理的、且つ、妥当な水準において地方行政を行う場合における各測定単位の単位当りの費用を基礎として、この法律で定める」と第 2 項「前項の単位当りの費用は、補助金、負担金、手数料、使用料、分担金、地方債その他これらに類する収入及び地方税の収入のうち基準財政収入額に相当するもの以外のものを財源とすべき部分を除いて算定するものとする」とある。標準的な経費のうち、留保財源対応部分を除くものとして単位費用が定められているからである。また、制度発足時に臨時的措置であった特別交付金を恒久制度にすることで原型が整えられている。

このように制度形成期の歴史的経緯を十分に踏まえれば、地方交付税制度に対する誤解は大いに違ったものとなる。地方交付税の運営ルールが多くは、技術的な理由に拠るものであり、そのことを踏まえなければ、制度に対する正当な評価はできない。

5. 地方財政研究におけるあるべき視点

本稿は、主として敗戦から 10 年間における地方自治・地方税財政制度の形成期におけるさまざまな歴史的経緯、とりわけシャープ勧告をめぐる評価が、今日の地方分権改革や地方財政制度のあり方に関わるものの見方に決定的に重要であることを踏まえて、歴史的経緯に照らした制度理解のあり方を示してきた。筆者の見るところ、それは現代における地方財政研究において決定的に欠落した要素である。新約聖書『マタイによる福音書』は、第 7 章 13 節で「狭い門から入りなさい」と説き、14 節で「命に通じる門はなんと狭く、その道も細いことか。それを見いだす者は少ない」と述べている。学界全体の動きとして、地方財政の研究者が制度理解のための本格的な研究を怠っていたことを指摘しておきたい。

制度形成期に、それを担ってきた官僚たちに焦点を当て、その立ち位置を借りて制度形成における課題を考え、彼らがみえていたものをみようとすることが、研究の基本的なスタンスであるはずである。自治官僚の内在的論理を明らかにしなければ、地方財政制度のもつ機能や、それが担うミッションを解き明かすことはできない。

本稿でみてきたように、現在の制度は、当然、経路依存性に大きく影響を受けている。同時に、中央省庁は、一種のパワーゲームのなかにあるので、あるべき制度があるべき姿として存在しているわけではなく、パワーゲームに勝つことが行動原理となり、そのことが制度形成において影響を受ける。白紙であるべき姿を描くことは決してよいことではない。加えて重要なことは、地方財政制度は一種の統治の論理で貫徹されているものであって、そのことに対して前提として否定的な見方をしてしま

えば、中立的な評価にはならない。それらのことが、学界における地方財政制度研究の発展を阻む要因になってきたというのが筆者の見立てである。

筆者にとって、地方行財政ビジョン研究会の四半世紀は、そのような学界的な見方とは無縁の世界で、地方財政制度研究にアプローチできる絶好の機会であった。本稿で取り上げたような内容が直接取り扱われたわけではなかったが、制度運営の文脈を研究会の場で触れることで、さまざまな知的関心の糸口が与えられたことはいうまでもない。

これからも本研究会に参加する研究者は、学問の世界と現実との架け橋となる役割を果たすべきである。そのためには、先ず自らが砕かれた存在にならなければならない。現代日本のイデオロギー的風景では、研究者が国家権力に向き合う姿勢を整えることは容易ではない。オルテガの『大衆の反逆』ではないが、研究者こそが進歩主義や技術主義に目が曇らされ、誤った信念に基づいて間違った制度改革を先導する愚を犯しがちであるという警告に、常に自覚的であるべきである。

委員名簿等

人口減少及び少子高齢化の進行という構造的課題に対応した地方行財政制度の在り方に関する
調査研究会（平成29年度 地方行財政ビジョン研究会）

委員名簿

平成30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 二朗	札幌大学地域共創学群法・政治学系教授
	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科准教授
	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	茨城大学人文社会科学部現代社会学科准教授
	中野 妙子	名古屋大学大学院法学研究科教授
	西岡 晋	東北大学大学院法学研究科教授
	沼尾 波子	東洋大学国際学部国際地域学科教授
	古市 将人	帝京大学経済学部経済学科講師
	黒田 武一郎	自治財政局長
	境 勉	大臣官房審議官（財政制度・財務担当）
	大西 淳也	大臣官房審議官（公営企業担当）
	大沢 博	自治財政局財政課長
出口 和宏	自治財政局調整課長	
菊池 善信	自治財政局交付税課長	
長谷川 淳二	自治財政局地方債課長	
藤井 雅文	自治財政局公営企業課長	
本島 栄二	自治財政局公営企業課公営企業経営室長	
伊藤 正志	自治財政局公営企業課準公営企業室長	
山越 伸子	自治財政局財務調査課長	
島田 勝則	自治財政局財政課参事官	
本庄 宏	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	五月女 有良	自治財政局調整課課長補佐
	大谷 拓也	自治財政局調整課事務官
	佐藤 哲也	地方自治研究機構調査研究部調査研究室長兼総務室長
	道口 峻司	地方自治研究機構調査研究部研究員

平成29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29年5月25日)	○「地方交付税について」 大沢 博 総務省自治財政局交付税課長	第1部 第2章
第2回委員会 (平成29年7月13日)	○「合併・広域連携・補完」 小川 康則 総務省自治行政局市町村課長	第1部 第1章
事例視察 (平成29年8月9日・ 8月10日)	○「南相馬市の現状と復興に向けた課題について」 福島県南相馬市復興企画部 ○「石巻市の復興の現状と課題」 宮城県石巻市復興政策部	第2部 第1章 第2部 第2章
第3回委員会 (平成29年11月21日)	○「社会保障制度改革について」 出口 和宏 総務省自治財政局調整課長	第3部 第1章
第4回委員会 (平成30年1月23日)	○「平成30年度地方財政対策の概要について」 進 龍太郎 総務省自治財政局交付税課理事官 ○「平成30年度地方税制改正(案)について」 山本 倫彦 総務自治税務局企画課税務企画官	第4部 第1章 第4部 第2章
第5回委員会 (平成30年2月16日)	○「財政学研究の系譜 佐藤進先生の論考をもとに」 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	第5部

人口減少及び少子高齢化の進行という構造的課題に対応した
地方行財政制度の在り方に関する調査研究

—平成30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)

