

**今後目指すべき地方財政の姿と
平成28年度の地方財政への対応についての意見**

平成27年12月18日

地 方 財 政 審 議 会

今後目指すべき地方財政の姿と平成28年度の地方財政への対応 についての意見

はじめに～住民の生活と安心を支える地方の財政健全化に向けて～
・・・・・・・・・・ 1

第一 今後目指すべき地方財政の姿	2
1. 目指すべき地域の姿	2
（1）住民生活の安心の確保	2
（2）地方創生の推進	3
2. 目指すべき地方財政の姿	4
（1）持続可能な地方財政基盤の構築	4
（2）地方財政の健全化	4

第二 地方税財政改革の方向	6
1. 地方一般財源総額の確保等	6
（1）一般財源総額の確保	6
①一般財源総額の確保	
②地方の歳出構造	
③給与関係経費	
④一般行政経費（単独）	
⑤歳出特別枠等	
⑥基金の積立金、地方税収決算	
（2）地方交付税の法定率引上げ	9
①地方交付税の機能と法定率引上げ	
②別枠加算	
③交付税特別会計への直接繰り入れ	
（3）交付税算定の改革	11
（4）特別交付税の割合	12
2. 地方創生への対応	13

(1) 地方創生のための一般財源総額の確保等	13
(2) 地域活性化	14
3. 東日本大震災からの復興	15
4. 地方財政の健全化に資する取組等	15
(1) 行政サービス確保のための地方自治体の業務改革	15
① 地方行政サービス改革の推進	
② 公営企業の経営改革	
③ 公立病院改革	
④ 第三セクター等の経営健全化の推進	
(2) 地方自治体の財政マネジメント強化等	18
① 地方公会計の整備	
② 地方財政の全面的な「見える化」	
③ 公共施設等の総合的な管理	
④ 公営企業会計の適用拡大の推進	
(3) 地方財政の健全化と地方債制度の見直し等	20
① 地方財政の健全化と地方債制度の見直し	
② 地方債資金の確保等	
おわりに～支え合う地域をつくるために～	21
資料	23

今後目指すべき地方財政の姿と平成28年度の地方財政への 対応についての意見

平成27年12月18日
地方財政審議会

当審議会は、今後目指すべき地方財政の姿と平成28年度の地方財政への対応について検討した結果、次のとおり結論を得たので、総務省設置法第9条第3項の規定により意見を申し述べる。

はじめに～住民の生活と安心を支える地方の財政健全化に向けて～

政府は、長引くデフレからの早期脱却と経済再生を図るための施策を強力に推進している。「経済財政運営と改革の基本方針2015」（平成27年6月30日閣議決定）に盛り込まれた「経済・財政再生計画」において、2020年度までの財政健全化目標を設定し、「デフレ脱却・経済再生」、「歳出改革」「歳入改革」の3本柱により、経済再生と財政健全化をともに達成しつつ、中長期的に持続する成長メカニズムを目指す取組を進めている。

わが国において、住民に身近な行政サービスの主な担い手は地方自治体である。地方自治体が提供する多様なセーフティネットにより、住民の幸せや安心が確保されることが、経済成長に向けた人々の新たなチャレンジや、誰もが活躍する地域社会の実現をもたらす。

しかしながら、地方財政の状況は、社会保障関係費の増加や景気の低迷に伴う税収の減少等により膨大な債務残高を抱え、危機的な状況となっている。人口減少社会の中でも、地方自治体が安定的に行政サービスを提供し、子育てや高齢化、雇用や防災など、住民の求める多様な行政需要に対してその役割を果たすためにも、持続的な財政基盤の構築と、地方財政の健全化を図ることが重要である。必要な歳出総額及び一般財源総額を安定的に確保することはもとより、地方創生な

どの喫緊の課題に対応するための財源もしっかり確保しなければならない。

これらを踏まえ、当審議会では、今後目指すべき地方財政の姿と平成28年度の地方財政への対応についての意見を提出することとした。

なお、目指すべき地方税制の姿と平成28年度地方税制改正等への対応については、平成27年11月20日の当審議会意見「平成28年度地方税制改正等に関する地方財政審議会意見」のとおりである。

第一 今後目指すべき地方財政の姿

1 目指すべき地域の姿

(1) 住民生活の安心の確保

目指すべき地域の姿の一つ目の柱は、住民の満足度を高めて幸せをもたらすことである。そのためには、多様なセーフティネットを築くことが必要である。地方自治体が住民福祉の増進という本来の使命を果たし、生活の安心を確保することが重要である。

我が国では、住民への行政サービス提供の主な担い手は地方自治体である。国と地方を通じた歳出のうち社会保障関係費、教育、防災・減災、社会資本整備など、住民に身近な行政サービスに関連する経費は、地方自治体を通じて支出される割合が高い（資料1）。

地域社会の多様化や社会経済情勢の変化に対応し、住民に身近な存在である地方自治体が行政サービスを安定的に提供し、住民の幸せと安心を確保することが重要である。

それによって人々の果敢なチャレンジや新たな企業活動が生まれ、地域経済の好循環が確立されるとともに、誰もが生きがいをもって充実した幸せな生活を送ることができる社会を実現することができる。

(2) 地方創生の推進

目指すべき地域の姿の二つ目は、地方創生の推進である。急速な人口減少・高齢化と地域経済の衰退という悪循環に歯止めをかけ、地方創生を推進することは、我が国の重要課題である。現在、多数の地方自治体がそれぞれの地域における地方版総合戦略¹を策定中であり、今後、その本格的な取組が期待されている。

地方創生については、国と地方の役割分担の下、地域の実情を踏まえ、地方自治体の創意と責任により推進することが重要である。また、人口減少の克服のように構造的な課題の解決のためには、分野横断的な取組や長い時間が必要となる。このため、地方創生の推進にあたっては、地方自治体が各分野の施策を有機的に関連づけて、総合的に取り組むことが望まれる。国は、その取組を息長く支援していくことが必要である。

こうした地方の取組の支援が、元気で豊かな地方の創生をもたらす。地域経済の好循環の拡大を推進することで、地域の経済が再生する。それが地方自治体の財政健全化を促す。財政健全化の進展が、地域経済再生の一段の進展に寄与するという更なる好循環の形成を目指し、「地域経済再生と財政健全化の両立」に向けた努力を継続しなければならない。

そのためにも、地域が自らの発想と創意工夫により課題解決を図る制度的な基盤として、地方分権改革を進めていくことが重要²である。

¹ 各地方自治体においては、平成27年度中に、国の長期ビジョン及び国の総合戦略を勘案しつつ、地方人口ビジョンを策定し、それを踏まえて、今後5カ年の目標や施策の基本的方向、具体的な施策をまとめた地方版総合戦略を策定する必要。

² 最近の地方分権改革の動きは次のとおりである。

・平成26年5月から導入した「提案募集方式」における地方公共団体等からの提案等を踏まえた「平成26年の地方からの提案等に関する対応方針」(平成27年1月30日閣議決定)に基づき、国から地方公共団体又は都道府県から指定都市等への事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの見直し等を推進するため、「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」(第5次地方分権一括法)などによる所要の法令整備が行われている。

このほか、公共施設等の適正配置の推進のように、人口減少社会において、地方自治体がいかにして公共サービスを安定的に提供していくかという視点も重要となる。

2 目指すべき地方財政の姿

(1) 持続可能な地方財政基盤の構築

目指すべき地域の姿を実現するためには、地方自治体が教育や福祉などの様々な行政サービスを安定的に提供することが求められる。

さらに、地域社会が多様化する中であって、住民のニーズに基づき効果的・効率的な事業を選択し、創意工夫を凝らして主体的に地域におけるセーフティネットの提供や課題の解決などに取り組むことが重要である。

こうした地域の実情に基づく行政サービスを、安定的かつ効果的に提供するためには、持続可能な地方財政基盤の構築が不可欠である。このため、地方自治体を実施すべき行政サービスに必要な額を歳出総額として確保し、かつ、地方税や地方交付税等の一般財源の総額を適切に確保する必要がある。その際、地方税の一層の充実を図るとともに、偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を目指すべきである。

その上で、偏在性の小さい地方税体系を構築してもなお、税源の偏在は残ることから、全国どのような地域であっても、一定水準の行政サービスを確保するために必要な財源を保障する地方交付税の機能が、引き続き適切に発揮されることが必要である。

(2) 地方財政の健全化

行政サービスの主たる担い手である地方自治体の安定的な財政基盤を持続的に確保することで、どの地域に住んでも、必要な福祉サービ

ス等を受け、安心・安全で幸せな生活をおくることができる。また、新たな企業活動や地域のチャレンジの機会がある社会や、住民一人一人が活躍する社会を実現できる。

しかし、近年の地方財政の状況を見ると、これまで厳しい歳出抑制を行ってきてもなお、巨額の財源不足が生じ、特例的な地方債の増発や交付税特別会計借入金等によって補てんが行われてきた。その結果、地方の債務残高は約200兆円規模で高原状態となっている(資料2)。その内訳を見ても、投資的経費の縮減により建設地方債の残高が減少する一方で、財源不足に対応するための臨時財政対策債の残高が増加しており、地方財政は依然として厳しい状況にある。

地方財政の本来の姿は、臨時財政対策債等の特例的な地方債に依存せず、かつ、巨額の債務残高により圧迫されていない状態である。特例的な地方債への依存を早急に改善するとともに、極めて大きな地方の債務残高を計画的に引き下げる必要がある。

このため、地方財政の健全化を図ることは重要であり、歳出の重点化・効率化に取り組むことが求められる。しかしながら、地方歳出の大半は、国が法令等で基準を設定しているもの(警察官や高校教員数など)や、国が法令でその実施を義務づけているもの(戸籍、保健所、ごみ処理など)、事業の実施に際して地方負担を伴う国庫補助関連事業である(資料3)。こうしたことから、国の法令・制度・予算等の見直しが並行して行われることが必要である。

あわせて、地方自治体は、限られた財源のもと、住民合意に基づき、それぞれの地域にとって必要不可欠な行政サービスについて、効率的・効果的な提供体制や手法を適切に選択することが重要である。

そのためには、国は、地方行政サービス改革の取組状況の見える化・比較可能な形での公表、地方の頑張りを引き出す地方財政制度改革、地方財政の見える化等によって、地方自治体の行財政運営の質の向上を図る環境整備に取り組むことが重要である。

第二 地方税財政改革の方向

1 地方一般財源総額の確保等

(1) 一般財源総額の確保

① 一般財源総額の確保

地方自治体が、行政サービスを安定的に供給し、少子高齢化・人口減少社会への対応など、増大する行政需要に対してその役割を果たしていくためには、必要な歳出総額をきちんと確保することが必要である。加えて、喫緊の課題である地方創生等の事業費と財源は、引き続き重点的に確保すべきである。

また、安定的な行政サービスを提供するためには、安定的な財政運営が確保されなければならない。このため、交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源総額について、平成27年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保すべきである。

② 地方の歳出構造

地方財政計画における過去10年間の歳出の推移を見ると、国の歳出は、社会保障関係経費の増により全体として増加している。これに対し、地方財政計画における地方の歳出は、国の制度に基づく社会保障関係経費の増を、給与関係経費や投資的経費（単独）の減で吸収してきたため、給与関係経費、投資的経費ともに、ピーク時から大幅に減少している。地方の歳出は、歳出特別枠を含めてもほぼ横ばいであり（資料4）、地方創生への取組も求められる中、これまでと同様の対応を続けることは困難となってきた。

地方は、住民に身近な存在として、住民の選択に基づき、国を上回る歳出の抑制努力を実施してきた。国・地方を通じた財政健全化のため、地方歳出の中身について徹底した適正化を行っていかねばなら

らないとの議論がある³が、こうした地方歳出の現状を適切に踏まえて検討を行うことが望まれる。

すでに述べたように、地方の歳出の大部分は、社会保障など国の制度に基づくものである。地方の歳出の抜本的な見直しを行うためには、国の制度の見直しを行わなければならない。経済・財政再生計画にあるとおり、国の一般歳出の取組と基調を合わせた取組が求められる。

③ 給与関係経費

地方公務員の数は、ピーク時の平成6年度の328万人と比較して、大幅な減となっている（資料5）。一方、地方自治体は、社会保障等の対人サービスを担っており、これらのサービスを適切に提供するためには、一定のマンパワーの確保が重要である。今後、少子高齢化への対応や社会的に支援が必要な人々へのきめ細かな対応がますます求められることを考えると、これまでと同じように地方公務員の数を減らすことは限界にきている。

④ 一般行政経費（単独）

地方自治体は、国の制度に基づく全国レベルの国庫補助事業と、地域の実情に応じたきめ細かな地方単独事業を組み合わせ、行政サービスを提供することにより、住民生活の安心の確保に努めている。地方単独事業は、社会保障関係費の増加があるにもかかわらず据え置かれてきているが、国の歳出の取組と基調を合わせ、国庫補助事業の増加にあわせて、地方単独事業についても増加させることが適当である（資料6）。

人口減少等を捉えて、地方単独事業を減額すべきとの議論がある⁴。地方財政計画の一般行政経費（単独）は、決算等の実態を踏まえつつ、地方自治体の自主性を尊重して、枠として計上している。その中には、

³ 平成28年度予算の編成等に関する建議（平成27年11月24日財政制度等審議会）36ページ

⁴ 平成28年度予算の編成等に関する建議38ページ

社会経済情勢の変化や地方自治体の取組により減となる要素もあれば、当然ながら増額となる要素もある。減額となる要素だけを取り出して、全体を減額すべきとの議論は、不適當である。

一般行政経費（単独）は、地方が自主性・主体性を発揮して地域の課題解決に取り組むための必要経費である。地方分権改革の進展により、地方自治体の主体的な役割が求められることとなる中で、地方単独事業の重要性はますます高まっており、現行の計上方法は今後も継続すべきである。

⑤ 歳出特別枠等

地方財政計画に計上されている歳出特別枠について、経済再生の進展や地方歳出の効率化の観点から、適正な規模に縮小すべきとの議論がある⁵。

歳出特別枠は、リーマンショック後の緊急対策として設けられたものであるが、歳出特別枠の平成28年度以降の取扱いについては、平成27年度地方財政対策における総務・財務両大臣覚え書きにおいて、経済再生の進展を踏まえ、両大臣が協議して定めるものとされている。

経済再生に合わせ、リーマンショック後の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必要があるが、その際には、歳出特別枠が一般行政経費の計画額と決算額のかい離を是正する役割を担っていることを踏まえるべきである。地方財政計画における地方単独事業（一般行政経費（単独事業）に歳出特別枠等を加えた水準）について、適正な規模に縮小していくことが必要との議論がある⁶が、上述のとおり、地方の歳出は、歳出特別枠を含めてもほぼ横ばいであり、歳出特別枠分の歳出を実質的に確保する必要がある。

また、一般行政経費や歳出特別枠の内容を把握・検証すべきとの議論⁷があるが、地方財政の自主性・自立性や地方分権の観点に照らせ

⁵ 平成28年度予算の編成等に関する建議37ページ

⁶ 平成28年度予算の編成等に関する建議37ページ

⁷ 平成28年度予算の編成等に関する建議38ページ

ば、経費の細目ごとに計画と決算の差異をチェックするような形で国が地方歳出の具体的内容に関与するべきものではない。それぞれの地方自治体が、住民に対する説明責任を果たすとともに、地方議会等においてチェックされるべきものである。

⑥ 基金の積立金、地方税収決算

地方の積立金が増加していることから地方財政計画の歳出の適正化等を速やかに行うべきとの議論や、地方税収が決算で上振れした場合の後年度の精算を求める議論がある⁸。地方税収等の決算額と計画額の乖離は各年度において過大・過少様々であるが、中長期的には過大・過少は概ね相殺されている。また、地方は赤字地方債の発行権限が限定されていることから、近年のように地方税収等の決算額が計画額を上回っている場合に、基金への積立てを行っておくことは、財政運営の年度間調整の観点から当然の対応である（資料7）。

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

（2）地方交付税の法定率引上げ

① 地方交付税の機能と法定率引上げ

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

近年、地方財政は、毎年度巨額の財源不足が生じている。しかしな

⁸ 平成28年度予算の編成等に関する建議40ページ

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

地方の借入金残高が約 200 兆円規模で高原状態となっていることは既に述べたとおりである。地方交付税の安定性と地方自治体の予見可能性を高めるため、これまで当審議会が繰り返し指摘してきたように、地方交付税法の本来の姿に立ち戻り、地方交付税の法定率を引き上げ、臨時財政対策債の発行を抑制すべきである。

② 別枠加算

平成 28 年度の地方税収については、経済再生の進展により、リーマンショック前とほぼ同水準となることが見込まれていることから、別枠加算については、即座に廃止すべきとの議論⁹がある。しかしながら、そもそも別枠加算は、地方の巨額の財源不足に対して、法定率の引上げで対応できない中で設けられた措置であることを踏まえる必要がある。

平成 28 年度以降の取扱いについては、歳出特別枠同様、総務・財務両大臣が協議して定めるものとされている。これに基づき、地方交付税の別枠加算を含む危機対応モードから平時モードへの切替えは、経済再生に合わせて進めていくことが必要であるが、本来、こうした臨時的な措置に頼らず、地方交付税の総額を適切に確保できるよう、法定率の引上げを行うことを重ねて求めたい。

⁹ 平成 28 年度予算の編成等に関する建議 41 ページ

③ 交付税特別会計への直接繰り入れ

国税 4 税¹⁰の法定率分は、本来地方の税収とすべきものを国が代わって徴収するもので、「間接課徴形態の地方税」と考えるべきものである。地方の固有財源としての性格をより明確にするため、国税 4 税の法定率分を、地方法人税と同様に、国の一般会計を通さず、交付税特別会計に直接繰り入れることとすべきである。

(3) 交付税算定の改革

地方交付税制度について、財源保障機能重視から成果主義重視に転換していくべきとの議論がある。地方の歳出の大半を占める法令等により義務づけられている経費や、国の補助事業に基づく経費については、国として適切に財源保障することが不可欠である。今後とも、行政サービスの安定的な提供により、住民生活の安心・安全を確保するため、地方交付税の財源保障機能は堅持すべきである。

その上で、地方が工夫可能な歳出については、後述するクラウド化の推進や民間委託の推進等の業務改革を行い、その進捗にあわせて地方交付税の算定を見直すことが考えられる。具体的には、歳出効率化に向けた業務改革で他団体のモデルとなるようなものを、地方交付税の基準財政需要額の算定に反映（トップランナー方式）することや、基準財政収入額の算定についても、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反映することが挙げられる。

トップランナー方式の導入にあたっては、法令等により国が基準を定めている業務や、産業振興・地域振興等の業務はトップランナー方式になじまないため、対象外とすべきである。また、算定に当たっては、小規模団体では民間委託等の業務改革が実施困難であったり、効

¹⁰ 平成 27 年度において、交付税原資の安定性の向上・充実を図るため、法定率の見直しが行われた。交付税原資は、国税 4 税（所得税、法人税、酒税、消費税）及び地方法人税であるが、後者は交付税特別会計に直接繰り入れられている。

果が小さい場合も考えられる。そのような地域の実情を踏まえるとともに、地方自治体への影響等を考慮して、複数年かけて段階的に反映する等の配慮を行うことが必要である。

地域の活性化等に取り組む地方を支援するために、まち・ひと・しごと創生事業費¹¹の交付税の算定において、地域経済活性化等の成果を一層反映することや、広域連携や経営資源の有効活用に取り組む地方自治体に対し、交付税による支援を行うべきである。地方創生は、実際に取り組を始めてからその成果が生じるまでには一定の期間が必要であり、息の長い取組が求められる。その中で、まち・ひと・しごと創生事業費の交付税の算定における、地域活性化等の成果の一層の反映に当たっては、現在多くの地方自治体で策定中である地方版総合戦略の内容や、取組の成果等を勘案しながら検討することが必要である。

（４）特別交付税の割合

特別交付税は、災害や除排雪経費等の普通交付税の算定方法では捕捉されない特別の財政需要等に対し交付されるものである¹²。

平成２２年度に地方交付税法が改正され、その後の再延長がなされた結果、現行法上、特別交付税の割合は、平成２８年度以降段階的に、

¹¹ 地方自治体が自主性・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年度の地方財政計画の歳出に「まち・ひと・しごと創生事業費」を創設。地方交付税において、既存の「地域の元気創造事業費」を増額するとともに、新たに「人口減少等特別対策事業費」を創設。「人口減少等特別対策事業費」の算定に当たっては、人口を基本とした上で、まち・ひと・しごと創生の「取組の必要度」及び「取組の成果」を反映。

¹² 特別交付税は、普通交付税の基準財政需要額の算定方法によっては捕捉されなかった特別の財政需要があること、基準財政収入額のうち著しく過大に算定された財政収入があること、普通交付税の額の算定期日後に生じた災害（その復旧に要する費用が国の負担によるものを除く。）等のため特別の財政需要があり、又は財政収入の減少があることその他特別の事情があることにより、基準財政需要額又は基準財政収入額の算定方法の画一性のため生ずる基準財政需要額の算定過大又は基準財政収入額の算定過少を考慮しても、なお、普通交付税の額が財政需要に比して過少であると認められる地方団体に対して交付することとされている。（地方交付税法第１５条第１項）

交付税総額の6%から4%に引き下げることとされている¹³。

近年、台風・豪雪などの自然災害が多発・多様化し、災害関連経費に係る財政需要が増加しており、災害対応に万全を期す必要がある。加えて、地域偏在性の大きい、地域交通や地域医療等の地域住民の生活を守るために不可欠な経費や、人口減少を克服するための施策に意欲的に取り組む地方自治体における経費が増加している。これらの財政需要は将来にわたり、今後とも必要となる経費であることから、地方交付税における本来の特別交付税の割合を6%とすることが適当である。

2 地方創生への対応

(1) 地方創生のための一般財源総額の確保等

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

地方自治体が自主性・主体性を最大限に発揮できるようにするため、平成27年度においては、「まち・ひと・しごと創生事業費」が地方財政計画の歳出に計上されたところである。人口減少を克服し、地方創生を成し遂げるためには、地域が抱える構造的な課題に対して一体的に取り組むことが必要となる。現在、各地方自治体が地方版総合戦略の策定や、具体的な取組が始まりつつある。地方が抱える構造的な課題の解決には長期間を要する。このため、平成28年度以降も引き続き、偏在是正を進めること等により恒久財源を確保

¹³ 地方交付税法第6条の2及び地方交付税法等の一部を改正する法律（平成23年法律第5号）附則第2条の規定により、特別交付税の交付税総額に対する割合は、平成27年度まで：6%、平成28年度：5%、平成29年度以降：4%とされている。

し、地方創生の取組を息長く支援すべきである。

(2) 地域活性化

地方自治体は、地域の個性を活かした産業振興、雇用創出等による地域経済の活性化策を展開しており、こうした創意工夫を力強く推進すべきである。地域経済の活性化は、税源の涵養を通じて税収の増加をもたらし、地域の自立や地方財政の質の向上につながる。

このため、地域経済の好循環拡大に向けて、雇用吸収力の大きい地域密着型企業を立ち上げる、「ローカル10,000プロジェクト」の更なる推進を図ることが必要である。また、電力の小売自由化を踏まえた「分散型エネルギーインフラプロジェクト」、自治体インフラの民間開放としての「公共施設オープン・リノベーション」や、「地域経済グローバル循環創造事業」などを推進すべきである。これらの「地域経済好循環推進プロジェクト」の推進を加速させ、地方自治体のリーダーシップの下、地域で生産性の高い企業が次々と立ち上がり、所得と雇用が生み出されることにより、力強い地域経済がつくられることが期待される。

また、地域活性化のためには、経済の活性化のみならず、地方への人の流れを創出し、地域で人が活躍する受け皿を整備することが必要である。

このため、「地域おこし協力隊」の規模拡大や「移住・交流情報ガーデン」の活用、「子ども農山漁村交流プロジェクト」の推進を通じて地方への移住・交流を推進するとともに、「連携中枢都市圏」、「定住自立圏」及び「集落ネットワーク圏」の形成を推進することにより、地域の生活・経済圏域を確保すべきである。

3 東日本大震災からの復興

東日本大震災の発災からおよそ5年が経過する中、これまで、被災した地方自治体は復旧・復興に懸命に取り組んできた。国は、震災復興特別交付税により被災自治体等への財政措置を講じるとともに、被災地以外の地方自治体も、被災自治体へ応援職員を派遣するなど、国・地方をあげた支援が行われてきた。

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

平成27年6月24日に開催された復興推進会議において、復興創生期間（平成28年度～平成32年度）における復旧・復興事業の規模と財源が決定された。この方針に従い、東日本大震災の復旧・復興事業について、引き続き通常収支とは別枠で整理し、地方の所要の事業費及び財源を確実に確保し、復旧・復興事業が着実に実施される必要がある。

震災復興特別交付税は、時限的な税制措置を講ずること等により特別に財源を確保した上で設けられた財政措置である。震災からおよそ5年が経過し、被災自治体等における事業の実施状況等を踏まえ、震災復興特別交付税について、復旧・復興事業の実績等に基づき、適切に精算を行う仕組みを整備すべきである。

4 地方財政の健全化に資する取組等

(1) 行政サービス確保のための地方自治体の業務改革

これまで地方自治体は行政サービスの多くを担い、地域や住民の期待に応えてきた。厳しい財政状況に直面する一方で、人口減少や超高齢化、公共施設や設備の老朽化など新たな課題が山積している中、地域や住民が必要とする行政サービスを的確に提供する体制の確保が不

可欠である。行政として対応しなければならない政策・課題に重点的に対応するため、住民組織など地域を支える様々な団体との連携や、行政の簡素化・効率化を目的とした民間委託等の推進も求められる。

① 地方行政サービス改革の推進

質の高い行政サービスを引き続き効率的・効果的に提供するため、地方自治体においては、定型的業務を中心とした事務・事業の民間委託の推進、指定管理者制度等の活用、給与・旅費等に関する庶務業務の集約化、自治体情報システムのクラウド化、PPP¹⁴/PFI¹⁵の推進等の積極的な業務改革の推進に努めることが必要である。

こうした観点から、より積極的な業務改革の推進に努めるよう地方自治法に基づく技術的助言¹⁶がなされたところであり、今後は、その取組状況について、毎年度フォローアップを行うことが重要である。国は、各地方自治体のこれらの取組状況について、比較可能な形で公表し、見える化を実施すべきである。

② 公営企業の経営改革

公営企業は、人口減少等による料金収入の減少や保有資産の大量更新期の到来等により、その経営環境は厳しさを増しており、不断の経営健全化の取組が求められている。

このため、事業の意義や採算性、地域の実情等を踏まえ、事業廃止、民営化、広域的な連携及び民間活用の抜本的な改革の検討が重要である。国は、これらの取組に係る優良事例の横展開や取組状況の調査・公表等を通じ、各公営企業の取組を後押ししていくことが重要である。

¹⁴ Public Private Partnership の略。行政と民間が連携して、それぞれお互いの強みを活かすことによって、最適な公共サービスの提供を実現し、地域の価値や住民満足度の最大化を図るもの。

¹⁵ Private Finance Initiative の略。「民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律」に基づき、公共施設等の建設、維持管理及び運営等を、民間の資金、経営能力及び技術的能力を活用して行う手法。

¹⁶ 「地方行政サービス改革の推進に関する留意事項について」（平成 27 年 8 月 28 日付け総務大臣通知）

また、各公営企業が、将来にわたって安定的に事業を継続していくための中長期的な経営の基本計画である経営戦略について、早期の策定が望まれている。国は、これを集中的に推進すべく、財政面、人材面、情報面等で積極的な支援に取り組むべきである。

③ 公立病院改革

公立病院については、新公立病院改革ガイドラインに基づき、都道府県が策定する地域医療構想の策定状況を踏まえつつ、地方自治体において新改革プランを早期に策定し、更なる経営改革に取り組むことが求められる。医師・看護師不足など、地域医療を取り巻く環境は依然として深刻であることから、国においても、新改革プランが着実に実施されるよう引き続き地方財政措置の重点化を図るべきである。

④ 第三セクター等の経営健全化の推進

第三セクター及び地方公社は、地域住民の暮らしを支える重要な役割を担う一方で、経営が著しく悪化した場合には、地方自治体の財政に深刻な影響を及ぼすことが懸念される。このため、地方自治体においては、地方自治法に基づく技術的助言¹⁷等を踏まえ、関係を有する第三セクター等について自らの判断と責任による不断の効率化・経営健全化に取り組むことが必要である。

特に、標準財政規模に比して多額な損失補償等を行うなど、財政的リスクが高い水準に達している地方自治体にあっては、第三セクター等の抜本的改革を含む経営健全化に速やかに取り組むことが求められる。このため、国は、各地方自治体の財政的リスク等の調査・公表や、先進的な取組事例の収集・公表により、経営健全化の取組を推進することが必要である。

¹⁷「第三セクター等の経営健全化の推進等について」(平成26年8月5日付総務大臣通知)

(2) 地方自治体の財政マネジメント強化等

地方財政の透明性、予見可能性を高め、財政のマネジメントを強化することは、地方財政の健全化につながる。地域で真に必要な行政サービスの効果的・効率的な提供手法を住民が選択できるよう、国が環境を整備し、各地方自治体の取組を通じて、歳出の効率化を図ることが求められる。

① 地方公会計の整備

地方自治体の財政状況について、発生主義・複式簿記といった企業会計の考え方及び手法を参考として、財務書類や固定資産台帳を整備し、より一層の「見える化」を図っていくことが重要である。

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

統一的な基準による財務書類等が早期に整備されるよう、国は、共通ソフトウェアの地方自治体への円滑な無償提供など、必要な措置を引き続き講じるべきである。

② 地方財政の全面的な「見える化」

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

都道府県及び市区町村の決算情報について、財政状況資料集をはじめとする各種資料が公表されているところであるが、住民一人当たりコストは、財政状況資料集において、人件費、普通建設事業費及び公債費のみが掲載されている。

したがって、今後、住民一人当たりコストについて、性質別・目的別で網羅的に「見える化」を図るべきである。その際、地方自治体は、

地理的・地形的要因や人口規模等が様々であることから、住民一人当たり行政コストについて、他団体との一律の比較は適当ではなく、自団体における経年比較や類似団体との比較が可能となるよう留意すべきである。

さらに、公共施設等の老朽化度合いを示す指標、施設類型ごとのストック情報、固定資産台帳による土地情報等についても「見える化」等を図るべきである。

③ 公共施設等の総合的な管理

地方自治体は、頻発する災害への備えや人口減少社会における長期的な視点も踏まえ、地域住民との十分な議論や、近隣自治体との連携など、幅広い検討を行いながら、公共施設等総合管理計画の策定を一層推進する必要がある。

各地方自治体は、公共施設等総合管理計画を公共施設等の集約化・複合化に踏み込んだものとするよう努めつつ、平成28年度中の策定完了に向けて作業を加速させるとともに、同計画に基づき公共施設等の最適な配置等に取り組む必要がある。

国は、このような地方自治体の取組を支援するため、公共施設等総合管理計画の策定に係る特別交付税措置を引き続き講じるべきである。また、同計画の策定団体数の増加を踏まえ、計画に基づく既存の公共施設等の解体撤去事業、集約化・複合化事業及び転用事業に対する地方債措置を引き続き講じるとともに、地域の実情に応じた必要額を確保すべきである。

④ 公営企業会計の適用拡大の推進

公営企業の経営状況や資産等を正確に把握し、その経営に活用していくことが求められる。このため、重点事業である下水道事業及び簡易水道事業を中心に、平成31年度までの集中取組期間において、着実に公営企業会計の適用を推進すべきである。

また、今年度から水道事業及び下水道事業で取り込まれる「経営比

較分析表」について、今後、公表分野の拡大を進めること等を通じて、公営企業の全面的な見える化を推進することが必要である。

(3) 地方財政の健全化と地方債制度の見直し等

① 地方財政の健全化と地方債制度の見直し

「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の全面施行（平成21年）以来、地方自治体の財政健全化指標は一定の改善が見られる。その一方で、第三セクター等に対する短期貸付や公有地信託に伴う地方自治体の実質的な財政負担の把握等の課題への対応も必要となっている。そこで、各地方自治体が自らの財政状況を適確に把握し、継続的に財政健全化の取組を進められるよう、将来負担比率の算定方法の見直しを行うべきである。

地方債制度については、平成24年度から届出制度が導入されており、地方自治体の主体的・機動的な資金調達に貢献しているところである。届出制度導入後も地方債制度が安定的に運用されている状況を踏まえ、地方自治体の自主性・自立性を高める観点から、地方債のリスク・ウェイトがゼロという取扱いの維持に留意しつつ、実質公債費比率に係る協議不要基準の緩和をはじめ、届出対象を拡大するよう見直しを行うべきである。

② 地方債資金の確保等

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

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

また、財政力の弱い地方自治体が円滑に資金調達できるよう、地方

自治体の共同調達機関である地方公共団体金融機構の財務基盤の充実及び貸付規模の確保を図るべきである。

なお、退職手当債は団塊の世代の大量退職に伴う退職手当の急増に対処するために平成18年度から平成27年度までの特例措置として発行が許可されているものである。退職手当額のピークは越えているものの、引き続き退職手当が多額にのぼる地方自治体も見受けられ、継続して退職手当額が高い水準で推移することから、安定的な財政運営に支障が生じないように、一定期間、その延長を図るべきである。その際、退職手当債に依存しない財政運営への移行を促すため、退職手当債の発行要件について、必要な見直しを行うべきである。

おわりに～支え合う地域をつくるために～

これまで繰り返し述べてきたように、地方自治体は公共サービスの大半を担っている。自治体の取り組みが、住民と地域の安心、安全を支えている。近年は人口減少・高齢化を前向きに受け止めて、創意と工夫により触れ合いやにぎわいのある地域をつくろうという動きも広がっている。

その一方で、格差が拡大し貧困世帯が増加していることなどを理由に、「社会が脆弱になっているのではないか」という懸念の声もある。「脆弱な社会」では安心、安全の確保すらおぼつかなくなりかねない。その様な事態を食い止めるためには、家族の絆やコミュニティーの支え合いが不可欠である。そのための役割はやはり自治体を中心とした地域が担うことになる。

経済社会の変化に対応し、多様なセーフティーネットを築くことにより、住民の幸せや地域の安全確保に自治体がしっかりと役割を果たすためには、必要な歳出が可能な安定的な財源が措置されていなければならない。持続的な地方財政基盤の構築に向け、一層の取り組みが必要である。

来年3月で東日本大震災から丸5年となる。大津波に遭った被災地

では防災集団移転促進事業が進んでいるとはいえ、仮設住宅での暮らしを余儀なくされている被災者も少なくない。原発事故が起きた福島県では、故郷への帰還が始まっているものの、まだ約10万人が県内外で避難生活を送っている。必要な事業費とその財源が確保されて、自治体が住民とともに着実に復興を実現することは、被災地だけでなく全国に安全への信頼を広げる一助にもなるはずである。

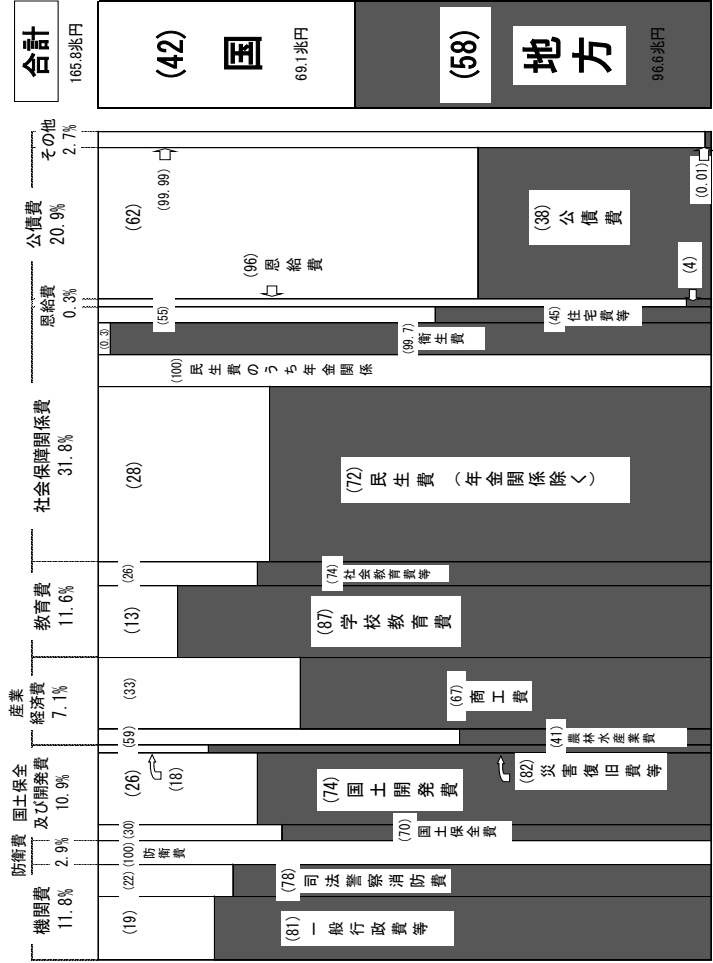
家族の絆とコミュニティーの支え合いがしっかり機能する地域を日本列島に広げるために、国と地方を挙げた奮起を促したい。

地方財政の果たす役割

資料1

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

○ 国と地方の役割分担（平成25年度決算）
 <歳出決算・最終支出ベース>



(注) () 内の数値は、目的別経費に占める国・地方の割合
 計数は精算中であり、異動する場合がある。

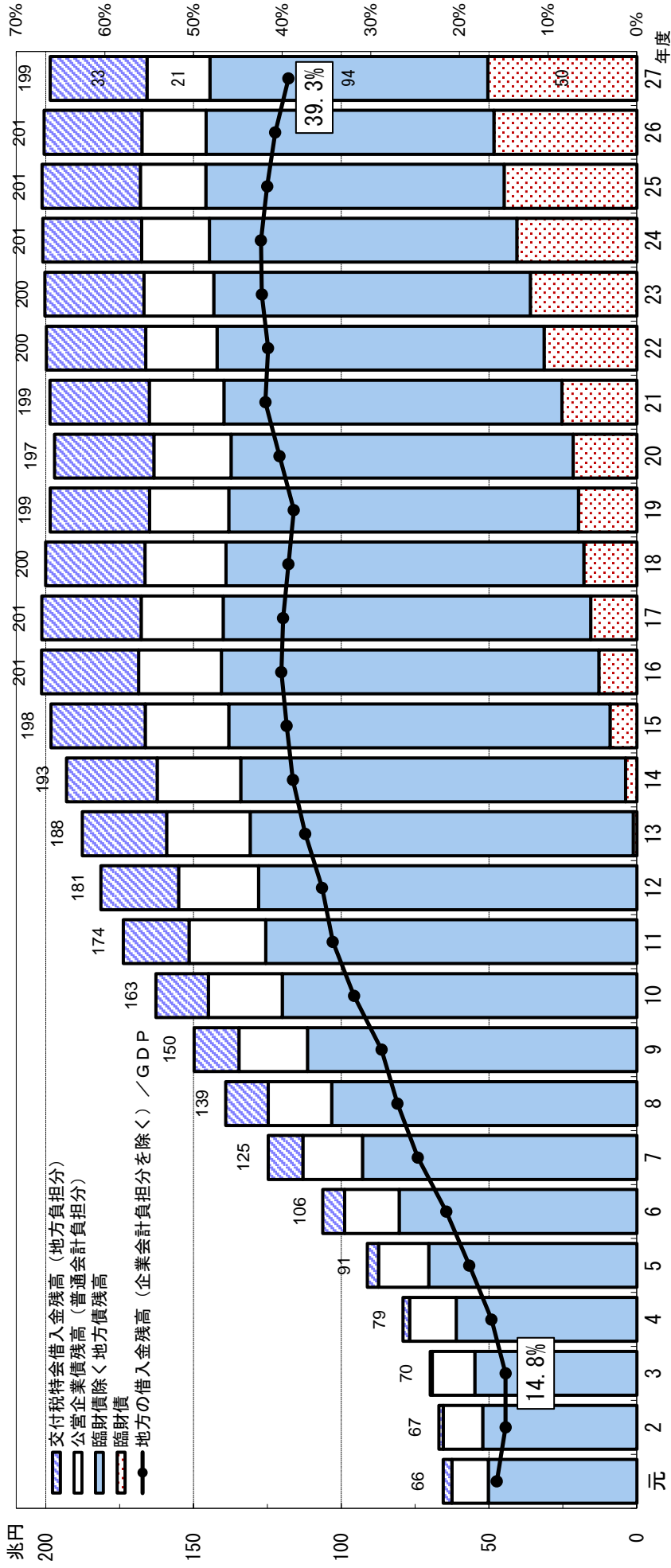
国と地方との行政事務の分担

分野	公共資本	教育	福祉	その他
国	○高速自動車道 ○国道 ○一般河川	○大学 ○私学助成(大学)	○社会保険 ○医師等免許 ○医薬品許可免許	○防衛 ○外交 ○通関
都	○国道(国管理以外) ○都道府県道 ○一般河川(国管理以外)	○高等学校・特別支援学校 ○小・中学校教員の給与・人事	○生活保護(町村の区域) ○児童福祉 ○保健所	○警察 ○職業訓練
道	○国道(国管理以外) ○一級河川	○私立大学(特定の県)		
府	○港湾 ○公営住宅 ○市街化区域、調整区域決定			
県	○都市計画等(用途地域、都市施設)	○小・中学校 ○幼稚園	○生活保護(市の区域) ○児童福祉 ○国民健康保険 ○介護保険 ○下水道 ○ごみ・し尿処理 ○保健所(特定の市)	○戸籍 ○住民基本台帳 ○消防
市	○市町村道 ○準用河川			
町	○港湾 ○公営住宅			
村	○下水道			

地方財政の借入金残高の状況

資料2

○ 地方財政は、27年度末見込で約200兆円もの巨額の借入金残高を抱えている。



※1 地方の借入金残高は、平成25年度までは決算ベース、平成26年度は実績見込み、平成27年度は年度末見込み。

※2 GDPは、平成25年度までは実績値、平成26年度は実績見込み、平成27年度は政府見通しによる。

※3 表示未満は四捨五入をしている。

(参考) 公営企業債残高 (企業会計負担分) の状況

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
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	24

地方財政計画（通常収支分）の歳出の分析

資料3

・ 国庫補助関連事業(約31.7兆円)、国が法令等で基準を設定しているもの(警察官や高校教員数など)、国が法令でその実施を義務付けているもの(戸籍、保健所、ごみ処理など)が、地方一般歳出の大部分を占めている。

地方財政計画(平成27年度)【85兆2,710億円】 (単位:億円)

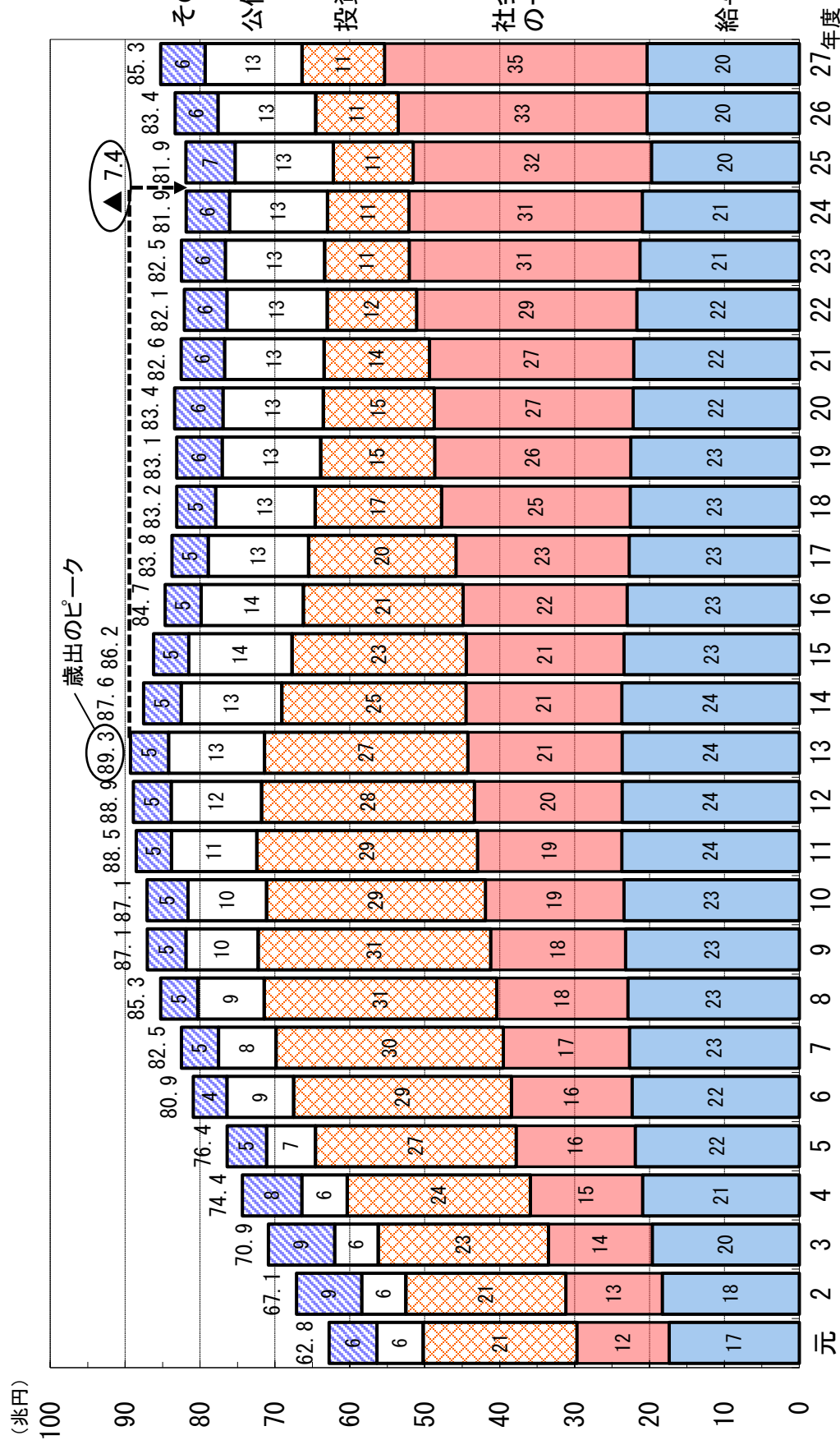
給与関係経費	補助	56,801	国費	15,555	小中学校教職員等
	地方単独	146,550	地方費	41,246	地方警察官 20,966 消防職員 12,290 高校教職員 17,009
203,351	地方単独	146,550	地方費	50,265	ケースワーカー、公立保育所保育士等の福祉関係職員等
	補助	185,490	国費	83,794	生活保護、介護保険(老人ホーム、ホームヘルパー等)、後期高齢者医療、障害者自立支援等
一般行政経費	地方単独	139,964	地方費	101,696	一般行政経費(単独)は社会保障など住民に身近な地方の様々な取組に対応
	国保・後期高齢者 まち・ひと・しごと 創生事業費	15,135 10,000	国の事業団等への出資金等	1,857	警察・消防の運営費、ごみ処理、道路・河川・公園等の維持管理費、予防接種、乳幼児健診、義務教育諸学校運営費、私学助成、戸籍・住民基本台帳 など
350,589	国保・後期高齢者	15,135	地方費	138,107	都道府県財政調整交付金、保険基金安定制度(保険料軽減分)、国保財政安定化支援事業
	まち・ひと・しごと 創生事業費	10,000	地方費		
地域経済基盤強化・ 雇用等対策費	直轄・補助 (公共事業等)	8,450	地方費		
	投資的経費	57,252	国費	5,735	投資的経費(単独)はH18→H27の10年間でほぼ半減
110,010	地方単独	52,758	地方費	26,271	清掃、農林水産業、道路橋りょう、河川海岸、都市計画、公立高校など
	公債費	129,512	地方費	25,226	
公営企業操出金 25,397	企業債の元利償還に係るもの	16,247	地方費		(注) その他には、小・中学校、ごみ処理施設、社会福祉施設、道路等の事業で、いわゆる国庫補助事業の継ぎ足し単独や補助事業を補完する事業等、国庫補助と密接に関係する事業も含まれる。
	その他	25,401	地方費	9,150	上下水道、病院(高度医療等)等

補助等 57.2%
単独 42.8%

直轄事業負担金 5.2%
補助 46.8%
単独 48.0%

地方財政計画の歳出の推移

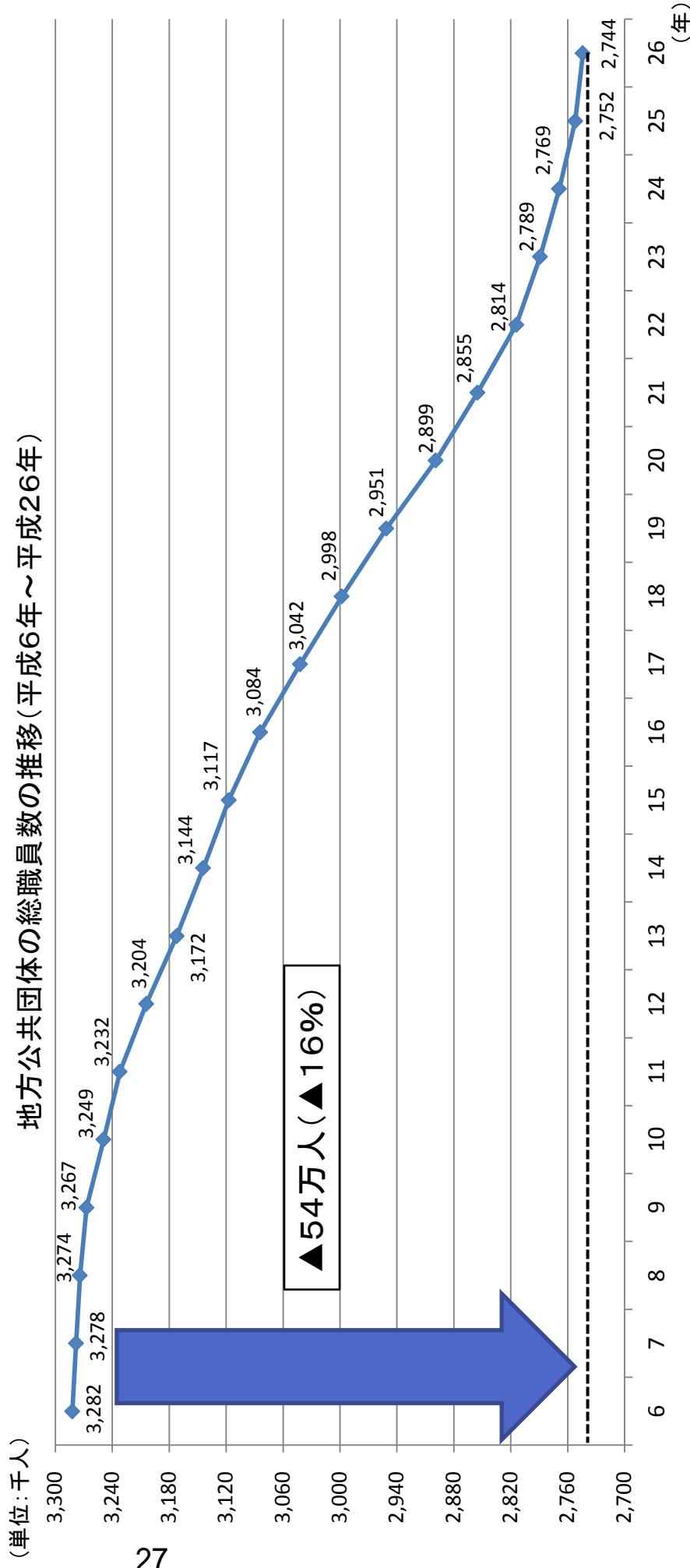
近年の地方財政計画の歳出は、高齢化の進行等により社会保障関係費（一般行政経費に計上）が増加する一方で、行政改革等により、給与関係経費や投資的経費が減少していることから、全体としては抑制基調にある。



地方公務員の総職員数の推移

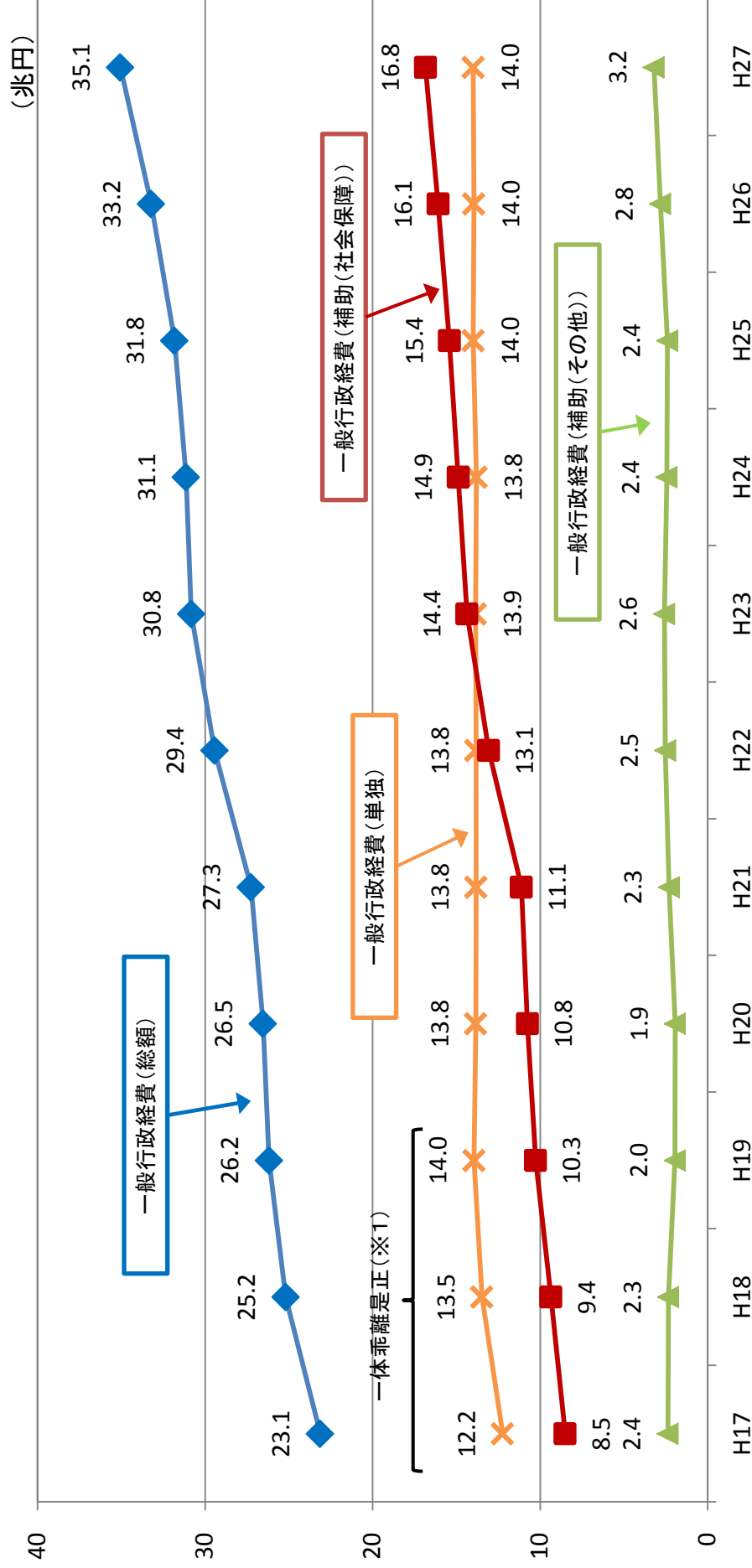
資料5

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



一般行政経費の分析

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

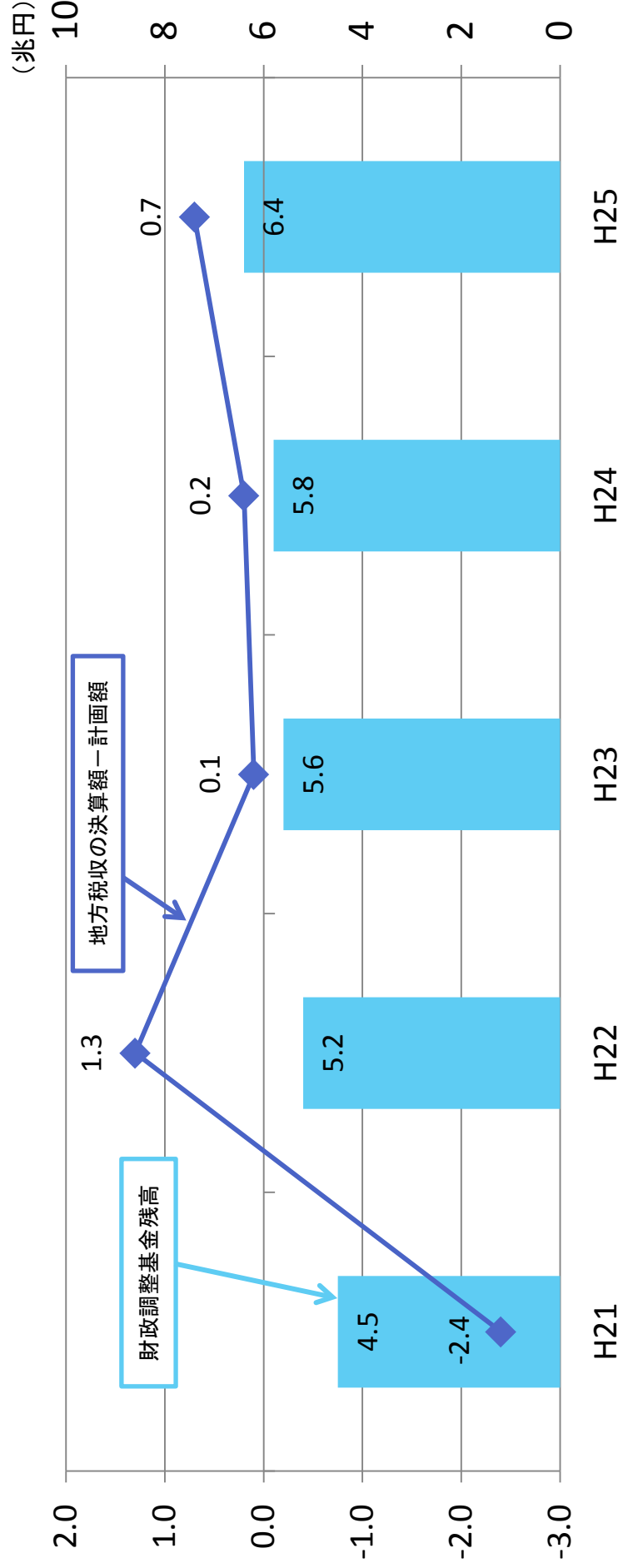


※1 平成17～19年度にかけて、決算対比計画額が過小であった一般行政経費(単独)の加算をする一方、投資的経費(単独)の縮減を同時に実施。
 ※2 一般行政経費のうち、地域の元気創造事業費(H26)、まち・ひと・しごと創生事業費(H27)を除く。
 ※3 一般行政経費(補助(社会保障))は、一般行政経費のうち、生活保護費、児童保護費、障害者自立支援給付費、介護給付費、児童手当(子ども)のための金銭給付交付金、老人医療給付費、国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費、保険基金安定等負担金、臨時福祉給付金給付事業費補助金の合計額の推移を示したものである。

地方税及び地方譲与税（決算一計画）と財政調整基金の推移

資料7

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



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