

**誰もが希望を持てる地域社会に向けた
地方税財政改革についての意見**

平成 30 年 5 月 25 日

地 方 財 政 審 議 会

誰もが希望を持てる地域社会に向けた
地方税財政改革についての意見

はじめに ～少子高齢化・人口減少を乗り越え持続可能な地域社会を～	1
第一 目指すべき地域の姿と地方財政の姿	2
1. 目指すべき地域の姿～住民の安心と安全の確保・賑わいの創出～	2
2. 目指すべき地方財政の姿	3
(1) 持続可能な地方税財政基盤の構築	3
(2) 地方財政の健全化	4
第二 地方税財政改革の方向	5
1. 地方一般財源総額の確保	5
(1) 国・地方を合わせたプライマリーバランスの黒字化に向けて	5
(2) 地方財政の現状	6
①巨額の財源不足と債務残高	6
②地方の財源不足を巡る議論	6
③国と地方の財政の違い	8
④地方自治体の基金	9
i) 各地方自治体の基金積立て	9
ii) 基金残高の水準	10
iii) 基金残高と臨時財政対策債	10
(3) 地方財政計画	11
①地方財政計画の基本的役割	11
②地方財政計画と決算の関係	11
i) 計画と決算の比較	12
ii) 枠計上経費	12
(4) 地方交付税	14
①地方交付税の役割	14
②地方交付税の法定率の引上げ等	14
③トップランナー方式	15

(5) 地方法人課税の偏在是正	16
2. 地方財政の健全化に資する取組等	17
(1) 地方自治体の業務改革	17
(2) 財政マネジメントの強化	18
①地方財政の「見える化」	19
②公営企業等の経営改革	20
3. 人づくり革命	21
4. 社会保障制度改革	22
5. 公共施設等の適正管理	23
6. 地域経済の再生	24
(1) まち・ひと・しごと創生の推進	24
(2) 地域経済の好循環・地域の自立促進	25
おわりに ～一般財源総額の確保を～	26

資料

誰もが希望を持てる地域社会に向けた地方税財政改革についての意見

平成30年5月25日

地方財政審議会

当審議会は、誰もが希望を持てる地域社会に向けた地方税財政改革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 ～少子高齢化・人口減少を乗り越え持続可能な地域社会を～

少子高齢化、そして人口減少。

我が国は今、未曾有の危機に直面している。

直近の将来推計¹によれば、2040年頃には、人口が毎年90万人程度減少し、総人口が約1億1千万人となることが見込まれるとともに、大都市圏を中心に高齢化が急速に進み、高齢者人口がピークを迎えるという。

自分たちの、そして子や孫の暮らしはどうなるのか。誰もが将来に不安を感じ、未来に希望を持つことが難しい時代となっている。

地域の人々の安心・安全を確保し、暮らしを守る。それは、住民に最も身近な地方自治体に与えられた使命である。これまで、時代の流れとともに社会構造や経済情勢が大きく変化し、また、大規模な災害等が発生する中でも、まさに地方自治体が、最前線で地域の人々の生活を支えてきた。今、直面する少子高齢化・人口減少という危機にも、落ち着いて対応し、人々の生活を支える様々な行政サービスを、持続可能な形で提供していくことが求められている。

ただ、それは容易な道ではない。そのためには、個性と活力ある地域経済を実現するとともに、多様な行政サービスを地域の実情に応じて提供するために必要な、確固とした地方税財政の基盤を確立していくことが

¹ 「日本の将来推計人口（平成29年推計）」（平成29年4月10日国立社会保障・人口問題研究所）

不可欠である。

昨年、日本国憲法と地方自治法が施行後 70 年を迎えたのに続き、本年は、財政運営の基本原則を定めた地方財政法が施行されてから 70 年を迎える。この間、戦後の激動を乗り越えながら、地方自治体の自治権の拡充・強化とともに、財政の自主性と健全性を確保し、どの地域であっても人々が安心して暮らせるようにするための取組が続けられてきた。それによって我が国の今があると言っても過言ではない。こうした先達たちの努力に今一度思いを馳せつつ、平成に続く時代に向け、この危機を克服し、若者をはじめ、あらゆる人々が希望を持てる未来を切り拓いていかなければならない。

近く、政府は「経済財政運営と改革の基本方針」の中で、国・地方を合わせたプライマリーバランス黒字化の達成時期等を含む新たな財政健全化のための計画を策定することとしており、地方財政についても議論が行われている。

こうした状況に鑑み、当審議会は、目指すべき地域の姿と地方財政の姿を掲げた上で、誰もが希望を持てる地域社会に向けた地方税財政改革に対する考え方を示すこととした。

第一 目指すべき地域の姿と地方財政の姿

1. 目指すべき地域の姿 ～住民の安心と安全の確保・賑わいの創出～

どのような地域であっても、どの時代に生まれても、住民に安心と安全、そして、満足度を高めて幸せをもたらす。それが目指すべき地域の姿である。

現在、国と地方を通じた歳出のうち、社会保障、教育、社会資本整備等、住民に身近な行政サービスに関連する経費の多くは、地方自治体を通じて支出されており、まさに地方自治体が住民への行政サービスの根幹を担っている（資料 1）。

一方で、今後、人口減少が深刻化するとともに、大都市圏を中心に高齢

化が急速に進み、2040年頃には高齢者人口がピークを迎えるなど人口構造の大きな変化が見込まれる中で、中長期的な視点に立って、行政のあり方も見直しつつ、住民サービスの持続可能性を確保するための体制を構築していくことも求められる。

こうした中で、引き続き、住民に最も身近な存在である地方自治体が、住民組織など地域を支える様々な団体との連携を深めつつ、必要な住民サービスを持続的、安定的に確保することにより、安心と安全をもたらし、人々が住み慣れた場所で、落ち着いて生活を営み、やさしさと賑わいがあふれる地域を創出していくことが必要である。

このことは、女性や障害者をはじめ、全ての人々が暮らしやすく、働きやすい、豊かさを実感できる社会の実現につながるものである。

2. 目指すべき地方財政の姿

(1) 持続可能な地方税財政基盤の構築

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

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

その際、地方税の一層の充実を図るとともに、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系の構築を目指すべきである。

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

る。このため、地方交付税の総額を適切に確保すべきである。

(2) 地方財政の健全化

持続可能な地方税財政基盤の構築が重要である一方、近年の地方財政の状況をみると、これまで厳しい歳出抑制を行ってきてもなお、平成8年度以降、継続して巨額の財源不足が生じている(資料2)。また、近年における地方の債務残高は約200兆円規模で推移しており、その中でも、臨時財政対策債の残高が増加し、平成30年度末には、約54兆円に上る見込みである(資料3)。

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

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

歳出面においては、行政サービスの重点化・効率化に取り組む必要がある。その際、地方歳出の大半は、小中学校の教職員、警察官の人件費や社会保障関係費など国の法令や制度等に基づく経費であることから(資料4)、国の法令や制度等の見直しが行われることが不可欠である。

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

第二 地方税財政改革の方向

1. 地方一般財源総額の確保

(1) 国・地方を合わせたプライマリーバランスの黒字化に向けて

これまで地方は「経済・財政再生計画」を踏まえ、必要な一般財源総額を確保しつつ、地域経済の再生や行財政改革に取り組んできた。その結果、地方の財源不足は大幅に縮小したものの、なお巨額の財源不足が生じており、臨時財政対策債の発行等により対応してきている。

こうした状況下において、今後、国・地方を合わせたプライマリーバランスの黒字化を実現していくためには、各地方自治体が、引き続き、地域経済の再生と地方財政の健全化に積極的に取り組んでいくことが必要である。その際、国と地方が財源不足を押しつけ合うのではなく、お互いの信頼関係の下、基調を合わせて、歳入確保や歳出改革に取り組むことが重要である。いわゆる「三位一体の改革」²において、突然の地方交付税の削減により、地方自治体の財政運営に混乱を与えた反省を忘れてはならない。

また、地方自治体は、様々な財政面での将来不安を抱えている。いわゆる「団塊の世代」が、2022年には75歳以上の後期高齢者となり始め、2025年には全てが後期高齢者となる。今後の医療費や介護費の増加は、国と地方自治体の財政運営に大きな影響を与えることが予想される。更に、過去に建設した公共施設等が、これから大量に更新時期を迎えることに伴い、その適正管理のためにも多くの財源が必要となるほか、近年、自然災害が多発・大規模化する中で、防災・減災のための対策も急務となっている。

このような中で、地域経済の再生と地方財政の健全化を両立させて進めていくためには、地方自治体の財政面での将来不安を取り除き、各地方

² 平成16年度から平成18年度において、約4.7兆円の国庫補助負担金改革、約3兆円の税源移譲、約5.1兆円の地方交付税改革（地方交付税及び臨時財政対策債の総額の抑制）が実施された。

自治体が予見可能性を持ちながら、計画的かつ安定的に財政運営を行うことができるようにすることが不可欠であり、必要な一般財源総額を安定的に確保すべきである。

また、地方交付税について、財源調整機能と財源保障機能が適切に発揮されるよう総額を確保するとともに、地方の財源不足を縮小し、臨時財政対策債に頼らない財務体質を目指すなど、財政健全化を推進していくことが必要である。

(2) 地方財政の現状

①巨額の財源不足と債務残高

過去 10 年間の歳出の推移を見ると、国の歳出は、社会保障関係費の増により全体として増加している。一方で、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）の減で吸収してきており、平成 29 年度まで存在した歳出特別枠を含めても、ほぼ横ばいである（資料 5）。

地方は、これまで国を上回る歳出の抑制努力を続けてきた。しかし、バブル崩壊後の税収の落ち込みや、景気対策・減税等の国の施策への対応、社会保障関係費の増加等を背景として、平成 8 年度以降、継続して巨額の財源不足が生じており、平成 30 年度における財源不足も 6.2 兆円と巨額に上っている（資料 2）。また、地方の債務残高は、投資的経費の縮減により建設地方債の残高は減少しているものの、財源不足に対応するための臨時財政対策債の残高の増加により、全体として約 200 兆円規模で推移している。

②地方の財源不足を巡る議論

今後、税収の増加等によって平成 30 年度に 0.3 兆円生じている折半対

象財源不足³が解消された場合、地方に「財源余剰」が生じるとの見解がある⁴。また、その分については、これまで地方の財源不足が生じた際には国も法定率分を超えて特例加算や別枠加算の形で負担してきた経緯があること等に鑑み、地方の債務縮減に充てるだけでなく、国の債務縮減にもつなげていくべきとの議論がある⁵。

しかしながら、地方の財源不足については、これまでも、政府として、財源不足には過去に発行された臨時財政対策債の元利償還分も含まれるものと整理した上で、地方交付税法第6条の3第2項の規定に基づき、臨時財政対策債の元利償還分については臨時財政対策債の発行で対処する等の補てん措置を講じるとともに、これらを除く財源不足について、国と地方が折半して補てん措置を講じてきている。

平成30年度の地方財政計画においては、こうした考え方により、6.2兆円の地方の財源不足について、過半を臨時財政対策債の増発等によって対処することにより、折半対象は0.3兆円のみとなっている(資料6)。

したがって、地方の財源不足を折半対象のみと捉え、折半対象財源不足の解消をもって、地方に「財源余剰」が生じるとの見解は誤りである。仮に折半対象財源不足が解消された場合には、過去に発行された臨時財政対策債の元利償還に係る臨時財政対策債の発行額を縮小し残高の圧縮に取り組むとともに、交付税特別会計借入金の更なる償還等に取り組む必要がある⁶。

また、地方自治体が標準的な行政サービスを行うために必要な財源を保障することは、地方交付税法上の国の責務である。当審議会が繰り返して述べてきたように、本来、地方の財源不足については、地方交付税法第6条の3第2項の規定に基づき、地方交付税の法定率の引上げ等により、その全額について国が対処すべきものであるところ、国の財政状況を踏まえ、いわば次善の策として、国と地方の折半により対処してきたものであ

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

⁴ 「新たな財政健全化計画等に関する建議」(平成30年5月23日財政制度等審議会)34ページ

⁵ 「新たな財政健全化計画等に関する建議」(平成30年5月23日財政制度等審議会)34ページ

⁶ 臨時財政対策債の残高は約54兆円、交付税特別会計借入金の残高は約32兆円となっている(平成30年度末見込み)。

る。地方の必要な財源を保障することが国の責務であるにもかかわらず、国が法定率分以外にも負担をしてきたという経緯を取り上げて、地方の努力による財政健全化の成果を、国の債務縮減につなげるべきとの議論は不適當である。

③国と地方の財政の違い

地方財政の状況について、国と異なり、プライマリーバランスは黒字が継続し、長期債務残高も国が増加しているのに対して地方は微減となっている等、国と地方全体の財政状況を比較した議論がある⁷。

そもそも地方は、小さな町村を含め 1,788 のそれぞれ事情の異なる地方自治体の集合体であり、個々の地方自治体において、住民の選択に基づき、地域の実情に応じた行財政運営が行われている。したがって、地方を国と対比しうる単一の財政主体として認識すべきではない。金融・経済政策、税制等の権限の差異からも、国と地方自治体の財政状況を単純に比較することは不適當である。

なお、諸外国においても、地方の財政赤字や債務残高は、国と比較して大幅に小さく、諸外国と比較して我が国では、地方が多額の債務残高を抱えている状況にある（資料7）。

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

⁷ 「新たな財政健全化計画等に関する建議」（平成 30 年 5 月 23 日財政制度等審議会）33 ページ

④地方自治体の基金

i) 各地方自治体の基金積立て

地方自治体の基金は、年度間の財源調整や、特定の事業の複数年度にわたる安定的な運営等のために設けられるものである。各地方自治体においては、長期的視野を持って財政運営を行う中で⁸、それぞれの地域の実情も踏まえ、景気の動向による法人関係税等の変動、人口減少による税収減、公共施設等の老朽化対策等の推進、災害への対応、社会保障関係費の増大等、将来の歳入減少や歳出増加への備えとして基金の積立てを行っている（資料8）。また、多くの地方自治体において、その財源は、行政改革や経費削減等により捻出されている⁹。

基金の積立てに当たっては、基金設置に係る条例の制定¹⁰や、毎年度の議会における予算・決算の審議¹¹を経ることにより、各地方自治体において説明責任が果たされた上で、それぞれの判断で行われるものである。基金残高の増減の状況は地方自治体によって様々であり、各地方自治体の自主的な判断に基づく健全な財政運営の結果として、尊重されるべきである。

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

⁸ 地方財政法第4条の2「地方公共団体は、予算を編成し、若しくは執行し、又は支出の増加若しくは収入の減少の原因となる行為をしようとする場合においては、当該年度のみならず、翌年度以降における財政の状況をも考慮して、その健全な運営をそこうことがないようにしなければならない。」

⁹ その他、各地方自治体は、国の施策や合併といった制度的な要因により基金を積み立てている（資料8）。

¹⁰ 地方自治法第241条第1項「普通地方公共団体は、条例の定めるところにより、特定の目的のために財産を維持し、資金を積み立て、又は定額の資金を運用するための基金を設けることができる。」

¹¹ 地方自治法施行令第147条第1項「歳入歳出予算の款項の区分は、総務省令で定める区分を基準としてこれを定めなければならない。」、地方自治法第233条第5項「普通地方公共団体の長は、第3項の規定により決算を議会の認定に付するに当たっては、当該決算に係る会計年度における主要な施策の成果を説明する書類その他政令で定める書類を併せて提出しなければならない。」、同法施行令第166条第2項「地方自治法第233条第1項及び第5項に規定する政令で定める書類は、歳入歳出決算事項別明細書、実質収支に関する調書及び財産に関する調書とする。」、同法施行規則第16条の2「歳入歳出決算事項別明細書、実質収支に関する調書及び財産に関する調書の様式は、別記のとおりとする。」

ii) 基金残高の水準

地方自治体は、例外的に認められている範囲内でしか赤字地方債を発行することができないため、歳入・歳出の変動は、基金で対応することが地方財政制度上の前提であり、一定水準の基金の確保は、財政運営上当然に必要なものである。

基金残高の総額の推移を見ると、平成元年度以降で基金残高が最低水準であった平成17年度においては、半数以上の地方自治体が給与削減を実施しつつ、基金残高を確保している状況にあった（資料9）。

平成18年度から平成28年度にかけて基金残高は増加しているものの、全体の増加額の1/3程度は不交付団体の増加額である（資料8）。東京都及び特別区を除いた平成28年度の基金残高の標準財政規模に対する割合は、平成元年度以降の平均と同程度で、近年はほぼ横ばいの状況にある（資料10）。

iii) 基金残高と臨時財政対策債

地方自治体の基金残高の増加について、臨時財政対策債の発行残高の増加と関連付ける議論がある¹²。臨時財政対策債は、地方の財源不足に対処するため、地方交付税の代替措置として発行される赤字地方債であり、その元利償還金の全額が地方交付税で措置されている。このような性格から、多くの地方自治体では、当初予算の段階で臨時財政対策債と地方交付税を一体的なものとして歳入に計上した上で、年度を通じての財政運営を行っている。

一方で、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である。

したがって、基金残高と臨時財政対策債の発行残高との間に直接的な関連性はなく、両者を関連付けて議論することは不適當である。

¹² 「新たな財政健全化計画等に関する建議」（平成30年5月23日財政制度等審議会）37・38ページ

また、予算の執行状況等を踏まえ一定の決算黒字が見込まれる場合には、地方債の発行取りやめを検討すべきとの議論があるが¹³、予算の執行状況等を踏まえて地方債の発行額を調整するといった運用は、現に地方自治体で行われている。こうしたことも含めて、地方債の発行については、各地方自治体において、地域の実情を踏まえて財政運営を行う中で、それぞれの判断と責任の下、実施されるべきものである。

(3) 地方財政計画

①地方財政計画の基本的役割

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

そのための具体的な仕組みが地方財政計画である。翌年度における標準的な水準における地方財政の歳入・歳出の見込額を計上し¹⁴、その収支の状況を明らかにした上で、国としての財源対策を決定し、地方自治体の財源保障を行っている（資料11）。

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

②地方財政計画と決算の関係

地方財政計画に現実の財政運営の実態である決算の状況を反映させる

¹³ 「新たな財政健全化計画等に関する建議」（平成30年5月23日財政制度等審議会）38ページ

¹⁴ 次に掲げるような項目は地方財政計画には計上されていない。

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

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

i) 計画と決算の比較

地方財政計画と決算との比較については、これまでも総務省において、両者が比較可能となるよう所要の調整を行った上で公表が行われており、それによれば、近年は、決算額が計画額を1～2兆円程度上回っている¹⁵。また、後述するとおり、国は、これまでも一般行政経費（単独）に相当する地方単独事業（ソフト分）に係る決算情報の「見える化」の取組を進めており、今後とも、更なる決算情報の詳細な把握・分析と「見える化」の取組を推進していくことが重要である。

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

ii) 枠計上経費

地方財政計画には、地方自治体が自主性・主体性を発揮して地域の課題解決に取り組むための必要経費として、一般行政経費（単独）やまち・ひと・しごと創生事業費等が計上されている。

一般行政経費（単独）は、警察、消防や小中学校の運営等、国が法令で

¹⁵ 財政制度等審議会では、地方財政計画と地方歳出決算を比較すると、継続的に1兆円前後、地方財政計画における歳出が決算における歳出を上回る試算結果となるとされているが（「新たな財政健全化計画等に関する建議」（平成30年5月23日財政制度等審議会）33・34ページ）、比較可能となるよう所要の調整を行った総務省の試算では、決算額が計画額を1～2兆円程度上回っている。

実施を義務付けている事務事業に要する経費のほか、住民の安心・安全の確保等に資するきめ細かな単独事業の実施に要する経費として計上されている。また、まち・ひと・しごと創生事業費等は、その時々における政府の重要政策等を踏まえ、各地方自治体が地域の課題に積極的に取り組むために必要な経費として計上されている。

これらは、それぞれの地方自治体が、地域の実情や住民のニーズを踏まえて効率的・効果的な事業を選択する等、各地方自治体の自主性・主体性に基づき実施されるものであることから、国が個々の経費を特定して積み上げる方式ではなく、枠として計上されているものである。

これらの枠計上経費について、事業の実績・成果を把握し、計上水準の必要性・適正性について検証すべきとの議論があるが¹⁶、既に述べたとおり、一般行政経費（単独）等は、各地方自治体が、それぞれの地域の実情を踏まえ、自主的・主体的に課題解決に取り組むためのものである。そのため、国が一義的にその実績や効果を判断するようなことは、地方自治体の自主性・主体性を損なうものであり、地方分権や地方創生の趣旨にも反する。

各地方自治体の事業については、法令によって義務付けられているものも含め、住民に対してしっかりと説明責任を果たすとともに、その実績や効果について、それぞれの議会等において十分な検証が行われることが望ましい。国においては、今後とも、一般行政経費（単独）に相当する地方単独事業（ソフト分）に係る決算情報の詳細な把握・分析と、更なる「見える化」の取組を推進していくことが重要である。

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

なお、まち・ひと・しごと創生事業費は、地方交付税の算定上、社会福祉費や商工行政費等の特定の経費の種類に応じた項目に加えて、人口減少等の対策に要する経費等として分野横断的に算定されている¹⁷。一方

¹⁶ 「新たな財政健全化計画等に関する建議」（平成30年5月23日財政制度等審議会）34ページ

¹⁷ 地方財政計画における「まち・ひと・しごと創生事業費」として確保された財源は、地方交付税の算定において、地域活性化

で、各地方自治体では、それぞれの地域の実情に応じて、個々具体的に必要な事業が選択・実施され、決算においては、その結果が、事業の内容に応じて民生費や商工費等の特定の項目に計上されている。そのため、まち・ひと・しごと創生事業費の部分を取り出して、地方交付税の算定と決算を比較することは技術的にも困難である。

(4) 地方交付税

①地方交付税の役割

我が国の地方交付税制度は、全国どのような地域に住んでいても標準的な行政サービスを受けられるようにするために、サービスの担い手である地方自治体に対して必要な財源を保障する財源保障機能と同時に、自治体間の財政力格差を調整する財源調整機能を有している（資料 12、13）。

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

②地方交付税の法定率の引上げ等

地方交付税が、その本来の役割である財源保障機能と財源調整機能を発揮できるようにするためには、その総額を確保することが必要となる。

既に述べたとおり、近年、地方財政には巨額の財源不足が生じ、平成8年度以降、地方交付税法第6条の3第2項の規定（毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が、引き続き各地方自治体の財源不足額の合算額と比べ著しく不足する場合）に該当する状況が続いている。地方が標準的な行政サービスを行うための財源を保障することは、地方交付税法上の

化等の経費を含む通常の算定項目に加えて、職員数削減率等の行革努力分の指標及び製造品出荷額等の地域活性化分の指標により「地域の元気創造事業費」として、また、人口増減率等の指標により「人口減少等特別対策事業費」として算定されている。

国の責務であり、本来、地方交付税の法定率の引上げ等により、その全額について国が対処すべきものである。しかし、国の財政状況を踏まえ、いわば次善の策として、国と地方の折半により対処してきている（資料6）。

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るべきである。

また、地方交付税の原資である国税4税の法定率分¹⁸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 トップランナー方式

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

トップランナー方式の検討対象である23業務は、定型的業務、庶務業務、公の施設の管理等、幅広く地方自治体に業務改革が要請され、取組状況が把握できるもの¹⁹のうち、単位費用²⁰に計上されている全ての業務である。

トップランナー方式の導入に当たっては、まずは、地方自治体において業務改革の取組が進むことが必要である。その上で、地方自治体の取組状

¹⁸ 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。

¹⁹ 「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）により地方自治体に要請されている主要な業務改革は、総務省の調査により、他自治体の参考となるよう取組状況が比較可能な形で公表されている。

²⁰ 単位費用とは、合理的かつ妥当な水準における標準的な経費を基準として算定した各測定単位の単位当たりの費用であり、基準財政需要額は、地方行政の種類ごとに補正後の測定単位を単位費用に乗じて得た額を合算して算定される。

況等を踏まえ、標準的な行政経費の財源を保障するという、地方交付税法の趣旨に沿って対応することが求められる。

また、トップランナー方式の対象となっている業務の基準財政需要額に占める割合が僅かであるとの議論があるが²¹、基準財政需要額は、合理的かつ妥当な水準における標準的な経費を基準にする等の地方交付税法の規定を踏まえてトップランナー方式になじまないと考えられる経費（教育、警察や社会保障など法令等で国が基準を定めている経費、産業振興・地域振興等の経費、公債費等）が多くを占めている。このため、基準財政需要額に占める割合に着目することは合理性を欠いており、適切ではない。

今後、国は、23 業務のうち引き続き導入を検討することとしている窓口業務について、業務改革の進捗状況や地方自治体の意見等を踏まえて検討するとともに、既に導入済みの業務について、「見える化」など地方自治体が自主的に業務改革に取り組む環境整備に注力し、丁寧にフォローアップを行っていくことが重要である。

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

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

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

（５）地方法人課税の偏在是正

地方創生を推進するとともに、地方自治体が安定的に行政サービスを

²¹ 「新たな財政健全化計画等に関する建議」（平成 30 年 5 月 23 日財政制度等審議会）35 ページ

提供していくためには、地方税の充実確保と併せ、税源の偏在性が小さく、税収が安定的な地方税体系を構築することが必要である。

来年10月に予定されている消費税率10%への引上げ（地方消費税については1.7%から2.2%への引上げ）と、それと併せた法人住民税法人税割の更なる地方交付税原資化等の地方法人課税の偏在是正措置は、望ましい地方税体系の実現に向けた重要な改革と評価すべきものである。

一方、近年の地方税収を巡る状況を見ると、経済再生への取組により、地方税収が全体として増加する中で、地方交付税の交付団体では赤字地方債である臨時財政対策債の残高が累増するなど厳しい財政状況が続いている一方で、不交付団体では財源超過額が増加し、地域間の財政力格差が再び拡大する傾向にある。

こうしたことから、地方税源の偏在是正に関しては、平成30年度与党税制改正大綱において、近年の地方税収の増加とそれに伴う地域間の財政力格差の再拡大を踏まえ、「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（中略）検討し、平成31年度税制改正において結論を得る。」とされている。

地域間の財政力格差が拡大している状況を踏まえ、都市も地方も支え合い、共に持続可能な形で発展をしていくため、地方税源の偏在是正に向け、既に講じられている地方法人課税の偏在是正措置に加え、新たに抜本的な取組が必要である。

消費税率10%段階においては、地方法人特別税・譲与税が廃止され、法人事業税に復元されること等も踏まえつつ、偏在度が大きい地方法人課税における偏在是正の新たな方策について、平成31年度税制改正に向けて検討することが必要である。

2. 地方財政の健全化に資する取組等

（1）地方自治体の業務改革

既に述べたとおり、少子化による人口減少や急速な高齢化という未曾

有の危機に直面する中で、住民に身近な行政サービスを提供する地方自治体の役割は一層重要なものとなる。このため、地方自治体には、住民サービスの持続可能性をいかに確保するかという観点から、短期的な視点にとどまらない行政体制の構築が求められる。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 ICT の活用や自治体クラウド、民間委託、PPP/PFI 等の積極的な業務改革²²の推進を行い、今後とも、地域の課題を克服し、地域や住民が必要とする行政サービスを、質を高めつつ、効率的・効果的に提供していくための体制を確保することが不可欠である。

このため、国においては、業務改革の取組状況の「見える化」及び比較可能な形での公表を行いつつ、地方自治体が業務改革を推進するに当たっての課題や対応策についても把握に努めることが重要である。

地方自治体においては、BPR²³による業務改革を進め、業務のアウトソーシングを検討するにとどまらず、マイナンバーシステムや ICT、AI 等を最大限活用することにより、業務の省力化を図るとともに、職員が真に対応すべき業務に注力できる環境を整え、住民サービスの向上に取り組む必要がある。

また、現在、様々な行政サービスについて、地域を支える個人や団体との協働が進むとともに、企業や NPO 等の連携により地域課題を解決し、住民満足度の向上を図る取組が行われている。更に、地方自治体が広域連携や事務の共同処理を行い、一体として行政サービスを提供することにより、圏域として人口流出を食い止める等の施策も広がっており、今後とも、こうした連携・協働が積極的に展開されることが期待される。

(2) 財政マネジメントの強化

地方財政の透明性、予見可能性を高め、財政のマネジメントを強化する

²² 具体的には、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、窓口の手続コストの最適化、給与・旅費等に関する庶務業務の集約化、自治体情報システムのクラウド化、PPP/PFI や成功報酬型の官民連携の推進等

²³ 「Business Process Re-engineering」の略

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

①地方財政の「見える化」

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

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

地方公会計の整備については、平成 29 年度までにほとんどの地方自治体で統一的な基準による財務書類等の整備が進んでいる²⁴（資料 14）。今後は、各地方自治体において、整備した財務書類等が開示されるだけでなく、経年・自治体間の比較や指標による分析等により、資産管理や予算編成等に活用されることが重要である。国においては、財務書類等の整備・活用に係る地方自治体の事務負担や財政負担の軽減のための措置を引き続き講じるほか、先進的な事例の収集、公表を行うなど、財務書類等を積極的に活用することで財政マネジメントが強化されるよう、地方自治体を支援すべきである²⁵。

また、地方自治体の基金については、地方財政について説明責任をより適切に果たしていくという観点から、基金の考え方、増減の理由、今後の

²⁴ 平成 28 年度決算に係る統一的な基準による財務書類については、平成 29 年度までに 1,747 団体（全体の 97.7%）において整備予定となっている（平成 30 年 1 月末時点）。固定資産台帳については、平成 29 年 9 月末までに 1,586 団体（全体の 88.7%）において整備済みとなっている。

²⁵ 整備した財務書類等の積極的な活用を図るため、国において、「統一的な基準による地方公会計マニュアル」について、固定資産台帳の更新及び公表の方法、財務書類の適切な作成に資するチェックリスト、財務書類の見方及び指標等による分析等について記載する改訂が近日中に行われる予定とされている。

方針等について、公表情報の充実を図る必要がある。

更に、一般行政経費（単独）に相当する地方単独事業（ソフト分）について、平成 25 年度決算から、各都道府県・市区町村の歳出額が、民生費、商工費等の目的別で公表されるとともに、平成 28 年度決算からは、地方自治体間の重複部分を控除した純計額が把握・公表されており、今後も実態把握と「見える化」を推進すべきである。

②公営企業等の経営改革

地方公営企業は、住民の暮らしを支える重要な役割を担っている。その経営環境が人口減少に伴う料金収入の減少や施設の老朽化に伴う更新需要の増大等により一層厳しさを増す中でも（資料 15）、将来にわたり役割を果たしていくため、事業のあり方を絶えず見直し、経営改革を行っていくことが求められる。このため、各公営企業は、経営戦略²⁶及び新公立病院改革プラン²⁷の早期策定・公表・実行と、広域化や民間活用をはじめとする抜本的な改革を、一体として推進することが重要である。

また、各公営企業がこれらの取組をよりの確に進めるため、国は、公営企業会計の適用拡大や経営比較分析表²⁸の作成・公表による「見える化」を推進すべきである。このうち、公営企業会計の適用については、経営・資産等の状況を正確に把握し、経営基盤の強化等を図るために必要な取組であり、小規模な地方自治体においても導入が推進されるよう、取組を進めるべきである²⁹。

その中でも、大規模な投資を必要とするライフラインである上下水道

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

²⁷ 医療介護総合確保推進法により都道府県が策定するもので、2025 年に向け、病床の機能分化・連携を進めるために、医療機能（高度急性期、急性期、回復期、慢性期）ごとに 2025 年の医療需要と病床の必要量を推計し、目指すべき医療提供体制を実現するための施策を定めるもの

²⁸ 各公営企業において、経営及び施設の状況を表す経営指標を活用し、経年比較や他の公営企業との比較、複数の指標を組み合わせた分析を行い、経営の現状及び課題を的確かつ簡明に把握することを目的として、とりまとめたもの。上水道事業、下水道事業等について作成・公表を行っている。

²⁹ 下水道及び簡易水道における公営企業会計適用の取組状況について、「適用済み」又は「適用に取組中」である団体の割合は以下のとおりとなっている（平成 29 年 4 月 1 日時点）。

人口 3 万人以上の団体：下水道 98.8%・簡易水道 92.6%、人口 3 万人未満の団体：下水道 24.8%・簡易水道 42.0%

事業の経営改革に当たっては、増大する更新需要に適切に対応するため、経営基盤の強化・経営効率化等に資する広域化や、PPP/PFI を含む更なる民間活用を推進すべきである。特に、広域化については、市町村等を包括する広域的な地方自治体である都道府県を単位とした検討体制の下、取組の具体化に向けた検討を行う必要がある。また、国は他自治体の取組の周知等により更なる検討を促すなど、地方自治体の広域化に向けた取組の支援を強化すべきである。

また、病院事業の経営改革に当たっては、少子高齢化による医療需要の変化に適切に対応するため、地域医療構想を踏まえ、経営形態の見直し、再編・ネットワーク化等の更なる経営改革の取組を推進すべきである。

なお、公営企業会計に対する他会計からの繰入金については、各地方自治体において、国が定める繰出基準のほか、地理的・自然的条件や地域振興の必要性等、それぞれの地域の実情を踏まえて実施されているものである。各地方自治体においては、こうした繰入金の必要性も含め、公営企業の経営に関する状況を明らかにしていく中で、地域において適切に説明責任を果たしつつ、公営企業の持続可能な経営の確保に取り組んでいくことが求められる。

第三セクター等³⁰については、事業継続の是非を含む経営健全化の取組が継続的に行われており、一定の成果が現れている。ただ、財政的リスクが高い第三セクター等がなお存在していることから、これらについて関係を有する地方自治体において、抜本的改革を含む経営健全化の方針の策定・公表に取り組むべきである³¹。

3. 人づくり革命

「新しい経済政策パッケージ」（平成 29 年 12 月 8 日閣議決定）において、国は「人づくり革命」を実行し、社会保障制度を全世代型に転換して

³⁰ 地方自治体が出資又は出えんを行っている法人並びに地方公社（地方住宅供給公社、地方道路公社及び土地開発公社）

³¹ 総務省は、「第三セクター等の経営健全化方針の策定について」（平成 30 年 2 月 20 日付け総務省自治財政局公営企業課長通知）において、財政的リスクが存在する第三セクター等と関係を有する地方自治体において、経営健全化のための方針を平成 30 年度末までに策定・公表するよう要請している。

いくこととされ、幼児教育の無償化、待機児童の解消、保育士の処遇改善、高等教育の無償化及び介護人材の処遇改善等の施策を推進することとされた。

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

認可外保育所の無償化措置の対象範囲等については、本年夏までに結論を出すこととされており、国と地方の役割分担や経費負担のあり方についても、これらの議論も踏まえ、今後、整理されることとなるが、地方負担分の財源確保を含め、施策の実施に重要な役割を担う地方の意見を十分に踏まえ、検討を進めるべきである。

4. 社会保障制度改革

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

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

国民健康保険については、平成30年度から都道府県が財政運営の責任主体となる新制度が施行されたことに伴い、新制度を円滑に運営できるよう、財政支援の拡充が行われたことを踏まえれば、各地方自治体は、これを機に、決算補てんを目的とする法定外の一般会計からの繰入金等³²の計画的な解消に向けて取り組むことが適当である。

また、保険者機能を強化するため、医療担当部局、介護担当部局と財政

³² 決算補てん等目的の法定外一般会計繰入金（収入不足に伴う決算補てん目的のもの、保険者の政策によるもの及び過年度の赤字によるもの）及び繰上充用金の新規増加分のことであり、保健事業や災害減免に係るものなどは除く。

担当部局が緊密に連携し、全庁的な体制で取り組むことが望まれる。

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

5. 公共施設等の適正管理

過去に建設された公共施設等が、これから大量に更新時期を迎える。地方財政が極めて厳しい状況にある中、各地方自治体が、財政マネジメント強化の観点から、中長期的な視点に立って、公共施設等の計画的な集約化・複合化や立地適正化、長寿命化対策等を推進することにより、トータルコストを縮減し、財政負担を軽減・平準化していくことが重要である。その際、市区町村間の広域連携を一層進めていく観点から、自団体のみならず、隣接する市区町村を含む広域的視野を持って検討することも重要である。また、今後、人口減少や高齢化が深刻化することに伴い、空き地や空き家が時間的・空間的にランダムに発生する「都市のスポンジ化」の顕在化が懸念されており、コンパクトなまちづくり等を進めていく必要性も考えられる。地方自治体においては、こうした観点も踏まえて、公共施設等の適正管理に取り組んでいくことが求められる。

現在、ほとんどの地方自治体において、公共施設等の総合的かつ計画的な管理のための公共施設等総合管理計画の策定が完了しており³³、今後は、各施設の対策方針を盛り込んだ個別施設計画を策定し、同計画に基づく集約化・複合化や長寿命化対策等を本格的に推進していく必要がある。

³³ 平成29年9月末現在で1,777の地方自治体（全体の99.4%）が公共施設等総合管理計画を策定済みとなっている。

なお、個別施設計画については、平成 32 年度までに策定することとされているが、分野により進捗状況が異なり、策定が遅れている分野もあることから、それぞれの分野を所管する関係省庁が連携して早期の策定を促していくことが必要である（資料 16）。

公共施設等総合管理計画は一度策定すればそれで終わりというわけではない。各地方自治体は、固定資産台帳等から得られる情報を活用するとともに、個別施設計画の策定を通じて把握される各施設の現状や対策費用等を反映させるなど、総合管理計画を不断に見直し、充実させていくことが重要である（資料 17）。また、設定した公共施設等の数・延べ床面積等に関する目標やトータルコストの縮減・平準化に関する目標に照らし、一定期間ごとに取組を評価し、総合管理計画の改訂につなげていくべきである。各地方自治体において真に総合的な適正管理を推進するためには、部局横断的に取組を検討する場を設けるなど全庁的な体制を構築することが不可欠である。

更に、将来にわたり大きな財政負担を伴う公共施設等の適正管理の取組については、平成 32 年度までに策定する個別施設計画等を踏まえた中長期的な維持管理・更新費の見通しの精緻化を進め、適正管理に取り組むことによる効果額を示しながら進めることが必要である。また、国は、地方自治体に対し、先進事例を示すなど、総合管理計画の改訂等について後押ししていくことが重要である。

6. 地域経済の再生

（1）まち・ひと・しごと創生の推進

我が国が直面する少子高齢化・人口減少という未曾有の危機を克服するための重要施策として、地方創生の取組が全国で進められている。

各地方自治体においては、地方版総合戦略³⁴に基づき、それぞれ自主

³⁴ 「地方版総合戦略」とは、まち・ひと・しごと創生法第 9 条に基づき都道府県が策定する都道府県まち・ひと・しごと創生総合戦略及び同法第 10 条に基づき市町村が策定する市町村まち・ひと・しごと創生総合戦略をいう。平成 29 年度末時点で、全ての都道府県及び 1,740 市区町村（99.9%）において、地方版総合戦略を策定済みである。

性・主体性を発揮しつつ、創意工夫を凝らしながら、様々な施策を展開している。住民や議会と地域の将来を共有し、課題や対策について議論を深め、目指すべき地域の実現に取り組む姿は、地方自治そのものであり、その歩みを止めてはならない。

各地方自治体が、地域の実情を踏まえ、自主性・主体性を最大限発揮しつつ地方創生に取り組めるようにするため、平成 27 年度の地方財政計画から、まち・ひと・しごと創生事業費が計上されている。3 年が経ち、全国各地で地方版総合戦略に基づく取組が広がる中、域外からの移住者が増加し、地域の活性化につながっている事例など着実にその成果が現れつつある。

少子高齢化・人口減少といった構造的な課題を解決していくためには長期間を要する。地方自治体が住民と一体となって進めている地方創生の取組が途切れることのないよう、平成 31 年度以降も財源を確保し、息長く支援すべきである。

(2) 地域経済の好循環・地域の自立促進

地域の活性化は、税源の涵養を通じて税収の増加をもたらし、地域の自立や地方財政の質の向上につながる。地方自治体は、まち・ひと・しごと創生の取組はもとより、地域の個性を活かした産業振興、雇用創出等による地域経済の活性化策を展開している。地域の活性化を図るため、地域経済の好循環を拡大する積極的な取組³⁵により、こうした創意工夫を力強く推進すべきである。

また、地域経済の好循環の拡大に向け、地域の担い手となる人材の確保や、地域の課題解決のための組織の形成・運営を支援する取組を行う³⁶と

³⁵ 地域の資源と資金を活用して、雇用吸収力の大きい地域密着型企業の立ち上げを支援する「ローカル 10,000 プロジェクト」やふるさと納税の資金を活用した「ふるさと起業家支援プロジェクト」、地域資源を活用した地域エネルギー事業の立ち上げを支援する「分散型エネルギーインフラプロジェクト」、「マイキープラットフォーム」を活用した「地域経済応援ポイントの導入」、シェアリングエコノミーを活用した地域の課題解決や経済活性化の取組等が展開されている。

³⁶ 「地域おこし協力隊」の拡充のほか、地域と多様に関わる「関係人口」の創出を支援する「「関係人口」創出事業」など地域への「ヒト・情報」の流れを創出する「チャレンジ・ふるさとワーク」、「ふるさと移住交流促進プロジェクト」、更には「子ども農山漁村交流プロジェクト」、「地域運営組織」の形成等が推進されている。

ともに、地域の連携を支援し、自立的な地域経営³⁷を確立することが必要である。

現在、東京一極集中の是正に向けた様々な取組が進められているが、今後、2040年頃にかけて人口減少や高齢化が進む中でも、東京圏に対する地方からの人材流入が続き、地方の活力が失われていく懸念がある。このため、それぞれの地域が、中長期的な視点に立って、地域経済の好循環の拡大に取り組むことで地域経済を活性化し、それにより我が国全体の活力を生み出し、全ての人々が暮らしやすく、働きやすい、豊かさを実感できる社会の実現につなげていくことが期待される³⁸。

おわりに ～一般財源総額の確保を～

施行から70年となる地方財政法は、地方財政の基本原則を定めると同時に、国に対して「地方自治体の自主的かつ健全な運営を助長すること」に努めるよう規定している。その趣旨に最もかなう措置として国に求められるのは、地方が必要とする一般財源総額を確保することである。

既に詳しく述べてきたように、各地方自治体は社会保障や教育、社会資本整備を含めた行政サービスの多くを担っている。そのために支出される費用の大半は、国が定めた基準に基づいている。各地方自治体はそのような制約の中でも、可能な限り地域の実情に沿った行政サービスを提供しようと日々努めている。こうした状況からも、各地方自治体が予見可能性を持ちながら、計画的かつ安定的な財政運営が行えるように、一般財源総額の確保を柱とした地方財政の体制を構築することが、国の責務であることを指摘しておかなければならない。

しかし、地方財政は巨額の財源不足が続いており、それを臨時財政対策債等で賄っているのが実情である。各地方自治体は行財政改革に取り組む一方で、地域経済の再生にも力を入れている。少子高齢化・人口減少の

³⁷ 「集約とネットワーク」の考え方に基づいた「連携中枢都市圏」・「定住自立圏」や過疎地域等における「集落ネットワーク圏」の形成が推進されている。

³⁸ このような社会の実現には、テレワーク等を活用した働き方改革の推進や、指導的立場に就く女性割合の向上、公共施設等のユニバーサルデザイン化の推進等、一人ひとりが力を発揮できる環境づくりを支援する取組も重要である。

克服に向けた、地方版総合戦略に基づく地方創生の取組が展開され、各地域では着実に成果が現れつつある。国には、このような地方の取組を息長く支援することも求められている。

多くの行政分野で国が基準を定めている中、地方が担い手として行政サービスを効率的・効果的に提供するためには、財源の確保を含めて国と地方の緊密な連携が不可欠となる。その根底となるのが、国と地方の信頼関係である。相互の信頼関係を揺るがすようなことをするべきではないのは、言うまでもないことである。

喫緊の課題となっている国・地方を合わせたプライマリーバランスの黒字化の実現に向けても、財源不足を押しつけ合うといったことは厳に慎まなければならない。双方が基調を合わせて、歳入の確保と歳出改革に取り組むことが必要である。

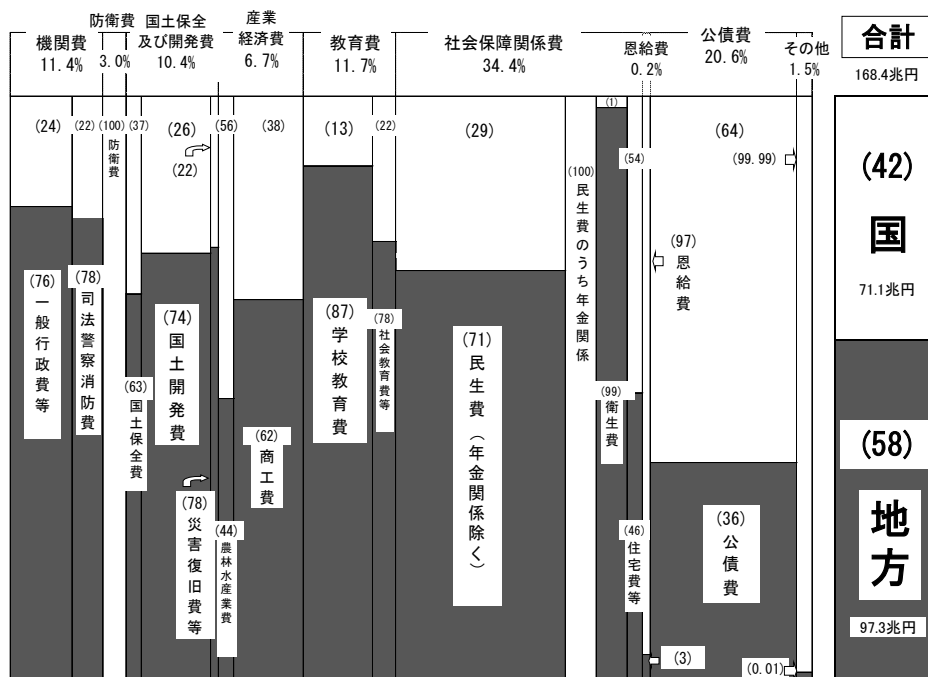
地方財政法の目的は、「地方自治の発達に資する」ために、地方財政の健全性を確保することにある。「地方自治の財政的な保障」と言うことができる。70年の節目に、今一度こうした原点に立ち返りつつ、今後とも、自治権の拡充・強化や、地方財政の自主性と健全性の確保に向けた取組が進むことを期待したい。

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自治体であり、国民生活に密接に関連する行政は、そのほとんどが地方自治体の手で実施されている。
- その結果、政府支出に占める地方財政のウェイトは、国と地方の歳出決算・最終支出ベースで約3/5となっている。

○ 国と地方の役割分担（平成28年度決算）
 <歳出決算・最終支出ベース>



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

国と地方との行政事務の分担

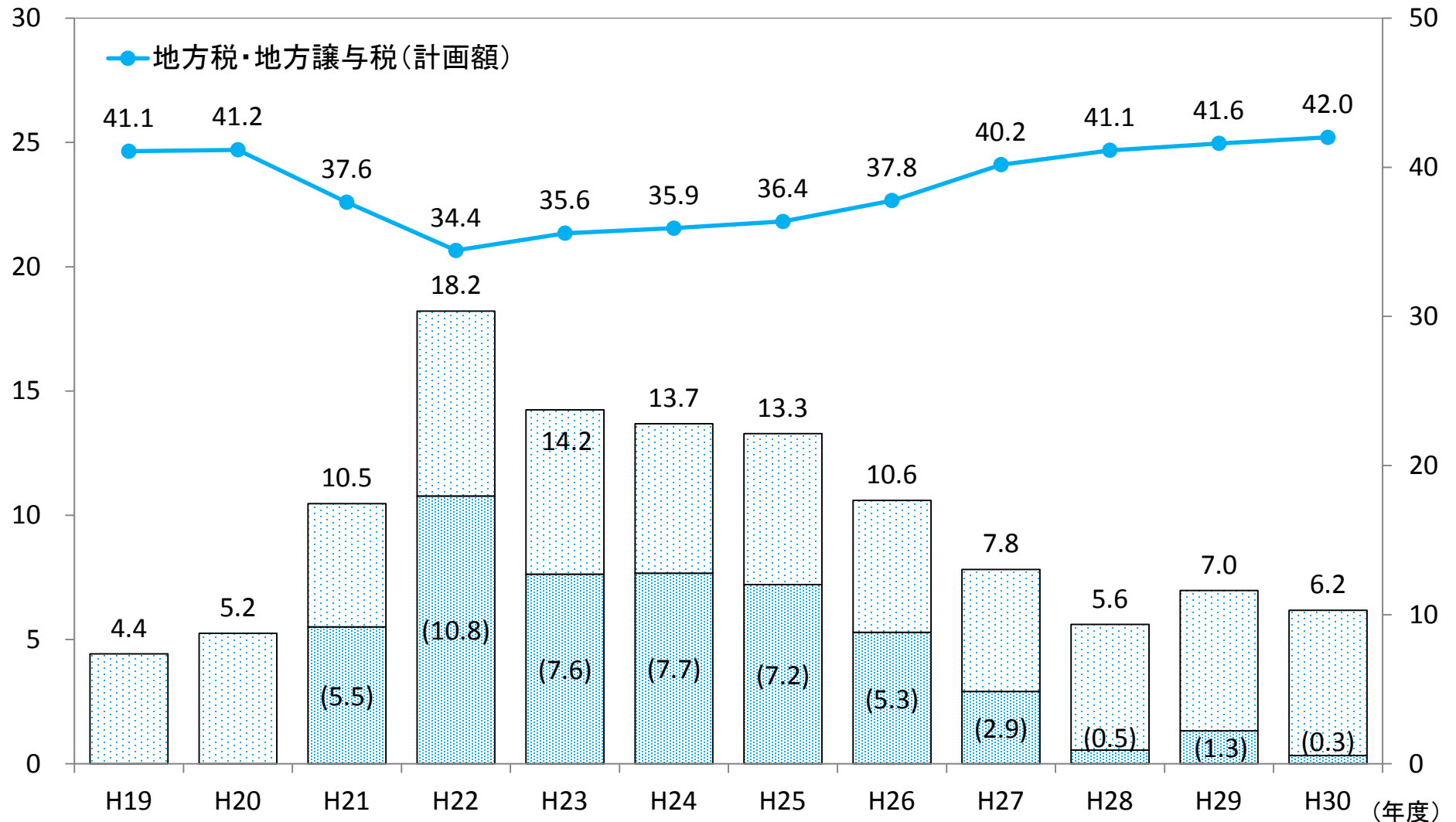
分野	公共資本	教育	福祉	その他
国	○高速自動車道 ○国道 ○一級河川	○大学 ○私学助成（大学）	○社会保険 ○医師等免許 ○医薬品許可免許	○防衛 ○外交 ○通貨
都道府県	○国道（国管理以外） ○都道府県道 ○一級河川（国管理以外） ○二級河川 ○港湾 ○公営住宅 ○市街化区域、調整区域決定	○高等学校・特別支援学校 ○小・中学校教員の給与・人事 ○私学助成（幼～高） ○公立大学（特定の県）	○生活保護（町村の区域） ○児童福祉 ○保健所	○警察 ○職業訓練
市町村	○都市計画等（用途地域、都市施設） ○市町村道 ○準用河川 ○港湾 ○公営住宅 ○下水道	○小・中学校 ○幼稚園	○生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

地方の財源不足額と地方税収

資料2

(財源不足額 兆円)

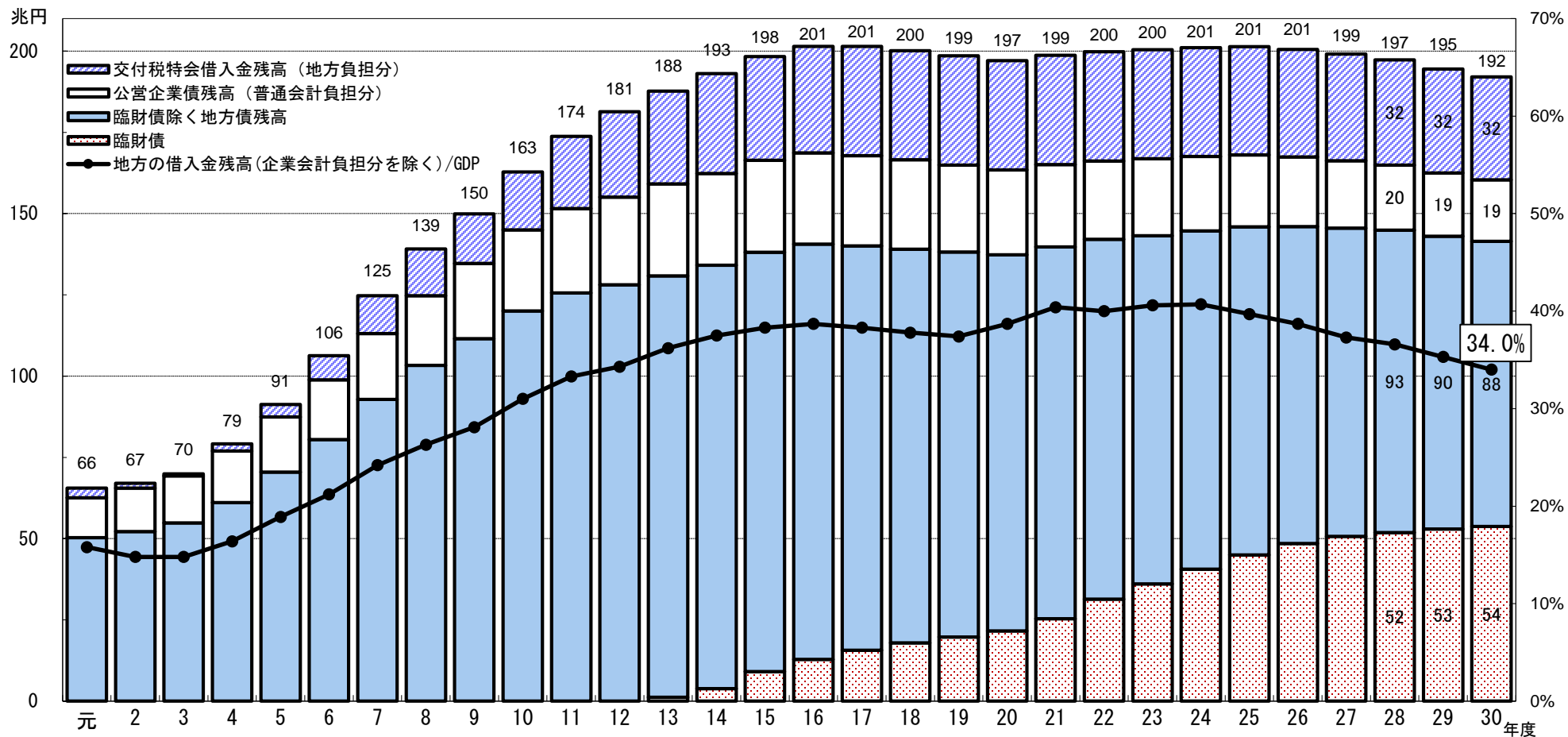
(地方税・地方譲与税 兆円)



※ ()は折半対象財源不足額

地方財政の借入金残高の状況

資料3



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

(参考) 公営企業債残高（企業会計負担分）の状況

(単位：兆円)

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

地方財政計画（通常収支分）の歳出の分析

資料4

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

地方財政計画（平成30年度）【86兆8,973億円】 (単位:億円)

		補助	国費	地方費	説明
給与関係経費	補助	56,528	15,499	41,029	小中学校教職員等 地方警察官 21,298 消防職員 12,313 高校教職員 17,026
	地方単独	146,616		50,637	
203,144				95,979	ケースワーカー、公立保育所保育士等の福祉関係職員等
一般行政経費	補助	202,356	89,135	113,221	生活保護、介護保険(老人ホーム、ホームヘルパー等)、後期高齢者医療、障害者自立支援等
	地方単独	140,614		138,950	
	370,522			1,664	国の事業団等への出資金等
	国保・後期高齢者	15,052			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
	まち・ひと・しごと創生事業費	10,000			
	重点課題対応分	2,500			
投資的経費	直轄・補助(公共事業等)	58,104	5,612	26,994	予防接種、乳幼児健診、ごみ処理、警察・消防の運営費、道路・河川・公園等の維持管理費、義務教育諸学校運営費、私学助成、戸籍・住民基本台帳 など
	地方単独	58,076		25,498	
	116,180				都道府県繰入金、保険基盤安定制度(保険料軽減分)、国保財政安定化支援事業等
公債費		122,064			(注) 小・中学校、ごみ処理施設、社会福祉施設、道路等の事業で、いわゆる国庫補助事業の継ぎ足し単独や補助事業を補完する事業等、国庫補助と密接に関係する事業も含まれる。
公営企業繰出金		25,584	15,846	9,738	
その他		31,479			上下水道、病院(高度医療等)等

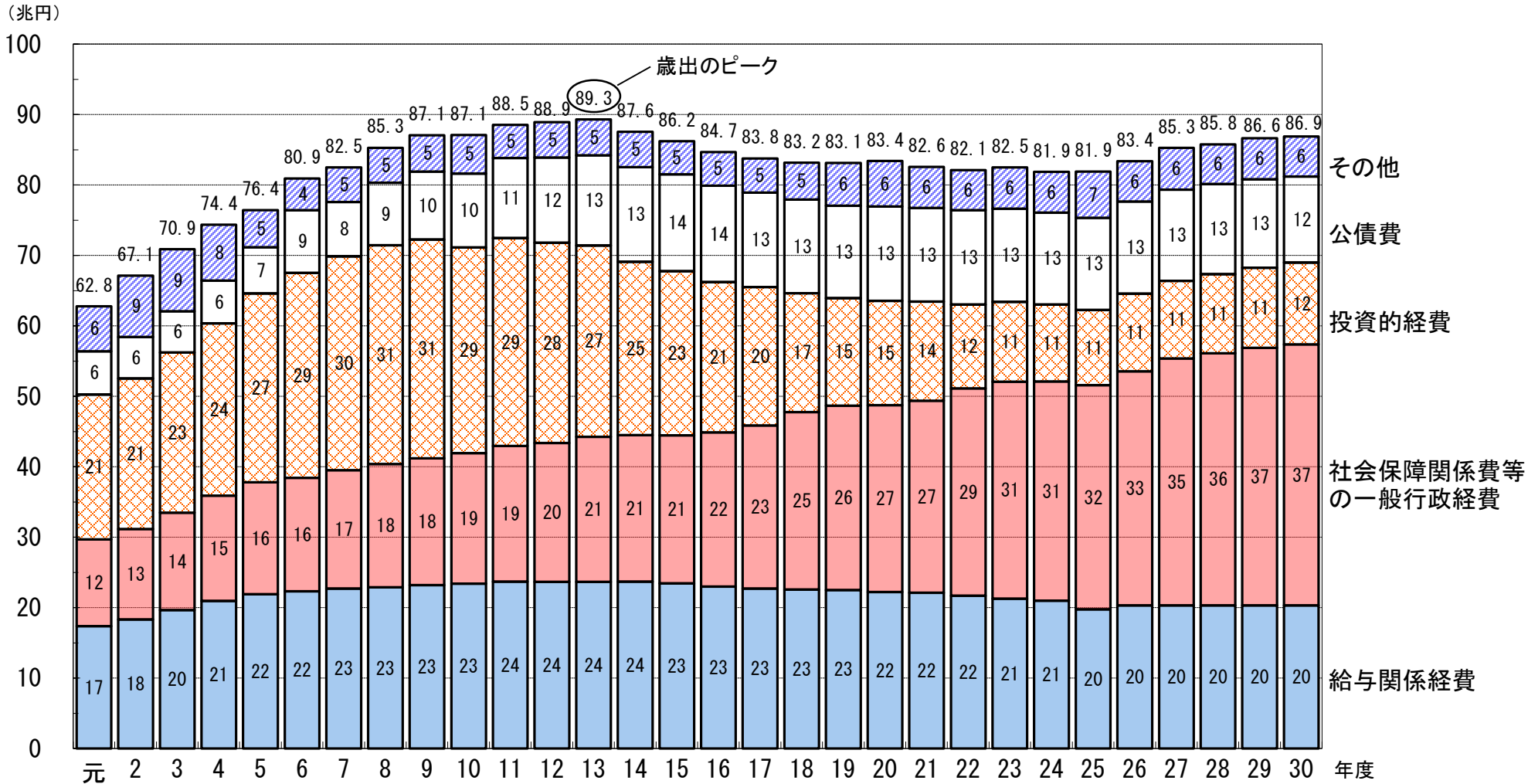
補助等 58.7%
単独 41.3%

直轄事業負担金 4.8%
補助 45.2%
単独 50.0%

地方財政計画の歳出の推移

資料5

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



財源不足に関する地方交付税法第6条の3第2項の対応について 資料6

地方交付税法(昭和25年法律第211号) (抄)

第6条の3 (略)

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

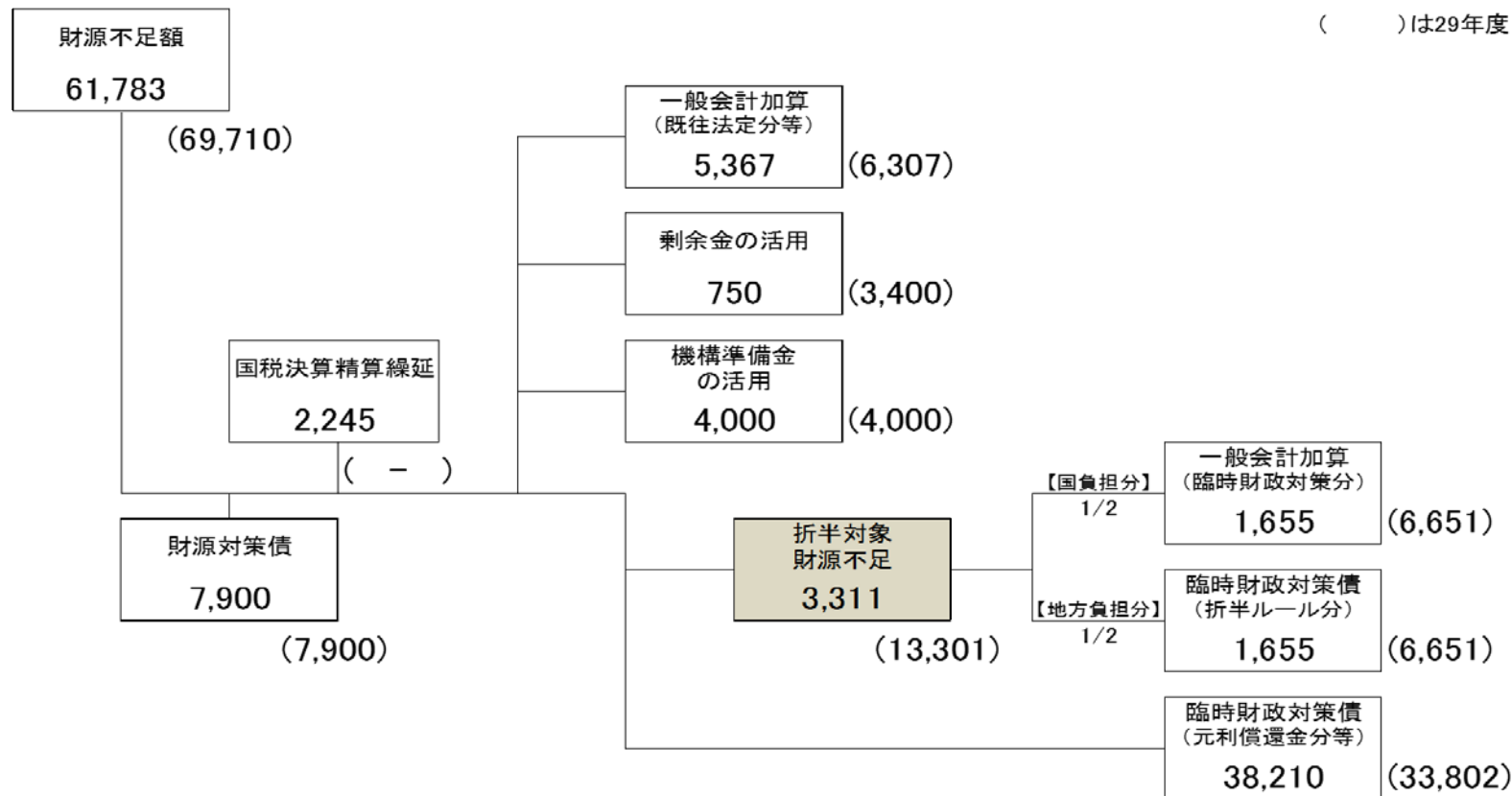
<考え方>

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

○平成30年度における財源不足への対応

(単位: 億円)

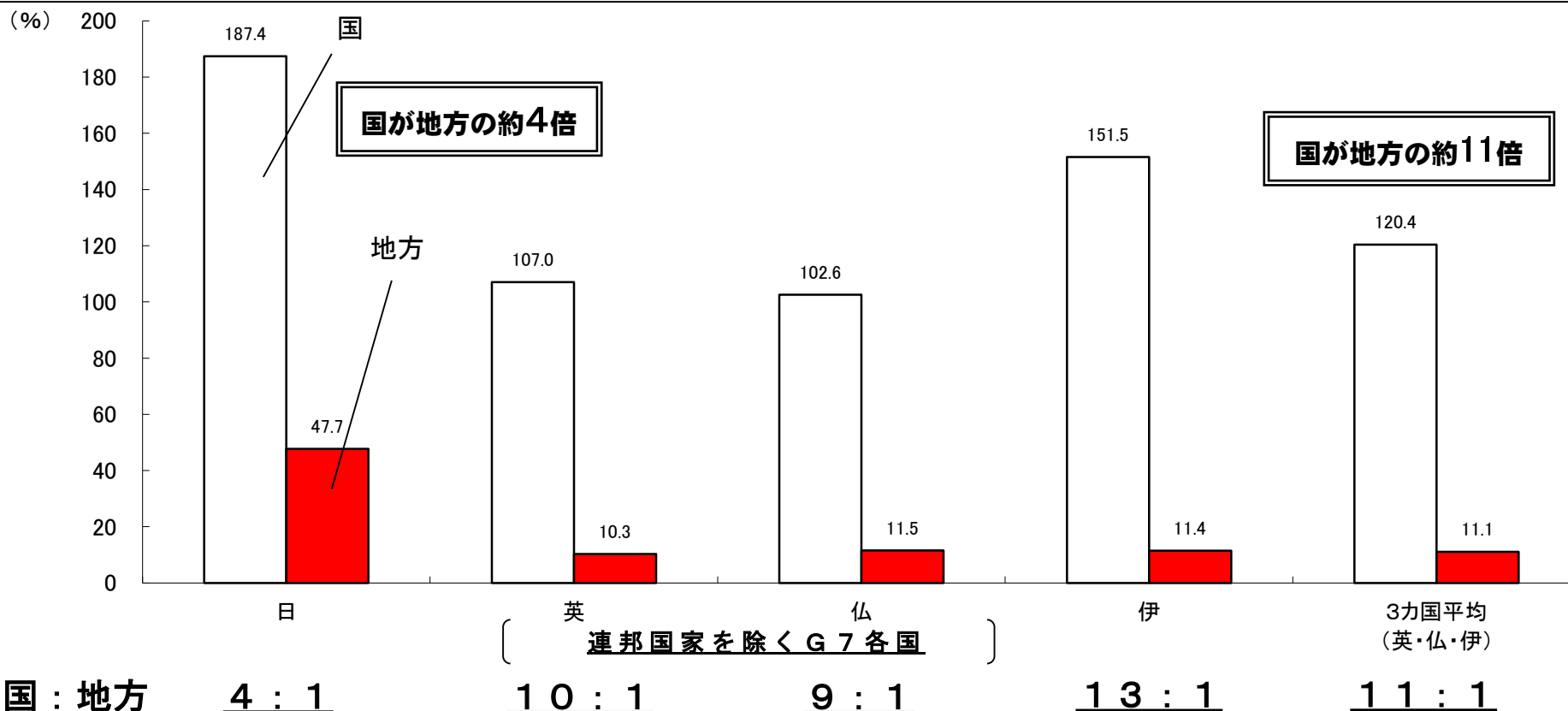
()は29年度



国・地方の債務残高（GDP比）の国際比較

資料7

- 地方は、国と異なり、金融・経済・税制等の広範な権限を有していないため、国と地方の財政状況を単純に比較することはできない。
- また、地方は赤字地方債（臨時財政対策債等）を国が設定した枠内でしか発行できないことから、収支均衡を図るためには歳出を削減せざるを得ず、厳しい行革に取り組んだ結果として、プライマリーバランスの数値が国と比べて良くなっている。
（平成30年度末見込み：国 ▲17.2兆円程度、地方：+0.8兆円程度※「中長期の経済財政に関する試算」（平成30年1月23日内閣府）
- 地方の財政赤字や債務残高は国よりも小さいが、それでも諸外国よりは多額の債務残高（平成30年度末見込み：192兆円）を抱えている状況。



（出典）OECDデータ、内閣府「国民経済計算」より作成（2015年度）。

基金残高増加の要因分析

資料8

- 7.9兆円の増加（平成18年度末と平成28年度末の地方公共団体の基金残高（東日本大震災分を除く。）の比較）のうち、国の施策や合併といった「制度的な要因」による増加額が2.3兆円、景気の動向による法人関係税等の変動、人口減少による税收減、公共施設等の老朽化対策等、災害、社会保障関係経費の増大といった「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」による増加額が5.7兆円となっている。
- 交付団体の増加額は5.3兆円であり、このうち「制度的な要因」による増加額が2.1兆円、「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」による増加額が3.1兆円となっている。
- 不交付団体の増加額は2.7兆円であり、このうち「制度的な要因」による増加額が0.1兆円、「その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え」による増加額が2.5兆円となっている。

※ 要因ごとの基金増加額は、調査結果に基づいて、一部前提を置いて機械的に試算。

<要因ごとの基金増加額の試算>

（単位：兆円）

増加要因		増加額	交付団体		不交付団体		
			うち道府県	うち市町村	うち東京都・特別区		
(1) 制度的な要因		2.3	2.1	0.4	1.7	0.1	0.1
① 国の施策に基づく特定目的基金※ ¹ の増加		0.6	0.5	0.4	0.1	0.1	0.1
② 合併に伴う特例措置の終了に備えているもの等の増加※ ²		1.7	1.7	—	1.7	0.0	—
(2) その他の将来の歳入減少・歳出増加への備え※ ³		5.7	3.1	0.8	2.3	2.5	2.4
歳入	① 景気の動向による法人関係税等の変動	0.8	0.5	0.3	0.3	0.3	0.3
	② 人口減少による税收減	0.3	0.3	0.0	0.3	0.0	0.0
歳出	③ 公共施設等の老朽化対策等	2.0	1.0	0.1	0.8	1.1	1.0
	④ 災害	0.9	0.6	0.2	0.4	0.3	0.3
	⑤ 社会保障関係経費の増大	0.7	0.3	0.0	0.3	0.4	0.4
⑥ その他		0.8	0.4	0.2	0.2	0.4	0.5
合計		7.9	5.3	1.2	4.0	2.7	2.5

※1 地域医療介護総合確保基金、後期高齢者医療財政安定化基金等、国の施策に基づき設置された基金。

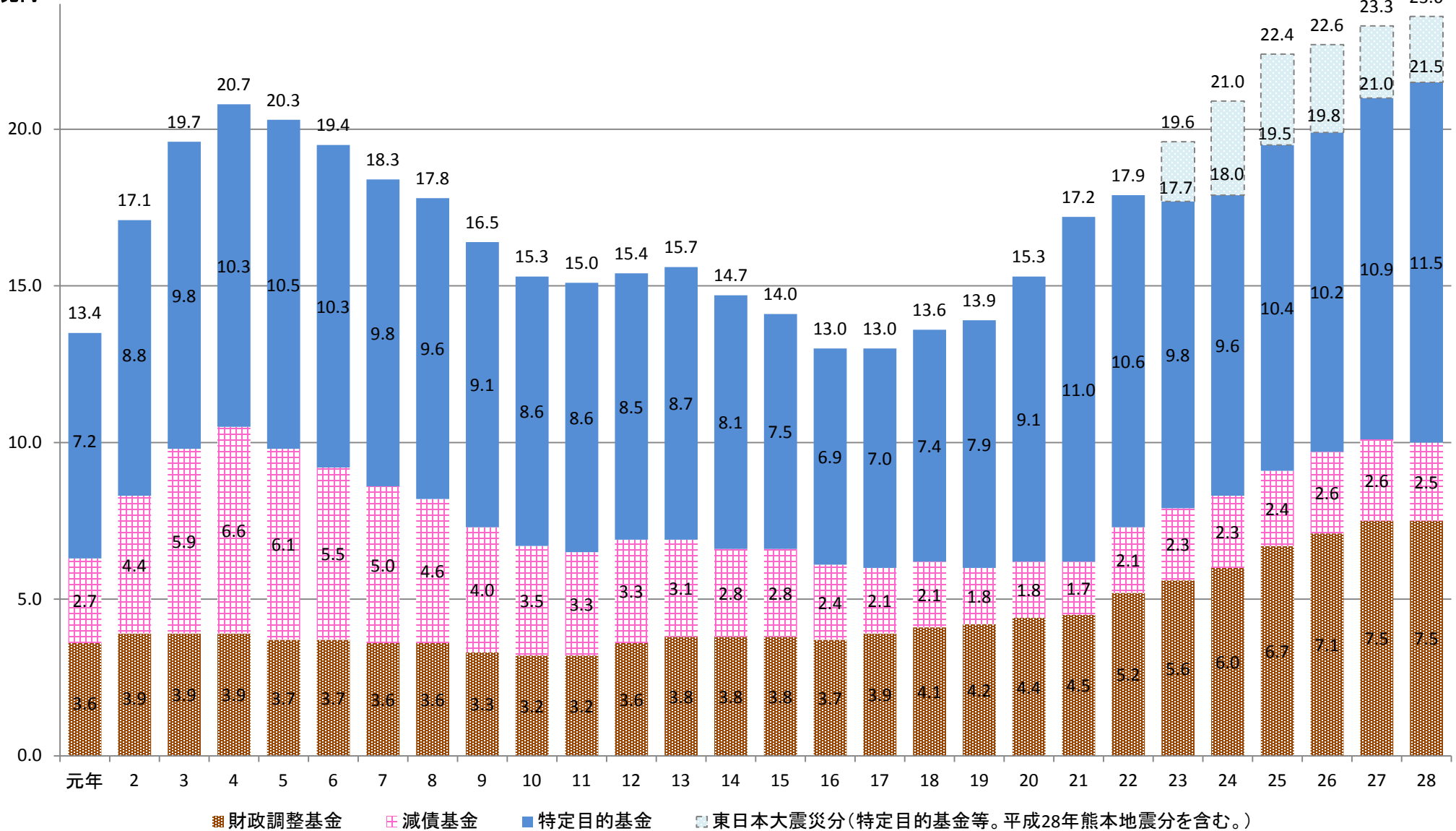
※2 調査結果及び合併団体と非合併団体の基金残高の伸率の差を基に試算。

※3 財政調整基金については調査結果における積立理由の順位を基に、特定目的基金については調査結果における用途区分を基に試算。

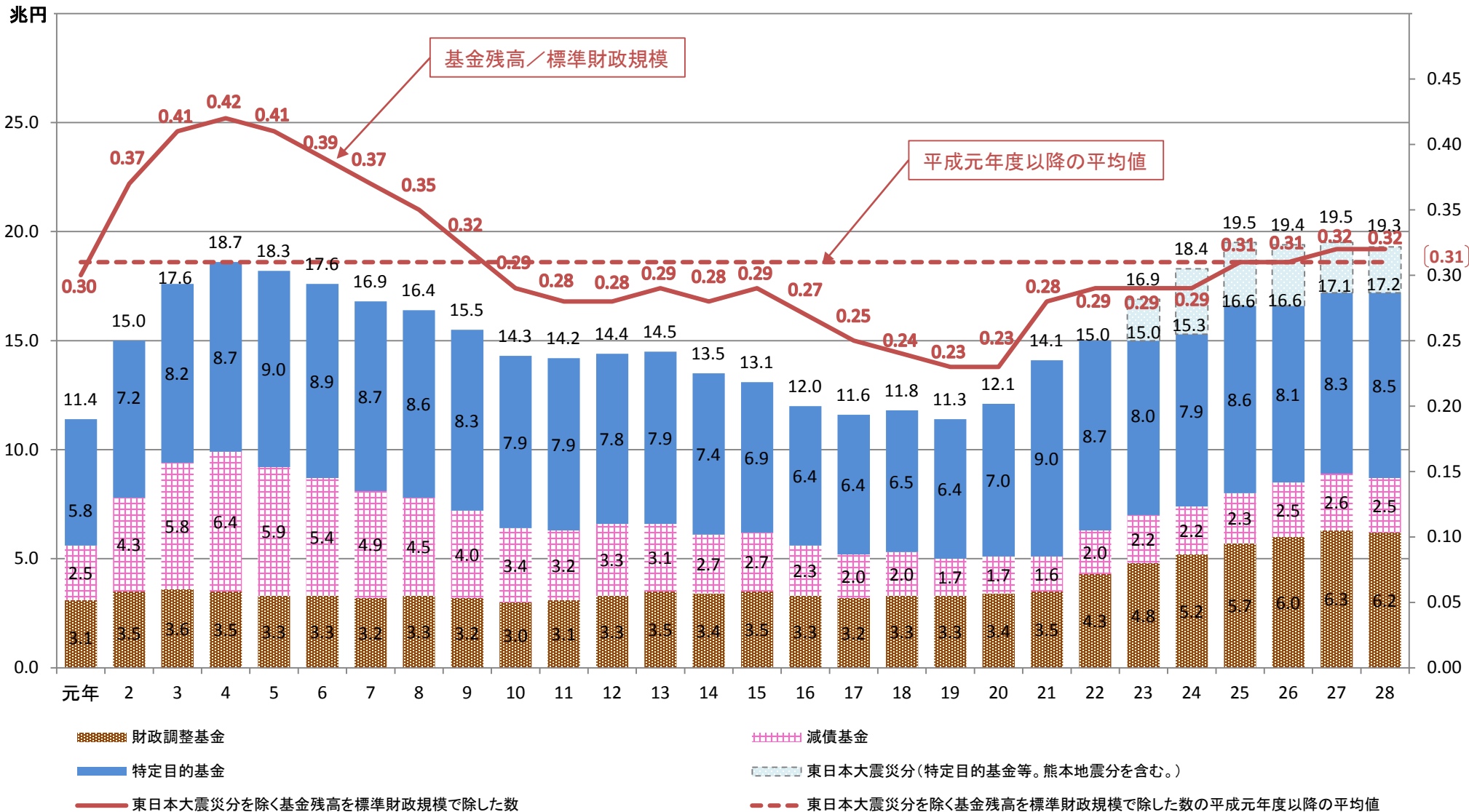
基金残高の推移（全国計）

資料9

兆円



地方財政における基金残高のウェイトの推移（東京都・特別区除き） 資料10



<地方交付税法（昭和25年法律第211号）>

（歳入歳出総額の見込額の提出及び公表の義務）

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

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

【地方財政計画の役割】

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

したがって、次に掲げるような経費は地方財政計画には計上していない。

[歳入] 超過課税、法定外普通税、法定外目的税

[歳出] 国家公務員の給与水準を超えて支給される給与

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

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

（参考 平成17年2月15日 衆・本会議 小泉総理大臣答弁）

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

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

種 類：普通交付税＝交付税総額の94%

特別交付税＝交付税総額の6%

交付時期：普通交付税 4, 6, 9, 11月の4回に分けて交付

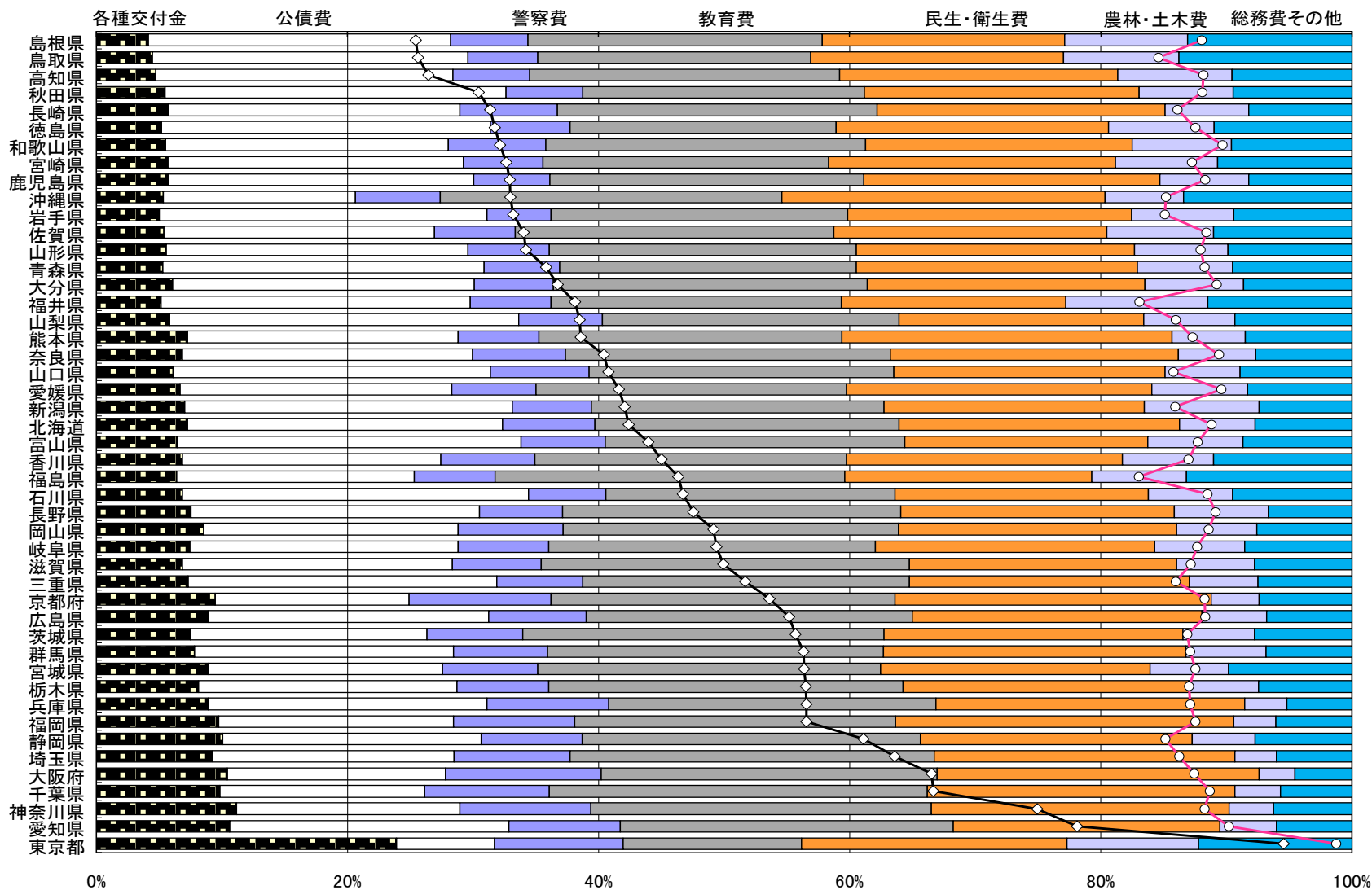
ただし、大規模災害による特別の財政需要を参酌して繰上げ交付を行うことができる。

特別交付税 12, 3月の2回に分けて交付

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

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

資料13



※ 各都道府県の順番は地方税割合の低い順

— 地方税割合
— 地方税+地方交付税+地方譲与税 割合

統一的な基準による財務書類等の整備状況

資料14

- 地方公共団体が所有する全ての固定資産について、取得価額、耐用年数等のデータを網羅的に記載した「固定資産台帳」は、88.7%の団体において整備済み。
- 統一的な基準による財務書類については、作成を要請している平成29年度までに、97.7%の団体において作成が完了する予定であり、財務書類を作成する上で必要な固定資産台帳の整備が併せて進められている。

【固定資産台帳の整備状況】

平成29年9月30日現在

区分	都道府県		指定都市		市区町村		合計	
	団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合
整備済	33	70.2%	17	85.0%	1,536	89.3%	1,586	88.7%
整備中	14	29.8%	3	15.0%	185	10.7%	202	11.3%
合計	47	100%	20	100%	1,721	100%	1,788	100%

【財務書類の整備状況】

平成30年1月31日現在

区分	都道府県		指定都市		市区町村		合計	
	団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合	団体数	割合
平成29年度までに作成	44	93.6%	20	100%	1,683	97.8%	1,747	97.7%
平成30年度以降に作成	3	6.4%	0	0%	38	2.2%	41	2.3%
合計	47	100%	20	100%	1,721	100%	1,788	100%

(「%」は、小数点第2位を四捨五入しているため合計が一致しない場合がある。)

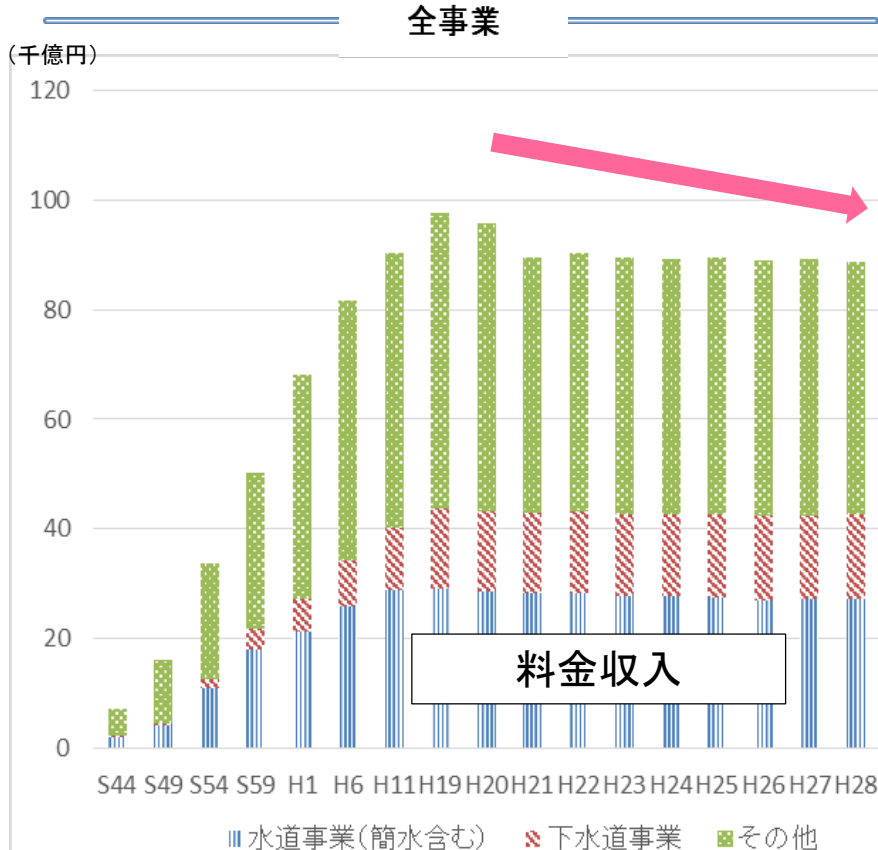
※「平成29年度までに作成」する団体とは、平成29年度決算から財務書類を日々仕訳により作成する団体を含む。

地方公営企業を取り巻く経営環境の変化

①地方公営企業の料金収入の推移

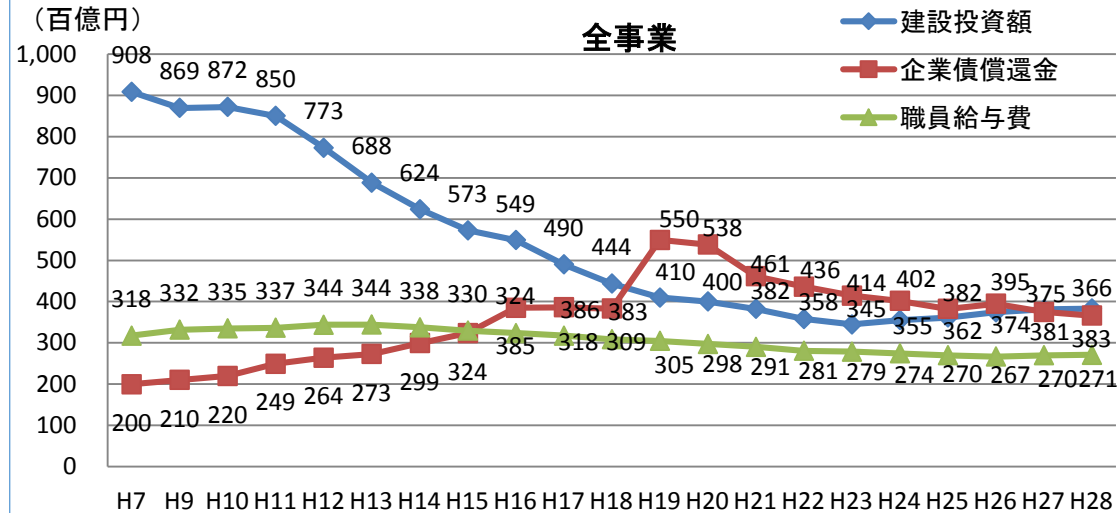
・人口減少等に伴い、料金収入は減少傾向にある。

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

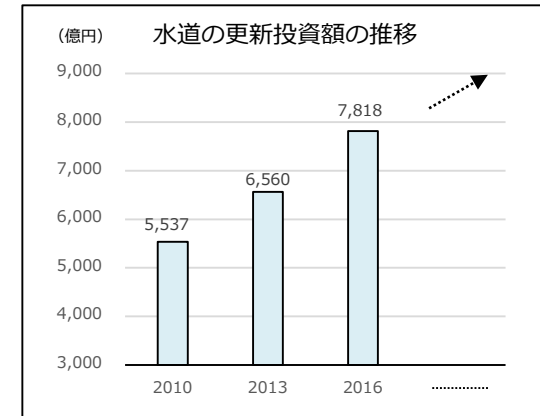
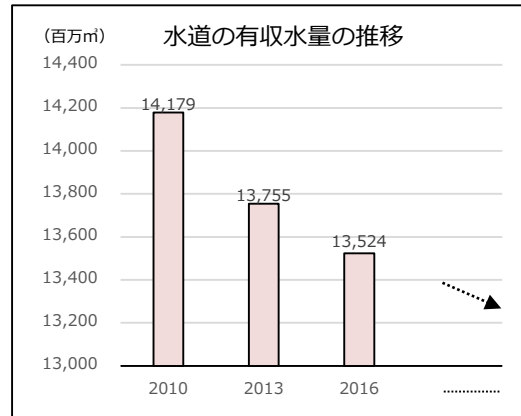


②建設投資額の推移

・建設投資額は、平成11年度から連続で減少していたが、施設等の老朽化に伴い更新需要が増大し、平成24年度から5年連続で増加傾向。



参考:水道事業の有収水量(※)の推移及び更新投資額の推移



※有収水量：料金徴収の基礎となった年間給水量

主な個別施設計画の策定状況

資料16

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

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

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

公共施設等総合管理計画の見直し・改訂

資料17

- 総合管理計画については、策定の検討時点において把握可能な公共施設等の状態や取組状況等を整理し策定したものであることから、その内容は、策定後も、総合管理計画及び個別施設計画の策定に伴い実施する点検・診断や個別施設計画に記載した対策の内容等を反映させるなど、不断の見直しを実施し順次充実させていくこと。
- 総合管理計画に定めたPDCAサイクルの期間ごとに、設定した数値目標に照らして取組を評価し、総合管理計画の改訂につなげていくなど、PDCAサイクルの確立に努めること。

