

# 地方財政

令和元年5月22日

# 目次

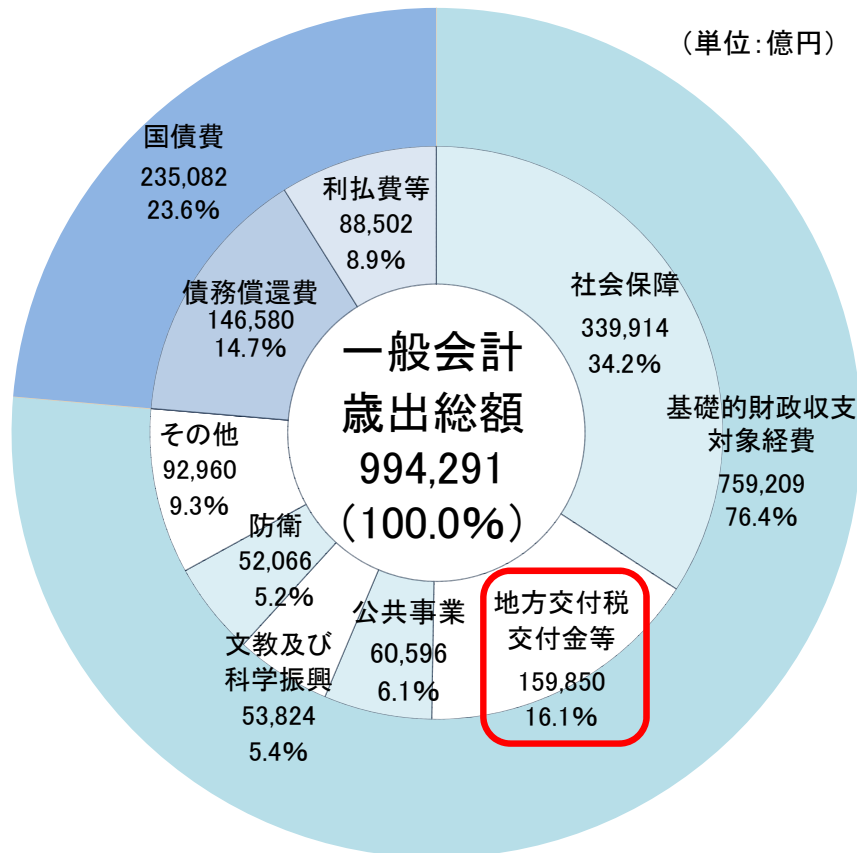
<b>I 地方財政対策の概要</b> .....	<b>2</b>	<b>II 地方財政対策の課題</b> .....	<b>13</b>
・令和元年度予算における地方交付税交付金等		・地方財政計画の経費別推移と地方向け補助金等の推移	
<u>(1) 地方財政の現状</u> .....	<b>4</b>	<u>(1) 補助事業の課題</u> .....	<b>15</b>
・地方の歳出・歳入の状況		・地方財政計画上の歳出・歳入の増減の内訳	
・地方の債務残高の推移		・地方における社会保障費の抑制の必要性	
・国と地方の財政状況		<u>(2) 単独事業の課題</u> .....	<b>17</b>
<u>(2) 地方交付税総額の算定と「地方一般財源総額実質同水準」ルール</u> .....	<b>7</b>	・地方財政計画上の経費分類	
・令和元年度における地方交付税総額(マクロ)の算定		・給与関係経費の推移	
・「地方一般財源総額実質同水準」ルールについて		・地方単独事業の推移	
・地方一般財源総額の推移		<u>(3) 税源偏在の是正</u> .....	<b>20</b>
<u>(3) 地方財政についての2つの見解</u> .....	<b>10</b>	・地域間での税収の格差と偏在是正	
・折半対象財源不足の解消		・新たな偏在是正措置の効果	
・地方財政計画と決算の乖離・枠計上経費			
・地方の基金残高の推移(通常収支分)			

# I . 地方財政対策の概要

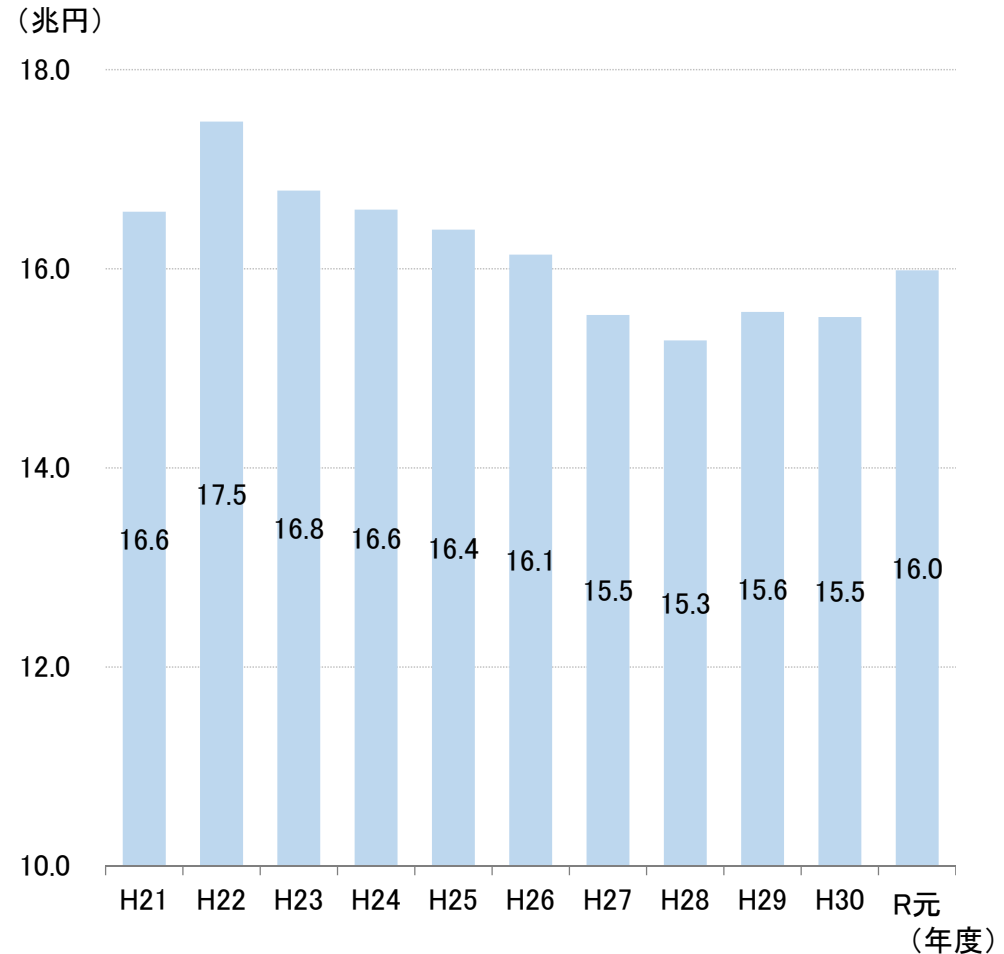
# 令和元年度予算における地方交付税交付金等

- 地方交付税交付金等(地方交付税交付金+地方特例交付金)は、国の政策的経費(基礎的財政収支対象経費)の中で2番目に大きい16.0兆円となっている。
- 地方交付税交付金等は、地方の税収増やリーマン・ショック後の危機対応の縮減に伴って着実に減額してきたが、近年では国の税収の伸びなどによって増加に転じている。

<令和元年度 一般会計歳出の構成(臨時・特別の措置を除く)>



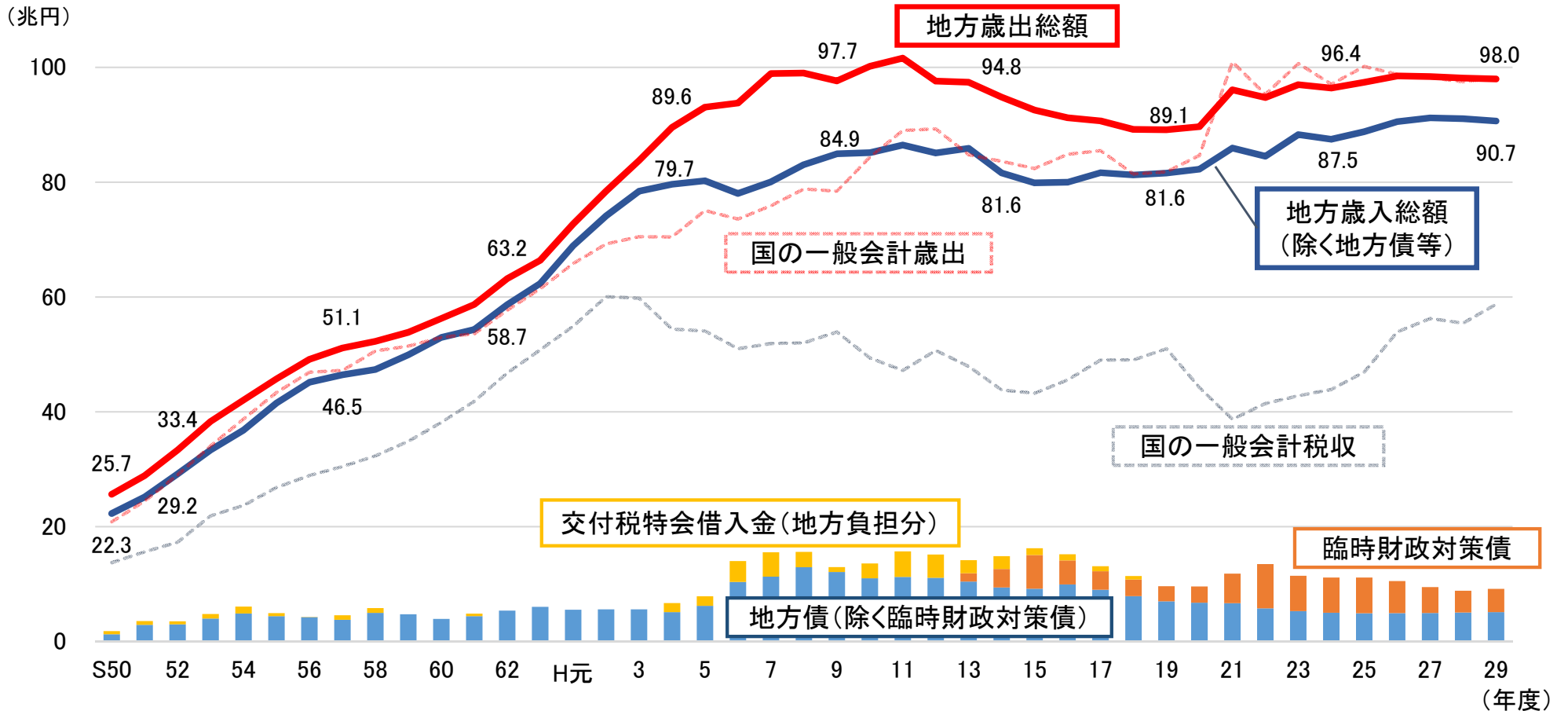
<地方交付税交付金等(一般会計ベース)の推移>



(注) 計数については、それぞれ四捨五入によっているので、端数において合計とは合致しないものがある。

# 地方の歳出・歳入の状況

- 地方の歳出・歳入の状況を見ると、平成初めまでは、国と同じように両者が概ね揃って増加。
- 平成前半においては、経済対策に伴う公共事業の拡大等により、地方の歳出は歳入の伸びを超えて拡大。平成10年度以降、地方歳出は抑制されてきており、リーマン・ショックの影響で増加したものの、その後はほぼ横ばいで推移。
- 地方交付税制度による財源保障の下、地方交付税を含む地方の歳入は基本的に歳出に沿う形で推移してきており、国のように歳出・歳入ギャップが拡大し続けるような状況は生じていない。



(出所)「地方財政計画」、「地方財政要覧」、財務省「日本の財政関係資料」

(注1) 地方の歳出・歳入総額は普通会計決算ベース。交付税特会借入金、地方債(除く臨時財政対策債)及び臨時財政対策債は地方財政計画ベース。

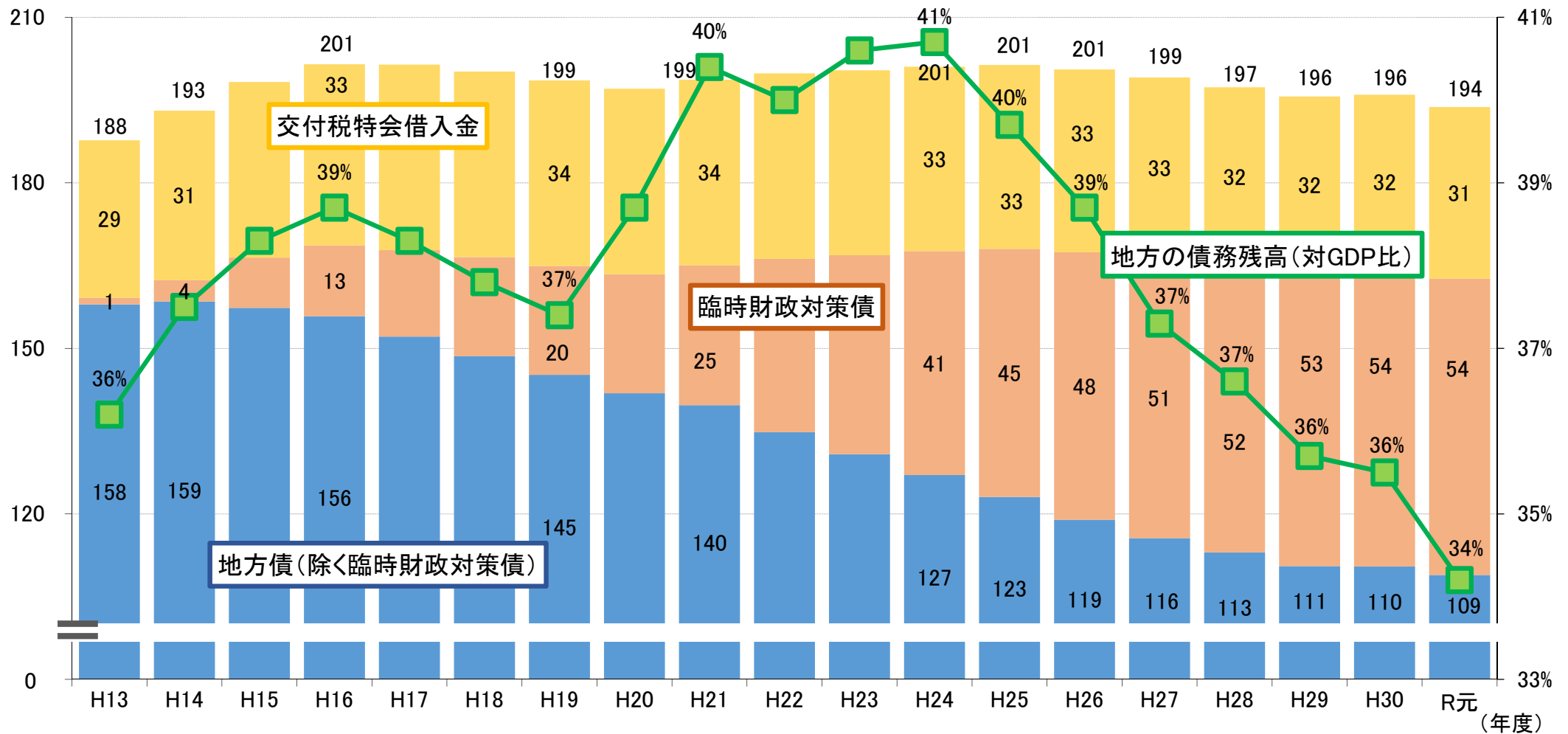
(注2) 地方債等は、地方債(臨時財政対策債を含む。)及び交付税特会借入金(地方負担分)。

# 地方の債務残高の推移

- 建設地方債(臨時財政対策債を除く地方債)の残高は、平成14年度にピークの159兆円を記録した後、足元では109兆円まで減少。  
地方の特例公債に相当する臨時財政対策債は、平成13年度の創設以降累増してきたものの、近年は増加のペースが鈍化。
- この結果、地方の債務残高は、金額では平成26年度以降6年連続、対GDP比では平成25年度以降7年連続の減少見込み。

(債務残高:兆円)

(債務残高対GDP比:%)

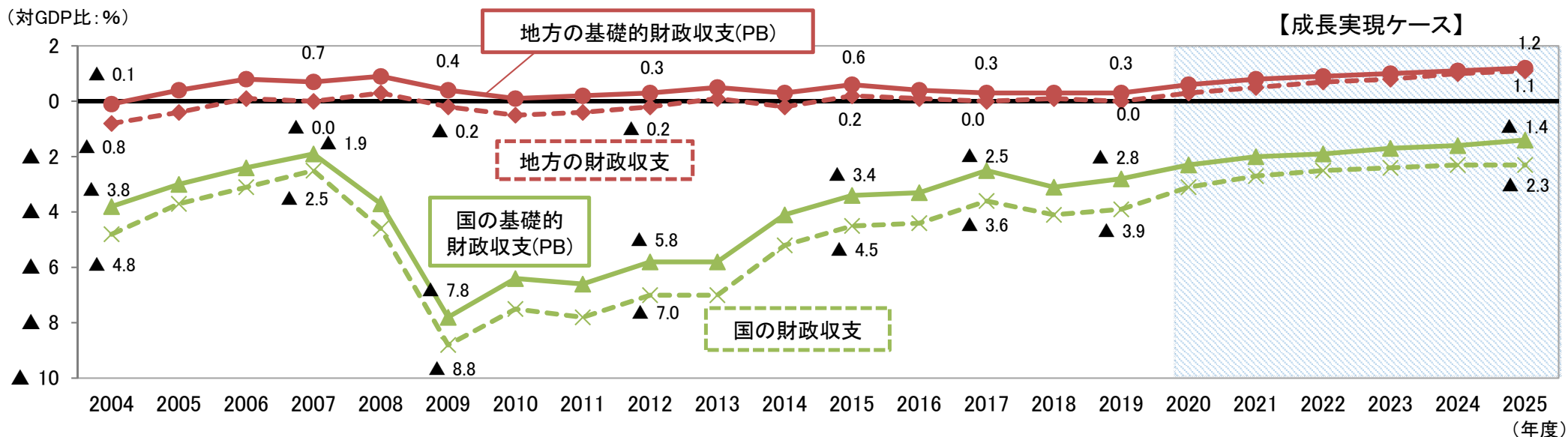


(出所)「地方財政計画」等 (注)平成29年度までは決算ベース、平成30年度、令和元年度は見込み。

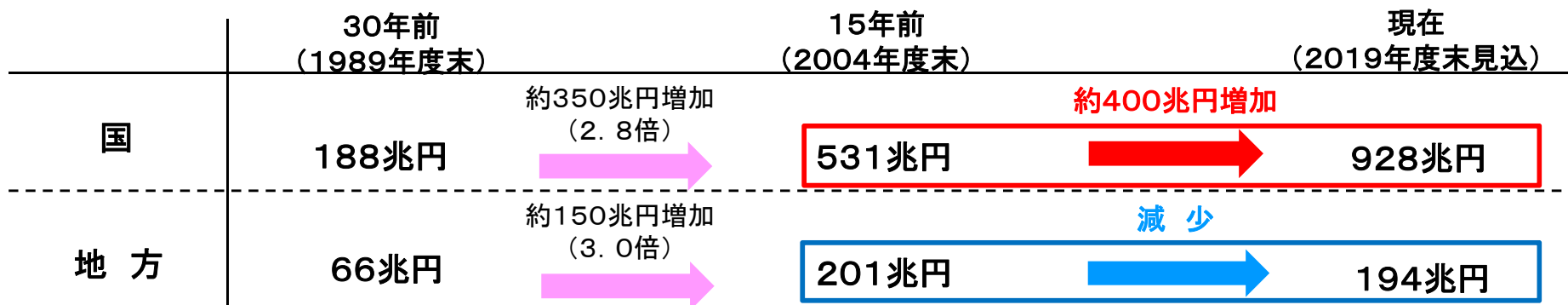
# 国と地方の財政状況

- 地方の基礎的財政収支(PB)は一貫して黒字となっており、財政収支も近年は黒字を継続。
- 2025年度のPB黒字化目標は国・地方合わせた目標。仮に中長期試算の成長実現ケースのとおりに国・地方合わせたPBが黒字化したとしても、国はPB赤字が続く見通し。
- 債務残高を見ると、平成前半は国・地方が同じペースで増加したが、平成後半は国の残高が増加する一方で地方は減少。

## <基礎的財政収支(PB)・財政収支の推移(フロー)>



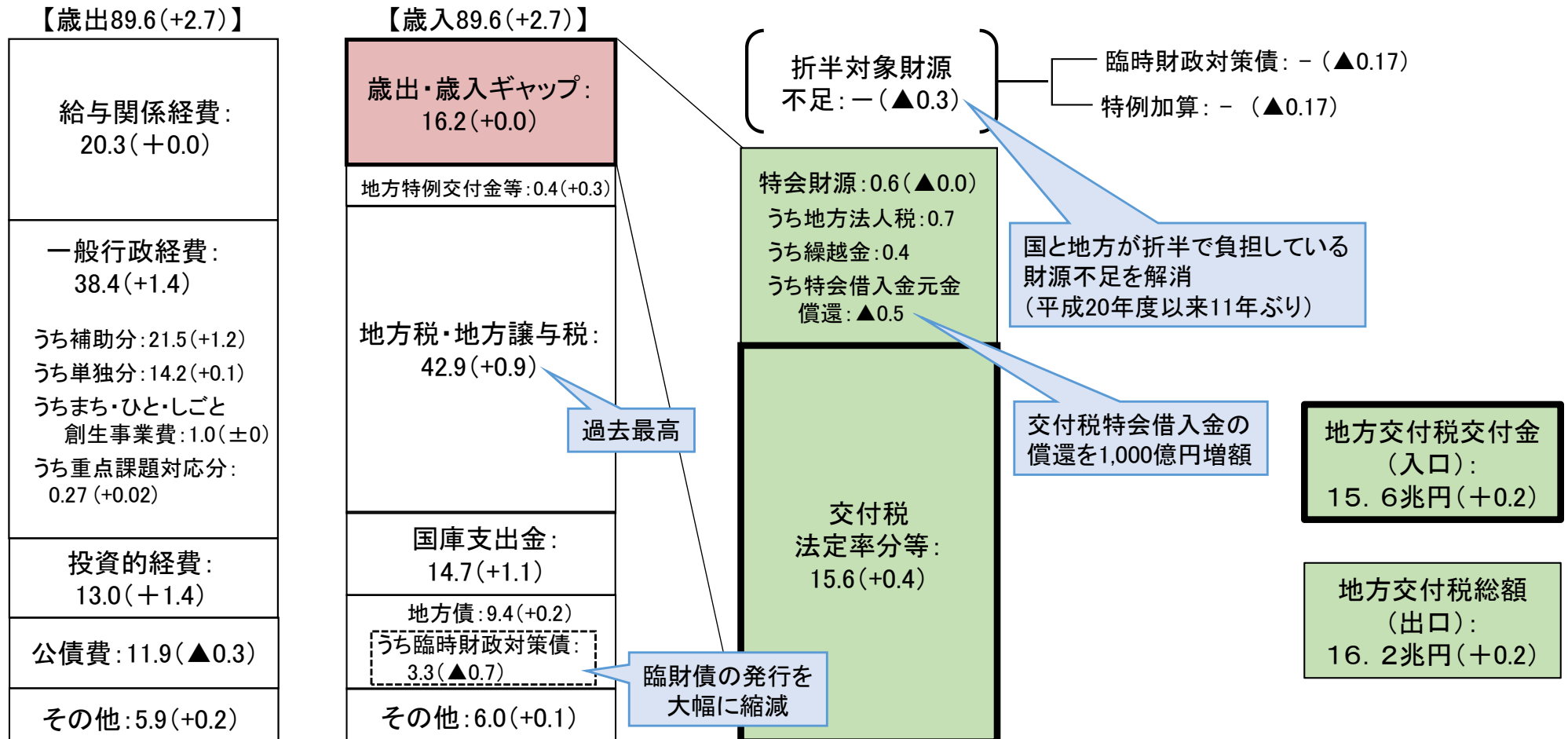
## <国と地方の長期債務残高の推移(ストック)>



# 令和元年度における地方交付税総額(マクロ)の算定

- 交付税総額の算定においては、国税の一定割合である地方交付税の法定率分(国)を充当。  
(注)法定率:所得税33.1%、法人税33.1%、酒税50%、消費税20.8%、地方法人税100%
- 地方財政計画における歳出・歳入ギャップに対し、法定率分等で不足する財源については、特例加算(国)と臨時財政対策債(地方)により国と地方の折半で負担。
- 令和元年度においては、国・地方の税収の伸びを背景に、折半対象財源不足が平成20年度以来11年ぶりに解消。

令和元年度地方財政計画(単位:兆円、(カッコ書)は対前年度増減額)





## 「地方一般財源総額実質同水準」ルールについて

- 「地方一般財源総額実質同水準ルール」とは、財政健全化目標の達成に向けて、地方が国の取組と基調を合わせた歳出改革に取り組みつつ、安定的な財政運営を確保する観点から、一般財源の総額<sup>(注)</sup>について、実質的に同水準を確保するとするもの。

(注) 一般財源総額とは、地方交付税、地方特例交付金、地方税、地方譲与税及び臨時財政対策債の総額。

- 平成23年度に導入され、平成30年6月に策定された「新経済・財政再生計画」においては、同ルールを令和3(2021)年度まで維持する旨が規定されている。

### 令和元年度地方財政計画 (単位:兆円)

【歳出:89.6】

【歳入:89.6】

給与関係経費:20.3	地方交付税:16.2	一般財源
	地方特例交付金等:0.4	
一般行政経費:38.4 うち、補助分:21.5 うち、単独分:14.2 うち、まち・ひと・しごと 創生事業費:1.0 うち、重点課題対応分:0.27	地方税・地方譲与税:42.9	特定財源
投資的経費:13.0	臨時財政対策債:3.3	
公債費:11.9	国庫支出金:14.7	特定財源
水準超経費:2.0	その他地方債:6.2	
その他:3.9	その他:6.0	

#### 新経済・財政再生計画における記述

(「骨太2018」(平成30年6月15日閣議決定))

- ③ 地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額について、2018年度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。

#### ※ 特定財源

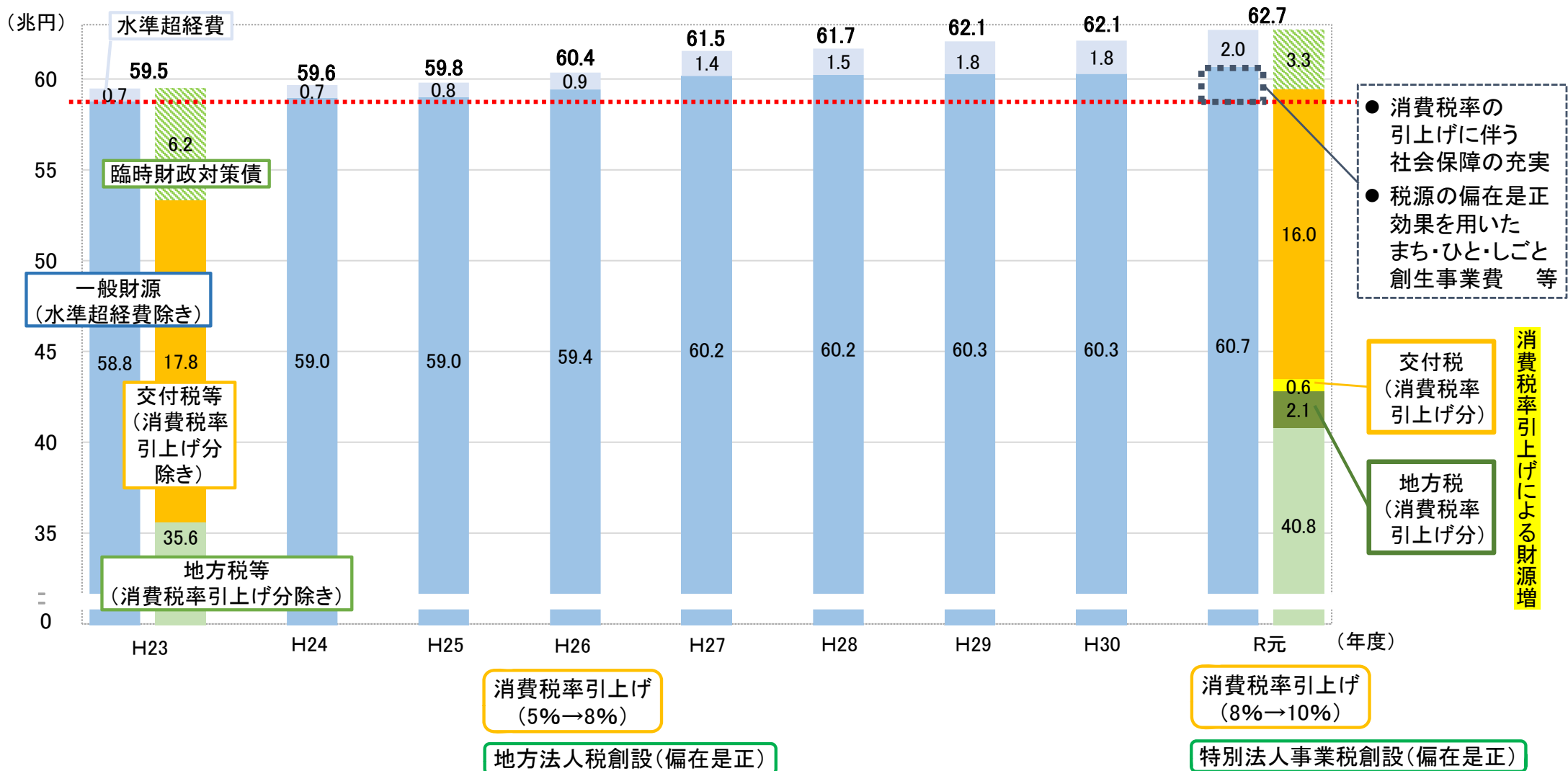
- ・ 「国庫支出金」は、一般行政経費(補助)及び投資的経費(補助)の財源。
- ・ 「その他地方債」は、建設事業費や災害救助・復旧事業費等の適債事業の財源。
- ・ 「その他」は使用料及び手数料、雑収入。

# 地方一般財源総額の推移

○ 一般財源総額実質同水準ルールに基づく毎年度の予算編成の結果、地方の一般財源総額は、不交付団体の水準超経費(注)や消費税率の引上げに伴う社会保障の充実等に相当する分を上乗せした水準で維持されている。

(注) 水準超経費(=不交付団体の基準財政収入が基準財政需要を超過する額)を含めて一般財源総額を同額とした場合、不交付団体における税収増に伴って交付団体の財源(地方交付税)が減少することとなる。

○ 税収増(自然増+制度改正増)により交付税総額が増額した分を、一般財源総額実質同水準ルールの下、臨財債の圧縮に充てていくことが重要。



# 折半対象財源不足の解消

- 令和元年度においては、臨財債を含む全ての歳入を積み上げ、歳出と比較した結果、「折半対象財源不足」が解消。臨財債の圧縮や特会借入金の償還増額等を実施。
- 他方、「財源不足」は引き続き4.4兆円残っているとされる。これは地方交付税法において、基準財政需要額と基準財政収入額の差額は、原則として交付税法定率に基づく普通交付税で賄われることが想定されていることによるもの。この4.4兆円の財源不足を、臨財債の発行等で埋めている。

## <令和元年度地方財政計画>

(歳入) (兆円)

交付税・特例加算の解消 ▲0.2  
 臨財債の新規発行解消 ▲0.2 (注1)  
 臨財債の圧縮 ▲0.6 (注1)  
 特会借入金の償還増額 ▲0.1

折半対象  
財源不足  
が解消

財源不足  
4.4

臨財債 3.3

交付税・法定加算等 (注2) 1.2

交付税・法定率分等 15.3

交付税・特会財源 0.5

うち地方法人税 0.7

うち繰越金 0.4

うち特会借入金元金償還 ▲0.5

地方特例交付金 0.4

地方税等 42.9

特定財源 26.1

うち国庫支出金 14.7

うち地方債(臨財債・財源対策債除く) 5.4

歳出  
89.6

## 地方交付税法第6条の3第2項

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「＝基準財政需要額－基準財政収入額」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「＝交付税法定率」の変更を行うものとする。

参議院地方行政委員会(昭和29年5月4日)における塚田自治庁長官(当時)の答弁[抄]

「引き続き」というのは2年以上ずっとやはり赤字だと、それから又見通される3年以降も赤字だというときに大体「引き続き」、「著しく」というのは、1割くらいのまあ大体財政計画に対して不足するという状態をまあ考えているわけでありませう。

参議院総務委員会(平成31年3月14日)における石田総務大臣答弁[抄]

平成31年度の概算要求におきましては、引き続き巨額の財源不足が生じ、地方交付税法第6条の3第2項の規定に該当することが見込まれたことから、同項に基づきまして交付税率の引上げを事項要求し、財政当局と折衝を重ねてきたところであります。

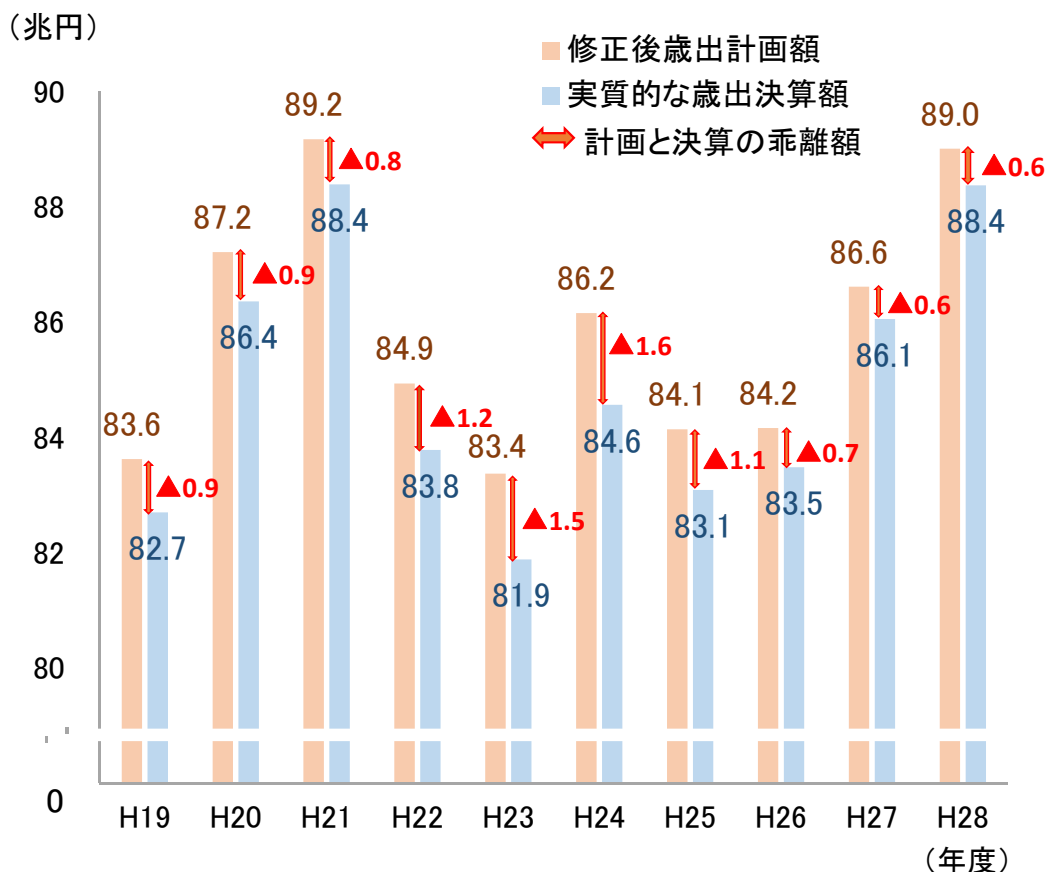
(注1) 両者を合わせると、臨財債は対前年度比▲0.7兆円の減。

(注2) 交付税・法定加算等(0.3兆円)、財源対策債(0.8兆円)、機構準備金(0.1兆円)。

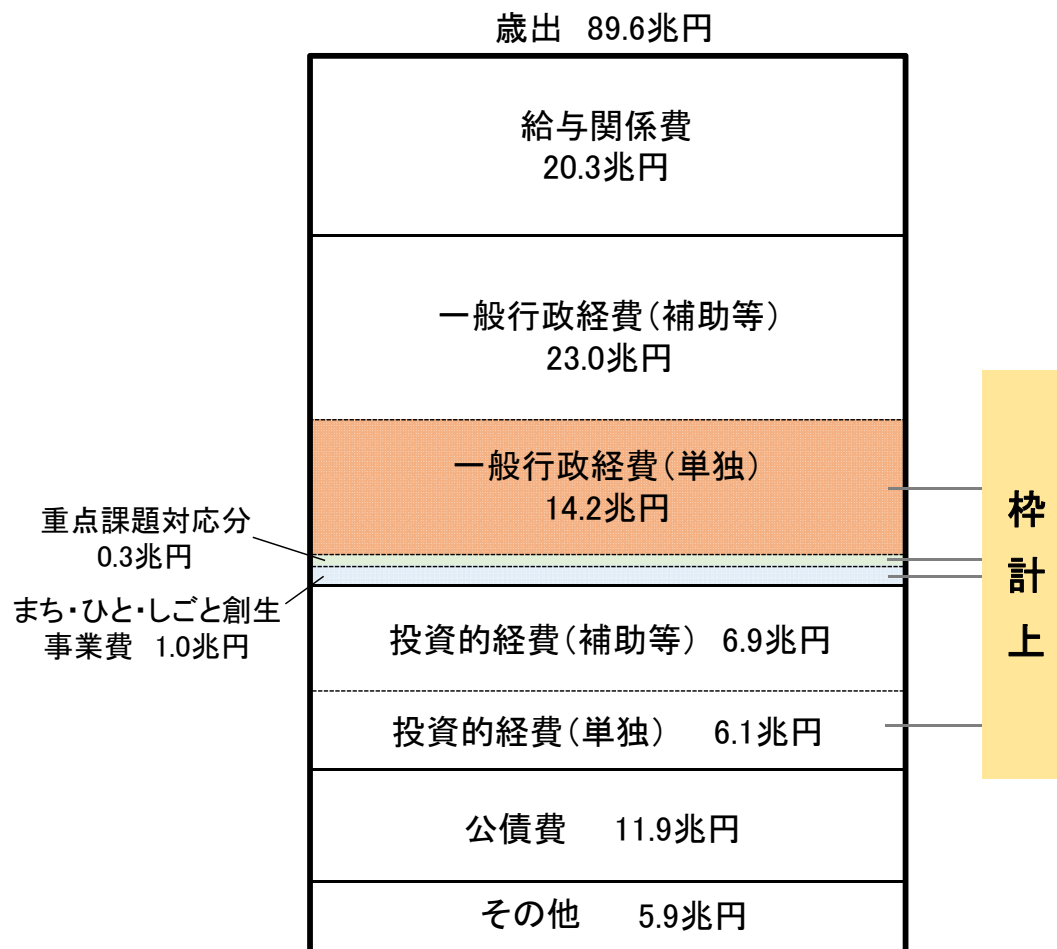
# 地方財政計画と決算の乖離・枠計上経費

- 近年の歳出について計画と決算を比較すると、決算歳出が継続的に1兆円前後、計画歳出を下回るとの試算結果となる。こうした乖離の一部は国庫補助事業の不用や追加財政需要の未使用等から生じている。
- また、地方財政計画には、内訳や積算が明らかでない、いわゆる「枠計上経費」が多額の規模で存在しており、実際にどのような事業が実施されたのか、成果はどうか、計上水準は適正か等の検証ができない。

＜地方財政計画歳出と決算歳出の乖離の推移＞



＜地方財政計画(令和元年度)＞



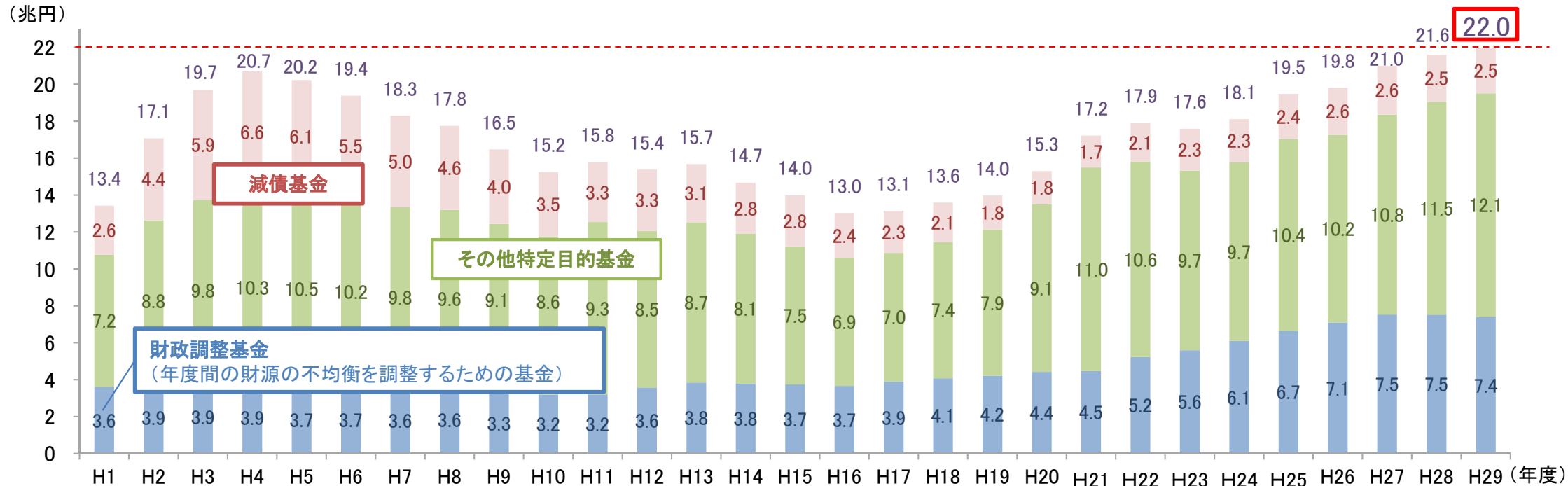
(出所) 地方財務協会「地方財政要覧」等

# 地方の基金残高の推移(通常収支分)

- 平成29年度末の地方の基金残高は、22.0兆円(対前年度比+0.4兆円)と過去最高。
- 年度間の財源の不均衡を調整するための「財政調整基金」は、リーマン・ショック後の地方税収が減少した時期を含め近年ほぼ一貫して増加してきたが、平成29年度は微減となった。
- 地方公共団体が特定の目的のために設置する「その他特定目的基金」も、近年大幅に増加し、12.1兆円と過去最高。ただしこの中には、「地域医療介護総合確保基金」(参考1)や「国民健康保険財政安定化基金」(参考2)など、国の社会保障関連の施策に伴う増加が含まれることに留意。
- 平成29年度の基金残高について、国民健康保険財政安定化基金への積立て分を除くと、東京都・特別区以外では微減(対前年度比▲0.04兆円)となっている。

(参考1) 医療・介護サービスの提供体制の改革を推進するため、消費税率の8%への引上げを財源として平成26年度に設置。平成28年度までで+2,958億円の増加。

(参考2) 国保財政の安定化を図るため平成27年度に設置。平成30年度まで国費により計2,000億円の積立てが行われている(平成29年度は保険料の激変緩和等のため別途800億円を積立て)。平成29年度に都道府県が国費を財源として積み立てた増加分は+1,911億円。



(出所) 総務省「地方財政状況調査」等

(注) 基金残高は、都道府県分と市町村分の合計。

## Ⅱ．地方財政対策の課題

# 地方財政計画の経費別推移と地方向け補助金等の推移

○ 地方財政計画の各経費について、過去30年間の推移を見ると以下のとおり。

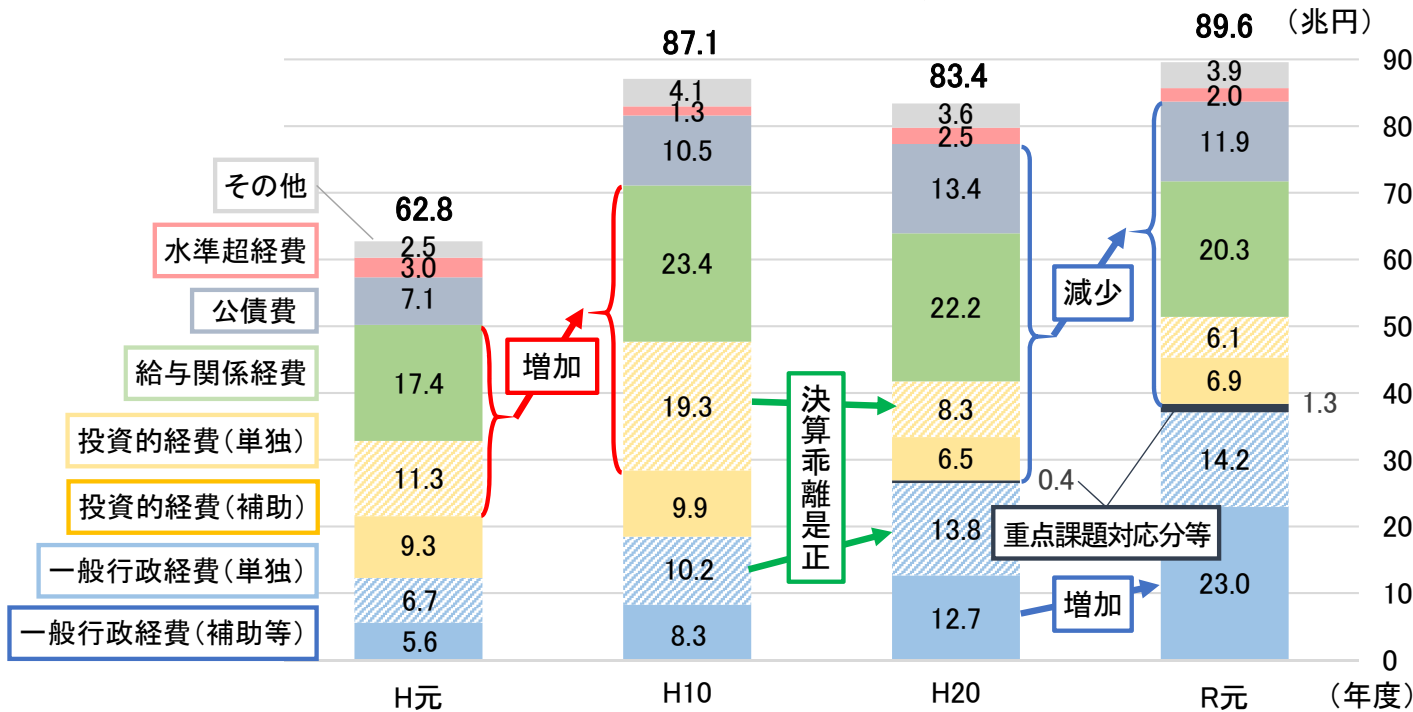
**平成元～10年度** 給与関係経費及び投資的経費をはじめとする単独事業が大幅に増加。地方歳出総額が膨張。

**平成10～20年度** 決算乖離是正加算(注)の影響もあり、単独事業のうち投資的経費が減少、一般行政経費が増加。

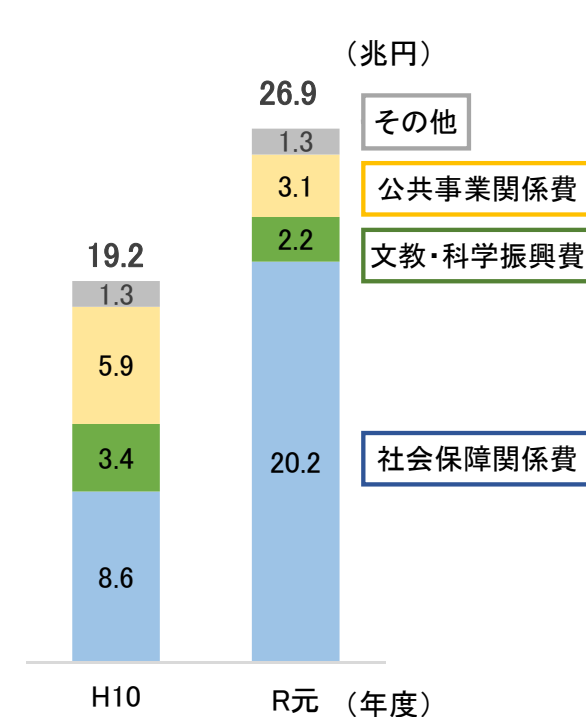
(注) 地方財政計画と決算の乖離を是正するため、平成17年度から19年度にかけて、投資的経費(単独)を計▲3.9兆円減額する一方、一般行政経費(単独)を+1.95兆円増額。

**平成20～令和元年度** 高齢化の進展により、補助事業等に係る一般行政経費(大宗が社会保障関係)が歳出の4分の1以上まで大幅に増加。給与関係経費と公債費、投資的経費が減少。

＜地方財政計画の経費別推移＞



＜地方向け補助金等の推移＞



(出所) 総務省「地方団体の歳入歳出総額の見込額」、財務省「地方向け補助金等の全体像」

(注1) 一般行政経費(補助等)には、国民健康保険・後期高齢者医療制度関係事業費を含む。

(注2) 公債費には、財源対策債償還基金(H元)を含む。

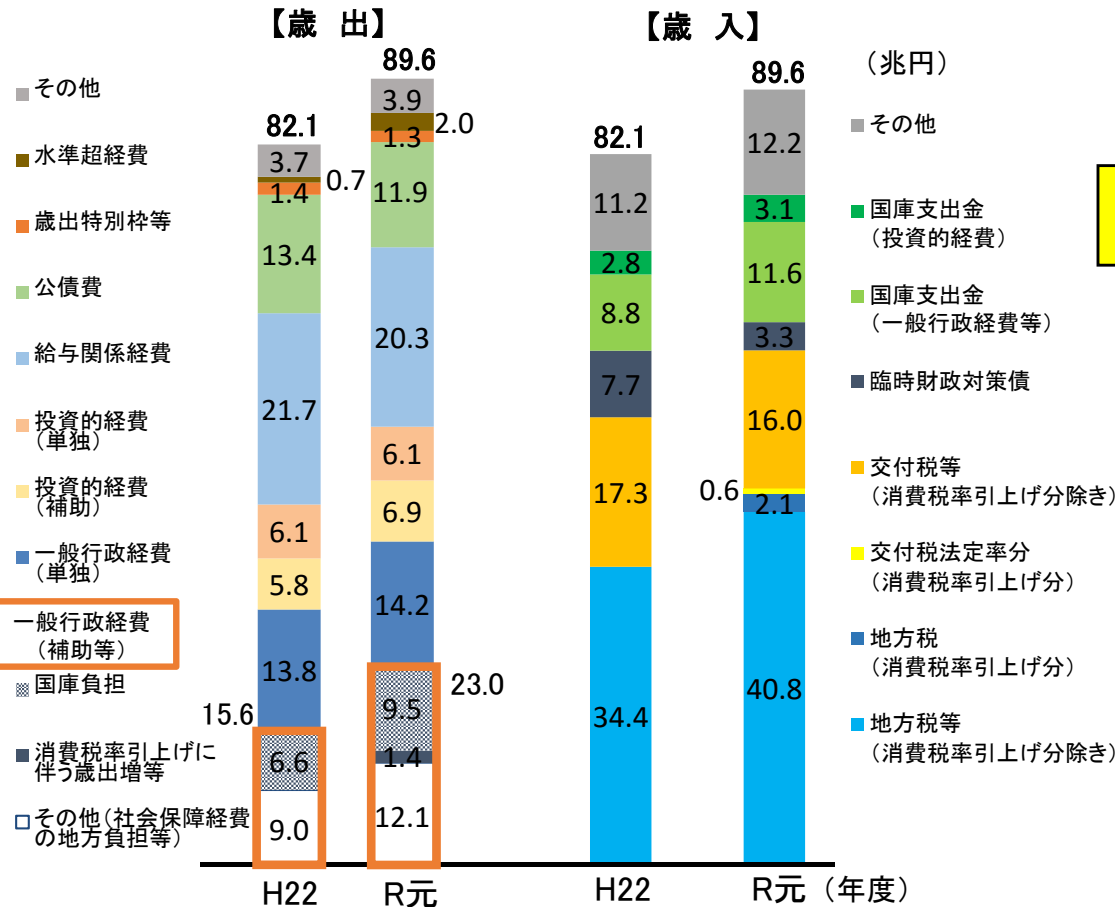
(注3) 重点課題対応分等には、地方再生対策費(H20)、まち・ひと・しごと創生事業費(R元)、重点課題対応分(R元)を含む。

# 地方財政計画上の歳出・歳入の増減の内訳

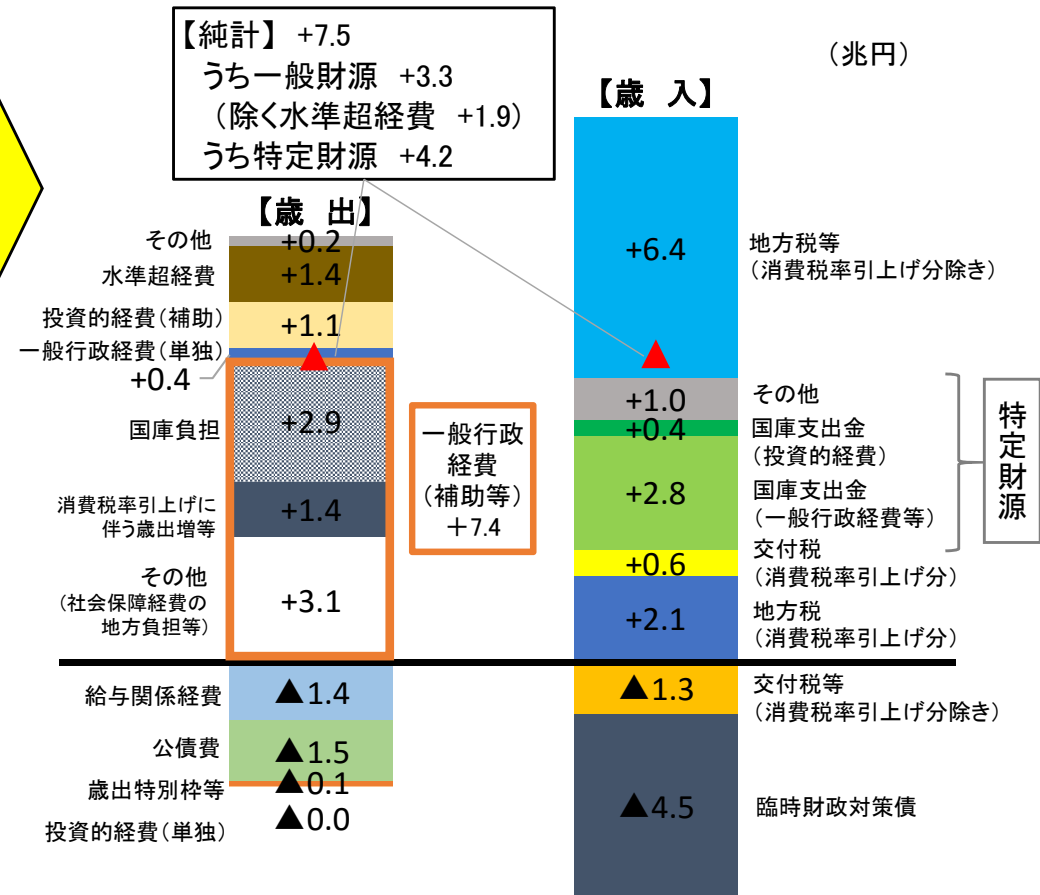
○ 一般財源総額実質同水準ルール導入後の歳出・歳入の増減の内訳を見ると、

- ① 歳出の伸びの大宗は高齢化に伴う社会保障の地方負担（一般行政経費・補助事業等）の伸び（+3.1兆円）。
- ② この社会保障経費の伸びを、公債費・給与関係費の減（▲2.9兆円）などにより賄っている。
- ③ 地方単独事業は実質的にほぼ横ばい。
- ④ 消費税率引上げを含む税込増（+9.1兆円）が一般財源総額の伸び（+3.3兆円）を超える分、交付税（▲1.3兆円）・臨時財債（▲4.5兆円）が縮減。

＜地方財政計画における歳出・歳入の推移＞



＜平成22年度から令和元年度の歳出・歳入の増減内訳＞



(出所) 地方財務協会「地方財政要覧」をもとに作成。

(注1) 「歳出特別枠等」には、地域経済基盤強化・雇用等対策費、地域の元気創造事業費、まち・ひと・しごと創生事業費及び重点課題対応分が含まれる。

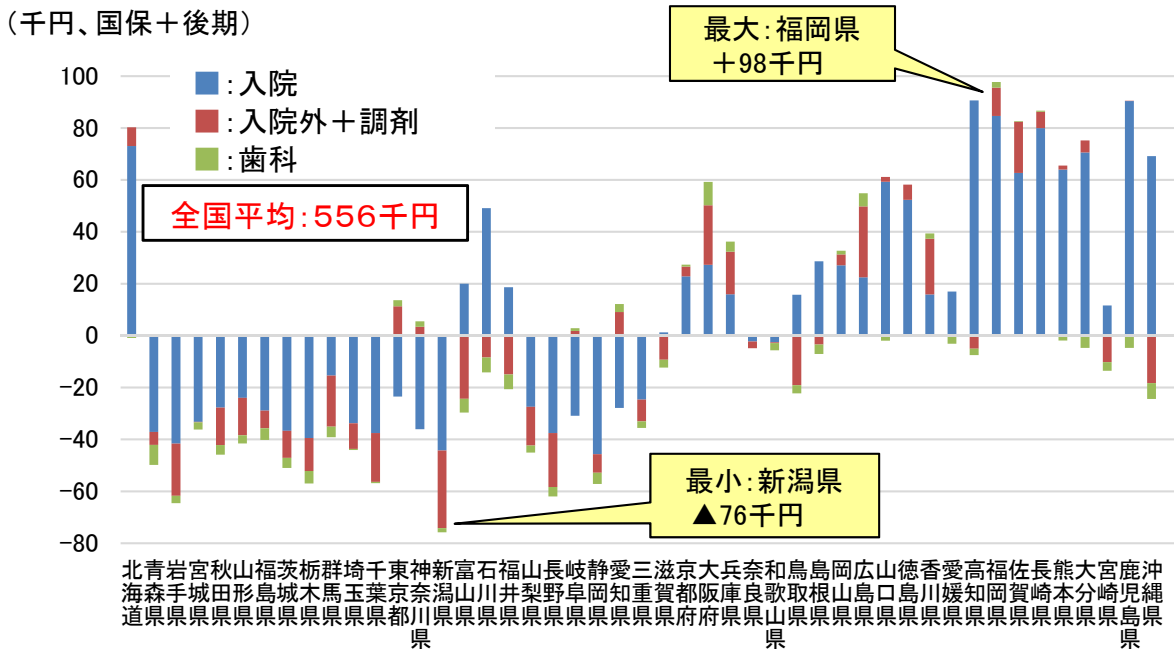
(注2) 平成22年度地方財政計画では、社会資本整備総合交付金を活用した道路事業は投資的経費(単独)に計上されているが、平成23年度以降の分類に合わせて投資的経費(補助)に含んでいる。



# 地方における社会保障費の抑制の必要性

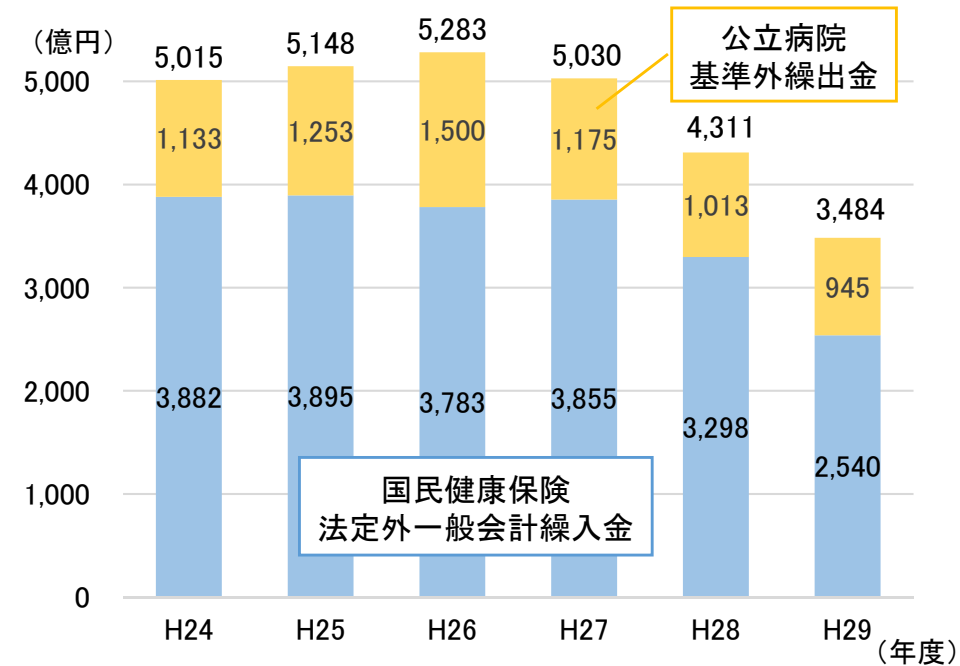
- 例えば一人当たりの医療費をみると、都道府県の間で大きな差が存在しているなど、社会保障費（一般行政経費・補助事業等）についても、地方が主体的に抑制に取り組んでいくことが重要。
- 国民健康保険や公立病院に対しては、地方公共団体から毎年度、地方財政計画における計上額を超える多額の支出が行われている。地域の医療提供体制の持続可能性を確保するためにも、こうした状況の是正が急務。

＜一人当たり医療費の地域差＞



(出所) 厚生労働省「平成29年度医療費の地域差分析(電算処理分)」  
 (注) 各都道府県の年齢階級別1人当たり医療費をもとに、全国の年齢構成と同じと仮定して算出。高齢化率等の年齢構成の違いでは説明できない地域差である。

＜国保・公立病院への支出(地財計画に計上されていないもの)＞



(出所) 厚生労働省「国民健康保険事業年報」、総務省「地方公営企業決算状況調査」  
 (注) H24年度の公営企業基準外繰出金には、独立行政法人向けの繰出金を含まない。

## 【平成31年度予算の編成等に関する建議】(抄)

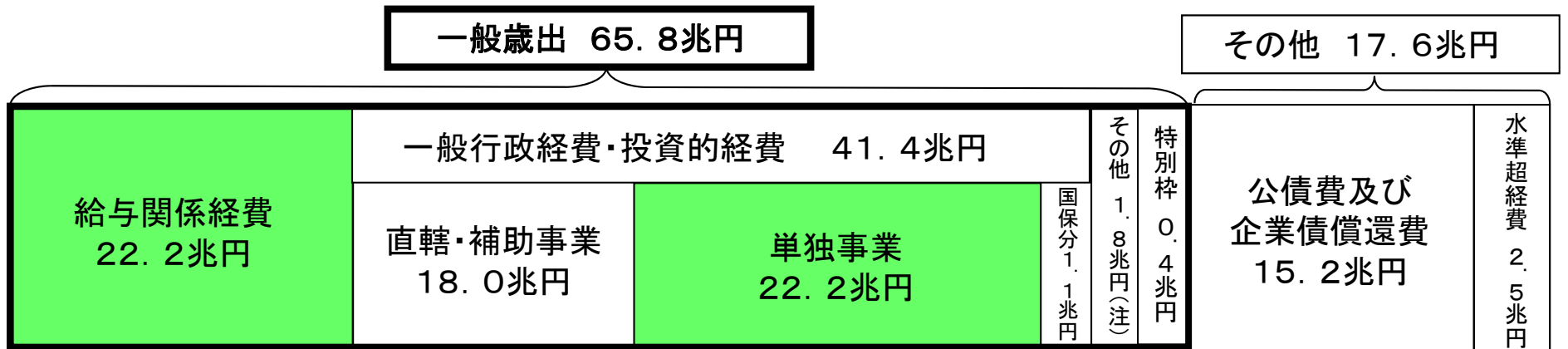
今後も一般財源ルールの下で地方財政を健全化させていくためには、一般行政経費・補助事業の伸び、すなわち社会保障費の伸びを抑制していくことが不可欠である。

近年の社会保障改革によって都道府県は、「医療計画・地域医療構想」、「医療費適正化計画」、「国民健康保険の財政運営」を一体的に担う主体となっており、医療の供給側、需要側の両面から地域医療体制や医療費の水準・保険料負担の双方を俯瞰し、住民の受益と負担の均衡確保のため主体的な役割を果たすことが求められている。

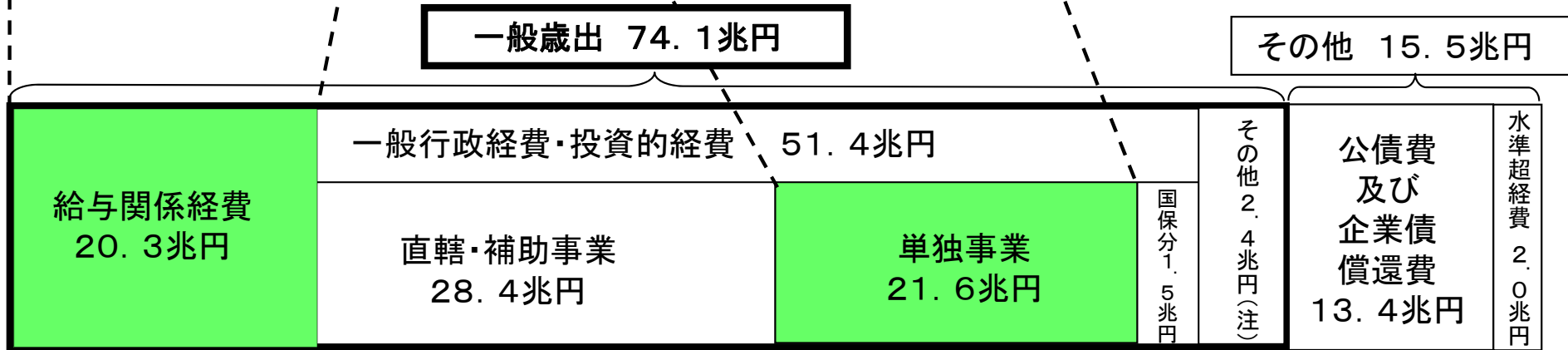
# 地方財政計画上の経費分類

- 給与関係経費と単独事業は、平成20年度は一般歳出の約7割を占めていたが、これらの経費の適正化について財審でも指摘してきた結果、令和元年度においては一般歳出の約6割まで抑制。
- 増加している直轄・補助事業とともに、給与関係経費・単独事業についても、引き続き抑制に取り組んでいくことが重要。

(平成20年度)  
平成20年10月10日  
財政制度等審議会  
資料



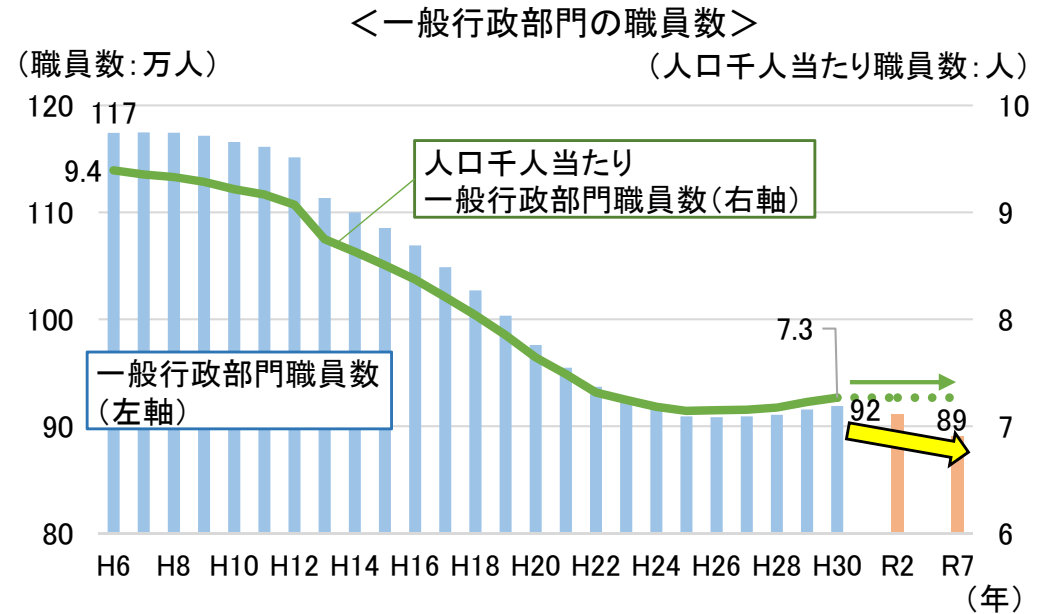
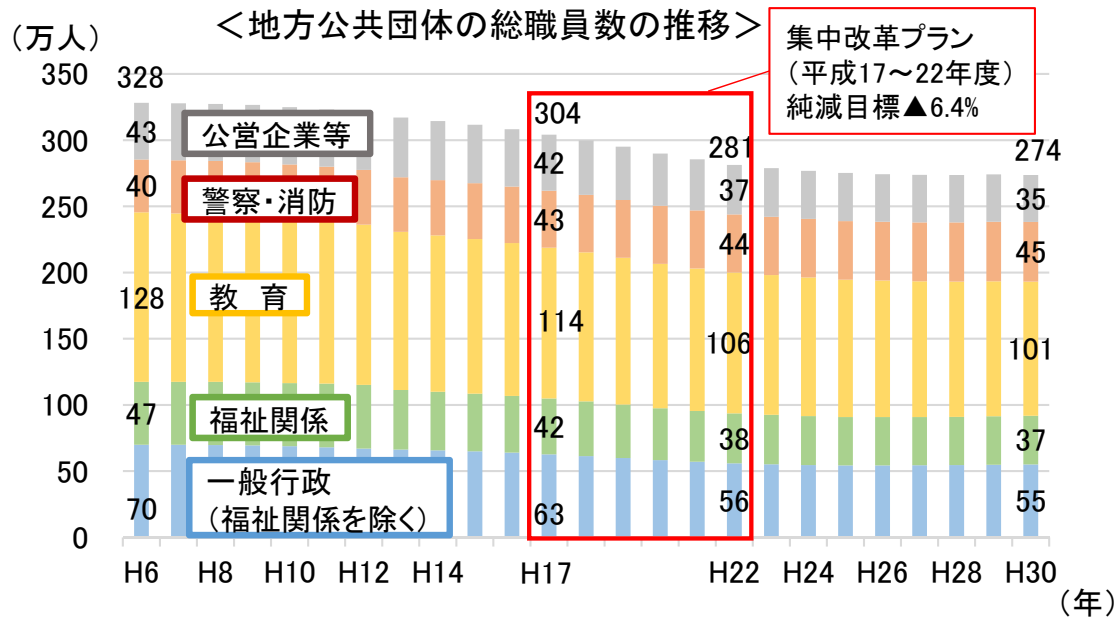
(令和元年度)



(注)「その他」には維持補修費、公営企業繰出金(企業債償還費除く)が含まれる。

# 給与関係経費の推移

- 地方公共団体の職員数は、平成6年(1994年)をピークに減少してきたが、足元では横ばい。一般行政部門の職員数(実績)は、平成27年(2015年)以降4年連続の増となっている。
  - 今後、人口減少が更に加速し、官民とも労働力不足が深刻化することを踏まえ、地方公共団体の業務・体制を抜本的に見直していく必要。AI活用や業務広域化といった取組を職員数の抑制に着実につなげていくべき。
- (参考)例えば一般行政部門の職員について、人口当たりの職員数を一定にした場合、令和7年(2025年)までに約3万人(▲3%)の効率化。



## 【自治体戦略2040構想研究会 第二次報告】(抄)

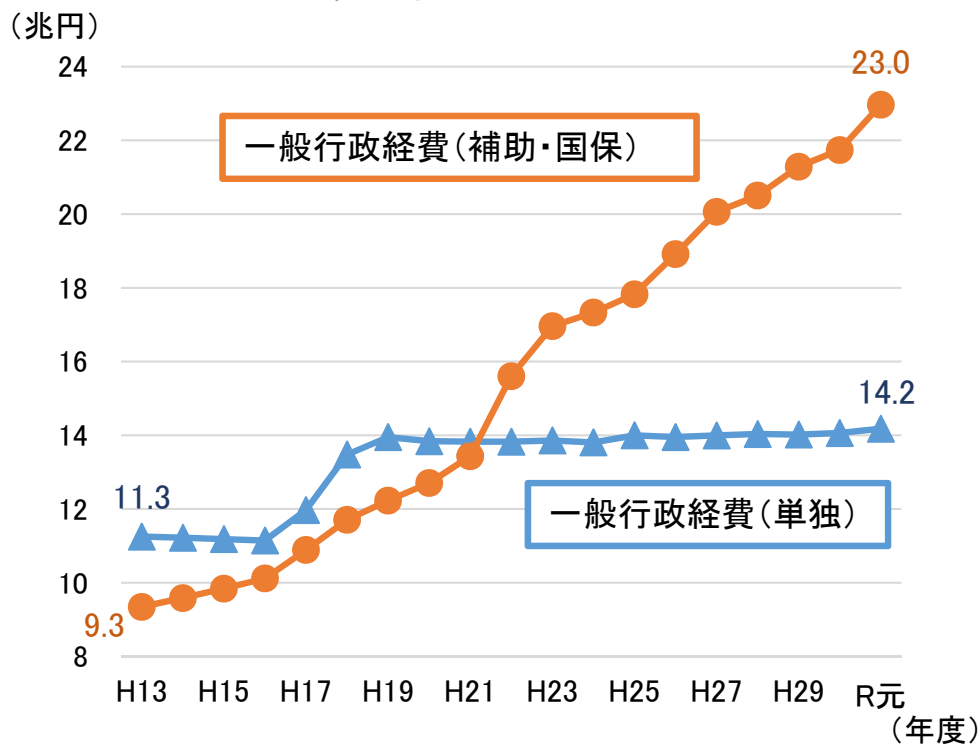
今後、…全ての自治体において、若年労働力の絶対量が不足し、経営資源が大きく制約される。このことを前提に、既存の制度・業務を大胆に再構築する必要がある。(中略)

自治体が住民サービスを持続的、かつ、安定的に提供していくためには、AI(人工知能)やロボティクスによって処理することができる事務作業は全てAI・ロボティクスに任せ、職員は職員でなければできない業務に特化することが必要である。…従来の半分の職員でも自治体として本来担うべき機能が発揮でき、量的にも質的にも困難さを増す課題を突破できるような仕組みを構築する必要がある。

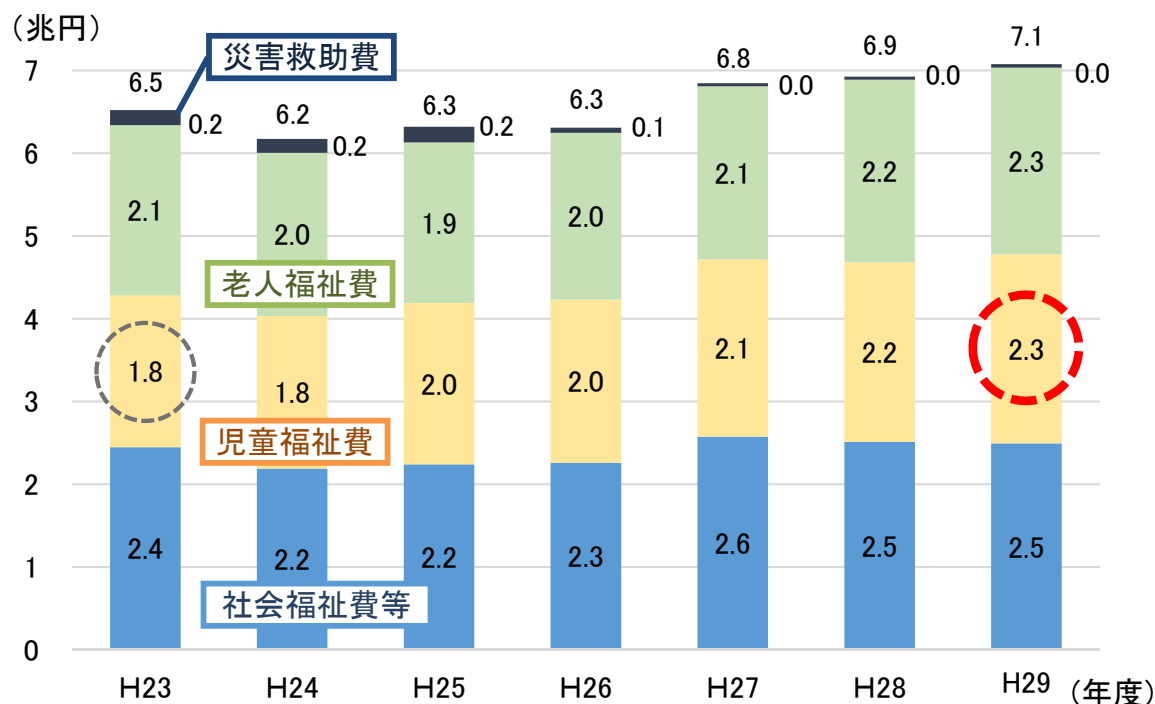
# 地方単独事業の推移

- 地方財政計画における地方単独事業は横ばいで推移している。
- 地方単独事業の増要因として、高齢化による社会保障経費の「自然増」を挙げる向きがあるが、決算を見ると、社会保障（民生費）に係る地方単独事業の増加の大宗は児童福祉費。
- 消費税増収分を用いた幼児教育の無償化が本年10月から実施されることを踏まえれば、地方単独事業を更に抑制し、地方財政の健全化につなげていくべき。

＜一般行政経費の推移(地方財政計画ベース)＞



＜一般行政経費のうち民生費(単独事業)の推移(決算ベース)＞



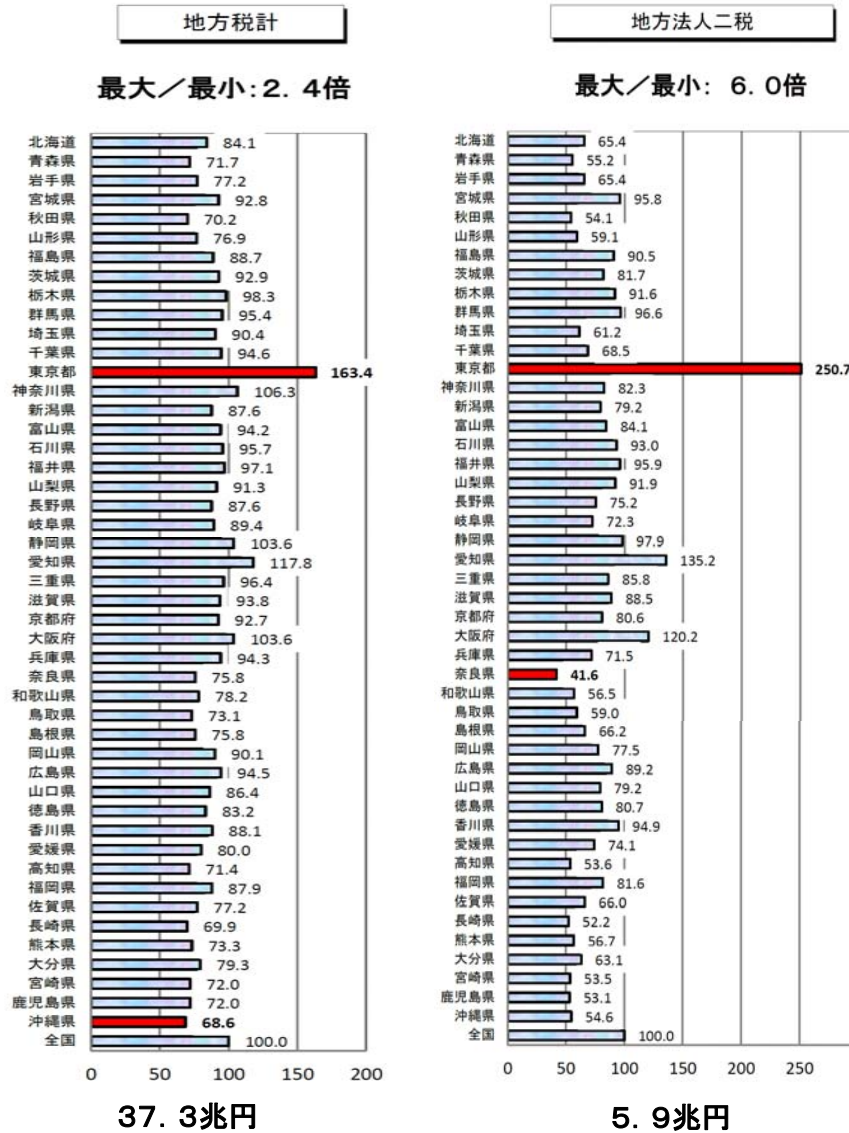
【幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針】(抄) 平成30年12月28日関係閣僚合意

- 地方自治体によっては、既に独自の取組により無償化や負担軽減を行っているところがある。今般の無償化が、こうした自治体独自の取組と相まって子育て支援の充実につながるようにすることが求められる。このため、今般の無償化により自治体独自の取組の財源を、地域における子育て支援の更なる充実や次世代へのつけ回し軽減等に活用することが重要である。

# 地域間での税収の格差と偏在是正

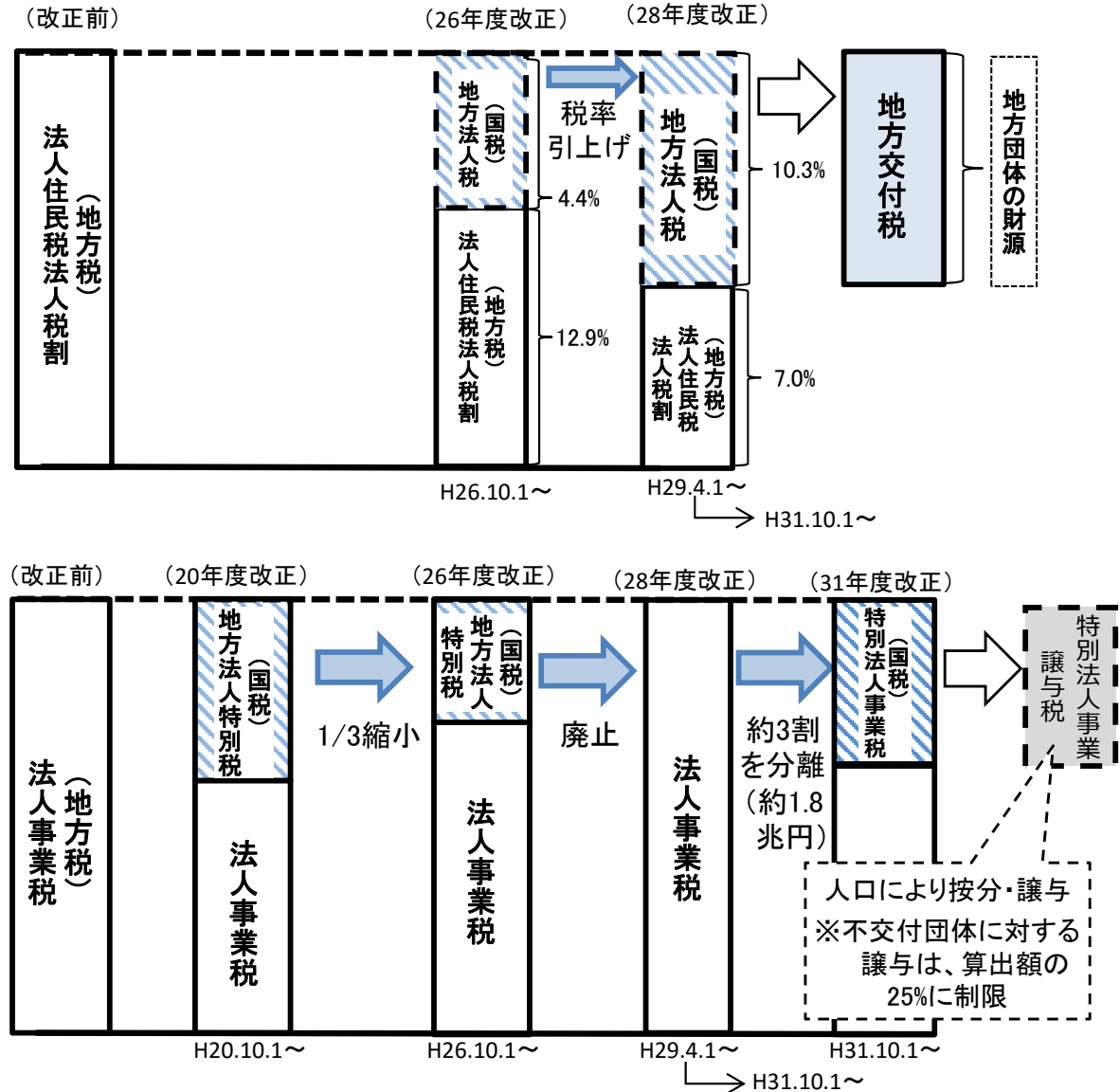
○ 地方法人二税は、地方税の中でも特に地域間の税収格差が大きく、これまで累次の偏在是正措置がとられてきている。

〈各都道府県における人口一人当たり税収〉  
(全国平均=100、平成25～29年度決算額平均)



〈地方法人課税の変遷〉

総務省資料を加工



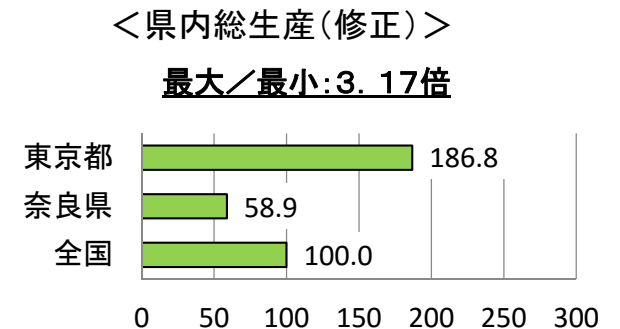
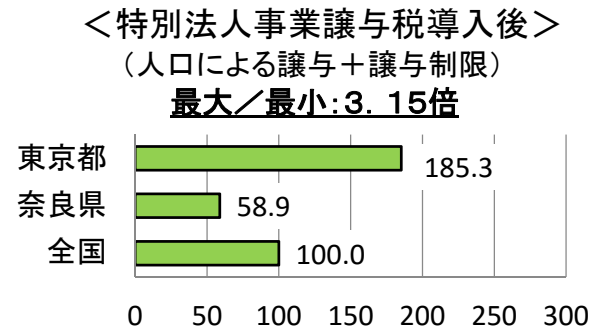
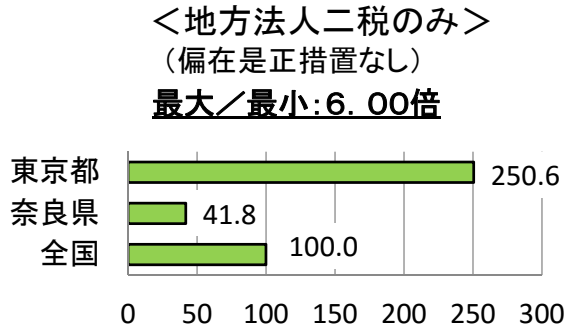
(注) 上段の「最大/最小」は、各都道府県ごとの人口一人当たり税収額の最大値を最小値で割った数値であり、下段の数値は、税目ごとの税収総額である。

# 新たな偏在是正措置の効果

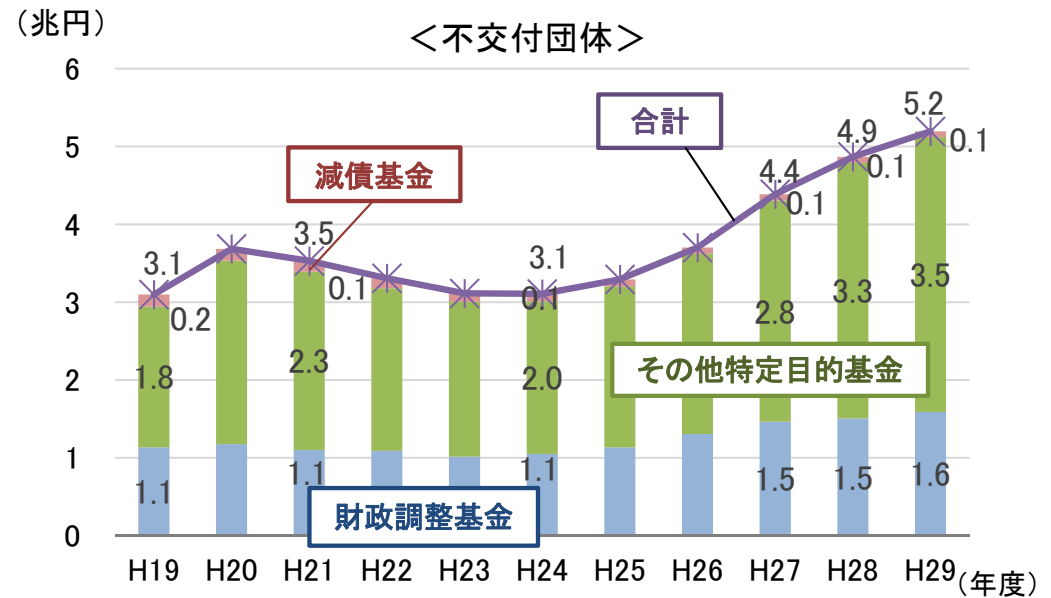
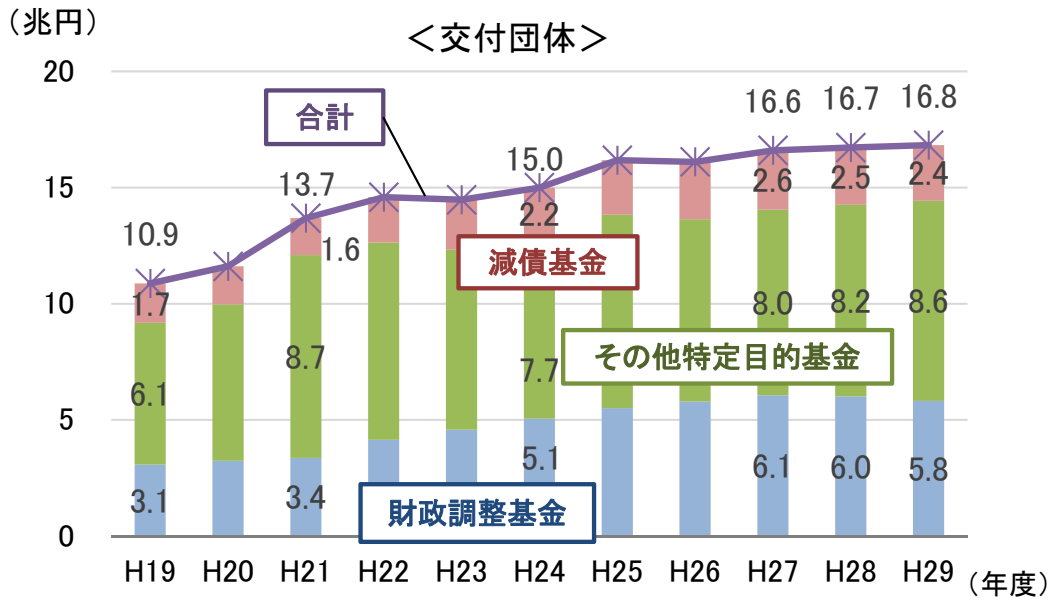
○ 新たな偏在是正措置の導入により、地方法人課税の税収と県内総生産の分布が概ね合致することとなる。

## 人口一人当たりの最大／最小

総務省資料



## 地方の基金残高



（出所）総務省「地方財政状況調査」、「平成30年度普通交付税の算定結果」等

（注1）県内総生産（修正）は、県内総生産（名目）から、一般政府部門等を控除したもの。地方法人二税の税収については、H25決算～H29決見の5年平均であり、県内総生産については、H23年度～H27年度の5年平均である。

（注2）基金残高は都道府県分と市町村分の合計。不交付団体は、平成30年度時点の一本算定で不交付となった団体のうち、平成19年度以降、一貫して不交付だった40団体。合併した場合、合併前の団体も加味している。