

# 報 告

## 「2014 年度地方財政セミナー」の概要

公益社団法人茨城県地方自治研究センター  
常務理事 本田佳行

全国の自治労関係者、県市町村各級議員、各県自治研センター関係者等が参加した、自治労本部総合政治政策局主催の「2014 年度地方財政セミナー」が 2014 年 2 月 3 日・4 日 東京・砂防会館で行われました。

セミナーでは、経済運営、消費増税、2014 年度国・自治体の予算等をテーマに 2 日間に渡って 5 名の講演が行われました。

本報告では、各講師の講演内容及び当日配布のレジュメを要約するかたちで以下、その内容を報告します。なお、各講師の講演内容における地方財政・税制の部分については、講演③「2014 年度地財計画と地方財政―難題山積の地方財政―」高木健二 前地方自治総合研究所研究員で詳細（自治権いばらき NO114 2014 年 2 月 25 日発行に掲載）が論じられているので自治権いばらき NO114 を参照して下さい。

（セミナー当日に配布されたレジュメ・資料集一式については、当センター内で閲覧可能です。）

### 1、講演テーマ及び講師

2月3日（月）

- 講演① 「『アベノミックス』と 2004 年度予算」  
田中信孝 元岩手県立大学総合政策学部教授
- 講演② 「アベノミックスと法人税・地方税改正―『第三の矢』は的に命中するか?―」  
中村良広 熊本学園大学経済学部教授
- 講演③ 「2014 年度地財計画と地方財政―難題山積の地方財政―」  
高木健二 前地方自治総合研究所研究員
- 講演④ 「夕張市財政再建計画の現状」  
厚谷 司 夕張市議会議員
- 講演⑤ 「2013 年度 地方交付税算定結果の検証と展望」  
飛田博史 公益財団法人地方自治総合研究所研究員

## 2 各講演の概要

### 講演① 『アベノミックス』と2014年度予算

田中信孝 元岩手県立大学総合政策学部教授

アベノミックスの三本の矢は(1)大規模な金融緩和、(2)機動的な財政政策、(3)成長戦略である。

#### (1) 大規模な金融緩和

- ・「異次元の金融緩和」の狙いは、財政スベンディング（消費税の増税のための環境づくり）で増発される国債の消化とバブルの醸成か。
- ・日銀による量的緩和策が「国債の貨幣化」と国債バブル（財政の実態との乖離）をもたらしている可能性も否定できない。

#### (2) 機動的な財政政策

##### ①日本経済再生に向けた緊急経済対策（2013年1月11日）

- ・2013年度予算で国土強靱化、防災・老朽化インフラ対策を旗印に前年度比15.6%増となる5.3兆円の公共事業を計上した。2012年度補正と合わせれば（「15カ月予算」）7.7兆円の規模に膨らむ。「緊急経済対策」における国費は10.3兆円、総事業規模は20.3兆円にのぼった。

##### ②「経済政策パッケージ」（2013年10月1日）

「経済政策パッケージ」としてあげたものは、2013年度補正予算として、インフラ整備、耐震化、震災復興事業、雇用拡大対策、復興特別法人税の1年前倒しでの廃止、低所得者向け現金給付、住宅取得者向け給付、被災地の住宅取得者向け給付。などであり、2014年度税制改正では、投資減税、所得拡大促進税の拡充、住宅ローン減税の実施などである。

#### (3) 成長戦略としては、

- ①「産業競争力強化法」（2013年12月4日成立）、②「国家戦略特区」（2013年12月7日成立）そして③2014年度予算（2013年12月24日閣議決定）である。

#### (4) 2014年度予算

- ・2014年度当初予算は、2013年度補正予算を合わせると一般会計の総額は、101兆円を越す規模となる。

#### 主要経費の特徴

##### ①社会保障費

前年度比4.8%増の30兆5,175億円と30兆円を突破した。

- ・「社会保障・税一体改革」により、消費税率引き上げによる増収分を含む消費税収は、（国・地方、現行消費税収を除く）は、すべて社会保障財源化されることとされている。

政府が公表した資料によれば、2014年度の消費税増収分 5.0兆円（国・地方）について、①基礎年金国庫負担割合 2分1の引上げに 2.95兆円程度、②社会保障の充実（公費 0.50兆円、国費 0.22兆円）及び消費税率引上げに伴う社会保障 4経費の増への対応（公費 0.23兆円、国費 0.15兆円）、③残余の 1.3兆円は後代への負担のつけ回しの軽減にそれぞれあてられる。消費税収 5兆円のうち子育て支援などの社会保障「充実」に充てられるのは国と地方で 4,962億円である。（子育て支援 3000億円、低所得者対策—国保保険料軽減等 650億円、難病・小児慢性特別疾患対策 300億円、医療・介護サービスの提供体制改革 940億円など）。

- ・診療報酬は改定率が 0.1%のプラスとなった（診療報酬本体 0.73%、薬価マイナス 0.63%、）ただし、消費税増収分に伴いコストが増える医療機関への補填分を除く実質ではマイナス 1.26%となる。
- ・在宅医療の拠点整備や医療機関の病床再編などに充てるため 904億円（うち国費は 362億円）の基金を都道府県に設けることとした。
- ・保育の受け皿を 5年間で 40万人分増やして待機児童をゼロにする「待機児童解消加速化プラン」の推進のために 1,841億円（うち国費 985億円）を計上した。小規模保育や企業内保育所などさまざまな施設の運営を支援するが、保育の質が置き去りにならないか懸念材料も多い。また、自治体が地域の事情に応じて保育対策を進める元手となる「安心子ども基金」も 1,301億円積み増す。保育士を目指す人に資格取得の費用を貸し付けるなどに使うが、賃金が希望に合わず求職しない「潜在保育士」も多く、保育士不足を解消するにはまず処遇改善が先であろう。
- ・雇用分野では、従業員を転職させたい企業や転職者を受け入れた企業に出す「労働移動支援助成金」が柱で、301億円を計上した。再就職支援会社の利用費や訓練費用について対象を大企業にも拡大して補助する。これとセットで、不況時に雇用を守る企業に出す「雇用調整助成金」は 545億円に半減した。

②公共事業関係予算では、対前年度比 12.9%、6,832億円増の 5兆 9,685億円となった。

2013年 12月に国土強靱化基本法が成立したことにより、防災・減災対策関連予算に追い風となった。「国際競争力強化」を名目にした国際コンテナ戦略港湾の機能強化に 446億円（11%増）、首都空港の強化に 135億円（9.2%増）などが計上されている。

- ・老朽化対策では、「防災・安全交付金」を前年より 381億円増やし 1兆 841億円にした。

講演② 「アベノミックスと法人税・地方税改正」

—「第三の矢」は的に命中するか?—

中村良広 熊本学園大学経済学部教授

・消費増税後の景気の腰折れを防止することが、安倍政権の当面の経済政策の至上命題である。復興特別法人税の1年前倒し廃止等「平成26年度税制改正の大綱」(2013年12月24日閣議決定)は、2014年4月からの消費増税に対応した当面の景気対策を強く意識した内容となった。

(1) 「トリクルダウン理論」は有効か?

- ・トリクルダウン理論とは、「富める者が富めば、貧しい者にも自然に富が浸透するという理論」ということになる。
- ・いまのところごく一部の大企業において賞与等の引き上げが行われたが、なお中小企業や地方の企業にこの動きが波及する気配はない。中小企業はむしろ、消費増税引き上げ後、納品先から増税の負担を押し付けられるのではないかと戦々恐々で、賃上げどころではない。大企業もその他多くは業績が改善したとしても、先行き不透明な状況で当面の利益を吐き出したのでは、危機管理ができないというので様子見である。ましてや、コスト増を恒常化させるベース・アップなど論外ということになる。

(2) 所得拡大促進税制の「実験」

- ・経済を「好循環」の軌道に乗せる転轍機の役割を期待されたのが、「所得拡大促進税制」である。2013年度改正では、単純化していえば、「基準年度に比較して5%以上」の給与等支給額増加があった場合には、増加額の10% (中小企業は20%) の税額控除を認めるという新制度が登場した。導入1年目の新制度には「5%以上」の増加ではハードルが高すぎて使い勝手が悪い、と不評であった。税額控除があるから給与等を引き上げるのではないにしても、理由はなんであれ給与等の引き上げを行った場合、たとえ10%でもそれが税金でカバーされるならそれを利用しない手はないが、それにしても「5%以上」となるとなかなか手が届かないということである。こうした苦情に応える形で、2014年度税制改正ではハードルが当面「2%」と半分以下にまで引き下げられた。2013年度税制改正における所得拡大促進税制による減収見込み額は1,050億円(平年度)であった。今回のハードルを引き下げたことによる減収見込み額は1,060億円で、前年度にほぼ同額の減税が積み増しされたことになる。

### (3) 復興特別法人税の前倒し廃止

- ・東日本大震災からの復興支援の財源として 2012 年 4 月から 3 年間、法人税額に対する 10%割の復興特別法人税が課せられている。復興特別法人税がもたらす税収は年間約 8,000 億円と見積もられている。一方、復興特別所得税は 25 年間（2013 年 1 月～2037 年 12 月）と長期にわたり、年間の増収見込み額は 3,000 億円である。個人所得への還元が不確かな所得拡大税制より、復興特別所得税の期限付き停止の方が個人の可処分所得を高めて消費需要の拡大につながりそうであるが、法人減税ばかりが取り上げられ、こちらの方はほとんど問題にもされなかった。

### (4) 投資促進税制による大規模減税

- ・法人税減税を柱とする 2014 年度税制改正では、所得拡大促進税制の拡充も大きな減収要因であるが、最大の減収要因となったのは生産性向上設備投資促進税制の創設であった。減収額（平年度）の 6 割余りがこの項目で占められている。

青色申告書を提出する法人が産業競争力強化法の施行の日から 2017 年 3 月 31 日までの間に、生産等設備を構成する機械装置、工具、器具備品、建物付属設備、構築物及びソフトウェアで、同様に規定する生産性向上設備等に該当するもののうち、一定規模以上のものの取得等をして、国内の法人の事業の用に供した場合には、その取得額の 50%（建物および構築物については 25%）の特別償却とその取得価格の 4%（建物及び構築物については 2%）の税額控除との選択適用ができる。と言う制度である。

多くの内部留保を抱える優良法人は、経済の将来を明るいものと判断すれば最新鋭の設備への投資に踏み切りこの優遇措置を利用するが、将来への期待が低ければこの優遇措置の利用は期待ほどではないかもしれない。「好循環」の起爆剤と位置付けられた個人消費が、給与等の順調な引き上げによって期待通りの力を発揮するかどうかの問題である。

講演③ 「2014年度地財計画と地方財政」  
—難題山積の地方財政—

前地方自治総合研究所研究員 高木健二

当日配布レジユメの全文を「自治権いばらき NO114」に掲載。

2014年度地方財政セミナー

## 夕張市財政再建計画の現状

夕張市議会議員・前自治労夕張市職労執行委員長 厚谷 司(あつや つかさ)

### 1. はじめに

- ◆ 旧赤池町以来、平成18年度に財政再建準用団体となった夕張市、財政再建計画においては、18年に及ぶ計画期間で解消すべき赤字額は約353億円(標準財政規模の約8倍)となった。平成19年4月からは「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」が全面的に施行されたことに伴い、あらたに財政再生計画を策定、平成22年4月からは「財政再生団体」となった。
- ◆ 財政再生計画では財政再建計画期間中に解消した財政赤字約31億円を差し引いた、約322億円の実質赤字分を「再生振替特例債」として、国からの長期債に切り替え、平成25年度から元金の償還が始まったところである。今後14年間、毎年約26億円の元利償還が科せられることとなった。(資料1)
- ◆ この間も、計画に搭載されていないが、新たに発生した緊急性・必要性が高く、市民の安心・安全に関わる事業については計画変更を行い対応してきたものである。その回数は、財政再建計画においては8回(2007年9月～2009年12月)、財政再生計画においては14回(2010年6月～2013年12月)と、ほぼ定例会ごとに計画変更を行っている状況である。但し、計画を根本から見直すという状況には至っていない。
- ◆ このような状況の中、平成24年度から夕張市は、「夕張市まちづくりマスタープラン(都市計画マスタープラン)」(参考資料1)～市営住宅再編を含むコンパクトシティへの転換、「夕張市生活交通ネットワーク計画」(参考資料2)～地域公共交通の再編整備を中心に、かつての人口規模を前提とした社会基盤の維持管理や市街地ごとに分散した市民の生活を支える負担が大きいこと、急速に人口減少・少子高齢化が進展していることから、夕張の歴史文化・自然環境の保全・継承を基本理念としながら、夕張市の将来像を安心して幸せに暮らすコンパクトシティゆーばりとして、今後のまちづくりを行っていくようとしているものである。
- ◆ また、平成25年度の国・北海道及び夕張市の三者協議において、市は歳入確保策として、地

下の炭層に多量に含有されると想定されているCBM（炭層メタンガス）が新たなエネルギーとして期待されていることから、事業化及びエネルギーの地産地消のモデルとなるべく民間主導の取組みを期待し、併せて国や道の支援をお願いしたいとしており、今後の動向に期待が寄せられるところである。

- ◆ 但しいずれも財源もマンパワーも要する大きな事業であり、とりわけ「夕張市まちづくりマスタープラン（都市計画マスタープラン）」については、計画期間 20 年となっており、高齢化率の高い夕張市においてはよりその進ちよくにはスピード感が求められている。またCBM開発についても民間主導を積極的に促すためには国や北海道の支援は不可欠なものである。
- ◆ このように将来に向けたまちづくりや新たな地域資源の開発が打ち出されてはいるが、現市民はこれまで7年を過ぎようとしている財政再生計画により、多額の債務償還からの住民負担、未だ見えていない将来像から、市民には諦め感が漂っており、まちは活力を失いつつある現状である。市民負担の違い・政策的格差による夕張市への居住敬遠者の増加、勤労世代の将来への不安を払拭することもまた急がれる重要課題である。
- ◆ 加えて申し上げれば、都市計画という概念のないまま、石炭の発見に伴い会社が設置され、周辺に従業員の住宅整備などが行われながら、市民の居住地が今なお点在していることは、夕張にとっては今なお閉山の後処理が続いているという私見を持たざるを得ない。（参考資料3・社会基盤整備の状況）
- ◆ 財政再生計画を進める夕張市は今、後段で説明する単年度予算の収支を見ても明らかなように、住民生活に密接な行政サービスを削り、債務解消に集中的に財源投入している状況であり、地方交付税法の定める財政調整機能や政策誘導機能が果たされていない状況である。

## 2. 夕張市の人口の状況(部分抜粋)

- ◆ 昭和35年4月 25, 156世帯116, 908人（最大人口）
- ◆ 昭和56年10月 13, 742世帯40, 641人（北炭夕張新炭鉱ガス突出事故発生）
- ◆ 平成2年3月 9, 814世帯23, 730人（夕張最後の炭鉱閉山）
- ◆ 平成18年6月 6, 768世帯13, 165人（財政再建団体の指定申請を表明）
- ◆ 平成26年1月 5, 476世帯9, 801人
  - ▶ ~現在の人口は最大人口であった時の約12分の1となっている。

## 3. 高齢化率等

- ◆ 平成25年12月末現在 46.33%（行政区別では「南部地区」の49.91%が最高）
- ◆ 75歳以上人口 2, 679人で人口総数27.3%
- ◆ 独居の高齢者世帯 1, 653世帯で、全世帯数の30.2%



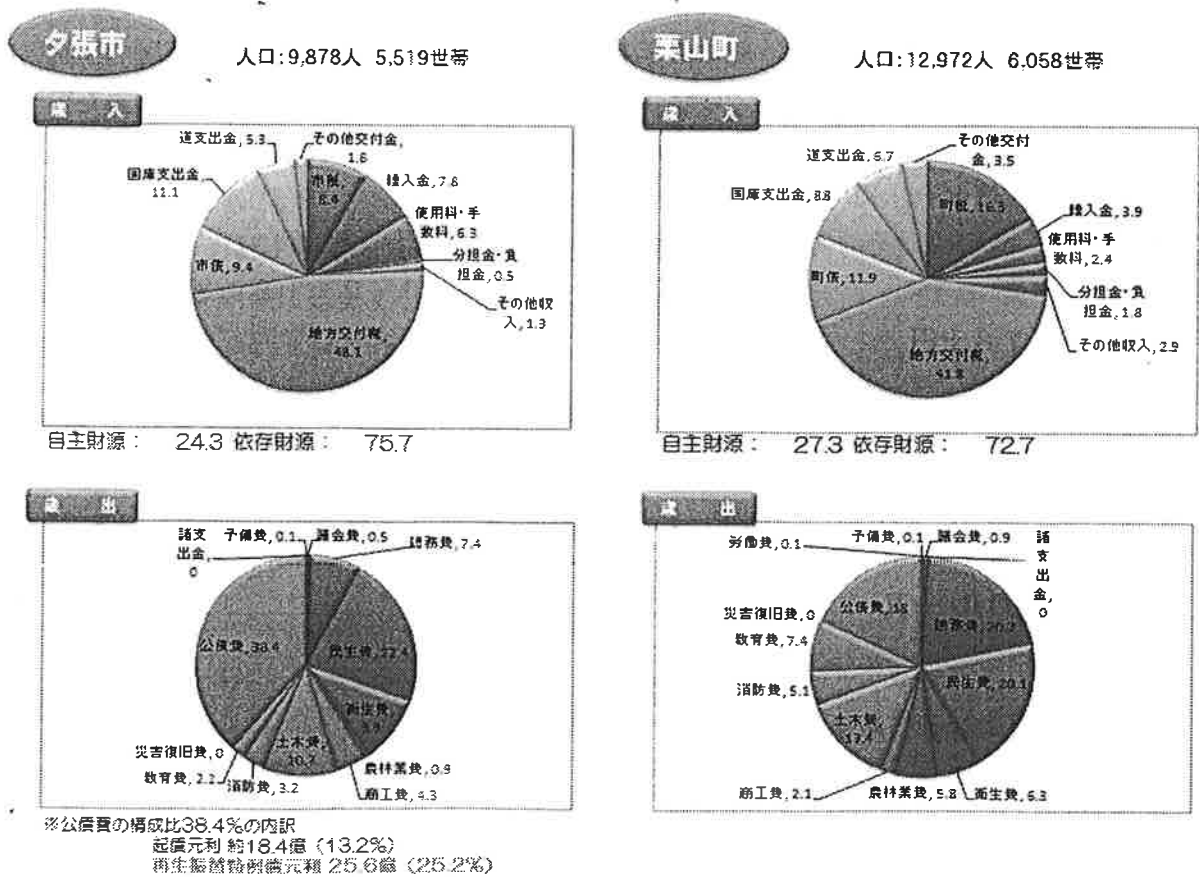
#### 4. 財政再計画期間

- ◆ 平成21年度から平成41年度までの21年間（赤字を解消する実質的な計画期間は平成22年度から平成38年度）。

#### 5. 再生振替特例債

- ◆ 約322億円
- ◆ 2013（平成25）年度は、元金：2,083,248千円 利子：1.5%（475,202千円）のうち、国が1.0%分（316,801千円）、北海道が0.25%分（79,200千円）を負担。

#### 6. 2013年度予算の状況



#### 《現状と課題》

- ◆ 将来的には「再生期間の終了による派遣職員の引き揚げ（主に道職員）」による総体職員の減を見据えた対応（職員定数の見直し隣接する栗山町との教育費の差額は約3.5億円に及ぶ）。

## 7. 毎年度決算の状況（財政再生計画ベース）

### (1) 歳入・歳出の状況等

#### 資料2

### (2) 決算剰余金の状況

- ◆ 2010 (H22) 年度 517,316 千円
- ◆ 2011 (H23) 年度 587,873 千円
- ◆ 2012 (H24) 年度 606,763 千円

## 8. 計画変更（財政再生計画における状況）

- ◆ 計画策定後に生じた新たな諸課題に対応するため、その必要性・緊急性・財源を考慮しながら行っている
- ◆ 平成22年度 一般会計において計4回（6・9・12・3月） 総額  
643,195千円
- ◆ 平成23年度 一般会計において計3回（9・12・3月） 総額  
1,103,383千円  
その他水道事業会計・診療所事業会計で各1回
- ◆ 平成24年度 一般会計において計4回（6・9・12・3月） 総額  
930,678千円
- ◆ 財源はいずれも国・道支出金及び財政調整基金などにより対応するもので、財源がないものは対応していない

## 9. 予算執行のルール

### (1) 予算編成

- ◆ 財政再生計画搭載事業が予算計上の基本
- ◆ 新たな課題は「市民生活の安心・安全、地域再生に資する必要性、緊急性の高いもの」に限定
- ◆ 計画計上事業でも、財源の状況で予算計上見送りもあり得る

### (2) 収支計画

- ◆ 課ごと毎月提出。報告のない支出は執行できない。5万円以上の金額変更があった場合速やかに変更報告。

### (3) 予算流用

- ◆ 同一款項内の同一性質予算間のみで可能
- ◆ 補正を前提とした流用は不可

- ◆ 計画変更を要しない同一性質内の予算の組替えは可能
- ◆ 施設修繕は「発生主義」を基本。但し公共施設・公営住宅については必要最低限を計画搭載。

(4) 予備費

- ◆ 財政再生計画搭載額は 毎年度 10,000 千円

## 10. 基金残高の状況

(単位：千円)

基金名	平成 22 年度末 現在高	平成 23 年度末 現在高	平成 24 年度末 現在高
財政調整基金	0	380,818	381,026
減債基金	473,278	1,701,384	1,702,225
幸福の黄色いハンカチ基金 ※1	146,707	152,462	152,535
財政再生計画調整基金 ※2	0	425,271	425,273

※1 タ張市民の直接請求により誕生した「夕張まちづくり寄附条例」に基づき、夕張のまちづくりに共感していただける方から寄せられた寄付金等を、今後の地域の振興策に役立てていくために設置したもの。

※2 財政再生計画計上事業について、実施の先送りに伴う将来の財源や新たに借入を行った地方債の償還財源を明確に確保するために積み立てられる基金。

## 11. 幸福の黄色いハンカチ基金（指定寄付）活用状況

基金名	寄付受入額	取崩額
2010 (H22) 年度	30,390,927 円 (203 件)	29,274,990 円
2011 (H23) 年度	21,057,948 円 (193 件)	16,491,379 円
2012 (H24) 年度	20,055,875 円 (221 件)	18,678,470 円

## 12. 国・北海道及び夕張市の三者協議

- ◆ 国・北海道及び夕張市による事務レベル協議で、鈴木市長の強い要請により平成 24 年に始めて開催された。

- ◆ 成果としては、「夕張市において開催し、視察なども交えながら、協議課題について共通な状況認識が図られる」ものであるが、一方課題としては協議時間が限られており・持ち込める協議課題が制約されてしまう。
- ◆ また、三者協議課題は、財政再生計画はもとより新年度予算と密接に関係してくるので、毎年8月の開催に向けた準備が、実質新年度予算編成のスタートである状況。(平成25年度懸案事項・三者協議結果概要については資料3・4参照)

### 13. 現在の行政執行体制について

- ◆ 平成25年4月1日現在の夕張市役所職員数は103名に加え、派遣職員19名
- ◆ 派遣職員の内訳は、東京都2・北海道13名、札幌・岩見沢・旭川・石狩の道内各都市から1名
- ◆ また連合組合員の支援で設立した「ゆうばり市民・生活サポートセンター」についても「行政機能の麻痺を回避する」ため、平成24年度においても33事業を受託していたが、平成24年度をもって現体制における事業は終了。
- ◆ 派遣職員を配置して各部署の人員体制を構築しているが、派遣職員についてはおおむね2年ごとに人員後退あり、市職員の育成への貢献度は低い。
- ◆ 平成23年度採用職員については既に2名が年度中に退職している状況。その他、将来中心的な役割を担ったであろう管理職の退職事例(平成24年度)もあるほか、平成25年度においても2名(うち管理職1名)が中途退職の予定。

#### 《職員数の推移》

一般行政	260	127	111	107	102	107	106	103
組合員		112	89	83	79	80	78	76
管理職		15	22	24	23	27	28	27
派遣(道)		8	8	8	10	13	13	13
派遣(都)		0	2	2	0	0	2	2
派遣(銀行)		2	2	2	0	0	0	0
派遣(他市)		0	0	7	9	6	5	4
合計		137	123	126	121	126	126	122
新採用	9	0	0	2	2	10	2	1
退職	139	16	5	6	4	6	4	(2)
定年退職	21	0	0	5	3	1	3	

#### 《現状と課題》

- ◆ 将来的には「再生期間の終了による派遣職員の引き揚げ(主に道職員)」による総体職員の減を見据えた対応(職員定数の見直し・財政再生計画の変更)が必要。
- ◆ またプロパー職員・派遣職員問わず「一人1業務・補助者なし」という状況から、派遣職員との相互交流によるプロパー職員のスキルアップも限定的となっている状況から、市内部の人材育成(研修機会も僅かで、労使とも共通認識の課題)が必要。
- ◆ 新規採用職員が採用年度内に退職するケースもあり、また人材確保の観点からも、給与水準の

改善が必要

- ◆ 市職労が6月に実施した組合員アンケートによれば、時間外勤務が必要である理由について、約42%の組合員が「根本的な人員不足」を挙げ、また約31%の組合員が「ストレス有」と回答、そのうち約97%がストレスの原因は「業務量」であると回答している。

## 14. 公共施設・指定管理等の状況

- ◆ 財政再建団体移行時に指定管理者制度を導入した市立診療所については「改築問題（契約期間満了に伴う指定管理者の再公募、またマスタープランによる移転も検討に含む）」について平成23年11月に拡大改組された、夕張市医療保健対策協議会において、平成26年2月に市長への答申を行うべく協議中であり、また観光施設・集会施設については指定管理返上が相次いでいる。
- ◆ 小中学校は平成22年度に中学校を1校（統合前3校）、平成23年度に小学校を1校（統合前6校）に統合。（その他詳細は資料7参照）

## 15. 結び～今後の課題

- ◆ これまで述べてきたように既に計画は破たん状態とも言える状況。
- ◆ 夕張市は以上のような課題に加え人口減少による課題も顕著になってきている。そのことから現在の大きな課題は、
  - 地方交付税制度と健全化法の矛盾をどう解消し「現市民」の負担軽減・サービス向上を確保するか（再生振替特例債の償還は前提としながら）
  - 「将来にむけた行政機能の健全な維持（体制・人材育成及び待遇）をどう図るか
  - 財政再生計画に捉われず、短期指標にたった必要事業の精査・掘り起しから、真の夕張市の財政需要を構築すること

この3点に大きく集約されていると考えられる。

- ◆ また、鈴木市長は平成24年度の市政執行方針で「『政治的課題』である期間短縮については不転の決意で取り組む」という方針を表明しており、平成26年度は任期最終年度となることから、市民・有権者からは一定の足掛かりが求められるものである。

(レジュメ抜粋)

講演⑤ 「2013年度 地方交付税算定結果の検証と展望」

飛田博史 公益財団法人地方自治総合研究所研究員

1 2013年度の地方交付税のポイント

(1)地財計画の概況(資料-3)

2013年度の地財計画の規模は、通常収支分で81.9兆円(前年度比0.1%増 以下カッコ内は伸び率、△はマイナス)、地方税や地方交付税などの用途の自由な一般財源総額も59.8兆円(0.2%)、水準超経費を除く分(つまり交付団体対象分)で見ると59.0兆円(0.0%)といずれも前年度並みを確保した。

歳出では社会保障サービス・給付、保健衛生、公共施設の運営費等を含む一般行政経費が31.8兆円(2.2%)と大きく増加しているほかは、給与関係経費19.7兆円(△5.9%)、投資的経費10.7兆円(△2.1%)、公営企業繰出金2.6兆円(△3.1%)などが減少項目が多い。なかでも給与関係経費は臨時的な削減の影響で大幅に減少している。これに対し、給与の臨時特例対応分として緊急防災・減災事業費4550億円、地域の元気づくり事業費3000億円が臨時的経費として計上されている。

一方、歳入では、地方税が34兆円(1.1%)と法人関係税を中心に道府県税、市町村税とも前年度比増。また、地方譲与税についても地方法人特別譲与税の伸びにより2.3兆円(3.8%)の見込みとなっている。これに対し、地方交付税は17.1兆円(△2.2%)と2007年度以来の減少となったが、これは歳出規模の抑制に加え、上記の地方税等の増加による財源不足の縮小が要因となっている。

このほか、国庫支出金11.8兆円(0.8%)は生活保護費負担金や新児童手当などの社会保障関連の国庫補助負担金などが増加している。

地方債は11.1兆円と微増にとどまっているが、主に臨財債の発行が高止まりしており、地方債残高のなかでも年々その割合が上昇している。ちなみに2012年度末の地財計画ベースの地方債残高見込みは144兆円でこのうち臨財債の残高は41兆円(28.5%)を占めている。

---

(1)このほか、国庫支出金に含まれる交通安全対策特別交付金も対象となる

(2)余剰財源といっても、あくまで地財計画内のものであり、理論的には一定の経費が想定されている。

なお、歳入項目に「全国防災事業一般財源充当分」が控除項目として計上されているが、これは東日本大震災復興増税にともなう個人住民税均等割の増税分（2013年度～2023年度）を超える全国防災事業（地財計画の東日本大震災分）の一般財源充当額の所要額の振替である。

## (2)地方公務員給与の臨時特例と地方交付税(資料-4)

### ◆経緯

2013年度の地方公務員給与の臨時特例（以下「臨時特例」と呼ぶ）の地方財政への影響はどのようなものであったのか。改めて確認しておこう。

臨時特例は国の要請と地方財政面からの誘導策の2つからなっている。

そもそも国家公務員の給与削減は、2012年2月29日に成立した「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律」にもとづき、東日本大震災復興財源の一部<sup>(1)</sup>に充てるため2012年度から2カ年にわたり、平均7.8%の特例的な引き下げが規定されたことによる。この立法過程において衆議院修正により附則第12条「地方公務員法及びこの法律の趣旨を踏まえ、地方公共団体において自主的かつ適切に対応されるものとする」が追加されたことが、地方公務員給与削減への布石となった。

その後、2012年12月の衆議院解散総選挙にともなう自民党の選挙公約、さらには選挙後の自公連立政権合意などにおいて、国と地方にわたる公務員人件費の削減が盛り込まれるなか、2013年1月15日の国と地方の協議の場において、麻生副総理兼財務大臣から国家公務員に準ずる地方の対応とこれに合わせて地方交付税の6000億円の削減する意向が表明された。

これにより、にわかに新年度の地方交付税と給与削減問題が直結することになり、地方六団体は一斉に反発を強めた<sup>(2)</sup>。

こうしたなかで、1月24日に「公務員の給与改定に関する取扱いについて」が閣議決

---

(1)政府の復興基本方針（2011年7月29日策定）では、復興事業規模を2011年度から10年間で23兆円、集中期間とされる最初の5年間で19兆円と見積もった。政府は集中期間の財源として復興増税のほか、国家公務員給与の臨時削減などを充てることとした

(2)全国知事会は1月18日に「地方公務員給与について」、同月23日に総務大臣宛の意見書を提出、また全国市長会も同月21日に「地方公務員給与と地方の自主性に関する緊急要請」を政府に提出し、これまでの地方行革の実績を主張するとともに、地方交付税を通じた理不尽な削減に対する懸念を示した。

定され、政府として防災・減災、地域経済の活性化を理由とする<sup>(1)</sup>国家公務員に準ずる対応を正式に地方に対し要請した。

これと並行して同月 27 日には地方公務員給与削減を反映した、2013 年度の地方財政見通しとその財源対策（いわゆる地方財政対策）が決定し、地方交付税総額 17.1 兆円が決定された。

これにより、地方公務員の給与削減の臨時対応についての国の「要請」が、財源保障面から実質的な「強制」に転化したのである。

#### ◆地方財政計画、地方交付税への影響

地財計画上の給与削減影響額は 8504 億円（うち一般財源ベース 7854 億円<sup>(2)</sup>）であった。この地方交付税算定への影響は、後述するように普通交付税の基準財政需要額の各単位数の減少に表れた。

これに対し、緊急課題への対応経費として、地財計画では緊急防災・減災事業費（投資単独事業）4550 億円、地域の元気づくり事業費 3000 億円を計上するとともに、地財計画の別枠となっている東日本大震災分において全国防災事業費（直轄・補助事業）を 973 億円を計上した。

緊急防災・減災事業費と全国防災事業費の地方負担分は全額地方債を充当し、後年度の元利償還金のそれぞれ 7 割、8 割を地方交付税の需要額（厳密には普通交付税の基準財政需要額）に算入する。また、地域の元気づくり事業費は、普通交付税算定において「地域の元気づくり推進費」として新たな項目を立て、道府県分として 1950 億円、市町村分として 1050 億円を、国家公務員の給与削減前のラスパイレス指数と一定期間の定員削減率の全国平均との比較にもとづき割り増し算定された。

一連の財源対策は中期的に見れば、理論上は一般財源削減分とおおむね見合っているが、当該年度の実質的な補てん分は、地域の元気づくり事業費の 3000 億円のみであり、その他は後年度の元利償還金の交付税措置として後年度に分割払いされる。つまり、給与カット相当額の地方交付税の減少分の直接的な復元分は 3000 億円にとどまり、あとは事実上の分割払いということである。

なお、地方交付税の削減の影響外にある不交付団体の場合、地財計画を通じた給与削減の直接的影響はない。また、都道府県の場合、給与カットの実施の有無にかかわらず、義務教育教員給与の国庫負担分については相当額が削減されたため、教員給与水準を維持す

---

(1) 15 日の国と地方の協議の場では、地方公務員の給与削減に対する政府からの明確な根拠は示されず、協議の場で地方側から根拠の明確化の要請を受けて、明記されたものである。その点では後付けでこしらえた、場当たりの理由付けである。

(2) 両者の差額は義務教育費国庫負担金の教職員人件費分である



るならば、追加的な一般財源負担が生じることとなった。

#### ◆地域の元気づくり推進費についてー普通交付税算定の反映

地財計画に計上された「地域の元気づくり事業費」を受けるかたちで、普通交付税算定に新設された「地域の元気づくり推進費」の算定方法の詳細は次のようなものであった。

まず、人件費の比率にあわせて道府県分として 2950 億円、市町村分として 1050 億円に按分する。その上でそれぞれ 3 分の 1 ずつ（道府県分 各 650 億円 市町村分 各 350 億円）を①基礎額（必ず自治体に交付される分）②ラスパイレス指数にもとづく算定③定数削減に基づく算定によって交付する。

算定式は基本的に道府県・市町村分共通で、単位費用（道府県 528 円 市町村 262 円）×人口×段階補正×（1 + a ×ラスパイレス指数を用いた係数 + b ×職員数削減を用いた係数）からなる。なお、段階補正は需要額の既存の項目である地域振興費の係数にもとづいている。

①の基礎額の算定式は「1」の部分に該当するため、人件費の状況に関わらず需要額に加算された。

②のラスパイレス指数を用いた係数は、国家公務員の給与削減前の各自治体の指数にもとづく係数で、これが 100 を下回る場合に需要額に加算された。

職員数の削減率を基礎とする係数は、90 年代なかばと直近の各 5 年間の平均職員数の削減率を全国平均と比較するもので、当時よりも職員数が増加している場合を除き、一定の加算がされた。

#### (3)地域経済基盤強化・雇用等対策費

2009 年度以来、地方交付税総額確保を目的に地財計画において歳出特別枠が計上されており、2012 年度に「地方再生対策費」「地域活性化・雇用等対策費」<sup>(1)</sup>が統合され「地域経済基盤強化・雇用等対策費」が創設された。2013 年度は前年に引き続き総額 1 兆 4950 億円であった。

普通交付税の基準財政需要額では、図表 1 のような算定に反映され、臨時費目である「地域経済・雇用対策費」で 7400 億円（道府県 300 億円、市町村 4100 億円）、既存費目の単位費用で 7550 億円（道府県 3170 億円、市町村 4380 億円）が算定された。

---

(1)もともと、2つの項目は臨時的に創設されたもので、地方再生対策費は 2008 年度に地方法人特別税および同譲与税の導入をきっかけに創設された。また、地域活性化・雇用等対策費は 2009 年の地財対策で麻生政権が地方交付税の 1 兆円加算を打ち出し、地域雇用創出推進費の名目でいわゆる別枠加算を講じたことに端を発する。この別枠加算の手法は政権交代後も項目名を変えて継承され今日にいたっている。

図表1 地域経済基盤強化・雇用等対策費1兆4950億円の基準財政需要額への反映(億円)

事業	金額(億円)	うち道府県	うち市町村	関連する項目
地域経済・雇用対策	7400	3300	4100	地域経済・雇用対策費
住民生活にひかりをそそぐ事業	350	70	280	社会福祉費、地域振興費等
子育て支援サービス充実推進事業	1000	200	800	社会福祉費
地球温暖化対策暫定事業	100	50	50	林野行政費(道府県)、林野水産行政費(市町村)
活性化推進事業	6100	2850	3250	地域振興費、高齢者保健福祉費等
合計	14950	6470	8480	

(資料) 地方財務協会「地方財政」2013年5月参照

また、地域経済・雇用対策費の算定内容は資料-5の通りで2012年度算定と同様である。

地域経済・雇用対策費は小規模自治体への割り増し補正である段階補正に、社会経済指標や財政指標などによる係数を乗じて算定する。自主財源比率(逆数)や人口密度、高齢者人口比率などでは地方圏において高い係数が適用される。

既存費目では活性化推進事業が大きく寄与しており、地域振興費などの複数の項目で同経費が単位費用に包括的に算入されている。

なお、2014年度の地財計画では歳出特別枠が大幅に縮減したことから、普通交付税の算定においても大幅な見直しが図られる見込みである。

#### (4)臨時財政対策債の「財源不足額基礎方式」への完全移行

臨時財政対策債(以下「臨財債」と呼ぶ)は2001年度から導入されたもので、一定の算式にもとづき各自治体の発行可能額を算出し、これを当該自治体の基準財政需要額から控除する。臨財債の元利償還金は後年度の普通交付税算定に100%算入されることから、仕組みの上では普通交付税の振替財源とみなすことができる。

従来、臨財債の発行可能額は、人口を測定単位に交付・不交付団体にかかわらず算定されてきた。しかし、不交付団体の発行実績がほとんどないことや財政力の弱い自治体へ配慮した財政調整機能を高める趣旨により、2011年度(試行も含めれば2010年度から)から3年間で、人口基礎方式から自治体の財政力を基準とする財源不足額基礎方式に段階的に移行することとなり、今年度完全に移行した。これにより不交付団体の発行は廃止となった。

臨財債発行可能総額は6兆2132億円(1.3%) (都道府県分3兆8470億円、市町村分2兆3662億円)と増加した。

財源不足基礎方式では振替前の基準財政需要額と基準財政収入額の差額(すなわち普通交付税の交付基準額)を基礎に、財源不足基礎方式による全国平均の振替率、財政力指数に基づく補正係数(市町村では政令市とその他市町村で別立て)、調整率をかける。なお、財政力指数は2011年度算定では過去3カ年平均を用いたが、都市部の法人課税の変動にともなう財政力の変動などを鑑み2012年度以降は5カ年平均に置き換えている。

(振替前の基準財政需要額－基準財政収入額) × E × 財政力指数に応じた補正係数 × 調整率

E：普通交付税から臨財債（財源不足基礎方式）への振替率の全国平均

\* 財政力指数は過去5カ年平均

この算式の構造からすると、財政規模の対する発行額は財政力が低い（基準財政需要額と基準財政収入額の差が大きい）自治体が大きくなるが、普通交付税からの振替率は財政力の高い自治体で高くなる。

図表2は財政力ごとの振替率を試算し係数で表したものである。政令市、その他市町村とも財政力が低い場合に係数が小さくなっており、たとえば財政力0.1の場合、振替率は政令市で0.1551（15.51％）、その他市町村で0.0563（5.63％）、これに対し0.9の場合、政令市で0.8237（82.37％）、その他市町村で0.6347（63.47％）である。

図表2 財政力に応じた普通交付税から臨財債への振替率の試算

財政力指数	政令市	その他市町村
0.1	0.1551	0.0563
0.2	0.1710	0.0720
0.3	0.1935	0.0945
0.4	0.2296	0.1260
0.5	0.2881	0.1755
0.6	0.3736	0.2521
0.7	0.4951	0.3601
0.8	0.6482	0.4951
0.9	0.8237	0.6347
1.0		0.7742

普通交付税算定資料より試算  
なお調整率は加味していない

(資料) 地方交付税算定資料より作成

このことは財政力の低い自治体は財源不足を普通交付税で保障する率が高く、財政力の高い自治体は当面は借金でまかなう率が高いということである。

中長期にはいずれも同じ条件といえるが、地方交付税総額が伸びない状況を踏まえると、財政力の高い自治体では、財源不足を実質的な借金で自己負担する構造になる可能性がある。とりわけ財政力が高い都市の自治体では、臨財債の実際の発行額に際しては中長期の公債費負担を見据えた何らかの基準が必要である。

#### (5) 特定被災地方公共団体の算定

東日本大震災の被災地では道路や港湾などのインフラの喪失や人口、児童生徒数等の急減などにより、地方交付税算定が依拠する統計上把握困難であったり統計数値の激変が生じたため、通常の算定が困難な状況となっている。

そこで「東日本大震災に対処するための特別の財政援助及び助成に関する法律」により特定被災地方公共団体に指定された自治体については2011年度の算定から、特例的な算定方法を適用している。

需要額項目のうち、当該年度の学校基本調査の数値を用いる教育費関連において、避難などによる児童・生徒数の激減に対し、年度内に復帰するものとみなして児童数等の伸び率を全国平均水準で算定し、学校施設の維持管理費等についても復帰後を想定して通常の

経費を算定している。

基準財政収入額のうち法人事業税や法人住民税については、2012年度の算定では過去の実績から推計すると税収が過大評価され、交付税算定が実状にあわないため、これを踏まえた割落としなどが講じられたが、2013年度は減収実績が出てきたことで、通常の算定方法に復帰している。

#### (6)住民税の年少扶養控除廃止等による財源に対応した国庫補助負担金の一般財源化

2012年度に住民税の年少扶養控除が廃止され、その一部は新児童手当（旧子ども手当）の自治体負担分に充てられることになり、残余は社会保障関連の国庫補助負担金の一般財源化に充てられた。2013年度はその追加増収分 886 億円が生じたことで、子宮頸がん等ワクチン接種緊急促進基金、妊婦健康診査支援基金にかかる国庫補助事業の一般財源化に充当された。この結果、一般財源相当額の経費について基準財政需要額に算入された。

## 2 普通交付税算定結果（資料－6）

昨年7月23日に2013年度の普通交付税算定結果が公表された。

### (1)概況

普通交付税総額は16兆387億円（△2.2%）、道府県分が8兆4251億円（△3.1%）、市町村分が7兆6136億円（△1.3%）といずれも前年度比減となった。なお、臨財債を含む実質額の伸びは道府県分が△1.4%、市町村分が△0.1%と減少率は縮小する。

算定の結果、不交付団体数は臨財債の影響分<sup>(1)</sup>を除くと東京都と48市町村の計49団体と前年より1団体の増加にとどまった。このうち調整率<sup>(2)</sup>をかけた結果不交付になったのは神奈川県藤沢市、愛知県豊山町、宮崎県木城町である。一方、今年度、交付団体となった自治体のなかで1954年の制度発足以来初の交付団体となったのが鎌倉市である。同市は収入額がほぼ前年度並みとなるなかで、需要額のうち高齢者保健福祉費などの社会保障関係費の伸びなどが影響している。なお、臨財債への振替がなかった場合の不交付団体は54団体と前年度より1団体減少している。

### (2)算定要素別の状況

需要額を算定要素別に見ると、個別算定経費（地域経済・雇用対策費、地域の元気づくり推進費、公債費除く）は道府県分が16兆8800億円（△2.0%）、市町村分が17兆2400億円（0.4%）と道府県分については給与削減の影響により前年度比減となっている。包括算定経費は道府県分が1兆5246億円（△1.8%）、市町村分が2兆9636億円（△2.9%）。

---

(1) 基準財政需要額から臨財債発行可能額を控除した結果、需要額が収入額を下回り、不交付団体となった自治体

(2) 地財計画の事前に決定した地方交付税（普通交付税）総額に実際の各自治体の算定結果による積算額を突き合わせるための割落とし率