



## もくじ CONTENTS

・新政権下の2010年度予算と地方自治の課題 菅原敏夫（公益財団法人地方自治総合研究所 研究員）……………	3
<b>【資料】</b>	
・子ども・子育て新システムの基本制度案要綱 少子化社会対策会議……………	40
編集後記……………	57

白ページ

# 新政権下の 2010 年度予算と地方自治の課題

菅原 敏夫（公益財団法人地方自治総合研究所 研究員）

## はじめに

地方自治総合研究所の菅原です。

与えられたテーマに沿ってお話したいと思います。

私の方で資料を用意してまいりまして、目次を書いておきましたので、こんな話をいたします。いただいたテーマが「新政権下の 2010 年度予算と地方自治の課題」ということですが、お話をいただいたときには勿論まだ鳩山さんでしたので今日お話しする話は「“新” 新政権下の課題」ということになりますが、短い時間でしたが菅総理の地方分権に関する考え方、地方主権に対する考え方も色々調べてまいりましたので、そんなことも織り交ぜてお話が出来ると思います。

「はじめに」（資料 P 15）というところに菅さんが総理になられた後に付け加えたものがございまして、そんな話から話を始めたいと思います。それで、私の関心は実を言うと参議院選挙なんです。と申しますのは、参議院選挙は私たちがずっと期待し或いは関わってきた地方分権や地域主権に非常に大きな影響を与える。と申しますのは、つい昨日終わりました 174 国会（2010 年 1 月 8 日から 6 月 16 日までの通常国会）で地域主権一活法や国と地方の協議の場の法律や地方自治法の改正案って言うのが全部継続審議で流れてしまいました。それで、参議院選挙で全く枠組みが変わっちゃったとかっていう話になりますと、地域主権も 1 からやり直し、子ども手当とか高校無償化とかって法律がもう施行されて実施されてますのでそこは影響ないとしても、肝心要の民主党政権が 1 丁目 1 番地とずっと言い続けてきた地域主権改革がゼロになってしまうということになりますので、これは今度の参議院選挙の行方にいやが上でも関心を持たざる得ないわけでございます。そうした重要な選挙でありますし、現在そういう重要な時期に来ているんじゃないかというふうに思います。何せ 174 通常国会で民主党政権が連立内閣ですけれども提出した法律の成立率が 55% 程度という、戦後新憲法下最低の成立率でありますから今度の参議院選挙を経ないと、ほんとにその最初の通常国会が終わったことにならないというわけであります。300 を超える衆議院の数を以ってしても、法律が半分ちょっとしか通らなかったということですから、現在置かれている政治情勢の重要性っていうのは改めて申すまでもないことでもあります。それで、私としては当然の事ながら少しでも地方分権、地域主権改革を先に進めるという意味で、これまで提出された法律が少しでも前進するという

ことを願っておりますし、参議院選挙の結果で連立の枠組みをもう1回変わっちゃって公務員法のやり直しということになりますと、これもまた激しい問題になってきますので更に政治的な重要性っていうのは多くなるだろうというふうに思います。それで、今日はもちろんそうした状況を踏まえて地方自治に関わる課題を申し上げます。自治研集会ですので、現在出されている法律、今継続審議や廃案になってしまった法律の不十分なところ・補強すべきところということもいくつか申し上げたいと思います。それは、決して民主党政権がなくなった方がいいとかいうことではなくて、不十分なところをこれからでも遅くないから補強しようということではありますが、そうした立場から色々注文をつけて行きたいというふうに思います。

## Ⅰ 地域主権改革法について

さて、菅新内閣が出発いたしました。ついこの間の6月11日には、菅新総理の所信表明演説が行われまして、その中で新総理大臣は地域主権のことを一言触れております。その部分をちょっと見ていただいて、菅首相が地域主権についてどんなことを考えているか確認をしておきたいと思います。資料の15ページからその事が書いてあります。短いのでどんな項目が触れられたか見ておきたいと思いますが、6月11日の所信表明演説、ちょうど午後でしたので私もテレビを見ながらどんなことを言うのかと思っておりましたが、もちろん民主党政権でありますのでここに書いてありますように、「地域主権の確立を進めます。中央集権型の画一的な行政では多様な地域に沿った政策の実現に限界があります。住民参加による行政を実現する為には、地域主権の徹底が不可欠です。【総論の段階】から【各論の段階】に進むときが来ています。地方の皆様と膝を突き合わせ、各地の要望を踏まえ権限や財源の移譲を丁寧に進めていきます。その上で特区制度も活用しつつ各行政分野で地域ごとに具体的な結論を出していきます。」というふうに、地域主権の部分は所信表明演説って全てのことに触れる訳ですから、地域主権ということに関して鳩山さんよりはちょっとさらっとした感じになっているかと思えますし、ちょっと私はあれっと思ったんですけど、最後の方で「特区制度も活用して」ということになってしまして、そんなことあったのかなと私はちょっと不思議に思いました。これは当然のことながら、ひとつは地域再生特区ですとか、もっと大きなのは構造改革特区でありまして、また、道州制特区もあります。元々はその民主党政権下でなくて自民政権下で行ったものですが、この特区制度の活用というのはどういうふうに考えた方がいいのか、そういうことは議論になったかなってちょっと不思議に思ったわけですけども、地域主権戦略会議の中で確かにそういうことが出て議論があったことは確かなんですけども、どうもメインの政策ではないような気がします。ちょっと真意を語りかねたところではありますが、ほとんど今は構造改革特区と違って活用されてないわけでありまして、それを生まれ変えさせるということも変ですし、地域再生特区っていうのもちょっと色々不十分なところがあるんじゃないかと思いますが、とりあえず真意を語り兼ねたところではありますが、今後こういう話も肉付けさ

れて行くんでしょうけれども、地域主権ということが表看板のひとつであるということは当然のことです。ただ、菅さんが副総理の時には地域主権改革というのは直接の担当ではなかったもので、あまり発言が伝わっていません。私も色々探してみましたけれども、菅さんの地域主権に関する発言というのはほとんどないんです。ですから私どもも良く分からないんですけども、ほとんど発言がないってのは担当ではないから発言がないのかあまり関心が無いのかちょっと分からないところでもありますけれども、地域主権というのが多分少しこれまでと雰囲気が変わってくるということがひょっとしたらあるんじゃないかなとも思います。と申しますのも、原口総務大臣は鳩山内閣では最重要ポストのひとつで総理大臣の臨時代理の順番もナンバーズリーということでありまして、非常に高い地位にあったんですけども、内閣が変わって総務大臣の地位が大分落ちまして地域主権、まあ地域主権そのものは総務大臣がやっているというよりも内閣府の特命担当で原口さんがやってるってことですので、そのままではないかもしれませんが、少し不透明な部分が出てきたってことがあるかもしれません。で、あるならば選挙をくぐって参議院選挙の後に再び強く前進できるように、私たちもこの選挙期間中も地域主権から目を逸らさずに見守り続けていかないと、ひょっとすると相対的にちょっと失速してしまうということがあるかもしれません。そうした状況でありますので、より一層関心を高めてまいりたいと私自身は思っています。

それで、地域主権改革というのは3つの部分からなっています。ひとつは「地域主権改革一活法」という法律でありまして、41本の法律をまとめて地域主権改革として直すという試みでありまして、その41本の法律の中には皆さんご存知のように、例えば「児童福祉法」という法律が含まれていて、その中には保育園の基準などが書かれている。或いは「介護保険法」も含まれていて、その中には指定居宅介護事業者の指定基準などというのも含まれている。というわけで、公共サービスに非常に関係の深い法律でありました。それが継続審議ということになっておりますので、これもその行方を気を緩めることなく監視していかなければいけないということになると思います。3本の関連法のうちのもうひとつは「国と地方の協議の場」の法律でありまして、これは地方6団体と国との間で地方行財政に関する協議を法制度化することでありまして、現在事実上既にその場がもたれてはいますが、法律上の位置付けがないわけでありまして、ですから、これから夏・秋に向かって地方財政の確立・地方分権の推進といったような重要なテーマでこの法律が成立してない、正式な国と地方の協議の場が法律に正式に位置付けられてないということは、非常に困った事態になりますので、これも継続審議になってしまいましたから、これも選挙終わりましたらいち早く協議の場を確立するという要求を強めていかなければいけないというふうに思います。

もうひとつは地方自治法の改正案でありまして、これはそんな大きな改正は含まれていませんけども、例えば自治体の議会の議員の定数の上限を撤廃するすとか、市町村に義務付けられている基本構想の策定・議決と言ったものを廃止するだとか、比較的細かいんですけども重要な改正も含まれています。これも継続審議でありますので、参議院選挙が終わったところ

でいち早くこの法律の議論を再開し、然るべき議論を経て地方自治法改正も勝ち取っていかねばいけないうふうだと思います。

というので、本来ならば、本日のお話では、大体法律の成立の目安がついたとか、もう通りましたとかっていう話でこんなふうになりますよということで、今後の課題を申し上げることが出来たんじゃないかというふうに思いますけども、どうも課題のままで今日はお話をしなきゃいけない状態であります。地域主権改革の内容はこの3つです。重ねて申し上げますけれども、選挙後にいち早く議論を再開して自治体への分権を進める方向に踏み出していかねばいけないうふうに思います。

次に法律には出てこなかったんですけども、一括交付金の話がございました。一括交付金というものは、結局のところまだ様子がわからないんです。どうしたものが一括交付金になるのか分からないんです。ひも付き補助金とよばれているものが、現在2010年度予算で全体で21兆円くらい地方向けです。民主党は依然から補助金全廃というのをマニフェストに掲げておりましたし、政権交代を目指した昨年の総選挙のマニフェストでは一括交付金ということが出てまいりました。で、一括交付金、そしてひも付き補助金、その中身は何かっていいますと、例えば義務教育国庫負担制度の補助金もその中に含まれますし、生活保護費の補助金というのも含めまして、これを一括して自動的にあたまかずと面積で割るというわけにもいかないの、何処を対象に一括交付金を作るか、つまり21兆円の補助金の中から紐をつけないで自由に使った方がずっといいという補助金を、何処に対象を絞るかってことは結構難しい作業でありました。その対象というのは未だに決まっていません。しかし今言ったように生活保護費だとか、例えば介護保険で介護保険の総額から利用者負担分1割を除いた9割のうちの半分は国地方から拠出されているわけですから、それも含んで介護保険の分がなんかの形で一括になってしまうというのはちょっと難しいってこともありまして、絞りに絞り込んでいくとどうも今可能性がありそうなのは、公共事業費は何らかの形で一括して交付するというのは可能じゃないかというふうに考えますと、最大で4兆円くらい、最小だと1兆円くらいの部分になってしまうかもしれません。でもそれも決まっていません。全体21兆円近くのものから最低だと1兆円くらいの間で何処に線を引くのかというのが決まってませんが、しかし秋にかけてこの議論は加速されるわけですので、皆さんも自治体にとって使い勝手のいい使途の制限されない自由な補助金で使うものは何であって、いわば目的をきちんとはっきりさせて使う補助金はなんなのかということを、それぞれ議論していただきたいというふうに思います。その事は私の資料の2ページの下の方に書いておきました。今のところ話が進んでいるのは、鳩山さんはこの一括交付金に非常に熱心でありましたので、より幅広い一括交付金にしなればいけないと、省庁横断型であるということは最低限の条件なんだというふうに、その最後に述べていたわけでありまして、それで、地域主権戦略会議が6月14日に開かれる予定だったんですがそれが流れてしまって、多分もう参議院選挙前は開かれないうふうかもしれませんが1回開かれるかもしれませんが、どうも結論を得るといふところまで行きそうもないので、ここに書いてある通り

のことで大体止まっております。どうぞまだ不明確だということであれば、皆さんの方から議論を加速させていただきたいというふうに思います。

## II 2010 年度政府予算

では、新政権になって4月から新しい予算が始まっているわけですが、それがどんなふうなメリハリで話が進んできたかというのを資料18ページのところから書いてございます。政権交代と2010年度予算というので書いてあります。政治主導ということがかなり徹底した予算ということでありまして、資料19ページの真ん中ちょっとしたあたりに重要要点、これは誤植ありません。重要要点っていうのが正しい言葉なんですけれども、重要要点というのが12月に民主党から政府の方に申し入れがありまして、この重要要点が予算に重点として盛り込まれることとなりました。もうこの項目は既にご存知のことばかりでありますから、ひとつひとつを説明することはいたしませんけれども、重要要点に書かれていること、子ども手当・高校無償化は実現いたしました。農業戸別補償制度も実施の方向です。それから、地方財源の拡充も今度の予算で交付税が、1.1兆円増額されまして、これも実現しております。

国と地方の協議の場、法律が出ましたけれども継続審議になりました。整備新幹線は予算措置が現実に行われました。高速道路整備は、法律が通りませんでした。高速道路に関しては継続審議になってますので、実際にはこのことは完成しませんでした。診療報酬の本体の引き上げが行われ、暫定税率は廃止されて、地方の影響分は予算で措置されました。高速道路無料化の話は行きつ戻りつしたところで、ペンディングになっています。それから、国直轄事業は維持補修費に関して廃止の方向が示されておりまして、その部分に関しては予算化されております。たばこ税の増税なども実現いたしました。というので、継続審議になっていて着地点が見えないってところを除くと、この重要要点というのは確かに予算に盛り込まれ実現の方向に舵が切られて、法律も提出されたということがご覧になっていただけるだろうというふうに思います。

新政権になりまして子ども手当の創設や資料20ページに中身を書いてありますけれども、自治体としては未だに議論があります。それから先週は、厚生労働大臣が来年の児童手当の満額支給ってのは断念するという方向も出されまして、これは来年度予算がどうなるかまだ分かりませんから断念ということで満額支給がなくなってしまうかもしれませんし、どう形に変わるのか分かりませんし、子ども手当は満額国庫でということでしたが児童手当部分が残ってしまいましたので、自治体負担分も現実に残ってしまいました。来年度に向けてそうした点がどういうふうに変化するのかというのも目の話せないところでもあります。公立高校の無償化の話は各種学校や外国人学校の取扱が協議中でありまして、これも全体の着地点すべてが見えてるわけではありませんけれども、法律が通りまして実施の方向は動かないことになりました。こうした新聞によく登場するようないろいろな華やかな政策というのが出てきたんですけれども、

民主党政権の特に地方自治体に対する政策のポイント中のポイントは、そうした派手な政策ばかりではなくて、というかそれよりも地方財政にどういふ対策を行ったかというのが重要であります。

### Ⅲ 2010 年度地方財政対策

菅政権の前の鳩山政権のその前の麻生政権も、2009 年夏の総選挙に併せて地方交付税を 1 兆円積み増しをして自治体に秋波を送っていたわけでありまして、ですから、午後から水戸市や鹿嶋市の財政分析の話が行われるそうでありまして、表を拝見しましたが 2008 年度決算まではもちろん完成しておりますが、例えば 2009 年度或いは 2010 年度の予算というところを見ていただければ、水戸市でございまして鹿嶋市でありまして、それまでの基調と少し変化した側面が見えるんじゃないかと思いますが、日本全体で考えましても 2009 年度の地方財政というのは麻生政権末期の対策もあって一般財源が少し増えるということがありましたし、2010 年度予算は明らかに自治体の一般財源が増えていると思います。麻生政権は 1 兆円の交付税増額というのを打ち出しましたけれども、あえなく討ち死にということになりましたので、そこから学んだ民主党はそれを上回る 1.1 兆円の増額で自治体に報いるということになったわけでありまして、それが 2010 年度予算に現れております。

しかし、この 1.1 兆円の増額というのは 2011 年度に保障されているんでありましょか？私たちが手をこまねいていて、この 1.1 兆円分が 2011 年度まで継続するんでしょうか？この 1.1 兆円というのは 2010 年度限りの措置でありますので、実を言うと 2011 年度は保障されていない。だから、1.1 兆円分剥げ落ちてしまうかもしれません。これは自治体として決して安心できる、確かに 2010 年度は特別の措置として新交付金として 1.1 兆円、2 つの部分に分かれるんですけども 1.1 兆円増えたんでありますが、そしてそれは確かに効果がありました。自治体の財政、地方交付税の交付団体は結構苦しいんですけども、交付団体は交付税が増えて結構潤った、潤ったとまで言い切って良いかは分かりませんが、2010 年度の各自治体の予算を見ますと、今度新しく出てくる交付税っていうのはどこでもやっぱり増えているわけでありまして。例えばこれまで不交付団体であったところが交付団体になってるという例もいくつもあります。関東ではずっと不交付団体であった千葉市でさえも、どうもほんのちょっとですけども交付団体になったようです。というので、交付税は大分改善された。しかしその 1.1 兆円分というのは、麻生さんがやった分が半分で、新たに原口さんがつけた分が 6000 億で合計で 1.1 兆円になるわけですけども、それは 2011 年度には保証されていないので、秋に向けて或いは来年度予算に向けてはやはりかなり厳しい交付税議論、一般財源の確保、地方財政の確立・確保というテーマはひょっとすると今まで以上に厳しい局面を迎えるかもしれません。みんなの党になったらもっと交付税がくるってもんじゃないので、これは皆さんの努力で地方財政の確立を後退させないという取り組みが今まで以上に必要になってくるであろう

うと思います。私自身は菅さんというのは嫌いじゃありませんが、菅さんというのはこのところ大分財政再建に軸足を移しておりますので、ひょっとしたらこの 1.1 兆円分というのは狙われないとは限らないので、参議院選挙で支えつつも厳しい要求を突きつけて、来年度予算には従前の努力と注意を傾けて運営していかないと逆戻りしてしまうという危険を、残念ながら指摘せざるを得ないところであります。今申しましたのは、民主党政権の特徴というのはもちろん子ども手当があったかもしれませんが、高校無償化というのがあったかもしれませんが、これはいわばかなりの部分を国費で行ってきたところでありまして、地方自治体に対しては地方交付税の増額というところで特徴を出したわけでありまして、そして、その特徴が決して 2011 年に保障されているわけではないので、私たちは更に工夫をして臨まなきゃいけないということでもあります。

その背景には資料 22・23 ページにありますように、2010 年度予算というのは過去最高の財源不足から出発いたしました。これを四苦八苦して額を盛り立てて、そしてやっと予算が組めるようにしたわけでありまして、その努力は私は非常に重要だったというふうに思います。しかしこの財源不足、過去最高の財源不足という状況は 2010 年度も 2011 年度も変わらなくやってくるわけです。民主党の支持率は V 字型に回復したかもしれませんが、しかし、日本の景気は V 字型に回復してはありませぬので、自治体の税収が増えるということは望み薄であります。だとすると、2011 年の来年の話の心配までして行き過ぎかもしれませんが、来年の財源不足もほぼ史上最高に並ぶと言うことはもう間違えの無いことでもあります。そして、これを民主党政権は交付税を過去最高の財源不足に対して過去最高の交付税で迎え撃って、そして何とか予算が組めるように工夫をしたわけでありまして、状況は厳しくて財源不足は過去最高、しかし交付税は工夫に工夫、ひょっとしたら無理に無理を重ねてこれも過去最高ということで、交付税の工夫でやっと乗り切った 2010 年度でありますので、国債の発行を制限するという形になりますとまともに影響を受けるのはその部分です。と申しますのは、過去最高の財源不足を補う為に国は国債を発行して、それを自治体に特例で交付税に加算することによって、やっと 2010 年度予算が組めるようにしたわけです。国の対策は国債を発行して、その現金を交付税に入れるという方法だったんです。ですから、2011 年度に国債の発行を減らすとか制限するとかいう話がそのまま通ってしまいますと、国が国債を発行して交付税を増やすということが封じられてしまう或いは減額されてしまうかもしれないんです。さて、これをどう考えるか。今の段階ではそのことを予想することさえ難しいわけでありまして。

一方、自治体の側も過去最大の財源不足を国と自治体が協力して半分ずつ埋めることにしましたので、自治体の方も財源不足を埋める協力をいたしました。それが資料 23 ページに書いてあるように、「臨時財政対策債」を発行して穴埋めをするということになりました。それが資料 24 ページの一番下の行に書いてあります。つまり 2010 年度の財源不足は、自治体が 1 年間に使うお金を全部計算してそこから税収で入ってくるもの、或いは交付税でルールで入ってくるものを引いて、その不足の分を財源不足というわけですけども、それが 10 兆円になり

ましたので、それが10兆円を超えてしまいましたので、それを半分ずつ5兆3880億円と地方も丁度同額5兆3880億円を折半して足りないところを埋めたんです。10兆円を超える財源不足を国と地方と両方協力して埋めました。今申しましたように、国の方は自分で国債を発行してこの穴埋めを地方自治体に回して穴埋めをいたしました。地方自治体の方は、5兆円を超える臨時財政対策債というのを発行してこれを埋めました。両方とも借金をして埋めましたので、これはいつか返さなきゃいけないということになります。こうした形で両方とも苦心・苦勞をしてやっと2010年を乗り越えたわけでありますので、同じ無理が来年も続けられるかどうかということだけは、どうぞ関心を持ってずっと見ていただきたいというふうに思います。その点まず、数字のやり取りで複雑になっておりますけども、そのてん末が資料24ページから25ページ辺り、そしてこの点線で囲ったところが大体結論になっています。そこだけ見ていただければ大体どんなことが起こったかっていうのが分かると思います。資料25ページにどんな苦勞をしたかっていいますと、国税5税の一定割合を自治体に回すという地方交付税ですけども、ルールで行きますと税収が全然減っちゃいますから9兆5000億円ぐたいしか無かったんです。ルールで来る交付税は9兆5000億で、10兆にも満ちませんでした。しかし、実際にもう配り始めてますけれども、実際に配られる地方交付税は本当は9兆5000億くらいだったんですけども、実に2.5倍を超える24兆6000億円の交付税を配ります。これはもちろん過去最高です。そして今見ましたように、それを国と自治体双方の借金で埋め合わせて地方交付税をここでちょっと批判的に大盤振る舞いと書きましたけども、子ども手当の比じゃありません。桁がひとつ多いです。たくさんの交付税を配って、そして2010年度はなんとか息をついてるということであります。しかし、景気は多少持ち直してきたとはいえ、十全ではありませんので来年度はほんとにどういうふうにこの財源不足を克服していくのかというのが、非常に難しいところであります。10兆円を超えるような財源不足が生じてるわけですから、これをもし消費税の増税とかで賄おうとしますと地方消費税だけで5%くらい値上げしなきゃいけないということになります。今地方消費税は1%ですから、皆さんが払ってらっしゃる5%のうち地方消費税って1%ですので、それが6%になる、5倍増やさなきゃいけなくなるというのは現実的には多分来年に実現するということはあるまいだろうというふうに思います。そのくらい大きな財源不足が生じている。ですから、2011年度に向けても知恵の限りを尽くしてどのように財源対策をするのかっていうことを注意を逸らしてはいけないのでありますし、こうしたことを早手回しに言うのはひょっとしたら問題かもしれないけれども、菅新総理はともすれば財政再建の方に軸足が行ってしまいがちの人ですから、その事をきちんと説得をして地方財政を守るってということはいかに重要かということをやはり理解してもらわなければいけない、という課題も私たちに課せられているんじゃないかというふうに思います。これは、たとえ誰が総理大臣だったとしても乗り越えていかなきゃいけない地方自治の最大の課題ですので、私たちも気を抜くことが出来ないというふうに思います。

これが全体像です。そしてポイントは地方交付税で、更にポイントは2010年度は小春日和でした。決して悪くない状況だったと思います。しかし、2011年には嵐が待っています。そ

れをほとんど乗り越えることが出来るかってところが、私たち或いは民主党政権の最大の難関ではないか、相当強いリーダーシップを取らなければ地方財政の苦境を克服することはできないというふうに思わざるを得ないところであります。

## IV 新政権の予算編成の特徴

さて、以上が大枠で大切なことなんですけども、資料 27 ページ以降に新政権になって新しい予算になってどんなことが話題になってきたかってところをいくつかピックアップしておきたいと思えます。資料 27 ページに、民主党政権に新しくなってから総務省がどういうふうな変化を見せたのかというのをここに書いてきました。ひとつは、これまで大体 1 月の下旬に総務省が各自治体宛に予算編成の注意事項を送ってよこしてきたわけですけども、今年も同じようにそうした注意事項が送られてきたわけですけども、やや少し雰囲気違ってきているということは事実です。資料 29 ページにその具体的に、例えば私たちの強い関心の的であります定員及び給与に関するいわば総務省の考え方というのが出ておりますので、資料 29 ページのところ、予算編成の基本的な考え方で「定員及び給与」というのがあります。ここに書かれてる内容、「4 定員及び給与について～」という表現がありまして、ここは時間がないので読みませんが、書いてあること自身は去年までと変わりありません。定員については適正な定員管理、給与については地方地域の実情を踏まえて地域手当を変に出すなどか、地域の民間給与を的確に反映しろだとか、技能労務職の給与については抑えろだとか、大体書いてあることは項目に関しては変わらないですけども、資料 30 ページに政権交代 1 年目でありますから、大分気を遣ったとは言えるんじゃないかというのを書いておきました。去年までは左のページと見比べながら見ていただければ分かるんですけども、去年の方は定員及び給与については留意して「公務の能率的運営を推進されたい」というふうに書いてあったんですけども、今年と同じことではありますけれども「適正な定員管理の推進にご配慮いただきたい」というふうに、推進されたいというのからご配慮いただきたいというので、変わったといえば変わった、変わらないといえば変わらない、同じこと書いてあるというようなことでありました。削減目標も去年は、国家公務員が純減マイナス 5.7% なんだから、これを参考にしてこれ以上にしろって書いてあったんですけども、それが取り組むことが適正な定員管理の推進力にご配慮いただきたいと、ちょっと表現が丸まったというようなことがあります。ご配慮とご留意になったということが変化であります、これを政権交代の成果だというべきか書いてあることは変わらないんじゃないかというふうに見るのは、それぞれ見方によって違うかもしれませんが、しかし書いてあること、何に留意しなきゃいけないかということは去年までと変わらないので、ご挨拶や基調提起にありましたように、確かに政権交代したけれども定員が増えたのか、現業の賃金或いは現業差別について改善がなされたのかということは、残念ながら今の時点でそうだというような成果が出ているわけではない。それはご指摘の通りであります。定員・給与に関しては表現が変わったってことを確認しておくに留めましょう。

あと、次に定住自立圏構想、これはあんまり前進したということじゃないんですけれども、総務省はいろんなところで非公式にはもう合併はやめですよ。合併はしないですよというふうにいろんなところで言ってまして、合併特例法も延長されましたから合併しないわけじゃないんですけれども、その辺は合併に関しては雰囲気ガラッと変わりました。それで、合併に変わる方法として定住自立圏構想というのが出てきたんですけれども、2010年度を見る限り大きな変化・大きな前進は直接はないようであります。合併から定住自立圏へというのは方向は示されたと思いますけれども、必ずしも具体的な前進があったというわけではなさそうでございます。

さて、その他具体的な項目に関しては資料30ページから35ページの辺りに具体的な予算項目についてそれぞれ記載をしておりますので、割愛いたしますけれども、どのような方針を持って2010年度予算が生まれたのかということをお読み取りいただけるというふうに思います。

もうひとつは、資料35ページの下の方に書いてあります「財政健全化法への対応」です。これは、昨年完全実施をされまして、財政健全化法完全施行から1年ちょっと経ちました。皆さん、今日の午後の分科会で病院のことが取り上げられます。財政健全化法は、実際には公営企業に対する健全化の圧力というのは非常に強いわけでありまして、とりわけ病院財政に対する健全化の圧力っていうのは非常に強かったわけでありまして、ふたを開けてみましたら一昨年53ありました。これは、施行で行われたんですけれども、53ありました全国の病院の経営健全化団体、これが、昨年完全施行になって実際に経営健全化計画を定めなきゃいけない病院はいくつになったかといいますと、53が10に激減いたしました。一昨年は53の健全化病院があったんですけれども、今年というか去年の完全施行の段階で健全化指定されたのは10になりました。皆さんお気づきの通り、別に病院財政が好転したなんていう事実はないのでありますから、いろんな政策が効果を発揮して一応赤字の資金不足が緩和されたという状態であって、経営そのものは厳しさは変わってないわけなんですけれども、ただ数字の上では53の経営健全化が10になった訳ですから激減です。今日は午後にそうしたお話も出るかもしれませんが、関東圏一都六県で見ますと病院で経営健全化指定されたのは1つしかありませんでした。一昨年の段階でも1つしかありませんでした。神奈川県三浦市民病院が、一昨年の段階で経営健全化団体でした。今年どうなったかという、今年指定されませんでした。なぜかという病院そのものがなくなっちゃったからです。病院そのものが公立ではなくなりました。ということで、ちょっと油断をすると経営健全化指定をされますと、経営形態の変更というのが急速に襲ってくるということでございます。たまたま茨城県内でも、病院で経営健全化指定されたところはありませんでしたけれども、さらに注意をしてやっていかなければいけないということが言えるんじゃないかというふうに思います。

資料の37ページのところの地方公営企業のことがあります。病院以外の地方公営企業も、実際その法律は継続審議になっておりますが、その継続審議になっている法律の中で地方公営企業のかかなり抜本的な改正が求められている法律が、今継続審議になっています。それは、地

域主権改革一活法の中に、地方公営企業法の改正という条文がありまして、それを見ていきますとこの資料 37 ページにありますように、地方公営企業の性格を一変させるような内容を含んでいます。たまたま継続審議になりましたから、ここに書いてあるところをちょっとご覧になっていただいて、今一度地域主権改革一活法の第 6 条の地方公営企業のところを見ていただいて、これを改めて議論していただきたいなというふうに思います。地域主権一活法で一括になっておりますから、ひとつひとつは気がつかないんですけども、この地域主権改革一活法の第 6 条というのは地方公営企業の性格を一変させるような内容が含まれていますので、せっかく継続審議になった訳ですからひっくり返さないまでも議論は継続して、うちの公営企業は大丈夫なのかなというのを、今一度議論していただきたいと思います。

## VI 地方主権改革と地方財政の確立に向けて

ここまで、お話ししましたように、新政権の自治体に対する関わり方・態度は大きく分けて 2 つです。ひとつは、今最後に申しましたことを含む地域主権改革一活法に述べられているような、地域主権改革の色々な法改正、義務付け・枠付けの見直し、保育所の面積基準や配置基準をこれまで厚生省令で定めていたものを、茨城県の県の条例に置き換えるという方法です。ですから、この地域主権一活法は継続審議が解けて議論されて成立したならば、すぐさま保育園の設置基準を確保する為にも、茨城県の条例がどうなるかということに重点を移して注意を払っていただきたいと思います。これまで、厚生省令で決めていたのを厚生省令に基づいて茨城県条例で決めるということに、この法改正がなるとなるんです。県条例で決めるということになりますので、茨城県議会に対する働きかけや監視と言ったことも非常に重要になってくるということになってきます。こうした地域主権改革というのが新政権の柱のひとつです。もうひとつは、先ほど申し上げましたように地方交付税を増やすことによって、地方財源を確保するというのが新政権の 2 つ目の柱だったわけです。しかしこれは、頑張ってはくれるだろうとは思いますが、財布の面でいえば風前の灯でありますので、この地方交付税の行方、それも工夫や無理ということも含めて選挙をまたいでしっかり私たちも見なければいけないというふうに思います。新政権の方策を地域主権改革と地方交付税という 2 つの柱に整理をして申し上げましたが、更に私たちが関心を持っていかなければいけないという状況にあるということがお分かりいただければ、大変ありがたいと思います。

私が用意したお話はここまでであります。午後も更にこの議論を深めていただくことをお願いいたしまして、私の話を終わりにしたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

(本稿は、第 31 回地方自治研究茨城県集会 2010 年 6 月 17 日 ひたちなか市で行われた基調講演である。)

2010 年 7 月 11 日の参議院選挙の結果は御存知のとおりである。

追記：本文中に述べた地域主権 3 法（一括法、協議の場、地方自治法改正案）は 176 臨時国会でも審議が進まなかった。課題はその時お話ししたまま残されている。(2010 年 11 月 28 日)

(資料)

自治労茨城県本部 地方自治研究集会

# 新政権下の 2010 年度予算と地方自治の課題

## —新新政権の「地域主権」と地方財政—

地方自治総合研究所 菅原敏夫

2010年6月17日(木)・ワークプラザ勝田

ポイント 「地域主権改革」の関連3法案 2010年度地方財政対策 地方交付税 自治体財政健全化法 健全化判断比率 地方公営企業会計基準

### 目次

はじめに

一括交付金

政権交代と2010年度予算

重要要点

子ども手当の創設

公立高校の授業料無償化私立高校生支援

財源不足とその補てん措置

地方交付税の総額

地方財源の確保

地方財政の見通し・予算編成上の留意事項

予算編成の基本的考え方

定員及び給与

定住自立圏構想

自治体財政健全化法への対応

地方公営企業

## はじめに

菅新内閣が出発した。11日には菅新総理の所信表明演説も行われた。その中で菅総理は、「地域主権の確立を進めます。中央集権型の画一的な行政では多様な地域に沿った政策の実現に限界があります。住民参加による行政を実現するためには地域主権の徹底が不可欠です。「総論の段階」から「各論の段階」に進む時が来ています。地方の皆さまと膝をつきあわせ各地の要望を踏まえへ権限や財源の移譲を丁寧に進めていきます。その上で特区制度も活用しつつ各行政分野で地域ごとに具体的な結論を出していきます。」と述べた。総務大臣の交代もなかったため、来年度予算編成の序盤戦はこのまま進みそうだ。

民主党連立新政権・鳩山内閣の看板施策（いわゆる「一丁目一番地」!）である「地域主権改革」の関連3法案は、4月28日午前の参院本会議で賛成多数で可決された。衆院に送られたが、今国会での成立は微妙な情勢だ（17日にははっきりしているが）。衆院選マニフェストで法制化を公約した「国と地方の協議の場」を設置し、政府が自治体の仕事を法令で縛る「義務づけ」を見直す。

参院を通過したのは、「協議の場」の設置法案、地域主権推進一括法案、地方自治法改正案——の3法案。「協議の場」は、主要閣僚と全国知事会など地方6団体の代表で構成され、行財政や社会保障、教育など幅広いテーマを企画・立案段階から話し合う。協議結果には、尊重義務を課す。一括法案は41の法律を一括改正し、公営住宅入居者の収入基準を条例で決められるようにするなど121条項の義務づけを見直す。地方自治法改正案は自治体議会の議員定数の上限撤廃などが柱である。

参院の審議では、自民党側が地域主権という言葉を「国家主権との関係や憲法の国民主権との関係が全く不明確だ」と批判し、地方分権に置き換えるべきだと主張。原口一博総務相は「憲法を前提としつつ、地域のことは地域に住む住民が責任を持って決める、活気に満ちた社会をつくるための改革の根底をなす理念だ」と強調した。

今年度も来年度も、地方自治は「地域主権」の行方に左右される。先行きは不透明だが、現状で知りうる限り、地方自治の課題を考えてみよう。「一括交付金」はまだ議論の途上であり、税制改革も議論が始まったばかりである。菅新総理は財政再建を期待されているというところもある。地域主権改革と行っても、一括交付金と桁違いに大きな額の地方交付税論議が十分ではない。政権交代で最初に生じたことは、地方交付税を用いた地域再生策であった。この仕組みが持続可能かどうかとも検討する。

## 一括交付金

「一括交付金」の現在の検討状況を確認することから始めよう。4月の27日午後6時から

総理大臣官邸 2 階小ホールで行われた、第 4 回地域主権戦略会議は、傍聴が許可されなかったため具体的なやりとりの様子は確認できないが、神野メモと地方 6 団体のヒアリング結果が報告され、「ひもつき補助金」を、省庁の縦割りにとらわれずに自治体がどう使うかを決められる「省庁横断型」の一括交付金とする方向性を確認した。一括交付金化改革に対しては、各省庁の抵抗が強まっている。これに対し、議長の鳩山由紀夫首相（当時）は同日の会議で「より幅の広い一括交付金にしなければ、（財源を）地域の自由裁量に委ねることができない」と述べ、自治体が使いやすい交付金化を進めていく考えを強調した。具体的な取り組みとしては、国の関与を少なくするための客観的指標の導入、都道府県・政令指定市への先行導入、財政力の弱い市町村に配慮——といった案が示された。都道府県・政令指定市への先行導入というような段階的实施という点は注目される。5 月 24 日にも地域主権戦略会議が開催され、上のような方針が確認されている。

それに至るまでの経過。まず、民主党のマニフェストはどうなっていたのだろうか。

（民主党 2009 総選挙マニフェスト）

#### 4 地域主権

##### 27. 霞が関を解体・再編し、地域主権を確立する

###### 【政策目的】

- 明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に改め、「地域主権国家」へと転換する。
- 中央政府は国レベルの仕事に専念し、国と地方自治体の関係を、上下・主従の関係から対等・協力の関係へ改める。地方政府が地域の実情にあった行政サービスを提供できるようにする。
- 地域の産業を再生し、雇用を拡大することによって地域を活性化する。

###### 【具体策】

- 新たに設立する「行政刷新会議（仮称）」で全ての事務事業を整理し、基礎的自治体が対応可能な事務事業の権限と財源を大幅に移譲する。
- 国と地方の協議の場を法律に基づいて設置する。
- 国から地方への「ひもつき補助金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える「一括交付金」として交付する。義務教育・社会保障の必要額は確保する。
- 「一括交付金」化により、効率的に財源を活用できるようになるとともに補助金申請が不要になるため、補助金に関わる経費と人件費を削減する。

検討を進めるにあたって、神野委員がメモを作成した。これが今たたき台となっているようだ。その内容は、

一括交付金化の基本的な方向性（神野メモ）

国から地方への「ひも付き補助金」を廃止し、基本的に地方が自由に使える一括交付金にするとの方針の下、現行の補助金、交付金等を改革する。

### 1 一括交付金の対象範囲

一括交付金の対象となる「ひも付き補助金」の範囲は、最大限広くとるべき（原則）

・「現金給付は国、サービス給付は地方」との原則に基づいて対象範囲を整理すべきではないか。（対象外の考え方）

・社会保障・義務教育関係 — 「ひも付き補助金」から除くこととされている「社会保障・義務教育関係」についても、全国画一的な保険・現金給付に対するものに限定して、対象外と整理すべきではないか。その他に、対象外と整理すべきものがあるか。

・その他 — 上記のほかに一括交付金に馴染まないものがあるとしても、最小限のもの（例えば、災害復旧、国家補償的性格のもの、地方税の代替的性格のもの、国庫委託金）に限定すべきではないか。

### 2 一括交付金の制度設計

(1) 括り方 … できる限り大きいブロックに括るべき

・一括交付金の括り方は、地方の自由度を拡大する観点から、できる限り大括りなブロックとすべきではないか。

・その際、どのようなブロックを設けるか。「経常」と「投資」を区分するか。分野間の流用を認めるか。

(2) 地方の自由度拡大と国の関わり … 国の事前関与を抜本的に見直すべき

・個別自治体への事前の関与を抜本的に見直し、事務の簡素化を図るとともに、事後評価の充実を図るべきではないか。

(3) 配分・総額 … 地方の安定的な財政運営に配慮するべき

・一括交付金の配分は、国の関与をできる限り縮小するため、客観的指標を導入してはどうか。その際、例えば、都道府県・政令市分にはまず導入する等、段階的に実施してはどうか。

・条件不利地域、財政力の弱い団体、継続事業、団体間・年度間の変動が大きい市町村に配慮した仕組みとすべきではないか。

・一括交付金の総額についてどのように設定するか。

### 3 その他

一括交付金の制度設計に当たっては、国・地方協議の場等において、地方と協議すべき

その他に、財政関係は、地方行財政検討会議の第2分科会、国家戦略会議で予算編成のあり方（国の予算の複数年度化など）が検討されている。全体を見通すのは容易ではない。

さて、自治体財政を支えているのは政権交代前も今も地方交付税制度であることは間違いない。その動きを見ておこう。

約1年半前、09年の1月20日、それまでの例年のように、霞ヶ関の総務省講堂には全国から都道府県の総務部長と政令指定都市の財政局長が集められていた。自治財政局財政課長の平嶋彰英（以下敬称略）は2009年度（平成21年度）の地方財政対策と自治体の予算編成で留意すべきことについて述べた。焦点は、09年度交付税1兆円増額と道路特定財源の一般財源化、それと財政健全化法の本施行であった。

それから政権交代があった。自治体と国の関係は「地域主権」ということになった。来年度の地方財政対策はどのようなものなのだろうか。「地域主権」によってその内容はどのように変わるのだろうか。総務省講堂の風景は変わったのだろうか。

結論を出すのに総務省も迷ったようだ。地域主権ということになったのに、これまでどおりあの押しつけがましい「財政課長内かん」というのはいかにもまずい。とはいえ、自治体も総務省の本音を聞きたい。子ども手当の配り方を説明しなければならないし、自治体も指示なしでは仕事に差し障る。件の会議は今年は1月25日に行われた。「内かん」の表紙は様変わりしたが、内容は少しトーンが変わったとはいえ、ほぼ例年どおりだ。政治主導もむずかしいし、地域主権もむずかしい。

今年度と比較すると地方交付税を1.1兆円増額することとなった。しかし一方では、税収は最低水準にまで落ち込み、財源不足額は過去最高となった。臨時財政対策債の発行額も最高となる。

ここでは2010年度自治体財政の視角から政権交代によって自治体・自治体職場がどのように変わるのかを考えてみたい。まず、いくつかの点のマニフェストの政策化状況を述べる。次にそれを支える自治体財政の状況についてみて、「自治体財政健全化」の様子も点検してみよう。あわせて、地域主権戦略会議、地方自治法の改正等の動きも報告する。

## 政権交代と2010年度予算

政権交代により与党は2010年度の概算要求を一端白紙に戻し、新たな「地方財政収支試算」（地方財政規模82.9兆円（+0.5%）、地方交付税16.9兆円（+7%）、投資的経費138兆円（-2.1%））を策定した（10月10日）。

国の法人税の5兆円減収が明らかとなり、その34%の地方交付税（法人税分）の法定税率分1.7兆円が減収となり、地方交付税全体では3兆円減収となったが、これについては第2次補正予算で完全に補てんすることになった（12.2）。

菅経済財政担当大臣（当時）は、日本経済は物価が下がり続けており、デフレ状況に陥っていると、2006年6月6日以来、3年5ヶ月ぶりにいわゆるデフレ宣言を行った（11.20）。政府は、基本政策閣僚委員会、予算編成に関する閣僚委員会を経て、2010年度予算の基本方針を閣議決定した（12.15）。その内容は、a) 子育て、雇用、環境、科学技術に重点を置く、b) マニフェストの実現に全力を挙げて取り組む、c) 新規国債再発行を44兆円以内とする、d)

3 党連立政権合意書を含む、e) 特別会計の埋蔵金などの税外収入を確保する、f) 7.1 兆円のマニフェスト予算を圧縮するなどである。

その後、民主党は「平成 22 年度予算重要要点」を政府に申し入れる。与党の予算要望もそれに続いた。

## 重要要点

2010 年度予算における民主党重点要望（予算重要要点）の主な内容は以下の通り。

【子ども手当】初年度は子供 1 人当たり月額 1 万 3 千円とし、地方に新たな負担増を求めない。

所得制限の限度額は政府・与党で調整し決定

【高校無償化】公立高校授業料を無償化し、私立高校生に年額 12 万円（低所得者世帯は 24 万円）助成。所得制限は設けない

【農業戸別補償制度】要求額を確保。土地改良予算を半減し、財源とする

【地方財源の拡充】自治体が自由に使える 1・1 兆円以上の新交付金を創設

【国と地方の協議の場】法案を次期通常国会に提出

【整備新幹線】早期開業に必要な予算措置を講ずる

【高速道路整備】新直轄事業を取りやめ、見合う額を国が高速道路会社に支援。全国統一の料金設定。建設を高速道路会社に一本化。地方が建設するための支援策は来年 6 月中に成案

【診療報酬】地域医療を守る医療機関の診療報酬本体を引き上げ

【暫定税率】ガソリンなどの暫定税率は現行水準を維持。異常高騰時に課税停止するため法的措置。自動車重量税は国税の暫定分の半分程度を減税。環境税は今後の検討課題

【高速道路無料化】割引率の順次拡大、統一料金制度導入などの社会実験の上、段階的に進める。軽自動車の負担を軽減

【国直轄事業】抜本的見直しに応じ、地方負担金を廃止。平成 22 年度は維持管理負担金を廃止

【政府・与党の調整課題】たばこ税増税など

これを受けて政府は、2010 年度当初予算について、一般会計 92.3 兆円、一般歳出 53.5 兆円、国債発行額 44.3 兆円、地方交付税 17.5 兆円の予算規模を決定した (12.25)。

予算重要要点からいくつかの政策事項を取り上げて確認しておこう。

## 子ども手当の創設

6 月から子ども手当の支給が始まった。子ども手当とは、2010 年度から、中学校卒業までのすべての子どもに対し子ども手当（1 人当たり年間 31 万 2 千円、2010 年度は半額、年額予算 5 兆 3000 億円、約 1800 万人）を交付するものである。その際所得制限は設けない。

それまでの児童手当は 3 歳未満月額 1 万円、3 歳以上小学生まで 1 子、2 子月額 5000 円、3 子以降月額 3 万円支給となっており、課税所得による所得制限がある。年収 800 万円～

1000万円超層は除外されている。市町村は、受給対象者の所得、課税台帳との突き合わせなどで毎年度400万円程度（人口50万人都市）、全国市町村で数10億円の事務費等がかかっているとされる。

現行の児童手当は国、地方、事業者がそれぞれ負担を分担しており、2009年度で9106億円（国負担4085億円、地方負担5020億円）であり、事業主負担1790億円もある。全額国庫負担となれば、地方負担5020億円、事業主負担1790億円は一般財源が浮くことになる。児童手当の内、国負担・地方負担分は地方財政計画の歳入・歳出に計上され交付税措置されている。

子ども手当は全額国庫負担で行うとしているが、国の行政機関が直接子ども手当を交付することは不可能であり、それぞれの地方自治体を通じての交付が法定されることになる。厚生労働省は子ども手当を非課税にするよう求めた。子ども手当の所得制限を主張する菅国家戦略担当大臣（当時）とこれに反対する長妻厚生労働大臣の協議が行われたが物別れに終わった。原口総務大臣は、子ども手当について地方負担を導入することに反対し、全額国庫負担で行うべき、財源がなければ手当額を削減すべきと述べた。長妻厚生労働大臣は、子ども手当の所得制限導入に改めて反対した。下地国民新党政調会長は、子ども手当について、弱い人にもっと手厚くするために、所得制限を導入すべきと述べた。長妻厚生労働大臣と福島少子化担当大臣が会談し、福島氏は「今の児童手当の地方負担分は残すべき」と主張、長妻氏は「全額国庫負担が受け入れられないなら地方負担もやむを得ない」と述べた。総務省は、私立保育所の運営費について、国の負担金（国地方2分の1ずつ負担）を廃止し、子ども手当の財源に充てる、b)運営費の不足分は児童手当の地方負担分を回す考え方を明らかにした。これに対して全国保育協議会など保育関連6団体は福島少子化担当大臣に反対の要望書を提出した。松沢神奈川県知事は、子ども手当の財源に住民税を充てるなら、県は子ども手当支給をボイコットするとの抗議文を平野官房長官に手渡した。地方6団体は子ども手当への地方負担導入に反対する声明を公表した。厚生労働省は、第2次補正予算に、市区町村が子ども手当を支給する際の支給事務に係る電算システムの開発費125億円を盛り込んだ。

そうした議論に決着を付けたのは、民主党の「予算重要要点」だった。

民主党は子ども手当について、次のように政府に要求した(12.16)。

- ・子ども手当は初年度1人当たり月額1万3000円とする。
- ・地方に新たな負担を求めない。
- ・所得制限の限度額は政府与党で調整・決定する。

鳩山首相（当時）は、子ども手当について所得制限は設けないことを決定した。ただしその財源として国費だけではなく企業、地方にも負担を求めることとした。鳩山首相は現行の児童手当と同様、地方負担5700億円、企業負担1800億円の範囲内でそれぞれ負担を求めるとした(12.22)。2010年度の半額支給分（月額1万3000円）については現行の児童手当拠出分を確保、2011年度以降の満額支給分の負担割合については今後検討することとした(12.21)。

税制改正大綱では、所得税の年少扶養親族（16歳未満）を廃止し、地方税でも年少扶養親族控除を廃止した。これが政府の決定である。

地方自治体の側は、松沢神奈川県知事は、子ども手当に地方負担を存続・導入したことに反対して、今年度の地方負担分 143 億円は、2010 年度には予算計上しない、国地方係争処理委員会への審査申し出も含めてあらゆる法的措置を講じて闘うとした（12.25）。その後、松沢成文知事は 1 月 26 日の会見で、子ども手当の県負担相当額について、国が形式的に存続を決めた児童手当として支出する方針を示した。2010 年度当初予算案に計上することとなる。知事は先月下旬、国が子ども手当に地方負担を入れるため、児童手当の形式的存続を決めたことに対し、「姑息な手段で、地方自治を保障した憲法にも違反する。ボイコットし、あらゆる法的措置を講じていく」と反発。児童手当の県負担分を 10 年度予算案には計上しない方針を表明したが、今月になって「給付対象者らに迷惑をかけるのはいけない。県も支給し、満額がいく体制をつくりたい」とトーンダウンしていた。一方で、専門家の意見を踏まえて違憲の疑義があると判断したときは、児童手当とは異なる独自の仕組みをつくって支給する可能性も示していたが、当初予算案には児童手当として計上することになった。ただ、「法的な問題、憲法上の問題があると思う」との認識は変えておらず、学者を中心とした検討会に意見を仰ぐ方針をあらためて表明。「憲法上、法律上、完全に疑義があるというアドバイスを頂いたなら、執行するのはおかしい。5 月ごろに、もう一度判断する」と語った。神奈川県にとどまらず、自治体側の反発は続きそうだ。

来年度の子ども手当の満額支給は財源上難しいと、事実上の断念の意向も伝えられている（6 月 9 日初閣議後の記者会見で長妻厚労相）。

## 公立高校の授業料無償化私立高校生支援

マニフェストでは、2010 年度から高校（335 万人）の無償化を実施するとしていた。公立高校生に年間 12 万円支給し、私立高校生には年間 12 万円（年収 500 万円以下の場合は 24 万円）を支給する。予算額は年間 4500 億円。

地方財政計画の歳入において、公立高校の授業料、入学料は使用料・手数料として算入されている。また歳出においても公立高校の教職員の人件費、学校施設建設費等が算入されており、授業料等の一定部分はこれらの経費に充当されているはずだ。私立高校等については、私立高校助成費が地方財政計画の歳出のみに算入されている。

地方交付税でも、都道府県、市町村の「高等学校費」の基準財政需要額の算定の際に授業料等は特定財源として控除され、それ以外の一般財源の必要額が計算されている。

私立高校に対する助成費は、都道府県の「その他の教育費」の基準財政需要額に算入されており、私立高校生に対する 1 人当たり 12 万円の助成金は、「その他の教育費」の基準財政需要額に加算されることになろう。

専修学校高等課程（3万8000人）、高等専門学校（5万9000人）も対象になった。北朝鮮による拉致被害に関連して朝鮮高級学校を対象から外すべきだという議論が出てきた。公立高校の無償化の追加費用が4700億円増となったことから、財務省が、義務教育国庫負担（教職員の給与費等）の割合を3分の1から4分の1に引き下げる検討を始めたと報じられている。これに対しては輿石参議院会長が強く反対したため、義務教育の国庫負担率の見直しは行われないことになったようだ（11.27）。

藤井財務大臣（当時）は、都道府県では授業料の減免などがすでに行われているとして、高校無償化については地方負担の導入を検討しているとした。政府は高校無償化に伴い所得制限を導入する検討に入ったが、文科省は反対した。川端文科大臣は、高校の無償化に伴い、特定扶養控除を高校生がいる家庭に限り縮減すべきとした。文科省は高校無償化で4500億円を概算要求しているが、特定扶養控除の縮減で1000億円程度圧縮できるとしていた。

民主党は、高校授業料無償化について、次のように政府に要求した（12.16）。

- ・公立高校生の授業料を無償化し、私立高校生には年額12万円（低所得世帯は24万円）を助成する。
- ・所得制限は設けない。

その結果、

政府は、高校無償化については、a) 公立高校の授業料総額を国負担とする、b) 生徒から授業料を取らないことを法律で明記する、c) 私立高校生には年間12万円を支給する、d) 所得制限は行わない、e) 私立高校生については、12万円を上乗せする低所得者の対象を概算要求時の年収500万円以下から年収250万円未満に引き下げる、f) 年収250万円～350万円未満の世帯は6万円上乗せする、などを決めた。

予算額は4500億円から3933億円に減った。低所得者はすでに授業料が免除されているためメリットがないことから、文科省は入学金、教科書代に使える返済不要の奨学金123億円を要求したがこれはまだ未決定である。

税制改正大綱では、所得税の特定扶養控除（16～23歳未満）のうち16歳以上19歳未満の扶養控除の上乗せ部分（25万円）を廃止し、扶養控除額を38万円とすることになった。地方税でも上乗せ部分12万円を廃止し、扶養控除額を33万円とした。

これ以外の項目については、別紙の「重要要点」で確かめておこう。

さて、こうしたことを政策化する自治体の財政事情はどうなっているのだろうか。地方財政対策・地方財政計画からみてみる。

## 財源不足とその補てん措置

---

財源不足は過去最高。この財源不足を交付税の特例と臨時財政対策債の発行で埋める。今年

はこの緊急対策で自治体の一般財源が確保されたが、早くも再来年度（2011年度）予算が気に掛かる。手は出し尽くしてしまったし、これ以上無理もきかない。

2010年度においては、地方税収入や地方交付税の原資となる国税収入が大幅に減少（37.4兆円）する中、公債費が依然高水準であることや社会保障関係経費の自然増などにより、18兆2,200億円程度の財源不足が生じ、1996年度以来15年連続して、「地方交付税法」（昭和25年法律第211号）第6条の3第2項の規定に該当する財源不足を生じることとなった。このため、2010年度の地方財政対策においては、2007年度に講じた2009年度までの制度改正を再延長し、財源不足のうち建設地方債（財源対策債）の増発等を除いた残余については国と地方が折半して補てんすることとし、国負担分については、国の一般会計から交付税特別会計への繰入による加算（臨時財政対策加算）等により、地方負担分については、「地方財政法」（昭和23年法律第109号）第5条の特例となる地方債（臨時財政対策債）により補てん措置を講じる（2010年度限りの措置）こととするとともに、臨時財政対策債の元利償還金相当額については、その全額を後年度地方交付税の基準財政需要額に算入することとした。

上記の考え方にに基づき、2010年度の財源不足額18兆2,200億円について、まず、一般公共事業債等の充当率の臨時的引上げ等による建設地方債（財源対策債）の発行（1兆700億円）、2009年度以前の地方財政対策に基づき「地方交付税法」の定めるところにより2010年度に加算することとされている額（7561億円）（以下、「既往法定分」という。）の交付税特別会計への繰り入れ、2008年度分の精算（6596億円）の後年度への繰り延べ、交付税特別会計の償還先送り（7812億円）、2008年12月18日総務・財務両大臣覚え書き第3項に基づく加算（5000億円）、特別会計剰余金の活用（3700億円）、臨時財政対策債既往債の元利償還金等に対する臨時財政対策債の発行（2兆3189億円）、別枠の加算（9850億円）により補てんすることとした上で、これらを除く10兆7760億円について、国と地方が折半してそれぞれ補てん措置を講じる。箇条書きにすれば以下のようである。

【折半対象前財源不足】7兆4,408億円

- ① 財源対策債の発行 1兆700億円
- ② 地方交付税の増額による補てん 3兆669億円
  - ・08 国税決算精算分の先送り 6,596億円
    - ※ 08 国税決算精算分については、必要な地方交付税総額を確保する観点から全額を後年度に繰り延べ
  - ・一般会計における加算措置（既往法定分）7,561億円
  - ・交付税特別会計の償還先送り 7,812億円
    - ※ 必要な地方交付税総額を確保する観点から、22年度に予定していた特別会計借入金の償還を後年度に繰り延べ
  - ・特別会計剰余金の活用 3,700億円

- ・ 2008.12.18 総務・財務両大臣覚書第 3 項に基づく加算 5,000 億円
- ③ 臨時財政対策債の発行（既往債の元利償還金分等）2 兆 3,189 億円
- ④ 別枠の加算 9,850 億円

結果として、

【折半対象財源不足】10 兆 7,760 億円

- ① 地方交付税の増額による補てん（臨時財政対策加算）5 兆 3,880 億円 ----- 国負担
- ② 臨時財政対策債の発行（臨時財政対策加算相当額）5 兆 3,880 億円 ----- 地方負担

## 地方交付税の総額

---

交付税原資の法定率分は 9 兆 5 千億円程度。実際に配る（出口ベース）交付税額は臨時財政対策債と合わせて 24 兆 6 千億で過去最高。国税の著しい税収減にもかかわらず、交付税は大盤振る舞い。

---

地方交付税を 1.1 兆円増額した上で、地方税や地方交付税の原資となる国税 5 税の大幅な減収に対して国と地方が折半して補てんする措置を講じた結果、2010 年度の地方交付税の総額は前年度に比し 1 兆 733 億円増の 16 兆 8935 億円（前年度比 6.8% 増）、臨時財政対策債を含めた実質的な地方交付税の総額は前年度に比し 3 兆 6316 億円増の 24 兆 6004 億円（前年度比 17.3% の増）となっている。増額確保の仕組みは以下の通り。

実質的な地方交付税の総額 24 兆 6,004 億円（前年度比 + 3 兆 6,316 億円、+ 17.3%）

地方交付税 16 兆 8,935 億円（〃 + 1 兆 733 億円、+ 6.8%）

臨時財政対策債 7 兆 7,069 億円（〃 + 2 兆 5,583 億円、+ 49.7%）

① 地方交付税の法定率分等 7 兆 4,536 億円

※ 国税 5 税分の法定率分 9 兆 5,530 億円

※ 国税決算精算分（1997、1998、2008）△ 7,470 億円

※ 交付税特別会計借入金支払利子 △ 5,712 億円

※ 交付税特別会計借入金償還額 △ 7,812 億円

（上記 2008 国税決算精算分、交付税特別会計借入金償還額の減額項目については後年度に繰り延べ）

② 一般会計における加算措置等 8 兆 4,549 億円

※ ⑳ 国税決算精算分及び交付税特別会計償還の先送り 1 兆 4,408 億円

※ 折半対象前財源不足における補てん（既往法定分等）1 兆 6,261 億円

※ 臨時財政対策加算 5 兆 3,880 億円

③ 別枠による加算 9,850 億円

地域活性化・雇用等臨時特例費（仮称）9,850 億円

※ 地域雇用創出推進費（幹 5,000 億円）は廃止

○「地域活性化・雇用等臨時特例費」（仮称）として、当面の地方単独事業等の実施に必要な歳出を計上し、地域のニーズに適切に応えられるよう活用

○既往の「地域雇用創出推進費」を廃止した上で、「地域活性化・雇用等臨時特例費」（仮称）を創設

## 地方財源の確保

---

あれやこれやの財源対策で、地方財政計画上の一般財源はほぼ横ばい。しかし、地財計画全体の規模は縮小し、「縮む」地方財政はまだ続く。名目 GDP も縮小。

---

地方税総額（都道府県市区町村合計）が大幅に減少（3 兆 6764 億円減）するなかで、臨時財政対策債（臨時財政対策債は地方交付税の振替で、使途に制限がないので一般財源であると考えている）と地方譲与税の確保（道路特定財源の制度改正にともなう）によって一般財源総額を確保することとなった。地方財政計画上の一般財源は 59 兆 4,103 億円。前年度比 3317 億円、0.6% 増となった。この中には地方交付税不交付団体の水準超経費が含まれているが、それを除いた一般財源は総額 58 兆 7,600 億円程度となり、この部分でみると、前年度比 9,600 億円程度、1.7% 増となる。交付団体としてみると一般財源は 1.7% 増で確保され、不交付団体の水準超経費は減っていることになる。

地方税は 32 兆 5,096 億円で前年度比 3 兆 6,764 億円の減。不交付団体が地方税で負担する水準超経費相当額は 6,500 億円程度と見込まれる。これは 前年度比 6,300 億円程度の減少で、不交付団体の余裕財源はほぼ半減したことになる。不交付団体も含めた地方財政が逼迫の度を強めていることがわかる。

臨時財政対策債は、2001 年度から開始され、3 年ごとに見直し、延長されてきた。これまでの法改正は 2009 年度までの制度であったが、今回算定方法を大幅に見直し、1 年度限りの措置として改正される。したがって大幅に増発されることになり、臨時財政対策債発行額は過去最高となる見込みである。臨時財政対策債の発行可能額は 7 兆 7069 億円で、前年度比 2 兆 5583 億円の増である。これだけの増発になると（なおかつ赤字地方債なので）消化するだけの資金の手当てが必要となる。臨時財政対策債の急増に対処するため、前年度と同割合の公的資金を確保することとしている。臨時財政対策債 7 兆 7,100 億円程度（前年度比 2 兆 5,600 億円程度の増）のうち公的資金 3 兆 600 億円程度（前年度比 1 兆 200 億円程度増）を確保

する。この公的資金の内訳は、財政融資資金 2 兆 2,400 億円程度（前年度比 6,900 億円程度増）、昨年 6 月 1 日営業を始めたばかりの地方公共団体金融機構が資金 8,300 億円程度（前年度比 3,300 億円程度増）を引き受ける。

財政力の弱い自治体への配慮として、各自治体における臨時財政対策債発行可能額の算出方法を見直すこととなった。具体的には全自治体に配分する現行方式（各団体の人口を基礎として算出。不交付団体にも共通の算式による発行可能額が通知され、その範囲内で発行することができる）に加えて、不交付団体には配分しない新方式を導入することとなりそうだ。不交付団体が発行できなくなるわけではない。従来方式による分は発行可能で、新方式分は不交付団体が除外されるということになる。

### 一般財源に関する項目をまとめておく。

一般財源総額 59 兆 4,103 億円で、前年度比 + 3,317 億円、+ 0.6%

一般財源(水準超経費除き)の総額 58 兆 7,600 億円程度(前年度比+ 9,600 億円程度、+ 1.7%程度)

- ・ 地方税 32 兆 5,096 億円（前年度比 △ 3 兆 6,764 億円）  
うち水準超経費相当額 6,500 億円程度（前年度比 △ 6,300 億円程度）
- ・ 地方譲与税 1 兆 9,171 億円（前年度比 + 4,553 億円）
- ・ 地方交付税 16 兆 8,935 億円（前年度比 + 1 兆 733 億円）
- ・ 地方特例交付金 3,832 億円（前年度比 △ 788 億円）
- ・ 臨時財政対策債 7 兆 7,069 億円（前年度比 + 2 兆 5,583 億円）

税収が減収となるにしたがって、交付税の地方財政対策、償還の繰り延べ、別枠増額、譲与税の確保などの対策がとられた。なかでも臨時財政対策債の役割が大きくなった。それに比較すると、公共事業や地方単独事業の絞り込みによって通常債は減少する計画だ。地方再計画によれば、地方債総額 5 兆 7,870 億円、前年度比 8,973 億円の減、13.4%の減少だ。財源対策債も起債充当率が高まっているため、のりしろは少なく、1 兆 700 億円、前年度比 2,200 億円の減である。しかし臨時財政対策債総額は通常債と財源対策債の合計額よりも大きい、7 兆 7,069 億円であることは先に見たとおりである。

地方債計画をまとめておくと、

地方債総額 5 兆 7,870 億円（前年度比 △ 8,973 億円、△ 13.4%）

（参考）臨時財政対策債含み 13 兆 4,939 億円（前年度比 + 1 兆 6,610 億円、+ 14.0%）

【通常債】4 兆 7,170 億円（前年度比 △ 6,773 億円）

【財源対策債】1 兆 700 億円（前年度比 △ 2,200 億円）

(参考)【臨時財政対策債】7兆7,069億円(前年度比+2兆5,583億円)

---

ここから先は、「内かん」改め「事務連絡・留意事項」の各項目を検討していくのだが、この文章では、主要な項目のみ取り上げておく。

## 地方財政の見通し・予算編成上の留意事項

まず形式。

例年の「拝啓時下ますます御健勝のことと存じます。」も「本通知は地方自治法第245条の4(技術的な助言)に基づくものです。」も「時節柄御自愛専一の程お祈りいたします。」もなくなってしまった。通知でなく、事務連絡になってしまった。宛先も各県・政令市の局・部長から課長宛に格下げ、自治財政局財政課長の個人名(手紙としては当然)もなくなった。標題は「平成22年度の地方財政の見通し・予算編成上の留意事項等について」。

地方財政計画の公表は送れている。

まずは国の予算。ここでは予算編成過程の刷新に着目。公表と事業仕分けである。

「(3) 予算編成過程を刷新する国民主権とは、国民自らが国の政策決定に責任を持つことであり、物言えぬ将来の国民にツケを回すような無責任な財政運営を行ってはならない。同時に、「依らしむべし、知らしむべからず」といった独善的な発想で、財政規律の確保に失敗を重ねてきたことを、ほかならぬ政治と行政が深く反省しなければならない。国民・納税者の視点に立ち、国民が自らの税金の使い途を自ら精査し、自ら主体的に決定する、国民中心の予算編成を行い、予算の効率化と財政の健全化を目指す。

① 事業仕分けの反映新政権は、予算編成を国民に開かれたものとし、国民各層に、予算編成過程を自らの問題として意識していただくことを目的に「事業仕分け」を実施し、国民・納税者の視点から「しがらみ」を排して白地で予算・事業の評価を行った。

この評価結果を踏まえ、平成22年度予算編成において、内閣の責任で歳出を大胆に見直す。その一方、殊に政治的判断を要する事業は、予算編成の過程において必要な結論を得る。総じて、予算に盛られる事業については、国民の納得が得られるように十分な説明責任を果たす。

事業仕分けの結果、横断的見直しが必要な項目については、仕分け対象事業のみならず横断的に事業の見直しを徹底する。平成22年度予算への事業仕分けの評価結果等の反映状況は、予算編成後速やかに公表する。

② 入るを量りて出ざるを制す新政権は、「入るを量りて出ざるを制す」予算編成を行い、先に歳出ありきで、足らざるを野放図に国債で埋めるというこれまでの予算編成の在り方から脱却する。

その一環として、事業仕分けの評価結果の厳格な反映によって不要不急の歳出の削減を行うとともに、特別会計について聖域なき見直しを断行した上で税外収入を確保し、これを最大限活用した予算編成を行う。

その上で、未来への責任を果たす財政運営を行う観点から、国債発行額の水準についても、財政規律を重視する姿勢を明確に示すものでなければならない。長期金利の急激な上昇を招かないよう、市場の発信を受け止め、市場の信認を確保することが重要である。

他方、現在の厳しい経済状況にも鑑みれば、直近の財政拡大的な国債発行の水準をある程度容認する必要がある。こうした観点から、平成 22 年度の国債発行額を、前政権が編成した平成 21 年度第 1 次補正予算後の国債発行額である約 44 兆円以内に抑えるものとする。

- ③ 予算編成改革新政権は、予算編成・執行プロセス自体を改革し、中長期的な予算の効率化・財政健全化の枠組みを作る。このため、「予算編成等の在り方の改革について」（平成 21 年 10 月 23 日閣議決定）等に基づく改革の実現に向けて取組を進める。とりわけ、政策評価や、施策の効果の客観的な検証を予算編成に的確に反映させるために、国家戦略室が指針を示す。

また、来年前半には複数年度を視野に入れた中期財政フレームを作るとともに、中長期的な財政規律の在り方を含む「財政運営戦略」を策定し、財政健全化への道筋を示す。その際、諸外国の取組も参考としながら、①構造的な財政赤字の削減につなげる、②中長期的には公的債務残高の対 GDP 比を安定的に縮減させていく、ことを念頭に置いて検討を進める。」

国の予算編成の最大の変化はいうまでもなく「事業仕分け」であった。ここでもそのことが特筆されている。ところが、これからみていく、自治体の予算編成の留意事項には事業仕分けはまったく出てこない。総務省は、事業仕分けは国だけで、自治体には波及して欲しくないと思っているように感じられる。総務省は町の予算編成権に制約を課し、「素人」が口を挟む事業仕分けに本当は反対なのではないだろうか。

## 国の 2010 年度の予算は、

一般会計予算の規模は、92 兆 2,992 億円（前年度比 3 兆 7,512 億円、4.2%増）

一般歳出は、53 兆 4,542 億円（前年度比 1 兆 7,233 億円、3.3%増）

なお、経済危機対応・地域活性化予備費が 1 兆円計上

財政投融资計画の規模は、18 兆 3,569 億円（前年度比 2 兆 4,937 億円、15.7%増）

「平成 22 年度の経済見通しと経済財政運営の基本的態度」においては、

2010 年度の国内総生産は 475.2 兆円程度、

名目成長率は 0.4%程度、

実質成長率は 1.4%程度となるものと見込まれている。

2009年12月22日に閣議決定された「平成22年度税制改正大綱」  
「公平・透明・納得」の三原則

## 予算編成の基本的考え方

### 定員及び給与

「4定員及び給与については、定員管理及び給与水準等の適正化を図り、公務の能率的運営を推進することが重要であると考えられるので、次の事項にご留意いただきたい。

(1) 定員については、住民への説明責任を果たしながら、地域の実情に応じて、適正な定員管理の推進にご留意いただきたいこと。

(2) 給与については、地域の実情を踏まえつつ、地方公務員法の趣旨に則って決定する必要があるが、その際、特に次の事項にご留意いただきたいこと。

ア地域手当について、国における指定基準に基づく支給割合を超えて支給している団体、支給地域に該当していない地域において支給している団体等、地域民間給与の適切な反映等を内容とする国家公務員の給与構造改革を踏まえた給与構造の見直しが適切に実施されていない団体においては、速やかに実施することが重要であると考えられること。

イ人事委員会機能を発揮することなどにより、地域の民間給与をよりの確に反映することが重要であると考えられること。

ウ技能労務職員の給与については、民間の同一又は類似の職種に従事する者との均衡等に留意し、適正な給与制度・運用とすることが重要であると考えられること。

エ以上のほか、級別職務分類表に適合しない級への格付けを行っている場合その他実質的にこれと同一の結果となる級別職務分類表又は給料表を定めている場合（いわゆる「わたり」を行っている場合）、退職手当について退職時の特別昇給を廃止していない場合等、給与や諸手当において不適正な制度・運用がある場合には、その適正化を図ることが重要であると考えられること。

(3) 給与及び定員管理の状況の公表については、給与情報等公表システムにより、住民等が団体間の比較分析を十分行えるよう公表様式に沿った情報開示を行うことにご留意いただきたいこと。

(4) 職員の人材育成については、国の人事評価制度・運用も参考としつつ、公正かつ客観的な人事評価システムの構築に早急に取り組むとともに、勤務実績の給与への適切な反映を図ることにご留意いただきたいこと。

(5) 職員に対する福利厚生事業については、住民の理解が得られるものとなるよう、点検・見直しを図るとともに、事業の実施状況等の公表を行うことにご留意いただきたいこと。」

ここはだいぶ気をつかったようだ。去年のをみてみよう。

「定員及び給与については、次の事項に留意して、定員管理及び給与水準等の適正化を図り、

給与関係経費を抑制するとともに、公務の能率的運営を推進されたい。」

「ご配慮いただきたい」とはだいぶ違う。

削減目標も具体的だ。「5年間で行政機関の国家公務員の定員純減（▲5.7%）と同程度の定員純減を行うこととされており、住民への説明責任を果たしながら、「地方行革新指針」を踏まえ、集中改革プランにおける定員管理の数値目標の着実な達成に引き続き取り組むこと。」

「取り組むこと」は「適正な定員管理の推進にご配慮いただきたいこと」に変わった。

「給与構造の見直しが適切に実施されていない団体においては、直ちにこれを是正すること」は「速やかに実施することが重要であると考えられること」となった。語尾はだいぶ丸くしてある。しかし書いてあることは去年とまったく変わらない。「ご配慮」と「ご留意」がはやりとなった。

## 定住自立圏構想

定住自立圏構想が総務省の重要な政策に位置づけられてきた。原口ビジョンでも「緑の分権改革」の主要な柱となっている。もともとは、「集約とネットワーク」の考え方に基づき、圏域全体で暮らしに必要な生活機能等を確保する取組を支援するため、定住自立圏形成協定を締結し、定住自立圏共生ビジョンを策定した中心市及びその周辺市町村の取組に対して、以下のような財政措置を講じることとなっている。定住自立圏の仕組みを定めた法律はなく、財政援助が中心である。

- ① 中心市及び周辺市町村の取組に対する包括的財政措置（特別交付税）
- ② 地域活性化事業債における「定住自立圏推進事業」の創設
- ③ 外部人材の活用に対する財政措置（特別交付税）

このほか、ふるさと融資など民間主体の取組の支援に対する財政措置、地域医療等個別の施策分野における財政措置、定住自立圏の形成に対応した辺地度点数の算定要素の追加を行うこととしている。

原口ビジョンでは、「定住自立圏構想」の推進として、

基本的考え方として、「都市は都市らしく、農山漁村は農山漁村らしく 基礎的自治体である市町村の創意工夫により、「中心市」の都市機能、「周辺市町村」の環境、歴史、文化、食料生産などの機能、それぞれの魅力を活用して、相互に役割分担。圏域ごとに生活機能などを確保し、地方圏における定住の受け皿を形成」というようなことが示されている。

具体的には

- ・住民が安心して暮らせる地域の形成（医師派遣体制の構築による地域医療体制の充実等）
- ・個性を生かした内需主導型の地域産業創出（農工商連携による地域ブランド開発、観光資源連携による広域観光ネットワークの形成等）
- ・都市住民の地方圏への移住受入れ（共同での空き家バンク構築等による移住促進）

といったことが推奨事例である。

実際の関係各省の支援策は、

- ・ 政府は、市町村の自主的な取組に資するよう情報提供。
- ・ 関係府省が連携し、下記の支援策を実施。
- ・ ○ 総務省の支援（地方交付税）・ 包括的財政措置（中心市 4,000 万円 周辺市町村 1,000 万円を基本に算定）・ 外部人材の活用に対する財政措置（1 市町村あたり 3 年間、700 万円 上限）等
- ・ ○ 関係各省の支援（事業の優先採択等）

・ 2009 年 12 月 18 日現在、40 市が「中心市」として圏域の中核的役割を果たす旨を宣言済み。このうち、周辺市町村との協定締結等により、14 の圏域で定住自立圏が形成済み。200 を超える定住自立圏が想定されているのであるから、これからまだまだということになる。

今年の「留意事項」の表現では「12 定住自立圏構想については、地域住民の生活実態やニーズに対応し圏域ごとにその生活に必要な機能を確保して、地域住民の生命と暮らしを守る取組を支援するため、定住自立圏共生ビジョンを策定した中心市及びその周辺市町村の取組に対する包括的な財政措置、外部人材の活用に対する財政措置などを講じることとしている。」となっている。

一方市町村合併は積極的な合併推進策は採らず、「障害除去」的な合併特例法改正が行われる見込みだ。「平成 11 年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進されてきた結果、平成 11 年 3 月 31 日に 3,232 であった市町村数が、平成 22 年 3 月 31 日には 1,730 まで減少する予定である（平成 22 年 1 月 25 日時点における見込み）。

この平成 11 年以来の全国的な合併推進運動については、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状況を踏まえ、「市町村の合併の特例等に関する法律」（平成 16 年法律第 59 号。以下「合併特例法」という。）の期限である平成 22 年 3 月 31 日までで一区切りをつけることとしている。

そのため、国、都道府県による積極的な関与等の合併推進のための措置を廃止するとともに、引き続き行財政基盤強化のため自主的に合併を選択する市町村の合併が円滑に行われるよう、障害除去を中心とした内容に改正する「市町村の合併の特例等に関する法律の一部を改正する法律案」を通常国会に提出する予定である。

また、平成 21 年度までに合併した市町村については、そのまちづくりを支援するため、引き続き、所要の地方財政措置を講じることとしている。」

その他の項目。

「公金の取扱いの適正化等について」（平成 21 年 11 月 12 日付け総務事務次官通知）参照。  
自治体としては、

「6 予算計上及び予算執行については、関係法令に則り適正に行う必要があるが、特に、一

時借入金や外部団体等に対する短期貸付金については、近年における事例を踏まえ、出納整理期間の趣旨を逸脱することのないよう、適正な財務処理を再確認することにご留意いただきたい。また、基金から一般会計に会計年度を越える繰替運用を行うという事例が見受けられるが、「地方自治法」（昭和 22 年法律第 67 号）第 241 条及びそれぞれの基金設置条例の趣旨を逸脱したものとなることのないよう、その運用の実態を再確認し、必要なものについてはその適正化を図ることにご留意いただきたい。なお、年度を越える繰替運用については、「地方自治法施行規則」（昭和 22 年内務省令第 29 号）第 16 条の 2 に規定する財産に関する調書等により、実態を反映した情報開示を行うことが必要であることにご留意いただきたい。また、国営土地改良事業に対する負担金等を含め、債務負担行為の設定が必要なものについては、その債務負担行為の予算への計上にご留意いただきたい。」

「8 公会計の整備については、住民への情報開示を一層進める観点から、「新地方公会計制度実務研究会報告書」（平成 19 年 10 月 17 日公表）における「基準モデル」又は「総務省方式改訂モデル」の活用や、「公会計の整備推進について」（平成 19 年 10 月 17 日付け自治財政局長通知）の内容を踏まえ、連結財務書類 4 表の早期整備を要請しているところであり、必要な説明や分析を加えた分かりやすい公表にご配慮いただきたい。」

財務諸表のページも充実してきた。

「9 公債費負担対策的資金補償金免除繰上償還措置については、深刻な地域経済の低迷等の事態を踏まえ、3 年間延長することとし、財政健全化計画又は公営企業経営健全化計画を策定し、徹底した行政改革・経営改革を行う地方公共団体を対象に、平成 22 年度から 3 年間で 1.1 兆円規模の公的資金（旧資金運用部資金、旧簡易生命保険資金、旧公営企業金融公庫資金）の補償金免除繰上償還を行い、高金利の地方債の公債費負担を 2,400 億円程度軽減（推計値）する措置を講ずることとしている。

(1) 旧資金運用部資金及び旧簡易生命保険資金の繰上償還平成 22 年度から平成 24 年度までの間において、普通会計債及び公営企業債（上水道、簡易水道、工業用水道、下水道、地下鉄、病院）の年利 5 % 以上の地方債を対象として、年利段階に応じ、市町村合併、財政力指数、実質公債費比率、将来負担比率や公営企業資本費等に基づいて段階的に対象団体を設定し、6,200 億円以内の旧資金運用部資金及び 2,000 億円以内の旧簡易生命保険資金の補償金免除繰上償還を行うこととしていること。

(2) 旧公営企業金融公庫資金の繰上償還平成 22 年度から平成 24 年度までの間において、普通会計債（公営住宅、旧臨時地方道、旧臨時河川等、旧臨時高等学校）及び公営企業債（上水道、工業用水道、下水道、地下鉄）の年利 5 % 以上の地方債を対象として、年利段階に応じ、市町村合併、財政力指数、実質公債費比率、将来負担比率や公営企業資本費等に基づいて段階的に対象団体を設定し、3,200 億円以内の旧公営企業金融公庫資金の補償金免除繰上償還を行うこととしていること。

(3) その他 (1) 及び (2) の繰上償還については、その財源として、必要に応じ借換債を発行で

きることとしていること。」

評判が良かったので今年も繰上償還を認めた。

「11 現行の「過疎地域自立促進特別措置法」（平成 12 年法律第 15 号）については、各会派間の協議が整い、平成 17 年国勢調査の結果に基づく過疎地域の要件の追加、過疎対策事業債の対象の追加、法律の失効期限を 6 年間延長することなどを内容とする「過疎地域自立促進特別措置法の一部を改正する法律案」が議員立法により通常国会に提出される予定である。」  
過疎法延長は廃止と 10 年延長の間をとって 6 年延長。対象も増えた。

「14 平成 11 年以来、全国的に市町村合併が積極的に推進されてきた結果、平成 11 年 3 月 31 日に 3,232 であった市町村数が、平成 22 年 3 月 31 日には 1,730 まで減少する予定である（平成 22 年 1 月 25 日時点における見込み）。

この平成 11 年以来の全国的な合併推進運動については、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状況を踏まえ、「市町村の合併の特例等に関する法律」（平成 16 年法律第 59 号。以下「合併特例法」という。）の期限である平成 22 年 3 月 31 日までで一区切りをつけることとしている。

そのため、国、都道府県による積極的な関与等の合併推進のための措置を廃止するとともに、引き続き行財政基盤強化のため自主的に合併を選択する市町村の合併が円滑に行われるよう、障害除去を中心とした内容に改正する「市町村の合併の特例等に関する法律の一部を改正する法律案」を通常国会に提出する予定である。

また、平成 21 年度までに合併した市町村については、そのまちづくりを支援するため、引き続き、所要の地方財政措置を講じることとしている。」

合併は一段落である。

「15 子ども手当については、平成 22 年度の暫定措置として、中学校修了までの児童を対象に、1 人につき月額 13,000 円を支給することとしている。平成 22 年度においては、「児童手当法」（昭和 46 年法律第 73 号）を現行のまま存続させ、児童手当分については国、地方、事業主が費用を負担し、残りの部分については全額国庫負担としている。

なお、支給に当たり、受給資格者が子ども手当を支給する市町村に簡便に寄附できる仕組みを設けることとしている。

これらを内容とする「平成二十二年度における子ども手当の支給に関する法律案（仮称）」が通常国会に提出される予定である。

また、子ども手当の費用負担のあり方については、所得税・住民税の年少扶養控除の廃止等に伴う地方財政の増収分等が、国と地方の負担調整により、最終的には子ども手当の財源として活用されるという趣旨を踏まえつつ、平成 22 年度において、地域主権を進める観点等から、地方が主体的に実施するサービス給付等に係る国と地方の役割分担、経費負担のあり方と合わせて「地域主権戦略会議」等で議論を行い、必要な措置を講ずることとしている。」

来年度以降の地方負担は決まらない。

「16 高校の実質無償化については、公立高等学校については授業料を不徴収とし、設置者である地方公共団体が徴収していた授業料相当額を国費により負担することとしている。また、私立学校等の生徒については、高等学校等就学支援金として授業料について一定額を国費により助成することとし、教育費負担を軽減することとしている。

これらを内容とする「公立高等学校に係る授業料の不徴収及び高等学校等就学支援金の支給に関する法律案（仮称）」が通常国会に提出される予定である。」

お金は学校に渡ることになった。

国民健康保険の厳しさは変わらない。後期高齢者医療制度は「後期高齢者医療制度を廃止するまでの間」の措置。

「19 平成 21 年 12 月から復活した生活保護の母子加算については、平成 22 年度においても引き続き支給することとされており、当該加算分も含めた生活保護費に係る地方負担について地方交付税措置を講じることとしている。」母子加算の復活。

公共事業関係。直轄事業負担金は廃止の一手手前。経過措置。「25 直轄事業負担金制度の廃止への第一歩として、平成 22 年度から維持管理に係る負担金制度を廃止することとし、通常国会に、「国の直轄事業に係る都道府県等の維持管理負担金の廃止等のための関係法律の整備に関する法律案（仮称）」が提出される予定である。ただし、経過措置として、平成 22 年度に限り、維持管理のうち特定の事業に要する費用については、その対象を明確にした上で、地方から負担金（579 億円（前年度比 1,156 億円減））を徴収するが、平成 23 年度には維持管理費負担金を全廃することとしている。

また、直轄事業負担金の業務取扱費を廃止し、あわせて国土交通省及び農林水産省の公共事業に係る補助金の事務費も廃止することとしている。当該補助事業の実施に直接必要な事務費については、当該補助事業と同一の地方債の対象とすることとしている。」

社会資本整備総合交付金は補助金と同じ扱いで、民主党マニフェストの一括交付金とは別のものはず。でも額も大きく、これ以外の補助金で何を一括にするのだろうか。「26 公共事業について、地方公共団体の自由度を高めるため、これまでの個別補助金を原則廃止し、社会資本整備総合交付金（仮称）（既存交付金とあわせて 2.2 兆円）及び農山漁村地域整備交付金（仮称）（1,500 億円）を創設することとされている。」

道路特定財源・自動車関係税は次のように。自治体の譲与税は守られた。

「27 軽油引取税及び自動車取得税に係る現行の 10 年間の暫定税率は廃止した上で、原油価格等が安定的に推移していること、地球温暖化対策との関係に留意する必要があること等から、当分の間、現在の税率水準を維持することとしている。

なお、軽油引取税については、燃油価格の動向の指標となるガソリン価格の平均が、連続 3 ケ

月にわたり、1リットルにつき160円を超えることとなった場合には本則税率を上回る部分の課税を停止することとし、この場合において、ガソリン価格の平均が、連続3ヶ月にわたり、1リットルにつき130円を下回ることとなった場合には、元の税率水準に復元することとしている。

また、自動車重量譲与税については、自動車重量税の暫定税率による上乗せ分の国分の約2分の1に相当する規模の税負担の軽減に伴い地方に減収が生じないように、譲与割合を3分の1から1,000分の407へ引き上げることとしている。」

投資的経費全体について。

「(1) 国の公共事業関係費は前年度比18.3%減とされたところであるが、地方財政計画においては、投資的経費のうち直轄事業負担金については、前年度に比し約31.5%減の7,100億円程度、補助事業費については、前年度に比し約12.5%減の4兆3,300億円程度となる見込みであること。

(2) 地方単独事業費については、投資的経費（直轄・補助）の大幅な減少を踏まえて前年度比15.0%減の6兆8,700億円程度を計上することとしていること。」

## 自治体財政健全化法への対応

健全化法関連は、中心が第三セクターや地方公営企業、土地開発公社に移ってきた。

「地方公共団体財政健全化法」の円滑な運用平成21年4月1日より、「地方公共団体財政健全化法」（平成19年法律第94号）が全面的に施行され、平成20年度決算から適用されたところであるが、引き続き、一般会計等のみならず、公営企業等の特別会計や地方公社・第三セクターの状況について、収支、経営状況、資産及び将来負担の実態も含め適切に把握し、当該団体の財政状況を全体としての確に分析した上で、総合的な財政健全化が図られるよう次の事項にご配慮いただきたい。

- 1 健全化判断比率のいずれかが早期健全化基準以上、再生判断比率のいずれかが財政再生基準以上である地方公共団体、又は資金不足比率が経営健全化基準以上である地方公営企業を経営する地方公共団体は、当該年度の末日までに財政健全化計画、財政再生計画又は経営健全化計画を定めなければならないこととされており、その策定にあたっては、財政の健全化のために改善が必要と認められる事務の執行について個別外部監査の要求を行うことや議会の議決が必要とされているのでご留意いただきたい。
- 2 すべての健全化判断比率が早期健全化基準未満、又は資金不足比率が経営健全化基準未満であっても、実質赤字額、連結実質赤字額又は資金不足額があることは、法の趣旨から望ましいことではないので、自主的な解消に向けた積極的な取組にご留意いただきたい。また、実質公債費比率等を踏まえて公債費負担の適正な管理を行うとともに、将来負担額の内容を的確に把握することにより、今後の財政負担を踏まえた安定的な財政運営にご配慮いただき

たい。

- 3 地方公営企業、地方公社及び第三セクターの改革については、地方公共団体が「地方公共団体財政健全化法」の全面施行から5年度間で抜本的改革を集中的に行えるよう、「地方財政法」が改正され、平成21年度から平成25年度までの間の時限措置として、その整理又は再生のために特に必要となる一定の経費を議会の議決等の手続を経て地方債の対象とできることとされた。

また、これに関連して、「第三セクター等の抜本的改革等に関する指針について」（平成21年6月23日付け自治財政局長通知）等を通知している。

なお、専門的見地から経営の助言を行う経営アドバイザー派遣事業を引き続き実施することとしている。

- 4 土地開発公社の運営に当たっては、以下の点にご留意いただきたい。

- (1) 土地開発公社の経営の健全化に当たっては、「土地開発公社経営健全化対策について」（平成16年12月27日付け総務事務次官通知）及び「土地開発公社経営健全化対策について」（平成20年2月6日付け自治行政局地域振興課長・自治財政局地方債課長通知）に基づき、公社経営健全化団体が指定され、健全化のための取組が行われているところであるが、その他の地方公共団体についても、より一層の経営の健全化にご配慮いただきたいこと。

また、第三セクター等改革推進債は、土地開発公社の解散又は業務の一部の廃止を行う場合に必要となる一定の経費に限って対象とすることができることを踏まえ、個々の業務の必要性等について自主的な検討を行った上で、必要な場合には、解散や業務の一部廃止を含めた抜本的な改革についての検討にご留意いただきたいこと。

さらに、土地取得手続の適正化、金利の軽減や経営状況に関する積極的な情報公開等にもご留意いただきたいこと。

- (2) 地方公共団体が、土地開発公社の保有する公共公用施設用地を再取得することなく事業の用に供することや、再取得に要した費用を長期にわたり繰り延べることは、法の趣旨に反すると考えられることから、速やかな改善にご配慮いただきたいこと。」

公共工事における一般競争入札及び総合評価方式の導入・拡充、ダンピング受注の防止の徹底、予定価格等の公表の適正化等については、「公共工事の入札及び契約の適正化の推進について」（平成20年12月22日付け総務省自治行政局長・国土交通省建設流通政策審議官通知）。

公共調達については、入札談合の排除を徹底し、随意契約等の一層の適化を図るために、国の機関等が当面迅速かつ適切に実施すべき施策を「公共調達の適正化に向けた取り組みについて」（平成18年2月24日付け公共調達の適正化に関する関係省庁連絡会議決定）

## 地方公営企業

地方公営企業は今年度の一つの焦点だ。

「1 地方公営企業の事業の円滑な推進とその経営基盤の強化に資するため、次のような措置を講じることとしている。

(1) 地方債計画においては、上・下水道、交通、病院等住民生活に密接に関連した社会資本の整備を着実に推進することとし、事業の実施状況等を踏まえ、所要額を確保していること。

なお、地方公共団体金融機構において良質な資金の貸付けが可能であることから、工業用水道事業、電気事業・ガス事業、介護サービス事業及び市場事業・と畜場事業に係る公的資金については、当該機構の資金を活用することとしていること。

(2) 旧公営企業金融公庫資金の繰上償還の財源として、地方債計画に公営企業借換債 300 億円を計上していること。

(3) 平成 19 年度から平成 21 年度までの 3 年間で 5 兆円程度の公的資金の補償金免除繰上償還を行い、高金利の地方債の公債費負担を軽減する措置を講じたところであるが、繰上償還の承認を受けた企業においては当該公営企業経営健全化計画の着実な実施が求められること。

(4) 水道事業においては、簡易水道事業の統合を推進することにより、水道事業の経営基盤の強化を図る観点から、国庫補助（簡易水道再編推進事業）の対象となった建設改良事業について、新たに地方財政措置を講じることとしていること。

また、上水道安全対策事業のうち、災害対策の観点から行われる送・配水管の相互連絡管等の特定の事業について、地方財政措置を拡充することとしていること。

(5) 交通事業については、地下鉄事業経営健全化対策において、「地方公共団体財政健全化法」に基づく経営健全化団体に対しては、当該団体が定める経営健全化計画に基づき、当該計画の期間中に一般会計が行う出資について、所要の地方債措置を講じることとしていること。

(6) 下水道事業については、地理的条件や個別事情によって料金の対象となる汚水資本費が高水準となる事業に対する高資本費対策として、使用料単価が 150 円/m<sup>3</sup>以上であることを条件として資本費の一部に地方交付税措置を講じることとしていること。

また、下水道事業債の元金償還期間と減価償却期間との差により構造的に生じる資金不足を補うため、資本費平準化債として所要の地方債措置を講じることとしていること。

なお、流域下水道、小規模集合排水処理施設及び個別排水処理施設について、前年度と同様に、事業年度における一般会計からの繰出しに代えて、下水道事業債（臨時措置分）を措置することとし、当該措置分に係る下水道事業債の元利償還金については、その全

額（流域下水道のうち地方単独事業に係るものを除く。）を後年度において基準財政需要額に算入することとしていること。

(7) 病院事業については、昨年度に引き続き、過疎地や産科、小児科、救急医療などの不採算部門における医療の提供、公立病院における医師確保対策の推進等に係る所要額を確保するとともに、周産期医療の拡充を図るほか、新たに感染症医療に対する財政措置を講じる等、地方交付税措置を拡充することとしていること。

2 地方公営企業会計制度等の抜本的な見直し「地方公営企業会計制度等研究会」報告書が、平成21年12月24日にとりまとめられ、地方公営企業会計制度等について、現行の企業会計原則の考え方を最大限取り入れたものとする、公営企業の特性を適切に勘案すべきこと、「地域主権」の確立に沿ったものとする、という基本的考え方に基づく見直しが提言された。

具体的には、地方公営企業の会計基準については、借入資本金に計上している企業債等の負債への計上、償却資産の取得に係る補助金等の取扱いの改正、退職給付引当金の引当ての義務化等を行うとともに、この見直しが健全化判断比率等に影響することがないように、必要な調整を行うこと、また、法定積立金の積立義務の廃止や減資制度の創設をはじめとする資本制度の見直し、「地方公営企業法」の財務規定等の適用範囲の拡大等についても指摘されたところである。

このうち、資本制度の見直しについては、地方分権改革推進計画に基づき通常国会に提出される予定である「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案（仮称）」により所要の法律改正を行うとともに、会計基準の見直しについても、平成22年度に所要の政省令改正を行い、2年から3年程度の移行期間を設けた上で、新たな基準を導入することを予定しているとのこと。

地方公営企業法は来年度から1969年以来の大幅な改正が見込まれている。それは、先にも述べたとおり地域主権改革がきっかけだった。地域主権改革推進一括法は、4月の8日、参議院の総務委員会で、法案の審議が始まった（参議院先議、既述の通り4月28日参議院通過）。この法律は「地域主権改革」のもとで、「義務付け・枠付け」の見直しのための改正を、各法律の規定を一括して行うもので、中には保育所の面積基準を巡る規定など注目度の高い項目も含まれている。この日は、質疑者として、加賀谷健（民主）、武内則男（民主）、又市征治（社民）の3氏が立った。審議はこれからも続くが、見逃してはならない条項もある。その一つが地方公営企業法の改正である。地域主権改革推進一括法の第6条は地方公営企業法の改正を規定した条項である。それはこんな条文だ。

第六条 地方公営企業法(昭和二十七年法律第二百九十二号)の一部を次のように改正する。

第三十二条の見出しを「(剰余金の処分等)」に改め、同条第一項中「うめ、なお残額があるときは、政令で定めるところにより、その残額の二十分の一を下らない金額を減債積立金

又は利益積立金として積み立てなければならない」を「うめなければならない」に改め、同条第二項中「除くほか、」の下に「条例の定めるところにより、又は」を加え、「定めなければならない」を「、行わなければならない」に改め、同条第三項及び第四項を次のように改める。

3 毎事業年度生じた資本剰余金の処分は、条例の定めるところにより、又は議会の議決を経て、行わなければならない。

4 資本金の額は、議会の議決を経て、減少することができる。

第三十二条第五項及び第六項を削る。

第三十二条の二中「うめ、なお不足があるときは、政令で定めるところにより、これを繰り越すものとする」を「うめなければならない」に改める。

第三十九条の二第一項中「これを企業団」を「以下「企業団」」に改め、同条第二項中「行なう」を「行う」に改め、同条第五項を削り、同条第六項中「前項」を「企業団」に改め、同項を同条第五項とし、同条第七項を同条第六項とし、同条第八項を同条第七項とする。

## これだけではなんのこともさっぱり分からない。

この内容は、「地方公営企業の資本制度の改正」であり、二つの項目が示されている。

一つは、利益の処分に伴う減債積立金等の積立（32条第1項）、減債積立金等の使途に係る規定（同条3項、4項）、資本剰余金の源泉の別の積み立てに係る規定（同条5項）及び資本剰余金の使途に係る規定（同条6項）は、廃止し、条例の定めるところにより、又は議会の議決を経て、利益及び資本剰余金を処分できることとする。また、議会の議決を経て、資本金の額の減少を行うことができることとする。

もう一つは、欠損の処理の規定（32条の2）のうち繰越しに係る政令委任規定は、廃止する、というものである。

これが、地域主権改革の一環だということになっている。昔の言葉で言えば、分権改革の一環だということである。

この改正は、「義務づけ・枠付けの見直し」だということだ。たしかに利益も欠損もその処分方法はがんじがらめだ。それを「義務づけ・枠付け」、自治体に対する規制の緩和の観点から、見直す、ということは望ましいことのように思える。しかし、それだけだろうか。地方公営企業は資本制度その一点において一般の企業と異なる。その資本制度を見直すことは「地方公営企業」そのものを見直すことにつながる。

# 子ども・子育て新システムの基本制度案要綱

## I 総論

### 【目的】

子ども・子育て新システムでは、以下のような社会を実現

- ◆ すべての子どもへの良質な成育環境を保障し、子どもを大切にする社会
- ◆ 出産・子育て・就労の希望がかなう社会
- ◆ 仕事と家庭の両立支援で、充実した生活ができる社会
- ◆ 新しい雇用の創出と、女性の就業促進で活力ある社会

### 【方針】

以下の方針のもとに、制度を構築

- ◆ 子ども・子育てを社会全体で支援
- ◆ 利用者（子どもと子育て家庭）本位を基本とし、すべての子ども・子育て家庭に必要な良質のサービスを提供
- ◆ 地域主権を前提とした住民の多様なニーズに応えるサービスの実現
- ◆ 政府の推進体制の一元化

### 【新システムとは】

以下のような新システムを実現

- ◆ 政府の推進体制・財源の一元化
- ◆ 社会全体（国・地方・事業主・個人）による費用負担
- ◆ 基礎自治体（市町村）の重視
- ◆ 幼稚園・保育所の一体化
- ◆ 多様な保育サービスの提供
- ◆ ワーク・ライフ・バランスの実現

## II 基本設計

- 子どもの育ち・子育て家庭を社会全体で支えるため、市町村（基礎自治体）が制度を実施し、国・都道府県等が制度の実施を重層的に支える仕組みを構築する。

- 事業ごとに所管や制度、財源が様々に分かれている現在の子ども・子育て支援対策を再編成し、幼保一体化を含め、制度・財源・給付について、包括的・一元的な制度を構築する。
- 実施主体は市町村（基礎自治体）とし、新システムに関するすべての子ども・子育て関連の国庫補助負担金、労使拠出等からなる財源を一本化し、市町村に対して包括的に交付される仕組み（子ども・子育て包括交付金（仮称））を導入する。
- 給付の内容は、以下の2種類とし、すべての子どもと子育て家庭のニーズに応じて必要な給付を保障する。
  - (1) すべての子ども・子育て家庭を対象とした基礎的な給付
  - (2) 両立支援・保育・幼児教育のための給付

## 1 国・都道府県の役割

- 国は、新システムの制度設計を担うとともに、市町村への子ども・子育て包括交付金（仮称）の交付等、制度の円滑な運営のための必要な支援を行う。
- 都道府県は、広域自治体として、市町村の業務に関する広域調整や市町村に対する情報提供など、市町村における制度の円滑な運営のための必要な支援を行うとともに、子ども・子育て支援施策のうち、都道府県が主体となって行う事業を行う。

## 2 市町村の権限と責務

- 市町村は、国・都道府県等と連携し、新システムの下で、現金給付と現物給付の組合せ（配分）や給付メニューの設定（選択）など、自由度を持って地域の実情に応じた給付を設計し、以下の責務の下で、当該市町村の住民に新システムのサービス・給付を提供・確保する。
 

{	<ol style="list-style-type: none"> <li>① 必要な子どもにサービス・給付を保障する責務</li> <li>② 質の確保されたサービスの提供責務</li> <li>③ 適切なサービスの確実な利用を支援する責務</li> <li>④ サービスの費用・給付の支払い責務</li> <li>⑤ 計画的なサービス提供体制の確保、基盤の整備責務</li> </ol>
---	--

# III 給付設計

## 1 すべての子ども・子育て家庭支援（基礎給付）

- すべての子ども・子育て家庭を対象にした基礎的な給付として、子ども手当や一時預かり、地域子育て支援等のための給付を行う。

### （個人給付）

#### （1）子ども手当（個人への現金給付）

- 中学生以下の子どもを対象に、子ども手当の給付を行う。

## (2) 子育て支援サービス（個人への現物給付）

- 乳幼児の良質な成育環境の確保と保護者の負担軽減の観点から、すべての乳幼児と保護者を対象とした個人への現物給付（一時預かり等）を行う。

## (3) 現金給付・現物給付の一体的な提供

- 市町村の決定する枠組みの下、個人の選択に基づき、子ども手当と個人への現物給付を組み合わせることを可能とする仕組みを検討する。
- 個人給付の一部については、市町村の選択により、以下のような仕組みで給付を行う方法を検討する。
  - ① 個人給付の一部を、就学後の学校給食費等として学校に支払うことを可能とする仕組み
  - ② 給付の趣旨が活かされた利用を促すため、個人給付の一部を、子育てサービス、教育サービス等に利用可能な利用券等の方式により給付を行うことを可能とする仕組み

## (4) 妊婦健診

- 妊婦健診について、基礎給付として新システムから給付することを検討する。

## (その他の子育て支援事業)

### (5) その他の地域の子育て支援事業

- 乳児家庭全戸訪問事業、養育支援訪問事業、地域子育て支援拠点事業、児童館など、地域の子育て支援のための事業を給付する。

### (6) 市町村独自の給付

- 市町村の裁量により、基礎給付の上乗せや、上記の基礎給付以外の子育て支援サービスを新システムの事業として独自に給付することができる仕組みとする。

## 2 子どものための多様なサービスの提供と仕事と家庭の両立支援

### (両立支援・保育・幼児教育給付（仮称）)

- 幼保一体給付（仮称）や育児休業給付等、幼保一体化を含め、仕事と子育ての両立支援と、保育サービス、幼児教育を保障するために、妊娠から出産、育児休業、保育サービスの利用、放課後対策まで、切れ目のないサービスを提供する。

### (1) 産前・産後・育児休業給付（仮称）

- 産前・産後・育児期における就業中断中においても安心して子どもを産み育てること

ができるよう、妊娠から保育サービスまで切れ目なく給付が受けられる仕組みとして、産前・産後・育児休業中の現金給付の一体化を、実施方法とあわせて検討する。

## (2) 幼保一体給付（仮称）

- 幼保一体給付（仮称）は、こども園（仮称）への給付を始め、小規模保育サービス、短時間利用者向け保育サービス、早朝・夜間・休日保育サービス、事業所内保育サービス等の多様なサービスに対する給付とする。
- これらのサービスに対する給付については、価格制度を一本化する。

### ① こども園（仮称）

- 幼稚園・保育所・認定こども園の垣根を取り払い（保育に欠ける要件の撤廃等）、新たな指針に基づき、幼児教育と保育をともに提供するこども園（仮称）に一体化し、新システムに位置づける。
- こども園（仮称）については、「幼保一体給付（仮称）」の対象とする。

### ② 小規模保育サービス

- 主に3歳未満児に重点化した需要や、へき地などの人口減少地域などに対応するため、家庭的保育サービス、複数の家庭的保育者によるサービス、訪問型サービス、保育所等と連携した形態による小規模サービス等について、小規模保育サービスとして新システムに位置づける。

### ③ 短時間利用者向け保育サービス

- 主に3歳未満児を対象として日数や時間の短い需要に対応し、短時間労働者等が定期的に利用する形態のサービスとして、短時間利用者向け保育サービスを新システムに位置づける。

### ④ 早朝・夜間・休日保育サービス

- 早朝、夜間、休日の保育ニーズに対応した保育サービスとして、早朝・夜間・休日保育サービスを新システムに位置づける。

### ⑤ 事業所内保育サービス

- 事業所内保育サービスを、新システムに位置づける。

### ⑥ 広域保育サービス

- 複数の市町村が連携して設置する保育施設、複数の事業者が共同で設置する保育

施設等について、広域保育サービスとして、新システムに位置づける。

#### ⑦ 病児・病後児保育サービス

- 体調不良・病気などの場合において必要な保育サービスを提供するものとして、病児・病後児保育サービスを新システムに位置づける。

#### ⑧ その他サービス

- ※ ①～⑦について、多様な給付メニューのイメージ（別紙）

#### （給付の仕組み）

- 非正規労働者、自営業者、求職者も含め、親の様々な就労状況にも応じることができる公的保育サービスを確実に保障するため、客観的な基準に基づく保育の必要性を認定し、それに基づきサービスを利用する地位を保障する。
- 利用者がサービスを選択可能な仕組みとするため、市町村の関与の下、利用者と事業者の間の公的保育契約制度を導入する。
- 必要な給付の保障責務や利用者の支援など、市町村の責務の明確化を図る。
- 利用者に対し、利用したサービスの費用を確実に保障する仕組み（利用者補助方式）とし、一定の利用者負担の下にサービスが利用できるよう、公定価格を基本としつつ、現物給付する。その際、サービスの多様化の観点等を踏まえ、柔軟な制度を検討するとともに、提供される多様なサービスの特性に配慮する。

#### （多様な事業者の参入による基盤整備）

- 幼保一体給付（仮称）の各サービス類型ごとに、事業者を指定し、指定された事業者がサービスを提供する仕組みを導入（指定制の導入）する。
- 子ども・子育てビジョンの目標達成に向け、幼保一体給付（仮称）の各サービスについて、集中的に整備する。特に、地域におけるNPO等による家庭的保育サービス、小規模保育サービス等の取組支援の拡充を図る。
- イコールフットィングによる株式会社・NPO等の多様な主体の参入促進のため、
  - ・サービスの質を担保する客観的な基準による指定制を導入する。
  - ・施設整備費の在り方を見直す。
  - ・運営費の使途範囲は事業者の自由度を持たせ、一定の経済的基礎の確保等を条件に、他事業等への活用を可能とする。
  - ・会計基準は、法人類型ごとの会計ルールに従うことを基本とする。

#### (サービスの安定と質の確保・向上)

- 撤退規制、情報開示等のルール化を行うことにより、サービスの安定と質の確保を図る。
- サービスの質の向上を検討する。

#### (3) 切れ目のないサービスの保障

- 育児休業の給付と保育サービスを一元的な制度により保障することにより、育児休業から保育サービスへの円滑な利用を保障する仕組みとする。
  - ① 市町村の認定による保育サービスを受ける権利の付与
  - ② ①と連動した市町村によるサービス提供体制確保
  - ③ 短時間労働者向けサービスなどのサービスメニューの多様化
  - ④ 育児休業中の給付あるいは保育サービスのいずれかが保障される仕組み

#### (4) 放課後児童給付（仮称）

- 放課後児童給付（仮称）については、「小一の壁」に対応し、保育サービス利用者が就学後の放課後対策に円滑な移行を可能とするという視点に基づき、放課後の遊びの場と生活の場を提供するサービスとして、個人に対する利用保障を強化する。
- 指定事業者ごとに利用登録する仕組みを導入し、登録児童数に応じて当該指定事業者が費用保障する仕組みを検討する。
- 小4以降も放課後児童給付（仮称）が必要な子どもにサービス提供を行う。

#### (5) 市町村独自の給付

- 市町村の裁量で、両立支援・保育・幼児教育給付（仮称）の上乗せ給付が可能となる仕組みを検討する。

### IV 費用負担

- 社会全体で子ども・子育て支援を支えるという観点から、社会全体（国・地方・事業主・個人）により、必要な費用を負担する。
- 両立支援・保育・幼児教育給付（仮称）に、事業主・個人が拠出することを検討する。
- 国及び地方の恒久財源の確保を前提として実施する。
- 既存の特別会計（勘定）の活用などにより、子ども・子育て勘定（仮称）を設け、各種子ども・子育て対策の財源を統合し、市町村が自由度を持って必要な給付を行うことができるよう、子ども・子育て包括交付金（仮称）として、市町村に対して必要な費用を包括的に交付する。

- 子ども・子育て包括交付金（仮称）の算定基礎は、児童人口などの客観的な指標を基本とするが、両立支援・保育・幼児教育給付（仮称）について需要量に応じた要素を加味することなどを検討する。
- 市町村は、子ども・子育て特別会計（仮称）において、子ども・子育て包括交付金（仮称）と地方からの財源をあわせ、地域の実情に応じ、給付を行う。
- 事業主拠出の在り方は、社会全体で子ども・子育てを支える観点や、両立支援における企業の果たす役割を踏まえ、企業の経済活動に対する影響などにも配慮しながら、検討を行う。

## V 幼保一体化

- 幼稚園・保育所・認定こども園の垣根を取り払い（保育に欠ける要件の撤廃等）、新たな指針に基づき、幼児教育と保育をともに提供するこども園（仮称）に一体化する。（再掲）
- すべての子どもに質の高い幼児教育・保育を保障するとともに、家庭における子育て・教育にも資するため、幼稚園教育要領と保育所保育指針を統合し、小学校学習指導要領との整合性・一貫性を確保した新たな指針（こども指針（仮称））を創設する。
- こども指針（仮称）に基づき提供される幼児教育・保育について、資格の共通化を始めとしたこども園（仮称）としての機能の一体化を推進する。
- こども園（仮称）については、現在の幼稚園、保育所、認定こども園からの円滑な移行に配慮しつつ、学校法人、社会福祉法人、株式会社、NPO等、多様な事業主体の参入を可能とする。

## VI 新システム実施体制の一元化

- 新システムを一元的に実施する子ども家庭省（仮称）の創設に向けて検討する。

## VII 都道府県が行う市町村支援事業

- 子ども・子育て支援施策のうち、広域自治体として市町村を支援する事業、社会的養護を始め都道府県事業として位置づけることが適当であると考えられる事業について、新システムに位置づけることを検討する。

## VIII その他

- 子ども・子育て支援のサービス・給付を、子ども・子育て当事者のニーズに即したもの

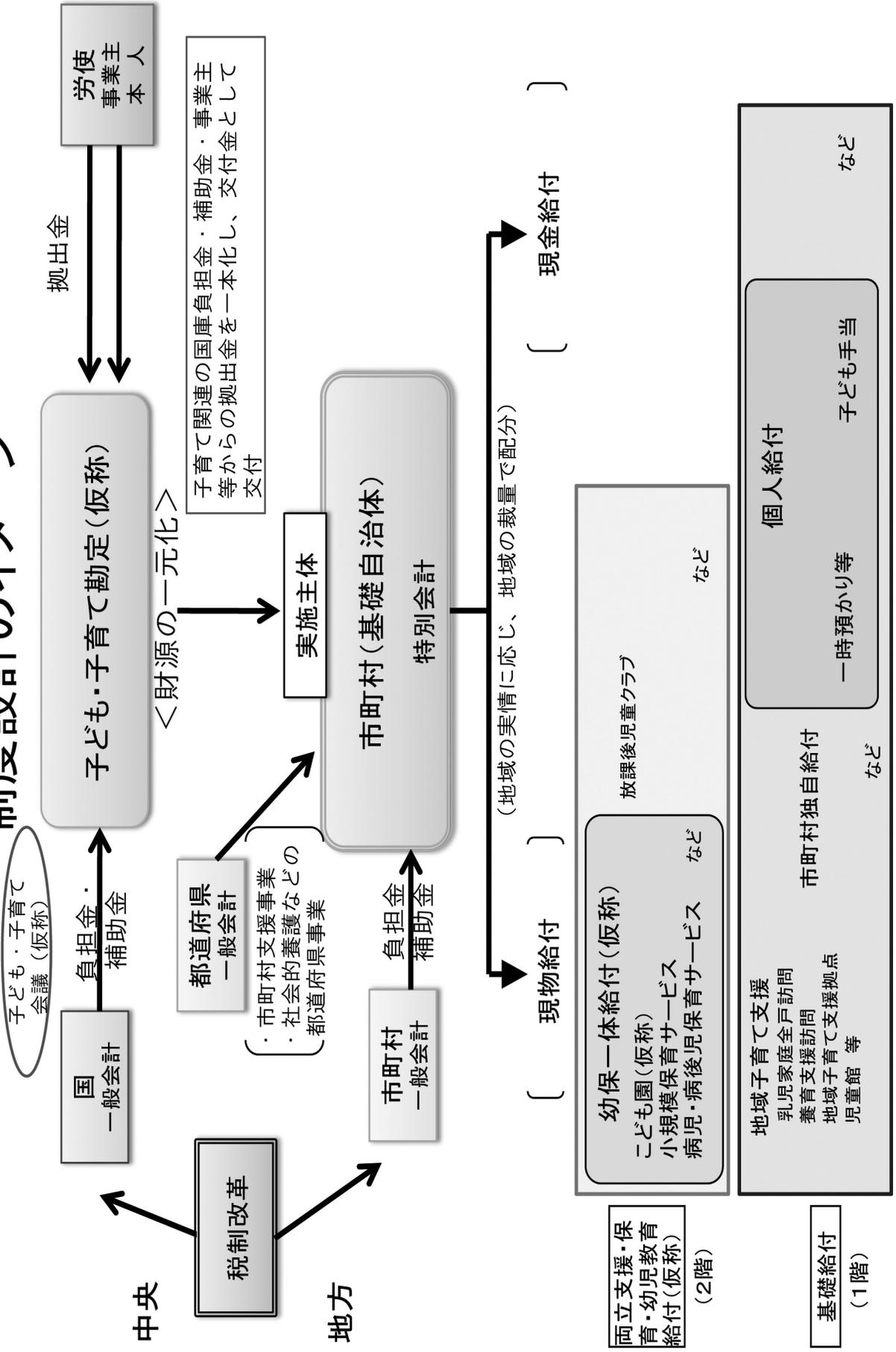
とするため、また、効果的かつ効率的な制度運用のため、地方公共団体、労使代表を含む負担者、子育て当事者、NPO等の子育て支援当事者等が子育て支援の政策プロセス等に参画・関与することができる仕組みとして、国に子ども・子育て会議（仮称）を設置することを検討する。

- 具体的な給付設計、費用負担等について、ワーク・ライフ・バランスを推進する観点から制度の検討を行う。
- 給付設計に当たっては、子ども・子育て支援における地方の自主性を発揮する観点から、可能な限り、地方の自由度を尊重することを基本とする。
- まちづくりと連携して子育て支援施設の整備を推進する仕組みづくりを行う。
- すべての子どもを対象とした放課後子ども教室推進事業については、放課後児童給付（仮称）との関係について検討する。

## IX 工程

- 23年通常国会に法案を提出、25年度の施行を目指す。
  - ※ 国及び地方の恒久財源を確保しながら25年度の本格施行に向けて段階的に実施する。
  - ※ 待機児童解消対策、現金・現物給付の一体的提供など、23年度から実施できるものは前倒しして実施する。
  - ※ 新システムの実施に当たっては、成長戦略策定会議等との連携を図る。
  - ※ 子ども・子育て包括交付金（仮称）をはじめとした国と地方の役割に関する具体的な制度設計に当たっては、実施主体である地方が新システムを円滑に施行できるよう地方の意見を反映するとともに、地域主権戦略会議が進めている一括交付金の制度設計や国と地方の協議の場での議論との連携を図る。

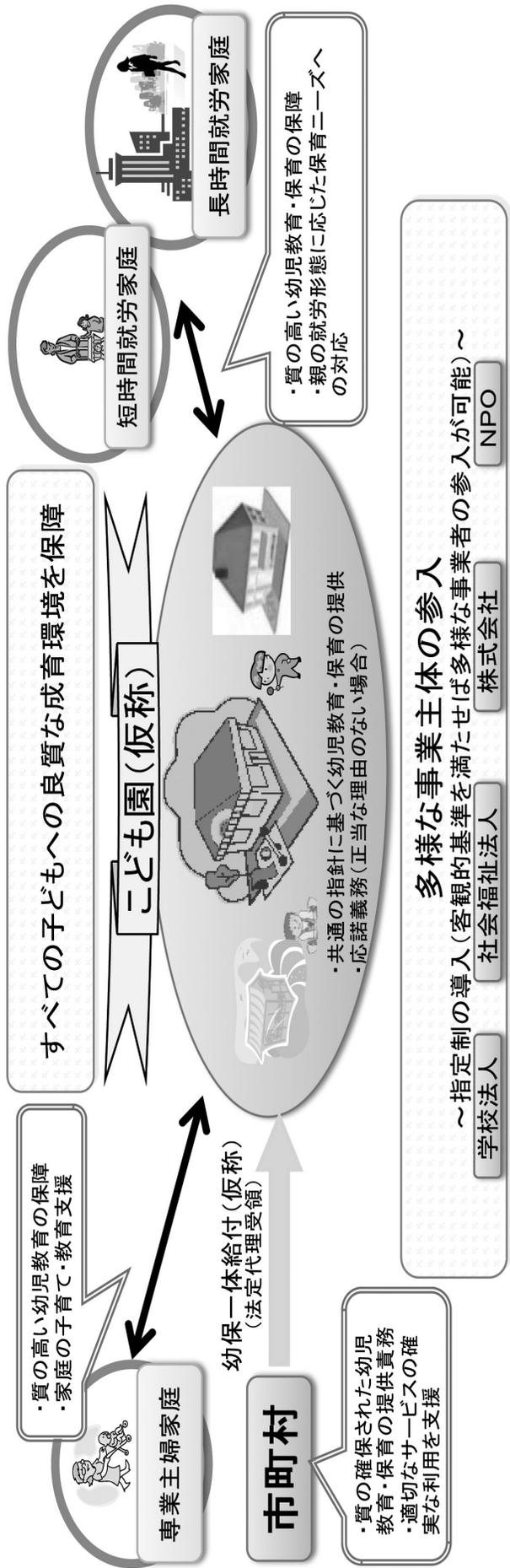
# 制度設計のイメージ



# イメージ① こども園(仮称)

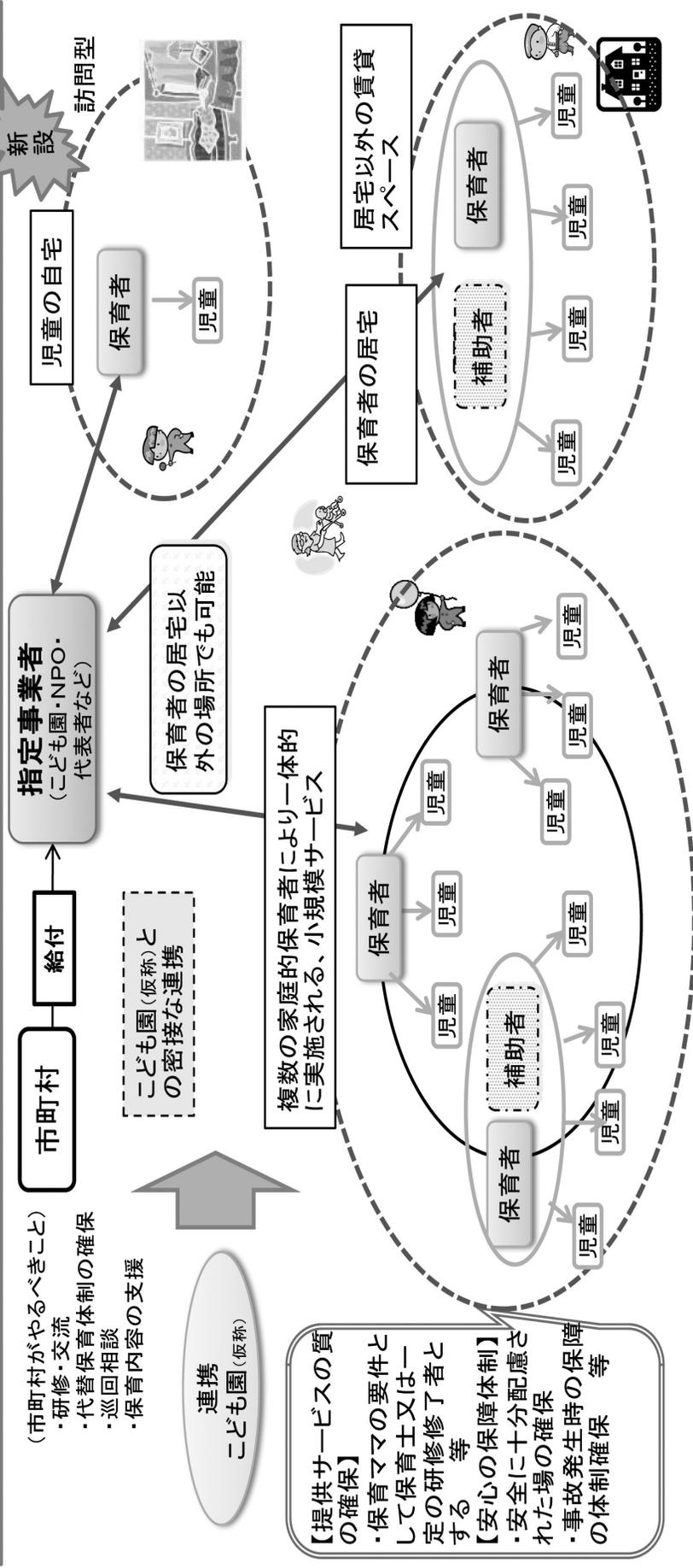
別紙

- **幼稚園・保育所の一体化**  
幼稚園・保育所・認定こども園の垣根を取り払い(保育に欠ける要件の撤廃等)、新たな指針に基づき、幼児教育と保育をもとに提供するこども園(仮称)に一体化。
- **給付の一体化**  
幼保一体給付(仮称)による財政支援
- **機能の一体化**
  - ・ こども指針(仮称)の創設(幼稚園教育要領と保育所保育指針の統合)
    - すべての子どもに質の高い幼児教育・保育を保障。家庭における子育て・教育にも資する。小学校学習指導要領との整合性・一貫性の確保。
    - ・ 資格の共通化を始めとしたこども園(仮称)としての機能の一体化の推進
- **多様な事業主体の参入**  
学校法人、社会福祉法人、株式会社、NPO等、多様な事業主体の参入が可能。



# イメージ②-1 小規模保育サービス①

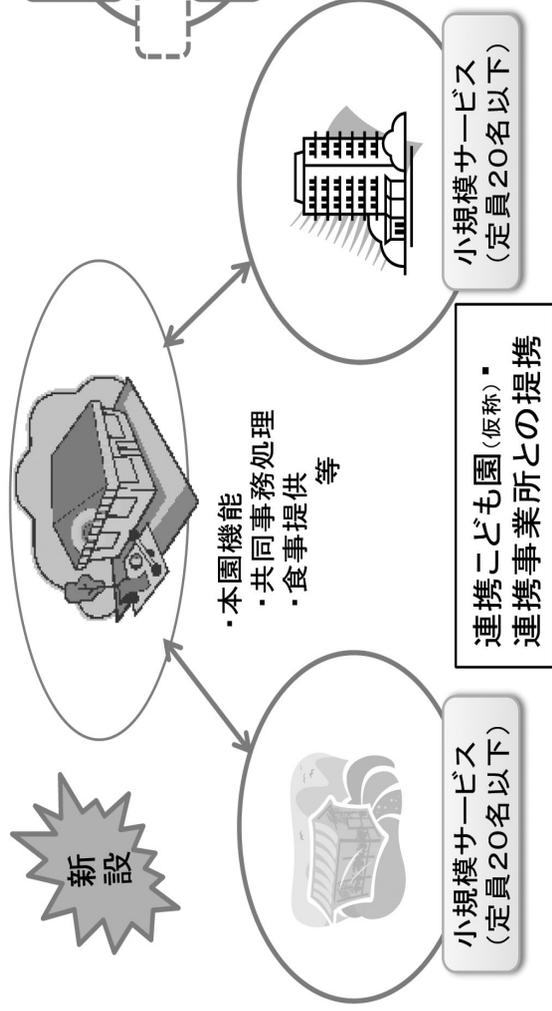
- **少人数を対象とするきめ細やかな保育**  
少人数制で、一人ひとりの発達状況、体調などにきめ細やかに対応可能。
- **家庭的な環境の提供(主に3歳未満児を対象)**  
主に3歳未満児を対象として、家庭的な保育サービスを提供。
- **訪問型によるサービスを新設**



## イメージ②-2 小規模保育サービス②

- 独立したサービス類型の創設と独自の基準設定
  - ・ 3歳未満児に重点化した需要に対応  
3歳未満児に特化したサービス類型の推進
  - ・ へき地などの人口減少地域などにおける小規模保育サービス  
6～19人定員のサービス類型の創設等

【イメージ①】 連携型・サテライト型



都市圏で行う賃貸などでの  
小規模定員のサービス

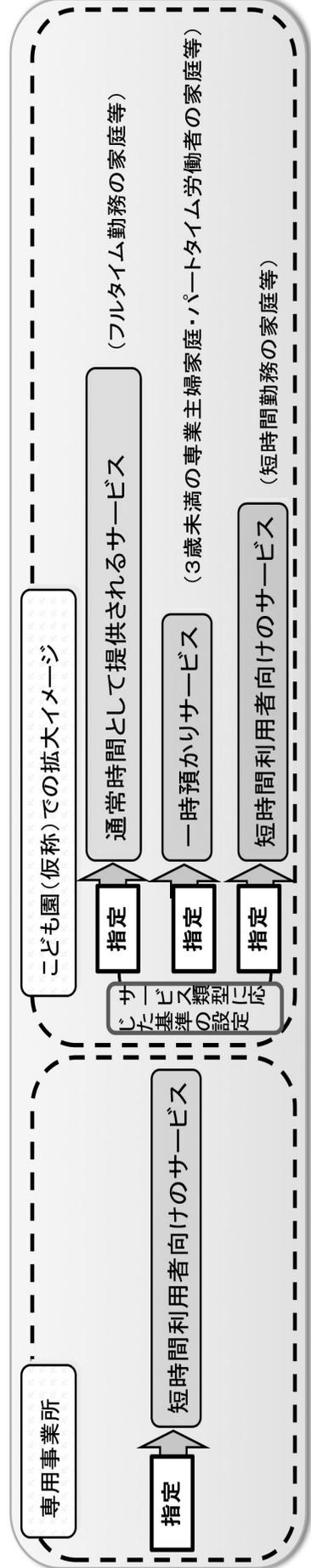
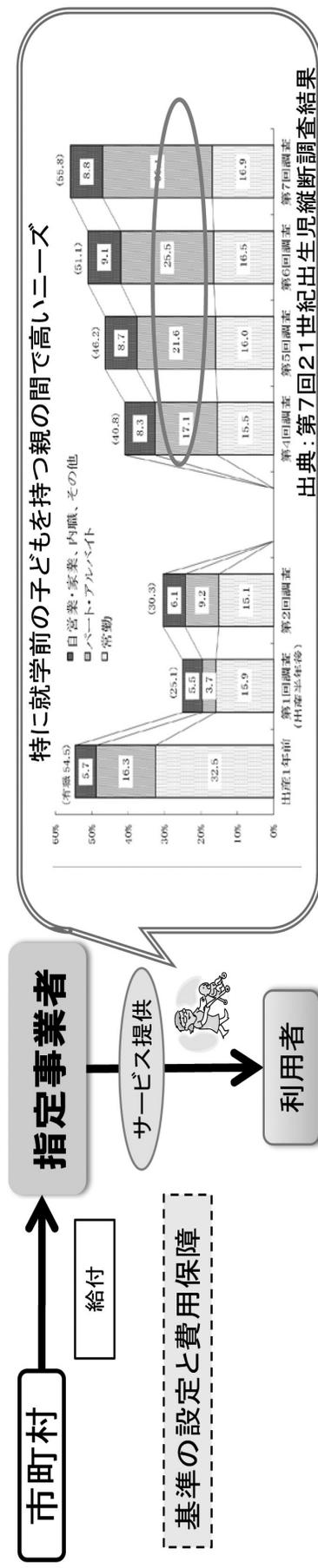
【イメージ②】 多機能型



人口減少地域などにおける  
多機能型のサービス

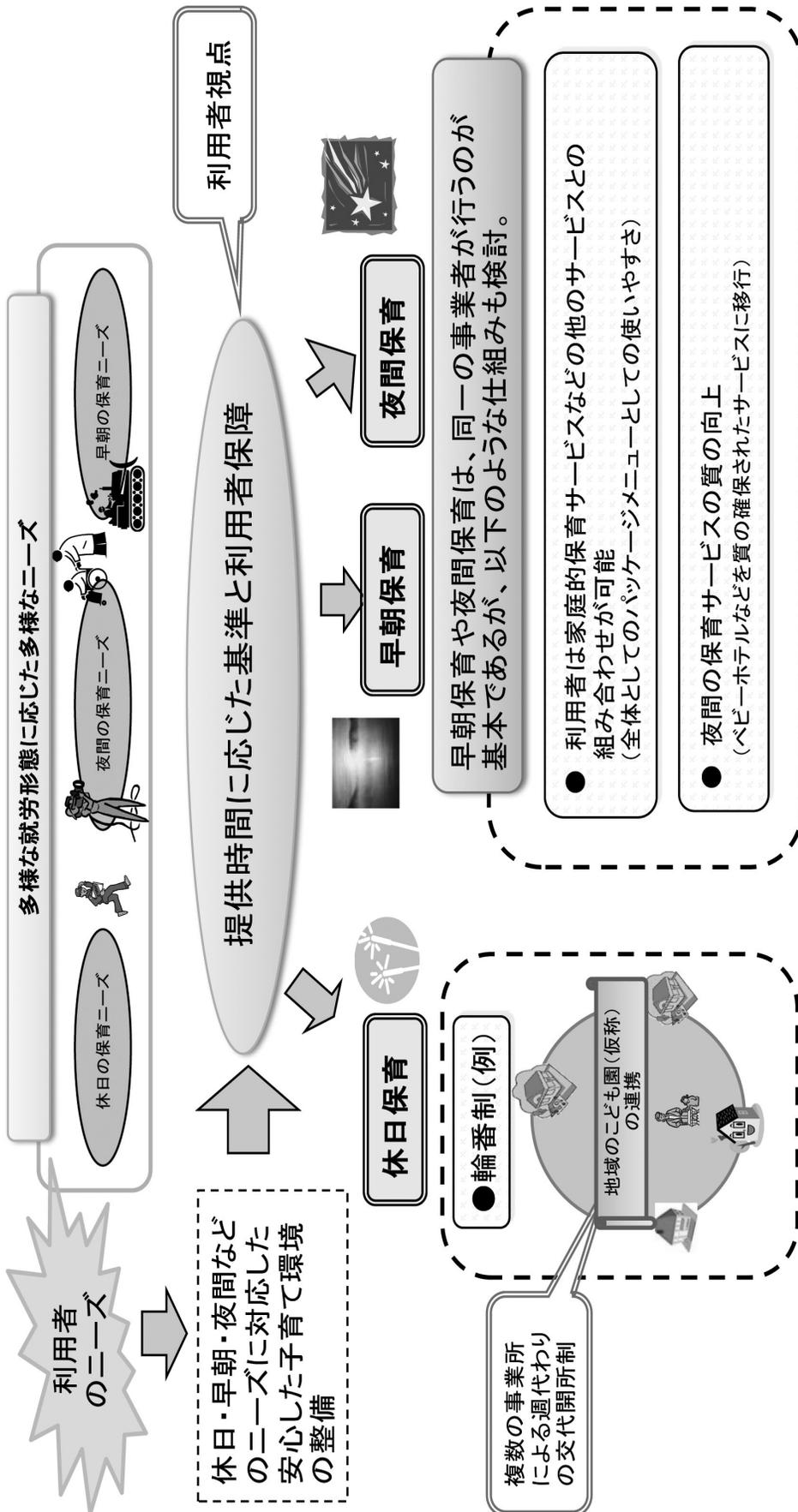
## イメージ③ 短時間利用者向け保育サービス

- 主に3歳未満の子どもを持つ親の高いニーズへ対応する専用サービス類型の創設  
実績上も、就学前の子どもを持つ親の間で、短時間利用できる保育を求めるニーズが高いことを踏まえ、日数、時間の短い需要に対応し、パートタイム労働者等が定期的に使う専用サービスを提供
- サービス類型に応じた基準の設定と費用保障によるサービス体制の確保
- 幼保一体化と連動し、こども園(仮称)におけるサービス拡大



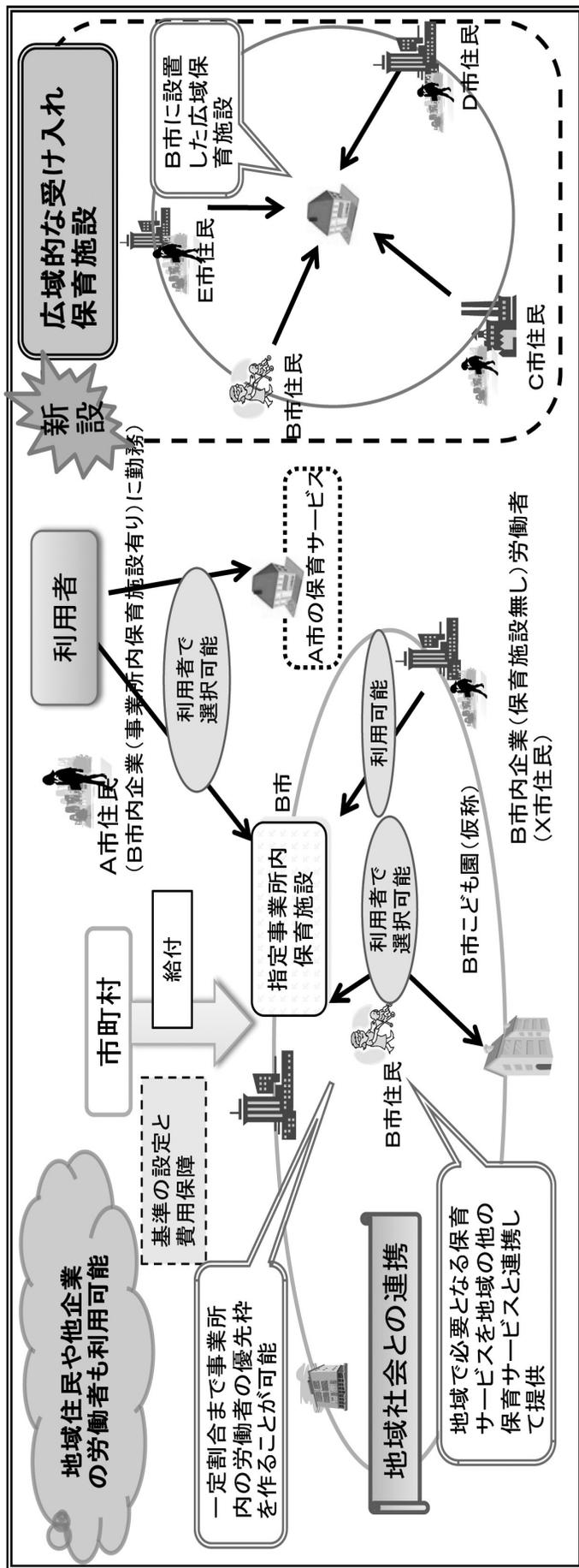
## イメージ④ 早朝・夜間・休日保育サービス

- 親の多様な就労形態に対応する安心な子育て環境の整備  
早朝、夜間、休日にも対応する保育サービスを提供し、多様な就労形態にあっても、安心して子育てできる環境を整備



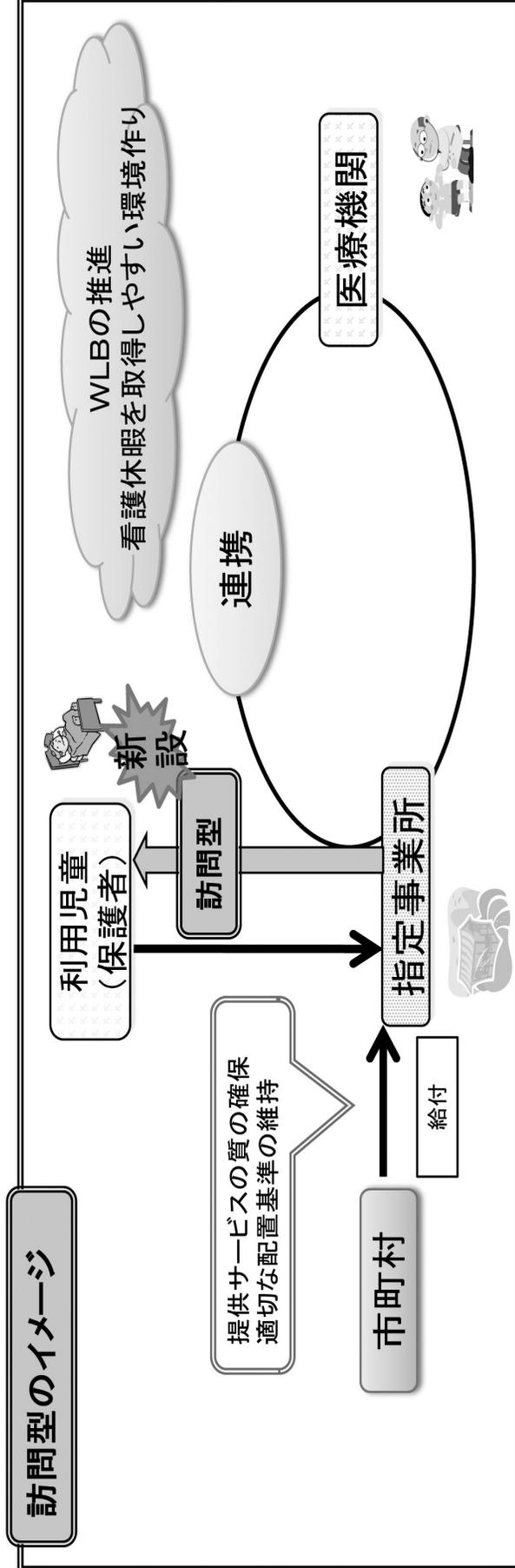
## イメージ⑤・⑥ 事業所内保育・広域保育サービス

- 子育てをしながら働く労働者が安心して仕事と子育てを両立できる環境の整備  
居住地だけでなく、職場の近くのこども園(仮称)も利用可能に。  
勤務時間に合わせた保育が可能に  
**労働者にメリット**
- 企業の人材確保とその定着に貢献  
**企業にメリット**
- 地域社会への貢献  
事業所内のこども園(仮称)が地域の他の保育サービスと連携  
**地域にメリット**



## イメージ⑦ 病児・病後児保育サービス

- 子どもの態様に応じた利用
  - ・ すべてのこども園(仮称)で看護師を配置することにより体調不良児への対応を強化  
すべてのこども園(仮称)で看護師を配置(安全性と利便性の向上) (保育時間中に体調が悪くなった場合など)
  - ・ 施設型病児・病後児保育の提供(単独型、こども園(仮称)・医療機関併設型等を指定)  
(感染症等専用の保育を必要とする場合など)
- 事業主体が、安定的に運営できるよう、病児・病後児保育サービスの特性を踏まえた稼働率で算定するなど、実態に見合った評価体制・給付体系の構築
- ・ 訪問型の新設(指定事業者)の検討  
 研修を受けた看護師・保育士等による訪問医療機関と連携したサービス提供

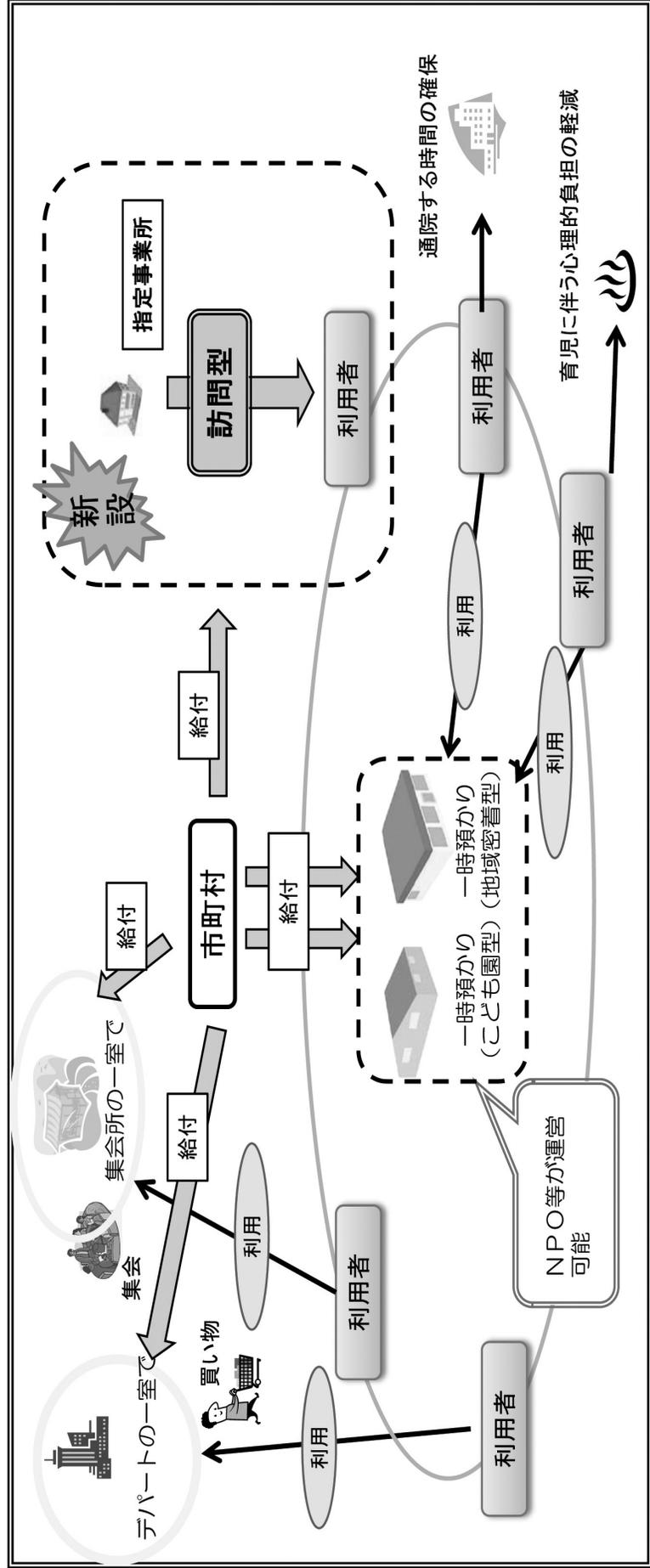


## (参考) 一時預かり(イメージ)

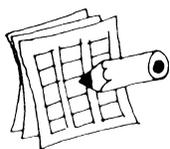
- 家庭において保育を受けることが一時的に困難になった乳幼児について、こども園(仮称)その他の場所において一時的に預かり、必要な保護を行う。
- 市町村の他、NPO等も主体として活躍。

リフレッシュ、  
社会的事由 等

専門主婦家庭含め、すべての子育て家庭における  
様々なニーズに対応



## 編集後記



・本号には、菅原敏夫（公益財団法人地方自治総合研究所 研究員）氏が、自治労茨城県本部第31回自治研集会（2010年6月17日 ひたちなか市）において行った講演内容を寄稿いただきました。民主党政権初の2010年度国・地方財政、とりわけ地方財政対策や地域主権法の課題についての論点が整理されています。

・資料については、現在、厚生労働省等の審議会で議論されている、「子ども・子育て新システムの基本制度案要綱」を掲載しました。医療制度と同様、幼保一元化、学童保育等、介護保険導入に匹敵する大きな制度改革といわれています。関係職場等で活用をお願いします。

### 自治権いばらき

No. 101 2010年12月15日発行

発行所 一般社団法人 茨城県地方自治研究センター  
水戸市桜川2-3-30 自治労会館内  
TEL 029-224-0206

編集・発行人 吉成好信

印刷 凸紋字

水戸市栗崎町1242 TEL 029-269-2307