

時代を越えて多様な地域を支えるための
地方税財政改革についての意見

令和元年6月10日

地 方 財 政 審 議 会

時代を越えて多様な地域を支えるための
地方税財政改革についての意見

はじめに	1
第一 目指すべき地域の姿と地方財政の姿	3
1. 目指すべき地域の姿	3
2. 目指すべき地方財政の姿	4
(1) 持続可能な地方税財政基盤の構築	4
(2) 地方財政の健全化	4
第二 地方税財政改革の方向	6
1. 地方一般財源総額の確保等	6
(1) 地方一般財源総額の確保	6
① 一般財源総額の確保	6
② 国と地方の財政の違い	7
③ 地方自治体の基金	7
(2) 臨時財政対策債の抑制等	9
(3) 地方財政計画	10
① 地方財政計画の基本的役割	10
② 地方財政計画と決算の関係	10
i) 計画と決算の比較	11
ii) 枠計上経費	11
③ 地方財政計画の歳出	13
(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 行革算定のあり方	15
2. 地方財政の健全化に資する取組等	16
(1) スマート自治体の推進	16
(2) 公営企業等の経営改革	17

(3) 地方財政の「見える化」	19
(4) 公共施設等の適正管理	20
第三 持続可能な地域社会に向けた取組	21
1. 革新的技術の活用による課題解決	21
2. 社会保障・税一体改革の推進	22
(1) 人づくり革命	22
(2) 社会保障制度改革	23
(3) 消費税率の引上げとこれに伴う対応	24
3. 地域経済の再生	25
4. 住民生活の安心・安全の確保	26
おわりに	27

資料

時代を越えて多様な地域を支えるための地方税財政改革についての意見

令和元年6月10日

地方財政審議会

当審議会は、時代を越えて多様な地域を支えるための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

「初春の令月にして 氣淑く風和ぎ」。

この万葉集の一節から引用した「令和」という元号には、人々が美しく心を寄せ合う中で文化が生まれ育つという意味が込められているという。

平成という一つの時代が終わり、新たな時代が幕を開けたが、振り返れば、地方財政にとって、平成は激動の時代であった。

平成元年度には、長年の懸案であった消費税が導入されて地方交付税の財源に加えられた。当時は、バブル景気による税収増もあって、財源不足額は1兆円を下回り、長期債務残高は70兆円ほどと、今とは比較にならないほど健全な財政状況であったと言えよう。

しかしながら、バブル経済の崩壊によって状況は一変する。毎年度、巨額の財源不足が継続的に生じることとなり、この財源不足に対して、交付税特別会計による借入金により対処し、その償還金を国と地方で折半して対処することとなった。平成13年度からは、国と地方の責任の明確化の観点から、国は一般会計からの繰り入れにより、そして、地方負担分については、新たに創設した特例的な地方債である臨時財政対策債により対処することとされた。

赤字地方債という臨時的な対応が常態化し、この臨時財政対策債の発行残高は、交付税特別会計の借入金残高（地方負担分）のピーク時である34兆円を大幅に超え、今や54兆円にも上っている。

こうした特別会計の借入金や臨時財政対策債の発行に加え、景気対策による公共投資の追加等により、借入金は増加の一途を辿り、近年の地方の長期債務残高は200兆円ほどまで積み上がってしまっている。

バブル景気まっただ中の平成の当初にあって、現在のこうした地方財政の危機的な状況を誰が想像することができただろうか。

今後、少子高齢化が進み、更に人口が減少していく中、今の地域コミュニティが持続可能なのか、医療、介護、子育て、教育などの日々の生活に不可欠な行政サービスが今後も維持されていくのかを不安視する人もあろう。

しかし、生まれた地域や生まれた時代が違うがために、住民が安全と安心を感じる事が出来ないなどということはあるとはならない。

住民が安全と安心を感じられるよう、住民に身近な行政サービスの担い手である地方自治体が、今後も引き続き、多様なセーフティネットを築いていかなければならない。

地方自治体が、自主的・主体的に、地域課題の解決に取り組んでいくことによって、住民一人一人が夢や希望を持ち、潤いのある豊かな生活を安心して営むことが出来る地域社会を維持していくことができるのである。

そして、地方自治体がそうした役割を今後も果たしていくためには、確固とした地方財政の基盤が不可欠であり、今後とも必要な一般財源総額を安定的に確保していくことが極めて重要である。

近く、政府はいわゆる骨太の方針において、経済財政運営と改革の基本方針を示すこととしている。国の財政と並ぶ車の両輪として、重要な役割を担う地方財政についても主要な項目として議論が行われる。

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、時代を越えて多様な地域を支えるための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

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。

国と地方を通じた歳出のうち、社会保障、教育、社会資本整備など、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）。

人口減少や少子高齢化が進む中、医療・介護・子育て分野における地方自治体の責任と権限が高まっているほか、地方自治体は、人口減少の克服に向けた地方創生の取組や、大量に更新時期を迎える公共施設の適正管理などに積極的に取り組んでいくことが必要である。

また、近年、様々な自然災害が多発、大規模化しており、それに備えるための防災・減災対策など、住民の生命と安全を守る地方自治体の役割も高まっているところである。

加えて、AI、ドローン、自動運転といった革新的技術が驚異的な速度で進化を遂げていく中、地方自治体においては、こうした技術も活用し、防災対策や、地域経済の活性化、地域コミュニティの再生等に取り組むことが求められている。

地方自治体が、こうした社会情勢や技術革新の変化に的確に対応し、人々の生活に必要なサービスを安定的、持続的に提供していくことが、住民が幸せに暮らすことが出来る持続可能な地域社会の実現につながる。

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、福祉、子育て、教育、警察、消防、ごみ処理、社会資本整備など幅広い住民サービスを、今後も持続的、安定的に実施していくことが必要である。

その上で、地方自治体が、それぞれの地域の実情に応じて、創意工夫を凝らし、主体的に、少子高齢化や人口減少により生じる様々な課題を克服する取組を進めていくことが求められる。

こうした地域の実情に基づく行政サービスを、今後も安定的に提供していくためには、持続可能な地方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する必要がある。

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

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

(2) 地方財政の健全化

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、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、令和元年度末には、約54兆円に上る見込みである〔資料3〕。

地方財政の本来の姿は、臨時財政対策債等の特例的な地方債に依存せず、かつ、巨額の債務残高により圧迫されていない状態である。特例的な

地方債への依存を早急に改善するとともに、極めて大きな地方の債務残高を計画的に引き下げる必要がある。

このため、歳入面においては、本年 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收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、国と基調を合わせて、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、制度、予算等に基づく経費であることから（資料4）、国の法令、制度、予算等の見直しが行われることが不可欠である。

また、財政健全化のためには、各地方自治体が、住民や議会による不断の監視の下、しっかりと説明責任を果たし、自律的な財政運営を行うことが重要である。

地域において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等

(1) 地方一般財源総額の確保

①一般財源総額の確保

財政健全化に向けては、「経済財政運営と改革の基本方針 2018」（平成30年6月15日閣議決定）における「新経済・財政再生計画」において、2025年度の国・地方を合わせたプライマリーバランスの黒字化を目指すとの財政健全化目標が定められたところであり、この方針に基づき、国と地方がお互いに信頼関係を持ち、着実に取り組んでいく必要がある。

また、「新経済・財政再生計画」においては、2021年度までを「基盤強化期間」と位置づけ、「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」こととされたところである。

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、「新経済・財政再生計画」に沿って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。

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5）。

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。

③地方自治体の基金

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。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。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¹、そ

¹ 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なうことがないようにしなければならない。」

それぞれの地域の実情も踏まえ、公共施設等の老朽化対策や災害対応など様々な将来への備えとして基金の積立てを行っている。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。

基金の積立てに当たっては、基金設置に係る条例の制定²や、毎年度の議会における予算・決算の審議³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、基金の残高が増加傾向であった⁴ことをもって〔資料6〕、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。なお、東京都・特別区を除く全国の基金残高の水準（標準財政規模に対する比率）は、現在、平成以降の平均と同程度であり、近年はほぼ横ばいである〔資料7〕。

また、地方自治体の基金については、各地方自治体において、議会、住民等に対して説明責任をより適切に果たしていくことが重要である。平成29年度決算分から財政状況資料集において基金に関する項目が追加され、基金の考え方、増減の理由、今後の方針等について公表情報の充実が図られたところであり、引き続き、こうした「見える化」の取組を進めていくべきである。

² 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。」

³ 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。」

⁴ 地方自治体における平成29年度の基金残高は平成28年度と比べて4,273億円増の21兆9,778億円となっているが、特殊要因である平成29年度に国費を財源として都道府県が積み立てた国民健康保険財政安定化基金の増加（全都道府県で1,911億円）を除くと、東京都及び特別区の合計は2,805億円の増、東京都及び特別区以外の地方自治体は444億円の減となっている。

(2) 臨時財政対策債の抑制等

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、令和元年度における財源不足も4.4兆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。

このように、地方財政は長期にわたって非常に厳しい状況にある。

一方、令和元年度においては、引き続き巨額の財源不足が残っているものの、折半対象財源不足⁵が解消されていることをどのように考えれば良いのだろうか。

地方の財源不足は、これまでも、政府として、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ている。したがって、財源不足は令和元年度で言えば4.4兆円である。

その上で、こ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、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填措置を講じるとともに、これを除く財源不足について、国と地方が折半して補填措置を講じてきている〔資料8〕。この折半して補填措置を講じている部分のみを折半対象財源不足と呼んでいる。

したがって、国と地方が折半して財源不足を補填している部分がなくなっても、財源不足が巨額に存在している状況は継続している。臨時財政対策債の元利償還金を、再び赤字地方債である臨時財政対策債を発行して補填している状況には変わりはない。

このため、今後とも、財源不足の縮小に努め、過去に発行された臨時財

⁵ 地方の財源不足のうち建設地方債の増発等により補填してもなお生じる財源不足で、国と地方が折半して補填する措置を講じているもの

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べきである。また、あわせて交付税特別会計借入金の着実な償還等に取り組む必要がある⁶。

(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。行政サービスの担い手である地方自治体において、法令で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できるよう、地方単独事業も含め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、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9）。

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、ある程度の幅を持って考えられるべき関係にある。

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 31 兆円となっている（令和元年度末見込み）。

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、計画が決算を上回っているのではないかという議論があるが、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⁷。

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をはじめとする国が法令で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。

これらの経費は、各地方自治体が、それぞれの地域の実情や住民のニーズを踏まえ、効率的・効果的な事業を選択する等、自主的・主体的に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。

⁷ 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、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1兆円程度上回っている。

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、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。

地方交付税が用途の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、枠経常経費である一般財源総額全体について、国として保障すべき水準の検討がなされるべきである。

一方、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」の取組を適切に進めていくことが重要である。

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⁸。一方で、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みを取り出して、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。また、同様に、まち・ひと・しごと創生事業だけを取り出して、地方創生の取組の成果を検証するのは困難であり、地方創生に関する政府及び地方自治体の取組全体として検証を進めることが適当である。

⁸ 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「地域の元気創生事業費」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。

③地方財政計画の歳出

地方財政計画における歳出の推移を見ると、高齢化の進行等による社会保障関係経費の増を、行革努力による給与関係経費の減や投資的経費の減、投資的経費の減や金利低下による公債費の減により吸収してきており、歳出を厳しく抑制してきたと言える（資料10）。

今後も、地方自治体は、人づくり革命や社会保障制度改革等に適切に対応するとともに、地域の実情に応じた地方創生等の推進や防災・減災対策を含めた住民の安心・安全の確保等に積極的に取り組んでいく必要がある。

一方、給与関係経費については、これから更に人口が減少していく中で、民間委託や Society5.0 の技術の活用等による行政の合理化、効率化の努力が求められるものではあるが、既に相当の職員削減が行われてきた中で、相次ぐ災害への対応や防災力の強化、地方創生の推進、高齢化への対応や子ども子育て支援の充実、児童虐待防止対策など政府決定に基づき国と地方の役割分担のもと実施していく施策など、行政需要の増加に適切に対応していく必要が生じていることも事実である。さらに、今後、地方公務員法等の改正により会計年度任用職員制度が導入され、当該職員への期末手当の支給が可能となったこと等を踏まえた対応も必要になってくる。

また、公共施設等の老朽化が進んでおり、集約化・複合化や長寿命対策等の適正管理、維持補修や更新投資など今後の財政需要の増加が見込まれている。さらに、今後は、過去の投資的経費の減少や金利低下による公債費の減は、大きく見込めない。

こうした中、地方が直面する課題に対応し、地方自治体が行政サービスを安定的に提供していくため、必要な歳出を地方財政計画に適切に計上し、このための財源を確実に確保すべきである。

(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 11、12）。

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が、国の財政状況を踏まえ、いわば次善の策として、国と地方の折半ルールにより対処してきているところである。

地方交付税の安定性と地方自治体の予見可能性を高めるため、これまで当審議会が繰り返し指摘してきたように、地方交付税法の本来の姿に立ち戻り、地方交付税の法定率を引き上げるべきである。

また、地方交付税の原資である国税4税の法定率分⁹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行革算定のあり方

地方の歳出の大半は、法令等により義務付けられている経費や、国の補助事業に基づく経費であり、地方が標準的な行政サービスを行うためには、国として適切に財源保障することが不可欠である。今後とも、行政サービスの安定的な提供により、住民生活の安心・安全を確保するため、地方交付税の財源保障機能が適切に発揮される必要がある。

こうした地方交付税の財源保障機能を維持しつつ、地方が工夫可能な歳出については、地方自治体の業務改革の進捗にあわせて、基準財政需要額の算定に適切に反映を行っていくことが考えられる。

その場合においても、地方自治体の業務改革による歳出効率化の成果については、地方自治体の改革意欲を損ねることのないよう、その全てを地方自治体に還元することが重要である。

また、「まち・ひと・しごと創生事業費」の交付税算定においては、地方自治体の行政改革の取組を反映した算定を行っているが、「行革努力分」の算定指標については、児童虐待の防止や防災・減災対策の強化等の行政需要の変化に合わせて、見直すことを検討すべきである。

⁹ 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。

2. 地方財政の健全化に資する取組等

(1) スマート自治体の推進

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。

このため、地方自治体においては、ICTの利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¹⁰を進め、国においては、業務改革の取組状況の「見える化」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、その支援を行うことが重要である。

とりわけ、今後迫り来る労働力の供給制約と技術による急速な社会変革を見据えれば、システムやAI等の技術を駆使して、効果的・効率的に行政サービスを提供する「スマート自治体」の実現が重要である。

自治体行政の様々な分野で、自治体及び関係府省が連携して、AI等の活用、手続のオンライン化、システムや業務プロセス・様式の標準化による業務効率化を進めるとともに、横展開可能なAIの開発・全国展開、ICT人材の更なる確保・育成等に取り組む必要がある。

特に、業務プロセス・システムの標準化・共同化については、申請手続等の標準化による住民・企業等へのサービス向上、共同化による職員負担・財政負担の軽減といった効果を期待できる。

あわせて、システムやAIの共同化については、参加する自治体が多いほど割り勘効果による費用削減が見込めることから、これを進めるための方策を検討すべきである。

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な

¹⁰ 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

どにより、圏域として活力ある社会経済を維持し、住民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするための取組も進んでおり、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）公営企業等の経営改革

急速な人口減少に伴うサービス需要の減少や施設の老朽化に伴う更新需要の増大などにより、公営企業を取り巻く経営環境は厳しさを増しつつある（資料13）。そのような中であって、住民の暮らしを支える重要な役割を担っている各公営企業が、将来にわたりその役割を果たしていくためには、人口減少や更新投資の増大による影響を反映した中長期の経営見通しを立てた上で、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、中長期的な経営の基本計画である経営戦略¹¹を策定・公表した上でそれに基づく計画的な企業運営を行うとともに、取組の進捗と成果を一定期間ごとに評価・検証しながら、不断の経営改革に取り組む必要がある。

また、経営基盤の強化を図る具体的な取組として、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とともに、計画的な料金水準の適正化が重要である。

これらの経営改革の取組を実施するに当たっては、地域住民の理解が不可欠であることから、経営戦略の策定等の各段階において、議会や住民へ適切な説明を行い、合意形成を図りながら策定するよう努めるべきである。

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、抜本的な改革等の取組状況の把握・公表や公営企業会計の適用拡大により、経営状況等の「見える化」を推進すべきである。

¹¹ 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、令和2年度までに策定することを地方自治体に要請している。また、平成31年3月には「経営戦略策定・改定ガイドライン」及び「経営戦略策定・改定マニュアル」を示し、経営戦略の改定についても推進している。

このうち、公営企業会計の適用については、経営・資産の状況を正確に把握し、経営基盤の強化等を図るために重要な取組である。政府においては、令和元年度から令和5年度を新たな集中取組期間として、人口3万人未満の自治体も含め、更なる公営企業会計適用の取組を推進することとされているが、小規模な自治体においても公営企業会計が円滑に導入されるよう、引き続き国や都道府県による支援を行っていくべきである¹²。

大規模な投資を必要とするライフラインである水道・下水道事業については、中長期的な視点に立った適切なストックマネジメントに基づく計画的な更新投資を進めるほか、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、水道・下水道事業とともに、広域的な地方自治体である都道府県が広域化の推進に係る計画を策定し、具体的な取組を計画的に進めていく必要がある¹³。

また、国は地方自治体における先進的な取組の周知や広域化の推進に係る財政措置等により、各自治体の取組を支援すべきである。

病院事業の経営改革については、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¹⁴を踏まえ、再編・ネットワーク化、地方独立行政法人化や指定管理者制度の導入を含む経営形態の見直し等の更なる取組を一層推進すべきである。

第三セクター¹⁵及び地方公社については、これまで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。他方、財政的リスクが高い第三セクター及び地方公社がなお存在していることから、これらと関係を有する地方自治体においては、各自治体の定める経営健全化の方針を踏まえ¹⁶、一層の経営健全化の取組を進めるべき

¹² 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」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30年4月1日時点）。

人口3万人以上の団体：下水道99.4%・簡易水道95.8%、人口3万人未満の団体：下水道27.6%・簡易水道42.9%

¹³ 水道事業については、「水道広域化推進プラン」の策定について（平成31年1月25日付け総務省自治財政局長、厚生労働省大臣官房生活衛生・食品安全審議官通知）において、都道府県による「水道広域化推進プラン」の策定を、下水道事業については、「汚水処理の事業運営に係る「広域化・共同化計画」の策定について」（平成30年1月17日付け総務省・農林水産省・国土交通省・環境省連名通知）において、都道府県による「広域化・共同化計画」の策定をそれぞれ要請している。

¹⁴ 医療法に基づき都道府県が策定する構想で、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

¹⁵ 地方自治体が出資又は出えんを行っている法人

¹⁶ 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

である。

(3) 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、ほぼ全ての地方自治体において統一的な基準による財務書類等の整備が完了している¹⁷ (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を適切に更新し、分かりやすく開示するとともに、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、資産管理や予算編成等への具体的な活用方策について引き続き検討を行うほか、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。

地方単独事業（ソフト分）の決算情報については、国において、詳細な区分（371 区分）を設定して、平成 29 年度決算に係る試行調査を行い、本年 3 月に公表されたところであり、かなり詳細に実態を把握することが可能になったところである。一方で、今回の試行調査により、地方団体に多大な事務負担が生じること、継続的に行うためには多くの団体においてシステム改修の費用が必要となること等が明らかになったところで

知)において、財政的な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。

¹⁷ 平成 29 年度末までに統一的な基準による財務書類は 1,577 団体（全体の 88.2%）が、固定資産台帳は 1,704 団体（全体の 95.3%）が整備済。

あり、国においては、これらの課題を踏まえ、引き続き「見える化」のあり方を検討していく必要がある。

(4) 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。

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いる¹⁸。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。

なお、個別施設計画については、令和2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15）。

また、国においては、これまで、地方財政計画に公共施設等最適管理推進事業費を計上するとともに、公共施設等適正管理推進事業債の創設等により、公共施設等の適正管理を推進してきているところである。

今後とも、各地方自治体の公共施設等の適正管理に必要な事業費及び財源を確保するとともに、公共施設等適正管理推進事業債の活用策や取組事例等の周知も含め、広く地方自治体の取組を後押しすべきである。

¹⁸ 平成30年9月末現在で1,783の地方自治体（全体の99.7%）が公共施設等総合管理計画を策定済みとなっている。

第三 持続可能な地域社会に向けた取組

1. 革新的技術の活用による課題解決

今、社会は大きな変革期を迎えている。Society5.0、すなわち狩猟、農耕、工業、情報に続く第五の社会が到来しており、産業、雇用、生活などが大きく変容していくことが予想されている。

この Society5.0 を支える AI、ロボティクス、自動運転、5G¹⁹をはじめとする革新的技術は、すでに実用化されている技術で地方を大きく変えるものがあり、今後の進化で地方をさらに大きく変えていくと考えられる。

例えば、5G の実現により、テレワークやサテライトオフィスといった場所に縛られない柔軟な働き方が可能となり、遠隔医療・教育に応用することで地域間格差の解消にも資する。

また、技術革新の著しいドローンは、災害時の被害状況の把握や公共インフラの点検等の安全・安心に関わる分野への活用のほか、森林資源の管理や農作物の生育状況の把握などの農業分野への活用等も見込まれているところである。

さらに、今後実用化が進む自動運転の技術は、トラクターの自動運転などの産業分野への活用のほか、地域の公共交通の役割を担うことも期待される。あわせて、先述したとおり AI の活用等は、行政サービスの効率化にも資するものである。

これら以外にも多くの分野で技術革新が進んでいる。これまで条件不利と言われていた地域であっても新たな可能性が開かれており、今後、地方自治体は、こうした革新的技術を積極的に活用して、地域産業の高度化や新産業の創出を行うとともに、地域の安全、安心の確保や医療、教育、地域交通などの生活基盤の充実を図る等、地域の課題の解決に取り組んでいくことが重要である。

¹⁹ 第5世代移動通信システム

2. 社会保障・税一体改革の推進

(1) 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、本年 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のうち、後代への負担の付け回しの軽減等に充てる予定であった 1.7 兆円の使途を変更して確保することとされている。

特に幼児教育の無償化について、制度所管府省は、地方自治体における運用状況を的確に把握しつつ、その実態を踏まえ、認可外保育施設の質の確保・向上をはじめとするさまざまな課題に適切に対応すべきである。

加えて、高等教育の無償化については、制度設計やその運用に際し、授業料等減免に係る費用の交付事務が円滑に実施されるよう十分に配慮すべきである。

また、幼児教育及び高等教育の無償化に係る地方負担については、「幼児教育・高等教育無償化の制度の具体化に向けた方針」（平成 30 年 12 月 28 日関係閣僚合意）において、「地方財政計画の歳出に全額計上し、一般財源総額を増額確保した上で、個別団体の地方交付税の算定に当たっても、地方負担の全額を基準財政需要額に算入するとともに、地方消費税の増収分の全額を基準財政収入額に算入する」とされたことを踏まえ、適切に措置すべきである。

今後、人づくり革命を進めるに当たっては、実際に実務を担う地方自治体の意見を十分に踏まえるべきである。

(2) 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。

医療計画、医療費適正化計画及び介護保険事業計画については、平成 30 年度から新たな計画期間が始まった。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²⁰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、決算補填を目的とする法定外の一般会計からの繰入金等²¹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。また、先進・優良事例について、国と地方が一体となって、幅広く横展開を行うことにより、持続可能な社会保障制度の構築に向けて取組を進めることが望まれる。

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

²⁰ 平成 30 年度から、都道府県が財政運営の責任主体となり、安定的な財政運営や効率的な事業の確保等の国民健康保険制度の運営に中心的な役割を担うとともに、市町村は、地域住民と身近な関係の中、資格管理、保険給付、保険料の決定、賦課・徴収、保険事業等、地域におけるきめ細かい事業を引き続き担うこととなった。

²¹ 決算補填等目的の法定外一般会計繰入金（収入不足に伴う決算補填目的のもの、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。

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。

(3) 消費税率の引上げとこれに伴う対応

社会保障の安定財源の確保等を図る観点から、本年10月に消費税率の10%への引上げ（うち地方消費税率については1.7%から2.2%への引上げ）が予定されている。

その際、消費税率の引上げに伴う需要変動の平準化、景気変動の安定化のための対応²²については、地方自治体における円滑な実施が図られるよう十分に配慮すべきである。

消費税及び地方消費税は、価格への転嫁を通じて最終的に消費者が負担する税である。このため、消費税率及び地方消費税率の引上げに伴う税負担については、円滑かつ適正な転嫁を基本として対処する必要があることは言うまでもない。

各地方自治体は、公共料金等の改定において、消費税及び地方消費税の円滑かつ適正な転嫁を基本として対処すべきである。歳出予算においても、消費税等の転嫁拒否等の行為を禁止している消費税の円滑かつ適正な転嫁の確保のための消費税の転嫁を阻害する行為の是正等に関する特別措置法を遵守し、消費税率及び地方消費税率の引上げに伴う影響額について適切に計上しなければならない。

また、事業者としての立場から消費税及び地方消費税の納税等を行う会計においては、軽減税率制度について、区分経理を適正に行うなど、適切に対処しなければならない。さらに、地方自治体においては、軽減税率制度の広報や事業者の準備に係る周知などについて、関係省庁と連携しながら積極的に実施されることが期待される。

²² マイナンバーカードを活用した消費活性化策が予定されており、令和元年度予算においては、その準備経費として、地方自治体への補助金も計上されている。

3. 地域経済の再生

少子化に歯止めをかけ、地域の人口減少がもたらす諸課題を克服し、将来にわたる成長力の確保を目指す地方創生は、我が国の重要課題の一つである。

地方自治体が自主性・主体性を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」が計上されており、各地方自治体においては、地方版総合戦略²³に基づいて様々な施策を展開している。

今年度は、第1期の「まち・ひと・しごと創生総合戦略」の総仕上げの年にあたり、政府において、現在、これまでの成果等の検証がなされているところである。

人口減少等により生じる課題やその対処方針、目指すべき姿は地域ごとに様々である。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、まさに自治そのものであり、今後、更に人口減少が進む中であって、地方自治体が、創意工夫を凝らしながら、地域の実情に応じた取組を推進していく必要性はますます高まっていくものと考えられる。

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ものであり、地方創生の第2期となる令和2年度以降も、地方自治体が自主性・主体性を最大限発揮して取組を進められるよう、まち・ひと・しごと創生のための財源を適切に確保し、息長く支援すべきである。

また、東京への一極集中は既に限界まで進んでおり、巨大災害のリスクや東京圏の高齢者増など、避けて通れない課題が存在するところである。一方で、生活環境を変えたいという若者の意識変化²⁴もあり、地方自治体においては、こうした変化をチャンスと捉え、地域の魅力の更なる向上に

²³ 「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。

²⁴ 2018年のNPO法人ふるさと回帰支援センターへの移住相談件数は過去最高の約4万件となり、年代別では20歳台～30歳台が50%を超え、40歳台を含めると70%を超えている。

取り組んでいくべきである。

今後、地方自治体は、地方への人の流れを一層促進して「担い手」の確保に努めるとともに、地域にある多様な地域資源や革新的技術を活かし、「働く場」の確保や「生活支援サービス」の確保に取り組むことにより、地域力を強化していくことが求められる。

4. 住民生活の安心・安全の確保

近年、地震、豪雨、高潮、暴風など、自然災害が多発化、大規模化しており、政府においては、こうした災害の状況にも鑑み、昨年末に「防災・減災、国土強靱化のための3か年緊急対策」を取りまとめ、令和元年度の地方財政計画において、当該対策を推進するために必要な事業費及び財源を確保したところである。

地方自治体は、様々な自然災害に備えるための防災・減災対策について、当該緊急対策の期間内に集中的に取り組んでいくことが必要である。

また、繰り返しになるが、トンネルや橋、水道、下水道といった公共インフラが老朽化し、生活に不可欠な施設や設備が今後も維持されていくかを不安視する声が高まっており、公共施設の適正管理は待ったなしの課題である。

さらに、人口減少が進む中において、医師不足に伴う地域医療への不安や、日常の移動手段である地域交通の減少に対する不安など住民生活の基盤となるサービスに対する将来への不安も高まっているところである。こうした不安を取り除き、将来にわたり安心して暮らせる地域社会を維持・再生していくことは、地方創生などに取り組む基盤となるものであり、今後も欠くことはできない。

おわりに

時の流れとともに社会構造が大きく変わり、時代は移り変わっていく。

しかし、コミュニティの機能を補強しながら、住民生活の安全と安心を保障していくという地方自治体の使命は、今後とも変わることはない。

地方交付税を含めた一般財源総額を確保し、持続可能な地方財政基盤を構築することは、地方自治体に任された大きな使命を果たしていく上で、不可欠な仕組みである。

我が国の国土は広く、地域の状況は千差万別であり、その中で、どのような地域でも、住民にとって必要な行政サービスを提供できるよう財源を保障し、地域間の格差を調整する地方交付税の機能と役割は、たとえ時代が変わっても変えてはならないものである。

地方交付税制度は、戦後の復興期を乗り越え、高度経済成長期の基盤を支え、国民生活の充実向上と経済の飛躍的發展に大きな役割を果たしてきた。そして、これからも全国各地の住民の幸せと安心が持続することに確信を持てるようにするため、地方交付税を含めた一般財源の総額を確保していく責任が国にはある。

住民の安心を身近で保障するのは、地方自治体の行政サービスであり、その行政の質や量を保障するのが健全な地方税財政である。時代が変わろうとも、地方税財政のあるべき姿を、今後も追い求めていかなければならない。