

## 2012年度地方財政計画と地方財政の方向

高木 健二

### はじめに

2012年度の地方財政について、総務省は、「中期財政フレーム」と基調を合わせて、概算要求時から以下のとおり、国に要求してきた。①社会保障費の自然増に対応する地方財源を確保する、②一般財源総額は前年度水準を下回らないようにする、③地方交付税は17.1兆円（▲0.3兆円）とし地方の安定的財政運営の財源を確保する、④震災からの復旧・復興は被災自治体が全力で取り組めるようにする、⑤被災自治体以外の自治体に負担を及ぼさないよう地方の復旧・復興財源費とその財源は通常の歳入・歳出とは別枠で整理し国費の措置を大幅に拡充した上で地方財源を確保する。

また地方財源不足対策として、以下のとおり要求してきた。①一般会計から1兆1600億円加算する、②そのうち三位一体改革による交付税削減の復元分1兆1277億円は所得税の地方交付税率を32%から40%に引き上げる、③国・地方の折半補てんルールに基づき、臨時財政特例債4兆1955億円を確保する。地方交付税率の引き上げ以外は、概ね概算要求に基づく地方財政の安定は確保されたといつてよいだろう。

### 1. 地方財源不足とその対策

地方財政の財源不足（都道府県、市町村）は、①国が法令等により地方に事務事業の実施を広範囲に義務づけていること、②地方分権改革で義務づけが緩和されるなどして地方に委ねられても地方はこれら事務事業を実施しないわけにはいかないこと、③これらの経費に対して地方の自主的な一般財源（地方税など）が大きく不足することなどによって、恒常的に発生してきている。

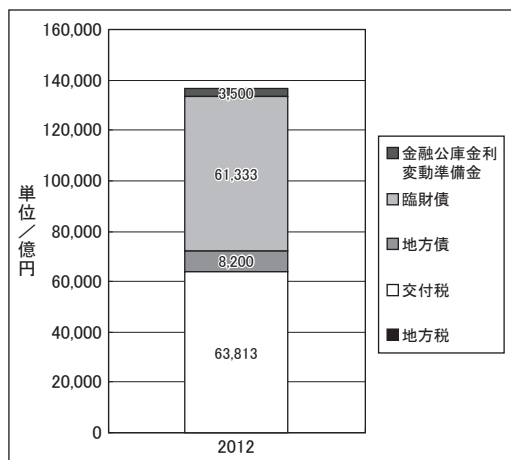
2012年度の地方財源不足は、13兆6846億円（▲5607億円）となった。前年度より地方財

源不足が圧縮された原因は、給与単価や地方公務員数の定数削減などによる給与関係費の削減▲2900億円、公債費の削減▲1600億円などにある。とくに人件費の削減を中心に、この間、地方財源不足の縮減を図っていることが問題である。

地方財源とくに一般財源不足は、地方交付税の増額、国から地方への税源移譲による地方税などを中心に補てんするのが、地方交付税制度の趣旨である。しかし地方交付税の原資である国税（所得税、法人税、消費税、たばこ税、酒税）の減収を理由に、臨時財政対策債、財源対策債など地方債という借金を中心に補てん対策が行われていることが、地方財政の借金体質を深化させているのである。2012年度でも臨時財政対策債6兆1333億円、財源対策債8200億円など地方債が重点に充当され、地方交付税は6兆4000億円に止まっている（図表1「13.7兆円の地方財源不足の補てん対策」を参照）。

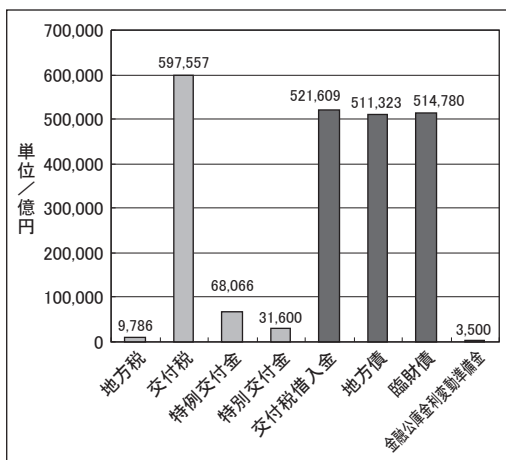
過去24年間の地方財源不足額220兆円についても、臨時財政対策債51.5兆円、地方債（財源対策債）51.1兆円、地方交付税特別会計借入金52.2兆円など借金で大半が補てんされているのである（図表2「24年間の地方財源不足220兆円の補てん対策」を参照）。

図表1 13.7兆円の地方財源不足の補てん対策



出所) 毎年度地方財政計画より作成。

図表2 24年間の地方財源不足220兆円の補てん対策



出所) 同左。

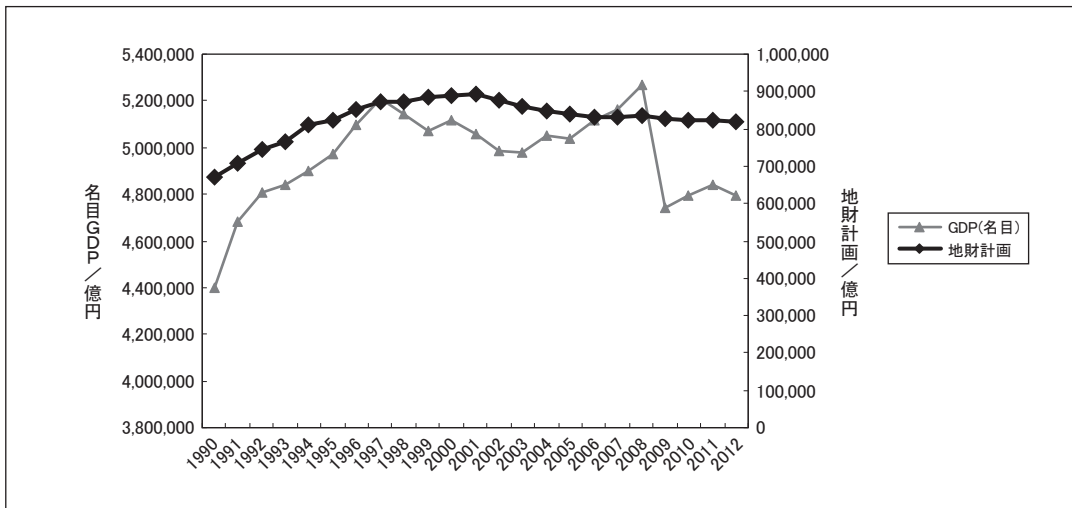
## 2. 2012年度地方財政計画の規模

地方財政計画（都道府県、市町村）の規模は、81兆8700億円となり、前年度比▲6700億

円が削減された。

地方財政計画は、2001年度をピークに、2008年度、2011年度を除いて、一貫して削減が続いている（図表3「地方財政計画の推移」を参照）。これは後で見ると、人件費と投資的経費の削減が地方財政計画規模の削減となっているのである。GDP（国内総生産）は、リーマンショック以降500兆円を大きく下回り、未だに回復できていない。

図表3 地方財政計画の推移



出所) 毎年度地方財政計画より作成。

### 3. 地方財政計画の役割

地方財政計画は、歳出・歳入への必要額81.9兆円の計上を通じて、都道府県、市町村の「標準的行政水準」を保障している。国民が日本全国のいかなる地域に居住しようが、例えば義務教育の40人学級制、生活保護費などの「標準的行政水準」は等しく保障されることになっている。また地方交付税の不交付団体など財政力豊かな地方自治体の行政水準については、地方財政計画の歳出に「水準超経費」6500億円（地方財政計画の標準的行政水準を超える必要経費）が計上され、「標準的行政水準」を超える高い行政水準に必要な財源が確保されている。また歳入からは超過課税、法定外税、財政調整基金等は除外され、地方税も標準税率で計算される。歳出からは貸付金等は除外される。つまり地方財政計画

は、各地方自治体が地方税の増税をしなくても「標準的行政水準」が維持できる仕組みになっている。従って増税する場合、あるいは一般家庭ゴミの有料化など新たな住民負担増を課す場合などは、それらの措置によって地方財政計画の保障する「標準的行政水準」以上の高水準の行政サービスを確実に提供するとの説明責任があり、住民の納得が必要である。さもないと地方税の二重取り、住民負担への二重の転嫁に過ぎなくなってしまう。

地方財政計画は、その歳出81.9兆円が先に確定し、その歳出の財源を保障する地方税33.7兆円等の財源が不足する場合は、地方交付税17.5兆円、臨時財政対策債6.1兆円、財源対策債8200億円など必要財源を確保した上で、最終的に歳入81.9兆円が確定することになっている。これは地方財政計画の歳出は、その70%弱（決算ベース）が、国の法令等で直接的・間接的に義務づけられた経費、どうしても実施しなければならない経費で占められているため、国の責任で地方交付税等の増額を図り財源を保障することになっているのである。これが地方財政計画のマクロレベル（都道府県、市町村全体）の財源保障である。また地方財政計画の歳出を最終的に地方交付税で補てんし、その地方交付税17.5兆円を個別の地方自治体ごとに〔基準財政収入額－基準財政需要額＝普通交付税〕の配分基準に基づき算定することを通じて、さらには臨時財政対策債等の配分も加えて、地方自治体のミクロレベル（個別の都道府県、市町村）の財源保障を行っているのである（**図表6**「2012年度地方財政計画」を参照）。

#### 4. 地方財政計画と決算の比較

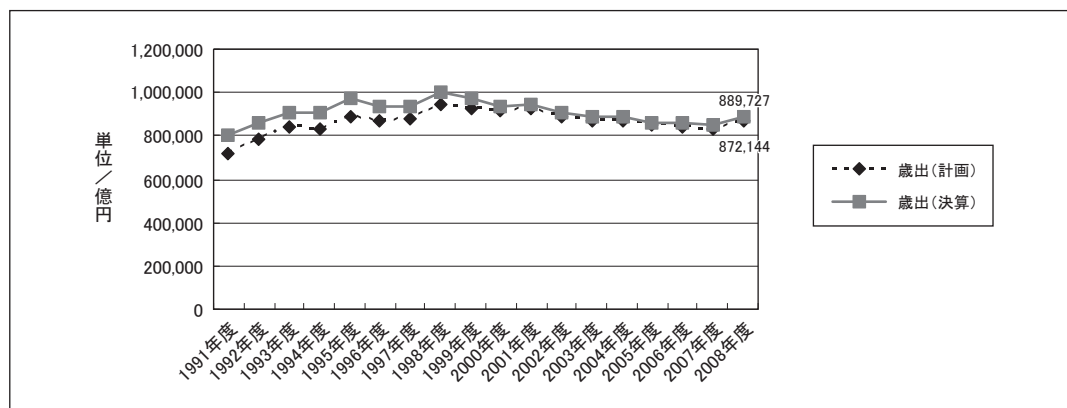
地方財政計画が地方自治体（都道府県、市町村）の財政に及ぼす影響を見るため、地財計画と地方自治体（都道府県、市町村）が実際に支出した決算額を比較検討してみよう。

地方自治体の決算額が地方財政計画を上回るのは当然のことである。地方財政計画は「標準的行政水準」を保障するに過ぎず、地方自治体の実際の支出をすべて保障しているわけではないからである。

1990年代は歳出で見ると決算が地方財政計画をかなり上回っていたが、徐々にその差は縮小しつつある。歳入を見てもほぼ同様な状況になっている。これは旧小泉構造改革の中で、財務省サイドが新自由主義的経済・財政学者なども含めて、決算と計画の乖離是正を強力に主張した結果、2000年代以降、地方財政計画の縮小が行われ、その結果、地方自治体も必要以上の行革などを行い、決算額が縮小したためである（**図表4**「歳出（決算と計

画)の比較」、図表5「歳入(決算と計画)の比較」を参照)。このまま推移すると決算額と計画額が一致し、さらには決算額が計画額を下回りかねない状況である。

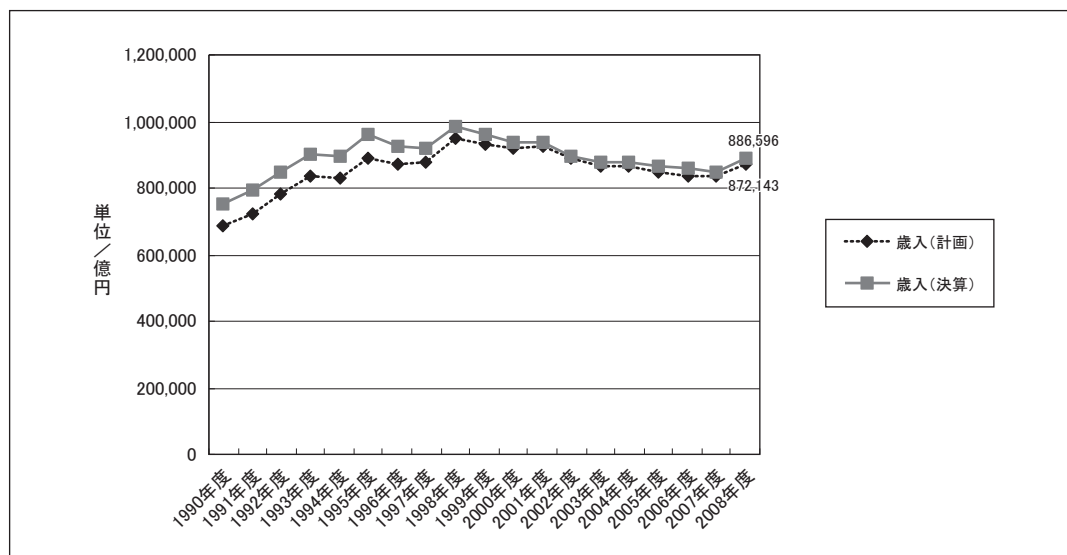
図表4 歳出(決算と計画)の比較



出所)「地方財政要覧」(総務省)より作成。

注) 数値は決算と計画の純計を行っているため、2年遅れの決算よりさらに1年遅れとなっている。以下、同様。

図表5 歳入(決算と計画)の比較



## 5. 地方財政計画の主な歳出

地方財政計画の主な歳出を見ると、給与関係費は2001年度をピークに一貫して減額されている。投資的経費もピーク時の30兆円は、10兆円程度の3分の1まで減額となった。これに反して一般行政経費は、10兆円台から30兆円台に3倍に増えている。公債費（借金の償還）も6兆円台から13兆円台に2倍以上に増大している（図表7「地方財政計画の主な歳出」を参照）。

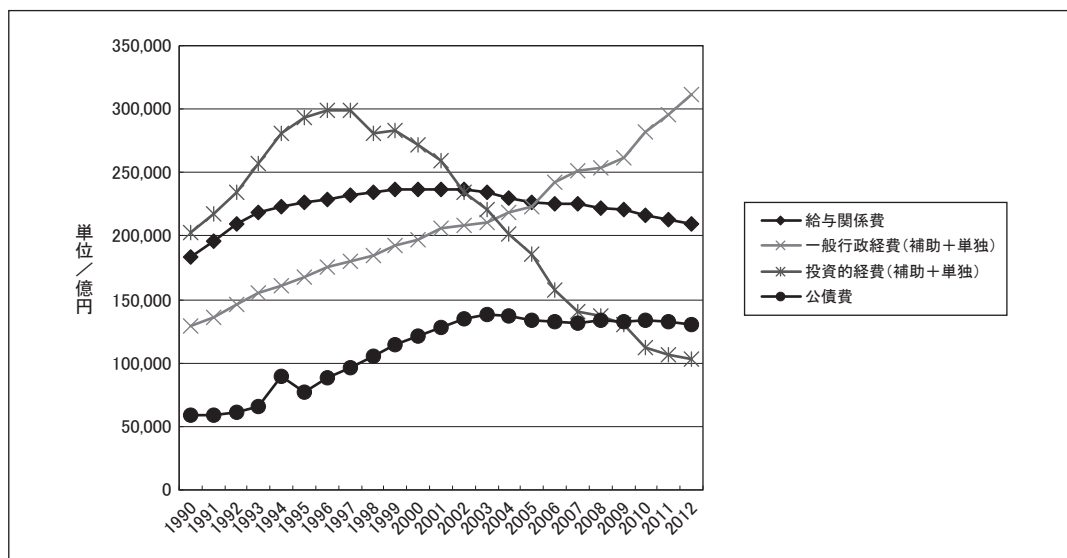
民主党政権が「コンクリートから人へ」と投資先を根本から転換させたかのような議論もあるが、投資的経費は2000年台から急激に減額されており、一般行政経費も一貫して増大しており、今に始まったことではないのである。地方財政計画による誘導もあるが、後で見るようにむしろ地方自治体の方が歳出構造の転換を図ってきた結果であり、地方財政計画がそれを追認してきたといった方がよい。

図表6 2012年度地方財政計画

(単位/億円)

歳 入			歳 出		
歳 入 項 目	金 額	前年度比	歳 出 項 目	金 額	前年度比
地方税	336,569	2,532	給与関係費	209,800	▲2,894
道府県民税所得割	45,106	1,121	退職手当以外	188,200	▲2,761
道府県法人事業税	24,527	1,171	退職手当	21,500	▲233
市町村民税所得割	67,661	1,638	一般行政経費	311,406	3,180
市町村民税法人税割	13,858	1,463	補助事業	158,820	1,339
地方譲与税	22,615	866	地方単独事業	138,095	▲506
地方特例交付金	1,275	▲2,602	地域経済強化・雇用対策	15,000	0
地方交付税	174,545	811	投資的経費	108,984	▲4,048
地方債	111,654	▲3,118	補助・直轄事業	57,354	▲2,120
臨時財政対策債	61,333	▲2,602	地方単独事業	51,600	▲1,958
国庫支出金	117,604	▲4,141	公債費	130,800	▲1,623
普通補助負担金	89,890	▲3,309	公営企業繰出金	26,600	▲267
公共事業補助金	24,984	▲672	企業債償還普通会計負担	16,800	▲318
使用料・手数料	14,037	▲242	維持補修費	9,667	55
雑収入	40,444	▲417	水準超経費	6,500	▲700
歳 入 合 計	818,700	▲6,354	歳 出 合 計	818,700	▲6,354

図表7 地方財政計画の主な歳出



1992年のバブル経済崩壊後の国の景気対策を担い膨大な公共事業を実施してきた結果、公債費（借金の償還）が地方自治体の財政運営を締め上げ、歳出構造の転換を図らざるを得なくなったといえよう。民主党政権は子ども手当、高校無償化などで一般行政経費を若干拡大させ、投資的経費をその分削減しただけであろう。

### （1） 給与関係費

給与関係費は1998年度の26.8兆円から2012年度の24.1兆円までで既に2.7兆円削減されている。給与関係費は、給与単価×地方公務員数で構成される。総務省は、①給与単価は前年の地方財政計画上の給与単価をベースに、各人事委員会勧告の増減幅の全国平均（職員数による加重平均）を乗じて、新しい給与単価を算出している、②給与関係費が減額となった原因は職員数の減少と各人事委員会勧告における給与単価の減額であるなどとしている。地方財政計画上の職員数は2012年度は10908人の削減となっている。

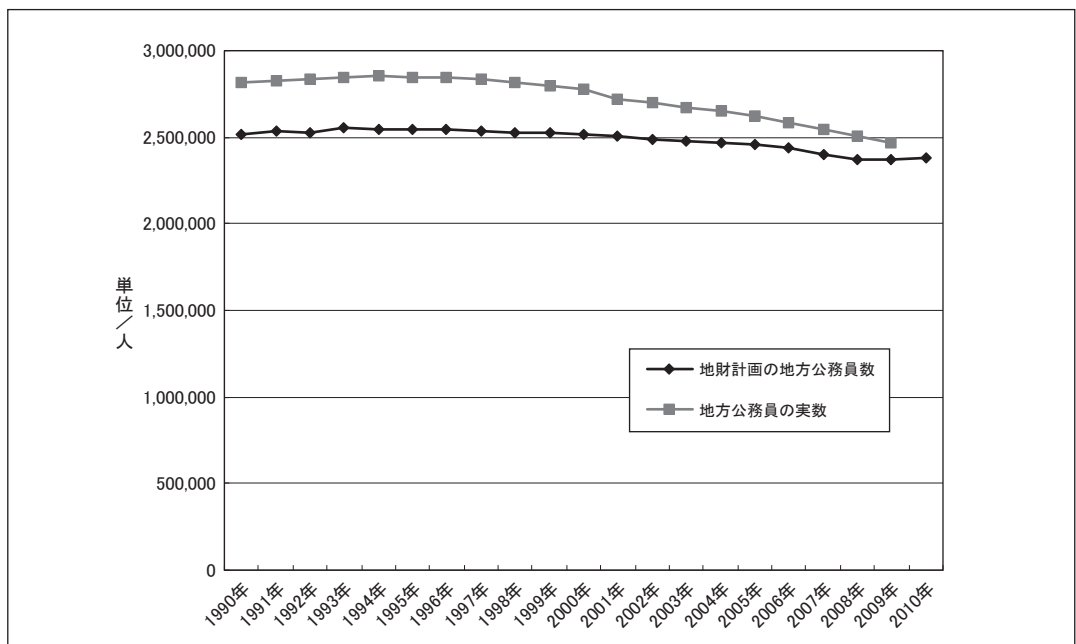
地方公務員数が、地方財政計画上では1993年度の255万3000人をピークに減少し続け、2010年度には237万7000人となり17万6000人削減されている。一方地方自治体における地方公務員の実数は、1994年度の285万4000人から2009年度には246万9000人となり、38万5000人削減されている。地方財政計画で予定する以上の地方公務員の削減

を地方自治体が自ら進めていることになる（**図表8**「地方公務員数の『計画』と『実数』の比較」を参照）。

地方公務員数の「計画」（地方財政計画）による削減率と「実数」（地方自治体の実際の地方公務員の配置数）の削減率を比較してみると、1999年度以降、「実数」の削減率が「計画」の削減率をはるかに上回っている（**図表9**「地方公務員数の『計画』と『実数』の削減率比較」を参照）。これは1998年度以降の市町村合併、2001年度以降の地方交付税の削減と臨時財政対策債の増発、2004年度以降の「三位一体改革」による地方交付税の削減などに過剰反応した地方自治体が、国が地方財政計画で予定する以上の定数削減つまり必要以上の定数削減・人件費削減を行ったためである。

地方財政計画上の定数は、「標準的行政水準」を維持するための定数に過ぎず、地方自治体が実際に配置する定数以下になるのは当然である。しかしこのまま推移すると、「実数」が「計画」に一致し、さらには「計画」を下回りかねない状況にある。その結果、給与関係費は、「決算」と「計画」が一致するか、「計画」を下回ること

**図表8** 地方公務員数の「計画」と「実数」の比較

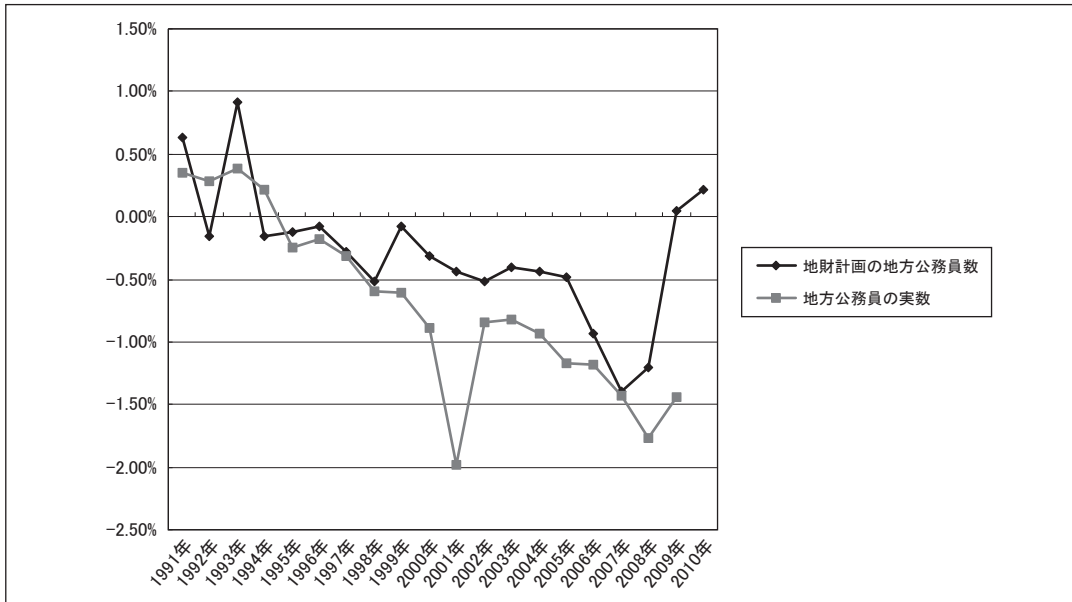


出所) 「地方財政要覧」（総務省）より作成。**図表9**も同様。

注) 数値は「地方公務員給与実態調査結果」によるため2年遅れとなる。**図表9**も同様。



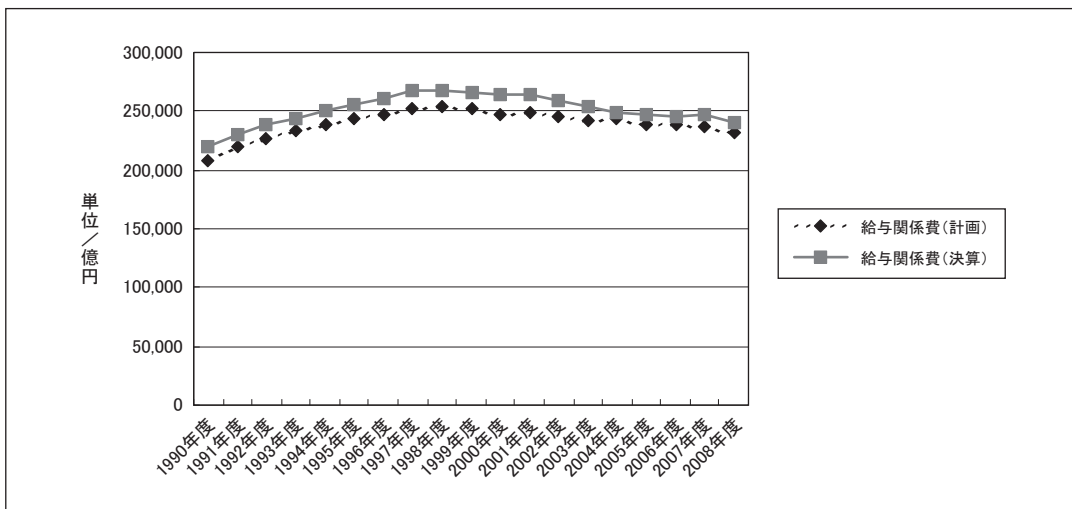
図表9 地方公務員数の「計画」と「実数」の削減率比較



にもなりかねない（図表10「給与関係費（決算と計画）の比較」を参照）。

これは、いずれ「地方公務員給与実態調査結果」（総務省）に反映され、「標準的行政水準」の維持に必要な定数は、さらに低水準にした上で、「計画」に計上される

図表10 給与関係費（決算と計画）の比較



ことにもなる。その結果、歳出の給与関係費が減少し、その歳出を保障する地方交付税等も減少することにもなりかねない。

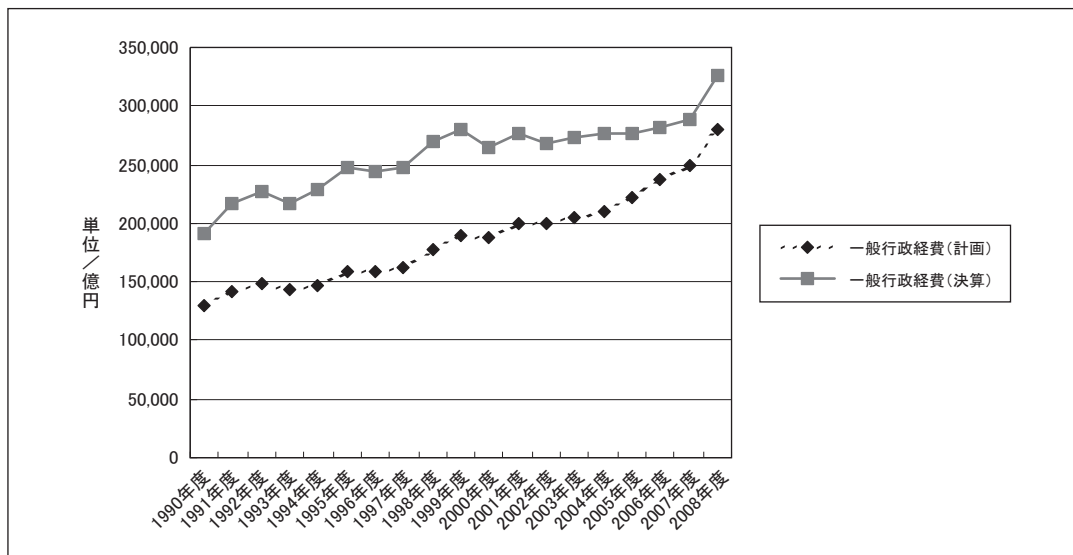
## (2) 一般行政経費

一般行政経費は、1990年度の12.9兆円から2012年度の31.1兆円となり、2倍以上に増大しており、社会保障関係費の自然増も含めて、今後とも増大傾向をたどることになろう。

一般行政経費は、「決算」が「計画」を一貫して上回っており、地方自治体の一般行政経費重視の歳出構造の転換がずっと以前から行われ、「計画」がそれを追認し、増大させていることが分かる（図表11「一般行政経費（決算と計画）の比較」を参照）。

民主党の「コンクリートから人へ」の投資の転換は、従来の地方自治体の政策転換の延長上で、ちょっとそれを加速させたに過ぎず、大騒ぎすることではない。まして地方自治体がそれを批判することは見当違い・筋違いであろう。

図表11 一般行政経費（決算と計画）の比較



### ① 補助事業費

- ・生活保護費、義務教育費など国庫負担金のある事業費、その他の国の各省の国庫

補助金のある事業費が計上される。その際は、国の国庫負担金、国庫補助金と合わせて地方負担分が補助事業費全体として計上される。

- ・補助事業費は15.9兆円で、前年度比1339億円の増額となった。  
例えば生活保護費は国が4分の3負担（2.8兆円）、都道府県と市町村が4分の1（0.9兆円）負担しているが、地方財政計画には、国負担分、地方負担分の全額3.8兆円が計上される。義務教育費も国の3分の1負担分1.6兆円と都道府県の3分の2負担分4.9兆円の合わせて6.5兆円が計上される。
- ・「子どものための手当」についても、見直しの結果、国の3分の2負担分1.5兆円と地方の3分の1負担分0.6兆円の合わせて2.1兆円が計上される。

なお子どものための手当は、3歳未満月額15000円、3歳以上小学校修了まで月額10000円（第1子・第2子）、第3子以降月額15000円、中学生月額10000円に改定された。さらに所得制限960万円（夫婦、子ども2人を基準）以上の者については、年少扶養控除の廃止等に伴う減収に対応するため月額5000円を支給することになった。システム変更費は国が全額負担、公務員分は全額所属庁が負担することになった。事業主負担分は従来どおりであるが、負担額は増えることになろう。

## ② 地方単独事業費

- ・地方単独事業費は、国の補助金がない事業費が計上される。しかし地方単独事業費でも国の法令等により事務事業の実施が義務づけられているものが半分以上を占め、その他、ほとんどの地方自治体で実施せざるを得ない事務事業もこれに次いでいる。特定の地方自治体しか実施していない特殊な事業もあるがわずかである。地方単独事業費は、その事業の普遍性・重要性などに応じて、地方財政計画には必要額の100%程度から50%程度まで算入割合を異にしつつ計上される。
- ・地方単独事業費は13.8兆円で、前年度比▲501億円の減額となった。
- ・「地域経済基盤強化・雇用等対策費」1.5兆円が新設された。これは前年度の「地域再生費」3000億円、「地域活性化・雇用等対策費」1.2兆円を合算したものである。しかし地方圏の地方自治体では、投資的経費が激減し、地域経済が冷え込んでいる中で、これまでの「地域再生費」、「地域活性化・雇用等対策費」は、多方面にわたって有効活用されている実態にあり、「地域経済基盤強化・雇用等対策費」も同様な効果が期待できよう。

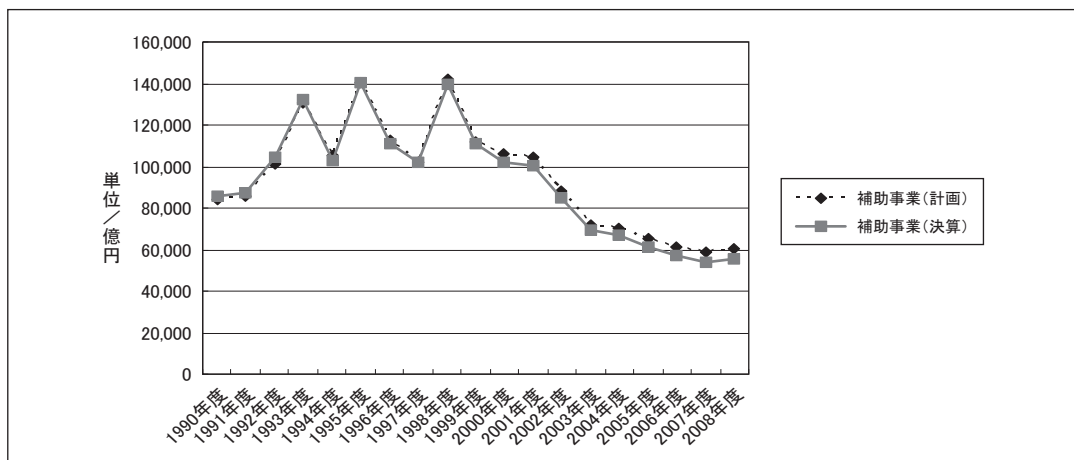
### (3) 投資的経費

投資的経費についても、国の国庫負担金がある負担金事業費と国庫補助金がある補助事業費と、補助金等がつかない地方単独事業費がある。これらの投資的経費の補助事業費等については、国負担分と地方負担分が合わせて地方財政計画に計上される。また国の事業としての直轄事業もあるが、これは地方にも受益があるとして、道路法など個別の法律で地方負担が義務づけられている。国の直轄事業費については、地方負担分だけが地方財政計画に計上される。また地方が全部を負担する地方単独事業費についても、その普遍性・重要性に応じて必要額が地方財政計画に計上されている。

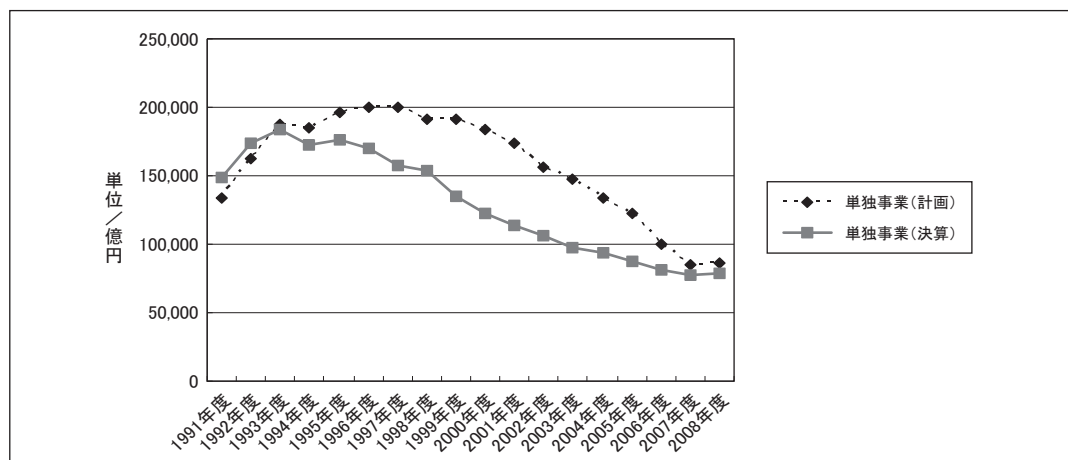
補助事業費は、「決算」が「計画」とほぼ同様な水準で行われているが、最近少し「決算」が「計画」を下回っている。過去の公共事業のやり過ぎで公債費が累積したため、補助金がつく補助事業費でも「計画」どおり申請しない地方自治体が多くあることを示している。一方地方単独事業費は、バブル崩壊後の景気対策で、「地域総合整備事業債事業」（地方債の元利償還金が75%以上地方交付税の基準財政需要額に算入されるもの）を大盤振る舞いした結果、増大し続け、「計画」が「決算」を大幅に上回ってきたが、2007年度以降、「計画」が「決算」に近接するほど減額されてきている。

「計画」の削減もあるが、「決算」が公債費の累増に耐えかねて削減されているといえよう（**図表12**「国庫補助事業費（決算と計画）の比較」、**図表13**「地方単独事業費（決算と計画）の比較」を参照）。

**図表12 国庫補助事業費（決算と計画）の比較**



図表13 地方単独事業費（決算と計画）の比較



① 直轄事業費

直轄事業負担金は5900億円で、前年度比▲539億円の減額となった。

② 補助事業費

公共事業の補助事業費は5兆1500億円で、前年度比▲4139億円の減額となった。

③ 地方単独事業費

地方単独事業費は5兆1600億円で、前年度比▲1958億円の減額となった。

(4) 維持補修費

維持補修費は9667億円で、前年度比55億円の増額となった。

(5) 公営企業繰出金

公営企業に対する普通会計からの繰出金は、2兆6600億円で、前年度比▲267億円の減額となった。そのうち企業債償還に係る普通会計負担分は、1兆6800億円で、前年度比318億円の増額となった。国の繰出基準は、毎年度変更されるが、病院などに対する繰出が、繰出基準どおり、きちんと行われているかどうかの点検が必要である。

地方では下水道会計に企業債の残高が大量に累積し、普通会計の財政を圧迫しているところが多い。膨大な費用がかかる都市下水道整備方式一辺倒を改め、合併浄化槽、集落排水事業などと組み合わせるなどの方式にしていかないと、将来、下水道の企業債の膨大な借金を償還できなくなる可能性もある。

## (6) 公債費

公債費（借金の償還）は13兆800億円で、前年度比▲1623億円の減額となった。しかし地方債残高は、地方全体で200兆円あり、国とともに地方も容易ならざる借金状況にある。そのうち交付税特別会計が、民間金融機関等から借入し、過去に地方交付税に加算して地方に配分した借金が30兆円以上あり、今年度だけでも、利子分2428億円、元金分1000億円を地方交付税から償還し、今後とも長期にわたって地方交付税から償還していくことになっている。

地方では、公的資金からの借金について、5%以上の高利分については、補償金なしで繰上償還（ただし行革実施が前提）ができることになっていたが、これを活用して5%以上の高利の地方債はすべて償還し切ったところもある。実質公債費比率が18%以上になると地方債が許可制になり、さらに25%以上になると財政健全化団体に転落することになり、地方は公債費の管理・償還に懸命になっている実情にある。

## (7) 水準超経費

水準超経費は6500億円で、前年度比▲700億円の減額となった。東京都など財政力豊かな地方交付税の不交付団体の行政水準は、地方財政計画が保障する「標準的行政水準」を上回っており、その分の財源を地方財政計画で担保するために、「水準超経費」を計上している。この水準超経費が前年度比で▲700億円と減額されているため、不交付団体は前年度より厳しくなる。

# 6. 地方財政計画の主な歳入

## (1) 地方税

地方税は33兆6569億円で、前年度比2532億円の増収となった。都道府県では、県民税所得割1121億円、事業税1171億円がそれぞれ増収となった。市町村では、市町村民税所得割1638億円、法人税割1463億円がそれぞれ増収となった（**図表14**「地方財政計画の主な歳入」を参照）。

図表14 地方財政計画の主な歳入



出所) 毎年度地方財政計画より作成。以下、同様。

## (2) 国庫支出金

国庫支出金は、社会保障関係費の増加、子どものための手当減額、公共事業関係費の減額などにより11兆7610億円で、前年度比▲4139億円の減額となった。

国庫補助金の一括交付金化については、前年度の都道府県中心の5120億円は、2012年度には都道府県、政令指定都市を中心に8329億円に拡大した。また沖縄振興一括交付金1575億円が新設された。既存分は4523億円で都道府県分の拡大化992億円、政令指定都市分の新設分が1239億円となっている。しかし一括交付金化に伴い「効率化」も実施され、補助金総額の削減が行われているのは問題である。また民主党は当初のマニフェストどおり、社会保障と義務教育関係の補助金は一括交付金化の対象から除外すべきであろう。

また補助金の一括交付金化ばかりに関心が集中しがちであるが、これら補助金の地方負担分が従来どおり地方財政計画、地方交付税の基準財政需要額に算入され財源保障が行われているかどうか重要な問題である。

## (3) 地方交付税

地方交付税は17兆4545億円で、前年度比811億円の増額となった。

その内容は、①法定5税分11兆517億円、②前年度からの繰越分（第2次補正分1000億円、第4次補正分3608億円）、③金融公庫変動準備金活用3500億円、④一般会計からの財源不足の補てん1兆4952億円、⑤臨時財政対策特例加算3兆8361億円、⑥財源不足の別枠加算1兆500億円などが加算され、そこから⑦国税決算の精算分▲4464億円、⑧交付税特別会計借入金利子支払▲2428億円、交付税特別会計借入金元金支払▲1000億円が差し引かれたものである。

臨時財政対策債は地方交付税の代替的財源であり、地方交付税＋臨時財政対策債は、過去の最高水準の域にあり、安定的財政運営は保障されていると見てよいだろう（図表15「地方交付税＋臨時財政対策債」を参照）。

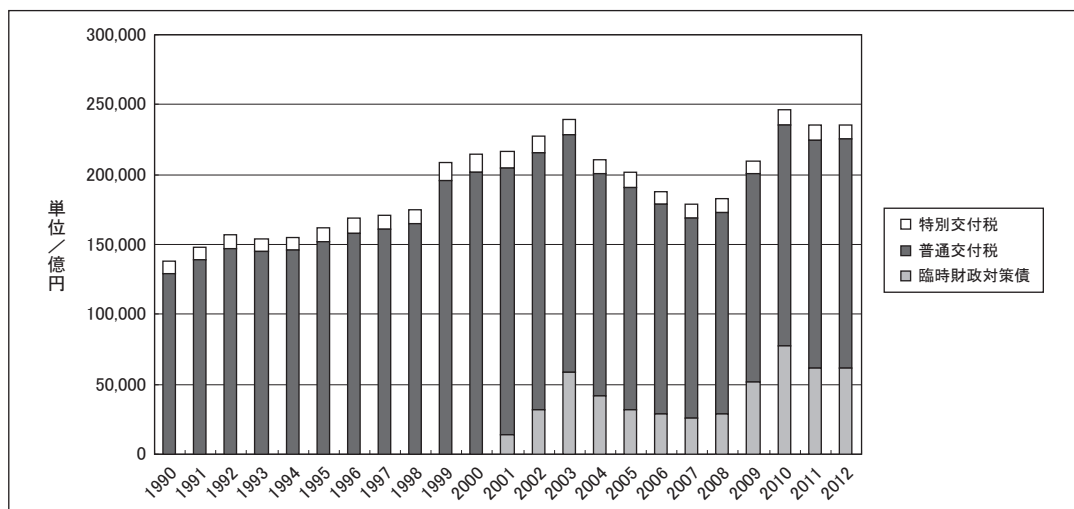
しかし不交付団体は、2011年度から3年間かけて臨時財政対策債の発行が認められなくなるため、その分の財源確保に支障を来し、その分、行政水準を引き下げるか、行革断行等を強いられることになる。

なお基準財政収入額は、都道府県では所得割、法人税割、法人事業税が増加、市町村では所得割、法人税割の増加と固定資産税の減収が見込まれている。

基準財政需要額は、都道府県では個別算定経費0.5%増、包括算定経費1.0%減、市町村では個別算定経費0.0%増、包括算定経費2.0%減など見込まれている。

特別交付税は2014年度から5%、2015年度から4%に引き下げ、その分は普通交付税に移行させることになっている。

図表15 地方交付税＋臨時財政対策債





#### (4) 地方譲与税

地方譲与税は2兆2615億円で、前年度比866億円の増額となった。とくに自動車重量税の見直しに伴い自動車重量譲与税が減額となっている。

#### (5) 地方特例交付金

地方特例交付金は1275億円で、前年度比▲2602億円の減額となった。これは子ども手当の減額に伴うものである。

#### (6) 地方債

地方債は11兆1654億円で、前年度比▲3118億円の減額となった。そのうち臨時財政対策債は6兆1333億円で、前年度比▲260億円の減額となった。

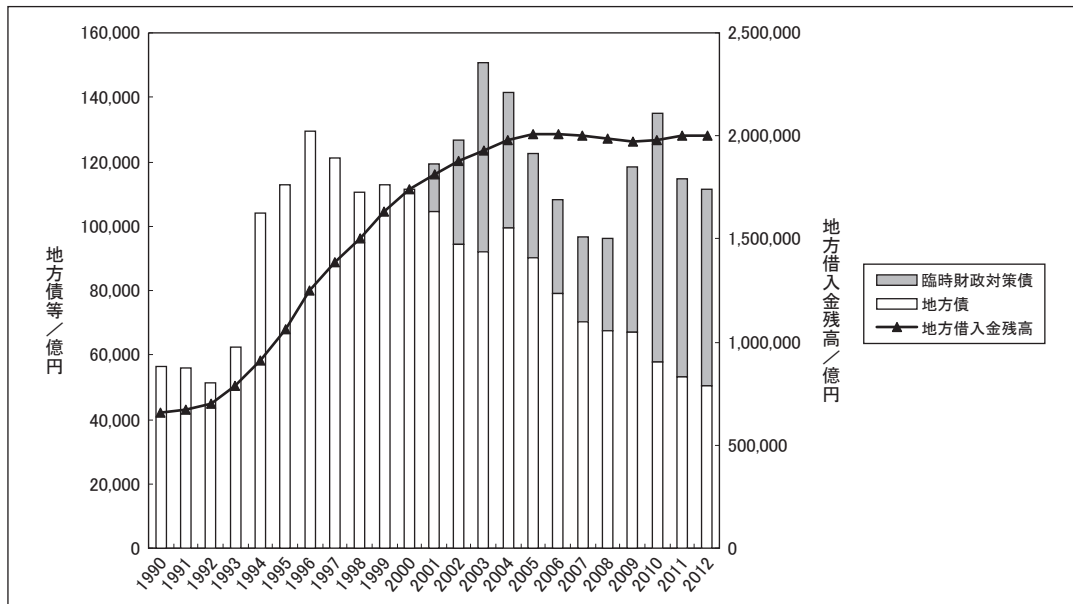
地方債のうち臨時財政対策債（赤字地方債）が半分以上を占めるようになり、建設地方債中心の地方自治体の地方債政策は根本から転換しつつあり、このままでは建設地方債で公共施設等を整備しその負担を後世代にも担ってもらおうという地方債の「世代間の負担の公平性」の論理も破綻してしまうことになろう。

地方債は、バブル崩壊後の国の景気対策で、公共事業を膨大に拡大実施した結果、その財源としての地方債発行も大增発が行われ、地方債残高も累積し、これに交付税特別会計の借金、公営企業債残高などを加えると地方の借入金残高はついに200兆円4900億円（前年度比+1000億円）に達した（**図表16**「地方債、臨時財政対策債と借入金残高」を参照）。

また新たな分権一括法で、2012年度から実質公債費比率14%未満、2013年度から実質公債費比率16%未満の地方自治体を対象に民間資金で地方債を発行する場合は、事前協議制から事前報告制になった。

しかし地方自治体は、臨時財政対策債についても発行可能額以下に抑制するところも出てきている。一方、昨年度から3年間かけて不交付団体は臨時財政対策債の発行が認められなくなっており、行革等による財源確保に躍起になっているところもある。

図表16 地方債、臨時財政対策債と借入金残高



(7) 使用料・手数料

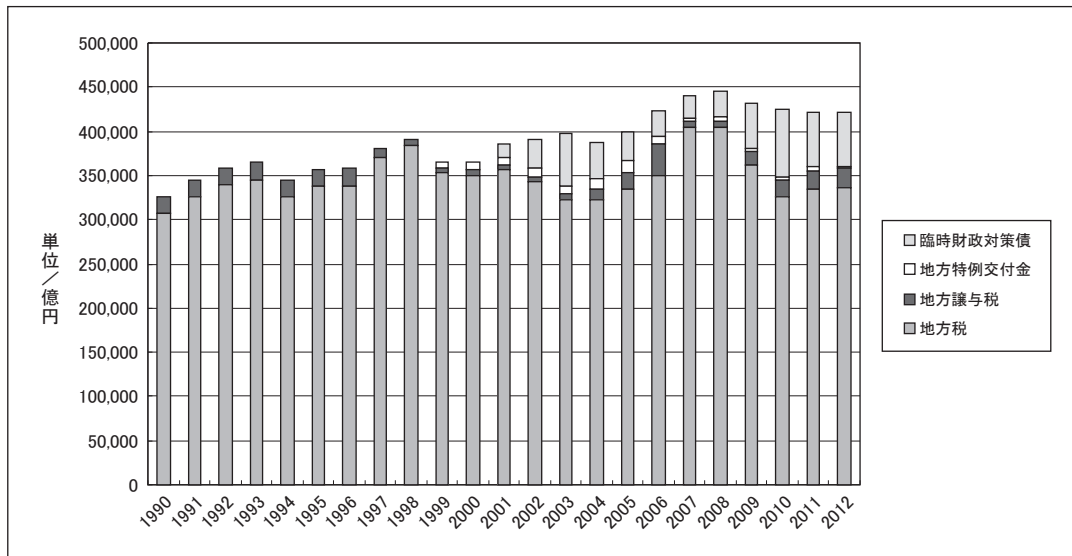
使用料・手数料は、東日本大震災の減免額などもあり1兆4037億円で、前年度比▲242億円の減額となった。

(8) 一般財源の確保状況

地方税（水準超経費分を除く）、地方交付税、地方譲与税、地方特例交付金など一般財源は58兆9741億円で、前年度比1951億円増となった。

一般財源が十分確保されたことになったため、大半の地方自治体の財政運営は、無謀な投資事業などをやらない限り、人件費なども地方財政計画が予定する以上に削減する必要もなく、普通にやっている限りは、特段の問題点はないということになる（図表17「一般財源確保状況」を参照）。

図表17 一般財源確保状況



## 7. 社会保障と税の一体改革

政府・与党は「社会保障と税の一体改革素案」をとりまとめ、地方税財政については、次のとおり書き込まれた（2012.1.6）。消費税率の引き上げの際は、引き上げ分の国と地方での配分が最大の課題であった。とくに地方の地方単独事業費としての社会保障費をどう評価し、どれだけ財源保障するかが問題となった。「国と地方の協議の場」で繰り返し議論が行われた結果、次のとおりとなった。

今後、政府は、与野党協議などを踏まえ法案化する予定となっているが、衆議院の解散総選挙がらみで、法案成立などの先行きは極めて不透明である。

### (1) 消費税率の引き上げ

消費税率（国・地方）は、2014年4月から8%へ、2015年10月から10%へ段階的に引き上げる。この結果、地方消費税率も段階的に引き上げられることになった。

## (2) 消費税収の配分

### ① 引き上げ分の消費税収

引き上げ分の消費税収（国・地方）については、「国と地方の協議の場」における「地方単独事業の総合的な整理」を踏まえた社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を行う。地方分は、消費税率換算で2014年4月から0.92%、2015年10月から1.54%とする。このため、現行税率1%を2014年4月から1.7%、2015年10月から2.2%に引き上げる。

「地方単独事業の総合的な整理」では、社会保障給付費の地方負担分7.7兆円、地方単独事業費のうち給付分（年金・医療・介護・子ども、子育て）などの整理が行われ、これを基準に地方消費税の地方配分が決定された。地方6団体は、当初、地方消費税の2%配分を主張していたが、国と地方の協議の結果、消費税率引き上げ分の1.54%で決着した。

### ② 消費税の地方交付税率

地方消費税の充実を基本とするが、財政力の弱い地方自治体における必要な社会保障財源確保の観点から、併せて消費税の地方交付税法定率分の充実を図る。このため消費税に係る現行地方交付税率29.5%（消費税率換算1.18%）を2014年から22.3%（同1.40%）、2015年から20.8%（同1.47%）、2016年から19.5%（同1.52%）とする。

地方交付税率は下がっているが、消費税自体が引き上げられているため、地方交付税額は増えることになる。

### ③ 消費税の使途

消費税収（現行の地方消費税を除く地方分）については、現行の基本的枠組みを変更しないことを前提として、その使途を明確化すること（消費税収の社会保障財源化）。

地方消費税の引き上げ分は、できる限りこれから増大する社会保障費の財源として充当されていくことになる。

地方交付税率分も社会保障財源化されることになるが、その際、一般財源を特定財源化することになるため、どのような制度設計が行われるかが注目される。

### ④ 都道府県、市町村の配分

引き上げ分の地方消費税収の都道府県と市町村の配分については、現行の1対1を基本とし、また引き上げ分の地方消費税に係る市町村交付金については、人口に

よる配分など社会保障財源化に適した交付基準を検討する。

地方消費税は、小売年間販売額、消費に関連する指標などを基準に各都道府県に配分されている。また都道府県に配分された税収の2分の1は、それぞれの都道府県内の市町村に人口と従業員数を基準に配分されている。この市町村分は社会保障財源化に適した新たな配分基準を検討するとしているが、市町村の社会保障費の実態が反映されるような適正な基準設定が求められる。既に、従業員数の基準はなくして、人口基準のみにするという報道もある。

## 8. 2012年度の中央・地方の東日本大震災対策の歳入・歳出予算

### (1) 2011年度東日本大震災補正予算

東日本大震災対策については、2011年度に第1次補正予算（4兆153億円）、第2次補正予算（1兆9988億円）、第3次補正予算（12兆1025億円）、第4次補正予算（2兆5345億円）など合計20兆6511億円を計上し、復旧・復興を進めてきた。ただしこれらの補正予算は必ずしも大震災対策のみに限定されているわけではなく、年金の国庫負担分、B型肝炎対策、円高対策、TPP対策なども含まれている。

### (2) 東日本大震災の復興増税

政府が決定した2011年度の第3次補正の復興債11兆5500億円の財源を確保するための臨時増税案は次のとおりとなった。2012年度以降の東日本大震災対策の予算も、復興増税で決まった財源を中心に編成されていくことになる。

- ① 主要な歳入は、復興増税の規模は11.2兆円だが、将来的に税外収入を政府案の5兆円から7兆円に増額し、増税規模を9.2兆円へ減らすことを目指すとした。復興増税は所得税、個人住民税均等割、法人税などが対象となった。
- ② 税外収入は、増税期間となる今後10年のうちに、日本たばこ産業（JT）株の全株売却などで捻出すとした。ただ、JT全株売却にはJT法の改正が必要で、葉タバコ農家の反発もあり実現は困難とされていた。しかし11月15日、民主、自民、公明3党は、国が保有するJT株の全株売却に関して「葉タバコ農家、小売店への影響などを十分見極める」ことで合意している。

- ③ 所得税の増税は、2013年1月から10年間を基本に、4%上乗せして課税し、6.2兆円の増税の予定であったが、結局、与野党協議で、たばこ税の増税がなくなったため、増税期間は2013年から25年間となり、その分、増税は2.1%の上乗せとなった。
- ④ 個人住民税均等割（現行一律年4000円）は、景気への影響に配慮し、増税開始時期を1年先送りし、2013年6月から5年間とし、年500円上乗せし、0.4兆円の増税の予定であった。これもたばこ税の増税がなくなったため、個人住民税均等割の増税期間は2014年から10年間とし、上乗せは年1千円となった。
- ⑤ 法人税は2011年度税制改正法案の法人実効税率引き下げ（実効税率5%減税）と2.5%の臨時増税をセットで2012年4月から3年間凍結する。

### （3） 2012年度東日本大震災復興特別会計予算

2012年度以降の東日本大震災対策については、国の予算では一般会計とは別に特別会計で予算計上することになった（**図表18**「2012年度東日本大震災復興予算」を参照）。

- ① 災害救助関係は、民間住宅を活用した仮設住宅の提供494億円、大学等の授業料の減免、奨学金113億円などである。
- ② 災害廃棄物処理事業費は災害廃棄物処理事業3442億円である。
- ③ 公共事業の追加は、公共土木施設等の災害復旧1899億円、三陸沿岸道路整備等1215億円、学校施設等の復旧213億円、水道施設の災害復旧200億円、水産基盤整備事業178億円、農業農村整備事業99億円などである。
- ④ 災害関連融資関係費は、中小企業等金融関係費1042億円、農林水産業金融関係費168億円などである。
- ⑤ その他、東日本大震災復興交付金2868億円、地方交付税交付金（震災復興特別交付税）490億円などである。
- ⑥ 原子力災害関係費は、除染・汚染廃棄物処理等4513億円、福島避難解除区域生活環境整備事業42億円などである。
- ⑦ 全国防災対策費は、学校施設の耐震化・防災機能の強化1209億円、道路の防災・減災対策351億円、河川の津波対策等263億円、社会資本整備総合交付金462億円、災害対応型拠点石油基地等整備事業145億円などである。
- ⑧ その他、災害復興住宅融資等539億円、大学等を活用した地域再生515億円、中小

図表18 2012年度東日本大震災復興予算

歳 入	金額 (億円)	歳 出	金額 (億円)
復興特別税	5,305	東日本大震災復興経費	32,500
・復興特別法人税	4,810	・復旧・復興事業	22,497
・復興特別所得税	495	・除染等事業	4,513
一般会計からの繰入	5,507	・交付税特会繰入	5,490
・子ども手当見直し	4,272	(震災復興特別交付税財源)	
・高速無料化見直し	1,200	(交付税特会出口ベース交付税)	(6,855)
・エネルギー特会株売却	20	・国債整理基金特会への繰入	
・公務員宿舍売却	15	東日本大震災復興予備費	4,000
税外収入	118		
・公共事業費負担金等			
復興債	26,823		
合 計	37,754	合 計	37,754

企業組合等共同施設等災害復旧事業500億円、国内立地補助事業280億円、雇用対策（求職支援制度等）107億円、漁業・養殖業復興支援事業106億円などである。

#### (4) 2012年度東日本大震災復興地方財政計画

これを受けて、地方財政計画でも通常の地方財政計画は「通常収支分」とし、東日本大震災対策については、①被災自治体中心の「東日本大震災復旧・復興事業」、②被災自治体以外の「緊急防災・減災事業」との二つに分けて、別個に歳入・歳出を計上した（図表19「2012年度東日本大震災復興地方財政計画」を参照）。

これは東日本大震災対策については、既に2011年度の第3次補正予算と関連して、復興財源確保のための特別の増税（所得税、法人税、住民税均等割）が行われており、その際、復興対策については特別会計で歳入・歳出を管理することが確認されていることから当然の結果である。実際的にも通常の地方財政計画の収支と区別したため、復旧・復興予算、防災・減災予算の実態が理解しやすくなっており評価してよい。

今後、2013年度以降、所得税（2013年度から25年間）、法人税（2012年度から3年間）、住民税均等割（2013年度から10年間）などの復興増税による財源確保に応じて、さらに引き続き東日本大震災対策、防災・減災対策の予算編成が行われることになる。

図表19 2012年度東日本大震災復興地方財政計画

① 東日本大震災復旧・復興事業

歳入項目	金額(億円)	歳出項目	金額(億円)
震災復興特別交付税	6,855	直轄・補助事業費	14,300
国庫支出金	10,772	・東日本大震災復興交付金分	3,600
・東日本大震災復興交付金	2,842	地方税等の減収分見合い歳出	1,271
地方債	127	地方単独事業費	2,200
合計	17,800	合計	17,800

② 緊急防災・減災事業

歳入項目	金額(億円)	歳出項目	金額(億円)
一般財源充当分	96	全国防災対策に係る直轄・補助事業費	4,900
国庫支出金	2,059		
地方債	4,173	地方単独事業費	1,400
合計	6,300	合計	6,300

(5) 東日本大震災の復旧状況(復興対策本部)

① がれき処理の状況

岩手、宮城、福島3県の沿岸市町村のがれき推計量は2249万1千トンであるが、仮置場への搬入状況は1560万4千トンで、搬入済量の割合は、まだ69%であり、福島55%、宮城67%、岩手85%となっている(環境省、2012.1.17)。

② 避難者の状況

避難者数は33万4786人で、うち未だ避難所にいる者の数は678人である(2011.12.15)。

仮設住宅等の状況は次のとおりである(2011.12.26)。

	入居戸数	提供可能戸数
公営住宅	17,792戸	62,529戸
民間住宅	65,692戸	
仮設住宅	47,803戸	52,182戸

③ 被災者生活再建支援金の支給実績

申請件数は21万690件で、うち支給件数は20万9209件である。支給額は1902億4400万円となっている(2012.1.10)。



④ 主要インフラの復旧状況

主なインフラの復旧状況は、次のとおり、河川、港湾関係が遅れている（2011.12.16）。

電 気	96%	直轄国道	99%
都市ガス	86%	在来幹線	96%
L Pガス	95%	港 湾	72%
水 道	98%	高速道路	100%
G A Sスタンド	85%	新幹線	100%
銀 行	85%	空 港	100%
郵便局	89%	河川堤防	82%
郵便配達	80%	海岸堤防	100%
通信N T T	99%		
通信携帯電話	98%		

⑤ 主要産業の復旧状況

主な産業の復旧状況は、次のとおりであり、まだ完全復旧には程遠い。

農業経営体	26%
農 地	24%
漁 港	66%
水揚げ	57%

⑥ 復興計画の策定状況

復興計画は、全体43市町村のうち41市町村が、年度内に復興計画の策定を予定している。

被災者個々人の生活再建、雇用確保、住宅の全壊12.9万戸、半壊24.3万戸の再建、仮設住宅終了後の復興住宅確保、放射能の除染、被曝の損害賠償、県外への人口流出への歯止め対策、集団移転対策など未着手・未解決の課題は山積しており、政府の復興方針にあるとおり、今後10年間の大震災対策の継続・発展が不可欠であろう。

（たかぎ けんじ 前公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

【参考】

東日本大震災2011年度補正予算

(1) 第1次補正予算

東日本大震災からの早期復旧に向けて、年度内に必要と見込まれる経費を計上している。財源については、国債市場の信認確保の観点から追加国債を発行せず、歳出の見直し等で確保したとしている。

① 災害救助等関係経費は、応急仮設住宅の建設（10万戸の仮設住宅の建設・賃貸等）3626億円、遺族への弔慰金・被災者への障害見舞金の支給485億円、災害援護資金の貸付350億円、生活福祉資金の貸付257億円、被災者緊急支援（高齢者）・乳

歳 出	(億円)	歳 入	(億円)
1. 東日本大震災関係経費	40,153	税外収入	3,051
(1) 災害救助等関係経費	4,829		
災害救助費	3,626	日本高速道路保有・債務返済機構納付金	2,500
災害援護貸付金	350		
生活福祉資金貸付事業費	257	公共事業費負担金収入	551
災害弔慰金等	485		
被災者緊急支援経費	112	公債金	—
(2) 災害廃棄物処理事業費	3,519		
(3) 災害対応公共事業関係費	12,019		
災害復旧等事業費	10,438		
一般公共事業関係費	1,581		
(4) 施設費災害復旧費等	4,160		
(5) 災害関連融資関係経費	6,407		
(6) 地方交付税交付金	1,200		
(7) その他東日本大震災関係経費	8,018		
2. 既定経費の減額	▲37,102		
(1) 子ども手当の減額	▲2,083		
(2) 高速無料化実験凍結	▲1,000		
(3) 基礎年金国庫負担繰入減額	▲24,897		
(4) エネルギー特会への繰入減額	▲500		
(5) 政府開発援助等の減額	▲501		
(6) 議員歳費の減額	▲22		
(7) 経済対応等予備費の減額	▲8,100		
合 計	3,051	合 計	3,051

幼児ケア、被災地における診療確保等112億円などである。

- ② 災害廃棄物処理事業費は、津波等により発生した災害廃棄物（ガレキ等）を処理するための経費3519億円である。
- ③ 災害対応公共事業費は、河川・海岸・道路・港湾・漁港・下水道等8235億円、農地・農業用施設500億円、有料道路492億円、既設公営住宅468億円、空港237億円、水道・工業用水・廃棄物処理施設等506億円、災害公営住宅の整備等1116億円、災害復旧に緊急に必要となる公共土木施設等の緊急補修等465億円などである。
- ④ 施設費災害復旧費等は、学校施設等災害復旧費1831億円、学校施設耐震化340億円、医療・介護・障害者施設などの社会福祉施設等845億円、農業・林業用施設等355億円、警察・消防防災施設等264億円、中小企業組合等共同施設等190億円などである。
- ⑤ 災害関連融資関係費は、中小企業等の事業再建・経営安定のための融資等5100億円、災害復興住宅融資等560億円、農林漁業者の事業再建・経営安定のための融資等400億円、市立学校の施設整備等のための低利融資226億円などである。
- ⑥ 地方交付税は、地方が自由に使える資金として災害対応の特別交付税1200億円である。
- ⑦ その他の大震災関係経費は、自衛隊・消防・警察・海上保安庁活動経費等2593億円、医療保険制度等の保険料減免等に対する特別措置1142億円、漁船保険・漁業共済の支払い支援939億円、漁場・養殖施設等復旧対策681億円、被災者生活再建支援金520億円、雇用関係514億円、被災児童生徒等就学支援219億円、企業等の電力需給対策（給油所資金繰り支援、タンク補修等給油所早期復旧支援）136億円などである。

## （2） 第2次補正予算

東日本大震災の直近の復旧状況等を踏まえ、当面の復旧対策に万全を期すための経費を計上し、財源については、追加国債を発行せず、2010年度決算の剰余金で賄うとした。

- ① 原子力損害賠償法関係経費は、政府補償契約に基づく補償金支払い1200億円、原子力損害賠償和解・仲介業務経費13億円、福島県原子力被災者・子ども健康基金962億円、除染ガイドライン作成等事業2億円、放射能モニタリング強化235億円、福島県外も含めた校庭等の放射線低減事業50億円、東電福島原子力発電所の事故調

歳 出 (億円)		歳 入 (億円)	
1. 原子力損害賠償法等関係経費	2,754	前年度剰余金受入	19,988
(1) 原子力損害賠償法関係経費	2,474	財政法第6条剰余金	14,533
(2) 原子力損害賠償支援機構関係経費	280	地方交付税交付金財源	5,455
2. 被害者支援関係経費	3,774		
(1) 二重債務問題対策関係経費	774		
(2) 被災者生活再建支援金補助金	3,000		
3. 東日本大震災復興対策本部運営経費	5		
4. 東日本大震災復旧・復興予備費	8,000		
5. 地方交付税交付金	5,455		
合 計	19,988	合 計	19,988

査・検証委員会経費2億円、「日本ブランド」復活のための対外発進力強化53億円などである。

- ② 原子力損害賠償支援機構法関係費は、原子力損害賠償支援機構への出資金70億円、交付国債償還財源に係る利子負担200億円、東電に関する経営・財務調査委員会に必要な経費10億円などである。このほか、原子力損害賠償支援機構法に基づき、原子力損害賠償支援機構に資金拠出するための交付公債の発行限度額2兆円を設定するとともに政府補償枠2兆円を設定している。
- ③ 二重債務問題対策は、中小企業再生支援協議会を核とした相談窓口の体制強化30億円、中小企業基盤整備機構が出資する新たな仕組み1億円、再生可能性を判断する間の利子負担の軽減184億円、震災で一旦廃業した中小企業等を対象とする融資の拡充10億円、中小企業組合等共同施設等災害復旧事業（1次補正で155億円措置）100億円、被災地域産業再整備事業（1次補正で10億円措置）215億円、水産業共同利用施設の機器等（製氷場等）整備拡充193億円、木質系廃棄物等の活用可能性調査1億円、再生可能性のある医療・福祉施設に対する貸付債権の条件変更を推進するための福祉医療機構の財務基盤強化40億円などである。
- ④ 被災者生活再建支援金補助金は3000億円で、被災者1人当たり300万円を限度に支給される。
- ⑤ 復旧・復興予備費は、予見しがたい予算の不足に緊急に充てるものとして8000億円を計上している。
- ⑥ 地方交付税は、被災自治体等の特別な財政需要、復旧・復興予備費の使用に係る地方負担分の経費、被災者生活再建支援制度の地方負担に係る積み増し分等などに

適切に対応するものとして5455億円を計上している。

### (3) 第3次補正予算

東日本大震災、原子力災害からの本格的な復興予算として、「復興基本方針」に基づき、真に復興に資する施策の重点的な措置、最近の過度の円高による産業空洞化等への対応、B型肝炎関係経費、台風12号への対応を含めた災害対策等を計上している。財源については、あらかじめ償還の道筋を定めた復興債の発行等で確保したとしている。

- ① 災害救助等関係経費は、被災児童生徒等就学支援事業（県基金の3年間延長）297億円、地域自殺対策緊急強化事業37億円、災害救助法による災害救助301億円、生活福祉資金の貸付165億円などである。

歳 出	(億円)	歳 入	(億円)
1. 東日本大震災関係経費	117,335	復興債	115,500
(1) 災害救助等関係経費	941		
(2) 災害廃棄物処理事業費	3,860	税外収入	187
(3) 公共事業等の追加	14,734		
災害復旧等事業費	8,706	復興財源となる歳出削減	1,648
一般公共事業関係費	1,990		
施設費等	4,038		
(4) 災害関連融資関係経費	6,716		
(5) 地方交付税交付金	16,635		
(6) 東日本大震災復興交付金	15,612		
(7) 原子力災害復興関係経費	3,558		
(8) 全国防災対策費	5,752		
(9) その他東日本大震災関係経費	24,631		
立地補助金	5,000		
雇用関係	3,780		
節電エコ補助金	2,324		
住宅エコポイント	1,446		
(10) 年金臨時財源の補てん	24,897		
2. その他の経費	3,210	税外収入	867
(1) 災害対策費	3,203	東日本大震災復旧・復興予備費の減額	2,343
(2) その他	7		
3. B型肝炎関係経費	480	税外収入等	480
合 計	121,025	合 計	121,025

- ② 津波等により発生した災害廃棄物（ガレキ等）を処理するための経費は3860億円を計上している。
- ③ 災害復旧公共事業は、公共土木施設等（河川・海岸・道路・港湾・漁港・農地・農業用施設等）8366億円、有料道路・水道等340億円などである。
- ④ 復興に向けた一般公共事業は、道路整備事業827億円、治山・水産基盤整備事業等543億円、港湾整備事業・空港整備事業等294億円、治水事業195億円、廃棄物・水道132億円などである。
- ⑤ 施設費等は、学校施設等の復旧1127億円、大学等研究施設の整備（東北メディカル・メガバンク計画等）369億円、鉄道施設等66億円などである。
- ⑥ 災害関連融資関係費は、中小企業等の事業再建・経営安定のための融資事業等6530億円（事業規模は11.6兆円で、うち中小企業向け信用保証5兆円、中小企業向け貸付5兆円である）、農林漁業者等の経営再建のための融資等186億円などである。
- ⑦ 地方交付税は1兆6635億円であり、復旧・復興に向けた被災地の地方負担分について、震災復興特別交付税で手当とする。
- ⑧ 東日本大震災復興交付金は1兆5612億円であり、被災自治体が自らの復興プランの下に進める地域作りを支援し、復興を加速させるために創設した。土地区画整理事業・防災集団移転事業等の復興地域作りに必要な各種補助メニューを一括し、復興地域作りが必要となる各種ハード・ソフト事業を実施可能とする使途の自由度の高い資金を確保したとしている。
- ⑨ 原子力災害復興関係費は、放射性物質により汚染された土壌等の除染、汚染廃棄物の処理等2459億円、放射線治療に関する国際的医療センター整備、地域医療の再生687億円、原子力損害賠償仮払金264億円、環境創造センターの整備80億円などである。
- ⑩ 全国防災対策費は、学校施設耐震化・防災機能強化2051億円（公立学校1630億円、国立大学等270億円、私立学校等150億円）、道路整備事業1092億円、治水・海岸・港湾・空港整備事業612億円、社会資本総合整備事業566億円、農業農村整備・水産基盤整備事業223億円などである。警察・自衛隊関係、医療施設の防災対策等が1208億円である。
- ⑪ その他、産業空洞化・雇用喪失を防ぐためサプライチェーンの中核となる部品・素材分野と高付加価値の成長分野の生産・研究開発拠点に国内立地補助事業を実施

するための立地補助金5000億円、重点分野の雇用創造事業3510億円、新卒者就職支援プロジェクト事業235億円、災害復興住宅融資等1507億円、住宅エコポイント1446億円、フラット35Sの金利引き下げ159億円、節電エコ補助金等2324億円、水産業の復旧・復興1576億円、自衛隊施設・装備品の復旧1470億円、森林・林業の復興1400億円、医療・介護・福祉等1231億円、エコタウン化事業840億円、被災中小企業復興支援リース料補助など中小企業対策452億円、復旧・復興に向けた教育支援事業411億円などである。

#### (4) 第4次補正予算

必要性・緊急性の高い追加財政需要、国民の安心・安全確保の観点からの追加財政需要などを見極めたものであるとされる。

歳 出 (億円)		歳 入 (億円)	
1. 義務的経費の追加	1,406	税 収	11,030
(1) 災害対策費	67		
(2) 生活保護費等負担金等	1,339	税外収入	88
2. その他の経費	20,331		
(1) 高齢者医療・子育て・福祉等	4,939	既定経費の節減	14,227
(2) 国際分担金及び拋出金	1,875	国債費の不用	12,923
(3) 食と農林漁業の再生に必要な経費	1,574	その他	1,304
(4) 中小企業資金繰り支援	7,413		
(5) 環境対応車普及促進対策費	3,000	公債金	—
(6) その他	1,530		
3. 地方交付税交付金	3,608		
合 計	25,345	合 計	25,345