

2012年度地方財政計画と地方財政

高木健二

はじめに

二〇一二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地方交付税は一七・一兆円(▲〇・三兆円)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。①一般会計から一兆一六〇〇億円加算する、②そのうち三位一体改革による交付税削減

減の還元分一兆一二七七億円は所得税の地方交付税率を三二%から四〇%に引き上げる、③国・地方の折半補てんルールに基づき、臨時財政特別債四兆一九五億円を確保する。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

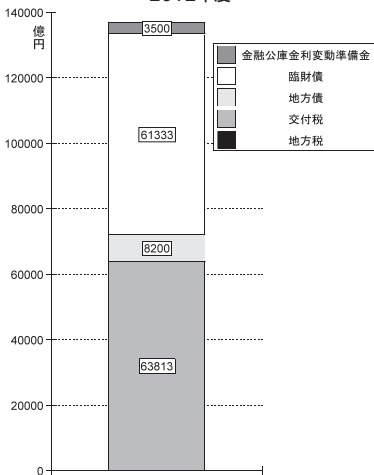
地方財政の財源不足(都道府県、市町村)は、国が法令等により地方に事務事業の実施を広範囲に義務づけていること、地方分権改革で義務づけが緩和されるなどして地方に委ねられても地方はこれら事務事業を実施しないわけにはいかないこと、これらの経費に対して地方の自主的な一般財源(地方税など)が大きく不足することなどによって、恒常的に発生してきている。

二〇一二年度の地方財源不足は、一三兆六八四六億円(▲五六〇七億円)となった。前年度より地

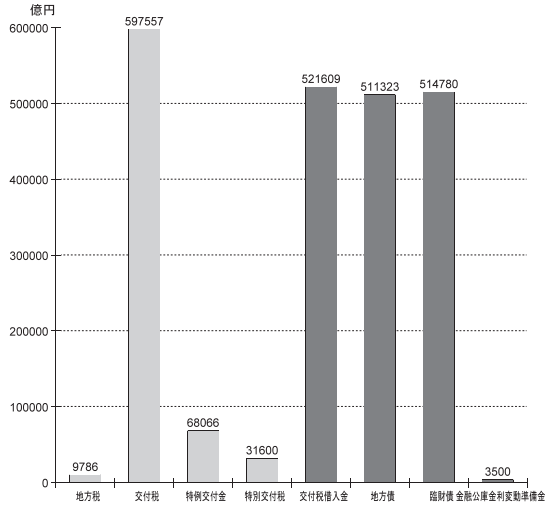
方財源不足が圧縮された原因は、給与単価や地方公務員数の定数削減などによる給与関係費の削減▲二九〇〇億円、公債費の削減▲一六〇〇億円などにある。とくに人件費の削減を中心に、この間、地方財源不足の縮減を図っていることが問題である。

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

図表1 13.7兆円の地方財源不足の補てん対策 2012年度



図表2 24年間の地方財源不足220兆円の補てん対策



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。二〇一二年でも臨時財政対策債六兆一三三三億円、財源対策債八二〇〇億円など地方債が重点に充当され、地方交付税は六兆四千億円に止まっている（図表1「一三・七兆円の地方財源不足の補てん対策」を参照）。

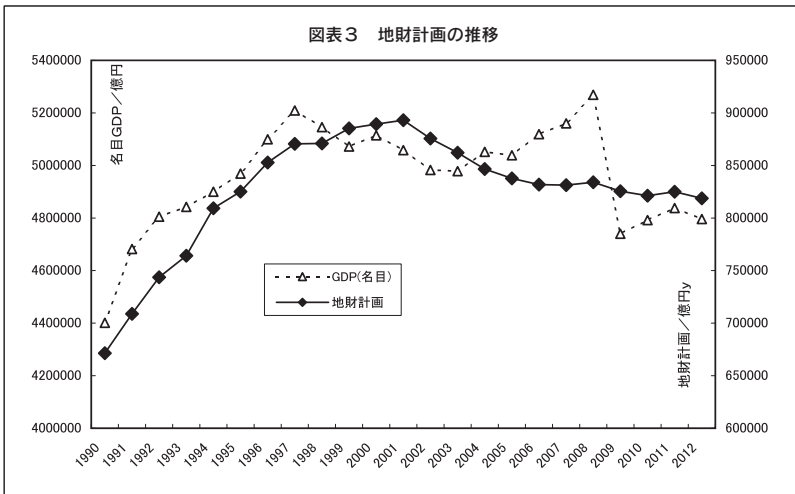
過去二四年間の地方財源不足額二二〇兆円についても、臨時財政対策債五一・五兆円、地方債（財源対策債）五一・一兆円、地方交付税特別会計借入金五二・二兆円など借入金で大半が補てんされて

いるのである（図表2「二四年間の地方財源不足二二〇兆円の補てん対策」を参照）。

2 二〇一二年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、八一兆八七〇〇億円となり、前年度比▲六七〇〇億円が削減された。

図表3 地財計画の推移



地方財政計画は、二〇〇一年度をピークに、二〇〇八年度、二〇一一年度を除いて、一貫して削減が続いている（図表3「地財計画の推移」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五〇〇兆円を大きく下回り、未だに回復できていない。

3 地方財政計画の役割

地方財政計画は、歳出・歳入への必要額八一・九兆円の計上を通じて、都道府県、市町村の「標準的行政水準」を保障している。国民が日本全国どの地域に居住しようが、例えば義務教育の四〇人学級制、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の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」六五〇〇億円（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。

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

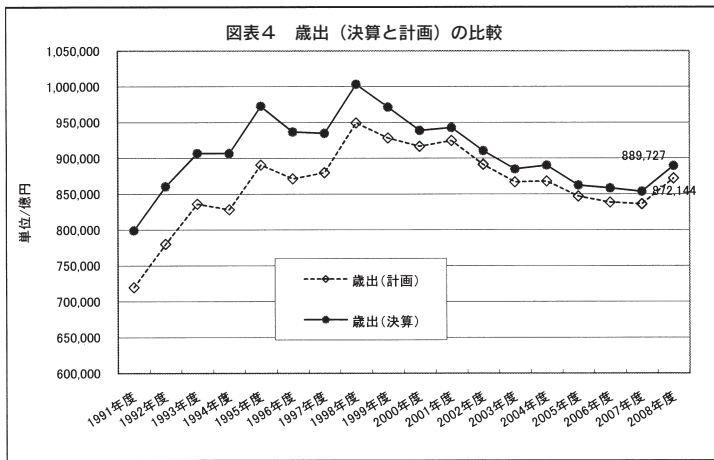
どは、それらの措置によって地方財政計画の保障する「標準的行政水準」以上の行政サービスを確実に提供すると説明責任があり、住民の納得が必要である。さもないと地方税の二重取り、住民負担への二重の転嫁に過ぎなくなってしまう。

地方財政計画は、その歳出八・九兆円が先に確定し、その歳出の財源を保障する地方税三・七兆円等の財源が不足する場合は、地方交付税一七・四兆円、臨時財政対策債六・一兆円、財源対策債八二〇億円など必要財源を確保した上で、最終的に歳入八・九兆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、その七〇%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ぬ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、その地方交付税一七・五兆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、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「二〇一二年度地方財政計画」を参照）。

4 地財計画と決算の比較

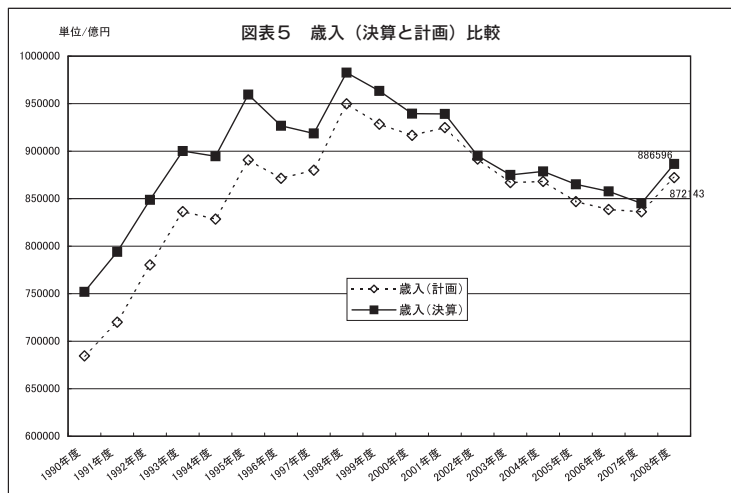
地方財政計画が地方自治体（都道府県、市町村）の財政に及ぼす影響を見るため、地財計画と地方自治体（都道府県、市町村）が実際に支出した決算額を比較検討してみよう。



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。

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。地財計画は「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。



しかし一九九〇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、決算と計画の乖離を正を強力に主張した結果、二〇〇〇年代以降、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。

5 地財計画の主な歳出

地財計画の主な歳出を見ると、給与関係費は二〇〇一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三〇兆円は、一〇兆円程度の三分の一まで減額となった。これに反して一般行政経費は、一〇兆円台から三〇兆円台に三倍に増えている。公債費（借金の償還）も六兆円台から一三兆円台に二倍以上に増大している（図表7「地財計画の主な歳出」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、投資的経費は二〇〇〇年代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。地財計画による誘導もあるが、後で見ると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、地財計画がそれを追認してきたといった方がよい。

一九九二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。民主党政権が子ども手当、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

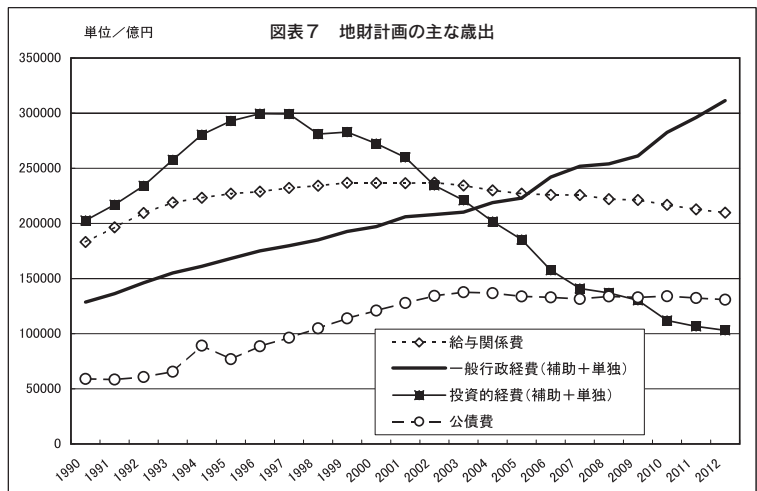
図表6 2012年度地方財政計画

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

費をその分削減したただけであろう。

(1) 給与関係費

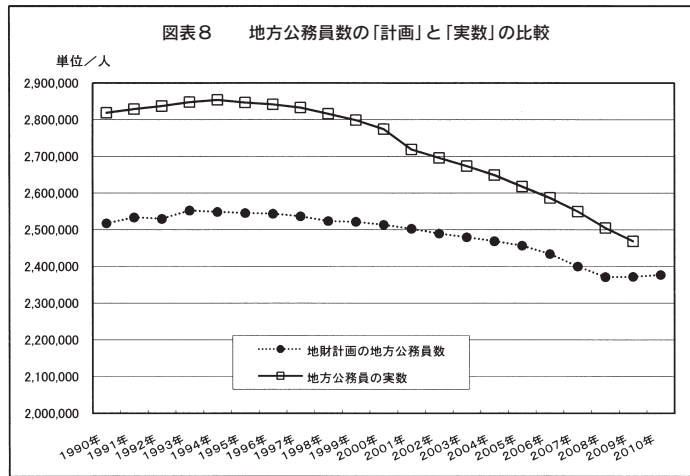
給与関係費は一九九八年度の二六・八兆円から二〇一二年度の二四・一兆円までで既に二・七兆円削減されている。給与関係費は、給与単価×地方公務員数で構成される。総務省は、①給与単価は前年の地方財政計画上の給与単価をベースに、各人事委員会勧告の増減幅の全国平均（職員数による加重平均）を乗じて、新しい給与単価を算出し



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。地財計画上の職員数は二〇一二年度は一万九〇八人の削減となっている。

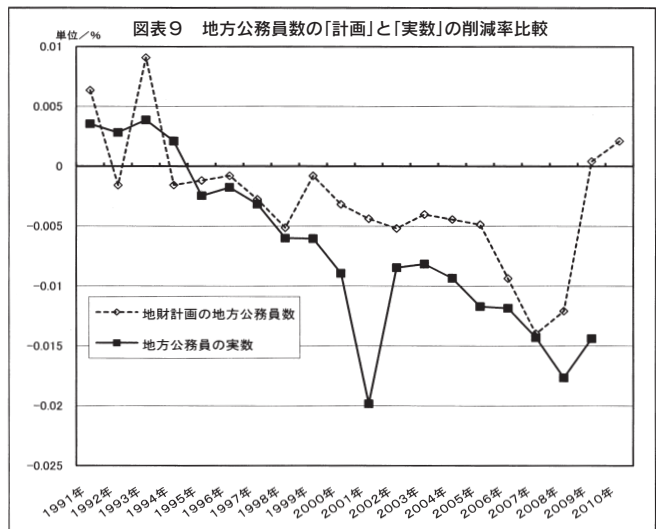
地方公務員数が、地財計画上では一九九三年度の二五万三千人をピークに減少し続け、二〇一〇年度には二三万七千人となり一七万六千人削減されている。一方、地方自治

体における地方公務員の実数は、一九九四年の二八万五千人から二〇〇九年には二四六万九千人となり、三八万五千人削減されている。地財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)。



(注) 数値は「地方公務員給与実態調査」によるため2年遅れとなる。

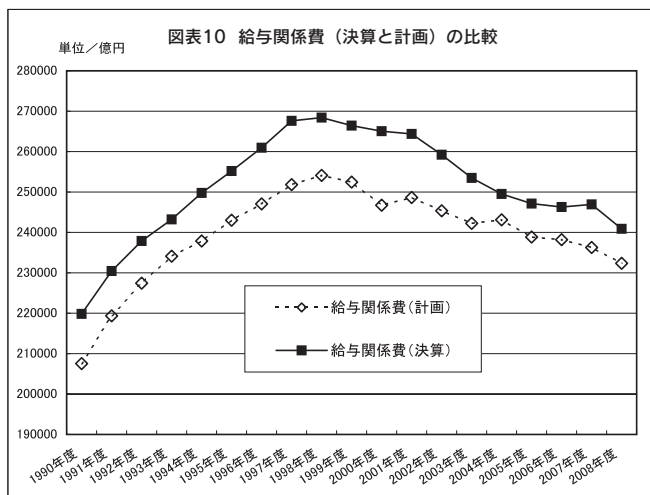
地方公務員数の「計画」(地財計画)による削減率と「実数」(地方自治体の実際の地方公務員の配置数)の削減率を比較してみると、一九九九年以降、「実数」の削減率が「計画」の削減率をはるかに上回っている(図表9「地方公務員数



の「計画」と「実数」の削減率比較」を参照)。これは一九九八年以降の市町村合併、二〇〇一年度以降の地方交付税の削減と臨時財政対策債の増発、二〇〇四年度以降の「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、国が地財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。

地財計画上の定数は、「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、一九九〇年度の二・一九兆円から二〇一二年度の三・一兆円となり、二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る。

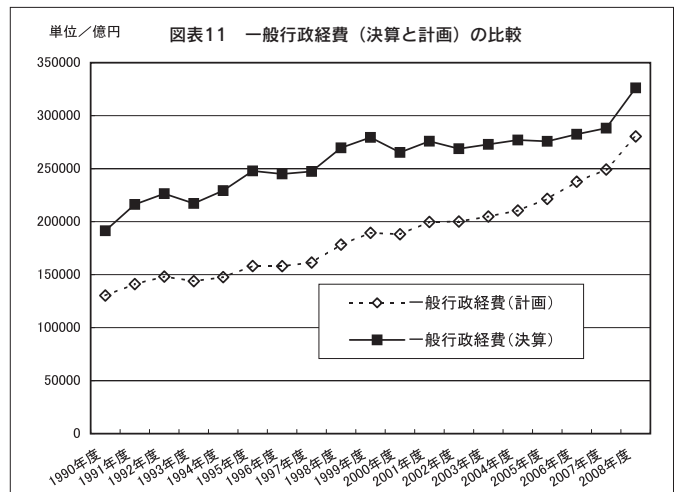
一般行政経費は、「決算」が「計画」を一貫して上回っており、地方自治体の一般行政経費重視の歳出構造の転換がずっと以前から行われ、「計画」がそれを追認し、増大させていることが分かる(図表11「一般行政経費(決算と計画)の比較」を参照)。

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、ちよつ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。

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。

例えば生活保護費は国が四分の三負担(二・八兆円)、都道府県と市町村が四分の一(〇・九兆円)負担しているが、地財計画には、国負担分、地方負担分の全額三・八兆円が計上される。義務教育費も国の三分の一負担分一・六兆円と都道府県の三分の二負担分四・九兆円が合わせて六・五兆円が計上される。



「子どものための手当」についても、見直しの結果、国の三分の二負担分一・五兆円、地方の三分の一負担分〇・六兆円が合わせて二・一兆円が計上される。

なお子どものための手当は、三歳未満月額一万五千元、三歳以上小学校修了まで月額一万元(第一子・第二子)、第三子以降月額一万五千元、中学生月額一万元に改訂された。さらに所得制限九六〇万円(夫婦、子ども二人を基準)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五千元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る。

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、地財計画には必要額の一〇〇%程度から五〇%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、一三・八兆円となり、前年度比▲五〇一億円となった。

「地域経済基盤強化・雇用等対策費」一・五兆円が新設された。これは前年度の「地域再生費」三千億円、「地域活性化・雇用等対策費」一・二兆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

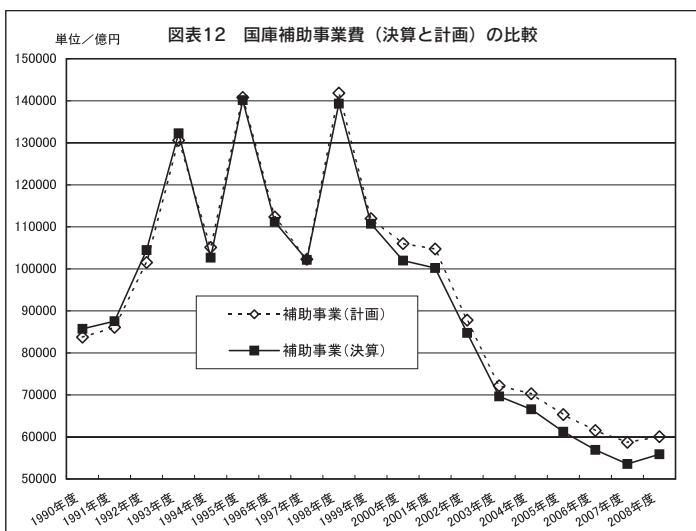
負担金事業費と国庫補助金がある補助事業費と、補助金等がつかない地方単独事業費がある。これらの投資的経費の補助事業費等については、国負担分と地方負担分が合わせて地財計画に計上される。また国の事業としての直轄事業もあるが、これは地方にも受益があるとして、道路法など個別の法律で地方負担が義務づけられている。国の直轄事業費については、地方負担分だけが地財計画に計上される。また地方が全部を負担する地方単独事業費についても、その普遍性・重要性に応じた必要額が地財計画に計上されている。

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七五%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、「決算」が「計画」を大幅に上回ってきたが、二〇〇七年度以降、「計画」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」も公債費の累増に耐えかねて削減しているといえよう（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）。

①直轄事業費

直轄事業負担金は、五九〇〇億円で、前年度比▲五三九億円となった。



②補助事業費

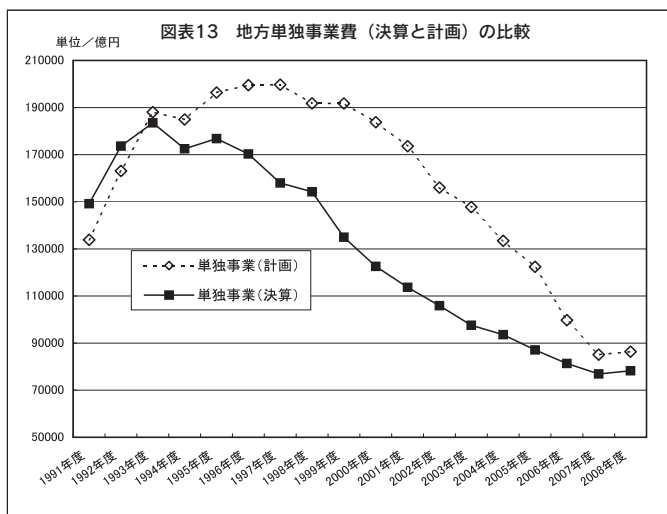
公共事業の補助事業費は、五兆一五〇〇億円の前年度比▲四一三九億円となった。

③地方単独事業費

地方単独事業費は、五兆一六〇〇億円となり、前年度比▲一九五八億円となった。

(4) 維持補修費

維持補修費は九六六七億円で前年度比五五億円増となった。



(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、二兆六六〇〇億円で、前年度比▲二六七億円となった。そのうち企業債償還に係る普通会計負担分は、一兆六八〇〇億円で、前年度比三一八億円となった。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けないと、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、一三兆八〇〇億円で、前年度比▲一六三億円となった。しかし地方債残高は、地方全体で二〇〇兆円あり、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り入れし、過去に地方交付税に加算して地方に配分した交付税特別会計の借金が三〇兆円以上あり、今年度だけでも、利子分二四二八億円、元金分一〇〇〇億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、五%以上の高利分については、補償金なしで繰り上げ償還（但し行革実施が前提）ができることになっていたが、これを活用して五%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。実質公債費比率が一八%以上になると地方債が許可制になり、さらに二五%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、六五〇〇億円で、前年度比▲

七〇〇億円となった。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▲七〇〇億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ろう。

6 地財計画の主な歳入

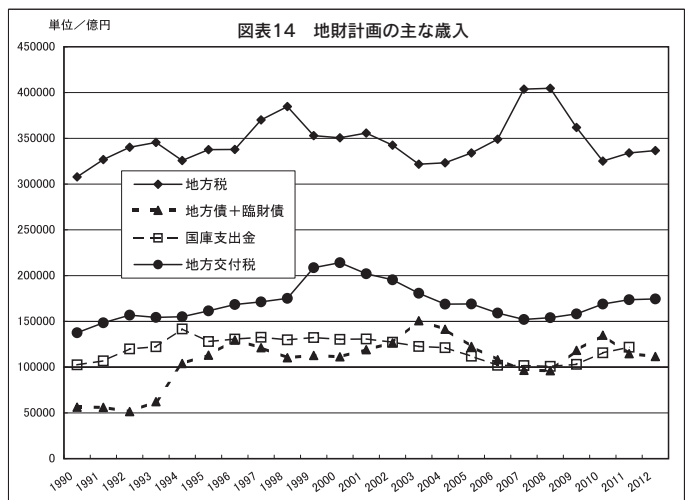
(1) 地方税

地方税は三三兆六五六九億円で、前年度比二五三二億円の増収となった。都道府県では、県民税所得割一・二一億円、事業税一・七一億円がそれぞれ増収となった。市町村では、市町村民税所得割が一六三八億円、法人税割が一四六三億円それぞれ増収となった（図表14「地財計画の主な歳入」を参照）。

(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一・一兆七六一〇億円で、前年度比▲四一三九億円となった。

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五一二〇億円は、二〇一二年には都道府県、政令指定都市を中心に八三二九億円に拡大した。また沖縄振興一括交付金一五七五億円が新設された。既存分は四五二三億円が都道府県分の拡大化九九二億円、政令指定都



市分の新設分が一・二三九億円となっている。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

地方交付税は一七兆四五五億円で、前年度比八一億円の増加となった。

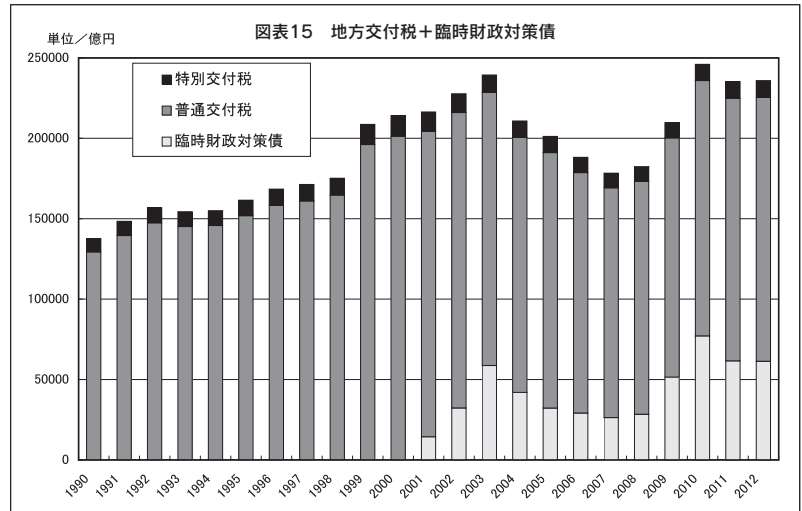
その内容は、①法定五税分二兆五一七億円の、②前年度からの繰越分(第二次補正分一千億円、第四次補正分三六〇八億円)、③金融公庫変動準備金活用三五〇億円、④一般会計からの財源不足の補てん一兆四九五二億円、⑤臨時財政対策特別加算三兆八三六一億円、⑥財源不足の別枠加算一兆五〇〇億円などが加算され、そこから⑦国税決算の精算分▲四四六四億円、⑧交付税特別会計借入金利子支払▲二四二八億円、交付税特別会計借入金元金支払▲一千億円が差し引かれたものである。

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らう(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、二〇一一年度から三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。

なお基準財政取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〇・五%増、包括算定経費一・〇%減、市町村では



個別算定経費〇・〇%増、包括算定経費二・〇%減などが見込まれている。

特別交付税は二〇一四年度から五%、二〇一五年度から四%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。

(4) 地方譲与税

地方譲与税は二兆二六一五億円で、前年度比

八六六億円の増収となった。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収となっている。

(5) 地方特例交付金

地方特例交付金は一二七五億円で、前年度比▲二六〇二億円の減収となった。これは子ども手当の減額に伴うものである。

(6) 地方債

地方債は二兆一六五四億円で、前年度比▲三一八億円減額となった。そのうち臨時財政対策債は六兆一三三三億円で、前年度比▲二六〇億円の減額となった。

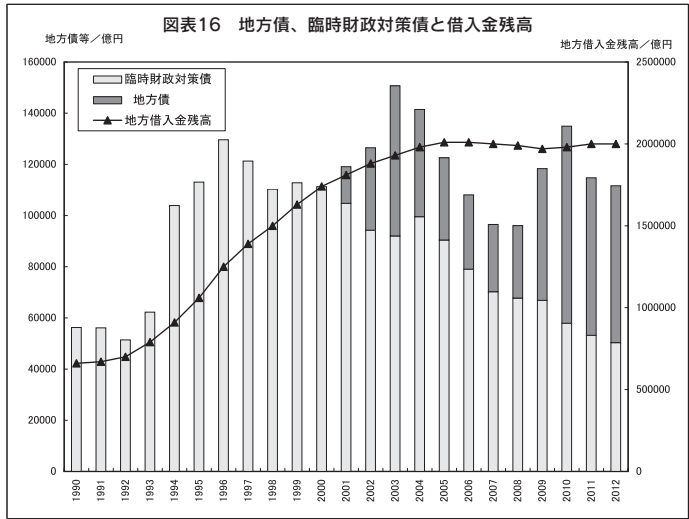
地方債のうち臨時財政対策債(赤字地方債)が半分以上を占めるようになり、建設地方債中心の地方自治体の地方債政策は根本から転換しつつあり、このままでは建設地方債で公共施設等を整備しその負担を後世代にも担ってもらうという地方債の「世代間の負担の公平性」の論理も破綻してしまうことになる。

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増発が行われ、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二〇〇兆円四九〇〇億円(前年度比一千億円増)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、二〇一二年度から実

質公債費比率一四%未満、二〇一三年度から実質公債費比率一六%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、昨年度から三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。



(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一兆四〇三七億円で、前年度比▲二四二億円となった。

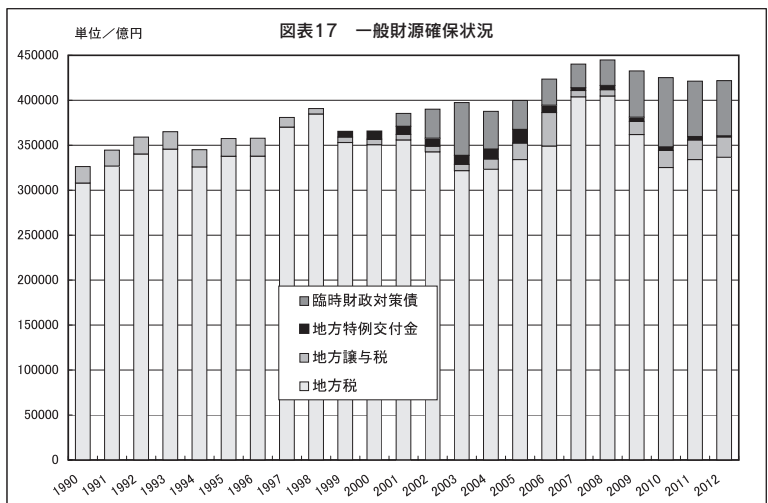
(8) 一般財源の確保状況
 地方税（水準超経費分を除く）、地方交付税、地方譲与税、地方特例交付金など一般財源は五八兆九七四一億円で、前年度比一九五一億円増となった。

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、人件費なども地財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）。

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（二〇一二年一月六日）。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、二〇一四年四月から八%へ、二〇一五年一〇月から一〇%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、消費税率換算で二〇一四年四月から〇・九二％、二〇一五年一〇月から一・五四％とする。このため、現行税率一％を二〇一四年四月から一・七％、二〇一五年一〇月から二・二％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七・七兆円、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。地方六団体は、当初、地方消費税の二％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一・五四％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二九・五％（消費税率換算一・一八％）を二〇一四年から二二・三％（同一・四〇％）、二〇一五年から二〇・八％（同一・四七％）、二〇一六年から一九・五％（同一・五二％）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いくことになる。

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、現行の対一を基本とし、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二分の一は、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。この市町村分を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。

8 二〇一二年度の中央・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、二〇一一年度に第一次補正予算（四兆一五三億円）、第二次補正予算（一兆九八八億円）、第三次補正予算（一兆二兆一〇二五億円）、第四次補正予算案（二兆五三四五億円）など合計二〇兆六五一億円を計上し、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

政府が決定した二〇一一年度の第三次補正の復興債一兆五五〇億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。二〇一二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、復興増税の規模は一・二兆円だが、将来的に税外収入を政府案の五兆円から七兆円に増額し、増税規模を九・二兆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、法人税などを対象となった。

② 税外収入は、増税期間となる今後一〇年のうちに、日本たばこ産業（JT）株の全株売却などで捻出するとした。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。しかし一月一日、民主、自民、公明三党は、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。

⑤ 所得税の増税は、二〇一三年一月から一〇年間を基本に、四％上乗せして課税し、六・二兆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つたため、増税期間は二〇一三年から二五年間となり、その分、増税は二・一％の上乗せとなつた。

⑥ 個人住民税均等割（現行一律年四千元）は、景気への影響に配慮し、増税開始時期を一年先送りし、二〇一三年六月から五年間とし、年五〇〇円上乗せし、〇・四兆円の増税の予定であつた。これもたばこ税の増税がなくなつたため、個人住民税均等割の増税期間は二〇一四年から一〇年間とし、上乗せは年一千元となつた。

⑦ 法人税は二〇一一年度税制改正法案の法人実効税率引き下げ（実効税率五％減税）と二・五％の臨時増税をセットで二〇一二年四月から三年間凍結する。

(3) 2012年度東日本大震災復興特別会計予算

二〇一二年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四九四億円、大学等の授業料の減免、奨学金一一三億円などである。

図表18 2012年度東日本大震災復興予算

歳入		金額	歳出		金額
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	・除洗等事業		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

② 災害廃棄物処理事業費は災害廃棄物処理事業三四二億円である。

③ 公共事業の追加は、公共土木施設等の災害復旧一八九九億円、三陸沿岸道路整備等一二一五億円、学校施設等の復旧二二三億円、水道施設の災害復旧二〇〇億円、水産基盤整備事業一七八億円、農業農村整備事業九九億円などである。

④ 災害関連融資関係費は、中小企業等金融関係費一〇四二億円、農林水産業金融関係費一六八億

円などである。

⑤ そのほか、東日本大震災復興交付金は二八六八億円、地方交付税交付金（震災復興特別交付税）四九〇億円などである。

⑥ 原子力災害関係費は、除洗・汚染廃棄物処理等四五一三億円、福島避難解除区域生活環境整備事業四二億円、などである。

⑦ 全国防災対策費は、学校施設の耐震化・防災機能の強化一一〇九億円、道路の防災・減災対策三五一億円、河川の津波対策等二六三億円、社会資本整備総合交付金四六二億円、災害対応型拠点石油基地等整備事業一四五億円などである。

⑧ その他、災害復興住宅融資等五三九億円、大学等を活用した地域再生五一五億円、中小企業組合等共同施設等災害復旧事業五〇〇億円、国内立地補助事業二八〇億円、雇用対策（求職支援制度等）一〇七億円、漁業・養殖業復興支援事業一〇六億円などである。

(4) 2012年度東日本大震災復興地財計画

これを受けて、地方財政計画でも通常の地財計画は「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「東日本大震災復興・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「二〇一二年東日本大震災復興地財計画」を参照）。

これは東日本大震災対策については、既に二〇一一年度の第三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

図表19 2012年度東日本大震災復興地財計画

①東日本大震災復興・復興事業

歳入項目		歳出項目	
金額	金額	金額	金額
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		歳出項目	
金額	金額	金額	金額
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	地方単独事業費	1,400
地方債	4,173		
合計	6,300	合計	6,300

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の当然の結果である。実際的にも通常の地財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、二〇一三年度以降、所得税(二〇一三年度から二五年度)、法人税(二〇一二年度から三年度)、住民税均等割(二〇一三年度から一〇年間)

などの復興増税による財源確保にに応じて、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。

(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、福島三県の沿岸市町村のがれき推計量は二二四九万一千トンであるが、仮置場への搬入状況は一五六〇万四千トンで、搬入済量の割合は、まだ六九%であり、福島五五%、宮城六七%、岩手八五%となっている(環境省、二〇一二・一・一七)。

②避難者の状況

避難者数三三万四七八六人であり、うち未だ避難所にいる者の数六七八八人である(二〇一一・一二・一五)。

仮設住宅等の状況は次のとおりである(二〇一一・一二・二六)。

入居戸数	提供可能戸数
〈公営住宅〉 1万7792戸	6万2529戸
〈民間住宅〉 6万5692戸	
〈仮設住宅〉 4万7803戸	5万2182戸

③被災者生活再建支援金の支給実績

申請件数は、二万六九〇件で、うち支給件数は二〇万九二〇九件である。支給額は、一九〇二億四四〇〇万円となっている(二〇一二・一・一〇)。

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(二〇一一・一二・一六)。
電気96%、都市ガス86%、LPガス95%、水道98%、GASスタンド85%、銀行85%、郵便局89%、郵便配達80%、通信NTT99%、通信携帯電話98%、直轄国道99%、在来幹線96%、港湾72%、高速道路100%、新幹線100%、空港100%、河川堤防82%、海岸堤防100%

⑤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、全体四三市町村のうち四一町村が、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、住宅の全壊一二・九万戸、半壊二四・三万戸の再建、仮設住宅後の復興住宅確保、放射能の除洗、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、今後一〇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・公益財団法人地方自治総合研究所前研究員〉

本稿は二〇一二二年二月一〇日、札幌で開催した自治体財政・政策セミナーの講演をまとめたものです。

文責・編集部