

地方財政

平成30年10月30日

目次

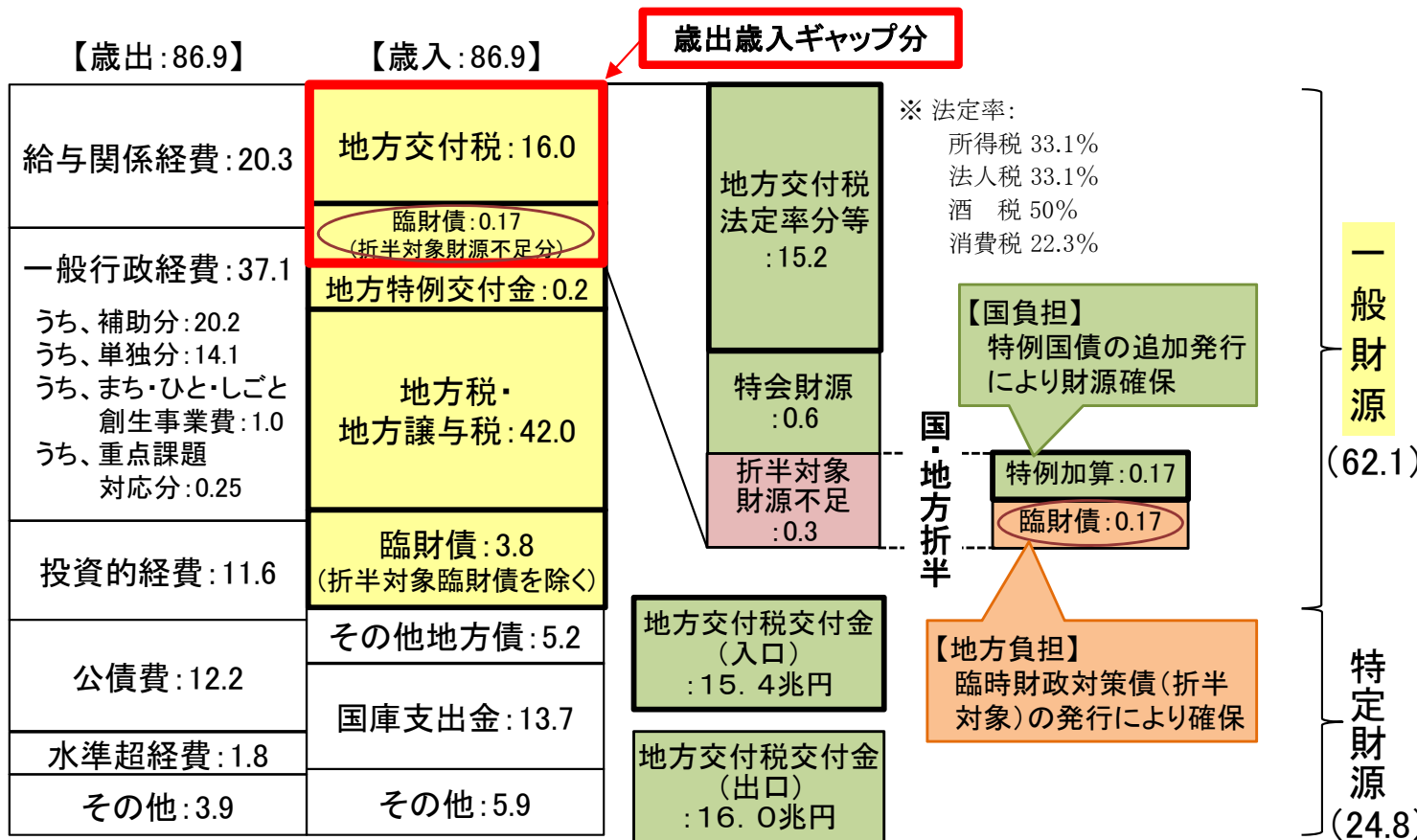
I 一般財源総額実質同水準ルール2	III 地方財政における社会保障費の抑制12
・地方交付税総額(マクロ)の算定、「地方一般財源総額実質同水準」ルールについて	・地方財政計画上の歳出・歳入の増減の内訳
・地方一般財源総額の推移	・一般行政経費のうち社会保障等に係る経費(民生費)の推移
・平成31年度総務省要求(仮試算)の概要	・一人当たり医療費の地域差
	・持続可能な医療提供体制の構築に向けた都道府県の役割
	・地域医療構想の推進
II 地方財政計画と実際の地方財政運営とのギャップ ...6	・国民健康保険の法定外一般会計繰入
・地方税収等の推移(地方財政計画及び決算)	・国民健康保険に係る事務の効率化・広域化
・地方財政計画上の歳出と決算歳出の乖離の推移	・公営企業改革(公立病院)①
・国庫補助事業の地方負担分、追加財政需要に係る計上の適正化	・公営企業改革(公立病院)②
・地方の基金残高の推移(通常収支分)	
・「枠計上経費」について	IV 地方法人課税の偏在是正22
	・地方法人課税の偏在是正
	・東京都(含特別区)の地方税収等の推移と全国シェア
	・商業形態の変化に伴う地方税の偏在の拡大

I . 一般財源総額実質同水準ルール

地方交付税総額(マクロ)の算定、「地方一般財源総額実質同水準」ルールについて

- 地方交付税総額の算定においては、地方財政計画における歳出歳入ギャップに対し、国税の一定割合である地方交付税の法定率分(国)を充当。法定率分等で不足する財源については、特例加算(国)と臨時財政対策債(地方)により国と地方の折半で負担。
- 「地方一般財源総額実質同水準ルール」とは、「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、…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」もの。
 ※ 一般財源総額とは、地方交付税、地方特例交付金、地方税、地方譲与税及び臨時財政対策債の総額。
- 平成23年度に導入され、平成30年6月に策定された「新経済・財政再生計画」においては、同ルールを平成33(2021)年度まで維持する旨が規定されている。

平成30年度地方財政計画(単位:兆円)



新経済・財政再生計画における「地方一般財源総額実質同水準ルール」の記述

(「骨太2018」(平成30年6月15日閣議決定))

③ 地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要となる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。

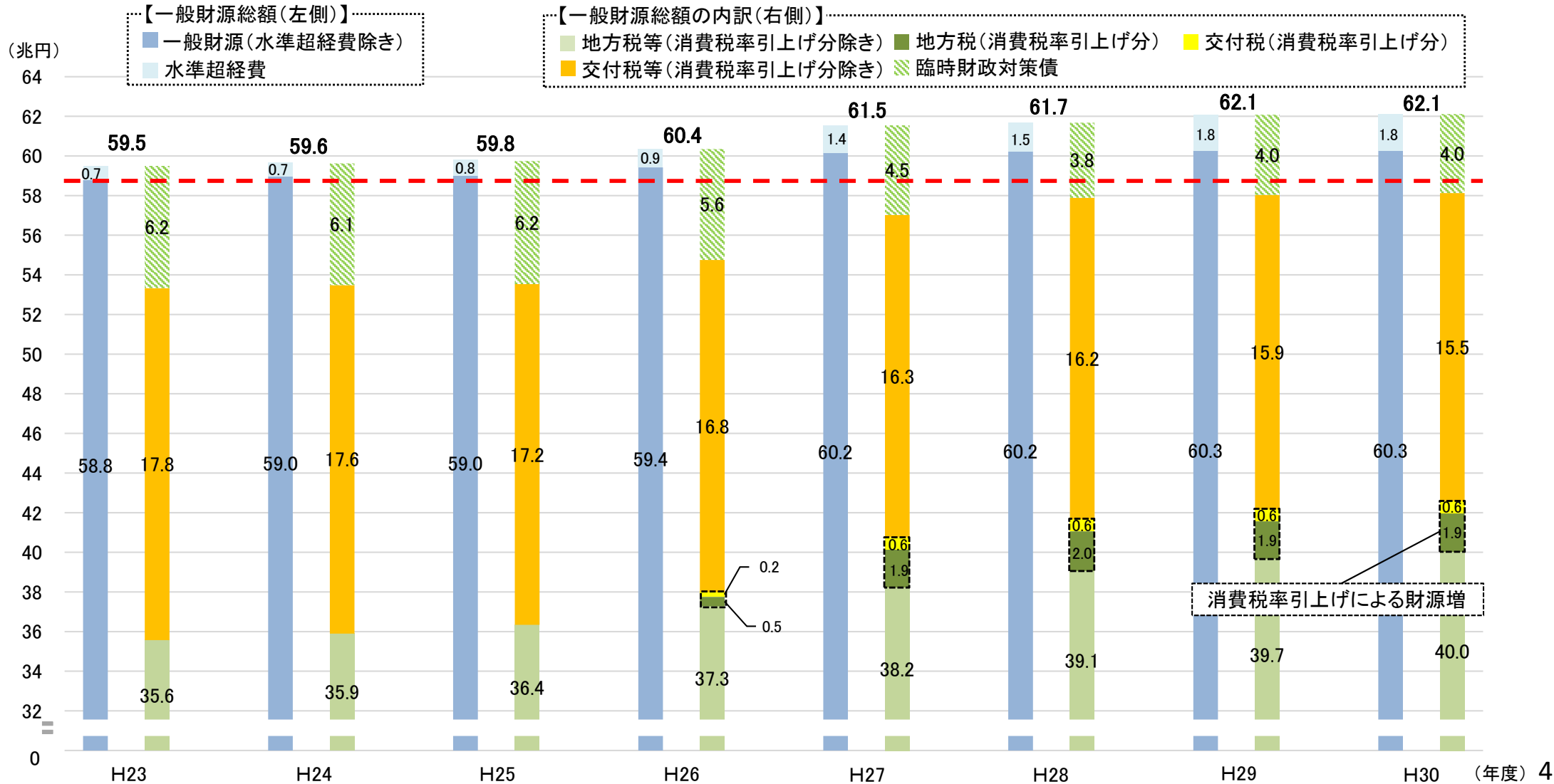
- ※ 特定財源
- ・「国庫支出金」は、一般行政経費(補助)及び投資的経費(補助)の財源。
 - ・「その他地方債」は、建設事業費や災害救助・復旧事業費等の適債事業の財源。
 - ・「その他」は使用料及び手数料、雑収入。

地方一般財源総額の推移

○ 一般財源総額実質同水準ルールに基づく毎年度の予算編成の結果、地方の一般財源総額は、不交付団体の水準超経費(※)や消費税率の引上げに伴う社会保障の充実等に相当する分を上乗せした水準で維持されている。

※ 水準超経費(=不交付団体の基準財政収入が基準財政需要を超過する額)を含めて一般財源総額を同額とした場合、不交付団体における税収増に伴って交付団体の財源(地方交付税)が減少することとなる。

○ この結果、地方の安定的な財政運営に必要な財源を確保しつつ、地方税収等の増加(消費税率の引上げを含む)に伴って、地方交付税及び臨時財政対策債が減少。

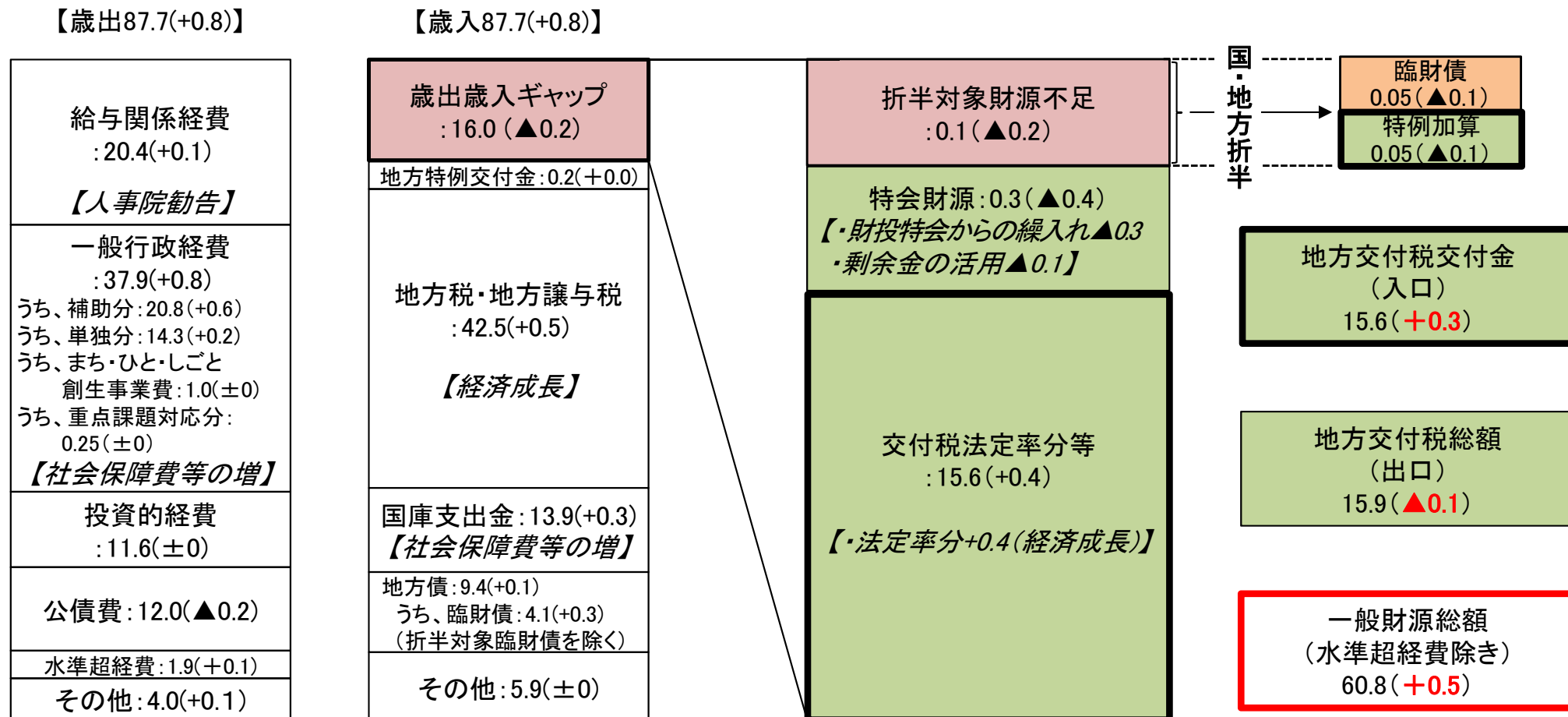


平成31年度総務省要求(仮試算)の概要

- 平成31年度の地方財政計画に向けた総務省の要求(仮試算)では、一般財源総額が対前年度比+0.5兆円増額する姿となっている。
これは、社会保障費の増等を理由として、一般行政経費、特に補助事業が増額する試算となっていることによるもの(補助事業+0.6兆円、単独事業+0.2兆円)。
- 「新経済・財政再生計画」の初年度として、一般財源総額実質同水準ルールを確実に継続していくことが重要。

平成31年度総務省要求(仮試算)の姿(単位:兆円、(カッコ書)は対前年度増減額)

※ 消費税率引上げの影響は反映されていない



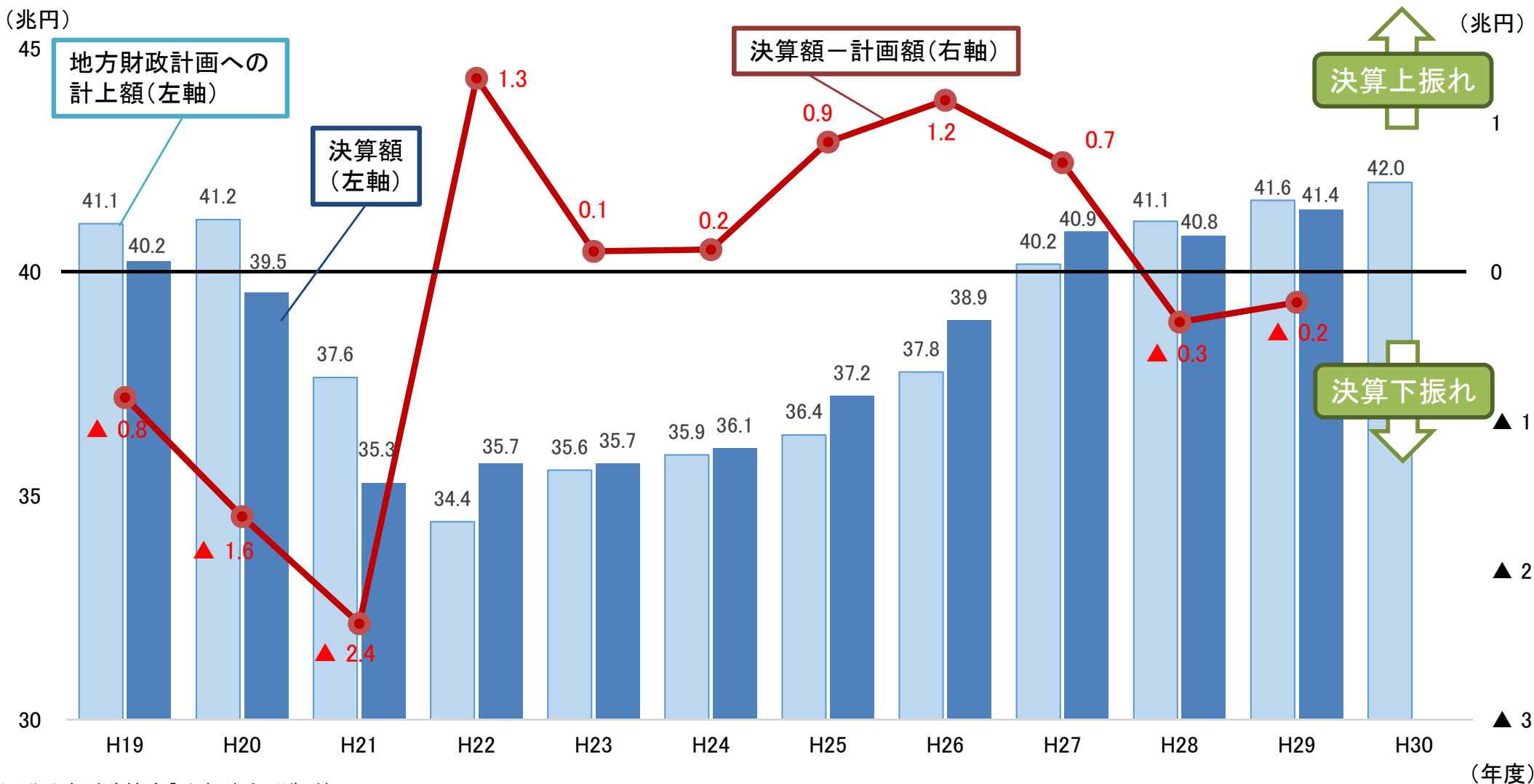
(出所) 総務省「平成31年度地方財政の課題」より作成。

Ⅱ．地方財政計画と実際の地方 財政運営とのギャップ

地方税収等の推移(地方財政計画及び決算)

○ 地方税収等は、一般財源総額実質同水準ルールを導入(平成23年度)以降、平成27年度まで決算での上振れが続いており、平成29年度までの累計で見ると+2.6兆円の決算増収。

地方税収等の計画と決算の乖離については、上振れ・下振れとも精算は行われておらず、結果として、こうした決算上振れは地方の追加歳入となっている状況。



(出所)地方財務協会「地方財政要覧」等

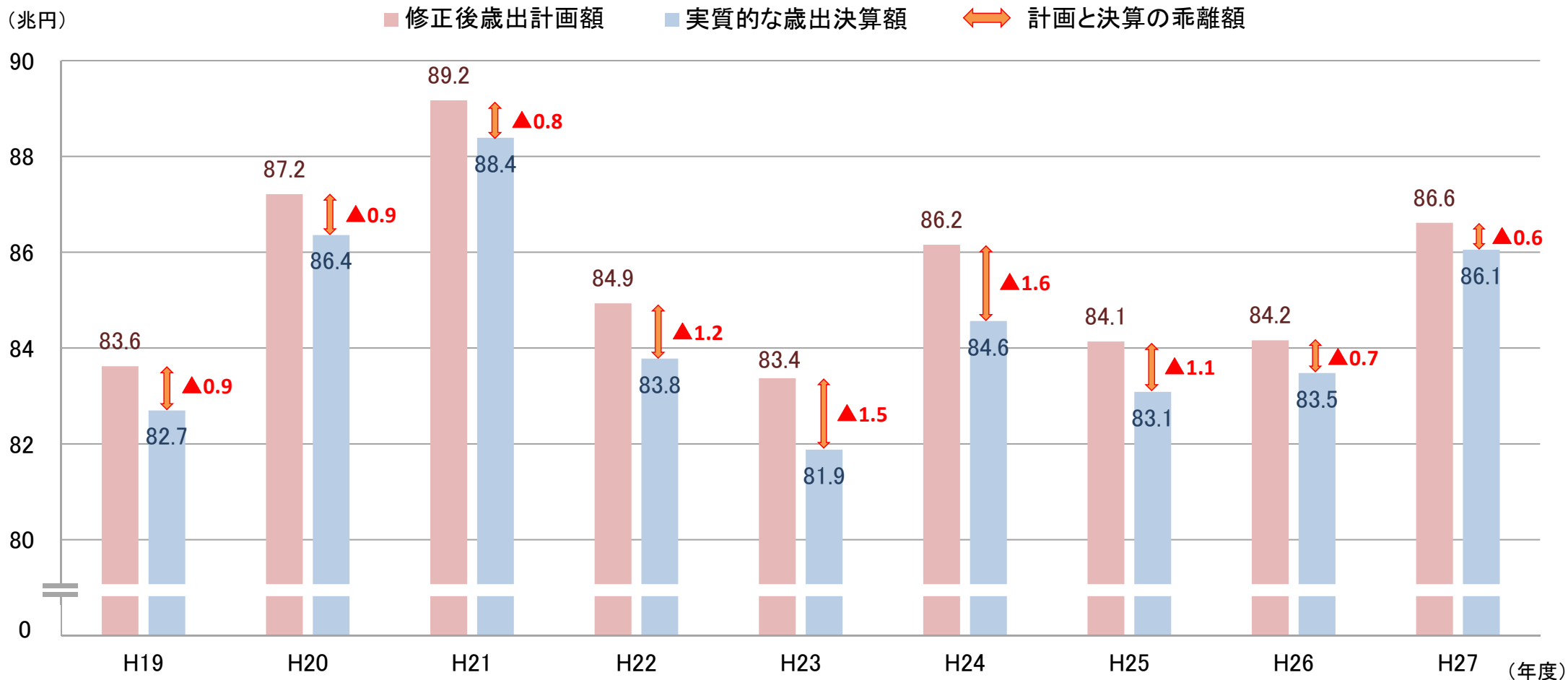
(※) 地方税収等には、地方譲与税を含む。決算額は、超過課税・法定外税分といった計画外税収等を除いたもの。

地方財政計画上の歳出と決算歳出の乖離の推移

- 近年の歳出について計画と決算を比較すると、決算歳出が継続的に1兆円前後、計画歳出を下回るとの試算結果となる。
- 地方財政計画への計上が適正か精査するためにも、まずは計画と決算を分かりやすく比較できるようにすることが重要。

(参考)「経済財政運営と改革の基本方針2018」(平成30年6月閣議決定)

「地方財政計画と決算について、よりわかりやすく比較が可能となるよう、基盤強化期間中に、地方財政計画上の各歳入・歳出項目と決算との差額及び対応関係について見える化する。」



(※)試算上、計画に計上されていると考えられる非常勤職員の給与について、データの制約により、平成22年度以前は平成23年度から平成27年度の平均値としている。
(出所)「地方財政要覧」等

国庫補助事業の地方負担分、追加財政需要に係る計上の適正化

- 国庫補助事業には毎年度不用が生じており、その地方負担分についても不用が生じていることとなる。また、地方財政計画には災害等に係る歳出増に備えてあらかじめ追加財政需要分が計上されているが、全額は使用されていない。
- 地方財政計画で見込んだ歳出歳入のギャップを埋めるべく地方交付税が措置されていることを踏まえれば、これらの計上額については、より一層の精査が必要。

○ 国庫補助事業の不用に係る地方負担分（推計）

（単位：億円）

（年度）	H24	H25	H26	H27	H28	5ヶ年平均
給与関係経費（義務教育費国庫負担金）	325億円	322億円	323億円	92億円	96億円	232億円
一般行政経費（補助事業分）	670億円	1,016億円	2,696億円	816億円	1,534億円	1,346億円
投資的経費（直轄事業・補助事業分）	245億円	373億円	181億円	124億円	91億円	203億円
合計	1,240億円	1,711億円	3,200億円	1,032億円	1,721億円	1,781億円

（※1）国の決算における不用割合（不用額／歳出予算現額）を地方財政計画における地方負担額に乗じて試算

（※2）投資的経費の不用額は歳出不用額に一般財源充当割合を乗じて計算

○ 過去10年間の追加財政需要の計上額（一般行政経費（単独））と主な使用額

（単位：億円）

	H20	H21	H22	H23	H24	H25	H26	H27	H28	H29	H30
地財計画計上額	5,700	5,700	5,700	4,700	4,700	4,700	4,200	4,200	4,200	4,200	4,200
主な使用額	765	1,883	1,671	1,520	907	929	3,379	2,968	3,040	3,118	-

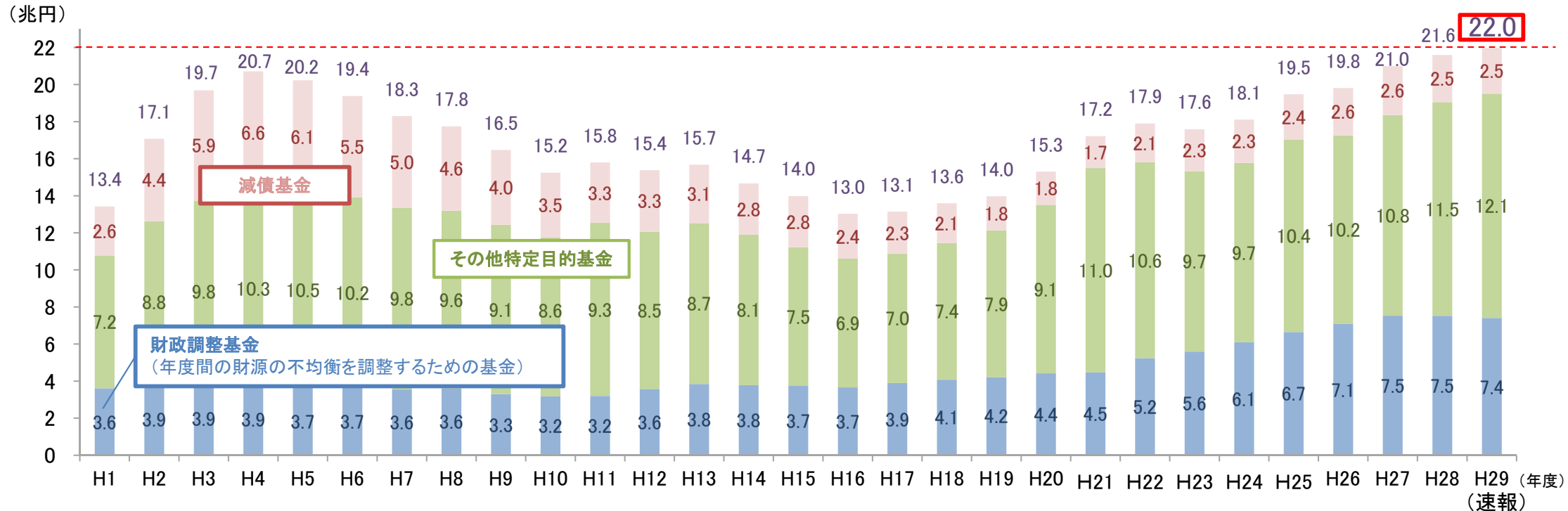
平均使用額2,018億円程度

地方の基金残高の推移(通常収支分)

- 平成29年度の地方の基金残高は、22.0兆円(対前年度比+0.4兆円)と過去最高。
- 年度間の財源の不均衡を調整するための「財政調整基金」は、リーマンショック後の地方税収が減少した時期を含め近年ほぼ一貫して増加してきたが、平成29年度は微減となった。
- 地方公共団体が特定の目的のために設置する「その他特定目的基金」も、近年大幅に増加し、12.1兆円と過去最高。ただしこの中には、「地域医療介護総合確保基金」(参考1)や「国民健康保険財政安定化基金」(参考2)など、国の社会保障関連の施策に伴う増加が含まれることに留意。
- 平成29年度の基金残高について、国民健康保険財政安定化基金への積立て分を除くと、東京都・特別区以外では微減(対前年度比▲0.04兆円)となっている。

(参考1) 医療・介護サービスの提供体制の改革を推進するため、消費税率の8%への引上げを財源として平成26年度に設置。平成28年度までで+2,958億円の増加。

(参考2) 国保財政の安定化を図るため平成27年度に設置。平成30年度まで国費により計2,000億円の積立てが行われている(平成29年度は保険料の激変緩和等のため別途800億円を積立て)。平成29年度に都道府県が国費を財源として積み立てた増加分は+1,911億円。



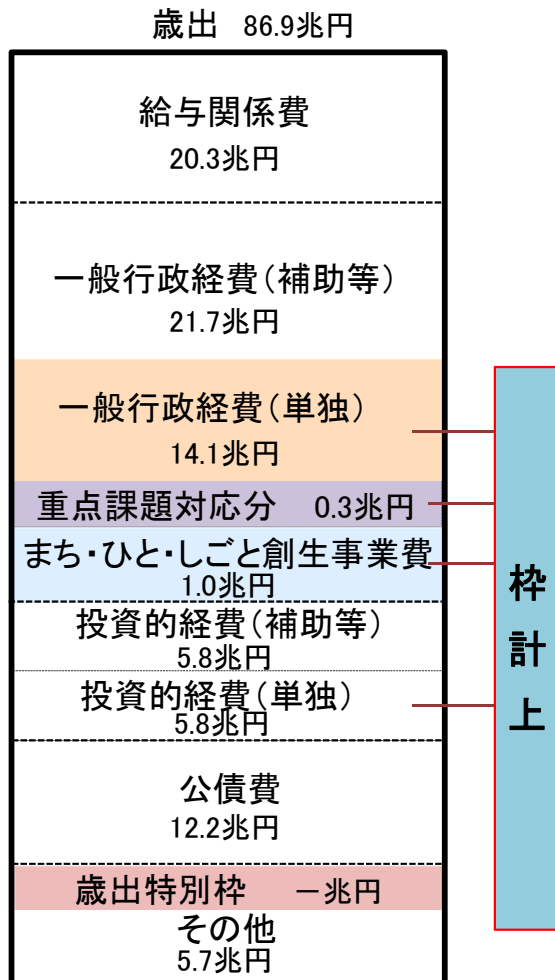
(※1)基金残高は、都道府県分と市町村分の合計である。(※2)各省HP掲載「地方公共団体等保有基金執行状況表」の合計。(出所)総務省「地方財政状況調査」等

「枠計上経費」について

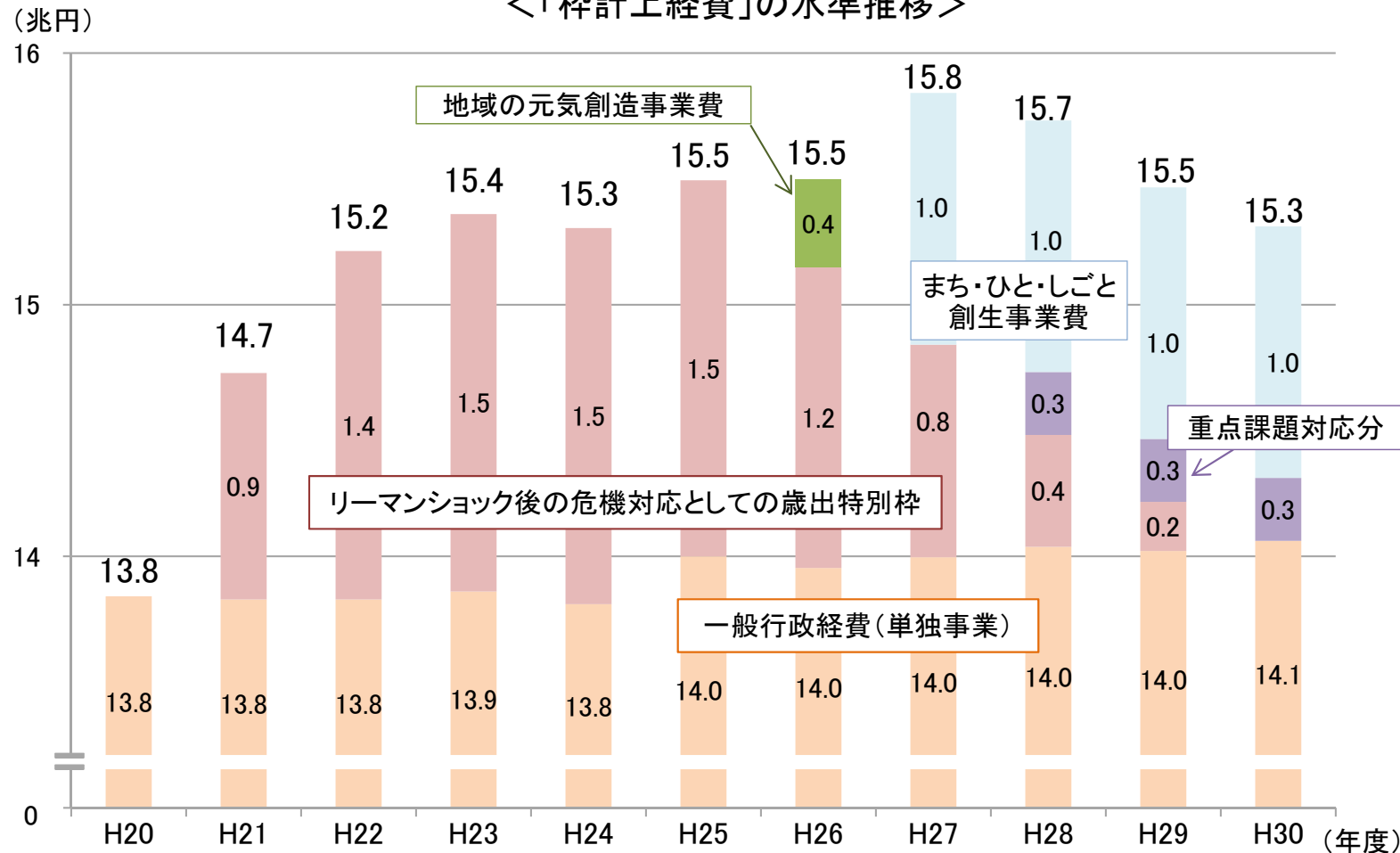
○ 地方財政計画には、内訳や積算が明らかでない、いわゆる「枠計上経費」が多額の規模で存在。計上水準の必要性・適正性について説明責任を果たす観点から、当該財源を活用した事業の実績・成果を把握し、検証する必要。

※ 例えば、まち・ひと・しごと創生事業費は、各自治体における具体的用途を含め実績等は不明。特定の政策目的をもって計画に計上している項目については、当該財源を活用した事業の実績・成果を把握し、計上の合理性の検証を行う必要。

地方財政計画(30年度)



<「枠計上経費」の水準推移>



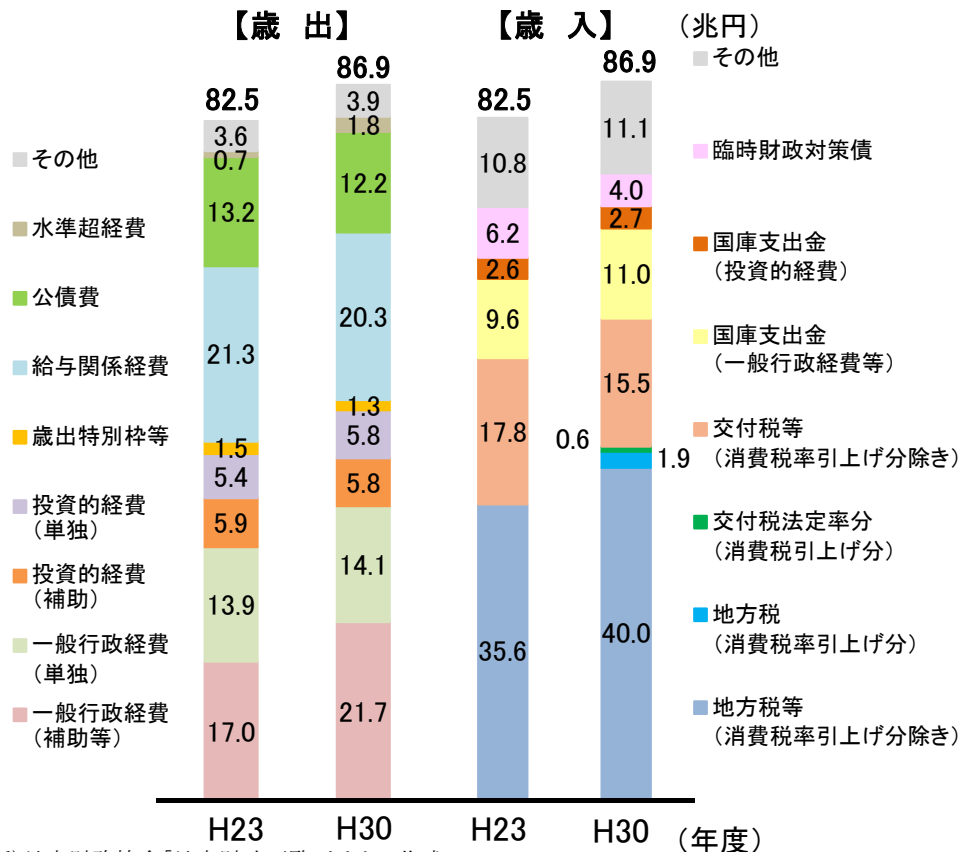
(※)「歳出特別枠」については、経済状況が回復し、地方税収が過去最高となっていること等を踏まえ、平成30年度地方財政計画において廃止。

Ⅲ. 地方財政における社会保障費の抑制

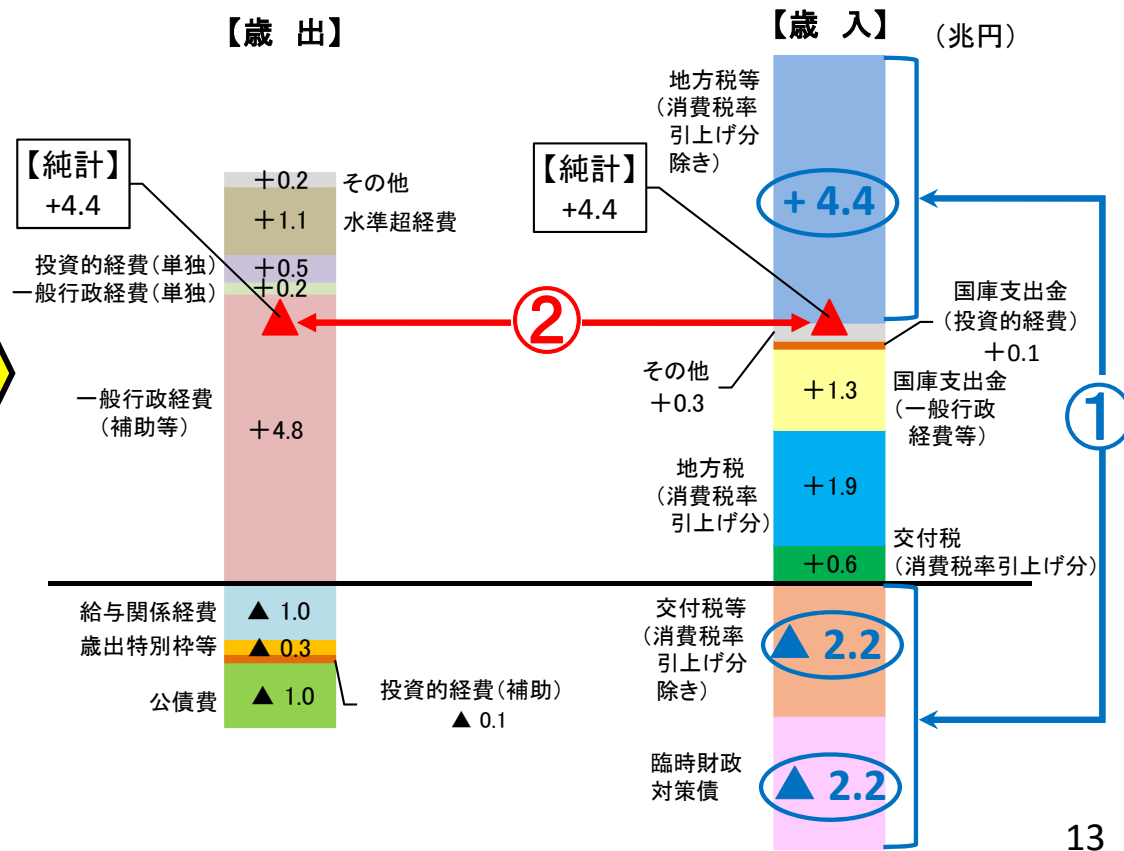
地方財政計画上の歳出・歳入の増減の内訳

- 一般財源総額実質同水準ルール導入(平成23年度)後の歳出・歳入の増減の内訳を見ると、歳出・歳入の各項目は(補助事業と国庫支出金以外は)紐づいているわけではないものの、概括的にとらえれば、
 - ① 一般財源総額実質同水準ルールの下、景気に伴う地方税收等の伸び(+4.4兆円)が、地方交付税と臨時財政対策債の減(それぞれ▲2.2兆円)に繋がっている、
 - ② 歳出増の大宗は一般行政経費、特に補助事業の増(+4.8兆円)。ここから公債費の減等を除いた歳出の純増は+4.4兆円であり、これを(1)消費税率の引上げによる増収(+2.5兆円)、(2)国庫支出金の増(+1.3兆円)などの歳入増で賄っている、ともとらえられる状況。
- 今後も地方財政を健全化させていくためには、一般行政経費・補助事業の伸びを抑制していくことが重要。

＜地方財政計画における歳出・歳入の推移＞



＜平成23年度から30年度の歳出・歳入の増減内訳＞



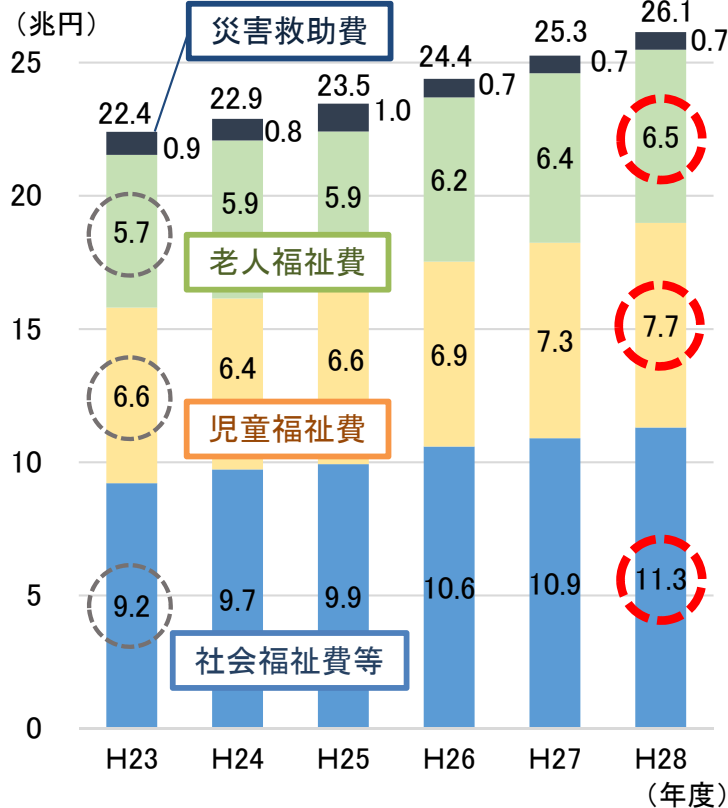
(出所) 地方財務協会「地方財政要覧」をもとに作成。

(※) 「歳出特別枠等」には、地方経済基盤強化・雇用等対策費、地域の元気創造事業費、まち・ひと・しごと創生事業費及び重点課題対応分が含まれる。

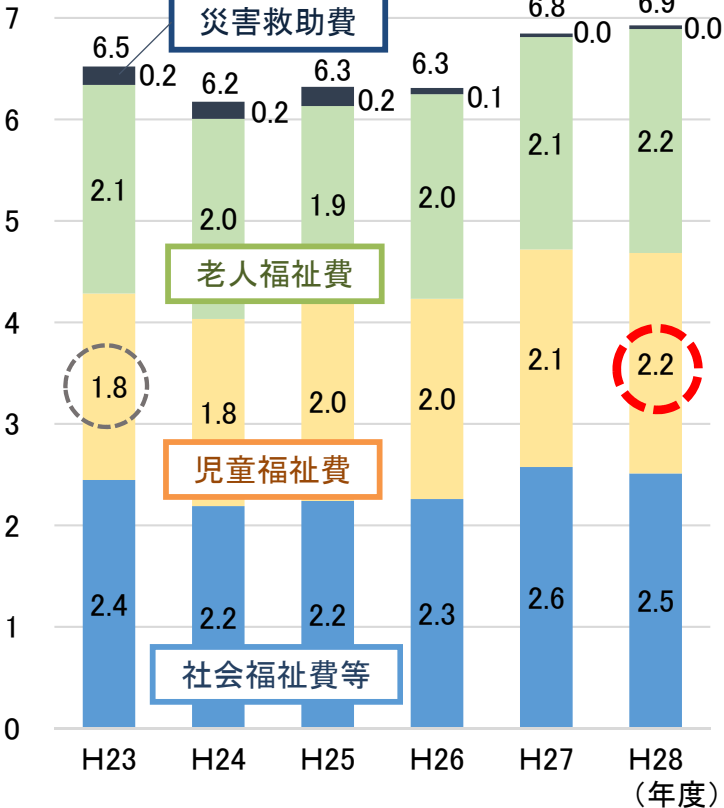
一般行政経費のうち社会保障等に係る経費(民生費)の推移

- 地方における社会保障等に係る経費(民生費)の推移を見ると、老人福祉費、児童福祉費、その他の社会福祉費等(生活保護費を含む)とも増加してきている(決算ベース)。
- 地方単独事業については、増加の大宗は児童福祉費。地方単独事業の増要因として高齢化による社会保障経費の「自然増」を挙げる向きがあるが、必ずしも当たらない。
他方、補助事業については、高齢化による後期高齢者医療や介護、生活保護、障害者自立支援等に係る地方負担分経費の増を反映した増加が認められる。
- 社会保障関係の補助事業に係る経費は今後も高齢化に伴って増加することが想定され、地方においても歳出効率化に取り組むことが不可欠。

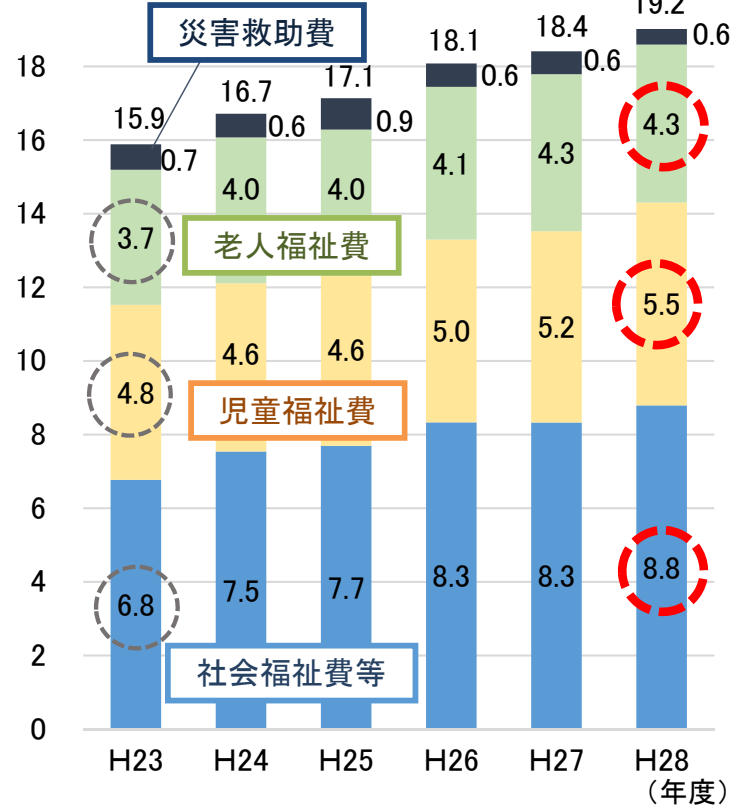
民生費(単独・補助)



民生費(単独)



民生費(補助)

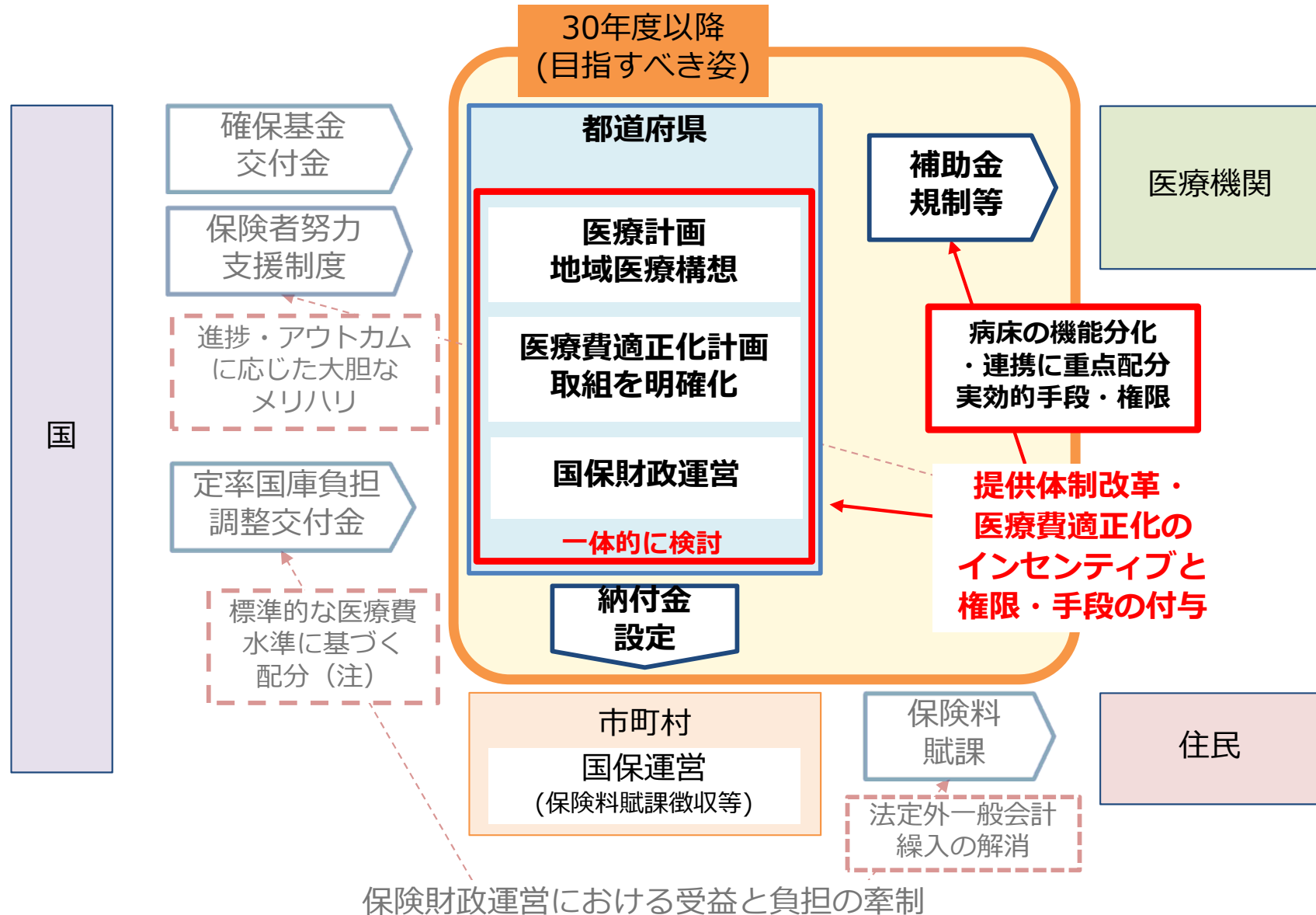


(出所)総務省「財政状況調査」

(※) 都道府県および市町村の決算額の合計。一部重複を含む。

持続可能な医療提供体制の構築に向けた都道府県の役割

- 地域医療構想や国民健康保険の「都道府県単位化」によって、都道府県は住民のために持続可能な医療提供体制の構築に向けて主体的な役割を果たすことが求められている。



(注) 全国平均の性・年齢構成別一人当たり医療費をもとに、性・年齢構成を当該自治体と等しくした場合の医療費水準。

地域医療構想の推進

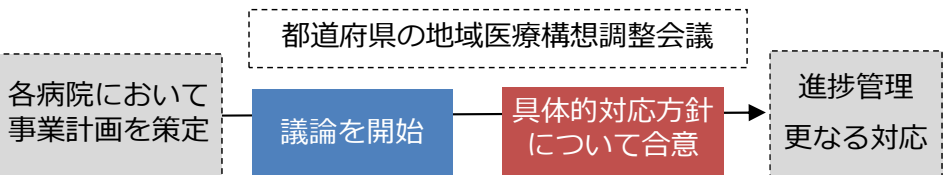
- 地域医療構想の進捗は遅い状況にあり、公立病院・公的医療機関等を見ても、進捗状況に大きな地域差がある。
- 民間医療機関も含めて具体的対応方針の策定を一層促進するとともに、病床の機能分化・連携を進めるため、都道府県の権限の強化について検討すべきではないか。

(参考)「経済財政運営と改革の基本方針2018」(平成30年6月閣議決定)

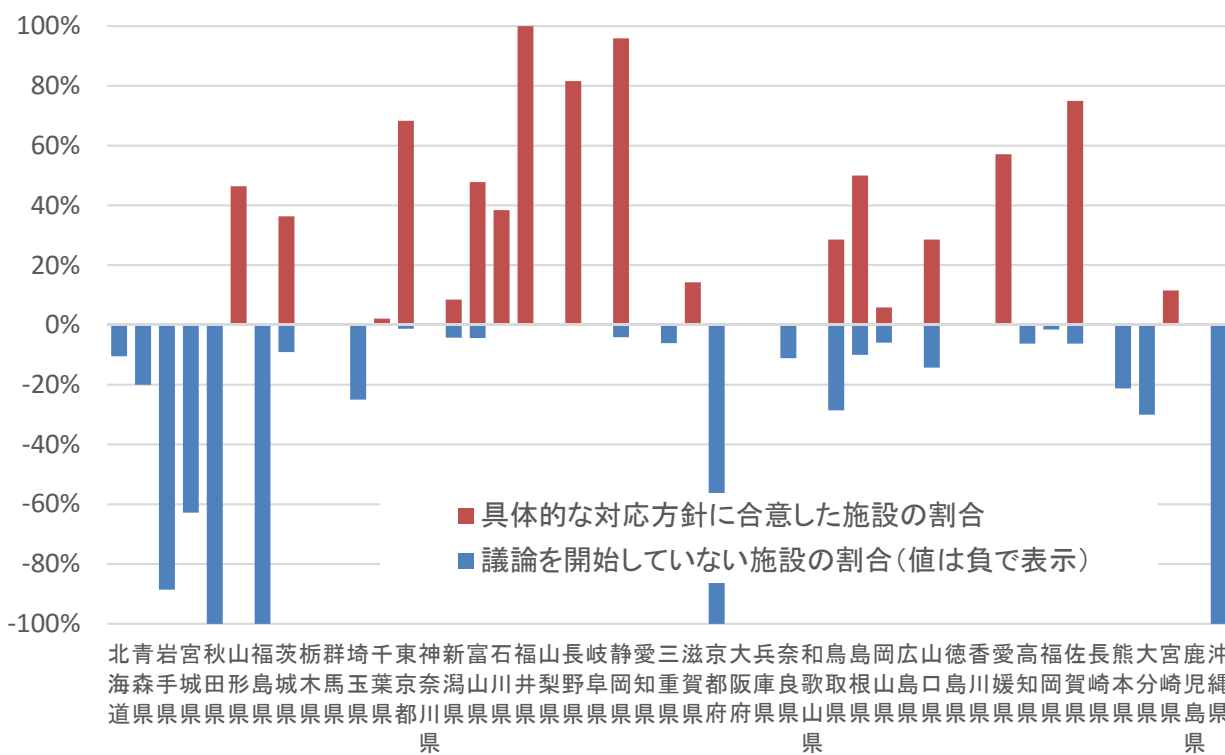
「公立・公的医療機関については、地域の医療需要等を踏まえつつ、地域の民間医療機関では担うことができない高度急性期・急性期医療や不採算部門、過疎地等の医療提供等に重点化するよう医療機能を見直し、これを達成するための再編・統合の議論を進める。このような自主的な取組による病床の機能分化・連携が進まない場合には、都道府県知事がその役割を適切に発揮できるよう、権限の在り方について、速やかに関係審議会等において検討を進める。」

＜地域医療構想の進捗状況＞
(30年6月末)

＜公立病院・公的医療機関等（約1,650病院）における進捗状況＞
(30年6月末)



	(施設数)	高度急性期 急性期	回復期	慢性期	非稼働 病床
2025年 までに 増減すべき 病床数	(約1.4万)	▲21万	+22万	▲7万	▲7万
具体的 対応方針 合意済	(280)	▲1,989	+2,882	▲457	▲1,849



(出所) 財政制度等審議会 財政制度分科会 資料(平成30年10月9日)

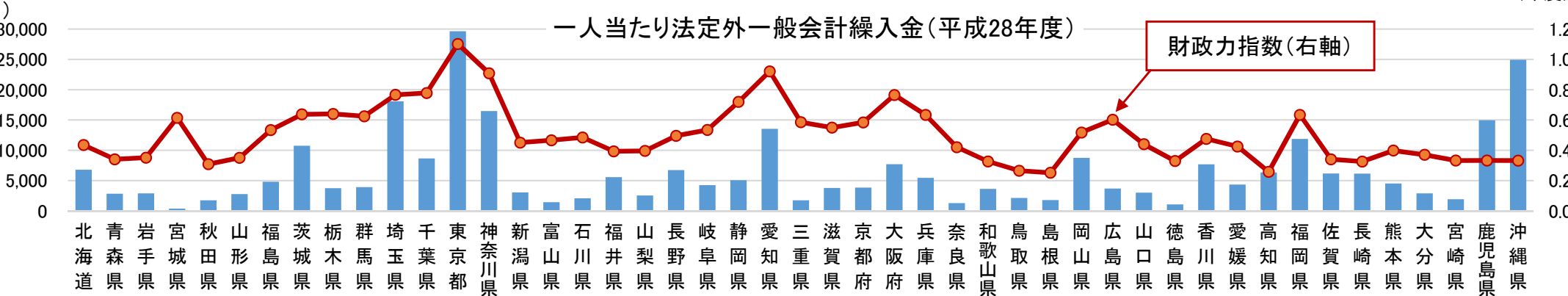
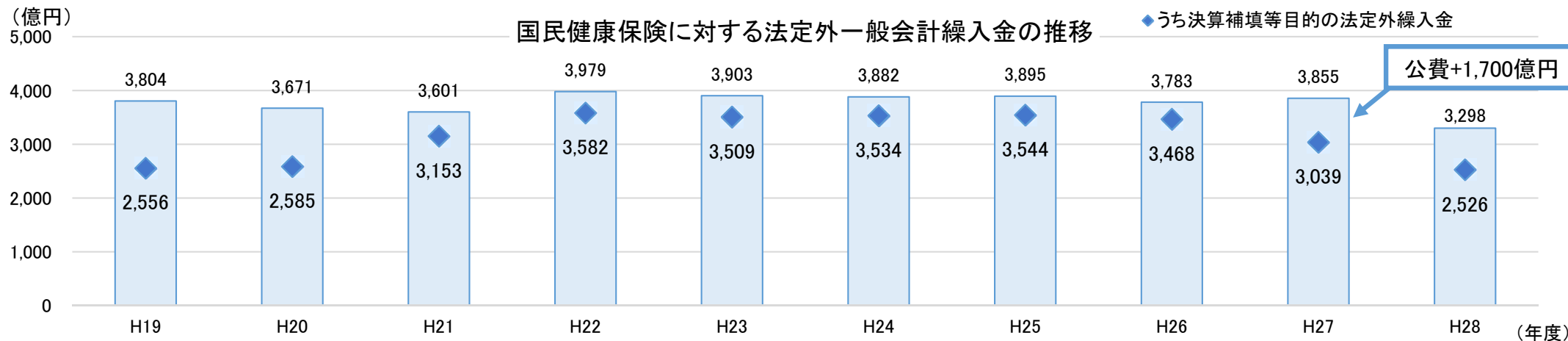
国民健康保険の法定外一般会計繰入

- 国民健康保険については、制度上の公費に加えて、決算補填等の名目で市町村から毎年度3,000億円を超える法定外一般会計繰入が行われている。これにより給付と負担の対応関係が不明確となり、相互の牽制が働いていない状況。
- こうした法定外一般会計繰入は、一部を除いて地方財政計画には計上されていないものの、各自治体の収支圧迫要因となっており、国保の都道府県単位化を機に速やかに解消すべき。

※ 国保の都道府県単位化とあわせて、国保財政の健全性確保のため3,400億円の公費を制度上追加することとし、平成27年度からこのうち1,700億円を措置している。また、国保が給付増や保険料収納不足により財政不足となった場合に備え、一般財源からの財政補填等を行う必要がないよう、都道府県に財政安定化基金を設置しており、平成27年度から平成30年度にかけて国費により計2,000億円の積立てが行われている。

(参考)「経済財政運営と改革の基本方針2018」(平成30年6月閣議決定)

「国保財政の健全化に向け、法定外繰入の解消など先進事例を後押しするとともに横展開を図り、受益と負担の見える化を進める。」



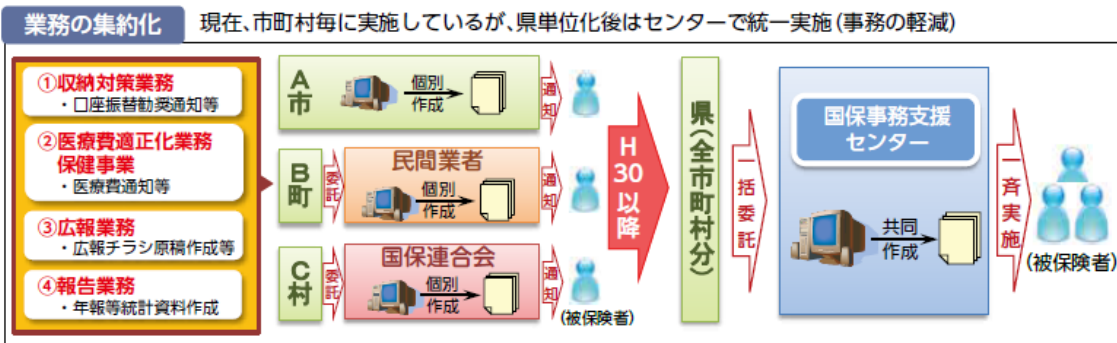
(出所)厚生労働省「国民健康保険事業年報」、総務省「主要財政指標一覧」

(※) 「決算補填等目的の法定外繰入金」については、平成21年度及び平成27年度において定義を整理しているため、それ以前の年度との単純な比較は難しいことに留意。
財政力指数は便宜のため各都道府県のものを示している(法定外一般会計繰入金は市町村から支出)。

国民健康保険に係る事務の効率化・広域化

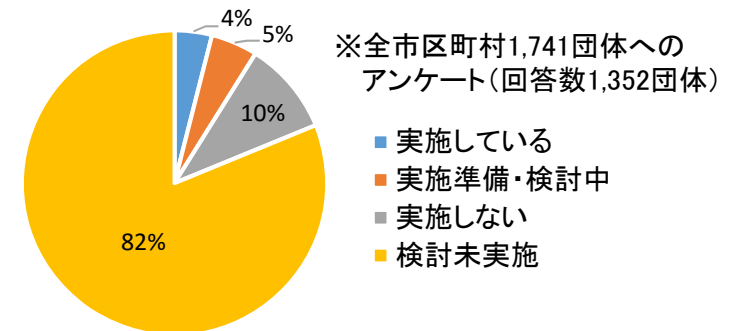
- 平成30年度から、国民健康保険制度の運営が都道府県単位に変更。期待される効果の1つとして、事務の効率化、広域化等による保険者機能の強化が挙げられている。
- 国保については、総務省の研究会による報告書(平成21年)においても、広域連携の進展が期待できる領域として挙げられているが、地方全体では、必ずしも広域連携が広がっているとは言えない。
- また、国保に係るものを含め、窓口業務の民間委託も必ずしも進んでいない状況。
※ 窓口業務の委託については、平成31年度におけるトップランナー方式の導入を視野に入れて検討することとなっている。
- こうした状況となっている要因を分析し、更なる効率化・広域化を促す仕組みを検討していくべきではないか。

<奈良県による広域連携の取組例>



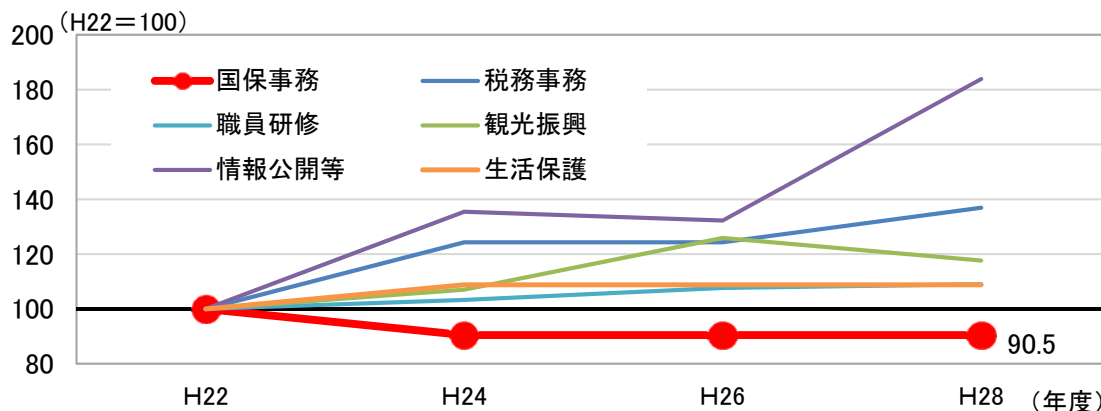
(出所)奈良県記者会見資料(平成30年3月28日)

<国民健康保険に係る窓口業務の民間委託の現状>



(出所)情報通信審議会 郵政政策部会 郵便局活性化委員会
2018年2月14日(水)みずほ総合研究所社会・公共アドバイザー一部資料より作成。

<行政事務を共同処理している団体数の推移(H22=100)>



(出所)総務省「地方公共団体間の事務の共同処理の状況調」より作成。

<窓口業務の民間委託に向けた総務省の取組>

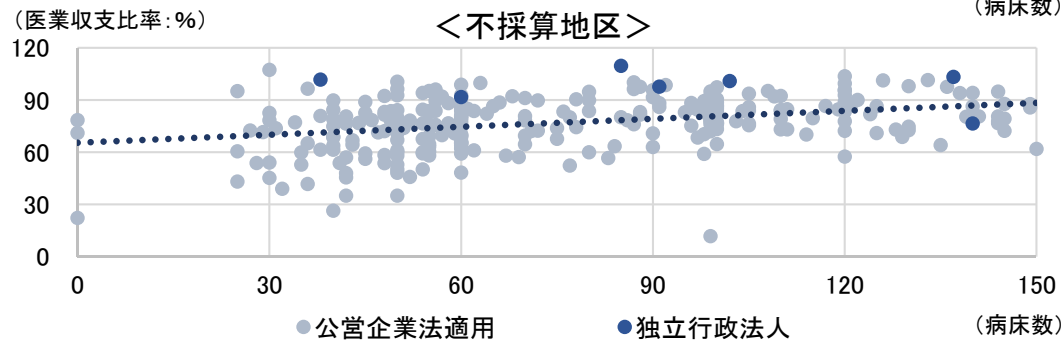
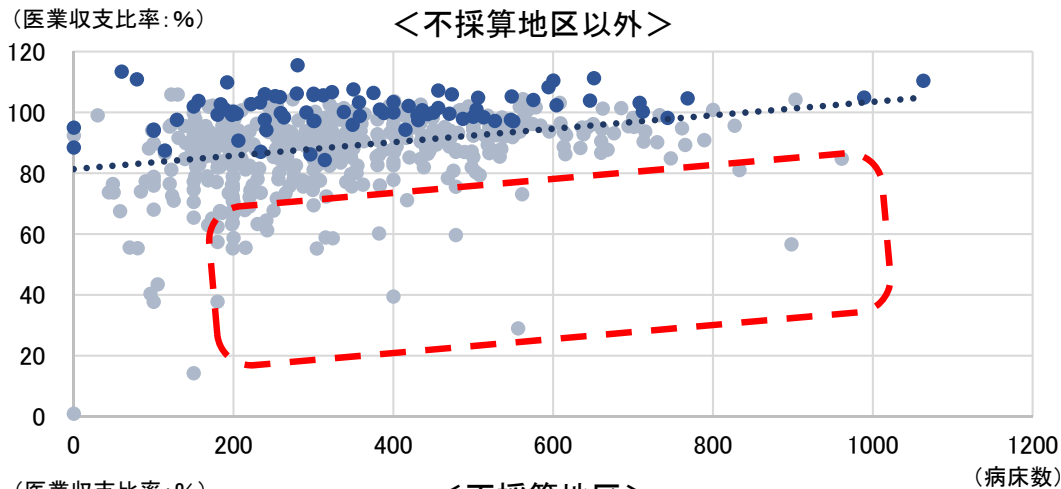
- ① 「業務改革モデルプロジェクト」の実施
— 選定した自治体において窓口業務のICT化・アウトソーシング等を実施し、横展開を図る
- ② 地方独立行政法人法改正(30年度4月施行)
— 地方独立行政法人に対して、申請等の審査・決定も含め原則一連の窓口事務を委託可能に
- ③ 標準委託仕様書の作成

(出所)経済財政諮問会議(平成29年第16回)野田議員提出資料より作成。

公営企業改革(公立病院)①

- 公立病院は、地域における基幹的な公的医療機関として、地域医療の確保のため重要な役割を果たしている。
- 各公立病院の収益状況を見ると、病床数が増えるほど収益が良くなる傾向がある中、相応の病床数を有し、離島やへき地などの不採算地区にあるわけでもないにも関わらず、著しく収益状況の悪い病院が存在。
- 公立病院には自治体の一般会計等が経費の一部を負担している以上、持続可能な医療提供体制の確保のみならず、地方財政健全化の観点からも、各病院が一層の経営改革・コスト削減に取り組むよう促すことが不可欠。

公立病院の医業収支比率(平成28年度決算)



(出所)総務省「平成28年度地方公営企業決算状況調査」

(※1)医業収支比率:医業収益÷医業費用×100。病院の本業である医業活動における経営状況を判断するもの。

(※2)不採算地区病院:病床150床未満の一般病院うち、①直近の一般病院までの移動距離が15km以上、②当該公立病院の半径5km以内の人口が3万人未満、等の条件を満たすもの。

(※3)上記グラフからは、建設中の病院や、料金が指定管理者により収受され、公営企業会計に計上されない指定管理者制度利用料金制導入病院等を除いている。

公立病院改革プランの下で病院経営が改善した例

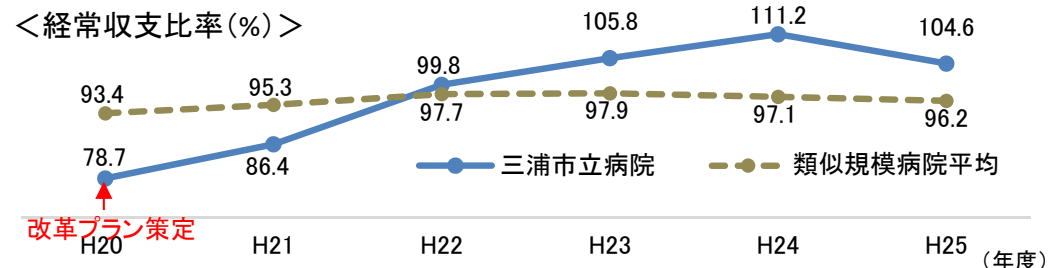
三浦市立病院(横須賀・三浦)

平成16年度の設立から赤字経営が継続。平成19年度決算では地方財政法上の資金不足が52億円となり、資金運営上大きな支障をきたしていた。

平成20年度の改革プラン策定以降、

- ・平成22年度より地方公営企業法全部適用に転換。人事・予算等の権限が病院長に付与され、自立的な経営が可能となる。民間病院の経営経験等を有する民間人を事務長としたほか、病院独自採用の職員を確保。
- ・地域包括ケアの中核としての役割を明確化。2次救急等の急性期医療を堅持しつつリハビリや在宅医療に注力する一方、超急性期治療は近隣の中核病院とのネットワークでカバー。
- ・病床の改変や専門外来開設で収入を確保すると同時に、医療職給与を国家公務員給与に準拠させ適正化。

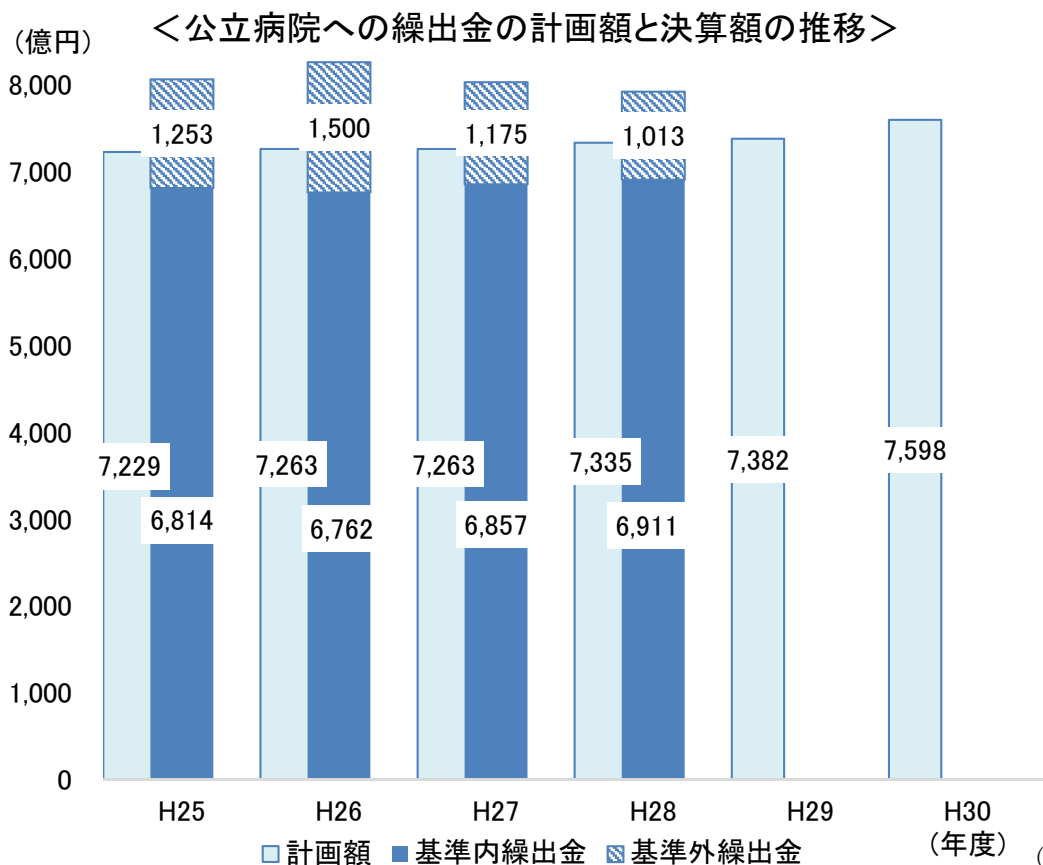
平成23年度より経常黒字化、平成27年度決算まで維持。



(出所)総務省「公立病院経営改革事例集」(平成28年3月)

公営企業改革(公立病院)②

- 地方公営企業は、経営に伴う収入(料金)で経費を賄う独立採算制が原則。ただし、繰出基準を満たす一定の経費については、地方公共団体の一般会計等が負担することとされており、地方財政計画に「公営企業繰出金」として計上され、地方交付税の基準財政需要額への算入等の財政措置が行われている。
- 公立病院に対しても、へき地医療の確保等の一定の経費について、基準に基づく繰出しが行われている(平成28年度6,911億円)。他方、基準外の繰出しも1,013億円行われており、その理由を見ると、各病院の経営効率化に向けたインセンティブを阻害しかねないようなものも含まれている。
各公立病院の経営改革を促すとともに、地方財政の健全化につなげる観点からも、各基準外繰出の必要性を精査していく必要。



＜公立病院に対する基準外繰出しの例＞

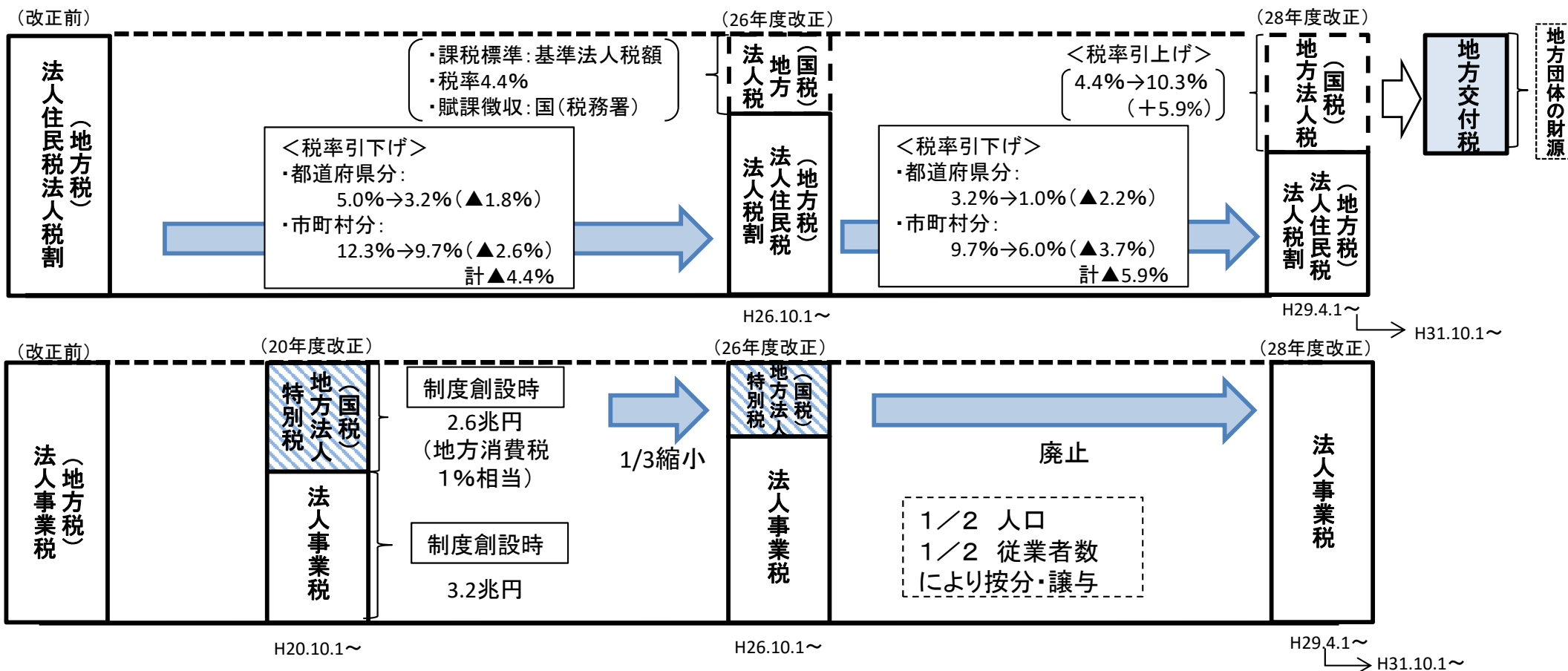
病院の類型	基準外繰出しの理由
関西の町立病院	用地取得費、医師住宅建設改良費に係る <u>企業債元利償還金等の全額</u>
東北の町立病院	病院経営維持に要する経費
中越の市立病院	不採算地区病院の <u>経常収支差額全額</u>
東北の一部事務組合病院	<u>収支不足額の全額</u>
東海の市立病院	当該年度に発生した <u>欠損金</u>
東北の市立病院	資本収支における <u>収支全額</u>

(※)一部事務組合:地方公共団体が、その事務の一部を共同して処理するために設ける特別地方公共団体。

IV. 地方法人課税の偏在是正

地方法人課税の偏在是正

- 地方法人課税の偏在是正として、消費税率の10%への引上げ時に、地方交付税の財源となる地方法人税の税率が引き上げられ、地方法人特別税・譲与税が法人事業税に復元されることとなっている。
- 今後、地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について、平成31年度税制改正において結論を得ることが与党税制改正大綱に定められている。



平成30年度税制改正大綱抜粋 (平成29年12月14日 自由民主党・公明党)

第一 平成30年度税制改正の基本的考え方

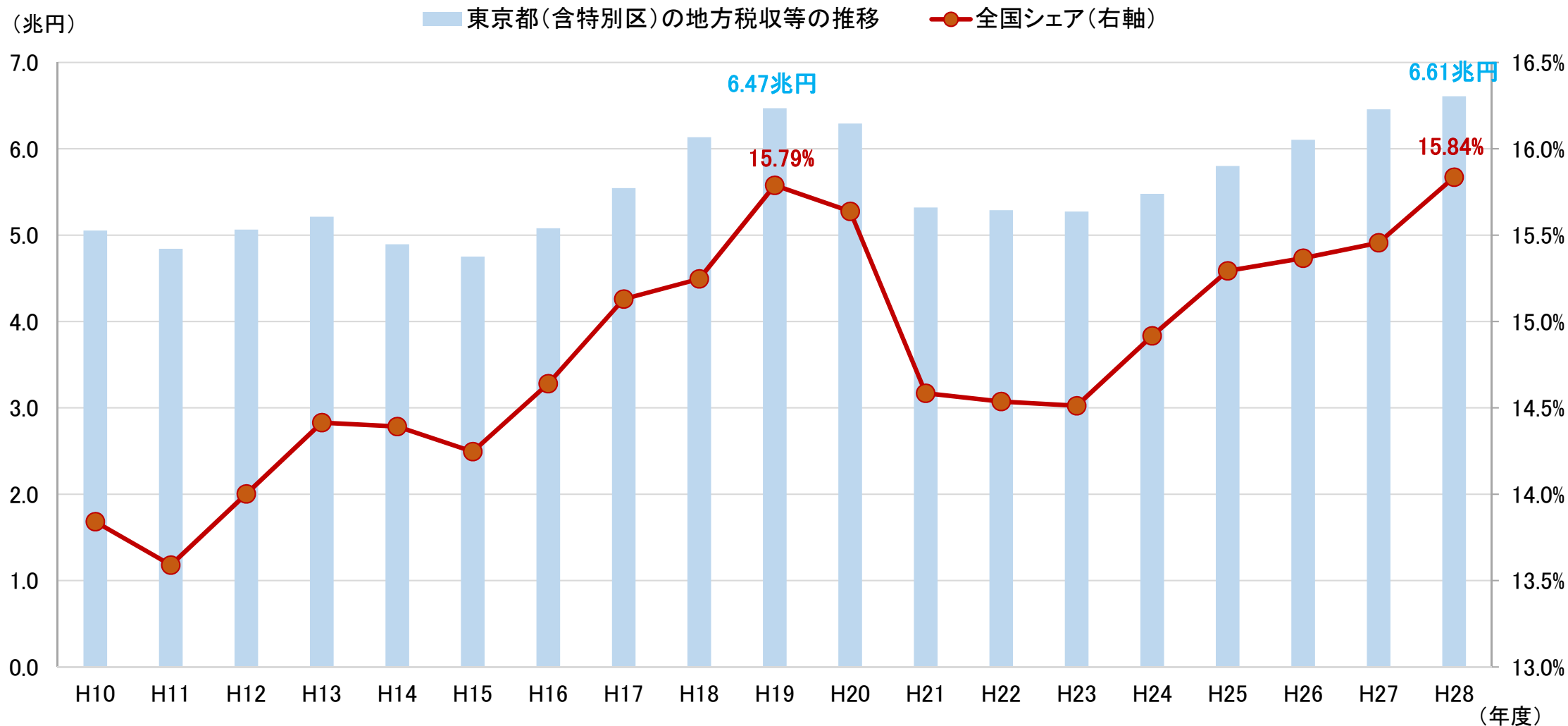
3 地域社会を支える地方税財政基盤の構築

(3) 都市・地方の持続可能な発展のための地方税体系の構築

特に偏在度の高い地方法人課税における税源の偏在を是正する新たな措置について、消費税率10%段階において地方法人特別税・譲与税が廃止され法人事業税に復元されること等も踏まえて検討し、平成31年度税制改正において結論を得る。

東京都(含特別区)の地方税収等の推移と全国シェア

○ 地方税収等が過去最高水準に達する中で、東京都及び特別区の地方税収等も増加しており、全国の地方税収等に占める東京都のシェアは近年で最高水準となっている。



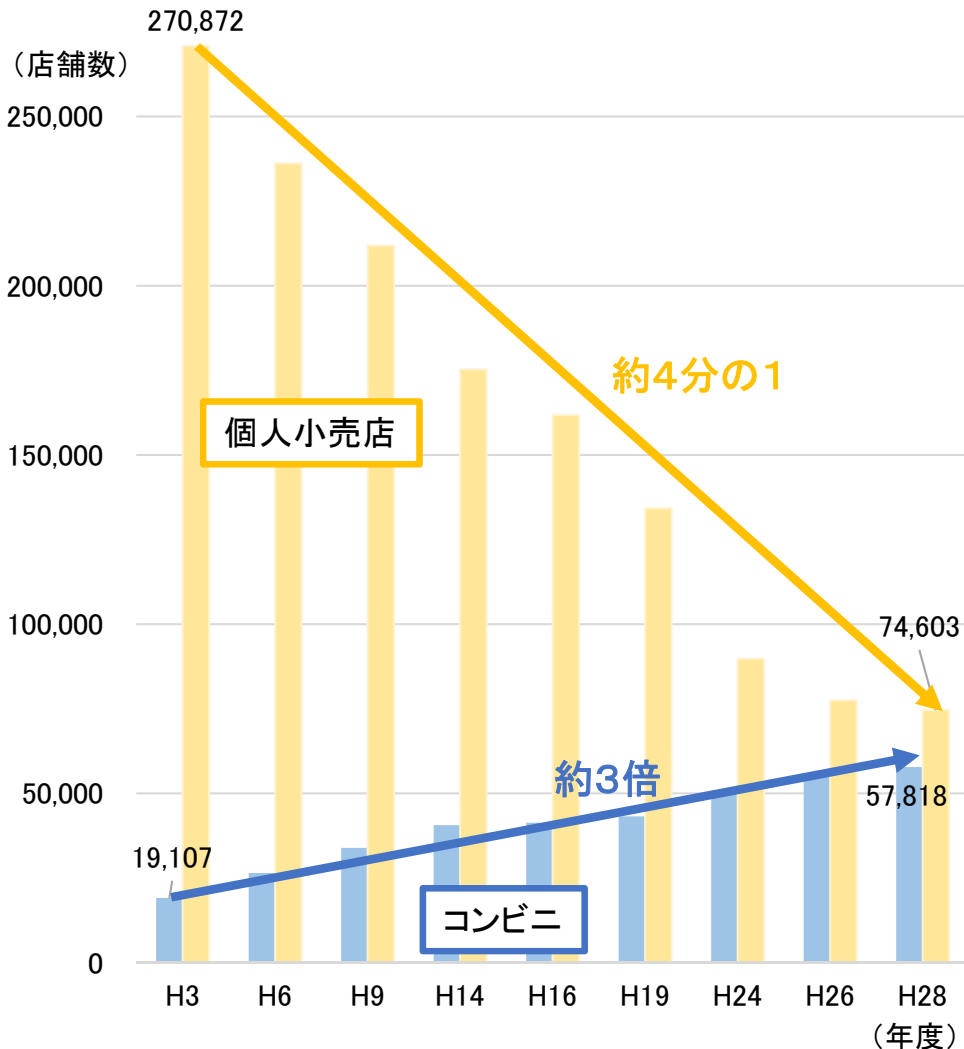
(※)地方税収等は、地方税収及び地方譲与税収の決算額(超過課税分、法定外税等を含む)。

(出所)総務省「地方財政状況調査」

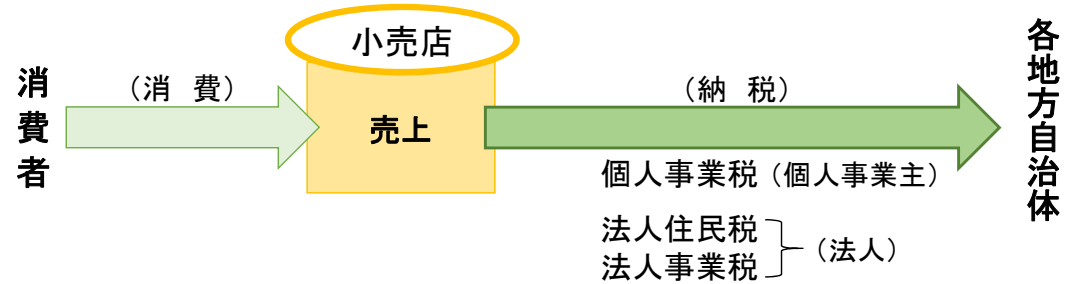
商業形態の変化に伴う地方税の偏在の拡大

- 個人小売店の店舗数が大きく減少する一方で、コンビニエンスストアは着実に増加。
- コンビニエンスストアにおいては、売上の一部がフランチャイズ料として東京の本社に移転し、東京の課税対象となる。これにより、東京以外の自治体の税収減・東京の税収増につながっている可能性。

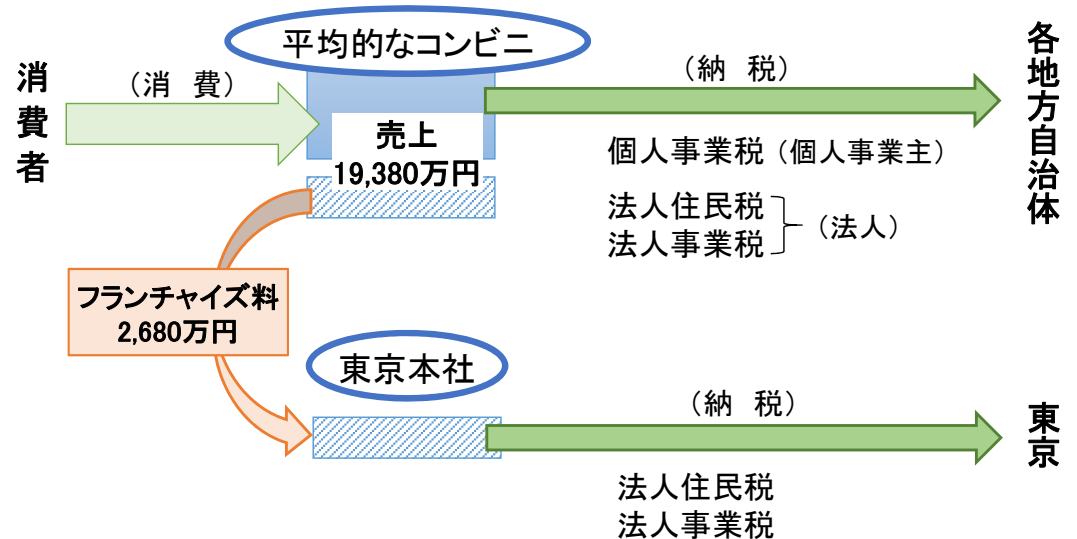
＜個人小売店とコンビニの店舗数の推移＞



個人小売店 すべての売上に応じて地元の自治体に納税



コンビニ 売上の一部がフランチャイズ料として東京本社に支払われ、東京の課税対象に



(出所) 経済産業省「商業統計」、日本フランチャイズチェーン協会「フランチャイズチェーン統計調査」。
 (※) 個人小売店は、個人経営の小売店のうち、米穀類、酒、たばこ、食料品に係るものを合計。

(※) コンビニの売上やフランチャイズ料については、大手3社の決算資料から平均的な額を算定。