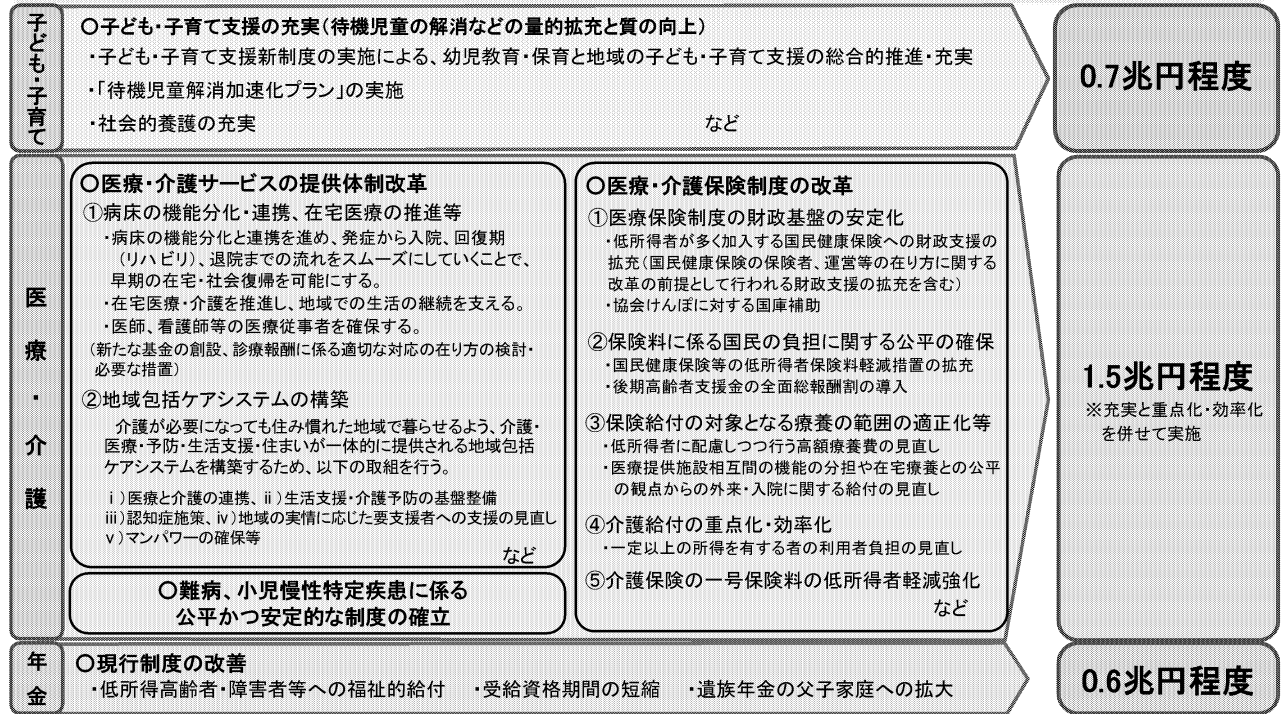


社会保障の「充実」の全体像

平成28年4月21日
第6回社会保障制度改革推進会議資料

○ 消費税引上げによる増収分は、全て社会保障の充実・安定化に向けてのこととなっており、基礎年金国庫負担割合の1/2への恒久的引上げ等*による社会保障の安定化のほか、以下の社会保障の充実を予定している。
*2018年度時点では、3.2兆円程度の見込み。



(注)上記の表は、消費税増収分を活用した社会保障の充実について、公費に影響のあるものについて整理したものである。

所要額(公費※)合計 = 2.8兆円程度

7

平成29年度における「社会保障の充実」(概要)

平成28年12月22日 第4回社会保障制度改革推進本部資料(一部加工)

事項	事業内容	平成29年度 予算案 ^(注1)		平成28年度 予算額 ^(参考)
		国分	地方分	
子ども・子育て支援	子ども・子育て支援新制度の実施	6,942	6,526 ^(注2) 2,985	5,939
	社会的養護の充実	416	208	345
	育児休業中の経済的支援の強化	17	10 ^(注4)	67
医療・介護	病床の機能分化・連携、在宅医療の推進等 ・地域医療介護総合確保基金(医療分) ・診療報酬改定における消費税財源等の活用分	904	602 301	904
	地域包括ケアシステムの構築 ・地域医療介護総合確保基金(介護分) ・平成27年度介護報酬改定における消費税財源の活用分 (介護職員の処遇改善等) ・在宅医療・介護連携、認知症施策の推進など地域支援事業の充実	724	483 241	724
	1,196	604 592	1,196	
	429	215 215	390	
	国民健康保険等の低所得者保険料軽減措置の拡充	612	0 612	612
	国民健康保険への財政支援の拡充 ・財政安定化基金の造成 (基金の積立残高) ・上記以外の財政支援の拡充	1,100	1,100 0	580
	(1,700)		(600)	
	2,464	1,632 832	1,664	
	被用者保険の拠出金に対する支援	700	700 0	210
	70歳未満の高額療養費制度の改正	248	217 31	248
介護保険の1号保険料の低所得者軽減強化	221	111 111	218	
難病・小児慢性特定疾病への対応	難病・小児慢性特定疾病に係る公平かつ安定的な制度の運用等	2,089	1,044 1,044	2,089
年金	年金受給資格期間の25年から10年への短縮	256	245 10	—
	遺族基礎年金の父子家庭への対象拡大	44	41 3	32
合計		18,388	10,511 7,877	15,295

(注1) 金額は公費(国及び地方の合計額)。計数は、四捨五入の関係により、端数において合計と合致しないものがある。

(注2) 消費税増収分(1.35兆円)と社会保障改革プログラム法等に基づく重点化・効率化による財政効果(▲0.49兆円)を活用し、上記の社会保障の充実(1.84兆円)の財源を確保。

(注3) 「子ども・子育て支援新制度の実施」の国分については全額内閣府に計上。

(注4) 「育児休業中の経済的支援の強化」の国分のうち、雇用保険の適用分(10億円)は厚生労働省、国共済組合の適用分(0.1億円)は各省庁に計上。

社会保障・税一体改革による社会保障の充実に係る実施スケジュールについて

平成28年12月22日 第4回
社会保障制度改革推進本部資料
(一部加工)

	平成26年度	平成27年度	平成28年度	平成29年度	平成30年度	平成31年度
消費税	●8%への引上げ					●10%への引上げ
子ども・子育て支援		●予定通り27年4月から実施	子ども・子育て支援新制度			
		●育児休業中の経済的支援の強化				
医療・介護	●診療報酬改定	●介護報酬改定	●診療報酬改定		●診療報酬改定	●介護報酬改定
	(医療分)		地域医療介護総合確保基金			
	(介護分)					
	●国保等の低所得者保険料軽減措置の拡充					
	●国保への財政支援の拡充					
	●被用者保険の拠出金に対する支援					
	●高額療養費の見直し					
	●地域支援事業の充実					
	一部実施	●介護保険1号保険料の低所得者軽減強化				●完全実施
	●難病・小児慢性特定疾病に係る公平かつ安定的な制度の確立等					
年金					●年金生活者支援給付金	
				●受給資格期間の短縮		
	●遺族基礎年金の父子家庭への拡大					

(注)年金生活者支援給付金と介護保険1号保険料の低所得者軽減強化については、現在の法律の規定やこれまでの社会保障の充実に従って記載。(消費税率10%時までに実施)

9

子ども・子育て支援の「量的拡充」と「質の向上」項目(所要額)

平成28年12月22日
第4回社会保障制度改革推進本部資料

- 消費税率の引上げにより確保する0.7兆円の範囲で実施する事項と0.3兆円超の追加の恒久財源が確保された場合に、1兆円超の範囲で実施する事項の案として整理したもの。
- 「0.7兆円の範囲で実施する事項」として整理された「質の向上」の事項については、平成27年度から全て実施。

	量的拡充	質の向上 ※
所要額	4,258億円	2,684億円
主な内容	●認定こども園、幼稚園、保育園、地域型保育の量的拡充(待機児童解消加速化プランの推進等)	◎3歳児の職員配置を改善(20:1→15:1) △1歳児の職員配置を改善(6:1→5:1) △4・5歳児の職員配置を改善(30:1→25:1) ○私立幼稚園・保育園等・認定こども園の職員給与の改善(3%~5%) ◎小規模保育の体制強化 ◎減価償却費、賃借料等への対応 など
	●地域子ども・子育て支援事業の量的拡充(地域子育て支援拠点、一時預かり、放課後児童クラブ等)	○放課後児童クラブの充実 ○一時預かり事業の充実 ○利用者支援事業の推進 など
	●社会的養護の量的拡充	◎児童養護施設等の職員配置を改善(5.5:1→4:1等) ○児童養護施設等での家庭的な養育環境の推進 ○民間児童養護施設等の職員給与の改善(3%~5%) など

量的拡充・質の向上 合計 6,942億円

※ 「質の向上」の事項のうち、◎は0.7兆円の範囲ですべて実施する事項。○は一部を実施する事項、△はその他の事項。 10

国民健康保険の改革による制度の安定化（運営の在り方の見直し）

厚生労働省資料
(一部加工)

～持続可能な医療保険制度を構築するための国民健康保険法等の一部を改正する法律（平成27年5月27日成立）～

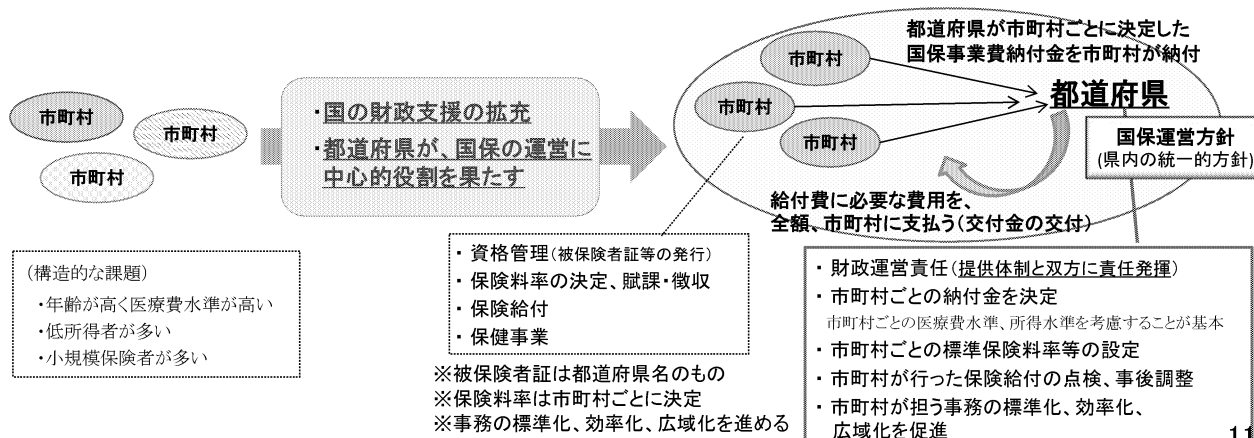
○平成30年度から、都道府県が財政運営の責任主体となり、安定的な財政運営や効率的な事業の確保等の国保運営に中心的な役割を担い、制度を安定化

- ・給付費に必要な費用は、**全額**、都道府県が市町村に交付
- ・将来的な保険料負担の平準化を進めるため、都道府県は、市町村ごとの標準保険料率を提示（標準的な住民負担の見える化）
- ・都道府県は、**国保の運営方針**を定め、市町村の事務の効率化・広域化等を推進

○市町村は、地域住民と身近な関係の中、資格管理、保険給付、保険料率の決定、賦課・徴収、保健事業等、地域におけるきめ細かい事業を引き続き担う

【現行】市町村が個別に運営

【改革後】都道府県が財政運営責任を担うなど中心的役割



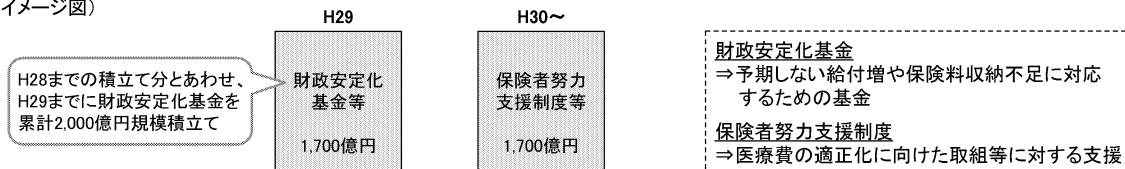
国民健康保険への財政支援の拡充

<医療保険制度改革骨子(H27.1.13社会保障制度改革推進本部決定)等における約束事項>

○平成29年度以降、毎年約1,700億円の国費を投入することにより、「国民健康保険への財政支援の拡充」を実施し、

- ① 平成30年度の国保新制度施行後は、毎年約1,700億円の財政支援を実施すること
- ② 財政安定化基金を2,000億円規模で確保すること

(イメージ図)



<今後の社会保障改革の実施について(H28.12.22社会保障制度改革推進本部決定)における対応方針>

- ① 平成30年度以降、毎年約1,700億円の財政支援を確実に実施
- ② 平成29年度において、財政安定化基金を1,700億円確保
- ③ 平成32年度末までに、財政安定化基金を2,000億円規模確保

年金受給資格期間の短縮(25年→10年)

平成28年12月22日
第4回社会保障制度改革推進本部資料

- 年金受給資格期間の25年から10年への短縮について、平成29年8月から実施する。

概要

- 老齢基礎年金等の受給資格期間を25年から10年へ短縮。
- 平成29年8月1日施行(同年9月分の年金から支給し、初回の支払いは同年10月となる。)
- 対象者数(見込み)
約40万人(期間短縮により初めて老齢基礎年金の受給権を得る者)
※ 上記の他、特別支給の老齢厚生年金対象者等を含めると、今回の措置により新たに受給権を得る者の総数は、約64万人
- 所要額
平成29年度(公費) 256億円
(平成29年9月～平成30年1月の計5ヶ月分の支給)

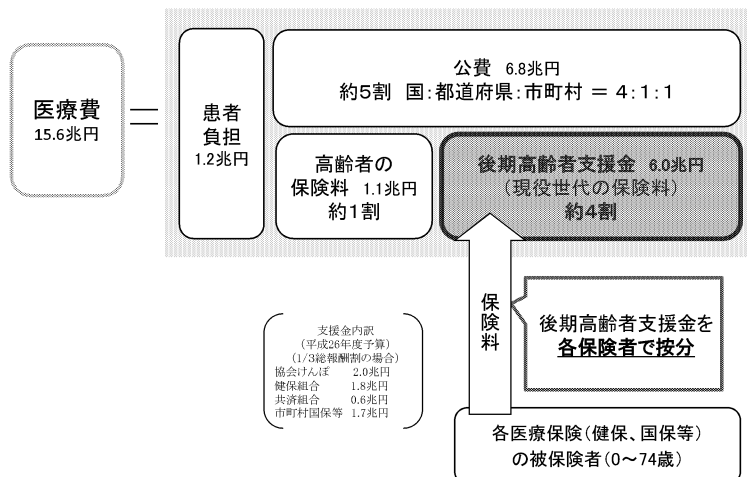
13

高齢者医療における後期高齢者支援金の全面総報酬割の導入

平成27年4月10日
第4回社会保障制度改革推進会議資料

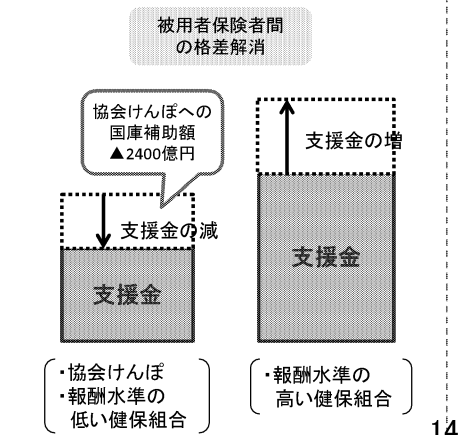
- 被用者保険者の後期高齢者支援金について、より負担能力に応じた負担とする観点から、総報酬割部分を平成27年度に2分の1、平成28年度に3分の2に引き上げ、平成29年度から全面総報酬割を実施
- あわせて、全面総報酬割の実施時に、前期財政調整における前期高齢者に係る後期高齢者支援金について、前期高齢者加入率を加味した調整方法に見直す

【後期高齢者医療制度の医療費の負担の仕組み】



後期高齢者支援金の全面総報酬割の実施

〔保険者の総報酬額の多寡に応じて支援金を負担〕



14

保育士・介護人材等の処遇改善について

29年度所要額：1,913億円
(国：952億円、地方：961億円)

保育士等(民間)の処遇改善

29年度所要額：1,098億円
(国：544億円、地方：554億円)

保育園等に勤務する全ての職員

- 2% (月額6千円程度)の処遇改善

技能・経験を積んだ保育士等

- 経験年数が概ね7年以上で、研修を経た中堅職員に対して、月額4万円(園長及び主任保育士を除く職員全体の概ね1/3を対象)
- 経験年数が概ね3年以上で、研修を経た職員に対して、月額5千円の追加的な処遇改善を実施する。
- ※ 放課後児童クラブ及び児童養護施設等の職員についても、それぞれの業務等に相応の処遇改善を実施

介護人材・障害福祉人材の処遇改善

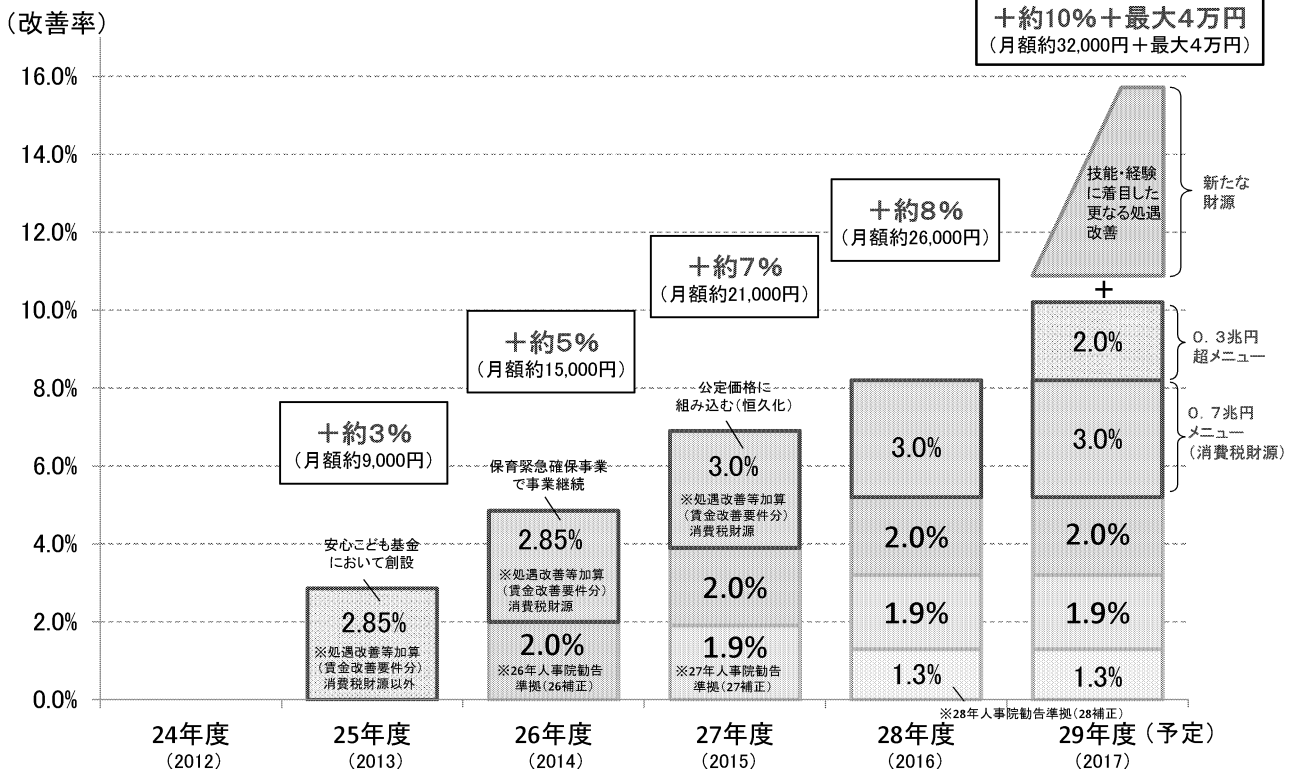
29年度所要額：815億円
(国：408億円、地方：407億円)

介護人材・障害福祉人材

- 随時に介護報酬改定を行い、介護職員処遇改善加算について、介護職員の経験、資格又は評価に応じた昇給の仕組み(キャリアアップの仕組み)を構築した事業者に対し、新たな上乗せ評価を行う加算を創設 ⇒ 月額平均1万円相当の処遇改善
- 障害福祉人材についても、同様の処遇改善を実施

※この他、新制度のスタートに当たり、処遇改善を着実に実施するための周知・広報等に要する経費(128億円)が全額国費により措置されている。

保育士等の処遇改善の推移



※ 処遇改善等加算(賃金改善要件分)は、平成25、26年度においては「保育士等処遇改善臨時特例事業」により実施
※ 各年度の月額給与改善額は、予算上の保育士の給与改善額

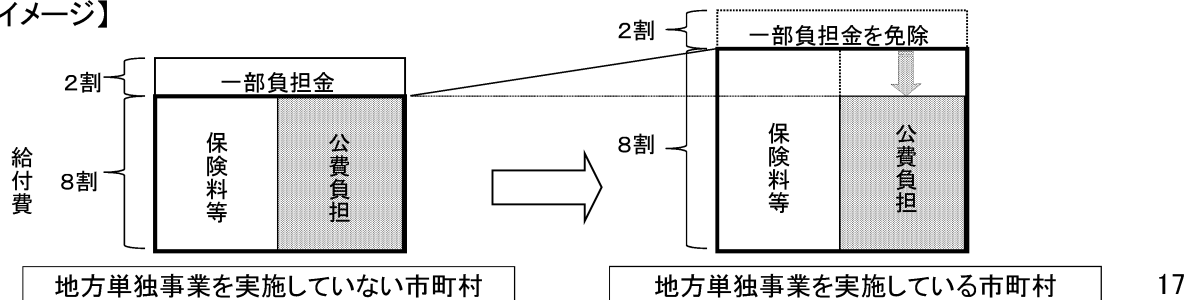
地方単独事業に係る市町村国保の公費負担の調整

厚生労働省資料
(一部加工)

- 医療保険制度では、医療を受けた人と受けない人との公平や適切な受診を確保する観点から一部負担金を求めている。
- 地方単独事業により、一部負担金が法定割合より軽減される場合、一般的に医療費が増嵩するが、この波及増分については、その性格上、当該自治体が負担するものとされ、国庫の公平な配分という観点から、減額調整をしている。 [昭和59年～]

平成26年度	子ども		高齢者	障害者	全体
	乳幼児	小学生以上			
減額調整の規模	75.6億円	37.6億円	23.7億円	290.3億円	486.4億円
うち国費	62.0億円	30.8億円	19.5億円	238.1億円	398.9億円
うち県費	13.6億円	6.8億円	4.2億円	52.2億円	87.5億円
対象市町村数	1,410	1,188	221	1,113	1,421

【イメージ】

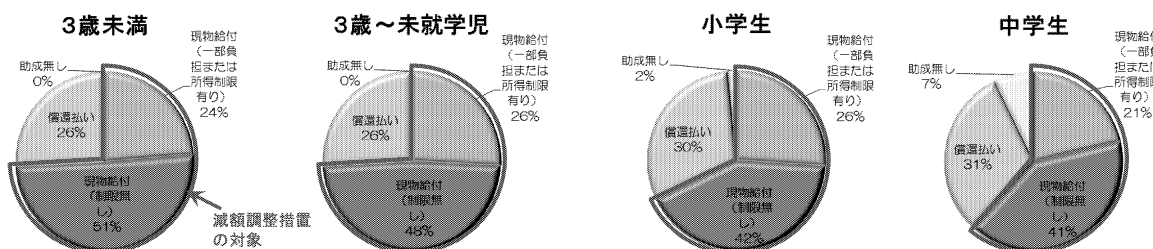


子ども医療費助成に係る国保の減額調整措置について

厚生労働省資料

- 地方公共団体が独自に行う子ども医療費助成に係る国保の減額調整措置については、「ニッポン一億総活躍プラン」(平成28年6月2日閣議決定)において、「子どもの医療制度の在り方等に関する検討会 議論の取りまとめ」(平成28年3月28日)を踏まえ、見直しを含め検討し、年末までに結論を得るとされていた。
- 本年10月に、医療保険制度における子どもの自己負担額(3割、ただし未就学児は2割)分に係る医療費助成について調査したところ、市町村ごとに、対象年齢、自己負担の有無等で様々な違いがあるが、未就学児に限定すれば、すべての市町村が何らかの医療費助成を実施していることが明らかとなった。
- このような実態や社会保障審議会医療保険部会等の議論も踏まえ、自治体の少子化対策の取組を支援する観点から、平成30年度より、未就学児までを対象とする医療費助成については、国保の減額調整を行わないこととした。(「ニッポン一億総活躍プラン」に基づく子ども医療費助成に係る国保の減額調整措置に関する検討結果について)(保国発1222第1号平成28年12月22日付け国民健康保険課長通知)
- ※ 見直しにより生じた財源については、各自治体において、更なる医療費助成に拡大ではなく他の少子化対策の拡充に充てることを求める。

(参考)子ども医療費助成の実施状況(入院・市町村数ベース)



※平成28年10月6日付け「乳幼児等に係る医療費の援助についての追加調査」(速報) 18

第7部 今年度の研究のまとめ

投資的経費の財源措置のあり方をめぐって

－事業費補正・災害財政・投資補助金・公会計・地方公営企業

関西学院大学 小西砂千夫

1. バラマキ公共事業と呼ばれる問題

かつてバラマキ福祉という言葉があった。学術用語ではないので、定義があるわけではないが、敬老祝い金のような現金給付を指すことが多かった。現金なので、ばらまくという表現になる。安易な選挙対策と揶揄されることすらあった。そうした財源があるなら、介護福祉サービスなどの現物給付を充実させ、ニーズにピンポイントで対応することが望ましい。福祉はばらまくものではない、という論点からの批判である。

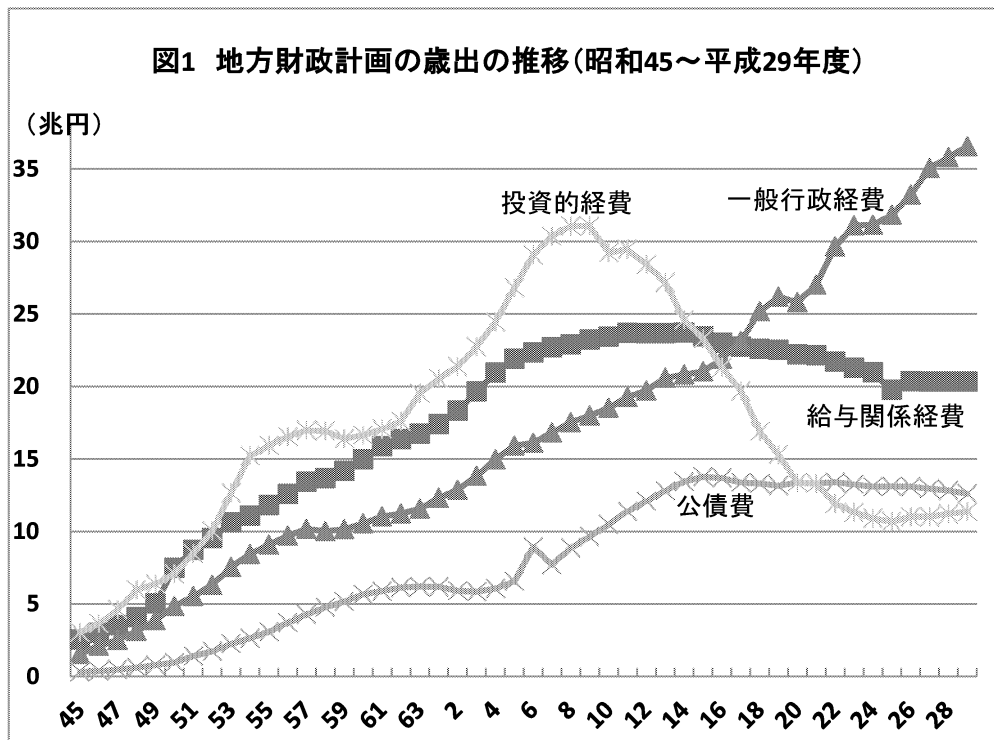
それに対して、バラマキ公共事業というのは、何ともよくわからない言葉である。公共事業の場合には、いわゆる箇所付けの問題がある。公共事業を社会資本整備と読み替えると、その内容は、道路、橋梁、港湾、河川、砂防、農業基盤整備、下水道、海岸、都市公園、市街地整備、住環境整備などからなる。そこでは費用対効果を十分に考慮して、どの箇所を優先的に整備するかを選択が重要である。公共事業のバラマキとは、費用対効果を考えない箇所付けという意味で使っているとすれば、わからなくもない。しかし、おそらくそうではないであろう。公共事業という言葉は使っているが、どちらかといえば公共施設、つまりハコ物が乱立するイメージである。もっとも、小学校建設に対しては、バラマキ公共事業などという表現は該当しない。利用価値のないあるいは華美で無駄なハコ物を建設するというのが、バラマキ公共事業という珍妙な言葉に込められたニュアンスなのではないか。

公共事業というよりも、正確には投資的経費というべきであるが、それがいかに無駄であるかというイメージが、一般に相当強く定着してしまっているところがある。投資的経費の増大というだけで、それ自体が悪であって、政治的利権が動いているなどといったイメージすらついて回る。しかし、地方財政制度のなかで、投資的経費の執行をいかに円滑に進めるかは、大きな課題であった。いまでこそ、社会保障に主役を譲ったが、高齢化が進むずっと以前、高度経済成長でひずんだ国土整備を進め、製造業や農業の生産基盤を整え、港湾などの物流や交通の基盤整備を行うことが重要課題であった時代には、社会資本整備が地方財政の主役であった。現在、必要以上に投資的経費が悪者扱いになっていることに対して、懐疑心を持たなければならない。

図1は、地方財政計画の歳出の主な項目の推移を示している。給与関係経費は平成11年度までは増加していたが、その後は減少し、25年度に東日本大震災の復興財源の一部を捻出するために国家公務員の給与を2年間限定して削減したことに対して、1年間、それに倣って削減した後に回復し、その後はほぼ同額で推移している。その一方で、投資的経費は、バブル崩壊後の経済対策の意味で投資的経費を引き上げた平成9年度がピークであり、その後、14年度から始まる小泉内閣での予算編成時に大幅に削減され、27年度にはピーク時の3分の1程度になっている。その水準は昭和50年代の前半と同額であるが、物価水準が異なるので、実質的には、それよりも以前の水準にまで落ち込んでいる。この投資的経費の激減が、今日さまざまな問題を引き起こしている。投資的経費と主役が交代するように増え続けているのが、一般行政経費である。いうまでもなく、近年では、高齢化に伴う社会保障給付が押し上げている。さらにこの4年間は、社会保障・税一体改革に伴う子ども・子育て支援新制度の推進などによる給付額の増加が大きく響いている。一方、公債費は投資的経費の激減によって、長期的に低落傾向にある。臨時財政対策債の発行額が大きいいいながらも、公債費の減少は、今後も続く見込

みである。地方債残高は補正予算に伴う起債額の追加分を含めても減少傾向にある。平成 29 年度の地方財政計画ベースの基礎的財政収支は、公債費が 12 兆 5,902 億円であるのに対して、9 兆 1,907 億円と 3 兆円を超える黒字である。

地方財政計画は、基本的に国の当初予算を前提に作成されているので、国が経済対策等で補正予算を組んだときには、それに伴う地方の歳出増などは盛り込まれていないことに注意を要する。また、近年では、東日本大震災の収支は別枠になっており、図 1 の平成 24 年度以降は通常収支分のみということになる。



投資的経費はなぜこのように急激に圧縮されたのであろうか。その背景には、冒頭で述べた、公共事業悪者論による後押しがある。当時、週刊誌に毎週のように、事業が途中で中止になって残骸をさらしている工事跡や、使用が停止された建物や施設の無残な姿がグラビアで取り上げられ、いわゆる公共事業（必ずしも社会資本整備という正確な意味ではなく）が、いかに無駄であるかが喧伝されていた。それが時代的な雰囲気であった。

社会資本整備は、当時は 5 カ年計画等で目標水準は設定されていたが、その整備について法律的な義務付けがあるわけではない。計画の裏付けといえるものは特定財源であった。そのなかでも道路特定財源は額が大きく、その収入見込みに従って事業計画を延伸させていけば予算付けができた。しかし、その道路特定財源も平成 21 年度予算で姿を消した。その一方で、社会保障給付については、法令に裏付けられた制度として施行されている部分が大半を占めているので、法令を改正して制度そのものを見直さなければ、歳出の圧縮はできない。社会保障・税一体改革でも、重点化や効率化とされている部分について、実際に成果を上げるのは至難の業である。すなわち、投資的経費は、政治的応援団は別としても、整備水準が確定したものではないだけに、予算規模の圧縮が比較的容易であった。そこで、改革の成果をあげるために、投資的経費は、公共事業悪者論の世論に乗りかかって、構造改革における犠牲者となってしまった印象は拭えない。

仮に、昭和 45 年度以降の投資的経費が全額執行されたとして、単純に減価償却期間を 60 年と置いて、減価償却費を試算すると、当初は小さい額であった減価償却費が次第に増加する一方で、投資的経費の減少のペースが速いので、平成 22 年度あたりには逆転現象が起きる。そのことが公共施設等の総合管理の必要性が強調される理由になっている。実際には、投資的経費の全額が執行されない決算乖離が問題となることがある一方で、補正予算で多くの事業が実施される年度もあるので、あくまで試算にすぎないが、傾向として、ここまで投資的経費の額が圧縮されると、単純に置き換え投資をしようとしても、現在の歳出規模ではとても不可能になっていることは、各地方公共団体で作成している公共施設等総合管理計画における試算でも確認できる。

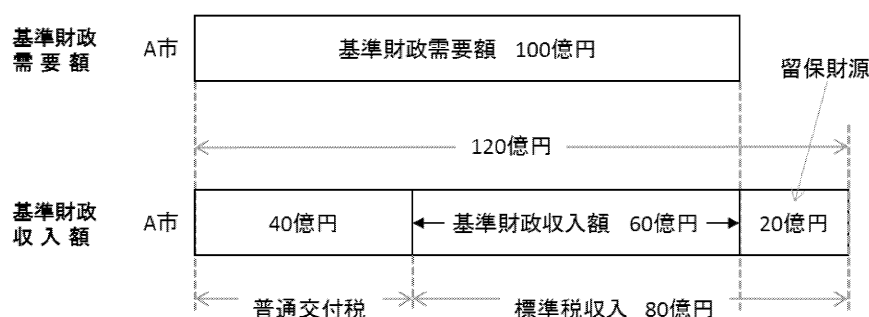
投資的経費は必要以上に圧縮され、過小に評価されている、あるいは構造改革の犠牲になった。そのような問題意識を持って、投資的経費の財源措置のあり方やそれに関連したテーマについて再考する。その前に、まず投資的経費に対する地方財政制度について振り返る。

2. 投資的経費に対する財源措置の基本的なスキーム

図 2 は、いうまでもなく普通交付税のしくみを示したものである。その詳細な解説はここではしないが、「基準財政需要額は標準的な経費である」については簡単に言及しておきたい。

地方自治体における標準的経費というものを法律的に定義するのは難しい。法令に照らして、義務付けのある経費ならば列挙できるとしても、義務付けのある経費について、歳出の標準額を定めることができないものも多い。たとえば、小学校を開設して運営することは義務付けられているが、小学校の建物の内容までは細かに決まっていなように、個々の公共サービスについて、その水準まで法令が定めていないものも多いからである。また、財源として保障すべき額は義務付けのある経費が中心となるものの、それがすべてではない。

図2 普通交付税のしくみ



出所)総務省資料から一部加筆

地方自治体にとって標準的経費というべきものがあるとすれば、それは地方財政計画の歳出にほかならない。すなわち、基準財政需要額と標準的経費の関係を見ようとすれば、地方財政計画の歳出・歳入と、図 2 の基準財政需要額の関係に注目しなければならない。詳細な説明を省けば、地方財政計画の歳出・歳入から、特定財源（都市計画税等を含む）を除いて一般財源部分だけとして、さらにそこから不交付団体水準超経費分を落としたうえで、簡単化のために臨時財政対策債がないものとする、残った財源は、交付団体ベースで一般財源ベースの地方財政計画であって、それは次の算式で著すこ

とができる。

交付団体ベースで一般財源ベースの地方財政計画

＝地方税（交付団体ベースの普通税等）＋地方譲与税＋地方交付税（普通交付税＋特別交付税）

図 2 で示しているように、

基準財政需要額－基準財政収入額＝普通交付税

であって、かつ、

基準財政収入額＝地方税（交付団体ベースの普通税等）＋地方譲与税－留保財源

であることを踏まえると、

交付団体ベースで一般財源ベースの地方財政計画

＝基準財政需要額＋留保財源＋特別交付税

となる。すなわち、交付団体ベースで一般財源ベースの標準的経費は、基準財政需要額に算入されるか、特別交付税で対応するか、留保財源対応となるかのいずれかであるということになる。それが地方財政制度のつくりかたの導かれる制度の基本ということになる。

すなわち、基準財政需要額が標準的な経費であるという理解は間違いである。交付団体ベースで一般財源ベースの地方財政計画を、一般財源ベースの標準的経費であると呼ぶとするならば、基準財政需要額はその一部にすぎない。基準財政需要額は、標準的経費を算入するものであって、それ以上のものではない。

基準財政需要額＋留保財源のことを、財政指標などでよく使われる標準財政規模と定義しているが、それは言い替えれば特別交付税で対応すべき財政需要を割落とした部分であって、まさに標準と呼ぶにふさわしい額ということになる。ここで重要なことは、地方財政計画の作り方から演繹されることとして、基準財政需要額と留保財源の内訳は、税金の変動の影響を受けて変わるものであって、地方税収＝留保財源の「増減」の影響を受けて、結果として基準財政需要額は「減増」するものである。したがって、基準財政需要額は、それ自体が標準的な財政需要というようなものではあり得ない。

さらに、特定の財政需要が、基準財政需要額と留保財源のどちらかに区分されるとは限らず、一部が基準財政需要額に算入されるが、残りは留保財源対応とされているものもあれば、包括的に基準財政需要額に算入されているものの、個々の地方自治体の財政需要の多寡に基準財政需要額が連動せず、一部の団体では留保財源対応とならざるを得ない場合もある。同じことは、特別交付税で対応すべき財政需要についてもいえており、その全額が特別交付税でカバーされるわけではなく、留保財源分に対応することを前提に、算定上、割落とすことがある。そのことが、図 2 で示した普通交付税のしくみの背景にある考え方である。基準財政需要額が標準的経費であると考えれば、そうしたものが見えなくなり、地方交付税制度の機能を見誤るので、特に注意が必要である。

それでは、投資的経費に対する財政需要は、普通交付税の算定ではどのように行われてきたのか。石原信雄氏（元内閣官房副長官、元自治事務次官）が、昭和 38 年に『地方財政』に執筆した「地方交付税の算定上の地方債の取扱」という論文には次のような記述が出てくる。

- ・地方財政法第 5 条の規定によつて、地方公共団体の歳出は、原則として地方債以外の歳入をもつてその財源としなければならないものとされている。／このような原則に即応して、地方公共団体の財源の保障を目的として配分される地方交付税の算定に当たっては、地方債は特定財源として控除されないこととされている。

各種の施設の建設事業等臨時的な経費の財源とする場合

- ・（学校等の教育施設に対して地方債の発行が認められることについて）地方交付税の算定上は、こ

これらの経費については施設の耐用年数に応じて、その減価償却費が基準財政需要額に算入されており、これらの経費の財源に充てるために発行された地方債の償還は基準財政需要額に算入された減価償却費を引当てとして行われる建前となつている。

- ・一時に多額の経費を支出しなければならない場合で、その財源を地方税、地方交付税等の当該年度の経常収入に求めることが適当でないものについて、地方債の発行が認められるものであつて、これらの経費については、地方交付税の算定上は毎年度平均的に所要額が基準財政需要額に算入されており、地方公共団体としては毎年度の経常財源によつて当該地方債の償還を行なつていく建前とされている。したがつて、これらの地方債については、当該事業が補助事業であるか、単独事業であるかにかかわらず、その元利償還額そのものが基準財政需要額に算入されることはない。

災害に伴う経費の財源とする場合

- ・(災害復旧のための経費や災害による地方税の減収に対応するために地方債の発行が認められるが)地方交付税の配分の基礎となる基準財政需要額は、各地方公共団体ごとに人口その他の客観的な数値を基準として、当該年度において通常必要とされる経費を算定するものであり、基準財政収入額は、前年度の所得税額等客観的な資料に基づいて各地方公共団体が当該年度において通常収入し得べき額を算定するものである。したがつて、災害に伴う財政負担の増加又は財政収入の減少は普通交付税の算定上は考慮されていない。
- ・災害復旧事業の財源に充てるため発行を認められた地方債については、その各年度の元利償還額は当該年度の基準財政需要額に算入され、また、災害応急対策および災害に伴う税等の減収を補てんするため発行を認められた地方債の各年度の元利償還額は当該年度の特別交付税の配分の基礎に算入されることとなつている。

辺地対策事業の財源に充てる場合

- ・辺地をかかえた市町村においては、辺地住民の生活水準の維持向上のため各種の公共施設の整備を行わなければならないが、辺地をかかえた市町村は一般に財政力が劣弱であるので、辺地に係る公共的施設の総合整備のための財政上の特別措置等に関する法律第3条第1項の規定により、市町村が自治大臣に提出した総合整備計画に基づいて実施する公共的施設の整備に要する経費については地方債の発行が認められ、その毎年度の元利償還額は、当該年度の基準財政需要額に算入される。

以上のように、地方交付税の算定の考え方として、地方債は特定財源として控除されず、その償還財源は、基準財政需要額に建前として算入されているとするのが原則である。元利償還金そのものを直接算入することは原則ではない。

図2で示したように、元利償還金は、基準財政需要額に単位費用等で算入されている額で対応するということになるが、それは団体ごとの元利償還金の多寡に財源保障の額が連動するものではないので、事実上、留保財源対応ということになる。基準財政需要額への算入は建前であつて、減価償却分の算入では元利償還金の財源としていかにも不十分である。そうなると、投資的経費に対する財源保障は、事実上ほとんどなく、財政力の違いで整備可能な水準が決まるということになる。しかし、はたしてそれでよいのかという問題意識は、当時も当然あつた。石原論文が発表された昭和38年は、給与関係経費と経常経費に対する財源保障がなんとか充実してきて、次に投資的経費への財源保障を段階的に充実させていく時期に当たる。そのための財源保障の手法をどう見直していくかが重要な論点となつていた。

そうしたなかで、例外として災害復旧関連だけが最初から財源保障が充実していた。そこでは、起債が認められるだけでなく、元利償還金が基準財政需要額に算入されることとされている。その制度は、シャープ勧告が求めた災害復旧事業費の全額国庫負担制度が昭和 25 年度の 1 年限りで廃止になったことを受けて、翌年度の 26 年度から地方財政平衡交付金制度の下で始まっており、その算入率は現在と同じ 95%である。

さらに注目されるのは、昭和 37 年度に開始された辺地対策事業債の説明として、一定の政策目標にかなう事業であって自治大臣に提出した計画に基づいているものについて、起債を認めるだけではなく、財政力が弱いことに着目して公債費を基準財政需要額に算入するとしていることである（算入率は当初は災害復旧対策債の 6 割で 57%、後に 80%）。地方交付税制度の下で、結果として財政力が弱くいわゆる留保財源が小さい地方自治体では、多額の非算入公債費は財政負担として過重であるという事実に着目したしくみである。その手法が過疎対策事業債を始め、後の地域総合整備事業債等に広がっていくこととなる。

同論文では、以下に引用した箇所、地方債の発行は、地方交付税の算定における限界を補うものという趣旨の記述がされている。その延長線上に、地方債の負担軽減のために、基準財政需要額への一部算入の拡大があるといえる。

基準財政需要額の算定に当たっては、客観性と公平の要請が強いため、各地方公共団体の投資的経費を長期的平均的にみて妥当な姿で算定できるよう努力が払われることとなる。その結果はどうしても或る程度画一的となり勝であり、団体によつては各年度の基準財政需要額と当該年度の地方負担額との間にギャップを生じることとなるので、これを調整するために地方債の発行が認められているわけである。

投資的経費の財源保障のあり方については、石原信雄『新地方財政調整制度論 改訂版』（ぎょうせい、2016 年）では、特に 1 章を設けて（第 2 編第 3 章「投資的経費と基準財政需要額」）、制度の変遷が解説されている。表 1 は、普通交付税における投資的経費の算定方式の変遷を示したものである。昭和 30 年代には、財政力に恵まれない団体の投資的経費のための財源確保をめぐってさまざまな試行錯誤がされ、昭和 40 年代には事業費補正が段階的に整備されていったことが読み取れる。

そして、昭和 53 年度には、投資単独事業に対して地域総合整備事業債が開始されている。当時は、起債措置を認めたただけであったが、その後、基準財政需要額への算入が行われ、地域総合整備事業債は事業費補正の象徴的な存在となった。まさに無駄なハコ物建設を助長するしくみとしてである。日米経済構造協議を受け、いわゆる地方単独事業の充実として、またバブル崩壊後の経済対策の手段として、地方の投資的経費の拡大のために事業費補正の手法が多用された。その結果、そうした手法に対する批判が高まり、平成 14 年度には大幅な見直しが行われている。

地方交付税が昭和 29 年の施行 30 年の際に行われた座談会「地方交付税 30 年の歩み」（柴田護・山本悟・横手正・石原信雄・花岡圭三・土田英作・遠藤安彦による、『地方財政』、昭和 59 年 12 月号）において、石原信雄氏は昭和 50 年代の単独事業に対する事業費補正の拡大について、次のように述べている。

単独事業については、実績を基準財政需要額に反映させることは非常に危険でありまして、ある意味では交付税の基本理念に反するんですけども、実態を見てみますと、客観的な数値によって算定したのでは、明らかに足りない団体がある。すなわち客観的な数値だけではどうしても捕捉できない要素があると考えられる団体がありますので、特殊な要因は除きまして。実績との乖離が相当長期間にわたって生じている団体につきましては、その一部を基準財政需要額に反映させていいん

じゃないかということで、これを取り入れたわけです。／しかし、この方式は率直に言いまして危険を伴うわけですから、57年度から試みに導入したんですけれども、59年度から始めましたまちづくり特別対策事業の方に吸収していくことが望ましいと思います。(116頁)

そこでいう特別対策事業費は、地方の創意工夫を反映するしくみであると同時に、広域市町村圏整備総合事業等の計画に基づくことで、その事業の必要性を示す根拠に基づくことが重視されている。加えて、地域間格差の拡大に対処するために公共事業の実施が一定の役割を果たしてきたものの、今後はどれが不可能という問題認識に立って、次のように述べている。

交付税の配分に当たりまして、投資的経費の算定については、単に客観性、中立性だけじゃなくて、交付税が地域間格差をある程度是正するという役割を持っていいんじゃないだろうか。そういう意味で単独事業債の償還費を需要に算入するという方式を、弊害が起こらないように、交付税の共有財源としての性格の基本的な枠を超さない範囲で、地域間格差の是正に役立てていくということが必要ではないか。(138頁)

以上、2つの引用箇所で強調されているのは、投資的経費の単独事業の算定において中立性や客観性だけに重きを置くことは逆に問題があることから、事業費補正方式の導入は不可避であることである。そこで石原氏という弊害が起きない範囲とは、この場合、投資的経費の単独事業が何らかの計画等に基づいたものであることと、公債費の算入はあくまで一部であって残りは留保財源対応とすることの2つの要件を満たすことを指す。また、そこで単独事業がもつばら問題となっているが、補助事業については、基準財政需要額への算入率は従来でも100%ではなく(災害復旧事業費さえ95%)、国の公共事業等に関する計画に基づいているものが中心であるので、弊害が起きない範囲であることが自明であるからだとなる。

3. 投資的経費の財源措置に関連した政策課題

投資的経費に対する財源措置のあり方について、以上のように問題意識なり考え方を整理した上で、今年度の研究会で取り上げたテーマについて振り返ってみる。

① 災害復旧・復興のための財政スキーム

災害に対する主な地方財政措置は、①施設の復旧にかかる地方財政措置(地方債+地方交付税:補助災害復旧事業、単独災害復旧事業、小災害復旧事業、公営企業災害復旧)、②災害時の個別の財政需要に対する地方財政措置(特別交付税:災害廃棄物処理、応援職員派遣の受入、応援経費、文化財の災害復旧)、③災害時の財政需要に対する包括的な措置(特別交付税:災害復旧事業費に基づく算定、り災世帯数等に基づく算定)、④その他個別の災害状況に応じた措置(被災者支援のために国庫補助事業の拡充にあわせた特別交付税措置、国庫補助事業の隙間を埋める単独事業のための復興基金に対する地方交付税措置)などからなる。このうち、前節で災害復旧事業債に対する元利償還金の基準財政需要額への算入率が95%としたのは補助災害復旧事業債についてであり、単独災害事業債の算入率はその5割から9割の47.5%~85.5%、1カ所の工事が国庫補助対象外である小災害復旧事業債の算入率は6割から10割の66.5%~95%である。そのほかに、地方税の減収に対応する歳入欠かん債や、国庫負担金や国庫補助金の交付を受けて実施する災害対策事業のための災害対策債がある。

一方、補助災害復旧事業については、補助率が通常の場合よりもかさ上げになり、激甚災害法の指定を受けると、さらにかさ上げ率が上乘せになる。地方財政措置は、補助災害事業に対する国費の積み増しに対応して、残る地方負担分への地方交付税措置を拡充させることが原型である。そこでは、国費投

入とのバランスが重視されている。図 2 でいえば、国費の投入は地方の一般財源対応分を圧縮することにつながり、地方交付税措置は留保財源対応分を圧縮するための措置である。投資的経費は起債と普通交付税措置、経常経費は特別交付税措置が基本である。補助災害復旧事業にはならない単独分や小災害等には、補助対策事業に準じるものとして、地方交付税措置が行われるが、基準財政需要額への算入率は抑制される。そのほか、国費で対応しきれない単独事業等については包括的な措置や基金造成のための地方交付税措置などが行われる。それらは、時代があとになるほど、段階を踏んで拡充されてきた。

平成 7 年の阪神・淡路大震災では、そうした基本的なスキームに対して、災害復旧を中心に対象事業の拡大や財政支援の充実が、財政援助法と予算措置によって実現している。その一方で、災害復興に対する財源措置はなお萌芽的なものとどまっていた。それに対して、平成 23 年の東日本大震災になると、財政援助法と予算措置を通じて、復興事業に対する財源措置が格段に充実している。さらに、これまでは、投資的経費であれば、起債事業であって元利償還金の基準財政需要額への算入は 100%ではなく留保財源対応となる部分が残っていたが、東日本大震災では国費のかさ上げに対応した地方負担に復興特別交付税を充てることで起債が不要となり、それに伴って留保財源対応分もなくなされた。もともとそれは集中復興期間の最初の 5 年間までであって、6 年目からは一部であるが、留保財源対応となる部分が復活している。東日本大震災では、復興増税等によって復旧・復興の財源を捻出したこともあって、留保財源対応部分は例外的になくされている。

災害復旧・復興のための地方財政措置については、先述の国費とのバランスを図ることに加えて、過去の災害において講じられた財政支援策を参照し、災害の規模を念頭において、妥当と考えられる復旧・復興事業を実施したことで、被災団体が財政的に行き詰まることがないように総体的に配慮して、さまざまな財源措置が講じられる。後年度の災害になるほど、復旧・復興に対する財政支援は段階的に拡充されていく傾向がある。

平成 28 年 4 月の熊本地震では、大きな被害が発生した。その反面で、東日本大震災と比較すると、死者数や被害額は規模が小さい。東日本大震災のような復興増税は実施されないので、まったく同じことはできない。そのなかでも、熊本地震でも被災団体の復旧財源に対しては、国費の拡充に対応して丁寧に地方財政措置の拡充が図られた印象がある。また、大規模災害時の特例措置である復興基金の創設が図られたことなどの財政支援が実現している。

②投資的経費にかかる補助金

表 1 で示したように、投資的経費に対する財源措置として、地方交付税措置よりも先に設けられたのが、国庫支出金を通じたものである。昭和 30 年に成立した地方財政再建促進特別措置法に基づいて財政再建が進むなかで、財政再建団体においても国の方針に基づいて一定の社会資本整備が進むように手当てされたのが国庫補助率のかさ上げである。

ついで、昭和 36 年には、後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律に基づく後進地域特例によって、財政力に恵まれない道県について公共事業費の補助率のかさ上げが実施された。その趣旨は、「後進地域の開発のため重要な開発指定事業の実施を推進するため、当分の間、後進度の強い都道府県（財政力指数が 0.46 未満）について開発指定事業に対する国の負担又は補助の割合の特例を定める措置によって、財政力の乏しい都道府県における開発指定事業に係る負担を軽減し、後進地域の経済基盤の強化と住民福祉の向上を図ろうとするもの」（国土交通省ホームページより）である。対象事業は、河川（一級河川及び二級河川に係る小規模河川改修事業で総額 5 千万円

未満以外のもの)、海岸(海岸保全施設に係る直轄事業及び一部の補助事業)、砂防(直轄砂防事業及び一級河川又は二級河川の水系に属する河川流域におけるものに係る補助砂防事業)、林地荒廃防止施設(森林保安施設事業で土砂の流出又は崩壊を防備するための事業のうち、直轄事業及び一級河川又は二級河川の水系に属する河川の流域における補助事業)、地すべり防止施設(直轄地すべり防止事業及び一級河川又は二級河川の水系に属する河川の流域におけるものに係る補助地すべり防止事業)など、法律では12種類の事業が列挙されている。

補助金制度については、その後、いわゆる超過負担の見直しや高率補助金の引き下げ問題などが大きな課題として浮上する。平成22年度には直轄事業負担金の見直しが実施された。それらは、基本的に、国と地方の負担区分のあり方をめぐる課題である。

一方、平成16年度予算から3カ年かけて実施された三位一体改革では、国庫補助負担金の改革が課題となったが、そこでは国庫支出金のあり方が問題となった。一般財源化あるいは廃止・縮減に注目が集まりがちであったが、補助金のあり方を見直しとして、まちづくり交付金が創設されている。まちづくり交付金は、「都市再生特別措置法第46条第1項に基づき、市町村が都市再生整備計画を作成し、都市再生整備計画に基づき実施される事業等の費用に充当するために交付金を交付」(国土交通省ホームページ)するものであり、平成22年度からは、社会資本整備総合交付金の創設に伴って、同交付金の基幹事業である都市再生整備計画事業に対する交付金に改組されている。

社会資本総合整備交付金は、国土交通省所管の地方公共団体向け個別補助金を一括したものとして創設されたが、1年後の平成23年度には、民主党政権下による予算編成で、いわゆる一括交付金である地域自主戦略交付金に、その一部が組み込まれたかたちとなった。しかし、自公政権に復帰した平成25年度には、地域自主戦略交付金は廃止され、従来の社会資本整備総合交付金と、インフラ再構築(老朽化対策、事前防災・減災対策)や生活空間の安全確保の取組を支援する防災・安全交付金の二本立てのかたちになった。

国庫支出金改革として社会資本総合整備交付金をみたときに、そこにはいくつかの技術的課題はあるとはいうものの、地方自治体の自由度を確保したという意味で、一定の成果があったと評価できる。現在は、地方自治体からの要望額に対して、予算額が不足して、十分に対応できない状況にある。財政再建の過程にあるとはいえ、投資的経費の総額が抑制されている状況は、決して望ましいとはいえない。

③「地方財政の見える化」と公共施設総合管理

経済財政諮問会議で検討されている「地方財政の見える化」は、社会資本整備や公会計の推進と公共施設等総合管理計画の策定と運営などに力点が置かれている。基本方針2014では、社会資本整備については、「インフラ長寿命化基本計画」に基づき、国や地方公共団体はインフラ長寿命化計画(行動計画)等の策定・実施を加速する。その中で、インフラの情報のデータベース化と分野横断的な共有、メンテナンスサイクルの構築や更新等の機会を捉えた用途変更・集約化等の取組を進めるとともに、中長期的な維持管理・更新等のコストの見通しを明確化する。また、既存のインフラネットワークの最適利用を図る。さらに、地域における公的施設について、国と地方公共団体が連携し国公有財産の最適利用を図る。／特に、インフラの多くが地方公共団体により管理されていることから、公共施設等の総合的かつ計画的な管理を内容とする「公共施設等総合管理計画」の策定・実施を行う地方自治体に対して国の支援を重点化するなどメリハリ付けを行うとともに、必要な知見やノウハウを提供し、人員・技術面の支援を行う」とされている。また、地方財政の透明性・予見可能性の向上による財政マネジメント

の強化として、統一的な基準による地方公会計の整備、ICTを活用した固定資産台帳等の整備などを進めるとしている。基本方針 2015 では、「公営企業会計の適用拡大、地方交付税の各自治体への配分の考え方・内訳の詳細・経年変化など」についての「見える化」を徹底して進めるなどと記述されている。

インフラの長寿命化や公共施設等のダウンサイジングが必要であるのは、図 1 で示したように投資的経費の総額が大きく圧縮されたことがあるが、資源の効率的な利用という点で公共施設の最適化を図ることは必要なことである。平成 29 年度地方財政計画では、公共施設等の適正管理に要する経費について、地方財政計画の計上額を 3,500 億円に増額するとともに、長寿命化事業等に対し地方財政措置を拡充している。具体的には、地方債計画で公共施設等適正管理推進事業債として 3,150 億円を確保し、①集約化・複合化事業（延床面積の減少を伴う施設の集約化・複合化事業）、②長寿命化事業（公共用建物について：施設の使用年数を法定耐用年数を超えて延伸させる事業、社会基盤施設（道路・農業水利施設）について：所管省庁が示す管理方針に基づき実施される事業）、③転用事業：施設の他の用途への転用事業、④立地適正化事業：コンパクトシティの形成に向けた長期的なまちづくりの視点に基づく事業、⑤市町村役場機能緊急保全事業：昭和 56 年の新耐震基準導入前に建設され、耐震化が未実施の市町村の本庁舎の建替え事業等、⑥除却事業、について活用される。

④財務会計制度のあり方

地方公会計の推進は従来から進められてきたが、現在は、統一的な基準に基づいて整備するとされており、そこでは固定資産台帳の整備が必要になることから、それと公共施設等総合管理計画の推進とを関係づけることで、公会計整備の意義は明確となったところがある。現金主義会計による予算・決算は、現金収支を議会の民主的統制下に置くことで、予算の適正・確実な執行を図るという観点から不可欠なものである。そうしたなかでも、公会計を推進する意義は、発生主義により、ストック情報・フロー情報を総体的・一覽的に把握することにより、現金主義会計を補完することであると整理されている。公会計の整備を通じて導かれる指標である有形固定資産減価償却率等を活用していくことが求められている。

一方、財務会計制度の見直しについても、総務省が設けた「地方公共団体の財務制度に関する研究会」で検討が進められた。そこでは、クレジットカードによる収入方法の見直し、電子マネーによる収入方法の確立、口座引き落としによる支出方法の導入、行政財産の貸付けの範囲の拡大、会計年度の独立の原則の弾力化、支出方法の多様化、新たな契約方法等の導入、指定金融機関に係る制度の見直し、などからなる方策を取りまとめた報告書を、平成 27 年 12 月に公表している。その主眼は、現金主義会計のなかでの運用のあり方についてである。

現金主義会計は現金収支を見るものであるもので、借入を前提とする場合、それで健全財政を担保することは難しい。企業会計では発生主義会計が採用されているのもそのためである。それに対して、政府会計では、建設公債主義というかたちで借入に制約を置くことで、その問題の解決を図ってきた。わが国の地方財政における再建法制である自治体財政健全化法でも、現金主義会計＋建設公債主義であることを前提に、赤字比率を主要な財政指標として再建のための規制発動のトリガーとしている。

⑤第三セクターと地方公営企業の改革

経済・財政再生アクション・プログラム（平成 27 年 12 月 24 日経済財政諮問会議決定）は、地方公営企業・第三セクターに関して、「地方交付税をはじめとした地方の財政に係る制度の改革」として「取

組方針・時間軸：「見える化」を促進する公営企業会計の適用拡大や、事業廃止・民営化等を含む抜本的な改革の検討、経営戦略の策定を通じた経営 基盤強化、第三セクター等の経営健全化に向けた取組等を通じ、公営企業・第三セクター等の経営の改革を進める。(中略) 公営企業・第三セクターの改革については、既に総務省から自治体に対して各種指針の発出・要請等が行われており、これを踏まえ、計画期間内 のできるだけ早期に取組を進める」とし、「地方行財政の「見える化」では、「取組方針・時間軸：公営企業会計の適用を推進するとともに、公共施設等の集約化・複合化等の成果の検証を行う」としている。

第三セクターについては、第三セクター等改革推進債を、期限を限って設けて廃止を含めた抜本改革を強く促すなど、その改革に努めてきた。なお、一部の第三セクター等で経営改善が期待できないまま、赤字等が累積しているが、全体としては少数にとどまっている。同時に、地方公営企業も住民生活の維持向上に直結しないものであって、経営状況が悪化しているものについては、第三セクター同様に廃止を含めて抜本改革を促されてきた。その一方で、住民生活の基盤的な公共サービスを担っている地方公営企業については、引き続き存続することを前提に経営改善等が進められてきた。経営戦略の策定を求め、抜本的な改革の取組状況の「見える化」を行っている。事業別に見た抜本的な改革の考え方や経営状況を表す指標などは、総務省に設けられた「公営企業の経営のあり方に関する研究会」で平成 28 年度に検討されている。存続すべき地方公営企業における改革方策としては、民間委託や PFI、コンセッション方式の導入などが検討課題になっている。それに加えて広域化や広域連携の推進も課題となっている。

地方公営企業の「見える化」の推進では、これまで取り組んできたものとして、地方公営企業の会計基準の見直し、公営企業会計の適用拡大のほか、「経営比較分析表」の策定・公表がある。そのうち、公営企業会計の適用の拡大については、平成 27 年 1 月 27 日の総務大臣通知によって、平成 27 年度から 31 年度までを集中取組期間として、下水道事業と簡易水道事業を重点事業として、人口 3 万人以上の団体について期間内に公営企業会計に移行し、3 万人未満の団体についてもできる限り適用することを要請している。

地方公営企業は多様であり、その経営のあり方についての考え方を整理することは難しい。そこで問われることは、公営企業会計の適用を推し進めつつ、独立採算制の考え方をどこまで柔軟に見直し得るかである。その検討はまだ十分進んでいるとはいえない。

おわりに

この 20 年近く、投資的経費が大きく圧縮されたことで、その影響は大きい。現状では、課題が少しずつ見え始めているが、近い将来、さらにもっと深刻な政策課題として浮上することも十分考えられる。公共施設の適切な管理によって、投資の最適化を図ることで、投資的経費の財源が限られるなかで社会資本の整備水準を維持しようと試みられている。それ自体は財源の効率的な活用という観点で重要であるものの、社会資本総合整備交付金や緊急減災・防災事業へのニーズを見る限り、投資的経費に対するニーズに財源面で十分に応えられていない状況である。

そのなかで、災害復旧・復興のための財政支援制度は、相当程度整備されてきた。東日本大震災は、災害規模も大きく、そのために復興庁という推進組織まで設けられ、復興増税など財源面でも特別な手当がされた。しかしながら、東日本大震災で講じられた財源措置は、それ以降の災害でそのまま維持することは難しい。そのなかで発生した熊本地震であったが、その財政スキームは東日本大震災でも復旧・復興のしくみを一部取り入れたものとなり、今後の災害財政の安定的なスキームをつくったと

いえる。その点は高く評価できる。

バラマキ公共事業などといわれ、投資的経費に対する批判はなお大きい。それ自体は行き過ぎたところがある。投資的経費の拡充のうえでは、事業費補正等の財源措置は不可欠であり、そうした手法への過度な批判には警戒しなければならない。

地方公会計については、従来から進められてきたが、そのことを通じて固定資産台帳の整備を推進し、それを公共施設等の適切な管理に積極的に結びつけていくことが重要である。地方公会計は財務会計制度の改革や財政診断を目的としたものではなく、財政情報の開示手段の充実という意味で、一歩引いたところに意味を見いだすことが適当である。

その一方で、第三セクター等の抜本改革と同じ文脈での地方公営企業の抜本改革も必要である。あわせて、地方公営企業として存続すべきものについても、経営健全化の維持のために改革課題は大きい。地方公営企業に対して、広域化や民間活用に対する要請が強く、それに対しても応えていかなければならない。同時に、地方公営企業法の任意適用である事業について、公営企業会計の適用拡大を進めることは、地方公営企業の経営改革と結びつく重要課題である。その際に、人口減少社会が到来している現状において、独立採算の考え方をどのように整理するかについて十分な検討が必要となる。

表1 普通交付税における投資的経費の算定方式の変遷

年度	投資的経費の算定	関連する制度(法改正等)
地方財政平衡 交付金法時代	標準的な施設を想定し、その施設の耐用年数に応ずる減価償却費を毎年度単位費用に算入、単独事業の財源は留保財源対応が原則	災害復旧債の元利償還金は95%算入、災害復旧事業への補助率のかさ上げ ^(※1)
昭和31年度	地方財源の強化に伴って、地方債の大幅減額と投資的経費に係る基準財政需要額の増額、あわせて公共施設の整備が遅れている後進地域の道府県に対する投資財源確保のために特別態容補正(後進地補正)の適用	昭和30年の地方財政再建促進特別措置法では、財政再建団体に対して、公共事業費の補助率のかさ上げ
32年度	投資的経費の動態化として、道路延長および木橋の延長を測定単位とする算定として道路改良費及び木橋架替費の算入、人口急増補正による投資的経費の割増算入	
34年度	人口および面積を基準とする投資的経費の包括算入方式(人口について段階補正係数を定めることで後進県に有利に)	昭和36年に後進地域特例 ^(※2) によって財政力に恵まれない道県について公共事業費の補助率のかさ上げ
37年度	港湾費およびその他の土木費における海岸費において、公共事業費の地方負担額の一部を基準財政需要額に直接算入するための密度補正いわゆる事業費補正 ^(※3) の適用	昭和37年に辺地整備法における辺地債の導入、40年に新産業都市等の整備のための財政上の特別措置導入
41年度	地方財政対策の一環として特別事業債が認められたことに伴い、同年度に限り事業費補正および特別態容補正の適用が停止 ^(※4)	
42年度	投資的経費の算入のための各種補正を整理統合し、投資態容補正を新設して客観的指標による補正である投資補正と事業費補正 ^(※5) の2本建てに	
44年度	減価償却費算入方式が廃止され計画的事業費算入方式 ^(※6) に各費目において、経常的経費と投資的経費を分離	昭和45年に過疎対策債の導入、46年に沖縄振興特別立法、その後相次いで道路・住宅・土地の地方3公社の法整備
51年度	地方財政対策の一環として財源対策債の発行が認められた際に、従来の包括算入方式分と事業費補正または計画的事業費算入分を振替え、その元利償還金は、前者については100%、後者については100%ないしは80%の額を算入 ^(※7)	
53年度	地域総合整備事業債の開始	昭和60年に半島振興法、61年民活法、62年にリゾート法
63年度		ふるさと創生1億円事業(の一部)が実施この時期から、バブル期およびバブル崩壊後の経済対策において、いわゆる地方単独事業の大幅な拡大が進捗
平成14年度	事業費補正の大幅圧縮	
22年度	事業費補正の大幅圧縮 ^(※8)	

出所)小西砂千夫『日本地方財政史』有斐閣、近刊。

備考)「投資的経費の算定」の欄の昭和51年度分までは、石原信雄『新地方財政調整制度論』(ぎょうせい、2000年)、第3章「投資的経費と基準財政需要額」をもとに作成。

※1 公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法(昭和26年)、その後の災害でも特別法で補助率のかさ上げが実施、恒久法である激甚災害法は昭和37年の成立。

※2 後進地域の開発に関する公共事業に係る国の負担割合の特例に関する法律。

※3 各年度の地方負担額から従来の減価償却費算入方式によって算出された額を控除した額の一定割合の額(当初の割合は25%)を加算するもの。

※4 特別態容補正は昭和34年度には制度として不適切という理由で縮小。

※5 事業費補正はその後も多様化し、公共事業費等の地方負担額の一部を算入する方式のほか、小・中学校校舎の新増設および危険改築費等についての理論計算による必要事業費を算入する方式、河川や義務教育施設等の整備事業費の財源に充てるための起債の元利償還金の一部を算入する方式が加えられた。

※6 標準事業費または調整事業費を一定の計画に従って算入する方式。

※7 昭和52年度に包括算入分のみ復元、財源対策債はその後一部年度を除き継続されている。

※8 平成23年度にもさらに圧縮されている。

委員名簿等

人口減少社会における公共施設等に関する地方行財政制度の在り方に関する調査研究
(平成28年度 地方行財政ビジョン研究会)

委員名簿

平成29年3月末日現在

委員長	小西 砂千夫	関西学院大学大学院経済学研究科・人間福祉学部教授
委員	伊集 守直	横浜国立大学経済学部准教授
	井手 英策	慶応義塾大学経済学部教授
	宇野 二郎	札幌大学地域共創学群教授
	関口 智	立教大学経済学部教授
	相馬 直子	横浜国立大学大学院国際社会科学研究院准教授
	高端 正幸	埼玉大学大学院人文社会科学研究所准教授
	田邊 國昭	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	富江 直子	茨城大学人文学部准教授
	中野 妙子	名古屋大学大学院法学研究科准教授
	西岡 晋	東北大学大学院法学研究科教授
	沼尾 波子	日本大学経済学部教授
	古市 将人	帝京大学経済学部講師
	黒田 武一郎	自治財政局長
	池田 憲治	大臣官房審議官（財政制度・財務担当）
	大西 淳也	大臣官房審議官（公営企業担当）
	事務局	前田 一浩
原 邦彰		自治財政局調整課長
大沢 博		自治財政局交付税課長
吉川 浩民		自治財政局地方債課長
滝川 伸輔		自治財政局公営企業課長
石黒 久也		自治財政局公営企業課公営企業経営室長
植村 哲		自治財政局公営企業課準公営企業室長
溝口 洋		自治財政局財務調査課長
今長 岳志		自治財政局財政課参事官
岡 裕二		一般財団法人地方自治研究機構調査研究部長 兼 総務部長
山本 周		自治財政局調整課課長補佐
天野 純之介		自治財政局調整課主幹
前田 健一		自治財政局調整課総務事務官
下島 正幹	一般財団法人地方自治研究機構調査研究室長兼総務室長	
嶋田 匡寿	一般財団法人地方自治研究機構調査研究部研究員	

平成 28 年度の開催経緯

委員会	テーマ・報告者	報告書該当部分
第 1 回委員会 (平成 28 年 4 月 28 日)	<ul style="list-style-type: none"> ○「地方財政の『見える化』」 仁井谷 興史 総務省自治財政局財務調査課課長補佐 ○「公営企業・第 3 セクターの経営改革」 菅原 泰治 総務省自治財政局公営企業課長 	<p>第 3 部 第 1 章</p> <p>第 5 部 第 1 章</p>
第 2 回委員会 (平成 28 年 5 月 26 日)	<ul style="list-style-type: none"> ○「財務会計制度の見直しと監査制度について」 山口 憲明 総務省自治行政局行政課監査制度専門官 ○「財務会計制度の歴史的展開について」 小西 砂千夫 委員長 関西学院大学大学院 経済学研究科・人間福祉学部教授 	<p>第 4 部 第 2 章</p> <p>第 4 部 第 1 章</p>
第 3 回委員会 (平成 28 年 7 月 21 日)	<ul style="list-style-type: none"> ○「後進地域特例制度と過疎・辺地対策について」 西川 亨 総務省自治財政局財務調査課理事官 ○「事業費補正について」 進 龍太郎 総務省自治財政局交付税課理事官 ○「災害における主な地方財政措置について」 八矢 拓 総務省自治財政局財政課理事官 	<p>第 2 部 第 1 章</p> <p>第 2 部 第 2 章</p> <p>第 1 部 第 1 章</p>
事例視察 (平成 28 年 8 月 25・26 日)	<ul style="list-style-type: none"> ○「新潟市財産経営推進計画による取り組み」 	<p>第 3 部 第 2 章</p>
第 4 回委員会 (平成 28 年 11 月 15 日)	<ul style="list-style-type: none"> ○「地方公会計の活用のあり方に関する研究会報告について」 中尾 正英 総務省自治財政局財務調査課課長補佐 ○「社会資本整備総合交付金について」 志賀 真幸 総務省自治財政局調整課課長補佐 ○「熊本地震に係る地方財政措置について」 八矢 拓 総務省自治財政局財政課理事官 	<p>第 4 部 第 3 章</p> <p>第 2 部 第 3 章</p> <p>第 1 部 第 2 章</p>
第 5 回委員会 (平成 29 年 3 月 10 日)	<ul style="list-style-type: none"> ○「平成 29 年度地方財政計画について」 和田 雅晴 総務省自治財政局財政課財政企画官 ○「平成 29 年度「社会保障の充実」等について」 君塚 明宏 総務省自治財政局調整課理事官 ○「投資的経費の財源措置のあり方をめぐって」 小西 砂千夫 委員長 関西学院大学大学院 経済学研究科・人間福祉学部教授 	<p>第 6 部 第 1 章</p> <p>第 6 部 第 2 章</p> <p>第 7 部</p>

人口減少社会における公共施設等に関する
地方行財政制度の在り方に関する調査研究

—平成 29 年 3 月発行—

一般財団法人 地方自治研究機構
〒104-0061
東京都中央区銀座 7-14-16 太陽銀座ビル 2 階
電話 03-5148-0661 (代表)

