

地方公務員給与の削減と地方一般財源総額確保

— 平成 25 年度地方財政対策 —

総務委員会調査室 あんどう のりゆき
安藤 範行

はじめに

我が国経済は、円高・デフレ不況が長引き、国内総生産（名目）が3年前とほぼ同程度の水準にとどまっており、低迷が続いてきた。こうした状況の脱却に向け、地域経済の活性化は重要な課題であり、その際、地域からの経済成長を支える地方税財政の仕組みが必要となる。しかしながら、近年、地方税や地方交付税の原資となる国税5税が伸び悩み、社会保障関係費の増大等を背景に地方財政は厳しい状況が続いており、地方交付税等の地方一般財源の充実強化が求められている。

こうした中、平成24年11月に衆議院が解散され、第46回衆議院総選挙の結果を受け、12月26日に自民党・公明党連立政権の第2次安倍内閣が発足した。自民党は政権公約¹で「地方公共団体の安定的な財政運営に不可欠な地方税、交付税等の一般財源を確保」とする一方、「地方公務員等を含む公務員総人件費を国・地方合わせて2兆円削減」することも明記していた。国の財政状況が逼迫する中、地方公務員給与の削減が、平成25年度予算編成での焦点に浮上し、平成25年度地方財政対策において、その行方が注目された。

本稿では、近年の地方財政対策と地方公務員給与削減問題を巡る経緯を概観し、平成25年度地方財政対策の概要を紹介する。

1. 近年の地方財政対策

(1) 地方財政対策とは

国や地方公共団体は、国民の福祉の増進を図るために行政を行っている。地方公共団体が提供する行政サービスは、全国的に一定の規模・水準が求められるが、行政事務の多くは、法令の規定によってその実施が義務付けられている。そこで国として、全ての地方公共団体が、法令によって義務付けられた事務事業を円滑に実施できるよう財源を保障するため、毎年度、翌年度の地方団体の歳入歳出総額の見込額に関する書類（いわゆる「地方財政計画」）が策定される²。

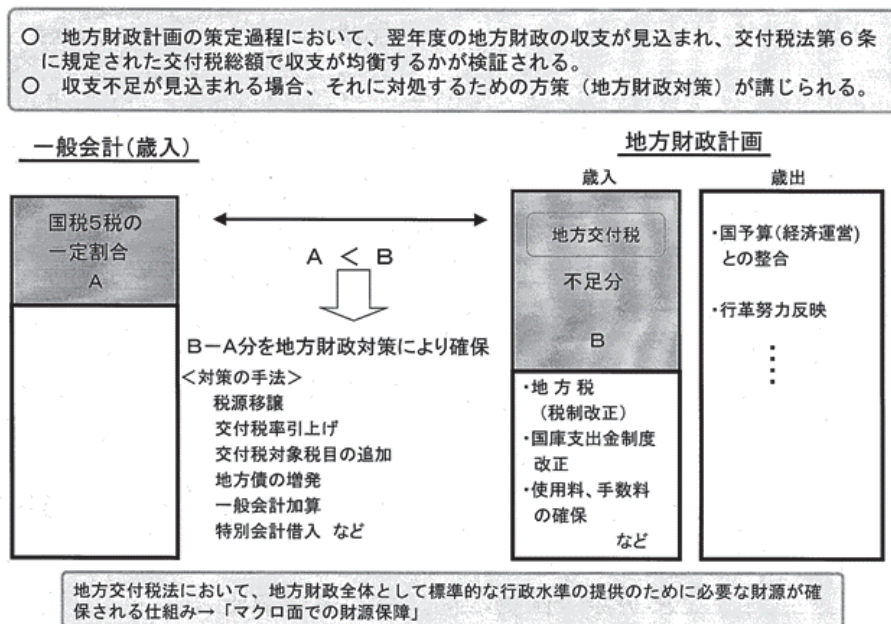
国の予算編成では、各府省は翌年度の予算要求を財務省に提出するとともに、地方団体の負担を伴うものについては総務省に調書を提出する。これを受け、国の予算編成作業に並行して地方財政計画の策定作業に入り、その過程において翌年度の地方財政全体の収支見通しが行われ、地方交付税法第6条に規定された地方交付税総額（国税5税の一定割合）

¹ 自民党「重点政策2012」、「J-ファイル2012 総合政策集」

² 地方交付税法第7条の規定により、内閣は毎年度作成して国会に提出するとともに、一般に公表しなければならない。

で収支が均衡するかが検証される。その結果、収支に過不足が発生する場合、それが均衡するよう行う財源対策が「地方財政対策」であり、財源不足分を地方債の増発、一般会計加算等により確保する。地方財政対策の決定とこれを踏まえた地方財政計画の策定を通じ、地方財政全体として標準的な行政水準を提供するために必要な財源が保障される仕組みになっている。

図表 1 国の予算と地方財政計画について



(出所) 総務省資料

(2) 地方財源不足に関する地方交付税法第6条の3第2項の対応

近年、地方財政は、景気の低迷に加え、社会保障関係費の自然増及び減税や景気対策など国の施策に地方が協力してきたことによる公債費の増嵩等を主な原因として、毎年度巨額の地方財源不足が発生しており、平成8年度以降は毎年度連続して、地方交付税法第6条の3第2項に規定する財源不足が生じている。同規定は、地方交付税の原資となる国税5税の税収の法定率分（所得税及び酒税の32%、法人税の34%、消費税の29.5%、たばこ税の25%）が、必要な地方交付税総額と比べ著しく不足する場合には、地方行財政の制度改正又は法定率の引上げにより、必要な総額を確保するとしている。

政府の国会答弁によれば、①地方財政対策を講じる前のマクロの財源不足があり、②その額が地方交付税の法定率分の約1割以上となり、③その状況が2年連続して生じ、3年度目以降も続くと見込まれる場合に、「地方行財政の制度改正」又は「法定率の引上げ」を行うとしている。しかしながら、国も厳しい財政状況にある中で、法定率の引上げは行えない等の理由から、同規定に該当する場合、近年は法定率の引上げ³ではなく、「地方行財

³ 法定率は、地方財源不足に対処するため制度発足時から順次引上げられ、昭和41年度に法定3税（所得税、酒税、法人税）の32%となつてからは据え置かれた。平成11年度、12年度、19年度に法人税の法定率が変更されたが、これは交付税法第6条の3第2項によるものでなく、国税の減税等への対応として交付税財源を確

政の制度改正」に当たる措置が講じられてきている。そして平成 13 年度以降は、「国と地方の折半ルール」（以下「折半ルール」という。）に基づく財源対策が行われている。これは、総務・財務両大臣の折衝における取決めに基づく地方財源不足の補填ルールであり、基本的な形は、地方財源不足額のうち、財源対策債⁴の増発や、国の一般会計加算（既往法定分⁵）等を除いた残余の財源不足額（折半対象財源不足額）を国と地方が折半して補填するというものである。これを踏まえ、国は折半対象財源不足額の半分を一般会計から加算（臨時財政対策特例加算）して地方交付税を増額し、残り半分は地方が特例地方債（臨時財政対策債⁶）を発行することにより補填する。平成 13 年度に折半ルールが制度化された当初は 3 年間の措置とされていたが、平成 16 年度及び平成 19 年度の見直しにおいても、それぞれ 3 年間の措置として継続され、民主党への政権交代後の平成 22 年度は単年度の措置として、平成 23 年度は平成 25 年度までの 3 年間の措置として継続された。

図表 2 地方財源不足に関する地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項の対応

年度	対応の内容
昭和 52	単年度の措置として、財源不足額を交付税特別会計借入金で補填し、その償還時に元金の 1/2 相当額を臨時地方特例交付金として国が負担することを法定。
53	当分の間の措置として、財源不足額を交付税特別会計で補填した場合、その償還時に元金の 1/2 相当額を臨時地方特例交付金として国が負担することを法定。
59	昭和 53 年度創設の制度を廃止し、地方交付税法附則第 3 条（交付税の総額についての特例措置）を創設。
平成 8～9	単年度の措置として、財源不足額のうち地方交付税対応分について、国と地方が折半して負担することとし、臨時特例加算及び国負担分の借入金の償還財源の繰入れを法定。
10～12	3 年間の措置として、財源不足額を交付税特別会計借入金で補填し、借入金の償還は国と地方が折半して負担する等の措置。
13～15	3 年間の措置として、財源不足額のうち 1/2 は国が一般会計から加算し（臨時財政対策加算）、残りは地方が臨時財政対策債（元利償還金相当額を基準財政需要額に算入）を発行することにより補填するとともに、予定されている交付税特別会計借入金の償還を繰り延べる。（ただし、平成 13、14 年度は特別会計借入金方式をそれぞれ 1/2、1/4 併用。）
16～18	3 年間の措置として、財源不足額のうち 1/2 は国が臨時財政対策加算、残りを地方が臨時財政対策債を発行することにより補填するとともに、同期間中に予定されている交付税特別会計借入金の償還を平成 22 年度以降に繰り延べる。
19～21	3 年間の措置として、財源不足額のうち 1/2 は国が臨時財政対策加算、残りを地方が臨時財政対策債を発行することにより補填する。 平成 18 年度補正時から交付税特別会計借入金の償還が開始されたが、その後、平成 19～21 年度に予定されていた償還は、それぞれ平成 25 年度以降に繰り延べられた。
22	単年度の措置として、財源不足額のうち 1/2 は国が臨時財政対策加算、残りは地方が臨時財政対策債を発行することにより補填する。 平成 22 年度に予定されていた交付税特別会計借入金の償還は平成 28 年度以降に繰り延べられた。

保するために行われた。なお、平成元年度に消費税とたばこ税が対象税目に加わったのは、それぞれ税制の抜本改革等、国庫補助負担率の見直し等が契機。

⁴ 地方財源不足額を補填するために増発される建設地方債（地方財政法第 5 条の地方債）。

⁵ 過去の地方財政対策に基づき地方交付税法の定めるところにより国の一般会計から加算するとされている額。

⁶ 地方一般財源の不足に対処するため、投資的経費以外の経費にも充てられる地方財政法第 5 条の特例として発行される地方債である。地方公共団体の実際の借入れの有無にかかわらず、その元利償還金相当額を後年度の基準財政需要額に算入することとされている。

23～25	3年間の措置として、財源不足額のうち 1/2 は国が臨時財政対策加算、残りは地方が臨時財政対策債を発行することにより補填する。 なお、交付税特別会計借入金については、新たな償還計画を策定した上で償還を開始。
-------	--

(出所) 総務省資料より調査室作成

2. 平成 25 年度地方財政対策を巡る動き

(1) 国家公務員給与の引下げと地方公務員給与

平成 24 年 2 月に成立した「国家公務員の給与の改定及び臨時特例に関する法律（平成 24 年法律第 2 号）⁷」により、国家公務員給与は、東日本大震災の復興財源に充てるため、平成 24 年度及び平成 25 年度の 2 年間、特例として平均 7.8%引き下げられることになった。本法の国会審議では、国家公務員の給与引下げを地方公務員給与へも波及させるかが焦点となり、民主、自民、公明の 3 党協議を踏まえ、衆議院修正⁸で「地方公務員法及びこの法律の趣旨を踏まえ、地方公共団体において自主的かつ適切に対応されるものとする」規定が附則第 12 条に追加された。

国の財政運営が厳しさを増す中、11 月 1 日に財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会の財政制度分科会が開催され、その際、財務省から、給与改定特例法による引下げ後の国家公務員給与（行政職（一））と比較した地方公務員給与（一般行政職員）のラスパイレス指数を試算すると、平成 24 年度は 106.9 程度と地方公務員の方が約 7%高くなり、8 割超の自治体の地方公務員給与が国家公務員より高い水準になるとの試算が示された（図表 3 参照）。また、地方公務員が国家公務員並に給与を引き下げた場合、地方財政計画ベースで年 1.2 兆円程度の歳出削減効果が見込まれ、うち国が負担する 6 千億円⁹を交付税総額から減額することが可能になると見込まれた（図表 3 参照）。これを踏まえ、どこまで地方公務員給与水準を地方交付税で財源保障すべきかが論点とされた¹⁰。

(2) 平成 25 年度地方財政対策の策定経緯

民主党政権では平成 25 年度の地方財政について、例年同様、財政運営戦略に基づき定める「中期財政フレーム（平成 25 年度～平成 27 年度）」及び「概算要求組替え基準」と基調を合わせつつ、社会保障費の自然増に対応する地方財源の確保を含め、一般財源総額について、実質的に平成 24 年度の水準を下回らないよう確保する方針であった。そして、概算要求時点での仮試算¹¹において、平成 25 年度地方交付税は 17 兆 1,970 億円、一般財源

⁷ 民主、自民、公明の共同提出。

⁸ 自民、公明の共同提案。

⁹ 国と地方の折半ルールによる。

¹⁰ 財政制度等審議会が平成 25 年 1 月 21 日に取りまとめた「平成 25 年度予算編成に向けた考え方」の中では、地方公務員給与について、「国家公務員人件費の削減という国の歳出の取組みと基調を合わせて地方財政計画の給与関係経費を見積もることが必要と考えられる」としている。

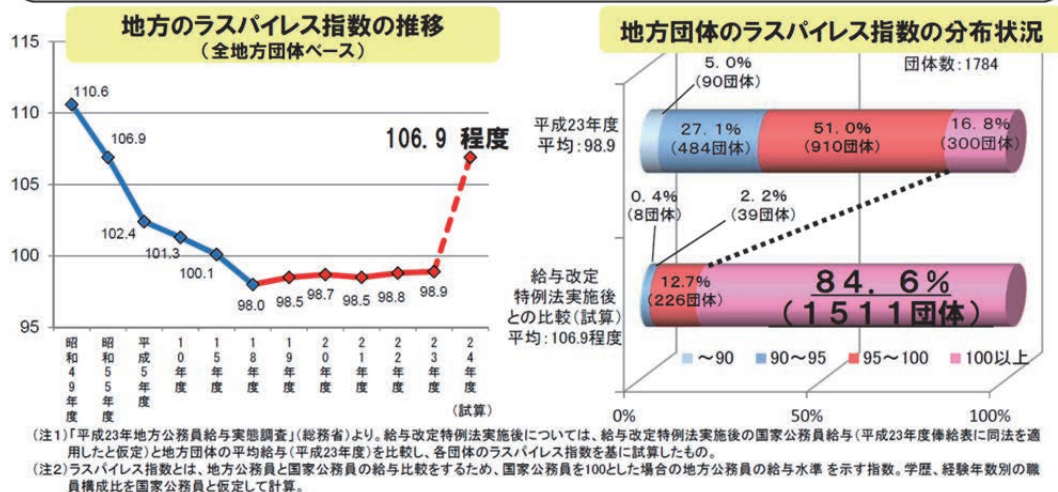
¹¹ 地方団体から地方財政収支の見通しを早めに示してほしいとの強い要望があったことを受け、平成 17 年度概算要求時から、概算要求の段階で示しうる地方財政収支の仮試算を作成することになり、これに基づく「臨時財政対策加算額」等を概算要求することになった。ただし、仮試算は、国の概算要求基準等に基づき機械的に積算した仮置きの数値であり、経済情勢の推移、国の予算編成の動向、税制改正の内容等を踏まえ、その内容は修正される。

総額見込みは 60 兆円程度（※平成 24 年度：59 兆 6,241 億円）とされた。

その後、11 月に衆議院が解散され、総選挙が執行されるに当たり、自民党は選挙公約で「将来の国家像を見据え、計画性を持って地方公務員等を含む公務員総人件費を国・地方合わせて 2 兆円削減する」ことを盛り込んだ。また、選挙後の自民党・公明党連立政権合意¹²でも、「国・地方にわたる公務員の総人件費を削減する」とした。そして、安倍内閣発足後、麻生副総理兼財務大臣は 12 月 27 日の会見で、少なくとも地方の公務員給与は下げることになっていたのではないかと述べ、平成 25 年度予算編成において、地方公務員の給与削減が焦点として浮上した。

図表 3 地方公務員給与と国家公務員給与の比較

- 給与改定特例法による引下げ後(平成24年4月～)の国家公務員給与(行政職(一))と比較した、**地方公務員給与(一般行政職員)のラスパイレス指数**を試算すると、平成24年度は**106.9程度**と、近年にない高水準。
 - また、**8割超の自治体**の地方公務員給与が**国家公務員給与の水準より高い状態**となる。
 - **地方財政計画**上、上記の**国家公務員給与の引下げは地方公務員の給与関係経費には反映されていない**。
- (※)地方公務員について、国並みの給与カットを実施した場合、地方財政計画ベースで年▲1.2兆円程度の歳出削減効果(=国民1人当たり約1万円/年の公務員給与の節約)



(出所) 財政制度等審議会 財政制度分科会 (平 24. 11. 1) 資料

平成 25 年 1 月 15 日に「国と地方の協議の場」が開催され、麻生副総理兼財務大臣は、国家公務員給与の平均 7.8%削減に対応して地方公務員の給与を引き下げるよう地方六団体に正式に要請し、地方交付税を削減する意向を伝えた。これに対して地方側は、これまで国に先んじて人員の大幅な削減や独自の給与削減を重ねているなどとして強く反発し、その後も政府と地方団体との間で激しいせめぎ合いが続いた。

22 日に開催された総務大臣・地方六団体会合では、新藤総務大臣から国家公務員給与を踏まえて国に準じた措置を講ずるよう要請があり、①実行不可能なことはしない、②単なる財政再建にはしない、③行革の努力を反映するとの基本方針が示された。一方、地方団

¹² 平成 24 年 12 月 25 日

体からは、地方公務員の給与削減分を国の財政再建に充てるのは国の搾取である、地方の努力を評価せずに国より瞬間的に給与が高いから地方も下げろというのはおかしい、財政力の弱い地方交付税の依存度が高いところほど影響を受けるのは問題といった声が上がった。25日には、総務大臣・地方六団体代表者意見交換が行われ、総務大臣は会談後、①組合との交渉や条例改正など地方公共団体の準備期間を考慮して7月から実施、②給与削減額に見合う額を、防災・減災事業、地域の元気づくり事業として地方財政計画に計上、③地域の元気づくり事業について、地方公共団体の行革努力を一定の指標、基準により反映して配分、④今回の給与削減は平成25年度限りの措置とし、平成26年度以降は国と地方双方の給与の在り方を地方公共団体の意見を聴きながら協議する場を設置するとの考えを示した¹³。

また、こうした動きと並行して、地方団体は、地方公務員給与の削減に反対する声明や要請などを相次いで取りまとめ公表した¹⁴。

（3）地方公務員給与削減方針の閣議決定

地方団体が強く反発する中、政府は1月24日、「平成25年度予算編成の基本方針」及び「公務員の給与改定に関する取扱いについて」を閣議決定した。

地方公務員給与について、「平成25年度予算編成の基本方針」では、「平成24年度から実施されている国家公務員給与の平均▲7.8%の削減措置に準じて必要な措置を講ずるよう地方公共団体に要請するとともに、それを反映して、平成25年度予算における地方交付税や義務教育費国庫負担金等を算定する。また、地域経済の活性化の観点や各地方公共団体の行政改革の取組を踏まえるものとする。」とした。

さらに、「公務員給与改定に関する取扱いについて」では、各地方公共団体において、これまでも自主的な給与削減措置や定員削減などの行財政改革の取組が進められてきたが、一方で、東日本大震災を契機として防災・減災事業に積極的に取り組むとともに、長引く景気の低迷を受け、一層の地域経済の活性化を図ることが喫緊の課題となっていることを指摘した。そして、こうした地域の課題に迅速かつ的確に対応するため、平成25年度地方公務員給与については、国家公務員の給与減額支給措置を踏まえ、「各地方団体において速やかに国に準じて必要な措置を講ずるよう要請する」とした。

そして28日には、総務大臣名で各都道府県の知事・議長等宛に「地方公務員の給与改定に関する取扱い等について」を通知するとともに、全国の首長・議長宛に大臣書簡を发出した。書簡では、各自治体で行財政改革の取組が進められてきたことは十分理解しており心から敬意を表すると述べる一方、今回の地方公務員の給与削減要請は、単に地方公務員の給与の高さや国の財政状況の厳しさから行うのではなく、「日本の再生」に向け、国と地方が一丸となってあらゆる努力を結集する必要がある中、当面の対応策として、平成25

¹³ 『自治日報』（平25.2.1）

¹⁴ 全国市長会「地方公務員給与と地方の自主性に関する緊急要請」（平25.1.21）、全国知事会「地方公務員給与についての全国知事会意見書」（平25.1.23）、地方六団体「平成25年度地方財政対策・地方公務員給与についての共同声明」（平25.1.27）

年度に限り緊急にお願いするものであり、消費税増税について国民の理解を得るために、公務員が先頭に立って「隗より始めよ」の精神で更なる行財政改革に取り組む姿勢を示すことが重要との認識を示した。

(4) 地方公務員給与費の臨時特例と緊急課題への対応

以上の経緯を踏まえ、平成 25 年度地方財政対策において地方公務員給与費の削減問題については、以下のとおり決定した。

まず、地方公務員給与費の削減額は、平成 25 年 7 月から国家公務員と同様、平均 7.8% の給与削減¹⁵を実施することを前提に 8,504 億円（うち一般財源 7,854 億円）とされた。

一方で、防災・減災事業、地域の活性化等の緊急課題への対応として、給与削減額に見合った事業費 8,523 億円を歳出に特別枠として設定するとされた。その内訳は、①全国防災事業費（直轄・補助事業の地方負担分）973 億円、②緊急防災・減災事業費（地方単独事業）4,550 億円、③地域の元気づくり事業費 3,000 億円である。これに係る財政措置については、①と②は充当率 100% の全額起債事業であり、①は 80%、②は 70% の交付税措置を設けるとされた。③については普通交付税により措置され、算定に当たっては、各地方団体の人件費削減努力を反映するとされている。

3. 平成 25 年度地方財政対策の概要

平成 25 年度地方財政対策で行われる措置について、以下に概観する。なお、前年度同様、通常収支分と東日本大震災分を区分して整理している¹⁶。

(1) 通常収支分の財源不足額への対応

平成 25 年度の通常収支分の地方財源不足額は、13 兆 2,808 億円（対前年度比▲4,038 億円）と見込まれ、地方交付税法第 6 条の 3 第 2 項の規定に該当する財源不足が平成 8 年度以降連続して生じている。この地方財源不足については、平成 22 年 12 月 22 日付け総務・財務両大臣覚書において、平成 23 年度から平成 25 年度までの間、国と地方の折半ルールに基づき対処することとされており、まず以下の財源補填策が講じられる。

ア 財源対策債の発行 8,000 億円

財源対策債とは、地方財源不足を補填するため、地方債充当率の臨時的引上げにより増発される建設地方債である。

イ 一般会計加算（既往法定分等）による地方交付税の増額 8,231 億円

一般会計加算（既往法定分等）は、過去の地方財政対策に基づき、後年度の地方交付税総額に加算することが地方交付税法附則に定められている額等である。

ウ 地方の財源不足の状況等を踏まえて行う加算 9,900 億円

平成 22 年 12 月 22 日付け総務・財務両大臣覚書に基づき、税制の抜本的な改革が行

¹⁵ 総務省は都道府県総務部長等会議（平 25. 2. 13）において、臨時削減を反映したラスパイレス指数が 100 を超える部分について、参考値（2 年間限定の削減がなかった場合の数値）又は 100 の水準まで引き下げるよう求め、100 を下回る部分については新たな削減措置を求めない考えを示している。

¹⁶ 被災団体が東日本大震災からの復旧・復興事業に着実に取り組めるようにするとともに、被災団体以外の地方団体の財政運営に影響を及ぼすことがないようにするため。

われるまでの間、平成 24 年度以降は各年度において、地方の財源不足の状況を踏まえ、総務大臣及び財務大臣が協議して額を定め、イの額とは別枠で加算が行われている。

エ 交付税特別会計剰余金の活用 2,000 億円

交付税及び譲与税配付金特別会計（以下「交付税特会」という。）は、地方交付税等の資金を整理するために設けられた特別会計であり、地方交付税について、一般会計からの繰入金（国税 5 税法定率分及び一般会計加算の合算額等）を受け入れ、これらを地方団体に配分する。そして近年まで、地方財源不足の補填等のために交付税特会で借入れが行われており、その利子相当額について、予算計上額と利子支払実績との間に差が生じることにより、剰余金が発生している。この剰余金については、特別会計に関する法律第 8 条及び第 25 条に基づき、翌年度の交付税特会の歳入に繰り入れられ、地方交付税総額の財源として活用されている。

オ 地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金の活用 6,500 億円

地方公共団体金融機構は、全ての地方公共団体が出資し、共同で市場から資金を調達して小口に分けて各地方公共団体に融資している地方債資金の共同調達機関である。平成 20 年に地方公営企業等金融機構（平成 21 年に地方公共団体金融機構に改組）が発足する際、廃止される公営企業金融公庫が保有していた債券借換損失引当金等を全額「公庫債権金利変動準備金」（以下「準備金」という。）として承継した。この準備金により、金利変動リスクに対応し、円滑な業務運営を行うための十分な財政基盤を確保するとしていたところ、平成 24 年度地方財政対策において、平成 24 年度から平成 26 年度の 3 年間、総額 1 兆円を目途に準備金の一部を国に帰属させ、その全額を交付税特会に繰り入れるとされた。これにより、平成 24 年度は準備金のうち 3,500 億円が交付税特会に繰り入れられた。

カ 臨時財政対策債（既往臨時財政対策債元利償還充当分等） 2兆6,086 億円

臨時財政対策債の元利償還金相当額は、折半対象財源不足額には含めず、全額を臨時財政対策債により対応するとされている。

以上のア～カの合計額 6 兆 717 億円を、地方財源不足額 13 兆 2,808 億円から控除した 7 兆 2,091 億円が折半対象財源不足額となる（対前年度比▲4,631 億円）。これを国と地方が折半して負担し、国は一般会計からの臨時財政対策特例加算（3 兆 6,045 億円）、地方は臨時財政対策債の発行（3 兆 6,045 億円）により対応するとされた（図表 4 参照）。

（2）東日本大震災分

ア 震災復興特別交付税

震災復興特別交付税は、被災自治体における復旧、復興事業経費の地方負担分や、地方税の減収分を国が全額措置するものであり、平成 23 年度第 3 次補正予算において創設された。

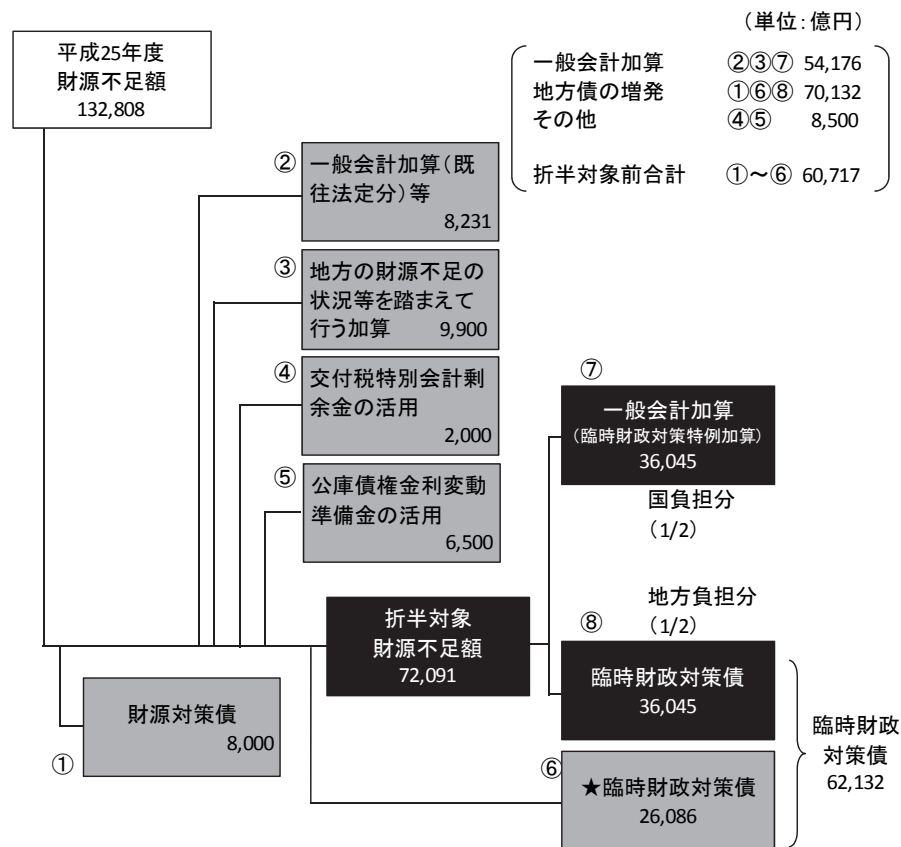
平成 25 年度は、年度調整分 145 億円を含む 6,198 億円（対前年度比▲9.6%）が盛り込まれており、平成 23～25 年度の累計額は 2 兆 9,392 億円となった。震災復興特別交

付税により措置する財政需要の内訳は、直轄・補助事業の地方負担分で4,083億円、地方単独事業分で1,220億円、地方税等の減収分で895億円となっている。

イ 全国防災事業

「今後の復興関連予算に関する基本的な考え方」（平成24年11月27日復興推進会議決定）に基づき、復興庁所管予算と被災地向け予算は引き続き東日本大震災復興特別会計に計上するが、それ以外の全国向け予算は、①津波の被害を受けて新たに認識された技術上の課題に対応するための公共事業、②特に緊要性の高い子どもの安全確保に係る学校の耐震化事業を除き、同特別会計には計上しないことになった。これを受け、平成25年度の東日本大震災分では、全国防災事業について被災地の復旧・復興事業に限定して計上することになり、地方単独事業は廃止され、直轄・補助事業は学校の耐震化や河川の津波遡上対策などに絞り込んで2,000億円程度が計上されている。

図表4 平成25年度地方財源不足額の補填



★の臨時財政対策債は、既往臨時財政対策債の元利償還充当分など

(出所) 調査室作成

(3) 平成25年度地方交付税総額

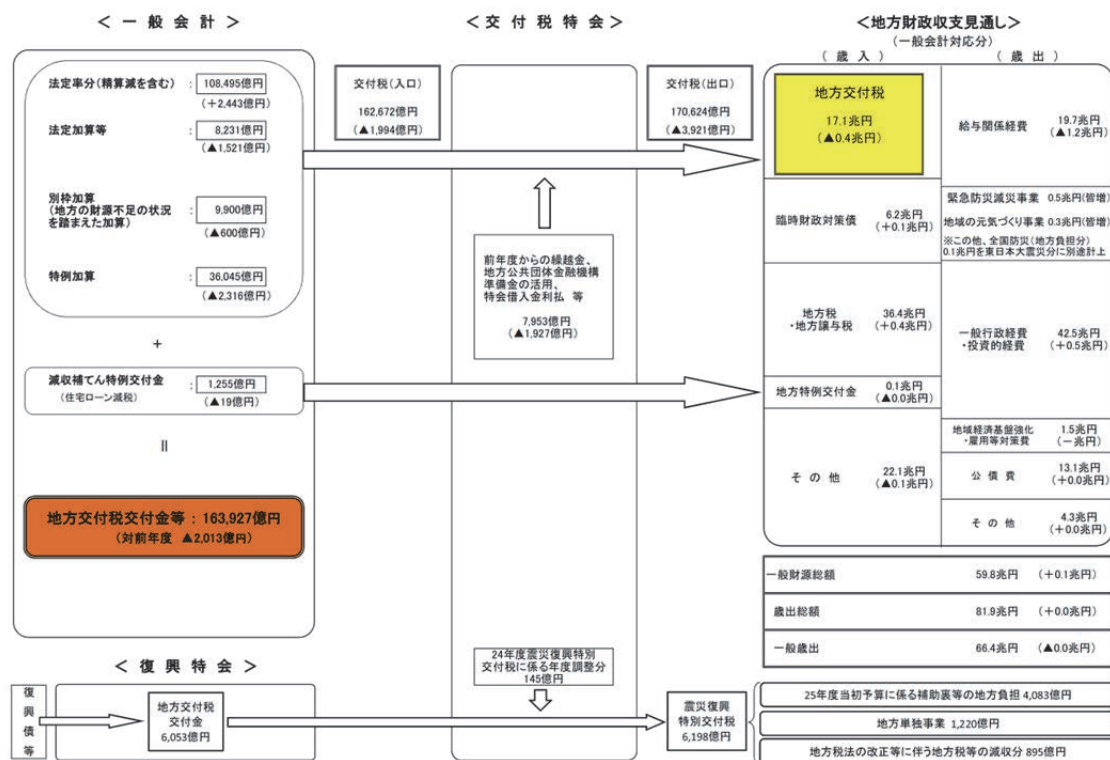
以上の地方財政対策を踏まえ、通常収支分の入口ベースの地方交付税は、国税5税分の法定率分1兆2,304億円、国税決算精算分(平成19・20年度分)等▲3,808億円、一般会計加算(既往法定分)等8,231億円、別枠加算(地方の財源不足の状況を踏まえた加算)

9,900億円、臨時財政対策特例加算3兆6,045億円を合算した16兆2,672億円（対前年度比▲1,994億円）とされた。

通常収支分の地方交付税総額（出口ベースの地方交付税）は、入口ベースの地方交付税に、交付税特別会計借入金償還額▲1,000億円、交付税特別会計借入金支払利子▲1,746億円、平成24年度からの繰越金2,199億円¹⁷、交付税特別会計剰余金の活用2,000億円、地方公共団体金融機構の準備金の活用6,500億円を加算し、17兆624億円（同▲3,921億円、▲2.2%）となっている。準備金については、前年度に比べて繰越金と交付税特別会計の剰余金が計5,609億円減額し、一定程度の財源を確保する必要があるため、平成25・26年度の2年間で活用を予定していた準備金全額が充てられている。

臨時財政対策債は6兆2,132億円（同+799億円、+1.3%）であり、平成23・24年度は減少していたが、平成25年度はほぼ横ばいとなった。なお、臨時財政対策債の配分については、平成23年度以降3年間で、人口を基礎に全地方公共団体に発行可能額を割り振る従来の「人口基礎方式」を段階的に廃止してきており、平成25年度から財政力の弱い地方公共団体に配慮した財源不足額を基礎とする「財源不足額基礎方式」に完全移行する。

図表5 平成25年度地方交付税資金の流れ



(調査室注)「地方財政収支見通し」の東日本大震災分は約2兆6,000億円
(出所) 財務省資料

(注) ()内は対前年度増減

¹⁷ 平成24年度補正予算で、平成25年度分の地方交付税総額に加算するとされた。

(4) 平成 25 年度地方財政収支の見通し

「平成 25 年度予算編成の基本方針」（平成 25 年 1 月 24 日閣議決定）において、地方財政については、「国の取組と歩調を合わせて、給与関係経費などを始めとする地方財政計画の歳出を見直し、抑制を図るとともに、安定的な財政運営に必要となる地方税、地方交付税等の一般財源の総額を確保する。」とされた。こうした方針の下で取りまとめられた平成 25 年度の地方財政収支の見通しを概観する。ただし、計数は概数である。

ア 通常収支分

平成 25 年度の通常収支分の地方財政の歳入・歳出規模は、約 81 兆 9,100 億円(対前年度比約+453 億円、約+0.1%)と若干の増となった。水準超経費¹⁸は 7,500 億円(同+1,000 億円、+15.4%)であり、これを除くと約 81 兆 1,600 億円(同約▲547 億円、約▲0.1%)となる。

地方一般歳出¹⁹は、約 66 兆 4,200 億円(同約▲333 億円、約▲0.1%)である。うち、給与関係費は、平成 25 年 7 月から地方公務員給与を 8,504 億円削減する影響もあり、約 19 兆 7,500 億円(同約▲1 兆 2,260 億円、約▲5.9%)となっている。なお、この給与削減額に見合った事業費として、歳出に特別枠が設定されることになり、防災・減災事業、地域の活性化等の緊急課題へ対応するためとして計上される 8,523 億円のうち、7,550 億円(緊急防災・減災事業費 4,550 億円及び地域の元気づくり事業費 3,000 億円)が給与の臨時特例対

図表 6 平成 25 年度地方財政収支見通しの概要
(通常収支分)

(単位:億円、%)

項目		平成25年度 (見込)	平成24年度	増減率 (見込)
歳入	地方税	340,175	336,569	1.1
	地方譲与税	23,470	22,615	3.8
	地方特例交付金	1,255	1,275	▲1.6
	地方交付税	170,624	174,545	▲2.2
	地方債	111,517	111,654	▲0.1
	うち臨時財政対策債	62,132	61,333	1.3
	全国防災事業一般財源充当分	▲130	▲96	35.4
	歳入合計	約 819,100	818,647	約 0.1
	「一般財源」 (水準超経費を除く)	597,526 590,026	596,241 589,741	0.2 0.0
	歳出	給与関係経費	約 197,500	209,760
退職手当以外		約 177,900	188,247	約 ▲ 5.5
退職手当		約 19,600	21,513	約 ▲ 9.0
一般行政経費		約 140,000	138,095	約 1.4
うち単独分		約 140,000	138,095	約 1.4
地域経済基盤強化・雇用等対策費		14,950	14,950	0.0
公債費		約 131,100	130,790	約 0.2
投資的経費		約 50,000	51,630	約 ▲ 3.1
うち単独分		約 50,000	51,630	約 ▲ 3.1
給与の臨時特例対応分		7,550	-	皆増
緊急防災・減災事業費		4,550	-	皆増
地域の元気づくり事業費		3,000	-	皆増
公営企業繰出金		約 25,800	26,590	約 ▲ 3.1
うち企業債償還費		約 16,400	16,824	約 ▲ 2.7
普通会計負担分	約 16,400	16,824	約 ▲ 2.7	
水準超経費	7,500	6,500	15.4	
歳出合計	約 819,100	818,647	約 0.1	
(水準超経費を除く)	約 811,600	812,147	約 ▲ 0.1	
地方一般歳出	約 664,200	664,533	約 ▲ 0.1	

(注1) 計数は精査の結果、異動する場合がある。

(注2) 全国防災事業一般財源充当分の平成24年度の額は、平成24年度地方財政計画に計上された「緊急防災・減災事業一般財源充当分」の額である。

(出所) 総務省資料より作成

¹⁸ 地方財政計画の歳出に計上される「地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費」である。地方財政計画の歳出は、標準的な行政水準を想定して積算されているが、歳入の地方税については、不交付団体を含む全地方公共団体の標準的な地方税収が計上されている。このため、単純に歳入・歳出を均衡させると、不交付団体の財源超過額に相当する地方税収分が、交付団体の財源不足額の補填財源に充当される形になってしまう。このような不合理を避けるため、調整的な項目として「水準超経費」が計上されている。

¹⁹ 地方財政計画において、歳出総額から公債費、企業債償還費普通会計負担分、不交付団体水準超経費を除いたものを地方一般歳出としている。

応分として通常収支分に計上されている²⁰。投資的経費の単独事業分は約5兆円（同約▲1,630億円、約▲3.1%）、公営企業繰出金は約2兆5,800億円（同約▲790億円、約▲3.1%）にそれぞれ抑制されたが、その一方、地方の社会保障関係費については、国と同様、毎年度大幅な自然増となることに対応して、地方負担（補助・単独）が増額計上されており、一般行政経費補助（生活保護、医療、介護等）に3,600億円程度、一般行政経費単独に1,900億円程度の増額分が確保されている。

歳入は、地方税で34兆175億円（同+3,606億円、+1.1%）、地方譲与税で2兆3,470億円（同+855億円、+3.8%）、合わせて4,461億円増加することが見込まれている。

地方交付税は17兆624億円（同▲3,921億円、▲2.2%）に減額

図表7 平成25年度地方財政収支見通しの概要
（東日本大震災分）

しているが、これは、前年度とほぼ同水準の地方一般財源総額²¹を確保する中で、地方税及び地方譲与税が増加したことが影響している。

地方債については、地方財政計画に計上される普通会計分が、11兆1,517億円（同▲137億円、▲0.1%）とほぼ横ばいの水準であり、地方債依存度も前年と同じく13.6%となっている。このうち臨時財政対策債については、6兆2,132億円（同+799億円、+1.3%）に増額している²²。

以上の結果、地方一般財源総額は、59兆7,526億円（同+1,285億円、+0.2%）とされた。

イ 東日本大震災分

（ア）復旧・復興事業

平成25年度の東日本大震災分の復旧・復興事業の歳入・歳出規模は、約2兆4,000億円（対前年度比約+6,212億円、約+35.3%）となっている。歳出では、直轄・補助事業費が約2兆2,000億円（うち東日本大震災復興交付金分は約6,000億円）（同約

(1) 復旧・復興事業 (単位: 億円、%)

項目		平成25年度 (見込)	平成24年度	増減率 (見込)
歳入	震災復興特別交付税	6,198	6,855	▲9.6
	国庫支出金 (うち東日本大震災復興交付金)	約 18,000 (4,896)	10,772 (2,842)	約 63.5 (72.3)
	地方債	233	127	83.5
	計	約 24,000	17,788	約 35.3
歳出	直轄・補助事業費 (うち東日本大震災復興交付金分)	約 22,000 (約 6,000)	14,284 (3,553)	約 53.5 (約 75.8)
	地方税等の減収分見合い歳出	895	1,271	▲29.6
	地方単独事業費	1,220	2,200	▲44.5
	計	約 24,000	17,788	約 35.3

(2) 全国防災事業 (単位: 億円、%)

項目		平成25年度 (見込)	平成24年度	増減率 (見込)
歳入	地方税	123	-	皆増
	一般財源充当分	130	96	35.4
	国庫支出金	約 800	2,059	約 ▲61.1
	地方債	973	4,173	▲76.7
	雑収入	5	1	400.0
計	約 2,000	6,329	約 ▲67.9	
歳出	全国防災対策費に係る直轄・補助事業費	約 1,800	4,899	約 ▲63.8
	地方単独事業費	-	1,400	皆減
	公債費	258	30	760.0
	計	約 2,000	6,329	約 ▲67.9

(注1) 計数は精査の結果、異動する場合がある。

(注2) 全国防災事業の平成24年度の額は、平成24年度地方財政計画に計上された緊急防災・減災事業の額である。

(出所) 総務省資料より作成

²⁰ 全国防災事業費（直轄・補助事業の地方負担分）973億円は、東日本大震災分（全国防災事業）に計上。

²¹ 地方税、地方譲与税、地方特例交付金、地方交付税、臨時財政対策債、全国防災事業一般財源充当分の合計額。

²² 通常収支分の地方債計画総額（普通会計分と公営企業会計等分の合計）は、13兆3,708億円である。

+7,716 億円、+53.5%) と大幅に増加する一方、地方税等の減収分見合い歳出 (895 億円)、地方単独事業費 (1,220 億円) は減少している。

歳入には、震災復興特別交付税 6,198 億円 (同▲657 億円、▲9.6%)、国庫支出金 約 1 兆 8,000 億円 (うち東日本大震災復興交付金 4,896 億円) (同約+7,228 億円、約 +63.5%)、地方債 233 億円²³ (同+106 億円、+83.5%) が計上されている。

(イ) 全国防災事業

3.(2) イで述べた経緯もあり、平成 25 年度の東日本大震災分の全国防災事業の歳入・歳出規模は約 2,000 億円と、平成 24 年度地方財政計画に計上された緊急・防災事業 6,329 億円に比べ大幅に小さくなっている。歳出には、全国防災対策費に係る直轄・補助事業費約 1,800 億円、公債費 258 億円が計上されている。

歳入には、地方税 123 億円、一般財源充当分 130 億円、国庫支出金約 800 億円、地方債 973 億円、雑収入 5 億円が計上されている。

(5) その他関連施策 (住民税の年少扶養控除廃止等による追加増収分等への対応)

平成 22 年度税制改正において、所得税・住民税の年少扶養控除の廃止及び特定扶養控除の縮減 (以下「年少扶養控除の廃止等」という。) が行われた。

これに伴う地方増収分について、平成 24 年度は、①子どものための手当の地方負担の増、②平成 24 年度税制改正に伴い必要となる自動車取得税交付金の減収補填のための地方特例交付金の措置の振替、③国庫補助負担金の一般財源化、④暫定的対応として、特定疾患治療研究事業²⁴ (※難病患者の医療費の助成制度) の地方の超過負担の財源として活用とされた。

平成 25 年度については、新たに生じる地方増収分並びに平成 24 年度において特定疾患治療研究事業の超過負担に暫定的に充当した年少扶養控除の廃止等による地方増収分の取扱い等について、1 月 27 日に 3 大臣間で合意²⁵し、以下の対応が行われる。

ア 特定疾患治療研究事業

従来の特定疾患治療研究事業の費用は、実施要綱²⁶において、国は予算の範囲内において、都道府県が当該事業のために支出した費用の 2 分の 1 を補助する²⁷ものとされている。しかし毎年総事業費が増加し、長年にわたり都道府県の大幅な超過負担が続いて制度が不安定化しており、地方団体から早急な超過負担の解消が求められている。

3 大臣合意では、平成 25 年度予算における国庫補助金については、当該事業の国費不足が平成 24 年度を下回るよう、所要額を計上するとされた。これを受け、平成 24 年度の事業費 1,274 億円、国費 346 億円から、平成 25 年度は事業費 1,338 億円、国費 436

²³ 復旧・復興事業の地方債計画総計は 2,197 億円 (うち特定被災地方団体借換債が 1,830 億円) である。

²⁴ 特定疾患治療研究事業は、「原因不明、治療方法未確立であり、かつ後遺症を残すおそれが少なくない疾病」として調査研究を進めている疾患のうち、診断基準が一応確立し、かつ難治度、重症度が高く患者数が比較的少ないため、公費負担の方法をとらないと原因の究明、治療方法の開発等に困難をきたすおそれのある疾患を対象としている。

²⁵ 総務大臣、財務大臣、厚生労働大臣。

²⁶ 「特定疾患治療研究事業について」(昭和 48 年 4 月 17 日衛発第 242 号公衆衛生局長通知)

²⁷ スモンの治療研究事業分については、スモン恒久対策の観点から全額補助。

億円へと国費を積み増すことが予定されている。また、平成 26 年度予算における超過負担の解消に向け、法制化その他必要な措置について調整を進めるとされた。

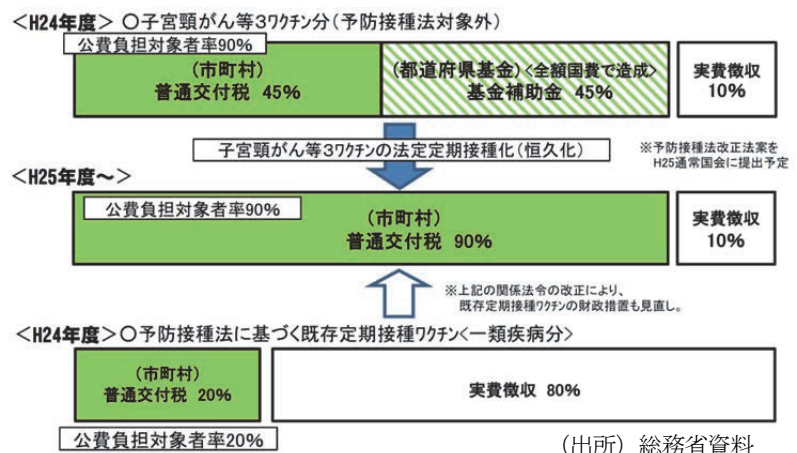
イ 追加増収分等への対応の概要

3大臣合意を受け、平成 25 年度における追加増収分等（使途未定額 886 億円）については、①子宮頸がん等ワクチン接種緊急促進基金を活用した国庫補助事業（522 億円）、②妊婦健康診査支援基金を活用した国庫補助事業（364 億円）の一般財源化に活用するとされた。そして、予防接種及び妊婦健診に関する財政措置については、以下の見直しが予定されている。なお、上記アの措置を前提に、平成 24 年度において特定疾患治療研究事業の超過負担に暫定的に充当した年少扶養控除の廃止等による地方増収分（269 億円）は、①②の国庫補助事業の一般財源化の財源として活用するとされた。

(ア) 予防接種に関する財政措置の見直し

平成 24 年度は、子宮頸がん予防、ヒブ、小児用肺炎球菌の 3 ワクチンについて、予防接種法に基づく定期接種の対象外であり、総接種費用の 9 割が公費負担（うち市町村の普通交付税 45%、都道府県の基金（全額国費で造成）補助金 45%）、1 割が実費徴収という仕組みになっていた。また、予防接種法に基づく既存定期接種ワクチン（一類疾病分）について、総接種費用の 20%が市町村の普通交付税で措置、80%が実費徴収という仕組みになっていた。

図表 8 予防接種に関する財政措置の見直し



平成 25 年度以降は、予防接種法を改正し、子宮頸がん等 3 ワクチンを予防接種法に基づく定期接種の対象とした上で、既存定期接種ワクチン（一類疾病分）とともに、9 割を市町村の普通交付税で措置し、1 割を実費徴収とする仕組みにする予定である。

(イ) 妊婦健診に関する財政措置の見直し

妊婦健康診査の公費助成については、平成 20 年度第 2 次補正予算で措置される以前は、市町村の普通交付税で 5 回分のみ措置され、それ以上必要な回数（14 回程度）を受診した場合の費用は、個人負担又は市町村の任意助成であった。平成 20 年度第 2 次補正予算により、市町村で妊婦の健康管理の充実と

図表 9 妊婦健診に関する財政措置の見直し



経済的負担の軽減を図るため、必要な回数の健診を受けられるよう、地方財政措置がされていなかった残りの9回分について、都道府県に妊婦健康診査支援基金が全額国費で造成され、当該基金補助金5割と市町村の普通交付税5割により支援する仕組みとなり、その後も補正予算により基金事業の延長が重ねられてきた²⁸。

今回の3大臣合意により、妊婦健康診査支援基金を活用した国庫補助事業を一般財源化する(364億円)とされ、平成25年度以降は、14回分の費用を全て市町村の普通交付税で措置する恒常的な仕組みへ移行する予定である。

むすび

平成25年度地方財政対策では地方公務員給与の削減問題が焦点となり、国と地方との間で激しいせめぎ合いが展開され、その過程では地方交付税制度に関連し、財政力の弱い団体ほど影響が大きいことや、「地方の固有財源」という地方交付税の性格を否定するといった声が上がった。今回の対応では、地方交付税制度が国の政策目的を達成するための手段として用いられることがあり得ると強く地方に印象づけられ、制度に内在する問題が浮き彫りとなった。地方交付税制度は、財源保障機能・財源調整機能という重要な役割を担っている一方、様々な問題が指摘されているが、地方の固有財源としての観点からは、国税5税の法定率分の交付税特別会計への直接繰入れ²⁹、「地方共有税」制度の導入等³⁰の提案もある。今回の地方財政対策を契機として、今後、地方交付税制度の在り方を巡る議論が活発化することが考えられる。

また、毎年度巨額の財源不足が発生し、地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額確保が重要な課題となる中、今回の地方財政対策においては、地方公務員給与の削減が断行されたものの、給与削減額に見合った事業費が歳出に計上されるなど、最終的には平成24年度と同水準の地方一般財源総額が確保された。ただし、今回は、特別会計の剰余金や前年度からの繰越金が少なく、財源確保が困難だったため、平成24年度の地方財政対策で、3年間で1兆円活用することにしてきた公庫債権金利変動準備金について、残り6,500億円全額を活用した。来年度以降も歳入・歳出両面から財源不足額を縮小するよう努力を続け、税収が安定的な地方税制度を構築するなど、幅広く検討を行う必要がある。その際、平成25年度限りとされた地方公務員給与削減問題が再び焦点となる可能性もあるが、新藤総務大臣は、今後の国・地方の公務員給与の在り方については、地方の参画も得て検討していきたいとしている。国と地方の信頼関係に傷をつけることのないよう、地方分権の趣旨に沿った協議が期待される。

²⁸ 平成20年度2次補正790億円、平成22年度1次補正111億円、平成23年度4次補正181億円(基金総額:1,082億円)

²⁹ 地方財政審議会「今後目指すべき地方財政の方向と平成25年度の地方財政への対応についての意見」(平成25.1.18)

³⁰ 全国知事会「平成25年度国の施策並びに予算に関する提案・要望」(平成24.7.20)