

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	令和5年度地方財政対策の概要と主な論点 －物価高騰下で重要性を増す地方の一般財源総額の実質的確保－
著者 / 所属	野内 修太 / 総務委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	453号
刊行日	2023-2-8
頁	44-58
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rip_pou_chousa/backnumber/20230208.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください (TEL 03-3581-3111 (内線 75013) / 03-5521-7686 (直通))。

令和5年度地方財政対策の概要と主な論点

— 物価高騰下で重要性を増す地方の一般財源総額の実質的確保 —

野内 修太

(総務委員会調査室)

《要旨》

地方公共団体が新型コロナウイルスの感染防止対策と経済活動との両立、エネルギー価格等の物価高騰、デジタル化・脱炭素化への対応など、様々な課題に直面している中、令和4年12月23日に令和5年度地方財政対策が決定された。

同対策では、地方税及び地方交付税の法定率分の増収見込み等を背景に、地方交付税は前年度当初に対し約0.3兆円増の約18.4兆円となり、交付団体ベースの一般財源総額は同約0.2兆円増の約62.2兆円が確保された。地方財源不足額は同約0.6兆円減の約2.0兆円となり、臨時財政対策債の発行額は同約0.8兆円減の約1.0兆円と、平成13年度の制度導入以来、過去最少となった。

令和5年度地方財政対策では、臨時財政対策債の縮減、交付税特別会計借入金の償還前倒しなど、地方の債務の縮減が例年より進む形となった。それでも、令和5年度末の地方財政の借入金残高は182兆円程度（見込み）と巨額である。一方で、地方の一般財源総額の実質的な確保についても、最近の物価高騰に鑑みれば、より一層重要な課題となっている。

1. はじめに

令和5年度地方財政対策は、「経済財政運営と改革の基本方針2022」（以下「基本方針2022」という。）の閣議決定（令和4年6月7日）、令和5年度予算の概算要求の後、「国と地方の協議の場」等における議論や総務大臣と財務大臣の合意を経て、令和5年度予算（概算）の閣議決定（令和4年12月23日）によりその枠組みが定められ、今後国会で審議されることとなる。

本稿では、近年の地方財政対策、地方財政に関連する主な施策の動向について述べた上で、令和5年度地方財政対策の決定に至る経緯とその概要を紹介するとともに、同対策に関連した地方財政上の課題にも触れることとしたい。

2. 近年の地方財政対策

(1) 地方財政対策の役割

地方公共団体は、教育、警察、消防など国民生活と密接に係る行政サービスを一定の水準で提供しており、多くの事務において、法令による基準の設定や実施の義務付けがなされている。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等を、円滑に実施するために必要な財源を保障することを目的として、毎年度、内閣によって、翌年度の地方公共団体の標準的な行政水準に係る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」）が策定されている¹。

総務省は国の予算編成作業と並行して地方財政計画の策定作業を進め、その過程において翌年度の地方財政全体の収支が算定され、所要の財源との間に過不足が発生する場合、それが均衡するように財源対策が行われる。この財源対策が地方財政対策であり、国の予算の概算決定に先立ち、総務省と財務省の折衝が繰り返された後に決定される。

具体的には、地方債の増発や国の一般会計からの加算等の財政措置が講じられ、これらを踏まえた地方財政計画の策定を通じて、地方財政全体として標準的な行政水準を確保するために必要な財源が保障される仕組みとなっている。

(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

地方交付税法（昭和25年法律第211号）第6条の3第2項では、毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き地方の財源不足額と比べて著しく異なった場合には、地方行財政の制度改正又は法定率の変更を行う旨が規定されている²。

近年の地方財政は、社会保障関係費等の財政需要の増加、高水準で推移する公債費などの複合的な要因により巨額の財源不足が恒常的に発生しており（図表1）、平成8年度以降、28年連続して地方交付税法第6条の3第2項の規定に該当する財源不足が生じている。

しかし、この間、国の財政も厳しい状況が続き、法定率の引上げは困難である等の理由から、平成27年度に法定率の変更が行われた³ほか、地方行財政の制度改正で対応されてきた。平成13年度には、折半対象財源不足額⁴を国と地方が折半して補填することを基本的な形とする新たなルール（以下「折半ルール」という。）が導入された。これに基づき、国は折半対象財源不足額の2分の1を一般会計から加算（臨時財政対策特例加算）すること

¹ 地方交付税法第7条では、内閣は、「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を作成し、これを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」と規定している。

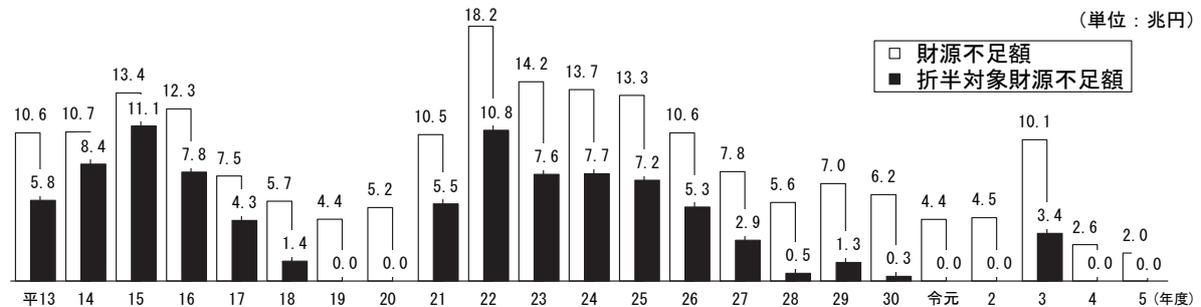
² 所得税及び法人税の33.1%、酒税の50%、消費税の19.5%、地方法人税の100%を法定率といい、法定率分の収入額をもって地方交付税としている（第6条）。その上で、地方交付税総額の94%相当額を普通交付税、6%相当額を特別交付税としている（第6条の2）。第6条の3第2項における「著しく異なる」場合について、法律上の明確な基準はないが、政府によれば、①地方財政対策を講じる前に、通常の例により算出される歳入歳出におけるギャップ（財源不足額）があり、②その額が法定率分で計算した普通交付税の額のおおむね1割程度以上となり、③その状況が2年連続して生じ、3年以降も続くと見込まれる場合とされている（第19回国会参議院地方行政委員会会議録第32号18頁（昭29.5.4）等）。

³ 平成27年度における法定率の変更は、地方交付税法第6条の3第2項に基づくものとしては昭和41年度以来49年ぶりの見直しであった。ただし、法定率分の増は900億円程度（平成27年度当初ベース）とされており、折半ルールによる補填も行われた。

⁴ 地方の財源不足額のうち、財源対策債の発行や、国の一般会計加算（既往法定分）などを除いた残余の財源不足額。

により地方交付税を増額し、残り2分の1は地方が特例地方債（臨時財政対策債）を発行することにより補填してきた。折半ルールが導入された当初は3年間の臨時措置とされていたが、その後も現在に至るまで本措置の延長が続けられている。

図表1 地方財政対策におけるこれまでの財源不足額と折半対象財源不足額



(注1) 各年度の計数は当初ベースであり、税制改正に伴う減収による財源不足を除く。

(注2) 平成16年度の財源不足額は交付税特別会計借入金償還額繰延前の額である。

(注3) 平成21年度の折半対象財源不足額は、国が負担した特別交付金、臨時財政対策債への特別交付金相当額の上乗せ分（地方負担分）を含んでいる。

(出所) 各年度の地方財政対策に係る総務・財務両大臣覚書より作成

3. 地方財政に関連する主な施策の動向

(1) 地方創生臨時交付金による新型コロナウイルス感染症等への対応

令和2年1月に国内で初の新型コロナウイルス感染症の感染者が発生して以来、地方公共団体は、感染防止や地域経済・住民生活の支援を始めとした対応に最前線で当たってきた。こうした地方公共団体が地域の実情に応じてきめ細やかに必要な事業を実施できるよう、財源面では、令和2年度第1次補正予算において「新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金」（以下「地方創生臨時交付金」という。）が創設され、令和4年12月までに累計で17.1兆円の予算が計上されてきた。

令和4年度には、ロシアによるウクライナ侵略等を背景としたエネルギー・食料品等の価格上昇を踏まえ、地方創生臨時交付金に「コロナ禍における原油価格・物価高騰対応分」及び「電力・ガス・食料品等価格高騰重点支援地方交付金」が新たに創設され、対象事業が拡大された。

地方創生臨時交付金をめぐっては、地方六団体から更なる拡充等の要望がある一方で、財政制度等審議会（財務大臣の諮問機関）は縮減・廃止を求めており、見解に相違が見られる（具体的には4.（3）参照）。こうした中、「新経済・財政再生計画 改革工程表2022」

（令和4年12月22日経済財政諮問会議）では、地方創生臨時交付金事業の「見える化」（事業効果の公表等）が掲げられ、同交付金を活用した事業の実施状況及び効果を公表している地方公共団体数について、令和5年度までに100%を目指すこととされた⁵。コロナ禍からの社会・経済活動の正常化が進む中、今後の地方創生臨時交付金の扱いが注目される。

⁵ 令和4年5月時点で、令和2年度から令和4年度までに地方創生臨時交付金を活用した事業について、実施状況を公表している地方公共団体数は952団体（53%）であり、令和2年度及び令和3年度に地方創生臨時交付金を活用した事業について、効果を公表している地方公共団体数は693団体（39%）となっている。

（２）デジタル田園都市国家構想を巡る動き

岸田総理大臣は、第205回国会（臨時会）における所信表明演説（令和3年10月8日）において、「新しい資本主義の実現」を目指すことを表明し、そのための車の両輪は「成長戦略」と「分配戦略」であるとした。このうち成長戦略の柱の一つとして、「デジタル田園都市国家構想」を掲げ、地方からデジタルの実装を進め、新たな変革の波を起こし、地方と都市の差を縮めていくとした。

その後、総理大臣を議長とし、関係閣僚及び有識者で構成される「デジタル田園都市国家構想実現会議」における議論等を踏まえ、令和4年6月7日に「デジタル田園都市国家構想基本方針」が閣議決定された。

同方針のうち、地方財政との関連では、「地方公共団体が、地域の実情に応じ、自主的・主体的に地方創生に取り組むとともに地域が抱える課題のデジタル実装を通じた解決に取り組めるよう、地方財政計画に所要額を計上し、地方財政措置を講ずる」こととされた。これを踏まえ、令和4年12月23日に「デジタル田園都市国家構想総合戦略」が閣議決定され、地方公共団体に対しては、「デジタル田園都市国家構想交付金や地方財政措置等を通じて、分野横断的な支援を行う」こととされた。

（３）地域の脱炭素化に向けた取組

気候変動問題は、既に我が国においても自然災害による被害、農作物や生態系への影響等が観測されるなど、喫緊の課題とされている中、「地域脱炭素ロードマップ」（令和3年6月9日国・地方脱炭素実現会議決定）では、2030年度までに少なくとも100か所の「脱炭素先行地域」を創出することとされた。また、「地球温暖化対策計画」（令和3年10月22日閣議決定）は、2050年カーボンニュートラルの実現に向け、2030年度の温室効果ガスを2013年度比で46%削減することを目標とし、地方公共団体に対しても率先的な取組を求めている。

こうした動きを踏まえ、令和4年度地方財政計画においては、公共施設等適正管理推進事業費の対象として脱炭素化事業（1,000億円）が追加されたほか、公営企業の脱炭素化の取組にも地方財政措置が講じられた。国の予算では、令和4年度の環境省予算に「地域脱炭素移行・再エネ推進交付金」（200億円）が創設され、意欲的な脱炭素の取組を行う地方公共団体等に対し、複数年度にわたり継続的かつ包括的に交付金により支援を行うこととされるなど、地域の脱炭素化に向けた取組に対し、財政的な支援がなされている。

また、脱炭素化の取組を進めるための資金調達に関する動きとして、各地方公共団体においてグリーンボンドを始めとしたESG/SDGs地方債⁶の発行が広がっており、令和4年度においては20団体で、合計2,155億円の発行が予定されている。

⁶ 環境・社会へのポジティブなインパクトを有し、一般的にスタンダードとして認められている原則（ICMA原則等）に沿った認証を取得した地方債であり、対象事業全体がSDGsに資すると考えられ、改善効果に関する情報開示が適切になされている地方債のことをいう。ESG/SDGs地方債の一つとして、環境問題の解決に資するグリーンプロジェクトに要する資金調達のためのグリーンボンドがある。なお、ESGは「環境（Environment）、社会（Social）、ガバナンス（Governance）」の略語、SDGsは持続可能な開発目標を意味し、“Sustainable Development Goals”の略語。

4. 令和5年度地方財政対策決定までの経緯

(1) 「経済財政運営と改革の基本方針」における地方財政への言及

地方の一般財源総額⁷については、平成23年度以降、前年度を下回らないよう実質的に同水準を確保するとの枠組みの下で地方財政計画が策定されてきた。

令和4年度から令和6年度までの枠組みは、「経済財政運営と改革の基本方針2021」（令和3年6月18日閣議決定）において示されており、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、交付団体を始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、2021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」（以下「一般財源ルール」という。）とし、従来と同様の枠組みを維持している。財政健全化については、「骨太方針2018⁸で掲げた財政健全化目標（2025年度の国・地方を合わせたP B黒字化を目指す、同時に債務残高対GDP比の安定的な引下げを目指す）を堅持する」とされている。

また、基本方針2022においては、「新型コロナウイルス感染症対応として行われた国から地方への財政移転について、事業実施計画や決算等を踏まえて、その内容と成果の見える化を実施した上で、成果と課題の検証を進めるとともに、感染収束後、早期に地方財政の歳出構造を平時に戻す」とされている。

(2) 令和5年度予算に係る地方交付税の概算要求

総務省は、令和4年8月末の令和5年度予算概算要求に際し、一般財源ルールに基づき、地方交付税を約18.2兆円要求し、併せて、地方交付税法第6条の3第2項に基づく法定率の引上げを事項要求した。

概算要求の際に総務省から示された「令和5年度地方財政収支の仮試算」によると、令和5年度の地方税は約42.3兆円（対前年度当初約1.1兆円増）、地方交付税は約18.2兆円（同約0.1兆円増）、臨時財政対策債は約1.3兆円（同約0.5兆円減）と見込まれ、不交付団体の水準超経費⁹を除く交付団体ベースの一般財源総額は、約62.2兆円（同約0.2兆円増）とされた。

(3) 国と地方の協議の場、財政制度等審議会及び地方財政審議会における議論

令和5年度地方財政対策の決定に先立ち、国と地方の協議の場（国と地方の協議の場に関する法律（平成23年法律第38号）に基づき開催される協議の場）、財政制度等審議会、地方財政審議会（総務大臣の諮問機関）において、地方財政をめぐる諸課題に関し、それぞれの考え方が示された。その主な内容は図表2のとおりである。

⁷ 地方税、地方譲与税、地方特例交付金等、地方交付税及び臨時財政対策債の合計額から、復旧・復興事業一般財源充当分及び全国防災事業一般財源充当分の合計額を控除したもの。

⁸ 「経済財政運営と改革の基本方針2018」（平成30年6月15日閣議決定）

⁹ 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、歳入のうち地方税収については、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おり、地方財政計画の収支を単純に均衡させると、不交付団体のいわゆる財源超過額に相当する地方税収分だけ交付団体の財源が不足することとなるため、調整的な項目として地方財政計画の歳出に計上されている。

図表2 地方六団体、財政制度等審議会及び地方財政審議会の意見（抜粋）

	地方六団体	財政制度等審議会	地方財政審議会
	「デジタル田園都市国家構想・地方創生及び地方分権改革の推進について」 「新型コロナウイルス感染症対策について」 (令和4年10月25日)	「令和5年度予算の編成等に関する建議」 (令和4年11月29日)	「今後目指すべき地方財政の姿と令和5年度の地方財政への対応等についての意見」 (令和4年12月9日)
一般財源総額の確保	新型コロナウイルス感染症の長期化や燃料価格・物価高騰等の影響による経済の下振れ等に加え、高齢化の更なる進展等に伴う社会保障関係費の一層の増加が懸念される中、(中略)地方の実情に沿ったきめ細かな行政サービスを十分担えるよう、地方の安定的な財政運営に必要な一般財源総額を確保・充実すること。	2025年度のプライマリーバランス黒字化目標は国・地方合わせたものであり、政府部門全体として財政状況の改善に向かうためにも、地方財政においては一般財源ルールを堅持しつつ、更なる歳出の改革・抑制に取り組むことが必要である。	交付団体を始め地方の安定的な財政運営に必要な一般財源総額について、令和4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べきであり、その際、社会保障関係費の増加を始め、行政需要を適切に地方財政計画の歳出に計上し、必要な一般財源総額を確保することが不可欠である。
地方の債務	臨時財政対策債については、極めて厳しい地方財政の現状等を踏まえ、その廃止や地方交付税の法定率の引上げを含めた抜本的な改革を行うべきであり、(中略)引き続き発行額の縮減・抑制に努め、(中略)その償還財源について確実に確保すること。	臨時財政対策債が積み上がり、交付税特別会計の借入金の償還が遅れており、これらを早期に償還することで、地方財政を健全化させていく必要がある。	地方財政の本来あるべき姿は、臨時財政対策債のような特例的な地方債に依存せず、かつ、巨額の債務残高によって圧迫されない状態であり、地方交付税総額を確保することで臨時財政対策債の増加額をできるだけ抑制した上で、中長期的には、計画的に特例的な地方債への依存の改善と、債務残高の引下げに取り組んでいく必要がある。また、あわせて交付税特別会計借入金の着実な償還等に取り組むことが求められる。
地方創生臨時交付金	長引くコロナ禍や物価高騰等が経済に影響を落とす中、(中略)地方において、適正な事業期間で効果的な施策を展開できるよう、交付要件・繰越要件の緩和等を含めた地方創生臨時交付金拡充など必要な財政措置を講じること。	地方創生臨時交付金の活用により、結果として一般財源が節約され、基金増加につながった可能性がある。(中略)これまでの措置が地方財政に与えてきた影響を踏まえれば、ウィズコロナへ移行する中、地方創生臨時交付金については縮減・廃止していく必要がある。	新型コロナウイルス感染症が収束し、感染症対策経費が大きく減少した後にあっては、地方創生臨時交付金のような特別な財源措置がなくなること(中略)など、地方財政の構造が平時に戻ることとなる。各地方自治体においては、感染が収束した後、これまでのような国からの特例的な財政支援が行われることを前提とせずに、(中略)財政運営の持続可能性の確保に十分配慮する必要がある。

(出所) 各資料より作成

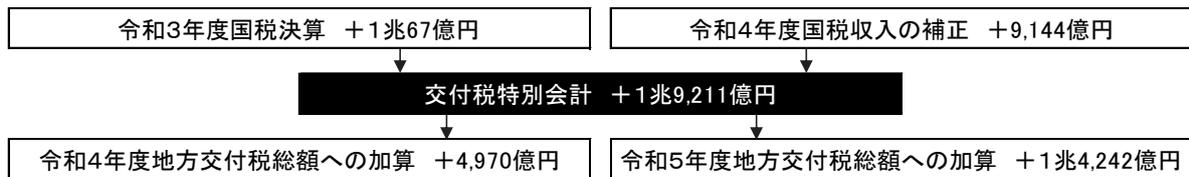
(4) 令和4年度第2次補正予算に伴う地方交付税の取扱い

令和4年度は、当初予算編成時の見通しから税の増収が見込まれた。このため、令和4年度第2次補正予算(令和4年11月21日国会提出、12月2日成立)においては、地方交付税法第6条第2項¹⁰に基づき、交付税及び譲与税配付金特別会計(以下「交付税特別会計」という。)における地方交付税交付金として、1兆9,211億円が追加計上された。

これに関して、「地方交付税法の一部を改正する法律案」が令和4年11月21日に国会へ提出され、12月2日に成立、同月9日に施行された(令和4年法律第95号)。同法律は、地方交付税財源の増加分(1兆9,211億円)について、4,970億円を令和4年度の地方交付税総額に加算して増額交付するとともに、令和5年度においても財源不足が見込まれるとして、残余の額1兆4,242億円を同年度分として交付すべき地方交付税の総額に加算して交付するものである(図表3)。

¹⁰ 地方交付税法第6条第2項は、「毎年度分として交付すべき交付税の総額は、当該年度における所得税及び法人税の収入見込額のそれぞれ100分の33.1、酒税の収入見込額の100分の50、消費税の収入見込額の100分の19.5並びに地方法人税の収入見込額に相当する額の合算額に当該年度の前年度以前の年度における交付税で、まだ交付していない額を加算し、又は当該前年度以前の年度において交付すべきであった額を超えて交付した額を当該合算額から減額した額とする」と規定している。

図表3 令和4年度第2次補正予算に伴う地方交付税財源とその取扱い



(出所) 総務省資料より作成

5. 令和5年度地方財政対策及び地方財政収支見通しの概要

(1) 総務・財務両大臣合意を経て決定された地方財政対策の概要

令和5年度地方財政対策については、令和4年12月21日付けで総務・財務両大臣の覚書が交わされた。通常収支分の財源不足額への対応等は以下のとおりとされた。

令和5年度の地方財源不足額は1兆9,900億円と、前年度当初からは5,659億円減少し、令和4年度に引き続き折半対象財源不足は生じなかったものの、地方交付税法第6条の3第2項の規定に該当する状況にある。この地方財源不足額に対しては、概算要求で事項要求されていた法定率の引上げは見送られ、地方行財政の制度改革による対応として、令和5年度から令和7年度までの間、折半ルールを延長するとともに、以下アからウのとおり補填措置を講ずるものとされている(図表4)。

図表4 令和5年度における地方財源不足額の補填措置

令和5年度における 地方財源不足額 19,900	【折半対象以外の財源不足額】 19,900	ア 財源対策債の発行	7,600
		イ 地方交付税の増額による補填	2,354
		・一般会計における加算措置(既往法定分)	154
		・交付税特別会計剰余金の活用	1,200
		・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	1,000
		ウ 臨時財政対策債の発行 (既往債の元利償還金分)	9,946
	【折半対象財源不足額】	—	—

(出所) 総務省「令和5年度地方財政対策の概要」(令和4年12月23日)より作成

ア 財源対策債の発行 7,600億円

財源対策債は、地方債充当率¹¹の臨時的引上げにより増発される建設地方債(地方財政法第5条の地方債)である。

イ 地方交付税の増額による補填 2,354億円

- ・ 一般会計における加算措置(既往法定分) 154億円

一般会計加算(既往法定分)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である。令和5年度は、

¹¹ 地方公共団体が事業を行うに当たり、当該事業に係る経費のうち、地方債をもってその財源とする部分の割合の上限となるべき率。

同法附則等により当初予定していた加算額3,871億円のうち154億円¹²を加算することとされ、残余の3,717億円については、地方交付税総額の安定的確保の観点から、令和9年度以降に加算するよう、加算時期を調整することとされた。

・ **交付税特別会計剰余金の活用 1,200億円**

交付税特別会計の借入金利子予算額と実際に要した額の差などにより生じた同特別会計剰余金1,200億円を、財源不足の補填に活用することとされた。

・ **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 1,000億円**

地方公共団体金融機構の公庫債権金利変動準備金¹³の一部（1,000億円）を財政投融资特別会計に帰属させ、当該額を交付税特別会計に繰り入れることとされた。

ウ 臨時財政対策債の発行（既往債の元利償還金分） 9,946億円

臨時財政対策債については、既往分の元利償還金相当額に係る臨時財政対策債の発行額9,946億円が計上された。一方で、折半対象財源不足が発生しなかったため、折半ルールに基づく臨時財政対策債の発行はされないこととなった。

（2）令和5年度地方交付税総額の状況（通常収支分）

以上の地方財政対策を踏まえ、一般会計から交付税特別会計に繰り入れる入口ベースの地方交付税は、16兆1,823億円（対前年度当初約0.5兆円増）とされ、交付税特別会計における加減算を経た地方交付税総額（出口ベースの地方交付税）は、18兆3,611億円（同約0.3兆円増）となり（図表5）、当初予算ベースで5年連続の増加となった。

図表5 令和5年度地方交付税総額の状況（通常収支分）

		(単位:億円)	
地方交付税総額 (出口ベース) 183,611 (対前年度3,073増)	一般会計 (入口ベース) 161,823 (対前年度5,264増)	所得税・法人税・酒税・消費税の法定率分	169,500
		国税減額補正精算分 (平成20、21、令和元、2年度分)等 一般会計における加算措置(既往法定分)	▲ 7,832 154
	特別会計 21,788	地方法人税の法定率分	18,919
		交付税特別会計借入金償還額	▲ 13,000
		交付税特別会計借入金支払利子	▲ 572
		交付税特別会計剰余金の活用	1,200
		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	1,000
		前年度からの繰越金	14,242

(出所) 総務省「令和5年度地方財政対策の概要」(令和4年12月23日)

¹² 平成29年度税制改正による配偶者控除等の見直しによる個人住民税の減収額を補填するための加算であり、地方交付税法附則第4条の2第1項に規定されている。

¹³ 公庫債権金利変動準備金は、平成20年8月に設立された地方公営企業等金融機構(平成21年6月に地方公共団体金融機構に改組)が、業務開始時に公営企業金融公庫から承継した資産・債務に係る金利変動リスクに対処するために設けられたものである。地方公共団体金融機構の業務が円滑に遂行されており、公庫債権金利変動準備金等が公庫債権管理業務の円滑な運営に必要な額を上回ると認められるときは、当該上回ると認められる金額として総務省令・財務省令で定める金額を国に帰属させるものとされている(地方公共団体金融機構法(平成19年法律第64号)附則第14条)。

(3) 令和5年度地方財政収支の見通し

先述の地方財政対策を前提とした、令和5年度の地方財政全体の姿を示す地方財政収支の見通しは以下のとおりである(図表6及び図表7)。ただし、計数は令和4年12月23日に公表された概数である。

ア 通常収支分(歳出及び歳入の概要)

令和5年度通常収支分の歳出・歳入規模は、約92兆400億円(対前年度当初約1.4兆円増)となり、歳出総額から公債費、企業債償還費普通会計負担分及び不交付団体の水準超経費を除く「地方一般歳出」は約76兆4,800億円(同約0.6兆円増)となった。

歳出では、一般行政経費は、物価高騰への対応等を背景として増加し、約42兆800億円(同約0.6兆円増)となった。このうち「地域デジタル社会推進費」¹⁴は事業期間を令和7年度まで延長するとともに、令和5年度及び令和6年度は「マイナンバーカード活用特別分」として500億円増額され、2,500億円が計上された。同推進費と「地方創生推進費(仮称)」¹⁵1兆円を合わせて、「デジタル田園都市国家構想事業費(仮称)」として1兆2,500億円が計上された。また、「地域社会再生事業費」¹⁶については、前年度と同額の4,200億円が計上された。

維持補修費は約1兆5,200億円(同約0.03兆円増)が計上された。このうち、「緊急浚渫推進事業費」¹⁷は、前年度と同額の1,100億円が計上された。

投資的経費は約11兆9,700億円(同約0.01兆円減)が計上された。「GX実現に向けた基本方針」(令和4年12月22日GX実行会議決定)において、地域脱炭素の基盤となる重点対策を率先して実施することとされるなど、地方公共団体の役割が拡大したことを踏まえ、公共施設等の脱炭素化の取組を計画的に実施できるよう、新たに「脱炭素化推進事業費(仮称)」を創設することとされた。事業期間は地球温暖化対策計画の地域脱炭素の集中期間と同様の令和7年度までとされ、令和5年度は1,000億円が計上された。

歳入では、地方税が42兆8,751億円(同約1.6兆円増)、地方譲与税が2兆6,001億円(同23億円増)となった。地方交付税については、先述のとおり、入口ベースの16兆1,823億円(同約0.5兆円増)に対し、出口ベースは18兆3,611億円(同約0.3兆円増)となっている。地方特例交付金等は、いわゆる住宅ローン減税の実施に伴う個人住民税の減収を補填するための地方特例交付金(2,045億円)と新型コロナウイルス感染症対策地方税減収補填特別交付金(124億円)を合わせた2,169億円が計上された。

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6兆8,163億円¹⁸(同約0.8兆円減)となり、地方債依存度¹⁹は7.4%程度と前年度(8.4%)より低下した。地方債の

¹⁴ 全ての地域がデジタル化によるメリットを享受できる地域社会のデジタル化を集中的に推進するためとして、令和3年度に創設された経費。

¹⁵ 地方公共団体が、地域の実情に応じ、自主的・主体的に地方創生に取り組むことができるよう、平成27年度に創設された経費である「まち・ひと・しごと創生事業費」を、名称変更することとされている。

¹⁶ 地方法人課税の偏在是正措置により生じる財源を活用して、地方公共団体が地域社会の維持・再生に向けた幅広い施策に自主的・主体的に取り組むためとして、令和2年度に創設された経費。

¹⁷ 地方公共団体が、地方単独事業として実施する河川等の浚渫(堆積土砂の撤去等)を推進するための経費。

¹⁸ 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、9兆4,981億円である。

¹⁹ 歳入総額に占める地方債の割合。

図表6 令和5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		令和5年度(見込)	令和4年度	増減率(見込)
歳 入	地 方 税	428,751	412,305	4.0
	地 方 譲 与 税	26,001	25,978	0.1
	地 方 特 例 交 付 金 等	2,169	2,267	▲ 4.3
	地 方 交 付 税	183,611	180,538	1.7
	地 方 債	68,163	76,077	▲ 10.4
	うち臨時財政対策債	9,946	17,805	▲ 44.1
	復旧・復興事業一般財源充当分	▲ 3	▲ 4	▲ 25.0
	全国防災事業一般財源充当分	60	▲ 254	▲ 123.6
	歳 入 合 計	約 920,400	905,918	約 1.6
	「一般財源」 (水準超経費を除く交付団体ベース)	650,535 621,635	638,635 620,135	1.9 0.2
歳 出	給 与 関 係 経 費	約 199,100	199,644	約 ▲ 0.3
	退 職 手 当 以 外	約 187,700	185,283	約 1.3
	退 職 手 当	約 11,300	14,361	約 ▲ 21.3
	一 般 行 政 経 費	約 420,800	414,433	約 1.5
	うち補助分	約 239,700	234,578	約 2.2
	うち単独分	約 149,700	148,667	約 0.7
	うちデジタル田園都市国家構想事業費(仮称)	12,500	12,000	4.2
	うち地方創生推進費(仮称)	10,000	10,000	0.0
	うち地域デジタル社会推進費	2,500	2,000	25.0
	うち地域社会再生事業費	4,200	4,200	0.0
	公 債 費	約 112,600	114,259	約 ▲ 1.5
	維 持 補 修 費	約 15,200	14,948	約 1.7
	うち緊急浚渫推進事業費	1,100	1,100	0.0
	投 資 的 経 費	約 119,700	119,785	約 ▲ 0.0
	うち直轄・補助分	約 56,600	56,648	約 ▲ 0.1
	うち単独分	約 63,100	63,137	約 0.0
	うち緊急防災・減災事業費	5,000	5,000	0.0
	うち公共施設等適正管理推進事業費	4,800	5,800	▲ 17.2
	うち緊急自然災害防止対策事業費	4,000	4,000	0.0
	うち脱炭素化推進事業費(仮称)	1,000	-	皆増
	公 営 企 業 繰 出 金	約 24,000	24,349	約 ▲ 1.4
	うち企業債償還費普通会計負担分	約 14,000	14,398	約 ▲ 2.8
	水 準 超 経 費	28,900	18,500	56.2
歳 出 合 計	約 920,400	905,918	約 1.6	
(水準超経費を除く交付団体ベース)	約 891,500	887,418	約 0.5	
地 方 一 般 歳 出	約 764,800	758,761	約 0.8	

(注1) 計数は精査の結果、異動する場合がある。

(注2) デジタル田園都市国家構想事業費(仮称)の令和4年度の額は令和4年度地方財政計画の歳出に計上された「まち・ひと・しごと創生事業費」(1.0兆円)及び「地域デジタル社会推進費」(0.2兆円)の合算額であり、地方創生推進費(仮称)の令和4年度の額は令和4年度地方財政計画の歳出に計上された「まち・ひと・しごと創生事業費」(1.0兆円)の額である。

(注3) 退職手当については、令和5年度より地方公務員の定年(現行60歳)を2年に1歳ずつ段階的に引き上げることを踏まえ、令和5年度と令和6年度の所要額を平準化して計上されている。

(出所) 総務省「令和5年度地方財政対策の概要」(令和4年12月23日)

うち臨時財政対策債の発行は、先述のとおり9,946億円（同約0.8兆円減）と2年連続で減少となった。なお、地方債市場におけるESG/SDGs地方債への需要の高まりを踏まえ、地方団体の安定的な資金調達のため、令和5年度から初めて共同発行形式でグリーンボンドを発行することとされている。

以上の結果、地方一般財源総額は65兆535億円（同約1.2兆円増）、不交付団体の水準超経費を除く交付団体ベースの一般財源総額は62兆1,635億円（同約0.2兆円増）となった。

イ 東日本大震災分²⁰（復旧・復興事業及び全国防災事業）

・ 復旧・復興事業

令和5年度における東日本大震災分の復旧・復興事業は、歳入・歳出規模が約2,600億円（対前年度当初約0.04兆円減）となっている。

歳出では、直轄・補助事業費が約2,200億円、地方単独事業費が405億円となった。これらに対応する歳入として、震災復興特別交付税935億円²¹、国庫支出金約1,600億円、地方債9億円、一般財源充当分3億円が計上されている。

震災復興特別交付税は、被災団体における復旧・復興事業経費の地方負担分、地方単独事業分及び地方税等の減収分を国が全額措置するため、平成23年度第3次補正予算で

図表7 令和5年度地方財政収支見通しの概要（東日本大震災分）

(1) 復旧・復興事業		(単位:億円、%)		
項目		令和5年度(見込)	令和4年度	増減率(見込)
歳入	震災復興特別交付税	935	1,069	▲ 12.5
	国庫支出金	約 1,600	1,822	約 ▲ 12.2
	地方債	9	9	0.0
	一般財源充当分	3	4	▲ 25.0
計		約 2,600	2,987	約 ▲ 13.0
歳出	直轄・補助事業費	約 2,200	2,386	約 ▲ 7.8
	地方単独事業費	405	517	▲ 21.7
	うち地方税等の減収分見合い歳出	281	368	▲ 23.6
	計	約 2,600	2,987	約 ▲ 13.0
(2) 全国防災事業		(単位:億円、%)		
項目		令和5年度(見込)	令和4年度	増減率(見込)
歳入	地方税	646	768	▲ 15.9
	一般財源充当分	▲ 60	254	▲ 123.6
	雑収入	1	1	0.0
計		587	1,023	▲ 42.6
歳出	公債費	587	1,023	▲ 42.6
	計	587	1,023	▲ 42.6

(注) 計数は精査の結果、異動する場合がある。

(出所) 総務省「令和5年度地方財政対策の概要」（令和4年12月23日）

²⁰ 東日本大震災の被災団体が復旧・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公共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、平成24年度から通常収支とは別枠で整理されている。

²¹ 令和5年度の所要額は935億円であるが、予算額は年度調整分281億円を除いた654億円となる。

創設されたものである。令和5年度の震災復興特別交付税935億円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が530億円、地方単独事業分が124億円、地方税等の減収分が281億円となっている。なお、平成23年度から令和5年度分の予算額の累計額（不用額を除く）は5兆7,000億円となる。

・ 全国防災事業

令和5年度における東日本大震災分の全国防災事業は、歳入・歳出総額が587億円となっている。全国防災事業は平成27年度限りで終了したため、新規事業は計上されておらず、これまで実施してきた全国防災事業に係る公債費（地方債の元利償還金）として587億円が計上されており、対応する歳入としては地方税646億円、一般財源充当分▲60億円、雑収入1億円が計上されている。

6. 令和5年度地方財政対策を巡る論点

（1）持続可能な地方税財政基盤の構築と地方財政の健全化

令和5年度地方財政対策では、地方税収の増加等を背景に、地方の債務の縮減が進む形となった。具体的には、臨時財政対策債の発行額は9,946億円に抑制され、平成13年度の制度導入以来、発行額は最少となった。また、交付税特別会計借入金の償還額は当初予定されていた5,000億円から1兆3,000億円と、8,000億円の償還が前倒しされるほか、過去における国税の減額補正に係る後年度精算²²の前倒しも行われている。

それでも、令和5年度末時点で地方財政は182兆円程度（見込み）と巨額の借入金残高を抱えており、その主な内訳として、臨時財政対策債の残高は49.1兆円、交付税特別会計借入金の残高は28.3兆円となっている。また、令和5年度地方財政対策を踏まえた将来の地方交付税の加減算額は、図表8のように整理される。交付税特別会計借入金の償還などにより、令和10年度から令和34年度と長期にわたって、地方交付税の総額から1兆円程度が減額される予定となっており、多額の債務が将来の地方財政の重荷となっている。

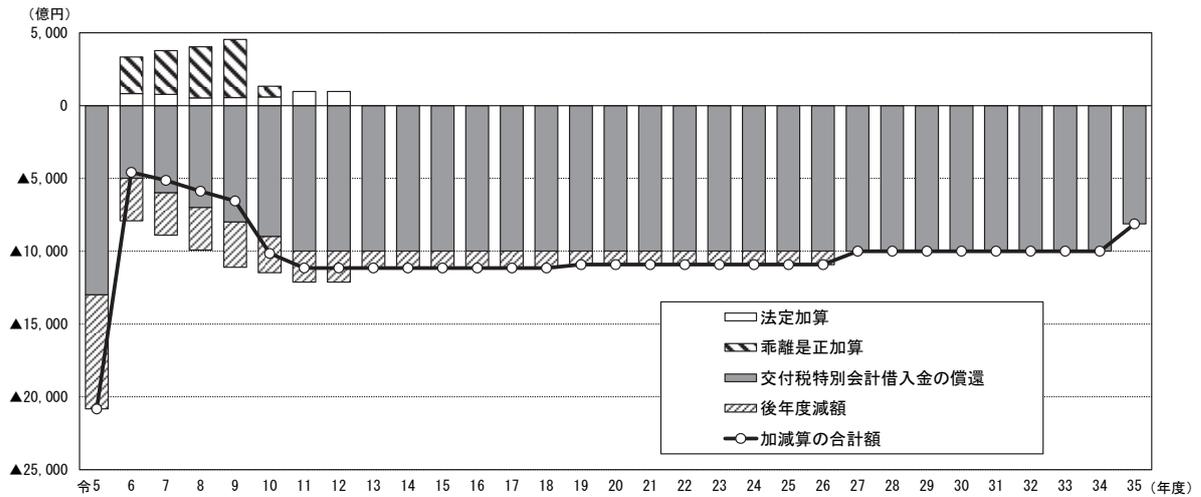
また、今後は地方の債務の元金の償還費のみならず、利払費についても注視していく必要がある。これまでは金融政策により金利が極めて低い水準にとどめられていたため、利払費が強く意識されない金融環境にあったと言える。しかし、海外の主要中央銀行においてはインフレ等を背景に利上げが相次いでおり、日本においても仮に本格的な利上げ局面となれば²³、利払費の増加による地方財政の一層の硬直化が懸念される。

持続可能な地方財政基盤の構築のためには、金利上昇局面が訪れる状況も念頭に置きつつ、臨時財政対策債への依存からの脱却や交付税特別会計借入金の償還を進めていくことが急務であろう。

²² 年度途中の補正予算において国税収入が減額補正される場合、地方交付税財源も減少することとなる。その際、地方交付税の当該減少分を一般会計から加算した上で、その地方負担分を後年度の地方交付税から減額して精算する取扱いが通例となっている。直近では、令和2年度第3次補正予算において、一般会計からの地方交付税加算額のうち、地方負担分1兆7,688億円について、令和9年度から令和26年度の地方交付税から減額することとされていた。令和5年度地方財政対策においては、この後年度精算分について、令和5年度に精算を一部前倒しすることで、後年度の減額幅を縮減することとされた。

²³ なお、日本銀行は令和4年12月20日の金融政策決定会合において、長短金利操作の運用における長期金利の変動幅を、従来の「±0.25%程度」から「±0.5%程度」に拡大することを決定している。

図表8 今後の地方交付税総額に加減算される額（令和5年度～令和35年度）



- (注1) 「法定加算」とは地方交付税法附則第4条の2第3項に基づく加算である。
 - (注2) 「乖離是正加算」とは、平成17年度から平成23年度にかけて行われた計画額と決算額の一体的乖離是正に際して生じた財源不足のうち折半ルール対象分について、覚書により後年度の地方交付税総額に加算することとされているものである。
 - (注3) 「交付税特別会計借入金の償還」とは、特別会計に関する法律（平成19年法律第23号）附則第4条に基づくものである。
 - (注4) 「後年度減額」とは、地方交付税法附則第4条の2第4項の臨時財政対策債振替加算に係る後年度減額と、同条第5項の国税決算精算分の繰延べに係る後年度減額の合算額である。
 - (注5) 平成29年度税制改正における配偶者控除等の見直しによる個人住民税の減収額の補填として、地方交付税法附則第4条の2第1項に基づき、当分の間、加算することとされている154億円は除いている。
- (出所) 地方交付税法の条文（令和5年1月20日時点）及び総務・財務両大臣覚書（令和4年12月21日）等により作成

(2) 物価上昇に対応した地方の一般財源総額確保の必要性

我が国は平成以降、低い物価上昇率が常態化しており（図表9）、近年の地方財政の運営は、こうした経済環境が所与のものとなっている。しかし、ロシアによるウクライナ侵略等を背景に、エネルギー・食料品等の価格上昇が続いており、例えば令和4年12月の消費者物価上昇率（生鮮食品を除く総合）は4.0%と、41年ぶりの高い上昇率となった。

図表9 消費者物価上昇率（生鮮食品を除く総合）の推移



- (注) 平成2年1月～令和元年12月分の指数は「消費税調整済指数」を用いている。
- (出所) 総務省「消費者物価指数」より作成

物価上昇に対しては、先述のように地方創生臨時交付金の使途拡充等による対応がなされてきたが、令和5年度地方財政対策では、学校、福祉施設、図書館、文化施設などの自治体施設の光熱費高騰を踏まえ、一般行政経費（単独）を700億円増額することとされた。また、資材価格等の高騰による建設事業費の上昇を踏まえ、津波浸水想定区域からの庁舎移転事業（緊急防災・減災事業債）と公立病院の新設・建替等事業（病院事業債）における建築単価の上限を引き上げることとされた。

先に紹介した一般財源ルールにおける「前年度を下回らないよう実質的に同水準」の意味について、総務省は、「前年度の一般財源総額と全く同額という意味ではなく、地方の歳出水準について、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、社会保障関係費や公債費の動向などの増減要素を総合的に考慮し、財政当局と地財折衝を行う」旨を説明している²⁴。近年にない物価上昇の中においても、地方公共団体が必要な行政サービスを確実に提供できるよう、必要に応じて年度途中での地方交付税の増額も含め、実質的な財源確保に努める必要がある。

（3）マイナンバーカードの普及促進と地方交付税の算定の関係

政府は、マイナンバーカードをデジタル社会のパスポートと位置付け、令和4年度末までにほぼ全国民に行き渡ることを目指してきた。このため、これまでにマイナポイント事業に加え、申請率等が平均を下回っている市町村等の首長に対し、総務省幹部職員又は都道府県の高いレベルから、申請促進策の実施を強力に働きかけることなど、様々な普及促進策が講じられてきた。その結果、令和4年末時点の人口に対する交付枚数率は、全国で57.1%となっている。

地方交付税との関係では、デジタル田園都市国家構想基本方針において、令和5年度から、「マイナンバーカードの交付率を普通交付税における地域のデジタル化に係る財政需要の算定に反映することについて検討する」こととされた。このようにマイナンバーカードの交付率を地方交付税の算定と関連付けることの是非について、総務省は、「地域のデジタル化に係る財政需要を全体として拡充させる中で、財政需要を的確に算定に反映する観点から、その指標の一つとしてマイナンバーカード交付率を用いることを検討している。地方団体の標準的な行政サービスを住民に提供するための必要な財源を保障する地方交付税の趣旨に沿うものと考えており、地方団体に責任を押し付けるような施策あるいは政策誘導といった意図はない」旨答弁している²⁵。

その後、令和5年度地方財政対策においては、地域デジタル社会推進費の「マイナンバーカード利活用特別分」として、令和5年度及び令和6年度にそれぞれ500億円が計上されることとなった。算定に当たっては、マイナンバーカードの交付率が高く、マイナンバーカードを利活用した取組に係る財政需要が多く生じると想定される市町村の経費を割り増しすることとされた²⁶。

²⁴ 第198回国会参議院総務委員会会議録第4号25頁（平31.3.14）

²⁵ 第210回国会参議院総務委員会会議録第4号4頁（令4.11.24）

²⁶ 具体的には、マイナンバーカードの交付率が「上位3分の1の市町村が達している交付率」以上の市町村は、

もともと、地方交付税法第3条第2項では、国は地方交付税の交付に当たり、「地方自治の本旨を尊重し、条件をつけ、又はその用途を制限してはならない。」とされており、「マイナンバーカード利活用特別分」で算定された分も含め、地方交付税は用途に制限のない地方固有の一般財源である。すなわち、マイナンバーカード交付率の高い市町村が、地方が自由に使える財源である地方交付税の算定において、結果的に優遇される形となっている。

また、先に紹介した「令和5年度予算の編成等に関する建議」（令和4年11月29日）において、「マイナンバーカードの活用（中略）による行政サービスの質の向上と効率化を同時に達成していくべき」、さらに「デジタルの活用による行政の効率化について定量的な効果を推計し、地方財政計画に反映していくべき」とされているように、マイナンバーカードが地方財政の歳出の効率化に寄与し得る旨の指摘もある中、経費を割増算定することの妥当性も議論となろう。

7. おわりに

令和5年度地方財政対策を受け、地方六団体は共同声明を発出しており、地方の一般財源総額及び地方交付税総額を確保し、臨時財政対策債の発行抑制と残高の縮減、交付税特別会計借入金の償還前倒し、国税減額補正に係る後年度精算前倒しなど、地方財政の健全化も図られている点について、「高く評価する」としている²⁷。

令和5年度地方財政対策を受け、地方財政の健全化は一定程度進捗したが、依然として巨額の財源不足が残るほか、地方の債務残高も引き続き巨額であり、地方財政の健全化は急務と言える。その一方で、地方公共団体は住民生活を支える基礎的な住民サービスの提供だけでなく、激甚化・頻発化する自然災害に備えるための防災・減災対策、デジタル化・脱炭素化への対応などの現代的な課題や、新型コロナウイルス感染症対策やエネルギー価格高騰等の喫緊の課題など、対応すべき課題は山積しており、財政的な負担もより大きくなってきている。

全ての地方公共団体がこうした多種多様な課題へ対応していくためには、地方財政の健全化はもとより、地方交付税の法定率の引上げも含め、地方の一般財源総額を安定的に確保・充実し、持続可能な地域社会の基盤を構築していくことが求められる。

(のうち しゅうた)

交付率に応じた割増率で算定することとされた。

²⁷ 地方六団体「令和5年度地方財政対策についての共同声明」（令和4年12月23日）〈<https://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20221223statement-6group-r5budget.pdf>〉（令5.1.20最終アクセス）